

הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

דצמבר 2017

כסלו התשע"ח



לכבוד

מר משה כחלון

שר האוצר

הנני מתכבד בזאת להגיש לך את דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר.
הוועדה השקיעה מאמצים רבים בגיבוש ההמלצות, ואנו תקווה כי המלצות אלה יסייעו בידך
בהובלת משרד האוצר בצורה המיטבית.
אנו מודים לך ולמנכ"ל המשרד על האמון לו זכינו מצדך.

בברכה,


יוסי קוצ'יק וחברי הוועדה

כ"ה בסיון התשע"ז
19 ביוני 2017
ימ. 2017-5060



שר האוצר

לכבוד,
מר יוסי קוצ'יק
מר אהרון פוגל
מר ירום אריאב
מר חיים שני
גב' ציפי סמט
עו"ד דרור שטרום

הנדון: הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

לנוכח המבנה המורכב של משרד האוצר והסמכויות השונות שבתחום פעילות המשרד, ובשים לב להערות מבקר המדינה בעניין זה בדו"חות המבקר בעניין "הכנת תקציב 2011-2012 ועמידה ביעד הגרעון" מחודש יולי 2014, ובעניין "הסדרי הפנסיה במדינה" מחודש אוקטובר 2016, אבקש למנותכם לוועדה ציבורית שתבחן את מבנה הסמכויות של מנכ"ל משרד האוצר וראשי האגפים השונים, לרבות מנהלי יחידות הסמך.

הוועדה תקבע את סדרי עבודתה, ותזמן את הגורמים הרלוונטיים להצגת עמדתם.

מר יוסי קוצ'יק ישמש כיו"ר הוועדה, עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי של משרד האוצר ישמש כיועץ המשפטי של הוועדה ועו"ד הראלי מזרחי, הלשכה המשפטית במשרד האוצר, תשמש כמרכזת הוועדה.

אבקש שהמלצות הוועדה יימסרו לי עד ליום 15 בספטמבר 2017.

אני מודה לכם מראש על הסכמתכם לקחת חלק בוועדה חשובה זו.

בכבוד רב,

משה כחלון
שר האוצר

העתק:

עו"ד אסי מסינג - היועץ המשפטי, משרד האוצר
עו"ד הראלי מזרחי - הלשכה המשפטית, משרד האוצר

רח' קפלן 1 ירושלים 9103002 ת.ד. 3100 טל': 02-5317200 פקס': 02-5695335

שער הממשלה : www.gov.il

gov

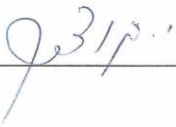
אוצר ברשת : www.mof.gov.il



תוכן עניינים

7.....	פתח דבר
11.....	מבוא
13.....	פרק ראשון - עיקרי ההמלצות
19.....	פרק שני - מבנה משרד האוצר
31.....	פרק שלישי - הקשיים במבנה הנהלת משרד האוצר ובעבודתה
37.....	פרק רביעי - מודלים של משרדי אוצר בדמוקרטיות מערביות
41.....	פרק חמישי - המלצות הוועדה, פירוט ונימוקים
57.....	נספחים

חברי הוועדה



מר יוסי קוצניק, יו"ר הוועדה



מר אהרון פוגל, חבר



מר ירוש אריאב, חבר



מר חיים שני, חבר



עו"ד דרור שטרון, חבר

פתח דבר

נתבקשנו על ידי שר האוצר לבחון את מבנה הסמכויות בהנהלת משרד האוצר. נדרשנו לשם כך לבחון היבטי סמכות וזיקות גומלין בתכנון ובביצוע התהליכים המרכזיים המתקיימים במשרד מרכזי זה.

לא ניתן להמעיט בחשיבותו של משרד האוצר ושל תהליכי קבלת ההחלטות בו, ובגודל השפעתו על חוסנה ואיתנותה של החברה בישראל, על איכות החיים של תושביה ועל היכולת להקנות לאזרחי המדינה את הזכות והאפשרות למצות את כישורונותיהם הטבעיים.

השפעתו של משרד האוצר על עתיד החברה והמדינה בתחומים רבים, קשורים קשר אמיץ באיכות וביעילות תהליכי התכנון וקבלת ההחלטות בו, ובמשק שלו עם משרדי הממשלה האחרים. לא נזים אם נאמר כי שר האוצר וראשי האגפים השונים, נדרשים יום יום להכרעות גורליות, הן לגבי ההווה והן לגבי העתיד.

ההכרה בחשיבותו וחיוניות תפקודו האופטימלי של משרד האוצר, שימשה עבורנו כנקודת מוצא בבחינת דרך פעולתה של הנהלת משרד האוצר בתהליכי התכנון וקבלת ההחלטות, והיא גם הבסיס למסקנות ולהמלצות המוצעות, שהתקבלו כולן פה אחד.

עניין מרכזי שעלה בפני חברי הוועדה במסגרת עבודתה, ואשר מהווה סוגיה יסודית ומרכזית בבחינת דרך פעולתה של הנהלת משרד האוצר, הוא הממשק העדין שבין הדרג הנבחר לדרג הפקידות המקצועי. ראשית נתייחס להיבט עקרוני זה ולאחר מכן נפרוט את הדברים לרמה הפרטנית של משרד האוצר, יחידותיו וממשקי העבודה הקיימים בתהליכי העבודה המרכזיים בו.

משרדי הממשלה בנויים מפקידות מקצועית המופקדת על העשייה בתחומי הפעילות של המשרד. בזכות רצף פעילותה של פקידות זו, עצמאותה ומקצועיותה, צוברת הפקידות ידע רב ומיומנות ביצוע בתחומים אלה, ובקיאות ברכיביהם השונים ומגמותיהם.

כל אלה חיוניים להגשמת כל מדיניות כלכלית וחברתית.

אולם ידע ומקצועיות אלה אינם עומדים לעצמם. הם נועדו לאפשר לנבחרי הציבור האוחזים בהגאי המשרד בבואם להוביל את יישום ומימוש המדיניות הציבורית הנגזרת מבחירת הבוחרים, והנשענת על מצע הרעיונות והדעות שלהגשמתם ניתן בידם "מנדט" מן הבוחר.

מדיניות זו, הילה של ריבונות פרושה מעליה. אם אכן הועמדה למבחן הבוחרים ובה בחר הציבור, כי אז חובה חשובה מוטלת על הנבחר לממשה. מימוש מדיניות הדרג הנבחר הוא הליבה של הדמוקרטיה, לאמור: כוחו של הציבור לומר את דברו בענייני המדינה באמצעות נבחרי, וחובתם של נבחרי לממש את דבר הבוחר – באמצעות יישום ומימוש הדעות האמונות והרעיונות המהווים יחד מדיניות.

מרחב עיסוקה של הוועדה מצוי בצומת חשובה זו: המפגש בין הפקידות המקצועית לדרג הנבחר ותפקידו של המנכ"ל כמשרת אמון של השר, הניצב בתווך המפגש הזה. זהו מפגש קריטי וחיוני. כיון שמתוך מפגש זה נובעת גם המהות – תפישתנו בדבר תפקידו של מנכ"ל משרד האוצר – אשר

מהווה בסיס להמלצותינו, נרחיב מעט בהבנתו ונתייחס בתמצית לאיזונים הנחוצים לטעמנו במפגש זה.

אדם הופך נבחר ציבור מתוך שאיפה לעשייה אשר מפעמת בו מתוך דעה ואמונה מסויימת, ועשייה זו משמעה, לרוב, הרצון והכוונה לחולל שינוי במצב הדברים הקיים. החתירה המתמדת לשיפור ותיקון היא לחם חוקה של הדמוקרטיה, והמנגנון שבליבה – הבחירות החופשיות – הוא המאפשר לציבור הרחב לבחור את אלה שרעיונותיהם מדברים אל ליבו על מנת לבצעם וליישם.

הנה בא הנבחר ועמו מדיניות הממשלה ומדיניותו שלו: חזון, רעיונות ודעות. עתה עומדים כל אלה בפני מבחן המקצוענות של הפקידות האמונה על הנושא. תפקידה של הפקידות המקצועית הוא להעביר את מדיניותו של הנבחר ורעיונותיו במבחן המעשה: להציף בפני הנבחר את יכולת ההיתכנות והיישום של הרעיונות עמם בא, המחירים בהם כרוך יישום, ההשלכות לחיוב אך גם לשלילה, להציג בפניו את החלופות לביצוע, ולהמליץ על הדרכים המיטביות ליישם.

שני אינטרסים שונים מתממשקים במפגש זה ונדרשים למצוא איזון ופתרון:

האינטרס האחד, הידוע בשם הגנרי **משילות**, משמעותו פשוטה: כי תירתם הפקידות המקצועית של המשרד לסייע בידי השר הנבחר להשיג את יעדי המדיניות אשר למימושה נבחר ומונה, ולעשות כן בדרך אופטימלית: יעילה, תקינה ומאוזנת;

האינטרס השני – **עצמאות ומקצועיות המינהל** משמעותו כי תרגום המדיניות ורעיונות הנבחר לשדה המציאות ייעשה באמצעות גורמי המקצוע המיומנים, בהליך מושכל, מאוזן וסדור, לאחר שהובהרו על ידי הדרג המקצועי מלוא המשמעויות של יישום הדברים והוצעו דרכי פעולה יעילות ומיטביות. חשוב לזכור כי הפקידות המקצועית משרתת, קודם לכול, את הציבור במובן העמוק של מושג זה והיא חבה לציבור את נאמנותה. באותה העת חובש הפקיד המקצועי כובע נוסף – סיוע לדרג הנבחר להגשים את מדיניותו המוצהרת.

אלא שחיבור האינטרסים הללו אינו פשוט כלל. המפגש הקריטי בין הדרג הנבחר לפקידות המקצועית הוא לעתים מתסכל ורווי מתחים:

- מצד אחד המדרג הנורמטיבי הוא כזה שהשר הנבחר נהנה מעליונות וממעמד של מתווה המדיניות;
- מצד שני, עליונות זו נפגמת ומכורסמת במידה רבה משום שלפקידות יתרון מכריע בידע ובמומחיות ובמידע הרלוונטי לעשייה. כך מיתרגמת העליונות הנורמטיבית של השר הנבחר לנחיתות, הנובעת מא-סימטריה של ידע ומידע.

תוצאת הדברים היא כי השר הנבחר עלול לסבור כי הפקידות אינה משרתת אותו כיאות, כי היא מנסה להמשיך ב"סדר היום" שלה מבלי להתאימו לרעיונותיו, וכי היא אינה מסייעת בידו לממש את תוכניותיו ומדיניותו. הפקידות המקצועית, הנהנית כאמור מיתרון גדול של מידע וידע, עלולה לראות ברעיונות הנבחר כלוקים בחוסר מקצועיות.



אלה כמובן אינם מצבים רצויים. נהפוך הוא: אלה הם הכשלים שיש למנוע על מנת לקיים נתיב משילות תקין וענייני, שבו הפקידות המקצועית משרתת את מלאכת יישום המדיניות של השר והממשלה הנבחרת, תוך הצפת הקשיים והמחירים הכרוכים בה – על מנת להביא לתוצאה האופטימלית שבה עיקרי המדיניות מיושמים באופן מיטבי, מאוזן, ביעילות ובמהירות.

במשטר הפרלמנטרי הנוהג בישראל (בשונה מן המשטר הנשיאותי הנהוג למשל בארה"ב), השרים הנבחרים אינם אמורים להיות מומחים בתחום הפעילות של משרדם. היעדר מומחיות מגבירה את תלותם בפקידות המקצועית של המשרד.

על רקע זה, החליטה הממשלה לאפשר לשרים הנבחרים, מינוי של מנכ"לים במשרות אמון, כדי שישמשו כתווך מקצועי בין הדרג הנבחר המבקש לממש מדיניות, אך אינו "מומחה תוכן" לתחום הפעילות של המשרד, לבין הפקידות המקצועית של המשרד, הנהנית מ"מומחיות תוכן" אך אין לה זיקה הכרחית ואמיצה דווקא לשינויי המדיניות שמבקש השר הנבחר ליישם.

באופן זה, המנכ"ל הנבחר על ידי השר נדרש להיות "תמסורת" יעילה בין השר לבין דרגי המקצוע של המשרד – ראשי אגפים ומחלקות, וככזה הוא גם המופקד על ריכוז תהליך יישום המדיניות וקביעת סדרי העדיפות של המשרד. כדי למלא פונקציה זו בראייה של שקלול המשילות ושמירה על מקצועיות ועצמאות המינהל, חייב המנכ"ל המכהן במשרת אמון להיות מקצוען בתחומי הפעילות של המשרד.

מנכ"ל משרד ממשלתי, כדמות מקצועית הנהנה גם מאמונו האישי של השר הנבחר הוא אפוא דמות מפתח בתהליך יישום המדיניות וקביעת סדרי העדיפות של השר בניהול המשרד. הוא מאפשר לשר הנבחר להפעיל ולנהל במקצועיות תהליך סבוך של עבודת מטה בהגשמת המדיניות שלו, לגשר על פערי מידע מהותיים ולקבל תמונת אמת מאדם המקורב לו ובעל מומחיות תוכן בתחום הרלוונטי למשרד.

משבאנו ליישם את "נוסחת העבודה" האמורה במבנה משרד האוצר נתקלנו בקושי ברור. המבנה הניהולי ומשרת המנכ"ל במשרד האוצר שונים באופן מהותי מזה של כלל משרדי הממשלה, שכן מבנה המשרד כולל תופעה לא שגרתית – בשל רוחב פרישתו של משרד האוצר ועוצמתן האדירה של יחידות המשנה שלו, ברוב המקרים ראשי האגפים עצמם הם במעמד מנכ"ל. בתוך כך, למנכ"ל עצמו לא נקבעו סמכויות ברורות, ולא נקבע מעולם היחס בינו לבין ראשי האגפים השונים.

משכך, מתחייבת הסדרה ספציפית של תפקידיו, התואמת את המרקם המיוחד של משרד האוצר. בכך עסקה הוועדה ואלה מסקנותיה.

