

רשות הנמלים

פעולות הביקורת

בנמל אילת ובמשרד הראשי של רשות הנמלים נבדק הטיפול של הנמל בחוזי הרשאה וזיכיונות ובהכנסות מכלי שיט, בעיקר ספינות העוסקות בהימורים; כן נבדק ההיבט הבטיחותי של הפעלת ספינות אלו.

נמל אילת - כספים ותכנון

תקציר

1. משנת 1995 מאפשרת רשות הנמלים והרכבות¹ (להלן - הרשות) לספינות הימורים לעגון בנמל אילת (להלן - הנמל), בתנאי שהן יימנעו מלנהל את עסקי ההימורים במים הטריטוריאליים של ישראל, בהתאם לאיסור הקבוע בחוק העונשין, התשל"ז-1977. הרשות מאפשרת לספינות להיכנס ולצאת מהנמל ללא קבלת שירותי ניתוב כנדרש בחוק, ובשל כך אירעו כמה תאונות שבהן היו ספינות אלו מעורבות.
2. משנת 1987 מסרה הרשות בחוזה לשתי חברות כ-75 דונם ים לצורך גידול דגים בכלובים בים. החברות האמורות לא משלמות דמי הרשאה לפי התעריף שקבע השמאי.
3. משנות השישים חוכר משרד הביטחון כ-81 דונם מהרשות לצורך הפעלת נמל צבאי. בשנים 1993-1996 לא עמד משרד הביטחון בתשלומים על פי החוזים שנחתמו עמו, והחוב הגיע לכ-11 מיליון ש"ח. הרשות גבתה ממשרד הביטחון, בעקבות משא ומתן, 7 מיליון ש"ח. באשר לתשלום בעד המבנים שבנה משרד הביטחון בשטחי הנמל הצבאי יש מחלוקת בין הרשות לבין משרד הביטחון, מחלוקת שלא נפתרה עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2003.
4. בשטח הנמל הצבאי היה מתקן המשמש להרמת כלי שיט לצורך טיפול, שיפוץ ותחזוקה. מתקן זה שימש בתשלום גם ספינות אזרחיות לצורך העלאתן מהים והכנסתן למספנה או למבדוק לשם תיקון ושיפוץ. בינואר 1999 הפסיק משרד

1 בדצמבר 2002 אישרה הכנסת את חוק רשות הנמלים והרכבות (תיקון מס' 11), התשס"ג-2002, אשר בו הופרדה רכבת ישראל מרשות הנמלים והרכבות ושונה שמה לרשות הנמלים, ושמו של החוק שונה לחוק רשות הנמלים התשכ"א-1961.

הביטחון את פעילות הממשה. ביולי 2001 פרסמה הרשות מכרז להקמה ולהפעלה של ממשה, ובמאי 2002 נחתם עם הזוכה במכרז חוזה; אולם עד מועד סיום הביקורת הממשה עדיין לא הוקם, ובעלי הספינות שמשקלן מעל 40 טון נאלצים לקבל שירותי אספנה יקרים יותר בנמלים אחרים ומרוחקים.

5. באוגוסט 1995 פרסמה הרשות מכרז להפעלת חוף רחצה בשטח שברשותה, בדצמבר אותה שנה נבחר זכיין, אולם רק במרס 1997 נחתם עמו חוזה. רק באפריל 1998 אישרה מועצת הרשות את החוזה ורק באפריל 1999 אישרה אותו הממשלה. עד מועד סיום הביקורת הקים הזכיין רק חלק מהמתקנים שאותם התחייב להקים על החוף. הזכיין לא שילם את דמי ההרשאה לשנים 2001-2002, והדיונים עמו בעניין חובותיו לא הסתיימו עד מועד סיום הביקורת.

6. משנת 1994 העבירה הרשות למועצה הדתית באילת זכויות להחזקה ושימוש בשטח חוף שברשותה לשימוש הציבור הדתי. דמי ההרשאה לשטח לא נקבעו בהסתמך על הערכת שמאי. המועצה הדתית לא עמדה בתנאי החוזה, אך למרות זאת המליצה ועדת הכספים של הרשות למועצת הרשות, בספטמבר 2002, לאשר הארכה של ההתקשרות עד שנת 2006. במרס 2003 החליטה ועדת המכרזים של הרשות להפסיק את ההתקשרות עם המועצה הדתית.

7. באפריל 1998 פרסמה הרשות מכרז להחכרת שטח שברשותה באילת. בפברואר 2001 נחתם חוזה עם זכיין להחכרת השטח לשם הקמת אכסניה והפעלתה ל-19 שנה. אולם משרד האוצר התנגד לאישור החוזה, כיוון שלדבריו מטרות המכרז לא תאמו את המטרות והתפקידים שיועדו לרשות. עד מועד סיום הביקורת נותרה הקרקע ללא שימוש ולרשות נגרם הפסד הכנסות.



1. נמל אילת (להלן - הנמל) הוקם ב-1957 ומאז 1961 הוא מוחזק ומופעל בידי רשות הנמלים (להלן - הרשות). שטחי הרשות באילת משתרעים לאורך רצועה של כ-3.4 ק"מ וכוללים כ-31,300 דונם בים וכ-1,100 דונם ביבשה, מתוכם כ-515 דונם משמשים את הנמל.

הנמל נועד לשרת את הסחר של מדינת ישראל עם המזרח הרחוק, ארצות אפריקה ואוקיניה. בשנת 1977 נפתחה תעלת סואץ לסחר ישראלי, ולדבר זה הייתה השפעה על השיקולים המסחריים והכלכליים של חברות הספנות, אשר העדיפו לפקוד את נמלי חיפה ואשדוד בדרכם לנמלים באירופה, ולא לסטות ממסלולן ולפקוד את נמל אילת. הדבר גרם להקטנת מספר האניות שפקדו את הנמל ולהקטנת כמות המטענים ששונעו בנמל. ב-1978 החליטה הממשלה כי שמירת היקף סחר החוץ דרך הנמל היא חיונית, וכי יש לאפשר ללקוחות במרכז הארץ לקבל שירות מהנמל ברמה ובמחיר זהים לאלה שהם מקבלים בנמלי הים התיכון. באפריל 1992 החליטה הממשלה לראות בנמל נכס לאומי אסטרטגי ומפעל חיוני לעיר אילת, ועל כן קבעה כי קיים אינטרס לאומי בשמירת כשירותו והיקף סחר החוץ העובר דרכו.

2. תנועת המטענים בנמל בשנים 1985-2002 גדלה מ-1 מיליון ל-1.6 מיליון טון בשנה, ומספר האניות שפקדו את הנמל בשנים אלו גדל מ-104 ל-115 בשנה. עיקר פעילותו התפעולית של הנמל והכנסותיו נובעים מפריקה ואחסון של מכוניות, מיצוא אשלג ופוספטים בצובר ומשינוע מכולות.

להלן ריכוז נתונים כספיים של פעילות הנמל בשנים 1999-2002, במיליוני ש"ח:

השנה	*2002	2001	2000	1999
הכנסות	81	84	93	100
הוצאות	** 128	85	83	83
עודף (גירעון)	(47)	(1)	10	17

* לא מבוקר בידי רואה חשבון.
 ** ההוצאה כוללת 30 מיליון ש"ח, שהם חלקו של הנמל בתמלוגים מיוחדים למדינה על פי חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2002), התשס"ב-2002.

ההכנסות העיקריות של הנמל בשנת 2002 הן: מאגרות ותשלומים בעד שירותים למטענים, בעיקר מכוניות - 40 מיליון ש"ח; מאחסנה, בעיקר של מכוניות - 6 מיליון ש"ח; מדמי הרשאה ומתן זיכיונות - 10 מיליון ש"ח; ומכלי שיט, בעיקר ספינות הימורים - 8 מיליון ש"ח.

הנמל צמצם את מצבת עובדיו בשנים האחרונות בכ-16%, מ-196 עובדים בשנת 1996 ל-164 עובדים בשנת 2002.

