

פיתוח כלכלי בר קיימא של תחום הביולוגיה והחקלאות הימית באילת

הצעה להחלטה

מחליטים,

לאור יתרונותיה היחודיים של אילת, המאכלסת משאבי טבע נדירים כים סוף, ולאור הפוטנציאל המחקרי הגבוה הגלום באילת בתחום הביולוגיה הימית והחקלאות הימית, מבוקש לבחון את הצורך בפיתוח הכלכלי של תחום זה ואת תרומתו להרחבה של מאפייני התעסוקה והכלכלה באזור וחיזוקם. לצורך כך מבוקש:

1. להטיל על שר התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן – שר התמ"ת) להקים ועדת היגוי (להלן: "הוועדה") אשר תבחן כלים לפיתוח כלכלי ותעסוקתי בר קיימא של העיר אילת על ידי ניתוח הכלים הקיימים כיום וכן בחינת הצורך בכלים נוספים, בתחומי הביולוגיה והחקלאות הימית באילת (להלן – "התכנית") לצורך מימוש הפוטנציאל הכלכלי והתעסוקתי של התחום תוך ניצול יתרונותיה היחודיים של אילת ומניעת זיהום מפרץ אילת.

2. בראש הוועדה לבחינת התכנית יעמוד מנכ"ל משרד התעשייה המסחר והתעסוקה (להלן – משרד התמ"ת) או מי מטעמו ובהשתתפות נציג המדען הראשי במשרד התמ"ת, נציג הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד התמ"ת, נציג המועצה להשכלה גבוהה וות"ת, נציג משרד החינוך, נציג המדען הראשי של משרד החקלאות ופיתוח הכפר, שני נציגים של המשרד להגנת הסביבה בהם נציג המדען הראשי של המשרד להגנת הסביבה, נציג נוסף של המשרד להגנת הסביבה ונציג אגף התקציבים במשרד האוצר.

הוועדה תהיה רשאית להזמין לשיבותיה נציגים רלוונטיים לנושאים בהם הוועדה עוסקת, בין היתר, נציגים מהגופים הבאים: נציג עיריית אילת ונציג המועצה האזורית איילות, נציג המרכז הלאומי לחקלאות ימית (מלח"י), נציג מכוני מחקר ומוסדות אקדמאיים העוסקים בתחום הביולוגיה, והחקלאות הימית באילת וסביבותיה, על פי הצורך, ונציג המגבית המאוחדת לישראל בקנדה.

אין בהחלטה זו כדי לפגוע בסמכויות המשרדים השותפים לוועדת ההגוי לרבות משרד החינוך, משרד הגנת הסביבה, מל"ג וות"ת, ומשרדים נוספים. המלצות בנושאים אקדמיים, לרבות מחקריים-מדעיים שבתחום סמכותיהן של מל"ג וות"ת ככל שיעלו בדיוני הוועדה, יועברו כהמלצה למל"ג/ות"ת.

3. כן תבחן הוועדה את הצורך בהקמת מטה פעילות לתוכנית אשר יקדם, יתאם וינחה בתחום הביולוגיה, והחקלאות הימית היישומית באילת בנושאים הבאים: ארגוני/מנהלי-תפקוד כ- "one stop shop" עבור המעטפת התומכת בעובדים, בחברות ובמשקיעים בתחום.

תעשייתית- סיוע ליזמים ועסקים קטנים ובינוניים קיימים בפיתוח התחום, תוך ייעוץ להפחתת עלויות וסיכונים לעסקים. בחינה והצגה של תמריצים נדרשים לצורך עידוד חברות קיימות לפעול באילת.

הנגשת מידע- סיוע במתן מידע ע"י אנשי מקצוע המתמחים בביולוגיה, וחקלאות ימית (לרבות משפטי ועסקי) לטובת קידום ועידוד עסקים, כולל ארגון כנסים והנגשת מידע לפונים.

הכשרה מקצועית למבוגרים ייזום קורסים והכשרות למקצועות טכניים בתחום מדעי הים ופעולות נוספות הקשורות לתחום ההכשרה המקצועית למבוגרים.

ככל שהוועדה תמליץ על תוכנית כאמור בסעיף 1 תכלול ההמלצה התייחסות למשאבים הנדרשים לשם ביצוע התכנית ואופן מימוןם לרבות אופן הפעלת המטה ומימונו על ידי הממשלה והשותפים האחרים, והיקף התקציב הנדרש לשם פעילות זו, ככל שיומלץ להקים מטה.

