

הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

דיון ועדה שני 9 יולי 2017

נוכחים:

מר יוסי קוצ'יק – יו"ר הוועדה
מר אהרון פוגל
מר חיים שני
עו"ד דרור שטרם
עו"ד אסי מסינג – היועץ המשפטי
עו"ד הראלי מזרחי – מרכזת הוועדה
גב' הילה אורן
נעדרה- הגב' ציפי סאמט

נושא הדיון: המשך סקירת הסמכויות + שמיעת עדים

להלן יפורטו הדברים שנדונו בדיון השני:

1. חבר הוועדה אהרון פוגל ביקש את התייחסותו של היועץ המשפטי, עו"ד אסי מסינג בדבר האפשרות שימונה כיו"ר בית ההשקעות מיטב דש, היועץ המשפטי ייתן את התייחסותו בקרוב.
2. עו"ד מסינג המשיך לסקור את מבנה הסמכויות של ראשי האגפים ומנהלי יחידות הסמך במשרד האוצר.
3. חברי הוועדה שמעו בנפרד את שלושת ראשי האגפים לשעבר 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 ראש האגף בכל הקשור לסוגיות השונות שעולות אגב דיון במארג הסמכויות במשרד האוצר:

1. **מר אייל בן שלוש** - כיהן כממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון במהלך השנים 2002-2005.

להלן תפורט תמצית עמדתו:

- א. מר שלוש ציין כי יש להביא בחשבון את היעדרו במשרד של גוף שמתכלל ענייני מאקרו, שלטעמו צריך להיות מרוכז על ידי מנכ"ל המשרד. בהתאם לכך, הוא ציין כי יש גם מקום שמנכ"ל המשרד יהיה בעל ניסיון רב ובעל שם בתחומי מאקרו כלכלה ושתהיה לו יכולת בתחום יחסי אנוש לעבוד מול כלל ראשי האגפים במשרד. בנוסף, ציין כי יש מקום שמנכ"ל המשרד יעמוד בראשות ועדות שמתכללות באופן כלכלי את עבודת הממשלה כדוגמת רפורמת בכר.
- ב. לגבי תכלול של חוק התכנית הכלכלית ציין מר שלוש כי יש מקום שאצל מנכ"ל המשרד יתנהל דיון במחלוקות בין ראשי האגפים בעניין שינויים מבניים שנכללים בהצעת המחליטים לתכנית הכלכלית וציין שלעמדתו במידה שאין הסכמה רשאי מנכ"ל המשרד לקבוע כי השינוי המבני לא יקודם במסגרת הצעות ההחלטה.
- ג. לגבי רשות ניירות ערך – ציין מר שלוש שלעמדתו אין מקום שהיא תקדם מדיניות שנוגעת לשוק ההון מבלי שהדבר יתואם ויתוכלל על ידי האגפים השונים במשרד האוצר.

הועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

2. עו"ד קובי אמסלם - כיהן כממונה על השכר והסכמי עבודה במהלך השנים 2012-2016.

להלן תפורט תמצית עמדתו:

