

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

**יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי
הקזינו בטאבה והעיר אילת**

דניאל פלזנשטיין

ירושלים, דצמבר 2000

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

**Cross-Borders Relations and Local Economic Development
The Taba Casino and the Town of Eilat**

Daniel Felsenstein

עורכת אחראית: שונמית קרין
תרגום: יצחק טישלר
הכנה לדפוס: זהבה דדון
הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

פרסום מס' 2/10
ISSN 0792-6251

© 2000 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ
רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל: 5666243-02 פקס: 5666252-02

office@fips.org.il
www.fips.org.il

על המחבר

ד"ר דניאל פלזנשטיין הוא מרצה בכיר במחלקה לגאוגרפיה ובמכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית בירושלים.

על המחקר

הקמת בתי קזינו בטאבה וביריחו, מעבר לגבול ישראל, העלתה לדיון את סוגיית היחסים הכלכליים חוצי גבולות בין ישראל לשכנותיה. ד"ר דניאל פלזנשטיין מצביע על מסקנות והשלכות למדיניות של תסריטים אפשריים להקמת בתי קזינו גם בתחום ישראל, תוך בחינת השפעות מקומיות, חיוביות ושליליות, על יישובים בתוך ישראל.

על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות לחשיבותו של מחקר המכוון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יזם את ייסודו של מכון שיתרכז בסוגיות-מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות ואת ההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה. תחומי המחקר המתנהל במכון הם: יחסי דת, חברה ומדינה בישראל; ממשל ופיתוח מקומי בישראל; תכנון מרחבי בישראל.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (יו"ר), עו"ד י' עמיהוד בן-פורת (סגן יו"ר), מר דוד ברודט, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, ומר הירש גודמן, העורך-מייסד של ה'ג'רוסלם ריפורט'. ראש המכון הוא פרופ' עמירם גונן, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. משנה לראש המכון הוא פרופ' שלמה חסון מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי משנת 1995

1. ערן רזין ואנה חזן, פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, 1995
2. דניאל פלזנשטיין, בין תכנון לשווק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל, 1995
3. ערן פייטלסון, מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל, 1995
4. נחום בן-אליא, מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי, 1995
5. אפרים שלאין וערן פייטלסון, מדיניות שמירה על קרקע חקלאית, 1996
6. ערן רזין, תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב, 1996
7. נחום בן-אליא, מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1996
8. ערן רזין ואנה חזן, צעדים לבלימת הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או "שינוי כללי המשחק", 1996
9. שלמה חסון, הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות, 1997
10. נחום ביגר וסטיבן פלאוט, איגרות חוב מוניציפליות בישראל? 1997
11. נחום בן-אליא ושי כנעני, אוטונומיה מקומית "ללא עלות": הפיתוח של מוסדות חינוך, 1997
12. אריה הכט, שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997
13. אבי חפץ ושות', הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
14. ענת בביץ וקובי נבון, הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
15. שלמה חסון ואנה חזן, שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי, 1997
16. יוסף שלהב, מינהל וממשל בעיר החרדית, 1997
17. לביאה אפלבוס ודויד ניומן, התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי, 1997
18. נחום בן-אליא, היש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל? 1997
19. דויד ג'אנר קלואזנר ודניאל פלזנשטיין, מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל, 1997
20. ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1998
21. ערן פייטלסון ואורי ברשישת, התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998
22. מארק רוזנטראוב וערן רזין, ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס, 1998
23. נחום בן-אליא, הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית, 1998

24. עמירם גונן (עורך), **ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות, 1998**
25. נחום בן-אליא, **משבר הרשויות המקומיות בישראל, (נייר עמדה), 1998**
26. דניאל פלזנשטיין, **ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל, 1999**
27. רחל אלתרמן, **בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל, 1999**
28. ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות, 1999**
29. יצחק שגל, **עובדים זרים בדרום תל-אביב-יפו, 1999**
30. אברהם דיסקין ואבי עדן, **הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל, 1999**
31. נחום בן-אליא, **המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל, 1999**
32. ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות: הצעת מדיניות, 2000**
33. נחום בן אליא, **"קופת התכנון" הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות, 2000**
34. ערן רזין ואנה חזן, **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת "שליטה מלמעלה", 2000**
35. דניאל פלזנשטיין, **יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקזינו בטאבה והעיר אילת, 2000**

תוכן העניינים

7	תקציר
9	מבוא
11	1 ההקשר: פיתוח התיירות וההימורים בגבול ישראל-מצרים
13	2 הניתוח: עלויות ותועלות הנובעות מתחרות חוצה גבולות
13	מתודולוגיה, נתונים והנחות
14	הממצאים האמפיריים
19	3 מסקנות והשלכות למדיניות
19	מסקנות
20	השלכות למדיניות
22	נספח: פירוט מלא של המתודולוגיה, הנתונים וההנחות
22	מתודולוגיה
23	נתונים והנחות
26	מקורות

תקציר

מחקר זה בוחן כמה מהשלכותיהם של הסדרי הגבולות הפתוחים הנרקמים בין ישראל לשכנותיה. עוד נבחנים דפוסי הפיתוח הכלכלי המקומי שמעודדים הסדרים אלה ונאמד המחיר שיש לשלם עבור גבולות שהם פתוחים חלקית. כניתוח מקרה, נבחנים פיתוח התיירות וההימורים בגבול ישראל-מצרים. דוגמה זו מציגה מצב של גבולות פתוחים עם שווקים סגורים וזרימות חד-כיווניות מישראל למצרים, ללא זרימות הדדיות בכוון השני. עוד נטען כי מודל זה של יחסים חוצי גבולות מטיל עלויות כבדות על ישראל.

במחקר מוצגים אומדנים ראשוניים של העלויות והתועלות הנובעות מתנועת ישראלים לצורך תיירות והימורים אל מעבר לגבול, לטאבה. לאחר מכן, נבחנים מודלים חלופיים של פיתוח ותסריטים תחרותיים יותר, כאשר אילת מפתחת אתרי הימורים על מנת להתחרות עם טאבה. מוצגות סימולציות של תסריטים וחלופות אלה. גם במקרים אלה, האומדנים מראים כי העלויות לאילת של מצב זה יישארו גבוהות. בין השאר, מוצעים כמה אומדנים מספריים של העלויות החברתיות הנובעות מפיתוח כלכלי מקומי המבוסס על הימורים. התוצאות מצביעות על עלויות חברתיות כבדות הנובעות ממצב של גבולות פתוחים ושווקים סגורים.

ההשלכות המדיניות של יחסים חוצי גבולות אלה נבדקות וכן נדונות משמעויותיהן ליחסים דומים עם ישויות שכנות אחרות, כמו הרשות הפלסטינית. להלן כמה קווי מדיניות מנחים לפיתוח יחסים אלה:

1. **המחיר הכלכלי המתחייב ממצב של גבולות פתוחים:** הרצון הפוליטי לשמר מצב של גבולות פתוחים גורר לפעמים עלויות חברתיות אך הוא מלווה בתקווה שבעתיד היחסים חוצי גבולות יתפתחו להדדיים. במקרה זה, ההחלטה על גובה המחיר היא החלטה פוליטית.
2. **הקשר הכלכלי הרצוי בין ישראל לשכנותיה האחרות:** למשל, הקשר בין ישראל לרשות הפלסטינית סביב קזינו 'אואזיס' ביריחו הוא בעל מאפיינים דומים לאלה של אילת-טאבה (קשר חזק וחד-כיווני). קשר מסוג זה אפשרי רק כאשר קיימת סביבה רגולטיבית, המונעת יצירת שוק תחרותי. אם יקום שוק תחרותי (פיתוח בתי קזינו בים המלח או בתל אביב למשל), יופר שווי המשקל הרופף הקיים היום בין 'שותפי הסחר' משני עברי הגבול.

