



הכנסת

מרכז המחקר והמידע  
המחלקה לפיקוח תקציבי

# תיאור וניתוח מרכיב התוספתיות בתקציב התכנית לפיתוח כלכלי של מחוז צפון וצעדים משלימים לעיר חיפה

מוגש לוועדת הכלכלה

י"ב באייר תשע"ז

8 במאי, 2017

כתיבה: נטע משה, כלכלנית

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 64 08 240 / 1

פקס: 02 - 64 96 103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

## תוכן העניינים

<b>1</b>	<b>תמצית</b>
<b>3</b>	<b>1. מחוז הצפון – רקע כללי</b>
3	1.1. נתונים דמוגרפיים
3	1.2. נתוני תעסוקה, שכר, עוני, מדד חברתי-כלכלי
5	1.3. נתוני תעסוקה לפי ענפים
7	1.4. הכנסות והוצאות של הרשויות המקומיות לפי מחוז
7	1.5. חינוך והשכלה גבוהה
8	1.6. בריאות
8	1.7. הגירה פנימית לאזורי פריפריה ועדיפות לאומית
9	1.8. דרכים אפשריות לחיזוק אזורים גיאוגרפיים
<b>10</b>	<b>2. החלטת הממשלה: פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה</b>
10	2.1. עיקרי ההחלטה
12	2.2. מתודולוגיה
12	2.3. פיתוח כלכלי
14	2.3.1. בחינת תקנות תקציביות של פרויקטים
16	2.4. חינוך והשכלה גבוהה
17	2.4.1. פרויקטים בתחום החינוך בהשוואה לכלל הארץ
20	2.5. שירותים חברתיים וציבוריים
20	2.5.1. בריאות
22	2.5.2. רווחה ושירותים ציבוריים
23	2.6. חיזוק השלטון המקומי במחוז צפון
23	2.7. מיזמים לאומיים במימון קק"ל
24	2.8. צעדים משלימים לעיר חיפה
25	2.9. סיכום בחינת פרקי תכנית הצפון (ללא תחבורה)
<b>28</b>	<b>3. תשתיות תחבורה</b>
29	3.1. בחינת התקציב התוספתי בתשתיות תחבורה
31	3.2. תשתיות כבישים
32	3.3. תשתיות תחבורה ציבורית
<b>34</b>	<b>רשימת מקורות</b>

## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת ועדת הכלכלה לקראת דיון ב-9 במאי 2017 בנושא **תכנית פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה**, שהתקבלה בהחלטת ממשלה מס' 2262 מה-8 בינואר 2017 (להלן: תכנית הצפון או החלטת הממשלה). המסמך כולל רקע על אזור הצפון, פירוט סעיפי התכנית לפיתוח כלכלי של מחוז צפון ופילוח של תקציבי התכנית לפי פרמטרים שונים ובהם: תקציב כלל התכנית בשנים 2017-2021, הקצאת תקציב לשנים 2017-2018, תקציב המיוחס כתוספתי על-ידי משרד האוצר בהשוואה ל-2016 וניתוח של מרכיב התוספתיות על-ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. לבחינת המרכיב תוספתי נקטנו בכמה דרכים, לפי מהות הסעיף: בדיקה אם מדובר בתקנה חדשה; אם מדובר בתקנה קיימת, בדיקה לגבי השינוי לעומת שנים קודמות ביחס ליתר המחוזות; אם מדובר בהשקעה, השוואת משקל תקצוב הצפון בתכנית החדשה למשקלה בשנים עברו; בדיקה לוגית האם הסעיף התקציבי היה מיושם אלמלא החלטת הממשלה (כך), אם התקבלה החלטת ממשלה בנושא כלשהו לפני ההחלטה על תוכנית הצפון הרי שלא מדובר בתקציב תוספתי).

לגבי חלק מהפרויקטים הכלולים בתכנית עדיין מתבצעת עבודה מטה מקצועית, שבהתאם לה אמור תקצובם להיעשות בהמשך. אי לכך, **מדובר בנייתו ראשוני וחלקי של התכנית, וחשיבות מסמך זה הינו בהצבת תשתית מתודולוגית ורישום תקציבי לבחינה עתידית של התכנית ויישומה, על פי נקודות זמן שתקבענה.** מניתוח התכנית עלו שתי סוגיות עיקריות הדורשות המשך מעקב: א. מרכיב התוספתיות. ב. יישום התכנית בהתאם לנתוני ביצוע התקציב. בעת הנוכחית, בהיעדר רישום תקציבי מפורט בחלק מסעיפי התוכנית ובהינתן הצורך בהמשך עבודת מטה במשרדי הממשלה ובמשרד האוצר, אין ביכולתנו לענות על שתי סוגיות אלו באופן מלא.

**ניתוח מרכיב התוספתיות** בתקציב התכנית מעלה את הצורך לבחון יצירת מנגנון לדיווח שיטתי ועתי על מימוש התכנית והקצאת התקציבים. בשלב זה, כל עוד אין מיפוי מלא של התכנית ברמת התקנות, אין אפשרות אפקטיבית לעקוב אחר היישום. כמו כן, מכיוון שרוב התקציב הוא בהרשאה להתחייב, הרי ממילא אין יכולת לקבוע את ביצוע התקציב בשלב כה מוקדם. בנוסף, לחלק ניכר מסעיפי התכנית לא יוקצו תקנות ייעודיות למחוז צפון אלא תקנות ארציות, ועל כן גם כאשר יוקצו התקציבים לתקנות, לא ברור שאכן ניתן יהיה לעקוב אחר מימוש התקציב לצפון, שכן לפחות חלק מהתקנות יכללו גם את התקציבים לשאר אזורי הארץ.

**יש מקום לקבוע נקודות עדכון במהלך שנת התקציב לשם אפשרות מעקב ופיקוח אפקטיביים, ובכלל זה קבלת דוח מפורט ממשרד האוצר ובו מספרי תקנות, ביצוע תקציב במזומן וביצוע תקציב הרשאות להתחייב. במקרים בהם אין תקנות ייעודיות לפרויקטים במחוז צפון, קבלת נתוני הביצוע של התקנה בחלוקה גיאוגרפית.**

להלן יוצגו נתונים מרכזיים על מחוז צפון בהשוואה לממוצע הארצי.

### נתונים מרכזיים על מחוז בצפון בהשוואה לממוצע הארצי

מחוז צפון	ממוצע ארצי	נתון
58.3%	64.1%	שיעור השתתפות בכוח העבודה (2015)
6.2%	5.3%	שיעור בלתי מועסקים (2015)
7,035	8,465	שכר ממוצע לחודש (ש"ח, 2014)
29.4%	19.1%	תחולת העוני של משפחות (2015)
17.8%	11.8%	משקל המועסקים בענף התעשייה (2015)
25.9	25.1	ממוצע התלמידים בכיתה בבית ספר (תשע"ה)
1.83	1.46	שיעור המיטות לאשפוז כללי ל-1,000 נפש (2015)
3.5	2.3	שיעור הרופאים המועסקים ל-1,000 נפש (2015)

**עיקרי הממצאים מניתוח התכנית לחיזוק כלכלי של הצפון וצעדים משלימים לחיפה:**



- החלטת הממשלה כוללת 8 פרקים ובהם כ-100 פרויקטים ותוכניות לשנים 2017-2021 בהיקף של כ-19.3 מיליארד ש"ח. הפרויקטים נחלקים בין כ-25 משרדים וגורמים ממשלתיים. כ-17.3 מיליארד ש"ח מוקצים לטובת מחוז צפון וכ-2 מיליארד ש"ח כצעדים משלימים לעיר חיפה (המהווה מטרופולין לאזור הצפון).
- תוכניות ופרויקטים בהיקף של כ-2.8 מיליארד ש"ח (ללא תחבורה) אמורים להיכלל בתקציב לשנים 2017-2018 (במזומן או בהרשאה להתחייב), סביר והיקף זה יגדל במהלך השנה בהתאם להבשלה של פרויקטים.
- התקציב לפרויקטי תחבורה בתכנית כולל כ-12 מיליארד ש"ח למחוז צפון (כ-80% מהתקציב למחוז צפון), ובנוסף כ-1.9 מיליארד ש"ח לתחבורה בעיר חיפה (כ-93% מהתקציב בפרק חיפה). בחינת מרכיב התוספתיות בתקציב נעשית לסעיף התחבורה בנפרד מפאת השוני במהות ההוצאה התקציבית. הלוח להלן מציג ניתוח של מרכיב התוספתיות בסעיפי התכנית (מלבד תחבורה). נדגיש כי ניתוח זה נכון לנקודת הזמן הנוכחית, וכי מסמך זה מעצם טבעו הינו דינאמי ומתעדכן בהתאם לדינאמיות של הליכי התקצוב הממשלתיים והעברות התקציב המתעדכנים כל העת.

#### תקציב תכנית צפון (ללא תחבורה) וניתוח המרכיב התוספתי

פרק	פרויקט	נתוני האוצר		ניתוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת לגבי המרכיב התוספתי	
		מתוכו: תוספתי לפי האוצר	תקציב כולל לתכנית	תוספתי בעת הנוכחית	יתוקצב לאחר עבודת מטה
1	כללי (מטה משרד נגב גליל)	4	4	0	4
2	פיתוח כלכלי	400	842	296	104
3	חינוך והשכלה גבוהה	709	1,039	322	387
5	בריאות	930	2,486	410	520
5	רווחה ושירותים ציבוריים	161	197	39	122
6	שלטון מקומי	227	227	0	227
7	קק"ל	400	400	0	400
8	צעדים משלימים לחיפה (ללא תחבורה)	136	136	0	136
	<b>סך הכול תכנית הצפון וחיפה (ללא תחבורה)</b>	<b>2,967</b>	<b>5,330</b>	<b>1,067</b>	<b>1,900</b>
	<b>סך הכול כולל ב-%</b>			<b>36%</b>	<b>64%</b>

מהלוח לעיל עולה כי קיים בתכנית תקציב של כ-2.967 מיליארד ש"ח, המוגדר על ידי משרד האוצר כתוספתי (ללא תחבורה). מניתוח שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עולה כי לאור אי השלמת עבודת המטה והרישום התקציבי ומסיבות אחרות, ניתן לזהות בעת הנוכחית כ-36% כתוספתי, שהם כ-1.07 מיליארד ש"ח. לגבי כ-64% מהתקציב שהם כ-1.9 מיליארד ש"ח, אין ביכולתנו לזהות בשלב זה אם מדובר בתקציב תוספתי, ולדברי משרד האוצר סעיפים אלו או חלקם יתוקצבו לאחר עבודת מטה. בהנחה והם יתוקצבו בהמשך, יש להמשיך ולבחון את רישומם התקציבי ומקורם, המרכיב התוספתי, ניצול התקציב ושיעור ההקצאה למחוז צפון. כמו כן, מבדיקת מרכיב התוספתיות בתכנית עולה שפרק הפיתוח הכלכלי הוא בעל מרכיב תוספתיות גבוה יחסית ובשלות תכנונית יחסית גבוהה בהשוואה ליתר פרקי התכנית. ניכר שמכלול הצעדים בפרק זה מפורטים ומבוססים על חשיבה גיאוגרפית מותאמת לצפון ועשויים לסייע בהעלאת הפריון בענפי הכלכלה התעשייה בצפון.

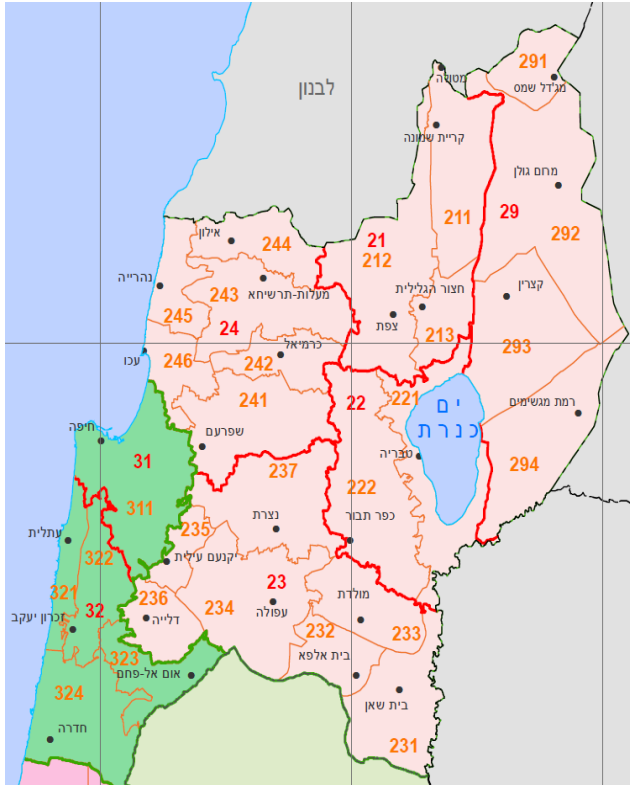
הפרויקטים הכלולים בתחום תשתיות התחבורה, בסך של כ-14 מיליארד ש"ח, היו בשלבי תכנון ואישור משתנים טרם פרסום התכנית ואוזכרו בעבר בהחלטות ממשלה אחרות ובתכניות עבודה. עמדת משרד האוצר היא כי התכנית יוצרת תעדוף לפרויקטים במחוז צפון ומבטיחה את מימושם, וכי כלל התקציב לתשתיות תחבורה הינו תוספתי מתוך תפיסה כי השקעה בתשתיות היא חדשה. מעצם טבעם של מורכבות פרויקטי תחבורה, היקפם התקציבי והימשכותם, קיימות מספר גישות לבחון את ההוצאות התקציביות בתחום התחבורה ואת ייחוסן כתוספתיות או לאו. אחת האפשרויות היא בחינת משקל ההוצאה בתשתיות תחבורה בצפון בתכנית החומש הנוכחית לעומת הקודמת, או בדיקת השינוי בסך ההשקעות בצפון לעומת כלל הארץ. בשלב זה לא קיימים בידינו נתונים המאפשרים השוואה של משקל ההשקעות בתשתיות תחבורה ציבורית בצפון ובעיר חיפה.

# 1. מחוז הצפון – רקע כללי

## 1.1. נתונים דמוגרפיים

מדינת ישראל מחולקת לששה מחוזות: שלושה מחוזות עירוניים (ירושלים, תל אביב וחיפה) ושלושה מחוזות מרחביים (הצפון, המרכז והדרום). בנוסף, ישנו אזור יהודה ושומרון (להלן איו"ש).<sup>1</sup> להלן המאפיינים הגיאוגרפיים והדמוגרפיים העיקריים של מחוז הצפון:

### תרשים 1 – מפת מחוז צפון בחלוקה לנפות, 2015<sup>2</sup>



- במחוז הצפון 5 נפות: גולן, צפת, כנרת, יזרעאל ועכו.<sup>3</sup>
  - על פי נתוני הלמ"ס, נכון לסוף שנת 2015, במחוז צפון ישנם 418 ישובים, מהם 338 ישובים יהודיים (80.9%), ו-83 ישובים לא-יהודיים (19.9%).<sup>4</sup>
  - על פי נתוני הלמ"ס, בשנת 2014 נכללו 93 רשויות מקומיות במחוז צפון, המספר הגבוה ביותר של רשויות מקומיות במחוז (ולאחריו מחוז מרכז עם 52 רשויות).<sup>5</sup>
  - נכון לסוף שנת 2015 במחוז צפון מתגוררים **1.38 מיליון תושבים**, 46.3% מהם יהודים ואחרים (639.6 אלף) וכ-53.6% ערבים (740.4 אלף).<sup>6</sup>
  - אוכלוסיית מחוז הצפון מהווה **16.3% מאוכלוסיית ישראל**, והוא המחוז השני בגודלו, לאחר מחוז המרכז (2.03 מיליון איש שהם 24.5%).<sup>7</sup>
- כל 5 הנפות במחוז צפון נמצאות ברשימת "אזורי הפריפריה", כהגדרתן בהחלטת הממשלה מספר 667 מיום 4 באוגוסט 2013, אשר קבעה את הישובים והאזורים בעלי עדיפות לאומית. אי לכך, על פי הכתוב בהחלטת הממשלה "מחוז צפון כולו בעל עדיפות לאומית".

## 1.2. נתוני תעסוקה, שכר, עוני, מדד חברתי-כלכלי

בלוח 1 להלן מוצגים נתונים לפי מחוז על: **שיעור ההשתתפות בכוח העבודה**: שיעור המועסקים והבלתי מועסקים המחפשים עבודה באופן פעיל מהאוכלוסייה בגילאי 15 ומעלה. **שיעור האבטלה (בלתי מועסקים)**: שיעור המחפשים עבודה באופן פעיל מתוך כוח העבודה (עובדים ומחפשי עבודה).

<sup>1</sup> נתוני איו"ש מוצגים על ידי הלמ"ס. יש לציין כי רשמית לא קיים מחוז יו"ש, משום שהוא לא נכלל סטטוטורית במפת המחוזות המפורסמת **בילקוט הפרסומים מס' 5311**: הודעה בדבר שינוי גבולות מחוזות ונפות לפי פקודת סדרי השלטון והמשפט, עמוד 3308, 6 ביולי 2004. גבולות 6 המחוזות בילקוט הפרסומים מגיעים עד גבולות יו"ש (גבולות מדינת ישראל) ולא חוצים אותם. יש לציין כי המשרדים הממשלתיים נוהגים באופן שונה לגבי אזור יו"ש. להרחבה: תמיר אגמון, ניתוח ההכנסות וההוצאות של הרשויות המקומיות לפי מחוז בשנת 2015, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 בפברואר 2017, הערת שוליים מס' 3.

<sup>2</sup> הלמ"ס, השנתון הסטטיסטי 2016, **מדינת ישראל – מחוזות, נפות ואזורים טבעיים, 2015**, ספטמבר 2016.

<sup>3</sup> הלמ"ס, השנתון הסטטיסטי 2016, **לוח 2.17 - יישובים ואוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, מחוז נפה ואזור טבעי**, ספטמבר 2016.

<sup>4</sup> שם.

<sup>5</sup> עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת לנתוני הלמ"ס, **הרשויות המקומיות בישראל 2015**, פברואר 2017. להרחבה ראו: תמיר אגמון, ניתוח ההכנסות וההוצאות של הרשויות המקומיות לפי מחוז בשנת 2015, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 בפברואר 2017.

<sup>6</sup> מתוכם, 596 אלף יהודים ו-43.6 אלף אחרים (בעיקר עולים מבריה"מ לשעבר). נציין כי בכלל הארץ משקל הישובים הערבים עומד על 12.6% ומשקל האוכלוסייה הערבית על 20.8%. הלמ"ס, השנתון הסטטיסטי לישראל 2016, **לוח 2.17 - יישובים ואוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, מחוז נפה ואזור טבעי**, ספטמבר 2016.

<sup>7</sup> הלמ"ס, השנתון הסטטיסטי 2016, **לוח 2.17 - יישובים ואוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, מחוז נפה ואזור טבעי**.



**לוח 1 - משתתפים בכוח העבודה ובלתי מועסקים, לפי מחוז ומגדר, נתוני למ"ס 2015<sup>8</sup>**

יהודה ושומרון	מחוז דרום	מחוז ירושלים	מחוז תל אביב	מחוז מרכז	מחוז חיפה	מחוז צפון	ממוצע ארצי	נתון
70.2%	61.7%	53.9%	69.5%	69.9%	62.8%	58.3%	64.1%	שיעור השתתפות בכוח העבודה
73.0%	56.2%	47.7%	67.3%	66.4%	57.2%	47.9%	59.1%	השתתפות בכוח העבודה - נשים
67.4%	67.4%	60.3%	71.8%	73.5%	68.9%	68.8%	69.3%	השתתפות בכוח העבודה - גברים
5.2%	6.6%	6.8%	3.7%	4.4%	5.8%	6.2%	5.3%	שיעור בלתי מועסקים
5.2%	7.2%	6.9%	3.7%	4.4%	5.3%	7.4%	5.4%	נשים בלתי מועסקות
5.3%	6.1%	6.7%	3.7%	4.4%	6.3%	5.3%	5.1%	גברים בלתי מועסקים

מהנתונים בלוח עולים הדברים הבאים :

- על פי נתוני הלמ"ס, בשנת 2015 נרשם במחוז צפון שיעור נמוך יחסית של **השתתפות בכוח העבודה** (58.3% בהשוואה ל-64.1% בכלל הארץ), ובפרט שיעור נמוך יחסית של נשים המשתתפות בכוח העבודה (47.9% בצפון לעומת 59.1% בכל הארץ). רק במחוז ירושלים שיעורים נמוכים יותר של השתתפות בכוח העבודה.
  - במחוז צפון נרשם בשנת 2015 **שיעור האבטלה** (בלתי מועסקים) גבוה יחסית של בהשוואה לכל הארץ (6.2% בצפון ו-5.3% בכל הארץ), והוא המחוז השני עם שיעור האבטלה הגבוה ביותר, לאחר ירושלים
  - **שיעור האבטלה בקרב נשים** בצפון הוא הגבוה ביותר מכל המחוזות (7.4% לעומת 5.4% בכל הארץ).
- בלוח 2 להלן יוצגו נתוני המוסד לביטוח לאומי על שכר ממוצע לחודש, שכר ממוצע של משפחת עובדים ואחוז השכירים המשתכרים מתחת לשכר המינימום.