מבוא

הרקע לעבודת הוועדה

דוחות מבקר המדינה בעניין "הכנת תקציב 2012-2011 ועמידה ביעד הגירעון" מחודש יולי 2014 (להלן – דוח המבקר בעניין תקציב 2011 ו-2012), ובעניין "הסדרי הפנסיה במדינה" מחודש אוקטובר 2016 (להלן – דוח המבקר בעניין הסדרי הפנסיה), התייחסו לקשיים בעבודת משרד האוצר הנובעים ממורכבות מבנה הנהלת המשרד, וקשורים להתנהלות ולשיתוף הפעולה בין האגפים, לרבות יחידות הסמך (להלן ביחד – אגפי המשרד) ולחלוקת הסמכויות בין ראשי אגפי המשרד לבין מנכ"ל המשרד.

בדוח המבקר בעניין תקציב 2011 ו-2012, אשר התייחס לפער הגדול שבין תחזית הגירעון לגירעון בפועל בתקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012, אשר נחקקו יחדיו כתקציב דו-שנתי, העיר מבקר המדינה כי במשרד האוצר אין נוהל להכנת תחזית הכנסות ולא ברור מהן סמכויותיו של המנכ"ל בעניין תחזית ההכנסות. בהקשר זה העיר המבקר כי חלוקת הסמכויות בין מנכ"ל משרד האוצר לבין ראשי אגפי המשרד אינה ברורה, ולכן מתעוררים ספקות בנוגע לסמכותו של המנכ"ל לקבל החלטות הנוגעות להצעות הדרגים המקצועיים באגפים.

בדוח המבקר בעניין הסדרי הפנסיה, אשר התייחס, בין היתר, לסיכום התקציבי בין משרד אוצר לבין משרד הביטחון וצה"ל לקראת תקציב המדינה לשנים 2015 ו-2016, העיר מבקר המדינה כי ניהול המשא ומתן לקראת הסיכום האמור היה באופן לא יעיל ולא תקין, ללא ליווי של הייעוץ המשפטי במשרד האוצר וללא תיאום או שיתוף פעולה עם הממונה על השכר והסכמי עבודה, החשב הכללי וכן הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, וזאת על אף ההיבטים הרלוונטיים אליהם. בהקשר זה חזר מבקר המדינה והעיר כי על משרד האוצר להסדיר את חלוקת הסמכויות במשרד, לרבות סמכויות המנכ"ל בנושאים הדורשים שיתוף פעולה בין האגפים.

על רקע האמור, מינה שר האוצר ביום 19 ביוני 2017 את הוועדה לבחינת סמכויות משרד האוצר, וביקש כי תבחן את מבנה הסמכויות של מנכ"ל המשרד וראשי האגפים השונים, לרבות מנהלי יחידות הסמך.

תהליך עבודת הוועדה ומבנה הדוח

במסגרת עבודתה, על מנת לקבל תמונה מיטבית של הקשיים הנובעים ממבנה המשרד ולהמליץ על הפתרון הנכון ביותר להתמודדות עמם, שמעה הוועדה את מר משה כחלון, שר האוצר, את מר יצחק כהן, סגן שר האוצר, וכן מספר גדול של מנכ"לי משרד האוצר וראשי אגפי המשרד בעבר ובהווה. כמו כן, שמעה הוועדה מספר בעלי תפקידים מחוץ למשרד האוצר, אשר הוועדה סברה כי ראייתם את הדברים עשויה לסייע בבחינת המצב ובגיבוש ההמלצות: נגידת בנק ישראל, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), ממלא מקום נציב שירות המדינה, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ומנכ"ל משרד הביטחון לשעבר. רשימת האנשים עמם נפגשה הוועדה מצורפת כנספח א' לדוח. בסה"כ קיימה הוועדה 14 דיונים.

בפרק הראשון תוצג תמצית ההמלצות כפי שהוועדה מצאה לנכון להציע. לאחר מכן, בפרק השני, נתאר את מבנה משרד האוצר על אגפיו, ובתוך כך נתייחס לסמכויות של מנכ"ל משרד האוצר ושל ראשי אגפי המשרד, וכן לתחומי פעילות האגפים. בהמשך, בפרק השלישי, נפרט את הקשיים הנובעים ממבנה ההנהלה כפי שהצטיירו בפני הוועדה. על מנת להרחיב את המבט נתייחס בפרק הרביעי למבנה משרד האוצר כפי שמצאנו אותו בדמוקרטיה מערבית נוספות – בבריטניה, בדנמרק ובהולנד. לאחר כל אלה, בפרק החמישי, יתוארו ההמלצות באופן מפורט, תוך פירוט הנימוקים לכל אחת מן ההמלצות.

הוועדה הסתייעה בעו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי של משרד האוצר, בעו"ד הראלי מזרחי, אשר שימשה כמרכזת הוועדה ובגב' הילה אורן מהלשכה המשפטית במשרד האוצר ומודה להם על תרומתם החשובה לעבודת הוועדה.

פרק ראשון - עיקרי ההמלצות

רבים מקשיי ההתנהלות במשרד האוצר, הקשורים בתיאום בין-אגפי ובתהליך קבלת החלטות, נובעים באופן מובנה ממבנה המשרד, הכולל מספר רב של אגפים ויחידות סמך מרכזיים, אשר בראש העיקריים שבהם פקיד אשר השכר ותנאי ההעסקה הנלווים למשרתו הם כשל מנכ"ל (להלן – **מוקבל מנכ"ל**), ואשר פעילותם היא בהיקף עצום, ובחלק מהמקרים אף מקביל להיקף הפעילות של משרד ממשלתי. בהקשר זה יצוין כי במדינות מסוימות הגופים המקבילים לחלק מאגפי משרד האוצר מהווים משרדים או יחידות נפרדים.

יחד עם הקשיים הנובעים ממנו, למבנה זה יתרונות מובהקים, אשר בעיקרם קשורים בעצמאות המקצועית של האגפים, בנשיאה באחריות של ראשי האגפים, ובאיכות ההון האנושי באגפים, והכל כפי שבא לידי ביטוי בעבודת המשרד בעשרות השנים שחלפו, אשר בצד הקשיים שניתן לזהות בתיפקודו, דומה שלא תהיה מחלוקת בנוגע לתרומתו הרבה לכלכלת ישראל, ובפרט בעתות משבר.

ההמלצה המרכזית

הרציונל והעקרונות עליהם נשענות ההמלצות המוצעות

לאחר בחינת מספר חלופות למבנים שונים אפשריים של משרד האוצר, ואף שחלק מחברי הוועדה סברו כי המבנה הנוכחי של משרד האוצר אינו המבנה האופטימלי, סברנו חברי הוועדה פה אחד כי במציאות הנוכחית ולאור הרצון לשמור על עצמאות האגפים ועל בלמים ואיזונים בניהול כלכלת ישראל, **יש להשאיר, ככלל, את המבנה הנוכחי על כנו, להשלימו היכן שקיימות לאקוונות ולחזקו, אך אין לשנותו מיסודו.**

יחד עם זאת, בשים לב לתמונת המצב המטרידה כפי שהוצגה בהרחבה על ידי הגורמים השונים שנשמעו בדיוני הוועדה, אנו סבורים כי יש הכרח להגדיר, לייעל ולטייב את עבודת המטה ותהליכי העבודה במשרד, אשר מהווה, כאמור, את משרד המטה המרכזי במשק.

עקרונות המבנה הקיים אשר אנו סבורים כי יש הכרח לקבעם, הם:

- א. קביעה מפורשת וסדורה של תחומי פעילות ואחריותו של מנכ"ל האוצר, לרבות אחריותו בתהליך ליבון מחלוקות בין-אגפיות עד לקבלת הכרעה סופית ומחייבת של שר האוצר;
- ב. שמירה על עצמאות האגפים בתחומי הליבה של פעולתם;
- ג. העמדת יחידת מטה מקצועית תחת מנכ"ל האוצר, אשר תאפשר לו לבצע את תפקידיו;
- ד. קביעת כללים מחייבים לעבודה בין-אגפית, לרבות שיתוף והיוועצות, המחייבים שקיפות במידע ונתונים.

בהתאם לעקרונות אלה, מוצע למצב את מנכ"ל משרד האוצר ביחס לראשי אגפים המרכזיים כ- "ראשון בין שווים". בדומה למצב היום, מוצע שלמנכ"ל משרד האוצר לא תהיה סמכות להתערבות בעבודה השוטפת הנעשית באגפי האוצר השונים, למעט באגפים הכפופים אליו ישירות. יחד עם זאת, אנו סבורים כי יש להגדיר בצורה ברורה ומפורשת את תפקידי המנכ"ל וכך עשינו בהמשך הדוח. בין השאר, יש לקבוע ולמצב את מנכ"ל האוצר כגורם מקצועי בכיר, המתכלל את עבודת

המטה הנעשית במשרד ואחראי מקצועית לעיצוב וביצוע מדיניות כלכלית שלמה המגשימה את החזון והמטרות שמתווה הדרג הנבחר. יש לקבוע כי זו חובתו של המנכ"ל ואחריותו אל מול הגורמים השונים במשרד.

לנוכח המלצה זו, יש מקום להגדיר בצורה מפורשת קווים לדמותו של מנכ"ל משרד האוצר, אשר נדרש להיות אישיות כלכלית מוערכת בת סמכא, בעלת מוניטין וניסיון עשיר. כמו כן, מצאנו כי יש מקום לתת למנכ"ל כלים ראויים לבצע את משימותיו כמפורט בהמשך הדברים.

מצאנו גם כי יש מקום לשיפור משמעותי בעבודת המטה במשרד ובתיאום הבין-אגפי. היעדרו של תיאום כזה מהווה "עקב אכילס" בעבודה התקינה של משרד האוצר שהוא, כאמור, משרד המטה המרכזי במשק.

השורה התחתונה היא אפוא, עיגון העצמאות המקצועית של אגפי משרד האוצר ושריונה, הבהרת התחומים שבהם יש למנכ"ל אחריות וסמכות בהובלת תהליכים, עיגון אחריותו בהובלת עבודת המטה ותכלולה תוך מתן כלים לביצוע תפקיד מורכב זה, וקביעת מנגנוני הכרעה במחלוקות בין-אגפיות על מנת למנוע שיתוק בעבודה החיונית של משרד האוצר על אגפיו השונים, שיתוק אשר עלול להביא לנזק ממשי לכלכלת ישראל.

נפרט להלן את עיקרי ההמלצות. כלל ההמלצות מפורטות בהרחבה ומנומקות בפרק החמישי לדוח.

א. הגדרת תפקיד מנכ"ל משרד האוצר

מוצע למצב את מנכ"ל משרד האוצר ביחס לראשי האגפים המרכזיים כ-"ראשון בין שווים". בהתאם, בדומה למצב היום, מוצע שלמנכ"ל משרד האוצר לא תהיה סמכות להתערבות בעבודה השוטפת הנעשית באגפי האוצר השונים, למעט באגפים הכפופים אליו ישירות.

יחד עם זאת, מוצע להגדיר בצורה ברורה ומפורטת את תפקידי המנכ"ל כגורם מרכזי בעבודה הבין-אגפית. מוצע לקבוע כי מנכ"ל האוצר הוא הנושא באחריות לקיומה של עבודה מקצועית, הרמונית ומתואמת בין אגפי משרד האוצר. בתוך כך מוצע לקבוע כי מנכ"ל המשרד יוביל את בניית התכנית האסטרטגית של המשרד, אשר ממנה תיגזר תכנית העבודה המאוחדת של המשרד, ואשר תוטמע גם בתכניות העבודה של האגפים השונים ובהליכי החקיקה שייזום המשרד.

בנוסף, מוצע כי המנכ"ל יהיה הגורם המקצועי הבכיר, אשר ירכז את עבודת המטה בנושאי מדיניות כלכלית חוצי-אגפים משמעותיים, יהיה אחראי לתהליך ליבון ופתרון מחלוקות בין אגפיות, להובלת רפורמות משמעותיות, יעמוד בראש פורום הנהלת משרד האוצר, וכן ידאג לתכלול המדיניות הכלכלית ותיאום בין המדיניות הפיסקאלית ובין המדיניות המוניטארית. עוד מוצע כי המנכ"ל ייסד פורום שכר, יהיה אחראי למעקב אחר התפתחויות מאקרו כלכליות, ויהיה אמון על תחום הקשרים הבינלאומיים. כמו-כן, מוצע כי המנכ"ל יסייע לשר האוצר בתהליך בחירת ראשי האגפים, וזאת לטובת השגת הרמוניה ושיתוף פעולה בעבודת המשרד.

כלל התפקידים מפורטים בהרחבה בפרק ההמלצות.

ב. עצמאות עבודת האגפים

לאור הרצון לשמור על עצמאות אגפי המשרד ושימור מערכת הבלמים והאיזונים בניהול כלכלת ישראל, בהתחשב בהיקף הנושאים העצום עליו מופקדים כל אחד מהאגפים וסוג הנושאים, מצאנו לנכון להמליץ על כך שיוגדרו בצורה מפורשת וברורה התחומים שבהם תינתן לראש האגף עצמאות שיקול דעת מלאה, ללא מעורבות של גורמים נוספים. במסגרת המלצתנו פירטנו עניינים אלה. פירוט הנושאים כאמור, יגדיל את הוודאות לגבי הסמכות המקצועית של כל אחד מהאגפים.

ג. הובלה אחודה של כלל החוקים הנכללים בתכנית הכלכלית השנתית

התכנית הכלכלית השנתית, אשר כוללת את חוק התקציב השנתי, חוק בדבר שינויים פיסקאליים וחוק בדבר שינויים מבניים (השניים האחרונים מכונים "חוק ההסדרים") וכן החלטות ממשלה שאינן דורשות חקיקה, כוללת תהליך חקיקה משולב כאשר כלל החוקים תלויים זה בזה ומשפיעים האחד על האחר. התכנית הכלכלית השנתית מהווה את אבן הראשה בניהול המדיניות הכלכלית של הממשלה וליבת פעילות מרכזית של משרד האוצר.

אנו ממליצים שאגף התקציבים יהיה האחראי המרכזי ויוביל באופן אחוד את התכנית הכלכלית השנתית, ואת כלל החוקים האמורים. יחד עם זאת, תוכנם של החוקים יהיה בהלימה לתכנית האסטרטגית ולתכנית העבודה של משרד האוצר, אותן מוביל מנכ"ל המשרד, תוך שמירת מעורבותו החל מהשלבים הראשונים של התהליך ולכל אורכו, בהתאם לנהלים בעניין זה המצורפים כנספח לדוח.

