

## אישור מינוי הממונה על אגף כלכלה והכנסות המדינה במשרד האוצר

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהתאם לסעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, לאשר את מינויה, על-ידי שר האוצר, של שירה גרינברג לתפקיד הממונה על אגף הכלכלה והכנסות המדינה במשרד האוצר, למשך ארבע שנים.

תוקף המינוי החל מיום 7 בינואר 2019.

## דברי הסבר

### רקע כללי

אגף כלכלה והכנסות המדינה במשרד האוצר (להלן - **אגף הכלכלן הראשי**) נוצר מאיחוד של מינהל הכנסות המדינה, אגף מחקר וכלכלה והאגף הבינלאומי במשרד האוצר. אגף זה אמון על חיזוי ומעקב אחר המשתנים הכלכליים המשפיעים על המשק (חיזוי של צמיחה והכנסות המדינה, מעקב אחר הכנסות המדינה בפועל), וכן ניהול הקשרים הבינלאומיים מטעם השר ומנכ"ל משרד האוצר. כמו כן, אחראי הכלכלן הראשי על גיבוש מדיניות המס של ישראל.

אגף הכלכלן הראשי מורכב מארבע יחידות - מינהל הכנסות המדינה, מחקר כלכלי, כלכלה וניהול ידע, וקשרים בינלאומיים. האגף מונה 46 עובדים.

לממונה על אגף הכלכלן הראשי (להלן - **הכלכלן הראשי**) הואצלה הסמכות ליתן הרשאות מיוחדות לפי פקודת המסחר עם האויב, 1939, ואולם הסמכות ליתן הרשאות כלליות לפי פקודה זו נותרה בידי השר. החתימה על הסכמים בינלאומיים והסכמי הגנה על השקעות אשר האגף מוביל, טעונה אישור שר האוצר והממשלה. כמו כן, הכלכלן הראשי אחראי על מטה הסנקציות הכלכליות בעיקר נגד איראן.

בעקבות שאלות שהתעוררו בנוגע לאופן קביעת תחזית ההכנסות, וכן דוח מבקר המדינה בעניין תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012, נקבע נוהל במשרד האוצר להכנת תחזיות המדינה, לפיו הכלכלן הראשי הוא הסמכות המקצועית המופקדת על קביעת הכנסות המדינה והיא נקבעת על ידו לאחר תהליך היועצות עם גורמים שונים במשרד האוצר ומחוצה לו. ככל שמתעוררות מחלוקות בעניין זה, הן מובאות להכרעת מנכ"ל משרד האוצר, ומבלי שהשר יוכל להתערב בכך. תחזית ההכנסות מתעדכנת מעת לעת, לפי שיקול דעתו של הכלכלן הראשי, ולכל הפחות בעת הכנת תקציב המדינה, לקראת אישורו של התקציב (שבשנה רגילה מאושר בסוף חודש דצמבר) ובמועדים הנדרשים להגיש לאישור הממשלה את התכנית התלת-שנתית (המכונה: נומרטור) בהתאם לסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - **חוק יסודות התקציב**).

כמו כן, כוללת פעילותו של הכלכלן הראשי מעקב אחרי הכנסות המדינה בפועל, תוך דיווח תקופתי בפורום בראשות מנכ"ל משרד האוצר, וזאת על מנת לעקוב מקרוב אחר התפתחויות פיסקאליות. כך גם, הכלכלן הראשי אחראי על ייצוג ישראל בפורומים בינלאומיים העוסקים בתחומי מדיניות כלכלית ומיסוי. האגף עוקב אחר משתנים כלכליים משמעותיים למשק הישראלי ובמסגרת זו מפרסם את דו"ח הכנסות המדינה, סקירות כלכליות שבועיות וסקירות נדל"ן עתיות.

לפי סעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - **החוק**), מינויו של הכלכלן הראשי טעון אישור הממשלה.

בהתאם לסעיף 21 לחוק משרת הכלכלן הראשי פטורה מחובת מכרז והמינוי נעשה לפי הצעת שר האוצר ובאישור הממשלה, לאחר שהמועמדות אושרה על ידי הוועדה למינוי בכירים בשירות המדינה (להלן - **הוועדה לבדיקת מינויים**).

בהתאם להחלטת הממשלה מס' 4470 מיום 8 בפברואר 2009 שעניינה "רשימת המשרות הבכירות בשירות המדינה עליהן יחול ההסדר בדבר קביעת תקופת כהונה ומשך תקופת הכהונה או הפז"מ שנקבעה לגבי כל משרה", תקופת כהונתו של הכלכלן הראשי תהיה ארבע שנים וניתן יהא להאריכה עד 4 שנים נוספות.

משרת הכלכלן הראשי התפנתה לפני למעלה מחצי שנה ומאז בדק שר האוצר מועמדים שונים לתפקיד. כבר בתחילת חודש אוקטובר 2018 שר האוצר ביקש למנות גב' שירה גרינברג, סגנית הממונה על התקציבים במשרד האוצר, לתפקיד הכלכלנית הראשית ובהתאם נעשתה פנייה

לוועדה לבדיקת מינויים בבקשה לבחון את מועמדותה של גב' גרינברג לתפקיד.

ביום 17 בדצמבר 2018 אישרה הוועדה לבדיקת מינויים את מינויה של גב' גרינברג לתפקיד. המינוי לא הועבר לממשלה רק בשל הצורך להשלים סיווג בטחוני והסדר ניגוד עניינים בהתאם למקובל.

גב' גרינברג היא בעלת תואר ראשון במתמטיקה ובכלכלה מהאוניברסיטה העברית בירושלים וכן בעלת תואר מוסמך בכלכלה מהמסלול המחקרי של אוניברסיטת תל אביב. גב' גרינברג מכהנת משנת 2008 במגוון תפקידים תקציבים במשרד האוצר כשהחל משנת 2015 היא משמשת כסגנית בכירה לממונה על התקציבים (תחומים כלכליים). גב' גרינברג כיהנה גם בוועדות ובגופים ציבוריים רבים, וביניהם: מועצת הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית, ועד המנהל של קרנות השקעה לחדשנות ולמחקר ופיתוח תעשייתי של הרשות לחדשנות עם ממשלות זרות, יו"ר ועדת ההיגוי להמלצות על הסרת חסמים ליבוא אישי, יו"ר הצוות המשותף לסיוע לעצמאים בפנסיה ובמצב אבטלה, ועדה ציבורית לחיזוק כושר התחרות של התעשייה הישראלית, ועדת תהליך המיסוי על התעשייה עתירת הידע בישראל, ועדה מייעצת למכון למנהיגות וממשל בג'וינט ישראל, הוועדה הציבורית להרחבת סל שירותי הבריאות לשנים 2013 ו-2014, ודירקטורית בחברת נמל אילת.

הוועדה לבדיקת מינויים מצאה לנכון להביא בחשבון לעניין דרישת הניסיון הניהולי הבכיר של גב' גרינברג את תפקידה כרכזת חינוך ויחד עם נסיונה של המועמדת בתפקידים והכהונות הרבים שמילאה מצאה כי היא עומדת בדרישת הניסיון הניהולי הבכיר לכהונה במשרה.

הוועדה לבדיקת מינויים סברה כי לאור תפקידיה ועיסוקיה הקודמים של המועמדת היא בקיאה במהלכים ובתהליכים המרכזיים בתחום המדיניות הכלכלית של הממשלה והמגזר הציבורי במובנו הרחב, והיא בעלת ידע רב בתחומי אחריותו של אגף הכלכלן הראשי וכן לה השכלה, ניסיון וכישורים שיאפשרו לה להתמודד עם דרישות התפקיד.

עוד ציינה הוועדה את החשיבות הרבה במינויו של נשים הראויות לכהן בתפקידים בכירים בשירות המדינה והיא שמחה מאוד להמליץ לממשלה על מינויה של גב' גרינברג לתפקיד הכלכלן הראשי.

יצוין כי לגב' גרינברג אין זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה.

ביום 26 בדצמבר 2018 אישרה מליאת הכנסת את חוק התפזרות הכנסת העשרים, התשע"ט-2018, וכתוצאה מכך הפכה הממשלה המכהנת לממשלה יוצאת (ולאחר הבחירות – תהפוך לממשלת מעבר). עוד קודם לקבלת החוק, ביום 24.12.2018, הודיעו ראשי סיעות הקואליציה בהודעה משותפת על החלטתם להקדים את מועד הבחירות. בהתאם למכתבו של היועץ המשפטי לממשלה מיום 27.12.2018, מבחינה משפטית יש לראות במועד מוקדם זה כמועד שבו התחילה תקופת הבחירות.

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1501 מיום 26 בינואר 1999 (אשר עודכנה לאחרונה באפריל 2017) בעניין מינויים בתקופת בחירות נקבע באשר למינויים למשרות בכירות שלא מתקיים לגביהם הליך תחרותי מקצועי ושקוף ולגורם הממנה נתון שיקול דעת רחב ביותר, כי בנסיבות אלה, ככלל, בתקופת בחירות יש להימנע ממינויים של קבע למשרות אלה. עם זאת, נקבע כי במקרים חריגים, בהם קיימת חיוניות באיוש מידי של המשרה באופן קבוע ולא ניתן למצוא פתרון סביר והולם אחר, תיבחן אפשרות לאפשר את איוש המשרה על יסוד בדיקה פרטנית של הנסיבות. ככלל, מינוי של קבע בפטור מלא מהליך תחרותי בתקופת בחירות יתאפשר, במקרים החריגים האמורים, רק כשמדובר במינוי מקצועי מובהק ובתנאי שלמועמד אין זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה.

השתהות במינוי כלכלן ראשי חדש של לכל הפחות כשישה חודשים נוספים (המועד הצפוי לכניסתו לכהונה של שר אוצר חדש בממשלה הבאה) תפגע בתפקודו השוטף של אגף הכלכלן

הראשי ועשויה לגרום נזק למעמדו ולעבודתו הן כלפי חוץ והן בתוך האגף ובמשרד האוצר.

במסגרת זו יש להדגיש את החשיבות הרבה במינוי קבוע לצורך חיזוק ושמירה על העצמאות בקביעת תחזית ההכנסות. עצמאות זו חשובה בכל עת ובפרט בתקופה הקרובה. בשים לב להתפתחויות השונות בכלכלה העולמית ובכלכלה הישראלית ובשים לב לתקופת הבחירות ולהשלכותיה, צפוי הכלכלן הראשי להידרש עד לכניסתו של שר אוצר חדש לתפקיד לבחינות עיתיות בצורך לעדכונים של תחזית ההכנסות. מובן כי בתקופה זו עצמאותו של הכלכלן הראשי מקבלת משנה תוקף.

בנוסף, במקביל לתקופה הבחירות ועוד בטרם תמונה ממשלה חדשה יתחיל במשרדי האוצר הליך מקצועי לצורך גיבוש תקציב המדינה לשנת 2020 במקביל לעדכון תחזיות הנדרש במהלך חודש יוני 2019 לתכנית התלת שנתית בהתאם להוראות חוק יסודות התקציב.

עצמאות זו מטבע הדברים נפגעת במינוי זמני. לכך יש להוסיף את תפקידיו האחרים של אגף הכלכלן הראשי, אשר יש לשמר גם לגביהם את עצמאות האגף. כך למשל, לגבי פרסום סקירות כלכליות שבועיות וסקירות נדל"ן עיתיות ואשר גם לגביהם יש להקפיד הקפדה יתירה בתקופה הקרובה.

בנסיבות אלה, בשים לב לכך שההליך המינוי החל זמן רב לפני החלטת הכנסת על פיזור ולכך שאישור הוועדה לבדיקת מינויים ניתן לפני המועד האמור, החיוניות באיוש המשרה באופן קבוע, בין היתר, בשל החשיבות בחיזוק ושמירה על עצמאות שיקול הדעת של הכלכלן הראשי ובהתחשב בכך שמדובר במינוי מקצועי מובהק, מוצע למנות את גב' גרינברג לתפקיד הכלכלן הראשי.

נציב שירות המדינה אישר את השלמת המינוי בהתאם להמלצת ועדת החריגים שהוקמה על ידו לבחינת מינויים בתקופת בחירות. זאת, לאור הנימוקים המפורטים בדברי ההסבר להצעת ההחלטה ובחוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מינהלי), ומאחר שהליך המינוי למעט אישור הממשלה בוצע טרם מועד ההכרזה על הבחירות הקרובות, ולפי המידע הקיים למועמדת אין זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה.

גב' גרינברג חתמה על הסדר למניעת ניגוד עניינים ביום 1 בינואר 2019.

מצורפים חוות דעת ועדת המינויים בראשות נציב שירות המדינה ופרטי קורות חייה של גב' גרינברג.

### **נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**

לא רלוונטי.

### **תקציב**

ההחלטה אינה כרוכה בהוצאה או בהתחייבות להוצאה מתקציב המדינה.

### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

אין.

### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

ההצעה אינה נוגעת לתחום סמכותם של שרים אחרים.

### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

לא רלוונטי.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצורפת חוות דעת היועץ המשפטי של משרד האוצר.

**סיווגים**

סיווג ראשי : מינויים

סיווג משני :

תחום פעולה עיקרי : חברה וכלכלה

מוגש על ידי שר האוצר

כ"ה בטבת התשע"ט

02 בינואר 2019

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

### נושא הצעת ההחלטה:

מינוי הממונה על אגף כלכלה והכנסות המדינה במשרד האוצר.

### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

לפי סעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן – **החוק**), ובהתאם לסעיף 2 לתוספת השנייה לחוק, הממשלה תמנה, בכפוף להוראות החוק ובתנאים שתקבע, את הממונה על אגף כלכלה והכנסות המדינה במשרד האוצר. בהתאם לסעיף 21 לחוק ולהחלטת ממשלה מס' 345 מיום 14 בספטמבר 1999, משרה זו פטורה ממכרז.

### קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ביום 26 בדצמבר 2018 אישרה מליאת הכנסת את חוק התפזרות הכנסת העשרים, התשע"ט-2018, וכתוצאה מכך הפכה הממשלה המכהנת לממשלה יוצאת (ולאחר הבחירות – תהפוך לממשלת מעבר). עוד קודם לקבלת החוק, ביום 24.12.2018, הודיעו ראשי סיעות הקואליציה בהודעה משותפת על החלטתם להקדים את מועד הבחירות. בהתאם למכתבו של היועץ המשפטי לממשלה מיום 27.12.2018, מבחינה משפטית יש לראות במועד מוקדם זה כמועד שבו התחילה תקופת הבחירות.

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1501 מיום 26 בינואר 1999 (אשר עודכנה לאחרונה באפריל 2017) בעניין מינויים בתקופת בחירות נקבע באשר למינויים למשרות בכירות שלא מתקיים לגביהם הליך תחרותי מקצועי ושקוף ולגורם הממנה נתון שיקול דעת רחב ביותר, כי בנסיבות אלה, ככלל, בתקופת בחירות יש להימנע ממינויים של קבע למשרות אלה. עם זאת, נקבע כי במקרים חריגים, בהם קיימת חיוניות באיוש מיידי של המשרה באופן קבוע ולא ניתן למצוא פתרון סביר והולם אחר, תיבחן אפשרות לאפשר את איוש המשרה על יסוד בדיקה פרטנית של הנסיבות. ככלל, מינוי של קבע בפטור מלא מהליך תחרותי בתקופת בחירות יתאפשר, במקרים החריגים האמורים, רק כשמדובר במינוי מקצועי מובהק ובתנאי שלמועמד אין זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה.

השתהות במינוי כלכלן ראשי חדש של כלל הפחות כשישה חודשים נוספים (המועד הצפוי לכניסתו לכהונה של שר אוצר חדש בממשלה הבאה) תפגע בתפקודו השוטף של אגף הכלכלן הראשי ועשויה לגרום נזק למעמדו ולעבודתו הן כלפי חוץ והן בתוך האגף ובמשרד האוצר.

במסגרת זו יש להדגיש את החשיבות הרבה במינוי קבוע לצורך חיזוק ושמירה על העצמאות בקביעת תחזית ההכנסות. עצמאות זו חשובה בכל עת ובפרט בתקופה הקרובה. בשים לב להתפתחויות השונות בכלכלה העולמית ובכלכלה הישראלית ובשים לב לתקופת הבחירות ולהשלכותיה, צפוי הכלכלן הראשי להידרש עד לכניסתו של שר אוצר חדש לתפקיד לבחינות עיתיות בצורך לעדכונים של תחזית ההכנסות. מובן כי בתקופה זו עצמאותו של הכלכלן הראשי מקבלת משנה תוקף.

בנוסף, במקביל לתקופה הבחירות ועוד בטרם תמונה ממשלה חדשה יתחיל במשרדי האוצר הליך מקצועי לצורך גיבוש תקציב המדינה לשנת 2020 במקביל לעדכון תחזיות הנדרש במהלך חודש יוני 2019 לתכנית התלת שנתית בהתאם להוראות חוק יסודות התקציב.

עצמאות זו מטבע הדברים נפגעת במינוי זמני. לכך יש להוסיף את תפקידיו האחרים של אגף הכלכלן הראשי, אשר יש לשמר גם לגביהם את עצמאות האגף. כך למשל, לגבי פרסום סקירות כלכליות שבועיות וסקירות נדל"ן עיתיות ואשר גם לגביהם יש להקפיד הקפדה יתירה בתקופה הקרובה.

בנסיבות אלה, בשים לב לכך שההליך המינוי החל זמן רב לפני החלטת הכנסת על פיזור ולכך

שאישור הוועדה לבדיקת מינויים ניתן לפני המועד האמור, החיוניות באיוש המשרה באופן קבוע, בין היתר, בשל החשיבות בחיזוק ובשמירה על עצמאות שיקול הדעת של הכלכלן הראשי ובהתחשב בכך שמדובר במינוי מקצועי מובהק, מתקיימים במינוי המוצע נסיבות חריגות כאמור בהנחיית היועץ ועל כן אין מניעה משפטית למינוי המוצע בעת הזו, על אף תקופת הבחירות.

העלאת המינוי המוצע בעת הזו מקובלת על המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי – מינהלי).

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :**

עמדת היועץ המשפטי לנציבות שירות המדינה היא שאין מניעה משפטית לאישור ההצעה.

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

לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור ההצעה.

היועץ המשפטי, משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם