



הכנסת

מרכז המחקר והמידע
המחלקה לפיקוח תקציבי

מצבה הכספי של העיר אילת

מוגש לוועדת הפנים
במסגרת יום אילת בכנסת

כתיבה: תמיר אגמון, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי
עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"א באדר תש"ע
25 בפברואר 2010

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה מוגש לוועדת הפנים לקראת ישיבתה ב-2 במרס 2010 בנושא מענקי איזון לעיר אילת, במסגרת יום אילת בכנסת. במסמך תיאור וניתוח של נתונים כספיים ודמוגרפיים על אילת ונתונים על השכר ועל התעסוקה בה; ניתוח מענקי האיזון שקיבלה במהלך השנים; ניתוח נוסחת גדיש להקצאת מענק האיזון ותיאור טענות העירייה בדבר הנוסחה שלפיה היא מקבלת את מענקי האיזון.

1. נתונים על העיר אילת

1.1. נתונים דמוגרפיים וכלליים

בטבלה 1 שלהלן נתונים דמוגרפיים וכלליים על אילת ונתונים הקשורים לחישוב מענק האיזון שהיא מקבלת.

טבלה 1: נתונים דמוגרפיים ואחרים על אילת בשנת 2008¹

| נתון | משתנה דמוגרפי |
|--------|---|
| 5 | דירוג סוציו-אקונומי (1 נמוך, 10 גבוה) |
| 1 | דירוג פריפריאלי (1 רחוק מהמרכז, 10 במרכז) |
| 60.4 | אוכלוסייה (באלפים) |
| 16,247 | מספר משקי הבית |
| 24.56% | שיעור גילאי 0-18 |
| 6.57% | שיעור גילאי 65 ומעלה |
| 2.02% | שיעור העולים המחושבים לתקצוב |

מהנתונים שבטבלה עולה כי אילת מדורגת באשכול 5 במדד הסוציו-אקונומי ובאשכול 1 בדירוג הפריפריאלי, וכי מספר תושביה 60.4 אלף. יש לציין כי לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2008 היה מספר תושבי אילת 46.8 אלף, כלומר כ-13.6 אלפים פחות מנתוני משרד הפנים. ההסבר לפער הוא שאנשים רבים גרים באילת באופן ארעי ואינם רשומים כתושבים בה אך משלמים בעד השירותים שהם צורכים. עקב כך ברישומי משרד הפנים הם רשומים כתושבי העיר, אך הם אינם רשומים ברישומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שמבוססים על מדגם.² פער זה פועל לרעת עיריית אילת, שכן משרד הפנים מקצה את מענקי האיזון בהתאם לגודל האוכלוסייה לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

על-פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בשנת 2007 היה שיעור השכירים והעצמאים מכלל האוכלוסייה הבוגרת באילת 63%, בדומה לממוצע הארצי. השכר הממוצע באילת בשנת 2007 היה כ-7,000 ש"ח, שהיו אז כ-82% מהשכר הממוצע הארצי. כמו כן, שיעור המשתכרים עד שכר המינימום באילת גבוה מעט מהשיעור המקביל

¹ מר ששי דקל, משרד הפנים – מינהל השלטון המקומי, דואר אלקטרוני, 17 בפברואר 2010.

² לדברי מר רן פינצ'י, מנהל המינהל לשלטון מקומי, שיחת טלפון, 17 בפברואר 2010.



הארצי (42.8% לעומת 40.9%, בהתאמה). מידת האי-שוויון בחלוקת ההכנסות פחותה בקרב השכירים באילת מאשר בכלל האוכלוסייה.³

1.2 נתונים כספיים על עיריית אילת⁴

בטבלה 2 שלהלן נתונים כספיים על ההתנהלות של עיריית אילת בשנים 2007 ו-2008.

