

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 72א – חלק שני | התשפ"ב-2021

נושאים מערכתיים

תוכניות לאומיות לפיתוח הצפון





תוכניות לאומיות לפיתוח הצפון

רקע

מחוז הצפון¹ התאפיין בפערים ברוב תחומי החיים לעומת שאר המחוזות, ובכללם בתחומי תעסוקה ושכר, השכלה גבוהה וחינוך, בריאות והגירה שלילית. להלן עיקרי תמונת המצב במחוז הצפון כפי שפורטה בהחלטת הממשלה 2262² (הנתונים מתייחסים לשנים 2013 - 2016): השכר הממוצע לשכיר במחוז הצפון הוא הנמוך ביותר בהשוואה למחוזות האחרים, שיעור המשתכרים בשכר שאינו עולה על שכר המינימום, שיעור האבטלה, תחולת העוני ושיעור ההגירה השלילית הם הגבוהים ביותר לעומת שאר המחוזות, למעט מחוז ירושלים. מהנתונים עולה כי האוכלוסייה הצעירה אינה נשארת במחוז. מחוז הצפון מתאפיין בדומיננטיות של התעשייה המסורתית והתעשייה המסורתית מעורבת הסובלות מרמת פריון עבודה נמוכה. לפי גורמי מקצוע במשרד התיירות, קיים פוטנציאל תיירותי בלתי ממומש במחוז הצפון. גם בתחום ההשכלה הגבוהה והחינוך יש פערים גדולים בהישגים לימודיים, בשיעור הזכאים לבגרות ובשיעור בעלי 13 שנות לימוד ויותר ובשיעור הסטודנטים בהשוואה למחוזות האחרים. הפערים ניכרים גם בתחום הבריאות: תוחלת החיים במחוז הצפון נמוכה בשנתיים מהממוצע הארצי, שיעור הרופאים המועסקים לאלף נפש במחוז הצפון הוא הנמוך ביותר ביחס לשאר המחוזות, שיעור תמותת תינוקות הוא השני בגובהו אחרי מחוז הדרום ושיעור מיטות אשפוז לגודל אוכלוסייה הוא הנמוך ביותר אחרי מחוז הדרום.

בינואר 2017 התקבלה החלטת הממשלה 2262, "פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה" (החלטת הממשלה 2262 או החלטה 2262), שבה הממשלה החליטה להפעיל תוכנית רב-שנתית לפיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה.

התוכנית הרב-שנתית נקבעה לשנים 2017 - 2021, כאשר מרבית סעיפי התוכנית יבוצעו במהלך השנים 2017 ו-2018. בתוכנית שמונה פרקים: כללי, פיתוח כלכלי, חינוך והשכלה גבוהה, פיתוח תשתיות תחבורה והגדלת הנגישות התחבורתית, מתן שירותים חברתיים וציבוריים, חיזוק השלטון המקומי, גיבוש צעדים אסטרטגיים לפיתוח כלכלי בטווח הבינוני ופיתוח כללי של העיר חיפה. היקף התוכנית עמד על כ-19.3 מיליארד ש"ח - 17.3 מיליארד ש"ח הוקצו למחוז הצפון המשתרע מרמת הגולן והגליל העליון בצפון ועד בקעת בית שאן ורמות מנשה בדרום.

1 בהחלטת הממשלה "מחוז צפון" - כהגדרתו במשרד הפנים.

2 החלטת ממשלה 2262 "פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה" (8.1.2016).



נתוני מפתח

842 מיליון ש"ח	2.8 מיליארד ש"ח	12 מיליארד ש"ח	17.3 מיליארד ש"ח
היקף התקציבים לפרויקטים בתחום הפיתוח הכללי במחוז הצפון בתוכנית הכלכלית.	סך התקציב התוספתי של התוכנית ³ מתוקף החלטת הממשלה.	היקף התקציבים לפרויקטים בתחום תשתיות תחבורה ותחבורה ציבורית במחוז הצפון לשנים 2017 – 2021.	סך התקציבים בתוכנית שהוקצו למחוז הצפון בהחלטת הממשלה בתוכנית רב-שנתית לשנים 2017 – 2021.
1.5	28.6	59%	46%
מספר המיטות בבתי חולים ל-1,000 נפש בשנת 2019. השיעור הנמוך מכל המחוזות.	מספר הנזקים לטיפול רפואי ל-1,000 נפש במחוז הצפון בממוצע השנים 2013 - 2017. השיעור הגבוה מכל המחוזות.	שיעור ההשתתפות בכוח העבודה במחוז הצפון בשנת 2019 (58% בשנת 2016) - השיעור הנמוך מבין כל המחוזות, למעט מחוז ירושלים.	שיעור תושבי הצפון הסבורים כי לא חל כל שיפור בתחום התעסוקה בארבע השנים האחרונות ⁴ .

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2020 - פברואר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך קבלת החלטת הממשלה 2262 ואת יישומה והשפעתה בתחומי הכלכלה, התיירות, האנרגיה, החינוך, הבריאות והתחבורה. כמו כן, משרד מבקר המדינה בדק את יישום הצעדים האסטרטגיים שנקבעו בהחלטה. הביקורת נעשתה ברשות לפיתוח הגליל, במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה), במשרדי האוצר, התיירות, הבריאות והאנרגיה, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), בקרן הקיימת לישראל, ובחברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ. בדיקות השלמה נעשו במשרד הביטחון ובמטה לביטחון לאומי.

