

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

כשנה וחצי	יוני 2015	16 שנים
<p>3</p> <p>מ-11 משרות הכלכלנים שבמועצה לא היו מאושרות</p>	<p>המועד האחרון שבו נדונה בממשלה הערכת המצב האסטרטגית</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>70% -</p> <p>92%</p> <p>שיעור הפרויקטים שהמועצה ביצעה באופן מלא בשנים 2014-2021</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>	

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, ושבו הועלה 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

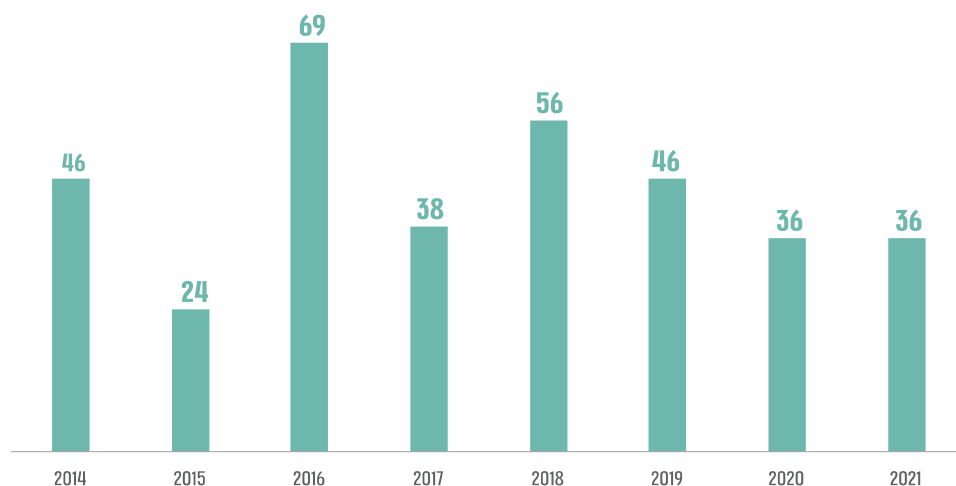
על משרד רה"ם לפעול להשלמת הצעת החוק לשם חיזוק מעמד המועצה והסדרת סמכויותיה ובכלל זה לקבל מידע מגופים ממשלתיים ולקיים דיונים בהשתתפות נציגיהם. מומלץ כי ראש הממשלה יפעל לקיום דיון עיתי בממשלה או בוועדת שרים לאסטרטגיה כלכלית-חברתית, בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2012. כמו כן על משרד רה"ם לפעול להקמה מחדש של 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 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 ה"ם, ומומלץ שהוא יפעל לעיגון פעילות המועצה בחוק.