



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

מתקפת הטרוור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

דוח מבקר המדינה

הקידום התיירותי והפיתוח הכלכלי של העיר אילת בדאי מלחמת חרבות ברזל



אלול התשפ"ה
ספטמבר 2025

דוח מיוחד



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

דוח מבקר המדינה

הקידום התיירותי והפיתוח הכלכלי של העיד אילת בדאי מלחמת חרבות ברזל

אלול התשפ"ה
ספטמבר 2025

דוח מיוחד

מס' קטלוגי 2025-S-008
0793-1948 ISSN

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה
מאתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה
WWW.MEVAKER.GOV.IL

תצלום השער:
SAPIR KEINAN

תוכן העניינים

הקידום התיירותי והפיתוח הכלכלי של העיר אילת בראי מלחמת חרבות ברזל

6	פתח דבר
7	المقدمة
9	תקציר
33	הדוח המלא
39	מבוא
40	פעולות הביקורת
71	המענה הממשלתי לאילת בחדשי המלחמה הראשונים
163	פעולות הממשלה ויישום החלטותיה בשנים 2019 ו-2022 לפיתוח הכלכלי והתיירותי של העיר אילת
III	סיכום
	FOREWORD

פתח דבר

או בוצעו באופן חלקי בלבד, דבר שהותיר את אילת חשופה לסיכונים במצבי חירום בשל תלותה המוחלטת בתעשייה אחת - תעשיית התיירות.

על שרי התיירות, האוצר, הבריאות, הכלכלה והחקלאות לפעול בהקדם ליישום החלטות הממשלה המפורטות בדוח זה, לפי תחומי אחריותם, כדי למצות את הפוטנציאל הלאומי הטמון באזור אילת ולחזק את חוסנה הכלכלי והתיירותי בשגרה ובחירום, ובייחוד לנוכח התחרות ההולכת וגוברת עם אתרי נופש במדינות אחרות; וזאת, במבט רחב צופה פני עתיד, בראייה אסטרטגית ובהלימה להחלטות הממשלה שהתקבלו בעניין העיר אילת במהלך השנים.

יודגש כי תיקון הליקויים ויישום ההמלצות שבדוח זה חשובים למדינת ישראל בכלל, וזאת נוכח התגברות האיומים הביטחוניים על המדינה ועל אילת ונוכח היותה של העיר מרכיב מרכזי במענה האסטרטגי-לאומי למצבי חירום, כפי שעלה ביתר שאת במלחמת חרבות ברזל.

הכנתו של הדוח הצריכה מאמץ רב של עובדי החטיבה לביקורת משרדי ממשלה ומוסדות שלטון ושל עובדים בחטיבת המטה במשרד מבקר המדינה. כל אלה עמלו על הכנתו במלוא המקצועיות, היסודיות, ההגינות והקפדנות, והם ממלאים את תפקידם הציבורי מתוך הרגשת שליחות של ממש. תודתי נתונה להם.

נמשיך להתפלל ולייחל לניצחון צה"ל ומערכת הביטחון, לחזרת החטופים לבתיהם לרפואת הפצועים ולימים שקטים ושלווים

מייד לאחר מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 נרתמו עיריית אילת, תושביה ובתי המלון בעיר באופן נרחב לסייע לעשרות אלפי מפונים מהדרום ומהצפון, שהכפילו את אוכלוסיית העיר. הסיוע ניתן במגוון תחומים, ובהם דיו, בריאות, רווחה וחינוך. בכך הפכה אילת סמל לערבות הדדית ולמחויבות לאומית בשעת חירום.

הביקורת הנוכחית, שבוצעה במהלך מלחמת חרבות ברזל, נועדה לבחון את פעילות הממשלה בשלושה תחומים: (א) היערכות משרד התיירות לסיוע לתעשיית התיירות בשעת חירום, בהמשך להמלצות דוח ביקורת קודם בנושא שפורסם בשנת 2023; (ב) הסיוע שניתן בפועל לתעשיית התיירות באילת, לאחר שנפגעה קשות בעקבות המלחמה; (ג) חיזוק תעשיית התיירות בעיר, פיתוח של עוגנים כלכליים ותעסוקתיים נוספים על תעשיית התיירות ושיפור הסדרי התחבורה ושירותי הבריאות באילת ובסביבתה, בהתאם להחלטות הממשלה שהתקבלו לפני המלחמה (בשנים 2019 ו-2022) ושנועדו לחזק את חוסנה הכלכלי של אילת בעת שגרה ובמצבי חירום

בביקורת נמצאו פערים ניכרים בהיערכות משרד התיירות למצבי חירום, אשר פגמו ביכולתו לתת מענה לפגיעה בתעשיית התיירות באילת עם פרוץ המלחמה; מתוך 50 מיליון ש"ח שהממשלה החליטה להקצות לסיוע לתעשיית התיירות בעיר במהלך המלחמה - 25 מיליון ש"ח לא הוקצו כלל, ויתר הסכום הוקצה בשיהוי, דבר שפגע ביכולתה של תעשיית התיירות בעיר להתאושש כלכלית; וחלק ניכר (כשני שלישים) מהפעולות שנקבעו בהחלטות הממשלה לפיתוח אילת בהיבטים תשתיתיים, כלכליים וחברתיים לא בוצעו

מ/א/15

מתניהו אנגלמן
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים,
אלול התשפ"ה,
ספטמבר 2025

المقدمة

تم اتخاذها في قرارات الحكومة لتطوير إيلات من ناحية البنى التحتية والاقتصادية والاجتماعية لم تُنفذ أو نُفذت بشكل جزئي فقط، الأمر الذي ترك إيلات مكشوفة للمخاطر في حالات الطوارئ بسبب اعتمادها المطلق على صناعة واحدة - صناعة السياحة.

يجب على وزراء السياحة والمالية والصحة والاقتصاد والزراعة أن يعملوا عاجلاً على تنفيذ قرارات الحكومة المفضلة في هذا التقرير، وفقاً لمجالات مسؤوليتهم، من أجل استغلال الإمكانيات الوطنية الكامنة في منطقة إيلات وتعزيز متانتها وحصانتها الاقتصادية والسياحية في الأوقات الاعتيادية وفي حالات الطوارئ، خاصة في ظل المنافسة المتزايدة مع المنتجعات وأماكن النقاها في دول أخرى؛ وذلك برؤية استشرافية مستقبلية واسعة، ورؤية استراتيجية بما يتماشى مع قرارات الحكومة التي اتخذت بشأن مدينة إيلات خلال السنوات الماضية.

ينبغي التأكيد على أن إصلاح أوجه القصور وتنفيذ التوصيات الواردة في هذا التقرير هما أمران مهمان لدولة إسرائيل بشكل عام، وذلك في ظل تصاعد التهديدات الأمنية على الدولة وعلى إيلات، بالنظر إلى كون المدينة تشكل عنصراً مركزياً في تقديم رد واستجابة استراتيجية-وطنية لحالات الطوارئ، كما برز ذلك بشكل واضح خلال حرب "السيوف الحديدية".

تطلب إعداد التقرير جهوداً كبيرة من قبل موظفي شعبة رقابة المكاتب والمؤسسات الحكومية، وموظفين في شعبة المقر في مكتب مراقب الدولة. وقد عمل جميع هؤلاء على إعدادهم مهنية تامة، بعناية، إنصاف ودقة، ويقومون بدورهم العام بإحساس حقيقي بالرسالة. أشكرهم.

سنواصل الصلاة ونأمل انتصار جيش الدفاع الإسرائيلي وجهاز الدفاع، عودة المختطفين إلى منازلهم، شفاء الجرحى، وأيام هادئة وسلمية.

متنياهو أنجلمان

مراقب الدولة
ومفوض شكاوى الجمهور

القدس،
أيلول 2025

بعد الهجوم الإرهابي في السابع من تشرين أول/أكتوبر 2023 مباشرة، تجندت بلدية إيلات وسكانها وفنادق المدينة بشكل واسع لمساعدة عشرات الآلاف من النازحين من الجنوب والشمال، الذين ضاعفوا عدد سكان المدينة. وقد تم تقديم المساعدة في مجالات متنوعة، منها السكن، الصحة، الرفاه والتعليم. وبذلك أصبحت إيلات رمزاً للتكافل المتبادل والالتزام الوطني في وقت الطوارئ.

تهدف الرقابة الحالية، التي أجريت خلال حرب "السيوف الحديدية"، إلى فحص نشاط الحكومة في ثلاثة مجالات:

(أ) استعداد وزارة السياحة لمساعدة صناعة السياحة في وقت الطوارئ، استمراراً لتوصيات تقرير رقابة سابق حول الموضوع تم نشره عام 2023؛ (ب) المساعدة التي قُدمت فعلياً لصناعة السياحة في إيلات، التي تضررت بشدة في أعقاب الحرب؛ (ج) تعزيز صناعة السياحة في المدينة، تطوير ركائز اقتصادية وتشغيلية إضافية إلى جانب صناعة السياحة، وتحسين ترتيبات المواصلات وخدمات الصحة في إيلات ومحيطها، وفقاً لقرارات الحكومة التي تم اتخاذها قبل الحرب (في السنوات 2019 و2022-)، والتي هدفت إلى تعزيز الحصانة الاقتصادية لإيلات في أوقات السلم الاعتيادية وفي حالات الطوارئ.

أظهرت الرقابة وجود فجوات كبيرة في استعداد وزارة السياحة لحالات الطوارئ، والتي أضرت بقدرتها على تقديم رد واستجابة للضرر الذي لحق بصناعة السياحة في إيلات عند اندلاع الحرب؛ فمن أصل مبلغ 50 مليون شيكل الذي اقترته الحكومة لدعم ومساعدة صناعة السياحة في المدينة خلال الحرب - لم يتم تخصيص 25 مليون شيكل إطلاقاً، أما باقي المبلغ فتم تخصيصه بتأخير زمني، مما ألحق الضرر بقدرة صناعة السياحة في المدينة على التعافي اقتصادياً؛ كما أن جزءاً كبيراً (حوالي الثلث) من الخطوات التي

הקידום התיירותי והפיתוח הכלכלי של העיר אילת בראי מלחמת חרבות ברזל

תקציר

רקע

העיר אילת היא עיר תיירות מרכזית בישראל והגדולה מבין שש הערים שמוגדרות על ידי משרד התיירות ערי ליבה תיירותיות: ירושלים, עכו, נצרת, טבריה, אילת ומצפה רמון, שהן בעלות פוטנציאל תיירותי משמעותי (ערי ליבה תיירותיות); בשנת 2019 היה האומדן הכולל של ההכנסות הרשמיות מתיירות (תיירות הפנים והתיירות הנכנסת) באילת כ-5.2 מיליארד ש"ח. נוסף על כך, לעיר אילת חשיבות אסטרטגית עבור מדינת ישראל שכן היא משמשת השער הדרומי של ישראל ומצויה בגשר יבשתי בין אפריקה ואסיה. יש לה נמל ימי המשמש מוצא לכיוון המזרח הרחוק ונמל תעופה בין-לאומי; הוקמו בה מוסדות אקדמיים ומרכזי מחקר ופיתוח; והיא בעלת נכסי תיירות, היוצרים יחד הזדמנויות כלכליות ועסקיות משמעותיות עבור מדינת ישראל.

אילת היא הרשות המקומית הפריפריאלית ביותר במדינת ישראל - היא מרוחקת כ-350 ק"מ ממרכז הארץ, וכלכלת העיר נשענת בעיקר על תעשיית התיירות שכן כ-90% מ-7,000 העסקים הפועלים בה תלויים באופן ישיר ועקיף בתיירים ישראלים וזרים. ריחוקה הגיאוגרפי אינו מאפשר לתושביה למצוא חלופות תעסוקה בערים שכנות בעת שגרה ובפרט במצבי חירום, דבר המהווה סיכון ואיום תמידי על יציבותה הכלכלית ועל פרנסת תושביה. בשנים האחרונות היא גם מתמודדת עם תחרות הולכת וגוברת עם אתרי נופש במדינות סמוכות ובמדינות אחרות. מכיוון שהעיר אילת מוטת תיירות ואין לה מנועי צמיחה כלכליים חלופיים, היא מושפעת מאוד ממצבי חירום שונים וממגמות כלכליות בארץ ובעולם, ולכן היא באופן ניכר הושפעה ממצבי חירום שאירעו בישראל בתקופת מגפת הקורונה ושוב במהלך החודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל, לעומת ערי תיירות אחרות. כדי לחזק את חוסנה של העיר בהיבט התיירותי והכלכלי לטווח הקצר והארוך הכירה הממשלה בצורך לתת לעיר מענה ממשלתי ייחודי שיסייע לתעשיית התיירות בה להתאושש בראייה צופה פני עתיד.

למלחמת חרבות ברזל היו השפעות נרחבות על מדינת ישראל שכללו פגיעות רבות בגוף, בנפש וברכוש; עקירה של מאות אלפי תושבים מבתיים וסגירת עסקיהם; השפעות כלכליות ופיסקליות; ופגיעה במגזרים רבים במשק. בעקבות המלחמה חברות תעופה זרות עצרו או הפחיתו באופן ניכר את טיסותיהן לישראל לסירוגין; התיירות הנכנסת הופסקה כמעט לחלוטין; בתי המלון בישראל, ובכלל זה בעיר אילת, קלטו עשרות אלפי מפונים משני חבלי ארץ - לשהות ארוכת טווח (חלקם עד סוף שנת 2024) באופן שצמצם משמעותית את יכולתם של בתי המלון לקלוט תיירות פנים ותיירות נכנסת; ועסקי תיירות רבים נסגרו באזורים שונים בישראל ובכלל זה בתחום הכנסים, האירועים והטיולים.

נתוני מפתח

1

מדד הפריפריאליות של העיר אילת¹

90%

מ-7,000 העסקים הפועלים בעיר אילת מתבססים באופן ישיר ועקיף על תעשיית התיירות

פי 3.5

הגידול במספר דורשי העבודה בעיר אילת בחודשים נובמבר 2023 עד ינואר 2024, לעומת התקופה המקבילה בשנה הקודמת

בין 29%- ל- 59%

שיעור הירידה בפדיון למ"ר במרכזים המסחריים הגדולים באילת מנובמבר 2023 עד ינואר 2024, לעומת התקופה המקבילה שנה קודם

25 מיליון ש"ח

מתוך 50 מיליון ש"ח

216 מיליון ש"ח

כ-15 שנה

כ-86% (כ-11.7 מיליון ש"ח מתוך 13.6 מיליון ש"ח)

מהתקציב שנקבע בהחלטת הממשלה² שיועד לקידום ולשיווק של אירועים תיירותיים רבי משתתפים - לא מומש; תקציב של 25 מיליון ש"ח מתוך 50 מיליון ש"ח שיועד לפיתוח תשתיות תיירותיות ציבוריות אושר בשיהוי של כ-11 חודשים לאחר פרסום סיכום המתווה הייחודי לסיוע לעיר אילת בינואר 2024, והוא צפוי להיות ממומש רק בשנת 2025, בניגוד להחלטת הממשלה

שולמו כפיצוי לעסקים באילת שרובם הגדול (כ-90%) תלוי בתעשיית התיירות בעיר, במסגרת מתווה סיוע ייחודי ממשלתי (החלטת ממשלה 1637), עקב היעדרם של עוגנים כלכליים חלופיים לעיר אילת נוסף על תעשיית התיירות

חלפו מאז החלטת הממשלה 1421 משנת 2010 על קידום תכנון תוואי למסילת הרכבת. רק בשנת 2025 הוקצו 100 מיליון ש"ח לפעולות התכנון של מסילת הרכבת לאילת, ועדין אין ודאות תקציבית ארוכת טווח לגבי המשך התהליכים התכנוניים של המסילה, דבר אשר מסכן את המשך פעולות אלה

שיעור מימוש התקציב שהקצה משרד הבריאות לקופות החולים לעידוד רופאים לעבור לאילת להגדלת הנגישות לשירותי רפואה מקצועית בשנים 2020 עד 2023; כמו כן רק 11% מהתקציבים שהוקצו לצורך הבאת אנשי צוות מקצועות הבריאות לאילת (0.18 מיליון ש"ח מתוך 1.58 מיליון ש"ח) מומשו על ידי קופות החולים

¹ המדד משקלל נגישות פוטנציאלית, גודל אוכלוסייה וקרבה למחוז תל אביב. מדד פריפריאליות 1 משמעו כי אילת היא עיר מבודדת יחסית לערים אחרות בארץ, והיא באשכול הנמוך ביותר (עם חבל אילות).
² 1702 (אפריל 2024).

פעולות הביקורת



בחודשים דצמבר 2023 עד ספטמבר 2024 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת על ההיערכות והמענה של הממשלה למצב החירום שנוצר בשל השפעות מלחמת חרבות ברזל על העיר אילת כדי להניע את התאוששותה ושיקומה הכלכלי. במסגרת זו נערכה גם ביקורת מעקב על ממצאי דוח מבקר המדינה בנושא "הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה" שפורסם בשנת 2023 (הדוח הקודם); ונבחנו גם כמה היבטים באופן היישום והמימוש של החלטות ממשלה מהשנים 2019 ו-2022 בעניין הפיתוח התיירותי והכלכלי של אילת וחבל אילות (אזור אילת), שחלקם נסקרו בדוח ביקורת שפרסם משרד מבקר המדינה בנושא "פעולות הממשלה לקידום התיירות באילת ותוכניות לפיתוח הכלכלי" בשנת 2021.

בחלק הראשון של הדוח נבחנו ההשפעות הכלכליות של מלחמת חרבות ברזל על אילת בחודשים הראשונים של המלחמה כעיר מוטת תיירות והמענה הממשלתי שניתן לעיר ולעסקים בה. נוסף על כך, נבחנו בחלק זה היערכות משרד התיירות לשעת חירום (ביקורת מעקב) והמענה של המשרד ופעולותיו לשיקום תעשיית התיירות באילת בעקבות פרוץ המלחמה. בחלק השני של הדוח נבחנו אופן יישום החלטות הממשלה מהשנים 2019 ו-2022 בעניין הפיתוח התיירותי והכלכלי באזור אילת ומידת השגת יעדיהן בתחומים האלה: הפיתוח והשדרוג של המוצר התיירותי; יצירת ענפים כלכליים בני קיימה נוספים בעיר, כגון בתחום החקלאות הימית בישראל; פיתוח מקורות תעסוקה מגוונים לתושבי העיר; שיפור ההסדרים התחבורתיים אל העיר וממנה; ושיפור שירותי הבריאות הניתנים באזור אילת.

הביקורת נעשתה במשרדי התיירות, הכלכלה, התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה), הבריאות והחקלאות וביטחון המזון (משרד החקלאות), משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי (משרד הנגב) ובעיריית אילת. בירורי השלמה התקיימו במשרדי האוצר והאנרגיה, ברשות המיסים, ברשות שדות התעופה בישראל (רש"ת), ברשות מקרקעי ישראל (רמ"י), במכון לחקר ימים ואגמים לישראל (חיא"ל), בחברה הממשלתית להגנות ים המלח (חל"י), בקרן קיימת לישראל (קק"ל) ובשירותי בריאות כללית (הכללית). במהלך החודשים ינואר עד מרץ 2025 בוצעה בדיקת השלמה ועודכנו כמה היבטים שנבחנו בדוח.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

חלק ראשון - המענה הממשלתי לאילת בחודשי המלחמה הראשונים

השפעת קליטת המפונים באילת על העיר - בחודשים הראשונים למלחמת חרבות ברזל, אוקטובר 2023 עד ינואר 2024, קלטה אילת בבתי המלון שלה את מספר המפונים הגדול ביותר בפער ניכר לעומת ערי תיירות אחרות, ובכך נתנה העיר מענה נרחב ומשמעותי לצורכיהם של עשרות אלפי מפונים - דבר שנתן מענה כלכלי לחלק מבתי המלון.

עקב כך נגרמה פגיעה כלכלית נרחבת לעסקים בעיר, שרובם ככולם נשענים על תעשיית התיירות. הפגיעה התעצמה לכדי משבר כלכלי עמוק שבא לידי ביטוי בין היתר בנתונים האלה: (א) לא הגיעה לאילת תיירות חוץ, ומספר הלינות של תיירות הפנים היה קטן פי שלושה וחצי לעומת התקופה המקבילה אשתקד; (ב) חל גידול של פי שלושה וחצי בדורשי העבודה בעיר לעומת התקופה המקבילה אשתקד; (ג) חלו ירידות ניכרות בפדיון למ"ר במרכזים המסחריים הגדולים באילת (שנעו בין 29% ל-59%), לעומת התקופה המקבילה אשתקד; (ד) מהשבוע הראשון למלחמה ובמשך 17 שבועות חלה ירידה של בין כ-25% לכ-45% בשימוש בכרטיסי אשראי בהשוואה לשבוע ממוצע בעיר במהלך שנת 2023; (ה) מחצית מהעסקים באילת דיווחו בתקופה זו על ירידה של 75% בהכנסותיהם בין היתר בשל ביטול אירועי ספורט בין לאומיים, כנסים וועידות רבות משתתפים; וסך הפסדי ההכנסות ועלות ההוצאות לקופת העירייה שהסתכמו בתקופה זו בכ-4 מיליון ש"ח. מקים אלה נבעו מהשהות הממושכת של מפונים שלא הגיעו למטרות נופש; מהיעדר חלופות כלכליות אחרות בניגוד לערי ליבה תיירותיות אחרות שקלטו גם הן מפונים; ומהתפוסה הגבוהה של בתי המלון במהלך חודשי המלחמה הראשונים שלא איפשרה להם לקלוט תיירות פנים - והם העלו את הצורך בסיוע ממשלתי מיוחד לעיר.



הסיוע הממשלתי הייחודי לעיר אילת במלחמת חרבות ברזל - לנוכח השפעת המלחמה על העיר גיבש משרד האוצר (ללא מעורבות משרד התיירות) מתווה סיוע ייחודי שפורסם על ידי דוברות משרד האוצר בתחילת ינואר 2024. המתווה אומץ על ידי הממשלה שקבעה בהחלטתה (החלטת הממשלה 1637 ממרץ 2024)³ כי עסקים באילת יהיו זכאים להגיש בקשה למענק בגין הנזק העקיף שנגרם להם כתוצאה מהמלחמה עבור החודשים ינואר ופברואר 2024. בהיעדר עוגנים כלכליים נוספים לתעשיית התיירות לעיר, וחסרונם של מקורות הכנסה ותחומי עיסוק חלופיים, נכון לאוגוסט 2024 הוגשו 879 תביעות לרשות המיסים בגין החודשים הללו, והמדינה שילמה לעסקים בעיר שנפגעו פיצוי בגין נזקיהם בסך כולל של כ-216 מיליון ש"ח. הצורך



³ החלטת הממשלה 1637, "מענק סיוע לעסקים ברשויות מקומיות מוטות תיירות - 'חרבות ברזל'" (31.3.24).

בסיוע ייחודי זה ממחיש את התלות של אילת בתעשיית התיירות ואת חשיבות הפיתוח של עוגנים כלכליים נוספים, שהיו מקטינים את הפגיעה הכלכלית בעסקים בעיר.

בהחלטה נוספת (החלטת הממשלה 1702 מאפריל 2024)⁴ נקבע כי כדי לתמוך ביישובים הנסמכים על ענף התיירות ונמצאים באזורים פריפריאליים אשר מגבירים את התלות בפעילות הכלכלית שמקורה בענף זה, ולנוכח הפגיעה המתמשכת בענף התיירות כתוצאה ממלחמת חרבות ברזל, על משרד התיירות להקצות 50 מיליון ש"ח מתקציבו לשנת 2024 ליישובים הזכאים - אילת והמועצה המקומית מצפה רמון - לטובת פיתוח תשתיות תיירותיות ציבוריות (25 מיליון ש"ח) ולטובת קידום ושיווק של אירועים רבי משתתפים (25 מיליון ש"ח). נכון למרץ 2025 החלטת הממשלה בוצעה באופן חלקי בלבד: (א) התקציב שיועד לפיתוח תשתיות ציבוריות תיירותיות במרחב אילת אושר בשיהוי; (ב) התקציב שיועד לשיווק אירועים לא הוקצה על ידי משרד התיירות עד סוף שנת 2024. מציאות זו משקפת פעולה ממשלתית חסרה בהיבט של מתן מענה בזמן אמת:

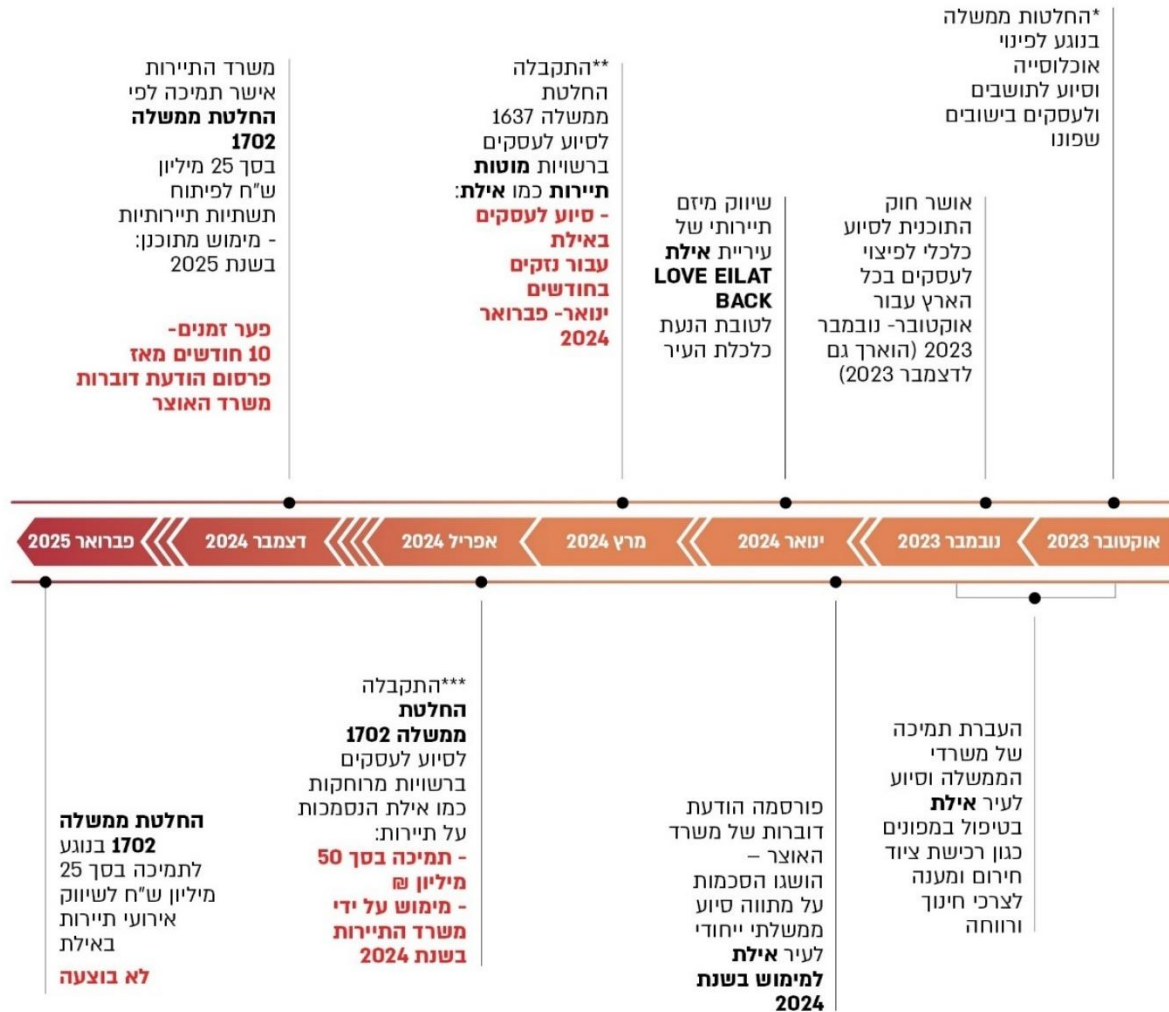
- התקציב בסך 25 מיליון ש"ח שיועד לפיתוח תשתיות תיירותיות בעיר אילת אושר בוועדת פיתוח תשתיות תיירותיות ציבוריות שבמשרד התיירות רק בדצמבר 2024, כ-11 חודשים לאחר פרסום סיכום המתווה הייחודי לסיוע לעיר אילת בינואר 2024, וכשבעה חודשים לאחר קבלת החלטת הממשלה בעניין, והוא צפוי להיות ממומש רק בשנת 2025.
- התקציב בסך 25 מיליון ש"ח שיועד לקידום ולשיווק של אירועים רבי משתתפים בשנת 2024 (רובו ככולו לעיר אילת), לא הוקצה לפי החלטת הממשלה שכן משרדי התיירות והאוצר לא גיבשו מבעוד מועד מתווה למימושה של ההחלטה על בסיס עבודת מטה משותפת מקדימה, כדי לאפשר את יישומו המהיר; לצורך מימוש תקציב זה תידרש החלטת ממשלה מעודכנת בעניין, וכל זמן שזו לא התקבלה הרי שלא ניתן לקדם את מימושו של תקציב זה.

⁴ החלטת הממשלה 1702, "תמיכה בערים מרוחקות הנסמכות על ענף התיירות" (17.4.24).

אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

הקידום התיירותי והפיתוח הכלכלי של העיר אילת בראי מלחמת חרבות ברזל

עיקרי פעולות הסיוע לערים ולעסקים שנפגעו בשל מלחמת חרבות ברזל בכלל הארץ ובדגש על העיר אילת, אוקטובר 2023 - פברואר 2025



* מפרוץ מלחמת חרבות ברזל קיבלה הממשלה שורה של החלטות בדבר סיוע לתושבים ועסקים ביישובים שנקבע לגביהם כי הם מצויים בטווח של סיכון ביטחוני, ובהם יישובי הדרום המצויים בטווח של 0 עד 7 ק"מ מגבול רצועת עזה, תושבי אשקלון, מערב לכיש ומערב הנגב ותושבי יישובים בצפון הארץ בעיקר מאזור הגליל ומטבריה.

** החלטת הממשלה 1637 (31.3.24).

*** החלטת הממשלה 1702 (17.4.24).

גיבוש תפיסת הניהול וההיערכות של משרד התיירות למצבי חירום והמענה להם - ייעוד משרד התיירות במצבי חירום כפי שהוגדר על ידו הוא להבטיח את היערכותו למצבי חירום קודם התרחשותם, לצמצם את הפגיעה בתעשיית התיירות ולקדם פעולות שיסייעו להתאוששותה. בדוח הקודם נמצא כי משרד התיירות לא השלים מענה לפערים בתפיסת ניהול מצבי חירום במשרד ובהיערכות אליהם. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**: ערב מלחמת חרבות ברזל למשרד התיירות עדיין לא הייתה תפיסת ניהול מצבי חירום מעודכנת ומאושרת, ועד מאי 2025, יותר משנה וחצי מפרוץ המלחמה, תפיסת ניהול מצבי חירום עדיין לא גובשה במלואה וההיערכות של המשרד למצבי חירום לא הושלמה, כך שלא נוצלה התקופה שלאחר משבר הקורונה ועד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל להשלמת תפיסת ניהול מצבי חירום המשרדית; כמו כן, לא הושלמו הפעולות הדרושות לעדכון מסמך דרכי הפעולה שאותן ינקוט המשרד בעת חירום כסיוע לתעשיית התיירות (ארגז הכלים) מנובמבר 2019 והוא נשאר במתכונתו המקורית; ותיק החירום של אגפי המשרד טרם תוקף.

מתן מענה מידי לתעשיית התיירות באירועי חירום

- בביקורת הקודמת עלה כי החלטת הממשלה 333 משנת 2015 בנושא "סיוע לתעשיית התיירות לאחר משברים גיאופוליטיים", שאמורה הייתה להוביל לגיבוש של מנגנונים לסיוע לתעשיית התיירות בעת משבר גיאופוליטי, לא בוצעה על ידי משרד התיירות, אף שניתן היה לנצל לשם כך את תקופת השגשוג שחוותה תעשיית התיירות בשנים שחלפו ממועד קבלת ההחלטה ועד ערב משבר הקורונה. ביקורת המעקב העלתה כי גם במהלך תקופת מגפת הקורונה וגם במהלך מלחמת חרבות ברזל לא הוביל משרד התיירות צוות בין-משרדי שתפקידו להמליץ לממשלה על כלים ומנגנוני סיוע לתעשיית התיירות בכלל ובעיר אילת בפרט ושניתן יהיה להפעילם בתוך 14 יום מפרוץ מצב החירום כמתחייב מהחלטת הממשלה 333; וגם לא קבע מדדים לפעולה שלו לסיוע לתעשיית התיירות כפי שצוין בתוכנית העבודה שלו לשנת 2024; כמו כן נכון למרץ 2025 הוא עדיין לא גיבש תוכנית פעולה אופרטיבית להתאוששות תעשיית התיירות בעיר לשנים הקרובות. עוד העלתה ביקורת המעקב כי הגם שמשרד התיירות לא ביצע מרכיבים מסוימים בהחלטת הממשלה 333, ובהם גיבוש מנגנוני סיוע לתעשיית התיירות, הרי שכעבור תקופה קצרה מפרוץ מלחמת חרבות ברזל הוא נרתם לטיפול במשימה הלאומית לטיפול במפונים משני חבלי ארץ באופן שסייע לבתי מלון רבים באילת: בתאריך 16.10.23 נחתם הסכם לאירוח מפונים בין מדינת ישראל להתאחדות המלונות בישראל, ולאחר תשעה ימים הועברה האחריות של הלנת המפונים למשרד התיירות.
- בהיעדר נקיטת פעולה של משרד התיירות להובלת צוות בין-משרדי שימליץ לממשלה על מנגנוני סיוע בתוך 14 יום מפרוץ המלחמה ובמהלך החודשים הראשונים של המלחמה, ועל רקע המשבר הכלכלי בעיר ולמול השינוי בנתוני קליטת המפונים, יזמה עיריית אילת פעולה שיווקית תיירותית, שהביאה לזינוק בהוצאות כרטיסי האשראי באילת לעומת השבועות שקדמו לה, ופעילות האשראי בעיר חזרה כמעט לרמה של הוצאות כרטיסי האשראי בשבוע ממוצע בשנת 2023. מנתונים אלה עולה כי ביצוע של פעולות שיווק באילת גם במהלך מצב החירום במטרה לקדם פעילות תיירותית בעיר ותמיכה בכלכלה המקומית, כפי שנקטה בעניין זה עיריית אילת, נשא פרי, דבר המעיד על הפוטנציאל הקיים בתיירות פנים גם במצבי חירום.

חלק שני - פעולות הממשלה ויישום החלטותיה בשנים 2019 ו-2022 לפיתוח הכלכלי והתיירותי של העיר אילת

יישום החלטת הממשלה 4662 משנת 2019 בהיבטי תיירות

קידום ושיווק של אירועי תיירות רבי משתתפים - בביקורת עלה כי התקציב שנקבע בהחלטת הממשלה 4662 משנת 2019 בסך 15 מיליון ש"ח לשיווק של אירועים תיירותיים רבי משתתפים באזור אילת שהתקיימו בשנים 2021 עד 2023, לא תוקצב על ידי משרד התיירות אף שעיירת אילת פנתה אליו כמה פעמים בעניין זה, ואף שהממשלה אישרה תקציב ייעודי לכך. באופן זה היעדר השיווק של האירועים התיירותיים הקטין את הפוטנציאל למשיכת תיירות נכנסת ותיירות פנים לאילת. אם סבר משרד התיירות שהחלטת הממשלה האמורה אינה מתכתבת עם תפיסת השיווק שלו, היה עליו לפעול לעדכונה. כל עוד החלטת הממשלה לא בוטלה, היה עליו לבצעה.

מרכז הכנסים באילת (ביקורת מעקב) - בדוח הקודם עלה שבהמשך להחלטת הממשלה 4662 משנת 2019 נדרש היה לקדם את הקמתו של מרכז כנסים באילת. משרד התיירות פעל לקידום העניין ובין היתר אישר את המשך התכנון של המרכז במסגרת דיונים מקצועיים על פי נוהל פיתוח תשתיות תיירותיות ציבוריות של משרד התיירות, שהתקיימו בוועדת צוות תכנון ופיתוח המשרדית המופקדת על הקצאת כסף לפרויקטים תיירותיים (ועדת הצת"פ), והיא הקצתה תקציבים לקידום תכנון מפורט של מרכז הכנסים. אולם בביקורת המעקב נמצא כי יותר מעשור מאז החלו הדיונים לגביו, פרויקט זה עודנו בתחילתו, והוא עדיין לא הגיע לשלבים ראשוניים של ביצוע, בעיקר משום שעניין היתכנותו הכלכלית לא הוכרע במשך זמן רב. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **לא תוקן**, וכי באוגוסט 2023 החליט שר התיירות לעצור את הפרויקט במתכונת שגובשה בהמשך להחלטת הממשלה 4662 בנימוק של אי-כדאיות כלכלית, זאת בלי שהעניין הוחזר לוועדת הצת"פ המשרדית כדי שהיא תבחן מכוח סמכויותיה ותפקידיה את הפרויקט בשנית בדיון מקצועי ומתועד, ובמידת הצורך תזמין ניתוח כלכלי מעמיק נוסף כך שלפני השר יעמוד מלוא המידע הרלוונטי הדרוש לקבלת החלטה בעניין משמעותי זה. נכון לפברואר 2025 גם בחינת שתי החלופות לאופן הקמת מרכז הכנסים באילת שנדונו בוועדת ההיגוי במשרד ראש הממשלה: הראשונה - הקמת ארנה משותפת בקריית הספורט, שתשמש מרכז לקיום אירועי ספורט, כנסים וירידים; והשנייה - קידום מרכז הכנסים בחוף הצפוני באמצעות עיריית אילת ורמ"י על ידי מכרז - לא קודמו, כך שהחלטת הממשלה בעניין הקמת מרכז כנסים לא יושמה, והעירייה בוחנת אפיקים נוספים לקידום הנושא.

פיתוח רצועת חוף הים (הטיילת) - החלטת הממשלה 4662 משנת 2019 בדבר קידום פרויקט רצועת החוף באילת, שנחשבת לעוגן תיירותי מרכזי, קבעה כי הוא יבוצע על בסיס הזמינות לביצוע העבודות בשטח ועל פי בשלות מקטעי הפרויקט. נמצא כי מתווה העבודה הנהוג בוועדת הצת"פ לפיו היא מתכנסת אחת לשנה ומקיימת תהליך לאישור תקציב לביצוע עבודות במקטעים, על פני פרקי זמן ארוכים יחסית (שנת עבודה בממוצע) - אינם תואמים את אופי הביצוע הנדרש של פרויקט פיתוח רצועת החוף באילת, שמצריך גמישות ויכולת קבלת החלטות מהירה בנוגע לבקשות של חל"י לקידום מקטעים על בסיס זמינות הביצוע, ואינם מאפשרים לחל"י - כזרוע המבצעת של משרד התיירות - לקדם באופן יעיל את התוכנית הרב-שנתית בנושא

כפי שנקבע בהחלטת הממשלה; כך שבפועל במקום לסיים את הפרויקט עד לשנת 2029 כפי שתוכנן במקור על ידי חל"י, מועד סיומו יידחה בכשלוש שנים, עד לשנת 2032 לפחות.

פיתוח ושדרוג אטרקציה תיירותית - פארק הצפרות - באפריל 2012 החליטה הממשלה (החלטה 4512) על הקמת רשת מוקדי צפרות ארצית ולצורך כך "להקים ולתכנן מרכזי צפרות חדשים" ובכלל זאת לשדרג את פארק הצפרות באילת במסגרת תוכנית חומש לשנים 2012 עד 2016, והוקצו לשם כך תקציבים בסך של 37.2 מיליון ש"ח. נמצא כי נכון ליוני 2025, בשל התמשכות תהליך העדכון של התוכנית הסטטוטורית הקיימת (משנת 1986), הגורמים החתומים על הסכם השותפות להפעלת הפארק - עיריית אילת, קק"ל והחברה להגנת הטבע, לא יכלו לתקצב פעולות פיתוח ושדרוג של תשתיות בפארק ולהופכו למוקד תיירות מרכזי. עוד נמצא כי דרישת קק"ל לניהול הפארק באופן בלעדי עומדת בבסיס המחלוקת בין קק"ל לבין עיריית אילת והנהלת פארק הצפרות לעניין אופי ניהול הפארק. בשל מחלוקת זו קק"ל אינה מעבירה 10 מיליון ש"ח לשדרוג הפארק, והדבר פוגע בהמשך קידום תוכניות ארוכות טווח עבורו. כמו כן, טרם הוסדרה דרך הגישה אל הפארק, והפארק אינו מחובר לקווי תחבורה ציבורית; על אף שבוצעו בו פעולות ראשוניות לשדרוג תשתיות, עדיין תשתיות האינטרנט והחשמל, הנדרשות לצורך פעילויות אינטראקטיביות שהפארק מבקש להציע למבקרים בו ולצפרים מקצועיים, אינן מספקות את צורכי המקום, ואין בפארק מרכז מבקרים ממוגן; מתחם השירותים בפארק מצומצם מאוד ואינו מחובר לרשת הביוב העירונית. כל אלה מונעים את ניצול הפוטנציאל התיירותי הקיים בפארק.



פעולות הממשלה לקידום הסקטור הכלכלי-תעסוקתי

תוכניות משרד הכלכלה - מסלול 'שכר גבוה' ומסלול 'כסף חכם' - החלטת הממשלה 4662 משנת 2019 תקצבה תוכניות שתכליתן פיתוח מקורות תעסוקה והגדלה של הגיוון התעסוקתי באילת בסך 12.5 מיליון ש"ח. בחלוף כחמש שנים מהחלטת הממשלה 4662 ויזום תוכנית שכר גבוה של משרד הכלכלה (מסלול 4.18) בסך 10 מיליון ש"ח - יעד זה לא הושג: בשנים 2021 עד 2024 רק לחברה אחת אושר מענק בשנת 2024 (שטרם שולם) בסך של כ-706,000 ש"ח להעסקת עובדים מאילת בתוכנית בתחומי ההנדסה ומדעי הטבע כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, כך שהתקציב בסך של 10 מיליון ש"ח שהוקצב לכך במסגרת התוכנית לא נוצל. ניסיון לשינוי בתנאי התוכנית בנוגע לאילת שיזמו משרד הכלכלה ועיריית אילת בשנת 2021 לאחר שזיהו כי יעדי התוכנית אינם ממומשים, לא הבשיל עקב מחלוקת מול משרד האוצר. זאת ועוד, עולה כי גם לאחר שמשרד האוצר דחה את השינוי המוצע במתווה - לא קידמו משרדי האוצר והכלכלה פתרונות חלופיים כדי להבטיח את מימוש היעד כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, וגם התאמות נוספות שביצע משרד הכלכלה לא הביאו לשינוי ולהשגת היעדים בעניין. בפועל המסלולים לא השיגו את מטרותיהם בנוגע לחברות קיימות באילת, ולא הוקמו בתחומה או הועתקו אליה מיזמים עסקיים, זאת בין היתר בשל היעדר הון אנושי באילת בעל ידע במקצועות טכנולוגיים עתירי ידע וכן בשל היעדר תוכניות הכשרה בתחומים אלה שיגדילו את האפשרויות לתעסוקה מגוונת. מציאות זו שבה רובם הגדול של העסקים בעיר (כ-90%) נשען על תעשיית התיירות והיעדרם של עוגנים כלכליים חלופיים, הצריכה כאמור את הממשלה לגבש סיוע ייחודי לעסקים בעיר בחודשים ינואר-פברואר 2024 בסך של 216 מיליון ש"ח.



פעולות הממשלה לקידום ענף החקלאות הימית באזור אילת



המימוש של פעולות הממשלה לקידום ענף החקלאות הימית באזור אילת - בהחלטות הממשלה 4662 משנת 2019 ו-1442 משנת 2022 נקבע כי על הגורמים הממשלתיים והציבוריים הנוגעים בדבר, ובהם משרדי החקלאות, הכלכלה והאנרגיה, וכן חיא"ל, רשות המים, מקורות, מינהל התכנון ורמ"י, לפעול לפיתוח ענפים כלכליים נוספים בעיר אילת כך שהיא לא תהיה תלויה בענף התיירות בלבד, ובמסגרת זו לפעול לביסוס מעמדה של אילת כמרכז מחקרי יישומי בין-לאומי לפיתוח ענף החקלאות הימית.

בביקורת עלה כי כמה חסמים שטרם הוסדרו מעכבים את קידום תחום החקלאות הימית ובהם: פעולות לקידום תהליכים תכנוניים; הסדרת הטיפול במי הפלט; העברת המרכז הלאומי לחקלאות ימית (מלח"י) למשרד החקלאות; ובחירת זהות המוסד האקדמי המתאים באילת שימשמש מסגרת לקידום המחקר וההוראה בתחום זה. מימוש לא מלא של התקציבים שהוקצו לקידום ענף החקלאות הימית בהחלטות הממשלה משקף את בעיית היישום: החלטות הממשלה הקצו תקציב בסך 85 מיליון ש"ח שממנו לא מומש במלואו סך של 52 מיליון ש"ח, והיתרה (בסך 33 מיליון ש"ח) מומשה בחלקה. עולה חשש של ממש כי המימוש החלקי של החלטות הממשלה הללו יביא לעצירה של הפעולות ולפגיעה בהשקעות ובמאמצים שעשתה בשנים האחרונות הממשלה לקידום ענף החקלאות הימית באילת, דבר שיפגע בהשגת המטרות שנקבעו בהחלטות הממשלה שנועדו לחזק את כלכלת העיר ולהביא לגיוון תעסוקתי בה, בין היתר באמצעות פיתוח ענף החקלאות הימית, להלן הפירוט.

פיתוח אתרים בתחום החקלאות הימית



- **עיכובים בפעולות לקידום התהליכים התכנוניים (שינוי תב"ע)** - החלטת הממשלה 1442 הנחתה את משרדי החקלאות הכלכלה, האוצר הנגב והגליל להקים פארקי חקלאות בשלושת האתרים שמיועדים לפעילות של חקלאות ימית באזור אילת: פארק המשתלות, אתר עברונה ואתר עמרם ולהופכם למוקד לאומי ובין-לאומי לייצור מזון מן הים והמדבר בשנים 2022 עד 2026. נמצא כי:

- **אתר פארק המשתלות** - נכון ליוני 2025 טרם הושלם השלב הראשון של שיווק השטחים לפעילות של חקלאות ימית על בסיס התב"ע הקיימת ליזמים פוטנציאליים; וגם עבודות הפיתוח וההקמה של התשתיות החיוניות לפעילות החקלאות הימית (השלב השני ליישום החלטת הממשלה), שהתקציב עבורן הוקצה למימוש לשנים 2022 עד 2023, מצויות עדיין בשלבי תכנון מאחר שטרם נפתרו חסמים תכנוניים בנושא הניקוז והקמת מתקנים הנדסיים באתר. עיכובים אלה עלולים לפגוע במימוש החלטת הממשלה 1442 אשר קבעה תוכנית רב-שנתית לביצוע המיזם בשנים 2022 עד 2026.

- **אתר עברונה** - נכון לינואר 2025 תהליך שינוי התב"ע באתר, שאמור היה להתבצע בשנים 2020 עד 2021, מצוי בעיכוב של כארבע שנים, והוא נמצא בשלב מקדמי של הכנת תסקיר השפעה על הסביבה שמהווה תנאי מקדים לתהליך ועדיין מצוי במחלוקת בין משרד הכלכלה לבין המשרד להג"ס. במצב דברים זה ממילא גם העבודות לפיתוח התשתיות באתר (השלב השני) שלפי החלטת הממשלה יועדו לביצוע בשנים 2022 עד 2024, לא החלו; התהליכים בעניין עתידיים להימשך עוד כשנתיים לפחות (עד שנת 2027) באופן שאינו מתיישב עם לוח הזמנים שקבעה הממשלה בהחלטתה.

• **אתר עמרם** - התוכנית לפיתוח אתר עמרם לצורך חקלאות ימית מקודמת על ידי המועצה האזורית חבל אילות ורמ"י ומצויה בשלבי הכנה ראשוניים לקראת דיון בוועדה המחוזית דרום. מאחר שמשרדי החקלאות והכלכלה, ורמ"י טרם הסדירו והשלימו את פעולות התכנון הנדרשות, כגון שינוי תב"ע והשלמת תסקיר השפעה על הסביבה, שמהווים תנאי מקדמי לצורך קידום פעולות פיתוח השטח והתשתיות החיוניות באתרים, הנחוצות לפעילות של חקלאות ימית ולצורך שיווק חלקות ליזמים, הפרויקט מתעכב באופן שיש בו כדי להשפיע על מימוש החלטת הממשלה לפי לוח הזמנים שנקבע בה.

• **הסדרת הטיפול במי הפלט** - פיתוח וקידום של החקלאות הימית באילת מחייבים הסדרה של הטיפול במי הפלט שנפליטים לים. הסדרה זו נדרשת שכן חלק מהתוצרים של הפעילות המתוכננת של חקלאות ימית באזור אילת הם מי פלט שנחשבים לבעלי השפעות סביבתיות שליליות על מי הים במפרץ אילת בשל הריכוז הגבוה של חנקן שהם מכילים. מי פלט נוספים מגיעים כתוצאה מפעילות מתקן התפלה של חברת מקורות שמספק מי שתייה ומים לחקלאות יבשתית באזור. נמצא כי סוגיה זו טרם הוסדרה על ידי משרד החקלאות ומשרד הכלכלה מול הוועדה למתן היתרים במשרד להג"ס שביקשה להקטין את ההשפעות הסביבתיות והגבילה את כמות מי הפלט שניתן להזרים למי מפרץ אילת מכלל המקורות. כמן כן, נכון לינואר 2025 הפיילוט שמקדם משרד החקלאות בשיתוף רשות המים באמצעות חברת מקורות, שנועד להפחית את רמת החנקן במי הפלט ממתקן התפלה (סבחה) טרם הושלם. הסדרת סוגיית מי הפלט בכללותה נחוצה לנוכח הסיכון הפוטנציאלי בנוגע למימוש הפעילות של החקלאות הימית באתרים השונים (לכשיסתיימו פעולות התכנון) ולתעשייה הנלווית לפעילות זו כפי שנקבע בהחלטות הממשלה, וגם בנוגע ליכולת אספקת מי השתייה לאזור.

 **תוכנית אסטרטגית לענף החקלאות הימית בישראל והקמת צוות עבודה בין-משרדי** - נמצא כי יותר משלוש שנים לאחר קביעת החלטת הממשלה 1442 ממאי 2022, שהטילה על משרד החקלאות להוביל הכנת תוכנית אסטרטגית לאומית לפיתוח והרחבה של החקלאות והביוטכנולוגיה הימית בישראל בתוך שישה חודשים (עד נובמבר 2022), נכון למאי 2025 העבודה הממשלתית הדרושה להשלמת התהליך לגיבושה לא הושלמה תוך תיאום עם כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים, וכי בפועל אין תוכנית אסטרטגית מאושרת. נוסף על כך, צוות העבודה לקידום החקלאות הימית בראשות משרד החקלאות והאוצר ובשיתוף המשרד להג"ס, משרד הכלכלה, רמ"י ורשות המים, עדיין לא החל את פעילותו האופרטיבית, כך שטרם גובשה תוכנית עבודה, ולא נקבעו הנחיות ולוחות זמנים לפיתוח התשתיות באתרי החקלאות הימית לרבות פתרונות תקציביים.

 **העברת המרכז הלאומי לחקלאות ימית (מלח"י) למשרד החקלאות** - במהלך השנים קיבלה ממשלת ישראל כמה החלטות בנושא העברת מלח"י מהמכון לחקר ימים ואגמים לישראל (חיא"ל, שתחת משרד האנרגיה) למשרד החקלאות (מכון וולקני) - החלטות מהשנים 2009, 2017, 2019 ו-2022. נכון לפברואר 2025 החלטות הממשלה בעניין העברת מלח"י למשרד החקלאות לא יושמו, אף שחלפו כ-16 שנים מהחלטת הממשלה הראשונה בעניין זה בשנת 2009, זאת עקב מחלוקת בין משרדי הממשלה הרלוונטיים לנושא. ככלל, העובדה שיש מחלוקת מקצועית בנושא אינה יכולה לאיין את חובת משרד האנרגיה לקיים את

החלטות הממשלה לגביהם. גם העובדה שהמחלוקת נפתרה, והעמדה המקצועית העדכנית של הגופים הרלוונטיים היא שלא נכון יהיה להעביר את מלח"י למשרד החקלאות כפי שהורתה הממשלה בהחלטתה, אינן פוטרות את המשרדים מלשוב לממשלה כדי שהיא תבחן את עמדתם ותקבל החלטה מעודכנת במידת הצורך; אם לא מתקיים מהלך מעשי למול מזכירות הממשלה לשינוי בהחלטות הממשלה בעניין זה, הרי שיש ליישמן. יצוין כי אי-יישום החלטות הממשלה בעניין מביא גם לפגיעה תקציבית במלח"י מפני שתקציבים שהממשלה ייעדה כאמור בהחלטתה למלח"י במסגרת המעבר למכון וולקני אינם מועברים לו, ועל כן הוא אינו יכול לממש את הפוטנציאל הטמון בו לקידום תחום החקלאות הימית בישראל בכלל ובאילת בפרט.

קידום מחקר והוראה אקדמיים - פתיחת תוכנית לימודים אקדמית בתחום החקלאות הימית מהווה נדבך חשוב לקידום האקוסיסטם להפיכת אזור אילת למוקד לאומי ובין-לאומי לייצור מזון מן הים והמדבר. במשך תקופה של קרוב לשלוש שנים מאז קבלת החלטת הממשלה 1442 בנושא קידום מחקר והוראה אקדמיים, לא נפתחה באזור אילת תוכנית לימודים אקדמית בתחום החקלאות הימית, זאת עקב מחלוקות בין הות"ת, משרד החקלאות ומשרד הנגב לגבי המוסד האקדמי המתאים שישימש מסגרת לקידום המחקר וההוראה של תחום זה. במרץ 2025, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה כשלוש שנים לאחר קבלת החלטת הממשלה 1442 שהצביעה על המקורות התקציביים בסך 20 מיליון ש"ח לפתיחת תוכנית לימודים אקדמית בתחום זה באילת ולקידום החקלאות הימית, אושרה ותוקצבה תוכנית לימודים באוניברסיטת בן גוריון לקידום מחקר והוראה בחקלאות וביוטכנולוגיה ימית לשנים התשפ"ה והתשפ"ו באופן אשר תמנף את ענף ה-Sea Tech באילת ובחבל אילות.



פעולות הממשלה לפיתוח של אילת בתחום התחבורה

שדרוג כביש 90 - (ביקורת מעקב) - בשני דוחות ביקורת קודמים מהשנים 2021 ו-2024 התריע משרד מבקר המדינה לפני משרד התחבורה על הסכנות הבטיחותיות החמורות הטמונות בכביש 90, ובעיקר בחלקו הדרומי, ועל כך שהוא לא ביצע בצורה מספקת פעולות ומהלכים אופרטיביים שנועדו לטפל כראוי בסכנות אלה, והדגיש את הצורך לקדם תוכנית רב-שנתית לשדרוג הכביש. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן במידה חלקית**. משרד התחבורה השלים את גיבוש התוכנית הרב-שנתית בנושא, ובשנתיים האחרונות הוא קידם בשיתוף נת"י שדרוג מקטעים נוספים בקטע הדרומי של כביש 90 ואישר לשם כך תקציב כולל בסך 985 מיליון ש"ח לפעולות התכנון והביצוע של הקטע. נכון למאי 2025, המשרד הקצה 330 מיליון ש"ח עבור השלמת שדרוג של מקטע הכביש מצומת קטורה עד מעבר נחל שיטה באורך 19 ק"מ, ו-110 מיליון ש"ח עבור סלילת שבעה מקטעי עקיפה בין צומת מנוחה עד חצבה; כמו כן המשרד הקצה תקציב נוסף בסך 545 מיליון ש"ח להמשך תכנון וביצוע של ארבעת המקטעים בין נחל שיטה ועד צומת הערבה באורך של 101 ק"מ. התמשכות הטיפול במקטעים אלה בכביש 90 בשנים האחרונות עלתה בחיי אדם נוספים ובפצעים בשנים 2020 עד 2025 (כ-290 נפגעים, מתוכם 20 הרוגים).⁵



נתוני הנפגעים הם על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד ארגון "נתון לשינוי".



הקמת קו רכבת לאילת להסעת נוסעים ולהובלת מטענים - (ביקורת מעקב) - בשורה של החלטות קבעה הממשלה כי הקמת מסילת רכבת לאילת תחזק את הנגישות התחבורתית לאילת וממנה, תסייע בקידומה ובפיתוחה של העיר ותביא למשיכת תושבים חדשים לעיר ולחיזוק היישובים הקיימים בתוואי הרכבת המתוכנן לאילת. בדוח הקודם הועלה כי נכון לשנת 2021 לא חלה התקדמות בקידום תוואי מסילת הרכבת אשר הממשלה יזמה את קידומו כבר בשנת 2010: הליכי התכנון הסטטוטורי לא הושלמו אף שהממשלה קבעה כי אלה יושלמו עד סוף שנת 2012 לכל המאוחר. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **לא תוקן**, וכי בחלוף ארבע שנים מהדוח הקודם משרד התחבורה פעל מול משרד האוצר לאישור תקציב בסך 100 מיליון ש"ח לפעולות תכנון שהן שלב מקדים והכרחי לביצוע הפרויקט בשטח; אולם אין עדיין ודאות תקציבית ארוכת טווח לגבי המשך התהליכים התכנוניים של הפרויקט, דבר אשר מסכן את המשך; כמו כן נכון ליוני 2025, הצוות המשותף של משרד התחבורה, משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה, שהוקם בין היתר כדי לבחון את דרכי המימון ליישום הפרויקט, טרם הגיש בעניין דוח מלא ומפורט שנדרש היה להגישו עד אפריל 2024 - פיגור של כ-15 חודשים.

נמל התעופה רמון כמנוע צמיחה לכלכלת העיר ולתעשיית התיירות באילת



נוהל תמרוץ כספי להגעת תיירים זרים לאילת - בעונות החורף בשנים 2016 עד 2020 ובשנים 2022 עד 2023 שבמהלכן הופעל נוהל תמרוץ כספי שבמסגרתו העביר משרד התיירות תמריצים כספיים לחברות תעופה בין-לאומיות שמפעילות בעיקר את טיסות החסך (הלואו-קוסט) מאירופה, בסך של 60 אירו עבור כל נוסע שהגיע לאילת במטוסיהן, היה גידול ניכר במספר התיירים הזרים שהגיעו לאילת: מכ-52,000 כניסות תיירים בעונת החורף 2016 עד 2017 לכ-90,000 כניסות תיירים בעונת החורף 2019 עד 2020; ובעונת החורף 2022 עד 2023 היו כ-21,000 כניסות תיירים. משרד התיירות ציין בשעתו כי נוהל התמרוץ תרם להגדלת מספר הטיסות לאילת ומספר התיירים המבקרים בה ולהכנסת מטבע חוץ (מט"ח) לקופת המדינה בשיעור של פי שישה מעלות ההשקעה של משרד התיירות בו, ובסך הכול הוא הניב למדינת ישראל הכנסות בסכום כולל של כ-725 מיליון ש"ח (בניכוי השקעות משרד התיירות). משרד התיירות החליט שלא לקדם בעונות החורף בשנים הקרובות (בחודשים אוקטובר עד מרץ) את אישור נוהל תמרוץ לכל נוסע. החלטה זו נשענת על נסיבות התקופה והשלכות מלחמת חרבות ברזל על פוטנציאל התיירות הנכנסת לישראל.

פעולות הממשלה בתחום שירותי הרפואה באילת



הפערים העיקריים בתחום שירותי הרפואה באזור אילת והצורך בניוד מטופלים וכוח אדם רפואי - הפערים בעניין שירותי הרפואה באזור אילת בעת שגרה - בכוח האדם הרפואי (רופאים, מתמחים, אנשי מקצועות הבריאות); במחלקות (כמו קרדיולוגיה, נירולוגיה ופגייה); ברמת הבטיחות הרפואית; במענה הרפואי למצבי חירום ולאירוע רב נפגעים - אר"ן; במשכי ההמתנה לרפואה היועצת באילת; ועוד - מצביעים על כך שבית חולים יוספטל, אשר נותן את המענה הרפואי העיקרי לתושבים באזור אילת ולשוהים באזור אילת בעת שגרה ובשעת חירום, חסר את כוח העבודה הדרוש להפעלתו בצורה ראויה במשך כל שעות

היממה. לכן מתן שירותי רפואה לתושבים ולשוהים באזור אילת תלוי בחלופת הניוד של כוח אדם רפואי לאילת ושל מטופלים שנדרשים לקבל טיפול רפואי מחוץ לאילת, שמושפעת מהנגישות התחבורתית לאילת וממנה. כל זמן שקיימים פערים בנגישות התחבורתית והיא לוקה בחסר, מתקיימת שגרה של ביטולי בדיקות וטיפולים רפואיים או דחייתם באופן כרוני, תוך פגיעה ניכרת בטיפול הרפואי הניתן לתושבי אזור אילת, באופן המחמיר את הפערים במתן שירותי הרפואה בין אזור אילת ובין יתר אזורי הארץ.

מעקב אחרי יישום החלטת הממשלה 4662



- מעבר כוח אדם רפואי (רופאים ואנשי צוות מקצועות הבריאות) לאילת** - מימוש החלטת הממשלה שתכליתה הייתה להגדיל את הנגישות לשירותי רפואה מקצועית באילת באמצעות מתן תמריצים לרופאים כדי לעודד אותם לעבור לאילת נחל הצלחה חלקית: הקופות מימשו כ-11.7 מיליון ש"ח מתוך כ-13.6 מיליון ש"ח (כ-86%) מהתקציב שיועד לרופאים; וניכר מימוש נמוך של המענקים לעובדים במקצועות הבריאות - 0.18 מיליון ש"ח מתוך כ-1.58 מיליון ש"ח (הכללית - 16%; לאומית ומכבי - לא מימשו).
- הצבת מסוק קבוע במרכז הרפואי יוספטל והכשרת מנחת מסוקים והאנגר** - החלטת הממשלה לתקצב הצבת מסוק בעיר אילת לפינוי מוסק דחוף של חולים למרכזים רפואיים במרכז הארץ נבעה מצורך ברור במתן מענה רפואי דחוף שבנסיבות מסוימות עשוי להיות מציל חיים. הניצול המלא של התקציב שיועד בהחלטת הממשלה לנושא בשנים 2020 עד 2023 וכן המשך הפעלתו של המסוק במהלך שנת 2024 ללא הסדרה תקציבית מצביעים על הצורך בהמשכות שירות זה להצלת חיי אדם. נכון לפברואר 2025 הממשלה לא קיבלה החלטה שתבטיח את המשך תיקצוב הפעלת המסוק לאורך זמן ולא פורסם מכרז בעניין. גם הכללית טרם סיימה את עבודות התשתית הנדרשות להכשרת מנחת המסוקים, וטרם הוקם ביוספטל האנגר למסוק שתוקצב בסך של 5 מיליון ש"ח בהחלטת הממשלה 4662.
- קידום החלטת ממשלה המשכית לשיפור רמת השירותים הרפואיים באזור אילת** - החלטת הממשלה 4662 פגה בסוף שנת 2023. מטבע הדברים הצרכים הרפואיים בעיר אילת שניתן להם מענה בהחלטה משנת 2019 הם בעלי אופי מתמשך. לפיכך נקבע בהחלטת הממשלה מנגנון ייעודי מפורש לבחינת תוצאותיה, ולפיו על ראש הממשלה להביא את הנושא **לדיון** נוסף ולקבלת החלטות בממשלה. נכון לפברואר 2025 נותרו פערים בשיפור זמינות שירותי הרפואה באזור אילת בנוגע לנושאים שעליהם החליטה הממשלה, אך לא התקבלה החלטת ממשלה המשכית שיהיה בה כדי לשמר את ההישגים של החלטת הממשלה 4662 ולבצע התאמות ככל הנדרש, ולא סוכמו נתיבי פעולה תקציביים אחרים על ידי משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד הבריאות לשיפור זמינות השירות הרפואי באזור אילת.
- הפערים העיקריים בתחום שירותי הרפואה באזור אילת והצורך בניוד מטופלים וכוח אדם רפואי** - בהיעדר מענה יסודי להשלמת כוח האדם הרפואי ביוספטל, מתן שירותי רפואה לתושבים ולשוהים באזור אילת תלוי בחלופת הניוד של **כוח** אדם רפואי ומטופלים, שמושפעת מהנגישות התחבורתית לאילת וממנה. כל זמן שקיימים פערים בנגישות התחבורתית והיא לוקה בחסר, מתקיימת שגרה של ביטולי בדיקות וטיפולים רפואיים או דחייתם באופן כרוני, תוך פגיעה ניכרת בטיפול הרפואי הניתן לתושבי אזור אילת, באופן המחמיר את הפערים במתן שירותי הרפואה בין אזור אילת ובין יתר

אזורי הארץ. בזמני חירום שבהם נסגרים שמי ישראל הפגיעה אף מוחמרת מפני שצוות רפואי מהמרכז מתקשה להגיע לאילת, ואין למטופלים אפשרות סבירה לצאת מאילת, מה שמקטין משמעותית את זמינות השירות הרפואי שניתן לתושבים ולשוהים במרחב אילת.

עבודת צוות הבחינה במשרד הבריאות בנושא כוח האדם הרפואי באזור אילת - נכון ליוני 2025

עבודת צוות הבחינה בראשות המשנה למנכ"ל משרד הבריאות (שמונה בינואר 2024 על ידי מנכ"ל משרד הבריאות למתן מענה לפערים בסוגיות של כוח האדם הרפואי ביוספטל) קידמה כמה מהלכים בעלי פוטנציאל משמעותי למענה לפערים, ובהם הסכמי גג עם מרכזים רפואיים אחרים, התאמת מנגנון גיוס הרופאים למאפייני יוספטל ומסלולי התמחות ייחודיים. עם זאת, מהלכים אלה נמצאים בשלבי מימוש ראשוניים, וגם לא הושלמה עבודה להכנת מודלים כלכליים למתן מענה תקציבי שיתמוך בפעולות אלה ובפעולות נוספות ואלה לא והצגו לפני משרדי הבריאות האוצר. בכך לא הונח הבסיס הכלכלי ליישום מעשי של עבודת הצוות ולמתן פתרונות כוללים ארוכי טווח ובני קיימה לפערים המפורטים שהובאו לידיעת הצוות.



מנגנון לבדיקת היעילות הכלכלית של פרויקטים תיירותיים ציבוריים - משרד מבקר המדינה מציין

לחיוב את פעולת מינהל התכנון, פיתוח ותשתיות במשרד התיירות לקדם לראשונה מודל רחב ומעמיק לבדיקת היעילות הכלכלית של פרויקטים תיירותיים ציבוריים, דבר שיסייע לקידום תהליכי קבלת החלטות מבוססי נתונים במשרד התיירות לגבי תקצוב הקמת פרויקטים אלה ויהיה כלי לבחינת יעילותם לאחר הקמתם, לרבות בעיר אילת. על המשרד לפעול לשילוב המודל וממצאיו בתהליכי העבודה שלו בבחינת פרויקטים תיירותיים, דבר שיתרום בטווח הקצר והארוך להגדלת התועלת מהשקעותיו בתשתיות תיירותיות ציבוריות.

פעולות עיריית אילת לקידום הסקטור הכלכלי-תעסוקתי באילת - משרד מבקר המדינה מציין את

הפעולות שנקטו האגפים לפיתוח כלכלי ולהכשרות מקצועיות בעיריית אילת בשנים האחרונות, במיוחד במהלך תקופת מלחמת חרבות ברזל, במאמץ רב מתוך מחויבות לעיר, מול עשרות רבות של גופים ויזמים כלכליים, במטרה להגדיל את הגיוון התעסוקתי בעיר ולהביא משרות איכותיות בתחומים טכנולוגיים עתירי ידע שיאפשרו העסקת עובדים מאילת. כמו כן, על רקע המשבר הכלכלי בעיר ולמול השינוי בנתוני קליטת המפונים, יזמה עיריית אילת פעולה שיווקית תיירותית, שהביאה לזינוק בהוצאות כרטיסי האשראי באילת לעומת השבועות שקדמו, ופעילות האשראי בעיר חזרה כמעט לרמה של הוצאות בכרטיסי האשראי בשבוע ממוצע בשנת 2023.

הקמת מעבדת שירות ליזמים - יש לציין לחיוב את הפעולות של משרד החקלאות ליישום החלטת

הממשלה להקמת מעבדת שירות ליזמים באילת כדי לסייע ליזמים לגשר בין שלב הפיתוח והמחקר של המוצר לשלב התחלת היישום בתעשייה ואת ההתקדמות הניכרת שנעשת בעניין על ידי משרד החקלאות ומלח"י.

עיקרי המלצות הביקורת

חלק ראשון - המענה הממשלתי לאילת בחודשי המלחמה הראשונים

הסיוע הממשלתי הייחודי לעיר אילת במלחמת חרבות ברזל - על משרדי האוצר והתיירות לפעול למימוש החלטת הממשלה 1702 מאפריל 2024 בעניין התמיכה בערים מרוחקות הנסמכות על ענף התיירות על שני מרכיביה (הפיתוח והשיווק). על משרד התיירות לנקוט את הפעולות הדרושות כדי שהחלטות הממשלה לסיוע במצבי חירום לערי תיירות מרכזיות שנסמכות באופן ניכר על תעשיית התיירות - כאילת - ימומשו ויבוצעו בלוחות זמנים מהירים אשר יבטיחו את אפקטיביות הסיוע. כמו כן, מוצע כי משרדי האוצר והתיירות ימשיכו לדווח בנושא זה לוועדה המיוחדת ליישובים בגבול המזרחי בכנסת שהוקמה בספטמבר 2024 וקיימה דיוני פיקוח על פעילות רשויות המדינה בנושא זה⁶.

גיבוש תפיסת הניהול וההיערכות של משרד התיירות למצבי חירום והמענה להם - על משרד התיירות להשלים בהקדם את התהליכים שבהם החל במהלך מלחמת חרבות ברזל לעדכון ולאישור של תפיסת ניהול החירום המשרדית וההיערכות למצבי חירום שעל ביצוען הומלץ בדוח מבקר המדינה בנושא הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה ולכלול בהם גם תובנות הנוגעות להתמודדות עם ההשלכות וההשפעות של המלחמה על תעשיית התיירות.

חלק שני - פעולות הממשלה ויישום החלטותיה בשנים 2019 ו-2022 לפיתוח הכלכלי והתיירותי של העיר אילת

מרכז הכנסים באילת (ביקורת מעקב) - אם עמדתם של משרד התיירות ושר התיירות היא שאין מקום לקדם את הקמת מרכז הכנסים באילת במתכונת המקורית שהוצעה לנוכח אי-כדאיות כלכלית, הרי שאין די בהנחיה בעל פה של השר בעניין זה ונדרש היה שוועדת הצת"פ במשרד התיירות תקיים דיון יסודי ומקצועי בעניין בהתאם לסמכויותיה על פי הנוהל ותגבש עמדה בעניין ותשקול במסגרת זו גם את הצורך בהעמקת הניתוח הכלכלי. אם יעלה כי אכן אין מקום לקדם את מרכז הכנסים במתכונתו המקורית ויש ליישם את ההחלטה במתכונת אחרת, על משרד התיירות ליזום הצעת מחליטים במטרה לשנות את החלטת הממשלה 4662 משנת 2019 אשר הטילה עליו לקדם את הקמת מרכז הכנסים, במתכונת שנקבעה בהחלטה.

⁶ ועדה מיוחדת לעניין טיפול המדינה ביישובים בגבול המזרחי, ש"תקיים דיוני פיקוח על פעילות רשויות המדינה ביישובים המצויים באזורים אלה: אילת, הערבה, ים המלח ורמת הגולן בהיותם יעד אסטרטגי לאומי חשוב". הוועדה קיימה שני דיוני פיקוח בנושא הסיוע הייחודי לעיר אילת (1.10.24 ו-7.11.24).

פיתוח רצועת חוף הים (הטיילת) - על משרד התיירות להאיץ את הפעולות הנדרשות לצורך השלמת הביצוע של פרויקט לאומי רב-שנתי מרכזי זה של פיתוח רצועת החוף, כדי לאפשר את קידום ביצועו ביעילות בהתאם לזמיונות הביצוע ולבשלות המקטעים לפיתוח; ובין היתר לבצע התאמות במנגנון הקיים בוועדת הצת"פ המשרדית שכן מדובר בפרויקט בהיקף מוערך של כ-860 מיליון ש"ח. יש משנה חשיבות לקידום פרויקט משמעותי זה ביעילות, כחלק מהפעולות לסיוע ולשיקום של תעשיית התיירות באילת, על פי החלטות הממשלה.

