

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ג | מאי 2023



משרד ראש הממשלה

המועצה הלאומית לכלכלה



המועצה הלאומית לכלכלה

רקע

המועצה הלאומית לכלכלה (המועצה) החלה לפעול במשרד ראש הממשלה בשנת 2006, ובראשה עמד היועץ הכלכלי לראש הממשלה. המועצה נועדה לשמש גוף מטה לראש הממשלה בנושאים כלכליים, המסייע בקבלת החלטות בנושאים אלו בהתבסס על נתונים עדכניים, על ניתוחים מקצועיים ועל תכנון שיטתי ארוך טווח. תפקידי המועצה, שנקבעו בידי הממשלה בהחלטותיה הם: לגבש יוזמות בעניין צעדי מדיניות לעידוד הצמיחה במשק בד בבד עם צמצום הפערים הכלכליים בין אוכלוסיות שונות בישראל; להכין חוות דעת בנושא הצעת תקציב המדינה ולהציע חלופות, לפי הצורך, בנוגע למסגרת התקציב ולהיבטים מסוימים שלו; להכין חוות דעת מקצועיות לגבי הצעות החלטה בתחום הכלכלה העומדות על סדר היום של הממשלה ושל ועדותיה; ולשמש מוקד העבודה המקצועית בתחום האסטרטגיה הכלכלית-חברתית של הממשלה.

נתוני מפתח

<p>3</p> <p>מ-11 משרות הכלכלנים שבמועצה לא היו מאוישות</p>	<p>כשנה וחצי</p> <p>פרק הזמן שבו לא אויש תפקיד ראש המועצה</p>	<p>יוני 2015</p> <p>המועד האחרון שבו נדונה בממשלה הערכת המצב האסטרטגית</p>	<p>16 שנים</p> <p>מאז הקמתה לא עוגנו מעמדה וסמכויותיה של המועצה בחקיקה כנדרש בהחלטת הממשלה</p>
<p>22%</p> <p>שיעור הירידה במספר הפרויקטים שהמועצה עסקה בהם משנת 2014 (46 פרויקטים) ועד שנת 2021 (36 פרויקטים)</p>	<p>3</p> <p>הצעות תקציב מדינה לשנים 2015 - 2016, לשנים 2017 - 2018 ולשנים 2021 - 2022 שהמועצה לא חיוותה את דעתה עליהן כנדרש</p>	<p>47%</p> <p>הירידה בשיעור הפרויקטים שהמועצה הייתה גורם מרכזי בגיבוש תוצריהם (מכלל הפרויקטים שהניבו תוצר), בשנים 2018 - 2021 (מ-72% ל-38% בהתאמה). קדמה לכך עלייה של כ-36% בשיעור הפרויקטים בשנים 2014 - 2018 (53%-72% בהתאמה)</p>	<p>-70% 92%</p> <p>שיעור הפרויקטים שהמועצה ביצעה באופן מלא בשנים 2014-2021</p>

פעולות הביקורת

בשנת 2014 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא סדרי עבודתה של המועצה הלאומית לכלכלה, וממצאיה פורסמו בדוח ביקורת במאי 2015¹. בחודשים פברואר - יולי 2022 בדק משרד מבקר המדינה את אופן הסדרת עבודת המועצה; האופן שבו היא מגבשת את האסטרטגיה הכלכלית-חברתית של הממשלה; תרומת המועצה לעבודת הממשלה;

1 מבקר המדינה, **דוח שנתי 165** (2015), "סדרי עבודתה של המועצה הלאומית לכלכלה".



ואופן הכנת חוות דעתה בנושא תקציב המדינה. הבדיקה נעשתה במשרד ראש הממשלה, ובדיקת השלמה נעשתה באגף התקציבים במשרד האוצר.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



הסדרת מעמד המועצה בחקיקה - מעמד המועצה נקבע בהחלטות הממשלה. בהחלטות האלה לא נקבע, למשל כי המועצה מוסמכת לקבל מידע, לרבות ממשרד האוצר, ואף לא נקבע כי בסמכותה לזמן בעלי תפקידים בגופי הממשלה או בזרועותיה לצורך קיום דיונים ולא נקבעו כללים למינוי ראש המועצה. נמצא כי אף שבשנת 2013 הוכנה במשרד רה"ם טיוטת הצעת חוק להסדרת מעמד המועצה, סמכויותיה ותפקידיה, עד דצמבר 2022, לאחר סיום ביקורת זו, משרד רה"ם לא קידם את הצעת החוק כנדרש בהחלטת הממשלה משנת 2006.



איוש תפקיד ראש המועצה - ביוני 2021 פרש ראש המועצה הלאומית לכלכלה מתפקידו, ובסוף ינואר 2023 מונה ראש המועצה. במשך שנה וחצי, מאז פרישתו של ראש המועצה האחרון ועד למינוי ראש המועצה, המועצה הייתה כפופה במישור למנכ"ל משרד רה"ם, לצד יחידה כלכלית אחרת של המשרד - אגף שעוסק בנושאים כלכליים במטה מנכ"ל המשרד. אי-איוש תפקיד ראש המועצה במשך כשנה וחצי הקשה על המועצה למלא את ייעודה על פי החלטת הממשלה - הגשת תוצרי פעילותה לראש הממשלה והטמעתם בקרב החוגים הרלוונטיים של מקבלי ההחלטות.



גיבוש האסטרטגיה הכלכלית-חברתית של הממשלה - בשנת 2012 החליטה הממשלה למסד תהליכים כלל-ממשלתיים מעמיקים, מבוססי מחקר, לצורך התמודדות מבעוד מועד עם אתגרים ארוכי טווח במישור החברתי-כלכלי שבתחום אחריותם של משרדים שונים ולהקים גופים לצורך מיסוד וביצוע של התהליכים האלה. ואולם פעולות של חלק מהגופים האלו להשלמת התהליכים האלה הלכו ופחתו עם השנים: יוני 2015 היה המועד האחרון שבו המועצה הלאומית לכלכלה והפורום לתכנון אסטרטגי הגישו לממשלה הערכת מצב אסטרטגית מלאה, וההערכה נדונה בממשלה; פעמיים גובשו הערכות מצב בשנים 2020 ו-2022, והמועצה לא קיבלה ממשרד רה"ם אישור להציג לממשלה. משכך, הערכת המצב האסטרטגית האחרונה שנדונה בממשלה הייתה אפוא ביוני 2015; הצוות לניהול אסטרטגיה בראשות מנכ"ל משרד רה"ם ובהשתתפות ראש המועצה לא פעל משנת 2017, ומיולי 2018 לא בוצע אחד מתפקידיו העיקריים - מעקב אחר החלטות ממשלה שהתקבלו בנוגע להערכת המצב האסטרטגית.

עלה כי בטיטות הערכת המצב שגובשה בידי המועצה והפורום לתכנון אסטרטגי בינואר 2022 פורטו שש הסוגיות האסטרטגיות שנכללו בעיקרי מדיניותה של הממשלה מספטמבר 2021. עם זאת, מסמך עיקרי מדיניות הממשלה לא היה תחליף להערכת מצב אסטרטגית ולא כלל שני מרכיבים הנדרשים כאמור בהערכת המצב האסטרטגית על פי החלטת הממשלה משנת 2012: ניתוח מגמות עולמיות בתחום הכלכלי-חברתי, שהן בעלות השפעה מהותית על החברה והמשק בישראל, וכן ניתוח מגמות מקומיות ומאפיינים עיקריים במשק



ובחברה בישראל. יצוין כי טיוטת הערכת המצב לא עסקה בחשש להתפרצות אינפלציונית בישראל, אשר עלה בדיוני הפורום לתכנון אסטרטגי בשנת 2021.

תרומת המועצה הלאומית לכלכלה לעבודת הממשלה - במשך חמש שנים (2016 - 2020) בוצעו 99 פרויקטים שהמועצה הובילה ואף שימשה גורם מרכזי בגיבוש תוצריהם; במסגרת 36 מהפרויקטים האלה (36%) הוגשו הצעות החלטה לממשלה.

נמצא כי פעילות המועצה הלכה והצטמצמה משנת 2018: היקף הפרויקטים שהיא עסקה בהם פחת (מ-56 פרויקטים בשנת 2018 ל-36 פרויקטים בשנת 2021); וכמו כן פחת שיעור הפרויקטים שהמועצה הייתה גורם מרכזי בגיבוש תוצריהם מכלל הפרויקטים שהניבו תוצר, כגון הצעות להחלטות ממשלה ותזכירי חוק (מ-72% בשנת 2018 ל-38% בשנת 2021). מתשובת משרד רה"ם עולה כי היקף פעילות המועצה בשנים 2019 - 2021 הושפע גם מחילופים תכופים של ממשלות ומעיסוקה במשבר מגפת הקורונה.

הכנת חוות דעת על תקציב המדינה והצעת חלופות - במסגרת שלושה תהליכים לגיבוש תקציב המדינה (לשנים 2015 - 2016, לשנים 2017 - 2018 ולשנים 2021 - 2022) המועצה לא הכינה חוות דעת כנדרש, בנוגע להצעת תקציב המדינה לפני הגשתה לממשלה, בנוגע למסגרת התקציב ובנוגע לנושאים המרכזיים הכלולים בו, ולא הציעה חלופות בנושאים אלו לפי הצורך כנדרש בהחלטת הממשלה משנת 2006. כך, למשל חוות הדעת של המועצה על תקציב המדינה לשנים 2017-2018 כללה התייחסות כללית למרכיבי הכנסה מסוימים בהצעת התקציב (כגון להפרשות עובדים בעלי פנסיה תקציבית לגמלאות - רכיב תקציבי בהיקף של כ-0.3 מיליארד ש"ח, ולהגדלה של מס רכוש - רכיב תקציבי בהיקף של כ-0.4 מיליארד ש"ח). עם זאת, המועצה לא חיוותה את דעתה על הצעת תקציב המדינה לפני הגשתה לממשלה בנוגע למסגרת התקציב ולא הציעה חלופות. הדבר הועלה בדוח מבקר המדינה משנת 2015, ושב והועלה בביקורת הנוכחית. לדברי המועצה ואג"ת, הסיבה לכך היא לוח זמנים קצר לגיבוש הצעת התקציב, ובעקבות כך - הקצאת פרק זמן קצר מהנדרש למועצה לבחינת ההצעה. יצוין כי המועצה הגישה חוות דעת בנוגע להצעת תקציב המדינה לשנת 2023.



רוב הפרויקטים של המועצה בשנים 2014 - 2021 (70% - 92% מהם) בוצעו באופן מלא.



עיקרי המלצות הביקורת

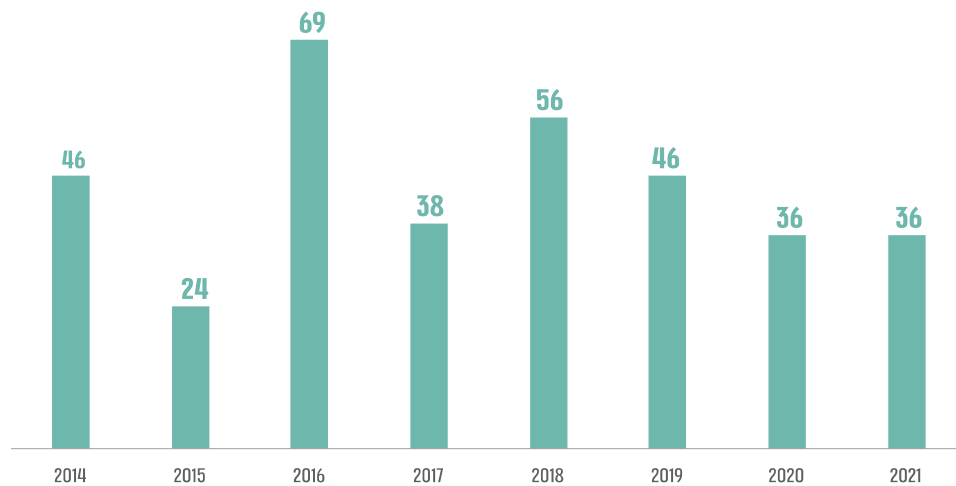
על משרד רה"ם לפעול להשלמת הצעת החוק לשם חיזוק מעמד המועצה והסדרת סמכויותיה ובכלל זה לקבל מידע מגופים ממשלתיים ולקיים דיונים בהשתתפות נציגיהם. מומלץ כי ראש הממשלה יפעל לקיום דיון עיתי בממשלה או בוועדת שרים לאסטרטגיה כלכלית-חברתית, בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2012. כמו כן על משרד רה"ם לפעול להקמה מחדש של הצוות לניהול האסטרטגיה ולוודא כי הצוות מבצע את תפקידיו על פי החלטת הממשלה ובכלל זה הגשת דוח מעקב כולל אחר יישום הערכת המצב האסטרטגית. פעולות אלה נדרשות כדי לאפשר לממשלה להתמודד עם האתגרים הניצבים לפניה בתחום החברתי-כלכלי.

מומלץ כי משרד רה"ם יגבש את תוכניות העבודה של המועצה הלאומית לכלכלה גם על סמך התפוקות הנדרשות ממנה לנוכח תפקידיה, סמכויותיה והיקף המשאבים שלרשותה, וכי הוא יוודא שהתוכניות מאפשרות למצות את פוטנציאל הפעילות של המועצה.

