

המועצה הלאומית לכלכלה

המועצה הלאומית לכלכלה פועלת מכוח החלטת ממשלה מ-2006 ומתפקדת כגוף מטה של ראש הממשלה המייעץ לו בנושאי כלכלה, ומסייע לממשלת ישראל בגיבוש מדיניות כלכלית - חברתית.

בראש המועצה הלאומית לכלכלה עומד מאז 2016 פרופ' אבי שמחון, המשמש גם יועץ הכלכלי הבכיר לרה"מ. לראש המועצה סגן, ראש אגף בכיר לאסטרטגיה ו-9 כלכלנים. המועצה פועלת בשיתוף פעולה עם משרד מנכ"ל משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד המשפטים, בנק ישראל ומשרדים רבים נוספים העוסקים בגיבוש המדיניות הכלכלית בישראל. תפקידה לספק לראש הממשלה ייעוץ המבוסס על ניתוח כלכלי, לייזום ולקדם מדיניות חדשה וכן להוביל חשיבה אסטרטגית וראיה רוחבית של פעילות הממשלה ואתגרי המשק.

המועצה מעורבת במגוון נושאים כלכליים העומדים על סדר יומה של הממשלה, לרבות גיבוש תקציב המדינה השנתי; שינויים מבניים, קידום ענף ההיי טק; ריכוזיות; תחבורה; תעסוקה, פנסיה; חקלאות; בריאות; סיעוד; ביטוח לאומי; נכות; משאבי טבע וכיוב'. היא מגבשת חוות דעת, ומרכזת את הידע והניתוח המתודולוגי הדרושים לקבלת החלטות בנושאים השונים. המועצה שותפה במספר צוותים בין-משרדיים בנושאים כלכליים ובעלי השפעה ארוכת טווח שונים ולעיתים היא הגורם המוביל בהן מתוקף היותה כפופה לראש הממשלה. המועצה הלאומית לכלכלה גיבשה בשיתוף משרדי ממשלה נוספים את התכנית הלאומית להגדלת כוח אדם מיומן לתעשיית ההיי-טק בשיתוף משרדי ממשלה ומובילה את המשך קידום התוכנית. המועצה שותפה על בסיס קבוע בעיצוב יחסי החוץ הכלכליים של ישראל וכמו כן, היא נוטלת חלק בהסברה של המדיניות הכלכלית הממשלתית וייצוג המשק הישראלי מול גופים ופורומים בינלאומיים. המועצה פעילה אף בעיצוב השיח הפנים ישראלי בנושאי כלכלה וחברה, זאת במסגרת כנסים, מפגשים, הרצאות אורח של ראש המועצה ונציגיו ועוד.

התהליך האסטרטגי

באריץ 4.11.12 אישרה ממשלת ישראל את החלטה מס' 5208 בעניין "מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית". זאת, על רקע רצונה של הממשלה לשפר את יכולתה להתמודד עם אתגרים עתידיים בצורה מקצועית ושיטתית. מטרתה של ההחלטה הייתה 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.

החלטת הממשלה התבססה על תובנות מתוך עבודה ממשלתית מעמיקה שבוצעה בשנים 2010-2012, שבמסגרתה נלמדו מודלים שונים בעולם, בהם ארה"ב, הולנד, פינלנד וסינגפור. הלמידה על אודות אסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם הבהירה, כי משטרים דמוקרטיים ברחבי העולם נתקלים באתגרים דומים, ובהם חוסר היכולת לתכנן ולהתמודד עם סוגיות אסטרטגיות ארוכות טווח, שהשפעתן העיקרית על המשק והחברה תבוא לידי ביטוי רק בקדנציות של ממשלות עתידיות, ושההיערכות אליהן מצריכה פעולה מערכתית וכלל ממשלתית. זאת, בשל הנטייה המובנית של ממשלות במשטרים אלו לפעול בראייה קצרת טווח, המוגבלת למשך הקדנציה, ולהתמקד בעיקר בנושאים דחופים שעולים על סדר היום הציבורי.