פיתוח ושדרוג של אטרקציה תיירותית - פארק הצפרות - על עיריית אילת והמועצה האזורית חבל אילות, והגורמים הנוספים החתומים על הסכם השותפות בהפעלת הפארק - קק"ל והחברה להגנת הטבע, לפעול מול משרד התחבורה, הגורם המוסמך לאשר תחנות אוטובוס חדשות בדרכים בין-עירוניות, להסדרת דרך הגישה אל הפארק ומתחם החניה, ובכלל זה בהיבט של תחבורה ציבורית זמינה; וכן לפעול לשדרוג התשתיות הפיזיות והחיוניות של הפארק - חשמל, אינטרנט וביוב. כמו כן על עיריית אילת והמועצה האזורית חבל אילות, בשיתוף יתר השותפים בהפעלת פארק הצפרות, לפעול בהקדם להשלמת עדכון התוכנית הסטטוטורית של הפארק ולקדם פעולות לשדרוג הפארק על בסיס התוכנית הסטטוטורית הקיימת.

יישום החלטת הממשלה 4662 משנת 2019 בהיבטי תיירות - על הגורמים הממשלתיים והציבוריים ובראשם משרד התיירות, עיריית אילת, המועצה האזורית חבל אילות, משרד התיירות, החברה להגנת הטבע, רשות הטבע והגנים, קק"ל ורמ"י, לשתף פעולה בזירה הטיפול בפרויקטים המפורטים לעיל ולפעול, כל אחד בתחומו, לקידום. השלמת הפרויקטים תתרום משמעותית לפיתוח העיר, התיירות בה וכלכלתה.

פעולות הממשלה לקידום הסקטור הכלכלי-תעסוקתי

תוכניות משרד הכלכלה - על משרדי האוצר והכלכלה לבחון במסגרת יישום החלטות הממשלה לפיתוח העיר אילת את מימוש התוכניות הנוגעות לתמרוץ חברות להקים בתחומה או להעתיק אליה מיזמים עסקיים, במיוחד בתחומי ההנדסה ומדעי הטבע כפי שנקבע במסלול שכר גבוה, לבדוק את מידת יישום התוכניות באופן עיתי, ולבצע התאמות אל מול הפערים שיימצאו. כמו כן על משרד הכלכלה, לאפיין ולפעול להסרת חסמים שהביאו לידי כך שכמעט שלא היה ביקוש למסלולים הייעודיים שהוא קידם באילת, בין היתר בראי ההון האנושי הקיים בעיר; זאת, במסגרת מסלולים ייעודיים קיימים או עתידיים שסייעו לאילת בהגדלת הגיוון התעסוקתי ובהרחבת תחומי העיסוק הקיימים בה, כך שהיא תוכל להתמודד טוב יותר עם משברים ועם מצבי חירום עתידיים. בין היתר מומלץ לבחון דרכים להגדלת אפשרויות התעסוקה באילת והגיוון התעסוקתי בה בכל האמצעים העומדים לרשות הממשלה, לרבות באמצעות חוק עידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.

פעולות הממשלה לקידום ענף החקלאות הימית באזור אילת

קידום ענף החקלאות הימית באזור אילת - על כלל הגורמים הרלוונטיים - ובהם משרדי החקלאות, הכלכלה, האנרגיה, חיא"ל, רשות המים, מינהל התכנון ורמ"י - להירתם ולשתף פעולה כדי למצות את הפוטנציאל והערך המוסף הגלום ביישום החלטות הממשלה בנושא זה. בין היתר כמפורט להלן:

פיתוח אתרים בתחום החקלאות הימית

1. עיכובים בפעולות לקידום התהליכים התכנוניים (שינוי תב"ע)

א. אתר פארק המשתלות - על רמ"י, משרד החקלאות ועיריית אילת לפעול יחד להשלמת הפעולות הסטטוטוריות והתכנוניות הדרושות לפיתוח השטח ולמציאת פתרונות לצרכים ההנדסיים הדרושים כדי שתחול על האתר תב"ע מעודכנת כך שניתן יהיה לשווק בהקדם את האתר ליזמים.

ב. אתר עברונה - על משרד הכלכלה לנקוט בשיתוף משרדי החקלאות והג"ס את הפעולות הדרושות שיסייעו להשלמת התהליך לשינוי התב"ע הקיימת באתר עברונה כדי לאפשר את פיתוח התשתיות באתר בהקדם.

ג. אתר עמרם - לנוכח העיכובים הנוגעים לאתרים הנוספים (אתרי פארק המשתלות ועברונה), שמצויים עדיין בשלבי תכנון שונים, מוצע כי קידום התכנון של אתר עמרם יואץ על ידי המועצה האזורית חבל אילות ורמ"י, וזאת בלי להמתין להשלמת הפעולות באתרים הנוספים, כדי לקדם שיווק של חלקות ליזמים בתחום החקלאות הימית במרחב זה.

2. הסדרת הטיפול במי הפלט - מומלץ כי משרד החקלאות ורשות המים האחראיות ליישום החלטת ממשלה 1442, יקדמו את הפתרונות האפשריים לטיפול במי הפלט ולצמצום השפעותיו הסביבתיות השליליות, בשיתוף הגורם המבצע - חברת מקורות - ובשיתוף המשרד להג"ס. פתרונות אלה יאפשרו את המשך הפעילות החקלאית באזור בהתאם להחלטת הממשלה, לכשיושלמו הפעולות התכנוניות והפרויקט יתקדם לשלב הביצוע, ויבטיחו את אספקת מי השתייה לעיר אילת ולשאר הרשויות המקומיות באזור כסדרה ועל פי הצורך. לעניין זה מוצע כי משרד החקלאות יחיש את יישום הפיילוט באמצעות הקמת מתקן לטיפול בחנקן באמצעות אצות כדי שממצאיו ישמשו תשומה לפתרונות אפשריים.

תוכנית אסטרטגית לענף החקלאות הימית בישראל והקמת צוות עבודה בין-משרדי - על

משרד החקלאות בשיתוף צוות ההיגוי הבין-משרדי והגופים הציבוריים המנויים בהחלטת הממשלה להאיץ את השלמת הכנת התוכנית האסטרטגית שבאחריותו ולפעול להסדרת ממשקי העבודה והסמכויות ביניהם, תוך יצירת מחויבותם לקידום ולתקצוב של הפעולות המפורטות בהחלטת הממשלה ושיידרשו על פי התוכנית האסטרטגית; זאת בראייה ארוכת טווח שתביא בחשבון את הצרכים הלאומיים, את הסיכונים לקידום התחום ואת הפוטנציאל הטמון בו. כמו כן על משרד החקלאות לפעול בהקדם לכינוס צוות העבודה בהשתתפות כלל הנציגים שנקבעו בהחלטת הממשלה ולקבוע לוח זמנים קצר לסיום עבודת הצוות ולהגשת המלצותיו לשרים הרלוונטיים בממשלה, וזאת כדי לאפשר את קידום תחום החקלאות הימית באזור אילת, שהוא כאמור מרכיב מרכזי בגיוון התעסוקתי בעיר ובפיתוח הכלכלי.

העברת המרכז הלאומי לחקלאות ימית (מלח"י) למשרד החקלאות - על משרד האנרגיה בשיתוף משרד החקלאות, חיא"ל ורשות החברות להחיש את פעולתם להסדרת הסטטוס של מלח"י ולא להותיר את המצב על כנו; זאת על ידי קידום החלטת ממשלה מעודכנת שתעגן את שיוכו הארגוני של מלח"י לחיא"ל לנוכח עמדתם המקצועית העדכנית של משרדי החקלאות והאנרגיה ורשות החברות, כי היתרונות בהותרת מלח"י תחת ניהולו ובאחריותו של חיא"ל עולים על החסרונות שאפשר שייגרמו בשל המעבר למשרד החקלאות. אם הממשלה לא תקבל החלטה מעודכנת, הרי שיש לממש את ההחלטה המקורית.

קידום מחקר והוראה אקדמיים - מומלץ כי הוות"ת ומשרדי החקלאות והנגב יוודאו כי בהתאם להחלטת המל"ג, שנת הלימודים התשפ"ו (2025 - 2026) במסלול Sea-Tech מדע וטכנולוגיות ימיות שאושר תיפתח כסדרה; וכמו כן עליהם להמשיך ולעקוב בשנים הקרובות אחר התקדמות התוכנית באוניברסיטת בן גוריון, ולוודא כי היא משיגה את מטרות החלטת הממשלה 1442 (2022), כדי שתהווה מנוע צמיחה כלכלי נוסף שיאפשר גם חיזוק של ההון האנושי באילת, ותסייע בקידום הגיוון התעסוקתי בעיר ובהצמחת דור העתיד של חוקרים בתחום החקלאות הימית בישראל.

פעולות הממשלה לפיתוחה של אילת בתחום התחבורה

שדרוג כביש 90 (ביקורת מעקב) - על משרד התחבורה להשלים בהקדם את פעולות התכנון והתקצוב הנחוצות לשדרוג כלל המקטעים של חלק מסוכן זה של הכביש ואת ביצוע פעולות השדרוג, וזאת על בסיס לוחות זמנים שיקבע, כל זאת לשם שיפור הבטיחות בכביש והנגישות התחבורתית לאילת וממנה.

הקמת קו רכבת לאילת להסעת נוסעים ולהובלת מטענים (ביקורת מעקב) - על משרדי התחבורה והאוצר ועל נת"י ומינהל התכנון לפעול כל אחד בתחומו לקידום פעולות התכנון של המסילה לחיבור ישראל שנקבעו בהחלטות הממשלה 4662 (משנת 2019) ו-855 (משנת 2023); נוסף על כך, על משרדי התחבורה, האוצר וראש הממשלה להשלים בהקדם את הכנת הדוח המלא והמפורט בעניין דרכי המימון ליישום הפרויקט, כנקבע בהחלטת הממשלה 855 משנת 2023.

נמל התעופה רמון כמנוע צמיחה לכלכלת העיר ולתעשיית התיירות באילת

נוהל תמרוץ כספי להגעת תיירים זרים לאילת - מומלץ כי משרדי התיירות והתחבורה יבחנו בשיתוף משרדי האוצר הנגב והגליל, רש"ת, עיריית אילת והתאחדות בתי המלון, אם יש מקום להמשיך את הפעלת נוהל התמרוץ בראייה צופה פני עתיד. פעולה בעניין זה נדרשת כבר בעת הזו חרף הקיפאון הקיים כעת בתיירות הנכנסת, לצורך בחינת פתרונות וחלופות שאותם יהיה אפשר לממש כתגובה מהירה מייד לאחר שינוי הנסיבות וחזרת תיירות החוץ לישראל.

פעולות הממשלה בתחום שירותי הרפואה באילת

מעקב אחרי יישום החלטת הממשלה 4662

1. מעבר כוח אדם רפואי (רופאים ואנשי צוות מקצועות הבריאות) לאילת - לנוכח מימוש התקציב למענקים לרופאים ולאנשי צוות מקצועות הבריאות לעבור לאילת באופן חלקי בלבד, על משרד הבריאות לבחון חלופות לעידוד הגעת אנשי מקצוע אלה לאילת הנחוצים למערכת הבריאות בעיר בהתאם להחלטת הממשלה 4662 משנת 2019 ובכלל זאת לבחון תוכניות המשך בעניין.

2. הצבת מסוק קבוע במרכז הרפואי יוספטל והכשרת מנחת מסוקים והאנגר - לנוכח הצורך במסוק ותפקידו החשוב בהצלת חיים של הנזקקים לכך באזור אילת, מומלץ כי משרד הבריאות שהנושא באחריותו יקדם בשיתוף משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה את הפעולות הנדרשות להסדרת המשך הפעלת המסוק בהקדם גם אחרי שנת 2025. כמו כן על הכללית לפעול להשלמת הכשרת מנחת המסוקים ביוספטל ולהקמת האנגר כדי שהפינויים המוסקים של המטופלים באזור אילת אל מרכזים רפואיים אחרים ייעשו באופן בטיחותי ממנחת מוסדר.

3. קידום החלטת ממשלה המשכית לשיפור רמת השירותים הרפואיים באזור אילת - מומלץ כי משרדי הבריאות, האוצר וראש הממשלה יפעלו בהקדם בשיתוף עיריית אילת, המועצה האזורית חבל אילות וקופות החולים שמפעילות מרפאות בקהילה במרחב זה וכן הכללית המפעילה את יוספטל, לגיבוש מתווה מסודר - שיעוגן בהחלטת ממשלה המשכית או בדרך אחרת - כדי לתת מענה לצרכים הרפואיים של תושבי אזור אילת והשוהים בה, ובכלל זה גיוס כוח אדם רפואי וכוח אדם במקצועות הבריאות והסדרת המשך הפעלה שוטפת וארוכת טווח של המסוק באילת.

4. הפערים העיקריים בתחום שירותי הרפואה באזור אילת והצורך בנייד מטופלים וכוח אדם רפואי - מומלץ כי הגורמים הממשלתיים הנוגעים בעניין - משרדי הבריאות והאוצר וכן הכללית יקדמו פתרונות שיאפשרו ליוספטל - בית החולים היחיד באזור אילת, לספק שירותים רפואיים ופרה-רפואיים זמינים לרבות בשעת חירום לתושבים ולשוהים במרחב על בסיס ארוך טווח באופן שוויוני.

עבודת צוות הבחינה במשרד הבריאות בנושא כוח האדם הרפואי באזור אילת - מומלץ כי צוות הבחינה במשרד הבריאות, אשר החל את עבודתו בינואר 2024, ישלים בהקדם את פעולתו למענה כולל לפערים בכוח האדם הרפואי באילת תוך קידום המהלכים שכבר נקט וחלקם החלו במימוש ובכלל זה ישלים עבודה להכנת מודלים כלכליים שיהוו את הבסיס המקצועי הדרוש כדי שיינתן מענה מתאים, ארוך טווח ובר קיימה לפערים הקיימים בזמינות שירותי הרפואה באזור אילת. עוד מוצע כי ממצאי צוות הבחינה והמלצותיו יובאו גם לפני הממשלה כבסיס להחלטת ממשלה המשכית בנושא, תוך בחינת תוצאותיה והשגת מטרותיה של החלטת הממשלה 4662, אשר אחת ממטרותיה הייתה כאמור שיפור בתחום הבריאות באזור אילת. בתקופת הביניים מומלץ כי משרד הבריאות ינקוט פעולות כדי להרחיב את הזמינות והניידות של צוותים רפואיים ושל מטופלים באזור אילת, ויודא כי הפעולות הקשורות לשיתופי הפעולה בין יוספטל ומרכזים

רפואיים אחרים (הגגות) אכן יתממשו לאורך זמן, כך שיסייעו לצמצום הפערים הרפואיים באילת. עוד מומלץ כי משרד ראש הממשלה ימשיך את פעולתו בנושא לרתימת כלל הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר לצורך בחינה מעמיקה של שירותי הבריאות באילת, כפי שמסר למשרד מבקר המדינה, וייקבע גורם שילווה ויתכלל את הפעולות מול כל הגורמים האמורים.

💡 **הקמת פקולטה לרפואה באילת** - בהמשך לכוונת שר החינוך לקדם פתיחת פקולטה לרפואה באילת בשנת הלימודים התשפ"ז, מומלץ למל"ג להשלים את תהליך בחינת הנושא על ידו.

הפעולות לקידום האקוסיסטם בתחום החקלאות הימית בישראל לפי החלטת הממשלה 1442

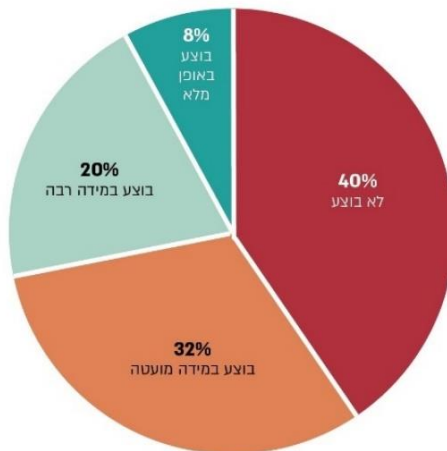


מידת יישום החלטות ממשלה בנוגע לפיתוח התיירותי-כלכלי של העיר אילת

עיקרי הפעולות
של החלטת ממשלה 4662
אוגוסט 2019 (למימוש בשנים 2020-2023)

עיקרי הפעולות
של החלטת ממשלה 1442
מאי 2022

תחבורה	בריאות ורפואה	תיירות	כלכלה ועסקים	חקלאות ימית
 תחבורה כביש 90 (מקטע דרומי) ✓ מסילת רכבת לאילת - חיבור אילת למרכז (מצוי בשלב תכנון ראשוני) ✗ מסילת רכבת לאילת - הקמת צוות משותף (מכוח) החלטת ממשלה 855, משנת 2023 ✗ קידום החלטת ממשלה ✗ שדרוג תשתיות רפואיות ✗	 בריאות ורפואה מעבר רופאים לאילת ✓ מעבר אנשי מקצועות הבריאות לאילת ✗ הצבת מסוק לפינוי מציל חיים ✓ הכשרת מנחת נחיתה למסוק ✗ קידום החלטת ממשלה ✗ שדרוג תשתיות רפואיות ✗	 תיירות קידום ושיווק אירועי תיירות ✗ מרכז כנסים ✗ פיתוח רצועת החוף ✗ פארק הצפרות (מכוח החלטת ממשלה 4512, משנת 2012) ✗	 כלכלה ועסקים מסלול שכר גבוה ✗ מסלול כסף חכם ✓	 חקלאות ימית פיתוח תשתיות בשטח לחקלאות ימית ✗ שיווק חלקות לחקלאות ימית ✗ תהליכי תכנון ושינוי תב"ע ✗ הסדרת טיפול כולל במי פלט ✗ גיבוש תכנית ממשלתית בין-משרדית ✗ הקמת צוות עבודה בין משרדי ✗ העברת מרכז לאומי לחקלאות ימית (מלח"י) למשרד החקלאות ✗ קידום הוראה ומחקר אקדמאיים ✓ מעבדת שירות ליזמים ✓ קהילת ידע ✓



✗ לא בוצע
 ✗ בוצע במידה מועטה
 ✓ בוצע במידה רבה
 ✓ בוצע באופן מלא

סיכום

אילת היא העיר הפריפריאלית ביותר במדינת ישראל. לעיר חשיבות אסטרטגית הודות למיקומה לחופי מפרץ ים סוף ולנמלי התעופה והים שבה. בשל מיקומה הגיאוגרפי הייחודי ותשתיות התחבורה שלה, העיר משמשת כשער הכלכלי הדרומי של מדינת ישראל. ריחוקה של העיר אילת והיישובים הסמוכים לה ממרכז הארץ היווה במשך השנים חסם בהתפתחותם הכלכלית והחברתית, והביא לכך שהם נשענים כמעט באופן בלעדי על תעשיית התיירות ומתקשים לפתח מנועי צמיחה כלכליים משמעותיים אחרים. הדבר יצר פערים במכלול השירותים הציבוריים הניתנים לתושבים באזור אילת לעומת אזורים אחרים בישראל בהיבטי התחבורה, הרפואה והתעסוקה.

בשנים 2020 עד 2024 שררו בארץ ובעולם מצבי חירום מורכבים וממושכים שהשפיעו על תעשיית התיירות באופן ניכר, ובהם מגפת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל. מצבי חירום אלו פגעו פעם אחר פעם בחוסנה התיירותי והכלכלי של העיר והעצימו את הקשיים והאתגרים שערים נדרשת העיר להתמודד, בהיעדר מקורות תעסוקה נוספים בעיר מלבד תעשיית התיירות. אירועי החירום הללו ממחישים את החשיבות בהיערכות מדינית מוקדמת למצבי חירום המשפיעים על תעשיית התיירות; בהפעלתה בסמוך ככל האפשר לתחילתם; ובמענה ממשלתי כזה המותאם למאפייניה של העיר אילת ולחוסנה התיירותי וזאת בשל השפעתם המידית והרחבה על כלכלת העיר.

מציאות כזו - שבה העיר רגישה במיוחד למצבי חירום מהבחינה התעסוקתית, חושפת אותה לסיכונים ומחלישה את היכולת שלה לבנות תשתית כלכלית וחברתית איתנה; ומחייבת נקיטת פעולות לקידום תוכניות כלכליות לפיתוח מנועי צמיחה חדשים בעיר, עיסוקים מגוונים לתושביה ופרייקטים פרטניים שישכללו את המוצר התיירותי שהיא מציעה למבקרים בה.

ממשלות ישראל הכירו בחשיבות האסטרטגית של אילת ובחולשותיה המערכתיות, זאת לצד הפוטנציאל הבלתי ממומש שלה, וקיבלו כמה החלטות במטרה לחזק את התחומים הכלכליים-חברתיים בעיר ולפתח בה מנועי צמיחה חדשים בעת שגרה. הממצאים המובאים בדוח ביקורת זה ובכלל זה בפרקי המעקב משקפים ביצוע ממשלתי ירוד של החלטות הממשלה:

1. בתקופה שקדמה למלחמת חרבות ברזל משרד התיירות לא השלים את המענה לפערים בנוגע לתפיסת ניהול מצבי חירום במשרד וההיערכות אליהם כפי שהועלו בדוח מבקר המדינה משנת 2023, כלקח ממגפת הקורונה; כך שעבר פרוץ מלחמת חרבות ברזל עדיין לא הייתה במשרד תפיסת ניהול מצבי חירום מעודכנת ומאושרת.
 2. עוד בשנת 2015 קבעה הממשלה בהחלטה 333 כי בזמן מצב חירום על משרד התיירות להוביל צוות בין-משרדי שימליץ לממשלה על כלים ומנגנוני סיוע לתעשיית התיירות שניתן יהיה להפעילם בתוך זמן קצר (14 יום). הגם שמשרד התיירות לא ביצע מרכיבים מסוימים בהחלטה ולא המליץ לממשלה על כלים ומנגנוני סיוע לתעשיית התיירות בכלל ובעיר אילת בפרט, הרי שכעבור תקופה קצרה מפרוץ מלחמת חרבות ברזל הוא נרתם לטיפול במשימה הלאומית של הלנת המפונים משני חבלי ארץ באופן שסייע לחלק מתעשיית התיירות.
- זאת ועוד, באפריל 2024 (שבעה חודשים לאחר פרוץ המלחמה) החליטה הממשלה על סיוע בסך 50 מיליון ש"ח שיועד לחיזוק תעשיית התיירות (החלטה 1702); נכון למרץ 2025 החלטה זו בוצעה באופן חלקי בלבד ובשהו: התקציב בסך 25 מיליון ש"ח שיועד לפיתוח תשתיות תיירותיות אושר בדצמבר 2024 וצפוי להיות ממומש רק בשנת 2025, והתקציב בסך 25 מיליון ש"ח שיועד לשיווק אירועים בשנת 2024 (רובו ככולו לעיר אילת) לא

הוקצה לפי החלטת הממשלה שכן משרדי התיירות והאוצר לא גיבשו מבעוד מועד מתווה למימושה, כדי לאפשר את יישומה המהיר.

3. הממצאים המפורטים בדוח ביקורת זה מלמדים בראש ובראשונה על רמת יישום נמוכה של החלטות ממשלה שהתקבלו בנוגע לתוכניות לפיתוח העיר אילת והאזור ולהקצאת משאבים לשם מימושן. בפועל החלטות הממשלה שנקבעו לחיזוקה של העיר הובילו לשיפור מוגבל, וספק אם יש בהן כדי לקדם את המטרות ולממש את היעדים שהממשלה קבעה בהחלטותיה. בכך החוסן התיירותי והכלכלי של העיר אילת נותר חשוף לסיכונים עתידיים במצבי חירום שונים הנובעים מתלות ותושביה בענף עיקרי אחד - ענף התיירות.

כדי שאילת לא תימצא באותו מקום שאליו היא נקלעה בשנים האחרונות במהלך משברים ומצבי חירום ולאחריהם, על משרדי הממשלה הרלוונטיים ליישם את כלל החלטות הממשלה שהתקבלו בעניינה באופן שיחולל שינוי ולנקוט את הפעולות הללו:

1. שיקום ושדרוג של תעשיית התיירות במרחב אילת אשר ספגה נזקים במהלך מלחמת חרבות ברזל וחיזוק חוסנה התיירותי של העיר אילת.

2. השלמת ביצוע הפרויקטים התשתיתיים שבתחומי התיירות, פני העיר, התרבות וההשכלה.

3. הרחבת תמהיל סוגי הענפים הכלכליים הקיימים בעיר ואפשרויות התעסוקה בה לצד חיזוקה ופיתוחה החברתי, וקידום ההון האנושי באילת.

4. השלמת הפעולות הנדרשות לשיפור הנגישות התחבורתית לאילת בהקדם באמצעות המשך קידום תכנון תוואי הרכבת, שדרוג כביש 90 והגדלת הפעילות האווירית בנמל התעופה רמון.

5. קידום והשלמה של הפעולות לשיפור שירותי הבריאות והרפואה במרחב אילת, ובכלל זאת מתן מענה לפערים העיקריים בתחום זה והצורך בנייד מטופלים וכוח אדם רפואי שתלוי בנגישות התחבורתית והתעופתית לאילת וממנה.

יש ליישם את הפעולות האלו בהקדם כדי למנף את הפוטנציאל הלאומי הטמון באזור אילת ולשפר את חוסנה הכלכלי והתיירותי במיוחד בעיתות משבר ולנוכח התחרות ההולכת וגוברת עם אתרי נופש במדינות אחרות; וזאת, במבט רחב צופה פני עתיד, בראייה אסטרטגית ובהלימה להחלטות הממשלה שהתקבלו בעניינה במהלך השנים.

הקידום התיירותי והפיתוח הכלכלי של העיר אילת בראי מלחמת חרבות ברזל

מבוא

תעשיית התיירות היא ענף משמעותי מאוד לכלכלה המקומית והעולמית, ובמאה ה-21 גדלה צריכת התיירות בעולם בין היתר בעקבות התפתחות תרבות הפנאי והצריכה ובעקבות התגברות התחרות בענף התעופה בעולם (וגם בישראל)¹. בשנת 2023 הוערכה התרומה הכלכלית של תעשיית התיירות לתמ"ג העולמי בכ-9.9 טריליון דולר (4% פחות לעומת שנת 2019), ושבת 2024 גדלה התרומה לכ-10.9 טריליון דולר בשל הגידול במספר התיירים העולמי שצפויה לנגיע לכ-16.5 טריליון דולר 2035². כמו כן, תעשיית התיירות היא תחום רגיש המושפע מתנודות ומגמות עולמיות ומקומיות הקשורות להיבטים חברתיים, כלכליים, פוליטיים, ביטחוניים, סביבתיים, בריאותיים וטכנולוגיים שמשפיעים על מגמות התיירות בעולם ועל הגעת תיירים למדינות³.

תעשיית התיירות בישראל תורמת לתוצר הלאומי, למאזן התשלומים ולתדמיתה ולמעמדה של ישראל בעולם; והיא אחד ממנועי הצמיחה של המשק המסייע בהגדלת הכנסות המדינה מהתיירות הנכנסת באמצעות מטבע חוץ (מט"ח). לפי משרד התיירות, השפעתה הכלכלית והתעסוקתית הגדולה ביותר של תעשיית התיירות היא באזורי פריפריה, וחשיבותה היא ביצירת אפקט תעסוקתי נרחב שכן תעשיית התיירות בכלל, ובפרט ענף המלונאות, הם עתירי הון ועתירי כוח אדם, ולהם מאפייני תעסוקה ייחודיים ובכלל זה העסקה בפריפריה שבה אפשרויות התעסוקה מוגבלות יותר, תחלופת העובדים גבוהה ועובדים שחלקם מוגדר כ"בלתי מיומנים"⁴. להלן התרומה הכלכלית של תעשיית התיירות לכלכלת ישראל בשנת 2019.

¹ כך למשל בישראל הנושא נבדק בעבודה של [בנק ישראל](#) בנושא "רפורמת 'שמיים פתוחים' והשפעתה על ענפי התיירות ועל הצרכן הישראלי באוקטובר 2021; ולפיה במהלך הרפורמה שהייתה בישראל כחלק מקידום הסכם תעופה גלובלי אחיד בין מדינות האיחוד, הוגברה התחרות בתחום הטיסות שהובילה להוזלה במחירי הנסיעות לחו"ל, אשר הגדילו את צריכת שירותי התיירות של ישראלים בחו"ל.

² ראו:

[Statista](#), Total contribution of travel and tourism to gross domestic product (GDP) worldwide in 2019 and 2024, with a forecast for 2025 and 2035 (in trillion U.S. dollars).

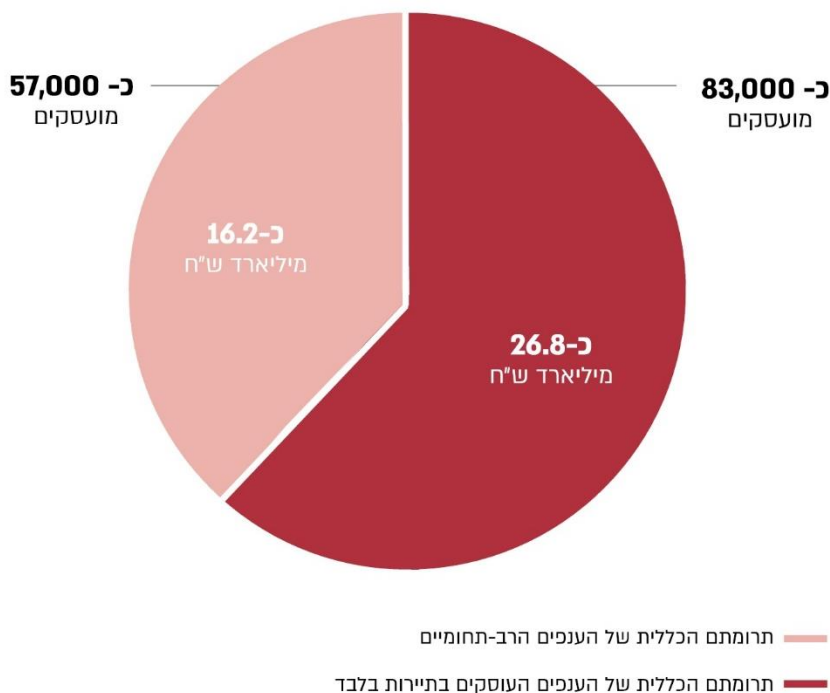
יוער כי כיוון שתעשיית התיירות תורמת לתמ"ג של מדינות מסוימות במידה משמעותית, יש בעולם תחרות גדולה בין מדינות ואתרי נופש על הגעת תיירים אליהן. כך למשל, בשנת 2023 שיעור התרומה של תעשיית התיירות לתמ"ג במספר מדינות באזור אגן הים התיכון היה כמפורט להלן: קרואטיה - 26%, יוון - 19.2%, פורטוגל - 19.6%, וספרד - 14.5%. ראו: [אתר Statista](#).

Share of travel and tourism's total contribution to GDP in European Union member countries (EU-27) and the United Kingdom (UK) in 2019 and 2023.

³ מבקר המדינה, **דוח שנתי 71** (2021), "פעולות הממשלה לקידום התיירות באילת ותוכניות לפיתוח הכלכלי"; עמ' 1288 - 1295.

⁴ במשרד התיירות [האגף להכשרה מקצועית](#) בתיירות אחראי על טיפול בהון האנושי של תעשיית התיירות ומבצע הכשרות במטרה לפתח, לקדם ולהעשיר את מקצועות התיירות.

תרשים 1: התרומה הכלכלית של תעשיית התיירות לכלכלת ישראל, 2019



המקור: דוח מבקר המדינה בנושא "הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה"⁵.

מהתרשים עולה כי כ-62% מתרומת תעשיית התיירות לכלכלת ישראל בשנת 2019 (כ-26.8 מתוך כ-43 מיליארד ש"ח, וכ-83,000 מתוך כ-140,000 מועסקים), מקורם בענפים העוסקים בתיירות בלבד, כדוגמת מתקני אירוח ולינה ומורי דרך; ועוד כ-38% מתרומה זו (כ-16.2 מתוך כ-43 מיליארד ש"ח, וכ-57,000 מתוך כ-140,000 מועסקים) מקורם בעסקי תיירות של הענפים הרב-תחומיים אשר מספקים שירותים ומוצרים גם לפעילות כלכלית שאינה קשורה לתיירות באופן מובחן, ובהם שירותי תחבורה, אטרקציות ושירותי מזון ומשקאות.

השפעת מצבי חירום על תעשיית התיירות: במהלך השנים 2020 עד 2024 שררו בארץ ובעולם מצבי חירום מורכבים וממושכים שהשפיעו על תעשיית התיירות באופן ניכר:

מבקר המדינה, מקבץ דוחות מיוחדים (2023), "הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה", עמ' 234.

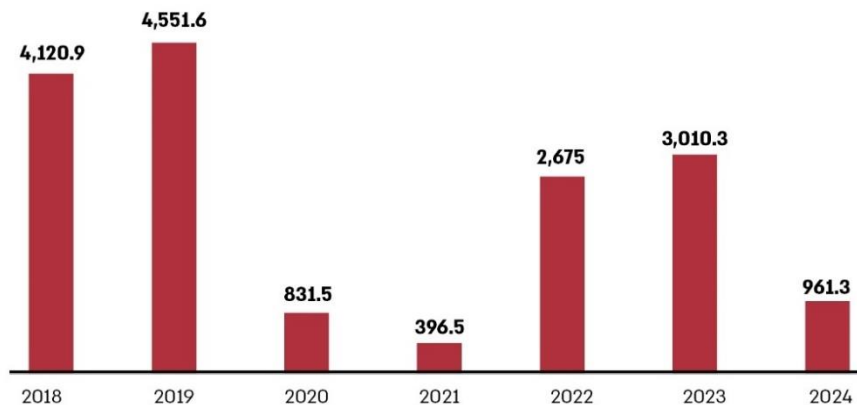
1. בשנת 2020 פרצה מגפת הקורונה, שגרמה למשבר חסר תקדים לתעשיית התיירות העולמית; היא נפגעה מיד ובצורה הקשה ביותר לעומת ענפים אחרים. במשך כשנתיים הטילו מדינות העולם ובכללן ישראל הגבלות שונות שכללו בין היתר סגירת גבולות לכניסת תיירים זרים וסגירה של אתרי נופש ואטרקציות תיירותיות. בתחילת שנת 2022 הוסרו ההגבלות ברוב המדינות, ותעשיית התיירות העולמית החלה להתאושש; הדבר ניכר בתנועת התיירים בעולם.

2. בשנת 2022, כשתעשיית התיירות העולמית והישראלית החלה להתאושש ממגפת הקורונה, פרצה מלחמת רוסיה-אוקראינה שצמצמה באופן ניכר את התיירות הנכנסת ממדינות אלה לישראל, ועקב כך נפגעה במיוחד תיירות החורף לאילת.⁶

3. באוקטובר 2023 פרצה מלחמת חרבות ברזל, ושוב עמדה תעשיית התיירות בישראל בפני משבר.

התמשכות מצבי חירום אלו על פני פרקי זמן ארוכים וסמיכותם זה לזה השפיעו משמעותית על מגמות תיירות הפנים⁷ והתיירות הנכנסת⁸ לישראל, בין היתר בשל הפגיעה בתחושת הביטחון, והתגברות תחושת אי-הוודאות בנוגע לעתיד וביטול טיסות אל ישראל וממנה⁹. להלן בתרשים 2 נתוני כניסת התיירים הזרים לישראל בשנים 2018 עד 2024 (מחצית השנה הראשונה)¹⁰:

תרשים 2: נתוני כניסת תיירים זרים לישראל, 2018 - 2024 (באלפים)



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) 11, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁶ הלמ"ס (לוח 4); [כניסות תיירים לפי ארץ ואזרחות לשנת 2022](#).

⁷ המושג תיירות פנים מתייחס לכלל פעילות הצריכה של תושבי ישראל בעת טיול, חופשה או נופש בישראל, לפי [סקר תיירות פנים לשנת 2023](#).

⁸ המושג תיירות נכנסת מתייחס לפעילות הצריכה של תושבי חוץ בעלי דרכון זר אשר מגיעים לארץ דרך הים, דרך היבשה והאוויר באופן חוקי ושוהים במדינה לפחות לילה אחד, לפי [סקר תיירות נכנסת לשנת 2019](#).

⁹ מבקר המדינה, [מקבץ דוחות מיוחדים](#) (2023), "הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה".

¹⁰ הלמ"ס, [הודעה לתקשורת, כניסות של מבקרים לישראל](#), 6.5.24.

¹¹ הלמ"ס, [רבעון סטטיסטי לתיירות ולשירותי הארחה](#) כרך 53, מס' 2, יולי 2025.

מהתרחשים עולה כי בשנת 2019 נרשם שיא בתעשיית התיירות הנכנסת: הגיעו לישראל כ-4.5 מיליון תיירים זרים. לאחריה, בשנות מגפת הקורונה, התרחשה ירידה דרסטית במספרם, ובשנים 2022 ו-2023 חלה התאוששות, ומספר התיירים שנכנסו לישראל גדל באופן ניכר. התאוששות זו נבלמה עת פרצה מלחמת חרבות ברזל ב-7.10.23, ובסיומה של שנה זו הסתכם מספר התיירים הזרים בכ-3 מיליון בלבד - ירידה של כשליש לעומת שנת 2019, ולפי משרד התיירות הפוטנציאל לכניסת תיירים בשנת 2023 היה גדול אף יותר אלמלא המלחמה¹². בשנת 2024 חלה ירידה גדולה במספר התיירים שעמד על כ-961.3 אלף תיירים בלבד (ירידה של כ-68% לעומת שנת 2023), נתונים אלה מלמדים על רגישות תעשיית התיירות בישראל למצבי משבר.

למלחמת חרבות ברזל היו השפעות נרחבות על מדינת ישראל שכללו פגיעות רבות בגוף, בנפש וברכוש, עקירה של מאות אלפי תושבים מבתיים וסגירת עסקיהם והשפעות כלכליות ופיסקליות, ובכלל זה האטה חדה בפעילות המשק, גידול בהוצאות הממשלה, ירידה בהכנסות המדינה ממיסים וגידול צפוי בגירעון וביחס חוב-תוצר¹³. נתונים אלה מלמדים כי המלחמה פגעה במגזרים רבים במשק, אך "ככלל, תעשיית התיירות רגישה יותר למצבי חירום ממגזרים אחרים במשק, כיוון שהיא מהתעשיות הראשונות להיפגע ממצבי חירום ומהאחרונות לצאת מהם"¹⁴, כך שתעשיית התיירות נפגעה באופן קשה גם הפעם במהלך מלחמת חרבות ברזל, בדומה לתקופת מגפת הקורונה.

בעקבות המלחמה חברות תעופה זרות עצרו או הפחיתו באופן ניכר את טיסותיהן לישראל לסירוגין; התיירות הנכנסת הופסקה כמעט לחלוטין; בתי המלון בישראל, ובכלל זה בעיר אילת, קלטו עם פרוץ המלחמה עשרות אלפי מפונים משני חבלי ארץ - אוכלוסייה שכוח הקנייה שלה לא גבוה - לשהות ארוכת טווח (חלקם עד סוף שנת 2024) באופן שצמצם משמעותית את יכולתם של בתי המלון לקלוט תיירות פנים ותיירות נכנסת; ועסקי תיירות רבים נסגרו באזורים שונים בישראל ובכלל זה בתחום הכנסים, האירועים והטיולים. להלן בתרשים 3 ההשפעות המרכזיות של המלחמה על תעשיית התיירות בישראל לפי אומדן משרד התיירות¹⁵:

12 משרד התיירות, [תוכנית העבודה לשנת 2024](#).

13 [מרכז המחקר והמידע של הכנסת](#), "סקירה מקרו-כלכלית וההנחות המקרו-כלכליות בבסיס התקציב המעודכן לשנת 2024" (11.2.24).

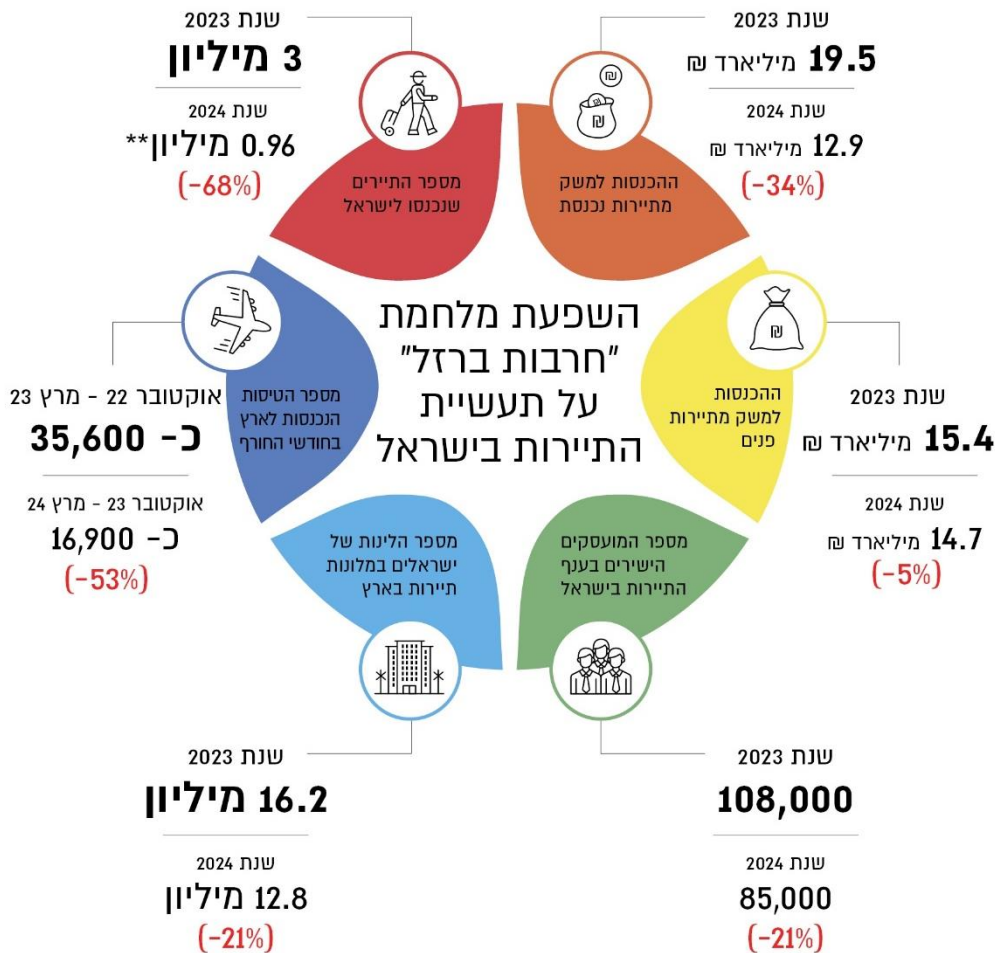
14 [מבקר המדינה, מקבץ דוחות מיוחדים](#) - מרץ 2023, "הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה" עמ' 209, 223.

15 משרד התיירות, [תוכנית העבודה לשנת 2024](#).

אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

הקידום התיירותי והפיתוח הכלכלי של העיר אילת בראי מלחמת חרבות ברזל

תרשים 3 : ההשפעות העיקריות של מלחמת חרבות ברזל על תעשיית התיירות בישראל, 2024*



המקור: משרד התיירות.

* הנתונים לשנת 2024 מתבססים על אומדני משרד התיירות.

** על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), בעיבוד משרד מבקר המדינה 16.

אילת כעיר ליבה תיירותית: לעיר אילת חשיבות אסטרטגית עבור מדינת ישראל שכן היא ממוקמת באזור אסטרטגי - השער הדרומי של ישראל, ומצויה בגשר יבשתי בין אפריקה ואסיה. יש לה נמל ימי המשמש מוצא לכיוון המזרח הרחוק ונמל תעופה בין-לאומי, הוקמו בה מוסדות אקדמיים ומרכזי מחקר ופיתוח, והיא בעלת נכסי תיירות, היוצרים יחד הזדמנויות כלכליות ועסקיות משמעותיות עבור מדינת ישראל.

אילת היא הרשות המקומית הפריפריאלית ביותר במדינת ישראל - היא מרוחקת כ-350 ק"מ ממרכז הארץ, כלכלת העיר נשענת בעיקר על תעשיית התיירות שכן כ-90% מהעסקים בה תלויים באופן ישיר ועקיף בתיירים ישראלים וזרים, שמהווים בממוצע כ-30% מסך השהים בעיר. בשנים האחרונות מתמודדת אילת עם תחרות הולכת וגוברת עם אתרי נופש במדינות סמוכות ובמדינות אחרות¹⁷. הדבר יוצר קושי תעסוקתי ותלותיות כלכלית בתעשיית התיירות בעת שגרה, ומכיוון שהעיר אילת מוטת תיירות ואין לה מנועי צמיחה כלכליים חלופיים, היא מושפעת מאוד ממצבי חירום שונים וממגמות כלכליות בארץ ובעולם. ולכן, בשנים האחרונות תעשיית התיירות בעיר הושפעה באופן ניכר בתקופת מגפת הקורונה ושוב במהלך חודשי המלחמה הראשונים, לעומת ערי תיירות אחרות הן ברמה הכלכלית והן ברמת חיי התושבים (ראו פירוט להלן).

לצד זאת לאילת קשיים נוספים הקשורים בפריפריאליות של העיר ובבידודה, אשר מייקרים את עלויות הקיום של התושבים ואת עלויות התפעול המוניציפלי של העיר ושל העסקים בה וגורמים לעלויות שיוע גבוהות. כל אלה מהווים חסם בפני אוכלוסיית העיר לעבוד מחוץ לעיר ובפני עסקים בעיר לקלוט עובדים ממרכזים עירוניים אחרים, וכן מקשים גם לקלוט אוכלוסייה חדשה בעיר ולפתח תעסוקה בתחומים כלכליים אחרים¹⁸. במהלך השנים נעשו ניסיונות להתמודד עם קשיים אלו באמצעות תוכניות ממשלתיות לחיזוק תעשיית התיירות ולפיתוח ענפים כלכליים נוספים בעיר, שהם נדבך חשוב בפיתוחה וחיזוקה החברתי והכלכלי של העיר, ובד בבד יכולים לחזק את חוסנה של העיר ולסייע לה בצליחת מצבי חירום המתרחשים בישראל. משרד מבקר המדינה התייחס לעניין זה ולפעולות הממשלתיות הנדרשות בדוח שפרסם בשנת 2021 בנושא "פעולות הממשלה לקידום התיירות באילת ותוכניות לפיתוחה הכלכלי" (להלן - דוח קידום התיירות באילת)¹⁹.

חשיבותה האסטרטגית של העיר באה לידי ביטוי גם במהלך מלחמת חרבות ברזל, עת נתנה העיר מענה נרחב ומתמשך לצרכים ביטחוניים ואזרחיים ובפרט במצבי חירום, כשקלטה בימים הראשונים של המלחמה עשרות אלפי מפונים²⁰, חלקם ללא רכוש, שהגיעו לעיר בן לילה והכפילו את מספר תושביה. במהלך חודשים רבים היא אירחה אותם בבתי המלון שלה ובמתקני אכסון נוספים, ונדרשה לתת להם

¹⁷ כגון עקבה (ירדן), טאבה ושארם א-שייח (מצרים) השכנות, וכן עם יעדים במדינות אגן הים התיכון ובאירופה שמושכים אליהם תיירים ישראלים וזרים.

¹⁸ המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל ועיריית אילת, תוכנית אסטרטגית כלכלית לגיוון תעסוקתי באילת, שנעשתה על ידי חברת סמקאי, אוקטובר 2020 [תוכנית שהוכנה בעבור עיריית אילת בשיתוף פעולה עם משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי]; מבקר המדינה, **דוח שנתי 71ג** (2021), "פעולות הממשלה לקידום התיירות באילת ותוכניות לפיתוחה הכלכלי", עמ' 1393.

¹⁹ **מבקר המדינה, דוח שנתי 71ג** (2021), "פעולות הממשלה לקידום התיירות באילת ותוכניות לפיתוחה הכלכלי", עמ' 1269.

²⁰ יוער כי חלק מהמפונים שהגיעו לאילת בימים הראשונים פונו בהמשך למתקני אכסון אחרים אחרות.

מענה רווחתי ובריאותי, שהצריך פתיחה של עשרות מוקדי סיוע נפשי ובריאותי; מענה תזונתי שכלל יותר מ-5,000 ארוחות ביום ועוד אלפי סלי מזון; מענה חינוכי עבור 15,000 תלמידים וסיוע כלכלי. לצורך השלמת המענה למפונים העיר קלטה נציגים רבים של משרדי ממשלה, מתנדבים, הקימה חמ"לים²¹ ושלושה מרכזים לוגיסטיים, ותוגברו בה צוותי המשטרה, הרווחה והרפואה בעיר. כל זאת בעת התגברות של איומים ביטחוניים על העיר בשל שיגור כטב"מים (כלי טיס בלתי מאוישים) וטל"שים (טילי שיוט) אליה, ובכך היא הפכה גם לעיר חזית, זאת בזמן שיש בה פערי מיגון בדירות ובבתי המלון.

כלכלת העיר אילת מתבססת בעיקרה על ענף התיירות, ללא מנועים כלכליים משמעותיים נוספים: 90% מ-7,000 העסקים הפועלים בה מתבססים באופן ישיר ועקיף על תעשיית התיירות. כמו כן ריחוקה הגיאוגרפי אינו מאפשר לתושביה למצוא חלופות תעסוקה בערים שכנות בעת שגרה ובפרט במצבי חירום, דבר המהווה סיכון ואיום תמידי על יציבותה הכלכלית ועל פרנסת תושביה. סיכון זה התממש במהלך תקופת מגפת הקורונה, ושב והתממש עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל. בשני מצבי חירום אלה נפגעה תעשיית התיירות בישראל ובאופן משמעותי בעיר אילת לעומת ערי תיירות אחרות, כאשר במלחמת חרבות ברזל הפגיעה בתעשיית התיירות הוחמרה מפני שבחודשים אוקטובר 2023 עד מרץ 2024 קלטה אילת בבתי המלון שלה ובמתקני אכסון נוספים עשרות אלפי מפונים, בתקופה בה לא הייתה כלל תיירות נכנסת וירידה בתיירות הפנים.

כדי להתגבר על האתגרים שעומדים בפניהם התמודדה אילת בשנים האחרונות בתקופות חירום וביתר שאת עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל וכדי לחזק את חוסנה של העיר בהיבט התיירותי והכלכלי לטווח הקצר והארוך הכירה הממשלה בצורך לתת לעיר מענה ממשלתי ייחודי שיסייע לתעשיית התיירות בה להתאושש בראייה צופה פני עתיד.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2023 עד ספטמבר 2024 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת על ההיערכות והמענה של הממשלה למצב החירום שנוצר בשל השפעות מלחמת חרבות ברזל על העיר אילת להניע את התאוששותה ושיקומה הכלכלי. במסגרת זו נערכה גם ביקורת מעקב על ממצאי דוח מבקר המדינה בנושא "הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה" שפורסם בשנת 2023²² (להלן - דוח מבקר המדינה בנושא הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה); ונבחנו בביקורת גם כמה היבטים באופן היישום והמימוש של החלטות ממשלה מהשנים 2019 ו-2022 בעניין הפיתוח התיירותי והכלכלי של אילת וחבל אילות²³ (להלן - אזור אילות), שחלקם נסקרו בדוח ביקורת קידום התיירות באילת שפורסם בשנת 2021²⁴.

²¹ מוקד ניהול אירועים וקבלת החלטות, לרוב במצבי חירום, שבו מרוכזת מידע ומתבצעת מתן מענה לצרכים שונים.

²² מבקר המדינה, **מקבץ דוחות מיוחדים** (2023), "הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה", עמ' 256 - 263.

²³ החלטת הממשלה 4662, "תוכנית רב-שנתית לפיתוח העיר אילת וחבל אילות ותיקון החלטת ממשלה" (4.8.19); החלטת הממשלה 1442, "תוכנית רב-שנתית לפיתוח העיר אילת וחבל אילות כמוקד לאומי ובין-לאומי לייצור מזון מן הים ומהמדבר לשנים 2022 - 2026 ותיקון החלטת ממשלה" (15.5.22).

²⁴ **מבקר המדינה, דוח שנתי 2021**, "פעולות הממשלה לקידום התיירות באילת ותוכניות לפיתוח הכלכלי".

בחלק הראשון של הדוח נבחנו ההשפעות הכלכליות של מלחמת חרבות ברזל על אילת בחודשים הראשונים של המלחמה כעיר מוטת תיירות, והמענה הממשלתי שניתן לעיר ולעסקים בה. נוסף על כך, נבחנו בחלק זה היערכות משרד התיירות לשעת חירום (ביקורת מעקב) והמענה של המשרד ופעולותיו לשיקום תעשיית התיירות באילת בעקבות פרוץ המלחמה. **בחלק השני** של הדוח נבחנו אופן יישום החלטות הממשלה מהשנים 2019 ו-2022 בעניין הפיתוח התיירותי והכלכלי באזור אילת ומידת השגת יעדיהן בתחומים האלה: הפיתוח והשדרוג של המוצר התיירותי; יצירת ענפים כלכליים בני קיימה נוספים בעיר כגון בתחום החקלאות הימית בישראל; פיתוח מקורות תעסוקה מגוונים לתושבי העיר; שיפור ההסדרים התחבורתיים אל העיר וממנה; ושיפור שירותי הבריאות הניתנים באזור אילת.

הביקורת נעשתה במשרדי התיירות, הכלכלה, התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), הבריאות, החקלאות וביטחון המזון (להלן - משרד החקלאות), משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי ובעיריית אילת. בירורי השלמה התקיימו במשרדי האוצר, האנרגיה, העבודה, המשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד להג"ס), ברשות המיסים, ברשות שדות התעופה בישראל (להלן - רש"ת), ברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), במכון לחקר ימים ואגמים לישראל (להלן - חיא"ל), בחברה הממשלתית להגנות ים המלח (להלן - חל"י), בקרן קיימת לישראל (להלן - קק"ל), בשירותי בריאות כללית (להלן - הכללית). במהלך החודשים ינואר עד מרץ 2025 בוצעה בדיקת השלמה, ועודכנו כמה היבטים שנבחנו בדוח.

חלק ראשון - המענה הממשלתי לאילת בחודשי המלחמה הראשונים

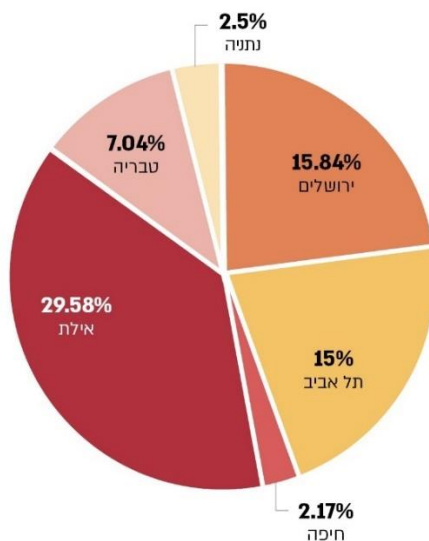
העיר אילת היא עיר תיירות מרכזית בישראל והגדולה מבין שש הערים שמוגדרות על ידי משרד התיירות ערי ליבה תיירותיות: ירושלים, עכו, נצרת, טבריה, אילת ומצפה רמון, שהן בעלות פוטנציאל תיירותי משמעותי (להלן - ערי ליבה תיירותיות)²⁵. בשנים 2018 עד 2023 כ-32% מהלינות של תיירים (ישראלים וזרים) בבתי מלון בישראל בממוצע היו באילת. חופשה ממוצעת של תייר זר השווה בעיר הוערכה בהכנסות בשווי של כ-807 דולר; והאומדן הכולל של ההכנסות הרשמיות מתיירות (תיירות הפנים והתיירות הנכנסת) באילת בשנת 2019 היה כ-5.2 מיליארד ש"ח. להלן בתרשימים השוואה בין העיר אילת לערי ליבה תיירותיות אחרות בישראל בכמה מדדים עיקריים:

משרד התיירות, [חוזר מנכ"ל 2/2023](#), "נוהל פיתוח תשתיות תיירות ציבוריות" (20.4.23). בנוהל נקבע כי לפחות 70% מתקציב הפיתוח וההשקעה בתשתיות תיירות ציבוריות יוקצו לפרויקטים ב"ערי ליבה".

תרשימים 4 עד 7: השוואה בין העיר אילת לערי תיירות אחרות בישראל - מדדים עיקריים

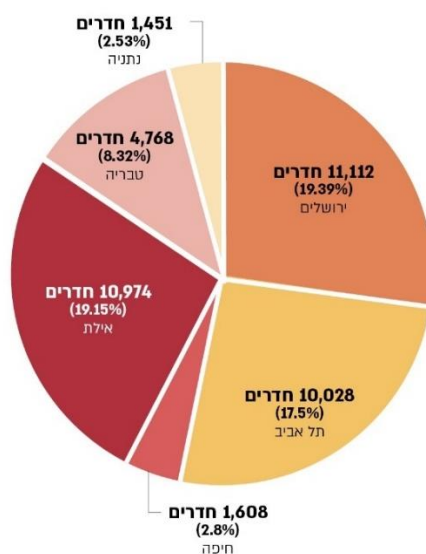
תרשים 4: מספר הלינות באילת לעומת מספר הלינות בערי תיירות אחרות, 2022

(באחוזים)*



המקור: התאחדות בתי המלון.

תרשים 5: מספר חדרי המלון באילת לעומת ערים אחרות, 2022 (באחוזים)*

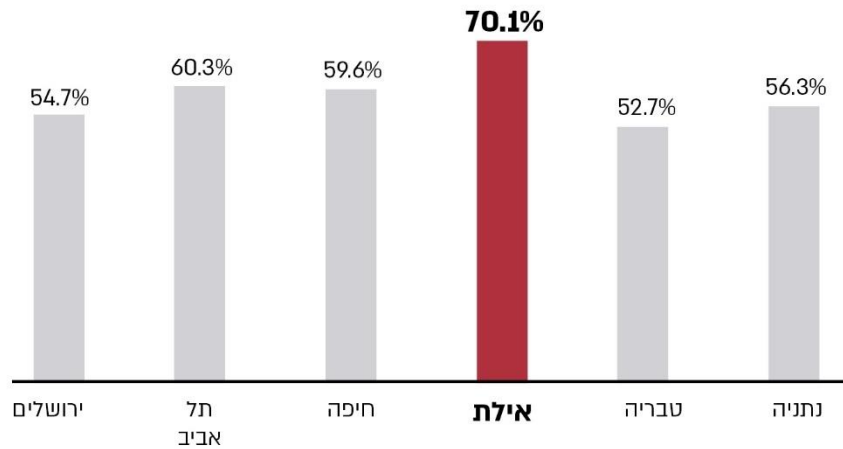


על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה²⁶.

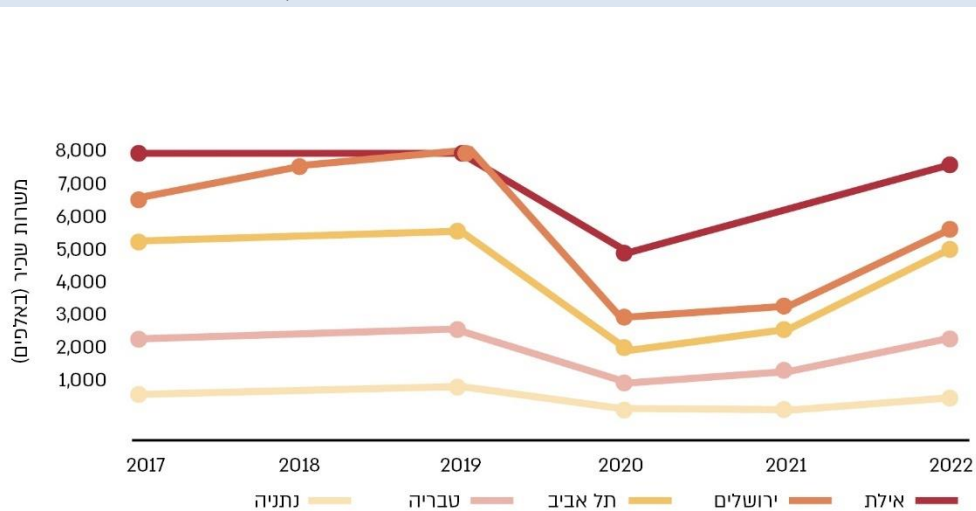
אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

הקידום התיירותי והפיתוח הכלכלי של העיר אילת בראי מלחמת חרבות ברזל

תרשים 6: ממוצע תפוסות החדרים באילת לעומת ערי תיירות אחרות, 2022 (באחוזים)



תרשים 7: מספר משרות השכיר באילת לעומת ערים אחרות, 2017 - 2022 (באלפים)

על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה²⁷.

* נתוני השוואה של שיעור הלינות באילת לעומת שיעור הלינות בערי תיירות אחרות ולא מסך כלל הלינות בישראל.

הלמ"ס, [רבעון סטטיסטי לתיירות ולשירותי הארחה](#).

26

הלמ"ס, [רבעון סטטיסטי לתיירות ולשירותי הארחה](#).

27

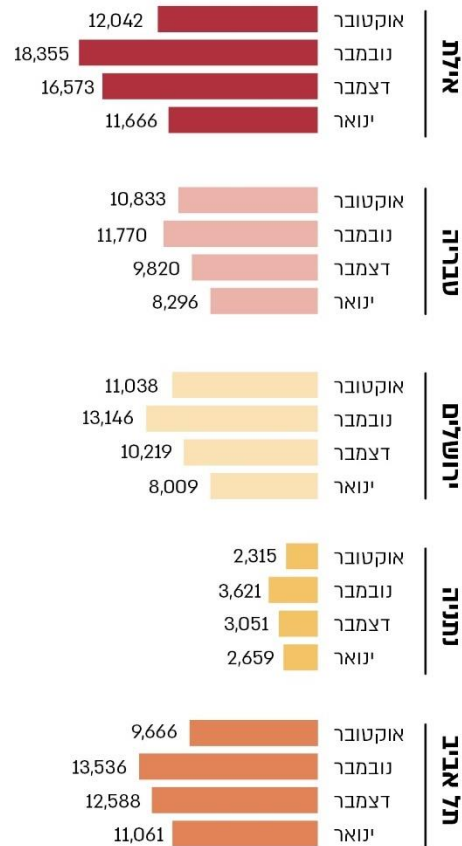
הנתונים שבתרשימים שלעיל מעידים על מרכזיות העיר אילת בענף התיירות בישראל ועל התרומה הכלכלית של תעשיית התיירות שבה לעיר עצמה ולכלכלת מדינת ישראל. על כן, למצבי חירום ולמשברים הפוגעים בעיר אילת יש השפעות רחבות לא רק על תעשיית התיירות באילת אלא גם על תעשיית התיירות הישראלית כולה ועל התל"ג של ישראל²⁸.

1.1. השפעת קליטת המפונים באילת על העיר

1. במהלך מלחמת חרבות ברזל קלטה אילת בבתי המלון שלה את מספר המפונים הגדול ביותר בפער ניכר לעומת ערי תיירות אחרות. להלן בתרשים 8 מספר המפונים ששהו באילת בחודשים אוקטובר 2023 עד מרץ 2024 לעומת מספרם בערי ליבה תיירותיות אחרות:

²⁸ תוצר מקומי גולמי, או באנגלית Gross Domestic Product (GDP) הוא מונח המבטא את הערך הכספי של כל המוצרים והשירותים שיוצרו בתוך גבולות המדינה בפרק זמן מסוים, המאפשר לעשות הערכה לגבי עוצמתה הכלכלית של המדינה.

תרשים 8 : מספר המפונים ששהו באילת לעומת מספרם בערי תיירות מרכזיות אחרות, אוקטובר 2023 - ינואר 2024*



על פי נתוני מערכת "יחד", מערך הדיגיטל הלאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* מספר המפונים אינו מצטבר אלא משקף את תמונת המצב מדי חודש בחודשו.

לנוכח מספרי המפונים והמתפנים עצמאית הגדולים שאילת קלטה ואירחה ולנוכח הצורך במתן מענה לצורכיהם, שהוערך על ידי עיריית אילת בכ- 3.1 מיליון ש"ח לשבוע, העבירו כמה משרדי ממשלה תקציבים לעיריית אילת אשר יועדו באופן ספציפי עבור מימון צורכי המפונים, כמפורט בלוח 1 :

אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

הקידום התיירותי והפיתוח הכלכלי של העיר אילת בראי מלחמת חרבות ברזל

לוח 1: התקציבים העיקריים שהעבירו משרדי ממשלה לעיריית אילת עבור צורכי המפונים בחודשים אוקטובר 2023 עד ינואר 2024

המשרד הממשלתי	התאריך	התקציב שאושר (המימוש בפועל)	הייעוד
 משרד הנגב, הגליל והחוף הלאומי	אוקטובר 23 עד ינואר 24	9,150,000 ש"ח (מומשו- 3,019,000 ש"ח)	טיפול במפונים ובמתפנים מיום 101, טיפול במבוגרים מפונים, הפעלת מרכזי לוגיסטיקה, שוברים למפונים ולמתפנים, סדנאות וקורסים, אירועי תרבות ופנאי, הפעלת אוהל "מרחב בטוח", חוגים לילדים, מזון, ציוד חירום, שוברים לקניות
 משרד הפנים	אוקטובר 23 עד דצמבר 23	32,314,000 ש"ח (מומשו- 32,024,000 ש"ח)	טיפול במפונים ובמתפנים ורכישת ציוד חירום
 משרד הבינוי והשיכון	דצמבר 23	5,520,580 ש"ח (מומשו- 3,420,250 ש"ח)	השמשות מקלטים

46,984,580 ש"ח
(מומשו 38,463,250 ש"ח)

המקור: עיריית אילת.

בפרוטוקול דיון שהתקיים בוועדת הכספים בכנסת בנובמבר 2023 בנושא בחינת מתווה סיוע ייחודי לעיר אילת עקב מצב הלחימה המתמשכת והנזקים שנגרמו לעיר בחודשים הראשונים למלחמה, נאמרו בין היתר הדברים האלה:

"המנוע שמניע את אילת על 80 אחוזי העסקים שקשורים בתיירות הוא ש-300,000 אנשים חדשים כל חודש מתחלפים שם. הם לא בנויים על שום דבר אחר אלא רק על הלקוחות האלה ועל התשתית של הלקוחות האלה שמגיעים. כל חודש, 300,000 כרטיסי אשראי חדשים - אלה האנשים שמקיימים את התיירות. [נתוני] 60,000 [מפונים] שנוספו היום... הם מטעים. זאת לא הכלכלה של אילת. השכירויות הגבוהות בקניון בנויות על כך שכל חודש הן מביאות 300,000 לקוחות חדשים. המנוע הזה כבה בימים האלה"²⁹.

משרד מבקר המדינה בחן את הפגיעה בעסקים באילת בחודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל בהשוואה לתקופות קודמות ובהשוואה לערי ליבה תיירותיות אחרות. בבחינה עלה שהסיבות

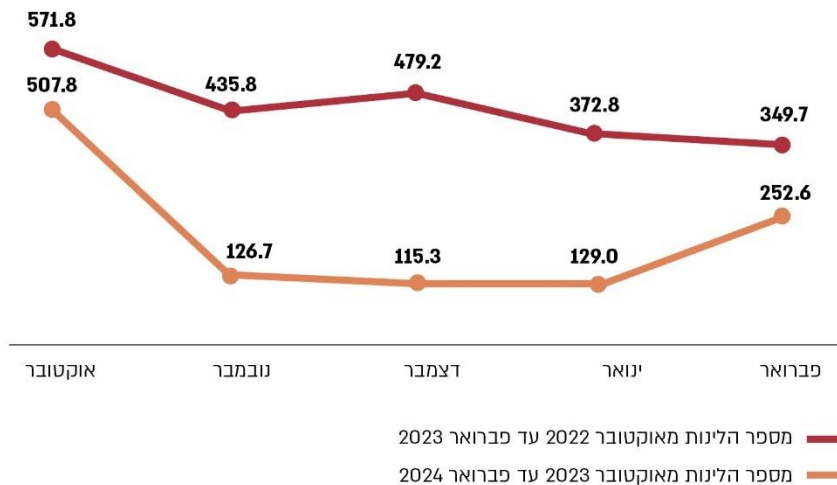
²⁹ פרוטוקול ישיבה מס' 256 "בחינת מתווה סיוע ייחודי לעיר אילת עקב מצב הלחימה" ועדת הכספים, מ-28 בנובמבר 2023.

המרכזיות לפגיעה הנרחבת בעסקים באילת - שרובם ככולם נשענים על תעשיית התיירות - נבעה מהשהות הממושכת של מפונים שלא הגיעו למטרות נופש; מהיעדר חלופות כלכליות אחרות בניגוד לערי ליבה תיירותיות אחרות שקלטו גם הן מפונים; ומהתפוסה הגבוהה של בתי המלון במהלך חודשי המלחמה הראשונים שלא איפשרה להם לקלוט תיירות פנים.

2. להלן פירוט השפעות המלחמה והקליטה של מספר גדול של מפונים באילת בחמישה תחומים כלכליים עיקריים במהלך החודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל:

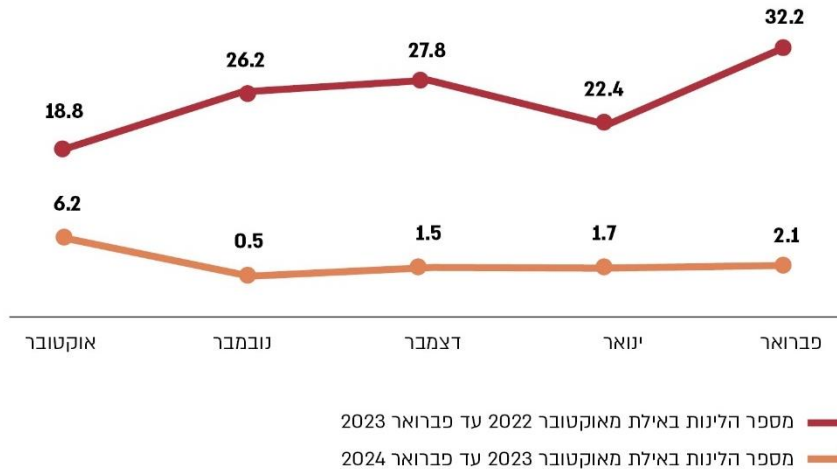
א. **השפעה על לינות תיירים זרים וישראלים:** בעקבות המלחמה נרשמו ירידות במספר הלינות של תיירים זרים וישראלים באילת. בתרשימים שלהלן מוצגת השוואה של מספר הלינות בין שתי תקופות זהות - אוקטובר 2022 עד פברואר 2023 ואוקטובר 2023 עד פברואר 2024; יוער כי מספרי הלינות של תיירים ישראלים וזרים בחודש אוקטובר 2023 מתייחסים לתקופת החגים שקדמה ל-7.10.23:

תרשים 9: מספר הלינות של תיירים ישראלים באילת בהשוואה בין אוקטובר 2022 עד פברואר 2023 לאוקטובר 2023 עד פברואר 2024 (באלפים)*



לפי נתוני התאחדות בתי המלון באילת (אפריל 2024) ומערך הדיגיטל הלאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הנתונים אינם כוללים את מספר לינות המפונים.

תרשים 10 : מספר הלינות של תיירים זרים באילת בהשוואה בין אוקטובר 2022 עד פברואר 2023 לאוקטובר 2023 עד פברואר 2024 (באלפים)



לפי נתוני התאחדות בתי המלון באילת (אפריל 2024) ומערך הדיגיטל הלאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחישים עולה כי מספר הלינות של תיירים ישראלים (תיירות פנים) במהלך מלחמת חרבות ברזל היה קטן משמעותית בחודשים נובמבר 2023 עד ינואר 2024 (371 אלף לינות) לעומת התקופה המקבילה אשתקד (נובמבר 2022 עד ינואר 2023) שבה היה מספר הלינות של תיירים אלה (כ-1.3 מיליון לינות) - פי כ-3.5; כמו כן בחודשים אוקטובר 2023 עד פברואר 2024 - תוך כדי תקופת המלחמה - כמעט שלא הגיעה תיירות חוץ לישראל.

ב. נתוני תעסוקה : עוד לפני המלחמה דורגה אילת בתחתית דירוג היציבות הפיננסית³⁰ השנתי של ערים בישראל - במקום ה-37 מתוך 314³¹. דירוג זה מושפע בין היתר מההכנסה הממוצעת לנפש, שיעור הזכאים לתעודת בגרות, שיעור הסטודנטים, שיעור דורשי העבודה ויחס תלות ושיעור מקבלי גמלה להבטחת הכנסה; כך שנקודת המוצא של העיר בתחילת המלחמה כבר הייתה נמוכה והשפיעה על השיעור הגדול של דורשי העבודה. מלחמת חרבות ברזל הגדילה משמעותית את שיעור דורשי העבודה בעיר, בין היתר מפני שאנשים רבים איבדו את פרנסתם שהייתה תלויה בתעשיית התיירות בהיותה המעסיק הגדול אילת. בעקבות זאת משפחות רבות נפגעו כלכלית, ובפרט במקרים שבהם שני בני הזוג עבדו בתעשיית התיירות.