3. בחודשים נובמבר 2002 - פברואר 2003 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנמל. הביקורת נעשתה בנמל ובמשרד הראשי של הרשות בתל אביב והתרכזה בטיפול הנמל בחוזי דמי הרשאה וזיכיונות, בהכנסות מכלי שיט, בעיקר מספינות ההימורים, ומהכנסות אחרות (להלן - הכנסות לא נמליות) שהן כ-27% מכלל הכנסות הנמל. כן נבדקו היבטים הבטיחותיים של הפעלת ספינות ההימורים והכנת תכנית מתאר ארצית 13 לאזור הנמל.

חתימת חוזי הרשאה

1. הכנסות הנמל מדמי הרשאה בגין שימוש בשטחים ומתן זיכיונות הגיעו בשנת 2002 לכ-10 מיליון ש"ח, שהם כ-12.4% מכלל הכנסותיו. בשנת 2002 החכיר הנמל כ-353 דונם, מהם כ-110 דונם שטחי ים. שטחי הקרקע אשר אינם משמשים את הנמל מוחכרים בעיקר: למשרד הביטחון - בסיס חיל הים (להלן - הנמל הצבאי); למקורות חברת המים בע"מ; לחברת החשמל לישראל בע"מ; לעיריית אילת לשם הקמת מרכז אומנויות; למועצה הדתית אילת לשם הפעלת חוף לאוכלוסייה הדתית; לחברה העוסקת בגידול דולפינים; לשתי חברות העוסקות בחקלאות ימית; לחברה לשם פיתוח חוף הדקל, לשם הקמה ולהפעלה של חוף רחצה; ולחברה שאמורה להקים ולהפעיל ממשלה לספינות.

חתימת חוזי הרשאה לגבי נכסי הרשות כפופה לחוק רשות הנמלים והרכבות, התשכ"א-1961 (להלן - החוק) ולנוהל הרשות העוסק בעסקאות במקרקעין. לפי סעיף 26 לחוק ולפי נוהל הרשות חוזי הרשאה לשימוש בנכס ממקרקעי הרשות לתקופה העולה על 10 שנים, הרשאה המקנה זכות חידוש או הארכה, וכן הרשאה לתקופה נוספת שבצירופה לקודמת היא עולה יחד על 10 שנים, טעונות אישור מועצת הרשות והממשלה. על פי הנוהל אחראית ועדת מכרזים למקרקעין ברשות (להלן - ועדת המכרזים) להקצאת מקרקעין חדשה, ולביצוע העסקאות ואישורן. עוד נקבע בנוהלי הרשות, כי הנחות בשיעור דמי ההרשאה יינתנו באישור ועדת חריגים של הרשות.

2. הליכי קבלתם של אישורים - הן ממועצת הרשות והן מהממשלה - לעסקאות במקרקעי הרשות ממושכים מאד, ובשל כך נגרמים עיכובים בחתימת חוזים ובקבלת הכנסות בגינם. לדוגמה: בחוף הדקל (ראו להלן) חתמה הרשות, בדצמבר 1997, על חוזה עם זכייין בדבר הרשאה לשימוש בקרקע לתקופה של 20 שנה; היא הגישה אותו לאישור הממשלה באפריל 1998, ורק באפריל 1999, לאחר אישורו בממשלה, הוא נכנס לתוקפו.

להלן פירוט עסקאות החכירה שערך הנמל עם חלק מהחוכרים והענקות הזכות שניתנו לזכיינים השונים:

משרד הביטחון

הנמל הצבאי משתרע לאורך רצועת חוף בשטחים שחלקם בבעלות מינהל מקרקעי ישראל (להלן - מ"מ"). הרשות מחכירה למשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) בנמל הצבאי שטחים ומבנים בשטח כולל של כ-117 דונם - מתוכם 36 היו בשימוש משהב"ט לפני הקמת הרשות, ו-81 דונם על פי החוזים שחתמה הרשות עם משהב"ט מאז הקמתה, שמהם 37.8 דונם ים: בשנת 1967 חוזה בדבר החכרת 36.5 דונם יבשה ל-25 שנה עד מרס 1992; במרס 1972 חוזה אשר הוארך מדי פעם (להלן - חוזים ראשונים), שעל פיו החכירה הרשות למשהב"ט שטח של כדונם יבשה לשלוש שנים; במרס 1975 חוזה נוסף (להלן - חוזה שני) להחכרת 6 דונם יבשה ו-37.8 דונם ים לתקופה של 35 שנה, מאפריל 1972 עד מרס 2007, ללא אופציה להארכה. כמו כן נקבע בחוזה השני, כי מדי שבע שנים תוכל הרשות לשנות את גובה דמי החכירה בהתאם לקביעת השמאי הממשלתי.

1. בדצמבר 1992 העריך השמאי הממשלתי את דמי החכירה החודשיים הראויים, כלהלן: בגין השטחים הכלולים בחוזים הראשונים - כ-87,000 ש"ח, בגין המבנים הכלולים בחוזים הראשונים - למעלה מ-80,000 ש"ח, בגין 6 דונם יבשה ו-37.8 דונם ים שבחוזה שני - 43,700 ש"ח, ובסה"כ כ-2.5 מיליון ש"ח לשנה.

הבדיקה העלתה, כי בשנים 1993-1996 עלה חוב משהב"ט בספרי הרשות מ-3.5 מיליון ש"ח ב-1993 ל-11 מיליון ש"ח ב-1996 (במחירים שוטפים). במהלך תקופה זו שלחה הרשות למשהב"ט תזכורות רבות באשר לחידוש החוזים ולתשלום חובו ושקלה נקיטת אמצעים משפטיים נגדו. פרט לכך לא נעשה דבר.

הדיונים על התנאים לחידוש החוזים הראשונים התארכו, ורק בפברואר 1998 הוארך תוקפם של החוזים הראשונים עם משהב"ט שתוקפם כבר פג במרס 1992. לפי החוזה ההארכה ובהתבסס על הערכת השמאי הממשלתי משנת 1992, היה על משהב"ט לשלם עבור כל התקופה ממרס 1992 עד מרס 1997 כ-7 מיליון ש"ח צמוד למדד, ועבור התקופה מאפריל 1997 עד פברואר 2007, 1.8 מיליון ש"ח לשנה צמוד למדד. הסכומים שנקבעו בחוזה לא כללו דמי חכירה בגין המבנה שהקים משהב"ט על שטחי הרשות, נושא השנוי במחלוקת (ראו להלן). עוד נקבע בחוזה ההארכה, כי בשנת 2001 ובשנת 2006 יוכלו הצדדים לפנות לשמאי לקבלת שמאות חדשה לשטחים.

רק באוקטובר 1998, שמונה חודשים לאחר חתימתו, אישרה מועצת הרשות את החוזה האמור. תקופת החכרת הקרקע על פי החוזה החדש עולה על 10 שנים, ועל כן היה טעון אישור הממשלה. הבדיקה העלתה, כי בנובמבר 1998 הופנה החוזה לשר התחבורה לקבלת אישורו, וכי ועדת השרים לענייני כלכלה אישרה בשם הממשלה את הארכת החוזה רק במרס 2002.

בעקבות משא ומתן בין הרשות למהב"ט בדבר תשלום חובותיו של משהב"ט לרשות, נותר במחלוקת סכום של כ-4 מיליון ש"ח, ובמועד הביקורת עדיין היה רשום בספרי הרשות כחוב של משהב"ט.

2. לגבי המבנים שבנה משהב"ט על שטחי הרשות, צורף לחוזה מפברואר 1998 נספח מיוחד להארכת החוזים הראשונים, בו נקבע, כי בתוך שישה חודשים מתאריך חתימת החוזים יסתיים המשא ומתן בין הרשות לבין משהב"ט בגין חיובו בתשלום עבור חכירת מבנים אלה. עוד נקבע בנספח, כי אם לא יגיעו הצדדים לסיכום בתקופה הקצובה האמורה, תופנה המחלוקת למנכ"ל משרד התחבורה ולמנכ"ל משהב"ט, ולאחר מכן יהיה ניתן לפנות ליועץ המשפטי לממשלה כדי שיכריע, או יקבע פורום שיכריע בנושא.

הבדיקה העלתה, כי מאז 1999 דנים הרשות ומשהב"ט בתשלום עבור המבנים האמורים, וטרואקטיבית משנת 1992 אולם, עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2003, לא סוכמו הדיונים בעניין.

