

מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית

הצעה להחלטה

מחליטים:

כללי

1. בהמשך להחלטה מס' 430 מיום 10 לספטמבר 2006, בדבר הקמת מועצה לאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה –

- א. לכוון מוסדות ותהליכים שיבטיחו בסיס איתן לתכנון אסטרטגי לממשלה בתחום הכלכלי והחברתי, ובכלל זה – את האגף לאסטרטגיה כלכלית חברתית במועצה הלאומית לכלכלה, את הפורום המקצועי הבכיר לתכנון אסטרטגי, ואת הצוות לניהול אסטרטגיה, ולהמליץ על הקמת ועדת שרים לאסטרטגיה חברתית-כלכלית, הכול כמפורט להלן בהחלטה זו.
- ב. המוסדות והתהליכים שיוקמו יתרמו למיסוד תהליכים כלל ממשלתיים מעמיקים, מבוססי מחקר, להתמודדות מבעוד מועד עם אתגרים ארוכי טווח ובין משרדיים בתחום החברתי-כלכלי.

אגף לאסטרטגיה כלכלית-חברתית

2. להקים אגף לאסטרטגיה כלכלית חברתית (בהחלטה זו: היחידה) במסגרת המועצה הלאומית לכלכלה _ (להלן – המועצה);

א. ייעוד האגף ותפקידיו

(1) **ייעוד האגף:** האגף יהווה מוקד לעבודה המקצועית בתחום האסטרטגיה הכלכלית חברתית (בהחלטה זו: אסטרטגיה) של הממשלה, בהתבסס על נתונים עדכניים, ניתוחי עומק מקצועיים, חשיבה שיטתית ושיתופי פעולה עם יחידות הממשלה השונות, עם מומחים ועם נציגי ציבור.

(2) **תפקידי האגף יכללו, בין היתר:**

א. לזהות ולנתח בצורה מעמיקה מגמות וסוגיות אסטרטגיות.

ב. לרכז את עבודת המטה של ועדת השרים, אם תוקם, של הפורום המקצועי הבכיר ושל הצוות לניהול אסטרטגיה, כהגדרתם בהחלטה זו להלן, והכול בתחומי האסטרטגיה.

ג. לרכז את עבודת המטה לגיבוש הערכת מצב אסטרטגית, אשר תוצג לממשלה נכנסת לא יאוחר מ-30 יום ממועד כינונה, ולאחר מכן מידי שנה לא יאוחר מ-1 במרץ של כל שנה.

ד. להוביל עבודת מטה, לגיבוש של מטרות אסטרטגיות, סוגיות אסטרטגיות ותשתיות לתוכניות מתאר אסטרטגיות, שתניתן להן עדיפות בעיצוב מדיניות ממשלתית לאורך הקדנציה של הממשלה (להלן: דגשים אסטרטגיים ותוכניות מתאר) ראה נספח א'.

ה. לסייע לצוות לניהול אסטרטגיה במעקב אחר ההתקדמות במימוש הדגשים האסטרטגיים וביישום תכניות המתאר האסטרטגיות.

ו. לנהל קשר עם יחידות הממשלה, גורמי מחקר, מגזר שלישי,

מומחים, ארגונים בין-לאומיים ונציגי ציבור להעמקת יכולות ולטיוב מתמיד של עבודת מטה תומכת אסטרטגיה, ככל שיידרש ובהתאם לכל דין.

3) האגף יתבסס בעבודתו, ככל שיידרש לצורך ביצוע תפקידיו דלעיל, על מקורות מידע מגוונים בארץ ובחו"ל, ובכלל זה מידע משרדי ממשלה וגופים ממשלתיים אחרים, מארגונים בין לאומיים ומגופי מחקר.

4) מסגרת ארגונית

- א. לראש האגף במועצה הלאומית לכלכלה ימונה נושא משרה בכיר (להלן: ראש האגף), בהתאם להוראות חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן – החוק) והכללים המקובלים על פיו.
- ב. האגף יפעל בסיוע יחידות משרד ראש הממשלה.
- ג. להטיל על ראש המועצה הלאומית לכלכלה ומנכ"ל משרד ראש הממשלה לפעול מול הגורמים הרלוונטיים לקביעת מבנה ארגוני של היחידה ומסגרת תקציבית לפעילותה.

