דיון ועדה תשיעי 31 אוגוסט 2017

נוכחים:

מר יוסי קוצ'יק – יו"ר הוועדה

מר אהרון פוגל

מר ירום אריאב

עו"ד דרור שטרום

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 התשיעי:

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. **מר אהוד פראוור,** מנהל אגף תכנון מדיניות המשרד ראש הממשלה בעבר, וממלא מקום נציב שירות המדינה –

להלן תפורט תמצית עמדתו –

א. מר פראוור ציין כי לעמדתו יש למקד את סמכות מנכ"ל משרד האוצר בתהליכים חוצי אגפים ומחלוקות, ולא להכפיף אליו את ראשי האגפים.

ב. לשאלת חבר הוועדה, השיב מר פראוור כי אין למקם את הנציבות תחת משרד האוצר, והבהיר כי נציבות שירות המדינה היא בעלת מוטיבציות הפוכות לאלה של הממונה על השכר.

ג. מר פראוור ציין כי כיום ישנה שורה רחבה של ממלאי מקום בשירות הציבורי במגוון גופים: משרד התקשורת, המשרד לביטחון פנים, המועצה לביטחון לאומי, הממונה על התקציבים, נציבות שירות המדינה, הביטוח הלאומי, והמצב אינו תקין.

ד. מר פראוור ציין כי שימור עצמאותם של גופים לטובת יישום מנהל תקין נדרש במשטר דמוקרטי.

ה. מר פראוור סבור כי יש להשאיר סמכויות ניהול כח אדם באגף התקציבים ובחשב הכללי עצמם, כדי לאפשר להם את החופש הנדרש. לעמדתו, עצמאותם של הגופים האלו חשובה יותר משיקולים אחרים.

ו. דוגמה מובילה למשרד שבו יש שחקני וטו ברורים היא משרד המשפטים. שם שחקני הווטו לא פועלים במסגרת חקיקה שמקנה סמכות, ואולם ובכל זאת המנכ"לית מצליחה לנהל באמצעות שיחה, השפעה ועבודת מטה מגוון רחב של תחומים. למשל, הרפורמה האחרונה במחלקת ייעוץ וחקיקה נעשתה על-ידי המנכ"לית, אמי פלמור. עם זאת, מסכים שיש באוצר סוגיות קשות מאוד של תיאום. כך למשל, אין תוכנית עבודה שמבטאת דגשים אמיתיים, התכנית לא אינטגרטיבית ולא משתפת את כל הכוחות באוצר. כשמנכ"לית משרד האוצר הקודמת בנתה תוכנית אסטרטגית לכלכלה ולמשק, אגף תקציבים הגיע לראש הממשלה עם תוכנית מקבילה.

ז. מר פראוור הציג כדוגמה לתפקיד קלאסי שיכול למלא מנכ"ל האוצר את עיסוק בפתיחת שווקים.

ח. מר פראוור הציע לבנות מטה תחת מנכ"ל האוצר שיאפשר לו לבצע עבודה אינטגרטיבית, באופן שאינו בהכרח מהווה פשרה. הוא סבור כי גוף זה צריך לכלול 6-7 אנשים ותפקידו יהיה לחולל את

האינטגרציה במשרד, וכן סבור כי עצם קיומו של גוף מסויים, יכול לייצר כוחות והרגלים. הוא מציין כי המלצתו היא לבנות את הגוף הזה מאנשים שהתקן שלהם הוא של היחידה השולחת. למשל, 2 רפרנטים מאג"ת, חשב אחד. היחידה הזו תנוהל על-ידי אדם בדרגת סמנכ"ל, בכפיפות למנכ"ל, ותהיה לה משימות של עבודת רוחב. גוף כזה יסייע לפתרון מחלוקות מכיוון שקיומו, כגוף שמברר את הנתונים, יאפשר להחליט באופן מושכל. כשיש בסיס ברור לנתונים, אמנם לוקח יותר זמן להוביל, אבל יש החלטות. כשהיחידה הזו תייצר בסיס נתונים, בסוף יתיישרו לבסיס אחד.

ט. מר פראוור סבור כי חוק ההסדרים באופן ברור ומובהק צריך להיות גם באחריות המטה הזה, שכן לא מדובר בתקציב, אלא בהסדרים של המשק, וכל הגורמים צריכים להיות באותו כיוון.

