

הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

דיון ועדה שישי 10 אוגוסט 2017

נוכחים:

מר יוסי קוצ'יק – יו"ר הוועדה
מר אהרון פוגל
מר חיים שני
מר ירום אריאב
עו"ד דרור שטרומ
עו"ד אסי מסינג – היועץ המשפטי
עו"ד הראלי מזרחי – מרכזת הוועדה
הגב' הילה אורן

נושא הדיון: שמיעת עדים

להלן יפורטו הדברים שנדונו בדיון השישי:

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. ד"ר קרנית פלוג – נגידת בנק ישראל

להלן תפורט תמצית עמדתה:

א. הנגידה סבורה שאחד מהאתגרים של משרד האוצר הוא לאזן בין מדיניות שמבטאת את סדר העדיפויות של הדרג הנבחר לבין שמירה על יציבות פיסקאלית של המשק, היינו: איזון בין שיקולים קצרי טווח לשיקולים ארוכי טווח. עוד ציינה כי בין שני אלה יש מתח מתמיד, אשר מתעצם הרכב הקואליציה ו/או אי היציבות הפוליטית מביא לכך שהשיקולים של הטווח הקצר מקבלים משקל מכריע. במצבים אלה ניהול המתח הזה נעשה יותר מאתגר. בהקשר זה ציינה שמצד אחד יש למשרד תפקיד יציבותי בשמירה על אחריות פיסקאלית, ומצד שני כיון שהוא הוא חלק מהממשלה, אין לו את העצמאות של גופים אחרים בעלי תפקידים יציבותיים. משרד האוצר צריך למצוא את האיזון במתח הזה.

ב. הנגידה הציגה דרכים אפשריות, אשר יכולות לסייע להבנות באופן מוסדי את המשקל הראוי לשיקולים ארוכי הטווח:

- (1) "נומרטור" – הנגידה סבורה שמדובר במנגנון ראוי שמגביל את הממשלה במידה הנדרשת. בהקשר זה נשאלת השאלה האם הנומרטור מופעל בצורה האופטימאלית, ולטעמה נכון היה לערב גורמים נוספים במשרד האוצר לצורך בחינת אופן הפעלתו והנחות העבודה שעומדות בבסיסו. כך למשל: הכלכלן הראשי או החשב הכללי.
- (2) בקרה על מצרפי התקציב – הנגידה סבורה שנכון שיהיה גורם אשר יגבש עמדה עצמאית ביחס למצרפי התקציב ולטעמה הגורם שצריך להיות אמון על כך הוא אגף התקציבים.
- (3) פרקטיקת רישום – הנגידה סבורה שצריכה להיות החלטה מקצועית של החשב הכללי בנוגע לאופן רישום הכנסות והוצאות. בהקשר זה ציינה הנגידה שישנן מדינות שבהן החשבונאות מתנהלת מחוץ למשרד האוצר.

הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

(4) **בקרה על עבודת התקצוב** – הנגידה התייחסה לכך שחלק גדול מהשינויים המבניים נולדים באגף התקציבים ולא במשרדים הממשלתיים הרלוונטיים והמשמעות היא שאותו גורם (אגף התקציבים) הוא גם הגורם היוזם, גם הגורם המתקצב, וגם הגורם המבקר של התקצוב. עוד ציינה שזה תורם לתהליך החלשת המשרדים, ושכתוצאה מכך אין בקרה על עבודת אגף התקציבים. הנגידה הציעה שיהיה גורם בתוך המשרד (למשל: אגף הכלכלן הראשי), שיבקר את התקצוב ואת ההוצאות של המשרדים, כך שינותק החיבור בין הגורם היוזם לגורם שמעריך את העלות, חיבור שלא קיים במדינות אחרות. בהקשר לחוסר בקרה על התקציב, התייחסה הנגידה לחוסר השקיפות הקיימת בנוגע למצב ביצוע התקציב. לשאלת חברי הוועדה על עמימות קונסטרוקטיבית בביצוע כדי לשמור על עודפים, השיבה הנגידה שלטעמה תת-ביצוע בתקציב אינו מהווה תופעה חיובית, מאחר שהמדינה נמצאת בתת שירותים אזרחיים. עוד ציינה הנגידה כי סיכומים תקציביים שמנצלים את הרזרבה עוד לפני שהיא נוצרה בעייתיים גם הם.

ג. **עבודת מטה להובלת מדיניות במשרד האוצר** – הנגידה העלתה את הצורך לפעול להבטחה של הטמעת התשומות של כל הגורמים המקצועיים לתוך הדיון. לפי מיטב ניסיונה במהלכים מסויימים לא מתקיימת עבודת מטה מסודרת תוך תכלול ושימוש בכל הידע הקיים במשרד האוצר. לטעמה יש מקום שמנכ"ל המשרד יהיה הגורם המתכלל הנדרש לדאוג שתתבצע עבודת מטה, גם אם הוא אינו נמצא בראש הסולם ההיררכי.

ד. **מנכ"ל המשרד** – הנגידה ציינה כי מנכ"ל משרד האוצר נדרש להיות איש מקצוע, וצריכים להיות תנאי סף גבוהים שיבטיחו שבמקרים של מחלוקת הוא יהיה הגורם המכריע. לשאלת חברי הוועדה אם המנכ"ל צריך להיות איש מאקרו, השיבה כי לא נדרשת בהכרח מומחיות במאקרו, אך לטעמה תואר ראשון אינו מספיק, אם כי מסכימה שיש להביא בחשבון גם יכולות ניהוליות. לשאלת חברי הוועדה האם יש להקנות למנכ"ל סמכות הכרעה, השיבה שבתחומים הבאים חייבת להיות הכרעה לגורמים המקצועיים ולא למנכ"ל: מצרפי תקציב – הממונה על התקציבים, רישום הוצאות והכנסות – החשב הכללי. בהקשר האחרון ציינה הנגידה כי לטעמה לממשלה אין כלל סמכות להחליט בעניין רישום הוצאות והכנסות ולכן חייבת להיות עצמאות מוחלטת לחשב הכללי. בנוגע לשינויים מבניים לטעמה של הנגידה למנכ"ל צריכה להיות סמכות הכרעה. בתשובה לשאלת חברי הוועדה אם נכון לאפשר לראשי אגפים זכות ערעור על המנכ"ל לשר השיבה שאם המחלוקת לא נפתרה, יש לאפשר הבאת כל העמדות אל השר. גם בפרקטיקה היא לא חושבת שאפשר למנוע את זכות הערעור.

ה. **מועצה פיסקאלית ציבורית** – לשאלת חברי הוועדה בעניין הקמת מועצה פיסקאלית ציבורית, השיבה הנגידה שלמרות הקושי לאזן בין שיקולים קצרי טווח לשיקולים ארוכי טווח, בסופו של דבר מדיניות תקציב היא לב ליבה של עבודתה של ממשלה נבחרת, וחייבת להישאר בסמכותה. עוד השיבה שלעמדתה הבאת עמדת הדרג המקצועי להכרעה פוליטית היא פתרון מאזן. כמו כן, אם כל תרומת המועצה היא במתן ייעוץ בעניין המסגרות הפיסקאליות – לא בטוח שמוצדק להקים אותה. לעומת זאת, אם תפקידיה של המועצה יכללו בקרה של התכניות התקציביות תהיה לכך תרומה משמעותית ואולם היא סבורה שמדובר במהלך מרחיק לכת.

ו. **תיאום מדיניות מוניטארית-פיסקאלית** – לשאלת חברי הוועדה בנוגע לתיאום בין מדיניות מוניטארית לפיסקאלית השיבה הנגידה שבחוק יש חובות היועצות, והן מתקיימות. עוד ציינה שיש מנכ"לי משרד האוצר שקיימו ישיבות מאקרו שוטפות ויש כאלה שפחות. עוד ציינה שלטעמה נכון לקיים פורום קבוע שיעסוק בסוגיות מאקרו כלכליות – שישתתפו בו גם גורמים שאינם ממשרד האוצר. לשאלת חברי הוועדה מי הגורם עבודה באוצר לסנכרון מוניטארי-פיסקאלי, השיבה שהמנכ"ל והשר.

הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

2. מר אורי יוגב – מנהל רשות החברות הנוכחי, והממונה על התקציבים לשעבר

להלן תמצית עמדתו -

- א. מר יוגב ציין כי לעמדתו אין צורך לשנות את המבנה הקיים. הוא ציין כי לעמדתו רצוי לא לקבוע את המנכ"ל כמדרגה היררכית בין ראשי האגפים לבין השר, שכן המשמעות תהיה עוד רובד שאינו בהכרח לטובת העבודה של האגפים.
- ב. לעמדתו, עבודת המנכ"ל צריכה לכלול את סדרת הדברים שהוא כבר עושה היום – העבודה מול בנק ישראל, התחום הבינלאומי, הימורים. היינו, כל התחומים שאין להם אחראי אחר במשרד.
- ג. מר יוגב ציין כי בתקופה האחרונה נעשה שימוש קיצוני לרעה של המנכ"ל בסמכויות ניהוליות שלו (מול חשב האוצר, סמנכ"ל משאבי אנוש, דוברות) אשר פוגע בתפקוד של המערכת כולה. לדעתו נעשה שימוש של המנכ"ל בסמכויות שאינן שלו – שימוש בסמכויות מנהליות לטובת השפעה על הפעילות המקצועית – כאשר המשמעות היא שימוש בכוח המנהלי לטובת השפעה מקצועית. לטענתו התנהלות זו נובעת מתסכול של המנכ"ל בשל חוסר ההשפעה שלהם, והוא סבור ששימוש זה בעוצמה הניהולית של המנכ"ל הוא לא סביר וקיצוני. לסיכום, הוא ציין כי הצעתו היא לא להרחיב את סמכויות המנכ"ל אלא אף לצמצם את הסמכויות המנהליות שלו.
- ד. לשאלת חברי הוועדה בעניין האחריות של המנכ"ל לתכלול את עבודת האגפים במשרד מול הסמכות הנתונה לו והמאפשרת לו לתכלול, השיב מר יוגב כי האחראי לתכלול הוא שר האוצר. בנושאים בהם השר מינה את המנכ"ל – התכלול באחריות המנכ"ל, אך זוהי אינה ברירת המחדל. לעמדתו, המנכ"ל אינו צריך להכריע בין ראשי האגפים, זוהי סמכות השר, וקביעה כי למנכ"ל זכות הכרעה היא העברה של סמכות שר למנכ"ל. ציין שחיכוכים בין אגף תקציבים לאגף חשב הכללי, היו ויהיו תמיד, ואין ברירה אלא להביא עניינים אלה להכרעת השר, כיון שהמנכ"ל לא יכול להכריע.
- ה. לשאלת חברי הוועדה למה לא לייצר תהליך עבודה סדור, השיב מר יוגב כי קביעת תהליך כזה תיצור מנגנון נוסף שיתקע את התקדמות העבודה. יהיו תהליכים שאף אחד לא יעמוד בהם, כיון שהשרים לא מחויבים אליהם. לעמדתו, האגפים צריכים להישאר עצמאיים, ואם השר צריך את סיוע המנכ"ל בנושאים ספציפיים הוא יוכל למנות אותו לעניינים אלה.
- ו. לשאלת חברי הוועדה, השיב מר יוגב כי לעמדתו ההתנהלות בעניין סיכום בטחון היתה נכונה. כמו כן, השיב כי לעמדתו חוק ההסדרים צריך להתנהל דרך אגף תקציבים ולא להגיע כלל למנכ"ל. הוא ציין כי במצבים בהם מעורבים אגפים נוספים, נכון למנות צוותים משותפים שיכללו נציגים של אותם אגפים. עוד הוא ציין כי ייתכן ובנושאים ספציפיים נכון להבנות תהליכים, אבל לא באופן גורף.
- ז. מר יוגב הדגיש שההתנהלות תלויה בפרסונות בצורה קיצונית מאוד, ואם ימונה מנכ"ל לא מתאים או מנכ"ל מוטא פוליטית, מתן סמכויות הכרעה באופן מובנה למנכ"ל עלול להיות מאד בעייתי.
- ח. לשאלת חברי הוועדה מהן הצעותיו לשיפור פעילות המשרד ציין מר יוגב כי יש לאפשר לרשות החברות, רשות המסים ורשות שוק ההון להיות אוטונומיות לחלוטין. הוא ציין כי רשות החברות צריכה להיות רשות סטטוטורית עצמאית כמו רשות ניירות ערך, לרבות בעלת סמכות מנהלית עצמאית.
- ט. לעמדתו, מנכ"ל אוצר שמתאים לתפקידו ויש לו מערכת גיבוי סבירה משר האוצר – יכול לתפקד. יכולת התפקוד תלויה גם במי הם ראש אגף תקציבים והחשב הכללי, שהם הצייר שמשפיע גם על עבודת המשרד בכלל. מר יוגב ציין כי בדרך כלל המנגנון עובד, ולכן עבודת הוועדה אינה נדרשת. עוד הוא ציין כי במצבי קיצון, ממילא סמכויות לא יעזרו, וכן כי הדרך לתקן את מבנה האוצר אינה באמצעות ועדה על סמכויות על המנכ"ל ובנוסף, כי אי אפשר לקבוע בוועדה דרך עבודה שתתאים לכל המנכ"לים.

הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

3. מר בייגה שוחט – שר האוצר לשעבר

להלן תמצית עמדתו –

- א. מר שוחט ציין כי הוא אינו מעורה לעומק בפעילות האוצר כבר הרבה מאד שנים, ולכן היכרותו עם ההתנהלות היא רק מבחוץ. הוא ציין כי לעמדתו יש להסתכל על פעילות הוועדה בצורה רחבה יותר הקשורה בהתנהלות המגזר הציבורי ובהתנהלות הממשלה כלפי המגזר הציבורי. ציין כי הוא אינו מציג את עמדתו כאיש פוליטי, אלא מדאגה שלא תתקבלנה החלטות שגויות שיסבו נזקים. כמו כן הוא הזכיר שהמנכ"לים שמינה כשר אוצר היו כלכלנים טובים, בעלי הבנה במאקרו, בעלי ניסיון ציבורי אך לא היו בעלי פרופיל פוליטי, ולא מונו על ידו בשל השתייכותם הפוליטית.
- ב. מר שוחט ציין כי קיימת מגמה רחבה שאינה נוגעת רק למנדט הוועדה, של פגיעה בדרג המקצועי בטענות שהוא מפריע למשילות, הסתכלות שלילית על אנשי המקצוע ועל שומרי הסף. הוא ציין כי לא נכון לקבל החלטות שמשנות מבנה ומקנות מעמד לפונקציה שהמינוי שלה הוא פוליטי, תוך הכפפת דרג מקצועי שלאורך שנים היה שומר סף ובעל יכולת מקצועית. הוא ציין כי יש לבחון את עבודת הוועדה בתוך המגמה הרחבה – שבה דברים שהיו בעבר בלתי אפשריים הפכו להיות אפשריים. מר שוחט הדגיש שהדברים אינם מבטאים ביקורת פוליטית אלא ניתוח של המציאות כפי שהוא מבין אותה.
- ג. מר שוחט ציין כי התייחסותו מניחה שהמנכ"ל יכול להיות מינוי פוליטי, ולכן עמדתו אינה מתמקדת במאפייני המנכ"ל. הוא ציין כי חשוב מאוד שראשי האגפים יהיו אנשי מקצוע, שומרי סף, בעלי ניסיון.
- ד. מר שוחט תיאר את עבודתו בתור שר, ותיאר שכאשר הבין שהמערכת אינה עובדת כי "יש עשרה מנכ"לים", נעזר ביועץ ארגוני שהציע לבנות מערכת פנימית בלשכת השר ובתוך האגפים. בהתאם, הוחלט שאצל המנכ"ל תתקיים ישיבה שבועית עם כל ראשי האגפים, והייתה לו סמכות כלפיהם (ישיבת הנהלה). ולו, כשר, שני צוותים – צוות א' (מנכ"ל, ראש אגף תקציבים, החשב הכללי, ויועמ"ש) שעמו היה נפגש פעמיים בשבוע, וצוות ב' – יתר ראשי האגפים. בנוסף, היו פגישות אישיות שלו כשר עם כל ראשי האגפים, והיה לו מטה קטן של 4-5 אנשים. ראש המטה היה יושב גם בישיבות ההנהלה. חלק מהמחלוקות היו נפתרות ברמה של המנכ"ל, מבלי שהדבר היה מעוגן בנהלים, וחלק מהמחלוקות היו מגיעות אליו. מר שוחט ציין כי לעתים החליט בניגוד לדרג המקצועי, ושלעמדתו לגיטימי שיש חילוקי דעות, אם יש מנכ"ל שיכול להחליט שלא מתוקף סמכויות ויש שר מעורב שמקבל הכרעות. ציין לעמדתו השר בסוף צריך להכריע.
- ה. מר שוחט ציין כי הבסיס לעמדתו הוא ההבנה שבמציאות הקיימת היום של מינויים פוליטיים והרצון לעשות משילות דרך האשמה של דרג מקצועי ושומר סף, חייבת להיות מעורבות של השר במידה וישנה מחלוקת.
- ו. כמו כן הוא ציין כי מערכת כזו חייבת שיתוף פעולה, בלי שיתוף פעולה גם הרבה כללים וסיכומים לא יעזרו. הוא ציין שאם המערכת מיסודה לא מצליחה להגיע להסכמה, שום דבר אחר לא יוכל לעזור.
- ז. לשאלת חברי הוועדה על כניסת הפוליטיקה לעבודת הגורמים המקצועיים, הדגיש שבתקופתו אגף התקציבים היה שומר הסף.
- ח. לשאלת חברי הוועדה על התמודדות במצב של אירועים בין אגפיים, על חוק ההסדרים ועל הכרעה במחלוקות, השיב כי לעמדתו לא ניתן לאפשר למנכ"ל להכריע כל עוד הוא איש פוליטי. ציין כי אם הוא יהיה איש מקצוע, מחלוקות לא יגיעו לשר ויפתרו לרוב בין ראשי האגפים.
- ט. מר שוחט הדגיש כי הממונה על התקציבים צריך להיות כלכלן מצוין, ונדרש להבין במאקרו כלכלה, וכן רצוי שיהיה לו ניסיון שלטוני מסוים, ושיהיה בעל אישיות שמתאימה לנהל צוות.