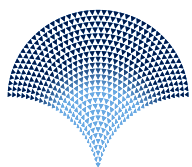


דו"ח מעקב

שילוב יעדי הפיתוח של האו"ם לשיפור המשילות
ותהליכי תכנון אסטרטגי בממשלה

על בסיס החלטת ממשלה 4631 מיולי 2019

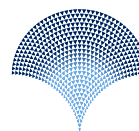
מאי 2021



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שטוב. בשבילנו.



אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב

שילוב יעדי הפיתוח של האו"ם לשיפור המשילות ותהליכי תכנון אסטרטגי בממשלה

על בסיס החלפת ממשלה 4631 מיולי 2019

מאי 2021

הדוח נכתב על ידי סופי קדישב בהנחיית אוריה גפן קליין, מנהלת תוכנית ה"מוניטור"
במרכז להעצמת האזרח

תוכן העניינים

3	תקציר מנהלות
4	טבלה מסכמת
5	רקע
7	פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם
9	תובנות ומסקנות

תקציר מנהלות

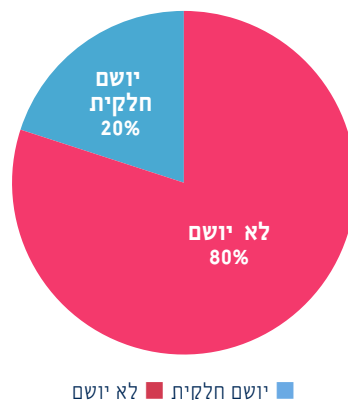
בספטמבר 2015 אימצו מדינות העולם, ובהן ישראל, את "אג'נדה 2030 לפיתוח בר קיימא" של האו"ם. האג'נדה כוללת תוכנית פעולה המורכבת מ־17 יעדים שאותם נדרש להטמיע במדינות החברות, במטרה להוביל להתפתחות עולמית בת קיימא עד 2030, והם מכונים 'SDGs – Sustainable Development Goals'.

החלטת ממשלה 4631 לעניין "שילוב יעדי הפיתוח של האו"ם לשיפור המשילות ותהליכי תכנון אסטרטגי בממשלה" שהתקבלה ב־14 ביולי 2019 מבקשת לתרגם את אג'נדה 2030 של האו"ם לידי מימוש ולהטמיע את השאיפה ליעדים הגלובליים בעבודתם השוטפת של משרדי הממשלה.

בדברי ההסבר להחלטה פורטה חשיבותם של מדדי הפיתוח. בין היתר צוין כי "שפת ה־SDGs מיועדת להעשיר ולטייב את התכנון האסטרטגי הלאומי ... שילוב מדדי פיתוח בר קיימא בתשתית התכנון האסטרטגי הקיימת תעשיר אותה ותמצב את ישראל בזירה הבין־לאומית כמדינה מובילה ... הצעת מחליטים זו מייפה את כוחו של המנגנון המוסדי הקיים להמשך התהליך האסטרטגי של הטמעת היעדים, ביצוע מעקב אחריהם ומדידה שלהם ודיווח בארץ ובעולם. קיום המנגנון הנ"ל נחשב למרכיב חיוני להצלחת הטמעת מדדי פיתוח בר קיימא".

דוח זה עוקב אחר יישום סעיפי ההחלטה, במטרה לתאר תמונת מצב עדכנית ומפורטת בחלוף כשנתיים וחצי ממועד קבלתה. התמונה שעולה מדוח זה היא כי ההחלטה לא יושמה. מתוך חמישה סעיפים שיועדו לביצוע, סעיף אחד בלבד יושם באופן חלקי (20%) וארבעת סעיפי ההחלטה הנותרים לא יושמו כלל (80%).

במבחן התוצאה, ממשלת ישראל לא הצליחה לפתח מדדי בר קיימא אשר יבטאו את מחויבותה להשגת היעדים הגלובליים.



מניתוח ממצאי הדוח עולים החסמים הבאים:

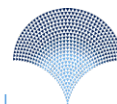
פורס מזיז – המצב הפוליטי בישראל וסדרי העדיפויות שהשתנו בעקבות משבר הקורונה השפיעו על יישום ההחלטה. תנאי מקדים לגיבוש מדדי הפיתוח הוא קביעת הסוגיות האסטרטגיות במסגרת הערכת המצב האסטרטגית הכלכלית־חברתית אשר מוצגת לכל ממשלה חדשה תוך 30 יום מהקמתה. הסוגיות האסטרטגיות לא נקבעו בשל המצב הפוליטי הפנימי ומשבר הקורונה.



