

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 71ג | התשפ"א-2021

משרד התיירות

---

# פעולות הממשלה לקידום התיירות באילת ותוכניות לפיתוחה הכלכלי







## פעולות הממשלה לקידום התיירות באילת ותוכניות לפיתוח הכלכלי

### רקע

העיר אילת היא הרשות המקומית הפריפריאלית ביותר במדינת ישראל; היא נמצאת בדרומה של ישראל, במשולש גבולות עם מצרים וירדן, ומרוחקת כ-350 ק"מ ממרכז הארץ. ענף התיירות הוא הענף הכלכלי המרכזי בעיר, והוא ענף המושפע מאוד ממגמות חברתיות, כלכליות, פוליטיות, ביטחוניות, סביבתיות, בריאותיות וטכנולוגיות. התיירות באילת מצויה זה שנים בתחרות קשה עם עקבה (ירדן) וטאבה (מצרים) השכנות, וכן עם יעדים במדינות אגן הים התיכון ובאירופה שמושכים אליהם נופשים ישראלים. בהיותה עיר מוטת תיירות ללא גיוון תעסוקתי, חוסנה הכלכלי של אילת מאיים במקרה של פגיעה בענף התיירות. במהלך השנים נעשו ניסיונות להתמודד עם קשיים אלו באמצעות תוכניות לחיזוק התיירות ולפיתוח ענפים כלכליים נוספים בעיר.

### נתוני מפתח

**11,000**

חדרי מלון בעיר נסגרו במרץ ובספטמבר 2020 עקב משבר הקורונה

**45.6%**

שיעור דורשי העבודה באילת במשבר הקורונה (אפריל 2020): מקום ראשון בישראל

**90%**

מהמשרות באילת הן בענף התיירות (במישרין או בעקיפין)

**אשכול 1 - 2**

מקומה של העיר אילת במדד הפריפריאליות (הפריפריאליות ביותר)

**2,480**

תאונות דרכים אירעו בכביש 90 בשנים 2003 - 2020, ובהן נהרגו 251 איש ונפצעו 7,790, מהם 769 באורח קשה

**750 מטרים**

בלבד (כ-6.25%) מרצועת החוף של אילת, שאורכה הכולל כ-12 ק"מ, הוגדרו כחוף מוכרז

**3**

מיזמי עוגן באילת בתחום התיירות, המתנהלים זה 9 - 17 שנים, טרם הושלמו

**0**

מלונות חדשים הוקמו באילת ב-18 השנים האחרונות





## פעולות הביקורת


 משרד מבקר המדינה בדק בשנים 2017 - 2020 לסירוגין את הליכי התכנון והביצוע של כמה פעולות ממשלתיות שננקטו בעשור האחרון לקידומה של התיירות באילת ולפיתוחה של העיר; את מידת ביצועם של שלושה פרויקטים תיירותיים משמעותיים בעיר; את הפעולות לפינוי שטחי בסיס חיל הים בעיר לשם הרחבת שטחיה למגורים ולתיירות; ואת הפעולות לפיתוח הנגישות התחבורתית של העיר באמצעות הנחת מסילת רכבת ושדרוג כביש 90. **כמו כן, נבחנו השלכות משבר נגיף הקורונה על ענף התיירות ועל אילת בפרט בשנת 2020.** הביקורת נעשתה במשרד ראש הממשלה, במשרד התיירות, במשרד האוצר ובמשרד הביטחון. בדיקות השלמה נעשו בעיריית אילת, במשרד התרבות והספורט, במשרד לפיתוח הנגב והגליל, במועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה, ברשות מקרקעי ישראל (רמ"י), בחברה הממשלתית לתיירות, בחברה הממשלתית לפיתוח חוף אילת, במשרד התחבורה ובצה"ל. חלק מהמצאים עודכנו עד דצמבר 2020.


## תמונת המצב העולה מן הביקורת



 **תוכנית אסטרטגית כוללת** - מקורות התעסוקה בעיר אילת הם מוגבלים, וענף התיירות הוא ענף התעסוקה העיקרי בה; כ-90% מהמשרות בעיר קשורות במישרין או בעקיפין לענף התיירות, ובענף בתי המלון לבדו מועסקים כרבע מכלל העובדים בעיר. התוצאה היא שאילת רגישה ביותר למשברים ואירועי חירום. בשנים 2009 - 2017 עסקו גורמי ממשלה שונים במצבה של העיר וניסו לקדם תוכנית אסטרטגית כוללת לשיפורו, אולם עיסוקם לא היה אפקטיבי: הדיונים על האמצעים שיש לנקוט והמשאבים שיש להקצות עברום לא הושלמו. הגורמים הממשלתיים שעסקו בכך לא הצליחו להכריע לגבי חלופה שיש לקדמה, והמהלכים לא הבשילו לכדי החלטות אופרטיביות ולהחלטת ממשלה בעניין.

 **קידום העיר אילת** - מאחר שהתוכנית האסטרטגית לקידום העיר אילת משנת 2016 לא אושרה ולא יושמה, לא נפתרו בעיות היסוד שעימן היא מתמודדת ובראשן כלכלתה ותלותה הגבוהה בענף התיירות, והדבר נדחה עד ההחלטה שקיבלה הממשלה בעניין אילת בשנת 2019.

 **החלטת ממשלה משנת 2019** - החלטת הממשלה מ-2019 בעניין תוכנית רב-שנתית לאילת כללה בין השאר פרויקטים תיירותיים ולא-תיירותיים אשר עלו כבר בשנים קודמות. כמו כן, ההחלטה מורה על ביצוע פעולות התחלתיות בלבד לקידום הפרויקטים, שאין בהן לבדן כדי להביא למימושם.

 **אילת בקורונה** - כשפקד את אילת משבר הקורונה, שהכה בעולם במחצית הראשונה של שנת 2020, העיר נמצאה תלויה בענף אחד, התיירות - ענף שרגיש ביותר למשברים מסוג זה, וללא מנופים כלכליים משמעותיים נוספים שיכלה להישען עליהם בתקופה מאתגרת זו.



**מרכז ספורט ומרכז כנסים** - שלוש החלטות שקיבלה הממשלה בתשע השנים האחרונות בעניין הפיכתה של אילת לעיר ספורט בין-לאומית, טרם יושמו במלואן בשל מחלוקות בין משרדי הממשלה על תקצוב הפרויקט, בעיות הנדסיות שהתגלו בשלב מאוחר במצב הקרקע וייקור עלויות הפרויקט. כמו כן, הקמת מרכז כנסים באילת עודנו על קו הזינוק, יותר מעשור אחרי שהחלו הדיונים לגביו ואף שהגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר הכירו בחשיבותו לעיר ובצורך לקדמו.

**הלגונה המזרחית** - משנת 2004, שבה הוחלט כי יש לשווק למכירה את מתחם הלגונה המזרחית באילת, ועד מאי 2019, מועד פרסום השיווק של שלושת המגרשים הראשונים במתחם, חלפו כ-15 שנים. הביקורת העלתה כי במשך שנים לא קודם כראוי שלב בחינת החלופות לטיפול בבעיית מי הלגונה, ועל כן גם לא התקבלה החלטה על החלופה המועדפת לטיפול בה.

**מיזם הרכבת לאילת** - ההליכים בעניין מיזם הקמת קו הרכבת לאילת בעקבות החלטות ממשלה מצויים זה עשור בשלבי הכנה או בדיקה. טרם הושלם שלב תכנון כל תוואי הרכבת לאילת וטרם ניתן תוקף לתוכנית סטטוטורית לתוואי הקמת המסילה על כל מקטעיה.


**כביש 90** - אף שידוע זה שנים רבות לגורמים הנוגעים בדבר על הסכנות הטמונות בכביש 90, שהתרחשו בו 2,480 תאונות בשנים 2003 - 2020<sup>2</sup>, חלקן חמורות ורוב התאונות החמורות חזיתיות, ועל הצורך הניכר בשדרוגו, לא נמצא כי בוצעו בצורה מספקת פעולות ומהלכים אופרטיביים שנועדו לטפל כראוי בסכנות שאליהן חשופים הנוסעים בכביש זה.

**פינוי בסיס חיל הים** - בסיס חיל הים תופס שטח הן בחופי אילת והן בשטח העיר, ושוררת הסכמה בקרב הגורמים הרלוונטיים כי הדבר מהווה חסם להתפתחות העיר. אולם אף שבמשך כ-15 שנים מתקיימים דיונים במסגרות שונות בעניין פינוי, מלא או חלקי, של הבסיס - הם לא הבשילו לכלל מעשה, ולא קידמו את פינויו או את צמצומו.



ועדת היגוי בראשות משרד ראש הממשלה ובהשתתפות רמ"י, משרד הביטחון ומשרד האוצר גיבשה באוקטובר 2020 הסכמות עקרוניות להתכנסות בסיס חיל הים באילת לשטח קטן יותר, דבר שיאפשר - לאחר חתימת הסכם בעניין - העצמת הפוטנציאל העירוני והתיירותי ברצועת החוף הדרומי של העיר.

## עיקרי המלצות הביקורת

על מנת לממש את החזון שלפיו אילת תהפוך לעיר המציעה לתושביה שירותים ברמה גבוהה, ולהגדיל את חוסנה ויכולתה להתמודד עם משברים המאיימים על כלכלתה, 



מומלץ כי הממשלה ועיריית אילת ימשיכו לבחון פיתוח ענפים כלכליים נוספים בעיר ויצירת אפשרויות תעסוקה מגוונות לתושביה, כך שהעיר לא תהיה תלויה בענף התיירות. על מנת להתמודד עם התחרות הגוברת בענף התיירות מומלץ גם כי הן ימשיכו לפעול לגיוון תחומי התעסוקה ולעדכון ושיפור של המוצר התיירותי שהעיר תוכל להציע למבקרים בה.

על מנת להפיק את המרב מהתוכנית הרב-שנתית שקבעה הממשלה בהחלטתה מאוגוסט 2019, ולנוכח אי-יישומן של החלטות קודמות בעניין העיר, מוצע כי הממשלה תיתן את דעתה על הצורך בשכלול מנגנון המעקב והבקרה על יישום התוכנית. כך מוצע כי הממשלה תבחן "צעדים משלימים", כמצוין בהחלטה זו, ואת מכלול הפרויקטים ששבו ועלו במהלך השנים בעניין העיר, ותשקול את אפשרות הכללתם בתוכנית הרב-שנתית, וזאת על מנת לשכלל את יכולת ההתמודדות של העיר אילת עם האתגרים העומדים בפניה.

על כל הגורמים העוסקים בפרויקטי הלגונה המזרחית, מרכז הכנסים וקריית הספורט, אשר לא צלחו את השלבים הנדרשים ליישומם בשל טיפול לקוי וחסמים תקציביים ותכנוניים, לשתף פעולה בזירוז הטיפול בהם ולפעול, כל אחד בתחומו, לקידום פרויקטים אלו, שבהשלמתם יש כדי לתרום משמעותית לפיתוח העיר, התיירות בה וכלכלתה.

על ועדת ההיגוי בעניין התכנסות בסיס חיל הים באילת, שהוקמה בהמשך להחלטת הממשלה מאוגוסט 2019, להשלים את גיבוש ההסכם בעניין על מרכיביו ולוודא כי הצדדים להסכם יאשרו אותו, כדי שניתן יהיה לקדם את ביצועו, תוך קבלת החלטות ההמשך הדרושות ליישום הפרויקט.

מן הראוי שמשרדי הממשלה ויתר הגורמים הרלוונטיים יפעלו לקידום יישום החלטות הממשלה והחלטות נוספות שהתקבלו בעניין הקמת מסילת הרכבת לאילת ושדרוג כביש 90, תוך קביעת תכולות הפרויקטים האמורים, וזאת בהתחשב במכלול השיקולים, ובהם תיעדוף לאומי, שיקולים תחבורתיים, כלכליים וחברתיים, שלביות ביצועם, הדרכים למימונם, לוח הזמנים לביצועם וכן מנגנונים ליישום ובקרה הנדרשים כדי להבטיח את מימונם.

לנוכח ממצאים שהועלו בדוח ביקורת זה בעניין הסיבות לעיכוב השלמתם של פרויקטים תיירותיים באילת, מומלץ למזכירות הממשלה לבחון את האופן שבו יש להנחות את משרדי הממשלה המגישים לממשלה הצעת החלטה בעניין מימון פרויקט בינוי במתחם בתוך רשות מקומית לצרף להצעתם לממשלה - עובר לקבלת ההחלטה - נתונים על הזמינות התכנונית של הפרויקט המוצע, ובכלל זה לציין אם יש בנמצא תוכנית בניין עיר מאושרת ותקפה לעניין פרויקט זה; ואם מדובר בפרויקט כלכלי - יונחו משרדי הממשלה לצרף להצעתם לממשלה חוות דעת בדבר כדאיותו הכלכלית; זאת על מנת להימנע ממצב שבו הממשלה מחליטה לאשר פרויקט בינוי לאומי ומקצה לכך תקציבים מהמשרדים השונים, ולאחר מכן היישום מתעכב, בין היתר בשל היעדר נתונים נדרשים אלה.

לנוכח חשיבות רצועת החוף של אילת להעצמת הפוטנציאל התיירותי שלה ולפיתוחה, וכפועל יוצא מכך הצורך להגיש ככל האפשר קטעים נוספים ברצועת החוף הדרומי ובסמוך לו, על כל הגורמים הנוגעים בדבר להמשיך ולנקוט פעולות הדרושות בעניין.



## קשיים וחולשות מרכזיות באילת, 2010 - 2015

90% מהמשרות באילת הן בענף התיירות או תלויות בו



קצב גידול האוכלוסין השנתי באילת (1.1%) נמוך ביחס למוצע הארצי (1.9%)



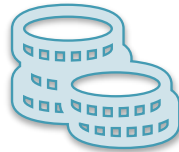
העיר הכי פריפריאלית בישראל



מספר התיירים מחו"ל שהגיעו לאילת בסוף העשור הקודם, נמוך ממספרם בתחילתו



קצב עליית השכר באילת (11%) נמוך מהמוצע הארצי (14%)



קצב גידול המשרות השנתי באילת (1.8%) נמוך ביחס למוצע הארצי (2.8%)



## סיכום

לעיר אילת מאפיינים ייחודיים, ובהם ריחוק גיאוגרפי ממרכז הארץ, והיותה עיר תיירות ונופש אשר כלכלתה תלויה בענף התיירות, ללא מנועים כלכליים משמעותיים נוספים. אילת מתמודדת יותר מעשור עם התיישנות תשתיות התיירות, תחרות עם אתרי נופש במדינות אחרות וקשיים הקשורים בפריפריאליות של העיר. מצבור נתונים אלו מהווה איום תמידי על יציבותה הכלכלית ועל פרנסת תושביה. ניסיונות בעשור האחרון לקדם תוכניות ממשלתיות רב-תחומיות ורחבות לעיר אילת, אשר יפתחו מנועי צמיחה כלכליים חדשים בה, לא הבשילו לכלל מימוש. אי לכך, אילת נותרה חשופה לסיכונים הנובעים מתלותה ומתלות תושביה בענף עיקרי אחד - ענף התיירות. איום זה הגיע לכדי מימוש משמעותי במהלך שנת 2020 בשל התפרצות מגפת הקורונה, והדבר גרם לשיעורי אבטלה גבוהים ולמשבר כלכלי קשה בעיר. יש לקדם פעולות שיאפשרו את הרחבת סוגי הענפים הכלכליים שאילת נשענת עליהם, לרבות פעולות מקדמיות, ולהבטיח את יישומה של התוכנית הרב-שנתית שעליה החליטה הממשלה באוגוסט 2019 ואת יישום יתר הפרויקטים הקשורים באילת. לפיכך, על הגופים הממשלתיים המעורבים בנושא לפעול, כל אחד בתחומו, על מנת להביא ליישומן של התוכנית הרב-שנתית ויתר החלטות הממשלה בעניין אילת; זאת כדי לקדם את העיר אל עבר המטרות שנקבעו בהן, למנף את הפוטנציאל הטמון בה וליצור מנועי צמיחה חדשים לכלכלתה, לצד המשך חיזוק מעמדה כעיר תיירות אטרקטיבית.







## מבוא

העיר אילת נמצאת בדרומה של ישראל, במשולש גבולות (בדרום - מצרים, ובמזרח - ירדן). היא נוסדה בשנת 1951 והוכרזה כעיר בשנת 1959. שטח השיפוט של העיר הוא כ-100 קמ"ר והיא בנויה על מניפת סחף ומוקפת הרי גרניט המתנשאים לגובה של כ-800 מטר מעל פני הים. אילת היא עיר תיירות בעלת פוטנציאל משיכה הודות לנופה הייחודי המשלב הרים, מדבר וים עשיר באוצרות טבע, מזג אוויר שמשי ונוח גם בחודשי החורף, אתרי צלילה וחופים.

העיר אילת היא הרשות המקומית הפריפריאלית ביותר במדינת ישראל. היא מבודדת מהבחינה הגיאוגרפית ומרוחקת כ-350 ק"מ ממרכז הארץ. בשנת 2019 נסגרו שדה התעופה ע"ש דב הוז בתל אביב (להלן - שדה התעופה דב או שדה דב)<sup>1</sup> וכן שדה התעופה באילת<sup>2</sup>, שהיוו קווי תחבורה מרכזיים מאילת למרכז ומהמרכז אליה, ושימשו את העיר הן מהבחינה התיירותית והן מבחינות אחרות; במקומם פועלים כיום נמל התעופה בן גוריון ונמל התעופה הבין-לאומי אילת - רמון ע"ש אילן ואסף רמון (להלן - נמל התעופה רמון), שנפתח במרץ 2019 לטיסות פנים-ארציות ובאפריל 2019 גם לטיסות בין-לאומיות, ואשר מצוי במרחק של כ-20 ק"מ צפונית לאילת. דרכי הגעה נוספות לאילת כוללות את כביש 90 וכביש 340.

לעיר אילת כמה מאפיינים ייחודיים המשליכים על התפתחותה הכלכלית ועל המבנה הדמוגרפי שלה: ריחוקה הגיאוגרפי ממרכז הארץ; תנאי האקלים שבה; שטחה הקטן יחסית; היותה עיר תיירות ונופש; ומיקומה בגבול עם מצרים ועם ממלכת ירדן (להלן - ירדן)<sup>4</sup>. לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, נכון למאי 2020 היו רשומים באילת כ-51,900 תושבים. שיעור הילדים בה (25.4%) נמוך ביחס לממוצע הארצי (33%). יצוין כי לפי נתוני העירייה אוכלוסיית העיר מונה כ-66,000 תושבים, ורק כ-31% מהם מוגדרים אוכלוסייה ותיקה שמתגוררת בעיר יותר מעשר שנים<sup>5</sup>.

מאפייני העיר אילת מקשים את פיתוחה הכלכלי. הריחוק הגיאוגרפי ומזג האוויר החם מייצרים עלויות נלוות המעלות את יוקר המחיה בעיר, ומאז הקמתה התמודדו העיר ותושביה עם מצב כלכלי ותנאי תעסוקה מאתגרים. להלן כמה נתונים כלכליים בעניין זה.

1 שדה דב נסגר ביולי 2019.

2 שדה התעופה הקטן ששכן בתוך העיר ואשר שימש לטיסות פנים-ארציות נסגר במרץ 2019, וקיימת תוכנית להקים בשטחו המתפנה, בין היתר, בנייני מגורים, מבני ציבור, אטרקציות תיירותיות ובתי מלון.

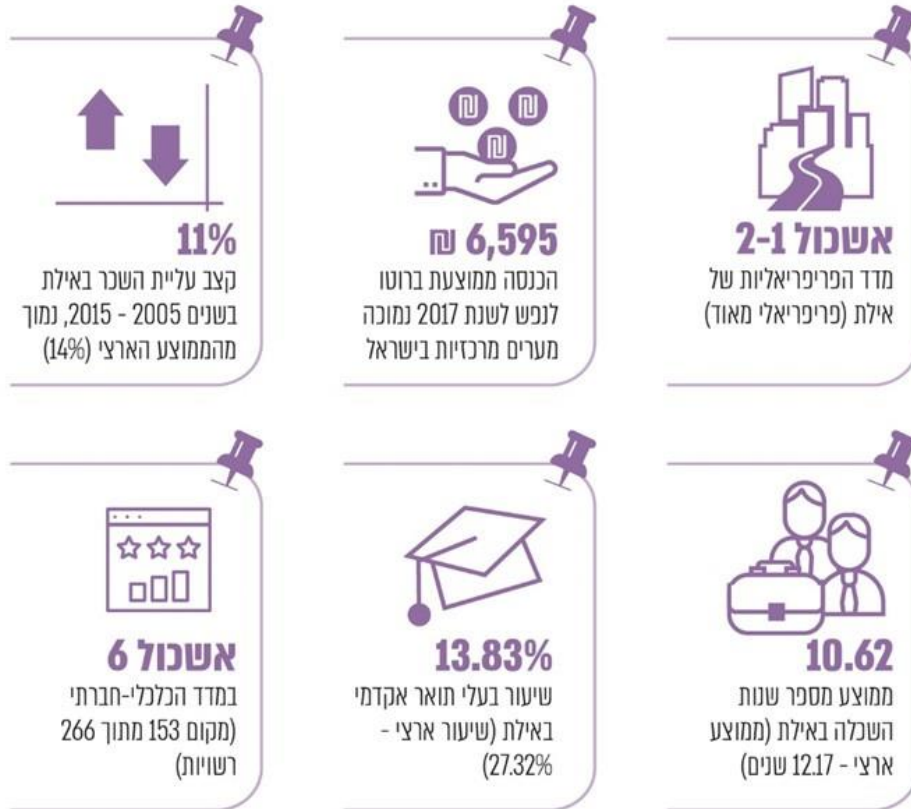
3 בפברואר 2010 החליטה הממשלה על קידום תכנון תוואי מסילת רכבת לאילת, בהחלטת הממשלה 1421, "נתיבי ישראל - תוכנית תחבורה לפיתוח הנגב והגליל, תש"ע 2010" (24.2.10). בעניין זה ראו להלן בפרק "הקמת קו רכבת לאילת להסעת נוסעים והובלת מטענים".

4 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המחלקה לפיקוח תקציבי, **העיר אילת: תיאור כלכלת העיר, אתגרים וכלי מדיניות אפשריים** (9.11.15), עמ' 2.

5 מתוך אתר עיריית אילת: <http://www.eilat.muni.il>. על פי העירייה, הגרעין הקהילתי הם תושבי העיר המתגוררים בה בין 10 ל-20 שנים ואף יותר מזה. השונות בין נתוני הביטוח הלאומי לבין נתוני העירייה, בעניין מספר תושבי אילת, לא הוסברה באתר העירייה.



תרשים 1: נתוני מפתח על העיר אילת



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס).

אילת נמנית עם עשר הרשויות שבתחתית דירוג היציבות הפיננסית השנתי של 40 רשויות בישראל שעורכת חברת BDI, והיא יורדת בדירוג זה כמעט מדי שנה<sup>6</sup>.

6 משרד ראש הממשלה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2020, כי בנתוני משרד הפנים בדבר דירוג האיתנות הפיננסית של הרשויות המקומיות בישראל, מדורגת אילת במקום ה-142 מתוך 255; ממסמך שמסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה עולה כי הרשות בעלת האיתנות הפיננסית הרבה ביותר דורגה במקום 255 והרשות שאיתנותה הפיננסית הייתה מועטה ביותר דורגה במקום 1.



לוח 1: מיקום 12 ערים מרכזיות בדירוג היציבות הפיננסית של 40 רשויות בישראל<sup>7</sup>, 2015 - 2020

2020	2019	2018	2017	2016	2015	הרשות
2	3	5	4	3	3	חולון
4	1	1	2	4	10	הרצלייה
7	6	6	16	5	21	ראשון לציון
12	11	13	11	13	13	תל אביב
21	21	21	29	26	26	באר שבע
24	22	31	25	27	19	בת ים
27	24	25	34	34	33	חיפה
30	29	27	21	24	17	ירושלים
31	23	24	19	30	28	נתניה
33	33	30	30	33	18	עכו
36	34	33	35	31	30	אילת
38	40	39	38	38	36	טבריה

המקור: דירוג היציבות הפיננסית של רשויות ומועצות בישראל, חברת BDI.

7 רשויות מרכזיות ו/או תיירותיות הנמצאות בדירוג היציבות הפיננסית של 40 ערים בישראל, באתר BDI.

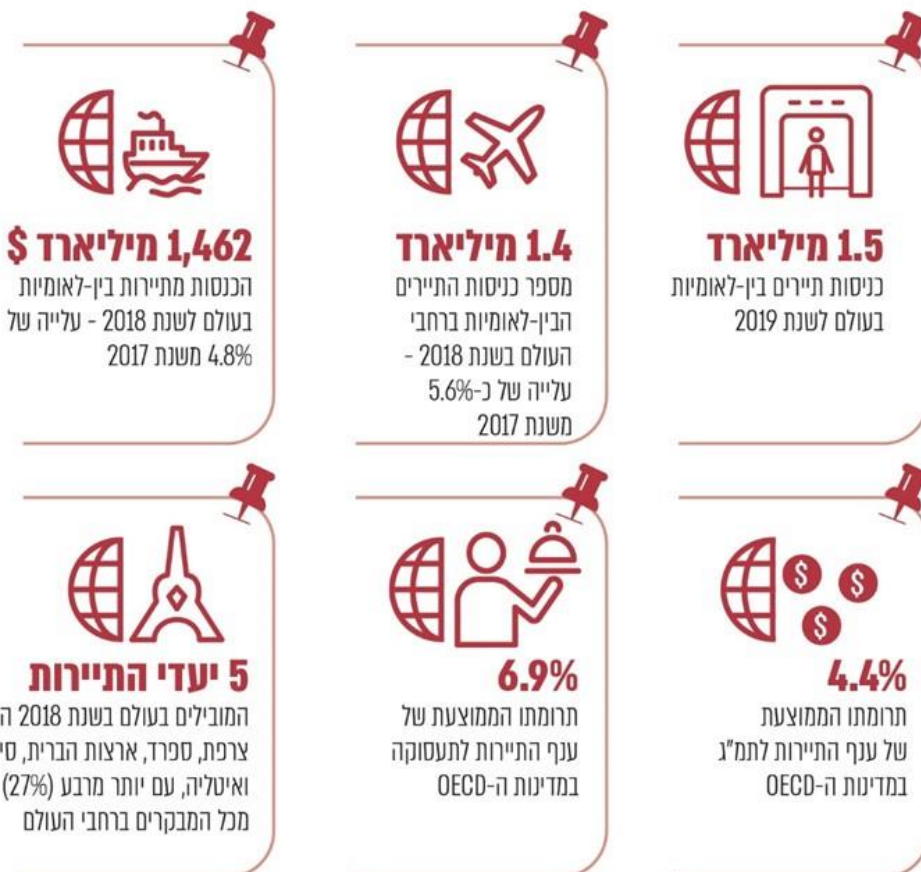


## ענף התיירות

### תיירות בעולם

התיירות היא ענף כלכלי משמעותי ביותר ברחבי העולם, וחלק חשוב גם בכלכלות של המדינות החברות ב-OECD, ובהן ישראל. הערכות הארגון הן כי התיירות צפויה להמשיך לצמוח וחיבתותה תוסיף לעלות בכל כלכלות מדינות ה-OECD<sup>8</sup>. להלן נתונים על חלקה של התיירות בכלכלה העולמית<sup>9</sup>.

תרשים 2: נתוני מפתח על התיירות העולמית



8 OECD, **OECD Tourism Trends and Policies 2020**, <https://doi.org/10.1787/6b47b985-en>, עמ' 3.

9 שם, עמ' 3, 20.

תיירות מניעה פיתוח אזורי, תומכת ישירות במקומות עבודה, בעסקים ובקהילות מקומיות רבות ומגדילה היקפי מטבע חוץ. היא יוצרת עבודה ומעניקה הזדמנויות תעסוקה מגוונות לעובדים שונים, לא רק בערים מרכזיות, אלא גם במקומות מרוחקים ובמקומות שבהם יש הזדמנויות מוגבלות<sup>10</sup>. התיירות מחוללת תעסוקה בענפים רבים ויש לה השפעה רחבה על מעגלי התעסוקה, הייצור והשירותים, כפי שניתן לראות בתרשים 3 להלן.

**תרשים 3: התיירות כמחוללת תעסוקה**



OECD, *The Impact of COVID-19 on the Tourism Economy - Tourism Policy Responses* (Updated 15 April 2020)



## תיירות בישראל

התיירות היא ענף חשוב לכלכלת המדינה בזכות תרומתו לתוצר הלאומי, למאזן התשלומים ולתעסוקה במשק ובזכות תרומתו לתדמיתה ולמעמדה של ישראל בעולם. לענף זה פוטנציאל כלכלי רב, ובכוחו לשמש מנוע צמיחה של המשק, בין היתר, על ידי הגדלת הכנסות המדינה מהתיירות המקומית ומהתיירות והנכנסת ועל ידי הגדלת מספר המועסקים בתחום המלונאות ובתחומים הקשורים בו. להלן נתונים על חלקה של התיירות בכלכלת ישראל<sup>11</sup>.

### תרשים 4: נתוני מפתח על התיירות בישראל

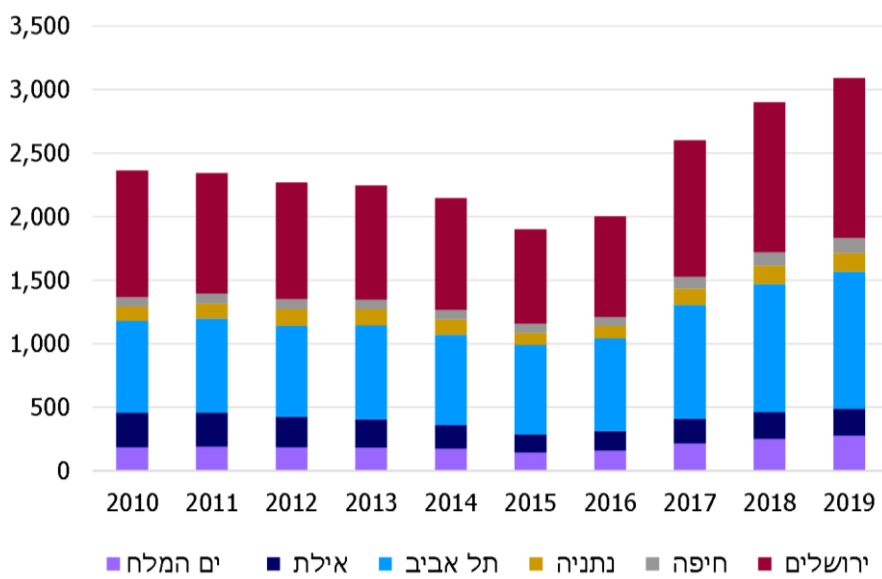


11 הודעת דוברות משרד התיירות (14.6.20); OECD, **OECD Tourism Trends and Policies 2020**, עמ' 201, <https://doi.org/10.1787/6b47b985-en>



בעשור השני של המאה ה-21 חוותה ישראל הפחתה במספר האורחים מחו"ל במלונות, מגמה שנמשכה עד שנת 2015. שנת המפנה הייתה 2016, ומאז חל גידול עקבי במספרם עד שיא של 4.55 מיליון תיירים מחו"ל ב-2019, מהם כ-3 מיליון התארחו במלונות בישראל, כמתואר בתרשים 5 להלן<sup>12</sup>.

תרשים 5: אורחים תיירים מחו"ל במלונות, לפי יישובים, (באלפים) 2010 - 2019



המקור: נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מספר התיירים מחו"ל שהתאכסנו במלונות בישראל מצוי במגמת עלייה משנת 2015, אולם באילת חלקם קטן יחסית ולא חזר להיקפי שנת 2010 (ראו גם תרשים 10 בהמשך).

12 יצוין כי מספר התיירים הנכנסים בשנים אלו גבוה יותר, וכולל גם מבקרי יום ותיירים שאינם לנים במלונות אלא במקומות אחרים, כמו כלי שיט ובתים פרטיים.



בספטמבר 2020 פרסם משרד התיירות נתוני סקר שערך בנושא תיירות נכנסת לשנת 2019<sup>13</sup>;  
להלן עיקרי הנתונים:

### תרשים 6: נתוני סקר תיירות נכנסת לשנת 2019

ההוצאה הממוצעת לתייר  
(לא כולל כרטיס טיסה)



2,424 דולר בטויל מאורגן  
1,079 דולר לתייר עצמאי

העיר המתוירת ביותר



ירושלים 80.3%  
ת"א-יפו 74%

הכנסות המדינה מתיירות נכנסת  
בשנת 2019 (ללא הוצאות טיסה)



23 מיליארד ש"ח

גילאי התיירים



בני 24 ומטה 20.6%  
בני 25-34 21.3%  
בני 35-54 33.3%  
בני 55 ומעלה 24.8%

אופן ההגעה לישראל



74.6% הגיעו באופן עצמאי  
(לא בקבוצה מאורגנת)  
25.4% טיול מאורגן

ביקור קודם בישראל



43.9% מהתיירים ביקרו בעבר  
בישראל, לפחות פעם אחת  
56.1% ביקור ראשון בישראל

מטרת הביקור



ביקור קרובים וידידים 29.4%  
תיור וטיול 25.2%  
צליינות 18.8%  
בילוי והנאה 14.2%  
עסקים ושליחויות 8.3%  
מטרות אחרות 4.1%

התפלגות דתית



נוצרים 53.9%  
יהודים 25.6%  
מוסלמים 1.4%  
אחר 19.1%

מתכונת ההגעה לישראל



הגיעו לבד 39.8%  
הגיעו בזוגות 40.6%  
הגיעו ביחידה משפחתית 19.6%

בשנת 2020, בעקבות מגפת הקורונה, חל משבר משמעותי בשוק התיירות בישראל ובכלל זאת בעיר אילת, כפי שיפורט בהמשך.

13 הסקר התבסס על 27,000 שאלונים המייצגים כ-40,000 תיירים שביקרו בישראל; הודעת דוברות משרד התיירות מ-16.9.20.



## תיירות באילת

התיירות היא הענף הכלכלי המרכזי באילת. בעיר יש אטרקציות תיירותיות ימיות ומדבריות ההופכות אותה ליעד המושך תיירים מהארץ ומחו"ל. תפוסת חדרי בתי המלון בה גבוהה ביחס לשאר חלקי הארץ (ושנייה רק לתל אביב)<sup>14</sup>. להלן בתרשים 7 נתונים כלכליים על התיירות באילת.

### תרשים 7: נתוני מפתח על התיירות באילת

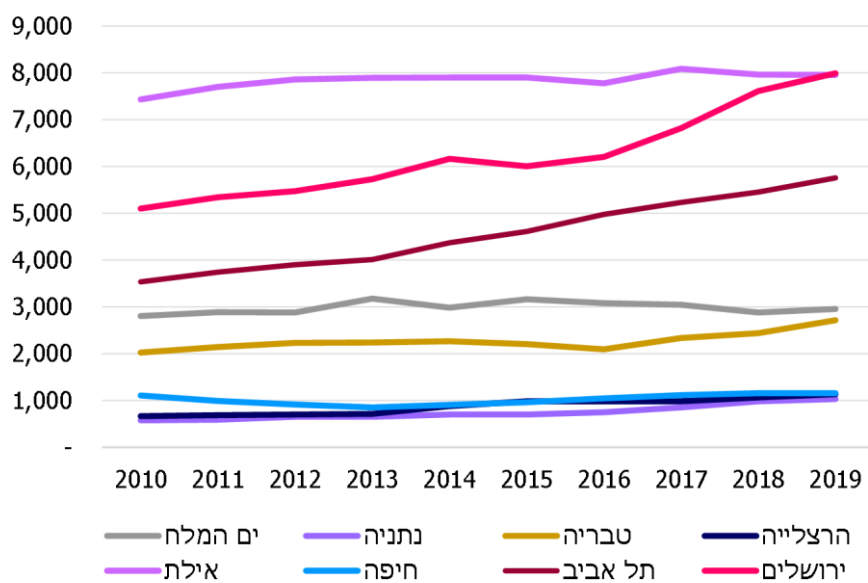


14 לדוגמה, בשנת 2018 (עד סוף אוקטובר) היה ממוצע תפוסת חדרי בתי המלון באילת כ-73%, בהשוואה ל-66% באותה תקופה בממוצע בשאר האזורים בארץ (ירושלים, טבריה, חיפה וים המלח); רק בתל אביב הממוצע היה מעט גבוה יותר (כ-76%). נתונים דומים נרשמו ב-2017, אז היה ממוצע תפוסת חדרי בתי המלון באילת כ-72% בהשוואה לכ-66% בממוצע בירושלים, טבריה, חיפה וים המלח וכ-74% בתל אביב. מתוך מסמך אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות במשרד התיירות, **אילת - סקירה תיירותית** (אוגוסט 2019).



באילת מספר המשרות הרב ביותר בתחום המלונאות ביחס לערי התיירות הבולטות בישראל, והיא מציעה את השכר הגבוה ביותר בענף המלונאות ביחס לערים אלו, כמתואר בתרשימים הבאים:

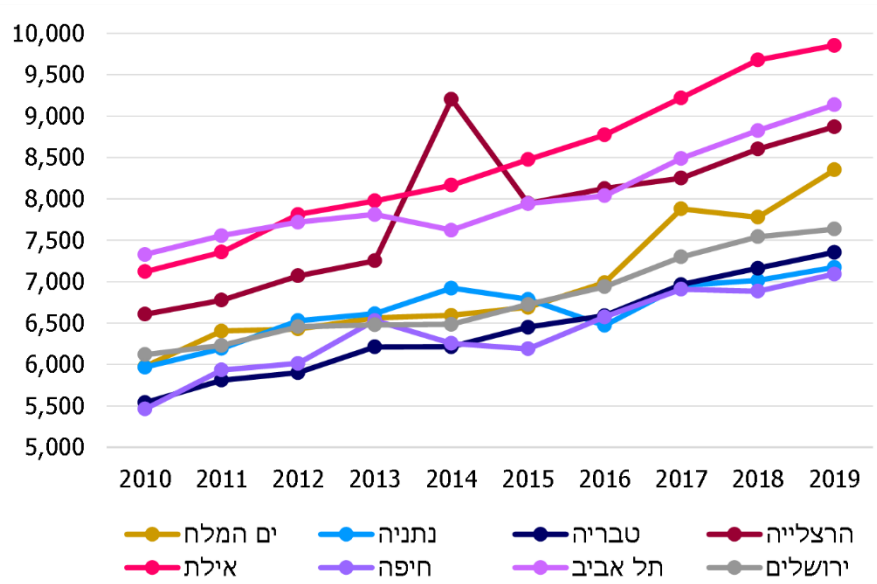
**תרשים 8: מספר משרות שכיר במלונות תיירות, לפי יישוב, 2010 – 2019**



המקור: הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



**תרשים 9: שכר חודשי ממוצע למשרת שכיר במלונות תיירות, לפי יישוב, 2010 – 2019**



המקור: הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יצוין כי השכר החודשי הממוצע באילת עלה בשיעור של כ-38.4% בשנים 2010 - 2019, ואילו השכר הממוצע הארצי למשרת שכיר (לרבות משרות של עובדים זרים) עלה בתקופה זו בכ-25.3%<sup>15</sup>.

חוק אזור סחר חפשי באילת (פטורים והנחות ממסים), התשמ"ה-1985, הפך את העיר אילת ליעד מושך עבור תיירות הפנים בשל הפטור ממע"ם, וליעד מועדף לנופשים מאורגנים, למשל לועדי עובדים, ולכנסים של ארגונים כמו לשכת עורכי הדין ולשכת רואי החשבון.

תמונת המצב של התיירות באילת מלמדת כי בשנים 2010 עד 2019 מספר האורחים מחו"ל (תיירות חוץ) שהגיעו לעיר היה קטן מאוד בהשוואה למספר האורחים הישראלים (תיירות פנים); למשל, בשנת 2017 לנו בבתי המלון באילת כ-2.45 מיליון איש, מהם כ-192,000 (כ-7.8%) אורחים מחו"ל וכ-2.26 מיליון (כ-92.2%) אורחים ישראלים; ב-2018 לנו בבתי המלון באילת כ-2.49 מיליון איש, מהם כ-213,000 (כ-8.5%) מחו"ל וכ-2.28 מיליון (כ-91.5%) מישראל<sup>16</sup>.

בשנים האמורות בערי תיירות מרכזיות אחרות בארץ היו מגמות שיעורי ההתפלגות בין אורחים ישראלים לאורחים מחו"ל הפוכות, כלהלן:

15 לפי נתוני הלמ"ס.

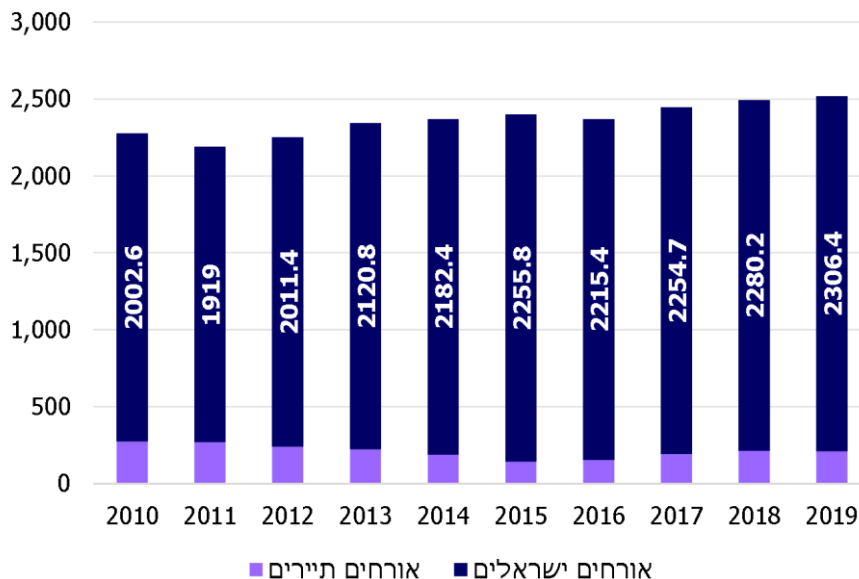
16 הלמ"ס, **רבעון סטטיסטי לתיירות ולשירותי הארחה, רבעון 1, 2019** (ינואר 2019), [www.cbs.gov.il](http://www.cbs.gov.il), לוח 33; נתונים אלה מתייחסים רק לדיווחי לינות מבתי מלון, ואינם כוללים לינות במקומות אחרים.



**בשנת 2017:** במלונות בירושלים נרשמו כ-4.5 מיליון לינות, מהן כ-979,000 (כ-21.7%) אורחים ישראלים וכ-3.52 מיליון (כ-78.3%) אורחים מחו"ל; ובמלונות בתל אביב - כ-3.43 מיליון לינות, מהן כ-830,000 (כ-24%) אורחים ישראלים וכ-2.6 מיליון (כ-76%) אורחים מחו"ל<sup>17</sup>.

**בשנת 2018:** במלונות בירושלים נרשמו כ-4.94 מיליון לינות, מהן כמיליון (כ-20%) אורחים ישראלים וכ-3.94 (כ-80%) אורחים מחו"ל; ובמלונות בתל אביב - כ-3.6 מיליון לינות, מהן כ-868,000 (כ-24%) ישראלים וכ-2.77 מיליון (כ-76%) אורחים מחו"ל<sup>18</sup>.

תרשים 10: מספר האורחים באילת (תיירים וישראלים),  
2010 - 2019 (באלפים)



המקור: נתוני משרד התיירות וכן התוכנית האסטרטגית, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מהתרשים עולה כי מספר האורחים באילת (תיירים וישראלים) בשנים 2010 - 2019 לא גדל באופן משמעותי, וכי בשנים 2017 - 2018 מגמת הירידה במספר התיירים מחו"ל המגיעים לאילת נבלמה ואף חלה עלייה, אולם מספרם טרם חזר להיקפיו בתחילת העשור<sup>19</sup>.

17 מתוך: הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2018.

18 מתוך: הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2019.