מומלץ כי משרד רה"ם יקבע את היקף המשימות המוטלות על המועצה בהתאם למידת מעורבותה בהם ולתוצרים הנדרשים בפרויקטים השונים, בהתחשב בהיקף כוח האדם שלה, וכי הוא יוודא שהמשימות האלה הולמות את תפקידי המועצה שנקבעו על פי החלטות הממשלה. עוד מומלץ כי המועצה הלאומית לכלכלה תשלים את הכנת התוצרים של כלל הפרויקטים שבהם עסקה ותרחיב את עיסוקה בנושאים הנוגעים להתפרצות האינפלציה בישראל ולסוגיית מחירי האנרגיה.

על המועצה להקפיד לגבש חוות דעת מקיפה בנוגע להצעת התקציב לפני הגשתה לממשלה, בנוגע למסגרת התקציב ובנוגע לנושאים המרכזיים הכלולים בו, ולהציע חלופות בנושאים אלו לפי הצורך. עוד מומלץ כי משרד רה"ם ומשרד האוצר יפעלו לגיבוש מתכונת עבודה שתאפשר יישום של החלטת הממשלה האמורה.

**מספר הפרויקטים שבהם עסקה המועצה הלאומית לכלכלה,
2021 - 2014**



על פי נתוני המועצה הלאומית לכלכלה, בעיבוד של משרד מבקר המדינה.

סיכום

ממצאי הביקורת העלו פערים וליקויים בעבודת המועצה: מספר הפרויקטים שבהם המועצה הייתה גורם מרכזי בגיבוש התוצר מכלל הפרויקטים שהניבו תוצר פחת מכ-72% בשנת 2018 לכ-38% מהפרויקטים בשנת 2021. אף שבשנים האמורות לא חל שינוי בהיקף משאביה; המועצה לא הכינה חוות דעת מקיפה בעניין הצעת תקציב המדינה לשנים 2015 - 2016, 2017 - 2018 ולשנים 2021 - 2022, אף שמתפקידה לעשות זאת, ובכך לא מילאה את ייעודה - לשמש מערכת המאזנת את זו של משרד האוצר, המציגה דעות בלתי תלויות בתחומי הכלכלה והחברה, בדגש על ראייה אסטרטגית וארוכת טווח; משנת 2012 הוקמו גופים אשר נדרשו לבצע תהליכים אסטרטגיים ארוכי טווח. במשך השנים הלכו ופחתו הפעולות של חלק מהגופים האלו להשלמת ביצועם של אותם תהליכים. המשך פעילות המועצה למילוי ייעודה טעון עיגון של תפקידה וסמכויותיה, לרבות קביעת סמכויותיה לקבל מידע ממשרדי הממשלה ומיחידות הביצוע; ופעילות סדירה ושוטפת של המוסדות והתהליכים שנקבעו בהחלטת הממשלה משנת 2012 לצורך הבטחת בסיס איתן לתכנון אסטרטגי לממשלה בתחום הכלכלי והחברתי. האחריות לביצוע כל אלה מוטלת על משרד ה"ם, ומומלץ שהוא יפעל לעיגון פעילות המועצה בחוק.



המועצה הלאומית לכלכלה

מבוא

המועצה הלאומית לכלכלה (להלן - המועצה) שהחלה לפעול בשנת 2006, ושבראשה עמד היועץ הכלכלי לראש הממשלה, היא גוף מטה במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם). המועצה נועדה לשמש גוף מטה לראש הממשלה בנושאים כלכליים, המסייע בקבלת החלטות בנושאים אלו בהתבסס על נתונים עדכניים, על ניתוחים מקצועיים ועל תכנון שיטתי ארוך טווח.²

אלו הם תפקידי המועצה, שנקבעו בידי הממשלה בהחלטותיה מהשנים 2006, 2009 ו-2012³: לגבש יוזמות בעניין צעדי מדיניות לעידוד הצמיחה במשק בד בבד עם צמצום הפערים הכלכליים בין אוכלוסיות שונות בישראל; להכין חוות דעת בנושא הצעת תקציב המדינה לפני הגשתה לממשלה ולהציע חלופות, לפי הצורך, בנוגע למסגרת התקציב ולהיבטים מסוימים שלו; להכין חוות דעת מקצועיות לגבי הצעות החלטה בתחום הכלכלה העומדות על סדר היום של הממשלה ושל ועדותיה; ולשמש מוקד העבודה המקצועית בתחום האסטרטגיה הכלכלית-חברתית של הממשלה. על פי החלטות הממשלה, ראש הממשלה ימנה למועצה ועדה מייעצת, אשר תיעץ לו ולמועצה בעניין גיבוש המלצות למדיניות בנושאים שבטיפול.

בשנים 2014 - 2022 עסקה המועצה בנושאים שונים, וזאת גם באמצעות השתתפות בוועדות שעסקו בסוגיות כלכליות וציבוריות, שאת חלקן היא אף יזמה. תוצרי פעילותה של המועצה באים לידי ביטוי בדוחות, בחוות דעת, בהצעות להחלטת הממשלה, בתזכירים של הצעות חוק שהיא התבקשה להכין וכן בהערכות מצב אסטרטגיות. ביולי 2022 הועסקו במועצה 11 עובדים, ובהם שמונה כלכלנים. תקציב המועצה לשנת 2021 היה כ-10.1 מיליון ש"ח⁴.

פעולות הביקורת

בשנת 2014 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא סדרי עבודתה של המועצה הלאומית לכלכלה, וממצאיה פורסמו בדוח ביקורת במאי 2015 (להלן - הדוח משנת 2015⁵). בחודשים פברואר-יולי 2022 בדק משרד מבקר המדינה את אופן הסדרת עבודת המועצה; האופן שבו היא מגבשת את האסטרטגיה הכלכלית-חברתית של הממשלה; תרומת המועצה לעבודת הממשלה; ואופן הכנת חוות דעתה בנושא תקציב המדינה. הבדיקה נעשתה במשרד ראש הממשלה, ובדיקת השלמה נעשתה באגף התקציבים במשרד האוצר.

2 החלטת הממשלה 430 (10.9.06) (להלן - החלטת הממשלה משנת 2006).

3 החלטת הממשלה משנת 2006; החלטת הממשלה 43 (26.4.09) (להלן - החלטת הממשלה משנת 2009); והחלטת הממשלה 5208 (4.11.12) (להלן - החלטת הממשלה משנת 2012).

4 מכלל זה כ-3.5 מיליון ש"ח יועדו לתשלום שכר לעובדי המועצה, וכ-6.6 מיליון ש"ח יועדו לרכש של המועצה.

5 מבקר המדינה, **דוח שנתי 165** (2015), "סדרי עבודתה של המועצה הלאומית לכלכלה".

הסדרת עבודת המועצה

הסדרת מעמד המועצה בחקיקה

על פי החלטת הממשלה משנת 2006, לאחר הקמת המועצה והפעלתה ובהתאם לניסיון שתצבור במסגרת פעילותה, ייזום ראש הממשלה הצעת חוק בנושא המועצה, מעמדה, סמכויותיה ותפקידיה.

1. בדוח משנת 2015 צוין כי טרם הושלם הטיפול בטיוטה של הצעת החוק שנועדה להסדיר את מעמד המועצה, סמכויותיה ותפקידיה, וכי הדרג המוסמך לכך לא אישר את הטיוטה. משרד מבקר המדינה ציין כי מקומה של המועצה בהליך קבלת החלטות של הממשלה ושל ראש הממשלה בתחומי החברה והכלכלה עשוי להתבסס בעקבות הסדרת מעמדה החוקי, ובכלל זה הסדרת סדרי עבודתה, סמכויותיה וקשרי הגומלין שלה עם יתר גופי הממשל (ובייחוד עם משרד האוצר). על כן המליץ משרד מבקר המדינה בדוח האמור משנת 2015 כי משרד רה"ם יעגן בהקדם את פעילות המועצה בחקיקה ויטפל בהצעת החוק, ובכלל זה יסדיר את מעמדה של המועצה ואת סמכויותיה ותפקידיה.

נמצא כי אף שבשנת 2013 הוכנה במשרד רה"ם טיוטת הצעת חוק להסדרת מעמד המועצה, סמכויותיה ותפקידיה, עד דצמבר 2022, לאחר סיום ביקורת ז', משרד רה"ם לא קידם את הצעת החוק כנדרש בהחלטת הממשלה משנת 2006.

2. משרד מבקר המדינה השווה בין המועצה ובין המטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) מבחינת מעמדם, תפקידיהם וסמכויותיהם. המל"ל הוא יחידת סמך במשרד רה"ם והוקם בהתבסס על המועצה לביטחון לאומי, שהוקמה מכוחה של החלטת הממשלה במרץ 1999, שבע שנים לפני הקמת המועצה הלאומית לכלכלה⁶. ביולי 2008 עוגן מעמד המל"ל בחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, כיחידת סמך במשרד רה"ם (להלן - חוק המל"ל). בחוק נקבע כי המל"ל ישמש גוף מטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני חוץ וביטחון. ראש המל"ל משמש כיועץ לביטחון לאומי, והמטה לביטחון לאומי כפוף לראש הממשלה ופועל לפי הנחיותיו⁷. בשנת 2021 נכללו בתקן של מל"ל כ-70 משרות של עובדים, ותקציבו היה כ-57 מיליון ש"ח, מכלל זה כ-26 מיליון ש"ח לתשלום שכר העובדים.

בחוק המל"ל נקבעו בין השאר תפקידי המל"ל⁸, סמכויותיו והחובה למסור לידיו מידע, כמפורט להלן. כמו כן נקבעו בחוק כללים למינוי ראש המל"ל ולמינוי המשנה לראש המל"ל, וכן נקבע כי ראש המל"ל יזומן, דרך קבע, לכל ישיבה של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל כל ועדת שרים אחרת או כל הרכב שרים אחר בענייני החוץ והביטחון, וכן כי הוא יזומן לכל דיון של ועדת ראשי השירותים החשאיים.

6 החלטת הממשלה 4889.

7 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי** (ספטמבר 2006).

8 למל"ל תפקידים נוספים שנקבעו בהחלטות ממשלה, למשל נשיאה באחריות למטה ללוחמה בטרור.



א. תפקידי המל"ל: תפקידי המל"ל שנקבעו בחוק המל"ל כללו בין השאר הכנת דיוני הממשלה וועדותיה בנושאי חוץ וביטחון והצגת חלופות לגבי נושאי הדיון, נוסף על הצגתן על ידי הגופים הנוגעים בדבר; הגשת הצעה לראש הממשלה בדבר נושאים לסדר היום ובדבר נושאים לדיון בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי; הגשת הערכה שנתית ורב-שנתית של המצב המדיני-ביטחוני לידי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, אחת לשנה לפחות, וכן הגשת הערכות מצב לגבי עניינים בתחומים המשיקים לענייני ביטחון, לרבות חוות דעת וממצאי ניתוח בתחומי המודיעין השונים, לפי הצורך ובאישור ראש הממשלה; הכנת עבודת המטה בעבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון, בתקציב ששר החוץ ממונה עליו ובתקציב הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם, לרבות גיבוש חלופות, על פי סדרי עדיפויות מנומקים בראייה כוללת; בחינת מיזמים ביטחוניים בעלי חשיבות בתחום המדיני-ביטחוני והצגת עמדת המל"ל לפני הממשלה, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי או כל גוף אחר שיקבע ראש הממשלה.

ב. סמכות המל"ל לקבל מידע: כל אימת שגורם כלשהו מוסר מידע בענייני החוץ והביטחון לעיונו של ראש הממשלה, עליו למוסרו גם לעיונו של ראש המל"ל; ראש המל"ל או מי שהוא הסמיך לכך מקרב עובדי המל"ל רשאי לדרוש משרדי הממשלה ומיחידות הסמך שלהם, מצבא ההגנה לישראל, מהגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם וממשטרת ישראל מידע, מסמכים ודוחות (להלן - מידע) בתחום סמכותו של אותו משרד או גוף, הדרושים לו למילוי תפקידו במל"ל. גורם שנדרש למסור למל"ל מידע, ימסור לו את המידע המלא בלא דיחוי.

ג. סמכות המל"ל לזמן בעלי תפקידים: בחוק נקבע כי לשם מילוי תפקידי המל"ל, רשאי ראש המל"ל לקיים דיונים ולזמן אליהם את נציגי הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם, וכן את נציגיהם של צבא ההגנה לישראל, משטרת ישראל ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, בדרג שיקבע ראש המטה לביטחון לאומי; מי שהוזמן כאמור חייב להתייצב לדיון, אלא אם כן שוכנע ראש המטה כי הדבר אינו אפשרי בנסיבות העניין.

3. ראש המועצה הלאומית לכלכלה שכיהן בתפקידו בשנים 2016 - 2021 (להלן - ראש המועצה לשעבר) מסר למשרד מבקר המדינה כי ככלל, משרדי ממשלה מעדיפים שגורמים חיצוניים לא יתערבו בנושאים הנמצאים בתחום אחריותם של המשרדים; המועצה הצליחה להיות אפקטיבית כאשר היא יזמה עיסוק בנושא בעל חשיבות רבה מנקודת ראותו של ראש הממשלה; כאשר המועצה עסקה בנושאים שבטיפולם של כמה משרדי ממשלה אשר לשום משרד לא הייתה אחריות בלעדית להם; וכאשר המשרד הממשלתי נזקק לסיוע של המועצה בעבודתו מול משרדים אחרים.