3. בהנחה שניתן לקיים למעשה שיתוף פעולה חוצה גבולות בדרך כלשהי, דרושה החלטה על מדיניות של **הסדרים פוליטיים ומינהליים** נאותים, שיוכלו לקדם ולממש שיתוף פעולה. נושא זה שונה מאד מזה של שיתוף פעולה בין רשויות עירוניות או מקומיות, שייסודו ביעילות כלכלית, ולא בריבונות ובסממניה.

בהתחשב בשיקולים אלה, המחקר מציע שהסדר מוסדי בעל סיכויי הצלחה יתבסס על עידודו של אשכול או מכלול (cluster) של מיזמים כלכליים משני עבריו של גבול פתוח. באשר לפיתוח בתי קזינו ויחסים חוצי גבולות בין ישראל והרשות הפלסטינית, מדובר בעידוד להקמת תשלובת בילוי שתשלים את שירותי ההימורים ברשות הפלסטינית, במקום לפתח אתרים דומים ומתחרים. בדרך זו יתפתח אשכול של אטרקציות בתחומי הבילוי, התיירות וההימורים וייווצרו יתרונות לגודל ששום צד לא יוכל ליצור בכוחות עצמו בלבד.

מבוא

סוגים חדשים של יחסים חוצי גבולות מתפתחים עתה במהירות. התמוטטות הקומוניזם, השלמת השוק האירופי הפנימי ויצירתם של גושי סחר אזוריים עוררו כולם זרמים חדשים של עובדים, השקעות, סחר, רעיונות ותיירים (Cappelin and Batey, 1993; Eskelinen et al., 1999). פתיחת אזורי גבול נתפסת כמבטיחה יתרונות כלכליים מוחשיים והיא מביאה גם להיווצרות דגמים חדשים של ממשל פוליטי לניהול אזורים אלה (Krakover, 1997; Eskelinen, 1999; Monnesland and Westlund, 1999). התוצאות הכלכליות של תהליך זה נתפשות בדרך כלל כמועילות בטווח הארוך, בעוד שההסדרים המוסדיים לעידודו של פיתוח כלכלי חוצה גבולות לא עמדו עדיין במבחן.

אזורי גבול הוכרו מכבר כאתרי הזדמנות כלכלית (Nijkamp, 1994). כך הדבר במיוחד כאשר מסירים חלקית את מחסומי הגבול ומשאירים רק כמה מתכונות הגבול הישן. במקרה זה הדבר יכול ליצור מצב מונופוליסטי ותנאים לא-תחרותיים, תוך העדפת צד אחד על פני השני. למשל, הבדלים במשטרי המס, בתמריצים העסקיים ובהגבלת התנועה של סחורות או אנשים בין שני צדי גבול בין-לאומי עשויים להביא להסתת הפעילות הכלכלית מצד אחד לצד השני. עם זאת, לעתים קרובות, מצב זה נשען על צירוף של פיקוח רגולטיבי באחד מצדי הגבול ותנועות לא-סימטריות של עובדים, השקעות ומבקרים מצד אחד למשנהו. כך למשל, קיומו של שוק גדול ומבוקר מעברו האחד של הגבול וסביבה נטולת-פיקוח מעברו השני, יוצרים הזדמנויות כלכליות לגורמים כלכליים הפועלים רק בצד אחד של הגבול.

בנסיבות אלו, הקמת מיזמים לפיתוח כלכלי באתר שעל הגבול מותנית במידה רבה בתנאים השוררים באתרים סמוכים בעברו השני. אם הגבולות פתוחים חלקית, גורמי ייצור מסוימים זורמים דרכם באופן חופשי ואילו אחרים מוגבלים בתנועתם. נוצר אז מצב הטומן בחובו סיכון לפיתוח הכלכלי המקומי. גורל האתר הנמצא על הגבול עלול להשתנות כמעט בן לילה, ועמו עתידם הכלכלי של הערים והיישובים הנהנים מן המצב הזה. דוגמה טובה ביותר לכך מצויה בענפי התיירות והבילוי. נניח קיומם של שני אתרי תיירות סמוכים כאשר גבול בין-לאומי פתוח מפריד ביניהם. בעברו האחד של הגבול קיימת סביבה רגולטיבית ושוק גדול ובעברו האחר קיימת סביבה נטולת פיקוח ושוק קטן. סביר להניח במקרה זה, כי בהיעדר פיקוח האתר ישרת את השוק הגדול מעבר לגבול. אם משתנים התנאים בשוק הגדול (הסרת הפיקוח למשל), אתר תיירות מעברו השני הנשען על ייצוא וביקוש חיצוני, עשוי להפוך לאתר המבוסס על שירותי שוק מקומי וסביבה כלכלית הנתונה לתחרות חריפה.

המחקר הנוכחי מבליט נקודה זו על סמך היחסים חוצי הגבולות הקיימים בגבול ישראל-מצרים. המחקר עוסק בנושא פיתוח התיירות וההימורים בגבול הנדון ומועילית בו הטענה כי המודל הקיים של יחסים חוצי גבולות מטיל עלויות כבדות במיוחד על ישראל. במחקר נבחנים גם מצבי פיתוח חלופיים ותסריטים תחרותיים ונמצא שהעלויות יישארו גבוהות. בין השאר מציג המחקר אומדנים מספריים של העלויות החברתיות הכרוכות בהימורים. על אף שענף ההימורים בבת-קזינו מהווה דוגמה חריגה, בחינתו מסייעת לשפוך אור על העיוותים הנוצרים כאשר הגבולות פתוחים אך השווקים מעבר לגבולות סגורים חלקית. המחקר דן בהשלכות של ממצאים אלה על דפוסי היחסים חוצי הגבולות המתפתחים עם ישויות שכנות אחרות, ובמיוחד הרשות הפלסטינית.

1 ההקשר: פיתוח התיירות וההימורים בגבול ישראל-מצרים

בענף התיירות וההימורים נודעת חשיבות מכרעת למיקום לאורך הגבול. אתרי הימורים הצמודים לגבולות ביו-לאומיים הם תמיד תוצאה של קיום שוק גדול ובלתי-נדלה מעברו האחד של הגבול, שבו נהוג פיקוח יחסי על ההימורים, לעומת היעדר פיקוח בעברו האחר. שילוב תנאים זה חוזר על עצמו שוב ושוב. בארצות הברית קיימות דוגמאות רבות לכך למשל, הקזינו של וינדזור בקנדה מכוון לשוק הסמוך של דטרויט במדינת מישגן, שהיה שנים רבות נטול-הימורים (Delloite Touche, 1995; Eadington, 1999). ספינות ההימורים בצפון-מזרח אינדיאנה מזינות את השוק הסמוך של שיקגו שבמדינת אילינוי, שבו אין קזינו (Przybylski and Littlepage, 1997), ואלה של דרום אינדיאנה מכוונות לשוק המטרופוליני הסמוך של לואיוויל שבמדינת קנטקי, שם התעוררה לקזינו התנגדות שנועדה להגן על ענף מירוצי הסוסים (Przybylski, Felsenstein, Freeman and Littlepage, 1998). ספינות ההימורים בדרום אילינוי מכוונות לשוק העירוני של סנט לואיס, שבמדינת מיזורי (Truitt, 1996), בעוד שבתי הקזינו של נוואדה (מחוץ לעיר לאס וגאס) פונים לריכוזי האוכלוסייה הגדולים בצפון קליפורניה (Eadington, 1995). גם מחוץ לארצות הברית קיימות דוגמאות של בתי קזינו המשרתים שוק הנמצא מעבר לגבול. הבולטת בהן הם בתי הקזינו של מקאו המשרתים את השוק הונג קונג (Hobson, 1995). הקזינו ביריחו שבמסגרת הרשות הפלסטינית, והקזינו בטאבה שבמצרים, הסמוכה לאילת, הן שתי הדוגמאות הבולטות הנוגעות לישראל. היחסים חוצי הגבול הנרקמים בין טאבה לאילת הם נושא של מחקר זה. שני בתי הקזינו האלה נשענים על שווקים בתחומי ישראל, בה הימורים בקזינו אינם חוקיים.