19 בענין התחרות של אילת עם אתרי נופש אחרים המציעים מחירי נופש נמוכים, ראו להלן.



למרות מספרם הנמוך של אורחים מחו"ל המגיעים לאילת, משרד התיירות רואה בעיר עוגן לתיירות חורף עולמית, ולכן הוביל משנת 2016 מהלך של עידוד טיסות לאילת<sup>20</sup>: המשרד הציע למפעילי טיסות בין-לאומיות לאילת 45 אירו לכל נוסע שיטיסו, והתאחדות בתי המלון באילת השלימה עוד 15 אירו<sup>21</sup>. מספר הטיסות השבועיות לאילת בהסדר זה בשנים 2016 - 2019 עלה מ-25 - 30 טיסות שבועיות ל-50 - 55 טיסות שבועיות<sup>22</sup>; בהתאמה מספר התיירים מחו"ל שהגיעו בטיסות בהסדר זה לאילת עלה גם הוא - מכ-53,200 בשנת 2016 לכ-91,700 בשנת 2017 ולכ-106,700 בשנת 2018<sup>23</sup>. יצוין כי לא כל התיירים שהגיעו לאילת בהסדר זה התארחו בבתי מלון.

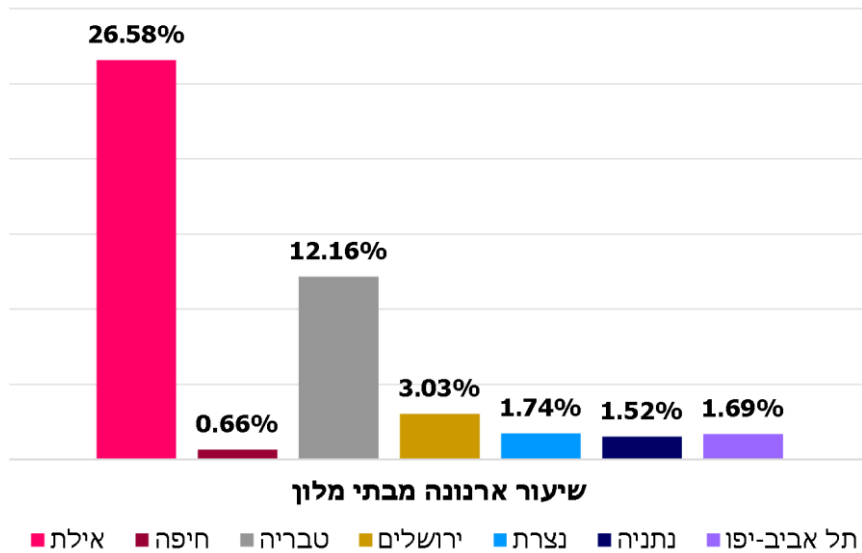
מהנתונים עולה כי באילת קיימת מידה רבה של תלות בענף התיירות:

1. מקורות התעסוקה בעיר מוגבלים, וענף התיירות הוא העיקרי שבהם; כ-90% מהמשרות בעיר קשורות במישרין או בעקיפין לענף התיירות<sup>24</sup>, ובענף בתי המלון לבדו מועסקים כרבע מכלל העובדים בעיר<sup>25</sup>. קושי תעסוקתי זה מוחרף בשל ריחוקה הגיאוגרפי של העיר מערים גדולות אחרות בישראל שהיו עשויות לפתוח אפשרויות תעסוקה נוספות לתושביה<sup>26</sup>.
2. יותר מרבע מהכנסות עיריית אילת מארנונה מקורן בארנונה מבתי המלון. שיעור זה הוא הגבוה ביותר, באופן ניכר, ביחס לשיעורי הכנסות הארנונה ממלונות ביתר היישובים בישראל, כמוצג בתרשים 11 להלן.

- 20 נוהל (02/16) של משרד התיירות בנושא סבסוד טיסות ( Directive for Reimbursement of Flight Operators Operating Direct Flights to Eilat (OVDA Airport); חוזר מנכ"ל 1/2017 ( Directive for Reimbursement of Flight Operators Operating Direct Flights to Eilat).
- 21 התאחדות בתי המלון באילת **סייעה** במימון האמור עד סוף שנת 2017. משרד התיירות קיבל על עצמו את התחייבות בתי המלון ושילם מאז למפעילי הטיסות לאילת את מלוא 60 האירו.
- 22 משרד התיירות, מינהל אסטרטגיה ותכנון מדיניות, מחקר, סטטיסטיקה וניהול ידע, **תיירות לישראל, דוח סטטיסטי 2017**.
- 23 הלמ"ס, **תיירות ושירותי הארחה - שנתון סטטיסטי לישראל 2019**, מס' 70 (לוח 18.2).
- 24 הערכת כותבי התוכנית האסטרטגית מטעם משרד האוצר. ראו להלן.
- 25 נתוני הלמ"ס ליוני 2018. [www.cbs.gov.il](http://www.cbs.gov.il)
- 26 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המחלקה לפיקוח תקציבי, **העיר אילת: תיאור כלכלת העיר, אתגרים וכלי מדיניות אפשריים** (9.11.15), עמ' 1 - 2.



## תרשים 11: שיעורי ארנונה ממלונות מסך גביית הארנונה, לפי יישוב, 2018



המקור: הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשנת 2019 נסגרו שדה התעופה דב בתל אביב ושדה התעופה באילת, והטיסות ממרכז הארץ לאילת יוצאות מאז מנמל התעופה בן גוריון לנמל התעופה רמון; גופים ממשלתיים ועיריית אילת העלו חשש כי שינויים אלה ישפיעו באופן שלילי על התיירות באילת ועל רווחת תושביה<sup>27</sup>.

## רגישות כלכלית של ענף התיירות

ענף התיירות הוא ענף רגיש ואלסטי מהבחינה הכלכלית, כלומר הוא מושפע מאוד ממגמות חברתיות, כלכליות, פוליטיות, ביטחוניות, סביבתיות, בריאותיות וטכנולוגיות - הן מגמות עולמיות, הן מקומיות - ויש בו אתגרים, אימים והזדמנויות חדשות. למשל, הדיגיטציה של הזמנת שירותי תיירות הובילה לשינויי עומק בתחום התעסוקה בענף זה - הן בצמצום מספר המועסקים והן בכישורים הנדרשים מהם<sup>28</sup>. להלן כמה גורמים מרכזיים המשפיעים על הביקוש בענף התיירות בארץ ובעולם.

27 יצוין כי לנוכח פרוץ מגפת הקורונה מוקדם לבחון אם הייתה לסגירת שדות תעופה אלו השפעה שלילית על התיירות לאילת ועל רווחת תושביה.

28 OECD Tourism Trends and Policies 2020, <https://doi.org/10.1787/6b47b985-en>, OECD, עמ' 3, 25, 45.



## רגישות למחיר ולתחרות

תיירות הפנים ותיירות החוץ לאילת מצויות זה שנים בתחרות קשה עם הפיתוח התיירותי המואץ בקרבת העיר - בעקבה (ירדן), בטאבה (מצרים) ובחצי האי סיני, המציעים מחירי נופש נמוכים ביחס למחירים באילת ומושכים אליהם תיירים מרחבי העולם ואף מישראל. זאת ועוד, עקב ירידת עלויות החופשות בחו"ל והסכם השמיים הפתוחים<sup>29</sup>, אילת מתחרה בתחום התיירות גם עם יעדים במדינות אגן הים התיכון ובאירופה, שמושכים אליהם נופשים ישראלים<sup>30</sup> וכן תיירים זרים, ובכך עלולה להיפגע עוד התיירות הפוטנציאלית (לסוגיה) לאילת.

מסמך של עיריית אילת מספטמבר 2018 הכולל ניתוח השוואתי בין אילת ועקבה במגמות התיירות, מלמד כי עקבה התמודדה לאורך השנים עם אתגרים דומים, בהם קיפאון בתיירות והאטה בפעילות הנמל הימי. על פי מסמך זה, ב-2017 השקיעה הרשות הכלכלית המיוחדת של ירדן<sup>31</sup> 20 מיליארד דולר בעקבה, מהם 10 מיליארד דולר הושקעו בפיתוח התיירות, בפיתוח הנמל ובאכסון מלונאי, בהקמת מרינות ליאכטות, מגרשי גולף ומרכזי כנסים, בהרחבת קו החוף ובבניית מתחמי נופש. עוד צוין במסמך העירייה כי בעשור האחרון הוקמו בעקבה קרוב ל-5,000 חדרי מלון ברמות שונות<sup>32</sup>, והתכנון הוא להגיע לכ-7,500 חדרים בשנת 2020 ולכ-12,000 בשנת 2025.

על פי נתוני משרד התיירות והעתיקות הירדני, בשנת 2018 היו בעקבה 5,677 חדרי בתי מלון; מספר המבקרים בה - מקומיים ותיירים מחו"ל - גדל משנה לשנה, ומרבית המבקרים הם תיירים מחו"ל. לדוגמה, ב-2018 ביקרו בעקבה 847,067 איש, מהם 361,978 (42.7%) ירדנים והשאר (57.3%) תיירים; ב-2019 ביקרו בה 1,084,595 איש, מהם 417,569 (38%) ירדנים והשאר (62%) תיירים<sup>33</sup>.

29 הסכם שנחתם ביולי 2012 בין ישראל לאיחוד האירופי ואושר על ידי ממשלת ישראל באפריל 2013, ולפיו הוגדלו התדירויות של קווי הטיסה בין ישראל ליעדים שונים באיחוד האירופי וכן מספר חברות התעופה שתורשנה לטוס בקווים אלה.

30 ב-15.9.20 חתמו ישראל, איחוד האמירויות ובחריין הסכם עקרונות על כינון שלום, יחסים דיפלומטיים ונורמליזציה מלאה. המדינות התחייבו לחתום על הסכמים מפורטים בנושאים שונים, לרבות בתחום התיירות ההדדית. מדינות אלה עשויות להוות אטרקציה תיירותית נוספת לנופשים ישראלים.

31 The Aqaba Special Economic Zone Authority (ASEZA). רשות זו אחראית לשטח של 375 קמ"ר, לרבות שטח החוף.

32 ב-20 השנים האחרונות לא הוקם באילת מלון חדש.

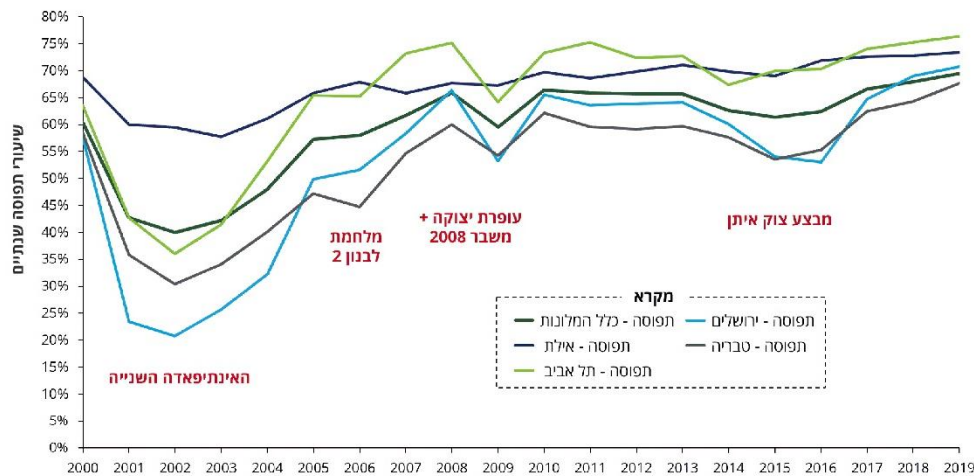
33 ראו: <https://www.mota.gov.jo>



## רגישות למצב הביטחוני

כניסת המבקרים לישראל היא תנודתית ומושפעת ממשברים עולמיים וממצבים ביטחוניים בארץ. בשנים 2013 - 2016 הייתה ירידה של כ-13.3% בכניסות המבקרים לישראל, בין היתר בעקבות מבצע "צוק איתן" שהתרחש בקיץ 2014 ופיגועי טרור שהתרחשו בשנת 2015. לאחר התרחשות אירועים ביטחוניים בישראל, נדרשת תקופה של חודשים אחדים עד שנה להתאוששות ענף התיירות ממשברים אלו<sup>34</sup>. להלן נתונים על התפוסה במלונות בארץ בשנים 2000 - 2019 המבטאים את רגישותו של ענף התיירות למצב הביטחוני בישראל בתקופה זו<sup>35</sup>.

תרשים 12: התפוסה במלונות בארץ, 2000 - 2019



המקור: משרד התיירות.

34 משרד המודיעין, משרד ראש הממשלה, אגף קש"ח, **התמודדות מדינות עם המשבר בענף התיירות בעקבות מגפת הקורונה** (28.4.20), עמ' 3; וכן ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מדיניות הסיוע לעסקים בתחום התיירות בישראל ובמדינות מפותחות** (2.6.20).

35 דוח משרד התיירות בנושא "בחינת חירום של הצורך ואופן הסיוע הממשלתי לתעשיית התיירות כמענה למשבר הקורונה", שביצעה חברת הייעוץ Deloitte ביוני 2020. יצוין כי התיירות באילת הושפעה פחות מאירועים ביטחוניים אלו משום שעיקר התיירות בה היא תיירות פנים, וכן בשל ריחוקה הגיאוגרפי היחסי ממוקדי העימות הביטחוני. עם זאת, משרד התיירות הכיר בפגיעה המשמעותית בעיר בעקבות מצבי לוחמה כמו "עמוד ענן". לעניין רגישות ענף התיירות לאירועים ביטחוניים ראו גם: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מדיניות הסיוע לעסקים בתחום התיירות בישראל ובמדינות מפותחות** (2.6.20).





## רגישות להתפרצות מגפות

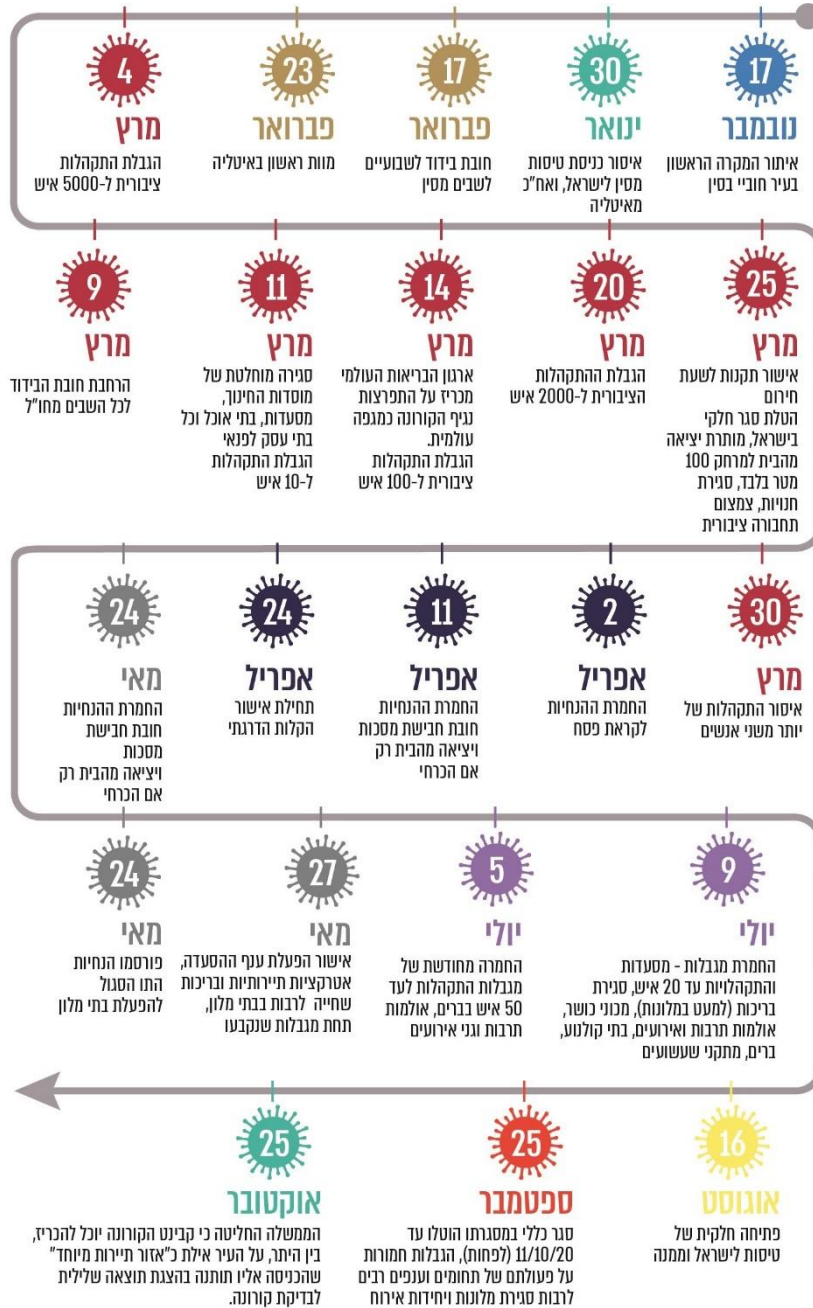
ענף התיירות רגיש גם להתפרצויות של מגפות. למשל, מגפת ה-SARS (SARS-COV) שפרצה באסיה בשנת 2003 הביאה לירידה משמעותית בהכנסות של חברות תעופה, בעיקר מאסיה<sup>36</sup>. נגיף הקורונה התפרץ בסין בדצמבר 2019, ומאז נחשפו אליו שאר מדינות העולם. רוב המדינות ניסו לצמצם את התפשטות הנגיף, התחלואה והתמותה בתחומן, באמצעות הטלת סגר, איסור על התקהלויות של קבוצות בני אדם, סגירת גבולות המדינה לכניסת אזרחים זרים ובידוד לאזרחי המדינה שמגיעים אליה מארצות אחרות. ענף התיירות הוא אחד מהענפים שמושפעים ביותר ממשבר הקורונה, בעיקר בשל ההגבלות שתוארו לעיל. ההגבלות הובילו לעצירה כמעט מוחלטת של טיסות בין-לאומיות, סגירת אתרי תיירות ברחבי העולם וביטול ודחייה של אירועים ופסטיבלים; ובכך למעשה גרמו לשיתוק כמעט מוחלט של ענף התיירות, לרבות בישראל<sup>37</sup>.

36 בשיאה, במאי 2003, הביאה המגפה לירידה של 9% בערכי הפדיון לק"מ של חברת התעופה Asia Pacific Airlines. ראו מסמך של ארגון התעופה הבין-לאומי (IATA), **IATA Economics' Chart of the Week COVID-19: Initial data point to a larger impact than SARS** (21.2.20).

37 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **המשבר בענף התיירות בעקבות התפרצות נגיף הקורונה** (30.3.20), עמ' 1; משרד המודיעין, משרד ראש הממשלה, אגף קש"ח, **התמודדות מדינות עם המשבר בענף התיירות בעקבות מגפת הקורונה** (28.4.20).



### תרשים 13: ציר הזמן של התפרצות מגפת הקורונה והאמצעים העיקריים שננקטו בארץ להתמודדות עימה

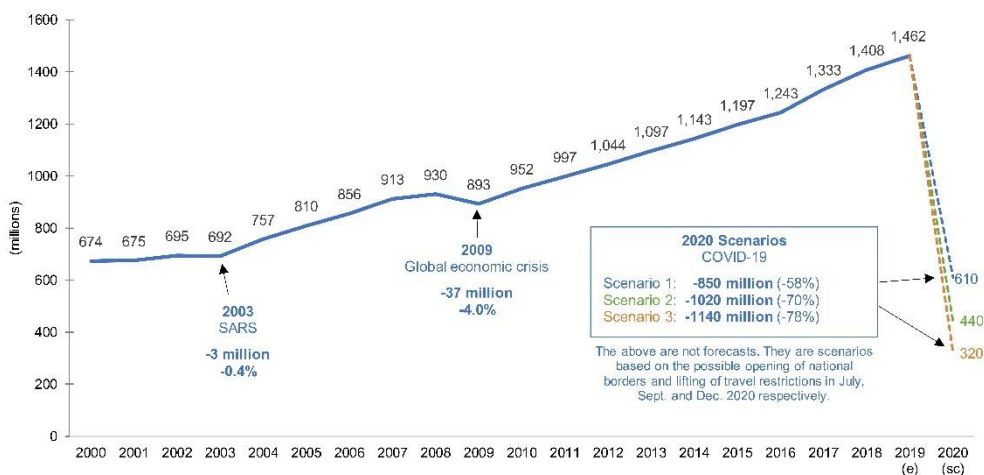


המקור: נתוני משרד הבריאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



משבר הקורונה בא לידי ביטוי ברמה מקרו-כלכלית רחבה, במיוחד במדינות, ערים ואזורים שבהם ענף התיירות תומך בעבודות ועסקים רבים. למשל, ההתפרצות פגעה קשה במיוחד באיטליה, שבה נסיעות ותיירות מניבות כ-13% מהפעילות הכלכלית, ובפרט בצפון המדינה<sup>38</sup>. בישראל, התמ"ג פחת בשיעור של כ-7.1% ברבעון הראשון של שנת 2020 לבדו<sup>39</sup>. מגפת הקורונה גם הובילה למשבר חסר תקדים בכלכלת התיירות העולמית; ה-OECD העריך באפריל 2020 כי השפעת המגפה תביא לירידה של כ-45% בתיירות הבין-לאומית לשנת 2020 (על פי תרחיש שבו התיירות תתאושש בהדרגה מחדש יולי), ואולי גם לירידה של כ-70% (על פי תרחיש שבו התיירות תתחיל להתאושש רק בספטמבר)<sup>40</sup>. ארגון התיירות העולמי (להלן - UNWTO) העריך במאי 2020 כי בין 100 ל-120 מיליון משרות ישירות בענף התיירות בעולם נמצאות בסיכון עקב המגפה<sup>41</sup>. להלן נתונים על היקף התיירות הנכנסת העולמית בשנים 2000 - 2019 ותחזיות בשלושה תרחישי חומרה שונים לשנת 2020<sup>42</sup>:

**תרשים 14: מספר כניסות בין-לאומיות של נוסעים, 2000 - 2019 (במיליונים)**



המקור: UNWTO.

38 לפי אתר בלומברג, ראו:

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-04/coronavirus-latest-travel-industry-could-lose-tens-of-billions>

39 נכון לתאריך 24.5.20. ראו הודעה לתקשורת של הלמ"ס, **חשבונות לאומיים: אומדן ראשון לרבעון הראשון של שנת 2020** (25.5.20). מדינות OECD נוספות שנפגעו היו, בין היתר, צרפת (שיעור ירידה בתמ"ג -23.3%), ספרד (-20.9%), איטליה (-19%), קנדה (-10.4%), גרמניה (-8.9%), ארה"ב (-4.8%) ויפן (-3.4%).

40 OECD, **The Impact of COVID-19 on the Tourism Economy - Tourism Policy Responses** (Updated 15 April 2020); וגם: משרד המודיעין, משרד ראש הממשלה, אגף קש"ח, **התמודדות מדינות עם המשבר בענף התיירות בעקבות מגפת הקורונה** (28.4.20).

41 ראו מסמך **UNWTO World Tourism Barometer May 2020**, עמ' 19.

42 שם, עמ' 17.



ההערכות הן כי עקב מגפת הקורונה, התיירות העולמית תתכווץ לערכים הנמוכים מלפני 20 שנה. ה-UNWTO העריך עוד במאי 2020 כי הכלכלה העולמית תפסיד בין 910 מיליארד ל-1.2 טריליון דולר בשל נזקי מגפה זו לענף התיירות<sup>43</sup>.

משבר כלכלי בענף התיירות הוא גם בעל השפעה על המשק ועל התוצר בישראל. במצב זה, של עצירה כמעט מוחלטת של כל שירותי התיירות בישראל, התוצר במשק עשוי לרדת בכ-2.6% (בחישוב שנתי) כתוצאה של פגיעה קשה בענף התיירות לבדו<sup>44</sup>. היקף הפגיעה בהכנסות מענף זה לתקופה של אמצע מרץ עד מאי 2020 הוא כ-8 מיליארד ש"ח מתיירות פנים וחוץ<sup>45</sup>. לפי משרד התיירות, למרות היותה של ישראל למודת משברים בתחום התיירות, מעולם לא הגיע ענף התיירות בה למצב של השבתה מוחלטת ולרמת חוסר הוודאות הקשה שבו שרוי ענף זה מהמחצית הראשונה של שנת 2020<sup>46</sup>.

באוקטובר 2020 פרסם משרד התיירות כי מספר כניסות התיירים המצטבר לישראל בחודשים ינואר-ספטמבר 2020 היה 783,000 לעומת 3,295,000 כניסות בתקופה המקבילה בשנת 2019 - ירידה בשיעור של כ-76%, המבטאת אובדן הכנסות מצטבר למשק של כ-12.1 מיליארד ש"ח מתחילת השנה<sup>47</sup>.

אשר לענף התעופה, הארגון הבין-לאומי לתעופה אזרחית (ICAO) העריך באפריל 2020 כי חברות תעופה לא יחזרו לרמות התעבורה שלפני המשבר לפני תחילת שנת 2021 וכי בשנת 2020 צפויים הפסדים בתחום התעופה של כ-252 מיליארד דולר ביחס לנתוני 2019 (הפחתה בשיעור של כ-38%)<sup>48</sup>. ה-ICAO דיווח על ירידות חדות בשיעור תפוסת המושבים (Passenger Capacity) בטיסות<sup>49</sup>:

#### לוח 2: תפוסת מושבים בטיסות, פברואר-אפריל 2020

תפוסת מושבים בטיסות	פברואר 2020	מרץ 2020	אפריל 2020
בין-לאומית (עולמי)	-	-33%	-85%
בטיסות לישראל וממנה	-1%	-40%	-86%

43 שם, עמ' 19.

44 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **המשבר בענף התיירות בעקבות התפרצות נגיף הקורונה** (30.3.20), עמ' 4.

45 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מדיניות הסיוע לעסקים בתחום התיירות בישראל ובמדינות מפותחות** (2.6.20), עמ' 5.

46 דוח משרד התיירות בנושא "בחינת חירום של הצורך ואופן הסיוע הממשלתי לתעשיית התיירות כמענה למשבר הקורונה", שבצעה חברת הייעוץ Deloitte, יוני 2020.

47 הודעת דוברות משרד התיירות בנושא "המשבר בתיירות הנכנסת" (14.10.20).

48 Effects of Novel Coronavirus (COVID-19) on Civil Aviation: Economic Impact Analysis, (8.4.20), עמ' 27.

49 שם, עמ' 7 - 8 ו-10.



משבר הקורונה הכה בעיר אילת בעוצמה בשל חלקו היחסי הגבוה של ענף התיירות בכלכלת העיר, דבר שהביא את העיר למשבר כלכלי משמעותי. לכך התווספה סופה קשה שהכתה בעיר במרץ 2020, ואשר הובילה לנזקי רכוש שנאמדו ביותר מ-56 מיליון ש"ח<sup>50</sup>. הסופה פגעה לא רק בטיילת, מתקני החוף ועסקים בעיר, אלא גם בכ-75% משוניות האלמוגים. ברבעון הראשון וברבעון השני של שנת 2020 אילת ותושביה היו מצויים במשבר כלכלי:

1. במרץ 2020 נסגרו כ-11,000 החדרים בכל המלונות בעיר<sup>51</sup>. במהלך מאי 2020 חזרו חלק מבתי המלון באילת לפעילות; בחודש יוני שנה זו הייתה התפוסה בהם כ-50% וסך הלינות הסתכמו בכ-347,000, כ-98% מהן של ישראלים<sup>52</sup>. בחודש יולי עלתה התפוסה בהם לכ-75% ובחודש אוגוסט לכ-86.5%, כמעט כולם אורחים ישראלים<sup>53</sup>.
2. מספר דורשי העבודה באילת בחודשים מרץ-מאי 2020 היה הגבוה ביותר, או השני הגבוה, מבין הרשויות בישראל בתקופה זו. הסיבה העיקרית לכך היא כלכלתה המבוססת על תיירות<sup>54</sup>:

### לוח 3: נתוני דורשי עבודה באילת, מרץ-מאי 2020

מאי 2020	אפריל 2020	מרץ 2020	
36.5%	45.6%	41%	שיעור דורשי העבודה באילת
2	1	1	דירוג מבין כל רשויות ישראל

המקור: שירות התעסוקה.

3. לפי המוסד לביטוח לאומי, שיעור מקבלי דמי האבטלה באילת עמד נכון ל-1.4.20 על 25.1% (לעומת 8.8% בממוצע הארצי).
4. ראש עיריית אילת דיווח על קושי תזרימי בשל קושי בגביית ארנונה<sup>55</sup>.

50 דוח שמאי מ-26.5.20 שנמסר לחברת ביטוח במסגרת הדרישה הכספית של עיריית אילת.

51 מכתב ראש עיריית אילת לראש הממשלה מ-19.3.20.

52 הלמ"ס, הודעה לתקשורת בנושא "לינות במלונות תיירות בינואר-יוני 2020" (27.7.20).

53 הלמ"ס, הודעה לתקשורת בנושא "לינות במלונות תיירות בינואר-יוני 2020" (24.8.20); ופרסום של הלמ"ס בעניין תפוסת בתי מלון באוגוסט 2020.

54 שירות התעסוקה, **מסמך דופק שוק העבודה - פרסום חודשי לחודשים אפריל ומאי 2020**. הנתונים בטבלה אינם כוללים עובדים עצמאיים ועובדים שאינם תושבי ישראל המועסקים באילת. לפי עיריית אילת כ-80% מהעסקים העצמאיים בעיר היו סגורים ממרץ 2020.

55 לפי סיכום דיון הערכת מצב ייעודית לעיר אילת - סיוע מידי שנתון ברשות החירום הלאומית ב-22.3.20, עמ' 5. כמו כן, לפי דוח שהכינה חברת ייעוץ בין-לאומית באפריל 2020 בנושא "השפעות מאקרו-כלכליות של משבר הקורונה על העיר אילת", הקיפאון בענף המלונאות (האחראי ל-39% מהכנסות העירייה) ובענף העסקים (האחראי לכ-32% מהכנסות העירייה) עלול להביא לבעיות תזרימיות בעיריית אילת.



משבר הקורונה ממשיך ללוות בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2020 (מועד סיום הביקורת) את ישראל, כמו גם את העולם כולו, ולפיכך האמור לעיל מתייחס לפגיעה ולהערכות כלכליות הרלוונטיות בעת מסירתן בלבד.

מהאמור לעיל ניתן להסיק כי ענף התיירות רגיש לאירועים כמו שינוי במחירים ותחרות, וכן למצב ביטחוני לא יציב ולהתפרצות של מגפות. אילת היא עיר מוטת תיירות, ללא גיוון תעסוקתי וענף כלכלי משמעותי נוסף שיכול לחזקה, ומשמעות הדבר היא פגיעה בחוסנה של העיר במקרה של פגיעה בענף התיירות. דוח ביקורת זה בחן את הניסיונות שנעשו במהלך העשור 2009 - 2019 לקידום הגיוון התעסוקתי בעיר ואת הפעולות שבוצעו לשכלול המוצר התיירותי לצורך פיתוח הכלכלי של העיר ורווחת תושביה, וכן את הסטטוס של פעולות אלה ואת מידת השגת יעדיהן.

## פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בשנים 2017 - 2020 לסירוגין את הליכי התכנון והביצוע של כמה פעולות ממשלתיות לקידומה של התיירות באילת ולפיתוחה של העיר, את מידת ביצועם של שלושה פרויקטים תיירותיים משמעותיים בעיר, את הפעולות לפינוי שטחי בסיס חיל הים בעיר לשם הרחבת שטחיה למגורים ולתיירות, ואת הפעולות לפיתוחה של הנגישות התחבורתית של העיר באמצעות הנחת מסילת רכבת ושדרוג כביש 90. **כמו כן, נבחנו השלכות משבר נגיף הקורונה על ענף התיירות ועל אילת בפרט בשנת 2020.** הביקורת נעשתה במשרד ראש הממשלה, במשרד התיירות, במשרד האוצר ובמשרד הביטחון. בדיקות השלמה נעשו בעיריית אילת, במשרד התרבות והספורט, במשרד לפיתוח הנגב והגליל, במועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה, ברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), בחברה הממשלתית לתיירות (להלן - חמ"ת), בחברה הממשלתית לפיתוח חוף אילת (להלן - חפח"א), במשרד התחבורה ובצה"ל. חלק מהמצאים עודכנו עד דצמבר 2020.

## תוכניות מקיפות לקידום כלכלת העיר אילת ופיתוח התיירות בה

בעשור 2009 - 2019 קידומה של העיר אילת בכלל, ובתחום התיירות בפרט, נמצא על סדר יומם של הגורמים הממשלתיים והעירוניים, בין היתר על רקע החלטות שהתקבלו על סגירת שדה התעופה דב בתל אביב, סגירת שדה התעופה באילת והקמת נמל התעופה רמון צפונית לעיר. ניסיונות ממשלתיים לקדם את העיר אילת בוצעו במהלך שנים אלו, לסירוגין, בשני אופנים עיקריים:



1. צעדים פרטניים או פרויקטים שמטרתם לעודד את התיירות אליה - כמו תקצוב עלות הקמתן של תשתיות כמו טיילות ומרכזי תיירות; פעולות שיווק לעיר; וסיוע לבתי המלון באילת באמצעות הסדרת העסקתם של כ-1,500 עובדים אזרחי ירדן<sup>56</sup>.
2. ניסיונות רחבים יותר לקידום התיירות באילת באמצעות קידום תוכניות מקיפות לעיר. ניסיונות מסוג זה החלו ביוזמת גורמים שונים ונכללו גם במסגרת דינוני צוות שרים בראשות ראש הממשלה בנושא העיר אילת (להלן - צוות השרים לדיון על אילת), שהתקיימו בשנת 2011. בתוכניות אלו יעסוק פרק זה.

## תוכנית ארוכת טווח ביוזמת עיריית אילת

התוכנית המקיפה הראשונה לאילת הוכנה ביוזמת עיריית אילת עוד בשנת 2009, בסיוע חברת ייעוץ ישראלית. מדובר בתוכנית רב-שנתית לתקופה של 20 שנה (לשנים 2010 - 2031) שחתרה לביסוסה של אילת כעיר תיירות בין-לאומית בת 150,000 תושבים באמצעות מימוש פרויקטים גדולים במיוחד, ובהם: "השער הדרומי של ישראל", לבניית נמל תעלה שייצור גשר יבשתי להעברת מטענים בין ים סוף לים התיכון, ולהקמת מרכז לוגיסטי בין-לאומי צפונית לאילת; בנייה מסיבית של מלונות והוספת 23,000 חדרים עד שנת 2030; פיתוח טיילת חוף מעקבה לטאבה; הקמת מרכז קונגרסים ותערוכות; וכן פיתוח חיי לילה, הופעות, מופעי ראוה ומסעדות ברמה בין-לאומית.

בהיבט התשתיות - התוכנית ביקשה לקדם את החיבור המסילתי בין נמל אילת לתשתית הרכבות הארצית כדי לאפשר הובלת מטענים ונוסעים לאילת; שדרוג כביש הערבה; העתקת שדה התעופה שבעיר לאזור תמנע וסלילת כביש עוקף אילת; פינוי רצועת החוף דרומית לעיר באמצעות העתקת בסיס חיל הים; והקמת מרכז רפואי עצמאי ומתקדם.

תוכנית זו לא יצאה לפועל (להוציא השלמת מיזם הקמתו של נמל התעופה רמון ושדרוג קטעים מסוימים בכביש הערבה), וכמעט כל חלקיה כלל לא קודמו לשלבי ביצוע ראשוניים. כמה מרכיבים בתוכנית (כמו הקמת מרכז קונגרסים והעתקת בסיס חיל הים<sup>57</sup>) שבו ועלו בתוכניות וביוזמות שונות גם בשנים שלאחר מכן.

## התוכנית הכלכלית לאילת

מיולי 2011 עד שנת 2012 התקיימה סדרת דיונים מרוכזים בראשות ראש הממשלה שעסקו בנושאים הקשורים לעיר אילת. הדיונים התקיימו במסגרת צוות השרים לדיון על אילת ובנוכחות נציגי המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים, ומטרתם הייתה להשיג ראייה כוללת בענייני העיר.

56 החלטות ממשלה - 1040 (11.12.13); 1773 (29.6.14); 4662 (4.8.19); 105 (14.6.20).

57 בעניין ממצאי הביקורת בנושאים אלה, ראו להלן.



בדיון של הצוות שהתקיים בינואר 2012 ציין ראש המועצה הלאומית לכלכלה (שבמשרד ראש הממשלה) כי לעיר פוטנציאל בשלושה תחומים: תיירות, נמלי ים ואנרגיות, וכי "התהליכים בשלושת התחומים מתקדמים בנפרד ויש חשש מהתנגשות בין הדברים. מציע שהמועצה תוביל צוות שיתכלל את הפעילות". בסיכום הדיון הורה ראש הממשלה למועצה הלאומית לכלכלה להגיש הצעה ליצירת "תוכנית כלכלית כוללת לקידום העיר אילת [להלן - התוכנית הכלכלית לאילת]. ההצעה תכלול פירוט עלויות יצירת התוכנית".

נמצא כי באוקטובר 2013 הפסיקה המועצה הלאומית לכלכלה את מעורבותה בהכנת ההצעה לתוכנית הכלכלית לאילת. הנימוק אשר מסרה המועצה היה כי הדבר נובע מ"ריבוי משימותיה" ולאור "חוסר היתרון היחסי [שלה] ביצירת תוכניות אסטרטגיות ברמה המוניציפאלית". המועצה העבירה את המשך הטיפול בנושא לאגף פנים, תכנון ופיתוח במשרד ראש הממשלה. נמצא כי התוכנית הכלכלית לאילת לא קודמה במהלך השנים שלאחר הדיון האמור.

## התוכנית האסטרטגית

במהלך השנים שחלפו מאז ישיבת צוות השרים לדיון על אילת בינואר 2012 והוראת ראש הממשלה, ובהיעדר תוכנית כלכלית מאושרת לאילת, החלו גורמים שונים, ועריית אילת בראשם, בניסיונות לקדם מיזמים פרטניים בערוצים נפרדים אל מול משרדי הממשלה הרלוונטיים (שלא במסגרת אחודה). לשם כך הגישו הגורמים האמורים לא אחת בקשה לתקצוב ממשרד האוצר, וזאת ללא תכלול וללא תיעדוף בין התוכניות, אולם גם ניסיונות אלו לא הגיעו לכלל מימוש.

בחלוף כמעט ארבע שנים מההוראה בעניין הכנת הצעה ליצירת התוכנית הכלכלית לאילת נעשה ניסיון נוסף לקדם תוכנית מקיפה לעיר, בכנס פורום מנכ"לים של משרדי ממשלה (בהשתתפות ראש עיריית אילת וגורמים נוספים כמו רמ"י והממונה על התקציבים). בכנס זה, שהתקיים בנובמבר 2015 (להלן - פורום המנכ"לים), הדגיש מנכ"ל משרד ראש הממשלה את הבעייתיות שבהתנהלות בנושא ללא סדרי עדיפויות, ובהמשך לכך הוחלט על הכנת תוכנית אסטרטגית לעיר אילת. עוד הוחלט באותו כנס, כי לשם כך ירכז משרד האוצר את כל התוכניות בעניין אילת שבהן החלו לטפל משרדי הממשלה, ובסיוע חברת ייעוץ חיצונית תיעשה עבודת תכלול של התוכניות שנאגרו, תוך קביעת סדרי עדיפויות בהקצאת המשאבים הממשלתיים שיוקצו לביצוע. משרד האוצר קבע כי התוכנית תגובש בתוך ארבעה חודשים ובסופם תוגש "כמוצר מוגמר להחלטת ממשלה" (להלן - התוכנית האסטרטגית). המועד להצגת תוכנית זו בפני הממשלה נקבע אפוא לסוף הרבעון הראשון של 2016.

1. בדצמבר 2015 נחתם הסכם בין משרד האוצר לבין חברת ייעוץ בין-לאומית מוכרת (להלן - חברת הייעוץ), ולפיו היא תסייע בהכנת תוכנית אסטרטגית ישימה לעיר אילת ל-15 השנים הבאות, לרבות ביצוע ניתוחי עומק בנושאים כגון תיירות, תעסוקה, תחבורה, תעשייה, מסחר וחינוך, וכן ניתוח עומק של מצבה הנוכחי של העיר והמגמות העתידיות שצפויות להשפיע עליה. בתנאי ההסכם עם חברת הייעוץ קבע משרד האוצר כי על החברה





לתעדף צעדי מדיניות אפשריים (קיימים וחדשים), וזאת במסגרת המשאבים שיוגדרו. במהלך שנת 2016 קיימה חברת הייעוץ עשרות פגישות עם בעלי עניין (לרבות משרדי ממשלה, המועצה להשכלה גבוהה, רמ"י וכן חברות פרטיות, יזמים, בעלי עסקים וארגונים כמו התאחדות המלונות), וכן קיימה סדנאות וסיורים באילת ובסביבתה והסתייעה במומחים בתחום מחו"ל. את עבודת חברת הייעוץ ליווה צוות בין-משרדי.

במהלך שנת 2016 הגישה חברת הייעוץ כמה דוחות לפי אבני דרך, ואת תוצרי עבודתה האחרונים הגישה לצוות הבין-משרדי במאי 2016 בדוח מסכם, שכלל הצעה שגובשה לתוכנית אסטרטגית לאילת וכן ניתוח חוזקות וחולשות של העיר, מגמות עתידיות, תובנות והצעות לפעולה, אשר חלקן כבר עלו בעבר או יושמו במידה כלשהי, וחלקן חדשות. התוכנית האסטרטגית המוצעת זיהתה את התיירות כענף מרכזי בפיתוחה של אילת, ולצד זאת פירטה כמה יוזמות בענפים אחרים שישומן נועד לסייע בפיתוח מנועי צמיחה נוספים לעיר ובגיוון התעסוקתי בה. להלן עיקרי התוכנית:

- א. **חזון:** התוכנית האסטרטגית שהוצעה הגדירה עבור העיר אילת חזון ארוך טווח לשנת 2031, ולפיו "אילת תהיה יעד התיירות המוביל לחופי הים האדום ותציע לאורחיה חווית נופש מגוונת ואיכותית. אילת תהווה המטרופולין החמישי [בישראל] ותציע לתושביה מגוון תעסוקתי לצד שירותי חינוך, בריאות וביטחון מהמעלה הראשונה"<sup>58</sup>.
- ב. **זיהוי חולשות עיקריות:** בגיבוש התוכנית זוהו קשיים וחולשות מרכזיות במצבה של העיר אילת בשנים 2010 - 2015, כמפורט להלן בתרשים 15.

58 מצגת "תוכנית אסטרטגית לעיר אילת - פגישת פורום מנכ"לים", מ-15.5.16, עמ' 3.



תרשים 15: קשיים וחולשות מרכזיות באילת, 2010 - 2015



המקור: מצגות תוכנית אסטרטגית לעיר אילת ממאי, יולי וספטמבר 2016.

ג. **יוזמות בסיס:** חברת הייעוץ פירטה בדוחות ובהצעת התוכנית האסטרטגית שהגישה עשרות יוזמות המורכבות ממשימות קונקרטיות. מטרת יוזמות אלו הייתה, בין היתר, השגת גיוון תעסוקתי ויצירת מנועי צמיחה לעיר שאינם תלויים רק בתיירות. מהן זיהו כותבי התוכנית 17 יוזמות בסיס הכרחיות משישה תחומים שונים<sup>59</sup>, לרבות יוזמות תיירותיות (להלן, גם - פרויקטים), שביצוען הוא תנאי מקדים לפיתוח נכסים ויכולות אשר נדרשים למימוש החזון של התוכנית האסטרטגית (להלן - היוזמות ההכרחיות); כמפורט בתרשים 16 להלן.

59 יוזמות בסיס הוגדרו כיוזמות שהן תנאי מקדים לביצוע היוזמות האחרות ואינן תלויות בתייעודף היוזמות. התחום השישי אינו כלכלי אלא תחום העוסק במנגנון האופרטיבי הנדרש ליישום התוכנית ולבקרה עליה.