ד. תנאי סף למנכ"ל המשרד ולראשי האגפים, והעדר זיקה פוליטית

לנוכח ההמלצה בעניין הגדרת תפקידו של מנכ"ל המשרד, אנו סבורים כי יש לקבוע למשרת מנכ"ל המשרד תנאי סף גבוהים כך שבתפקיד זה תשמש אישיות כלכלית בת סמכא, בעלת מוניטין וניסיון עשיר בתחום הכלכלי וכן בעלת ניסיון ניהולי, ותוך עדיפות להיכרות מעמיקה עם המגזר הציבורי.

בנוסף, נציין כי מעבר לתנאי הסף הקשורים בהשכלה ובניסיון אשר יפורטו בפרק ההמלצות, על מנת למנוע עירוב בין העבודה המקצועית של המשרד לרובד הפוליטי, ובשונה מהנהוג לגבי מנכ"לי משרדים אחרים, אנו סבורים שיש לקבוע היעדר זיקה פוליטית של המנכ"ל לשר או לשר אחר משרי הממשלה, ובהתקיים זיקה כאמור, לא ניתן יהיה להתגבר עליה.

במסגרת המלצה זו התייחסנו גם לתנאי הסף של חלק מראשי האגפים. נציין כי את ההמלצה לעניין היעדר זיקה פוליטית לשר או לשר אחר משרי הממשלה, אנו ממליצים לקבוע גם ביחס לכלל ראשי האגפים, ובפרט למשרות שהמינוי להן אינו נעשה באמצעות ועדת איתור: הממונה על התקציבים, החשב הכללי, הממונה על השכר והסכמי עבודה והכלכלן הראשי.

המלצה זו נשענת על ההבנה כי בצד היות הדרג הפוליטי בעל המנדט להחליט ולהתוות את המדיניות, תהליך גיבוש החלופות להחלטה חייב להיות תהליך מקצועי, נקי מהשפעות פוליטיות.

ה. הקמת יחידה לאסטרטגיה ותיאום משרדי הכפופה למנכ"ל

בהמשך להגדרת תפקיד המנכ"ל כפי שהצענו, ועל מנת לאפשר למנכ"ל למלא את תפקידו כגורם הנושא באחריות לתפקוד מקצועי והרמוני בעבודה הבין אגפית, וכגורם המרכז את עבודת המטה בנושאי מדיניות כלכלית חוצי-אגפים, אנו סבורים כי יש להעמיד לרשות המנכ"ל את הכלים הנחוצים למימוש תפקידיו אלה.

בהתאם, ממליצה הוועדה על הקמת יחידה לאסטרטגיה ותיאום משרדי, אשר תוכפף במישרין למנכ"ל, ותורכב מעובדי המשרד שהם כלכלנים מהאגפים השונים (רפרנטים בעלי ניסיון או רכזים), אשר יושאלו לתקופה קצרה של מספר שנים. יחידה זו תשמש ככלי עזר מקצועי תומך החלטות עבור המנכ"ל, ובתוך כך תבצע עבודת מטה בנושאים המטופלים על ידו וכן תתכלל עבורו את עבודת המטה שנעשית ביתר האגפים בנושאים אלה. ביחידה זו לא ניתן יהיה להעסיק עובדים במשרות אמון, והיא תונחה ותנהל על ידי המנכ"ל באופן ישיר ואישי.

ו. קביעת נהלי עבודה משרדיים להתנהלות בין-אגפית בתחומים הבאים ולצורך הצגת מלוא התשתית העובדתית לקבלת החלטות:

אנו סבורים שיש בקביעת נהלי עבודה בין-אגפיים, אשר מסדירים את ממשקי העבודה בין האגפים בנושאים שונים, ובמידת הצורך תוך מעורבותו של מנכ"ל המשרד, כדי לייצר תהליכי עבודה נכונים ולשפר את ההתנהלות הבין-אגפית, והכל על מנת להביא בפני שר האוצר את מלוא המידע המקצועי הנדרש לצורך קבלת החלטה.

המלצה זו הוצעה, בין היתר, על בסיס הניסיון החיובי של העבודה המשרדית בהתאם ל-"נוהל הכנת תחזיות בבסיס תקציב המדינה", אשר נקבע בעקבות דוח המבקר בעניין תקציב 2011 ו-2012 (להלן – **נוהל הכנת התחזיות**).

לפיכך, אנו ממליצים על אימוץ הנהלים הבאים:

- (א) **נוהל הכנה לקבלת החלטות של שר האוצר בעת הכנת התכנית הכלכלית השנתית.** ניהול זה יכול, בנוסף לניהול הכנת התחזיות, גם ניהול הכנת מצרפי תקציב והתאמות תקציביות, וניהול הצעות החלטה וחקיקה של השינויים המבניים בתכנית הכלכלית.
- (ב) **נוהל בדבר סיכומים תקציביים, אשר משליכים על אופן פעולתם של אגפים אחרים.**
- (ג) **נוהל יישוב מחלוקות בין-אגפי.**

הנהלים המצורפים עוצבו כך שיסייעו לעבודה התקינה של המשרד, ובתשומת לב לכך שלא ייצרו הליכים עודפים.

יוער כי הנהלים הנוגעים לחקיקת התכנית הכלכלית השנתית עוצבו כך שאגף התקציבים ימשיך להוביל את כלל דברי החקיקה בהליך זה. יחד עם זאת, התכנית הכלכלית תהיה בהלימה לתכנית האסטרטגית, והמנכ"ל יהיה מעורב כבר בשלבים הראשונים של התהליך ולכל אורכו.

ז. חיזוק עבודת ההנהלה

פורום הנהלה

על מנת לחזק את עבודת ההנהלה ולשפר את שיתוף הפעולה בעבודה הבין-אגפית, ממליצה הוועדה לקבוע מספר קווים מנחים לישיבות ההנהלה, הקבועות כשיבוט שבוועיות כבר כיום, במטרה להפוך פורום זה לפורום משמעותי, אשר מוביל את המשרד כיחידה אחת.

פורום שר

בנוסף, ממליצה הוועדה גם על קיום ישיבה דו-שבועית בראשות שר האוצר בהשתתפות קבועה של מנכ"ל המשרד, החשב הכללי, הממונה על התקציבים וראש מטה שר האוצר שיכין את סדר היום וידאג לתיעוד הפגישות. היועץ המשפטי של המשרד ישתתף בפורום כאשר יעלו נושאים עם היבטים משפטיים. כמו כן, במידת הצורך, ישתתפו גם ראשי אגפים אחרים לפי שיקול דעתו של השר ושל מנכ"ל המשרד. בישיבה זו יסקרו הנושאים השוטפים על סדר היום הדורשים התייחסות מיידית של שר האוצר, מנכ"ל המשרד ויתר ראשי האגפים. נציין כי אין בקיומה של ישיבה זו כדי לגרוע מהממשק השוטף בין ראשי האגפים לשר האוצר וכן כי פורום דומה היה נהוג במהלך השנים ותפקד באופן יעיל ומוצלח אצל חלק משרי האוצר.

ח. האחריות לקביעת המדיניות הכלכלית בתחום המסים

בפני הוועדה הוצגה על ידי גורמים שונים ובהקשרים שונים הבעייתיות הקיימת בכל הנוגע למדיניות המס, אשר מובלת דה-פקטו על ידי רשות המסים ולא על ידי מטה משרד האוצר, כך שלמעשה היא אינה מסונכרנת בצורה ראויה עם המדיניות הכלכלית ביחס ליתר התחומים במשק, וזאת על אף השלכותיה המשמעותיות של מדיניות זו על תחומים נוספים רבים במשק ובתוך כך גם על יחס חוב תוצר, על הצמיחה ועל צמצום אי השוויון. היעדר גורם הבוחן את מדיניות המיסים ב"עדשה רחבה", אשר בראיית מאקרו עקבית ושיטתית, מעצב מדיניות והוראות המס בהלימה לצמיחה, פריון, תמריצים, פערים, תחרותיות ועניינים אחרים המצויים בראש המדיניות הכלכלית, יוצר מצב חסר ואף מעוות שיש לתקנו.

בנוסף, בתחום המיסים, קיימת לטעמנו חשיבות מיוחדת בהפרדה בין מתכנן המדיניות ובין מי שאמור להוציאה אל הפועל. חשיבות ההפרדה בין מתכנן המדיניות למבצע באה לידי ביטוי למשל בצד ההוצאה כאשר נשמרת הפרדת הסמכויות בין אגף התקציבים שמתכנן ומקצה את התקציב, לבין אגף החשב הכללי שאחראי על ביצוע התקציב הלכה למעשה.

לאור זאת, ממליצה הוועדה לקבוע כי מוקד האחריות והסמכות בתחום מדיניות המס יהיה במינהל הכנסות המדינה באגף הכלכלן הראשי, תוך שמיעת עמדתה של רשות המסים. בכל הנוגע לשינויי מדיניות הכרוכים בהשפעה על הגירעון, הובלת המדיניות תהיה בשיתוף עם אגף התקציבים. לשם יישום המלצה זו סבורה הוועדה כי יש צורך לחזק אגף זה באנשי מקצוע בעלי ידע מעשי, משפטי ותיאורטי בעולם המיסוי.

ט. בחינת הצורך בהקמת מועצה פיסקאלית

למרות שאישור התקציב בממשלה והפיכתו לחוק הם מעשים פוליטיים מובהקים, ניהול מקצועי של תקציב המדינה הוא תנאי הכרחי להצלחת מדיניות כלכלית, ולפיכך ראוי שתהליכים אלה יגובו בתהליכים מקצועיים ללא רבב, ובכלל זה רישום נכון ומבוקר של נתונים תקציביים, לרבות הפרדה מדויקת בין הכנסות לבין הוצאות.

בהתאם למגמה הקיימת בעולם ליצירת מועצות פיסקאליות, אשר מהוות גוף כלכלי מקצועי בלתי-תלוי, המבקר את תהליכי החקיקה הפיסקליים ובוחן באופן מקצועי את סבירות ההנחות העומדות בבסיס החקיקה ואת תקינות התהליכים, אנו ממליצים לשר האוצר למנות צוות עבודה שימפה את המודלים השונים של המועצות הפיסקאליות בעולם, יבחן את התאמתם למציאות הישראלית וימליץ האם ובאיזו מתכונת נכון להקים מועצה פיסקאלית בישראל, ומה החקיקה הנדרשת לשם כך.

תחולת ההמלצות

אנו ממליצים לקבל את ההמלצות באופן מיידי.

יחד עם זאת, מאחר שנמסר לוועדה כי הליכי הכנת התכנית הכלכלית לשנת 2019 מצויים בשלבים מתקדמים בהתחשב בלוחות הזמנים שנקבעו לכך, הרי שההמלצות לעניין הכנת התכנית הכלכלית, לא יחולו לגבי תהליך הכנת התכנית הכלכלית לשנת 2019 במתכונתו זו.

בנוסף, למען הסר ספק, נבהיר כי ההמלצות לגבי תנאי הסף והכשירויות של מנכ"ל המשרד ומנהלי האגפים יחולו לגבי מינויים חדשים למשרות האמורות.

פרק שני - מבנה משרד האוצר

כפי שציינו בפתח הדברים, חלק מהקשיים בעבודת הנהלת משרד האוצר, הם קשיים מובנים, הנובעים ממבנה המשרד הכולל, בין השאר, חמישה אגפי ליבה ושלוש יחידות סמך מרכזיות (לטובת הנוחות נכנה את כולם להלן – **אגפי המשרד**), אשר בכל כל אחד מהם פקיד בכיר מוקבל מנכ"ל ואשר פעילותם היא בהיקף עצום, ובחלק מהמקרים אף מקביל להיקף הפעילות של משרד ממשלתי.

על מנת להבהיר את האמור, בטרם נתייחס לקשיים בעבודת הנהלת המשרד, נתאר להלן את המצב הקיים היום ביחס לסמכויות ופעילות מנכ"ל המשרד, וביחס לשמונת אגפי המשרד המרכזיים: החשב הכללי, תקציבים, הכלכלן הראשי, מטה הדיור הלאומי, אגף שכר והסכמי עבודה, רשות החברות הממשלתיות, רשות המיסים ורשות שוק ההון, ביטוח וחסכון. לשם כך, נתייחס לסמכויות השונות שהוקנו בחקיקה או מכוחה, לתחומי הפעילות השונים, למבנה האגף, ולתנאי הסף למשרת ראש האגף. נעיר כי במשרד קיימות יחידות מטה נוספות וכן כפופות לו יחידות נוספות, ואולם אנו נתייחס לשמונת האגפים המרכזיים אשר עוסקים בפעילות הליבה של המשרד.

נעיר כי תרשים מבנה המשרד המופיע באתר האינטרנט של המשרד אינו תואם את המבנה הנוכחי כפי שמצאנו אותו ואנו מציעים להתאימו.

לפני ההתייחסות לכל אגף ואגף, נציין שככלל, בעוד אגף התקציבים, אגף הממונה על השכר והסכמי עבודה, ואגף הכלכלן הראשי הם אגפי מדיניות, אגף החשב הכללי ורשות המסים, מתאפיינים כגופי ביצוע, ואילו רשות החברות הממשלתיות ורשות שוק ההון, ביטוח וחסכון הם בעיקרם גופי רגולציה בתחומים עליהם הם אמונים.

א. מנכ"ל משרד האוצר

בהתאם לסעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן – **חוק המינויים**), משרת מנכ"ל משרד האוצר, בדומה לכלל מנכ"לי משרדי הממשלה, פטורה מחובת מכרז והמינוי נעשה לפי הצעת שר האוצר ובאישור הממשלה, לאחר שהמועמדות אושרה על ידי הוועדה למינוי בכירים בשירות המדינה.

בהתאם להחלטת הממשלה מס' 86 מיום 10 במאי 2009, שעניינה כישורי סף למנהלים כללים במשרדי הממשלה, נדרש מנכ"ל משרד ממשלתי להיות בעל תואר אקדמי, ובעל ניסיון ניהולי בכיר. במקרים חריגים ניתן למנותו גם ללא תואר אקדמי, אם הוא בעל ניסיון של 8 שנים לפחות בתחום עיסוקו המקצועי העיקרי של המשרד, מתוכן לפחות 4 שנים בתפקידים ניהוליים בכירים. ניתן למנות כמנכ"ל גם מי שאינו בעל שנות הניסיון הנדרשות, ואולם מינוי כזה מצריך החלטה מנומקת של ועדת המינויים, המבהירה שאין בכך כדי לפגום בכשירותו המקצועית.