³⁰ לפי אתר BDI [יציבות פיננסית](#) מבטאת את החוסן הפיננסי של הרשויות, את מוסר התשלומים והיעילות, לצד סיכון עסקי נמוך.

³¹ [רשימת](#) העיריות היציבות מהבחינה הכלכלית לשנת 2022.

מדוחות שירות התעסוקה עולה כי במהלך מלחמת חרבות ברזל נרשם בעיר אילת גידול ניכר במספר דורשי העבודה, שלפי דוחות אלה הוא חריג ומחייב טיפול ממוקד בעיר³². להלן בתרשים 11 נתונים על מספר מבקשי העבודה מינואר 2022 עד מרץ 2024:

תרשים 11 : מספר דורשי העבודה באילת, ינואר 2022 - מרץ 2024



המקור : שירות התעסוקה - סטטיסטיקה חודשית³³.

מהתרשים עולה כי בינואר 2024 נרשמו 3,529 דורשי עבודה בשירות התעסוקה בעיר, לעומת 979 בספטמבר 2023 - גידול של 260%. כמו כן עולה כי חל גידול של פי 3.5 במספר הממוצע של דורשי העבודה בעיר בחודשים נובמבר 2023 עד ינואר 2024, לעומת התקופה המקבילה אשתקד (נובמבר 2022 עד ינואר 2023).

ג. נתונים כלכליים - פדיון מרכזים מסחריים ונתוני אש"א

(1) בדיקת נתוני הפדיון החודשי למ"ר³⁴ בארבעת מרכזי הקניות המרכזיים הפועלים באילת בהשוואה לנתונים שנרשמו בתקופה המקבילה אשתקד, בתקופה שבה מספר המפונים בעיר היה בשיאו, העלתה את הנתונים המפורטים להלן בתרשים 12:

³² שירות התעסוקה, [נתוני ינואר 2024](#) (8.2.2024), עמ' 15.

³³ שירות התעסוקה, סטטיסטיקה חודשי, אתר [שירות התעסוקה](#).

³⁴ הפדיון החודשי הוא ההכנסה החודשית של עסק, לפני ניכוי העלויות שנדרשו לשם יצירת הכנסה זו.

אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

הקידום התיירותי והפיתוח הכלכלי של העיר אילת בראי מלחמת חרבות ברזל

תרשים 12: השוואת הפדיון למ"ר בקרב המרכזים המסחריים באילת בחודשים נובמבר 2023 עד ינואר 2024 לעומת התקופה המקבילה אשתקד (בש"ח)

טיילת	אייס מול	מול הים	ביג	
				
נובמבר 23	נובמבר 23	נובמבר 23	נובמבר 23	לעומת
38	39	57	43	נובמבר 22
117	96	143	85	(בתאריכים 1-19)
-68%	-59%	-60%	-49%	
דצמבר 23	דצמבר 23	דצמבר 23	דצמבר 23	לעומת
53	65	86	61	דצמבר 22
96	119	134	77	(בתאריכים 1-31)
-45%	-45%	-36%	-21%	
ינואר 24	ינואר 24	ינואר 24	ינואר 24	לעומת
55	56	78	57	ינואר 23
72	89	122	71	(בתאריכים 1-17)
-24%	-37%	-36%	-20%	

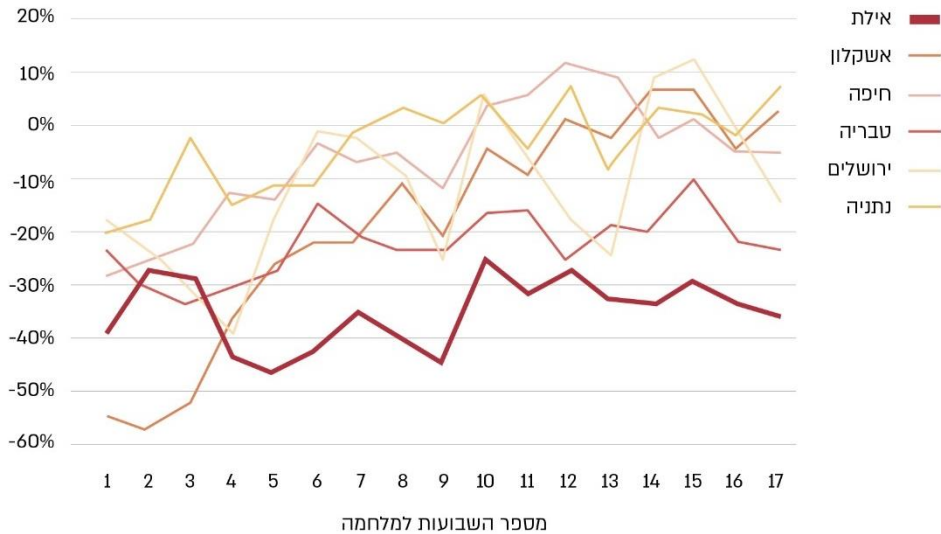
המקור: חברת RIS, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות בתרשימים את הירידות המשמעותיות בפדיון למ"ר בארבעת המרכזים המסחריים הגדולים באילת, שנמשכו גם בינואר 2024, שלושה חודשים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל: ירידה של 59% בממוצע בפדיון למ"ר בנובמבר 2023, 37% בדצמבר 2023 ו-29% בינואר 2024, לעומת התקופה המקבילה אשתקד. ירידות אלה מעידות על ההשפעה הכלכלית השלילית של המלחמה על העסקים באילת.

(2) בדיקת נתוני חברת שבא (Shva) - שירותי בנק אוטומטיים בע"מ³⁵ - לגבי מגמת השינוי בהוצאות כרטיסי האשראי בערים שונות בישראל מהשבוע הראשון למלחמה (החל ב-8 באוקטובר) ואילך במשך 17 שבועות מוצגת בתרשים 13 שלהלן:

³⁵ [שבא \(shva\)](#) היא חברה ציבורית המספקת שירותים טכנולוגיים למערכת הפיננסית ולבתי עסק בישראל. החברה מהווה צומת מרכזי ותשתית לאומית לסליקה בכרטיסי אשראי של כל חברות האשראי.

תרשים 13: הירידה בשימוש בכרטיסי אשראי בערים שונות בישראל בשבועות 1 עד 17 של מלחמת חרבות ברזל, בהשוואה לשבוע ממוצע בשנת 2023



המקור: חברת שבא.

מהתרשים עולה כי מהשבוע הראשון למלחמה ובמשך 17 שבועות חלה ירידה של בין כ-25% לכ-45% בשימוש בכרטיסי אשראי באילת בהשוואה לשבוע ממוצע בעיר במהלך שנת 2023, זאת כאשר בארבע ערי תיירות מרכזיות אחרות (למעט טבריה) חלה בתקופה זאת עלייה בשימוש בהם.

ד. פגיעה בעסקים: בסקר שערכה עיריית אילת בקרב עסקים בעיר מתחילת המלחמה עד אמצע נובמבר 2023, דווח כי כמחצית מהעסקים בעיר חוו ירידה של 75% בהכנסותיהם לעומת התקופה המקבילה אשתקד והתקשו לעמוד בהתחייבויותיהם הכספיות בשל הפגיעה הניכרת בהכנסותיהם. כמו כן הפגיעה בעסקים ניכרת גם בנתוני הפתיחה והסגירה של עסקים באילת: מ-1.10.23 עד 7.4.24 נסגרו באילת 95 עסקים.

בפברואר 2024 מסרה עיריית אילת למשרד מבקר המדינה כי בשל המלחמה בוטלו אירועי ספורט בין-לאומיים (כגון היגראנד פונדו³⁶ והמרתון המדברי³⁷), כנסים ועידות רבי-משתתפים, שמהווים בדרך כלל מוקדי משיכה עבור תיירים ישראלים וזרים, שהיו אמורים להתקיים בעונת החורף 2023 עד 2024, והדבר הביא לנזקים כלכליים נוספים לעסקים בעיר ולפגיעה בפרנסת עובדיהם.

מרוץ אופני כביש בין-לאומי שעושה סבב גם באילת.

36

מרתון מדברי בין-לאומי שמתרחש בתחילת החורף באילת ומושך רצים מכל העולם.

37

ה. **השפעה על קופת העירייה:** בשנים 2020 עד 2023 היה תקציב העירייה מצוי בעודף ממוצע של כ-2.3 מיליון ש"ח בכל שנה. תקופת המלחמה גררה הפסדי הכנסות והוצאות לקופת העירייה בין היתר בשל הצורך לתת מענה לצרכים שונים של אוכלוסיית המפונים שהגיעו לעיר, כמפורט להלן:

ביטול אירועי תרבות גדולים שמומנו על ידי העירייה, כגון פסטיבל הג'אז, פסטיבל אילת למוזיקה קאמרית, תיאטרון רחוב.	
• נגרמו לעיריית אילת הפסדים בסך של כ-1.8 מיליון ש"ח, חלקם בגין פיצוי למפיקים.	עלויות הפעלת מרכזים לוגיסטיים גדולים שבהם העירייה ריכזה ציוד רב שחלקו נשלח לאילת על ידי משרדי הממשלה וחלקו התקבל מתרומות.
• עלות הפעלת מרכזים אלה והעסקת העובדים בהם הוערכה בכ-700,000 ש"ח³⁸.	בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2023 לא אכפה העירייה את הסדרי החניה בעיר.
• הכנסותיה מאגרות חניה פחתו בתקופה זו בכ-1.5 מיליון ש"ח לעומת התקופה המקבילה אשתקד (מכ-5.6 מיליון ש"ח בשנת 2022 לכ-4.1 מיליון ש"ח).	



תמונת המצב העולה מהנתונים שלעיל משקפת את ההשפעות הכלכליות הקשות של המלחמה על העיר אילת אשר קלטה את מספר המפונים הגדול ביותר בחודשי המלחמה הראשונים לעומת ערי ליבה תיירותיות אחרות: בראש ובראשונה נפגעו עסקים בעיר בשל התלות הכמעט מוחלטת שלהם בתעשיית התיירות (כ-90% מהעסקים) ללא חלופות כלכליות ותעסוקתיות, וגם נגרמו הפסדים לקופת העירייה - שהעלו את הצורך בסיוע ממשלתי מיוחד לעיר אילת ולעירייה. נתונים אלה ממחישים את החשיבות בהיערכות מדינית מוקדמת למצבי חירום המשפיעים על תעשיית התיירות; בהפעלתה בסמוך ככל האפשר לתחילתם; ובמענה ממשלתי כזה המותאם למאפייניה של העיר אילת ולחוסנה התיירותי וזאת בשל השפעתם המיידית והרחבה על כלכלת העיר.

1.2. המאפיינים והסיכונים שלהם הייתה חשופה העיר אילת ערב מלחמת חרבות ברזל

ביולי 2014 אישרה ממשלת ישראל צעדים לחיזוק העורך לנוכח הצרכים שנבעו ממבצע צוק איתן. במסגרת החלטה זו נקבע בין היתר כי בשל רגישותה המיוחדת של תעשיית התיירות למצבי חירום, יוקם צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד התיירות שתפקידו לגבש פתרונות סיוע לתעשייה זו לצורך התמודדות עם האתגרים הקיימים במצבי חירום, ולהציגם לפני מנכ"ל משרד ראש הממשלה. בדוח שהוגש למנכ"ל משרד ראש הממשלה באוגוסט 2014 הודגש כי נכון למועד גיבושו, אין לממשלת ישראל מנגנוני פיצוי או "ארגז כלים" המותאמים לסיוע לתעשיות שונות במשק בשעת חירום. על רקע זאת אישרה הממשלה בספטמבר 2014 במסגרת החלטה 2026, שעניינה "סיוע לתעשיית התיירות בעקבות

כיוון שפעילות חלק מהמרכזים הלוגיסטיים בוצעה על ידי עובדי העירייה ומתוך מבנים של העירייה כמו מתנ"סים, מדובר בהערכה של העירייה לגבי העלויות הנוספות שנגרמו בשל המלחמה לקופת העירייה.

מבצע צוק איתן", הפעלה של כמה מנגנוני סיוע לתעשיית התיירות והכירה בצורך לגבש מנגנוני סיוע לתעשיית התיירות לאחר אירועים גיאופוליטיים³⁹.

1. **ייעוד משרד התיירות במצבי חירום:** כאמור, תעשיית התיירות היא מהתעשיות הראשונות להיפגע ממצבי חירום ומהאחרונות לצאת מהם⁴⁰. משרד התיירות הדגיש את היותה תשתית לאומית חיונית במצבי חירום לאור פעילותה במלחמת חרבות ברזל בקליטת מפונים בבתי המלון⁴¹. ייעוד משרד התיירות הוא להבטיח את היערכותו למצבי חירום לאומיים המשפיעים על תעשיית התיירות קודם התרחשותם, לצמצם את הפגיעה בתעשיית התיירות, ולקדם פעולות שיסייעו להתאוששותה "ביום שאחרי"⁴²; זאת כחלק מההיערכות הלאומית הכוללת - ובכך להבטיח את האינטרסים הכלכליים של המדינה לטווח הארוך (להלן גם - ייעוד המשרד במצב חירום).

2. **מאפייני אילת כעיר ליבה תיירותית והתאמת המענה במצבי חירום:** במצבי חירום הפגיעה בערי התיירות אינה אחידה, והשונות ביניהן בעניין זה תלויה במאפייני העיר: מיקומה הגיאוגרפי, היקף הפעילות התיירותית, מידת התלות הכלכלית של העיר בתעשיית התיירות, תנועת התיירות אל העיר בזמן מצב החירום, קיומם של ענפים כלכליים אחרים שיכולים למתן את הפגיעה הכלכלית בגין הפגיעה בתעשיית התיירות ושאלת התמשכות הפגיעה בעסקי התיירות ובמועסקים בהם. הבדלים אלה משקפים את חוסנה של תעשיית התיירות באותה עיר. על פי מסמכי משרד התיירות וכעולה מהספרות המקצועית, יש חשיבות לכך שמשרד התיירות יתאים את המדיניות והמענה שלו למצבי חירום לכל עיר תיירות בהתאם לנסיבות וההשפעות השונות של המשבר עליה ובהתאם למאפייניה הספציפיים ולמידת חוסנה.

לאילת שני מאפיינים מרכזיים אשר משפיעים על חוסנה של תעשיית התיירות בה: (א) הריחוק הגיאוגרפי והתלות בתעשיית התיירות; (ב) תנודתיות תיירותית (עונתיות) במעבר בין עונת החורף לעונת הקיץ. להלן נתונים בעניין זה:

א. **הריחוק הגיאוגרפי והתלות בתעשיית התיירות:** החלטת הממשלה 1442 מפרטת את המאפיינים העיקריים של אילת כדלקמן⁴³:

³⁹ החלטת הממשלה 1897, "צעדים לחיזוק העורף כתוצאה מהצרכים הנובעים מ"מבצע צוק איתן" (14.7.14); החלטת הממשלה 2026, "סיוע לתעשיית התיירות בעקבות מבצע 'צוק איתן'" (23.9.14); בהמשך הועברה גם החלטת הממשלה 333, "סיוע לתעשיית התיירות לאחר משברים גיאופוליטיים" (2.8.15). ראו בעניין זה מבקר המדינה, **מקבץ דוחות מיוחדים** (2023), "הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה"; עמ' 256 - 259, 269.

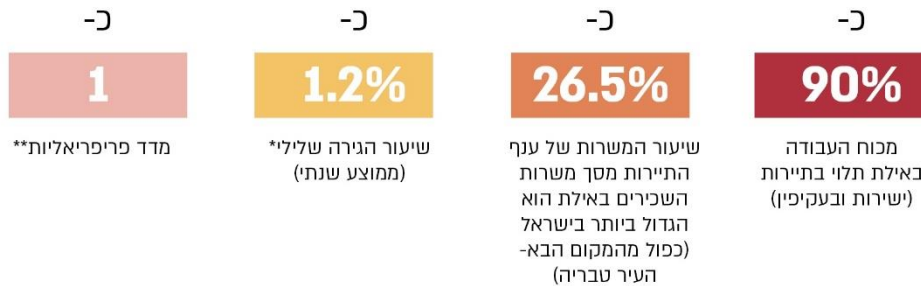
⁴⁰ מבקר המדינה, **מקבץ דוחות מיוחדים** (2023), "הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה", שם, עמ' 209, 223.

⁴¹ משרד התיירות, **תוכנית העבודה לשנת 2024**, עמ' 624.

⁴² משרד התיירות, **תוכנית העבודה לשנת 2024**, עמ' 623 - 624.

⁴³ החלטת הממשלה 1442, "תוכנית רב-שנתית לפיתוח העיר אילת וחבל אילות כמוקד לאומי ובין-לאומי לייצור מזון מן הים ומהמדבר לשנים 2022 - 2026 ותיקון החלטת ממשלה" (15.5.22). הנתונים לגבי אילת נכללו בהחלטת הממשלה עצמה על בסיס דוח שהוכן של חברת ייעוץ פרטית עבור משרד האוצר בשנת 2016.

תרשים 14 : המאפיינים העיקריים של אילת



על פי נתוני הלמ"ס והחלטת הממשלה 4662, "תוכנית רב-שנתית לפיתוח העיר אילת וחבל אילות ותיקון החלטת ממשלה" (4.8.19), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הנתון מעודכן לשנת 2022 על פי הלמ"ס.

** המדד משקלל נגישות פוטנציאלית, גודל אוכלוסייה וקרבה למחוז תל אביב. מדד פריפריאליות 1 משמעו כי אילת היא עיר מבודדת יחסית לערים אחרות בארץ והיא באשכול הנמוך ביותר (עם חבל אילות).

עולה מן התרשים כי אילת תלויה באופן ניכר בתעשיית התיירות - כ-90% מעסקיה תלויים בתיירות; ובהחלטת הממשלה 4662 משנת 2019 צוין כי ריחוקה הגיאוגרפי מביא גם לפגיעה ביכולת שלה לפתח ענפי תעסוקה משמעותיים בתחומים אחרים שאינם תיירות, אשר משפיעים על חוסנה התיירותי של העיר להתמודדות עם משברים וליציאה מהם.

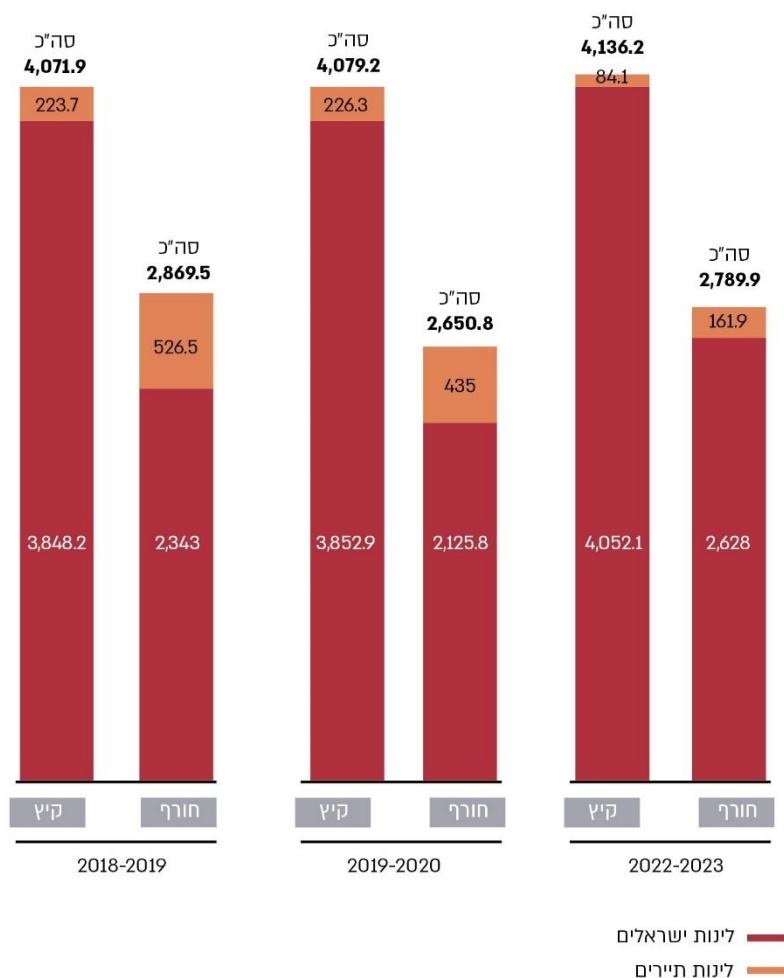
ב. תנודתיות ('עונתיות') תיירותית : אילת מאופיינת בתנודתיות תיירותית במעבר בין עונת הקיץ לעונת החורף: בחודשים אפריל עד ספטמבר יש גידול במספר הלינות ותפוסה גבוהה של בתי מלון בעיקר בידי תיירות הפנים (להלן - עונת הקיץ); ולעומת זאת, בחודשים אוקטובר עד מרץ קיימת ירידה ניכרת בתיירות הפנים וגידול במספר הלינות של התיירות הנכנסת (להלן - עונת החורף)⁴⁴. בתרשים 15 שלהלן מתוארת התנודתיות בתנועת התיירות באילת בעונות הקיץ והחורף:

מקובל לראות את חג הסוכות וחג הפסח כמסמלים את המעבר בין עונת הקיץ לעונת החורף, ובשל לוח השנה העברי עונות אלה יכולות להתחיל ולהסתיים במועדים שונים במהלך החודשים ספטמבר-אוקטובר שאז מתחילה באילת עונת החורף ובמהלך החודשים מרץ-אפריל שאז מתחילה עונת הקיץ.

אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

הקידום התיירותי והפיתוח הכלכלי של העיר אילת בראי מלחמת חרבות ברזל

תרשים 15 : התנודתיות (העונתיות) התיירותית באילת בעונות הקיץ והחורף בשנים 2018 עד 2020 ו-2022 עד 2023 (באלפים)



על פי נתוני התאחדות המלונות, בעיבוד משרד מבקר המדינה (לא כולל תיירים הלנים באכסניות, בדירות אירוח ובמתקני אכסון דומים שמפורסמים באתרים כגון-Airbnb).

הנתונים המוצגים בתרשים ממחישים את התנודתיות התיירותית המאפיינת את תעשיית התיירות באילת: בין עונת הקיץ לעונת החורף מתרחשת ירידה של כ-40% בממוצע במספר הלינות של תיירים ישראלים, ואילו בעונת החורף מספר הלינות של התיירים הזרים מכפיל את עצמו. כלומר, חוסן תעשיית התיירות בעיר אילת תלוי בין היתר בהגעת התיירים הזרים בעונת החורף אליה

שמסייעת כאמור לצמצם את הירידה הניכרת במספר הלינות של התיירים הישראלים, ובכך מקטינה את התנודתיות ואת הפגיעה הכלכלית בתעשיית התיירות בעיר בעונת החורף.

לפרוץ מלחמת חרבות ברזל בתחילת עונת החורף 2023 - 2024 (בין אוקטובר 2023 עד מרץ 2024) היו השפעות מיידיות על תעשיית התיירות באילת, שאחת מהן היא החמרת התנודתיות בתיירות בעיר. בעקבותיה העיר כלל לא קלטה תיירות נכנסת בעונת חורף זו (מגמה שנמשכה גם לתוך עונת הקיץ של שנת 2024), דבר שהחמיר את הפגיעה הכלכלית בעסקי התיירות בעיר.

ריחוקה הגיאוגרפי של העיר אילת, התלות הבולטת שלה בתעשיית התיירות ללא חלופות תעסוקתיות וכלכליות והתנודתיות של העיר במעבר מעונת הקיץ לעונת החורף מבחינת מספר הלינות של התיירים, הם ממאפייניה העיקריים של העיר אילת כעיר ליבה תיירותית ומחייבים התייחסות אליהם במסגרת מענה משרד התיירות למצבי חירום, שיהיה יעיל ומותאם למאפייני העיר וצרכיה ויסייע לה בהתאוששות וביציאה מהירה מהמשבר.

דוח קידום התיירות באילת משנת 2021 כבר הצביע על כך שכלכלת העיר אילת מתבססת בעיקרה על תעשיית התיירות שמושפעת מתנודתיות (עונתיות) בעונות החורף ומצויה בתחרות עם אתרי נופש במדינות אחרות, זאת ללא מנועים כלכליים משמעותיים נוספים, וריחוקה הגיאוגרפי אינו מאפשר לתושביה למצוא חלופות תעסוקה בערים שכנות. בדוח צוין כי מצבור נתונים אלו מהווה איום תמידי על יציבותה הכלכלית ועל פרנסת תושביה. בתקופת מגפת הקורונה איום זה התממש באופן משמעותי, והדבר גרם לשיעורי אבטלה גבוהים ולמשבר כלכלי קשה בעיר. הדוח הקודם גם הצביע על כך שהניסיונות הממשלתיים בשנים האחרונות לקדם תוכניות כלכליות לפיתוח מנועי צמיחה כלכליים חדשים בעיר ועיסוקים מגוונים לתושביה וכן פרויקטים פרטניים שישכללו את המוצר התיירותי באילת לא הבשילו, והעיר אילת נותרה חשופה לסיכונים הנובעים מתלותה ומתלות תושביה בענף עיקרי אחד - ענף התיירות.

התאחדות בתי המלון באילת מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני ובאוגוסט 2024 כי נדרשת הגעתם של עשרות אלפי תיירים מחו"ל לאילת בתקופת החורף לצד תיירות הפנים כדי שזו תשמש מנוע כלכלי לכל העסקים הקטנים והבינוניים בעיר: המסעדות, האטרקציות והחנויות, לצד בתי המלון. עוד ציינה ההתאחדות כי תיירות החורף מאפשרת המשך פעילות עסקית רציפה בעיר לאורך כל חודשי השנה, מציאות החיונית להצלחת העסקים הקיימים ולפיתוח עסקים חדשים בעיר.

מלחמת חרבות ברזל הייתה אירוע חסר תקדים שבו העיר אילת קלטה במשך חודשים רבים אלפי מפונים בבתי המלון שלה, העירייה וגורמים רבים בעיר התגייסו לסיוע למפונים - במחיר כלכלי משמעותי. הועלה כי משרד התיירות אומנם לא השלים את היערכותו למצבי חירום קודם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, אך במשך חודשים רבים התמודד עם האתגרים הכרוכים במשימה הלאומית של טיפול במפונים השוהים בבתי המלון בישראל לרבות באילת. מצבי החירום שעמם התמודד משרד התיירות בשנים האחרונות, מחדדים את החשיבות בהשלמת היערכות המשרד למצבי חירום ובפיתוח העיר אילת באופן שתוכל להתמודד טוב יותר עם האתגרים הכרוכים במצבי חירום.

1.3. גיבוש תפיסת הניהול וההיערכות של משרד התיירות למצבי חירום והמענה להם - ביקורת מעקב בנושא הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה (2023)

1. **עקרונות בהתמודדות תעשיית התיירות עם מצבי חירום:** מצבי חירום וסכסוכים צבאיים גורמים למשברים מידיים וממושכים בתעשיית התיירות. הם גורמים לירידה ניכרת במספר התיירים (פנים וחוץ), לנזק לתשתיות תיירותיות ולפגיעה בתדמית המוצר התיירותי. כאמור, ייעוד משרד התיירות במצבי חירום כפי שהוגדר על ידו הוא להבטיח את היערכותו למצבי חירום קודם התרחשותם, לצמצם את הפגיעה בתעשיית התיירות ולקדם פעולות שיסייעו להתאוששותה.

גם בספרות העולמית נדונו השפעות מצבי חירום ובפרט מצבי מלחמה על תעשיית התיירות במדינות שונות (כגון באוקראינה); ופורטו המלצות על סמך עקרונות Build Back Better⁴⁵ לפעולה ממשלתית בהיערכות למצבי חירום, במהלכם ולאחריהם - כדי למזער את הפגיעה בתעשיית התיירות המקומית במהלך המשברים ולהבטיח את התאוששותה המהירה ושיפורה לעומת תקופת טרום המשבר, כמפורט בתרשים 16 שלהלן:

סוכנות האו"ם להפחתת סיכוני אסונות (UNDRR) הגדירה עקרונות Build Back Better כ:

"The use of the recovery, rehabilitation and reconstruction phases after a disaster to increase the resilience of nations and communities through integrating disaster risk reduction measures into the restoration of physical infrastructure and societal systems, and into the revitalization of livelihoods, economies and the environment".

תרשים 16: המלצות הספרות המקצועית להיערכות ולסיוע לתעשיית התיירות במצבי חירום לפי גישת

Build Back Better



המקור: ספרות מקצועית, בעיבוד משרד מבקר המדינה⁴⁶.

כמפורט בתרשים, על מדינות לגבש ולאשר מראש (בעת שגרה) תוכניות היערכות שיסייעו להן לתת מענה לתעשיית התיירות במהלך מצבי חירום, להפחית את השפעות המשבר, לשקם אמון ביעדי התיירות בקרב תיירים מקומיים וזרים תוך שיקום הכלכלה המקומית; זאת כדי לשמר רמה מסוימת של פעילות תיירותית תוך מקסום המשאבים הזמינים ומעורבות בעלי העניין בתעשיית התיירות - לצורך התאוששות ויציאה מהירה מן המשבר.

2. דוח קודם - גיבוש תפיסת הניהול במשרד התיירות להיערכות למצבי חירום והמענה להם: בדוח מבקר המדינה הקודם בנושא הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות

ראו: 46

Ritchie, B. W. & Jiang, Y. (2019). A review of research on tourism risk, crisis and disaster management: Launching the annals of tourism research curated collection on tourism risk, crisis and disaster management. *Annals of Tourism Research*, 79, 102812; Tomej, K. Bilynets, I. & Koval, O. (2023). Tourism business resilience in the time of war: The first three months following Russia's invasion of Ukraine. *Annals of Tourism Research*, 99. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160738323000208>; Saya, S. Hasan, T. M. Mimura, S. Okada, T. Roth, M. Kohler, S. Rector, I. Morgan, G. Griekspoor, A. Missal, R. Vasta, K. Takase, C. Erginthe, E. Manluta, J. I. Bhatt, M. R. Martin, N. Morgan, D. Brassard, C. Wilkinson, S. Coppola, D. (2017); [Build Back Better: In recovery, rehabilitation and reconstruction](#).

במשבר הקורונה משנת 2023 צוין כי מענה ממשלתי יעיל למצבי חירום מחייב גיבוש תפיסת ניהול למצבי חירום ותפיסת היערכות שמסייעות להפחית את אי-הוודאות המאפיינת מצבים אלה ומצמצמות את הסבירות לטעויות בתהליכי קבלת ההחלטות. מטרת תפיסת היערכות למצבי חירום היא להבטיח את הרציפות התפקודית של המשרד הממשלתי ושל הגופים והתחומים שעליהם הוא מופקד, ולשם כך יש לגבש מדיניות ניהול משברים בשעת חירום ולהסדיר מראש את המנגנונים שניתן יהיה להפעיל במהירות במצבים אלה ("תוכניות מגירה למענה", ארגז כלים שיאפשר סיוע מהיר, משאבים תקציביים, משאבי כוח אדם ועוד)⁴⁷.

תהליך גיבוש תפיסת הניהול וההיערכות למצבי חירום נדרש להתקיים בעת שגרה על בסיס קבוע, והוא כולל זיהוי מקדים של המשבר, היערכות לקראתו וקביעת מדיניות לניהולו כדי לצמצם את עוצמת פגיעתו והקטנת הצורך בהשקעת המשאבים הכרוכים בהתמודדות עימו וכדי להביא להתאוששות מהירה ויציאה מן המשבר של התעשייה.

ה ל י ק ו י : עד תחילת משבר הקורונה בשנת 2020 משרד התיירות גיבש שלושה מסמכים בשנים 2018 עד 2020 כדי להיערך למצבי חירום וכך לצמצם את השפעותיהם על תעשיית התיירות. עם זאת, עד מועד סיום הביקורת, בנובמבר 2022, לא נתן משרד התיירות מענה לפערים הקיימים בתפיסת ניהול מצבי החירום שלו שהעלה מנהל אגף הביטחון של המשרד בנובמבר 2019. מדובר בין היתר בפערים הנוגעים להערכות מצב בעת משבר; לבחינת המועילות והיעילות של מנגנוני סיוע שיופעלו; לשמירת החוסן של תעשיית התיירות במצבי חירום; ולהסדרת שיתופי פעולה עם גופי מדינה שפעילותם רלוונטית לתעשיית התיירות ועם נציגי הענפים השונים בתעשייה.

ה ה מ ל צ ה : מומלץ כי משרד התיירות יצמצם את הפערים הקיימים בתפיסתו בנוגע להיערכות למצבי חירום בתיירות ולניהולם. זאת, כחלק מההיערכות ומהמוכנות הממשלתית לסיוע לתעשיית התיירות במצבי חירום עתידיים ולשם הבטחת הרציפות התפקודית של תעשייה זו במצבי חירום; ויעודד ענפים בתעשייה לגבש תוכניות חוסן עסקי, לנוכח המציאות הישראלית "המזמנת מצבי חירום בתעשיית התיירות בתדירות גבוהה"⁴⁸.

תגובת משרד התיירות על הדוח הקודם : מנכ"ל המשרד קיים סדרת דיונים בראשות גורמי המקצוע במשרד כדי לבחון את המרת המלצות טיוטת הדוח לתוכנית פעולה במסגרת תוכנית העבודה השנתית. בתוך כך הקים מנכ"ל המשרד צוות היגוי פנימי להתמודדות עם מצבי חירום שיסייע לתעשיית התיירות בניית ארגז כלים לצורך כך והנחה את ראש אגף החירום, הביטחון, המידע והסייבר לגבש מסמך המלצות לאישור הנהלת המשרד עם ארגז הכלים להיערכות ולמענה של המשרד למשברים שפוקדים את תעשיית התיירות ולשיקומה בעקבותיהם ולהעבירו לפרום ההנהלה.

⁴⁷ מבקר המדינה, **מקבץ דוחות מיוחדים** (2023), "הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה", עמ' 256. ראו גם: מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה** (2021), הפרק על ניהול משבר הקורונה ברמה הלאומית - תהליכי קבלת החלטות ומימושן, עמ' 50.

⁴⁸ מבקר המדינה, **מקבץ דוחות מיוחדים** (2023), "הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה", עמ' 263.

ביקורת המעקב

ביקורת המעקב העלתה כי מאז הדוח הקודם בשנת 2023 נקט משרד התיירות כמה פעולות לקידום תפיסת הניהול של מצבי חירום והיערכות המשרדית אליהם:

א. התקיימו כמה דיונים במשרד התיירות ובהם הועלה הצורך לתקף את תפיסת הניהול המשרדית בזמן חירום בעקבות המלצות דוח מבקר המדינה בנושא הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה, ובין היתר לעדכן ולסיים את הכנתו של מסמך שהוכן במשרד התיירות בנובמבר 2019 שמפרט את דרכי הפעולה (ארגז כלים) שאותן ינקוט המשרד בעת חירום כסיוע לתעשיית התיירות.

ב. החלה עבודה לגיבוש תפיסת ניהול משרד התיירות להיערכות ולמענה למצבי חירום, אשר כוללת ריכוז של סדר הפעולות במשרד התיירות במעבר ממצב שגרה למצב חירום ולגיבוש תפיסת השליטה המוצעת במשרד בעת קרות אירוע חירום.

ג. החל תהליך הכנת תיק חירום אגפי מול כלל האגפים במשרד התיירות.

בדוח מבקר המדינה בנושא הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה (משנת 2023) נמצא כי משרד התיירות לא השלים מענה לפערים בתפיסת ניהול מצבי חירום במשרד ובהיערכות אליהם. בביקורת המעקב נמצא כי ערב מלחמת חרבות ברזל, למשרד התיירות: עדיין לא הייתה תפיסת ניהול מצבי חירום מעודכנת ומאושרת, ולא הושלם מענה המשרד לפערים הקיימים בתפיסת ניהול מצבי החירום שלו, כך שלא נוצלה התקופה שלאחר משבר הקורונה ועד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל להשלמת תפיסת ההיערכות המשרדית; כמו כן, לא הושלמו הפעולות הדרושות לעדכון מסמך דרכי הפעולה שאותן ינקוט המשרד בעת חירום כסיוע לתעשיית התיירות (ארגז הכלים), מנובמבר 2019 והוא נשאר במתכונתו המקורית; ותיק החירום של אגפי המשרד טרם תוקף.

במסגרת בירורי השלמה מינואר 2025 הועלה כי משרד התיירות מצוי בתהליך לעדכון תפיסת ההיערכות שלו למצבי חירום, בין היתר בשל השפעות המלחמה על המשימות שהמשרד מונה לטפל בהן, ובעיקר משימת קליטת אוכלוסייה במתקני אכסון.

משרד התיירות מסר במאי 2025 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת משרד התיירות) כי הוא התקשר עם חברת ייעוץ הפועלת עם אגף חירום, ביטחון, מידע וסייבר לעדכון תוכנית החירום המשרדית לגיבוש ותכנון מדיניות לשעת חירום במשרד וההיערכות אליה, הן בנוגע לתעשיית התיירות והן בנוגע לנושא המפונים.

נמצא כי במהלך מלחמת חרבות ברזל החל משרד התיירות בתהליך לקידום תפיסת ניהול מצבי חירום והיערכות אליהם ולהשלמת פערים שנמצאו בדוח מבקר המדינה בנושא הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה, אולם עד מאי 2025, למעלה משנה וחצי מפרוץ המלחמה, תפיסת ניהול מצבי חירום עדיין לא גובשה במלואה והיערכות של המשרד למצבי חירום לא הושלמה.

על משרד התיירות להשלים בהקדם את התהליכים שבהם החל במהלך מלחמת חרבות ברזל לעדכון ולאישור של תפיסת ניהול החירום המשרדית וההיערכות למצבי חירום שעל ביצוען הומלץ בדוח מבקר המדינה בנושא הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה, ולכלול בהם גם תובנות הנוגעות להתמודדותו עם ההשלכות וההשפעות של המלחמה על תעשיית התיירות.

מידת תיקון הליקוי



3. דוח קודם - מענה מיידי לתעשיית התיירות באירועי חירום: בשנים 2014 עד 2015 התקבלו כמה החלטות ממשלה אשר התייחסו להשפעה המיוחדת של מצבי חירום על תעשיית התיירות. בהחלטת הממשלה 333 משנת 2015 נקבע כי בזמן משבר גיאופוליטי משרד התיירות יוביל צוות בין-משרדי שימליץ לממשלה על מנגנוני סיוע לתעשיית התיירות שניתן יהיה להפעילם בתוך 14 יום מפרוץ מצב החירום (להלן - החלטת הממשלה 333)⁴⁹; זאת לנוכח החשיבות הטמונה בגיבוש מנגנוני סיוע עתידיים שניתן יהיה להפעילם במהירות וביעילות כדי לספק מענה לצורכי הענפים השונים בתעשיית התיירות במצבי חירום "שיביאו להתאוששות מהירה בתיירות ובכך תימנע פגיעה אנושה בתעשייה". דוח מבקר המדינה בנושא הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה הצביע על כך שהפעולות נדרשות כדי "לאפשר לתעשיית התיירות לשרוד את חודשי המשבר"⁵⁰.

ה ל י ק ו י : במועד סיום הביקורת (נובמבר 2022) החלטת הממשלה 333 בנושא "סיוע לתעשיית התיירות לאחר משברים גיאופוליטיים" שאמורה הייתה להוביל לגיבוש של מנגנונים לסיוע לתעשיית התיירות בעת משבר גיאופוליטי, לא בוצעה על ידי משרד התיירות - הגורם שהיה אמור לבצע את ההחלטה, אף שניתן היה לנצל לשם כך את תקופת השגשוג שחוותה תעשיית התיירות בשנים שחלפו ממועד קבלת ההחלטה ועד ערב משבר הקורונה. יישומה של החלטת הממשלה 333 היה יכול להניח תשתית תפקודית שהייתה מסייעת לתעשיית התיירות להתמודד עם משבר הקורונה בשנים 2020 ו-2021. עוד הועלה כי עד תחילת משבר הקורונה בשנת 2020 לא השלים משרד התיירות את גיבושם של מנגנוני סיוע אלה, וכתוצאה מכך נותר על כנו מצב שבו יכולת הממשלה לסיוע לענפים בתעשיית התיירות במהירות וביעילות בעת משבר היא מוגבלת, וספק אם קיימת.

⁴⁹ החלטת הממשלה 1897, "צעדים לחיזוק העורף כתוצאה מהצרכים הנובעים מ"מבצע צוק איתן" (14.7.14); החלטת הממשלה 2026, "סיוע לתעשיית התיירות בעקבות מבצע צוק איתן" (23.9.14); [החלטת הממשלה 333](#), "סיוע לתעשיית התיירות לאחר משברים גיאופוליטיים" (2.8.15).

⁵⁰ ראו בעניין זה מבקר המדינה, **מקבץ דוחות מיוחדים** (2023), "הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה"; עמ' 256 - 259, 269.

ההמלצה: על משרד התיירות לפעול ליישום החלטת הממשלה 333 בנושא גיבוש מנגנונים לסיוע לתעשיית התיירות בעת משבר, ובהתחשב בין היתר בממצאי דוח ביקורת זה, שכן הצורך בגיבוש מענה סדור בתחום זה עדיין קיים.

תגובת משרד התיירות על הדוח הקודם: מנכ"ל המשרד קיים סדרת דיונים בראשות גורמי המקצוע במשרד במטרה לבחון המרת המלצות טיוטת הדוח לתוכנית פעולה במסגרת תוכנית העבודה השנתית. בתוך כך, המנכ"ל הקים צוות היגוי פנימי להתמודדות עם מצבי חירום שיסייע בבניית ארגז כלים לסיוע לתעשיית התיירות והנחה את ראש אגף החירום, הביטחון, המידע והסייבר במשרד לגבש ולמסור לו מסמך המלצות שיועבר לפורום ההנהלה המשרדי עם ארגז הכלים להיערכות ושיקום תעשיית התיירות בעקבות משברים.

ביקורת המעקב

ביקורת המעקב העלתה כי החלטת הממשלה 333 ולפיה משרד התיירות יוביל צוות בין-משרדי שימליץ לממשלה על מנגנוני סיוע לתעשיית התיירות שניתן יהיה להפעילם בתוך 14 יום מפרוץ מצב החירום - לא יושמה על ידו, והמשרד לא הוביל גיבוש של תוכנית סיוע לתעשיית התיירות בכלל ולאילת בפרט.

במענה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2024 מסר משרד התיירות כי הוא קיים "שיח מול משרד האוצר לשימור מומחים בענף התיירות הנכנסת ולשיקום בתי מלון שאירחו מפונים"; וכי הוא עתיד לפרסם נוהל ייעודי לתמיכה בפעולות שיווק אירועים בעיר אילת ובמצפה רמון, לרבות אירועים בעקבות החלטת ממשלה של שר האוצר בעניין (החלטה 1702). נכון לסיום הביקורת (מרץ 2025) נוהל ייעודי זה לא פורסם על ידי המשרד.

יצוין כי תוכנית העבודה של משרד התיירות לשנת 2024 (שפורסמה באפריל שנה זו בספר תוכניות הממשלה) התייחסה לעניין זה, ונכתב בה בין היתר כי המשרד נערך לפעולה יעילה ומהירה להתאוששות תעשיית התיירות; וכי המשרד מתכוון להשקיע מאמץ ממוקד בעיר אילת "מתוך הכרה ובייחודיות שלה ובתרומתה לתנועת תיירות הפנים בישראל"⁵¹.

עוד העלתה ביקורת המעקב כי הגם שמשרד התיירות לא ביצע מרכיבים מסוימים בהחלטת ממשלה 333 ובהם גיבוש מנגנוני סיוע לתעשיית התיירות, הרי שכעבור תקופה קצרה מפרוץ מלחמת חרבות ברזל הוא נרתם לטיפול במשימה הלאומית לטיפול במפונים משני חבלי ארץ באופן שסייע לבתי מלון רבים באילת: בתאריך 16.10.23 נחתם הסכם לאירוח מפונים בין מדינת ישראל להתאחדות המלונות בישראל, ולאחר תשעה ימים הועברה האחריות על הלנת המפונים למשרד התיירות.

במהלך מלחמת חרבות ברזל נתן משרד התיירות מענה לחלק מתעשיית התיירות בעיר אילת בכך שטיפל במשימה הלאומית של הלנת המפונים במרבית בתי המלון בעיר. לצד זאת נמצא כי גם במהלך תקופת מגפת הקורונה וגם במהלך מלחמת חרבות ברזל לא הוביל משרד התיירות צוות בין-משרדי

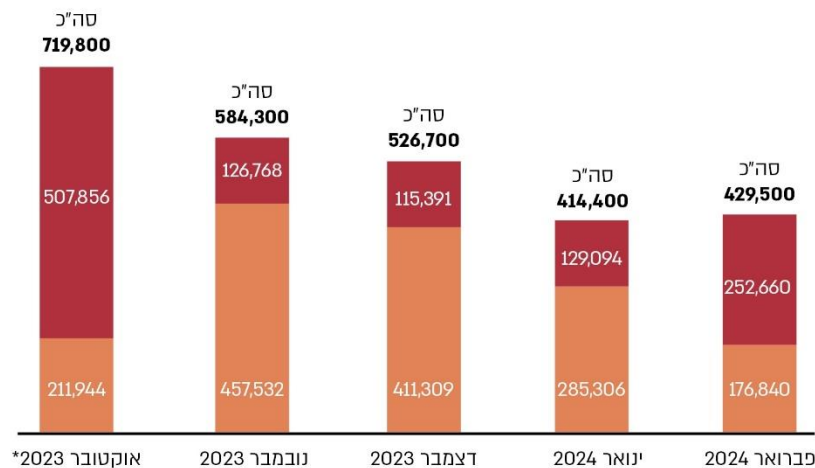
שתפקידו להמליץ לממשלה על כלים ומנגנוני סיוע לתעשיית התיירות בכלל ובעיר אילת בפרט - כפי שנקבע בהחלטת הממשלה 333; וגם לא קבע מדדים לפעולה שלו לסיוע לתעשיית התיירות כפי שציין בתוכנית העבודה שלו לשנת 2024; כך שנכון למרץ 2025 הוא עדיין לא גיבש תוכנית פעולה אופרטיבית להתאוששות תעשיית התיירות בעיר לשנים הקרובות.

4. מגמות בתנועת התיירות לעיר אילת לאורך חודשי המלחמה הראשונים:

בהיעדר נקיטת פעולה של משרד התיירות להובלת צוות בין-משרדי שימליץ לממשלה על מנגנוני סיוע בתוך 14 יום מפרוץ המלחמה ובמהלך החודשים הראשונים של המלחמה, ועל רקע המשבר הכלכלי בעיר ולמול השינוי בנתוני קליטת המפונים, יזמה עיריית אילת פעולה שיווקית תיירותית.

כאמור, העיר אילת קלטה את מספר המפונים הגדול ביותר לעומת ערי ליבה תיירותיות אחרות בישראל. בנובמבר 2023 שהו בה יותר מ-18,000 מפונים, ובדצמבר 2023 כ-17,000 מפונים. אולם, כבר בינואר 2024 הסתמנה נקודת מפנה בכל הנוגע לאפשרות תחילת ההתאוששות של תעשיית התיירות באילת, תוך כדי המלחמה. בחודש זה נרשמה ירידה ניכרת במספר המפונים ששהו בבתי המלון בעיר לעומת דצמבר 2023 - מכ-17,000 לכ-12,000, ומגמת עזיבת המפונים נמשכה גם בחודשים הבאים; כך למשל בחודש בפברואר 2024 שהו בבתי המלון באילת כ-8,000 מפונים בלבד. מגמה זו משתקפת בשינוי המגמות במספר הלינות בבתי המלון באילת, כפי שמופיע בתרשים 17 שלהלן:

תרשים 17: השינוי במספר לינות התיירים הישראלים והמפונים בבתי המלון באילת (באלפים)



*מספר הלינות גדול יחסית בשל חג הסוכות שהתקיים בתאריכים 1-7 באוקטובר 2023.

לינות תיירים ישראלים
לינות מפונים

המקור: הלמ"ס, התאחדות בתי המלון ומערך הדיגיטל הלאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה

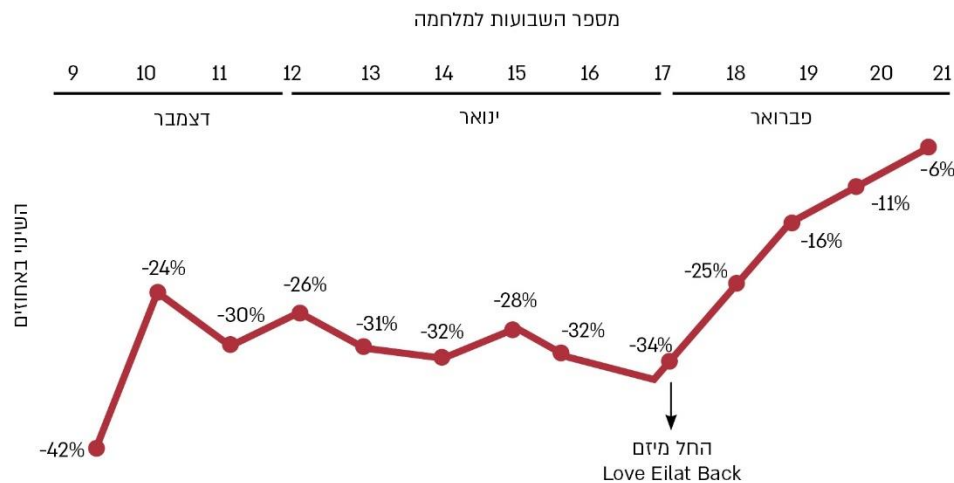
אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

הקידום התיירותי והפיתוח הכלכלי של העיר אילת בראי מלחמת חרבות ברזל

מהתרחשים עולה כי לעומת דצמבר 2023, מינואר 2024 חלה ירידה ניכרת במספר לינות המפונים בבתי המלון באילת ב-31%, לצד גידול בלינות של תיירים ישראלים (ב-12%); בפברואר 2024 נמשכה מגמת הירידה במספר לינות המפונים ב-57% לעומת דצמבר 2023, לצד גידול בלינות של תיירים ישראלים (ב-119%).

בד בבד עם עזיבת המפונים פעלה עיריית אילת בתחילת שנת 2024 כדי להניע את ההתאוששות של תעשיית התיירות בעיר. במהלך החודשים ינואר-פברואר 2024 השיקה העירייה ומימנה ממקורותיה כמה מיזמים תיירותיים ובהם קמפיין עבור מיזם תיירות בשם **Eilat love back** בעלות של כ-1.3 מיליון ש"ח, ללא מעורבות משרד התיירות בפעולות אלה. הקמפיין כלל מכירת לינות מוזלות בעשרות בתי מלון בעיר והענקת שוברים למזמינים בסך של 300 ש"ח (בהזמנת שני לילות) ללא תשלום נוסף למימוש בכ-400 מסעדות, עסקים ואטרקציות בעיר. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי המיזם משך אל העיר אילת תנועה ערה ביותר של תיירים: במשך 24 ימים במהלך פברואר 2024 התארחו בה כ-12,200 נופשים בכ-4,500 חדרים, שמימשו כ-12,300 שוברי לינה, הסעדה ואטרקציות. הצלחת הקמפיין התבטאה גם בנתוני האשראי של חודש זה באילת, לעומת הנתונים בחודשים שקדמו לו, כמפורט להלן:

תרשים 18: נתוני פעילות כרטיסי האשראי באילת בפברואר 2024 לעומת דצמבר 2023 וינואר 2024



המקור: חברת שבא.

מהתרחשים עולה כי בתקופת הפעלת המיזם בחודש פברואר 2024 חל זינוק בהוצאות כרטיסי האשראי באילת לעומת השבועות שקדמו לו. המשמעות היא שפעילות האשראי בעיר חזרה כמעט לרמה של הוצאות כרטיסי אשראי בשבוע ממוצע בשנת 2023.

נתונים אלה מעידים כי ביצוע של פעולות שיווק באילת גם במהלך מצב החירום במטרה לקדם פעילות תיירותית בעיר ותמיכה בכלכלה המקומית, כפי שנקטה בעניין זה עיריית אילת, נשא פרי, דבר המעיד על הפוטנציאל הקיים בתיירות פנים גם במצבי חירום.

5. הפקת לקחים במשרד התיירות במהלך מלחמת חרבות ברזל: בדוח מבקר המדינה בנושא הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה הצביע מבקר המדינה על הצורך בקיום תהליכי הפקת לקחים בידי משרד התיירות בעת ניהול משבר ולאחריו⁵². הועלה כי משרד התיירות יישם המלצה זו במהלך מלחמת חרבות ברזל עת יזם המשרד תהליך ביצוע הפקת לקחים במהלך דצמבר 2023 וינואר 2024, שבמסגרתו הוכן דוח ביקורת מיוחד פנימי בנושא התנהלות משרד התיירות בעת מצב החירום (מלחמת חרבות ברזל) וזאת בזיקה לטיפולו במפונים, והוא כלל שורה של המלצות. בדיון הנהלה של המשרד צוין כי יישום המלצות הדוח "ההווה בסיס לתכנית עבודה בחירום".

יש לציין לחיוב את פעולת משרד התיירות ליישום המלצות דוח מבקר המדינה בנושא הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה (2023) ולביצוע ביקורת פנימית והפקת לקחים בנוגע לתפקודו במהלך מלחמת חרבות ברזל כדי לייעל את התנהלותו בנושא. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התיירות להמשיך ולעקוב אחר יישום המלצות הביקורת הפנימית כדי לשפר את היערכותו למשברים ולמצבי חירום עתידיים.

1.4. הסיוע הממשלתי לעיר אילת במלחמת חרבות ברזל

כאמור, ייעודו של משרד התיירות במצבי חירום הוא להקטין את השפעות מצב החירום על תעשיית התיירות תוך קידום פעולות לחיזוק החוסן התיירותי שלה, לעידוד תיירות הפנים ועוד, וזאת כדי לשמר רמה מסוימת של פעילות תיירותית תוך תמיכה בכלכלה המקומית כדי למקסם את המשאבים הזמינים שיסייעו ביציאה מהירה מן המשבר.

כחודש לאחר פרוץ המלחמה גיבשה הממשלה תוכנית סיוע לעסקים ברחבי הארץ, אשר עוגנה בחוק התוכנית לסיוע כלכלי (הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-2023⁵³, שהתקבל בכנסת ב-9.11.23 (להלן - מתווה הסיוע הכלכלי)⁵⁴.

מתווה סיוע ייחודי לבעלי עסקים בעיר אילת: מתווה הסיוע הכלכלי חל גם על בעלי עסקים באילת בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2023. בבדיקה הועלה כי בחודשים אלה הגישו 3,718 בעלי עסקים הפועלים בעיר תביעה לרשות המיסים; מהן הסתיים הטיפול ב-3,116 תביעות (84%),

מבקר המדינה, **מקבץ דוחות מיוחדים** (2023), "הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה", עמ' 275 - 276.
חוק התכנית לסיוע כלכלי (הוראת שעה - חרבות ברזל) התשפ"ד-2023.

במסגרת חוק התוכנית לסיוע כלכלי (הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-2023. בחוק נקבעה זכאות עוסק בכל רחבי הארץ לפיצוי על נזק עקיף שאירע מ-7.10.23 עד 31.12.23, אם מחזור עסקאותיו לשנת המס 2022 עולה על 12,000 ש"ח ואינו עולה על 400,000,000 ש"ח, והירידה במחזור עסקאותיו נובעת כתוצאה מאירועי מלחמת חרבות ברזל. מתווה הסיוע הכלכלי כלל הקלות במתווה החל"ת (חופשה ללא תשלום) ובהן קיצור התקופה הנדרשת לשם זכאות לקבלת דמי אבטלה לשישה חודשים במקום 18 חודשים.

52

53

54

ושולמו בגינן (נכון ליוני 2024) כ-99 מיליון ש"ח. כמו כן, לפי נתונים שהתקבלו מרשות המיסים ביוני 2024, הוגשו על ידי בעלי עסקים ותושבים בעיר אילת 64 תביעות לפיצוי לפי מסלולי פיצוי אחרים הנובעים מחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961⁵⁵, ושולמו בגינן 1.68 מיליון ש"ח.

לנוכח התגברות והתמשכות הקושי הכלכלי בקרב העסקים בעיר שנבע בין היתר מקליטת אלפי מפונים בבתי המלון ומהיעדר אפשרות לארח תיירות פנים, פנתה עיריית אילת במהלך תקופת המלחמה לראש הממשלה, לכמה שרים ולכנסת (באמצעות ועדת הכספים) לצורך קידום מתווה סיוע נוסף ייחודי שייתן מענה לעסקים בעיר, מלבד מתווה הסיוע הכללי, ולצורך הגדרת העיר במעמד מיוחד⁵⁶.

לנוכח השפעת המלחמה על העיר, גובש מתווה סיוע ייחודי על ידי משרד האוצר (ללא מעורבות משרד התיירות) ובתחילת ינואר 2024 פירסמה דוברות משרד האוצר הודעה ולפיה סוכם מתווה סיוע ייחודי בין משרד האוצר לעיריית אילת "בהקשר לנזקי המלחמה... שיסייע לעיר לתושבים ולבעלי העסקים שבה לצלוח את התקופה הזו ולהמשיך לפרוח ולפתח את העיר עוד שנים רבות קדימה"⁵⁷. מנוסח ההודעה ומהדיונים שהתקיימו בוועדת הכספים בעניין עולה כי הכוונה הייתה ליישם את המתווה באופן מיידי לנוכח הנזקים שגרמה המלחמה לעיר אילת ולעסקיה בחודשים הראשונים של המלחמה, במהלך שנת 2024.

המתווה עוגן בשתי החלטות ממשלה שהתקבלו בסוף מרץ ובאמצע אפריל 2024 (להלן - המתווה הייחודי לסיוע לאילת):

א. החלטת הממשלה 1637 : במרץ 2024 התקבלה החלטת הממשלה 1637 בנושא "מענק סיוע לעסקים ברשויות מקומיות מוטות תיירות - חרבות ברזל"⁵⁸. ההחלטה קבעה כי יוארך מתווה הסיוע הכללי לעסקים בערים אלה העומדים בתנאי ההחלטה גם לחודשים ינואר ופברואר 2024⁵⁹. הארכת הסיוע נומקה בכך שמצב ענף התיירות המקומיות האמורות טרם חזר לפעילות באופן שמספיק על חלק ניכר מהעסקים ברשות. בתנאים שנקבעו בהחלטה זו עמדו העיר אילת והמועצה האזורית תמר.

במסגרת יישום החלטת הממשלה 1637 פתחה רשות המיסים באפריל 2024 אפשרות לעסקים באילת להגיש בקשה למענק בגין הנזק העקיף שנגרם להם כתוצאה מהמלחמה עבור החודשים ינואר ופברואר 2024. נכון לאוגוסט 2024 הוגשו 879 תביעות לרשות המיסים בגין החודשים הללו, והמדינה שילמה להם פיצוי בגין נזקיהם בסך כולל של כ-216 מיליון ש"ח.

55 חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, מסדיר פיצוי על נזקים ישירים ועקיפים כתוצאה ממעשי איבה או פעולות מלחמתיות שונות. ראו פירוט באתר [רשות המיסים בישראל](#).

56 [פרוטוקול](#) ישיבה מס' 256 של ועדת הכספים, הכנסת ה-25 (28.11.20).

57 משרד האוצר, הודעת דוברות שר האוצר, 4.1.24.

58 [החלטת הממשלה 1637](#), "מענק סיוע לעסקים ברשויות מקומיות מוטות תיירות - 'חרבות ברזל'" (31.3.24).

59 להלן התנאים המצטברים: (א) שיעור חיוב הארנונה מנכסים שמשווגים כבית מלון, ביחס לסך חיובי הארנונה מנכסים שאינם מבני מגורים, בהתאם לדוח הכספי המבוקר האחרון, עולה על 20%; (ב) היקף האוכלוסייה המפונה מכוח החלטת הממשלה 1193 מיום 29.12.23 שנקלטה ברשות המקומית המזכה בחודשים ינואר ופברואר 2024, עלה על 20% מתושבי הרשות המקומית; (ג) הרשות המקומית המזכה מדורגת באשכול 1 במדד הפריפריאליות של הלמ"ס.

ב. החלטת הממשלה 1702: באפריל 2024 התקבלה החלטת הממשלה 1702 בנושא "תמיכה בערים מרוחקות הנסמכות על ענף התיירות" (להלן - החלטת הממשלה 1702).⁶⁰ מטרת ההחלטה הייתה "לתמוך ביישובים הנסמכים על ענף התיירות ונמצאים באזורים פריפריאליים אשר מגבירים את התלות בפעילות הכלכלית שמקורה בענף זה ולאור הפגיעה המתמשכת בענף התיירות כתוצאה ממלחמת חרבות ברזל". לפי דברי ההסבר להחלטה: "החל מחודש ינואר 2024, חזרה לשגרה הפעילות הכלכלית במרבית אזורי הארץ למעט באזורים שפוננו אשר הינם יישובי ספר... מלבד היישובים האמורים, ישנם יישובים נוספים אשר מסתמכים בעיקר על ענף התיירות אשר טרם חזר לפעילות מלאה ואוכלס בחודשים האחרונים בעיקר על ידי אוכלוסייה שפונתה לפי החלטות הממשלה". עוד צוין בדברי ההסבר כי "מוצע לקבוע פיצוי עבור יישובים הנסמכים באופן ניכר על ענף התיירות מחד, ועבורם קיים מיעוט אפשרויות לאלטרנטיבות כלכליות ותעסוקתיות שנובעות מפעילות כלכלית שמקורה בענפים אחרים מאידך... במטרה לעודד את חזרת התיירות".

עוד נקבע בהחלטת הממשלה 1702 שמשדד התיירות יקצה מתקציבו 25 מיליון ש"ח בשנת 2024 לפעולות שיווק למשיכת תיירים ליישובים הזכאים, לרבות סיוע בקידום ובשיווק אירועים תיירותיים רבי-משתתפים שימשכו מבקרים; ו-25 מיליון ש"ח נוספים מתקציבו בשנת 2024 לפיתוח תשתיות במרחב התיירותי ביישובים הזכאים. לפי ההחלטה, ביצוע ההקצאה בפועל ייעשה על פי נוהל פיתוח תשתיות תיירותיות ציבוריות של משדד התיירות (נוהל צת"פ) בוועדת הצת"פ (צוות תקציב פיתוח) המשרדית.⁶¹ יוער כי לפי נוסח החלטת הממשלה 1702, לא ניתנה תוספת תקציבית ליישום החלטת הממשלה.

ההחלטה קבעה כי יישוב יהיה זכאי לתמיכה ולסיוע ייחודיים אם:

1. הוא מוגדר כ"עיר ליבה בתחום התיירות", והפעילות התיירותית בו נפגעה בין היתר בשל קליטת מפונים במהלך חודשי המלחמה הראשונים.
2. הוא באשכול פריפריאליות 1.
3. הוא נעדר חלופות כלכליות ותעסוקתיות אחרות מלבד תחום התיירות.

העיר אילת והמועצה המקומית מצפה רמון הן היישובים היחידים שעמדו בתנאי החלטת הממשלה 1702, ומרבית התקציב לפי תנאי הזכאות יועד לאילת.⁶²

בספטמבר 2024, בבדיקת משרד מבקר המדינה של יישום החלטת הממשלה 1702 עלה כי כתשעה חודשים לאחר סיכום המתווה הייחודי לסיוע לאילת ופרסומו על ידי משרד האוצר בתחילת ינואר

⁶⁰ החלטת הממשלה 1702 בעניין "תמיכה בערים מרוחקות הנסמכות על ענף התיירות" (17.4.24).

⁶¹ לפי הנוהל המשרדי, שעוגן בחוזר מנכ"ל 2/2023, ועדת הצת"פ (צוות תקציב פיתוח) מופקדת על בחינת בקשות של רשויות מקומיות או תאגידים שהוקמו על פי חוק שהם בעלי זיקה מהותית לענף התיירות לקבלת כספים מתקציב הפיתוח של המשרד כהשתתפות המדינה במימון מיזמים להקמת תשתיות תיירות. הוועדה קובעת את שיעור ההשתתפות לפי אמות מידה שמופיעות בנוהל.

⁶² לפי ההחלטה חלוקת התקציבים ביניהן תבוצע בהתאם לשיעור היחסי בין סך החדרים הקיימים בבתי מלון הנמצאים באותו יישוב זכאי, מתוך סך החדרים הקיימים בבתי מלון בכלל היישובים הזכאים. בעיר אילת יש כ-11,000 חדרי מלון לעומת כ-300 חדרים במצפה רמון (97.3% מהחדרים באילת).

2024, וכחמישה חודשים לאחר החלטת ממשלה 1702 בעניין, משרד התיירות טרם הקצה ליישובים הזכאים (אילת והמועצה המקומית מצפה רמון) סך כולל של 50 מיליון ש"ח מתקציבו השנתי לשנת 2024, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה 1702 : סך של 25 מיליון ש"ח לפעולות שיווק של אירועי תיירות ביישובים הזכאים; ו-25 מיליון ש"ח לפיתוח תשתיות ציבוריות במרחב התיירותי בהם. עוד עלה כי משרדי התיירות והאוצר לא סיכמו מראש את אופן ביצוע החלטת הממשלה כדי לאפשר את יישומה של ההחלטה המהיר, וכי ההחלטה לא גובשה על בסיס עבודת מטה משותפת מקדימה.

עיריית אילת מסרה בספטמבר 2024 למשרד מבקר המדינה כי פניותיה למשרדי האוצר והתיירות בעניין העברת תקציבים אליה לא הועילו והם לא נתנו לה מענה בעניין, וכי השיהוי במימוש ההחלטה פוגע בהתפתחות העיר וביישום הפרויקטים לסוגיהם שהיו אמורים להתממש באמצעות התקציב המוקצה ולסייע בהתאוששות העיר.

בספטמבר 2024 הוקמה בכנסת ועדה מיוחדת לעניין טיפול המדינה ביישובים בגבול המזרחי, ש"תקיים דיוני פיקוח על פעילות רשויות המדינה ביישובים המצויים באזורים אלה: אילת, הערבה, ים המלח ורמת הגולן בהיותם יעד אסטרטגי לאומי חשוב"⁶³.

הוועדה התכנסה במהלך החודשים אוקטובר ונובמבר 2024 ודנה בהיבטים תיירותיים ותחבורתיים הנוגעים לאילת, לרבות מימוש החלטת הממשלה 1702⁶⁴. בדיוניה עלה כי החלטת הממשלה 1702, שיועדה למימוש מתקציב משרד התיירות בשנת 2024, טרם עלתה על מתווה יישום בגין אי-הסכמות בין-משרדי האוצר והתיירות בנוגע אליה, כשלפי משרד התיירות נוסח ההחלטה לא נכתב על ידו אלא על ידי משרד האוצר. תמונת המצב שעלתה בדיונים בוועדה היא שהתקציבים בסך כולל של 50 מיליון ש"ח שיועדו לשיווק אירועים ולפיתוח תשתיות באילת בשנת 2024 עדיין לא הוקצו. במהלך דיוני הוועדה הצביע יו"ר הוועדה, הח"כ דאז זאב אלקין, על הקשיים באי-מימוש ההחלטה:

"המצב הזה, שאנחנו נמצאים ב-1 באוקטובר ואין אפילו קצה חוט איך בדיוק הכסף יופעל, הוא בלתי נסבל לחלוטין" (עמ' 9 לפרוטוקול מס' 3, 1.10.24);
 "אני מאוד מוטרד מהתמונה שאני רואה... שאין אפילו הסכמה ברורה בין המשרדים על מה אנחנו מדברים ומה המנגנון שדרכו זה יעבור... אני לא יוצא מזה אופטימיות" (עמ' 11 לפרוטוקול מס' 3, 1.10.24);
 "זה באמת לא יעלה על הדעת שזה לוקח כל כך הרבה זמן, ההחלטה שהביאו אותה כהחלטת חירום כדי לעזור לעיר במצב חירום, ובסוף אתם [עיריית אילת] שמתם את התקציב שלכם ורצתם קדימה, על דעת שהממשלה תביא את הכסף אחר כך ולמרות שאתם הוצאתם את הכסף הממשלה נעלמה לכם בדרך" (עמ' 3 לפרוטוקול מס' 5, 7.11.24);
 "מתקבל פה הרושם שפועלים פה במכוון כדי לשרוף את הכסף הזה, על מנת שהוא לא יגיע למטרה ולא יגיע לאילת... פשוט לשרוף תקציב שהמדינה הקצתה" (עמ' 14 לפרוטוקול מס' 5, 7.11.24).

[הוועדה](#) הוקמה ב-12.9.24 על ידי הכנסת.

63

פרוטוקול ישיבה מס' 3 (1.10.24); פרוטוקול ישיבה מס' 5 (7.11.24).

64

בבדיקה משלימה שערך משרד מבקר המדינה בפברואר 2025 הועלה כי רק בתחילת דצמבר 2024 משרד התיירות כינס את ועדת הצת"פ המשרדית ואישר הקצאת תקציב בסך 24.35 מיליון ש"ח לפיתוח תשתיות ציבוריות ותיירותיות במרחב אילת, אשר עתיד להיות ממומש במהלך שנת 2025 לטובת פיתוח של כמה תשתיות ותיירותיות ציבוריות באילת (24.35 מיליון ש"ח לאילת ו-650,000 ש"ח למועצה מקומית מצפה רמון). עוד הועלה כי חלקו הנוסף של התקציב בסך של 25 מיליון ש"ח שיועד לשיווק אירועים, לא הוקצה ליישובים הזכאים על ידי משרד התיירות עד סוף שנת 2024, ובשל כך לא ניתן לממשו במהלך שנת 2025 בהעדר מקור תקציבי לכך, ועל כן הוא לא מומש לטובת שיווק אירועי תיירות שהעיר אילת הפיקה במהלך שנת 2024 כדי לקדם הגעת תיירות פנים לעיר ואת הפעילות הכלכלית שבה.

משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי כדי לאפשר את העברת התקציב שמיועד לשיווק אירועי תיירות ביישובים הזכאים הוא סיכם עם משרד האוצר שהחלטת הממשלה נכתבה על ידו, שיש לתקן את הנוסח המקורי של ההחלטה, כדי לאפשר את ביצועה בשנת 2025, בכפוף להקצאת מקור תקציבי מתאים. עוד מסר המשרד כי הוא מכין תוכנית שיווק ליום שאחרי, ליציאה מהמשבר שפקד את תעשיית התיירות, שאינה פרטנית לעיר אילת ותלויה במגבלת התקציב. עוד ציין המשרד כי בשנת 2024 הוא אישר בוועדת הצת"פ סך של 62.35 מיליון ש"ח לטובת פיתוח תשתיות ותיירותיות ציבוריות, וביזמתו נערך עדכון לתמ"א 13 באופן שמאפשר תוספת קומות לבתי המלון הקיימים באילת - וזאת לאור הרצון לתמוך בחיזוק המרקם התיירותי של המלונות בחוף הצפוני באילת.

משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי במהלך שנת 2024, לאחר ההצבעה על החלטת הממשלה, התברר כי משרד התיירות אינו יכול לממש את התקציב בהתאם לשימושים שנקבעו בהחלטה. על כן התקיימה בחינה עם משרדי ממשלה אחרים להעברת התקציב אליהם ממשרד התיירות כדי שימומש בשנת 2024, אולם בחינה זו העלתה כי לא ניתן לממש את תקציב סעיף זה גם במסגרת משרדים אחרים. עוד מסר משרד האוצר כי משעה שהתקציב הוקצה לעניין החלטת הממשלה לשנת 2024 ולא מומש, נדרש לאתר מקור תקציבי חלופי לעניין זה לשנת 2025 לצד תיקון החלטת הממשלה 1702.

בהחלטת הממשלה 1702 מאפריל 2024 נקבע כי יש להקצות בשנת 2024 תקציבי פיתוח ושיווק בסך כולל של 50 מיליון ש"ח. הועלה כי בפועל, נכון למרץ 2025, החלטת ממשלה זו בוצעה באופן חלקי בלבד ובשיהוי: התקציב שיועד לפיתוח תשתיות ותיירותיות בעיר אילת אושר בוועדת הצת"פ שבמשרד התיירות רק בדצמבר 2024, כ-11 חודשים לאחר פרסום סיכום המתווה הייחודי לסיוע לעיר אילת בינואר 2024, והוא צפוי להיות ממומש רק בשנת 2025; והתקציב שיועד לשיווק אירועים בשנת 2024 (רובו ככולו לעיר אילת), לא הוקצה לפי החלטת הממשלה שכן משרדי התיירות והאוצר לא גיבשו מבעוד מועד מתווה למימושה, כדי לאפשר את יישומה המהיר. זאת, על אף שעל פי החלטת הממשלה תקציב זה אמור היה להוות מרכיב משמעותי בשיקום תעשיית התיירות בעיר בשנת 2024 בעקבות השפעות מלחמת חרבות ברזל.