**לוח 2 – נתוני שכר ושכירים המשתכרים מתחת לשכר מינימום, המוסד ביטוח לאומי, 2014<sup>9</sup>**

יהודה ושומרון	מחוז דרום	מחוז ירושלים	מחוז תל אביב	מחוז מרכז	מחוז חיפה	מחוז צפון	ממוצע ארצי	נתון
8,023	7,439	7,252	9,444	9,779	8,394	7,035	8,465	שכר ממוצע לחודש (ש"ח) <sup>10</sup>
16,573	16,672	13,408	21,641	22,931	19,443	15,174	18,772	שכר ממוצע של משפחת עובדים (ש"ח) <sup>11</sup>
38.9	39.8	42.2	33.1	31.9	37.3	42.1	36.8	אחוז השכירים המשתכרים מתחת לשכר מינימום

- על פי נתוני הביטוח הלאומי, **השכר הממוצע לחודש** במחוז צפון עמד בשנת 2014 על 7,035 ש"ח, והיווה כ-83.1% מהשכר הממוצע הארצי לחודש וכ-71.9% מהשכר הממוצע במחוז מרכז.
- **השכר הממוצע של משפחת עובדים** (זוג) היה 15,174 ש"ח, המהווה כ-80.8% מהשכר הממוצע הארצי של משפחת עובדים וכ-66.2% מהשכר הממוצע של משפחת עובדים במחוז מרכז.
- אחוז השכירים המשתכרים מתחת לשכר מינימום בצפון 42.1%, גבוה מכל המחוזות ומהממוצע הארצי.
- על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, **תחולת העוני**<sup>12</sup> של משפחות במחוז צפון היתה 29.4% (כלומר 29.4% מהמשפחות בצפון מוגדרות כחיות מתחת לקו העוני) לעומת 19.1% ממוצע ארצי. **תחולת העוני של ילדים** בצפון 42.7% לעומת 30.0% ממוצע ארצי. נתונים אלו גבוהים מכל יתר המחוזות, למעט מחוז ירושלים.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **השנתון הסטטיסטי לישראל 2016**, לוחות 12.3 ו-12.24, ספטמבר 2016.

<sup>9</sup> המוסד לביטוח לאומי, **שכר והכנסות מעבודה לפי ישוב ומשתנים כלכליים שונים 2014**, פרסום מס' 279, ספטמבר 2016, לוחות 4 ו-13.

<sup>10</sup> שכר ממוצע לחודש בשנה.

<sup>11</sup> משפחות שבהן זוגות נשואים, ללא יחידים.

<sup>12</sup> מדידת העוני הרשמי בישראל מבוססת על הגישה היחסית, ולפיה אדם נחשב עני אם רמת החיים שלו נמוכה במידה ניכרת מרמת החיים בחברה שבה הוא חי. **קו העוני בישראל** הוא מחצית מחציון ההכנסה הפנויה המשפחתית לנפש תקנית, כלומר הסכום שלחצי מהמשפחות יש הכנסה פנויה תקנית לנפש הגבוהה ממנו המשפחתית לנפש תקנית, ולחצי מהמשפחות – הכנסה נמוכה ממנו. **הכנסה כספית פנויה** של משק-בית היא הכנסה מעבודה ומהון בתוספת תשלומי העברה (קצבאות ביטוח לאומי) ובניכוי מסים ישירים.



- בחינה של נתוני העוני על פי לאום מלמדת כי תחולת העוני של **משפחות ערביות בצפון** גבוהה יותר בהשוואה לנתוני העוני הכללים במחוז צפון וגבוהה יותר משל היהודים בצפון, אך נמוכה בהשוואה לערבים בשאר חלקי הארץ: תחולת העוני של משפחות ערביות בצפון היא 42.7% (לעומת 53.3% למשפחות ערביות בכל הארץ) ושל ילדים ערבים 56.7% במחוז צפון (לעומת 65.6% ערבים בכל הארץ).
- **המדד החברתי-כלכלי** של מחוז הצפון עמד בשנת 2014 על 4.0, אחד לפני אחרון מבין המחוזות ונמוך מהממוצע הארצי (4.9).<sup>14</sup>

### 1.3. נתוני תעסוקה לפי ענפים

- על פי נתוני הלמ"ס לשנת 2015, **540.6 אלף תושבי הצפון מועסקים**, ומשקלם מהווה כ-14.8% מסך המועסקים בארץ, בהשוואה למשקל האוכלוסייה בצפון שהינו 16.3%. בלוח 3 להלן חלוקת המועסקים במחוז הצפון לעומת הממוצע הארצי לפי ענפים כלכליים, לפי סדר יורד של משקל המועסקים במחוז הצפון.

#### לוח 3 – מועסקים במחוז הצפון לפי ענף כלכלי (2015)

ענף כלכלי	ממוצע ארצי	מחוז הצפון	פער
סך המועסקים	3,643.80	540.6	
תעשייה, כרייה וחציבה	11.8%	17.8%	+6.0%
חינוך	12.7%	13.2%	+0.5%
מסחר סיטונאי וקמעוני ותיקון כלי רכב	11.8%	11.4%	-0.4%
בינוי	5.1%	10.4%	+5.3%
שירותי בריאות ושירותי רווחה וסעד	11.0%	10.3%	-0.7%
מינהל מקומי, ציבורי וביטחון וביטוח לאומי	10.4%	10.0%	-0.4%
שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים	7.2%	4.4%	-2.8%
שירותי אירוח ואוכל	4.3%	4.2%	-0.1%
שירותי ניהול ותמיכה	4.3%	3.6%	-0.7%
שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות	4.2%	3.3%	-0.9%
חקלאות, ייעור ודייג	1.1%	2.4%	+1.3%
שירותים אחרים	2.4%	2.4%	+0.0%
מידע ותקשורת	5.0%	2.2%	-2.8%
שירותים פיננסיים ושירותי ביטוח	3.5%	1.4%	-2.1%
אמנות, בידור ופנאי	1.9%	1.1%	-0.8%
משקי בית כמעסיקים	1.8%	0.7%	-1.1%
אספקת מים, שירותי ביוב וטיהור וטיפול בפסולת	0.4%	0.6%	+0.2%
פעילויות בנדל"ן	0.8%	0.4%	-0.4%
אספקת חשמל	0.4%	0.3%	-0.1%
<b>סך-הכול</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>+0.0%</b>

להרחבה ראו: ענת לוי, [תיאור וניתוח ממדי העוני והאי-שוויון בישראל ובמדינות במפותחות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוקטובר 2015.

<sup>13</sup> המוסד לביטוח לאומי, [דוח ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2015](#), דצמבר 2016, לוח 10.

<sup>14</sup> החישוב נעשה על-ידי חישוב ממוצע משוקלל של הרשויות המקומיות במחוז, לפי משקל האוכלוסייה בכל רשות מקומית. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת לנתוני הלמ"ס, [הרשויות המקומיות 2015](#), להרחבה ראו: תמיר אגמון, [ניתוח ההכנסות וההוצאות של הרשויות המקומיות לפי מחוז בשנת 2015](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 בפברואר 2017.



- מהנתונים בלוח עולה כי 17.8% מהמועסקים במחוז הצפון הם בענפי התעשייה, כרייה וחציבה, 13.2% בחינוך, 11.4% במסחר סיטוני וקמעוני ותיקון כלי רכב מנועיים, 10.4% בבינוי, 10.3% בשירותי בריאות ושירותי רווחה וסעד ו-10% במינהל מקומי ציבורי וביטחון וביטוח לאומי.<sup>15</sup>
  - בהשוואה לממוצע הארצי, **משקל המועסקים בצפון גבוה יותר בענף התעשייה** (17.8%) לעומת הממוצע הארצי (11.8%), בענף הבינוי (10.4%) לעומת הממוצע הארצי (5.1%) ובענף החקלאות (2.4%) לעומת הממוצע הארצי (1.1%).
  - בהשוואה לממוצע הארצי, **משקל המועסקים בצפון נמוך יותר בענף מידע ותקשורת** (1.4% בצפון לעומת 3.5% ארצי), בענף שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים (4.4% בצפון לעומת 7.2% ארצי), ובענף שירותים פיננסיים (1.4% בצפון לעומת 3.5% ארצי). כמו כן, ניתן לראות כי משקל המועסקים בענף שירותי אירוח ואוכל בצפון דומה לממוצע הארצי, למרות שבצפון יש מוקדי תיירות.
  - מנתונים אלו עולה כי משקלם של המועסקים בצפון גבוה יותר בענפים מסורתיים בהם השכר נמוך יחסית, ומשקלם נמוך יותר בענפים טכנולוגיים או בעלי מיומנויות גבוהות בהם השכר גבוה יחסית.
- לאור משקלם הגבוה יחסית של מועסקים בתחומי התעשייה במחוז צפון, נציג להלן מספר נתונים על ענף התעשייה. בלוח 4 להלן נתונים על ענף התעשייה לפי מחוזות, בסדר יורד של ערך מוסף גולמי למשרה, וכן נתונים מפורטים על נפות מחוז צפון.

**לוח 4 – משרות, תמורה, תפוקה וערך מוסף בענפי התעשייה לפי מחוז ובנפות צפון (באלפי ש"ח, 2013)**<sup>16</sup>

מחוז	משרות (באלפים)	תמורה ממוצעת למשרה	תפוקה ממוצעת למשרה	ערך מוסף גולמי למשרה	ערך מוסף (במיליוני ש"ח)
מחוז הדרום	59.7	187.9	1,340.3	378.6	22,601.1
מחוז ירושלים	22.3	162.9	835.6	314.8	7,025.9
מחוז המרכז	97.1	207.0	910.4	312.0	30,285.8
מחוז חיפה	50.1	201.0	1,627.7	307.9	15,422.5
<b>מחוז צפון</b>	<b>86.3</b>	<b>143.8</b>	<b>726.9</b>	<b>242.9</b>	<b>20,973.5</b>
מחוז תל אביב	47.3	166.1	673.3	236.0	11,158.4
יהודה ושומרון	7.2	112.3	646.0	175.7	1,261.7
<b>סה"כ/ממוצע</b>	<b>370.0</b>	<b>178.6</b>	<b>993.9</b>	<b>293.8</b>	<b>108,708.1</b>
<b>נפות מחוז צפון</b>					
נפת יזרעאל	34.2	155.2	866.5	263.0	9,006.7
נפת עכו	38.6	134.7	609.1	239.8	9,264.3
נפת צפת	7.3	156.7	686.3	213.5	1,550.3
נפת כנרת	4.2	127.3	845.9	198.4	825.5
נפת גולן	2.0	111.7	518.6	159.7	326.7

מהנתונים בלוח עולה כי במחוז הצפון 86.3 אלף משרות בענף התעשייה (כ-23.3% מסך המשרות בענף). התמורה הממוצעת למשרה עומדת על כ-143.8 אלף ש"ח בשנה, המהווה כ-80.5% מהתמורה בממוצע ארצי. תפוקה ממוצעת למשרה במחוז צפון עומדת על 726.9 אלף ש"ח, המהווה כ-73.2% מהתפוקה הממוצעת למשרה בממוצע ארצי. הערך המוסף הכולל של ענף התעשייה במחוז צפון עומד כ-20.9 מיליארדי ש"ח, המהווים כ-19.3% מסך הערך המוסף של ענף התעשייה. הערך המוסף הגולמי (התוצר) למשרה עומד במחוז צפון על 242.9 אלף ש"ח,

<sup>15</sup> הלמ"ס, [השנתון הסטטיסטי 2016](#), לוח 12.14 מועסקים לפני ענף כלכלי (סיווג 2011), מחוז ונפת מגורים לשנת 2015, ספטמבר 2016.  
<sup>16</sup> הלמ"ס, [השנתון הסטטיסטי 2016](#), לוח 20.12 משרות לפי מחוז ונפה (סיווג 2011), ספטמבר 2016.





המהווים כ-82.7% מהערך המוסף הגולמי למשרה במוצע ארצי. השוואה זו מלמדת כי משקל המועסקים בענף התעשייה במחוז הצפון גבוה מהמוצע הארצי, אולם התמורה הממוצעת למשרה, התפוקה הממוצעת למשרה, משקל הענף בערך המוסף של התעשייה והערך המוסף הגולמי למשרה נמוכים יחסית למוצע הארצי. בחינה של הנפות במחוז צפון מלמדת כי עיקר המועסקים בתעשייה הם בנפות יזרעאל ועכו ובהן גם ערך מוסף גולמי למשרה גבוה משאר נפות הצפון, אולם עדיין נמוך בהשוואה למוצע הארצי. יש לציין כי נפות אלו גובלות במחוז חיפה, בעוד הנפות האחרות הן יותר פריפריאליות ובהן השיעורים נמוכים משמעותית.

#### 1.4. הכנסות והוצאות של הרשויות המקומיות לפי מחוז<sup>17</sup>

- בבחינת העודף או הגירעון לתושב ברשויות המקומיות (הכנסות פחות הוצאות) בשנת 2015, במחוז הצפון קיים גירעון של כ-29 ש"ח לתושב, גבוה מהמוצע הארצי שעמד על עודף של 23 ש"ח לתושב.
- בבחינת הכנסות הרשויות המקומיות לפי תושב בשנת 2015, נמצא מחוז צפון במקום האחד לפני אחרון (7,591 ש"ח לתושב).
- בבחינת הוצאות הרשויות המקומיות לפי תושב בשנת 2015, נמצא מחוז הצפון גם כן במקום האחד לפני אחרון (7,620 ש"ח לתושב).

#### 1.5. חינוך והשכלה גבוהה

- לפי נתוני משרד החינוך (מערכת שקיפות בחינוך), בשנת הלימודים תשע"ה (2014-2015), היו במחוז צפון 302,097 תלמידים בבתי הספר היסודיים ו-76,354 תלמידי גן, המהווים 18.2% ו-16.0% מהתלמידים בכלל הארץ באותה קבוצה בהתאמה.<sup>18</sup> 40.19% מהתלמידים במחוז צפון למדו בחינוך היהודי (לעומת 73.9% בכלל הארץ), 44.93% בחינוך הערבי (לעומת 18.7% בכלל הארץ), 9.16% בחינוך הדרוזי (1.98% בכלל הארץ), 5.54% בחינוך הבדואי (5.4% בכלל הארץ), 0.17% בחינוך הצירקסי (0.03% בכלל הארץ).
- בשנת הלימודים תשע"ה, ממוצע התלמידים בכיתה בבית ספר במחוז צפון היה 25.1 לעומת 25.9 בכלל הארץ. ממוצע התלמידים בכיתה גן במחוז צפון היה 25.9 לעומת 26.0 בכלל הארץ.<sup>19</sup>
- בשנת הלימודים תשע"ה, העלות הממוצעת לתלמיד בבית ספר במחוז צפון עמדה על 19,660 ש"ח לעומת 17,731 ש"ח ממוצע ארצי, כעשרה אחוזים יותר לתלמיד ממחוז צפון לעומת הממוצע הארצי.<sup>20</sup> עלות ממוצעת לתלמיד גן במחוז צפון עמדה על 13,443 ש"ח לעומת 12,600 ש"ח בממוצע ארצי, פער של כ-6.7%.
- 11.4% מכלל הכיתות בבתי הספר במחוז צפון היו כיתות חינוך מיוחד בשנת הלימודים תשע"ה, שיעור הדומה למוצע הארצי - 11.6%. לעומת זאת, בכיתות הגן המצב שונה, במחוז צפון 7.6% מכלל כיתות הגן היו כיתות גן חינוך מיוחד לעומת 9.8% בכלל הארץ.<sup>21</sup>
- על פי נתוני הלמ"ס, בשנת 2015, ממוצע הזכאים לבגרות במחוז צפון היה 73.7% לעומת 73.8% בכלל הארץ.<sup>22</sup> מדובר אמנם בשיעור דומה לכלל הארץ, אך השוואה בין המחוזות מלמדת כי במחוז צפון שיעורי הזכאות הנמוכים ביותר לאחר מחוז ירושלים (64.1%). במחוזות תל אביב והמרכז השיעור 80% ויותר.

<sup>17</sup> להרחבה ראו: תמיר אגמון, ניתוח ההכנסות וההוצאות של הרשויות המקומיות לפי מחוז בשנת 2015, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 בפברואר 2017.

<sup>18</sup> מתוך משרד החינוך, מנהל כלכלה ותקציבים, מינהל תקשוב ומערכות מידע, [מערכת שקיפות בחינוך](#), נתוני תשע"ה, תאריך אחזור: 12 בפברואר 2017.

<sup>19</sup> שם.

<sup>20</sup> שם.

<sup>21</sup> על פי נתוני משרד החינוך (מערכת שקיפות בחינוך), בשנת הלימודים תשע"ה במחוז צפון היו 10,666 כיתות בית ספר רגילות, 1,368 כיתות בית ספר חינוך מיוחד; 2,727 כיתות גן רגילות ו-225 כיתות גן חינוך מיוחד. בכלל הארץ בשנת תשע"ה: 57,055 כיתות בית ספר רגילות ו-7,467 כיתות חינוך מיוחד; 16,532 כיתות גן רגילות בכלל הארץ ו-1,804 כיתות גן חינוך מיוחד. מתוך משרד החינוך, מנהל כלכלה ותקציבים, מינהל תקשוב ומערכות מידע, [מערכת שקיפות בחינוך](#), נתוני תשע"ה, תאריך אחזור: 12 בפברואר 2017.

<sup>22</sup> הלמ"ס, [השנתון הסטטיסטי לישראל 2016](#), לוח 8.27 נבחנים בבחינות בגרות, לפי זכאות לתעודה ותכונות נבחרות, ספטמבר 2016.



- על פי נתוני המועצה להשכלה גבוהה, בשנת הלימודים תשע"ו 9.7% מהסטודנטים לתואר ראשון למדו במוסד הממוקם במחוז צפון, השיעור הנמוך ביותר מכלל המחוזות.<sup>23</sup> במחוז ירושלים למדו 13.6% מהסטודנטים, בחיפה 13.5%, בדרום 14.2%, במרכז 17.3% ובתל אביב 31.7%. עם זאת, מציינים במל"ג כי "מספר הלומדים במחוז צפון גדל כמעט פי שלושה בהשוואה לתחילת העשור הקודם, בעיקר כפועל יוצא מהרחבת התוכניות הקיימות במכללות האקדמיות בצפון ופתיחת תוכניות לימודים חדשות"<sup>24</sup>, וזאת על רקע ההאטה הכללית הקיימת במערכת ההשכלה הגבוהה בנשים האחרונות.

#### 1.6. בריאות

- על פי נתוני משרד הבריאות, בשנת 2015 שיעור המיטות לאשפוז כללי ל-1,000 נפש במחוז צפון היה 1.46 לעומת 1.83 בכלל הארץ. זהו השיעור השני הנמוך ביותר לאחר מחוז דרום (1.34), ובפער ניכר ממחוז תל אביב (2.45), מחוז חיפה (2.48) ומחוז ירושלים (2.19).<sup>25</sup>
- על פי נתוני משרד הבריאות, בשנת 2015 שיעור המיטות לבריאות הנפש ל-1,000 נפש במחוז צפון היה הנמוך ביותר בכל הארץ יחד עם מחוז דרום (0.28 מיטות ל-1,000 נפש), לעומת ממוצע ארצי של 0.41.<sup>26</sup>
- על פי נתוני משרד הבריאות, שיעור הרופאים המועסקים ל-1,000 נפש בשנים 2013-2015, על פי מחוזות, הוא הנמוך ביותר במחוז צפון (2.3), לעומת 5.1 בתל-אביב, 3.8 בירושלים ו-3.5 בממוצע הכלל ארצי.<sup>27</sup>
- על פי נתוני משרד הבריאות, שפורסמו בדוח גרוטו לבחינת הרחבת שירותי הרפואה בצפון שהוגש בספטמבר 2016, תוחלת החיים במחוז צפון נמוכה בשנתיים מהממוצע הארצי.<sup>28</sup>

#### 1.7. הגירה פנימית לאזורי פריפריה ועדיפות לאומית

לוח 5 להלן מציג את מאזן ההגירה הפנימית בשנים 2005-2015.

לוח 5 - מאזן ההגירה הפנימית בשנים 2005 עד 2015 (באלפים)<sup>29</sup>

מחוז	נכנסים	יוצאים	מאזן הגירה נטו
מחוז מרכז	807.9	680.9	+127.0
יהודה ושומרון	186.0	148.5	+37.5
מחוז חיפה	304.7	306.1	-1.4
<b>מחוז צפון</b>	<b>322.9</b>	<b>345.0</b>	<b>-22.1</b>
מחוז דרום	357.0	385.2	-28.0
מחוז תל-אביב	608.3	652.2	-43.9
מחוז ירושלים	199.3	262.0	-62.7

מהנתונים בלוח עולה כי בשנים 2005-2015 חלה הגירה נטו חיובית אל מחוז המרכז של כ-127 אלפי אנשים, לעומת הגירה נטו שלילית מיתר המחוזות (מלבד אזור יו"ש). ממחוז הצפון חלה בשנים אלו הגירה נטו שלילית של כ-22 אלפי אנשים. יחד עם זאת, יש לציין כי במחוז חיפה חל שינוי מגמה בשנת 2009, ומאז קיימת הגירה פנימית חיובית של 6,000 תושבים.

<sup>23</sup> המועצה להשכלה גבוהה, הוועדה לתכנון ולתקצוב, מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל תשע"ו-2016, נובמבר 2016, ע"מ 44-45.

<sup>24</sup> שם.

<sup>25</sup> משרד הבריאות, מוסדות האשפוז והיחידות לאשפוז יום בישראל 2015, חלק א', שנת פרסום: 2016, ע' 41.

<sup>26</sup> שם, ע' 128.

<sup>27</sup> משרד הבריאות, כוח אדם במקצועות הבריאות 2015, נובמבר 2016, ע' 204.

