

קידום הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם, בהמשך למדיניות הממשלה לחיזוק הקשרים המדיניים והכלכליים של ישראל עם מדינות ושווקי יעד שבהם זוהו פערים במיצוי פוטנציאל הסחר ושיתופי הפעולה, בהמשך להחלטות הממשלה מס' 1604 מיום 18.5.2014 בנושא "חיזוק הקשרים הכלכליים עם מדינות אמריקה הלטינית והברית הפאסיפית", מס' 1687 מיום 5.6.2014 בנושא "תכנית לקידום והרחבת הקשרים הכלכליים בין ישראל וסין", מס' 1585 מיום 26.06.2016 בנושא "חיזוק הקשרים הכלכליים ושיתופי הפעולה עם מדינות יבשת אפריקה", מס' 2783 מיום 25.06.2017 בנושא "חיזוק הקשרים עם הרפובליקה של הודו" ועל מנת לאפשר את מיצוי הפוטנציאל הטמון בתחום הפיתוח הבינ"ל עבור חיזוק הכלכלה הישראלית, עבור שיפור מעמדה המדיני של ישראל ועל מנת להעצים את תפקידה הבינ"ל של מדינת ישראל, לפעול כדלקמן:

1. למנות ועדה בין-משרדית לקידום ולתיאום הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח הבינ"ל (להלן: הוועדה) בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות המנהלים הכלליים של המשרדים וראשי היחידות הבאים, או נציגיהם:

א. משרד החוץ

ב. משרד הכלכלה והתעשייה

ג. אגף התקציבים במשרד האוצר

ד. אגף החשב הכללי במשרד האוצר

ה. אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר

ו. המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה

ז. המטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה

ח. הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית

ט. משרד האנרגיה

י. משרד הבריאות

יא. המשרד להגנת הסביבה

יב. משרד החקלאות ופיתוח הכפר

יג. מערך הסייבר הלאומי

2. סמכויות הוועדה:

א. הוועדה תמליץ לממשלה בתוך 120 יום על אסטרטגיה לתחום הפיתוח הבינ"ל במטרה לחזק את הכלכלה הישראלית ואת מעמדה המדיני של ישראל ולסייע

למאמצי הפיתוח הבינ"ל. במסגרת זו תבחן הוועדה, בין היתר, את הנושאים הבאים:

(1) כלים לעידוד המגזר הפרטי הישראלי להשתלבות בפיתוח בינ"ל במטרה להגדיל את השוק הפוטנציאלי שלו.

(2) כלים לעידוד חדשנות ישראלית לצרכים הייחודיים של העולם המתפתח.

(3) כלי מימון להגדלת פוטנציאל השוק של המגזר הפרטי הישראלי ולהשגת היעדים הממשלתיים בתחום הפיתוח הבינ"ל. במסגרת זו, יבחן הצוות, בין היתר, אפשרויות לשילוב בין מימון פרטי, מימון ציבורי ומימון מגופים בינ"ל, כלים לעידוד מימון פרטי של פרויקטי פיתוח בינ"ל ואפשרות להקמת מוסד פיננסי ישראלי לפיתוח (Development Finance Institution).

(4) כלים להעצמת הסיוע הישראלי ולחיבור בינו לבין המגזר הפרטי והמגזר השלישי.

(5) מנגנון לתיאום בין הממשלה לבין גופים חוץ ממשלתיים הרלוונטיים לפיתוח בינ"ל.

ב. קביעת סדרי עדיפויות ותיאום עבודת המטה הממשלתית בתחום הפיתוח הבינ"ל. במסגרת זו הוועדה תקבע את:

(1) מדינות היעד של ממשלת ישראל בתחום הפיתוח הבינ"ל.

(2) תחומי היתרון היחסי של מדינת ישראל בתחום הפיתוח הבינ"ל, תוך שימת דגש על תרומתה האפשרית של ישראל להשגת היעדים לפיתוח בר-קיימא (Sustainable Development Goals) שהוגדרו על-ידי ארגון האומות המאוחדות.