נעמוד תחילה על הבדלי הממדים והתפקוד בין טאבה לאילת. טאבה היא בעיקרה אתר של מלונות נופש. כיום פועל שם מלון אחד ואילו שישה או יותר נמצאים בבנייה ברדיוס של 10 קילומטרים, בהיקף כולל העולה על 4,000 חדרים נוספים. עם זאת, טאבה אינה מתאפיינת בשום תכונה מתכונותיו של אזור עירוני, על כל הכרוך בו: תנועת אוכלוסייה ומבקרים, תשתית תחבורה ותיירות. אלה קיימות באילת. אמנם, יש בטאבה שדה תעופה שממנו יוצאות טיסות לקהיר פעמיים בשבוע, אבל האתר תלוי במידה רבה באילת כמקור לשווקים ולנגישות תחבורתית. אלמלא הגבול הבין-לאומי, אפשר היה לראות בטאבה פרבר של אילת. השוק העיקרי בה הוא שוק הנופשים הישראליים, וקידום הקזינו נעשה מתוך ניסיון להגדיל פלח שוק זה. מעבר הגבול בטאבה משמש שער ראשי מישראל לחצי האי סיני. ביקורת הגבולות רשמה 372 אלף יציאות של ישראלים למצרים ב-1998. מאלה, כ-77% היו מבקרים

שחצו את הגבול כשיעדם הוא טאבה. זיהוי מבקרים אלה אפשרי הודות לעובדה שהם פטורים מתשלום מס גבולות. אנחנו מעריכים כי 90% מאלה ביקרו בטאבה למטרת הימורים.

אילת, לעומת זאת, היא אתר התיירות החשוב בישראל ונרשמו בה 1.27 מיליון מבקרים ב-1996, בהם 33% תיירים זרים ו-66% ישראלים. הראשונים שוהים באילת 4 לילות במוצע והאחרונים 2 לילות במוצע. יש בעיר תשתית תיירות מפותחת ושפע אטרקציות של מים ושמש, 7,500 חדרי מלון ועוד 2,000 הנמצאים כיום בבנייה. אוכלוסייתה גדלה במהירות ויש בה רבות מהתכונות של אתר תיירות טיפוזי במונחי שיעור פשיעה גבוה, אוכלוסייה זמנית ומלאי גדול של דירות להשכרה (Felsenstein and Freeman, 1998).

בין חמש לשמונה ספינות קזינו פועלות מחוץ לנמל אילת, בהתאם לעונה, ועוסקות בהימורים מחוץ למים הטריטוריאליים של ישראל, משום שבתי קזינו אינם חוקיים על אדמת ישראל. המשתמשים בספינות אלה הם כולם נופשים השוהים באילת ומהמרים ישראלים המגיעים לאילת למטרה זו. רוב מכריע בקרב המבקרים בקזינו של טאבה הם נופשים באילת, פירוש הדבר שהעיר אילת גם מספקת את השוק להימורים בטאבה וגם נושאת בעלויות החברתיות הכרוכות בהם, בלי כל תמורה נראית לעין. אחרי שנים מספר של היסוס בשאלת קידום ההקמה של קזינו באילת החלו העירייה, לשכת המסחר ואיגוד בתי המלון באילת לתמוך תמיכה מוצקה ברעיון זה. המפנה בהשקפה המקומית הואץ כנראה עקב הקמת הקזינו ביריחו בחסותה של הרשות הפלסטינית. על אף המרחק, השפיע האתר ביריחו על פדיון ההימורים באזור אילת-טאבה.

מעקב אחרי ההתפתחות של ענפי התיירות וההימורים בעשור האחרון במפרץ אילת מגלה כרונולוגיה מרתקת של תחרות והטיית סחר. בראשיתו, פיתוח האתר בטאבה הציב אתגר למעמד המונופוליסטי של אילת בשוק התיירות. כך נשחק חלק מההגמוניה הישראלית בשוק תיירות החורף האירופית ושוק התיירות הישראלי הידלדל בחלקו עקב הקמת הקזינו. ספינות ההימורים של אילת היוו תשובה חלקית לתחרות זו, לפחות במונחי שוק ההימורים הישראלי. לאחרונה, הקמת הקזינו ביריחו הציבה אתגר לכל אתרי הימורים אלה כאחד. כתגובה קמה באילת שדולה התובעת להקים בעיר זו את הקזינו הראשון על אדמת ישראל.

2 הניתוח: עלויות ותועלות הנובעות מתחרות חוצה גבולות

כדי לבחון את העלויות והתועלות הנובעות מיחסים חוצי גבולות בין טאבה ואילת נערך תרגיל סימולציה שבוחן ארבעה תסריטים התוחמים את הצירופים השונים של תחרות ושיתוף פעולה בין טאבה ואילת. בכל אחד מהתסריטים האפשריים נאמדו העלויות והתועלות הכלכליות והחברתיות. ארבעת התסריטים הם אלה:

תסריט 1. אין תחרות חוצה גבולות. במצב זה אין פיתוח קזינו באף אחד מהמקומות ואין צורך באומדן כלשהו מאחר שאין למצב זה השפעות כלשהן בטאבה ובאילת כאחת. מצב זה עשוי להביא למיקסום הרווחה ביחסים חוצי הגבול, אבל למעשה אין הוא סביר כלל ועיקר.

תסריט 2. טאבה מפתחת קזינו ואילו אילת אינה מפתחת את ענף ההימורים. זהו המצב הקיים המשקף יחסים חוצי גבול שהם קצרי טווח וחסרי יציבות.

תסריט 3. קיומו של קזינו באילת אך לא בטאבה. זוהי תמונת הראי של המצב הקודם. תסריט זה אינו סביר ביותר אבל הוא מוצג כאן לצורך הסימטריה האנליטית.

תסריט 4. טאבה ואילת כאחת מפתחות את הקמתו של קזינו. אפשרות זו משקפת את התוצאה הסבירה ביותר ביחסים חוצי הגבול בטווח הקצר והבינוני.

מתודולוגיה, נתונים והנחות

המתודולוגיה הננקטת במחקר זה בנויה על חשבונאות האומדת את ההשפעות של כל אחד משלושת התסריטים שתוארו לעיל (תסריטים 2, 3 ו-4). ראשית, נאמד מספר המבקרים בקזינו של טאבה ובקזינו היפותטי באילת, מספר שתורגם למונחי פדיון של בתי הקזינו. בהמשך מפחיתים מפדיון זה את עלויות הקזינו (שכר, מסים). לאחר מכן, נאמדות ההשפעות המקומיות החיוביות והשליליות שמקורן בפדיון ובהוצאות בתי הקזינו, כלומר באותן הוצאות הקשורות בקזינו שיש להן השפעה מקומית. בסופו של דבר, סדרת חישובים זו מציגה את התועלות הכלכליות המקומיות. אחר כך מובאים אומדנים כמותיים עבור חלק מהעלויות החברתיות הקשורות בפיתוח הקזינו. אלה כוללים את עלות הטיפול במהמרים

כפייתיים, את אובדן פריון העבודה עקב העיסוק בהימורים ואת העלויות הנלוות בתחומי הפשע ויתר ההשפעות החיצוניות השליליות הכרוכות בקיום קזינו. הפרטים המלאים של המתודולוגיה מפורטים בנספח.

ניסיתי להשתמש ככל האפשר בנתונים מציאותיים ממקורות מוסדיים, כדי לאמוד את מספרי המבקרים. עלויות הקזינו הושגו ממקורות פנימיים בענף ומנתוני סימולציה שמקורם בעבודה קודמת (Felsenstein and Freeman, 1998). אומדני פרמטרים (הנוגעים למשל לרמות המיסוי) הושגו מנתונים מקומיים ואם היו חסרים, נלקחו מן הספרות או ממקורות משניים. אומדנים משוערים ננקטו רק כשלא נמצאו נתונים מהסוגים שנזכרו לעיל ושוב, פירוט מלא של מקורות אלה ושילובם בניתוח מצוי בנספח.

