##### מבקר המדינה

פרויקט אקווריה



**מבקר המדינה**

פרויקט אקווריה



ירושלים, אב התשס"ח, אוגוסט 2008

מס' קטלוגי 001-2008

ISSN 0793-1948

ניתן לקבל גירסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של   
משרד מבקר המדינה בכתובת:

www.mevaker.gov.il

סדר: אונית שרותי מחשב בע"מ

הדפסה: דפוס כתר בע"מ

פרויקט אקווריה

תקציר

מבוא

1. ב-1998 יזמו יזמים אמריקנים פרויקט גדול ממדים (כ-5,000 דונם) למלונאות, נופש וספורט בתחום משותף לישראל ולירדן, מאילת ועקבה צפונה. היזמים האמריקנים מינו את מר רן רונן (פקר) כנציגם וכמקדם הפרויקט בישראל**[[1]](#footnote-2)** (להלן, יחד עם היזמים האמריקנים ובנפרד מהם - היזם). הפרויקט המשותף לא צלח, ומשנת 2002 הציע היזם למשרדי ממשלה את הפרויקט שנקרא "אקווריה" בתחום ישראל בלבד**[[2]](#footnote-3)**. פרויקט אקווריה מיועד להיות אתר בילוי לכל המשפחה, ובו שילוב של אטרקציות ומתקנים בפארקים נושאיים, אלמנטים של בידור ומסחר, מגרשי גולף, מרכז כנסים ואמפיתיאטרון, כל אלה על שטח של כ-1,300 דונם. עד לסיום הביקורת, אוגוסט 2007, אושרו התכניות של הפרויקט במוסדות התכנון, הושלמו בדיקות כדאיות כלכלית שהזמינו משרדי ממשלה, והוסכם על מענק בשיעור של   
כ-30 מיליון דולר שתקבל חברת אקווריה מהמדינה עם הקמת הפרויקט ועל הטבות נוספות. עם זאת טרם ניתנה המלצה של משרד התיירות על מתן המענק, ולא נחתמו הסכמי פיתוח וחכירה בין החברה ובין מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל).

2. העיר אילת היא מרכז התיירות הגדול בישראל בהיבט מספר בתי המלון ומספר החדרים, וענף התיירות חיוני להתפתחות הכלכלית של העיר והאזור. ענף התיירות באילת מצוי בתחרות עם הפיתוח התיירותי המואץ בעקבה ובטאבה עד כדי סיכון התפתחותו. בנובמבר 2006 פרסמה חברת ארנסט ויאנג דוח בדיקה על מצב התיירות בישראל בהזמנת משרד התיירות, ובו המליצה להגדיל את מספר האטרקציות והאירועים לשעות הערב באילת (כגון: מועדוני ריקודים, הצגות מוזיקליות, מסעדות) לנוכח המחסור באלה, וכן להקים מרכז כנסים ומגרש גולף. פרויקט אקווריה מתיישב עם המלצות אלה ועם החתירה לעידוד השקעות הון מחו"ל. מנגד, בפרויקט זה קיימים סיכונים הנובעים בין היתר מההשקעות הגדולות של היזם ושל המדינה ומהקושי להעריך את רווחיות הפרויקט, בין השאר בשל קושי להעריך את מספר המבקרים ואת הסכום שיוציאו באתר. בנוסף מדובר במסירת חטיבת קרקע גדולה מאד (1,300 דונם) לחברת אקווריה ללא מכרז ותהנה לה השלכות על שוק המקרקעין באזור. כל אלה מחייבים את משרדי הממשלה המקדמים את הפרויקט בזהירות רבה ובהליכה במסלול סדור של בדיקות שיבטיחו כי השקעת המדינה לא

תרד לטמיון אלא תביא לתוצאה המיוחלת של שדרוג מעמדם הכלכלי והתיירותי של אילת והאזור.

3. משרד מבקר המדינה בדק בתקופה נובמבר 2006 - אוגוסט 2007 את הליך הבדיקה וקבלת ההחלטות בפרויקט בידי משרדי ממשלה. הביקורת התייחסה גם להליכים שטרם הסתיימו, וכן להיבטים כלכליים שלו ולהליכי תכנונו. מטרת הביקורת לבחון את ההליכים ולאפשר לגורמי שלטון להפיק לקחים לעת יישום הפרויקט בטרם ייקבעו עובדות בלתי הפיכות. כידוע, זו מדיניות משרד מבקר המדינה בשנים האחרונות לגבי קיום בדיקות בזמן אמת.

כדאיות הקמת הפרויקט

מכוח החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 הוקם במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת) מרכז ההשקעות שמתפקידיו לעודד יוזמות כלכליות, למשוך הון לישראל, ולבחור בתכניות בעלות הערך המוסף הגבוה ביותר. מרכז ההשקעות מעודד יוזמות כלכליות על ידי מתן מעמד של "מפעל מאושר", המזכה במענקים ובהטבות אחרות. אל מרכז ההשקעות פונים גורמים רבים ובהם משרדי ממשלה. משרד התיירות מעודד יוזמות תיירותיות על ידי כך שהוא ממליץ למרכז ההשקעות לתת להן מעמד של מפעל מאושר, וממליץ למינהל להקצות להן קרקע פטורה ממכרז ולתת ליוזמיהן הרשאה לתכנון. אחד המדדים החשובים למיזם כדי שיזכה בכל אלה הוא כדאיותו הכלכלית, וזו נבדקת בידי הבנק לפיתוח התעשייה (להלן - הבנק). על פי נהלי מרכז ההשקעות פרויקט שמוערך בידי הבנק כבלתי כדאי לבעלים או למשק הלאומי לא יאושר לצורך קבלת מענקים.

א. מרבית הבדיקות הכלכליות של פרויקט אקווריה שעשו הבנק ויועצים מהארץ ומארה"ב בשנים 2007-2004 בהזמנת משרד התיירות והמינהל הצביעו על אי כדאיותו של הפרויקט, ומקצתן על רווחיות למשק, רווחיות שולית ליזם ועל הפסד לחברת אקווריה. אשר על כן עלה ספק אם כדאי למדינה להשקיע בפרויקט. חלק מהבודקים המליצו על צמצומים שונים בהיקף הפרויקט (בהשקעה בו ובשטחו) ועל גריעת רכיבים גירעוניים כגון: מגרשי גולף ומרכז הכנסים, לפחות בשלבי הפעלתו הראשונים.

משרד מבקר המדינה העלה עוד כי הבדיקות לא הביאו בחשבון את מלוא הוצאות היזם (בהיקף של עשרות מיליוני דולרים) בגין עלות הקרקע או עבודות פיתוח העל (קרי - עלות התשתיות עד ראש השטח) ועבודות הפיתוח בתוך תחום הפרויקט, ולכן תוצאותיהן מוטות לטובת הפרויקט והיזם, ולכאורה כדאיות הפרויקט נמוכה מזו שחושבה.

ב. שיעור המענק עליו יחליט מרכז ההשקעות נגזר מעלות הרכיבים המזכים במענק. ביולי 2005 העביר היזם למשרד התיירות פירוט של הוזלת הפרויקט מ-350 מיליון לכ-290 מיליון דולר. מן הראוי היה שמשרד התיירות יבדוק בקפידה את פרטי ההוזלה והשפעתה על הפרויקט. אולם המשרד דן בה ללא התייחסות מקצועית

וביקורתית כלשהי, והעביר את חישובי היזם כמות שהם לבנק לצורך בדיקת כדאיות הפרויקט.

קבלת החלטות תוך התערבות גורמי שלטון

א. משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה: החוק לעידוד השקעות הון מחייב דיון מוקדם במרכז ההשקעות כבסיס להחלטה על מתן מעמד של מפעל מאושר. הוראות התקשי"ר אוסרות על עוזרי שרים, זרועם הארוכה של השרים, להתערב בענייניהם של הדרגים המקצועיים במשרדיהם ולתת להם הוראות. על אף זאת, מר עובד יחזקאל עוזר שר התמ"ת דאז (כיום - מזכיר הממשלה), מר אהוד אולמרט (כיום - ראש הממשלה), פנה ביולי 2003 למנהל מרכז ההשקעות מר שמואל מרדכי, וקבע: "בהמשך לשיחתנו הטלפונית בעניין פרויקט Aquaria סוכם כי התהליך כולו יסתיים על שני מישוריו הבאים עד סוף חודש אוגוסט 2003: א. אישור הפרויקט כמפעל מאושר. ב. מתן מענק כנדרש". התערבותו נעשתה לפני פרסום הבדיקות הכלכליות, בטרם ניתנה המלצה הכרחית של ועדת ההשקעות במשרד התיירות וללא דיון מוקדם במרכז ההשקעות עצמו. יתר על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, נוסח הפנייה מלמד על ניסיון לקבוע מראש תוצאת דיון בגוף סטטוטורי, והיא פוגעת בסדרי מינהל תקינים.

ב. באוגוסט 2003 פנה היזם לשר התמ"ת דאז מר אולמרט בבקשה כי יכתוב מכתב תמיכה באקווריה אשר יופנה לבנק אמריקאי בנוגע למתן אשראי ליזם. בספטמבר 2003 פנה עוזר של שר התמ"ת מר דורון שופן למנהל מרכז ההשקעות בבקשה כי יכתוב את מכתב ההמלצה "מאחר והנושא נמצא בסדר עדיפויות עליון אצל השר". פנייתו של עוזר השר נעשתה בטרם גיבשו משרדי ממשלה ומרכז ההשקעות את עמדתם בנוגע לפרויקט ובטרם נעשו בדיקות כדאיות, יש בה הנחיה לביצוע, והיא פוגעת בסדרי מינהל תקינים.

מקרים אלה מצטרפים למקרים דומים של התערבות שר התמ"ת מר אולמרט במישרין או באמצעות עוזריו בפעילות מרכז ההשקעות**[[3]](#footnote-4)**. במכלול המקרים הייתה התערבות של עוזרי השר בשמו או כזרועו הארוכה באופן שיכול היה להתפרש כהוראה או כהנחיה לביצוע וכביטוי להפעלת לחץ על ידי השר או מטעמו. הנה כי כן מדובר ב"שיטה" שאותה אמצו עוזרי השר.

ג. משרד ראש הממשלה: קיבוץ אילות, אשר פרויקט אקווריה נועד לקום על אדמותיו החקלאיות (המוחכרות מהמינהל), התנגד לפרויקט במוסדות התכנון, ועתר לבג"ץ בנדון**[[4]](#footnote-5)**. מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז מר אביגדור יצחקי נקט בדרך לא ראויה והפעיל לחצים על קיבוץ אילות כדי שיסיר את עתירתו.

ד. משרד התיירות: בנובמבר 2002 המליץ מר אהרון דומב, מנכ"ל משרד התיירות דאז, למנהל המינהל לתת ליזם הרשאה לתכנון, אף שטרם החלו בדיקות הכדאיות הכלכלית בידי הבנק, והיזם עדיין לא עמד בהתניות שהעלה משרד התיירות למתן ההרשאה (כגון השלמת הבדיקה הכלכלית ואימות איתנותו הפיננסית). כמו כן המליץ למנהל המינהל כי ערבות כספית בסך 250,000 דולר שיפקיד היזם תשמש גם הוכחה ליכולתו הפיננסית לממן את חלקו בפרויקט בשיעור של יותר מ-100 מיליוני דולר (כ-30% מעלות הפרויקט). לדעת משרד מבקר המדינה, סכום הערבות התמוה בהיקפו לא יכול היה לשמש ראייה ליכולת הפיננסית של היזם לממן פרויקט שהיקפו מאות מיליוני דולרים, והחלטת המנכ"ל אומרת דרשני.

ה. באוקטובר 2004 התקיים דיון של הדרגים המקצועיים הבכירים במשרד התיירות, זאת לאחר שבדיקת הכדאיות הכלכלית הראתה שהפרויקט אינו כדאי למשק, לחברה וליזם. בדיון עלו שתי חלופות: לשלול את הקמת הפרויקט, או להקימו בצורה מודולארית הכוללת בשלב ראשון רק חלק קטן ממנו. סיכום הדיון נשלח למנכ"ל משרד התיירות מר אלי כהן. מן הראוי היה שמסקנות דיון חשוב זה יידונו בהנהלת המשרד, אך זה לא ארע. משרד התיירות המשיך לקדם את הפרויקט במתכונת הכוללת שהציע היזם, ולא בחן את הקמתו בשלבים.

ו. מינהל מקרקעי ישראל: מועצת מקרקעי ישראל מחליטה על מדיניות המקרקעין של המינהל והחלטותיה מחייבות את המינהל בפעולותיו. המועצה החליטה כי בפרויקטים תיירותיים ישולמו דמי חכירה מהוונים בערכם המלא (לפי 91% מערך הקרקע). הועלה כי מנהל המינהל, מר יעקב אפרתי, הודיע ליזם בספטמבר 2005 כי הוא מאשר את הסכמת היזם לשלם דמי חכירה שנתיים בשיעור של 5% מערך המתחם במקום דמי חכירה מהוונים. משרד מבקר המדינה מעיר כי החלטתו של מנהל המינהל נגדה את מדיניות מועצת מקרקעי ישראל ואת החלטותיה והטילה סיכונים על המדינה כגון: האפשרות שהיזם ישעבד את הקרקע ללא תלות בהקמת הפרויקט ועד למועד השעבוד ישלם למדינה רק חלק קטן מערך הקרקע. סיכון נוסף נוגע לקושי אפשרי של המדינה לגבות דמי חכירה במקרה של כשלון הפרויקט. כמו כן ההחלטה מרעה את תזרים המזומנים של המינהל ובה בעת מיטיבה עם תזרים המזומנים של היזם. בהחלטת מנהל המינהל מקופלת הטבה כלכלית ליזם שכן במועד בו התקבלה, הריבית הגלומה בתשלום דמי חכירה שנתיים נמוכה מריבית השוק לאשראי לפרויקטים תיירותיים. לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה זה בסמכותו של מנהל המינהל לתת התחייבות בניגוד לדין (החלטות המועצה) ולהיטיב עם היזם בלא הסכמה מראש של המועצה ובלא שהיתנה את הבטחתו ליזם בהסכמה כזו. מנהל המינהל הסביר למשרד מבקר המדינה כי פעל בתום לב וכדי להיטיב עם המדינה.

ז. חתימה על הסכמי פיתוח וחכירה בין המינהל לחברת אקווריה מעבירה בפועל את הקרקע לחזקת החברה. ניסיון רב שנים של המינהל מורה כי גם אם יזם אינו עומד בתנאים של הסכמי הפיתוח והחכירה, המינהל כמעט ואינו משיב את הקרקע למדינה, גם אם ההסכמים מאפשרים זאת. משרדי התיירות והאוצר פנו בשנת 2005 פעמים רבות למינהל שלא יחתום עם החברה על הסכם פיתוח, בגין מחלוקות מהותיות שהיו להם עם היזם, ורצונם לעגן את הפתרונות למחלוקות בהסכם

הפיתוח. למרות זאת סיכמו מנהל המינהל וחברי הנהלת המינהל עם היזמים במאי 2006 על חתימה לאלתר על הסכם הפיתוח שייכנס לתוקף במועד מאוחר שיוסכם עליו. החלטה זו התקבלה בטרם נוצרו התנאים לחתימה כזו, בעוד משרדי הממשלה דלעיל ביקשו להציב בהסכם הפיתוח תנאים שיחייבו את היזם לקיים את התחייבויותיו. לדעת משרד מבקר המדינה, אף שההסכם טרם נחתם עד למועד סיום הביקורת, החלטת מנהל המינהל וחברי ההנהלה מלכתחילה הייתה לא תקינה.

היבטים כלכליים נוספים בפרויקט אקווריה

א. המסחר בפרויקט אקווריה: הקצאת קרקע למיזם מסחרי נעשית במכרז, והשטחים המסחריים אינם מזכים במענק ממרכז ההשקעות. מנגד, פרויקט אקווריה תוכנן על אדמות מדינה (שעובדו בידי קיבוץ אילות) שנמסרו לחברת אקווריה ללא מכרז, על פי פטור מכוח תקנות חובת המכרזים התשנ"ג-1993 בנוגע להקמת מיזם תיירותי לאטרקציות. הועלה כי תחילה הציג היזם מר רן רונן (פקר) את הפרויקט עם מעט מרכזי רווח מסחריים, ומיולי 2005 הציג היזם את ההכנסות מהמסחר בפרויקט אקווריה כעיקר ההכנסות מהמיזם. משרד האוצר, בניגוד למשרד התיירות, סובר שיש להגביל את שיעור הרווח ממסחר לפחות מ-50%, כך שיישמר אופיו של הפרויקט כמיזם תיירותי לאטרקציות ויהיה צידוק להקצאת הקרקע ללא מכרז. משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח השינויים ההדרגתיים שעשה היזם בהיקף המסחר ובאופיו ובד בבד צמצם את השטח הבנוי של האטרקציות לכשליש ממה שהציג בתחילה, שומה לבחון אם אופי הפרויקט נותר עדיין תיירותי או שנהייה בעיקר מסחרי, ובמקרה השני עולה שאלת העידוד לפרויקט, בייחוד בנוגע להקצאת הקרקע בפטור ממכרז ולמתן מענק ציבורי ליזם בסך של כ- 30 מיליון דולר.

