



# המכון לחקר הגליל



## דבר יו"ר המכללה - מר עיבל גלעדי

במכון לחקר הגליל, שהוקם לאחרונה באקדמית גליל מערבי, פעילים חוקרים ממגוון תחומים ודיסציפלינות. הרכב ההתמחויות ומגוון תחומי הידע שמהם מגיעים החוקרים, הנשענים על היכרות בלתי אמצעית וקשר ישיר עם השטח, מקנים למכון את היכולת לנתח את רמת הפעילות הכלכלית והחברתית ואת המדיניות הציבורית כלפי האזור, על ידי שילוב כוחות של חוקרים בעלי ניסיון וידע מגוון.



למכון לחקר הגליל מספר מטרות, כאשר הראשונה שבהן היא הבנת הבעיות הייחודיות לגליל, באמצעות ניתוח נתוני הפעילות במגוון תחומי החיים. חקר זה יאפשר לחוקרי המכון לזהות את הבעיות הייחודיות לצפון, ולהציע כיווני פעולה לפתרון. חוקרי המכון ישתמשו בידע מדעי עדכני ויערכו מחקרים תיאורטיים ואמפיריים אשר יוגשו לפרסום בכתבי עת בינלאומיים. ידע זה יסייע לגבש את המדיניות הציבורית הנדרשת לשם הובלת הגליל לפיתוח ולשגשוג.

בפניכם מוצג הדו"ח הראשון שהפיק המכון לחקר הגליל ובו נתונים המתייחסים לתחומי החיים השונים. הדו"ח משווה את רמת הפעילות באזור הגליל לרמתה באזורים אחרים ברחבי הארץ. בסופו של הדו"ח מוצגות המלצות לקובעי המדיניות אשר יישומן יסייע להקטנת האי-שוויון, לקירוב לבבות בין יהודים לערבים ולצמיחה מואצת של הגליל ושל מדינת ישראל.

## דבר נשיא המכללה - פרופסור נסים בן דוד

מטרתו של המכון לחקר הגליל היא בראש ובראשונה לפעול למען קידומו ופיתוחו של הגליל ובכך להשפיע על פיתוחה וקידומה של מדינת ישראל. כפי שתוכלו לראות בהמשכו של דו"ח זה, אזור הגליל הוא אחד האזורים העניים ביותר בישראל. עם זאת, פוטנציאל הפיתוח של אזור הגליל עולה על זה של יתר אזורי הארץ. זאת מאחר שבגליל מתגוררים כ-1.43 מיליון אנשים, ובכך הוא מהווה את המחוז השני בגודל אוכלוסייתו בישראל לאחר מחוז המרכז, בעוד שההכנסה והתוצר לנפש בו הם מהנמוכים בישראל. פער ההכנסה והתוצר לנפש לעומת האזורים המפותחים הוא זה המצביע על כך שבקלות אפשר להוביל לצמיחה מואצת של האזור.



כלכלנים העוסקים בצמיחה כלכלית מדגישים את השפעת גלישת הידע ממדינות מפותחות למדינות מפותחות פחות, כאחד הגורמים העיקריים לצמיחה מואצת של מדינות מתפתחות ברחבי העולם. רבות מן המדינות המתפתחות - כגון סין, הודו, תאילנד וטורקיה - צמחו בעשרים השנים האחרונות בשיעורים שנתיים הגבוהים באופן ניכר מקצב הצמיחה של מדינות מפותחות ברחבי אירופה, ומקצב הצמיחה בארצות הברית או בישראל. אחת הסיבות העיקריות לקצב צמיחה מואץ זה היא תהליך הגלובליזציה, העברת הידע וההשקעות המסיביות שביצעו חברות רב-לאומיות במדינות המתפתחות.

תהליך דומה יכול להיעשות בקלות יחסית ברמה האזורית בישראל. אזור מאוכלס כמו הגליל משוע להשקעות של חברות הייטק מקומיות וחברות רב-לאומיות, שיהיה באפשרותן לקלוט בקלות כוח אדם מיומן אשר מצוי בגליל וכזה אשר ניתן להכשירו בעתיד במוסדות להשכלה גבוהה הקיימים בגליל ובאזור חיפה. המכון לחקר הגליל יציג בפני קובעי המדיניות בישראל נתונים אשר יעלו את האזור למודעות הציבורית, בתקווה שאלה יוכלו לראות את הפוטנציאל הרב הטמון בפיתוחו של אזור חשוב זה עבור מדינת ישראל.



## דבר ראש המכון - ד"ר אסנת עקירב

מרכזיותה של הרשות המבצעת - בתהליכי עיצוב מדיניות לאומית, חקיקה, קבלת החלטות ויישום מדיניות הלכה למעשה - נעשתה עובדת יסוד במשטרים הדמוקרטיים בני זמננו. המרכזיות של הרשות המבצעת מהותית עוד יותר בישראל, אשר מאופיינת במשטר פרלמנטרי רב-מפלגתי שמקשה על ראש הממשלה להקים קואליציה יציבה ובעלת יכולת משילות. יציבות קואליציה נמדדת באמצעות מגוון פרמטרים, אחד מהם הוא משך זמן כהונת השרים במשרדיהם ומשך זמן כהונת הממשלה כקבוצה קובעת מדיניות ארוכת טווח.

במחקר שערכו שלומית ברנע ואחרים<sup>1</sup>, הם מצאו כי שיעור השרים אשר לא כיהנו בממשלה קודמת בין השנים 1950-1990 היה 30.7%, בעוד שבין השנים 1990-2009 שיעור זה עמד על 57%. משמע, שתחלופת שרים בין הממשלות מאז 1990 היא כמעט כפולה מתחלופת שרים בין ממשלות בתקופה 1950-1990. הגידול בתחלופת שרים מקשה מאוד על קביעת מדיניות ארוכת טווח ועל יישומה. בשנת 2005 החליטה ממשלת ישראל להקים את המשרד לפיתוח הנגב והגליל, ומאז ועד היום כיהנו במשרד שמונה שרים (שמעון פרס ויעקב אדרי חזרו אליו בשתי נקודות זמן שונות). המשמעות היא שכל אחד מהשרים שימש בתפקידו מעט פחות משנתיים.

ממשלה בעלת יכולת משילות משמעה, ממשלה אשר מקבלת החלטות ומבצעת אותן במלואן וככתבן. העובדה כי הגליל הוא אחד האזורים העניים בישראל אינה גזרת גורל, אלא פועל יוצא של אי-משילות. האי-משילות באה לידי ביטוי בכך שלאורך שנים רבות ממשלות ישראל לא הגדירו את פיתוח הצפון כיעד אסטרטגי ממעלה ראשונה. לאור זאת, אחת ממטרות המכון היא לעודד קבלת החלטה שתהפוך את הצפון למרכז אזורי גדול<sup>2</sup>, ובמקביל לבחון את מידת ביצוע החלטות הממשלה שהתקבלו עד כה בנושא הצפון.

## צוות המכון

- פרופסור בן דוד נסים
- ד"ר יגור צביקה
- ד"ר וסרמן לינה
- ד"ר יהודה לימור
- ד"ר כהן גיל
- ד"ר ליברמן עדו
- ד"ר נוימן ארי
- ד"ר עקירב אסנת
- ד"ר שאמי לביב
- ד"ר שריד מירי

## המכון לחקר הגליל

המכון לחקר הגליל הוקם בשנת 2019 מתוך רצון לחזק ולקדם את אזור הגליל באמצעות העלאתו לסדר היום הציבורי, להגדיר ולפתח מדדים להערכה ולהשוואה של מחוז צפון לשאר מחוזות הארץ (מדד הגליל)<sup>3</sup>, לרווח באופן תקופתי על מדדים אלה ולנתח את השינויים שיחולו במדדים תוך ניתוח משמעויותיהם של השינויים. המכון לחקר הגליל יעביר את מדד הגליל לקובעי מדיניות, לאמצעי התקשורת, לציבור הרחב ולגורמים רלוונטיים נוספים. נוסף על כך, יגבש המכון המלצות מעשיות לחיזוק ולקידום הגליל.

המכון יעמיד לרשות מקבלי החלטות בכל רמות הממשל בישראל ידע מדעי, אמין ושקוף על מדדים שונים בפריפריה הישראלית, לטובת יצירת מדיניות ציבורית טובה יותר. ההנחה העומדת בבסיס גישה זו היא כי מדיניות ציבורית נסמכת ראיות (evidence informed policy) טובה יותר ממדיניות ציבורית המבוססת על נתונים בלתי אמינים. לגישה זו הוכחות רבות והיא יושמה בבריטניה, בארצות הברית ובמדינות מפותחות אחרות. נוסף על כך, יזום המכון מחקרים אינטרדיסציפלינריים אשר מיקודם הוא הגליל כאזור (regional studies), שייערכו על ידי חוקרים מהמכללה, מהארץ ומהעולם.

## האקדמית גליל מערבי - תעודת זהות

האקדמית גליל מערבי הוקמה בשנת 1994 וכיום לומדים בה כ-4000 סטודנטים בכל יחידות הלימוד. המכללה רואה עצמה כעוגן אקדמי, חברתי, כלכלי והשכלתי עבור האזור שבו היא שוכנת ועבור אזור הצפון כולו. המכללה פועלת מתוך מחויבות לקהילה החברתית והעסקית ובשותפות עם מנהיגיה, ליצירת שגשוג וצמיחה של הגליל המערבי. לשם כך חותרת המכללה כיעד מרכזי להוות מוסד איכותי וייחודי להשכלה גבוהה ואבן שואבת למגוון רחב של סטודנטים מהאזור ומרחבי הארץ.

בקמפוס, אשר ממוקם במרכז של הנוף הגלילי ולחופי הים הצפוניים והמשתרע על פני שמונים דונם, קיימת תשתית רחבה של מבנים מודרניים ומעבדות טכנולוגיות מתקדמות על שטח בנוי של כ-25,000 מ"ר, ובהם: הבניין המתקדם והחדשני של בית הספר לניהול ע"ש סר הארי סולומון, כיתות מאובזרות במיטב הטכנולוגיה הלימודית, ספרייה אקדמית עשירה ומתקדמת, חדרי מחשבים, מסעדה וקפיטריה, חנות לצורכי לימוד, מרפאת שיניים, שירותי צילום, מעבדות שימור ו"גלריה בגליל" - המהווה מרכז מוביל וחדשני לאומנות.

<sup>1</sup> אריאן, אשר, נחמיאס, דוד ואמיר, רות (2002). משילות והרשות המבצעת בישראל. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.  
<sup>2</sup> ברנע, שלומית, דרייטפיץ, שוריק וקניג, עופר (2010). יציבות ממשלות - נייר עבודה. המכון הישראלי לדמוקרטיה.  
<sup>3</sup> על בסיס תוכנית המיזם "ישראל 2048 - עתיד משותף".  
<sup>4</sup>במסגרת הדו"ח קיימת התייחסות למחוזות כפי שאלה הוגדרו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: "יישובים בישראל - קובצי יישובים, 2003-2017". זמין ב-  
<https://www.cbs.gov.il/he/publications/Pages/2019/%D7%A9%D7%95%D7%91%D7%9D-%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%A8%D7%90%D7%9C.aspx>

## תוכן העניינים

|    |                         |
|----|-------------------------|
| 9  | תקציר ממצאי מדד הגליל   |
| 12 | הקדמה                   |
| 14 | מבנה הדוח               |
| 14 | מתודולוגיה              |
| 15 | פרק ראשון / כלכלה       |
| 26 | פרק שני / תשתיות        |
| 29 | פרק שלישי / תחבורה      |
| 34 | פרק רביעי / בריאות      |
| 37 | פרק חמישי / פשיעה       |
| 46 | פרק שישי / חינוך        |
| 51 | פרק שביעי / ייצוגיות    |
| 55 | פרק שמיני / מורשת תרבות |
| 59 | פרק המלצות              |
| 60 | נספחים                  |

## רשימת תרשימים

### פרק ראשון / כלכלה

#### כלכלה - תעסוקה

- תרשים 1: שיעור השתתפות בכוח העבודה 2018
- תרשים 2: שיעור האבטלה באחוזים 2018
- תרשים 3: שיעור האבטלה בקרב נשים וגברים לפי מחוזות 2017
- תרשים 4: אחוז השכירים המשתכרים פחות משכר המינימום (שנת 2016)
- תרשים 5: נתוני השכר הממוצע במחוז צפון בהשוואה לממוצע הארצי (2014 / 2016)
- תרשים 6: נתוני תעסוקה לפי ענף כלכלי בשנת 2016

#### כלכלה - היבטים מוניטריים

- תרשים 1: מספר תושבים לכל סניף לפי מחוזות 2017
- תרשים 2: מספר תושבים למ"ר סניף לפי מחוזות 2017
- תרשים 3: מספר תושבים לפקיד לפי מחוזות 2017
- תרשים 4: הקצאת אשראי לתושב לפי מחוזות, באלפי ₪
- תרשים 5: מספר סניפי הבנקים שנסגרו מאז 2016 לפי מחוזות
- תרשים 6: שיעור הסניפים שנסגרו מאז 2016 לפי מחוזות

#### כלכלה - תירות

- תרשים 1: אחוז המבקרים ביישובים שונים משיעור התיירים שמבקרים בישראל 2017
- תרשים 2: שהות ממוצעת של תיירים ביישובים נבחרים 2017
- תרשים 3: שיעור השינוי במספר בתי המלון בין השנים 2017-2013 לפי מחוזות
- תרשים 4: שיעור השינוי במספר החדרים בבתי מלון בין השנים 2017-2014 לפי מחוזות
- תרשים 5: גידול במספר השכירים המועסקים במלונות בין השנים 2016-2007 לפי ערים

### פרק שני / תשתיות

- תרשים 1: סלילת כבישים לפי מחוזות, בק"מ
- תרשים 2: אוכלוסייה וסלילת כבישים לפי מחוזות, שיעור מסה"כ, 2017
- תרשים 3: מספר דירות לפי מחוזות ושלבי בנייה
- תרשים 4: אוכלוסייה ודירות לפי מחוזות ושלבי בנייה, שיעור מסה"כ, 2017

### פרק שלישי / תחבורה

- תרשים 1: שיעור היפגעות ילדים ונוער בתאונות דרכים בשנה (נתוני 2017)
- תרשים 2: שיעור תאונות ל-1000 איש (נתוני 2017)
- תרשים 3: עלות נסיעה בודדת באחד עשר מחלפים בכביש שש
- תרשים 4: עלות נסיעה בתחבורה ציבורית - אוטובוס
- תרשים 5: עלות נסיעה בתחבורה ציבורית - רכבת

### פרק רביעי / בריאות

- תרשים 1: תוחלת חיים גברים ונשים לפי מחוזות לשנת 2016
- תרשים 2: שיעורי תמותת תינוקות 2017-2015
- תרשים 3: שיעור רופאים ואחיות ל-1000 נפש, לפי מחוזות
- תרשים 4: שיעור המיטות לאשפוז כללי ל-1000 נפש לפי מחוזות, 2008 / 2017

## תקציר ממצאי מדד הגליל

דו"ח זה משווה את מצבו של מחוז צפון למצבם של יתר המחוזות בישראל, תוך התייחסות למגוון רחב של אספקטים הנוגעים לכל תחומי החיים. חלק זה מציג את תמצית הממצאים המפורטים בהמשך.

### שוק העבודה

- ✓ שיעור ההשתתפות בכוח העבודה במחוז צפון נמוך מזה שביתר מחוזות הארץ, למעט מחוז ירושלים **(הכולל את מזרח העיר)**.
- ✓ שיעור האבטלה במחוז צפון גבוה מזה שביתר מחוזות הארץ, למעט מחוז ירושלים.
- ✓ שיעור אבטלת הנשים במחוז צפון גבוה מזה הקיים בכל יתר מחוזות הארץ.
- ✓ שיעור השכירים המשתכרים פחות משכר המינימום במחוז צפון גבוה מזה שביתר מחוזות הארץ, למעט מחוז ירושלים.
- ✓ השכר החדשי הממוצע ליחיד במחוז צפון הוא הנמוך ביותר משכר היחידים בכל מחוזות הארץ.
- ✓ השכר החדשי הממוצע למשפחה במחוז צפון נמוך מזה שביתר מחוזות הארץ, למעט מחוז ירושלים.
- ✓ שיעור העובדים בעבודה פיזית קשה במחוז צפון גבוה מזה שביתר מחוזות הארץ.

### בנקים

- ✓ מבין כל המחוזות, מחוז צפון מדורג במקום השלישי במדד צפיפות התושבים לכל סניף בנק.
- ✓ במחוז צפון מספר התושבים לכל מ"ר סניף בנק ולכל פקיד (בנקאי) רב מזה שבכל יתר מחוזות הארץ.
- ✓ הקצאת האשראי על ידי הבנקים המסחריים לתושב במחוז צפון נמוכה מזו שבכל יתר מחוזות הארץ.
- ✓ מחוז צפון ממוקם במקום הראשון מבין כלל המחוזות במדינה בשיעור סניפי הבנק שנסגרו מאז שנת 2016.

### תיירות

- ✓ שיעור התיירים המבקרים בערים הצפוניות נמוך בהשוואה למחוזות האחרים בישראל, וזמן שהייה של תיירים בערים הצפוניות במהלך ביקורם בארץ קצר מבעררים אחרות.
- ✓ מחוז צפון סובל מגידול חסר במספר בתי המלון ובמספר החדרים הפנויים בהשוואה למחוזות תל אביב וירושלים. עם זאת, שנת 2017 הסתמנה כשנה שבה חל גידול יתר בתחומים אלה במחוז צפון בהשוואה לשאר המחוזות.
- ✓ ערים במחוז צפון, שהן בעלות פוטנציאל תיירותי משמעותי, סובלות מגידול נמוך מהממוצע הארצי או אף מקיטון במספר השכירים העובדים בענף המלונאות בין השנים 2016-2007.

### תשתיות

- ✓ שיעור גמר הבנייה במחוז צפון מתוך סך גמר הבנייה בישראל גבוה משיעורה של אוכלוסיית מחוז צפון מסך אוכלוסיית המדינה.
- ✓ שיעור התחלות הבנייה ושיעור היתרי הבנייה נמוך משיעורה של אוכלוסיית מחוז צפון מסך אוכלוסיית המדינה.

## פרק חמישי / פשיעה

- תרשים 1: השוואת שטח המחוזות בקמ"ר
- תרשים 2: מספר תושבים באחירות כל מחוז
- תרשים 3: מספר תחנות משטרה בכל מחוז
- תרשים 4: שטח ממוצע בקמ"ר לכל תחנת משטרה לפי מחוזות
- תרשים 5: מספר תושבים מטופלים בכל תחנת משטרה בממוצע
- תרשים 6: מספר תושבים לשוטר במחוז
- תרשים 7: שיעור עבירות ל-10000 תושבים לפי מחוזות
- תרשים 8: שיעור עבירות מרמה ועבירות כלכליות ל-10000 תושבים
- תרשים 9: שיעור עבירות מוסר ל-10000 תושבים
- תרשים 10: שיעור עבירות רכוש ל-10000 תושבים
- תרשים 11: שיעור עבירות כלפי גופו של אדם ל-10000 תושבים
- תרשים 12: שיעור עבירות סדר ציבורי ל-10000 תושבים

## פרק שישי / חינוך

- תרשים 1: אחוז זכאים לבגרות מתוך הלומדים, לפי מחוזות, תשע"ו
- תרשים 2: אחוז הזכאים לבגרות בהצטיינות מתוך הלומדים, לפי מחוזות, תשע"ו
- תרשים 3: אחוז זכאים לבגרות באנגלית ב-4 יח"ל וב-5 יח"ל, לפי מחוזות, תשע"ו
- תרשים 4: אחוז זכאים לבגרות במתמטיקה ב-4 יח"ל וב-5 יח"ל, לפי מחוזות, תשע"ו
- תרשים 5: אחוז התלמידים בחינוך טכנולוגי, תשע"ו
- תרשים 6: אחוז התלמידים בעלי התאמות בלמידה, תשע"ו
- תרשים 7: אחוז מורים בעלי תואר שני, תשע"ו
- תרשים 8: מעורבות תלמידים באירועי אלימות, תשע"ו

## פרק שביעי / ייצוגיות

- תרשים 1: השוואת אחוז חברי הכנסת במחוז ואחוז התושבים במחוז מסך אוכלוסיית ישראל בכנסת ה-20, 2015-2019
- תרשים 2: הפער בין אחוז חברי הכנסת שגרים במחוז לאחוז התושבים שגרים במחוז מסך אוכלוסיית ישראל, בכנסת ה-20, 2015-2019
- תרשים 3: השוואת אחוז השרים במחוז ואחוז התושבים במחוז מסך אוכלוסיית ישראל בכנסת ה-20, 2015-2019
- תרשים 4: הפער בין אחוז השרים המתגוררים במחוז לבין אחוז התושבים המתגוררים במחוז מסך אוכלוסיית ישראל בכנסת ה-20, 2015-2019

## פרק שמיני / מורשת תרבות

- תרשים 1: התפלגות שיעור החפירות הארכיאולוגיות באתרי רשות הטבע והגנים לפי מחוזות, שנת 2017
- תרשים 2: התפלגות הפרויקטים לשימור באתרי רשות הטבע והגנים לפי מחוזות, שנת 2017
- תרשים 3: שיעור המוזיאונים המוכרים לפי מחוזות
- תרשים 4: שיעור תקציב המוזיאונים המוכרים לפי מחוזות, ביחס לתקציב כולל של כלל המוזיאונים המוכרים בישראל בשנת 2015
- תרשים 5: שיעור ההשתתפות של רשויות מקומיות בהקצבה כספית לתקציב המוזיאונים המוכרים, לפי מחוזות
- תרשים 6: שיעור המבקרים במוזיאונים המוכרים בהשוואה לשיעור ההשתתפות של משרדי הממשלה במימון המוזיאונים המוכרים ובקשר לשיעור הפריטים המזיאליים, לפי מחוזות.