תוצאות בחינת וועדת ההיגוי והמלצותיה יוגשו לשר התמ"ת עד ל-31.11.2012.

שר התמ"ת ידווח לראש הממשלה על המלצותיו לצורך דיון בהן ועל המשך הצעדים הנדרשים.

דברי הסבר

רקע כללי -

אילת הוא אזור טבע יחיד במינו. מאפייניו ומיקומו על שפת ים סוף עשויים להוות מוקד משיכה לפיתוח תחום הביולוגיה, והחקלאות הימית (להלן- הביולוגיה הימית). אף מבנה התעסוקה והכלכלה בעיר אילת הוא ייחודי ונובע ממאפייני הטבע במרחב המושכים לעיר תיירות מהארץ ומחו"ל. היותה של העיר מוקד תיירות ומיקומה בקצה הדרומי ביותר במדינה הרוחק מריכוזי אוכלוסייה מגביל את התעסוקה במרחב בעיקר לתחומי התיירות והמלונאות.

המשתנים המצטברים של אילת: מיקומה על שפת ים-סוף, פוטנציאל הפיתוח של תחום הביולוגיה הימית, מאפייני התעסוקה הייחודיים בעיר (כפי שיפורט בהרחבה להלן) ותרומת הפיתוח הכלכלי של תחום הביולוגיה הימית עשויים לסייע להרחבה ולחזוקה התעסוקה והכלכלה באילת.

על פי נתונים שהתקבלו ממשרד החקלאות עולה כי הביולוגיה הימית והחקלאות הימית מהווים תחום נרחב למחקר ופיתוח בעולם, העוסק במרכיבים החיים שבמשאב הימי וכולל את תחומי הביולוגיה והחקלאות הימית הם ענפי מדע חדשניים בעלי פוטנציאל לתועלת רבה לאנושות, המשלבים שיטות עבודה מתקדמות ופריצות דרך מדעיות בתחומי המיקרוביולוגיה, הביוכימיה, הביולוגיה המולקולרית וההנדסה לצורך פיתוח של מוצרים ביולוגיים ומאורגניזמים ימיים בעלי ערך כלכלי.

במדינות השוכנות לאורך ימים, מושקעים משאבים עצומים לפיתוח תחומים אלו מתוך הכרה כי בהם טמונה צמיחה כלכלית נרחבת בתחומי ייצור המזון והאנרגיה לאנושות.

תחומים אלו אף עולים בקנה אחד עם יעדים לאומיים לפיתוח מוקדי תעסוקה באזור תוך ניצול כלכלי של אזור דרום הערבה על היתרונות היחסיים של מפרץ אילת. המאפיינים של אילת (לרבות אלו האקלימיים) מדגישים את חשיבות תחומי הביולוגיה והחקלאות הימית לאזור. ניצול כלכלי יעיל יתבטא בין השאר בפיתוח, ובהגדלה של היקפי הייצור המקומי של דגי מאכל, בייצור "חלבון מן הים" מאורגניזמים נוספים ובהפקת חומרים טבעיים מיצורים ימיים לשימוש עבור התעשיות השונות החל מקוסמטיקה וכלה ברפואה. יישומים הנדסיים בתחומים אלה יגבירו את היכולת להעביר טכנולוגיות חדשניות ליישום חקלאי כלכלי באזור ואף מהווים בסיס לשיתופי פעולה עם מדינות האזור ובהן ירדן ומצרים בהן הפיתוח מתבסס במידה רבה על טכנולוגיות שפותחו בישראל.

מזה שנים רבות אילת, עיר הנמל הדרומית בישראל, חולשת על שטח שיפוט של 87,000 דונם ומונה כ- 50,000 תושבים הינה עיר התיירות המובילה בארץ ומתוך כך, ענף התיירות הנו הענף העיקרי בעיר.

דוח מבקר המדינה שהתפרסם בשנת 2011 ציין כי לעיר מבנה דמוגרפי ייחודי ובלתי יציב בהשוואה לערים אחרות בישראל בעלות מספר תושבים דומה: שיעור גבוה יחסית של

משפחות חד-הוריות (כ-13.7%), שיעור גבוה יחסית של צעירים (כ-20% בני 20-29) ושיעור גבוה (כ-15%) של מסתננים מאפריקה, שחלקם מועסקים בבתי המלון בעיר. העיר סובלת מהגירה שלילית ומתחלופה גבוהה של אוכלוסייה (בעיקר צעירה) המגיעה לעיר לתקופות קצרות כדי לעבוד בענף התיירות.

