פיתוח התיירות באילת

פעולות הביקורת

במשרד התיירות, בחברה לפיתוח חוף אילת בע"מ, במשרד האוצר, במינהל מקרקעי ישראל ובעיריית אילת נבדקו הפעולות שנעשו בתחומים מרכזיים הנוגעים לפיתוחה של העיר אילת כעיר מבוססת תיירות. בדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, במשרד הביטחון, במשרד הפנים, בשירות התעסוקה ובחברות ממשלתיות הנוגעות לעניין.

תקציר

בשנות השמונים והתשעים של המאה העשרים עברה העיר אילת, בעידוד הממשלה, פיתוח תיירותי מואץ. כיום מתבססת כלכלתה בעיקר על תעשיית התיירות - שמשמשת לעיר עוגן כלכלי מרכזי - ורוב המועסקים בעיר מתפרנסים ממנה במישרין או בעקיפין. לעיר רצועת חוף קצרה באורך כולל של כ-11 ק"מ; פחות מ-40% פתוחים לציבור, וכ-33% - משמשים לנמלי ים.

בעשורים האחרונים של המאה העשרים הגיעה לאילת מלבד תיירות פנים גם תיירות חוץ (תיירות נכנסת), שהקנתה לעיר נופך בין-לאומי. תיירות החוץ הזרימה לעיר ולמדינה הכנסות נכבדות במטבע זר ואיזנה את התפוסה בבתי המלון במשך כל חודשי השנה. ואולם, בעשור האחרון חלה ירידה ניכרת בשיעור התיירות הנכנסת, ובו בזמן נוצר קיפאון בפיתוח התיירותי בעיר: לא נוספו בה חדרי מלון חדשים, וחלה האטה בפיתוח תשתיות התיירות ובהקמת אטרקציות חדשות. זאת, בניגוד בולט למתרחש בקרב שכנותיה של העיר מדרום וממזרח - סיני ועקבה, שבהן חלה תנופת פיתוח מואצת לאחר שהושקעו בהן מיליארדי דולרים בתשתיות תיירות ובבניית בתי מלון וכפרי נופש של רשתות בין-לאומיות.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2009 - ספטמבר 2010 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את פעילותם של גופים ממשלתיים שונים בתחומים מרכזיים הנוגעים לפיתוחה של העיר אילת כעיר מבוססת תיירות. הבדיקה נעשתה במשרד התיירות; במשרד האוצר; במינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י); בעיריית אילת (להלן - העירייה) ובחברה לפיתוח חוף אילת בע"מ (להלן - החפח"א). בדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה; במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה); במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת); במשרד הביטחון; במשרד הפנים - ברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (להלן - רשות

האוכלוסין); בשירות התעסוקה הישראלי; בחברה הממשלתית לתיירות ובחברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ (להלן - חנ"י).

עיקרי הממצאים

מעורבות ממשלתית בפיתוח התיירות בעיר

החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ

לפני יותר מ-15 שנה סיימה החפח"א לכרות בחוף הצפוני בעיר לגונה מזרחית שנועדה לשמש לרחצה, לספורט ימי ולנופש. ממ"י ואגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת) לא מימנו את הפעולות הנדרשות להשמשת מי הלגונה לרחצה כפי שנקבע בתכנית המתאר המקומית המפורטת שאושרה בשנת 2003, וכך הפכה הלגונה למפגע סביבתי. כמו כן לא נקטו ממ"י ומשרד התיירות צעדים אופרטיביים כדי לממש את ההחלטות שהתקבלו משנת 2004 ואילך בדבר שיווק הקרקעות שמסביבה.

משרד התיירות, ממ"י, אג"ת ורשות החברות הממשלתיות במשרד האוצר לא עשו די כדי ליישם את ההחלטה לפירוק החפח"א והעברת פיתוח החוף הצפוני בכלל, והלגונה המזרחית בפרט, לידי גוף אחר.

החוק לעידוד השקעות הון

בצו האחרון המגדיר אזורי פיתוח במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, (שתחולתו מסוף שנת 2006) לא נכללה אילת לצורך הקמה או הרחבה של בתי מלון. זאת למרות הצורך בחדרי מלון נוספים בעיר, ובניגוד להחלטות משרד התיירות וממ"י בדבר שיווק מגרשים באזור הלגונה המזרחית לשם הרחבת ההיצע המלונאי.

משרד האוצר ומשרד התיירות גם לא פעלו ליישום החוק על ידי תקצוב ההטבות הקבועות בו כדי להקים ולהרחיב אטרקציות תיירותיות.

תשתיות תחבורה המעכבות פיתוח תיירותי

נמל אילת (הנמל האזרחי)

במשך שנה, מפברואר 2005, לא נוצלה האפשרות שניתנה בחוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 לבחון את האפשרות להשתמש לצורכי תיירות בשטחים שאינם דרושים לפעילות הנמל. כמו כן, במועד סיום הביקורת טרם נחתם הסכם בין ממ"י לחנ"י בנוגע לחכירת שטחי הנמלים בישראל (ובהם נמל אילת) - הסכם שהיה אמור להיחתם כבר בשנת 2005.

הנמל הצבאי

תמ"א 13[1] קובעת כי הנמל הצבאי יועתק לשטחו של הנמל האזרחי, ושטחי החוף של הנמל הצבאי יפונו לצורכי תיירות. בהחלטת ועדת השרים לענייני הפרטה מדצמבר 2010 לא נכללה החלופה של העתקת הנמל הצבאי, אולם מדברי ההסבר עולה כי העתקת הנמל הצבאי לא תבוצע בשנים הקרובות.

תעסוקה בענף המלונאות

"מבצע עובדה"

נמצא כי בניגוד להסכם שנחתם בין אג"ת, משרד התמ"ת והתאחדות המלונות בישראל שתוקפו היה לחמש שנים ולפיו יוחלפו עובדים זרים בעובדים ישראלים - הפסיק משרד האוצר באופן חד-צדדי את תקצובו כעבור שנה וחצי בלבד, ואף על פי שהיעדים שנקבעו לו עדיין לא הושגו.

מסתננים מאפריקה

המלונאים בבתי המלון בעיר מעסיקים כ-1,500 מסתננים ממדינות אפריקה שנכנסו לישראל שלא כחוק דרך גבול מצרים (להלן - מסתננים). היעדר מדיניות אכיפה ברורה ועקבית של המדינה בנוגע להעסקתם של המסתננים מעודדת אותם להגיע אל העיר. אמנם יש בכך משום סיוע בטווח הקצר לפתרון מצוקת כוח האדם בבתי המלון, אולם שהייתם הבלתי מוסדרת גורמת בעיות לעיר ולמוסדותיה, והיא עלולה לפגוע בעקיפין בשירותים שהעירייה מספקת, לרבות לתעשיית התיירות.

סיכום והמלצות

קיומה של אילת כעיר יציבה ובעלת אוכלוסייה חזקה - נוכח מיקומה האסטרטגי - הוא אינטרס לאומי של מדינת ישראל. תעשיית תיירות משגשגת ובת-תחרות באילת חיונית לכלכלה הלאומית בכלל ולאילת בפרט, משום שהיא העוגן הכלכלי המרכזי שלה. הפיכתה של אילת לעיר תיירות נעשתה בעידודה, בתמיכתה ובמעורבותה של ממשלת ישראל לאחר שהתקבלו החלטות בממשלה, בוועדות ובצוותים שעסקו בעניין. בשנים האחרונות חלה נסיגה במעורבות הממשלתית וירידה בהשקעות בתחום התיירות בעיר. העיר נמצאת בתהליך של דעיכה, והיא סובלת ממספר רב של בעיות כבדות משקל ההולכות ומחריפות עם הזמן. המשך הירידה בתיירות לאילת עלול לפגוע בחוסנה הכלכלי של העיר, שהיא השער הדרומי של המדינה.

אורך רצועת החוף המיועדת לשימוש תיירותי באילת הוא קצר מאוד, בעיקר משום שהחוף מנוצל לשימושים שאינם תיירותיים, ובכלל זה נמלי ים. לדעת משרד מבקר המדינה, על הגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר - משרד התחבורה, משרד התיירות וממ"י - לגבש מתוך ראייה כוללת תכנית מוסכמת בנוגע להקצאת הקרקעות, לאופן

---

1 תכנית מתאר ארצית חלקית לחופין ולמימי חופין - חוף מפרץ אילת שאושרה ב-5.6.05 על פי החלטת ממשלה מס' 3688.

פיתוח התשתיות, לפינוי רצועת החוף של אילת לצרכי תיירות ולניצול נכסי המדינה; תכנית שתביא תועלת מרבית לציבור ולעתידה של העיר.

מחלוקות בין גופים ממשלתיים שונים בנוגע לפתרון הבעיות בעיר אילת נמשכות שנים רבות, וכל גוף מתחפר בעמדתו בלי לראות את התמונה הכוללת. בשל כך לא ניתן להגיע לפתרונות מוסכמים וישימים שיוכלו לשמש גם לטווח הארוך. לפיכך על הממשלה בכלל ועל משרד התיירות, משרד האוצר, משרד התחבורה וממ"י בפרט לפעול בהקדם, תוך שיתוף פעולה ותיאום עם עיריית אילת ועם הגורמים המקומיים, כדי להגיע להסכמה שתאפשר ליישם את התכניות לפיתוחה של אילת כעיר תיירות בת-תחרות. כמו כן יש לפעול לפיתוחם של עוד עוגנים כלכליים בעיר שיקטינו את הסיכון הטמון בהסתמכות בלעדית על תעשיית התיירות.

♦

מבוא

העיר אילת (להלן גם - אילת או העיר), ששטח השיפוט שלה כ-100 קמ"ר, נוסדה בשנת 1951 והוכרזה כעיר בשנת 1959. העיר נמצאת במשולש גבולות - בדרומה היא גובלת בעיר טאבה שבחצי האי סיני (מצרים) ובמזרחה עם העיר עקבה (ירדן)[2]. באילת ובסביבתה יש נוף ייחודי ובו שילוב של הרים, מדבר וים עשיר באוצרות טבע למיניהם.

לעיר, המונה כ-47,300 תושבים[3], מבנה דמוגראפי ייחודי ובלתי יציב בהשוואה לערים אחרות בישראל בעלות מספר תושבים דומה: שיעור גבוה יחסית של משפחות חד-הוריות (כ-13.7%), שיעור גבוה יחסית של צעירים (כ-20% בני 20-29) ושיעור גבוה (כ-15%) של מסתננים מאפריקה[4] (להלן - מסתננים), שחלקם מועסקים בבתי המלון בעיר (ראו להלן). העיר סובלת מהגירה שלילית[5] ומתחלופה גבוהה של אוכלוסייה (בעיקר צעירה) המגיעה לעיר לתקופות קצרות כדי לעבוד בענף התיירות. שיעור האבטלה בעיר הוא 4.6%[6] - שיעור נמוך במידה רבה משיעור האבטלה שבערי פריפריה אחרות בדרום הארץ ומשיעור האבטלה הארצי הממוצע. הרוב המוחלט של תושבי אילת הם שכירים שממוצע שכרם עמד בשנת 2007 על 7,000 ש"ח - שכר הנמוך בכ-13% ממוצע שכרם של השכירים באשכול היישובים היהודיים שבו נכללת אילת (מבחינת מספר התושבים)[7].

עד סוף שנות השבעים של המאה העשרים התבססה כלכלתה של העיר בעיקר על עבודה בנמל הים, במכרות הנחושת בתמנע ובתעשיות קלות. ואולם משנות השמונים של המאה העשרים, ובייחוד

---

2 אילת מוגדרת כעיר הפריפריאלית ביותר בישראל על פי מדד הפריפריאליות לשנת 2004 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס). המרחק בינה לבאר שבע הוא כ-232 ק"מ ובינה לתל-אביב כ-328 ק"מ.

3 הלמ"ס, **מפקד האוכלוסין 2008** על פי נתוני עיריית אילת, בסוף שנת 2009 חיו בעיר כ-63,500 תושבים (לא כולל מסתננים מאפריקה - ראו הערה 4). הפער הגדול בין הנתונים של הלמ"ס ובין נתוני עיריית אילת נובע ממספר רב יחסית של עובדים עונתיים זמניים המגיעים לעיר לתקופות קצרות ואינם נכללים בנתוני הלמ"ס.

4 עיריית אילת העריכה ביולי 2010 את מספרם של המסתננים השוהים בעיר בכ-7,000.

5 הלמ"ס, **הרשויות המקומיות בישראל 2007**.

6 נתוני שירות התעסוקה הישראלי למאי 2010.

7 המוסד לביטוח לאומי, **ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים 2007**, אוקטובר 2009.

בשנות התשעים, בד בבד עם היחלשות מקורות התעסוקה העיקריים שלה (ירידה בנפח הפעילות בנמל, סגירת מכרות הנחושת ועוד) עברה העיר, בעידוד הממשלה, פיתוח תיירותי מואץ. פיתוח זה הפך את העיר לעיר התיירות המובילה בארץ מבחינת מספר חדרי המלון - כ-11,150 (כ-23% מסך חדרי המלון בישראל) ב-50 בתי מלון רשומים[8,9] ומבחינת איכות מוצר הלינה[10]. פדיון בתי המלון באילת היה בשנת 2009 כ-2 מיליארד ש"ח (כ-25% מפדיון בתי המלון בארץ)[11]. התיירות באילת היא עוגן כלכלי מרכזי לתושביה, ורוב המועסקים בעיר מתפרנסים ממנה במישרין או בעקיפין: יותר מ-25% מהמועסקים בעיר עובדים בשירותי האירוח והאוכל (יותר מפי חמישה מהממוצע הארצי בענף זה). רק 5% מהמועסקים בעיר עובדים בתעשייה (כשליש מהממוצע הארצי בענף זה[12]).

אורך רצועת החוף בעיר מהגבול הדרומי ועד הגבול המזרחי הוא כ-11.3 ק"מ. מוקד התיירות העיקרי התפתח באזור החוף הצפוני של מפרץ אילת, השוכן במזרח העיר (להלן - החוף הצפוני). אורכה של רצועת החוף הצפוני הוא כ-2.8 ק"מ, ורובה שמישה לרחצה. באזור זה נמצאים כ-75% מחדרי המלון בעיר, ולאורכו נסללו שתי טיילות - מערבית ומזרחית - ובהן אטרקציות, מסעדות ובתי קפה, שטחי מסחר רבים וכ-80 דוכני רוכלים[13]. כמו כן נכרו באזור שלוש לגונות - שתיים המיועדות לעגינת כלי שַיִט ואחת שיועדה לרחצה אולם הרחצה טרם הותרה בה. אזור תיירות נוסף נמצא בדרום-מזרח העיר (להלן - החוף הדרומי). מדובר ברצועת חוף ארוכה (כ-8.5 ק"מ), שרובה אינו משמש לצורכי תיירות אלא לנמלים ולשימושים אחרים. שטח החוף הדרומי אינו מפותח ברובו ואינו פתוח לציבור, למעט כ-1.6 ק"מ של רצועת חוף שפתוחה לציבור אולם אינה מוכרזת כמותרת לרחצה. כ-9% מחדרי המלון בעיר מצויים לאורכו של החוף הדרומי, אך באזור זה אין מוקד תיירות מוגדר. יתר חדרי המלון (כ-16%) נמצאים במרכז העירוני של העיר. להלן תרשים המתאר את חלוקת רצועת החוף באילת על פי השימושים שנעשים בה ותצלום אווירי של קו החוף של העיר:

---

8 בתי מלון שקיבלו ממשרד התיירות תעודה של מלון רשום, לפי תקנות שירותי תיירות (בתי מלון), התשס"א-2001.

9 הלמ"ס, **מאגר הנתונים של הלמ"ס - שירותי הארחה**, "נתונים על בתי מלון - מלונות לפי מחוזות, נפות וערים", אוגוסט 2010.

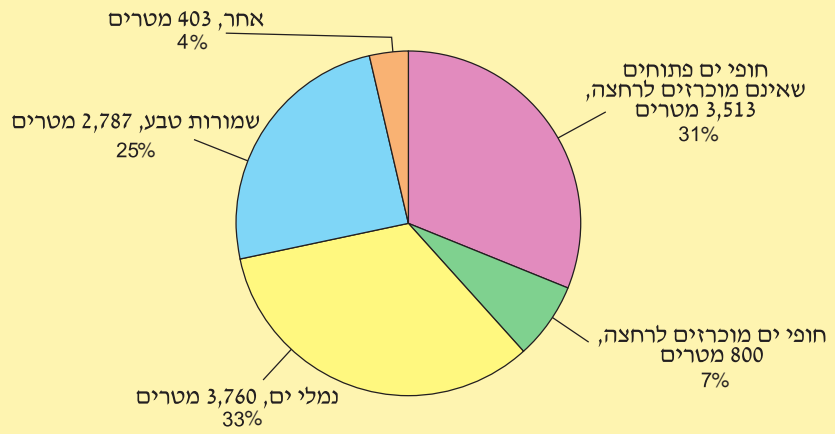
10 לפי דוח של חברת ייעוץ ששכרו משרדי התיירות והאוצר מנובמבר 2006 כדי לבחון באופן מקיף את הפוטנציאל התיירותי של מדינת ישראל ואת תפקידי הממשלה בנושא (להלן - דוח חברת הייעוץ). מסקנות הדוח אומצו על ידי שני המשרדים.

