

שילוב יעדי הפיתוח של האו"ם

לשיפור המשילות ותהליכי תכנון אסטרטגי בממשלה

הצעה להחלטה

מחליטים, בהמשך להחלטות הממשלה מספר 246 מיום 14.5.2003, מספר 5208 מיום 4.11.2012 (להלן – החלטה 5208), מספר 4028 מיום 25.12.2011 מספר 4021 מיום 23.7.2018 ובהמשך לאימוץ החלטת העצרת הכללית של האו"ם A/RES/70/1 מיום 25.9.2015 בנושא אג'נדה 2030 לפיתוח בר קיימא והגשת הדוח הראשון של ישראל לאו"ם ביולי 2019 על יישום יעדי פיתוח בר קיימא - יעדים מקיפים, הנוגעים לכל תחומי עבודת הממשלה, אשר הממשלה אימצה יחד עם המדינות החברות באו"ם בספטמבר 2015 ולאחר שתגדיר הממשלה את הסוגיות האסטרטגיות, כהגדרתן בהחלטה מספר 5208, לתקופת כהונתה בהערכת המצב האסטרטגית הכלכלית-חברתית:

א. להטיל על שר החוץ והשר להגנת הסביבה, בתיאום עם ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, להציע מדדי פיתוח בר קיימא לכיווני הפעולה האסטרטגיים, הנגזרים מהסוגיות האסטרטגיות אשר מאושרות במסגרת הערכת המצב האסטרטגית הכלכלית-חברתית, ולסייע למשרדי הממשלה בהטמעתם. פיתוח המדדים ייעשה בהתאם לסטנדרטים ולכללי הדיווח הבין-לאומיים כפי שנקבעו על ידי גופי האו"ם המוסמכים, ובליויי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. המשרדים יבחנו בהמשך קביעת מדדים לשנת 2030.

ב. להטיל על כל משרד ממשלתי המרכז יישום של כיוון פעולה אסטרטגי כאמור, לקבוע מדדים לכיוון הפעולה שבאחריותו המבוססים, בין היתר, על מדדי פיתוח בר קיימא של אג'נדה 2030. יישום כאמור יבוצע במסגרת התקציב הקיים של כל משרד.

ג. להטיל על כל משרדי הממשלה אשר מיישמים כיווני פעולה אסטרטגיים שבתחום אחריותם, לפעול להטמעה בתוכניות העבודה מדדים רלוונטיים ליישום כיווני הפעולה, המבוססים על מדדי פיתוח בר קיימא של אג'נדה 2030. יישום כאמור יבוצע במסגרת התקציב הקיים של כל משרד.

ד. להטיל על שר החוץ והשר להגנת הסביבה, בתיאום עם ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה ובסיוע הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לבצע דיווח מדי שנתיים לממשלה, וכן דיווח תקופתי לאו"ם וגורמים רלוונטיים אחרים על מידת יישום אג'נדה 2030, זאת, תוך הסתמכות על פעולות הממשלה, החברה האזרחית, המגזר העסקי והאקדמיה. תיאום הדיווח הבין-לאומי של המדדים ייעשה מול הסטטיסטיקן הלאומי.

דברי הסבר

רקע כללי

"אג'נדה 2030 לפיתוח בר-קיימא" שאושרה בעצרת הכללית של האו"ם על-ידי כלל המדינות החברות בספטמבר 2015, היא תוכנית מדיניות מקיפה המשלבת בין חברה, כלכלה וסביבה ויחסי הגומלין ביניהם בראייה אינטגרטיבית ואסטרטגית. האג'נדה כוללת 17 יעדים המתייחסים גם למדינות מפותחות ומתפתחות, בין-תחומיים, הטומנים בחובם הזדמנות היסטורית – היעדים מכוונים את קובעי המדיניות להתוויית אסטרטגיה בראייה ארוכת טווח ונותנים כלים לעיצוב האסטרטגיה וליישומה. אלו אמורים ליצור ולעצב את מסגרות הפעולה ואורח החיים לדורות הבאים.