## תחבורה

- ✓ שיעור התחלה וגמר של בניית כבישים במחוזות חיפה וצפון גבוה בשנים האחרונות, יחסית לזה שברוב מחוזות הארץ.
- ✓ שיעור ההתחלה וגמר הבנייה של כבישים במחוזות חיפה וצפון מתוך סך סלילת הכבישים בישראל גבוה משיעורה של אוכלוסיית מחוזות אלה מסך אוכלוסיית המדינה.
- ✓ מחוז צפון מצוי במקום השני בארץ בהיבט של שיעור ההיפגעות של ילדים ונוער בתאונות דרכים, בהפרש קטן מאוד ממחוז תל אביב - המצוי במקום הראשון בשיעור ההיפגעות של ילדים ונוער בתאונות דרכים.
- ✓ הסיכוי להיפגע בתאונות דרכים במחוז צפון הוא הגבוה ביותר מבכל המחוזות האחרים (מספר הנפגעים ל-1000 נפש הוא הגבוה ביותר).
- ✓ עלות הנסיעה למרחק של אחד עשר המחלפים הצפוניים בכביש 6 גבוהה פי 1.41 מעלות נסיעה במרחק של אחד עשר מחלפים במרכז, ופי 1.97 מעלות נסיעה במרחק של אחד עשר מחלפים בדרום.
- ✓ עלות הנסיעה בתחבורה ציבורית במחוז צפון בממוצע לק"מ גבוהה מאוד, הן באופן אבסולוטי והן ובעיקר באופן יחסי למחוזות דרום ומרכז. ביחס לתחבורה ציבורית בדרום עלות הנסיעה לק"מ בצפון כמעט כפולה (פי 1.96 באוטובוס ופי 1.89 ברכבת), וגבוהה אף יותר מאשר במרכז (פי 1.46 באוטובוס ופי 1.24 ברכבת).

## בריאות

- ✓ תוחלת החיים במחוז צפון נמוכה מבכל שאר המחוזות למעט מחוז דרום. הנתון מתאפיין גם בבחינה נפרדת של תוחלת החיים של נשים ושל גברים.
- ✓ שיעור תמותת התינוקות במחוז צפון מצוי במקום השני לאחר מחוז דרום.
- ✓ שיעור הרופאים המועסקים לאלף נפש במחוז צפון הוא הנמוך ביותר מבין המחוזות.
- ✓ שיעורי האחיות המועסקות לאלף נפש במחוז צפון ובמחוז מרכז דומים, ונמוכים ממחוז ירושלים, מחוז חיפה ומחוז תל אביב.
- ✓ שיעור המיטות לאשפוז כללי לאלף נפש במחוז צפון הוא הנמוך ביותר מבין המחוזות.

## פשיעה

- ✓ מחוז צפון הוא המחוז השני בגודלו בקמ"ר לאחר מחוז דרום. גודל זה מהווה אתגר במונחים של שיטור ואכיפה.
- ✓ מחוז צפון הוא השני בגודלו מבחינת מספר התושבים, לאחר מחוז מרכז.
- ✓ במחוז צפון ניתן למצוא תחנת משטרה בכל כ-240 קמ"ר בממוצע, דלילות תחנות לקמ"ר חמורה מזו מצויה במחוז דרום בלבד.
- ✓ מספר התושבים הממוצע לתחנת משטרה במחוז צפון הוא נמוך ושני בגודלו לאחר מחוז חוף.
- ✓ מספר התושבים הממוצע ביחס למספר השוטרים במחוז (מספר תושבים לשוטר) הוא גבוה ושני בגודלו לאחר מחוז מרכז.
- ✓ שיעור סך העבירות ביחס למספר התושבים במחוז צפון גבוה מזה שביתר מחוזות הארץ, למעט מחוז דרום.
- ✓ שיעור עבירות המרמה במחוז צפון גבוה מזה שביתר מחוזות הארץ.
- ✓ שיעור עבירות המוסר במחוז צפון הוא השלישי בגובהו לאחר מחוז דרום ומחוז ירושלים.
- ✓ שיעור עבירות הרכוש במחוז צפון גבוה מזה שביתר מחוזות הארץ, למעט מחוז ירושלים.
- ✓ שיעור העבירות כלפי גופו של אדם במחוז צפון גבוה מזה שביתר מחוזות הארץ.
- ✓ שיעור עבירות הסדר הציבורי במחוז צפון הוא השלישי בגובהו לאחר מחוז דרום ומחוז ירושלים.

## חינוך

- ✓ שיעור הזכאים לבגרות במחוז צפון נמוך מזה שביתר מחוזות הארץ.
- ✓ שיעור הזכאים לבגרות בהצטיינות במחוז צפון נמוך מזה שביתר מחוזות הארץ.
- ✓ שיעור הזכאים לבגרות באנגלית בהיקף של 5 יחידות במחוז צפון נמוך מזה שביתר מחוזות הארץ.
- ✓ שיעור הזכאים לבגרות במתמטיקה בהיקף של 5 יחידות במחוז צפון נמוך מזה שביתר מחוזות הארץ.
- ✓ שיעור התלמידים בעלי התאמות למידה במחוז צפון נמוך מזה שביתר מחוזות הארץ.
- ✓ שיעור המורים בעלי תואר שני במחוז צפון נמוך מזה שביתר מחוזות הארץ.
- ✓ במחוז צפון השיעור הגבוה ביותר של מעורבות תלמידים באירועי אלימות.

## ייצוגיות

- ✓ מחוז צפון מצוי במקום השני מבין כלל המחוזות בהיבט של הפער בין שיעור חברי הכנסת המתגוררים במחוז לבין שיעור תושבי המחוז באוכלוסייה.
- ✓ במחוז צפון מצוי הפער השלישי הגדול ביותר בין שיעור השרים המתגוררים במחוז לבין שיעור תושבי המחוז באוכלוסייה.

## מורשת ותרבות

- ✓ במחוז צפון השיעור הגבוה ביותר של גנים לאומיים, שמורות טבע ומוזיאונים מבכל המחוזות.
- ✓ במחוז צפון שיעור תקציב המוזיאונים ממשרדי הממשלה מצוי במקום הרביעי לאחר מחוזות ירושלים, חיפה ותל אביב.
- ✓ במחוז צפון שיעור השתתפות הרשויות המקומיות בהקצאה כספית למוזיאונים הוא הנמוך ביותר בהשוואה לשאר המחוזות.

## הקדמה

במחוז צפון חיים 1,424,000 תושבים, אשר מהווים כ-16.8% מאוכלוסיית ישראל, בשטח של 4,473 קמ"ר המהווה 20% משטחה של מדינת ישראל. מבין תושבי מחוז צפון יותר מ-700,000 תושבים ערבים, שהם 53% מאוכלוסיית המחוז. אינדיקטורים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הראו לאורך שנים שמחוז צפון מהווה פריפריה גיאוגרפית ופריפריה חברתית. אולם, ממשלות ישראל לדורותיהן לא הגדירו את פיתוח הצפון כתוכנית אסטרטגית לאומית.

נקודת השינוי הראשונה הייתה בתום מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006, כאשר ממשלת ישראל קיבלה מספר החלטות שעניינן תוכניות לחיזוק ופיתוח הצפון וחיפה. לשם מימוש התוכניות הוקמו, בין היתר, הקבינט לחיזוק הצפון בראשות ראש הממשלה וועדת היגוי לגיבוש תוכניות תקציביות, הכוללת מספר צוותי יישום, ונקבעו המסגרות התקציביות. בשנת 2007 בדק משרד מבקר המדינה את יישומן של החלטות המדינה לחיזוק הצפון וחיפה. בדברי הסיכום וההמלצות כתב המבקר כך:

התכנית לחיזוק הצפון עוררה ציפיות רבות, בעיקר בקרב תושבי חיפה והצפון. התכנית הלכה ודעכה והשפעתה כמעט ואינה ניכרת בצפון. הממשלה מבססת חלק ניכר מתכניותיה על קבלת תרומות. מדובר בהתנהלות בעייתית בבואה להוציא אל הפועל את היעדים החשובים והחיוניים שהציבה לעצמה הממשלה.<sup>5</sup>

נקודת שינוי שנייה הייתה ביום 8.1.2017, אשר בו התקבלה בממשלה החלטת מספר 2262 לפיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה. בגוף ההחלטה נכתב כי:

ממשלת ישראל רואה חשיבות בפיתוח כלכלי-אסטרטגי של אזור הצפון בתחומי ליבה ופיתוח מנועי צמיחה בהתאם למפורט בהחלטה זו, ובכלל זה מנועי צמיחה בתחומי הפיתוח הכלכלי, ההון האנושי על ידי חינוך והשכלה גבוהה, פיתוח תשתיות תחבורה בהתאם למדיניות משרד התחבורה והבטיחות בדרכים לתיעודף קידום תשתיות תחבורה באזור הצפון, כפי שזו באה לידי ביטוי בתקציב המשרד לשנים 2017-2018, פיתוח שירותים ציבוריים ושירותים חברתיים, לפעול כמפורט בהחלטה זאת ולהפעיל תכנית רב-שנתית לפיתוח מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה.<sup>6</sup>

החלטה זו נשענת על החלטות קודמות של ממשלת ישראל לפיתוח כלכלי-אזורי,<sup>7</sup> ובה מוגדרת השקעה ממשלתית כוללת של 15 מיליארד ₪ לשנים 2017-2021. דו"ח מסכם של ביצוע החלטות הממשלה לשנת 2017 מתאר את הסעיפים שיושמו ואת הסעיפים שלא יושמו מתוך החלטת הממשלה 2262.<sup>8</sup> בסעיפים המתייחסים להקצאה תקציבית נכתב כי "אושר התקציב", אולם רק במיעוט מקרים נכתב כי "ההחלטה בוצעה במלואה מבחינה תקציבית". לפיכך, נדרשת בדיקה מעמיקה ושיטתית עבור כל אחד ואחד מהסעיפים על הקצאת התקציב, קבלתו על ידי הצד המבקש והשימוש בתקציב.

במרץ 2019 פרסם בנק ישראל תחזית פסימית, בהתאם למודל חדש לחיזוי הצמיחה ארוכת הטווח בישראל, שעל פיה קצב הצמיחה במשק צפוי לרדת ממוצע של 3.3% בשנים 2016-2000 ל-2.7% בלבד בשנים 2017-2035. אחת הבעיות שמוצגות במחקר היא האטה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה של

<sup>5</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 158 לשנת 2007 ולשנת הכספים 2006.

<sup>6</sup> משרד ראש הממשלה, החלטות ממשלה, פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה. החלטה 2262 של הממשלה מיום 08.01.2017. זמין ב- [https://www.gov.il/he/departments/policies/2017\\_dec2262](https://www.gov.il/he/departments/policies/2017_dec2262)

<sup>7</sup> החלטה 146 משנת 2015, החלטה 1849 משנת 2016 והחלטה 1838 משנת 2016.

<sup>8</sup> מדינת ישראל, דוח מסכם 2017: דיווחי ביצוע על החלטות ממשלה. זמין ב-

<http://www.pmo.gov.il/policyplanning/mimshal/Documents/dm2017.pdf>

גברים חרדים ונשים ערביות, אשר הריבוי הטבעי שלהם גבוה מהממוצע הארצי. האטה זו צפויה להביא לירידה בשיעור ההשתתפות בכלל המשק, דבר העלול להוביל לירידה ברמה החזויה של התוצר לנפש.

המחקר מדגיש את הצורך לשפר את איכות ההוראה, במיוחד בבתי ספר המאכלסים תלמידים מרקע חלש, ואת הצורך להגדיל את היקף ההשקעה הציבורית בתשתיות. החוקרים מציינים שיישום רפורמות משמעותיות הוא הכרחי להאצת קצב הצמיחה ולצמצום הפער ברמת החיים בין ישראל לבין מדינות מפותחות יותר. לפיכך, על בסיס המחקר של בנק ישראל, באפשרותו של אזור הגליל להוות את מנוע הצמיחה הכלכלי העיקרי למדינת ישראל, בניסיון לצמצם את הפערים של המשק הישראלי בהשוואה למדינות ה-OECD. יתר על כן, אנשי מיזם "ישראל 2048"<sup>9</sup> יחד עם קבוצה של ארגונים אזרחיים, מובילים מהלך לאומי לבניית תוכנית ארוכת טווח אשר בה יוגדרו הנגב והגליל כמנועי צמיחה עתידיים של ישראל. מטרת התוכנית היא להפוך אזורים אלה לשווים לאזור המרכז מכל הבחינות.

<sup>9</sup> ראו: "ישראל 2048 - חזון המאה", באתר תנועת אור. זמין ב-

[/https://ori.org.il/%D7%90%D7%95%D7%A4%D7%A7/%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-2048](https://ori.org.il/%D7%90%D7%95%D7%A4%D7%A7/%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-2048)

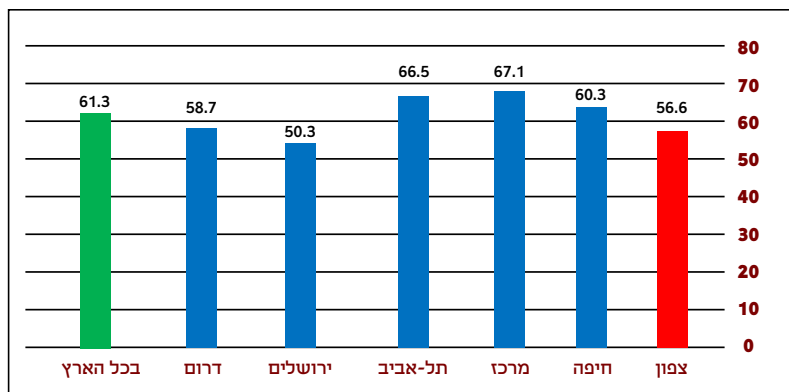
## פרק ראשון - כלכלה

בחרנו לפתוח את הדו"ח הנוכחי בפרק הכלכלה, מתוך תפיסה שלפיה שיפור במחוז צפון בתחום זה יהווה מנוע צמיחה משמעותי לכלכלת ישראל, ולכן בהכרח עליו להיות חלק מתוכנית כלכלית אסטרטגית של ממשלת ישראל.

### כלכלה - תעסוקה

בישראל מתקיימת כלכלה דואלית, שבה מתקיימים פערי שכר ופריון וכן שוני בסוגי התעסוקה בין שתי כלכלות המשנה. תנאי ההעסקה במחוז צפון - הבאים לידי ביטוי בסוגי העיסוק העיקריים, במידת הביטחון התעסוקתי, ביכולת לפתח קריירה עם התקדמות הוותק ובשכר - נופלים במידה רבה מאלו הקיימים במרכז הארץ. בתרשימים הבאים יוצגו מספר אינדיקטורים של תחום התעסוקה אשר מעמיקים את ההבנה לגבי קיומה של כלכלה דואלית בישראל.

#### תרשים 1: שיעור השתתפות בכוח העבודה 2018



מתרשים 1 אפשר לראות כי שיעור ההשתתפות בכוח העבודה במחוז צפון, 56.6%, הוא הנמוך ביותר ביחס לכל המחוזות, למעט זה שבמחוז ירושלים. שיעור ההשתתפות במחוז צפון נמוך משמעותית מהמוצע הארצי, העומד על 61.3%<sup>11</sup>.

<sup>11</sup>מקור הנתונים המוצגים בתרשימים 1-2: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "הודעה לתקשורת: נתונים מסקר כוח אדם לחודש דצמבר, לרבעון הרביעי ולשנת 2018", מיום 31.1.2019.

### מבנה הדוח

הדו"ח מחולק לפרקים נושאים, כאשר בכל אחד מהם מוצגים נתונים השוואתיים, המשווים בין מחוז הצפון לשאר מחוזות הארץ. בשלב זה בחרנו להתמקד במספר עולמות תוכן רלוונטיים לתיאור תופעת אפליית הצפון בהשוואה לשאר מחוזות הארץ, מתוך ידיעה כי קיימים עולמות תוכן רבים נוספים שבהם נעסוק בדוחות הבאים של מדד הגליל.

### מתודולוגיה

הנתונים שיוצגו בדו"ח זה נאספו ממספר מקורות רשמיים של משרדי הממשלה, הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אתר משטרת ישראל, דיווחי בנקים, הדוחות הכספיים של הבנקים, אתר בנק ישראל (הפיקוח על הבנקים), אתרי אינטרנט של חברות תחבורה ועוד. במסגרת הדו"ח קיימת התייחסות למחוזות כפי שאלה הוגדרו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>10</sup>. חשוב לציין כי חלק ממשרדי הממשלה מגדירים את החלוקה למחוזות בצורה אחרת מהלמ"ס, ולכן כחלק מתהליך איסוף הנתונים נעשתה התאמה של נתונים אלה להגדרות הלמ"ס.

בדו"ח זה ניסינו למעשה ליצור בפעם הראשונה בסיס נתונים אחיד של מגוון נושאים להשוואה בין מחוז צפון לשאר המחוזות בארץ. בתהליך איסוף הנתונים עלה כי אין בסיס נתונים אחיד, זמין ונגיש, כי יש חוסר עקביות באיסוף הנתונים לאורך השנים, וכן כי אין אחידות מתודולוגית. כל אלה מגבילים את השימוש בחלק מהנתונים הקיימים, וכתוצאה מכך מתקשים משרדי הממשלה לזהות את הצרכים של מחוז צפון ואת השינויים החלים במצבו לאורך זמן, ולכן תורמים לאפליה של אזור הצפון - שכן אם לא ניתן למדוד פערים, כיצד אפשר לפתח וליישם מדיניות לצמצום פערים?

<sup>10</sup>הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: "יישובים בישראל - קובצי יישובים, 2003-2017". זמין ב-

<https://www.cbs.gov.il/he/publications/Pages/2019/%D7%A9%D7%95%D7%91%D7%9D-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C.aspx>

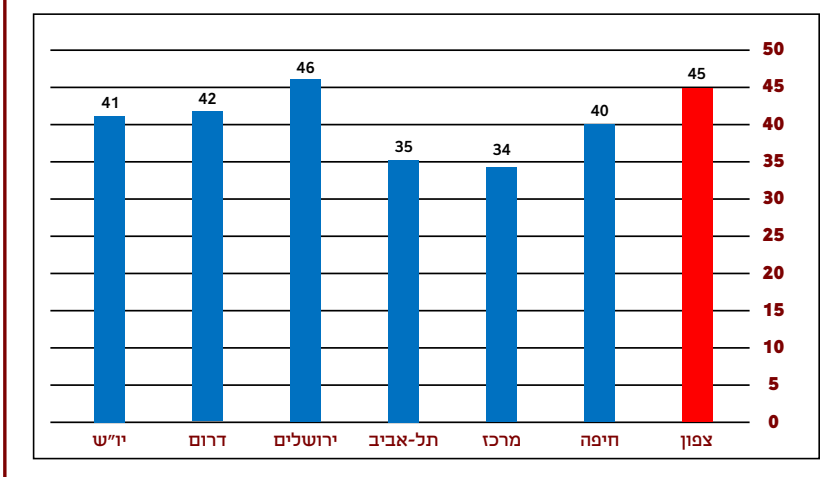


המחוז לבין אזור תל אביב והמרכז. חשוב לציין כי המרחק הגיאוגרפי מתל אביב ומהמרכז משפיע באופן משמעותי יותר על שיעורי האבטלה של נשים - ככל שמרוחק יותר המחוז מתל אביב ומהמרכז, כך שיעור האבטלה בקרב הנשים גדול יותר ועולה על שיעור האבטלה בקרב הגברים באותו המחוז. כלומר, הפער בין שיעורי האבטלה בין נשים לגברים גדל גם הוא עם המרחק ממרכז הארץ.

**• שיעור אבטלת הגברים במחוז צפון גדול ב-12% מבמחוז תל אביב וב-24% מבמחוז מרכז**  
**• שיעור אבטלת הנשים במחוז צפון הוא הגבוה ביותר מבין שיעורי האבטלה במחוזות בישראל**  
**• הפער בין שיעורי האבטלה של גברים ונשים במחוז צפון הוא הגבוה ביותר מבין הפערים במחוזות בישראל**

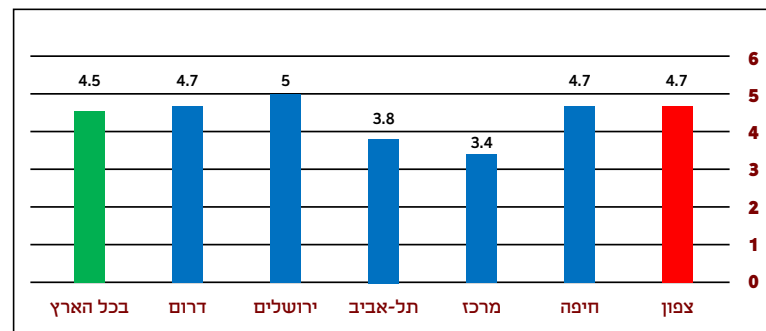
תרשים 4 להלן<sup>13</sup>, מראה כי שיעור המשתכרים פחות משכר המינימום עולה במידה ניכרת עם הגדלת המרחק הגיאוגרפי מתל אביב ומהמרכז. שיעור זה גבוה במיוחד במחוז צפון ובמחוז ירושלים, אשר מאופיינים שניהם בריבוי אוכלוסיות מוחלשות. שיעור המשתכרים פחות משכר המינימום במחוז צפון גבוה ב-12.5% מזה שבמחוז חיפה וב-29% מזה שבמחוזות תל אביב ומרכז, ומהווה סממן לפער הניכר ברמת החיים של אוכלוסיית מחוז צפון בהשוואה למחוזות חיפה, תל אביב ומרכז.

#### תרשים 4: אחוז השכירים המשתכרים פחות משכר המינימום (שנת 2016)



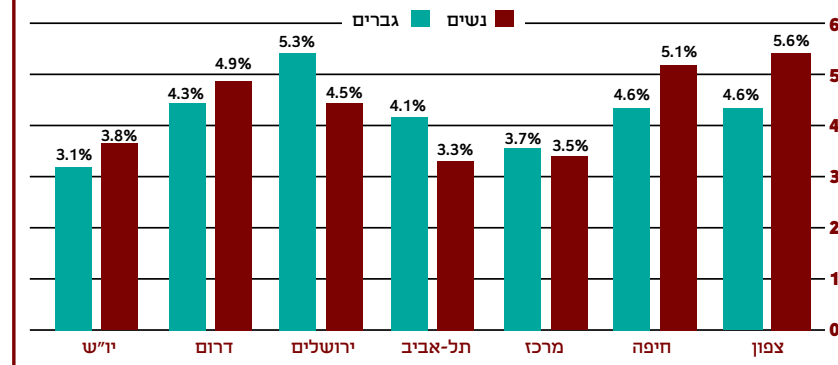
<sup>13</sup> מקור הנתונים המוצגים בתרשים 4: רוזנברג, מרק, שכר והכנסות מעבודה לפי יישוב ומשנתים כלכליים שונים 2016 (מס' 301), המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 2018. זמין ב- [https://www.btl.gov.il/Publications/survey/Pages/seker\\_301.aspx](https://www.btl.gov.il/Publications/survey/Pages/seker_301.aspx)

#### תרשים 2: שיעור האבטלה באחוזים 2018



תרשים 2 מראה כי שיעור האבטלה במחוז צפון, 4.7%, הוא מהגבוהים ביותר בישראל. שיעור זה גבוה בכמעט 12% מהמוצע הארצי, העומד על 4.2%, ובכמעט 40% משיעור האבטלה במחוז מרכז. תמונת מצב האבטלה במחוז צפון חמורה עוד יותר כאשר מפלחים את שיעורי האבטלה לפי מגדר, להלן.

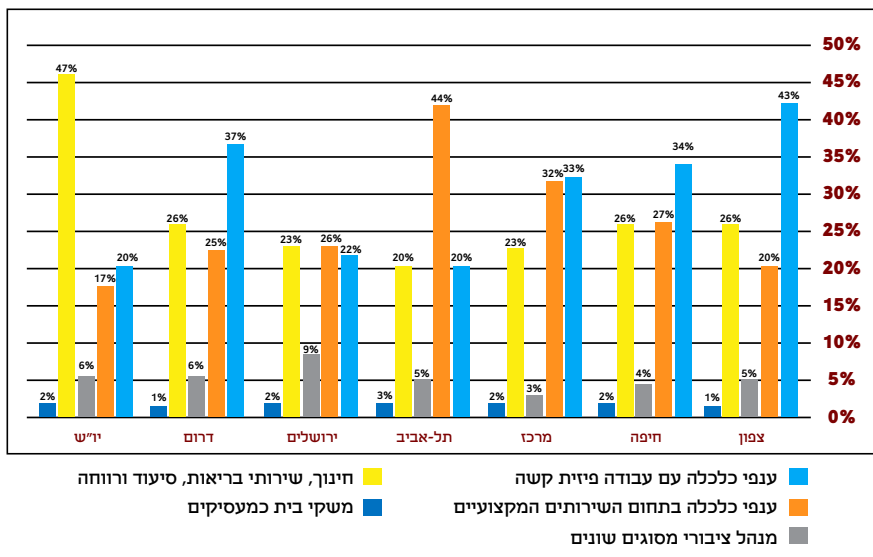
#### תרשים 3: שיעור האבטלה בקרב נשים וגברים לפי מחוזות 2017



אפשר לראות בבירור מתרשים 3 לעיל<sup>12</sup>, כי שיעורי האבטלה גבוהים בהרבה במחוזות הפריפריאליים מאשר במרכז הארץ, וכי שיעור האבטלה עולה באופן דרסטי ככל שגדל המרחק הגיאוגרפי בין

<sup>12</sup> מקור הנתונים המוצגים בתרשים 3: לרר, מיכל (2018). נתונים על תעסוקת נשים בישראל - מרכז מול פריפריה. הכנסת - מרכז המחקר והמידע. זמין ב- [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/639ebb98-bb9f-e811-80de-00155d0a0b8d/2\\_639ebb98-bb9f-e811-80de-00155d0a0b8d\\_11\\_10741.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/639ebb98-bb9f-e811-80de-00155d0a0b8d/2_639ebb98-bb9f-e811-80de-00155d0a0b8d_11_10741.pdf)

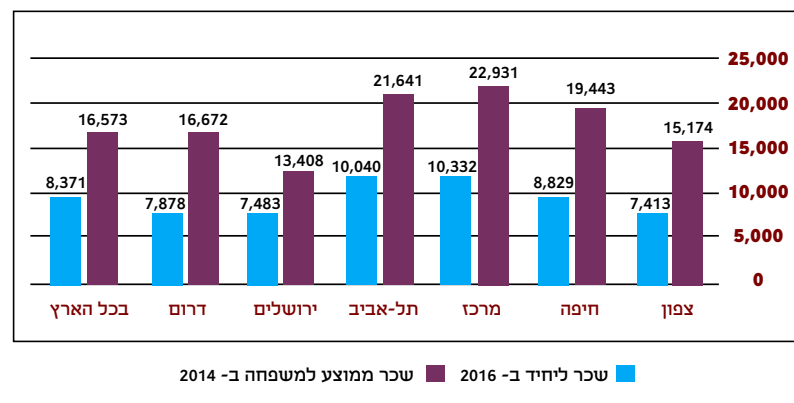
## תרשים 6: נתוני תעסוקה לפי ענף כלכלי בשנת 2016



תרשים 6 לעיל<sup>16</sup>, מציע שני הסברים לפער הגדול שבין השכר הממוצע של העובדים השכירים במחוז הצפון לבין זה שבשאר המחוזות. ראשית, במחוז צפון שיעור המועסקים בענפי הכלכלה הכוללים עבודה פיזית קשה הוא הגבוה ביותר לעומת שאר המחוזות<sup>17</sup>. במחוז צפון 43% מכלל כוח האדם השכיר מועסקים בעבודה המבוססת על הפעילות הפיזית האינטנסיבית, זאת לעומת 20% עד 37% בשאר המחוזות. שנית, מחוז צפון מאופיין בשיעור הנמוך ביותר של השכירים המועסקים בענפי הכלכלה בתחום השירותים המקצועיים<sup>18</sup>. שיעור זה מסתכם ב-20% בלבד במחוז צפון, בעוד שבשאר המחוזות (פרט למחוז יו"ש) הוא מגיע ל-25% עד 44%. השיעור הנמוך של מועסקים בענפי הכלכלה בתחום השירותים המקצועיים במחוז צפון מצביע בעקיפין גם על מספר מועט של עסקים קטנים במחוז צפון ביחס לשאר המחוזות. כתוצאה מכך, זמינות השירותים הנחוצים לתושבי מחוז צפון היא פחותה באופן משמעותי בהשוואה לשאר המחוזות, ומכאן שחיי היומיום שלהם אינם נוחים באותה מידה כשל תושבי המחוזות האחרים.

<sup>16</sup> מקור הנתונים המוצגים בתרשים 6: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2016 (פרק 2.9 מועסקים, לפי ענף כלכלי, מחוז עבודה ומין), מיום 9.12.2018. זמין ב-  
[https://old.cbs.gov.il/webpub/pub/text\\_page.html?publ=68&Cyear=2015&Cmonth=1&3](https://old.cbs.gov.il/webpub/pub/text_page.html?publ=68&Cyear=2015&Cmonth=1&3)  
<sup>17</sup> בענפי כלכלה עם עבודה פיזית קשה נכללים: חקלאות, ייעור ודיג, תעשייה, כרייה וחציבה, אספקת חשמל, אספקת מים, שירותי ביוב וטיהור וטיפול בפסולת, בינוי, מסחר סטינוי וקמעוני ותיקון כלי רכב מנועיים.  
<sup>18</sup> בענפי הכלכלה בתחום השירותים המקצועיים נכללים: שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות, שירותי אירוח ואוכל, מידע ותקשורת, פעילויות בנדל"ן, שירותים פיננסיים ושירותי ביטוח, שירותים מקצועיים, מדעים וטכניים, שירותי ניהול ותמיכה.

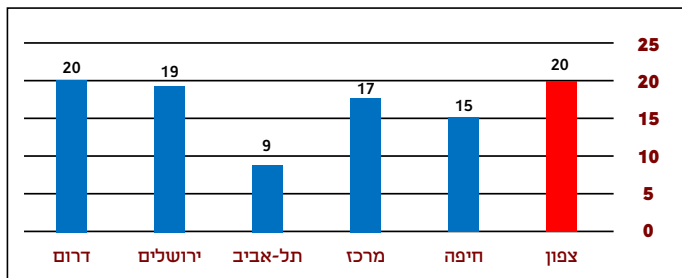
## תרשים 5: נתוני השכר הממוצע ליחיד ב-2016 והשכר הממוצע למשפחה ב-2014



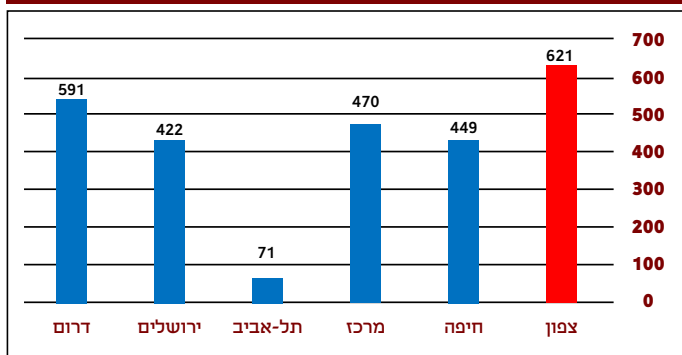
תרשים 5 לעיל<sup>14</sup>, המציג את נתוני השכר הממוצע של עובדים שכירים לפי מחוזות, מדגיש את פער ההשתכרות שבין עובד ממוצע במחוז צפון לבין אלה שביתר מחוזות הארץ. השכר הממוצע החדשי של שכירים במחוז צפון נמוך בכ-1,000 עד 3,000 ₪ מהשכר הממוצע החדשי של שכירים במחוזות הקרובים למרכז הארץ. הפער גדול אף יותר כשבודקים את השכר הממוצע של משפחת שכירים - שכר משפחת שכירים המתגוררת במחוז צפון נמוך ב-1,500 עד 8,000 ₪ מזה של המשפחה המקבילה בשאר המחוזות, פרט למחוז ירושלים (שבו השכר הממוצע החדשי של משפחת שכירים נמוך בכ-1,500 ₪ במחוז צפון).<sup>15</sup>

<sup>14</sup> מקור הנתונים עבור שנת 2014: משה, נטע (2017). נתונים על תעסוקה וענף התעשייה במחוז הדרום. הכנסת - מרכז המחקר והמידע. זמין ב-  
[https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/01bf7d4f-e75f-e711-80d5-00155d0a6d26/2\\_01bf7d4f-e75f-e711-80d5-00155d0a6d26\\_11\\_6671.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/01bf7d4f-e75f-e711-80d5-00155d0a6d26/2_01bf7d4f-e75f-e711-80d5-00155d0a6d26_11_6671.pdf)  
מקור הנתונים עבור שנת 2016: רוזנברג, מרק, שכר והכנסות מעבודה לפי יישוב ומשתנים כלכליים שונים 2016 (מס' 301), המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 2018. זמין ב-  
[https://www.btl.gov.il/Publications/survey/Pages/seker\\_301.aspx](https://www.btl.gov.il/Publications/survey/Pages/seker_301.aspx)  
<sup>15</sup> יש לציין שסטטיסטיקות לגבי מחוז ירושלים כוללות בין היתר גם את האוכלוסייה הערבית של תושבי מזרח ירושלים ואת אוכלוסיית היהודים הדרתיים-אורתודוקסים, שחשיפתן לשוק העבודה יכולת השתכרות שלהן מוגבלות.

### תרשים 2: מספר תושבים למ"ר סניף לפי מחוזות 2017



### תרשים 3: מספר תושבים לפקיד לפי מחוזות 2017



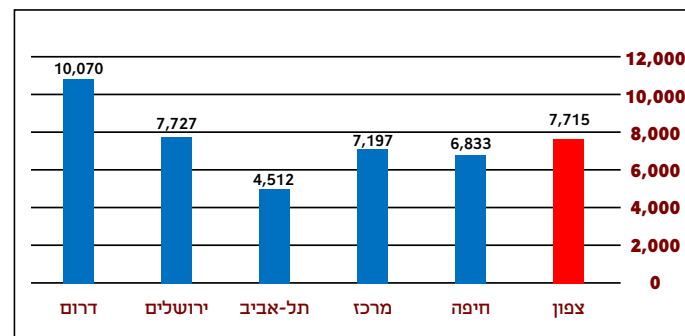
על פי תרשימים 2 ו-3 לעיל, מספר התושבים לכל מ"ר סניף ולכל פקיד (בנקאי) מציב את מחוז צפון במקום הראשון במדדים אלה ומעיד על מיעוט סניפי הבנק ומיעוט פקידי הבנק ביחס לגודל אוכלוסיית המחוז.

**לסיכום:** הנתונים מצביעים על פער גדול בין מחוז צפון לבין שאר המחוזות ביכולת אוכלוסיית המחוז להשתלב בשוק העבודה (שיעור אבטלה גבוה ושיעור השתתפות נמוך), ביכולת להתפרנס מעבודה (שכר ממוצע נמוך), בקושי למצוא עבודה בתחום השירותים המקצועיים ובכוח להשתלב בענפי כלכלה הכוללים עבודה פיזית קשה (שבהם השכלה גבוהה אינה נדרשת, שיעור ההשקעה נמוך ורמת הפיריון נמוכה).

### כלכלה - היבטים מוניטריים

קיומו של שוק אשראי משוכלל, המאפשר גישה של משקי הבית לכלל השירותים הבנקאיים, נתפס כאחד הגורמים המרכזיים לרווחה חברתית במשק, בפרט עבור פרטים בעלי הכנסה נמוכה. חסכוניות וזמינות מוצרי אשראי מאפשרים למשקי הבית להחליק תצרוכת לאורך חייהם, לבטח את עצמם מפני זעזועים בלתי צפויים בהכנסה ולהשקיע בהון האנושי והפיזי, השקעה המאפשרת להם רמת חיים גבוהה יותר בעתיד. פרק זה עוסק באחד הגורמים המרכזיים לקיומו של שוק אשראי משוכלל - הבנקים המסחריים.<sup>19</sup>

### תרשים 1: מספר תושבים לכל סניף לפי מחוזות 2017

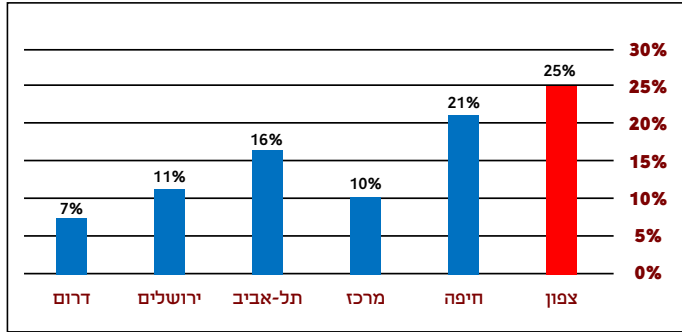


תרשים 1 מציג את מספר התושבים לכל סניף בנק בחלוקה לפי מחוזות. מהתרשים עולה שמחוז הצפון מדורג במקום השלישי במדד צפיפות התושבים לכל סניף בנק.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> איסוף הנתונים עבור פרק זה נעשה מדיווחי הבנקים, הדוחות הכספיים של הבנקים ומאתר בנק ישראל (הפיקוח על הבנקים).

<sup>20</sup> מקור הנתונים המוצגים בתרשימים 1-6: בנק ישראל.

**תרשים 6: שיעור הסניפים שנסגרו מאז 2016 לפי מחוזות**

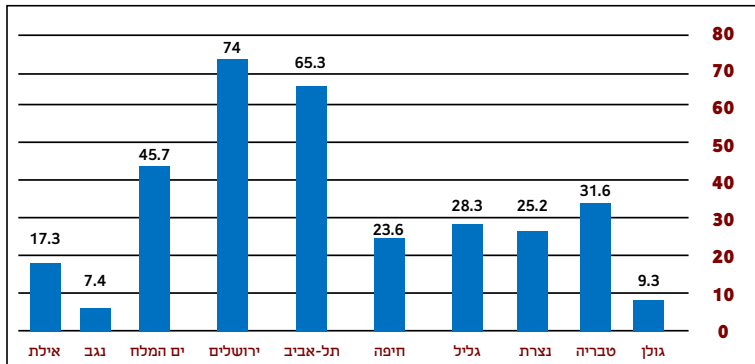


**לסיכום:** הנתונים שהוצגו בפרק זה מצביעים על פער משמעותי בנגישות של תושבי מחוז צפון לכלל השירותים הבנקאיים בהשוואה לתושבי שאר המחוזות בישראל. צמצום הנגישות לסניפי הבנקים עלולה להוביל להנצחת מעמדה הסוציו-כלכלי הנמוך של אוכלוסיית הצפון ולצמצום התחרות בין הבנקים, ובכך להביא להתייקרות השירותים הבנקאיים במחוז.

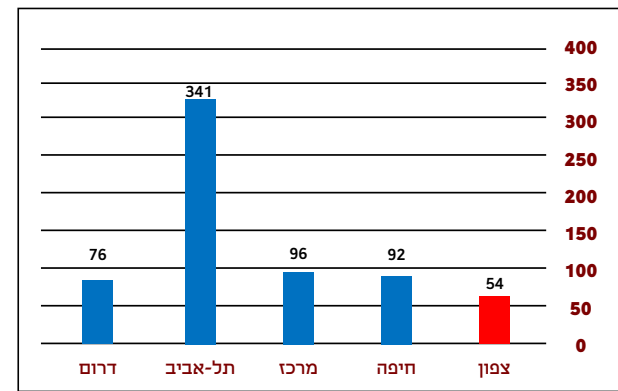
**כלכלה - תיירות**

תיירות יכולה להוות מנוע צמיחה כלכלי משמעותי למחוז צפון, המאופיין בשיעורי אבטלה גבוהים וברמת הכנסה נמוכה מהממוצע בישראל כפי שתואר לעיל. אזור הגליל משופע בטבע פראי ובאתרי דת מרובים ולכן מהווה מוקד משיכה לתיירות פנים וחוץ. כדי לנצל טוב יותר את המשאב התיירותי הגלילי לרווחת תושבי האזור על המדינה להשקיע משאבים רבים יותר בפיתוח, בהנגשה ובטיפוח אתרים ואטרקציות תיירותיות לצד פיתוח גיוון מקומות לינה ובילוי באזור.

**תרשים 1: אחוז המבקרים ביישובים שונים מקרב התיירים שמבקרים בישראל 2017**

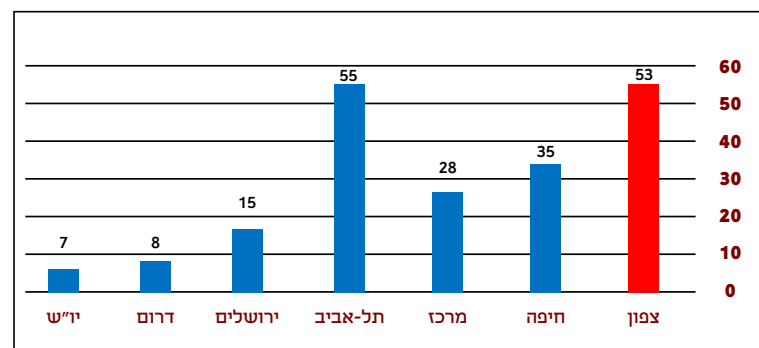


**תרשים 4: הקצאת אשראי לתושב לפי מחוזות, באלפי ש"ח**

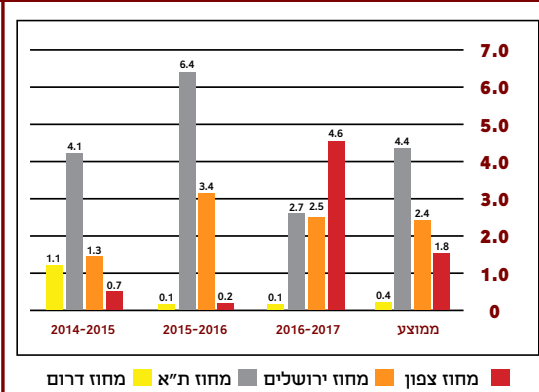


מתרשים 4 לעיל עולה שהקצאת האשראי לתושב על ידי הבנקים המסחריים במחוז צפון היא הנמוכה ביותר מבין המחוזות. סכום האשראי המוקצה לתושב מחוז צפון הוא כמחצית מהסכום המוקצה לתושב מחוז מרכז וכשישית מהסכום המוקצה לתושב מחוז תל אביב. כמו כן, על פי תרשימים 5 ו-6 להלן, מחוז צפון ממוקם במקום הראשון מבין כלל המחוזות במדינה מבחינת מספר סניפי הבנקים שנסגרו בו מאז שנת 2016.

**תרשים 5: מספר סניפי הבנקים שנסגרו מאז 2016 לפי מחוזות**

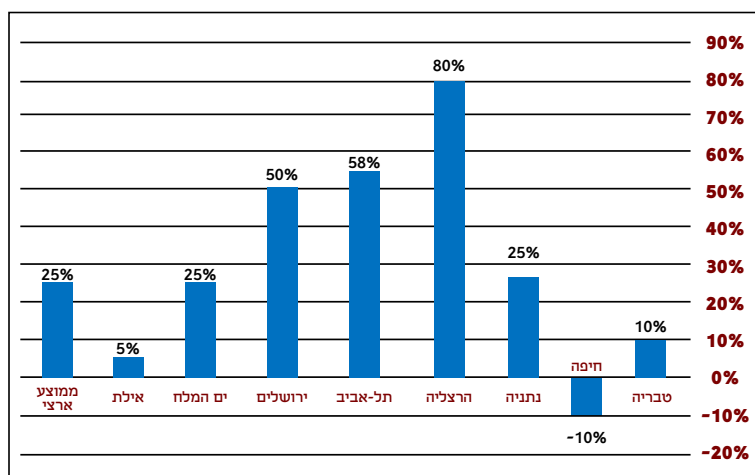


### תרשים 4: שיעור השינוי במספר החדרים בבתי מלון בין השנים 2014-2017 לפי מחוזות



כתוצאה מבניית חסר של בתי מלון במחוז צפון, כפי שעולה מתרשימים 3 ו-4 לעיל, מתרשים 5 להלן<sup>22</sup>, אפשר לראות כי ערים במחוז - שהן בעלות פוטנציאל תיירותי משמעותי - סובלות מגידול נמוך מהממוצע הארצי במספר השכירים המועסקים בענף המלונאות בין השנים 2007-2016, או אף מצמצום במספרם.

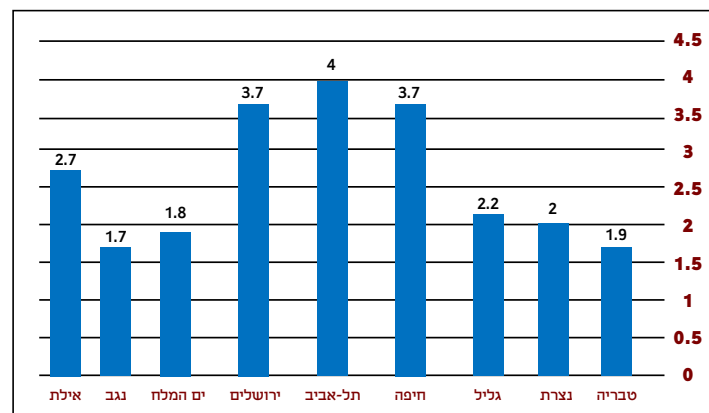
### תרשים 5: גידול במספר השכירים המועסקים במלונות בין השנים 2007-2016 לפי ערים



**לסיכום:** באפשרותן של ענף התיירות לשמש מנוף משמעותי לשיפור התעסוקה וההכנסה של תושבי מחוז צפון, אולם לשם כך, על הממשלה להגדיר תפיסה אסטרטגית כוללת של הפיכת התיירות למנוע צמיחה כלכלי משמעותי לצפון.

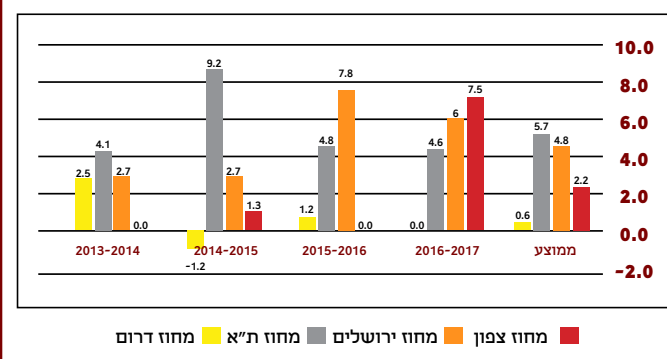
<sup>22</sup>מקור הנתונים המוצגים בתרשים 5: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016.

### תרשים 2: שהות ממוצעת של תיירים ביישובים נבחרים 2017



תרשימים 1 ו-2 לעיל<sup>21</sup>, מעידים על כך ששיעור התיירים המבקרים בערים שבמחוז צפון נמוך בהשוואה לערים שבמחוזות האחרים בישראל, וכן שהתיירים שוהים זמן קצר יותר בערים הצפוניות במהלך ביקורם בארץ. מן התרשימים 3 ו-4 להלן, עולה כי מחוז צפון ומחוז דרום סובלים מגידול חסר במספר בתי המלון ובמספר החדרים הפנויים בהשוואה למחוז תל אביב ומחוז ירושלים. עם זאת, שנת 2017 הסתמנה כשנה שבה חל גידול יתר בתחומים אלו במחוז צפון בהשוואה לשאר המחוזות.

### תרשים 3: שיעור השינוי במספר בתי המלון בין השנים 2013-2017 לפי מחוזות



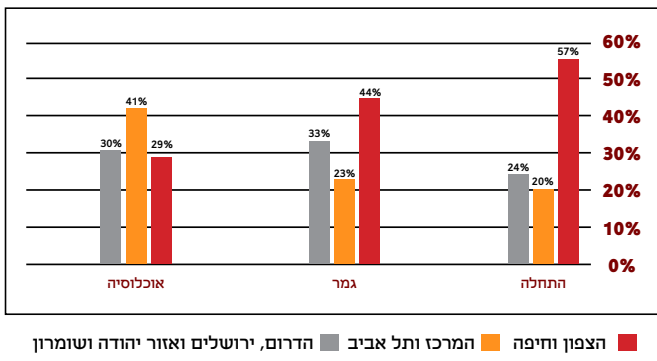
<sup>21</sup>מקור הנתונים המוצגים בתרשימים 1-4: משרד התיירות, 2017.

## פרק שני / תשתיות

בחודש מאי 2010 פרסם הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD) סקירה בנושא שוק העבודה והמדיניות החברתית בישראל. הסקירה כללה המלצות רבות לפעולות שמטרתן שמירה על שיעור צמיחה גבוה וצמצום הפערים בחברה הישראלית. אחת ההמלצות עסקה בהגברת ההשקעה בתשתיות הציבוריות (כבישים ותחבורה) בפריפריה ובאזורים שבהם אוכלוסייה ערבית גדולה (המלצה מס' 6). להשקעה בתשתיות ציבוריות יש ערך כלכלי, סביבתי וחברתי עצום. ההשקעה באה לידי ביטוי בצמצום הפערים הכלכליים והחברתיים בין המרכז לפריפריה על ידי הרחבת הנגישות לשירותים חברתיים, להשכלה ולתעסוקה.

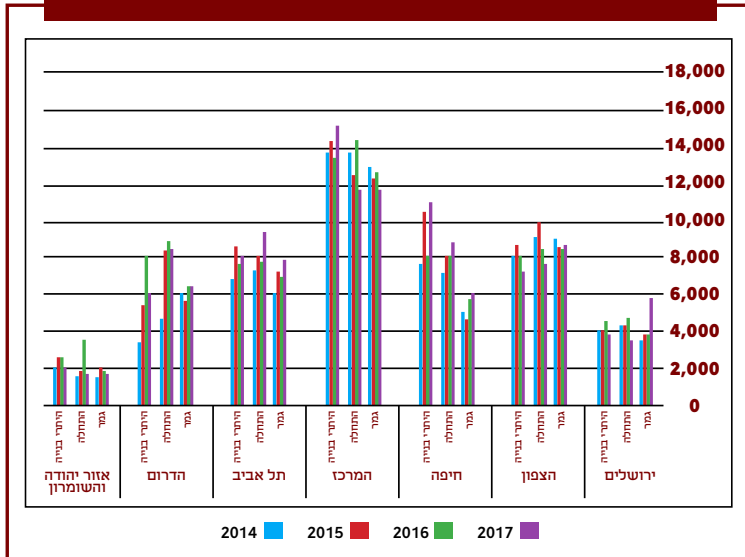
לשמחנתנו, בשנים האחרונות משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים משקיע יותר בפיתוח התשתיות הציבוריות בפריפריה (הנגב והגליל). כך למשל, נמשך יישומה של תוכנית התחבורה "נתיבי ישראל" לפיתוח הנגב והגליל (החלטת ממשלה מס' 1421 משנת 2010), שבמסגרתה מוקמת ומשודרגת תשתית תחבורה בין-עירונית בפריפריה. התוכנית כוללת הארכה של כביש חוצה ישראל בדרום ובצפון, פיתוח כבישים בגליל ובנגב והקמת מסילות חדשות בצפון, וזאת בהיקף של 97.3 מיליארד ₪ לשנים 2010-2020.<sup>23</sup>

### תרשים 2: אוכלוסייה וסלילת כבישים לפי מחוזות, שיעור מסה"כ, 2017

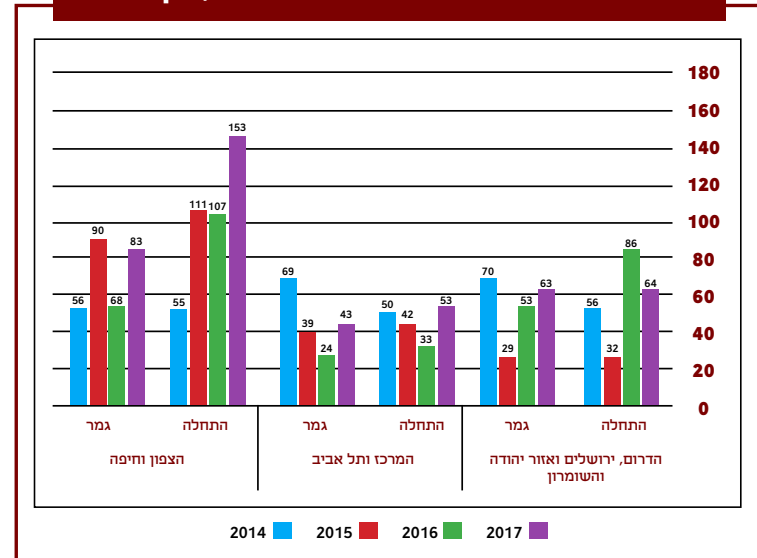


כפי שניתן לראות מתרשימים 1 ו-2 לעיל, המאמצים הרבים והמשאבים הניכרים המושקעים בשיפור תשתיות התחבורה בפריפריה אכן הניבו פירות. בשנים האחרונות נסללו במחוז צפון ובמחוז חיפה כבישים רבים והוקמה מסילת רכבת (עכו-כרמיאל), ואלה שיפרו את איכות החיים של התושבים. תוצאה זאת היא עדות לכך שעל ידי חלוקת משאבים הוגנת יותר, אפשר לשפר את איכות החיים בצפון ובכך לתרום לצמצום הפערים שבין המרכז לפריפריה. הקמה של תשתיות תחבורה חדשות ושיפור התשתיות הקיימות בפריפריה מגדילים את הביקוש וההיצע של דירות באזור, כפי שניכר בתרשימים 3 ו-4 להלן.

### תרשים 3: מספר דירות לפי מחוזות ושלבי בנייה



### תרשים 1: סלילת כבישים לפי מחוזות, בק"מ



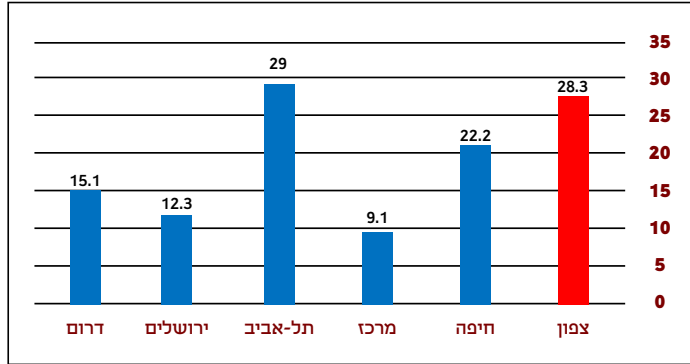
<sup>23</sup> מקור הנתונים המוצגים בתרשימים 1-4: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רבעון לסטטיסטיקה של תחבורה - מס' 4, 2018.

## פרק שלישי / תחבורה

בעידן שבו אנו חיים מהווה תחום התחבורה רכיב מרכזי בחייו של האדם. היכולת לנוע ממקום למקום בבטיחות, במהירות ובזול - נתפסת כחלק מהיכולות הנחוצות בחיי היומיום. תפיסה זו נכונה וחשובה באופן כללי ועל אחת כמה וכמה בקרב תושבי הפריפריה. זאת מכיוון שהפיצוי הפסיכולוגי על המרחק הקיים בין האדם הפרטי לשירותים מרכזיים בחייו "נסגר" באמצעות יכולת תנועה מהירה, בטוחה וזולה. כאמור, תחום התחבורה עשוי להיבחן באמצעות שלושה ממדים מרכזיים: עלות, בטיחות ומהירות. כאן יובאו מדדים הקשורים לשניים מבינן ממדים אלה - בטיחות ועלות.

### ממד הבטיחות

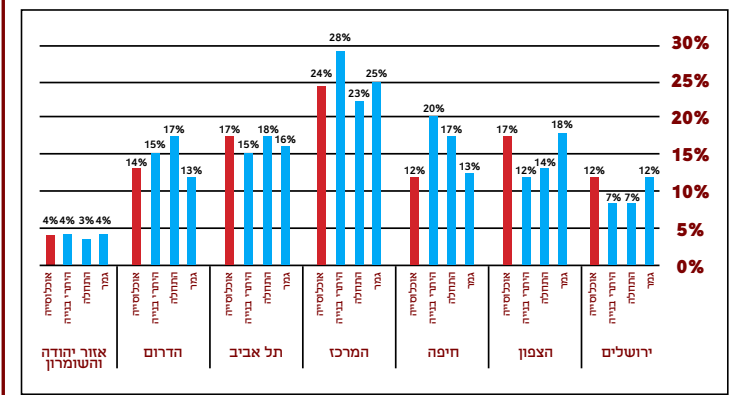
**תרשים 1: שיעור היפגעות ילדים ונוער בתאונות דרכים בשנה (נתוני 2017)**



הנתונים המוצגים בתרשים 1 לעיל<sup>24</sup>, מלמדים כי מחוז צפון הוא השני מבין המחוזות בהיבט של שיעור ההיפגעות של ילדים - 28.3 נפגעים למאה אלף בשנה - בהפרש קטן מאד ממחוז תל אביב, שהוא הראשון בשיעור היפגעות של ילדים, עם 29.0 נפגעים למאה אלף בשנה. שאר המחוזות מצויים בהפרש משמעותי למדי ממחוזות צפון ותל אביב. לאחר מחוז צפון מצוי מחוז חיפה עם 22.2 נפגעים למאה אלף בשנה, ושיעור הנפגעים הנמוך ביותר הוא במחוז מרכז - 9.1 נפגעים למאה אלף בלבד. ראוי לציין שהשוואת שני מחוזות הפריפריה המובהקת - צפון ודרום - מראה כי בעוד שבמחוז דרום יש 15.1 נפגעים למאה אלף בלבד, במחוז צפון יש 28.3 נפגעים למאה אלף.

<sup>24</sup> מקור הנתונים המוצגים בתרשים 1: הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים - חטיבת מידע ומחקר, היפגעות ילדים בתאונות דרכים בישראל על פי מגזר, 2017. הנתונים בדו"ח של הרלב"ד מוצגים בחלוקה מגזרית, יהודים ואחרים בנפרד וערבים בנפרד. לאור זאת וכדי להגיע לנתון אחיד למחוז, חושב לכל מחוז הממוצע המשוקלל של נפגעים על בסיס היחס המגזרי במחוז.

## תרשים 4: סלילת כבישים לפי מחוזות, בק"מ

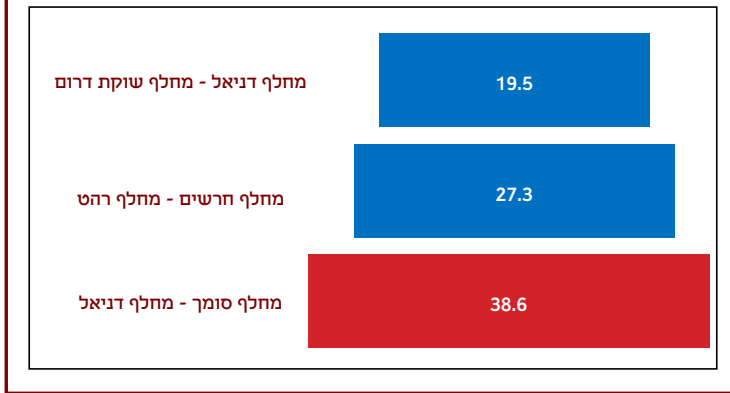


**לסיכום:** מהנתונים המוצגים לעיל אפשר לראות שבשנים האחרונות קצב סלילת הכבישים במחוז צפון הוא מהיר, וכן ששיעור התחלת וגמר סלילת כבישים כאחוז מסך הסלילה בישראל - גבוה משיעורה של אוכלוסיית המחוז מסך אוכלוסיית המדינה. כמו כן קצב גמר הבנייה מהיר יחסית ושיעורו מכלל גמר הבנייה בישראל גבוה משיעור אוכלוסיית הצפון מכלל אוכלוסיית המדינה. קצב התחלות הבנייה לעומת זאת, נמוך, ושיעור התחלות הבנייה במחוז צפון מכלל התחלות הבנייה בישראל - נמוך משיעור האוכלוסייה במחוז צפון מכלל אוכלוסיית המדינה. נתון זה מדאיג, מכיוון שהוא משקף מגמת האטה בבנייה במחוז צפון, שינוי שעלול להוביל לעליית מחירים ואולי גם לבריחת אוכלוסייה צעירה ממחוז צפון למחוזות אחרים.

## ממד העלות

כביש שש הוא כידוע הפרויקט הלאומי המרכזי לחיבור הפריפריה למרכז הארץ. ככזה, עליו להיות שיויוני ככל האפשר מבחינת עלויות ואף לתעדף את תושבי הפריפריה. כך, למרות שהנוסעים הם האמורים לממן את נסיעתם, על המחיר להיות שווה לכל נפש. חלק זה משווה את עלויות הנסיעה במקטעים צפוניים ודרומיים בכביש מספר 6, בהסתמך על נתוני אתרי החברות המפעילות את כביש שש וכביש שש צפון. בתרשים 3 המחלפים מוצגים מצפון לדרום.<sup>26</sup>

### תרשים 3: עלות נסיעה בודדת<sup>27</sup> באחד עשר מחלפים בכביש שש

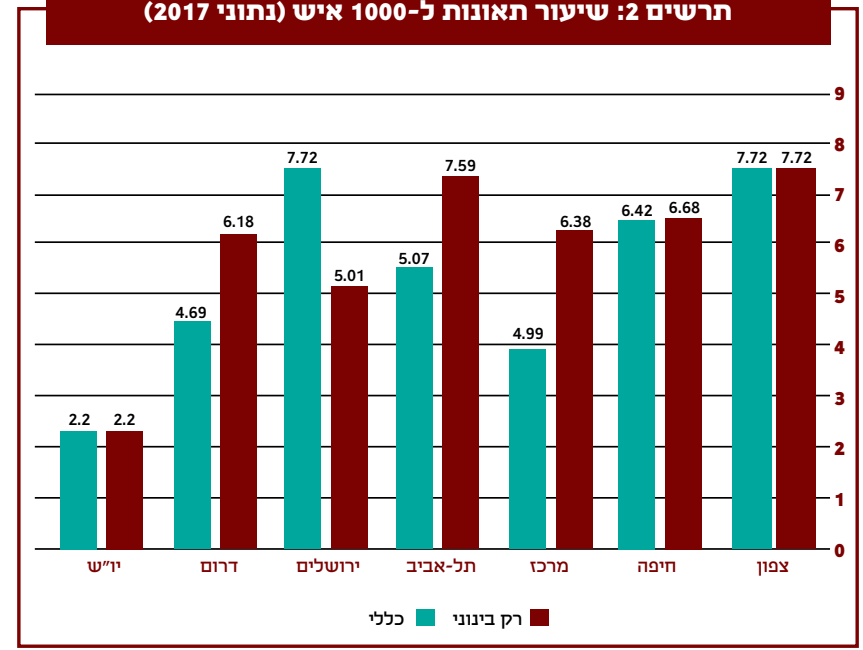


אפשר לראות מהנתונים המוצגים בתרשים 3 לעיל, שעלות הנסיעה באחד עשר המחלפים הדרומיים אכן משקפת את התפיסה הרואה בכביש מכשיר חברתי לחיבור הדרום למרכז הארץ. אולם, עלות הנסיעה באחד עשר מחלפים בצפון הארץ משקפת תפיסה הפוכה מזו - עלות הנסיעה במקטע כביש זה גבוהה באופן משמעותי. נסיעה במרחק של אחד עשר מחלפים בצפון עולה פי 1.41 מאשר במרכז ופי 1.97 מאשר בדרום. ראוי לציין כי הפרש עלויות זה, המפלה בין הפריפריה הדרומית לצפונית, נוצר בשל השלמת המקטעים בדרום על ידי המדינה לעומת השלמת המקטעים בצפון על ידי חברה פרטית. להלן מובאים נתוני עלויות נסיעה בתחבורה הציבורית.