11 מקור הנתונים - ראו הערה 9.

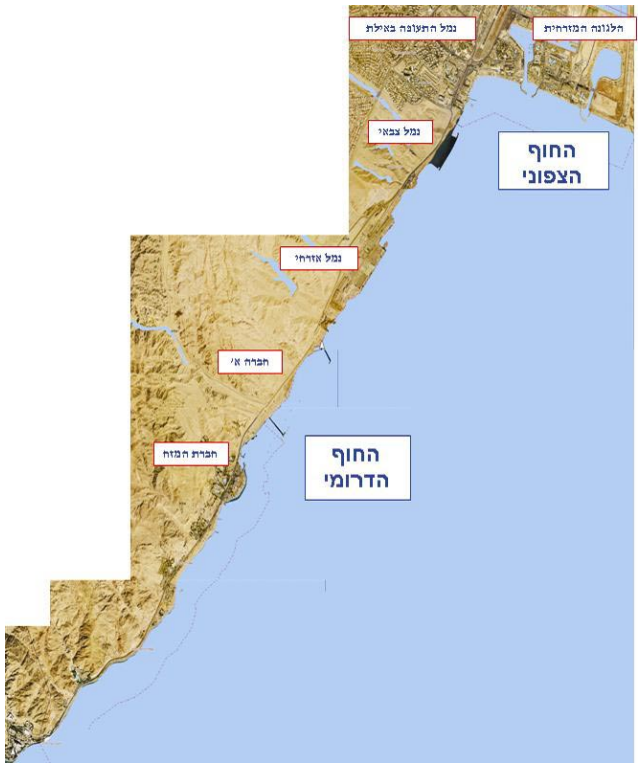
12 הלמ"ס, **מפקד האוכלוסין 2008**.

13 הדוכנים הם מפגע מהבחינה האסתטית, מבחינת איכות הסביבה ומבחינת הבטיחות. עוד בנושא זה ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת על הרוכלות בטיילת החוף הצפוני באילת** (2010).

תרשים 1: חלוקת רצועת החוף באילת על פי שימושים (באחוזים)*



* מבוסס על נתוני עיריית אילת מחודש אוגוסט 2010.



תצלום 1: תצלום אווירי של קו החוף של אילת

מתוך פורטל גאוגרפי לאומי של המרכז למיפוי ישראל

מאפיין התיירים בעיר בעשורים האחרונים של המאה העשרים היה שילוב של תיירות חוץ (תיירות נכנסת) ותיירות פנים. תיירות החוץ הגיעה לעיר בעיקר בטיסות שכר ישירות מאירופה בחודשי הסתיו והחורף, ואילו תיירות הפנים הגיעה בעיקר בחגי ישראל ובחופשות של בתי הספר בחודשי הקיץ[14]. שילוב זה איזן את התפוסה בבתי המלון בכל חודשי השנה. תיירות החוץ הזרימה לעיר ולמדינה הכנסות במטבע זר והעניקה לה נופך בין-לאומי. ואולם בעשור האחרון ירד שיעור התיירים המגיעים לאילת בטיסות השכר בכ-66%[15]. הדבר הוביל לירידה ניכרת בתפוסת החדרים השנתית הממוצעת ואילץ את בתי המלון להסתמך באופן כמעט בלעדי על תיירות פנים[16]. בו בזמן נוצר קיפאון בפיתוח התיירותי בעיר: לא נבנו בה חדרי מלון חדשים וחלה האטה בפיתוח תשתיות תיירותיות ובהקמת אטרקציות חדשות.

הקיפאון בעיר מנוגד לחלוטין למתרחש בקרב שכנותיה של העיר ממזרח ומדרום - עקבה וסיני שבתחומן יש שטחי חוף נרחבים, ופוטנציאל התיירות שלהן טרם מומש במלואו. בשנת 2000 התקבל בירדן חוק[17] שהפך את עקבה וסביבתה (שטח של כ-375 קמ״ר) לאזור כלכלי מיוחד (ASEZA) המנוהל על ידי רשות סטטוטורית עצמאית שבראשה עומד מושל הפועל בשיתוף מועצת מנהלים. החוק נועד לעודד השקעות זרות באזור זה, והוא מעניק הקלות של ממש בהליכי הרישוי של העסקים, תמריצים, פטורים ממסים שונים, אפשרות להעסיק עובדים זרים בשיעור גבוה ועוד. בשנת 1993 החליטה ממשלת מצרים לפתח בשנים 1994-2004 את חצי האי סיני, לקדם את האזור ולעודד השקעות בפרויקטים תיירותיים שיוקמו בו, בין היתר באמצעות מתן פטור ממס לתקופה של עשר שנים. כמו כן הקימו המצרים בשנת 1997 רשות כללית להשקעות ולאזורי סחר חופשי (GAFI)[18], שתפקידה לסייע בנושאים כגון רישוי עסקים, ערבויות וחוזים. כל אלה הביאו לידי כך שבאזורים האלה חלה תנופת פיתוח מואצת, ומיליארדי דולרים הושקעו בהם, בין היתר בידי משקיעים זרים שבנו בתי מלון וכפרי נופש של רשתות בין-לאומיות.

בחודשים דצמבר 2009 - ספטמבר 2010 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את פעילותם של גופים ממשלתיים שונים בתחומים מרכזיים הנוגעים לפיתוחה של העיר אילת כעיר מבוססת תיירות. הבדיקה נעשתה במשרד התיירות; במשרד האוצר; במינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ״י); בעיריית אילת (להלן גם - העירייה) ובחברה לפיתוח חוף אילת בע״מ (להלן - החפח״א או החברה). בדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה; במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה); במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ״ת); במשרד הביטחון; במשרד הפנים - ברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (להלן - רשות האוכלוסין); בשירות התעסוקה הישראלי (להלן - שירות התעסוקה); בחברה הממשלתית לתיירות (להלן - חמ״ת) ובחברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע״מ (להלן - חנ״י).

---

14 השיעור הממוצע של לינות תיירי חוץ בשנים 1991-2000 היה כ-34% מכלל הלינות בעיר. מקור הנתונים - ראו הערה 9.

15 בשנת 2000 הגיעו לעיר בטיסות שכר ישירות כ-144,000 תיירים, ואילו בשנת 2009 - רק כ-49,000 תיירים. משרד התיירות, **תיירות לישראל - דוח סטטיסטי** (2009), לוח 7.

16 בשנים 1991-2000 הייתה תפוסת החדרים השנתית הממוצעת כ-74%, ובשנים 2001-2009 - כ-65%. ממוצע לינות תיירי חוץ בשנים 2001-2009 היה כ-11% מכלל הלינות בעיר. מקור הנתונים - ראו הערה 9.

17 חוק ה-ASEZA (Aqaba Special Zone Authority).

18 General Authority for Investment and Free Zone.

מעורבות ממשלתית בפיתוח התיירות בעיר

בעשורים האחרונים נקטה הממשלה כמה יזמות לקידום הפיתוח התיירותי בעיר, בהן: פיתוח באמצעות חברה ממשלתית ייעודית - החפח"א, הקצאת משאבים ישירה של הממשלה בשיתוף העירייה לקידום פרויקטים של תשתיות תיירותיות ציבוריות בעיר, חקיקה המסייעת לפיתוח התיירות בעיר וייזום תכניות ממשלתיות לפיתוח התיירות בעיר ולקידומן.

פיתוח החוף הצפוני באמצעות החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ

כחלק ממדיניות הפיתוח של העיר אילת החליטה הממשלה בשנת 1964 להקים חברה ממשלתית - החפח"א[19] - לשם פיתוח שטח של כ-1,200 דונם בחוף הצפוני של מפרץ אילת, המנוהל על-ידי ממ"י (להלן - אזור הזיכיון). החברה היא גם המנהלת והבעלים של חברת מזח תיירות בע"מ (להלן - חברת המזח)[20] בחלקים שווים עם העירייה ועם ממ"י, ובבעלותה גם כמה נכסים באזור הזיכיון[21]. בשנים 1965-2009 השקיעה החברה בפיתוח אזור הזיכיון כ-330 מיליון ש"ח. הפיתוח כלל, בין היתר, כ-3.5 ק"מ של טיילות, כ-1.6 ק"מ של חופים, חמישה גשרים (מהם שלושה נפתחים), שלוש לגונות וכן תשתיות ותכסיות בשטחים הציבוריים[22].

החפח"א פעלה משנת 1965 על פי הסכם הרשאה עם ממ"י. תוקף הסכם הרשאה הוארך כמה פעמים במהלך השנים. על פי הסכם ההרשאה גבתה החברה מיזמים החוכרים את המגרשים ממ"י דמי פיתוח, ובאמצעותם מימנה את פיתוח אזור הזיכיון. את רשימת עבודות הפיתוח שיש לבצע ואת סדר העדיפות לביצוען קבעו החפח"א וממ"י יחד (על אי-חידוש הסכם ההרשאה - ראו להלן).

הלגונה המזרחית: 1. כחלק מפיתוחו של החוף הצפוני החליט דירקטוריון החפח"א בשנת 1990 לכרות לגונה במתחם המזרחי של אזור הזיכיון, וזאת כדי להגדיל את רצועת החוף של העיר בכקילומטר וחצי. הלגונה יועדה לרחצה, לספורט ימי ולנופש, והקרקעות שמסביבה יועדו להקמת בתי מלון. בהסתמך על סקרי היתכנות, על חוות דעת ועל מחקרים מדעיים נכרתה בשנים 1993-1994 הלגונה, וסביבה נשתלו מדשאות, עצי נוי וצמחים אחרים, ונעשה בסביבתה פיתוח חלקי. מדובר בפרויקט הגדול והחשוב ביותר שביצעה החברה במהלך כל שנות פעילותה, ועל פי הערכותיה הושקעו במתחם כ-24.5 מיליון ש"ח (נומינלי). רוב ההשקעות מומנו מדמי הפיתוח ששילמו יזמים שחכרו מגרשים במתחם המערבי של אזור הזיכיון, על חשבון השיווק העתידי של המגרשים במתחם המזרחי שבו נמצאות עתודות הקרקע העיקריות.

במאי 1995 נחנכה הלגונה המזרחית, ואולם כמה חודשים לאחר שמולאה במי ים התברר כי בשל הקצב האִטי של תחלופת המים בלגונה מימיה עכורים, ובוצה שחורה מצטברת על קרקעיתה ועל חופיה. כך הלגונה הפכה ממוקד נופש ותיירות פוטנציאלי למפגע. שאלת האחריות למפגע תלויה ועומדת בפני בית המשפט[23].

---

19 בעלי המניות בחברה הם מדינת ישראל באמצעות משרד התיירות (95%) ועיריית אילת (5%).

20 חברה ממשלתית שהוקמה בשנת 1968. היא חוכרת ממ"י שטח של עשרה דונמים בחוף הדרומי ומשכירה אותו ליזמים פרטיים, ואלה מפעילים בו מזחים לספינות, מסעדות, חנויות וחוף רחצה.

21 ממצאים על אודות פעילותה של החפח"א עד שנת 1998 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת באיגודים בתחום התיירות** (1998), בפרק "דוח על הביקורת בחברה לפיתוח חוף אילת בע"מ", עמ' 11 ואילך.

22 על פי נתוני החפח"א.

23 ת"א 1087/02 (מחוזי באר-שבע) **החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ נ' המכון הישראלי לחקר הנדסה ימית בע"מ ואח'**. מדובר בתביעה בסך של כ-25 מיליון ש"ח שהגישה החפח"א בשנת 2002 נגד הגורמים המקצועיים שסיפקו מידע והנחיות מקצועיות לתכנון הלגונה ולכרייתה. עד מועד סיום הביקורת טרם הסתיימו ההליכים המשפטיים בתביעה.

2. בנובמבר 2003 אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה במחוז הדרום תכנית מתאר מקומית מפורטת לאזור הלגונה המזרחית[24] (להלן - תכנית המתאר ללגונה) בשטח כולל של כ-600 דונם (בים וביבשה). התכנית מאפשרת להקים 2,000 חדרי מלון ו-200 דירות נופש. נוסף על כך מגדירה התכנית עוד שימושים לקרקע באזור זה: ספורט ונופש, בידור, מסחר, שטחי ציבור, מבני ציבור, חופי רחצה, מתקנים הנדסיים, דרכים וחניות ציבוריות. לתכנית המתאר ללגונה שאישרה הוועדה צורפה חוות דעת בנושאי הנדסה ימית וסביבה ימית, ובה שורה של פעולות מפורטות להשמשת מי הלגונה לרחצה. התכנית התנתה את הוצאת היתרי הבנייה בביצוע הפעולות להשמשת מי הלגונה לרחצה.

לאחר אישור תכנית המתאר ללגונה החלה החפ"א לפעול לפיה לקידום פתרון בעיית המים. בתיאום עם משרד התיירות פנתה החברה לאתר מעבדות בחו"ל וביקשה שיכינו מודל הנדסי לביצועו ולתחזוקתו של הפתרון המוצע בתכנית המתאר ללגונה. לאחר שהתקבלו ההצעות למודל נבחרו שתי המעבדות המתאימות ביותר. ברשימת הפעולות להשמשת מי הלגונה שנכללה בחוות הדעת שצורפה לתכנית המתאר ללגונה נדרשה גם מדידה של נתונים שונים של מי הלגונה (ניטור) למשך תקופה של כשנה לפחות. לפיכך, על פי הערכות החפ"א, ביצוע שתי הפעולות המקדמיות (המודל ההנדסי והניטור) שייעשו בעת ובעונה אחת צפוי להימשך כשנה, וביצוע כל הפעולות הדרושות לפתרון בעיית מי הלגונה צפוי להסתיים כעבור שלוש עד ארבע שנים. בנובמבר 2005 החליטה הוועדה המשותפת של ממ"י ומשרד התיירות[25] (להלן - הוועדה המשותפת) לאשר הקצאה של 2.5 מיליון ש"ח לביצוע הפעולות המקדמיות. בישיבה של הגופים הרלוונטיים שהתקיימה בפברואר 2006 באגף תיאום, מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה, הונחה ממ"י לפעול להקצאת התקציב כאמור. במרס 2006 פנה ממ"י לאגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת) בבקשה להקצות את התקציב.

הביקורת העלתה כי חרף קבלת ההחלטות, עד מועד סיום הביקורת לא העבירו ממ"י ואג"ת את התקציב לפעולות המקדמיות הנדרשות להשמשת מי הלגונה המזרחית לרחצה. וזאת אף על פי שביצוע פעולות אלה נדרש בתכנית המתאר ללגונה, שכאמור כבר אושרה, ובלי התקציב אי-אפשר להתחיל לטפל בבעיה.

בתשובת אג"ת למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 נמסר כי מכיוון שהפעולות להשמשת מי הלגונה המזרחית - כפי שהן מופיעות בתכנית המתאר - נתקלו בקשיי יישום, ומאחר שנבחנה האפשרות לפרק את החפ"א וטרם הוחלט על גורם מפתח אחר לחוף הצפוני (ראו להלן), לא הועברו כספים לפיתוח הלגונה.

3. הרוב המכריע של עתודות הקרקע למלונאות באילת נמצא באזור הלגונה המזרחית. לפי תכנית המתאר ללגונה, שטחם הכולל של המגרשים המיועדים לשיווק למטרות מלונאות הוא כ-157 דונם, ועליהם אפשר להקים 167,500 מ"ר בנויים. בנובמבר 2004 החליטה הוועדה המשותפת לשווק במכרז כמה מגרשים באזור הלגונה המזרחית. בנובמבר 2006 קיבלה הוועדה המשותפת החלטה נוספת בעניין שיווק המגרשים באזור הלגונה המזרחית וכן החליטה להקים צוות היגוי שיציג לוח זמנים לשיווק בתוך שלושה חודשים. בפברואר 2007 אשררה הוועדה המשותפת את ההחלטה מנובמבר 2006 והחליטה שהיזם שיזכה במתחם המרכזי בלגונה יהיה אחראי להשמשת מימיה לרחצה. בדצמבר 2007 אשררה גם הנהלת ממ"י את ההחלטה האחרונה של הוועדה המשותפת

---

24 תכנית מס' 53/114/03/2 - אילת חוף צפוני אזור הלגונה המזרחית,י"פ 5237 התשס"ד, עמ' 343 מ-16.11.03.

25 ועדה הדנה בנושאים פרטניים או עקרוניים, ובסמכותה לדון בבקשות להקצאת קרקע, בהרשאות תכנון ובהרשאות שימוש זמניות למיזמים תיירותיים ולהמליץ בעניינן.

(מפברואר 2007). היא הטילה על החפח"א להכין תיק שיווק במימון ממ"י וקבעה לוח זמנים לביצוע בתוך חצי שנה.

החפח"א נערכה לשיווק המגרשים - לרבות הגדרת לוחות זמנים, קביעת סדר פעולות לביצוע וקבלת הצעות מחיר מיועצים משפטיים שילוו את הפרויקט מבחינה משפטית - אולם עד מועד סיום הביקורת לא יושמו ההחלטות שהתקבלו לצורך שיווק הקרקעות.