- א. בין הדברים שהציג עו"ד אמסלם, הוא הזכיר שני אירועים קשים מהעבר שמדגימים את המחלוקות בעניין הסמכויות בין ראשי האגפים השונים ומנכ"ל המשרד בכל הקשור להשגת סיכומים מול גורמי הממשלה האחרים ומול גופים חיצוניים, אשר לפי ניסיונו מתרחשים אחת לשנה/שנתיים. כך למשל, התייחס עו"ד אמסלם לאירועים השונים סביב סיכום התקציבי בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון משנת 2015 וכן סביב סיכום ברצלונה בענייני נמל אשדוד. לדעתו בנושא סיכום ביטחון היתה חריגה מסמכות אגף התקציבים, כפי שקבע גם מבקר המדינה בדוח מיוחד שחיבר על ההסכם, והמנכ"ל היה צריך לפעול בנדון גם באופן משמעותי.
- ב. במסגרת זו ציין את עמדתו ששר האוצר לא יכול להסמיך את מנכ"ל המשרד או כל עובד אחר של המשרד, לטפל בעניינים שבסמכותו של ראש אגף אחר, וניתן לעשות כן רק באצילת סמכות באישור הממשלה.
- ג. עו"ד אמסלם התייחס לכתב המינוי של הועדה וציין כי גיבוש הסכם משרד הביטחון לא נעשה מאחורי גבו של שר האוצר, ולכן הכללתו בכתב המינוי של הועדה, כאירוע שמצדיק את הקמת הועדה, משונה.
- ד. עו"ד אמסלם ציין כי בעקבות הקשיים שעלו בהתנהלות סביב הסיכום עם משרד הביטחון, גובשה טיוטת נוהל ראשונית לתיאום בין-אגפי לעניין סיכומים תקציביים. טיוטת הנוהל הועברה בין ראשי האגפים הרלוונטיים – חשכ"ל, תקציבים ושכר, אולם לאור התנגדות של חלק מראשי האגפים, לא קודמה הטיוטה. עו"ד מסינג הדגיש כי מדובר בטיטה ראשונית אשר לא כוללת את הערות האגפים ולא התגבשה לכדי נוהל מחייב.
- ה. עוד ציין כי יש הדרדרות קשה בתרבות הארגונית של המשרד, ציין כי התרבות היא כוחנית, חלק מראשי האגפים לא מדברים אחד עם השני אלא נאבקים זה בזה ומנסים לזנב זה בזה. עוד ציין לרעה את היעדרה של עבודת מטה מסודרת בחלק מן הפרויקטים המשמעותיים למשרד. רוב הבעיות נובעות מהתנהלות. כך למשל, אגף התקציבים נוטה שלא לשתף את יתר האגפים בעניינים שונים הקשורים למספר אגפים.
- ו. לטעמו אין מקום ליתן למנכ"ל סמכויות לקבל החלטות בניגוד לעמדת ראש אגף כלשהו, שכן הדבר יוסיף למחלוקות הקיימות ממילא ויבוא על חשבון המקצועיות של האגפים. בנוסף, לאור זאת שמרבית הסמכויות מצויות אצל השר, והמנכ"ל הוא משרת אמון של השר, היחסים בין השר לבין המנכ"ל צריכים להיות מוסדרים ביניהם לגבי הכרעה במחלוקות, ואין צורך להוסיף סמכויות למנכ"ל.
- ז. חריג לכלל זה צריך למצוא ביטוי בתחום הכרעה במחלוקות בין ראשי אגפים, כשלב מקדמי בדרך לדיון אצל השר.

3. ד"ר מיכאל שראל - כיהן בתפקיד הכלכלן הראשי במהלך השנים 2012-2014.

להלן תפורט תמצית עמדתו:

- א. בין הדברים שציין כי יש מקום לחזק את העצמאות של הגורמים המקצועיים ולהרחיק את הפוליטיקה מגיבוש המסד המקצועי לקבלת החלטות, והכל בהתחשב בטווח ההסתכלות של הגורמים השונים ועל מנת למתן את השיקולים קצרי הטווח.

הועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

- ב. יש מקום ליצור מנגנון לשיתוף מידע במשרד, וזאת על מנת לעודד זרימת מידע לצורך קבלת החלטות מושכלות. בעניין זה הדגיש את היעדר שיתוף הפעולה של אגף התקציבים ושל רשות המיסים בהנגשת המידע לאגפים השונים.
- ג. לדעתו הדיונים אצל השר הם חלקיים ושטחיים בשל לוח הזמנים המטורף. אגף תקציבים עובד על כך 6 חודשים ויתר האגפים מנדרשים להתייחס בימים ספורים.
- ד. בנוסף, יש מקום לבחון את הובלת חקיקת המס על ידי רשות המיסים שהיא גוף שהופקד בעיקר על ביצוע מדיניות המס ולא על גיבושה. בהקשר זה ציין כי במדינות השונות אין זה מקובל שגוף כדוגמת רשות המיסים מוביל את גיבוש וחקיקת מדיניות המס.
- ה. כמו כן, יש מקום לקבוע כללים ברורים של תכלול מהלכים לקבלת החלטות מנהליות של שר האוצר וזאת במטרה למנוע מצב שעמדות הגורמים המקצועיים הרלוונטיים לא יובאו בפניו בטרם התקבלה החלטה. משמעות האמור היא שלא נכון לאפשר מצב בו ראש אגף מחתים את השר על מסמכים ללא ידיעה של מנכ"ל המשרד.