### תרשים 16: 17 יוזמות הכרחיות בשישה תחומים הנדרשות למימוש החזון לעיר אילת<sup>60</sup>

#### בריאות וביטחון

תמרוץ רופאים העוברים לעבוד באילת 

תמיכה בבית החולים יוספטל, הרחבה ושיפור מחלקות (למשל קרדיולוגיה, טיפול נמרץ, ממוגרפיה) 



תמיכה במוסדות אקדמיים בתחומים רלוונטיים (תיירות, אנרגיות מתחדשות, ביולוגיה ימית)



#### הון אנושי

תמריצים למורים ותקצוב מיוחד לבתי ספר 

מתן מענקים עירוניים חלף מענק איוון (משרד הפנים) 

הקמה ופיתוח של מתנ"סים ומסגרות קהילתיות (בהתאם לגידול האוכלוסייה) 

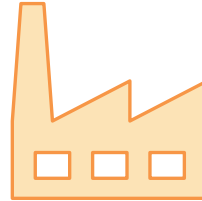


60 היוזמות המסומנות בירוק הן יוזמות שכבר היו קיימות במועד הכנת התוכנית האסטרטגית בשנת 2016. יצוין כי חלק מהיוזמות היו מוכרות והוצעו בעבר. כמו כן, כמה יוזמות מרכזיות, ובהן הקמת קו רכבת מהירה לאילת, הרחבת כביש 90 והקמת כביש עוקף אילת, זוהו במסגרת התוכנית האסטרטגית אולם לא תועדפו משום שביצוען מותנה בהחלטות ברמה הלאומית.

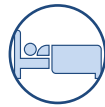


### תעשייה ומסחר

תמריצים, מענקים והטבות מס לזמים  
בתחומי התוכנית האסטרטגית



תמרוץ הקמת בתי מלון



סבסוד טיסות בין-לאומיות



השקעה בשיווק



הקמת תשתית תיירותית



קליטת כוח אדם מקצועי



גיוון חיי הלילה

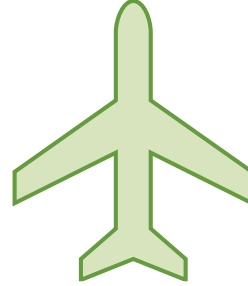


### תיירות ותרבות





### תשתיות ותחבורה



השלמת שדה התעופה רמון



השלמת הסכם הגג (לרבות שיווק יחידות דיור ויחידות מלונאיות, שיקום הלגונה המזרחית)

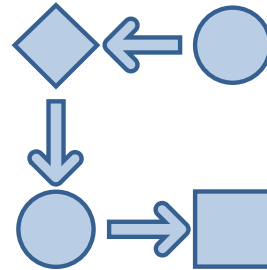


קיצור זמן ההגעה מהמרכז לאילת, יישום המלצות הועדה לשיפור התחבורה משדה"ת לתל אביב

### מודל ליישום התוכנית



מנגנון ליישום התוכנית האסטרטגית



המקור: התוכנית האסטרטגית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



ד. **יוזמות מתועדפות בתיירות:** התוכנית האסטרטגית תיעדפה שש יוזמות בתחום התיירות (המותנות בביצוע יוזמות הבסיס):

**אופן ביצוע היוזמה**

**ענף התיירות**

- ✦ הגדלה ופיתוח של קו החוף, פינוי שטחי חוף שבהחזקת חברת קו צינור הנפט אילת -אשקלון (קצא"א) וחיל הים, פיתוח טיילת טאבה-עקבה
- ✦ העתקת מזח ספורט ימי ממרכז הטיילת ללגונה המזרחית
- ✦ פיתוח ותחזוקה של חופים, פעילויות חוף
- ✦ סלילת שבילי אופניים ושבילי הליכה בטבע
- ✦ פיתוח אטרקציות טבע כמו טיפוס צוקים
- ✦ יצירת שת"פ אזורי והנגשת אתרי טבע
- ✦ הקמת קריית ספורט ומתחם גולף
- ✦ השקעה בתשתיות ספורט בטבע (צלילה, טיפוס, אופניים)
- ✦ תמיכה באירועי ספורט ייחודיים וגיוון היצע הטורנירים והתחרויות בעיר
- ✦ עידוד הקמת אטרקציות עירוניות לאורך הטיילת (נקודות מצפור, מסלולי ריצה)
- ✦ הקמת מערך טיולים עירוניים לתיירים מחו"ל
- ✦ הקמת מרכז כנסים בין-לאומי
- ✦ יצירת שת"פ עם לשכות שיווק תיירות כנסים
- ✦ פיתוח מרחבי עבודה ושירותים תומכים
- ✦ הקמת מרחבי תרבות ומוזיקה
- ✦ בניית לוח אירועים ייחודיים שנתי
- ✦ שדרוג גלריות ויצירת שת"פ עם מרכזי תרבות בין-לאומיים

פיתוח ענף תיירות החוף



פיתוח ענף תיירות הטבע



פיתוח ענף תיירות הספורט



פיתוח ענף תיירות התיור והטיול



פיתוח ענף תיירות העסקים והכנסים



פיתוח ענף תיירות אירועי התרבות





ה. יוזמות מתועדפות במסחר ותעשייה ליצירת מקומות עבודה וגיוון תעסוקתי:

היוזמה	אופן ביצוע היוזמה
 <p>פיתוח חקלאות ימית</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✿ ייעוד שטח, תכנון והקמת פארק חקלאות ימית</li> <li>✿ הקמת תשתית להולכת מי ים</li> <li>✿ קידום מחקר ושיתוף פעולה עם משרדי ממשלה</li> <li>✿ קליטת חוקרים וחברות הזנק (סטארט-אפ) לחיזוק וטיפוח של המחקר היישומי</li> <li>✿ שיווק מכסות ייצור חשמל</li> </ul>
 <p>פיתוח תעשיית אנרגייה מתחדשת</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✿ ייעוד שטח, תכנון והקמת תחנות כוח סולריות</li> <li>✿ המשך תמיכה בחממות הון הטבע</li> <li>✿ חיבור תעשיית האנרגייה המתחדשת עם האקדמיה</li> <li>✿ ייעוד שטח, תכנון והקמת פארק לחקלאות ימית</li> </ul>
 <p>פיתוח תעשיית האצות</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✿ הקמת תשתית להולכת מי ים ומפעלי אצות</li> <li>✿ קידום מחקר ושיתוף פעולה עם משרדי ממשלה</li> <li>✿ קליטת חוקרים וחברות הזנק לחיזוק וטיפוח של המחקר היישומי</li> </ul>
 <p>פיתוח בתחום בדיקות התוכנה ושירותי משרד (Back Office)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✿ עידוד הקמת תמיכה משרדית ותעשיית בדיקות תוכנה</li> <li>✿ הקצאת שטחים באזורי תעשייה</li> <li>✿ תמרוץ יזמים להקמת מרכזי שירות</li> <li>✿ הקמת מרכזי כנסים בין-לאומי</li> </ul>
 <p>בתחומים רלוונטיים חברות הזנק סטארט-אפים</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✿ יצירת שיתוף פעולה עם לשכות שיווק תיירות כנסים</li> <li>✿ פיתוח מרחבי עבודה ושירותים תומכים</li> </ul>

1. **מנגנון מעקב, דיווח והערכה של יישום התוכנית האסטרטגית:** חברת הייעוץ ראתה חשיבות רבה בבניית מנגנון ליישום התוכנית האסטרטגית, שכן היא סברה כי ללא גוף האמון על יישומה, אילת לא תוכל לעמוד בחזון ובמשימות שנקבעו בה. היא הציעה לממשלה לבחור לשם כך באחד משני המודלים האלה:

(1) **מודל למנגנון יישום מבוחר:** התוכנית האסטרטגית תישם על ידי מנגנון שכולל שלושה גורמים ביצועיים אשר יאוחדו תחת גוף סטטוטורי אחד - הרשות לפיתוח אילת. מדובר במודל נפוץ בעולם, היוצר אחריות ממשלתית ברורה, ממנה גופים מקצועיים וממוקדים ומגביר את מעורבות עיריית אילת ביישום התוכנית. חסרונות החלופה כוללים ביזור סמכויות בין גופים רבים ומעורבות ממשלתית נמוכה.



(2) **מודל למנגנון יישום ריכוזי:** חברה ממשלתית ייעודית תוביל את יישום התוכנית האסטרטגית. דירקטוריון החברה יפקח על יישום התוכנית על ידי ההנהלה, ידווח לפורום מנכ"לים ויקבע מנגנון דיווח שוטף לדירקטוריון לפורום זה. יתרון החלופה הוא ריכוז סמכויות בגוף אחד בעל ראייה הוליסטית.

ז. **מדדים למעקב:** בתוכנית האסטרטגית צוין הצורך בקביעת מדדים לבחינת הצלחת התוכנית ומדדים עבור כל תחום השפעה, לרבות מדדי השפעה ומדדים כמותיים.

נוסף על כל אלו, התוכנית האסטרטגית כללה הצעת תוכנית עבודה מפורטת עם לוחות זמנים, אבני דרך וחלוקת תחומי אחריות ליישומה. התוכנית הציעה אפוא קשת של כלים להתמודדות עם חולשה מובנית הנגרמת ממעורבות של גורמים רבים (ממשלתיים, מוניציפליים ואחרים) ביישום הפתרונות לאילת, ואשר דורשת את שיתוף הפעולה ביניהם, וזאת לאור הקושי המתמשך בביצוע בפועל של פרויקטים ותוכניות הקשורים לעיר.

2. חברת הייעוץ הציעה למקבלי ההחלטות שתי חלופות להיקף של התוכנית האסטרטגית: חלופת תוכנית אסטרטגית בסיסית, וחלופת תוכנית אסטרטגית רחבה עם יעדים שאפתניים יותר<sup>61</sup> הכוללת תוכנית לגיוון תעסוקתי ופרויקטים נוספים אשר ימומנו מביטול אזור סחר חופשי באילת המקנה פטור ממע"ם בעיר. לפי התוכנית האסטרטגית, הותרת הטבת הפטור ממע"ם הוערכה בכ-800 מיליון ש"ח בשנה (היוזמה בעלת העלות הגבוהה ביותר) עם תועלת שנתית של 650 מיליון ש"ח לשנה עבור הממשלה (כלומר הפסד שנתי של 150 מיליון ש"ח), והוערך כי ביטולה צפוי להוביל לפגיעה מהותית בכלכלת אילת בשנים הראשונות. האומדנים לשתי החלופות היו כדלקמן<sup>62</sup>:

א. עלות יישום התוכנית האסטרטגית הבסיסית לממשלה נאמדה בכ-590 - 730 מיליון ש"ח, בהשקעה חד-פעמית, ונוסף על כך עלות שנתית שוטפת של כמיליארד ש"ח, שעיקרה אובדן הכנסות של המדינה עקב אי-תשלום מע"ם בעיר.  
ב. עלות יישום התוכנית האסטרטגית המורחבת (שכללה ביטול הפטור ממע"ם) לממשלה נאמדה ביותר מ-1.4 מיליארד ש"ח, בהשקעה חד-פעמית, ונוסף על כך עלות שנתית שוטפת של יותר מ-400 מיליון ש"ח.

3. בתוכנית הוערך כי ביצוע הפעולות שפורטו בה עשוי להביא בחלופת תוכנית הבסיס כ-2.83 מיליון תיירים, מהם 660,000 מחו"ל, ואילו חלופת התוכנית המורחבת תביא לכ-3.84 מיליון תיירים, מהם כ-1.04 מיליון מחו"ל, וזאת עד שנת 2031. עבור כל אחת מהחלופות המוצעות בוצעה גם הערכה של השפעתה ויכולתה להשיג יעדים כמו גיוון תעסוקתי והגירה חיובית לעיר.

61 למשל, יעד שאפתני יותר בהגדלת מספר התושבים בעיר ובגיוון התעסוקתי שיושג. חלופה שלישית שהוצעה הייתה חלופת הבסיס בתוספת הקמת קניון.

62 צוין כי במהלך התקופה שבה גובשה התוכנית האסטרטגית האומדנים המשוערים לביצוע היוזמות השתנו מעט, אך לא בסכומים משמעותיים.





בפועל התגלעו קשיים בגיבוש הצעת החלטה מוסכמת הנשענת על המלצות התוכנית האסטרטגית אשר גובשה בשנים 2016 - 2017, ומשכך לא הונחה על שולחן הממשלה תוכנית כוללת לפיתוח העיר אילת לצורך בחינתה ואישורה כהחלטת ממשלה. קשיים אלו, כפי שעולה ממסמכי הביקורת, מקורם במחלוקות בקרב משרדי הממשלה בעניין חלקם בתקצוב רכיבי התוכנית וכן בחילוקי דעות שונים בין משרד האוצר ועיריית אילת בעניין היקף התוכנית ותקצובה, לרבות בשאלת ביטולו של הפטור ממע"ם באילת; זאת אף שהכנת התוכנית האסטרטגית לוותה כאמור על ידי הצוות הבין-משרדי, ואף שהוכנה תחת מגבלות תקציביות שהוגדרו מראש לחברת הייעוץ וכללה צעדי מדיניות שהוצעו על ידי משרדי הממשלה עצמם.

בתקופה שמאוקטובר 2016 עד נובמבר 2017 ניסו משרד האוצר ועיריית אילת לקדם את גיבושה של הצעת החלטת ממשלה המוסכמת על כל משרדי הממשלה הרלוונטיים לעניין, אך ככל שחלף הזמן תכולת ההצעה שגיבש משרד האוצר הלכה והצטמצמה, ונראה כי תרמה לכך העובדה כי נכונותם של משרדי הממשלה להקצות תקציבים למימוש יוזמות שנכללו בה פחתה במהלך הזמן. להלן סקירה של היוזמות שהוצעו לפי התוכנית האסטרטגית הבסיסית והמורחבת והאומדנים המוערכים לביצוען (במיליוני ש"ח), אל מול טיוטות הצעת המחליטים הראשונה מ-5.10.16 (להלן - טיוטת הצעת המחליטים הראשונה) וטיוטת הצעת המחליטים האחרונה מ-7.11.17 (להלן - טיוטת הצעת המחליטים האחרונה), שאותן גיבש משרד האוצר, והתקציבים שהוצעו בהן ליישומן. יצוין כי שתי הטיוטות לא כללו ביטול פטור ממע"ם (לכך התנגדה עיריית אילת) וכן מנגנון יישום שעלותו השנתית הוערכה בתוכנית האסטרטגית בכ-5 מיליון ש"ח, והן לא הוגשו בפועל לאישור הממשלה, כמפורט בלוח 2 להלן.



לוח 4: יוזמות בתוכנית האסטרטגית למול הכללתן בהצעות המחליטים

טיטת הצעת המחליטים האחרונה (המצומצמת, מ-7.11.17)	טיטת הצעת המחליטים הראשונה (5.10.16)	התוכנית האסטרטגית אומדן עלות שנתית עד 2031* + עלות חד-פעמית (2020 - 2016)		היוזמות	טכנולוגיית תוכנית
		מורחבת	בסיסית		
X	<ul style="list-style-type: none"> <li>פעולות מקדמיות בלבד**</li> <li>ללא תקציב</li> <li>חלק מהפעולות מתארות את המצב הקיים</li> </ul>	<p>✓</p> <p>5,800 חדרים</p>	<p>✓</p> <p>2,000 חדרים</p>	<p><b>הקמת בתי מלון מגוונים</b></p> <p>אומדן עלויות חד-פעמיות: 490 - 570 מיליון ש"ח</p>	
X	<ul style="list-style-type: none"> <li>תוספת של 2 מיליון ש"ח לשנה למשך 5 שנים לתקציב שנתי קיים של 13 מיליון ש"ח (סך הכול 15 מיליון ש"ח לשנה מתקציב משרד התיירות)</li> </ul>	<p>✓</p> <p>35 קווים 660,000 תיירים</p>	<p>✗</p> <p>15 קווים 290,000 תיירים</p>	<p><b>סבסוד טיסות בין-לאומיות:</b></p> <p>פתיחת קווי תעופה חדשים + המשך סבסוד טיסות לזרים</p>	

\* התוכנית האסטרטגית הציעה מנגנון ליישום אשר יחל בשנת 2016 ויתפרס על פני 15 שנים, ולכל יוזמה בו תקופת יישום שאורכה שונה. האומדנים שבתוכנית האסטרטגית מתמקדים בעלויות חד-פעמיות ובעלויות שוטפות בשנים 2015 - 2031. חלק מהיוזמות כוללות עלויות שנתיות שוטפות, למשל: המשך סבסוד טיסות לאילת, כ-55 מיליון ש"ח בשנה; מענק עבודה מועדפת, כ-14 מיליון ש"ח; עלויות שיווק, 80 מיליון ש"ח; ובסך הכול כ-121 מיליון ש"ח בשנה.

\*\* פעולות ראשוניות אלו כללו הקמת צוות בין-משרדי להתרת חסמים, איתור קרקעות ורישוי, איתור ושינוי של ייעוד מבנים למלונאות עם תוספת זכויות בנייה.

\*\*\* בהתאם למספר קווי התעופה אשר יוחלט כי יסובסדו - בין 15 ל-35.



טיטת הצעת המחליטים האחרונה (המצומצמת, מ-7.11.17)	טיטת הצעת המחליטים הראשונה (5.10.16)	התוכנית האסטרטגית אומדן עלות שנתית עד 2031* + עלות חד-פעמית (2020 - 2016)		היחזמות	
		מורחבת	בסיסית		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>סך כולל של 107 מיליון ש"ח המגלמים תוספת של 5.4 מיליון ש"ח לשנה, למשך 5 שנים, לתקציב שנתי קיים של 16 מיליון ש"ח (סך הכול 21.4 מיליון ש"ח לשנה מתקציב משרד התיירות)</li> </ul>	✓	✗	<p><b>השקעה בשיווק:</b> לרבות מיתוג העיר, תערוכות, אירועים ופרסומים במדיה וברשתות חברתיות</p> <p>אומדן עלויות: 69 - 80 מיליון ש"ח לשנה</p>	
✗	<ul style="list-style-type: none"> <li>סעיף כללי ולפיו משרד התיירות ייתן קדימות לפיתוח תשתיות תיירותיות בעיר</li> <li>ללא תקציב</li> <li>הצהרה על פעולות המצויות ממילא בסמכות הגורמים הרלוונטיים****</li> </ul>	✓	✗ טיילת בלבד	<p><b>הקמת תשתית תיירותית:</b> למשל שיפוץ הטיילת ופיתוח תיירותי של דרום שדה התעופה והלגונה המזרחית</p>	טוכטו טוכטו
✗	✗	✓	✓	קליטת כוח אדם מקצועי	
✗	<ul style="list-style-type: none"> <li>ללא תקציב</li> <li>סעיף הצהרתי בלבד****</li> </ul>	✓	✓	<p><b>גיוון היצע חיי הלילה:</b> הקמת שלושה מתחמי בילוי ופנאי</p>	



טיוּטת הצעת המחליטים האחרונה (המצומצמת, מ-7.11.17)	טיוּטת הצעת המחליטים הראשונה (5.10.16)	התוכנית האסטרטגית אומדן עלות שנתית עד *2031 + עלות חד-פעמית (2020 - 2016)		היחזמות	זוּרְטוּ זוּרְטוּ
		מורחבת	בסיסית		
X	<ul style="list-style-type: none"> <li>ללא תקציב</li> <li>הצהרה על פעולות המצויות ממילא בסמכות העירייה</li> </ul>	✓	✓	<b>תיירות חוף:</b> פינוי קצא"א, טיילת טאבה-עקבה, תשתיות חוף, כדורעף חוף	
X	X	✓	X ללא שבילי אופניים	<b>תיירות טיולי טבע:</b> סלילת שבילי הליכה ואופניים, מתחם קרוואנים	
X	<ul style="list-style-type: none"> <li>הצהרה על פעולות המעוגנות בהחלטת ממשלה קודמת או פעולות מקדמיות*****</li> <li>ללא תקציב נוסף</li> </ul>	✓	✓	<b>תיירות ספורט:</b> הקמת קריית ספורט ומתחם גולף	

\*\*\*\*\* עניין הקמת קריית ספורט מעוגן בשלוש החלטות ממשלה נפרדות, ראו בהמשך פרק בנושא הקמת קריית ספורט בין-לאומית. פעולות מקדמיות כוללות מינוי ועדת היגוי לבחינת היתכנות כלכלית של שלבי ב' ו-ג' של קריית הספורט.



פעולות הממשלה לקידום התיירות האילת ותוכניות לפיתוח הכלכלי

טיוות הצעת המחליטים האחרונה (המצומצמת, מ-7.11.17)	טיוות הצעת המחליטים הראשונה (5.10.16)	התוכנית האסטרטגית אומדן עלות שנתית עד *2031		היחמות	עלויות וזרימה
		מורחבת	בסיסית		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• סעיף הצהרתי על כוונת העירייה ומשרד התיירות לקדם הקמת מרכז כנסים בשיטת BOT</li> <li>• מענק הקמה חד-פעמי בגובה 50 מיליון ש"ח בכפוף לבחינה כלכלית. מקור תקציבי - חצי ממשד האוצר וחצי ממשד התיירות</li> <li>• ללא סעיף תמיכה בתיאטרון</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ללא סעיף מרכז כנסים</li> <li>• תמיכה בסכום לא נקוב בתיאטרון העיר מתקציב משרד התרבות</li> </ul>	✓	✗	<p><b>תיירות עסקים ואירועי תרבות:</b> הקמת מרכז כנסים תמיכה בתיאטרון מקומי</p>	
<p>50 מיליון ש"ח, חד-פעמי מותנה (מהם 25 מיליון ש"ח תקציב תוספתי ממשד האוצר)</p>	-	<p>156 מיליון ש"ח שוטף</p> <p>920 מיליון ש"ח חד-פעמי</p>	<p>113 - 150 מיליון ש"ח שוטף</p> <p>624 מיליון ש"ח חד-פעמי</p>	<p>עלות מוערכת / תקציב מוצע</p>	



טיטות הצעת המחליטים האחרונה (המצומצמת, מ-7.11.17)	טיטות הצעת המחליטים הראשונה (5.10.16)	התוכנית האסטרטגית		היחזמות	
		אומדן עלות שנתית עד 2031* + עלות חד-פעמית (2016 - 2020)			
		מורחבת	בסיסית		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• נותר רק סעיף איתור קרקע להקמת 2 תחנות כוח סולריות</li> <li>• ללא תקציב או שריון מכסות</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• שריון מכסות לאילת מתוך מכסות קיימות מכוח החלטת ממשלה קודמת ואיתור קרקע להקמת 2 תחנות סולריות</li> <li>• ללא תקציב תוספתי</li> <li>• הכנת מתווה לחידוש מענקי תמיכה בחממות הון טבע</li> </ul>	✓	✓	<p><b>אנרגייה מתחדשת:</b> שיווק מכסות אנרגייה ותמיכה בחממות הון טבע</p>	עשייה ומסחר - גיוון מקורות תעסוקה
<ul style="list-style-type: none"> <li>• פעולות מקדמיות בלבד לבחינת היתכנות כלכלית, אף שזו כבר נבחנה ונמצאה כלכלית ואף שכבר קיימת החלטת ממשלה בנושא</li> <li>• אם תימצא היתכנות כלכלית, יוקצו 9 מיליון ש"ח לתכנון סטטוטורי של הפארק</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• פעולות מקדמיות בלבד לבחינת היתכנות כלכלית, אף שזו כבר נבחנה ונמצאה כלכלית ואף שכבר קיימת החלטת ממשלה בנושא</li> <li>• ללא תקצוב</li> </ul>	✓	✗	<p><b>חקלאות ימית (מדגה ואצות):</b> הקמת פארק חקלאות ימית ומפעל ייצור, מו"פ וקליטת חוקרים</p>	



טיוות הצעת המחליטים האחרונה (המצומצמת, מ-7.11.17)	טיוות הצעת המחליטים הראשונה (5.10.16)	התוכנית האסטרטגית אומדן עלות שנתית עד 2031*		היחזמות
		מורחבת	בסיסית	
<ul style="list-style-type: none"> <li>סוכנויות משרד הכלכלה יפעלו לעידוד עסקים קטנים ובינוניים ופיתוח אזורי תעשייה קיימים</li> <li>הקצאת מענקים לעידוד חדשנות טכנולוגית</li> <li>תקציב כולל של 28 מיליון ש"ח מתקציב משרד הכלכלה, ו-30 מיליון ש"ח מרשות החדשנות, שייפרסו על פני 5 שנים</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>סיוע ל-HUB אילת בעידוד יזמות עסקים ומזמים מקומיים</li> <li>סיוע לעסקים קטנים ובינוניים</li> <li>תקציב כולל של 3 מיליון ש"ח שייפרסו ל-5 שנים (מקור תקציבי - משרד הכלכלה)</li> </ul>	<p>✓</p> <p>עלות חד-פעמית של 25 מיליון ש"ח, ועלות שנתית של כ-23 מיליון ש"ח</p>	<p>✗</p>	<p><b>סטארט-אפים:</b> מענקי עידוד לחברות סטארט-אפ, מענקי סטודנטים, הכשרות, השתתפות בשכר, יזמות באמצעות HUB</p>
<p>✗</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>יצירת מסלולי תעסוקה לעובדים בבדיקות תוכנה</li> <li>תקציב שנתי 22 מיליון ש"ח ל-5 שנים (מקור תקציבי - משרד הכלכלה)</li> </ul>	<p>✓</p> <p>עלות חד-פעמית 29 מיליון ש"ח, עלות שנתית 54 מיליון ש"ח</p>	<p>✗</p>	<p><b>בדיקות תוכנה:</b> מענקי השקעה, הכשרות עובדים, הסעות</p>



טיוות הצעת המחליטים האחרונה (המצומצמת, מ-7.11.17)	טיוות הצעת המחליטים הראשונה (5.10.16)	התוכנית האסטרטגית		היזמות	טווחות זמנים
		אומדן עלות שנתית עד 2031*			
		מורחבת	בסיסית		
<ul style="list-style-type: none"> <li>הקמת מתקן</li> <li>עד 20 מיליון ש"ח מעלות הקמת המתקן מכספי קרן הניקיון של המשרד להגנת הסביבה</li> </ul>	X	X	X	הקמת מתקן קצה לטיפול בפסולת	
58 מיליון ש"ח שוטף 29 מיליון ש"ח חד-פעמי	113 מיליון ש"ח שוטף ל-5 שנים	121 מיליון ש"ח שוטף 457 מיליון ש"ח חד-פעמי		עלות מוערכת / תקציב מוצע	
X	<ul style="list-style-type: none"> <li>סעיף הצהרתי על המשך קידום הסכם גג שיכלול יחידות דיור, מלונאות, בניית מערכת ביוב ופינוי בסיס חיל הים</li> <li>ללא סעיף תקציבי</li> </ul>	✓	✓	השלמת הסכם הגג: שיווק יחידות דיור, פינוי שדה התעופה, שיקום הלגונה המזרחית	
X אינו מוזכר	קודם בערוץ אחר	✓	✓	השלמת נמל התעופה רמון	





טיטת הצעת המחליטים האחרונה (המצומצמת, מ-7.11.17)	טיטת הצעת המחליטים הראשונה (5.10.16)	התוכנית האסטרטגית אומדן עלות שנתית עד 2031*		היחזמות	
		מורחבת	בסיסית		
x	<ul style="list-style-type: none"> <li>סעיף פעולות מקדמיות בלבד להביא לאישור בתוכנית החומש של משרד התחבורה</li> <li>ללא סעיף תקציבי</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>עלות חד-פעמית 100 מיליון ש"ח</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓</li> </ul>	<b>יישום המלצות דוח הוועדה לשיפור המענה התחבורתי לאילת:</b> הסרת צווארי בקבוק ובחינת היתכנות רכבת קלה	יוטא ווט
-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>100 מיליון ש"ח חד-פעמי</li> <li>*****</li> </ul>		עלות מוערכת / תקציב מוצע	
x	<ul style="list-style-type: none"> <li>שימור המצב הקיים של תמריצים ממשרד החינוך בסך 28 מיליון ש"ח לשנה ל-5 שנים לתקצוב בתי ספר, מיזוגם ותחזוקתם, ומערך הסעות לתלמידים</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>אומדן עלויות 46 - 68 מיליון ש"ח לשנה</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓</li> </ul>	<b>תמיכה בחינוך:</b> מענקים ותמריצים למורים, תקצוב בתי ספר	

\*\*\*\*\* יצוין כי להוצאה זו התוסף תקציב של 1.7 מיליארד ש"ח בגין הקמת שדה התעופה, שהוקצה בהחלטת ממשלה אחרת.



טיטות הצעת המחליטים האחרונה (המצומצמת, מ-7.11.17)	טיטות הצעת המחליטים הראשונה (5.10.16)	התוכנית האסטרטגית אומדן עלות שנתית עד 2031* + עלות חד-פעמית (2020 - 2016)		היחזמות
		מורחבת	בסיסית	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• סעיפים הצהרתיים בלבד על כוונת המל"ג לבחון פעולות בעניין פיתוח אקדמי בתחום חקר הים</li> <li>• הצהרה על פעולות שתבצע העירייה</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• הצהרה על פעולות שתבצע העירייה</li> <li>• פעולות מקדמיות של המל"ג לצורך פיתוח תחומי אקדמיה רלוונטיים</li> <li>• שימור תקציבים ללא שינוי מצב קיים</li> <li>• הקצאת 5 תקנים לחוקרים באופן מדורג</li> </ul>	✓	✗	<p><b>תמיכה באקדמיה:</b> מיקוד תחומי לימוד רלוונטיים (חקר הים, תיירות), תקנים לסגל אקדמי</p>
✗	<ul style="list-style-type: none"> <li>• המשך התמיכה הקיימת</li> </ul>	✓	✗	מענק עירוני משרד הפנים
-	<ul style="list-style-type: none"> <li>0 תקציב</li> <li>5 תקני חוקרים</li> </ul>	138 שוטף	96 - 138 שוטף	<p><b>עלות מוערכת / תקציב מוצע (במיליוני ש"ח)</b></p>
		אומדן עלויות 45 - 65 מיליון ש"ח לשנה		



פעולות הממשלה לקידום התיירות באלת ותוכניות לפיתוח הכלכלי

טייטת הצעת המחליטים האחרונה (המצומצמת, מ-7.11.17)	טייטת הצעת המחליטים הראשונה (5.10.16)	התוכנית האסטרטגית אומדן עלות שנתית עד 2031* + עלות חד-פעמית (2020 - 2016)		היחזמות	טוארנט טכאולוגי
		מורחבת	בסיסית		
x	x	✓	x	תמיכה במערכת הבריאות: הרחבת בית החולים יוספטל ותמרוץ רופאים	
-	-	12 שוטף	-	עלות מוערכת / תקציב מוצע (במיליוני ש"ח)	
לא פורט	לא פורט	427	988	סה"כ עלות שוטפת לפי התוכנית האסטרטגית בסיסית/רחבה	(ט.י.י. זוגאטט) טוארנט טכאולוגי
		1477	734	סה"כ עלות חד-פעמית, לפי התוכנית האסטרטגית בסיסית/רחבה	ט.י.י. זוגאטט כ"ט.י.י. זוגאטט
	252		3		ט.י.י. זוגאטט (ט.י.י. זוגאטט) טוארנט טכאולוגי
	26%		4%		ט.י.י. זוגאטט טוארנט טכאולוגי

המקור: התוכנית האסטרטגית והצעות המחליטים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



כאמור, הצעות המחליטים גובשו במטרה להוציא לפועל את התוכנית האסטרטגית ולממש את החזון שלפיו אילת תהיה המטרופולין החמישי בישראל, וכן עיר תיירות מתקדמת שתציע לתושביה מגוון תעסוקתי לצד שירותי חינוך, בריאות וביטחון מהמעלה הראשונה. עם זאת, מהלוח לעיל עולה כי טיטוט הצעת המחליטים הראשונה מאוקטובר 2016, שהייתה ההצעה הרחבה ביותר שהציע משרד האוצר, הייתה מצומצמת אף יותר מהתוכנית האסטרטגית בגרסתה הבסיסית: הטיטה הראשונה לא כללה חלקים משמעותיים מיוזמות התוכנית האסטרטגית<sup>65</sup>; חלק מסעיפי טיטה זו לא היו אופרטיביים ולא גובו בתקציב קונקרטי, או שכללו יוזמות שכבר קודמו ממילא בערוצים אחרים ונוסח ההצעה הותיר אותם ברמה ההצהרתית, או כעניין אשר יש להעמיק בבדיקתו באמצעות ועדות או צוותים ממשלתיים<sup>66</sup>. זאת ועוד, טיטוט הצעת המחליטים האחרונה שהוכנה והוצגה לעיריית אילת הייתה גרסה מצומצמת אף יותר מהראשונה. מכל מקום, לנוכח הפערים האמורים לא ברור האם וכיצד התכולות שגובשו על ידי משרד האוצר ופורטו בטיטוט הצעות מחליטים אלו, היו מביאות למימוש החזון ולהגשמת היעדים אשר משרד האוצר ביקש להשיג באמצעות תוכנית אסטרטגית חוצת סקטורים וברמה בין-לאומית - תוכנית שעל הכנתה הורה<sup>67</sup>, ואשר אותה גיבש הצוות הבין-משרדי.

בתחילת נובמבר 2017 העביר משרד האוצר להתייחסות עיריית אילת את הנוסח האחרון שהציע להחלטת ממשלה בעניין ביצוע התוכנית האסטרטגית. לאחר קבלת הערות העירייה, שלפיהן הצעת המשרד מצומצמת וכלל אינה משקפת את תוצרי התוכנית האסטרטגית, ולאחר שהעירייה העבירה תגובתה זו גם לידיעת שרי הממשלה הרלוונטיים, כתב מנכ"ל משרד האוצר לראש עיריית אילת: "לצער, העירייה דחתה את התוכנית אשר הוצעה לה בסופו של דבר, ולפיכך אין דרך לקדם את התוכנית. על רקע זה, יכולים כלל משרדי הממשלה לקדם הצעות אשר תוכנן כי ישתלבו בתוכנית האסטרטגית באופן נפרד, בתיאום עם הצוותים המקצועיים של משרד האוצר".

נמצא כי המגעים מצד כל הגורמים הקשורים בפיתוח העיר אילת לגיבושו של נוסח הצעת החלטת ממשלה מוסכם הופסקו ביוזמת משרד האוצר, דבר שאילץ גורמים אלה לחזור להתנהלות של קידום תוכניות פרטניות לעיר בנפרד, והתוכנית האסטרטגית לא אושרה כתוכנית אחודה בהחלטת ממשלה כפי שהתחייב משרד האוצר לבצע.

65 למשל, הצעת החלטת הממשלה מאוקטובר 2016 לא כללה התייחסות להקמת מרכזי כנסים; ליצירת תשתיות לטיולי טבע כגון שבילי הליכה ואופניים; לשיפוץ הטיילת; ולתמיכה במערכת הבריאות.

66 כך למשל בעניין הקמת תשתיות מלונאיות והקמת מוקד מחקר ופיתוח בתחום החקלאות הימית, ובתחום טיוב התחבורה לעיר אילת וממנה.

67 משרד האוצר ביקש לגבש תוכנית אסטרטגית מקיפה וחוצת סקטורים עבור אילת. המשרד קבע שעל התוכנית לכלול ניתוח עומק של צרכי העיר ונקודות החוזק והחולשה שלה, ולגבש סדרת המלצות מתועדפות בתחומי התיירות, התעסוקה, התחבורה, התעשייה, המסחר והחינוך. משרד האוצר ביקש להגדיר עבור העיר חזון, מטרת ויעדים ל-15 השנים הבאות תוך תיעודף צעדי מדיניות אפשריים ממשלתיים ומוניציפליים ולנוכח אילוצי משאבים שיוגדרו מראש, ולתרגמם לתוכנית עבודה אופרטיבית.



בעקבות זאת, רוב היוזמות שגובשו עבור העיר אילת בתוכנית האסטרטגית לא קודמו<sup>68</sup>, והחזון לעיר שעמד בבסיס תוכנית זו לא מומש. גם יעד ההגדלה המשמעותית של מספר התיירים מחו"ל המגיעים לאילת לא הושג: אומנם בשנים 2017 - 2018 מגמת הירידה במספרם נבלמה ואף חלה עלייה, אולם מספרם טרם חזר להיקפיו בתחילת אותו עשור<sup>69</sup>.

מהאמור לעיל עולה כי במשך השנים מ-2009 עד נובמבר 2017 עסקו גורמי ממשלה שונים במצבה של העיר אילת וניסו לקדם תוכנית כוללת לשיפור, אולם עיסוקם לא היה אפקטיבי: הדיונים על מצבה של העיר, האמצעים שיש לנקוט והמשאבים שיש להקצות עבורם לא הושלמו; הגורמים הממשלתיים שעסקו ביוזמות שונות לקידום העיר אילת לא הצליחו להכריע לגבי חלופה בעניין שיש לקדמה והמהלכים לא הבשילו לכדי החלטות אופרטיביות; על הכנת תוכנית אסטרטגית לעיר אילת הוחלט בפורום מנכ"לים, וגיבושה הובל בפועל על ידי משרד האוצר וצוות בין-משרדי, אשר גם קבעו עבור חברת הייעוץ את אופן גיבושה של התוכנית - ולמרות זאת, גורמים אלו לא צלחו את שלב ההכרעה, והמהלך לא הבשיל לכדי החלטת ממשלה.

על חשיבות התוכנית לקידום העיר אילת עמדו בינואר 2012 צוות השרים בראשות ראש הממשלה ובשנת 2015 פורום המנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה. מרגע שעלו במהלך השנים מחלוקות שהיוו חסמים בקידומה, היה ראוי להעלות העניין בפני מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובמידת הצורך בפני צוות השרים. הותרת מחלוקות אלה ללא קידום והכרעה במשך כשנתיים (מתחילת 2016 ועד סוף 2017), גרמה לבזבוז זמן ניהולי וגם הורידה לטמיון שכר טרחה של כ-2.7 מיליון ש"ח ששולם לחברת הייעוץ ומשאבים ציבוריים נוספים שהושקעו בהכנת התוכנית האסטרטגית. יתרה מכך, באי-יישום התוכנית לא קודמה העיר אילת ולא נפתרו בעיות היסוד שעמן היא מתמודדת, ובראשן כלכלתה ותלותה הגבוהה בענף התיירות. נמצא כי פיתוחם של עוגנים תעסוקתיים, תיירותיים וכלכליים נוספים בעיר נדחה עד ההחלטה שקיבלה הממשלה בעניין אילת בשנת 2019 (ראו להלן). במצב דברים זה, אילת הגיעה למשבר הקורונה, שהכה בעולם כולו ובישראל במחצית הראשונה של שנת 2020, כשהיא תלויה בענף אחד, התיירות - ענף רגיש ביותר למשברים מסוג זה, וללא מנופים כלכליים משמעותיים נוספים שעליהם יכלה להישען בתקופה מאתגרת זו.

68 למעט כמה יוזמות כמו סבסוד טיסות בין-לאומיות, העסקת עובדים מירדן לפי החלטת הממשלה 1773 בנושא זה (29.6.14), ופתיחת נמל התעופה רמון - שרובן בוצעו ממילא עוד לפני התוכנית האסטרטגית.

69 ראו תרשים 5 ותרשים 10 לעיל.



## החלטת הממשלה מאוגוסט 2019 (התוכנית הרב-שנתית)

במרץ 2019 נסגר שדה התעופה בעיר אילת, וביוני 2019 נסגר גם שדה דב שבתל אביב. לשני אירועים אלה, שהיו צפויים מראש, יוחסה השפעה עתידית שלילית על התיירות באילת ועל תושבי העיר. במהלך שנת 2019 התעורר דיון ציבורי על סגירתם של שדות תעופה אלו בתוך פרק זמן קצר ועל השלכות הסגירה על מצבה הירוד של העיר<sup>70</sup>, ורבים מתושבי אילת לקחו חלק במאבק נגד הסגירה ונקטו אמצעי מחאה שונים, לרבות השתתפות בהפגנות.

על רקע אירועים אלו התכנסה הממשלה לישיבה בעריית אילת באוגוסט 2019, וקיבלה החלטה בדבר תוכנית רב-שנתית לפיתוח העיר אילת וחבל אילות<sup>71</sup> (להלן - החלטת הממשלה מאוגוסט 2019, או החלטת הממשלה בדבר התוכנית הרב-שנתית). מטרת התוכנית הרב-שנתית שצינו בהחלטה הן, בין היתר, למצות את הפוטנציאל התיירותי הטמון בעיר אילת ובחבל אילות ולבסס את מעמדה של אילת כעיר תיירות בין-לאומית מובילה.

על פי דברי ההסבר להצעת החלטת הממשלה בדבר התוכנית הרב-שנתית, לאחר סגירתו של שדה התעופה באילת ולפני סגירת שדה דב חלה ירידה של 15% במספר הנוסעים לאילת, שבחלקה מיוחסת לסגירת השדה<sup>72</sup>. עוד נאמר בדברי ההסבר כי סגירת שני שדות התעופה הללו יצרה "בטווח הקצר מצב של אי-וודאות ודחיפות בצורך בתוכנית ממשלתית שתמודד עם ההשלכות, במיוחד לאור העובדה שכ-90% מהמועסקים בעיר אילת תלויים במישרין או בעקיפין בתחום התיירות", וכי התוכנית מיועדת להתמודד עם אתגרים בענף התיירות באילת ובחבל אילות, ולמצום פערים בתחומים שונים, בהם שירותי הבריאות, התעסוקה והשירותים לתושב. לפיכך ביקש משרד ראש הממשלה ביולי 2019 לקדם "בדחיפות" את ההחלטה בדבר התוכנית הרב-שנתית.

בתגובתנו לנוסח הצעת ההחלטה התייחס היועץ המשפטי לממשלה לבעייתיות הקיימת בקבלת החלטת ממשלה בעניין תוכנית רב-שנתית לפיתוח העיר אילת במועד האמור, קרי לאחר פיזור של הכנסת ה-21 וכחודש לפני בחירות כלליות לכנסת ה-22, וציין כי בתקופת בחירות "חובה על הממשלה היוצאת לנהוג בריסון ובאיפוק בכל הנוגע להחלטות המתקבלות והקצאת המשאבים". האיזון שהוחלט עליו אפוא היה לקבל בנושא זה החלטת ממשלה מצומצמת יותר מהצעת החלטת הממשלה המקורית.

יצוין כי הגורמים והקשיים שבגינם ביקש כאמור משרד ראש הממשלה לקדם ב"דחיפות"<sup>73</sup> את החלטת הממשלה בעניין התוכנית הרב-שנתית, היו ידועים יותר מעשור לכלל משרדי הממשלה הרלוונטיים. מועד סגירתם של שדות התעופה באילת ושדה דב בתל אביב נדחה אומנם כמה

70 על פי נתונים שפרסמה רשות שדות התעופה, מספר הטיסים לשדה התעופה רמון בחודשים מרץ-דצמבר 2019 היה קטן בכ-30% ממספר הטיסים בחודשים אלה בשנת 2018 לשדה התעופה באילת; לעומת זאת לא חל שינוי מהותי במספר הלינות בבתי מלון באילת בחודשים אלה, על פי נתוני הלמ"ס. המסקנה היא כי היקף המגיעים לאילת ברכב בחודשים אלה גדל.

71 החלטת הממשלה 4662 (4.8.19).

72 דברי ההסבר שצורפו להצעת החלטת הממשלה בדבר התוכנית הרב-שנתית, עמ' 16.

73 על פי דברי ההסבר להחלטת הממשלה מאוגוסט 2019.