אנמיה ניהולית – האחראים על ביצוע ההחלטה היו ברורים – המשרד לאיכות הסביבה ומשרד החוץ, ובכל זאת, מדדי הפיתוח לא גובשו.



1. יעדי פיתוח בר קיימא – SDGs, המשרד להגנת הסביבה.



טבלה מסכמת

מס'	מה הוחלט?	מה קורה עם זה?	סטטוס
1.	קביעת מדדי בר קיימא לכיווני הפעולה האסטרטגיים בהתאם לסטנדרטים הבין-לאומיים	כיווני הפעולה האסטרטגיים לא נקבעו ולכן לא גובשו על בסיסם מדדי בר קיימא.	לא יושם
2.	אישור מדדי פיתוח בר קיימא	לא נקבעו מדדי בר קיימא ועל כן לא אושרו.	לא יושם
3.	יישום כיווני פעולה ובניית מדדים לכיווני פעולה ספציפיים במשרדים	לא נקבעו מדדי בר קיימא ועל כן לא יושמו כיווני פעולה.	לא יושם
4.	הטמעת מדדים רלוונטיים עבור משרדים המיישמים את כיווני הפעולה	לא נקבעו מדדי בר קיימא ועל כן לא הוטמעו בתוכנית אסטרטגית.	לא יושם
5.	דיווח מדי שנה וכן דיווח תקופתי לאו"ם ולגופים אחרים על מידת היישום	השר להגנת הסביבה הציג באו"ם את דוח הטמעת היעדים של ישראל ב־2019. עם זאת, לא הוצג דיווח תקופתי לממשלה מאז קבלת ההחלטה.	יושם חלקית

רקע

פיתוח בר קיימא הוא פיתוח המבקש לספק את צרכי ההווה מבלי לפגוע בדורות העתיד לענות על צורכיהם. פיתוח זה מנסה למצוא איזון בין הכלכלה, החברה והסביבה ולהוביל לרווחה כלכלית תוך שמירה על כדור הארץ.

העיסוק ב"פיתוח בר קיימא" החל עם פרסום דו"ח "עתידינו המשותף" של ועדת ברונטלנד של האו"ם בשנת 1987. בעקבותיו, כונסה בשנת 1992 "פסגת כדור הארץ" אשר בסיומה חתמו נציגים של יותר מ-150 מדינות על הצהרה אשר הכילה 27 עקרונות לפיתוח בר קיימא.²

בספטמבר 2015 אימצו מדינות העולם, ובהן ישראל, את "אג'נדה 2030 לפיתוח בר קיימא" של האו"ם. האג'נדה כוללת תוכנית פעולה המורכבת מ-17 יעדים שאותם נדרש להשמיע במדינות החברות, במטרה להוביל להתפתחות עולמית בת קיימא עד 2030, והם מכונים ³SDGs – Sustainable Development Goals. מדובר ביעדים גלובליים שמסתכלים על מדינות מפותחות ומתפתחות כאחד. היעדים משולבים ובלתי ניתנים לחלוקה ומאזנים בין שלושת הממדים של פיתוח בר קיימא. היעדים והמטרות הם תוצר מוגמר של שנתיים מרובות בהתייעצות ציבורית אינטנסיבית ודיונים עם ארגוני חברה אזרחית.⁴

על-פי החלטת האו"ם, על המדינות החברות לפעול ליישום היעדים במסגרת מדינית, אזרחית ובין-לאומית. לפיכך הגדיר האו"ם כי הצלחת יישום של יעדי הפיתוח ברמה הלאומית תלויה בקיומו של גורם מוסדי ברור הממונה על הובלת התהליך וריכוזו, תיאום בין הגורמים המבצעים השונים ובקרה אחר התקדמות הביצוע.⁵

כדי שתהליך היישום יצבור תאוצה, נקבע מנגנון דיווח של המדינות לגבי התקדמותן ביישום היעדים. מדי שנה, באירוע רם דרג הקרוי High Level Political Forum, מגישות המדינות דו"ח מקיף, מציגות את העשייה, ועומדות במבחן מול יתר המדינות החברות. מטרות נוספות של שיטת הדיווח הן לסייע בהעלאת המודעות ליעדים, במיקוד השיח הבין-לאומי ביעדים כבסיס למפגשים בין-לאומיים ובתיאום פעולות וסיוע בין-לאומיים.