בפברואר 2021 בוצעו עבור משרד מבקר המדינה שתי קבוצות מיקוד בנושאי התיירות והבריאות בהשתתפות מנהלים בכירים, וכן סקר לשיתוף ציבור⁵ על מנת ללמוד על עמדותיהם ותפיסותיהם של תושבי מחוז הצפון לגבי אפקטיביות השקעות המדינה באזור הצפון בהיבטים של תחבורה, חינוך, בריאות, תעסוקה וביטחון אישי.

3 תוספתי - תוספת תקציבית בהשוואה לשנים קודמות.

4 מתוך סקר לשיתוף הציבור שבוצע עבור משרד מבקר המדינה בפברואר 2021.

5 הסקר בקרב יישובי הצפון בוצע באמצעות מילוי עממי של שאלון מקוון במרשתת וראיונות טלפוניים. המדגם כלל 1,033 מראיינים תושבי הצפון מעל גיל 18 - 526 מהחברה היהודית ו-507 מהחברה הערבית.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



עבודת מטה לגיבוש התוכנית הרב-שנתית - עבודת מטה תפקידה לבחון את הפערים הקיימים ואת הצעדים המתאימים לצורך צמצומם, להעלות חלופות אפשריות ולשקול אותן בהיבט של עלות-תועלת. עלה כי אין במשרד האוצר עבודת מטה מקיפה טרם החלטת הממשלה בנושא. כמו כן, התוכנית הרב-שנתית לא הסתמכה על עבודות שונות של משרדי ממשלה וגורמים נוספים, והיא הוכנה לפי תקציבים שכבר אושרו למשרדי הממשלה; לפיכך, היא כללה רק חלק מהפתרונות שהוצעו בעבודות קודמות. בהיעדר מסמכים המעידים על עבודת המטה לא ניתן ללמוד מדוע חלק מהפתרונות שהוצעו בעבודות המקצועיות לא קיבלו ביטוי בתוכנית הרב-שנתית, ואם נשקלו חלופות או שנבחנו עלות מול תועלת.



שיעור התקציב התוספתי מתוך סך תקציב התוכנית - עלה כי מתוך תקציב של 17.3 מיליארד ש"ח בתוכנית הרב-שנתית לפיתוח הצפון, עד כ-2.8 מיליארד ש"ח נבעו מתוספות תקציביות. יתר הסכומים מקורם בהחלטות ממשלה קודמות, בסיכומים תקציביים קודמים ובתוכניות קיימות של משרדי הממשלה שיועדו למחוז הצפון. עוד עלה כי מעל מיליארד ש"ח מתוך התקציב תלוי בעמידה במבחני תמיכה ובתנאים נוספים או שנדרשת עבודת מטה לשם מימושו, משכך על מנת לממש תקציבים אלו נדרשים שינויים של משרדי הממשלה הרלוונטיים בהוראות ובמבחני התמיכה.



מעקב אחר אפקטיביות התוכנית הרב-שנתית ותוכנית המשכית - בהחלטת הממשלה 2262 נקבע כי אפקטיביות התוכניות שיתוקצבו במסגרת ההחלטה תיבחן, ובהתאם לכך תיבחן תוכנית המשכית. בתוכנית הרב-שנתית לא נקבעו יעדים מדידים שיאפשרו לבחון את השפעת ההחלטה על התחומים השונים ולא נקבע הגורם האחראי לבחינת האפקטיביות של התוכניות השונות. בפועל, בחינת האפקטיביות של הפעולות הרבות המפורטות בהחלטת הממשלה 2262 לא נעשתה¹, וגם לא גובשה תוכנית המשכית לתוכנית הרב-שנתית.



יישום החלטת הממשלה בתחום הבריאות

- **הקצאה תקציבית תוספתית -** בתוכנית הוקצו לשנים 2017-2020 כ-2.5 מיליארד ש"ח לתחום הבריאות. מתוך תקציב זה 62.6% (כ-1.5 מיליארד ש"ח) מוקצים להמשך תוכניות קיימות מבסיס התקציב של משרד הבריאות, ו-37.4% (930 מיליון ש"ח) הם תקציב תוספתי לפי הגדרת משרד האוצר במסגרת השקעה רב-שנתית.

- **נתוני בריאות במחוז הצפון לעומת שאר הארץ -** מנתוני משרד הבריאות והלמ"ס לשנים 2017-2019, עולה כי תוחלת החיים במחוז הצפון (81.8 שנים) נמוכה לעומת

1 למעט הערכת האפקטיביות של סבסוד הוצאות הפיתוח לקרקע באזורי תעשייה בהובלת אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות במשרד הכלכלה והתעשייה.



שאר המחוזות (למעט מחוז הדרום) וכי שיעור תמותת התינוקות ל-1,000 נפש במחוז הצפון (2.6 תינוקות ל-1,000 נפש) הוא בין הגבוהים בארץ. נתונים אלו, ביחד עם שיעור כוח האדם המקצועי בתחום הרפואה שהוא מהנמוכים בישראל כגון שיעור הרופאים לנפש במחוז הצפון העומד על 2.2 רופאים ל-1,000 נפש בשנים 2017-2019 והמגיע מתחת לכ-40% משיעור הרופאים במחוז תל אביב ולכ-50% משיעור הרופאים במחוזות חיפה, המרכז וירושלים, מצביעים על כך שקיים צורך לטפל במצב בתחומי הרפואה והבריאות שבמחוז הצפון ולשפר אותו.