הדיונים בין הרשות לבין משהב"ט בקשר לתשלום עבור השטחים שהוא מחזיק נמשכים שנים רבות, בלא שהצדדים פנו ליישוב המחלוקת באמצעות המנגנון שהוסכם עליו.

העתקת הנמל הצבאי

בתכנית אב שהכינה הרשות במאי 1997 הועלו שתי חלופות: לפי חלופה א' - הנמל הצבאי יישאר במקומו, אולם שטחו יצומצם מאד, ולפי חלופה ב' - הנמל הצבאי יועתק לאזור הסמוך לחלקו הצפוני של רציף המטענים של הנמל. חלופה ב' הוגדרה בתכנית האב כטובה יותר, מאחר שהיא מפנה מקום לשימושים עירוניים ותיירותיים סמוך למרכז העיר אילת, אולם סיכויי ביצועה קטנים יותר, בין היתר בשל ההוצאות הגדולות למימון הפרויקט.

במאי 2002 מינה מנכ"ל משרד התחבורה צוות היגוי בראשותו לפינוי הנמל הצבאי, ויתר החברים בו היו: נציגי עיריית אילת, משרדי ממשלה, ממ"י והרשות. הצורך בפינוי הנמל הצבאי נבע מכך שהוא צמוד לאזור המלונות באילת, ואינו מאפשר התפתחות תיירותית באזור זה. הצוות קיים כמה ישיבות, ובפברואר 2003 החליט שלא להעתיק את הנמל ממקומו אך להקטין את שטחו. כמו כן, סוכם שעיריית אילת תפנה למועצה הארצית לתכנון ולבנייה בבקשה לתיקון תכנית מתאר ארצית/חלקית לחופים ולמימי חופין מס' ת/מ/א 13 - חוף מפרץ אילת (להלן - תמ"א 13); חיל הים יכין תכנית מפורטת להקטנת שטח הנמל הצבאי ויאמוד את העלויות הכרוכות בכך. עד מועד סיום הביקורת נמשכו הדיונים בעניין העתקת הנמל הצבאי. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2003 הודיעה עיריית אילת, שהיא פנתה למתכנני תמ"א 13 וביקשה לפעול להתאמתה להחלטה שהתקבלה לצמצום שטח הנמל הצבאי.

ממשה²

1. בשטח הנמל הצבאי היה ממשה, ששימש להעלאת ספינות מהים לצורך אספנה³. בחוזה השני שבין הרשות ובין משהב"ט נקבע, כי משהב"ט ייתן שירותי אספנה בתשלום לכלי השיט של הרשות, וכי היא רשאי לתת שירותי אספנה בתשלום גם לצרכנים אחרים.

מינהל הספנות שבמשרד התחבורה מחייב את כל כלי השיט המסחריים לבצע אספנה אחת לשנה עד שנה וחצי. באילת יש כ-53 כלי שיט, החייבים באספנה תקופתית, 20 מהם משקלם עד 40 טון ומשקלם של היתר נע בין 40 ל-400 טון. בינואר 1999 הופסקה פעולת הממשה בנמל הצבאי בשל בעיות של בלאי וחוסר תחזוקה, והוא הפסיק לתת שירותי ממשה לכלי השיט באילת. מאותו מועד מספקת הרשות שירותי אספנה בנמל לספינות באמצעות מנוף שברשותה, שכושר ההרמה שלו עד 40 טון. היעדר ממשה באילת שיכול לתת שירות לספינות שמשקלן מעל 40 טון מחייב ביצוע אספנה בנמלים אחרים, כגון בנמלי עקבה, מצריים, חיפה וקפריסין. דבר הגורם להוצאות ניכרות לבעלי הספינות.

במסגרת היענותה לפניית משרד התחבורה ניהלה הרשות בשנים 1999-2001 דיונים עם משהב"ט לחידוש הפעלת הממשה, אך ללא תוצאות. בתקופה זו לא ניתנו לספינות באילת שמשקלן עולה על 40 טון שירותי אספנה הנחוצים במקום, ולכן נאלצו ספינות אלה לפנות לקבלת שירותי אספנה בנמלים אחרים, כאמור לעיל.

2. לרשות אין אמנם חובה חוקית לספק שירותי אספנה, אולם בשל היותה הבעלים של מרבית החוף במפרץ אילת, ובשל הצורך להתחשב בצרכים הכלכליים של העיר אילת, הכירה הרשות בצורך לקיים שירותי אספנה באילת. במרס 1999 בדקה הרשות אפשרויות להקמה ולהפעלה של ממשה. הבדיקה התבססה על תחזית, שהביקוש לאספנת כלי שיט גדולים שמשקלם עולה על 40 טון ילך ויגדל, וכן על כך שמתן שירותי אספנה באילת יחסוך לנמל את הצורך בקבלת שירותי אספנה בנמל חיפה למרבית כלי השיט הגדולים של הרשות המצויים באילת. באפריל אותה שנה החליטה הרשות להחכיר שטח באזור הדרומי של הנמל ליזם פרטי שיקים על חשבונו ממשה, יכשיר את השטח וירכוש מנוף בעל כושר הרמה עד 150 טון, דבר שייתן פתרון ל-87% מכלי השיט העוגנים באילת.

3. במאי 2001 הכין שמאי, לבקשת הרשות, שומה לדמי הרשאה הראויים למתן זכות שימוש בשטח של 6.3 דונם לשם הקמת ממשה, לפי השומה יש לגבות מהיזם שיזכה במכרז בין 25,000 ל-30,000 דולר לשנה. ביולי 2001 פרסמה הרשות מכרז לשימוש בשטח של 6.7 דונם לצורך הקמתו והפעלתו של ממשה בעל כושר הרמה של 150 טון לפחות, תמורת דמי הרשאה ותמלוגים.

באוגוסט 2001 פרסמה הרשות מכרז להקמת הממשה. באותו חודש הוגשו שתי הצעות למכרז. לאחר פרסום המכרז קיבלה הרשות התנגדויות ממשד התיירות והמשרד לאיכות הסביבה להקמת הממשה בחלק הדרומי של הנמל בנימוק של פגיעה במימי המפרץ. בעקבות פניות אלו החליטה ועדת המכרזים לדחות את הטיפול במכרז עד לקבלת עמדת שר התחבורה. בפברואר 2002, עם קבלת אישור שר התחבורה, החליטה ועדת המכרזים להמשיך בהליך המכרז.

במאי 2002 הודיעה ועדת המכרזים לאחד המציעים על זכייתו במכרז, ובסוף אותו חודש חתמה עמו הרשות על חוזה להקמה ולהפעלה של ממשה לתקופה של חמש שנים, עד יוני 2007. על הזכיין

2 מתקן להרמת ספינות מהים לצורך תיקונן ושיפוץ.
3 הכנסת כלי שיט למספנה או למבדוק לשם תיקון או בדיקה.

הוטל להשיג היתר בנייה בתוך ארבעה חודשים ולהפעיל את הממשה בתוך 10 חודשים מיום חתימת החוזה. עד להפעלת הממשה ישלם הזכייין לרשות דמי הרשאה שנתיים בסך 152,000 ש"ח צמוד למדד המחירים לצרכן ממאי 2002, ועם הפעלתו ישלם הזכייין גם תמלוגים בסך 1,500 דולר לשנה.

ביולי 2002 החל הזכייין בביצוע מדידות שטח לקראת תכנון מתחם הממשה ולקראת הגשת בקשות להיתרי בנייה, אולם אז התברר לו כי החברה שמפעילה את ריף הדולפינים (ראו להלן) משתמשת בחלק מהשטח הימי והיבשתי שיועד לממשה, ולכן לא היה ביכולתו להשלים את בדיקות הקרקע להקמת הממשה. בתקופה אוגוסט-נובמבר 2002 התקיימו ברשות דיונים בדבר מציאת שטח אחר להקמת הממשה.

נמצא, כי הרשות לא עשתה בדיקות בשטח שיועד להקמת הממשה לפני עריכת המכרז, כדי להבטיח שהזכייין יוכל לממש את הקמת הממשה.