ב. שומת המקרקעין: השומה (מחירי הקרקע ופיתוח העל) חיונית לחישוב הכדאיות הכלכלית של מיזם ולחישוב גובה דמי החכירה שישלם יזם למינהל. הועלה כי המינהל השתהה בהזמנת שומת הקרקע של פרויקט אקווריה אצל השמאי הממשלתי, ועקב כך התבססו שלוש הבדיקות הכלכליות הראשונות של הבנק על סכומים שמסר היזם, מר רן רונן (פקר), ללא שומה מטעמו. הסכום בו נקב היזם עמד על 17 מיליון דולר בלבד, בעוד שומת השמאי הממשלתי, שפורסמה לאחר השלמת הבדיקות, עמדה על כ-60 מיליון דולר. גם לאחר שמשרד התיירות הזמין בדיקת כדאיות רביעית (אשר פורסמה באוגוסט 2007), הוא לא דרש להטמיע בה את מחיר פיתוח העל בו תישא החברה, ולכן גם היא עדיין אינה מדויקת.

ג. בישיבת הנהלת המינהל במרס 2006 התקבלו מספר החלטות בדבר שומת הקרקע של הפרויקט: לקבוע מחיר מינימום לקרקע; לערער על הפחתה שמאית בשיעור 40% שעשה השמאי המחוזי (דרום) בפרויקט; ליצור מתאם בין גובה הפיצויים שיינתנו לקיבוץ אילות עם פינוי אדמותיו החקלאיות ובין דמי החכירה שיקבל המינהל מהיזם בגין אותה קרקע. הועלה כי עד לסיום הביקורת, אוגוסט 2007, המינהל לא עשה דבר מאלה. כמו כן, המינהל לא הזמין שומה חדשה אף

שתוקפה של שומת הקרקע שפרסם השמאי הממשלתי בנובמבר 2005 כבר פג מקץ שנה לפרסומה.

ד. מימון הפרויקט: על פי נהלי המינהל ודרישות משרד התיירות, על יזם להציג תכנית מימון המפרטת את מקורות המימון הדרושים להקמת פרויקט. כבר בנובמבר 2004 קבע המשנה למנכ"ל משרד התיירות כי אין למשרד זה ולבנק כל מידע על מקורות ההלוואות הבנקאיות שעל היזם לגייס (כ-250 מיליון דולר), וכי יש להתנות את המלצת משרד התיירות על הפרויקט למרכז ההשקעות בהמצאת תכנית מימון מאושרת. עד לסיום הביקורת, אוגוסט 2007, משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובייחוד משרד התיירות, לא עמדו על כך שהיזם, מר רן רונן (פקר), ימציא להם התחייבויות של מלווים כלשהם. במרס 2007 המציא היזם אסמכתא של חברה אמריקנית על מתן אשראי לחלק מהפרויקט, אולם גם במקרה זה - ללא כל מחויבות חוזית וללא לוחות זמנים, וסוגיית המימון נותרה פתוחה.

ה. זהות בעלי חברת אקווריה: נהלי המינהל ומשרד התיירות מחייבים כי הקצאת הקרקע בפטור ממכרז ומתן הרשאה לתכנון תיעשה בין השאר על בסיס בדיקת זהותם של בעלי המניות בתאגיד היוזם. לנהלים אלה משנה חשיבות כשמדובר בהחכרת כ-1,300 דונם למשקיעים מחו"ל. הועלה כי משרד התיירות, המינהל, מרכז ההשקעות והבנק לא ביררו את זהות בעלי המניות בחברת אקווריה, ובמקום זאת הסתמכו על נתונים שהמציא להם היזם. אלא שאלה השתנו לעיתים תכופות ונמצאו לפחות שבע גרסאות שונות בהקשר זה.

תכנון הפרויקט

א. הפרוגרמה: על פי הוראות משרד התיירות, על יזם לקבל אישור של משרד זה לפרוגרמה שיציע למיזם. על פי נהלי המינהל, הפרוגרמה והתשריט של הפרויקט מחייבים את היזם, אם תוקצה לו הקרקע. הועלה כי הפרוגרמה שהגיש היזם, מר רן רונן (פקר), למשרד התיירות אושרה באופן לא תקין. למשל, חסרו בה שטחי חנייה. משרד התיירות לא מנע מהיזם לשנות את הפרוגרמה בתדירות גבוהה, לפעמים באופן מהותי, גם לאחר שתכניותיו כבר אושרו במוסדות התכנון, ואף שמדובר במסמך מחייב. שינויים תכופים בפרוגרמה מצביעים על כך שהפרויקט נותר בשלביו הראשוניים וטרם גובש. אולם, משרד התיירות לא בחן סוגיה זו, על אף שהמשנה למנכ"ל במשרד זה, מר משה ריגל, התריע על כך פעמים אחדות בפני מנכ"לי המשרד ועובדים נוספים.

ב. שימור משאב הקרקע: המינהל מופקד על שימור משאב הקרקע בנאמנות לתושבי המדינה ברוח עקרונות פיתוח בר קיימא. ביולי 2005 עשה היזם שינויים בפרויקט: כך למשל, הוא הגדיל את שטח פארק האטרקציות מ-150 ל-340 דונם בלי שהגדיל את מספר המתקנים, והגדיל את שטח הקרקע המיועד לאמפיתיאטרון מ-15 ל-30 דונם ללא שינוי במספר המשתמשים. היזם אף הציע להקטין את שטח מגרשי הגולף מ-850 ל-273 דונם. הצעת היזם להקטין את שטחי הגולף במידה ניכרת עלתה בקנה אחד עם המלצות הגורמים שבדקו את כדאיות

הפרויקט והיה בה כדי לצמצם את המחלוקת עם קיבוץ אילות, אך המינהל לא פעל לגריעת השטח מהפרויקט ולהתאמתו להצעת היזם.

ג. הפקדת התכניות של אקווריה: חוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון) קבע מדרג של תכניות לפיו כוחה של תכנית מתאר מחוזית יפה מכוחה של תכנית מתאר מקומית. עוד קבע חוק התכנון כי מי שרואה עצמו נפגע מתכניות רשאי להגיש התנגדות להן בתוך חודשיים מיום הפקדת תכנית. הועלה כי מנהל מחוז הדרום ויו"ר הוועדה המחוזית, מר דודו כהן, נעתר לבקשת היזם, ואיפשר, באורח מתמיה וחסר תקדים במחוז, להפקיד את השינוי לתכנית המתאר המחוזית ואת תכניות המתאר המקומיות של אקווריה באותו יום עצמו. לדעת משרד מבקר המדינה, התנהלות זו יוצרת לכאורה ייתור של ההתנגדויות ופגיעה במרכיב מהותי בחוק התכנון: אם ההתנגדויות לתכנית המחוזית היו מביאות לביטולה או לשינויים בה, היה מקום להכניס שינויים בתכנית המתאר המקומית ורק אז להפקידה.

ד. התנגדות לתכניות: על פי הפסיקה, לאחר הגשת התנגדויות לתכנית פושט מוסד התכנון את צורתו המנהלית ולובש צורה של גוף מעין שיפוטי. הדבר מחייב התנהלות ראויה של חברי אותו מוסד תכנון, בייחוד לפני הדיון בהתנגדויות, כדי שיוכלו להכריע ללא משוא פנים ודעות מוקדמות. הועלה כי מנהל מחוז הדרום, מר דודו כהן, לא נהג כך: הוא פעל בפומבי ובמעשים, אגב תיאום עם היזם, לקדם את תכניתו של היזם גם בסמוך למועד הדיון בהתנגדויות, ולא פסל עצמו מלדון ולהכריע בהן. יתירה מכך, עמדת מחוז הדרום לדחיית ההתנגדויות של קיבוץ אילות לתכניות המתאר המקומיות של פרויקט אקווריה נוסחה כחודש וחצי לפני הדיון בהתנגדויות, ונוסח זה נותר בעינו מבלי ששונה כהוא זה, ושימש כנוסח החלטת הוועדה.

ה. הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (הולקחש"פ): בדצמבר 2003 אישרה הולקחש"פ את התכנית של אקווריה בתנאי שיימצא פתרון לקרקע חלופית לקיבוץ אילות, דבר שייעשה תוך שיתוף הקיבוץ. בפברואר 2004 שינתה הוועדה את החלטתה להחלטה דומה אך ללא אזכור הקיבוץ כצד להסכמות. בכך פעלה ועדת התכנון ללא סיבה נראית לעין להקל על היזם לאשר את תכניתו, ללא צורך בהסכמת הקיבוץ שהתנגד לפרויקט במוסדות התכנון ובעתירה לבג"ץ.

ו. הפרת הוראות של תכניות מתאר: היזם שינה את תכניתו בסמוך ולאחר שתכניות הפרויקט כבר אושרו, בניגוד להוראותיהן. לפיכך אין באפשרות המינהל, משרד התיירות והוועדה המקומית אילת לחתום על בקשות להיתרי בנייה לאותם רכיבים שאינם הולמים את הוראות התכניות שאושרו. אולם גורמים אלה, כולל מנהל מחוז הדרום מר דודו כהן, בעל התפקיד הבכיר במחוז בכל הנוגע לשמירת חוק התכנון, לא הסבו את תשומת ליבו של היזם לכך.

סיכום והמלצות

פרויקט אקווריה הוא אחד המיזמים התיירותיים הגדולים שהיו בארץ, ולכן נבדק בידי משרד מבקר המדינה. קידום הפרויקט מאופיין בהקלות ניכרות שקיבלה חברת אקווריה ממינהל מקרקעי ישראל, ממשרד התיירות וממשרד הפנים. הפרויקט לווה במעורבות, פעמים בלתי ראויה, של מנכ"לים (כגון: מר אביגדור יצחקי ומר אהרון דומב) ועוזרי שר (כגון: מר עובד יחזקאל ומר דורון שופן) לטובת היזם והפרויקט, בייחוד במשרד ראש הממשלה ובמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, לפעמים בחוסר סמכות, ועל אף כדאיות כלכלית המוטלת בספק. אלה נתנו הנחיות לדרגים המקצועיים במשרדי ממשלה על בסיס פגישות אישיות ומידע שמסר היזם לשרים ולמנכ"לים, לפני שהושלמו הבדיקות החיוניות בידי הדרגים המקצועיים. התנהלות כזו יש לשרש. קיימת אי ודאות לגבי טיב הפרויקט: אם עיקרו אטרקציות תיירותיות או שהוא פרויקט מסחרי שהאטרקציות בו משניות, והאם יש בכוונת היזם לשנות בעתיד את ייעוד הקרקע ולהוסיף מגורים, מלונות וקזינו בשטחו. על משרדי ממשלה לנקוט אמצעים שיבטיחו כי אם אכן יושלמו כל ההליכים באורח ראוי ומלא, ויימצא שהמיזם כדאי כלכלית, היזם אכן יבנה את הפרויקט עליו התחייב מ-2002 ואילך ולשקול לקדמו בשלבים ובכפוף לתיקון כל הטעון תיקון: אישור פרוגרמה סופית לפרויקט, עדכון שומת המקרקעין והבדיקה הכלכלית, הסדרת הסטייה של היזם מתכניות המתאר שכבר אושרו, והמצאת תכנית מימון מאושרת בידי היזם. בד בבד עם השלמת הבדיקות ואימות כוונותיו של היזם יש לתת את הדעת לפגיעה אפשרית בזכויותיהם ובמצבם של חברי קיבוץ אילות ולהתייחס אליהם בצורה ראויה והוגנת. כן יש לתת את הדעת לפגיעה באופי החקלאי שמשמעותו באזור זה - ציונית וחלוצית.

♦

מבוא

1. ב-1994 נחתם הסכם השלום בין ישראל לירדן. ביוני 1998 יזמה קבוצת יזמים אמריקנים פרויקט תיירותי גדול (הפרויקט נקרא DESERT KINGDOM), על שטח של כ-5,000 דונם מאילת ועקבה צפונה, שחלקו בישראל (כ-2,000 דונם) וחלקו בירדן (כ-3,000 דונם). הפרויקט היה אמור לכלול בתי מלון יבשתיים וצפים, בתי קזינו, מרכזי כנסים, ועוד - רובם בתחום ירדן. ההערכה הייתה שהפרויקט ימשוך למעלה ממיליון מבקרים מרחבי העולם, ועלות הקמתו נאמדה במועדים שונים בין 1.2 ל-3.1 מיליארד דולר. היזמים האמריקנים מינו את מר רן רונן (פקר) כנציגם וכמקדם הפרויקט בישראל[[5]](#footnote-6) (להלן, יחד עם היזמים האמריקנים ובנפרד מהם - היזם). תכנית הפרויקט ותכניו השתנו בתדירות גבוהה, ובאוקטובר 2000 הכניס היזם בפרויקט שינוי משמעותי, ביטל את חלקו הירדני, והפכו לפרויקט תיירותי ישראלי בלבד. בנובמבר 2000 ביקש היזם ממנהל מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) הרשאה לתכנן לונה פארק, מגרש גולף, אמפיתיאטרון

ועוד, על שטח של 1,920 דונם אותם יקבל ללא מכרז. מדצמבר 2001 נקרא הפרויקט כולו בשם אקווריה**[[6]](#footnote-7)**.

משנת 2002 ואילך הציג היזם את פרויקט אקווריה כאתר תיירות ובילוי המיועד לכל המשפחה, המשלב אטרקציות ומתקנים בפארקים נושאיים, אלמנטים של בידור ומסחר, מגרשי גולף, מרכז קונגרסים ואמפיתיאטרון, כל אלה בשטח של כ-1,300 דונם. עד לסיום הביקורת, אוגוסט 2007, אושרו התכניות של הפרויקט במוסדות התכנון, הושלמו בדיקות כדאיות כלכלית שהזמינו משרדי ממשלה, והוסכם על מענק בשיעור של כ-30 מיליון דולר שתקבל חברת אקווריה ממרכז ההשקעות. עם זאת, משרד התיירות לא המליץ למרכז ההשקעות לתת לפרויקט מעמד של "מפעל מאושר", המזכה במענק עליו הוסכם, וטרם נחתמו הסכמי פיתוח וחכירה בין החברה ובין המינהל.

2. העיר אילת היא מרכז התיירות הגדול בישראל בהיבט מספר בתי המלון ומספר החדרים, וענף התיירות חיוני להתפתחות הכלכלית של העיר והאזור. ענף התיירות באילת מצוי בתחרות עם הפיתוח התיירותי המואץ בעקבה ובטאבה. בנובמבר 2006 פרסמה חברת ארנסט ויאנג בהזמנת משרד התיירות דוח בדיקה על מצב התיירות בישראל, ובו המליצה להגדיל באילת את מספר האטרקציות והאירועים לשעות הערב (כגון: מועדוני ריקודים, הצגות מוזיקליות, מסעדות) לנוכח המחסור באלה, וכן להקים בה מרכז כנסים ומגרש גולף. פרויקט אקווריה מתיישב עם המלצות אלה ועם החתירה לעידוד השקעות הון מחו"ל. מנגד, בפרויקט זה קיימים סיכונים כלכליים הנובעים מכמה סיבות: אי ידיעת מספר המבקרים והסכום שיוציאו שם, וההשלכות של אלה על רווחיות הפרויקט; ההשקעות הגדולות של היזם ושל המדינה; מסירת חטיבת קרקע גדולה מאד לחברת אקווריה ללא מכרז וההשלכות מכך על שוק המקרקעין באזור. כל אלה מחייבים את משרדי הממשלה המקדמים את הפרויקט בזהירות רבה ובהליכה במסלול סדור של בדיקות.

3. משרד מבקר המדינה בדק בתקופה נובמבר 2006 - אוגוסט 2007 את הליכי הבדיקה של הפרויקט וקבלת ההחלטות בעניינו בידי משרדי הממשלה, לרבות הליכים שטרם הסתיימו, וכן היבטים כלכליים ותכנוניים שלו. אף שהפרויקט עדיין לא הגיע לכלל מימוש, מטרת הביקורת לאפשר לגורמי שלטון להפיק לקחים לעת יישומו, בטרם ייקבעו עובדות בלתי הפיכות. משנה חשיבות יש לכך לאור חטיבת קרקע גדולה מאד, 1,300 דונם, שתוקצה לחברה בידי משרדי ממשלה ללא מכרז ועם הבטחה להטבות (כגון תשלום דמי חכירה שנתיים במקום תשלום מהוון אחד מראש, ומענק של כ-30 מיליון דולר). כידוע, זו מדיניות משרד מבקר המדינה בשנים האחרונות לגבי קיום בדיקות בזמן אמת. הבדיקה נעשתה במשרד התיירות, במינהל (במטה ובמחוז הדרום), במשרד האוצר, אצל השמאי הממשלתי (מחוז הדרום), במרכז ההשקעות במשרד התמ"ת, במשרד הפנים (מחוז הדרום) ואצל רשם החברות. מידע משלים נאסף בעיריית אילת ובמועצה האזורית חבל אילות.

ניתוח הכדאיות הכלכלית של הפרויקט

1. מטרתו של החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - החוק), היא בין השאר למשוך הון לישראל ולעודד יוזמות כלכליות לפיתוח כושר הייצור של משק המדינה ולניצול יעיל של משאביה. מכוח החוק הוקם מרכז ההשקעות (במשרד התמ"ת) שבסמכותו לאשר מיזמים ולעודד השקעות הון בהתאם לסכומים שתוקצבו למטרות אלה בתקציב המדינה. מרכז ההשקעות מגשים את מטרות החוק בדרך של מתן מעמד "מפעל מאושר" למיזם הנבחר, וזה מזכה אותו במענק ובהטבות מס. אל מרכז ההשקעות פונים גורמים רבים ובהם משרדי ממשלה. אחד מהם הוא משרד התיירות, המעודד יוזמות תיירותיות בכך שהוא ממליץ למרכז ההשקעות לתת להן מעמד של מפעל מאושר, וכן בהמלצה למינהל להקצות להן קרקע בפטור ממכרז, ולתת ליוזמיהן הרשאה לתכנון. הבנק שהוסמך בידי מרכז ההשקעות ומשרד התיירות לערוך סקרי כדאיות כלכלית לקראת דיון להענקת מעמד של מפעל מאושר, הוא הבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (להלן - הבנק). על פי נהלי מרכז ההשקעות פרויקט שמוערך בידי הבנק כפרויקט שאינו כדאי לבעלים או למשק הלאומי לא יאושר לצורך קבלת מענקים לפי החוק. על יזם להמציא לוועדת ההשקעות במשרד התיירות את אומדן עלות הפרויקט ואת תכניתו העסקית המפורטת, והחלטת ועדת ההשקעות, יחד עם תוצאות הבדיקה הכלכלית של הבנק, מהווים מצע לדיון ולהחלטה של מרכז ההשקעות.