אחוז גבוה מתושבי העיר הינם תושבים זמניים המועסקים בעבודות תיירות/זמניות/עונתיות. העיר מאופיינת כעיר מעבר, בה כ- 46% מהאוכלוסייה שוהה בעיר עד 5 שנים וכ 70% עד 10 שנים.

עוד טען מבקר המדינה כי, באוגוסט 2008 אימצה הממשלה תכנית למתן עדיפות לאומית לפריפריה וקיבלה כמה וכמה החלטות אופרטיביות¹ הנוגעות לקידום אזור הפריפריה בכמה תחומים כגון חינוך, תעשייה, תעסוקה ותשתיות, ובכללן תשתיות תיירות. אף על פי שאילת היא עיר פריפריאלית, ההחלטות שהתקבלו אינן נותנות מענה לצרכיה. ולפיכך הוטל על המשרדים השונים, בין היתר על משרד התמ"ת להכין תוכנית שאחת ממטרותיה - למצוא לעיר עוד עוגנים כלכליים שיקטינו את התלות בתעשיית התיירות.

באילת כעיר מוטת תיירות, ישנם עשרות בתי מלון המקצים ביחד כ - 12,000 חדרי אירוח ברמות שונות. מרבית העסקים בעיר נשענים על ענף התיירות ולמעשה ניזונים ממנו. הדבר בא לידי ביטוי גם בהרכב התעסוקה בעיר, עם למעלה מ 50% מועסקים בתחום התיירות וכ -4% בלבד מהמועסקים בתעשייה. דומיננטיות ענף התיירות משפיעה גם על רמת שכר השכירים באילת אשר הינה נמוכה אף בהשוואה לדירוגה החברתי כלכלי של העיר - רמת השכר באילת נמוכה בכ 16% בהשוואה למוצע הארצי ובהשוואה למגזר היהודי חילוני בכ-19%.

השענות העיר על ענף כלכלי יחיד חושף את העיר לסיכונים שונים המאפיינים את ענף התיירות. כך למשל, המשבר הכלכלי שחל במדינות המערב בשנים האחרונות השפיע באופן משמעותי על העיר. כך נוצר מצב שהעיר אינה ממצה את מלוא הפוטנציאל הגלום בה, בזמן שקצב הפיתוח של שכונתיה, עקבה וטאבה, מקבל תנופה רצינית.

בנוסף לעיל, עבודת מחקר כלכלית שערך המטה לפיתוח אזורי במשרד התמ"ת בנוגע לפיתוח כלכלי במרחב העיר אילת, העלתה כי לעיר חסמים ייחודיים המונעים פיתוח וגיוון של מקומות תעסוקה:

1. ענף תעסוקה יחיד- קיימת נכון להיום באילת הסתמכות קיצונית על ענף התיירות- (וכחלק בלתי נפרד ממנו ענף המסחר). ברור כי גם בעתיד יהיה ענף זה מרכיב מרכזי בפעילות הכלכלית בעיר, אולם, כל עוד ימשיך להתקיים מצב זה, יקשה על העיר להתפתח ולייצב את כלכלתה.

2. אי מיצוי זכויות וחשיפה למידע בנושא הטבות- קיימת בעיה חמורה באזור של חשיפה למידע בנוגע להטבות ותכניות שונות המופעלות על ידי משרדי הממשלה ובדגש על משרד התמ"ת. זאת, מסיבות מגוונות וביניהן- ריחוק ממוקדי ההחלטות, מבנה ענפי של ריבוי חברות קטנות, מיעוט עורכי דין ויועצים בעיר וכו'. כתוצאה מכך, שיעור המיצוי של ההטבות השונות המופעלות באזור נמוך.

3. זמינות נמוכה של כח אדם איכותי- באילת קיים שיעור נמוך של כח אדם זמין בעל הכשרה אקדמית מתאימה, פרט למספר מצומצם של תחומים (מדעי הים ומלונאות בעיקר). נתון זה גורם לכשל שהוא בחזקת "ביצה ותרנגולת": חברות הנסמכות על כח אדם מקצועי חוששות מפתיחת עסק באילת עקב היעדר כח אדם, ואילו כח אדם מקצועי אינו מגיע לאילת עקב היעדר היצע עבודה.

