

אימוץ הערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית לממשלה

הצעה להחלטה

מחליטים,

בהמשך להחלטת ממשלה מספר 5208 מיום 4.11.12 בעניין "מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית" (להלן: החלטת ממשלה מספר 5208) ולהחלטת ממשלה מספר 4028 מיום 25.12.11 בעניין "חיזוק יכולות המשימות, התכנון והביצוע של הממשלה" (להלן: החלטת ממשלה מספר 4028), ועל מנת לקדם יעדים ארוכי טווח של צמיחה בת קיימא לצד שיפור איכות החיים של כלל תושבי מדינת ישראל, ולשם היערכות מיטבית אל מול מגמות מרכזיות בארץ ובעולם:

א. לאמץ את הערכת המצב האסטרטגית הכלכלית-חברתית אשר הוצגה בפני הממשלה על-ידי ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה (להלן: הערכת המצב האסטרטגית), הכוללת את פירוט המגמות והמאפיינים המרכזיים בארץ ובעולם המפורטים בסעיף ב' להלן, את הסוגיות האסטרטגיות המפורטות בסעיף ג' להלן וכן את כיווני הפעולה אשר נועדו לתת מענה משמעותי למגמות והמאפיינים הללו, ואשר מצורפים כנספח א' להחלטה זו (להלן: כיווני הפעולה).

ב. מגמות ומאפיינים מרכזיים בארץ ובעולם:

1. מגמות ומאפיינים בעולם

(א) עולם לאחר משבר.

(ב) הזדקנות האוכלוסייה.

(ג) עליית כלכלות מתפתחות.

(ד) שינויי אקלים

(ה) עידן המדע.

2. מגמות ומאפיינים בארץ:

(א) אי שוויון כלכלי גבוה.

(ב) סביבה גיאופוליטית מאתגרת.

(ג) "כלכלת אי" מוטת ייצוא.

(ד) פוטנציאל משאבי טבע.

(ה) התמכרות גיאוגרפית.

(ו) מאפיינים דמוגרפיים ייחודיים.

ג. סוגיות אסטרטגיות :

1. טיפוח ומיצוי ההון האנושי
 2. פריון ותחרותיות
 3. תשתיות מימון
 4. אסטרטגיה בתחום הדיור
 5. פיתוח כלכלי אזורי
 6. היערכות להזדקנות האוכלוסייה
 7. ישראל דיגיטלית
- ד. להטיל על שרי הממשלה ליישם את כיווני הפעולה באמצעות תכניות מפורטות אשר ישולבו במסגרת תכניות העבודה של המשרדים ותקציביהם, בהתאם להחלטת ממשלה מספר 4028, ותוך שיתוף פעולה בין-משרדי, וכן באמצעות תכניות מתאר, הנגזרות מהסוגיות האסטרטגיות, ככל שתאושרנה.
- ה. לתקן, בהמשך להחלטת ממשלה מספר 5208, את החלטת ממשלה מספר 22 מיום 19.5.2015 בעניין "ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי)" (להלן- הקבינט החברתי-כלכלי), כדלקמן:
1. לרשימת המוזמנים הקבועים לקבינט החברתי-כלכלי יתווספו חברי הצוות לניהול אסטרטגיה שהוקם בהחלטת ממשלה מספר 5208 (להלן: הצוות לניהול אסטרטגיה):
 - א) המנהל הכללי, משרד ראש הממשלה.
 - ב) המנהל הכללי, משרד האוצר.
 - ג) הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר.
 - ד) ראש המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה.
 2. לסמכויות הקבינט החברתי-כלכלי יתווסף סעיף ו', כדלקמן: "קיום דיון אסטרטגי ייעודי, בראשות ראש הממשלה, שיכלול, בין היתר, את ההיבטים הבאים: מגמות ומאפיינים מרכזיים של הסביבה העולמית והמקומית בהקשר הכלכלי חברתי, סוגיות אסטרטגיות וכיווני פעולה אסטרטגיים, דגשים אסטרטגיים לקדנציה של הממשלה המכהנת, אופן התקדמות תכניות מתאר אסטרטגיות והצעות לשינויים בתכניות המתאר האסטרטגיות."
 - ו. להטיל על שרי הממשלה לעדכן את הממשלה מדי שנה, בחודש מרץ, על אודות סטטוס התקדמות יישום החלטה זו במסגרת פעילות משרדם. במסגרת עדכון זה יציג הצוות לניהול אסטרטגיה עדכון על אודות יישום האסטרטגיה תוך הצפת נושאים הדורשים הכרעה של הממשלה כגון חסמים לביצוע.