2. בדיקת הכלכליות של פרויקט אקווריה העלתה שאלות הנוגעות למספר המבקרים החזוי, להוצאה הממוצעת של כל מבקר באקווריה, להשפעת המצב הגיאופוליטי והתחרות של היוזמות התיירותיות בטאבה ובעקבה, לשימושי קרקע חלופיים בתחום הפרויקט, וכיוצא בזה. הועלה כי ארבע הבדיקות הכלכליות של פרויקט אקווריה שנעשו בידי הבנק בשנים 2007-2004 ושלוש בדיקות נוספות שהזמינו משרד התיירות והמינהל בשנים 2004-2003 הצביעו על אי כדאיותו של פרויקט אקווריה למשק, ליזם ולחברת אקווריה, או לחילופין על כדאיות למשק, על רווחיות שולית ליזם ועל הפסדים לחברת אקווריה[[7]](#footnote-8). להלן הפרטים:

א. משרד התיירות הזמין שתי בדיקות כדאיות של הפרויקט, ואלה פורסמו בינואר 2003 ובספטמבר 2004. מהבדיקות עלה כי מספר המבקרים בשנה באקווריה נאמד ב- 1.5-1 מיליון; הערך הנוכחי הנקי[[8]](#footnote-9) של ההשקעה בפרויקט (להלן - ענ"נ) יהיה נמוך אך חיובי: 2.5 מיליון דולר לפי בדיקה אחת, או הכנסה שנתית של כ-10 מיליון דולר לפי הבדיקה השנייה; בשתי הבדיקות הומלץ על צמצום הפרויקט: גריעת מגרשי הגולף, מרכז הכנסים והאמפיתיאטרון שתרומתם הכלכלית נמוכה ביותר ושטחי הקרקע שהם תופסים גדולים, על פי בדיקה אחת, או הקטנת ההשקעה בפרויקט מ-350 לכ-100 מיליון דולר כדי שיהיה רווחי, ובמקביל - צמצום המענק הממשלתי כך שיעלה בקנה אחד עם התועלת למשק, על פי הבדיקה השנייה. המינהל הזמין בדיקה כלכלית משלו, וזו פורסמה באוקטובר 2004. בבדיקה זו עלה כי היזם לא הפנים בתחשיביו את מלוא עלות הקרקע ועבודות הפיתוח, ומכאן שסך ההשקעה אותו פרסם אינו נכון. גם בבדיקה זו הומלץ על הקצאת הקרקע בשלבים: בהיעדר סינרגיה בין פארק האטרקציות ובין מגרשי הגולף יש לפצל את הפרויקט לשניים ולבצע כל חלק בנפרד, ויש לשקול גם להקצות לפרויקט 400-300 דונם לאטרקציות בלבד.

ב. הבנק לפיתוח התעשייהבדק את כדאיות הפרויקט ארבע פעמים: ביוני ובאוקטובר 2004 הוא מצא שהקמת הפרויקט אינה כדאית למשק הלאומי, ליזם ולחברת אקווריה. באוקטובר 2005 בדק הבנק שתי חלופות: בחלופה ראשונה הענ"נ היה חיובי למשק הלאומי, אך עדיין שלילי לבעלים ולחברה. בחלופה השנייה הענ"נ ליזם הפך לחיובי, אך נותר שלילי לחברה. יצוין כי בשלושת הבדיקות הראשונות הסתמך הבנק על נתוני היזם, לרבות בדבר עלות המתקנים, הקרקע והפיתוח. באוגוסט 2007 פרסם הבנק תוצאות בדיקה רביעית, ממנה עלה כי הקמת הפרויקט כדאית למדינה, אולם הכדאיות ליזם ולחברת אקווריה נותרה גבולית (הענ"נ לחברת אקווריה נותר שלילי). זאת על אף שהבדיקה הביאה בחשבון מספר מבקרים גדול יותר ביחס לבדיקות הקודמות. הועלה כי הבדיקה הרביעית של הבנק התייחסה לראשונה לשומת הקרקע של השמאי הממשלתי מנובמבר 2005 (מחיר רכיבי הקרקע ופיתוח העל בסך 254 מיליון ש"ח, כ-60 מיליון דולר). על פי המידע שהעביר משרד התיירות לבנק לצורך הבדיקה בהתבסס על השומה, מחיר רכיב הקרקע הוא 37 מיליון דולר, אולם משרד התיירות לא ביקש מהבנק להוסיף לסך הוצאות היזם את יתרת 23 מיליון הדולר בגין עבודות פיתוח העל. מכאן שגם בבדיקה הרביעית של הבנק לא הובאו בחשבון מלוא ההוצאות על הפרויקט והיא אינה מדויקת.

הבנק לפיתוח התעשייה הסביר בתשובתו מנובמבר 2007 למשרד מבקר המדינה כי משרד התיירות דרש ממנו לסיים את בדיקותיו בהקדם האפשרי על סמך הנתונים הזמינים. בעת הכנת הבדיקות בשנים 2005-2004 לא היה ידוע לבנק מתי תושלם השומה לפרויקט, והוא הדגיש בדוחותיו כי יהיה צורך בבדיקת כדאיות מעודכנת נוספת לאחר קבלת השומה של השמאי הממשלתי. משרד התיירות הסביר בתשובתו מנובמבר 2007 למשרד מבקר המדינה כי גם הבדיקה הרביעית של הבנק נעשתה תחת לחץ של זמן, ולא כלולים בה עדיין כל הפרטים והאישורים העדכניים.

3. הועלה כי משרד התיירות לא דרש מהיזם להוסיף את עלויות הפיתוח בתוך השטח, חלק מובהק וניכר מהוצאותיו, החיוניות גם הן לבדיקת כלכליות המיזם. זאת על אף שבצד הסעיפים השכיחים כגון גינון, תאורה ומדרכות, כוללות עבודות הפיתוח באקווריה סעיפים ייחודיים ויקרים כגון: הגבהת תשתית הפרויקט בכמטר ובניית חומות מפני שיטפונות, פינוי מוקשים בתחום הפרויקט, הקמת גופי מים גדולים ורבים, והשקיה בקולחין מטיהור שלישוני (המחייבת שדרוג של מכון טיהור השפכים של אילת בהוצאה ניכרת). לטענת היזם בתשובתו מאוקטובר 2007 למשרד מבקר המדינה, מחירים אלה כבר כלולים בעלויות המתקנים ואין צורך להוסיפם. משרד מבקר המדינה מעיר כי עבודות הפיתוח הייחודיות שצוינו לעיל נוספו לאחר שהיזם כבר נקב במחירי המתקנים, וממילא אינם כלולים בהם.

4**.** עלות פרויקט אקווריה היא בסיס לחישובי הכדאיות הכלכלית ולקביעת גובה המענק שתיתן המדינה ליזם. משרד התיירות, השמאי הממשלתי והבנק בודקים את עלות הפרויקט. ביולי 2005 הוזיל היזם ביוזמתו את עלות הפרויקט מ-350 מיליון לכ-290 מיליון דולר, ומסר למשרד התיירות ולשמאי הממשלתי את פרטי ההוזלה שביצע. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי המשרדים הנוגעים בדבר, ובייחוד משרד התיירות, לא ביקשו הבהרות והסברים לנתונים החדשים שהציג היזם, אף שאלה מעלים תהיות רבות, ולהלן שתיים מיני רבות: 1. היזם ריווח יותר את פארקי האטרקציות והמים, האמפיתיאטרון ומרכז הכנסים (לרבות חניות), והגדיל את שטח הקרקע המיועד להם מכ-300 לכ-700 דונם. אף על פי כן הוא הותיר בתחשיביו את העלות המקורית של המעברים המקורים המחברים בין האטרקציות. סביר להניח כי סכום זה צריך היה לגדול עקב הגידול הניכר במרחקים בין המתקנים על פי התכנון החדש. 2. עלות פיתוח של 100 דונם בגין דרכים וחניות בפרויקט נאמדה בידי היזם ב-10 מיליון דולר. לפי דרישת מוסדות התכנון גדל שטח זה ל-205 דונם, אולם היזם הגדיל את השקעתו בסעיף זה ל-10.25 מיליון דולר בלבד, גידול של 2.5% בלבד.

על אף האמור לעיל, משרד התיירות העלה לדיון בוועדת ההשקעות שלו את הפירוט החדש של ההוצאות ללא הסתייגות, במתכונת שהציג היזם, מאחר שלא בדק אותן כהלכה.

היזם השיב באוקטובר 2007 למשרד מבקר המדינה כי משרד התיירות בדק את העלויות בפרויקט באמצעות מהנדס חיצוני, וזה הגיע בספטמבר 2005 למסקנה כי הנתונים נכונים ומבוססים. משרד מבקר המדינה מעיר כי המהנדס קבע בחוות דעתו כי מאחר שטרם הושלם התכנון המפורט של המתקנים, הוא התבסס על נתוני היזם. גםמתשובתו מאוקטובר 2007 של השמאי הממשלתי למשרד מבקר המדינה עולה כי עד למועד הכנת השומה, נובמבר 2005, לא הומצאו לו נתונים המאמתים את עלויות המתקנים באקווריה, יותר ממחצית ההוצאות להקמת הפרויקט, אף שהנושא עלה בדיונים משותפים עם נציגי משרד התיירות ומרכז ההשקעות. לכן, גם התייחסות השמאי לעלויות אלה נעשתה על פי נתונים שמסר לו היזם.

5. באוגוסט 2004 כתבה גב' לימור ניסן, סגנית מנהל מרכז ההשקעות, לשר התמ"ת דאז מר אהוד אולמרט ואל מנכ"ל משרדו (ומנהל מרכז ההשקעות בפועל) מר רענן דינור את הדברים הבאים: פרויקט אקווריה צפוי להיות אחת ההשקעות הגדולות ביותר אי פעם בתיירות בישראל. אף שבדיקת הבנק לפיתוח התעשייה טרם הסתיימה, תוצאות הביניים מעלות סימני שאלה באשר לרווחיותו וכדאיותו למשק הישראלי. לאחר בדיקה קפדנית של הנתונים הסתבר כי לאחר הוצאות מימון ופחת הפרויקט אינו רווחי לא ליזמים ולא למשק. במהלך הבדיקה התברר לבודקים כי היזמים לא ערכו מעולם סקר שווקים משלהם, והערכותיהם של היזמים למספר המבקרים ולהוצאה הממוצעת למבקר התבססו על ניחושים והשערות.

6. בנובמבר 2004 חיווה שמאי המקרקעין המחוזי (דרום) את דעתו בעניין כדאיות הפרויקט, וטען כי ברור שחלק מההערכות עליהן התבסס היזם אופטימיות מאוד וקשה לצפות שאכן תתממשנה. הוא גם ציין ששימוש הקרקע למגרשי הגולף אינו רווחי ורק מעמיס הוצאות, ושאל אם ראוי להקצות 850 דונם מאדמות המדינה למטרה שאינה תורמת לשווי הפרויקט. בדצמבר 2004 חיוותה גם שמאית מקרקעין מחוזית (מחוז ירושלים) את דעתה בנדון, וטענה כי שטחי הגולף ואולמות הכנסים מניבים רווחים מועטים ושווי הקרקע יהיה נמוך מאד. לפיכך המליצה הכותבת למינהל לא להקצות את הקרקע לשני הייעודים האלה. בדיון של נציגי השמאי הממשלתי עם נציגי משרד האוצר, משרד התיירות ומרכז ההשקעות ביולי 2005 עלו החששות כי לאחר שהחברה תקבל את הקרקע בחוזה פיתוח וחוזה חכירה למטרת הקמת פארק האטרקציות, היא תשנה את ייעוד הקרקע תוך ניצול מלוא הפוטנציאל הנדל"ני של ערך הקרקע. שינוי הייעוד ישנה את מחירי הקרקע במאות מיליוני שקלים תוך עקיפת מנגנון הקצאת הקרקע במכרז.

7. בעקבות השלמת הבדיקה הכלכלית השנייה של הבנק (אוקטובר 2004) כתב אגף התקציבים במשרד האוצר בינואר 2005 את עמדתו בנדון: הכדאיות הכלכלית גבולית, ואומדני מספר המבקרים מוטים כלפי מעלה; אי עמידה ביעדי מספר המבקרים הופכת את כדאיות הפרויקט לשלילית באופן מובהק; הפרויקט משתרע על פני שטח עצום בהיקפו, שמיקומו מתאים להיות עתודה להקמת בתי מלון ומגורים; קיים חשש כי עם העברת הקרקע לידיים פרטיות, יפעיל היזם בעתיד לחץ לשנות את ייעוד הקרקע ולהשביחה. מנגד, לפרויקט יש פוטנציאל לשדרג את מעמדה התיירותי של אילת ואת חוסנו הכלכלי של האזור. לפיכך, אגף התקציבים ממליץ לאשר מענק של 25.8 מיליון דולר, וזה ישולם לחברת אקווריה רק לאחר גמר הבנייה ותחילת ההפעלה של פארק המים ופארק האטרקציות. כתב אישור הפרויקט יכלול תנאי מהותי על פיו היזמים לא יוכלו להשתמש בתחום הפרויקט לבניית מלונות או מגורים. הקרקע שבשימוש אינטנסיבי (פארקי

האטרקציות ושטחי המסחר) תוחכר לטווח ארוך והקרקע שבשימוש אקסטנסיבי (גולף) תוחכר לטווח קצר בחוזה מתחדש מדי שלוש שנים בלבד.

8. ביולי 2005 דן צוות משותף של משרד התיירות ושל אגף התקציבים במשרד האוצר בדוחות ההיתכנות הכלכלית, והגיע למסקנה כי בין הסיכוי לשינוי מהפכני בתיירות באילת ובין הסיכון שהמיזם לא יעמוד לאורך זמן בתנאי רווחיות הולמים, יש לתמוך במימוש הסיכוי. עם זאת הציע הצוות תנאים מגבילים להקטנת הסיכון, שמבטאים את החשש של אי מימוש המיזם בכללותו עד כדי הפסקת פעילותו בגין הפסדים מצטברים. בין התנאים המגבילים: ביצוע המיזם כולו (ללא שלבים); סיוע (במענק) למתקני האטרקציות בלבד; ומתן מחצית המענק רק לאחר ביצוע מחצית ההשקעה המוכרת.

בחוות דעת מיום 20.10.2003**[[9]](#footnote-10)** קבע היועץ המשפטי לממשלה שהמחוקק השתמש בנוסח החוק בביטוי "עידוד יוזמה כלכלית", בין השאר כדי להבטיח את בחירת התכניות בעלות הערך המוסף הגבוה ביותר. יצוין כי גם לאחר ארבע שנים של בדיקות שהזמינו משרדי ממשלה טרם נעשתה בדיקה המביאה בחשבון את מלוא הוצאות היזם, וחלק מהנתונים שבבסיס הבדיקות עדיין נסמכים על נתוני היזם ללא אישוש עצמאי (למשל: עלות מתקני האטרקציות ועלויות הפיתוח). סביר להניח כי תוצאות של בדיקות עדכניות תהיינה גרועות ממה שחושב עד כה. גם כששונו הנחות היסוד לטובת היזם, על פי דרישת משרד התיירות (הגדלת מספר המבקרים ודמי הכניסה), עדיין נותר הענ"נ לחברת אקווריה שלילי. יתירה מכך, תוצאות הבדיקות הכלכליות של פרויקט אקווריה העלו ספק באשר לכדאיות שהמדינה תשקיע בפרויקט במתכונתו הנוכחית, בייחוד לאור המלצות הבודקים על צמצום שטחו וההשקעה בו ועל גריעת הרכיבים הגירעוניים, לפחות בשלבי הפעלתו הראשוניים (פרט לבנק, שלא הביא בחשבון בבדיקותיו חלופות של תכנון).

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח חוות הדעת הכלכליות המפורטות לעיל, על הצוות המשותף של משרדי האוצר והתיירות ועל מרכז ההשקעות לבחון מחדש את ההיבטים השונים הכרוכים בקידום הפרויקט, בצורה שתאזן כראוי בין הסיכונים הכרוכים בתמיכה של המדינה בפרויקט שכלכליותו מוטלת בספק ובהקצאת חטיבת הקרקע הגדולה לחברת אקווריה, ובין הסיכויים לפיתוח התיירות באילת ובאזורה, בין כמקשה אחת ובין בשלבים, כך שתהא הצדקה ציבורית להקצאת הקרקע ללא מכרז, ולהמלצת ועדת ההשקעות במשרד התיירות על אישור המענק בידי מרכז ההשקעות.

תהליך קבלת ההחלטות והתערבות גורמי שלטון

פרויקט אקווריה הוא אחד ממיזמי התיירות הגדולים שהיו בישראל, הן בשטחו והן בממון הדרוש להקמתו. הוא תוכנן על אדמות מדינה, שמרביתן נמצאות בחזקת קיבוץ אילות, שיימסרו לחברת אקווריה לפיתוח ללא מכרז (על פי פטור מכוח תקנות חובת המכרזים התשנ"ג-1993 בנוגע להקצאת קרקע לאטרקציות תיירותיות), ולכשימומש, יושקעו בו כספים ציבוריים רבים, הן

במישרין, כ-30 מיליון דולר כמענק[[10]](#footnote-11), והן בעקיפין, בצורה של הטבות מס ואי גביית מלוא ערך הקרקע. תכנונו של הפרויקט קוּדם על אף שחלקו אינו עולה בקנה אחד עם תכניות אחרות: רצועת התשתיות[[11]](#footnote-12), לרבות תעלת הימים (מים סוף לים המלח) אם תוקם; כמה מהפתרונות שהוצעו להעתקת כלובי הדגים מים סוף[[12]](#footnote-13) (בעקבות החלטת הממשלה מיוני 2005, והחלטת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מאפריל 2004); המשך קיום המטעים של קיבוץ אילות ושמירת אופיו החקלאי של הקיבוץ[[13]](#footnote-14), ועוד. סדרי מינהל תקין מחייבים את המדינה לבדוק אותו ביסודיות על כל היבטיו, ולהימנע מהתחייבויות שלטוניות ליזם טרם שתושלמנה הבדיקות לשביעות רצון המדינה.בפועל היו פני הדברים אחרת כפי שיובא להלן:

**1**. משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה:א. על עובדים במשרות אמון חלות מגבלות שתכליתן הפרדה בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי במשרד. על פי הוראות התקשי"ר[[14]](#footnote-15), עוזרי שרים יפעלו כזרועו הארוכה של השר במילוי תפקידו, והם רשאים להשתתף בדיונים מקצועיים שבהם משתתף השר ולקיים דיונים מקצועיים עם הדרג הניהולי הבכיר באותו משרד בלבד. על העוזרים חל איסור להתערב בעבודת העובדים המקצועיים של המשרד, ובפרט חל עליהם איסור לתת הוראות והנחיות לדרג המקצועי במשרד. קל וחומר כי על עוזרי שרים חל איסור להתערב בעבודה המקצועית ובקבלת החלטות הנוגעות לחלוקת כספים ומשאבי המדינה, ובעיקר במקום שבו המחוקק קבע גורם מקצועי המוסמך לקבל החלטה. הועלה כי לא כך נהגו עוזרי שר התמ"ת דאז:

(1). מתן מעמד של מפעל מאושר למיזם מזכה את יוזמו במענק ובהטבות מס. החוק לעידוד השקעות הון מחייב דיון מוקדם במרכז ההשקעות כבסיס להחלטה על מתן מעמד זה. ביולי 2003 פנה מר עובד יחזקאל, עוזר של שר התמ"ת דאז (כיום - מזכיר הממשלה), מר אהוד אולמרט (כיום - ראש הממשלה), למנהל מרכז ההשקעות שבמשרד התמ"ת מר שמואל מרדכי (עם עותקים לשר התמ"ת, למנכ"ל משרד ראש הממשלה מר אביגדור יצחקי, וליזם) כדלקמן: "בהמשך לשיחתנו הטלפונית בעניין פרויקט Aquaria סוכם כי התהליך כולו יסתיים על שני מישוריו הבאים עד סוף חודש אוגוסט 2003: א. אישור הפרויקט כמפעל מאושר. ב. מתן מענק כנדרש." ממכתבו של עוזר השר עולה ניסיון לקבוע מראש שתוך כחודש תתקבלנה החלטות חיוביות מבחינת חברת אקווריה. יתר על כן, המכתב נכתב בלא שהושלמו הבדיקות הכלכליות של הפרויקט, ללא המלצת ועדת ההשקעות במשרד התיירות (כמתחייב לגבי בקשות בתחום התיירות), וללא דיון ואישור מינהלת מרכז ההשקעות (כמתחייב מהחוק).

לדעת משרד מבקר המדינה, הניסיון של עוזר שר התמ"ת, מר עובד יחזקאל, לקבוע מראש תוצאת דיון בגוף סטטוטורי הינו פגיעה בסדרי מינהל תקינים.

מר עובד יחזקאל השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 וביוני 2008 כי מטרת מכתבו הייתה לעדכן את השר בהתקדמות הפרויקט ואין הוא בגדר פנייה או קביעה למנהל מרכז ההשקעות. משרד מבקר המדינה מעיר כי נוסח המכתב של מר יחזקאל אינו עולה בקנה אחד עם תשובתו זו.

(2) באוגוסט 2003 פנה היזם לשר התמ"ת דאז מר אולמרט בבקשה כי יכתוב מכתב תמיכה באקווריה אשר יופנה לבנק אמריקאי איתו היה היזם במשא ומתן בנוגע למתן אשראי לפרויקט[[15]](#footnote-16). בספטמבר 2003 פנה מר דורון שופן, עוזר של שר התמ"ת, למנהל מרכז ההשקעות בבקשה כי יכתוב ליזם את מכתב ההמלצה "ובעיקר מהצד של תמיכה אפשרית של מרכז ההשקעות... מאחר והנושא נמצא בסדר עדיפות עליון אצל השר". משרד מבקר המדינה העלה כי מנהל מרכז ההשקעות לא כתב מכתב כזה.

לדעת משרד מבקר המדינה עצם הפניה של עוזר השר לגורם מקצועי ובקשתו כי יכתוב מכתב תמיכה בנושא בתחום סמכותו של אותו גורם מקצועי, אף שבמועד זה טרם גיבשו משרדי הממשלה, מרכז ההשקעות ובייחוד הדרג המקצועי במשרד התיירות עמדה בנושא, וטרם הובאו בפניהם תוצאות של בדיקת כדאיות שנעשו בידי הבנק (אלה פורסמו לראשונה ביוני 2004), מהווה פגיעה בסדרי מנהל תקין. יתרה מכך, מכתב ההמלצה בידי הגורם המקצועי עשוי היה להתפרש כמחויבות של המדינה גם בעיני הגורמים הזרים אליהם יופנה המכתב.

עורך דינו של מר שופן השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 וביוני 2008 כי כתיבת מכתב תמיכה ליזם הוא נוהג שגרתי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עצם הפנייה למנהל מרכז ההשקעות טרם שנתקבלה החלטת מרכז ההשקעות בנושא, ועיתוי הבקשה לכתיבת ההמלצה לא היו שגרתיים, וניתן לפרשן כהוראה והנחיה לפעולה של הדרג המקצועי, בניגוד להוראות התקשי"ר .

(3). שניים מעוזרי שר התמ"ת דאז, מר עובד יחזקאל ומר דורון שופן, לחצו בדצמבר 2003 על עובד במרכז ההשקעות, על פי בקשת היזם, כי יקבע לאלתר פגישה עם מנהל מרכז ההשקעות. משזה קבע לכך מועד, התנה היזם את קיום הפגישה בכך שלפחות אחד מעוזרי שר התמ"ת יהיה נוכח בפגישה. הועלה כי בפגישה שהתקיימה בדצמבר 2003 השתתפו נציגי מרכז ההשקעות, נציגי חברת אקווריה, נציגי משרד התיירות, ועוזר שר התמ"ת מר דורון שופן, בניגוד להוראות התקשי"ר דלעיל, שכן הפגישה לא הייתה במשרד התמ"ת אלא במרכז ההשקעות והשר לא נכח בה. בפגישה הוחלט בין השאר שמשרד התיירות והיזם יסייעו לבנק בבדיקת עלויות הפרויקט, שמנהל מרכז ההשקעות יפנה למינהל לקבל הערכה לשווי הקרקע, ושהסקר של הבנק יושלם בהקדם, בכפוף לשיתוף הפעולה של היזם ושל משרד התיירות עם הבנק. בעקבות הפגישה כתב מר דורון שופן למר עובד יחזקאל כי היזם התקשר אליו "חסר אונים" בעניין סיכום הפגישה, וכי "אי אפשר לשנות אותם [את הנהלת מרכז ההשקעות] במתכונתם הנוכחית". מר עובד יחזקאל השיב לו שיודיע ליזם כי בכוונתו להתערב בעניין סיכום אותה פגישה.

מר עובד יחזקאל השיב למשרד מבקר המדינה ביוני 2008 כי לא התערב בסיכום אותה פגישה וכי אמירתו נועדה להרגיע את היזם ולהניח את דעתו, ואין בה משום התערבות בעבודת הגורמים המקצועיים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש לראות בחומרה את התערבותם ולחציהם החוזרים ונשנים של עוזרי שר התמ"ת בנוגע לעבודת מרכז ההשקעות שגורמי המקצוע עשויים היו לפרשם כניסיון להכתיב החלטה בגוף סטטוטורי ועצמאי.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי עוזרי שרים, זרועו הארוכה של השר, ומנכ"לים של משרדי ממשלה פעלו בלא שהיה בפניהם בסיס עובדתי שנבדק בידי הגורמים המקצועיים במשרדיהם או תוצאות של בדיקות כלכליות שהזמינו משרדי ממשלה, אלא רק מכתבים ששלח להם מדי פעם היזם. פעילות זו אינה עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקינים שכן אין לקבל החלטות על בסיס מידע חלקי, ובוודאי אם מקורו ביזם.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי פעילות עוזרי השרים אינה נובעת ממקור סמכות עצמאי, אלא רק מתוקף פעולתם בשם השרים, וסביר כי גורמי המקצוע במשרד רואים בהם ידו הארוכה של השר ומי שמשקפים את עמדותיו ואת רצונותיו של השר. יפים אפוא לענייננו דברים שכתב היועץ המשפטי לממשלה לממלא מקום ראש הממשלה ושר התמ"ת מר אהוד אולמרט באוקטובר 2003 בנושא אחר**[[16]](#footnote-17)** בנוגע למעורבות של השר בהליכים במרכז ההשקעות: "הדברים הנאמרים... מפי שר התמ"ת באשר למתן המענק, וזאת בטרם נעשה הסקר ובטרם דנה מינהלת מרכז ההשקעות בכל הנושאים...עלולים להוות השפעה והכוונה עד כדי לחץ על חברי המנהלה באשר לשיקוליהם בהפעלת סמכויותיהם... על פי החוק...[המינהלת] פועלת כרשות מוסמכת, ואינה מקבלת הנחיות מפי שרים... הממשלה ממנה את מנהל מרכז ההשקעות, השרים ממנים למינהלה נציגי משרדים (ולא נציגי שרים)... [ואלה] אינם 'שופרו של השר' אלא בעלי שיקול דעת".

יצוין כי המקרה של אקווריה מתווסף למקרים דומים של התערבות של שר התמ"ת דאז, מר אהוד אולמרט, במישרין או באמצעות עוזריו בפעילות מרכז ההשקעות. כך למשל בפרשת תעשיות סיליקט בע"מ**[[17]](#footnote-18)** הנחה שר התמ"ת את עובדי מרכז ההשקעות ביולי 2003 לסיים בתוך חודש וחצי את הבדיקה הנוגעת לאישור הפרויקט, ועוזרי השר מר עובד יחזקאל ומר דורון שופן לחצו על סגנית מנהל מרכז ההשקעות באוקטובר 2004 להיפגש בהקדם עם היזם של אותו מפעל. בפרשת מרינה**[[18]](#footnote-19)** פעל עוזר שר התמ"ת מר עובד יחזקאל בצורה שהייתה יכולה להתפרש כהוראה או כהנחיה לביצוע וכביטוי להפעלת לחץ על ידי השר או מטעמו. הנה כי כן מדובר ב"שיטה" אותה אמצו עוזרי השר בשמו או מטעמו.

**2**. משרד ראש הממשלה: קיבוץ אילות, אשר פרויקט אקווריה משתרע על מטעיו, הגיש התנגדות לתכנית הפרויקט במוסדות התכנון ועתר לבג"ץ בנדון (העתירה האחרונה, בג"ץ 4265/05, תלויה ועומדת). מראיונות שנתן במרס 2004 מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז מר אביגדור יצחקי לעיתון גלובס עולה כי הוא הודה בהפעלת לחצים על קיבוץ אילות ועל המועצה האזורית חבל אילות כדי שהקיבוץ יסיר את התנגדותו לפרויקט. על פי הראיונות, מר יצחקי הודיע לקיבוץ כי אם לא יסיר את התנגדותו, יתמוך משרד ראש הממשלה בהצעה לסלק ממפרץ אילת את

כלובי הדגים, שהקיבוץ לדבריו שותף בהם. עוד אמר בראיונות לעיתונות כי הקיבוץ רוצה לסחוט את המדינה, וכי אף גורם לא ימנע פינוי של חלק מאדמות הקיבוץ. יצוין כי מר יצחקי הסביר בנובמבר 2007 לעובדי משרד מבקר המדינה כי הוא אישית אינו מאמין שהפרויקט יוקם, וכי כלכליותו של הפרויקט הייתה מוטלת בספק מראשיתו, אולם אין לעצור יזם המפגין רצינות ומשקיע מכספו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מר יצחקי הפעיל לחץ בלתי ראוי כשכרך את עניין העתקת כלובי הדגים מים סוף (אשר הקיבוץ אינו נמנה על בעליהם) ובין התנגדות הקיבוץ.

**3**. משרד התיירות: א. במרס 2002 הודיע מרכז בכיר מקרקעין ותכניות במשרד התיירות ליזם כי ועדה משותפת למשרד התיירות ולמינהל אישרה לחברת אקווריה הרשאה לתכנון הפרויקט בכפוף להתניות אחדות (אישור היכולת הפיננסית, בדיקת ההיתכנות הכלכלית,אשור הפרוגרמה והפקדת ערבות). בפועל, משרד התיירות והמינהל לא מנעו מהיזם לקדם את תכנית הפרויקט בוועדה המחוזית דרום אף שהחברה לא מילאה את ההתניות הללו, בטרם נחתם עמה הסכם הרשאה לתכנון, ובטרם הסתיימו בדיקות הכדאיות הכלכלית. יתירה מכך, בנובמבר 2002 פנה מנכ"ל משרד התיירות דאז מר אהרון דומב למנהל המינהל מר יעקב אפרתי והמליץ כי הערבות בסך 250,000 דולר שיפקיד היזם, אחת ההתניות שצוינו, תשמש גם ערבות להוכחת היכולת הפיננסית של היזם, וכך יוכל המינהל לחתום על הסכם ההרשאה לתכנון.

המלצתו התמוהה של מנכ"ל משרד התיירות להתייחס לערבות בגובה של 250,000 דולר (שהיזם היה מחויב ממילא להמציא למשרד התיירות) כתחליף להוכחת היכולת הפיננסית של היזם לממן את חלקו בפרויקט שעמד על יותר מ-100 מיליון דולר (כ-30% מעלות הפרויקט באותו מועד), וזאת לפני קבלת תוצאות הבדיקה הכלכלית, נעשתה רק כדי לזרז הליכים והיא אומרת דרשני. לדעת משרד מבקר המדינה, בהחלטה היה כדי לעודד את קידום הפרויקט במשרד התיירות מבלי לעמוד על קיום מלוא הבדיקות המקצועיות המתחייבות.

ואכן, בדיון של הוועדה המשותפת למשרד התיירות ולמינהל ממרס 2003 טען מרכז בכיר מקרקעין ותכניות במשרד התיירות כי בדיקת ההיתכנות הכלכלית היא חיובית, אף שבמועד זה לא היה בסיס לטענתו. באפריל 2003 הוא כתב ליזם פעם נוספת כי הוועדה המשותפת אישרה הרשאה לתכנון הפרויקט, אך הפעם לא התנה במכתב את מתן ההרשאה בבדיקת ההיתכנות הכלכלית (שלא הסתיימה) כפי שעשה שנה קודם לכן. גם אישור הפרוגרמה לפרויקט בדצמבר 2002, כפי שיובא בהמשך, נעשה ללא בדיקות מספקות.

ב. מנכ"ל משרד התיירות מר אהרון דומב המליץ ביוני 2003 למנהל המינהל פעם נוספת לתת לחברת אקווריה הרשאה לתכנון "לאור בדיקה ואישור היכולת הפיננסית וההיתכנות הכלכלית...". גם במקרה זה לא היה כל בסיס למכתבו של המנכ"ל: הדוח הראשוני שהיה בידי משרד התיירות מינואר 2003 הציג את הפרויקט כבר-סיכונים, ורק כשנה לאחר מועד מכתבו של מנכ"ל משרד התיירות פרסם הבנק (ביוני 2004) את דוח הבדיקה הראשון, אשר העלה כי הפרויקט אינו כדאי למשק הלאומי, ליזם ולחברת אקווריה.

ג**.** בעקבות תוצאות הבדיקות הכלכליות התקיים בדצמבר 2004 דיון של בכירים במשרד התיירות בנושא אקווריה, ונשקלו שתי חלופות להמשך התייחסותו של משרד זה לפרויקט:

האחת, לשלול את ההמלצה על הפרויקט בגין הבדיקות הכלכליות השליליות ועלות הקרקע הגבוהה, והשנייה - לאמץ הצעה מודולרית הכוללת בינתיים רק את ליבת הפרויקט - פארק האטרקציות - בהשקעה של כ-150 מיליון דולר ובשטח של כ-200 דונם, וגריעת מגרשי הגולף, מרכז הכנסים ופארק המים. לאחר הפעלה מוצלחת בת שלוש שנים תיבחן הוספת פארק המים. כך יהפוך המיזם לריאלי יותר מבחינה כלכלית. עותק של סיכום הדיון נשלח למנכ"ל משרד התיירות מר אלי כהן.

על אף חשיבותם של ההחלטה הזו ושל הפורום בו התקבלה, שתי החלופות לא נדונו פעם נוספת במשרד התיירות וממילא לא אומצו בידי גורם כלשהו. לדעת משרד מבקר המדינה, אי קיום דיוני המשך מעמיקים מצביע על התנהלות בלתי תקינה.