הממצאים האמפיריים

התוצאות הנוגעות לשלושה מבין ארבעת התסריטים האפשריים שתוארו לעיל מוצגות באופן תמציתי בלוח 1. ההערות ללוח 1 מפרטות את התנאים השוררים בכל תסריט.

תסריט 2 מטפל במצב הרווח עתה למעשה: יש קזינו בטאבה אבל אין קזינו באילת. במצב זה, הביקורים בקזינו מסתכמים ב-200,000 כשמדובר בתושבי אילת ובישראלים אחרים החוצים את הגבול כדי להמר. מבקרים אלה מניבים פדיון בהיקף של 26 מיליון דולר, בעוד שעלויות הקזינו מסתכמות ב-18 מיליון דולר. ההשפעות החיוביות הישירות במקום גדולות בהרבה מן ההשפעות הכלכליות השליליות. מלבד זאת, כל העלויות החברתיות מוטלות על העיר אילת שהיא נקודת המוצא של כל מהמרי טאבה. כתוצאה מכך, עלות ההשפעות הכלכליות באזור טאבה מסתכמת ב-7 מיליון דולר. במצב זה, אילת מפסידה אפילו יותר מכפי שטאבה מרוויחה. אובדן ההזדמנויות הכלכליות עקב הטיית הביקוש עולה על 5 מיליון דולר ומגיע ל-6.6 מיליון דולר כאשר מביאים בחשבון את ההשפעות העקיפות.

אין להניח שנפגעות ההכנסות של בתי המלון, מאחר שכמעט כל מבקרי הקזינו שוהים במלונות אילת. אבל העלויות החברתיות שמקורן במהמרים ישראלים המכורים להימורים, לצד הפשע ואובדן פריון הייצור הכרוכים בהימורים גוררים הפסד, שעלותו המקומית נאמדת ביותר מ-12 מיליון דולר. ברור שאין זה המצב שאילת רוצה לעודד. הוא נובע מאופיו המיוחד של הגבול הפתוח במסגרת היחסים עם מצרים. מאחר שהזרימה במצב זה היא בעיקרה בכיוון אחד בלבד, נוצר עיוות וישראל נושאת בכל העלות שמקורה בהשפעות השליליות הנוצרות מעבר לגבול.

לוח 1: יחסים חוצי גבולות בין טאבה ואילת

אומדני ההשפעות הכלכליות והחברתיות

תסריט 4: יש קזינו בטאבה ובאילת	תסריט 3: יש קזינו באילת אין קזינו בטאבה	תסריט 2: יש קזינו בטאבה אין קזינו באילת	
השפעות בטאבה	השפעות באילת	השפעות בטאבה	
70	1,639	209	1. ביקורים בקזינו (אלפים) ¹ 2. פדיון הקזינו ועלויות (\$ מ') 2.1 הוצאות בתוך הקזינו ² 2.2 מבנה עלויות של הקזינו ³ 3 השפעות כלכליות ישירות (\$ מ')
8.7	198.0	26.2	3.1 השפעות חיוביות ⁴ 3.2 השפעות שליליות ⁵
8.2	63.7	18.3	מאזן
5.5	35.1	8.4	4. סה"כ ההשפעות (ישירות ועקיפות) ⁶ 5. עלויות חברתיות
0.5	9.9	0.9	
5.0	25.2	7.5	
6.5	32.8	9.7	
0	30.6	0	
השפעות באילת	השפעות בטאבה	השפעות באילת	
1. ביקורים בקזינו (אלפים) ¹ 2. פדיון הקזינו ועלויות (\$ מ')	21.8	(5.1)	1. השפעות כלכליות ישירות (\$ מ')
2.1 הוצאות בתוך הקזינו ² 2.2 מבנה עלויות של הקזינו ³ 3. השפעות כלכליות ישירות (\$ מ')	(5.8)	0	1.1. הטיית ביקוש ⁸ 1.2. אובדן הכנסות בתי מלון ⁹
3.1 השפעות חיוביות ⁴ 3.2 השפעות שליליות ⁵	(36.0)	(6.6)	2. סה"כ ההשפעות (ישירות ועקיפות) ⁶ 3. עלויות חברתיות ⁷
מאזן	0	(12.1)	
4. סה"כ ההשפעות (ישירות ועקיפות) ⁶ 5. עלויות חברתיות			

הערות ללוח 1

1. היקף המבקרים בקזינו של טאבה מחושב על הבסיס הבא: 80% מהישראלים העוברים את מעבר הגבול בטאבה, יעדם הוא טאבה. לגבי הקזינו באילת, מספר המבקרים מורכב מתיירים זרים, תיירים ישראליים, תושבי אילת וביקוש שהוסט מטאבה ומספינות ההימורים. במצב שיש בו בתי קזינו בשני המקומות, ההנחה היא ש-20% ממבקרי טאבה ימשיכו להגיע למקום. כן הונח שאורחי המלון (10% מחוצי הגבול) יבקרו בקזינו פעמיים בכל ביקור.
2. ההוצאות בתוך הקזינו נאמדות כהוצאות על הימורים בסך 100 דולר לביקור, דמי כניסה בסך 10 דולר לביקור וכן 15 דולר למזון ולמשקאות בכל ביקור.
3. מבנה העלויות של הקזינו מורכב מן השכר והמשכורות של העובדים, מסי ההימורים, המס על דמי הכניסה, מס ערך מוסף (על מכירת מזון ומשקאות) וארנונה המבוססת על גודל הקזינו (שטח הרצפה והשטח שאינו בנוי).
4. ההשפעות החיוביות הישירות הן סכום הגורמים הבאים: שכר ומשכורות (בהנחה שכל העובדים מקומיים); 33% מהתקבולים ממס ההימורים; 33% מתקבולי המס על דמי הכניסה; כל הארנונה; תשומות שנרכשו במקום, כאשר לגבי אילת הונח שהן 5% מההכנסות הנקיות אחרי הפחתת השכר והמסים ולגבי טאבה הונח שהן מגיעות ל-1% מההכנסות הנקיות, כאשר כל הכסף הזה מוצא באילת; ההוצאות הנוספות של המבקרים (כלומר שלא היו מתבצעות ללא הקזינו), בהנחה שאלו הן רק ההוצאות על מזון ומשקאות הנובעות מהביקוש החדש שהועתק לעבר הקזינו. ההנחה היא שכל יתר ההוצאות היו קיימות גם בהיעדר קזינו (הוצאות המבקרים בטאבה ובאילת). במצב שיש בו בתי קזינו בשני המקומות, סך ההוצאות הנוספות של המבקרים בטאבה מופחת מסך ההוצאות באילת.
5. השפעות כלכליות שליליות מבטאות את הביקוש המקומי שהוחלף על ידי הקזינו. באשר לקזינו בטאבה, אנחנו מניחים כי 90% מהמבקרים יהמרו במקום אחר אם לא יהיה שם קזינו (כלומר, שיעור תחלופה של 10%). באשר לקזינו באילת, אנחנו מניחים שיעור תחלופה של 24% בהנחה שחצי הביקוש הנוסף שהועבר מספינות ההימורים יוסט למקומות אחרים, 20% מהביקוש יועברו מטאבה ו-33% יוסטו מהביקוש של תושבי אילת. כל השאר נחשב כביקוש מוחלף. במקרה של קזינו גם באילת וגם בטאבה, סכום ההוצאה שאיננה חדשה באילת מתוקן כלפי מעלה, כדי לשקף את מספר המבקרים הפונים לטאבה.
6. סך ההשפעות כולל את ההשפעות הישירות כשהן מנופחות על ידי מכפיל הכנסות אזורי בשיעור 1.3 (ראו: Felsenstein and Freeman, 1998).
7. העלויות החברתיות המקומיות מבטאות את העלות הכספית של טיפול במהמרים כפייתיים, אובדן פריון הייצור המקומי ועלות ההשפעות החיצוניות השליליות כגון פשע וכד' הנוצרות. מניחים שהעלויות החברתיות חלות על 3% מכלל המבקרים בקזינו (ז.א. 'מבקרים' ולא 'ביקורים'), כאשר העלות היא 5,000 דולר למהמר לטיפולים לשנה ולא כולל עלויות אישפוז. עלות ההשפעות החיצוניות השליליות נאמדת כשיעור המבקרים המתמכרים (3%) כפול 2,000 דולר לכל מתמכר. אנחנו מניחים שרק מחצית המתמכרים יבצעו עבירות ומתוכן רק כמחצית מהעבירות תבוצענה באילת. הפסד פריון הייצור המקומי נאמד כחצי התמ"ג המקומי למועסק (17,500 דולר) לכל אחד מן המהמרים המקומיים המכורים. מספר אחרון זה מוכפל במכפיל הכנסה אזורי.
8. הביקוש המוסט משקף הפסד הכנסות בטאבה או באילת עקב היעדר קזינו באחד המקומות, כאשר קיים קזינו במקום האחר. אם אין קזינו בטאבה, הביקוש המוסט מחושב כמספר המבקרים