דברי הסבר

רקע כללי

רקע- מהי הערכת מצב אסטרטגית כלכלית-חברתית

הערכת מצב אסטרטגית נועדה לשמש מצפן משותף המסייע בקבלת החלטות של כלל הממשלה שמטרתן לשנות את מגמת "העסקים כרגיל" של מדינת ישראל בטווח של 5-15 שנה מהיום.

הערכת המצב האסטרטגית מורכבת משני חלקים מרכזיים :

1. ניתוח ומיפוי הזירה הכלכלית-חברתית בעולם ובישראל.
2. זיהוי אתגרים והזדמנויות למשק ולחברה בהווה ובעתיד, תוך הצבעה על כיווני פעולה מרכזיים.

חשיבותה של הערכת המצב האסטרטגית נובעת מהצורך בזיהוי ומתן מענה לסוגיות אסטרטגיות, שלולא התהליך עלולות "ליפול בין הכיסאות" מעצם טיבן. מחיר אי הטיפול באתגרים מבעוד מועד הוא צמצום דרגות החופש ביצירת תכניות מקצועיות ראויות והאמרה של העלויות בשלב בו "הבעיה בוערת" או שלא ניתן לנצל את את מירב התועלות של ההזדמנות.

התמריצים הפועלים במערכת הממשלתית אינם מכוונים בהכרח לעבודה שיתופית מתוך ראייה ארוכת טווח, עובדה המעצימה את חשיבות העיסוק בנושאים הללו באופן יזום ומושכל. עם זאת חשוב לציין שהערכת המצב האסטרטגית לא מהווה תחליף לעבודת הממשלה השוטפת, אלא כלי משלים, שיכול להעצים את יכולתה של הממשלה להיערך נכון לתרחישים עתידיים.

הערכת המצב האסטרטגית היא תוצר הנובע מהחלטת ממשלה מס' 5208 מיום 4.11.12 בנושא "מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית" (להלן: החלטת ממשלה מס' 5208). במדינות רבות בעולם, ובהן ארה"ב, הולנד, פינלנד וסינגפור, מתקיימים תהליכי תכנון אסטרטגיים מובנים בתוך פעילות הממשלה וגופים נוספים, בצורות שונות.

הערכת המצב האסטרטגית מוצגת לממשלה בתחילת הקדנציה, כאשר לאורך הקדנציה מתעדכנת הערכת המצב בהתאם לצורך, והדגש עובר לרוב מניתוח למעקב אחר טיפול בסוגיות אסטרטגיות שנבחרות על-ידי הממשלה ליישום במסגרת תכניות העבודה. מטרת הערכת המצב היא להניע לפעולה ממשלתית מסונכרנת להתמודדות עם האתגרים, על ידי הצגת תמונת מצב סדורה וקוהרנטית אל מול המגמות המרכזיות בארץ ובעולם. הערכת המצב לא כוללת את כל הידע בתחום הכלכלי חברתי אלא את עיקרי הדברים שביכולתם לתרום תרומה ממשית ליצירת מערכת מאוזנת יותר בין הדחוף והשוטף לבין התשתיתי והמעמיק בעבודת הממשלה.

חשיבות יישום הערכת המצב האסטרטגית

אסטרטגיה טובה נמדדת לא רק באיכות הניתוח וההצגה שלה, אלא גם, במידה ובאיכות של יישומה. תפקידה של הערכת המצב האסטרטגית היא להניע את הממשלה לפעולה על-מנת להתמודד מבעוד מועד עם המגמות, לקדם את הסוגיות וכך לנצל הזדמנויות ולהתגבר על איומים.