4. בשנים האחרונות פנה ראש עיריית אילת מר מאיר יצחק הלוי לגורמים ממשלתיים כדי להחיש את הטיפול במי הלגונה המזרחית ובשיווק הקרקעות באזור. במאי 2010 המליצה הוועדה המשותפת להקים ועדה משותפת לעירייה, למשרד התיירות, לממ"י ולרשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) כדי שיקבעו את זהות הגורם שיפתח את הלגונה. ביוני 2010 הנחה מנכ"ל משרד התיירות, מר נועז בר ניר, את הסמנכ"ל הבכיר לפיתוח, תשתיות והשקעות, מר שי וינר, להוביל צוות היגוי בין-משרדי שיגבש הנחיות ומטלות לביצוע בנושא הלגונה בטרם יתאפשר שיווק המגרשים. ביולי 2010 החלו משרד התיירות, משרד האוצר וממ"י לדון בשיווק כמה מגרשים באזור הלגונה המזרחית כ"פיילוט" (שלב ניסיוני), וזאת אף על פי שלא נקבעו לא אופן הטיפול במי הלגונה ולא האחראי לפיתוחה.

כרייתה של הלגונה המזרחית בעיר הסתיימה לפני יותר מ-15 שנה. תכנית המתאר ללגונה, שבה נקבעה, בין היתר, שורת הפעולות שיש לבצע כדי להשמיש את מימיה לרחצה, אושרה לפני כשבע שנים. ואולם בשל סיבות שונות ובהן סחבת והיעדר שיתוף פעולה בין הגופים הממשלתיים המעורבים, טרם פותחו הלגונה וסביבתה, והיא הפכה למפגע סביבתי במקום לפנינה תיירותית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים הנוגעים בדבר - ממ"י, משרד התיירות, ומשרד האוצר בשיתוף העירייה - לדאוג כי כל הפעולות הדרושות להשמשת מי הלגונה לרחצה יבוצעו בתוך פרק זמן סביר שיוגדר מראש. המשרדים צריכים הן לקבוע בהקדם את הגוף שיבצע את הפיתוח בסביבת הלגונה ואת מתכונת שיווק המגרשים באזור והן לפעול לשיווקם של אותם מגרשים.

מחלוקות בנוגע להמשך פיתוחו של החוף הצפוני: זה למעלה מעשר שנים ממ"י אינו משווק קרקעות באזור הזיכיון, והחפח"א נותרה ללא מקורות מימון של ממש להמשך פיתוח אזור הזיכיון. מקורות ההכנסה של החברה בשנים האחרונות נבעו מהשכרת נכסיה, מעבודות מעטות שביצעה בשביל גופים ציבוריים ומתוספת דמי פיתוח ששילמו יזמים בגין תוספות בנייה. הכנסות אלו לא כיסו את הוצאותיה השוטפות של החברה, ולפיכך נוצר בהונה העצמי גירעון מצטבר של כ-20.8 מיליון ש"ח[26], ובכל אחת מהשנים 2007-2009 היו לה גירעונות תפעוליים.

מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים מעלים משרד התיירות, ממ"י ורשות החברות הצעות לסיום פעילותה של החפח"א כחברה ממשלתית עצמאית ולהעברת אותה הפעילות לגופים אחרים. בהצעות האמורות: מיזוגה עם החמ"ת[27]; או פירוקה והעברת פעילותה לחברה אחרת - ממשלתית

---

26 מתוך הדוחות הכספיים של החפח"א ליום 31.12.09.

27 הזרוע המבצעת של משרד התיירות ליישום מדיניות הפיתוח של התשתיות בתחום התיירות.

(חמ״ת), עירונית (החברה הכלכלית אילת[28]) או פרטית (חברה מנהלת שתזכה במכרז למתן שירותי פיתוח לממ״י). הממשלה קיבלה כמה החלטות בנושא, ובהן החלטה משנת 2006[29], שהטילה על הגופים המעורבים לבחון את פעילות החברה, ואם ימצאו כי אין צורך שתהיה בה מעורבות ממשלתית, יגישו לממשלה הצעת החלטה בדבר הפסקתה.

רק באוקטובר 2009 הודיע ממ״י לחפח״א, בתיאום עם רשות החברות ובהסכמתה, שאינו מתכוון לחדש את הסכם ההרשאה שתוקפו פג בשנת 2005[30], ואכן מנובמבר 2009 אין לחברה הרשאה לפיתוח ממ״י.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 ציינה החברה כי הודיעה לממ״י שהיא ממשיכה לפעול על פי הסכם ההרשאה הקיים, מכיוון שלטענתה לא הייתה לממ״י סמכות חוקית להפסיק אותו. ביולי 2010 הגישה החברה לבג״ץ עתירה למתן צו על תנאי נגד ממ״י[31] ודרשה שיורה לממ״י לבטל את החלטתו לסיים את הסכם ההרשאה. עד למועד סיום הביקורת טרם נקבע מועד לדיון בבג״ץ.

אף על פי שמשרד התיירות, ממ״י, משרד האוצר ורשות החברות היו ערים למצבה של החפח״א, הם לא פעלו די הצורך להבראתה או לחלופין לפירוקה ולהעברת פיתוח החוף הצפוני, ובכללו הלגונה המזרחית, לידי גוף אחר. למשרד התיירות לא הייתה עמדה עקבית בעניין - בשנים מסוימות תמך בפירוקה של החברה או במיזוגה עם החמ״ת, ובשנים אחרות ראה בה זרוע ביצועית בעיר, אף על פי שלא יזם הצעת החלטה בממשלה לשינוי מטרותיה[32]. ממ״י האריך את הסכם ההרשאה של החברה במשך השנים, ורק בסוף שנת 2009 הודיע על סיומו; רשות החברות נתנה את הסכמתה לסיום הסכם ההרשאה, ובכך הופסקה פעילותה של החפח״א כחברה ממשלתית האחראית על פיתוח החוף הצפוני עוד בטרם התקבלה החלטה על זהות הגורם שימשיך לפתח אותו במקומה.

בדצמבר 2010 קיבלה ועדת השרים לענייני הפרטה החלטה[33] להפריט את החפח״א ואת חברת המזח. בהחלטה נקבע כי רשות החברות תבצע כמה פעולות, בהן מכירת נכסים מרכזיים של החברה, ולאחר מכן תפורק החפח״א. בדברי ההסבר להחלטה נכתב כי ״נראה כי לחברה אין זכות קיום״ וכי ״הדרך הטובה ביותר לפתח את השטח הינה באמצעות יזמים פרטיים, או לחילופין באמצעות חברות אחרות, כגון החברה הממשלתית לתיירות או החברה הכלכלית של העיר אילת... ולא באמצעות חברה ממשלתית ייעודית״. כמו כן נקבע כי מניות החברה והמדינה בחברת המזח יימכרו לעיריית אילת, והיא תפעל לפיתוחו, לשיפורו ולשדרוגו של מתחם החברה בחוף הדרומי לפי התכנית ותנהלו כשטח ציבורי למטרות פנאי ונופש.

משרד התיירות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 כי אף על פי שראה בחפח״א זרוע ביצועית חשובה בשירות העניין התיירותי באזור הדרום הוא הסכים לסגירתה, וזאת משום חילוקי הדעות הקשים שהיו בינה ובין גופים ממשלתיים אחרים, שעיכבו פיתוח פרויקטים בעיר.

עד מועד סיום הביקורת נותרו בעינם חילוקי הדעות בין ממ״י לעירייה ולמשרד התיירות בנוגע לגוף שיפתח את החוף הצפוני בכלל ואת הלגונה המזרחית בפרט לאחר שתפורק החפח״א. ממ״י

---

28 חברה עירונית הנמצאת בבעלות מלאה של העירייה ומשמשת חברה מנהלת, מפתחת ובונה במגוון פרויקטים בעיר, בין היתר מתוקף הרשאות לתכנון ופיתוח ממ״י.

29 החלטה מס׳ 460 מ- 12.9.06 בנושא ייעול פעילותן של החברות הממשלתיות בענף התיירות.

30 במהלך השנים, ממ״י נהג לחדש את הסכמי ההרשאה באופן רטרואקטיבי לאחר תום תקופת ההסכם.

31 בג״ץ 5558/10 **החברה לפיתוח חוף אילת נ׳ מינהל מקרקעי ישראל**.

32 על פי סעיף 11(א)(1) לחוק החברות הממשלתיות, התשל״ה-1975.

33 החלטה מס׳ מח/6 מ-6.12.10.

והעירייה מעוניינים להעביר את פעילותה של החפח"א לידי החברה הכלכלית אילת (הנמצאת בבעלות מלאה של עיריית אילת), ואילו משרד התיירות ואג"ת חתמו על הסכם שלפיו תועבר פעילות החפח"א לחמ"ת. בהסכם זה גם פורטו התקציבים והמשרות שיוקצו לשם כך.

משרד התיירות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא מקווה שהחלטתה של ועדת השרים לענייני הפרטה להפריט את החפח"א תסייע לקדם את שיווק קרקעות הלגונה. כמו כן מסר המשרד כי סיכם עם ממ"י שהחמ"ת תתחיל בעבודת התכנון להשמשת מי הלגונה לרחצה, וזאת בכפוף לכמה תנאים ובהם סגירתה של החפח"א.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החלטת ועדת השרים לפרק את החפח"א, ונוכח הצורך המיָדי להמשיך ולפתח את החוף הצפוני, על גופי הממשלה הנוגעים בדבר להחליט בהקדם מי יהיה הגוף שיוטל עליו לסיים את פיתוחו של החוף הצפוני ולהעניק לו סמכויות מתאימות.

חקיקה מסייעת לפיתוח התיירות בעיר

חוק אזור סחר חפשי באילת

הטבות מס לתושבי אילת והערבה ניתנו החל בשנת 1975 מכוח תקנות מס הכנסה (הנחות ממס על הכנסות של תושבי אילת וישובי הערבה), התשל"ו-1975. בשנת 1985, בהסתמך על המלצותיה של ועדה ציבורית (ועדת פלומין), נחקק חוק אזור סחר חפשי באילת (פטורים והנחות ממסים), התשמ"ה-1985 (להלן - חוק אס"ח אילת). בחוק נקבעו הטבות מס[34] בתחומי העיר אילת ובסביבתה: פטורים ממסים עקיפים כמשמעותם בחוק והקלות במס ערך מוסף (להלן - מע"מ), פטור ממס מעסיקים, הטבות במס הכנסה, הטבות למעסיק להפחתת עלויות וכן פטור מאגרות לטיסות בין-לאומיות מנמלי התעופה באילת ובעובדה (פטור זה בוטל ב-1996). מטרת החוק הייתה להביא לשגשוגו הכלכלי של אזור אילת תוך עידוד הסחר הבין-לאומי, קידום התעשיות הקלות ופיתוח התיירות והתעסוקה - ובכך לתרום למשק המדינה כולו.

במהלך השנים קוצצו ובוטלו הטבות שונות שניתנו בחוק, ובהן הזיכוי ממס הכנסה ליחיד בשיעור של 10%, שניתן לתושבי העיר עד שבוטל בשנת 2003[35]. לדעת גורמים בעירייה, ביטול הטבה זו גרם בין היתר לקושי למשוך אל העיר אוכלוסייה איכותית ולמחסור בעובדים במגוון רחב של תחומים, ובהם בענף המלונאות (ראו להלן). במועד סיום הביקורת עדיין נותרו בחוק הטבות הנוגעות לפטור ממע"מ ולפטור ממס מעסיקים והטבה למעסיק להפחתת עלויות. רשות המסים אומדת את עלותן של ההטבות הללו למדינה בכ-590 מיליוני ש"ח לשנה[36].

בתגובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 ציינה רשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים) כי בזיכוי ממס הכנסה ליחיד אין שום תועלת, מכיוון שהעיר מסתמכת על ענף התיירות שבו נזקקים

---

34 הטבת מס היא אחת הדרכים המקובלות בעולם לעידוד השקעה באזור מסוים, והיא נהוגה גם במדינות השכנות - ירדן ומצרים.

35 סעיף 37 לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003, ס"ח 1892, עמ' 386, מ- 1.6.03.

36 עוד בנושא ההטבות שבחוק אס"ח אילת לשנת 2010 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 60ב** (2010), בפרק "הפיקוח על החזר מס ערך מוסף לתיירים ועל אזור סחר חופשי אילת", עמ' 237 ואילך.

בעיקר לעובדים בלתי מיומנים המשתכרים מתחת לסף המס, וממילא הזיכוי ממס הכנסה אינו מועיל להם. לטענת רשות המסים, לא הזיכוי ממס הכנסה הוא שימשוך אל העיר אוכלוסייה איכותית.

עמדת משרד האוצר (מינהל הכנסות המדינה ורשות המסים), כפי שעולה מניירות עמדה שהוציא בשנים האחרונות וממכתבים ששלח למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010, היא כי באופן עקרוני יש לפעול להחלת בסיס מס רחב ולצמצם עד כמה שאפשר הטבות מס ייחודיות, וזאת בין היתר מהסיבות האלה: ביטול ההטבות צפוי להגדיל את הכנסות המדינה במאות מיליוני ש"ח בשנה; לא מתקיים דיון ציבורי בנוגע לתועלת שבהטבות, ורובן אינן זוכות לאישור תקופתי, בניגוד לתקציב ההוצאות של הממשלה, שיש לאשרו בכנסת מדי שנה בשנה[37]; הפטורים ממע"מ מונעים מידע רב לגבי עסקות, ומקלות בכך על התחמקות מתשלום מס אמת[38]. טענת רשות המסים בישראל היא כי אף על פי שההטבות במס מילאו במשך שנים תפקיד מסוים בחיזוק העיר, כיום כבר אינן יעילות, ואם החוק טרם השיג את מטרותיו, יש לבחון אמצעים אחרים, ישירים וממוקדים, להשגתן[39].

באוגוסט 2004 החליטה הממשלה[40], בין היתר: לבטל את הפטורים וההטבות ממע"מ על מכירה של מוצרים ושירותים באזור אילת; לשנות את הזיכוי למעסיקים באילת כך שהזיכוי יינתן על כל עובד בנפרד ולא על שכרם של כל העובדים של אותו מעסיק. הצעת תיקון זו נכללה בהצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2004[41] (להלן - הצעת חוק ההסדרים), ועברה בקריאה ראשונה בכנסת בדצמבר 2004. אולם במרס 2005 אישרה הכנסת לחלק את הצעת חוק ההסדרים, ועל כן כמה סעיפים - ובהם הסעיפים העוסקים בהצעת ביטול הפטור ממע"מ באילת - לא הובאו לקריאה שנייה ושלישית.

בשנים 2004-2009 הוגשו לכנסת כמה הצעות חוק פרטיות[42] דומות שעניינן הצעת "חוק אזור סחר חופשי אילת והקמת הרשות לפיתוח אילת" שיחליף את חוק אס"ח אילת. בהצעות החוק מוצע, בין היתר, להחזיר את ההטבות השונות שקוצצו במרוצת השנים, לרבות הזיכוי ממס ההכנסה שניתן לתושבי אילת. כמו כן הוצע להקים רשות לפיתוח אילת, ובין שאר תפקידיה יוטל עליה לתאם בין משרדי הממשלה לרשויות ולגופים העוסקים בפיתוח אילת. הצעת החוק של הח"כ לשעבר (ושר החינוך בהווה) גדעון סער ואחרים עברה בקריאה טרומית ביולי 2007. בדיון בהצעת החוק בוועדת הכספים של הכנסת באפריל 2008 החליטה הוועדה לפצל את החוק ולהעביר לקריאה ראשונה תיקון לחוק אס"ח אילת בנושא החזרת הזיכוי ממס הכנסה שבוטל בשנת 2003[43]. ביולי 2008 אושרה הצעת החוק בקריאה ראשונה. במרס 2010 אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה להעביר את הדיון בהחלת דין הרציפות[44] על הצעת החוק להכרעתה של הממשלה בתוך שבועיים. במאי 2010 פנה

---

37 משרד האוצר, **דוח מינהל הכנסות המדינה מס' 57** (2008), עמ' 68-69.

38 "אחת התכליות החשובות של דיני המס היא גביית מס אמת, היינו שלא יהא מצד אחד כפל מס אך בה בעת מהצד השני שלא יהא גם כפל הטבת מס, אלא אם כן קיים יעד חברתי מוגדר ומובהק העומד בבסיס הטבה זו" (ע"א 1194/03 **פקיד שומה חיפה נ' אסתר מנו**, תקדין).

39 רשות המסים בישראל, **סיכום שנתי** (2004), עמ' 127-131.

40 החלטה מס' 2493 מ-15.8.04 בנושא "תיקון עיוותים וביטול פטורים במיסוי עקיף".

41 הצעת חוק 143 מ-6.12.04.