העוברים את הגבול למטרות הימור כפול 125 דולר לביקור (הימור, דמי כניסה, מזון ומשקאות). אם אין קזינו באילת, ההנחה היא ש90% ממבקרי טאבה יהמרו במקומות אחרים בהיעדר קזינו שם (ראו הערה 5 לעיל). 50% מאלה יפנו לספינות אילת, 15% יפנו לאתרים אחרים (יריחו, בתי קזינו לא חוקיים) ו25% הנותרים משקפים את הביקוש המוסט מאילת.

9. אומדן פדיון המלוונות מחושב עבור טאבה על בסיס 10% מהישראלים החוצים את הגבול למטרות הימור ועושים 2 לילות בטאבה, בהוצאה של 166 דולר ללילה (מלון והוצאות נלוות). סכום זה ילך לאיבוד אם לא יהיה קזינו בטאבה. אם אין קזינו באילת, ההנחה היא שלא תהיה ירידה בפדיון בתי המלון בעיר (לא תחול ירידה במספר לקוחות הקזינו של טאבה השוהים באילת).

תסריט 3 הוא היפותטי ובו קיים קזינו באילת אבל אין קזינו בטאבה. לפי תסריט זה צפויים בקזינו יותר מ1.6- מיליון ביקורים. כלולים בכך התושבים המקומיים, תיירים ישראלים, תיירים זרים וביקוש המועתק אל הקזינו מאתרי הימורים אחרים (ספינות הימורים, הקזינו ביריחו, בתי קזינו בלתי-חוקיים וכו'). היקפה של תנועת התיירות לאילת, בשילוב הקזינו הגדול יותר החזוי כאן, יביאו לזרימת פדיון גדולה בהרבה מזו החזויה בתסריט הקודם.

סכום הפדיון שייצר הקזינו ויישאר בכלכלה המקומית בתסריט 3 יעלה על 17% מסך פדיון הקזינו (35.1 מיליון דולר). מסכום זה יש לנכות את ההשפעות השליליות הישירות, כדי שלא לכלול הוצאה שהייתה מתבצעת בלאו הכי והוצאה הנובעת מקיום הקזינו והמחליפה הוצאות אחרות בכלכלה המקומית. בניכוי השפעות אלו ובהוספת השפעות עקיפות, נישאר עם תוצאה כוללת בסכום המתקרב ל33- מיליון דולר.

עם זאת, יש להביא בחשבון את העלויות החברתיות המקומיות. אומדנים שמרניים של הנטייה להמר (ולהתמכר) בין המבקרים באילת, עלויות הטיפול בהתמכרות זו, אובדן פריון הייצור הכרוך בהתמכרות ועלויות נלוות שמקורן בקזינו, מסתכמים בעלויות חברתיות שהיקפן עולה על 30 מיליון דולר. לכן, יותר מ90% מן ההשפעה המקומית החיובית נשחקים עקב העלויות החברתיות המקומיות הנובעות מקיומו של קזינו באילת. יש לשים לב לעובדה שמרווח צר זה של רווחיות מקומית מושג על פי התסריט הנוח ביותר מנקודת ראותה של אילת. היעדרו של קזינו בטאבה מסתכם בהפסד ישיר של הזדמנויות כלכליות (הטיית הביקוש להימורים לעבר אילת ואובדן הכנסות של בתי המלון המקומיים) בסך 36 מיליון דולר (כולל השפעות עקיפות).

תסריט 4 מתאר את התוצאה הסבירה ביותר של תחרות חוצה גבולות: בתי קזינו משני עברי הגבול. כאשר קיים באילת קזינו גדול, הביקורים בקזינו של טאבה יורדים ירידה חריפה. כתוצאה מכך, פדיון הקזינו יורד ומכסה בקושי את העלויות. במונחי ההשפעות הכלכליות המקומיות (המורכבות משכר ומהוצאות אחרות), הקזינו של טאבה יוצר מאזן חיובי של 5 מיליון דולר והוא עולה עד 6.5 מיליון דולר אם מביאים בחשבון את ההשפעות העקיפות.

ההשפעות על העיר אילת נגזרות מביקוש קטן במקצת (1.569 מיליון מבקרים) בגלל קיומו של קזינו בטאבה. כמו בתסריט 3, פדיון הקזינו עולה בהרבה על העלויות. הטיה קלה של הביקוש לעבר הקזינו של טאבה פירושה ירידה שולית של ההשפעות הכלכליות המקומיות החיוביות (מוציאים פחות כספים) וגידול של ההשפעות השליליות גדלות במקצת (יותר הוצאות שהיו

מתבצעות ממילא – הוצאות deadweight). פירושו של דבר שהמאזן החיובי הכללי פוחת ל-27 מיליון דולר (כולל השפעות המכפיל). סכום זה אינו מספיק לכיסוי העלויות החברתיות המקומיות הנובעות מן ההימורים (30.6 מיליון דולר), שנשארות קבועות. אפילו כאשר הביקוש סוטה במקצת מאילת, העיר חייבת לשאת בעלויות החברתיות הנובעות גם מן ההימורים שמעבר לגבול. די בכך לחיסול ההשפעות המקומיות החיוביות הנובעות מן הקזינו ואילת נותרת אפוא עם מאזן שלילי בסך 3.6 מיליון דולר.

התוצאות של כל ארבעת התסריטים האפשריים מסוכמות בלוח 2. אופי היחסים חוצי הגבול בין ישראל למצרים והזרימה החד-כיוונית של תיירים ישראלים באזור הגבול מביאים לכך שגם בהיעדר קזינו באילת, היא נאלצת לשאת בעלויות חברתיות כבדות. במצב תחרותי נורמלי, הצד שנושא בעלויות החברתיות מנסה לחלוק בתועלות הכלכליות ולהתחרות בשוק. תוצאות מחקר זה מראות שגם אם היו מתפתחים בתי קזינו משני עברי הגבול (תסריט 4), עדיין הייתה אילת מפסידה הרבה עקב היעדרה של זרימה 'הדדית' של תיירים מצרים החוצים את הגבול לכוון ישראל. במקרה הנוכחי של זרימות חד-כיווניות בלבד, כל העלויות החברתיות שנוצרות בטאבה 'מיוצאות' בחזרה אל מעבר לגבול, לאילת. בנסיבות אלה, טאבה יכולה לרשום לעצמה השפעה כלכלית קטנה, אבל חיובית.