לרשות הממשלה עומדות דרכי פעולה מגוונות, בהן הקמת ועדות ציבוריות, צוותי משימה בין-משרדיים, החלטות ממשלה, וכמובן תכניות עבודה שנתיות, רב-שנתיות ותקציב המדינה. כל אחת מהסוגיות האסטרטגיות דורשת דרכי פעולה שונות, בהתאם לאופייה ולשחקנים המרכזיים האמונים על יישומה.

הסוגיות האסטרטגיות צריכות לקבל התייחסות במסגרת מעגל התכנון והתקצוב השנתי. יש להציב יעדים ברורים למימושן ולגבות אותן בתוכניות עבודה מפורטות ובתקציבים מתאימים לביצוע. כמו כן, החשיבות של מדידה והערכת ביצועים על-מנת לשפר ולהתאים את המדיניות "תוך כדי תנועה" היא גדולה. בדומה לכל תכנית עבודה ממשלתית אחרת.

לשם חיזוק היכולת של הממשלה ליישם את הסוגיות בהערכת המצב האסטרטגית, בהחלטת ממשלה מס' 5208 הוקם צוות לניהול אסטרטגיה בו חברים מנכ"ל משרד ראש הממשלה (יו"ר הצוות), מנכ"ל משרד האוצר, ראש אגף התקציבים במשרד האוצר וראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה. צוות זה אמון על קידום היישום של כיווני הפעולה ותכניות המתאר המפורטות הנגזרות מהסוגיות האסטרטגיות בהערכת המצב. צוות זה ייחשף לאתגרים השונים ביישום האסטרטגיה ויצגי בפני הממשלה הצעות לשיפור תהליכי עבודה והכרעות שנדרשות מתוקף סמכותה של הממשלה, על מנת לוודא שתהליכים אסטרטגיים מתקדמים וכי הממשלה משתפרת באופן מתמיד ביכולתה לממש את האסטרטגיה שלה.

כמו כן מובהר כי במונח "תכנית מתאר", כפי שנכתב בהחלטה זו, הכוונה לתכנית מתאר אסטרטגית בתחום הכלכלי-חברתי הנגזרת מהסוגיות האסטרטגיות וכיווני הפעולה בהערכת המצב האסטרטגית, ולא תכנית מתאר כהגדרתה בחוק התכנון והבניה.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

מימוש החלטת ממשלה זו צפוי לקדם את המשק הישראלי לאורך זמן בראיה אסטרטגית.

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר, שר החינוך, שר הכלכלה, שר הרווחה, השרה לאזרחים ותיקים, שר הפנים ותומכים בנוסח הצעת החלטה זו.

טרם התקבלה עמדתם של שרים נוספים שהצעת ההחלטה הועברה אליהם.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מספר 5208 מיום 4.11.12 בעניין "מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית".

החלטת ממשלה מספר 4028 מיום 25.12.11 בעניין "חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב.

סיווגים

סיווג ראשי 03 תהליך.
תחום פעולה עיקרי 02 חברה וכלכלה.

מוגש על ידי ראש הממשלה

ז' בתמוז התשע"ה
24 ביוני 2015

נספח א' – כיווני פעולה הנגזרים מהסוגיות האסטרטגיות

א. טיפוח ומיצוי ההון האנושי :

1. מיומנויות המאה ה-21.
2. שיפור היעילות והמוביליות בין מערכות ההכשרה והשכלה.
3. הגברת השילוב בתעסוקה במשק באמצעות, בין היתר, הקניית מיומנויות והסרת חסמים לתעסוקה איכותית לאוכלוסיות:
 - א. נשים.
 - ב. חרדים.
 - ג. ערבים.
 - ד. בני העדה האתיופית.
4. תכנית לאומית לשיפור החינוך במגזר הערבי.
5. טיפול במחסור בכ"א מיומן במשק לרבות עידוד עליה.
6. שיפור אפקטיביות מערכי ותכני ההכשרה המקצועית והטכנולוגית.
7. חיזוק מדיניות תומכת תעסוקה - Active Labor Policy.