<sup>28</sup> משרד הבריאות, הרחבת שירותי הרפואה בצפון – דוח מסכם, ספטמבר 2016, ע' 38; דוח תמותת תינוקות ומותה פרינטלית בישראלים לשנים 2008-2011, ע' 10.

<sup>29</sup> הלמ"ס, שנתון סטטיסטי 2016, לוח 2.26: הגירה פנימית בין יישובים, לפי מחוז וקבוצת אוכלוסייה.



## 1.8. דרכים אפשריות לחיזוק אזורים גיאוגרפיים

מהנתונים שהוצגו לעיל עולה תמונה לפיה כי בתחומי חיים רבים מצבם של תושבי הצפון פחות טוב בהשוואה לממוצע הארצי, לרבות בתחומי תעסוקה ושכר, חינוך, בריאות ומצבן הפיננסי של הרשויות המקומיות. בגיבוש תכנית לחיזוק כלכלי של הצפון יש אספקטים רבים בתחומי החיים, לרבות תעסוקה, חינוך ודיור. בדרך כלל לאזורי פריפריה קיים מרכז אורבני או מטרופולין המספק שירותים רבים לתושבי האזור, כגון שירותי בריאות, השכלה גבוהה, תעסוקה, פנאי ותרבות. על-כן, קיימת חשיבות בקיומם של שירותים אלו במטרופולין המותאמים לתושבי האזור וביצירות נגישות תחברתית של תושבי האזור למטרופולין. במקרה הצפון מדובר **בעיר חיפה**, המשמשת מרכז מטרופולין למחוז כולו. כמו כן, בגיבוש תכנית פיתוח כלכלי לאזור גיאוגרפי ניתן למנוף **עוגנים כלכליים וחברתיים** הממוקמים באזור. במחוז הצפון ובמטרופולין חיפה, לרבות **מוסדות השכלה גבוהה** (הטכניון, אוניברסיטת חיפה, מכללת אזורים), **מרכזי מחקר ופיתוח** (כמו מיג"ל באצבע הגליל), **מוסדות תרבות** (כמו תיאטרון חיפה) **בתי חולים** (כמו רמב"ם בחיפה, פורייה בטבריה וזיו בצפת) **ואזורי תעשייה** (כמו תפן בגליל העליון ומת"ם בחיפה). כמו כן, מסעיף 1.3 עולה שבמחוז הצפון משקל המועסקים **בענפי התעשייה** (בעיקר מסורתית) **והחקלאות** גבוה יחסית לממוצע הארצי.

מחקרים מעלים שיש צורך **בפתרון הוליסטי**, אשר אכן מביא לשיפור במצב הכולל של האזור. כך לדוגמה, שיפור מצב החינוך וההשכלה הגבוהה, ללא שיפור מצב התעסוקה ויצירת מקומות עבודה בשכר גבוהה יחסית, עשוי להביא לתוצאה שלילית, שכן בוגרי מערכת החינוך לא ימצאו עבודה מתאימה באזור ויהגרו לאזורים אחרים.

בשנת 2006 החליט משרד הבינוי והשיכון על עריכת מחקר מקיף לבחינת הכלים לעידוד ההתיישבות באזורי עדיפות לאומית.<sup>30</sup> את המחקר ערכה חברת "צנובר יועצים", ובדצמבר 2006 נמסר הדוח המסכם. מהמחקר עולה כי מלבד תקופות של עלייה המונית, כמו בשנות ה-50 ובראשית שנות ה-90, משקל אוכלוסיית הפריפריה מסך האוכלוסייה לא גדל במידה ניכרת. המחקר מצא כי חלק מכלי המדיניות של הממשלה לחיזוק הפריפריה אינם מיושמים ביעילות ואינם משיגים את מטרותם. במחקר נמצא שהגורמים המעודדים במובהק הגירה לערי הפריפריה הם אלה: ביזור סמכויות והעברתן לשלטון האזורי, סיוע בדיור, קידום התחבורה וסבסוד תחבורה ציבורית, עידוד השקעות בהון אנושי ופיזי, סיוע לחינוך ולתרבות. על פי המחקר, בתי-ספר ייחודיים-אוטונומיים בפריפריה, אוניברסיטאות ומכללות באזורי פריפריה ומוסדות תרבות בערי הפריפריה, יסייעו למשיכת אוכלוסייה לפריפריה, לצד יצירת מקומות תעסוקה.<sup>31</sup> כפי שנראה בפירוט פרקי תכנית הצפון בסעיף 2, התכנית מתמודדת עם חלק מגורמים אלו ובראשם תשתיות תחבורה, סיוע לחינוך והשכלה גבוהה, השקעת בהון אנושי ופיזי. עם גורמים אחרים, ובהם פיתוח מוסדות תרבות, סבסוד תחבורה ציבורית, תיירות כפרית וחקלאות - היקף התקצוב ותוכניות הפיתוח קטן באופן יחסי.

אחת מהתיאוריות הכלכליות המנסות להסביר מדוע למדינות או לאזורים גאוגרפיים מסוימים ישנו יתרון תחרותי של מוצרים ותעשיות מסוימות, נקראת **מודל היהלום של פרופ' מייקל פורטר**.<sup>32</sup> לפי פורטר, ניתן לעודד צמיחה **באמצעות יצירת אשכולות (Clusters) של תעשיות ונותני שירותים**, אשר יזינו אחד את השני ויספקו יתרונות תחרותיים לצמיחה ולהתפתחות (הזנה הדדית ואנכית). לפי המודל, תפקיד הממשלה היא לפעול כזרז ומאתגר לאשכולות אלה תוך קידום היתרון התחרותי שלהן בתחרות הגלובאלית.<sup>33</sup> כפי שיתואר בסעיף 2.2 להלן, תכנית הממשלה לפיתוח כלכלי של מחוז הצפון מגדילה את ההשקעה בפיתוח תחומי התעשייה המסורתית והתעשייה עתירת הידע, תוך נסיון לאמץ תהליכי ייצור חדשניים בתעשייה המסורתית ולהביא להגדלת יכולות התחרותיות והפריון.

<sup>30</sup> "צנובר יועצים", כלים לעידוד התיישבות באזורי עדיפות לאומית – דוח מסכם, הוגש למשרד הבינוי והשיכון, דצמבר 2006.  
<sup>31</sup> עמי צדיק, **אומדן עלות הפחתתם של מס רכישה ומס ערך מוסך על רכישת דירות מגורים בפריפריה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2008.

<sup>32</sup> איתמר מילרד, **תיאור וניתוח התעשייה המסורתית בישראל**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2015.

<sup>33</sup> Porter, M. E. **The Competitive Advantage of Nations**. New York: Free Press, 1990.



לפני עשור הוקמה על-ידי משרד הכלכלה והתעשייה ועדה לבחינת אמצעים להעצמת הפריפריה והתעשייה המסורתית (ועדת "מקוב").<sup>34</sup> דו"ח הוועדה, שפורסם באוקטובר 2007, המליץ על שורה של כלי מדיניות, לרבות עידוד ענפי תעשייה שאינם טכנולוגיה עלית להשקיע במחקר ופיתוח על מנת לשפר את תהליכי הייצור במטרה לשפר את כושר התחרותיות שלהם. מטרת המדיניות המוצעת הייתה להביא ליצירת מנוע צמיחה מקביל, ולא מחליף, לזה של תעשיית ההייטק, גם בתעשייה המסורתית, תוך הקטנת הפערים בין המרכז לפרפריה.

מחקר השוואתי עדכני של ארגון ה-OECD שפורסם ב-21 בנובמבר 2016 אפיין תתי-אזורים גיאוגרפיים במדינות על פי היצע וביקוש לכישורים בשוק העבודה.<sup>35</sup> המחקר מצא כי בישראל, באזורי הפריפריה קיימת "מלכודת כישורים נמוכים", כלומר היעדר היצע עבודות מספק לבעלי כישורים בינוניים וגבוהים, לצד אוכלוסייה המאופיינת בכישורים נמוכים.<sup>36</sup> המשמעות של "מלכודת כישורים נמוכים", כפי שמציינים ב-OECD, היא קושי לעבור אל ייצור ואספקת שירותים המבוססים על כישורים גבוהים וקושי לפתח פעילות כלכלית יצרנית בעלת ערך מוסף למשק שתעשה שימוש מיטבי בכוח העבודה הקיים באזור.<sup>37</sup> יציאה מהמלכודת גם היא מורכבת, שכן לאוכלוסייה אין תמריץ להשקיע בפיתוח כישורים והשכלה, בהיעדר היצע מספק של מקומות עבודה טובים.<sup>38</sup> על-כן, שבירת "מעגל הקסמים" טמונה בפתרון הוליסטי אשר שם דגש על נושאים רבים, בעיקר חינוך והכשרה מקצועית לצד היצע מקומות עבודה איכותיים.

## 2. החלטת הממשלה: פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה

### 2.1. עיקרי ההחלטה

ב-8 בינואר 2017 התקבלה החלטת ממשלה מספר 2262 בנושא "פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה".<sup>39</sup> על פי הכתוב בהחלטה, "החלטה זו מיועדת לחזק את מחוז הצפון וזאת באמצעות שילוב של כלים והטבות המיועדים והמותאמים לצרכים שונים ולמאפיינים של קבוצות אוכלוסייה, יישובים ורשויות מקומיות באזור זה. בהתאם, ההחלטה כוללת תמהיל של מענים, חלקם רוחביים וחלקם מענים המבוססים על השיקולים המקצועיים הרלוונטיים, מתוך ראיית צרכי האזור הרלוונטי כולו".<sup>40</sup> החלטה זו נשענת בין היתר על הצורך שעלה בהערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית של המועצה הלאומית לכלכלה משנת 2015, שם נקבע כי אחד מכיווני הפעולה בתחום פיתוח כלכלי אזורי הוא "גיבוש תכנית פעולה הוליסטית לפיתוח הצפון".<sup>41</sup>

להלן תוצג סקירה של ההחלטה על פי פרקי ההחלטה. לשם בחינת ההחלטה ביצע מרכז המחקר והמידע של הכנסת סדרה של פגישות עם אנשי אגף תקציבים באוצר, בתחומים השונים הרלוונטיים להחלטה.<sup>42</sup>

בכלל סעיפי החלטת הממשלה נכללים תכניות, צעדים ופרויקטים בהיקף כולל של כ-19.3 מיליארד ש"ח בתחומים שונים ובשילובי תכנון וביצוע משתנים. חלקם צעדים חדשים, חלקם הבטחת כספים לתוכניות שפועלות וחלקם מתן עדיפות או קידום פרויקטים ותוכניות במחוז צפון על פני פרויקטים ביתר חלק הארץ; מרביתם

<sup>34</sup> משרד הכלכלה והתעשייה, דוח הוועדה לבחינת אמצעים להעצמת הפריפריה והתעשייה המסורתית (ועדת מקוב), אוקטובר 2007.  
<sup>35</sup> היצע כישורים בשוק העבודה נבדק על פי משקל המשתתפים בכוח העבודה להם השכלה גבוהה באותו אזור גיאוגרפי, ביקוש כישורים בשוק עבודה על פי משקל המקצועות הדורשים כישורים בינוניים עד גבוהים באותו אזור גיאוגרפי.

OECD, [Job Creation and Local Economic Development 2016](#), November 2016.

<sup>36</sup> האזורים שאופיינו במלכודת הכישורים הנמוכים – אשקלון, באר שבע, עכו, חדרה, צפת, כנרת, יזרעאל. האזורים שאופיינו במתאם כישורים גבוה – תל אביב, פתח תקווה, רחובות, חיפה, רמלה, ירושלים, שרון. שמות האזורים כפי שמוזכרים בפרסום ה-OECD.

<sup>37</sup> OECD, [Job Creation and Local Economic Development 2016](#), November 2016, p.17, Israel, p. 197.

<sup>38</sup> Ibid, p. 23.

<sup>39</sup> החלטת ממשלה מספר 2262, פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה, 8 בינואר 2017.  
<sup>40</sup> שם, פרק עדיפות לאומית.

<sup>41</sup> משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, הערכת מצב אסטרטגית כלכלית חברתית, 2015, ע' 43.

<sup>42</sup> פגישות עם אגף תקציבים במשרד האוצר התקיימו בתאריכים 17.1.2017, 23.1.2017, 31.1.2017, 15.2.2017, עם אמיר רשף, רכז תעשייה ומסחר ושירה דימניק, רפרנטית תעשייה ומסחר, אשר מרכזים את העבודה על החלטת הממשלה באגף התקציבים, וכן עם דניאל לורברבוים ושאל קירשנבוים, רפרנטים חינוך; אלעד מסאסא, רפרנט בריאות; שלמה פשקוס, רכז השכלה גבוהה ומו"פ; הראל שליסל, רפרנט תחבורה ציבורית, אלי מורגנשטרן, רפרנט תחבורה; דור בלוח, רכז תחבורה.



מיועדים לטובת מחוז צפון ומיעוטם לעיר חיפה, אשר הינה עיר המטרופולין של הצפון; חלק מהצעדים והתוכניות אוזכרו בתוכניות רב-שנתיות ותוכניות חומש קודמות בשלבי תכנון כאלו ואחרים. להלן פירוט עיקרי ההחלטה:

- החלטת הממשלה כוללת 8 פרקים ובהם כ-100 פרויקטים, חלקם לשנים 2017-2018 וחלקם לשנים 2021-2017, בהיקף של כ-19.3 מיליארד ש"ח. הפרויקטים נחלקים בין כ-25 משרדים וגורמים ממשלתיים.
  - כ-17.3 מיליארד ש"ח מוקצים לטובת מחוז צפון וכ-2 מיליארד ש"ח כצעדים משלימים לעיר חיפה.
  - מתוך 17.3 מיליארד ש"ח למחוז צפון, כ-15 מיליארד ש"ח מיוחסים על ידי משרד האוצר כתוספת תקציבית ביחס לשנת 2016. כלומר, לפי האוצר מדובר בתקציב לפרויקטים שלא נכללו בתקציב השנים קודמות.
  - כ-12 מיליארד ש"ח מתוך התקציב התוספתי בהשוואה לשנת 2016 מוקצים לטובת פרויקטי תשתיות ותחבורה אשר היו בשלבי תכנון ואישור משתנים טרם קבלת החלטת הממשלה. כפי שנרחיב בהמשך בפרק התחבורה, מעצם טבעה של מורכבות פרויקטי תחבורה, היקפם התקציבי והימשכותם, קיימות מספר גישות לבחון את ההוצאות התקציביות בתחום התחבורה ואת ייחוסן כתוספתיות או קיימות.
  - תוכניות ופרויקטים בהיקף של כ-2.8 מיליארד ש"ח מתוקצבים בתקציב המדינה הנוכחי לשנים 2017-2018 (במזומן או בהרשאה להתחייב). לדברי משרד האוצר, סביר שהיקף זה יגדל במהלך השנה בהתאם להבשלה של פרויקטים ולהתקדמות בהליכים תכנוניים.
  - לחלק מסעיפי החלטת הממשלה לא קיימות כיום תקנות בספר התקציב שמאפשרות מעקב אחר הוצאת התקציב, וזאת מסיבות שונות ובהן שיוך התקציבים לסעיפים ותקנות כלל ארציים, שיוך לתקנות "סל" שאינן תקנות משלמות וצורך בפתיחה עתידית של תקנות חדשות.
- לוח 6 להלן מפרט את תקציבי התכנית לפי פרקים ראשיים ואת התקציב התוספתי לפי משרד האוצר.
- לוח 6 – תקציב התכנית לפיתוח כלכלי של אזור הצפון וחיפה, לפי פרק (במיליוני ש"ח)<sup>43</sup>**

מתוכו: נכלל בתקציב 2018-2017		תקציב כולל לתכנית צפון		שם פרק	פרק
מתוכו: תוספתי* לפי האוצר (מעבר לשנת 2016)	תקציב כולל 2018-17	מתוכו: תוספתי* לפי האוצר (מעבר לשנת 2016)	תקציב כולל לתכנית		
4.0	4.0	4.0	4.0	כללי	1
400.0	842.0	400.0	842.0	פיתוח כלכלי	2
708.6	1,038.6	708.6	1,038.6	חינוך והשכלה גבוהה	3
	בהתאם להבשלה	12,136.0	12,136.0	תשתיות ותחבורה**	4
160.0	196.5	1,090.0	2,682.5	שירותים חברתיים וציבוריים**	5
227.0	227.0	227.0	227.0	חיזוק רשויות מקומיות	6
400.0	400.0	400.0	400.0	קק"ל (לא חלק מתקציב המדינה)	7
125.5	125.5	135.5	135.5	חיפה-כללי	8
	בהתאם להבשלה	1,890.0	1,890.0	חיפה-תחבורה**	8
<b>2,023.1</b>	<b>2,834.1</b>	<b>16,989.1</b>	<b>19,356.1</b>	<b>סך הכול</b>	

\* תוספתי- תוספת תקציבית בהשוואה לשנת 2016 והסוות תקציביות בתוך המשרדים בהשוואה לשנת 2016.  
 \*\* פרויקטים מתחום תשתיות ותחבורה ותשתיות בריאות הם לרוב פרויקטים ארוכי טווח בעלי מספר שלבי תכנון וביצוע אשר בהתאם להתקדמותם מוקצה התקציב (במזומן או בהרשאה להתחייב). על-כן אפשר כי בהמשך השנה יתעדכן התקציב לשנים 2018-2017 בפרויקטים אלו.

<sup>43</sup> מבוסס על נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר אשר התקבלו במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-29 בינואר 2017.



## 2.2. מתודולוגיה

ניתוח תקצוב סעיפי התכנית לפי החלטת הממשלה מפורט בסעיפים הבאים (סעיפי תשתיות תחבורה נבחנים בשיטת אחרת בפרק מס' 3). כאמור, לשם הבדיקה ערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת סדרה של פגישות עם אנשי אגף תקציבים באוצר וקיבל קבצי נתונים. הניתוח מבוסס על המתודולוגיה הבאה:

**תקציב תוספתי:** בסעיפי התכנית (לפי החלטת הממשלה) בהם קיימת תקנה תקציבית ייעודית לצפון (שהייתה קיימת בעבר), התוספת התקציבית מהווה את השינוי לעומת שנים קודמות. אם מדובר בתקנה לכל הארץ, נבדק משקל התקציב לצפון מסך התקציב בהשוואה לשנים עברו.

בסעיפים בהם קיימת **תקנה תקציבית חדשה**, מדובר בתקציב תוספתי. יש לציין כי ייתכן שפעילות זו היתה מתקצבת בעבר בתקנה אחרת, אולם לצורך הניתוח אנו מניחים שמדובר בתקציב תוספתי. אם מדובר בתקנה חדשה לכל הארץ, נבדק משקל התקציב לצפון מסך התקציב.

**תקציב שאינו תוספתי:** סעיפים בהם קיימת תקנה והשינוי לעומת שנים עברו הוא אפס או שלילי. כמו כן, בכל אותם מקרים שמשרד האוצר ציין שלא מדובר בתקציב תוספתי.

**תקציבי פיתוח:** בסעיפים בהם יש השקעות בפיתוח (בעיקר בתחבורה, בניית כיתות לימוד ובניית מוסדות רפואיים) ייבחן התקצוב לצפון בהשוואה לתקצוב בשנים עברו. כמו כן, יש לבחון אם ההוצאה היתה מבוצעת גם ללא תוכנית הצפון, כמו בגין החלטות קודמות של הממשלה.

**יתוקצב לאחר עבודת מטה – להמשך מעקב:** בסעיפים בהם אין תקנה, כלומר אין רישום תקציבי, אין לנו יכולת לקבוע אם מדובר בתקציב תוספתי או לאו והאם הפרויקט אכן ייושם. כמו כן, בסעיפים בהם יש רק תקנה ארצית ללא פירוט נתונים ממשרד האוצר על ההקצאה לצפון מתוך התקנה הארצית והשוואה לשיעור ההקצאה בשנים קודמות למחוז צפון, אין לנו יכולת לקבוע אם מדובר בתקציב תוספתי או לא. בהתאם לעמדת האוצר, הרישום התקציבי יתבצע בסעיפים אלו לאחר השלמת עבודת מטה במשרדים הרלוונטיים, שכן חלק מהפרויקטים יבשילו לתקצוב רק במהלך שנות התקציב.<sup>44</sup> **לאור כך אנו מציינים כי יש להמשיך לעקוב אחר סעיפים אלו, בהתאם להודעת האוצר כי התקצוב יעשה בהמשך.**

## 2.3. פיתוח כלכלי

הפרק הכלכלי עוסק בפיתוח כלכלי של מחוז צפון וביצירת מנועי צמיחה לאזור בשנים 2017-2018. כפי שהוצג לעיל, באזור הצפון ישנו ריכוז גדול יחסית של תעשייה, אולם הערך המוסף הגולמי למשרה והתפוקה למשרה נמוך בהשוואה לממוצע הארצי. ואכן, פעולות רבות מהפרק הכלכלי מנסות להתמודד עם מצב זה, באמצעות חיזוק התעשייה, קישורה לעולם המחקרי ולתעשייה עתירת ידע, וגיבוש צעדים לפיתוח תעשייה מתקדמת בתחום המזון והתזונה באזור הצפון. המשרדים העיקריים האחראים על הצעדים המתוארים בפרק זה הם משרד הכלכלה והתעשייה, משרד המדע והטכנולוגיה, משרד התיירות, משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים והמשרד להגנת הסביבה. הפרויקטים בפרק זה מתוקצבים לשנתיים הקרובות 2017-2018.