לוח 2: מאזן השפעות כלכליות וחברתיות על אילת וטאבה הנובעות מיחסים חוצי גבולות בארבעת התסריטים, במליוני דולרים

אילת

עם קזינו	ללא קזינו	
<u>תסריט 3</u> טאבה 36.0 אילת 2.2	<u>תסריט 1</u> טאבה 0 אילת 0	ללא קזינו
<u>תסריט 4</u> טאבה 6.5 אילת 3.6	<u>תסריט 2</u> טאבה 9.7- אילת 18.7-	עם קזינו

3 מסקנות והשלכות למדיניות

מסקנות

מן האמור לעיל משתמעות המסקנות הבאות הנוגעות להתפתחות הכלכלית המקומית הנובעת מיחסים חוצי גבולות:

א. התחרות בין טאבה לאילת שתוארה לעיל היא הצגה פשטנית ביותר. למעשה, כשמדובר בריבוי מקומות מתחרים יש סיכוי שיתגלו אפשרויות מורכבות בהרבה. כאשר מדובר בשילוש גבולות מתחרים, לפיתוחו של פרויקט כלכלי באתר אחד יש השלכות מיידיות על יתר האתרים. בהקשר לדוגמה שהוצגה לעיל, אפשרות כזו עלולה להתעורר אם יפתח קזינו בעקבה. דבר זה יצור מציאות מורכבת עוד יותר בעלת השלכות רבות הנוגעות למצרים, לישראל ולירדן.

ב. כפי שהוסבר לעיל, המצב המונופוליסטי הכרוך בפרויקט כלכלי מקומי המצוי במיקום אחד ולא במיקום האחר, מניב רווחים גדולים והשפעות מקומיות. ואולם, משעה שנוצר מצב תחרותי הריהו נהפך עד מהרה למשחק סכום-אפס. הממצאים שלנו מצביעים על הרגישות הרבה של השפעות הקזינו החיוביות. די בהסטה קלה של הביקוש אל מעבר לגבול כדי לבטל כליל את ההשפעה המקומית החיובית. ככל שהמצב תחרותי יותר, אזי גוברת הסבירות שכל מצטרף חדש לשוק הקזינו יינה על חשבון יתר המתחרים. דבר זה מעורר את שאלת הצורך ברגולציה (פיקוח) ואת שאלת אפשרות הוצאתה אל הפועל במצב של תחרות חוצה גבולות. במלים אחרות, מה טיב שיתוף הפעולה הדרוש בין הגבולות ואילו הסדרי פיקוח וממשל דרושים לחולל שינוי זה.

ג. **הנטל הכספי הכבד של ההשפעות החברתיות של קזינו לא נאמד עד כה באופן מפורט.** בדיון הציבורי בשאלת ההימורים והפיתוח המקומי מצביעים לעתים קרובות על ההשפעות הללו, אבל כמעט שאין מכמתים אותן. התוצאות שהוצגו לעיל מראות שאפילו בהנחות שמרניות ביותר, תוצאות אלו עלולות להפוך השפעה חיובית לשלילית. בלהט הוויכוח הציבורי מניחים לעתים קרובות שהפדיון הגדול מאוד הנוצר בקזינו גורר באורח אוטומטי השפעות מקומיות חיוביות גדולות די הצורך לכסות על ההשפעות החיצוניות השליליות. הניתוח שהוצג לעיל מראה כי שולי רווח אלה עלולים להיות

קטנים מהצפוי. יתר על כן, די בעלויות חברתיות מעטות כדי לחסל את הרווח לחלוטין. די בהטיה קלה בביקוש המקומי כדי לחולל תפנית זו. במצב תחרותי בין הגבולות גוברת האפשרות של הסטת הביקוש בדרך זו.

השלכות למדיניות

מסקנות אלו גוררות שורה של השלכות בשאלת המדיניות שיש לנקוט במה שנוגע לפיתוח היחסים חוצי הגבולות בין ישראל לשכנותיה בעתיד:

מהו המחיר שיש לשלם בעד גבולות פתוחים? הניתוח לעיל מראה שבמצב הנוכחי יש מחיר ליחסים חוצי גבולות. ואולם, השאלה הנורמטיבית נוגעת לגובה המחיר. בסופו של דבר, מדובר בהחלטה פוליטית. על קובעי המדיניות הציבורית להחליט אם ראוי לשאת במחיר זה של עלויות חברתיות כדי שהגבולות יהיו פתוחים ותגבר הזרימה דרכם. לעתים קרובות, אפילו הניתוח המתוחכם ביותר של עלויות ותועלות אינו יכול לעמוד נוכח הרצון הפוליטי.

מהי הצורה ההולמת את הקשר הכלכלי בין ישראל לשכנותיה האחרות? סוגיית מדיניות זו חשובה במיוחד במה שנוגע ליחסים הכלכליים העתידיים עם הרשות הפלסטינית. דוגמה למיזם כלכלי מקומי הקשור קשר חזק וחד-כיווני עם המשק הישראלי הוא הקזינו ביריחו. מצב זה מקביל במובנים רבים למצב שתואר לעיל בין טאבה לאילת. הרשות הפלסטינית 'מייצאת' שירותי הימורים וישראל נושאת בכל העלויות החברתיות הנוצרות על ידי הקזינו. ניתן לטעון שצורה זו של מתן 'שירותי ייצוא' הולמת במיוחד מצב שבו מתקיים סחר בין שתי ישויות כלכליות שאינן שוות זו לזו. השותף החלש יותר זוכה בהכנסה על ידי סיפוק הביקוש החיצוני הנוצר על ידי השותף החזק יותר. ההכנסות הנובעות מסחר זה משמשות לכיסוי הביקוש המקומי לייבוא מוצרי צריכה מהצד החזק יותר. בדרך זו נהנים שני הצדדים על אף שתנאי הסחר אינם שווים. אבל מצב מסוג זה קיים רק כאשר קיימת סביבה רגולטיבית, המונעת הפעלת בתי קזינו מתחרים בישראל. אם יקום שוק תחרותי ויפתחו בתי קזינו בים המלח או בתל אביב למשל, יופר שווי המשקל הרופף הקיים היום בין 'שותפי הסחר' משני עברי הגבול.

בהנחה שניתן לקיים למעשה שיתוף פעולה חוצה גבולות בדרך כלשהי, דרושה החלטה על מדיניות של הסדרים פוליטיים ומינהלתיים נאותים, שיוכלו לקדם ולממש שיתוף פעולה. הבעיה שונה מאוד מבעיית שיתוף פעולה בין רשויות עירוניות או מקומיות, שם היא בעיית יעילות כלכלית בעוד כאן היא קשורה בריבונות ובסממניה. כתוצאה מכך, מרשמי המדיניות המומלצים לעידודו של שיתוף פעולה בין רשויות שיפוט, כמו חלוקת בסיס המס, אספקת שירותים משותפת וניהול משותף של משאבים, אינם מתאימים במיוחד. בעוד שניתן להעלות את טענת 'תעשיות ינוקא' (infant industry) ליצירת סביבה כלכלית רגולטיבית בטווח הקצר (למשל בקשרים בין ישראל והרשות הפלסטינית), הרי שבטווח הארוך קיומם של מוסדות פיקוח מעודד התנהגות של 'רדיפת רנטות' (rent-seeking behavior) וצורות אחרות של התנהגות בזבזנית מבחינה ציבורית.

בהתחשב בשיקולים אלה, ייתכן שההסדר המוסדי הטוב ביותר יהיה עידודו של 'אשכול' או 'מכלול' (cluster) של מיזמים כלכליים משני עבריו של גבול פתוח. המושג האופנתי של ה'אשכול' מתייחס למסה קריטית של פעילויות כלכליות בעלות קשר ביניהן (אבל לאו דווקא מאותו ענף) המתקיימות באזור מוגדר. כך למשל, במצב של פיתוח בתי קזינו ויחסים חוצי גבולות בין ישראל והרשות הפלסטינית, במקום לפתח קזינו מתחרה תוכל ישראל לעודד הקמת תשלובת בילוי שתשלים את שירותי ההימורים ברשות הפלסטינית. בדרך זו יתפתח אשכול של אטרקציות בתחומי הבילוי, התיירות וההימורים ויווצרו יתרונות לגודל ששום צד לא יוכל ליצור בעצמו. כל זאת תוך כדי גיוון האתרים הקיימים וגיבוש חלוקת עבודה ואחריות בלי לפגוע בריבונות.

