

## סיוע לעיר אילת והמועצה אזורית חבל אילות ותיקון החלטת ממשלה

### הצעה להחלטה

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 4662 מיום ה-4 באוגוסט 2019, שעניינה "תכנית רב-שנתית לפיתוח העיר אילת וחבל אילות ותיקון החלטת ממשלה" (להלן – **ההחלטה לפיתוח אילת**):

מ ח ל י ט י מ,

### **תיירות - תיקון סעיף 3(ב) בהחלטה לפיתוח אילת והמועצה האזורית חבל אילות**

1. לתקן את סעיף 3.ב. להחלטה לפיתוח אילת בהתאם למפורט להלן: "לצורך יצירת תוכן תיירותי וחוויה חיובית שתעניק ערך מוסף לביקור באילת ובחבל אילות, לסייע בקידום ובשיווק אירועים רבי-משתתפים באילת שימשכו מבקרים לאזור.

לצורך יישום סעיף זה, יוקצו 35 מיליון ש"ח בהתאם לפריסה ולחלוקה שלהלן:

שנה	2020	2021	2022
משרד האוצר	10 מיליון ₪	5 מיליון ₪	5 מיליון ₪
משרד התיירות	5 מיליון ₪	5 מיליון ₪	5 מיליון ₪
סה"כ	15 מיליון ₪	10 מיליון ₪	10 מיליון ₪

בשנת 2020 ישמש התקציב עבור אירועים לכל השנה, ובשנים 2021 ו-2022 ישמש התקציב עבור עונת החורף (נובמבר עד מרץ) כחלק מפסטיבל אירועי החורף. הפקת האירועים תיעשה על-ידי עיריית אילת או מועצה אזורית חבל אילות, לפי העניין, כאשר תקצוב האירועים ובחירתם תיעשה על-ידי ועדה משותפת למשרד התיירות, אגף התקציבים במשרד האוצר ועיריית אילת או מועצה אזורית חבל אילות. לפי העניין. יצוין כי על רקע העובדה שמרבית תשתיות התיירות, ובכללן חוף הים האדום, בתי מלון ואטרקציות תיירותיות, מצויה בעיר אילת, רוב מכריע של האירועים ייערכו בה. אופן העברת התקצוב להפקת האירועים כמפורט תיעשה בתיאום עם נציג היועץ המשפטי לממשלה. משרד התיירות יקצה מתקציבו 15 מיליון ש"ח כאמור בפריסה שווה כמפורט לעיל לצורך שיווק האירועים במסגרת פעילויות השיווק של המשרד". מקור המימון עבור 5 מיליון ₪ מתוך התקציב שיקצה משרד האוצר לשנת 2020 יהיה מתקציב שיועד לטיפול במשבר הקורונה בהתאם לסעיף 3ב(א)(2)(א) לחוק יסוד: משק המדינה.

### **כלכלה ותעסוקה**

2. לתקן את סעיף 6.ד. להחלטה לפיתוח אילת כך שבסופו יבוא: "גיבוש המודל יאפשר גם שיפוץ והתאמה של מבנה, ככל שיש מבנה מתאים".

א. להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה או נציגו, בשיתוף שירות התעסוקה, זרוע העבודה במשרד העבודה והרווחה, משרד הכלכלה והתעשייה ואגף תקציבים במשרד האוצר, שיפעל לקידום התעסוקה בקרב תושבי העיר אילת, בדגש על שיפור הכלים הקיימים והנגשתם באמצעות כלים דיגיטליים ופיתוח והסבת הכשרות לפלטפורמה דיגיטלית. המלצות הצוות יגובשו לא יאוחר מ-14 ימים ממועד קבלת החלטת הממשלה ויובאו לאישור המנהלים הכלליים של המשרדים והגופים החברים בצוות. הקצאת התקציב על סך של 15 מיליון ₪ לשנת 2020 תיעשה בהתאם לקריטריונים ולשימושים שייקבעו כאמור באישור אגף התקציבים באוצר כאשר מקור המימון יהיה מתקציב שיועד לטיפול במשבר הקורונה בהתאם לסעיף 3ב(א)(2)(ד) לחוק יסוד: משק המדינה, ובהתאם לפירוט הבא: סך של 7.5 מיליון ש"ח מתוך התקציב שהקצה משרד האוצר

עבור משרד העבודה והרווחה לטובת הכשרות מקצועיות וסך של 7.5 מיליון ש"ח מתוך התקציב שהקצה משרד האוצר עבור משרד הכלכלה והתעשייה לטובת פעילותו.

### מוניציפלי

3. להנחות את משרד הפנים להקצות לעיריית אילת ולמועצה האזורית חבל אילות מענק חד פעמי עבור התקציב השוטף לשנת 2020 וכן מענק שוטף עבור כל אחת מהשנים 2021, 2022, בהתאם למפורט להלן:

שנה	2020	2021	2022
עיריית אילת	8 מיליון ש"ח	5 מיליון ש"ח	5 מיליון ש"ח
המועצה האזורית חבל אילות	0.8 מיליון ש"ח	0.5 מיליון ש"ח	0.5 מיליון ש"ח
סה"כ	8.8 מיליון ש"ח	5.5 מיליון ש"ח	5.5 מיליון ש"ח

לצורך כך יקצה משרד הפנים סך של 19.8 מיליון ש"ח מתקציבו לשנים 2020, 2022. לטובת ביצוע הסעיף לעיל, יגישו הרשויות המקומיות אילת וחבל אילות לאישור משרד הפנים פירוט של ייעודי התקציבים האמורים לטובת מטרות שעולות בקנה אחד עם השיקולים להכרזה על היישובים כאזור עדיפות לאומית, כפי שפורטו בהחלטה 4662.

4. להורות למשרד הפנים להקצות לתקציב הפיתוח של עיריית אילת מענק בסך 4 מיליון ש"ח ולתקציב הפיתוח של המועצה האזורית חבל אילות מענק בסך 400 אלף ש"ח, לשנת 2020, עבור קידום מיזמים לחסכון בהוצאות שוטפות או ליצירת מקורות הכנסה לעירייה. לצורך כך יקצה משרד האוצר למשרד הפנים סך של 4.4 מיליון ש"ח עבור שנת 2020. מקור המימון לתקציב לשנת 2020 יהיה מתקציב שיועד לטיפול במשבר הקורונה בהתאם לסעיף 3ב(2א)(2)(א) לחוק יסוד: משק המדינה.

