

הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

דיו ועדה שמיני 27 אוגוסט 2017

נוכחים:

מר יוסי קוצ'יק – יו"ר הוועדה

מר אהרון פוגל

מר ירום אריאב

עו"ד דרור שטרם

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 השמיני:

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 אהרון אברמוביץ – מנכ"ל משרד החוץ ומנכ"ל משרד המשפטים לשעבר

להלן תפורט תמצית עמדתו –

- א. מר אברמוביץ ציין כי בתפקידו כמנכ"ל משרד המשפטים הופתע לגלות שאין בידי די סמכויות כדי לנהל משברים תחת אחריותו. עיקר הכלים שהיו בידי כדי לפתור את המשברים היו שכנוע ויכולת ניהול משא ומתן, מכיוון שהסמכויות מבוזרות למעשה אצל גורמים מחוץ למשרד הממשלתי ה"לקוח". הוא סבור כי חשוב להסדיר כתובת אחת במשרד האוצר שתיתן מענה למנכ"לים של משרדים ממשלתיים אחרים. כתובת זו תידרש לרכז את הגורמים המשפיעים על עבודת המשרדים האחרים – הממונה על התקציבים, הממונה על השכר והחשב הכללי ולספק מענה אחד בשם המשרד. לעומת זאת, לטעמו, הממונה על שוק ההון והכלכלן הראשי צריכים להיות כפופים רק לשר. עיקר חשיבותה של כתובת כזו באה לידי ביטוי, לדעתו, בעתות משבר במשרד החיצוני וכאשר עולה צורך בתשובה אחת בזמן אמת. סיבה נוספת לנחיצותו של גורם אחד מתכלל היא העובדה שה"מירוץ" בין הגורמים השונים באוצר גורם גם לתוצר שהוא במקרים רבים פשרה לא מוצלחת, ושארף אחד מהצדדים לא כיוון אליה. במענה לשאלת חבר הוועדה מר אברמוביץ' השיב כי מבחינתו מנכ"ל משרד האוצר אכן יכול להוות גורם מכריע שימש ככתובת היחידה האמורה. הוא צריך להיות בעל הסמכות באופן אמתי; אם לא, כולם יבינו שזה משחק ושהוא לא באמת הגורם המכריע.
- ב. לשאלת חברי הוועדה בנוגע לפגיעה אפשרית בסמכויות העצמאיות של האגפים עקב הענקת סמכות הכרעה במחלוקות למנכ"ל, השיב מר אברמוביץ' כי המנכ"ל הוא לא הגורם היחיד שאפשר להעניק לו את סמכות ההכרעה וכי יש מגוון פתרונות. עם זאת, הוא הדגיש כי הידיעה וההכרה בכך שהמנכ"ל הוא גורם מקצועי בעל סמכות הכרעה עשויות לצמצם מחלוקות, במטרה להימנע מהכרעה "מלמעלה".
- ג. מר אברמוביץ' הסביר כי לדעתו סמכותו של המנכ"ל נחוצה במקרים בהם מעורבות כמה סמכויות של משרד האוצר. כך, למשל בעת הקמת יחידה מקצועית חדשה במשרד חיצוני. לעומת זאת, עניינים שבגדר הסמכות הייחודית של גורם אחד, יש לפתור עם אותו הגורם בלבד.

הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

ד. לעניין הפוליטיזציה של המנכ"ל הוא ציין כי לדעתו יש לקבוע תנאי סף למנכ"ל אך אין לקחת מהשר את האפשרות לבחור את המנכ"ל. כן אפשר לשקול מינוי של המנכ"ל לתקופה קצובה, במהלכה לא ניתן להחליף אותו. כך, במהלך הקדנציה המנכ"ל יוכל להיות עצמאי יותר. לעניין זה עלתה הצעה כי בתקופה זו יהיה ניתן לסיים את הקדנציה עקב משבר אמון עם השר בלבד, ולא עקב משבר אמון עם הממשלה כולה, כפי שנקבע כיום ביחס למשרות מסוימות.