4. בנובמבר 2002 אישרה ועדת מכרזים להזיז את מיקום הממשה ב-19 מטר צפונה ולהוסיף לזכייין שני דונם לשטח שיימסר לו, הנמצאים בין חוף הדולפינים לשטח המקורי שיועד לזכייין ולא היה ניתן לעשות בו שימוש אחר. תמורת שטח זה שילם הזכייין 24,000 ש"ח נוספים לשנה. כמו כן נקבע, כי מועד כניסת החוזה לתוקף יידחה בחצי שנה, כלומר לסוף דצמבר 2002. בתשובתה ממאי 2003 הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, כי הזכייין החל בעבודות להקמת הממשה במרס 2003, וכי מועד הפעלת הממשה וגביית התמלוגים נדחו אף הם בחצי שנה. עוד הודיעה הרשות בתשובתה, כי באפריל 2003 הגישה חברת ריף הדולפינים בקשה לבית המשפט לקבלת צו מניעה לביצוע עבודות הממשה, ובית המשפט נענה לבקשה להגביל את עבודות ההקמה עד לקבלת החלטה סופית של בית המשפט.

עולה מהאמור לעיל, שבמשך למעלה מארבע שנים, מתחילת 1999 עד סוף אפריל 2003, לא הצליחה הרשות להביא להקמת הממשה, הדרוש לספינות הפועלות במפרץ אילת ואשר היעדרו גורם הוצאות כספיות ניכרות לבעלי הספינות.

חוף רחצה לציבור הדתי

1. ב-1994 חתמו הרשות והמועצה הדתית באילת חוזה הרשאה לשימוש בשטח של 500 מ"ר בחוף, לציבור הדתי, במחיר של 11 ש"ח למ"ר לשנה צמוד למדד המחירים לצרכן; תוקף החוזה היה עד אוקטובר 1996. במאי 1999, למעלה משנתיים מתום החוזה הקודם, נחתמה תוספת לחוזה בדבר הרשאה לשימוש בשטח כולל של 1,000 מ"ר תמורת דמי הרשאה בסך 9.26 ש"ח למ"ר לשנה, לתקופה נובמבר 1996 עד מרס 2002. על פי התוספת לחוזה, היה על המועצה הדתית להגיש לאישור הרשות את התכניות לפיתוח החוף ולהשיג היתר בנייה מהרשויות המוסמכות לכך בתוך 60 יום ממועד חתימת החוזה. עוד היה על המועצה לשלם לרשות בגין חשבונות המים והחשמל, ולהגיש מיד ערבות בנקאית בסך 25,000 ש"ח.

דמי ההרשאה, לשטח שנמסר לשימוש המועצה הדתית באילת, נקבעו במרס 1994 בידי ראש מחלקת כספים בנמל, לפי תעריף לשטח לא מפותח, כפי שקבע המנהל המסחרי ברשות. לדמי ההרשאה נוספה הצמדה למדד תשומות הבנייה למגורים.

מחיר ההרשאה שנקבע בשנת 1999 - 9.26 ש"ח למ"ר לשנה היה נמוך מזה שנקבע בשנת 1994, שהיה אמור, בתוספת הצמדה למדד תשומות הבנייה למגורים, לעמוד על 16 ש"ח למ"ר לשנה (במחירי מאי 1999).

2. הרשות לא עמדה על כך שהמועצה הדתית תמלא את התחייבויותיה על פי החוזה: המועצה הדתית לא המציאה את הערכות הבנקאית במועד חתימת החוזה כנדרש, היא החלה לבנות מתקנים על החוף בלי בדיה היתרי בנייה והאישורים הנדרשים, והיא לא שילמה את חשבונות המים והחשמל שהרשות הגישה לה לשנת 2000. הרשות הפסיקה לספק למועצה הדתית שירותים אלו באותה שנה. גם דמי ההרשאה לשנת 2001 לא שולמו על ידי המועצה הדתית בתחילת אותה שנה, כפי שנקבע בחוזה.

לאחר שהרשות פנתה באפריל 2001 לעיריית אילת ולמועצה הדתית ואיימה בהפסקת ההתקשרות עמה, הושג הסדר לפיו עיריית אילת תקזז מהכספים שהיא אמורה להעביר למועצה הדתית ותעביר אותם לרשות עד לסכום של 35,000 ש"ח. באותו מועד סוכם, כי המועצה הדתית תשלם את דמי השכירות בתחילת כל חודש, ולא כל שנה מראש, והיא תפעל לקבלת היתרי בנייה למתקנים שבנתה בחוף. בסוף דצמבר נחתמה תוספת שנייה לחוזה, בדיעבד, לתקופה נובמבר 1996-מרס 2002, לפי הסיכום האמור. בינואר 2002 אישרה ועדת המכרזים להאריך את ההתקשרות עם המועצה הדתית לשנה נוספת. באפריל 2002 הוגשה לרשות הערכת שמאי, ולפיה דמי ההרשאה הראויים לשטח שנמסר למועצה הדתית הם 14.4 ש"ח למ"ר לשנה, שהם 14,400 ש"ח לשנה. ההתקשרות הוארכה לפי הסכום שקבע השמאי.

במועד הארכת ההתקשרות עדיין לא השיגה המועצה הדתית היתר בנייה כנדרש, ולמרות זאת חתמה הרשות על התוספת להארכת חוזה עמה.

3. גם בשנת 2002 לא מילאה המועצה הדתית את התחייבויותיה לרשות על פי החוזה, והיא פיגרה בתשלום חשבונות המים והחשמל. בפועל קיזזה הרשות את חובות המועצה הדתית מתשלומי הארנונה שהיא העבירה לעיריית אילת; היתר הבנייה התקבל רק בספטמבר 2002, ועד אז התנהלה בנייה בשטח ללא אישור וללא היתר בנייה.

חוזי ההרשאה עם המועצה הדתית נחתמו בדיעבד ולעיתים שנים לאחר שההתקשרות כבר החלה, בניגוד לכללי מינהל תקין.

4. למרות הפרות החוזה בידי המועצה הדתית, המליצה ועדת הכספים של הרשות למועצת הרשות, בספטמבר 2002, לאשר הארכת תוקפה של ההתקשרות עמה עד מרס 2006 מותנה בקבלת אישור הממשלה להארכת ההתקשרות, מאחר שמשך ההתקשרות עם המועצה הדתית עולה על 10 שנים. בתשובת הרשות למשרד מבקר המדינה היא הודיעה, כי תודות להסדר עם עיריית אילת האמור לעיל היא הצליחה לקבל את כל הכספים שהגיעו לה מהמועצה הדתית בינואר 2003. עוד הוסיפה הרשות בתשובתה, כי בסוף מרס 2003 החליטה ועדת המכרזים שלא להאריך את ההתקשרות עם המועצה הדתית ושלחה לה דרישת פינוי.

חקלאות ימית

1. הרשות חתמה חוזה הרשאה עם שתי חברות, העוסקות בגידול דגים בכלובים בים במפרץ אילת (להלן - חקלאות ימית) על כ-75 דונם שטחי ים. הכנסות הרשות מדמי הרשאה לחקלאות ימית היו בשנת 2002 כמיליון ש"ח. בשנים 1987 עד 1996 חתמה הרשות על כמה חוזים עם חברה (להלן - חברה א') בדבר החכרת שטחי ים לצורך גידול ניסיוני של דגים. שטח ההרשאה גדל מ-450 מ"ר שטח ים על פי החוזה הראשון משנת 1987, ל-1.8 דונם בחוזה ממאי 1991, ל-15 דונם בחוזה משנת 1996 ועד ל-30 דונם שטחי ים על פי חוזה מינואר 1997 עד דצמבר 2001. בחוזה האחרון שונתה מטרת ההחכרה מחקלאות ניסיונית לחקלאות למטרות רווח ומסחר. בשנת 1989 קבע השמאי הממשלתי, כי יש לגבות עבור כל דונם כ-5,000 ש"ח לשנה, אך למרות זאת גבתה הרשות מחברה א' בתחילת שנות ה-90 סכום של 26.6 ש"ח בלבד לדונם לשנה. משנת 1994 החלה הרשות לגבות גם תמלוגים של 1% מהכנסות החברה, ובחוזה מינואר 1997 היא גבתה 50 ש"ח בלבד לדונם לשנה, בהתאם לסכום שגובה ממ" בגין החכרת דונם לבריכות דגים ביבשה. בנוסף, הרשות גובה 1% תמלוגים לשנה מהכנסות החברה. הרשות גבתה תעריפים אלו מחברה א' בהתבסס על דיווחה, כי היא עדיין נמצאת בשלבי חדירה לשווקים. משרד החקלאות וממ" קיבלו את עמדת חברה א' ובשל כך נקבעו תעריפים נמוכים של דמי הרשאה בחוזה מיוני 1988 עד דצמבר 1991 ובו צוין כי: "דמי השכירות המופחתים כאמור, ישולמו בשיעורם זה כל עוד נמצאת החברה/השוכר בשלב החדירה לשווקים בארץ ובחו"ל. מועד סיום שלב זה ייקבע ע"י שר החקלאות, והצדדים יקבלו קביעתו של השר ללא עירעור".