עקב אי-הקצאת התקציב בסך 25 מיליון ש"ח לשיווק אירועים בשנת 2024 כנקבע בהחלטת הממשלה 1702, ביצוע התקציב יידחה לשנת 2025, אלא אם כן תתקן ההחלטה ויוקצה מקור תקציבי בהתאם. כל עוד ההחלטה לא שונתה, לא ניתן לקדם את מימוש התקציב. כתוצאה מכך עד מועד סיום הביקורת

החלטת הממשלה שהתקבלה באפריל 2024 לגבי תקציב זה שמיועד לשיווק - לא בוצעה, והדבר עיכב את יכולתה של העיר להתאושש מהבחינה הכלכלית.

על משרדי האוצר והתיירות לפעול למימוש החלטת הממשלה 1702 מאפריל 2024 בעניין התמיכה בערים מרוחקות הנסמכות על ענף התיירות על שני מרכיביה. לנוכח חשיבות העברת התקציבים לערים אלה, מוצע כי משרדים אלה ימשיכו לדווח בנושא זה לוועדה המיוחדת ליישובים בגבול המזרחי בכנסת שקיימה דיוני פיקוח על פעילות רשויות המדינה בנושא זה.



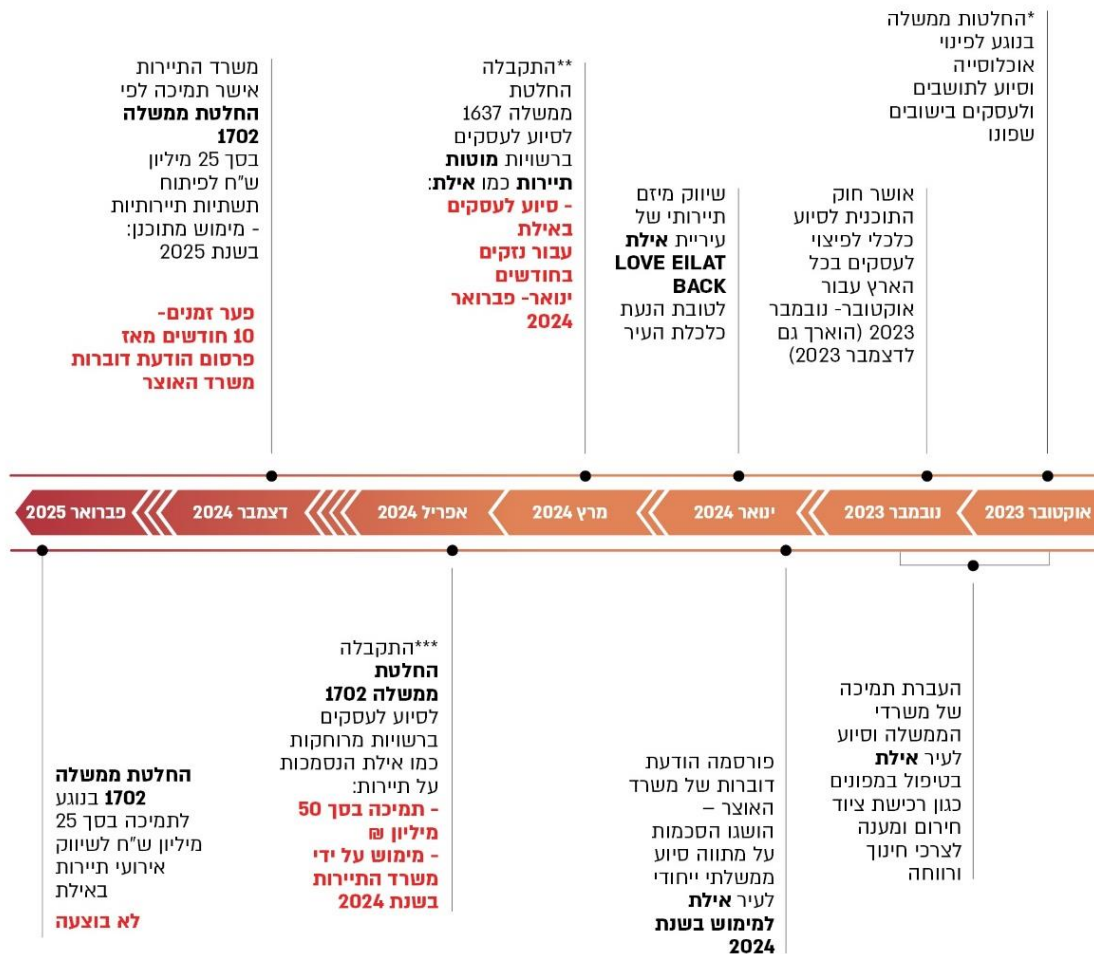
העיר אילת היא עיר הליבה התיירותית הגדולה בישראל, ויש בה עשרות רבות של בתי מלון לצד אלפי עסקי תיירות בענפים רבים נוספים. עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל נתנה העיר מענה נרחב ומשמעותי לצורכיהם של עשרות אלפי מפונים שנתן מענה לחלק מבתי המלון ועם זאת, הפעילות התיירותית והכלכלית בה נפגעה במהלך חודשי המלחמה הראשונים כתוצאה מהיעדר חלופות כלכליות ותעסוקתיות אחרות ובשל קליטת המפונים, והיא הגיעה לכדי משבר כלכלי עמוק שבא לידי ביטוי בין היתר בנתונים האלה: גידול של פי שלושה וחצי במספר דורשי העבודה בעיר בחודשים נובמבר 2023 עד ינואר 2024, לעומת התקופה המקבילה אשתקד (נובמבר 2022 עד ינואר 2023); ירידות ניכרות בחודשים נובמבר 2023 עד ינואר 2024 בפדיון למ"ר במרכזים המסחריים הגדולים באילת (שנעו בין 29% ל-59%), לעומת התקופה המקבילה בשנה שקדמה לה; וירידה של בין כ-25% לכ-45% בשימוש בכרטיסי אשראי באילת במהלך 17 השבועות הראשונים של המלחמה, בהשוואה לשבוע ממוצע בעיר במהלך שנת 2023. הועלה כי נדבכים בהיערכות משרד התיירות למצבי חירום ובמענה להם, שעליהם החליטה הממשלה ושעליהם הצביע גם דוח מבקר המדינה בנושא הסיוע הייחודי לתעשיית התיירות במשבר הקורונה משנת 2023, לא מומשו כהלכה קודם מלחמת חרבות ברזל; זאת ועוד, חלקים עיקריים בהחלטת הממשלה שהתקבלה כמה חודשים מפרוץ המלחמה בנוגע למקטעי פעילות מרכזיים בשיקום ובהתאוששות של תעשיית התיירות בעיר (שיווק תיירות ופיתוח תשתיות תיירותיות ציבוריות) לא יושמו או יושמו בשיהוי רב. מציאות זו משקפת פעולה ממשלתית חסרה הן במישור ההיערכות והן במישור מתן מענה בזמן אמת.

להלן בתרשים 19 ציר זמן המסכם את הפעולות ואת מהלכי הסיוע הכלכליים העיקריים שביצעה הממשלה מתחילת מלחמת חרבות ברזל ואופן מימושם עד פברואר 2025 לרבות בעניין העיר אילת:

אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

הקידום התיירותי והפיתוח הכלכלי של העיר אילת בראי מלחמת חרבות ברזל

תרשים 19: עיקרי פעולות הסיוע לערים ולעסקים שנפגעו בשל מלחמת חרבות ברזל בכלל הארץ ובדגש על העיר אילת, אוקטובר 2023 - פברואר 2025



* מפרוץ מלחמת חרבות ברזל קיבלה הממשלה שורה של החלטות בדבר סיוע לתושבים ועסקים ביישובים שנקבע לגביהם כי הם מצויים בטווח של סיכון ביטחוני, ובהם יישובי הדרום המצויים בטווח של 0 עד 7 ק"מ מגבול רצועת עזה, תושבי אשקלון, מערב לכיש ומערב הנגב ותושבי יישובים בצפון הארץ בעיקר מאזור הגליל ומטבריה⁶⁵.

** החלטת הממשלה 1637 (31.3.24).

*** החלטת הממשלה 1702 (17.4.24).

החלטות הממשלה העיקריות: 950 (12.10.23), 975 (18.10.23), 978 (19.10.23), 988 (23.10.23), 1006 (29.10.23), 1074 (21.11.23), 1193 (29.12.23), 1478 (29.2.24), 1504 (7.3.24), 1553 (20.3.24), 1709 (17.4.24), 1833 (5.6.24).

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התיירות כי עליו לנקוט את הפעולות הדרושות כדי שהחלטות הממשלה לסיוע במצבי חירום לערי תיירות מרכזיות שנסמכות באופן ניכר על תעשיית התיירות - כאילת - ימומשו ויבוצעו בלוחות זמנים מהירים אשר יבטיחו את אפקטיביות הסיוע.

חלק שני - פעולות הממשלה ויישום החלטותיה בשנים 2019 ו-2022 לפיתוח הכלכלי והתיירותי של העיר אילת

משנת 2009 נעשו ניסיונות לקדם תוכניות ממשלתיות ואחרות, רב-תחומיות ומקיפות, במגוון תחומים לצורך פיתוח העיר אילת בראייה כוללת, יצירת מנועי צמיחה כלכליים חדשים, שדרוג התשתיות התיירותיות והתחבורתיות ושיפור שירותי הבריאות בעיר. ניסיונות אלו (להלן - היוזמות) נעשו בין היתר במסגרות האלה: (א) תוכנית ארוכת טווח שקידמה עיריית אילת משנת 2009 לביסוסה של העיר אילת כעיר תיירות בין-לאומית בשנים 2010 עד 2031; (ב) תוכנית כלכלית לעיר מהשנים 2011 עד 2012 שבמסגרתה הוקם צוות שרים בראשות ראש הממשלה לקידום התוכנית; (ג) תוכנית אסטרטגית שגיבש משרד האוצר בשנים 2015 עד 2016 באמצעות חברת ייעוץ בין-לאומית מוכרת שערכה ניתוח עומק של מצב העיר אילת וכללה שורה של המלצות על צעדי מדיניות⁶⁶; (ד) החלטת הממשלה 4662 בנושא "תוכנית רב-שנתית לפיתוח העיר אילת וחבל אילות"⁶⁷ (להלן - החלטת הממשלה 4662); והחלטת ממשלה בנושא התוכנית הרב-שנתית לפיתוח אילת וחבל אילות כמוקד לאומי ובין-לאומי לייצור מזון מן הים ומהמדבר (להלן - החלטת הממשלה 1442)⁶⁸.

להלן בתרשים 20 פירוט היוזמות המרכזיות בתחומים שונים שהועלו בנוגע לאילת משנת 2009.

⁶⁶ מבקר המדינה, **דוח שנתי 71** (2021), "פעולות הממשלה לקידום התיירות באילת ותוכניות לפיתוח הכלכלי". עמ' 1278-1300.

⁶⁷ החלטת הממשלה 4662, "תוכנית רב-שנתית לפיתוח העיר אילת וחבל אילות ותיקון החלטת ממשלה" (4.8.19).

⁶⁸ החלטת הממשלה 1442, "תוכנית רב-שנתית לפיתוח העיר אילת וחבל אילות כמוקד לאומי ובין-לאומי לייצור מזון מן הים ומהמדבר לשנים 2022 - 2026 ותיקון החלטת ממשלה" (15.5.22).

תרשים 20: היוזמות המרכזיות שהועלו בנוגע לעיר אילת, 2009 - 2024

תיירות, תרבות וספורט



תחבורה ותשתיות



קידום תחומי הבריאות והחינוך

תמיכה במוסדות
אקדמיים

- פיתוח מסלולי לימוד לתואר ראשון ולתארים מחקריים וחיזוק קמפוסים באקדמיים בעיר

משיכת רופאים
ועובדים במקצועות
הבריאות

- עידוד רופאים ועובדי רפואה לעבור לאילת באמצעות מתן תמריצים ומענקים, סבסוד נסיעות, הגדלת מספר הרופאים

מתן תמריצים למורים
והשקעות בבית הספר
ובתוכניות לימוד

- חיזוק מערכת החינוך בעיר, מתן תמריצים למורים
- סבסוד תוכניות לימוד

שדרוג המרכז הרפואי
יוספטל ושירותי הרפואה
ובכלל זה מסוק

- הקמה ושדרוג של תשתיות הרפואה בבית החולים ובעיר
- הקמת מחלקות חדשות
- קידום מנחת מסוקים ומסוק קבוע לפינוי



פיתוח כלכלי וקידום גיוון תעסוקתי

זימות היי-טק ומשיכת
חברות טכנולוגיות

- הקמת מבנה לחברות היי-טק ומתן שירותי היי-טק
- משיכת חברות בתחומי מדעי הטבע, ההנדסה והביוטכנולוגיה
- הכשרות טכנולוגיות עתירות ידע

פיתוח כלכלי והקמת אזור
תעשייה

- קידום השקעות הון בתעשייה, משיכת מפעלים והקמת פארק תעשייה
- הקמת מרכז סחר לוגיסטי
- פיתוח שטח שדה התעופה המכונה ממרכז אילת לדיוור, תיירות ותעסוקה

פיתוח חקלאות ימית,
ביוטכנולוגיה וייצור מזון
מן הים והמדבר

- הקמת פארקים לייצור מוצרים מן הים, חקלאות וביוטכנולוגיה ימית
- קידום מחקר ופיתוח, הוראה וקהילת חדשנות
- חיזוק המרכז לחקלאות ימית (מלח")

תעסוקה מרחוק
והכשרות כוח אדם
בתחומים טכנולוגיים

- פיתוח מסלולי תעסוקה מרחוק בתחומי היי-טק ושירותים היי-טק, תוכנה ושירותי משרד והכשרות
- פיתוח תחומי הלוגיסטיקה ומרחב לניסויים ופיילוטים

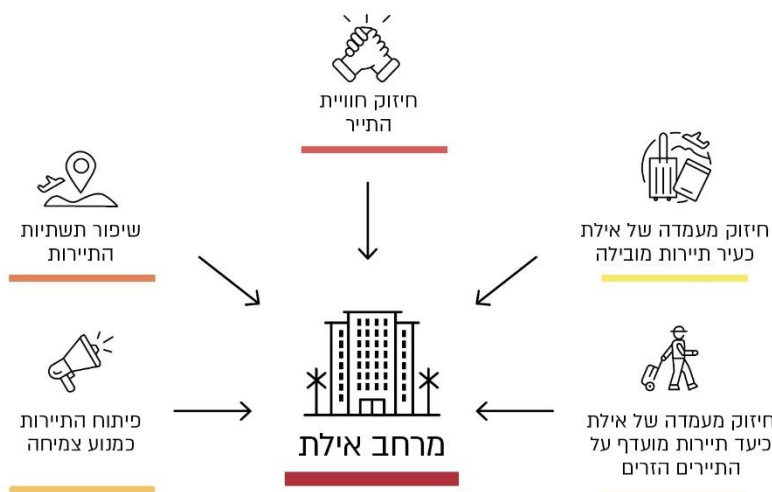


משרד מבקר המדינה בחן את מידת היישום של כמה פעולות שהופיעו בהחלטות הממשלה שהתקבלו במהלך השנים 2019 ו-2022 לפיתוח העיר אילת (החלטות הממשלה 4662 ו-1442 בהתאמה)⁶⁹ להקטנת התלות הכלכלית של העיר בתעשיית התיירות, ואת מידת יעילותן בהשגת מטרותיהן בתחומי התיירות, הגיוון התעסוקתי, הפיתוח הכלכלי, פיתוח ענף החקלאות הימית, קידום ההסדרים התחבורתיים לאילת וממנה ושיפור שירותי הבריאות הניתנים לתושבי האזור. השגת מטרות אלה נועדה לשרת את העיר בעת שגרה ולאפשר לה להתפתח ולשגשג, ויש להן חשיבות רבה גם במצבי חירום שכן כפי שאירע במלחמת חרבות ברזל, התלות הכמעט מוחלטת של אילת בתעשיית התיירות הביאה כאמור לכך שהפגיעה במרבית העסקים בעיר הייתה חמורה יותר לעומת ערים אחרות, וזמן ההתאוששות היה ארוך יותר. להלן עיקרי הממצאים:

2.1. יישום החלטת הממשלה 4662 בהיבטי תיירות

כאמור, אחת ממטרות החלטת הממשלה 4662 משנת 2019 הייתה מיצוי הפוטנציאל התיירותי של העיר וביסוס מעמדה של אילת כעיר תיירות בין-לאומית מובילה באמצעות היעדים האלה:

תרשים 21: היעדים לקידום ולמיצוי הפוטנציאל התיירותי הבין-לאומי של אילת לפי החלטת הממשלה 4662



לצורך יישום החלטת ממשלה זו הוטל על משרד התיירות בין היתר לקדם הפקת אירועי תיירות בין-לאומיים באילת ולשווקם ולפתח את רצועת החוף שלה:

מטרות החלטת הממשלה כוללות את העיר אילת ואת חבל אילות. בדוח זה המיקוד הוא בעיר אילת בלבד.

1. קידום ושיווק של אירועי תיירות רבי-משתתפים

בהחלטת הממשלה 4662 משנת 2019 צוין כי לצורך יצירת תוכן תיירותי וחוויה חיובית לתיירות הנכנסת שתעניק ערך מוסף לביקור באילת ובחבל אילות, יש לסייע בקידום ובשיווק של אירועי תיירות בין-לאומיים באילת שימשכו תיירים מחו"ל בעונת החורף (אוקטובר עד מרץ). לצורך יישום סעיף זה נקבע בהחלטה כי יוקצו 30 מיליון ש"ח בפריסה שווה על פני השנים 2021 עד 2023, ומתוכם משרד האוצר יקצה מתקציבו 15 מיליון ש"ח להפקה בפועל; ומשרד התיירות יקצה מתקציבו 15 מיליון ש"ח כאמור בפריסה שווה כמפורט לצורך שיווק האירועים בחו"ל במסגרת פעילויות השיווק של המשרד.

לנוכח התפרצות מגפת הקורונה, עת השמיים היו סגורים לתיירות נכנסת, תוקן הסעיף בהחלטת הממשלה⁷⁰, וניתנה תוספת בסך של 5 מיליון ש"ח על ידי משרד האוצר לעניין הפקת האירועים בלבד כך שתקציב הפקת האירועים היה 20 מיליון ש"ח⁷¹. להלן הממצאים לעניין הפעולות להפקת האירועים ושיווקם:

א. הפקת אירועים: לצורך העברת התקציבים ממשרד האוצר לשם הפקת אירועים נקבע בהחלטת הממשלה, הוקמה בתחילת שנת 2022, ועדה משותפת למשרד התיירות, אגף התקציבים במשרד האוצר, עיריית אילת והמועצה אזורית חבל אילות (להלן - הוועדה). הוועדה התכנסה כמה פעמים בשנה ודנה בבקשות התקצוב של עיריית אילת ושל המועצה האזורית חבל אילות לגבי אירועים שהן הפיקו באזור.

ממסמכי משרד התיירות נמצא כי הוועדה העמידה את מלוא סכום ההתחייבות (20 מיליון ש"ח) להפקת האירועים⁷², ועיריית אילת והמועצה האזורית חבל אילות מימשו מסכום זה כ-18.5 מיליון ש"ח (93%) לצורך הפקת 32 אירועים תיירותיים, זאת על אף הקשיים שהציבה מגפת הקורונה בפני ענף התיירות העולמי בכלל ובאזור אילת בפרט.

ב. שיווק האירועים: בהחלטת הממשלה 4662 ובתיקון שנעשה בה נקבע כאמור שמשרד התיירות יתקצב את שיווקם של אירועים רבי-משתתפים באילת לתיירות הנכנסת ולתיירות פנים, שיופקו על ידי עיריית אילת בתקציב בסך 15 מיליון ש"ח.

בשנים 2021 עד 2023 ובהמשך להחלטת הממשלה פנתה עיריית אילת כמה פעמים למשרד התיירות לצורך מימון השיווק של אירועים רבי-משתתפים שהיא הפיקה, אולם פניות אלה לא נענו בחיוב מאחר שלעמדת המשרד הוא "לא משקיע בשיווק בערים וברשויות מקומיות ולכן הפנייה למשרד התיירות

⁷⁰ סעיף 3(ב) בהחלטה 4662.

⁷¹ יוער כי בשנים 2020 עד 2022 התחוללה מגפת הקורונה בעולם ובישראל ובשל כך החלטת הממשלה 4662 בנושא התוכנית הרב-שנתית לסיוע ולפיתוח העיר אילת וחבל אילות תוקנה בכמה החלטות ממשלה כך שלפי התיקונים, האירועים שיופקו באזור אילת ישווקו כאירועים רבי-משתתפים שימשכו מבקרים לאזור- לתיירות הנכנסת ולתיירות הפנים. ראו החלטות הממשלה 105 (14.6.20), 683 (28.12.20) ו-1204 (3.3.22).

⁷² בתקופת מגפת הקורונה, עת השמים היו סגורים במשך כשנתיים לטיסות מחו"ל, העמידה הוועדה סכום גבוה יותר מזה שנקבע בהחלטת הממשלה כדי להגביר ככל הניתן את מספר האירועים שהופקו לציבור הרחב בתקופות שבהן ניתן היה לערוך אירועים מושכי קהל.

שישקיע בשיווק אירועים בעיר אילת - לא אפשרית", והוא אינו נוהג להתערב בגיבוש קמפיינים שיווקיים אזוריים באופן ישיר.

בביקורת עלה כי התקציב שנקבע בהחלטת הממשלה 4662 משנת 2019 בסך 15 מיליון ש"ח לשיווק של אירועים תיירותיים רבי-משתתפים באזור אילת שהתקיימו בשנים 2021 עד 2023, לא תוקצב על ידי משרד התיירות אף שעיריית אילת פנתה אליו כמה פעמים בעניין זה, ואף שהממשלה אישרה תקציב ייעודי לכך. באופן זה היעדר השיווק של האירועים התיירותיים הקטין את הפוטנציאל למשיכת תיירות נכנסת ותיירות פנים לאילת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התיירות כי אם סבר שהחלטת הממשלה בעניין תקצוב השיווק של אירועים רבי-משתתפים אינה מתכתבת עם תפיסת השיווק שלו, היה עליו לפעול לעדכונה. כל עוד החלטת הממשלה לא בוטלה, היה עליו לבצעה.

2. מרכז הכנסים באילת (פרק מעקב)

כנסים מקצועיים, מפגשים עסקיים וועידות הם בעלי פוטנציאל כלכלי רב למדינות בעולם, והם חלק מענף הולך ומתפתח של תיירות כנסים בין-לאומית (MICE- Meetings, Incentives, Conferences and Exhibitions). ענף זה נחשב לאחד מסוגי התיירות הצומחים בעולם, והתועלת שבו מתבטאת בגידול הכנסות המדינה ממסים ובגידול במשרות ישירות ועקיפות⁷³.

אחרי תקופת מגפת הקורונה, אשר שינתה את אופי הכנסים בעולם והביאה להעברתם למרחב הדיגיטלי, ניכרת מגמת התאוששות ברחבי העולם ורצון בולט להחזירם למרחב הפיזי (in-person); למשל, בשנת 2022 התקיימו בעולם כ-10,500 כנסים בין-לאומיים פיזיים (לעומת כ-13,250 בשנת 2019)⁷⁴. בישראל מתקיימים כנסים, לרבות בין-לאומיים, בעיקר בשלושה מרכזי כנסים: בתל אביב (אקספו), בירושלים (בניי האומה) ובחיפה (מרכז הקונגרסים הבין-לאומי), שאליהם מגיעים גם תיירים מכל העולם (חלקם הגדול במסגרת תיירות עסקית וממוסדת של חברות וארגונים מקצועיים)⁷⁵. לפי משרד התיירות, תייר המגיע לכנס בארץ מוציא במהלך שהייתו כ-210 דולר ביום בממוצע, לעומת תייר רגיל שמוציא כ-149 דולר בממוצע (נכון לשנת 2023).

לעיר אילת מאפיינים ייחודיים, והיא משלבת נופים מדבריים, ים והרים. יש בה פוטנציאל רב לקיום כנסים, לרבות בין-לאומיים, שיביאו אליה תיירים רבים מישראל ומחול, לגיוון המוצר התיירותי

⁷³ ראו: Tsu-Hong Yen, Ph.D. (2021). An Economic Impact Study of A convention Center in Northern California.

⁷⁴ ראו: [ICCA](#), 2022 Business Analytics, country and city rankings, 2023; Pp. 3, 5.

⁷⁵ מבקר המדינה, **דוח שנתי 71** (2021), "פעולות הממשלה לקידום התיירות באילת ותוכניות לפיתוח הכלכלי", עמ' 1341 - 1348; יוער כי בשנת 2022 דורגה ישראל במקום ה-53 מתוך 94 מדינות המובילות בעולם באירוח כנסים. ראו: [ICCA](#), 2022 Business Analytics, country and city rankings, 2023; Pp 6; [ICCA](#), 2019 Business Analytics, country and city rankings, 2022; Pp 6.

ולמשיכת קהלים חדשים⁷⁶. כדי למצות את הפוטנציאל הטמון בתיירות כנסים נדרשות תשתיות פיזיות ובמרכזן - מרכז כנסים ואירועים בסטנדרט בין-לאומי בעל כמה אולמות אירוח ושטחי מסחר הכולל גישה נוחה וחניה, מרכז תקשורת וציוד אורקולי, שירותי הסעדה וקיבולת אירוח של אלפי מבקרים וכן נגישות לאפשרויות לינה באזור מרכז הכנסים בכמות מספקת. למשל, מרכז אקספו בתל אביב כולל 20 אולמות כנסים, 8 ביתני תצוגה, 25,000 מ"ר של שטחי תצוגה וכ-5,000 מקומות חניה סמוכים; והוא מארח כ-3 מיליון מבקרים בשנה, שיכולים להתאכסן בכ-10,500 חדרי מלון באזור תל אביב.

באילת יש יותר מ-11,000 חדרי מלון, ובסמוך אליה נמצא נמל תעופה בין-לאומי, ומתקיימים בה כנסים המיועדים בעיקר לתיירות פנים ולארגונים מקצועיים בישראל. כנסים אלה מתקיימים באולמות של בתי המלון בעיר אשר מוגבלים במספר המקומות שיש בהם⁷⁷, ואינם מציעים את מכלול התנאים הנדרשים לקיום כנסים רבי-משתתפים ובכמה אולמות בו-זמנית. החלטת הממשלה 4662 הטילה על משרד התיירות לתכנן ולהקים מרכז כנסים באילת, ונקבע בה כי "תינתן עדיפות להקמת מרכז הכנסים".

הדוח הקודם בנושא קידום התיירות באילת

הליקוי: בדוח קידום התיירות באילת צוין כי רעיון הקמתו של מרכז כנסים באילת (להלן - מרכז הכנסים) עלה בשנת 2009 בתוכנית ארוכת טווח שגיבשה עיריית אילת. המרכז הוכר על ידי הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר כפרויקט בעל חשיבות לעיר שיש לקדמו, והוועדה המחוזית אישרה את התוכנית שהוגשה להקמתו. בביקורת נמצא כי יותר מעשור מאז החלו הדיונים לגביו, ולמרות החלטת הממשלה 4662 שקבעה כי יש לתכנן ולהקים מרכז כנסים באילת, פרויקט זה עודנו בתחילתו, והוא עדיין לא הגיע לשלבים ראשוניים של ביצוע, בעיקר משום שעניין היתכנותו הכלכלית לא הוכרע במשך זמן רב.

ההמלצה: לאור עמדת הממשלה בהחלטה 4662 בנושא הקמת מרכז כנסים, 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 כדי לעשות כל שניתן כדי להוציא את היוזמה להקמתו ואת החלטותיהם בנושא מן הכוח אל הפועל.

תגובת משרד התיירות לדוח הקודם⁷⁸: משרד התיירות רואה בעיר אילת יעד אסטרטגי ולכן הוא משקיע בעיר משאבים רבים ובכלל זאת תקציבי עתק לפיתוח תשתיות תיירות. נושא הקמת מרכז הכנסים נבחן במסגרת דיוני ועדת הצת"פ. בדיון של ועדת הצת"פ שהתקיים בנובמבר 2020: ניתן אישור לתכנון הקמת מרכז הכנסים עם התניה לקידום תכנון מפורט וביצוע; ניתנה הרשאת תקציב בהזמנת עבודה מיום 30.5.20 בסך 2.44 מיליון ש"ח, ובהזמנה נוספת מיום 11.4.21 לחל"י (החברה הממשלתית להגנות ים המלח) בסך 12.6 מיליון ש"ח לקידום תכנון מרכז הכנסים. זאת, בכפוף לאישור הפרוגרמה ומודל ההפעלה. יודגש כי שאלת אופן ההפעלה של מרכז הכנסים מצויה גם היא בימים אלו בדיון מול עיריית אילת. יצוין כי בתשובת משרד התיירות שהוצגה בספר הערות ראש הממשלה מחודש מאי 2021 נכתב כי "לוח הזמנים

⁷⁶ מבקר המדינה, דוח שנתי 71 (2021), "פעולות הממשלה לקידום התיירות באילת ותוכניות לפיתוח הכלכלי", עמ' 1334, 1341-1342, 1345.

⁷⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי 71 (2021), "פעולות הממשלה לקידום התיירות באילת ותוכניות לפיתוח הכלכלי".

⁷⁸ משרד ראש הממשלה, הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 71 (2021), עמ' 355.

המתוכנן והמשוער ליציאה למכרז לקבלת הצעות להקמת מרכז הכנסים, הוא הרבעון השלישי של שנת 2021".

ביקורת המעקב

לפני כ-15 שנה הכירו גורמים ממשלתיים בכך שפרויקט הקמתו של מרכז הכנסים באילת הוא בעל חשיבות לעיר אילת ויש לקדמו; הממשלה עיגנה את קידום הפרויקט בהחלטתה בשנת 2019 (החלטת הממשלה 4662) וגורמים ממשלתיים נוספים ועיריית אילת קידמו אותו; כמפורט להלן:

א. בדיון שהתקיים ביולי 2011 בוועדת שרים לענייני אילת בראשות ראש הממשלה צוין כי מרכז כנסים ואירועים בין-לאומיים הוא מרכיב מהותי במיצובה הבין-לאומי של העיר ומנוף משמעותי ביותר להשקעות מלונאיות ותיירותיות בעיר, וכי יש לקדמו ב"מימון המדינה".

ב. כאמור, בשנת 2019 החליטה הממשלה בהחלטה 4662 להטיל על משרד התיירות לתכנן ולפתח תשתיות תיירות באילת ובחבל אילות ובכלל זה בין היתר תכנון והקמה של מרכז כנסים באילת. בהחלטה צוין כי "יתנתן עדיפות להקמת מרכז הכנסים"⁷⁹.

ג. בשנת 2021 כתבה שרת התיירות דאז לראש עיריית אילת כי משרדה אישר הקמת מרכז כנסים (לצד פרויקטים תיירותיים ציבוריים נוספים בעיר), וכי היא רואה בהם "פוטנציאל ממשי לקידום התיירות לישראל... בימים של משבר כלכלי [יש] חשיבות בקידום פרויקטים שיביאו עמם בשורה של פיתוח כלכלי ודחיפה לעיר אילת ולאזור כולו".

ד. תהליך ההקמה של מרכז כנסים באילת, ובכלל זה התכנון שלו ואופן מימון הקמתו, קודם לאורך השנים על ידי עיריית אילת מתוך ראייה כי המרכז יהיה מרכיב מרכזי במנועי הצמיחה העתידיים של העיר מתוך ראייה כי מרכז הכנסים יהיה מרכיב מרכזי במנועי צמיחה עתידיים של העיר, וביולי 2016 אישרה הוועדה המחוזית דרום תוכנית שמאפשרת הקמת מרכז כנסים ואירועים⁸⁰.

בשנים 2015 עד 2020 נדון מרכז הכנסים במשרד התיירות במסגרת סמכותה של ועדת הצת"פ בהתאם לנוהל שעוגן בחוזר מנכ"ל⁸¹ (להלן - הנוהל). מטרת הנוהל - שהיה תקף בתקופת יישום החלטת הממשלה 4662, היא להסדיר את התהליכים הכרוכים בהשתתפות המשרד בהקמה ובתחזוקה של פרויקטים

79 סעיף 3.א. להחלטת הממשלה 4662.

80 מבקר המדינה, דוח שנתי 71 (2021), "פעולות הממשלה לקידום התיירות באילת ותוכניות לפיתוח הכלכלי", עמ' 1345. מדובר בתוכנית מס' 77/114/03/02, מבנים ומוסדות ציבור לתרבות ופנאי - מגרש 201 החוף הצפוני אילת.

81 חוזר מנכ"ל משרד התיירות 2/2023, "פיתוח תשתיות תיירותיות ציבוריות", עודכן באפריל 2023. הוועדה מופקדת על בחינת בקשות של רשויות מקומיות או תאגידים שהוקמו על פי חוק שהם בעלי זיקה מהותית לענף התיירות לקבלת כספים מתקציב הפיתוח של המשרד כהשתתפות המדינה במימון מיזמים להקמת תשתיות תיירות. הוועדה קובעת את שיעור ההשתתפות לפי אמות מידה שמופיעות בנהל.

תיירותיים תשתיתיים, ובכלל זאת קביעת אמות מידה (ניקוד) למיון ולדירוג של פרויקטים פוטנציאליים לצורך הבחירה והתעדוף שלהם במסגרת התקציב הקיים.

על פי הנוהל, בסמכות ועדת הצת"פ (צוות תקציב פיתוח) לאשר תקצוב לפיתוח פרויקטים תיירותיים ציבוריים אך גם: (א) "לדחות פרויקטים שאינם בשלים לביצוע, שחסר לגביהם מידע מהותי"⁸²; (ב) "לאשר תקציב לתכנון בלבד של פרויקט במקרים בהם הצת"פ לא השתכנע כי הפרויקט מגובש דיו, כאשר קיימת אי ודאות באשר לעלות הקמת הפרויקט העשויה להתברר לאחר התכנון"⁸³; (ג) "במקרים בהם יחול שינוי מהותי באופי הפרויקט או שינוי משמעותי באומדן המצריך הגדלת השתתפות המשרד, הפרויקט ייבחן בשנית על ידי הצת"פ, ואפשר שיבוטל"⁸⁴ (ההדגשה אינה במקור).

להלן בלוח 2 הפעולות העיקריות שנעשו במשרד התיירות לרבות בוועדת הצת"פ בעניין מרכז הכנסים החל בשנת 2015:

לוח 2: הפעולות העיקריות שנעשו במשרד התיירות בעניין מרכז הכנסים

התאריך	ועדת	תיאור עיקרי הפעולה
נובמבר 2015	ועדת צת"פ 1:	הוועדה החליטה לאשר את הקמתו של מרכז הכנסים באילת בעלות של 19.3 מיליון ש"ח שמתוכם ישתתף משרד התיירות בסך של כ-15.44 מיליון ש"ח.
ספטמבר 2019	ועדת צת"פ 2:	- בדיון צוין כי מדובר ב"פרויקט הדחוף והחשוב ביותר" באילת. - אושר תקציב לפעולות תכנון בסך של כ-2.44 מיליון ש"ח שימומש על ידי חל"י עבור בדיקת היתכנות, גיבוש מודל מימון והקמה, קביעת מיקום שטח המרכז ותכנון ראשוני של מרכז הכנסים.
אוגוסט 2020	בדיקת היתכנות כלכלית שביצעה חל"י בהזמנת משרד התיירות:	- עיקרי הממצאים שעלו בבדיקת ההיתכנות: - הרוב המוחלט של מרכזי אירועים בארץ ובעולם מוקמים ומנוהלים בשליטה ובמימון ציבוריים מתוך ראייה מקרו-כלכלית, שבה הכדאיות הכלכלית מתבטאת בתרומה לעיר, למדינה ולמשק. - אין כדאיות כלכלית בהקמת מרכז כנסים ביוזמה פרטית. - אילת משוועת למרכז כנסים שישמש תשתית ציבורית לפיתוח התיירות והכלכלה של העיר. - תחזיות הביקושים והפוטנציאל להפוך את אילת ליעד אטרקטיבי לקיום כנסים לתיירות נכנסת עומדות בסטנדרטים בין-לאומיים ומצביעות על כך שהמרכז צפוי להיות מאוזן כלכלית (ללא מרכיב השקעה בהקמת המרכז).
נובמבר 2020	ועדת צת"פ 3:	הוועדה החליטה על הקצאת תקציב נוסף בסך 12.6 ש"ח להקמת המרכז, ובסך הכול אישר משרד התיירות תקציב בסך

משרד התיירות, [נוהל צת"פ](#) 2/2023 מאפריל 2023, סעיף 10.5.1 לנוהל. 82

משרד התיירות, [נוהל צת"פ](#) 2/2023 מאפריל 2023, סעיף 10.5.7 לנוהל. 83

משרד התיירות, [נוהל צת"פ](#) 2/2023 מאפריל 2023, סעיף 12.2. 84

התאריך	תיאור עיקרי הפעולה
	15,040,000 ש"ח עבור תכנון מפורט ועבודות לבניית כ-5,000 מ"ר ובהם המרכז, חניות ותשתיות מקדימות. - נקבע כי כתנאי למעבר מתכנון ראשוני לתכנון ביצוע (התכנון המפורט) נדרש אישור צוות הצת"פ, והוא יקודם רק לאחר אישור משרד התיירות לפרוגרמה הסופית והמפורטת שלו.
נובמבר 2021	משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה כי הפרסום "לא הניב תוצאות המתעניינות בפרויקט".
יולי 2022	- צוין בו כי מדובר בניתוח כלכלי ראשוני. - מטרתו - "לבצע ניתוח כלכלי של העבודות אשר נמסרו למשרד אודות אפשרות הקמת מרכז כנסים, של ההתכנות להפעלתו ושל המודלים השונים להפעלת המרכז". - עוד צוין בו כי "בהתאם להנחות היסוד שפורטו יהיה קושי להגיע לרווחיות, ובוודאי קושי להגיע לרווחיות מדי שנה. יש לגבש אם כך, תפיסת הפעלה שתהא כלכלית למפעיל ורצויה למדינה".

על פי מסמכי משרד התיירות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* RFI (Request for Information) - תהליך פומבי שמטרתו לאסוף מידע מנותני שירות, קבלנים או ספקים במטרה לבדוק את היתכנות הפרויקט בפועל.

משרד מבקר המדינה בחן את ההתפתחויות הנוגעות לקידום פרויקט מרכז הכנסים בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2019 :

א. מסמך הניתוח הכלכלי הראשוני מיולי 2022, שהוכן על ידי אגף אסטרטגיה במשרד התיירות והועבר למנכ"ל המשרד, ניתח עבודות קודמות שבוצעו לרבות בהנחיית משרד התיירות, שבחנו את הכדאיות הכלכלית להקמת מרכז כנסים באילת. בניתוח זה עלה כי ייתכן שעלויות הקמת המרכז ועלויות השכר שפורטו בעבודות הקודמות הוערכו בחסר, וההכנסות הוערכו ביתר, ועל כן הוצע בין היתר לשקול לכלול בהקמתו של המרכז מרכזי רווח נוספים. במסקנות הניתוח צוין בין היתר כי "לא ברורה הכדאיות הכלכלית ליזם לבנות מרכז כנסים וקיים ספק גם לגבי הרווחיות התפעולית שלו"; וכי "מודל ההפעלה של מרכז הכנסים לא פוצח במלואו". על כן הומלץ בניתוח להתקדם עם הפרויקט בשלבים "תוך שמירת האפשרות לבצע נקודות עצירה בהמשך, בהתאם לכדאיות הכלכלית, בהתאם לאבני הדרך המרכזיות שהוצגו בפתיחה, כלומר, המשך הליכי התכנון, לאחר מכן פרסום מכרז להפעלה - מציאת זוכה במכרז הפעלה שיאשר כי קיימת כדאיות כלכלית לבניית המתחם ולאחר מכן פרסום מכרז להקמה. באופן זה הזוכה במכרז הפעלה יוכל לסייע בהכנת מכרז ההקמה באופן שימקסם את התועלת הכלכלית מהפעלת המתחם".

עם זאת במסמך הניתוח הכלכלי הראשוני נכלל פירוט של תועלות כלכליות ולא כלכליות נוספות מהקמת מרכז הכנסים ובהן "הכנסות ישירות הנובעות מהוצאות לינה, אוכל ושתיה, תחבורה, בידור וקניות... הכנסות לא ישירות הנובעות מרכישות שיבוצעו על ידי הגורמים מהם יבוצעו ההוצאות הישירות... כנסים יכולים לווסת את העונתיות בהזמנת חדרי מלון באילת היות וניתן לתכנן את קיום

הכנסים לתקופות שפל בתיירות המקומית⁸⁵; עוד צוין במסמך זה כי מרכז כנסים באילת יסייע בשיפור המוניטין של העיר ובקידום חדשנות ויזמות.

לאחר פירוט השיקולים השונים והיתרונות שבהקמת מרכז הכנסים לצד העלאת ההסתייגות בהיבט של הכדאיות הכלכלית, הומלץ במסמך הניתוח הכלכלי הראשוני "לבצע בחינה מעמיקה, בשיתוף גורם מתמחה בינלאומי של הגודל האופטימלי למרכז הכנסים ושל תמהיל הבנייה שלו. גודל אשר ישקף מחד את עלות ההקמה והתחזוקה מנגד את פוטנציאל ההכנסות הנגזר מגודל הכנסים. יש לנתח את הגורמים אשר מנבאים את הצלחת מרכז הכנסים, ולראות כיצד ניתן לשפר סוגיות אלו"; וצוין בו כי "יובהר כי מדובר בניתוח כלכלי מקדים המתבסס על עבודות קיימות ולצורך קבלת החלטה סופית יש לבצע ניתוח מעמיק אשר יכלול סקירה הנדסית ושיווקית".

ב. בדיון מעקב שהתקיים במשרד ראש הממשלה ביולי 2023 במסגרת ועדת היגוי ליישום החלטת הממשלה 4662 (להלן - ועדת ההיגוי)⁸⁵, מסר משרד התיירות כי הוא מצוי בתהליך של "בדיקה מקצועית וכלכלית בנושא הקמת מרכז הכנסים באילת". בסיכום הדיון הנחה משרד ראש הממשלה כי לאחר שמשרד התיירות יגבש המלצה סופית בנושא "יתקיים דיון בהשתתפות משרד ראש הממשלה, נציגי אגף החשב הכללי במשרד האוצר, משרד התיירות ועיריית אילת".

משרד התיירות כתב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 ובפברואר 2025 כי הוא עשה בדיקות נוספות בהיבט הכדאיות הכלכלית, ועל בסיסן הוצגו לפני שר התיירות ומנכ"ל המשרד באוגוסט 2023 מסמכים בעניין "הקמת מרכז כנסים באילת - סוגיות פתוחות והמלצות" של אגף אסטרטגיה במשרד. במסמכים הוצגו "נקודות פתוחות להחלטה" המתייחסות להיבטים הכלכליים של מרכז הכנסים ובהם בחינת אפשרות לרשת ביטחון כלכלית מצד המדינה, שאלת גודל מרכז הכנסים הרצוי והאפשרות לשיתוף פעולה עם ארנת הספורט המוקמת באילת. כמו כן כללו המסמכים כמה המלצות ובהן: התקשרות עם יועץ בעל מומחיות בהקמת מרכזי כנסים; בחינת מוקדי רווח נוספים; ואפשרות לפרסם מכרז להפעלת מרכז הכנסים כדי לבחון את כדאיותו. המשרד ציין כי הוצגה לפני השר והמנכ"ל גם עבודה כלכלית שנעשתה בשנת 2020 שהמשרד הזמין מחל"י. יצוין כי עבודה כלכלית זו של חל"י תמכה בהקמתו של מרכז הכנסים במתכונת שנקבעה בהחלטת הממשלה 4662.

בביקורת עלה כי בדיון האמור הוצגו בפני השר כמה נתיבי פעולה אפשריים בנושא: קידום המרכז באמצעות שילובו עם ארנת הספורט באילת, הפסקת הפרויקט, או הקמתו במתווה (Build, BOT Operate, Transfer) שכולל אפשרות של מתן רשת ביטחון כלכלית והסכמות עם משרד האוצר על מימון ממשלתי. משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 כי בסיכום הדיון קבע השר בעל

85 החלטת הממשלה 4662 קבעה בסעיף 12 כי תוקם ועדת היגוי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה שתקיים מעקב רצוף אחר יישום החלטת ממשלה זו ותפעל להסרת חסמים במידת הצורך בהשתתפות מנכ"ל משרד האוצר, מנכ"ל משרד הבריאות, מנכ"ל משרד התיירות, מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה, מנכ"ל משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, מנכ"ל משרד החקלאות וביטחון המזון, מנכ"ל משרד הפנים, מנכ"ל משרד התרבות והספורט, מנכ"ל משרד האנרגיה, מנכ"ל משרד הנגב, הגליל והחוף הלאומי, מנכ"לית מנהל התכנון, ראש עיריית אילת (משקיף) וראש מועצת חבל אילות (משקיף).

פה כי "אין להמשיך לקדם את הקמת מרכז הכנסים באילת". יצוין כי לא נמצא במשרד התיירות סיכום לדיון זה על אף חשיבות הנושא שנדון בו.

חל"י מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2025 (להלן - תשובת חל"י) כי שאלת הכדאיות הכלכלית של מרכז הכנסים נבחנה על ידה במסגרת עבודה כלכלית שנעשתה בשנת 2020 בהזמנת משרד התיירות, והמסקנה הייתה שאין כדאיות כלכלית להקמה והפעלה של מרכז הכנסים ביוזמה פרטית.

סמכותה ותפקידיה של ועדת הצת"פ הוגדרו בנוהל של משרד התיירות שקבע כי הוועדה תקבל החלטות בעניין בקשות לתקצוב פרויקטים תיירותיים ציבוריים או תדחה אותן כאשר הפרויקטים אינם בשלים לביצוע. זאת בהתאם לאמות המידה שהוגדרו כאמור בנוהל המשרדי לקביעת ניקוד לפרויקטים, שלפיו ייקבע סדר העדיפות בהקצאת המימון מתקציב הפיתוח של המשרד. לפי הנוהל, במקרה שיחול שינוי באופי הפרויקט או שיחול שינוי משמעותי באומדן המצריך הגדלת השתתפות המשרד, הפרויקט ייבחן שנית על ידי הצת"פ, ואפשר שיבוטל. הועלה כי עמדת שר התיירות שלא להקים את מרכז הכנסים לא הובאה לדיון בוועדת צת"פ של משרד התיירות אשר משמשת כאמור לפי סמכותה בנוהל הצת"פ פורום מקצועי לבחינה של בקשות למימון פרויקטים בתחום התיירות. שיתוף הוועדה בבחינת הנושא נדרש אף לאחר שהיא תקצבה את הפרויקט מלכתחילה לביצוע במהלך השנים 2015 עד 2020.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התיירות כי לנוכח ההיבטים השונים שפורטו במסמך הניתוח הכלכלי הראשוני והחלופות וההמלצות שהוצגו בפני השר על ידי אגף אסטרטגיה במשרד התיירות באוגוסט 2023, נכון היה כי קודם החלטת השר בעניין, המשרד היה מכנס את ועדת הצת"פ ומציג בפניה את הניתוח הכלכלי שנערך על ידי אגף אסטרטגיה במשרד, כדי שהיא תבחן מכוח סמכויותיה ותפקידיה על פי הנוהל את הפרויקט בשנית בדיון מקצועי ומתועד, ובמידת הצורך תזמין מהאגף האחראי במשרד לבחינת כדאיות הקמת מרכז הכנסים (אגף אסטרטגיה) ניתוח כלכלי מעמיק נוסף כך שלפני השר יעמוד מלוא המידע הרלוונטי הדרוש לקבלת החלטה בעניין משמעותי זה, משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת הצת"פ לפעול כך גם במקרים עתידיים.

ג. בדיון מעקב שקיימה ועדת ההיגוי במשרד ראש הממשלה ביולי 2024 דיווח משרד התיירות כי הוא בחן את היתכנות הקמת מרכז הכנסים באילת ומצא כי הקמתו צפויה להיות הפסדית, וכי עלות ההקמה במתכונת המקורית שנקבעה בהחלטת הממשלה 4662 ובמימון ממשלתי גבוהה משמעותית מהמשוער (הנתיב המקורי להקמת מרכז הכנסים); ולכן משרד התיירות המליץ לבחון הקמת ארנה משותפת בקריית הספורט "שתשמש להיכל רב תכליתי (אירועי ספורט, כנסים ומופעים)". בסיכום הדיון הנחתה ועדת ההיגוי את משרד התיירות לבחון שני נדבכים מקבילים: הראשון - הקמת ארנה משותפת בקריית הספורט, שתשמש מרכז לקיום אירועי ספורט, כנסים וירידים; והשני - קידום מרכז הכנסים בחוף הצפוני באמצעות עיריית אילת ורמ"י על ידי מכרז.

בדיון התקדמות נוסף שהתקיים בוועדת ההיגוי במשרד ראש הממשלה בדצמבר 2024 צוין כי לא חלה התקדמות בקידום הנושא: משרד התיירות חזר על דיווחו מיולי 2024 כי "לאחר בחינה מעמיקה נמצא כי מרכז הכנסים במתכונת שהוצעה צפוי להיות הפסדי וכי עלות ההקמה גבוהה משמעותית

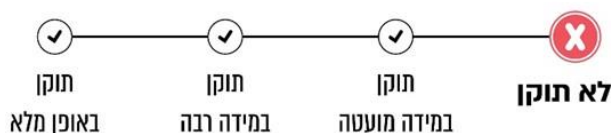
מהמשוער. נבחנת הקמת ארנה משותפת בקריית הספורט, שתשמש כמרכז לקיום אירועי ספורט, כנסים וירידים, טרם התקבל אומדן עלויות של העירייה". לעניין החלופה של הקמת מרכז הכנסים בחוף הצפוני, שב משרד התיירות על עמדתו כי נדרש לקדם את המכרז באמצעות רמ"י והציע שעיריית אילת תקדם בשיתוף רמ"י את הקמת המרכז בכפוף להקצאת קרקע ציבורית חלופית והקמת מרכז כנסים על ידי יזם פרטי. נכון ליוני 2025 שני נתיבי הפעולה לא קודמו.

עיריית אילת כתבה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2024 כי הקמתו של מרכז כנסים באילת תגדיל את האטרקטיביות של העיר ותרחיב את קהל היעד שיגיע לעיר, דבר שיתרום לצמיחתה של תיירות כנסים, יצמצם את התנודתיות העונתית בתיירות המקומית ויגדיל את מספר המבקרים בעיר לאורך כל השנה. העירייה הוסיפה כי "מזה יותר מעשור, הנושא נמצא בדיונים ובתהליכים שונים במשרד התיירות ובממשלה. למרבה הצער, כל ממשלה דחתה את ההחלטות [בנושא] לממשלה הבאה, ולמרות החלטות רבות של הממשלה, לא התקדם דבר".

בדוח הקודם צוין שבהמשך להחלטת הממשלה 4662 משנת 2019 ולפיה נדרש היה לקדם את הקמתו של מרכז כנסים באילת, פעל משרד התיירות לקידום העניין ובין היתר אישר את המשך התכנון במסגרת דיונים מקצועיים שהתקיימו בוועדת הצת"פ המשרדית שהקצתה תקציבים לקידום תכנון מפורט של מרכז הכנסים. אולם נמצא כי יותר מעשור מאז החלו הדיונים לגביו, ולמרות החלטת הממשלה 4662 שקבעה כי יש לתכנן ולהקים מרכז כנסים באילת, פרויקט זה עודנו בתחילתו, והוא עדיין לא הגיע לשלבים ראשוניים של ביצוע, בעיקר משום שעניין היתכנותו הכלכלית לא הוכרע במשך זמן רב. ביקורת המעקב העלתה שבאוגוסט 2023 החליט שר התיירות לעצור את הפרויקט במתכונת שגובשה בהמשך להחלטת הממשלה 4662 בנימוק של אי-כדאיות כלכלית, זאת בלי שהעניין הוחזר לוועדת הצת"פ המשרדית כדי שהיא תבחן מכוח סמכויותיה ותפקידיה לפי נוהל הצת"פ את הפרויקט בשנית בדיון מקצועי ומתועד, ובמידת הצורך תזמין ניתוח כלכלי מעמיק נוסף כך שלפני השר יעמוד מלוא המידע הרלוונטי הדרוש לקבלת החלטה בעניין משמעותי זה. נכון לפברואר 2025 גם בחינת שתי החלופות לאופן הקמת מרכז הכנסים באילת שנדונו בוועדת ההיגוי במשרד ראש הממשלה - לא קודמה, כך שהחלטת הממשלה בעניין הקמת מרכז כנסים לא יושמה והעירייה בוחנת אפיקים נוספים לקידום הנושא.

אם עמדתם של משרד התיירות ושר התיירות היא שאין מקום לקדם את הקמת מרכז הכנסים באילת במתכונת המקורית שהוצעה לנוכח אי-כדאיות כלכלית, הרי שאין די בהנחיה בעל פה של השר בעניין זה; וכי נדרש היה שוועדת הצת"פ במשרד התיירות תקיים דיון יסודי ומקצועי בעניין בהתאם לסמכויותיה על פי הנוהל ותגבש עמדה בעניין ותשקול במסגרת זו גם את הצורך בהעמקת הניתוח הכלכלי; אם יעלה כי אכן אין מקום לקדם את מרכז הכנסים במתכונתו המקורית ויש ליישם את ההחלטה במתכונת אחרת, על משרד התיירות ליזום הצעת מחליטים במטרה לשנות את החלטה הממשלה 4662 משנת 2019 אשר הטילה עליו לקדם את הקמת מרכז הכנסים במתכונת שנקבעה בהחלטה.

מידת תיקון הליקוי

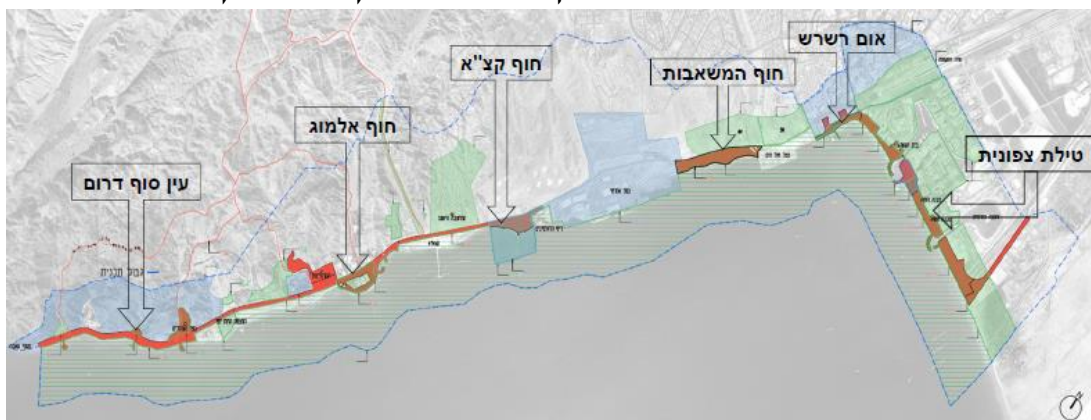


3. פיתוח רצועת חוף הים (הטיילת)

רצועת החוף באילת היא משאב תיירותי וסביבתי ייחודי, והיא נכס תיירותי מרכזי ואטרקטיבי המשפיע על מעמדה ודימויה של העיר כיעד תיירותי מבוקש. לפי משרד התיירות, מדובר בפרויקט לאומי שיש בו אינטרס ציבורי, סביבתי וכלכלי מן המדרגה הראשונה. פיתוח רצועת החוף עוגנה בהחלטת הממשלה 4662 שהטילה על משרד התיירות "לתכנן ולפתח תשתיות תיירות באילת ובחבל אילות... שכוללות את פיתוח רצועת החוף", שיקודם לפי החלטת הממשלה בהתאם "לזמינות ביצוע".

בשנת 2019 הכינה חל"י, בהנחיית משרד התיירות, תוכנית עבודה רב-שנתית לשנים 2020 עד 2029 לפיתוח רצועת החוף בתיאום עם העירייה בחלוקה למקטעים, באומדן כולל של כ-852 מיליון ש"ח⁸⁶. להלן בתרשים התוכנית הרב-שנתית לפיתוח רצועת החוף בחלוקה למקטעים:

תרשים 22: פיתוח רצועת החוף באילת לפי המקטעים העיקריים



המקור: חל"י.

כדי לממש את החלטת הממשלה ולאפשר את קידום הפרויקט על בסיס זמינות הביצוע שלו כפי שנקבע בהחלטה, התקיים בספטמבר 2019 דיון בוועדת הצת"פ במשרד התיירות עם עיריית אילת וחל"י, שבו ניתן אישור לקידום רב-שנתי של פרויקט רצועת החוף. בפרוטוקול הדיון נכתב כי "העיקרון המנחה הוא העתקת

⁸⁶ החלטת הממשלה 3043 (26.9.17) הרחיבה את סמכויותיה של חל"י ונקבע בה כי היא תנהל פרויקטים תיירותיים באזור אילת לרבות פיתוח התשתיות הרלוונטיות.

אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

הקידום התיירותי והפיתוח הכלכלי של העיר אילת בראי מלחמת חרבות ברזל

מודל ים המלח [שאותו ביצעה חל"י] לפעילות באילת⁸⁷. הביטוי לכך אמור היה להיות תקציב מסגרת רב-שנתי עם טווח הקצאה שנתי לכלל מרכיבי הפרויקט שימומש לפי זמינות הביצוע בדומה למודל שיושם בעניין ים המלח; ובאופן זה לאפשר לחל"י להתקדם בביצוע העבודות במקטעים על פי בשלותם לביצוע העבודות (בהתאם לטיפול בהיבטים ההנדסיים, התכנוניים והסטטוטוריים); וגם לתת מענה למקרים שבהם ניתן להקדים ביצוע מקטעים שתוכננו לביצוע בשנים הבאות או כאשר יש צורך בשינויים או בהסטות עבודות שאושרו לגבי מקטע נתון. עקרונות אלה נועדו לאפשר גמישות לחל"י כגורם ביצוע של משרד התיירות לקדם את התוכנית הרב-שנתית.

עבודת ועדת הצת"פ מתבצעת בשלושה שלבים: הראשון - הגשת בקשה של רשות מקומית (במקרה זה עיריית אילת) בתיאום עם חל"י לאישור תקציב לביצוע עבודות במקטעים; השני - דיון בוועדת הצת"פ המשרדית לאישור עקרוני של התקציב לביצוע הפרויקט המבוקש; השלישי - מתן אישור בפועל של ועדת הצת"פ לביצוע עבודות בשטח על ידי חל"י - שלב המוגדר כ"קבלת הזמנת עבודה"⁸⁸. משרד מבקר המדינה בחן את יישום השלבים האמורים על ידי משרד התיירות (ועדת הצת"פ) תוך התמקדות בלוחות הזמנים למימושו, לפי הפירוט שלהלן:

לוח 3: לוחות הזמנים בוועדת הצת"פ במשרד התיירות, 2019 - 2023

שנת תקצוב	מועדי הגשת הבקשה על ידי חל"י לתקציב לביצוע עבודות במקטעים	מועדי תחילת הדיונים בוועדת הצת"פ במשרד התיירות	מועדי קבלת הזמנת עבודה - אישור התחלת עבודות בשטח והעברת תקציב בפועל על ידי משרד התיירות	תיאור פרויקטים עיקריים	מספר החודשים שחלפו ממועד הגשת הבקשה ועד קבלת הזמנת עבודה
2019	מאי 2019	ספטמבר 2019	יוני 2020	פיתוח רצועת החוף*	13
2020	יוני 2020	נובמבר 2020	מאי 2021	רחבת המרינה	11
			אוקטובר 2021	הקדמת עבודות, חוף המשאבות	16
			נובמבר 2021	תכנון רצועת החוף	17
2021	מאי 2021	דצמבר 2021	מרץ 2022	המרינה, מבואות נחל שלמה	10
2022	מאי 2022	נובמבר 2022	דצמבר 2022	המרינה, חוף קצא"א, חוף דתיים (השלמת תקצוב), הקדמת עבודות אום רשרש	7
2023	מאי 2023	אוגוסט 2023	מאי 2024	מרינה (שלב ב'), טיילת צפונית, תכנון מקטעים נוספים	12

לפי נתוני חל"י.

* במקור ההזמנה יועדה לביצוע חוף המשאבות, ביצוע חלקי של חוף קצא"א, תכנון מקטעים ארוך טווח ותת"ל. בעקבות סערה שהתרחשה במרץ 2020 אושר ביצוע הסטה תקציבית לפרויקט הקדמת עבודות.

⁸⁷ **פרויקט הגנות ים המלח** הוא פרויקט ממשלתי שמבוצע על ידי חל"י, שפועלת כזרוע מבצעת של משרד התיירות, במטרה לתכנן, ליישם ולחובל פתרונות קצרי טווח וארוכי טווח לבעיית עליית מפלס המים בחוף המערבי של הבריכה התעשייתית באגן הדרומי של ים המלח. בעקבות החשש להצפת המלוונות לאורך חופה של הבריכה, הכריזה הממשלה בקיץ 2007 על פרויקט "הגנות ים המלח" כפרויקט בעל חשיבות לאומית, ובתוך כך העניקה לחל"י את המנדט לקידום ולביצוע של עבודות.

⁸⁸ שלב "קבלת הזמנת עבודה" הוא האישור הסופי והחתום שניתן לחל"י על ידי ועדת הצת"פ שמאפשר לה להתקשר בהסכם עבודות עם הקבלן בשטח.

מהלוח עולה כי ועדת הצת"פ קיבלה בקשות לקידום מקטעים של רצועת החוף באילת באמצע שנת עבודה נתונה (שלב הגשת בקשות על ידי רשויות מקומיות), התכנסה לדיון על פי רוב במהלך הרבעון האחרון של אותה שנת עבודה וסיימה בפועל את תהליכי האישור של הבקשות בחודשים מאי עד דצמבר בשנת העבודה העוקבת. עולה כי בממוצע חולפת כשנה ממועד הגשת הבקשה של עיריית אילת לקדם מקטעים מרצועת החוף שחלה בשלות לביצועם בשטח (כאמור על בסיס זמינות הביצוע שלהם) ועד לאישור הבקשה ומתן התחייבות תקציבית (שלב הזמנת עבודה) - המועד הקובע שבו חל"י רשאית להתחיל בפועל בביצוע התקשרויות למימוש הביצוע כפרסום מכרזים קבלניים באותם מקטעים זמינים לביצוע.

במאי 2024 מסרה חל"י למשרד מבקר המדינה כי דרך פעולה זו של ועדת הצת"פ הקשתה לקדם את הפרויקט ביעילות על ידה. עקב כך לא התאפשרה לה גמישות בביצוען של פעולות כנקבע בהחלטת הממשלה ובעקרונות שסוכמו בעניין זה בפרוטוקול הצת"פ משנת 2019 על בסיס תקצוב שנתי ו"זמינות הביצוע" של קטעים בשלים לפיתוח (באותה שנת עבודה). עקב כך חל"י נדרשה להמתין עד לקבלת האישור הרלוונטי ממשרד התיירות, זאת בניגוד להחלטת הממשלה בעניין ולעקרונות שסוכמו בפרוטוקול הצת"פ בשנת 2019. לעמדת חל"י, מנגנון התקצוב הקיים במשרד התיירות אינו מאפשר לחל"י לבצע עבודות בשטח באותה שנת תקציב שלגביה מוגשת הבקשה לוועדת הצת"פ במשרד התיירות, באופן שמביא בפועל לאובדן שנת עבודה. ביוני 2024 הוסיפה חל"י כי דרך פעולה זו הביאה להערכתה לעיכוב של כשלוש שנים בביצוע העבודות במקטעים בחוף שהיו זמינים לביצוע ובמקטעים עתידיים, והיא מצויה בכ-30% מימוש של הפרויקט והצפי לסיומו הוא שנת 2032.

עוד כתבה חל"י למשרד מבקר המדינה כי דרך הפעולה של הצת"פ גם הקשתה לקדם את הפרויקט ביעילות שכן היא לא הייתה יכולה להקדים מימוש תקציבים עתידיים למקטעים שהיו זמינים לפיתוח או לבצע פעולות פיתוח נוספות כל עוד לא ניתן האישור ממשרד התיירות; זאת גם במקרים שבהם הקבלן פעל בשטח באותו זמן ויכול היה לקדם עבודות פיתוח של מקטעים נוספים במסגרת אותה שנת עבודה, ובכך לקדם באופן יעיל את העבודות ולהקטין את הפגיעה בתנועת העוברים והשבים בסביבת המקטעים שברצועת החוף.

ביוני 2024 מסר משרד התיירות למשרד מבקר המדינה כי אכן לאישור תקציב כולל מראש לפיתוח רצועת החוף באילת או לחלק ניכר ממנה יש כמה יתרונות ובהם בין השאר מחויבות להמשכיות הפרויקט, צמצום התלות בוועדת הצת"פ שאינה מתכנסת באופן תכוף וחיסכון בעלויות כיוון שבמתכונת זו חל"י (החברה המבצעת) יכולה לצאת למכרז אחד על כמה מקטעים (לפי זמינותם לביצוע ובשלותם). לצד זאת ציין משרד התיירות כי יש גם יתרון להתקדמות הדרגתית בקצב ביצוע הפרויקט, המותאם ליכולת עיריית אילת לעמוד בביצוע כלל רצועת החוף מהבחינה התקציבית.

חל"י מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי בניגוד לדיון שקיימה ועדת הצת"פ בספטמבר 2019 (בהשתתפות חל"י ועיריית אילת), שבו נקבע העיקרון המנחה לקידום הפרויקט על בסיס תוכנית רב-שנתית, הרי שבפועל דרך הפעולה של ועדת הצת"פ לא יישמה עיקרון זה כך שחל"י נדרשה להגיש מדי שנה בקשת תקצוב פרטנית למקטע מסוים ולהמתין לאישור ועדת הצת"פ זמן רב. דרך פעולה זו שמטה את היתרונות והיעילות באישור תוכנית רב-שנתית ובחלוקה למקטעים על בסיס זמינות הביצוע, כפי שסוכם בדיון בספטמבר 2019. עוד ציינה חל"י כי בפועל במהלך תקופת החלטת הממשלה, לא הייתה השתתפות

תקציבית של עיריית אילת⁸⁹, ולכן במקרה זה ניתן היה לקדם את הפרויקט בלי שלדבר יש השפעה על יכולתה התקציבית של העירייה באותה עת.

משרד התיירות מסר בתשובתו כי החלטת הממשלה 4662 משנת 2019 קבעה כי "יישום ההחלטה ייעשה על פי נהלי המשרד, במקרה זה על פי נוהל ועדת הצת"פ, וקבעה תקצוב של 190 מיליון ש"ח בפרסיה שווה לחמש שנים, ובהתאם לכך מקטעי רצועת החוף תוקצבו". עוד ציין המשרד כי הוא השקיע בשנים 2013 עד 2024 תקציבים רבים בפיתוח תשתיות תיירות בכלל המדינה בסך מצטבר של כ-355 מיליון ש"ח, ומתוכו סך של 247 מיליון ש"ח לפרויקטים באילת מכוח החלטת הממשלה האמורה, 158% יותר מסכום ההחלטה. אשר לתהליך העבודה של ועדת הצת"פ מסר המשרד כי הוא מובנה ונמשך כמה חודשים וכולל בדיקות מקדימות (כמו תנאי סף, סטטוטוריקה, חוות דעת מקצועיות), ובמהלכו עוברת כחצי שנה עד להנפקת הזמנת העבודה, ולכן יש לבחון את המועדים ממועד אישור הפרוטוקול המסכם ועד לביצוע בפועל.

החלטת הממשלה 4662 משנת 2019 בדבר קידום פרויקט רצועת החוף באילת, שנחשבת לעוגן תיירותי מרכזי, קבעה כי הוא יבוצע על בסיס הזמינות לביצוע העבודות בשטח ועל פי בשלות מקטעי הפרויקט. נמצא כי דרך הפעולה של ועדת הצת"פ במשרד התיירות מתווה העבודה הנהוג בוועדת הצת"פ לפיו היא מתכנסת אחת לשנה ומקיימת תהליך לאישור תקציב לביצוע עבודות במקטעים על פני פרקי זמן ארוכים יחסית (שנת עבודה בממוצע) - אינם תואמים את אופי הביצוע הנדרש של פרויקט פיתוח רצועת החוף באילת. פרויקט זה מצריך גמישות ויכולת קבלת החלטות יעילה בנוגע לבקשות של חל"י לקידום מקטעים על בסיס זמינות הביצוע, ואינם מאפשרים לחל"י - כזרוע המבצעת של משרד התיירות - לקדם באופן יעיל את התוכנית הרב-שנתית בנושא כפי שנקבע בהחלטת הממשלה; כך שבפועל במקום לסיים את הפרויקט עד לשנת 2029 כפי שתוכנן במקור על ידי חל"י, מועד סיומו יידחה בכשלוש שנים, עד לשנת 2032 לפחות.

על משרד התיירות להאיץ את הפעולות הנדרשות לצורך השלמת הביצוע של פרויקט לאומי רב-שנתי מרכזי זה של פיתוח רצועת החוף, כדי לאפשר את קידום ביצועו ביעילות בהתאם לזמינות הביצוע ולבשלות המקטעים לפיתוח; ובין היתר לבצע התאמות במנגנון הקיים בוועדת הצת"פ המשרדית שכן מדובר בפרויקט בהיקף מוערך של כ-860 מיליון ש"ח. יש משנה חשיבות לקידום פרויקט משמעותי זה ביעילות, כחלק מהפעולות לסיוע ולשיקום של תעשיית התיירות באילת, על פי החלטות הממשלה.

4. פיתוח ושדרוג של אטרקציה תיירותית - פארק הצפרות

אחת ממטרות החלטת הממשלה 4662 היא כאמור מיצוי הפוטנציאל התיירותי הטמון באזור אילת וביסוס מעמדה כעיר תיירות בין-לאומית מובילה; הדבר ייתן מענה לפיתוח התיירותי המואץ ולתחרות עם

⁸⁹ יוער כי על פי נוהל הצת"פ, רשות מקומית אשר מגישה בקשה לקידום פרויקט תיירותי ציבורי, נדרשת על פי רוב להציג מימון תואם (מאצינג) כדי לקבל תקציבים, אולם ניתן לפטור רשויות מקומיות מהצגת מימון תואם במיוחד כאשר מדובר ביערי ליבה'. במקרה זה בהחלטת הממשלה 4662 בנושא תוכנית רב-שנתית לפיתוח העיר אילת וחבל אילות ותיקון החלטת ממשלה מאוגוסט 2019, צוין כי "משרד התיירות יהיה רשאי לפטור את עיריית אילת ביחס לפרויקטים האמורים מהשתתפות במאצינג בגין פיתוח התשתיות האמורות"; ולכן בפועל העירייה לא נדרשה להשתתף בתקציבית בפרויקט בתקופת החלטת הממשלה.

המדינות השכנות על הגעת תיירים. לפי משרד התיירות יש חשיבות להתאים את פעילות תעשיית התיירות למגמות התיירות העולמיות, ובהן ביקוש לשירותי תיירות מקיימת תוך שימור הסביבה והמערכות האקולוגיות למען המגוון הביולוגי העולמי. משרד מבקר המדינה בחן את הפעולות שנקטו בעניין מיצוי הפוטנציאל התיירותי בפרויקט מסוג זה גורמים ממשלתיים ועיריית אילת.

בשנים האחרונות התפתחה בארץ ובעולם "תיירות צפרות" (Bird-watching Tourism) אשר משלבת בין ערכי טבע וקיימות לבין פנאי ומושכת אליה מיליוני אנשים; חלקם מבקרים במדינות שהן מוקדי נדידה כדי לצפות בציפורים בסביבתן הטבעית⁹⁰. מדינת ישראל משמשת נתיב נדידה מרכזי של כ-500 מיליון ציפורים הנוודות בסתיו (מאוגוסט עד נובמבר) מאירופה וממערב אסיה לאפריקה וחוזרות אליהן באביב (מפברואר עד מאי), ובמהלך מסען הן חולפות באזור אילת; ועל כן בשטחן המוניציפלי של העיר אילת והמועצה האזורית חבל אילות הוקם בעשורים האחרונים פארק צפרות בשטח של כ-520 דונם כסביבה אקולוגית טבעית עבור הציפורים והעופות הנוודים המשמש לחנייתן (להלן - פארק הצפרות)⁹¹.

בשנת 1993 הגדירה עיריית אילת את האזור כפארק צפרות, זאת על בסיס תוכנית סטטוטורית משנת 1986 (להלן - התוכנית הסטטוטורית הקיימת). להלן תמונת המבנה המרכזי של הפארק:

תמונה 1: פארק הצפרות



המקור: יובל דקס, פארק הצפרות אילת.