כהונתו של מנכ"ל משרד ממשלתי אינה קצובה בהיותו איש אמונו של השר, והשר רשאי להחליפו בכל עת.

למנכ"ל משרד האוצר סמכויות מנהליות הנובעות מכוח חוק, ואשר מוקנות לכל מנכ"ל משרד ממשלתי, וביניהן: סמכות לפיטורי עובד המשרד לפי חוק המינויים, וסמכות להטיל על עובד המשרד התראה או נזיפה, לפי חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963.

כבכל משרד ממשלתי, סמכויות אלה מוקנות למנכ"ל המשרד ביחס לכל עובד המשרד. יחד עם זאת, לעתים מתעוררות שאלות לגבי היחס בין סמכות המנכ"ל ביחס לצעדים אלה לסמכות ראשי האגפים, אשר הם כאמור מוקבלי מנכ"ל, מאחר שמדובר בעובדים הכפופים להם, ושימוש בסמכויות אלה קשור בפעילות המקצועית של האגפים.

בנוסף, מוקנות למנכ"ל המשרד מספר סמכויות מינהליות. כך למשל, בהתאם לסעיף 26.140 לתקש"ר, כוללת סמכותו המינהלית של המנכ"ל גם אישור נסיעות בתפקיד לחו"ל של כל עובדי המשרד, למעט ראשי האגפים שמינויים טעון אישור הממשלה, ונסיעותיהם לחו"ל טעונות אישור השר.

מהבחינה המקצועית, כיוון שמשרד האוצר אינו בנוי באופן היררכי, וראשי האגפים אינם כפופים מקצועית למנכ"ל, סמכויותיו המקצועיות של המנכ"ל צרות מאד וכוללות סמכויות סטטוטוריות הנוגעות למינוי ועדות מכרזים של המשרד, ועדות פטור של המשרד. בנוסף, מנכ"ל המשרד ממנה שני חברי ועדת המחירים לפי חוק הפיקוח על מחירים, התשנ"ו-1996, וכן הוא יו"ר ועדת הערר על ועדת המחירים האמורה. בהתאם לתקנות שעת-חירום (שירות עבודה חיוני באוצר), התשל"ו-1976, מוסמך מנכ"ל משרד האוצר, או מי שהסמיך לכך, לקרוא לעובדים לשירות עבודה חיוני. בנוסף, ישנן סמכויות שהואצלו למנכ"ל על ידי השר, אשר כוללות את סמכות שר האוצר לפי סעיף 231 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, למתן היתר להגרלות, וכן הועבר אליו ניהול מניות הזהב וצווי אינטרסים. בנוסף, בהתאם לנהוג במהלך השנים עומד מנכ"ל משרד האוצר בראשות ועדות ציבוריות או בינמשרדיות במגוון רחב של נושאים שעומדים על הפרק.

מעבר לאמור בכל הנוגע לניהול מקצועי של עבודת המשרד, לא מוקנות למנכ"ל סמכויות מוסדרות, ולמעשה מרחב הפעולה שלו נגזר מהאמון וממידת שיתוף הפעולה של ראשי האגפים, וכן מהגיבוי שהוא מקבל מהשר כשלוחו, אם באופן כללי, ואם בנוגע לניהול נושאים מסוימים. מבחינה זו, אחריות המנכ"ל לניהול מקצועי תהיה מובהקת ומוסכמת כאשר מדובר בנושאים שהשר הורה לו באופן ספציפי לטפל בהם, ואולם לגבי נושאים אשר לגביהם לא ניתנה הוראה מפורשת, קיימת חוסר בהירות גדולה לגבי חלקו בתהליך.

לשכת המנכ"ל

חוזר נציבות שירות המדינה, שעניינו "כללים לאיוש לשכות מנכ"לים ומוקבלי מנכ"ל – ממשלת ישראל ה-34", קובע את מספר המשרות והתקנים בלשכות מנכ"ל בהתאם לסיווג הלשכה בשים לב להיקף ורמת המורכבות של פעילות המשרד. איוש המשרות בלשכת מנכ"ל אינו טעון מכרז, כך שמדובר למעשה במשרות אמון. ואולם, בשונה מעובדי לשכת השר, היועצים והעוזרים בלשכת המנכ"ל נדרשים להיות בעלי תואר ראשון לפחות.

בהתאם לאמור, לשכת מנכ"ל משרד האוצר כוללת ראש מטה, אשר אמון על סדר היום של המנכ"ל וצוות של שלושה יועצים, וזאת בנוסף לצוות האדמיניסטרטיבי.

ב. אגף החשב הכללי

אגף החשב הכללי אחראי, בין היתר, על ביצוע תקציב המדינה, ניהול של נכסי המדינה והתחייבויותיה, מימון הגירעון וניהול החוב הממשלתי.

בהתאם לסעיף 21 לחוק המינויים, משרת החשב הכללי פטורה מחובת מכרז והמינוי נעשה לפי הצעת שר האוצר ובאישור הממשלה, לאחר שהמועמדות אושרה על ידי הוועדה למינוי בכירים בשירות המדינה. משרה זו נמנית על מספר מצומצם של משרות בכירות בשירות המדינה, שהנושאים בהן מופקדים על ביצוע מדיניות הממשלה ויישומה, והמחייבות בשל כך מידה גבוהה של אמון ותיאום בין הנושאים בהן כאמור לבין חברי הממשלה (ראו: החלטת הממשלה מס' 345 מיום 14 בספטמבר 1999). חלק ממשרות אלה הן במשרד האוצר ונציין זאת להלן.

בהתאם לתנאי הסף הנוכחיים, החשב הכללי נדרש להיות בעל תואר ראשון בתחומי כלכלה משפט או מדיניות ציבורית, וכן בעל ניסיון של אחד מאלה –

- (1) 10 שנים בתחום כספי, מסחרי, כלכלי או בניהול חוב בהיקף משמעותי, אשר 5 מתוכן בתפקיד ניהולי בכיר;
- (2) 10 שנות ניסיון מקצועי בתפקיד ניהולי בכיר, אשר 5 מתוכן בתחום כספי, מסחרי, כלכלי או בניהול חוב בהיקף משמעותי.
- (3) לבעלי תואר שני או שלישי, נדרשת שנת ניסיון אחת פחות בחלופות (1) או (2).

כהונת החשב הכללי קצובה לחמש שנים, אך אם היא מסתיימת אחרי יום 1 באפריל של שנת התקציב, היא תוארך עד ליום 31 בינואר בשנה שאחרי אותה שנת תקציב.

אגף החשב הכללי מורכב מעשר חטיבות, שבראש כל אחת מהן עומד סגן בכיר לחשב הכללי הכפוף באופן ישיר לחשב הכללי. חמש מתוך החטיבות הללו הן חטיבות האמונות על תחומי פעילותם של משרדי הממשלה השונים. חטיבות נוספות הן חטיבת הרכש והלוגיסטיקה, הכוללת את מינהל הרכש, מינהל הרכב, מינהל הדיור הממשלתי ומינהל הבינוי הממשלתי, חטיבת שכר תנאי שירות וגמלאות, וכן חטיבות מטה.

החשבים וסגני החשבים במשרדי הממשלה השונים, כפופים לחשב הכללי מבחינה מינהלית ומקצועית ואחראים על ביצוע התקציב וניהול הכספים בתוך משרדי הממשלה, ומהווים למעשה זרועו הארוכה בנוגע לביצוע התקציב במשרדי הממשלה השונים. עובדי החשבונות במשרדי הממשלה אינם עובדי אוצר, אולם כפופים מקצועית לחשבים. אגף החשב הכללי (המטה וחשבי המשרדים) מונה 323 עובדים.

לחשב הכללי שורה של סמכויות מכוח חוק, וביניהן :

1. בהתאם להרשאות מכוח חוק נכסי המדינה, התשי"א-1961 (להלן – **חוק נכסי המדינה**), מוסמך החשב הכללי יחד עם אחד מסגניו, או שניים מסגניו, להתקשר בשם הממשלה בכל ההתקשרויות הנוגעות לתחום פעילות המשרד. כמו כן, מנהל מינהל הדיור, מנהל מינהל הרכב, מנהל מינהל הרכש הממשלתי, מנהל מינהל החוב הממשלתי, ראש תחום ערבויות מדינה, ומנהל עסקאות מט"ח, מוסמכים, יחד עם החשב הכללי או סגן בכיר לחשב הכללי, להתקשר בשם הממשלה בהתקשרויות הנוגעות לתחום פעילותם.
- במסגרת הסמכות האמורה נכללת גם סמכות חתימה על הסכמי הבראה עם גופים שונים.
2. בהתאם לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, אחראי החשב הכללי על אישור פטור ממכרז בהתקיים נסיבות כקבוע בתקנות, וכן אחראי למינויין של כל ועדות המכרזים הבין-משרדיות. באמצעות מערך הוראות התכ"מ (תקנון כספים ומשק), אשר מוצאות מכוח התקנות האמורות, מנחה החשב הכללי את פעילות משרדי הממשלה בנוגע לתחומי אחריותו – ביצוע התקציב, רכש, כספים וכדומה.
3. סמכות למתן היתרי אשראי לגוף מתוקצב או גוף נתמך פי סעיף 46(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**) שהוצאה מאת השר. סמכות זו הוצאה לסגן החשב הכללי אשר מנהל את חטיבת המימון והאשראי.
4. סמכות הפיקוח על נושא התמיכות לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב בהתאם לנוהל שר אוצר בעניין תמיכות.
5. מנהל מינהלת הגימלאות בחשב הכללי מונה כממונה על הגמלאות לעניין תשלומי פנסיה תקציבית לפי חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, והוא מוסמך לקבוע את זכויות הקצבה של עובדי המדינה, עובדי כוחות הביטחון, עובדי הוראה, ושל שאיריהם. בנוסף, החשב הכללי הוא הממונה על תשלום הגימלאות לעניין חוק נושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969, ובהתאם הוא בעל הסמכות לקבוע את זכויות הפנסיה של נושאי משרה, למעט של ח"כים ושופטים, ושל שאיריהם. בנוסף, בהתאם להחלטת ממשלה מס' 4088 מיום 8 ינואר 2012, החלטות גמלאות לעניין חוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985, נדרשות להיות בתיאום עם החשב הכללי.
6. החשב הכללי הוסמך למתן ערבויות מדינה לפי חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958.
7. החשב הכללי מונה להיות האפוטרופוס לנכסי אויב, לפי פקודת המסחר עם האויב, 1939.



בנוסף לכל אלה, בתקופה שבה החלה שנת תקציב מבלי שחוקק עדיין חוק התקציב, אמון החשב הכללי על ביצוע התקציב בהתאם להוראות הקבועות בסעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה, מה שמקנה לו סמכות רבה בתקופה זו.

כמו כן, החשבונאי הראשי, אשר הוא אחד מסגניו של החשב הכללי, אחראי על הכנת הדוחות הכספיים של המדינה ועל החתימה עליהם, וכן יחידת החוב בחשב הכללי מנהלת את כל גיוסי החוב של מדינת ישראל בישראל ובחו"ל.

החטיבות הנוספות באגף החשב הכללי, אשר עוסקות ברכש, דיור, רכב ממשלתי וגיוס חוב, הן בעלות היקף פעילות עצום ומגדילות גם הן את היקף פעילותו של החשב הכללי.

סמכויותיו הנרחבות של החשב הכללי הופכות את החשב הכללי ואת אגף החשב הכללי למשמעותיים מאד בעבודת משרדי הממשלה.

ג. אגף התקציבים

אגף התקציבים אמון על עבודת התקציב על רבדיה השונים ועל ייעוץ לשר בנושאים תקציביים, נושאי מדיניות כלכלית, ונושאים מאקרו-כלכליים.

בהתאם לסעיף 21 לחוק המינויים, משרת הממונה על התקציבים פטורה מחובת מכרז והמינוי נעשה לפי הצעת שר האוצר ובאישור הממשלה, לאחר שהמועמדות אושרה על ידי הוועדה למינוי בכירים בשירות המדינה.

בהתאם לתנאי הסף הנוכחיים, הממונה על התקציבים נדרש להיות בעל תואר ראשון בתחומי כלכלה, משפט, מדיניות ציבורית או תחומים רלוונטיים אחרים, וכן בעל ניסיון של אחד מאלה –

- (1) 10 שנים בניהול תקציב מסחרי או כלכלי, מתוכן 5 שנים בתפקיד ניהולי בכיר ;
- (2) 10 שנות ניסיון בתפקיד ניהולי בכיר מתוכן 5 שנים בניהול תקציב מסחרי או כלכלי.
- (3) לבעלי תואר שני נדרשת שנת ניסיון אחת פחות בחלופות (1) או (2).

כהונת הממונה על התקציבים קצובה לארבע שנים וניתן להאריכה לתקופה אחת או יותר בת שנתיים, ובלבד שבמצטבר לא תעלה ההארכה על 4 שנים נוספות.

ככלל, בנוי אגף התקציבים במבנה של "רפרנטורה", המלווה את משרדי הממשלה השונים בשל אחריותו לתקצובם. האגף בנוי מששה צוותים, אשר בראש כל אחד מהם עומד סגן של הממונה על התקציבים וכפופים לו שלושה או ארבעה רכזים, האמונים על התחומים שבטיפול הצוות, ולהם כפופים רפרנטים אשר אחראים על התחומים השונים. האגף מונה 75 עובדים.

לממונה על התקציבים ולסגניו לא קיימת סמכות בחקיקה. חלק מהסמכויות לפי חוק יסודות התקציב, הנוגעות לעבודת התקציב, הואצלו על ידי שר האוצר לממונה ולסגניו. כך למשל, הסמכות

להעביר סכומים בתקציב המדינה, בכפוף לאישורים הנדרשים בכנסת, וכן הסמכות לשימוש ברזרבות ולשימוש בעודפי תקציב משנים קודמות.

אגף התקציבים אחראי על הכנת תקציב המדינה, התכנית התלת-שנתית (נומרטור), הגשת מסגרות התקציב לאישור הממשלה ובניית תקציב המדינה כהצעת חוק לאישור הכנסת, וכן קביעת פירוט נוסף מעבר לאמור למשרדים השונים ברמת תקנות תקציב.