טבלה 2: התקציב הרגיל של עיריית אילת בשנים 2007 ו-2008 (במיליוני ש"ח)

| שיעור השינוי | 2008 | 2007 | נתון |
|--------------|--------------|--------------|----------------------------|
| -5.8% | 291.1 | 308.94 | הכנסות עצמיות |
| 5.1% | 87.2 | 82.94 | הכנסות ממשרדי הממשלה |
| -21.8% | 0.417 | 0.533 | מענק כללי |
| -73.8% | 2.75 | 10.5 | מענק להקטנת הגירעון המצטבר |
| 5.3% | 3.563 | 3.383 | מענק מיוחד ומיועד |
| -5.2% | 385.0 | 406.3 | סך ההכנסות |
| 3.5% | 140.3 | 135.6 | הוצאות שכר |
| 0.4% | 134.1 | 133.6 | פעולות |
| 13.9% | 6.945 | 6.1 | הוצאות מימון |
| -16.6% | 42.2 | 50.6 | פירעון הלוואות |
| 13.2% | 28.3 | 25 | הוצאות כלליות |
| 16.2% | 31.6 | 27.2 | השתפויות ותרומות |
| 26.8% | 18 | 14.2 | הוצאות חד-פעמיות |
| -73.8% | 2.75 | 10.5 | מענק להקטנת הגירעון המצטבר |
| 0.3% | 404 | 402.8 | סך ההוצאות |
| -648.2% | -19.2 | 3.5 | עודף |

מהנתונים עולה כי בשנת 2008 פחתו הכנסות העירייה בתקציב הרגיל מכ-406 מיליון ש"ח לכ-385 מיליון ש"ח, ירידה של כ-5.2%. בעיקר בולטת ירידה חדה, של 53%, בסך המענקים שקיבלה העירייה ממשרד הפנים בשנת 2008. בהוצאות העירייה, לעומת זאת, חל גידול של 0.3% – מכ-403 מיליון ש"ח לכ-404 מיליון ש"ח. מצב זה הביא למעבר מעודף בסך כ-3.5 מיליון ש"ח בשנת 2007 לגירעון של כ-19.2 מיליון ש"ח בשנת 2008, שהיו כ-5% מסך הכנסות העירייה בתקציב הרגיל.

כמו כן יש לציין את הגידול בהוצאות המימון, בשיעור כ-13.9%, בשל יתרת האשראי של העירייה, שבשנת 2008 היתה כ-50.6 מיליון ש"ח. בשנת 2008 היה לעיריית אילת נוסף על התקציב הרגיל גם תקציב בלתי רגיל (תב"ר)⁵ בסך 62.2 מיליון ש"ח, ירידה של כ-20% לעומת שנת 2007.

³ המוסד לביטוח לאומי, מקבלי גמלאות, רמת חיים ונתוני שכר והכנסה לפי יישוב, פברואר 2010; ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים – 2007, אוקטובר 2009, באתר האינטרנט, <http://www.btl.gov.il/Publications/Pages/default.aspx>, כניסה: 22 בפברואר 2010.

⁴ באתר האינטרנט של משרד הפנים – מינהל השלטון המקומי, [תמצית נתוני הדוחות הכספיים של עיריית אילת לשנת 2007](#), כניסה: 25 בפברואר 2010.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ההכנסות העצמיות של עיריית אילת בשנת 2008 היו כ-75.6% מתקציבה הרגיל. שיעור ההשתתפות של משרדי הממשלה בתקציב הרגיל היה כ-22.6%, ומשקל המענקים בתקציב הרגיל היה כ-1.7%. שיעור הוצאות השכר מסך ההוצאות בשנת 2008 היה כ-35%.

1.2.1. מענק איזון

בטבלה 3 שלהלן מוצגים מענק האיזון ומענק האיזון לנפש באילת בשנים 2001–2007.

טבלה 3: מענקי האיזון הממשלתיים שקיבלה אילת בשנים 2001–2007⁶

| השנה | מענק האיזון (באלפי ש"ח) | מספר התושבים (באלפים) | מענק האיזון לנפש (בש"ח) |
|---------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|
| 2001 | 3,989 | 40.7 | 98.0 |
| 2002 | 3,656 | 42.1 | 86.8 |
| 2003 | 2,256 | 43.5 | 51.9 |
| 2004 | 1,128 | 44.5 | 25.3 |
| 2005 | 1,105 | 45.7 | 24.2 |
| 2006 | 872 | 46.3 | 18.8 |
| 2007 | 435 | 46.8 | 9.3 |
| שיעור השינוי | -89% | 15% | -91% |

מהנתונים שבטבלה עולה כי בין שנת 2001 לשנת 2007 פחת מענק האיזון שקיבלה אילת בכ-89% (כ-3.6 מיליוני ש"ח), ומענק האיזון לנפש פחת בשיעור גבוה יותר, כ-91% (כ-89 ש"ח לנפש), לעומת גידול של כ-15% במספר התושבים (כ-6,100).