**4**. מינהל מקרקעי ישראל**:** א. חתימה על הסכמי פיתוח וחכירה בין המינהל לחברת אקווריה מעבירה בפועל את הקרקע לחזקתה של החברה. ניסיון רב שנים של המינהל מורה כי אם יזם אינו עומד בתנאי הסכמי הפיתוח והחכירה, המינהל כמעט ואינו פועל להשבת הקרקע למדינה גם אם ההסכמים מאפשרים זאת. במקרה של פרויקט אקווריה מדובר בחטיבת קרקע גדולה במיוחד, כ-1,300 דונם, אשר לשימושים בה יש השלכות ניכרות על כלכלת העיר והאזור. על כן התחייבה התנהלות זהירה מצד המינהל בטיפולו בפרויקט זה.

בינואר 2005 שלח מנהל המינהל, מר יעקב אפרתי, למשרד התיירות את עמדת המינהל בנוגע לפרויקט אקווריה. במכתבו הוא קבע כי מבלי להיכנס לבדיקה הכלכלית, המינהל רואה בפרויקט תשתית תיירותית חיונית וחיובית לפיתוח אילת ואזורה. יצוין כי במועד כתיבת המכתב כבר הושלמו ופורסמו הבדיקות הכלכליות של חברת הבקרה של המינהל (שנעשתה בהזמנתו) ושל הבנק אשר העלתה כי הפרויקט אינו כדאי למשק, ליזם ולחברה, כפי שהובא לעיל. אולם מנהל המינהל לא הביא בחשבון את תוצאותיהן. זאת ועוד, משרד האוצר ומשרד התיירות פנו ב-2005 בהזדמנויות רבות למינהל בבקשה שלא יחתום על הסכם פיתוח עם חברת אקווריה בטרם יוסכם איתה על תנאים והתחייבויות בהן תידרש לעמוד, ואלה יהיו חלק מהסכמי הפיתוח והחכירה עם המינהל ותנאי לקבלת המענק מהמדינה. בנובמבר 2005 אף החליטה הוועדה המשותפת למינהל ולמשרד התיירות כי ההסכם בין משרדי התיירות והאוצר לחברה יהיה חלק מחוזה הפיתוח של המינהל. אף על פי כן, במאי 2006 סיכמו מנהל המינהל וחברים בהנהלת המינהל עם היזם כי הסכם הפיתוח עם החברה יושלם וייחתם, אך ייכנס לתוקף במועד מאוחר שיוסכם עליו.

לדעת משרד מבקר המדינה, סיכום מנהל המינהל וחברי הנהלה עם היזם על חתימת הסכם פיתוח נעשה בטרם בשלו התנאים לכך (היעדר שומה סופית, אי אישור התכנון החדש של הפרויקט, ואי הסדרת ההלימה בזכויות הבניה בין הפרוגרמה ובין תכניות המתאר). הסיכום יצר נדבך נוסף של מחויבות ממשלתית ליזם ולא עלה בקנה אחד עם בקשת משרד התיירות ומשרד האוצר מהמינהל. כמו כן, הנהלת המינהל לא הביאה בחשבון את העובדה כי אם ייחתם ההסכם תהא זו פעולה כמעט בלתי הפיכה, שמשמעותה העברת חטיבת קרקע גדולה מאוד לידיים פרטיות ושליטה בלעדית של קבוצת יזמים על עתודות קרקע ניכרות בעיר אילת, אגב החלשת השפעתה של המדינה על עתיד השטח, תכנונו ופיתוחו.

ב. מועצת מקרקעי ישראל מחליטה על מדיניות המקרקעין של המינהל והחלטותיה מחייבות את המינהל בפעולותיו. על פי החלטות 601 ו-817 של מועצת מקרקעי ישראל, העוסקות

במדיניות ההנחות בדמי חכירה, בעת הקצאת מקרקעין לצורכי תיירות ישולמו דמי חכירה מהוונים בשיעורם המלא (91% מערך הקרקע), למעט ביישובי קו העימות בצפון. רק בעסקאות להרשאות זמניות (קרי: קצרות טווח) ישולם תשלום שנתי של 5% ממלוא ערך הקרקע על פי שומת השמאי. חריגה מהחלטות המועצה מחייבת החלטה ואישור של מועצת מקרקעי ישראל עצמה.

אקווריה הוא פרויקט תיירותי גדול מאד שהקמתו ותפעולו כרוכים בסיכונים. אף על פי כן, בספטמבר 2005 הודיע מנהל המינהל ליזם כי בהמשך למשא ומתן שהתקיים בניהם לבין משרד ראש הממשלה, הוא מאשר את הסכמת היזם לשלם דמי חכירה שנתיים בשיעור 5% במקום דמי חכירה מהוונים. מנהל המינהל שלח עותק ממכתבו לממלא מקום ראש הממשלה ושר התמ"ת והאוצר מר אולמרט, וכן לשר התיירות, מר הירשזון, ולמנכ"לים של משרדי ממשלה אלה. היזם מצידו שלח את מכתבו של מנהל המינהל לכל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ואלה הביאו בחשבון את התחייבותו של מנהל המינהל בהחלטותיהם ובחישוביהם (למשל: הבנק לפיתוח התעשייה). לאחר מכן, בדיון שקיים מנהל המינהל וחברים בהנהלת המינהל עם היזם ועם היועץ המשפטי של חברת אקווריה במאי 2006 סוכם פעם נוספת על תשלום דמי חכירה שנתיים. יצוין כי בשני המועדים לא הודיע מנהל המינהל ליזם כי מתווה התשלום מותנה באישור של מועצת מקרקעי ישראל, מאחר שנעשה בניגוד להחלטותיה. רק בדצמבר 2006, יותר משנה מהתחייבותו של מנהל המינהל ליזם, החליטה הנהלת המינהל כי מתווה העסקה כולה יובא לאישור מועצת מקרקעי ישראל.

מנהל המינהל השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 ובמאי 2008 כי אי הוודאות לגבי ההרכב המדויק של האטרקציות שייבנו בפרויקט והשינויים שיידרשו עד לייצובו וכן הסיכויים והסיכונים הגלומים בו הביאו להחלטתו. עוד כתב כי לאורך כל התהליך של בדיקת הפרויקט הוא פעל בתום לב וכדי להיטיב עם המדינה ולא עם היזם, וכי אופי הפרויקט חייב הסדר מיוחד של תשלום דמי חכירה שנתיים ולא של היוון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי החלטתו של מנהל המינהל, מר יעקב אפרתי, נגדה את מדיניות מועצת מקרקעי ישראל ואת החלטותיה ומטילה סיכונים על המדינה כגון: האפשרות שהיזם ישעבד את הקרקע ללא תלות בהקמת הפרויקט ועד למועד השעבוד ישלם למדינה רק חלק קטן מערך הקרקע. סיכון נוסף נוגע לקושי אפשרי של המדינה לגבות דמי חכירה במקרה של כשלון הפרויקט. כמו כן ההחלטה מרעה את תזרים המזומנים של המינהל ובה בעת מיטיבה עם תזרים המזומנים של היזם. בהחלטת מנהל המינהל מקופלת הטבה כלכלית ליזם שכן במועד קבלת ההחלטה הייתה הריבית הגלומה בתשלום דמי חכירה שנתיים נמוכה מריבית השוק לאשראי לפרויקטים תיירותיים. לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה זה בסמכותו של מנהל המינהל לתת התחייבות בניגוד לדין (החלטות המועצה) ולהיטיב עם היזם בלא הסכמה מראש של המועצה ובלא שהיתנה את הבטחתו ליזם בהסכמה כזו.

היבטים כלכליים נוספים בפרויקט אקווריה

א. חלק המסחר באקווריה

פרויקט אקווריה תוכנן על אדמות מדינה שנמסרו לחברת אקווריה ללא מכרז על פי פטור מכוח תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 בנוגע להקמת מיזם תיירותי לאטרקציות. מנגד, הקצאת קרקע למיזם מסחרי נעשית במכרז, והשטחים המסחריים אינם מזכים במענק ממרכז ההשקעות. בנוהלי המינהל נקבע כי מיזמים תיירותיים ייחודיים יקבלו הרשאת תכנון וקרקע בלא מכרז רק אם השטח המסחרי בהם לא יעלה על 25% מהשטח המבונה של המיזם[[19]](#footnote-20). גם יועץ לענייני תיירות של היזם קבע בנובמבר 2004[[20]](#footnote-21) כי על פי המדיניות והסטנדרדים המקובלים במשרד התיירות, היקף שטחי המסחר בפרויקט כגון זה לא יעלה על 25% מהשטח העיקרי. אולם שינויים שנעשו בתכנון הפרויקט ובתכנית ההשקעות של היזם מעלים חשש בנוגע למימוש הכוונה המקורית של הקמת פרויקט שעיקרו אטרקציות תיירותיות. להלן הפרטים:

1. שטחי המסחר: בדצמבר 2001 ובפברואר 2002 הציג היזם את הפרויקט כנטול מרכזי רווח מלונאיים או מסחריים מלבד האטרקציות. מנגד, בדוחות הבדיקה הכלכלית שהכין הבנק משנת 2004 ואילך נקבע כי בפרויקט מתוכננים שטחי מסחר ניכרים, ואם מחשבים את היחס בין שטחים אלה ובין השטחים העיקריים (קרי - ללא שטחי השירות) מתקבל שיעור של 30%. נוסף לכך היזם צמצם את השטח הבנוי של מתקני האטרקציות אגב שינוי אופיו של הפרויקט: בפרוגראמה משנת 2002 היה השטח הבנוי המתוכנן של מתקני האטרקציות 51,000 מ"ר, מחצית מכלל השטחים הבנויים העיקריים בפרויקט. אולם, מבדיקת מעקב ביוני 2008 התברר כי במאי 2008 אישר משרד התיירות ליזם לצמצם את השטח ל-17,270 מ"ר, פחות משטחי המסחר הבנויים המסתכמים ב-26,500 מ"ר. סך השטחים הבנויים העיקריים בפרויקט הצטמצם ל-63,070 מ"ר ולכן, שיעור שטחי המסחר מכלל השטחים הבנויים העיקריים גדל לכ-42% ושיעור שטחי האטרקציות הבנויים הצטמצם לכ-27%.

אגף התקציבים במשרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה ביוני 2008 כי הגדלת שטחי המסחר והפעילות המסחרית בפרויקט מעבר למקובל לפי נהלי מינהל מרכז ההשקעות לא תאפשר את אישור התכנית לצורך קבלת מענקים לפי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. עמדת אגף התקציבים היא כי אין הצדקה למסור לחברת אקווריה קרקע ללא מכרז כאשר עיקר עיסוקה והכנסותיה יהיו מפעילות מסחרית. מינהל מקרקעי ישראל השיב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2008 כי יש לקבוע אבני דרך להקמת הפרויקט ותנאים נוספים להקצאת הקרקע שיבטיחו כי ההקמה תהיה לפי הפרוגראמה טרם מתן אחיזה של ממש בקרקע ליזם, וכי ינוסחו תנאים שיאפשרו הסכם פיתוח שיותנה בהקמת המתקנים בפרויקט תחילה. משרד התיירות השיב למשרד מבקר המדינה ביולי 2008 כי בדיקת הפרוגראמה החדשה העלתה ששימושי הקרקע לא השתנו מהותית וכי האשור של משרד התיירות הוא לתכנון בלבד ואינו מתייחס לשיעור המענק. עוד השיב משרד התיירות כי אין לו כלים לבחון תכניות יזמיות אלא לאור מה שמוצג בפניו וכי חזקה על מינהל מקרקעי ישראל שיפעל בנחישות ליישום הסכם להסדרת הזכויות במקרקעין עם היזם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התיירות כי הוא נושא באחריות לפיתוח התיירותי בישראל ובמידה ואין בידו בהווה כלים לעשות זאת שומה עליו לפתח כלים כאלה.

2. שיעור ההכנסות ממסחר: בספטמבר 2003 פרסם היזם (בדוחות שהופצו למשרדי ממשלה) כי שיעור ההכנסות ממסחר ומסעדות יהיה כ-40% מכלל ההכנסות בפרויקט. אולם ביולי 2005, לאחר ששינה את תכניתו ואת שיעור השקעתו בפרויקט, פנה היזם למרכז ההשקעות ולמשרד התיירות בבקשה לאישור מחודש של תכנית ההשקעה, ובה הוצג שההכנסות מהאטרקציות נמוכות ממחצית ההכנסות, כ-46% בלבד. משנת 2005 לא הייתה חברת אקווריה מוכנה להתחייב על יחס ההכנסות בין המסחר ובין האטרקציות, בניגוד לתכניתה העסקית כפי שהוצגה בתחילה. בנובמבר 2005 פנו אגף התקציבים במשרד האוצר ומשרד התיירות למינהל, וביקשו להימנע מלחתום על חוזה פיתוח עם החברה לפני שתחתום על כתב התחייבות הכולל בין השאר את הגדרת המסחר. גם ועדת ההשקעות במשרד התיירות נמנעה מלהמליץ למרכז ההשקעות על מתן מעמד של מפעל מאושר עד לחתימת הסכם כזה. רק בשלהי דצמבר 2006, לאחר משא ומתן של יותר משנה, חתם היזם (בשם החברה) על הסכם עם משרד התיירות, ובו בין היתר הוגדרו סוגי המסחר המותרים באקווריה, אך לא הוגדר חלקו של המסחר מכלל ההכנסות בפרויקט.

משרד התיירות השיב למשרד מבקר המדינה כי הגבלת שיעור ההכנסות ממסחר ל-50% נראה לו בעייתי הן במהות והן ביכולת הבקרה על קיומו. על כן הוא העדיף להגביל את המוצרים שיימכרו ולצמצם את שטחי המסחר, ולא לפקח על מינון ההכנסות ממנו.

מנגד, בתשובתו מנובמבר 2007 הסביר אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה כי לאחר הבדיקות הכלכליות של אקווריה ניתן להניח כי חברת אקווריה ובעליה לא ישקיעו בפרויקט שאינו כלכלי, וכדי שיהא כזה, תעסוק החברה ככל הנראה בפעילות מסחרית נרחבת שאינה אופיינית למיזם תיירותי. לדעת אגף תקציבים, אין לאפשר לחברה שעיקר עיסוקה והכנסותיה בפרויקט אקווריה יהיו מפעילות מסחרית. לפיכך הציע אגף תקציבים להציב גבולות אשר יבטיחו את האופי התיירותי הייחודי של הפרויקט: המסחר יהיה בזיקה ישירה למתקני השעשועים, לרבות בתחומי ההלבשה, ההנעלה, הקוסמטיקה והתכשיטים; יוקם מנגנון אשר יבטיח שהיחס בין ההכנסות ממסחר לסך ההכנסות מהפרויקט יישמר ויתאים לנתונים שמסר היזם בשעתו לבנק לפיתוח התעשייה (הכנסות ממתקנים וממשחקים - 57%, וממכירת מזון וממסחר - 43%). באם תמצאנה חריגות מתמשכות מיחס זה, תיתבע החברה להחזיר את המענק, כולו או מקצתו, או להקים מנגנון של בטוחות שיבטיח שמירה על היחס בעתיד.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח השינויים ההדרגתיים שעשה היזם בהיקף המסחר ובאופיו מחד גיסא, ובצמצום השטחים הבנויים של האטרקציות מאידך גיסא, שומה על המינהל ומשרדי התיירות והאוצר לבחון על פי מבחן ההכנסות ומבחן השטחים הבנויים אם אופי הפרויקט נותר תיירותי או שנהייה מסחרי, ולבחון את המשך העידוד לפרויקט, בייחוד בנוגע להקצאת הקרקע בפטור ממכרז ולשיעור המענק. אם הפרויקט ישא אופי מסחרי, אזי מתבטלת הסיבה שבעטייה נמסרה הקרקע לתכנון לחברת אקווריה. אם היה המינהל משווק את הקרקע בפרויקט אקווריה או מקצתה למטרת מסחר, המדינה הייתה יוצאת נשכרת משומה גדולה מזו שתקבל בגין פרויקט של אטרקציות תיירותיות. לכן, על המדינה לעגן בהסכם נוסף עם החברה מנגנון שיכלול ערבויות מתאימות, ויבטיח שההכנסות ממסחר לא יעלו על 50% מסך ההכנסות בפרויקט.

ב. שומת הקרקע ועלויות הפיתוח

המינהל משווק קרקע מפותחת בדרך כלל, ומחירה כולל את מחיר הקרקע ואת מחיר עבודות פיתוח העל עד המגרש (למשל: כבישים, מים וביוב). כאשר העלויות של פיתוח העל ידועות, מכין השמאי הממשלתי עבור המינהל שומה למחיר הקרקע ללא הפיתוח. במקרים אחרים כוללת השומה מטעמו את שני הרכיבים. ההבחנה בין שני הרכיבים חשובה, שכן דמי החכירה שגובה המינהל נגזרים ממחיר הקרקע בלבד. השומה גם חיונית לחישוב כדאיות של פרויקט. הועלה כי המינהל השתהה בהזמנת שומת הקרקע מהשמאי הממשלתי, וגיבש את עמדתו ביחס לפרויקט ללא נתון מהותי זה. להלן הפרטים:

1. בדצמבר 2003 פנה מנהל מרכז ההשקעות דאז מר שמואל מרדכי למנהל המינהל מר יעקב אפרתי וביקש הערכה של שווי הקרקע לצורך הכנת סקר הכדאיות הכלכלית של פרויקט אקווריה בידי הבנק. הועלה כי המינהל פנה לשמאי הממשלתי רק בספטמבר 2004, כתשעה חודשים לאחר שהתבקש לעשות זאת. עקב כך ובשל אילוץ הזמן לסיים את בדיקת הכדאיות, נאלץ הבנק להכין תחשיבי כדאיות בהתבסס על נתוני היזם, לרבות בנוגע למחיר הקרקע. בשלושת בדיקותיו הראשונות ציין הבנק כי לכשייקבע שווי הקרקע יהיה צורך לעדכן את ממצאי הבדיקה הכלכלית בהתאם. יוצא, שעקב השיהוי בפעולת המינהל בנדון היו שלוש בדיקות הכדאיות הראשונות של הבנק בלתי מדויקות.