אג'נדה 2030 ויעדי הפיתוח הפכו מאז 2015 לזרם המרכזי בשיח העולמי והבין-לאומי בסוגיות של פיתוח ומדיניות פנים. ארגונים בין-לאומיים, ביניהם ארגון ה-OECD, מתייחסים ליעדים ולמדדים ככלי מנחה בקביעת מדיניות, והצפי הוא שהערכים המגולמים ביעדים ימשיכו להיות אלה המנחים את השיח הבין-לאומי, במישורים הפוליטי, החברתי, הציבורי והכלכלי. בהיבט הכלכלי טמון פוטנציאל משמעותי למדינת ישראל. כדי שישאל תהיה שותפה ראויה בשל יכולותיה לפעילות הכלכלית הקשורה באג'נדה 2030 עליה להטמיע את שפת היעדים בסוגיות אסטרטגיות של כלכלה, חברה, משאבי טבע ופיתוח, ובכך להצטרף למאמץ העולמי המובל על-ידי האו"ם ומדינות ה-OECD. מהלך זה יסייע במיצוי הפוטנציאל של ישראל כשחקנית מובילה בזירה הבינלאומית בחדשנות כלכלית, חברתית, וסביבתית.

17 היעדים, המכונים יעדי פיתוח בר-קיימא (Sustainable Development

SDG – Goals), נקבעו בתהליך התייעצות בין ממשלות, גופים בינלאומיים, הבנק העולמי, ה-OECD, אקדמיה הסקטור העסקי וארגוני חברה אזרחית לזיקוק המטרות המרכזיות להשגה בעשורים הקרובים. זאת, כדי להבטיח פיתוח לכלל האוכלוסייה הגדלה, כאשר הקו המנחה הוא שיפור גם עבור האוכלוסיות החלשות ביותר, בכל היעדים. היעדים מתייחסים למגוון נושאים, כגון מיגור העוני ושמירה על כדור הארץ לצד יעדים כלכליים-חברתיים כמו שוויון מגדרי, הוגנות תעסוקתית וצמיחה כלכלית. לכל יעד נקבעו מטרות מפורטות ומדדים למעקב אחר ההתקדמות של כל מדינה ביחס לעצמה ואחר ההתקדמות ברמה העולמית. סך הכול ישנם 169 מטרות ו-232 מדדים.

לאג'נדה 2030 מספר ממשקים ויתרונות חשובים להליכי תכנון אסטרטגי בישראל:

א. מתן ביסוס כמותני וזווית ראייה חדשה למדיניות קיימת – האג'נדה מעודדת קביעת מדיניות מבוססת נתונים. באמצעות המדדים שהם חלק בלתי נפרד ממנה, המצויים בפיתוח ושיפור מתמיד, ובשל תהליכי ההרמוניזציה שמובלים על-ידי ארגונים בין-לאומיים מרכזיים, כמו ה-OECD, ה-WHO וה-ILO, בסיס הנתונים הגלובאלי הולך ומשתכלל. שימוש במידע המעובד על-ידי ארגונים אלו ואחרים יציף לקובעי המדיניות פערים בישראל ויסייע בבניית כלי מדיניות מגוונים להתמודד עם פערים אלו.