י. לשאלת חבר הוועדה בנוגע להבדל בין מטה מנכ"ל המשרד לבין היחידה המוצעת, הסביר מר פראוור כי המטה קטן מדי, נדרשות 5-6 משרות ומנהל אופרציה. הבדל חשוב נוסף הוא שאלו לא משרות אמון. כמו כן, כשיהיה סמנכ"ל אחד שזהו תפקידו, תתפתח מתודולגיה ברורה, זו תהיה יחידה בפני עצמה, בדומה לסטנדרט הקיים של אגף תכנון בשירות המדינה. מאחר שמנכ"לים מתחלפים בתדירות גבוהה, אין שיטה, וקיומה של יחידה כזו יאפשר פיתוח שיטה סדורה ויעניק למנכ"ל כוח מקצועי ולא מאולתר. לשאלת חבר הוועדה מדוע תפקיד זה לא יתבצע על-ידי הכלכלן הראשי, מר פראוור משיב שזה אכן אפשרי, כל עוד הכלכלן הראשי לא יהיה אחראי על מנהל הכנסות המדינה. כמו כן, דרגת הכלכלן הראשי, כמוקבל מנכ"ל, גבוהה מדי לצורך זה. לעמדתו בראש גוף כזה צריך לעמוד אדם בדרגת סמנכ"ל, שיהיה כפוף למנכ"ל.

יא. מר פראוור ציין כי לעמדתו, לשאלה בענין זכות הערעור, לא משנה אם יהיה אפשר לערער לשר ישירות, או דרך המנכ"ל לאחר עבודת מטה שנעשתה על ידו. ההבדל בין משרד האוצר לבין משרדים אחרים הוא שהאגפים הם שחקנים עצמאיים. ברגע שישנם גופים שעצמאותם היא מהותם, אז זכות הערעור בנויה בתוך השיטה. אי אפשר לבנות גוף עצמאי בתודעה שנעצר בדרג המנכ"ל.

יב. עוד ציין מר פראוור כי לעמדתו, המנכ"ל צריך להיות הקשר בין הדרג הנבחר למערכת המקצועית, והשר ממקם אותו בספקטרום הזה. הוא טוען כי אין מקום ליצור תנאי סף, לפיו לא תהיה זיקה פוליטית, כי זהו הבסיס למינוי מנכ"לים בשירות המדינה. בהקשר זה מציין כי יש להבחין בין כתיבת דו"ח לבין יצירת פאזל. כשיוצרים פאזלים, שואלים מה יקרה בפועל ולא מה הוועדה תמליץ. לכן, אין טעם להניח שיהיה שינוי בתנאי הסף של המנכ"ל. בנוסף, לא נכון לייצר משרת מנכ"ל ללא זיקה לדרג הנבחר, שכן נכון לתת ביטוי גם לקשר שבין הדרג הנבחר לפקידות, אבל כן צריך לתכלל ולעשות תהליכי רוחב.

2. מר שוקי אורן – החשב הכללי לשעבר

להלן תפורט תמצית עמדתו –

א. לשאלת חברי הוועדה בעניין אופי משרותיהם של ראשי האגפים, ציין שיש להבחין בין הליך המינוי לבין האפשרות לפטר. בגלל שאין לשר אפשרות לפטר את ראשי האגפים, לא מדובר במשרת אמון. עם זאת, גם בקרב המנכ"לים היו כאלה שנתפסו מאוד מקצועיים, התאפיינו כאנשי מקצוע, ולא דווקא בעלי זיקה פוליטית. אחת הבעיות בתפקיד המנכ"ל היא שכיון שאין הגדרת תפקיד מספיק ברורה, לאורך ההיסטוריה היו מנכלים מאוד שונים, וזאת בשונה מהממונים על התקציבים, שהיו בעלי פרופיל די דומה. התוכן של תפקיד מנכ"ל האוצר נוצר תמיד על ידי מי שהיה בתפקיד. נוצר פער לפיו אף שהמנכ"ל הוא כביכול הדמות הבכירה ביותר במשרד, בפועל הסמכויות נמצאות באגפים השונים ואצל השר. הרבה מאוד משתנה בהתאם לדמות של המנכ"ל. בתקופות שהיו אנשים עם ניסיון, שהיו ממונים על התקציבים לפני שהתמנו כמנכ"לים, או אוטוריטה כלכלית, ההתמודדות שלהם עם אגף תקציבים הייתה קלה יותר. הרבה מאוד תלוי ביכולות של המנכ"ל עצמו והדמות. אפשר להגיע להמון ניואנסים של זכות ההכרעה במחלוקות, אבל זה לא ברור.

ב. לעמדתו, הדגש צריך להיות על יכולת הובלה של תהליכים ולא על הכרעה במחלוקות. היבט זה תלוי בעיקר בפן הלא פורמאלי. סבור כי במחלוקות המנכ"ל ממילא לא יוכל להכריע, שכן ראשי האגפים ילכו לשר משום שהם אינם רואים את עצמם כפופים למנכ"ל. יכולת המנכ"ל לפתור מחלוקות תלויה בפרסונה שלו, לעמדתו הרבה מאד תלויה בפרסונות עצמן. תיאר שבתקופתו הוא הוא לא העלה מחלוקות לשר, ומחלוקות נסגרו בין ראשי האגפים, לפעמים בסיוע של המנכ"ל.

ג. ציין כי ישנם דברים שיכולים לעזור לתפקיד מנכ"ל, כגון הקמת ועדות בראשותו. יש תחומים שחשוב לייצר בהם ועדות, כך למשל, ועדת בכר. סבור כי נכון שמנכ"ל ייקח לעצמו מספר תחומים שהוא מוביל, כאשר הדרך הטובה ביותר לכך היא באמצעות ועדות, אשר באמצעותן הוא מקבל את הסמכות הפורמאלית.

ד. בתגובה לשאלת חבר הוועדה בנוגע לסמכויות המנכ"ל, מר אורן השיב כי מנכ"ל משרד האוצר צריך לתכלל את המדיניות הכלכלית. לדבריו, מדיניות כלכלית לא צריכה לבוא רק מאגף תקציבים, כיון שיש הרבה כלים שאינם בהכרח תקציביים. בעוד בעבר הכסף היה בממשלה, וזה היה הכלי המרכזי, היום זה לא בהכרח המצב. יש המון כסף וצריך לנהל את הסיכונים באמצעות כלים שונים, כמו למשל, מדיניות מיסוי.

ה. כמענה לשאלת חבר הוועדה בנוגע לכתיבה ויישום של תכנית עבודה למשרד כולו, מר אורן הסביר כי הוא מתקשה לראות כלים פורמליים שיאפשרו תכנית כזו. הדגש, לדבריו, צריך להיות באישיות של מנכ"ל כאוטוריטה וכגורם שמכיר את המשרד. בחלק גדול מהמקרים שבהם מנכ"לים ניסו ליישם תוכנית עבודה, עקפו אותו והגיעו לשר.

ו. ציין את הדנ"א הבעייתי של משרד האוצר, אותו הוא פעל לשנות באגף שלו.

3. עו"ד יואל בריס – היועץ המשפטי של משרד האוצר לשעבר

להלן תפורט תמצית עמדתו –

א. לטענת עו"ד בריס, השאלה המרכזית היא שאלת התהליכים, ולא שאלת המבנה והסמכויות. ההיררכיה הפשוטה אינה תואמת בהכרח את מבנה משרד האוצר, ולכן השאלה של תהליכים ובפרט התייעצות ותהליכי קבלת החלטות, שהיא שאלה מאוד מרכזית לעבודה של כל גוף ציבורי, היא משמעותית מאד בפרט במשרד האוצר. אחד המאפיינים של הייעוץ המשפטי במשרד האוצר, ורכיב מרכזי ביכולתו להצליח בתפקיד, הוא היכולת להיות הגורם המתווך בין כל האגפים. היועץ המשפטי עצמו הוא יועץ קודם כל לשר ולמנכ"ל, כותב את חוק התקציב וגם עושה דברים ביצועיים. חלק גדול מהזמן הוא נדרש "לפרפר" על מנת לנסות ולהשיג הסכמות בין כולם ולוודא שכולם מיושרים עם כולם.

ב. עו"ד בריס ציין כי חשוב לזכור שמשרד האוצר משמש כמשרד מטה. בממשלה יש שלושה משרדי מטה: משרד ראש הממשלה, משרד המשפטים ומשרד האוצר. כל משרד ממשלתי רואה את מה שהוא עושה בלבד, ומשרדי המטה רואים גם את התמונה הכוללת, כל אחד דרך הפריזמה הייחודית שלו. בפועל, משרד האוצר הוא משרד המטה המשפיע ביותר. במידה מסויימת היחס בין משרד מטה למשרד קצה הוא אנלוגי למה שקורה במשרד האוצר פנימה בין לשכת שר/מנכל אל מול האגפים. בהיבט המהותי יותר, סבור שאם משרד האוצר יהפוך, כמו משרד המשפטים בחלק מהתקופות שראיתי אותו, לגוף שמביט יותר מידיי פנימה אל עצמו ופחות מידיי אל משרדי הקצה, הממשלה תפסיד משרד מטה מרכזי. עו"ד בריס מציין כי אינו זוכר דיון באמת נוקב בתפקיד של המשרד כמשרד מטה וביחס שבינו לבין משרדי הקצה, ודיון כזה חסר. בתוך משרד האוצר, אגף המטה הבולט הוא אג"ת ואירוע המטה הבולט הוא התקציב וחוק ההסדרים.

ג. עו"ד בריס הסביר על חשיבותו של חוק ההסדרים ועל התהליך שנעשה להפרדה בין חוק ההתייעלות לחוק התקציב. מתייחס לנושאים הכלולים בחוק ההתייעלות (שנוגעים להתאמות בתקציב) לעומת אלה הכלולים בחוק התכנית הכלכלית (שנוגעים למדיניות הכלכלית ולרפורמות).

ד. כמו כן הוא ציין כי יש להתחשב גם בהיבט הפורמלי. יש סמכויות סטוטוריות לחלק מראשי האגפים, ולחלק אחר יש האצלות של שר האוצר. אחד הנושאים שטופלו בשנים האחרונות הוא שההאצלות הן פונקציונאלית, ולא אישיות. הדגיש כי גם להאצלות הסמכות יש משמעות פורמאלית: אם הסמכות נתונה למישהו מסויים, אז אף אחד אחר לא יכול לעשות את זה במקביל אליו, חוץ משר האוצר שסמכותו תמיד נשארת בידיו.

ה. עו"ד בריס הדגיש כי השאיפה היא שבעת מינוי מנכ"ל, שר יבין שהוא צריך אדם בשיעור קומה שיידע להתמודד עם כל השחקנים החזקים שסובבים אותו. אם מכוח התפקיד כולם יצטרכו להישמע למנכ"ל, בלי קשר למקצועיותו וניסיונו, השר יוכל למנות מי שהוא רוצה, והפונקציה של המנכ"ל עלולה להיחלש, וממילא לא תיחלש גם היכולת להגשים את המטרות שבבסיס קיומו של משרד האוצר. בהקשר זה הוא ציין כי המצב המסוכן ביותר הוא כאשר יש גורם שנתפס כגורם מקצועי אבל הוא למעשה פוליטי. הצורך שקיים כיום למנות מנכ"ל שחייב להתמודד עם ראשי האגפים מקטין את הסיכוי לכך. עוד הוא ציין כי נכון שמנכ"ל האוצר יידרש להתמודד עם קושי שכן אחרת, כל אחד יכול להיות ממונה למנכ"ל משרד האוצר, וזה מצב שאינו רצוי. לטענתו נכון הוא שהמנכ"ל לא יוכל להחליט בקלות החלטות שונות מאלה שהדרג המקצועי הציע לו. השאיפה היא שיהיה דיון פורה אצל המנכ"ל, ואז ההחלטה תגיע לשר, ואז השר יידע שהוא מקבל החלטת מדיניות כגורם בעל סמכות פוליטית, על בסיס המלצה מקצועית.

ו. עו"ד בריס הציג את טיוטת נוהל סיכומים תקציביים אשר גובשה בעקבות סיכום הביטחון, אשר ההתנהלות לגביו היתה רצופה בתקלות. לטענתו טיוטת הנוהל צרה מכיוון שהיא מטפלת רק בשאלה של סיכומים בין-משרדיים, ולדעתו, הנוהל צריך לכלול התייחסות לתהליך סדור של קבלת החלטות ושל עבודת מטה, כאשר התפקיד של המנכ"ל הוא לוודא שכל אחד מהאגפים עושה את תפקידו כמו שצריך ולא חורג לתחום סמכותו של אגף אחר, כי ההחלטות מבוססות מקצועית, וכי נושאים שחייבים להגיע לשלחן השר אכן מגיעים אליו ובצורה מקצועית וראויה. כחלק מהנוהל צריך לתאר אילו עניינים יעלו למנכ"ל בדיווח בלבד, ואילו בהיוועצות. לשם ההמחשה, הציג עו"ד בריס את "נוהל היוועצות ודיווח" של הלשכה המשפטית, שגיבש עם הנהלת הלשכה.

ז. בנוגע לחוק ההסדרים, עו"ד בריס הסביר שלדעתו נכון שמי שיוביל הוא הממונה על התקציבים, אך בכל מקרה שום עניין לא צריך להגיע לשר לפני שעובר דיון אצל המנכ"ל. הוא הבחין בין דיון שמתקיים אצל המנכ"ל, לבין החלטות שמתקבלות אצל השר. מובן הוא שכל החלטה מהותית בקשר לתקציב ולחוק ההסדרים חייב להגיע לשלחן השר.

בנוגע לחקיקה של אגף שוק ההון ורשות המיסים, הסביר עו"ד בריס כי באופן היסטורי רשות המסים היסטורית אינה מחוקקת ישירות, וכפופה לבקרה של מנהל הכנסות המדינה, ולייעוץ המשפטי של מנהל הכנסות המדינה. ביתר העניינים, הבקרה על חוקים ותקנות שמגיעים לשלחן השר נמצאת בייעוץ המשפטי באוצר, לרבות החקיקה של בנק ישראל ושל הרשות לניירות ערך, והלשכה המשפטית היא שמרכזת את העמדות המקצועיות ומביאה את ההמלצה לשר. בתשובה לשאלת חברי הוועדה עו"ד בריס ציין כי הוא סבור שמדיניות מסים צריכה להיות אצל הכלכלן הראשי, ולא ברשות המסים.