5. להורות למשרד הפנים להעביר סך של 2 מיליון ש"ח לשיקום תשתיות עירוניות שנפגעו בעקבות הסערה שאירעה בין הימים 12 - 14 במרץ 2020. לצורך כך יקצה משרד האוצר למשרד הפנים סך של 2 מיליון ש"ח עבור שנת 2020. מקור המימון לתקציב לשנת 2020 יהיה מתקציב שיועד לטיפול במשבר הקורונה בהתאם לסעיף 3ב(2א)(2)(א) לחוק יסוד: משק המדינה.

### רווחה

6. להטיל על משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לתגבר באופן חד פעמי את פעילות מחלקת הרווחה לטובת טיפול באוכלוסיות שנפגעו כתוצאה ממשבר הקורונה. בסך 3 מיליון ש"ח לשנת 2020. לצורך כך, יקצה משרד האוצר למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים סך של 3 מיליון ש"ח לשנת 2020. הקצאת התקציב תתבצע בהתאם לקריטריונים ולשימושים שייקבעו על יד המשרד באישור אגף התקציבים במשרד האוצר. מקור המימון לתקציב לשנת 2020 יהיה מתקציב שיועד לטיפול במשבר הקורונה בהתאם לסעיף 3ב(2א)(2)(א) לחוק יסוד: משק המדינה.

### קליטת תיירים לעיר בצל מגפת הקורונה

7. להנחות את משרד הפנים להקצות לעיריית אילת סך של 2 מיליון ש"ח עבור פעולות המקדמות שמירה והטמעה של הנחיות הממשלה הנוגעות לנגיף הקורונה, לרבות הסברה לגבי ההנחיות שמתפרסמות מעת לעת, וזאת כנגד הוכחת ביצוע פעולות בפועל. לצורך כך יקצה משרד האוצר למשרד הפנים סך של 2

מיליון ₪ עבור שנת 2020. מקור המימון לתקציב לשנת 2020 יהיה מתקציב שיועד לטיפול במשבר הקורונה בהתאם לסעיף 33(א2)(2)(א) לחוק יסוד: משק המדינה.

## מימון

8. עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2020, כל הקצאות התקציבים לפי החלטה זו כפופות להוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות סעיף 49 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.
9. לטובת מימון התקציבים שיעמיד משרד הפנים בהתאם למפורט בהחלטה זו ובהתאם לסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, משרד הפנים יקצה את התקציבים האמורים לעיל, בשנים המפורטות בהחלטה מתקציב התמיכות שלו לצורך מימון פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף החוק האמור. משרד הפנים ואגף התקציבים במשרד האוצר רשאים להסכים ביניהם על הקצאה מתקציב שונה מהתקציב המפורט לעיל לשם ביצוע הפעולה המאזנת כאמור.
10. אין באמור בהחלטה זו כדי לגרוע מהאמור בסעיף 13 להחלטה לפיתוח אילת אשר לפיו הממשלה רשמה לפנייה את ההמלצות שהובאו בסיפא להחלטה הנ"ל, שעניין צעדים משלימים לפיתוח העיר אילת וחבל אילות, אשר לא נכללו בהחלטה בשל העיתוי בו התקבלה, ואשר בכפוף להשלמת בחינה מקצועית ומשפטית, מוצע להביאן לאישור הממשלה במסגרת דיוני התקציב.

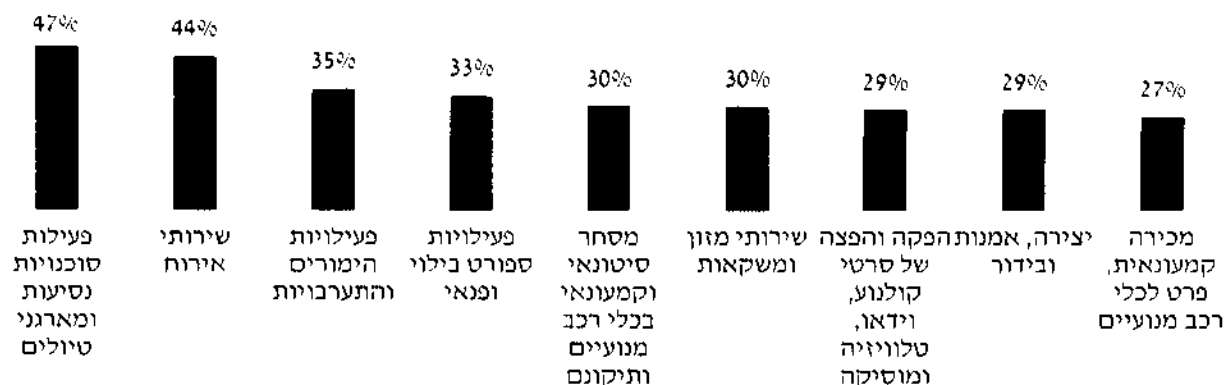
## עדיפות לאומית

החלטה זו מבוססת על השיקולים והנימוקים שביסוד ההחלטה לפיתוח אילת לפי פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 שעניינו עדיפות לאומית, לצד שיקולים מקצועיים הנוגעים להשפעות ההתמודדות עם נגיף הקורונה, בשים לב למאפיינים הייחודיים של האזור, ובפרט הפריפריאליות של העיר אילת וחבל אילות והתבססות כלכלת העיר אילת באופן מכריע על ענף התיירות. כאמור בהחלטת ממשלה מס' 4662 כ-90% מתושבי העיר אילת עוסקים בענף התיירות במישרין או בעקיפין, ענף אשר הושבת לחלוטין למשך תקופה ניכרת בשל ההתמודדות עם נגיף הקורונה.