ג. קביעת יעדים ממשלתיים מדידים לקידום הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח הבינ"ל ומעקב אחר העמידה ביעדים אלו.

ד. הוועדה תהיה רשאית להקים ועדות משנה לנושאים מסוימים.

ה. הוועדה או ועדת המשנה כאמור בסעיף ד', רשאית לזמן נציגי ממשלה או גופים רלוונטיים, שאינם חברי הוועדה, לדיונים בנושאים הרלוונטיים לתחומי המומחיות של משרדיהם.

ו. הוועדה תהיה רשאית להציע תיקוני חקיקה ראשית, חקיקת משנה ונהלים לפי הצורך.

ז. משרדי הממשלה החברים בוועדה ידווחו לוועדה פעם בשנה על התקדמותם ועל תכנית העבודה השנתית שלהם בתחום הפיתוח הבינ"ל.

ח. הוועדה תדווח לממשלה פעם בשנה על התקדמות הממשלה בתחום הפיתוח הבינ"ל ועל תכנית העבודה לשנה הבאה.

ט. הוועדה תפעל בהתחשב במחויבויות הבינ"ל של מדינת ישראל.

דברי הסבר

ממשלת ישראל משקיעה מאמצים רבים בהרחבת ובגיוון שותפויותיה המדיניות והכלכליות, בפרט עם מדינות מתפתחות. זאת בהתאם לצורך ליצור קשרים מדיניים וכלכליים אשר יחזקו את מעמדה המדיני של ישראל ברמה הבי-לטרלית והמולטי-לטרלית ויחזקו את חוסנה הכלכלי. במסגרת זו, בשנים האחרונות התקבלו מספר החלטות ממשלה בנושא חיזוק הקשרים הכלכליים עם סין, הודו, אמריקה הלטינית ואפריקה. החלטות אלו כבר נשאו פרי בדוגמת הרחבת הסחר עם אותן המדינות, הגדלת מספר היצואנים וגיוונם, הגברת הנוכחות והפעילות הישראלית בבנקים בינ"ל לפיתוח, הגדלת שיתופי הפעולה הבי-לטרליים ועוד. בהמשך למדיניות זו ולהצלחות אלו, החלטה זו מציעה להקים ועדה בין-משרדית אשר תתאם את פעילות הממשלה בתחום הפיתוח הבינ"ל, תקבע את סדרי העדיפויות הממשלתיים ותגבש אסטרטגיה בתחום. כל זאת לאור חשיבות תחום הפיתוח הבינ"ל, כפי שמוסבר להלן:

שווקים מתפתחים מהווים הזדמנות כלכלית עצומה. חלקם של השווקים המתפתחים בתוצר העולמי עקף את חלקם של השווקים המפותחים ועומד כעת על כ-55% מהתוצר העולמי. חלקם של השווקים המתפתחים בכלכלה העולמית צפוי להמשיך לעלות ולהגיע למעלה מ-60% מהתוצר העולמי בשנת 2030. זאת מכיוון ש-70% מהצמיחה בתוצר העולמי בעשור הקרוב תגיע ממדינות מתפתחות. כמו כן, הצריכה הפרטית של בעלי הכנסה נמוכה ובינונית בשווקים המתפתחים, שלא השתתפו עד כה בשווקים הגלובליים, צפויה לגדול בהיקף חסר תקדים, עד כדי כך שבשנת 2030 50% מהצריכה הפרטית העולמית תגיע מאוכלוסיות אלו.