<sup>26</sup> כביש שש (כולל כביש שש צפון שהוא המשכו של אותו כביש עם חברה מפעילה אחרת) חולק לשלושה מקטעים השווים במספר המחלפים שבהם (11 מחלפים בכל מקטע). המקטע הראשון מתחיל בנקודה הצפונית ביותר מבחינת הכביש ומגיע לאחר 11 מחלפים למחלף דניאל; המקטע השני (המרכזי מבחינת מבנה הכביש) מתחיל במחלף חרשים ומסתיים לאחר 11 מחלפים במחלף רהט; והמקטע האחרון (הדרומי ביותר מבחינת הכביש) מתחיל במחלף דניאל ומסתיים במחלף שוקת דרום, שמהווה את הנקודה הדרומית ביותר בכביש.

<sup>27</sup> חישוב העלות הוא על בסיס נסיעה ברכב פרטי ללא מינוי, בהתאם לעלויות המופיעות באתרי החברות המפעילות. עלות הנסיעה במקטע הצפוני כוללת נסיעה בכביש שש ובכביש שש צפון.

### תרשים 2: שיעור תאונות ל-1000 איש (נתוני 2017)



מהנתונים המוצגים בתרשים 2 עולה<sup>25</sup>, כי במחוז צפון הסיכוי להיפגע בתאונות דרכים הוא הגבוה ביותר מבכל המחוזות האחרים. ממצא זה נכון הן בניתוח של כלל הערים הגדולות והבינוניות בכל אחד מהמחוזות, והן בהשוואה בין הערי הבינוניות בלבד במחוזות השונים. מכיוון שבמחוז צפון אין אף לא עיר אחת שמוגדרת כעיר גדולה, יש מקום להשוואה כללית מחד ולהשוואה של ערים בינוניות בלבד מאידך. בהשוואת הערים הבינוניות בלבד, נתון הזהה לנתון של מחוז צפון - 7.72 תאונות לאלף איש בשטח העיר - מצוי רק במחוז ירושלים. בהשוואת כלל הערים, נתון קרוב לזה של מחוז צפון מצוי במחוז תל אביב - 7.59 תאונות לאלף איש בשטח העיר. אולם, מחוז צפון לבדו הוא המצוי במקום הראשון בשילוב נתוני כלל הערים ונתוני הערים הבינוניות בלבד.

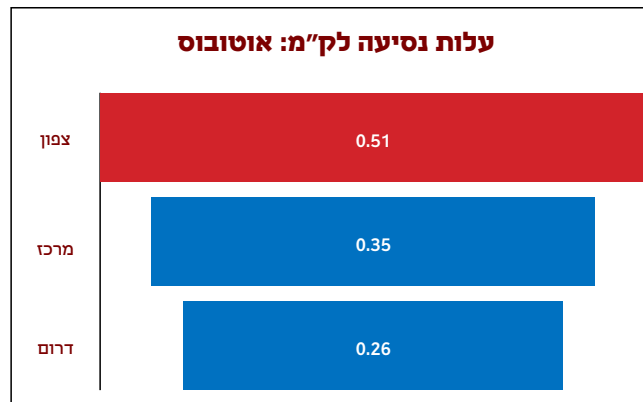
<sup>25</sup> מקור הנתונים המוצגים בתרשים 2: הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים - חטיבת מידע ומחקר, מדדי סיכון בבטיחות בערים גדולות ובינוניות בישראל 2017. הנתונים בדו"ח של הרלב"ד מוצגים כנתונים ביניים של כל עיר בפני עצמה. לצורך חישוב הנתונים סווגו כאן כל אחת מהערים למחוז שבו היא מצויה ולגודל שלה (עיר גדולה או בינונית) וחושב הממוצע המחוזי. יש לציין כי הנתונים הם נתוני יחסיים עם התחשבות ביוקמות (commuting), שהיא התנועה של אנשים ממקום מגוריהם אל מקום עבודתם בעיר אחרת והימצאותם במהלך היום במקום עבודתם ולא במקום מגוריהם.



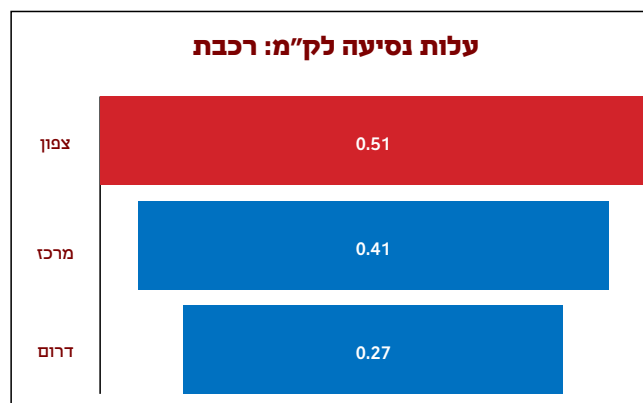
תחבורה ציבורית היא מרכיב מרכזי בפתרונות התחבורה המוצעים לאזרח במדינה מודרנית, ומהווה יעד משמעותי לפיתוח בשל הפוטנציאל שלה להקלת עומס התנועה. עובדה זו נכונה באופן כללי, אך מקבלת משנה תוקף במדינה צפופה כמו ישראל. כדי שהתחבורה הציבורית תהווה חלופה ראויה לשימוש בכלי הרכב הפרטי עליה להיות זמינה, יעילה ובעיקר זולה.

**לסיכום:** הנתונים שהוצגו לעיל משקפים את העובדה שבמחוז צפון אין התחבורה הציבורית מהווה תחליף לתחבורה פרטית וכי המחוז מופלה לרעה - תושביו נאלצים לשלם מחיר יקר בהרבה עבור נסיעה בתחבורה ציבורית לעומת המחיר שמשלמים במחוזות אחרים בישראל.

#### תרשים 4: עלות נסיעה בתחבורה ציבורית - אוטובוס



#### תרשים 5: עלות נסיעה בתחבורה ציבורית - רכבת



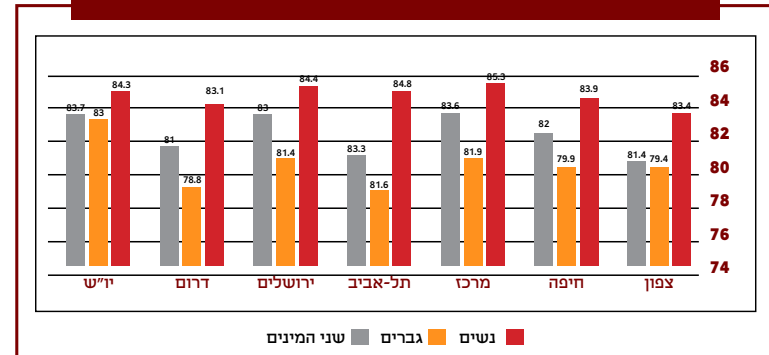
על פי הנתונים המוצגים בתרשימים 4 ו-5 לעיל<sup>28</sup>, עלות הנסיעה בממוצע לק"מ במחוז צפון גבוהה מאוד, הן באופן אבסולוטי והן ובעיקר באופן יחסי למחוז דרום ולמחוז מרכז. עלות הנסיעה בתחבורה ציבורית בצפון כמעט כפולה מזו שבדרום - פי 1.96 באוטובוס ופי 1.89 ברכבת - וגבוהה אף יותר מזו שבמרכז - פי 1.46 באוטובוס ופי 1.24 ברכבת.

<sup>28</sup> מקור הנתונים המוצגים בתרשימים 4-5: אתרי חברות האוטובוסים הציבוריות ואתר רכבת ישראל. הנתונים הם ממוצעים של מספר קווי אוטובוס או רכבת בתוך המחוז, בחלוקה למס' קילומטרים של נסיעה מקצה לקצה. בנסיעות הרכבת נלקחו 3 קווים בכל אזור ובאוטובוסים נלקחו בין 10 ל-5 קווים בכל מחוז.

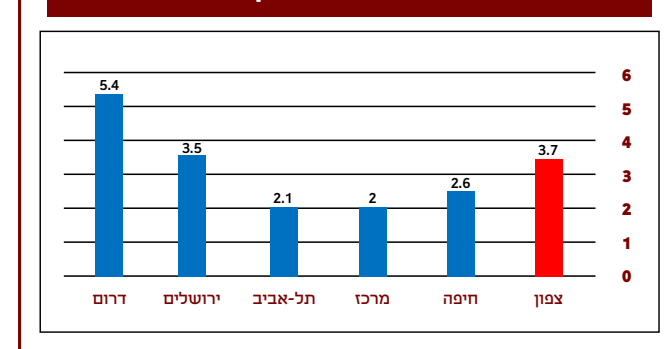
## פרק רביעי / בריאות

במכתב המצורף לדו"ח שהוגש בספטמבר 2016 לשר הבריאות הרב יעקב ליצמן כתב פרופסור איתמר גרוטו כי "אזור הצפון [...] הוא אזור פריפריה, והדבר בא לידי ביטוי הן במדדים המשקפים את מצב הבריאות של האוכלוסייה, והן בזמינות ובנגישות של שירותי רפואה בקהילה ובמערך האשפוז"<sup>29</sup>. בהמשך הדו"ח מוגדר "מחוז בריא" ככזה אשר "רואה את הבריאות כהשקעה לטווח ארוך ולא רק כעלות. בריאות טובה, יחד עם חינוך, הן מאבני היסוד ליצירת צמיחה כלכלית"<sup>30</sup>. פרק זה כולל מידע על תוחלת חיים, תמותת תינוקות, כוח אדם ומיטות אשפוז במחוז צפון בהשוואה לשאר המחוזות בישראל. הנתונים מתייחסים לשיעור הממוצע של רופאים מועסקים לכל 1000 נפש. תרשים 1 להלן<sup>31</sup>, מציג נתונים של תוחלת חיים של כלל האוכלוסייה, ותוחלת חיים של נשים וגברים לפי מחוזות. עולה ממנו כי תוחלת החיים במחוז צפון נמוכה מבכל שאר המחוזות למעט מחוז דרום.

תרשים 1: תוחלת חיים גברים ונשים לפי מחוזות לשנת 2016



תרשים 2: שיעורי תמותת תינוקות 2015-2017



<sup>29</sup> גרוטו, איתמר, כהן-דר, מיכל וזקסלר, יוקי, "הוועדה לבחינת הרחבת שירותי הרפואה בצפון - דו"ח מסכם לשר הבריאות",

2016. זמין ב- <https://www.health.gov.il/Services/Committee/NorthHealthServices/Pages/default.aspx>

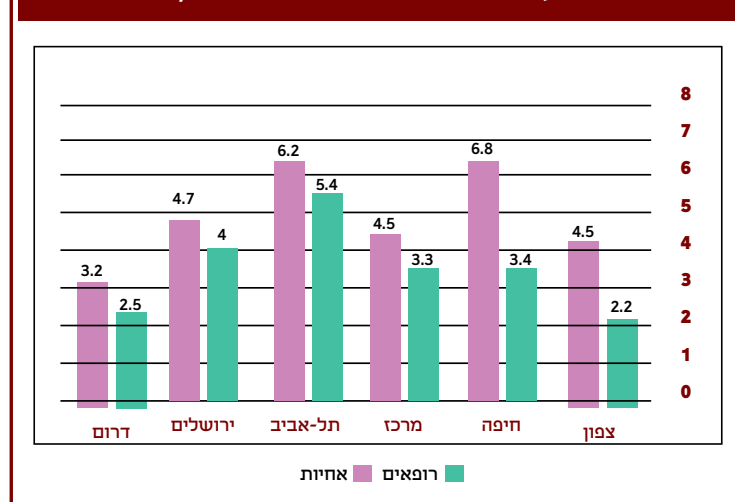
<sup>30</sup> שם עמ' 39.

<sup>31</sup> מקור הנתונים המוצגים בתרשים 1: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מתרשים 2 לעיל עולה<sup>32</sup>, כי שיעור תמותת התינוקות בין השנים 2015-2017 במחוז צפון מצוי במקום השני לאחר מחוז דרום. הנתונים המוצגים בתרשימים 1 ו-2 מראים כי בשני אינדיקטורים של בריאות, מחוז צפון מצוי בפקר שלילי בהשוואה לשאר המחוזות - תוחלת חיים נמוכה מצד אחד ושיעור גבוה של תמותת תינוקות מצד אחר. בתמונה הכוללת רואים שמצב אינדיקטורים אלה חמור עוד יותר במחוז דרום, ומכאן שבין שתי הפריפריות של מדינת ישראל (מחוז צפון ומחוז דרום) - שמהוות יחד 31.2% מאוכלוסיית ישראל - לבין שאר מחוזות הארץ, ניכר פער משמעותי.

שני התרשימים הבאים יכולים לחדד את הפערים שבין מחוז צפון לשאר מחוזות הארץ בתחום הבריאות. תרשים 3 להלן מציג את שיעור כוח האדם המקצועי של שירותי הבריאות לפי מחוזות, ותרשים 4 מציג את התשתית הפיזית של שירותי הבריאות לפי מדד שיעור המיטות לאשפוז כללי.

תרשים 3: שיעור רופאים ואחיות ל-1000 נפש, לפי מחוזות



מתרשים 3 עולה כי שיעור הרופאים המועסקים במחוז צפון הוא הנמוך ביותר בהשוואה בין המחוזות ועומד על 2.2 רופאים לאלף נפש. מבחינת שיעורי האחיות המועסקות, במחוז צפון ובמחוז מרכז שיעורים דומים של 4.5 אחיות לאלף נפש - הנמוכים במחוז ירושלים, במחוז חיפה ובמחוז תל אביב.

<sup>32</sup> מקור הנתונים המוצגים בתרשימים 2-4: אברבוך, אמה ואבני, שלומית, "אי-שוויון בבריאות וההתמודדות עמו 2018", מינהל תכנון אסטרטגי וכלכלי משרד הבריאות, ינואר 2019. זמין ב- <https://www.health.gov.il/PublicationsFiles/inequality-2018.pdf>

## פרק חמישי / פשיעה

הפרק הנוכחי יעסוק בפעילות משטרת ישראל ובפריסתה במחוז צפון בהשוואה ליתר המחוזות במדינת ישראל, למעט מחוז ש"י (יהודה ושומרון). מחוז ש"י הוא בעל מאפיינים ייחודיים הקשורים לאזור הגיאוגרפי וההרכב הדמוגרפי שבו, המציבים בפני המשטרה אתגרי אכיפה שונים מאלה שביתר המחוזות. כמו כן, מיעוט נתונים שפורסמו באתרים רשמיים לגבי הפעילות במחוז זה הקשה על הכללתו בדו"ח זה. החלוקה למחוזות בפרק זה והנתונים שיוצגו להלן מתבססים על השנתון הסטטיסטי שפירסמה משטרת ישראל וכן על דו"ח העבירות העדכני ביותר שפורסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>34</sup>.

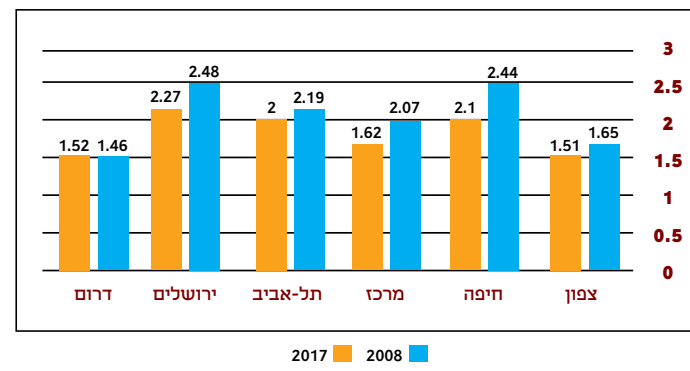
### מחוז צפון - מאפיינים ואתגרי אכיפה

משטרת ישראל פועלת ברחבי הארץ באמצעות תחנות משטרה הפועלות תחת כל מחוז (ראו נספח 1: מפת תחומי מחוז צפון וחלוקה למרחבים במשטרת ישראל). כל מחוז במשטרה כולל מספר מרחבים וכל מרחב כולל מספר תחנות משטרה הממוקמות ביישובים השונים (פירוט התחנות לפי מרחבים מופיע בנספח 2). אתגרי השיטור במחוז צפון קשורים למיקומו הגיאוגרפי ולתמהיל האוכלוסייה, ותחומי האכיפה העיקריים שעומדים על המשטרה במחוז זה הם: סמים - הברחות מגבול ירדן, לבנון וסוריה; שמירה על מקומות קדושים ואתרי תיירות לרוב המצויים בתחום המחוז (קברי צדיקים, צליינות, אתרים בצפון); בנייה בלתי חוקית; איומים אסטרטגיים - מלחמה בצפון, "גבול חם"; ריבוי תאונות דרכים קשות. מעבר לתחומי אכיפה אלה פועלת המשטרה במחוז צפון בתחומי אכיפה מסורתיים שלגביהם יוצגו נתונים השוואתיים בין מחוזות, לשם המחשת מצב הפשיעה במחוז צפון בהשוואה לנעשה ביתר המחוזות.

### מרחב גיאוגרפי וצפיפות אוכלוסייה בחלוקה למחוזות

מחוז צפון משתרע על פני 4473 קמ"ר וצפיפות התושבים בו נמוכה. המשמעות היא מרחקים גדולים ממקום למקום, המשפיעים על זמן תגובה ארוך בעת פניית תושבים למשטרה. הדבר עלול לתרום להפחתת תחושת הביטחון בקרב תושבי האזור ולמינוח אובייקטיבי נמוכה יותר מצד המשטרה. מענה הולם למצב זה עשוי להתבטא בהגדלת מספר התחנות הפרוסות במרחב, הגדלת מספר הניידות, והגדלת מצבת השוטרים במחוז, כדי להתמודד ביעילות עם מגבלות מחוז צפון ומאפייניו. להלן יוצגו תרשימים המתבססים על נתונים בנוגע לשטח המחוז, לגודל האוכלוסייה, לתחנות המשטרה ולמצבת השוטרים.

תרשים 4: שיעור המיטות לאשפוז כללי ל-1000 נפש לפי מחוזות, 2008 / 2017



מתרשים 4 לעיל עולה כי בשנת 2008 שיעור המיטות לאשפוז כללי לאלף נפש במחוז צפון היה נמוך מבכל המחוזות למעט מחוז דרום. בשנת 2017 הורע מצב שיעור המיטות לאשפוז כללי במחוז צפון אף יותר, ובשנה זו הוא הנמוך מבכל המחוזות.

**לסיכום:** בהשוואה בין המחוזות בישראל, ברוב האינדיקטורים המוצגים בפרק זה מצב הבריאות של מחוז צפון הוא הקשה ביותר. זאת מבחינת תוחלת החיים, שיעור הרופאים המועסקים ושיעור המיטות לאשפוז כללי. מבחינת שיעור תמותת התינוקות, במחוז צפון הוא גבוה יותר מבשאר המחוזות למעט מחוז דרום. המדד שבו מצבו של מחוז צפון קשה פחות מבשאר המדדים הוא שיעור האחיות המועסקות - דומה למחוז מרכז ונמוך ממחוז ירושלים, מחוז חיפה ומחוז תל אביב. אינדיקטורים רבים נוספים בתחום הבריאות מעידים על פער בין מחוז צפון לשאר מחוזות הארץ, והוצגו בדוחות קודמים, כולל דוחות של משרד הבריאות<sup>33</sup>. אולם, חלק ניכר מההמלצות של דוחות אלה לא יושמו.