- **בינוי תשתיות -** בהחלטה 2262 נקבע להקצות בשנים 2017 - 2020 סך של 235 מיליון ש"ח במהלך חיי התוכנית הרב-שנתית לטובת בינוי תשתיות או מחלקות כלליות, פסיכיאטריות וגריאטריות במחוז הצפון ופתיחת מיטות בתחומים נדרשים בבתי החולים זיו, נהריה, העמק ופזורה. משרד הבריאות הקצה 76.9 מיליון ש"ח עבור מיטות אשפוז כלליות ו-72 מיליון ש"ח עבור מיטות בגריאטריה. עם זאת, הפערים בין מחוז הצפון לבין יתר המחוזות בנוגע למיטות אשפוז לא צומצמו. כך נמצא כי, בשנים 2015-2017, האזורים שבהם שיעור הפניות לחדר מיון (272-345 בממוצע לאלף נפש בשל מחלה ו-111-115 בממוצע לאלף נפש בשל סיבה חיצונית), הוא הגבוה ביותר, הם בצפון הארץ. כמו כן, בשנת 2019 שיעור מיטות אשפוז כללי ל-1,000 נפש במחוז הצפון עומד על 1.5 והוא הנמוך ביותר בארץ. על אף החלטת הממשלה 2262 שיעור המיטות בצפון ירד.
- **קיצור תורים -** בהחלטה 2262 נקבע כי כחלק מהתוכנית הלאומית לקיצור תורים יוקצו כ-520 מיליון ש"ח לטובת קיצור תורים והגדלת היקף הניתוחים במערכת הבריאות הציבורית במחוז הצפון. נכון לרבעון שני 2019, תושבי מחוז הצפון נאלצים לחכות זמן רב יותר מאשר תושבי מחוז תל אביב עבור טיפולי אורתופדיה, רפואת נשים, רפואת עיניים ורפואת עור. זמני ההמתנה נעים בין 28.5 ימים ל-38.6 ימים. כפועל יוצא מכך וכפי שעלה גם משיתוף הציבור, התושבים בצפון נאלצים להמתין זמן ארוך לקבלת שירותים אלו או להגיע למרכז לצורך זה.
- **בריאות הנפש -** נכון לשנת 2018, מחוז הצפון, כמו גם מחוז הדרום, הינו בעל שיעור המיטות הנמוך ביותר בתחום בריאות הנפש לעומת שאר המחוזות (0.28 ל-1,000 נפש). בכל הנוגע למרכז בריאות נפש מזר, שהוא היחיד בצפון, עלה כי חדרי האשפוז מאוכלסים בצפיפות וכי טרם הוכנה תכנית להעתקת בית החולים לבריאות הנפש וטרם הוחלט על מיקומו החילופי הגם שבשל ייעוד הקרקע, נדרש למצוא מיקום חלופי עד 2026. כמו כן, במהלך השנים 2017 - 2020, הוצאו 24.8 מיליון ש"ח - 10.6% מהתקציב שיועד לתשתיות לבניית תשתיות במרכז הבריאות מזר.
- **קפיטציה -** במנגנון הקפיטציה² לא נקבע כי התקציב שניתן לקופת החולים בגין ריחוק גיאוגרפי, אכן ישמש אותה לפיתוח שירותיה באזורי הפריפריה. בהחלטת הממשלה 2262 נקבע כי על משרדי האוצר והבריאות לבחון את הרחבת העדפת הפריפריה במסגרת גיבוש נוסחת הקפיטציה החדשה. עד מועד סיום הביקורת לא נקבעה נוסחת קפיטציה חדשה ולא נעשו תיקונים או שינויים כלשהם בנוסחה הקיימת.

2 קפיטציה הוא כינוי לנוסחה המשמשת לקביעת אופן הקצאת המקורות לקופ"ח מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי.



- **שיתוף ציבור** - בנוגע לזמני המתנה לתורים ולזמינות שירותי הרפואה במחוז הצפון עולה כי כ-33% מהתושבים סבורים כי לא חל שיפור בשנים האחרונות, ומעל 40% סבורים שחל שינוי בינוני. כמו כן, 40% מנשאלים ענו כי הופנו למרכזים רפואיים מחוץ למחוז הצפון, מרביתם למרכז רפואי בחיפה.

יישום החלטת הממשלה בתחום החינוך

- **נתוני זכאות לבגרות** - נכון לדצמבר 2019, עולה כי הגם שהשקעות בתחום החינוך בהיקף של 859 מיליון ש"ח מסך של 945 מיליון ש"ח נוצלו, הדבר טרם הביא לצמצום של הפער בנתוני זכאות לבגרות בין מחוז הצפון לבין שאר המחוזות. בשנת 2019 שיעור הזכאים לבגרות במחוז הצפון עמד על 76.1%, שיעור קטן משיעורם של הזכאים לבגרות לעומת מחוז המרכז (86.1%), מחוז חיפה (82.1%) ומחוז ת"א (82%) ומחוז הדרום (77.8%) וגדול רק ממחוז ירושלים (72.4%).