מדינות שונות מתמודדות עם אתגרים אלו בצורות שונות, והמלצת הצוות הממשלתי, שהפכה לבסיס להחלטת הממשלה האמורה, הייתה להקים כמה מוסדות: האגף לאסטרטגיה כלכלית-חברתית במועצה הלאומית לכלכלה, הפורום המקצועי הבכיר לתכנון אסטרטגי, הצוות לניהול אסטרטגיה, וועדת השרים לאסטרטגיה בראשות ראש הממשלה, וכן למסד תהליכי עבודה, כשהמרכזי שבהם הוא הערכת המצב האסטרטגית הכלכלית-חברתית.

הערכת מצב אסטרטגית כלכלית-חברתית

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

הערכת המצב האסטרטגית מורכבת משני חלקים מרכזיים:

ניתוח הזירה הכלכלית-חברתית בעולם ובישראל ומיפוייה.

זיהוי אתגרים והזדמנויות למשק ולחברה בהווה ובעתיד, תוך הצבעה על כיווני פעולה מרכזיים. חשיבותה של הערכת המצב האסטרטגית נובעת מהצורך בזיהוי ובמתן מענה לסוגיות אסטרטגיות, שולוא התהליך עלולות "ליפול בין הכיסאות" מעצם טיבן. מחיר אי הטיפול באתגרים מבעוד מועד הוא צמצום דרגות החופש ביצירת תוכניות מקצועיות ראויות והאמרה של העלויות בשלב שבו "הבעיה בוערת", או שאי אפשר לנצל את מירב התועלות מההזדמנות.

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

הערכת המצב האסטרטגית מגובשת בתהליך מקצועי כלל ממשלתי, בשיתוף פעיל של נציגים בכירים ממשרדי הממשלה ומיחידות הסמך במסגרת הפורום המקצועי הבכיר, כהגדרתו בהחלטת הממשלה מס' 5208, ומוצגת לממשלה בתחילת הקדנציה. לאורך הקדנציה מתעדכנת הערכת המצב בהתאם לצורך, והדגש עובר, לרוב, מניתוח למעקב אחר טיפול בסוגיות אסטרטגיות שנבחרות על ידי הממשלה ועד ליישום במסגרת תוכניות 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 שיכולים לתרום תרומה ממשית ליצירת מערכת מאוזנת יותר בין הדחוף והשוטף ובין התשתיתי והמעמיק בעבודת הממשלה.

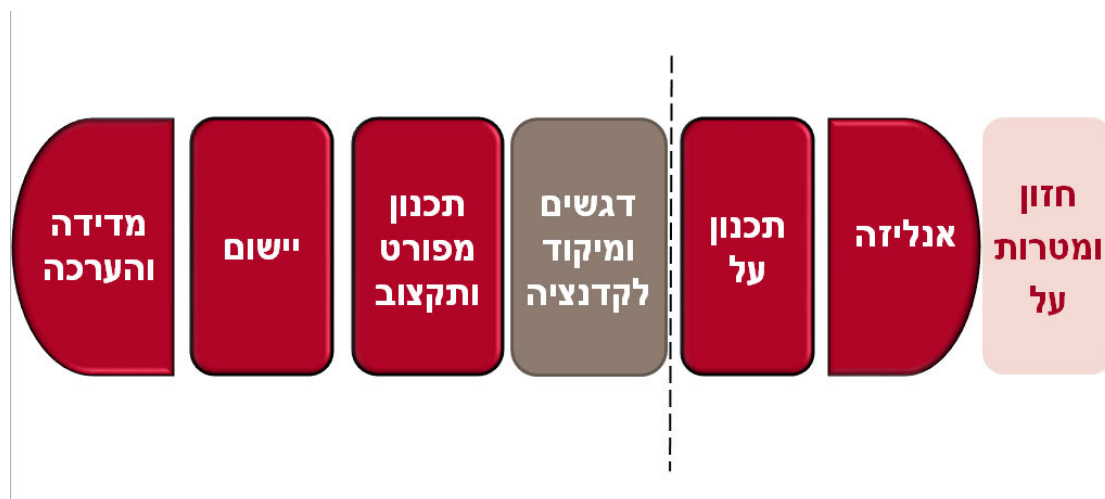
הערכת המצב האסטרטגית כוללת שלושה מרכיבים מרכזיים: מגמות עולמיות, מגמות ומאפיינים מרכזיים מקומיים וסוגיות אסטרטגיות:

- מגמות עולמיות - מרחב הניתוח החיצוני בהערכת המצב, המתמקד בתמורות מרכזיות בעולם בעלות השפעה מהותית על החברה והמשק בישראל. תמורות אלה יכולות להיות מושפעות מדמוגרפיה, מטכנולוגיה, מפוליטיקה ועוד. לרוב, קיימת ספרות נרחבת בעולם על אודות תמורות אלה עקב השפעתן על מדינות ואזורים רבים בעולם. מבין הפרסומים הבולטים בנושא אפשר למצוא את "Global Trends 2030: Alternative Worlds" של ארגון ה-National Intelligence Council האמריקני, ואת "Looking to 2060" של ארגון ה-OECD.

- מגמות ומאפיינים מרכזיים מקומיים - מרחב הניתוח הפנימי בהערכת המצב כולל את כלל המשק והציבור בישראל בהסתכלות רחבה, תוך מיקוד באיכות החיים של הציבור ובחוסנו ויציבותו של המשק לאורך זמן. בשל החשיבות שיש למיקוד בניתוח ובהנעה לפעולה, הערכת המצב לא נועדה לכלול תמונה מלאה של המצב הכלכלי והחברתי בישראל, אלא להתמקד במגמות ובמאפיינים מרכזיים, הרלוונטיים לעבודת הממשלה בראייה רוחבית ארוכת טווח. מקורות מרכזיים לניתוח התמורות המרכזיות בישראל אפשר למצוא בפרסומים של בנק ישראל, של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, של משרדי ממשלה ושל מכוני מחקר שונים.
- סוגיות אסטרטגיות - נושאים בעלי השפעה מהותית על המצב הכלכלי-חברתי של מדינת ישראל, אשר מהם נגזרים כיווני פעולה, שמומלץ לממשלה לפעול בהם באופן מידי על מנת לתת מענה משמעותי למגמות ולמאפיינים המרכזיים.

יישום הערכת המצב האסטרטגית

הערכת המצב האסטרטגית הינה נדבך מרכזי בתהליך של תכנון, ביצוע והערכה של פעילות ממשלתית. היא מהווה חלק אינטגרלי משלב האנליזה - הניתוח של המציאות שהממשלה פועלת בתוכה, העומדת בבסיס כל תהליך מקצועי של תכנון, ולאחריו ביצוע והערכה.



אך אסטרטגיה טובה נמדדת לא רק באיכות הניתוח וההצגה שלה, אלא גם ביכולת להפיק ממנה תובנות ישימות. תפקידה של הערכת המצב האסטרטגית היא להניע את הממשלה לפעולה על מנת להתמודד מבעוד מועד עם המגמות, לקדם את הסוגיות האסטרטגיות וכך לנצל הזדמנויות ולהתגבר על איומים.

לרשות הממשלה עומדות דרכי פעולה מגוונות כדי לקדם את הטמעתה של הערכת המצב האסטרטגית ואת יישומה ברבדים השונים של פעילותה. בסוגיות אסטרטגיות מסוימות, שלא נערכה בהן עבודת מטה משמעותית ולא מופו כיווני פעולה מרכזיים, מטרת הערכת המצב הינה להתניע תהליך של אנליזה, של העמקה ושל גיבוש עבודת מטה, שתוכל להוות בסיס למדיניות הממשלתית העתידית. בסוגיות שקיימת בהן עבודת מטה משמעותית והוגדרו כיווני פעולה מרכזיים, מטרתה של הערכת המצב היא להוביל לקידום מדיניות ממשלתית רלוונטית - באמצעות הכלים השונים העומדים לרשות הממשלה והמשרדים, כגון הקמת ועדות ציבוריות, צוותי משימה בין-משרדיים, החלטות ממשלה, וכמובן תכניות עבודה שנתיות, רב-שנתיות ותקציב המדינה. כל

אחד מהסוגיות האסטרטגיות דורשת דרכי פעולה שונות, בהתאם לאופיו ולשחקנים המרכזיים האמונים על יישומו, והיכולת ליישמו מושפעת ממגוון מגבלות, בהן תקציבים, ישימות פוליטית ועוד.