- ב. יצירת מנוף לשיתוף פעולה בין-משרדי ובין מגזרי בנושאי רוחב לצד מדדים פרטניים וספציפיים – כאמור, לאג'נדה 2030 וליעדי הפיתוח גישה אינטגרטיבית. הם נולדו מתוך חזון לפתור אתגרים גלובאליים ולאומיים, ועבודה אוטונומית של משרד ממשלתי בודד לא תיתן מענה מספק למורכבות האתגרים. לכן, ברמה הלאומית, נדרש שיתוף פעולה רוחבי למקסום הפוטנציאל לייצר שינוי חיובי. לדוגמה, יעד מספר 11 – "קידום הסביבה העירונית", כולל מטרות של נגישות תחבורתית, דיור בר השגה וטיפול בפסולת. קביעת יעדים ותכנית אסטרטגית למדינת ישראל לאור יעד 11 מחייבים עבודה משותפת בין מספר משרדי ממשלה ורשויות, ביניהם, משרד התחבורה, המשרד להגנת הסביבה, משרד השיכון, מינהל התכנון, רשות מקרקעי ישראל ומשרד האוצר.
- ג. רתימת מגזרים שונים לפעילות מתואמת מתוך הבנה שארגונים חוץ-ממשלתיים יכולים לשמש סוכני שינוי – שילוב מגזרים אחרים בחברה הוא חלק אינטגרלי בתהליך הטמעת האג'נדה. השגת יעדי הפיתוח תלויה גם בפעילויותיהם של גורמים חוץ-ממשלתיים. אי לכך מצופה מהמדינות לקיים מנגנון של שיתוף בעלי עניין בקביעת הסוגיות האסטרטגיות.
- ד. ביצוע הערכה ובקרה סדירות ומקיפות של התקדמות ברמה הלאומית והמקומית על-ידי המדינה עצמה – לאג'נדה 2030 מנגנון דיווח שנועד לתמרץ את המדינות לקבוע תכניות פעולה להטמעת האג'נדה ולעקוב אחר היישום והשינויים בשטח.
- ה. צמצום פערי ידע בתחומי היעדים, וכן השוואה ומדידה של התקדמות בתוך המדינה והשוואה למדינות אחרות – כפי שצויין לעיל, מדינות מתפתחות ומפותחות וגופים רבים פועלים למען יישום האג'נדה, וכפועל יוצא מכך כמות הידע שנצבר גדולה. חשיפה לידע שנצבר תביא בפני קובעי המדיניות מידע חדש וראייה רחבה.
- ו. שפת ה-SDGs מיועדת להעשיר ולטייב את התכנון האסטרטגי הלאומי וניצול שלה מהווה הזדמנות לשילוב בתהליך הבינלאומי והפעילות הרבה שישראל מתכננת ומבצעת. הצגת המומחיות הישראלית הרלבנטית להשגת יעדי הפיתוח מייצרת הזדמנות להפצת ניסיון וטכנולוגיות מישראל למדינות אחרות, בהתאם להחלטת הממשלה על קידום הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי
- תהליך הטמעת היעדים במדינות החברות מורכבת משניים: יישום ודיווח. ברמת היישום, מצופה מהמדינה להכין תכנית פעולה בה היא בוחרת את הנושאים והסוגיות בהם תתמקד, לאור חזון אג'נדה 2030, תוך הליך שיתוף ציבור משמעותי. ברמת הדיווח, מצופה מהמדינה שתעקוב אחר יישום היעדים ותדווח אחת לפרק זמן מסוים בפני החברות באו"ם על מידת עמידתה ביעדים וכיצד היא פועלת ליישום שלהם. מדי שנה מתקיים אירוע רם דרג בה כ- 50 מדינות מדווחות על יישום האג'נדה. פעם ב-4 שנים מתקיים דיון באג'נדה 2030 ויעדי הפיתוח בעצרת הכללית של האו"ם, כפי שמתוכנן בעצרת הכללית הקרובה בספטמבר 2019. ישראל תדווח לראשונה לאו"ם על יישום אג'נדה 2030 ביולי 2019.
- בישראל, המנגנון המוסדי לתכנון אסטרטגי מעוגן בשתי החלטות ממשלה מרכזיות: החלטת ממשלה מס' 5208 מיום 4.11.2012 והחלטת ממשלה מס' 4028 מיום 25.12.2011. על פי החלטת ממשלה 5208 המועצה הלאומית לכלכלה מרכזת הערכת מצב אסטרטגית כלכלית חברתית אשר מוצגת בפני כל ממשלה חדשה בישראל תוך 30 יום מהקמתה. מטרת הערכת המצב הינה לשרטט את הזירה הכלכלית-חברתית ברמה גלובלית ומקומית, ועל כן היא כוללת מיפוי של מגמות ואילוצים כלכליים-חברתיים מרכזיים. כמו כן, במסגרת הערכת המצב מוצגות

לממשלה הצעות לכיווני פעולה של מדיניות הממשלה שקידומם כבר כעת עשוי לשנות את מגמת ה"עסקים כרגיל" הצפויה, ותוביל למימוש הזדמנויות ולמזעור סיכונים עתידיים.