## דברי הסבר

העיר אילת היא הרשות המקומית הפריפריאלית ביותר במדינת ישראל, בהתאם למדד הפריפריאליות שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן – מדד הפריפריאליות). יצוין כי באשכול פריפריאלי 1 (מדירוג של 1-10) נמצאת גם המועצה האזורית חבל אילות, אולם על הטווח הרציף של המדד אילת היא הפריפריאלית ביותר. מדד הפריפריאליות נערך כשקלול של שני מרכיבים: נגישות פוטנציאלית שמבטאת את קרבת היישוב לכל אחד מכלל היישובים, משוקלל בגודל האוכלוסייה שלהם, כאשר גודל האוכלוסייה מעיד על עוצמת האפשרויות, הפעילויות והנכסים ביישוב. מרכיב זה מהווה שני שלישים ממשקל המדד; קרבה לגבול מחוז תל אביב, שמבטאת את המבנה המונוצנטרי של מדינת ישראל, כאשר מחוז תל אביב מהווה את המרכז הכלכלי והעסקי של המדינה. מרכיב זה מהווה שליש ממשקל המדד. מדד הפריפריאליות מדרג את כלל הרשויות המקומיות (255 במספר) באופן רציף וכן בחלוקה לעשרה אשכולות. החלוקה לאשכולות משקפת שונות מינימליות בין הרשויות בתוך האשכול ושונות מקסימליות בין האשכולות. ערכי המדד הרציף נעים בין 2.483 - (אילת) לבין 4.708 (גבעתיים).

לפי פרסום הלמ"ס בעניין הדירוג הפריפריאלי של הרשויות המקומיות לשנת 2015, "מדד הפריפריאליות" מאפיין יישובים ורשויות מקומיות בישראל לפי מיקומם הגאוגרפי, ביחס לריכוזי אוכלוסייה ומרכזי פעילות כלכלית בארץ. אפיון זה מאפשר השוואה בין אזורים שונים לפי פוטנציאל הפיתוח שלהם. משערים כי אזורים



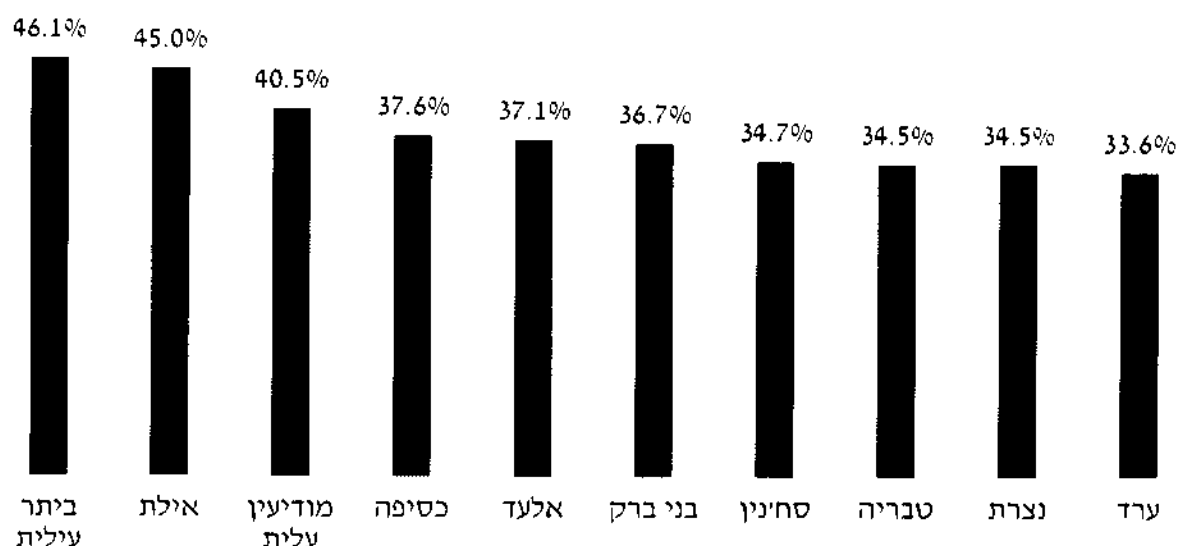
השלכות המשבר, לרבות שיתוק מלא ענף התיירות, צמצום המסחר וההגבלה על תנועה חופשית, יחד עם היותה של העיר אילת הפריפריאלית ביותר בארץ, העצימו עוד יותר את היעדרו של גיוון תעסוקתי בעיר, ושיעור דורשי העבודה בה קפץ באופן קיצוני משיעור של 3.3% בינואר 2020 לשיעור של 45% באפריל 2020. נכון לכתיבת שורות אלה עדיין אין בנמצא נתונים מדויקים על עצמת הנזק לבתי המלון באילת, אולם הערכה שמרנית תביא לכך שהירידה בפדיון בתי המלון לשנת 2020 תעמוד על שיעור של כ-25%, וזאת רק כתוצאה מהשבתת הענף בחודשים פברואר ועד מאי. כפועל יוצא מכך, גם הענפים הקשורים לענף התיירות בעקיפין, לרבות מסעדות, מסחר, תחבורה ופעילויות פנאי ותרבות, צפויים להראות ירידה חדה בפדיונות וברווחים, ובשיעורים דומים.

#### תיקון החלטה 4662

התאוששות מהירה של העיר אילת תלויה, בין השאר, בחידוש פעילות ענף התיירות בעיר. החלטת ממשלה מס' 4662 מיום ה-4 באוגוסט 2019, שעניינה "תכנית רב-שנתית לפיתוח העיר אילת וחבל אילות ותיקון החלטת ממשלה", עוסקת בין השאר בפיתוח תשתיות התיירות בעיר ובשיווק כלפי תיירים מחו"ל. ככל שתהיה חזרה מדורגת של הענף לפעילות, סביר מאוד להניח שהיא תהיה מבוססת בעיקרה על תיירות הפנים, שכן התפשטות נגיף הקורונה ברחבי העולם לא תאפשר בזמן הקרוב חזרה לפעילות מלאה של ענף התעופה. לכן, מוצע לשנות את סעיף 3.ב. בהחלטה לפיתוח אילת כך שבמקום ליצור תוכן לתיירות בינלאומית, יוקצה תקציב שיווק שיאפשר גמישות בקהל היעד בהתאם להתפתחויות בענף התיירות בארץ ובעולם, לרבות בענף התעופה. כמו כן, מוצע להקדים את הקצאת התקציב עבור סעיף זה משנת 2021 - 2023 לשנת 2020 - 2022.