2. דרך החישוב של מענק האיזון לאילת

הקצאת מענקי האיזון לרשויות המקומיות משנת 2004 ואילך מבוססת על מודל שקבעה ועדה ציבורית בראשות יעקב גדיש ("נוסחת גדיש"). לפי **נוסחת גדיש** מובאות בחשבון לצורך קביעת מענק האיזון ההוצאה וההכנסה לנפש, ומחושב ההפרש ביניהן; התוצאה היא **מענק המודל לנפש** של הרשות. **מענק המודל של הרשות** מתקבל ממכפלת מענק המודל לנפש של הרשות במספר התושבים בתוספת ההוצאות המחושבות של הרשות על תשלומי פנסיה ועל פירעון מלוות.⁷

חישוב צד ההוצאה. נוסחת גרסיה אשר חושבה על בסיס נתוני ביצוע התקציב הרגיל של הרשויות לשנת 2002 קובעת את ההוצאה הבסיסית במודל; הוצאה זו היא חלקית, משום שלא נכללות בה הוצאות על

⁵ תקציב בלתי רגיל (תב"ר): "תקציב של עירייה המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן ותקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות, וכספים שיועדו על-פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל. תקציב של עירייה המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן ותקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות, וכספים שיועדו על-פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל". מתוך פקודת העיריות, סעיף 213 א, תיקון תשנ"ט. מקובל בדרך כלל להתייחס לתקציב הפיתוח כאל תב"ר.

⁶ מר אריה מצליח, מנהל היחידה לכלכלה ומידע במרכז השלטון המקומי, דואר אלקטרוני, 23 בפברואר 2010.

⁷ מר ששי דקל, מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים, דברי הסבר להקצאת מענק האיזון לשנת 2009, דואר אלקטרוני, 17 בפברואר 2010; מצגת עיריית אילת: מענקי איזון.



פירעון מלוות, פנסיה, השתתפות במימון פעילות מועצות דתיות, קליטת עלייה, הוצאות ביטחון מיוחדות, הכנסות מים וגירעון שוטף. נוסחת הרגרסיה היא כדלהלן:

$$Y = (A+B*P)/P$$

Y = הוצאה בסיסית לנפש

P = אוכלוסייה

A = חותך בנוסחת הרגרסיה

B = שיפוע בנוסחת הרגרסיה

לעיריית אילת רלוונטיים הפרמטרים של רשויות שמספר תושביהן נע בין 20,000 ל-50,000 (על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). להוצאה הבסיסית לנפש (Y) יש להוסיף מקדם בגובה 3% בשל השתייכותה למגזר היהודי, וכן מקדמי העדפה קבועים, כגון מקדם סוציו-אקונומי (-1%), מקדם שונות האשכול הסוציו-אקונומי, מקדם העדפה בהוצאות על חינוך (-3%) ומקדם העדפה בהוצאות על רווחה (0%). **סך מקדמי ההעדפה להוצאה המצטברים לא יעלה על 10%. ההוצאה המרבית לנפש** שנקבעה לאילת, שדירוגה הסוציו אקונומי הוא 5, היא 5,015 ש"ח.

לטענת עיריית אילת⁸ נוסחת גדיש מפלה אותה לרעה בהשוואה לשאר הרשויות המקומיות. הטענה היא כי בנוסחה מובאת בחשבון ההוצאה הנורמטיבית הממוצעת לכלל הרשויות המקומיות בארץ, ואין התחשבות בהוצאות הגבוהות בפועל של עיריית אילת, ואילו בהכנסה מתיירות בנוסחה מובאת בחשבון ההכנסה בפועל. באופן כזה מענק האיזון שעיריית אילת מקבלת – לפי נוסחת גדיש – הוא קטן בהשוואה לצרכים. יש לציין כי טענות אלו הופנו ל**וועדת-שיינין**, שהוקמה במטרה לשנות את נוסחת החישוב של מענקי האיזון.