42 הצעת חוק (להלן גם - ה"ח) אזור סחר חופשי אילת, התשס"ה-2004 (3017/16) של ח"כ לשעבר יורי שטרן ז"ל ואח' מדצמבר 2004, ה"ח אזור סחר חופשי אילת והקמת הרשות לפיתוח אילת, התשס"ז-2007 (2779/17) של ח"כ לשעבר (שר החינוך בהווה) גדעון סער ואח' מיולי 2007, ה"ח אזור סחר חופשי אילת והקמת הרשות לפיתוח אילת, התשס"ז-2007 (2855/17) של ח"כ אורי אריאל ואח' מיולי 2007, ה"ח אזור סחר חופשי אילת והקמת הרשות לפיתוח אילת, התשס"ט-2009 (712/18) של ח"כ אורי אריאל מאפריל 2009, וה"ח אזור סחר חופשי אילת והקמת הרשות לפיתוח אילת, התשס"ט-2009 (1372/18) של ח"כ רוחמה אברהם-בלילא ואח' מיוני 2009.

43 הצעת חוק אזור סחר חופשי-אילת (פטורים והנחות ממסים) (תיקון מס' 6), התשס"ח-2008 (ה"ח 249 מ-21.7.08).

44 לפי חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993, ההליך מאפשר לקדם הצעת חוק שאושרה בקריאה ראשונה, אך המשך הליך חקיקתה נעצר עקב התפזרותה של הכנסת.

השר גדעון סער לראש הממשלה בבקשה כי יפעל לקיום דיון בממשלה בנושא אילת בכלל והחלת דין הרציפות על הצעת החוק בפרט, וזאת עקב הבעיות שהעיר מתמודדת אִתן, ובהן קיפאון בפיתוח, תחרות אזורית, מסתננים מאפריקה וסכנות אסטרטגיות.

למרות החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה, עד מועד סיום הביקורת - לאחר שחלפה שנה כמעט ממועד קבלת החלטה זאת - טרם התקיים בממשלה הדיון בהחלת דין הרציפות על הצעת החוק.

עיריית אילת פועלת בשנים האחרונות כלפי משרד המשפטים, משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה בניסיון להשיב לחוק את ההטבה במס ההכנסה לתושבי העיר, שבוטלה כאמור בשנת 2003, ובניסיון למנוע את המשך קיצוץ ההטבות הקבועות בחוק. לשם כך שכרה העירייה בשנת 2007 את שירותיה של חברה שהכינה בעבורה חוות דעת כלכלית. מחברי חוות הדעת סברו כי הריחוק הגאוגרפי של העיר יוצר חסמי כניסה ניכרים לחברות וליחידים המעוניינים להשקיע ולהשתקע בה, ובכך נוצר בעצם כשל שוק המחייב התערבות ממשלתית שתעודד את התיירות בעיר ותמשוך אליה אוכלוסייה איכותית. מחברי חוות הדעת סברו כי יש להעדיף מתן הקלות במסים על פני תשלום מענקים ישירים, וציינו כמה סיבות לכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובהם משרד האוצר ומשרד התיירות, לבצע עבודת מטה שתבחן דרכים לפיתוח התיירות בעיר ובכללן את הצורך ליזום שינויי חקיקה שתסייע להשגת תכלית זו. זאת - תוך התחשבות בצרכיה המשתנים של העיר ובחשיבות של המשך פיתוחה על רקע הסביבה התחרותית והבעיות האחרות שהיא מתמודדת אתן, תוך מיצוי מירב היתרונות למשק כולו.

משרד התיירות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 כי הוא תומך בביצוע עבודת מטה לבחינת הצורך בייזום שינויי חקיקה בחוק אזור סחר חפשי באילת. מינהל הכנסות המדינה במשרד האוצר כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי אם נושא פיתוח התיירות באילת יעלה על סדר היום הממשלתי, הוא יבחן את נחיצות השינוי בהטבות המס הניתנות לעיר. בנובמבר 2010 מסרה רשות המסים למשרד מבקר המדינה כי היא בוחנת אחת לתקופה את יעילותו ויישומו של חוק אס"ח אילת הן לבעלי העסקים בעיר והן לתושביה. הרשות מקיימת דיונים מעמיקים בנושא - הן דיוני תקציב מחוץ לרשות והן דיונים פנימיים הנוגעים לשינויים בחוק הקיים - וזאת כדי למנוע את העיוותים הכלכליים הקיימים בחוק מצד אחד וכדי לסייע לשגשוגה הכלכלי של העיר מצד אחר.

החוק לעידוד השקעות הון

החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - החוק לעידוד השקעות הון), נועד לעודד יזמה כלכלית והשקעות הון של תושבים מקומיים וזרים בישראל לשם השגת מטרות שנקבעו[45] בחוק. החוק מסדיר, בין היתר, שני מסלולים עיקריים למתן הטבות להשקעות במפעלי תיירות (בתי מלון ואטרקציות תיירותיות[46]): (א) מסלול מענקים להקמתם או להרחבתם של מפעלי תיירות שהוכרו

---

45 מטרות החוק שנקבעו הן, בין היתר, פיתוח כושר הייצור של משק המדינה, ניצול יעיל של אוצרותיה ויכולתה הכלכלית, שיפור מאזן התשלומים של המדינה, הקטנת הייבוא והגדלת הייצוא, קליטת עלייה.

46 מיזם תיירותי ייחודי שאינו מתקן תיירותי ללינה, המספק בתמורה פעילויות נופש, תרבות או פנאי ומשמש מוקד משיכה תיירותי באזור שבו הוא נמצא.

על ידי מינהלת השקעות בתיירות[47] כמפעלים מאושרים, וזאת על פי מפת אזורי פיתוח כפי שנקבעו בצו לעידוד השקעות הון (קביעת תחומי אזורים מיוחדים לעניין מפעלי תיירות), התשס"ז-2007[48] (להלן - הצו האחרון) (ב) מסלול הטבות מס, שהוא מסלול הטבות חלופי למסלול המענקים, והוא אינו מוגבל לאזורים מסוימים בארץ, אף כי יש הבדל בין האזורים בשיעור הטבות המס הניתנות[49]. המענקים שניתנו במשך השנים למפעלי תיירות בגין השקעה מאושרת הורכבו ממענקי השקעה הניתנים מכוח החוק וממענקי הון הניתנים במסגרת תקציב המדינה (להלן - מענקים מינהליים). שיעור מענקי השקעה למפעלי תיירות שניתנו מכוח החוק השתנה במשך השנים. במועד סיום הביקורת היה שיעורו 20% מההשקעה המאושרת באזור פיתוח א', 10% מההשקעה המאושרת באזור פיתוח ב' לצורך הקמת בתי מלון, ו-10% מההשקעה המאושרת באזור פיתוח א' לצורך הקמת אטרקציות תיירותיות. גם שיעור המענקים המינהליים השתנה במשך השנים, ומשנת 2009 לא ניתנים עוד מענקים מינהליים למפעלי תיירות.

בשנים 1985-2007 שילמה המדינה ליזמים מענקים להקמת מפעלי תיירות באילת בסכום כולל של כ-780 מיליון ש"ח - סכום המענקים הגבוה ביותר שניתן לעיר כלשהי בישראל למטרה זאת. שיעור המענק הממוצע שניתן למפעלי תיירות בעיר הוא 27%[50] מההשקעה המאושרת.

ב ת י מ ל ו ן: לפי רשימת אזורי הפיתוח המופיעה בצו האחרון, מסוף שנת 2006 יזמים אינם יכולים לקבל מענקי השקעה בגין הקמתם או הרחבתם של בתי מלון באילת ובסביבתה. רשימת אזורי הפיתוח נקבעה על ידי ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד התיירות, ובה ישבו גם נציגים ממשרד ראש הממשלה, ממשרד האוצר, מהמשרד לפיתוח הנגב והגליל וממשרד המשפטים. עמדת משרד התיירות בעת קביעת הרשימה - נוכח ההמלצות שבדוח חברת הייעוץ[51] - הייתה כי אין צורך לבנות עוד חדרי מלון בעיר במהלך תחולת הצו (דהיינו עד סוף שנת 2011). יצוין כי עמדה זו של משרד התיירות סותרת את עמדתו משנת 2005, אז העריך כי תידרש תוספת חדרי מלון בעיר בטווח של חמש שנים (עד שנת 2010).

המדינה תומכת בבניית בתי מלון ברחבי הארץ באמצעות מתן הטבות ממשלתיות ליזמים. בחודשים האחרונים מחפשים המשרדים נוסחה שתאפשר להעניק סיוע לבניית בתי מלון בקרקעות שישווקו סביב הלגונה, וזאת באמצעות מתן הטבות ליזמים ברוח החוק לעידוד השקעות הון.

אג"ת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ההחלטה על האזורים הנכללים במפת העדיפות הלאומית היא שאלה של סדרי עדיפות לאומית וכי ידוע לו שיש צורך להגדיל את מספר חדרי המלון בעיר, והדבר מטופל במסגרת קידום הלגונה המזרחית. משרד התיירות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 כי בין משרד התיירות למשרד האוצר מתקיימים דיונים במטרה לכלול את העיר ברשימת אזורי הפיתוח לצורך הקמת בתי מלון, אולם טרם הושגה הסכמה בנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הערכותיהם של משרד התיירות ומשרד האוצר בנוגע לתוספת החדרים הדרושה לעיר, ונוכח החלטותיה של הוועדה המשותפת לשיווק קרקעות לבניית בתי מלון חדשים על מגרשים באזור הלגונה המזרחית, על משרד התיירות ומשרד האוצר לשקול מחדש את הצורך בהכללתה של העיר ברשימת אזורי הפיתוח ולבחון את הצורך ליזום הצעה לתיקון הצו.

---

47 המינהלה הופרדה ממינהלת מרכז ההשקעות למפעלים תעשייתיים ותיירותיים שפעלה במשרד התמ"ת, והיא פועלת במשרד התיירות מ-1.1.10.

48 הצו מתחדש אחת לחמש שנים בערך. הצו האחרון התקבל ב-14.6.07, תחילתו ב-15.10.06 והוא תקף עד 31.12.11.

49 עוד בנושא החוק ראו בכרך זה בדוח "מרכז ההשקעות", עמ' 1247.

50 על פי נתוני מרכז ההשקעות מחודש אוגוסט 2010.

51 ראו הערה 10.

אטרקציות תיירותיות: אטרקציות הן מוצר תיירותי משלים לבתי מלון, זאת משום שהן מוקדי משיכה המסייעים לפיתוחם של אזורי תיירות. הוראות החוק לעידוד השקעות הון מאפשרות להכיר באטרקציות תיירותיות באזורי פיתוח כבמפעלים מאושרים לצורך קבלת המענקים, ובצו האחרון נכללו אילת וסביבתה ברשימת אזורי הפיתוח לצורך הקמתן[52], אולם משרד האוצר לא אישר תקציב למסלול זה. לפיכך דוחה משרד התיירות על הסף בקשות של יזמים לקבל מענקים כדי להקים אטרקציות או להרחיבן בהתאם לחוק, והבקשות הללו כלל אינן עולות לדיון במינהלת מרכז ההשקעות.

דוח חברת הייעוץ (בנספח לדוח העוסק באילת) מצביע על מחסור באטרקציות תיירותיות בעיר. לעמדה זו שותפים גם גורמים במשרד התיירות. בעשור האחרון הוקמו בעיר מעט אטרקציות, ונעשה ניסיון להקים בפאתיה מיזם תיירותי גדול ("פרויקט אקווריה"). בפרויקט תוכננו אטרקציות ומתקנים בפארקים נושאיים, בידור ומסחר, מגרשי גולף, מרכז כנסים ואמפיתאטרון. בשל כמה וכמה בעיות שעליהן עמד גם מבקר המדינה[53] לא יצא פרויקט זה לפועל.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהחוק מאפשר לתת מענקים לשם הקמתן והרחבתן של אטרקציות תיירותיות באזורי הפיתוח שנקבעו בצו, על משרד האוצר ומשרד התיירות לפעול ליישום החוק באמצעות תקצובו.

אג"ת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בימים אלה הוא בוחן את המדיניות בנושא התמיכה באטרקציות תיירותיות בארץ לשנים הקרובות.

ייזום וקידום תכניות לפיתוח התיירות בעיר

תכנית לקידום הפריפריה

באוגוסט 2008 אימצה הממשלה תכנית למתן עדיפות לאומית לפריפריה וקיבלה כמה וכמה החלטות אופרטיביות[54] הנוגעות לקידום אזור הפריפריה בכמה תחומים כגון חינוך, תעשייה, תעסוקה ותשתיות, ובכללן תשתיות תיירות. אף על פי שאילת היא עיר פריפריאלית, ההחלטות שהתקבלו אינן נותנות מענה לצרכיה. לפיכך סמוך לקבלת ההחלטות כאמור יזם אג"ת, במסגרת התכנית לעידוד הפריפריה, הכנת תכנית פעולה מקיפה וארוכת טווח לפיתוח העיר. לשם כך הוחלט להקים צוות לפיתוח אילת שיכלול את הממונה על אג"ת, ראש עיריית אילת, מנכ"ל משרד התיירות ומנכ"לים של משרדי ממשלה הנוגעים לעניין. אחת ממטרות התכנית הייתה למצוא לעיר עוד עוגנים כלכליים שיקטינו את התלות בתעשיית התיירות. לצורך קידום התכנית הוגדרו שלבי העבודה של הצוות משלב איסוף המידע ועד שלב הטמעת התכניות המפורטות.

בנובמבר 2008, בשלב הראשון לעבודת הצוות, ניתחה חברת ייעוץ כלכלי חיצונית בעבור אג"ת מגוון נתונים הנוגעים לעיר. המסקנה שעלתה מן הניתוח הייתה כי יש למקד את מאמצי הפיתוח והעשייה בתחומים השונים סביב העוגן המרכזי של העיר, התיירות, ולבחון את המרכיבים

---

52 בסעיף 2(ג)(1) לצו נכתב כי הכללתה של העיר אילת בצו נובעת מה"צורך לגוון ולהעשיר את היצע הפעילויות של התייר באזור העיר אילת, ולהבטיח את הפוטנציאל התיירותי שלה כמוקד משיכה לתיירים, בר-תחרות למוקדים סמוכים במדינות השכנות".

53 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת על פרויקט אקווריה** (2008).

54 החלטות מס' 3960-3976 מ- 24.8.08.

שיאפשרו לה להצליח בתחרות האזורית בתחום זה. כמו כן המליצה החברה בפני הצוות לבחון ולזהות עוד עוגן כלכלי שיתמוך בתיירות. על סמך עבודה זו היה אמור הצוות לפיתוח העיר לגבש את התכנית הכוללת לעיר. בתחילת שנת 2009 החליט אג"ת כי בד בבד עם גיבוש התכנית הכוללת לעיר תגובש בתוך שלושה חודשים גם תכנית לשדרוג תשתיות תיירות קיימות. במרס 2009 נקבעו התחומים שבהם יעסוק הצוות במסגרת גיבוש התכנית הכוללת, ובהם תשתיות, תיירות, חוק אס"ח אילת והקמת רשות לפיתוח אילת.

למרות תכנית הפעולה הכוללת לעיר שיזם אג"ת כחלק מהתכנית לעידוד הפריפריה כבר בסוף שנת 2008, עד מועד סיום הביקורת - כשנתיים לאחר המועד האמור - לא קיים הצוות לפיתוח אילת דיונים ולא גיבש תכנית פעולה לעיר. לפיכך נותרה העיר ללא מענה וללא תכנית פיתוח ארוכת טווח.

השקעות משרד התיירות והתכנית למיצוב אילת כעיר תיירות

בעשור האחרון קודמו בוועדת ההשקעות במינהל תכנון, פיתוח והשקעות במשרד התיירות (להלן - ועדת ההשקעות) כמה פרויקטים להקמת תשתיות תיירות ציבוריות בעיר, שימומנו מתקציב הפיתוח של המשרד. בכמה מקרים שעליהם הוסכם עם משרד האוצר יקצה אג"ת תקציב נוסף על זה של משרד התיירות, ולפי הסכום הממשלתי הכולל ייקבע סכום המימון התואם (Matching)[55] של עיריית אילת. במאי 2009 דירגה ועדת ההשקעות רשימת פרויקטים תשתיתיים בתחום התיירות לשנים 2009-2013 בתקציב כולל של כ-107 מיליון ש"ח ואישרה אותם. בפרויקטים שאושרו: סלילת שביל אופניים, הקמת מדרחוב ופיתוח פארק צפרות. בדצמבר 2009 נחתם הסכם בין אג"ת למשרד התיירות להקצאת תקציב של 60 מיליון ש"ח (35 מיליון ש"ח מאג"ת, 15 מיליון ש"ח ממשרד התיירות ו-10 מיליון ש"ח מעיריית אילת) לתכנונם ולביצועם של הפרויקטים שדורגו במקומות הגבוהים ביותר.

ביולי 2009, בשל הירידה המתמשכת בתיירות הנכנסת והחשש מאיבוד כושר התחרות של העיר מול המתחרות האזוריות, שכר משרד התיירות, בשיתוף עם עיריית אילת והתאחדות המלונות בעיר, את שירותיה של חברה חיצונית. החברה התבקשה לבצע עבודה בנושא המיצוב התיירותי של העיר ואפיון המוצר התיירותי שלה בהווה ובעתיד (להלן - תכנית המיצוב). לתכנית הוגדרו שלושה שלבי עבודה: 1. לימוד, מחקר, איסוף מידע וניתוח; 2. פיתוח אסטרטגיית המיצוב; 3. בניית מתווה והמלצות ליישום האסטרטגיה בשטח. לבניית התכנית הוקצו כשישה חודשים, אך רק באוגוסט 2010, כעבור יותר משנה מתחילת בניית התכנית, הגישה החברה מסקנות סופיות ותכנית עבודה מומלצת למינהל השיווק במשרד התיירות.