#### תעסוקה

מתוך כלל המועסקים בעיר, 45% נפלטו ממעגל העבודה, לעומת 26% במוצע כלל ארצי. להלן דירוג עשר הרשויות עם שיעור האבטלה הגבוה ביותר, נכון לחודש אפריל 2020, כפי שהתקבל משירות התעסוקה:



עוד יצוין כי אחוז דורשי העבודה באילת שגם בני/בנות זוגם מחוסר עבודה הוא השני בגובהו בארץ ועומד על 10.2% (אחרי בית"ר עילית).

ממצאים אלה מוסברים בעיקרם על ידי העובדה שהענפים עליהם מבוססת העיר אילת נפגעו, כאמור, באופן החמור ביותר, ונכון למועד כתיבת ההחלטה, ענפי התיירות, האירוח וההסעדה הם בין הבודדים שעדיין מושבתים במסגרת ההגבלות שנקבעו בתקנות לשעת חירום. מהמציאות החדשה, כפי שהיא משתקפת מהנתונים, עולה כי אילת מצויה במשבר תעסוקתי העולה בחומרתו על יתר הרשויות המקומיות בישראל, ועל כן נדרש מענה מיידי שיסייע בהרחבת מגוון אפשרויות התעסוקה ויתן אופק כלכלי לתושבי העיר אילת.

כאמור לעיל, 90% מתושבי העיר אילת עוסקים בענף התיירות, אשר הושבת לחלוטין בעקבות המגבלות שהטילה הממשלה ועקב הפסקה מוחלטת של טיסות. נתון זה מציב את העיר אילת עם גיוון תעסוקתי נמוך במיוחד, אתגר שמתעצם עוד יותר לאור הריחוק הגיאוגרפי של העיר מאפשרויות תעסוקה מגוונות. להמחשה, שיעור המועסקים באילת אשר עובדים מחוץ לעיר הוא הנמוך ביותר בארץ. להלן דירוג עשר הרשויות המקומיות עם האחוז הנמוך ביותר של מועסקים מחוץ ליישוב המגורים:



לאור הנתונים שהוצגו על מצב התעסוקה בעיר, ועל קשיי הנגישות של העיר למרכזי תעסוקה ולמרכזי הכשרה שונים מומלץ לשים דגש על פיתוח הכשרות ותהליכי הכשרה מקוונים אשר יאפשרו לתת מענה לדורשי העבודה באילת על אף המרחק ממרכזי ההכשרה ולאפשר להם מגוון הכשרות רחב. יתרה מכך, הכשרות מקוונות יקלו

על הנגשת ההכשרות לאוכלוסיות אשר אינן יכולות לבצע הכשרה אשר תדרוש מהם נוכחות קבועה בשעות היום עקב הצורך בטיפול בילדים או צרכים אחרים.

## מוניציפלי

ריחוקן הגאוגרפי של העיר אילת ומועצה אזורית חבל אילות, יחד עם אקלים חם באופן חריג, מהווים גורמים משמעותיים המגדילים את נטל ההוצאה של העירייה בפער ניכר על פני רשויות אחרות, כמפורט להלן:

### א. עידוד ותמרוץ עובדים לעבודה בעיריית אילת

על מנת להתמודד עם הקושי לגייס עובדים לעבוד בעיר אילת ובמועצה אזורית חבל אילות, עקב ריחוקה הגאוגרפי, נקבעה תוספת של 7% לשכר בהסכמים הקיבוציים לעניין שכר עובדי השלטון המקומי לעובדים שמקום מגוריהם באילת ("דרגה אילתית"). התוספת בגין דרגה אילתית עומדת על 7% ונטל ההוצאה הנובע ממימוש הדרגה האילתית בעיר אילת עומד על כ-4.5 מיליון ₪ בשנה. יצוין כי הדרגה האילתית היא הדרגה היחידה שניתנת לעובדי השלטון המקומי על סמך מיקום מגוריהם. כמו כן, בסיכום דיון מיולי 2015, קבע הממונה על השכר במשרד האוצר כי על מנת לתמרץ עובדים לעבוד בעיריית אילת ולהעתיק את מקום מגוריהם לעיר, יאושר מימון שכר הדירה למשך שנתיים ועד גובה של \$450. העלות התקציבית לעירייה בגין סיוע במימון שכר הדירה עומדת על כ-800 אלף ₪ לשנה. מעבר לכך, אישר הממונה על השכר הגדלה של אחוז המועסקים בעירייה בחוזים אישיים מ-3% ל-6%. נוסף על כך, משפיע הריחוק הגאוגרפי גם על עלויות השתתפות עובדי העירייה בהכשרות מקצועיות, לרבות הכשרות מוניציפליות מחייבות, בהחזרי נסיעות לכנסים ומפגשים מקצועיים ולפגישות במשרדי הממשלה במחוז דרום ובקריית הממשלה בירושלים.

יצוין כי האתגר עמו מתמודדת העיר אילת בגיוס עובדים בא לידי ביטוי גם בהשוואה לרשויות מקומיות אחרות: מבין כלל הרשויות המקומיות שגודל אוכלוסייתן נע בין 50 ל-100 אלף תושבים (טווח זה נבחר לאור העובדה שמדרגות השכר ברשויות המקומיות נקבעות בהתאם לגודל האוכלוסייה, וזו המדרגה בה נמצאת אילת), עלות העסקה ממוצעת למשרה באילת היא הגבוהה ביותר, בפער של כ-11% מהרשות המקומית הבאה אחריה (רעננה) וב-24% מממוצע עלות השכר ברשויות אלה (בהתבסס על דוח הממונה על השכר לשנת 2017, שהוא הדוח האחרון שפורסם). כמו כן, עיריית אילת מדורגת רביעית בעלות העסקה ממוצעת למשרה מבין כלל הרשויות המדורגות בטווח האשכולות הפריפריאליים 1 - 2 (ובכל טווחי האוכלוסייה). כך או כך, עלות ההעסקה העודפת של עיריית אילת הנובעת מהיותה העיר הפריפריאלית ביותר עומדת על 18.5 מיליון ₪ לשנה לכל הפחות. סכום זה מבטא את הפער שבין עלות ההעסקה בפועל לבין עלות ההעסקה אילו גובה השכר הממוצע בעירייה היה זהה לשכר בעיריית רעננה. יצוין כי הפער בעלויות ביחס לעלות העסקה ממוצעת ברשויות המקומיות האמורות עומד על 33 מיליון ₪ בשנה.