פעמים במהלך השנים, אולם הכוונה בעניין זה והאפשרות הקיימת לסגירתם הסופית היו ידועות זה שנים, כפי שאף נרשם בדברי ההסבר להחלטת הממשלה<sup>74</sup>; בדברי הסבר אלה צוין כי משמעות סגירתם של שדות תעופה אלו הייתה ידועה אף היא, ועוד בשנת 2015 העריכה רשות שדות התעופה כי הירידה בתנועת הנוסעים לאילת בעקבות סגירתם "תעמוד על שיעור של כ-30% (בתרחיש ריאלי)<sup>75</sup>. לכל אלו יוסף כי מצבה של התיירות באילת קשור כאמור גם בגורמים שקדמו לסגירת שדות התעופה, בהם תחרות בענף התיירות מצד אתרי נופש במדינות שכנות, הסכם השמיים הפתוחים ותקופות ביטחוניות מאתגרות.

מומלץ להפיק את הלקחים ממקרה זה בכל הנוגע להתנהלות עבודות מטה ותכנון לקראת החלטות ממשלה ולקידום ביצוען של החלטות בסמוך לקבלתן, וזאת כדי להבטיח מימוש אפקטיבי של כלל היעדים שהוגדרו.

## מהות התוכנית הרב-שנתית

התוכנית הרב-שנתית שאישרה הממשלה באוגוסט 2019 כללה תחומים נוספים מלבד התיירות. מרכיבים אלו נועדו להפחית את תלותה הכלכלית של העיר בענף התיירות, לפתח מנועי צמיחה ועיסוקים חדשים, להביא לגידול במספר התושבים ולהפוך אותה לעיר המבוססת על כמה ענפי כלכלה. ביסוסה של אילת, הן מבחינת גודל האוכלוסייה והן מבחינת גיוון תעסוקתי ויציבות כלכלית, גם עולה בקנה אחד עם מיקומה האסטרטגי במשולש הגבולות עם ירדן ומצרים. עם מטרת התוכנית נמנו נושאים הקשורים לתיירות, בריאות, מקורות התעסוקה באזור, תחבורה וביסוס מעמדה של אילת כמרכז מחקרי בתחומי המזון מן הים. להלן עיקרי התוכנית הרב-שנתית:

1. **תיירות:** מטרת ההחלטה היא "מיצוי הפוטנציאל התיירותי הטמון בעיר אילת ובחבל אילות וביסוס מעמדה של אילת כעיר תיירות בין-לאומית מובילה", באמצעות הפעולות המפורטות להלן בתרשים 17.

74 דברי ההסבר שצורפו להצעת החלטת הממשלה בדבר התוכנית הרב-שנתית, עמ' 15.

75 בעניין זה ראו להלן, המבוא לפרק "פרויקטים תשתיתיים ותחבורתיים הקשורים בפיתוח העיר אילת" ובתת פרק בנושא "שדרוג כביש 90".



## תרשים 17: הנחיות בתחום התיירות שנכללו בתוכנית הרב-שנתית

	תיירות
פיתוח רצועת החוף	
תכנון והקמה של מרכז כנסים	
הסדרה סטטוטורית למתקני אכסון מלונאיים	
פיתוח נופי ופיתוח פארק תמנע	
סיוע בקידום ושיווק של אירועי תיירות בין-לאומיים כחלק מפסטיבל אירועי חורף	

המקור: על פי החלטת הממשלה בדבר התוכנית הרב-שנתית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ההקצאה התקציבית לחלק זה של התוכנית הסתכמה ב-190 מיליון ש"ח בפריסה שווה על פני השנים 2020 - 2024. לפי התוכנית הרב-שנתית, המקור התקציבי לביצוע חלק זה יתחלק בין משרד האוצר, שיקצה 120 מיליון ש"ח, ובין משרד התיירות, שיקצה 70 מיליון ש"ח. לצורך יישום סעיף אירועי פסטיבל החורף הקצתה הממשלה עוד 30 מיליון ש"ח בפריסה שווה על פני השנים 2021-2023, מהם משרד האוצר יקצה 15 מיליון ש"ח.





בשל חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה על הצעת המחליטים המקורית, הוחלט על אישור תוכנית רב-שנתית מצומצמת יותר. להלן חלק מהנושאים הקשורים בתחום התיירות ותומך התיירות שלא נכללו בהחלטת הממשלה בדבר התוכנית הרב-שנתית.

**תרשים 18: דוגמאות ליוזמות תיירותיות שלא נכללו בתוכנית הרב-שנתית<sup>76</sup>**

פיתוח כעיר ספורט בין-לאומית. הקמת קריית ספורט עם מתקנים ברמה בינלאומית		<p><b>יוזמות תיירות שלא נכללו בהחלטה</b></p>
שיקום ופיתוח של הלגונה בחוף הצפוני, הקמת טיילת עקבה-טאבה		
שבילי אופניים והליכה באתרי טבע, מערך טיולים עירוניים לתיירים זרים		
הגדלה של אלפי חדרי אכסון ומלונאות, והקמת מלונות מדרגות שונות		
פיתוח אטרקציות כמו טיפוס צוקים, מסלולי ריצה, גולף וטיולי אופניים		
תמיכה בחיי הלילה וגיוונם (מועדונים, ברים, מסעדות)		
הקמת מרכז תרבות ומוזיקה, שיתופי פעולה עם מרכזי תרבות בין-לאומיים ולוח אירועים ייחודיים שנתי		

המקור: על פי החלטת הממשלה בדבר התוכנית הרב-שנתית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

76 יצוין כי החלטות ממשלה קודמות עסקו בהקמת מרכז ספורט, אולם פרויקט זה נתקל בעיכובים (ראו להלן בפרק הבא).



2. **בריאות:** אחד התחומים שיוחדה להם חשיבות יתרה בתוכנית הרב-שנתית הוא שיפור שירותי הבריאות הניתנים לתושבי אילת וחבל אילות ולמבקרים בהם, אשר תוקצב בסך כולל של 150 מיליון ש"ח בפריסה לארבע שנים עד 2023. להלן יפורטו הסעיפים העיקריים העוסקים בבריאות.

**תרשים 19: הנחיות עיקריות בתחום הבריאות שהתקבלו בתוכנית הרב-שנתית, לשנים 2020 - 2023**

מענקים ותמריצים לרופאים ועובדי מקצועות הבריאות שיעתיקו מגוריהם לאילת – תוקצב ב-15.6 מיליון ש"ח		<p><b>בריאות</b></p>
הקצאת תקציב להכשרת מנחת מסוקים והצבת מסוק - תוקצבו בסך של 31 מיליון ש"ח		
שדרוג והקמה של תשתיות רפואה בבית חולים יוספטל - תוקצב ב-75 מיליון ש"ח		
הכנת תוכנית לקיצור תורים, הגדלת מספר הרופאים ובחינת האפשרות להטסתם - תוקצבו ב-12.8 מיליון ש"ח		
הקמת מערך טיפולי-בית והקמת שירותי רפואה מתקדמים (טלה-רפואה) מרחוק-תוקצב ב-14 מיליון ש"ח		

המקור: על פי החלטת הממשלה בדבר התוכנית הרב-שנתית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



3. **תעשיות מן הים, חקלאות ימית, ביוטכנולוגיה ימית:** התוכנית הרב-שנתית מנחה גם את תחילתן של פעולות או בחינת האפשרות לפעולות שיאפשרו בעתיד הקמת תעשיות בתחומים האמורים. יצוין כי קידום ופיתוח של תחומי מחקר ותעשייה מן הים עלה עוד בשנת 2012. להלן כמה דוגמאות לפעולות הכנה כאלו.

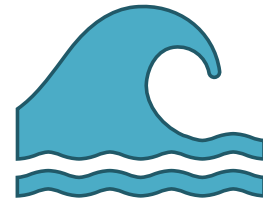
**תרשים 20: הנחיות בתחומי תעשיות מן הים, חקלאות ימית וביוטכנולוגיה ימית**

בחינת אפשרות בגופי התכנון להקמת פארק תעשייה לייצור מוצרים מהים, חקלאות וביוטכנולוגיה ימית (תקצוב של 4 מיליון ש"ח). אם יאושר, פיתוח תשתיות לקידום תעשייה לייצור מוצרים מחומרי גלם מהים או מהמדבר - הוקצו 20 מ"ש



**תעשייה, חקלאות וטכנולוגיות ימית**

הכנת הצעה לתיעדוף הדין בתוכניות למפעלי תעשייה באילת וחבל אילות בשנים 2020 - 2023 שפעילותם עוסקת בייצור מחומרי גלם שמקורם מהים או המדבר



לפעול למשיכת השקעות זרות לעיר אילת



הקמת קהילת חדשנות וידע בתחום הביולוגיה והחקלאות הימית - תוקצב ב-3 מיליון ש"ח



הקמת צוות לגיבוש תוכנית לחקלאות ימית - תוקצב ב-24 מיליון ש"ח



המקור: על פי החלטת הממשלה בדבר התוכנית הרב-שנתית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



4. **תכנון, בנייה ותשתיות לעיר אילת:** בתוכנית הרב-שנתית גם הוטל על משרד התחבורה לבחון דרכים שונות לשיפור שירותי התחבורה לתושבים ולתיירים בעיר אילת ובחבל אילות ואת הנגישות אליהם. עוד עוסקת התוכנית בפעולות לפיתוח מקרקעין וחופים, כמפורט בתרשים 21 להלן.

**תרשים 21: הנחיות בתחומי התשתיות, התכנון והבינוי**

פעולות מקדמיות לבחינת פינוי בסיס חיל הים באילת וחופים מוחזקים בידי קצא"א		<p><b>תשתיות, תכנון ובינוי</b></p>
פעולות מקדמיות למתן הרשאה לתכנון כפרי נופש		
פעולות מקדמיות להעברת שטח השייך לנמל אילת לרשות מקרקעי ישראל		
פעולות מקדמיות להנגשת שטחי חוף באזור תחנת המשרד להגנת הסביבה		
בחינת חלופות להזלת טיסות לתושבי אילת		
שדרוג כביש עוקף אילת		
פעולות לשיפור התחבורה הציבורית בעיר והגישה למרכז		
בחינת תעדופו של פרויקט הרחבתו של כביש 90		
קידום מואץ של תכנון תוואי הרכבת לאילת		

המקור: על פי החלטת הממשלה בדבר התוכנית הרב-שנתית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



5. **גיוון תעסוקתי ופיתוח כלכלי:** התוכנית כוללת הנחיות בתחום עידוד התעסוקה ופיתוח כלכלי, לפעולות שהן בעלות פוטנציאל ליצירת מנועי צמיחה כלכליים חדשים לעיר אילת ושיש בהן כדי לתרום להפחתת תלותה בענף התיירות ולביסוס מצבה הכלכלי.

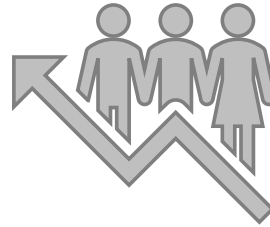
תרשים 22: הנחיות בתחומי הגיוון התעסוקתי והפיתוח הכלכלי

פעולות לתעדוף בדיוני הרשות להשקעות לתאגידים מאילת בתחום ההנדסה ומדעי הטבע - הוקצו 10 מיליון ש"ח



**גיוון תעסוקתי  
ופיתוח כלכלי**

לפעול לעידוד, קידום ופיתוח של עסקים קטנים ובינוניים - הוקצו 7.6 מיליון ש"ח, וכן להפעיל מתחם עבודה משותף (HUB)



לפעול למתן כלי סיוע לעידוד השיווק לחו"ל לתאגידים באילת ואילות - הוקצו 2.5 מיליון ש"ח



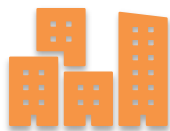
המקור: על פי החלטת הממשלה בדבר התוכנית הרב-שנתית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



6. בהחלטת הממשלה בדבר התוכנית הרב-שנתית נאמר כי המלצות לצעדים משלימים נוספים לפיתוח אילת וחבל אילות, שהיקפן כ-220 מיליון ש"ח, לא נכללו בה "בשל הבאתה לאישור הממשלה בעת הזו, לאחר קבלת החוק להתפזרות הכנסת ה-21", ומוצע בה כי יובאו בהמשך לאישור הממשלה ה-35<sup>77</sup>. הצעדים המשלימים מפורטים בתרשים 23 להלן.

### תרשים 23: צעדים משלימים לפיתוח אילת מתוך הצעת ההחלטה שתובא לממשלה

**מוניציפלי - תקציב שוטף מוגדל לעירייה וגיבוש תוכנית פיתוח כלכלי**



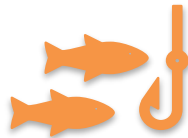
**תרבות, ספורט ופנאי - השקעות ופיתוח מתחמי תרבות וספורט**



**פיתוח כלכלי - פרויקטים ושיתופי פעולה אזוריים עם ירדן ומצרים**



**תעשיות, חקלאות וביוטכנולוגיה ימיות - הגדלת השקעות ההון**



**קיימות - פרויקטים בתחום ההתייעלות באנרגייה והעצמאות האנרגטית**



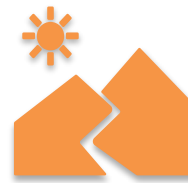
**ביטחון פנים - הקמת תחנת כיבוי אש**



**תחבורה - לגבש הסדרי תנועה להקלת עומסי התנועה בעיר**



**הגנת הסביבה - הקמת מתקני אצירה ומתקני טיפול בפסולת**










המקור: על פי החלטת הממשלה בדבר התוכנית הרב-שנתית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

77 סעיף 13 להחלטת הממשלה. צעדים משלימים אלו רוכזו בנספח א' של החלטת הממשלה שהיא "המלצה לנוסח החלטה לממשלה ה-35 - צעדים משלימים לפיתוח העיר אילת וחבל אילות - הצעה להחלטה".



מיזמים נוספים לקידום העיר שאינם בתחום התיירות ושעלו במהלך השנים (חלקם נחשבו כמיזמי בסיס הכרחיים בתוכנית האסטרטגית), לא נכללו בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2019 ואף לא אוזכרו בה כצעדים משלימים שיובאו להחלטת הממשלה ה-35, כמפורט להלן.

### תרשים 24: יוזמות שאינן מוזכרות בהחלטת הממשלה

הקמת נמל התעלה	
קידום מוסדות אקדמיים בעיר וביסוסם בתחומים הרלוונטיים לה	
השלמת הסכם הגג	
חיזוק מערכת החינוך - מענקים ותמריצים למורים שילמדו בעיר וסבסוד בתי הספר	
מענקים עירוניים	
הקמת מתנ"סים ומרכזי פעילות לקהילה	
שדרוג מעברי הגבול רבין (ירדן) וטאבה	

המקור: תוכניות לקידום ופיתוח העיר אילת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

7. **תקציב:** החלטת הממשלה מאוגוסט 2019 הקצתה סכום כולל של כ-530 מיליון ש"ח (רובו בפריסה לארבע שנים) לביצוע הנחיותיה והיעדים שפורטו בה. רוב הסכום (יותר מ-400 מיליון ש"ח) מקורו בתקציב תוספתי ממשרד האוצר, וללא ביטול הפטור ממע"ם החל באילת.

לצורך השוואה תקציבית, התוכנית האסטרטגית הבסיסית (אשר גם היא הותירה את הפטור ממע"ם בעיר על כנו) העריכה כי למימושה נדרשים תקציב שנתי שוטף של כ-190 מיליון ש"ח ותקציב חד-פעמי (בפריסה לכמה שנים) של 734 מיליון ש"ח.

בדוח סטטוס בקרה ומעקב של עיריית אילת מאוגוסט 2020 בעניין יישום החלטת הממשלה מאוגוסט 2019, שהעבירה העירייה למשרד מבקר המדינה, צוין כי "עובדת אי קיומו של תקציב מדינה מקשה עד כדי מונעת מימוש ההחלטות [שקיבלה הממשלה בעניין התוכנית הרב-שנתית] גם בנושאים שיש לגביהם הסכמה של כלל הגורמים (לרוב למעט החשכ"ל)"; על פי דוח סטטוס זה, על אף האמור לעיל הועברו בפועל לגורמים ממשלתיים ועירוניים, נכון למועד כתיבתו, הרשאות תקציביות של 209.5 מיליון ש"ח בנושאים הבאים כמפורט להלן: בריאות - 150 מיליון ש"ח; חקלאות וכלכלה - 14.5 מיליון ש"ח; תחבורה -



35 מיליון ש"ח; תיירות - 10 מיליון ש"ח; וחלק מהנושאים האמורים וההרשאות שניתנו בגינם כבר בהליך ביצוע ומימוש.

משרד הבריאות כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2020, כי "על אף השנה המורכבת מערכת הבריאות הצליחה ליישם חלקים נכבדים מהחלטת הממשלה [מאוגוסט 2019] ולמצות את מירב התקציב שעמד לרשותנו בהרשאה לשנה זו, בשיתוף פעולה מלא של משרד האוצר".

8. **מנגנון מעקב, דיווח והערכה של יישום התוכנית הרב-שנתית:** לצורך יישום התוכנית הרב-שנתית ומעקב אחר היישום קבעה הממשלה בהחלטתה כי תוקם ועדת שרים לענייני העיר אילת וחבל אילות בראשות ראש הממשלה, שתוסמך להורות על שינויים הקשורים בתקציבים המוצרכים בהחלטה. בשל הכרזתה של אילת כאזור עדיפות לאומית, על ועדת השרים להגיש לממשלה, בכל שנה, דיווח בדבר הטבות שניתנו לאילת וחבל אילות על פי החלטה זו<sup>78</sup>.

כמו כן, בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2019 נקבע כי יש להקים ועדת היגוי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות מנכ"ל משרדים נוספים<sup>79</sup>; וכי ראש עיריית אילת וראש המועצה האזורית חבל אילות יהיו משקיפים בוועדה. לפי החלטת ממשלה זו, על ועדת ההיגוי לקיים מעקב רצוף אחר מימוש ההחלטות שהתקבלו בה ולפעול להסרת חסמים במידת הצורך. עוד נקבע כי ראש הממשלה יביא החלטת ממשלה זו לדיון נוסף בממשלה בעוד שלוש שנים, על מנת לבחון את הצורך בשינויה או בביטולה.

מומלץ כי ועדת השרים וועדת ההיגוי תקבענה סדרי עבודה, לרבות תדירות כינוסן, וכי ועדת ההיגוי תקבע לו"ז ואבני דרך למימוש החלטת הממשלה ותדווח לוועדת השרים באופן סדור ועיתי על קידומה. עוד מומלץ כי הממשלה תבחן עיתוי לדיון בצעדים המשלימים אשר נקבע בהחלטתה כי יידונו עם כינונה של הממשלה הנכנסת, בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה באוגוסט 2019.



פרק ביקורת זה העלה כי במהלך השנים 2009 - 2019 לא קודם, על ידי גורמי ממשלה שונים - משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, משרד האוצר, משרד התיירות ועיריית אילת - מענה מקיף ומרוכז לאתגרי העיר אילת אשר יבשיל כדי החלטת ממשלה. כתוצאה מכך נדחו בכמה שנים הליכי תכנון ויישום של תוכניות פיתוח לעיר אילת.

78 זאת בהתאם לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009.

79 משרדי האוצר, הבריאות, התיירות, הכלכלה והתעשייה, התחבורה, הגנת הסביבה, החקלאות, הפנים, התרבות והספורט, האנגרייה, פיתוח הפריפריה, החינוך, השוויון החברתי, הנגב והגליל ומינהל התכנון.





נמצא כי הממשלה קיבלה החלטה בדבר תוכנית רב-שנתית באוגוסט 2019. הסעיפים התיירותיים והלא-תיירותיים שבתוכנית זו עוסקים בחלקים מפרויקטים חשובים שעלו בשנים קודמות, כמו הקמת בתי מלון חדשים, פיתוח חופים, גיוון תעסוקתי ושיפור הרפואה בעיר.

עם זאת, חלק מהסעיפים בתוכנית הרב-שנתית מנחים את גורמי הממשלה לקדם שלבים מקדמיים בפרויקטים מסוימים, והחלטת הממשלה מחייבת, בחלק ממרכיביה, ביצוע פעולות התחלתיות בעניינם - פעולות שאומנם הכרחיות, אך אין בהן לבדן כדי להביא למימוש; לדוגמה, בעניין הקמת בתי מלון חדשים ושרדוג כביש<sup>80</sup>.

על מנת להפיק את המרב מהתוכנית הרב-שנתית, מוצע כי הממשלה תיתן את דעתה על הצורך בשכלול מנגנון המעקב והבקרה על יישום התוכנית הרב-שנתית שקבעה בהחלטתה מאוגוסט 2019. כמו כן בהתאם להחלטת הממשלה מאוגוסט 2019 להביא לדיון בממשלה שלאחריה "צעדים משלימים"<sup>81</sup>, מוצע כי הממשלה תבחן צעדים אלו ואת מכלול הפרויקטים ששבו ועלו במהלך השנים במתכונות שונות בעניין העיר ותשקול את אפשרות הכללתם בתוכנית הרב-שנתית וכן את דרכי יישומם בפועל, וזאת על מנת לשכלל את יכולת ההתמודדות של העיר אילת עם האתגרים העומדים בפניה. פעולה זו עשויה לקדם מימוש של חזון פיתוח העיר אילת באמצעות השקעה בענפים כלכליים נוספים, גיוון תעסוקתי וגיוון המוצר התיירותי.

אשר ליישום הפעולות הדרושות למימוש התוכנית הרב-שנתית, מוצע להפיק לקחים מהניסיונות שנעשו בשנים האחרונות ולתת את הדעת בין היתר לסוגיות הבאות: (א) גיבוש מסגרת פרויקט אשר תכלול לוחות זמנים ואבני דרך למימוש התוכנית הרב-שנתית ויוזמות שנכללו בה; (ב) שכלול מנגנון הדיווח השוטף של גורמי הביצוע לוועדת ההיגוי בדבר מצב התקדמות הפרויקטים, עיכובים, חוסרים, חסמים לביצוע ומחלוקות; (ג) קביעת גורם מכריע במחלוקות בין הגורמים השונים, או לכל הפחות מנגנון ליישוב מחלוקות; (ד) קיום פיקוח ובקרה שוטפים על אופן ביצוע הפרויקטים, כדי לעקוב אחר מידת ביצועה של התוכנית הרב-שנתית בהיבט כמותי ואיכותי.

- יצוין שביוני 2020 החליטה הממשלה, בהמשך להחלטתה מאוגוסט 2019 על התוכנית הרב-שנתית, על סיוע נוסף לעיר אילת ולחבל אילות ועל תיקונים בהחלטה האמורה. הסעיף בתוכנית העוסק בעידוד התיירות עודכן והוא חל לא רק על עידוד תיירות מחו"ל אלא על עידוד התיירות לאילת בכללותה, וכולל סיוע בקידום ובשיווק של אירועים רבי-משתתפים

80 בעניין זה, ראו להלן.

81 החלטת הממשלה בעניין התוכנית הרב-שנתית, סעיף 13, הקובע כי "הממשלה רשמת לפנייה את ההמלצות המובאות בסיפה של החלטה זו, שעניינן צעדים משלימים לפיתוח העיר אילת וחבל אילות, אשר לא נכללו בהחלטה בשל הבאתה לאישור הממשלה בעת הזו, לאחר קבלת החוק להתפזרות הכנסת ה-21, ואשר, בכפוף להשלמת בחינה מקצועית ומשפטית, מוצע להביאן לאישורה של הממשלה ה-35 שתורכב לאחר הבחירות לכנסת ה-22. ההיקף הכספי המוערך לסעיפים אלו עומד על כ-220 מיליון ש"ח בפרסיה על פני ארבע שנים והוא ימומן, ככל שהממשלה ה-35 תקבל את ההמלצות, מתוך תקציבם של משרדי הממשלה השונים ולא כתקציב תוספת". וכן סעיף 14 הקובע את המובן מאליו, כי הממשלה הבאה תוכל לערוך שינויים בהחלטה זו ככל שתחפוץ ואם תהינה סיבות לכך.



באילת שימשו מבקרים לאזור. תוקן גם סעיף תקצוב התיירות: מ-30 מיליון ש"ח ל-35 מיליון ש"ח, בפריסה לשנים 2020 - 2022 (להלן - החלטת הממשלה מיוני 2020).

משרד ראש הממשלה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2020, בין היתר, כי החלטת הממשלה מיוני 2020 "קודמה על [ידו ונועדה] לסייע [לעיר אילת ולחבל אילות] בתחומי הרווחה, התיירות, הכלכלה, התעסוקה ובהתמודדות עם השלכות נגיף הקורונה...; במסגרת החלטה [זו גם] הוקצה תקציב לטיפול בנזקי הסערה מחודש מרץ 2020". עוד ציין המשרד כי במסגרת [החלטת הממשלה מיוני 2020], הוקצה [בנוסף] לעיריית אילת סכום של 26 מיליון ש"ח על פני השנים 2020-2022".

משרד התיירות כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2020, בין היתר, כי בהמשך להחלטת הממשלה מיוני 2020 הוא הקצה 9 מיליון ש"ח לצורך הפקת אירועים בעיר אילת ומיליון ש"ח לצורך הפקתם במועצה האזורית חבל אילות; עיריית אילת יזמה אירועים אלה ואולם בשל הסגרים וההגבלות והיעדר תנועת תיירות נכנסת ותיירות פנים חלק מהאירועים בוטלו או נדחו.

2. צוין כי בעקבות החלטת הממשלה מ-2019 הקימה עיריית אילת מצידה מינהלה למעקב אחר יישום החלטה זו (להלן - מינהלת היישום)<sup>82</sup> וכן ועדת היגוי. העירייה קבעה כי מינהלת היישום תרכז את תמונת המצב של כלל הנושאים הקשורים להחלטת הממשלה וכי תפרסם עדכון סטטוס דו-שבועי לגבי דיונים שהתקיימו בנושא ופעילויות שבוצעו. מהמסמכים עולה כי בתקופה נובמבר 2019 - אוגוסט 2020 לסירוגין קיימה המינהלה ישיבות עם גורמים ממשלתיים הקשורים ביישום החלטת הממשלה, ופעלה לקידום החלטות שצוינו בה; גם ועדת ההיגוי שהקימה העירייה קיימה בתקופה זו פגישות עם גורמי עירייה וגורמים ממשלתיים לצורך קידום יישום החלטת הממשלה.

משרד מבקר המדינה מציין את מינהלת היישום וועדת ההיגוי שהוקמו על ידי עיריית אילת לשם מעקב ובקרה על יישום החלטת הממשלה מאוגוסט 2019 על התוכנית הרב-שנתית, וכן על ההחלטה המשלימה של הממשלה מיוני 2020, וממליץ לגורמי הממשלה הנוגעים בדבר, כי מתכונת מעקב ובקרה שוטפים תיושם גם על ידם בעניין סעיפי החלטות ממשלה אלה.

משרד ראש הממשלה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי ועדת ההיגוי ליישום החלטת הממשלה מאוגוסט 2019 שמונתה על פי החלטה זו "צפויה להמשיך את המעקב המתמשך אחר יישום [החלטה זו] ולפעול להסרת חסמים בנושא... המשרד ימשיך לקדם את יישום החלטת הממשלה בדרכים האפקטיביות ביותר...".



עיריית אילת כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2020, בין היתר, כי במשך השנים היא תכננה והציבה "תוכניות אם" רבות ומגוונות בעניין תחומים אסטרטגיים בעיר, שיישומן על פי הבנתה "יביא להשבחת איכות החיים בעיר אילת". העירייה ציינה כי "ניתן

82 בראש מינהלת היישום עומד יועץ חיצוני שעמו התקשרה עיריית אילת, ובישיבותיה משתתפים נושאי תפקידים בעירייה.



לומר ובמידה לא מבוטלת של צער ואכזבה שחלק מהתוכניות לא הבישילו לרמת הביצוע...; [בדוח הביקורת נסקרו] תוכניות משותפות עם הדרג הממשלתי שהחלו בשנים 2007 ו-2009 אך... חוסר היציבות בשלטון והמשילות המתחלפת מקשים... את מלאכת היישום. **למרות האמור וחרף הקשיים, לרגע אחד לא [הרימה העירייה ידיום] ותמיד [פעלה] בנחישות, באמונה ובשליחות ציבורית מחוייבת ומתמסרת והתוצאות הטובות נראות בשטח**" (ההדגשות במקור). עוד כתבה העירייה, כי הנושאים המרכזיים הראויים להמשך טיפול ומעקב הם: (1) יישום התוכניות הכלכלית והאסטרטגית בעניין אילת; (2) יישום החלטת הממשלה מאוגוסט 2019 והגדלת התקציבים הנדרשים ליישומה; (3) קידום הביצוע של פרויקטי תיירות שתוכננו; (4) קידום הקמת נמל ימי צפונית לאילת, הקמת קו רכבת לאילת והמשך שדרוג כביש הערבה; (5) המשך פינוי רצועות חוף.

משרד האוצר כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2020 בין היתר, כי "בשנים האחרונות הוקצו תקציבים רבים לקידום פיתוח תעשיית התיירות בעיר אילת, בפרט לאחרונה במסגרת [החלטות הממשלה מאוגוסט 2019 ומיוני 2020]. בתוך כך, הוקצו תקציבים לפיתוח תשתיות תיירות ובראשם פרויקט שדרוג הטיילת, תקציבים לעידוד טיסות לאילת ותקציבי שיווק ייעודיים לעידוד תיירות נכנסת לעיר אילת".

משרד התיירות כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי הוא "נחשף לאורך השנים למספר תוכניות אסטרטגיות שנערכו על ידי חברות בינלאומיות ומקומיות [אך הן]... לא הצליחו להבין את האופי המשתנה של התיירות העולמית ולא הציעו פתרונות 'מחוץ לקופסא' בכל הקשור לפיתוח התיירות לישראל בכלל ולאילת בפרט... משרד התיירות נלחם מול משרדים אחרים על מנת לאשר [תוכנית תמרוץ] לחברות תעופה בינלאומיות לפתיחת קווי תעופה ישירים מיעדים בחו"ל לעיר אילת על מנת להגדיל את תנועת התיירות הנכנסת אליה, ואף הסכים לגרוע באופן מלא מתקציבו ללא מעורבות של משרדים אחרים... על מנת לקדם תוכנית זו. משרד התיירות אף היה זה שהוביל את האישור להעסקת עובדים זרים בענף המלונאות... והקצה לפני כשנתיים, 10 מיליון ש"ח לשיפוץ מידי של הטיילת המרכזית של העיר על מנת להתאימה לסטנדרט המקובל... כל אלה מתוך ראייה אסטרטגית, של החשיבות הלאומית שיש לעיר אילת ומתוך חשש אמיתי שהעיר תהפוך לעיר נתמכת סעד וקצבאות ביטוח לאומי - ראייה שהמשרד ביטא לא פעם לאורך המשבר. חשש שהתממש לצערנו בשנה האחרונה כתוצאה מהתלות המוחלטת בתנועת התיירות".

עוד ציין משרד התיירות, כי אף שתקציבו מוגבל ותפקידו "הוא הגדלת התרומה הכלכלית מתיירות, בעיקר מתיירות נכנסת, לכלכלת ישראל, וכן לשפר את המוצר התיירותי בישראל הן בתשתיות התיירות והיצע המלונאות והן בתוכן ובחוויה המוצעת לתייר... [הוא נותר] כמעט יחיד לצד עיריית אילת בפיתוח תחום התשתיות, קידום מרכז הכנסים, שיווק וקידום אירועים [ותמרוץ] הטיסות לעיר אשר... הצליח להביא לכדי הגדלה משמעותית של מספר התיירים הזרים בעיר [וכי הוא] מפתח בשנים האחרונות את הנגב כמוצר תיירותי על מנת לספק קישוריות נוספות לעיר אילת ולהוסיף לה נדבך נוסף של חווית תייר שתבדיל אותה מיעדי נופש מתחרים אחרים בעולם".

משרד התיירות הוסיף, כי מגפת הקורונה מחייבת את משרד האוצר לחזור לתוכנית האסטרטגית שננטשה ולפעול לפיתוח מנועי צמיחה כלכליים נוספים לעיר המגובים בתקציבים ייעודיים. המשרד הביע חשש כי גם לאחר תום מגפת הקורונה והמשבר הכלכלי



שנוצר בגינה, האתגרים התיירותיים שאיתם התמודדה העיר אילת יישארו כשהיו ואף יגברו אך ציין כי הוא "יהיה זה שיישאר לצידה של העיר בכל הקשור לפיתוח תשתיות התיירות, שיווק, חווית הטייר ותמרוץ [חברות] תעופה עד אשר תעמוד העיר כיעד תיירותי מפותח ומוביל הן לתיירות הפנים והן לתיירות נכנסת".

עוד ציין משרד התיירות בתשובתו, כי "נראה שללא התערבות משרד התיירות לעידוד תיירות נכנסת לעיר, באמצעות [התמרוץ האמור], בהשקעה בתשתיות מותאמות לתיירות וקמפיינים שיווקיים בחו"ל ולנוכח התפתחות מוקדים מתחרים בעולם ובעיקר בעקבה (בנוסף לקיימים לאורך ים סוף במצרים), מגמת הירידה בתיירות הנכנסת [לעיר] שהחלה כבר בשנת 2011, הייתה נמשכת" (ההדגשה במקור).

משרד ראש הממשלה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2020, בין היתר, כי "אמנם יש מקום להפחתת התלות בענף התיירות בעיר אילת, אולם לא ניתן לבטל אותה לחלוטין. יתרונה היחסי של אילת הוא בענף התיירות, וזאת משום היותה עיר עם אקלים חם לאורך כל השנה, ונוכח הימצאותה על חופו של ים סוף... עצם התלות בענף התיירות [אינה] דבר שלילי... אומנם יש מקום לפעולות לקידום הגיוון התעסוקתי ולשיפור פריון, כפי שנעשה [בהחלטות הממשלה מאוגוסט 2019 ומיוני 2020], אולם ענף התיירות הוא העוגן הכלכלי של העיר אילת וכך כנראה יישאר לשנים הבאות".



על מנת לממש את החזון שלפיו אילת תהפוך לעיר תוססת המציעה לתושביה שירותים ברמה גבוהה, ועל מנת להגדיל את חוסנה ויכולתה להתמודד בהצלחה עם משברים שונים המאיימים על כלכלתה ועל פרנסת תושביה, מומלץ כי הממשלה ועיריית אילת ימשיכו לבחון פיתוח ענפים כלכליים נוספים בעיר ויצירת אפשרויות תעסוקה מגוונות לתושביה, כך שהעיר לא תהיה תלויה בענף התיירות בלבד. כמו כן, על מנת להתמודד עם התחרות הגוברת בענף התיירות מומלץ גם כי הם ימשיכו לפעול לגיוון, עדכון ושיפור של המוצר התיירותי שהעיר תוכל להציע למבקרים בה.

## פרויקטים פרטניים לגיוון המוצר התיירותי באילת

במהלך השנים נדונו, במסגרת הליך גיבושן של התוכניות לעיר אילת שנסקרו לעיל, כמה יוזמות תיירותיות מרכזיות שמטרתן קידום העיר באמצעות גיוון המוצר התיירותי, ובהן הקמת קריית ספורט בין-לאומית, הקמת מרכז כנסים בין-לאומי ופיתוח הלגונה המזרחית, בין היתר למטרות תיירות ונופש. להלן יובאו פרטים על הפעולות שנעשו במהלך השנים בעניין פרויקטים אלה והחסמים שעיקבו או מנעו את מימושם, המדגימים את הקושי, ולעיתים הכשל, שבקידומם והשלמתם של פרויקטים תיירותיים בעיר.



## הקמת קריית ספורט בין-לאומית

העיר אילת ייחודית במיקומה, במפגש בין הרי אילת המדבריים וים סוף, וכן בנוף ובתנאי מזג האוויר שבאזור, במיוחד בחורף. תנאים אלה יוצרים פוטנציאל לקיום אירועי ספורט בין-לאומיים וארציים ולהגעתם של תיירים רבים לסוגיהם המשתתפים באירועים אלה או מעוניינים לצפות בהם. בשנת 2016 אירחה אילת 16 אירועי ספורט מקומיים ובין-לאומיים; ובשנים 2017 ו-2018 הגיע מספר הלינות בעיר בקשר לאירועי ספורט מקומיים ובין-לאומיים לכ-250,000. הפוטנציאל בתחום הספורט באילת זוהה עוד בשנות התשעים של המאה העשרים<sup>83</sup>: בתוכנית של מרחב תכנון מקומי אילת הוקצה מתחם לקריית ספורט ובו שטח להקמת אולם ספורט לתחרויות ארציות וטורנירים בין-לאומיים. מאז קיבלה ממשלת ישראל שלוש החלטות לגבי מיצובה של אילת כעיר תיירות וספורט בין-לאומית והקמת קריית ספורט בה.

1. ב-2011 החליטה הממשלה<sup>84</sup> כי יש לסייע לאילת באירוח אליפויות אירופה ואליפויות עולם בענפי ספורט שונים המושכים מדי שנה אלפי ספורטאים מהארץ ומהעולם ובשדרוג מתקני ספורט (להלן - החלטת הממשלה משנת 2011). בהחלטה נקבע כי לשם כך יוקם צוות בין-משרדי בראשות מנכ"לית המשרד לפיתוח הנגב והגליל ומנכ"לית משרד התרבות והספורט, שיפעל לגיבוש תוכנית כוללת לפיתוחה ומיצובה של אילת כעיר תיירות וספורט בין-לאומית, בהתמקד בתשתיות ספורט ותיירות, אירוח אירועים ופעילות שיווק (להלן - הצוות הבין-משרדי לקידום הספורט באילת).

בהתאם להחלטה זו הוקם הצוות והוקמה לו תת-ועדה שעסקה בגיבוש המלצות בקשר עם קריית ספורט (להלן - צוות ההיגוי). תת-ועדה זו סיכמה באפריל 2012 את המלצותיה במסמך הכולל מפרט תכנוני עבור ענפי ספורט שנכון שייכללו בקריית הספורט וכן אומדן עלויות מפורט להקמתה בסך כ-100 מיליון ש"ח (להלן בפרק זה - פרויקט קריית הספורט או הפרויקט).

עקב מחלוקות בנושאים תקציביים שהתגלעו לאחר ההחלטה ועמדתו של משרד האוצר לגבי הצורך במיקוד ובתיעודף בכל הנוגע לפרויקטים בעיר אילת - לא קודם הפרויקט במהלך השנים 2012 - 2013.

הועלה כי למעט הקצבה ראשונית של 600,000 ש"ח עבור מימון אירוע ספורט מסוים בעיר, לא הוקצה תקציב ייעודי לביצוע החלטת הממשלה משנת 2011.

2. כעבור שנה וחצי, בדצמבר 2013, קיבלה הממשלה החלטה נוספת (שנייה) בעניין פרויקט קריית הספורט<sup>85</sup>. החלטה זו חוזרת על עיקרי הדברים שנכתבו בהחלטה מ-2011 בנושא ומורה למשרדי התיירות, התרבות והספורט, פיתוח הנגב והגליל והבינוי והשיכון להקצות

83 בשנים 1995 - 1998.

84 החלטת הממשלה 2991, "פיתוח ומיצוב העיר אילת כעיר תיירות וספורט בין-לאומית" (15.3.11).

85 החלטת הממשלה 1040, "פיתוח ומיצוב העיר אילת כעיר תיירות וספורט בין-לאומית - הקמת קריית ספורט בין-לאומית (שלב א)" (11.12.13).



ממקורותיהם בסך הכול 21 מיליון ש"ח (על פי חלוקה שנקבעה בהחלטה<sup>86</sup>) להקמת פרויקט קריית הספורט. בהחלטה גם נקבע כי יוקצו 2 מיליון ש"ח נוספים למטרת סיוע לאירועי ספורט בין-לאומיים שייערכו באילת (להלן - החלטת הממשלה משנת 2013)<sup>87</sup>.

בדצמבר 2014, בהמשך להחלטת ממשלה זו, חתם המשרד לפיתוח הנגב והגליל על הרשאה למתן 6 מיליון ש"ח לעיריית אילת להקמת קריית הספורט. תאריך סיום ההרשאה נקבע לסוף שנת 2016. כנגד הרשאה זו התחייבה העירייה ששילבי הפרויקט הראשוניים יבוצעו ב-2015 וסיומו יהיה ב-2016; גם משרד התרבות והספורט נתן בהמשך להחלטה זו הרשאה לשלוש שנים לתקצוב הפרויקט שיועבר לעירייה כנגד ביצועו בפועל. בשנים 2014 ו-2016 העביר המשרד שתי הרשאות תקציביות נוספות לעיריית אילת עבור הקמת מתקני ספורט בפרויקט שהסתכמו בכ-10 מיליון ש"ח, וב-2017 העביר גם מקדמה לביצוע עבודות ראשוניות בפרויקט בסך 2.54 מיליון ש"ח.

בתחילת יוני 2016, כשנתיים וחצי לאחר החלטת הממשלה משנת 2013 וכחמש שנים לאחר החלטת הממשלה משנת 2011 להקים קריית ספורט באילת ולהופכה לעיר ספורט בין-לאומית, דיווחה עיריית אילת לצוות ההיגוי לפרויקט על קושי הנדסי בביצועו: בעיה בקרקע שעליה התעתדה לקום קריית הספורט, שחייבה ביצוע עבודות עפר והידוק דינמי ומסיבי של שטח קרקע הפרויקט. לעניין זה היו השלכות תקציביות ניכרות: ייקור עלויות הבנייה ב-14 עד 18 מיליון ש"ח. ביוני 2016 החליט צוות ההיגוי לאשר לעיריית אילת לבצע עבודות לטיפול בקושי הנדסי זה שהתגלה. ייקור ניכר נוסף של עלויות בניית הפרויקט, בשיעור של 30% עד 50% מעל עלות הבנייה הארצית הממוצעת, נבע מריחוקם וזמינותם של בעלי המקצוע הנדרשים לביצועו. עניינים אלה גרמו לעיכוב משמעותי נוסף בלוחות הזמנים לביצוע הפרויקט.

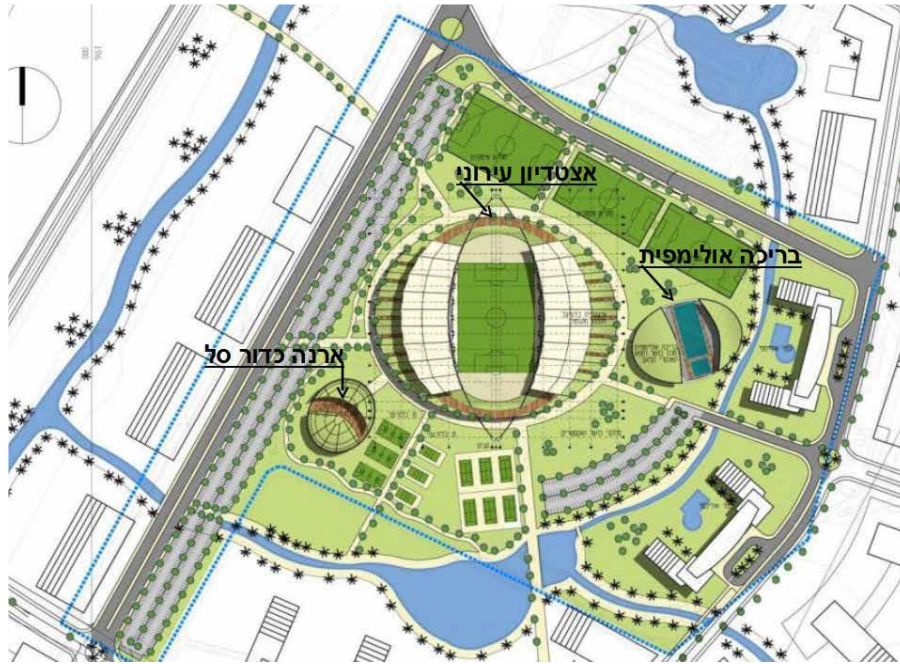
86 החלוקה הייתה כדלהלן: משרד התרבות והספורט - 6 מיליון ש"ח; המשרד לפיתוח הנגב והגליל - 6 מיליון ש"ח; משרד התיירות - 5 מיליון ש"ח; משרד הבינוי והשיכון - 4 מיליון ש"ח.

87 על פי החלטת הממשלה האמורה, כל המימון שצוין בה יועד לשנים 2013 - 2015 ומשרד התרבות והספורט היה אחראי לאיגום התקציב וליישום ההחלטה.