2. בנובמבר 1992 חתמה הרשות חוזה הרשאה עם חברה נוספת (להלן - חברה ב') בדבר שטח של חמישה דונם ים לתקופה של חמש שנים, עד נובמבר 1997, תמורת דמי הרשאה בסך של כ-27,000 ש"ח לשנה צמוד למדד, דהיינו לפי 5,400 ש"ח לדונם, ו-5% תמלוגים מההכנסה. צויון כי באותה תקופה גבתה הרשות מחברה א' רק 50 ש"ח לדונם בנימוק שחברה א' נמצאת בשלב החדירה לשוק.

באפריל 1995 פנתה חברה ב' לרשות, כדי לחכור עוד חמישה דונם ים, וביקשה מהרשות להשוות את תנאי התשלום שלה לאלו של חברה א'. באוגוסט 1995 נענה מנכ"ל הרשות לבקשה, ובפברואר 1996 חתמה הרשות עם חברה ב' על חוזה להחכרת שטח של עשרה דונם בים תמורת 50 ש"ח לדונם לשנה ו-1% תמלוגים מהכנסות חברה ב'. ביוני 1997 חתמה הרשות עם חברה ב' תוספת שנייה בדבר הארכת החוזה עם חברה ב' עד סוף דצמבר 2001, והשטח המוחכר לה הוגדל ל-30 דונם בתנאי החוזה מפברואר 1996.

יוצא, כי בשל גביית תעריפים נמוכים ביותר מחברה א' ורצונה לנהוג בשוויון, בחרה הרשות להשוות את התעריפים שהיא גבתה מחברה ב' לתעריפים שנגבו מחברה א'.

בתשובתה הסבירה הרשות למשרד מבקר המדינה, שהסדרים שנקבעו בינה לבין חברה א' וחברה ב' נקבעו תחת לחץ והתערבויות בלתי פוסקות של שרים ומנכ"לים של משרדי ממשלה.

3. לנוכח בקשתה של חברה ב' לקבל הרשאה לשימוש ב-30 דונם נוספים של ים, קיבלה הרשות לפי בקשתה מדצמבר 1997 הערכת שמאי, שלפיה יש לגבות 1000 ש"ח לדונם ים ו-1.5% תמלוגים מהכנסות החברה. החברה לא מימשה את כוונתה לקבל הרשאה לשימוש ב-30 דונם נוספים אלו.

חברות א' וב' ביקשו מהרשות להאריך את החוזים עמן בעשר שנים נוספות, אולם בספטמבר 2001 אישרה ועדת המכרזים להאריך את המשך ההתקשרות עמן עד יולי 2002, ובדצמבר 2001 אישרה ועדת המכרזים כי תנאי התשלום לא ישונו. בפברואר 2002 חתמה הרשות עם חברות א' וב' על תוספת שלישית לחוזים, לפיה הוארכו החוזים עד יולי 2002 תמורת דמי הרשאה בסך 750 ש"ח

לדונם לשנה ותמלוגים שנעו בין 1% ל-2%. בתיקי הרשות לא נמצאו מסמכים שבהם נימוקיה לכך שהיא גבתה מחברות א' ו-ב', החל מפברואר 2002, דמי הרשאה נמוכים יותר, בסך 750 ש"ח לדונם ים. כמו כן, לא הוברר במסמכים מדוע לא אימצה הרשות את אותה הערכה גם לגבי השטחים שבהם כבר החזיקו חברות א' וב'.

4. יצוין, כי מאז תחילת שנת 1999 העלו גופים שונים, ובהם המשרד לאיכות הסביבה, התנגדויות רבות להחכרת שטחי ים לחקלאות ימית בשל החשש שהיא מזיקה לאיכות המים ופוגעת בשוניות האלמוגים וברגים במפרץ אילת. הנושא נדון בוועדות השונות לתכנון ולבנייה, בממשלה, ואף עלה לדיון בערכאות בהקשרים שונים. דוח זה אינו עוסק בהיבט זה של החקלאות הימית. בנובמבר 2002 אושרה תמ"א 13 במועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית), ולפי הנוסח שאושר יש לפתח את גידול הרגים רק בבריכות ביבשה. באותו חודש צוין בישיבת המועצה הארצית, כי הרשות לא תאריך את ההתקשרות עם שתי החברות והן אמורות לפנות את כלובי הרגים בתוך 60 יום. הממשלה לא אישרה את תמ"א 13 בשל חילוקי הדעות בין הרשויות הנוגעות בדבר באשר לקיום חקלאות ימית באילת והחזירה את התכנית למועצה הארצית לדיון מחדש. ביוני 2003 שוב החליטה המועצה הארצית לא לשלוח את עמדתה כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטתה מנובמבר 2002 בכל הקשור לחקלאות ימית בתמ"א 13, שכאמור אסרה פעילות של חקלאות ימית במפרץ אילת.

ספינות ההימורים

1. הספינות שעל סיפונן מתבצעים הימורים (להלן - ספינות ההימורים) החלו את פעילותן בנמל בסוף שנות השמונים, ובשנת 2002 שהו בו שש ספינות הימורים, שמבצעות במוצא כ-24 הפלגות ביממה (במוצא ארבע הפלגות לספינה ביממה); מספר הנוסעים הממוצע ביממה בכל הספינות הוא כ-700. לפי תקנות הנמלים, התשל"א-1971, הרשות מחייבת את ספינות ההימורים באגרת שיט לכל הפלגה, לפי 3.5 דולר למטר אורך, וכל ספינה מחויבת לפי מינימום של 15 הפלגות בחודש. נוסף על כך גובה הרשות ממפעילי הספינות עבור כל נוסע 4 דולר בכל הפלגה. הכנסות הנמל מהאגרות ששילמו ספינות ההימורים בשנת 2002 הגיעו לכ-8 מיליון ש"ח.

2. לצורך מתן אישורים לספינות להשיט נוסעים, קובע מינהל הספנות והנמלים שבמשרד התחבורה (להלן - מספ"ן) לכל ספינה גודל מזערי של צוות בטיחות שחייב להיות על הספינה בכל הפלגה לפי גודלה ובהתאם למספר הנוסעים שעליה. באוגוסט 2001 מסרה משטרת ישראל (להלן - המשטרה) לרשות ולמספ"ן תוצאות בדיקות שערכה בספינות בנוכחות מפקח ימי של מספ"ן בתקופה אפריל-יולי 2001, מהן עלה כי לא תמיד נמצאו בספינות צוותי בטיחות בהיקף הנדרש; במקרים אחדים אף לא נמצא רב-חובל בעת ההפלגה. ברוב המקרים נקט מספ"ן צעדים מינהליים שבסמכותו כנגד קציני הסיפון או רב-החובל, ובשני מקרים נמנע מהספינות להמשיך ולהפליג עד אשר הושלם הצוות הנדרש. עוד ציינה המשטרה, כי הפלגה בצוות בטיחות חסר היא ליקוי בטיחותי חמור אשר עלול לעלות בחיי נוסעים רבים.

לפי תקנות הנמלים (בטיחות השיט), התשמ"ג-1982, על מנהל הנמל לדווח למספ"ן בכל מקרה בו כלי השיט לא עומד בדרישות הבטיחות, ולנקוט נגדו את האמצעים המינהליים העומדים לרשותו. לפי תקנות הנמלים (בטיחות השיט), התשמ"ג-1982, בסמכות מספ"ן לנקוט אמצעים שונים כנגד מפעילי הספינות ורבי-החובלים, כדי לאכוף את העמידה בדרישות הבטיחות. בפועל, לא הפעילה מספ"ן את כל סמכויותיה לצורך אכיפת העמידה בדרישות אלה.