יצוין כי על פי עמדת מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר, שכיהן בתפקיד זה במשך שנה (מיוני 2021 ועד יוני 2022), המועצה מממשת את יעדיה גם בלי שאלו עוגנו בחקיקה, ולכן אין עוד צורך להסדיר את פעילותה בחקיקה.



בהחלטות הממשלה מהשנים 2006, 2009 ו-2012 נקבע כאמור שיש להקים את המועצה הלאומית לכלכלה, וכן נקבעו תפקידיה ובהם תפקיד ראש המועצה. ראש המועצה פועל גם כיועץ לראש הממשלה בתחום הכלכלי. תפקידי המועצה דומים אפוא לחלק מתפקידי המל"ל, שבראשו עומד יועץ לראש הממשלה ולממשלה לביטחון לאומי. להבדיל מסמכויות המל"ל שנקבעו בחוק, בהחלטות הממשלה לא נקבע למשל כי המועצה הלאומית לכלכלה מוסמכת לקבל מידע, לרבות ממשד האוצר, ואף לא נקבע כי בסמכותה לזמן בעלי תפקידים בגופי הממשלה או בזרועותיה לצורך קיום דיונים ולא נקבעו כללים למינוי ראש המועצה.

ממצאי הביקורת (לרבות ממצאים שיפורטו להלן), עמדת ראש המועצה לשעבר והשוואת מל"ל למועצה מבחינת אופן הסדרת העבודה בהן, מעידים על הצורך לעגן את פעילות המועצה בחקיקה, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה שהתקבלה בשנת 2006. על משרד רה"ם לפעול להשלמת הצעת החוק לשם חיזוק מעמד המועצה והסדרת סמכויותיה, ובכלל זה לקבל מידע מגופים ממשלתיים ולקיים דיונים בהשתתפות נציגיהם.

המבנה הארגוני של המועצה ואיוש המשרות שבה

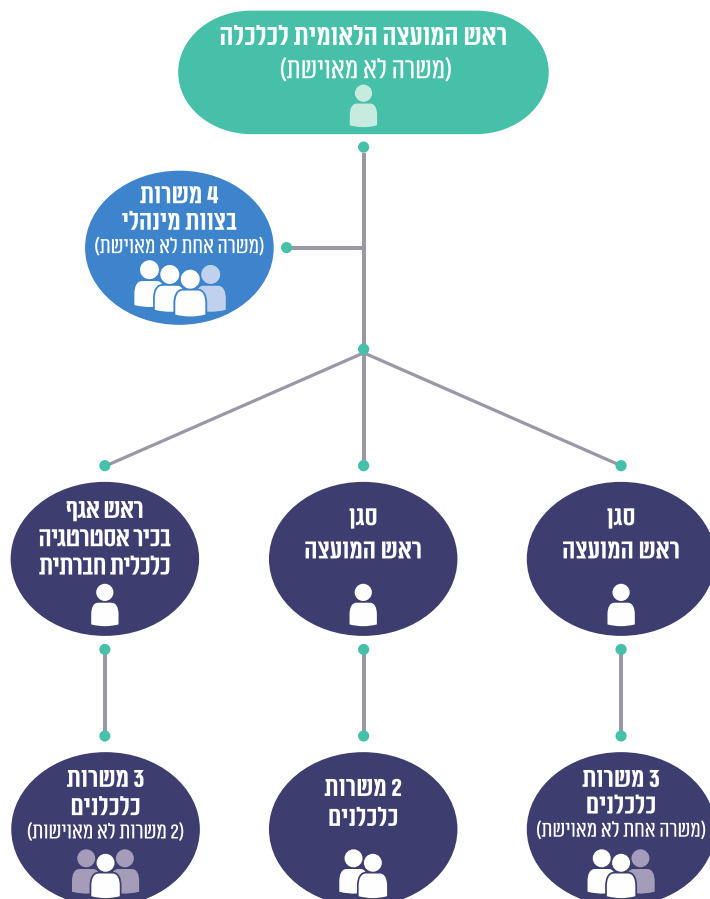
על פי החלטות הממשלה מהשנים 2006 ו-2012, בראש המועצה עמד היועץ הכלכלי לראש הממשלה⁹. ראש המועצה אחראי למילוי תפקידיה לפי החלטות הממשלה; ראש המועצה עומד גם בראש פורום מקצועי בכיר לתכנון אסטרטגי בממשלה וכן חבר בצוות לניהול האסטרטגיה של הממשלה (אשר לפורום המקצועי ולצוות לניהול האסטרטגיה - ראו להלן); על המועצה לפעול על פי הנחיות ראש הממשלה, בסיוע יחידות משרד ראש הממשלה ובתיאום עם מנכ"ל המשרד.

שיעור תקציבה של המועצה בשנת 2021 שיועד לתשלום שכר עובדיה היה כ-35% - כ-3.5 מיליון ש"ח מתוך תקציב כולל בסך כ-10.1 מיליון ש"ח. בתרשים שלהלן יוצג המבנה הארגוני של המועצה נכון ליולי 2022, בציון המשרות שאינן מאוישות.

9 ראו גם החלטת ממשלה מס' 1152 מיום 18.2.16 בנושא: אישור תנאי העסקה לראש המועצה הלאומית לכלכלה והיועץ הכלכלי לראש הממשלה.



תרשים 1: המבנה הארגוני של המועצה הלאומית לכלכלה, יולי 2022



המקור: נתוני המועצה הלאומית לכלכלה.

1. נמצא כי ביוני 2021 פרש ראש המועצה הלאומית לכלכלה מתפקידו, ובסוף ינואר 2023 מונה ראש המועצה. במשך שנה וחצי, מאז פרישתו של ראש המועצה האחרון ועד למינוי ראש המועצה, המועצה הייתה כפופה במישור למנכ"ל משרד רה"ם, לצד יחידה כלכלית אחרת של המשרד - אגף שעוסק בנושאים כלכליים במטה מנכ"ל המשרד.

מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר מסר בנוגע לאי-איוש תפקיד ראש המועצה כי מיוני 2021, מועד כינונה של המשלה ה-36, ועד יוני 2022, מועד קבלת החוק לפיזור הכנסת ה-24 - פרק זמן של כשנה בלבד, מונו עובדים בכירים רבים במשרד רה"ם, והמשרד לא הספיק להשלים את מינוי ראש המועצה.



העובדה שבמשך כשנה וחצי לא אויש תפקיד ראש המועצה, האמור לנהל את עבודת המטה בנושאי כלכלה עבור ראש הממשלה ולשמש יועץ של ראש הממשלה, הקשתה על המועצה למלא את ייעודה על פי החלטת הממשלה- הגשת תוצרי פעילותה לראש הממשלה והטמעתם בקרב החוגים הרלוונטיים של מקבלי ההחלטות. בפועל, מהמועד שבו פרש ראש המועצה הקודם ועד ינואר 2023, פרק זמן של כשנה וחצי, המועצה הייתה כפופה למטה של מנכ"ל המשרד, העוסק גם בתחומים כלכליים, ונגישותה לראש הממשלה ולמעגלים הרלוונטיים של קבלת החלטות באותה תקופה הצטמצמה. בכל אלו יש כדי להעיד כי המועצה פעלה שלא על פי החלטת הממשלה, וכי יכולתה של המועצה להשיג את היעדים שנקבעו לה הייתה מוגבלת והיא אף הלכה ונחלשה, והדבר פגע גם במעמדה.

2. עוד עולה כי נכון ליולי 2022, 8 (73%) מ-11 המשרות של כלכלנים (לרבות של סגני ראש המועצה) שבתקן המועצה היו מאוישות וכי 3 משרות של כלכלנים לא היו מאוישות.

מומלץ שמשרד ה"ם יפעל לאיוש כלל המשרות במועצה.

הוועדה המייעצת לראש הממשלה ולמועצה

בהחלטות הממשלה מהשנים 2006 ו-2009 נקבע כי ראש הממשלה ימנה ועדה המייעצת לראש הממשלה ולמועצה בתחומי פעילותה והמסייעת בגיבוש המלצות למדיניות בנושאים שבטיפול; וכי ראש הממשלה ימנה את יו"ר הוועדה המייעצת מקרב נציגי הציבור המשתתפים בוועדה. כמו כן נקבע בהחלטות הממשלה האמורות כי ראש המועצה יתייעץ, בהתאם לשיקול דעתו, עם נציגים מקשת רחבה של מגזרים במשק ובחברה, לרבות עם נציגים של ארגוני עובדים ומעסיקים, מיעוטים וארגונים חברתיים וסביבתיים, באופן שיאפשר למועצה לשמוע מגוון דעות ועמדות בנושאים שבתחום עיסוקה. החלטה זו נועדה, בין היתר, להגביר את תחושת השייכות והמעורבות של מגזרים שונים בחברה.

בדוח משנת 2015 הועלה כי מאפריל 2009 ועד יולי 2014 לא מונה יו"ר הוועדה המייעצת, וכי הוועדה התכנסה בתדירות נמוכה מזו שנקבעה (בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה) - שש פעמים בשנה.

נמצא כי במרץ 2016 מינה ראש הממשלה דאז את חברי הוועדה המייעצת לתקופת כהונה של שלוש שנים וכן מינה את ראש המועצה הקודם ליו"ר הוועדה המייעצת; במשך שלוש שנות כהונתה הוועדה המייעצת התכנסה פעם אחת בלבד - בספטמבר 2016. במרץ 2019 תמה תקופת כהונתם של חברי הוועדה המייעצת והיו"ר. מאז לא מונה חברי ועדה חדשים, והוועדה הפסיקה את פעילותה.



הוועדה המייעצת מאפשרת למועצה לקיים אפיק תקשורת חיוני עם בכירים במשק הישראלי ובאקדמיה, לשמוע מגוון דעות בנושאים שבתחום עיסוקה, לרבות דעות של קבוצות שונות באוכלוסייה. מומלץ שמשרד רה"ם יפעל למינוי של ועדה מייעצת ויו"ר ועדה, כנדרש בהחלטות הממשלה.

גיבוש האסטרטגיה הכלכלית-חברתית של הממשלה

בהחלטת הממשלה משנת 2012 נקבע כי יוקמו מוסדות ויקוימו תהליכים שיבטיחו כי יוקנה לממשלה בסיס איתן לתכנון אסטרטגי בתחום הכלכלי והחברתי, ובכלל זה יוקמו האגף לאסטרטגיה כלכלית-חברתית במועצה הלאומית לכלכלה; פורום מקצועי בכיר לתכנון אסטרטגי (להלן - הפורום לתכנון אסטרטגי) בהובלת ראש המועצה; צוות לניהול אסטרטגיה, שאחד מחבריו יהיה ראש המועצה (בדבר תפקידיהם - ראו להלן). בהחלטה נכללה המלצה לממשלות ישראל להקים ועדת שרים לאסטרטגיה כלכלית-חברתית. מההחלטה עולה כי התכלית של הקמת המוסדות ושל קיום התהליכים האלה היא מיסוד תהליכים כלל-ממשלתיים מעמיקים ומבוססי מחקר להתמודדות מבעוד מועד עם אתגרים ארוכי טווח ועם אתגרים בתחום החברתי-כלכלי שבתחום אחריותם של משרדים שונים.

עוד קבעה הממשלה כי הפורום לתכנון אסטרטגי, בראשות ראש המועצה, יגבש עבור כל ממשלה שתוקם הערכת מצב בעניין האסטרטגיה הכלכלית-חברתית שלה¹⁰ (להלן - הערכת מצב אסטרטגית); המועצה תרכז את עבודת המטה לתכלול הערכת המצב האסטרטגית; הערכת המצב תכלול מיפוי מקיף של המצב הכלכלי-חברתי של מדינת ישראל ותמונת מצב מקיפה ככל האפשר של הסביבה שבה פועלת הממשלה, בהווה ובעתיד, בזירה המקומית ובזירה הגלובלית.

הערכת המצב האסטרטגית נועדה לזהות סוגיות אסטרטגיות במישור הלאומי מתוך המגוון הרחב של הנושאים המחייבים טיפול של הממשלה, וכן לאתר סוגיות שחשוב ללבן, אף שהן לא נכללות בין הנושאים שהוגדר כי הם טעונים טיפול דחוף, ולגבש דרכי פעולה להתמודדות עימן מבעוד מועד. מטרת הערכת המצב האסטרטגית נקבעות בין השאר בהתאם לסוגיות הנכללות בה ולמידת העיסוק בהן בעבר: בסוגיות אסטרטגיות שלא בוצעה עבודת מטה בעניינן, המטרה היא להתניע עבודת מטה, כבסיס לקביעת מדיניות ממשלתית בנושא; בסוגיות אסטרטגיות שכבר בוצעה עבודת מטה ממשלתית בעניינן המטרה היא לקדם את גיבוש מדיניות הממשלה, לדוגמה באמצעות צוותי משימה בין-משרדיים, גיבוש הצעות החלטה עבור הממשלה, גיבוש תוכניות עבודה והקצאת תקציב מתאים לשם ביצוען.