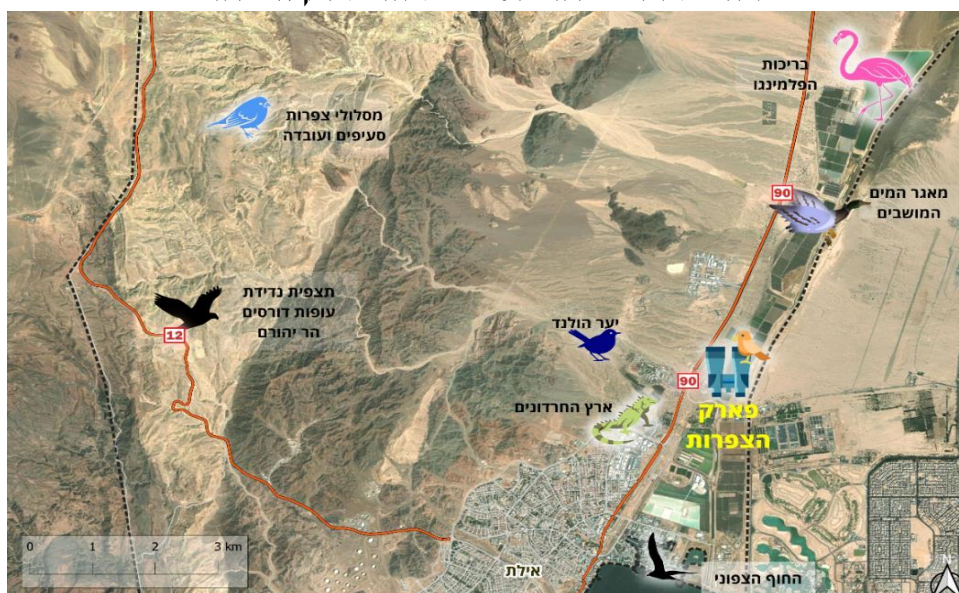
⁹⁰ מספרם של הצפרים בעולם מוערך בכ-100 מיליון. למשל בארצות הברית חל גידול במספר הצפרים מכ-11 מיליון בשנת 2006 לכ-15 מיליון בשנים 2020 - 2021 בממוצע - אתר [Statista](https://www.statista.com); נתונים על אודות מספר הצפרים בארצות הברית בשנים 2006 - 2021.

⁹¹ אתר [עיריית אילת](https://www.ailat.gov.il); אתר [קק"ל](https://www.ailat.gov.il), פארק הצפרות באילת.

הפארק כולל אגם מים מתוקים, ונעשו בו פעולות לשימור היער והצמחייה שמשמשים מקור מזון ומנוחה עבור הציפורים והעופות הנודדים. בכך, הפארק מסייע גם לשימור המגוון הביולוגי העולמי ולקידום ערכי הקיימות. יצוין כי בשנת 2021 הכיר האו"ם בפארק ובפעילותו כ"יוזמה יוצאת דופן התורמת למגוון הביולוגי העולמי"⁹².

הפארק משמש מרכז צפרות ומוקד תיירות עבור צפרים מכל העולם; בשנת 2014 ביקרו בפארק כ-25,000 מבקרים, ובשנת 2023 גדל מספרם לכ-130,000, מהם כ-35,000 תיירים מחו"ל (מהם כ-5,000 צפרים מקצועיים). יצוין כי פארק הצפרות משתלב עם אתרי צפרות נוספים המצויים בסביבתו, מה שמגביר את פוטנציאל פלח תיירות זה, כמפורט במפה שלהלן:

מפה 1: אתרי צפרות נוספים באזור פארק הצפרות



המקור: פארק הצפרות אילת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

1. מצב התשתיות בפארק הצפרות ותחזוקתן

באפריל 2012 החליטה הממשלה על הקמת רשת מוקדי צפרות ארצית ולצורך כך "להקים ולתכנן מרכזי צפרות חדשים" ובכלל זאת לשדרג את מרכז הצפרות באילת במסגרת תוכנית חומש לשנים 2012 עד 2016, והוקצו לשם כך תקציבים בסך של 37.2 מיליון ש"ח⁹³.

⁹² אתר [עיריית אילת](#), אתר [קק"ל](#), פארק הצפרות באילת. [החברה להגנת הטבע](#), פארק הצפרות באילת (18.11.21).

⁹³ החלטת הממשלה 4512, "הקמת רשת מוקדי צפרות ארצית" (1.4.12).

האחריות על היישום ועל הביצוע של החלטת הממשלה הוטלה על משרד התיירות⁹⁴ באמצעות החברה הממשלתית לתיירות בע"מ (להלן - חמ"ת). ממסמכי משרד התיירות ועיריית אילת עולה כי בהמשך להחלטה זו קידם משרד התיירות פעולות לשדרוג הפארק כמו פיתוח שבילים, הקמת גשרים ומתקני תצפית, בניית אגם ושתילת צמחייה בהשקעה כוללת של 6 מיליון ש"ח שנועדו למשוך מבקרים לפארק ולהגדיל את האטרקטיביות שלו⁹⁵.

במאי 2018, כשנתיים לאחר שפג תוקפה של תוכנית החומש לפי החלטת הממשלה, חתמו עיריית אילת, קק"ל והחברה להגנת הטבע על הסכם להפעלת מרכז בין-לאומי לצפרות באילת שישמש אתר תיירותי, מדעי ולימודי 96 (להלן - הסכם השותפות להפעלת הפארק). לאחריו בוצעו בפארק באמצעות חמ"ת פעולות בנייה ופיתוח, כגון מסתורי תצפית, גשרים, הצללות, הנגשה לבעלי מוגבלות ואגם מלאכותי. כמו כן הוקצה תקציב לקידום תב"ע שתאפשר הסדרה ופיתוח עתידי של תשתיות הפארק. לפי ההסכם, ניהול האתר יבוצע במשותף: עיריית אילת תהיה אחראית על הניהול השוטף, והחברה להגנת הטבע תהיה אחראית על הניהול המקצועי-מדעי בפארק (להלן - הנהלת הפארק).

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי התשתיות שהוקמו בו בשנים הראשונות של פעילותו לאחר שהוגדר כפארק צפרות בשנת 1993 (על בסיס התוכנית הסטוטורית הקיימת משנת 1986) בוצעו ללא תכנון מסודר, חלקן בבנייה עצמית על ידי עובדי הפארק, ולא הוסדרו כראוי תשתיות מרכזיות בפארק, כמפורט להלן:

א. תשתית תחבורתית - דרך הגישה לפארק: בביקורת נמצא כי הדרך המובילה לפארק מכביש 90 אינה סלולה והיא רצופת בורות, ולא הוסדרה בו חניית נכים - דבר שמקשה על מבקרים להגיע אליו. ביולי 2024 מסרה הנהלת הפארק למשרד מבקר המדינה כי בשנים האחרונות היא פנתה כמה פעמים למועצה המקומית חבל אילות כדי להסדיר את דרך הגישה לפארק, שניזוקה מאוד בשנים האחרונות בשל עבודות תשתית שבוצעו באזור ובשל תנאי מזג האוויר, אולם הנושא לא טופל.

ב. תשתית תחבורתית - התחבורה הציבורית אל הפארק: משרד התחבורה הוא הגורם המוסמך לאשר תחנות אוטובוס חדשות בדרכים בין-עירוניות, בהתאם לפניות הרשויות המקומיות⁹⁷. בביקורת נמצא כי עיריית אילת פעלה בעניין זה כבר משנת 2019 וביקשה לחבר את הפארק לרשת התחבורה הציבורית של אחת החברות הפועלות באזור, זאת באמצעות הארכת אחד הקווים הקיימים או באמצעות פתיחת קו חדש בתדירות קבועה; אולם הפארק טרם חובר לרשת

⁹⁴ לפי ההחלטה ליישום תוכנית החומש יוקם צוות היגוי בראשות מנכ"ל משרד התיירות בהשתתפות נציגי משרד ראש הממשלה (תוכנית מורשת), המשרד לפיתוח הנגב והגליל, המשרד לשיתוף פעולה אזורי, משרד המדע והטכנולוגיה, משרד החינוך, משרד החקלאות, החברה להגנת הטבע, אוניברסיטת תל אביב, רשות הטבע והגנים, קק"ל, רשויות הניקוז והרשויות המקומיות שבתחומן נמצאים מרכזי הצפרות החדשים והמשודרגים. תפקידו של צוות ההיגוי יהיה לפעול ליישום התוכנית ולמעקב אחר ביצוע ההחלטה.

⁹⁵ נוסף על התקציבים שהשקיע משרד התיירות בפארק, הקרן לשטחים פתוחים בקק"ל וחברת מקורות השקיעו כ-2 מיליון ש"ח בפעולות פיתוח בפארק כמו שילוט.

⁹⁶ בפארק מתנהלות פעילויות שונות הקשורות בניטור ומחקר של נדידת ציפורים, חינוך ותיירות בנושא טבע וסביבה וכן ניתנים על ידו שירותים לחקלאים ולעיריית אילת בכל הקשור לקונפליקט בין הציפורים לאדם.

⁹⁷ משרד התחבורה, הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, [אישור תחנות אוטובוס חדשות](#), נוהל 01.15.01.00 (8.1.20).

התחבורה הציבורית. יוער כי גם בתלונות שהתקבלו ממבקרים באתר בשנת 2023 הועלתה בעיית היעדר תחבורה ציבורית אל הפארק; וכי מבקרים המבקשים להגיע לפארק שלא ברכב פרטי, נדרשים לעשות זאת במונית (שעלותה גבוהה) או בהליכה רגלית של כ-25 דקות מתחנת האוטובוס הנמצאת על כביש 90, וזאת תוך סיכון עצמי רב שכן ההליכה מתבצעת בשולי כביש מהיר זה.

ג. תשתיות פיזיות: בבדיקת מבקר המדינה עלה כי לפארק חסרות תשתיות פיזיות חיוניות שישמשו את קהל המבקרים בו, ובהן בעיקר מרכז מבקרים ממוזג שימשש שער כניסה אל האתר ויוכל להציע למבקרים מידע על אודות הפארק וייחודו האקולוגי, תשתיות אינטרנט, חשמל וביוב. לעמדת גורמי המקצוע בפארק, היעדרו של מרכז מבקרים פוגע באטרקטיביות של הפארק ומקשה להעביר מידע רלוונטי למבקרים בו; וניתן היה להסדיר את התשתיות הללו בהתאם לתוכנית הסטטוטורית הקיימת, למשל לחבר את השירותים לרשת הביוב, להניח תשתיות תקשורת ולשפר את רשת החשמל.

קק"ל כתבה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 כי מכיוון שהתוכנית הסטטוטורית המעודכנת שחלה על שטחי הפארק מצויה עדיין בהליכי אישור במוסדות התכנון (ראו להלן בעניין זה), היא לא קידמה מצידה פעולות בעניין הסדרת כביש הגישה לפארק ובניית מרכז מבקרים.

משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה כי הוא רואה חשיבות בפיתוח פארק הצפרות, וכי הוא המליץ לעיריית אילת להגיש את הפרויקט לאישור בוועדת הצת"פ לשנת 2024; וכי הפרויקט תוקצב בהתאם.

במאי 2025 מסרה עיריית אילת למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת עיריית אילת) כי בשנה החולפת משרד התיירות הקצה תקציבים נוספים בסך של 8 מיליון ש"ח, באמצעות חמ"ת, והקרן לשטחים פתוחים של רמ"י הקצתה 2.55 מיליון ש"ח נוספים עבור פעולות לשדרוג תשתיות, תוספת שבילים ומסתורי תצפית ושיקום מערכת ההשקיה.

הממשלה בהחלטתה משנת 2012 (החלטה 4512) קבעה כי יש לשדרג את פארק הצפרות באילת כדי להביא לגידול במספר המבקרים בו. נמצא כי נכון ליוני 2025 טרם הוסדרה דרך הגישה אל הפארק, והפארק עדיין אינו מחובר לקווי תחבורה ציבורית; על אף שבוצעו בו פעולות ראשוניות לשדרוג תשתיות, עדיין תשתיות האינטרנט והחשמל, הנדרשות לצורך פעילויות אינטראקטיביות שהפארק מבקש להציע למבקרים בו ולצפרים מקצועיים, אינן מספקות את צורכי המקום, ואין בפארק מרכז מבקרים ממוזג; ומתחם השירותים בפארק מצומצם מאוד ואינו מחובר לרשת הביוב העירונית, דבר הדורש הוצאות תקציביות.

על עיריית אילת והמועצה האזורית חבל אילות, והגורמים הנוספים החתומים על הסכם השותפות בהפעלת הפארק - קק"ל והחברה להגנת הטבע, לפעול מול משרד התחבורה, הגורם המוסמך לאשר תחנות אוטובוס חדשות בדרכים בין-עירוניות, להסדרת דרך הגישה אל הפארק ומתחם החניה, ובכלל זה בהיבט של תחבורה ציבורית זמינה; וכן לפעול לשדרוג התשתיות הפיזיות והחיוניות של הפארק - חשמל, אינטרנט וביוב.

ד. התכנון הסטטוטורי לפיתוח הפארק: בשנים האחרונות קידמה הנהלת הפארק תהליך לפיתוח ולשדרוג של הפארק ומתקניו. במסגרת זו מתקיים זה כשש שנים תהליך לשינוי התוכנית הסטטוטורית הקיימת שכן חלקה הגדול של תוכנית זו משנת 1986 אינו רלוונטי עוד לפארק בשל שינויים פיזיים שבוצעו בו מאז, כך שחלק מהשטחים אינם מתאימים עוד לייעודם המקורי. במהלך הביקורת עלה כי תהליך העדכון וההתאמה של התוכנית הסטטוטורית הקיימת, שנועד לאפשר את פיתוחו העתידי של הפארק ושדרוגו, נוהל ארבע שנים בוועדה המקומית לתכנון ובנייה אילת, ובשנתיים האחרונות הועבר הטיפול לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז דרום, שכן שטח הפארק מצוי בשטחן המוניציפלי של שתי רשויות - עיריית אילת והמועצה האזורית חבל אילות.

הועלה כי תהליך העדכון וההתאמה של התוכנית הסטטוטורית המסדירה תכנונית את שטח פארק הצפרות התקיים במשך ארבע שנים בערכאה הדיונית שאינה מוסמכת לעניין זה לנוכח מיקומו של פארק הצפרות. בשנת 2022 הועבר הטיפול לערכאה המוסמכת - הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז דרום. לאור האמור חל עיכוב ניכר בהתאמת הייעוד של שטחים בפארק הצפרות באופן שיהלמו את הפיתוח ואת השינויים הפיזיים שבוצעו בו מאז קביעת ייעודו המקורי בשנת 1986. התמשכות התהליך זמן כה רב פוגעת בפעולות הנדרשות לפיתוח ולשדרוג של תשתיות הפארק, ואינה מאפשרת לקדם לגביו תוכניות ארוכות טווח. הועלה כי עד לפברואר 2025 טרם הסתיים טיפול הוועדה המחוזית בנושא.

קק"ל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביוני 2025 (להלן - תשובת קק"ל) כי לא ניתן לקדם פעולות בעניין הסדרת כביש הגישה לפארק ובניית מרכז מבקרים עד השלמת ההסדרה הסטטוטורית של האתר, ובניית תוכנית ארוכת טווח לפיתוח מותאם, ולפיכך קק"ל פועלת עם הגורמים הרלוונטיים לקידום התב"ע להסדרת כביש הגישה.

עיריית אילת מסרה בתשובתה כי העיכוב בקידום התוכנית הסטטוטורית של הפארק נבע מהערכה מוטעית שלפיה הסמכות לאישור התוכנית נמצאת בוועדה המקומית; מאז התוכנית הופקדה בוועדה המחוזית ומולאו התנאים, והנושא מצוי כעת בשלב אישור יציאה לשלב ההתנגדויות. עוד ציינה העירייה כי היא מקדמת תוכנית רב-שנתית לפיתוח הפארק שעתידיה לאפשר קליטה של כחצי מיליון מבקרים בשנה.

משרד התיירות מסר בתשובתו כי התהליך הסטטוטורי מתנהל במוסדות התכנוניים, והוא מצוי בשלבים הסופיים של אישור התוכנית.

התשתיות הקיימות בפארק הצפרות - תשתיות תחבורתיות, תשתיות ביוב ותשתיות תקשורת וחשמל - מצויות בחסר, ופעולות הפיתוח והשדרוג של התשתיות הקיימות לא קודמו באופן מיטבי במהלך השנים. נוסף על כך, בשל התמשכות תהליך העדכון של התוכנית הסטטוטורית הקיימת (משנת 1986), הגורמים החתומים על הסכם השותפות להפעלת הפארק - עיריית אילת, קק"ל והחברה להגנת הטבע, לא יכלו לתקצב פעולות פיתוח ושדרוג של תשתיות בפארק ולהופכו למוקד תיירות מרכזי.

על עיריית אילת והמועצה האזורית חבל אילות, בשיתוף יתר השותפים בהפעלת פארק הצפרות, לפעול בהקדם להשלמת עדכון התוכנית הסטטוטורית של הפארק, לקדם פעולות לשדרוג הפארק על בסיס

התוכנית הסטטוטורית הקיימת, ולקדם את הנגישות התחבורתית אל הפארק, כך שפארק הצפרות יוכל לממש את הפוטנציאל התיירותי הטמון בו.

2. מימון הפעילות השוטפת של הפארק והתקציב לשדרוג

התקציבים לשדרוג הפארק: בהסכם השותפות להפעלת הפארק, שנחתם בשנת 2018, צוין כי ניהול הפארק יתבצע על ידי תאגיד התיירות של אילת⁹⁸, ונציג מטעם החברה להגנת הטבע יהיה המנהל המקצועי והתפעולי של הפארק. בהסכם נקבע כי תוקם ועדת היגוי משותפת אשר תהיה הסמכות העליונה בהפעלת הפארק, שתכלול נציג אחד של כל אחד מהצדדים להסכם, ויו"ר הוועדה יהיה ראש עיריית אילת או נציג מטעמו; עוד נקבע בהסכם כי הפארק יהיה פתוח 24 שעות ללא תשלום (למעט הדרכות).

נוסף על כך, כל צד בהסכם התחייב להעביר דמי השתתפות שנתיים בסכום שנקבע לצורך הפעלת הפארק ולצורך תחזוקה שוטפת שלו, ונקבע כי סכום זה יעודכן מדי פעם בהתאם להחלטת ועדת ההיגוי.

המימון לפעילות הפארק מתקבל מהשותפים להסכם, מגורמים נוספים ומהכנסות עצמיות, ומנוהל כאמור על ידי תאגיד התיירות העירוני בעיריית אילת, כמפורט בלוח שלהלן:

לוח 4: מקורות המימון השנתיים לפעילות הפארק מאז שנת 2018

מקור המימון	סך המימון בשנה (ש"ח)
הכנסות עצמיות של הפארק	500,000
עיריית אילת*	280,000
המועצה האזורית חבל אילות**	75,000
החברה להגנת הטבע	200,000
קק"ל***	200,000
רשות הטבע והגנים	30,000
סה"כ	1,285,000

על פי נתוני הנהלת פארק הצפרות.

* עיריית אילת משלמת את השתתפותה השנתית בפארק בסך 150,000 ש"ח ועוד 130,000 ש"ח עבור עבודות שצוות הפארק מבצע עבורה.

** בשנת 2023 המועצה האזורית חבל אילות לא העבירה את חלקה במימון הפארק.

*** בחודש מאי 2022 הגדילה קק"ל את חלקה מ-150,000 ל-200,000 ש"ח.

לפי הנהלת הפארק, תקציבים אלה מאפשרים לפארק לקיים פעילות שוטפת ולבצע תחזוקה ועבודות מקומיות שונות, אולם הם אינם מאפשרים ביצוע של פעולות פיתוח ושדרוג משמעותיות, הנדרשות כאמור כדי להציע למבקרים בו, אתר תיירות ברמה גבוהה ולממש את הפוטנציאל התיירותי הטמון בו.

מתחילת שנת 2022 העלתה הנהלת הפארק בפני השותפות להפעלת פארק הצפרות את הצורך לאישור תקציב נוסף לפיתוח ולשדרוג של הפארק, באופן הזה:

98 ניהול פארק הצפרות הועבר לניהול תאגיד התיירות של עיריית אילת כבר בשנת 2012.

סיכום סיור בפארק הצפרות - התייחסות הנהלת קק"ל 1. מעורבות קק"ל: קק"ל מעבירה לפארק הצפרות סך של 200,000 ש"ח בשנה ⁹⁹ ; נושא הצפרות הוא נושא רחב בקק"ל, ויש לייצר תוכנית כוללת לאתרי הצפרות בארץ ולבצעה בשלבים תוך המשך שיתוף הפעולה בין קק"ל לעירייה. 2. פיתוח ושדרוג תשתיות הפארק: כביש הגישה לפארק משובש ודורש תיקון; מתחם הכניסה טעון שיפור; מתוכננת הקמת מרכז מבקרים "צנוע" במתחם הכניסה; ויש פעולה לשינוי הסטטוס התכנוני של הפארק שיאפשר לקק"ל גמישות רבה יותר בהשקעות בפיתוח הפארק.	פברואר 2022
סיכום ישיבה של עיריית אילת עם קק"ל 1. נציג העירייה ציין כי נדרש סכום של כ-20 מיליון ש"ח לביצוע שדרוג הפארק אך אין עדיין תוכנית סטטוטורית מעודכנת מאושרת. 2. נציג קק"ל ציין כי הפארק בעל חשיבות עליונה מבחינת קק"ל; וכי קק"ל מכינה תוכנית שדרוג גדולה בעניין הפארק. יש להסדיר את התוכנית הסטטוטורית בהקדם ולגבש הסכם שותפות חדש להפעלת הפארק.	יולי 2022
סיכום ישיבה של הנהלת פארק הצפרות עם קק"ל 1. יוקם צוות תכנון חדש לפארק שיבחן את התוכניות הקיימות לשדרוג ויגבש תכנון מעודכן וכולל בעניין. 2. האומדן הראשוני לעלות פעולות השדרוג הוא כ-20 מיליון ש"ח שיכללו בין היתר הסדרת תשתיות - דרך הגישה והחניה, הקמת מבואת מבקרים ועוד. 3. קק"ל תמתיך לקבלת החלטת צוות התכנון והפיתוח במשרד התיירות (צת"פ) בעניין בקשת עיריית אילת לתקצוב הפעולות לשדרוג הפארק (ראו להלן); אולם החלטת צת"פ אינה תנאי לפעולות אלה, והיא תבחן את סוגיית התקצוב של פעולות שדרוג הפארק עד להחלטת הצת"פ בעניינו.	אוגוסט 2023

קק"ל כתבה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 כי לשם שדרוג הפארק היא החליטה להקצות 10 מיליון ש"ח, זאת בתנאי ששטח הפארק יעבור לניהולה המלא ובתנאי שהעירייה תעמיד מצידה תקציב מקביל (מאצינג) בסכום זהה לשדרוג הפארק. עוד מסרה קק"ל כי היא ועיריית אילת מקדמות שינוי ייעוד של הקרקע של פארק הצפרות לשטחי יער כדי שיהיו בניהולה המלא, וכי נדרש לקדם הסכם עתידי לגבי ניהולו.

הנהלת הפארק מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 כי העברת ניהול הפארק במלואו לקק"ל עלולה לפגוע בצביון הפארק שמשמש כיום אתר לשמירה על הטבע והמגוון הביולוגי העולמי, מקום לחינוך סביבתי ולמחקר ואתר תיירות ופנאי למבקרים וצפרים מקצועיים. הנהלת הפארק ציינה כי "סוד ההצלחה של פארק הצפרות הוא... פיתוחו כמשאב קהילתי, חינוכי ותיירותי... השותפות משקפת את האיזונים והבלמים בין שימור הטבע וקבלת הקהל באופן מיטבי"; כמו כן היא ציינה כי יש חשש שניהול הפארק באופן ריכוזי רק על ידי קק"ל "יקשה על הגמישות הרבה הנדרשת בהפעלת הפארק לאור מאפייניו".

עוד כתבה הנהלת הפארק כי בשל סיבות אלה שהוצגו על ידה לפני עיריית אילת, החליטה העירייה ביוני 2023 לדחות את דרישת קק"ל לניהול בלעדי של הפארק על ידה ולשמר את המבנה הקיים של השותפות בפארק ואת ניהולו על ידי תאגיד התיירות של העיר.

נמצא כי דרישת קק"ל לניהול הפארק באופן בלעדי עומדת בבסיס המחלוקת בין קק"ל לבין עיריית אילת והנהלת פארק הצפרות לעניין אופי ניהול הפארק. בשל מחלוקת זו קק"ל אינה מעבירה 10 מיליון ש"ח לשדרוג הפארק, והדבר פוגע בהמשך קידום תוכניות ארוכות טווח עבורו.

קק"ל מסרה בתשובתה כי נשקלת האפשרות לניהול משותף של הפארק באופן שיביא לידי ביטוי את השקעותיה ואת ניסיונה בהפעלת פארקים דומים; וכי בכל מקרה, השקעות נוספות שלה בפארק יתבצעו בהתאם למדיניות זו, והיא תעביר את סכום השתתפותה, בהתאם להסכמות עתידיות בנוגע לניהול הפארק.

על עיריית אילת וקק"ל, בשיתוף השותפות הנוספות ובהן המועצה האזורית חבל אילות והחברה להגנת הטבע ורשות הטבע והגנים, להסדיר את המחלוקת בעניין אופן ניהול הפארק כדי שניתן יהיה להבטיח את ביצוע השדרוג הנדרש של הפארק ולמצות את הפוטנציאל התיירותי והכלכלי הטמון בו. אם המחלוקת בנושא לא תיושב, מומלץ שעיריית אילת תפנה לצורך כך למשרד התיירות שהוטל עליו לקדם הקמת מרכזי צפרות בישראל לפי החלטת הממשלה משנת 2012.



קיימת חשיבות רבה לגיוון המוצר התיירותי באילת ולהרחבתן של האטרקציות התיירותיות בעיר, שיביאו להגדלת תיירות הפנים והתיירות הנכנסת. לפארק הצפרות באילת יש פוטנציאל תיירותי וכלכלי משמעותי, שהחל להתממש כבר בשנת 1993, לפני יותר מ-30 שנה, והוא לא מוצה במלואו בשל מצב התשתיות בו והמחלוקות הנוגעות לניהולו. קידום יעיל של פרויקטים משמעותיים אלה היה יכול לשדרג אותו ולמצב אותו כאתר תיירות אטרקטיבי ואיכותי המציע מתקנים ושירות ברמה גבוהה, המושך לאילת קהל תיירותי נוסף.

מומלץ כי כל הגורמים הקשורים בנושא - עיריית אילת והנהלת הפארק, המועצה האזורית חבל אילות, משרד התיירות, החברה להגנת הטבע, רשות הטבע והגנים, קק"ל ורמ"י, יגדירו יחד ובהקדם את הדרכים ואת הפעולות הנדרשות לשיתוף פעולה משולב מצידם לצורך קידום ביצוע הפרויקטים לשדרוג הפארק תוך מיצוי ואיגום כלל המקורות התקציביים האפשריים לכך. כך הוא יוכל להציע למבקרים חוויית ביקור ראווה ולמצות את הפוטנציאל התיירותי והכלכלי הקיים בו עבור העיר אילת ועבור יישובי הסביבה.

5. מנגנון לבדיקת היעילות הכלכלית של פרויקטים תיירותיים ציבוריים

בשנים 2019 עד 2022 השקיע משרד התיירות יותר מ-200 מיליון ש"ח בתשתיות תיירותיות ציבוריות באילת. על פי נוהל צת"פ, מטרת ההשקעה בפיתוח תשתיות ציבוריות הן בין היתר הגדלה של מספר

המבקרים באזור המפותח והגדלת הפעילות העסקית והכלכלית בו והעצמת איכות החוויה התיירותית בעת הביקור בו¹⁰⁰.

משרד התיירות בודק את יעילותו של פרויקט תיירותי והשגת מטרות ההשקעה בו באמצעות כמה מדדים, כגון הגידול במספר המבקרים, בדיקת יכולת התחזוקה של הפרויקט, עמידת הפרויקט במדיניות המשרד והממשלה, הימצאות פתרונות אכסון מלונאי ועוד. מינהל תכנון, פיתוח ותשתיות במשרד התיירות העלה לפני הנהלת המשרד בקשה להעמיק את בדיקת היעילות הכלכלית של פרויקטים אלה כדי שאפשר יהיה באמצעותה לקבל מידע נוסף שנוגע לעסקים ולמועסקים שניתן לזקוף לזכות פרויקט נתון, לשינוי בהכנסות הרשות המקומית מארנונה בעקבות הפיתוח, להיקף ההשקעה של נכסים בסביבת הפרויקט ועוד.

הועלה שמשרד התיירות אישר את בקשת מינהל תכנון, פיתוח ותשתיות וכלל בתוכנית העבודה המשרדית שלו לשנת 2024 סעיף תקציבי לביצוע מחקר בהיקף של כ-600,000 ש"ח שימשם כלי עבור משרד התיירות להערכת פרויקטים שבוצעו ולבדיקת התרומה הכלכלית של השקעות המשרד בפיתוח תשתיות תיירות ציבוריות בישראל. לצורך כך משרד התיירות פרסם במהלך הביקורת מכרז לשירותי ייעוץ לתכנון מדיניות ובחר בזוכה, ובאוגוסט 2024 החל המשרד בקידום הפעולות הדרושות לביצוע המחקר.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולת מינהל תכנון, פיתוח ותשתיות במשרד התיירות לקדם לראשונה מודל רחב ומעמיק לבדיקת היעילות הכלכלית של פרויקטים תיירותיים ציבוריים, דבר שיסייע לקידום תהליכי קבלת החלטות מבוססי נתונים במשרד התיירות לגבי תקצוב הקמת פרויקטים אלה ויהיה כלי לבחינת יעילותם לאחר הקמתם, לרבות בעיר אילת. על המשרד לפעול לשילוב המודל וממצאיו בתהליכי העבודה שלו בבחינת פרויקטים תיירותיים, דבר שיתרום בטווח הקצר והארוך להגדלת התועלת מהשקעותיו בתשתיות תיירותיות ציבוריות.



בדוח קידום התיירות באילת (משנת 2021) הומלץ כי משרד התיירות ימשיך לפעול לעדכון ולשיפור של המוצר התיירותי שהעיר תוכל להציע למבקרים בה, וימשיך להפיק לקחים מהניסיונות שנעשו בשנים האחרונות לקידום יוזמות ופרויקטים ממשלתיים בעיר אילת. בין היתר הומלץ בדוח לגבש מסגרות פרויקט אשר יכללו לוחות זמנים ואבני דרך למימושם; לשכלל את מנגנון הדיווח של גורמי הביצוע לוועדת ההיגוי בדבר מצב התקדמות הפרויקטים, העיכובים, החוסרים, החסמים לביצוע והמחלוקות; ולבצע פיקוח ובקרה שוטפים על אופן ביצוע הפרויקטים כדי לעקוב אחר מידת ביצועה של התוכנית הרב-שנתית בהיבט הכמותי והאיכותי. ניכר מהביקורת הנוכחית כי המלצות דוח קידום התיירות באילת יושמו במידה חלקית כך שמרכיבים משמעותיים של פרויקטים באילת בתחומי התיירות שנבדקו לא מומשו או שחל בהם עיכוב ניכר באופן הזה: תקציב שיועד לשיווק של אירועים רבי-משתתפים לא הועבר על ידי משרד התיירות; התוכנית הרב-שנתית של פיתוח רצועת החוף מצויה בעיכוב ניכר של כשלוש שנים לעומת התוכנית המקורית, הקמת מרכז כנסים לעיר אילת לא קודמה, ומיצוי הפוטנציאל התיירותי הקיים בפארק הצפרות אינו ממומש כראוי - באופן שמקשה את השגת מטרות החלטת הממשלה לעניין ביסוס מעמדה של אילת כעיר תיירות בין-לאומית מובילה.

משרד התיירות, [חוזר מנכ"ל 2/2023](#), פיתוח תשתיות תיירות ציבוריות (20.4.23).

על הגורמים הממשלתיים והציבוריים בראשם משרד התיירות, עיריית אילת, המועצה האזורית חבל אילות, החברה להגנת הטבע, רשות הטבע והגנים, קק"ל ורמ"י, לשתף פעולה בזירוז הטיפול בפרויקטים האמורים ולפעול, כל אחד בתחומו, לקידום. השלמת הפרויקטים תתרום משמעותית לפיתוח העיר, התיירות בה וכלכלתה.

2.2. פעולות הממשלה לקידום הסקטור הכלכלי-תעסוקתי

אחת המטרות שהציבה הממשלה בהחלטה 4662 היא "הגדלה וגיוון של מקורות התעסוקה באילת ובחבל אילות" מלבד תעשיית התיירות שכאמור כ-90% מהעסקים בעיר תלויים בה. במסגרת פרק התעסוקה והפיתוח הכלכלי בהחלטת ממשלה זו הוטל על משרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה) לעודד פיתוח של מקורות תעסוקה נוספים בעיר שיביאו לגיוון תעסוקתי ו"ל"יצירת משרות איכותיות באזור" בתחומי ההנדסה, מדעי הטבע, ההיי-טק והשירותים בתחום ההיי-טק (להלן - תחומים טכנולוגיים), לצד הקידום והחיזוק של המגזר העסקי בעיר.

לנוכח הקושי למשוך יזמים לאילת בין היתר עקב ריחוקה הגיאוגרפי, למרות קיומם של תמריצים ייעודיים במשרד הכלכלה כמו מענקי השקעה והטבות נוספות, גיבש משרד הכלכלה בשנת 2019 תוכנית כלכלית לעיר שייעודה להביא לפיתוח כלכלי-חברתי בר קיימה ולקדם גיוון תעסוקתי (להלן - התוכנית הכלכלית). היעד המרכזי בתוכנית הכלכלית היה יצירת 500 משרות שאינן בתחום התיירות באילת כך שהתלות של העיר בתחום התיירות כמנוע כמעט בלעדי תצטמצם.

החלטת הממשלה והתוכנית הכלכלית כוללות כמה פעולות שמשתלבות יחד למשיכת תעשייה ומפעלים לאילת, בין היתר בתחומים הטכנולוגיים, ובהן: סיוע בהבאת חברות ובהקמת מבנה להשכרה עבור חברות ההיי-טק ומתן שירותים מרחוק לחברות ההיי-טק¹⁰¹; פיתוח שירותי לוגיסטיקה ואחסון; קידום עסקים קטנים ובינוניים לא רק בעסקים תומכי תיירות אלא בתחומים נוספים; משיכת השקעות זרות בדגש על תחומי הביולוגיה, הביוטכנולוגיה והחקלאות הימית; ועידוד ייצוא של חברות מאילת לשווקים בחו"ל¹⁰². להלן פירוט המסלולים הייעודיים שנכללו במסגרת החלטת הממשלה 4662:

1. **תוכנית שכר גבוה (מסלול 4.18)**¹⁰³: תוכנית זו של משרד הכלכלה נועדה לסייע בקליטת עובדים נוספים בעסקים בישראל ולעודד השקעות במשק, תוך שימת דגש על העלאת שיעור הצמיחה באזורי עדיפות לאומית וירושלים ועל עידוד ליצירת משרות בשכר גבוה באזורים אלה. הסיוע יתבצע

101

כגון בדיקת תוכנה (QA), חוות שרתים, מכירות, שירותי לקוחות והנהלת חשבונות.

102

מרכיבי התוכנית הכלכלית התבססו בין היתר על הממצאים וההמלצות של עבודה אסטרטגית לעיר אילת שנעשתה על ידי חברת ייעוץ בשנת 2016, על ניתוח של העיר אילת שנעשה על ידי אגף אסטרטגיה במשרד הכלכלה ועל בסיס עבודה אסטרטגית לעיר אילת שבוצעה על ידי יועץ והוגשה לעיריית אילת בשנת 2020.

103

משרד הכלכלה, [הוראת מנכ"ל מס' 4.18](#) - תוכנית לקליטת עובדים נוספים בעלות העסקה גבוהה באזורי עדיפות לאומית וירושלים (תאריך הפרסום 23.03.2009, עודכן ב-10.10.2024).

באמצעות הענקת תמריץ¹⁰⁴ לתאגידים עסקיים המקימים את המיזם שלהם באילת או מעתיקים אותו לתחומה ומעסיקים בו לפחות חמישה עובדים חדשים, במונחי משרה מלאה, בתמהיל שכר הגבוה מהשכר הממוצע במשק, בתחומי התעשייה וההיי-טק. בהחלטה 4662 נקבע כי משרד הכלכלה יתקן את חוזר המנכ"ל בעניין התוכנית כך שיינתן 'תיעדוף דיוני' וקדימות לתאגידים מאילת ומחבל אילות העוסקים בפיתוח ובייצור בתחומי ההנדסה ומדעי הטבע שיגישו בקשות בעניין; וכי לצורך יישום התוכנית יקצה משרד הכלכלה 10 מיליון ש"ח בפריסה שווה על פני השנים 2021 עד 2024, מתוכם משרד האוצר יקצה 7 מיליון ש"ח, ומשרד הכלכלה יקצה 3 מיליון ש"ח. התקציב שנקבע בהחלטה חושב לפי ההנחה שלפיה חברה אחת תאושר באילת בכל אחת מהשנים שאליה מתייחסת כאמור החלטת הממשלה.

בבדיקה של משרד מבקר המדינה נמצא כי תוכנית שכר גבוה לא יצרה ביקוש בקרב משקיעים וחברות פוטנציאלים להגיע לאילת. בפגישות שקיימו משרד הכלכלה ועיריית אילת עם חברות במשק עלו כמה סיבות לכך, ואלו כמה מהן: אילת ממוקמת באזור מרוחק ממרכז הארץ, דבר שמייקר משמעותית את עלויות השינוע והלוגיסטיקה עבור החברות; אין באילת אקוסיסטם כלכלי מפותח שכולל חברות נוספות בתחומים שאינם תיירות; היצע העובדים בעלי המומחיות הנדרשת למפעל או לחברה נמוך במיוחד; וקיים קושי למצוא מבנים וקרקעות מותאמים עבור חברות אלו. עוד צוין בפגישות כי הסיוע המוצע במסגרת התוכנית אינו מכסה על הפערים והעלויות הנוספות הנובעים ממיקומה ומתנאיה של אילת, ועל כן אין כדאיות כלכלית להשקיע דווקא בה על אף הסיוע.

בתקופת מגפת הקורונה היה ניסיון של משרד הכלכלה ועיריית אילת להביא לשינוי בתנאי התוכנית הקיימת כדי למשוך אל העיר חברות מהמרכז. בין היתר משרד הכלכלה הציע את השינויים בקריטריונים האלה: אפשרות עבודה על בסיס מודל של העסקה מרוחק גם לחברות בעלות מחזור נמוך ביחס לתנאי הסף בנוהל, עדכון רשימת הענפים וביטול דרישת מספר העובדים המינימלי במטרה לשלב עובדים מאילת במשרות איכותיות. ניסיון זה הוסבר על ידי המשרד ככזה שאין בו כדי להשית עלויות כספיות משמעותיות על חברות פוטנציאליות בהעסקת עובדים באילת ובכך הוא צפוי להגדיל את הביקוש. עם זאת פעולה זו לא הבשילה שכן משרד האוצר לא אישר את השינוי המוצע.

משרד הכלכלה מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2025 (להלן - תשובת משרד הכלכלה) כי פעולתו בנושא נעשתה במסגרת הוראת מנכ"ל 4.18, וכי הוא נקט פעולות להנגשת המסלול ולקידומו לרבות פגישות עבודה עם נציגי העירייה, קיום וובינרים וכנסים ופרסום מידע לציבור. לדבריו, גורמי המקצוע במשרד ניסו לקדם מסלולים מותאמים לאזור אילת, ונעשו התאמות בהוראת המנכ"ל האמורה כדי להגדיל את האפקטיביות שלה כמו החלת ההוראה רק על חברות בהקמה והקטנת מינימום היקף העובדים שחברה מתחייבת להעסיק מ-15 ל-5. עוד מסר המשרד כי הוא קידם הצעות נוספות לביצוע התאמות במסלול הקיים, אך אלו נדחו על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר; וכי בפועל בשנת 2024 אושרה במסגרת המסלול בקשה אחת בלבד, ואושר לה מענק בסך של כ-706,000 ש"ח להעסקת 7 עובדים חדשים. וכי נכון ליוני 2025 מענק זה טרם שולם.

104 על פי חוזר מס' 4.18 של מנכ"ל משרד הכלכלה, סכום הסיוע לתאגיד באשכול פריפריאלי 1 הוא 30% מעלות השכר הממוצעת של העובדים החדשים עד תקרת עלות שכר של 30,000 ש"ח, לתקופה של 24 חודשים - (סעיף 5.4 - 5.6 לנוהל).

נמצא כי בחלוף כחמש שנים מהחלטת הממשלה 4662 וייזום תוכנית שכר גבוה של משרד הכלכלה (מסלול 4.18) שתוקצה בסך 10 מיליון ש"ח לשם הגדלה וגיוון של התעסוקה באילת - יעד זה לא הושג: בשנים 2021 עד 2024 רק לחברה אחת אושר מענק בשנת 2024 (שטרם שולם) בסך כ-706,000 ש"ח להעסקת עובדים מאילת בתוכנית בתחומי ההנדסה ומדעי הטבע כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, כך שהתקציב בסך 10 מיליון ש"ח שהוקצב לכך במסגרת התוכנית לא נוצל. ניסיון לשינוי בתנאי התוכנית בנוגע לאילת שיזמו משרד הכלכלה ועיריית אילת בשנת 2021 לאחר שזיהו כי יעדי התוכנית אינם ממומשים, לא הבשיל עקב מחלוקת מול משרד האוצר. זאת ועוד, עולה כי גם לאחר שמשרד האוצר דחה את השינוי המוצע במתווה - לא קידמו משרדי האוצר והכלכלה פתרונות חלופיים כדי להבטיח את מימוש היעד כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, וגם התאמות נוספות שביצע משרד הכלכלה לא הביאו לשינוי ולהשגת היעדים בעניין.

על משרדי האוצר והכלכלה לבחון במסגרת יישום החלטות הממשלה לפיתוח העיר אילת את מימוש התוכניות הנוגעות לתמרוץ חברות להקים בתחומה או להעתיק אליה מיזמים עסקיים, במיוחד בתחומי ההנדסה ומדעי הטבע כפי שנקבע במסלול שכר גבוה, ולבדוק את מידת יישום התוכניות באופן עיתי, ואל מול הפערים שיימצאו לבצע התאמות.

2. **תוכנית מסלול כסף חכם**: תוכנית של משרד הכלכלה לשם יצירת "משרות איכותיות באזור" שבה ניתן סיוע לעסקים באזור אילת המשווקים שירותים או מוצרים לחו"ל או המעוניינים להתחיל לשווק שירותים או מוצרים לחו"ל, במטרה לסייע בהגדלת היקף המכירות של אותם עסקים בשוקי היעד ולשפר את הגיוון התעסוקתי בעיר. בהחלטת הממשלה 4662 נקבע שמשרד הכלכלה יקצה 2.5 מיליון ש"ח בפריסה שווה לשנים 2020 עד 2023 לטובת בקשות שיגישו עסקים הממוקמים באילת ובחבל אילות במסגרת התוכנית. בנוהל התוכנית נקבעה עדיפות לטיפול בבקשות כאלה שיוגשו עד למועד שייקבע, וזאת עד לגמר התקציב שהוקצה לכך בהחלטה 4662.

לפי אמות המידה שנקבעו בנוהל התוכנית, מתן הסיוע במסגרתה נועד לקידום ולגיוון של ייצוא העסקים והחברות הבשלים לכך, כלומר שיש להן: מוצר או שירות עם מכירות; הוכחת היתכנות ייצוא לחו"ל; התאמת מוצר בהיבטים של תחרותיות; ויכולות ייצור ושיווק. בפועל שלוש מתוך ארבע החברות מאילת שהגישו בקשה לתקצוב בתוכנית זו היו חברות קטנות שמצויות בשלבים התחלתיים של ייצוא, שהתוכנית אינה מתאימה להן¹⁰⁵.

הועלה כי מתחילת תוכנית מסלול כסף חכם, בשנים 2020 עד 2023, רק תשע חברות פנו למשרד הכלכלה בנושא, מהן ארבע חברות מאילת, ורק לאחת מארבע החברות מאילת - היחידה שעמדה בקריטריונים - אושר הסיוע ממשרד הכלכלה לפעולות שיווק בחו"ל. סך הסיוע לחברות אלה הסתכם ב-1.229 מיליון ש"ח.

¹⁰⁵ יוער כי לגבי חברות שנמצאות בשלבי טרום ייצוא וזקוקות להנחיה ולליווי כדי להגיע לבשלות הגשה לתוכנית, יש גופים אחרים במשרד הכלכלה, כגון הסוכנות לעסקים קטנים ומכון הייצוא שיוכלו להעניק להן הדרכה וסיוע.

משנוכח משרד הכלכלה כי קיים קושי במימוש תוכנית מסלול כסף חכם לגבי עסקים וחברות מאילת, היה עליו לבצע הערכת מצב מחודשת ולקיים דיון על אודות מאפייני התעשייה הקיימים בעיר אילת, וככל שנדרש לבחון את רלוונטיות המסלול לעיר וחלופות נוספות כדי לתת מענה לנסיבות הקיימות, זאת כדי להבטיח התאמה בין המסלול שאושר לבין מאפייני התעשייה בעיר. בפועל משרד הכלכלה לא ביצע הערכה זו בתקופת התוכנית ולא בחן חלופות לפעולה בעניין.

בביקורת עלה כי אחד החסמים להבאת חברות פוטנציאליות לאילת ולהעסקה של תושבי אילת במשרות איכותיות, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה 4662 ובתוכנית הכלכלית של משרד הכלכלה, הוא מחסור בהון אנושי באילת בעל הכשרה טכנולוגית רלוונטית.

משרד הכלכלה, אשר מכיר בחסם האמור, מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2024 כי כדי לממש את החלטת הממשלה לעניין הגיוון התעסוקתי וכדי לעודד באילת פעילות של מגוון עסקים ומיזמים בתחומי ההיי-טק ותומכי ההיי-טק, נדרש היה להקים באילת תשתית של הון אנושי המוכשר בתחומים הטכנולוגיים הרלוונטיים, ולצורך כך "לקיים תכנית הכשרות לצעירים ולעובדים פוטנציאליים ולעודד לימוד מקצועות טכנולוגיים וביצוע קורסים של הסבה להיי-טק... כדי לעודד יזמים לפתוח חברות דווקא באילת ובמטרה ליצור להם תשתית פוטנציאלית של היצע עובדים". צורך זה הועלה על ידי משרד הכלכלה בדיונים לפני קבלת החלטת הממשלה 4662.

3. במסמכי משרד העבודה הודגשה החשיבות בבניית תשתית כוח אדם מקצועי, טכנולוגי ומעודכן, המותאם למשק ולתעשייה בישראל, ובכלל זה קידום הכשרות טכנולוגיות במיוחד בקרב העשירונים הנמוכים ובפריפריה; וזאת כדי "לשפר את המערכת כך שהיא תספק הכשרות מקצועיות וטכנולוגיות על תכונות איכותיות, כמנגנון מרכזי לשיפור הפריור והשכר של המועסקים ובמיוחד אלו בחציון התחתון"¹⁰⁶. הועלה כי בשנים 2022 עד 2024 עיריית אילת העלתה את הצורך הזה, ומשרד העבודה (האגף להכשרות מקצועיות) קיים שיח בעניין זה עם העירייה, לאחר פניית העירייה אליו במאי 2024. בהמשך לכך עיריית אילת גיבשה באופן עצמאי תוכנית לביצוע הכשרות מקצועיות באילת בתחומים עתירי ידע טכנולוגיים ותומכי טכנולוגיה להון אנושי, הכוללת הצעה להקמת מרכז הכשרה, אך נכון לפברואר 2025 התוכנית לא קודמה על ידי העירייה ולא הוקצו לה תקציבים.

משרד העבודה מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי האגף להכשרה מקצועית במשרד תומך בקידום הכשרות טכנולוגיות ותומכות טכנולוגיה בכלל ובפרט באילת. בחודש מאי 2024 התקיימה פגישה של עיריית אילת עם משרד העבודה שבה הוצג לראשונה פרויקט של הקמת מרכז להכשרה מקצועית בעיר. האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה הבהיר לעירייה שאין ביכולתו לסייע תקציבית בפרויקט כזה, אך הוא בהחלט מעוניין לקדם זאת ולתמוך מקצועית בכל הדרוש. כמו כן הוא הביע נכונות ליעץ לעירייה בקידום הנושא.

משרד העבודה מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2025 כי התוכנית להכשרות מקצועיות בתחומים טכנולוגיים עתירי ידע ותומכי טכנולוגיה להון האנושי שגיבשה עיריית אילת לא הוצגה לו. עוד כתב

המשרד כי בהחלטת הממשלה 4662 לא הוקצו למשרד העבודה תקציבים ייעודיים לקידום הכשרות מקצועיות באילת, אך לאורך השנים מינהל הכשרה מקצועית במשרד תמך וסייע בקידום הכשרות מקצועיות בעיר אילת; וכי בשנים 2019 עד 2023 נפתחו 95 הכשרות מקצועיות שבהן למדו כ-1,600 משתתפים במגוון תחומים, כגון תחבורה, רכב, הצלה, טבחות וקונדיטוריה וכן תחומי ניהול, שיווק ופיננסים (הנהלת חשבונות, חשבי שכר ועוד).

4. יצוין כי בשנים האחרונות, ובמיוחד מפרוץ מלחמת חרבות ברזל, עיריית אילת פנתה לעשרות חברות טכנולוגיות בישראל, ובהן גם חברות ממשלתיות, וגם לגופי הכשרה בארץ בניסיון לקדם שיתופי פעולה להכשרה טכנולוגית לעובדים מאילת ושילובם בחברות אלה; אולם גם פעולות אלה לא הבשילו לכדי אפשרויות תעסוקה נוספות בתחומים טכנולוגיים עתירי ידע שיביאו לגיוון תעסוקתי ולצירת משרות איכותיות באילת.

בדיקת היישום של שני מסלולים ייעודיים (שכר גבוה וכסף חכם) שגיבש משרד הכלכלה לצורך יישום החלטת הממשלה 4662 לפיתוח מקורות תעסוקה נוספים בעיר אילת העלתה תמונה דומה: החלטת הממשלה לקידום ולפיתוח כלכלי של אילת תקצבה תוכניות אלה ב-12.5 מיליון ש"ח, אך הן לא הצליחו לממש את יעדי החלטת הממשלה, כך שבפועל השקעות אלה לא השיגו את מטרותיהן בנוגע לחברות קיימות באילת ולא הוקמו בתחומה או הועתקו אליה מיזמים עסקיים, זאת בין היתר בשל היעדר של הון אנושי באילת בעל ידע במקצועות טכנולוגיים עתירי ידע וכן בשל היעדר תוכניות הכשרה בתחומים אלה שיגדילו את האפשרויות לתעסוקה מגוונת. מציאות זו שבה רובם הגדול של העסקים בעיר (כ-90%) נשען על תעשיית התיירות והיעדרם של עוגנים כלכליים חלופיים, הצריכה כאמור את הממשלה לגבש סיוע ייחודי לעסקים בעיר בחודשים ינואר-פברואר 2024 בסך של 216 מיליון ש"ח.

על משרד הכלכלה, אשר עליו הטילה הממשלה בהחלטתה (החלטה 4662) לפעול לקידום הגיוון התעסוקתי באילת, לאפיין ולפעול להסרת החסמים שהביאו לידי כך שכמעט שלא היה ביקוש למסלולים הייעודיים שהוא קידם באילת, בין היתר בראי ההון האנושי הקיים בעיר; זאת, במסגרת מסלולים ייעודיים קיימים או עתידיים שיסייעו לעיר אילת בהגדלת הגיוון התעסוקתי ובהרחבת תחומי העיסוק הקיימים בה, כך שהיא תוכל להתמודד טוב יותר עם משברים ועם מצבי חירום עתידיים. בין היתר מומלץ לבחון דרכים להגדלת אפשרויות התעסוקה באילת והגיוון התעסוקתי בה, לרבות באמצעות חוק עידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.

משרד מבקר המדינה מציין את הפעולות שנקטו האגפים לפיתוח כלכלי ולהכשרות מקצועיות בעיריית אילת בשנים האחרונות, במיוחד במהלך תקופת מלחמת חרבות ברזל, במאמץ רב ומתוך מחויבות לעיר, מול עשרות רבות של גופים ויזמים כלכליים, במטרה להגדיל את הגיוון התעסוקתי בעיר ולהביא משרות איכותיות בתחומים טכנולוגיים עתירי ידע שיאפשרו העסקת עובדים מאילת. מוצע כי במסגרת קידום תוכניות כלכליות לחיזוק העיר אילת ועסקיה, משרד הכלכלה ייוועץ באגפים לפיתוח כלכלי ולהכשרות מקצועיות בעיריית אילת לזיהוי, איפיון והסרת חסמים בתוכניות של המשרד לעיר אילת ובגיבוש תוכניות עתידיות לעיר.

2.3. פעולות הממשלה לקידום ענף החקלאות הימית באילת

החלטת הממשלה 4662 משנת 2019 כללה בין היתר הוראות שמטרתן ביסוס מעמדה של אילת כמרכז מחקרי ומחקרי-יישומי לאומי ובין-לאומי בתחומי ייצור מוצרים שמקורם בחומרי גלם מהים, מהחקלאות הימית ומהביוטכנולוגיה הימית (להלן - חקלאות ימית), לשם פיתוח מנועי צמיחה בתחומים נוספים, שיסייעו להגדלה ולגיוון של מקורות התעסוקה בעיר. בשנת 2022 התקבלה גם החלטת הממשלה 1442 בעניין פיתוח העיר אילת וחבל אילות והפיכת האזור למוקד לאומי ובין-לאומי לייצור מזון מן הים ומהמדבר בשנים 2022 עד 2026¹⁰⁷.

חקלאות ימית היא ענף חקלאי העוסק בגידול מבוקר של אורגניזמים ימיים כדגים ומאכלי ים אחרים, אצות וצמחים במי ים, והיא חלק מחקלאות מים המתבצעת במים מתוקים ומליחים. החקלאות הימית מתמקדת במי ים ובניצול משאב לא מוגבל זה, שיכול להתבצע גם במתקנים יבשתיים במרוחק מהים - במכלים בגידול סימביוטי של בעלי חיים ימיים ודגים.

החלטות הממשלה האמורות לקידום החקלאות הימית באילת התבססו על התחזית שצפוי גידול בביקוש העולמי למזון טרי מן החי ובפרט לדגים שהם מרכיב חיוני בתזונה בריאה. ישראל עומדת בחזית הידע המדעי והמקצועי בנושא החקלאות הימית, וקיימים בה תעשייה, ידע מקצועי, הון אנושי ומכוני מחקר ופיתוח (מו"פ) שחלקם מרוכזים באזור אילת - שמתאים להמשך פיתוח התחום. החלטות הממשלה כוללות שורה של פעולות לקידום אקוסיסטם בתחום החקלאות הימית באילת, ומשרד החקלאות גיבש תוכנית עבודה אופרטיבית ארוכת טווח לקידום החקלאות הימית באזור אילת ולמימוש החלטות הממשלה בעניין בשיתוף משרדי ממשלה נוספים וגופים ציבוריים, כמפורט בתרשים 23 שלהלן:

¹⁰⁷ החלטת הממשלה 1442, "תוכנית רב-שנתית לפיתוח העיר אילת וחבל אילות כמוקד לאומי ובין-לאומי לייצור מזון מן הים ומהמדבר לשנים 2022 - 2026 ותיקון החלטת ממשלה" (15.5.22). יוער כי קדמו להחלטה שתי החלטות ממשלה: בשנת 2012 התקבלה החלטת הממשלה 4848, בנושא פיתוח כלכלי בר קיימה של תחום הביולוגיה והחקלאות הימית באילת על ידי הקמת ועדת היגוי שתבחן כלים לפיתוח כלכלי של תחומים אלה, והחלטת ממשלה 4662.

הקידום התיירותי והפיתוח הכלכלי של העיר אילת בראי מלחמת חרבות ברזל

אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

תרשים 23 : הפעולות לקידום האקוסיסטם בתחום החקלאות הימית בישראל לפי החלטת הממשלה 1442



המקור : משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

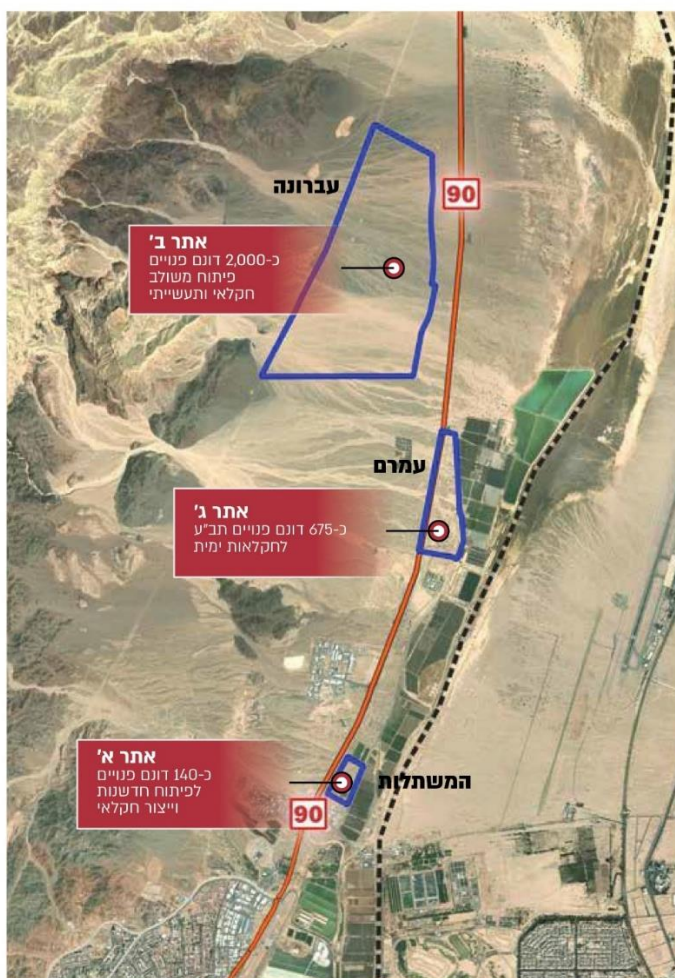
משרד מבקר המדינה בדק את מידת היישום של כמה הוראות בהחלטת הממשלה 4662 (משנת 2019) ו- 1442 (משנת 2022), ולהלן עיקרי הממצאים :

1. פיתוח אתרים בתחום החקלאות הימית

א. הפעולות לקידום התהליכים התכנוניים (שינוי תב"ע): החלטת הממשלה 4662 משנת 2019 קבעה כי על משרדי הכלכלה, החקלאות והאוצר לקדם את תחום החקלאות הימית באמצעות פארק יבשתי באזור עברונה לתעשיות מזון מן הים, חקלאות ימית וביוטכנולוגיה ימית; והחלטת הממשלה 1442 הנחתה את משרדי החקלאות הכלכלה והאוצר ואת משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי (להלן - משרד הנגב והגליל) להקים פארקי חקלאות נוספים באזורים נוספים - אתר המשתלות ואתר עמרם, כך שלפי החלטה זו אילת וחבל אילות יהפכו מוקד לאומי ובין-לאומי לייצור מזון מן הים והמדבר בשנים 2022 עד 2026.

קידום התהליכים מתבצע בשני שלבים: בשלב הראשון מבוצעת התאמת התב"ע הקיימת בכל אתר בהתאם לפעילות החקלאות הימית המתוכננת בו; ובשלב השני מפותחת התשתית הנחוצה לפעילות זו. להלן במפות פירוט האתרים המתוכננים לקום באזור אילת:

מפה 2 : אתרי החקלאות הימית המתוכננים לקום באזור אילת לפי החלטות ממשלה 4662 (2019) ו- 1442 (2022)



המקור: משרד החקלאות.

משרד מבקר המדינה בדק את התקדמות ביצוע פיתוח הפארקים לחקלאות הימית בהתאם להחלטות הממשלה האמורות כמפורט להלן:

אתר א' - פארק המשתלות: אתר פארק המשתלות מצוי בתחום השיפוט של אילת, וקרקעותיו מנוהלות בידי רמ"י; גודלו כ-140 דונם, והוא מחולק ל-24 מגרשים. 12 מהם מיועדים לשיווק על ידי רמ"י¹⁰⁸; ו-12 המגרשים הנותרים תפוסים - חלקם על ידי מקורות, חלקם בידי חברה

גודלו של כל מגרש כ-6 דונם; החלוקה של המגרשים אושרה בתב"ע משנת 1989.

פרטית אחרת וחלקם משמשים לפעילות חקלאית אחרת -ולכן אינם מיועדים לשיווק לטובת פעילות חקלאית ימית. להלן מפת המגרשים בחלוקה לחלקות.

מפה 3 : מפות החלקות בשטח האתר*



המקור : משרד החקלאות.

* שמונה החלקות המסומנות באדום שייכות לגורמים אחרים ואינן מיועדות לחקלאות ימית.

על שטח האתר חלה תוכנית סטטוטורית (תב"ע) שקובעת את השימושים לפעילות החקלאית היבשתית ולתוצריה ולתעשייה חקלאית. כדי ליישם את החלטת הממשלה 1442 נדרש משרד החקלאות לפעול כך : בשלב הראשון לשווק שטחים על פי התב"ע הקיימת (שמאפשרת גידול דגים ללא צורך בשינויה) ; ובשלב השני לבצע פעולות לפיתוח השטח והתשתיות החיוניות לטובת פעילות של חקלאות ימית באתר פארק המשתלות ולפעול ככל שיידרש לשינוי התב"ע הקיימת לצורך ביצוע פעולות אלו.

בהחלטת הממשלה 1442 נקבע כי לצורך סיוע במימון ביצוע עבודות לפיתוח השטח והתשתיות החיוניות לטובת פעילות של חקלאות ימית יקצה משרד האוצר למשרד החקלאות סך של 6 מיליון ש"ח באופן הזה : 2 מיליון ש"ח בשנת 2022 ו-4 מיליון ש"ח בשנת 2023.

כדי לקדם את התהליכים הכרוכים בשיווק השטחים ובפיתוח התשתיות הנחוצות במסגרת התב"ע הקיימת התקשר משרד החקלאות עם החברה הכלכלית לפיתוח אילת (חכ"א) אשר קיבלה הרשאה מעיריית אילת ומרמ"י לביצוע תכנון מפורט של השטח, פיתוחו והסדרת התשתיות ההנדסיות הנחוצות להפעלתו, פיתוח דרכי גישה וקווי מים, טיפול בשפכים ופיתוח קווים להספקת מי ים לאתר.

במהלך שנת 2023, במסגרת פעולות משרד החקלאות לפיתוח התשתיות הנחוצות במסגרת התב"ע הקיימת, התברר כי נדרש גם להסדיר בשטח היבטים הנדסיים נוספים ומורכבים כמו : הקמת תעלת

הגנה לטיפול במי נגר¹⁰⁹ שמגיעים ממערב לכביש 90, ופינוי של מתקני קידוח ותשתיות שונות (חשמל, מים ובזק). עוד הועלה כי התב"ע הקיימת אינה מאפשרת הקמת מתקנים הנדסיים שעתידיים לשמש את החלקות שישווקו ליזמים, וכי נדרשות פעולות נוספות לקידום התהליכים הסטטוטוריים. לצורך קידום התהליך התקשר משרד החקלאות ביוני 2024 עם אדריכל שיסייע בקידום התהליכים הסטטוטוריים הנדרשים לשינוי התב"ע הקיימת.

חכ"א מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2024 כי היא מבצעת תהליך לבחינת ההתאמות שנדרש לבצע בתב"ע הקיימת, שכן היא אינה עונה על כלל הצרכים ההנדסיים לפיתוח השטח לפעילות חקלאית, וחסרים בה כמה מרכיבים¹¹⁰ שמהווים חסמים לפיתוח האתר.

רמ"י מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2024 כי היא פעלה עם משרד החקלאות לשיווק המגרשים באתר, ובדצמבר 2023 היא פרסמה באתר המרשתת שלה הודעה על כך שהיא מתכננת לפרסם מכרז להקמת מיזמי ביוטכנולוגיה וחקלאות ימית במתחם אתר המשתלות באילת¹¹¹. עוד מסרה רמ"י כי חל עיכוב בפרסום חוברת המכרז, וכי היא מתכננת לפרסם אותה בסוף יולי 2024, ומכיוון שיש נושאים תכנוניים שטרם סוכמו והובהרו מול משרד החקלאות, ועדיין מתקיים על ידה הליך לפינוי חברה פרטית הנמצאת בשטח האתר, ייתכן שיהיה עיכוב נוסף.

משרד החקלאות כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2025 (להלן - תשובת משרד החקלאות) כי הוא קידם לאחרונה מהלכים מול עיריית אילת כדי לפרסם מכרז לשיווק השטחים עוד במהלך שנת 2025. עוד כתב המשרד בתשובתו כי עיקר העיכובים נובעים מהשלמת תיאומים בין החברה הכלכלית אילת (חכ"א) לוועדה המקומית בעיריית אילת; ושהוא פועל מול עיריית אילת לפתרון חסמים תכנוניים, וכי "בנושא ניקוז ומתקנים הנדסיים חלה התקדמות משמעותית, הצפויה להביא להשלמת ההכנות ולפרסום מכרז בקרוב".

עיריית אילת מסרה בתשובתה כי את מרבית השטחים בפארק המשתלות ניתן לשווק באופן חלקי ואין מניעה סטטוטורית, וכי קיימים חסמים נקודתיים הנוגעים לתכנון הניקוז ותוואי המים אשר מטופלים על ידי החברה הכלכלית של אילת באמצעות חברה פרטית העוסקת בניהול פרויקטים הנדסיים. **לפי החלטות הממשלה לקידום החקלאות הימית באזור אילת, נדרשו משרד החקלאות, רמ"י ומינהל התכנון לתכנן, לפתח ולשווק את החלקות בפארק המשתלות במהלך השנים 2022 עד 2026. בביקורת עלה כי נכון ליוני 2025 טרם הושלם השלב הראשון של שיווק השטחים לפעילות של חקלאות ימית על בסיס התב"ע הקיימת ליזמים פוטנציאליים; גם עבודות הפיתוח וההקמה של התשתיות החיוניות לפעילות החקלאות הימית (השלב השני ליישום החלטת הממשלה), שהתקציב עבורן הוקצה למימוש לשנים 2022 עד 2023 מצויות עדיין בשלבי תכנון מאחר שטרם נפתרו חסמים תכנוניים בנושא הניקוז**

109 מי נגר הם מים שזורמים על פני הקרקע. הזרימה מתרחשת כאשר האדמה ספוגה עד למקסימום יכולת הספיגה שלה. כך, שהמים אינם יכולים לחלחל לתוך הקרקע ונישאים על פניה.

110 מרכיבים כמו היעדר סוללה של הגנה לטיפול במי נגר שמגיעים ממערב לכביש 90 ופתרון למתקן קידוח ותשתיות בשטח התוכנית.

111 מכרז בש 324/2023 מיום 5.12.23.

הקמת מתקנים הנדסיים באתר. עיכובים אלה עלולים לפגוע במימוש החלטת הממשלה 1442 אשר קבעה תוכנית רב-שנתית לביצוע המיזם בשנים 2022 עד 2026.

על רמ"י, משרד החקלאות ועיריית אילת לפעול יחד להשלמת הפעולות הסטטוטוריות והתכנוניות הדרושות לפיתוח השטח ולמציאת פתרונות לצרכים ההנדסיים הדרושים כדי שתחול על האתר תב"ע מעודכנת כך שניתן יהיה לשווק בהקדם את האתר ליזמים.

אתר ב' - עברונה : אתר עברונה נמצא בתחום השיפוט של המועצה האזורית חבל אילות, וגודלו כ-2,000 דונם. בלוח שלהלן מפורטות הפעולות שנקבעו בהחלטת הממשלה 4662 לגבי:

לוח 5: הפעולות שנקבעו בהחלטת הממשלה 4662 לגבי אתר עברונה

השנים	הפעולה הנדרשת	התקציב	משרדי הממשלה האחראים
2021 - 2020 (השלב הראשון)	שינוי התב"ע הקיימת באתר (מס' 180/02/12) מייעודה המקורי חקלאות לעירוב שימושים של תעשייה וחקלאות*	4 מיליון ש"ח	משרדי האוצר, החקלאות והכלכלה**
2024 - 2022 (השלב השני)	פיתוח תשתיות להקמת השטח לרבות תשתיות להולכת מי ים	20 מיליון ש"ח	משרדי האוצר והכלכלה

* יוער כי חלק מהתהליכים התכנוניים לשינוי תב"ע כרוכים בשלב מקדים של הכנת תסקיר השפעה על הסביבה.

** התקציב לקידום שלב זה הוקצה למשרדי הכלכלה והאוצר בפריסה שווה לשנים 2020 עד 2021.

נמצא כי אף שבהחלטת הממשלה נקבע כי על משרדי החקלאות והכלכלה לקדם את שינוי התב"ע בשנים 2020 עד 2021, בפועל רק במאי 2022 הם סיכמו עם המועצה המקומית חבל אילות על אופן ביצוע השינוי בתב"ע הקיימת, כך שיתאפשר עירוב שימושים בשטח זה באופן הזה: כמחצית מהשטח (כ-1,000 דונם) תשמש עבור שטחי תעשייה חקלאית, ומחציתו האחרת תוקצה לשימוש של חקלאות ימית.

לאחר הסדרת החלוקה של השטח שכר משרד הכלכלה בשנת 2021 את שירותיה של חברת ניהול פרטית לטובת קידום הפעולות הדרושות לשינוי התב"ע הקיימת בשטח. בין היתר משרד הכלכלה מקדם הכנת תסקיר השפעה על הסביבה שמהווה תנאי מקדים לתהליך ונמצא כי ישנה מחלוקת בין משרד הכלכלה למשרד להג"ס לעניין היקפו וההיבטים שאותם יכלול, ובשל כך אינו מתקדם.

משרד הכלכלה כתב בתשובתו כי מדובר בתהליך תכנוני מורכב, הקשור בגורמים רבים, הכולל אתגרים ייחודיים אשר אינם בשליטת המשרד בלבד; וכי קידום תב"ע בתוך שנתיים אינו ריאלי במוסדות התכנון, במיוחד לנוכח אתגרי המרחב הספציפי. עוד ציין המשרד כי הוא פועל לקידום העניין בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים: רשות הטבע והגנים, משרד החקלאות, המשרד להג"ס, לשכת התכנון [המחוזית] והרשויות המקומיות הרלוונטיות, וכי הוא החל בתהליך התכנוני כבר בשנת 2021 באמצעות חברה פרטית המנהלת את התהליך מטעמו. עוד הוסיף המשרד כי אף שהחלטת הממשלה קבעה שיש לקדם שטח בהיקף של 100 דונם לתעשיית החקלאות הימית, בפועל בפעילות מול מינהל התכנון

והגורמים האחרים הוחלט על קידום תכנון של 1,000 דונם שמתוכם בין 150 ל-200 דונם ישמשו לתעשייה חקלאית, ויתר השטח ייועד לטובת פעילות של חקלאות ימית.

משרד החקלאות כתב בתשובתו כי הוא הכין פרוגרמה שתאפשר למשרד הכלכלה להתמקד בשינוי התב"ע לצורכי תעשייה בלבד, בלי לשנות את התב"ע לפעילות חקלאית, וזאת כדי לקצר תהליכים ולמקד את תסקיר ההשפעה הסביבתי בלי להידרש להשלכות על מפרץ אילת.

הועלה כי נכון לינואר 2025 תהליך שינוי התב"ע באתר שאמור היה להתבצע בשנים 2020 עד 2021 מצוי בעיכוב של כארבע שנים, והוא נמצא בשלב מקדמי של הכנת תסקיר השפעה על הסביבה שמהווה תנאי מקדים לתהליך ועדיין מצוי במחלוקת בין-משרדי הכלכלה לבין משרד להג"ס¹¹².

משרד הכלכלה מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת ביוני 2024 כי הוא הגיש במרץ 2024 השגות למשרד להג"ס על ההנחיות שהתקבלו שעיקרן נוגעות להיקף השטח שלגביו נדרש תסקיר סביבה ולדרישה לליווי של אקולוג ימי. לעמדת משרד הכלכלה היקף השטח שנקבע לביצוע תסקיר הסביבה הוא רחב במידה שאינה נחוצה לצורך שינוי התב"ע, ותחום האקולוגיה הימית כבר נחקר במסגרת תסקירי סביבה אחרים שבוצעו באזור, ו"אין לתכנית כל נגיעה ישירה אל תחום הסביבה החופית".