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

לשם חיזוק היכולת של הממשלה ליישם את הסוגיות בהערכת המצב האסטרטגית, בהתאם להחלטת הממשלה מס' 5208 הוקם צוות לניהול אסטרטגיה, שחברים בו מנכ"ל משרד ראש הממשלה (יו"ר הצוות), מנכ"ל משרד האוצר, ראש אגף התקציבים במשרד האוצר וראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה. מנכ"לים של משרדים נוספים מצטרפים לעבודת הצוות בהתאם לרלוונטיות שלהם לקידום הנושא המדובר. צוות זה אמון על קידום יישומם של כיווני הפעולה ותוכניות המתאר המפורטות, הנגזרות מהסוגיות האסטרטגיות בהערכת המצב. צוות זה נחשף לאתגרים השונים ביישום האסטרטגיה ומציג 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 הכיוונים האסטרטגיים שעליהם החליטה.

הערכות מצב הוצגו לממשלה ה-33 ב-19.5.13 וכן לממשלה ה-34 ב-28.6.15 ונגישות לציבור באתר המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה. במסגרת הערכת המצב האסטרטגית הכלכלית-חברתית לשנת 2015 אושרו 7 החלטות ממשלה שמטרתן לקדם את יישומה. החלטות הממשלה פירטו 21 צוותי עבודה עם משימות ולוחות זמנים מוגדרים, אשר עוסקים בחלק ניכר מכיווני הפעולה שפורטו במסגרת הסוגיות האסטרטגיות שאושרו. ההחלטה באיזה אופן לפעול לקידום כל כיוון פעולה - אם באמצעות המשך אנליזה והעמקה, אם באמצעות הקמת צוות עבודה, אם בקידום החלטת ממשלה, או כל אמצעי אחר - התקבלה על סמך שיקולים של בשלות המדיניות הממשלתית בתחום, תקציבים מתאימים וכן יצירת סינרגיה גדולה ככל האפשר עם המדיניות והפעילות הממשלתית המתקיימת בתחום.

במהלך שנת 2018 אסף אגף אסטרטגיה במועצה הלאומית לכלכלה דיווחים מכלל משרדי הממשלה הרלוונטיים אודות יישום הערכת המצב והחלטות הממשלה שנגזרו ממנה, ופרסם לציבור דוח מעקב אחר יישום הערכת המצב האסטרטגית.

יצוין כי מסמך הערכת מצב אסטרטגית עדכני גובש ע"י המועצה במהלך שנת 2019-2020, והגשתו לממשלה עוכבה עקב התפרצות נגיף הקורונה. בשבועות הקרובים צפויה להתבצע עבודה לעדכון המסמך, שלאחריה תוצג הערכת המצב לממשלה הנכנסת.

במהלך משבר הקורונה, שימשה המועצה כלי משמעותי בידי ראש הממשלה לגיבוש וליישום מדיניות באופן מהיר, תוך הסתמכות על נתונים מהימנים ויכולת להתאים את המדיניות למציאות המשתנה תדיר.

באוקטובר 2020 מינתה הממשלה ועדת מנכ"לים לקידום ופיתוח מפרץ חיפה, בראשה עמד ראש המועצה הלאומית לכלכלה. לאחרונה השלימה הוועדה את מלאכתה והגישה לממשלה דו"ח מקיף, שבמסגרת המלצותיו מהלך כולל להפסקת פעילות התעשייה הפטרוכימית במפרץ חיפה לטובת קידום ופיתוח המטרופולין. **כעת, נדרשת הממשלה להורות על יישום מסקנות הדוח.** נוסח הצעת מחליטים נמצא בימים אלו בהליכי גיבוש ע"י המועצה, בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים.

בנוסף, המועצה עוסקת ומעורבת באופן שוטף בדיוני ועדת הריכוזיות, במסגרתה נבחנות סוגיות שונות הקשורות לריכוזיות במשק. כמו כן, המועצה מעורבת בפעולת הוועדה להשקעות זרות שהוקמה בהחלטת הקבינט המדיני ביטחוני.

בשבועות האחרונים, המועצה השלימה את גיבושה של החלטת ממשלה שנועדה להניע הליך לבחינה של **הקמת מתקן לייצור חיסונים בישראל**, שהקמתו נדונה במפגש עם מנהיגי מדינות שונות. **הצעת המחליטים ערוכה ומוכנה לאישור הממשלה החדשה, כשתקום.**