על הערכת המצב האסטרטגית לכלול שלושה רכיבים עיקריים: האחד - ניתוח מגמות עולמיות בתחום החברתי-כלכלי, שהן בעלות השפעה מהותית על החברה והמשק בישראל; השני - ניתוח מגמות מקומיות ומאפיינים מרכזיים במשק ובחברה בישראל, תוך התמקדות באיכות החיים של הציבור ובחוסנו ויציבותו של המשק לאורך זמן; והשלישי - סוגיות אסטרטגיות בעלות השפעה מהותית על המצב הכלכלי-חברתי של מדינת ישראל, אשר בהתבסס עליהן ניתן להתוות עבור

10 החלטת הממשלה משנת 2012.

הממשלה כיווני פעולה מומלצים. את הערכת המצב האסטרטגית יש להציג לממשלה הנכנסת בתוך 30 יום ממועד כינונה, ולאחר מכן מדי שנה, לא יאוחר מאחד במרץ.

בהחלטת הממשלה משנת 2012 נקבע עוד כי לאחר גיבוש הערכת המצב האסטרטגית יגובשו תוכניות המפרטות את המשימות שעל יחידות הממשלה לבצע בעניינה של כל אחת מהסוגיות האסטרטגיות שנקבעו בהערכת המצב. על פי החלטת הממשלה, הצוות לניהול אסטרטגיה נדרש לעקוב אחר יישום התוכניות המפרטות את המשימות לביצוע ולעדכן את הממשלה (או את ועדותיה), אחת לשנה לפחות, בדבר התקדמות יישומן.

1. לצורך יישום החלטת הממשלה משנת 2012 הוקמו כאמור הגופים האלה:

א. האגף לאסטרטגיה כלכלית-חברתית במועצה הוקם כדי לשמש מוקד העבודה המקצועית בתחום האסטרטגיה הכלכלית-חברתית של הממשלה. בין תפקידיו: זיהוי וניתוח של מגמות אסטרטגיות בישראל ובמדינות העולם ושל סוגיות אסטרטגיות; ריכוז עבודת המטה לגיבוש הערכת המצב האסטרטגית; ותכלול עבודת המטה של שאר הגופים שהוקמו מכוח ההחלטה.

ב. הפורום לתכנון אסטרטגי שבראשו אמור לעמוד, על פי החלטת הממשלה משנת 2012, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, וחבריו יהיו בעלי תפקידים שעוסקים בתכנון ובאסטרטגיה כלכלית-חברתית במשרדי הממשלה ובגופים ממשלתיים אחרים; הפורום ישמש מוקד לביצוע תהליכי חשיבה ותכנון אסטרטגיים משותפים בממשלה, לזיהוי מגמות בעלות השפעה ניכרת על המצב הכלכלי-חברתי של מדינת ישראל ולהצגתן לוועדת השרים לאסטרטגיה כלכלית-חברתית או לממשלה, וכן לגיבוש הערכת המצב האסטרטגית.

ג. צוות לניהול האסטרטגיה, בראשו יעמוד, על פי החלטת הממשלה משנת 2012, מנכ"ל משרד ה"ם, וראש המועצה יימנה עם חבריו; הצוות יוביל את פיתוחם של תהליכי ניהול האסטרטגיה הכלכלית-חברתית ויביאם לאישור הממשלה. בין תפקידיו: גיבוש המלצות בעניינן של סוגיות אסטרטגיות שיידונו בישיבות של ועדת השרים והממשלה; המלצה על תוכניות מפורטות שהחלטה אם לבצען תידון בישיבות של ועדת השרים והממשלה תקבע אם לאשרן; מעקב אחר יישום של התוכניות המפורטות על ידי הגורמים הרלוונטיים והצגת עדכונים תקופתיים, אחת לשנה לכל הפחות, לפני ועדת השרים או לפני הממשלה.

ד. ועדת שרים לאסטרטגיה כלכלית חברתית - בהחלטת הממשלה משנת 2012 הומלץ כי תקום ועדת שרים לאסטרטגיה כלכלית-חברתית, בראשות ראש הממשלה (להלן - ועדת השרים). סמכויות ועדת השרים על פי החלטת הממשלה הן בין היתר, לקיים דיון עיתי במגמות, בסיכונים, בסוגיות אסטרטגיות ובהערכות מצב אסטרטגיות.

בשני התרשימים שלהלן מוצגים השלבים העיקריים בגיבוש הערכת המצב האסטרטגית, הגופים האחראים להשלמתם והמועדים שנקבעו בהחלטת הממשלה להגשת תוצריהם; וכן מוצגים בהם מועדי הכינון של ארבע הממשלות אשר כיהנו בשנים 2013 - 2022 ומועדי הגלים העיקריים של מגפת הקורונה בשנת 2020.



תרשים 2: השלבים העיקריים בגיבוש הערכת מצב אסטרטגית, המשימות המתבססות עליה, הגופים האחראים לביצוע המשימות והמועדים להשלמתן



על פי נתונים שצוינו בהחלטת הממשלה משנת 2012, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 3: מועדי כינון ממשלות בשנים 2013 - 2022 ומועדי הגלים העיקריים של מגפת הקורונה בשנת 2020



המקור: אתר המרשתת (האינטרנט) של הכנסת; מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה, "ההסברה לציבור במהלך משבר הקורונה" (2021).

2. במאי 2013 וביוני 2015 אישרו הממשלה ה-33 והממשלה ה-34, בהתאמה, הערכות מצב אסטרטגיות שגיבשו המועצה והפורום לתכנון אסטרטגי. הערכת המצב מיוני 2015 כללה שש סוגיות אסטרטגיות כגון היערכות להזדקנות האוכלוסייה, פריון ותחרותיות ואסטרטגיה



בתחום הדיור. באותו מועד קיבלה הממשלה שבע החלטות שנועדו לקדם סוגיות אסטרטגיות שנקבעו בהערכת המצב, כוננה באמצעותן 21 צוותי עבודה ממשרדי ממשלה ומגופים ממשלתיים נוספים והטילה עליהם משימות לביצוע¹¹.

3. מסיכומי הדיונים של הפורום לתכנון אסטרטגי עולה כי במרץ 2017 פרסמה המועצה קול קורא המזמין מומחים להציע נושאים שייכללו בהערכת המצב, לצורך הצגתה לממשלה הבאה.

נמצא כי כשלוש שנים לאחר שהמועצה פרסמה קול קורא להזמנת הצעות לנושאים שייכללו בהערכת המצב הייתה בידי המועצה הערכת מצב אסטרטגית לצורך הצגתה לממשלה: בשנים 2017 ו-2018 דנו חברי הפורום ב-26 הצעות שהתקבלו במסגרת הקול הקורא; הוצגו לפני הפורום הערכות מצב מדיניות-ביטחוניות; עובדי המועצה גיבשו טיוטה של הערכת המצב, והיא הוצגה בפברואר 2019 לחברי הפורום; בספטמבר 2019 דן הפורום בחלק ממנה; ובמאי 2020 הייתה בידי המועצה הערכת מצב אסטרטגית, לצורך הצגתה לממשלה.

משרד רה"ם ציין בתשובתו כי הגשת הערכת המצב בתחילת כהונת הממשלה נועדה לכל תקופת הכהונה, שכן היא עוסקת במגמות ובתוכניות לביצוע לטווח הארוך.

נמצא כי המועצה לא הציגה לממשלה ה-35 את הערכת המצב שגיבושה הסתיים במאי 2020. לפיכך, הערכת המצב האסטרטגית האחרונה שנדונה בממשלה הייתה ביוני 2015.

על פי דברים שמסרה המועצה למשרד מבקר המדינה, היא לא קיבלה ממשרד רה"ם אישור להציג את הערכת המצב לממשלה.

4. לאחר הקמת הממשלה ה-36 ביוני 2021 טען הפורום לתכנון אסטרטגי שיש לעדכן את הנתונים שנכללו בהערכת המצב (שלא הוגשה כאמור).

בספטמבר 2021, שלושה חודשים לאחר כינונה של הממשלה ה-36, היא פרסמה מסמך הכולל את עיקרי מדיניותה¹² ובו פורטו המשימות העיקריות של משרדי הממשלה. נמצא כי בינואר 2022, שישה חודשים לאחר כינון הממשלה ה-36, השלימו המועצה והפורום לתכנון אסטרטגי טיוטה נוספת של הערכת מצב אסטרטגית וכן טיוטה של קובץ הצעות להחלטות לממשלה, ואולם המועצה לא הציגה אותן לממשלה, כיוון שמשרד רה"ם לא אישר את הצגתן.

11 החלטת הממשלה 145 מ-28.6.15 והחלטות הממשלה 146 - 151 מ-28.6.15.

12 ממשלת ישראל, הממשלה ה-36: עיקרי המדיניות, 7.9.21.



עוד עלה כי טיטות הערכת המצב מינואר 2022 כללה ניתוח של מגמות עולמיות, כגון בתחום האקלים ובתחום האנרגיה, ניתוח ההשלכות הכלכליות של מגפת הקורונה בעולם, וכן ניתוח של מגמות בישראל ובהן, פערים כלכליים חברתיים באוכלוסייה. כמו כן נקבעו בטיטה שש סוגיות אסטרטגיות שיש לקדם, ובהן, מיצוי הפוטנציאל לחדשנות טכנולוגית, היערכות לשינויי אקלים, שיפור הסביבה העסקית וכן סוגיית הדיור והתשתיות לאוכלוסייה הצומחת בישראל. במסגרת העיסוק בסוגיית שיפור הסביבה העסקית, נדונו נושאים הנוגעים ליוקר המחיה בישראל - הפחתת רגולציה ובירוקרטיה, דיגיטציה של שירותים והפחתת הריכוזיות והחסמים לתחרות שנועדו בין היתר להביא להפחתה ביוקר המחיה.

יצוין כי טיטות הערכת המצב לא עסקה בחשש להתפרצות אינפלציונית בישראל, אשר עלה בדיוני הפורום לתכנון אסטרטגי בשנת 2021.

מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר מסר בנוגע לאי הצגת הערכת המצב האסטרטגית לממשלה, כי היה מקום להביא לפני הממשלה את הנושאים האסטרטגיים רק לאחר סיכומם עם משרדי הממשלה הרלוונטיים, כדי להגדיל את הסיכוי לאישורם בממשלה; משבשלו הנושאים, הוחלט להמתין עם הבאת הערכת המצב לממשלה עד למינוי ראש מועצה, כדי לוודא שהיא מקובלת עליו בהיבט המקצועי. לדבריו, התכלית של הערכת המצב, שרכיביה יוטמעו בעבודת הממשלה, הושגה גם באמצעות הצגת עיקרי המדיניות והחלטות ממשלה למימושם.

מנכ"לית משרד רה"ם במועד סיום הביקורת, יולי 2022 ציינה בעניין זה כי הממשלה הנוכחית היא הטרוגנית בהרכבה ולכן נדרש מהלך מורכב של הסכמות בין חברי הממשלה כדי להגיש את הערכת המצב לממשלה.

מתשובת משרד רה"ם למשרד מבקר המדינה עלה כי מסמך עיקרי מדיניות הממשלה אינו תחליף להערכת מצב אסטרטגית, אלא אוסף קווי מדיניות של משרדי ממשלה שונים, המרוכז בידי משרד רה"ם.

יוצא אפוא כי בטיטות הערכת המצב שגובשה בידי המועצה והפורום לתכנון אסטרטגי בינואר 2022 פורטו שש הסוגיות האסטרטגיות שנכללו בעיקרי מדיניות של הממשלה. עם זאת, מסמך עיקרי מדיניות הממשלה מספטמבר 2021 לא היה תחליף להערכת מצב אסטרטגית ולא כלל שני מרכיבים הנדרשים כאמור בהערכת המצב האסטרטגית על פי החלטת הממשלה משנת 2012: ניתוח מגמות עולמיות בתחום הכלכלי-חברתי, שהן בעלות השפעה מהותית על החברה והמשק בישראל, וכן ניתוח מגמות מקומיות ומאפיינים עיקריים במשק ובחברה בישראל. כאמור, טיטות הערכת המצב לא עסקה בחשש להתפרצות אינפלציונית בישראל, אשר עלה בדיוני הפורום לתכנון אסטרטגי בשנת 2021.

משרד רה"ם השיב כי במהלך שנת 2022 המועצה עסקה בנושא התפרצות האינפלציה ומחירי האנרגיה; וכי בשנה זו הגישה המועצה הצעות להגדלת ההכנסה הפנויה של זכאים לסבסוד מעונות וכיו"ב כדי למתן את הפגיעה בגין האינפלציה. כמו כן, המועצה הגישה הצעות למיתון עליות המחירים, למשל, המועצה יזמה מהלך להפחתת עלויות ייצור אנרגיה



באמצעות הפחתת השימוש בשריפת פחם ומעבר לשימוש בגז. המשרד ציין בתשובתו כי בהערכת המצב לא נידון נושא ההתפרצות האינפלציונית, כיוון שנושא זה לא עמד בתבחנים של מגמות גלובליות או מגמות ומאפיינים מקומיים שיש מקום לכלול בהערכת המצב; וכי בעת כתיבת טיוטת הערכת המצב לא הייתה אינדיקציה לכך שמדובר באירוע ארוך טווח או במגמה ברורה המסתמנת לאורך שנים.