- **חינוך במקצועות המתמטיקה, המדעים והאנגלית** - במקצועות המדעיים ובמקצוע האנגלית שיעור הנבחנים במחוז הצפון בבחינות הבגרות ברמה של חמש יחידות לימוד נמצא במקום נמוך יחסית לשיעור הנבחנים בכלל הארץ. כמו כן, בין מחוז הצפון למחוזות האחרים קיימים פערים משמעותיים, כך לדוגמה, בשנת 2019 היה שיעור הנבחנים בבחינת הבגרות במדעי המחשב ברמה של חמש יחידות לימוד במחוז הצפון 5.3% לעומת 13.1% במחוז המרכז.

- **הקמת אוניברסיטה בצפון הארץ** - בחלוף יותר מ-15 שנים מאז התקבלה החלטת הממשלה 3578 בשנת 2005, משרד החינוך, התרבות והספורט או המשרד למים והשכלה גבוהה לא דיווחו על התקדמות הנושא, והקמת האוניברסיטה בגליל לא קודמה.

- **שיתוף ציבור** - מעל 40% מהנשאלים בסקר סברו כי בישוב בו הינם מתגוררים לא חל שיפור במספר הכיתות ללימודי מדעים, במספר הכיתות החדשות ליתר מקצועות הלימוד, בהסעות המאורגנות לבית הספר ולחוגים ובהיצע החוגים.

יישום החלטת הממשלה בתחומי פיתוח כלכלי ותשתיות

- **משיכת תעשייה עתירת ידע** - בהחלטת הממשלה 2262 נקבע כי על משרד הכלכלה לפעול במחוז הצפון בין היתר בתחומים האלה: משיכת תעשייה עתירת ידע ויצירת מקומות תעסוקה, הגדלת פריון העבודה, קידום תעשייה תחרותית ומתקדמת, משיכת השקעות ויזמים, חיזוק עסקים קטנים ובינוניים ופיתוח אזורי תעשייה. בעקבות החלטת הממשלה 2262 שונתה הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה 4.18³. בהחלטה צוין כי השינוי והתקציב לטובת הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה 4.18 נועדו לעודד מעבר חברות תעשייה עתירת ידע למחוז הצפון. על אף ההעדפה שניתנה בהוראה למחוז הצפון עולה מנתוני משרד הכלכלה כי בשנים 2017 - 2018 שמונה חברות זכו לסיוע, 74% מהתקציב בסך 90 מיליון ש"ח שנקבע בהחלטת הממשלה נוצלו, ובפועל אף חברה לא עברה למחוז הצפון בעקבות השינויים בהוראה; נמצא כי השינויים שנעשו בהוראת מנכ"ל 4.18 לא תרמו למעבר חברות למחוז הצפון, ובכללן חברות תעשייה עתירת ידע.

3 הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה 4.18 - "תכנית שכר גבוה".



- **יצירת מקומות עבודה נוספים** - בעקבות החלטת הממשלה 2262 שונתה הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה 4.17⁴ כך שבשנים 2017 - 2018 הוסף מסלול סיוע חדש (מסלול ה') - "סיוע לקליטת עובדים נוספים ברשויות פריפריאליות 1 - 4 במחוז הצפון", המסלול נועד ליצירת מקומות תעסוקה איכותיים בענפים המתאפיינים בשכר גבוה. עלה כי בשנים 2017 ו-2018 שתי חברות קיבלו סיוע במסלול הייעודי למחוז הצפון, ונוספו 20 משרות במחוז הצפון במסלול זה (זאת למול 33 חברות מהצפון שזכו לסיוע במסלולי הסיוע האחרים שפורסמו בשנים אלה). משכך, המסלול הייעודי לא השיג את המטרה הנוגעת ליצירת תעסוקה איכותית ובשכר גבוה.
- **הסיוע לעסקים בצפון** - עלה כי בשנים 2017 ו-2018 פחת סך הסיוע לעסקים ממחוז הצפון על פי הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה 4.17 (מכ-50 מיליון ש"ח בשנת 2016 לכ-9 מיליון ש"ח בשנת 2018), ואף הוגשו פחות בקשות לעומת השנים 2014 - 2016; מגמת הירידה נמשכה גם בשנת 2019 והסיוע בשנה זו עמד על כ-6 מיליון ש"ח. משכך, השינויים לא הובילו להגברת הביקוש לסיוע.
- **תוכנית סיוע לעסקים קטנים ובינוניים** - בינואר 2017 החל משרד הכלכלה לגבש את התוכנית להעלאת הפריזון בעסקים קטנים ובינוניים תוך שילוב מנגנון הערכה ומדידה (בדרך של הקצאה אקראית לחלק מהמבקשים). עלה כי הגם שהחלטת הממשלה 2262 פורסמה ב-8.1.17 התוכנית לעסקים קטנים ובינוניים פורסמה ב-21.12.17, מנגנון ההקצאה האקראית שנקבע בתכנית זו הפחית את היקף המימוש התקציבי בתכנית. הניצול התקציבי של תוכנית זו עמד על 10 מיליון ש"ח מתוך 30 מיליון ש"ח שהוקצו ולא נעשה שימוש בנתוני ההקצאה האקראית לצורך מחקר.
- **משיכת השקעות ויזמים למחוז הצפון** - בהחלטה 2262 נקבע כי הרשפ"ת (הרשות לשיתוף פעולה תעשייתי וקידום השקעות זרות במשרד הכלכלה) תפעל לשיווק מחוז הצפון כיעד אטרקטיבי להשקעות, תוך איתור חסמים ליזמים ומתן המלצות להסרתם. נמצא כי הרשפ"ת פועלת למשיכת משקיעים לישראל בראייה כוללת, אך אינה מבצעת שיווק ייעודי למחוז הצפון.
- **נתונים כלכליים במחוז הצפון לעומת שאר הארץ** - נכון לשנת 2019 מחוז הצפון נשאר נמוך במדדים הכלכליים לעומת המחוזות האחרים ובמרבית המדדים השיפור שחל בו היה דומה לשיפור הממוצע בכל הארץ. לדוגמה, בשנת 2018, ההכנסה לנפש במחוז הצפון עמדה על 5,744 ש"ח לעומת ממוצע ארצי שעמד על 7,801 ש"ח ושיעור הגידול בה למול 2016 עמד במחוז הצפון על 10% לעומת 11% ממוצע ארצי. משכך, התוכנית לפיתוח הצפון והקצאת תקציבים במגוון תחומי הכלכלה בהתאם להחלטת הממשלה 2262 לא תרמה דיה לשיעור שיפור גבוה יותר בצפון מהממוצע הארצי בכלל המדדים.
- **שיתוף ציבור** - מנתוני הנשאלים עלה כי 13% מהם עובדים מחוץ למחוז הצפון. 69% מהנשאלים העריכו כי הם משתכרים פחות מהשכר הממוצע במשק, ו-65% מהם העריכו כי שכרם נמוך לעומת שכר על עבודה דומה במחוזות אחרים.