אגף התקציבים אחראי גם לניהול השוטף של תקציב המדינה ולליווי משרדי הממשלה השונים והגופים המתוקצבים במהלך שנת התקציב, לרבות מעקב אחר הביצוע והצרכים התקציביים המשתנים ועריכת שינויים תקציביים בהתאם לצורך. בנוסף, אחראי אגף התקציבים לעמידת הממשלה ביעדי המדיניות הפיסקאלית הקבועים בחוק – הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית.

כמו כן, כחלק מהצעת חוק התקציב השנתי, מוביל האגף קידום רפורמות כלכליות ומבניות במשק, אשר נכללות במסגרת התכנית הכלכלית השנתית (המכונה "חוק ההסדרים"). הצעות אלה כוללות בשנים האחרונות שלוש הצעות חוק: הצעת חוק התקציב, הצעת חוק בדבר השינויים הפיסקאליים (ראו למשל: הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות 2017 ו-2018), (התשע"ז-2016) והצעת חוק בדבר השינויים המבניים (ראו למשל: הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), (התשע"ז-2016) (להלן ביחד – **התכנית הכלכלית השנתית**).

האגף מקדם רפורמות כלכליות בהיבטים פיסקאליים, בהיבטים הנוגעים לתחרות בענפים השונים, ובהיבטים כלכליים אחרים גם במהלך השנה, בנפרד מחוק התקציב.

בנוסף לאלה, אחראי אגף התקציבים לאומדן העלות התקציבית של הצעות חוק פרטיות שאינן מוסכמות על הממשלה, בהתאם לנדרש לפי חוק יסוד: משק המדינה; אחראי, בהתאם לתקנון הממשלה, להתייחס להיבטים התקציביים בהצעות חוק ממשלתיות, וכן אחראי לאומדן חריגה ממגבלות פיסקאליות ופעולות מאזנות לעניין התכנית התלת-שנתית, כנדרש בהתאם לסעיף 41א לחוק יסודות התקציב.

אחד הכלים שבו משתמש אגף התקציבים בהכנת התקציב ובעבודתו מול משרדי הממשלה הוא הסיכומים התקציביים – סיכומים בין משרד האוצר למשרדים ממשלתיים הכוללים התחייבות להעברת כספים המותנית בביצוע פעולות שונות על ידי המשרד. חתימה על סיכומים תקציביים נובעת מסמכות הממונה וסגניו להעברות תקציביות ושימוש ברזרבות.

ד. אגף הכלכלן ראשי

אגף הכלכלן הראשי נוצר מאיחוד של מינהל הכנסות המדינה, אגף מחקר וכלכלה והאגף הבינלאומי במשרד האוצר. אגף זה אמון על חיזוי ומעקב אחר המשתנים הכלכליים המשפיעים על המשק (חיזוי של צמיחה והכנסות המדינה, מעקב אחר הכנסות המדינה בפועל), וכן על ניהול הקשרים הבינלאומיים של משרד האוצר. כמו כן, אחראי הכלכלן הראשי על גיבוש מדיניות המס של ישראל, ואולם בהקשר זה התגלעו במהלך השנים האחרונות חילוקי דעות בין אגף זה לבין רשות המסים, אשר מובילה דה-פקטו את מדיניות המס, הבאה לידי ביטוי בעיקרה בתיקוני חקיקה לחקיקות המיסים השונות.

בהתאם לסעיף 21 לחוק המינויים, משרת הכלכלן הראשי פטורה מחובת מכרז והמינוי נעשה לפי הצעת שר האוצר ובאישור הממשלה, לאחר שהמועמדות אושרה על ידי הוועדה למינוי בכירים בשירות המדינה.

בהתאם לתנאי הסף הנוכחיים, הכלכלן הראשי נדרש להיות בעל תואר בכלכלה, חשבונאות, מינהל עסקים, משפטים, מינהל ציבורי או ראיית חשבון, ובעל ניסיון של 7 שנים, אשר 5 מתוכן לפחות הן במאקרו כלכלה ו-2 מתוכן בתחומי מיסוי, או בקשרים בינלאומיים בתחומים כלכליים או במחקר כלכלי. לבעלי תואר שני, נדרשת שנת ניסיון אחת פחות.

כהונת הכלכלן הראשי קצובה לארבע שנים, וניתן להאריכה בארבע שנים נוספות.

אגף הכלכלן הראשי מורכב מארבע יחידות - מינהל הכנסות המדינה, מחקר כלכלי, כלכלה וניהול ידע, וקשרים בינלאומיים. האגף מונה 46 עובדים. למינהל הכנסות המדינה ייעוץ משפטי נפרד שאינו חלק מהלשכה המשפטית במשרד האוצר.

לכלכלן הראשי הואצלה הסמכות ליתן הרשאות מיוחדות לפי פקודת המסחר עם האויב, 1939, ואולם הסמכות ליתן הרשאות כלליות לפי פקודה זו נותרה בידי השר. החתימה על הסכמים בינלאומיים והסכמי הגנה על השקעות אשר האגף מוביל, טעונה אישור שר האוצר והממשלה.

בעקבות שאלות שהתעוררו בנוגע לאופן קביעת תחזית ההכנסות, וכן דוח מבקר המדינה בעניין תקציב 2011 ו-2012, נקבע נוהל משרדי להכנת תחזיות המדינה, לפיו הכלכלן הראשי הוא הסמכות המקצועית המופקדת על קביעת הכנסות המדינה והיא נקבעת על ידו לאחר תהליך היוועצות עם גורמים שונים: אגף התקציבים, בנק ישראל ורשות המסים. ככל שמתעוררות מחלוקות בעניין זה, הן מובאות להכרעת מנכ"ל משרד האוצר, ומבלי שהשר יוכל להתערב בכך.

כמו כן, כוללת פעילותו של הכלכלן הראשי מעקב אחרי הכנסות המדינה בפועל וייצוג ישראל בפורומים בינלאומיים העוסקים בתחומי מדיניות כלכלית ומיסוי. האגף עוקב אחר משתנים כלכליים משמעותיים למשק הישראלי ובמסגרת זו מפרסם את דו"ח הכנסות המדינה, סקירות כלכליות שבועיות וסקירות נדל"ן עתיות.

ה. אגף השכר והסכמי העבודה

אגף השכר והסכמי העבודה אחראי על מדיניות השכר ויישומה במגזר הציבורי, על ניהול משא ומתן בשם הממשלה בכלל המגזר הציבורי והמשק, וכן על הפיקוח והבקרה על השכר בגופים הציבוריים בהתאם לחוק יסודות התקציב.

בהתאם לסעיף 21 לחוק המינויים, משרת הממונה על השכר והסכמי עבודה פטורה מחובת מכרז והמינוי נעשה לפי הצעת שר האוצר ובאישור הממשלה, לאחר שהמועמדות אושרה על ידי הוועדה למינוי בכירים בשירות המדינה.

בהתאם לתנאי הסף הנוכחיים, הממונה על השכר והסכמי עבודה נדרש להיות בעל תואר ראשון בכלכלה, משפט, מדיניות ציבורית או תחומים רלוונטיים אחרים, וכן בעל ניסיון באחד משני אלה:

(1) 10 שנים בתחום השכר, יחסי עבודה או ניהול הון אנושי מתוכן 5 שנים בתפקיד ניהולי בכיר;

(2) 10 שנות ניסיון ניהולי מתוכן 5 שנים בתחום השכר, יחסי עבודה או ניהול הון אנושי.

(3) לבעלי תואר שני נדרשת שנת ניסיון אחת פחות בחלופות (1) או (2).

כהונת הממונה על השכר והסכמי עבודה קצובה לארבע שנים, וניתן להאריכה בארבע שנים נוספות.

אגף השכר והסכמי עבודה כולל ארבעה צוותי מו"מ המחולקים בהתאם לענפים השונים במשק, וכן יחידת אכיפה, יחידת תגמול ותמרוץ, יחידת חקירה, וצוות תכנון. האגף מונה 79 עובדים. לאגף זה ייעוץ משפטי נפרד אשר אינו חלק מהלשכה המשפטית במשרד האוצר.

סמכות שר האוצר לפקח על שכר בשירות הציבורי, וסמכותו לפקח ולאשר שינויי שכר במגזר הציבורי שהם חורגים מהמקובל לגבי עובדי מדינה בהתאם לסעיפים 29, 29א ו-29ב לחוק יסודות התקציב, הואצלו לממונה על השכר והסכמי העבודה.

כמו כן, לפי חוק יסוד: הממשלה, הסמיכה הממשלה את הממונה על השכר והסכמי עבודה ואת נציגי שירות המדינה לחתום בשם הממשלה על הסכמי שכר קיבוציים שהמדינה היא צד להם, וזאת בכפוף למקורות תקציביים מתאימים.

ו. מטה הדיור

מטה הדיור הוקם בסמוך לאחר הקמת הממשלה הנוכחית, כזרוע מבצעת של הממשלה ושל קבינט הדיור לטובת קידום מדיניות ופתרון המשבר בתחום הדיור, בהתאם להחלטת הממשלה מס' 125 (דר/2) מיום 25 ביוני 2015.

בהתאם לסעיף 21 לחוק המינויים, משרת ראש מטה הדיור הממשלתי פטורה מחובת מכרז והמינוי נעשה לפי הצעת שר האוצר ובאישור הממשלה, לאחר שהמועמדות אושרה על ידי הוועדה למינוי בכירים בשירות המדינה.

ראש מטה הדיור נדרש להיות בעל תואר ראשון רצוי בכלכלה, חשבונאות, מינהל ציבורי, מינהל עסקים, משפטים, אדריכלות או הנדסה אזרחית, ו-7 שנות ניסיון בתפקידים ניהוליים בכירים בשירות הציבורי, או בתחום הפעילות של מטה הדיור, מתוכן 5 שנים בתפקידים ניהוליים בתחומים אלה. לבעלי תואר שני, נדרשת שנת ניסיון אחת פחות. במטה מועסקים 11 עובדים.

בהתאם להחלטת הממשלה הנזכרת לעיל, תפקידיו של מטה הדיור הם לתאם ולתכלל את פעילות כלל הגורמים הפועלים בתחום הדיור מטעם שר האוצר, לתכלל ולרכז את פעילות הוועדה לתכנון ופיתוח שהוקמה במסגרת אותה ההחלטה ואשר הוסמכה לפעול מול רמ"י בתחומי תכנון ופיתוח, וכן לבצע מעקב ובקרה אחר ביצוע החלטות קבינט הדיור. בהחלטה זו נקבע כי התקנים הנדרשים לפעילות המטה יוקצו לארבע שנים, ובהתאם, פעילות המטה קצובה, נכון לעת עתה, לארבע שנים.

ז. רשות החברות הממשלתיות

רשות החברות הממשלתיות פועלת מכוח חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן – **חוק החברות הממשלתיות**). הרשות היא יחידת סמך של משרד האוצר ופועלת כנציגת הממשלה כבעלים של החברה הממשלתית, בכל הנוגע לפיקוח על החברות הממשלתיות, להפרטה, לביצוע שינויים מבניים בחברות הממשלתיות ובנוגע לעניינים שונים נוספים הקשורים בהתנהלותן.

בהתאם לסעיף 52(ב) לחוק החברות הממשלתיות, מנהל הרשות ממונה בידי הממשלה לפי הצעת שר האוצר, ואינו טעון מכרז. בעשור האחרון מינוי מנהל רשות החברות הממשלתיות נעשה לפי המלצת ועדת איתור.

בהתאם לתנאי הסף הנוכחיים, מנהל רשות החברות הממשלתיות נדרש להיות בעל תואר ראשון רצוי בתחומי הכלכלה, המשפט, המדיניות הציבורית או תחום רלוונטי אחר, וכן להיות בעל ניסיון באחד משני אלה:

- (1) 10 שנים בתחום כלכלי מסחרי או פיקוח על תאגידים או משפט תאגידי מתוכן 5 שנים ניסיון ניהולי בכיר;
- (2) בעל ניסיון ניהולי בכיר של 10 שנים, מתוכן 5 שנים בתחום כלכלי מסחרי או פיקוח על תאגידים או משפט תאגידי.
- (3) לבעלי תואר שני, נדרשת שנת ניסיון אחת פחות בחלופות (1) או (2).

כהונתו של מנהל הרשות קצובה לתקופה של ארבע שנים.

רשות החברות הממשלתיות מורכבת מארבע יחידות האמונות על חברות בתחומים שונים ("יחידות קוי"), אשר בהן רכזים ורפרנטים של החברות המשמשים כנציגי הרשות בחברות, לרבות השתתפות בישיבות הדירקטוריון שלהן (ללא זכות הצבעה). בנוסף, הרשות כוללת ארבע יחידות מטה המלוות

את יחידות הקו ואת החברות הממשלתיות בתחומי המומחיות שלהן (דירקטורים, כספים ובקרה וכדומה). ברשות מועסקים 79 עובדים. לרשות החברות ייעוץ משפטי נפרד אשר אינו חלק מהלשכה המשפטית במשרד האוצר.

חוק החברות הממשלתיות מקנה למנהל הרשות ולרשות סמכויות נרחבות הנוגעות לחברות הממשלתיות, ובכלל זה: הסמכות להמליץ בפני הממשלה על הקמת חברה ממשלתית או פירוקה, העברת דירקטור מכהונתו, מעורבות במינוי הדירקטורים, וניהול תהליכי הפרטה של חברות ממשלתיות.

בהתאם להרשאות מכוח חוק נכסי מדינה, מנהל יחידת ההפרטה ברשות החברות מורשה לחתום על מכירת חברה ממשלתית יחד עם החשב הכללי או סגנו. כמו כן, מנהל רשות החברות מונה על ידי שר האוצר להיות יו"ר הוועדה למכירת מניות המדינה, שחברים בה גם היועץ המשפטי למשרד האוצר, סגן בכיר לחשב הכללי והיועץ המשפטי של רשות החברות שהוא היועץ המשפטי של הוועדה.

בהתאם לחוק החברות הממשלתיות מרבית סמכויות ההסדרה ביחס לחברות ממשלתיות הן בדרך של תקנות שקובע שר האוצר, והחלטות הנוגעות לחברות טעונות אישורו ואישור השר האחראי על החברה הממשלתית המדוברת או אישור הממשלה. לצד זאת, וכחלק מההסדרה, מפרסמת הרשות הוראות לחברות הממשלתיות גם באמצעות חוזרים.