הביקורת העלתה שוועדת ההשקעות החליטה לתקצב את כל הפרויקטים שברשימה במלוא התקציב הרב-שנתי, בלי שהמתינה למסקנות הצפויות של תכנית המיצוב. היעדר התיאום עלול להוביל לניצול לא יעיל של התקציב הרב-שנתי שהוקצה לפרויקטים תיירותיים לעיר אילת בשנים הקרובות, ועבודת החברה החיצונית עלולה להפוך מיותרת.

משרד התיירות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 כי כי עבודת החברה נבחנת במשרד התיירות, והוא יגביר את פעילותו בעיר בשנים 2011-2012. כמו כן, ציין המשרד כי הוא

---

55 שיטה למימון פרויקטים שלפיה נקבע השיעור של חלוקת המימון בין משרדי הממשלה ובין הרשות המקומית. עוד בנושא זה ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009**, בפרק "אתרי תיירות בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות", עמ' 221 ואילך.

בודק מדי פעם בפעם את הפרויקטים המבוצעים ביחס לסביבה המשתנה, ובימים אלה הוא מנהל עם עיריית אילת מערך משותף שבו ייבחן גם מיצובה של העיר על רקע התחרות האזורית.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאחר עיון בהמלצות החברה החיצונית, על משרד התיירות לוודא כי רשימת הפרויקטים הרב-שנתית שאושרה בוועדת ההשקעות (שכמה מהם כבר בשלבי ביצוע שונים) תותאם להמלצות החברה החיצונית, כפי שיאומצו בחלקן או במלואן - על ידי משרד התיירות.

תשתיות תחבורה

ממשלת ישראל מקדמת תכניות לפיתוח תשתיות תחבורה לעיר וממנה, תשתיות שיש בהן כדי לתרום להגדלת הנגישות של העיר לתיירים. משרד התחבורה, באמצעות החברה הלאומית לדרכים, עוסק בשדרוג כביש הערבה על ידי הרחבת קטעי הכביש והפיכתם לדו-מסלוליים ודו-נתיביים בעלות שנתית של כ-125 מיליון ש"ח.

משרד התחבורה ציין בתגובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 כי הקטע הראשון, קטע צמוד לאילת שאורכו כ-12 ק"מ, הוכפל והפך דו-מסלולי, ועוד קטע יבוצע בקרוב. כמו כן מתוכנן על כביש הערבה מחלף שיחבר אותו לנמל התעופה המתוכנן בתמנע (ראו להלן).

כחלק מתכנית "נתיבי ישראל"[56] החליטה הממשלה לתכנן תכנון מפורט את מסילת הערבה, מסילה שתשמש רכבות נוסעים ומטען והיא עתידה לחבר את אילת לרשת המסילות הקיימת בנגב. על פי ההנחיות שבהחלטת הממשלה ייבחנו חלופות לתוואים שונים של המסילה המתוכננת, וזאת כדי שזמן הנסיעה ברכבת מתל-אביב לאילת לא יעלה על שעתיים וחצי. עוד החליטה הממשלה כי עבודת המטה בנוגע לתוואי תסתיים בסוף שנת 2010, וההמלצות יעסקו באופן השימוש ברכבות (נוסעים ומטען), בעלויות ההקמה וההפעלה ובמשך הנסיעה.

משרד ראש הממשלה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2010 כי ועדת השרים לעניין נתיבי ישראל, שתתכנס בשבוע הראשון של חודש ינואר 2011, צפויה לקבל הכרעה בנושא. כמו כן ציין המשרד בתשובתו כי מדיווחי מנכ"ל משרד התחבורה בוועדת ההיגוי "נתיבי ישראל" עולה כי תכנון תוואי הרכבת לאילת מתבצע על פי התכנית וללא עיכובים. משרד התחבורה הוסיף בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי חיבור אילת לרשת המסילתית יתרום רבות לחיזוק העיר והנמל ויעלה את פוטנציאל התיירות שלה.

תמ"א 13

ביוני 2005 אושרה תכנית מתאר ארצית, חלקית, לחופים ולמימי חופין[57] (להלן - תמ"א 13). התכנית נועדה "לתכנן את רצועת החוף של מפרץ אילת, תוך מתן דגש לשימור תכונותיהם הטבעיות והייחודיות לטובת כלל הציבור בשילוב עם צורכיהם של תושבי ומבקרי העיר אילת".

---

56 תכנית תחבורתית לפיתוח הנגב והגליל שאושרה בהחלטת ממשלה מס' 1421 מ-24.2.10. התכנית כוללת הקמת שדרת תשתית תחבורתית יבשתית (מסילות רכבת וכבישים) מצפונה של ישראל לדרומה, וזאת כדי לאכלס ולפתח את הנגב ואת הגליל.

57 מס' ת/מ/א 13 חוף מפרץ אילת, אושרה ב-5.6.05 על פי החלטת ממשלה מס' 3688.

התכנית קובעת ייעודי קרקע לשטחי החוף ולסביבתו והנחיות להכנת תכניות מתאר מקומיות מפורטות אגב עמידה על כמה עקרונות, ובהם: הגדלת היקף הקרקע לרחצה ולנופש, ייעוד מבוקר של קרקע לתיירות והקצאה יעילה של קרקע לפעילויות נמליות תוך הצמדת תשתיות. מכיוון שהחוף הצפוני (למעט אזור הלגונה המזרחית) מפותח ברובו, הרי שמבחינת הפיתוח נועדה תמ"א 13 בעיקר להסדיר את סוגיית הפיתוח העתידי של אזור החוף הדרומי ושל מתחם נמל התעופה הסמוך לחוף, העתיד להתפנות מן העיר.

החוף הדרומי

אורכו של החוף הדרומי הוא כ-8.5 ק"מ (כ-75% מאורך רצועת החוף באילת), ואולם רובו אינו מפותח ונעשה בו שימוש רב למטרות שאינן תיירותיות. כ-45% מרצועת החוף הדרומי משמשים לנמלי ים.

בשנת 2008 קבעה ועדת נמל אילת (להלן - ועדת חיות)[58]: "רצועת החוף המוקדשת למלונות באילת היא מוגבלת ומטבע הדברים המעורבים בענף התיירות רואים בשטח החוף הארוך התפוס כיום על ידי חיל הים, הנמל האזרחי ו[חברה א'] כשטח שאת חלקו לפחות, ניתן יהיה לנצל לפיתוח תשתיות התיירות בעיר. יש בהחלט מקום לנסות ולאתר לאורך החוף שטחים אשר יוכלו לסייע לפיתוח ענף התיירות."

נמל אילת (נמל אזרחי)

הנמל האזרחי באילת מופעל על ידי חברת נמל אילת בע"מ, שהיא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של מדינת ישראל. פעילות הנמל מבוססת בעיקר על ייבוא כלי רכב מהמזרח הרחוק, על ייצוא פוספטים ועל פעילות מזערית של תנועת מכולות. הנמל משתרע על רצועת חוף באורך של כקילומטר וחצי, ובחלקו המערבי יש שטחי עורף נרחבים המשמשים בעיקר לאכסון כלי הרכב המיובאים עד שישונעו צפונה. בתמ"א 13 נקבע ייעוד השטח הנמלי לשטח כמעט זהה בגודלו לשטח התפעולי כיום, ואולם בתחום זה נקבעו עוד שני ייעודים: נמל מיוחד לחיל הים, העתיד להיבנות על ידי ייבוש חלק מהים, במקומו של הנמל הצבאי הקיים; ועתודה לשטח עירוני/תיירותי[59].

בשנת 1992 קיבלה הממשלה החלטה כי נמל אילת הוא נכס לאומי אסטרטגי ומפעל חיוני לעיר אילת, ולמדינה יש אינטרס לאומי לשמור על כשירותו ועל היקף סחר החוץ העובר דרכו[60]. בשני דיונים שקיימה ועדת הכלכלה של הכנסת בשנת 2007 חזרה הוועדה על קביעה זו. בשנת 2008 קבעה ועדת חיות כי "קיומו של נמל פעיל באילת, למרות האילוצים הגיאוגרפיים, הפוליטיים והתפעוליים בו הוא פועל, הוא בעל חשיבות אסטרטגית שאין ישראל יכולה לוותר עליו כשער דרומי למדינה... לפיכך ראוי כי הממשלה תראה בנמל צורך אסטרטגי, יפותחו האמצעים היבשתיים ויימשך הפיתוח הנמלי לקיום הנמל". משרד האוצר, שנציגיו לא היו שותפים בוועדה ולא הופיעו בפניה, התנגד למסקנות הדוח. בנייר עמדה של אג"ת מספטמבר 2008 נטען כי אם לנמל אילת אין עתיד כנמל מסחרי לפריקת מכולות כפי שעולה מנתוני הוועדה, יש לפעול כבר כעת לצמצומו

---

58 ועדה שמונתה בשנת 2007 על ידי מנכ"ל משרד התחבורה דאז מר גדעון סיטרמן כדי לבחון את ההיבטים התפעוליים של נמל אילת. הוועדה פרסמה את מסקנותיה בינואר 2008, והן אומצו על ידי משרד התחבורה.

59 בשטח הנמצא ממערב לכביש הערבה ומשמש את נמל אילת.

60 החלטה מס' 2717 מ-12.4.92.

ולהסטת חלק משטחו לפעילויות חדשות שישפרו את כלכלת העיר. עוד נכתב באותו נייר עמדה כי תפיסת שטח חוף יקר בשביל היקף נמוך של מכולות נראית לא נכונה להתפתחותה של העיר.

1. עד שנת 2005 היו נכסי הנמלים של מדינת ישראל, לרבות אלה של נמל אילת, בבעלות רשות הנמלים. בשנת 2004 נחקק חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004, במסגרת הרפורמה בנמלים[61]. בחוק בוטלה רשות הנמלים, ונכסי הנמלים הועברו למדינה. כמו כן הוקמו רשות הספנות והנמלים, חנ"י ושלוש חברות נמל ובהן חברת נמל אילת בע"מ. על פי החוק יוחכרו המקרקעין היבשתיים של הנמלים לחנ"י, וזו תעמידם לשימוש חברת נמל אילת בע"מ ותאגידים מורשים[62] אחרים הפועלים בשטחו את המקרקעין תמורת דמי שימוש.

החוק קובע כי השרים, בהתייעצות עם מנהל ממ"י ועם חנ"י, יקבעו בצו את רשימת המקרקעין שיוחכרו לחנ"י; לחלופין תיקבע בצו רשימה של מקרקעין שלא יוחכרו לחנ"י. בשנת 2005 הגישה חברה לתכנון כלכלי שממ"י רכש את שירותיה טיוטה של חוות דעת בנוגע למקרקעין שמוצע להקצות לחנ"י בתחומי נמל אילת. בפברואר 2006, כשנה לאחר מועד תחולת החוק, נקבעה בצו רשות הספנות והנמלים (מקרקעין שלא יהוו מקרקעין מועברים), התשס"ו-2006, רשימה של מקרקעין בעיר אילת שלא יועברו לחנ"י. יצוין כי מדובר רק במבנים ובדירות שאינם חלק משטחי הנמל.

חברת נמל אילת בע"מ ציינה בתגובתה למשרד מבקר המדינה כי על הנמל לפתח יכולת תחרות בשוק הספנות העולמי. לשם כך עליו לפתח עורף לוגיסטי נרחב, לקנות ציוד מתקדם ולבנות רציפים מתאימים, ולפיכך אין אפשרות לצמצם את שטחו. כמו כן ציינה החברה כי היא נערכת לקליטת כ-50 אניות לנופש ("קרוז") בשנת 2011, והן עתידות להשפיע במידה ניכרת על היקף התיירות הנכנסת לעיר.

הביקורת העלתה כי ממ"י הציג באיחור רב (כחודש לפני תום המועד) עמדה רשמית לגריעת שטחים מאלו שיחכיר לחנ"י ויועברו לשימושו של הנמל. בפועל הועברו לידי חנ"י כל השטחים שנכללו בשטחי הנמל קודם לרפורמה, וממ"י לא ניצל את האפשרות שניתנה לו על פי החוק לבחון במהלך השנה את האפשרות להשתמש לצורכי תיירות בשטחים שאינם דרושים לפעילות הנמל. בכך הוחמצה ההזדמנות לנהל כראוי את קרקעות המדינה באזור זה.

2. צו רשות הספנות והנמלים (העברת זכויות במקרקעין המועברים), התשס"ה-2005, מעניק לחנ"י זכות שימוש שאינה בלעדית במקרקעין, עד שייכנס לתוקף הסכם החכירה שייחתם בין ממ"י ובין חנ"י. על פי הקבוע בצו הוקמה ועדה שבה חברים מנכ"ל משרד התחבורה, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, החשב הכללי במשרד האוצר ומנהל ממ"י. תפקיד הוועדה היה לנהל עם נציגי חנ"י משא ומתן כדי לגבש טיוטת הסכם חכירה. בצו נקבע כי טיוטת ההסכם תוגש לאישור השרים בתוך 120 ימים מיום תחולתו של הצו האמור.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת - כשש שנים מיום תחולתו של הצו - לא נחתם הסכם החכירה כאמור. משרד מבקר המדינה מעיר כי על הצדדים לפעול בנחרצות לגיבוש הסכם החכירה.

---

61 על פי החלטת ממשלה מס' 786 מ-15.9.03. עוד בנושא זה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 59ב** (2009), בפרק "הרפורמה בנמלי הים", עמ' 1095 ואילך.

62 תאגיד שהתאגד בישראל ולא הוסמך כחברת נמל, אולם הוסמך על ידי שר התחבורה לתת שירותי נמל בחלקים מנמל אילת, אשדוד או חיפה.

3. בדצמבר 2010 קיבלה ועדת השרים לענייני הפרטה החלטה[63] בדבר הפרטת חברת נמל אילת בע"מ לפי מתווה הפרטת הנמלים של משרד האוצר משנת 2005 והחלטת הממשלה ממאי 2009[64]. ועדת השרים החליטה למכור 100% ממניות המדינה בחברת נמל אילת בע"מ למשקיע או לקבוצת משקיעים מהארץ או מחו"ל ולתת לרוכש כתב הסמכה לתפעול הנמל לתקופה של 15 שנים ממועד מכירת מניות החברה (להלן - תקופת ההסמכה) עם אופציה להארכת תקופת ההסמכה לפי שיקול דעתה של המדינה (עוד בעניין ההפרטה - ראו להלן בפרק על הנמל הצבאי).

נמל צבאי

בסיס חיל הים בעיר שוכן בחלקו הצפוני של אזור החוף הדרומי. בחלקו המזרחי של הבסיס מופעל נמל ים על רצועת חוף באורך של כ-760 מטרים. לפי תמ"א 13 יש להעתיק את הנמל הצבאי לשטח שבתחום נמל אילת (הנמל האזרחי), וזאת לאחר שייובש חלק משטח הים לבניית רציף לחיל הים. כל זאת כדי לשחרר קרקעות לפיתוח תיירותי של העיר. על פי התכנית מיועד שטח הנמל הצבאי המתפנה לשמש מעגנה עירונית[65], ושטחו המערבי של הבסיס הצבאי מיועד לשמש למטרות מסחר ותיירות. בתמ"א 13 נקבע כי העתקת הנמל הצבאי תבוצע בתיאום מוקדם עם משרד הביטחון, עם רשות הספנות והנמלים ועם עוד גורמים הנוגעים לעניין, ובהם משרד ראש הממשלה, המשרד להגנת הסביבה, עיריית אילת וארגון הגג של הגופים הירוקים, אך לא נקבעו בה לוחות זמנים לביצוע ההעתקה.

בעת שאושרה תמ"א 13 וגם בשנים שלאחר מכן תמכו אג"ת, צה"ל, משרד הביטחון, משרד התיירות ועיריית אילת בהעתקת הנמל הצבאי (להלן - חלופת ההעתקה). בשנת 2009 ניהלו אג"ת ומשרד הביטחון משא ומתן על העתקתו של הנמל הצבאי, משא ומתן שהתבסס על אפיון הצרכים שהגדיר חיל הים. אולם בדיונים שהתקיימו התברר כי בין הדרישות התקציביות של משרד הביטחון לפינוי הבסיס הצבאי והעתקת הנמל ובין עמדתו של אג"ת בנוגע לעלויות אלה יש פערים ניכרים.