הגברת הפעילות הכלכלית בשווקים מתפתחים היא הזדמנות להאצת הצמיחה ולחיזוק הכלכלה הישראלית, בדגש על הגדלת היצוא והפחתת הריכוזיות שלו. היצוא הוא אחד ממנועי הצמיחה החשובים למשק הישראלי. עם זאת, חלקו של היצוא הישראלי בתמ"ג עומד כיום על כ-30%, שיעור נמוך משמעותית בהשוואה לשאר מדינות ה-OECD, וישנו פוטנציאל רב להגדלתו. הרחבת היצוא לשווקים מתפתחים תאפשר לישראל להגדיל את חלקה בסחר העולמי, לקחת חלק גדול יותר בצמיחת השווקים המתפתחים ולהגביר את צמיחתה הכלכלית שלה. כמו כן, הגברת הפעילות הכלכלית בשווקים מתפתחים תסייע להפחתת הריכוזיות הגבוהה ביעדי היצוא של המשק הישראלי. ריכוזיות גבוהה ביעדי היצוא של ישראל מובילה לתלות כלכלית גבוהה ולסיכונים מקרו-כלכליים. כיום, ישראל היא בין המדיניות המאופיינות בשיעור ריכוזיות היצוא הגבוה ביותר בקרב מדינות ה-OECD. גיוון שווקי היעד של ישראל יפחית את חשיפת המשק לסיכונים הנובעים מהאטה בכלכלות המפותחות ולהשפעתם של משברים כלכליים גלובליים.

בכדי להרחיב את הפעילות הכלכלית בשווקים מתפתחים יש לחזק את פעילות ישראל בתחום הפיתוח בינ"ל. כיום, יצואנים ישראלים מתקשים לפעול בשווקים מתפתחים בשל עלויות עסקה גבוהות ובשל השפעתם של מגוון חסמים וכשלי שוק. פיתוח בינ"ל מעודד צמיחה בת-קיימא, מבחינה כלכלית, חברתית וסביבתית, דרך פתרון חסמים וכשלי שוק אלו ובאמצעות איגום משאבים בינ"ל, ציבוריים ופרטיים. באמצעות שיתופי פעולה כלכליים לפיתוח, בי-לטרליים ומולטי-לטרליים, ממשלת ישראל יכולה לסייע לחברות ישראליות למצות את הפוטנציאל הרב הטמון בשווקים אלו.

יתר על כן, לשיתופי פעולה כלכליים בין ישראל לבין מדינות מתפתחות יש גם חשיבות מדינית אסטרטגית לחיזוק מעמדה ותפקידה של ישראל בקהילה הבינ"ל, לשמירה על האינטרסים האסטרטגיים שלה ולשמירה על היציבות הגאו-פוליטית בסביבתה. שיתופי פעולה כלכליים לפיתוח בינ"ל מאפשרים לישראל להפגין את יכולותיה ותפקידה כמדינה מפותחת פעילה ותורמת בקהילה הבינ"ל ובכך לחזק את מעמדה והשפעתה גם במגוון מוסדות וארגונים בינ"ל רבי השפעה.

מיצוי הפוטנציאל המדיני בתחום טמון בהתמודדות עם אתגרי הפיתוח הנרחבים בפניהם ניצבת האנושות היום ודורשים מענה מהיר. כך למשל, 11% מאוכלוסיית העולם סובלת מתת-תזונה, ל-29% מאוכלוסיית העולם אין גישה למי שתיה, למחצית מאוכלוסיית העולם אין גישה לשירותי בריאות בסיסיים ובאפריקה לבדה יש יותר אנשים ללא גישה לחשמל משהיו בה בשנת 1990. היקף האתגרים הולך ומתעצם בשל תהליכי עיור אינטנסיביים, שינויי אקלים וצמיחה דמוגרפית מהירה במדינות המתפתחות. האתגרים הללו מהווים קרקע פורייה לסכסוכים אלימים, להגירה כפויה ולמשברים הומניטריים. כתוצאה מכך, אתגרי הפיתוח משפיעים על כל אחת ממדינות העולם, הן על המדינות המתפתחות והן על המדינות המפותחות, וביניהן ישראל.