5. על פי החלטת הממשלה משנת 2012, הצוות לניהול אסטרטגיה, בראשות מנכ"ל משרד ה"ם ובהשתתפות ראש המועצה, שייעודו להוביל את תהליכי ניהול האסטרטגיה הכלכלית-חברתית ולהביאם לאישור הממשלה, נדרש כאמור לגבש את המלצותיו תוך היוועצות במנכ"לים של משרדי הממשלה הרלוונטיים. לצורך כך הוא נדרש, על פי החלטת הממשלה, להתכנס אחת לרבעון.

נמצא כי הצוות לניהול אסטרטגיה פסק לפעול בשנת 2017, וכי במועד סיום הביקורת ביולי 2022 הוא לא פעיל¹³.

6. על פי החלטת הממשלה משנת 2012, האגף לאסטרטגיה כלכלית-חברתית במועצה נדרש לסייע לצוות לניהול האסטרטגיה, בראשות מנכ"ל משרד ה"ם, לעקוב אחר אופן יישום התוכניות המפורטות לביצוע; הצוות נדרש לעקוב אחר יישומן ולעדכן בכך את ועדת השרים לאסטרטגיה (אם תוקם) או הממשלה, פעם אחת בשנה.

נמצא כי המועצה עקבה אחר יישום החלטות הממשלה המתבססות על הערכת המצב האסטרטגית, וביולי 2018 המועצה הגישה לממשלה דוח מעקב כולל אחר יישום הערכת המצב האסטרטגית לשנת 2015. מהדוח עולה כי 15 מ-22 הסעיפים שבהחלטות הממשלה בוצעו; שישה בוצעו במידה חלקית; וסעיף אחד לא בוצע.

עוד נמצא כי מיולי 2018 לא נעשה מעקב אחר יישום ההחלטות האמורות ולא הוגש דוח מעקב אחר יישום הערכת המצב האסטרטגית לשנת 2015, כנדרש מהצוות לניהול האסטרטגיה.

מנכ"ל משרד ה"ם לשעבר מסר בנוגע לפעילות הצוות לניהול אסטרטגיה, שלא על פי החלטת הממשלה, כי יש לבחון את עבודת המועצה באופן מהותי ולא באופן פורמליסטי, וכי בפועל כ-50% מהדיונים שמקיים מנכ"ל משרד ה"ם עוסקים בנושאים אסטרטגיים.

משרד ה"ם השיב כי הפורמליסטיקה נועדה לסייע במקרים שבהם המהות אינה מתקיימת, אך כאשר מדובר במועצה הלאומית לכלכלה- היא אכן מתקיימת. משרד ה"ם הוסיף כי בשנת 2017 החלה המועצה בהליך לגיבוש הערכת מצב אסטרטגית חדשה לממשלה ה-35, שבמסגרתה נבחנו מחדש מגמות עולמיות ומקומיות וכן נושאים אסטרטגיים לטיפול. משרד ה"ם ציין כי משעה שהחל גיבוש הערכת המצב החדשה, אין טעם לעקוב אחר יישום התוכניות המפורטות בעקבות הערכת המצב הקודמת, כיוון שההערכה החדשה מיועדת להחליף אותה.

13 על פי מסמכי המועצה, צוות הניהול התכנס פעמיים - באוגוסט 2015 ובינואר 2016.



משרד מבקר המדינה מציין בהתייחס לתשובת משרד רה"ם כי על פי החלטת הממשלה משנת 2012, יש לעקוב אחר ביצוע התוכניות המפורטות מדי שנה. אם משרד רה"ם סבור כי יש לשנות את נוסח ההחלטה ולסייג את חובת המעקב לתקופה שעד לגיבוש הערכת מצב חדשה, מומלץ כי ייזום החלטת ממשלה ולפיה יש לסייג את חובת המעקב.



בשנת 2012 החליטה הממשלה למסד תהליכים כלל-ממשלתיים מעמיקים, מבוססי מחקר, לצורך התמודדות מבעוד מועד עם אתגרים ארוכי טווח ועם אתגרים במישור הכלכלי-חברתי שבתחום אחריותם של משרדים שונים ולהקים גופים לצורך מיסוד וביצוע של התהליכים האלה. ואולם פעולות של חלק מהגופים האלו להשלמת התהליכים האלה הלכו ופחתו עם השנים: יוני 2015 היה המועד האחרון שבו המועצה הלאומית לכלכלה והפורום לתכנון אסטרטגי הגישו לממשלה הערכת מצב אסטרטגית מלאה, וההערכה נדונה בממשלה; פעמיים גובשו הערכות מצב בשנים 2020 ו-2022, והמועצה לא קיבלה אישור להציגן לממשלה; הצוות לניהול אסטרטגיה בראשות מנכ"ל משרד רה"ם ובהשתתפות ראש המועצה לא פעל משנת 2017, ומיולי 2018 לא בוצע אחד מתפקידיו העיקריים - מעקב אחר החלטות ממשלה שהתקבלו בנוגע להערכת המצב האסטרטגית.

מומלץ כי ראש הממשלה יפעל לקיום דיון עיתי בממשלה או בוועדת שרים לאסטרטגיה כלכלית-חברתית, בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2012. כמו כן על משרד רה"ם לפעול להקמה מחדש של הצוות לניהול האסטרטגיה ולוודא כי הצוות מבצע את תפקידיו על פי החלטת הממשלה ובכלל זה הגשת דוח מעקב כולל אחר יישום הערכת המצב האסטרטגית. פעולות אלה נדרשות כדי לאפשר לממשלה להתמודד עם האתגרים הניצבים לפניה בתחום החברתי-כלכלי.

תרומת המועצה הלאומית לכלכלה לעבודת הממשלה

המועצה נועדה כאמור לשמש גוף מטה לראש הממשלה בנושאי כלכלה, כדי לסייע בקבלת החלטות בנושאים אלו בהתבסס על נתונים עדכניים, על ניתוחים מקצועיים ועל תכנון שיטתי ארוך טווח; לגבש יוזמות בעניין צעדי מדיניות לעידוד הצמיחה במשק בד בבד עם צמצום הפערים הכלכליים; ולקדם את האסטרטגיה הכלכלית-חברתית של הממשלה.

ממסמכי המועצה עולה כי פעילות מרכזית של המועצה נוגעת לביצוע בחינות ומחקרים, אם במסגרת המועצה ואם במסגרת צוותי עבודה בין-משרדיים, שבהתבסס על ממצאיהם יגובשו מסקנות בנוגע למטרות שיש לבצע. מסקירת פעילות המועצה עלה כי לצד הערכות מצב אסטרטגיות שעליה לגבש (כמפורט לעיל)¹⁴, תוצרי עבודתה נחלקים לכמה סוגים, והעיקריים

14 פעילות המועצה כוללת גם ביצוע סקירות ומתן חוות דעת שטופות לראש הממשלה. פעילות זו אינה כלולה בבדיקה שנערכה בפרק זה.



שבהם: דוחות על מחקרים או על עבודת מטה; חוות דעת; הצעות להחלטות ממשלה; תזכיר חוק. יצוין כי לעיתים העיסוק של המועצה בנושא מסוים הניב כמה תוצרים, כגון דוח מחקר ולצידו הצעה להחלטת ממשלה או תזכיר חוק.

היקף תוצרי המועצה הלאומית לכלכלה

להלן דוגמאות לתוצרים של כל אחד מסוגי עבודתה של המועצה: גיבוש הצעה להחלטת ממשלה מינואר 2017 בנושא תוכנית לאומית להגדלת היקף כוח האדם המיומן לענף הטכנולוגיה העילית (היי-טק); תזכיר חוק בנושא הקמת מאגר נתוני אשראי¹⁵; חוות דעת של המועצה מפרוור 2017 בנושא משכנתאות לבדואים בנגב; מחקר שביצעה המועצה בשיתוף גופים נוספים ביולי 2021 בנושא הורדת גיל הפטור משירות צבאי לגברים חרדים והשפעתה על היצע עבודתם ועל משתני תוצאה נוספים; דוח של ועדה בין-משרדית בהובלת המועצה מיולי 2021 בנושא הגירעון השולי לתושב חדש ברשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה בדק היבטים שונים הנוגעים לתוצרי עבודת המועצה¹⁶, כלהלן: באילו פרויקטים עסקה המועצה ומה היו תוצריהם בשנים 2014 - 2021: כמה פרויקטים היא נדרשה לבצע מכוח החלטת ממשלה או מכוח החלטת מנכ"ל משרד רה"ם או מצאה לנכון לבצע ביוזמתה, על פי תוכניות העבודה שלה לשנים האלה, ומשימות שהוטלו עליה במהלך השנה מעבר למשימות שבתוכנית העבודה (להלן - מספר הפרויקטים שהמועצה נדרשה לבצע), וחלקתם לפי מידת הביצוע (פרויקטים שבוצעו במלואם; בוצעו באופן חלקי; לא בוצעו)¹⁷; מספר הפרויקטים שהיה בהם תוצר של עבודת המועצה ושיעורם מכלל הפרויקטים שבוצעו או בוצעו באופן חלקי; מספר הפרויקטים שבהם המועצה שימשה גורם מרכזי בגיבוש התוצר¹⁸ ושיעורם מכלל הפרויקטים שהופק מהם תוצר; ומספר הפרויקטים שעסקו בנושאים בהתאם להערכת המצב האסטרטגית ושיעורם מכלל הפרויקטים שהמועצה נדרשה לבצע. ממצאי הבדיקה מוצגים בלוח שלהלן ובתרשימים שאחריו.

את הנתונים המובאים בלוח שלהלן יש לנתח בהתחשב בכך שפרויקטים שונים נבדלים בהיקפם, ובכלל זאת בתשומות הנדרשות לביצועם; חלק מהפרויקטים משנת 2021 בוצעו על פי החלטות ממשלה שהתקבלו במהלך שנה זו, ומועד השלמתם תוכנן לסוף שנת 2022 ואף לאחר מכן; בשנים שנבדקו וגם בשנת 2022 עבדו במסגרת המועצה שמונה כלכלנים. היקף כוח האדם המקצועי שעמד אפוא לרשות המועצה היה דומה בכל השנים האלה.

15 חוק נתוני אשראי, תשע"ו-2016.

16 הבדיקה התבססה על תוכניות העבודה של המועצה ודיווחים על ביצוען; על מסמכי המועצה בדבר משימות ופרויקטים שבהם עסקה בשנים האמורות וכן על הפרויקטים שהוטלו על המועצה מכוח החלטות ממשלה.

17 שיעור הביצוע של הפרויקט נקבע לפי הדיווח של המועצה על יישום תוכניות העבודה שלה ועל תוצרי עבודתה של המועצה שניתן ללמוד מהם ממסמכי המועצה.

18 המועצה הוגדרה כגורם מרכזי בגיבוש התוצר כל אימת שעמדה באחד או יותר מהפרמטרים האלה: המועצה הכינה את התוצר בעצמה; המועצה הובילה את העבודה של הוועדה או הצוות הבין-משרדי; מהתוצר עצמו או ממסמכי המועצה עלה שהייתה לה תרומה מכרעת לגיבוש התוצר, אף שהיא לא ריכזה את הפרויקט או כתבה את הדוח המסכם.



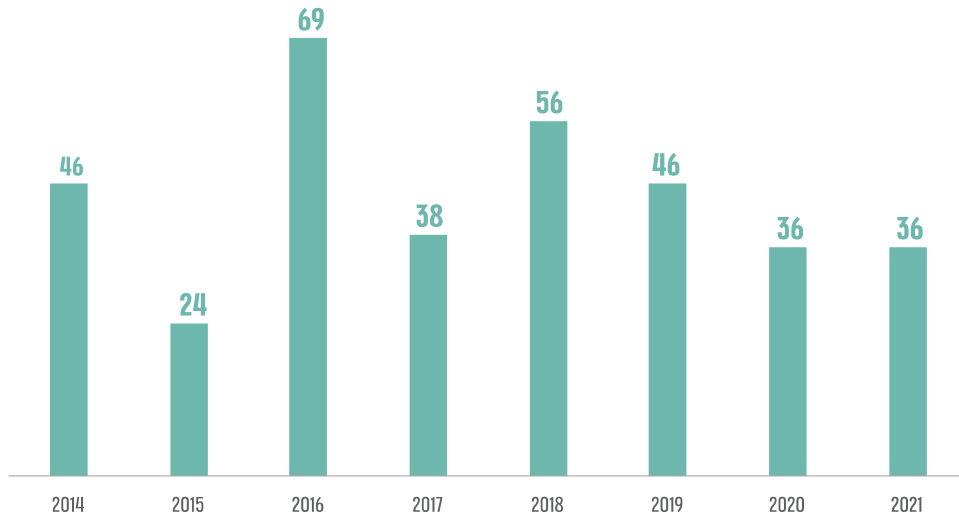
**לוח 1: תוצרי המועצה הלאומית לכלכלה, 2014 – 2021
(במספרים מוחלטים ובאחוזים)**