הפורום המקצועי הבכיר

3. להקים פורום מקצועי בכיר לתכנון אסטרטגי (בהחלטה זו: הפורום המקצועי הבכיר) שיעודו, תפקידיו והמבנה הארגוני שלו הם כמפורט להלן:

א. **ייעוד הפורום המקצועי הבכיר:** הפורום המקצועי הבכיר יהווה מוקד לתהליכי חשיבה ותכנון אסטרטגיים משותפים בממשלה, כדי ליצור רציפות והמשכיות בתהליכים אלו, וכן לפתח תשתית לעיצוב אסטרטגיה כלל ממשלתית לאורך זמן.

ב. **תפקידי הפורום המקצועי הבכיר** יכללו, בין היתר:

1. לזהות ולנתח מגמות בעלות השפעה ניכרת על המצב הכלכלי חברתי של מדינת ישראל.
 2. להציג ניתוח מגמות וסוגיות אסטרטגיות למנהלים הכלליים של משרדי הממשלה ולוועדת השרים, אם תוקם.
 3. לגבש הערכת מצב אסטרטגית, אשר תוצג לממשלה נכנסת ולא יאוחר מ-30 יום ממועד כינונה, ולאחר מכן מדי שנה, לא יאוחר מ-1 במרץ של כל שנה.
 4. לסייע בהתוויית תכניות מתאר אסטרטגיות.
 5. לחזק את שיתוף הפעולה הכלל ממשלתי בתהליכי תכנון אסטרטגי בתחום הכלכלי חברתי.
- ג. בראש הפורום המקצועי הבכיר יכהן ראש המועצה הלאומית לכלכלה והחברים בו יהיו נציגים בכירים שעוסקים בתכנון ובתחומי פעילות הרלוונטיים לאסטרטגיה כלכלית חברתית מכל משרדי הממשלה, ובהם ראש האגף לאסטרטגיה כלכלית חברתית, ראש אגף כלכלה והכנסות

המדינה במשרד האוצר, סגן הממונה על תקציבים במשרד האוצר, ראשי יחידות רלוונטיות במשרד ראש הממשלה ובהם ראשי אגפי המטה הכלכלי-חברתי של מנכ"ל משרד ראש הממשלה, וכן נציגים מגופים ממשלתיים נוספים שעוסקים בתכנון ובתחומי פעילות הרלוונטיים לאסטרטגיה כלכלית חברתית כפי שיחליט יו"ר הפורום.

ד. הממשלה רושמת לפנייה את הודעת בנק ישראל כי הוא מעוניין להציב משקיף בכיר קבוע בפורום זה.

ה. הפורום יתייעץ, לפי שיקול דעתו, עם נציגי המגזרים השונים במשק ובחברה וכן עם מומחים מהאקדמיה ומהמגזר הפרטי ככל שימצא לנכון, בהתאם לכל דין.

ו. הפורום יתכנס בתדירות של פעם בחודש בממוצע.

הצוות לניהול אסטרטגיה

4. להקים צוות לניהול אסטרטגיה (בהחלטה זו: הצוות) שייעודו, תפקידו והמבנה הארגוני שלו הם כמפורט להלן:

א. **ייעוד הצוות:** הצוות יוביל את תהליכי ניהול האסטרטגיה הכלכלית חברתית ויביאם לאישור הממשלה על פי העניין.

ב. **תפקידי הצוות** יכללו, בין היתר:

1. להכין המלצות למטרות ולסוגיות אסטרטגיות לדיון בוועדת השרים, אם תוקם, ובממשלה, בהתייחס להערכת מצב אסטרטגית ולתוצרי הפורום המקצועי הבכיר, זאת לא יאוחר מ-100 ימים מכינון ממשלה. להמליץ על תכניות מתאר אסטרטגיות לדיון בוועדת השרים, אם תוקם, ולאישור בממשלה, בהתייחס להערכת מצב אסטרטגית ותוצרי הפורום המקצועי הבכיר לא יאוחר מ-180 יום מכינון ממשלה..