להלן תשריט של תוכנית קריית הספורט הבין-לאומית המוצג בתוכנית העבודה של עיריית אילת לשנת 2018:

### תמונה 1: תשריט של תוכנית קריית הספורט הבין-לאומית



המקור: תוכנית העבודה של עיריית אילת לשנת 2018 - בינוי - מגרש 18 - קריית הספורט.

3. בספטמבר 2017 קיבלה הממשלה החלטה נוספת (שלישית) בעניין קריית הספורט, ולפיה יש "להמשיך ולפתח את העיר אילת כעיר תיירות וספורט בין-לאומית ולהמשיך לקדם את הקמת קריית הספורט הבין-לאומית בעיר"<sup>88</sup>.

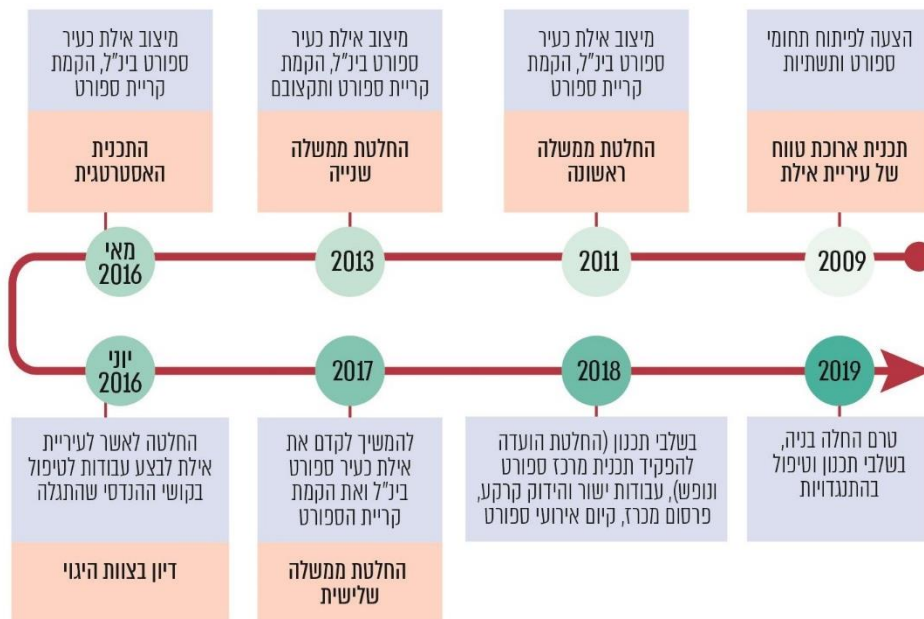
ביוני 2018 דנה הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז הדרום בתוכנית הקמת מרכז ספורט ונופש באילת והחליטה להעביר את התוכנית להפקדה בכמה תנאים. בדצמבר 2018 מסרה עיריית אילת למשרד מבקר המדינה כי עד אוקטובר 2018 בוצעו כמה פעולות בעניין הפרויקט, ובהן: "תכנון פרוגרמתי ראשוני של כלל קריית הספורט... שינוי תב"ע לתוספת זכויות בנייה במגרש... עבודות עפר הכוללות: יישור קרקע, בדיקות קרקע ומתן מענה לייצוב קרקע... הסטה והטמנה של תשתיות, הגבהת רום הקרקע לגובה סופי כהכנה לביצוע שלב א' בפרויקט... תכנון מפורט שלב א' - הקמת מגרשי האימון ומבני התמך, מרכז להקמת שלב א"; עוד ציינה העירייה כי "רוב התיקונים שנדרשו במסמכי התוכנית הושלמו, היתר יושלמו עד סוף דצמבר [שנה זו]".

88 החלטת הממשלה 3008 (נג/11) (1.9.17).



להלן תרשים המתאר את עיקרי התוכניות וההחלטות שהתקבלו מאז 2009 בנוגע לקידומה של אילת כעיר ספורט בין-לאומית והקמת קריית הספורט.

**תרשים 25: כרונולוגיית תכנון וקבלת החלטות בעניין קידום העיר אילת כעיר ספורט בין-לאומית והקמת קריית ספורט**



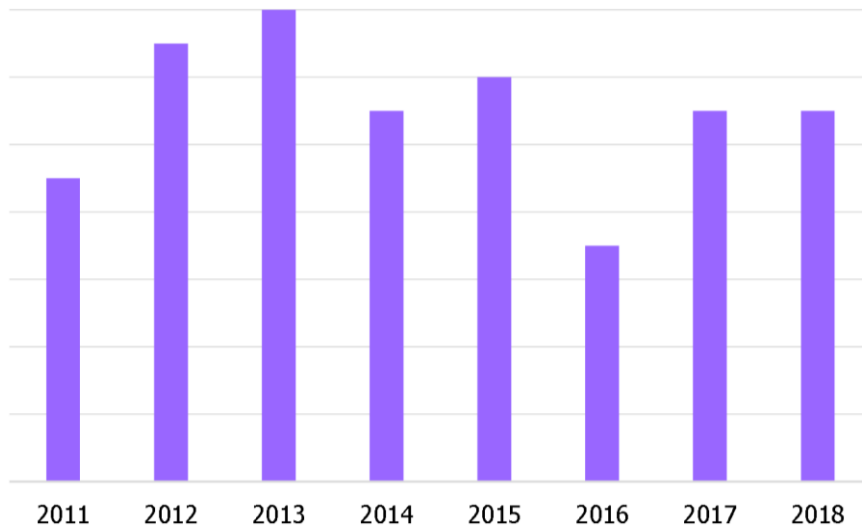
המקור: מסמכים בעניין קריית הספורט הבין-לאומית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

אשר לכוונת הממשלה לפיתוח אילת כעיר ספורט המארכת תחרויות ואירועי ספורט בין-לאומיים, מהנתונים עולה כי בכל אחת מהשנים 2011 - 2018 אירחה העיר 7-14 תחרויות ואירועי ספורט כאלה; למשל, ב-2013 אירחה 14 אירועי ספורט בין-לאומיים, ב-2016 אירחה 8 אירועים כאלה, ובכל אחת מהשנים 2017 ו-2018 אירחה 11 אירועים כאלה, כמתואר להלן בתרשים 26.





### תרשים 26: מספר התחרויות ואירועי הספורט הבין-לאומיים באילת, 2011 – 2018



המקור: על פי נתוני עיריית אילת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתונים אלה עולה כי בסופו של דבר, לא ניכרת מגמת עלייה משמעותית במספר אירועי הספורט הבין-לאומיים שאירחה אילת בשנים 2011 - 2018; ונכון לאוקטובר 2020 החזון להפיכתה של אילת לעיר ספורט בין-לאומית המארחת תחרויות בין-לאומיות ומציעה לספורטאים מתקנים ברמה גבוהה בקריית ספורט מודרנית ומתקדמת, טרם מומש. נמצא כי שלוש החלטות שקיבלה הממשלה בעניין זה בתשע השנים האחרונות טרם יושמו במלואן, וזאת בין היתר בשל מחלוקות בין משרדי הממשלה על תקצוב הפרויקט, בעיות הנדסיות שגילתה עיריית אילת בשלב מאוחר במצב הקרקע וייקור עלויות הפרויקט.

באוגוסט 2020 כתבה עיריית אילת למשרד מבקר המדינה כי בעיות קרקע לסוגיהן מתגלות רק כאשר מגיעים לשלב של תכנון מפורט ומתבצעים קידוחי קרקע שבאמצעותם היא מאופיינת לצורך תכנון הנדסי; וכי כך אירע גם בעניין הקרקע המיועדת לקריית הספורט, ובעיית הקרקע שאותרה טופלה בהתאם. עוד ציינה העירייה: כי פרויקט קריית הספורט בביצוע ועד כה הושלמה הקמתם של ארבעה מגרשים פתוחים; כי שלב א' של הפרויקט עתיד להסתיים בדצמבר 2021 והוא יכלול מבני תמך, יציעים, קומפלקס ומבני שירות ומגרשים משולבים; וכי עלות ביצוע שלב א' לבדו מגיעה ל-65 מיליון ש"ח, ואילו תקצוב כלל הפרויקט על פי החלטת הממשלה משנת 2013 היה 48 מיליון ש"ח - הפרש הנובע, לדבריה, מכך שגורמים ממשלתיים המממנים את הקמת הפרויקט על פי החלטות הממשלה בעניינו אינם מתקצבים עבודות תשתית שאינן מתקנים או מבנים לשימוש ישיר, ועל כן נאלצת עיריית אילת לממן ממקורותיה הפרשים אלה, שיהיו גם בשלבים הבאים של ביצוע הפרויקט. כן ציינה העירייה כי מכיוון שקריית הספורט מיועדת, לצד שימושי הספורט המקובלים, לשימושים תיירותיים, לאירוח אירועי ספורט וקבוצות למחנות אימונים ולשימושי אירוח שונים - היא אמורה להיות רב-תכליתית ומכוונת לתיירות, ולא



פרוגרמה סטנדרטית למתקני ספורט. באוקטובר 2020 הוסיפה העירייה כי שלב ב' של הפרויקט יכלול מבנה ארנה לכדורסל ומגרשי טניס; כי אין כמעט הבדלים בין תכולת קריית הספורט שהוצגה לממשלה ב-2013 לבין תכולת הפרויקט המבוצעת כיום; וכי בתקצוב שלב א' (כ-65 מיליון ש"ח) ישתתפו נוסף על משרדי הממשלה גם המועצה להסדר ההימורים בספורט, מפעל הפיס והעירייה.



משרד התרבות והספורט כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2020, בין היתר, כי בהתאם להחלטות ממשלה שהתקבלו בעניין קריית הספורט ולאחר "איגום משאבים ממשרדי ממשלה אחרים נתן [משרד התרבות והספורט] הרשאה לעיריית אילת לטובת הקמת קריית הספורט... בפועל בשל קשיים מקשיים שונים, אשר חלקם מוזכרים [בדוח הביקורת]... הקמת הקריה התעכבה".

עוד ציין משרד התרבות והספורט, כי רק בסוף שנת 2019 מסרה לו עיריית אילת כי הוסרו רוב החסמים להקמת קריית הספורט, ועל כן "אישרה ועדת התמיכות לעניין מתקנים במשרד את הארכת ההרשאה משנת 2010. ההחלטה הציבה תנאים ברורים [לכניסתה] לתוקף ובחודש נובמבר 2019 חתמה עיריית אילת על התחייבות מול המשרד לעמידה בלוחות הזמנים שהוגדרו ובהם אבני דרך ברורים ליישום הפרויקט... נכון לחודש דצמבר 2020 הוקמו בתחומי קריית הספורט 3 מגרשי כדורסל [מגרש לאימונים ומגרש] רביעי בשלבי הקמה. מבנה מרכזי למתן כלל השירותים ובהם מינהלה, מלתחות ושירותים, מבנה להתאוששות ורפואת ספורט, נמצאים בשלבי תכנון ויוקמו עד לחודש מרץ 2022... [ובכוננת] העירייה להשמיש את המתקנים המוכנים, כבר בחודשים הקרובים". בהתייחס לתקצוב אירועי ספורט בעיר כתב המשרד כי "למעט הקצבה ראשונית של 600,000 ש"ח עבור מימון אירוע ספורט מסוים בעיר, לא הוקצה בנוסף תקציב ייעודי לביצוע החלטת הממשלה [ממרץ 2011 ומאז החלטה זו] התקיימו בעיר אילת אירועי ספורט בינלאומיים רבים... ומספר הספורטאים המגיעים לאילת מחו"ל ומישראל, נמצא במגמת עליה".

המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2020, בין היתר, כי "במרוצת השנים חל עיכוב ניכר בביצוע הפרויקט עקב אי ביצוע מצד הרשות המקומית" וכי עד למועד זה העביר המשרד לעיר לאחר בדיקה 5 מיליון ש"ח בשתי פעימות תשלום וכי לשם ביצועו של הפרויקט הוא האריך את תוקף ההרשאה שנתן בעניין וכי הוא פועל בנושא "בשיתוף פעולה מלא עם הרשות המקומית אילת לטובת ביצוע בפועל של הפרויקט".

מנהל התכנון כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2021 כי תחילה קודמה בעניין פרויקט קריית הספורט תוכנית שהגישה עיריית אילת בשנת 2012, אך מאחר שהעירייה לא מילאה את דרישות לשכת התכנון, הופסק הטיפול בתוכנית. "לאור בקשות חוזרות ונשנות של [העירייה] הוחלט שלא לסגור [את התוכנית] למרות שלא קודמה ותוך הבטחות כי תקודם כמקובל. בסופו של דבר, [בינואר 2018] החליטה ועדת המשנה הסטטוטורית לדחות את התוכנית ולקדם במקומה תוכנית חדשה... [בפברואר 2018] הוגשה תוכנית [חדשה]... לאותו מתחם" והוחלט להפקידה ביוני 2018, והיא פורסמה להפקדה במרץ 2019 ופורסמה לאישור בדצמבר 2019.



הגשמת המטרה של הפיכת אילת לעיר ספורט בין-לאומית עשויה לתרום הן לפיתוח ולקידום של התיירות בה והן לכלכלת העיר ולגיוון התעסוקתי בה<sup>89</sup>, ובהתאם לאמור בדברי הסבר להחלטת הממשלה משנת 2013 - הקמת תשתיות ספורט ברמה מקצועית גבוהה נדרשת על מנת לנצל פוטנציאל זה<sup>90</sup>. משהחליטה ממשלת ישראל בשלוש החלטות שקיבלה, הראשונה כבר משנת 2011, על הפיכתה של אילת לעיר ספורט בין-לאומית, על כל הגורמים הרלוונטיים לפעול לקידומו והשלמתו של פרויקט זה. התמשכות הטיפול בפרויקט במשך כתשע שנים מצביעה על הצורך שמשרדי הממשלה הקשורים בנושא, הצוות הבין-משרדי לקידום הספורט באילת, צוות ההיגוי ועיריית אילת ימפו בהקדם את החסמים למימוש החלטות הממשלה בנושא ככל שעוד נותרו, יגבשו מתווה פעולה להסרתם ויפעלו למימושו ולהשלמתו של הפרויקט.

מומלץ למזכירות הממשלה לבחון את האופן שבו יש להנחות את משרדי הממשלה המגישים לממשלה הצעת החלטה, בעניין מימון פרויקט בינוי של מתחם בתחום רשות מקומית - כגון מימון קריית ספורט בין-לאומית באילת - כי הם יצרפו להצעתם המוגשת לממשלה, עובר להחלטתה, נתונים על הזמינות התכנונית וקיומה של תוכנית בניין עיר (תב"ע) מאושרת ותקפה לפרויקט המוצע (בדומה לדרישות סף של גורמים כגון משרד החינוך, מפעל הפיס והמועצה להסדר ההימורים בספורט כתנאי לקבלת הקצבה להקמת מבנים או מתקנים); זאת על מנת להימנע ממצב שבו הממשלה מחליטה לאשר הקמת פרויקט בינוי לאומי ומקצה לכך תקציבים מהמשרדים השונים ולאחר מכן היישום מתעכב גם בשל התמשכות הליכי תכנון וזמינות הקרקע המוצעת.

## הקמת מרכז כנסים ואירועים בין-לאומי

כנסים מקצועיים מקומיים ובין-לאומיים, מפגשים עסקיים וועידות טומנים בחובם פוטנציאל כלכלי רב הן לתיירות פנים והן לתיירות נכנסת. בישראל מתקיימים כנסים, לרבות בין-לאומיים, בעיקר בשלושה מרכזי כנסים גדולים בתל אביב, בירושלים ובחיפה ובקריית שדה התעופה<sup>91</sup>, ואליהם מגיעים גם תיירים מכל העולם. בשל מגוון הנופים והאתרים הייחודיים שיש בישראל, הכנסים שנערכים בה יכולים להציע שילוב של חוויה תיירותית לאוכלוסיות מגוונות לצד מפגשים מקצועיים. ארגון הכנסים הבין-לאומי ICCA<sup>92</sup> מדרג מדי שנה את הערים והמדינות המובילות באירוח כנסים. בשנת 2016 דורגה ישראל במקום ה-62 מבין 113 מדינות, עם 34 כנסים בין-לאומיים; ובשנת 2018 דורגה במקום ה-58 עם 43 כנסים כאלה.

כנסים בין-לאומיים יכולים לשמש גם מנוע צמיחה כלכלי נוסף למשק הישראלי, שכן מספר התיירים הנכנסים שמגיעים אליהם הוא גבוה, וכל תייר כנסים מוציא בממוצע במהלך שהייתו

89 ראו דברי הסבר להחלטת הממשלה משנת 2013; וכן מכתבו של סגן ראש עיריית אילת למנכ"ל משרד התרבות והספורט ואח' מ-27.12.15.

90 ראו דברי הסבר להחלטת הממשלה משנת 2013.

91 בסמוך לנמל התעופה בן גוריון.

92 The International Congress and Convention Association.



יותר כסף מתייר רגיל. משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2019 הייתה ההוצאה היומית של תייר שמטרתו העיקרית הייתה כנסים 210 דולר, לעומת 149 דולר של תייר כללי<sup>93</sup>. יצוין שהמצב הביטחוני מקשה לעיתים על קיום כנסים בישראל - בעיה שמשרד התיירות מנסה לפתור באמצעות רשת ביטחון למארגנים במקרה של ביטול הכנס בעקבות מצב ביטחוני, שתוקצבה על ידו בכ-15 מיליון ש"ח בסך הכול לשנים 2017 - 2020<sup>94</sup>.

ההיותה של אילת עיר בעלת מאפיינים ייחודיים, המשלבת נופים של מדבר, ים והרים וכן מפגש בין שלוש מדינות, יש בה פוטנציאל רב לקיום כנסים, לרבות בין-לאומיים, שיביאו אליה תיירים רבים מישראל ומחו"ל. כיום מתקיימים בעיר כנסים ואירועים של ארגונים מקצועיים המיועדים בעיקר לתיירי פנים, כגון כנסי לשכת עורכי הדין, לשכת רואי החשבון וחברות ביטוח והשתלמויות לאקדמאים. כיום ניתן לקיים כנסים גדולים באולמות של בתי המלון היוקרתיים בעיר, אשר מוגבלים במספר המקומות, אולם אין בעיר מרכז כנסים ואירועים בין-לאומי (להלן - מרכז כנסים) שיכול להכיל משתתפים רבים במקביל באולם אחד גדול ובאולמות נוספים הסמוכים אליו.

מנתונים בדוח בדיקת היתכנות שהגישה באוגוסט 2020 החברה הממשלתית להגנות ים המלח (חל"י) בהזמנת משרד התיירות<sup>95</sup>, עולה כי באילת ישנם 14 אולמות לאירועים רבי-משתתפים בשבעה בתי מלון, שהקיבולת שלהם נעה בין 350 משתתפים באולם הקטן ביותר ל-1,100 באולם הגדול ביותר (בסידור תיאטרון); וכן 5 אולמות ומתחמים סגורים (במלונות) שיכולים לאכלס בין 300 משתתפים באולם הקטן ביותר ל-600 באולם הגדול ביותר (בסידור דומה); ויש בעיר גם מתחמים פתוחים שאינם מקורים ושיכולים להכיל בין 5,000 ל-12,000 משתתפים (בעמידה).

רעיון הקמתו של מרכז כנסים באילת (להלן בפרק זה - פרויקט מרכז הכנסים או הפרויקט) עלה בשנת 2009, בתוכנית ארוכת הטווח שגיבשה עיריית אילת. הועלה כי בדומה לתוכנית להקמת קריית ספורט בין-לאומית, גם פרויקט זה שב ועלה לאורך השנים והוכר על ידי הממשלה כפרויקט שיש ליישמו - ואולם עד אוגוסט 2020 הוא עדיין לא הושלם, ואף לא הגיע לשלבים ראשוניים של ביצוע. להלן הפרטים:

1. בתוכנית ארוכת הטווח שגיבשה עיריית אילת ב-2009 הוצע להקים מרכז כנסים ותערוכות גדול לשימוש מקומי ובין-לאומי. בתוכנית הוערך כי פוטנציאל תיירות הכנסים שמקורה מחו"ל באילת יכול להגיע לכ-15% מכלל התיירות הנכנסת לעיר. בשנתיים שלאחר גיבוש תוכנית זו ניסתה עיריית אילת לקדם את הקמת מרכז הכנסים אל מול משרד האוצר, ואף הגישה לו הצעות מתוקנות להקמתו בהתאמה לדרישתו לצמצום היקף פרויקט זה. העירייה העריכה כי גם בגרסתו המצומצמת, יביא פרויקט זה לעיר תוספת של כרבע מיליון מבקרים בשנה וכמיליון לינות בשנה.

93 על פי נתוני סקר תיירות נכנסת לשנת 2019.

94 חוזר מנכ"ל משרד התיירות 6/2015 בעניין "נוהל 'רשת ביטחון' לכנסים בין-לאומיים בישראל", 2.6.15.

95 בעניין ממצאיו והמלצותיו של דוח זה, ראו להלן בהמשך הפרק.



## תמונה 2: המיקום המתוכנן של מרכז הכנסים



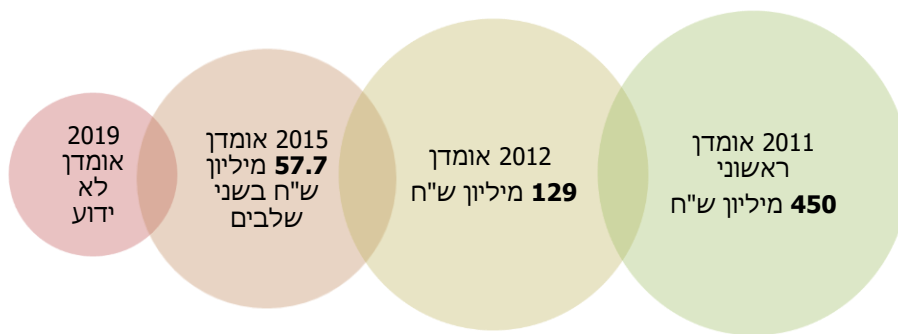
המקור: עיריית אילת.

2. בשנת 2012 עלה נושא מרכז הכנסים במסגרת ישיבות צוות השרים לדיון על אילת. בעקבות זיהוי חסמים בתחום תכנון פרויקט זה הורה ראש הממשלה למנהל רמ"י ולראש עיריית אילת לבחון דרכים להסרתם, ובמקביל המשיכו משרדי הממשלה הרלוונטיים לעניין לנסות ולקדם את ביצועו. בדיונים שקיימו בהמשך לכך נציגי משרדי התיירות והאוצר ועיריית אילת עלה כי רוב הגורמים הקשורים בעניין ראו בו פרויקט לאומי, ומשכך הסכים משרד התיירות לסייע בהקמתו ולתקצב אותו, וסוכם על דעת כולם כי מדובר בפרויקט חשוב לעיר שיש לקדמו.



3. בשנים שלאחר מכן שב ועלה נושא הקמת מרכז הכנסים במסגרות שונות, כמפורט להלן:  
 א. במסגרת דיונים שנערכו בשנים 2011 - 2015 בין משרדי התיירות והאוצר ועיריית אילת לגבי קידום פרויקטים בעיר, צומצמה שלוש פעמים תכולת הפרויקט להקמת מרכז הכנסים, וכפועל יוצא מכך גם אומדן עלותו, כמתואר בתרשים 27 להלן.

**תרשים 27: השינויים באומדן התקציבי להקמת פרויקט מרכז הכנסים לנוכח הצימצומים בתכולתו**



המקור: מסמכים בעניין מרכז כנסים ואירועים בין-לאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

האומדן המופחת (בשנית) של פרויקט מרכז הכנסים ב-2015, בסכום של 57.7 מיליון ש"ח, חולק לשני שלבי ביצוע: בשלב הראשון הקמת אמפיטיאטרון פתוח בתקציב של כ-19.3 מיליון ש"ח, ובשלב השני הקמת מבני מרכז הכנסים עם שני אולמות בתקציב של כ-38.4 מיליון ש"ח. עיריית אילת הגישה לוועדה לפיתוח תשתיות ציבוריות במשרד התיירות (להלן - צת"פ) בקשה לתקצוב השלב הראשון, ובנובמבר 2015 אישרה הצת"פ לממן 15.44 מיליון ש"ח מהתקציב המוערך לשלב זה (כ-80% מעלותו).

בדצמבר 2015, כארבע שנים לאחר תחילת הדיונים בעניין פרויקט מרכז הכנסים ואישורה של הצת"פ, התברר כי בקרב הצוות המקצועי במשרד התיירות התעוררו ספקות בדבר כדאיותו הכלכלית של הפרויקט. לפיכך החליטה הצת"פ באותו חודש על הקמת צוות היגוי שיבחן ויאשר פרוגרמה לשני שלבי הפרויקט תוך בחינת ההיתכנות הכלכלית שלו.

עיריית אילת כתבה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2020, כי בסוף שנת 2015 אישרה לה הצת"פ תקציב לפרויקט, אולם העירייה טרם קיבלה ממשרד התיירות, עד מועד שליחת המכתב, הרשאה כספית מחייבת.



- ב. ביולי 2016 אישרה הוועדה המחוזית דרום תוכנית המאפשרת הקמת מבנים ומוסדות ציבור לתרבות ולפנאי באילת, ובהם גם מרכז כנסים ואירועים<sup>96</sup>.
- פרויקט מרכז הכנסים נכלל כיוזמה מתועדפת (אך לא הכרחית) גם במסגרת התוכנית האסטרטגית שהוביל משרד האוצר ב-2016, זאת במטרה להגדיל את מספר התיירים המגיעים לאילת ולמצב אותה כעיר תיירות עסקים בין-לאומית.
- ג. בדצמבר 2018, בדיון נוסף במשרד התיירות, חזר ועלה הצורך לבחון שוב את כדאיותו הכלכלית של הפרויקט ונקבע כי תכנון מרכז הכנסים יועבר לטיפול של החברה הממשלתית להגנות ים המלח בע"מ (להלן - חל"י)<sup>97</sup>. הועלה כי רק כ-20 חודשים לאחר מכן, באוגוסט 2020, הציגה חל"י לראשונה בפני משרד התיירות ועיריית אילת את ממצאי דוח בדיקת ההיתכנות הכלכלית של הפרויקט שעשתה (בעניין ממצאי דוח זה - ראו להלן).
4. בהחלטת הממשלה בדבר התוכנית הרב-שנתית מאוגוסט 2019 נכלל פרויקט הקמת מרכז כנסים, במסגרת סעיף המתייחס לפרויקטים תיירותיים נוספים, כמו פיתוח רצועת החוף, קידום מלונאות ופיתוח נופי. לביצוע מקבץ פרויקטים אלו הוקצו בסך הכול 190 מיליון ש"ח<sup>98</sup>, תוך מתן עדיפות להקמת מרכז כנסים.
- נמצא כי החלטת הממשלה מאוגוסט 2019 אינה מפרטת כיצד יחולק הסכום בין הפרויקטים התיירותיים האמורים, וכמה ממנו מיועד במישרין לפרויקט מרכז הכנסים, ולא נקבע בה הגורם המוסמך לביצוע חלוקה זו; ולצורך יישומו של סעיף זה בהחלטה נדרשת, לגבי כל אחד מפרויקטים אלה, תוכנית מפורטת שתתייחס ללוח הזמנים להקמתו, לתוכניות המפורטות שלו ולאופן תקצובו המאושר.
5. לצורך בדיקת ההיתכנות כלכלית של הקמת מרכז הכנסים ביצעה חל"י, באמצעות מומחים מהארץ ומחו"ל, על פי הזמנת משרד התיירות, ניתוח אומדן של פוטנציאל הביקוש והפדיון למרכז כנסים. בדוח שהגישה כאמור בעניין זה באוגוסט 2020 צוין כי "אילת משוועת" למרכז אירועים רב-תכליתי שיהווה תשתית ציבורית לפיתוח תיירותה וכלכלתה; וכי תחזיות הביקושים והפוטנציאל להפוך את אילת ליעד אטרקטיבי לקיום כנסים לתיירות נכנסת מצביעות על כך שהמרכז יהיה עצמאי ולפחות מאוץ מהבחינה הכלכלית (ללא מרכיב ההשקעה). בפרק המסקנות בדוח צוין כי אילת היא "בעלת פוטנציאל למשוך כנסים בינ"ל ומקומיים" ויש חשיבות להקמת מרכז כנסים בעיר "לצורך שימור המצב הקיים, גיוון קהלים ופוטנציאל צמיחה"; וכי בשלב ראשון ניתן להסתפק בהקמת מרכז כנסים של 5,000 מ"ר שאומדן עלותו כ-50 מיליון ש"ח, ובהמשך, בהתאם למידת ההצלחה והביקוש, ניתן יהיה להרחיבו לשלב ב'. בדוח הומלץ כי הקמת המרכז תמומן מתקציב ממשלתי וביצועו ייעשה על ידי גורם "ציבורי ממשלתי", וכי פיתוחו, ניהולו ותפעולו יהיו בידי גוף מומחה ו/או אנשי

96 תוכנית 77/114/03/2.

97 בספטמבר 2017 החליטה הממשלה להרחיב את מטרות החברה, כך שנוסף על ריכוז הטיפול בפרויקט הגנות ים המלח ומציאת פתרונות לעליית מפלס המים תנהל פרויקטים תיירותיים באזור דרום הארץ, לרבות פיתוח תשתיות.

98 ההחלטה קובעת כי 120 מיליון ש"ח יוקצו ממקורות משרד האוצר ו-70 מיליון ממקורות משרד התיירות.



מקצוע ייעודיים (דירקטוריון או גוף ציבורי); כמו כן הוצעו בדוח חלופות למיקום המרכז והומלץ בו על החלופה המועדפת (בסמוך לאזור המלונות).

חל"י כתבה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2020 כי יש "הצדקה רבה בהקמת מרכז אירועים/כנסים רב-תכליתי בעיר אילת והיא נובעת בעיקר מהתרומה של מרכז כזה לעיר"; וכי מכיוון שהקמה של מרכז כאמור אינה כלכלית כפרויקט בפני עצמו, נדרשת לה תמיכה ציבורית. כן ציינה החברה, כי בשל מרכיבי הסיכון שיש בהקמה, נכון שהמרכז יוקם בשלבים, בתיאום עם תהליך ההפעלה שלו ובהתאם לתכנון כולל ומלא: בשלב א' 5,000 - 6,000 מ"ר ושלב ב' הגדלה ל-10,000 מ"ר; וכי יש "להניע במידי את קידום תכנון המרכז ולקדם את ההקמה שלו מוקדם ככל האפשר", וכי המלצתה זו הועברה למשרד התיירות ולעיריית אילת.

עוד כתבה חל"י למשרד מבקר המדינה כי שלב א' של הפרויקט, אשר יכלול אולם מרכזי בשטח של כ-1,600 מ"ר, יוכל לארח כנסים בהשתתפות כ-2,000 איש בישיבה (90% מהכנסים בעולם), ואם יבוצע גם שלב ב' של הפרויקט (הגדלתו לכ-10,000 מ"ר) הוא יאפשר כנסים בהשתתפות 3,000 עד 4,000 איש בישיבה.

באוגוסט 2020 כתבה עיריית אילת למשרד מבקר המדינה כי היא מקדמת בימים אלה, באמצעות תאגיד התיירות של העיר, הקמת לשכת כנסים כחלק מהיערכות העיר להקמת מרכז הכנסים המתוכנן; וכי נדרשת החלטה על השתתפות המדינה במימון השוטף של תפעול לשכה זו, מתוך הבנה שמדובר בפעילות מחוללת תיירות.

מהמקובץ עולה כי אף שפרויקט מרכז הכנסים באילת הוכר על ידי הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר כפרויקט בעל חשיבות לעיר שיש לקדמו, והוועדה המחוזית אישרה את התוכנית שהוגשה להקמתו - יותר מעשור מאז החלו הדיונים לגביו, פרויקט זה עודנו על קו הזינוק, בעיקר משום שעניין היתכנותו הכלכלית לא הוכרע במשך זמן רב. לאורך השנים תכולת הפרויקט הצטמצמה בהתאם לדרישת משרד האוצר, ואומדן עלות הקמתו של מרכז הכנסים הופחת. נמצא כי טרם החל ביצוע השלב הראשון של התוכנית המצומצמת שלו שהתגבשה כבר בשנת 2015. הביקורת העלתה כי לעיכוב הרב במימוש פרויקט זה תרמו החסמים העיקריים הבאים:





א. **תכנון וניתוח כלכלי:** עיריית אילת התעכבה בהכנת פרוגרמה מפורטת הכוללת ניתוח כלכלי של הפרויקט ואשר תאפשר לקדם את הפרויקט מול משרד התיירות, אף שנדרשה לעשות כן עוד בשנת 2015. ניתוח כלכלי כאמור הושלם על ידי משרד התיירות בשיתוף עיריית אילת רק באוגוסט 2020.

מומלץ למזכירות הממשלה לבחון את האופן שבו יש להנחות את משרדי הממשלה המגישים לממשלה הצעת החלטה, בעניין מימון פרויקט בינוי של מתחם בתחום רשות מקומית- כגון מימון הקמת מרכז כנסים ואירועים בין-לאומי באילת - כי הם יצרפו להצעתם המוגשת לממשלה, עובר להחלטתה, חוות דעת בדבר הכדאיות הכלכלית לפרויקט המוצע; זאת על מנת להימנע ממצב שבו הממשלה מחליטה לאשר הקמת פרויקט בינוי לאומי ומקצה לכך תקציבים מהמשרדים השונים, ולאחר מכן היישום מתעכב גם בשל אי-ביצועה של בדיקה כלכלית או בהיעדר בסיס כלכלי לביצוע הפרויקט.

ב. **היעדר שיתוף פעולה:** בשנים 2015 - 2018 משרד התיירות וחמ"ת (שטיפלה בשנים אלה בקידום פרויקט מרכז הכנסים מטעם משרד התיירות) התקשו לשתף ביניהם פעולה לצורך קידום שלב א' שלו.

ג. **תקצוב:** בנובמבר 2015 אישרה הצת"פ העמדת תקציב ממקורות משרד התיירות לביצוע שלב א' של פרויקט מרכז הכנסים. הביקורת העלתה כי בדצמבר 2018 הסכום שאישרה הצת"פ למימון הקמתו של שלב א' בפרויקט (15.44 מיליון ש"ח) הוסט ברובו על ידי משרד התיירות למטרות אחרות באילת: 13 מיליון ש"ח הועברו למימון התכנון של מקבץ פרויקטים תיירותיים בחופי אילת<sup>99</sup>, והיתרה, בסך 2.44 מיליון ש"ח בלבד, הוקצתה לתכנון מרכז הכנסים, אשר כאמור טרם הושלם.

באוקטובר 2020 כתבה עיריית אילת למשרד מבקר המדינה כי קיימת תב"ע מאושרת למרכז הכנסים, אולם טרם בוצע תכנון מכיוון שלא היה תקציב זמין לכך; ולכן טרם הוגדרו שטחי האולמות בפרויקט ולא חושבו עלויות ההקמה הצפויות בכל שלב. אלה אמורים להתגבש עם התקדמות התכנון.



משרד התיירות וחל"י כתבו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2020 ומינואר 2021 בין היתר, כי רק בספטמבר 2019 החליטה הצת"פ כי הטיפול בפרויקט מרכז הכנסים יועבר לחל"י, וכי הזמנת העבודה לביצוע בדיקת ההיתכנות הכלכלית של הפרויקט הוצאה לחברה רק באמצע שנת 2020 ובאוגוסט 2020, השלימה חל"י את הכנת דוח הבדיקה והגישה לה את המלצותיה בנושא. משרד התיירות ציין כי בעקבות דוח הבדיקה "ניתן היה להחליט על חלוקת התקציב בהתאם לנהלי משרד התיירות... המלצות [חל"י] אומצו על

99 עלות הפיתוח החופי הוערכה ביותר מ-378 מיליון ש"ח.



ידי משרד התיירות והפרויקט הוצג לצת"פ בדיון שהתקיים אך לאחרונה", וכי בפברואר 2021 הוא יקבע את היקף התקציב שיקצה לפרויקט מרכז הכנסים, וכי הוא כבר נתן לחל"י אישור להמשיך לקדם את גיבוש מרכיבי הפרויקט.

בתשובתו של משרד האוצר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2020 נכתב, בין היתר, כי "בשנת 2019 הועברו תקציבים לבדיקת היתכנות כלכלית לבחינת מודל ההפעלה [של מרכז הכנסים]; הבדיקה הסתיימה כאמור באוגוסט 2020 ואכן הומלץ כי הקמת המרכז תמומן מתקציב ממשלתי. בהתאם לכך, אופן תקצוב פרויקט מרכז הכנסים עלה לדיון במסגרת דיוני התמיכות לתשתיות תיירות ציבוריות שהתקיימו בשנת 2020 וסוגיית התקצוב תיבחן ביחס למכלול הפרויקטים שיועלו הן במסגרת שדרוג רצועת החוף באילת והן בשאר אזורי הארץ".

הצורך בהקמת מרכז כנסים באילת, נוכח הפוטנציאל התיירותי הטמון בו, הועלה כבר לפני כעשור על ידי עיריית אילת בפני משרד התיירות ומשרד האוצר. לאור עמדת הממשלה בנושא הקמת מרכז כנסים, כעולה מהחלטתה באוגוסט 2019, ולפיה מרכז כזה יכול לשמש מנוף צמיחה לעיר ולפיתוח תיירות כנסים בה - על כל הגורמים הממשלתיים והעירייה לפעול להשלמת תכנונו, תקצובו והקמתו של פרויקט זה בשלבים, ולשתף פעולה על מנת לעשות כל שניתן כדי להוציא את היוזמה להקמתו ואת החלטותיהם בנושא מן הכוח אל הפועל.

## הלגונה המזרחית באילת

### רקע

הלגונה המזרחית נמצאת במתחם החוף הצפוני בעיר אילת, מערבית לנחל הערבה. הלגונה היא האתר המזרחי ביותר בחוף זה, והיא נכרתה לצורך שימושים שונים, בעיקר שימושי תיירות, כפי שיפורט בהמשך. מתחם הלגונה המזרחית (כ-600 דונם) הוא שטח קרקע חשוב לפיתוחה וקידומה של התיירות באילת, שכן שטחי העיר הסמוכים לים בכלל והפתוחים לציבור למטרות נופש בפרט הם מצומצמים; זאת מכיוון שגורמים רבים משתמשים לצרכים שונים ברצועת החוף של העיר<sup>100</sup>.

100 בעניין זה ראו גם להלן בפרק "פינוי שטח בסיס חיל הים".



### תמונה 3: מתחם הלגונה המזרחית באילת



המקור: עיריית אילת.

בשנת 1990 החליט דירקטוריון החברה הממשלתית לפיתוח חוף אילת<sup>101</sup> (להלן - חפח"א) לכרות לגונה בחלק המזרחי של החוף הצפוני על מנת להגדיל את רצועת החוף של העיר לצורכי רחצה, ספורט ימי ונופש, ולהקצות את הקרקעות שמסביב לגונה להקמת בתי מלון (להלן - פרויקט הלגונה או הלגונה)<sup>102</sup>. ב-1995 נחנכה הלגונה (שעומקה כ-2.5 מטרים), ואולם כמה חודשים לאחר שמולאה במי ים התברר כי קיימת בעיה בתחלופת המים שבה<sup>103</sup>. מסיבה זו - לצד הזרמת חומרים מזהמים למימיה - הצטברה בוצה שחורה על קרקעיתה ועל חופיה, מימיה נעשו עכורים (להלן - בעיית מי הלגונה), והיא הפכה למפגע אקולוגי שנמשך עד היום. יצוין כי בהחלטת בית משפט שהתקבלה בתביעה שהגישה חפח"א נגד הגורמים המייעצים לפרויקט<sup>104</sup>

101 החברה לפיתוח חוף אילת הוקמה ב-1965. בדצמבר 2010 החליטה ועדת שרים לענייני הפרטה על הפרטה של החברה בדרך של מכירת נכסים מהותיים שלה. החלטה מח/6 מ-6.12.10.

102 מבקר המדינה, **דוח שנתי 61ב** (2011), בפרק "פיתוח התיירות באילת", עמ' 67 - 99.

103 ההנחה הייתה כי הלגונה תתנקה באופן טבעי באמצעות הגאות והשפל של מי הים.

104 הגורמים אשר ייעצו לחפח"א בשנות התשעים ואחר נתבעו על ידי הם המכון הישראלי לחקר הנדסה ימית בע"מ ומוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ.



(להלן - הנתבעים) קבע בית המשפט כי הנתבעים נושאים באחריות ל-15% מהנזק שנגרם בגין הקמת הלגונה, והתובעת (חפח"א) אחראית לכ-85% ממנו<sup>105</sup>.

#### תמונה 4: הלגונה המזרחית באילת



המקור: משרד מבקר המדינה

### פעולות לטיוב מי הלגונה

1. ביוני 2003 הוציאה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה של משרד הפנים<sup>106</sup> את ההוראות והתשריטים של תוכנית המתאר הארצית לחופים - חוף מפרץ אילת (להלן - תמ"א 13)<sup>107</sup>, וזו אושרה על ידי הממשלה ביוני 2005. מטרת תמ"א 13 היא "לתכנן את רצועת החוף והמים של מפרץ אילת תוך מתן דגש לשימור תכונותיהם הטבעיות והייחודיות לטובת כלל הציבור בשילוב עם צורכיהם של תושבי ומבקרי העיר אילת... הגדלת היקף הקרקע המיועדת לחופי הרחצה ולאזורי פנאי ונופש... ייעוד קרקע לתיירות בצורה מבוקרת".

105 **ת"א 1912/07 החב' לפיתוח חוף אילת בע"מ נ' המכון הישראלי לחקר הנדסה ימית בע"מ ואח'**. פורסם במאגר ממוחשב מיום 15.5.16. שם קבע בית המשפט: "ראוי היה כי הנתבעים, שאינם מומחים בתחום הביולוגיה הימית, ימליצו על תוכנית מעקב באמצעות ביולוג ימי, ועל עריכת בדיקות ניטור תקופתיות של איכות המים. משלא ניתנו המלצות כאלה, ומשלא דרשו הנתבעים כי התובעת תפסיק את הזרמת החומרים המזהמים ללגונה, כתנאי להמשך מעורבותם בפריקט, הם נושאים באחריות לנזק בשיעור של 15%... התובעת מצידה והגורמים שהפעילו את הלגונה, לא הקפידו כי התנאים שנקבעו כבר בחקר ההיתכנות - יקוימו, ולא דאגו להפסיק את הזרמת מי הביוב והנוטריינטים, גם לאחר שהיה ידוע להם היטב כי הם גורמים לעכירות המים. התובעת ומי שפעלו מטעמה והזרימו מי שפכים ונוטריינטים ללגונה, נושאים באשם תורם בשיעור של 85% לנזק הנטען".