ב. פיריון ותחרותיות :

1. הגדלת הפיריון בתעשיות מסורתיות, בשירותים מקומיים ובעסקים קטנים ובינוניים.
2. צמצום בירוקרטיה וייעול רגולציה.
3. עידוד צמיחת חברות טכנולוגיות.
4. עידוד כניסת Multi-National Companies.
5. גיוון שווקי היעד של ישראל.
6. פיתוח תחומים נוספים לייצוא.

ג. תשתיות מימון :

1. שיפור הנגישות לאשראי לשחקנים נוספים.
2. רפורמות בשוק ההון עם דגש על הבורסה.
3. הקמת Financial Stability Committee.

ד. אסטרטגיה בתחום הדיור :

1. תכנית אסטרטגית לדיור כולל קביעת יעדים.
2. בניית מלאי אסטרטגי ומנגנון ויסות.
3. קיצור זמן לייצור דירה.
4. שינוי מבנה תמריצים של הרשויות המקומיות.
5. תכנית מאסיבית להתחדשות עירונית.

ה. פיתוח כלכלי אזורי :

1. גיבוש תכנית רב מערכתית לפיתוח צפון הארץ.

2. חיזוק יכולות השלטון המקומי עם דגש על רשויות חלשות.
 3. חיזוק שת"פ מטרופוליני בתחומים: פיתוח כלכלי, תכנון ובנייה, תחבורה.
 4. הפחתת התלות ברכב פרטי במטרופולינים.
- ו. היערכות להזדקנות האוכלוסייה:
1. טיפול בגרעון האקטוארי של המוסד לביטוח לאומי.
 2. היערכות מערכת הפנסיה.
 3. התאמה הדרגתית של גיל פרישה.
 4. שילוב מבוגרים בתעסוקה ובקהילה.
 5. היערכות של מערכות הסיעוד והבריאות.
- ז. ישראל דיגיטלית:
1. תכנית דיגיטלית לאומית.
 2. פריסת סיבים אופטיים.
 3. התאמת הממשלה לעידן המידע-
- א. הון אנושי.
 - ב. רכש.
 - ג. חקיקה.
 - ד. שירותים דיגיטליים לאזרח.



היועצת המשפטית

ירושלים, ז' תמוז התשע"ה

24 ביוני 2015

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

אימוץ הערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית לממשלה.

תמצית ההצעה בחתייחס להיבטי המשפטיים

בהחלטת ממשלה מספר 5208 מיום 4 בנובמבר 2012 (להלן – החלטת ממשלה מספר 5208) נקבע כי יוקם פורום מקצועי בכיר (להלן – הפורום המקצועי) אשר בין תפקידיו:

“לגבש הערכת מצב אסטרטגית, אשר תוצג לממשלה החדשה, עם כינונה,

ולא יאוחר מ- 30 יום ממועד כינונה, ולאחר מכן מדי שנה, לא יאוחר מ-1

במרץ כל שנה.”

החלטת הממשלה קבעה שבראש הפורום המקצועי יכהן ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה והחברים בו יהיו בעלי תפקידים בכירים שעוסקים בתכנון ובתחומי פעילות הרלוונטיים לאסטרטגיה כלכלית-חברתית מכל משרדי הממשלה, ראשי יחידות רלוונטיות במשרד ראש הממשלה, וכן נציגים מגופים ממשלתיים נוספים שעוסקים בתכנון ובתחומי פעילות הרלוונטיים לאסטרטגיה כלכלית-חברתית, כפי שיחליט יו"ר הפורום.

בהצעת ההחלטה מוצע לאמץ את הערכת המצב האסטרטגית הכלכלית-חברתית הכוללת מגמות ומאפיינים מרכזיים בארץ ובעולם, סוגיות אסטרטגיות וכן כיווני פעולה הנגזרים מהסוגיות האסטרטגיות הללו (להלן: כיווני הפעולה), שגובשה על-ידי הפורום המקצועי תוך התייעצות עם גורמי מקצוע נוספים, ואשר הוצגה בפני הממשלה על-ידי ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה.