הפרויקטים שעסקו בנושאים שנכללו בהערכת המצב האסטרטגית מתוך כלל הפרויקטים שהמועצה נדרשה לבצע	הפרויקטים שבהם המועצה הייתה גורם מרכזי בגיבוש התוצר מתוך כלל הפרויקטים שהיה בהם תוצר	הפרויקטים שיש בהם תוצר של עבודת המועצה מתוך כלל הפרויקטים שבוצעו או בוצעו באופן חלקי	מהם: מספר הפרויקטים שבוצעו באופן חלקי	מהם: מספר הפרויקטים שבוצעו במלואם	סה"כ פרויקטים שהמועצה נדרשה לבצע		
34 (74%)	20 (53%)	38 (97%)	7 (15%)	2 (4%)	37 (80%)	46	2014
20 (83%)	13 (59%)	22 (100%)	2 (8%)	2 (8%)	20 (83%)	24	2015
48 (70%)	35 (64%)	55 (100%)	14 (20%)	7 (10%)	48 (70%)	69	2016
30 (79%)	20 (61%)	33 (97%)	4 (11%)	2 (5%)	32 (84%)	38	2017
26 (46%)	34 (72%)	47 (90%)	4 (7%)	11 (20%)	41 (73%)	56	2018
31 (67%)	28 (70%)	40 (98%)	5 (11%)	9 (20%)	32 (70%)	46	2019
27 (75%)	22 (63%)	35 (97%)	0 (0%)	3 (8%)	33 (92%)	36	2020
34 (92%)	11 (38%)	29 (88%)	3 (8%)	3 (8%)	30 (83%)	36	2021

על פי נתוני המועצה הלאומית לכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

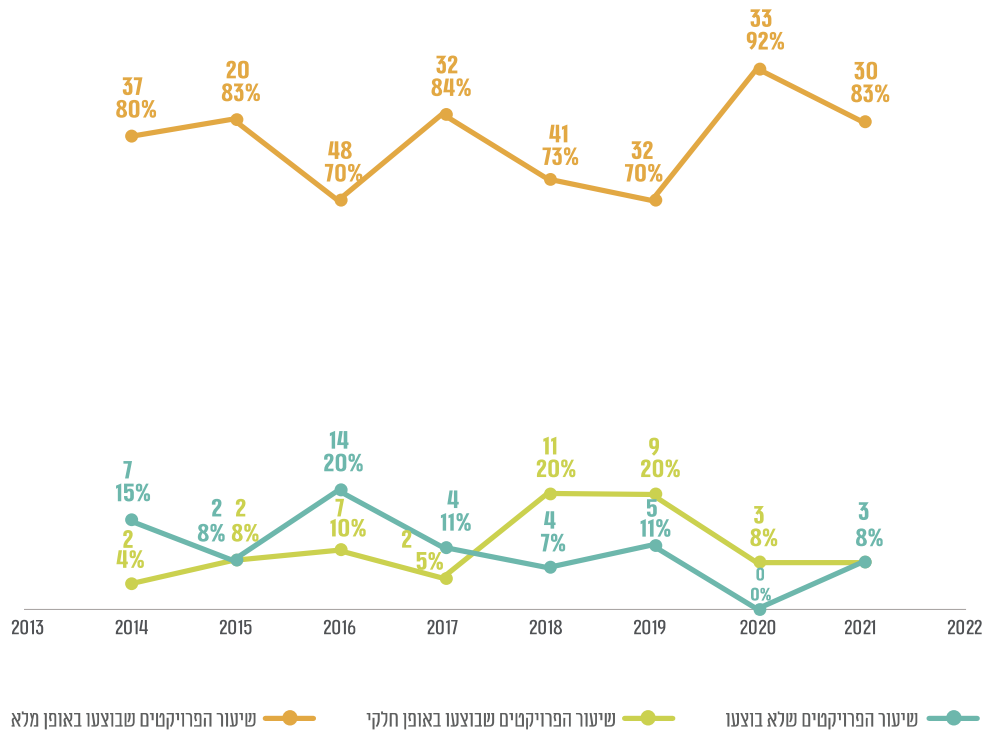


תרשים 4: מספר הפרויקטים שבהם עסקה המועצה הלאומית לכלכלה,
2021 - 2014



על פי נתוני המועצה הלאומית לכלכלה, בעיבוד של משרד מבקר המדינה.

תרשים 5: פילוח הפרויקטים שהמועצה נדרשה לבצע בשנים 2014 - 2021, לפי מידת הביצוע שלהם (במספרים מוחלטים ובאחוזים)



על פי נתוני המועצה הלאומית לכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח ומהתרשימים עולה כי חלה ירידה בשיעור של כ-22% בין מספר הפרויקטים שהמועצה עסקה בהם בשנת 2014 (46 פרויקטים) לבין מספרם בשנת 2021 (36 פרויקטים). בשנת 2016 גדל מספר הפרויקטים שבהם עסקה המועצה ב-50% יחסית לשנת 2014 (69 פרויקטים ו-46 פרויקטים, בהתאמה), בשנת 2017 קטן מספר הפרויקטים ב-47% (38 פרויקטים) יחסית לשנה הקודמת, ובשנת 2018 גדל מספר הפרויקטים ב-47% (56 פרויקטים). משנת 2018 מסתמנת מגמת הפחתה במספר הפרויקטים שבהם עסקה המועצה בכל שנה: מ-56 פרויקטים בשנת 2018 ועד 36 פרויקטים בשנת 2021. זאת, בשעה שכאמור לא חל שינוי במספר הכלכלנים במועצה. ממסמכי המועצה עולה כי עקב עיסוקה בהשפעות של מגפת הקורונה על המשק והחברה הישראלית נדחה טיפולה בפרויקטים שתוכננו לביצוע בשנת 2020.



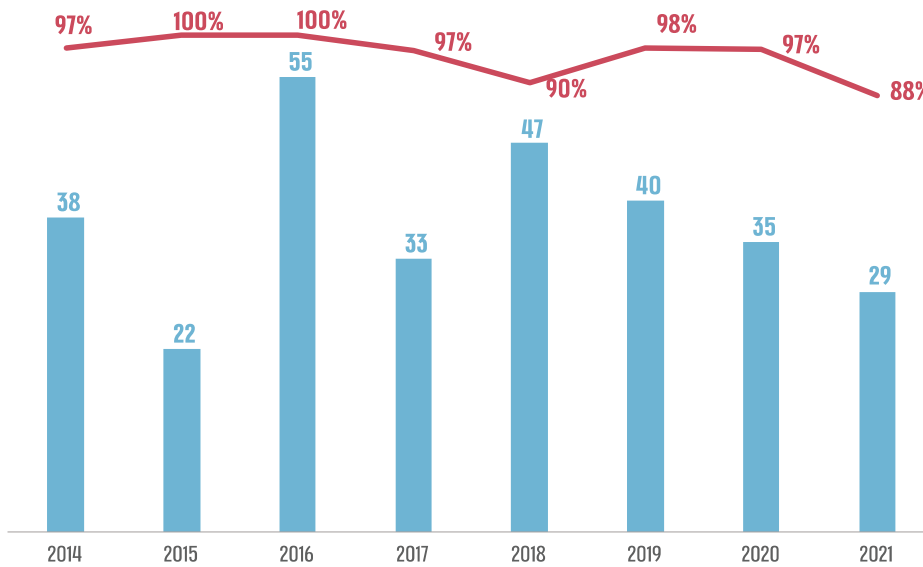
מהתרשים ומהמסמכים בנושא עולה עוד כי לאחר אישור הערכת המצב האסטרטגית בממשלה ביוני 2015 ולאחר קבלת החלטות הממשלה הנלוות אליה חל גידול ניכר במספר הפרויקטים שבהם עסקה המועצה: בשנת 2016 היא עסקה ב-69 פרויקטים - פי 1.8 ממספר הפרויקטים שבהם עסקה בשנת 2015; 77% מהפרויקטים לשנת 2016 התבססו על אותן החלטות הממשלה; בשנים הבאות, שבהן לא הוגשה כאמור הערכת מצב אסטרטגית לממשלה, הלך ופחת במידה ניכרת מספר הפרויקטים שבהם עסקה עד לכדי 36 פרויקטים בשנת 2021 - כמעט מחצית (52%) ממספר הפרויקטים בשנת 2016.

מהתרשימים עולה כי בכל השנים שנבדקו רוב הפרויקטים של המועצה (70% - 92% מהם) בוצעו באופן מלא; וכי בשנים 2018 - 2021 רק שיעור קטן מהפרויקטים (0% - 11%) לא בוצע¹⁹.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המועצה הלאומית לכלכלה על שיעור הביצוע של הפרויקטים שהיו בתחום אחריותה.

מומלץ כי המועצה הלאומית לכלכלה תשלים את הכנת התוצרים של כלל הפרויקטים שבהם עסקה.

תרשים 6: מספר הפרויקטים שביצעה המועצה שהניבו תוצרים ושיעורם מכלל הפרויקטים שבוצעו באופן חלקי או מלא, 2014 - 2021



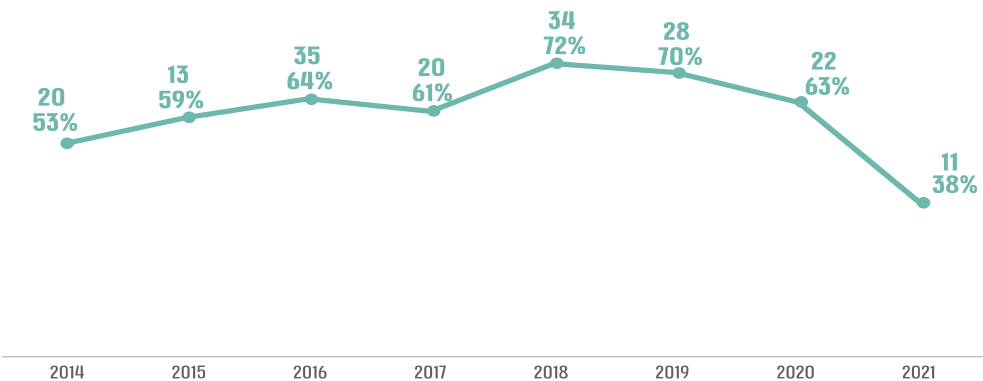
■ מספר הפרויקטים שביצעה המועצה שהניבו תוצרים
 — שיעור הפרויקטים שביצעה המועצה שהניבו תוצרים מכלל הפרויקטים שבוצעו באופן חלקי או מלא

על פי נתוני המועצה הלאומית לכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

19 חלק מהפרויקטים משנת 2021 בוצעו כאמור על פי החלטות ממשלה שהתקבלו במהלך שנה זו, ומועד השלמתם תוכנן לסוף שנת 2022 ואף לאחר מכן.

מהתרשים עולה כי בשנים 2014 - 2021 רובם המכריע של הפרויקטים שבהם עסקה המועצה והם בוצעו באופן חלקי או מלא - בין 88% לבין 100% - הניבו תוצר.

תרשים 7: שיעור הפרויקטים שהמועצה הייתה גורם מרכזי בגיבוש תוצריהם מכלל הפרויקטים שהניבו תוצר, 2014 - 2021



על פי נתוני המועצה הלאומית לכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור הפרויקטים שהמועצה הייתה גורם מרכזי בגיבוש תוצריהם מכלל הפרויקטים שהניבו תוצר גדל ב-21% בין השנים 2014 ו-2016, וכי הוא קטן ב-5% בשנת 2017 וגדל ב-18% בשנת 2018 לשיעור של 72%, ומאז הלך והצטמצם עד לשנת 2021 (38%).

יוצא אפוא כי פעילות המועצה הלכה והצטמצמה משנת 2018: היקף הפרויקטים שהיא עסקה בהם פחת (מ-56 פרויקטים בשנת 2018 ל-36 פרויקטים בשנת 2021); וכמו כן פחת שיעור הפרויקטים שהמועצה הייתה גורם מרכזי בגיבוש תוצריהם (מ-72% בשנת 2018 ל-38% בשנת 2021).

משרד ה"ם ציין בתשובתו כי פעילות המועצה כוללת גם ביצוע סקירות ומתן חוות דעת שוטפות לראש הממשלה, וכי היקף פעילותה הושפע גם מחילופי ממשלות תכופים בשנים 2019 - 2021 וממשבר מגפת הקורונה, אשר הצריך עיסוק אינטנסיבי של המועצה בהיבטים הכלכליים של המשבר.

מומלץ כי משרד ה"ם יגבש את תוכניות העבודה של המועצה הלאומית לכלכלה גם על סמך התפוקות הנדרשות ממנה לנוכח תפקידיה, סמכויותיה והיקף המשאבים שלרשותה, וכי הוא יוודא שהתוכניות מאפשרות למצות את פוטנציאל הפעילות של המועצה.



עבודת המועצה כתשתית להצעות החלטה לממשלה

אחד מתפקידיה המרכזיים של המועצה הלאומית לכלכלה הוא כאמור לגבש יוזמות בעניין צעדי מדיניות לעידוד הצמיחה במשק.

1. משרד מבקר המדינה בדק באיזו מידה שימשו תוצרי המועצה תשתית לגיבוש הצעות החלטה לממשלה. לצורך כך הובאו בחשבון פרויקטים אשר המועצה הובילה ושימשה כגורם מרכזי בגיבוש תוצריהם בשנים 2016 - 2020 (להלן בפרק זה- הפרויקטים שנבדקו). בלוח שלהלן מוצגים ממצאי הבדיקה.

לוח 2: מספר תוצרי המועצה ששימשו תשתית לגיבוש הצעות החלטה לממשלה, 2016 - 2020

שנת ה	מספר הפרויקטים שנבדקו	מהם: מספר הפרויקטים שבסיומם גיבשה המועצה הצעת החלטה לממשלה	שיעור הפרויקטים שבסיומם גיבשה המועצה הצעת החלטה לממשלה מכלל הפרויקטים שנבדקו
2016	21	6	29%
2017	17	7	41%
2018	25	7	28%
2019	21	7	33%
2020	15	9	60%
סך הכול	99	36	36%

על פי נתוני המועצה הלאומית לכלכלה, בעיבוד של משרד מבקר המדינה.

