

הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

דיון ועדה שלישי 17 יולי 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

נושא הדיון: שמיעת עדים

להלן יפורטו הדברים שנדונו בדיון השלישי:

חברי הוועדה שמעו את מנכ"ל המשרד המכהן, מר שי באב"ד. בפתח הדברים הציג יו"ר הוועדה בפני המנכ"ל את מנדט הוועדה, ובמסגרת השמיעה שאלו יו"ר הוועדה, חברי הוועדה והיועץ המשפטי, שאלות שונות בכל הקשור לעמדתו. להלן תמצית עמדתו:

1. הוועדה נוגעת בנושא קריטי לעבודת משרד האוצר. ציין ששימש בתפקידים בכירים בארגונים ציבוריים ופרטיים, עבד כיועץ אסטרטגי, ועבד גם בחו"ל – ולכן תפיסתו מבוססת על ספקטרום רחב. ציין שתצורת העבודה ותהליכי הניהול במשרד הם חריגים ולא נתקל בהם במקומות אחרים, סבור שהם לוקים בחסר ומסבים נזק. נזקים אלה אינם נראים כיון שבניגוד לסקטור הפרטי, משרד האוצר אינו נמדד באף דרך, למעט תקלות שמבקר המדינה מסב אליהן את תשומת הלב. מדובר בנזקים שהציבור אינו יכול לראות כי הוא חסר את הידע המקצועי. הוא סבור שגם אם בשגרה ליקויים אלה לא מביאים לקטסטרופה, במצב של משבר – צורת התהליכים הנוכחית לא תאפשר ניהול המשבר כראוי.
2. בנוגע ליחס בין המנכ"ל לשר ציין מר באב"ד כי התפיסה שהמנכ"ל "הוא השר", שגויה, וזאת כיוון שהשר הוא דמות פוליטית ולא מקצועית, ואינו בהכרח מכיר את התחום. לטענתו כל תהליך חייב להגיע לשר לאחר ש"בושל" מבחינה מקצועית וזאת כדי שההשלכות המקצועיות יהיו ברורות, וכדי למנוע הטיה פוליטית של התהליך בטרם ברורות ההשלכות המקצועיות. בנוסף, מבחינת תשומות זמן, אין שום יכולת לשר לנהל תשעה אגפים בנוסף לפעילותו הפוליטית. בתגובה לשאלה על כך שבישראל השיטה הפוליטית מטילה את האחריות על השר, השיב שביתר המשרדים המנכ"ל יכול באמת לנהל את המשרד עבור השר, ובמשרד האוצר הוא אינו יכול. תפקיד הדרג המקצועי במשרד הוא לתכלל את העבודה המקצועית במשרד בצורה הטובה ביותר כך שהתהליך המקצועי יהיה נקי, ויגיע אל השר לקבלת החלטה. תפקיד המנכ"ל בתהליך זה הוא לגרום לזה לקרות – להביא אל השר תוצר של תהליך מקצועי שנעשה בצורה טובה ביותר.
3. מר באב"ד פירט את הבעיות שהוא מזהה בתהליך תוך פירוט של דוגמאות:
 - א. ניהול מו"מ עם גורמים חיצוניים לפני או ללא תיאום פנים משרדי – מביא לכך שהתוצר הסופי אינו מתואם עם כלל האגפים, שנכנסים להליך מו"מ כשכבר "מכרו" הסכמות בנושאים מסוימים, לעתים לא על דעת השר. לעמדתו, בתהליכים בינאגפיים מול גורמים חיצוניים –

הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

הגורם המתכלל צריך להיות המנכ"ל, ובצוות צריכים להיות נציגים מקצועיים של האגפים הרלוונטיים. הוא הבחין לעניין זה בין הניהול השוטף לבין אירועים בסדר גודל משמעותי שצריכים להיות מנוהלים ע"י המנכ"ל. תהליכים אלה נסגרים אצל השר, אבל מי ש"מבשל" את התהליך לפני שהוא מגיע לשר הוא המנכ"ל, וההכרעה מתי התהליך מספיק "מבושל" כדי להגיע לשר היא שלו. מר באב"ד מציין שבמרבית המקרים ההתנהלות היא הפוכה: אחרי שנוצר "בלגן", השר מבקש מהמנכ"ל לנהל מול ראש האגף.

ב. **שוטפים, ישיבות הנהלה, תכנית אסטרטגית** – לשאלת חברי הוועדה, מציין כי למנכ"ל יש שני שוטפים שבועיים עם השר. בנוסף, קבועים למנכ"ל ביומן שוטפים שבועיים עם ראשי האגפים אבל הם "ממסמסים אותם" ולא תמיד מגיעים. הוא מדבר איתם באופן יומיומי. לראש אג"ת יש שוטף פעם בשבוע – עשרה ימים עם השר. יש ישיבות הנהלה שבועיות. ציין כי תהליך של בניית תכנית אסטרטגית ע"י הנהלה, שנעשה כמה פעמים, מוסמס בהמשך ע"י אג"ת. עוד ציין בענין זה כי צריך להיות תיעוד משרדי של רפורמות מבניות שנכנסות לתכנית הכלכלית, אחרת נוצר מצב ש"מוכרים" את כל הרפורמות שאינן של אג"ת.

ג. **גיבוי שר-מנכ"ל** – מר באב"ד ציין שבתהליכים שבהם קיבל גיבוי מלא מהשר ודלתו של השר היתה סגורה לראשי אגפים, הוא "עשה סדר" בין ראשי אגפים על מנת לנהל את התהליך. אלא שזו לא יכולה להיות שיטת ההתנהלות כיון שיש גבול כמה פעמים השר יכול לסגור את דלתו בפני ראשי האגפים.

ד. **מינוי והפסקת כהונה של ראשי האגפים** – לשאלת חברי הוועדה מדגיש כי גם ראש אג"ת וגם חשכ"ל ממונים באותה הדרך שבה ממונה המנכ"ל ומשמשים כמשרות אמון, ולכן הם "אנשים של השר" באותה מידה כמו המנכ"ל. אחד מחברי הוועדה ציין כי לא ניתן לבנות את ההתנהלות על יחסי אמון שר-מנכ"ל, כי לפעמים היחסים אינם מעולים.

ה. **הכנת תחזיות** – מר באב"ד ציין בהקשר זה כי יש לשמור על תהליך תקין ועל שקיפות מלאה של הנתונים על בסיסם נקבע הגירעון וזאת על מנת להימנע מיצירת תמונה שאינה מלאה בפני הגורמים הרלוונטיים, לרבות השר, שהוא בעל הסמכות לפי חוק, ועל מנת להימנע מקיצוצים או העלאות מסים שאינם בהכרח נדרשים. אחד מחברי הוועדה ציין שההתנהלות אג"ת בהקשר זה משקפת את השאלה מיהו סמנכ"ל הכספים במדינה - גם ראש אג"ת רואה עצמו ככזה וגם המנכ"ל. חבר נוסף ציין שהראיה של אג"ת את עצמו ככזה היא זו שמביאה לאחריות ולמקצועיות שלו, ולכן לא נכון לפגוע בעצמאות שלו כי זה יקלקל את ה DNA של האגף. עם זאת, לא כל האמצעים כשרים. לשאלת חברי הוועדה, מר באב"ד השיב שהוא סבור שהשמירה על רזרבות ועל עודפי תקציב היא נכונה, אבל צריכה להיעשות בשיתוף של אג"ת עם יתר הגורמים, לרבות המנכ"ל.

ו. **תקינת תהליך ע"י גורם אחד שמנהל מאבק** – מר באב"ד ציין בהקשר לאירועים עם הדסה, שמכוון שלמנכ"ל אין סמכות, לא היה ניתן להתמודד עם ההתנהלות של החשבת הכללית שסירבה להעביר לביה"ח כסף למרות שהגורמים המקצועיים חשבו שנכון להזרים כסף, וזאת בשל מאבק שלה במנהל ביה"ח.

ז. **הדלפות לעיתונות** – אין תהליך במשרד שמנוהל ללא הדלפות לעיתונות. אגף שרואה שהתהליך לא מנוהל בהתאם לעמדה שלו, מדליף לעיתונות מידע על התהליך עם התייחסות שמשימה את העמדה המנוגדת, והיכולת לנהל תהליכים בצורה תקינה נפגעת. זה "מלכלך" את התהליך המקצועי, ולא מאפשר לבשל אותו עד הסוף ולהביא אותו לשר שלם, כיון שעוד לפני שכל העמדות המקצועיות מתבררות כבר נכנסים לחצים ציבוריים, וזה מפיל את כל התהליך. אחד מחברי הוועדה ציין שאם היו למנכ"ל סמכויות זה היה מחריף את התופעה כיון שהיו מנסים להתנגד לו באפיק הזה בצורה גורפת יותר.

הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

לסיכום, מבקש לציין שקיימים ליקויים משמעותיים בתהליכים במשרד, ואולם מה שצוין נוגע לתהליכים, ולא לאנשים, ומה ש"מציל" את המשרד למרות הקושי בתהליכים, הוא ההון האנושי המעולה שבו.

4. מר באב"ד פירט מזהה שלוש אפשרויות לפתרון:

- א. הכפפה של כלל ראשי האגפים למנכ"ל – חושב שזו אפשרות לא ישימה.
- ב. הכפפה של אגפי המדיניות למנכ"ל – ממונה על השכר, אג"ת, כלכלן ראשי. אפשרות זו ישימה רק אם ראש אג"ת הוא גם המנכ"ל.
שני החסרונות של אפשרות כזו:
 1. בכל מחלוקת בין אג"ת לאגף אחר ההכרעה תהיה תמיד לטובת אג"ת.
 2. הכהונה של המנכ"ל תהפוך להיות קצובה.

מבחינת זמינות של ראש אג"ת בסיטואציה הזו, הוא ימנה משנה למאקרו שבעצם יטפל בכל העניינים של אג"ת, והוא יטפל רק באירועים גדולים.

אם אפשרות זו ישימה – בעיני מר באב"ד היא המועדפת.

ג. מתן סמכויות למנכ"ל, כמפורט להלן:

1. הובלת מדיניות של המשרד – כל נושאי המדיניות, היינו: שינויים מבניים (חוק ההסדרים) ותכניות מרכזיות (למשל: סיכום בטחון, נכיס, תאגיד והסכם שכר במשק) סמכות ההכרעה המקצועית היא של המנכ"ל. מתן הסמכות למנכ"ל לא תפגע בסמכות של אגף תקציבים כיון שאם הרפורמה עולה כסף, תידרש מציאת מקור יחד עם אג"ת ואם יהיה צורך לתעדף בין תכניות או ייעודים שונים, ההכרעה תהיה אצל השר.
2. הכרעה במחלוקות בין ראשי אגפים – בסמכות מנכ"ל על דעת השר.
3. כפיפות מנהלית של כל העובדים במשרד – כפיפות הכוללת הצרכה בין אגפים, וכן אישור מינוי סגנים. כפיפות כזו תאפשר בניית כח אדם במשרד בצורה יותר אינטגרטיבית, תאפשר העברת כח אדם מאגף אחד לאחר. הכוונה רק לאגפים במשרד ולא ליחידות הסמך. לגבי יחידות הסמך – יימשך המצב הקיים היום, ונדרש רק לחדד: כפיפות משמעתית, וכפיפות מנהלית של מנהלי יחידות הסמך.

מבהיר כי שינוי כזה חייב להיעשות עם שינוי בכשירות המנכ"ל הנדרשת: כל הדרישות שיש מראש אג"ת ומהחשכ"ל +שנתיים, וכן ניתוק זיקה פוליטית. מדובר בהחמרה על התנאים הקיימים היום.

מבהיר עוד כי עניינים בעלי השלכות פיסקאליות ייעשו תמיד בתיאום עם אג"ת.

לעניין סמכות ערעור: מתן סמכות ערעור על המנכ"ל לשר עלולה לעקר מתוכן את המנגנון. עם זאת, סבור שאפשר לא לציין שיש סמכות ערעור, כך שברירת המחדל לא תהיה לפנות לשר, אבל לא תחסם הדרך של ראש אגף לשר.

להערת אחד מחברי הוועדה: מוסיף לסמכויות המנכ"ל – הובלת תחום יחסים בינלאומיים, הובלת מדיניות מאקרו-כלכלה.