עוד מסר משרד הכלכלה כי רק לאחר סיום הכנת התסקיר ואישורו בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז דרום, ניתן יהיה לקדם את חלופות התכנון, לקבל החלטות לגבי אופן חלוקת השטחים לתעשייה החקלאית ולחקלאות הימית ולהכין תוכנית מפורטת - פעולות שצפויות להימשך עוד זמן רב. לפי משרד הכלכלה, המועד הצפוי לדיון בהפקדת התוכנית הוא אפריל 2026, ולפי הערכת חברת הניהול שנמסרה למשרד הכלכלה, רק באמצע שנת 2027 יסתיים התהליך לשינוי תב"ע מול גופי התכנון השונים.

משרד הכלכלה כתב בתשובתו כי בימים אלה צוות התוכנית עוסק בהכנת תסקיר סביבתי רחב ומעמיק, הכולל בחינה של נושאים מורכבים ומפורטים בהיקף רחב מן הנדרש במרחבי תכנון אחרים.

המשרד להג"ס מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2025 (להלן - תשובת המשרד להג"ס) כי בחודשים מרץ ואפריל 2005 התקיימו ישיבות עם גורמי המקצוע במשרד החקלאות. במסגרת ישיבות אלו הציע המשרד "לקדם את התכניות ללא בחינת פתרון לטיפול בחנקן שבמי הפלט בשלב הכנת התכנית והתסקיר" לפי שתי הצעות אפשריות: הראשונה, לבצע תכנון מפורט לחלק מהשטח שמיועד לתעשייה חקלאית ולהקמת מתקני תשתיות שאינם מזרימים חנקן ולאפשר מתן היתרי בנייה עבור מתקני חקלאות מים שאינם מהווים מקור להזרמת חנקן; השנייה לתכנן את השטח המיועד לפעילות של חקלאות ימית ברמת "תכנון מתארי" כך שיתאפשר בעתיד לקדם תוכנית מפורטת לפעילות של החקלאות הימית ולמתקנים שישמשו אותה, ולכלול בה תכנון של מתקן לטיפול בחנקן שיפלט. המשרד הוסיף כי הצעות אלה יכולות להוות "פתרון ישים מאוזן ומושכל, אשר יאפשרו את קידומה

112 על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, ותקנות התכנון והבניה (תזכירי השפעה על הסביבה, התשס"ג-2003) נדרש להכין תסקיר השפעה על הסביבה ולהגישו למוסדות התכנון השונים. הדבר יתבצע בעת ייזום של תוכניות פיתוח גדולות ומורכבות במטרה לבחון את ההשפעות הצפויות על הסביבה ותושביה בשל יישום תוכניות פיתוח אן בנייה באזור. התסקיר נועד למזער את הפגיעה האפשרית של פעולות פיתוח במשאבי הסביבה.

של חקלאות המים", תוך שמירה על המערכת האקולוגית הרגישה והייחודית של מפרץ אילת, אולם לא חלה התקדמות בעניין.

אף שכבר בשנת 2019 הנחתה הממשלה לקדם את החקלאות הימית באתר עברונה באילת (החלטת הממשלה 4662) וקבעה כי יוקצה תקציב ייעודי לביצוע לשינוי התב"ע הקיימת באתר בשנים 2020 עד 2021 (השלב הראשון), הועלה כי בפועל רק בשנת 2022 החל משרד הכלכלה לנקוט פעולות ממשיות לשינוי התב"ע, ונכון לינואר 2025 התהליך מצוי עדיין בשלב ראשוני של הכנת תסקיר השפעה על הסביבה שתנאיו והיקפו מצויים במחלוקת בין-משרדי הכלכלה והג"ס. במצב דברים זה ממילא גם העבודות לפיתוח התשתיות באתר (השלב השני) שלפי החלטת הממשלה יועדו לביצוע בשנים 2022 עד 2024, לא החלו; והתהליכים בעניין עתידים להימשך עוד כשנתיים לפחות (עד שנת 2027) באופן שאינו מתיישב עם לוח הזמנים שקבעה הממשלה בהחלטתה.

על משרד הכלכלה לנקוט בשיתוף משרדי החקלאות והג"ס את הפעולות הדרושות שיסייעו להשלמת התהליך לשינוי התב"ע הקיימת באתר עברונה כדי לאפשר את פיתוח התשתיות באתר בהקדם.

אתר ג' - עמרים¹¹³: האתר נמצא בתחום המוניציפלי של המועצה האזורית חבל אילות, בצמוד וממזרח לכביש 90, וגודלו כ-675 דונם. המועצה הגישה תוכנית לרמ"י¹¹⁴ בנוגע לפיתוח של כ-300 דונם משטח זה לטובת חקלאות ימית ולייעוד יתר השטח לתשתיות. במרץ 2025 נמצא כי תוכנית זו טרם קודמה על ידי רמ"י.

מחוז דרום ברמ"י מסר במרץ 2025 למשרד מבקר המדינה כי הוא מקדם הגשה של תוכנית לגבי האתר מול הוועדה המחוזית דרום ועמידה בתנאי סף ובכלל זאת טיפול בדרישות של המשרד להג"ס לביצוע תסקיר השפעה על הסביבה בליווי לשכת התכנון, תוך שציין שעדיין לא נפתרה סוגיית הטיפול במי פלט (ראו להלן). נוסף על כך, המועצה האזורית חבל אילות מסרה גם היא במרץ 2025 למשרד מבקר המדינה כי היא מקדמת את הפעולות הדרושות לקראת דיונים בוועדה המחוזית בנושא, ובכלל זאת באמצעות ליווי של אדריכל ויועצים.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי העיכובים בהשלמת הכנת התב"ע והעברתה לדיון בהפקדה בוועדה המחוזית נגרמים בשל דרישות מקדימות של המשרד להג"ס ממנו לטפל במי הפלט ולהכין תסקירי השפעה סביבתיים רחבים.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי משרד החקלאות ביקש שבשלב הכנת התכניות תידחה הדרישה לקיום תסקיר סביבה לשלב מאוחר יותר לשלב של היתר הבנייה; וכאמור לעיל, בישיבות שהתקיימו בין המשרדים בחודשים מרץ ואפריל 2025 הועלו הצעות שיאפשרו התקדמות, אולם הנושא טרם קודם.

רמ"י מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי בינואר 2022 התוכנית נידונה בוועדה מקומית, ובו-זמנית נעשה טיפול בהעברתה לקליטה בוועדה המחוזית ועמידה בתנאי סף, וכי "עיקר העיכוב באישור התכנית נוגע לסוגיות סביבתיות במסגרת תסקיר 'מיקרו' השפעה על הסביבה בליווי

¹¹³ האתר נקרא בעבר גם המט"ש הצפוני.

¹¹⁴ תוכנית 608-0929927.

לשכת התכנון; וכי הסוגיה הבעייתית הטעונה פתרון נוגעת להזרמת מי הפלט שעתידים להתקבל מהמפעלים החקלאיים ולטיפולם לפני החזרתם לים.

נמצא כי נכון למאי 2025 התוכנית לפיתוח אתר עמרם לצורך חקלאות ימית מקודמת על ידי המועצה האזורית חבל אילות ורמ"י ומצויה בשלבי הכנה ראשוניים לקראת דיון בוועדה המחוזית דרום.

לנוכח העיכובים הנוגעים לאתרים הנוספים - אתרי פארק המשתלות ועברונה, שמצויים עדיין בשלבי תכנון שונים, מוצע כי קידום התכנון של אתר עמרם יואץ על ידי המועצה האזורית חבל אילות ורמ"י, וזאת בלי להמתין להשלמת הפעולות באתרים הנוספים, כדי לקדם שיווק של חלקות ליזמים בתחום החקלאות הימית במרחב זה.

הסדרת הטיפול במי הפלט: מי פלט הם תוצר של פעילות כלכלית, והם נחשבים לבעלי השפעות סביבתיות שליליות על מי הים במפרץ אילת בשל הריכוז הגבוה של חנקן שהם מכילים¹¹⁵. בשל כך קבע המשרד להג"ס, בהסתמך על המלצות ועדה מדעית של המשרד, הוועדה הבין-משרדית להיתרי הזרמה, לרבות טיפול בתוצרי לוואי (להלן - הוועדה למתן היתרים)¹¹⁶, תקן לכמות החנקן שתוזרם במי הפלט למפרץ: עד 22 טונות בשנה, מכל המקורות באזור שמזרימים מי פלט לים. יצוין כי עיקר הכמות המוזרמת לים כיום נובעת מפעילות של מתקן התפלה של חברת מקורות (להלן - מתקן ההתפלה סבחה), הנמצא בסמוך לאתר המשתלות, שמספק כ-15.5 מיליון קוב מי שתייה באזור. פיתוחו העתידי של האזור לטובת חקלאות ימית צפוי להגדיל את כמות מי הפלט המוזרמים למפרץ אילת ועשירים בחנקן שמהווים גורם סיכון סביבתי.

לנוכח הצפי בגידול כמות פליטת מי הפלט קיבלה הממשלה שתי החלטות בנושא:

(1) מתקן חלוץ: כדי להקטין את ריכוז החנקן במי הפלט שעתידים להיפלט מפעילות של חקלאות ימית הצפויה להתרחש באתר המשתלות (אשר תוכנן כמקטע ראשון בפארק החקלאות הימית), החלטת הממשלה 1442 קבעה כי יש לפתח מתקן חלוץ לטיפול במי הפלט. בשנת 2022 הקצה לכך משרד האוצר תקציב בסך 2 מיליון ש"ח (להלן - הפיילוט).

משרד החקלאות מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי הוא מקדם בשיתוף חברת מקורות ורשות המים פיילוט לפתרון ידידותי לסביבה שיאפשר את הפחתת ריכוז החנקן במי הפלט הנפלטים ממי הרכז של מתקן התפלה סבחה באמצעות גידול אצות שיקלטו את החנקן הנוצר שמצוי בשלבים ראשוניים.

¹¹⁵ מי הפלט הם מים שנותרו בהם שאריות של חומרי הזנה ומזון מעוכל שהדגים מפרישים וחומרים אנאורגניים. אחד החומרים הוא חנקן שהזרמתו למימי מפרץ אילת עלולה לפגוע באורגניזמים החיים בים כמו אלמוגים.

¹¹⁶ במשרד להג"ס פועלת ועדה בין-משרדית להטלת פסולות או להזרמת שפכים ממקור יבשתי לים, שהיא גוף סטטוטורי עצמאי הפועל מתוקף חוק למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988.

משרד החקלאות מסר בתשובתו כי הפיילוט האמור הושלם בהצלחה אך טרם יושם בהיקף מלא, וכעת יש כוונה לעבור לשלב של תכנון מתקן בהיקף מלא של טיפול הפחתת החנקן באמצעות אצות¹¹⁷.

רשות המים מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2025 (להלן - תשובת רשות המים) כי היא שותפה בפיילוט שמקודם על ידי חברת מקורות, בשיתוף משרד החקלאות, להפחתת חנקן מרכז מי התפלה שמקורו במתקן סבחה. עוד מסרה רשות המים כי בפגישת סיכום שנערכה בנושא במרץ 2025 סוכם כי חברת מקורות תגיש תכנון כללי לשיפוט בוועדה מקצועית ברשות המים עבור שני שלבים: שלב א' - עבור הרחקה של טונה חנקן; אם שלב א' יוכיח עצמו לאורך תקופת ההפעלה המינימלית שתיקבע, אז יוגש לאישור שלב ב' - להרחבת הפרויקט ולהקמת מתקן להפחתת עד 10 טונות חנקן. רשות המים ציינה כי היא תמשיך לעקוב אחר מימוש פעולות אלה ותרומתן להפחתת ריכוזי החנקן הנפלטים למפרץ אילת.

המשרד להג"ס מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2025 כי כבר כיום מוזרמים למפרץ אילת יותר מ 22 טונות חנקן בשנה, והשאפה היא לצמצם את הכמות השנתית של חנקן, וכי מדובר ב"ערך סף" לכמות השנתית, שנקבע על ידי ועדת מומחים בשנת 2016 ואומץ על ידי ועדת ההיתרים. המשרד הוסיף כי עד למציאת פתרון טכנולוגי מוכח לסילוק נדרש לקדם חלופה תכנונית שתביא להגבלת פליטת כמות החנקן (כגון גידול של אצות בכל תצורותיו).

(2) פעילות רחבה לטיפול במי הפלט: בהחלטת הממשלה 1442 נקבע כי כדי להקטין את ריכוזי החנקן במי הפלט שעתידים להיפלט מפעילות של חקלאות ימית הצפויה להתקיים באזור, תתבצע בחינה על ידי הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים) של האפשרות לשלב במסגרת הפעילות המתוכננת, הקמה ותפעול של תשתיות הובלה ופינוי של מי ים וטיפול במי פלט ממתקני הגידול, במסגרת תקציב המיזם ותשלומי היצרנים החקלאיים המשתמשים במי הים ממפרץ אילת. עוד נקבע בהחלטה כי קידום תשתיות אלו יבוצע במסגרת היתרי הזרמה של הוועדה למתן היתרים¹¹⁸.

בדצמבר 2023 הגישה חברת מקורות בקשה לוועדה למתן היתרים לפי חוק מניעת זיהום מים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988, להגדיל את כמות החנקן המצויה במי הפלט המוזרמים למפרץ אילת ממתקן ההתפלה סבחה, זאת בשל הצורך בהתפלת כמות גדולה יותר של מים כדי לספק את הביקוש ההולך וגדל של מים שפירים לשימושים ביתיים באזור ולצורכי חקלאות. במרץ 2024 דחתה הוועדה למתן היתרים את הבקשה מחשש לנזק סביבתי שייגרם לשוניית האלמוגים.

חברת מקורות מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 כי אספקת מים איכותית לעיר אילת לרבות השקיה לצורכי חקלאות באזור היא צורך חיוני והכרחי; וכי במחצית הראשונה של שנת

¹¹⁷ מדובר בהמשך הפיילוט שהשלים את השלב הראשון, שבו נעשה שימוש בשטח של 100 מ"ר, לעומת 10 מ"ר בשלב הראשון.

¹¹⁸ יובהר כי במסגרת הפעילות החקלאית הימית המתוכננת, היוזמים החקלאים משתמשים במי ים המגיעים ממפרץ אילת ולאחר שימוש בהם במסגרת הפעילות, הם משיבים אותם בחזרה כשהם מכילים את תוצרי הלוואי כגון ריכוז גבוה של חנקן.

2024 התברר לה כי צריכת המים באזור אילת עלתה ב-5% לעומת התקופה המקבילה אשתקד, ובשנים הקרובות צפוי גידול נוסף בביקוש למים באזור. עוד מסרה החברה כי באוגוסט 2023 אישרה רשות המים הקמה של מתקן סבחה ד' שיספק 20 מיליון קוב וזאת נוסף על 18 מיליון קוב הניתנים להפקה, דבר שיאפשר הקטנה של כמות החנקן המוזרמת למי הים, והיא הקימה צינור רכו שיוביל את מי הרכז שמתקבלים ממתקן ההתפלה סבחה לעומק הים; וכי ניטור שנערך במקום העלה כי ריכוז החנקן פוחת לאורך התעלה שמובילה את מי הפלט בחזרה למפרץ אילת; וכי בנסיבות אלה פנתה החברה למשרד להג"ס בבקשה להגדלת כמות החנקן המותרת בהזרמה לים. לעמדתה, אי-קבלת הבקשה עלולה להוביל לצמצום כמויות המים המסופקות לאזור באופן מיידי ולסכן את אספקת מי השתייה לעיר אילת בחודש ספטמבר 2024. הועלה כי גם בקשה זו נדחתה על ידי הוועדה למתן היתרים.

חברת מקורות הוסיפה כי ללא הגדלת כמות המים באמצעות התפלת מי ים לא יהיה ניתן לממש את החלטת הממשלה 1442 ואת יעדיה, ובהם: ייצור מזון מהים ומהמדבר; פיתוחן של אילת והמועצה האזורית חבל אילות ליצירת שיפור ניכר באיכות החיים של תושבי האזור באמצעות מנועי צמיחה, חדשנות וביטחון המזון; והפיכת העיר והאזור למרכז לאומי ובין-לאומי למחקר ופיתוח בתחום החקלאות הימית.

משרד החקלאות מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי הוא מסתייג מקביעת הוועדה המדעית של המשרד להג"ס בנוגע להחלטה על הגבלת כמות החנקן המוזרמת לים ל-22 טונות, ולעמדתו קביעה זו נעשתה על סמך הערכה חלקית בלבד ולא הביאה בחשבון מודל כמותי וראייה כלל-אזורית. גורמי המקצוע במשרד החקלאות העלו חשש כי בהיעדר פתרונות לעניין מי הפלט, המשך פיתוח התוכנית הממשלתית לקידום החקלאות הימית באילת, כפי שהותנעה בהחלטת הממשלה, עומד בסיכון עד כדי "עצירה מוחלטת של כל מאמצי הפיתוח שהמשרד השקיע ב-10 שנים האחרונות בפארק". לעניין זה משרד החקלאות כתב למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי להערכתו עד להסדרת נושא הטיפול במי הפלט ניתן להתקדם עם הפיתוח של אתר המשתלות באמצעות כניסתם של יזמים שאופי פעילותם ועיסוקם אינו דורש הזרמה של מי פלט עשירי חנקן למפרץ אילת, אף שהדבר יפגע באטרקטיביות של האתר אך יאפשר קידום הקמתו בד בבד עם מציאת פתרונות לנושא.

רשות המים כתבה בתשובתה כי פיתוח העיר אילת מצריך הבטחת אספקת מים סדירה לתושבים ולענפי התיירות והחקלאות; וכי מקורות המים לעיר הם ממתקני התפלה שמקורם בקידוחים ומי ים; וצינור הרכז להובלת מי ההתפלה ממתקן סבחה למפרץ אילת תוכנן כך שיוכל להכיל גם את מי הפלט ממתקני הגידול החקלאיים הצפויים לקום באזור זה. עוד כתבה רשות המים כי היא אישרה את הרחבת המתקן להתפלת מי ים לעוד כ-20 מיליון קוב מים בשנה, וכך יתאפשר צמצום השימוש במתקן ההתפלה של מים מליחים, כך שעומס החנקן הצפוי להיפלט ממתקני ההתפלה יפחת מכ-24 טונות בשנה כיום לכ-17 טונות.

חברת מקורות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2025 כי הפיילוט לסילוק חנקות ממי רכו של מתקן ההתפלה סבחה, אשר נערך על ידה בהנחיה ובאישור של רשות המים, נבחן רק עבור

מי הרכז ולא בהכרח יתאים לטיפול חנקות של מים מחקלאות הימית בשל הרכב כימי שונה של המים.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הדרישה מחברת מקורות לביצוע פיילוט להפחתת חנקן נקבעה על ידי הוועדה להיתרי הזרמה בהתבסס על תוכנית העבודה שהוצגה על ידי מקורות. עוד ציין המשרד כי על בסיס ממצאי הפיילוט מקורות הציגה תוכנית עבודה להפחתת חנקן של כ-10 טונות חנקן בשנה שתימשך עד שנת 2032, אך לשיטתו ניתן לקצר באופן משמעותי את לוחות הזמנים. נוסף על כך כתב המשרד כי הפחתת החנקן במי הרכז ממתקן ההתפלה באילת באמצעות אצות צפוי להימשך זמן רב.

נכון לינואר 2025 נמצא כי הפיילוט להפחתת רמת החנקן במי הפלט ממתקן ההתפלה סבחה, אשר התקציב לביצועו בסך של 2 מיליון ש"ח הוקצה לשנת 2022, מקודם על ידי משרד החקלאות ורשות המים באמצעות מקורות אך טרם יושם בהיקף מלא; וכי טרם הוסדר נושא הזרמת מי הפלט מול הוועדה למתן היתרים במשרד להג"ס. משרד מבקר המדינה מדגיש כי הסדרת סוגיית מי הפלט בכללותה נחוצה לנוכח הסיכון הפוטנציאלי בנוגע למימוש הפעילות של החקלאות הימית¹¹⁹ באתרים השונים ולתעשייה הנלווית לפעילות זו כפי שנקבע בהחלטות הממשלה, וגם בנוגע ליכולת אספקת מי השתייה לאזור.

מומלץ כי משרד החקלאות ורשות המים, האחראים ליישום החלטת ממשלה 1442, יקדמו את הפתרונות האפשריים לטיפול במי הפלט ולצמצום השפעותיהם הסביבתיות השליליות, בשיתוף הגורם המבצע - חברת מקורות ובשיתוף המשרד להג"ס. פתרונות אלה יאפשרו את המשך הפעילות חקלאית באזור בהתאם להחלטת הממשלה, לכשיושלמו הפעולות התכנוניות והפרויקט יתקדם לשלב הביצוע, ויבטיחו את אספקת מי השתייה לעיר אילת ולשאר הרשויות המקומיות באזור כסדרה ועל פי הצורך. לעניין זה מוצע כי משרד החקלאות יחיש את יישום הפיילוט באמצעות הקמת מתקן לטיפול בחנקן באמצעות אצות כדי שממצאיו ישמשו כתשומה לפתרונות אפשריים. הסדרת חסמים אלה בעניין החקלאות הימית תתרום משמעותית לגיוון התעסוקתי הנדרש בעיר ולכלכלתה.

2. הקמת צוות עבודה בין-משרדי

לצורך מימוש החלטות הממשלה לקידום החקלאות הימית באילת, נקבע בהחלטת הממשלה 1442 מחודש מאי 2022 כי על משרד החקלאות להקים צוות עבודה בין-משרדי (להלן - צוות העבודה) שיהיה אחראי לקדם את תחום החקלאות הימית. על הצוות הוטל לגבש תוכנית עבודה אופרטיבית הכוללת לוחות זמנים, קידום תכנון לצורך פיתוח של התשתיות באתרים המיועדים לחקלאות ימית, לרבות פתרונות תקציביים, פינוי מים ומתקני טיפול במי הפלט - כדי לעודד הקמת מתקנים חקלאיים ומפעלים לקידום התעשייה בתחום ייצור מוצרים שמקורם בחומרי גלם מהים או מהמדבר. צוות העבודה נדרש להגיש את המלצותיו לשרים במשרדים הרלוונטיים בממשלה בתוך 90 יום מיום קבלת החלטת הממשלה - דהיינו עד אוגוסט 2022.

בספטמבר 2022, חודש לאחר שהצוות נדרש להגיש את המלצותיו, הוקם צוות העבודה במשרד החקלאות בראשות משותפת למשרדי החקלאות והאוצר ובשיתוף נציגים מארבעה משרדי ממשלה וגופים ציבוריים נוספים - המשרד להג"ס, משרד הכלכלה, רמ"י ורשות המים. בינואר 2023 התכנס הצוות לראשונה לפגישת התנעה, ללא נוכחות נציגי האוצר ורשות המים ובלי שהתקבלו בה החלטות אופרטיביות לביצוע. נכון למרץ 2025 לא התקיימו פגישות נוספות של הצוות.

הועלה כי בחלוף יותר משנתיים ותשעה חודשים ממועד החלטת הממשלה 1442, צוות העבודה לקידום החקלאות הימית בראשות משרדי החקלאות והאוצר ובשיתוף המשרד להג"ס, משרד הכלכלה, רמ"י ורשות המים, עדיין לא החל את פעילותו האופרטיבית, וממילא לא הגיש עד אוגוסט 2022 את המלצותיו לקידום התחום כפי שנדרש לעשות על פי ההחלטה. זאת ועוד, עד ינואר 2025 טרם גובשה תוכנית עבודה, ולא נקבעו הנחיות ולוחות זמנים לפיתוח התשתיות באתרי החקלאות הימית לרבות פתרונות תקציביים.

רשות המים מסרה בתשובתה כי היא מינתה נציגה לצוות העבודה בראשות משרד החקלאות שעוסק בנושא, שטרם החל את פעילותו האופרטיבית, וככל שהפעילות תתקדם, נציגתו תיקח בו חלק לפי הנדרש.

על משרד החקלאות לפעול בהקדם לכינוס צוות העבודה בהשתתפות כלל הנציגים שנקבעו בהחלטת הממשלה ולקבוע לוח זמנים קצר לסיום עבודת הצוות ולהגשת המלצותיו לשרים הרלוונטיים בממשלה, וזאת כדי לאפשר את קידום תחום החקלאות הימית באזור אילת, שהוא כאמור מרכיב מרכזי בגיוון התעסוקתי בעיר ובפיתוח הכלכלי.

3. תוכנית אסטרטגית לענף החקלאות הימית בישראל

בהחלטת הממשלה 1442 משנת 2022 נקבע שעל שר החקלאות להכין בשיתוף נציגים מתשעה משרדי ממשלה (כמו משרדי האוצר, הכלכלה, האנרגיה והג"ס) וגופים ציבוריים נוספים תוכנית אסטרטגית לאומית לפיתוח ולהרחבה של החקלאות והביוטכנולוגיה הימית בישראל¹²⁰. עוד נקבע בהחלטה שהתוכנית האסטרטגית תכלול בין היתר פתרונות תשתיתיים, קידום ופרסום מכרזי קרקע ושטחים ימיים והסרת חסמים לרבות בנוגע לים התיכון, כדי להביא לחיזוק המעטפת והבסיס הכלכליים של ייצור מזון מהים. בין היתר צוין כי מטרת התוכנית האסטרטגית היא להביא לכך שתוצאות המחקר והפיתוח שיפותחו באזור אילת ייושמו ברחבי ישראל ובים התיכון כמרחב יישומי עיקרי של הענף¹²¹. בהחלטת הממשלה נקבע שהתוכנית תושלם תוך שישה חודשים מיום קבלת ההחלטה, קרי עד 15.11.22¹²².

¹²⁰ תכנון אסטרטגי או תכנון לטווח ארוך - מתייחס למגוון התוכניות והאמצעים שנועדו להשגת תוצר ארוך טווח או להשגת חזון, זאת באמצעות מערכת משימות ויעדים (5 - 10 יעדים) וסדרי עדיפויות לכמה שנים.

¹²¹ צריכת דגי המאכל בישראל עלתה [בעשור האחרון בכ-72%](#).

¹²² יצוין כי כבר בשנת 2017 פרסם משרד החקלאות סקר היתכנות לתוכנית אסטרטגית לענף חקלאות המים בישראל, שכלל ניתוחים כלכליים לבדיקת העלות והתועלת של פעילות זו.

כחלק מיישום החלטות הממשלה לקידום החקלאות הימית באילת, ולצורך יישום החלטת הממשלה 1442, פרסם משרד החקלאות במאי 2022 מכרז לקבלת שירותי ייעוץ וסיוע לצורך הקמת מינהלה¹²³, וביוני 2023 התקשר המשרד בהסכם עם חברה פרטית לצורך זה. בפברואר 2024 ביקש משרד החקלאות מהחברה הפרטית להסב את החוזה מולה (להקמת המינהלה) כך שפעילותה תתמקד בכתיבה של תוכנית אסטרטגית לפיתוח החקלאות הימית בישראל; ובמאי 2024 פרסם המשרד קול קורא לשיתוף הציבור לקבלת מידע על הצרכים והאתגרים הקיימים בענף.

משרד החקלאות מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2024 כי קיימים עיכובים בהכנת התוכנית האסטרטגית בתחום שהוא אמון עליו, וכי היא נמצאת בשלב מתקדם של הכנה מקצועית הכוללת תחשיבים כלכליים, ולאחריו הוא יניע מחדש בשיתוף משרדי הממשלה המנויים בהחלטת הממשלה את העבודה הממשלתית לקידום הכנת התוכנית האסטרטגית לענף החקלאות הימית בישראל.

משרד החקלאות מסר בתשובתו ממאי 2025 כי הוא השלים את התהליך הפנים-משרדי לגיבוש התוכנית האסטרטגית שבאחריותו, והוא נמצא "לקראת תיאום עם שאר משרדי הממשלה הרלוונטיים".

יותר משלוש שנים לאחר קביעת החלטת הממשלה 1442 ממאי 2022, שהטילה על משרד החקלאות להוביל הכנת תוכנית אסטרטגית לאומית לפיתוח והרחבה של החקלאות והביוטכנולוגיה הימית בישראל בתוך שישה חודשים (עד נובמבר 2022), נמצא כי נכון למאי 2025 העבודה הממשלתית הדרושה להשלמת התהליך לגיבוש התוכנית האסטרטגית הלאומית, שעל קידומה הופקד משרד החקלאות, לא הושלמה תוך תיאום למול כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים, וכי בפועל אין תוכנית אסטרטגית מאושרת נכון למאי 2025.

על משרד החקלאות בשיתוף צוות ההיגוי הבין-משרדי והגופים הציבוריים המנויים בהחלטת הממשלה להאיץ את השלמת הכנת התוכנית האסטרטגית שבאחריותו ולפעול להסדרת ממשקי העבודה והסמכויות ביניהם, תוך יצירת מחויבותם לקידום ולתקצוב של הפעולות המפורטות בהחלטת הממשלה ושיידרשו על פי התוכנית האסטרטגית; זאת בראייה ארוכת טווח שתביא בחשבון את הצרכים הלאומיים, את הסיכונים לקידום התחום ואת הפוטנציאל הטמון בו.

4. העברת המרכז הלאומי לחקלאות ימית (מלח"י) למשרד החקלאות

האקוסיסטם בתחום החקלאות הימית באזור אילת מתבסס על מכוני מחקר ובהם המרכז הלאומי לחקלאות ימית (להלן - מלח"י). מלח"י פועל כיחידה ארגונית במסגרת חיא"ל - חברה ממשלתית לתועלת הציבור. חיא"ל נתונה לפיקוח רשות החברות הממשלתיות, ושר האנרגיה הוא השר האחראי לענייני

מטרות המינהלה כפי שנקבעו בהחלטת הממשלה כוללות בין היתר: ליווי ההקמה והניהול של אתרי פארק החקלאות הימית והאקו-סיסטם; ייזום ותכלול שיתופי פעולה כלכליים, מדעיים וחקלאיים; הקמת צוותי העבודה וההיגוי בתיאום עם משרדי הממשלה וגופי האסדרה הרלוונטיים; הפעלת מיזמים של עידוד והעצמה של סטודנטים בתחומי לימוד מזון מהים ומדבור; עידוד חברות ויזמים בהקמת חברות ומתחמי ניסוי ומו"פ והעתקתם לפארקי התעשייה באזור הרלוונטי להחלטה זו וסיוע בפיתוח תשתיות לקידום ענף החקלאות הימית והמדברית.

החברה לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975¹²⁴. מלח"י ממוקם בחוף הצפוני של אילת ועוסק בעיקר בפיתוח טכנולוגיות לגידול דגי ים ויצורים ימיים אחרים בעלי ערך כלכלי ובמחקרים שיוצרים תשתית לפיתוח חקלאות ימית בישראל כענף חקלאי חדשני המנצל מי ים ומים מליחים¹²⁵. הצוות המקצועי של מלח"י מורכב מכ-40 עובדים שנותנים שירותים לחוקרים מהארץ ומהעולם, לסטודנטים ולמשרדי ממשלה.

משנת 2004 דנה הממשלה בנושא וקיבלה כמה החלטות¹²⁶, חלקן על בסיס המלצות ועדה ממשלתית משנת 2006¹²⁷, שעניינן הפרדת מלח"י מחיא"ל והעברתו אל משרד החקלאות, לכפיפות מינהל המחקר החקלאי שבמשרד (להלן - מכון וולקני) כיחידה נפרדת והשאתו פיזית באילת (להלן - החלטות הממשלה). לאורך השנים הוקמו ועדות משותפות למשרד החקלאות, משרד האוצר ונציבות שירות המדינה שדנו בהיבטים הנוגעים לקליטת עובדי מלח"י במכון וולקני ובתקציבים הדרושים למעבר. החלטת הממשלה 1442 קבעה בין היתר כי במסגרת המעבר של מלח"י למכון וולקני יקצה מכון וולקני סך של 22 מיליון ש"ח בפריסה שווה בשנים 2023 עד 2026 לשדרוג מלח"י¹²⁸ כך שהוא יהיה מרכז מוביל מסוגו בעולם, באמצעות שיפור יכולות המחקר שלו, שדרוג מתקני הרבייה והגידול של הדגים שבו והסדרת מתחם הקמפוס שלו ובכלל זה הקמת מרכז הדרכה ומרכז מבקרים.

משרד החקלאות פעל ליישום החלטות הממשלה האמורות, והוא פנה בעניין למשרד האנרגיה, לחיא"ל ולרשות החברות הממשלתיות. בפנייתו למשרד האנרגיה בספטמבר 2023 ציין משרד החקלאות כי ב-14 השנים האחרונות התקבלו בנושא ארבע החלטות ממשלה, והוא פעל בשנים אלו כדי לקדם את המעבר של מלח"י תוך העמדת תקציבים, תקנים ומשאבים רבים, אך מהלכים אלו לא נשאו פרי. עוד הוא ציין בפנייה כי הנושא דחוף לביצוע כדי למנוע פגיעה בפעולות משרד החקלאות בנושא ביטחון המזון וקידום חדשנות טכנולוגית בענף החקלאות הימית בישראל. יצוין כי גם עיריית אילת פעלה בנושא זה וביקשה ממשרד החקלאות לקדמו ללא דיחוי.

הועלה כי החלטות הממשלה שקבעו כי המרכז הלאומי לחקלאות ימית יוכפף לאחריותו ולניהולו של מכון וולקני במשרד החקלאות לא בוצעו על ידי הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר - משרדי החקלאות והאנרגיה, חיא"ל ורשות החברות הממשלתיות, אף שחלפו כ-15 שנים מקבלת החלטת הממשלה

¹²⁴ חיא"ל היא חלק ממערך המו"פ הממשלתי. ייעודה העיקרי הוא יצירת בסיס מדעי וטכנולוגי לניצול יעיל של משאבי החופים, הים והמים של מדינת ישראל באמצעות מו"פ בשלושה תחומים: אוקיאנוגרפיה, לימנולוגיה (חקר אגמים ומקווי מים יבשתיים) וחקלאות ימית. תחת חיא"ל פועלים שלושה מכונים: המכון הלאומי לאוקיאנוגרפיה בחיפה; המעבדה לחקר הכינרת ע"ש יגאל אלון, והמרכז הלאומי לחקלאות ימים באילת.

¹²⁵ תחומי עיסוקו העיקריים הם מחקרים יישומיים ופיתוח שיטות לגידול אינטנסיבי והשבחה גנטית של דגים, פיתוח מזונות, זיהוי, מניעה וריפוי של מחלות דגים ופיתוח מערכות לגידול משולב של דגים, רכיכות ואצות.

¹²⁶ החלטת הממשלה 4494 (19.2.09); החלטה מס' 59/ של ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי - כלכלי) מיום 13.2.2017. שצורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 2.3.17. שנספרה 2461; החלטת הממשלה 4462 (4.8.19) והחלטת הממשלה 1442 (15.5.22).

¹²⁷ ועדת "טייכר" - ועדה שהוקמה מתוקף החלטת הממשלה 1795 (מט/12) מ-13.4.04, לבדיקה וחיזוק של מכוני המחקר הממשלתיים ולמעקב אחריהם.

¹²⁸ יצוין כי במהלך שנת 2022 משרד החקלאות החל לממש את החלטות הממשלה ובוצעו בין היתר הפעולות האלה: (א) מכון וולקני קיבל ממשרד האוצר 17 מיליון ש"ח לטובת קליטת מלח"י אליו; (ב) מכון וולקני העביר לחיא"ל 150,000 ש"ח לטובת ייעוץ משפטי להכנת הסכם למעבר של מלח"י.

הראשונה בעניין, וזאת בשל מחלוקת בין משרד החקלאות למשרד האנרגייה לגבי שאלת מימוש החלטות הממשלה להעברת מלח"י למשרד החקלאות.

עמדת חיא"ל שנמסרה למשרד מבקר המדינה היא שאין להעביר את מלח"י לכפיפות מכון וולקני מהסיבות האלה:

1. העברת מלח"י למכון וולקני תנתק את צינור הידע של מלח"י מחיא"ל ומשאר הגופים המחקריים של חיא"ל, ובכך תיגרם פגיעה במלח"י שתביא לניווט וירידת ערכו המחקרי.
2. מכון וולקני עוסק בשוליים בתחומי עיסוקו של מלח"י תחת תחום המדגה, תוך התמקדות בהיבט החקלאי של התחום, שמטרתו הבטחת יכולת האספקה של מוצרי עוף ודגים ולא מחקר וקידום תחום החקלאות הימית.
3. במכון וולקני אין את הרקע והידע המקצועי בתחומים הרלוונטיים למלח"י בכלל, ובתחום החקלאות הימית בפרט, והדבר עלול לפגוע בפעילות המתקיימת במלח"י ובשינוי סדרי העדיפויות של המחקרים המתקיימים בו.
4. החלטות הממשלה מתנות את המעבר של מלח"י למכון וולקני בהסכמים שיחתמו בנושא - אך אלה לא נוסחו ולא קודמו עד כה. ללא חתימתם לא ניתן להעביר את מלח"י מחיא"ל למכון וולקני.
5. השארת מלח"י תחת חיא"ל תאפשר להרחיב את הפוטנציאל הקיים במלח"י לתחומי ידע ומחקר נוספים על ידי השקעות נוספות בו. העברתו למשרד החקלאות תגביל בהכרח את תחומי עיסוקו לתחומי חקלאות ואספקת מזון במקום להרחיב את המשאב המדינתי לתחומי ידע נוספים בעולמות המחקר הימי.

משרד האנרגייה מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2024 כי הוא סבור שיש להסדיר את המחלוקת בנושא זה, וכי הוא מקבל את העמדה כי המצב הנוכחי שבו החלטות הממשלה בנושא זה אינן מקוימות אינו יכול להימשך עוד; על כן בכוונתו לבחון אפשרות לקדם הצעת מחליטים שתבטל את החלטות הממשלה הקודמות בעניין העברת מלח"י, וכי אנשי המקצוע במשרד הונחו לקיים עבודת מטה מסודרת תוך בחינת היתרונות והחסרונות של העברת מלח"י למכון וולקני במשרד החקלאות.

משרד החקלאות מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי במצב הקיים מלח"י אינו עובד בתיאום ובשיתוף איתו בהיותו המשרד האמון על הקידום והפיתוח של תוכניות בתחום החקלאות הימית. עוד ציין המשרד כי המשך פעילותו של מלח"י תחת חיא"ל ומשרד האנרגייה ללא תיאום איתו, בהיותו הגוף המוביל את המדיניות הממשלתית בנושא, גורם "לחוסר תיאום, בזבוז משאבים וחוסר מינוף מהלכים ממשלתיים". עוד הוסיף משרד החקלאות כי החיבור של מלח"י למכון וולקני יביא למיקוד של תחומי המחקר והפיתוח ולאגוס משאבים ותיאום של כיווני המחקר בחקלאות המים בישראל ברמה הלאומית. בהתייחס לטענה שהעברת מלח"י למכון וולקני תפגע ב'צינור הידע' המגיע מחיא"ל ציין המשרד כי לשיטתו מלח"י עוסק במחקרים של חקלאות ימית יישומית וגידול בעלי חיים ימיים, ואילו חיא"ל עוסק במחקרים אוקיאנוגרפיים (חקר תהליכים כימיים, פיזיים, גיאולוגיים וביולוגיים המתרחשים בים התיכון ובים המלח), וכי יש להימנע מהתפרסות מלח"י לעולמות מחקר אחרים שאינם בליבת העיסוק שלו.

ביולי 2023 ובאוגוסט 2024 פנה ראש עיריית אילת למנכ"ל משרד החקלאות ולממלא מקום מנכ"ל רשות החברות וכתב להם כי העובדה שהחלטת הממשלה להעברה של מלח"י לא מומשה "פוגעת פגיעה חמורה, הן ברמה הלאומית והן ברמה האזורית, באחת החוליות החשובות ביותר... של [ה]אקוסיסטם בתחום החקלאות והביוטכנולוגיה הימית באזור אילת ואילות... לייצור צמיחה כלכלית וגיוון מקורות התעסוקה באילת-אילות".

בינואר 2025 כתב ראש מינהל ביטחון המזון לשר החקלאות כי מלח"י סובל מחוסר משווע בתקציבים [הדרושים] לשדרוג תשתיות ומחקר, וכתוצאה מכך הוא פועל בכיוונים שאינם מותאמים למטרות-העל של ביטחון המזון שאותן מוביל המשרד, ולכן אין היתכנות למעבר של היחידה למשרד. על כן הוא ממליץ על שדרוג מלח"י באופן משמעותי במהלך השנתיים הקרובות, ולאחר מכן מוצע כי העברת מלח"י תיבחן שנית. עוד ציין ראש המינהל כי יש לקדם החלטת ממשלה שתכלול את השארת מלח"י תחת חיא"ל ואת העברת התקציב ישירות אליהם, ומשרד החקלאות ימשיך להיות שותף פעיל בצוות היגוי אשר יתווה את תוכניות העבודה של מלח"י.

במאי 2025 כתב משרד האנרגיה למשרד מבקר המדינה כי כדי להבטיח את פעילותה התקינה ואת המימון המלא של מלח"י, חל שינוי בעמדות הצדדים [משרדי החקלאות האנרגיה וחיא"ל], וגובשה טיוטת החלטת ממשלה חדשה שמעגנת את המשך שיוכה הארגוני של מלח"י לחיא"ל, שכן חיא"ל היא הגוף המתאים ביותר ללוות את מלח"י ולהעניק לה את הסיוע והתשתית הנדרשים לצמיחתה בהתאם לתוכניות האסטרטגיות המאושרות על ידי הנהלת החברה לשנים הקרובות.

רשות החברות הממשלתיות כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2025 כי בשל היעדר הסכמה מקצועית ותפיסתית על מתווה המעבר של מלח"י לחיא"ל הנושא לא קודם, והוא עומד ב"מבוי סתום"; וכי בשל הזמן הרב שחלף מאז החלטות הממשלה הראשונות, היא פועלת עם חיא"ל והשותפים האחרים הרלוונטיים לעדכון החלטת ממשלה כך שתשאיר את מלח"י כחלק אינטגרלי מחיא"ל, זאת כדי לחזק את פעילותה של מלח"י כמרכז חקר ייחודי בתחומי החקלאות הימית והביוטכנולוגיה לנוכח היתרונות המחקריים, הארגוניים והישומיים שנשמרים במסגרת זו.

ממשלת ישראל קיבלה במהלך השנים כמה החלטות בנושא העברת מלח"י מחיא"ל (שתחת משרד האנרגיה) למשרד החקלאות (מכון וולקני) (החלטות מהשנים 2009, 2017, 2019 ו-2022). נכון לפברואר 2025 החלטות הממשלה בעניין העברת מלח"י למשרד החקלאות לא יושמו, אף שחלפו כ-16 שנים מהחלטת הממשלה הראשונה בעניין זה בשנת 2009, זאת עקב מחלוקת בין משרדי הממשלה הרלוונטיים לנושא. ככלל, העובדה שיש מחלוקת מקצועית בנושא אינה יכולה לאיין את חובת המשרדים לקיים את החלטות הממשלה לגביהם. גם העובדה שהמחלוקת נפתרה והעמדה המקצועית העדכנית של הגופים הרלוונטיים היא שלא נכון יהיה להעביר את מלח"י למשרד החקלאות כפי שהורתה הממשלה בהחלטתה אינן פוטרות את המשרדים מלשוב לממשלה כדי שתבחן את עמדתם ותקבל החלטה מעודכנת במידת הצורך; ואם לא מתקיים מהלך מעשי למול מזכירות הממשלה לשינוי בהחלטות הממשלה בעניין זה, הרי שיש ליישמן. יצוין כי אי-יישום החלטות הממשלה בעניין מביא גם לפגיעה תקציבית במלח"י מפני שתקציבים שהממשלה ייעדה כאמור בהחלטתה למלח"י במסגרת המעבר למכון וולקני אינם מועברים

לו, ועל כן הוא אינו יכול לממש את הפוטנציאל הטמון בו לקידום תחום החקלאות הימית בישראל בכלל, ובאילת בפרט.

על משרד האנרגיה בשיתוף משרד החקלאות, חיא"ל ורשות החברות הממשלתיות להחיש את פעולתה להסדרת הסטטוס של מלח"י ולא להותיר את המצב על כנו. זאת על ידי קידום החלטת ממשלה מעודכנת שתעגן את שיוכה הארגוני של מלח"י לחיא"ל לנוכח עמדתם המקצועית העדכנית של משרדי החקלאות והאנרגיה ורשות החברות, כי היתרונות בהותרת מלח"י תחת ניהולו ובאחריותו של חיא"ל עולים על החסרונות שאפשר שייגרמו בשל המעבר למשרד החקלאות. אם הממשלה לא תקבל החלטה מעודכנת, הרי שיש לממש את ההחלטה המקורית.

5. קידום מחקר והוראה אקדמיים

מרכיב מרכזי בקידום תחום החקלאות הימית באזור אילת שסייע לה להפוך למרכז לאומי ובין-לאומי למחקר ופיתוח, הוא הוראה ומחקר אקדמיים שיהוו תשתית למשיכת סטודנטים, מרצים ומכוני מחקר. בעניין זה החליטה הממשלה (החלטת הממשלה 1442) לפנות בבקשה לוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - ות"ת) לבחון את האפשרות לתמיכה בקידום מחקר והוראה באילת ובחבל אילות ומיסוד מתווים לעיבוי וחיזוק ההכשרה האקדמית וקהילת המחקר בתחומים כגון מזון מן הים והמדבר, זאת בלי לגרוע מהסמכויות והעצמאות של ות"ת מל"ג בעניין קביעת תמיכה כאמור. עוד נקבע כי אם ות"ת תחליט על תמיכה באחד או יותר מתחומים אלה, משרד הנגב והגליל יקצה לה סך של 10 מיליון ש"ח כסכום תוספתי¹²⁹, והוות"ת תקצה מימון משלים בסכום זהה.

במהלך הביקורת בנושא פנה צוות הביקורת אל משרדי הנגב והגליל, משרד החקלאות, אוניברסיטת בן גוריון והוות"ת בבקשה לקבל את סטטוס הטיפול ביישום החלטת הממשלה 1442 ואת הפעולות שבכוונתם לנקוט לקידום המחקר וההוראה האקדמיים באילת ובחבל אילות ומיסוד מתווים לעיבוי וחיזוק ההכשרה האקדמית וקהילת המחקר בתחומים הרלוונטיים כגון מזון מהים ומהמדבר. להלן בלוח 6 עיקרי הפעולות שהגופים נקטו במהלך הביקורת:

חלוקת התקציב נפרסה על פני שלוש שנים כך שבשנת 2023 הוקצו 2 מיליון ש"ח, ובשנים 2024 עד 2025 יוקצו עוד 8 מיליון ש"ח, אולם בשל הוצאות מלחמת חרבות ברזל יחול קיצוץ רוחבי של 15%, כך שהתקציב הכולל יהיה 8.8 מיליון ש"ח במקום 10 מיליון ש"ח.

לוח 6: עיקרי הפעולות שהגופים נקטו במהלך הביקורת

משרדי הנגב והגליל והחקלאות	ביוני 2023 - פניית משרד הנגב והגליל לוות"ת בהודעה על כוונתו לממש את החלטת הממשלה 1442 ולהקצות תקציב בסך 10 מיליון ש"ח לאוניברסיטת בן גוריון, על בסיס עמדתה מקצועית משותפת לו ולמשרד החקלאות ולפיה: מסלול Sea Tech שפותח על ידי אוניברסיטת בן גוריון בנגב בייעוץ משרד החקלאות יהווה "עוגן לתעסוקה עתידית" במסגרת תוכנית לימודים לתואר ראשון בקמפוס של אוניברסיטת בן גוריון שבאילת, שייתן את המענה המתאים לאתגר בגיוס הון אנושי מחקרי ואקדמי ובהגדלת היצע אנשי המקצוע בתחומי החקלאות הימית באזור אילת.
הוות"ת	יולי 2023 - עמדת הוות"ת שהועברה למשרד הנגב והגליל ולאוניברסיטת בן גוריון: - החלטת הממשלה 1442, שמציינת כי יש לבחון את האפשרות לתמיכה בקידום מחקר והוראה אקדמיים באזור אילת, אינה מחייבת אותה להקצות משאבים באופן ייעודי לקמפוס של אוניברסיטת בן גוריון שבאילת. - היא מאשרת את המלצות ועדת ההיגוי לנושא מדעי הים והמים והיא מתכוונת להעביר סך של 40 מיליון ש"ח למכון הבין-אוניברסיטאי למדעי הים באילת (מכון IUI) לשדרוג תשתיות ההוראה והמחקר במכון.
אוניברסיטת בן גוריון	אוגוסט 2023 - החלטת הוות"ת לתקצב את מכון IUI אינה עולה בקנה אחד עם מטרות החלטת הממשלה, שכן נדרש לוודא שהתוכנית בעניין שתוקצב מכוח החלטת הממשלה תכלול מסלול לתואר ראשון כפי שהיא מציעה ושהיא תקצבה לכך 13 מיליון ש"ח.

הוות"ת כתבה למשרד מבקר המדינה במאי 2025 כי בעקבות כמה פעולות שנקטה אוניברסיטת בן גוריון היא קיבלה אישור הגשה לתוכנית לתואר ראשון ב-Sea-Tech מדע וטכנולוגיות ימיות B.Sc, והיא עדכנה כי תוכנית הלימודים שלה תכשיר בוגרים בביוטכנולוגיה בתחום החקלאות הימית, והיא תואמת את צורכי משרדי הסביבה והחקלאות. בכך היא צפויה להביא להגדלה משמעותית של מספר בוגרי התוכנית שיוכלו להשתלב בעבודה בתחום החקלאות הימית ולאחר סיום הלימודים להישאר לגור באזור. עוד ציינה הוות"ת בתשובתה כי בדצמבר 2024 היא אישרה תוכנית לתמיכה במוסדות המתוקצבים על ידי ות"ת לעידוד מחקר והוראה אקדמיים באילת ובחבל אילות לייצור מזון מן הים ומהמדבר; ובמרץ 2025 אוניברסיטת בן גוריון נבחרה על ידי הוות"ת כמוסד הזוכה לעניין זה ולפיה האוניברסיטה תקבל תמיכה בגובה 6.8 מיליון ש"ח בחלוקה שווה לשנים התשפ"ה והתשפ"ו בהתאם להתחייבות למימון משלים (מאצינג)¹³⁰ בגובה 3.4 מיליון ש"ח, בכפוף לקבלת התקציב לעניין ממשרד הנגב והגליל.

אוניברסיטת בן גוריון ומשרד הנגב והגליל מסרו למשרד מבקר המדינה במאי 2025 כי המסלול אושר, וכי האוניברסיטה החלה בתהליך לקליטת חוקרים ולהקמת מעבדות ובנייני מעונות.

פתיחת תוכנית לימודים אקדמית בתחום החקלאות הימית מהווה נדבך חשוב לקידום האקוסיסטם להפיכת אזור אילת למוקד לאומי ובין-לאומי לייצור מזון מן הים והמדבר. במשך תקופה של מעל לשלוש שנים מאז קבלת החלטת הממשלה 1442 בנושא, לא נפתחה באזור אילת תוכנית לימודים אקדמית בתחום החקלאות הימית, זאת עקב מחלוקות בין הוות"ת, משרד החקלאות ומשרד הנגב והגליל לגבי המוסד

¹³⁰ בשל קיצוצים תקציביים נותר סך של 6.8 מיליון ש"ח לתמיכה על ידי הוות"ת במקום 10 מיליון ש"ח שנקבעו בהחלטת הממשלה 1442.

האקדמי המתאים שימש מסגרת לקידום המחקר וההוראה של תחום זה. עם זאת עולה כי במרץ 2025, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה כשלוש שנים לאחר קבלת החלטת הממשלה 1442 שהצביעה על המקורות התקציביים בסך 20 מיליון ש"ח לפתיחת תוכנית לימודים אקדמית בתחום זה באילת ולקידום החקלאות הימית, אושרה ותוקצבה תוכנית לימודים באוניברסיטת בן גוריון לקידום מחקר והוראה בחקלאות וביוטכנולוגיה ימית לשנים התשפ"ה והתשפ"ו באופן אשר תמנף את ענף ה-Sea-Tech באילת ובחבל אילות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוות"ת ולמשרדי החקלאות והנגב והגליל לוודא כי בהתאם להחלטת המל"ג, שנת הלימודים התשפ"ו (2025 - 2026) במסלול Sea-Tech מדע וטכנולוגיות ימיות שאושר תיפתח כסדרה; וכן להמשיך ולעקוב בשנים הקרובות אחר התקדמות התוכנית באוניברסיטת בן גוריון ולוודא כי היא משיגה את מטרות החלטת הממשלה, כדי שתהווה מנוע צמיחה כלכלי נוסף שיאפשר גם חיזוק של ההון האנושי באילת, ותסייע בקידום הגיוון התעסוקתי בעיר ובהצמחת דור העתיד של חוקרים בתחום החקלאות הימית בישראל.

6. עידוד חדשנות וקידום אקוסיסטם

החלטות הממשלה לקידום החקלאות הימית בישראל כללו גם כמה פעולות בתחום החדשנות שמטרתן לסייע בין היתר בקידום האקוסיסטם בתחום זה:

1. **הקמת מעבדות שירות ליזמים:** בהחלטת הממשלה 1442 נקבע שמשרד החקלאות יתמוך בהקמה ובהפעלה של תשתיות למעבדות שירות בתחום החקלאות הימית והביוטכנולוגיה באילת כדי לסייע ליזמים לגשר בין שלב הפיתוח והמחקר של המוצר לשלב התחלת היישום בתעשייה. פעולה זו תוקצבה ב-8 מיליון ש"ח, 5 מיליון ש"ח בשנת 2022 מתקציב משרד החקלאות ו-3 מיליון ש"ח מתקציב מכון וולקני בפריסה שווה בין השנים 2023 - 2025.¹³¹

בסוף שנת 2022 נחתם הסכם בין משרד החקלאות למלח"י כספק יחיד על דרך פטור ממכרז שאושר על ידי החשב הכללי למתן שירותי תשתיות למעבדות שירות בתחום החקלאות הימית והביוטכנולוגיה באילת; ומאז נרשמה התקדמות של ממש בהקמת המעבדה במלח"י ובכלל זה שיפוץ מבנה ורכישת חלק מהתשתיות הדרושות למתן השירותים הנדרשים ליזמים בתחום.

משרד החקלאות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא חתם על הסכם ספק יחיד עם מלח"י להקמת מעבדת שירות בסכום של 5 מיליון ש"ח, והחלק הנוסף של התקציב בסך 3 מיליון ש"ח טרם מומש, וזאת עקב אי-העברת מלח"י למכון וולקני.

יש לציין לחיוב את הפעולות של משרד החקלאות ליישום החלטת הממשלה להקמת מעבדות שירות ליזמים באילת ואת ההתקדמות הניכרת שנעשית בעניין על ידי משרד החקלאות ומלח"י; מוצע שהם

יגדירו לוחות זמנים למועד תחילת הפעלת המעבדה, יגבשו תוכנית עבודה, יקבעו יעדים מדידים ויעדכנו את קהילת היזמים על כך.

2. **ה ק מ ת ק ה י ל ת י ד ע:** בהחלטת הממשלה 4662 נקבע שמשרד הכלכלה יקים קהילת חדשנות וידע באילת, ומשרד האוצר יקצה 3 מיליון ש"ח בפריסה שווה עבור שלוש שנות פעילות הקהילה בשנים 2020 עד 2022. בשנת 2021 החלו פעולות להקמת הקהילה, ובתחילת שנת 2022 הוקמה קהילת AquaculTech על ידי משרד הכלכלה, שהיא קהילת חדשנות שמקדמת פעילות של אקוסיסטם באזור אילת בתחומי הביוטכנולוגיה והחקלאות הימית, בשיתוף פעולה בין-משרדי החקלאות והכלכלה, רשות החדשנות והמכון הישראלי לחדשנות.

פעולות קהילת ידע מתמקדות בעידוד הטמעת טכנולוגיות חדשות בתחום הביוטכנולוגיה והחקלאות הימית באמצעות תמיכה במיזמים; חיזוק כלכלת אילת כמרכז ארצי ובין-לאומי בתחום; קידום השקעות, שיתוף ידע והיכרות בין חברי הקהילה; קיום אירועים מקצועיים וקידום שיתופי פעולה; אפיון החסמים בתחום; גיוס לקוחות ליזמים ועוד¹³². נכון לינואר 2025 הקהילה מנתה כ-100 חברות ויותר מ-600 חברים, והיא הצליחה למצב את עצמה כמוקד ידע בתחום החקלאות הימית.

עם זאת, תקציב משרד הכלכלה של קהילת הידע באילת עבור שלוש שנות פעולה עתיד להסתיים בחודש פברואר 2025, וללא הסדרת המשך התקציב, קהילת הידע תסיים את פעילותה.

בחלוף שלוש שנים מהקמתה של קהילת הידע ולנוכח חשיבות פעילותה בנושא החקלאות הימית באילת והערך הפוטנציאלי המוסף הקיים בכך, מוצע כי משרד הכלכלה בשיתוף משרד האוצר ימדוד את התועלות שהופקו מפעילות המיזם ליצירת אקוסיסטם בתחום החקלאות הימית בישראל בכלל ובאילת בפרט ואת הצורך בהמשך הפעילות בנושא בין היתר כדי לשמר את הידע שנצבר בנושא בשלוש השנים האחרונות.



בהחלטות הממשלה 4662 משנת 2019 ו-1442 משנת 2022 נקבע כי על הגורמים הממשלתיים והציבוריים הנוגעים בדבר ובהם משרדי החקלאות, הכלכלה והאנרגיה וכן חיא"ל, רשות המים, מינהל התכנון ורמ"י, לפעול לפיתוח ענפים כלכליים נוספים בעיר אילת כך שהיא לא תהיה תלויה בענף התיירות בלבד, ובמסגרת זו לפעול לביסוס מעמדה של אילת כמרכז מחקרי יישומי בין-לאומי לפיתוח ענף החקלאות הימית. ממצאי הביקורת מעלים שטרם הוסדרו החסמים המרכזיים אשר מעכבים את קידום תחום החקלאות הימית: הפעולות התכנוניות באתרים המיועדים לחקלאות ימית (אתר המשתלות, עברונה ועמרם) לא הושלמו ולא ניתן לשווקם; טרם הוסדר נושא הזרמת מי הפלט מול הוועדה למתן היתרים במשרד להג"ס והפיילוט לטיפול במי הפלט באמצעות אצות הושלם, אך טרם יושם בהיקף מלא; צוות

¹³² **קהילת הידע מכונה AquaculTech** היא קהילת החדשנות הפועלת באילת ומקדמת את האקוסיסטם המקומי והארצי ומקדמת הנבטת יזמויות באזור. החזון שלה הוא: "Promise the future of our oceans resources through innovation, and sustainable marine production".

העבודה הבין-משרדי לקידום הנושא טרם השלים את פעילותו האופרטיבית וטרם הושלמה התוכנית האסטרטגית; העברת מלח"י (המרכז הלאומי לחקלאות ימית) לאחריותו ולניהולו של משרד החקלאות טרם בוצעה בהתאם להחלטות ממשלה קודמות ולחוות דעת מקצועיות עדכניות, ומנגד גם לא התקבלה החלטה מעודכנת בנושא שתבטל את החלטת ההעברה. לצד זאת הוקמה מעבדת שירות ליזמים באילת וכמו כן הוקמה קהילת ידע שמתמקדת בעידוד הטמעת טכנולוגיות חדשות בתחום. החלטות הממשלה הקצו לכלל התוכניות הנ"ל, שנבדקו בביקורת זו, תקציב בסך 85 מיליון ש"ח שממנו לא מומש סך של 52 מיליון ש"ח, והיתרה (בסך 33 מיליון ש"ח) מומשה בחלקה.

עולה חשש של ממש כי המימוש החלקי של החלטות הממשלה הללו יביא לעצירה של הפעולות ולפגיעה בהשקעות ובמאמצים שעשתה בשנים האחרונות הממשלה לקידום ענף החקלאות הימית באילת, דבר שיפגע בהשגת המטרות שנקבעו בהחלטות הממשלה שנועדו לחזק את כלכלת העיר ולהביא לגיוון תעסוקתי בה בין היתר באמצעות פיתוח ענף החקלאות הימית. על כלל הגורמים הרלוונטיים ובהם משרדי החקלאות, הכלכלה, האנרגיה, חיא"ל, רשות המים, מינהל התכנון ורמ"י להירתם ולשתף פעולה כדי למצות את הפוטנציאל והערך המוסף הגלום ביישום החלטות הממשלה בנושא זה.

2.4. פעולות הממשלה לפיתוחה של אילת בתחום התחבורה

1. שדרוג כביש 90 - ביקורת מעקב

כביש 90 חוצה את ישראל ממטולה בצפון עד אילת (עד מעבר טאבה) בדרום. אורכו כ-480 ק"מ, והוא עורק התנועה הראשי המשמש להגעה לאילת וליציאה ממנה צפונה לאזור המרכז. משנת 2019 גדל מאוד היקף התעבורה בו בין היתר לאחר סגירתם של נמל התעופה ע"ש דב הוז בתל אביב ונמל התעופה במרכז אילת והעברתו למרחק נסיעה של כ-20 דקות מהעיר, ובשל היעדר חלופה אחרת כמו רכבת. אורכו של קטע הכביש הדרומי של כביש 90, המחבר בין צומת הערבה לאילת, הוא כ-120 ק"מ (להלן - הקטע הדרומי). הוא מאופיין בתנועה רבה של תמהיל כלי רכב, לרבות משאיות כבדות, כלי רכב חקלאיים ואוטובוסים; בחלקו הגדול הוא חד-מסלולי לכל כיוון; יש בו ליקויי בטיחות רבים; ולאורך השנים התרחשו בו תאונות דרכים רבות, חלקן קטלניות.

הדוח הקודם בנושא קידום התיירות באילת

ה ל י ק ו י: אף שידוע זה שנים רבות לגורמים הנוגעים בדבר על הסכנות הטמונות בכביש 90 ועל הצורך הניכר בשדרוגו, ואף שבשנים 2003 עד 2020 התרחשו בו 2,480 תאונות ונהרגו בהן 251 איש, כשליש מהם בחלקו הדרומי של הכביש - בין צומת הערבה לאילת, לא נמצא כי בוצעו בצורה מספקת פעולות ומהלכים אופרטיביים שנועדו לטפל כראוי בסכנות שאליהן חשופים הנוסעים בכביש זה. כמו כן, תוכנית העבודה הרב-שנתית של חברת נתיבי ישראל (להלן - נת"י) לשנים 2022 עד 2026 טרם גובשה, וטרם הוכרעו סדרי העדיפויות בעניין שדרוג כביש 90 מצומת קטורה עד צומת הערבה.

ההמלצה: על משרד התחבורה להשלים בחינה של האפשרות להצבת שדרוג קטע הכביש שבין צומת קטורה לצומת הערבה "בסדר עדיפות גבוה" במסגרת התוכנית הרב-שנתית המתגבשת של נת"י, כפי שקבעה הממשלה בהחלטתה מאוגוסט 2019, ולהציג לפני הממשלה את החלופות התקציביות האפשריות למימושו, וכן לגבש תוכנית כוללת לביצוע הפרויקט תוך בחינת החלופות על בסיס בדיקה כלכלית-תחבורתית.

תגובת משרד התחבורה לדוח הקודם: המשרד מסר כי בשנת 2019 נערכה בחינה של תוכנית אסטרטגית לדרכים של רשת הכבישים הארצית, ובהן כביש 90, ואף שכביש זה לא תועדף מהבחינה התחבורתית-כלכלית ביקש משרד התחבורה ממשרד האוצר להקצות לפחות 15 מיליון ש"ח עבור תכנון מוקדם לשדרוג כמה מקטעים בכביש, אך בדצמבר 2020 התקבל ממשרד האוצר סך של 7.5 מיליון ש"ח בלבד; כמו כן מסר המשרד כי הוא השלים את גיבושה של תוכנית אסטרטגית לשדרוג כביש 90.

ביקורת המעקב

בחודש מאי 2024 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת מיוחד בנושא הבטיחות בדרכים, ובו צוין כי הטיפול בליקויים הבטיחותיים המצויים בקטע הדרומי של כביש 90, מצומת הערבה עד אילת, לא קודם במלואו, וכי מרביתם עדיין קיימים בשטח, ובכלל זה היעדר תשתיות כמו אזורי מנוחה ומפרכי עצירה, שוליים צרים שאינם מאפשרים עצירה בטוחה ומגבלות תקציביות שאינן מאפשרות להרחיב את עבודות התחזוקה בכביש. עוד נכתב בדוח כי מפגעים אלה מסכנים את הנהגים ואינם מאפשרים להם מרווח טעות, וכי כל סטייה קלה מהנתיב עלולה להוביל לתאונה חזיתית שתוצאותיה קטלניות¹³³.

בביקורת המעקב הנוכחית נמצא כי בשנים 2021 עד 2024 קידמו משרד התחבורה ונת"י תכנון וביצוע של שדרוג מקטעים נוספים בקטע הדרומי של הכביש מצומת הערבה ועד אילת שלא שודרגו עדיין לכביש דו-מסלולי לכל כיוון. לצורך זה חולק הקטע הדרומי לחמישה מקטעים, כמפורט במפה שלהלן¹³⁴:

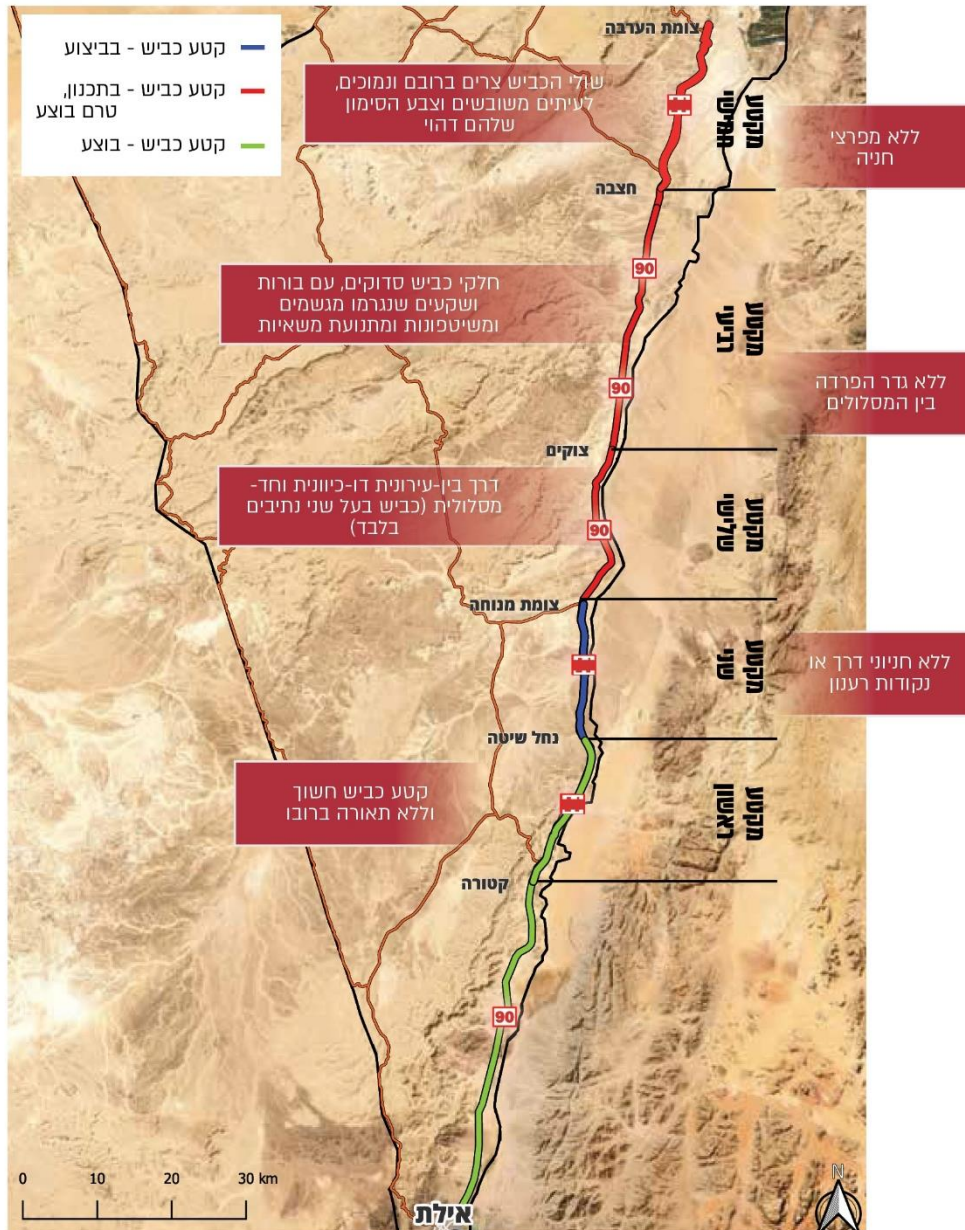
133 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - בטיחות בדרכים (2024).

134 מבקר המדינה, דוח שנתי 71 (2021), "פעולות הממשלה לקידום התיירות באילת ותוכניות לפיתוח הכלכלי".

אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

הקידום התיירותי והפיתוח הכלכלי של העיר אילת בראי מלחמת חרבות ברזל

מפה 4 : מקטעי תוואי קטע צומת הערבה-אילת בכביש 90, הסכנות שבו והפעולות לשדרוגו (נכון למאי 2025)



על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה בדק את ההתקדמות בביצוע העבודות במקטעים השונים של כביש 90, כמפורט בלוח 7:

לוח 7: פירוט הפעולות לקידום חמשת מקטעי הקטע הדרומי של כביש 90

מספר המקטע	שם המקטע	אורך המקטע ¹³⁵	התקציב המאושר לפעולות (בש"ח)	סטטוס (נכון למאי 2025)
1	מצומת קטורה עד מעבר נחל שיטה	63 - 82 (19 ק"מ)	330,000,000	- המקטע הסתיים ונפתח לתנועה.
2	ממעבר נחל שיטה עד צומת מנוחה	82 - 101 (19 ק"מ)	450,000,000	- המקטע מצוי בביצוע. - סיום מתוכנן של העבודות - רבעון 3, שנת 2028 . -
3	מצומת מנוחה עד צוקים	101 - 125 (24 ק"מ)	70,000,000	- אושר התקציב לפעולות תכנון . - נמצא בשלב של תכנון מפורט (קידום זמינות - כגון טיפול בהפקעות, פינוי תשתיות ותשלומי מקדמות לחברת תשתית לתכנון).
4	מצוקים עד חצבה	125 - 153 (31 ק"מ)	15,000,000	- אושר התקציב לפעולות תכנון . - נמצא בשלב של תכנון מפורט.
5	מחצבה עד צומת הערבה	153 - 183 (30 ק"מ)	10,000,000	- תהליך של רה-תכנון מפורט להכפלת הנתיבים. - תחילת תכנון - רבעון 2, שנת 2025. - מוכנות למכרז לקראת ביצוע - רבעון 4, שנת 2026 .
	שבעה מקטעי עקיפה בין צומת מנוחה עד חצבה	112-170	110,000,000	- הושלמו ונפתח לתנועה בתקופה שבין נובמבר 2023 לפברואר 2025.

במסגרת התוכנית הרב-שנתית לכביש 90 הקצה משרד התחבורה תקציב בסך 985 מיליון ש"ח לשדרוג הקטע הדרומי של הכביש באותם מקטעים שלא שודרגו עדיין ונמצאים בשלבים שונים של תכנון וביצוע. כמו כן המשרד תקצב סלילה של שבעה מקטעי עקיפה לאורך הכביש בעלות של 110 מיליון ש"ח; התקין ארבע מערכת מצילות חיים לזיהוי וניטור של שיטפונות וחסימת כבישים בעת שיטפון במפגשי כביש-נחל - פעולה שתתרחב למפגשי נחל-כביש נוספים במהלך שנת 2025; ואישר שדרוג של מעבר מחסום המכס

135 מעבר רבין הנמצא בסמוך לכניסה לאילת נחשב לתחילת הכביש, כלומר נקודת האפס, כך שהספירה מתחילה מהמעבר ועד לצומת הערבה.

בכניסה הצפונית לאילת. בתמונה שלהלן ניתן לראות את עבודות השדרוג שהתבצעו ביולי 2024 בקטע הדרומי של כביש 90 :

תמונה 2 : ביצוע עבודות בקטע הדרומי של כביש 90



צולם על ידי צוות הביקורת, יולי 2024.

בשני דוחות ביקורת קודמים מהשנים 2021 ו-2024 התריע משרד מבקר המדינה לפני משרד התחבורה על הסכנות הבטיחותיות החמורות הטמונות בכביש 90, ובעיקר בחלקו הדרומי, ועל כך שהוא לא ביצע בצורה מספקת פעולות ומהלכים אופרטיביים שנועדו לטפל כראוי בסכנות אלה, והדגיש את הצורך לקדם תוכנית רב-שנתית לשדרוג הכביש. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה חלקית. משרד התחבורה השלים את גיבוש התוכנית הרב-שנתית בנושא, ובשנתיים האחרונות הוא קידם בשיתוף נת"י שדרוג מקטעים נוספים בקטע הדרומי של כביש 90 ואישר לשם כך תקציב כולל בסך 985 מיליון ש"ח לפעולות התכנון והביצוע של הקטע. נכון למאי 2025, המשרד הקצה 330 מיליון ש"ח עבור השלמת שדרוג של מקטע הכביש מצומת קטורה עד מעבר נחל שיטה באורך 19 ק"מ ו-110 מיליון ש"ח עבור סלילת שבעה מקטעי עקיפה בין צומת מנוחה עד חצבה ; כמו כן המשרד הקצה תקציב נוסף בסך 545 מיליון ש"ח להמשך תכנון וביצוע של ארבעת המקטעים בין נחל שיטה ועד צומת הערבה באורך של 101 ק"מ.