במובן דומה, האתגר עמו מתמודדת המועצה האזורית חבל אילות בגיוס עובדים בא לידי ביטוי גם בהשוואה לרשויות מקומיות אחרות (במועצה האזורית נהוגה אילתית גם כן): מבין כלל הרשויות המקומיות שגודל אוכלוסייתן נע בין 2,500 ל-5,000 תושבים (טווח זה נבחר לאור העובדה שמדרגות השכר ברשויות המקומיות נקבעות בהתאם לגודל האוכלוסייה, וזו המדרגה בה נמצאת המועצה האזורית חבל אילות), עלות העסקה ממוצעת למשרה בחבל אילות היא הגבוהה ביותר, בפער של כ-4% מהרשות המקומית הבאה אחריה (המועצה המקומית הר אדר) וב-25% מממוצע עלות השכר ברשויות אלה. כך או כך, עלות ההעסקה העודפת של המועצה האזורית חבל אילות עומדת על 1.2 מיליון ₪ לשנה לכל הפחות. סכום זה מבטא את הפער שבין עלות ההעסקה בפועל לבין עלות ההעסקה אילו גובה השכר הממוצע בעירייה היה זהה לשכר במועצה המקומית הר אדר. יצוין כי הפער בעלויות ביחס לעלות העסקה ממוצעת ברשויות המקומיות האמורות עומד על 6.9 מיליון ₪ בשנה.

## ב. עלות חומרי גלם, מוצרים ושירותים

ריחוקן של עיריית אילת והמועצה האזורית אילות מעלה באופן משמעותי את עלויות הטובין והשירותים אותם רוכשות הרשויות וזאת לאור העובדה כי ספקי המוצרים והשירותים מתמחרים את עלות ההובלה והנסיעה בתחשיביהם. להלן דוגמאות לעלות עודפת של סעיף זה:

הוצאות עודפות ברכישת שירותי חינוך: מימון טיסות עבור מורים ייחודיים שאין בנמצא מקרב תושבי העירייה, מימון הסעות תלמידים לטיפולים תומכי למידה, עלות הסעות לטיולים שנתיים, לסיורים לימודיים, ולמופעי תרבות

תרבות וספורט: מימון הסעות לקבוצות ספורט של נערים ונוער המשתתפות בליגות הספורט השונות, מימון טיסות למאמני ספורט ולמורים למוזיקה.

רכש: מימון עלויות הובלה לספקים אשר אינם מוכנים לספק מוצרים חיוניים לפעילות העירייה, עלויות בנייה גבוהות של מבני ציבור ומבני חינוך בשל עלות חומרי הגלם וכדו'.

## ג. הוצאות גינון, מיזוג והצללה

המועצה האזורית חבל אילות והעיר אילת ממוקמות במדבר, עם כמות הגשמים הנמוכה ביותר בישראל, ועל כן נאלצות הרשויות להשתמש במים בכל ימות השנה עבור השקיית הצמחייה והעצים במרחב הציבורי. העלות העודפת של המים בגין ההשקיה, עבור עיריית אילת, עומדת על כ-3.5 מיליון ₪ לשנה. כמו כן, מזג האוויר המדברי השורר באילת במרבית ימי השנה מצריך הפעלת מערכות מיזוג אוויר בכלל מבני הציבור של העירייה, לרבות במוסדות החינוך, כמעט בכל ימי השנה וגורם להוצאות חשמל חריגות של העירייה. נוסף על אלה, נושאת העירייה בנטל הוצאות נוסף בגין תחזוקת סככות צל ותחזוקה שוטפת של הצללות גני משחקים ושטחים ציבוריים, תחזוקת גני משחקים ייחודיים העשויים מחומרים מבודדי חום (כדוגמת עץ ופיברגלס) ועוד.

## ד. אזוריות

לכלל הנימוקים דלעיל, מתווספת העובדה שבשל בדידותה וניתוקה של אילת אין בקרבתה רשויות מקומיות גדולות שיחד איתה יהוו מארג כלכלי-חברתי משמעותי, כפי שקיים ביתר המרכזים העירוניים בישראל. עובדה זו מונעת מהעירייה להיות חברה באשכול רשויות מקומיות, אשר מעניק לרשויות החברות בו אפשרויות רכש משותף, מייצר יתרונות לגודל ומהווה בסיס סטטוטורי לשיתופי פעולה. יצוין כי באשכולות פריפריאליים 1-2, אילת והמועצה האזורית תמר הן היחידות שאינן משויכות לאשכול, אולם להשוואה, המועצה האזורית תמר נהנית מההכנסה הגבוהה ביותר לנפש בשטחה, הודות לשטחים נרחבים המניבים לה ארנונה עסקית גבוהה מחד ומספר תושבים נמוך במיוחד מאידך (תמר היא המועצה האזורית הקטנה ביותר בישראל והשנייה בין כלל הרשויות המקומיות). קיימות אמנם רשויות מקומיות נוספות שאינן שייכות לאשכול אזורי, אולם קרבתן היחסית לרשויות מקומיות אחרות לא מהווה חסם להצטרפות לאשכול קיים או להקמת אשכול חדש. עוד יצוין כי המועצה האזורית חבל אילות נמצאת בתהליך הצטרפות לאשכול הנגב המזרחי. התועלת המרכזית שאשכול אזורי עשוי להביא לרשות מקומית החברה בו היא זו הנובעת מהיתרון לגודל: עלויות שירותים כמו גינון, פינוי אשפה או פעולות בתחומי הגנת הסביבה הן קטנות יותר ככל שמדובר באזור עם אוכלוסייה גדולה יותר. עם זאת, בשלב זה עוד מוקדם לאמוד את מידת החסכון בעלויות כתוצאה מהצטרפות לאשכול, וייאמר כי ריחוקה של המועצה האזורית חבל אילות מהערים הגדולות באשכול, קרי, דימונה וערד, מקטין את התועלת לרשות בהשוואה לאשכולות אזוריים עם פריסה גאוגרפית קטנה יותר (אשכול הנגב המזרחי הוא בעל הפריסה הגאוגרפית הגדולה ביותר בארץ).