החלטת ממשלה 4028 מניחה את התשתית לתרגום מדיניות הממשלה לכדי יעדים מדידים וברי-השוואה. החלטה זו היא חלק ממהלך מתמשך להטמעת תרבות תכנון ובקרה בעבודת הממשלה, לקידום החשיבה התוצאתית ולהגברת השקיפות של עבודת הממשלה לציבור. שילוב מדדי פיתוח בר קיימא בתשתית התכנון האסטרטגי הקיימת תעשיר אותה ותמצב את ישראל בזירה הבין-לאומית כמדינה מובילה, בשל כל אותם יתרונות המנויים לעיל: מתן ביסוס כמותני וזווית ראייה חדשה למדיניות, יצירת מנוף לשיתופי פעולה בין-משרדיים ובין-מגזריים, ביצוע הערכה ובקרה סדירות, צמצום פערי ידע וניצול ההזדמנות הכלכלית שבהצטרפות למהלך בין-לאומי.

דוח היישום של ישראל

הלמ"ס אחראית על הדיווח הבינלאומי של המדדים ומבצעת אותו באופן שוטף, מדי שנה, בתיאום מול כל הגופים הרלוונטיים ברמה הלאומית והבינלאומית. צוות בין-משרדי בהובלת משרד החוץ והמשרד להגנת הסביבה ריכוז את הדוח הראשון של ישראל לאו"ם ביולי 2019, לפי הנחיית ראש הממשלה. היות ומדובר בדיווח מקיף ראשון, הדוח בעיקרו עורך מיפוי ראשוני של המצב בישראל ומידת עמידתה ביעדים. לכך, נוסף החזון האסטרטגי של ניצול החדשנות הישראלית לסוגיה, לקידום מימוש ערך המפתח הניצב בבסיס אג'נדת הפיתוח והוא "לא משאירים אף אחד מאחור" (leave no one behind). הצעת מחליטים זו מיפה את כוחו של המנגנון המוסדי הקיים להמשך התהליך האסטרטגי של הטמעת היעדים, ביצוע מעקב אחריהם ומדידה שלהם ודיווח בארץ ובעולם. קיום המנגנון הנ"ל נחשב למרכיב חיוני להצלחת הטמעת מדדי פיתוח בר קיימא.

להלן קישור לדוח ישראל לאו"ם בדבר יישום יעדי פיתוח בר קיימא לשנת 2019 :

https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23576ISRAEL_13191_SDGI

[SRAEL.pdf](#)

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה -

אין

תקציב -

ללא

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם -

אין

עמדת השרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם -

לא רלוונטי

החלטות קודמות של הממשלה בנושא -

1. מספר 246 מיום 14.5.2003 "תכנית אסטרטגית לפיתוח בר קיימא בישראל";
2. מספר 5208 מיום 4.11.2012 "מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית";
3. מספר 4028 מיום 25.12.2011 "חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה";
4. מספר 4021 מיום 23.7.2018 "קידום הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה -

מצורפת בזאת.

סיווגים

- סיווג ראשי : ביצועי.
- סיווג משני : תהליך.
- תחום פעולה עיקרי : חברה וכלכלה.

מוגש על ידי ראש הממשלה
ועל ידי השר להגנת הסביבה
ועל ידי שר החוץ

ז' בתמוז התשע"ט
10 ביולי 2019

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: שילוב יעדי הפיתוח של האו"ם

לשיפור המשילות ותהליכי תכנון אסטרטגי בממשלה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

רקע להצעת ההחלטה:

"אג'נדה 2030: יעדי האו"ם לפיתוח בה-קיימא" הינה תכנית מדיניות מקיפה שאושרה בעצרת הכללית של האו"ם על-ידי כלל המדינות החברות בספטמבר 2015, המשלבת בין חברה, כלכלה וסביבה ויחסי הגומלין ביניהם, בראייה אינטגרטיבית ואסטרטגית ארוכת טווח (להלן: "אג'נדה 2030"). "אג'נדה 2030 כוללת 17 יעדים, כאשר לכל אחד מהיעדים נקבעו מטרות מפורטות ומדדים למעקב אחר ההתקדמות של כל מדינה ביחס לעצמה ואחר ההתקדמות ברמה העולמית. "אג'נדה 2030" מקדמת: עידוד קביעת מדיניות מבוססת נתונים; שיתוף פעולה רוחבי בין משרדי הממשלה; שילוב מגזרים וארגונים חוץ-ממשלתיים בקביעת הסוגיות האסטרטגיות; מגנון דיווח שנועד לתמרץ את המדינות ליישם את תכנית הפעולה ולעקוב אחר היישום; חשיפה לידע שנצבר אצל מדינות אחרות הפועלות למען יישום האג'נדה, המאפשרת ראייה רחבה לצורך קביעת המדיניות; טיוב התכנון האסטרטגי הלאומי תוך הזמנות לשילוב בתהליך בינלאומי.