1. לקדם הכנת תכניות מתאר אסטרטגיות ויישומן של התוכניות שאושרו, תוך שיתוף פעולה כלל ממשלתי.

2. לעקוב אחר תכנון מפורט ויישום של תכניות מתאר אסטרטגיות על-ידי הגורמים הרלוונטיים, ולהציג עדכונים תקופתיים של פעם אחת בשנה לכל הפחות, בפני וועדת השרים, אם תוקם, או בפני הממשלה, לא יאוחר מ-31 במרץ.

3. לגבש הצעות לשינויים בתכניות המתאר האסטרטגיות ככל שיידרשו ולהגישן לדיון בוועדת השרים, אם תוקם, ולאישור בממשלה.

4. להצביע על סתירות מהותיות בין הדגשים האסטרטגיים של הממשלה לכלי המדיניות המופעלים על ידי המשרדים, לפני המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ובמידת הצורך לפני ועדת השרים, אם תוקם, והממשלה.

ג. **הרכב הצוות:** החברים בצוות יהיו מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אשר ישמש כיושב ראש, מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על תקציבים במשרד האוצר וראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה.

ד. המלצות הצוות לניהול אסטרטגיה יגובשו תוך היוועצות עם מנהלים כלליים

של משרדי ממשלה רלבנטיים בהתאם לנושא.
ה. הצוות יתכנס בתדירות של לפחות פעם ברבעון.

ועדת השרים

5. להמליץ לממשלות שיכוננו בעתיד להקים ועדת שרים לאסטרטגיה כלכלית חברתית (בהחלטה זו: ועדת השרים) בראשות ראש הממשלה ובחברות שר האוצר.

א. סמכויות ועדת השרים:

2. לגבש המלצה לדגשים אסטרטגיים שתוצג לממשלה, זאת לא יאוחר מ-100 ימים מכינון ממשלה.

3. לגבש המלצה באשר לתכניות מתאר אסטרטגיות שתוצג לממשלה, לא יאוחר מ-180 יום מכינון ממשלה.

4. לקיים דיון עיתי באופן התקדמות תכניות מתאר אסטרטגיות.

5. לקיים דיון עיתי בין היתר במגמות, סיכונים, סוגיות אסטרטגיות והערכת מצב אסטרטגית.

6. לדון בהצעות לשינויים בתכניות המתאר האסטרטגיות, ככל שיידרשו והבאתן לאישור הממשלה.

ב. ועדת השרים תתכנס שלוש פעמים בשנה לכל הפחות.

6. לתקן את החלטת ממשלה מס' 430 מיום 10 לספטמבר 2006, בנושא "הקמת מועצה לאומית לכלכלה", כך שליעודה ותפקידיה של המועצה הקבועים בסעיף 1 להחלטה מס' 430 יתווספו תפקידי האגף לאסטרטגיה כלכלית חברתית שפורטו בהחלטה זו.

7. החלטה זו משלימה את החלטת ממשלה מס' 4028 מיום 25.12.11 בנושא "חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה", בכל הנוגע לתהליכי חשיבה ותכנון אסטרטגיים.

8. עד להקמת האגף לאסטרטגיה כלכלית חברתית תפעל המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, בשיתוף עם משרד האוצר, בהתייעצות עם משרדים וגורמים נוספים, לניתוח התחלתי של מגמות כלכליות חברתיות שתוצגנה לממשלה ה-33 לא יאוחר מ-30 יום ממועד כינונה.

9. החלטה זו תבוצע בתיאום עם החלטת ממשלה מס' 5189 מיום 28.10.2012 בנושא "מבנה משרד ראש הממשלה", בכל הנוגע לאופן עבודת משרד ראש הממשלה.

להחלטה זו מצורף כנספח א', מילון מושגים

דברי הסבר

רקע כללי

ישראל של שנת 2012 רושמת מספר לא מבוטל של הישגים במגוון תחומי פעילותה, אך ממשיכה להתמודד עם קשיי משילות ואתגרים באפקטיביות השלטונית. למרות השיפור בשנים האחרונות בחשיבה אסטרטגית ארוכת טווח, עדיין חסרים בממשלה מוסדות ותהליכים המקדמים פיתוח שיתופי של ראייה אסטרטגית ארוכת טווח כלל ממשלתית בתחומים כלכליים-חברתיים. הצורך בחשיבה אסטרטגית מועצם לאור האתגרים הכלכליים והחברתיים שבפניהם ניצבת מדינת ישראל. ראייה אסטרטגית כלכלית-חברתית תאפשר מיקוד בפעילות הממשלה על סמך מטרות שתתווה הממשלה הנבחרת ויעדים ברורים אשר יגובשו על בסיס הערכת מצב כלכלית חברתית. החלטה זו באה בעקבות עבודה מעמיקה של צוות שמונה על-ידי ראש הממשלה ושר האוצר בשנת 2010, שהמלצותיו הסופיות בנושא מוסדות ותהליכים סוכמו בשלושת החודשים האחרונים. ההחלטה עתידה לחזק ולמסד את תהליכי החשיבה האסטרטגית בתוך הממשלה, לשפר תהליכי קליטה של ממשלות חדשות באשר הן, ולייצר בסיס איתן לתכנון אסטרטגי משותף כלל ממשלתי הנשען על חשיבה שיטתית מוסדרת.

לסעיפים 1-2 להצעת ההחלטה :

לשם שיפור תהליכי החשיבה והתכנון האסטרטגי הממשלתי בתחום הכלכלי חברתי יש צורך במיסוד מנגנונים ייעודיים לגיבוש ולניהול של אסטרטגיה ממשלתית. ממחקר השוואתי מקיף שנערך במסגרת עבודת הצוות המוזכר לעיל, עולה כי במשטרים של דמוקרטיה פרלמנטארית סוגיות אסטרטגיות לרוב אינן מקבלות התייחסות מספקת. זאת, בשל הנטייה המובנית של ממשלות במשטרים אלו לפעול בראיה קצרת טווח המוגבלת למשך הקדנציה ולהתמקד בעיקר בנושאים דחופים שעולים על סדר היום הציבורי. קיום מוסדות שעוסקים באסטרטגיה כלכלית חברתית בראייה ארוכת טווח בחובלת ראש הממשלה, תאפשר הפניית קשב ניהולי רב יותר לטיפול בסוגיות אסטרטגיות.

בשל כך, ולאחר בחינת המוסדות והתהליכים הקיימים בישראל, מוצע להקים יחידת מטה במסגרת המועצה הלאומית לכלכלה, שתהווה מוקד לעבודה המקצועית בתחום האסטרטגיה הכלכלית חברתית, בהתבסס על ניתוחי עומק מקצועיים, על חשיבה שיטתית ועל שיתופי פעולה עם יחידות הממשלה השונות, עם מומחים ועם נציגי ציבור. האגף לאסטרטגיה ירכז את עבודת המטה בתחום האסטרטגיה הכלכלית חברתית עבור פורומים שיוקמו לצורך עיסוק באסטרטגיה כלכלית חברתית - ועדת שרים, אם תוקם, הפורום המקצועי הבכיר והצוות לניהול אסטרטגיה. במסגרת עבודת ההכנה המקצועית בתחום האסטרטגיה הכלכלית חברתית יעסוק האגף בריכוז מסמכי הערכת מצב, בהתאם לעבודת הפורום המקצועי הבכיר ובגיבוש מסמכים אסטרטגיים נוספים.

לסעיפים 3-4 להצעת ההחלטה :

גיבוש ויישום אסטרטגיה כלכלית חברתית באופן מיטבי דורש שיתוף פעולה הדוק בין משרדי הממשלה השונים תוך שילוב בין תהליכי חשיבה ותכנון בשיטת "מלמעלה למטה" (TOP DOWN) לבין תהליכי חשיבה ותכנון בשיטת "מלמטה למעלה" (BOTTOM UP).