ח. רשות המסים

רשות המסים הוקמה בשנת 2004 כאיחוד של הגורמים השונים האחראיים על גביית מס – מס הכנסה, מיסוי מקרקעין, אגף המכס והמע"מ ושירות העיבודים הממוכנים (שע"מ). הרשות פועלת כיחידת סמך של משרד האוצר, ואמונה על גביית המס.

בהתאם לסעיף 21 לחוק המינויים, משרת מנהל רשות המסים פטורה מחובת מכרז והוא ממונה לפי הצעת שר האוצר ובאישור הממשלה. בעשור האחרון בהתאם לקביעת היועץ המשפטי לממשלה, מינוי מנהל רשות המסים מתבצע על בסיס המלצה של ועדת איתור.

כהונתו של מנהל רשות המסים קצובה לחמש שנים.

רשות המסים מורכבת מהנהלה ומטה ומיחידות שדה, והיא פועלת, הן במחלקות המקצועיות והן ביחידות השדה, בתחומי המס השונים: מיסוי מקרקעין, מס הכנסה, מע"מ, מכס וחקירות. ברשות המסים, לרבות יחידות השדה, מועסקים 6,700 עובדים. לרשות המסים ייעוץ משפטי נפרד שאינו חלק מהלשכה המשפטית במשרד האוצר.

חוקי המסים מקנים סמכויות נרחבות למנהל רשות המסים או למי שהוא הסמיך בנוגע לטיפול בשומות מס ואכיפה. בנוסף, מנהל הרשות בעל סמכויות שהואצלו לו משר האוצר – סמכות להחזיר

מס לתושב חוץ לפי סעיף 16א לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן – **פקודת מס הכנסה**), וכן סמכות להכרה במוסדות ציבור לעניין תרומות לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה, ולעניין פטור ממס רכישה לפי סעיף 61(ד) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963.

הטיפול בנושאי מדיניות מס, לרבות בנוגע להובלת החקיקה בנושא זה היא בתחום טיפולו של מינהל הכנסות המדינה, המהווה חלק ממטה משרד האוצר, ואולם בפועל, הגבול בעניין זה אינו ברור, וברשות המסים מועסקים בעלי תפקידים אשר עיקר תפקידם בהובלת מדיניות המס. סוגיה זו עלתה בדיוני הוועדה לא אחת, והוועדה ראתה לנכון להתייחס אליה במסגרת ההמלצות.

ט. רשות שוק ההון ביטוח וחסכון

רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון הוקמה בנובמבר 2016, בהתאם לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2016, כיחידת סמך במשרד האוצר. עד למועד זה פעלה הרשות כאגף שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר.

הרשות אחראית על ההסדרה והפיקוח על השירותים הפיננסיים בשוקי הביטוח, הפנסיה, הגמל, ושירותים פיננסיים מוסדרים. תפקידי הרשות כוללים הגנה ושמירה על עניינם של המבוטחים, העמיתים ולקוחות הגופים המפוקחים, הבטחת היציבות והניהול התקין של הגופים המפוקחים, קידום התחרות במערכת הפיננסית ובמיוחד בשוק ההון, הביטוח והחסכון, ועידוד חדשנות טכנולוגית ועסקית בפעילותם של הגופים המפוקחים.

בהתאם לסעיף 2(א) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 (להלן – **חוק הפיקוח על הביטוח**) הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון ממונה על ידי שר האוצר, באישור הממשלה, וכהונתו קצובה לחמש שנים.

בהתאם לסעיף 21 לחוק המינויים, משרה זו פטורה מחובת מכרז, והמינוי מאושר בכפוף לכך שהמועמדות אושרה על ידי הוועדה למינוי בכירים בשירות המדינה. למשרה זו לא נקבעו תנאי סף.

רשות שוק ההון כוללת ארבע חטיבות מקצועיות – חטיבת הביטוח, חטיבת פיננסיים, חטיבת החיסכון הפנסיוני, וחטיבת אקטואריה וחשבונאות, וכן חטיבות מטה (לשכה משפטית, משאבי אנוש וכדומה) ומועסקים בה 170 עובדים. לרשות שוק ההון ייעוץ משפטי נפרד אשר אינו חלק מהלשכה המשפטית במשרד האוצר.

לממונה על הרשות ולרשות סמכויות נרחבות מכח החוקים הרלוונטיים לפעילותה – חוק הפיקוח על הביטוח, חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005, חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים), התשס"ה-2005 וחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016. סמכויות אלה נוגעות לרישוי ופיקוח על גופים מוסדיים, סוכני ביטוח, יועצים פיננסיים ונותני שירותים פיננסיים וכן כוללות את הסמכות להוציא חוזרים לפי חוקים אלה, וזאת לאחר התייעצות עם ועדה מייעצת שממונה לשם כך על ידי שר האוצר. לעניין שלושת החוקים הראשונים נקבעה ועדה מייעצת אחת, אשר מלבד

נציגי ציבור, חברים בה: יו"ר רשות ניירות ערך, המפקחת על הבנקים והיועץ המשפטי של משרד האוצר, או מי מטעמם.

בהתאם לסעיף 1ג(ג) לחוק הפיקוח על הביטוח בתחום החיסכון הפנסיוני ובתחום ביטוח הבריאות והסיעוד, נדרשת הרשות לפעול בהתאם למדיניות הממשלה בהחלטותיה.

י. סמכויות שיוריות לשר האוצר

בנוסף לכל האמור, שר האוצר נושא באחריות לביצוע כלל התפקידים עליהם אמון המשרד מכוח חוק יסוד: הממשלה. בהקשר זה, בראש ובראשונה מופקד שר האוצר על קידום המדיניות הכלכלית של משרד האוצר והכוונת הדרג המקצועי לגביה. קידום המדיניות מובא לידי ביטוי גם באמצעות יוזמות לחקיקה ראשית, התקנת תקנות וחקיקת משנה בתחום פעילות המשרד, וקידום הצעות החלטה לממשלה, והכל במסגרת התחומים שמשרד האוצר מופקד עליהם.

בנוסף, ישנן סמכויות שהוקנו במפורש לשר האוצר, כגון הסמכות להתחייב בעצמו לפי חוק נכסי המדינה. כמו כן, שר האוצר רשאי להפעיל בעצמו את הסמכויות שאצל לגורמים המקצועיים.

פרק שלישי - הקשיים במבנה הנהלת משרד האוצר

ובעבודתה

כפי שציינו בפתח הדברים, דוחות המבקר בעניין תקציב 2011 ו-2012 ובעניין הסדרי הפנסיה, התייחסו לקשיים בעבודת משרד האוצר, הנובעים ממורכבות מבנה הנהלת המשרד, וקשורים להתנהלות ולשיתוף הפעולה בין האגפים, ולחלוקת הסמכויות בין ראשי אגפי המשרד לבין מנכ"ל המשרד.

קשיים אלה עלו גם מתוך דבריהם של מרבית הדוברים שעמם נפגשה הוועדה. בפני הוועדה הצטיירה תמונה מטרידה בכל הנוגע לתהליכי העבודה במשרד ולעבודת המטה: היעדר עבודת מטה מספקת במשרד, מתחים וקושי בשיתוף פעולה בין האגפים השונים, חוסר בהירות בתהליכי קבלת ההחלטות במשרד, לרבות בשאלה האם וכיצד מגיעות החלטות לפתחו של שר האוצר, וכן תרבות ארגונית שהולכת ונשחקת, וחשש לפגיעה בעבודה המקצועית של המשרד.

בטרם נתאר את הקשיים שזיהינו, נבקש להדגיש כי בין חברי הוועדה שררה הסכמה, אשר היו שותפים לה מי שהופיעו בפני הוועדה, רובם ככולם, לפיה חרף הקשיים האמורים, עבודת משרד האוצר לאורך השנים הייתה ועודנה טובה, וזאת בזכות ההון האנושי המצוין במשרד, אשר עובדיו על דרגיו השונים, מסורים ומקצועיים. תחושה זו מתחזקת בשל החלק המשמעותי שנטל משרד האוצר בטיפול במשברים הכלכליים השונים שפקדו את מדינת ישראל. כך, באמצעות תכנית הייצוב בשנת 1985, התכנית להבראת כלכלת ישראל בשנת 2003, ובהתמודדות עם המשבר הכלכלי העולמי בשנת 2008. עוד נדגיש כי מאחר שהקשיים האמורים נובעים בחלקם מהמבנה המורכב של המשרד, הרי שרבים מהם נוגעים לעבודת המשרד לדורותיו.

א. בעיות מבניות - הקושי בתפקיד מנכ"ל המשרד

כפי שתיארנו בהרחבה לעיל, בשל המבנה של משרד האוצר, אשר אינו היררכי, וכן בשל היקף הנושאים העצום בתחום פעילותו של כל אגף, נוצר קושי מובנה בהתנהלות בין-אגפית במשרד, באופן שמתנהלים, הלכה למעשה, מספר "משרדים" בתוך אותו משרד.

חוסר ההיררכיה המובנה מייצר מצב שבו תפקידו של המנכ"ל בעבודה מול ראשי האגפים אינו ברור, ונטען כי הוא מתקשה לפעול מולם או לתכלל את עבודתם המשותפת בהיותו נעדר סמכויות מוגדרות. במצב דברים זה, לא ברור באילו מקומות על המנכ"ל להיות מעורב, ובאילו מקומות מדובר בעבודה שוטפת של האגפים.

כך למשל, בכל הקשור לסיכום הביטחון שהושג בתקציב המדינה לשנים 2015 ו-2016, ואשר נזכר בדוח המבקר בעניין הסדרי הפנסיה, נמסר לנו כי מנכ"ל משרד האוצר צורף לתהליך רק בשלב מתקדם של המשא ומתן בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון, וזאת לבקשת השר ולאחר שהתהליך נתקל בקשיים רבים. בנוסף, סיכום זה קודם מבלי שאגף השכר והסכמי עבודה, אגף החשב הכללי, אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון והלשכה המשפטית היו מעורבים בו, וזאת על אף

שהוא חורג באופן משמעותי מסיכום תקציבי "קלאסי" בשל היקפי התקציב והנושאים שעוגנו בו, וביניהם: שכר וגמלאות.

דוגמא נוספת שהוצגה בפנינו היא עבודת מטה חסרה במסגרת תכנית "נטו משפחה", תוך מידור חלק מהאגפים ועבודה מול כל אחד מהם בנפרד וללא שיתוף משרדי הממשלה האחרים. תכנית זו פורסמה לציבור בהליך מהיר ביותר ובעיקר מתוך חשש לדליפת עיקרי התכנית לתקשורת.

עוד נציין בהקשר המבני, שבפני הוועדה תואר באופן גורף, כי פורום הנהלת משרד האוצר, אינו מצליח לפעול כגוף המקדם יעדים משרדיים. נטען כי לא מתקיימים בפורום זה דיונים משמעותיים התורמים לעבודת ראשי האגפים, ולא נמסרים בו עדכונים רלוונטיים על הנעשה במשרד.

בפני הוועדה הוצגו שלושה ניסיונות שנעשו בשנים האחרונות על ידי שני מנכ"לי המשרד להוביל במסגרת פורום זה ובאמצעות פורום סגנים שהוקם לשם כך, הכולל השתתפות של כל סגני ראשי האגפים במשרד, תכניות אסטרטגיות של המשרד, כמתחייב מהחלטת הממשלה מס' 4028 מיום 25 בדצמבר 2011, אשר במסגרתן גובש חזון ונקבעו יעדים לעבודת המשרד. ואולם הן לא צלחו, ויישומן לא נשלם. בהקשר זה נטען כי אין התאמה בין התכניות האמורות לתכנית הכלכלית השנתית על כלל החוקים הכלולים בה, אותה מוביל אגף התקציבים ואשר מהווה מידי שנה את הליך "הדגל" של המשרד.

במצב המתואר, אין הובלה אחת של המשרד, ולא פעם נוצר מצב שבו כל גורם מנווט לכיוון אחר. מציאות זו פוגעת לעתים ביעילות עבודתו של המשרד ובעצם יכולתו להוביל שינויים. הדבר בא לידי ביטוי גם כאשר מתעוררים חילוקי דעות בין שני אגפים או יותר, אשר עלולים להוביל לעיכוב התהליך או להכשלתו.

כך למשל, כאשר ישנה מחלוקת בין אגף התקציבים לבין אגף החשב הכללי בדבר אופן ביצועו של פרויקט תשתית כפרייקט תקציבי או כפרייקט B.O.T, קידומו עלול להיעצר. כך גם מחלוקת על הסכם שכר כללי במשק בין אגף התקציבים לאגף הממונה על השכר והסכמי עבודה עלולה למנוע התקדמות בהשגת הסכם. דוגמא נוספת היא בממשקים שונים בין רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון לבין אגף התקציבים ואגף החשב הכללי, בכל הקשור למדיניות החיסכון הפנסיוני או לביטוח סיעודי, וכך גם בממשקי מדיניות מס בין רשות המיסים לבין הכלכלן הראשי ולבין אגף התקציבים, וכיו"ב.

ב. העדר עבודת מטה מספקת במשרד והעדר הסדרה של תהליך קבלת ההחלטות

מהחומר שהוצג בפני הוועדה עולה כי במקרים רבים לא מתקיימת עבודת מטה מספקת במשרד האוצר. לא מוסדרים ולא מתקיימים תהליכי עבודה ברורים לצורך הצגת מלוא התשתית העובדתית והחלופות השונות לפעולה בפני הדרג הנבחר.

כמו כן, לא קיימים במשרד נהלי עבודה בדבר אופן ליבון מחלוקות בין-אגפיות, ולא קיימים מנגנונים להכרעה בהן.

עוד נטען בפנינו כי לא קיימת עבודת מטה, אשר מתכללת ומסנכרנת את כל הידע המקצועי הקיים באגפים, וכי עבודת המטה באגפים אינה תמיד מספקת מבחינה מקצועית. כמו כן תוארו מצבים שבהם עבודת המשרד מול גורמים חיצוניים הובלה על ידי אחד האגפים מבלי שתוכלל הידע הקיים בכל אגפי המשרד, כך שעמדת המשרד שהוצגה לא שיקפה את כל הידע הקיים במשרד, ולא הייתה הלימה בין מורכבות המהלך שהמשרד היה שותף לו, לאיכות העמדה שהוצגה כעמדת המשרד. כך למשל, נטען ביחס לרפורמה שהובילה הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים (המכונה "ועדת שטרום"), כי עבודת המטה במשרד האוצר נעשתה מבלי ששולב בה מלכתחילה כל הידע המקצועי הרלוונטי הקיים באגפים השונים.