4. מבנה הטבות לא אופטימלי- באילת אמנם יש הטבות ייחודיות שלא קיימות בשום יישוב אחר בישראל, אולם, חלקן הגדול של ההטבות אינו מנוצל. זאת עקב סיבות שונות שחלקן נוגעות לאי התאמתן של ההטבות (למשל- אזור נמל חופשי, אשר פרט לחברה אחת כל יתר אזור התעשייה משמש למסחר ולוגיסטיקה שאינם נדרשים להטבות אלו), חלקן לבעיית המידע שהוצגה לעיל וחלקן עקב עלויות ביורוקרטיות שהמבנה הענפי של חברות קטנות בעיר הופך אותן לפחות כדאיות.

5. דימוי תיירותי- אילת אינה נתפסת כעיר "לביצוע עסקים", אלא כעיר תיירות בלבד. היבט זה מונע בחינה של חברות (שאינן מתחומי המסחר או התיירות) את העיר כאזור פוטנציאלי למעבר אליו למטרות ייצור ו/או מחקר.

6. איכות חיים והיצע שירותים מוגבל - מעבר לאילת של עובדים מקצועיים מהמרכז (כחלק מפתיחת מפעל חדש בעיר) כמוה כ"רילוקיישן" לחו"ל במובנים רבים. גורמים שונים באילת מפחיתים מהאטרקטיביות של העיר כאתר מתאים ל"רילוקיישן" (בין אלו ניתן למנות מגבלות בהיצע שירותי חינוך ותרבות ובעיה של דימוי.

עוד עלו הנתונים הבאים :

- תעסוקה ושכר- באילת, יחסית לערים דומות לה, מספר מועט של מקבלי דמי אבטלה, אך השכר הממוצע לעובד בה נמוך משמעותית לעומת ערים אלו. סיבה אפשרית לכך, הינה, שעבור חלק ניכר מהעובדים בעיר מדובר בעבודה לפרקי זמן קצרים עד בינוניים, בעבודה זמנית, במקצועות שירות של ענף התיירות, וכאשר עובדים אלו מסיימים את עבודתם לא נשארים לגור בעיר.

- מאפיינים דמוגרפיים - באילת ישנם בין 48 ל-60 אלף תושבים, כאשר הפער בין נתוני הלמ"ס לנתוני העירייה נובע ממגוון סיבות (רישום יתר של תושבים לצורך הקלות מס, אי רישומם של מהגרים אפריקאים שבפועל מתגוררים בעיר, מגורים ארעיים של עובדי תיירות וכו'). תושבי העיר הינם צעירים יחסית, עם ריבוי משפחות חד הוריות. עיריית אילת מציגה לאחרונה את נושא ריבוי המהגרים האפריקאים בעיר כסכנה דמוגרפית

מהותית.

- אי צמיחה של היבטים אורבאניים משלימים- עקב אופיים הארעי והסוציו-אקונומי של העובדים בעיר, מתעכבת גם צמיחתם של מוסדות חברה באילת בהיבטי תרבות ופנאי המביאה לכך שאין לאוכלוסייה מבוססת יותר תמריץ לעבור לעיר.

נתונים תומכי החלטה ומידע מחקרי -

בהמשך לעבודת מחקר כלכלית שערך המטה לפיתוח אזורי במשרד התמ"ת בנוגע לפיתוח כלכלי במרחב העיר אילת, עלו היתרונות הבאים של אילת בתחום המחקר של הביולוגיה הימית אשר אינם קיימים במשולב במיקום אחר בארץ:

- שוניית אלמוגים טרופית- הופכת את מפרץ אילת לשטח מחקר ימי ייחודי בעולם.
- עומק המים- עקב השבר הסורי אפריקני, מגיעים המים במפרץ אילת לעומק מאד גבוה במרחק קצר מאד מן החוף. נתון זה מאפשר ביצוע מחקר באזור החוף ללא שימוש באמצעי תעבורה שונים, המייקרים את עלויות המחקר.
- רמת קרינה שמש גבוהה- באזור אילת (ובפרט באזור אילות) קיימת רמת קרינה גבוהה, אשר מסייעת בפיתוחם של חומרי טבע שונים, ובדגש על תעשיית המיקרו אצות.
- אזור עתיר בקרקע פנויה- שטחי הקרקע המצויים בשפע באזור אילת מהווים יתרון גדול על פני אזורי גידול אחרים במרכז הארץ, ובדגש על תעשיית גידול דגי נוי ומאכל בשטחים יבשתיים.
- ריכוז גורמי אקדמיה, כוח אדם מקצועי וגורמים מסחריים בתחום באילת וסביבתה- באילת ובסביבתה מספר מוקדי ידע בתחום מדעי הים (מחקריים ותעשייתיים), אשר אינם קיימים בריכוז שכזה באזורים אחרים בישראל. חלק ממוסדות אלו מחשבים למוסדות המובילים בתחומם בישראל.