חישוב צד ההכנסה. ההכנסה של כל רשות מחושבת על בסיס ההכנסה שלה בפועל מארנונה ובהתאמה לשיעורי גבייה נורמטיביים ולתעריף נורמטיבי של ארנונה למגורים. לאילת, המדורגת באשכול סוציו-אקונומי 5, רלוונטיים שיעור גביית ארנונה למגורים 75%, שיעור גביית ארנונה על נכסים אחרים 75% ותעריף נורמטיבי של ארנונה למגורים 41 ש"ח (במחירי שנת 2009). ההכנסה לנפש מארנונה חושבה על-פי הנוסחה שלהלן:

$$I = \frac{(X * \Pi) + ((Y + Z) * \Delta)}{P}$$

P

I = ההכנסה לנפש מארנונה כללית

X = חיוב ארנונה בגין יתר הנכסים

Π = שיעור הגבייה מיתר הנכסים

Y = חיוב ארנונה בגין נכסי מגורים

Z = תוספת / הפחתה לחיוב הארנונה (לפי נספח א')

Δ = שיעור הגבייה בגין נכסי מגורים

P = אוכלוסיית הרשות בינואר 2007

ההכנסה המזערית שנקבעה לנפש מארנונה היא 870 ש"ח. לתוצאה שהתקבלה יש להוסיף גם הכנסות יתר עצמיות והכנסות חינוך ורווחה. לגבי הכנסות אלה נקבעה הכנסה נורמטיבית לנפש על-פי גודל האוכלוסייה,

⁸ מר אסף בן-חמו, גזבר עיריית אילת, שיחת טלפון, 23 בפברואר 2010.



ובעיריית אילת משולמים פר-כל תושב עד 20,000 התושבים הראשונים ש"ח ופר-כל תושב מעבר ל-20,000 התושבים הראשונים משולמים 1,893 ש"ח. נוסף על הכנסות אלה מופעלים המקדמים הבאים: מקדם סוציו-אקונומי בעבור הכנסות יתר עצמיות והכנסות חינוך ורווחה (1% באילת) ומקדם להכנסות יתר עצמיות והכנסות חינוך ורווחה בגין קליטה. **סך ההכנסה המחושבת לנפש באילת לא תפחת מ-3,096 ש"ח לנפש.**

3. טענות עיריית אילת⁹

לפי עיריית אילת יש לעיר שתי בעיות ייחודיות שאין לשאר הרשויות המקומיות בארץ. טענת העירייה היא כי **העלויות הכרוכות בבעיות אלה אינן מובאות בחשבון בנוסחת גדיש.** בעיות אלה הן:

ההוצאה של העירייה על תיירות

כאמור, על-פי נתוני משרד הפנים בשנת 2008 היו באילת 60.4 אלפי תושבים, אולם בפועל העיר משרתת מספר תושבים גדול הרבה יותר, בשל התיירים הנכנסים אליה; בכל שנה מגיעים לעיר כ-2.6 מיליוני **תיירים**, ה"מייצרים" 6.7 מיליוני לינות ומקבלים שירותים מהעירייה בעלות של עשרות מיליוני ש"ח בשנה, אולם בנוסחת גדיש מובאת בחשבון ההוצאה הנורמטיבית הממוצעת לכלל הרשויות המקומיות בארץ ואין התחשבות בהוצאות הגדולות של עיריית אילת. לעומת זאת, **בהכנסה מתיירות מובאת בחשבון בנוסחת גדיש ההכנסה בפועל.**

סוגיה רלוונטית נוספת היא ההוצאות שיש לעיריית אילת בגין **צריכת מים**. צריכת המים של המלונות באילת היא 40% מסך הצריכה העירונית. בהשוואה לערי תיירות אחרות, לאחר אילת מדורגת טבריה (13%), ואחריה ירושלים ותל-אביב (4% בכל אחת). בערכים כספיים עלות צריכת המים השנתית באילת היא כ-14 מיליון ש"ח. צריכת מים ושירותים בעלות כזאת מתאימה לערים עם 110,000–120,000 תושבים. משק המים והביוב באילת הוא גירעוני בשל ההוצאה המיוחדת האמורה על תיירות, בשל העלויות הנוספות של מיוחדות העיר (ראו בסעיף הבא), בשל סבסוד מחירי המים לבתי-המלון על-ידי העירייה (המוערך בהפסד הכנסות שנתי של כ-8 מיליון ש"ח) ובשל השקעות גדולות של העירייה, באמצעות מלוות ממשרד האוצר, בהקמת מתקן לטיהור שפכים (מט"ש) וקווי הולכה.