תהליכי העבודה הממשלתיים הקיימים אינם כוללים שיגרה מובנית של חשיבה אסטרטגית משותפת כלל ממשלתית בדרג המקצועי, הנתמכת על ידי יחידת מטה שאחראית על זיהוי מגמות וסוגיות אסטרטגיות רוחביות. כתוצאה מכך ישנן מערכות ומגמות שלמות שאינן מטופלות באופן מיטבי בראייה כלל ממשלתית. בשל כך, מוצע להקים פורום מקצועי בכיר לתכנון אסטרטגי.

הפורום המקצועי הבכיר יתכנס פעם בחודש בממוצע וידון בסוגיות אסטרטגיות ובמגמות מרכזיות בעלות השפעה ארוכת טווח על המצב הכלכלי-חברתי בישראל. נציגי המשרדים יתרמו לעבודת הפורום את ניסיונם וכן את המומחיות ואת נקודת הראות הייחודית של כל משרד, מתוך כוונה להביא לסינרגיה מרבית בתהליכים האסטרטגיים של כלל הממשלה.

לשם ניתוח מעמיק של סוגיות אסטרטגיות נבחרות, הפורום יקים צוותי עבודה ייעודיים שיורכבו מנציגי משרדי הממשלה הרלבנטיים. תוצרי עבודת המטה של הפורום המקצועי הבכיר יוצגו למנהלים הכלליים של משרדי הממשלה ולוועדת השרים, אם תוקם, ויהוו בסיס להערכת מצב כלכלית-חברתית שתוצג לממשלה. ריכוז עבודת המטה של הפורום המקצועי הבכיר ייעשה על ידי האגף לאסטרטגיה במועצה הלאומית לכלכלה. הפורום יתייעץ, לפי שיקול דעתו, עם נציגי המגזרים השונים במשק ובחברה וכן עם מומחים מהאקדמיה ומהמגזר הפרטי ככל שימצא לנכון.

הצוות לניהול אסטרטגיה יעסוק בגיבוש המלצות לוועדת השרים אם תוקם ולממשלה ביחס לדגשים אסטרטגיים ולתכניות מתאר אסטרטגיות וכן במעקב אחר יישום האסטרטגיה הממשלתית. בתחילת הקדנציה הצוות לניהול אסטרטגיה יציג לדיון בוועדת השרים ובממשלה הצעה לדגשים אסטרטגיים ולתכניות מתאר אסטרטגיות, זאת בהתייחס להערכת המצב האסטרטגית ולתוצרי הפורום המקצועי הבכיר. בתכניות המתאר האסטרטגיות יוגדרו תהליכי עבודה בין-משרדיים לגיבוש מדיניות ממשלתית בהתאם לדגשים האסטרטגיים של הממשלה. הצוות לניהול אסטרטגיה יערוך מעקב אחר ההתקדמות בתכניות המתאר האסטרטגיות והעמידה ביעדי האסטרטגיה הממשלתית ויצג לוועדת השרים עדכון עיתי. במידת הצורך ובהתאם לשינויים בהערכת המצב, הצוות לניהול אסטרטגיה יציע לוועדת השרים ולממשלה התאמות ושינויים לתכניות המתאר האסטרטגיות.

לסעיף 5 להצעת ההחלטה :