2. על פי החלטה 984 של מועצת מקרקעי ישראל, בהקצאת מקרקעין ללא מכרז תקפה השומה שנה אחת. מכאן שהשומה לפרויקט אקווריה, אשר פורסמה בידי השמאי הממשלתי בנובמבר 2005 לא הייתה בת תוקף במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2007, ויש לעדכנה, בייחוד לאחר שהיזם ישלים את התכניות המפורטות של הפרויקט.

3. המינהל הזמין מהשמאי הממשלתי שומה לחלק קטן משטח הפרויקט (כ-80 דונם הניתנים לניצול) בחלק הדרומי של מתחם אקווריה, לצורך קביעת שווי הקרקע והפיתוח לייעוד חלופי של שימוש הקרקע למגורים ולמלונאות (על פי תכניות שבתוקף או בהכנה לתחום זה). מבדיקת השמאי הממשלתי בספטמבר 2006 עלה שהשומה לשטח זה היא 100 מיליון ש"ח. מידע זה לא הועבר לבנק לבדיקה מחודשת של כדאיות הפרויקט, וסביר להניח כי יש בו להפחית את התועלת של הפרויקט למשק בגין אי ניצול הקרקע בצורה המיטבית.

4. במרס 2006 התקיים בהנהלת המינהל דיון ובו עלו מספר השגות: א. בעת חישוב השומה הפחית השמאי המחוזי (דרום) 40% מהערכתו בגין הסיכון לחברת אקווריה, גודלו של הפרויקט ומורכבותו, וקרבת המתחם לגבול. סמנכ"ל שיווק וכלכלה במינהל טען שלא היה מקום לבצע הפחתה כה גבוהה, והוא ביקש לערער על גובה השומה. ב. מנהל המינהל הבהיר כי על המינהל לקבוע ערך מינימלי לקרקע בלי קשר להוצאות הפיתוח, כדי למנוע מצב שבו היזם יהיה אדיש להוצאות הפיתוח המתקזזות עם ערך הקרקע. ג. גובה הפיצויים שנפסקו לקיבוץ אילות על השטחים החקלאיים שיילקחו ממנו לטובת הפרויקט הוא כ-21 מיליון ש"ח. מנהל המינהל קבע כי לא סביר שהיזם ישלם תמורת שטחים אלה (עליהם תכנן להקים מגרש גולף) כארבעה מיליון ש"ח בלבד, לפי גובה השומה שחישב השמאי הממשלתי. תשלום המינימום של היזם צריך להיות בגובה הפיצוי לקיבוץ.

הועלה כי עד לסיום הביקורת, אוגוסט 2007, לא נעשה דבר בעניין הסתייגויות אלה: המינהל לא הזמין שומה נוספת לפרויקט אקווריה, לא קבע מחיר מינימום לקרקע, ולא הודיע ליזם כי תמורת 600 הדונם של מגרש הגולף יהיה עליו לשלם סכום זהה לגובה הפיצויים שיקבל הקיבוץ על אותו שטח.

5. הועלה כי משרד התיירות לא בדק ולא אימת עם המינהל את המידע שמסר לו היזם ביולי 2006, כאילו המינהל כבר קבע שומה סופית לפרויקט בגובה של כ-18.3 מיליון דולר. בדיון בלשכת מנכ"ל משרד התיירות באוגוסט 2006 הוחלט לוותר על הזמנת בדיקת כדאיות כלכלית נוספת, כפי שהתחייב מהפער בין מחיר השומה בה נקב היזם (כ-18 מיליון דולר) לזו של השמאי הממשלתי (כ-60 מיליון דולר). רק כשנה מאוחר יותר הזמין משרד התיירות מהבנק בדיקה כלכלית רביעית, שהביאה בחשבון רק חלק משומת השמאי הממשלתי, מחיר הקרקע בלבד. במועד הכנת הבדיקה הרביעית התברר כי מחיר הקרקע הוא כ-37 מיליון דולר, כפול מהסכום בו נקב היזם ושאליו התייחס משרד התיירות בקבלת החלטותיו ללא בדיקה. כאמור לעיל, משרד התיירות גם לא ביקש מהבנק להוסיף להוצאות היזם בגין הפרויקט את יתרת 23 מיליון הדולר, עלות תשתיות העל.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי עד לסיום הביקורת, אוגוסט 2007, לא סוכם בין היזם לעיריית אילת על שיעור היטלי פיתוח העל בהן תישא חברת אקווריה, וממילא עניין השומה לא התברר עד תומו.

6. הועלה כי השמאי הממשלתי הכין את השומה על פי נתוני הפרוגרמה שאישר משרד התיירות ליזם, ואילו השמאי מטעם היזם הכין את השומה על פי התכניות שאושרו במוסדות התכנון. בין שתי אלה קיימים פערים בזכויות הבנייה. המינהל חתם על התכניות שהגיש היזם למוסדות התכנון בלי שבדק שאין הבדלים בין שני המסמכים המחייבים את היזם בפעולותיו, כפי שאמור היה לעשות. לדעת השמאי המחוזי (דרום) מינואר 2007, לא ניתן להכין שומה על פי הנתונים הקיימים בתכניות המאושרות. גם לדעת היזם עצמו, כפי שנובע ממכתביו למנהל המינהל באותו חודש, צריך להתייחס לשומה על פי הפרוגרמה ולא על פי התכנית. מכאן שהשומה הנגדית מטעם היזם אינה מהווה בסיס למשא ומתן עם המינהל.

משרד התיירות השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא הודיע ליזם שוועדת ההשקעות של המשרד לא תדון בהמלצה לתת סטאטוס של מפעל מאושר לחברת אקווריה טרם שיוסדר עם המינהל עניין השומה, וטרם שיתקבל אישורו של המינהל כי ניתן לחתום על הסכם פיתוח עם החברה. המינהל השיב בנובמבר 2007 למשרד מבקר המדינה כי הוא יפנה לשמאי הממשלתי לעדכון השומה, לאחר שקיבל, עובר למועד תשובתו, את אומדן העלויות של פיתוח העל.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאחר שיסוכמו עלויות פיתוח העל, על המינהל ליישב את המחלוקת עם השמאי הממשלתי בדבר ההפחתה של 40% מהשווי, ולדרוש כי עדכון השומה ייעשה תוך התחשבות בגובה הפיצויים החקלאיים שעל המינהל יהיה לשלם תמורת הקרקעות החקלאיות של קיבוץ אילות.

ג. מימון הפרויקט

על פי נהלי המינהל ודרישות ועדת ההשקעות במשרד התיירות, על יזם להציג תכנית מימון המפרטת את מקורות המימון להקמת הפרויקט. על פי הקריטריונים של מרכז ההשקעות, על יזם להציג מסמכים המעידים על יכולתם של בעלי המניות לממן מהונם העצמי לפחות 30% מההשקעה. היעדר בדיקה מקצועית והיעדר תיאום בין המשרדים הנוגעים בדבר הביא לכך שלא ניתנה תשומת הלב הראויה לסוגיות של מימון הפרויקט:

**1**. הבטחת אשראי: בשנים 2005-2002 הציג היזם, מר רן רונן (פקר), למשרדי הממשלה סכומים שונים הנוגעים לסך ההשקעות בפרויקט, למקורות המימון ולתכניתו העסקית, אולם הוא לא המציא למשרד התיירות הסכמים חתומים עם נותני אשראי. בנובמבר 2004 כתב המשנה למנכ"ל במשרד התיירות מר משה ריגל למנהל האגף הכלכלי במשרד זה, כי אין בידי משרד התיירות והבנק לפיתוח התעשייה כל מידע על מקורות ההלוואות הבנקאיות (בסך 250 מיליון דולר) שעל היזם לגייס, ויש לשקול שאישור התכנית וההמלצה עליה למרכז ההשקעות יותנו בהצגת תכנית מימון מאושרת. הצעה זו לא מומשה עד לסיוםהביקורת, אוגוסט 2007. בישיבה בין-משרדית (בהשתתפות נציגי משרד התיירות, המינהל, אגף התקציבים, מרכז ההשקעות, השמאי הממשלתי והיזם) בספטמבר 2005 התבקש היזם בין השאר להעביר את המבנה המימוני להקמת הפרויקט ולוח זמנים להמצאת הסכמי ההלוואות.

במרס 2007 השיב היזם למשרד התיירות על עניין מימון הפרויקט, וצירף מכתב של אחד מבעליה של חברה אמריקנית המתמחה במתן אשראי לעסקי נדל"ן, בו נכתב כי חברה זו מאמינה שניתן לגייס הלוואות ל-60% משווי הפרויקט (בסך 180 מיליון דולר), וכי החברה בטוחה שתיתן הלוואה בגובה זה. יצוין כי אין במכתב זה מחויבות חוזית ולוח זמנים למתן ההלוואה, ואין בו מענה לגיוס משקיעים לתשלום הסכום הנותר להקמת פרויקט אקווריה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר תכנית מימון המחייבת את היזם, מעוגנת בהסכמים עם נותני אשראי ומאושרת בידי משרד התיירות, על כל המשרדים הנוגעים בדבר לנקוט משנה זהירות בכל הנוגע להשתתפות המדינה בפרויקט ולהעברת הקרקע לחזקת היזם.

**2**. מענק מהמדינה: בשנת 2003 היה תקציב מרכז ההשקעות למענקים לפרויקטים תיירותיים כ-40 מיליון ש"ח, בשנת 2004 כ-25 מיליון ש"ח וב-2005 כ-10 מיליון ש"ח בלבד. מכאן שלא ניתן לשלם את המענק לחברת אקווריה מתקציב מרכז ההשקעות. משרד התיירות הודיע ליזם בהזדמנויות רבות (מדצמבר 2002 ואילך) כי בשל מצוקה תקציבית ייתכן שלא תהיה אפשרות לסייע לאקווריה כמפעל מאושר, ועל היזמים לקחת זאת בחשבון בתכניתם העסקית. משרד התיירות אף הודיע ליזם כי אינו מתחייב להמליץ על הפרויקט למרכז ההשקעות, ואם יגיש היזם בקשה כזו - היא תיבחן גם במסגרת מגבלות התקציב שיהיו באותה העת. היזם מצדו טען בהזדמנויות רבות, למשל בדיונים במשרד התיירות, כי אגף התקציבים במשרד האוצר, על דעת שרי האוצר, הסכים להבטיח סעיף תקציבי מיוחד לאקווריה בסך של כ-150 מיליון ש"ח. ביולי 2005 החליטו משרדי התיירות והאוצר, כאמור לעיל, לתמוך במימוש הסיכוי הגלום בפרויקט אקווריה ועל מתן מענק בסך של כ- 30 מיליון דולר (כ-120 מיליון שקלים) לפרויקט, בכפוף לאישור מרכז ההשקעות.

משרד האוצר השיב בנובמבר 2007 למשרד מבקר המדינה כי אין ולא הייתה לו כל כוונה לשלם לחברת אקווריה מענקים שלא במסגרת החוק לעידוד השקעות הון. יתירה מכך, משרד האוצר לא נתן התחייבות כלשהי שעשויה להתפרש בידי היזם כהתחייבות שלטונית למתן מענק לפי החוק לעידוד השקעות הון, וזאת במיוחד לאור חילוקי הדעות עם היזם על אופי המסחר בפרויקט ועל בטוחות.

מהאמור לעיל עולה שמשרדי ממשלה שעסקו בפרויקט, ובייחוד משרד התיירות, לא נתנו דעתם די הצורך לנתונים הכספיים שקיבלו מהיזם משך שנים. נתוני היזם שהשתנו מפעם לפעם מעלים חשש כי הם לא התקבלו מפרוגרמה ומתכנית מגובשת, אלא נמסרו למשרדי ממשלה כהערכה כללית בלבד, "בטרם נערכו בדיקות ונתקבלו חוות דעת ממומחים" (כפי שציין היזם עצמו בנדון במכתביו מאוגוסט ומספטמבר 2005 למשנה למנכ"ל משרד התיירות). ספק נוסף עולה מאי הוכחת גיוסם של משקיעים נוספים שיתחייבו להשקיע בפרויקט בהסכמים ועל פי לוחות זמנים.

**3**. זהות בעלי המניות:הוועדה המשותפת למינהל ולמשרד התיירות הדנה בהקצאת קרקע והרשאה לתכנון בפטור ממכרז למיזמים תיירותיים, אמורה על פי הנהלים לדון בבקשה רק אם ידועה זהותם ופרטיהם של בעלי המניות ובעלי השליטה בתאגיד היוזם. לנהלים אלה משנה חשיבות כשמדובר בהחכרת 1,300 דונם למשקיעים מחו"ל. הועלה כי משרד התיירות, המינהל ומרכז ההשקעות לא ביררו את זהות בעלי המניות בחברת אקווריה, וזו לא הייתה ידועה להם באופן מדויק עד לסיום הביקורת, אוגוסט 2007. במקום זאת הם הסתמכו על נתונים שהמציא להם היזם מפעם לפעם. משרד מבקר המדינה העלה כי נתוני היזם על בעלי המניות והקשרים ביניהם השתנו פעמים רבות (קיימות לפחות שבע גרסאות), היו חלקיים, ולא תאמו לנתונים שהמציא היזם לרשם החברות.

היזם, בתשובתו מאוקטובר 2007 למשרד מבקר המדינה, נקב בשמות בעלי חברת אקווריה, והתברר כי גם בגירסתו הנוכחית הנתונים אינם עולים בקנה אחד עם נתוני רשם החברות ועם נתונים קודמים של היזם עצמו. היזם הוסיף כי אין להתייחס לדיווחי רשם החברות, שכן הרישום שם הוא פורמלי בלבד ואינו מעיד על זכויות הצדדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, תשובה זו מחייבת ביתר שאת את משרדי הממשלה לבדוק ולאמת בזהירות את זהות בעלי אקווריה.

תכנון הפרויקט

א. ראשית הטיפול בפרויקט

חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון), קובע כי זכאי ליזום תכנון "מי שיש לו עניין בקרקע". הפרשנות של היועץ המשפטי לממשלה וכן זו של הפסיקה לגבי מיהו בעל עניין

בקרקע היא כי מדובר במי שיש לו זיקה קניינית או חוזית באותה קרקע הכלולה בתכנית[[21]](#footnote-22). לאדם פרטי אין זכות לתכנן את מקרקעי חברו, וזכות זאת ניתנת על פי החוק רק לגופים ציבוריים. הקשר הראשוני של היזם עם לשכת התכנון המחוזית דרום בנוגע לפרויקט אקווריה נוצר באמצע שנת 2002. באוגוסט אותה שנה הודיע מנהל מחוז הדרום של המינהל למנהל מחוז הדרום של משרד הפנים ויו"ר הוועדה המחוזית, מר דודו כהן (להלן - מנהל המחוז), כי ליזם אין הרשאה לתכנון פרויקט אקווריה. באוקטובר אותה שנה קבע מנהל המחוז כי יש לסכם דרכים לקידום סטטוטורי של פרויקט אקווריה במטרה להביא לאישור התכנית בתוך תשעה חודשים, עד יולי 2003 (תאריך יעד זה נקבע בידי היזם). יצוין כי לוח זמנים קצר זה נקבע אף שהדבר חייב אישור לשינוי של תכנית מתאר מחוזית ואישור של שתי תכניות מתאר מקומיות[[22]](#footnote-23). יש אמנם מקום לקדם תכניות חשובות בצורה מהירה, אולם במועד החלטתו של מנהל המחוז לא ניתן היה להגדיר את היזם כ"בעל עניין" הזכאי לתכנן את השטח, היזם טרם מילא אחר ההתניות שהטיל עליו משרד התיירות בטרם ימליץ למינהל על מתן הרשאה לתכנון, וטרם נעשו בדיקות כלכליות שיצדיקו את היתכנות הפרויקט ואת כדאיותו למשק. על כן, לא היה בסיס משפטי, תכנוני וכלכלי להחלטתו של מנהל המחוז. יתירה מכך, לטענת קיבוץ אילות בתשובתו מפברואר 2008 למשרד מבקר המדינה, לא נבדקו חלופות של מיקום לפרויקט אקווריה זולת במטע תמרים המיועדים לייצוא ובגידולי השדה של הקיבוץ.

ב. התאמה לפרויקט תעלת הימים

באוקטובר 2003 חתם המינהל על הסכם הרשאה לתכנון הפרויקט עם חברת אקווריה. על פי הסכם ההרשאה, החברה הייתה מנועה מלתכנן את תחום רצועת התשתיות[[23]](#footnote-24). בפועל, במועד חתימת הסכם ההרשאה כבר תכנן היזם את פרויקט אקווריה גם על תחום רצועת התשתיות (גבול הפרויקט בצידו המזרחי הוא הגבול הבינלאומי) וקידם אותו במוסדות התכנון. עוד קודם לכן, ביולי 2003, הודיע היועץ המשפטי של חברת אקווריה למינהל כי חברת אקווריה אינה מעוניינת לחכור את שטח רצועת התשתיות. לדעת משרד מבקר המדינה, על אף שבתחום רצועת התשתיות לא תכנן היזם מבנים אלא מגרשי גולף וחניות, לא היה מקום לכלול שטח זה בתכנית האטרקציות התיירותיות, מאחר שאם תיבנה תעלת הימים בעתיד ייפגע מגרש הגולף הבינלאומי, יתבטלו חניות, והפרויקט ייחצה לשניים: החלק שמצפון למכון לחקר הימים והאגמים והחלק שמדרום לו, והקשר בין חלקי הפרויקט ייוותר רופף.