בשל כך, האו"ם והמדינות החברות בו מרכזים מאמצים סביב האתגרים החשובים ביותר ליציבות עולמית, תוך הגדרתם כיעדים לפיתוח בר-קיימא לשנת 2030 (Sustainable Development Goals). יעדים אלו אומצו על ידי העצרת הכללית של הארגון בהחלטה מס' A/RES/70/1 מה-25 בספטמבר 2015, בתמיכת ישראל. היעדים כוללים 17 תחומים מגוונים בהם אותר צורך כלכלי, חברתי או סביבתי אותו יש לספק עד שנת 2030 בכדי לאפשר המשך צמיחה גלובלית בת קיימא ומכלילה. ההשקעות הנדרשות בכדי למלא את הצרכים בתחומים אלה מוערך על ידי האו"ם במעל ל-40 טריליון דולר.

בישראל יש ניסיון, ידע וטכנולוגיות המציבות אותה בעמדת מפתח להשפיע ולשפר את המענה ליעדי הפיתוח הגלובליים שהגדיר האו"ם. היעדים הגלובליים כוללים גם יעדים בתחומי מים, תזונה, חקלאות, חדשנות, בריאות ואנרגיה בהם יש לישראל יתרון יחסי, ניסיון ומומחיות רבה. ישראל היא דוגמה עולמית מוצלחת למדינה שעברה במהירות ממדינה מתפתחת למדינה מפותחת, המדורגת כיום במקום ה-20 בעולם מבחינת תוצר לנפש (IMF, 2017) וניצבת בחזית העולמית של החדשנות הטכנולוגית. ישראל עשתה זאת תוך שהתמודדה בהצלחה עם אתגרי פיתוח רבים כדוגמת מחסור במים, צורך בפיתוח חקלאות בסביבה מדברית, אתגרי בריאות נרחבים ואתגרים שונים בעולם הגנת הסייבר וכיום היא מובילה עולמית בתחומים הללו. רבים מאתגרי הפיתוח עימם ישראל התמודדה הם בין האתגרים הניצבים כעת בפני האנושות.

לאור כל זאת, כדאי וראוי שמדינת ישראל תתפוס עמדה מובילה בתחום הפיתוח בינ"ל. גיבוש אסטרטגיה ממשלתית יביא למקסום הפוטנציאל הכלכלי והמדיני הטמון בנושא. כפי שניתן ללמוד ממדינות אחרות שזיהו את הפוטנציאל, הובלה בתחום הפיתוח דורש ראייה אסטרטגית ארוכת טווח ושיתוף פעולה בין משרדי הממשלה ועם מגזרים אחרים, תוך מינוף היתרונות היחסיים של ישראל. האסטרטגיה תגובש כך שתיצור השפעה מרבית על תחום הפיתוח ותמקסם את התמורות לכלכלה הישראלית.

לכן, מוצע להקים ועדה בין משרדית אשר תקדם ותתאם את פעילות ממשלת ישראל בתחום הפיתוח הבינ"ל, בכדי למקסם את הפוטנציאל המדיני והכלכלי הטמון בתחום זה. הוועדה תשמש כמנגנון ליצירת שיתופי הפעולה הרצויים בין משרדי הממשלה ובין הממשלה לגופים חוץ ממשלתיים, מתוך ראייה אסטרטגית כוללת. בראשות הוועדה יעמוד מנכ"ל משרד ראש הממשלה וחבריה יכללו את מנכ"לי כל המשרדים והיחידות הרלוונטיים לתחום הפיתוח הבינ"ל.

הוועדה תגבש אסטרטגיה כוללת לתחום הפיתוח הבינ"ל ותגיש אותה לממשלה בתוך 120 ימים מיום קבלת החלטה זו. במסגרת גיבוש האסטרטגיה תבחן הוועדה, בין היתר, את הנושאים המפורטים בגוף ההחלטה. בנוסף, תקבע הוועדה את סדרי העדיפויות הממשלתית בנוגע למדיניות היעד בתחום הפיתוח הבינ"ל ואת תחומי היתרון היחסי שבהם תתמקד פעילות הפיתוח הישראלית. תחומי היתרון היחסי יבחרו תוך שימת דגש לתרומה האפשרית של ישראל להגשמת היעדים הגלובליים לפיתוח בר קיימא (Sustainable Development Goals), תוך כדי השאת רווחים כלכליים ומדיניים משמעותיים בעבורה.