יוצא אפוא כי במשך חמש שנים (בשנים 2016 - 2020) בוצעו 99 פרויקטים שהמועצה הובילה ושימשה גורם מרכזי בגיבוש תוצריהם. מספר הפרויקטים האלה גדל בין שנת 2017 לשנת 2018 (מ-17 ל-25) והצטמצם בשנים 2019 - 2020 (מ-25 בשנת 2018 ל-21 ול-15, בשנים 2019 ו-2020 בהתאמה); במסגרת 36 מ-99 הפרויקטים שנבדקו (36% מכלל הפרויקטים שנבדקו) הוגשו הצעות החלטה לממשלה, ובסך הכול הוגשו 36 הצעות להחלטות ממשלה אשר עסקו ב-29 פרויקטים. הפרויקטים שבהם לא הוגשו הצעות החלטה לממשלה עסקו לדוגמה בהשוואה בין-לאומית של הוצאות ציבוריות, בנושא ריבית היוון ממשלתית ובנושא היקף ה"כלכלה השחורה" בישראל.



עלה כי 24 (83%) מ-29 ההצעות להחלטת הממשלה עסקו במישרין ביוזמות בעניין צעדי מדיניות לעידוד הצמיחה במשק. לדוגמה, גובשו הצעות בדבר הגדלה נוספת של היקף כוח האדם המיומן לתעשיית הטכנולוגיה העילית (ההיי-טק); בדבר הסרת חסמים במערכת הבנקאית לשם הגדלת היקף המשכנתאות לחברה הבדואית; ובדבר קידום פתרונות להנגשת מערכת ההשכלה הגבוהה לחברה הבדואית.

2. סוגיית יוקר המחיה²⁰ בישראל נוגעת לכל משק בית במדינה. הדרכים האפקטיביות להתמודדות עם יוקר המחיה הן, בין השאר, קידום התחרות במשק, צמצום השפעתן של קבוצות ריכוז²¹ על רמות המחירים, צמצום הרגולציה (האסדרה) והנטל הביורוקרטי על יבואנים, יצרנים וקמעונאים ועידוד סחר חופשי בין מדינות. השפעתו של יוקר המחיה ניכרת ביתר שאת בקרב אוכלוסיות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך ובינוני, שכן שיעור ההוצאה הממוצעת מהכנסתן על הוצאות הכרחיות למחיה גדול משיעורה באוכלוסייה ממעמד חברתי-כלכלי גבוה²².

משרד מבקר המדינה בדק באיזו מידה עסקה המועצה בנושאים הנוגעים ליוקר המחיה. לצורך כך נבחנו הפרויקטים האמורים שבהם המועצה שימשה מובילת הפרויקט וגורם מרכזי בגיבוש תוצריו בשנים 2016 - 2020.

נמצא כי 13 (45%) מ-29 ההצעות להחלטות הממשלה שגובשו במסגרת הפרויקטים שנבחנו כאמור עסקו בנושאים הנוגעים ליוקר המחיה. כך למשל המועצה עסקה בקידום תעסוקה איכותית לחרדים; עסקה בנושא הגדלת היקף המשכנתאות לתושבים ערבים; ועסקה בבחינת אפשרות לביטול התכנון במשק החלב.

משרד רה"ם השיב כי במהלך שנת 2022 המועצה עסקה בנושא התפרצות האינפלציה ומחירי האנרגיה; וכי המועצה הגישה למנכ"לית משרד רה"ם הצעות להגדלת ההכנסה הפנויה של זכאים לסבסוד מעונות וכיו"ב כדי למתן את הפגיעה בגין האינפלציה; כמו כן, המועצה הגישה הצעות למיתון עלויות המחירים (למשל קידום התחרות בנמלים) וזימה מהלך להפחתת עלויות ייצור אנרגיה באמצעות הפחתת השימוש בשריפת פחם ומעבר לשימוש בגז.



20 המונח "יוקר המחיה" נוגע להוצאה הממוצעת של משקי הבית באזור נתון, הנדרשת לשם שמירה על רמת חיים מסוימת. ככזה הוא מייצג את שווי כוח הקנייה במדינות (או בערים) מסוימות, ולנוכח זאת הוא בעל השפעה ניכרת על רמת החיים ואיכות החיים של האזרחים בישראל. מתוך האתר של "המיזם הלאומי ישראל דיגיטלית" במרשתת.

21 לפי סעיף 31ב (א) לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988, הממונה על ההגבלים העסקיים במשרד הכלכלה והתעשייה רשאי לקבוע כי קבוצה מצומצמת של בני אדם המנהלים עסקים שבידיהם נתון ריכוז של יותר ממחצית מכלל אספקת נכסים או מכלל מתן שירותים, או מכלל רכישתם, היא קבוצת ריכוז וכל אחד מבני האדם כאמור הוא חבר בקבוצת ריכוז, אם ראה כי מתקיימים כל התנאים המפורטים בחוק.

22 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71ג** (2021), "הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון".



תפקידיה המרכזיים של המועצה הלאומית לכלכלה הם, בין השאר, לגבש יוזמות בעניין צעדי מדיניות לעידוד הצמיחה במשק תוך צמצום הפערים הכלכליים בין קבוצות שונות באוכלוסייה והכנת חוות דעת מקצועיות העוסקות בהצעות החלטה בנושאי כלכלה העומדות על סדר היום של הממשלה ושל ועדותיה. מספר הפרויקטים שבהם עסקה המועצה גדל בשנת 2016 ב-50% יחסית לשנת 2014, קטן בשנת 2017 ב-45% ובשנת 2018 גדל ב-47%. מאז הצטמצם מספר הפרויקטים (מ-56 פרויקטים בשנת 2018 ל-36 פרויקטים בשנת 2021), ובהתאמה קטן מספר הפרויקטים שבהם המועצה הייתה גורם מרכזי בגיבוש התוצר (מ-72% בשנת 2018 ל-38% בשנת 2021). זאת אף שבשנים האחרות לא חל שינוי בהיקף משאביה. פעילות המועצה בשנים 2019 - 2021 הושפעה גם מחילופים תכופים של ממשלות ומעיסוקה במשבר מגפת הקורונה. מומלץ כי משרד ה"ם יקבע את היקף המשימות המוטלות על המועצה בהתאם למידת מעורבותה בהם ולתוצרים הנדרשים בפרויקטים השונים, בהתחשב בהיקף כוח האדם שלה, וכי הוא יוודא שהמשימות האלה הולמות את תפקידי המועצה שנקבעו על פי החלטות הממשלה. עוד מומלץ כי המועצה תרחיב את עיסוקה בנושאים הנוגעים להתפרצות האינפלציה בישראל ולסוגיית מחירי האנרגיה.

הכנת חוות דעת על תקציב המדינה והצעת חלופות

חוק יסוד: משק המדינה קובע כי תקציב המדינה ייקבע בחוק, וכי הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב במועד שקבעה ועדת הכספים של הכנסת אך ככלל לא יאוחר משישים ימים לפני תחילת שנת הכספים²³. אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת) מופקד על הכנתה של הצעת תקציב המדינה ועל הבאתה לאישור הממשלה.

אחד מתפקידי המועצה הוא להכין חוות דעת על הצעת תקציב המדינה בנוגע למסגרת התקציב או להיבטים מסוימים שלו, וזאת לפני הגשתה של הצעת התקציב לממשלה, ולהציע חלופות לפי הצורך²⁴. המועצה אף ראתה בעצמה מערכת המאזנת את זו של משרד האוצר, בהיותה גוף מקצועי העומד לרשות ראש הממשלה והממשלה כולה, אשר מסוגל לחוות דעות בלתי תלויות בתחומי הכלכלה והחברה, וזאת בדגש על ראייה אסטרטגית וארוכת טווח.

משנת 1985 מוגשים לאישור הממשלה הצעת תקציב המדינה וכן חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב הרלוונטיות), המכונה גם "חוק ההסדרים". חוק זה נועד, בין היתר, לתקן או לדחות את כניסתם לתוקף של חוקים שונים ולקבוע הוראות נוספות כדי לעמוד בתקרת הגירעון ובמגבלת ההוצאה הממשלתית, להגדיל את שיעור גביית המיסים וכן להגדיל את הכנסות המדינה ואת תקבוליה, וכן לאפשר את השגתם של יעדים כלכליים וחברתיים כגון הגברת הצמיחה במשק וצמצום פערים. לחלק מההחלטות המעוגנות בחוק זה יש עלות תקציבית, והיא נכללת בהצעת חוק התקציב לאותה שנה.

23 סעיפים 3(א) ו-3(ב) לחוק יסוד משק המדינה.

24 החלטת הממשלה משנת 2006.



בדוח מבקר המדינה משנת 2015 הועלה כי המועצה לא הכינה חוות דעת כתובה בדבר הצעת תקציב המדינה; וראש המועצה נהג להציג בעל פה לפני הממשלה את עמדת המועצה בנוגע להיבטים מסוימים של הצעת התקציב. לדברי המועצה, אחת הסיבות לכך שלא הכינה את חוות הדעת הכתובה היה פרק הזמן המצומצם שהועמד לרשותה לצורך הכנתה. בדוח הומלץ כי ראש המועצה יעלה לפני ראש הממשלה את הקושי להכין את חוות הדעת בפרק הזמן המצומצם שעמד לרשותה לצורך כך ויעמוד על כך שיש להסדיר מתכונת עבודה שתאפשר למועצה למלא את ייעודה בכל הנוגע לתקציב המדינה.

1. **תקציב המדינה לשנים 2015 ו-2016:** במסמך שהגיש ביולי 2014 ראש המועצה דאז לראש הממשלה דאז, הוצגה עמדת המועצה בעניין הצעת תקציב המדינה לשנת 2015. במסמך נסקרו הסתייגויות המועצה מהצעת התקציב לשנה זו, לרבות בנושאים אלה: היקף הרזרבות התקציביות והמידה שבהן הן מספקות לדעת המועצה; הערכת חסר של התחייבויות הממשלה בתקציב הקיים שעלולה להביא לצורך בקיצוצים רוחביים במהלך השנה; הגבלת יכולת התכנון והתפקוד של הממשלה בשנת 2015 בעקבות הקיצוצים האמורים; עמדת המועצה בדבר שחיקת האמינות הפיסקלית של הממשלה לנוכח צפייתה לגידול בגירעון התקציבי; והיעדר שליטה אפקטיבית של הממשלה בהתחייבויותיה העתידיות, כפי שסברה המועצה באותה עת. במסמך צוינו בקצרה הפעולות שלדעת המועצה יש לנקוט ובהן, לפעול להגדלת הכנסות המדינה²⁵. עמדת המועצה בנוגע להצעת התקציב הזו עסקה אפוא בעיקר במצרפי התקציב - ההכנסות החזויות, ההוצאה המותרת והגירעון הצפוי לפי חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992.

בשנת 2014 לא הושלמו הליכי חקיקת חוק התקציב לשנת 2015, והכנסת התפזרה בסוף השנה. לאחר הבחירות לכנסת ה-20 שהתקיימו במרץ 2015 והקמת ממשלה חדשה, גיבש אג"ת הצעת תקציב לשנים 2015 ו-2016, והיא הובאה לפני הממשלה באוגוסט 2015²⁶. הכנסת השלימה את חקיקת חוק התקציב הדו-שנתי בנובמבר 2015.

נמצא כי המועצה לא הכינה חוות דעת בנוגע להצעת התקציב הדו-שנתי לשנים 2015 ו-2016.

2. **תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018:** באוגוסט 2016 הגישה המועצה ללשכת ראש הממשלה מסמך העוסק, בין היתר, במצרפי התקציב²⁷ ובהשפעה של שינויים בהם על שיעור תקציב המדינה מתוך התוצר ועל היחס בין החוב לתוצר, וכן על הריבית שמשלמת הממשלה. במסמך צוינו שני סעיפי תקציב בשנת 2017 ושלושה סעיפים בשנת 2018, בצד ההכנסה, שסיכויי ההתממשות שלהם לדעת המועצה נמוכים, והשפעותיהם על הגירעון התקציבי. כמו כן הובאה אמירה כללית של המועצה ולפיה היא צופה שהתקציב אינו צפוי לגרום לעלייה במחיר ההון שהמדינה מגייסת. נוסף על כך, המועצה הציעה לכלול שבעה נושאים בתוכנית הכלכלית (טיוטת חוק ההסדרים) לשנים 2017 ו-2018 (רפורמות לקידום פרויקטים לאומיים; השכלה טכנולוגית; עידוד תעסוקת מבוגרים; הגדלת מספר

25 תקציב המדינה לשנת 2015 אושר בממשלה ב-7.10.14.

26 החלטת הממשלה 407 (5.8.15).

27 הכנסות המדינה החזויות, ההוצאה המותרת לפי חוק והגירעון הצפוי.



הסטודנטים הישראליים לרפואה; "חברות ארנק"; מנגנון לבחינה תקופתית של הטבות מס; והגדלת היקף כוח האדם בטכנולוגיה העילית [היי-טק]²⁸.