כן מוצע להטיל על שרי הממשלה ליישם את כיווני הפעולה באמצעות תכניות מפורטות אשר ישולבו במסגרת תכניות העבודה של המשרדים ותקציביהם, בהתאם להחלטת ממשלה מספר

4028 מיום 25 בדצמבר 2011, ותוך שיתוף פעולה בין-משרדי, וכן באמצעות תכניות מתאר, הנגזרות מהסוגיות האסטרטגיות, ככל שתאושרנה.

בהמשך לכך, מוצע לתקן את החלטת ממשלה מספר 22 מיום 19 במאי 2015 בעניין "ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי)" (להלן- הקבינט החברתי-כלכלי), באופן שלרשימת המוזמנים הקבועים לקבינט החברתי-כלכלי יתווספו חברי צוות לניהול אסטרטגיה, שהוקם בהחלטת ממשלה מספר 5208 (להלן- הצוות לניהול אסטרטגיה), ולסמכויות הקבינט החברתי-כלכלי, המפורטות בהחלטת ממשלה מספר 22 הנ"ל, יתווסף סעיף ו', כדלקמן:

"קיום דיון אסטרטגי ייעודי, בראשות ראש הממשלה, שיכלול, בין היתר, את ההיבטים הבאים: מגמות ומאפיינים מרכזיים של הסביבה העולמית והמקומית בהקשר הכלכלי חברתי, סוגיות אסטרטגיות וכיווני פעולה אסטרטגיים, דגשים אסטרטגיים לקדנציה של הממשלה המכהנת, אופן התקדמות תכניות מתאר אסטרטגיות והצעות לשינויים בתכניות המתאר האסטרטגיות."

סמכויות הקבינט הכלכלי-חברתי, בהתאם להחלטת ממשלה מספר 22 הנ"ל, כוללות סמכות לטפל בנושאים חברתיים-כלכליים, בנושאים הנוגעים לפרויקטים לאומיים, בנושאי כלכלה ושכר ובסוגיות הנוגעות לתקציב המדינה. בהתאם לכך, קיימת הלימה בין הנושאים שבסמכותו הנוכחית של הקבינט הכלכלי-חברתי לבין הסמכות הנוספת שמוצע להוסיף.

בהתאם להחלטת ממשלה מספר 5208 הוקם צוות לניהול אסטרטגיה, הכולל את מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אשר משמש כיו"ר הצוות, מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים במשרד האוצר וראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה. הסמכויות של הצוות לניהול אסטרטגיה כוללות, בין היתר, הכנת תכניות מתאר אסטרטגיות ויישומן של תכניות שאושרו, תוך שיתוף פעולה כלל ממשלתי, מעקב אחר תכנון מפורט ויישום של תכניות מתאר גביוש הצעות לשינויים בתכניות מתאר. כאמור, בהצעת ההחלטה מוצע כי חברי הצוות לניהול אסטרטגיה יתווספו לרשימת המוזמנים הקבועים לקבינט החברתי-כלכלי.

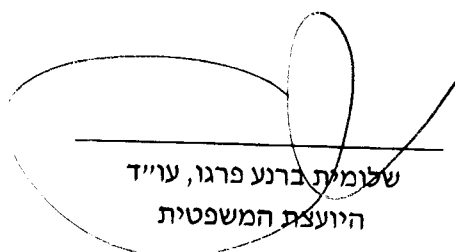
עוד מוצע בהצעת ההחלטה, להטיל על שרי הממשלה לעדכן את הממשלה מדי שנה, בחודש מרץ, על אודות סטטוס התקדמות יישום ההחלטה במסגרת פעילות משרדם. מוצע שבמסגרת עדכון זה יציג הצוות לניהול אסטרטגיה עדכון על אודות יישום האסטרטגיה תוך הצפת נושאים הדורשים הכרעה של הממשלה, כגון חסמים לביצוע.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :
הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים הרלוונטיים ביום 17 ביוני 2015 וטרם התקבלה עמדתם.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה :
בשים לב לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



שלומית ברנע פרגו, עו"ד
היועצת המשפטית