נספח: פירוט מלא של המתודולוגיה, הנתונים וההנחות

מתודולוגיה

בשלב הראשון של הניתוח נאמד מספר הביקורים בקזינו של טאבה ובקזינו ההיפותטי של אילת. במקרה של אילת, האומדנים מבוססים על קיום קזינו עצמאי ובו 75 שולחנות 3000-משחקים (כלומר 750 עמדות משחק), המעסיקים 350 עובדים. מספר המבקרים בקזינו של טאבה נאמד על סמך נתוני הישראלים העוברים את הגבול. מספר המבקרים בקזינו של אילת מבוסס על נתוני התיירים הזרים והישראלים המבקרים בפועל באילת, על הנטייה להמר בקרב שתי קבוצות אלו ובקרב תושבי אילת ועל אומדני הביקוש הנוסף שיווצר עקב קיומו של קזינו באילת.

בשלב השני של הניתוח נאמדים סכומי הכספים שהמהמרים מוציאים בקזינו ונבדק מבנה העלויות של הקזינו. הוצאות המהמרים בקזינו מורכבות מפדיוני הימורים ומהתקבולים הנלווים שמקורם במכירת מזון ומשקאות ובגביית דמי כניסה. עלויות הקזינו כוללות שכר ומשכורות, מס הימורים ממשלתי, ארנונה, מס ערך מוסף ועלות תשומות (סחורות ושירותים).

השלב השלישי של הניתוח עוסק בניפוי ההשפעות הכלכליות הישירות (חיוביות ושליליות), שמקורן בפדיון הקזינו ובמבנה העלויות. ההשפעות החיוביות כוללות את כל הוצאות הכספים בקזינו הנשארות במקום. בין אלו ניתן לכלול שכר ומשכורות, מסי הימורים המועברים לעיר, דמי כניסה המועברים לעיר, ארנונה שהקזינו משלם וכן הוצאות נוספות של מבקרים הנובעות מקיום הקזינו. ההשפעה השלילית כוללת את ההוצאות שהיו מתבצעות בלאו הכי (כלומר, ההוצאות שתושבים מקומיים ומבקרים היו מוציאים שלא על הימורים גם בהיעדרו של קזינו) וכן את הביקוש שהקזינו מחליף (למשל, החלפת חלק מהפדיון של מפעל הפיס בהימורים בקזינו, החלפת הביקושים של תושבים מקומיים ושל מבקרים לשירותים מקומיים בתחומי הבידור, האוכל וכד' על ידי הוצאות בקזינו). הפחתת ההשפעות השליליות מהחיוביות נותנת את סך ההשפעות החיוביות הישירות שמקורן בקזינו.

אומדן ההשפעה הישירה 'מנופח' בעזרת מכפיל ההכנסות האזורי. דבר זה נעשה בשלב הרביעי של הניתוח על מנת להביא בחשבון את ההשפעות העקיפות והנובעות שמקורן בקיום הקזינו. בדרך זו מגיעים לאומדן של ההשפעה הכלכלית הכוללת. מספר זה מתוקן עוד (כלפי מטה) על מנת לשקף את העלות הכספית של ההשפעות החברתיות המקומיות הנובעות מקיום הקזינו (עלות הטיפול במתמכרים מקומיים, אובדן פרויקט הייצור המקומי ותוצאות מקומיות שליליות אחרות, כגון פשע וכד'). הפחתת סכום זה מההשפעה הכלכלית הכוללת, נותנת את ההשפעה הכוללת. זו מציגה את התוצאות השונות הנובעות מהמקרים השונים העולים מקיומם של בתי קזינו בעברו האחד, או משני עברי הגבול.

נתונים והנחות

סדרה של הנחות מפשטות ואומדני פרמטרים מהווים את הבסיס לשיטת החישוב שלעיל. התבססנו ככל האפשר על נתונים מוסדיים אמיתיים מתחום התיירות והמלונאות בטאבה ובאילת. מלבד לכך השתמשנו בנתוני סימולציה מעבודה קודמת (Felsenstein and Freeman, 1998). השתמשנו באומדנים משוערים רק כשלא הושגו נתונים כנזכר לעיל. העיקרון המנחה בקביעת אומדני הפרמטרים היה גיבוש ערכים על בסיס נתונים מוסדיים. רק בהיעדרם של אלה השתמשנו בפרמטרים שמקורם בספרות. כך למשל, מספר המבקרים באילת ודפוסי ההוצאה שלהם נקבעו על סמך נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס 1999) וסקרים שהלשכה הזמינה (תסקיר 1993). מספר הישראלים המבקרים בטאבה חושב על פי נתונים שהתקבלו מתחנת מעבר הגבול בטאבה. ההוצאות הממוצעות להמר בקזינו מבוססת על נתונים שסופקו על ידי גורמים מקומיים העובדים בענף - 125 דולר למבקר, כשסכום זה מתחלק בין ההימורים בקזינו (100 דולר), דמי הכניסה (10 דולר) וכן מזון ומשקאות (15 דולר). שיעורי המסים בקזינו של טאבה הם אלה הקיימים במציאות. שיעורי מס היפותטיים לאילת נלקחו מהמלצות הוועדה הממשלתית לעניין ההימורים (ועדת גביש 1995). שיעורי הארנונה מבוססים על שיעורי המס המוטלים למעשה על בתי המלון באילת והם מביאים בחשבון את שטח הרצפה בבית ההימורים ואת השטח הפתוח סביבו (למשל חניה). באשר לקזינו באילת, ביססנו את האומדן על רצפת הימורים בשטח של 3,500 מ"ר ועל שטח פתוח בגודל 2,500 מ"ר.

הקזינו של טאבה מעסיק 230 עובדים וההנחה היא שקזינו היפותטי באילת יעסיק 350 עובדים. לצורכי אומדן השכר והמשכורות אנחנו מניחים מבנה תעסוקה שבו ההנהלה הבכירה מורכבת מצמרת ניהולית הכוללת 5% מהמועסקים, המשתכרים 48,000 דולר בשנה. שכבת הביניים כוללת 15% מהמועסקים, המשתכרים 30,000 דולר בשנה (כשמדובר באילת בלבד) ואילו יתר 80% העובדים (או 95% כשמדובר בטאבה) משתכרים 18,000 דולר בשנה - לא כולל תשרים. ההנחה היא שכל השכר והמשכורות מוצאים במקום. כשמדובר באילת, התשומות הנרכשות במקום נאמדות ב-5% מהפדיון של הקזינו אחרי ניכוי השכר והמשכורות. כשמדובר בטאבה, כל הרכישות 'המקומיות' מתבצעות באילת. אלו נאמדות ב-1% מפדיון הקזינו ונחשבות כדליפות (בעלות השפעה שלילית) מטאבה. שיעורים קטנים אלה של תשומות מקומיות משקפים את האופי המוגבל של המשק המקומי. ההוצאות

הנוספות של המבקרים, מעל ומעבר למה שהיו מוציאים בהיעדר קזינו, מחושבות במקרה של טאבה כ-40% מתפוסת מלון הילטון טאבה, על בסיס שנתי, בסכום המגיע ל-166 דולר ליום (Felsenstein and Freeman, 1998). כשמדובר באילת, הוצאה זו נאמדת כהוצאה בתוך הקזינו, המועתקת לאילת כתוצאה מקיום קזינו (כלומר, ההוצאה על מזון ומשקאות בלבד).