השפעות אפשריות להחלטה (כלכלה, חברה, סביבה וממשל) -

- הפיכת אילת למרכז לאומי ובינלאומי לביולוגיה ימית, קידום מקצועי של ענף הביולוגיה הימית.
- הבאת מסה קריטית של אוכלוסיה אקדמית ומקצועית לאזור (הן כמבקרים והן כתושבי קבע).
- הרחבת הגיוון התעסוקתי באזור וחיזוק הכלכלה המקומית.
- הגדלת המעגל התעסוקתי המשני של התחום (נותני השירותים ותמיכה).
- חיזוק אקדמי והגדלת אוכלוסיית הסטודנטים באזור.
- שדרוג משמעותי לתדמיתו של האזור.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם -

שרת החקלאות ופיתוח הכפר- תומכת בהצעה.

שר החינוך – תומך בהצעה.

שר האוצר – תומך בהצעה.

שר הגנת הסביבה- תומך בהצעה.

חלופות להצעת ההחלטה -

אין.

הזיקה שבין ההצעה לבין יעדי הממשלה -

ממשלת ישראל רואה בפיתוח הנגב יעד לאומי ממדרגה ראשונה. מטרת הצעת החלטה זו היא, בין היתר, להביא לחיזוק האוכלוסייה המקומית, צמצום הפערים הכלכליים והחברתיים בפריפריה והגדלת פוטנציאל ההתיישבות באזור.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא -

אין

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה -

מצורפת חו"ד של היועץ המשפטי של משרד התמ"ת.

מוגש על-ידי שר התעשייה, המסחר
והתעסוקה

ז' בתמוז התשע"ב
27 ביוני 2012

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

פיתוח כלכלי בר קיימא של תחום הביולוגיה והחקלאות הימית באילת

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. עיקרה של הצעת החלטה זו הוא בהקמת וועדת היגוי בראשה יעמוד מנכ"ל משרד התמ"ת ויהיו שותפים בה נוסף לנציגי משרד התמ"ת, נציג ות"ת/מל"ג, נציג משרד החינוך, נציג משרד הגנים, נציג משרד החקלאות ופיתוח הכפר ונציג האוצר. הוועדה תהיה רשאית להזמין נציגים רלבנטיים לנושאים בהם היא עוסקת. מטרת ועדת ההיגוי היא לבחון כלים לפיתוח כלכלי ותעסוקתי בר קיימא של העיר אילת על ידי ניתוח הכלים הקיימים ובחינת הצורך בכלים נוספים בתחומי הביולוגיה והחקלאות הימית (להלן - התכנית) תוך ניצול יתרונותיה הייחודיים של אילת, ומניעת זיהום מפרץ אילת. לצד היתרונות הייחודיים של העיר אילת בתחום הביולוגיה הימית, לבחינת תוכנית לפיתוח כלכלי כאמור, ישנה חשיבות רבה בהיבטים של פיתוח ותעסוקתי בעיר הכלל כמפורט בדברי ההסבר להחלטה. כמו כן, תיבחן על ידי הוועדה הצורך בהקמת מטה פעילות לתכנית.
2. אין בהצעת ההחלטה משום מתן הטבות ולא נדרשת לה הקצאה תקציבית. תוצאות בחינת וועדת ההיגוי והמלצותיה יובאו בפני שר התעשייה המסחר והתעסוקה אשר ידווח על המלצותיו לראש הממשלה לצורך דיון בהם ובהמשך הצעדים הנדרשים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין. אין בהחלטה כדי לפגוע בסמכויות המשרדים השותפים לוועדת ההיגוי. המלצות בנושאים אקדמיים לרבות מחקרים מדעיים שבתחום סמכויות מל"ג/ות"ת ככל שיעלו בדיוני הוועדה יועברו כהמלצה למל"ג/ות"ת.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

משרד החקלאות- אין מניעה משפטית.

משרד החינוך- אין מניעה משפטית.

עמדת ות"ת מליג- אין מניעה משפטית.

משרד האוצר- אין מניעה משפטית.

המשרד להגנת הסביבה טרם נתקבלה .

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההחלטה:

אין מניעה .



אילת זלדין, סגן בכיר ליועמ"ש