ההוצאה של העירייה בגין המאפיינים הייחודיים לעיר

המאפיינים הייחודיים של אילת הם ריחוקה הגיאוגרפי ממרכז הארץ (כ-322 ק"מ מגבול מחוז תל-אביב),¹⁰ בידודה הגיאוגרפי מכל רשות או עיר אחרת שעשויה לתמוך בה כלכלית וחברתית, בניגוד ליתר המרכזים העירוניים בארץ), גודלה (חיסרון לקוטן) ותנאי האקלים בה. לעיריית אילת תוספת של עשרות מיליוני ש"ח על ההוצאה הרגילה של העיר, בגין המאפיינים הייחודיים האלה, בהשוואה לרשויות אחרות. בשל הריחוק הגיאוגרפי כל סעיף הוצאה של עיריית אילת בפועל גדול ב-30%–40% מכפי שהיה ללא הריחוק.

להלן כמה דוגמות להוצאות ייחודיות של עיריית אילת:

הוצאות חינוך גדולות בכ-16.7 מיליון ש"ח משל עיר ממוצעת במרכז הארץ,¹¹ כמפורט להלן: הוצאות גדולות על **מיזוג אוויר** בבתי-הספר (במשך שמונה חודשים בשנה) המובילות להוצאות על צריכת חשמל גדולות

⁹ עיריית אילת, מענקי איזון, מצגת שהועברה לוועדת הפנים של הכנסת; מר אלי לנקרי, סגן וממלא-מקום ראש עיריית אילת, שיחת טלפון ודואר אלקטרוני, 24 בפברואר 2010.

¹⁰ אילת נמצאת בקצה מדד הפריפריאליות באשכול 1, ובמקום הראשון בישראל מבחינת המרחק מהמרכז.

¹¹ מר אלי לנקרי, סגן וממלא-מקום ראש עיריית אילת, נתונים על הוצאות מיוחדות לחינוך באילת – דצמבר 2009, דואר אלקטרוני, 24 בפברואר 2010.



ב-40% מהמוצע הארצי ולתוספת עלות המוערכת בכ-4 מיליון ש"ח בשנה); הוצאות מוסדות החינוך על צריכת מים גדולות יותר; עלויות גיוס מורים – אשר לא נוטים להגיע לעיר ממרכז הארץ או מצפונה, ועוד. העירייה נדרשת גם לממן טיסות¹² ושכר דירה למורים המגיעים ללמד בעיר.

הוצאות כיבוי אש גדולות, הנובעות מהחום הכבד השורר באילת. העירייה משתתפת בהוצאות אלה בכ-6 מיליון ש"ח (לשם השוואה, עיריית חולון משתתפת בכ-2 מיליון ש"ח בלבד).

צריכת מים לגינון גדולה פי-שלושה מהמוצע הארצי ומגיעה ל-7 מיליון ש"ח לפחות (תוספת עלות של כ-5 מיליון ש"ח בשנה), בשל כמות המשקעים הקטנה ובשל הקרקע המליחה, שבשלהן יש להשקות את הגינות במשך כל השנה.

חיסרון לקוטן – לאילת חיסרון לקוטן מבחינת גודל האוכלוסייה והשווקים והריחוק מערים אחרות. עקב כך רמת התחרות במכרזים שעורכת העירייה נמוכה. כך, למשל, במכרז שערכה העירייה להסעות ילדים באוטובוסים התמודדו רק 2-3 מפעילים. בשל רמת התחרות הנמוכה, הנובעת מחוסר היענות של מפעילי תחבורה להגיע מהצפון ומהמרכז, נוצר מונופול, או אוליגופול, הגורם לעליית המחירים.

סלילת כבישים – כדי לסלול כביש באילת יש להוביל את האספלט ממרכז הארץ. גם כאן משתתפים במכרז 2-3 קבלנים, ועובדה זו מייקרת את הסלילה בכ-40% לעומת העלות בבאר-שבע או במרכז הארץ. תוספת העלות לעומת רשויות אחרות נאמדת בכ-50% ומוערכת בכ-2 מיליון ש"ח בשנה. בשל השמש היוקדת והקרקע המליחה הכבישים מתבלים מהר יותר, ולפיכך שיקום הכבישים נדרש בתדירות גבוהה יותר מאשר במקומות אחרים בארץ.