2. מר אלי גרונר – מנכ"ל משרד ראש הממשלה

להלן תפורט תמצית עמדתו –

- א. מר גרונר התייחס לגורמים במשרד האוצר שסמכותם נובעת לפי חוק, והשווה לממונה על התקציבים, אשר בפועל מקבל סמכויות רבות באמצעות האצלה. עם זאת, ציין כי האחריות על התקציב על-פי חוק היא של שר האוצר, הממשלה והכנסת. לכן הממונה על התקציבים הוא למעשה יועץ מקצועי בעניין התקציב. הוא הדגיש שהוא אינו חולק על הצורך בעצמאות של האגפים.
- ב. מר גרונר ציין כי המציאות כיום שונה לחלוטין מהמציאות שהיתה לפני 15, ואף 5 שנים. כל הידע נמצא אצל אגף התקציבים, והמנכ"ל לא יכול לאתגר את התוצרים של האגף. לעומת זאת, במשרד ראש הממשלה יש אגף כלכלה, הכפוף למנכ"ל, אשר מסייע לו להבין לעומק נושאים כלכליים מהותיים ולבקר הצעות ומהלכים של גורמים אחרים באופן מושכל. לדעתו, יש צורך בגוף שיספק חוות דעת שנייה לעמדת אגף התקציבים ויבקר את העמדות שהאגף מספק למנכ"ל. בהתאם, ניתן להכפיף את הכלכלן הראשי למנכ"ל ולעבות את התקנים שלו כך שידע לאתגר את אגף התקציבים, ויאפשר למנכ"ל לבחון את הדברים באופן עצמאי. עוד הבהיר כי הכפפת אגף התקציבים למנכ"ל לא תסייע, כי אותן דינמיקות יימשכו.
- ג. מר גרונר מתח ביקורת על ההתייחסות אל אגף התקציבים כגוף שמוביל מדיניות ולא כגוף שמתמחה במספרים, וציין את ה-CBO האמריקני כדוגמה שבה רק אדם אחד נמצא בקשר עם הפוליטיקאים. עוד ציין שיש לדאוג שהכלכלנים הטובים ביותר יהיו באגף.
- ד. לשאלת אחד מחברי הוועדה בנוגע לאפשרות גיוס אנשים רציניים ומקצועיים לתפקידים הבכירים במשרד כשיש מעליהם שתי סמכויות הכרעה (מנכ"ל ושר), השיב מר גרונר כי הדגש הוא הנורמה ולא הסמכות. הוא ציין כי לעמדתו ניתן ליצור נורמה של עבודה מול המנכ"ל גם ללא הכפפה. עוד ציין כי גם הוא משתף את שר האנרגיה ושר המשפטים בעניינים רלוונטיים לפני שהוא פונה לראש הממשלה, על-אף שהוא מדווח ישירות לראש הממשלה ולא מחוייב לדווח לשרים האחרים. כך, הממונה על התקציבים לא צריך לדווח למנכ"ל, אך יש לבסס נורמה להציג למנכ"ל את התקציב לפני הצגתו לשר, כחלק מתהליך בניית התקציב. מציין כי לעמדתו אין צורך לחייב ראש אגף לפנות קודם למנכ"ל, כיון שכשיהיה גוף משמעותי כמו האגף כלכלי תחת המנכ"ל, השר בעצמו ישאל את הממונה על התקציבים אם האגף הכלכלי ראה את התוכנית לפני שידון. הוא הדגיש כי הוא מתנגד ליצירת תהליכים נוספים, אך הדגש, מבחינתו, הוא בנחיצות של חוות דעת שנייה על עמדות אגף התקציבים.
- ה. מר גרונר ציין את סיכום הביטחון כדוגמה שבה לא היה גורם מתכלל, אף שהיה בו צורך ממשי. עוד הוסיף כי היום אין גורם אחד שהוא עובד מולו במשרד האוצר, אלא פונה לממונים השונים בעת הצורך.

הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

3. עו"ד אבי ליכט – המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים)