<sup>34</sup>משטרת ישראל אגף התכנון והארגון, השנתון הסטטיסטי 2017, מאי 2018. זמין ב-

[https://www.gov.il/BlobFolder/reports/police\\_statistical\\_abstract\\_2017/he/shanton\\_2017.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/reports/police_statistical_abstract_2017/he/shanton_2017.pdf)

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דו"ח עבירות לשנת 2016, ספטמבר 2018. זמין ב- <https://www.cbs.gov.il/he/publications/>

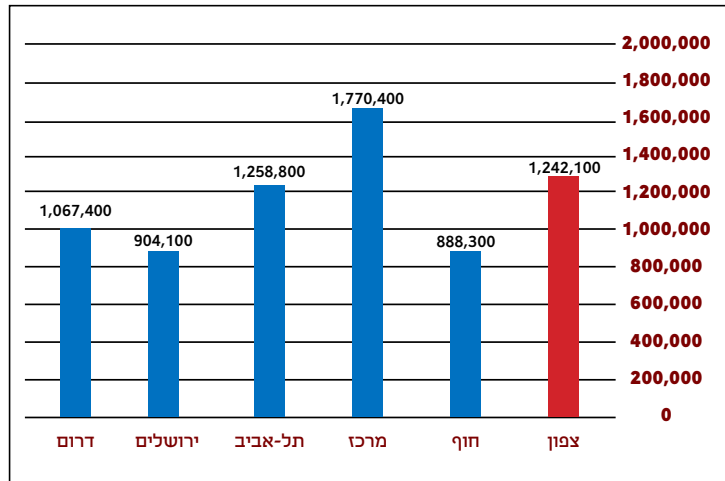
[doi:10.1080/09638237.2018.1511111](https://www.cbs.gov.il/he/publications/doi:10.1080/09638237.2018.1511111)

<sup>33</sup>ראו: אברבון, אמה ואבני, שלומית, "אי-שוויון בבריאות וההתמודדות עמו 2018", מינהל תכנון אסטרטגי וכלכלי משרד

הבריאות, ינואר 2019; גרוטו, איתמר, כהן-דר, מיכל ווקסלר, יוקי, "הוועדה לבחינת הרחבת שירותי הרפואה בצפון - דו"ח

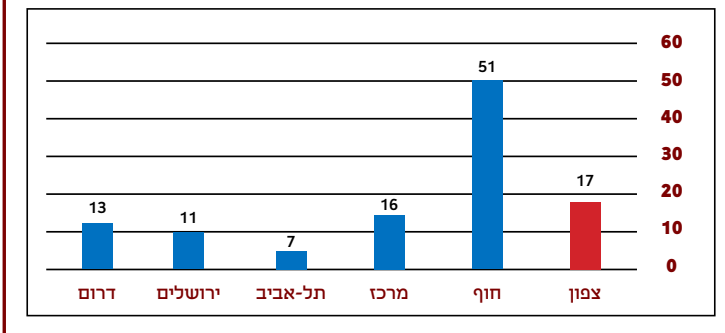
מסכם לשר הבריאות", 2016.

### תרשים 2: מספר תושבים באחריות כל מחוז

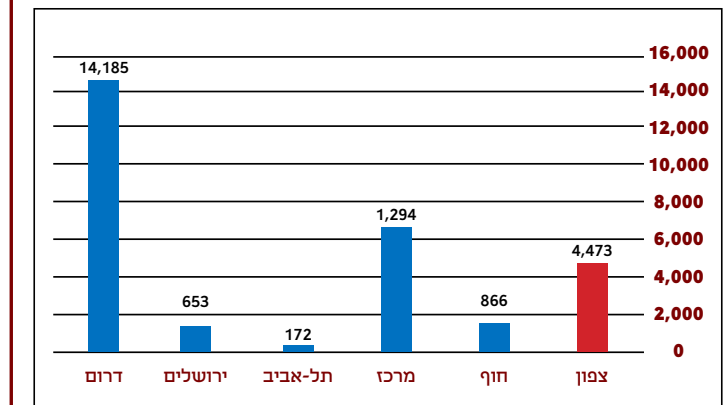


כדי להתמודד עם אתגרים של היקף גיאוגרפי נרחב ומספר רב של תושבים, מפעילה המשטרה תחנות משטרה ביישובים השונים. תרשים 3 להלן מציג את מספר תחנות המשטרה הפועלות בכל אחד מהמחוזות. אפשר לראות בתרשים זה שבמחוז חוף תחנות משטרה רבות לעומת יתר המחוזות, זאת למרות ששטחו הגיאוגרפי קטן באופן משמעותי משטחם של מחוז צפון ומחוז דרום (ראו תרשים 1). נתונים אלה מעוררים תמיהה, שכן לנוכח גודלו של מחוז צפון ניתן היה לצפות שיוצבו בו תחנות משטרה במספר רב יותר, ההולם את גודל המחוז.

### תרשים 3: מספר תחנות משטרה בכל מחוז



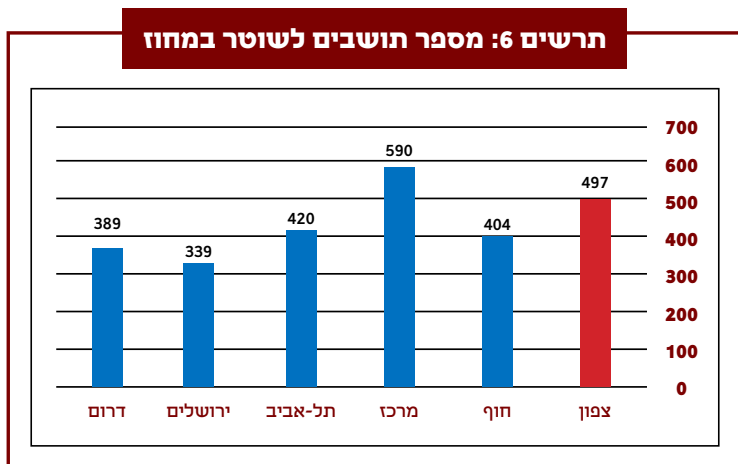
### תרשים 1: השוואת שטח המחוזות בקמ"ר



ניתן לראות בתרשים 1 לעיל<sup>35</sup>, הממחיש את גודלו של מחוז צפון, כי זהו למעשה המחוז השני בגודלו בישראל, לאחר מחוז דרום. גודל המחוז מהווה אתגר במונחים של שיטור ואכיפה. בתרשים 2 להלן מוצגים נתונים לגבי מספר התושבים בכל אחד מהמחוזות. תושבים אלה אמורים לקבל מענה משטרי ותחושתי ביטחון, שעל המשטרה לספק באמצעות בולטות ואכיפה. בתרשים אפשר לראות שמחוז מרכז, מחוז תל אביב ומחוז צפון הם בעלי המספר הרב ביותר של תושבים המצויים באחריותם.

<sup>35</sup>מקור הנתונים המוצגים בתרשימים 1-6: משטרת ישראל אגף התכנון והארגון, השנתון הסטטיסטי 2017, מאי 2018, ואתר משטרת ישראל.

תרשים 5 לעיל מספק נתונים אופטימיים למדי לגבי מספר התושבים המצויים בטיפול בכל תחנת משטרה במוצע. אולם, אין לבחון נתונים אלה במנותק מההקשר וממאפייני המחוז הנוספים - אומנם, מחוז צפון אינו בולט בעומס תושבים, אך למרות שמספר התושבים המטופלים בכל תחנה אינו רב, יכולתה של המשטרה להעניק שירות מוטל בספק לנוכח בעיית המרחקים במחוז צפון, כפי שהוצג לעיל. תרשים 6 להלן מצביע על כך שמחוז צפון סובל גם משיעור נמוך של שוטרים ביחס למספר התושבים.



הנתונים בתרשים 6 לעיל מראים מספר תושבים ממוצע לשוטר בחלוקה למחוזות, ולפיהם מחוז צפון מצוי במקום השני לאחר מחוז מרכז מבחינת עומס התושבים לשוטר במוצע. בעיה זו מחמירה לנוכח גודלו הרב של מחוז צפון לעומת יתר המחוזות, למעט מחוז דרום. בהתחשב במאפייני השטח של מחוז צפון ובגודלו, אפשר היה לצפות למצבת שוטרים גבוהה משמעותית במחוז זה לעומת יתר המחוזות. לפיכך, שיעור נמוך של שוטרים ביחס לגודל האוכלוסייה לצד פריסה דלה של כוחות שיטור, מהווה בעיית זמינות של כוח השיטור במחוז צפון.

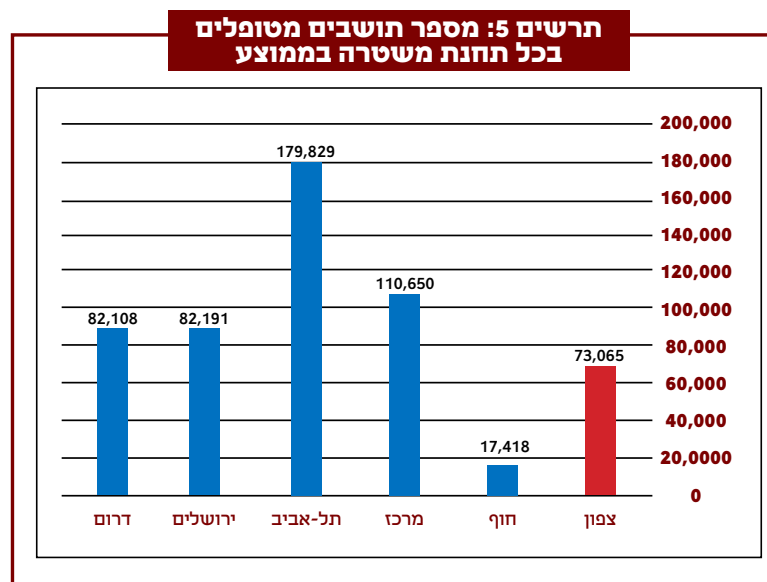
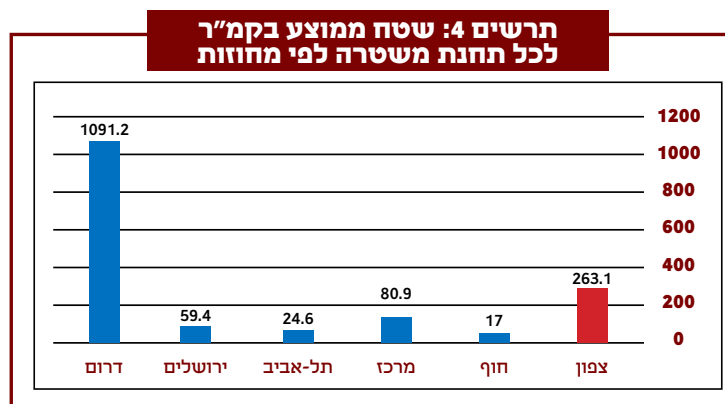
### אירועי פשיעה ואכיפה בחלוקה למחוזות

בהמשך לנתונים לגבי פריסה דלה של תחנות משטרה ושל כוח שיטור במחוז צפון לעומת יתר המחוזות, למעט מחוז דרום, להלן יוצגו נתונים הממחישים את מצב אכיפת העבירות בחלוקה למחוזות. נתוני העבירות לקוחים מתוך דו"ח הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2016, שהוא העדכני ביותר שפורסם עד מרץ 2019.<sup>36</sup> המחוזות שיוצגו כוללים כאמור את כל המחוזות בארץ למעט מחוז יהודה ושומרון, בשל אופיו הייחודי והיעדר נתונים ברוב סוגי העבירות לגביו.

נתוני העבירות מתייחסים **לערים ספציפיות בכל מחוז** ולא לכל ערי המחוז (ראו נספח 3), זאת מאחר שהנתונים נדלו מתוך דו"ח הלמ"ס, המציג מצב פשיעה בערים מסוימות בלבד, אשר ככל הנראה נדגמו בדיגימה מקרית מתוך רשימת ערי המחוזות. המשמעות היא ייצוג חלקי בלבד של הנעשה מבחינת עבירות, אך המוצג הוא בהתאם וביחס לשיעור האוכלוסייה על בסיס נתוני מספר התושבים בערים אלה בלבד ולא בכל ערי המחוז. הדו"ח פורסם בספטמבר 2018, אופן עיבוד הנתונים לצורך הצגתם מתואר בנספח 4.

<sup>36</sup> מקור הנתונים המוצגים בתרשימים 7-12: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דו"ח עבירות לשנת 2016, ספטמבר 2018.

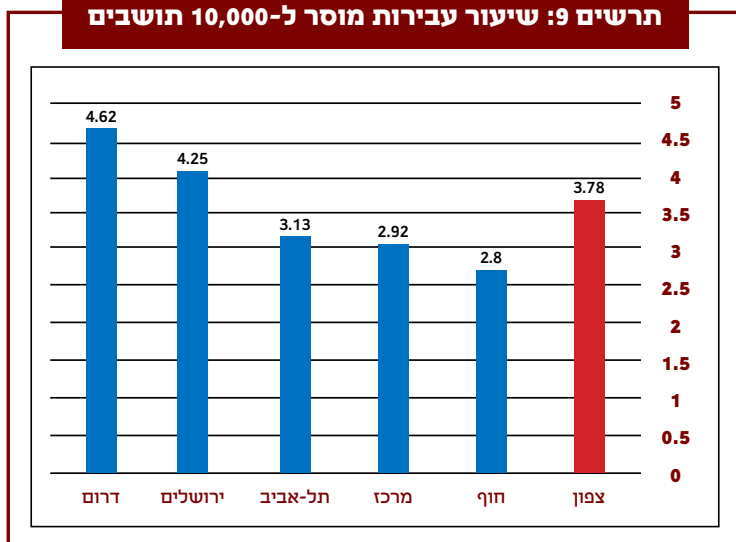
תרשים 4 להלן ממחיש את הבעייתיות המתוארת באמצעות הצגת נתונים לגבי פריסת תחנות משטרה במרחב. תרשים זה ממחיש כי במחוז דרום ממוקמת תחנת משטרה לכל 1100 קמ"ר, נתון שאפשר להסבירו בעובדה שמחוז זה כולל מרחבי נגב דרומי עצומים שאינם מיושבים. נתון בולט אחר שקשה להסבירו, היא העובדה שמחוז צפון סובל מפריסה בעייתית של תחנות משטרה במונחים של מרחק בין תחנות - שכן רק כל כ-240 קמ"ר במוצע ניתן למצוא תחנת משטרה. הנתון הזה בולט על רקע צפיפות רבה יותר באופן משמעותי במחוזות האחרים, כגון מחוזות תל אביב, חוף, מרכז וירושלים. המשמעות של נתון זה היא זמינות נמוכה של כוח שיטור בעת הצורך עבור תושבי מחוז צפון.



תרשים 8 לעיל ממחיש את חומרת המצב במחוז צפון מבחינת שיעור עבירות כלכליות ועבירות מרמה ל-10000 איש - במחוז צפון מבוצעות 2.6 עבירות מרמה ועבירות כלכליות לכל 10000 איש. שיעור זה הוא גבוה במיוחד - פי 2 מהשיעור המודגם בשאר המחוזות. מצב זה הוא חמור במיוחד לנוכח מצוקת כוח השיטור והאכיפה במחוז צפון. אפשר להניח כי היעדרם של כוח שיטור ואכיפה ואי-בולטות בשטח מאפשרים לפשיעה להתרחש ביתר קלות.

### עבירות מוסר

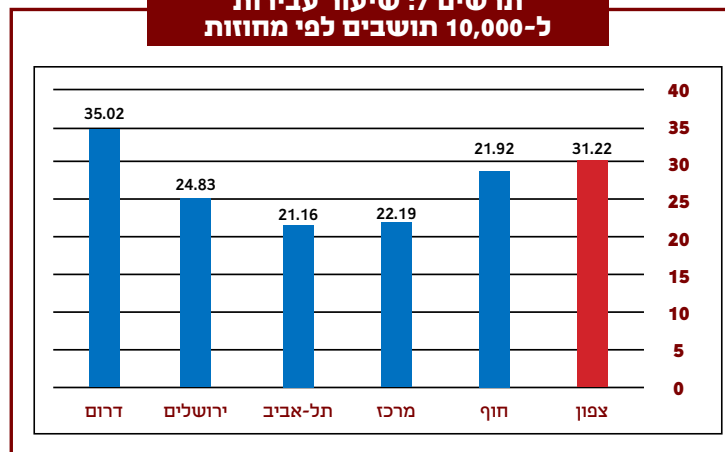
תרשים 9: שיעור עבירות מוסר ל-10,000 תושבים



מתרשים 9 לעיל אפשר לראות פעם נוספת מצב חמור, הפעם מבחינת שיעור עבירות מוסר ל-10000 איש. במחוז דרום, מחוז ירושלים ומחוז צפון מתבצעות מעל ל-3.7 עבירות מוסר ל-10000 איש, לעומת שיעור נמוך יותר של עבירות בתחום זה במחוזות האחרים.

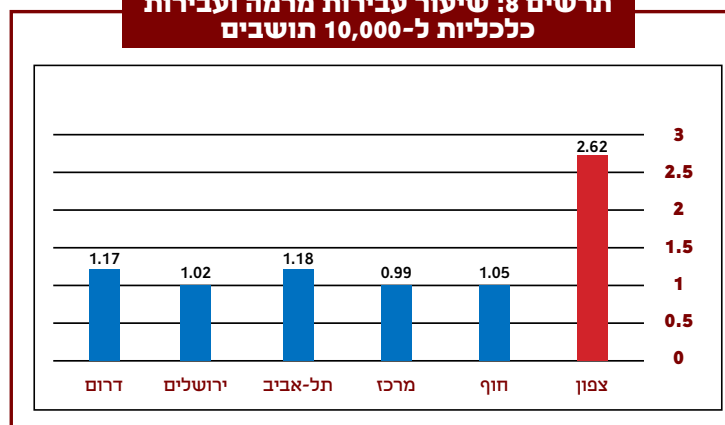
### סך כולל של עבירות

תרשים 7: שיעור עבירות ל-10,000 תושבים לפי מחוזות



תרשים 7 לעיל ממחיש את המצב החמור במחוז דרום ובמחוז צפון מבחינת שיעור העבירות - 32 עבירות בקירוב ל-10000 איש במחוז צפון ו-35 עבירות ל-10000 איש במחוז דרום. שאר המחוזות מדגימים שיעור נמוך יותר, אשר נע בין 20 ל-25 עבירות ל-10000 איש. מצב זה חמור אף יותר לאור החסר שהוצג בתרשימים קודמים בכל הנוגע לפריסת כוחות שיטור ותחנות משטרה במרחב הגדול של מחוז צפון.

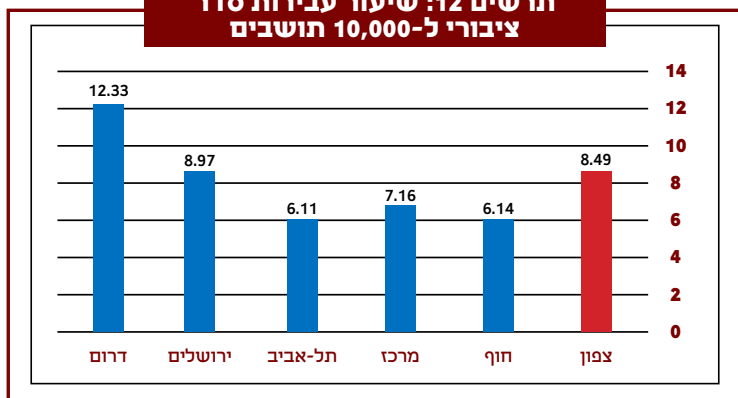
תרשים 8: שיעור עבירות מרמה ועבירות כלכליות ל-10,000 תושבים



תרשים 11 לעיל מראה כי במחוז צפון שיעור גבוה במיוחד של עבירות כלפי גופו של אדם - שיעור של יותר מ-8 עבירות ל-10000 תושבים. מדובר בנתון חמור במיוחד בשל אופי העבירה - עבירות אלימות בדרגות חומרה שונות - הפוגעת קשות בתחושת הביטחון של התושבים וכן לנוכח היעדר בולטות משטרתית בשל המחסור האמור בתחנות ובכוחות שיטור במרחב הציבורי.

### עבירות סדר ציבורי

תרשים 12: שיעור עבירות סדר ציבורי ל-10,000 תושבים

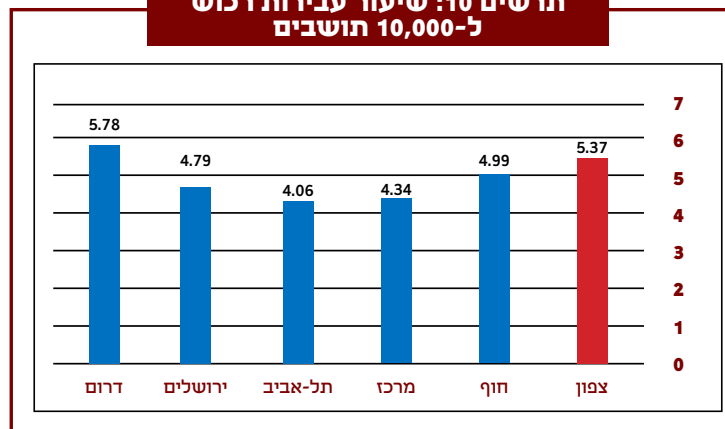


תרשים 12 לעיל ממחיש את המצב החמור מבחינת עבירות סדר ציבורי במחוז דרום, במחוז ירושלים ובמחוז צפון. במחוז דרום מתבצעות 12.2 עבירות לכל 10000 איש, במחוז ירושלים 9 עבירות לכל 10000 איש, ובמקום השלישי בחומרת מצב עבירות סדר ציבורי מצוי מחוז צפון - 8.4 עבירות לכל 10000 תושבים. במחוז תל אביב, מחוז חוף ומחוז מרכז - המצב טוב יותר מבחינה זו, ומחוזות אלה נהנים גם מצפיפות רבה יותר של תחנות משטרה ומכוח שיטור הולם יותר לעומת מחוז צפון.