חוות הדעת של המועצה על תקציב המדינה לשנים 2017 - 2018 כללה אפוא התייחסות כללית למרכיבי הכנסה מסוימים בהצעת התקציב (כגון להפרשות עובדים בעלי פנסיה תקציבית לגמלאות - רכיב תקציבי בהיקף של כ-0.3 מיליארד ש"ח, ולהגדלה של מס רכוש - רכיב תקציבי בהיקף של כ-0.4 מיליארד ש"ח). עם זאת, המועצה לא חיוותה את דעתה על הצעת תקציב המדינה לפני הגשתה לממשלה בנוגע למסגרת התקציב ולא הציעה חלופות, כפי שנדרשה בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2006.

3. **תקציב המדינה לשנת 2019:** נמצא כי המועצה לא הכינה חוות דעת בנוגע להצעת תקציב המדינה לשנה זו כנדרש.

4. **תקציב המדינה לשנים 2021 ו-2022:** ביולי 2021 הכינה המועצה סקירה, לצורך הצגתה לראש הממשלה, בנושא אחד - מדיניות החוב של מדינת ישראל בעידן של ריביות נמוכות. המועצה ציינה בין השאר כי ריבית נמוכה גורמת להגדלת מספר הפרויקטים הממשלתיים המשתלמים. כמו כן, משרד רה"ם, ובכלל זה המועצה, גיבשו חוות דעת בנוגע ל-12 מ-31 הנושאים שנכללו בטיזת חוק ההסדרים, אך בנוגע ל-8 מהם חוות הדעת התמצתה באמירה כי יש להוסיף את נציג משרד רה"ם לצוות שיוקם כדי לעסוק בנושא, ובנוגע לארבעה נושאים הובאה חוות דעת מקצועית קצרה.

המועצה לא הכינה אפוא חוות דעת בנוגע להצעת תקציב המדינה לשנים 2021 ו-2022 כנדרש, למעט התייחסות נקודתית לנושא מסוים - מדיניות החוב של מדינת ישראל בעידן של ריביות נמוכות.

5. **תקציב המדינה לשנת 2023:** במאי 2022 הגישו המועצה ואגף כלכלה ותשתיות במשרד רה"ם ללשכת ראש הממשלה חוות דעת על מצרפי הצעת תקציב המדינה לשנה זו, ובכלל זה על תחזית הכנסות המדינה, על תחזית הצמיחה של התוצר, על הגירעון הצפוי ועל היחס שבין החוב לתוצר. במסגרת חוות הדעת הוצגו, בין היתר, חלופות הנוגעות להחזר חובות המדינה, לתשתיות ולהרחבת תחולתו של חוק חינוך חנינם. נוסף על כך משרד רה"ם (והמועצה הפועלת במסגרתו) הגישו לאג"ת הצעה ל-13 רפורמות מתוך טיזת חוק ההסדרים²⁹. במועד סיום הביקורת טרם חוקק חוק התקציב לשנה זו.

28 תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018, אושר בידי הממשלה ב-11.8.16 ואושר בכנסת ב-21.12.16.

29 במסמך פורטו 16 נושאים, אך בנוגע לשלושה מהם צוין כי לא צורפה הצעה להחלטת ממשלה בעניינם.



יוצא אפוא שבמסגרת שלושה תהליכים לגיבוש תקציב המדינה (לשנים 2015 - 2016, לשנים 2017 - 2018 ולשנים 2021 - 2022) המועצה לא הכינה חוות דעת כנדרש, בנוגע להצעת תקציב המדינה לפני הגשתה לממשלה, בנוגע למסגרת התקציב ובנוגע לנושאים המרכזיים הכלולים בו, ולא הציעה חלופות בנושאים אלו לפי הצורך. יצוין כי המועצה הגישה חוות דעת בנוגע להצעת תקציב המדינה לשנת 2023.

משרד רה"ם השיב כי במועד אישור התקציב לשנים 2015 - 2016, תפקיד ראש המועצה לא היה מאויש; המועצה ליוותה את תהליך אישור תקציב המדינה לשנים 2017-2018, ונציגיה הביעו את דעתם בעל פה בדיונים שנערכו בנושא התקציב; הצעת התקציב לשנים 2021 - 2022 הוכנה לאחר תקופה ארוכה ללא תקציב מדינה מאושר בעת שתפקיד ראש המועצה לא היה מאויש, היא טופלה בהליך מזוהר והמועצה השתתפה בדיונים שנערכו בעניינה.

על המועצה להקפיד לגבש חוות דעת מקיפה בנוגע להצעת התקציב לפני הגשתה לממשלה, בנוגע למסגרת התקציב ובנוגע לנושאים המרכזיים הכלולים בו, ולהציע חלופות בנושאים אלו לפי הצורך.

אשר להמלצת משרד מבקר המדינה בדוח משנת 2015 ולפיה ראש המועצה יעמוד על הצורך להסדיר מתכונת עבודה שתאפשר למועצה למלא את ייעודה בתחום תקציב המדינה, מסר ראש המועצה לשעבר כי גם בתקופת כהונתו (שהחלה בשנת 2016) העביר אג"ת למועצה מידע על הצעת תקציב המדינה ימים ספורים לפני הצגתה לראש הממשלה, ופרק הזמן המצומצם שהוקצה למועצה לשם הכנת חוות הדעת אינו מאפשר לה לגבש חוות דעת מקצועית ומפורטת. לדברי המועצה, גם לאחר סיום כהונתו של ראש המועצה לשעבר (יוני 2021) הקושי האמור עומד בעינו. המועצה ציינה כי לא מצאה לנכון לבקש לקבל מידע על הצעת התקציב מוקדם יותר, כיוון שידוע לה שהפעולות לגיבוש התוכנית הכלכלית והצעת התקציב מתבצעות עד סמוך ממש למועד הצגתם למשרד רה"ם.

מנכ"ל משרד רה"ם לשעבר מסר כי לדעתו, המועצה מממשת את תפקידה לחוות דעה על הצעת התקציב: המועצה מביעה את דעתה על מצרפי התקציב; בכל דיון בנושא תקציב בראשות ראש הממשלה משתתפים ראש המועצה וסגניו והם מביעים את עמדתם. המנכ"ל לשעבר הוסיף כי לדעתו, הסדרת תפקיד זה בחקיקה או בנוהל פורמלי עשויה לפגוע בדינמיקה שנוצרה בין המועצה לבין משרד האוצר.

ראש המועצה לשעבר השיב כי בתקופת כהונתו (מינואר 2016 ועד יוני 2021), נוסף על פרק הזמן המצומצם שהוקצה למועצה לצורך גיבוש חוות דעתה, גם לא נמסרה לה המצגת שבה הציג אג"ת את הצעת התקציב, ועקב כך נבצר ממנה להתייחס להצעה.

אג"ת מסר למשרד מבקר המדינה כי בשל לוח הזמנים הצפוף להכנת הצעות התקציב בשנים האחרונות, הן גובשו בתוך פרקי זמן קצרים, ולכן הוצגו למועצה ימים ספורים לפני הצגתן לפני ראש הממשלה. אג"ת הוסיף כי בתהליך גיבוש תקציב המדינה לשנת 2023 מתכונת העבודה בין משרד האוצר למשרד רה"ם איפשרה עבודה תקינה של המועצה. בהתייחס לדבריו של ראש המועצה לשעבר השיב אג"ת כי האירוע הנטען של אי-מסירת



המצגת של הצעת התקציב אינו זכור לו, וכי הוא מקפיד לעבוד בשקיפות מול המועצה וכלל השותפים בממשלה.

6. בדוח קודם של משרד מבקר המדינה משנת 2021³⁰ נכתב שכחלק מפעולותיה של הממשלה בהפעלת התוכניות לטיפול במשבר מגפת הקורונה הוחלט במרץ 2020 על תוכנית סיוע למשק בסך של כ-80 מיליארד ש"ח; התוכנית מומנה באמצעות תקצוב סכומים חד-פעמיים שתוקצבו מחוץ למסגרת התקציב ("קופסאות"), מעבר למותר על פי כלל מגבלת ההוצאה, באמצעות תיקון חקיקה מיוחד; ראש המועצה הלאומית לכלכלה לשעבר ציין כי הוא היה גורם מרכזי בגיבוש תוכנית הסיוע הכלכלית ואגף התקציבים במשרד האוצר מסר כי במסגרת גיבוש התוכנית, נערכו במשרד האוצר ישיבות מקצועיות בימים הסמוכים להצגת התוכנית, וכי ראש המועצה הלאומית לכלכלה היה מעורב בחלקן. בדוח צוין כי לא נמצא תיעוד במשרד האוצר ובמועצה הלאומית לכלכלה לגבי אופן קביעת היקפה הכולל של תוכנית הסיוע שהוכרזה ולתתי הסעיפים בה, והתוכנית לא כללה התייחסות לתרחישים אפשריים של התפתחות המגפה ולמועדי בחינה של אפקטיביות התוכנית.

במסגרת הביקורת הנוכחית מסרה המועצה הלאומית לכלכלה למשרד מבקר המדינה כי המועצה הייתה מעורבת בגיבוש ה"קופסאות" במהלך משבר הקורונה, ובכלל זאת הניעה מהלך להגדלת היקף התקציב של התוכנית מ-10 ל-80 מיליארד ש"ח. בכלל זאת, המועצה עמדה על הקצאת תקציב בסך 2 מיליארד ש"ח לצורך תמיכה בחברות היי-טק.



המועצה הלאומית לכלכלה לא הכינה חוות דעת בעניין הצעת תקציב המדינה (למעט בנוגע להצעת התקציב לשנת 2023) כנדרש בהחלטת הממשלה משנת 2006. הדבר הועלה בדוח מבקר המדינה משנת 2015, ושב והועלה בביקורת הנוכחית. לדברי המועצה ואג"ת, הסיבה לכך היא לוח זמנים קצר לגיבוש הצעת התקציב, ובעקבות כך - הקצאת פרק זמן קצר מהנדרש למועצה לבחינת ההצעה.

מומלץ שהמועצה תגבש חוות דעת מקיפות בעניין הצעות לתקציב המדינה. עוד מומלץ כי משרד רה"ם ומשרד האוצר יפעלו לגיבוש מתכונת עבודה שתאפשר יישום של החלטת הממשלה האמורה.

30 מבקר המדינה, דוח מיוחד (2021): התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה, בפרק על ההתנהלות התקציבית במשבר הקורונה - ניהול המשבר והיערכות לעתיד.

סיכום

בשנת 2006 החליטה הממשלה על הקמת המועצה הלאומית לכלכלה וכן קבעה כי לנוכח הניסיון שיצטבר מפעילות המועצה ייזום ראש הממשלה הצעת חוק בנושא המועצה, מעמדה, סמכויותיה ותפקידיה. במועד סיום הביקורת, 16 שנים לאחר קבלת החלטה זו, לא השלים משרד רה"ם את הצעת החוק בנושא, ותפקידי המועצה וסמכויותיה נותרו בעיקרם כפי שהוגדרו עם הקמתה וקודם שנצבר ניסיון מפעילותה.

ממצאי הביקורת העלו פערים וליקויים בעבודת המועצה: מספר הפרויקטים שבהם המועצה הייתה גורם מרכזי בגיבוש התוצר מכלל הפרויקטים שהניבו תוצר פחת מכ-72% בשנת 2018 לכ-38% מהפרויקטים בשנת 2021. זאת אף שבשנים האמורות לא חל שינוי בהיקף משאביה; המועצה לא הכינה חוות דעת מקיפה בעניין הצעת תקציב המדינה לשנים 2015 - 2016, לשנים 2017 - 2018 ולשנים 2021 - 2022, אף שמתפקידה לעשות זאת, ובכך לא מילאה את ייעודה - לשמש מערכת המאזנת את זו של משרד האוצר, המציגה דעות בלתי תלויות בתחומי הכלכלה והחברה, בדגש על ראייה אסטרטגית וארוכת טווח. משנת 2012 הוקמו גופים אשר נדרשו לבצע תהליכים אסטרטגיים ארוכי טווח. במשך השנים הלכו ופחתו הפעולות של חלק מהגופים האלו להשלמת ביצועם של אותם תהליכים. הצוות לניהול אסטרטגיה לא פעל משנת 2017, ומיולי 2018 לא בוצע אחד מתפקידיו העיקריים - מעקב אחר החלטות ממשלה שהתקבלו בנוגע להערכת המצב האסטרטגית. בחלק מהתקופה הזו - מיוני 2021 ועד ינואר 2023 - לא מונה ראש המועצה הלאומית לכלכלה. לצד זאת, משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי בשנים 2014 - 2021 רוב הפרויקטים שהמועצה נדרשה לבצע (70% - 92% מהפרויקטים בכל שנה) בוצעו באופן מלא.

המשך פעילות המועצה למילוי ייעודה טעון עיגון של תפקידיה וסמכויותיה, לרבות קביעת סמכויותיה לקבל מידע משרדי הממשלה ומיחידות הביצוע; ופעילות סדירה ושוטפת של המוסדות והתהליכים שנקבעו בהחלטת הממשלה משנת 2012 לצורך הבטחת בסיס איתן לתכנון אסטרטגי לממשלה בתחום הכלכלי והחברתי. האחריות לביצוע כל אלה מוטלת על משרד רה"ם, ומומלץ שהוא יפעל לעיגון פעילות המועצה בחוק.