

# הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

**דיון ועדה חמישי 1 אוגוסט 2017**

## **נוכחים:**

מר יוסי קוצ'יק – יו"ר הוועדה  
מר חיים שני  
מר ירום אריאב  
עו"ד אסי מסינג - היועץ המשפטי  
גב' הילה אורן

## **נושא הדיון: שמיעת עדים**

להלן יפורטו הדברים שנדונו בדיון החמישי:

חברי הוועדה שמעו בנפרד את שני ראשי האגפים המפורטים להלן ואת המנכ"ל לשעבר של משרד הביטחון. יו"ר הוועדה הציג בפני כל אחד את מנדט הוועדה. במסגרת השמיעה שאלו יו"ר הוועדה, חברי הוועדה והיועץ המשפטי, שאלות שונות בכל הקשור לעמדתו של הדובר בכל הקשור לסוגיות השונות שעולות אגב דיון במארג הסמכויות במשרד האוצר:

### **1. מר דן הראל – מנכ"ל משרד הביטחון לשעבר**

- א. מר הראל סבור שיש למנות מנכ"ל ולתת לו סמכויות של מנכ"ל, וכך לפתור את הבעיה בחיתוך אחד. הוא מציין כי "הרכבת צריכה נהג", ובהעדר נהג, כל אחד מושך לכיוון אחר. עוד ציין שהקושי של מנכ"ל לנהל משרד אינה רק במשרד האוצר, אלא גם למשל, במשרד התחבורה, אשר אינו יכול לנהל את המשרד שלו אם יהיו גורמים, דוגמת החשב, או היועץ המשפטי, שלא ישתפו אתו פעולה. המנכ"לים של משרדי הממשלה אינם עצמאיים בקבלת החלטות ומתקשים לעשות שיקולי רוחב שיביאו לטובת המדינה. הוא ציין כי מקשה על כך גם כניסת הפוליטיקה בדרך של משרות אמון, בשכבות שלמות בשירות הציבורי. הוא ציין שזה מה שקורה בארה"ב כשלוקחים אנשים ש"מהדהדים" את הפוליטיקאים, אך לא מביאים עמם ערך נוסף. לעמדתו צריך למנות מנכ"לים מקצועיים, לתת להם סמכויות, ולאפשר להם להחליט בתוך תחומי אחריותם ובתקציבים שכבר החליטו להקצות להם.
- ב. לטענתו, הקושי במשרד האוצר הוא שבשוטף הכל זורם, אבל ברגע שיש עימות בין החשכ"ל לאג"ת אז העניין לגביו יש מחלוקת נתקע. מר הראל ציין שלאורך שנתיים מתוך השלוש שניהל את משרד הביטחון, מערכת הביטחון התנהלה בתקציב חסר, וציין כי לעמדתו צריך שיהיה מישהו אחד שיסתכל בצורה קוהרנטית וכוללת על כל מה שקורה במשרד האוצר.
- ג. לשאלת חברי הוועדה השיב מר הראל שבעניין הסכם הביטחון עורבו מעט מאד גורמים כיון שהיה ברור שברגע שהעניין יהיה חשוף, יהיו גורמים שיעכב את התהליך. הממונה על השכר והחשבת הכללית לא היו בסוד העניינים, וכך גם משרד ראש הממשלה. עוד הוא ציין שהיו יותר מדי גורמים בעלי אינטרס שלא יהיה הסכם ולכן הייתה כוונה להקטין את הפורום ככל הניתן.
- ד. לשאלת חברי הוועדה לעניין מתן סמכויות למנכ"ל שעשויה להיות לו זיקה פוליטית השיב מר הראל, שלדעתו, אם אילו הברירות או במצב כזה צריך לבחור בין שתי אופציות – מערכת לא יעילה, או מערכת יעילה שעלולה להיות מושחתת. ולעמדתו, הוא נכון לבחור במערכת יעילה שאולי תהיה מושחתת, ולא לבחור לקלקל את המערכת מראש כדי למנוע סיכוי של שחיתות.