בלוח 7 להלן יוצג פירוט של הפרויקטים והתוכניות הנכללים בפרק הכלכלי, לפי סך תקציב לשנים 2017-2018 ומתוכו תקציב המיוחס כתוספתי על-ידי משרד האוצר, מספר תקנות בשורות בהן יש כאלו, ושיעור תקציב צפון מסך התקציב באותה התקנה (במזומן או הרשאה להתחייב, על פי הסעיף).

<sup>44</sup> אגף התקציבים באוצר, פגישה ושיחת טלפון, 15 בפברואר 2017.



לוח 7 – תקציב הפרק הכלכלי בתכנית לפיתוח כלכלי של אזור הצפון, לפי פרויקט (במיליוני ש"ח)<sup>45</sup>

שיעור תקציב צפון מסך התקציב	מזומן/ הרשאה להתחייב	תקנה/תכנית בספר התקציב	מתוכו: תוספת לפי האוצר	תקציב לשנים 2018-2017	פרויקט	סעיף
69.2%	הרשאה	38400115	45	90	עידוד מעבר חברות, בדגש על התעשייה עתירת הידע, למחוז הצפון	א.2 (1)
21.0%	הרשאה	38400114	0	60	יצירת מקומות תעסוקה נוספים במחוז הצפון	א.2 (2)
100.0%	הרשאה	38400117	60	60	תכנית להעלאת הפריון בתעשייה המסורתית במחוז הצפון	ב.2 (1)
100.0%	הרשאה	38400492	30	30	תכנית להעלאת הפריון בעסקים קטנים ובינוניים - מסחר ושירותים	ב.2 (2)
	הרשאה	אין עדיין תקנה - מוקם צוות לפי החלטת הממשלה	20	20	קידום הטמעה של ייצור מתקדם בתעשייה בישראל	ג.2 (1)
18.6%	הרשאה	38300232	40	40	בחינה של הכלים המתאימים לקידום חברות בעלות ייצור מתקדם	ג.2 (2)
20.1%	הרשאה	38400410	0	28	כלי סיוע לעידוד השיווק לחו"ל לחברות ממחוז צפון	ג.2 (3)
	מזומן	אין עדיין תקנה - מוקם צוות לפי החלטת הממשלה	5	5	קהילות ידע מקצועיות בתחום מדעי החיים והמזון	ג.2 (4)
<sup>46</sup> 39.3%	הרשאה	38400490	10	44	פעילות הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים	ה.2 (1)
	הרשאה	38400490	8	8	הרחבת תכנית הטמעת כלים למסחר מקוון בעסקים קטנים ובינוניים	ה.2 (2)
59.1%	הרשאה	761001	25	138	פיתוח ושדרוג אזורי תעשייה קיימים	ו.2 (1)
3.9%	הרשאה	38300201	27	27	חממה ביו טכנולוגית	ח.2 (1)
132.1%	מזומן	19400102	15	53	מבחן התמיכה במרכזי מדע וטכנולוגיה "מגה מו"פ אזורי"	ח.2 (2)
45.2%	מזומן	19400103	0	14	מרכזי מחקר ופיתוח אזוריים	ח.2 (3)
	מזומן	אין עדיין תקנה - מוקם צוות לפי החלטת הממשלה	15	15	צעדים לפיתוח תעשייה מתקדמת בתחום המזון והתזונה	ח.2 (4)
	מזומן	19400201	1	1	מחקר בתחום הדיג בכנרת	ח.2 (5)
14.5%	הרשאה	780104	0	50	תשתית תיירות ציבורית	ט.2 (1)
21.4%	הרשאה	78020101	0	60	פרויקטים מתחום המלונאות	ט.2 (2)
	מזומן	אין עדיין תקנה של איגום המשאבים	8	8	עידוד אירועי תרבות וספורט תיירותיים	ט.2 (4)
26.9%	הרשאה	34300321	35	35	תמיכה בחיבור צרכני גז מרוחקים	י.2 (1)
	הרשאה	34300319	11	11	מענקים להקמת תחנות תדלוק בגז טבעי דחוס (CNG)	י.2 (2)
20.0%	הרשאה	34300320	30	30	שדרוג רשת החלוקה של גז טבעי	י.2 (3)

<sup>45</sup> מבוסס על נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר אשר התקבלו במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-29 בינואר, 27 בפברואר, 7 במאי 2017

<sup>46</sup> בשנת 2018 בנוסף לתקציב הנ"ל, יוקצה מתקנה זו תקציב בהיקף של 130 מיליון ש"ח לחידוש מכרזי הבסיס הרב-שנתיים להפעלת מרכזי מעו"ף. סה"כ בתקנה זו בשנת 2018 יש 174 מיליון ש"ח, 44 מיליון מופנה לטובת פעילות השגרה, שביחס אליה חושב השיעור של מחוז צפון. אגף התקציבים באוצר, דוא"ל ושיחת טלפון, 19 בפברואר 2017.



שיעור תקציב צפון מסך התקציב	מזומן/ הרשאה להתחייב	תקנה/תכנית בספר התקציב	מתוכו: תוספתי לפי האוצר	תקציב לשנים 2018-2017	פרויקט	סעיף
50.0%	מזומן	33060203	15	15	הקמת מתקן לטיפול בזבל עופות ופסולת צמחית	2.יא (2)
			400	842	סך הכול פרק פיתוח כלכלי	
			352	794	סך סעיפים עם תקנות	
			48	48	סך סעיפים ללא תקנות	

מהלוח ומנתוני משרד האוצר עולים הדברים הבאים :

- סך הכול בפרק זה מוקצה תקציב בהיקף של 842 מיליון ש"ח לשנים 2018-2017, מתוכו כ-47.5% או 400 מיליון ש"ח, מיוחס כתוספתי מעבר לשנת 2016.
  - **כלל התקציב נכלל בתקציב המדינה לשנים 2018-2017.** 119 מיליון ש"ח במזומן והיתר (678 מיליון ש"ח) בהרשאה להתחייב.
  - כ-417 מיליון ש"ח, למעלה ממחצית מהתקציב, מגיע ממשרד הכלכלה והתעשייה.
  - למרבית סעיפי ההחלטה בפרק הכלכלי קיימות תקנות נכון להיום בתקציב המדינה לשנים 2018-2017, ובהם פרויקטים בסך כולל של כ-794 מיליון ש"ח, המהווים כ-94.3% מכלל תקציבי הפרק לפיתוח כלכלי.
- למיעוט מסעיפי ההחלטה בפרק הכלכלי, לא קיימות תקנות כיום או שמספרן טרם נמסר לנו. הסיבות לכך כפי שנמסרו מאגף התקציבים במשרד האוצר הן, בין היתר, צורך בפתיחת תקנה חדשה בהמשך השנה בשל העובדה שמדובר בפעילויות הדורשות הקמת צוות טרם תקצובן (למשל, בתחום המזון, הייצור המתקדם וקהילות הידע), תקצוב התלוי בהתקדמות הפרויקטים או בהיערכות המשרדים לביצוע הפרויקט, הקצאת התקציב מתוך סעיף תקציבי כללי, ריבוי תקנות תקציביות לפרויקט, קיום תקנות "סל" ותקנות "לא משלמות"<sup>47</sup> בשלב זה.<sup>48</sup> בסעיפים אלו דרוש המשך מעקב בכדי לקבוע את מרכיב התוספתיות.
- יש לציין כי פרק הפיתוח הכלכלי הוא בעל מרכיב תוספתיות גבוה יחסית ובשלות תכנונית יחסית גבוהה בהשוואה ליתר פרקי התכנית.**

### 2.3.1. בחינת תקנות תקציביות של פרויקטים

בלוח 7 לעיל מפורטות מספרי התקנות של הפרויקטים הנזכרים בהחלטת הממשלה מהפרק הכלכלי, בהתאם למידע שהתקבל מאגף התקציבים באוצר. **התקנות ברובן אינן ייעודיות לתוכניות ופרויקטים למחוז צפון, אלא מייצגות את התקנה הכלל-ארצית לאותו נושא**, אשר ממנה יוקצה הכסף למחוז צפון, על פי המצוין בהחלטת הממשלה. מצב זה מקשה על ביצוע מעקב ובקרה אחר הקצאת התקציב למחוז צפון מצד אחד, שכן הוא לא מאפשר לגורמים חיצוניים, ובראשם הכנסת, לבצע פיקוח ומעקב בזמן אמת אחר יישום תכנית הצפון, ומתנה מעקב זה בקבלת דיווחים מפורטים ושוטפים ממשרדי הממשלה השונים. מנגד, מצב זה מקל על גורמי התכנון והתקצוב בניהול ספרי התקציב במהלך השנה, בהוצאת הכספים והעברתם לתוכניות בלא צורך בהליך בירוקרטי, במימון פרויקטים בהתאם להבשלתם התכנונית והביצועית. נציין כי מתח זה שבין שקיפות ותכנון מוקדם לבין מדידת ביצוע בפועל ומתן גמישות, אינו ייחודי לתכנית הצפון, והוא עלה בדיוני הכנסת מספר פעמים, בין היתר סביב אישור תקציב המדינה וניצול תקציבי המשרדים.

<sup>47</sup> תקנות סל או תקנות לא משלמות הן תקנות בהן נרשם התקציב בתחילת השנה ומועבר בהמשך השנה לתקנות אחרות. תקנות "משלמות", הן אלו מהן יוצא תקציב לפעולות השונות.

<sup>48</sup> אגף התקציבים במשרד האוצר, תשובת המשך לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 בפברואר 2017, 7 במאי 2017.





בהתאם למספרי התקנות שהועברו בוצעה בחינה של סך התקציב לשנים 2017-2018 הנזכר בהחלטת הממשלה לאותו פרויקט מתוך כלל תקציב המדינה על פי תקנה. כפי שציינו לעיל בפרק הכלכלי כלל התקציב נכלל בתקציב המדינה הנוכחי. חישוב שכזה מלמד על שיעור התקציב שמוקצה בכל תקנה לטובת מחוז צפון ומאפשר השוואה לחלקו של הצפון באוכלוסיית ישראל (16.3% כאמור). ההשוואה בוצעה ברוב התקנות על בסיס תקציבי הרשאה להתחייב, בהתאם לסעיפי החלטת הממשלה. במקרים בהם השימוש הוא בתקציב מזומן ההשוואה בוצעה לתקציב המזומן (הוצאה נטו) באותה תקנה. בדיקת הרישום התקציבי בספר התקציב של מספרי התקנות אשר בהן תקציב תוספתי מעלה את הממצאים הבאים:

**עידוד מעבר חברות, בדגש על התעשייה עתירת הידע** (תקנה 38400115): תקציב הרשאה להתחייב לשנת 2017 הינו 74.8 מיליון ש"ח ולשנת 2018 הינו 55.3 מיליון ש"ח, סה"כ לשנים 2017-2018 התקציב הינו 130.1 מיליון ש"ח. על פי החלטת הממשלה, מתקנה יוקצו לצפון 90 מיליון ש"ח. תקנה זו הייתה בעבר תקנה מס' 38400202.

**תכנית להעלאת הפריון בתעשייה המסורתית בצפון** (תקנה 38400117): תקציב הרשאה להתחייב לשנת 2017 הינו 20 מיליון ש"ח ולשנת 2018 הינו 40 מיליון ש"ח, בהתאם לתכנית. תקנה זו לא הייתה בשנים קודמות.

**תכנית להעלאת הפריון בעסקים קטנים ובינוניים בענף המסחר והשירותים** (תקנה 38400492): תקציב הרשאה להתחייב לשנת 2017 הינו 30 מיליון ש"ח, בהתאם לתכנית. תקנה זו לא הייתה בשנים קודמות.

**פעילות הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים** (תקנה 38400490): תקציב הרשאה להתחייב לשנת 2017 הינו 68 מיליון ש"ח ולשנת 2018 174 מיליון ש"ח. תקנה זו הייתה בעבר תקנה מס' 38400301. יצוין כי בשנת 2018 קיימת תוספת תקציבית הנובעת מחידוש המכרז לסניפי המעוף לשנים 2019-2020 ומכך נובע הפער בין השנים.<sup>49</sup>

**פיתוח ושדרוג אזורי תעשייה קיימים** (תכנית 761001): תקציב הרשאה להתחייב בשנים 2017 ו-2018 לפעילות מינהל אזורי תעשייה עומד על כ-234 מיליון ש"ח, מתוכם 138 מיליון ש"ח מיועדים לתכנית (מתוכם תקציב תוספתי של 25 מיליון ש"ח הנמצא בתקנה מס' 76100120).

**חממה ביו טכנולוגית** (תקנה 38300201): תקציב הרשאה להתחייב לשנת 2017 הינו 338 מיליון ש"ח ולשנת 2018 הינו 345 מיליון ש"ח. בשנים קודמות שם התקנה היה שונה, התקציב עמד על 133 מיליון ש"ח בשנת 2015 ו-131 מיליון ש"ח בשנת 2016. תקציבים אלו הם לכל הארץ.

**מבחן התמיכה במרכזי מדע וטכנולוגיה "מגה מו"פ אזורי"** (תקנה 19400102): התקציב המקורי נטו לשנים 2017 ו-2018 הינו 37.2 מיליון ש"ח, בהשוואה ל-53 מיליון ש"ח לתקציב המוקצה לפי התכנית. יש לעקוב שאכן תהיה העברה תקציבית של 15 מיליון ש"ח לתקנה זו. כמו כן, הבדיקה מעלה כי בשנים 2015 ו-2016 תקנה זו תוקצבה בכ-17 ובכ-18.8 מיליון ש"ח בהתאמה (כ-35.8 מיליון ש"ח בשנתיים). באגף התקציבים במשרד האוצר מבהירים כי החלטת הממשלה מתנה את העברת הכסף בגיבוש תכנית אסטרטגית לפיתוח. בהינתן שמנגנון מבחן התמיכה איננו מאפשר התניה שכזו לאחר שהכסף תוקצב בתקנה, התקנה לא תוקצבה במלואה בעת בניית התקציב והתקציב יועבר בהמשך, לאחר סיום עבודת המטה.

**בחינה של הכלים המתאימים לקידום חברות בעלות יצור מתקדם** (תקנה 38300232): תקציב הרשאה להתחייב לשנים 2017-2018 הינו 220 מיליון ש"ח לכלל הארץ, ותקציב תכנית צפון בתקנה זו הינו 40 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב. תקנה זו לא הייתה קיימת בשנים קודמות.

**הקמת מתקן לטיפול בזבל עופות ופסולת צמחית** (תקנה 33060203): מדובר בתקנה של מענקי השקעות ממשרד החקלאות לפרויקטים שונים, בהיקף של כ-208 מיליון ש"ח תקציב מזומן לשנים 2017-2018. המתקן לטיפול בזבל עופות ופסולת צמחית מתוקצב ב-15 מיליון ש"ח במזומן, אשר יוקצה, על פי אגף התקציבים באוצר, בהמשך השנה בהתאם לקול קורא שיפורסם ממשרד החקלאות.

<sup>49</sup> אגף התקציבים במשרד האוצר, תשובת המשך לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 בפברואר 2017.



יש לציין שמדובר בתקציב המקורי, וייתכן שבמהלך השנה משרד האוצר יערוך שינויים תקציביים להגדלת תקציבים אלו לפי התכנית. כאמור, התכנית אושרה בממשלה ב-8 בינואר 2017, לאחר אישור תקציב המדינה על ידי הכנסת.

מהלוח עולה כי במרבית הפרויקטים בהם קיימים מספרי תקנות שמאפשרים את בחינתן, סך התקציב המוקצה לטובת פרויקטים במחוז צפון גבוה מחלקה של אוכלוסיית הצפון בכלל האוכלוסייה. בחלק מהתקנות השיעורים הם גבוהים מאוד: כ-50% ויותר לטובת מחוז צפון. בהיעדר נתונים מפורטים משנים קודמות (שכן חלק מהפרויקטים הם חדשים), ובהינתן קריטריונים מובנים מקצועיים להקצאת הכספים שמשפיעים על גם החלוקה הגיאוגרפית, קשה להעריך מה היה חלקו המדויק של התקציב למחוז צפון ללא החלטת הממשלה ובכמה נאמד הגידול או השינוי הנגזר מהחלטת הממשלה. על פי עמדת אנשי אגף תקציבים באוצר, החלטת הממשלה הגדילה באופן ניכר את התקציב למחוז צפון בפרויקטים מסוימים, ובפרויקטים אחרים הבטיחה שיעור הקצאה מזערי, שלא היה קיים קודם לכן.

חלק מהפרויקטים בפרק הכלכלי מותנים בעמידה בתנאי סף של גורמים מקצועיים (כדוגמת הרשות לחדשנות), עמידה בתנאי קול קורא, וקיום תנאים משפטיים וכלכליים שנועדו להבטיח בחירת פרויקטים, יזמים ותוכניות, שלהם סיכוי ממשי להצלח ולהגיע לשלב הביצועי. תנאים מעין אלו נהוגים ברבות מההתקשרויות והתמיכות הממשלתיות, יחד עם זאת, עולה השאלה כי במידה ולא יימצאו אותם גורמים שעומדים בתנאי הסף, כיצד, מתי ולאילו תכלית יוקצה הכסף. אפשרות אחת, כדוגמת זו הנזכרת בסעיפים של משרד התיירות, היא הסטת התקציב לפרויקטים אחרים בכלל הארץ לשם ניצול מלא של התקציב. אפשרות אחרת שניתן לחשוב עליה, היא הסטת התקציב לפרויקטים אחרים במסגרת החלטת הממשלה לחיזוק הצפון, ובאופן זה הבטחתו של התקציב לטובת מחוז צפון, גם אם לא בפרויקט המקורי שאליו יועד.

## 2.4. חינוך והשכלה גבוהה

פרק חינוך והשכלה גבוהה של החלטת הממשלה כולל כעשרה פרויקטים מתוקצבים שמטרתם לפתח את ההון האנושי במחוז צפון בדגש על תחומי המדעים, טכנולוגיה ותעשיות עתירות ידע, ולהוסיף לתלמידי בתי הספר שעות לימוד במסגרת החינוך הפורמאלי והבלתי פורמאלי, לצד השקעה בבניית כיתות לימוד. כל הפרויקטים בפרק זה מתוקצבים לשנתיים הקרובות 2017-2018.

בלוח 8 להלן מפורטים הפרויקטים והתוכניות הנכללים בפרק חינוך והשכלה גבוהה, לפי סך תקציב לשנים 2017-2018 ומתוכו תקציב המיוחס כתוספתי לפי משרד האוצר, סוג תקציב (מזומן או הרשאה), ומספר תקנה.

### לוח 8 – תקציב פרק חינוך והשכלה גבוהה בתכנית לפיתוח כלכלי של אזור הצפון (במיליוני ש"ח)<sup>50</sup>

מזומן/הרשאה להתייב	מספר תקנה/תכנית בספר התקציב	מתוכו: תוספתי לפי האוצר	תקציב כולל	פרויקט	סעיף
מזומן	21110101	10	10	הגדלת התקציב המכללות האקדמיות בצפון	א.3 (3)
מזומן	21110101	7.6	7.6	הגדלת מספר המכסות של הסטודנטים במכללות	א.3 (4)
מזומן	טרם נקבע	18	18	מכללות חינוך - לקראת העברתן לאחריות ות"ת	ב.3
מזומן	19400118	4	24	תכנית לצמצום הפער הדיגיטלי בחברה הישראלית	ד.3 (1)
מזומן	19400201	0	2	המשך פעילותה של תכנית "מדעניות העתיד"	ד.3 (2)
מזומן	19400101	8	12	הפעלת תכנית חדשה לחונכות לימודית בתחום המדעים לתלמידי כיתות ט' ביישובים בפריפריה	ד.3 (3)
מזומן		16	20	המשך מימון פרויקטים של תקשוב בתי הספר התיכוניים	ד.3 (4)
מזומן	20460709	12	12	תכנית למצוינות מדעית חינוכית לתלמידים	ד.3 (5)
מזומן	,20430101	213	213	התקצוב הדיפרנציאלי עבור תוספת שעות הוראה	ה.3 (1)

<sup>50</sup> מבוסס על נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר אשר התקבלו במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-29 בינואר 2017.



מזומן/ הרשאה להתחייב	מספר תקנה/תכנית בספר התקציב	מתוכו: תוספתי לפי האוצר	תקציב כולל	פרויקט	סעיף
	20430102			(יסודי וחטיבות ביניים)	
מזומן	20460144 (חדשה) 20460405	120	120	חינוך בלתי פורמלי בפריפריה	ה.3 (2)
הרשאה	600210	300	600	בינוי כיתות לימוד וגנים חדשים	ה.3 (3)
		708.6	1,038.6	<b>סך הכול פרק חינוך והשכלה גבוהה</b>	
		674.6	1,000.6	<b>סך סעיפים עם תקנות</b>	

מהלוח ומנתוני משרד האוצר עולים הדברים הבאים:

- סך הכול בפרק זה מוקצה תקציב בהיקף של 1.04 מיליארד ש"ח לשנים 2017-2018, מתוכו כ-68.3% או כ-708.6 מיליון ש"ח, מיוחס על-ידי משרד האוצר כתוספתי מעבר לשנת 2016.
- **כלל התקציב נכלל בתקציב המדינה לשנים 2017-2018**. כ-57.7% ממנו הוא בהרשאה להתחייב וכ-42.3% במזומן.
- כ-89.8% מהתקציב בפרק חינוך והשכלה גבוהה (933 מיליון ש"ח), מגיע ממשרד החינוך, והיתר מתקציבי ות"ת (הוועדה לתכנון ותקצוב במועצה להשכלה גבוהה), משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל והמשרד לשוויון חברתי.
- לרוב המכריע של סעיפי החלטת הממשלה בפרק חינוך והשכלה גבוהה יש שיוך לתקנות או תוכניות בספר התקציב: כ-96.3% מתקציב פרק החינוך וההשכלה הגבוהה משויך לתקנות. עם זאת, תקנות אלו הן לרוב כלל ארציות, כוללות מספר נושאים או תקציבים גדולים, ולא ניתן ללמוד מהן על שיעור ההוצאה התקציבית למחוז צפון, או הגידול בהשוואה לשנים קודמות. בסעיף הבא נביא את נתוני אגף התקציבים לגידול בתקציבי מחוז צפון בחלק מהסעיפים.