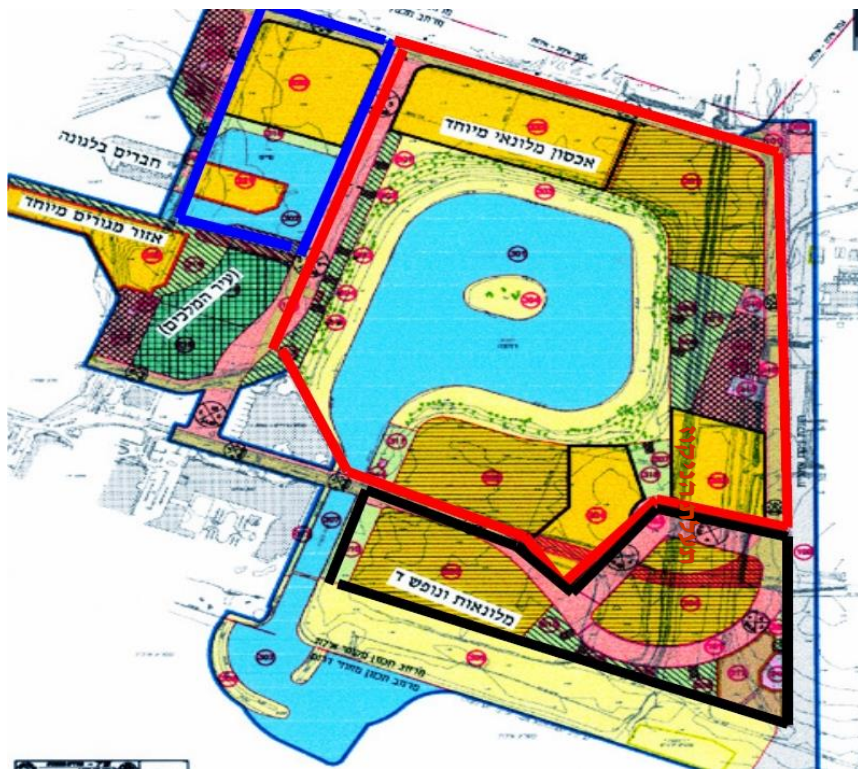
106 המועצה הארצית לתכנון ולבנייה היא, על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, המוסד התכנוני העליון במדינת ישראל לתכנון ובנייה, ונכפות עליה רק החלטות הממשלה. תחתיה בהיררכיה נמצאות הוועדות המחוזיות, ותחתיהן הוועדות המקומיות או האזוריות. המועצה הארצית היא חלק ממינהל התכנון (שהועבר ממשרד הפנים למשרד האוצר והוגדר יחידת סמך ממשלתית בעקבות החלטת הממשלה מיולי 2015). המועצה הארצית כוללת, 36 קולות: יו"ר, 13 חברי ממשלה נוספים או נציגיהם, 11 ראשי רשויות מקומיות ו-11 נציגים נוספים, נציגי ציבור ו/או בעלי כשירות מקצועית ואחרים. ראו באתר מינהל התכנון: <http://www.iplan.gov.il>

107 תוכנית המתאר הארצית לחופים - חוף מפרץ אילת, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, מינהל התכנון ועיריית אילת, שאושרה ב-8.8.05.



באותה שנה גם אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה במחוז הדרום תוכנית מתאר מקומית מפורטת לאזור הלגונה המזרחית<sup>108</sup> (להלן - תוכנית המתאר ללגונה או תוכנית המתאר); תוכנית זו אישרה, בין היתר, הקמת 2,200 חדרי אכסון מלונאיים מסוגים שונים, שטחי ציבור, ובהם מתקני ספורט ונופש, מסחר ושטחי מגורים מיוחדים<sup>109</sup>. כמו כן התוכנית קבעה את המקום אשר יועד לתעלת ניקוז אזורית לנחל הערבה (המסומנת בתשריט התוכנית שבהמשך בצבע אפור מצד ימין)<sup>110</sup>. קרקעות מתחם הלגונה מחולקות לשלושה מתחמי שיווק עיקריים: אכסון מלונאי מיוחד, אזור מגורים מיוחד ומתחם מלונאות ונופש, כדלקמן:

### תמונה 5: תשריט השטח של תוכנית הלגונה המזרחית ושלושת המתחמים לשיווק, לפי תוכנית המתאר ללגונה מ-2003



המקור: תשריט תוכנית מתאר ללגונה, בעיבוד חפ"א ומשרד מבקר המדינה.

לתוכנית צורפו חוות דעת שבהן פורטה שורת פעולות נדרשות, לרבות פעולות הקשורות בהשמת מי הלגונה לרצפה. נקבע בתוכנית כי היא תבוצע בשלבים, וסיימה יהיה כעבור

108 תוכנית מס' 53/114/03/2 - הלגונה המזרחית - החוף הצפוני אילת. י"פ 5237 התשס"ד, עמ' 343. 16.11.03.

109 דברי ההסבר לתוכנית המתאר ללגונה, עמ' 1.

110 תוכנית המתאר ללגונה, עמ' 6.



שבע שנים ממועד אישורה<sup>111</sup>. הוצאת היתרי הבנייה לפי תוכנית המתאר שאושרה ללגונה הותנתה, בין היתר, בכריית תעלת ניקוז למים הזורמים מנחלי הערבה למפרץ אילת, שאיבת מים ושאר פעולות שנועדו להתמודד עם בעיית איכות המים בלגונה<sup>112</sup> (להלן - פעולות לטיוב מי הלגונה).

הועלה כי על אף ההתקדמות באישור תמ"א 13 ותוכנית המתאר ללגונה, בשנים שלאחר האישור לא חלה התקדמות ממשית בטיפול של משרדי הממשלה, עיריית אילת וחפח"א בביצוע תוכנית המתאר ובפעולות לטיוב מי הלגונה.

על פי דוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2011 בנושא פיתוח התיירות באילת (להלן - דוח הביקורת הקודם)<sup>113</sup>, בתקופה שבין אישור תוכנית המתאר בשנת 2003 לספטמבר 2010 הייתה חפח"א האחראית לקידום פתרון לבעיית העכירות במים. בנובמבר 2003 אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה במחוז הדרום תוכנית מתאר מקומית מפורטת לאזור הלגונה המזרחית, ולאחר אישור תוכנית זו החלה חפח"א לפעול לקידום פתרון בעיית המים. אולם בשל בעיות תקציביות שונות ומחלוקות לגבי עתידה של חפח"א<sup>114</sup>, הטיפול בעניין לא קודם ולא נמצא פתרון לבעיית איכות המים בלגונה כפי שדרשה תוכנית המתאר לפיתוחה<sup>115</sup>.

1. בשנת 2012 החליטו משרד התיירות ורמ"י על העברת הטיפול בנושא הלגונה לניהולה של חמ"ת<sup>116</sup>, לרבות ביצוע עבודות התכנון לטיוב מי הלגונה לרצחה. בשנים 2012 - 2015 קיים פורום שהיוו חברים בו נציגי חמ"ת<sup>117</sup>, נציגי חפח"א ונציגי חברה פרטית לתכנון, כלכלה וניהול (להלן - חברת הייעוץ לתכנון)<sup>118</sup> (להלן - פורום שוטף), כמה דיונים בנושא, בכללם בעניין שתי פעולות הנדסיות הקשורות בו - כריית תעלת ניקוז למים המגיעים מנחלי הערבה (להלן - תעלת הקינט), ומתקן שאיבה לטיוב מי הלגונה המזרחית.

2. בעניין איכות המים שבלגונה היו מעורבים גורמים נוספים מלבד חמ"ת, ובהם רמ"י, לשכת התכנון המחוזית, משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה, ואלה קבעו שיש לפתור את

111	שם, עמ' 17.
112	שם, עמ' 14. פעולות אלה כללו הוצאת משקעי חומר שחור מקרקעית הלגונה, ריבוד הקרקעית בשכבת חרסית וביצוע מערכת סחרור אקטיבית של מי הלגונה באמצעות שאיבה.
113	מבקר המדינה, <b>דוח שנתי 61ב</b> (2011), בפרק "פיתוח התיירות באילת", עמ' 67 - 99.
114	באותן שנים חפח"א הייתה מצויה בגירעון, ועמדה על הפרק האפשרות לפרק את החברה, להפריטה או למזגה עם חמ"ת.
115	מבקר המדינה, <b>דוח שנתי 61ב</b> (2011), בפרק "פיתוח התיירות באילת", עמ' 78 - 79.
116	בינואר 2015 נחתם הסכם ניהול בין חפח"א לבין חמ"ת. לפי הסכם זה חמ"ת תעמיד לרשות חפח"א שירותי ניהול, לרבות שירותים משפטיים, שירותי חשבות והנהלת חשבונות ושירותי מזכירות, והמנהל הכללי של חמ"ת ישמש כמנהל כללי של חפח"א. זכויות החתימה בשם חפח"א הוענקו לנושאי משרות בחמ"ת.
117	בדוח הביקורת הקודם צוין כי משרד התיירות מסר בדצמבר 2010 כי סיכם עם רמ"י שחמ"ת תתחיל בעבודות התכנון להשגשת מי הלגונה לרצחה.
118	תפקיד הפורום היה לדון באופן שוטף ולקבל החלטות אופרטיביות בנושא הלגונה המזרחית ובנושאים תיירותיים נוספים שהאחריות להם הועברה מחפח"א לחמ"ת.



בעיית איכות המים בלגונה כתנאי לשיווק הקרקעות שסביבה ולמימוש שאר ההיבטים של תוכנית המתאר (שכללה בניית מלונות, מגורים ומתקנים ציבוריים)<sup>119</sup>.

התניית שיווק הקרקעות סביב הלגונה בפתרון איכות המים בה הקשתה על קידום הפרויקט, שכן חייבה מציאת מקורות מימון למימוש דרישות טיוב המים שבתוכנית המתאר ללגונה.

חמ"ת, שעליה הוטל כאמור ב-2012 ניהול הפרויקט, טענה במאי 2013 כי אין ברשותה התקציב הנדרש לביצוע פעולות טיוב המים, ורצתה להציג לשם כך מקורות כספיים מהכנסות שהיו מתקבלות משיווק המגרשים. חמ"ת סברה כי מנגנון השלכיות שהציב התניות אלו כשל, ולפיכך ביקשה "לבטל את ההתניות להוצאת היתרי בניה [שבתוכנית המתאר ללגונה]... בהשלמת העבודות להשבת הלגונה, וכן באישור תוכנית ניקוח לכל שטח התוכנית בוועדה המקומית" - זאת על מנת לאפשר שיווק שלושה מגרשים שבמתחם הלגונה ללא התנאי של ביצוע העבודות לטיוב מימיה לפני כן, כדי שההכנסות מהשיווק יממנו אותן.

אולם יתר הגורמים הקשורים בעניין (משרד התיירות ורמ"י) לא שוכנעו כי דרישת חמ"ת האמורה מוצדקת, ובאחד הדיונים בנושא אף ציינו שחמ"ת לא עמדה בציפיות שתלו בה להציג התקדמות משמעותית בנושא בתוך פרק הזמן שעבר; חששם של גורמים אלו היה ששלב הבנייה יקודם ואילו פעולות טיוב מי הלגונה לא יבוצעו. על אף חשש זה, אושר בהמשך שיווקם של שלושה מגרשים עוד לפני השלמת פעולות טיוב המים (ראו להלן).

בנובמבר 2016 כתבה חמ"ת לרמ"י כי כבר השלימה כמה משימות בנושא, ובהן "העמדת מקורות מימון לטיפול מי הלגונה", וכי "משימה זו עתידה להסתיים עד סוף שנת 2016, עם הפקדת התוכנית בוועדה המחוזית דרום". עוד ציינה כי קיבלה תקציב לתכנון תשתיות בלגונה בסכום כולל של כ-3 מיליון ש"ח, לרבות תכנון ניקוח, בדיקה של מהות בעיית מי הלגונה וניתוח חלופות. עוד כתבה חמ"ת כי חברת ייעוץ הולנדית הציעה שלוש חלופות לטיוב המים וכי על מנת לקדם את הפתרון המיטבי מהבחירות ההנדסית והכלכלית, שלב התכנון הבא הוא בדיקת היתכנות מעמיקה של החלופות.

הביקורת העלתה כי הטיפול בפרויקט - בפרט ביצוע פעולות טיוב מי הלגונה והטיפול בסוגיית ניקוח מי הנחלים שמגיעים לאזור הלגונה - המשיך להתעכב גם בשנים שלאחר מכן, דבר שמנע את קידומו; חסם נוסף שהקשה על קידומו של הפרויקט היה אי הסכמה בשאלת הפתרון הרצוי לתעלת הניקוח (שנדרשה לפי תוכנית המתאר ללגונה), בין רשות ניקוח ונחלים בערבה (להלן - רשות הניקוח), אשר הציעה להרחיב בתכנון את תעלת הניקוח ב-7 מטרים, ובין חמ"ת, שהתנגדה לכך; זאת משום שחמ"ת סברה כי ההצעה סותרת את תוכנית המתאר ללגונה, מטילה מגבלות בתכנון עתידי, מייקרת את הפרויקט ומרחיבה את שטח תעלת הניקוח על חשבון המגרשים לשיווק - דבר שפוגע במתחם המיועד לפיתוח הלגונה ומוביל לתכנון מחדש של כל המרחב.

119 בעניין הפעולות לשיווק הקרקעות, ראו להלן בפרק "שיווק קרקעות באזור הלגונה".



חמ"ת מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 כי תכנון הניקוז בלגונה הינו באחריות רשות הניקוז, וכי על פי מידע שנמסר לה מהרשות, זו השלימה תכנון לתוואי העתידי של ערוץ הניקוז ואף השלימה וערכה מכרז לביצוע למקטע אחד. לעניין טיוב מי הלגונה מסרה חמ"ת כי היא מסיימת בימים אלו את הסדרת ההתקשרות עם חברת ייעוץ הולנדית לשלב התכנון המפורט ולהכנת מכרז לטיפול בבעיה, וכי השירותים שתעניק חברת הייעוץ כוללים את תכנון הנושאים האלה: בחינת אפשרות לניקוי הבוצה מקרקעית הלגונה; וקביעה של פתרון לסחרור מימיה.

באוגוסט 2020 מסרה עיריית אילת למשרד מבקר המדינה כי חמ"ת מבצעת באמצעות חברת ייעוץ הולנדית תכנון מפורט לטיפול במי הלגונה, לאחר שהסתיים שלב בחינת החלופה לטיפול בנושא והוחלט על החלופה המועדפת; כי חברת מקורות פועלת בימים אלה להגדלת שטח תחנת השאיבה של מי ים אל מתקן ההתפלה על פי התכנון ובמקביל פרסמה מכרז לביצועה; וכי החברה פועלת בעניין זה על פי הנחיות רשות המים להפעלת התחנה בתוך שלוש-ארבע שנים, ופעילותה בנושא אינטנסיבית. באוקטובר 2020 הוסיפה עיריית אילת כי הטיפול בבעיית מי הלגונה "מתקצב בתקציב הפרויקט בכ-30.7 מיליון ש"ח".



חפ"ח א כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2020, בין היתר, כי פעולות שביצעה בעניין הפרויקט עד שנת 2010 לא קודמו "בשל סיבות שונות שהעיקרית שבהן היא מחסור בתקציב לצורך הוצאה לפועל של החלטות הגורמים השונים בהם רמ"י, עיריית אילת, משרד התיירות וכו'... בשנת 2011... חדלה חפ"ח א מלנהל בפועל [את נושא] הלגונה המזרחית, והצטרפה ליוזמת חמ"ת לטיפול וקידום פתרון הבעיות בלגונה המזרחית, כולל שותפות ב'פורום שוטף' לטיפול בנושאים שונים הנוגעים לפיתוח התיירותי של אילת ובכלל זה אזור הלגונה המזרחית וזאת עד לשנת 2015".

רשות ניקוז ונחלים ערבה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2020, בין היתר, כי "תעלת הקינט מנקזת את אזור הערבה הדרומית אל ראש מפרץ אילת. שטח זה הוא בעל מאפיינים ייחודיים... בשנת 2003 אושרה תוכנית מתאר הלגונה... שבתחומה נכללה רצועה לטובת תעלת הקינט... במקביל לכך התעלה אושרה על פי חוק הניקוז והגנה משיטפונות כמפעל ניקוז בתוכנית שהוכנה בשנת 2004... שתי התוכניות מסונכרנות ביניהן מבחינת תוואי התעלה... לאחר אירוע שיטפון משמעותי שהתרחש בפברואר 2006 וגרם לנזקים רבים באזור ראש מפרץ אילת... ועל סמך בחינת הנתונים ההידרולוגיים של שיטפון זה, נמצא כי כל שטח המלונאות בחוף הצפוני באילת עלול להיות מוצף בשיטפון וכי יש להתאים את תכנון התעלה למציאות זו. לפיכך רשות הניקוז קידמה 'מפעל ניקוז' מעודכן לתעלת הקינט... שאושרה בשנת 2010 [ונתוניה] מקובלים גם על השירות ההידרולוגי ברשות המים. התוכנית אושרה [במאי 2018 ובשלב פרסומה] הוגשו התנגדויות על ידי עיריית אילת, חמ"ת, רמ"י וחפ"ח א [שלא נתקבלו]".

עוד ציינה רשות הניקוז בתשובתה כי הרחבת תעלת הקינט לא השפיעה ברובה על תוכנית הלגונה, וכי עובדת היותו של כל אזור מלחת<sup>120</sup> אילת, לרבות המלונות הבנויים, המסחר

120 אזור שמי שיטפונות מתרכזים בו ומחלחלים והוא נשאר בדרך כלל מלוח.





הקיים ושטח הלגונה באזור מועד להצפה משיטפונות - באה לידי ביטוי סטטוטורי בתוכנית בעניין שאושרה באוגוסט 2018; כמו כן ציינה רשות הניקוז כי על מנת לקדם את ביצוע התוכנית להסדרת תעלת הקינט שעלותה נאמדת בכ-125 מיליון ש"ח, היא הגדילה את התעריף לדונם שאותו היא גובה מרמ"י ומהרשויות שבתחומה וכן גייסה תקציבים נוספים לעניין מרמ"י וממשרד החקלאות, וכי נכון להיום אין בידיה את מלוא התקציב הדרוש לסיום כל העבודות המתוכננות והיא פועלת להשלמתן. הרשות הוסיפה כי אין בפעולותיה האמורות כדי למנוע את התקדמות החמ"ת בתכנון התשתיות במתחם הלגונה, וכי התחלת ביצועם בפועל תתאפשר רק לאחר גמר ביצוע תעלת הקינט בתוואי החדש שלה.

החמ"ת כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2020, בין היתר, כי התהליכים לקידום פרויקט הלגונה המזרחית (להלן - הפרויקט) "מורכבים לאור העובדה כי העבודות ההנדסיות הן בסביבה ימית, נדרשים תיאומים רבים מול מספר רשויות ואישורי רגולציה, וההמשך האופרטיבי יבוצע בשלביות בכל התהליך ובמשנה זהירות תוך כדי הפעלת בקרת איכות ניטור, בדיקה ולמידה להמשך ההתקדמות". עוד כתבה החמ"ת כי "קידמה את הפרויקט ככל שלא ידה, בהתאם להרשאות תקציביות שהועברו לה על ידי גורמים שונים **ובכללם ההרשאה מאת רשות מקרקעי ישראל שהתקבלה בחברה רק בשנת 2015** (ההדגשה במקור).

החמ"ת הוסיפה בתשובתה כי בפועל, משיקולים של איחוד תשתיות וחיסכון בעלויות ההקמה ולנוכח דרישות המשרד להגנת הסביבה, היא קידמה בשיתוף חברת מקורות גיבוש חלופה חדשה לטיוב מי הלגונה, וכלל הגורמים שבחנו את החלופות בנושא בחרו בה לחלופה המועדפת. אומנם החלופה עומדת בתנאים הסטטוטוריים הנדרשים של התב"ע, אך יישומה מותנה בכך שרשות הניקוז תשלם את ביצוע פרויקט העתקת תעלת הקינט, וכן בכך שחברת מקורות תשלם את פרויקט הקמתה של תחנת שאיבה. חמ"ת הדגישה כי השלמת הפרויקטים האמורים אינם באחריותה, וכי לא ניתנו לה ההרשאות והתקציבים למימוןם וקידומם של פרויקטים אלה והסמכויות בעניינם.

אף שחלפו יותר מ-25 שנה מאז נכרתה הלגונה המזרחית והפכה למפגע סביבתי, וכשמונה שנים מאז החלה חמ"ת לטפל בפרויקט זה, שבמסגרתו הייתה אמורה לפתור את בעיית המפגע הסביבתי - נכון לדצמבר 2020 טרם הסתיימו הפעולות האופרטיביות שתוכננו לטיוב מי הלגונה; הפרויקט, אשר הושקעו בו סכומים ניכרים<sup>121</sup>, עודנו בשלבים ראשונים וטרם התקיימו התנאים המקדמיים שבתוכנית המתאר ללגונה, ועל כן לא ניתן עדיין להמשיך ולקדם את שיווק כל הקרקעות בסמיכות ללגונה וכן את הביצוע של הפרויקטים התיירותיים והאחרים שתוכננו באזור. על חפח"א, חמ"ת, רמ"י, משרד התיירות, רשות הניקוז ועיריית אילת להשלים בהקדם, כל גוף בתחומו הוא, את הפעולות הדרושות שבאחריותו כדי שניתן יהיה לקדם את פתרון בעיית מי הלגונה, ובכך לאפשר את המשך שיווק הקרקעות ליעדים השונים, ולתרום משמעותית להגדלת שטחי התיירות בעיר, לכלכלתה ולשיפור חזותה.

121 על פי חפח"א הושקעו במתחם בשנים 1993 - 1994 בלבד כ-24.5 מיליון ש"ח (נומינלי).



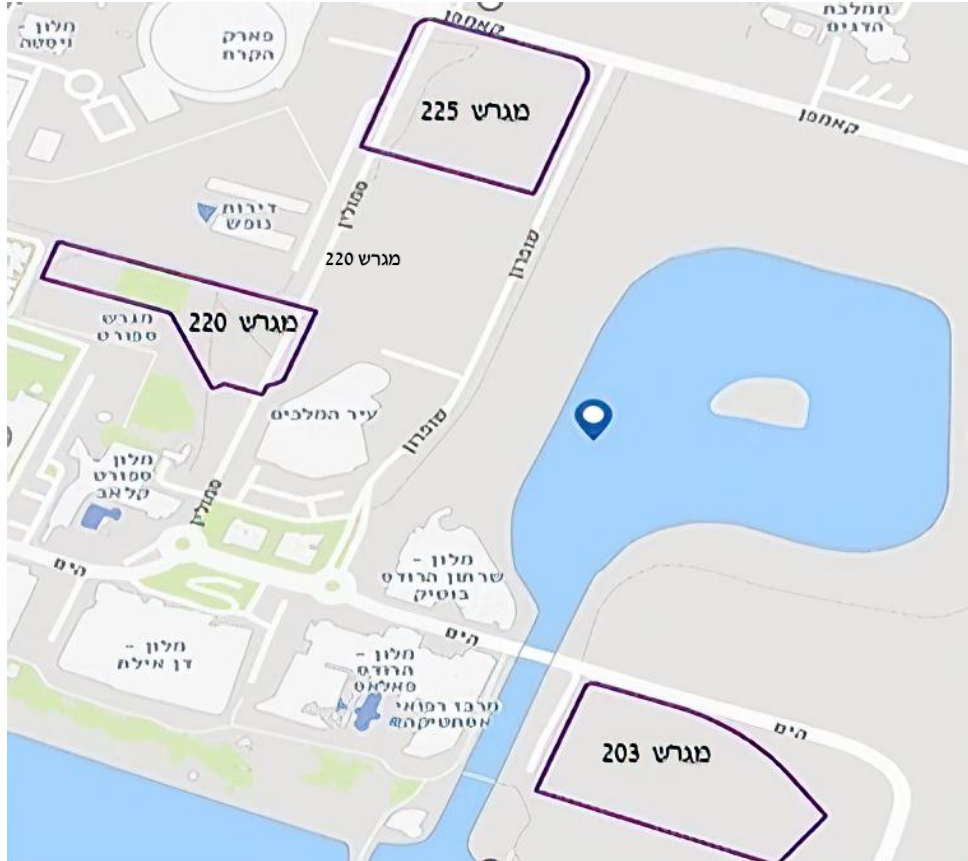
## שיווק קרקעות באזור הלגונה

באזור הלגונה המזרחית אמורים לקום כמה בתי מלון וכן שימושים תיירותיים ואחרים נוספים; להלן פירוט ההחלטות והפעולות העיקריות שבוצעו במהלך השנים בעניין שיווק קרקעות אלה:

1. בשנים הראשונות שחלפו מאז אישור תוכנית המתאר ללגונה ב-2003, ובמקביל לעיסוק בסוגיית טיוב מי הלגונה, קיימו נציגי רמ"י, עיריית אילת וחפח"א דיונים בניסיון לקדם את שיווק הקרקעות במתחם הלגונה ומציאת פתרון תקציבי לשיווק זה, ללא הצלחה.
2. עם העברת האחריות לטיפול בפרויקט לחמ"ת וחידוש המאמצים לקדם את מימוש תוכנית המתאר ללגונה, העלו כאמור נציגי חמ"ת ב-2013 הצעה לפתרון בעיית המימון של ביצוע פעולות טיוב מי הלגונה. ההצעה שנדונה ואושרה בסופו של דבר בפורום שוטף הייתה להחריג שלושה מגרשים שבמתחם מתנאי הסף, כך ששיווקם יאושר לפני השלמת פעולות טיוב מי הלגונה - זאת על מנת שההכנסות משיווקם יממנו פעולות אלו. הפורום העריך כי הזמן המשוער הנדרש להכנת תיק השיווק לשלושת מגרשים אלה יהיה כשנה, כלומר היא תסתיים ב-2014.



### תמונה 6: מיקום שלושת המגרשים לשיווק מוקדם במתחם הלגונה המזרחית



המקור: אתר govmap.co.il, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

3. באוקטובר 2014 החליטה הוועדה המחוזית לאשר להפקדה תוכנית מפורטת ללגונה המזרחית<sup>122</sup> שתאפשר תחילת בנייה במגרשים "אשר אינם נסמכים על הלגונה המזרחית כחוף רחצה. הכספים שיתקבלו מאגרות והיטלים, כתוצאה משיווק המגרשים, ישמשו בין היתר כמקור למימון פרויקט שיקום הלגונה". הציפייה בשלב זה הייתה כי עד סוף הרבעון הראשון של שנת 2016 יינתן אישור של רמ"י לשיווק שלושת המגרשים, והם יהיו מוכנים לשיווק; אולם בפועל הדבר בוצע באיחור של יותר משנה.

התוכנית המפורטת ללגונה פורסמה ברשומות רק בסוף אוגוסט 2017. עיכוב נוסף חל גם בכל אחד מהמועדים המשוערים שהעריכה רמ"י לשיווק שלושת המגרשים שתוכננו לשיווק - תחילה העריכה רמ"י כי המועד יהיה במהלך שנת 2017, אחר כך העריכה כי ישווקו

122 תוכנית מס' 602-0174854.



במחצית הראשונה של 2018 ולבסוף - כי ישווקו בתחילת שנת 2019, אולם בפועל באף אחד ממועדים אלה הם לא שווקו.

רק במאי 2019 פורסמו שני מכרזים בנוגע לשלושת המגרשים שבמתחם הלגונה המזרחית, מהם שני מגרשים למלונאות והשלישי לאכסון מלונאי מיוחד. המכרז הסתיים רק בסוף שנת 2019, שש שנים מאז החליטו חמ"ת ורמ"י (בפורום שוטף) על שיווקם המוקדם והחרגתם מהתנאים המקדימים של טיוב מי הלגונה. באוגוסט 2020 מסר מהנדס עיריית אילת למשרד מבקר המדינה כי בפועל נמכר רק מגרש אחד מהשלושה<sup>123</sup>.

החמ"ת כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי היא קידמה - כאמור, ביוזמתה - את תכנונם והכנתם של תיקי השיווק של שלושת המגרשים שבמתחם הלגונה לפני ביצוע הפתרון לטיוב מי הלגונה, וזאת מתוך כוונה כאמור שהתמורה בעד המגרשים שיימכרו תשמש תקציב לביצוע הדבר. החמ"ת גם ציינה כי העיכוב בהוצאת המכרזים לשיווק מגרשים אלה לא היה באחריותה, שכן הגורם האחראי לכך הוא רמ"י, וכי התקדמותה בביצוע פעולות התכנון והתשתית בפרויקט היא "ביזקה ישירה [לתיקצובם] על ידי רשות מקרקעי ישראל".

מנהל התכנון כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2021, כי כבר בדצמבר 2003 פורסמה לאישור תוכנית הלגונה המזרחית ששיטחה כ-600 דונם. "לאור הקשיים המתוארים בדוח [הביקורת] הוגשה [ביוני 2014] תוכנית נוספת לאותו מתחם... שמטרתה לאפשר תחילת בנייה במגרשים אשר אינם נסמכים על הלגונה המזרחית כגוף רחצה. נאמר לגורמי התכנון כי הכספים שיתקבלו מאגרות, והיטלים, כתוצאה משיווק המגרשים, שימשו, בין היתר, מקור למימון שיקום הלגונה. התוכנית התעכבה משום [שלא מולאו] התנאים להפקדתה [והיא] הופקדה [בפברואר 2017] ופורסמה לאישור [באוגוסט 2017]".

משרד התיירות כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי הוא פועל כבר זמן להעברת הטיפול בפרויקט הלגונה לחל"י, וזאת כדי לקדם את השלמתו.

המקובץ עולה כי בשנת 1995 נכרתה הלגונה המזרחית ומיד לאחר מכן נתגלתה בעיית העכירות במימיה שעדיין לא נפתרה. משנת 2004, שבה הוחלט כי יש לשווק את מתחם הלגונה, ועד מאי 2019, מועד השיווק של שלושת המגרשים הראשונים, חלפו כ-15 שנים. הביקורת העלתה כי במשך שנים לא קודם כראוי שלב בחינת החלופות לטיפול בבעיית מי הלגונה, ועל כן לא התקבלה החלטה על החלופה המועדפת בעניין; ולא קודמו המימוש של תוכנית המתאר ללגונה ושיווק כל הקרקעות באזור, וזאת בעיקר בשל קשיים תקציביים במימון הפעולות לטיוב מי הלגונה שנקבעו בתוכנית המתאר והיוו תנאי מוקדם להיתרי בנייה. גם היעד שנקבע בעניין שיווק שלושת המגרשים אשר לא הותנה בפתרון של ניקוי מי הלגונה (עד הרבעון הראשון של שנת 2016), כדי לממן באמצעות ההכנסות משיווקם פעולה זו - לא הושג, ובפועל נמכר בנובמבר 2019 רק מגרש אחד מהם בעיכוב של יותר משלוש שנים.



אזור הלגונה המזרחית הוא בעל פוטנציאל פיתוח אטרקטיבי למלונאות ולהקמת פרויקטים תיירותיים באילת ומהווה עתודת קרקע חשובה לשימושים אלה, וזאת כאמור לאור היצע הקרקעות המצומצם בקרבת החוף. על כן יש חשיבות רבה להאצת הפעולות שעשויות לקדם את השלמת המתחם ופיתוחו ואת תקצובם.



הממצאים המתייחסים לפרויקטי הלגונה המזרחית, מרכז הכנסים וקריית הספורט משקפים פעולות מתמשכות ובלתי אפקטיביות בקשר לפרויקטים אלה - הגם שהוכרו כחשובים ונחוצים לקידומה של העיר אילת שזכו גם להסכמה של גורמים ממשלתיים רלוונטיים, ולגבי חלקם אף התקבלו החלטות ממשלה<sup>124</sup>, אך לא צלחו את השלבים הנדרשים ליישומם, עקב טיפול לקוי וחסמים תקציביים ותכנוניים.

על כל הגורמים העוסקים בפרויקטי הלגונה המזרחית, מרכז הכנסים וקריית הספורט לשתף פעולה בזירוז הטיפול בהם ולפעול, כל אחד בתחומו לקידומם, היות שבהשלמתם יש כדי לתרום משמעותית לפיתוח העיר, התיירות בה וכלכלתה.

החלטת הממשלה משנת 2019 קבעה תקציב כולל ליישום מרכיביה השונים. לנוכח מצב הדברים נודעת חשיבות לכך שמנגנון הבקרה שנקבע בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2019 יעקוב באופן שוטף גם אחר הטיפול בפרויקטים האמורים בראייה אינטגרטיבית, במטרה להצביע על החסמים ולקדם מהלכים להסרתם<sup>125</sup>.

## פרויקטים תשתיתיים ותחבורתיים הקשורים בפיתוח העיר אילת

הקצאת משאבי נדל"ן - קרקע ורצועות חוף - לצורך פיתוח והקמה של שכונות ומבני ציבור ותשתיות תיירות נחוצים לקידום העיר אילת, כלכלתה והתיירות בה. הנגשת העיר בהיבט התעבורתי, יעילות התחבורה ובטיחות השימוש בה חשובות לחיבורה של אילת לפעילות הכלכלית של המדינה ולהפחתת עלויות השינוע אליה וממנה - וזאת במיוחד לנוכח החשש מהשלכות סגירתם של נמל התעופה באילת ושדה דב בתל אביב<sup>126</sup>. חיבור תחבורתי משופר

124 בעניין פרויקט קריית ספורט בין-לאומית החליטה הממשלה בדצמבר 2013 על השתתפותה בתקצוב הקמתו ב-21 מיליון ש"ח. בעניין מרכז כנסים ואירועים בין-לאומי החליטה הממשלה באוגוסט 2019 לכלול פרויקט זה במסגרת הסעיף המתייחס לפרויקטים תשתיתיים נוספים שהתקציב הכולל שנקבע להקמתם היה 190 מיליון ש"ח, בלא לקבוע את החלוקה התקציבית ביניהם.

125 בעניין זה ראו גם לעיל ההמלצה בעניין הצורך בשכלול מנגנון הבקרה על יישום התוכנית הרב-שנתית שעליה החליטה הממשלה באוגוסט 2019.

126 החשש מהשלכות סגירת שדות התעופה על כלכלת אילת ועל ענף התיירות בה פורט בהרחבה בדברי ההסבר להחלטת הממשלה מאוגוסט 2019, וצוין בהם כי לנוכח השלכות אלה יש דחיפות בקבלת החלטת הממשלה.



של אילת למרכז המדינה יכול אפוא לתרום תרומה מכרעת להתפתחותה, לגידול האוכלוסין בה, לפיתוח ענפים כלכליים ולגיוון תעסוקתי; הדבר גם משתלב עם מדיניות הממשלה לקירוב הפריפריה למרכז.

פרק זה יעסוק בבחינת הפעולות לפיתוח העיר והתיירות בה באמצעות פינוי בסיס חיל הים הממוקם באזור רצועת החוף הדרומית של אילת, וכן בטיפול הממשלתי בהנגשה התחבורתית של אילת למרכז המדינה באמצעות רכבת ושדרוג כביש 90. מדובר בפרויקטים בעלי יתרונות כלכליים ותיירותיים שקיבלו הכרה על ידי גורמי הממשלה הרלוונטיים, אך הם מורכבים מאוד לביצוע, הן בשל עלותם הגבוהה והן בשל מורכבות ההיבטים הרגולטוריים והתכנוניים שלהם.

## פינוי שטח בסיס חיל הים

רצועת החוף של אילת היא הנכס האסטרטגי של העיר. היא נחלקת לשתיים: רצועת חוף צפונית שאורכה כ-3 ק"מ (בכיוון הגבול עם ירדן), ורצועת חוף דרומית שאורכה כ-9 ק"מ (בכיוון הגבול עם מצרים). ברצועת החוף הצפונית מתרכזים מרבית בתי המלון, ויש בה טיילת וכמה חופי רחצה. רצועת החוף הדרומית משמשת בחלקה ושימשה בעבר גופים שונים גם לשימושים שאינם תיירותיים, ובהם נמלי ים (אזרחי וצבאי), חברת קו צינור הנפט אילת-אשקלון (להלן - קצא"א)<sup>127</sup> וחברת החשמל לישראל (להלן - חח"י)<sup>128</sup>. רצועת החוף הדרומית, שנשארה לא-מפותחת ברובה, היא הזדמנות יוצאת דופן להעצמת הפוטנציאל התיירותי של אילת ולפיתוחה כמתחם בין-לאומי אטרקטיבי של תיירות, טבע, נוף וסביבה, על ידי יצירת מרחבי תיירות ונופש, ובהם מיזמי לינה ופעילויות תיירותיות וימיות ייחודיות. לשם כך יש להנגיש ככל האפשר קטעים נוספים ברצועת החוף הדרומית לציבור ולשימוש תיירותי.

בתוכנית הרב-שנתית מאוגוסט 2019 הומלץ לפתח את קו החוף הדרומי באילת ולהעביר לשם כך שטחים שבו לשימושים ציבוריים ותיירותיים<sup>129</sup>. בהמשך להמלצה זו חתמו ביום 22.10.20 רמ"י וחברת נמלי ישראל (חנ"י) על הסכם שלפיו תשיב חנ"י למדינה שטחים באילת שברשותה בהיקף כ-235 דונם המיועדים לפיתוחה של העיר; אלה כוללים גם שטחי חוף פעילים בהיקף כ-570 מטר שימשיכו לפעול באותה מתכונת ויעברו מחנ"י לרמ"י, ובמאי 2022 יועברו לידי עיריית אילת.

- 
- 127 ביולי 2017 פינתה החברה, בשלב ראשון, רצועת חוף של כ-300 מטר שהייתה סגורה יותר מ-50 שנים תחת זיכיון החברה; רצועת חוף נוספת של כ-200 מטר, המיועדת לשמש כ"חוף אקולוגי", פונתה לאחר מכן.
- 128 באוקטובר 2018 העבירה חברת החשמל לאחריות עיריית אילת רצועת חוף (אתר בית המשאבות) שחכרה ושהייתה בשימוש במשך שנים רבות.
- 129 שטחים שבשימוש בסיס חיל הים, קצא"א, המשרד להגנת הסביבה וחברת נמלי ישראל (חנ"י).



### תמונה 7: חלוקת רצועת החוף הדרומית באילת על פי שימושים

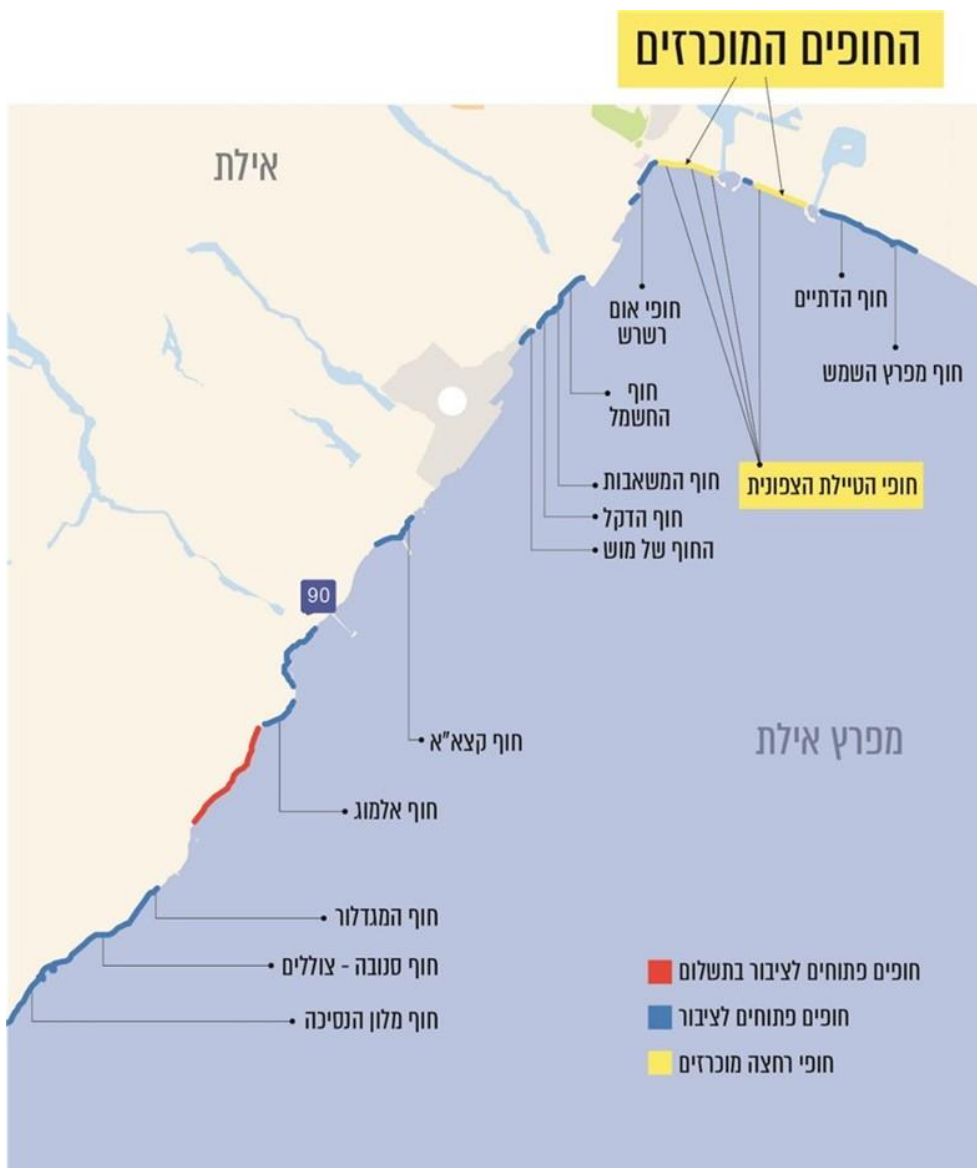


המקור: עיריית אילת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתוך רצועת החוף הכוללת של אילת, שאורכה כ-12 ק"מ, רק כ-750 מטרים (כ-6.25%) הוגדרו כחוף מוכרז, והדבר יוצר צפיפות במקטע זה בשיא העונה. לנוכח כל האמור, רצועת החוף בעיר היא אפוא משאב טבע ומשאב נדל"ני בעל חשיבות רבה, ונדרשים להתקיים בה זה לצד זה אינטרסים רבים - קהילתיים, תיירותיים, ביטחוניים, כלכליים ואחרים. מקצת האינטרסים האלו מקומיים - של אילת ושל תושביה, למשל גידול בבנייה למגורים ומבני ציבור, ומקצתם לאומיים.



מפה 1: החופים המוכרזים באילת



המקור: עיריית אילת.

בסיס חיל הים בעיר שוכן בחלקה הצפוני של רצועת החוף הדרומית ובצמידות רבה לאזור התיירות והמסחר. בחלקו המזרחי של הבסיס מופעל נמל ים לאורך רצועת חוף שאורכה כ-600 מטרים, לצורכי פעילות ביטחון שוטף במרחב ים סוף. הבסיס מורכב משני מתחמים<sup>130</sup>: המתחם

130 שני המתחמים ממוקמים משני צידי כביש 90, בקטע שבין העיר אילת וטאבה.





התחתון (המזרחי) שעל רצועת החוף הוא המבצעי, ובו נמצא הנמל הצבאי (להלן - המתחם התחתון); והמתחם העליון (המערבי) הוא מינהלתי וכולל מגורים, חדר אוכל ומשרדים ורובו אינו בנוי (להלן - המתחם העליון). את שני המתחמים, הנחצים על ידי כביש 90, מחבר גשר עילי להולכי רגל. השטח הכולל של המחנה הוא כ-155 דונם - 72 דונם שטח הנמל הצבאי במתחם התחתון ו-83 דונם השטח המינהלתי במתחם העליון, והשטח הכולל הבנוי בשני המתחמים הוא כ-23,000 מ"ר.

הבסיס על שני חלקיו תופס שטח הן בחופי אילת והן בשטח העיר, ובין הגורמים הרלוונטיים (שיפורטו להלן) שוררת הסכמה, זה מכבר, כי הדבר מהווה חסם להתפתחות העיר. אולם אף שבמשך כ-15 שנים מתקיימים דיונים במסגרות שונות בעניין פינוי, מלא או חלקי, של הבסיס - הם לא הבשילו לכלל מעשה של פינוי או צמצום.

### מפה 2: שטחי בסיס חיל הים באילת



המקור: עריית אילת.



משרד הביטחון (להלן גם - משהב"ט) אחראי לגיבוש יעדי הביטחון הלאומי שבאחריותו ולמימושם. בין תפקידיו גם גיבוש תקציב הביטחון ומימושו באופן המיטבי; אספקת המשאבים והאמצעים הנדרשים לצה"ל לבניין כוחו ולפעולתו; ופיתוח התשתית התעשייתית והלוגיסטית בתחומי הביטחון הלאומי<sup>131</sup>. במשך השנים ביצע צה"ל שינויים בפריסת מחנות הקבע שלו ברחבי הארץ, בין היתר בשל הסדרים מדיניים, שינויים ארגוניים ושינויים בתפיסות הפעלה, ובהשפעת לחצי פיתוח אזרחיים. לרוב צה"ל מימן את שינויי הפריסה מתקציב הביטחון, מתקציב שהתקבל בגין הסדרים מדיניים או מתקציב שקיבל משיווק הקרקעות שעליהן שכנו מחנות שפינה<sup>132</sup>. אשר לפינוי בסיס חיל הים, לאורך השנים נידונו לסירוגין במערכת הביטחון גרסאות שונות של שתי חלופות לביצועו (להלן - חלופות פינוי החוף או החלופות):

1. **העתקת הנמל הצבאי לשטח הנמל האזרחי:** תמ"א 13 משנת 2005 קבעה כי יש להעתיק את הנמל הצבאי לתא השטח הצפוני של הנמל האזרחי (להלן - חלופת ההעתיקה)<sup>133</sup>; זאת כדי לשחרר את קרקעות בסיס חיל הים לפיתוח תיירותי של העיר, להפוך שטח זה למעגנה עירונית - אזור המיועד לעגינת כלי שיט המשמשים להובלת נוסעים ותיירות, למטרות ספורט ימי ונופש ולהקמת אטרקציות תיירותיות.