נוכח האמור, מוצע להקצות לעיריית אילת ולמועצה האזורית חבל אילות תקציב של 19.8 מיליון ₪ לתקציב הרגיל ועוד 4.4 מיליון ₪ עבור התקציב הבלתי רגיל, לטובת מיזמים לחסכון בהוצאות או לחלופין מניבי הכנסות, בהתאם לחלוקה שבסעיפים 4 ו-5 להחלטה, וכפי שיאושר על ידי גורמי המקצוע הרלוונטיים במשרד הפנים. יצוין כי חלוקת התקציב נעשתה בהתאם לגודל האוכלוסייה (באילת פי עשרה תושבים מאשר בחבל אילות) בכל רשות ובכפוף לאילוצים תקציביים. כך או כך, הסכומים שהוקצו לשתי הרשויות המקומיות נמוכים מההוצאות העודפות כפי שפורטו לעיל, ואשר נובעות ממיקומן הגאוגרפי, מהפריפריאליות של הרשויות ומהשפעת גורמים אלו על הוצאות הרשויות.

### שיקום נזקי הסערה

בימים 12 – 14 במרץ 2020, הכתה סופה דרומית חזקה בחופי אילת וגרמה לנזקים בקנה מידה חסר תקדים לכל אורך רצועת החוף וברחבי העיר.

להלן תיאור האירוע כפי שמופיע בדו"ח שפרסם השירות המטאורולוגי :

"באילת נשבו בצהרי ה-13 בחודש (מרץ) רוחות דרומיות במהירות מקסימלית של כ-60 קמ"ש עם משבים של קרוב ל-75 קמ"ש, מה שגרם לים סוער במיוחד. כרקע יש לציין כי גובה הגלים מעל גופי מים הוא פונקציה של עוצמת הרוחות, משך הנשיבה שלהן ואורך הנשיבה מעל גוף המים. בערבה, באילת ובמפרץ אילת הרוחות הן ברוב ימות השנה נמוכים באזור זה. באירוע האחרון היו באזור אילת ומפרץ אילת רוחות דרומיות חזקות שנשבו במשך זמן רב מ-12 במרץ בשעות הצהריים ועד ה-14 בחודש בשעות הבוקר. הרוחות עשו דרך ארוכה מעל מפרץ אילת ועד לחופי העיר ובעקבות זאת היו גלים גבוהים במשך שעות ארוכות. הדבר גרם לנזקים כבדים בחופים ובסביבתם. יש לציין כי בהשוואה לעבר, הרוחות שנשבו באילת הן יוצאות דופן. היו מספר אירועים בודדים עם עוצמות רוחות בסדרי גודל דומים בשנות ה-50 וה-60, כך שלמעלה מ-50 שנה לא היו באילת רוחות בעוצמות אלה."

נזקי הסופה אותרו, כאמור, בכל חופי העיר, בכל אזור המלונות והתיירות ובכל רחבי העיר ללא יוצא מן הכלל. עיריית אילת מחזיקה בפוליסת ביטוח המכסה, בין השאר, גם נזקי טבע, כאשר גבול הכיסוי הביטוחי עומד על 40 מיליון ₪, וסכום ההשתתפות העצמית של העירייה צפוי לעמוד על 5 מיליון ₪.

בהתאם לדו"ח שמאות שהזמינה העירייה, עומד סכום הנזק על סך של כ-64 מיליון ₪, כאשר מתוכו צפוי להיות מועבר סכום של כ-25 מיליון ₪ מחברת הביטוח (30 מיליון ₪ בניכוי 5 מיליון ₪ השתתפות עצמית) ו-20 מיליון ₪ בהשתתפות משרד התיירות. מכאן שהיתרה הצפויה עומדת על כ-19 מיליון ₪. על מנת לסייע לעירייה בהתמודדות עם תיקוני נזקי הסופה, מוצע להעביר סך של 2 מיליון ₪ במסגרת תקציבי הפיתוח של הרשות.

לפי הערכה של השירות המטאורולוגי, עולה כי הרוחות שנשבו ביתר חלקי הארץ היו גם כן חריגות מאוד בעוצמתן, והנתונים העידו על שבירת שיאים ביחס למדידות עבר, אולם מאחר שתחנות אלה קיימות בין 15 ל-20 שנה בלבד, לא ניתן לערוך השוואה מדויקת ביחס ל-50 השנים האחרונות. עם זאת, מבדיקה כלל ארצית שערכו מנהל החירום ואגף אתרי רחצה במשרד הפנים, לפיה נפגעו מהסערה 3 רשויות מקומיות מלבד אילת, עולה כי עוצמת הנזק שנגרמה לעיר אילת היתה הגבוהה ביותר בפער ניכר: הנזק הכספי מהסופה שנגרם ברשויות מקומיות אחרות עומד על 2.5 מיליון ש"ח בחוף אשקלון, 4.5 מיליון ש"ח בבתי-ים ו-2.5 מיליון ש"ח בטבריה. כמו כן, גם במונחים יחסיים הנזק של העיר אילת הוא הגבוה ביותר, כאשר עלות התיקון, ללא השתתפות חברת הביטוח ומשרד התיירות, מהווה כ-17% מתקציב העירייה השנתי (היקף הנזק המלא עומד על 55% מהתקציב, בהתאם לתחשיב לעיל), ואילו בחוף אשקלון על 4.3%, בבתי ים על 2.7% ובטבריה על 4%.