#### 2.4.1. פרויקטים בתחום החינוך בהשוואה לכלל הארץ

**סעיף 3.ה(1) התקצוב הדיפרנציאלי עבור תוספת שעות הוראה (יסודי וחטיבות ביניים)<sup>51</sup>** – מודל תקצוב חדש אשר פועל משנת הלימודים תשע"ה (ספטמבר 2015) למשך חמש שנים, ומוסיף על בסיס שעות התקן האחיד, שעות המוקצות באופן דיפרנציאלי לפי מדד הטיפוח. רכיבי המדד הם השכלת ההורה המשכיל ביותר, רמת ההכנסה לנפש במשפחה, פריפריאליות בית הספר וארץ לידה. התכנית גם הגדילה את מספר שעות ההוראה בחלוקה דיפרנציאלית וגם שינתה את יחס ההקצאה. לפי נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר, בשנת הלימודים 2017 צפוי יישום מצטבר של כ-55% במספר שעות הטיפוח המוקצות, ובשנת 2018 צפוי יישום מצטבר של כ-77.5% במספר שעות הטיפוח המוקצות.<sup>52</sup> על פי החלטת הממשלה, תכנית מימון התקצוב הדיפרנציאלי למחוז צפון נאמדת בכ-213 מיליון ש"ח לשנים 2017-2018, התקציב מיוחס כתוספתי ונכלל כולו בתקציב המדינה הנוכחי, כתקציב מזומן. לפי אגף התקציבים במשרד האוצר, בהתאם למדד הטיפוח, **כשליש מהתוספת בשעות הטיפוח תוקצה למחוז צפון**, גידול גבוה ממשקל אוכלוסיית המחוז מכלל האוכלוסייה.<sup>53</sup> **נדגיש כי תכנית זאת הינה ארצית, פועלת מזה מספר שנים במשרד החינוך ואינה חדשה לעת זאת. במסגרתה קיים תעדוף מובנה למחוז צפון בשל רכיב הפריפריאליות הנכלל במדד הטיפוח.** התכנית נבנתה מראש בהדרגה כך שגידול בשעות ההוראה המוקצות ובתקציב המיועד לשם כך, היה מתוכנן בכל מקרה. בראיית אגף התקציבים, התקצוב הנכלל

<sup>51</sup> להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד החינוך לשנים 2017 ו-2018](#), כתיבה: נטע משה, דצמבר 2016.

<sup>52</sup> אגף התקציבים במשרד האוצר, דניאל לורברבוים ושאל קירשנבום, רפרנטים חינוך, פגישה, 23 בינואר 2017.

<sup>53</sup> אגף התקציבים במשרד האוצר, דניאל לורברבוים ושאל קירשנבום, רפרנטים חינוך, פגישה, 23 בינואר 2017.



בהחלטת הממשלה מביטח את המשך הפעלת התכנית ומגדיל את התקציב בהשוואה לשנת 2016, ועל כן עליו להיות מיוחס כתוספתי.

**סעיף 3.ה(2) חינוך בלתי פורמלי בפריפריה – חיזוק החינוך הבלתי פורמלי בפריפריה נכלל בתקציב משרד החינוך לשנים 2017-2018** כאחד מהצעדים לצמצום פערים והגדלת שוויון ההזדמנויות. על פי הנכתב בהצעת התקציב, הגידול בתקצוב החינוך הבלתי פורמלי מתבסס על החלטת ממשלה מספר 1844 מיום 11 באוגוסט 2016. הצעה זו אינה מזכירה באופן ישיר את החינוך הבלתי פורמלי, אלא פעולות כלליות לטובת צמצום פערים בחינוך שגיובשו על ידי משרד החינוך בתיאום עם אגף התקציבים.<sup>54</sup> בתקציב המדינה לשנים 2017-2018 יש גידול בהיקף של כ-155 מיליון ש"ח לחינוך הבלתי פורמלי בכל שנת תקציב, כלומר גידול של כ-300 מיליון ש"ח סה"כ.<sup>55</sup> מתוך הגידול בתקציב הכלל ארצי, כ-60 מיליון ש"ח מוקצים למחוז הצפון בכל שנה (120 מיליון ש"ח בשנתיים): כ-20 מיליון ש"ח לטובת תוכניות לקידום נוער וכ-40 מיליון ש"ח לטובת יישום תכנית חוג לכל ילד.<sup>56</sup> על פי הודעת משרד החינוך מיום 7 במאי 2017, התכנית תחל לפעול באוקטובר 2017.<sup>57</sup> לפי אגף התקציבים במשרד האוצר הגידול בתקציב לסעיף זה לכלל הארץ הוא תוספתי לעומת 2016, ועל כן יש לראות בהתאם את התקציב למחוז צפון כתוספתי.<sup>58</sup> כמו כן, **לדברי אגף התקציבים, לאור הנתונים, כשליש מהגידול בתקציב הארצי לטובת החינוך הבלתי פורמלי מוקצה למחוז צפון**, ובכך יש למעשה הכפלה של התקציב שהיה אמור להיות מחולק על פי היחס באוכלוסייה. עם זאת, נזכיר כי בתקציב המדינה יועדה ההוצאה מלכתחילה לחינוך בלתי פורמלי בפריפריה, ועל כן ממילא אזור הצפון היה צריך להיות מתועדף, אולם לא ניתן לדעת באיזה יחס. מאגף התקציבים במשרד האוצר נמסר כי נושא זה עבר בהליכי תקצוב, שבסופו נפתחה תקנה חדשה (מספרה 20460144).<sup>59</sup> בבדיקה עם אגף החשב הכללי באוצר עולה כי נפתחה תקנה חדשה שמספרה 204610144 ובה 20 מיליון ש"ח.<sup>60</sup>

**סעיף 3.ה(3) בינוי כיתות לימוד וגנים חדשים** - למשרד החינוך תקציב פיתוח המיועד לבניית כיתות לימוד חדשות על פי הצרכים הנובעים מהגידול הטבעי באוכלוסייה ומהגירה פנימית של אוכלוסייה.<sup>61</sup> כמו כן, במסגרת החלטת ממשלה מספר 1848 מאוגוסט 2016, שעניינה הוא תבחינים לבניית כיתות לימוד,<sup>62</sup> עולה כי קיימת תוכנית חומש לשנים 2017-2021, במסגרתה מתוכננות להיבנות 17 אלף כיתות, כאשר 14.5 אלף כיתות תיבנינה ממקורות תקציביים הקיימים במגבלות התקציב הרב-שנתי, ובניית יתר הכיתות (2,500) תמומן ממקורות נוספים, לרבות בשיטות רכש מתקדמות, כגון שותפויות ציבוריות-פרטיות (PPP).<sup>63</sup> יש לציין כי בניית 17 אלף כיתות הלימוד מתוקצבת בתוכנית חומש זו בסך של כ-13.3 מיליארדי ש"ח, חלקה מתקציב המדינה וחלקה מתקציב מפעל הפיס.<sup>64</sup> מחיר לכיתה עומד על כ-782.4 אלפי ש"ח.<sup>65</sup>

משרד החינוך (מנהל הפיתוח) מקבל מדי שנה מהרשויות המקומיות את צרכי הפיתוח במוסדות החינוך (בינוי או הרחבה), ועל בסיס מגבלות תקציב והליך מקצועי לתעדוף, מחליט אם לתמוך בפרויקט באופן עקרוני והאם לתקצב את כולו או את חלקו. התכנית הרב שנתית כוללת כאמור תקציב לטובת בינוי בכלל הארץ, אולם לא ניתן לדעת ממנה מה תהא בשלב זה ההקצאה למחוז צפון. החלטת הממשלה מקצה 600 מיליון ש"ח לבניית כיתות במחוז צפון בשנים 2017-2018. לפי משרד האוצר כמחצית מהתקציב הינה תוספתית, וכולה נכללת כאמור

<sup>54</sup> החלטת ממשלה מספר 1844 צמצום פערים במערכת החינוך, מיום 8 באוגוסט 2016.

<sup>55</sup> שאול קירשנבום, רפרנט חינוך באגף התקציבים באוצר, שיחת טלפון 14 בפברואר 2017.

<sup>56</sup> אגף התקציבים במשרד האוצר, דניאל לורברבוים ושאול קירשנבום, רפרנטים חינוך, פגישה, 23 בינואר 2017.

<sup>57</sup> הודעה לתקשורת משרד החינוך, תכנית "חוג לכל ילד" יוצאת לדרך, דוא"ל, 7 במאי 2017.

<sup>58</sup> אגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 19 בפברואר 2017.

<sup>59</sup> אגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 7 במאי 2017.

<sup>60</sup> דותן צור, אגף החשב הכללי במשרד האוצר, שיחת טלפון, 8 במאי 2017.

<sup>61</sup> אסף ויינגר, נתונים על בינוי כיתות לימוד חדשות במערכת החינוך לפי סוג פיקוח, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרס 2016.

<sup>62</sup> משרד ראש הממשלה, החלטה מספר 1848: קריטריונים לבניית כיתות לימוד, 11 באוגוסט 2016.

<sup>63</sup> הצעת התקציב לשנות הכספים 2017-2018, משרד החינוך, אוקטובר 2016, ע' 15.

<sup>64</sup> אגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 7 במאי 2017.

<sup>65</sup> רימון סאבא, מנהל תחום תכנון, ניהול וביצוע תקציב הפיתוח, משרד החינוך, שיחת טלפון, 2 במרס 2017.



בתכנית החומש של משרד החינוך לבניית כיתות לימוד. על פי אגף התקציבים במשרד האוצר, התקציב המוקצה יאפשר בנייה בסדר גודל של כ-350 כיתות בכל שנה וכ-700 כיתות בסך הכול במחוז צפון. לשם השוואה, על פי נתוני משרד האוצר, בשנת 2016 נבנו במחוז צפון כ-180 כיתות בעלות של כ-150 מלש"ח כלומר מדובר בהכפלה של מספר הכיתות הנבנות מדי שנה. בנוסף לכך, משרד האוצר מדגיש כי בניגוד למצב היום, הבטחת התקציב יוצרת ודאות בקרב הרשויות.<sup>66</sup> ממשרד האוצר נמסר כי סעיף בינוי כיתות מתוקצב במסגרת 7 תקנות כלל ארציות (מספרים 15-60021009, כולן תחת תכנית מספר 600210). הסכומים בתקנות אלו משתנים לאורך השנה בהתאם לתוכניות בינוי שמאושרות ולפרויקטים הנעשים זמינים לתקצוב.<sup>67</sup>

מרכז המחקר והמידע של הכנסת בדק את תקציב הרשאה להתחייב לבניית כיתות לימוד בשנים 2013 עד 2016 לפי מחוז, על בסיס נתונים אשר התקבלו ממנהל פיתוח במשרד החינוך, כמפורט בלוח 9 להלן.

**לוח 9 – תקציב הרשאה להתחייב לבניית כיתות לימוד בשנים 2013 עד 2016 (בממוצע לשנה, באלפי ש"ח)<sup>68</sup>**

מחוז	התחייבויות	אחוז
הדרום	191,881	18.0%
המרכז	313,773	29.4%
<b>הצפון</b>	<b>171,371</b>	<b>16.1%</b>
חיפה	123,859	11.6%
ירושלים	73,268	6.9%
תל אביב	88,031	8.2%
יו"ש	101,477	9.5%
טרם מוגדר	3,575	0.3%
<b>ממוצע</b>	<b>1,067,235</b>	<b>100.0%</b>

מהנתונים בלוח עולה כי תקציב הרשאה להתחייב ברשויות מקומיות במחוז הצפון עמד בשנים 2013 עד נובמבר 2016 על כ-171.4 מיליוני ש"ח בממוצע לשנה, המהווים כ-16.1% מסך תקציב ההרשאות להתחייב שהועבר בתקופה זו. כלומר, התקציב בתוכנית החדשה לרשויות מקומיות במחוז הצפון, העומד לפי החלטת הממשלה על 300 מיליון ש"ח בשנה, גבוה בכ-129 מיליוני ש"ח בשנה לעומת הממוצע בשנים האחרונות (כ-171 מיליוני ש"ח). קרי, כ-258 מיליוני ש"ח תוספת לשנתיים לעומת הממוצע בשנים הקודמות.

לוח 10 להלן מציג את תקציב ההרשאה להתחייב לבניית כיתות לימוד במחוז הצפון לעומת התקציב הארצי בשנים 2013 עד נובמבר 2016.

**לוח 10 - תקציב ההרשאה להתחייב לבניית כיתות לימוד במחוז הצפון בשנים 2013 עד 2016 (אלפי ש"ח)<sup>69</sup>**

שנה	התחייבויות - צפון	התחייבויות - סך הכול	משקל
2013	133,681	473,323	28.2%
2014	136,985	1,177,351	11.6%

<sup>66</sup> אגף התקציבים במשרד האוצר, דניאל לורברבוים ושאל קירשנבום, רפרנטים חינוך, פגישה, 23 בינואר 2017, שיחת טלפון עם שאול קירשנבום, רפרנט חינוך, 13 בפברואר 2017.

<sup>67</sup> אגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 19 בפברואר 2017.  
<sup>68</sup> רימון סאבא, מנהל תחום תכנון וביצוע תקציב הפיתוח, מינהל פיתוח, משרד החינוך, דוא"ל, 23 בפברואר 2017. עיבוד נעשה על-ידי תמיר אגמון, מרכז המחקר והמידע של הכנסת. לא כולל דצמבר 2016, שכן ההתחייבויות לבניית כיתות לימוד שניתנו בדצמבר 2016 הן חלק מתכנית החומש לשנים 2017-2021, אך אינן שייכות לשנת 2016, ולכן הן קוזזו מסך ההרשאות להתחייב בשנת 2016.

<sup>69</sup> רימון סאבא, מנהל תחום תכנון וביצוע תקציב הפיתוח, מינהל פיתוח, משרד החינוך, דוא"ל, 23 בפברואר 2017. עיבוד נעשה על-ידי תמיר אגמון, מרכז המחקר והמידע של הכנסת. לא כולל דצמבר 2016, שכן ההתחייבויות לבניית כיתות לימוד שניתנו בדצמבר 2016 הן חלק מתכנית החומש לשנים 2017-2021, אך אינן שייכות לשנת 2016, ולכן הן קוזזו מסך ההרשאות להתחייב בשנת 2016.



שנה	התחייבויות - צפון	התחייבויות - סך הכול	משקל
2015	287,598	1,880,192	15.3%
2016	127,219	738,075	17.2%
<b>סך הכול</b>	<b>685,484</b>	<b>4,268,942</b>	<b>16.1%</b>
<b>ממוצע שנתי</b>	<b>171,371</b>	<b>1,067,235</b>	<b>16.1%</b>

מהנתונים בלוח לעיל עולה כי סך ההרשאות להתחייב שהועברו על ידי משרד החינוך לטובת בניית כיתות לימוד חדשות עמד בשנים 2013 עד נובמבר 2016 על כ-685 מיליוני ש"ח, המהווים משקל של כ-16.1% מכלל ההרשאות להתחייב שהועברו על ידי המשרד בתקופה זו לכל המחוזות לטובת בניית כיתות לימוד חדשות.

כפי שהוצג בלוח 5, פרק חינוך והשכלה גבוהה כולל עוד מספר פרויקטים בתחומי ההשכלה הגבוהה, פיתוח ההון האנושי ופיתוח מיומנויות טכנולוגיות. התקצוב לפרויקטים אלו מבטיח את חלקו של מחוז צפון בפרויקטים המשכיים ומאפשר הגדלתם או מתעדף את מחוז הצפון בהקצאת תקציב בפרויקטים חדשים. בהיעדר נתונים מפורטים על סעיפים ותקנות בספר התקציב, נתונים על שנים קודמות ותחזיות לעתיד למחוז צפון ולכלל הארץ, לא ניתן בשלב זה להעריך את הגידול בתקציב למחוז צפון בהשוואה לכלל הארץ בפרויקטים אלו, ולא את התקציב שהיה מוקצה למחוז צפון ללא החלטת הממשלה.

## 2.5. שירותים חברתיים וציבוריים

### 2.5.1. בריאות

נדבך מרכזי בפרק שירותים חברתיים וציבוריים עוסק בשירותי הבריאות במחוז צפון. בניגוד לפרקים האחרים, ההבחנה בנושא הבריאות ברורה מאוד בהחלטת הממשלה בין פרויקטים חדשים ובין השקעה בתוכניות קיימות (המשכיות או מחודשות). בהתאם, גם התקציב נספר באופן שונה: משאבים בתוכניות חדשות מיוחסים כתוספתיים (ונכללים בתוך ה-15 מיליארד ש"ח לתכנית צפון) ומשאבים בתוכניות ממשיכות או מחודשות אינם נספרים כתוספתיים (ואינם נכללים ב-15 מיליארד ש"ח לתכנית צפון). כמו כן, ובניגוד ליתר פרקי התכנית, תקציבי הבריאות מוקצים ברובם לשנים 2017-2020 (ולא לשנים 2017-2021 או רק לשנות התקציב 2017-2018). הערה נוספת המוזכרת בהחלטת הממשלה ביחס לתקציב הבריאות היא "הסכומים האמורים בהחלטה זו הינם אומדנים בלבד ומושפעים משינויי מדיניות ואומדני ביצוע בפועל, ומשקפים את עמדת משרד הבריאות בהתאם לספר התקציב לשנים 2017-2018 ובהנחה שהתקציב האמור יוקצה גם בשנים הבאות, והוא כפוף לעמידה בתבחינים שוויוניים".<sup>70</sup> בלוח 11 להלן מפורטים הפרויקטים בתחום זה, והתקציב התוספתי לפי משרד האוצר.

### לוח 11 – תקציב שירותי בריאות (במיליוני ש"ח)<sup>71</sup>

סעיף	פרויקט	תקציב לשנים 2017-2020	מתוכו: תוספתי לפי האוצר	תקנה	מזומן/ הרשאה להתחייב
<b>משאבים שיושקעו בתוכניות חדשות ב-2017 ואילך</b>					
5 א. (1)	בניית חדש של תשתיות או מחלקות כלליות, פסיכיאטריות וגריאטריות	235	235	67250220 67250201	הרשאה להתחייב
5 א. (2)	תקצוב חדש של פרויקטים ייעודיים אשר יתועדפו על ידי המשרדים, ובפרט מרכז השיקום בבית החולים פוריה	175	175	24070917 67250223 67250201	הרשאה להתחייב
5 א. (4)	תכנית לאומית לקיצור תורים	520	520	24200303 24200302 24200348	מזומן

<sup>70</sup> החלטת ממשלה מספר 2262 של הממשלה מיום 8 בינואר 2017, [פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה](#), סעיף 5. <sup>71</sup> מבוסס על נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר אשר התקבלו במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-29 בינואר 2017.