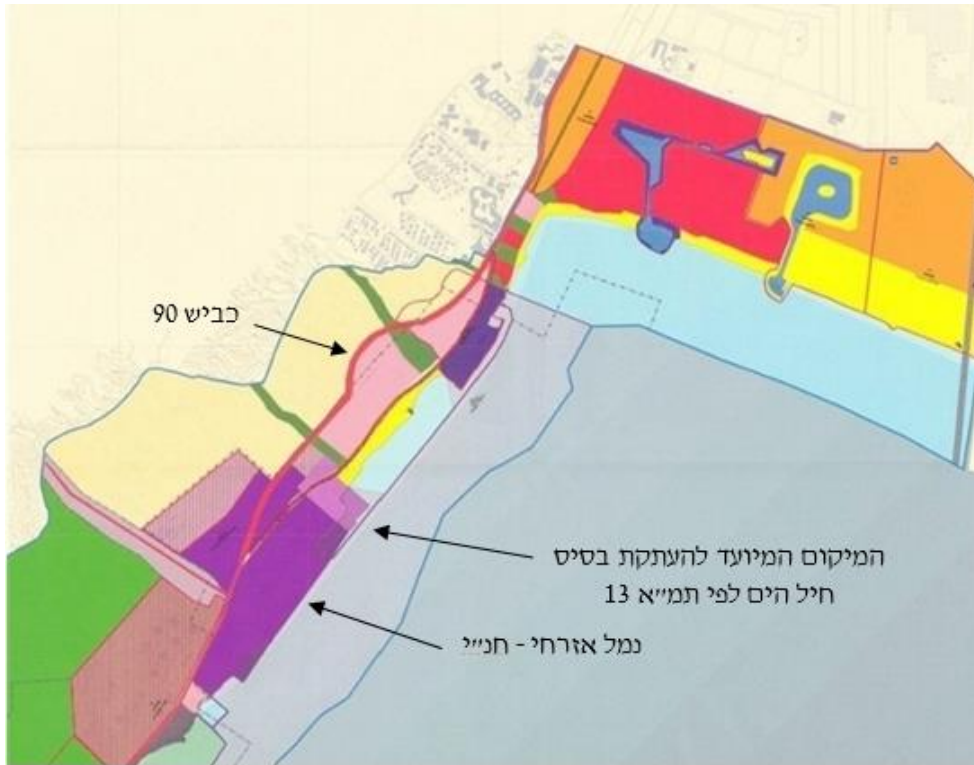
131 מתוך אתר האינטרנט של משהב"ט.

132 מבקר המדינה, **דוח שנתי 61א** (2011), בפרק "השימוש של צה"ל בקרקעות המדינה", עמ' 52.

133 תמ"א 13, הוראות התוכנית, ס' 21.



### מפה 3: ייעודי קרקע לפי תוכנית תמ"א 13 ומקרא



מקרא		
דרך ראשית	מתקן הנדסי עתודה לשטח עירוני/תיירותי	אזור עירוני
דרך ראשית לביטול	מתקן הנדסי עתודה לחוף רחצה	אזור מלונאות
פרוודור תשתיות	מתקן הנדסי עתודה לשמורת חוף	מתחם תיירות פרברי
ציר ירוק	פרוודור תשתיות	מתחם תיירות כפרי
גבול התכנית	אזור נוף פתוח	שרותי מסחר ותיירות
מתחם תכנון	שמורת טבע	מעגנה עירונית
תחום נתיבי שיט נמל אילת	שמורת חוף	אזור יבוש נמל
גבול הכרזת נמל אילת	מקווא מים	אזור יבוש נמל מיוחד
גבול קצא"א	שיט ועגינה	נמל מיוחד
אטרקציה מדברית	שטח פתוח מיוחד	שטח ציבורי פתוח
מכון מחקר לחקלאות ימית	רחצה, ספורט ושיט	אזור מוסדות ציבור
מסוף גבול	שמורת טבע ימית	אזור חוף רחצה
נקודת מוצא לים	שיט ועגינה - עתודה לרחצה ספורט ושיט	נמל
	שיט ועגינה - עתודה לשמורת טבע ימית	שימושים נמליים
		עתודה לשטח עירוני/תיירותי

המקור: תשריט תוכנית תמ"א 13, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

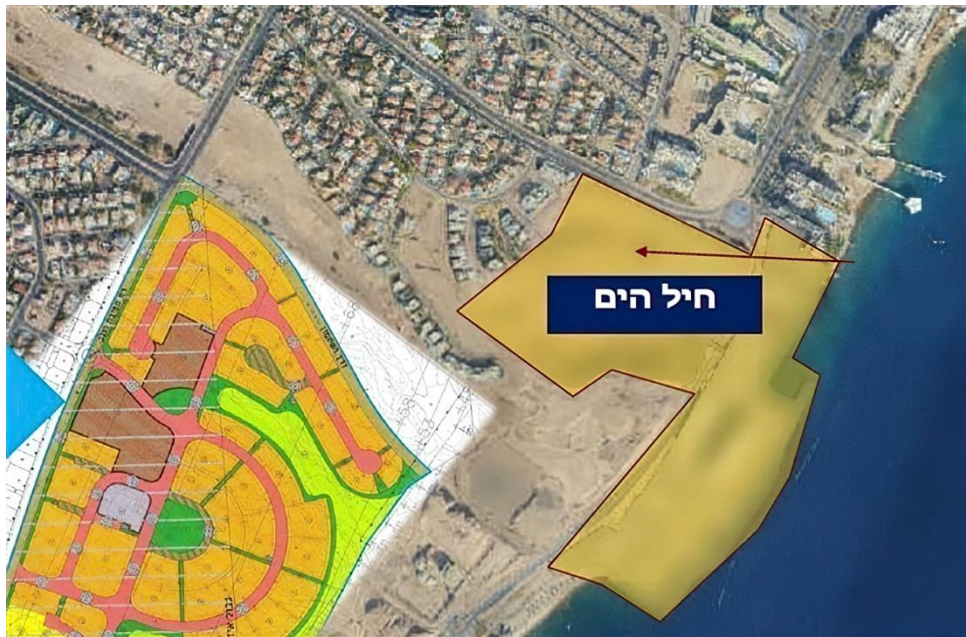
בדוח הביקורת הקודם של מבקר המדינה משנת 2011 בנושא פיתוח התיירות באילת, נכתב כי כשאושרה תמ"א 13 ובשנים שלאחר מכן תמכו אגף התכנון בצה"ל (להלן - אג"ת),



משהב"ט, משרד התיירות ועיריית אילת בהעתקת הנמל הצבאי לשטח הנמל האזרחי; וכי בדיונים שהתקיימו בשנת 2009 בנושא התברר כי קיימים פערים ניכרים בין הדרישות התקציביות של משהב"ט לפינוי הבסיס הצבאי והעתקת הנמל ובין עמדתו של אג"ת בנוגע לעלויות אלה, ולכן חלופת ההעסקה לא קודמה אז.

2. **התכנסות המתחם העליון של הבסיס לתוך המתחם התחתון:** במסגרת בדיקת החלופות להעתקת הבסיס אשר נשקלו על ידי צה"ל, משהב"ט ועיריית אילת, הוצעה גם חלופת התכנסות המתחם העליון (המערבי) של הבסיס לתוך המתחם התחתון, המצוי בחלקו המזרחי של הבסיס, וכן לפנות רצועת חוף של כ-150 מטר בחלק זה של הבסיס לצרכים אזרחיים - כך שבסיס חיל הים על שני חלקיו יתכנס לשטח קטן יותר (להלן - חלופת ההתכנסות או ההתכנסות). עיריית אילת הביעה את נכונותה להסתפק בצמצום שטח הבסיס במקום העסקה מלאה לשטח הנמל האזרחי. בחלופה זו ביקשה העירייה להרחיב את שכונת שחמון - גנים ב', הסמוכה למתחם העליון (המערבי) של הבסיס, ולבנות בשטחו כשיתפנה יחידות דיור נוספות, כדלקמן:

#### מפה 4: שטח בסיס חיל הים ותכנון הרחבת שכונת שחמון-גנים ב'



המקור: עיריית אילת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשנים שחלפו מאז 2005 נעשו במערכת הביטחון ובגופים ממשלתיים נוספים עבודות מטה, בדיקות וניסיונות לקדם את החלופות לפינוי הבסיס. לאורך תקופה זו הוצעו גורמים אלה גרסאות יישום שונות לשתי החלופות האמורות, וביצעו הערכות וסקרים שונים לגבי היתכנותן. נראה כי העמדות השונות ואי-ההכרעה ביניהן הן בין הגורמים המרכזיים לאי-קידום העניין מתחילת העיסוק בו ב-2005. יצוין כי במהלך שנים אלה לא קיבלה הממשלה החלטות שקבעו במישרין



כי יש לפנות את הבסיס, וכך לא קבעה את החלופה המועדפת בעניין ואת לוחות הזמנים לביצועה ולא הקצתה לכך תקציבים. להלן עיקרי הפעולות שנעשו בנושא זה.

**תרשים 28: פעולות לבחינת חלופות לפינוי שטחי בסיס חיל הים באילת, 2019 - 2005**



המקור: מסמכים בעניין פינוי שטחי בסיס חיל הים באילת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



הועלה כי החלופות השונות לפינוי בסיס חיל הים נדונו ונבחנו לסירוגין במהלך כ-15 שנים, אולם לא הבשילו לכדי פעולה מעשית - בהתאם לתמ"א 13. חסם משמעותי שתרם לאי-מיצוי המהלך בעניין הוא החסם התקציבי ששב ועלה, זאת עקב העובדה שהמסקנה שעלתה באופן עקבי מבדיקות ההיתכנות שבוצעו בשנים אלה הייתה כי עלויות בניית בסיס חיל הים חדש, בין בחלופת ההעתקה ובין בחלופת ההתכנסות, לא יכוסו רק משיווק הקרקעות שיפוננו במסגרת חלופות אלו.

## בדיקת חלופות פינוי בסיס חיל הים במערכת הביטחון

גורמים במערכת הביטחון עסקו בבחינת חלופות לפינוי בסיס חיל הים באילת וביצוע סקרי היתכנות בעניין, עוד בשלב אישורה של תמ"א 13. הועלה כי בשנים שחלפו מאז, כל אחד מהגורמים במערכת הביטחון - משהב"ט, אג"ת וחיל הים - גיבש עמדה משל עצמו, שלעיתים סתרה את עמדות הגופים האחרים, בעניין החלופה הרצויה לפינוי בסיס חיל הים, כמפורט להלן:

1. **עמדת משרד הביטחון:** המשרד סבר כי מאחר שתוכנית המתאר של אילת מאפשרת בניית 200 יחידות דיור בשטח הבסיס העליון, ההכנסה מכך צפויה להניב רק כמה עשרות מיליוני ש"ח, ואילו פינוי המתחם העליון יעלה כמה מאות מיליוני שקלים. משהב"ט סבר גם כי חלופת ההעתקה עדיפה מאחר שיישום חלופת ההתכנסות בלבד לא יתרום הרבה לעיר אילת: היא לא יוצרת רצף אורבני ולא מפנה רצועת חוף משמעותית, ומשיווק הקרקע של המחנה העליון בלבד לא ניתן לממן את עלות ההתכנסות. עוד סבר לגבי חלופת ההתכנסות כי מגבלות בטיחות בחלק העליון של הבסיס יגבילו את הבנייה האזרחית בו לאחר ההתכנסות.

ב-2016 כתב מנכ"ל משהב"ט כי כדי לפנות רצועת חוף בבסיס חיל הים לטובת התיירות בעיר נדרש פינוי של כל הבסיס, העליון והתחתון, והעברתו לתוך מתחם הנמל האזרחי, ולשם כך יש להתניע מהלך בהובלת משרד התיירות שישולבו בו כלל הגורמים הרלבנטיים; זאת מכיוון שללא החלטה ברמה זו ותקצובה המהלך לא יצא לפועל. בנובמבר 2019 דחה משהב"ט מסיבות שונות את חלופת העתקת הבסיס אל תוך הנמל האזרחי והציג חלופת התכנסות אל שטח הבסיס הצבאי התחתון.

2. **עמדת אגף התכנון (אג"ת) בצה"ל:** אג"ת סבר ב-2016 כי יש להעדיף את חלופת ההעתקה, בהתאם לתמ"א 13, שכן לעמדתו, בראייה התכנונית הקיימת יש עדיפות לפינוי השימושים הצבאיים מליבה האורבני והתיירותי של העיר אילת לנמל הקיים; עוד ציין כי עמדת צה"ל בעניין היא שקיימת היתכנות וקיים רצון לקידום העתקה מלאה של מחנה חיל הים באילת בהתאם לתמ"א 13, בכפוף למימון חיצוני מלא של המהלך.

3. **עמדת חיל הים:** חיל הים קיים בשנת 2016 ניתוח משל עצמו לגבי שלוש חלופות וקבע שתי הצעות לחלופת ההתכנסות והצעה לחלופת ההעתקה, לפי הניתוח המוצג להלן בלוח 3.



## לוח 5: הצעות חיל הים וניתוח חלופות לפינוי שטחי בסיס חיל הים

חלופה 3 העתקה לנמל האזרחי	חלופה 2 התכנסות עם פינוי שטח מורחב	חלופה 1 התכנסות פשוטה	
פינוי בסיס חיל הים בשלמות לשטח הנמל המיוחד לפי תמ"א 13; ייבוש מי ים בשטח של 11 דונם לצורכי הבסיס החדש	פינוי המתחם העליון בשלמותו; התכנסות הבסיס לחלק הדרומי במתחם התחתון; פינוי 27 דונם רצופים בקצה הצפוני של המתחם התחתון, בקו החוף; בניית מעגן חדש לנמל הצבאי	פינוי המתחם העליון בשלמותו; פינוי 5 דונם בקצה הצפוני של המתחם התחתון בקו החוף; פינוי 18 דונם בקצה הדרומי של המתחם התחתון, בקו החוף	עיקרי החלופה
850 מיליון ש"ח	400 מיליון ש"ח	300 מיליון ש"ח	העלות
164 דונם כל שטח הבסיס	110 דונם	106 דונם	השטח המפונה לטובת העיר אילת
בהתאם לתוכניות האזרחיות החלות על השטח	בינוי שכונת מגורים בעלת קשר ישיר לים; פינוי רצועת חוף רציפה גדולה יותר	בינוי שכונת מגורים ללא רציפות לקו החוף; פינוי שתי רצועות חוף לא רציפות	פוטנציאל פיתוח עירוני
מיצוי מלוא הפוטנציאל בשיווק קרקעות; שילוב עם הנמל האזרחי	פוטנציאל רווח גדול יותר בשיווק קרקעות שיפנו	קלה ליישום ובעלת העלויות הכי נמוכות	יתרונות
החלופה היקרה ביותר; התנגדות של גורמים בתחום הגנת הסביבה; ביצוע ארוך טווח	הקטנת שטח הבסיס	החלופה בעלת פוטנציאל הרווח הנמוך ביותר משיווק קרקעות שמתפנות	חסרונות

המקור: על פי מסמך חיל הים, "תוכנית זי"ס – היתכנות תוכנית ההתכנסות", בעיבוד משרד מבקר המדינה.

החלופה המועדפת על חיל הים הייתה התכנסות בחלופה שתיבחר, כיוון שלעמדתו היא ריאלית יותר לביצוע ויישומה יארוך פחות מיישום חלופת ההעתקה. לעמדתו, חלופת ההתכנסות עדיפה יותר גם בהתחשב במצב התשתיות הגרוע בבסיס חיל הים.



מהמקובץ עולה כי מאז כניסתה של תמ"א 13 לתוקף בשנת 2005, בחנו גורמים שונים במערכת הביטחון - משרד הביטחון, אג"ת וחיל הים - כל אחד בנפרד את החלופות לפינוי בסיס חיל הים באילת, וכל אחד מגורמים אלה נקט עמדה משלו בעניין.

בהחלטת הממשלה באוגוסט 2019 נקבע כי תוקם ועדת היגוי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות מנכ"ל משהב"ט וגורמים ממשלתיים נוספים, שתפעל בתוך שישה חודשים לבחינת תוכנית מפורטת בעניין<sup>134</sup>. במסגרת ועדה זו הציג משהב"ט עמדה מתכללת של המערכת בנושא<sup>135</sup>.

## עמדת רמ"י בנושא חלופות פינוי בסיס חיל הים

באוקטובר 2016 הכינה רמ"י סקר היתכנות שפורטו בו שלוש חלופות לפינוי מתחם חיל הים באילת<sup>136</sup>, כמפורט להלן בלוח 4.

לוח 6: הצעות רמ"י וניתוח חלופות לפינוי שטחי בסיס חיל הים

חלופה 3 העתקה מורחבת	חלופה 2 העתקה מצומצמת	חלופה 1 התכנסות	
העתקת המתחם המינהלתי העליון והמתחם התחתון אל תא השטח המיועד לכך בתמ"א 13, תוך הגדלת תא השטח ל-100 דונם (ייבוש ים)	העתקת המתחם המינהלתי העליון והמתחם התחתון אל תא השטח המיועד לכך בתמ"א 13 (70 דונם)	העברת המתחם העליון של הבסיס אל שטח המתחם התחתון תוך הגדלת שטחו וארגון מחדש של הבינוי בו	עיקרי החלופה
עלות לא ידועה	עלות לא ידועה	450 מיליון ש"ח	העלות
376.9 מיליון ש"ח	196.9 מיליון ש"ח	23.2 מיליון ש"ח	שווי כלכלי בחלופה
ארבע-שמונה שנים	ארבע-חמש שנים	שלוש-ארבע שנים	משך הביצוע
כל שטח בסיס חיל הים	כל שטח בסיס חיל הים	המתחם העליון	השטח המפונה לטובת העיר אילת

134 בעניין זה ראו להלן, תת פרק בנושא "קידום פינוי בסיס חיל הים בתוכנית הרב-שנתית".

135 בעניין זה, ראו להלן.

136 מסמך "סקר היתכנות - בסיס חיל הים באילת מחוז דרום", רמ"י, אוקטובר 2016.





חלופה 3 העתקה מורחבת	חלופה 2 העתקה מצומצמת	חלופה 1 התכנסות	
בקו החוף טיילת עם עורף מסחרי; פיתוח השטח שבין הנמל לשכונת המגורים כמוקד מלונאי מורחב	בינוי שכונת מגורים; פיתוח המעגנה כטיילת עם עורף מסחרי; פיתוח השטח שבין הנמל לשכונת המגורים כמוקד מלונאי מצומצם	פינוי שטח המתחם העליון יאפשר הרחבתה של שכונת מגורים, וכן שטח ציבורי	פוטנציאל הפיתוח העירוני
מיצוי הפוטנציאל הכלכלי הטמון בשטח לטובת העיר תוך יצירת הכנסות גבוהות	פוטנציאל רווח גדול יותר בשיווק קרקעות שיפנו	קלה ליישום ובעלת העלויות הכי נמוכות	יתרונות
שינוי מתמ"א 13, ודורש אישור המועצה הארצית לתכנון ובנייה. הדבר יאריך את משך התכנון; העלות אינה ודאית	חלופה יקרה יותר; ביצוע ממושך יותר	עקב בעיות בטיחות לא יתאפשר בינוי מלונאות - הקטנת פוטנציאל הרווח משיווק קרקעות שמתפנות; מעבר לכך אין בחלופה ערך עירוני, כלכלי וסביבתי, ולא ממוצה פוטנציאל החוף	חסרונות

המקור: על פי מסמך רמ"י, "סקר היתכנות - בסיס חיל הים באילת מחוז דרום", בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לדעת רמ"י חלופה 3 היא הכדאית ביותר מכל הבחינות. היא מביאה לכדי מיצוי את הפוטנציאל הכלכלי, העירוני והנופי של מתחם בסיס חיל הים, ומבטיחה לחיל הים תא שטח המתאים לצרכיו בנמל האזרחי. חלופה זו תיצור הכנסות גבוהות העשויות לכסות את הפער בין עלות ההעתקה לעלות ההתכנסות ותוכל למצות את הפוטנציאל התיירותי-מסחרי של האזור, על ידי יצירת רצף עירוני-תיירותי אטרקטיבי לאורך החוף. חלופת ההתכנסות נשללה על ידי רמ"י מכל הבחינות, שכן לעמדתה היא המשך בזבוז הפוטנציאל הגדול הטמון במתחם חיל הים.

תצוין לחיוב פעולתה של רמ"י לגיבוש "שווי כלכלי" שיצמח מכל אחת מהחלופות. עם זאת יצוין כי מהמסמכים לא ברור כיצד ביססה רמ"י את עמדתה, וזאת בשים לב להיעדר אומדן עלויות העתקה של הבסיס לגבי שתיים מבין שלוש החלופות.

## קידום פינוי בסיס חיל הים בתוכנית הרב-שנתית

נושא פינוי בסיס חיל הים עלה גם במסגרת הפרק בתוכנית האסטרטגית העוסק בפיתוח חופים באילת, כאחת משש היוזמות התיירותיות שתועדפו בו; וכן בהחלטת הממשלה בדבר התוכנית



הרב-שנתית מאוגוסט 2019, שבה נקבע כי תוקם ועדת היגוי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות מנכ"ל משהב"ט, משרד האוצר, מנהל רמ"י וגורמים נוספים, אשר תפעל תוך שישה חודשים לבחינת תוכנית מפורטת לפינוי של בסיס חיל הים<sup>137</sup>. ועדה זו הוקמה בהמשך להחלטת הממשלה ופעלה לגיבוש תוכנית פעולה בנושא.

באוגוסט 2020 כתבה עיריית אילת למשרד מבקר המדינה כי נושא פינוי בסיס חיל הים מקודם זה כשנה על ידי ועדת היגוי בראשות משרד ראש הממשלה כגורם מתכלל מול משהב"ט, משרד האוצר, רמ"י, מינהל התכנון ועיריית אילת, וכי לאורך שנה זו התקיימו דיונים רצופים בעניין זה על מנת להגיע לפתרונות הנדרשים: תכנון הבסיס המתכנס, אומדן ההתכנסות, הגדרת השטחים המתפנים, אומדן ההכנסות מהם, בחינה הנדסית שלהם, חוות דעת מקדימה של מינהל התיכנון לתכנון המוצע על ידי עיריית אילת לשטח שיתפנה ועוד; כן ציינה העירייה כי החלופה המקודמת כיום היא של "התכנסות מרכזית", שבמסגרתה יתכנס הבסיס הצבאי שממערב לכביש 90 לשטח שממזרח לו, באופן שיסחרר באופן מלא את כל שטח בסיס זה; וכן ישוחררו כ-8 דונמים בחלק הצפוני של שטח הבסיס המזרחי (בקו המים) ועוד כ-16 דונם בחלק הדרומי של שטח בסיס זה (בסך הכול ישוחררו בקו המים כ-24 דונם); וכי חלופת התכנסות זו הוצעה על ידי העירייה ומקובלת על כל הצדדים. עוד ציינה העירייה כי היא מקדמת במקביל עם רמ"י תב"ע לשטחים שיתפנו במסגרת חלופה זו, ועל פי הערכה היא תאושר עד שנת 2022 ותשתלב עם לוח הזמנים לפינויים בפועל של שטחי הבסיס כאמור.

ב-20.9.23, בהמשך לפעילות ועדת ההיגוי, קיימה הוועדה לשמירה על הסביבה החופית (ולח"פ)<sup>138</sup> דיון מקדים בנושא החלופות התכנוניות העקרוניות לפינוי שטחים בנמל הצבאי באילת, לשם הכוונת התכנון בנושא על ידי רמ"י, אגף התקציבים במשרד האוצר ומערכת הביטחון. במסמך ההחלטה צוין, בין היתר, כי בשטחים שיפוננו ממערב לכביש 90 יוקם רובע עירוני חדש, וכי בפני הוועדה הוצגו כמה חלופות למימוש השטחים המתפנים והתמהיל הפרוגרמטי הנדרש לצורך היתכנות כלכלית של פינוי המקטע הדרומי של הבסיס. צוין כי חברי הוועדה מברכים על המהלך ורואים בחיוב את קידומה של התוכנית לפינוי חלק מהבסיס, ובכלל זה פתיחת המקטע הדרומי וחיזוק החיבור בין העיר וקו המים, וכי פינוי המרחב לטובת הציבור תואם למדיניות המאושרת, הבאה לידי ביטוי בתמ"א 13, אשר "רואה בחופי הים נכס ציבורי ומעודדת חיבור העיר אל קו המים באזור זה". הצעות אלה לצמצום הבסיס הצבאי ופתיחת קו המים לשימושים עירוניים מהוות, לעמדת הוועדה, "שיפור משמעותי" ביחס למצב הקיים בהיבט הציבורי, בתמורה לעיר אילת ובאפשרות להיטיב את המשק בין העיר לים. עוד ציינה הוועדה במסמך ההחלטה, כי הוצגו בפניה חלופות לבינוי ולשימושים בשטחים שיתפנו וכי היא רואה עדיפות ביצירת חלופה שתעמוד בעקרונות שפירטה בהחלטתה, ויש להביא לאישורה את התוכנית המפורטת בעניין שתוכן בהמשך תוך התייחסות גם להיבטים סביבתיים.

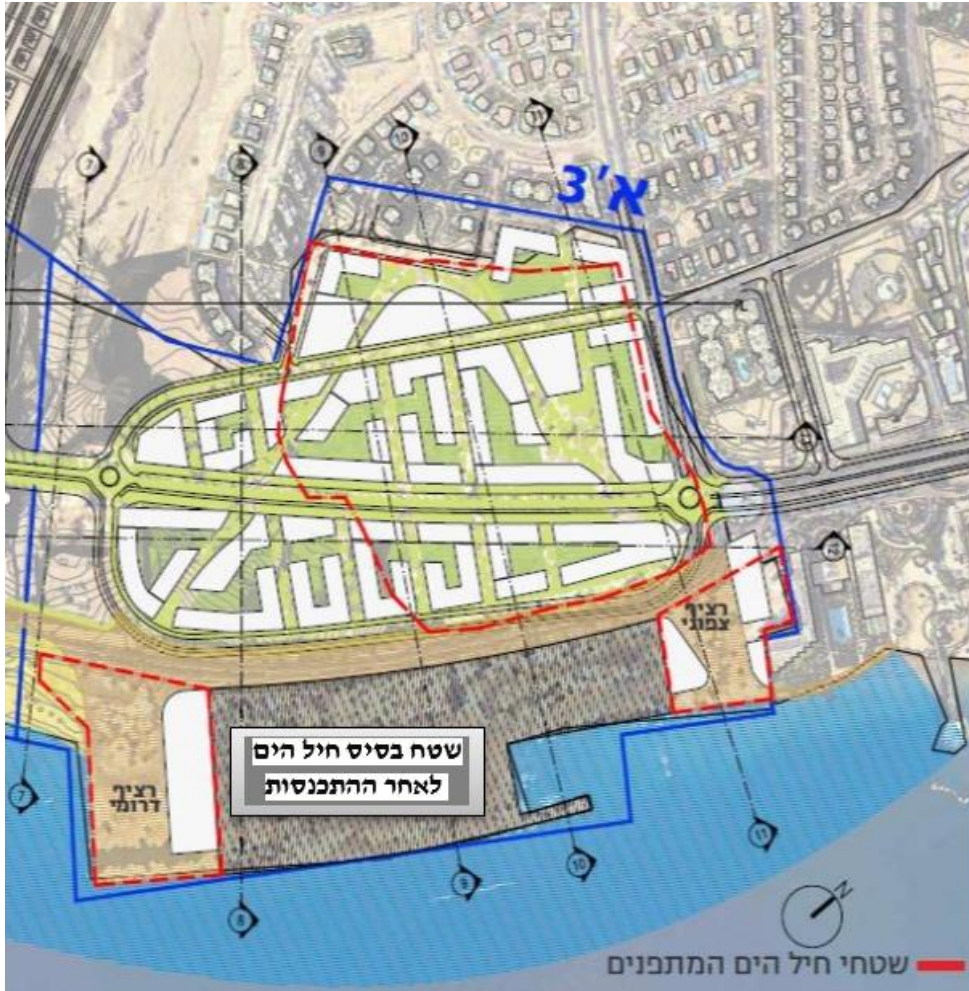
באוקטובר 2020 הוסיפה וכתבה עיריית אילת כי ועדת ההיגוי האמורה "כמעט והשלימה את עבודתה" וכי רמ"י, משרד האוצר ומשהב"ט הגיעו לאחרונה להסכמות בעניין התכנסות הבסיס ופינוי שטחים בו, והן מגובשות בימים אלה לכדי הסכם.

137 החלטת הממשלה 4662 (4.8.19), ס' 8א.

138 ועדה זו הוקמה מתוקף חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד - 2004.



### מפה 5: שטח בסיס חיל הים לאחר ההתכנסות



המקור: עיריית אילת.

נמצא כי ועדת ההיגוי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אשר נקבע בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2019 כי תפעל תוך שישה חודשים לבחינת תוכנית מפורטת לפינוי של בסיס חיל הים באילת, קיימה מספר דיונים בנושא; אך עד דצמבר 2020 טרם גובש הסכם סופי ומחייב בדבר חלופת הפינוי של הבסיס, תכולת הפרויקט, הגורם האחראי למימוש, לוחות הזמנים ומקורות המימון הנדרשים לביצועו. על ועדת ההיגוי להמשיך בפעולותיה לקידום גיבוש ההסכם בנושא על מרכיביו ואישורו על ידי הצדדים לו.





משרד ראש הממשלה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי הוא "פעל בשנה האחרונה בצורה נמרצת בכדי לקדם את פינוי בסיס חיל הים. המשרד קיים עשרות שעות של דיונים בנושא והביא להתקדמות משמעותית במשא ומתן המתנהל בין הצדדים לפינוי הבסיס. ועדת ההיגוי... פעלה בכדי לקרב בין הצדדים הנדרשים לחתום על הסיכום הנ"ל וכעת בעלי הסמכות נדרשים לממש את אחריותם בנושא".

צה"ל כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2020, בין היתר, כי מאז התקבלה החלטת ועדת ההיגוי הוא "פועל יחד עם משהב"ט לקידום [תוכנית ההתכנסות בבסיס חיל הים הנמצאת] ברמת בשלות גבוהה לסיכום, אך טרם נחתם הסכם עם משרד האוצר ורמ"י; צה"ל פועל בנחישות לקידום התוכנית ורואה בפרויקט זה פרויקט ערכי וחשוב ביותר".

רמ"י כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2020, בין היתר, כי בעקבות קבלתה של החלטת הממשלה מאוגוסט 2019 קיימה ועדת ההיגוי כמה ישיבות בהשתתפות הגורמים הנוגעים בדבר. באחת מהן, שהתקיימה באוקטובר 2020, סוכם כי עלות המהלך הכולל התכנסות ופינוי בסיס חיל הים על פי החלופה שנבחרה "מוסכמת על הצדדים ומסתכמת ב-350 מיליון ש"ח ללא מע"מ" ונקבע, בין היתר, כי תהיה השתתפות עצמית של משהב"ט בעלות הפינוי; וכי משרד האוצר, רמ"י ומשהב"ט יסכמו אבני דרך ופריסת תשלומים "תוך התייחסות לסך העלות, קידום התכנון והשתתפות משהב"ט". עוד כתבה רמ"י בתשובתה, כי בנובמבר 2020 התקיים דיון בין הצדדים בנושא, בראשותו של שר האוצר, ובו סוכם בין היתר, כי "חלוקת התקציב למימון הפרויקט תהיה באופן הבא: רמ"י - 33 מיליון ש"ח; [אגף תקציבים] - 30 מיליון ש"ח, משהב"ט - 20 מיליון ש"ח; [משרד רוה"מ] - 13 מיליון ש"ח... אופן וחלוקת ההשתתפות במימון עלויות הפרויקט כפי שזו סוכמה [כאמור] על ידי מ"מ מנכ"ל משרד רוה"מ ועל ידי שר האוצר - הינן מקובלות על רשות מקרקעי ישראל אשר פעלה ללא לאות למימושה... חרף האמור התנגד משהב"ט לממש את החלטתו של שר האוצר, ומשכך ועל אף מאמציה של רשות מקרקעי ישראל לא עלה בידה [עד למועד זה] להגיע להסכמות כמתבקש".

משרד הביטחון כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2020 בין היתר, כי לאחר ההסכמות לגבי שווי שטחי הבסיס שיתפנו ושיעורי ההשתתפות של הגורמים הקשורים בעניין "התגלעו מחלוקות בין הצדדים ביחס לסוגיות הנוגעות בעיקרן לסיטואציה שבה רמ"י לא תשלם את קידום התב"ע על השטחים המתפנים... [מערכת הביטחון] נכונה להשלים את המו"מ תוך זמן קצר [ולממש את] הפרויקט בהתאם לסיכום אשר יושג" ופועלת כדי לקדם את התוכנית.

מנהל התכנון כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2021, בין היתר, כי הוא השתתף בוועדת ההיגוי בנושא בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה והוועדה "גיבשה מסקנות משותפות"; וכי במסגרת דיוניה "הבהיר משרד הביטחון כי לא ניתן לכנס את בסיס חיל הים כולו אל הנמל האזרחי. לפיכך פעל מינהל התכנון... על מנת לשחרר מקסימום שטח ובעיקר מקסימום רצועת חוף לטובת שימושים אזרחיים, בדגש על שימושי תיירות, פנאי וביילוי [וכן פעל] על מנת להביא את עיקרי התוכנית המתגבשת להיוועצות מוקדמת... בפני מליאת הולחו"ף... זאת על מנת להגדיל את הוודאות לגבי היקף וסוג הפיתוח שיוותרו ברצועת החוף הדרומית שהסכים חיל הים לפנות".



לנוכח חשיבות רצועת החוף של העיר אילת להעצמת הפוטנציאל התיירותי שלה ולפיתוחה, והצורך להנגיש ככל האפשר, כפועל יוצא מכך, קטעים נוספים ברצועת החוף הדרומי ובסמוך לו, יש לציין בחיוב את הפעולות שנקטו כאמור בסיום הביקורת, בחודשים ספטמבר-דצמבר 2020, בעניין פינוי שטח בסיס חיל הים ושטחים באחריות חנ"י וקצא"א. על כל הגורמים הנוגעים בדבר להשלים בהקדם את פעולותיהם בעניין פינוי שטחים אלה, לקדם את ביצוע הפרויקטים העירוניים והתיירותיים שתוכננו בהם ולהמשיך לנקוט פעולות הדרושות להנגשת קטעים נוספים לאורך רצועת החוף הדרומי ובשטחים הסמוכים לו.

## הקמת קו רכבת לאילת להסעת נוסעים והובלת מטענים

במסגרת החלטת ממשלה מפברואר 2010, הוחלט על קידום תכנון תוואי מסילת רכבת לאילת<sup>139</sup>. בהמשך להחלטה זו בחן משרד התחבורה שש חלופות אפשריות לתוואי המסילה, תוך התייחסות לכמה פרמטרים, ובהם ישימות הנדסית, מורכבות תכנונית ורגישות סביבתית. במקביל קידם המשרד גם תהליך של הכנת פרסום פנייה לקבלת מידע (RFI) לתכנון, לביצוע ולהפעלה של פרויקט רכבת לאילת<sup>140</sup>. נכון לינואר 2012 עמדו על הפרק שלוש חלופות למימון התוכנית: ביצוע הפרויקט על ידי חברה סינית; ביצוע בשיטת "בנה-הפעל-העבר" (BOT); וביצוע באמצעות מימון ממשלתי<sup>141</sup>.

בפברואר 2012 החליטה הממשלה להקים מיזם אסטרטגי של הנחת מסילת רכבת בין אילת למרכז הארץ, לשם הסעת נוסעים והובלת מטענים וכדי לפתח את הנגישות התחבורתית של אזור דרום הארץ (להלן - מיזם הרכבת או פרויקט הרכבת); ולפעול להשלמת הקמתו של מיזם זה בחמש שנים מיום מתן תוקף לתוכנית הסטטוטורית בעניינו (להלן - החלטת הממשלה מפברואר 2012)<sup>142</sup>. מטרה נוספת של המיזם הייתה פיתוחו ומימושו של פוטנציאל הסחר הבין-לאומי דרך ישראל<sup>143</sup>. בדברי ההסבר להחלטה צוין כי "יוקצה תקציב ראשוני בסך של 150 מיליון ש"ח לתכנון סטטוטורי וקידום זמינות ראשוני של הפרויקט מתוך תקציב תוכנית נתיבי ישראל". ההחלטה קבעה שני שלבים עיקריים למיזם:

- 139 החלטת הממשלה 1421, "נתיבי ישראל - תוכנית תחבורה לפיתוח הנגב והגליל, תש"ע 2010" (24.2.10).
- 140 מטרת ה-RFI הייתה לבחון את התעניינות המגזר הפרטי בתכנון, הקמה, מימון והפעלה של הפרויקט ואת יכולת המגזר הפרטי לממשו, לסייע באפיון מתכונת שיתוף המגזר הפרטי במימושו ולסייע בעיצוב מאפייניו.
- 141 מסמך מזכירות הממשלה "צוות שרים בראשות ראש הממשלה - העיר אילת, סיכום דיון - ישיבה מס' 2", מ-6.12.2012. הדיון התקיים ב-9.1.12.
- 142 החלטת הממשלה 4223, "הקמת רכבת להסעת נוסעים והובלת מטענים מאילת למרכז הארץ - המשך דיון" (5.2.12).
- 143 דברי הסבר להצעה להחלטה בנושא הקמת קו רכבת להסעת נוסעים והובלת מטענים למרכז הארץ, עמ' 5.



1. **שלב בחינת החלופות לביצוע ולמימון של הפרויקט:** הקמת מינהלה בחברה הלאומית לדרכים<sup>144</sup> אשר תרכז את כלל המטלות הנוגעות למימוש ההחלטה, והקמת צוות היגוי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה (להלן - צוות ההיגוי לרכבת) שיבחן, בתוך שלושה חודשים, שלוש חלופות מימון להקמת המיזם: (א) על בסיס הסכם בין-ממשלתי בין ממשלת ישראל וממשלה אחרת שיש לישראל אינטרסים כלכליים ואסטרטגיים משותפים עימה; (ב) בשיתוף הסקטור הפרטי; (ג) באמצעות מימון ממשלתי. צוות ההיגוי לרכבת יגיש לשר התחבורה המלצה בדבר החלופה המימונית המועדפת, וזו תובא לאישור הממשלה על ידי שר התחבורה וראש הממשלה.

מסמך ממצאי בדיקת שלוש חלופות המימון והמלצות צוות ההיגוי בעניין (להלן - מסמך הצוות) הוגש בדצמבר 2014 לשר התחבורה, למשרדי ממשלה רלוונטיים ולחברת נתיבי ישראל; ואולם ממצאים אלו טרם הוגשו לממשלה לשם קיום דיון בנושא כנדרש על פי החלטת הממשלה.

במסמך הצוות צוין כי העלות הכוללת של הקמת קו הרכבת לאילת מוערכת בכ-30.3 מיליארד ש"ח (לא כולל הקמת מרכז שליטה, מרכז תיקונים ואחסנה, מרכזי שירות ושדרוגים נוספים שעלולים להידרש); וכי נוסף על העלות האמורה, בתקופת ההפעלה תידרש על פי הערכות משרד האוצר סובסידיה לנוסעים בסך כחצי מיליארד ש"ח בשנה. בעניין בחינת חלופות המימון צוין במסמך כי כל החלופות הן בעלות "היבטים תקציביים משמעותיים", אף אחת מהן לא מעבירה משמעותית את נטל המימון על תקציב המדינה ותקציב משרד התחבורה, ו"החשכ"ל יודע לגייס הון בעלות זולה יותר לטובת תקציב המדינה מאשר עלות ההון באמצעות [שיתוף הסקטור הפרטי]". נוכח האמור המליץ הצוות, בהיבט המימוני, לחלק את המיזם לשניים: (א) השלמת התכנון, קידום זמינות והקמת המבנה התחתון (מצעים, מנהרות, גשרים, מעברי מים, עבודות עפר והנדסה אזרחית) ממקורות תקציביים; (ב) הקמת המבנה העליון (מסילות, מערכת איתות, תקשורת וחשמול) ואחזקת המבנה העליון והתחתון ממקורות תקציביים או חיצוניים.

2. **שלב התכנון הסטטוטורי:** הממשלה הטילה על שר הפנים להשלים את הליכי התכנון הסטטוטורי של כל מקטעי המיזם בלוח זמנים קצר, ולא יאוחר מסוף שנת 2012<sup>145</sup>.

ב-2012 העביר משרד התחבורה את הטיפול בנושא יישום החלטת הממשלה בעניין המיזם לחברת נתיבי ישראל, אשר פעלה, בין היתר, לקידום ביצוע תסקיר השפעתו על הסביבה<sup>146</sup>; אולם העיסוק הממשלתי במיזם הרכבת לא מוצה והוא הותנע מחדש שוב ביוני

144 בסוף שנת 2012 שונה שמה של חברה זו ל"נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ".

145 בעת שהתקבלה החלטת הממשלה פעל מינהל התכנון, הגורם האחראי לגיבוש מדיניות תכנון ארצית בנושאים שונים, במסגרת משרד הפנים. ההחלטה קבעה כי אם לא ניתן יהיה לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו, כשתחליט הממשלה על חלופת המימון להקמת המסילה תינתן דעתה גם על לוח הזמנים העדכני להשלמת התכנון. עוד קבעה ההחלטה כי תכנון הרכבת יביא בחשבון את מדיניות הממשלה בנושא, ובכלל זה: לאפשר נסיעת רכבת הנוסעים במהירות של 300 קמ"ש; הפעלת הרכבת תתבסס על מערך מחושמל; המיזם יאפשר הובלת מטענים והסעת נוסעים.

146 על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ותקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003, נדרש יום במקרים מסוימים להגיש למוסדות התכנון "מסמך הסוקר את הקשר שבין תוכנית מוצעת לבין הסביבה שבה היא מיועדת להתבצע".



2016<sup>147</sup>. באוגוסט 2018 חילקה חברת נתיבי ישראל את תכנון תוואי מסילת הרכבת לאילת לשני מקטעים: (א) מקטע צפוני: באר שבע - דימונה - מחצבות צפע, תמר, בעלות מוערכת של כ-3 מיליארד ש"ח. החברה הגישה את התוכנית ללשכת התכנון המחוזית דרום, ונכון לדצמבר 2020 היא הופקדה ונמצאת בשלבי התנגדויות; (ב) מקטע דרומי: דימונה - אילת, בעלות מוערכת של כ-28 מיליארד ש"ח, שיש מחלוקות תכנוניות לגביה והוא ממתין לקבלת החלטות של לשכת התכנון המחוזית דרום<sup>148</sup>. חברת נתיבי ישראל מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2020 כי עד מועד זה הוציאה כ-113 מיליון ש"ח (כולל התחייבויות לתשלום) עבור פעולות תכנון תוואי הרכבת.