ההשפעות הכלכליות המקומיות השליליות הן השפעת ה- deadweight expenditure (הוצאות שהיו מתבצעות גם בהיעדר הקזינו) ותחלופת הביקוש המקומי על ידי הקזינו. אנחנו מניחים בהקשר לאילת ולטאבה כאחת, שכל ההוצאות בבתי המלון היו חלות בהיעדר בתי קזינו בשני המקומות. המבקרים באילת היו ממשיכים לבוא לעיר: הם רק היו מהמרים במקום אחר, אם בטאבה ואם בספינות ההימורים. בדומה לכך, לקוחות טאבה היו ממשיכים לשהות (בעיקרו של דבר) באילת.

הטיית הביקוש מחושבת על בסיס קיומה של תוספת מבקרים אמיתית. אלה, שלגביהם אנו מניחים כי יהמרו במקום אחר בהיעדר קזינו, אינם מסיטים ביקוש קיים. אדרבא, ההוצאות שלהם, שאין להניח כי ילכו למקום אחר, הן הצפויות להסיט את הביקוש הקיים. כשמדובר בקזינו של טאבה, השיעור נאמד ב-10%, ואילו כשמדובר בקזינו של אילת השיעור הוא 24%. ההשפעות הכלכליות המקומיות, החיוביות והשליליות כאחת, 'מנופחות' במכפיל תפוקה אזורי של 1.3 (Felsenstein and Freeman, 1998).

מדידת העלויות החברתיות היא בעיה מסובכת (Walker and Barnett, 1999). עלויות אלו מורכבות כאן משלושה פריטים נפרדים. הראשון הוא עלות הטיפול במתמכרים מקומיים. על פי נתונים שסיפקו אנשי מקצוע העוסקים בהתמכרות להימורים בישראל, אנחנו מניחים הנחה שמרגנית כי 3% מאוכלוסיית המהמרים המקומית נוטים נטייה כפייתית, כאשר טיפול במשך שנה אחת עולה 5,000 דולר. הונחו גם השפעות חיצוניות שליליות מקומיות הכוללות עבריינות מקומית, נזקי רכוש ועלויות הנלוות להם. ההנחה היא שרק חציה של השפעה זו קשור בפעילות עבריינית ולכן אנחנו מניחים שרק חצי מאלה יבצעו עבירות במקום. עלותה של עבירה נאמדת ב-2,000 דולר - סכום שהוא פחות מחציו של הנתון המקובל (BGA 1992). המרכיב השלישי הוא אובדן פריון הייצור המקומי. פרמטר זה מבוסס על האוכלוסייה המקומית של המהמרים כפייתיים וההנחה הפעם היא כי חצי התמ"ג האזורי למועסק הולך לאיבוד בקבוצת אוכלוסייה זו (כלומר, 17,500 דולר למהמר מכור). גם מספר זה הוא אומדן שמרני ביותר - 65% מן הנתון של אובדן הפריון שהיה מקובל בראשית שנות התשעים. נתון זה גם 'נופח' במכפיל ושולב בשתי העלויות החברתיות האחרות כדי לקבל את סך העלויות החברתיות המקומיות שמקורן בהימורים.

הטיית הביקוש ממקום למקום מבטאת הפסד הכנסות לטאבה או לאילת, אם באחת מהערים אין קזינו ובשנייה יש. אם אין קזינו בטאבה, הביקוש הזה מחושב כמספר הביקורים מעבר לגבול למטרת הימור, כפול 125 דולר לביקור (הימור, דמי כניסה, מזון ומשקאות). אם אין קזינו באילת, הרי בהנחה ש-90% ממבקרי טאבה מהמרים במקום אחר בהיעדר קזינו בטאבה (ראו הערה 5 לעיל), 50% מן השיעור הזה יפנו לספינות אילת, 15% לאתרים אחרים (יריחו,

בתי קזינו בלתי-חוקיים) ו-25% הנותרים מבטאים את הביקוש שהועתק מאילת. נוסף על כך, ההוצאות על מזון ומשקאות של כל מבקרי טאבה נחשבות כביקוש שהועתק מאילת.

לבסוף, פדיון בתי המלון הנאבד מחושב לגבי טאבה על בסיס 10% מהישראלים העוברים את הגבול למטרת הימור, הלנים שני לילות בטאבה בהוצאה של 166 דולר ללילה (מלון והוצאות נלוות). סכום זה אובד לטאבה בהיעדר קזינו במקום. בהיעדר קזינו באילת, ההנחה היא שלא יהיה אובדן פדיון במלונות העיר (לא תחול ירידה במספר לקוחות הקזינו של טאבה השוהים באילת).

מקורות

ועדת גביש, (1995) **דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת הסדרת נושא הקזינו בישראל**
תל אביב.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1999), **רבעון סטטיסטי לתיירות ולשירותי אירוח**, 27 (2),
הוצאת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים.

תסקיר (1993), **סקר הוצאות תיירות-חוץ בישראל**, תסקיר סקרים וייעוץ, (הוכן עבור משרד
התיירות), ירושלים.

BGA (1992), *Casino Gambling in Chicago*. Staff White Paper, Better Government
Association, Chicago, IL.

Cappelin R. and Batey P.W.J. (1993), (eds.), *Regional Networks, Border Regions and
European Integration*. Pion, London.

Deloitte-Touche LLP (1995), *Economic Impacts of Gambling on the State of Michigan*.
Deloitte-Touche Tohmatsu International, Chicago, IL.

Eadington W.R. (1995), 'The Emergence of Casino Gaming as a Major Factor in
Tourism Markets: Policy Issues and Considerations' In: Butler R. and Pearce D. (eds.)
Change in Tourism; People, Places and Processes, Routledge, NY, pp.159-186.

Eadington W.R. (1999), *Trends in Casinos and Tourism for the 21st Century*,
< <http://www.unr.edu/gaming>>, (last modified 9th October 1999).

Eskelinen H. (1999), 'Complementarities and Competitiveness on an Asymmetrical
Border: Towards Transboundary Regionalism in Northern Europe'. Paper presented at
the 39th Congress of the Regional Science Association, 23-27 August, Dublin.

Eskelinen H., Liikanen J. and Oksa D. eds. (1999), *Curtains of Iron and Gold: Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, Ashgate, Aldershot.

Felsenstein D. and Freeman D. (1998), 'Simulating the Impacts of Gambling in a Tourist Location: Some Evidence from Israel', *Journal of Travel Research*, 37 (2), pp. 145-155.

Hobson J.S.P. (1995), 'Macau: Gambling on its Future?' *Tourism Management*, 16(3), pp. 237-246.

Krakover S. (1997), 'A Boundary Permeability Model Applied to Israel, Egypt and Gaza Strip Tri-Border Area', *Geopolitics and International Boundaries*, 2 (3), pp. 28-42.

Monnesland J. and Westlund H. (1999), *Cross-Border Co-operation in Low Population Density Areas*, Paper presented at the 39th Congress of the Regional Science Association, 23-27 August, Dublin.

Nijkamp P. (1994), *New Borders and Older Barriers in Spatial Development*. Avebury, Aldershot.

Przybylski M. and Littlepage L. (1997), 'Estimating the Market for Limited Site Casino Gambling in Northern Indiana and Northeastern Illinois', *Journal of Urban Affairs*, 19 (3), pp. 319-334.

Przybylski M., Felsenstein D., Freeman D. and Littlepage L. (1998), 'Does Gambling Complement the Tourism Industry? Some Empirical Evidence of Import Substitution and Demand Displacement', *Tourism Economics*, 4 (3), pp. 213-232.

Truitt, L.J. (1996), 'Casino Gambling in Illinois: Riverboats, Revenues and Economic Development', *Journal of Travel Research*, 34 (3), pp. 89-96.

Walker D.M. and Barnett A.H. (1999), 'The Social Costs of Gambling: An Economic Perspective', *Journal of Gambling Studies*, 15 (3) pp.181-212.