להלן תפורט תמצית עמדתו –

- א. עו"ד ליכט העלה חשש כי כל החלטה שהוועדה תקבל תגרום לנזק בעיתוי הנוכחי. עוד ציין כי מצבו של השירות הציבורי בכלל, ומשרד האוצר בפרט, מידרדר בתקופה האחרונה, הן מבחינת אמון הציבור והן מבחינת איכות האנשים והלגיטימציה של פעולות הפקידים. לתפיסתו מדובר במעגל שמזין את עצמו. משילות אמנם חשובה, אך המופעים שלה גורמים לתוצאות לא טובות. הוא הסביר כי הפוליטיזציה של השירות מתחלקת לשני רבדים: ברובד העליון, פעולות גלויות להגברת המשילות, כגון: ועדת שקד-לוי. ברובד התחתון, ישנם מינויים סמי-מקצועיים וסמי-פוליטיים במגוון רחב של תפקידים של שומרי סף. לדעת עו"ד ליכט, הנזקים של מינויים אלו חמורים יותר מהנזקים של מינויים פוליטיים גרידא.
- ב. הוא ציין כי חסרה בממשלה עבודת מטה – ברמה הבין-משרדית כבר לא ניתן לייצר כלל עבודת מטה, וגם לא ברמה המשרדית. ביחס לרמה הבין משרדית מציין כי בעבר, הייתה התגייסות אמיתית לעבודות כאלו, אך כיום כמעט ואין עבודות מטה מהותיות. לדידו, הסיבה המרכזית לכך היא שעבודת מטה בין-משרדית דורשת ויתור מראש על סמכויות, דבר שלא מתקיים כיום. היום יש פרסונליזציה של התהליכים, כל אחד רוצה את הכותרת הבאה. עוד הדגיש כי במשרד האוצר החוסר בעבודת המטה מורגש ביתר שאת.
- ג. עו"ד ליכט ציין כי אין במשרד האוצר תהליך סדור לקבלת החלטות, ואין לויאליות בין האגפים. חוסר הלויאליות אינו קשור לסמכות המנכ"ל.
- ד. הוא ציין כי לדעתו, אין לקבוע הבנייה שתיתן למנכ"ל כוח להתערב בסמכויות אגף התקציבים מעבר למעורבות הקיימת היום, ואין לטעמו יתרון בקבעת תנאי סף לתפקיד המנכ"ל כתנאי להתערבות מקצועית בהחלטות אגף התקציבים. זאת, מאחר שאין ערובה לכך שתנאי הסף הללו לא ישונו בהמשך, ומכיוון שבעידן כמו היום יש צורך קריטי בשומרי סף חזקים, ועדיף להסתפק במסורת, שהיא לפעמים חזקה יותר, כמו בעניין היועץ המשפטי לממשלה.
- ה. הוא סבור שנכון להשאיר את המצב כפי שהוא כיום בדגש על שתי רגליים, הקשורות זו בזו: רגל התקציב – לעמדתו היא חייבת להישאר עצמאית לחלוטין. הוא ציין כי כבר היום מבוצעים מהלכים עוקפי תקציב ומופעל לחץ כבד על האגף. רגל הרפורמות – הוא ציין כי למרות הביקורת הרבה על הרפורמות, אנשי אגף התקציבים בעלי מוטיבציה לקדם רפורמות. כיון שהעברת הרפורמות מתאפשרת בשל הקשר שלה לחוק התקציב השנתי, לא נכון לקחת מאנשי אגף את התפקיד הזה, שכן בכך תיפגע היכולת לקדם רפורמות. בתשובה לשאלת חברי הוועדה בנוגע לתעדוף הרפורמות של אגף התקציבים ביחס לרפורמות של יתר האגפים, עו"ד ליכט הסביר שלדעתו אין בעיה בכך, משום שהאגפים האחרים יכולים לקדם את הרפורמות שלהם בוועדת הכספים, ללא התקציב. עוד ציין כי כדאי שלמשרד האוצר תהיה תכנית חקיקה שנתית.
- ו. הוא סיפר שבתקציב האחרון השר היה הגורם שתיעדף ובחר אילו רפורמות יקודמו בחוק ההסדרים. כמו כן ציין כי המנכ"ל היה מעורב בתהליך יחד עם הממונה על התקציבים, אך לא היה ברור בדיוק מי מנהל את התהליך. עוד ציין שלמנכ"ל אין צוות משלו שיודע מה קורה בכל משרדי הממשלה, ולכן הוא אינו יכול באמת לתכלל את התהליך.
- ז. לשאלת חברי הוועדה בנוגע לאפשרות הכפפת הכלכלן הראשי למנכ"ל המשרד כדי שיספק חוות דעת שנייה, עו"ד ליכט השיב כי הדבר יוביל ל"מוקד אגו" נוסף ולא ישיג את המטרה.

הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

ח. לשאלת חברי הוועדה האם קביעת תחומי הליבה של האגפים בהם אין להתערב והגדרת תפקיד למנכ"ל בעניינים בין-אגפיים, יכולות לסייע יותר מהשאר המצב על כנו, השיב עו"ד ליכט. כי הוא לא בטוח שקביעות אלו יהיו טובות יותר מהמצב הקיים.