3. (א) לפי תקנה 47 לתקנות הנמלים, התשל"א-1971, כל כלי שיט אמור להיכנס ולצאת מנמל רק אם נמצא בכלי השיט נתב. עוד נקבע, כי בהמלצת הרשות רשאי שר התחבורה להסמיך את מנהל הנמל לפטור קברניט של כלי שיט מטעמים מיוחדים מחובת שימוש בשירותי ניתוב לתקופה שיקבע. לפי תקנה 48 לתקנות הנמלים, חובת הניתוב לא תחול על כלי שיט שנפחם עד 100 טון.

הבדיקה העלתה, שמרבית ספינות ההימורים אינן כלי שיט קטנים כהגדרתם בתקנה 48 שניתן לפטור אותם משירותי ניתוב, ובייחוד כאשר מצויים על סיפון אנשים רבים.

הרשות לא המליצה לשר התחבורה לפטור את ספינות ההימורים מהחובה לקבל שירותי ניתוב, וממילא לא ניתן פטור כזה. למרות זאת, איפשר מנהל הנמל לספינות ההימורים לצאת ולהיכנס לנמל ללא כל שירותי ניתוב, וזאת על אף שמנהל מספ"ן יידע אותו על מקרים שבהם מפליגות ספינות ההימורים בלי שנמצאים על סיפון קברניט או קצינים השייכים לצוות הבטיחות בספינות.

(ב) בתקופה יולי 2001-דצמבר 2002 אירעו ארבעה מקרים שבהם פגעו ספינות הימורים ברציף, במהלכם נפצעו 21 נוסעים.

(ג) עם כניסת מנהל נמל חדש לתפקידו באוגוסט 2002, הוא כתב למנכ"ל הרשות וליועץ המשפטי של הרשות, וביקש שיפנו אל שר התחבורה כדי שיסמיך אותו לתת פטור משירותי ניתוב לספינות הימורים לתקופת ביניים של שנה. מנהל הנמל ביקש מהם, כי יפעלו לשינוי התקנה המחייבת ניתוב לכל הספינות בנמל, ויוקם צוות משותף למספ"ן ולרשות לקביעת קריטריונים לקבלת פטור. מנהל הנמל ציין במכתבו, כי הנמל מוגבל במספר הנתבים והוא לא יכול לתת שירות לספינות שיוצאות ונכנסות במשך כל שעות היממה, כי רבי-החובלים על ספינות ההימורים מיומנים וכי מדובר בספינות קטנות ובנמל פתוח, ולכן אין הצדקה לחובה לבצע ניתוב. עוד הוסיף, כי רב-החובל של הנמל יפרסם נוהל בטיחות לכניסה וליציאה מהנמל. בדצמבר 2002 הקימו הרשות ומספ"ן צוות משותף לבדיקת הנושא.

בבקשה של מנהל הנמל החדש לקבל את הסמכת השר לפטור ממתן שירותי ניתוב לספינות ההימורים, לא צוינה העובדה כי נמצאו מקרים שבהם הפליגו הספינות בצוות בטיחות חסר, ולא צוינו מספר התאונות והנפגעים בהן היו מעורבות ספינות ההימורים.

עד מועד סיום הביקורת בפברואר 2003 לא ביקשה הרשות משר התחבורה לפטור את ספינות ההימורים משירותי ניתוב, והן ממשיכות לעגון ולהפליג ללא נתב, בניגוד להוראות החוק התקפות.

4. ביולי ובדצמבר 2000 פנה היועץ המשפטי של הרשות לפרקליטת המדינה בבקשה לקבל הנחיה כיצד לנהוג בספינות ההימורים וכן בבקשה שתקבע את עמדת השלטונות לתופעה זו.

בסוף אפריל 2001 נערך דיון בלשכת היועץ המשפטי לממשלה שבמהלכו צוין, כי יש לפעול למניעת פעילות הספינות לרבות כניסתן לנמל, מאחר שהן מלוות בתופעות, כגון התמכרות להימורים והרס משפחות, אלימות, סחיטה ואיומים. בדיון האמור הקים היועץ המשפטי לממשלה צוות בראשות המשנה לפרקליטת המדינה ובהשתתפות נציגים מהמשרד לביטחון פנים, מהמשרדה, משרד התחבורה, משרד הפנים ומהרשות (להלן - הצוות). מטרת הצוות הייתה לאסוף עובדות ולבחון את האפשרויות המשפטיות לטיפול בספינות ההימורים ולמנוע את המשך פעילותן.

5. במאי 2003 הגיש הצוות דוח ליועץ המשפטי לממשלה. בדוח קבע הצוות, כי פעילות הספינות אינה חוקית מאחר שמשרד החוץ שינה לאחרונה את עמדתו שבין ישראל לבין מצריים אין

מים בין-לאומיים⁴ והספינות מקיימות הימורים במים הטריטוריאליים של ישראל, או של מצריים, אשר בשתייהן אסור לקיים הימורים. עוד ציין הצוות, שקיימת בעיית ביטחון הנובעת מהעובדה שאין פיקוח על העולים והיורדים מהספינות, דבר המהווה פתח לסיכונים ביטחוניים ופוליטיים, כגון הברחת סחורות, אמצעי לחימה, סמים וסחר בנשים; קיימת בעיה בטיחותית הנובעת מהעובדה שמפעילי הספינות ובעליהן אינם מקפידים על הפלגה בצוות בטיחותי מלא ומהעובדה שהנמל אינו מספק שירותי ניתוב לספינות ההימורים, דבר שעלול לסכן את נוסעי הספינות. הספינות משמשות בסיס לאלימות ומעשים פליליים, כגון הלבנת כספים, זנות, עבירות אלימות, שוחד ופגיעה בסדר הציבורי.

לפתרון הבעיות האמורות המליץ הצוות, בין השאר: לקיים ביקורת גבולות בנמל אילת לפיקוח על היוצאים והנכנסים למדינת ישראל וכדי למנוע הברחות והלבנת הון; למנוע הפלגה ללא צוות בטיחותי מתאים; למנוע אפשרות הסתננות לישראל וממנה; להגביר את פשיטות המשטרה ומספ"ן על הספינות; ולבצע מעצרים והחרמת ציוד במקרים בהם יימצאו ספינות העוברות על החוק האוסר עריכת הימורים; בנוסף, על המשטרה להפסיק את פעולות מכירת הכרטיסים המוסדרת סמוך לנמל, שכן פעולות אלה הן חלק מפעולות ארגון הימורים בלתי חוקיות; המשטרה, המכס ומס הכנסה יקומו צוותי חקירה משולבים ויערכו פעולות ביקורת ואכיפה על הנעשה בתחום הכלכלי ויהיו גורם מרתיע; המשטרה תציג לפני מנהל הנמל ראיות שספינות או אנשים פעלו בניגוד לחוק ומנהל הנמל יפעיל את סמכויותיו המינהליות הקבועות בתקנות הנמלים, וימנע את כניסתם לנמל; מספ"ן יגביר את בדיקות הבטיחות על ספינות ההימורים ומנהל מספ"ן יגיש קובלנה כנגד קברניט ספינת הימורים ישראלי המאפשר הפלגה בצוות בטיחותי חסר והעלאת נוסעים מעל למותר; ספינות ההימורים יחויבו לקבל שירותי ניתוב, דבר שאמנם יסרב את היציאה והכניסה, ייקר את ההפלגה אך יהווה תמריץ שלילי לביצוע ההפלגות. ההמלצות דלעיל אמורות להרתיע מביצוע עבירות פליליות בשטח הנמל ולסייע למנהל הנמל להפעיל סמכויות מינהליות.