**לסיכום:** כפי שהודגש במהלך ניתוח התרשימים, מצבו של מחוז צפון בשלל תחומי העבירות הוא עגום למדי בהשוואה למחוזות האחרים. יש לציין כי בדיווח זה מחוז צפון כולל את העיר נצרת בלבד, לא מתוך בחירה של כותבי מסמך זה אלא בשל ההסתמכות על נתוני דו"ח הלמ"ס, שמחבריו כללו בו עיר אחת בלבד כמייצגת את הנעשה במחוז צפון של המשטרה. נראה כי די בעובדה זו כדי להעיד על פחיתות החשיבות ומיעוט הדאגה לנעשה במחוז זה, מבחינת פשיעה, אכיפתה ושמירה על שלום התושבים. התרשימים בפרק זה המחישו את מצב הפשיעה הגואה במחוז צפון ואת אוזלת ידה של המשטרה, אוזלת יד אשר במידה רבה תורמת להיקפים שתוארו. נתונים אלה - לצד הנתונים שהוצגו לגבי כוחות שיטור דלים ופריסה בלתי מספקת של תחנות משטרה במרחב הגיאוגרפי העצום של מחוז זה - מונחים לפתחה של מדינת ישראל. עליה מוטל לספק תחושת ביטחון באמצעות מענה משטרתית לתושבי כל חלקי המדינה, באופן בלתי תלוי במיקומם הגיאוגרפי במרחב.

### עבירות רכוש

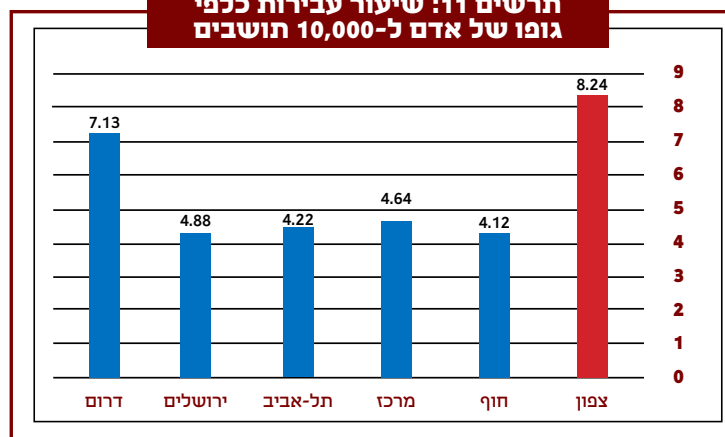
תרשים 10: שיעור עבירות רכוש ל-10,000 תושבים



מתרשים 10 לעיל אפשר לראות כי במחוז צפון ובמחוז דרום שיעור גבוה של עבירות רכוש בהשוואה לשיעורן בשאר המחוזות. במחוז צפון מתבצעות 5.4 עבירות בקירוב לכל 10000 איש, ובמחוז דרום המצב חמור אף יותר ושיעור העבירות ל-10000 איש נאמד ב-5.8 בקירוב. בשאר המחוזות מצוי שיעור של פחות מ-5 עבירות ל-10000 איש. יש לציין כי תחום עבירות הרכוש הוא אחד התחומים המשפיעים באופן קשה על תחושת הביטחון של אזרחים, ולכן סביר שבמחוזות אלה יימצא מיתאם שלילי בין תחושת ביטחון לבין שיעור עבירות הרכוש.

### עבירות כלפי אדם וגופו

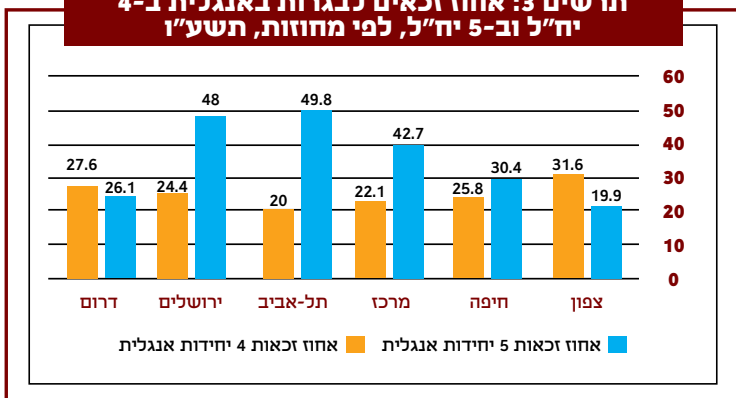
תרשים 11: שיעור עבירות כלפי אדם של אדם ל-10,000 תושבים



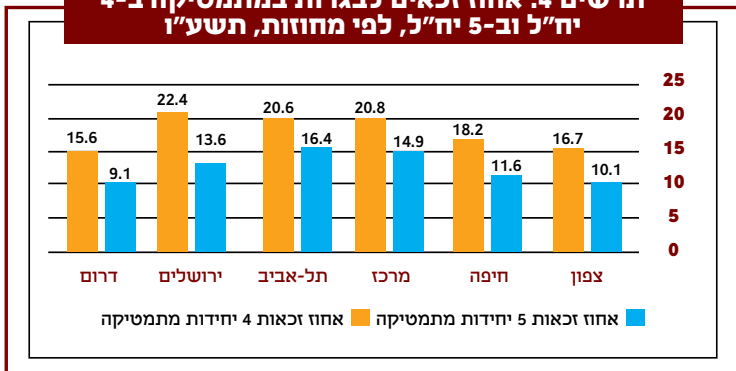
מתרשים 1 לעיל עולה כי שיעור הזכאים לבגרות מתוך הלומדים במחוז צפון הוא הנמוך ביותר ביחס לשאר המחוזות. מתרשים 2 לעיל עולה כי שיעור הזכאים לבגרות בהצטיינות במחוז צפון הוא בין הנמוכים מבין המחוזות בארץ, ונמוך ממנו מחוז דרום בלבד.

### לימודי מתמטיקה ואנגלית

**תרשים 3: אחוז זכאים לבגרות באנגלית ב-4 יח"ל וב-5 יח"ל, לפי מחוזות, תשע"ו**



**תרשים 4: אחוז זכאים לבגרות במתמטיקה ב-4 יח"ל וב-5 יח"ל, לפי מחוזות, תשע"ו**



מתרשים 3 לעיל עולה כי שיעור הזכאים לבגרות באנגלית בהיקף של 5 יחידות לימוד במחוז צפון נמוך ביחס למחוזות אחרים בארץ, בעוד ששיעור הזכאים לבגרות בהיקף של 4 יח"ל במחוז הצפון הוא הגבוה ביותר בארץ. מתרשים 4 לעיל עולה כי שיעור הזכאים לבגרות במתמטיקה בהיקף של 5 יחידות לימוד וכן בהיקף של 4 יח"ל במחוז צפון הוא נמוך ביחס למחוזות אחרים בארץ.

## פרק שישי / חינוך

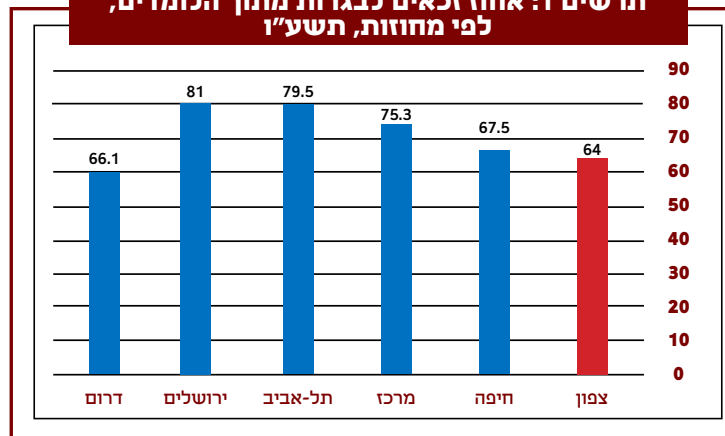
הגליל מאופיין בפסיפס מגוון מאוד של קהילות, חלקן עירוניות וחלקן כפריות, ברמות דירוג שונות ומאפייני חינוך שונים. המדדים המוצגים כאן לקוחים ברובם מאתר "שקיפות בחינוך" שמפרסם מינהל תקשוב ומערכות מידע של משרד החינוך לשנת הלימודים תשע"ו. סקירת המדדים בתחום החינוך נעשתה על פי החלוקה למחוזות והשוואת מצבו של מחוז צפון לזה של המחוזות האחרים בישראל. המדדים יוצגו בשלושה תחומים: הישגי תלמידים, הכשרת מורים ואירועי אלימות.

### הישגי תלמידים

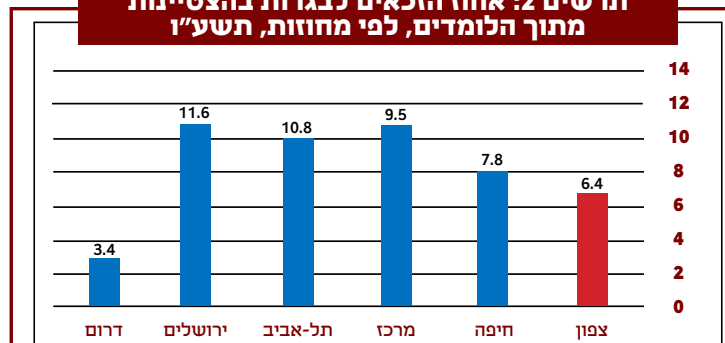
הנתונים המוצגים כאן מתייחסים להישגי תלמידים הבאים לידי ביטוי בשיעורי זכאות לבגרות, בלימודי מתמטיקה ואנגלית, בחינוך טכנולוגי ובהתאמות למידה.

### זכאות לבגרות

**תרשים 1: אחוז זכאים לבגרות מתוך הלומדים, לפי מחוזות, תשע"ו**



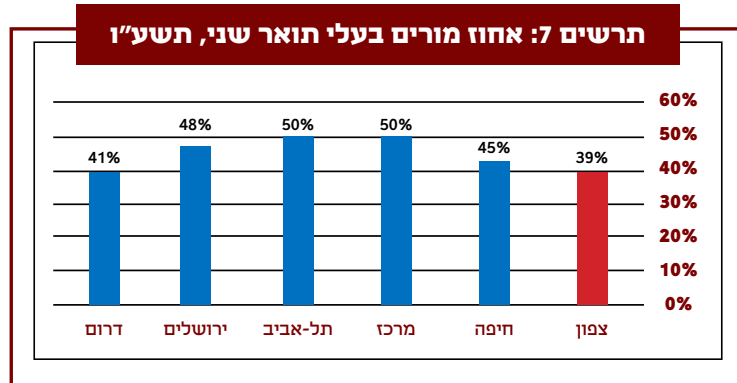
**תרשים 2: אחוז הזכאים לבגרות בהצטיינות מתוך הלומדים, לפי מחוזות, תשע"ו**





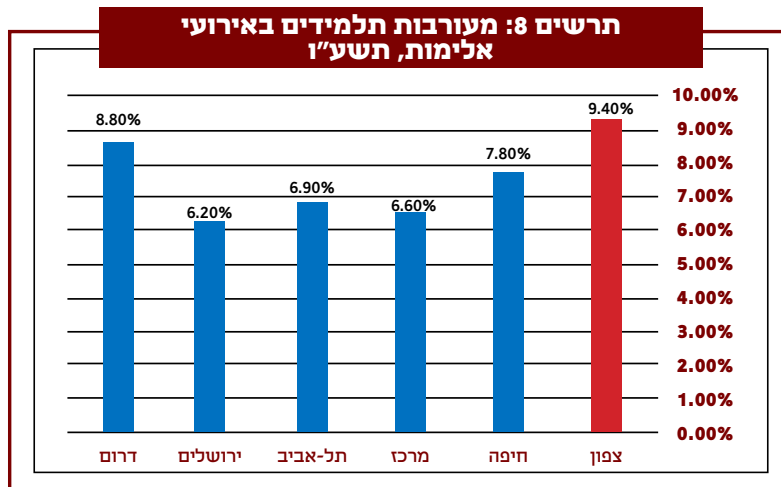
## הכשרת מורים

הנתונים המוצגים כאן בוחנים את ממד הכשרת המורים באמצעות השוואת שיעור המורים בעלי תואר שני במחוזות השונים. תרשים 7 להלן מראה כי במחוז צפון שיעור המורים בעלי תואר שני הוא הנמוך ביותר ביחס לשאר המחוזות בארץ.



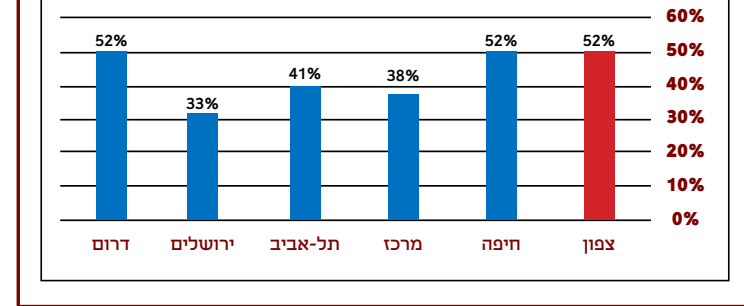
## אירועי אלימות

הנתונים המוצגים כאן בוחנים את ממד אירועי האלימות במערכת החינוך באמצעות השוואת שיעורי מעורבות תלמידים באירועי אלימות במחוזות השונים. מתרשים 8 להלן עולה כי שיעור התלמידים המעורבים באירועי אלימות במערכת החינוך במחוז צפון הוא הגבוה ביותר מבין המחוזות בארץ.



## חינוך טכנולוגי

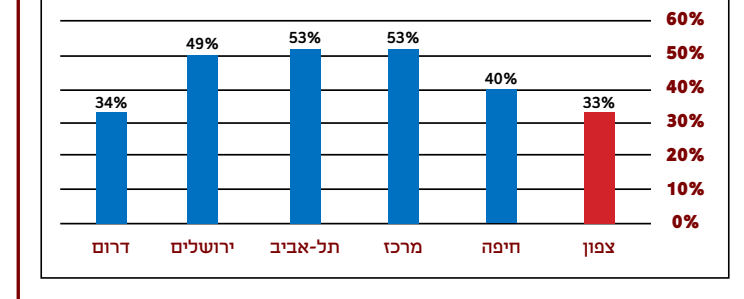
### תרשים 5: אחוז התלמידים בחינוך טכנולוגי, תשע"ו



מתרשים 5 עולה כי שיעור התלמידים הלומדים במסגרת החינוך הטכנולוגי במחוז צפון דומה לזה שבמחוז חיפה ובמחוז דרום, וגבוה מבמחוז תל אביב, מחוז מרכז ומחוז ירושלים.

## התאמות בלמידה

### תרשים 6: אחוז התלמידים בעלי התאמות בלמידה, תשע"ו



מתרשים 6 עולה כי שיעור התלמידים בעלי התאמות בלמידה במחוז צפון הוא הנמוך ביותר ביחס לשאר המחוזות בארץ. הדבר עשוי להצביע על תת-אבחון במחוז צפון, או לחילופין אבחון יתר במחוזות אחרים, אשר להם אמצעים רבים יותר לצורך קבלת אבחונים.

## פרק שביעי / ייצוגיות

הספרות המחקרית עוסקת רבות במושג הייצוגיות, ובין היתר מציעה למדוד אותו משני היבטים - ייצוגיות תיאורית וייצוגיות מהותית<sup>37</sup>. ייצוגיות תיאורית משמעה, האחוז היחסי של חברי פרלמנט ביחס למאפייני האוכלוסייה. כך למשל, אם שיעור הנשים במדינה נתונה הוא 50%, בקרב חברי הפרלמנט וחברי הממשלה צריך להיות שיעור דומה. שיעור גבוה יותר של חברי פרלמנט משיעורו של המאפיין באוכלוסייה משמעו ייצוגיות יתר, ושיעור נמוך של חברי פרלמנט משיעורו של המאפיין באוכלוסייה משמעו ייצוגיות חסר. חלק זה של המדידה בוחן את הייצוגיות התיאורית בלבד. ייצוגיות מהותית עוסקת במידה שבה הנושאים החשובים לאוכלוסייה נתונה מקודמים בפרלמנט ובממשלה. כמו למשל, קידום של נושאים מגדריים או נושאים של מיעוטים. בנקודה זאת מתקיים ייחוס בין החוקרים - חלקם טוענים שאין קשר בין ייצוגיות תיאורית לבין ייצוגיות מהותית, כלומר שגברים יכולים לייצג נשים ורוב יכול לייצג מיעוט, בעוד שחוקרים אחרים טוענים כי רק מי שחווה את מאפייני הקבוצה יכול לקדם באופן מהותי את ענייני קבוצתו. כך למשל, נציג הקהילה הלהט"בית יכול לקדם נושאים בחיי הקהילה הלהט"בית, נציג העולים יכול לקדם נושאים בחיי העולים וכדומה.

התזה שלנו מקבלת את התפיסה שלפיה אנשי המחוז יכולים להבין טוב יותר את הצרכים, את הקשיים ואת המורכבות של החיים במחוז. זאת, בעיקר כשמדובר במחוז פריפריאלי. לכן, בשלב הראשון נציג את הייצוגיות התיאורית של מחוז צפון בהשוואה לשאר מחוזות הארץ. בחלק זה אנו בוחנים את מידת הייצוגיות שיש לכל מחוז באמצעות שני פרמטרים - שיעור חברי הכנסת ושיעור השרים המתגוררים בכל אחד מהמחוזות.

אומנם, בניגוד לרוב המדינות הדמוקרטיות בעולם (למעט הולנד), בישראל אין נהוגה שיטת המחוזות, ולכן אין מתקיים קשר ישיר בין נבחר ספציפי לבין מחוז ספציפי. בהקשר זה יש לציין, כי בפריימריז של מפלגות העבודה והליכוד קיים מרכיב של מחוזות, אך לא ברמת עוצמת הקשר של שיטה שבה המדינה כולה מחולקת למחוזות. מעבר לכך, לכידותה וחזקה של מפלגה הם אשר קובעים את דפוס ההצבעה של חברי הכנסת מאותה מפלגה, בעוד שהמחוז שבו נבחר חבר הכנסת מקבל משמעות משנית.

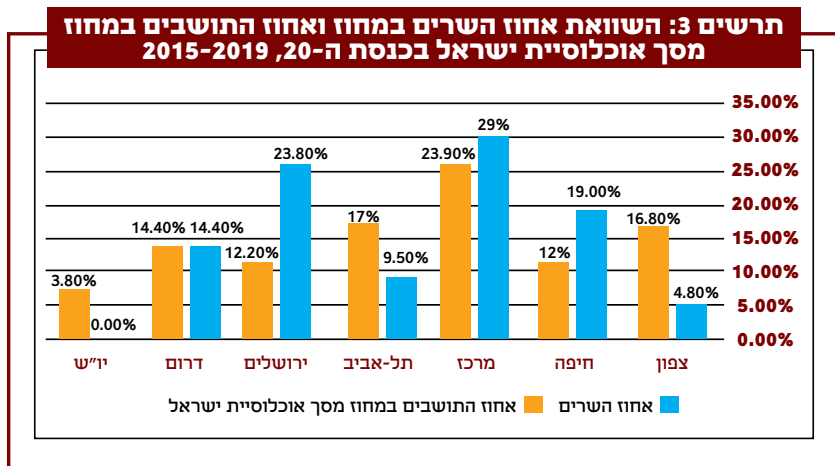
**לסיכום:** הממצאים בתחום החינוך מלמדים כי מחוז צפון, ביחס למחוזות אחרים בישראל, מאופיין בהישגים נמוכים יותר של התלמידים בזכאות לבגרות בכלל, ובזכאות לבגרות מצטיינת בפרט. שיעור הזכאים לבגרות במקצועות הליבה מתמטיקה ואנגלית בהיקף של 5 יחידות לימוד, נמוך יותר במחוז צפון בהשוואה ליתר המחוזות בארץ. גם שיעור הזכאים לבגרות במתמטיקה בהיקף של 4 יחידות לימוד במחוז צפון הוא נמוך בהשוואה למחוזות אחרים בארץ.

שיעור התלמידים אשר זכאים להתאמות במבחנים נמוך במחוז צפון לעומת מחוזות אחרים, נתון המשקף כפי הנראה את דלות האמצעים הכלכליים שבידי האוכלוסייה - אמצעים הדרושים כדי לבצע אבחון לצורך קבלת ההתאמות. ייתכן שהתאמות יוצרות יתרון מצטבר לאלו שזוכים להן. עוד ניתן לראות כי ביחס למחוזות אחרים בארץ, במחוז הצפון שיעור נמוך של מורים בעלי תואר שני ושיעור גבוה של מעורבות תלמידים באירועי אלימות.

<sup>37</sup>See: Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley, CA: University of California Press; Rehfeld, A. (2006). Towards a General Theory of Political Representation. *The Journal of Politics*. 68(1), 1-21; Andeweg, B. R. (2011). Approaching Perfect Policy Congruence: Measurement, Development and Relevance for Political Representation. In M. Rosema, B. Denters & K. Aarts (Eds), *How Democracy Works: Political Representation and Policy Congruence in Modern Societies* (pp. 39-52). Amsterdam: Amsterdam University Press.

