

הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

דיון ועדה עשירי 10 ספטמבר 2017

נוכחים:

מר יוסי קוצ'יק – יו"ר הוועדה

מר אהרון פוגל

מר ירום אריאב

עו"ד דרור שטרומ

עו"ד אסי מסינג – היועץ המשפטי לוועדה

עו"ד הראלי מזרחי – מרכזת הוועדה

גב' הילה אורן

נושא הדיון: שמיעת עדים

להלן יפורטו הדברים שנדונו בדיון העשירי:

חברי הוועדה שמעו בנפרד את העדים המפורטים להלן. 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. גב' יעל אנדורן – מנכ"לית משרד האוצר לשעבר

להלן תפורט תמצית עמדתה –

- א. גב' אנדורן הסבירה כי משרד האוצר הוא משרד מורכב מאוד עקב השילוב הטבוע בו בין רמת מקצועיות גבוהה מאוד ומומחיות, וכיון שהאגפים עוסקים בעולמות תוכן מורכבים ושונים. כך, מי שמגיע לתפקיד מנכ"ל משרד האוצר צריך לדעת מראש שזהו תפקיד מאוד קשה מכיוון שאלא אם הוא מכיר את עולמות התוכן מראש, גם אחרי שנה במשרד האוצר, הוא לא יכיר את כל התחומים על בוריים. עם זאת, ניתן לטעון ש"כל מנהל הוא מנהל" והוא יכול להגיע מבחוץ ולנהל את המערכת, אבל המורכבות המשמעותית עדיין קיימת.
- ב. בהתחשב במורכבויות שצוינו, גב' אנדורן טענה כי התפקיד המרכזי של המנכ"ל הוא לתווך בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי לשני הכיוונים: לשמר את האינטרסים המקצועיים של המשרד וגם לאפשר לשר לקבל החלטות מושכלות באמצעות ניהול הפן המקצועי.
- ג. הגב' אנדורן ציינה כי מאוד חשוב לשמור על המקצועיות של משרד האוצר, בייחוד בתקופה הנוכחית. היא ציינה כי הקול שצריך להישמע מהמשרד הוא קול שאין הרבה גורמים אחרים שמשמיעים אותו, לכן צריך שיהיה מי שמסוגל להגיד אותו ומי שלא יפחד לעשות זאת. בד בבד, הדגישה כי אין כל פגם בכך שעמדת הדרג המקצועי לא תתקבל על ידי הדרג הפוליטי. לעמדתה החשיבות היא בהשמעת העמדות, יש חשיבות שהעמדה הכלכלית הטהורה תישמע ויש לוודא שכל מבנה שיהיה במשרד האוצר ישרת זאת.
- ד. הגב' אנדורן ציינה כי בחינה של ההיסטוריה של המנכ"לים מעלה כי הרקע של המנכ"ל, הסמכות המקצועית שלו וההיכרות שלו עם החומר משפיעה על היכולת שלו להתנהל במרחב של משרד האוצר. היא מציינת כי זהו מרחב לא פשוט להתנהל בו מכיוון שישנם מנהלי אגפים דומיננטיים וחזקים, אשר אומרים את דעתם, רוצים שהיא תישמע ותתקבל. אמנם מדובר במשימה לא פשוטה, אך היא איננה בלתי אפשרית. כמו כן היא התייחסה לקושי נוסף בכהונת המנכ"ל - הקדנציה הקצרה: בממוצע, קדנציה של מנכ"ל היא שנה ושמונה חודשים, בעוד שקדנציה של ראש אגף

הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

- נמשכת כיום כארבע שנים. כך, היכולת של השר לפטר את המנכ"ל, לעומת אי היכולת המעשית לפטר ראשי אגפים, הופכת את המנכ"ל לפוליטי יותר וחלש יותר בהשוואה לראשי האגפים.
- ה. גב' אנדרון טענה כי תנאי הסף של ראשי האגפים והמנכ"ל הם עניין חשוב שעל הוועדה להתייחס אליו בכובד ראש ולבחון כיצד לשמור על המקצועיות בעתיד. לשאלת חברי הוועדה, השיבה לעניין תנאי הסף של המנכ"ל, כי עליו להבין במאקרו ובכלכלה ולהיות בעל יכולות ניהוליות. זאת, ללא תלות בסמכויות שיינתנו, או לא יינתנו לו. היא ציינה כי החשיבות בקביעת תנאי סף לראשי האגפים נובעת מכך שכיום אין דבר שמונע פוליטיזציה גם ביחס אליהם. היא הוסיפה שהעובדה שבמשך שנים נשמרו מסורות בנוגע לתנאי סף איננה מהווה חיסון בפני מינויים לא מתאימים בעתיד; היא ציינה שהפוליטיזציה יכולה לחלחל מהר מאד משום שאין מספיק בלמים ואיזונים שיבלמו את התהליך. עוד הוסיפה שאחד מתנאי הסף צריך לייצר מצב לפיו המנכ"ל יראה את עצמו כמייצג את הדרג המקצועי. היא ציינה שקיבוע וחיזוק מנגנוני המקצוענות באמצעות תנאי סף הם כלי בפני עצמו לטובת מעמד המנכ"ל.
- ו. לדבריה, ישנה מטוטלת בין עוצמת הדרג המקצועי ועמדותיו לעוצמת הדרג הפוליטי והמדיניות שנקבעת על ידו, שמשתנה במהלך השנים. כך, מציינת כי גם מצבים שקרו בעבר, כאשר הדרג המקצועי היא חזק מדי, ואינו מאפשר לפוליטיקאים לממש מדיניות, אינם רצויים. מציינת כי אין לחזק אף אחד מן הצדדים על חשבון הצד השני.
- ז. לשאלת חבר הוועדה אם הייתה מוכנה לשמש כממונה על התקציבים תחת מנכ"ל עם סמכויות, השיבה כי הייתה עושה זאת כתלות באדם הספציפי שמכהן כמנכ"ל: ככל שיש לו יכולות וכישורים, היא אינה רואה סיבה לא לפעול תחתיו.
- ח. בתגובה לשאלת יו"ר הוועדה בנוגע לפנייה של ראש האגף לשר בעניין בין-אגפי לאחר שהמנכ"ל הכריע לגביו, השיבה כי יצירת מגוון קבלת החלטות מסודר תגרום לעבודה מתואמת יותר בקרב ראשי האגפים כך שיימנעו מצבים של חילוקי דעות. כמו כן, היא ציינה כי אם תהיה זכות ערעור, המנגנון כולו יתאיין. אפשרות הערעור הופכת למעשה כל החלטה להחלטה של השר, ולכן הדבר תלוי מאוד ביחסים בין המנכ"ל לשר, שר שיקבל את כל הערעורים יטרפד למעשה את המנכ"ל.
- ט. הגב' אנדרון הבהירה כי לדעתה אין לטפל בנושא הסמכויות מבלי לקבוע תנאי סף וליצור מנגנונים שיצרו הבחנה בין דרג מקצועי לפוליטי.
- י. גב' אנדרון הציגה את התוכנית האסטרטגית ככלי ניהולי חשוב אשר יוצר קווי פעולה משותפים למשרד כולו ויכול למנוע חלק גדול מהמחלוקות לכתחילה. כמענה לדבריו של אחד מחברי הוועדה בנוגע להתעלמות הגורמים המקצועיים מהתוכנית, השיבה כי הסמכות טמונה אצל שר האוצר: ככל שהוא יגבה את התוכנית האסטרטגית ב"ריש גלי" ויבצע מעקב רבעוני לגביה, היא תיושם בצורה משמעותית יותר, ואף תוטמע בחוק ההסדרים.

2. מר ערן יעקב – הממונה על השכר

להלן תפורט תמצית עמדתו –

- א. פתח בציטוט של פרופ' אומן, שנאמר לאחר המשבר הפיננסי בשנת 2008: "אם יש דברים שעובדים, לא צריך לשנות אותם." ציין כי לדעתו המצב של האוצר של היה כזה תמיד. יש משהו שעובד לא מעט שנים ואי אפשר להתעלם מזה.
- ב. ציין כי סמכויות הן גם ברמת האישיות, בנאדם יוצר את הסמכויות שלו, את היכולת שלו לנהל ולבנות אג'נדה.
- ג. בנושא חקיקת מיסוי, הסביר כי היה ויכוח היסטורי מי ינהל את החקיקה. בסופו של דבר, יכולת החקיקה במנהל הכנסות המדינה נחלשה והטיפול בנושא עבר לרשות המיסים באופן טבעי. בעולם

הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

יש מגוון שיטות לחקיקת המס, וצריך להתייחס בעיקר למה שמתאים למדינת ישראל, בעיקר מתוך הבנה שאין מדינה שמבנה רשות המסים שלה דומה לרשות המסים בישראל. לדבריו, חקיקת מסים דורשת הבנה מאוד עמוקה בעולם המס. לכן, לרשות המסים, שהיא בעלת הידע והמקצועיות בתחום, חלק משמעותי ומרכזי בגיבוש מדיניות המיסוי כחלק מקביעת מדיניות המיסוי האוצרית. עוד ציין כי יש קושי רב בגיבוש חקיקה באוצר מאחר שכלל היא דורשת מעורבות של מספר חטיבות במשרד. לא ניתן להביא את כל גורמי המקצוע הרלוונטיים ברשות המסים לתוך העולם האוצרי בכל חקיקת מס. בזכות קיומה של המומחיות והמטה הטוב, רשות המסים עושה את חקיקת המס טוב. הדגיש שאין להסתכל לגופו של האדם שמנהל את החקיקה כיום ברשות המסים.

ד. ציין כי גם בעניין מדיניות מסים יש לרשות המסים אמירה מאוד חשובה וברורה: לכל אורך הדורות רשות המסים היתה מאוד דומיננטית ושיפרה מאוד את מדיניות האוצר בתחום המסים. מדיניות המסים לא מנותקת מההכנסה וההוצאה מכיוון שגם מי שמתעסק בזה בחטיבה הכלכלית ברשות המסים מבין בזה ברמה המקצועית הכי גבוהה שיש. בתגובה להערתו של חבר הוועדה בנוגע להטיה של רשות המסים עקב היותה הגוף המבצע, אשר נבחן את הגביה, מר יעקב השיב כי הזמן איפשר לרשות המסים לפתח יכולת תיאורטית עמוקה מאוד. כך, גם אם היום יקבע כי תחום המדיניות והחקיקה עוברים למשרד האוצר, יפנו לרשות המסים משום ששם נמצאים הידע והמודלים העמוקים והמשמעותיים. מבהיר כי ברוב המקרים משרד האוצר הוביל את המדיניות, אך השיח היה שיח משותף שרשות המסים היתה גורם משמעותי ואף מוביל בו. העובדה שרשות המסים רואה את ההשפעה של ההחלטה עד הקצה מהווה יתרון, ולא חיסרון.

ה. בתגובה לשאלתו של עו"ד מסינג בנוגע ליישום מדיניות שרשות המסים לא מתחברת אליה, מר יעקב השיב כי רשות המסים לא צריכה להוביל את מדיניות המס, אלא להיות חלק מהחלטה משותפת, שנובעת דיון שמתכלל מנכ"ל משרד האוצר. כמו כן, ציין כי בעבר הובילה רשות המסים חקיקה גם בנושאים מהם הסתייגה.

ו. חברי הוועדה מנו עניינים הקשורים למדיניות מס, מר יעקב הסביר שרובם אכן בטיפול רשות המסים. ציין שלדעתו פרק המס בחוק ההסברים צריך להיכתב על-ידי רשות המסים מכיוון ששם יודעים ב-98% מהמקרים מהם השינויים הדרושים.

ז. מר יעקב הסביר כי האוצר הוא גוף די ייחודי ושונה גם בעולם הממשלתי בישראל, מכיוון שיש המון מנכלים דומיננטיים שלכל אחד יש תפקיד מאוחד ייחודי ומאוד מורכב. מנכ"ל המשרד לא צריך להיכנס לתחומי האחריות של ראשי האגפים עצמם, הוא שופר של השר, תפקידו להעביר את האגידה של השר למשרד עצמו מבחינת המדיניות והתפיסה כדי שהמדיניות של המשרד תנבע ממדיניות השר. המנכ"ל למעשה צריך להוביל את תפיסת העולם של השר כאיש מקצוע.

ח. מבחינת סמכות הכרעה במחלוקות בין אגפיות, ציין כי לרוב המחלוקות התנקזו למנכ"ל בדרך זו או אחרת, אבל כן צריך לתת למנכ"ל סמכות לקבוע במחלוקות. גם אם הוועדה תקבע שאין זכות ערעור, אין לקביעה כזו משמעות מאחר שלא ניתן למנוע את הערעור. אם ראשי האגפים לא יראו עצמם כאוטוריטה יגיעו אנשים בינוניים ומטה מכיוון שמגיעים לתפקיד עם רצון לעשות ולשנות בהתאם לתפיסת עולם מסויימת. לכן, חשוב למסד ולקבוע מנגנון, אך חייבים להיות אזורים, בתוך תחומי האחריות של הממונים עצמם, בהם יש החלטה ואין זכות ערעור.

3. אודי ניסן – הממונה על התקציבים לשעבר

להלן תפורט תמצית עמדתו –

א. טען כי יש להתחיל מהמטרה של הוועדה כולה ולשאול אם המצב באמת רע. את המצב יש לבחון לפי המדיניות הפיסקאלית; המדיניות הפיסקאלית של ישראל טובה מאוד, הבלמים והאיזונים

הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

במצב טוב. ישנם שני תחומים בהם יש בעיות חוזרות ונשנות: תסכול של מנכ"לים ותיאום בין אגפי. התסכול נובע בעיקר מכך שלא הפנימו עד הסוף את תפקיד המנכ"ל. התיאום הבין-אגפי הוא אחד העניינים הבעייתיים ביותר. לדבריו, ישנה חשיבות רבה לקיומם של כמה גופים שפועלים במקביל למול גוף אחד עם סמכויות בלתי מוגבלות. פיצול סמכויות הוא הכרח בעניינים חשובים, גם אם לעיתים הדבר יגרור השפעות שליליות. כפילות סמכויות והצורך בתיאום, יש להם מחיר, אך מבחינת איזונים ובלמים לדעתו הדבר רצוי. החלטה של פיצול סמכויות מלא התקבלה גם במשק המים אחרי ויכוח ארוך, ומשק המים במצב מצוין היום. האוצר במידה רבה נמצא במצב של פיצול סמכויות שכזה. לא מציע לרכז סמכויות החלטה אצל המנכ"ל – זה מפר את שיווי המשקל ומערכת האיזונים.

ב. הזכיר את ה-IFI של ארגון ה-OECD והמליץ לקרוא עוד על הנושא.

ג. אמנם 90% ממנכ"לי האוצר לא היו דמויות פוליטיות, אולם מנכ"ל האוצר בהחלט יכול להיות דמות פוליטית. לכן, אי אפשר לבנות על זה שפונקציית המטרה שלו היא מקסום הרווחה החברתית ללא הטיות קצרות טווח של פוליטיקה. מעצם היותו דמות פוליטית במוטנציה, הוא לא מספק את האובייקטיביות. מה שחשוב בעניין הוא לא האירוע החרג אלא עצם הפוטנציאל בהינתן כללי המשחק. ההבדל בין ראשי האגפים למנכ"ל הוא יום אחרי המינוי; לקציבת הכהונה יש משמעות בפני עצמה.

ד. מסביר כי הכוח שמאפשר לנהל את המדיניות הפיסקאלית הוא השילוב של חוק ההסדרים והתקציב ביחד. התקציב הוא כל המכלול של יצירת התקציב, למשל הגדרת הטייס ופירוט התקציב. זהו כוח שכל פיצול יפגע בו. כמו כן, מאחר שלא רלוונטי להעביר את ניהול התקציב עצמו למנכ"ל, הכוונה היא לקחת מאגף התקציבים את נושא המדיניות. לדעת מר ניסן, לא ניתן להגדיר נושאים בחוק ההסדרים שאינם פיסקאליים שיעברו לטיפול המנכ"ל. יש רצף, ואין באמת היתכנות למתוח קו סביר, בהקשר זה, מדגיש: If it's not broken, don't fix it.

ה. ציין כי מניסיון ארוך שנים, זהות המנכ"ל וניסיונו בתחום, ובקיאיותו בכלכלה על גווניה, היא בעלת משמעות והשפעה גם על הסמכות. כך, כשהמנכ"ל הוא אוטוריטה בתחום, ומכיר את המערכת על גווניה השונים, הסמכות נשאבת אליו אוטומטית ונהיה דיון רחב אצלו. אמנם לא בכל המקרים התיאוריה הזו מצליחה, אך לא אפשרי להגדיר איפה עובר הגבול. בנוסף, ניסיון להגדיר את הגבול יוביל לכך שייצא שרדך בהפסדך כי המדיניות הפיסקאלית לא תעבוד טוב כמו שעבדה עד עכשיו. ניסיון העבר הוכיח זאת, אין דומה ויכוח כלכלי אצל דוד ברודט לויכוח אצל מנכ"לים ללא ניסיון כלכלי.

ו. סמכות המנכ"ל מושפעת גם מהיחסים עם השר: אם לשר חשוב שהמנכ"ל יהיה מעורב, אז המנכ"ל מנהל ומשולב בכל החלטות הגורליות, ולהיפך כך שהשר גם אחראי במקרים שהממונה פועל ישירות מולו. וזה עוד גורם שמוסיף, איזונים, ומכוון לעבודת מטה טובה יותר, בהתאם לנסיבות.

ז. ציין כי למנכ"ל יש הרבה ערכים מוספים באוצר, כגון הפרוייקטים הבין אגפיים. לכן, ממש אין מקום שתהיה לו סמכות הכרעה מבנית. סמכות שכזו איננה ישימה, גם אם תיקבע: אם יש סמכות הכרעה על כל אחד ממנהלי האגפים הוא כביכול סמכות הכרעה סופית.

ח. הוסיף כי כל אחד ממנהלי האגפים הוא מנכ"ל של התחום שלו, מנכ"ל משרד האוצר הוא לא המנכ"ל של כל התחומים האלו ביחד, אלא של תחומים שלא מכוסים על ידי המנהלים האחרים. למשל, שילוב בין מדיניות פיסקאלית ומוניטרית. חצי מהמנכ"לים הבינו בתחום הזה, וחצי לא. לכן, קביעה גנרית של התפקיד עם מינויים שלא צמחו בדני"א הספציפי לא תצליח. אי אפשר להניח שלמנכ"ל האוצר תהיה הבנה במדיניות מוניטרית כי הוא במוטנציה פוליטי. גם אם מבצעים שינוי יותר רחב כך שהמנכ"ל לא יהיה פוליטי בהגדרה, עדיין סבור שצריך להשאיר את הסמכויות של האגפים בתוך האגפים עצמם. מוטת השליטה של מנהל האגפים באוצר לא יכולה לרדת לרמה של סגנים. אי אפשר לקחת סמכויות מהאגפים.

הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

- ט. הבהיר כי לא היה משנה את מבנה האוצר ואף היה בונה אותו ככה גם מאפס. זאת, משום שכל תחום הוא רחב דיו למוטת שליטה לאדם בכיר, שעצמאותו והכוח שהוא משדר החוצה הכרחיים.
- י. טען כי תפקידו של המנכ"ל הוא המנכל צריך למפות ולפשט את דרך קבלת ההחלטה בעבור השר. כמו כן, קביעה כי סמכות ההכרעה יורדת למנכ"ל תרוקן מתוכן את התפקיד של ראשי האגפים ותוריד את רמתם. אם הוא הסמכות הסופית, דיונים רבים בכל תחומי המשרד, ינוקזו אליו וזה לא אפשרי (בתחומי שכר, תקציב, חשבות והתקשרויות, חברות ממשלתיות ועוד).
- יא. בתגובה להבהרה מטעם חבר הוועדה בנוגע לנושאים במחלוקת ונושאים בין אגפים, ציין כי מיפוי חילוקי דעות בין האגפים חייב להתבצע אצל המנכ"ל. לדבריו, מיפוי זה יכלול גם חידוד מהות הוויכוחים, הכנת הדיון אצל השר והגדרת אי ההסכמה. בתוך כך, הדגיש כי ההחלטה הסופית צריכה להיות אצל השר. ציין עוד כי אין הבדל בין החלטה לזכות ערעור לשר. אם השר יחליט שהוא סומך על המנכ"ל, הכל ייסגר אצלו. אם מדובר בעניין קטן, מתפשרים אצל המנכ"ל, עניין שבליבה אזי פונים לשר.
- יב. לשאלתו של חבר הוועדה מדוע לא בחר בתפקיד מנכ"ל משרד האוצר כשזה הוצע לו בהיותו ממונה על התקציבים, השיב כי לדעתו זהו תפקיד שאפשר לתרום בו יותר ולהצליח בו יותר בגיל מתקדם יותר ועם ראיה רחבה יותר.
- יג. לשאלת יו"ר הוועדה בנוגע לתנאי הסף של המנכ"ל, הגיב כי איננו מאמיין בהגדרות דווקניות וכי יש צורך שהמנכ"ל יהיה גם כלכלן וגם בעל ניסיון במגזר הציבורי והפרטי גם יחד.
- יד. לשאלת חבר הוועדה בנוגע להתמודדות עם מגמת הפוליטיזציה, משיב כי הפוליטיזציה בכל רגע נתון נובעת לדעתו משר ספציפי שהפוליטיקה חשובה לו יותר, בעת הרלבנטית לא ניתן להשפיע על מידת הפוליטיזציה של השר. מתן סמכויות מסוימות למנכ"ל שהסיכוי שהוא יהיה פוליטי הוא גדול יותר מהסיכוי שמנהלי האגפים יהיו פוליטיים הוא בעייתי.
- טו. לשאלת יו"ר הוועדה בנוגע לענייני ההסתרה בתוך המשרד, השיב כי הדבר אכן קיים כמו ברוב המערכות הארגוניות.