כאמור, אילת ממוקמת במקום השני מבחינת שיעור דורשי העבודה, העומד על 45%. נוסף על כך, אחוז המובטלים שאינם בחל"ת, ועל כן אינם צפויים לחזור למקום עבודתם האחרון, הוא הגבוה ביותר בארץ (יחד עם אור עקיבא, שמצבה טוב יותר באופן משמעותי, עם שיעור דורשי עבודה של 29% "בלבד"), ועומד על 6%. נתון זה, והעובדה שנכון לסוף חודש אפריל 2020 מרבית ענפי המשק חזרו לפעילות, ואילו ענפי התיירות וההסעדה עדיין מושבתים, מובילים לחוסר ודאות, היעדר אופק תעסוקתי ומקור פרנסה יציבים עבור תושבי העיר אילת. עוד יצוין כי אחוז דורשי העבודה באילת שגם בני/בנות זוגם מחוסרי עבודה הוא השני בגובהו בארץ ועומד על 10.2% (אחרי בית"ר עילית). בנוסף, באילת השיעור הגבוה ביותר של משפחות חד הוריות מתוך סך משקי הבית, כאשר הנתון העדכני ביותר נכון לשנת 2013 והוא עומד על 25.3%. נתונים אלה מעידים על מציאות לא פשוטה עבור משקי בית רבים בעיר אילת, שבבת אחת איבדו את מקור פרנסתם, וכעת צפויים להזדקק לשירותיה של מחלקת הרווחה בעיר. מאחר שמדובר בשינוי קיצוני במיוחד, מוצע לתגבר את שירותי הרווחה הקיימים ולהרחיב את המענים הנדרשים בעיר, וזאת תוך הסטת תקציבים שיועדו למטרות אחרות בהחלטה לפיתוח אילת.

### קליטת תיירים לעיר בצל מגפת הקורונה

גורם מכריע בחזרתה של העיר אילת בהתמודדות עם משבר הקורונה תלוי בחזרתו של ענף התיירות לעיר. כאמור, ריחוקה הגיאוגרפי של העיר אילת מהווה חסם בפני התפתחות של מגוון מקורות תעסוקה, אולם בצד זה הוא מהווה יתרון, שכן לאורך שלושת החודשים שהחלו בפברואר 2020, מספר החולים הפעילים בעיר היה מהנמוכים בארץ ועמד על אחדות בודדות. מנתונים שהועברו על ידי משרד הבריאות עולה כי גם במועצות האזוריות הקרובות לאילת, קרי, חבל אילות והערבה התיכונה, היו פחות מ-15 נדבקים בכל התקופה שהחלה מאז משבר הקורונה. על מנת לאפשר חזרה בטוחה ומדורגת של ענף התיירות לעיר וכדי לעודד כניסה של מבקרים לעיר מוצע להקצות סך של 2 מיליון ₪ עבור פעולות שיסייעו בשמירה על התנאים לפתיחת מקומות ועסקים כמפורט בתקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש - הגבלת פעילות) התש"ף-2020 (להלן: תקנות הגבלת פעילות) או כל הסדר חוקי שיבוא במקומן, באמצעות תקצוב פעילות שמסגרתו ניתן יהיה להעסיק בעלי תפקידים שיטמיעו את ההנחיות בקרב ציבור המבקרים, באמצעות הסברה וחלוקת ציוד מגון. עוד יצוין כי הענף המרכזי עליו מתבססת כלכלת העיר הוא תיירות, ומכאן המשבר העמוק אליו נקלעה, וגל שני של התפרצות נגיף הקורונה עלול להביא לקריסה מוחלטת של העיר. מטרתם של צעדים אלה נועדו למנוע תרחיש מסוג זה. בנוסף, כשמשווים את ערי התיירות העיקריות בארץ, כלומר: אילת, ירושלים, תל אביב וטבריה, היחס בין מספר התיירים (נמדד על ידי מספר לינות) לתושב באילת הוא הגבוה ביותר בפער ניכר ועומד, נכון לשנת 2018, על 139 תיירים לתושב (הבאה אחריה טבריה עם 41 לינות לתושב). כמו כן, אמנם גם לערים אחרות מגיעים מבקרים, אשר ברובם יוממים (עובדים מחוץ למקום מגוריהם), אולם אופי הפעילות של מי שמגיעים לצרכי עבודה מסתכם בתנועה מהבית לעבודה ובחזרה. לעומתם, המבקרים והתיירים באילת מתנועעים במרחב הציבורי בחלק ניכר מהיום, מה שדורש הקפדה יתרה על שמירה על ההנחיות כאשר לכך מצטרפת העובדה שהמרחב הציבורי התיירותי באילת מסתכם בעיקרו באזור רצועת החוף של בתי המלון בעיר שבו ריכוז גדול של בתי מלון.

לכן, גם בהשוואה ליתר הרשויות המקומיות, נטל העלות הנובע מהקפדה על סביבה נקיה מקורונה והטמעה הסברתית של ההוראות שמתעדכנות מעת לעת, הוא גבוה במיוחד כאשר לכך מתווספת החשיבות המוגברת של שימור פעילותו של ענף התיירות בעיר, ועל כן מוצע לסייע בתקצוב הפעילות כאמור.

יובהר כי בעלי התפקידים שיועסקו לפי סעיף זה לא יעסקו בפעולות פיקוח על יישום הוראות תקנות הגבלת פעילות ולא יטילו קנסות מנהליים.

**נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**

לא רלוונטי

**תקציב**

כאמור בגוף ההחלטה

**השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

לא רלוונטי

**עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

עמדת שר האוצר – טרם התקבלה עמדתו

עמדת שר התיירות – טרם התקבלה עמדתו

עמדת שר הכלכלה והתעשייה – טרם התקבלה עמדתו

עמדת שר הפנים – מסכים

עמדת שר העבודה הרווחה והשירותים החברתיים – טרם התקבלה עמדתו

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מס' 4662 מיום 4 באוגוסט 2019

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

חוות דעתו של היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה מצורפת להצעה.