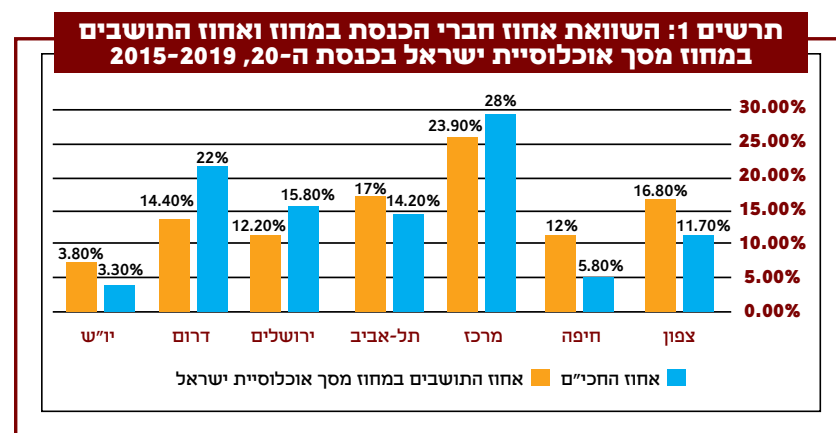
מהתרשים לעיל עולה כי הפערים הגדולים ביותר בייצוגיות החסר מצויים במחוז חיפה ובמחוז צפון, לעומת פערים קטנים יותר בייצוגיות החסר במחוז תל אביב ובמחוז יהודה ושומרון. הפערים הגדולים בייצוגיות היתר מופיעים במחוז דרום, בעוד שפערים קטנים יותר מצויים במחוז מרכז ובמחוז ירושלים.

הרשות המחוקקת היא חשובה ומקדמת נושאים במגוון כלים פרלמנטריים אשר עומדים לרשותה, החל משאלות, עבור בהצעות לסדר היום ובנאומים בני דקה וכלה בחקיקה. אולם, הכוח המשמעותי לקדם ולשנות נמצא בידי הממשלה והשרים אשר בה. לפיכך, התרשים הבא מציג את אחוז השרים המתגוררים במחוז בהשוואה לאחוז האוכלוסייה המתגוררת במחוז, תרשים 3 להלן.

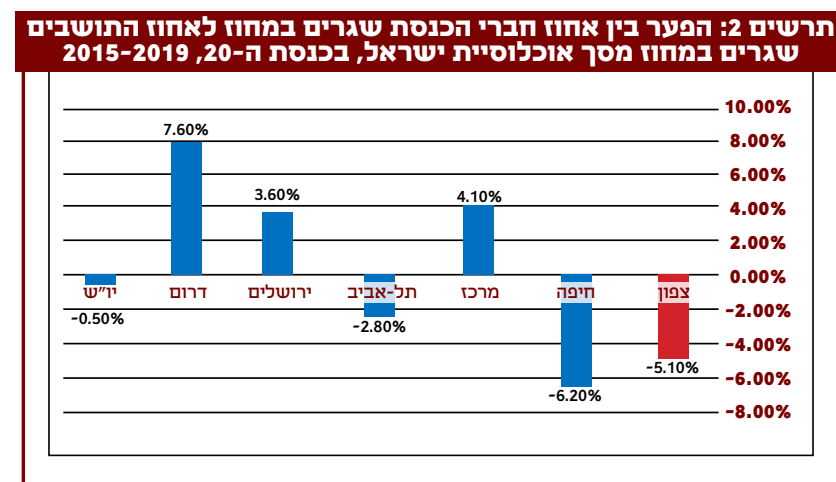


מתרשים 3 לעיל עולה כי גם מבחינת שיעור השרים יש מחוזות המצויים בתת-ייצוג בעוד שמחוזות אחרים נמצאים בייצוגיות יתר. מחוז דרום, מחוז מרכז, מחוז חיפה ומחוז ירושלים למשל, נהנים מייצוג של שרים רבים יותר בהשוואה לשיעור התושבים המתגוררים במחוז. זאת בעוד שמחוז צפון, מחוז תל אביב ומחוז יהודה ושומרון - מצויים בייצוגיות חסר.

אפשר לראות שבאופן עקבי, מחוז צפון מצוי בייצוגיות חסר, הן מבחינת חברי הכנסת המתגוררים בו והן מבחינת השרים. השאלה הנשאלת היא האם גודל הפער שקיים בייצוגיות התיאורית של חברי הכנסת במחוז צפון דומה לגודל הפער שקיים בייצוגיות התיאורית של השרים במחוז צפון. התרשים הבא, תרשים 4 להלן, מציג את גודל הפער שבין אחוז האוכלוסייה המתגוררת במחוז לבין אחוז השרים המייצגים את המחוז.



מהתרשים לעיל עולה<sup>38</sup>, כי יש מחוזות המצויים בתת-ייצוג בעוד שמחוזות אחרים מצויים בייצוגיות יתר. מחוז דרום, מחוז מרכז ומחוז ירושלים למשל, נהנים מייצוג של חברי כנסת רבים יותר בהשוואה למספר התושבים המתגוררים במחוז. זאת בעוד שמחוז צפון, מחוז חיפה, מחוז תל אביב ומחוז יהודה ושומרון - מצויים בייצוגיות חסר. הגרף הבא, תרשים 2 להלן, מציג את הפער שבין שיעור האוכלוסייה המתגוררת במחוז לבין שיעור חברי הכנסת המייצגים את המחוז.



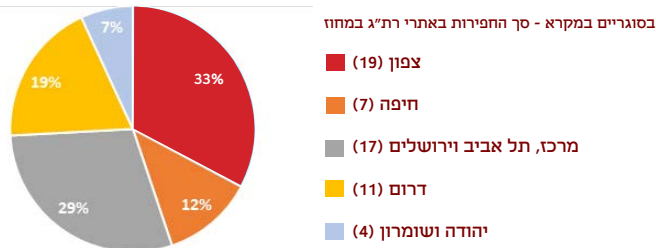
<sup>38</sup> המקורות לנתונים המוצגים בתרשימים 1-4: אתר הכנסת, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ומקורות אינטרנטיים נוספים כאשר מידע על מקום המגורים לא נמצא באתר הכנסת.

## פרק שמיני / מורשת תרבות

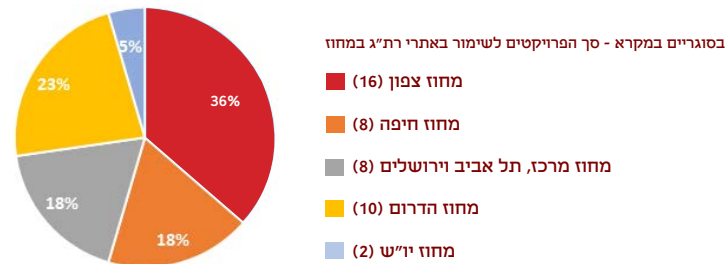
מקדמת דנא ועד ימינו אנו, מחוז הצפון הוא המחוז העשיר ביותר בישראל במורשת תרבות. זאת בזכות היותו מאוכלס משחר ימי ההיסטוריה. בשל כך אפשר לזהות במחוז הצפון פוטנציאל משמעותי להפוך למחוז חשוב - מבחינת תיירות, פנאי ונופש - ולא אך ברמה הלאומית, אלא גם ברמה הבינלאומית.

פוטנציאל זה בא לידי ביטוי במספרם הרב של גנים לאומיים ושמורות טבע הממוקמים ברחבי המחוז. יתרה מזו, מספר החפירות הארכיאולוגיות שמתנהלות במחוז הצפון באתרי רשות הטבע והגנים (רת"ג) הוא הרב ביותר מבין המחוזות, ראו תרשים 1 להלן. כמו כן, גם מספר הפרויקטים לשימור באתרי רת"ג במחוז הצפון וכן מספר המוזיאונים המוכרים על ידי המדינה במחוז זה, רב יותר בהשוואה לשאר המחוזות, ראו תרשימים 2 ו-3 שלהלן.<sup>39</sup>

### תרשים 1: התפלגות שיעור החפירות הארכיאולוגיות באתרי רשות הטבע והגנים לפי מחוזות, שנת 2017

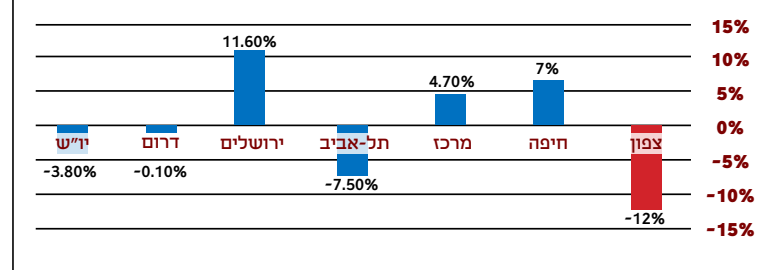


### תרשים 2: התפלגות הפרויקטים לשימור באתרי רשות הטבע והגנים לפי מחוזות, שנת 2017



<sup>39</sup> מקור הנתונים המוצגים בתרשימים 1-3: ורצברגר, יוסי (עורך) (2017). דין וחשבון לשנת 2017 רשות הטבע והגנים. פרסום 201, רשות הטבע והגנים. זמין ב- <https://www.parks.org.il/wp-content/uploads/2018/06/5c8461f57d0fb.pdf>

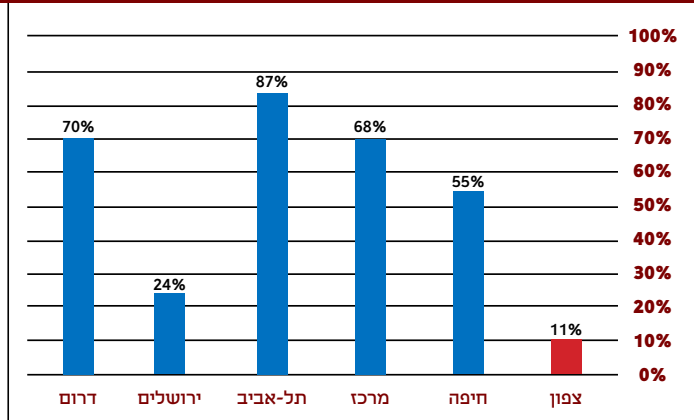
### תרשים 4: הפער בין אחוז השרים המתגוררים במחוז לבין אחוז התושבים המתגוררים במחוז מסך אוכלוסיית ישראל בכנסת ה-20, 2015-2019



מתרשים 4 לעיל עולה כי הפער הגדול ביותר בייצוגיות החסר נמצא במחוז צפון, לעומת פערים קטנים יותר במחוז תל אביב ובמחוז יהודה ושומרון. הפערים הגדולים בייצוגיות היתר מצויים במחוז ירושלים ובמחוז חיפה, בעוד שפער קטן יותר מצוי במחוז מרכז.

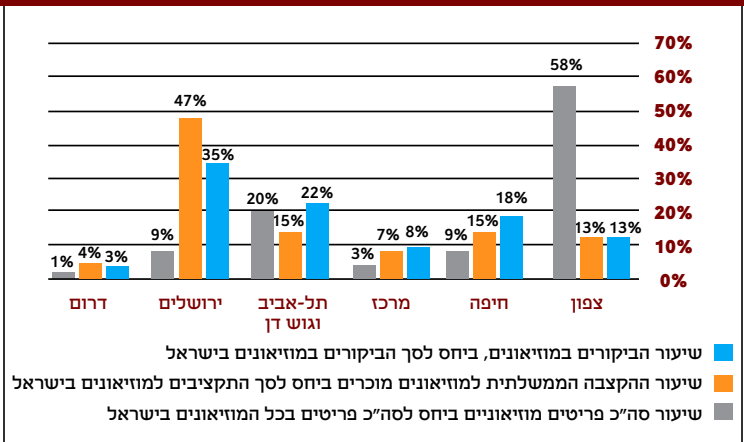
**לסיכום:** מנתונים אלה אפשר לראות כי מחוז הצפון סובל מייצוגיות חסר במידה משמעותית בהשוואה למחוזות אחרים. זאת, הן מבחינת חברי הכנסת והן וביתר שאת מבחינת חברי הרשות המבצעת - אשר בידיהם התקציבים והיכולת לקבוע מדיניות שתציב את הפריפריה במרכז.

### תרשים 5: שיעור ההשתתפות של רשויות מקומיות בהקצבה כספית לתקציב המוזיאונים המוכרים, לפי מחוזות

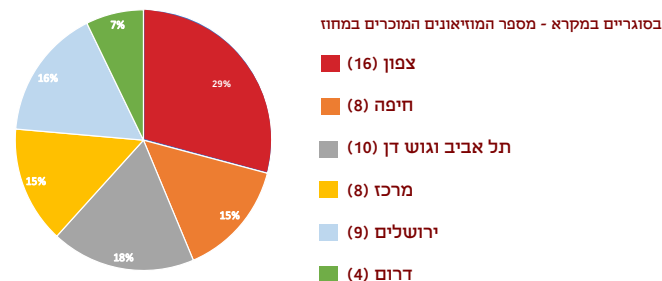


העובדה שהמדינה מקצה תקציבים דלים ביותר למוזיאונים במחוז צפון משפיעה על יכולתם של המוזיאונים להציג למבקרים את כל הממצאים המצויים בהם. מספר הממצאים במוזיאונים המוכרים במחוז צפון הוא מעל שלושה מיליון פריטים - שמהווים 58% מסך הממצאים המצויים בכל המוזיאונים בישראל - ומספר המבקרים בהם הוא נמוך למדי, ושיעורו מסתכם ב-13% בלבד מסך המבקרים במוזיאונים בישראל, ראו תרשים 6 להלן.

### תרשים 6: שיעור המבקרים במוזיאונים המוכרים בהשוואה לשיעור ההשתתפות של משרדי הממשלה במימון המוזיאונים המוכרים ובקשר לשיעור הפריטים המוזיאליים, לפי מחוזות

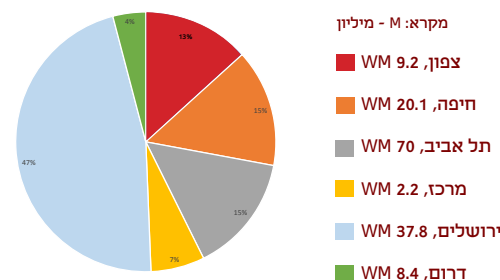


### תרשים 3: שיעור המוזיאונים המוכרים לפי מחוזות



אולם, היתרון המובהק של מחוז צפון בכל הנוגע למורשת התרבות ושימורה אינו מלווה בתקציבים שמקצה המדינה למוסדות התרבות במחוז. בתרשים 4 להלן מוצגים התקציבים של המוזיאונים המוכרים לפי חלוקה למחוזות. למרות שבמחוז צפון המספר הרב ביותר של הגנים הלאומיים, שמורות הטבע והמוזיאונים - הקצבת המדינה לתקציב המוזיאונים המוכרים היא נמוכה במידה רבה ביותר מזו אשר במחוזות חיפה, תל אביב, מרכז וירושלים, ראו תרשים 4 להלן (במקרא ליד שם המחוז מופיע תקציב כולל של המוזיאונים המוכרים במחוז)<sup>40</sup>.

### תרשים 4: שיעור תקציב המוזיאונים המוכרים לפי מחוזות, ביחס לתקציב כולל של כלל המוזיאונים המוכרים בישראל בשנת 2015



תקציב המוזיאונים המוכרים בישראל כולל שתי הקצבות: האחת שמתקבלת ממשרדי הממשלה הרלוונטיים, והשנייה - שמתקבלת מהשלטון המקומי. מתרשים 4 לעיל אפשר לראות כי במקרה של מחוז צפון, ההשתתפות הכספית של הרשויות המקומיות בתקציב המוזיאונים שבמחוז היא הקטנה ביותר מבין המחוזות בישראל.

<sup>40</sup> מקור הנתונים המוצגים בתרשימים 4-5: ויסבלאי, אתי (2016). מוזיאונים בפריפריה: ביקורי ילדים ונוער ותמיכה ממשלתית. הכנסת - מרכז המחקר והמידע. זמין ב- <http://m.knesset.gov.il/Activity/Info/MMM/Pages/document.aspx?docId=467ea147-7f51-e611-80d7-00155d0acbc2&businessType=1>

## פרק המלצות

בדו"ח זה הצגנו את מצבו העגום של מחוז צפון ואת עובדת היותו מדורג ברוב תחומי החיים שנבדקו בתחתית בהשוואה ליתר מחוזות הארץ. ציינו גם את פוטנציאל הפיתוח הרב הקיים במחוז צפון, שהוא חבל הארץ השני בגודלו עם האוכלוסייה השנייה בגודלה מבין כל המחוזות. להלן מועלות המלצותינו לקובעי המדיניות, המלצות שיישומן ישפר את מצבו של המחוז ואת מצבה הכללי של מדינת ישראל.

- ✓ עידוד חברות בינלאומיות עתירות ידע להשקיע בצפון, בדומה למהלך שנעשה עם חברת אינטל שהשקיעה ומרחיבה את השקעותיה בהיקפי ענק באזור קרית גת.
- ✓ עידוד חברות הייטק וחברות סטרטאפ ישראליות להשקיע בצפון, על ידי הקצאת תקציב ייעודי ומיוחד לאזור הצפון באמצעות המדען הראשי והמשרד לפיתוח הגליל.
- ✓ עידוד מתן אשראי בנקאי לחברות ועסקים חדשים בצפון, באמצעות ערבות ממשלתית על חלק מן האשראי הבנקאי.
- ✓ הקמת בורסה מישנית לניירות ערך באזור עכו.
- ✓ גיבוש תוכנית רב-תחומית וארוכת טווח להפיכת אזור הגליל למרכז מטרופוליני.
- ✓ עידוד התיירות בגליל באמצעות הקצבת תקציב ייעודי למשרד התיירות לשם יצירת קמפינים שיכוונו את התיירים למחוז צפון.
- ✓ הקצאת תקציב ייעודי לבניית בתי מלון, אשר ינותב באמצעות המשרד לפיתוח הגליל.
- ✓ בניית עיר חדשה במחוז צפון, שבה הקרקע תוקצה בחינם וישירות לידי זוגות צעירים.
- ✓ דרישה להשוואת עלויות הנסיעה בכל מחלפי כביש 6.
- ✓ הגברת ההשקעה בתשתית רכבות בין ערי הגליל לבין עצמן ומגליל למרכז. הגדלת היצע התחבורה הציבורית ביישובים המרוחקים במחוז צפון.
- ✓ עידוד מעבר רופאים לבתי חולים בצפון ועידוד השקעה מסיבית בציוד רפואי חדשני לבתי החולים בצפון.
- ✓ הקצאת תקציב ייעודי מוגדל ממשרד החינוך למחוז צפון, לשם עידוד מעבר מורים מהמרכז לצפון, בניית בתי ספר חדשים והכנסת ציוד חדשני להוראה.
- ✓ הגדלת מספר תחנות המשטרה והשיטור הקהילתי במחוז צפון.
- ✓ הגדלת תקציב המוזיאונים במחוז צפון.
- ✓ בניית בסיס נתונים שבו איסוף אחיד ושיטתי של נתונים על כלל המחוזות במגוון הנושאים.
- ✓ ביצוע החלטות ממשלה שהתקבלו עד כה.

אפשר לראות מתרשים 6 לעיל<sup>41</sup>, ששיעור המבקרים במוזיאונים המוכרים במחוז צפון תואם כמעט את שיעור הקצבת הכספים למוזיאונים במחוז זה. עוד אפשר לראות מהתרשים, כי המוזיאונים במחוז ירושלים מקבלים מהמדינה את ההקצבה הגדולה ביותר במובהק. במוזיאונים במחוז חיפה, במחוז תל אביב, במחוז מרכז ובמחוז דרום - מעבירות הרשויות המקומיות תוספת ניכרת לתקציב המוזיאונים, ראו לעיל בתרשים 5. זאת בעוד שהשתתפות הרשויות המקומיות בתקציב המוזיאונים במחוז ירושלים ובמחוז צפון היא נמוכה ביותר. ההקצבות למוזיאונים שמגיעות ממשרדי הממשלה ומהרשויות המקומיות במחוז ירושלים הן גדולות יותר פי 3.5 ופי 2, בהתאמה, מאשר במחוז צפון. מנתונים אלה עולה כי שילוב בין תקציבים דלים ומספר רב של פריטים במוזיאונים במחוז צפון אינו מאפשר להרחיב את פעילות המוזיאונים הללו, כדי להגדיל את מספר המבקרים תוך הרחבת פעילות השימור של הפריטים המוזיאליים - כפי שנעשה במוזיאונים בשאר המחוזות. זאת בעוד שהרחבת הפעילות הזו היא חיונית, לצורך מיתוגו מחדש של מחוז צפון כאזור תיירות מעניינת ומגוונת ביותר. **לסיכום:** הפוטנציאל מחוז צפון בתחום מורשת התרבות אינו ממומש מבחינת תיירות, פנאי ונופש - הן ברמה הלאומית והן ברמה הבינלאומית.

<sup>41</sup> מקור הנתונים המוצגים בתרשים 6: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2018). מוזיאונים וביקורים במוזיאונים, לפי מחוז. תרבות, בידור וספורט - שנתון סטטיסטי לישראל 2018 - מספר 69. זמין ב-  
[https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2018/9.%20shnatoncultureentertainmentandsport/st09\\_15.xls](https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2018/9.%20shnatoncultureentertainmentandsport/st09_15.xls)





[WWW.WGALIL.AC.IL](http://WWW.WGALIL.AC.IL) | [INFO@WGALIL.AC.IL](mailto:INFO@WGALIL.AC.IL) | \*9513