מזומן/ הרשאה להתחייב	תקנה	מתוכו: תוספתי לפי האוצר	תקציב לשנים 2020-2017	פרויקט	סעיף
	24200317				
		930	930	<b>סך משאבים שיושקעו בתוכניות חדשות ב-2017 ואילך</b>	
<b>משאבים שיושקעו במסגרת תוכניות שיוחדשו</b>					
		-	104	פיתוח פרויקטים בבתי חולים בצפון (2018-17)	
		-	740	תעדוף תושבי הצפון בהקצאת המקורות בסל הבריאות	
		-	340	תוספת שכר לרופאים בצפון, הסכמי שכר בבתי חולים ממשלתיים	
		-	244	תקצוב במסגרת תוכניות לאומיות קיימות	
		-	68	קהילה אקולוגית משקמת	
		-	60	תכנית לאומית לקיצור תורים ב-MRI	
אומדן		-	1,556	<b>סך משאבים שיושקעו במסגרת תוכניות שיוחדשו</b>	<b>ג.5</b>
		930	2,486	<b>סך הכול בריאות</b>	

מהלוח עולות הנקודות הבאות:

- בשנים 2020-2017 צפויה השקעה של כ-2.5 מיליארד ש"ח בתחומי הבריאות במחוז צפון הכלולה בהחלטת הממשלה לפיתוח הצפון.
- 37.4% מהתקציב המהוויים **930 מיליון ש"ח הם בעבור פרויקטים חדשים** משנת 2017 ואילך, והם מיוחסים כתוספתיים, כלומר מעבר לתקציב 2016. תקציב זה מוגדר כאומדן. על פי נתוני אגף התקציבים באוצר:
- במסגרת תכנית המיטות החדשה שמגובשת לכלל הארץ, צפויה השקעה של כ-720 מיליון ש"ח לארבע שנים (180 מיליון ש"ח לשנה) בבינוי. הבטחת תקציב של 235 מיליון ש"ח לבינוי במחוז צפון מעמידה את ההשקעה במחוז על כ-33.6% מהתקציב לכלל הארץ, ויחס של כפי שניים משיעור האוכלוסייה בצפון.<sup>72</sup> יחד עם זאת, יש לבחון עד כמה התוספת הצפויה מפצה על השחיקה בשנים האחרונות לנוכח הפער בשיעור המיטות בין הצפון לממוצע הארצי (ראו סעיף 1.6 לעיל). סעיף זה משויך לשתי תקנות (67250220, 67250201), שתיהן תקנות חדשות שלא היו קיימות בשנים קודמות, ועל כן **התקציב נחשב תוספתי**.
- כ-700 מיליון ש"ח צפוי להיות מושקע בפרויקטים ייעודיים בכלל הארץ בשנים 2020-2017, ומתוכו התקציב למחוז צפון מובטח בהחלטת הממשלה ועומד על 175 מיליון ש"ח או כ-25%.<sup>73</sup> סעיף זה משויך לשלוש תקנות כמפורט בלוח לעיל, תקנות אלו חדשות.
- בספטמבר 2016 הודיע משרד הבריאות על תחילתה של "התכנית לקיצור תורים במערכת הבריאות הציבורית וצמצום ההוצאה הפרטית", במסגרתה תקצה הממשלה תקציבים לקופות החולים ולבתי החולים הציבוריים במטרה להגדיל את היקף הניתוחים ולפתח תשתיות ומשאבים בשירותים בהם יש זמני המתנה ארוכים.<sup>74</sup> לפי אתר משרד הבריאות, בשלב הראשון בשנת 2016 היקף התמיכה היה צפוי לעמוד על 280 מיליון ש"ח ובשלב השני משנת 2017 כ-700 מיליון ש"ח לכל הפחות. בבדיקה של מספרי התקנות, חלקן לא חדשות והן כלל ארציות, ועל כל לא ניתן לקבוע את מרכיב התוספתיות בשלב זה.
- כ-62.6% מהתקציב (1.5 מיליארד ש"ח) מוקצה בעבור חידוש או המשך תוכניות קיימות, מוגדר בשלב זה על ידי האוצר "אומדן", ואין נתונים על חלקו שנכלל או ייכלל בתקציב המדינה לשנתיים הקרובות. לא קיימים בידינו נתונים המאפשרים לבחון את שיעור ההקצאה למחוז צפון מכל הארץ בתוכניות הקיימות או להשוות לשנים קודמות בכדי לבחון את השינוי מהתקציב הקודם בכלל תקציב הבריאות בתוכניות אלו.

<sup>72</sup> אלעד מסאסא, רפרנט בריאות, אגף תקציבים במשרד האוצר, פגישה, 31 בינואר 2017.

<sup>73</sup> אלעד מסאסא, רפרנט בריאות, אגף תקציבים במשרד האוצר, פגישה, 31 בינואר 2017.

<sup>74</sup> משרד הבריאות, **תכנית לקיצור תורים במערכת הבריאות הציבורית וצמצום ההוצאה הפרטית יוצאת לדרך**, ספטמבר 2016.



- יש לציין כי על פי החלטת הממשלה, יוקם **מרכז שיקום בבית חולים פוריה בתקציב ממשלתי של 110 מיליון ש"ח**, אשר יוקצו מסעיפים 5.5 א (1) ו-5.5 א (2). כמו כן, הקמת המרכז כרוכה בגיוס מימון תואם (מציינג) על-ידי בית החולים בהיקף של 40 מיליון ש"ח, באמצעות תרומות. ניתן לשאול האם יש בידי בית החולים היכולת לגייס מקורות אלו, ומה יקרה לתקציב הממשלתי במקרה שבית החולים לא יעמיד את חלקו. על פי עמדת משרד האוצר, פרויקטים רבים במערכת הבריאות בסדר גודל דומה נשענים על גיוס תרומות במקביל לתקצוב ממשלתי, וכך נעשה גם בבתי חולים ממשלתיים אחרים.<sup>75</sup> על פי האוצר, תקציב המימון התואם שנדרש מבית החולים פוריה נמוך בצורה משמעותית בהשוואה לתקציב שמקורו מתקציב המדינה.

ממשרד האוצר נמסר: "החלטת הממשלה בנוגע לחיזוק הצפון מהווה יישום ישיר של ההמלצות וסדר העדיפות הגבוה ביחס המשרד לנושא. אנו סבורים כי פרק הבריאות בהחלטת הממשלה הינו חלק ממתן סל פתרונות נרחב לתושבי הצפון, וזאת תוך חיזוק השירותים הרפואיים בהתאם למדיניות המשרד לתעדוף הפריפריה, לרבות יישום המלצת ועדת גרוטו בנוגע לפתיחת מרכז שיקומי חדש בבית חולים פוריה – מהלך שהוגדר על ידי כלל המומחים כנמצא בראש סדר העדיפויות הרפואי והשירותים.<sup>76</sup> עוד מוסיף משרד האוצר כי "יש לציין כי מכיוון שעוד לא נתקבלה החלטה בעניין הפרויקטים והתכניות אשר בסופו של דבר יוצאו לפועל, ייתכנו שינויים בתקנות אשר מתוכנן יבוצע הכסף, וזאת בהתאם לאופי הפרויקטים אשר יתועדפו על ידי המשרדים."<sup>77</sup>

עמדת הפורום האזרחי לקידום הבריאות בגליל ביחס לתכנית הצפון היא "על מנת שניתן יהא לראות בתוספת זו בגדר השקעה בשירותי הבריאות בצפון, יש להבטיח רגולטורית שימושה המלא והבלעדי למטרה זו. לטענתנו יש לסמן את מלוא כספי התוספת בגין מרכיב הפריפריה, להחיל על קופות החולים חובת דיווח מלאה על השימוש בכספים אלו לצמצום פערי בריאות בפריפריה, ולהעביר הכספים לקופות החולים, באופן רטרואקטיבי, לאחר שקופות החולים תדווחנה למשרד הבריאות על השקעותיהן לצמצום פערי בריאות בפריפריה"<sup>78</sup>.

## 2.5.2. רווחה ושירותים ציבוריים

בלוח 12 להלן פירוט תקציבי רווחה ושירותים חברתיים לשנים 2017-2018.

### לוח 12 – תקציב רווחה ושירותים ציבוריים (במיליוני ש"ח)<sup>79</sup>

מזומן/הרשאה להתחייב	תקנה	מתוכו: תוספת לפי האוצר	תקציב לשנים 2017-18	פרויקט	סעיף
מזומן		50	50	הרחבת שירותי רווחה	5.1 (1)
מזומן	23102612	6	6	הרחבת התכנית "נושמים לרווחה"	5.2 (2)
מזומן	תפתח תקנה חדשה	16	16	מרכז טיפול ותעסוקה לאנשים עם מוגבלויות (מותנה בגיוס מימון תואם בגובה 8 ו-6 מלש"ח)	5.1 (1)
מזומן	צפת – 53100115 טבריה – 53100114 עפולה – 53100116	39	39	תכנית לבניית בתי משפט	1.5 (1)
הרשאה להתחייב	51070104	46	46	הקמת מבנה חדש לקריית ממשלה מחוזית בנצרת עלית	1.5 (2)
מזומן	19430110	4	40	שדרוג ושיפוץ של מתקני ספורט	1.5 (3)
		<b>161</b>	<b>197</b>	<b>סך הכול רווחה ושירותים ציבוריים (ללא בריאות)</b>	

<sup>75</sup> אגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 7 במאי 2017.

<sup>76</sup> אגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 19 בפברואר 2017.

<sup>77</sup> אגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 19 בפברואר 2017.

<sup>78</sup> הפורום האזרחי לקידום הבריאות בגליל, נייר עמדה, פיתוח כלכלי של מחוז הצפון – המלצות בתחום הבריאות, התקבל ביום 7 בפברואר 2017.

<sup>79</sup> מבוסס על נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר אשר התקבלו במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-29 בינואר 2017 וב-27 בפברואר 2017.





מהלוח עולות הנקודות הבאות :

- בתכנית הצפון מושקעים 197 מיליון ש"ח בפרויקטים בתחום רווחה ושירותים ציבוריים (ללא בריאות).
- כל התקציב אמור להיכלל בתקציב המדינה לשנים 2017-2018 כתקציב מזומן.
- כ-81.7% מהתקציב או כ-161 מיליון ש"ח מיוחס כתוספתי על-ידי משרד האוצר מעבר לשנת 2016.
- לסעיף 5(ו2), הקמת מבנה חדש לקריית ממשלה מחוזית בנצרת עלית, קיימת תקנה מספר תקנה 51070104. תקנה זו תוקצבה בעבר, אך המכרז לא צלח לאור העובדה כי כלל ההצעות לא עמדו בתנאי הסף.<sup>80</sup> במסגרת תכנית הצפון הגיעו להסכמות חדשות באשר לגובה המענק הממשלתי הניתן. בדיקה של הביצוע בפועל בתקנה בשנים קודמת אכן מעלה תקציב נמוך עד אפסי. בדיקה בנתוני אגף החשב הכללי ביום 7 במאי 2017 מעלה כי התקנה כרגע אינה מתוקצבת, ועל כן לא ניתן בעת הנוכחית לזהות את התקציב התוספתי.<sup>81</sup>

## 2.6. חיזוק השלטון המקומי במחוז צפון

בלוח 13 להלן פירוט התקציבים לחיזוק השלטון המקומי לשנים 2017-2018.

### לוח 13 – תקציב פרק חיזוק השלטון המקומי (במיליוני ש"ח)<sup>82</sup>

סעיף	פרויקט	תקציב לשנים 2018-2017	מתוכו: תוספתי לפי האוצר	מזומן/ הרשאה להתחייב
א.6	מענקי פיתוח + תוכניות לפיתוח ארגוני + הקמת אשכולות	222	222	הרשאה
ב.6	עידוד וחיזוק ההתיישבות בגליל ברשויות בעלת מאזן הגירה שלילי	5	5	הרשאה
	<b>סך הכול</b>	<b>227</b>	<b>227</b>	

על פי תכנית הצפון יוקצו 222 מיליון ש"ח לחיזוק הרשויות המקומיות בצפון בהיבטים הבאים: מענקי פיתוח לרשויות שלא מקבלות מענקים בהחלטות ממשלה אחרות, גיבוש תוכניות לפיתוח ארגוני וחיזוק ההון האנושי, הגברת שיתופי פעולה אזוריים והקמת אשכולות אזוריים. התקציב יוקצה בשנות תקציב הנוכחיות 2017-2018, 111 מיליון ש"ח בכל שנה. כמו כן, יוקצו 5 מיליון ש"ח בשנים 2017-2018 לגיבוש תוכניות למניעת הגירה שלילית מתקציב המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל (לפי לוח 5 לעיל, בשנים 2005 עד 2015 חלה במחוז הצפון הגירה נטו שלילית של כ-22 אלפי אנשים). לסעיפים אלו אין תקנות ייעודיות ולא ניתן לדעת בשלב זה אם מדובר בתוספתי. לפי משרד האוצר בסעיף א.6 התקציב יוקצה בהמשך שנות התקציב לאחר שמשרד הפנים יערך להוצאתו.<sup>83</sup>

## 2.7. מיזמים לאומיים במימון קק"ל

ב-11 באוקטובר 2015 אישרה ממשלת ישראל את מסמך העקרונות בין מדינת ישראל לבין הקרן הקיימת לישראל. במסגרת ההסכם, תעביר קק"ל תקציב לטובת פיתוח מיזמים לאומיים, בהתאם לפרויקטים שייקבעו על ידי הוועדה למיזמים לאומיים בה שותפים נציגי קק"ל והמדינה.<sup>84</sup> בשנת 2016 התקציב עמד על כ-1 מיליארד ש"ח ובשנת 2018 על 800 מיליון ש"ח נוספים לתקצוב פרויקטים לאומיים.<sup>85</sup> בהחלטת הממשלה לתכנית הצפון מפורטת רשימת של פרויקטים בסך 400 מיליון ש"ח מתחומים שונים שמוכרים כ"מיזמים לאומיים", ולאור כך

<sup>80</sup> אגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 27 בפברואר 2017.

<sup>81</sup> דותן צור, אגף החשב הכללי, משרד האוצר, שיחת טלפון, 8 במאי 2017.

<sup>82</sup> מבוסס על נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר אשר התקבלו במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-29 בינואר 2017.

<sup>83</sup> אגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 19 בפברואר 2017.

<sup>84</sup> המשרד להגנת הסביבה, [הממשלה אישרה את הסכם בין המדינה לקק"ל, הצעת החלטה לאישור הממשלה בנושא מסמך העקרונות להסדר בין המדינה לקרן הקיימת](#), עודכן: 11 באוקטובר 2015; ממשלת ישראל, [החלטת ממשלה מספר 563 מתווה להסדר עם קרן קיימת לישראל](#), מיום 11 באוקטובר 2015.

<sup>85</sup> אגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 27 בפברואר 2017.



מתקצבים בחלקם מקק"ל. תוך 60 יום מהחלטת הממשלה על תכנית הצפון, ועדת המיזמים הלאומיים צריכה לקבוע בכל אחד מהתחומים מי הם הפרויקטים הפרטניים שימומנו, וזאת לאחר עבודת מטה במשרד הרלוונטי.<sup>86</sup> בלוח 14 להלן מפורטת רשימת הפרויקטים, הנכללים בתקציב התכנית לשנים 2017-2018.

**לוח 14 – תקציב פרק מיזמים לאומיים במימון קק"ל (במיליוני ש"ח)<sup>87</sup>**

מזומן/ הרשאה להתחייב	מתוכו: תוספתי לפי האוצר	תקציב לשנים 2018-2017	פרויקט	סעיף
מזומן	124	124	מגורי סטודנטים במכללות	ה.7 (1)
מזומן	30	30	בינוי ושדרוג מבני מכינות קדם צבאיות	ה.7 (2)
מזומן	30	30	מגורונים – הצבת קרוואנים למגורים זמניים	ה.7 (3)
מזומן	50	50	שדרוג, שיפוץ ובינוי בבתי החולים	ה.7 (4)
מזומן	30	30	שדרוג, בינוי וחינוך של מעבדות בשני מרכזי המחקר ופיתוח האזורי הגדולים	ה.7 (5)
מזומן	26	26	פיתוח פיסי במכללות	ה.7 (5)
מזומן	75	75	עבודות פיתוח תשתיות באתרי תיירות	ה.7 (6)
מזומן	20	20	עבודות פיתוח תשתיות ובינוי במקומות קדושים	ה.7 (7)
מזומן	15	15	פרויקטים תומכי דיור	ה.7 (8)
	<b>400</b>	<b>400</b>	<b>סה"כ קק"ל</b>	

מהלוח עולות הנקודות הבאות:

- קק"ל תתקצב מיזמים לאומיים בצפון היקף של כ-400 מיליון ש"ח בשנים 2017-2018, המוגדרים על ידי משרד האוצר כתוספתיים והינם הוצאה במזומן.
- בפרויקט ה7(1) מגורי סטודנטים במכללות ברשויות פריפריאליות 1-4, מושקע הסכום הגבוה ביותר בהשוואה ליתר המיזמים הלאומיים במימון קק"ל, 124 מיליון ש"ח המהווה כ-31% מהתקציב שמקורו בקק"ל. הקצאת התקציב היא תוספת לתקציב המוקצה מתקציב המדינה, בהמשך להחלטת ממשלה מיום 24 במרס 2016 בנושא הקמת מעונות לסטודנטים.<sup>88</sup>
- לסעיפים אלו צורת רישום שונה מיתר הפרקים, שכן המימון שלהם מגיע מקק"ל והינו מחוץ לתקציב המדינה. בחינת מרכיב התוספתיות והיישום בהם תוכל להיעשות בהמשך בהתאם להחלטת ועדת המיזמים הלאומיים וחתימה על הסכמים. מאגף התקציבים במשרד האוצר נמסר כי "מכיוון שהמקור התקציבי לפעולות אלו הוא חיצוני לתקציב המדינה, אזי ברור שהוא תוספתי ביחס לפעילות המתקצבת כחלק מתקציב המדינה."<sup>89</sup>

**2.8. צעדים משלימים לעיר חיפה**

במסגרת תכנית הצפון יועד פרק נפרד לחיזוק העיר חיפה בהיותה מטרופולין של מחוז צפון, המספקת תעסוקה, שירותים ציבוריים ומנהליים ומהווה עוגנים אקדמיים ותרבותיים לתושבי המחוז. בלוח 15 להלן מפורטים סעיפי ההחלטה המתייחסים לעיר חיפה.

<sup>86</sup> החלטת הממשלה על תכנית הצפון, סעיף 7. ה (8).

<sup>87</sup> מבוסס על נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר אשר התקבלו במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-29 בינואר 2017.

<sup>88</sup> החלטת ממשלה 1317, קידום הקמתם של מעונות לסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה במדינת ישראל, מיום 24 במרס 2016.

<sup>89</sup> אגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 19 בפברואר 2017.



**לוח 15 – תקציב פרק צעדים משלימים לעיר חיפה (במיליוני ש"ח)<sup>90</sup>**

מזומן/ הרשאה להתחייב	תקנה בספר התקציב	נכלל בתקציב המדינה 2018-17	תקציב לשנים - 2021		פרויקט	סעיף
			מתוכו: תוספתי לפי האוצר	תקציב כולל		
הרשאה להתחייב	79500263	58 + הקצאה בהתאם לקצב הפרויקטים <sup>91</sup>	290	290	רכבל בין תחנה מרכזית המפרץ בחיפה לבין אוניברסיטת חיפה	8 א. (1)
הרשאה להתחייב	79510256	300 + הקצאה בהתאם לקצב הפרויקטים <sup>92</sup>	1,600	1,600	פיתוח ובניית כבישי גישה בסביבת נמל חיפה	8 א. (2)
מזומן	21110101	21	21	21	הגדלת כ-500 מכסות בטכניון - תשע"ז	8 ד. (1)
מזומן	21110101	66	66	66	הגדלת תקציב אוניברסיטת חיפה והטכניון	8 ד. (2)
הרשאה	38300202	16	16	16	סיוע למכוני מחקר בהם תומכת רשות החדשנות בעיר חיפה	8 ד. (3)
מזומן	570412	7.5	7.5	7.5	הפעלת מודל של "עיר חכמה ומוגנת סייבר"	8 ד. (4)
מזומן	38300224	15	25	25	ועדת היגוי שתגבש תכנית לחיזוק ולביסוס מעמדה של חיפה כמוקד תעשייה עתירת ידע (היי-טק)	8 ד. (5)
		<b>483.5</b>	<b>2,025.5</b>	<b>2,025.5</b>	<b>סך הכול צעדים משלימים לחיפה</b>	

מהלוח עולות הנקודות הבאות:

- כ-2 מיליארד ש"ח יושקעו בחיפה בשנים 2021-2017. כ-23.8% מהם נכללים בתקציב המדינה לשנים 2018-2017 בעת הנוכחית, וכ-23.0% הם תקציב מזומן. פרויקטי התחבורה מהווים חלק גדול מתוך סך פרק צעדים משלימים לעיר חיפה, פרויקטים אלו מתוקצבים בהתאם להתקדמות הפרויקט והליכי התכנון.
- פרויקטים בתחום תשתיות תחבורה מהווים כ-93.3% מהתקציב בפרק חיפה, הם מוגדרים כ"אומדן" ונחשבים לתוספתיים מעבר לשנת 2016. הביצוע של פרויקטים אלו והקצאת התקציב במסגרת תקציב המדינה נעשית בהתאם להתקדמות הפרויקטים. נכון לאפריל 2017 בתקנה התקציבית של פרויקט הרכבל יש רישום תקציבי של 58 מיליוני ש"ח לשנים 2018-2017 (כ-20% מאומדן עלות הפרויקט), ובתקנה של כבישי גישה לנמל חיפה רישום של כ-300 מיליוני ש"ח לשנים 2018-2017 (כ-19% מאומדן עלות הפרויקט). פרויקטים אלו אוזכרו בעבר בתוכניות בתחום התחבורה ובהן החלטת הממשלה 1838, בתקציב המדינה לשנים 2018-2017 ובתכנית החומש נתיבי ישראל לשנים 2021-2017.<sup>93</sup> דיון על בחינת מרכיב התוספתיות בפרויקטי תשתיות תחבורה ראו בפרק הבא (פרק 3).

**2.9. סיכום בחינת פרקי תכנית הצפון (ללא תחבורה)**

בלוח 16 להלן יבחנו הסעיפים שהוגדרו על ידי האוצר כתוספתיים על פי הניתוח הבא: תוספתי, לא תוספתי ותקציב שלא ניתן לזיהוי בעת הנוכחית ויש לעקוב אחר הקצאתו בהמשך בהתאם לעבודת מטה במשרדים. בנוסף לכך יש סעיפים נוספים שפורטו במסמך לעיל שהם אינם תוספתיים מלכתחילה ועל כן לא נבדקו. תקציב סעיפי תחבורה יוצגו בנפרד, בפרק הבא. החלוקה בוצעה על-פי המתודולוגיה אשר פורטה בסעיף 2.2.

<sup>90</sup> מבוסס על נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר אשר התקבלו במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-29 בינואר 2017.  
<sup>91</sup> נכון לתאריך 18 באפריל 2017, מוקצה בתקנה זו תקציב בהיקף של 20 מיליוני ש"ח לשנת 2017 ו-38 מיליוני ש"ח לשנת 2018.  
<sup>92</sup> נכון לתאריך 18 באפריל 2017, מוקצה בתקנה זו תקציב בהיקף של 150 מיליוני ש"ח לשנת 2017 ו-150 מיליוני ש"ח לשנת 2018.  
<sup>93</sup> החלטת הממשלה מספר 1838, **תכנית השקעה רב שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים**, מיום 11 באוגוסט 2016, משרד האוצר, **הצעת תקציב לשנות הכספים 2018-2017 משרד התחבורה**, ע"מ 26-32, אוקטובר 2016.