### **2. מר יואל נוה – הכלכלן הראשי וממלא מקום הממונה על התקציבים**

## הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

א. מר נוח מציין כי המציאות שקיימת בשתי הממשלות האחרונות שונה לחלוטין ממה שהכירו חברי הוועדה בתקופת שירותם במשרד האוצר וממה שכולנו הכרנו. המציאות בה שר האוצר הוא ראש מפלגה היא שונה, ויוצרת מצב שונה. לשאלת חברי הוועדה מציין שלדעתו לא כל ראש אגף ילך אם שר האוצר ירצה לפטר אותו בתוך תקופת החוזה הקצובה, אך מציין כי המנכ"ל, לעומת זאת, הוא מינוי יותר קרוב של השר, והשר ממנה אותו והוא הולך ובא איתו. לעמדתו, הסכנה האמתית, בעיקר בהיבט של אגף תקציבים, הוא שימונה איש אמון פוליטי לממונה על התקציבים. במצב שבו תרבות המינויים הולכת ומדרדרת בממשלה, זו הסכנה האמתית. לטעמו, אגף התקציבים הוא הבלם היחידי בכל מה שקשור למערכת הפיסקאלית הישראלית. אם הופכים אותו מבלם לכלי חלוקה, אז המערכת מתבדרת לחלוטין. בהיבט זה, קיים קושי בחיזוק מעמד המנכ"ל למול ראשי האגפים, כיון שמנכ"ל יכול להיות פוליטי, ואכן, הסף הזה נחצה לא פעם אחת. לעמדתו לתפקיד הממונה על התקציבים צריך אדם שהוא עם מאפיינים של "עובד ציבור", חייב שיהיה לו את הדני"א הזה.

ב. מציין כי לטענתו, יש חשיבות מאוד גדולה לעמדה בכירה בדמות מנכ"ל משרד האוצר, שאינה חייבת להשתתף במו"ץ השוטף ביומיום – "להילחם בתעלות". הוא מציין כי קיימים שלושה אגפים שבעצם כל היום אמורים לרוץ ולהילחם בתעלות: אג"ת, חשכ"ל ואגף השכר. לדעתו קיום דמות המרוחקת מ"הקרבנות היומיומיים" הוא קריטי וחשוב מאוד, בעיקר בתקופת משבר, ויש לו אחריות שאין לאף אגף אחר. למשל, תיאום בין מדיניות הפיסקאלית למדיניות מוניטארית. מציין כי היום שתי המדיניות האלו די מסונכרנות, אבל במשבר צריך לוודא שהסנכרון הזה אכן מתקיים. כן מציין כי הדבר השני הוא עבודת המטה של המשרד, עליה המנכ"ל צריך להיות אחראי. בשביל לנהל עבודת מטה צריך להתרכז בזה. צריך להבין מה קורה ברמת האגפים. המנכ"ל לזהות מתוך דיווחי ראשי האגפים מהם הנושאים שהם חוצי אגפים וצריך לתכלל אותם. כמו כן על המנכ"ל לנהל פורומים משרדיים כמו פורום מעקב ביצוע תקציב. מציין כי מי שעסוק בשוטף וביומיום לא מסוגל לקדם את הדברים הגדולים ומהותיים האלו. אסור שמנכ"ל האוצר יחליף את ראשי האגפים כי הוא לא יוכל להסתכל על הדברים בריחוק הנדרש ולקדם נושאי מדיניות מהותיים ומורכבים.

ג. לשאלת חברי הוועדה בנוגע להתנהלות סביב חוק ההסדרים השיב מר נוח שחלק גדול מהנושאים שעולים בחוק ההסדרים לא עולים ברגע האחרון ולכן נכון לטפל ולדון בהם בשלב מוקדם עוד לפני שמגיעים לניסוח החוק. הוא מציין כי אגף התקציבים הוא אגף מונחה משימה שיש לו "דדליין" והוא אחראי לאישור התקציב במועד, דבר אשר גוזר את כל ההתנהלות שלו. עוד הוא מציין כי צריכים להתקיים דיוני מנכ"ל על נושאי המדיניות הספציפיים המהותיים עוד הרבה לפני הכניסה ללוח הזמנים הצפוף של אישור התקציב, וכן מציין שבעניין הכרעות מדיניות, כגון מצרפי התקציב, צריכה להיות הכרעה של שר.

ד. מר נוח הדגיש כי כל מנכ"ל נע על הציר שבין הפוליטי למקצועי. ככל שהמנכ"ל נמצא יותר באזור הפוליטי, והסמכות שלו נובעת מהקרבה הפוליטית שלו לשר ולא מהיותו סמכות מקצועית, יהיה קשה מאד לתת לו לקבל החלטות. עוד ציין כי המנכ"ל אמור לייצג את העמדה המקצועית כלפי השר ולא את העמדה הפוליטית מול אנשי המקצוע. אם המנכ"ל נתפס כמייצג את העמדה הפוליטית מול אנשי המקצוע, אסור לו להכריע בסוגיות מקצועיות. לשאלת חברי הוועדה האם לפי כיוון זה נכון לבטל את תפקיד המנכ"ל, הוא השיב שלא, וציין שיש חשיבות גדולה למנכ"ל המשרד שמשמש כבאפר בין הפוליטי למקצועי. הוא ציין שביטול פונקציית המנכ"ל יביא לכך שיהיה מינוי פוליטי לראש אג"ת, וזו תהיה סכנה חמורה לדעתו.

ה. לטענתו צריך להגדיר את גבולות הגזרה של המנכ"ל, אם רוצים שהוא יעשה עבודת רוחב, עבודת מטה וינהל את המדיניות הפיסקאלית/פוליטית, אז אסור לו להיכנס לעבודה של ראשי האגפים. הוא ציין כי לעמדתו המנכ"ל לא יכול לעשות הכל, זה לא נכון וזה לא יצלח. עוד ציין כי המנכ"ל צריך לתכלל וכן לפתור מחלוקות בין-אגפיות, יחד עם אפשרות ערעור לשר.

## הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

### 3. מר אמיר לוי – הממונה על התקציבים לשעבר

- א. מר לוי מציין כי בעיניו הוועדה צריכה להביא בחשבון לא רק את התהליכים המתרחשים באוצר, אלא גם את התהליכים המחלישים את השירות הציבורי בכללו.
- ב. לשאלת חברי הוועדה בנוגע לשינויים הנדרשים במשרד האוצר השיב מר לוי שיש להתייחס לתהליכים במשרד בהקשר הרחב. מר לוי ציין כי העוצמה של משרד האוצר מבוססת על תרבות שנוצרה במשך הרבה מאוד שנים, ואין כמעט שום דבר שעוגן באופן פורמלי. לטענתו חלק מהתרבות הזו מתבסס על מנהלי אגפים מקצועיים וחזקים, בעלי סמכות כשל מנכ"לים, אשר יכולים להיכנס לראש ממשלה, לשר האוצר ולעשות את כל מה שצריך כדי לשמור על האינטרס הציבורי. זה לא נכון רק לגבי ראש אג"ת, אלא גם לגבי כל ראשי האגפים והמנכ"ל.
- ג. מר לוי ציין שיש יותר ויותר מקרים שאין דיונים מקצועיים כנדרש. חלק מהתהליכים גם אינם מובאים לידיעת והתייחסות הדרג המקצועי עד שלב מאוד מתקדם. תמיד יש גם את החשש מפגיעה בנושאים פיסקליים. למשל משחקים בין הוצאה להכנסה כדי להימנע מקיצוצים. עוד הסכים שהדרג המקצועי צריך בסופו של דבר לקבל את עמדת הדרג הפוליטי – מותר לשר להחליט בסוף לחוקק מע"מ אפס או לחוקק שיעור גירעון של 10% – אבל לפני כן צריך להתקיים דיון ציבורי, שהשר ישמע קודם את הגורמים המקצועיים.
- ד. מר לוי ציין כי מנכ"לי האוצר לדורותיהם היו בעלי שיעור קומה. גם כשהיה איזשהו קשר פוליטי, היו אלו אנשי מקצוע ולא דמויות פוליטיות.
- ה. שרים התחילו להבין שבשביל לקדם תהליכים הם צריכים אחיזה יותר חזקה במשרד והאחיזה הזו מתאפשרת באמצעות לשכת המנכ"ל. לטענתו גם קביעת פרמטרים גבוהים למנכ"ל אינה מבטיחה שלא יהיה קשר פוליטי.
- ו. מר לוי ציין שעל מנת לפתור את המצב היו בשנים האחרונות חיזוקים של הרשות להגבלים עסקיים, רשות שוק ההון, רשות המיסים ורשות החשמל שקיבלו מעמד סטטוטורי. זאת, כדי שהעבודה המקצועית תיעשה על-ידי אנשי המקצוע. לשאלת חברי הוועדה על הפיכת אגף התקציבים לרשות כפי שנעשה עם בנק ישראל, השיב שאגף התקציבים הוא יחידה שעוסקת בגיבוש של מדיניות וככזה לא נכון להפוך אותו לרשות, אבל צריך למצוא דרך שתחזק אותו ותמנע את ההליכים שתוארו לעיל. אם ייקבעו נהלים שמעכשו חוק ההסדרים מתנהל דרך לשכת מנכ"ל, זה יגרום לפגיעה בתהליך. מאידך, ציין שאכן היו תהליכים לא טובים עד לפני מספר שנים, ולכן נעשו תהליכים משמעותיים של שקיפות, אבל לטענתו, לא די בכך.
- ז. מר לוי הציע לחזק את הדרג המקצועי באמצעות הקמת מועצה פיסקאלית. אגף התקציבים התנגד למהלך זה במשך שנים, אבל יש את זה במדיניות מתקדמות אחרות. עוד ציין כי במשך הרבה שנים היה חשש באגף גם מהנומרטור וגם מהשינוי שנעשה ביחס לסיכומים התקציביים. אבל בסביבה שאנחנו חיים, לא יכול לדמיין התנהלות ללא נומרטור.
- ח. לטענתו, הקמת מועצה פיסקאלית ציבורית תאפשר היזון חוזר בין עבודת האגף למועצה. כך למשל שיעור הגירעון שיוגשו לממשלה לאחר חובת היוועצות עם המועצה. הוא הציע כי המועצה תמליץ לממשלה על מדיניות כלכלית על בסיס עבודת מטה שאגף התקציבים יעשה (מה שבא לצד התקציב כמו חוק ההסדרים ודברים גדולים אחרים כמו שילוב חרדים בשוק העבודה). המועצה תגיש את המלצתה לצד התקציב. היא תקיים דיונים תקופתיים ואז תבצע הערכות בדבר היקפי ביצוע התקציב, תחזית הכנסות והוצאות והערכות לטווח זמן בינוני. הרכב המועצה שהוא הציע כולל: מומחה בנייהול תקציב, ממונה על התקציבים לשעבר, איש אקדמיה, נגיד בנק ישראל מכהן או לשעבר. אם יהיו שלוש-ארבע פונקציות מקצועיות, זה יבטיח הימנעות ממה שתואר קודם.
- ט. לגבי מנכ"ל המשרד, בהנחה שיהיה מינוי ללא נגיעה פוליטית הוא צריך לבצע את הניהול התהליכי הבין-אגפי, הוא לא יכול להיות סמכות הכרעה במחלוקות בין ראשי אגפים כי אז המנכ"ל יהיה כמו השר ולא יהיו יותר ראשי אגפים עצמאים. תקציב וחוק הסדרים ראוי שיהיה תהליך עבודת

## הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

- מטה מסודר אצל המנכ"ל לפני שמגיעים לשר. כל זאת בהנחה שיש מישהו ראוי. הוא לא סמכות החלטה, אלא גורם לפני השר שהוא גורם ההחלטה, וזאת כדי שיהיה תהליך מסודר.
- י. לשאלת חברי הוועדה בענין תעדוף רפורמות בחוק ההסדרים לטובת אג"ת, השיב שהתיאום בין האגפים אכן צריך להשתפר. עוד ציין מר לוי שהרבה מבוסס על יחסים בינאישיים ותלוי גם בעוצמה האישית של המנכ"ל ושל השר. שני תפקידים נוספים של המנכ"ל, בדגש על כך שהוא לא סמכות ערעור, הוא החיבור והתיאום בין הפיסקאלי למוניטרי והחיבור עם בנק ישראל, שכנמעט ולא קיים היום.
- יא. לשאלת חברי הוועדה בענין מתן סמכות הכרעה למנכ"ל עם זכות ערעור לשר, השיב מר לוי שאסור שהמנכ"ל יכריע, זו סמכותו הבלעדית של שר האוצר. מתן זכות הכרעה למנכ"ל תגרום לשר להגיד לראשי אגפים להכריע אצל המנכ"ל ולא להגיע אליו, דבר שיפגע מאוד במשרד וימנע מאנשים בעלי שיעור קומה להגיע לתפקיד ראשי אגפים. מציין כי במבחן התוצאה משרד האוצר הוא משרד מעולה ולא נכון לפגוע בו. מסביר שזה אחד המשרדים שמתפקדים הכי טוב מבין משרדי הממשלה השונים, המשק הישראלי מתקדם וצומח הרבה שנים בזכות כך. שר האוצר הוא אחד השרים היחידים שכשהוא מחליט משהו, הוא מצליח לגרום לו לקרות זה בצורה מלאה ומהירה. פגיעה בכך תפגע באיכות האנשים שיבואו להיות ראש אגף תקציבים.
- יב. מר לוי הסביר על יתרונות המועצה ומציין שהנייר שממליץ על גירעון יהיה שקוף, כמו הנומרטור. היום אף אחד לא יודע מה ההמלצות של אגף התקציבים, אם תהיה מועצה, הנייר יתפרסם באתר שלה, יהיה דיון ציבורי ואז השר יחליט.