ואכן, במועדים מאוחרים יותר, בדצמבר 2006 ובמרס 2007 החליטה הממשלה (החלטות 881 ו-1311 בהתאמה) לקדם את פרויקט תעלת הימים (ההחלטה השנייה רואה בתעלה כאחת החלופות לטווח הארוך לפיתרון בעיות בים המלח). לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל להביא בחשבון את התחום הנחוץ לתעלת הימים במועד חתימת הסכם הפיתוח עם החברה, ולשקול את גריעתו מהפרויקט.

ג. הפרוגרמה

על פי הוראות משרד התיירות, על יזם לתאם אתו פרוגרמה מפורטת של הפרויקט, ולאחר שתאושר הוא יעבירה למינהל. על פי נהלי המינהל, הפרוגרמה והתשריט של הפרויקט שאושרו בידי משרד התיירות מחייבים את החברה, אם תוקצה לה הקרקע. משרד מבקר המדינה העלה חריגים בהליכי אישור הפרוגרמה:

1. בנובמבר 2002 הודיע מרכז בכיר מקרקעין ותכניות במשרד התיירות ליזם כי הפרוגרמה שהגיש למשרד זה מאושרת באופן עקרוני, אך בהתקיים כמה תנאים (כגון: הוכחת יכולת פיננסית והוכחת היתכנות כלכלית). מקץ חודש וחצי, בדצמבר 2002, הוא הודיע ליזם על אישור סופי של הפרוגרמה תוך התעלמות מההתניות שבמכתבו הקודם, אשר היזם לא עמד בהן. מאוחר יותר, במרס 2006, קבע המשנה למנכ"ל משרד התיירות מר משה ריגל כי אישור הפרוגרמה נעשה תחת לחץ ובאופן לא מקצועי. ואכן, בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה למשל כי בפרוגרמה של היזם אושרו שני אמפיתיאטראות ל-3,000 ול-6,000 צופים, ללא בחינה אם קיים צורך אמיתי בשניהם; כמו כן, בתכנית הראשונה של היזם הוקצו רק כ-40 דונם לחניות, ועל פי דרישת משרד התחבורה היה צריך לייחד שטח גדול פי חמישה, כ-200 דונם.

2. ממועד אישור הפרוגרמה ואילך לא מנע משרד התיירות מהיזם לשנותה כראות עיניו, לפעמים באופן מהותי, אף שהפרוגרמה המאושרת היא מסמך מחייב והוא תנאי להקצאת הקרקע לפי נהלי המינהל. היזם מצדו גרס כי הפרוגרמה היא מסמך כללי וגמיש, אולם משרד התיירות לא העמיד אותו על טעותו. להלן שתי דוגמאות: א. באוקטובר 2002 קבע היזם כי הפרויקט לא יהא מגודר, הכניסה אליו תהיה חופשית, וייגבה תשלום לשימוש בכל מיתקן בנפרד; במרס 2006 החליט היזם כי הפרויקט יגודר וייגבה תשלום לחנייה ולכניסה אליו; ב. באוקטובר 2002 תכנן היזם בפרויקט אקווריה "עיר בידור" המורכבת מ-12 כיכרות שכל אחת מהן תייצג עיר נמל ידועה, ושאופי הבידור והמסחר בה יותאם לאותה עיר; ביולי 2005 ביטל היזם בתכניתו את הכיכרות, ובמקומן תכנן את פריסת עיר הבידור לאורך צירים; בינואר 2006 קבע היזם כי עיר הבידור תהיה מרכז בסגנון "דרך המשי" עם שווקים מזרחיים.

יתירה מכך, בחודשים יולי-ספטמבר 2005 שינה היזם את הפרוגרמה ואת תכנית הפרויקט כמה פעמים, אף שביולי 2005 קבלו תכניות המתאר המקומיות של הפרויקט תוקף. אולם לא זו בלבד שמשרד התיירות והמינהל לא תבעו מהיזם לפעול על פי התכניות והפרוגרמה שכבר אושרו, אלא שבדיון שהתקיים במשרד התיירות באוגוסט 2005, לאחר שהיזם אמר כי בכוונתו להציג שתי חלופות תכנוניות חדשות לאקווריה, החליטו משרד התיירות והמינהל כי יביעו את דעתם המקצועית על התכניות החדשות בוועדה המשותפת למשרדים אלה. נציגי המשרדים לא הבהירו ליזם כי אם יציע תכניות חדשות יהיה עליו לאשר אותן מחדש במוסדות התכנון. כמו כן משרדים אלה לא בחנו את הסוגיה כי היעדר רציפות קונספטואלית ותכנונית מצד היזם מעלה חשש כי הפרויקט טרם גובש ונותר בשלביו הראשוניים וכפועל יוצא לא ניתן עדיין להכין שומת מקרקעין ובדיקת כדאיות עדכניות, לחתום על הסכמי פיתוח וחכירה עם חברת אקווריה, ולהעביר 1,300 דונם לחזקתה[[24]](#footnote-25).

משרד התיירות הסביר בתשובתו מנובמבר 2007 למשרד מבקר המדינה כי בשל השינויים התכופים שעשה היזם בפרוגרמה נדרשו הגורמים המוסמכים לשנות חדשות לבקרים את התייחסותם התכנונית, הכלכלית והמשפטית לפרויקט. עד היום לא ניתן להצביע על פרוגרמה כלשהי כסופית ומעודכנת, וממילא אין לפרויקט פרוגרמה מאושרת. משרד מבקר המדינה מעיר כי הפרוגרמה כבר אושרה בעבר, ועל משרד התיירות היה לבחון ולבקש הסברים לשינויים התכופים בה ולקבוע את המסגרת לה יהיה היזם מחויב, כדי שלא יצטרך לתת גושפנקא בדיעבד לפרוגרמה שיציע היזם בעתיד ללא מעורבותו.

ד. שימור משאב הקרקע

המינהל מופקד על שימור משאב הקרקע בנאמנות לתושבי המדינה ברוח עקרונות פיתוח בר קיימא. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שניצול השטח בפרויקט אקווריה, לאחר שתוכנן מחדש בידי היזם בשנת 2004 והוצג ביולי-ספטמבר 2005, הוא נמוך. אף על פי כן אישרו המינהל ומשרד התיירות את התכנון החדש ללא ביקורת. להלן הפרטים: בעקבות שינוי התכנון בידי היזם גדל שטח פארק האטרקציות (הנקרא בפי היזם גם עיר הבידור) מ-150 ל-340 דונם, אף שמספר האטרקציות לא שונה. נוסף לכך הגדיל היזם את שטח הקרקע המיועד לאמפיתיאטרון מ-15 ל-30 דונם ואת שטח מרכז הכנסים מ-10 ל-15 דונם, אף שהמספר המתוכנן של המשתמשים בהם נותר כשהיה. על פי התכנון החדש, שטח פארק האטרקציות, פארק המים והאמפיתיאטרון באקווריה הוא כ-485 דונם, ובהם כ-40 אטרקציות, שמספר המבקרים החזוי בהם הוא 1.9 מיליון בשנה. לשם השוואה: שטח פארק האטרקציות MAGIC KINGDOM באורלנדו הוא 433 דונם, ובו 48 אטרקציות ועשרה מיליון מבקרים בשנה (על פי נתוני היזם), ושטח פארק DISNEYLAND בקליפורניה הוא 344 דונם.

ביולי 2005 הציע היזם להקטין את השטח שיועד למגרשי הגולף בפרויקט מ-850 דונם (למגרש בין-לאומי ולמגרש למשפחות) ל-273 דונם בלבד (למגרש גולף אתגרי). בכך ניתן היה לחסוך   
כ-600 דונם משטח הפרויקט. לדעת משרד מבקר המדינה, הצעתו של היזם עלתה בקנה אחד עם ההמלצות של מרבית הגורמים שבדקו את אקווריה מטעם משרדי הממשלה, והיה בה גם לצמצם את הפגיעה בשטחים המעובדים של קיבוץ אילות ואת התנגדותו לפרויקט. אף על פי כן לא פעל המינהל לגרוע שטח זה מהפרויקט, לפי הצעתו של היזם.

אי התייחסות אנשי המקצוע במינהל ובמשרד התיירות לתכנון החדש מיולי 2005, הכרוך בבזבוז קרקע, מצביע על בקרה לקויה על פרויקט כה גדול ועתיר השפעה.

ה. הליכי התכנון

1. הפקדת התכניות של אקווריה: לפי הוראות חוק התכנון, כל הרואה עצמו נפגע מתכנית רשאי להגיש את התנגדותו בתוך חודשיים מיום ההודעה על הפקדת התכנית. זכות ההתנגדות לתכנית היא מעקרונות היסוד בחוק והיא באה לשמור על האיזון בין צרכי הצדדים הנוגעים בדבר. על פי החוק, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מוסמכת להכריע בהתנגדויות לתכנית מתאר מחוזית, לרבות לשינויים נקודתיים בה, והוועדה המחוזית מוסמכת לדון ולהכריע בהתנגדויות לתכנית מתאר מקומית. עוד קבע חוק התכנון סולם עדיפויות של תכניות, לפיו כוחה

של תכנית מתאר מחוזית יפה מכוחה של תכנית מתאר מקומית. מכאן ששינויים שנעשים בתכנית מתאר מחוזית בדיונים שלאחר תום ההפקדה מחייבים שינויים והתאמות בתכניות מתאר מקומיות. הועלה כי באותו יום, 31.12.2003, פורסם בעיתונים הן על הפקדת השינוי הנקודתי של פרויקט אקווריה לתכנית המתאר המחוזית דרום והן על הפקדת שתי תכניות המתאר המקומיות. יוצא אפוא שקיימת חפיפה בין פרקי הזמן החוקיים להגשת התנגדויות לתכניות של אותו פרויקט בשתי ערכאות תכנוניות שונות. עוד הועלה כי מנהל מחוז הדרום ויו"ר הוועדה המחוזית, מר דודו כהן, נעתר לבקשות חוזרות ונשנות של היזם**,** ואפשר באורח חסר תקדים במחוז להפקיד את השינוי לתכנית המתאר המחוזית ואת תכניות המתאר המקומיות של אקווריה באותו יום עצמו.

התנהלותו זו של מנהל המחוז יוצרת לכאורה מצב של ייתור ההתנגדויות: אם היו ההתנגדויות לתכנית המחוזית מביאות לביטול התכנית או לשינויים בה, היה הדבר מחייב עדכון של תכניות המתאר המקומיות, ואז דיון מחודש בהן כדי להחליט על הפקדתן. במקרה הנדון התכניות המקומיות כבר הופקדו. לדעת משרד מבקר המדינה, יש בכך פגיעה בהליכי התכנון, ולא בכדי מוסדות התכנון אינם נוהגים כך בתכניות אחרות.

מנהל המחוז הסביר בתשובתו מאוקטובר 2007 למשרד מבקר המדינה כי חוק התכנון והבנייה אינו מחייב הפקדת תכניות בטור, ושיטת עבודה זו מנוגדת לייעול, לזירוז ולקיצור הליכי תכנון. לדעתו יש להפעיל שיקול דעת מקצועי לגופו של כל פרויקט בהחלטה על הפקדה במקביל.

לדעת משרד מבקר המדינה, מנהל המחוז לא יכול היה לדעת מראש שהתכנית המחוזית הנקודתית של אקווריה לא תשונה בעקבות הדיונים בהתנגדויות לה, ושלא יתחייב כתוצאה מכך שינוי של תכניות המתאר המקומיות לפני שתופקדנה. מן הראוי היה שיבהיר ליזם כי אין מקום להפקיד במקביל תכנית מתאר מחוזית נקודתית ותכניות מתאר מקומיות של אותו פרויקט בערכאות משני מדרגים שונים, אך כאמור, הוא נעתר לבקשות היזם בנדון.

2. התנגדות לתכניות: על פי חוק התכנון, הוועדה המחוזית תדון ותכריע בהתנגדויות לכל תכנית (למעט לתכנית מתאר מחוזית ולמעט תכניות שבסמכות הוועדה המקומית לעשות זאת), והיא רשאית לאשר, לבטל או לשנות תכנית לאחר שדנה בהתנגדויות לה. בפרשת מלאך[[25]](#footnote-26) נפסק כי מש"הוגשו ההתנגדויות מתחיל שלב חדש שבו פושטת הוועדה צורה של גוף 'מינהלי' ולובשת צורה של גוף 'מעין שיפוטי'." כאשר הוועדה המחוזית הופכת לגוף מעין שיפוטי, אין לצפות שחבריה, שאינם אנשי משפט, יהפכו לפתע את עורם וישתחררו מכל דעה קדומה שנתגבשה במוחם בשלבים הקודמים של תפקידיהם בוועדה. עוד נקבע בפסק הדין כי המבחן הקובע הוא אם חבר מוסד התכנון הוא בעל לב פתוח ויהיה נתון לשכנוע מנימוקי ההתנגדות כדי לסטות מדעתו הקדומה, או שמא עמדתו נחרצת, ומנוי וגמור עמו לדבוק בה, ויהיו נימוקי ההתנגדות אשר יהיו.

הועלה כי מנהל המחוז, מר דודו כהן, לא נהג על פי הפסיקה דלעיל: הוא לא נמנע מלהיפגש עם היזם בתקופת ההפקדה ולפני מועד הדיון בהתנגדויות כדי לתאם עמדות עם היזם לקראת הדיון, ולא פסל עצמו מלדון ולהכריע בהן. מנגד, מנהל המחוז לא נפגש עם נציגי המתנגדים מקיבוץ אילות. מנהל המחוז היה יו"ר ועדת המשנה להתנגדויות (של הוועדה המחוזית), אחד מבין שלושה חברי הוועדה שדנו במאי 2004 בהתנגדויות לתכניות אקווריה ודחו את ההתנגדויות של קיבוץ אילות מכול וכול. נוסח ההחלטה לדחיית ההתנגדות של הקיבוץ נכתב במחוז במרס 2004, כחודש וחצי לפני הדיון בהן, ולא שונה בעקבות הדיון. מכאן עולה החשש כי ההחלטות בעניין ההתנגדויות נפלו מראש.

מנהל המחוז הסביר למשרד מבקר המדינה כי תכנית אקווריה אינה היחידה שאותה קידם בדרך שפורטה לעיל, ויש תכניות אחרות שמעורבותו בקידומן אף הייתה אינטנסיבית יותר. על פי חוק התכנון, יזם רשאי לעיין בהתנגדויות לתכניתו ולהשמיע את עמדתו בוועדה שדנה בהתנגדויות. על כן הוא רואה בפגישות עם היזם לפני הדיון בהתנגדויות כלימוד הטיעונים של הצדדים והתכוננות מקצועית. עוד הסביר כי התיאום התכנוני המוקדם שעשה עם היזם נועד לייעל ולקצר הליכי תכנון.

לדעת משרד מבקר המדינה, מנהל המחוז ויו"ר הוועדה המחוזית דרום צריך היה לבחור בין שתי דרכים: לפעול באינטנסיביות, בפומבי ובמעשים לקידום תכנית אקווריה, אך אז לפסול עצמו מלדון בהתנגדויות לה, או לאפשר את קידום התכנית בלשכת התכנון המחוזית אגב מעורבות מועטה מצדו, ובבוא העת לדון בהתנגדויות. בפועל חייב מנהל המחוז את התכנית בצורה נחרצת, ופעל ביוזמתו לקידום ההליכים הסטטוטוריים שלה בתיאום עם היזם מחד גיסא, ולא נפגש עם המתנגדים ללימוד טיעוניהם מאידך גיסא. התנהלותו של מנהל המחוז אינה עולה בקנה אחד עם תפקידו כיו"ר ועדת ההתנגדויות שהנה כאמור גוף מעין שיפוטי, וספק אם פעל בנוגע לפרויקט באופן בלתי מוטה, כנדרש.

3. התנהלות הוועדה המחוזית דרום:במאי 2003 חיווה מנהל אגף תכניות מתאר מחוזיות במינהל התכנון במשרד הפנים בפני מנהל המחוז את דעתו על הלימת תכנית אקווריה להוראות של תכנית המתאר המחוזית דרום: ניתן לייעד את השטח שהוקצה לאקווריה לאתרי תיירות ונופש בבנייה בעלת אופי כפרי, ובתנאי שיישמר הנוף הכפרי בכללותו. עוד כתב כי "בהקשר זה יבוא שיקול דעת הוועדה המחוזית לגבי הפרויקט המוצע". יצוין כי בפרויקט אקווריה הוצעו מבנים שהגבוה בהם מגיע ל-58 מ' מעל פני השטח, ומבנים נוספים המתנשאים לכ-20 מטרים. לדעת משרד מבקר המדינה, לא ניתן לראות בכך שימור של נוף כפרי פתוח, והדבר חייב את הוועדה המחוזית לשנות הוראות רלוונטיות בתכנית המתאר המחוזית, לפני שתדון בתכניות המתאר המקומיות של פרויקט אקווריה. אולם הוועדה המחוזית נהגה בדרך הפוכה: עוד קודם לכן, במרס 2003, היא החליטה על הפקדת תכניות המתאר המקומיות של אקווריה, מבלי שניתנה לוועדות המקומיות של חבל אילות ושל אילת הזדמנות להביע את דעתן בפניה, ובטרם אלה החליטו אם לחייב או לשלול את הפרויקט. ההחלטה התקבלה גם בטרם מסר היזם לוועדה המחוזית דוח סביבתי, כתחליף לתסקיר השפעה על הסביבה שעל הכנתו ויתרה הוועדה.