חנ"י, חברת נמל אילת בע"מ ומשרד התחבורה מתנגדים לחלופת ההעתקה. הם טוענים, בין היתר, כי בשל חשיבותו האסטרטגית של הנמל האזרחי והצורך האפשרי בהרחבת פעילותו בעתיד, יש לשמור על אורך הרציפים ועל השטחים העורפיים. לטענתם, חלופת ההעתקה תפגע ביכולת התפעול של הנמל האזרחי, תכשיל את הפרטתו הצפויה ותמנע כל אפשרות לפיתוחו ולחיבורו לרכבת בעתיד. נוסף על כך טוענת חנ"י כי חלופת ההעתקה אינה ישימה, וזאת בין היתר משום התנגדותם הצפויה של ארגוני הגנת הסביבה לייבוש חלק משטח הים. לפיכך הציעה חנ"י חלופה לצמצום שטח הנמל והשארתו במקומו (להלן - חלופת ההתכנסות), תוך פינוי רצועה של כ-200 מטרים בחלקו הדרומי של הנמל, שתאפשר ליצור רצף חופי של כ-800 מטרים בין הנמל הצבאי לאזרחי. לטענתם יש סבירות גבוהה לכך שרוב הגורמים המעורבים יקבלו חלופה זו, והיא תהיה זולה יותר ותמומש מהר יותר מחלופת ההעתקה.

במסגרת המהלכים לקידום הפרטתו של הנמל האזרחי קיימה רשות החברות בינואר 2010 דיון בשאלת מקומו העתידי של הנמל הצבאי. בדיון השתתפו נציגים מעיריית אילת, ממשרד התחבורה, מחנ"י וממשרד הביטחון. בדיון נאמר כי לבחירת חלופה לצורך הפרטת הנמל האזרחי והגבלת כתב ההסמכה יש חשיבות רבה, ונקבעה בו הנחת יסוד כי הנמל הצבאי לא יועתק ב-15 השנים הקרובות. מערכת הביטחון הביעה נכונות עקרונית לבחון את חלופת ההתכנסות ודרשה כי בחינתה תיעשה

---

63 החלטה מס' מח/7 מ-6.12.10.

64 החלטה מס' 196 מ-12.5.09.

65 אזור המיועד לעגינת כלי שיט המשמשים להובלת נוסעים ותיירות, למטרות ספורט ימי, לנופש או לדיג.

לאחר שיתוכננו לה עוד חלופות לחלופת ההתכנסות על בסיס אפיון מפורט של חיל הים. התכנון ייעשה על ידי מתכנן מורשה שייבחר על ידי משרד התחבורה, במימון חנ"י.

במכתבה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 ציינה חנ"י כי על חוזה ההתקשרות עם המתכנן חתמו היא ומשרד הביטחון בחודש נובמבר 2010, והעבודה אמורה להסתיים בתוך ארבעה חודשים. צה"ל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אם לאחר שתבחן מערכת הביטחון את חלופת ההתכנסות היא תשנה את עמדתה ותתמוך בחלופת ההתכנסות, יחייב הדבר שינוי בתמ"א 13.

עיריית אילת ואג"ת שינו את עמדתם המקורית לאחר הדיונים במהלכי ההפרטה והביעו תמיכה בחלופת ההתכנסות. לטענת אג"ת, חלופת ההתכנסות היא החלופה היחידה שמאפשרת להכניס לנמל אילת מפעיל פרטי בין-לאומי שיוכל להרחיב את פעילותו ולהפעילו כנמל מכולות. מהלך כזה עשוי לתת מענה לביקוש בהיקפים ניכרים, והוא יפחית את התלות של המשק בנמלי הים התיכון. לדעת אג"ת, סיכויי מימושה של חלופה זו רבים יותר, וכך גם יתאפשר בתוך זמן קצר לשחרר שטחים לשימוש העיר.

משרד התיירות, לעומת זאת, דבק בעמדתו המקורית והמשיך לתמוך בחלופת ההעתקה. בפברואר 2010 כתב מנכ"ל משרד התיירות למנהל רשות החברות, מר דורון כהן, כי במהלך הליכי ההפרטה אין לפגוע בתכנית ההעתקה של הנמל הצבאי הנדרש כדי שרצועת החוף תתפנה לצרכים תיירותיים. למרות זאת ולמרות האמור בתמ"א 13, בדברי ההסבר להחלטה דלעיל של ועדת השרים מדצמבר 2010 בדבר הפרטת חברת נמל אילת בע"מ נכתב: "על מנת לאפשר פיתוח עתידי של נמל אילת ובכלל זה פיתוח תחום טעינה ופריקה של מכולות... המדינה תפעל לצמצומו של הנמל הצבאי בשטחו הקיים, ללא העתקתו, בתקופת ההסמכה של החברה, לשטח הנמל האזרחי". במכתבו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 מסר משרד התיירות כי על פי דרישתו הודיעה רשות החברות כי השטחים שיפונו במסגרת ההפרטה בשל צמצום שטחי הנמל הצבאי ייועדו לפיתוח תיירותי.

לתכנית מתאר ארצית יש מעמד של חוק. אם גופים שלטוניים אינם מקבלים את קביעות התמ"א, עליהם לפעול לשנותה[66], אך אין הם רשאים לפעול בניגוד לה. מדברי ההסבר להחלטת ועדת השרים דלעיל עולה כי חלופת העתקת הנמל הצבאי לא תבוצע בשנים הקרובות. לפיכך על משרד התיירות, משרד התחבורה, חנ"י, משרד הביטחון, עיריית אילת, אג"ת ורשות החברות לפעול בהקדם לקבלת הכרעה בנוגע לחלופת ההתכנסות של הנמל הצבאי ולבדוק את ישימותה לפי הוראות תמ"א 13. היעדר הכרעה משמעו השארת המצב על כנו, כלומר ניצול לא יעיל של משאבי החוף של העיר, המצומצמים ממילא.

במכתבו של משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 נכתב כי בהתחשב באי-ודאות הרבה בנוגע לעתידו של נמל אילת (חיבור לרכבת, מיקום הנמל הצבאי ועוד) הוחלט על דעת משרד התחבורה ומשרד האוצר על תקופת הסמכה של 15 שנה עם אופציה להארכה, ובמהלך תקופה זו צפוי שיינתן מענה מוסכם לסוגיות המרכזיות הנוגעות לפעילות הנמל.

חברה א'

חברה א' היא חברה פרטית שבין היתר מחזיקה שטחים באילת, ובהם רצועת חוף ארוכה. שטחים אלה הופקעו על ידי שר האוצר בשנת 1968 ונמסרו לה לתקופה מוגבלת.

---

66 באמצעות מוסד התכנון שהגיש את התכנית לאישור - על פי הליך הקבוע בחוק התכנון והבנייה - התשכ"ה, 1965.

בשנת 1988 נחתם בין ממ״י ובין חברה א׳ הסכם ולפיו, מכיוון שחלה האטה בפעילות החברה, היא תעביר לממ״י קרקע באורך של כ-125 מטרים באזור החוף, וממ״י יקצה אותה ליזמים בהסכם שימוש לתקופה מוגבלת. לחברה א׳ ניתנה אפשרות לדרוש על פי הודעתה את פינוי הקרקע בתוך 12 חודשים, אם תציג צורך בקרקע זו. ממ״י הקצה את הקרקע ליזמים לשם הפעלת ריף הדולפינים בעיר.

במאי 2007 התקיים בהנהלת חברה א׳ דיון שבו הוחלט כי החברה תבדוק את שטחי החוף שאפשר להקצות לטובת הציבור, ותוצאות הבדיקה יוצגו בפני הנהלת החברה. בינואר 2008 קבעה ועדת חיות במסקנותיה כי ״יש לבחון את האפשרות להגדיל פעילות תיירותית בחלק מהשטח המוחזק כיום על ידי [חברה א׳]. מומלץ להעביר בדיקה זו לגוף אובייקטיבי מקצועי״.

בשנת 2009, לאחר שקיימה חברה א׳ מגעים עם עיריית אילת, היא פינתה רצועת חוף באורך של כ-150 מטרים המיועדת לשמש את הציבור כחוף אקולוגי. ברשימת הפרויקטים התשתיתיים בתחום התיירות בעיר לשנים 2009-2013 הקצה משרד התיירות תקציב של שלושה מיליון ש״ח להקמת תשתיות בחוף, וחברה א׳ עתידה להשתתף במימון בסך של מיליון וחצי ש״ח מהפרויקט.

בתגובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 ציינה חברה א׳ כי אחרי הדיון שהתקיים בהנהלת החברה במאי 2007 בדק מנכ״ל החברה אם יש בחוף שטחים שאפשר לפנות. לדברי החברה, התברר כי שטח החוף היחיד שאותו אפשר לפנות הוא רצועת החוף שפינתה לצורך הקמת החוף האקולוגי, וכל יתר אזור החוף שבו היא מחזיקה נדרש לה לצורכי פעילותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מיעוט שטחי החוף המיועדים לשימוש הציבור בעיר ואורכה של רצועת החוף התפוסה על ידי חברה א׳ מחייבים את הגורמים הנוגעים בדבר, ובראשם משרד האוצר וממ״י, לבדוק - בעצמם או באמצעות גוף חיצוני - את צורכי החברה ברצועת החוף בעיר נוכח ההתחייבות החוזית של החברה מולם, וזאת כדי ששטחים רבים ככל האפשר יועברו לשימוש הציבור לפני תום התקופה המוגבלת שנקבעה לכך.

תכנית ״השער הדרומי״

כחלק מתכנית אסטרטגית שהגישה חברה לייעוץ כלכלי שנשכרה על ידי עיריית אילת בשנת 2008 הוכנה תכנית שכונתה ״השער הדרומי״. בבסיס התכנית עמד הרעיון לפנות את כל הפעילות הנמלית מאזור החוף הדרומי של העיר ולכרות תעלה שאורכה ארבעה עד חמישה ק״מ באזור החוף הצפוני, סמוך לגבול עם ירדן. בתעלה זו ירוכזו כל התשתיות הנמליות, כדי שיהיה אפשר לפנות את אזור החוף הדרומי ולאפשר בו פיתוח תיירותי. כמו כן תאפשר התכנית לחבר את נמלי הים למסילת רכבת עתידית. עלות הפרויקט הוערכה בשלושה עד שלושה וחצי מיליארד ש״ח, והוצע לבצע את כולה או חלקים ממנה בשיתוף המגזר הפרטי, בשיטת ה-BOT[67]. ועדת חיות המליצה אף היא לבחון הקמת נמל תעלה בחוף הצפוני ופינוי כל פעילות נמלית לסוגיה מהחוף הדרומי.

כדי לקדם את התכנית הציגה אותה העירייה בפורומים שונים. בפגישה עם מנכ״ל משרד ראש הממשלה שהתקיימה בספטמבר 2009 הוחלט כי התכנית תועבר לטיפולם של אגף התיאום והבקרה והאגף הכלכלי שבמשרד ראש הממשלה וכן לבחינתה של המועצה הלאומית לכלכלה. בדיון שהתקיים בוועדת הכלכלה של הכנסת במרס 2010 הביעה חנ״י תמיכה בפרויקט, אך משרד האוצר התנגד לה. ביוני 2010, בפגישה של נציגי העירייה עם מנכ״ל משרד ראש הממשלה, ציין המנכ״ל כי להערכתו היתכנות הפרויקט היא אפסית, והדבר אינו נמצא במקום גבוה בסדר העדיפות הממשלתי. ממכתבו של משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 עולה כי גם הוא סבור כי לפרויקט אין היתכנות כלכלית-מסחרית.

---

67 Build, Operate, Transfer - לפי שיטה זו, זכיין פרטי יהיה אחראי להקמתו ולהפעלתו של הפרויקט, ולאחר תום תקופת הזיכיון יעביר הזכיין את הפרויקט למדינה.

רק חנ״י, שבדקה מטעמה את התכנית, הגיעה למסקנה כי יש לבצעה בארבעה שלבים: שלב ראשון - הפרטה מידית של נמל אילת; שלב שני - הקצאת קרקע באזור התעשייה שחורת (מצפון לאילת) לשם הקמת עורף לוגיסטי תומך לנמל אילת; שלב שלישי - קידום מסילת הרכבת לאילת; ושלב רביעי - קידום התכנית להקמת נמל תעלה בכפוף לביקושים צפויים ולבדיקה כלכלית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר לבדוק את התכנית בדיקה מקצועית מעמיקה ולקבוע עמדה רשמית בנוגע לקבלתה או לדחייתה. קביעת עמדה זו חשובה לאופן פיתוחו העתידי של החוף הדרומי.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי ראש הממשלה סבור שיש לבחון את תכנית ״השער הדרומי״ ביתר תשומת לב, ולפיכך ייבחן הנושא על ידי המועצה הלאומית לכלכלה.

נמל התעופה באילת

נמל התעופה באילת נמצא בכניסה הצפונית לעיר ומשמש נמל לטיסות פנים ולטיסות שכר בין-לאומיות. שטחו 355 דונם, והוא קרוב למתחמי המסחר והמלונאות הסמוכים לחוף הצפוני. מיקומו של נמל התעופה בלב העיר יוצר כמה בעיות: יצירת חיץ בין חלקה המערבי של העיר, המשמש למגורים, ובין אזור התיירות שבחלקה המזרחי; תפיסת שטח נרחב ויקר בסמוך לאזורי התיירות המונעת פיתוח תיירותי עתידי; הטלת הגבלות בנייה לגובה בסביבתו של נמל התעופה המונעות בניית בתי מלון רבי-קומות; סכנות בטיחותיות הנובעות ממיקומו באזור עירוני; מטרד סביבתי של רעש וזיהום אוויר; הגבלת אורכו של המסלול שאינו מאפשר נחיתה והמראה של מטוסי נוסעים גדולים, ולפיכך מופנות רוב טיסות השכר המגיעות לאילת מאירופה לנמל התעופה הצבאי בעובדה, המרוחק כ-60 ק״מ מהעיר.

נמל התעופה בתמנע: ממשלת ישראל הכירה בבעיות הנובעות ממיקומו של נמל התעופה באילת, ולכן קיבלה כמה החלטות הנוגעות להעתקתו: בשנת 1989 החליטה הממשלה להעתיק את נמל התעופה לאזור עין עברונה, הנמצא כ-11 ק״מ מצפון לעיר[68], אולם החלטה זו לא יצאה אל הפועל; בפברואר 2004 החליטה הממשלה להעתיק את נמל התעופה באילת לרמת תמנע, הנמצאת כ-20 ק״מ מצפון לעיר, ביטלה את ההחלטה הקודמת משנת 1989 וקבעה כי על שר התחבורה ושר האוצר להגיש בתוך שלושה חודשים הצעה למימון הקמתו והפעלתו של הנמל החדש, להביאה לאישור הקבינט החברתי-כלכלי ולתאם את הקמת הנמל עם מערכת הביטחון[69]. נוכח ההחלטה האמורה קידמה רשות שדות התעופה (להלן - רש״ת) הליכים סטטוטוריים לאישור תכנית מתאר מקומית מפורטת להקמתו של נמל התעופה בתמנע.

בשנת 2007 הצביע מבקר המדינה[70] על ליקויים בהליך הסטטוטורי לאישור הקמת נמל התעופה בתמנע בכל הנוגע להיבט הביטחוני. בדוח הומלץ להשלים תיאום ביטחוני-מדיני עם ירדן לפני שתתקבל ההחלטה להקים נמל תעופה חדש.

בפברואר 2009 קיבלה הממשלה החלטה מחודשת[71], המבוססת על החלטת הממשלה משנת 2004, והטילה על שר התחבורה לקדם את הקמתו של נמל התעופה תמנע כנמל תעופה בין-לאומי ופנים-

---

68 החלטה מס׳ 694 מ-13.7.89.

69 החלטה מס׳ 1657 מ-11.3.04.

70 מבקר המדינה, **דוח שנתי 57ב** (2007), בפרק ״תהליכי קבלת ההחלטות בנוגע להקמת נמל התעופה ״תמנע״״, עמ׳ 1067 ואילך.

71 החלטה מס׳ 4463 מ-1.2.09.

ארצי למרחב אילת, בכפוף למגבלות ביטחוניות הקשורות להקמת הנמל. כמו כן הוטל עליו לקבוע בתוך שישה חודשים את אופני המימון, ההקמה והתפעול של הנמל.

באפריל 2009 נכנסה לתוקפה תכנית מתאר מקומית מפורטת - נמל תעופה תמנע[72] (להלן - תכנית המתאר לנמל התעופה תמנע). בדברי ההסבר לתכנית נכתב כי "התכנית נועדה לאפשר הקמתו של נמל תעופה פנים ארצי ובינלאומי בדרגה 2[73] כהגדרתו בתמ"א 15[74]. נמל תעופה זה מיועד להחליף את הנמל הקיים באילת ולשחרר את העיר מההגבלות שמטיל נמל התעופה על הסביבה ועל מנת שהעיר תוכל להמשיך ולהתפתח. כמו כן נועד הנמל לאפשר טיסות בינלאומיות שלא דרך נמל התעופה 'עובדה' אשר אינו נותן מענה לרמת השירות הנדרשת ומהווה מכשול למשיכת תיירים לאילת ולסביבה".

עלות הקמתו של נמל התעופה בתמנע מוערכת ב-1.6 מיליארד ש"ח, והסכומים שיתקבלו משיווק הקרקעות של נמל התעופה שיתפנה ומתוספת זכויות בנייה שהוגבלו עתידים לממן חלק ממנה. הצפי הוא כי הכנסות נמל התעופה יהיו נמוכות מההוצאות לתפעולו, בין היתר משום שישמש בעיקר לטיסות פנים שעבורן לא משלמים הנוסעים מסי נמל. לפיכך יהיה נמל התעופה גירעוני ויזדקק להקצאת משאבים מתקציב המדינה.