בדוח שהגיש הצוות נכללו גם המלצות לתיקוני חקיקה: תיקון צו הכניסה לישראל (פטור), תשש"ז-1956, למניעת כניסה של ימאים שכניסתם לישראל יועדה לביצוע עבירות; תיקון תקנות הנמלים (בטיחות השיט), התשמ"ג-1982, להסמכת שוטרים לעלות על ספינה בכל עת לצורך פיקוח על קיום הוראות תקנות בטיחות שיט; תיקון תקנות הנמלים כדי לאפשר למנהל הנמל לסרב לתת רישיון לכלי שיט שנמצא בנמל או לאסור את כניסתו לנמל או לשלול את רישיונו או לגרור אותו מחוץ לנמל, אם הפר בעבר תנאי של הרישיון שניתן לו בהתאם לתקנות; כן נאמר, כי יש מקום לקדם חקיקה שתסמיך את שר התחבורה להרחיק כל כלי שיט ממימי החופים של ישראל כשיש חשד כי כלי השיט משמש לביצוע עבירות פליליות; הצעת חוק ספנות חופית (העומדת לפני העברתה לוועדת שרים לענייני חקיקה) מציעה להסמיך את מנהל מספ"ן לאסור פעילותן של ספינות שיתבצעו עליהן הימורים בלתי חוקיים; עוד הומלץ לשקול חילוט ספינות ההימורים עצמן, וכן לשקול החמרת הענישה בעבירות ההימורים.

עוד כתב הצוות בסיכום הדוח, כי: "ניתן לבצע פעולות אכיפה נחרצות לעין ערוך מאלה שבוצעו עד היום. קיומה של ביקורת גבולות תשמש לכשעצמה מכשיר רב ערך לטיפול בתופעת ההימורים. עיקר הדגש צריך להיות מושם על אכיפה כלכלית על דרך של שיתוף פעולה בין רשויות האכיפה הרלבנטיות (מכס, מס הכנסה והמשטרה בסיוע הרשות לאיסור הלבנת הון) כמו כן גם יצירת דרכים לשיתוף פעולה בין המשטרה לבין מספ"ן ורשות הנמלים על מנת שרשויות אלה תוכלנה לאכוף, ביתר יעילות, את ההוראות הנתונות בסמכותן."

4 הקביעה בעבר שקיים שטח של מים בין-לאומיים בין ישראל ובין מצרים היה תולדה של אי-בהירות באשר למקום בו עובר הגבול. מטעמים מדיניים נמנע משרד החוץ בעבר לחדר את סוגיית הגבול הימי. משרד החוץ שינה בתחילת 2003 את עמדתו בסוגיה. עדות מומחה של אחד מעובדיו, בעניין זה היא חלק מחומר החקירה בהליך פלילי המתנהל בבית המשפט המחוזי בבאר שבע בקשר לאחת מספינות ההימורים.

בתשובת היועץ המשפטי לממשלה למשרד מבקר המדינה ממאי 2003 הוא הודיע, כי בדעתו לאמץ את ההמלצות שברוח ולקיים בהקדם דיון ביישומן.

6. מדוח הצוות עולה, שהרשויות הנוגעות בדבר לא פעלו במשך שנים כדי למנוע או לצמצם את פעילותן של ספינות ההימורים גם במסגרת החוקית שעמדה לרשותם. הזנחה זו תרמה להיווצרותן ולאי מניעתן של התופעות החמורות שציין הצוות. על אף שחלפו קרוב ל-3 שנים מאז שפנתה הרשות לקבלת הנחיות מפרקליטת המדינה בנושא ספינות ההימורים, עד מועד סיום הביקורת בפברואר 2003 לא הוצאו הנחיות מחייבות בנושא. ספינות ההימורים מוסיפות לפעול ועמן ממשיכות להתקיים כל הבעיות שעליהן עמד הצוות.

בתשובת הרשות למשרד מבקר המדינה צוין, כי בנוסף להצעות הצוות, היא יזמה תיקוני חקיקה שיאפשרו למנהל הנמל לתת או לסרב לתת רישיון או הרשאה לעיסוק או לעסק, לסגור מקום בו מתנהל עסק או ניתן בו שירות שאינו מופעל בהתאם לרישיון שניתן לו, וכן יוכל מנהל הנמל לתת או לסרב לתת היתר לגבי הפעלת כלי שיט בנמל. התיקונים המוצעים נמצאים במשרד המשפטים, וטרם הוגשו לכנסת.

חוף הדקל

1. באוגוסט 1995 פרסמה הרשות מכרז לתכנון, לפיתוח, ולניהול והפעלה של חוף רחצה ומתקנים שונים באילת, בשטח של 41 דונם, הנמצא בין הנמל הצבאי לנמל (להלן - חוף הדקל), אגב שמירת האופציה לניהול משא ומתן עם המציעים במכרז. במסגרת המכרז התבקשו המציעים להציע את גובה התמלוגים שישלמו לרשות ולהגיש תכנית לפיתוח החוף לחוף רחצה הכולל פעילויות בתחום התיירות, הבידור, הביילוי והספורט. בטיוטת החוזה שצורף לנספחי המכרז נקבע, כי על הזוכה במכרז יהיה לתכנן, לפתח לבנות ולהכשיר על חשבונן תשתיות, מתקנים ומבנים שיידרשו להבטחת מילוי מטרת החוזה. על המשתתף במכרז הוטל לברר את המצב המשפטי - תכנוני הרלוונטי. התכנון יכול לקמת מעגן ומתקנים לספורט ימי, מעגן לסירות קטנות, הקמת מסעדה, שני מזנונים.

בדצמבר 1995 בחרה ועדת המכרזים במציע שהציע לפתח ולהפעיל את החוף ולשלם את התמלוגים הגבוהים ביותר, והעריכה שהתמלוגים המזעריים שיופקו מהחוף יהיו 169,000 דולר לשנה, אשר ישולמו בהתאם למועד הפעלת המתקנים השונים שיקים הזכיין.

2. בתחילת 1996 החלה הרשות לשאת ולתת עם הזכיין בנוגע להיבטים התכנוניים, העיסוקיים והכספיים. בדצמבר 1997, כשנה וחצי לאחר תחילת המשא ומתן, חתמה הרשות חוזה עם הזכיין בו התחייב הזכיין שלא להתחיל בעבודות על החוף בטרם יקבל את האישורים הסטטוטוריים הדרושים לשם כך. כן הוטל עליו, לצורך הקמת המבנים על החוף, לפעול לשם קבלת היתרי בנייה אלו ולפעול לשינוי התב"ע לחלק המרכזי של החוף. דמי ההרשאה השנתיים נקבעו בסך 468,000 ש"ח ותגמולים ישולמו בסך 234,000 דולר. ליזם תהיה אפשרות להוריד את דמי ההרשאה והתמלוגים ב-50%, אם הוא יותר על פיתוח החלק המרכזי של החוף, עד אז ישלם הזכיין שיעורים מסוימים לפי לוח זמנים או בהתאם להתקדמות העבודה בחוף. במהלך המשא ומתן ועד לחתימת החוזה, חתמה הרשות עם הזכיין על חוזה הרשאה קצרי מועד לשימוש במקרקעין, ואלה חודשו מדי כמה חודשים תמורת כ-5,000 ש"ח לחודש או 4.25% מהכנסותיו ברוטו מהחוף, הגבוה מבין השניים.

המשא ומתן בין הרשות לבין הזכייין נמשך כשנה וחצי עד לחתימת החוזה בדצמבר 1997. דבר שגרם לעיכוב בקבלת דמי הרשאה מהזכייין, אשר בחישוב מזערי היו גבוהים יותר בעשרות אלפי שקלים מאלו שקיבלה הרשות באמצעות חוזה ההרשאה קצרי המועד, שעמדו על 5,000 ש"ח לחודש.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה הרשות, כי עיריית אילת שהייתה מעורבת בכל השלבים לבחירת הזכייין, חזרה בה מתמיכתה בפרוגרמה המקורית של הפרויקט, דרשה את שינויה, ואף פנתה ביוני 1996 לרשות בבקשה לעכב את חתימת החוזה. דבר שהייב הליך מחודש של משא ומתן, שינוי הפרוגרמה והתכנית העסקית.

הרשות הגישה את החוזה שנחתם עם הזכייין בדצמבר 1997 לאישור הממשלה באפריל 1998 והממשלה אישרה אותו רק באפריל 1999.