לוח 16 – סיווג סעיפי התכנית לפי תקציב תוספתי (במיליוני ש"ח) – למעט פרויקטי תחבורה

הערות	ניתוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת		תוספתי לפי האוצר	פרויקט	סעיף
	יתוקצב לאחר עבודת מטה או לא ניתן לקבוע	תוספתי			
פעילות חדשה, טרם הוחלט על התקנה	4		4	כללי (מטה משרד נגב גליל)	1
		45	45	עידוד מעבר חברות בדגש על התעשייה עתירת הידע	א.2 (1)
		60	60	תכנית להעלאת הפריון בתעשייה המסורתית בצפון	ב.2 (1)
		30	30	תכנית להעלאת הפריון בעסקים קטנים ובינוניים - מסחר ושירותים	ב.2 (2)
יתוקצב עם השלמת עבודת המטה, בהתאם להחלטת הממשלה	20		20	קידום הטמעה של ייצור מתקדם בתעשייה בישראל	ג.2 (1)
		40	40	בחינה של הכלים המתאימים לקידום חברות בעלות ייצור מתקדם	ג.2 (2)
צעד חדש, יתוקצב כאשר משרד הכלכלה יהיה ערוך	5		5	קהילות ידע מקצועיות בתחום מדעי החיים והמזון	ג.2 (4)
		10	10	פעילות הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים	ה.2 (1)
פעילות תוספתית שאינה נכללת בפעולות היחידה השוטפות.		8	8	הרחבת תכנית הטמעת כלים למסחר מקוון בעסקים קטנים ובינוניים <sup>94</sup>	ה.2 (2)
הסטת תקציבים מתוך תקנה שהיא לכל הארץ	25		25	פיתוח ושדרוג אזורי תעשייה קיימים	ו.2 (1)
		27	27	חממה ביו טכנולוגית	ח.2 (1)
התקציבים יועברו במהלך המחצית השנייה של השנה <sup>95</sup>	15		15	מבחן התמיכה במרכזי מדע וטכנולוגיה "מגה מו"פ אזורי"	ח.2 (2)
יתוקצב עם השלמת עבודת המטה, בהתאם להחלטת הממשלה	15		15	צעדים לפיתוח תעשייה מתקדמת בתחום המזון והתזונה	ח.2 (4)
	1		1	מחקר בתחום הדייג בכנרת	ח.2 (5)
פעילות חדשה, עדיין לא ידוע מאיזו תקנה ייצאו הכספים	8		8	עידוד אירועי תרבות וספורט תיירותיים	ט.2 (4)
תקנות כלל ארציות, חדשות		35	35	תמיכה בחיבור צרכני גז מרוחקים	י.2 (1)
		11	11	מענקים להקמת תחנות תדלוק בגז טבעי דחוס (CNG)	י.2 (2)
		30	30	שדרוג רשת החלוקה של גז טבעי	י.2 (3)
יוקצה דרך מינהל השקעות במשרד החקלאות בהתאם להתקדמות	15	0	15	הקמת מתקן לטיפול בזבל עופות ופסולת צמחית	יא.2 (2)
	104	296	400	סך הכול פרק פיתוח כלכלי	2

<sup>94</sup> מאגף התקציבים נמסר כי בשנת 2016 התבצע פיתוח נקודתי אד-הוק. המשך התכנית בשנים 2017-2018 מהווים פרויקט תוספתי.

<sup>95</sup> מאגף תקציבים במשרד האוצר נמסר כי החלטת הממשלה מתנה את העברת הכסף בגיבוש תכנית אסטרטגית לפיתוח. מנגנון מבחן התמיכה איננו מאפשר התניה שכזו לאחר שהכסף תוקצב בתקנה. לאור זאת לא ניתן היה לתקצב את הכסף בעת בניית התקציב. דוא"ל, 19 בפברואר 2017.



סעיף	פרויקט	תוספתי לפי האוצר	ניתוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת		הערות
			תוספתי	יתוקצב לאחר עבודת מטה או לא ניתן לקבוע	
3 א. (3)	הגדלת התקציב המכללות האקדמיות בצפון	10		10	בבסיס התקציב לשנים 2017-2018, כלל ארצי
3 א. (4)	הגדלת מספר המכסות של הסטודנטים במכללות	8		8	
3 ב.	מכללות חינוך - לקראת העברתן לאחריות ות"ת	18		18	עדיין נאסף המידע להרכבת הקול הקורא, טרם נקבע מס' התקנה
3 ת. (1)	תכנית לצמצום הפער הדיגיטלי בחברה הישראלית	4		4	
3 ת. (2)	הפעלת תכנית חדשה לחונכות לימודית בתחום המדעים לתלמידי כיתות ט' ביישובים בפריפריה	8		8	לא בבסיס התקציב כרגע, צפויה פנייה תקציבית
3 ת. (3)	המשך מימון פרויקטים של תקשוב בתי הספר התיכוניים <sup>96</sup>	16		16	
3 ת. (4)	תכנית למצוינות מדעית חינוכית לתלמידים	12		12	
3 ת. (5)	התקצוב הדיפרנציאלי עבור תוספת שעות הוראה (יסודי וחטיבות ביניים)	213		213	תקנה כלל ארצית.
3 ה. (1)	חינוך בלתי פורמלי בפריפריה	120	60	60	הועברו 60 מיליוני ש"ח לשנת 2017
3 ה. (2)	בינוי כיתות לימוד וגנים חדשים	300	258	42	תוספת לעומת ממוצע שנתי 2013 עד 2016
<b>3</b>	<b>סך הכול פרק חינוך והשכלה גבוהה</b>	<b>709</b>	<b>322</b>	<b>387</b>	
5 א. (1)	בינוי חדש של תשתיות או מחלקות כלליות, פסיכיאטריות וגריאטריות בצפון	235		235	תקנות כלל ארציות
5 א. (2)	תקצוב חדש של פרויקטים ייעודיים אשר יתועדפו על ידי המשרדים, ובפרט מרכז השיקום בפריפריה	175		175	
5 א. (4)	תכנית לאומית לקיצור תורים	520		520	התכנית היא לכלל הארץ, נדרשת בדיקת המשך לגבי הפריסה בין האזורים השונים בארץ
<b>5</b>	<b>סך הכול בריאות</b>	<b>930</b>	<b>410</b>	<b>520</b>	
5 ת. (1)	הרחבת שירותי רווחה	50		50	תכניות כלל ארציות
5 ת. (2)	הרחבת התכנית "נושמים לרווחה"	6		6	
5 ה. (1)	מרכז טיפול ותעסוקה לאנשים עם מוגבלויות	16		16	משרד הנגב והגליל נערך להכנת קול קורא, לאחריו יתוקצב
5 ו. (1)	תכנית לבניית בתי משפט	39		39	
5 ו. (2)	הקמת מבנה חדש לקריית ממשלה מחוזית בנצרת עלית	46		46	יתוקצב במהלך 2018-2017
5 ו. (3)	שדרוג ושיפוץ של מתקני ספורט	4		4	תקנה כלל ארצית
<b>5</b>	<b>סך הכול רווחה ושירותים ציבוריים (ללא בריאות)</b>	<b>161</b>	<b>39</b>	<b>122</b>	
6 א.	מענקי פיתוח + תוכניות לפיתוח ארגוני + הקמת אשכולות	222		222	פעילות חדשה, נדרשת עבודת מטה
6 ב.	עידוד וחיזוק ההתיישבות בגליל ברשויות בעלת מאזן הגירה שלילי	5		5	טרם נקבע מס' תקנה
<b>6</b>	<b>סך הכול שלטון מקומי</b>	<b>227</b>	<b>0</b>	<b>227</b>	
7 ה. (1)	מגורי סטודנטים במכללות	124		124	לבחון בהתאם לפרויקטים הפרטניים שייבחרו
7 ה. (2)	בינוי ושדרוג מבני מכינות קדם צבאיות	30		30	"

<sup>96</sup> מאגף התקציבים נמסר כי לא נמצא בבסיס התקציב כרגע, תלוי בהגשת תכניות העבודה של היחידה וצפוי לעבור במסגרת בפנייה התקציבית הראשונה. דוא"ל, 27 בפברואר 2017.



הערות	ניתוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת		תוספתי לפי האוצר	פרויקט	סעיף
	יתוקצב לאחר עבודת מטה או לא ניתן לקבוע	תוספתי			
"	30		30	מגורונים – הצבת קרוואנים למגורים זמניים	ה.7 (3)
"	50		50	שדרוג, שיפוץ ובינוי בבתי החולים	ה.7 (4)
"	30		30	שדרוג, בינוי וחיידוש של מעבדות בשני מרכזי המחקר ופיתוח האזורי הגדולים	ה.7 (5)
"	26		26	פיתוח פיסי במכללות	ה.7 (5)
"	75		75	עבודות פיתוח תשתיות באתרי תיירות	ה.7 (6)
"	20		20	עבודות פיתוח תשתיות ובינוי במקומות קדושים	ה.7 (7)
"	15		15	פרויקטים תומכי דיור	ה.7 (8)
	400	0	400	<b>סה"כ קק"ל</b>	<b>7</b>
תקנה כלל ארצית	21	-	21	הגדלת כ-500 מכסות בטכניון - תשע"ז	ת.8 (1)
	66		66	הגדלת תקציב אוניברסיטת חיפה והטכניון	ת.8 (2)
	16		16	סיוע למכוני מחקר בהם תומכת רשות החדשנות בעיר חיפה	ת.8 (3)
	8		8	הפעלת מודל של "עיר חכמה ומוגנת סיבר"	ת.8 (4)
יוקצה לאחר השלמת עבודת ועדת ההיגוי	25		25	ועדת היגוי שתגבש תכנית לחיזוק ולביסוס מעמדה של חיפה כמוקד תעשייה עתירת ידע (היי-טק)	ת.8 (5)
	136	0	136	<b>סך הכול צעדים משלימים לחיפה (ללא תחבורה)</b>	<b>8</b>
	1,900	1,067	2,967	<b>סך הכול תכנית צפון (ללא תחבורה)</b>	
	64%	36%	100%	<b>סך הכול כולל ב%</b>	

מהלוח לעיל עולה כי קיימים בתכנית פרויקטים ותוכניות בהיקף של כ-3 מיליארד ש"ח לנושאים שאינם פרויקטי תחבורה אשר מוגדרים על ידי האוצר כתוספתיים. מניתוח שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עולה כי לאור אי השלמת עבודת המטה והרישום התקציבי ומסיבות אחרות, ניתן להגדיר בעת הנוכחית 36% כתוספתי, שהם כ-1.07 מיליארד ש"ח. לגבי 64% מהתקציב שהם כ-1.9 מיליארד ש"ח, לא ניתן לזהות בשלב זה אם מדובר בתקציב תוספתי ולפי משרד האוצר יתוקצבו לאחר עבודת מטה. בהנחה וסעיפים אלו יתוקצבו בהמשך לאחר עבודת מטה במשרדים, יש להמשיך ולבחון את רישומם התקציבי, מקור התקציב, המרכיב התוספתי, ניצול התקציב ושיעור ההקצאה למחוז צפון, במקרים בהם התקנות התקציביות הן כלל ארציות.

### 3. תשתיות תחבורה

פרק תשתיות תחבורה הוא בעל המשקל הגבוה ביותר מבחינת היקף תקציבו, כ-12 מיליארד ש"ח, המהווים כ-80% מהתקציב המיוחס כתוספתי בתכנית הצפון. פרק זה נחלק לשני תחומים עיקריים: תשתיות כבישים ותשתיות תחבורה ציבורית. אליו נוספים גם פרויקטים מתחום תשתיות תחבורה אשר כלולים בפרק חיפה בהיקף של כ-1.9 מיליארד ש"ח. פרויקטי התחבורה, בניגוד ליתר פרקי התכנית, מתוקצבים לטווח של חמש שנים -2021-2017. בלוח 17 להלן פירוט סעיפי התכנית והתקציב התוספתי לפי משרד האוצר.



סעיף	פרויקט	תקציב לשנים 2017-2021	מתוכו: תוספת לפי האוצר	מזומן/ הרשאה להתחייב
4.א	כבישים באזור צפון	3,636	3,636	אומדן פרויקט
4.ב	תחבורה ציבורית – רכבת קלה נצרת + מטרונת חיפה	8,500	8,500	אומדן פרויקט
	<b>סך הכול תשתיות ותחבורה לפי תכנית הצפון</b>	<b>12,136</b>	<b>12,136</b>	
8.א (1)	רכבל בין תחנה מרכזית המפרץ בחיפה לבין אוניברסיטת חיפה	290	290	אומדן פרויקט
8.א (2)	פיתוח ובניית כבישי גישה בסביבת נמל חיפה	1,600	1,600	אומדן פרויקט
	<b>סך הכול תשתיות ותחבורה בפרק חיפה</b>	<b>1,890</b>	<b>1,890</b>	
	<b>סך הכול השקעות בתחבורה בצפון ובחיפה</b>	<b>14,026</b>	<b>14,026</b>	

פרויקטי פיתוח תשתיות ותחבורה מתבססים על הליך מתמשך וסדור של תכנון פרויקט, בחינת עלויות, כדאיות מימוש ותעדוף אל מול פרויקטים אחרים. השלבים הנכללים בפיתוח פרויקט תשתיות נחלקים ל:

**תכנון ראשוני (היתכנות) ← תכנון מוקדם (סטטוטוריקה, דהיינו, הליכים תכנוניים שנקבעו בחוק, דיון בוועדות תכנון ובנייה, כ-3% 2- מתקציב הפרויקט) ← תכנון מפורט (תכנית הנדסית מפורטת, כ-10% מתקציב הפרויקט) ← קידומי זמינות (הסטת תשתיות, הפקעות מקרקעין ורכוש, עד כ-50% מתקציב הפרויקט) ← ביצוע בפועל (הקמת הפרויקט, חציבה, מנהור, גישור, סלילה, עד כ-90% מתקציב הפרויקט).**

תקציב הפרויקט נגזר מהשלבים השונים ומתעדכן בהתאם, ועל כן בתחילת תהליכי התכנון קיימים רק אומדנים כלליים וככל שהפרויקט מתקרב אל שלביו הסופיים התקציב מתעדכן ומתייצב. לפני התכנון המפורט, בו כבר נדרש היקף תקציב משמעותי, מבוצעת בדיקת כדאיות כלכלית (נוהל פר"ת - נוהל לבחינת פרויקטים תחבורתיים), שבוחנת על פי פרמטרים קבועים של עלויות ותועלות כלכליות האם הפרויקט כדאי למשק: זמן החיסכון לנוסעים, מספר כלי-רכב שייחננו מהפרויקט, משך השפעת הפרויקט, היוון החיסכון בשנים הבאות, השפעות חיצוניות סביבתיות, השפעה על בטיחות הנוסעים, עלויות אחזקה, חלופות לפרויקט, זמינות, נגישות, השתלבות במערך התחבורה ועוד.<sup>98</sup> בהתבסס על תוצאות בדיקת הכדאיות הכלכלית מתעדפים את פרויקטי התשתית. נוהל פר"ת עודכן בשנת 2012 ועוגן באוגדן הנחיות מפורט אשר מפורסם באתר משרד התחבורה.<sup>99</sup>

### 3.1. בחינת התקציב התוספתי בתשתיות ותחבורה

כפי שתיארנו לעיל, פרויקטים מתחום תשתיות ותחבורה הם מתמשכים וכוללים שלבי תכנון רבים. בהתאם לכך, הפרויקטים במחוז צפון בתחום תשתיות ותחבורה היו בשלבים שונים של תכנון מוקדם או מפורט טרם קבלת החלטת הממשלה, ואף נזכרו בתוכניות עבודה של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, בתכנית החומש לנתיבי ישראל ובאופן חלקי בתקציב המדינה לשנים 2017-2018.<sup>100</sup> על כן, **לא ניתן לומר כי מדובר בפרויקטים חדשים, אלא בפרויקטים שהיו בשלבים המוקדמים של ההליכים התכנוניים המקובלים.** השינוי שיצרה החלטת הממשלה הוא מתן קדימות לפרויקטים במחוז צפון בשלבי התכנון והתקצוב, שלא רק על בסיס בדיקת כדאיות כלכלית ותוצאות נוהל פר"ת. לדברי אגף תקציבים במשרד האוצר, מתוך תפיסה של הרחבת הנגישות התחבורתית לאזור הצפון, הגברת בטיחות הנוסעים והשירות ושיפור החיבור אל עיר המטרופולין בצפון, חיפה, הוחלט כי הפרויקטים הנזכרים בהצעת הממשלה יקבלו עדיפות ותקצובם יובטח.<sup>101</sup>

<sup>97</sup> מבוסס על נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר אשר התקבלו במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-29 בינואר 2017.

<sup>98</sup> משרד התחבורה ומשרד האוצר, נוהל פר"ת 2012, הנחיות לבדיקות כדאיות פרויקטים תחבורתיים, דצמבר 2012.

<sup>99</sup> משרד התחבורה ומשרד האוצר, נוהל פר"ת 2012, הנחיות לבדיקות כדאיות פרויקטים תחבורתיים, דצמבר 2012.

<sup>100</sup> משרד האוצר, הצעת תקציב לשנות הכספים 2017-2018 משרד התחבורה, ע"מ 26-32, אוקטובר 2016.

<sup>101</sup> אלי מורגנשטרן והראל שליסל, אגף התקציבים באוצר, פגישות, 23 ו-31 בינואר 2017.



לפי אגף התקציבים במשרד האוצר, כל הפרויקטים הללו מיוחסים כתוספתיים מעבר לשנת 2016, שכן הם מבטאים הגדלה של מלאי התשתיות, השקעות המאפשרות צמיחה כלכלית. יתר על כן, לפי משרד האוצר בשנת 2017 נכנסה לתוקף תכנית החומש של נתיבי ישראל לשנים 2017-2021 שמחליפה את תכנית החומש הקודמת לשנים 2011-2016 וכוללת צבר של פרויקטים חדשים בתחום התחבורה ותקצובם. על כן, הפרויקטים במחוז צפון שנכללים בתכנית החומש הנוכחית הם חדשים ביחס לשנת 2016, שכן כל תכנית החומש היא חדשה ביחס לשנת 2016. **מצב זה מקשה לקבוע כמה מהתקציב היה מושקע בפרויקטים במחוז צפון ללא תכנית הצפון ומתי, שכן כל נקודות הייחוס זהות בקירוב במועד תחילתן** (תקציב המדינה, תכנית הצפון, תכנית החומש של נתיבי ישראל).

מאגף התקציבים במשרד האוצר נמסר כי: "התקציב המוקצה לתחבורה במסגרת תכנית צפון הינו כולו תקציב תוספתי אשר עוגן במסגרת תקציב המדינה לשנים 2017-2018, וכן בסיכום התקציבי עם משרד התחבורה בנוגע לתכנית החומש של חברת נתיבי ישראל לשנים 2017-2021. בניגוד לתקציב שוטף אשר נבנה על בסיס תקציב השנה שעברה, כאשר על גבי בסיס זה מבוצעים שינויים מחוייבים (מדדים, החלטות ממשלה, חקיקה, הפחתות רוחב וכד'), לא כך הם הדברים בנוגע לתקציבי התשתיות. תקציב תשתיות נבנה בשיטה המכונה "תקציב 0", המשמעות היא שכאשר נגשים להקצות את התקציב עבור תשתיות הכבישים, בוחנים כל פרויקט בפרמטרים מקצועיים, ומרכיבים תכנית שלמה שהיא התכנית המיטבית על מנת לעמוד ביעדי הממשלה בתחום התחבורה. על כן מלוא תקציב זה הוא תקציב תוספתי."<sup>102</sup>

דרך אחרת לבדוק את היקף ההשקעה במחוז צפון, היא השוואה של **משקל** ההשקעה במחוז צפון בין תכנית החומש הנוכחית לכבישים (2017-2021) לתכנית הקודמת (2011-2016) או של השינוי בהשקעות בצפון בתכנית הנוכחית בהשוואה לתכנית החומש הקודמת. כפי שיפורט בלוח 17 להלן יש שתי חלופות להשוואה בין משקל הפרויקטים בתשתיות כבישים: 1. השוואה בין תכניות החומש בלבד 2. השוואה בין תכניות חומש ותכניות נלוות (החלטות ממשלה). הנתונים המוצגים בלוח 18 להלן התקבלו מצוות תחבורה באגף תקציבים במשרד האוצר.<sup>103</sup>

**לוח 18 - השוואת תכניות חומש נוכחית וקודמת, תשתיות כבישים (במיליארדי ש"ח)<sup>104</sup>**

נתון	תכנית החומש הקודמת 2011-2016	תכנית החומש הנוכחית 2021-2017
<b>חלופה 1: השוואת תכניות חומש נוכחית וקודמת</b>		
סה"כ פרויקטים חדשים תשתיות כבישים	13.1	15.6
סה"כ חדשים בצפון	1.0	3.6
<b>משקל הפרויקטים בצפון מכלל הפרויקטים</b>	<b>7.6%</b>	<b>23.1%</b>
<b>חלופה 2: השוואת תכניות חומש נוכחית וקודמת כולל תכניות נלוות</b>		
סה"כ פרויקטים חדשים תשתיות כבישים	16.8	17.2
סה"כ חדשים בצפון	3.5	5.2
<b>משקל הפרויקטים בצפון מכלל הפרויקטים</b>	<b>21%</b>	<b>30%</b>

מהלוחות עולה כי משקל ההשקעה בתשתיות כבישים בתכנית החומש הנוכחית גבוהה ממשקל ההשקעה בתכנית החומש הקודמת, בבדיקה של תכנית החומש לבדה, או בבדיקה של תכנית החומש כולל תכניות נלוות. **משקלם של פרויקטי תשתיות כבישים במחוז צפון בתכנית החומש הנוכחית הוא 23.1% (3.6 מיליארד ש"ח מתוך 15.6 מיליארד ש"ח), לעומת משקל של 7.6% בתכנית החומש הקודמת (1 מיליארד ש"ח בצפון מתוך 13.1 מיליארד ש"ח בכל הארץ).** בחינה של תכניות חומש כלל תכניות נלוות מעלה את משקלם של פרויקטים בצפון הן בתקופה הנוכחית (2017-2021) והן בתקופה הקודמת (2011-2016), אם כי עדיין הפער נותר חיובי לטובת התקופה

<sup>102</sup> אגף התקציבים באוצר, דוא"ל, 19 בפברואר 2017.

<sup>103</sup> אגף התקציבים באוצר, דוא"ל, 19 בפברואר 2017.

<sup>104</sup> אגף התקציבים באוצר, דוא"ל, 19 בפברואר 2017.





הנוכחית: פרויקטים בהיקף של 5.2 מיליארד ש"ח מתוך 17.2 מיליארד ש"ח בתקופה הנוכחית, המהווים 30%, לעומת פרויקטים בהיקף 3.5 מיליארד ש"ח מתוך 16.8 מיליארד ש"ח בתקופה הקודמת, המהווים 21%. לפי אגף התקציבים, לתכנית החומש מספר רכיבים, והשקעה בתשתיות כבישים הוא רק אחד מהם. לצד זאת יש השקעה באחזקת כבישים, טיפול במוקדי סיכון, השקעה במחקר ופיתוח ועוד. תקציבים אלו אינם ייעודיים לאזור גאוגרפי זה או אחר, ועל כן לא ניתן לבחון את ההשקעה בכבישי הצפון מתוך כלל תכנית החומש, אלא את ההשקעה בתשתיות כבישים בלבד בצפון מתוך כלל ההשקעה בתשתיות כבישים חדשים בכל הארץ, כפי שהוצג. בבחינת השינוי בהשקעה עולה כי ההשקעה בכבישים בתכנית הקודמת בצפון עמדה על 1 מיליארד ש"ח, לעומת 3.6 מיליארד ש"ח בתכנית הנוכחית, כלומר מנקודת ראות זו מדובר בתוספת של כ-2.6 מיליארד ש"ח.

במשרד האוצר מציינים כי גם בתקופת תכנית החומש הקודמת הייתה השקעה גבוהה יחסית במחוז צפון, בין היתר בשל תקצוב מסילת העמק, מסילת עכו-כרמיאל, כביש חוצה ישראל צפוני, וכבישי הזרוע המזרחית, חלקם פרויקטים אשר עדיין בשלבי ביצוע. במשרד האוצר מציינים כי על רקע ההשקעה הגדולה במחוז צפון בתכנית החומש הקודמת, יש לראות את ההחלטה להמשיך ולהקצות כספים לצפון בשיעור הגדול מהשיעור האוכלוסייה, כמימוש היעד הממשלתי להמשיך ולפתח את הצפון ולהרחיב את הנגישות התחבורתית.

נקודה נוספת באשר לפרויקטי תחבורה והתמשכותם, היא אופן הקצאת התקציב ומימושו. קצב הוצאת התקציב תלוי בהתקדמות ההליכים התכנוניים. על כן, נתוני האוצר המוצגים בלוחות להלן מתייחסים לחמש השנים הקרובות 2017-2021, בלא פירוט לשנות התקציב 2017-2018. עם זאת, לפי משרד האוצר סביר כי חלק מהתקציב יוקצה כבר בשנתיים קרובות, בהתאם להתקדמות הפרויקטים. כמו כן, כמקובל בפרויקטי תשתית ארוכי טווח, התקציב מוקצה במנגנון הרשאה להתחייב, המאפשר חתימה על חוזה ביצוע עתידיים.

### 3.2. תשתיות כבישים

בלוח 19 להלן פירוט התקציבים לתשתיות תחבורה (כבישים) הנכללים בתכנית הצפון.

לוח 19 – תשתיות תחבורה כבישים (במיליוני ש"ח)<sup>105</sup>

תקציב מזומן הנכלל בתקציב המדינה 2017-2018 נכון לאפריל 2017		אומדן הפרויקט 2017-2021 (מיוחס כתוספת)	מס' תקנה	שם הפרויקט
2018	2017			
38	4	975	79510132	כביש 65 גולני דוברת
0	0	300	79510359	כביש 65 עוקף עפולה
0	3	600	79510169	כביש 71 בית שאן יששכר
0	0	55	79510170	כביש 73 מגדל העמק
20	0	280	79510171	כביש 79 מחלף יפתחאל
0	5		79510172	כביש 79 מחלפון ציפורי
0	0	300	79510173	כביש 85 כרמיאל ראמה
2	0	430	79510197	כביש 859 קטע 4/70
0	0	266	79510362	כביש 89 כברי נהריה
0	0	430	79510353/57	כביש 781
<b>60</b>	<b>12</b>	<b>3,636</b>		<b>סך הכול פרויקטים תשתיות כבישים</b>

מהלוח לעיל עולה כי על פי החלטת הממשלה, סך ההשקעה בפיתוח תשתיות כבישים במחוז צפון נאמד בכ-3.6 מיליארד ש"ח לשנים 2017-2021. לכל הפרויקטים בסעיף תשתיות כבישים קיימות תקנות בספר התקציב, אשר

<sup>105</sup> מבוסס על נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר אשר התקבלו במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-29 בינואר 2017. נתוני תקציב המדינה לשנים 2017-2018 נלקחו מתוך [פורטל פיסקלי דיגיטלי](#), בתאריך 9 בפברואר 2017.



מאפשרות מעקב אחר הקצאת התקציב והתקדמות הפרויקטים. בעת הנוכחית (אפריל 2017), כ-72 מיליון ש"ח נכללים בתקנות לשנים 2017-2018, רובם למטרת תכנון מוקדם או תכנון מפורט ובדיקת כדאיות כלכלית. מאגף תקציבים באוצר מסבירים כי תקציב זה משקף את צפי הביצוע בפועל בשנים אלו.<sup>106</sup>

כל הפרויקטים המוזכרים לעיל נכללים בתכנית החומש של נתיבי ישראל ובהצעת התקציב של משרד התחבורה לשנים 2017-2018, וכפי שהסברנו, החלטת הממשלה מעניקה להם קידום ועדיפות על פרויקטים אחרים והבטחת מימושים. סך ההשקעה בכבישים חדשים בצפון בתכנית החומש נאמדת כאמור ב-3.6 מיליארד ש"ח, מתוך כ-15.6 מיליארד ש"ח, קרי 23% מכלל הכבישים החדשים בתכנית, משקל הגבוה ממשקל אוכלוסיית הצפון מכלל האוכלוסייה.<sup>107</sup>

### 3.3. תשתיות תחבורה ציבורית בתכנית הצפון

במסגרת החלטת הממשלה על תכנית הצפון מקודמים שני פרויקטים של תחבורה ציבורית. יש לציין כי פרויקטים אלו נזכרו בהחלטת הממשלה מס' 1838 מיום 11 באוגוסט 2016, "תכנית השקעה רב-שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים"<sup>108</sup>, ומנקודת ראות זו לא מדובר בתוכנית תוספתית שכן היתה מיושמת גם ללא החלטה על תוכנית לחיזוק הצפון. במסגרת החלטת הממשלה, הוטל על משרד התחבורה לקדם את פיתוחם והקמתם של קו רכבת קלה במטרופולין חיפה ושל קווי המטרונית במטרופולין חיפה. פרויקטים אלו עשויים להגביר את הנגישות של תושבי הצפון לחיפה, בהיותה עיר המטרופולין בה אפשרויות תעסוקה ושירותים לתושבי הצפון. בלוח 20 להלן פירוט התקציבים לתשתיות תחבורה ציבורית.

לוח 20 – תשתיות תחבורה ציבורית (במיליוני ש"ח)<sup>109</sup>

סעיף	פרויקט	אומדן הפרויקט המאושר	מתוכו: תוספתית לפי האוצר	מזומן/ הרשאה להתחייב
ב.4	רכבת קלה נצרת-חיפה	5,900	5,900	אומדן פרויקט
ב.4	הארכת מטרונית חיפה לשלוחות נוספות	2,600	2,600	אומדן פרויקט
	סך הכול תשתיות ותחבורה	8,500	8,500	

מהלוח עולה כי בתחום תשתיות תחבורה ציבורית נכללים בתכנית הצפון שני פרויקטים בהיקף כולל של כ-8.5 מיליארד ש"ח. להלן יוצג פירוט על כל אחד מהם.

**רכבת קלה נצרת חיפה** – תוואי הרכבת הקלה בין מפרץ חיפה לנצרת מתוכנן לתת מענה תחבורתי לאוכלוסייה של כמיליון איש. אורך התוואי המתוכנן הוא כ-39.5 ק"מ (פרברי ברובו וכ-7.5 ק"מ עירוני), והוא ינוע במהירות גבוהה יחסית תוך שימוש בטכנולוגיית משולבת של רכבת קלה לרכבת כבדה לנסיעה במרחב אורבני ומרחב בינעירוני. על תוואי הרכבת הקלה מתוכננות הקמת 17 תחנות, 8 מהן במרחב העירוני ובשעת שיא ממוצעת כמות הנוסעים צפויה להיות כ-20,000 איש. תקציב הפרויקט נאמד בכ-5.9 מיליארד ש"ח, אשר מיוחס כולו כתוספתית (חדש בהשוואה לשנת 2016).<sup>110</sup>

**מטרונית חיפה** – המטרונית (BRT- Bus Rapid Transit), מבוססת על כלי רכב מרווחים המסוגלים להסיע למעלה מ-110 נוסעים בו זמנית, ונוסעים בנתיבים בלעדיים תוך מתן העדפה ברמזורים. העלייה מתבצעת בתחנות נגישות במפלס הרכב, ובשימוש במערכות כרטוס מפותחות. באופן זה מתאפשרת נסיעה רציפה ומהירה לכמות גדולה

<sup>106</sup> אגף התקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 19 בפברואר 2017.

<sup>107</sup> אלי מורגנשטרן, רפרנט תחבורה, אגף תקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 6 בפברואר 2017.

<sup>108</sup> החלטת הממשלה מספר 1838, תכנית השקעה רב-שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים, מיום 11 באוגוסט 2016.

<sup>109</sup> מבוסס על נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר אשר התקבלו במענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-29 בינואר 2017.

<sup>110</sup> הראל שליסל, רפרנט תחבורה, אגף תקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 29 בינואר 2017.



יחסית של נוסעים.<sup>111</sup> כיום פועלים 3 קווים של המטרונית המחברים את היישובים קריית אתא, קריית חיים וקריית ים אל מרכז חיפה, בהם נרשמו כ-85 אלף נסיעות מדי יום. על פי התכנית החדשה, הנכללת בהחלטת הממשלה לתכנית הצפון, תורחב רשת המטרונית בשבעה קווים חדשים, כך שהרשת תכלול עשרה קווים בסך הכול. הקווים החדשים יחברו את היישובים עכו, טרית הכרמל, נשר וקריית אתא אל הרשת הקיימת. תחזית הנסיעות ברשת הקווים החדשה עומדת על כ-1.2 מיליון נסיעות ביום.<sup>112</sup> עלות הרחבה הפרויקט עומדת על כ-2.6 מיליארד ש"ח, לשבעה הקווים החדשים, בנוסף לכ-1.6 מיליארד ש"ח עלות הפרויקט הקודם (3 קווים).

על פי הערכת אגף תקציבים במשרד האוצר, בתקציב 2017-2018 יוצאו כ-200 מיליון ש"ח לפחות מתוך כ-8.5 מיליארד ש"ח לפרויקטים של תחבורה ציבורית במחוז צפון לשנים 2017-2021. מאחר ומדובר בפרויקטים חדשים, התקציב כולו מיוחס כתוספתי, אולם יש קושי להעריך כמה ממנו היה יוצא ללא החלטת הממשלה על תכנית הצפון, וכמה היה יוצא בהתאם להליכי התכנון והתעדוף הרגילים של משרד התחבורה והאוצר.

בשלב זה לא קיימים בידינו נתונים המאפשרים השוואה לגבי משקל ההשקעות בתשתיות תחבורה ציבורית בצפון ובעיר חיפה לעומת ההשקעות בכל הארץ בתכנית הקודמת לעומת התכנית הנוכחית. לדברי אגף התקציבים במשרד האוצר, המנגנונים לקבלת החלטה בעניין תחבורה ציבורית שונים לעומת תשתיות כבישים. בתחבורה ציבורית, בשונה מכבישים, אין תכנית חומש מוגדרת לפיתוח כדוגמת זו שקיימת בחברת נתיבי ישראל - ולכן קשה לאפיין את היקף ההשקעה בפרויקטים בצפון מתוך סך תכנית מסוימת, שכן תכנית שכזו לא קיימת.<sup>113</sup>

### 3.4. תשתיות תחבורה בפרק צעדים משלימים לעיר חיפה

בלוח 21 להלן פירוט התקציבים לתשתיות תחבורה לפי פרק חיפה בהחלטת הממשלה.

**לוח 21 – תשתיות תחבורה – פרק חיפה (במיליוני ש"ח)<sup>114</sup>**

תקציב מזומן הנכלל בתקציב המדינה 2017-2018 נכון לאפריל 2017		אומדן הפרויקט 2017-2021 (מיוחס כתוספתי)	מס' תקנה	שם הפרויקט
2018	2017			
38	20	290	79500263	רכבל תחנה מרכזית המפרץ - אוניברסיטת חיפה
150	150	1,600	79510256	פיתוח ובניית כבישי גישה בסביבת נמל חיפה
<b>188</b>	<b>170</b>	<b>1,890</b>		<b>סך הכול תשתיות תחבורה חיפה</b>

פרק מספר 8 לתכנית הממשלה עוסק בצעדים משלימים לעיר חיפה, ובו כלולים שני פרויקטי תחבורה בהיקף כולל של כ-1.9 מיליארד ש"ח: רכבל בין תחנה מרכזית המפרץ חיפה ובין אוניברסיטת חיפה וכן פיתוח ובניית כבישי גישה בסביבת נמל חיפה. לשני פרויקטים אלו קיים רישום תקציבי בספר התקציבי. בחינה של התקנות מעלה כי שני הפרויקטים מתוקצבים בחלקם בתקציב המדינה הנוכחי לשנים 2017-2018 – פרויקט הרכבל מתוקצב ב-58 מיליון ש"ח נכון לאפריל 2017 ופרויקט כבישי הנמל ב-300 מיליון ש"ח נכון לאפריל 2017. כפי שהוסבר לעיל, התקצוב של פרויקטי תחבורה על פי רוב נפרש על פני מספר שנים בהתאם להתקדמות הפרויקט ושלבי התכנון. שיעור התקצוב של הפרויקטים מתוך האומדן התקציבי הכולל שלהם עומד על כ-19%.

<sup>111</sup> משרד התחבורה, אתר התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה, [אודות המטרונית](#), כניסה: 7 בפברואר 2017.

<sup>112</sup> הראל שליטל, רפרנט תחבורה, אגף תקציבים במשרד האוצר, דוא"ל, 29 בינואר 2017.

<sup>113</sup> אגף התקציבים, משרד האוצר, דוא"ל, 27 בפברואר 2017.

<sup>114</sup> מספרי תקנות התקבלו מאגף תקציבים במשרד האוצר בתאריך 27 בפברואר 2017, דוא"ל.



## רשימת מקורות

### החלטות ממשלה

- [החלטת ממשלה מספר 563 מתווה להסדר עם קרן קיימת לישראל](#), מיום 11 באוקטובר 2015.
- [החלטת הממשלה מספר 1838, תכנית השקעה רב שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים](#), מיום 11 באוגוסט 2016.
- [החלטת ממשלה 1317, קידום הקמתם של מעונות לסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה במדינת ישראל](#), מיום 24 במרס 2016.
- [החלטת ממשלה מספר 1844 צמצום פערים במערכת החינוך](#), מיום 8 באוגוסט 2016.
- [החלטת ממשלה מספר 2262 של הממשלה מיום 8 בינואר 2017, פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה](#)

### מחקרים

- Porter, M. E. [The Competitive Advantage of Nations](#). New York: Free Press, 1990.
- "צנובר יועצים", כלים לעידוד התיישבות באזורי עדיפות לאומית – דוח מסכם, הוגש למשרד הבינוי והשיכון, דצמבר 2006.
- **מרכז מחקר מידע של הכנסת**
- צדיק עמי, אומדן עלות הפחתתם של מס רכישה ומס ערך מוסך על רכישת דירות מגורים בפריפריה, ינואר 2008.
- [אגמון תמיר, המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס – תיאור וניתוח השימוש במדד להקצאת תקציבים לרשויות המקומיות ותיאור מדדים נוספים](#), יולי 2016.
- [ויניגר אסף, נתונים על בינוי כיתות לימוד חדשות במערכת החינוך לפי סוג פיקוח](#), מרס 2016.
- [אגמון תמיר, ניתוח ההכנסות וההוצאות של הרשויות המקומיות לפי מחוז בשנת 2014](#), ינואר 2017.
- [פתאל ויקטור, שוק העבודה: מושגים, נתוני תעסוקה ושכר והשוואה בין-לאומית](#), נובמבר 2015.
- [משה נטע, תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד החינוך לשנים 2017 ו-2018](#), דצמבר 2016.
- [מילרד איתמר, תיאור וניתוח התעשייה המסורתית בישראל](#), נובמבר 2015.
- [לוי ענת, תיאור וניתוח ממדי העוני והאי-שוויון בישראל ובמדינות במפותחות](#), אוקטובר 2015.

### פרסומים ממשלתיים

- [הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2014](#), תאריך פרסום: 29 במאי 2016.
- [הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל 2016](#), ספטמבר 2016.
- [המוסד לביטוח לאומי, דוח ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2015](#), דצמבר 2016.
- [המוסד לביטוח לאומי, שכר והכנסות מעבודה לפי יישוב ומשתנים כלכליים שונים 2014](#), פרסום מס' 279, ספטמבר 2016.
- [המשרד להגנת הסביבה, הממשלה אישרה את הסכם בין המדינה לקק"ל, הצעת החלטה לאישור הממשלה בנושא מסמך העקרונות להסדר בין המדינה לקרן הקיימת](#), עודכן: 11 באוקטובר 2015.
- [משרד האוצר, הצעת התקציב לשנת הכספים 2017-2018](#), משרדי החינוך והתחבורה, אוקטובר 2016.
- [משרד התחבורה ומשרד האוצר, נוהל פר"ת 2012, הנחיות לבדיקות כדאיות פרויקטים תחבורתיים](#), דצמבר 2012.
- [משרד התחבורה, אתר התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה, אודות המטרופולינית](#).



- משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, [הערכת מצב אסטרטגית כלכלית חברתית](#), 2015.
- משרד החינוך, מנהל כלכלה ותקציבים, מינהל תקשוב ומערכות מידע, [מערכת שקיפות בחינוך](#), נתוני תשע"ה, תאריך אחזור: 12 בפברואר 2017.
- המועצה להשכלה גבוהה, הוועדה לתכנון ולתקצוב, [מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל תשע"ו-2016](#), נובמבר 2016.
- משרד הבריאות, מוסדות האשפוז והיחידות לאשפוז יום בישראל 2015, חלק א', שנת פרסום: 2016.
- משרד הבריאות, [הרחבת שירותי הרפואה בצפון – דוח מסכם](#), ספטמבר 2016 (דוח גרוטו).
- משרד הבריאות, [דוח תמותת תינוקות ומותה פרינטלית בישראלים לשנים 2008-2011](#).
- משרד הבריאות, [כוח אדם במקצועות הבריאות 2015](#), נובמבר 2016.

#### **פגישות, דוא"ל, מכתבים**

- אגף תקציבים במשרד האוצר, פגישות שהתקיימו בתאריכים 17.1.2017, 23.1.2017, 31.1.2017, 15.2.2017 עם אמיר רשף, רכז תעשייה ומסחר ושירה דינמיק, רפרנטית תעשייה, אשר מרכזים את העבודה על החלטת הממשלה באגף התקציבים, וכן עם דניאל לורברבוים ושאול קירשנבום, רפרנטים חינוך; אלעד מסאסא, רפרנט בריאות; שלמה פשקוס, רכז השכלה גבוהה ומו"פ; דור בלוך, רכז תחבורה, הראל שליסל, רפרנט תחבורה ציבורית ואלי מורגנשטרן, רפרנט תחבורה.
- נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר אשר התקבלו ב-26 בינואר, 29 בינואר, 6 בפברואר, 19 בפברואר, 3 במאי, 7 במאי, 2017.
- דותן צור, אגף החשב הכללי במשרד האוצר, שיחת טלפון, 8 במאי 2017.
- הפורום האזרחי לקידום הבריאות בגליל, נייר עמדה, פיתוח כלכלי של מחוז הצפון – המלצות בתחום הבריאות, התקבל ביום 7 בפברואר 2017.