מאז התקבלה החלטת הממשלה ואושרה תכנית המתאר לנמל התעופה תמנע בשנת 2009 חלוקים משרד התחבורה ומשרד האוצר בדעותיהם בנוגע לגוף שיתכנן, יקים ויתפעל את נמל התעופה. עמדת אג"ת היא כי מטעמים של יעילות ועידוד התחרות בתשתיות התעופה בישראל יש לתת לזכיין פרטי ולא לרש"ת לתכנן, להקים ולתפעל את נמל התעופה בתמנע בשיטת ה-BOT. עמדתו של משרד התחבורה היא כי יש להפקידם בידי רש"ת. ביולי 2010 קיבלה הממשלה החלטה[75] ולפיה רש"ת תהיה אחראית לתכנון המפורט של נמל התעופה בתמנע. לשם כך עודכן תקציב הפיתוח שלה בהיקף של 27 מיליוני ש"ח במזומן ו-55 מיליוני ש"ח בהרשאה להתחייב משנת 2010 ואילך. עוד הוחלט כי בד בבד עם הליכי בחירת המתכנן תיבדק התכנית על ידי גורם מקצועי חיצוני שייבחר על ידי משרד התחבורה ומשרד האוצר. כמו כן הוחלט להטיל על שני המשרדים לגבש בתוך 45 יום את החלופה המועדפת למימונו, להקמתו ולהפעלתו של נמל התעופה, ואם יהיו ביניהם מחלוקות עקרוניות, ראש הממשלה הוא שיכריע.

על פי החלטת הממשלה נבחר יועץ בין-לאומי לבדיקת התכנית הראשונית של נמל התעופה המתוכנן שהכינה רש"ת.

משרד התחבורה מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 כי בספטמבר 2010 הגיש היועץ את ממצאי בדיקתו, והמלצותיו אושרו על ידי מנכ"ל המשרד. כמו כן מסר המשרד כי עד סוף חודש אוקטובר 2010 הוגשו כמה הצעות במכרז לבחירת המתכנן שיבצע את התכנון המפורט של נמל התעופה, והמתכנן אמור להיבחר בסוף חודש דצמבר 2010. רש"ת מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי על פי לוח הזמנים המתוכנן, ההסכם עם המתכנן ייחתם עד סוף ינואר 2011.

עד מועד סיום הביקורת לא נבחרה החלופה המועדפת למימונו, להקמתו ולהפעלתו של נמל התעופה.

---

72 תכנית מס' 175/02/12 שפורסמה ברשומות ב-6.4.09, י"פ 5939.

73 נמל תעופה שנועד לענות בעיקר על ביקושים לטיסות שכר ליעדים בין-לאומיים.

74 תכנית מתאר ארצית לתפרושת שדות תעופה שאושרה בממשלה ב- 4.5.00.

75 החלטה מס' 1912 מ-8.7.10.

משרד התחבורה מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה כי אף על פי שהתקיימו דיונים רבים בראשות השר ומנכ"ל המשרד, טרם הושגה הכרעה בנושא. אג"ת מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי הוא עומד על דעתו להעביר את הקמתו ותפעולו של נמל התעופה בתמנע לידי גורמים פרטיים בשיטת ה-BOT. לטענתו, עמדה זו מקבלת חיזוק נוכח התיקונים היסודיים שהציג היועץ הבין-לאומי שבדק את התכנית, ובהם: צמצום אורך מסלול ההמראה, תיקון תפיסת התכנון של בית הנתיבות והתאמת מבנה הטרמינל לתחזית הנוסעים שצפויים לעבור בו.

בתשובתו של מינהל התכנון במחוז דרום של משרד הפנים למבקר המדינה מנובמבר 2010 צוין כי הצוות המקצועי בראשות מתכננת המחוז שהוקם כדי ללוות את התכנון המפורט להקמת נמל התעופה וללוות את בנייתו, עתיד להשלים במהלך חודש דצמבר 2010 את השלב הראשון בעבודתו, כדי לאשר את תכנית הבינוי להקמת נמל התעופה. כמו כן עתיד הצוות המקצועי ללוות את תכנית הבינוי והפיתוח של המָחלָפוֹן לנמל התעופה על כביש הערבה.

הוויכוח סביב העתקתו של נמל התעופה מהעיר נמשך כבר יותר מ-20 שנה. לדעת משרד מבקר המדינה, הימשכות הוויכוח פוגעת בפיתוחה של אילת ובאיכות החיים בה. לפיכך על משרד האוצר ומשרד התחבורה לפעול על פי החלטת הממשלה ולהכריע בהקדם בנוגע למימון הקמתו של נמל התעופה בתמנע ובנוגע לגוף שעתיד להקימו ולהפעילו.

נמל התעופה המתפנה בעיר: תמ"א 13 מייעדת את הקרקע בשטח הדרומי של נמל התעופה הסמוך לאזור התיירות בחוף הצפוני למתחם תיירות פרברי[76]. על פי הנחיות התמ"א, התכנית המקומית צריכה לייעד את מרב השטח לייעודי קרקע תיירותיים. במוסדות התכנון מקודמת תכנית מתאר מקומית מפורטת לשטח נמל התעופה שיפונה[77] (להלן - תכנית המתאר לנמל התעופה המתפנה) שהגיש ממ"י, אולם התכנית טרם נדונה במליאת הוועדה המחוזית של מחוז הדרום וטרם הופקדה. מלבד החשיבות הרבה שנודעת לתכנית המתאר לנמל התעופה המתפנה והשפעתה על הפיתוח העתידי של התיירות בעיר, יכולות להיות לה גם תוצאות מימוניות הקשורות בהקמתו של נמל התעופה בתמנע, שכן הכספים משיווק הקרקעות מיועדים לסייע במימון הקמתו.

בתשובתו של מינהל התכנון במחוז דרום של משרד הפנים למבקר המדינה מנובמבר 2010 צוין כי תכנית המתאר לנמל התעופה המתפנה קודמה במסגרת ועדת היגוי בראשות מתכננת המחוז עד להגשתה לוועדה המחוזית ביולי 2006. מאז התקיימו בלשכת התכנון המחוזית כמה דיונים בפורום רחב בנוגע לסוגיות ולנושאים הקשורים בתכנית. כמו כן הועברו למגישי התכנית ולמתכנן מכתבים ובהם הערות לתיקונה, אולם טרם התקבלה תכנית מתוקנת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על ממ"י ומוסדות התכנון לזרז את קידומה של תכנית המתאר המקומית לשטח נמל התעופה שיפונה בד בבד עם הליכי התכנון של נמל התעופה בתמנע, וזאת בשל התרומה הגדולה החזויה לשטחו המתפנה של נמל התעופה לפיתוח התיירות בעיר.

---

76 מתחם המיועד להקמת בתי מלון; מגורים; בנייני ציבור; מתקני נופש, תיירות וספורט; מסחר הקשור לתיירות ונופש; שטחים ציבוריים פתוחים וחניה.

77 תכנית מס׳ 109/101/02/2.

תעסוקה בענף המלונאות

ענף המלונאות, שהוא עמוד התווך של תעשיית התיירות, הוא ענף עתיר כוח אדם. כוח אדם מיומן ומקצועי משפיע על טיב השירות ומסייע לפיתוחה של תעשיית תיירות איכותית ומשגשגת. היחס המקובל בענף הוא ממוצע של עובד אחד לחדר מלון. באילת היחס הוא 0.7 עובד לחדר מלון, ומספרם הכולל של המועסקים בענף בעיר הוא כ-7,300 עובדים[78]. משום שהעיר מבודדת מבחינה גאוגרפית ונעדרת עורף אורבני, אין המלונאים יכולים להסתמך על כוח אדם מקומי בלבד, והם זקוקים לתגבורת של עובדים מאזורים אחרים בארץ. רוב העובדים בענף הם צעירים רווקים לאחר שירות צבאי המגיעים לעיר לתקופות קצובות. אף על פי שהעבודה ברוב המקצועות בענף המלונאות היא עבודה המזכה במענק עבודה מועדפת[79], בשנים האחרונות חלה ירידה במספר העובדים המגיעים לעיר כדי לעבוד בענף. זאת, בין היתר, בשל ביטול ההטבות במס הכנסה שניתנו מכוח חוק אס"ח אילת בשנת 2003, שהפחית את מידת הכדאיות של עובדים לעבוד מספר רב של שעות וליהנות מזיכוי ממס, כמפורט לעיל. משום כך יש מחסור של ממש בעובדים בכל מקצועות המלונאות, בעיקר במקצועות "הצווארון הכחול", ותחלופתם של עובדים אלה גבוהה.

בשנים האחרונות נוקטת ממשלת ישראל מדיניות של צמצום הדרגתי בהעסקתם של עובדים זרים בענפים מסוימים, והיא אף מבטלת את העסקתם בענפים אחרים. אולם בשל ההכרה בצורך במספר רב של עובדים לענף המלונאות באילת ובקושי לגייס עובדים ישראלים לעבודה זו, הוקצו במהלך השנים מכסות להעסקת עובדים זרים בענף המלונאות באילת. שיעור המכסות הלך ופחת עד שהן בוטלו לחלוטין בתחילת שנת 2007[80].

"מבצע עובדה": כחלק מההיערכות לביטול המכסות להעסקת העובדים הזרים בעיר נחתם ביוני 2006 הסכם בין אג"ת, משרד התמ"ת והתאחדות המלונות בישראל. הסכם זה מעניק תמריצים לישראלים שיועסקו בענף המלונאות באילת (שטיפת כלים, ניקיון שטחים ציבוריים וחדרנות). התמריצים שעליהם הוסכם כללו מענקי התמדה לאחר כמה חודשי עבודה (מחציתו במימון ממשלתי ומחציתו מהמעסיקים), מימון ממשלתי למסגרות חינוך (מעונות יום, גני יום, צהרונים) למועסקים חד-הוריים, מענקי לימודים במימון ממשלתי וסיוע של המעסיקים במימון מגורים. העלות התקציבית הממשלתית לביצוע ההסכם הוערכה ב-60 מיליון ש"ח בפריסה לחמש שנים (2006-2010). על שירות התעסוקה הוטל ליישם את ההסכם (שכונה "מבצע עובדה"): לגייס את העובדים הישראלים לבתי המלון ולשלם תמריצים לזכאים. שירות התעסוקה פרסם את המבצע וקיים ירידי תעסוקה לגיוס עובדים ברחבי הארץ.

נמצא כי משרד התיירות כלל לא היה מעורב בגיבושו של הסכם "מבצע עובדה" על אף היותו הגוף הממשלתי האחראי על קידומה ופיתוחה של תעשיית התיירות.

מסיכום נתוני "מבצע עובדה" עולה כי מ-1,300 השוברים[81] שהוקצו לבתי המלון בעיר לשם גיוס עובדים ב"מבצע עובדה" בשנים 2006-2007 נרשמו 1,131 עובדים. רק 634 עובדים קיבלו מענקים, מהם רק 279 עובדים חדשים, והיתר עובדים ותיקים שהותר גם להם לקבל מענקים במסגרת

---

78 מקור הנתונים - ראו הערה 9.

79 לפי סעיף 174 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה - 1995, המוסד לביטוח לאומי משלם מענק לחיילים משוחררים שהתמידו במשך שישה חודשים בעבודה במקצועות ובענפים שהוגדרו עבודה מועדפת.

80 החלטה מס' 4617 מ-29.12.05 בנושא היתרים להעסקת עובדים זרים והחלטה מס' 446 מ-12.9.06 בנושא הגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים.

81 השוברים ניתנים לעובדים הזכאים להשתתף במבצע כהתחייבות של המדינה להעניק להם את התמריצים שעליהם סוכם.

המבצע[82]. יתר השוברים לא נוצלו. יצוין כי משנת 2007 החלו להגיע לישראל דרך גבול ישראל-מצרים מסתננים שלא כחוק[83] ממדינות באפריקה (בעיקר מסודאן ומאריתריאה). מסתננים אלה ביקשו מקלט מדיני בישראל והועסקו, בין היתר, בבתי המלון בעיר (ראו להלן).

מן האמור עולה כי על אף מאמציו של שירות התעסוקה לא תרם "מבצע עובדה" לגיוס ממשי של עובדים ישראלים לבתי המלון בעיר. כמו כן, בניגוד להסכם שתוקפו נקבע לחמש שנים, הפסיק משרד האוצר את תקצובו של "מבצע עובדה" בתחילת שנת 2008, כעבור שנה וחצי בלבד, וזאת לאחר שנוצלו פחות מ-8% מהתקציב המקורי הרב-שנתי שהוקצה לפרויקט[84]. זאת אף על פי שבשלהי שנת 2007 - גם לאחר שהתקיים דיון בוועדת הכנסת לבחינת בעיית העובדים הזרים - התקיימו כמה פגישות בין נציגי משרד האוצר, שירות התעסוקה והמלונאים, ובמהלכן הציע אג"ת שיפורים אפשריים בהסכם, ואלה התקבלו על דעת הצדדים.

המשנה לנגיד בנק ישראל, פרופ' צבי אקשטיין, ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי כניסת המסתננים והעסקתם בענף המלונאות פגעה פגיעה של ממש בהצלחתו של "מבצע עובדה", ולדעתו יש צורך בעוד מבצע מסוג זה כדי להשיב את הענף למתווה שבסיומו יתבסס על תעסוקת ישראלים בלבד, כפי שהחליטה הממשלה בנושא זה. אג"ת ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי תקצוב "מבצע עובדה" הופסק מכיוון שבתי המלון באילת העסיקו מספר רב של מסתננים, העולה על מכסות העובדים הזרים שהותרו להם בטרם בוטלו אותן מכסות. לדעתו הייתה בכך הפרה בוטה של ההסכם מצד בתי המלון באילת. העסקתם של המסתננים במשך שעות מרובות בשכר נמוך פגעה, לדברי אג"ת, בתמריץ של בתי המלון בעיר להעסיק עובדים ישראלים. עם זאת ציין אג"ת בתשובתו כי הוא מוכן לחדש את התכנית כפי שהיא או לאחר שיוכנסו בה שיפורים שעליהם יוסכם, ובלבד שלא יועסקו בבתי המלון באילת עובדים זרים, לרבות מסתננים מאפריקה ועובדים מירדן.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא הודיע משרד האוצר למלונאים ולשירות התעסוקה באופן רשמי על הפסקת תקצוב הפרויקט וביטולו הלכה למעשה. לדעת משרד מבקר המדינה, לאחר פגישות שקיים משרד האוצר עם שותפיו כדי לקדם הכנסת שיפורים בהסכם, היה ראוי כי הדרכים להמשך הפרויקט בהסכמת הצדדים ימוצו לפני שיפסיק המשרד את תקצובו באופן חד-צדדי. אם הצדדים להסכם אכן מעוניינים בחידושו, עליהם לגבש הסכם חדש שיתקן את כל הכשלים שהתגלו ב"מבצע עובדה".

מסתננים מאפריקה: בשנת 2007 החלו להגיע לישראל מסתננים מאפריקה. מספרם הכולל בישראל הוא 26,635[85], וכ-7,000 מהם מתגוררים באילת. סוגיית מעמדם והסדרת שהייתם של המסתננים בישראל היא סוגיה סבוכה הקשורה בחוקים מקומיים ובאמנות בין-לאומיות שמדינת ישראל חתומה עליהן. הסוגיה מונחת לפתחם של משרדי ממשלה שונים ובראשם רשות האוכלוסין, והיא מטופלת גם באמצעות ועדה בין-משרדית. רק לכ-2,000 מכלל המסתננים לישראל ניתנה אשרת עבודה, ולכ-150 מהם ניתן מעמד "פליט", אולם לרובם המכריע של המסתננים אין אשרת עבודה. הם מקבלים אשרת שהייה זמנית[86], ועליהם להאריך אותה בכל שלושה חודשים כל עוד

---

82 על פי נתוני שירות התעסוקה בנובמבר 2010.
83 חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952.
84 כ-4.7 מיליון ש"ח, על פי נתוני שירות התעסוקה ביולי 2010.
85 מנתוני רשות האוכלוסין ביולי 2010.
86 אשרה מסוג 5א2.

נבחנת בקשתם לקבלת מעמד "פליט". אשרה זו מאפשרת שהייה בלבד, אולם בשל ההכרה בצורך של האנשים להתפרנס ובחוסר האפשרות החוקית להרחיק את רובם מהארץ, החליטה רשות האוכלוסין שלא לבצע אכיפה כנגד מעסיקיהם של המסתננים[87]. העסקתם של המסתננים מעודדת עוד מסתננים להגיע לאילת. במועד סיום הביקורת כבר היה שיעורם כ-15% מאוכלוסייתה של העיר, וכ-1,500 מהם הועסקו בענף המלונאות.