צוות בין-משרדי בהובלת משרד החוץ והמשרד להגנת הסביבה ריכז את הדיווח הראשון של ישראל לאו"ם ביולי 2019, לפי הנחיית ראש הממשלה, אשר בעיקרו עורך מיפוי ראשוני של המצב בישראל ומידת עמידתה ביעדים. לכן, נוסף החזון האסטרטגי של ניצול החדשנות הישראלית לסוגיה ולקידום מימוש ערך המפתח הניצב בבסיס "אג'נדה 2030" והוא "לא משאירים אף אחד מאחור" (leaving no one behind). הצעת המחליטים תהווה את המנגנון המוסדי להמשך התהליך האסטרטגי של הטמעת היעדים, ביצוע מעקב אחריהם ומדידה שלהם. קיום המנגנון נחשב למרכיב חיוני להצלחת הטמעת מדדי פיתוח בר קיימא.

עיקרי הצעת ההחלטה הם:

1. להטיל על כל משרד ממשלתי המרכז סוגיה אסטרטגית לקבוע מדדים לסוגיה האסטרטגית שבאחריותו המבוססים על מדדי פיתוח בר קיימא.
2. להטיל על שר החוץ ועל השר להגנת הסביבה, בתאום עם המועצה הלאומית לכלכלה, להציע מדדי פיתוח בר קיימא לסוגיות האסטרטגיות (בהתאם לנורמות שקבע ארגון ה-OECD ובליוי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) ולסיע למשרדי הממשלה בהטמעתם.
3. להטיל על כל משרדי הממשלה, אשר הסוגיות האסטרטגיות בתחום אחריותם, להטמיע בתכניות העבודה מדדים רלבנטיים לסוגיות האסטרטגיות אשר מבוססים על מדדי פיתוח בר קיימא.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לאור התפזרות הכנסת ה-21, יש לבחון האם קיימת סמכות לקדם החלטה זאת בתקופת בחירות, במסגרת מגבלות סמכויותיה של ממשלת מעבר. מקורה של הצעה זאת הוא בעבודת מטה מקצועית סדורה, אשר החלה

טרם תקופת הבחירות, שהגיעה לידי בשלות עתה. הדחיפות שנוצרה בקידומה היא עקב הדיווח שישראל התחייבה לדווח לאו"ם, שכדאי מאוד שהוא יכלול גם מנגנון יישום. יודגש כי ההחלטה אינה מכתובה לממשלה הבאה לא את היעדים ולא את הסוגיות האסטרטגיות שהיא תבחר להתמקד בהן לאחר שתקבל את הערכת המצב. כל שהיא עושה הוא לשלב בתוך המנגנון הקיים של הערכת מצב אסטרטגית כלכלית-חברתית ותכניות עבודה - גם התייחסות למדדי פיתוח בר-קיימא, כפי שקובעת החלטת האו"ם, שישראל אימצה ב-2015. לפיכך אין בהצעה כדי לשנות סדרי עדיפות עבור הממשלה הבאה. גם בהיבט התקציבי, אין עלות לעצם שילוב ההיבטים הללו לצורך ביצוע מכלול הפעולות של הערכת מצב ותוכניות עבודה.

לאור האמור אין מניעה משפטית.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

חוות דעת זו הינה מקובלת גם על דעת היועצים המשפטיים של משרד ראש הממשלה ומשרד החוץ. התקבל אישור משרד המשפטים. יצוין כי יכולים להיות מושפעים גם כל יתר משרדי הממשלה שעשויים להיות אחראים על סוגיות שיבחרו ע"י הממשלה הבאה כאסטרטגיות.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

אין מניעה משפטית לקבל את ההחלטה.

דלית דרור	היועצת המשפטית למשרד להגנת הסביבה	19.7.18	חתימה
שם	תפקיד	תאריך	