עוד צוין בפנינו כי יש לחזק במשרד האוצר את יכולות וניתוח המאקרו.

ג. תהליכי עבודה מול השר

כחלק מחסרונם של תהליכי העבודה במשרד, נטען כי אין הסדרה ברורה של הליך קבלת החלטות מול שר האוצר, ולא ברור אילו עניינים מובאים לפתחו ואילו עניינים נסגרים ברמת ראש האגף, בין מספר ראשי אגפי המשרד או ברמת המנכ"ל.

בפני הוועדה התקבל הרושם כי ההחלטה אם עניין מסוים מגיע לשר אינה נשענת על סדר או שיטתיות כלשהם, אלא תלויה במידה רבה בראש האגף, וכך גם ההחלטה מי יהיה שותף לדיון אצל השר, תלויה במקרים רבים בגורם שזימן את הדיון. כך גם בכל הקשור להליכים שחוזרים על עצמם אחת לשנה. כך למשל, בכל הקשור לאישור מצרפי התקציב, צעדי התאמות נדרשים, ורפורמות פיסקאליות או מבניות כחלק מהתכנית הכלכלית השנתית.

אף שסמכות ההחלטה, ובמצבי מחלוקת סמכות ההכרעה, נתונות לשר, היקף הפעילות העצום אינו מאפשר לשר להיכנס לפרטיו של כל שינוי מבני, הסכם, מהלך או הסדר אחר שהמשרד מעורב בו. האמור נכון גם כאשר מדובר באירועים בסדר גודל משמעותי או במהלכים שהמשרד שותף בכיר בהם או אף מוביל אותם. במצב דברים כזה יש קושי לשקף לשר האוצר את מכלול השיקולים וההיבטים, וקושי זה מקשה לכאורה על קבלת הכרעה איכותית. בעניין זה צוין גם כי מספר אגפי הליבה הגדול במשרד, שעומד כאמור על שמונה, מקשה על אפשרות השר להעמיק במעורבותו בנעשה בתחומו של כל אגף, במיוחד בהיבט המדיניות ובעניינים שאינם בסמכותו הבלעדית והסטטוטורית של ראש האגף.

ד. תיאום וממשקים חיצוניים

תואר בפני הוועדה כי בנושאים שבהם מעורבים שני אגפים או יותר, עבודת משרד האוצר מול גורמים חיצוניים – משרדי ממשלה אחרים, הכנסת או גופים אחרים – אינה נעשית "בקול אחד". פעמים רבות מוביל אחד האגפים את העבודה מול גורמים חיצוניים, בין אם מדובר במשא ומתן ובין אם מדובר בהובלת מהלך משותף, וזאת מבלי שהתקיים דיון פנימי וללא שסוכמה עמדה משרדית, ולעתים לא על דעת השר או אף בניגוד לעמדה המשרדית. מציאות כזו פוגעת ביכולת המשרד להוביל תהליך מיטבי, וכשמדובר בניהול משא ומתן, גורמת לנזקים שלעתים לא ניתן לתקן.

ה. סוגיות ביחס לעבודת התקציב

בפני הוועדה הועלו קשיים בנוגע לדרך ההתנהלות של המשרד בנוגע לרבדים השונים של הכנת התקציב:

1. **קביעת מסגרות פיסקאליות** – נטען כי הרצון המקצועי למנוע פגיעה של אינטרסים קצרי טווח במדיניות פיסקאלית לטווח ארוך, גורם לחוסר שקיפות בתוך המשרד ביחס לנתונים עליהם מבוסס אומדן ההוצאות שלפיו מחושב יעד הגירעון. אומדן של גירעון גבוה מידי עלול להוביל לצעדי התכנסות מיותרים וביניהם: העלאת מסים, הפחתות בתקציב המשרדים, וכן להוצאות תקציביות מיותרות בסוף השנה כדי לעמוד ביעד הגירעון.

כפי שצוין לעיל, בעקבות דוח המבקר בעניין תקציב 2011 ו-2012 ובהתייחס לעניין זה, גובש במשרד האוצר נוהל משרדי להכנת תחזית הכנסות. מאחר שהנוהל האמור פועל היטב במשרד, מצאנו לנכון להשתמש בו בהמשך כמודל להצעתנו לנהלים נוספים במשרד.

2. **רפורמות בחוק ההסדרים** – בפני הוועדה עלה כי לא מתקיים דיון פנים משרדי מעמיק בנוגע לרפורמות המבניות הנכללות בתכנית הכלכלית שמוביל המשרד ולתעדופן. הכנת הצעות ההחלטה שנכללות במסגרת התכנית הכלכלית השנתית (הכוללת, כאמור, רפורמות פיסקאליות ושינויים מבניים אחרים), מובלת על ידי אגף התקציבים בחלק מהשנים בעדכון מוגבל של המנכ"ל, ובמרבית השנים בשיתוף פעולה מוגבל מאד עם יתר האגפים.

טיוטת החוברת הכוללת את הצעות ההחלטה שבכוונת המשרד להפיץ לממשלה לפני הדיון בתקציב, מופצת בתוך המשרד באיחור ובצמצום, ותלויה במידת האמון של הממונה על התקציבים ביתר חברי הנהלת האוצר. בהתאם לכך, פעמים רבות ראשי אגפים מתעדכנים על תוכנה ועל הרפורמות הצפויות להיכלל בתכנית הכלכלית השנתית לאחר הגשתה לממשלה.

כמו כן, כיוון שלא מתקיים דיון משרדי על תעדוף הרפורמות הצפויות להיכלל בחוק, תעדוף הרפורמות בשלבים מתקדמים נעשה בדרך כלל על ידי אגף התקציבים, ללא שילוב של יתר האגפים ולא בהתאם לתכנית האסטרטגית של המשרד או לסדרי עדיפויות שנקבעו במשרד על בסיס ראייה כלל משרדית, בשים לב למכלול התחומים עליהם מופקד המשרד.

3. **סיכומים תקציביים** – הסיכומים התקציביים בין משרד האוצר לבין משרדים אחרים נסגרים על ידי עובדי אגף התקציבים, אף שלעיתים כלולים בהם היבטים אשר מחייבים מעורבות של אגפים אחרים במשרד וכן ייעוץ משפטי. כך למשל, בכל הקשור לסיכום הביטחון שנזכר לעיל, אשר כאמור, בהקשר אליו עלו טענות קשות לעניין מעורבותם של אגף השכר והסכמי עבודה, אגף החשב הכללי ושל הלשכה המשפטית של המשרד בהסכם זה, אשר נעשתה בשלבים מאוחרים מדי ורק לאחר מעשה.

ו. פגיעה בעבודה המקצועית

אחד החששות שהועלו בפני הוועדה על ידי מספר גורמים שהופיעו בפניה, קשור בשמירה על הדרג המקצועי במשרד מפני הטייה הנובעת מאינטרסים קצרי טווח. חלק משמעותי מיכולתה של מדינת ישראל להתמודד בעבר עם משברים שאיימו על כלכלת ישראל, וביניהם שלושה משברים קיצוניים שפורטו לעיל, היה קשור בהקפדה על שמירת דרג פקידות מקצועי, הכולל כמובן את מנכ"ל משרד האוצר, כדרג מקצועי לחלוטין. דרג זה הציג בפני שרי האוצר דאז חלופות שאיפשרו להתמודד עם המשברים בצורה הטובה ביותר. בהקשר זה יש לציין כי ההתמודדות כללה גם נקיטת צעדים אחראיים במהלך השנים שקדמו לאותם משברים ולאחריהם, צעדים שחלקם לא היו פשוטים ברמה הציבורית בטווח הקצר, אך איפשרו למשק להתאושש ממשברים אלה בצורה טובה.

החשש שהועלה בפני הוועדה קשור במגמה רחבה יותר המורגשת לאחרונה של החלשת הפקידות המקצועית כחלק מתופעה נרחבת תחת הכותרת "חיזוק המשילות". במסגרת מגמה זו נעשה ניסיון להגדיל את משרות האמון של השרים על חשבון שכבת הפקידות הבכירה במשרדים.

חשיבות הדרג המקצועי היא, בין היתר, בהעלאת המשקל של שיקולי המשק והכלכלה בטווח הארוך, על פני שיקולים לטווח הקצר. בפני הוועדה נטען כי במשרד כמו משרד האוצר, נדרשת הקפדה יתרה על אינטרסים ארוכי טווח, בשל חלקו של המשרד בשמירה על יציבות וצמיחת המשק. נדמה כי דווקא המשילות מחייבת הקפדה זו. נטען בפנינו כי יש לעשות ככל הניתן על מנת למנוע זליגה של התופעות האמורות לתפקודו של משרד האוצר, ולשמר את מקצועיותו.

אין חולק כי מנכ"ל משרד הוא איש אמונו של השר, וכך גם התפיסה שעומדת בבסיס החלטות הממשלה והוראות התקשיר, שייחדו למנכ"ל המשרד הוראות מיוחדות בדבר בחירתו, איוש לשכת המנכ"ל ותקופת כהונתו. עם זאת, בפני הוועדה נטען, כי מינוי מנכ"ל המזוהה פוליטית, עלול לפגוע במקצועיות עבודת המטה שנעשית במשרד, ובאיזון בין אינטרסים קצרי טווח לארוכי טווח.

נציין כי החשש מפני פגיעה במקצועיות כאמור, הוזכר גם לגבי אופן קביעת המסגרות הפיסקאליות ופרקטיקות הרישום של הוצאות והכנסות, אשר עלולות להיות מושפעות לטובת אינטרסים קצרי טווח.

ז. תרבות ארגונית

לסיום כל אלה נציין כי רבים הדוברים אשר תיארו בפני הוועדה תהליך של שחיקת התרבות הארגונית במשרד, מתחים בין האגפים, מאבקים בין אגפיים והיעדר שיתוף פעולה. תופעות מעין אלה אינן זכורות לנו ולראשי המערכת הקודמים בעת עבודתם באוצר. תוארה תופעה רחבה של הדלפות מתוך המשרד, גם מדרגים בכירים ואף מתוך ישיבות בעודן מתנהלות, באופן אשר לא מאפשר ניהול של תהליך מקצועי לפני שהציבור מעודכן במהלך הנבחן. מציאות זו מקשה מאוד להעמיד עמדה מקצועית, אשר מבררת את כל ההשלכות המקצועיות בטרם נוצרה הטיה של דעת קהל, ועלולה אף להכשיל מהלכים אפשריים רק בשל הדלפתם לציבור.

כל הקשיים האמורים, בצד החוזקות הרבות של משרד האוצר עליהן עמדנו לעיל, עמדו בבסיס המלצותינו כפי שהוצגו בתמצית לעיל וכפי שיפורטו בהמשך הדוח.

פרק רביעי - מודלים של משרדי אוצר בדמוקרטיה מערביות

על מנת להעמיק את הבנת הקשיים הקשורים במבנה הנהלת משרד האוצר, וכן את הדיון בפתרונות הרצויים, למדה הוועדה את מבנה משרד האוצר בדמוקרטיות מערביות נוספות – בריטניה, דנמרק והולנד.

נתייחס להלן בתמצית למבנה משרד האוצר כפי שמצאנו אותו, לפי מיטב בדיקתנו, בכל אחת מהמדינות הללו, לרבות לתפקידו של המנכ"ל ולהליך המינורי שלו. לאחר מכן נתייחס לתרומת הסקירה לענייננו כפי שמצאנו. ההתייחסות המורחבת לכל אחת מהמדינות מופיעה בנספח ב' לדוח.

את המחקר ההשוואתי ערכה הגב' הילה אורן מהלשכה המשפטית במשרד האוצר, והוועדה מודה לה על עבודתה המאומצת.

בריטניה

בבריטניה, מנכ"ל משרד האוצר הוא הפקיד הבכיר ביותר במשרד, כאשר כלל הגורמים והמחלקות המקצועיות במשרד האוצר כפופים אליו, והוא עומד בראש פורום ההנהלה היומיומי של המשרד, ואחראי על תהליך קבלת ההחלטות המקצועיות במשרד. בשל מרכזיותו של משרד האוצר הבריטי, מדובר בפקיד הבכיר ביותר בכלל משרדי הממשלה, מלבד מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

בשנים האחרונות, כתוצאה מרצון של הדרג הנבחר להגביר את יכולתו לממש את מדיניותו, עוגנה באופן פורמלי המעורבות הפוליטית בהליכי מינוי של פקידים בכירים בשירות הציבורי, לרבות הליך המינוי של מנכ"לי המשרדים הממשלתיים, וזאת לצד עיגון דרישות משפטיות ומנגנוני פיקוח בהליכי המינוי. כמו כן, קוד השירות הציבורי שנוסח על בסיס חוק הרפורמה החוקתית והממשל משנת 2010, קובע כי השירות הציבורי הוא חלק מהממשלה הבריטית ונדרש לתמוך בממשלה הנבחרת, תוך מחויבות כלפי השרים.

יחד עם זאת, כיתר המנכ"לים של משרדים ממשלתיים, תפקיד מנכ"ל משרד האוצר בבריטניה הוא תפקיד של פקיד ציבור מובהק וככזה הוא מחויב בערכי השירות הציבורי הבריטי של יושרה, הגינות, אובייקטיביות והיעדר משוא פנים, ערכים שהשירות הציבורי היה מבוסס עליהם למעלה מ-160 שנה, עוד טרם עיגונם בחוק הרפורמה החוקתית והממשל בשנת 2010 ויש הרואים בהם ערכים חוקתיים.

בנוסף, לשר אפשרות למנות יועצים מיוחדים אשר מחויבים אליו בנאמנות אישית, ואינם מחויבים לקוד השירות הציבורי. כך, למעשה לשר ישנה מעטפת פוליטית הפועלת במקביל למנכ"ל, שאינה חלק מהשירות הציבורי, אשר יכולה לתת מענה לצרכיו הפוליטיים, מבלי שהמנכ"ל נדרש לשמש בפונקציה הזו.