התמשכות הטיפול במקטעים אלה בכביש 90 בשנים האחרונות עלה בחיי אדם נוספים ובפצעים בשנים 2020 עד 2025 (כ-290 נפגעים, מתוכם 20 הרוגים)¹³⁶.

על משרד התחבורה להשלים בהקדם את פעולות התכנון והתקצוב הנחוצות לשדרוג כלל המקטעים של חלק מסוכן זה של הכביש ואת ביצוע פעולות השדרוג, וזאת על בסיס לוחות זמנים שיקבע, כל זאת לשם שיפור הבטיחות בכביש והנגישות התחבורתית לאילת וממנה.

מידת תיקון הליקוי



2. הקמת קו רכבת לאילת להסעת נוסעים ולהובלת מטענים - ביקורת מעקב

בשנים 2010 ו-2012 החליטה הממשלה על קידום תכנון תוואי מסילת רכבת לאילת¹³⁷ כמיזם אסטרטגי שכולל הנחת מסילת רכבת בין אילת למרכז הארץ, לשם הסעת נוסעים והובלת מטענים וכדי לפתח את הנגישות התחבורתית של אזור דרום הארץ (להלן - מיזם הרכבת). כמו כן החליטה הממשלה שיש לפעול להשלמתו של המיזם בתוך חמש שנים מיום מתן תוקף לתוכנית הסטטוטורית בעניינו; וכי לצורך כך יוקצה תקציב ראשוני בסך של 150 מיליון ש"ח לתכנון סטטוטורי ולקידום זמינות ראשונית של המיזם.

ביולי 2023 בהחלטת ממשלה 855 בנושא התוכנית לחיבור ישראל ברשת מסילות רכבת, החליטה הממשלה על תוכנית חיבור מדינת ישראל מקריית שמונה ועד אילת ברשת מסילות רכבת מהירות ופרבריות, אשר תאפשר הסעת נוסעים במהירות של עד 250 קמ"ש, במטרה לאכלס ולפתח את מדינת ישראל ולשפר את איכות החיים, הנגישות וההזדמנויות של תושבי מדינת ישראל. לפי ההחלטה, שדרוג התשתית יכלול צירי מסילות שיאפשרו תנועת רכבות מצפון לדרום במטרה להביא לחיבור מדינת ישראל על ידי רשת של מסילות ברזל יעילות ובטוחות עד לשנת 2040¹³⁸.

הדוח הקודם בנושא קידום התיירות באילת

ה ל י ק ו י : מאז החלטת הממשלה משנת 2010 על קידום תכנון תוואי למסילת מיזם הרכבת, וכשמונה שנים לאחר החלטת הממשלה מפברואר 2012¹³⁹ שקבעה כי הליכי התכנון הסטטוטורי של כל מקטעי

¹³⁶ נתוני הנפגעים הם למקטע הכביש מצומת קטורה עד צומת הערבה, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שריכוזה עמותת נתון לשינוי.

¹³⁷ החלטת הממשלה 1421, "נתיבי ישראל - תוכנית תחבורה לפיתוח הנגב והגליל, תש"ע 2010" (24.2.10).

¹³⁸ [החלטת הממשלה 855](https://www.gov.il/he/pages/dec-855-2023) בנושא התוכנית לחיבור ישראל ברשת מסילות רכבת (30.7.23), <https://www.gov.il/he/pages/dec-855-2023>.

¹³⁹ החלטת הממשלה 4223 "הקמת קו רכבת להסעת נוסעים והובלת מטענים מאילת למרכז הארץ" (5.2.12).

המיזם יושלמו בלוח זמנים קצר ולא יאוחר מסוף שנת 2012, ושביצוע המיזם יסתיים בתוך חמש שנים מיום מתן תוקף לתוכנית הסטטוטורית - ההליכים בעניין מיזם הרכבת עדיין בשלבי הכנה או בדיקה. עוד נמצא כי בשנת 2018 חילקה נת"י את תכנון תוואי מסילת הרכבת לשני מקטעים - הצפוני והדרומי: הצפוני - באורך 45 ק"מ (מבאר שבע עד דימונה), והדרומי - באורך 180 ק"מ (מדימונה עד אילת); תכנון המקטע הצפוני קודם ונמצא בשלב של הפקדה התנגדויות¹⁴⁰, ותכנון המקטע הדרומי טרם קודם, ולכן טרם ניתן תוקף לתוכנית סטטוטורית לתוואי הקמת המסילה לאילת על כל מקטעיה.

ההמלצה: מומלץ כי משרד התחבורה, נת"י ומינהל התכנון ינקטו את כל הצעדים הדרושים לקידום יישום החלטות הממשלה בעניין מיזם הרכבת, וישלימו את התכנון הסטטוטורי של הקו ואת אישורו בהתאם ללוח הזמנים שנקבע בהחלטה.

תגובת משרד התחבורה לדוח הקודם: המשרד מסר בשנת 2021 כי מיזם הרכבת לאילת הוכרז כחלק מפרויקט הדגל של שרת התחבורה לקידום הקמת מסילת ברזל מזרחית מקריית שמונה ועד אילת, אך לאורך הליך התכנון גורמי המקצוע במשרד מתמודדים עם קשיים מרובים ובהם בין היתר העובדה כי במשך שלוש שנים משרד התחבורה לא תוקצב לצורך המשך הליך התכנון הסטטוטורי; ובשל התנגדויות של גופים ירוקים, המשרד להג"ס ומינהל התכנון שמעכבים את הליך התכנון. עוד מסר המשרד כי המקטע הצפוני הופקד ומצוי עדיין בשלב ההתנגדויות, והמקטע הדרומי טרם הופקד בשל אי-הסכמה על תוואי המסילה, על סוגיית העברת חומרים מסוכנים בתוואי ועל נושאים סביבתיים נוספים.

ביקורת המעקב

תכנון המסילה לאילת חולק כאמור על ידי משרד התחבורה לשני מקטעים (הצפוני והדרומי) ומקודם זה כעשור בוועדה המחוזית, כמפורט במפה 5:

140 הפקדה להתנגדות מאפשרת לכל מי שחש נפגע מתוכנית המקודמת על ידי מינהל התכנון, להגיש התנגדות בתוך 60 ימים מיום פרסום התוכנית. ראו [באתר מינהל התכנון](#).

תחנת רכבת

מסילת רכבת

מקטע צפוני

מקטע דרומי

באר שבע

ערד

ערערה

דימונה

ירוחם

חצבה

מרכז ספיר

פארן

יהל

יטבתה

תמנע

אילת

0 10 20 30 km

המקור: משרד התחבורה.

בהחלטת הממשלה 855 משנת 2023 נקבע כי יש להקים צוות משותף של מנכ"ל משרד התחבורה, משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה (להלן - הצוות המשותף) אשר יבחן את דרכי המימון ליישום התוכנית ואת שלביות התוכנית, ויגיש דוח ראשוני המפרט את המלצותיו בתוך 90 יום וכן דוח מלא ומפורט בתוך 180 יום (והארכה אפשרית של 90 יום נוספים במידת הצורך).

משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי לקראת סוף שנת 2024 אושרו 50 מיליון ש"ח עבור תחילת תכנון מפורט למקטע הצפוני של הרכבת לאילת (ב"ש-דימונה) וכן 50 מיליון ש"ח נוספים עבור תכנון סטטוטורי של המקטע הדרומי, דימונה-אילת. תקציב זה אינו נותן מענה מלא עבור כלל שלבי התכנון הצפויים, אך אלה הסכומים הנדרשים בשלב זה, בראי סטטוס הפרויקטים. עוד מסר משרד האוצר כי הצוות המשותף טרם הגיש את הדוח הראשוני ואת המלצותיו כאמור בהחלטת הממשלה 855.

בסוף שנת 2024 אישר משרד האוצר תקציב בסך של 100 מיליון ש"ח לטובת קידום פעולות התכנון של מסילת הרכבת עבור המקטע הצפוני והדרומי. לפי המשרד חלה התקדמות במקטע הצפוני שמצוי כעת בשלב של תכנון מוקדם (תכנון מפורט); ואילו המקטע הדרומי מצוי עדיין בשלב מוקדם של תהליך תכנון סטטוטורי מחודש בוועדה לתשתיות לאומיות (ות"ל). עוד מסר המשרד כי התהליך יכלול שורה של פעולות שיידרשו תקציב נוסף ובהן: השלמות תהליכי התכנון המפורט, הפקעות, טיפול בתשתיות, קידוחי קרקע והעתקות דרכים קיימות, ובהמשך הקמת מתחם לתחזוקה ומסוף מטענים.

משרד התחבורה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2025 כי עם קבלת התקציב בתחילת שנת 2025 נת"י הניעה את הליך התכנון של המסילה לאילת בקטע הדרומי, ובמסגרת זאת קידמה הליך מכרזי למינוי צוותי תכנון וניהול, והונע תהליך תכנון סטטוטורי בשם "תת"ל 180 - המסילה לאילת" במסגרת הוות"ל.

מינהל התכנון מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי המקטע הצפוני קודם בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה דרום. באשר למקטע הדרומי, עדכן מינהל התכנון כי התקיימה ישיבת היערכות ב-10.2.25 ומתבצע תהליך של גיוס צוותי תכנון לטובת קידום השלבים התכנוניים של המקטע.

בדוח הקודם הועלה כי נכון לשנת 2021 לא חלה התקדמות בקידום תוואי מסילת הרכבת אשר הממשלה יזמה את קידומו כבר בשנת 2010: הליכי התכנון הסטטוטורי לא הושלמו אף שהממשלה קבעה כי אלה יושלמו עד סוף שנת 2012 לכל המאוחר, ולא הייתה הערכה לגבי מועד הביצוע בשטח. בביקורת המעקב נמצא כי בחלוף ארבע שנים מהדוח הקודם משרד התחבורה פעל מול משרד האוצר לאישור תקציב בסך 100 מיליון ש"ח לפעולות תכנון שהן שלב מקדים והכרחי לביצוע הפרויקט בשטח; אולם אין עדיין ודאות תקציבית ארוכת טווח לגבי המשך התהליכים התכנוניים של הפרויקט, דבר אשר מסכן את המשכו.

הקמת מסילת רכבת לאילת תחזק את הנגישות התחבורתית לאילת וממנה, תסייע בקידומה ובפיתוחה של העיר ותביא למשיכת תושבים חדשים לעיר ולחיזוק היישובים הקיימים בתוואי הרכבת המתוכנן לאילת. לפי החלטת הממשלה 855 משנת 2023 על משרדי התחבורה והאוצר ועל נת"י ומינהל התכנון לפעול כל אחד בתחומו לקידום הפעולות שנקבעו בעניין זה בהחלטות הממשלה לקידום ותכנון של המסילה לחיבור ישראל בהתאם לתוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה לשנת 2024, ובהם: להקים צוות משותף של מנכ"ל משרד התחבורה, משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה, שיבחן את דרכי המימון

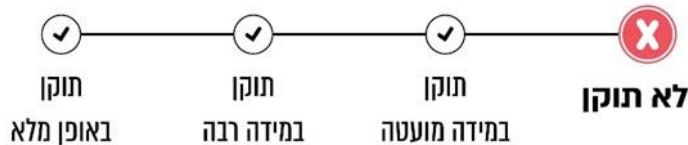
ליישום התוכנית ושלביה, ויגיש דוח ראשוני בעניין לראש הממשלה, שרת התחבורה ושר האוצר בתוך 90 יום.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2025 כי עד למועד זה מנכ"ל משרד התחבורה טרם כינס את הצוות המשותף לבחינת דרכי המימון ליישום התוכנית ואת שלביות התוכנית.

בהחלטת הממשלה 855 משנת 2023 נקבע כי על הצוות המשותף של משרד התחבורה, משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה לבחון את דרכי המימון ליישום הפרויקט ולהגיש דוח מלא ומפורט תוך 180 יום (עד אפריל 2024). פעולה זו לא בוצעה עד יוני 2025 - פיגור של כ-15 חודשים.

על משרדי התחבורה, האוצר וראש הממשלה להשלים בהקדם את הכנת הדוח המלא והמפורט בנושא, כנקבע בהחלטת הממשלה 855.

מידת תיקון הליקוי



2.5. נמל התעופה רמון כמנוע צמיחה לכלכלת העיר ולתעשיית התיירות באילת

בהחלטת הממשלה 4463 בנושא תוכנית אב לשדות התעופה בישראל מפברואר 2009¹⁴¹ נקבע כי רש"ת תקים נמל תעופה בין-לאומי ופנים-ארצי חדש למרחב אילת (להלן - נמל התעופה רמון), שיחליף את נמלי התעופה בעובדה ובמרכז העיר אילת שפעלו בעיר עד שנת 2019¹⁴². רש"ת העריכה את השקעתה הכספית בהקמת הנמל בכ-1.9 מיליארד ש"ח, ובשנים 2020 עד 2024 השקיעה בו רש"ת עוד כ-75 מיליון ש"ח כתקציבי פיתוח של הנמל; כך שסך ההשקעה בהקמת נמל התעופה רמון הייתה כ-2 מיליארד ש"ח בשנים אלה (כאשר תקציב הפיתוח של רשות שדות התעופה לשנים 2024 ואילך הוא 5.9 מיליארד ש"ח).

¹⁴¹ החלטת הממשלה 4463, "תכנית אב לשדות התעופה בישראל" (1.2.09).

¹⁴² עד שנת 2019 הטיסות היו נוחתות בנמל עובדה (שהוקם בשנת 1982 כחלק מהסכם השלום עם מצרים) ובנמל התעופה שפעל במרכז אילת מאז שנות החמישים של המאה העשרים.

נמל התעופה רמון, אשר החל את פעילותו בשנת 2019, משמש בשנים האחרונות תשתית תחבורה לאילת עבור תיירות הפנים¹⁴³ ועבור טיסות חסך (לואו-קוסט)¹⁴⁴ מאירופה¹⁴⁵ המשמשות את התיירות הנכנסת בעיקר בעונת החורף, אשר כאמור, מהווה מרכיב חשוב בתעשיית התיירות באילת בעונה זו. כמו כן, נמל תעופה רמון מהווה תשתית אסטרטגית חשובה למדינת ישראל.

בעונת החורף משקלם של התיירים הזרים מכלל הלינות בבתי המלון בעיר הוא כ-20% עד 25%. בשנים 2019 עד 2020 נשבר שיא בעונה זו; יותר מ-470,000 נוסעים מ-15 מדינות שונות הגיעו לעיר ב-50 טיסות בין-לאומיות שבועיות¹⁴⁶, לעומת 6 טיסות שבועיות בלבד בשנת 2016. במפה שלהלן מוצגות ערי המוצא באירופה שמהן הגיעו תיירים זרים לאילת בשנת 2018:

¹⁴³ בשנים 2016 עד 2019 טסו לאילת וממנה בכל שנה בממוצע כ-1.3 מיליון נוסעים בטיסות פנים-ארציות.

¹⁴⁴ חברות התעופה של טיסות הלואו-קוסט, כגון WIZZ AIR, RYANAIR, TRANSAVIA, FINAIR, מציעות טיסות שעלות הכרטיס שלהן נמוכה יחסית וכוללת בבסיסה רק את רכישת המושב (המקום) על המטוס. [בשנת 2023](#) היה מספר הטיסות של חברות אלה כשליש מכלל הטיסות בעולם.

¹⁴⁵ לפי נתוני משרד התיירות, חלק מהנוסעים בטיסות הבין-לאומיות בעונות החורף היו תיירי יום, כלומר תיירים שלא לנו באילת אלא המשיכו מאילת למדינות שכנות. יוער כי כיוון שלמדינות השכנות יש נמלי תעופה שסמוכים לערי התיירות שלהן (עקבה בירדן, שארם א-שייח והוגדרה במצרים), מגמה זו צפויה לרדת. כך למשל בבדיקה נמצא כי בעונת החורף האחרונה - 2022 עד 2023 - רק 7% מהנוסעים בטיסות הבין-לאומיות המשיכו למדינות אחרות.

¹⁴⁶ עד סגירת השמיים במרץ 2020 בשל מגפת הקורונה.

מפה 6 : מפת ערי המוצא של תיירים זרים שהגיעו לאילת, 2018¹⁴⁷

המקור : עיריית אילת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה בדק כמה היבטים בהפעלת נמל התעופה רמון ובחן את תרומתו לתעשיית התיירות בעיר אילת, לכלכלתה ולכלכלת המדינה :

1. מנגנון תמרוץ כספי להגעת תיירים זרים לאילת : משנת 2016 פעל משרד התיירות עם רש"ת, התאחדות בתי המלון ועיריית אילת כדי להביא לגידול במספר הטיסות הבין-לאומיות לאילת ובמספר התיירים הזרים הנכנסים לאילת בטיסות אלה, וזאת באמצעות נוהל של משרד התיירות שהסדיר מנגנון תמרוץ כספי (להלן - נוהל התמרוץ). במסגרת הנוהל העביר משרד התיירות תמריצים כספיים לחברות תעופה בין-לאומיות שמפעילות בעיקר את טיסות החסך (הלוא-קוסט) מאירופה, בסך של 60 אירו עבור כל נוסע שהגיע לאילת במטוסיהן (תייר או אזרח ישראלי).

¹⁴⁷ לאורך השנים הגיעו לאילת בעונות החורף תיירים זרים בעיקר מהמדינות האלה : צרפת, רוסיה, הונגריה, פולין, ליטא, פינלנד, אנגליה, גרמניה, דנמרק, טורקיה, סלובקיה, לטביה, בלגיה, איטליה, רומניה, שוודיה, ציכיה, אוסטריה, בולגריה ונורווגיה.

העברת התמריצים נומקה על ידי משרד התיירות בתועלת הכלכלית שהמדינה מפיקה מהגעת התיירים הזרים לאילת בעונת החורף, שכן הם חלק ממנועי הצמיחה של תעשיית התיירות בעיר ובישראל בשל תרומתם לתמ"ג¹⁴⁸. במסגרת הביקורת הקודמת בנושא קידום התיירות באילת מסר משרד התיירות למשרד מבקר המדינה כי מהלך זה הביא לגידול ניכר במספר טיסות החסך לאילת ולהגדלה ניכרת של מספר התיירים הזרים המגיעים לעיר בעונות החורף; וכי המשך תמרוץ הטיסות לשדה רמון נחוץ כדי שהשקעת המדינה בבניית השדה לא תהיה לשווא¹⁴⁹. להלן בתרשים 24 ניתוח הערך הכלכלי שביצע משרד מבקר המדינה, שנבע מהפעלתו של נוהל תמרוץ לכל נוסע בעונות החורף בשנים 2016 עד 2023:

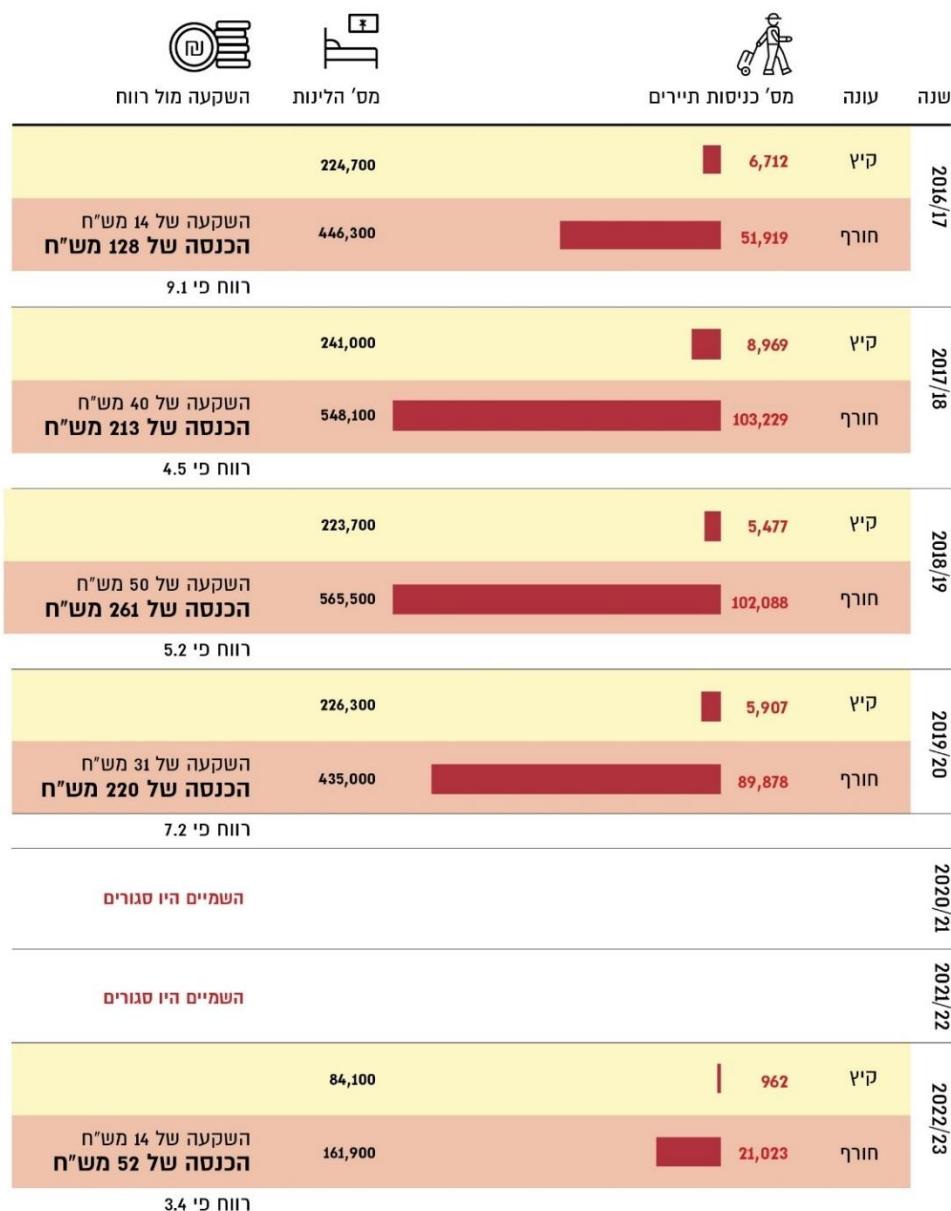
148 לפי משרד התיירות התועלת הכלכלית מכל חופשה ממוצעת של תיירים בעונת החורף הוערכה בכ-670 דולר עד עונת החורף 2016 עד 2017 ולאחר מכן בסך של כ-807 דולר.

149 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71ג** (2021), "פעולות הממשלה לקידום התיירות באילת ותוכניות לפיתוח הכלכלי".

אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

הקידום התיירותי והפיתוח הכלכלי של העיר אילת בראי מלחמת חרבות ברזל

תרשים 24: הערך הכלכלי הנובע מהפעלת נוהל תמרוץ לכל נוסע על ידי משרד התיירות, 2016 - 2023 *



על פי נתוני משרד התיירות, התאחדות בתי המלון והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * מנתוני כניסת התיירים לשדות התעופה עובדה ורמון קוזוזו במהלך עונת החורף (אוקטובר-דצמבר בשנה נתונה עד מרץ בשנה העוקבת) מבקרי יום - מבקרים שחלפו באילת בדרך ליעדים אחרים בירדן ובמצרים.

מהנתונים בלוח עולה כי בעונות החורף בשנים 2016 עד 2020 ובשנים 2022 עד 2023 שבמהלכן הופעל נוהל התמרוץ היה גידול ניכר במספר התיירים הזרים שהגיעו לאילת (מכ-52,000 כניסות תיירים בעונת החורף 2016 עד 2017 לכ-90,000 כניסות תיירים בעונת החורף 2019 עד 2020; ולאחר תקופת מגפת הקורונה בעונת החורף 2022 עד 2023 היו כ-21,000 כניסות תיירים). משרד התיירות ציין בשעתו כי נוהל התמרוץ תרם להגדלת מספר הטיסות לאילת ומספר התיירים המבקרים בה ולהכנסת מטבע חוץ (מט"ח) לקופת המדינה בשיעור של פי שישה מעלות ההשקעה של משרד התיירות בו, ובסך הכול הוא הניב למדינת ישראל הכנסות בסכום כולל של כ-725 מיליון ש"ח (בניכוי השקעות משרד התיירות). יצוין כי להגעת התיירים הזרים לאילת עשוי להיות גם ערך מוסף לשימור התדמית של אילת כעיר תיירות עולמית ושימור פוטנציאל הגעת תיירים אליה גם בעתיד, במיוחד בעונות החורף שבהן חלה כאמור תנודתיות רבה במספר לינות התיירים הישראלים, והן פוחות בכ-40% בממוצע.

במהלך השנים 2022 ו-2023 נערכו במשרד התיירות דיונים בנוגע להמשך פעולות השיווק של העיר אילת לנוכח רצון הממשלה להמשיך ולתמוך בה. במסגרת דיונים אלה ציין מנכ"ל משרד התיירות כי: "אחד היעדים המרכזיים שהגדיר השר למשרד הינו קידום פוטנציאל התיירות בעיר אילת, לעניין זה ביטוי גם בקידום מותג הנגב וגם ברצון המשרד לפעול ולהעצים את פעילות התעופה בשדה התעופה רמון. משתלב עם הרצון של המשרד לפעול עכשיו אקטיבית ולהביא להגברה משמעותית של תיירים לתקופה הקרובה... קיימות מספר הצעות לפעולה... ביטול אגרות רמון או לפחות הפחתה משמעותית; הסתכלות כוללת של רש"ת על פעילות החברות בנתב"ג וברמון ובהתאם לתמחר אותן (קידום הטבות לחברות התעופה בנתב"ג תמורה להגדלת פעילות ברמון)"; "המוצר באילת הוא טוב מאוד, גם ביחס למוצרים סמוכין" [ל]אילת כמו [העיר] עקבה וביחס לשאר ערי החוף בעולם".

ביוני 2022 כתב ראש העיר אילת לשרי התחבורה והתיירות בעניין זה כי כדי להחיות את נמל התעופה רמון ולתת הזדמנות ותקווה לעיר אילת ולתיירות חוץ, יש לקדם באופן דחוף תמריצים לעידוד חברות תעופה להגיע אליו שכן נמל תעופה רמון "הוקם בעיקר על מנת לעודד טיסות בין-לאומיות אחרת לא היה טעם בהעתקת השדה מהעיר".

בספטמבר 2023 פנה משרד התיירות למשרד האוצר לצורך המשך הפעלת הנוהל לעונת החורף 2024 עד 2025 וציין כי יש חשיבות רבה בעידוד התיירות הנכנסת בעונה זאת שכן כך ניתן יהיה לחזק את העיר ולסייע לכלכלתה בתקופה שבה יש ירידה בתיירות הפנים. בפנייה זו הוצע מתווה שלפיו משרד התיירות יישא בעלויות של 60% מהנוהל, התאחדות בתי המלון בעוד 10%, ומשרד האוצר ישלים את תקצוב הנוהל, כך שהנוהל יתקצב עד סכום של כ-8 מיליון ש"ח לערך (תלוי במספר התיירים שיגיעו בפועל). תהליך זה לא הושלם בשל פרוץ מלחמת חרבות ברזל ב-7 באוקטובר.

בתחילת שנת 2024 הודיע משרד התיירות לרש"ת כי בשל מלחמת חרבות ברזל הוא לא יפרסם את הנוהל בהתייחס לעונת החורף בשנים 2024 עד תחילת 2025 (החל באוקטובר 2024), והנושא הוגדר על ידו כ"לא רלוונטי" לאילת. לעמדתו יש להתמקד בתחום עידוד תיירות הפנים בלבד בנוגע לאילת. בעקבות החלטת משרד התיירות בעניין, הודיעו חברות התעופה האירופיות לרש"ת שהן לא ימשיכו לפעול בקווים הישירים לאילת ללא סבסוד.

רש"ת מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2024 כי מאז אי-חידוש נוהל תמרוץ לכל נוסע אף חברת תעופה לא הגישה בקשות לביצוע טיסות בין-לאומיות לנמל התעופה רמון; זאת גם על רקע הפעילות בנמלי התעופה האזוריים הסמוכים שפועלים בירדן ובמצרים המתחרים באילת ומפעילים נוהל תמרוץ דומה לכל נוסע מול חברות החסך האירופיות בסכום גבוה מזה שהיה נהוג בישראל (כ-100 עד 110 דולר לכל נוסע) - פעולה שיווקית שהביאה למדינות אלו אלפי טיסות מעשרות מדינות בעונות החורף האחרונות. עוד ציינה רש"ת כי הסבסוד של הטיסות לערי התיירות השכנות לאילת שסייע להן להתבסס כיעדים מבוקשים לתיירים זרים במפת התיירות העולמית, וביטול נוהל תמרוץ לכל נוסע עלולים להקשות על אילת לחזור להיות יעד אטרקטיבי לחברות התעופה בעולם בשנים הקרובות "הן במובן המידי של חוסר הפעילות העכשווית והן במובן של ביטול יחסי העבודה והקשר המתמשך הנדרש לבניית תוכניות לטווח ארוך מול חברות התעופה".

2. תמלוגי רש"ת לקופת המדינה: על פי חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977, רש"ת מעבירה תשלום שנתי למדינה ותמלוגים מהרווח הנקי שלה¹⁵⁰, שתלוי בין היתר בהכנסותיה מכל נמלי התעופה שבאחריותה בקיזוז הפסדים וגירעונות.¹⁵¹

בשנים 2017 עד 2019 העבירה רש"ת למדינה תמלוגים מהפעלת כל נמלי התעופה ומעברי הגבול בסך כולל של כ-3.5 מיליארד ש"ח, ובשנים 2022 ו-2023 היא העבירה לה 336 מיליון ש"ח.

רש"ת מסרה למשרד מבקר המדינה בנוגע לשנת 2020 כי בשל מצבי החירום שהתרחשו בשנים העוקבות חלה ירידה ניכרת בתנועת התיירים בטיסות הבין-לאומיות לנמל התעופה רמון, שהביאה לפגיעה בהכנסותיו ולגירעונות; וכי בשנת 2023 חלה התאוששות מוגבלת במספר הנוסעים הבין-לאומיים, זאת בהלימה להפעלת נוהל התמרוץ בשנה זו. עוד הוסיפה רש"ת כי נמל התעופה רמון הוא גרעוני גם בהינתן תנועה של שני מיליון נוסעים בשנה כך שההשפעה הכללית של רמת פעילות מוגברת של רמון היא מינורית יחסית להכנסות של רש"ת, אולם המשך צמצום הפעילות בנמל התעופה רמון ישפיע בעקיפין על היקף התמלוגים שיועברו על ידה למדינה (בשל הקטנת הרווח הנקי בדוח רווח והפסד שממנו נגזרים התמלוגים השנתיים למדינה).

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי חברות התעופה הזרות טסות על בסיס כדאיות כלכלית; וכי הדרך היעילה היחידה לעודד אותן לטוס לנמל התעופה רמון היא באמצעות סבסוד כספי ממשלתי בשיתוף המגזר הפרטי, כפי שנעשה בעבר. סבסוד זה הוכיח את עצמו אך הופסק על ידי משרד התיירות.

בעניין אפשרות הפעלת קו התעופה נתב"ג-רמון על ידי חברות תעופה הזרות (טיסות המשך) שתאפשר להגביר את הכדאיות ואת התדירות של הטיסות השבועיות לעיר, משרד התחבורה מסר כי הוא מתנגד לכך בשל חשש לפגיעה בתחרות שכן לחברות ישראליות אין זכות דומה במדינות אירופה; וכי חברות תעופה ישראליות מחויבות בבידוק ביטחוני על ידי מערך האבטחה הממלכתי בטיסותיהן מחו"ל לישראל, מה

סעיפים 40א. (א) ו-1א40. (א) (1) לחוק רשות שדות התעופה התשל"ז-1977.

150

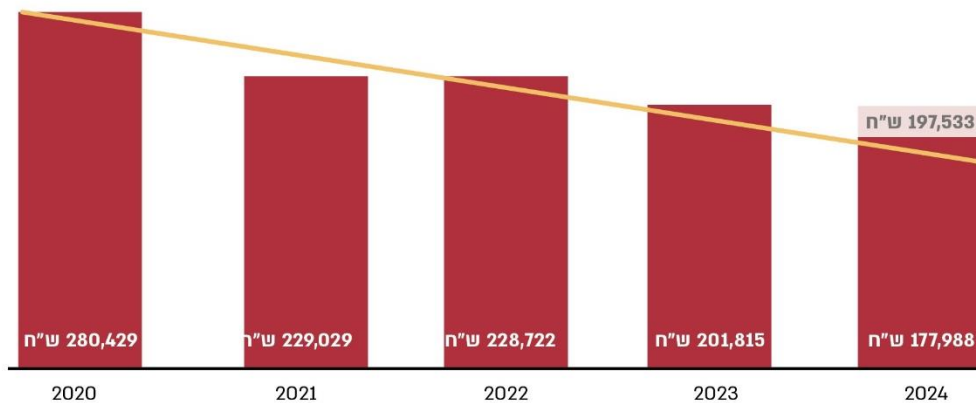
סעיף 40-1א. (א) לחוק הרשות. נוסף על כך, רש"ת משלמת דמי חכירה הנגזרים מהכנסותיה, אגרות רשות תעופה אזרחית (רת"א), ארנונה לעירויות ועוד.

151

שאינן כן לגבי החברות הזרות. עוד מסר משרד התחבורה כי הושג הסכם בין רש"ת לחברות התעופה הישראליות בליווי המשרד ורשות תעופה אזרחית (רת"א), שמיומשו יבטיח מספר קבוע של טיסות שבועיות של חברות ישראליות לאילת בטיסות פנים-ארציות בלבד.

משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2024 כי הוא אינו מתכוון לפרסם עוד את נוהל תמרוץ לכל נוסע בנוגע לנמל התעופה רמון בעונות החורף מפני שפוטנציאל התיירות הנכנסת לאילת מוטל בספק, זאת גם לנוכח החלטות חברות התעופה הזרות לצמצם את הטיסות לישראל בתקופת מלחמת חרבות ברזל, לרבות ביטול של חלקן. משרד התיירות העביר למשרד מבקר המדינה את נתוני תקציבו לשנים 2020 עד 2024 המצביעים על ירידה בשנת 2024, וציין כי תקציב זה אינו מאפשר מקור תקציבי להפעלת נוהל תמרוץ לכל נוסע, כמפורט בנתונים שבתרשים שלהלן:

תרשים 25: תקציב משרד התיירות, 2020 - 2024 (באלפים)*



המקור: משרד התיירות (26.5.24).

* התקציב המקורי לשנת 2024 היה אמור להיות גדול יותר בכ-20 מיליון ש"ח, אולם הוא הופחת בשל קיצוצי תקציב שהתרחשו בזמן המלחמה.

בפברואר 2025 מסר משרד התיירות למשרד מבקר המדינה כי הוא בוחן אפשרות לפתיחת קו תעופה ישיר מרוסיה לנמל תעופה רמון באילת, וכי בשיתוף פעולה עם עיריית אילת הוא אירח סוכנים, נציגי תעופה ועיתונאים מרוסיה כדי לקדם את פתיחת הקו כבר בעונת החורף שתחל באוקטובר 2025. עם זאת מסר המשרד כי בתקציב הנוכחי של המשרד ולנוכח העובדה כי השותפים הנוספים בנושא - משרד התחבורה ובתי המלון - לא העבירו מצידם תקציב לצורך קידום נוהל תמרוץ הטיסות, אין בכוונתו לחדש את נוהל תמרוץ הטיסות בעונות החורף הקרובות לאילת.

משרד התיירות מסר בתשובתו כי בתאריך 12.6.25 תתחיל תנועת טיסות ממוסקבה לשדה התעופה רמון, והכוונה בעתיד הקרוב להרחיב את היקפי הטיסות.

רש"ת כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 (להלן - תשובת רש"ת) כי בכל הקשור להצעות פעולה שונות הנוגעות לפעילות התעופתית בישראל ולהגדלת הפעילות בנמל התעופה רמון, היא מחויבת מכוח האמנות הבין-לאומיות שאליהן ישראל הצטרפה והסכם השמים הפתוחים עליו חתומה ישראל, לקיים סביבה תחרותית ושוויונית לכלל פעילות התעופה האזרחית המסחרית, לרבות הקצאת משאבי ציבור בדמות הקצאת לוחות זמנים להמראה ולנחיתה בנמלי התעופה, מתן שירותים תעופתיים והטבות אחרות. עוד ציינה רש"ת בעניין הגברת הטיסות לשדה התעופה רמון, כי בעונת הקיץ של שנת 2024, שהתאפיינה בפעילות תעופתית מצומצמת, היא אישרה בקשות של חברות תעופה ישראליות להגביר את תדירות טיסות הפנים-ארציות לעיר אילת אולם "חברות אלו העדיפו בסופו של יום להסיט את מרבית טיסותיהן לחו"ל חלף הגברת הפעילות הפנים ארצית".

משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא פועל רבות ובמגוון אפיקים כדי לאפשר תעבורה אווירית לאילת וממנה, ומתוקף כך המשרד תומך בהשבת התמריץ של משרד התיירות, וכי פנייתו למשרדי האוצר והתיירות בנושא טרם נענתה.

משרד התיירות החליט שלא לקדם בעונות החורף בשנים הקרובות (בחודשים אוקטובר עד מרץ) את אישור נוהל תמריץ לכל נוסע. החלטה זו נשענת על נסיבות התקופה והשלכות מלחמת חרבות ברזל על פוטנציאל התיירות הנכנסת לישראל. עם זאת, בראי החלטות הממשלה הנוגעות לעיר אילת מהשנים האחרונות והצורך לתת מענה התיירותיים של העיר, ריחוקה הגיאוגרפי, התנודתיות ('עונתיות') בעונות החורף והתחרות ההולכת וגוברת עם אתרי נופש אחרים הגם שבמדינות שכנות קיים כאמור תמריץ גבוה יותר משהונהג באילת לעידוד הגעת חברות תעופה אליהן, מומלץ כי משרדי התיירות והתחבורה יבחנו את הנושא על היבטיו השונים בשיתוף משרדי האוצר ופיתוח הנגב והגליל, רש"ת, עיריית אילת והתאחדות בתי המלון, בראייה צופה פני עתיד. הפעולה בעניין זה נדרשת כבר בעת הזו וחרף הקיפאון הקיים כעת בתיירות הנכנסת, לצורך בחינת פתרונות וחלופות שאותם יהיה אפשר לממש כתגובה מהירה מייד לאחר שינוי הנסיבות וחזרת תיירות החוץ לישראל.

2.6. פעולות הממשלה בתחום שירותי הרפואה באילת

באזור אילת ניתנים שירותי בריאות לתושבי העיר אילת וכן לתושבי היישובים במועצה האזורית חבל אילות¹⁵², המונים בסך הכול כ-65,000 תושבים; כמו כן ניתנים באזור אילת שירותי בריאות לחיילים המשרתים בבסיסי צה"ל באזור, לעובדים שאינם אזרחי ישראל ולתיירים (ישראלים ותושבי חו"ל) שמספרם מוערך בכ-60,000 עד 140,000 ביום בהתאם לעונה ולתקופה. שירותי הבריאות באזור אילת ניתנים בקהילה¹⁵³ באמצעות ארבע קופות החולים בישראל¹⁵⁴: הכללית; מכבי שירותי בריאות (להלן -

¹⁵² יישובי חבל אילות הם אליפז, באר אורה, גרופית, יהל, יטבתה, לוטן, נאות סמדר, נווה חריף, סמר, קטורה, שחרות, שיכון משפחות מחנה עובדה, חוות עירנדל, שיטים ואילות.

¹⁵³ שירותי בריאות בקהילה ניתנים במרפאות קופות החולים בעיקר על ידי רופאי משפחה, והם מספקים שירותי רפואה ראשוניים או מפנים להמשך טיפול אצל רופאים מומחים. השירותים מופקחים על ידי [האגף לרפואה קהילתית במשרד הבריאות](#) מאז 2008.

¹⁵⁴ כ-55% מהמטופלים משתייכים לשירותי בריאות כללית; 33% למכבי שירותי בריאות; והשאר לקופות החולים לאומית (כ-6%) ומאוחדת (כ-4%).

מכבי); קופת חולים לאומית (להלן - לאומית) וקופת חולים מאוחדת. באזור אילת יש בית חולים ציבורי אחד בבעלות הכללית - יוספטל, והוא בית החולים הקטן ביותר במדינה מבין 29 מוסדות לאשפוז כללי.

אזור אילת הוא אזור ספר שמרוחק כ-240 ק"מ ממרכז רפואי נוסף (סורוקה בבאר שבע). בעבודות שנעשו לאורך השנים בישראל על ידי גורמים שונים¹⁵⁵ הועלה כי שירותי הרפואה באזור אילת, הניתנים ביוספטל ובמרפאות בקהילה על ידי כלל קופות החולים באילת, נמצאים בפער מתמשך בכוח האדם; פער זה נובע מקושי מרכזי בגיוס של כוח אדם רפואי (בעיקר רופאים מומחים ומתמחים) ושל כוח אדם שמתמחה במקצועות הבריאות (כגון בתפקידי סיעוד, פיזיותרפיה וריפוי בעיסוק) ובהישארות שלו באזור. הסיבות לכך נעוצות, בין היתר, באופק קידום מקצועי ואקדמי מוגבל ובמיעוט הזדמנויות מקצועיות, ובכלל זה מיעוט בקשרים מקצועיים עם רופאים עמיתים רלוונטיים שחיוניים להתפתחות המקצועית של רופאים; חשיפה מעטה למקרים רפואיים מורכבים ולביצוע פרוצדורות וטיפולים מורכבים; אפשרויות מצומצמות של תעסוקה נוספת; וקושי במציאת תעסוקה באילת עבור בני המשפחה של הרופאים ואנשי מקצועות הבריאות¹⁵⁶.

גם דוחות שפרסם משרד מבקר המדינה במהלך השנים הצביעו על כך שריחוקה של העיר אילת מאזור המרכז מעצים את האתגרים שעומדים מתמודדת מערכת הבריאות בעיר ובהם: שירותים רפואיים ופרה-רפואיים חסרים, קשיים בהעסקת כוח אדם רפואי והיצע מוגבל של רפואה יועצת¹⁵⁷.

לפער האמור בעניין נתוני כוח האדם בשירותי הרפואה והבריאות שניתנים על ידי כלל קופות החולים בעיר יש השפעה לרעה על יכולת המערכת הרפואית באזור לספק מענה הולם ברמת השירותים הרפואיים לתושבים ולשוהים באזור אילת שבאה לידי ביטוי בין היתר בהיבטים האלה: זמני המתנה ארוכים לתורים בקהילה (עד פי 4.8 לעומת המרכז); תלות של התושבים בקבלת שירותי רפואה ובריאות מחוץ לאילת ובכלל זה גם טיפולים רפואיים פשוטים, כגון היוועצות עם רופא מומחה; וצורך במימון של קופות החולים עבור הגעת רופאים ועובדי מקצועות הבריאות לאילת כדי לספק חלק משירותי הרפואה והבריאות החסרים. לכל אלה מחירים גבוהים - כספיים ואחרים¹⁵⁸ והשפעות על איכות השירות הרפואי שניתן באזור אילת,

¹⁵⁵ **משרד הבריאות**, כגון בעיקרי תוכנית מדיניות הבריאות מטרות על 2011 - 2014 שעוסקת בין היתר בצמצום פערים בבריאות ובגדלת כוח אדם איכותי בה, וב**דוח אי-השוויון במערכת הבריאות** וההתמודדות עימו שפורסם בפברואר 2024; בדוחות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת: "דוח הקשיים בהגדלת כוח האדם הרפואי בבריאות", שבט תשע"א (פברואר 2011); "מצב שירותי הבריאות בעיר אילת", נובמבר 2018; "שאלת יעילותה של תכנית המענקים לעידוד עבודה והתמחות של רופאים בבריאות, 2011 - 2019", פברואר 2024; וסקירה בנושא נגישות תושבי אילת לשירותי בריאות במרכז הארץ, 28.11.24.

כמו כן נושא הפערים בבריאות הועלה במחקר של ארגון ה-OECD. ראו:

OECD, Medical education and training in Israel: Towards a better governance structure for health workforce planning and policy-making in Israel, June 2023.

¹⁵⁶ בנק ישראל, חטיבת המחקר, "התפתחויות בשכר ובתעסוקה של רופאים בישראל בעקבות הסכם שכר 2011" (ינואר 2025), עמ' 4 - 5.

¹⁵⁷ בשנים האחרונות פורסמו כמה דוחות של משרד מבקר המדינה, כגון **דוח שנתי 163** (2012), "**שירותי הבריאות בבריאות - בתי החולים והקהילה**"; **דוח מבקר המדינה - יולי 2024**, "שבץ מוחי - טיפול ושיקום"; **דוח מבקר המדינה - נובמבר 2024**, "**זמני המתנה לקבלת שירותי רפואה מומחים - דוח מיוחד**" (נובמבר 2024).

¹⁵⁸ כך למשל, כאשר מטופל זקוק לטיפול רפואי שאינו ניתן באילת הוא נדרש להתנייד (ברכב או בטיסה) אל המרכז הרפואי סורוקה או אל בתי חולים במרכז, וכל נסיעה שכזו נמשכת כמה שעות לכל כיוון ומקשה מאוד לנהל שגרת חיים אישית ומשפחתית.

ובהם פגיעה ברצף הטיפול הניתן למטופלים. הפערים בכוח האדם והשלכותיהם אף החריפו לנוכח הגידול באוכלוסייה באזור אילת ואופייה המשתנה בשנים האחרונות; למשל, בשנים 2009 עד 2022 גדל מספר התושבים שהם בני גיל 65 ומעלה באילת פי 2.2.

המחסור בכוח אדם רפואי באזור אילת פוגע לא רק באיכות השירות הרפואי הניתן לתושבים בעת שגרה, אלא גם ביכולת של מערכת הבריאות בעיר אילת לספק לתושבים ולשוהים במרחב רפואת חירום ומענה לאירועים רבי-נפגעים (להלן - אר"ן).

בשל האיומים הביטחוניים שהופנו כלפי אזור אילת במלחמת חרבות ברזל ובכלל זה האפשרות לאר"ן, משרד הבריאות הכיר בכך שיוספטל הפך ל"בית חולים חזית". כמו כן, בשל היותה של אילת עיר קולטת מפונים והגידול הניכר במספר השוהים בה במשך חודשים רבים וכפועל יוצא מכך הגידול במספר המטופלים הפוטנציאליים ובמספרם של אלה שטופלו בפועל בבית החולים בעיר, נפתחו מרפאות נוספות בקהילה לרבות בתחום בריאות הנפש; בוצעו פעולות לתגבור כוח האדם בזמן חירום, להצטיידות ולעיבוי המלאים (כולל עיבוי מלאי מנות דם); ונעשו תרגילים המדמים אר"ן. העלות למדינה עבור המענים הרפואיים ועבור תגבור מערכת הבריאות בעיר במהלך מלחמת חרבות ברזל הסתכמה בכ-20.2 מיליון ש"ח.

1. מעקב אחרי יישום החלטת הממשלה 4662

לצורך שיפור שירותי הבריאות והרפואה באזור אילת החליטה הממשלה בשנת 2019 להקצות תקציבים ייעודים בשנים 2020 עד 2023 למימון פעולות שתכליתן להשיג צמצום במספר ימי ההמתנה של תושבי אילת וחבל אילות לתורים לרפואה יועצת ולבדיקות רפואיות ולשיפור התשתיות של יוספטל¹⁵⁹ (החלטת הממשלה 4662), דבר שיעלה בקנה אחד עם זכות המבוטחים לקבלת שירות בריאות שוויוני שמעוגן בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994.

כמו כן, בהחלטת הממשלה 4662, אשר עוסקת כאמור בהפעלת תוכנית רב-שנתית לפיתוח אזור אילת במגוון תחומים ובכלל זה בתחום הבריאות, נקבע כי ראש הממשלה יביא את ההחלטה לדיון נוסף בממשלה בתום שלוש שנים ממועד קבלתה כדי שיוצגו אופן ביצועה וההתקדמות בהשגת מטרותיה וכדי שהממשלה תבחן את הצורך בשינוי ההחלטה או בביטולה¹⁶⁰.

משרד מבקר המדינה בדק את מידת היישום של כמה פעולות שצוינו בהחלטה זו:

א. תמריצים לרופאים ולעובדי מקצועות הבריאות: בהחלטת הממשלה נקבע כי משרד האוצר יקצה בשנים 2020 עד 2023 תקציב למימון מענקים מוגדלים לרופאים ותמריצים לעובדי מקצועות הבריאות שיעתיקו את מקום מגוריהם לאילת או לחבל אילות בסך כולל של 15.6 מיליון ש"ח - 14 מיליון ש"ח לרופאים ועוד 1.6 מיליון ש"ח לעובדי מקצועות הבריאות. לפי ההחלטה, חלוקת המענקים והתקציבים תיעשה על ידי משרד הבריאות באמצעות קופות החולים ותתבסס על שיעור

¹⁵⁹ לפי ההחלטה חלק מהפעולות יבוצעו באמצעות שיתוף פעולה בין קופות החולים.

¹⁶⁰ סעיף 17 להחלטת הממשלה 4662.

המבוטחים בכל קופת חולים מכלל המבוטחים באילת בכל הקופות יחדיו (למעט קופת חולים מאוחדת), כמפורט להלן:

לוח 8: התקציב שהוקצה לתמרוץ רופאים ועובדים במקצועות הבריאות, 2020 - 2023

סך הכול	לאומית	מכבי	כללית	נתונים(*)
15.2	כ-0.7 מיליון ש"ח	כ-2.7 מיליון ש"ח	כ-11.8 מיליון ש"ח	סך הכול ההקצאה הממשלתית לקופות החולים
13.6	כ-0.6 מיליון ש"ח	כ-2.3 מיליון ש"ח	כ-10.7 מיליון ש"ח	סך הכול הקצאה לרופאים (מתוך הנ"ל)
11.7	כ-0.5 מיליון ש"ח	כ-1.4 מיליון ש"ח(**)	כ-9.8 מיליון ש"ח	מימוש בפועל
-	כ-83%	כ-61%	כ-92%	שיעור מימוש
1.58	כ-0.08 מיליון ש"ח	כ-0.4 מיליון ש"ח	כ-1.1 מיליון ש"ח	סך הכול הקצאה לעובדים במקצועות הבריאות (מתוך הנ"ל)
0.18	-	-	כ-0.18 מיליון ש"ח	מימוש בפועל
-	לא מומש	לא מומש	כ-16%	שיעור מימוש

המקור: נתוני קופות החולים - הכללית, מכבי, לאומית.

* יוער כי בפועל הקופות תוקצבו בסך של כ-15.2 מיליון ש"ח מתוך 15.6 מיליון ש"ח (13.6 מלש"ח לרופאים ו-1.58 מיליון ש"ח לעובדי מקצועות הבריאות).

** צפוי מימוש נוסף של התקציב לשנים 2025 עד 2027 בסך כולל של 805,700 ש"ח.

מנתוני הלוח עולה כי חלקה היחסי של קופת חולים הכללית בתקציב הממשלתי שהתקבל עבור מענק לרופאים ולעובדי מקצועות הבריאות שיעתיקו את מקום מגוריהם לאילת הוא הגדול ביותר (כ-11.8 מיליון ש"ח) לעומת קופת חולים מכבי (כ-2.7 מיליון ש"ח) וקופת חולים לאומית (כ-0.7 מיליון ש"ח).

בפועל מימשו הקופות בסך הכול כ-11.9 מיליון ש"ח מתוך 15.2 מיליון ש"ח (כ-78%) מהתקציב שהקצה משרד הבריאות לקופות החולים לצורך כך בשנים 2020 עד 2023¹⁶¹.

הועלה כי מימוש החלטת הממשלה שתכליתה הייתה להגדיל את הנגישות לשירותי רפואה מקצועית באילת באמצעות מתן תמריצים לרופאים כדי לעודד אותם לעבור לאילת נחל הצלחה חלקית: הקופות מימשו כ-11.7 מיליון ש"ח מתוך כ-13.6 מיליון ש"ח (כ-86%) מהתקציב שיועד לרופאים; וניכר מימוש נמוך של המענקים לעובדים במקצועות הבריאות - 0.18 מיליון ש"ח מתוך כ-1.58 מיליון ש"ח (הכללית - 16%; לאומית ומכבי - לא מימשו)

בדיווח שמסר משרד הבריאות לוועדת ההיגוי במשרד ראש הממשלה¹⁶² ביולי 2024 צוין כי התקציב שהוקצה עבור המענקים והתמריצים לרופאים ולעובדי מקצועות הבריאות לא נוצל במלואו על ידי קופות החולים בשל ההיענות הנמוכה של עובדים אלה להעתיק את מקום מגוריהם לאילת.

הכללית כתבה למשרד מבקר המדינה בתשובתה במאי 2025 (להלן - תשובת הכללית) כי יש להמשיך ביישום מסלול התמריצים לרופאים באילת ואף להרחיבו למקומות מאתגרים נוספים כדי לעודד משיכת כוח אדם רפואי לפריפריה, על בסיס גמישות ומתן חופש פעולה יחסי למנהלי בתי חולים, הגם שאין בו די כשלעצמו.

קופת החולים לאומית כתבה למשרד מבקר המדינה במאי 2025 (להלן - תשובת לאומית) כי היא ניצלה בשיעור גבוה את המענק שניתן לרופאים שכירים שאינם מומחים אולם כיוון שהמענק הוגבל לארבע שנים, עם סיומו הייתה עזיבה של אילת. לגבי אי-מימוש התמריצים לעובדי מקצועות הבריאות ציינה קופת החולים לאומית שהוא לא מומש בשל היותו נמוך, ואינו מהווה תמריץ מספק להבאת עובדים אלה לאילת.

לנוכח המימוש החלקי בלבד של התקציב למענקים לרופאים ולאנשי צוות מקצועות הבריאות למעבר לאילת, על משרד הבריאות לבחון חלופות לעידוד הגעת אנשי מקצוע אלה לאילת הנחוצים למערכת הבריאות בעיר בהתאם להחלטת הממשלה 4662 משנת 2019 ובכלל זאת לבחון תוכניות המשך בעניין.

ב. שדרוג תשתיות רפואיות: בהחלטת הממשלה נקבע כי משרד האוצר יקצה סך של 75 מיליון ש"ח לצורך הקמה ושדרוג של התשתיות הרפואיות ביוספטל כגון חדרי ניתוח, מכון דיאליזה, מכון גסטרו, חדר אקוטי לנפגעי תקיפה מינית, מכשיר CT וחדרי לידה.

בבדיקה עלה כי משרד הבריאות העביר לכללית את התקציב האמור, וחלה התקדמות בהקמה ובשדרוג של התשתיות האמורות. בין היתר אישרה הכללית תקציבים להקמת מבנה מרפאות חוץ ומכון שמיעה, להרחבת מכון הפיזיותרפיה, להקמת מכון MRI, לשיפור תשתיות החשמל ולשדרוג תשתיות צוברי החמצן של בית החולים. ממסמכי הכללית עולה כי מלבד התקציב שהתקבל לעניין זה

¹⁶¹ כך למשל, נמסר על ידי הנהלת בית החולים יוספטל והכללית כי 13 רופאים ושני עובדי מקצועות בריאות נוספים העתיקו את מגוריהם לאילת והשתלבו בעבודה ביוספטל ובמרפאות הכללית בעיר.

¹⁶² בהתאם להחלטת הממשלה 4662 הוקמה ועדת היגוי במשרד ראש הממשלה שתפקידה לעקוב אחר יישום ההחלטה.

ממשרד הבריאות, היא מתכננת להשקיע בהקמה ובשדרוג של תשתיות אלה גם ממקורותיה סך של כ-222.6 מיליון ש"ח בשנים 2024 עד 2028.

ג. **הצבת מסוק קבוע ביוספטל**: החלטת הממשלה קבעה כי משרד הבריאות יקצה תקציב בסך 26 מיליון ש"ח לצורך הצבת מסוק אזרחי בעיר אילת לצורך שיפור זמינות האפשרות לפינוי מוסק של חולים באזור אילת הזקוקים לפינוי מהיר ודחוף מסיבה רפואית דחופה, לרוב עקב חשש לחייהם. תקציב זה יועד למימון מכסה של 100 הטסות בשנה, וכל הטסה נוספת מומנה בפועל על ידי הכללית. לצורך מימוש החלטת הממשלה פרסם משרד הבריאות מכרז כמתחייב מחוק חובת מכרזים, התשנ"ב-1992, למתן שירותי פינוי מוסק, והתקשר לשם כך בהסכם עם חברה פרטית שהיה בתוקף עד דצמבר 2023.

משרד הבריאות מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי כלל התקציב לעניין זה נוצל בכל אחת מהשנים 2020 עד 2023 עבור המכסה של 100 הטסות בשנה, כמחציתן בשל אירוע רפואי קרדיולוגי חמור ובשל אירועי שבץ מוחי, שאין להם מענה רפואי ביוספטל. לפי נתוני משרד הבריאות והכללית, בשנים 2021 עד 2024- בוצעו בסך הכול 467 פינויים מוסקים של מטופלים שנוקקו לטיפול במרכזים רפואיים אחרים; ובשנת 2025 (נכון ליולי) בוצעו 93 פינויים מוסקים.

בדיון שהתקיים במשרד ראש הממשלה בנושא מערכת הבריאות באילת בספטמבר 2023, עמדת משרד הבריאות הייתה כי יש חשיבות בהפעלת המסוק כגורם מציל חיים, וכי "יש לקדם החלטת ממשלה על מנת ששירות המסוק לא ייפוג בתחילת ינואר [2024]". בסיכום הדיון נקבע כי באחריות משרד הבריאות לבחון את ההיבטים השונים שנדונו בדיון זה ולהציע מענה וחלופות.

הועלה כי בתום שנת 2023 הסתיים תוקפה של החלטת הממשלה בעניין התקצוב הממשלתי להפעלת המסוק, והיא לא חודשה; וכן הסתיים תוקפו של ההסכם בין משרד הבריאות לחברה הפרטית. עקב כך, במהלך ינואר עד מאי 2024 מימנה הכללית ממקורותיה פינוי מוסק של 61 חולים שמצבם הרפואי חייב פינוי דחוף למרכזים רפואיים מחוץ לאילת.

בפברואר 2024, לאחר תום ההתקשרות של משרד הבריאות עם החברה הפרטית למתן שירותי פינוי מוסק, כתב מנכ"ל הכללית להנהלת משרד הבריאות כי טרם פורסם מכרז חדש להפעלת המסוק ביוספטל, והמשרד עדיין לא אישר מימון מתאים להמשך פעילות זו. כמו כן הוא ציין כי: "חרף הדחיפות והחשיבות שבהסדרת המשך ההפעלה של המסוק... כללית נאלצת להמשיך ולפעול בתנאי אי-ודאות... החשיבות שבהמשך הפעלת המסוק ביוספטל ידועה וברורה ומאחר שלהבנתי היא אינה במחלוקת ואין כל צורך לשכנע את משרד הבריאות בחיוניות המסוק". עוד ציין מנכ"ל הכללית במכתבו כי "אנו מבקשים שמשרד הבריאות יממש בהקדם את ההבטחה שניתנה על ידו ויקצה את התקציב הדרוש להמשך הפעלת המסוק על מנת ששירותי הבריאות לתושבי אילת (הוותיקים ואלו החדשים שמתארחים בעיר בעל כורחם) לא ייפגעו".

גורמי מקצוע במשרד הבריאות מסרו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2024 כי הם סבורים שיש לשמר את פעילות המסוק באופן קבוע בכפוף להסדרת תקציבית קבועה, וכי מכרז חדש בעניין זה אינו

מפורסם מפני שלא הוקצה לכך תקציב במשרד. בפברואר 2025 מסר משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה כי בשל העיכוב בהסדרת הנושא באופן ארוך טווח, הוא ימשיך לתקצב את פעולת המסוק מתקציבו שיועבר לכללית, עד סוף שנת 2025. הכללית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה שהיא פרסמה מכרז להפעלת המסוק.

החלטת הממשלה לתקצב הצבת מסוק בעיר אילת לפינוי מוסק דחוף של חולים למרכזים רפואיים במרכז הארץ נבעה מצורך ברור במתן מענה רפואי שבנסיבות מסוימות עשוי להיות מציל חיים. הניצול המלא של התקציב שיועד בהחלטת הממשלה לנושא בשנים 2020 עד 2023 וכן המשך הפעלתו של המסוק במהלך שנת 2024 ללא הסדרה תקציבית - מצביעים על הצורך בהמשכיות שירות זה להצלת חיי אדם. נכון לפברואר 2025 הממשלה לא קיבלה החלטה שתבטיח את המשך תיקצוב הפעלת המסוק לאורך זמן ולא פורסם מכרז שיסדיר את הפעלת המסוק.

לנוכח הצורך במסוק ותפקידו החשוב בהצלת חיים של הנזקקים לכך באזור אילת, מומלץ כי משרד הבריאות - הנושא באחריות - יקדם בשיתוף משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה את הפעולות הנדרשות להסדרת המשך הפעלת המסוק בהקדם גם אחרי שנת 2025.

ד. שיפוץ מנחת המסוקים ביוספטל (האנגר) : בהחלטת הממשלה נקבע כי משרד האוצר יקצה תקציב בסך 5 מיליון ש"ח לצורך ביצוע עבודות תשתית להכשרת מנחת המסוקים שנמצא במתחם יוספטל, בין היתר לצורך הקמת האנגר למסוק.

בבדיקה נמצא כי משרד הבריאות העביר לידי הכללית תקציב בסך 2 מיליון ש"ח כבר בשנת 2019 לצורך תכנון מפורט והכנה למכרז לצורך שיפוץ מנחת המסוקים ביוספטל¹⁶³. ואולם נכון לספטמבר 2024 הכללית טרם סיימה את עבודות התשתית הנדרשות להכשרת מנחת המסוקים, וטרם הוקם ביוספטל האנגר למסוק, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה 4662.

על הכללית לפעול להשלמת הכשרת מנחת המסוקים ביוספטל והקמת האנגר כדי שהפינויים המוסקים של המטופלים באזור אילת אל מרכזים רפואיים אחרים ייעשו באופן בטיחותי ממנחת מוסדר.

הכללית כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה שהשיפוץ במנחת לא הושלם עקב הנחיית פיקוד העורף בשל המלחמה וזאת כדי למנוע העברת פינויים לשדה התעופה רמון בזמן המלחמה; ובנוגע להאנגר מסרה הכללית שבנייתו כמעט הושלמה, וכי הוא צפוי להיפתח בתוך כחודשיים.

2. קידום החלטת ממשלה המשכית לשיפור רמת השירותים הרפואיים באזור אילת

הועלה כי הגם שהחלטת הממשלה 4662 לא יושמה באופן מלא, היא הביאה לביצוע כמה פעולות אופרטיביות שנועדו לקדם את המענה הרפואי לתושבים ולשוהים באזור אילת שנזקקים לטיפול רפואי

בדיון שנערך במשרד ראש הממשלה בוועדת ההיגוי לתוכנית הרב-שנתית לפיתוח אילת וחבל אילות מדצמבר 2022 מסר משרד הבריאות כי היתרה בסך 3 מיליון ש"ח תועבר לכללית בגמר ביצוע העבודות להכשרת מנחת המסוקים.

מיידית או לטיפול של רפואה יועצת ומעקב רפואי. בסוף שנת 2023 תמה תקופת התמריצים והתקציבים שניתנו על פי החלטת ממשלה זו.

בשנים 2023 עד 2024 נעשו כמה ניסיונות לקדם החלטת ממשלה המשכית ופתרונות נוספים כדי להבטיח את המשך שיפור רמת השירותים הרפואיים באזור אילת וכדי ליצור ודאות והמשך מענה טיפולי עבור התושבים והשוהים במרחב. להלן פירוט עיקרי הפעולות שנקטו הגורמים השונים בעניין:

הגורם	עיקרי פירוט הפעולות
משרד האוצר	ב-24.7.23 השיב שר האוצר למזכיר הכנסת במענה לפנייתו בעניין החלטה המשכית לאילת כי התוכנית לתמיכה בשיפור שירותי הבריאות באילת (מכוח החלטת הממשלה 4662) מסתיימת בסוף שנת 2023, וכי "בתקופה הקרובה צפויה להתחיל עבודה מקצועית לגיבוש הצרכים המרכזיים בתחום הבריאות בעיר אילת ובניית המענה הנכון ביותר בעבורם".
שירותי הכללית ועיריית אילת	ב-30.8.23 , במסגרת דיונים שנערכו בין הכללית לעיריית אילת, גובשה הצעה משותפת שמפרטת שורה של תחומים שלגביהם יש הסכמה כי יש לכלול אותם "במסגרת ההצעה העדכנית למחליטים באילת"; ובכלל זה הוספה ומימון של שירותים רפואיים חדשים בעיר, חיזוק השירותים הקיימים ופיתוח ומימון של מודלים חדשים להבאת כוח אדם (רפואי, סיעודי, פרה-רפואי) ליוספטל.
משרד ראש הממשלה	ב-13.9.23 התקיים דיון במשרד ראש הממשלה בנושא גיבוש החלטת המשך להחלטת הממשלה 4662; בדיון ביקשו עיריית אילת והמועצה האזורית חבל אילות תקציב בסך 15 מיליון ש"ח לצורך חיזוק ניהול המערך הרפואי בעיר, קידום עבודות בינוי נוספות ביוספטל (מלר"ד ילדים) והשלמת מבנה מרפאה בקהילה בחבל אילות. בסיכום הדיון נקבע כי על משרד הבריאות לבחון את הסעיפים השונים שנדונו ולהציע מענה מסודר וחלופות.
משרד הבריאות	ב-4.12.23 כתב שר הבריאות לוועדת הבריאות בכנסת לאחר דיון בנושא היעדר פגייה ביוספטל שהתקיים במאי 2023 כי: "מענה הולם לצרכים של שיפור תחומים ושירותים שלא קיימים בבית חולים יוספטל מצריך מערך רחב, שמן הראוי שיהיה מעוגן בהחלטת ממשלה [שתכלול] תקצוב ייעודי [ו]הכשרת והקצאת כוח אדם ייעודי למשימה זו..."; - בימים אלה, משרד הבריאות פועל לגיבוש הצרכים לחיזוק שירותי הבריאות באילת, <u>במסגרת עבודה המתבצעת על החלטת ממשלה חדשה לשנים הקרובות לטובת העיר אילת</u>" (הסימון אינו במקור).
	ב-30.1.24 הורה מנכ"ל משרד הבריאות על הקמת צוות עבודה לבחינה ולקידום של נושא כוח האדם ביוספטל. בכתב מינוי לחברי הצוות כתב המנכ"ל כי תוקפה של החלטת הממשלה 4662 פג, ו"כעת יש צורך להמשיך ולהידרש לסוגיות הבריאות בעיר אילת ובסביבותיה באופן בר קיימא, ובאופן ספציפי, לעניין בית החולים יוספטל".
הכנסת, ועדת הבריאות	ב-21.7.24 , בדיון שקיימה בנושא ועדת הבריאות בכנסת, התקבלו בין היתר ההחלטות האלה:

• קריאה למשרד הבריאות להציב בראש סדרי העדיפות את חיזוק שירותי הבריאות בעיר ולמצוא "פתרון כולל לתושבי העיר ולמבקרים בה"; • קבלת עדכון לגבי ממצאי הצוות שהקים משרד הבריאות לקידום נושא כוח האדם ביוספטל (ראו להלן); • בקשה ממשרדי הבריאות והאוצר לקדם בדחיפות הצעת מחליטים לתקצוב פינוי מוסק ביוספטל לשנת 2024 ולשנים הבאות.	
--	--

כאמור, החלטת הממשלה בכל הנוגע לשיפור שירותי הבריאות באזור אילת פגה בסוף שנת 2023. נמצא כי נכון לפברואר 2025 נותרו פערים בשיפור זמינות שירותי הרפואה באזור אילת בנוגע לנושאים שעליהם החליטה הממשלה ושנבדקו בדוח זה: לא בוצעו התאמות במתווה התמריצים למשיכת צוות רפואי לאילת, למרות הניצול החלקי בלבד של התקציבים שהוקצו למתווה זה על פי ההחלטה משנת 2019 - להבאת רופאים כ-56% (7.6 מיליון ש"ח מתוך 13.6 מיליון ש"ח; ולהבאת אנשי צוות מקצועות הבריאות כ-11% (0.18 מיליון ש"ח מתוך 1.58 מיליון ש"ח); והמשך הפעלתו של מסוק הפינוי לא עוגן בהסכם ארוך טווח, שכן התקציב בסך 26 מיליון ש"ח שהוקצב להפעלתו במסגרת החלטת הממשלה מוצה.

מטבע הדברים הצרכים הרפואיים בעיר אילת שניתן להם מענה בהחלטה משנת 2019 הם בעלי אופי מתמשך. לפיכך נקבע בהחלטת הממשלה מנגנון ייעודי מפורש לבחינת תוצאותיה, ולפיו על ראש הממשלה להביא את הנושא לדיון נוסף ולקבלת החלטות בממשלה. נכון לפברואר 2025 טרם סוכמה הצעת מחליטים, וממילא לא התקבלה החלטת ממשלה המשכית שיהיה בה כדי לשמר את ההישגים של החלטת הממשלה 4662 ולבצע התאמות ככל הנדרש, מצד אחד, ולא סוכמו נתיבי פעולה תקציביים אחרים על ידי משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד הבריאות לשיפור זמינות השירות הרפואי באזור אילת, מצד שני.

מומלץ כי משרדי הבריאות, האוצר וראש הממשלה יפעלו בהקדם בשיתוף עיריית אילת, המועצה האזורית חבל אילות וקופות החולים שמפעילות מרפאות בקהילה במרחב זה וכן הכללית המפעילה את בית חולים יוספטל, לגיבוש מתווה מסודר - שיעוגן בהחלטת ממשלה המשכית או בדרך אחרת - כדי לתת מענה לצרכים הרפואיים של תושבי אזור אילת והשוהים בה, ובכלל זה גיוס כוח אדם רפואי וכוח אדם במקצועות הבריאות והסדרת המשך הפעלה שוטפת וארוכת טווח של המסוק באילת.

3. הפערים העיקריים בתחום שירותי הרפואה באזור אילת

אחת ממטרותיה של החלטת הממשלה 4662 היא "שיפור שירותי הבריאות של תושבי העיר אילת וחבל אילות", ולצורך כך היא קבעה כי משרד הבריאות יקצה תקציבים ייעודיים בשנים 2020 עד 2023 לטובת מימון כמה פעולות שיביאו בין היתר להעלאת זמינותם של צוותי רפואה קבועים ולקיצור תורים לרפואה יועצת. עוד צוין בהחלטה כי הפריפריאליות של אזור אילת מובילה לפערים בינו ובין יתר אזורי הארץ על רמת השירותים הניתנים בו שאחד המובהקים שבהם הוא הפער בתחום הבריאות.

כאמור, בינואר 2024 הקים משרד הבריאות את צוות הבחינה שכלל נציגים של משרד האוצר, של הכללית ושל עיריית אילת לבחינה ולקידום נושא כוח האדם הרפואי ביוספטל (להלן - צוות הבחינה). בכתב המינוי

של צוות הבחינה התייחס מנכ"ל משרד הבריאות להחלטת הממשלה 4662 וציין כי תוקפה פג, ויש צורך להמשיך ולהידרש לסוגיית הבריאות ולהציע פתרונות שישפרו משמעותית את שירותי הבריאות לתושבי אזור אילת וכלל השוהים בעיר.

משרד מבקר המדינה בחן את הפעולה הממשלתית שנעשתה על ידי משרדי הבריאות והאוצר בשיתוף הכללית ועיריית אילת במהלך שנת 2024 ועד לחודש פברואר 2025 במסגרת צוות הבחינה.

א. נתונים בדבר הפערים בשירותים הרפואיים בעיר אילת

אלה המתקנים הקיימים ביוספטל: 65 מיטות, 2 חדרי ניתוח ומרכז אמבולטורי, 3 חדרי לידה, 11 מכונות דיאליזה, שירותי דימות ובכלל זה ממוגרפיה ו-US שד, מעבדות, מכונים ומרפאות חוץ, אשפוז יום, תא לחץ, CT ו-MRI - המוצב באופן קבוע החל בחודש פברואר 2025.