מהניסיון הבין-לאומי ניתן ללמוד כי תהליכי תכנון אסטרטגיים מוצלחים כוללים מעורבות הדוקה של הדרג המדיני הנבחר, בפרט מעורבות מתמשכת של ראש המדינה בהתוויית האסטרטגיה ויישומה. בהתאם למחקר ההשוואתי המקיף המוזכר לעיל, מעורבות מוסדרת של ראש המדינה ושל הדרג הנבחר תורמת לכך שהתכניות האסטרטגיות ייערכו בהתאם לסדר העדיפויות שנקבע על ידי הממשלה תוך מחויבות לאסטרטגיה וליישומה. בהמשך למחקר ולניסיון המצטבר, מוצע להקים ועדת שרים לענייני אסטרטגיה כלכלית-חברתית בראשות ראש הממשלה, אשר תדון בהערכת מצב ובסוגיות אסטרטגיות ותמליץ לממשלה על מספר מצומצם של כשלוש מטרות וכחמש סוגיות אסטרטגיות שתינתן להן עדיפות בעיצוב מדיניות ממשלתית לאורך הקדנציה. למליאת הממשלה יוצגו הערכות מצב, ויובאו לאישורה המלצות לדגשים אסטרטגיים והצעות לתכניות מתאר אסטרטגיות בתחילת הקדנציה ובאופן עתי. מיסוד תהליכים אלו יאפשר קביעה ברורה של מטרות הממשלה לקדנציה והכוונה של המשרדים והממשלה כולה לפעילות בהתאם לסדרי העדיפויות שנקבעו.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

כמפורט בדברי הרקע לעיל.

תקציב

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

בהתאם למוצע, יועסקו במסגרת האגף לאסטרטגיה : ראש האגף לאסטרטגיה וצוות עובדים מקצועיים . ראש האגף לאסטרטגיה יהיה כפוף לראש המועצה הלאומית לכלכלה.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

מתווה הצעת ההחלטה הוצג למנהלים הכלליים של כל משרדי הממשלה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 430 מיום 10 לספטמבר, 2006 הקמת מועצה לאומית לכלכלה.
החלטת מס' 4028 מיום 25.12.11 בנושא "חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההמלצה

חוות הדעת מצורפת להצעת ההחלטה.

סיווגים

סיווג ראשי: 05 מממשלתי

סיווג משני: 03 תהליך

תחום פעולה עיקרי: 02 חברה וכלכלה

מוגש על ידי ראש הממשלה

ועל ידי שר האוצר

יט' בחשון התשע"ג

4 בנובמבר 2012

נספח א'

מושגים

- **הערכת מצב אסטרטגית** – מסמך הכולל מיפוי מקיף של המצב הכלכלי חברתי של מדינת ישראל ותמונה רחבה ככל האפשר של הסביבה שבה פועלת הממשלה, בהווה ובעתיד, בזירה המקומית ובזירה הגלובלית.
- **מטרות אסטרטגיות** – מספר מצומצם של הישגים משמעותיים כלל ממשלתיים בתחום כלכלי-חברתי שהממשלה שואפת להשיג במהלך הקדנציה מתוך ראייה ארוכת טווח.
- **סוגיות אסטרטגיות** – נושאים בעלי השפעה מהותית על המצב הכלכלי-חברתי של מדינת ישראל, אשר דורשים ניתוח מעמיק של הממשלה לשם הבנת ההשלכות המרכזיות ומיפוי דרכי התמודדות במידת הצורך.
- **דגשים אסטרטגיים** – מספר מצומצם של מטרות וסוגיות אסטרטגיות נבחרות שעליהן תחליט הממשלה, אם תמצא לנכון.
- **תכנית מתאר אסטרטגית** – תכנית המפרטת את אופן גיבוש התשתית למדיניות ממשלתית בהתאם לדגשים האסטרטגיים של הממשלה, שתקבע הממשלה אם תמצא לנכון.
- **מגמות** – שינויים בסביבה הפנימית או החיצונית של מדינת ישראל אשר צפויים להשפיע באופן משמעותי על המצב הכלכלי חברתי של המדינה.