לטענת העירייה, בשל סיבות אלה יש להוסיף לנוסחת גדיש – כשהיא מיושמת על אילת – את המקדמים האלה: מקדם העדפה בהוצאות על תיירות, מקדם בדידות גיאוגרפית וגודל שוק ומקדם תנאי אקלים, ולהביא בחשבון את ההוצאות המיוחדות של עיריית אילת בתחומים אלה.

לחלופין, לפי חישובי עיריית אילת, דרכים חלופיות לאיזון פיננסי בלא מענקי איזון הן אלה:

- גידול אוכלוסיית העיר ל-80,000 תושבים (נקודת האיזון);
 - פיתוח העיר – הקמת בתי-מלון חדשים ופיתוח התיירות בקידום אטרקציות, בהקמת שדה תעופה בין-לאומי ועוד;
 - הקמת קזינו ופיתוח מקורות הכנסה לא טריוויאליים נוספים;
 - בניית מסילת ברזל מהמרכז לאילת לצורך "קירוב" אילת למרכז וצמצום העלויות הנגרמות בשל הריחוק הגיאוגרפי.
- בשנת 2009 בוטל מענק האיזון שהממשלה מעבירה לאילת. יצוין כי שאר הרשויות שאינן מקבלות מענקי איזון עומדות לפחות באחד משלושת הקריטריונים האלה (ורובן עומדות בשלושתם):
- הרשות נמצאת במרכז הארץ (כל הרשויות בפריפריה זכאיות למענקי איזון);
 - אוכלוסיית הרשות היא יותר מ-70,000 תושבים;
 - הדירוג הסוציו-אקונומי של הרשות הוא ברמה 6 ומעלה.

¹² בשנת 2006 היתה העלות השנתית של תוספת הטיסות לעירייה כ-3 מיליון ש"ח. מר אלי לנקרי, סגן וממלא-מקום ראש עיריית אילת, מכתב של מנכ"ל משרד הפנים רם בלניקוב לראש עיריית אילת מאיר יצחק הלוי, 20 בנובמבר 2006.



אילת היא הרשות היחידה שאינה עומדת אף באחד מהתנאים שלעיל, ולמרות זאת היא אינה מקבלת מענק איזון.

לדברי גזבר עיריית אילת,¹³ הנתון בדבר שיעור האבטלה הנמוך באילת לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (0.5%-1%) מקורו בעובדה שתושבים נוטשים את העיר וקשה לגייס כוח עבודה מקצועי חדש במקום אלה שעוזבים. לדבריו, הפער בין נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובין נתוני משרד הפנים על מספר התושבים בעיר (46.8 אלף לעומת 60.4 אלף בהתאמה בשנים 2007-2008) פועל לרעת העירייה, שכן הממשלה מעבירה את מענקי האיזון לרשויות המקומיות בהתאם לגודל אוכלוסייתן לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לטענת העירייה, בעיות נוספות שיש באילת הן תופעת המשפחות החד-הוריות (20% משפחות חד-הוריות לעומת הממוצע הארצי – 8.3%), וכן ההרכב הדמוגרפי הטרונגי של אוכלוסיית העיר (15% עולים חדשים, 18% בני מיעוטים לא יהודים, יותר מ-3,000 מהגרי עבודה ועוד). בשל עובדות אלה נדרש סיוע גדול יותר של העירייה בתקציבי הרווחה והחינוך. למשל, בשנת הלימודים תשס"ט נאמד המימון הכספי של העירייה בתחום החינוך המיוחד בעיר בכ-3.9 מיליון ש"ח.

4. סיכום

הטענה העיקרית של עיריית אילת היא שחישוב ההוצאה לצורך קביעת מענק האיזון נעשה לפי הוצאה נורמטיבית, ולא מובאת בו בחשבון הייחודיות של העיר, ולעומת זאת בחישוב ההכנסה מובאות בחשבון ההכנסות בפועל מתיירות. כך, לטענת העירייה, בשנת 2004 היה פער של 836 ש"ח לנפש בין ההוצאה בפועל ובין ההוצאה הנורמטיבית – כ-26%. ההוצאה הממוצעת לנפש (בניכוי מענקי איזון) באילת היתה גבוהה בשנה זו בכ-1,360 ש"ח (כ-50%) מזו שביתר הרשויות שנבדקו. הסיבה לפער היא ההוצאה המיוחדת של העירייה על תיירות, וכלל המאפיינים הייחודיים של העיר (ראו סעיף 3).¹⁴