ביולי 2019 הציג השר להגנת הסביבה את דוח הטמעת היעדים (Voluntary National Review – VNR) של ישראל באו"ם. הדו"ח כלל בתוכו 430 עמודים של נתוני דמוגרפיה עדכניים, מטרות עתידיות וסטטוס יישום יעדי בר קיימא.

מדיניות קודמת

בהחלטת ממשלה 246⁶ שהתקבלה ב-2003 ועודכנה בספטמבר 2019, הוחלט כי "מדיניות ממשלת ישראל תתבסס על עקרונות של התנהלות פיתוח בר-קיימא המשלבים: כלכלה דינמית, שימוש מושכל במשאבי טבע, הגנה על מערכות אקולוגיות ומתן שוויון הזדמנויות לכל". בהמשך, התקבלו בנושא זה גם החלטה 3768 שעניינה "תכנית לאומית לצמיחה ירוקה"⁷ והחלטה 2494 שעניינה "מדדי איכות חיים, חוסן וקיימות".⁸

ביולי 2018, התקבלה החלטה 4021 לעניין "קידום הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי". סעיף ד' בהחלטה מצהיר כי קביעת סדרי עדיפויות ותיאום עבודת המטה הממשלתית בתחום הפיתוח הבינ"ל, תיעשה בין היתר "בהתייחס לתחומי היתרון היחסי של מדינת ישראל בתחום הפיתוח הבינ"ל, תוך שימת דגש על תרומתה האפשרית של ישראל להשגת היעדים לפיתוח על-ידי ארגון האומות המאוחדות".⁹

2. מרכז השל לקיימות, "מושגים בקיימות".

3. יעדי פיתוח בר קיימא – SDGs, המשרד להגנת הסביבה.

4. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "יעדי פיתוח בר קיימא של האו"ם (SDGs) – חומר רקע לקראת דיון ועדת הפנים והגנת הסביבה".

4.11.2018 <https://m.knesset.gov.il/activity/info/mmm/pages/document.aspx?docid=cas-76370-m3s3c9>

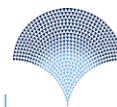
5. שם.

6. החלטת ממשלה 246: https://www.gov.il/he/departments/policies/2003_may246

7. החלטת ממשלה 3768: https://www.gov.il/he/departments/policies/2011_des3768

8. החלטת ממשלה 2494: https://www.gov.il/he/departments/policies/2015_dec2494

9. החלטת ממשלה 4021: https://www.gov.il/he/departments/policies/dec4021_2018



לצורך היערכות לדו"ח יישום יעדי בר־קיימא שמדינת ישראל התחייבה להציג ב־2019, הורה ראש הממשלה להקים צוות בין־משרדי בהובלת השליח המיוחד של משרד החוץ לנושא קיימות ושינויי אקלים ונציג המשרד להגנת הסביבה. הצוות ריכז את הפעילות הבינלאומית של ישראל בתחום הקיימות ועל בסיס עבודתו הוצג כאמור דו"ח השמעת היעדים באו"ם על־ידי השר להגנת הסביבה.

על אף כל ההחלטות בנושא, תחום הפיתוח הבר־קיימא לא מפותח דיו בישראל ואין מדדי ביצוע ומעקב סדיר שנועדו להתאים את ישראל לסטנדרטים הבינלאומיים של האו"ם.¹⁰

החלטה 4631

ביולי 2019 התקבלה החלטה 4631 לעניין "שילוב יעדי הפיתוח של האו"ם לשיפור המשילות ותהליכי תכנון אסטרטגי בממשלה" וקבעה כי על השרים הרלוונטיים להגדיר מדדים ניתנים ביצוע ולפעול ליישומם. לפי דברי ההסבר, ההחלטה "מייפה את כוחו של המנגנון המוסדי הקיים להמשך התהליך האסטרטגי של השמעת היעדים, ביצוע מעקב אחריהם ומדידה שלהם ודיווח בארץ ובעולם. קיום המנגנון הנ"ל נחשב למרכיב חיוני להצלחת השמעת מדדי פיתוח בר קיימא".¹¹

10. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "יעדי פיתוח בר קיימא של האו"ם (SDGs) – חומר רקע לקראת דיון ועדת הפנים והגנת הסביבה".

<https://m.knesset.gov.il/activity/info/mmm/pages/document.aspx?docid=cas-76370-m3s3c9>. 4.11.2018

11. דברי הסבר להחלטה 4631. https://www.gov.il/BlobFolder/reports/seder_gov110719/he/Seder_Gov_shiluv110719.pdf.

פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

1. הצעת מדדי פיתוח בר קיימא וסיוע בהטמעתם

ההחלטה קבעה כי על שר החוץ ועל השר להגנת הסביבה, בתיאום עם ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה ומשרדי הממשלה הרלוונטים, להציע מדדי פיתוח בר קיימא לכיווני הפעולה האסטרטגיים, הנגזרים מהסוגיות האסטרטגיות אשר מאושרות במסגרת הערכת המצב האסטרטגית הכלכלית-חברתית, ולסייע למשרדי הממשלה בהטמעתם.

סטטוס: לא יושם

ממשרד החוץ נמסר כי תנאי מקדים להצעת מדדי הפיתוח הינן הסוגיות האסטרטגיות שקביעתן הינה בסמכות המועצה הכלכלית – חברתית, במסגרת הערכת המצב האסטרטגית הכלכלית-חברתית. סוגיות אלו לא הוגדרו בשל המצב הפוליטי הפנימי בישראל ובשל משבר הקורונה, כך שלא ניתן היה לפתח את המדדים הללו.¹²

2. אישור הממשלה של מדדי פיתוח בר קיימא

ההחלטה קבעה כי כל מדדי הפיתוח הבר קיימא שיפותחו כמפורט בסעיף א' להחלטה זו יובאו לאישור הממשלה בטרם יושמעו במסגרת תכניות העבודה של משרדי הממשלה.

סטטוס: לא יושם

לאור העובדה שלא הוגדרו מדדי בר קיימא, לא הובאו מדדים לאישור הממשלה.¹³

3. קביעת מדדי פיתוח בר-קיימא על ידי משרדי הממשלה

ההחלטה קבעה כי על כל משרד ממשלתי המרכז יישום של כיוון פעולה אסטרטגי, לקבוע מדדים לכיוון הפעולה שבאחריותו המבוססים, בין היתר, על מדדי פיתוח בר קיימא של אג'נדה 2030.

ההחלטה לא מגדירה תקציב ליישום ומגדירה כי יבוצע במסגרת התקציב הקיים של כל משרד.

סטטוס: לא יושם

לאור העובדה שלא הוגדרו מדדי בר קיימא ולא הובאו לאישור הממשלה, לא הגיעו מדדים לתכנון במשרדים הממשלתיים.¹⁴

4. השמעת מדדי פיתוח בר-קיימא בתכניות העבודה

ההחלטה קבעה כי על כל משרדי הממשלה אשר מיישמים כיווני פעולה אסטרטגיים שבתחום אחריותם, לפעול להשמעה בתכניות העבודה של המדדים הרלוונטיים ליישום כיווני הפעולה, המבוססים על מדדי פיתוח בר קיימא של אג'נדה 2030.

ההחלטה לא מגדירה תקציב ליישום ומגדירה כי יבוצע במסגרת התקציב הקיים של כל משרד.

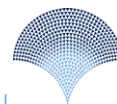
סטטוס: לא יושם

לאור העובדה שלא הוגדרו מדדי בר קיימא ולא הובאו למשרדי הממשלה, המשרדים לא החלו לפעול להשמעתם של מדדים.

12. מענה משרד החוץ לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 27.1.21.

13. ש.ם.

14. ש.ם.



5. דיווח תקופתי לממשלה ולאזרחים

ההחלטה קבעה כי על שר החוץ ועל השר להגנת הסביבה, לדווח מדי שנה לממשלה, וכן לדווח דיווח תקופתי לאזרחים על מידת יישום אג'נדה 2030.

סטטוס: יושם חלקית

ביולי 2019 הציג השר להגנת הסביבה באו"ם את דוח הטמעת היעדים (Voluntary National Review – VNR) של ישראל. הדו"ח שהוצג באו"ם מכיל כ-400 עמודים שכוללים את 17 מטרות העל בחלוקה לסעיפים שמפרטים את סטטוס הביצוע שלהן בישראל. כמו כן, הדו"ח מכיל רקע היסטורי, פירוט החלטות ממשלה בנושאים חברתיים כלכליים וראייה רחבה עתידית בנושאי קיימות, הגנת הסביבה, כלכלה ורווחה חברתית.¹⁵ לעומת זאת, עד כה, בשנתיים שחלפו מקבלת ההחלטה, לא הוצג דיווח בנושא לממשלה.

15. Implementation of the Sustainable Development Goals, National review, Israel 2019. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23576ISRAEL_13191_SDGISRAEL.pdf

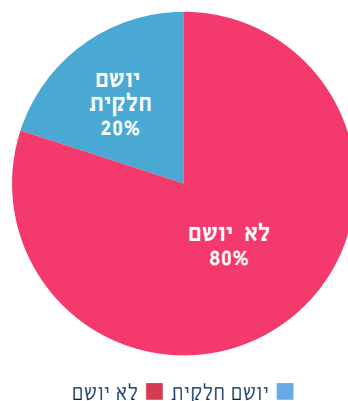
תובנות ומסקנות

בספטמבר 2015 אימצו מדינות העולם, ובהן ישראל, את "אג'נדה 2030 לפיתוח בר קיימא" של האו"ם. האג'נדה כוללת תוכנית פעולה המורכבת מ־17 יעדים שאותם נדרש להטמיע במדינות החברות, במטרה להוביל להתפתחות עולמית בת קיימא עד 2030, והם מכונים Sustainable Development Goals.

החלטת ממשלה 4631 לעניין "שילוב יעדי הפיתוח של האו"ם לשיפור המשילות ותהליכי תכנון אסטרטגי בממשלה" שהתקבלה ב־14 ביולי 2019 מבקשת לתרגם את אג'נדה 2030 של האו"ם לידי מימוש ולהטמיע את השאיפה ליעדים הגלובליים בעבודתם השוטפת של משרדי הממשלה.

בדברי ההסבר של ההחלטה שפורסמו לפני הדיון בה בישיבת הממשלה פורטה חשיבותם של מדדי הפיתוח. בין היתר צוין כי "שפת ה־SDGs מיועדת להעשיר ולטייב את התכנון האסטרטגי הלאומי וניצול שלה מהווה הזדמנות לשילוב בתהליך הבינלאומי והפעילות הרבה שישראל מתכננת ומבצעת ... שילוב מדדי פיתוח בר קיימא בתשתית התכנון האסטרטגי הקיימת תעשיר אותה ותמצב את ישראל בזירה הבין־לאומית כמדינה מובילה ... הצעת מחליטים זו מייפה את כוחו של המנגנון המוסדי הקיים להמשך התהליך האסטרטגי של הטמעת היעדים, ביצוע מעקב אחריהם ומדידה שלהם ודיווח בארץ ובעולם. קיום המנגנון הנ"ל נחשב למרכיב חיוני להצלחת הטמעת מדדי פיתוח בר קיימא".

דוח זה עוקב אחר יישום סעיפי ההחלטה, במטרה לתאר תמונת מצב עדכנית ומפורטת בחלוף כשנתיים וחצי ממועד קבלתה. התמונה שעולה מדוח זה היא כי ההחלטה לא יושמה. מתוך חמישה סעיפים שיועדו לביצוע, סעיף אחד בלבד יושם באופן חלקי (20%) וארבעת סעיפי ההחלטה הנתרים לא יושמו כלל (80%).



נציין כי על אף פניות חוזרות ונשנות למשרד להגנת הסביבה, באשר ליישום החלטת הממשלה, לא התקבל מענה כלשהו מהמשרד. משרד החוץ נמסר כי המשרד פעל יחד עם המשרד להגנת הסביבה להעלות את המודעות לנושא בקרב משרדי הממשלה וערך מפגש בין משרדי רחב בשנה הקודמת בו הוצג הנושא וכן פעל פרטנית מול מספר משרדי ממשלה שרצו להתקדם בנושא.

במבחן התוצאה, ממשלת ישראל לא הצליחה לפתח מדדי בר קיימא אשר יבטאו את מחויבותה להשגת היעדים הגלובליים.

מניתוח ממצאי הדוח עולים החסמים הבאים:

פורס מזיזר – המצב הפוליטי בישראל וסדרי העדיפויות שהשתנו בעקבות משבר הקורונה השפיעו על יישום ההחלטה. תנאי מקדים לגיבוש מדדי הפיתוח הוא קביעת הסוגיות האסטרטגיות במסגרת הערכת המצב האסטרטגית הכלכלית-חברתית אשר מוצגת לכל ממשלה חדשה תוך 30 יום מהקמתה. הסוגיות האסטרטגיות לא נקבעו בשל המצב הפוליטי הפנימי ומשבר הקורונה.



אנמיה ניהולית – האחראים על ביצוע ההחלטה היו ברורים – המשרד לאיכות הסביבה ומשרד החוץ, ובכל זאת, מדדי הפיתוח לא גובשו.