בתרשימים שלהלן מוצגים הפערים העיקריים הקיימים ביוספטל ובקהילה כפי שעולה מדוחות נוספים של משרד מבקר המדינה, ממסמכי משרד הבריאות והכללית שנמסרו לביקורת, מדיוני ועדת הבריאות בכנסת וממידע מקצועי נוסף:

תרשים 26: הפערים העיקריים בנושא שירותי הרפואה באזור אילת

מתמחים ^(א)	אנשי צוות במקצועות הבריאות	מחלקות	כוח אדם רפואי
הכרה בהתמחויות חלקיות • מקצת ממחלקות ביה"ח קיבלו מהמועצה המדעית של הרי"ה הכרה חלקית. התמחות במחלקה מוכרת חלקית דורשת השלמת ההתמחות במחלקה בעלת הכרה מלאה • מעוט מתמחים: 7 מתמחים ביוספטל מתוך 9,759 מתמחים (רשומים) (ינואר 24) • אין מתמחים במחלקות נשים והרדמה קושי במשיכת מתמחים ליוספטל נפח פעילות קטן, חוסר בתת-מקצועות, ביצוע פרוצדורות רפואיות בסיסיות בלבד, מחסור בתשתיות רפואיות והיעדר רופאים מומחים לביצוע הכשרה עומס על מתמחים ביוספטל • הכשרה במחלקות-במחלקה הפנימית מתבצעים כ- 10 עד 12 תורניות בחודש, פי 3 מבתי חולים במרכז אך נעשה מאמץ לאחרונה לצמצם עד- 8 תורניות. • כתוצאה מריבוי תורניות מתמחים אינם נחשפים באופן מספק לפעילות האקדמית של המחלקה ולתהליכי למידה, והדבר גורם לפגיעה בתהליך ההכשרה	תלות באנשי צוות שמגיעים מהמרכז • יחס אנשי צוות מקומיים לחיצוניים- 1:5 חוסר באנשי צוות • אחות כללית - אין מענה פיסי רצוף, אך יש תגבור של אחות תורנית חירום במרל"ד • התפתחות הילד - שירותים ניתנים במרבית ימי השבוע • תזונאים, מרפאים בעיסוק ובדיבור, פיזיותרפיסטים ומטפלים בתחום בריאות הנפש - ניתן מענה חלקי באמצעות מטפלים ממרכז הארץ • חוסר בעובדי מעבדה	היעדר מחלקות ביוספטל קרדילוגיה, נירולוגיה^(ב), כנייה^(ג), מרל"ד ילדים- החל לפעול באופן חלקי באמצעות רופאים מבתי חולים שניידר מענה רפואי חסר במחלקות • טיפולי כירורגיה ואורתופדיה בסיסיים • מענה פיזי חסר בתחומי העיניים, העור, הריאות, הנפרולוגיה, הראומטולוגיה והאנדוקריןולוגיה, אך יש יעוץ טלפוני פתיחת מחלקות ומתן שירותים רפואיים נוספים ביוספטל צפוי קושי בהיעדר כוח אדם רפואי מתאים וקבוע היצע של תחומי רפואה^(ד) מבין 25 תחומי רפואה המוצעת באילת, רק 4 תחומים (ילוד וגניקולוגיה, ילדים, משפחה ועיניים) מוצעים על ידי כל הקופות בעיר ויתר התחומים ניתנים רק בחלק מקופות החולים	חסר ברופאים וברופאים מומחים בעיקר במחלקות האורתופדיה, הפנימית, נשים, רפואה דחופה ודימות; במחלקות ילדים, א"ג, אורולוגיה והרדמה רוב הרופאים קרובים לגיל פרישה איזוש חסר של תפקידי ניהול למענה רציף וקבוע למשל נדרש מנהל למחלקת אורתופדיה שירותי חירום ורפואה דחופה ניתנים בחלקם על ידי רופאים חסרי ניסיון (מסיימי סטאז') ביצוע ניתוחים ביצוע ניתוחים אחרי משמרות או תורניות ולאחרונה נעשה מאמץ להימנע מכך

על פי נתוני משרד הבריאות, הכללית, ההסתדרות הרפואית לישראל, ועדת הבריאות בכנסת, מחקר של חטיבת המחקר בבנק ישראל, סקירות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(1) לפי דוח מבקר המדינה בנושא "שבץ מוחי - טיפול ושיקום" (2024)¹⁶⁴, "כל נפגעי השבץ המוחי (100%) מאושפזים במחלקות פנימיות" שאינן מיועדות לטיפול בנפגעי השבץ. נמצא כי היעדר מחלקה נירולוגית פוגע בטיפול בנפגעי שבץ מוחי.

- (2) היעדר פגייה באילת מצריך פינוי של היולדת לבית חולים אחר (לרוב פינוי מוסק) ושהות ממושכת מחוץ לאילת; ופתרון כספי חלקי למשפחה שנאלצת לעבור עם הפג שלה אל מחוץ לעיר. הנושא נדון גם בוועדת הבריאות בכנסת בחודש יוני 2023.
- (3) מתבסס בין היתר על חומרים שהתקבלו מההסתדרות הרפואית בישראל.
- (4) בהתבסס על **דוח מיוחד** של משרד מבקר המדינה בנושא "זמני המתנה לקבלת שירותי רפואת מומחים", עמ' 66 (נובמבר 2024).



תורים לרפואה יועצת⁽⁶⁾

משכי המתנה ארוכים לרפואה יועצת באזור אילת בכלל קופות החולים

המתנה של כ-4.8 בממוצע לעומת המרכז

בבקורת ההנהלה הרפואית של משרד הבריאות באילת נמצא כי:

- זמינות נמוכה של התורים לרפואה יועצת בחלק מהמקצועות
- קיים מחסור במתן שירות רפואי, כגון שיקום לב וריאות ואשפוז בית (עתיד להתרחב כולל מרחוק)
- חלק מבדיקות אבחנה ובדיקות דם אינן נעשות באילת
- קיים פער שירותי-התמחויות בילדים, ואין שירות לילדים סוכרתיים (מתוגברים ברופאים שבאים מהמרכז)

עלויות לקופות החולים בהטסת רופאים ובמימון יציאת מטופלים למרכזים רפואיים אחרים

- הטסה שבועית של כ-75 רופאים ואנשי צוות במקצועות הבריאות
- העלויות לכללית: (משנת 2022 עד מאי 2024)
- הטסת רופאים: כ-8.2 מיליון ש"ח
- יציאת מטופלים: כ-6 מיליון ש"ח



רמת בטיחות רפואית

בבקורת משרד הבריאות נמצאו בין היתר הפערים הללו:

- תשתיות לא מתוחזקות בחדרי ניתוח, בחדרי התאוששות ובחדר טיפולי גסטרו ובתחום האספקה הסטרילית (נעשים מאמצים לשיפור הבטיחות ויש תוכנית לשיפוץ חדרי הניתוח)
- הקפדה לא מספקת על בטיחות רפואית בסביבת המטופלים

בשל הימצאות סיכוני זיהום רפואיים:

- הוראה על סגירה מיידית של חדר ניתוח ביוספטל (מתוך 3)
- הנחיה לביצוע ניתוחים בסיסיים בלבד



מענה למצבי חירום ולירוע רב נפגעים - אר"ן⁽⁵⁾

קושי במענה רפואי

- יחס מטופלים-רופאים 1:5
- בזמן מלחמת חרבות ברזל היה מחסור בצידוד ייעודי לאר"ן (נעשו מאמצים להשלימו)
- מחסור באנשי מקצוע בתחום מענה לאר"ן (ישנם מאמצים להכשרת עוד צוותי אר"ן)

בשל הפערים במענה לאר"ן המדינה מימנה תקופה ארוכה שהות של צוותים רפואיים קבועים באילת.

עלות שנתית: כ-6 מיליון ש"ח
תגבור זה הופסק בהנחיית משרד הבריאות

* על פי נתוני משרד הבריאות, הכללית, ההסתדרות הרפואית לישראל, ועדת הבריאות בכנסת, מחקר של חטיבת המחקר בבנק ישראל, סקירות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(5) מתבסס על תרגילים ובקורות שנערכו במהלך מלחמת חרבות ברזל.

(6) מתבסס על בקורות הנהלת משרד הבריאות על קופות החולים בעיר אילת.

הכללית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מציעה שירותי רפואה יועצת באילת בכל המקצועות המתועדים (TOP TEN) ואף במקצועות נוספים. וכי על אף הקשיים לגייס רופאים ליישובי אילת והדרום בחלק מהמקצועות כמו אף, אוזן גרון, רפואת נשים ואורתופדיה, זמינות התורים מנוטרת על בסיס חודשי בהנהלת הכללית, וכי בחלק מהמדדים זמינות התורים באילת טובה יותר מאשר בחלק מהמחוזות, זאת לצד השירותים המוצעים באופן מקוון בתחומי רפואת העור שהמענה להם ניתן תוך 48 שעות ולצד ייעוץ רפואי הניתן בכמה תחומים ללא צורך בהפניית המטופל לבדיקה פרונטלית.

עוד ציינה הכללית בתשובתה כי נכון לחודש מאי 2025 החוסר המשמעותי הקיים ביוספטל הוא במחלקה הפנימית והאורתופדית; ביתר המחלקות (ילדים, אף, אוזן גרון, אורולוגיה והרדמה) יש מומחים אך חלקם נמצאים לפני גיל פרישה. בנוגע למנהלי מחלקות ביוספטל, הכללית מצויה בתהליך גיוס למחלקה האורתופדית. שאר שירותי החירום והרפואה הדחופה ניתנים בחלקם על ידי רופאים טרם התמחותם.

הפערים המפורטים בלוח שלעיל בעניין שירותי הרפואה באזור אילת בעת שגרה - בכוח אדם רפואי (רופאים, מתמחים, אנשי מקצועות הבריאות); מחלקות (כמו קרדיולוגיה, נירולוגיה ופגייה); רמת הבטיחות הרפואית; במענה רפואי למצבי חירום ולאירוע רב נפגעים - אר"ן; במשכי המתנה לרפואה יועצת באילת; ועוד - מצביעים על כך שיוספטל, אשר נותן את המענה הרפואי העיקרי לתושבי אילת ולשוהים באזור אילת בעת שגרה ובשעת חירום, חסר את כוח העבודה הדרוש להפעלתו בצורה ראויה במשך כל שעות היממה.

פערים אלה, שחלקם הגדול גם הונח לפני צוות הבחינה של משרד הבריאות ולפני הנהלת משרד הבריאות, היוו תשתית מקצועית לפעולתו של צוות הבחינה של משרד הבריאות שנועדה לספק בסיס לקבלת החלטות אשר יספקו את המענה הדרוש לצמצום או לביטול של הפערים האמורים. על משרד הבריאות להשלים את פעולותיו בעניין.

ב. הצורך בניוד מטופלים וכוח אדם רפואי במציאות של חסר בכוח אדם בבית החולים יוספטל

בהחלטת הממשלה 4662 משנת 2019 צוין בעניין הפערים בתחום הבריאות בין אזור אילת ובין יתר אזורי הארץ כי "חלק מהתשתיות הטיפוליות אינן קיימות בעיר כלל ובהעדרן המטופלים אינם מקבלים את הטיפול הראוי או שלחופין נאלצים להתאשפז במוסדות מרוחקים... דבר המוביל לצורך בפתרונות ייחודיים על מנת לגשר על פערי המרחק". המחסור בכוח אדם רפואי באזור אילת בכלל ובבית חולים יוספטל בפרט, ומיקומה הפריפריאלי של אילת, מביאים לידי כך שהטיפול הרפואי שניתן למטופלים במרחב תלוי באופן משמעותי בהגעה של צוותים, רופאים ואנשי צוות בכלל מקצועות הבריאות לאילת לצורך מתן שירותי רפואה ופרה-רפואה מקצועיים ורפואה יועצת; ולצד זאת מגבירים את הצורך של מטופלים באזור אילת להגיע למרכזים רפואיים מחוץ לאילת לצורך קבלת הטיפול הנחוץ להם.

במציאות זו חלופת ניוד המטופלים וכוח האדם הרפואי (להלן - חלופת הניוד) הופכת להיות מענה חלופי יסודי לגישור הפערים ותלויה בנגישות התחבורתית והתעופתית לאילת וממנה. חלופת הניוד נדונה בחודש נובמבר 2024 בדוחות האלה:

(1) בדוח מבקר המדינה בנושא זמני המתנה לקבלת שירותי רפואת מומחים מנובמבר 2024 עלה בין היתר כי בשל ההיצע המוגבל של שירותי הבריאות בעיר אילת תושבי האזור נדרשים לפנות לקבלת שירותי רפואיים הדרושים להם מחוץ לעיר¹⁶⁵, קושי שגובר ביישובים פריפריאליים כמו אילת שכן הנגישות התחבורתית ביישובים אלו נמוכה, במיוחד עבור אוכלוסיות שלהן יכולת התניידות נמוכה ובכלל זה אזרחים ותיקים, אנשים חולים או אנשים עם מוגבלויות¹⁶⁶.

(2) בדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נגישות תושבי אילת לשירותי בריאות במרכז הארץ מנובמבר 2024, פורטו נתוני קופות החולים באילת שמהם עלה כי בממוצע בשנים 2022 עד 2023 חלק ניכר ממבוטחי קופות החולים בעיר אילת קיבלו טיפול רפואי במרכז הארץ לפי הפירוט הזה: 52% ממבוטחי הכללית; 44% ממבוטחי מכבי; 34% ממבוטחי לאומית; ו-67% ממבוטחי מאוחדת. בדוח צוין כי נתונים אלה ממחישים "עד כמה הנגישות של המבוטחים באילת לאמצעי תחבורה יעילים ונוחים למרכז הארץ היא משמעותית"¹⁶⁷; וכי "למצב הנגישות התחבורתית לאילת השפעה על קופות החולים שנאלצות להתמודד עם צמצום בכמות הטיסות, עיכובי טיסות, דחיית טיסות והעברתן למועדים חדשים שאינן בהכרח נוחות למבוטחים הזקוקים לטיסה או לצוותים רפואיים המגיעים לתת שירות בעיר". בעניין זה הובאו בדוח עמדות של שתי הקופות הגדולות הפועלות באילת בנוגע למציאות זו, וצוין בהן כי היא גורמת לביטולי תורים ולזמני המתנה ממושכים, משפיעה גם על היצע כוח האדם הרפואי באילת וגורמת עלויות נוספות לקופות החולים¹⁶⁸.

יצוין כי בספטמבר 2024 פירטה מנהלת יוספטל על אודות המשמעויות של הפערים בנגישות התחבורתית לאילת וממנה במכתב שנמסר למשרד מבקר המדינה:

"פוגע בתושבי אילת הצריכים טיפול רפואי מחוץ לעיר אילת וכן בזמינות הגעתם של רופאים וצוותים רפואיים לעיר אילת. כך למשל בוטלו בשבוע האחרון המרפאות: ראומטולוגיה, פסיכיאטריה, פלסטיקה, אורתופדיה ומקצועות בריאות נוספים; בוטלו ימי ניתוחים על ידי רופאים מנתחים שמגיעים מחוץ לעיר וטיסתם בוטלה או עוכבה בצורה משמעותית... גורם לירידה משמעותית כבר כעת במוטיבציה של הצוותים להגיע לעיר. חלקם כבר הודיעו על הפסקת עבודה או כוונה להפסיק עבודה באילת בזמן הקרוב... והמצב הולך ומחמיר".

מבקר המדינה - נובמבר 2024, "זמני המתנה לקבלת שירותי רפואת מומחים - דוח מיוחד", עמ' 66.

שם, עמ' 62, 67.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "נגישות תושבי אילת לשירותי בריאות במרכז הארץ" (28.11.24), עמ' 7 - 9. יוער כי הסקירה נכתבה לבקשת הוועדה המיוחדת של הכנסת לחיזוק ופיתוח הנגב והגליל שעוסקת בנגישות התחבורתית של תושבי אילת והאזור לשירותי בריאות במרכז הארץ.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "נגישות תושבי אילת לשירותי בריאות במרכז הארץ" (28.11.24), עמ' 13 - 15, 17, 22 - 19.

165

166

167

168

בשל מחסור בשירותים רפואיים באילת ובשל העובדה כי חלק ניכר ממבוטחי קופות החולים בעיר אילת נדרשים לקבל טיפול רפואי מחוץ לאילת (52% ממבוטחי הכללית; 44% ממבוטחי מכבי; 34% ממבוטחי לאומית; ו-67% ממבוטחי מאוחדת), חלק מהמענה של קופות החולים לפערים אלה הוא באמצעות הטסת כוח אדם רפואי לעיר על ידי קופות החולים¹⁶⁹. בשנים 2022 עד 2024¹⁷⁰ מימנה הכללית את הטסתם לאילת של רופאים ואנשי צוות במקצועות הבריאות בעלות של כ-8.2 מיליון ש"ח לצורך הטסתם השבועית של כ-75 רופאים ואנשי צוות כאמור, זאת לצד מימון יציאתם של מטופלים למרכזים רפואיים מחוץ לאזור אילת בעלות של כ-6 מיליון ש"ח; כמו כן, המדינה מימנה שהייה של צוותים רפואיים קבועים באילת למתן מענה לאירוע רב נפגעים בעלות שנתית של כ-6 מיליון ש"ח.

הכללית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בעת מלחמת חרבות ברזל נפגעו השירותים הרפואיים התלויים ברופאים ממרכז הארץ שמגיעים לאילת, ומטופלים לא הצליחו להגיע לתורים שנקבעו במרכז הארץ עקב ביטול והזזה של מועדי הטיסות לאילת.

לאומית כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הפעלת המרפאה בסניף אילת מהווה עבורה אתגר משמעותי הדורש משאבים רבים ותשומות ניהול גבוהות, וקיים קושי עצום בשמירה על היצע ומגוון של שירותי הרפואה בעיר ועל איכות הטיפול מהסיבות האלה: ביטול שדה התעופה בשדה דוב והרחקת שדה התעופה מתוך העיר אילת מקשים, מסרבלים ומארכים עוד יותר את זמני הנסיעה אל העיר וממנה ומייקרים עוד יותר את "מסע התלאות" של רופאים ומטפלים מקצועיים המגיעים מהמרכז; שירות טיסות לא יעיל (עיכובים רבים, ביטולים, דחיות וזמנים לא נוחים), צורך במוניות, עלויות חניה ועוד. שעות ארוכות אלה והעלויות הכרוכות בהן מתורגמות מיד לדרישה מהקופה לתשלום בגינן. התוצאה היא שסכומי עתק משולמים על בזבז זמן הרופאים - עלויות שהציבור אינו נהנה מהן; לעלויות אלה יש להוסיף גם תעריפים גבוהים יותר שדורשים הרופאים והמטפלים המסכימים להגיע לעיר, עלויות לינה בבתי מלון והוצאות אש"ל.

עוד כתבה לאומית בתשובתה כי החוסר הבולט במגוון שירותים רפואיים באילת דורש הטסת מבוטחים ומלוויהם לטיפול מתאים במרכז הארץ, מה שגורם להוצאות כספיות של המבוטחים, שירות לקוי למבוטח וטרטורו. עוד ציינה לאומית כי ביטול מענקי מדינה לרופאים, ביטול השתתפות בשכר דירה וביטול מענקים נוספים, סגרו למעשה כמעט לחלוטין את האפשרות להביא רופאים איכותיים לאילת, דבר שיאפשר לצמצם את הצורך בניוד רופאים לאילת ומטופלים לטיפול רפואי מחוץ לאילת.

מכבי כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי העיר אילת מתמודדת עם קשיים משמעותיים בגיוס רופאים ואנשי צוות, בין היתר מהסיבות האלה: ביטול זמן של נותני השירות בהגעה לעיר אילת בין היתר בשל סגירת שדה תעופה דוב ושדה התעופה במרכז אילת; שינויים בלוח הטיסות לעיר וביטולי טיסות שמקשים על צוותים רפואיים להגיע לעיר ולתכנן את זמן העבודה בעיר; העובדה שיום עבודה באילת אינו מאפשר לרופא לקיים קליניקה פרטית באותו היום, כך שמדובר ביום עבודה שלם שמוקדש רק לרפואה

169 ראו גם: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "נגישות תושבי אילת לשירותי בריאות במרכז הארץ", עמ' 6 (28.11.24).
שם ראו התייחסות לנושא גם בישיבת ועדת הבריאות של הכנסת, 21.7.24.

170 הנתונים עד מאי 2024.

ציבורית קהילתית בעיר אילת באופן לא כלכלי; שחיקה בשל עבודה באילת שנמשכת שעות רבות, דבר שמקשה את תכנון יום העבודה למחרת.

עוד ציינה הקופה כי כדי לשפר את ההגעה של רופאים לעיר, יש לשקול את ההיבטים האלה: טיסות סדירות לעיר; תעדוף בשדה התעופה לנותני השירות שמגיעים לאילת; תגמול משמעותי כגון מענק עידוד לנותני שירות שמגיעים לעיר לאורך זמן ולא רק לאלה שמעתיקים את מקום מגוריהם בעיר; פיצוי כספי על ביטול טיסות או איחור מעל לזמן סביר; וסיוע במציאת תעסוקה לבני זוג.

משרד הבריאות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2025 (להלן - תשובת משרד הבריאות) כי יש לוודא סדירות וזמינות של שירותי הטיסות המסחריות לאילת כך שהצוותים הרפואיים יוכלו להסתמך עליהן.

בהעדר מענה יסודי להשלמת כוח האדם הרפואי ביוספטל, מתן שירותי רפואה לתושבים ולשוהים באזור אילת תלוי בחלופת הניוד של כוח אדם רפואי ומטופלים, שמושפעת מהנגישות התחבורתית לאילת וממנה. כל זמן שקיימים פערים בנגישות התחבורתית והיא לוקה בחסר, מתקיימת שגרה של ביטולי בדיקות וטיפול רפואיים או דחייתם באופן כרוני, תוך פגיעה ניכרת בטיפול הרפואי הניתן לתושבי אזור אילת, באופן המחמיר את הפערים במתן שירותי הרפואה בין אזור אילת ובין יתר אזורי הארץ. יצוין כי בזמני חירום שבהם נסגרים שמי ישראל, הפגיעה אף מוחמרת מפני שצוות רפואי מהמרכז מתקשה להגיע לאילת, ואין אפשרות סבירה למטופלים לצאת מאילת באמצעים אחרים, באופן שמקטין משמעותית את השירות הרפואי שניתן לתושבים ולשוהים במרחב אילת.

מומלץ כי הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר - משרדי הבריאות והאוצר וכן הכללית יקדמו פתרונות שיאפשרו ליוספטל - בית החולים היחיד באזור אילת, לספק שירותים רפואיים ופרה-רפואיים זמינים לרבות בשעת חירום לתושבים ולשוהים במרחב על בסיס ארוך טווח באופן שוויוני.

4. עבודת צוות הבחינה במשרד הבריאות בנושא כוח האדם הרפואי באזור אילת

כאמור, בינואר 2024 הקים משרד הבריאות צוות בחינה, ובכתב המינוי של הצוות כתב מנכ"ל משרד הבריאות בין היתר כי:

- "זה זמן רב שבית החולים יוספטל בעיר אילת חווה מחסור כרוני בכוח אדם רפואי מיומן וחסר בשירותים רפואיים שונים; בניגוד לאזורים אחרים בישראל בהם לתושבים יש אפשרות לפנות לשירותי בריאות בערים וישובים סמוכים, עבור תושבי אילת וחבל אילות מרחק הנסיעה לשירותי הבריאות שניתנים מחוץ לעיר כה גדול, שהתושבים מסתמכים באופן כמעט מוחלט על השירותים הניתנים בבית חולים יוספטל עצמו לצורך מענה אשפוזי וחירומי...;
- השינויים הגיאוגרפיים של העת האחרונה המחישו עד כמה בית חולים יציב בעיר אילת חשוב למדינת ישראל ברמה האסטרטגית ולטווח הארוך, וחובה על מדינת ישראל להידרש לחיזוקו והבטחת איתנותו בעת שגרה כמו גם בעת חירום...;

- הקשיים שחווה בית החולים זה שנים רבות הם בחזקת בעיה לאומית... הממשלה צריכה לפעול בשיתוף עם הכללית לתת פתרונות חדשים, חדשניים ורחוקי טווח, על מנת לשפר משמעותית ובאופן בר קיימא את שירותי הבריאות לתושבי אילת, חבל אילות, וכלל השוהים בעיר".

עוד צוין בכתב המינוי כי עיקר תפקיד צוות הבחינה הוא להתמקד בסוגיות של כוח האדם ביוספטל "בדגש על רופאים", וכי מדובר ב"סוגיה אשר לא נמצא לה פתרון כולל בעבר".

בפני צוות הבחינה הונחו והוצגו סקירות מפורטות לגבי הפערים הקיימים ביוספטל בעניין מתן שירותים רפואיים בסוגיית כוח האדם בדגש על רופאים ובהיבטים נוספים.

במהלך הדיונים בחנו חברי צוות הבחינה כמה פתרונות לפערים שנוצרו בתחום מתן שירותי הבריאות באילת שחלקם מצריכים עיגון בהסדרים משלימים מהבחינה התקציבית והמבנית. להלן כמה עקרונות שעלו בדיוני צוות הבחינה לצורך הנחת תשתית מקצועית וכלכלית לקידום נושא מערכת הבריאות באזור אילת:

א. יעילות נמוכה לתמריצים כספיים: מעבודת צוות הבחינה עלה כי אף שקיימת יעילות לא מבוטלת לתמריצים, ובמקצועות מסוימים כמו גסטרואנטרולוגיה ואורולוגיה הם היו משמעותיים מפני שהצורך הוא במספרים קטנים, עלה במהלך הדיונים כי התמריצים אינם מצליחים לייצר מענה הוליסטי כיוון שיעילותם מוגבלת בזמן והיא אינה מספקת פיתרון בר קיימא. בעבודות נוספות של משרדי הבריאות והאוצר, בניתוח של ההסתדרות הרפואית (הר"י) ובמחקר של בנק ישראל¹⁷¹ עלה כי מתן מענקים ותמריצים כספיים כשלעצמו כמעט שאינו משפיע על החלטת רופאים לעבור לפריפריה, ואינו מתמרץ אותם להישאר בפריפריה לאורך זמן.

ב. צורך בהסדרת פתרונות ארוכי טווח להגדלת כוח האדם הרפואי: יש קושי להביא לשיפור זמינות השירות הרפואי באילת רק באמצעות החלטות ממשלה שכן הן נותנות מענה מוגבל תחום בזמן; על כן יש לוודא שהשינוי יעוגן במסגרת קבועה ארוכת טווח, כחלק בלתי נפרד מהתקציבים שמוקצים לתחום הבריאות בישראל ותוך הכוונה תעסוקתית לכך שרופאים ואנשי צוות במקצועות הבריאות יעתיקו את מקום מגוריהם כדרך קבע לאזור, כך שקבלתם של שירותים רפואיים באילת והסביבה לא תהיה מבוססת על הגעה של רופאים ואנשי צוות במקצועות הבריאות לתקופות קצרות וקצרות.

ג. קידום מסגרת מבנית וניהולית חדשה עבור יוספטל ("הגהה"¹⁷²): הוצע לפעול לקידום פתרון שבו יוספטל יוכפף מבנית וניהולית למרכזים רפואיים אחרים ("הגהה") על בסיס תמריצים והטבות¹⁷³ לפי תחומי התמקצעות מסוימים, כך שתינתן לו גישה לכלל השירותים באותם

¹⁷¹ בנק ישראל, חטיבת המחקר, "התפתחויות בשכר ובתעסוקה של רופאים בישראל בעקבות הסכם שכר 2011" (ינואר 2025), עמ' 35 - 37.

¹⁷² הגהה - הקצאת רופאים מבית חולים אחד שבמסגרת משרתם יגיעו באופן קבוע למתן שירות רפואי בבית חולים אחר. למשל הועלו רעיונות למתן הטבות של מימון של הוצאות מיוחדות, תקנים תוספתיים לבית החולים שעושה הגהה ליוספטל, הרחבת מסגרות תקציביות שניתנות לבתי חולים (CAP), מתן אפשרות למתמחים לבחור התמחות יוקרתית בתנאי שיעבדו ביוספטל תקופה שתקבע ועוד.

¹⁷³

מרכזים רפואיים. בדיוני הצוות פורטו היתרונות הקיימים בהגנות ובהם הבטחת כוח אדם רפואי מקצועי שוטף ויציב שיסייע גם להעלאת הסטנדרט המקצועי של יוספטל ולמשיכת רופאים מומחים ומתמחים להבטיח פיקוח על עמידתו של המרכז הרפואי בהתחייבויותיו כלפי יוספטל ויוודא כי הוא מקצה לו את המשאבים הנחוצים לעניין זה באופן קבוע.

ד. פיתוח מסגרות מקצועיות ייחודיות ביוספטל: הוצע לפעול לקידום מסלולי התמחות ייחודיים, כגון פיתוח תחום הרפואה הימית ומסלול "רפואת ספר"¹⁷⁴ שמותאם לאזורים פריפריאליים כדוגמת אילת, שישולב עם מסלולי רפואת משפחה וחירום, בכפוף לאישור ההסתדרות הרפואית בישראל ולעיון הנושא בהסדרים תקציביים (ראו נספח א' בנושא רפואת ספר). מטרת המהלך היא חיזוק הייחודיות של יוספטל במרחב ושילוב רופאים שייקלטו במסלולים אלה בתורנויות בבית החולים במסגרת ההכשרה.

ה. הגברת החשיפה של רופאים ומתמחים לפריפריה: היחשפות לפריפריה במהלך ההכשרה המקצועית לתחום הרפואי נמצאה בהתאמה באופן מובהק ועקבי עם ההחלטה של רופאים לגור בפריפריה¹⁷⁵; על כן מוצע לעודד את תושבי הפריפריה לצאת ללימודי רפואה במסגרת מסלולים קיימים במשרד הבריאות כגון אילנות¹⁷⁶ ואופקים¹⁷⁷, אשר מעודדים בני יישובים בפריפריה ללמוד רפואה על בסיס סיוע ממשלתי ותמריצים, ובכלל זה לתת דגש לאילת כפריפריה רחוקה באמצעות מתן תמריצים לבוא לעבוד באילת¹⁷⁸.

משרד הבריאות מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2025 בין היתר כי צוות הבחינה התכנס כמה פעמים במהלך שנת 2024 כאשר מועד ההתכנסות האחרון היה ב-9.9.2024, שלאחר מועד זה המשיכו לעסוק בנושא צוותי עבודה ייעודיים. עוד מסר משרד הבריאות כי הוא מצוי בתהליך כתיבת טיוטת מסמך המלצות ובדיונים בנושא מול הכללית "על מנת לבחון את האפשרות להביא ליישום ההצעות שהועלו במסגרתו". עוד מסר משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה בין היתר כי סוכמו שלושה שיתופי פעולה (הגגות) בין מרכז רפואי יוספטל והכללית לבין בית חולים שניידר בתחום שירותי הילדים; בית חולים רבין בתחום האונקולוגיה; ובית חולים קפלן בתחום הקרדיולוגיה; וכי משרד הבריאות מקדם שינוי באופן העסקת מתמחים של הכללית ביוספטל ומסלול התמחות חדש - "רפואת ספר". לעמדת משרד הבריאות, על ידי יישום העקרונות האמורים "ניתן להפוך את בית החולים באילת למוסד רפואי מוביל, שיספק מענה איכותי לצרכים הרפואיים של תושבי האזור והתיירים הרבים הפוקדים את העיר".

משרד הבריאות כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי צוות הבחינה פועל במתכונת של "עבודה מתמשכת המבוצעת תוך כדי תנועה", וכי הצוות "פועל ללא לאות לקידום המוטל עליו בכתב המינוי"

¹⁷⁴ "רפואת ספר" מתייחסת להתמחות ברפואה שמעניקה טיפול רפואי באזורים מרוחקים (אזורי ספר) שמאופיינים כאזורים בעלי משאבים מוגבלים, תנאי שטח קשים, תשתיות לקויות ומגבלות תקשורת. ראו להלן בנספח א'.

¹⁷⁵ בנק ישראל, חטיבת המחקר, "התפתחויות בשכר ובתעסוקה של רופאים בישראל בעקבות הסכם שכר 2011" (ינואר 2025), עמ' 38.

¹⁷⁶ תוכנית אילנות: <https://ilanot-program.co.il>.

¹⁷⁷ תוכנית אופקים: <https://ofakim-med.co.il>.

¹⁷⁸ למשל: מתן הלוואות נוחות, מלגות, סיוע בשכר לימוד ובדמי קיום, ליווי אקדמי והטבות לחזור להתמחות בפריפריה.

במטרה לקדם את נושא כוח האדם ביוספטל. בין היתר ציין המשרד כי נחתמו מול יוספטל שלושה הסכמי הגגה באחריות הכללית, נערך שינוי במנגנון הגיוס של רופאים ליוספטל, ניתן אישור עקרוני לתכנן יחידת צנתורים בכפוף לעמידה בתנאים הנדרשים ומקודמות התמחויות ייחודיות כגון רפואת ספר ורפואה ימית.

הכללית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בעניין שאלת המשך הסדרה של תמריצים כספיים לרופאים במטרה להביא אותם לעבודה באילת, שהגם שאין בהם די, הם נחשבים בעיניה לכלי נוסף אפקטיבי במסגרת הכלים השונים לגייס כוח אדם לאילת, והיא הצליחה לממש את רוב התקציב שניתן לה בעניין וגייסה כוח אדם שנשאר באילת ועובד בה. הכללית ציינה גם כי אי-מתן האפשרות למתן מענקים נוספים מקשה מאוד בגיוס כוח אדם איכותי לאילת "שסובלת ממחסור גדול בכוח אדם רפואי ברמה הלאומית, דבר שמעמיק את הפערים אל מול שאר הארץ וכפועל יוצא פוגע בשירות". עוד כתבה הכללית כי הפערים באילת צפויים עוד לגדול הן בשל מחסור שצפוי ברופאים ברמה הלאומית והן בשל קושי להציע לרופאים באילת אפשרויות השתכרות נוספות כגון עבודה בתאגיד בריאות או במסגרת שר"פ, אשר יוצרים היצע נמוך יותר של רופאים "אשר מתורגם לקושי במתן שירותי איכותי וזמין".

לעניין החתימה של יוספטל על הסכמי ההגגה, הכללית מסרה בתשובתה שהעברת האחריות בתחומים מסוימים [למרכזים רפואיים אחרים] אין בה "פתרון אמיתי של הצורך בכוח אדם נוסף", זאת מפני שהמרכזים הרפואיים האחרים שעזימו נחתמו הסכמים לא יוכלו לחייב את העובדים ובפרט רופאים לעבור לאילת למתן שירותים ללא תמריצים משמעותיים נוספים.

משרד ראש הממשלה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא רואה חשיבות בבחינה מעמיקה של שירותי הבריאות באילת, שתביא בחשבון גם שיקולים כלכליים ותחרותיים הנוצרים בשל מיקומה המרוחק של העיר, וכי הוא פנה כבר בשנת 2022 למשרדי הבריאות והאוצר לקידום המהלך תוך שיתוף פעולה מלא עם כלל הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר. משרד ראש הממשלה הוסיף עוד שהנושא עלה גם בסיוור שערך מנכ"ל משרד ראש הממשלה במרכז הרפואי יוספטל באילת ב-31.12.24, בהשתתפות המשנה למנכ"ל משרד הבריאות, ראש עיריית אילת ונציגים מקופת חולים כללית וגורמים נוספים; וכדי לקדם בחינה כאמור, נדרש שיתוף פעולה מלא עם כלל הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר אשר בלעדיהם לא תוכל להתקיים בחינה מקצועית כנדרש.

הביקורת העלתה כי נכון ליוני 2025 עבודת צוות הבחינה בראשות המשנה למנכ"ל הבריאות (שמונה בינואר 2024 על ידי מנכ"ל משרד הבריאות למתן מענה לפערים בסוגיות של כוח האדם הרפואי ביוספטל) קידמה כמה מהלכים בעלי פוטנציאל משמעותי למענה לפערים, ובהם הסכמי גג עם מרכזים רפואיים אחרים, התאמת מנגנון גיוס הרופאים למאפייני יוספטל וקידום מסלולי התמחות ייחודיים. עם זאת, מהלכים אלה נמצאים בשלבי מימוש ראשוניים, וטרם הושלמה עבודה להכנת מודלים למתן מענה תקציבי שיתמוך בפעולות אלה ונוספות ואלה לא הוצגו לפני משרדי הבריאות האוצר. בכך לא הונח הבסיס הכלכלי ליישום מעשי של עבודת הצוות ולמתן פתרונות כוללים ארוכי טווח ובני קיימה לפערים המפורטים שהובאו לידיעת הצוות.

מומלץ כי צוות הבחינה במשרד הבריאות, אשר החל את עבודתו בינואר 2024, ישלים בהקדם את פעולתו למענה כולל לפערים בכוח האדם הרפואי באילת תוך קידום המהלכים שכבר נקט וחלקם החלו

להתממש; ובכלל זה ישרים עבודה להכנת מודלים כלכליים שיהוו את הבסיס המקצועי הדרוש כדי שיינתן מענה מתאים, ארוך טווח ובר קיימה לפערים הקיימים בזמינות שירותי הרפואה באזור אילת. עוד מוצע כי ממצאי צוות הבחינה והמלצותיו יובאו גם לפני הממשלה כבסיס להחלטת ממשלה המשכית בנושא, תוך בחינת תוצאותיה והשגת מטרותיה של החלטת הממשלה 4662, אשר אחת ממטרותיה הייתה כאמור שיפור בתחום הבריאות באזור אילת.

בתקופת הביניים מומלץ כי משרד הבריאות ינקוט פעולות כדי להרחיב את הזמינות והניידות של צוותים רפואיים ומטופלים באזור אילת, ויודא כי הפעולות הקשורות לשיתופי הפעולה בין יוספטל ומרכזים רפואיים אחרים (הגגות) יתממשו לאורך זמן, כך שיסייעו לצמצום הפערים הרפואיים באילת. עוד מומלץ כי משרד ראש הממשלה ימשיך את פעולתו בנושא לרתימת כלל הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר לצורך בחינה מעמיקה של שירותי הבריאות באילת, כפי שמסר למשרד מבקר המדינה, ויקבע גורם שילווה ויתכלל את הפעולות מול כל הגורמים האמורים.

5. הקמת פקולטה לרפואה באילת

בסיכום פגישה של שר החינוך עם ראש עיריית אילת בינואר 2025 צוין בין היתר כי השר יכנס את כל ראשי הפקולטות בארץ על מנת לקדם מולן הקמת פקולטה לרפואה בעיר, מתוך כוונה לפתוח אותה כבר בשנת הלימודים התשפ"ז (אוקטובר 2026).

המל"ג מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 כי בישיבתה ביום 16.7.2024 קיימה המועצה להשכלה דיון עקרוני בנושא קיום לימודי רפואה בעיר אילת, והחליטה לבקש מיור"ר ות"ת, לקדם בחינת היתכנות לכך שאוניברסיטאות בישראל המוסמכות לקיים לימודי רפואה, יקיימו לימודי רפואה באילת, לרבות החלק של ההכשרה הקלינית; תהליך זה טרם הסתיים.

המל"ג כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במרץ 2025 היא קיימה דיון עקרוני בנושא, ובהמשך אליו בוצעה פנייה לפורום דקאני הפקולטות לרפואה בארץ (להלן - פורום הדקאנים), כדי שיבחנו את ההיתכנות לפתיחת לימודי רפואה בעיר על ידי אחת מהן; גם שר החינוך פנה לפורום הדקאנים בעניין זה באפריל 2025. פורום הדקאנים השיב בעניין ליו"ר הוות"ת וליו"ר המל"ג כי "כלל דקאני הפקולטות לרפואה הביעו נכונות לבחון ולשקול הרחבת הפעילות האקדמית שלהם בעיר אילת"; אך הוסכם שמצב הקיים של תשתיות הרפואה בעיר אילת "אינו מאפשר כרגע פתיחת ביי"ס עצמאי לרפואה במסלול שש שנתי".

פורום הדקאנים ציין גם כי הוא ממליץ על הקמת ועדה משותפת לדקאני הפקולטות לרפואה, ות"ת-מל"ג, משרדי הבריאות והאוצר, נציגי העירייה ומומחים נוספים - כדי "לבחון את הדרכים לשפר את התשתיות הרפואיות, למפות את הצרכים המדויקים ולהמליץ על הדרך הנכונה והאפקטיבית ביותר לקדם את הסוגייה הן לטובת העיר והן לטובת לומדי הרפואה העתידיים"; עוד צוין כי הפורום ירצה לקחת חלק בפעילות זו ולהיות חלק מכל פתרון שיוצע. לצד זאת ציינה במכתב הפורום דקאנית הפקולטה לרפואה באוניברסיטת בן גוריון כי בשנת הלימודים תשפ"ו תיפתח באילת שלוחה של בית הספר לסיעוד של האוניברסיטה, ושיש כוונה להרחיב בעתיד את לימודי קדם רפואה באילת.

בהמשך לכוונת שר החינוך לקדם פתיחת פקולטה לרפואה באילת בשנת הלימודים התשפ"ז, מומלץ למל"ג להשלים את תהליך בחינת הנושא על ידו. אם הקמתה של פקולטה לרפואה באילת תקרום עור וגידים, היא תוכל לתת מענה לחלק מהפערים שפורטו בפרק ביקורת זה.



יוספטל, שבבעלות הכללית, נושא בנטל העיקרי של מתן שירותים רפואיים למטופלים באזור אילת ובכלל זה שירותי רפואה יועצת ושירותי רפואה דחופה במצבי חירום. ניכר מממצאי פרק זה כי המרחק הגיאוגרפי של אזור אילת מהמרכזים הרפואיים בשאר חלקי הארץ מהווה מכשול של ממש למתן שירותי בריאות זמינים ברמה ובהיקף הנדרשים עבור תושבי המרחב והשוהים בו. מלחמת חרבות ברזל והפיכתה של העיר אילת לעיר מאוימת ביטחונית שנותנת מענה אסטרטגי לצורכי המדינה מגבירות את החשש כי הפערים הקיימים במתן מענה רפואי בעת שגרה - בכוח האדם הרפואי (רופאים, מתמחים, אנשי מקצועות הבריאות); מחלקות (כמו קרדיולוגיה, נירולוגיה ופגייה); ברמת הבטיחות הרפואית; במענה הרפואי למצבי חירום ולאירוע רב-נפגעים - אר"ן; במשכי ההמתנה לרפואה היועצת באילת; ועוד - עלולים להחריף במצבי חירום, ומדגישות את החשיבות שבאזור אילת יינתנו שירותי רפואה בסטנדרטים שהולמים אזור אסטרטגי זה ואת הסיכונים הנלווים אליו. לפיכך, על הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר ובראשם משרדי ראש הממשלה, האוצר והבריאות לבחון בהקדם את הפעולות הנדרשות לקידום תחום הבריאות באזור אילת בהתאם לתכלית החלטת הממשלה 4662 המתייחסת לעניין זה ולפעול ליישומן, ויפה שעה אחת קודם.

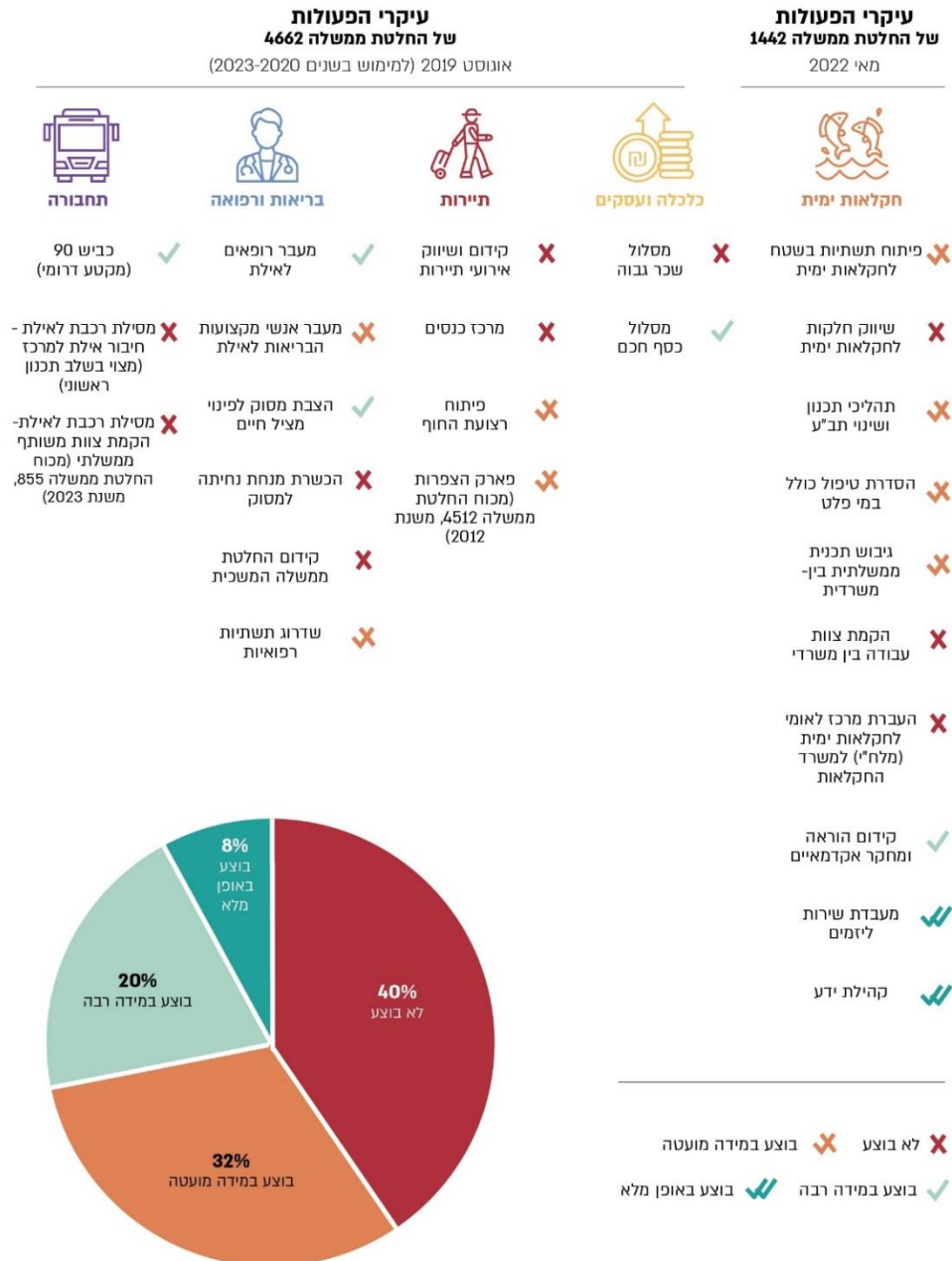
2.7. מידת יישום החלטות הממשלה בעניין אילת

ממצאי החלק השני של דוח זה בנוגע ליישום החלטות הממשלה בשנים 2019 ו-2022 לפיתוח הכלכלי והתיירותי של העיר אילת מצביעים על מידת יישום נמוכה של החלטות הממשלה ועל טיפול לוקה בחסר בחסמים שמקשים את הקטנת התלות הכלכלית של העיר בתעשיית התיירות. בתרשים שלהלן עיקרי הממצאים:

אלול התשפ"ה ▪ ספטמבר 2025

הקידום התיירותי והפיתוח הכלכלי של העיר אילת בראי מלחמת חרבות ברזל

תרשים 27: יישום החלטות ממשלה בנוגע לפיתוח התיירותי-כלכלי של העיר אילת



מהתרשים עולה כי מתוך 25 המשימות המנויות בהחלטות הממשלה 4662 משנת 2019 ו-1442 משנת 2022, בהחלטת הממשלה 4512 משנת 2012 בעניין פארק הצפרות באילת ובהחלטת ממשלה 855 משנת 2023 בעניין מסילת רכבת לאילת שנבדקו, עולה כי 10 מתוכן (40%) לא בוצעו כלל; 8 מתוכן (32%) בוצעו במידה מועטה; חמש משימות (20%) בוצעו במידה רבה ושתי משימות (8%) בוצעו באופן מלא. נתונים אלה מעידים על רמת יישום נמוכה של החלטות הממשלה הנוגעות לפיתוח התיירותי והכלכלי של העיר אילת בעת שגרה, כך שהחוסן התיירותי והכלכלי של העיר אילת נותר חשוף לסיכונים עתידיים במצבי חירום שונים הנובעים מתלותה ומתלות תושביה בענף עיקרי אחד - ענף התיירות.

סיכום

אילת היא העיר הפריפריאלית ביותר במדינת ישראל. לעיר חשיבות אסטרטגית הודות למיקומה לחופי מפרץ ים סוף ולנמלי התעופה והים שבה. בשל מיקומה הגיאוגרפי הייחודי ותשתיות התחבורה שלה, העיר משמשת כשער הכלכלי הדרומי של מדינת ישראל.

ריחוקה של העיר אילת והיישובים הסמוכים לה ממרכז הארץ היווה במשך השנים חסם של ממש בהתפתחותם הכלכלית והחברתית, והביא לכך שהם נשענים כמעט באופן בלעדי על תעשיית התיירות ומתקשים לפתח מנועי צמיחה כלכליים משמעותיים אחרים. הדבר יצר פערים במכלול השירותים הציבוריים הניתנים לתושבים באזור אילת לעומת אזורים אחרים בישראל בהיבטי התחבורה, הרפואה והתעסוקה.

בשנים 2020 עד 2024 שררו בארץ ובעולם מצבי חירום מורכבים וממושכים שהשפיעו על תעשיית התיירות באופן ניכר, ובהם מגפת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל. מצבי חירום אלו פגעו פעם אחר פעם בחוסנה התיירותי והכלכלי של העיר והעצימו את הקשיים והאתגרים עימם נדרשת העיר להתמודד, בהיעדר מקורות תעסוקה נוספים בעיר מלבד תעשיית התיירות. אירועי החירום הללו ממחישים את החשיבות בהיערכות מדינתית מוקדמת למצבי חירום המשפיעים על תעשיית התיירות; בהפעלתה בסמוך ככל האפשר לתחילתם; ובמענה ממשלתי כזה המותאם למאפייניה של העיר אילת ולחוסנה התיירותי וזאת בשל השפעתם המיידית והרחבה על כלכלת העיר.

מציאות כזו - שבה העיר רגישה במיוחד למצבי חירום מהבחינה התעסוקתית, חושפת אותה לסיכונים ומחלישה את היכולת שלה לבנות תשתית כלכלית וחברתית איתנה; ומחייבת נקיטת פעולות לקידום תוכניות כלכליות לפיתוח מנועי צמיחה חדשים בעיר, עיסוקים מגוונים לתושביה ופרויקטים פרטניים שישכללו את המוצר התיירותי שהיא מציעה למבקרים בה.

ממשלות ישראל הכירו בחשיבות האסטרטגית של אילת ובחולשותיה המערכתיות (התשתיות שלה, המצב הסוציו-אקונומי שבה וההישענות הבלעדית שלה על ענף התיירות), זאת לצד הפוטנציאל הבלתי ממומש שלה, וקיבלו כמה החלטות במטרה לחזק את התחומים הכלכליים-חברתיים בעיר ולפתח בה מנועי צמיחה חדשים בעת שגרה.

דוח זה, אשר נכתב במהלך מלחמת חרבות ברזל, נועד לשרת שלוש מטרות עיקריות:

1. לבדוק את היישום של המלצות מבקר המדינה בדוח ביקורת קודם משנת 2023 שעסק בין היתר בנושא ההיערכות של משרד התיירות לשעת חירום טרם פרוץ מלחמת חרבות ברזל - גיבוש תפיסת ניהול משברים בשעת חירום והסדרה מראש של מנגנונים שניתן יהיה להפעיל במהירות במצבים אלה, ואת ההחלטות שקיבל משרד התיירות לאחר דוח זה.

2. לבדוק את המענה שסיפקה הממשלה ואת הפעולות של משרד התיירות לסיוע לתעשיית התיירות באילת לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, בהתאם להחלטות הממשלה ובזיקה לתפקיד הלאומי המשמעותי שמילאה העיר אילת בקליטת עשרות אלפי תושבים שפנו מבתיים בשני חבלי ארץ.

3. לבדוק את יישום ההחלטות הקודמות שקיבלה הממשלה בקשר לעיר אילת במטרה לחולל שינוי תשתיתי, כלכלי וחברתי בעיר, ואת מידת היישום של חלק מהמלצות דוח מבקר המדינה הקודם בנושא זה משנת 2021.

הממצאים המובאים בדוח משקפים ביצוע ממשלתי ירוד של שלוש המטרות שלעיל:

1. בתקופה שקדמה למלחמת חרבות ברזל משרד התיירות לא השלים את המענה לפערים בנוגע לתפיסת ניהול מצבי חירום במשרד וההיערכות אליהם כפי שהועלו בדוח מבקר המדינה משנת 2023, כלקח ממגפת הקורונה; כך שערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל עדיין לא הייתה במשרד תפיסת ניהול מצבי חירום מעודכנת ומאושרת. הדבר השפיע על יכולתו של המשרד לתת מענה לתעשיית התיירות בעיר אילת במהלך שנת 2024 ואף לאחריה.

2. עוד בשנת 2015 קבעה הממשלה בהחלטה 333 כי בזמן מצב חירום על משרד התיירות להוביל צוות בין-משרדי שימליץ לממשלה על כלים ומנגנוני סיוע לתעשיית התיירות שניתן יהיה להפעילם בתוך זמן קצר (14 יום). הגם שמשרד התיירות לא ביצע מרכיבים מסוימים בהחלטה ולא המליץ לממשלה על כלים ומנגנוני סיוע לתעשיית התיירות בכלל ובעיר אילת בפרט, וגם לא קבע מדדים לפעולה שלו לסיוע לתעשיית התיירות כפי שציין בתוכנית העבודה שלו לשנת 2024, הרי שכעבור תקופה קצרה מפרוץ מלחמת חרבות ברזל הוא נרתם לטיפול במשימה הלאומית של הלנת המפונים משני חבלי ארץ באופן שסייע לחלק מתעשיית התיירות.

זאת ועוד, באפריל 2024 (שבעה חודשים לאחר פרוץ המלחמה) החליטה הממשלה על סיוע בסך של 50 מיליון ש"ח שיועד לחיזוק תעשיית התיירות (החלטה 1702); נכון למרץ 2025 החלטה זו בוצעה באופן חלקי בלבד ובשיהוי: התקציב בסך 25 מיליון ש"ח שיועד לפיתוח תשתיות תיירותיות אושר בדצמבר 2024 וצפוי להיות ממומש רק בשנת 2025, והתקציב בסך 25 מיליון ש"ח שיועד לשיווק אירועים בשנת 2024 (רובו ככולו לעיר אילת) לא מומש לפי החלטת הממשלה שכן משרד התיירות והאוצר לא גיבשו מבעוד מועד מתווה למימושה, כדי לאפשר את יישומה המהיר.

3. הממצאים המפורטים בדוח ביקורת זה מלמדים בראש ובראשונה על רמת יישום נמוכה של החלטות ממשלה שהתקבלו בנוגע לתוכניות לפיתוח העיר אילת והאזור ולהקצאת משאבים לשם מימושן. בפועל החלטות הממשלה שנקבעו לחיזוקה של העיר הובילו לשיפור מוגבל, וספק אם יש בהן כדי

לקדם את המטרות ולממש את היעדים שהממשלה קבעה בהחלטותיה. בכך החוסן התיירותי והכלכלי של העיר אילת נותר חשוף לסיכונים עתידיים במצבי חירום שונים הנובעים מתלותה ומתלות תושביה בענף עיקרי אחד - ענף התיירות. העדרם של עוגנים כלכליים חלופיים לעיר אילת נוסף על תעשיית התיירות, הצריכו הקצאת תקציבים ייעודיים בשנת 2024 בהיקף של כ-216 מיליון ש"ח (נכון לאוגוסט 2024), לצורך תמיכה ממשלתית בעסקים בעיר שרובם הגדול (כ-90%) תלוי בתעשיית התיירות בעיר.

הליקויים המובאים בדוח זה נוגעים בעיקר למשרד התיירות, למשרד האוצר ולמשרד הבריאות. לפיכך, גורמים אלו, כל אחד בתחומו, נדרשים להובלת פעולות לשיפור ולתיקונם.

בכל הנוגע להיערכות לשעת חירום וסיוע אד הוק לעיר אילת לנוכח השפעות מלחמת חרבות ברזל, על בעלי התפקידים שלהלן לפעול כדלקמן:

1. על שר התיירות ומנכ"ל משרדו לפעול בהתאם להנחיות המשרד משנת 2023 לגיבוש של תפיסת ניהול להיערכות המשרד למצבי חירום ולעדכונה בהתאם ללקחי מלחמת חרבות ברזל; כמו כן עליהם לפעול ליישום החלטת הממשלה 333 מאוגוסט 2015 ולפיה בזמן משבר גיאופוליטי משרד התיירות יוביל צוות בין-משרדי שימליץ לממשלה על מנגנוני סיוע לתעשיית התיירות שניתן יהיה להפעילם בתוך 14 יום מפרוץ מצב החירום.

2. על שרי התיירות והאוצר ומנכ"לי משרדיהם לפעול להבטחת יישומה של החלטת הממשלה 1702 מאפריל 2024, שמהווה מרכיב משמעותי בשיקום תעשיית התיירות בעיר בעקבות מלחמת חרבות ברזל, ולפיה בשנת 2024 משרד התיירות יקצה 50 מיליון ש"ח לעידוד התיירות באילת וביישובים הזכאים לכך: 25 מיליון ש"ח לפיתוח תשתיות ציבוריות - הועלה כי סכום זה הוקצה על ידי משרד התיירות רק בדצמבר 2024, והוא מיועד למימוש בשנת 2025 (בשיהוי של שמונה חודשים); ו-25 מיליון ש"ח לשיווק אירועים מושכי קהל - הועלה כי סכום זה לא הוקצה כלל, ונדרשת פעולה ממשלתית נוספת כדי לאפשר את הקצאתו.

בכל הנוגע לפיתוח הכלכלי והתיירותי של מרחב אילת ולקידום הגיוון התעסוקתי בו - ממטרותיה העיקריות של החלטת הממשלה 4662 משנת 2019 ושל החלטת הממשלה 1442 משנת 2022, נדרשים בעלי התפקידים שלהלן להוביל ולנקוט פעולות תיקון כדלהלן:

1. על שרי התיירות והאוצר ומנכ"לי משרדיהם לנקוט פעולות שיבטיחו את יישום החלטת הממשלה 4662 בכל הנוגע לשיפור ולשדרוג של המוצר התיירותי במרחב אילת. פעולה כזו תאפשר את השגת המטרות של החלטת הממשלה לעניין ביסוס מעמדה של אילת כעיר תיירות בין-לאומית מובילה.

2. על שר הבריאות ומנכ"ל משרדו לפעול ליישום החלטת הממשלה 4662 בכל הנוגע לשיפור שירותי הבריאות במרחב אילת בדגש על השלמת עבודת צוות הבחינה המשרדי שהוקם בינואר 2024 כדי לתת מענה לפערים הקיימים במתן השירותים הרפואיים במרחב אילת.

3. על שרי הכלכלה והחקלאות ומנכ"לי משרדיהם להשלים את הפעולות הנדרשות ליישום החלטת הממשלה 4662 בנוגע לקידום הגיוון התעסוקתי במרחב אילת באמצעות מסלולים ייעודיים ובאמצעות פיתוח ענף החקלאות הימית.

כדי שאילת לא תימצא באותו מקום שאליו היא נקלעה בשנים האחרונות במהלך משברים ומצבי חירום ולאחריהם, על משרדי הממשלה הרלוונטיים ליישם את כלל החלטות הממשלה שהתקבלו בעניינה באופן שיחולל שינוי ולנקוט את הפעולות הללו:

1. שיקום ושדרוג של תעשיית התיירות במרחב אילת אשר ספגה נזקים במהלך מלחמת חרבות ברזל וחזוק חוסנה התיירותי של העיר אילת.

2. השלמת ביצוע הפרויקטים התשתיתיים שבתחומי התיירות, פני העיר, התרבות וההשכלה.

3. הרחבת תמהיל סוגי הענפים הכלכליים הקיימים בעיר ואפשרויות התעסוקה בה לצד חיזוקה ופיתוחה החברתי, וקידום ההון האנושי באילת.

4. השלמת הפעולות הנדרשות לשיפור הנגישות התחבורתית לאילת בהקדם באמצעות המשך קידום תכנון תוואי הרכבת, שדרוג כביש 90 והגדלת הפעילות האווירית בנמל התעופה רמון.

5. קידום והשלמה של הפעולות לשיפור שירותי הבריאות והרפואה במרחב אילת, ובכלל זאת מתן מענה לפערים העיקריים בתחום זה והצורך בניוד מטופלים וכוח אדם רפואי שתלוי בנגישות התחבורתית והתעופתית לאילת וממנה.

יש ליישם את הפעולות האלו בהקדם כדי למנף את הפוטנציאל הלאומי הטמון באזור אילת ולשפר את חוסנה הכלכלי והתיירותי במיוחד בעיתות משבר ולנוכח התחרות ההולכת וגוברת עם אתרי נופש במדינות אחרות; וזאת, במבט רחב צופה פני עתיד, בראייה אסטרטגית ובהלימה להחלטות הממשלה שהתקבלו בעניינה במהלך השנים.

נספח א' (לפרק שירותי הרפואה באילת)

רפואת ספר - Frontier Medicine

לפי ההערכה של ארגון הבריאות העולמי (WHO), כמחצית מהאוכלוסייה בעולם חיה באזורי ספר - יישובים מרוחקים ומבודדים, אשר מאופיינים בצפיפות אוכלוסין נמוכה, בגידול באוכלוסייה מזדקנת, בשיעורים גבוהים של חולים במחלות כרוניות ובגישה מוגבלת לשירותי בריאות מתקדמים. אזורי הספר סובלים ממחסור בצוותים רפואיים ובתשתיות רפואיות, והדבר מוביל לכך שהטיפול הרפואי ניתן לרוב במרפאות קטנות או בנקודות טיפול ניידות. נוסף על כך האזורים הספריים גם נוטים להתמודד עם סיכונים בריאותיים מוגברים נוספים מעבר לריחוק משירותי בריאות בין היתר בעקבות תאונות דרכים אשר נפוצות יותר עקב תשתיות לקויות.

על כן נולד המושג "רפואת ספר" (Frontier Medicine) אשר מתייחס לאופן הטיפול הייחודי שצוותי הרפואה נאלצים לספק באזורים אלו בעקבות משאבים מוגבלים, תנאי שטח קשים, תשתיות לקויות ומגבלות תקשורת. אנשי המקצוע הרפואיים באזורים אלו נדרשים להיות בעלי יכולת עבודה עצמאית, לקבל החלטות מהירות ולהיות מוכנים להתמודד עם מגוון רחב של מצבים רפואיים. לעיתים קרובות במצבי חירום הרפואה המקומית אינה יכולה לתת מענה מספק; מסיבה זו נדרש שיתוף פעולה עם ארגוני מתנדבים ועם שירותי בריאות חירום של המדינה להבטחת מתן טיפול ראוי לתושבים.

פיתוח רפואת ספר מתבצע באמצעות כמה צעדים מרכזיים, הכוללים חינוך והכשרה מתאימה של צוותים רפואיים להתמודדות עם התנאים הייחודיים של אזורים מרוחקים. זה כולל לימוד טכניקות יצירתיות לפתרון בעיות רפואיות ושימוש בטכנולוגיות של טלה-רפואה (Telemedicine) המאפשרות ייעוץ רפואי מרחוק. פרויקטים של מחקר ופיתוח מתמקדים בשיפור גישה למים נקיים ותברואה נוסף על השקעה בדרכים ובתשתיות מקומיות שיאפשרו הגעה מהירה לשירותי בריאות באמצעות כלי תחבורה כמו מסוקים וסירות.

בשל האתגר הקיים בנוגע למשיכה ולהחזקה של אנשי מקצוע רפואיים לטווח הארוך באזורי הספר, מדינות שונות בעולם בוחרות ליישם מדיניות חברתית-כלכלית לעידוד ולגיוס של צעירים מצטיינים בהתניית מעבר לאזורי ספר בסיום ההכשרה כדי להבטיח תעסוקה איכותית של גורמי רפואה באזורים אלו. באמצעות מתן תמריצים והטבות כלכליות כגון מענקים, הלוואות נוחות, שכר גבוה ומלגות לימודים, השקעה במשרדים נוחים ובציוד חדשני, מתן חבילות מעבר משפחתיות וקביעת הסדרי עבודה גמישים כמו סיוע בדיר ובמסגרות לפעוטות וילדים, סידור שעות עבודה נוחות ומתן זמן חופשה נוסף, הן מבקשות להקל על הרופאים ומשפחותיהם לעבור לאזורי ספר, להשתקע בהם וליצור איזון טוב בין העבודה לחיים האישיים.

צעד מדיניות נוסף שננקט בעולם הוא הקמה ופיתוח של מסלולי לימודים ייעודיים ברפואת ספר מטעם משרד הבריאות, שכוללים התמחות ברפואת המשפחה לצד תוכניות הכשרה מיוחדות בדגש על טיפול בקהילות שלמות, מיומנויות רפואת חירום וחילוץ והכשרות ייחודיות כמו עבודה עם טכנולוגיות מתקדמות וביצוע פרוצדורות רפואיות בתנאים מוגבלים. לבוחרים במסלול זה מוצעות בעולם תוכניות לימודים

מאתגרות ומגוונות שנועדו להפוך את המשרות בפריפריה לאטרקטיביות עבור אנשי מקצוע וסטודנטים מוכשרים שמעוניינים לאתגר את עצמם, להתנסות בתחומים עניין רבים ולעבוד באופן עצמאי בעתיד.

להלן שני מקרי בוחן בארצות הברית ובנורבגיה שהחילו חלק מהעקרונות המפורטים מעלה:

מקרה בוחן 1: שירותי בריאות בקהילות הספר של מונטנה, ארצות הברית

מונטנה היא מדינה רבת אזורי ספר, והיא מהווה דוגמה לאופן שבו ניתן לנהל שירותי בריאות באזורים מרוחקים ומבודדים. במונטנה פועלים כמה בתי חולים בגישה קריטית (Critical Access Hospitals- CAHs), והם מספקים שירותי בריאות חיוניים לאוכלוסיות מרוחקות. בתי החולים הללו ממוקמים באזורים שבהם הגישה לבתי חולים גדולים מוגבלת, והם מעניקים טיפול ראשוני, בשעת חירום ושירותי בריאות מתקדמים נוספים. נוסף על כך, נעשה שימוש נרחב בטכנולוגיות טלה-רפואה כדי לספק ייעוץ ואבחון רפואי מרחוק. הדבר מאפשר לתושבי האזורים המרוחקים לקבל טיפול רפואי ללא צורך בנסיעות ארוכות. כמו כן, שירותי החירום המקומיים משתמשים בטכנולוגיות מתקדמות ופועלים בשיתופי פעולה עם בתי חולים מרכזיים כדי להבטיח מענה מהיר ואפקטיבי במצבי חירום (Romaine et al, 2020; U.S. Department of Health and Human Services, 2018).

מקרה בוחן 2: רפורמת שירותי הבריאות בצפון נורבגיה

נורווגיה התמודדה עם מחסור חמור ברופאים ובאחיות מוסמכות באזורים הכפריים, במיוחד בצפון המדינה בשל המרחק הגדול מיתר המחוזות במדינה. על אף ההשקעה הענפה בהטבות כלכליות שנועדו למשוך גורמי רפואה לאזורים אלו, לא נוצר בקרבם ביקוש למעבר, ורשימות ההמתנה בבתי החולים המשיכו להיות ארוכות ורבים מן התושבים באזורים אלה לא קיבלו טיפול ראוי. כדי להבטיח חלוקה שוויונית של משאבי בריאות בין המחוזות, נורווגיה קידמה באמצעות תכנון כוח האדם הרפואי רפורמה שהתבססה על מודל חדשני בשם "הלסמוד" (Helsemod), אשר נועד להעריך את הצורך העתידי בכוח אדם רפואי במערכת הבריאות. המודל יועד לספק תחזיות על ההיצע והביקוש של רופאים ואנשי מקצוע בתחום הבריאות, מה שאיפשר למקבלי ההחלטות להיערך בהתאם לצרכים העתידיים.

במסגרת הרפורמה הייתה הגבלה ואכיפה מבוקרת על מספר התקנים החדשים שנפתחים מדי שנה לרופאים באזורים מרכזיים במדינה כדי להקל את גיוסם באזורים כפריים ולהבטיח מספר מספק של רופאים בכל התמחות. כמו כן המדינה קידמה תוכניות שעודדו רופאים להתחיל את הקריירה שלהם באזורים כפריים ופריפריאליים, וכך שיפרה את הנגישות לשירותי רפואה באזורים אלה.

ביבליוגרפיה

- Jaret, P. (2022, June 29). Attracting the next generation of physicians to rural medicine. *AAMC*.
<https://www.aamc.org/news/attracting-next-generation-physicians-rural-medicine>
- Romarie, M . Rutledge, R . Haque, S . Moore, P . Banger, A . Destefano, S. (2020). Frontier Community Health Integration Project (FCHIP) Demonstration Evaluation. RTI International.
<https://www.cms.gov/priorities/innovation/data-and-reports/2020/fchip-final-eval-rpt>
- Rural Health Information Hub*. (n.d.). *Health and healthcare in frontier areas Overview*
<https://www.ruralhealthinfo.org/topics/frontier>
- AAFP. (n.d.). "Frontier Areas," *Medical care roles*. <https://www.aafp.org/about/policies/all/frontier-areas.html>
- Rural Health / CMS*. (n.d.). <https://www.cms.gov/priorities/health-equity/rural-health>
- Health Systems in Transition, Norway, 2006 (p83-87)***
<https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/107759/HiT-8-1-2006-eng.pdf>
- WHO guideline on health workforce development, attraction, recruitment and retention in rural and remote areas*; <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK570769>

fairness and meticulousness, fulfilling their public responsibilities with a profound sense of true dedication. They have my gratitude.

We continue to pray and express our hopes for the triumph of the IDF and the security agencies, for the return of all hostages, and for the recovery of all those wounded, and for calm and peaceful days ahead.



Matanyahu Englman

Jerusalem,
September 2025

**State Comptroller
and Ombudsman**

Foreword

Immediately following the terrorist attack on October 7, 2023, the Eilat Municipality, along with its residents and local hotels, joined efforts to provide wide-ranging assistance to the tens of thousands of evacuees arriving from both the South and the North, effectively doubling the city's population. This assistance encompassed various domains, including housing, health, welfare, and education. Consequently, Eilat emerged as a symbol of solidarity and national commitment during times of crisis.

The current audit, conducted amidst the Swords of Iron War, aims to evaluate governmental actions across three primary areas: (a) the Ministry of Tourism's preparedness to support the tourism industry during emergencies, in response to recommendations from a previous audit report issued in 2023; (b) the actual assistance rendered to Eilat's tourism industry, which sustained significant harm due to the war; (c) the reinforcement of the city's tourism sector, the development of additional economic and employment anchors in the tourism industry, and the enhancement of transportation and health services in Eilat and its vicinity, aligning with government resolutions adopted prior to the war (in 2019 and 2022) that aimed to strengthen Eilat's economic resilience in both routine times and in emergencies.

The audit revealed substantial deficiencies in the Ministry of Tourism's emergency preparedness, which hindered its capacity to effectively address the damage inflicted upon Eilat's tourism industry at the onset of the war. Of the NIS 50 million designated by the government to support the city's tourism sector during the war, NIS 25 million was not allocated at all, and the remaining funds were disbursed with delays that adversely affected the tourism industry's economic recovery. Furthermore, a significant portion (approximately two-thirds) of the

actions stipulated in the government resolutions for Eilat's development, from infrastructural, economic, and social aspects, were either not implemented or only partially executed. This failure left Eilat vulnerable to risks during emergencies, due to its total reliance on one industry only – the tourism industry.

The Ministers of Tourism, Finance, Health, Economy, and Agriculture should take immediate action to implement the government resolutions detailed in this report, in accordance with their respective areas of responsibility. This is imperative to fully realize the national potential inherent in the Eilat region and to enhance its economic and tourism resilience during both routine times and emergency situations, particularly in light of increasing competition from resort destinations in other countries. Such action should be undertaken from a broad, forward-looking perspective, maintaining strategic alignment with government resolutions regarding the city of Eilat, as adopted over the years.

It should be emphasized that rectifying the deficiencies and executing the recommendations set forth in this report are of importance to the State of Israel as a whole, given the rising security threats facing both the country and Eilat, and due to the city's constituting a key component in the national strategic response to emergency situations, a fact further accentuated during the Swords of Iron War.

The preparation of the report necessitated significant effort from the employees of the Division for Audit of Government Ministries and Institutions and those of the Headquarters Division within the Office of the State Comptroller, all of whom worked hard to prepare it with the utmost professionalism, thoroughness,



THE OCTOBER 7TH TERROR ATTACK AND THE IRON SWORDS WAR

STATE COMPTROLLER REPORT

The City of Elat's Tourism Promotion and Economic Development in Light of the Swords of Iron War

September
2025

Special
Report