4. התנהלות הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (הולקחש"פ):תכנית אקווריה משתרעת על שטחים המוכרזים כקרקע חקלאית. בדצמבר

2003 אישרה הולקחש"פ את תכנית אקווריה, בין השאר בתנאי שיימצא פיתרון לקרקע חלופית לקיבוץ "ו/או כל פיתרון אחר שיוסכם בין הצדדים, זאת תוך שיתוף הקיבוץ". בפברואר 2004 פרסמה הולקחש"פ נוסח החלטה חדש וקבעה כי "תנאי למתן תוקף לתכנית יהא מציאת פיתרון לקרקע חלופית ו/או כל פיתרון אחר שיוסכם בין הצדדים". הצדדים בנוסח חדש זה הם משרד החקלאות, אשר יאתר את הקרקע החלופית, ורשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים. בנוסח זה השמיטה הוועדה את קיבוץ אילות כצד להסכמות, ובכך הקלה על היזם לאשר את תכניתו, ללא תלות בהסכמת הקיבוץ שהתנגד לה.

יצוין כי באוקטובר 2004 פנה מנהל המינהל למרכז הולקחש"פ והביע את מחאתו גם על הנוסח החדש. הוא הציע נוסח אחר הגורס כי תנאי למתן אישור לתכניות יהיה מציאת פיתרון לקרקע חלופית. בכך הציע למעשה כי אם ימצא המינהל קרקע חלופית, עם או בלי הסכמת הקיבוץ, ימולא התנאי לאישור התכנית בידי הולקחש"פ. הדבר נעשה בהשפעת פניות רבות של היזם למנהל המינהל, למנהל המחוז ולמרכז הולקחש"פ במטרה "להסיר את מגבלת הולקחש"פ". במרס 2005 החליטה המועצה הארצית, בהתבסס על תשריט שהציג לה המינהל בדבר קרקע חלופית במתחם עברונה, כי בכך מתקיים התנאי שדרשה הולקחש"פ, וניתן לתת תוקף לתכנית המתאר המחוזית הנקודתית. יצוין כי במועד החלטת המועצה הארצית לא הוכח שאיכות הקרקע החלופית מתאימה למטעי הקיבוץ. במאי 2005 עתר קיבוץ אילות לביטול החלטת הולקחש"פ (בג"צ 4265/05), ובמועד סיום הביקורת, אוגוסט 2007, היה העניין תלוי ועומד.

5. הפרת הוראות של תכניות המתאר**:** א. חתימת משרד התיירות על הבקשות להיתרי בנייה בפרויקט אקווריה מתחייבת מכוח הוראות תכניות המתאר של הפרויקט ומתוקף התחייבות היזם למשרד זה בהסכם מדצמבר 2006. המינהל חותם על הבקשות להיתרי בנייה מכוח נהליו, מכוח הסכם ההרשאה לתכנון ומכוח היותו בעל הנכס.

בהוראות תכנית המתאר המקומית המאושרת שבמרחב תכנון אילת נקבע כי לא יינתן היתר בנייה ולא ישמשו הקרקעות אלא לתכליות המפורטות להלן: למתקני אטרקציות, למרכז קונגרסים, לאמפיתיאטרון רב תכליתי, למגרש גולף משפחות (במשולב עם רצועת התשתיות), ולדרכים וחניות. בהוראות תכנית המתאר המקומית שבמרחב תכנון אילות נקבע כי לא יינתן היתר בנייה ולא ישמשו הקרקעות אלא לתכליות המפורטות להלן: לפארק אטרקציות, לפארק מים, לתיאטרון, לאמפיתיאטרון, למועדוני לילה, לשטחי מסחר והסעדה, למגרש גולף (במשולב עם רצועת התשתיות) ולדרכים וחניות.

התברר כי כבר ב-2004 שינה היזם את תכנון הפרויקט: הוא העביר את פארק המים לתחום מרחב תכנון אילת, ואת מרכז הקונגרסים והאמפיתיאטרון הרב תכליתי העביר לתחום מרחב תכנון אילות. זאת, מבלי שהמינהל ומשרד התיירות, שידעו על השינויים שעשה, ימנעו זאת או יבהירו לו כי שינוי כזה מחייב התחלת ההליך הסטטוטורי מראשיתו. בתכניתו החדשה שהציג בספטמבר 2005 סטה היזם גם מהשטחים שהותרו בתכניות המאושרות ובפרוגרמה. ואם לא די בכך, בינואר 2007 טען היזם במינהל כי מכוח תכניות המתאר יש לו זכויות לבניית מגורים ומלונות בתחום אקווריה. יצוין כי לטענה זו אין כל אחיזה בהוראות תכניות המתאר. בבדיקת מעקב מנובמבר 2007 התברר כי היזם מתמיד במאמציו להקים קזינו בפרויקט. כאמור לעיל, בדצמבר 2006 חתם היזם בשם חברת אקווריה הסכם עם משרד התיירות בעניין המענק, אופי המסחר בפרויקט ועוד. היזם התחייב בהסכם בין השאר כי הוא לא יבנה בתחום אקווריה מבנים למגורים, למלונות ולהימורים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התיירות והמינהל לשקול לדרוש מהיזם לאשר מחדש את התכנון החדש במוסדות התכנון, שאם לא כן לא ניתן יהיה לאשר היתרי בנייה לחלקים בפרויקט העומדים בסתירה להוראות של תכניות המתאר שבתוקף.

ב. בספטמבר 2005 שלח היזם מכתב למנהל המחוז, מר דודו כהן, ובו עיקרי התכנון החדש שהכין לאקווריה, זאת שבועות ספורים לאחר מתן התוקף לתכניותיו. אף שניתן ללמוד ממכתבו של היזם על סטייה מהתכנית המאושרת, לא הבהיר לו מנהל המחוז כי התכנון החדש מחייב הליכים סטטוטוריים מחודשים כדי ליישמו, לרבות הפקדה ומתן אפשרות להגשת התנגדויות, ותיקון התכניות במידת הצורך.

מנהל המחוז השיב למשרד מבקר המדינה כי העובדה שהיזם שינה את תכניתו במסמכים ובדיונים שקיים במשרד התיירות ובמינהל ולא הגיש תכנית חדשה לאישור מוסדות התכנון פוטרת אותו מחובת עשייה כלשהי כיו"ר הוועדה המחוזית. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על מנהל המחוז, בעל התפקיד הבכיר במחוז בענייני תכנון ובנייה, להבהיר ליזם כי עליו להגיש ללשכת התכנון המחוזית תכנית חדשה, אחרת לא יוכל להוציא היתרי בנייה לחלק מרכיבי הפרויקט שבסטייה מהתכניות שכבר אושרו.

1. פרויקט אקווריה הוא אחד המיזמים התיירותיים הגדולים שהיו בארץ, ולכן נבדק בידי משרד מבקר המדינה. מפרויקט זה ניתן להפיק לקחים שכוחם יפה הן לעת מימושו בעתיד והן לפרויקטים גדולים אחרים. בדרך בה נעשה מאופיין קידום הפרויקט בהקלות ניכרות שקיבלה חברת אקווריה ממינהל מקרקעי ישראל, ממשרד התיירות וממשרד הפנים, ובהן: הקצאת שטח קרקע גדול בפטור ממכרז, תשלום דמי חכירה שנתיים במקום תשלום מהוון אחד מראש - בניגוד להחלטות מועצת מקרקעי ישראל, הפקדות של תכניות מתאר מחוזית ומקומית של אותו פרויקט באותו יום במוסדות תכנון מהיררכיה שונה, והיעדר דרישה של משרד התיירות להצגת תכנית מימון ובה הסכמים עם נותני האשראי ולוחות זמנים ליישום.

2. הפרויקט לווה פעמים מספר במעורבות בלתי ראויה של מנכ"לים ועוזרי שר התמ"ת מר אהוד אולמרט לטובת היזם והפרויקט, לפעמים בחוסר סמכות, ועל אף כדאיות כלכלית המוטלת בספק. לדעת משרד מבקר המדינה, הליך קבלת החלטות ראוי במשרדי הממשלה ראשיתו בבדיקות וחוות הדעת של הדרגים המקצועיים, שהן הבסיס להחלטות השרים והמנכ"לים. במקרה של פרויקט אקווריה היה ההליך הפוך: ניתנו הנחיות לדרגים המקצועיים על בסיס פגישות אישיות ומידע שמסר היזם לשרים ולמנכ"לים לפני שהושלמו הבדיקות החיוניות בידי הדרגים המקצועיים. התנהלות כזו יש לשרש.

3. פרויקט אקווריה טומן בחובו סיכויים לפיתוח התיירות באילת ובאזורה, ויש בו מענה מסוים למחסור באטרקציות תיירותיות באילת, על פי תוצאות הבדיקה של חברת ארנסט ויאנג משנת 2006. אולם, יש בו גם סיכונים: תוצאות בדיקות הכדאיות האובייקטיביות של פרויקט אקווריה שהזמינו משרדי ממשלה במועדים שונים הצביעו על אי כדאיות הפרויקט למשק הלאומי, ליזם, או לחברת אקווריה, או על כדאיות למשק וליזם, אך עדיין על אי כדאיות לחברת אקווריה. אי לכך המליצו חלק מהבודקים לצמצם את היקף הפרויקט ולפתחו בשלבים. בהתחשב בקביעתו של היועץ המשפטי לממשלה כי על מרכז ההשקעות לבחור בתכניות בעלות הערך המוסף הגבוה ביותר מבין אלה המוצגות בפניו, יש לעדכן את תחשיב הכדאיות לפרויקט ולהביא בחשבון את מלוא השומה שיקבע השמאי הממשלתי ואת העלויות שייגזרו מתכניות הביצוע המפורטות. כך ניתן יהיה לקבל החלטות ראויות על אישור מעמד הפרויקט במרכז ההשקעות כ"מפעל מאושר" המזכה במענק והטבות מס מכספי ציבור.

4. חברה עסקית לא תיאות לפעול בניגוד לאינטרס הכלכלי שלה וסביר להניח כי היזמים יפעלו לשינוי תכניתם אם לא תהיה רווחית במתכונת המקורית שהציעו. קיימת אי ודאות לגבי טיב הפרויקט לנוכח שינויים שעשה היזם, באישור משרד התיירות, במהותו: מפרויקט שעיקרו אטרקציות תיירותיות לפרויקט מסחרי שהאטרקציות בו משניות, וגם פעילותו לשנות בעתיד את ייעוד הקרקע ולהוסיף מגורים, מלונות וקזינו בשטחו. על משרדי הממשלה לנקוט אמצעים שיבטיחו כי אם אכן יושלמו כל ההליכים באורח ראוי ומלא, ויימצא שהמיזם כדאי כלכלית, היזם אכן יבנה את הפרויקט עליו התחייב מ-2002 ואילך, ולנהוג בקידום פרויקט זה במשנה זהירות: יש לשקול לקדמו בשלבים על פי רווחיותם, כפי שהציע היזם עצמו בהזדמנויות רבות, ולדרוש ערבויות מתאימות מהיזם שיבטיחו כי בגין כל חריגה מהתכניות (הפיסית והעסקית) שאושרו לו הוא יחזיר בהקדם את הקרקע ואת המענק למדינה. על הגורמים המוסמכים, ובכלל זה משרד התיירות, מינהל מקרקעי ישראל, ומוסדות התכנון, לשקול להתנות את קידום הפרויקט בתיקון כל הטעון תיקון: אישור פרוגרמה סופית בידי משרד התיירות; הסדרת עניין הסטייה מתכניות המתאר המאושרות; עדכון השומה על בסיס תכניות מפורטות או בקשות להיתרי בנייה שימציא היזם לשמאי הממשלתי; עדכון בדיקת הכדאיות; והמצאת תכנית מימון ובה הסכמים מחייבים עם נותני אשראי. בד בבד עם השלמת הבדיקות ואימות כוונותיו של היזם יש לתת את הדעת לפגיעה אפשרית בזכויותיהם ובמצבם של חברי קיבוץ אילות ולהתייחס אליהם בצורה ראויה והוגנת. כן יש לתת את הדעת לפגיעה באופי החקלאי שמשמעותו באזור זה - ציונית וחלוצית.

1. במועד פרסום הדוח - יועץ חיצוני לחברת אקווריה ובעל מניות. [↑](#footnote-ref-2)
2. במאי 2002 רשם היזם את חברת אקווריה (להלן - החברה) אצל רשם החברות, ומטרתה לפתח ולהפעיל פארק שעשועים ואטרקציות, מגרשי גולף ופעילויות נלוות. [↑](#footnote-ref-3)
3. בעניין זה ראו גם בדוח שנתי 58א' של מבקר המדינה (2007) בפרק **"טיפול מרכז ההשקעות בקבוצת מרינה"** עמ' 183-165, בדוח מיוחד של מבקר המדינה (2007) **"ביקורת על ניגוד עניינים בפעולות שר התמ"ת".** [↑](#footnote-ref-4)
4. עד לסיום הביקורת, אוגוסט 2007, הייתה העתירה תלויה ועומדת. [↑](#footnote-ref-5)
5. במועד פרסום הדוח - יועץ חיצוני לחברת אקווריה ובעל מניות. [↑](#footnote-ref-6)
6. במאי 2002 רשם היזם את חברת אקווריה אצל רשם החברות (להלן - החברה), ומטרתה לפתח ולהפעיל פארק שעשועים ואטרקציות, מגרשי גולף ופעילויות נלוות. [↑](#footnote-ref-7)
7. הבדיקות הכלכליות של הבנק התייחסו בנפרד לכדאיות הפרויקט למשק הלאומי, ליזם (המשקיעים) ולחברת אקווריה. [↑](#footnote-ref-8)
8. הערך המהוון של התקבולים הצפויים מפרויקט במשך תקופת חייו המתוכננת (20 שנים) בניכוי ההשקעה בו. [↑](#footnote-ref-9)
9. מכתב של היועץ המשפטי לממשלה, מר אליקים רובינשטיין, למר אולמרט, מ"מ רה"מ ושר התמ"ת, ולמר נתניהו, שר האוצר, בעניין העתקת מפעל קוקה קולה מבני ברק לאשקלון. [↑](#footnote-ref-10)
10. זה השיעור הסופי של המענק עליו הוסכם עם היזם. [↑](#footnote-ref-11)
11. רצועה ששוריינה בתכנית מתאר מחוזית דרום שבתוקף לתעלת הימים מים סוף לים המלח ולתשתיות אחרות. [↑](#footnote-ref-12)
12. אחד הפיתרונות להעתקת כלובי הדגים מים סוף ליבשה בגין זיהום הים אותר מדרום למכון לחקר הימים והאגמים, בתחום פרויקט אקווריה. [↑](#footnote-ref-13)
13. הפרויקט ממוקם ברובו על שטח המטעים וגידולי השדה של קיבוץ אילות. [↑](#footnote-ref-14)
14. סעיף 541. 02 להוראות התקשי"ר. [↑](#footnote-ref-15)
15. על קשריו של היזם עם מר אולמרט ניתן ללמוד, בין השאר, ממכתבו של היזם ב-13.1.2005: "...קראתי בעיתון שאתה מרכיב רשימת חברים חדשה למליאת רשות השידור. הנני מוכן לשרת תחת "פיקודך". לשיקולך. מבקש בזאת רשמית פגישה אישית עימך בנושא "אקווריה". יש כמה נושאים שאני חייב לעדכנך כמו בעבר. תודה!...". מר אולמרט השיב למשרד מבקר המדינה ביוני 2008 כי כחלק מהיותו שר ואיש ציבור מתקבלות אצלו עשרות פניות מדי יום, ואך טבעי כי חלק מהפונים מתפארים בקשריהם הטובים איתו, וכי אין ביכולתו למנוע פניות כגון אלה. [↑](#footnote-ref-16)
16. מכתב של היועץ המשפטי לממשלה מר אליקים רובינשטיין למ"מ רה"מ ושר התמ"ת מר אולמרט ב-22.10.2003 בעניין התבטאויות בתקשורת של מר אולמרט בעקבות פרסום חוות הדעת של היועץ המשפטי בעניין מפעל קוקה קולה. [↑](#footnote-ref-17)
17. ראו ב**דוח ביקורת על** **ניגוד עניינים בפעולות שר התמ"ת** (2007) עמ' 13 ועמ' 21. [↑](#footnote-ref-18)
18. ראו בדוח שנתי 58א' של מבקר המדינה (2007) בפרק **טיפול מרכז ההשקעות ב"קבוצת מרינה",** עמודים 182-181. [↑](#footnote-ref-19)
19. ב-19.9.2007 עדכן המינהל בנהליו את גודל השטח המסחרי המרבי במיזם תיירותי ייחודי (אטרקציה) לעד 20% מזכויות הבנייה שימומשו או עד 200 מ"ר, הנמוך מבין השניים. [↑](#footnote-ref-20)
20. יועץ זה עבד יותר מ-20 שנים במשרד התיירות כממונה על התכנון, ולאחר פרישתו שימש כיועץ לאגף תכנון וכלכלה במשרד זה. [↑](#footnote-ref-21)
21. עת"מ (ת"א-יפו) 01/ 1365 **פי גלילות נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז ת"א** (פורסם בתקדין). [↑](#footnote-ref-22)
22. תכנון הפרויקט נעשה בשתי תכניות מתאר בהתאמה למרחבי התכנון של אילת ושל המועצה האזורית חבל אילות. מיולי 2006 נכלל כל הפרויקט בתחום השיפוט ובמרחב התכנון של העיר אילת. [↑](#footnote-ref-23)
23. רצועה ששוריינה בתכנית מתאר מחוזית דרום שבתוקף לתעלת הימים, מים סוף לים המלח, ולתשתיות אחרות. [↑](#footnote-ref-24)
24. למעט המשנה למנכ"ל משרד התיירות, מר משה ריגל, אשר הצביע על הבעיה בהזדמנויות אחדות בפני מנכ"לים ועובדים אחרים במשרד זה. [↑](#footnote-ref-25)
25. בג"צ 701/81 **מלאך ואח' נ' יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים ואח'**. פ"ד לו (3), 1. [↑](#footnote-ref-26)