3. (א) הרשות לא הקפידה כי הזכייין יתחיל להקים את המבנים עליהם הוסכם רק לאחר שישג את האישורים המתאימים. בפברואר 2000 הגישה עיריית אילת כתב אישום נגד הרשות בגין הקמת מבנים (סככה) בחוף בידי הזכייין, ללא היתר כחוק, שהיא עבירה על סעיפים 145 ו-204 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965. העירייה חזרה בה מכתב האישום, לאחר שהרשות התחייבה לפקח על הזכייין ולמנוע ממנו מלהקים מבנים ללא אישורים כנדרש בחוק.

(ב) הזכייין לא הצליח לקבל במועד שנקבע בחוזה את האישורים הסטטוטוריים הנחוצים לו לשם הקמת המבנים שעליהם התחייב. באותה תקופה התנהלו דיונים על תמ"א 13, שבמסגרתה נאסר על בניית מבני קבע במרחק של 100 מטר מהים. הרשות ידעה על דיונים אלה כבר בשנת 2000, והיה עליה לבחון מחדש את החוזה שנחתם עם הזכייין בהתחשב בהוראות תמ"א 13 והחובה שהוטלה על הזכייין לשנות תכניות על פי הוראות תמ"א 13.

הזכייין היה אמור להשיג היתר בנייה לבנות ולהפעיל את החלק הדרומי עד מרס 2001, ואת החלק הצפוני עד ינואר 2002. באפריל 1999 הפעיל הזכייין את החלק הדרומי, אולם ביצועם של שאר החלקים מתעכב, לדברי הרשות בשל התמשכות המשא ומתן שביניה לזכייין באשר להמשך ההתקשרות ביניהם.

(ג) בחוזה עם הזכייין נקבע, כי הוא רשאי להתקשר עם קבלני משנה לביצוע פעילויות שונות בחוף, רק לאחר קבלת הסכמתה של הרשות. באפריל 2002 פנה ראש מחלקת כספים בנמל לזכייין וציין, כי במהלך בדיקת ביקורת תמלוגים לרשות התברר, שהזכייין התקשר עם קבלני משנה לביצוע פעילויות שונות בחוף ללא הסכמת הרשות ובניגוד לחוזה. עוד נקבע בחוזה, כי הזכייין יגיש לרשות כל שנה פירוט הכנסות מאושר בידי רואה חשבון.

רק באוקטובר 2002, אחרי פניית הרשות לזכייין, הוא הגיש לה בקשות לאישור התקשרויות עם קבלני משנה ואישור רואה חשבון על הכנסותיו לשנת 2001.

4. (א) הזכייין לא שילם את דמי ההרשאה לשנים 2001-2002. בסוף שנת 2001 חילטה הרשות שתי ערביות בנקאיות שהיו בידיה בסכום כולל של 110,000 ש"ח בתוספת הפרשי הצמדה מינואר 1998 לכיסוי חלק מדמי ההרשאה לשנת 2001, שעמדו על 215,000 ש"ח. באוגוסט 2002 היה הזכייין חייב לרשות כ-532,000 ש"ח בגין דמי הרשאה לשנים 2001 ו-2002.

(ב) על פי החוזה היה על הזכיין לשלם מאפריל 1999 ועד סוף 2002 דמי הרשאה ותמלוגים בסך כ-1.27 מיליון ש"ח (לפני הצמדה), אך בפועל הוא שילם בתקופה זו, בגין חלק מהתחייבויותיו בתוקף הסדרים זמניים עם הרשות, כ-274,000 ש"ח בלבד, ובגין חלק אחר לא שילם כלל. החלק ששילם הוא כ-20% מההכנסות לפי חישוב מזערי.

מתחילת 2001 מנהלת הרשות עם הזכיין משא ומתן לקביעת התנאים לפיהם הוא ישלם את חובותיו לרשות. אולם, המשא ומתן מתנהל בעצלתיים, ולא הסתיים עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2003.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, כי היא עורכת בדיקה כלכלית של החוזה מול המצב בשטח, באשר להמשך ההתקשרות עם הזכיין.

ריף הדולפינים

1. בפברואר 1989 פנתה חברה לרשות כדי שתחתום עמה על חוזה הרשאה לשימוש בשטח של 10 דונם בים, באזור הדרומי של הנמל, לגידול דולפינים. באוקטובר 1989 העריך שמאי, לבקשת הרשות, כי יש לגבות בגין 10 דונם ים כ-40,000 ש"ח לשנה והמליץ לבחון שוב את תנאי התשלום כעבור ארבע שנים. בינואר 1990 נחתם עם החברה חוזה הרשאה לשימוש בשטח של 10 דונם ים לתקופה של שבע שנים, עד ינואר 1997, תמורת 40,000 ש"ח לשנה צמוד למדד המחירים לצרכן. עוד התחייבה החברה, להוציא לרשות ערבות בנקאית בגובה דמי ההרשאה השנתיים.

2. (א) ביוני 1993 פנתה הרשות לשמאי לקביעת דמי הרשאה חדשים לשלוש השנים שנותרו עד תום החוזה. השמאי קבע, כי דמי ההרשאה ההולמים בעבור השטח שמחזיקה החברה הם 83,000 ש"ח לשנה, והחברה שילמה את דמי ההרשאה בהתאם לשומה זו. עם זאת, הרשות לא דרשה מהחברה ערבות בנקאית מעודכנת בהתאם להערכת השמאי החדשה, ובידיה נותרה ערבות בנקאית בסך 40,000 ש"ח, בתוספת הצמדה.

(ב) החוזה עם החברה פג בינואר 1997. הדיונים על הארכת החוזה עם החברה התמשכו, ובנובמבר 1997 התברר לרשות, כי החברה השתמשה בשטח ים נוסף של 5 דונם, דהיינו בסך הכל היא החזיקה כ-15 דונם. בינואר 1998 העריך שמאי את דמי ההרשאה הראויים ל-15 דונם כ-77,000 דולר לשנה או 2% מהמחזור, הגבוה מבין השניים, והמליץ לחזור על השמאות כל שלוש שנים.

רק באוגוסט 1998, יותר משנה וחצי לאחר שפג תוקף החוזה, חתמה הרשות עם החברה תוספת לחוזה (להלן - תוספת ראשונה), לתקופה ינואר 1997 עד יוני 2006, להחכרת 15 דונם. בחוזה נקבע, שאת דמי ההרשאה יקבע שמאי שייבחר במשותף בידי שני הצדדים, וקביעתו תתקבל על שני הצדדים. בספטמבר 1998 פנו הרשות והחברה לשמאי לקבלת הערכה של שווי דמי ההרשאה על השטח, ובנובמבר העריך השמאי את דמי ההרשאה השנתיים ב-224,500 ש"ח (במחירי ינואר 1998).

3. כאמור, הייתה בידי הרשות ערבות שקיבלה מהחברה ביוני 1992 על סך 40,000 ש"ח (צמוד למדד המחירים משנת 1989). באוגוסט 1998 נחתמה תוספת לחוזה, ורק בנובמבר 1998 דרשה הרשות מהחברה להשלים את הערבות ולהתאימה לדמי ההרשאה שנקבעו בחוזה. בספטמבר 2000 חזרה הרשות על דרישתה. רק בסוף אותו חודש הגישה החברה ערבות התואמת את סכום דמי ההרשאה שנקבעו בחוזה. במשך כשנתיים לא דאגה הרשות לקבל לידיה ערבות מעודכנת בהתאם לדמי ההרשאה שנגבו מהחברה.

4. בין החברה לבין הרשות קיימת מחלוקת בדבר שטח הים שהחברה מחזיקה. בשל מחלוקת זו החליטה ועדת המכרזים באוגוסט 2002, כי ראש מחלקת כספים של הנמל יזמין צילומי אוויר משנת 1988 ועד לאותו מועד, ואם ימצא כי החברה חרגה משטח הים שבחזוה היא תפנה אותו ותשלם רטרואקטיבית בגין השימוש בשטח החריג. עד מועד סיום הביקורת בפברואר 2003, לא נערכה המדידה האמורה ולא הסתיימה המחלוקת בנושא. בתשובתה הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, שבמאי 2003 יושלמו המדידות במקום.

הרשות לא קיבלה את מלוא התמורה המגיעה לה מזכיינים, ולא טיפלה כראוי בגביית הכספים המגיעים לה.