נוסף על האמור יש להעיר עוד שתי הערות:

הוצאות גדולות יותר בשל הריחוק הגיאוגרפי. אילת מרוחקת לא רק ממרכז הארץ, כמו רוב ערי הפריפריה, אלא גם מכל יישוב עירוני אחר. לכן השירותים הכלכליים, המסחריים והעירוניים בה יקרים יותר, בשל היעדר תחרות בין ספקים מחד גיסא ושיתופי פעולה מסחריים וכלכליים עם ערים שכנות מאידך גיסא, וכן בשל הוצאות ההובלה הגדולות וכדומה. בשל ייחודה של העיר (הריחוק הגיאוגרפי, תנאי האקלים, גודל השוק) ההוצאות של העירייה גדולות בכ-30% בממוצע מאלה של הרשויות האחרות.

הטבות מס.¹⁵ בשנת 1985 הוקמה על-פי החלטת הממשלה ועדה לבחינת פיתוח העיר אילת (ועדת-פלומין). בעקבות המלצות ועדה זו הוחלט לכוון אזור סחר חופשי בעיר (פטור ממע"מ והטבות מס הכנסה). צעד זה הביא לגידול ניכר באוכלוסייתה ובפעילות הכלכלית-תיירותית בה. בשנים האחרונות נשחקו הטבות מס ההכנסה לאילת ונחלשה תנופת ההשקעות אשר אפיינה את שני העשורים הקודמים. עקב כך העירייה מתקשה לעמוד בהוצאות הגבוהות, כמפורט לעיל.

¹³ מר אסף בן-חמו, גזבר עיריית אילת, שיחת טלפון, 23 בפברואר 2010.

¹⁴ מר אלי לנקרי, סגן וממלא-מקום ראש עיריית אילת, מצגת: מענקי איזון – עיריית אילת, דואר אלקטרוני, 24 בפברואר 2010.

¹⁵ פרופסור יוסף גרוס, פיתוח הכלכלי של העיר אילת ומיצוי הפוטנציאל הטמון בה, מאי 2007.



תחרות אזורית. בעשור האחרון התגברה התחרות בתחום התיירות מצד עקבה שבירדן וחופי מפרץ אילת שבמצרים.¹⁶ אפשר לחזק את כושרה התחרותי של אילת (שהשכר בה הוא במונחים ישראליים) בהשוואה לעקבה ולחופי סיני (שבהם השכר נמוך במידה ניכרת) בעיקר בפיתוח תשתיות תיירות ואטרקציות אשר ימשכו את תיירים לאילת וייתנו תמורה נאותה לחבילת תיירות יקרה יותר. אפשר לבחון מחדש את יתרונותיה ואת חסרונותיה של העיר, ובעיקר לחפש דרכים לחיזוק התשתית העירונית הקיימת כדי לסייע לה במשיכת אוכלוסייה חזקה ובפיתוח כלכלי כאמור.

לסיכום, לאילת יש צרכים ייחודיים, בשל המרחק הרב שלה ממרכז הארץ ומערים סמוכות. למאפיין זה השפעה ניכרת על יכולת ההתפתחות והתחרותיות שלה, ובכלל זה:

- קושי במשיכת עובדים מיומנים במגוון ענפים, ובהם חינוך, בריאות ושירותים עסקיים;
- יוקר מחיה גבוה לצד הכנסה ממוצעת נמוכה בהשוואה למרכז הארץ;
- כרסום היכולת של העיר להתחרות עם ערי תיירות באזור.

הקושי בגיוס עובדים באילת הוא **חסם צמיחה** הפוגע בצמיחתה העסקית של העיר וביכולתה לתת שירותים כלכליים וציבוריים ברמה סבירה, ולמשוך אליה יזמים, בעלי עסקים, בעלי מקצועות חופשיים, מורים, רופאים, אחיות ועובדי רווחה.¹⁷

¹⁶ פרופסור יוסף גרוס, פיתוח הכלכלי של העיר אילת ומיצוי הפוטנציאל הטמון בה, מאי 2007, פרק 2: אילת – עיר המבוססת על תיירות.

¹⁷ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הטבות מס לעובדים באילת – אומדן עלות והשלכות חברתיות-כלכליות, כתב עמי צדיק, יולי 2008.