כמו כן, תקבע הוועדה יעדים לקידום הפעילות הממשלתית בתחום הפיתוח הבינ"ל ותהיה אמונה על מעקב אחר עמידה ביעדים אלו. במסגרת זו תדווח הוועדה לממשלה פעם בשנה על ההתקדמות בתחום ועל העמידה ביעדים שתקבע.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר הכלכלה והתעשייה – תומך

שר האוצר – טרם נתקבלה תגובתו

שר האנרגיה – תומך

שר החקלאות – תומך

שר הגנת הסביבה – תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת הממשלה מס' 1604 מיום 18.5.2014 בנושא "חיזוק הקשרים הכלכליים עם מדינות אמריקה הלטינית והברית הפאסיפית".

החלטת הממשלה מס' 1687 מיום 5.6.2014 בנושא "תכנית לקידום והרחבת הקשרים הכלכליים בין ישראל וסין".

החלטת הממשלה מס' 1585 מיום 26.06.2016 בנושא "חיזוק הקשרים הכלכליים ושיתופי הפעולה עם מדינות יבשת אפריקה".

החלטת הממשלה מס' 2783 מיום 25.06.2017 בנושא "חיזוק הקשרים עם הרפובליקה של הודו".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב.

סיווגים

סיווג ראשי : תהליך

סיווג משני : ביצועי

תחום פעולה עיקרי : תברה וכלכלה חוץ ובטחון

מוגש על ידי ראש הממשלה

כ"א בתמוז התשע"ח
04 ביולי 2018



היועצת המשפטית

ירושלים, כ"א בתמוז התשע"ח

04 יולי 2018

סימוכין: 4676874595

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

קידום הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כפי שעולה מדברי ההסבר להצעת ההחלטה, ממשלת ישראל משקיעה מאמצים רבים בהרחבת שותפויותיה המדיניות והכלכליות ובגיווןן, בפרט עם מדינות מתפתחות. זאת בהתאם לצורך ליצור קשרים מדיניים וכלכליים אשר יחזקו את מעמדה המדיני של ישראל ברמה הבי-לטורלית והמולטי-לטורלית ויחזקו את חוסנה הכלכלי. במסגרת זו, בשנים האחרונות התקבלו מספר החלטות ממשלה בנושא חיזוק הקשרים הכלכליים עם סין, הודו, אמריקה הלטינית ואפריקה.

בהמשך למדיניות זו ולאור חשיבות תחום הפיתוח הבינ"ל, מוצע כעת להקים ועדה בין-משרדית אשר תתאם ותקדם את פעילות הממשלה בתחום הפיתוח הבינ"ל. הוועדה תוסמך להמליץ לממשלה בתוך 120 יום בדבר אסטרטגיה לתחום הפיתוח הבינ"ל; לקבוע את סדרי העדיפויות ולתאם את עבודת המטה הממשלתית בתחום הפיתוח הבינ"ל; לקבוע יעדים ממשלתיים מדידים ולעקוב אחר העמידה ביעדים אלו.

בנוסף, הוועדה תהיה רשאית להקים ועדות משנה לנושאים מסוימים והיא או ועדות המשנה יהיו רשאיות לזמן נציגי ממשלה או גופים רלוונטיים, שאינם חברי הוועדה, לדיונים בנושאים הרלוונטיים לתחומי המומחיות של משרדיהם; להציע תיקוני חקיקה ראשית, חקיקת משנה ונהלים לפי הצורך.

מובהר כי הוועדה תפעל בהתחשב במחויבויות הבינ"ל של מדינת ישראל.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בשים לב לאמור לעיל, ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

בנוסח ההצעה הוטמעו תיקונים שונים בהתאם להערות הלשכות המשפטיות שהעבירו התייחסותן.

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

אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

שלומית בדנע פרגו, עו"ד
היועצת המשפטית