מוגש על ידי ראש הממשלה  
ושר הפנים



ירושלים, י"ט סיוון, התש"ף

11 ביוני, 2020

סימוכין: 6318787556

### חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

**נושא הצעת ההחלטה:** סיוע לעיר אילת והמועצה האזורית חבל אילות ותיקון החלטת ממשלה

#### **תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:**

1. בהחלטת ממשלה מס' 4662 מיום 4.8.2019 אושרה תכנית רב-שנתית לפיתוח העיר אילת וחבל אילות (להלן – ההחלטה או החלטה 4662).
2. ההחלטה התקבלה בהתאם לפרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט - 2009 (להלן: "החוק") אשר מכוחו רשאית הממשלה לקבוע כי אזור מסוים או יישוב מסוים הוא בעל עדיפות לאומית (להלן – "אזור עדיפות לאומית"), ופורטו בה הנימוקים והנתונים לקביעת העיר אילת וחבל אילות כאזור עדיפות לאומית. כמו כן, ובהתאם לסעיף 152 לחוק, נקבעו בה ההטבות והדרכים שבאמצעותם תפעל הממשלה לפיתוח האזור.
3. כפי שפורט בהחלטה 4662, העיר אילת מרוחקת ומבודדת מהמטרופולין הסמוך ביותר וממוקדי תעסוקה אחרים, וכלכלת העיר מושתתת במידה רבה על ענף אחד – ענף התיירות, כאשר בהתאם לנתונים שהובאו בהחלטה 4662, המבוססים על עבודה שנערכה בשנת 2015, כ-90% מכוח העבודה בעיר אילת תלוי, במישרין או בעקיפין, בענף התיירות. כאמור בדברי ההסבר להצעה, ההתמודדות עם נגיף הקורונה והשלכותיו השפיעה באופן משמעותי על ענף התיירות אשר הושבת לחלוטין, והדבר השליך באופן משמעותי על העיר אילת ותושביה.
4. כעת מוצע לסייע לעיר אילת ולמועצה אזורית חבל אילות במספר תחומים נוספים וכן לערוך תיקונים בהחלטה 4662, זאת בהתבסס על שיקולי העדיפות הלאומית שלאורם התקבלה ההחלטה ובשים לב למצב שנוצר בעיר בעקבות ההתמודדות עם משבר הקורונה.
5. במסגרת זו מוצע לתקן את סעיף 3(ב) להחלטה 4662, שעוסק בקידום ושווק אירועים כך שיאפשר פעולות כאמור גם ביחס לתיירות פנים ולא רק לתיירות חוץ, והכל בעיר אילת וכן במועצה אזורית חבל אילות. בנוסף מוצע להקדים את פריסת התקציבים המנויים בסעיף וכן להגדיל את היקפו התקציבי הכולל בסך של 5 מלש"ח.
6. עוד מוצע לתקן את סעיף 6(ד) להחלטה 4662, שעסק בתכנית סיוע להקמת מבנה להשכרה להיי-טק ולשירותים בתחום ההיי-טק באילת ובחבל אילות, כך שיכלול גם שיפוץ והתאמה של מבנה ככל שיש מבנה מתאים. כמו כן מוצע, להקצות תקציב תוספתי נוסף בהיקף של 15 מלש"ח לטובת קידום התעסוקה בקרב תושבי העיר אילת, בהתאם לתכנית שתגובש על ידי צוות של משרדי הממשלה וגופים הנוגעים בדבר בתוך 14 יום, ותובא לאישור המנכ"לים של המשרדים והגופים החברים בצוות.



## היועצת המשפטית

7. כן מוצע להקצות תקציב בסך כולל של 19.8 עבור השנים 2020 - 2022 לתקציב השוטף של עיריית אילת והמועצה האזורית חבל אילות, לטובת מטרות שעולות בקנה אחד עם השיקולים להכרזה על היישובים כאזור עדיפות לאומית. בנוסף, מוצע להקצות תקציב בשנת 2020 לתקציב הפיתוח של הרשויות לטובת קידום מיזמים לחסכון בהוצאות שוטפות או ליצירת מקורות הכנסה לעיריית אילת. בדברי ההסבר להצעה מובאים נתונים המלמדים על השפעות מיקומן הגאוגרפי של העיר אילת ומועצה אזורית חבל אילות והפריפריאליות שלהן על הוצאות הרשויות המקומיות.

8. כמו כן, מוצע להקצות תקציב בסך של 2 מלש"ח לשיקום תשתיות עירוניות שנפגעו בעקבות הסערה בתאריכים 12-14.03.2020. בדברי ההסבר מפורטים בהרחבה הנתונים ביחס לסערה החריגה שארעה בתאריכים אלו. הקצאת התקציבים לטובת שיקום נזקי הסערה בעיר אילת דווקא אינה מבוססת על שיקולי עדיפות לאומית אלא על שיקולים מקצועיים הנוגעים לעוצמת הנזק, שהיא יוצאת דופן בהיקפה כפי שפורט בהרחבה בדברי ההסבר להחלטה.

9. בנוסף, מוצע להקצות תקציב בסך של 2 מלש"ח עבור פעולות המקדמות שמירה והטמעה של הנחיות הממשלה הנוגעות לנגיף הקורונה, בין היתר באמצעות תקצוב פעילות שמסגרתו ניתן יהיה להעסיק בעלי תפקידים שיטמיעו את ההנחיות בקרב ציבור המבקרים, באמצעות הסברה וחלוקת ציוד מיגון. יובהר כי בעלי התפקידים שיעסקו לפי זה סעיף זה לא יעסקו בפעולות פיקוח על יישום חוראות תקנות הגבלת פעילות ולא יטילו קנסות מנהליים.

10. לבסוף, מוצע להקצות תקציב בסך 3 מלש"ח לתחום הרווחה, לאור הצרכים שנוצרו בתחום בעקבות משבר הקורונה.

11. יישום ההצעה יעשה בלווי היועצים המשפטיים של המשרדים הנוגעים בדבר, לפי העניין, ובהתאם לכל דין, לרבות חוק יסוד: משק המדינה וחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. יצוין כי מוצע לממן חלק מרכיבי ההצעה מהתקציבים שיועדו לטיפול במשבר הקורונה בהתאם לחוק יסוד: משק המדינה, הכל כמפורט בה.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

טיוות הצעת ההחלטה הופצה להערות היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה הרלוונטיים. הערות שהתקבלו בהיבטים המשפטיים הוטמעו בנוסח, והלשכות המשפטיות של המשרדים הנוגעים בדבר אישרו כי אין מניעה משפטית מבחינתם לאישור ההצעה.

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

בשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית