

הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

דיון ועדה שישי 13 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 הראלי מזרחי – מרכזת הוועדה
הגב' הילה אורן

נושא הדיון: שמיעת עדים

להלן יפורטו הדברים שנדונו בדיון השביעי:

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 ירום גבאי – הממונה על הכנסות המדינה לשעבר

להלן תפורט תמצית עמדתו –

- א. ציין כי רואה את מנכ"ל האוצר כראש המטה הכלכלי של שר האוצר ושל המדיניות הכלכלית כולה, העניין המרכזי בתפקידו הוא תיאום במאקרו, גם עם בנק ישראל וגם עם משרדים אחרים.
- ב. ציין כי הוא סבור שלא נכון לתת למנכ"ל סמכויות מתוך הסמכויות והאחריות של האגפים, הוא סבור שאין למנכ"ל סיכוי לעמוד בכך.
- ג. ציין לעניין מדיניות המסים שהיא מתנהלת ללא מתודולוגיה סדורה. ושלמעשה אין מוקד ידע מקצועי של מסים. לעמדתו יש להחזיר את כל חקיקת המיסוי ליועץ המשפטי באוצר, שיוכרע כמדיניות מסים בניהול מקצועי של הממונה על הכנסות המדינה. מסביר בעניין זה כי רשות המסים רואה את עצמה באופן מסורתי כמכירה שיקוליי גבייה – ואינה בעלת אוריינטציה של שיקולי מדיניות. המוקד של רשות המסים הוא ביצוע, והמוקד של המטה הוא השיקול הכלכלי-הקשור במדיניות מס. לשאלת חברי הוועדה השיב כי רפורמות כלליות בין אגפיות או בינמשרדיות צריכות להיות על ידי המנכ"ל.
- ד. ציין כי המבנה/התרבות הישראלית גורם לכך שגורם ללא סמכות אינו קיים, בעל הסמכות מתייחס לאגפים בעלי הידע בסלחנות (בזלזול). ולכן מתן סמכות למנכ"ל להכריע בעניינים המקצועיים של האגפים, תביא להתעלמות מהעמדה המקצועית. לשאלת חברי הוועדה השיב כי גם אם המנכ"ל היה מינוי מקצועי, לא נכון לתת למנכ"ל את סמכות ההכרעה בנושאים בין-אגפיים. השר צריך להכריע, המנכ"ל יכול לתכלל את זה.
- ה. לעמדתו מנכ"ל האוצר צריך להיות מטה מקצועי אמתי. כיון שפעמים רבות מנכלים מגיעים מבחוץ, ללא ידע מספק, לעתים כמינוי פוליטי (לגיטימי בעיניו), יש לעבות את הלשכה שלו ב 5-6 אנשי מקצוע, למשל: מומחה מאקרו, מומחה לחלוקת הכנסות, מומחה מסים. אם למנכ"ל יש מטה מקצועי אמתי, הוא יוכל לבחון מקצועית את עבודת ראשי האגפים, ולהמליץ לשר. בכל מקרה גם אז לא נכון לתת למנכ"ל סמכות הכרעה. לעמדתו אם יהיה למנכ"ל האוצר מטה רציני, הוא יוכל

הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

לנהל נושאים רבים, עם "קצת קומונסס". ציין כי לעמדתו צריך להוציא את הטוטו והלוטו מסמכותו של המנכ"ל.

1. הציע לפרק את הכלכלן הראשי, כך שמנהל הכנסות המדינה יעמוד בפני עצמו כפי שהיה לפני האיחוד, והכלכלן הראשי יהיה בשליטה מוחלטת של המנכ"ל.
2. לעניין המינויים הפוליטיים ציין כי עניין זה מעורר קושי, אולם מדובר בקושי משני. ציין שגם ראשי אגפים יכולים, והיו תקופות שגם היו, להיות מינויים פוליטיים.

2. מר דורון ארבל – מנהל רשות המסים לשעבר

ציין ששימש כמנהל רשות המסים רק במשך תקופה של שנה וחצי. כמו כן העיר שלמר יהודה נסרדישי יש ראייה יותר רחבה והוא סבור שנכון לזמן אותו להעיד בפני הוועדה.

להלן תפורט תמצית עמדתו –

- א. ציין כי הבעייתיות של ראשי אגפים מול המנכ"ל מבחינת הסמכויות ידועה לכולם. ישנה בעיית התנהלות של המנכ"ל מול ראשי אגפים, כפי שהוא ראה בעצמו, כאשר בפועל המנכ"ל התעסק בלהביא אליו חומרים ולפשר בין ראשי אגפים, במקום להוביל מהלכים.
- ב. לעניין העבודה מול מנהל רשות המסים ציין כי בגלל האפשרות שמנכ"ל האוצר יהיה מינוי פוליטי, חשוב שמנהל רשות המסים יפעל בכל הנוגע לאכיפה וביצוע במרחב נטול התערבות כזו או אחרת, בעצמאות מקצועית מוחלטת, למעט שיתופי פעולה עם מנהל הכנסות המדינה או אגפים מקצועיים אחרים במקום שנדרש. לשאלת חברי הוועדה השיב שגם אם מינוי המנכ"ל לא יהיה פוליטי, אסור שתיפגע האוטונומיות של רשות המסים בהקשר זה. את מדיניות המס וחקיקה צריך להוביל משרד האוצר (מנהל הכנסות המדינה) יחד עם הרשות.
- ג. הדגיש שבסופו של יום העבודה המשותפת נגזרת הרבה מהענין הפרסונלי. מציין שבתקופתי היה תיאום די טוב בין מנהל הכנסות המדינה לבין רשות המסים. ככל שנדרש לקבע בנהלים את העבודה המשותפת – ניתן לעשות זאת.
- ד. ציין שלעמדתו תפקיד המנכ"ל במשרד אוצר – רחב יותר מגורם המפשר בין הצדדים. התייחס בהקשר זה לכך שנשלחים דרגים זוטרים לישיבות אצל המנכ"ל. ציין כי צריך לחזק את המנכ"ל במשרד. לשאלת חברי הוועדה, לא יודע איך הכי נכון לעשות זאת, הציע להעביר למנכ"ל סמכויות על פי נושאים – לא בכל תחום ותחום – אלא נושאים מסוימים כדי שזה יהיה מעשי.
- ה. לשאלת חברי הוועדה הציע כדוגמא את ניהול חוק ההסדרים או נושאים שהשר רוצה לקדם – נטו משפחה.

3. מר משה אשר – מנהל רשות המסים הנוכחי

*העביר לוועדה חומר שמתאר את פעילות רשות המסים ואת הממשקים של רשות המסים עם האוצר.

להלן תפורט תמצית עמדתו –

- א. מר אשר מתאר רקע על רשות המסים: יחידת סמך עצמאית בתוך משרד האוצר, הכוללת מטה ויחידות שטח שפזורות בכל המדינה.
- ב. מר אשר ציין כי לעמדתו חקיקת מס הקשורה בביצוע צריכה להישאר ברשות המסים. הוא מסכים כי בנושא מדיניות המס רחבה הדין צריך להיות ברמה אוצרית, אשר יוצגו בו כמה חלופות. אולם מציין כי גם בהקשר זה כתיבת החקיקה בהתאם לחלופה שנבחרה באוצר צריכה להיעשות על ידי

הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

- מחלקת החקיקה של רשות המסים כיון שהם מכירים ומומחים בכתיבת חקיקת המס על כל השלכותיה וכמובן משקללים את ניסיון הרב שנצבר בשטח. דוגמה לכך ניתן להביא תיקונים בחוק עידוד השקעות הון המרוכזים כיום על ידי אגף תקציבים, והעבודה עליהם נעשית יחד עם נציגי רשות המסים. בסוף גיבוש ההמלצות מחלקת החקיקה של הרשות מנסחת את הצעת החוק.
- ג. לשאלת חברי הוועדה מול מי מתנהל הדיון – מנכ"ל המשרד או השר, השיב מר אשר שעד כה לא היה ער להבחנה הזו כל כך. הוא ציין שמרבית הממשקים שלו הם מול אגף התקציבים או מנהל הכנסות המדינה, ולעתים מול שוק ההון בממשקים שלהם. מציין כי עבד מול הממונה על התקציבים מר אמיר לוי, אשר הנחה את הדרגים הזוטרים שלו לסייע לרשות המסים במה שהיא צריכה. ציין שבמצבים בהם הוא ביקש לעצור מהלכים, למשל בחוק ההסדרים, בשל השלכות רוחב – הביא את עמדתו בפני הממונה על התקציבים ובד"כ הדברים הסתדרו, ואם היה צורך, העניין הגיע למנכ"ל, ואז הדברים הסתדרו. במקרים בודדים נאלץ להגיע לשר או לסגן השר. מציין כי בעולם של חקיקת מסים נדרש הרבה ידע מקצועי ולכן לרוב עמדת הרשות מתקבלת.
- ד. מר אשר ציין שהוא אינו סבור שאפשר למנוע זכות ערעור לשר, אם כי סבור שכאשר מדובר בעניינים מורכבים היורדים לפרטים – בד"כ השר לא יבחר להיכנס אליהם.
- ה. לעניין תיעדוף הרפורמות בחוק ההסדרים, השיב כי גם הוא נתקל בתופעה שרפורמות שאינן של אגף תקציבים "נחתכו" ראשונות, ולכן הרשות התעקשה בחוק ההסדרים האחרון שיוכנסו כמה רפורמות שקשורות במסים. מאידך הוא ציין שהרבה פעמים יש זהות אינטרסים של אגף תקציבים עם הרפורמות של רשות המסים מכיוון שהן מגדילות הכנסות. לשאלת חברי הוועדה השיב כי היה נכון לגבש מראש סדרי עדיפויות עליהן תתבסס התכנית הכלכלית.
- ו. לשאלת חברי הוועדה על שינויים מבניים נדרשים, הוא השיב שיש לשמור על עצמאות האגפים המקצועיים אבל לתת יותר סמכויות למנכ"ל. הוא ציין שלא נכון לבטל את פונקציית המנכ"ל כיון שאז משמעות הדברים שראשי האגפים יתנהלו ישירות מול השר ללא גורם מתכלל שנכנס לפרטים והתוצאה תהיה פחות טובה. הוא סבור כי תפקיד המנכ"ל צריך להיות משמעותי ולכלול את תכולת המדיניות, קביעת סדרי העדיפויות, אישור מראש של האגפים המקצועיים. אם וכאשר תפתח מחלוקת קשה בין ראשי האגפים בנושא כלשהו הגורמים ממילא יגיעו אל השר. לשאלת חברי הוועדה במה הצעתו שונה מהמצב הקיים היום, הוא השיב כי הצעתו היא לבנות פלטפורמה לעבודה תקינה של המנכ"ל מול ראשי אגפים עם קוים מנחים ברורים, כולל לעניין סוגיית הטיפול במחלוקות בין ראשי אגפים. לשאלת חברי הוועדה בעניין התכניות האסטרטגיות שנכשלו, השיב שלדעתו הן לאו דווקא נכשלו, יש יעדים וגובש חזון לאוצר. ציין כי לעמדתו המנכ"ל היה צריך לתת משימות עבודה ולהוריד לראשי אגפים מהלכים שתואמים את היעדים האסטרטגיים, אך הוא נשאב לשוטף, ולא השקיע בכך מספיק אנרגיות.
- ז. לשאלת חברי הוועדה השיב כי תנאי הסף לתפקיד המנכ"ל צריכים להיות כאלה שהמנכ"ל יהיה בעל כישורים וניסיון שיאפשרו לו לתת ערך מוסף לאוצר ולראשי האגפים.
- ח. לשאלת חברי הוועדה על שחיקת מינהל הכנסות המדינה השיב מר אשר שרשות המסים מקבלת את הידע והניסיון שלה גם מהשטח ועל כן ההמלצות של הרשות מתייחסות הן למישור המאקרו והן למישור הטיפול בתיק לרבות השלכות של כל צעד מוצע דוגמאות לטיפול ברמת המאקרו ניתן לציין שרשות המיסים היתה חלק משמעותי בצוות שהוביל את רפורמת "מיסוי ירוק", רפורמה בתחום חוק עידוד השקעות הון, רפורמה בתחום חקיקת מיסוי הגז והנפט (ועדת שיינסקי 1), רפורמה בתחום חקיקת משאבי טבע נוספים (ועדת שיינסקי 2), רפורמה בתחום השימוש במתקני אנרגיה תחליפית (מתקני פוטו וולטאי) ועוד ועוד. צוותים שטיפלו ברמת המאקרו והביאו לשינויים משמעותיים במשק.
- ט. מר אשר הסביר את תהליך החקיקה ברשות המסים אשר מתחיל מעבודה מול כל נציגי השטח הרלוונטיים ברשות המסים, עובר דרך גורמי מטה שונים בחטיבות השונות ברשות (חטיבה

הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

מקצועית, משפטית, שומה, גביה ואכיפה, חקירות וכו') ומתכנס לרמת סמנכ"לים ומנהל רשות. בהמשך, הקשר המקצועי ההדוק של הרשות עם נציגי השכחות המקצועיות גורמים לתוצרים טובים יותר של חקיקה. לטענתו, מדובר באימפוט שאנשי מטה משרד האוצר אינם יכולים לתת בעצמם. הדגיש שעולם המס הוא ייחודי ומורכב וכל טעות אחת יכולה לפגוע בכל חקיקת המס כולה. לעמדתו היתרון המקצועי של רשות המסים כל כך גדול, ולכן כתיבת חקיקת המס חייבת להישאר ברשות. הוא הדגיש ששאלות המדיניות שעל בסיסן נגזרת כתיבת החקיקה מוכרעות אצל המנכ"ל, ורשות המסים אינה מובילה את המדיניות לבד, אלא מבצעת לפי החלופות שנבחרו על ידי המנכ"ל או השר או צוות משותף עם אגפי האוצר.

י. בתשובה לשאלת חברי הוועדה למה לא נכון שחקיקת המס בתחום המדיניות תובל על ידי המנכ"ל עם הכלכלן הראשי, הוא השיב שכתבת החקיקה נעשית כיום בצורה טובה מאוד והוא לא רואה סיבה לשנות את המצב הקיים, מה גם שלגורמים האחרים באוצר אין את ניסיון השטח בכתיבה שיש ברשות. לשאלת חברי הוועדה בעניין שיקולי גביה שמנחים את פעולות הרשות ואינם כוללים את כל הרציונאליים הכלכליים המצויים בבסיס מדיניות מס, הוא השיב שככל והחקיקה המוצעת מפחיתה את הכנסות המדינה הרי שאומדן הגבייה יתוקן ולכן ממילא רשות המסים אדישה. מצד שני, יש לא מעט הצעות שהרשות מציעה שסוגרות פרצות מיסוי או מקנות סמכויות אכיפה ואשר מגבירות את גביית המיסים הרצויה. כמו כן, ציין כי הצרכים לתיקוני חקיקה מגיעים גם מהשטח וגם מהמטה (חטיבת תכנון וכלכלה, חטיבה מקצועית, חטיבת שומה, לשכה משפטית, חטיבת גביה ואכיפה) ולכן לדעתו הובלת המדיניות צריכה להיות באוצר ובשיתוף עם רשות המיסים אשר מכירה את ההשלכות והיישום בפועל בשטח.