4 הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה 4.17 - "תכנית סיוע לקליטת עובדים נוספים בעסקים בישראל".

**יישום החלטת הממשלה בתחום התיירות -**

- **הקצאת תקציב לפיתוח תשתיות ציבוריות** - התקציב לפיתוח תשתיות ציבוריות במחוז הצפון בהחלטת הממשלה בסך 50 מיליון ש"ח, נקבע בהתאם להערכה של משרד התיירות בהתאם לניצול התקציב בשנים קודמות ולא שיקף העדפה של מחוז הצפון. התוכנית הרב-שנתית לא שיקפה העדפה כלשהי בשנים 2017 ו-2018 למחוז הצפון והתקציב היה נמוך מהסיוע שהועבר בפועל בכל אחת מהשנים 2015 ו-2016 (57 מיליון ש"ח ו-65 מיליון ש"ח, בהתאמה). כמו כן, עלה כי בשנים 2017 - 2018 היו סך הסיוע לפיתוח תשתיות תיירות ציבוריות בצפון (56 ו-20 מיליון ש"ח) ושיעורי הסיוע ביחס לכל הארץ (26%-8%) נמוכים וכי בשנת 2019 שאליה לא התייחסה החלטת הממשלה 2262 גדל היקף הסיוע למחוז הצפון ושיעורו לעומת המחוזות האחרים. עלה כי החלטת הממשלה 2622 לשנים 2017 ו-2018 לא הגדילה את הסיוע למחוז הצפון.
- **מדיניות משרד התיירות לפיתוח תשתיות בצפון** - בנוהל פיתוח תשתיות תיירותיות ציבוריות של משרד התיירות (נספח א' לנוהל) אין איזכור בשנים 2017 ו-2018 לקידום התיירות במחוז צפון ועלה כי מדיניות משרד התיירות בשנים 2017 ו-2018 כיוונה לקידום התיירות במחוז הדרום, ולא כללה את קידום מחוז הצפון.
- **שיתוף ציבור** - במפגש שנערך במסגרת תהליך שיתוף הציבור, עם בעלי תפקידים מהמגזר הפרטי והציבורי באזור הצפון, הועלו החסמים המרכזיים הבאים - היעדר מנהיגות תיירותית במחוז הצפון, היעדר טיפול ראוי בתשתיות תיירות, חוסר גדול בהיצע מקומות לינה בערים מרכזיות וחוסר טיפול בנכסים תיירותיים.

יישום החלטת הממשלה בתחום האנרגיה -

- **תמיכה בצרכני גז טבעי מרוחקים** - בקולות הקוראים שפרסם משרד האנרגיה בשנים 2017 ו-2018 לא ניתנה העדפה למחוז הצפון ולא הוגשו בקשות לחיבור צרכנים מרוחקים באזור חיפה והצפון. משכך, 35 מיליון ש"ח שהוקצו בהחלטת הממשלה 2262 לטובת תמיכה בצרכני גז מרוחקים במחוז הצפון לא מומשו.
- **הקמת תחנות תדלוק בגז טבעי** - במרץ 2018 פרסם משרד האנרגיה קול קורא (51/2016) להגשת הצעות לתוכנית המשלבת מענקים ורשת ביטחון להקמת תחנות תדלוק בגז טבעי דחוס; בקול קורא לא ניתנה העדפה לתחנות תדלוק במחוז הצפון. כמו כן, מתוך 37 תחנות שזכו במענקים מכוח הקול הקורא שהפיץ משרד האנרגיה במרץ 2018 להקמת תחנות תדלוק בגז טבעי דחוס, תחנה אחת במחוז חיפה עמדה בדרישות ונכון למועד סיום הביקורת כלל יתר הזוכים, לרבות 5 תחנות באזור חיפה והצפון לא עמדו בדרישות ומשכך ההסכמים למולם צפויים להתבטל והקמת תחנות התדלוק בגז טבעי לא תקודם.
- **פריסת רשת החלוקה וחיבור צרכנים** - חלק ניכר מתוואי חלוקת הגז הטבעי מצפון לקו אווירי טבריה - צפת - קריית מוצקין לא הוקם בפועל, הגם שלוחות הזמנים המקוריים להקמתו היו בשנים 2015 - 2019. כמו כן, שיעור הצרכנים המחוברים הצורכים גז טבעי בפועל באזור הצפון (10 מתוך 168 פוטנציאליים) הוא הנמוך ביותר מבין אזורי החלוקה (למעט אזור ירושלים בו לא הייתה צריכה), כמו גם הצריכה המצטברת נכון לשנת 2020 באזור הצפון (36.6 מיליון מ"ק).



- **הקצאת תקציב לטובת שדרוג רשת החלוקה של גז טבעי** - במסגרת קולות קוראים אלה הועמד תקציב כולל של כ-283 מיליון ש"ח לכל הארץ ונקבעו אבני דרך לביצוע, כאשר כ-99 מיליון ש"ח מתוכו הוקצו לטובת שדרוג רשת החלוקה באזור הצפון (חיפה והגליל) - נכון למועד סיום הביקורת שולמו כ-42 מיליון ש"ח מתוך 99 מיליון ש"ח המשויכים לאזור הצפון, לפי אבני הדרך שנקבעו בקולות קוראים.

יישום החלטות הממשלה בתחום התחבורה



- **פיתוח תשתיות תחבורה והגדלת הנגישות התחבורתית** - פיתוח תשתיות התחבורה במחוז הצפון הוא הנושא בעל ההיקף התקציבי הגבוה ביותר - 12 מיליארד ש"ח בהחלטת הממשלה 2262. יחד עם זאת, פרויקטים אלו היו בשלבים שונים של תכנון כבר לפני החלטת הממשלה, ואף נזכרו בתוכניות העבודה של משרד התחבורה ובתוכנית החומש של נת"י, ובאופן חלקי בתקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018. כמו כן, בפרויקט פיתוח קווי המטרונית במטרופולין חיפה, שלוחה אחת מתוך ששת השלוחות המתוכננות משתייכת למחוז הצפון. עוד עלה כי יש עיכובים בהשלמת 6 מתוך 11 המיזמים התחבורתיים.

- **שיתוף ציבור** - מתהליך שיתוף הציבור עלה כי התושבים הבחינו בשיפורים גדולים, בנושא כבישים ותשתיות תחבורה ותחבורה ציבורית אך יחד עם זאת, מרבית התושבים חשים שלא חל שיפור ניכר בזמני הגעה לעבודה, הגעה לכבישים מרכזיים או הגעה למרכזים רפואיים.

צעדים אסטרטגיים לפיתוח מחוז הצפון - בהחלטת הממשלה 2262 נקבעו הצעדים המפורטים להלן כצעדים אסטרטגיים לפיתוח כלכלי באזור הצפון: בחינת העתקת מחנות צה"ל למחוז הצפון; בחינת העתקת פעילותן של חברות ממשלתיות בעלות אופי טכנולוגי והיקף תעסוקה גדול למחוז הצפון; גיבוש תוכנית רב-שנתית להרחבת אזורי תעשייה קיימים והקמת אזורים חדשים במחוז הצפון; בחינת הקמת שדה תעופה משלים לנתב"ג במחוז הצפון והכרה בפרויקטים בהיקף של 400 מיליון ש"ח כ"מיזמים לאומיים". החלטת הממשלה לא כללה צעדים אופרטיביים, הקצאת תקציב⁵ וקביעת לוחות זמנים לביצועם. עד מועד סיום הביקורת לא הושלמה בחינת העתקת מחנות צה"ל למחוז הצפון, לא נעשתה כל פעולה לבחינת העתקת פעילותן של חברות ממשלתיות בעלות אופי טכנולוגי והיקף תעסוקה גדול למחוז הצפון, טרם התקבלה הכרעה סופית על מיקום שדה התעופה המשלים לנתב"ג והפרויקטים שהוכרו כ"מיזמים לאומיים" כמעט שלא קודמו. לדוגמה, נכון למועד סיום הביקורת, נוצלו 37.5 מיליון ש"ח מתוך 400 מיליון ש"ח שהוקצו בהחלטת הממשלה לפרויקטים שהוכרו כ"מיזמים לאומיים". הצעדים האסטרטגיים האלה יכולים היו להיות מחוללי השינוי ומנועי הצמיחה הנדרשים על מנת לשפר באופן מהותי את המצב במחוז הצפון, וכפועל יוצא להוביל לשיפור גם בכל תחומי החיים, אך צעדים אלו לא קודמו דיים.

5 למעט תקציב הפרויקטים שהוכרו כ"מיזמים לאומיים" על ידי קק"ל.



תוכנית להעלאת הפריון בעבודה - משרד הכלכלה גיבש תוכנית להעלאת הפריון בעבודה, שבמסגרתה בשנים 2017 ו-2018 אושרו במחוז הצפון 39 בקשות סיוע שבגינן ניתנו מענקים בסך כולל של 60 מיליון ש"ח.

פיתוח תשתיות תחבורה - פיתוח תשתיות התחבורה והגדלת הנגישות התחבורתית במחוז הצפון היה הנושא בעל ההיקף התקציבי הגבוה ביותר בהחלטת הממשלה 2262, והוא עמד על כ-12 מיליארד ש"ח.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל ומשרד האוצר, יפעלו לגיבוש יעדים ומדדים לכלל פעולות התוכנית, יבחנו בסיוע כלל המשרדים הרלוונטיים את הצורך בגיבוש תוכנית המשך ויפעלו בהתאם. עוד מומלץ כי בעת הבאת תוכנית רב-שנתית לפיתוח חבל ארץ ובפרט הצפון לאישור הממשלה תכלול ההחלטה יעדים מדידים שיאפשרו לבחון את השפעתה על התחומים השונים, מינוי גורם אחראי להערכת אפקטיביות התוכנית ומנגנון דיווח לוועדת היגוי ולממשלה.



מומלץ למשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, למשרד הכלכלה ולמשרד האוצר כי בעת גיבוש תוכנית רב-שנתית לפיתוח חבל ארץ ובפרט הצפון, הדבר ייעשה על בסיס עבודת מטה ייעודית המציגה פערים, חסמים ופתרונות מתוך ראייה כוללת, תוך בחינת עבודות מקצועיות קודמות שגיבשו המשרדים השונים, ניתוח עלות - לעומת תועלת של החלופות השונות וקידום פתרון הוליסטי שיאפשר התמודדות עם כלל הסוגיות הנדרשות לטיפול.



מומלץ כי משרד הבריאות יפעל לשיפור והרחבה של השירות הרפואי הניתן לתושבי הצפון, יבדוק את הצרכים של האוכלוסייה ויבחן את החסמים הקיימים בקרב התושבים, במרכזי הבריאות ובבתי החולים המונעים קבלה או מתן של שירות רפואי הולם ומיטבי. יש לדאוג לזמינות הטיפולים והנגשתם, לשיפור התשתיות הקיימות ולגיוס כוח אדם רפואי מתאים ואיכותי. על משרד הבריאות לוודא שהתקציבים המועברים לטובת השירותים הרפואיים יביאו לשינוי הנדרש ומומלץ כי משרדי הבריאות והאוצר יבחנו שינויים בנוסחת הקפיטציה כך שהשירות הרפואי בפריפריה ישופר.



מומלץ כי משרד החינוך יבחן את הפערים הקיימים בתחום החינוך במחוז הצפון, ובפרט בנושא הזכאות לבגרות ברמה של חמש יחידות לימוד בלימודי מתמטיקה, אנגלית ומדעים, ויגבש תוכנית לצמצומם. עוד מומלץ כי השרים הממונים על ההשכלה הגבוהה ועל פיתוח הפריפריה, הנגב והגליל ישלימו את בחינת נושא הקמת אוניברסיטה בגליל, וידווחו בנושא לממשלה כפי שנקבע בהחלטת הממשלה 3578.





מומלץ כי משרד התיירות יגבש תוכניות האזוריות ותוכניות סיוע בדרך שתיתן ביטוי למדיניות הממשלה לחיזוק הצפון בשים לב לחסמים שעלו במסגרת שיתוף הציבור בביקורת. כמו כן, מומלץ כי משרד התיירות יבחן גיבוש תבחינים לסיוע שיותאם לאירועים תיירותיים רלוונטיים מבחינת גודלם והיקפם במחוז צפון.



מומלץ כי רשות הגז תמשיך לבחון את החסמים המונעים את פיתוח תשתיות הגז באזור הצפון ואת חיבור הצרכנים מאזור הצפון לרשת החלוקה, ותמצא את הדרכים להסרתם על מנת לעודד צרכנים ממחוז הצפון להתחבר לרשת הגז הטבעי ולצורך גז טבעי כחלק מצעדי התייעלות כלכלית, ובכך לצמצם את הפערים בין מחוז הצפון לשאר המחוזות.



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לפעול להשלמת ששת המיזמים שנכללו בהחלטת הממשלה 2262 עם תקצובם.



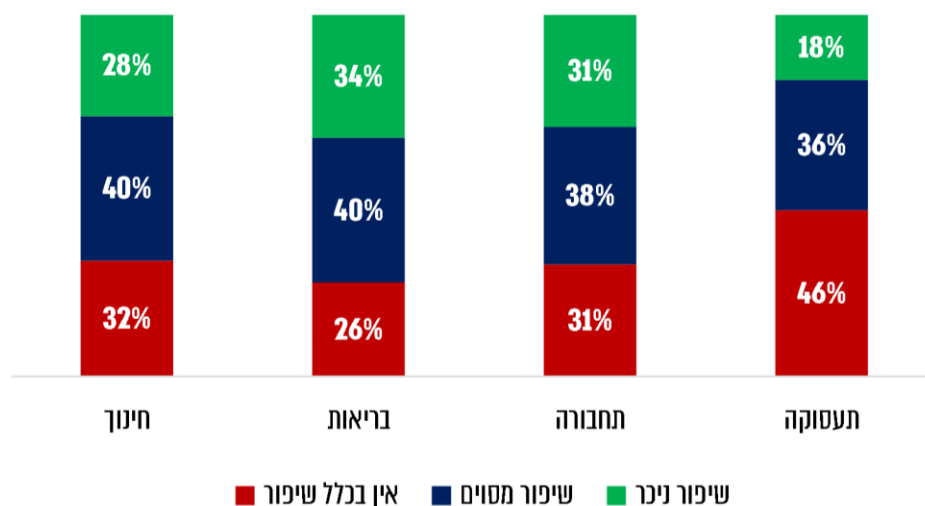
על מנת לחזק את מחוז הצפון המתאפיין במשך שנים רבות, ברמה סוציו אקונומית נמוכה, בהגירה שלילית ובפערים ברוב תחומי החיים לעומת שאר המחוזות, ובכללם תעסוקה ושכר, חינוך ובריאות, נדרש שינוי של ממש באמצעות מחוללי שינוי ומנועי צמיחה. על משרדי הממשלה הרלוונטיים לפעול לקידום הצעדים האסטרטגיים שנכללו בהחלטה 2262 לשם קידום מנועי צמיחה לצפון, ובכלל זה:



- על משרדי האוצר, הביטחון ורמ"י להשלים את עבודת המטה בעניין העתקת מחנות צה"ל למחוז הצפון בהתאם להחלטת הממשלה ולגבש המלצות לשם קידום הנושא.
- מומלץ כי משרד התחבורה ומנהל התכנון יפעלו, כל גורם בהתאם לסמכותו, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, להשלים את עבודות המטה הנדרשות ויפעלו לקדם החלטה סופית בנושא המקום שבו יוקם שדה תעופה משלים לנתב"ג ואת ההליך התכנוני, תוך התייחסות לסוגיות הבטיחותיות, הביטחוניות והכלכליות שהגורמים המקצועיים העלו ובשים לב להשפעת ההחלטה על הצפון והדרום, ויפעלו בהתאם להקמת שדה התעופה המשלים לנתב"ג.
- על הממונה על התקציבים במשרד האוצר ועל מנהל רשות החברות הממשלתיות או נציגיהם להקים צוות משותף לבחינת העתקת פעילותן של חברות ממשלתיות בעלות אופי טכנולוגי והיקף תעסוקה גדול למחוז הצפון, וזאת כפי שנקבע בהחלטת הממשלה 2262.



תפיסת תושבי מחוז הצפון את השיפורים שחלו בארבע השנים שהסתיימו בפברואר 2021 במחוז¹⁰



על פי נתוני סקר שיתוף הציבור.

סיכום

בשנת 2016 החליטה הממשלה על גיבוש תוכנית אסטרטגית רב-שנתית לפיתוח מחוז הצפון. בשנת 2017 הוצגה התוכנית הרב-שנתית לפיתוח הצפון. בתוכנית נכללו משרדי ממשלה רבים המטפלים במגוון תחומי חיים, השקעה ממשלתית משמעותית, וצעדים מחוללי שינוי.

בחינת יישום התוכנית במשרדי הממשלה בתחומים השונים העלתה כי התוכניות לא הביאו לשינוי של ממש בתחומי החיים הרלוונטיים. לגבי חלק מהפרויקטים הכלולים בהחלטת הממשלה 2262 לא נבדק מהם החסמים המקשים על מחוז הצפון בתחומים השונים, וההעדפה שניתנה למחוז הצפון לא היתה אפקטיבית. חלק מהתקציבים לא מומשו ומטרות שנקבעו בהחלטה לא הושגו.

עוד עלה כי הצעדים האסטרטגיים לפיתוח כלכלי בטווח הבינוני באזור הצפון אשר יכולים היו להיות מחוללי שינוי ומנועי הצמיחה הנדרשים על מנת לשפר באופן מהותי את המצב במחוז הצפון וכפועל יוצא להוביל לשיפור בכל תחומי החיים, לא קודמו דיים.

6 הנתונים התקבלו בתהליך שיתוף ציבור שערך משרד מבקר המדינה.



בבחינת רמת העוני והפערים כיום בתחומי החיים השונים בין מחוז הצפון לשאר המחוזות, ובכללם בתחומי תעסוקה ושכר, חינוך והשכלה גבוהה, ובריאות, עלה כי מאז החלטת הממשלה 2262 לא חל שיפור מהותי בפערים כאמור, ונתוניו של מחוז הצפון נמוכים בהשוואה לשאר המחוזות במרבית המדדים שנבחנו.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה לערוך בחינה מחודשת של מצב מחוז הצפון ביחס ליתר המחוזות ואת אפקטיביות הפעולות שנכללו בהחלטת הממשלה על מנת לבחון את השפעתן ולקדם תוכנית המשכית לזו שנקבעה בהחלטה 2262 לצורך צמצום פערים בין מחוז הצפון לבין יתר המחוזות.