היועצת המשפטית

ירושלים, ט"ו חשוון, תשע"ג

31 אוקטובר, 2012

מזהה מל"י: D330895

חוות דעת משפטית הנלווית להצעה להחלטת ממשלה

נושא הצעת ההחלטה: מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית חברתית

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

1. בהמשך להחלטה מס' 430 מיום 10 לספטמבר 2006, שלפיה הוקמה ופועלת המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, מוצע לכוון מוסדות ותהליכים שיבטיחו בסיס איתן לתכנון אסטרטגי לממשלה בתחום הכלכלי והחברתי, אשר תכליתם מפורטת בהרחבה בדברי ההסבר להצעה. בכלל זה מוצע להקים **מטה לאסטרטגיה כלכלית חברתית, פורום מקצועי בכיר לתכנון אסטרטגי, וצוות לניהול אסטרטגיה**, וכן להמליץ על הקמת **ועדת שרים לאסטרטגיה חברתית כלכלית**, הכל כמפורט בהצעת ההחלטה.
2. תהליכי העבודה המוצעים כוללים, בין היתר, גיבוש הערכת מצב אסטרטגית, אשר תוצג לממשלה נכנסת, לא יאוחר משלושים יום ממועד כינונה, ולאחר מכן מדי שנה, לא יאוחר מאחד במרץ בכל שנה. עוד מוצע כי יובאו לאישור הממשלה, ככל שתמצא לנכון, מספר מצומצם של מטרות אסטרטגיות ושל סוגיות אסטרטגיות שתיתנן להן עדיפות בעיצוב מדיניות ממשלתית לאורך הקדנציה של הממשלה (להלן - דגשים אסטרטגיים). בנוסף, מוצע כי יובאו לאישור הממשלה, אם תמצא לנכון, תוכניות מתאר אסטרטגיות, שהן תכניות המפרטות את אופן גיבוש התשתית למדיניות ממשלתית, בהתאם לדגשים האסטרטגיים של הממשלה.
3. מוצע, כאמור, להקים **מטה לאסטרטגיה חברתית כלכלית** (להלן - המטה), כיחידה במסגרת המועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה, שיהווה מוקד לעבודה המקצועית בתחום האסטרטגיה הכלכלית חברתית, בהתבסס על ניתוחי עומק מקצועיים, על חשיבה שיטתית ועל שיתופי פעולה עם יחידות הממשלה השונות, וכן עם מומחים ונציגי ציבור, בכפוף לכל דין. המטה ירכז את עבודת המטה בתחום האסטרטגיה הכלכלית חברתית עבור הפורומים הנוספים שיוקמו כפי שמוצע בהצעת ההחלטה. לראש המטה ימונה נושא משרה בכיר, בהתאם להוראות חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 והכללים המקובלים על פיו.
4. עוד מוצע להקים **פורום מקצועי בכיר**, אשר תפקידו מפורטים בהרחבה בהצעה, וכוללים בין היתר גיבוש של הערכת המצב האסטרטגית אשר תוצג לממשלה כמתואר לעיל, וחיזוק שיתוף הפעולה הכלל ממשלתי בתהליכי תכנון אסטרטגי. בראש הפורום יעמוד ראש המועצה הלאומית לכלכלה וישתתפו בו נציגים בכירים שעוסקים בתכנון ובתחומי פעילות הרלוונטיים לאסטרטגיה כלכלית חברתית מכל משרדי הממשלה, וכן נציגים מגופים ממשלתיים נוספים שעוסקים בתכנון ובתחומי פעילות רלוונטיים, כפי שיחליט יו"ר הפורום. בהצעה צויין כי בנק ישראל הודיע כי הוא מעוניין להציב משקיף בכיר קבוע בפורום זה.
- מוצע עוד כי הפורום יתייעץ, לפי שיקול דעתו, עם נציגי המגזרים השונים במשק ובחברה וכן עם מומחים מהאקדמיה ומהמגזר הפרטי ככל שימצא לנכון, זאת בכפוף להוראות כל דין.
5. כן מוצע להקים **צוות לניהול אסטרטגיה**, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים במשרד האוצר וראש המועצה הלאומית לכלכלה. הצוות יעסוק בין היתר, בגיבוש המלצות ביחס לדגשים אסטרטגיים ולתכניות מתאר אסטרטגיות שיובאו לאישור הממשלה, וכן במעקב אחר יישום האסטרטגיה הממשלתית כפי שתאושר על ידי הממשלה. המלצות הצוות יגובשו תוך היועצות עם המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה הרלוונטיים.