ההאמור לעיל עולה כי מאז החלטת הממשלה משנת 2010 על קידום תכנון תוואי למסילת הרכבת, וכשמונה שנים לאחר החלטת הממשלה מפברואר 2012 שקבעה את פעולות הליכי התכנון הסטטוטורי שיש לבצע בעניין זה ומועד השלמתן, וכן כי ביצוע המיזם יסתיים בתוך חמש שנים מיום מתן תוקף לתוכנית הסטטוטורית - ההליכים בעניין המיזם עדיין בשלבי הכנה או בדיקה. עוד יצוין כי אף שתכנון המקטע הצפוני קודם ונמצא בשלב הפקדה להתנגדויות, תכנון המקטע הדרומי טרם קודם, ולכן טרם ניתן תוקף לתוכנית סטטוטורית לתוואי הקמת המסילה לאילת על כל מקטעיה.

החלטת הממשלה מאוגוסט 2019 בדבר התוכנית הרב-שנתית לאילת מנחה את משרד התחבורה לפעול לקידום מואץ של תכנון תוואי הרכבת לאילת על שני חלקיו. ההחלטה אינה מתייחסת לעניין ביצועו בפועל של המיזם, וצוין בה כי ההנחיה בעניין אינה כוללת תוספת תקציבית כלשהי לביצוע מיזם זה.

חברת נתיבי ישראל כתבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2019 כי לוח הזמנים שקבעה הממשלה בהחלטתה מפברואר 2012, ולפיו יינתן תוקף לתוכנית הסטטוטורית לתוואי המסילה עד דצמבר 2012, התבסס על שתי הנחות מרכזיות: (א) מתן הנחיה של משרד הפנים לגורמים הנוגעים בדבר לקידום הליך סטטוטורי מקוצר; (ב) הירתמות כלל משרדי הממשלה לקידום הנושא. עוד ציינה החברה כי בפועל הוחלט על קידום סטטוטורי מלא (ולא מקוצר) של התוואי, והתוצאה הייתה "עדכון אינסופי של לוחות הזמנים בהתאם לדרישות גופי התכנון השונים". עוד ציינה החברה, כי עם חידוש פעולותיה בעניין הפרויקט עסקה בו "במלוא היכולת" ממאי 2017 עד אוגוסט 2018, וכי לנוכח הקשיים וחוסר ההירתמות של משרדי הממשלה ליישום החלטת הממשלה, פנתה למשרד ראש הממשלה בבקשה לחידוש פעילות צוות ההיגוי לרכבת.

באוגוסט 2020 כתבה עיריית אילת למשרד מבקר המדינה, כי היא פועלת מול חברת נתיבי ישראל ומול לשכת התכנון המחוזית לפתרון הנושאים המקצועיים שבמחלוקת בעניין מסילת הרכבת לאילת: מיקום תחנת הנוסעים הסופית; מיקום מתחם הדיפונד<sup>149</sup>; תוואי רכבת

147 מינואר 2015 ועד אמצע 2016 הוקפא קידום הליכי התכנון הסטטוטורי של פרויקט הרכבת לאילת בשל מצוקה תקציבית ועל רקע פיזור הכנסת והקדמת הבחירות.

148 המחלוקת הן בעניין הדרישה להכנת סקר הובלת חומרים מסוכנים בתוואי, בעניין מיקום תחנת הנוסעים באילת ובעניין מיקומם וגודלם של המבנים הטכניים שנדרשים לתפעול מערך הרכבות.

149 מתחם אחסנה, טיפול ותפעול של ציוד מסילתי.



הנוסעים בתחום העיר; וחיבור רכבת המטענים אל נמל אילת. עוד ציינה כי המחלוקת בעניין מיקום תחנת הנוסעים הסופית באילת נפתרה, אך יתר המחלוקות עדיין קיימות.



משרד התחבורה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2020, בין היתר, כי "עם כניסתה לתפקיד, שרת התחבורה הכריזה על פרויקט [הרכבת לאילת] כחלק מפרויקט הדגל שבכוונתה לקדם להשלמת מסילת ברזל מזרחית מקריית שמונה ועד אילת... יש לציין כי במשך כ-3 שנים משרד התחבורה לא תוקצב לצורך המשך הליך התכנון הסטטוטורי, מה שגרם לעיכובים נוספים בהליך התכנון [של הפרויקט]".

חברת נתיבי ישראל כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2020, בין היתר, כי היא מייחסת חשיבות אסטרטגית גדולה בפיתוח הנגישות התחבורתית של אילת באמצעות קו רכבת, וכי היא "עובדת בימים אלו במרץ על סיום ההליכים הסטטוטוריים ובחודשים הקרובים, תופקד התוכנית [וכי נכון למועד זה] הקטע הצפוני (ב"ש - דימונה) הופקד ופורסם להערות הציבור [ועם] אישור התוכנית, החברה ערוכה באופן מידי להמשך קידום התוכנית בלוחות זמנים מואצים".

מינהל התכנון כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוועדה המחוזית דרום החליטה בינואר 2013 על אישור ההנחיות לתסקיר לתוכנית מסילת הרכבת לאילת והגשת סקר חומרים מסוכנים (חומ"ס) בעניין זאת "לאור הובלת חומ"ס אינטנסיבית בקו זה, כבר במצב הקיים במסילה הקיימת"; וכי ההליכים התמשכו עקב מחלוקת בין הוועדה המחוזית דרום לבין חברת נתיבי ישראל בעניין דרישתה של הוועדה להגיש סקר חומרים מסוכנים. סקר זה, שאותו הגישה נת"י (נתיבי ישראל) לראשונה בשנת 2018, "הראה ממצאים מורכבים, המחייבים נקיטת אמצעים להפחתת סיכונים", והחברה עדכנה אותו בשנת 2019; כדי לקדם את התוכנית החליטה הוועדה המחוזית לחלק אותה למקטעים תוך מתן עדיפות למקטע הצפוני של המסילה (מבאר שבע לרותם). באמצע שנת 2019 החליטה הוועדה המחוזית להפקיד את התוכנית למקטע הצפוני בתנאים, ובאמצע שנת 2020 קיימה הוועדה דיון משלים בעניינו של סקר הסיכונים. לאחר קבלת חוות דעת בעניין מהמשרד להג"ס פורסמה באוקטובר 2020 התוכנית להפקדה, והיא נמצאת כיום לקראת סוף תקופת ההפקדה. בעניין המקטע הדרומי של המסילה ציין מינהל התכנון בתשובתו כי לאחר הגשת מסמכי התוכנית ותסקיר השפעה על הסביבה, נקבע צוות עבודה משותף בראשות לשכת התכנון, ובמהלך עבודתו עלו כמה סוגיות מהותיות שהיה צורך להסדירן, אולם מאחר שלא גובשו הסכמות לגבי כולן "התוכנית טרם נדונה בדיון להפקדה" והמינהל פועל להבאתה לדיון במהלך שנת העבודה הקרובה.





מומלץ כי משרד התחבורה, חברת נתיבי ישראל ומינהל התכנון ינקטו את כל הצעדים הדרושים לקידום יישום החלטות הממשלה מפברואר 2010, מפברואר 2012 ומאוגוסט 2019 בעניין מיזם זה, וישלימו את התכנון הסטטוטורי של הקו ואישורו.

עוד מומלץ כי ועדת ההיגוי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אשר נקבעה בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2019, תתאם דיוני מעקב בנושא מיזם הרכבת בהשתתפות כל הגורמים הרלוונטיים, על מנת לעמוד על הצעדים שנעשו זה מכבר לקידום מיזם זה; תמליץ על הצעדים הנוספים הנדרשים, לרבות גיבוש המלצה בעניין החלופה המימונית המועדפת, לאחר בחינת המלצות צוות ההיגוי מדצמבר 2014, ולוחות זמנים עדכניים לביצועה; ותוודא גיבוש הצעת החלטה לממשלה על ידי משרד התחבורה בעניין מיזם הרכבת לאילת.

## שדרוג כביש 90

ציר התנועה הראשי המחבר בין צפון הארץ ומרכזה לאילת<sup>150</sup> הוא כביש 90 (להלן גם - הכביש), שנסלל בסוף שנות השישים של המאה העשרים. במהלך השנים מאז גדלו מאוד היקף התנועה בו ומספר היישובים והאוכלוסייה שבסמוך אליו. הכביש ברובו ישן ובעל נתיב נסיעה אחד בלבד לכל כיוון, והוא הכביש הארוך ביותר בישראל - אורכו כ-480 ק"מ, ממעבר טאבה בדרום ועד מטולה בצפון. תוואי הכביש בחלקו הדרומי עובר תחילה לאורך חופיו של מפרץ אילת ולאחר מכן לכל אורכה של הערבה. משם הוא ממשיך צפונה לאורך חופי ים המלח ובקעת הירדן, לאורך הכינרת ועד מטולה.



150 הציר השני הוא באמצעות כביש 12 ודרך מצפה רמון.



### תמונה 8: קטע כביש 90 ליד עין חצבה (נתיב אחד לכל כיוון)



המקור: גוגל.

מאפייניו של כביש 90 יוצרים בחלקים ממנו סכנות לנהגים שאינן מאפשרות להם מרווחי טעות, וכל סטייה קלה מהנתיב שבכביש עלולה להוביל לתאונה חזיתית שתוצאתיה קטלניות. להלן במפה 6 תוואי כביש 90 ופירוט הסכנות העיקריות שבו ומשמעויותיהן<sup>151</sup>, ונתונים על מספר התאונות שהתרחשו בו והנפגעים בהן<sup>152</sup>.

151 המידע על הסכנות בכביש מתוך מסמך מעודכן של הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים מינואר 2020.

152 נתוני הנפגעים על פי נתוני הלמ"ס, שריכזה עמותת אור ירוק.



### מפה 6: תוואי כביש 90, הסכנות שבו ותוצאותיהן



המקור: מסמכים בעניין הסכנות והתאונות בכביש 90 ותוצאותיהן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



להלן במפה 7 פירוט הסכנות בקטע כביש 90 שבין צומת הערבה לאילת (כ-180 ק"מ, ברובו הכביש חד-מסלולי לכל כיוון), וכן נתונים על מספר התאונות שהתרחשו בו והנפגעים בהן<sup>153</sup>:

**מפה 7: תוואי קטע צומת הערבה-אילת בכביש 90, הסכנות שבו ותוצאותיהן**



המקור: מסמכים בעניין הסכנות והתאונות בקטע צומת הערבה-אילת בכביש 90 ותוצאותיהן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

153 נתוני הנפגעים הם על פי נתוני הלמ"ס, שריכוז עמותת אור ירוק. המידע על סכנות מקטע הכביש מתוך מסמך מעודכן של הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים מינואר 2020.



יצוין כי פרויקטים תחבורתיים המוגדרים כמוקדי סיכון (כביש אדום) מאושרים לביצוע או שדרוג על ידי ועדה בין-משרדית המורכבת מנציגי משרד התחבורה (יו"ר), משטרת ישראל, הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים וחברת נתיבי ישראל. הוועדה מאשרת ביצוע של כ-30 פרויקטים בשנה המתועדפים על פי רמות הסיכון וכדאיות כלכלית. בהתאם למתודולוגיה לבחירת מוקדי סיכון, שבחרה הוועדה הבין-משרדית, מוקד סיכון הוגדר כאתר שעמד באחד מהקריטריונים הבאים:

- 1. מדד כמותי:** אתר שהתרחשו בו תאונות (ללא קשר לחומרתן) כדלהלן:
  - א. צמתים שהתרחשו בהם לפחות 8 תאונות דרכים ב-3 השנים האחרונות ולפחות 2 מהן בשנה האחרונה.
  - ב. קטעי דרך שהתרחשו בהם לפחות 6 תאונות בממוצע לכל ק"מ ב-3 השנים האחרונות ולפחות 2 מהן בשנה האחרונה.
- 2. מדד סטטיסטי:** מודל המשקלל תאונות דרכים שהתרחשו, נפחי תנועה קיימים וחזויים וחומרת תאונות ומאפשר חיזוי של מספר תאונות בעתיד.
- 3. על פי דרישה או המלצת ממונים:** כבישים או אתרים שנדרש בהם שיפור בטיחותי על פי דוח משטרה או דוח ממונה בטיחות בעקבות תאונה קטלנית שאירעה ב-3 השנים האחרונות<sup>154</sup>.

תהליך גיבוש תוכנית העבודה השנתית בוועדה הבין-משרדית מתחיל מסקירת רשת הכבישים והצמתים שעומדים במתודולוגיה. לאחר מכן מבצעת הוועדה סינון ראשוני וסיווי שטח, ולבסוף מתבצע תהליך תיעודף ודירוג לפרויקטים שייכללו בתוכנית העבודה המאושרת לתכנון וביצוע. הקו המנחה הוא מניעת מספר מרבי של תאונות במסגרת התקציב המאושר.

אורכו של כביש 90 כ-480 ק"מ, ולנוכח התפרסות התאונות כאמור על פני אורכו הרב של כביש זה, הוא אינו עומד באחד מהקריטריונים במתודולוגיה המפורטת לעיל לבחירת מוקדי סיכון, על אף הסכנות והתאונות האמורים. על כן החלטה על שדרוג של הכביש, במלואו או בחלקו, גם אם אינו עומד בתנאים שבקריטריונים האמורים, ראוי שתיבחן, לאחר היועצות במידת הצורך בגורמי המקצוע המשרדיים, על ידי שר התחבורה (כפי שנעשה כבר בעבר לגבי שדרוג קטע הכביש שבין אילת לצומת קטורה שבכביש זה)<sup>155</sup>, או על ידי הממשלה; זאת בשל חשיבותו וייחודו של הכביש.

בעקבות סגירתם של שדה דב ושדה התעופה באילת בשנת 2019, ומכיוון שבדיקות שעשו גורמים שונים העלו שזמן ההגעה לאילת בטיסה מנתב"ג לנמל התעופה רמון או ברכב די דומה, חלה עלייה חדה במספר המגיעים לעיר בכלי רכב פרטיים<sup>156</sup>, דבר שהגדיל מאוד את עומס התנועה בכביש 90. הוערך כי הדבר יגביר את הסכנה להתרחשותן של תאונות בכביש. במסמך של חברה פרטית העוסקת בתכנון וכלכלת תחבורה<sup>157</sup> מיוני 2019 נכתב כי סגירת שדה דב

154 בעניין תגובתה של משטרת ישראל לגבי סמכויותיה ופעילותה בכביש 90, ראו להלן.

155 בעניין החלטה כזו שהתקבלה בנובמבר 2018 ומידת ביצועה, ראו בהמשך.

156 דברי ההסבר להחלטת הממשלה מאוגוסט 2019; ובדיקות שעשו גורמים בתקשורת.

157 חברת מתת (מרכז תכנון תחבורה).



עלולה להחריף את הבעיה הבטיחותית בדרכים לאילת וממנה, שכן תנועת הנוסעים לעיר תוסט מדרך האוויר לרשת הכבישים, ולתנועה הנוספת תהיה השפעה שלילית על הבטיחות בכבישי האורך לאילת מדרום לבאר שבע - כבישים 31, 25, 90 ו-40, שברובם חד-מסלוליים "ובחלקים מהם קיימות בעיות גיאומטריות... לתוספת התנועה תהיה השפעה בטיחותית ואחרת גם מצפון לבאר שבע". במסמך הוערך כי תוספת התנועה בכבישי האורך האמורים תביא עימה 40 תאונות דרכים נוספות בשנה וכ-90 בני אדם נוספים שייפגעו בכל רמות החומרה, וכי עלות התאונות שיתווספו נאמדת בכ-30 מיליון ש"ח בשנה.

משרד התחבורה הוא המשרד האחראי מטעם הממשלה לניהול התשתית התחבורתית במדינה, ביבשה, באוויר ובים, לרבות המלחמה בתאונות הדרכים. הוא מנהל בעזרת אגפים, רשויות וחברות ממשלתיות, ואחראי לתכנון, פיתוח והסדרה של תשתיות ומערכות תחבורתיות משולבות אשר מקדמות את הניידות והלוגיסטיקה של אזרחי ישראל והבאים בשעריה ושל המשק הישראלי על כל מרכיביו ותורמות לצמיחה כלכלית וחברתית בישראל. לתחום הבטיחות בדרכים אחראית מ-1997 הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים<sup>158</sup>, המנהלת כיום כרשות עצמאית סטטוטורית הכפופה ישירות לשר התחבורה ומהווה זרוע מקבילה למשרד בתחום הבטיחות בדרכים.

אף שדבר התרחשותן של כ-2,480 תאונות, חלקן חמורות ורוב התאונות החמורות חזיתיות, לכל אורך כביש 90 בשנים 2003 - 2020<sup>159</sup>, הסכנות הטמונות בו והצורך הניכר בשדרוגו ידועים זה שנים רבות לגורמים הנוגעים בדבר, לא נמצא כי בוצעו בצורה מספקת פעולות ומהלכים אופרטיביים שנועדו לטפל כראוי בסכנות שאליהן חשופים הנוסעים בכביש זה:

1. בנובמבר 2018, לאחר שבתוך שבועיים נהרגו 17 בני אדם בשלוש תאונות קטלניות שהתרחשו בכביש 90, הכינה הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים מסמך בנושא "ריבוי תאונות בדרך 90" (להלן - המסמך מנובמבר 2018), שבו נבחנו מאפייני התאונות (שלא בצמתים) שהתרחשו בכביש זה בשנים 2013 - 2018 ותוצאותיהן בהשוואה לתאונות שהתרחשו בתקופה זו בקטעי דרכים בין-עירוניות אחרות (שלא בצמתים) עם נתיב אחד לכל כיוון, בעלי קו הפרדה מסומן בלבד. להלן נתונים שפורטו במסמך מעודכן בעניין זה מינואר 2020, שהכינה הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, על הרוגים ופצועים ושיעור התאונות החזיתיות בכביש 90 בשנים 2014 - 2019, לפי מקטעים:

158 בשנת 2006 חוקק חוק חדש - חוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, התשס"ו - 2006, ומכוחו פועלת הרשות כיום.  
159 עד אוגוסט 2020.



תרשים 29: הרוגים ופצועים קשה בכביש 90 ושיעור התאונות החזיתיות, לפי מקטעים, 2014 - 2019

מקטע בכביש 90	מס' הרוגים	מס' פצועים קשה	אחוז תאונות חזיתיות
מקטע אילת- צומת הערבה 177.1 ק"מ	18	52	41%
מקטע צומת הערבה- צומת נעמה 121.6 ק"מ	17	29	63%
מקטע צומת נעמה- צומת צמח 99.2 ק"מ	21	60	44%
מקטע צומת צמח- צומת עמיעד 30.7 ק"מ	1	14	7%
מקטע צומת עמיעד- מטולה 44.2 ק"מ	2	23	0%
<b>כביש 90 472.8 ק"מ</b>	<b>59</b>	<b>178</b>	<b>39%</b>

מהתרשים עולה כי המקטע הדרומי של כביש 90 שמאילת עד צומת הערבה הוא המקטע השני במספר ההרוגים והפצועים קשה, והשלישי בשיעור התאונות החזיתיות לק"מ כביש, מבין חמשת המקטעים. ההמלצה של הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים שעלתה מנתונים אלו ומיזוהו הסכנות בכביש 90 המפורטות בתרשימים לעיל הייתה, כי ההתמודדות עם תאונות הדרכים מסוג זה "צריכה לשלב אמצעים ממכלול המרכיבים של התנהגות, תשתית ורכב".

2. מהמסמכים עולה כי מאמצע שנות התשעים עמדו גורמים ממשלתיים על חשיבות הנגשת אילת בהיבט התחבורתי ומבחינת בטיחות השימוש בכביש 90, בעיקר בחלקו הדרומי (שבין צומת הערבה לאילת), והצורך בשדרוגו לצורך קידום העיר ופיתוחה<sup>160</sup>. בהמשך לכך עשה משרד התחבורה בשנים שחלפו מאז פעולות שונות לשיפור קטע כביש זה, למשל:

- א. ב-2013 הושלם שדרוג קטע כביש 90 שבין היציאה מאילת לקיבוץ יוטבתה לכביש דו-נתיבי ודו-מסלולי עם מעקה הפרדה (כ-38 ק"מ).
- ב. בתחילת שנת 2020 הושלם שדרוג קטע נוסף בכביש 90, מיוטבתה לצומת קטורה (כ-11 ק"מ נוספים), והוא נפתח לתנועה.
- ג. הוסדרו צמתים שונים לאורך כביש 90, לרבות התקנת תאורה בהם.

הקטע שבין צומת קטורה לצומת הערבה, שאורכו כ-120 ק"מ, והוא חלק הארי ומקטע מסוכן של כביש 90 במקטע הדרומי לים המלח, לא שודרג עדיין לכביש דו-נתיבי. עיריית אילת כתבה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2020 כי בקטעי כביש 90 שמדרום לצומת הערבה, ששודרגו כאמור לארבעה מסלולים עם הפרדה, לא התרחשו מאז תאונות קשות

160 מסמכים של משרד התחבורה, עמותת אור ירוק וצוות שרים בנושא העיר אילת מיולי 2011 ומינואר 2012.



ולא היו הרוגים, ולדעתה יש לכך משמעות מבחינת הכדאיות הכלכלית בשדרוג המלא של כביש זה.

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2020, בין היתר, כי את בחינת תאונות הדרכים בכביש 90 יש להשוות למספר התאונות בכבישים אחרים, ולא לבחון אותן רק בפני עצמן, ואת הצורך בשדרוג של כביש זה יש לבחון כפי שבוחנים אם לשדרג כל כביש אחר במדינה, וזאת כדי שהתקציבים המוקצים לשיפור התשתיות יושקעו במקום שבו הם יביאו את התועלת הגדולה ביותר; וכי בהתאם לכך גם סוג השדרוג של כביש מסוים צריך להיבחן לעומת חלופות שונות של סוגי שדרוגים, לפי מידת יעילותם ועלותם. עוד ציינה הרשות בתשובתה כי "שדרוג תשתיות אומנם יכול להפחית משמעותית את מספר התאונות בקטע דרך נתון ואת חומרתן, אך אין לראות בו אמצעי מספיק כדי למנוע אותן לחלוטין" וכי קיימים כאמור בכביש 90 גורמי סיכון המייחדים אותו לעומת כבישים במרכז הארץ. הרשות גם ציינה כי "בדרך 90 קיימים קטעי דרך חד מסלולים רגילים בהם המהירות המותרת היא 90 קמ"ש, זאת בניגוד להנחיות שקבע משרד התחבורה בשנת 2010 ולפיה בדרך חד-מסלולית רגילה המהירות המותרת תופחת ל-70 קמ"ש ובדרך חד-מסלולית ראשית בעלת רמת תכנון גבוהה ל-80 קמ"ש, או לחילופין שהדרך תשודרג ותוצב בה מפרדה קשיחה. על בסיס הניסיון ממדינות אחרות ידוע לנו שהבדל של 10 קמ"ש במהירות המותרת יכול להביא להבדל משמעותי במספר הנפגעים" וייתכן שיש מקום לבחון את הפחתת המהירות המותרת בכביש 90.





### תמונה 9: קטע בכביש 90 (אילת-יוטבתה), ששודרג לכביש דו-נתיבי ודו-מסלולי



3. בנובמבר 2018, לאחר שלוש התאונות הקטלניות שהתרחשו כאמור בתוך זמן קצר בכביש 90, הודיע משרד התחבורה כי שר התחבורה דאז קיים דיון מיוחד עם הנהלת משרדו וחברת נתיבי ישראל בעניין הכביש<sup>161</sup>. על פי הודעת דוברות המשרד, השר הנחה בדיון האמור את משרדו לגבש "תוכנית לאומית אסטרטגית" לשדרוג כביש 90 (מאילת ועד אצבע הגליל), שייקרא "חוצה ישראל מזרח", לכביש דו-מסלולי (בעל שני נתיבים לכל כיוון לפחות), בעלות מוערכת כוללת של כ-15 מיליארד ש"ח, ולהביאה לאישור ראש הממשלה והממשלה. בין הנחיות השר:

א. לפנות למשרד האוצר לקבלת אישור תקציבי לקידום שדרוג הקטע שבין קטורה לצומת הערבה לכביש דו-מסלולי בעל שני נתיבים לכל כיוון, באמצעות המגזר הפרטי בשיטת PPP (Public-Private Partnership), שבמסגרתה יזם פרטי יסלול ויתחזק קטע כביש זה ובתמורה יקבל מהמדינה למשך תקופה שתיקבע תמורה על כל מכונית שעוברת;

161 הדיון התקיים ב-11.11.18. ראו הודעת דוברות משרד התחבורה מאותו יום.



- ב. לקבל אישור לקידום תכנון ראשוני לשדרוג כל תוואי כביש 90, וכן לבחון בתקופת הביניים שעד השלמת ביצוע התוכנית הקמת הפרדות קשיחות במקטעים שונים של הכביש, ובטווח הקצר להציב בו הפרדות רכות<sup>162</sup>. במסגרת תוכנית השדרוג יוצבו וישולבו לאורכו של הכביש תמרורי אזהרה בולטים, אמצעי בטיחות רכים ותאורה וכן יוקמו בו מפרצי חנייה בקטעי כביש ארוכים;
- ג. לזרז את ביצועם של 17 פרויקטים של מוקדי סיכון ופניות שמאלה לאורך כביש 90, בהיקף של 170 מיליון ש"ח, שקידמה באותו מועד חברת נתיבי ישראל, ובכללם פרויקטים להקמת כיכרות, הסדרת כניסות ליישובים, הסדרה ורמזור של צמתים, התקנת מעקות בטיחות, טיפול באפיקי נחלים ובולענים באזור ים המלח ומעברים תת-קרקעיים של הולכי רגל.

בביקורת הועלה כי לא נמצא במשרד התחבורה פרוטוקול של ישיבה זו ולא נמצא כי ההחלטות שהתקבלו בה הופצו בכתובים למשתתפי הישיבה.

כללי המינהל התקין מחייבים רישום של פרוטוקולים מדויקים ואמינים בדיונים של גופים ציבוריים, ובייחוד כשבדיונים מתקבלות החלטות שיש להן השלכה כלכלית ניכרת; על הפרוטוקול לשקף תמונה של מה שהתרחש בדיון ולהכיל את עיקרי הדברים שנאמרו, המחלוקות שהתגלעו, ההחלטות שהתקבלו, הנימוקים להן, הצעדים האופרטיביים הנדרשים, על מי מוטל הביצוע ובאיזה לוח זמנים<sup>163</sup>.

על משרד התחבורה להקפיד לבצע רישום מדויק ומפורט של דיונים כגון הדיון האמור בעניין שדרוג כביש 90, ולהקפיד על הוצאת הנחיות לביצוע בהמשך להחלטות שמתקבלות.

1. בהמשך להנחיית שר התחבורה מנובמבר 2018 השלימה חברת נתיבי ישראל במרץ 2019 את הכנתה של תוכנית אסטרטגית לשדרוג כביש 90 במלואו והצירים המזינים אותו. החברה מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2020 כי כבר בשנת 2012 הכינה תכנון מפורט, לרבות הסדרה סטטוטורית, לצורך שדרוג קטע הכביש שבין צומת הערבה לקטורה, וכי על פי הערכתה פעולות הליכי התכנון וקבלת האישורים הסטטוטוריים לגבי תוואי הכביש במלואו וביצוע העבודות יימשכו לפחות כעשר שנים נוספות.

ציון כי בינואר 2020 מסר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה כי החברה הודיעה לו שהתכנון המפורט שהכינה ב-2012 לא ניתן ליישום מייד ודורש "רה-תכנון ובקורות חוזרות לאחר 7 שנים". החברה מסרה למשרד מבקר המדינה כי פעולה נוספת זו תימשך כשנתיים.

ביוני 2019 פנה משנה למנכ"ל משרד התחבורה למנכ"ל משרד ראש הממשלה וציון כי המשרד גיבש, באמצעות חברת נתיבי ישראל, תוכנית אסטרטגית לשדרוג כביש 90

162 משרד התחבורה הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 2020 כי לאחר בדיקה עם לשכת מנכ"לית המשרד לא נמצאה אסמכתה כתובה להנחיה זו של המנכ"לית.

163 לעניין חשיבות הפרוטוקולים של דיונים קבע בג"ץ כי "ללא דיווח וגילוי לא תהא שקיפות, וללא תיעוד עלולה חובת הגילוי להתרוקן מתוכן של ממש". ראו בג"ץ 3751/03 יוסי אילן נ' עיריית ת"א, פ"ד נט (3) 817 (2004).



הכוללת שלושה שלבים: שלב ראשון - בטווח מידי הכולל שיפורים בטיחותיים נדרשים שעלותו המוערכת 1.083 מיליארד ש"ח; שלב שני - בטווח ביניים הכולל תיקוני תוואי נקודתיים והסדרת מפרדה קשיחה בשלושה מקטעים שעלותו המוערכת 3.16 מיליארד ש"ח; ושלב שלישי - בטווח הארוך הכולל הכפלת הכביש לדו-מסלולי דו-נתיבי שעלותו המוערכת 14.73 מיליארד ש"ח<sup>164</sup>. עוד ציין המשנה למנכ"ל משרד התחבורה בפנייתו, כי התוכנית על שלושת שלביה אמורה הייתה להידון במסגרת דיוני תקציב 2020 - 2021, אולם נוכח דחיית מועד הדיונים הוא מבקש ממנכ"ל משרד ראש הממשלה לאשר את התוכנית האסטרטגית ולהנחות את משרדי התחבורה והאוצר לקדמה ולהמליץ על המקורות התקציביים הנדרשים לקראת החלטת ממשלה בנושא.

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2020 כי לא קיבל מענה לפנייתו ממנכ"ל משרד ראש הממשלה.

ממסמכי משרד התחבורה עולה, כי בנובמבר 2019 הוא פנה למשרד האוצר בעניין תכנון שדרוג כביש 90 והפיכתו לכביש "חוצה ישראל מזרח" בשלושה שלבים, ובבקשתו פירט את הצורך התקציבי הנדרש לתכנון זה (כ-15 מיליון ש"ח). מהמסמכים האמורים גם עולה שמשרד האוצר אישר כ-7 מיליון מהסכום המבוקש, ושבהמשך לכך החלה חברת נתיבי ישראל בפעולות לעדכון התכנון של שדרוג הכביש שהכינה ב-2012.

2. החלטות משרד התחבורה בעניין הקצאת מקורותיו לסלילת כבישים ולשדרוגם מתקבלות על בסיס נוהל לבחינת כדאיות כלכלית ותחבורתית של פרויקטים בתחום התחבורה היבשתית בישראל (נוהל פר"ת), אשר מסייע לו בהקצאה נאותה של כספים וכן בהכרעה בשאלה אילו פרויקטים תחבורתיים לקדם ומתי להשקיע באיזה פרויקט. אגף תכנון כלכלי שבמשרד התחבורה הוא הגורם המבצע בדיקות כדאיות כלכלית-תחבורתית על פי נוהל פר"ת.

אגף תכנון כלכלי שבמשרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה, כי לא היה מודע כלל להחלטת שר התחבורה מנובמבר 2018 בעניין הכנת התוכנית לשדרוג כביש 90, ואף לא התבקש לבדוק את הכדאיות הכלכלית-תחבורתית של מיזם הכביש.

מהאמור לעיל עולה כי החלטות משרד התחבורה לביצוע השדרוג של קטע אילת-צומת קטורה בכביש 90, וכן ההחלטה האמורה של שר התחבורה מנובמבר 2018 בעניין הכנת תוכנית לאומית אסטרטגית לשדרוג כביש 90, לא לוו בבדיקה כלכלית-תחבורתית.

3. גם התוכנית הרב-שנתית שבהחלטת הממשלה מאוגוסט 2019 עסקה באופן כללי בכביש 90 וקבעה כי במסגרת התוכנית הרב-שנתית של משרד התחבורה עליו "לבחון להציב בסדר עדיפות גבוה... את פרויקט הפיכתו של כביש 90 לכביש דו-נתיבי דו-מסלולי מצומת קטורה ועד לצומת הערבה, כולו או חלקו". בהחלטה לא צוינו תקציבים שיוקצו לשדרוג קטע זה של כביש 90 ואופן מימונם, ולכן אין בה כשלעצמה כדי לקדם את יישום הפרויקט.

164 השלב המידי כולל הצבת שיפורים בטיחותיים כמו הפרדה, הרחבת שול ותאורה; שלב הביניים - תיקוני תוואי נקודתיים והפרדה קשיחה בכמה נקודות; ובטווח הרחוק - הרחבת הכביש לדו-מסלולי דו-נתיבי.



4. נכון למועד סיום הביקורת תוכנית העבודה הרב-שנתית (תוכנית החומש) של חברת נתיבי ישראל לשנים 2022 - 2026 טרם גובשה, ועל כן טרם הוכרעו סדרי העדיפויות בעניין שדרוג כביש 90 מצומת קטורה עד צומת הערבה.

בינואר 2020 כתב משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה כי החסם היחיד לביצוע שדרוג הקטע האמור בכביש 90 הוא תקציבי, והסרתו דורשת היענות של משרד האוצר, ועל כן אין באפשרותו להמשיך לקדם את ביצוע הדבר.

עיריית אילת כתבה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2020 כי מאחר שכביש 90 הוא ציר התנועה הראשי אל העיר, ולנוכח סגירת שדה דב והעלייה החדה במספר המגיעים לעיר בכלי רכב פרטיים, יש חשיבות עליונה בהמשך שדרוג הכביש, הן בהיבט הבטיחותי והן בהיבט השירותי; שדרוג רמת השירות צריך לבוא לידי ביטוי בין היתר בהרחבת הכביש לרב-מסלולי, במהירות הנסיעה המותרת ובמעברי נחלים מתחת לכביש ולא עליו, על מנת שאירוע שיטפון לא יגרום לניתוק העיר עקב סגירת הכביש. היא הדגישה את הכדאיות הכלכלית הנובעת מחיי אדם שניצלו לאורך השנים, אפס תאונות קשות ואפס הרוגים בקטע הכביש ששודרג והפך דו-מסלולי דו-נתיבי עם הפרדה. לדברי העירייה, "כל הנושא נמצא מחוץ לתחום שליטתה והשפעתה של העיר אילת, למרות זאת הנהלת העירייה מנסה שוב ושוב להשפיע על המדינה לבצע את השדרוג הנוסף".

☆

משרד ראש הממשלה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי הממשלה החליטה להטיל את האחריות לביצוע הסעיף בעניין שדרוג כביש 90 בהתאם להחלטה מאוגוסט 2019 "על משרד התחבורה והבטיחות בדרכים... שקובע את סידרי העדיפויות בשדרוג כבישי ישראל ואת התוכנית הרב-שנתית של נתיבי ישראל. ככל שישנם חסמים ביישום סעיף זה, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים מוזמן לפנות לוועדת ההיגוי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, דבר שלא נעשה עד כה".

משטרת ישראל כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2020, בין היתר, כי היא "אינה אחראית על ההיבט התשתיתי ועל שדרוג [כביש 90]. כל נושא התקציב לביצוע עבודות בכביש 90 [הינו באחריות חברת נתיבי ישראל]. משטרת ישראל אמונה על אכיפת עבירות התנועה בכביש הנ"ל [וכן פועלת להעלאת] המודעות לרמת הבטיחות בדרך באמצעות מכתבים הנשלחים לנת"י [וכן מעבירה] מידע הנוגע לתאונות דרכים... באופן שוטף [לרשות הלאומית לבטיחות בדרכים], בהתאם לדרישות החוק". עוד ציינה משטרת ישראל, כי כביש 90 "משתנה באופיו ובסביבתו מאזור לאזור וכן ברמת הסיכון שלו ולפיכך [התייחסותה] בנושא האכיפה, אינו זהה. יחד עם זאת לרוב אורכו, בדגש לאזור הדרום הוא מוגדר ככביש למיקוד אכיפה [ויחידותיו נמדדות ומדווחות] על תוצאות הפעילות בכביש זה [וכי] מספר הדוחות [שניתנו בו] עלה בין 2017 ל-2019 ביותר מ-50%".

משרד האוצר כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי "הועברו למשרד התחבורה תקציבים לשדרוג מספר מקטעים לאורך הכביש [מאילת לצומת קטורה]... וכן תקציב לתכנון המשך שדרוג הכביש. כחלק מהכנת תוכנית החומש הבאה של חברת נתיבי



ישראל ייבחנו מקטעים נוספים מכביש 90 וככל שהם יתועדפו [הם] יכללו בתוכנית החומש".

משרד התחבורה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי "בשנת 2019 נערכה בחינה של התוכנית האסטרטגית לדרכים ובמסגרתה נבחנו כבישים ברשת הארצית, ביניהם כביש 90, וכן נקבע מודל תחבורתי-כלכלי לבקשת משרד האוצר. כביש 90 לא עלה בתעדוף של המודל התחבורתי-כלכלי"; וכי על אף זאת הוא ביקש כאמור ממשרד האוצר תקציב לתכנון מוקדם של מקטעים נוספים בכביש 90 ורק לאחרונה תוקצבה במחצית העלות של תכנון זה. עוד ציין המשרד כי בהמשך להחלטת שר התחבורה דאז, הוא גיבש באמצעות חברת נתיבי ישראל תוכנית אסטרטגית לשדרוג כביש 90.

חברת נתיבי ישראל כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2020, בין היתר, כי היא "השלימה את שדרוג הכביש מאילת ועד לצומת קטורה. המשך המקטע עד לצומת הערבה (כל התוואי או המקטעים), אינו נדרש להסדרות סטטוטוריות ובשל לביצוע מיידית בהתאם להחלטת הרגולטור. יודגש, כי האחריות לביצוע בחינת כדאיות כלכלית ולתקצוב הפרויקט הוא של משרד התחבורה. החברה מוכנה באופן מיידית לקידום התכנון של כביש 90 ושדרוג הכביש במקטע עד לצומת הערבה, בהתאם לתקציב שיאושר לביצוע".

ממצאיו של פרק זה וחשיבות הפחתת הסיכונים בכביש 90 והנגשת העיר אילת מדגישים את הצורך להבטיח את יישומם של שלושה מהלכים לקידום הטיפול בנושא: (א) שמשרד התחבורה ישלים בחינה של האפשרות להצבת שדרוג קטע הכביש שבין צומת קטורה לצומת הערבה "בסדר עדיפות גבוה" במסגרת התוכנית הרב-שנתית המתגבשת של חברת נתיבי ישראל, כפי שקבעה הממשלה בהחלטתה מאוגוסט 2019, ויציג בפני הממשלה את החלופות התקציביות האפשריות למימוש הדבר; (ב) הכנת תוכנית כוללת לביצוע הפרויקט, קבלת האישור התקציבי למימושה והטמעתה במסגרת תוכנית העבודה של חברת נתיבי ישראל. יישום פעולות אלו עשוי לתרום רבות להשגת גישה בטוחה ונוחה לעיר אילת, ולקידומה ופיתוחה. מומלץ לבחון הצורך בקידום הטיפול בנושא גם נוכח סגירתם של שדה דב ושדה התעופה באילת (והיעדר חלופה של רכבת לעיר) - אשר הקטינו כאמור את מספר המגיעים אליה בטיסה והגדילו את היקף הנסיעות ברכב אליה וממנה בכביש זה; (ג) משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ללוות את החלטותיו לגבי החלופות השונות לשדרוג כביש 90 במלואו או בחלקו (לרבות נקיטת אמצעים להפחתת הסיכון במקטעים הנדרשים בטווח הקצר), בביצוע בדיקה כלכלית-תחבורתית.





הקמת מסילת רכבת לאילת והמשך שדרוגו של כביש 90 ושיפור רמת הבטיחות לנוסעים בו, יוכלו לסייע בקידומה ופיתוחה של העיר אילת, באמצעות הנגשת העיר הפריפריאלית ביותר במדינה למרכזה וצמצום מספר תאונות הדרכים בכביש זה. פעולות אלו אף עשויות לתרום לצמצום עלויות השינוע לעיר וממנה ובעקבות זאת להפחתת יוקר המחיה בה, למשיכת תושבים חדשים לעיר ולביסוס ענפי משק נוספים אשר יכולים לקדם את הגיוון התעסוקתי בה ולתרום לחוסנה הכלכלי והביטחוני. זאת ועוד, שיפור הנגישות התחבורתית עשוי גם לחזק יישובים קיימים בתוואי הרכבת המתוכננת לאילת וכביש 90 ולעודד הקמת יישובים חדשים. לאור חשיבות נושאים אלה, מן הראוי שמשרדי הממשלה ויתר הגורמים הרלוונטיים, ובכללם משרד ראש הממשלה, משרד התחבורה, משרד התיירות, משרד האוצר ומשרד הפנים, יפעלו כל אחד בתחומו לקידום יישום החלטות הממשלה והחלטות נוספות שהתקבלו בעניין מסילת הרכבת לאילת ושדרוג כביש 90, תוך קביעת תכולות הפרויקטים האמורים - בהתחשב במכלול השיקולים, ובהם שיקולים תחבורתיים, כלכליים וחברתיים, שלביות ביצועם, הדרכים למימונם, לוח הזמנים לביצועם וכן מנגנונים ליישום ולבקרה הנדרשים כדי להבטיח את מימונם.



## סיכום

כלכלת העיר אילת מתבססת בעיקרה על ענף התיירות, ללא מנועים כלכליים משמעותיים נוספים, וריחוקה הגיאוגרפי אינו מאפשר לתושביה למצוא חלופות תעסוקה בערים שכנות. אילת מתמודדת יותר מעשור עם התיישנות תשתיות התיירות ואי-הקמת בתי מלון ופרויקטי תיירות חדשים, תחרות עם אתרי נופש במדינות שכנות ורחוקות וקשיים הקשורים בפריפריאליות של העיר. מצבור נתונים אלו מהווה איום תמידי על יציבותה הכלכלית ועל פרנסת תושביה. איום זה הגיע לכדי מימוש משמעותי במהלך שנת 2020, עם סגירת גבולותיה של המדינה והטלת שורת מגבלות על הפעילות בענפי התעופה, המלונאות, ההסעדה והבילויים בשל התפרצות מגפת הקורונה - והדבר גרם לשיעורי אבטלה גבוהים ולמשבר כלכלי קשה בעיר. לכך התווסף אירוע מזג אוויר קיצוני בדמות סופה חריגה בחודש מרץ 2020 אשר זרעה הרס רב בטיילת העיר, במתקני תיירות ובשונות האלמוגים הייחודית שבחופיה.

ממצאי דוח ביקורת זה מראים כי ניסיונות העשור האחרון לקדם תוכניות ממשלתיות רב-תחומיות ורחבות לעיר אילת, אשר יפתחו מנועי צמיחה כלכליים חדשים בעיר ועיסוקים מגוונים לתושביה, וכן פרויקטים פרטניים שישכללו את המוצר התיירותי באילת, לא הבשילו - בין בשל עיכובים של שנים בקבלת החלטות, ובין בשל חסמים שונים ביישומם של פרויקטים שעליהם הוחלט. אי לכך לא התאפשרה השגתם של יעדי הפיתוח האמורים, והעיר אילת נותרה חשופה לסיכונים הנובעים מתלותה ותלות תושביה בענף עיקרי אחד - ענף התיירות.

הצורך בהרחבת סוגי הענפים הכלכליים שאילת נשענת עליהם, בגיוון התמהיל התעסוקתי בה ובהגדלת אוכלוסייתה על מנת לשפר את חוסנה הכלכלי-חברתי ואת עמידותה במשברים - מחייב נקיטת אמצעים מקדמיים בתחום התכנון, התשתיות והתחבורה, תוך בחינת האיזון הנכון בין השקעות המדינה בשדרוג וקידום של תשתית התיירות בעיר ובין פיתוח ענפים כלכליים ומנופי צמיחה ותעסוקה חדשים שיקנו לה חוסן כלכלי משופר.

על כל הגופים הממשלתיים המעורבים בנושא - ובהם משרד ראש הממשלה, משרד התיירות, משרד האוצר, משרד התחבורה, רמ"י, משהב"ט, משרד התרבות והספורט, חמ"ת, חל"י ועיריית אילת - לפעול, כל אחד בתחומו הוא, על מנת להביא ליישומן של התוכנית הרב-שנתית ויתר החלטות הממשלה בעניין אילת, ובכך לקדם את העיר אל עבר המטרות שנקבעו בהן, למנף את הפוטנציאל הטמון בה וליצור מנועי צמיחה חדשים לכלכלתה, זאת לצד המשך חיזוק מעמדה כעיר תיירות לאומית ובין-לאומית אטרקטיבית.