היעדר מדיניות אכיפה ברורה ועקבית של המדינה בנוגע להעסקתם של המסתננים מעודדת אותם להגיע לעיר. בטווח הקצר המסתננים מסייעים להקל על מצוקת כוח האדם בבתי המלון בעיר, אולם שהייתם באופן לא מוסדר בעיר פריפריאלית בינונית בגודלה, שהמבנה הדמוגרפי שלה אינו יציב, יוצרת בעיות לעיר ולמוסדותיה ועלולה לפגוע בעקיפין בשירותים שהם מספקים, לרבות לתעשיית התיירות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 ציינה רשות האוכלוסין כי בתחילת שנת 2010 כונס צוות שכלל את כל הגורמים הממשלתיים העוסקים בנושא כדי לגבש המלצות לממשלה בדבר הצעדים שיש לנקוט למיגור תופעת ההסתננות. הצוות המליץ לטפל בתופעה בכמה מישורים, ובהם, בין היתר, במישור הביטחוני ובמישור הדיפלומטי. כמו כן המליץ הצוות לפגוע מלכתחילה במוטיבציה של המסתננים להגיע לישראל. עוד ציינה הרשות בתשובתה שהיא פועלת על פי המלצות הצוות להפעלת הליך מזורז להרחקתם של מסתננים שהם בני-הרחקה. עוד ציינה הרשות כי הצוות הבין-משרדי בראשותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שהוקם על פי החלטת הממשלה מיולי 2010[88], המליץ על מגוון פתרונות, ובהם הקמת מתקן המתנה ושהייה למסתננים שאינם בני-הרחקה. זאת כדי שהרשות תוכל לבצע אכיפה נגד מעסיקי המסתננים ותפגע במוטיבציה של מסתנני העבודה להיכנס לישראל.

בנובמבר 2010 קיבלה הממשלה החלטה[89] ובה, בין היתר, הטילה על צוות בין-משרדי לגבש בתוך 30 יום תכנית להקמתו ולהפעלתו של מרכז שהייה למסתננים, לרבות מציאת מקורות המימון הנדרשים; על מנהל רשות האוכלוסין הוטל לפעול להתחלת האכיפה נגד מעסיקי המסתננים. החל ביום הפעלת מרכז השהייה וכלה במועד תחילת האכיפה תפעל הרשות לפרסום ההחלטה ולהגברת המודעות של ציבור המעסיקים להיערך לקליטת עובדים ישראלים כחוק; כן הטילה הממשלה על רשות האוכלוסין להיערך לטיפול ייעודי במסתננים בני-הרחקה.

משרד ראש הממשלה ציין במכתבו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי הקמת המכשול בגבולה הדרומי של המדינה, בהתאם להחלטת הממשלה ממרס 2010[90], צפויה לקדם את פתרון ההסתננות לאילת, והיא מרכיב אחד מסל הפתרונות המתגבש לטיפול בתופעה זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, ככל שמתעכב הטיפול בבעיית המסתננים באילת, כך מחריפה הבעיה ומתגבר הקושי לתת לה פתרון הולם. לפיכך על משרדי הממשלה הנוגעים לעניין לפעול בהקדם ליישום החלטות הממשלה שהתקבלו לטיפול בתופעת ההסתננות לאילת. בה בעת עליהם לפעול למציאת פתרונות ארוכי טווח לבעיית התעסוקה בעיר.

---

87 עוד בנושא זה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 58ב** (2008), בפרק "הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל", עמ' 97 ואילך.

88 החלטה מס' 2104 מ-19.7.10 בנושא ההתמודדות עם תופעת ההסתננות לישראל. ההחלטה כוללת הקמה של שני צוותי עבודה בין-משרדיים שיפעלו למציאת צעדים אופרטיביים לפתרון בעיית המסתננים, לרבות צעדים שיאפשרו תחילת אכיפה כנגד מעסיקי מסתננים.

89 החלטה מס' 2507 מ-28.11.10.

90 החלטה מס' 1506 מ-14.3.10 בדבר הקמת מכשול (גדר, אמצעי הרתעה ואמצעים משלימים) בגבול המערבי של ישראל.

תכנית "סטודנטים תאילנדים": במהלך שנת 2007, לאחר ביטול המכסות להעסקת עובדים זרים והגיוס הדל של עובדים ב"מבצע עובדה", ניסו המלונאים למצוא פתרונות למצוקת כוח האדם באמצעות התאחדות המלונות באילת. אחד הפתרונות שהוצעו היה בניית תכנית שיועדה ל-500 סטודנטים תאילנדים ושילבה הכשרה במוסד אקדמי עם תעסוקה בתחומים שונים בבתי המלון בעיר. באוקטובר 2007 חתמו בתאילנד נציגי התאחדות המלונות באילת והמשרד התאילנדי לחינוך מקצועי (שמונה לטפל בנושא מטעם התאילנדים) על הסכם מסגרת לשיתוף פעולה. הסכם זה כלל את העקרונות המרכזיים של התכנית. הנציגה המסחרית דאז של משרד התמ"ת בתאילנד חתמה על ההסכם כעדה. בפברואר 2008, במהלך ביקור של המשלחת התאילנדית בארץ, הודיע מנכ"ל משרד התמ"ת דאז כי משרדו מתנגד לתכנית.

משרד התמ"ת ציין במכתביו למשרד מבקר המדינה מנובמבר ומדצמבר 2010 כי לא שותף בגיבושו של ההסכם, וכשהוצגה בפניו התכנית בשלב מתקדם להתגבשותה, היה סבור כי אין מדובר בתכנית להכשרת סטודנטים למקצועות המלונאות, ולפיכך החליט שלא להשתתף בה. עוד ציין משרד התמ"ת כי הנספחת המסחרית דאז השתתפה בטקס החתימה כמענה לבקשה שהופנתה למנכ"ל המשרד דאז, וחתימתה על ההסכם כעדה היא כלי ראייתי המוכיח כי החתימות הן של מי שחתמו, ולא יותר מכך.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התמ"ת כי היה עליו לגבש את עמדתו בנוגע לתכנית לפני שחתם על הסכם המסגרת לשיתוף פעולה, ואם מצא כי התכנית אינה ראויה, היה עליו להימנע מלשלוח נציגה רשמית מטעמו לטקס החתימה. בהודעת המשרד על התנגדותו להסכם לאחר החתימה יש טעם לפגם, ומצוקת כוח האדם באילת נותרה ללא פתרון.

פתרונות ארוכי טווח: בדיון שקיימה הוועדה לעובדים זרים באוקטובר 2007 אמר סמנכ"ל בכיר לתפעול, תקינה ואיכות במשרד התיירות, מר רפאל בן חור, כי באילת יש בעיה של ממש בנושא כוח אדם. עוד אמר הסמנכ"ל כי יש להקים צוות משותף לכמה גורמים כדי לגבש פתרונות לבעיית התעסוקה באילת.

משרד התמ"ת ציין בתגובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי הוא פועל לקיום הכשרות מקצועיות לענף המלונאות במודל שפותח במיוחד לאילת, הכולל שלושה ימי לימודים ושלושה ימי עבודה בענף לפי מקצוע ההתמחות. כמו כן המשרד מפעיל עוד פרויקטים בתחום, וזאת בשיתוף השלוחה של אוניברסיטת בן-גוריון בעיר.

במכתבו של שר התמ"ת דאז, מר בנימין בן אליעזר, לראש עיריית אילת מדצמבר 2009 כתב השר כי אף על פי שהמשרד ניסה לעודד קליטת עובדים ישראלים בענף באמצעים שונים, מספרם של העובדים שגויסו היה רחוק מהנדרש. במכתב העלה השר את האפשרות להביא עובדים זרים עונתיים לתקופה של שנה עד שנתיים, כנהוג בענף החקלאות.

המשנה לנגיד בנק ישראל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מניתוחים מקצועיים שנעשו על ידו ועל ידי צוותים מקצועיים במשרד האוצר עולה כי ענף המלונאות אינו נזקק לעובדים לא ישראלים לשם מילוי המשרות השונות. לטענתו הענף מסוגל לספוג עליית שכר מסוימת שתנבע מהעסקת ישראלים, והיא תגרור העלאה מתונה במחיריהם של שירותי התיירות.

לדעת משרד מבקר המדינה, הטיפול בסוגיית כוח האדם בענף המלונאות, בעיקר במקצועות "הצווארון הכחול", חיוני לקיומה ולהמשך פיתוחה של תעשיית התיירות בעיר, והוא מקבל משנה תוקף נוכח הכוונה להגדיל בכרבע את היצע החדרים בבתי המלון בעיר. לפיכך על משרד התיירות, משרד האוצר, משרד התמ"ת ורשות האוכלוסין לפעול לאלתר למציאת פתרון מוסכם, ישים וארוך-טווח לבעיית כוח האדם בענף המלונאות בעיר.

משרד התיירות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 כי הוא תומך במציאת פתרון מוסכם ומקובל, והנושא נדון בפגישות שקיים מנכ"ל המשרד עם ראשי המשרדים הנוגעים לעניין ובפגישות שהוא מקיים בימים אלה נוכח שינוי המדיניות של הממשלה בנוגע למסתננים. בתשובתו של שר התמ"ת דאז למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 הוא הביע את הסכמתו בנוגע לצורך בטיפול בין-משרדי בסוגיית כוח האדם בענף המלונאות בעיר.

תיאום בין-משרדי

מגוון הבעיות שהעיר אילת מתמודדת אִתן משפיע על המשך פיתוחה התיירותי ומחייב קבלת החלטות רבות ברמה המערכתית הלאומית. הפתרונות לרוב הסוגיות שהועלו בדוח זה דורשים מהלכי תיאום וקבלת החלטות של יותר מגוף ציבורי אחד. עיריית אילת ציינה בתגובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי הנהלת העירייה, המכהנת מדצמבר 2003, שמה לה כיעד עיקרי להביא בפני מקבלי ההחלטות בישראל תכנית אסטרטגית המציגה את הסיכונים והאתגרים שמולם ניצבת העיר ומדגישה את מאפייניה הייחודיים ואת חשיבותה האסטרטגית למדינה. כמו כן עוסקת העירייה בהכנת "תכניות אב" לעיר בנושאים שונים ובכללם נושא התיירות.

ביולי 2007 פנה ראש עיריית אילת למנכ"ל משרד ראש הממשלה בבקשה להקים ועדת שרים לענייני אילת, אך נענה בשלילה. במכתבו למשרד מבקר המדינה מיוני 2010 כתב מנכ"ל משרד ראש הממשלה כי משרד הפנים והמשרדים המקצועיים הנוגעים לעניין נותנים מענה לרשויות המקומיות, ומשרדו מוכן לסייע בהתנהלות כלפי אותם משרדים ככל שיתבקש. לדבריו, התערבות מקיפה בעיר אילת היא שאלה של מדיניות, ומדיניות זו טרם הוגדרה. במכתבו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 ציין משרד התיירות כי הוא עושה ככל יכולתו לתרום לפיתוחה ולקידומה של העיר, אך מאחר שהמשרד אמון רק על קידום התיירות בישראל, ידיו כבולות בנהלים, בתהליכים ובעמדות של גורמים קובעים בנושאים שונים. לפיכך סבור המשרד כי האתגרים העומדים בפני העיר הם לאומיים וחוצי משרדים, וכדי לבצע פעילות כוללת ומקיפה באילת יש לרכז את מכלול הסמכויות מהמשרדים השונים בידי גוף אחד; משרד התיירות סבור כי רצוי שמשרד ראש הממשלה ירכז את הטיפול בנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה, בעיותיה המורכבות של אילת, ריחוקה הגאוגרפי, הישענותה הכמעט בלעדית על תעשיית התיירות והתחרות האזורית הגוברת, כל אלה מחייבים את משרד התיירות ואת משרד ראש הממשלה לטפל במגוון הסוגיות הדורשות פתרון, לבחון את כל ההיבטים של התחרות האזורית ולהפיק את הלקחים הנדרשים. זאת כדי לעצור את דעיכתה של אילת כעיר תיירות ולדאוג להמשך קיומה ופיתוחה של תעשיית תיירות משגשגת בעיר.

משרד התיירות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי משנת 2011 בכוונתו לבנות בשיתוף עם עיריית אילת תכנית רב-שנתית שתכלול את כל הנושאים הקשורים לקידום התיירות בעיר, לרבות

תכנית המיצוב. אג״ת ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי בימים אלה נעשית עבודת מטה במשרד האוצר לצורך גיבוש דרכי פעולה לקידום העיר אילת נוכח התחרות הגוברת עם המדינות השכנות ונוכח יתר הבעיות שהועלו בדוח. שר התמ״ת דאז ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 כי משרדו עסק בהכנת תכנית לפיתוח העיר תוך שימוש בכל הכלים הקיימים במשרד, אולם תוך כדי הכנת התכנית נמצא כי כדי להבטיח את מיצוי מלוא הפוטנציאל הכלכלי של העיר ואת שגשוגה יש לבנות תכנית בין-משרדית משותפת. משרד ראש הממשלה ציין במכתבו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי הממשלה הנוכחית פועלת לחיזוק הפריפריה ובכלל זה העיר אילת, הנכללת במפת העדיפות הלאומית[91] ובתכנית התחבורה לפריפריה[92]. סלילת קו הרכבת לאילת והקמת נמל התעופה בתמנע יקדמו את העיר אילת ויחברו אותה למרכז. לאחר סיום עבודת המטה של המועצה הלאומית לכלכלה בנוגע לתכנית ״השער הדרומי״ יתברר אם תכנית זו היא ריאלית.

סיכום

תעשיית תיירות משגשגת ובת-תחרות באילת חיונית לכלכלה הלאומית בכלל ולאילת בפרט, משום שהיא העוגן הכלכלי המרכזי שעליו מתבססת כלכלת העיר. הפיכתה של אילת לעיר מבוססת תיירות נעשתה בעידודה ובתמיכתה של הממשלה. אולם בשנים האחרונות נמצאת העיר אילת בתהליך דעיכה, והיא סובלת ממספר רב של בעיות, ובהן: מחסור בחדרי מלון, באטרקציות ובתשתיות תיירותיות; רצועת חוף קצרה שחלק ניכר ממנה משמש לצרכים שאינם תיירותיים; מחסור בכוח אדם בענף המלונאות; ובעיות דמוגרפיות המאיימות על מעמדה כעיר תיירות. בעיות כבדות משקל אלה הולכות ומחריפות עם הזמן.

רצועת החוף הקצרה של העיר, בייחוד בהשוואה לרצועות החוף במדינות השכנות, מחייב כי תנוצל באופן הטוב ביותר האפשרי, תוך איזון בין המשך פיתוח הנמלים לשם גיוון מקורות התעסוקה ובין צורכי פיתוח התיירות בעיר. אולם חוסר נכונותם של נמלי הים וגורמים אחרים לפנות שטחים ברצועת החוף מחייבת את הגופים הממשלתיים הנוגעים לעניין - משרד התחבורה, משרד התיירות ומינהל מקרקעי ישראל - לבחון בהקדם את הצרכים העכשוויים והעתידיים של הנמלים לעומת צורכי התיירות של העיר ותמ״א 13 ולגבש תכנית מוסכמת בנוגע להקצאת הקרקעות, לאופן פיתוח התשתיות ולפינוי רצועת החוף של אילת.

על כל הגופים הממשלתיים המעורבים בפיתוחה של העיר - ובכללם משרד התיירות, משרד האוצר, משרד התחבורה ומינהל מקרקעי ישראל - לפעול בהקדם, מתוך שיתוף פעולה ובתיאום עם עיריית אילת ועם הגורמים המקומיים, כדי להכריע במחלוקות וליישם את התכניות לפיתוחה של העיר כעיר תיירות בת-תחרות. בין היתר, עליהם לטפל בסוגיות האלה: פיתוח אמצעי סיוע מתאימים להרחבת היצע חדרי המלון ופיתוח אטרקציות תיירותיות בעיר; פיתוח תשתיות תיירותיות ציבוריות בעיר; מציאת פתרונות לסוגיית כוח האדם הנדרש לתעשיית התיירות בעיר; פיתוחן ושדרוגן של דרכי התחבורה לעיר, ובראשן הקמתו של נמל התעופה הבין-לאומי בתמנע; סיוע לעיריית אילת בהתמודדותה עם הבעיות הדמוגרפיות העלולות לפגוע במעמדה כעיר תיירות, ובראשן סוגיית המסתננים הבלתי חוקיים מאפריקה.

---

91 החלטת ממשלה מס׳ 1060 מ-13.12.09.

92 ראו הערה 56.

מן הראוי שהגופים המוזכרים בדוח יפעלו בנחרצות לפתרון הבעיות בעיר ויעבדו בשיתוף פעולה מתוך ראיית התמונה הכוללת, וזאת כדי להגיע לפתרונות מוסכמים וישימים שיהיו שמישים גם לטווח הארוך. כדי להקל על התיאום בין כל הגופים הללו, מן הראוי שהממשלה תשקול לקבוע גורם מוסמך שיוכל לפעול לריכוז הטיפול בנושא ולקידום הסוגיות הדורשות מעורבות של כמה גופים. אותו גורם גם יוסמך להכריע בין הגופים במידת הצורך. בין יתר הנושאים יש לפעול לפיתוחם של עוד עוגנים כלכליים בעיר, שיקטינו את הסיכון שבהסתמכות כמעט בלעדית על תעשיית התיירות.