6. בהתאם לסעיף 31(ה) לחוק יסוד: הממשלה, הממשלה רשאית למנות ועדות שרים קבועות, זמניות, או לעניינים מסוימים, ולפעול באמצעותן. ועדות שרים מוקמות על ידי כל ממשלה נכנסת סמוך לאחר כינונה, ובמידת הצורך במהלך תקופת כהונתה. מוצע להמליץ לממשלות שיכוננו בעתיד להקים ועדת שרים לאסטרטגיה כלכלית חברתית, שתפקידיה מפורטים בהצעה. מובן כי החלטה אופרטיבית בדבר הקמתה של ועדת שרים תלויה ברצון של ממשלות עתידיות.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

הצעת ההחלטה מובאת לאישור הממשלה לאחר שהתקבל בכנסת חוק התפזרות הכנסת השמונה עשרה, התשע"ג-2012, ובעת שהממשלה מכהנת כממשלה יוצאת. פסיקת בית המשפט העליון והנחיות היועץ המשפטי לממשלה מחייבות איפוק בקבלת החלטות בתקופה זו.

כאמור בדברי ההסבר להצעה, היא מוגשת בעקבות עבודה מעמיקה של צוות שמונה על-ידי ראש הממשלה ושר האוצר בשנת 2010, שהמלצותיו הסופיות בנושא מוסדות ותהליכים סוכמו בשלושת החודשים האחרונים. תכלית ההצעה לחזק ולמסד את תהליכי החשיבה האסטרטגית בתוך הממשלה, לשפר תהליכי קליטה של ממשלות חדשות באשר הן, ולייצר בסיס איתן לתכנון אסטרטגי משותף כלל ממשלתי הנשען על חשיבה שיטתית מוסדרת, והמאפשר התמודדות עם אתגרים ארוכי טווח, חוצי ממשלות. יובהר כי המנגנונים המוצעים בהצעת ההחלטה נוגעים לתהליך העבודה בלבד, ולא לתוכנה של האסטרטגיה הכלכלית חברתית של מדינת ישראל. דהיינו, אין בהצעה כדי לחייב ממשלות עתידיות מבחינת תוכנה של האסטרטגיה אלא להוות תשתית מתודולוגית וארגונית בלבד לקביעת אסטרטגיה, ככל שתבחר בכך הממשלה.

נדבך מרכזי בהצעה הוא גיבושה של הערכת מצב אסטרטגית, אשר תוצג כאמור לכל ממשלה נכנסת בתוך 30 יום ממועד כינונה, ולאחר מכן אחת לשנה. נקודת הזמן של חילופי ממשלות היא בעלת משמעות מיוחדת בהיבט התכנון האסטרטגי ועל מנת לתת מענה מידי בנושא, עוד בטרם הקמת המטה, מוצע כי המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה תפעל בשיתוף עם משרד האוצר ובהתייעצות עם משרדים נוספים, לניתוח התחלתי של מגמות כלכליות חברתיות שתוצגנה לממשלה ה-33 בתוך 30 יום ממועד כינונה. בנסיבות העניין, ובשים לב גם לחשיבות שיש להערכות בנושא לקראת כינונה של ממשלה חדשה, אין מניעה משפטית לקבלת הצעת ההחלטה גם בעת הזו.

יצוין כי ככל שהפעולות להקמת המטה יתחילו בזמן הקרוב ובתוך תקופת הבחירות, איוש המשרות יהיה כפוף גם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1501, העוסקת במינויים בתקופת בחירות.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

לתהליכים המפורטים בהצעה נגיעה אפשרית לכלל משרדי הממשלה. ההצעה הופצה ליועצים המשפטיים של כל משרדי הממשלה ביום 30.10.12. מקצתם הודיעו כי אין להם הערות בהיבטים המשפטיים, אולם בשל לוח הזמנים הקצר לא התקבלו תגובות ממרבית המשרדים.

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

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

חוות דעת זו היא על דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר.

בברכה,
יעל כהן, עו"ד
סגנית בכירה ליועצת המשפטית