השינוי בהליכי המינוי, אשר מגביר את המעורבות הפוליטית במינוי פקידים בכירים, ובהם גם מנכ"ל משרד האוצר, נדרש בשל עוצמת תפקיד המנכ"ל, ונדרש כדי לאפשר ניהול משותף של המשרד על ידי המנכ"ל והשר, מבלי לפגוע בעצמאות מקצועיות של המנכ"ל.

דנמרק

גם בדנמרק מנכ"ל משרד האוצר הוא פקיד הציבור הבכיר ביותר במשרד, וכלל הפקידים והמחלקות המקצועיות כפופים לו. במקביל לתפקידו כמנהל המשרד, ועמידתו בראש ההיררכיה המקצועית, הוא משמש כיועץ לשר, חלק בתפקידו שהפך משמעותי ופוליטי יותר בשנים האחרונות, מה שמעצים את הדואליות בתפקידו, בין היותו מנהל המשרד ליועץ לשר.

דואליות זו באה לידי ביטוי גם בהליך המינוי – אף שהליך המינוי נעשה על ידי השר וללא הליך ביקורת עצמאי, מנכ"ל משרד האוצר, כיתר מנכ"לי המשרדים, מגויס ישירות משירות המדינה, וישנה תמימות דעים ביחס לאיכויותיהם האישיות הגבוהות.

בנוסף, בשל עקרון הקביעות והמצוינות בשירות הדני, מנכ"לי המשרד אינם נאמנים לשרים באופן אישי, או בשל השיוך הפוליטי האישי שלהם, שהם אף מסתייגים מהבעתו בפומבי, אלא נדרשים ל"נאמנות סדרתית", היינו: לנאמנות לשרים מתחלפים. במובן זה, הם דווקא נדרשים להיות עצמאים מפרופיל פוליטי מפלגתי, מה שמחזק את הזהות המקצועית שלהם. דואליות זו מוגדרת ומעוגנת בקוד ייעודי אשר מתייחס לשני המימדים הללו בתפקיד המנכ"ל ומנסה ליישב את המתח ביניהם.

הולנד

מבנה הסמכויות במשרדי הממשלה בהולנד היה כזה שראשי האגפים היו בפועל חזקים יותר ממנכ"ל המשרד, ואולם במסגרת תהליך שהחל בשנות ה-90, שבמסגרתו חל שינוי מבני, עוגן מעמד מנכ"לי המשרדים באופן פורמלי, ובפועל מנכ"ל המשרד הוא שמנהל את המשרד, וכלל היחידות המקצועיות כפופות לו.

תפקיד המנכ"ל כולל גם חלק של ייעוץ לדרג הנבחר בתחומי המדיניות, ואולם כחלק מתהליך חיזוק המנכ"לים בשנים האחרונות, התפתחה "גישה ניהולית", שבמסגרתה ישנו מיקוד בעבודות מטה על חשבון הייעוץ הפוליטי לשר וכן העדפה של יכולות ניהוליות ותוצאות על פני ערכים ונורמות. אף שתוצאתה של גישה זו הייתה דה-פוליטיזציה לתפקיד זה, באותה העת היא החלישה את מעמד המנכ"ל כגורם מייצג לשר, וגרמה לפוליטיזציה בהובלת המשרד על ידי השרים בשל מינוי יועצים אישיים ופוליטיים במקביל למנכ"ל.

ניתוח השוואה

בשלוש הדמוקרטיות אותן בחנו, מנכ"ל משרד האוצר הוא הפקיד המקצועי הבכיר ביותר במשרד האוצר, וכלל הגורמים המקצועיים במשרד כפופים אליו. בבריטניה וגם בדנמרק, שבהן מנכ"ל משרד האוצר היה מאז ומתמיד הגורם המקצועי הבכיר ביותר, מדובר במשרה הממשלתית השניה בחשיבותה במדינה. גם בהולנד, שבה היחס בין מעמד המנכ"ל לבין מעמד ראשי האגפים במשרדים הממשלתיים היה בעבר דומה למודל הישראלי, במובן שדה-פקטו ראשי האגפים היו בעלי מעמד והשפעה גדולים יותר משל המנכ"ל, החל משנות ה-90 חל שינוי מבני שבמסגרתו עוגן מעמד המנכ"ל כגורם הבכיר ביותר, וחוזק מעמדו גם בפועל.

יחד עם זאת, לא ניתן להפריד בין מעמד המנכ"ל כגורם הניהולי הבכיר ביותר מבחינה מקצועית, לבין אופי משרתו ככזו של פקיד ציבור מובהק, כפי שבא לידי ביטוי בשלושת הדמוקרטיות הללו: בבריטניה, שם הוגדלה המעורבות הפוליטית בהליכי המינוי של הפקידים הבכירים ובהם המנכ"ל, תפקיד המנכ"ל הוא תפקיד מובהק של פקיד ציבור והוא מחויב לערכי השירות הציבורי הבריטי ונראה שהגברת המעורבות הפוליטית במינויו נועדה לאפשר לשר להיות שותף אמיתי בהובלת המשרד; בהולנד חיזוק מעמד המנכ"ל נעשה בד בבד עם הגברת הגישה הניהולית אשר עשתה "דה פוליטיזציה" לתפקידו, והוא ממונה בהליך מובנה וממושך נטול כמעט כל מעורבות פוליטית; גם בדנמרק שבה דומה שהדואליות בין נאמנות המנכ"ל לשר לבין תפקידו כמנהל מקצועי של המשרד, בולטת ביותר, נאמנותו לשר אינה בשל שיוכו הפוליטי (של המנכ"ל), אלא להפך – הוא מחויב בנאמנות לכל שר, מה שמחייב אותו להימנע מפרופיל פוליטי עצמאי, ודווקא מחזק את הזהות המקצועית שלו.

נדגיש כי גם בדנמרק, אשר בה, כאמור, בולט ביותר המימד בתפקיד המנכ"ל כאיש אמון של השר, קיים קוד פורמלי אשר מדגיש את המקצועיות בתפקידו, וכן מתייחס לשני המימדים הללו בתפקידו ולאזון הנדרש ביניהם.

התהליך שהתרחש בהולנד, שבמסגרתו דווקא "דה-פוליטיזציה" של תפקיד המנכ"ל הביאה להחלשת מעמדו כיועץ פוליטי לשר, וגרמה לפוליטיזציה במשרד, מדגיש לטעמנו כי נדרש גורם מתווך בין הדרג הנבחר לבין הפקידות המקצועית, ולכן חיוני לשמור על איזון בין שני מימדים אלה בתפקיד מנכ"ל המשרד, ולעצב את תפקידו כאיש אמון של השר, מחד גיסא, וכפקיד ציבור מובהק שאינו בעל זיקה פוליטית, מאידך גיסא.

סקירה זו מבהירה לטעמנו כי ההתמודדות עם הממשק בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי אינה ייחודית לישראל ומופיעה גם בדמוקרטיות אחרות, וכי מדובר בממשק הדורש איזון עדין, אשר כל דמוקרטיה מוצאת את המנגנונים הנכונים לה ביחס אליו. איזון זה יכול להופיע באופי הליך המינוי של המנכ"ל וכן בערכים אליהם הוא מחויב כעובד ציבור. בהמשך לכך, סקירה זו מבהירה לטעמנו שמנכ"ל המשרד נדרש להיות גורם מתווך ומאזן בין הדרג הפוליטי למקצועי, ומומלץ לשמור עליו כאיש אמון של השר, ואולם אופי תפקידו חייב להשמר כבעל אופי מובהק של פקיד ציבור.

פרק חמישי - המלצות הוועדה פירוט ונימוקים

בהתאם לרציונל אשר פירטנו ב"המלצה המרכזית" בפרק עיקרי ההמלצות, יש להשאיר, ככלל, את המבנה הנוכחי על כנו, להשלימו היכן שקיימות לאקוונות, ולחזקו. בהתאם, מפורטות להלן כלל ההמלצות בהרחבה, כאשר לצד כל המלצה מפורטים גם הנימוקים לה.

א. הגדרת תפקיד מנכ"ל משרד האוצר:

מוצע למצב את מנכ"ל משרד האוצר ביחס לראשי אגפים המרכזיים כ-"ראשון בין שווים". בהתאם, בדומה למצב היום, מוצע שלא תהיה לו סמכות להתערבות בעבודה **השוטפת** הנעשית באגפי האוצר השונים, למעט באגפים הכפופים אליו ישירות.

יחד עם זאת מוצע להגדיר כי מנכ"ל המשרד יהיה הגורם המקצועי הבכיר המתכלל את עבודת המטה הנעשית במשרד, והנושא באחריות לקיומה של עבודה מקצועית, הרמונית ומתואמת בין אגפי משרד האוצר, ולהגדיר בצורה ברורה ומפורטת את תפקידיו.

בהתאם, מפורטת להלן המלצתנו לתפקידיו ולאחריותו של מנכ"ל משרד האוצר:

א. **קביעת תכנית אסטרטגית ומעקב אחר יישומה** - הובלה של תהליך בניית תכנית אסטרטגית למשרד האוצר, אשר ממנה תיגזר תכנית העבודה המאוחדת למשרד האוצר, וכן מעקב אחר יישומה. התכנית האסטרטגית תיבנה על בסיס עבודת מטה שיוביל מנכ"ל המשרד יחד עם ראשי האגפים סמוך לתחילת השנה, והיא שתשמש כבסיס למדיניות הכוללת של המשרד. לאחר אישורה של התכנית על ידי שר האוצר, היא תוטמע בתכנית העבודה המאוחדת של משרד האוצר, בתכניות העבודה הנפרדות של אגפי המשרד, ובתהליכי החקיקה שיוזם המשרד.

ב. **ניהול ותכלול עבודת מטה בין-אגפית במשרד האוצר** - ניהול ותכלול עבודת מטה בכל הנוגע למדיניות כלכלית בנושאים חוצי-אגפיים משמעותיים, ובמידת הצורך לפני הצגתם בפני שר האוצר. מנכ"ל האוצר יישא באחריות, וכפועל יוצא מכך יקבל מהשר את הגיבוי והסמכות לקיומה של עבודה הרמונית ומתואמת בין אגפי משרד האוצר תוך עמידה על עקרונות של מקצועיות, הוגנות ושקיפות.

ג. **ליבון ותהליך הכרעת מחלוקות בין-אגפיות** - מחלוקות בין-אגפיות שיתעוררו, בייחוד מחלוקות אשר מעכבות קבלת החלטות וביצוע רפורמות, יתבררו בדיון אצל המנכ"ל יחד עם כל הגורמים הרלוונטיים לסוגיה. ככל שנותרו מחלוקות לאחר הדיון, יסכם מנכ"ל האוצר את הדיון וימליץ בכתב בדבר הפתרון הרצוי למחלוקת תוך פירוט מהות המחלוקת ועמדות הצדדים. אם סיכום המנכ"ל אינו מקובל על מי מראשי האגפים, העניין יובא להכרעת השר בתוך 30 יום לכל היותר, ובמקרים דחופים קודם לכן. החובה לתיאום הדיון אצל השר תהיה על המנכ"ל וישתתפו בו כלל הגורמים הרלוונטיים. תהליך זה יתקיים בהתאם לנוהל ליבון מחלוקות המצורף כנספח לדוח.

ד. **הובלת רפורמות** - הובלת רפורמות כלכליות משמעותיות הקשורות לעניינים שהם בליבת העיסוק של משרד האוצר, ואשר כוללים היבטים של מספר אגפים, תוך תכלול עבודת מטה בין-אגפית. בהקשר זה ראו למשל את הוועדה בראשותו של ד"ר יוסי בכר לעניין הרפורמה בשוק ההון, את הוועדה בראשותו של מר חיים שני בעניין הריכוזיות במשק, את הוועדה בראשותה של גב' יעל אנדורן בעניין הסדרי חוב, את הוועדה לבחינת הקצאת איגרות חוב מיועדות בראשותו של מר שי באב"ד, וכיו"ב. מנהלי האגפים השונים יהיו אחראים להעמיד לרשות המנכ"ל משאבים מקצועיים ככל שיידרש לטובת קידום הרפורמות האמורות. במידה והשר יקבע כי רפורמה כאמור תובל על ידי ראש אגף מסוים (ולא על ידי המנכ"ל), ראש האגף יהיה אחראי לעדכן באופן שוטף את המנכ"ל ולבקש את סיועו ככל שיידרש.

ה. **שיתוף פעולה בין אגפי ויצירת גורם מרכזי אחד (one stop shop)** - מרבית עבודתם של אגפי האוצר מתבצעת באופן שוטף ולא בהכרח כחלק מטיפול ברפורמות או במשברים חריפים, וגם בנושאים שוטפים אלה נדרש תיאום בין-אגפי, אשר העדרו גורם לעיכוב בקבלת ההחלטות ובטיפול האופרטיבי בנושא. כמו כן, גורמים חיצוניים אשר נדרשים לעבוד מול מספר אגפים במשרד האוצר נתקלים לעיתים בתשובות סותרות ולא מתואמות, עד כדי כך שהתהליך מתואר לעיתים כ"דרך ייסורים". אם זיהה מנכ"ל האוצר נושא כזה, הוא ימנה בהתייעצות עם ראשי האגפים, צוות עבודה המורכב מנציגי האגפים הרלוונטיים, ואת נציג אחד האגפים כמרכז ומנהל הצוות. מנהל הצוות יתפקד כ-"תחנה יחידה" (one stop shop) בכל הנוגע לתשובה מתואמת וטיפול יעיל אחוד ומהיר של משרד האוצר מול הגורם החיצוני. הצוות ידווח, מעת לעת, למנכ"ל האוצר ולהנהלת האוצר על התקדמות הטיפול בנושא. כל זאת, מבלי לפגוע בסמכויות האגפים.

ו. **תכלול המדיניות הפיסקאלית** - תכלול הדיונים בתחום המדיניות הפיסקאלית השוטפת ומעקב אחר התפתחות ההכנסות, ההוצאות והגירעון התקציבי. המנכ"ל ינהל מעקב חודשי שוטף אחר ביצוע התקציב בצד ההוצאה וההכנסה. ראשי האגפים יעבירו לו את המידע הנדרש לשם כך. במידה ותסתמן סטייה משמעותית בביצוע התקציב לעומת התכנון, בעלת השלכות מאקרו-כלכליות, ירכז המנכ"ל עבודת מטה שתבחן ותמליץ לשר האוצר על צעדים מתקנים והאגפים יסייעו לו בכך, ככל שיידרש. הצגת ההמלצות לשר תהיה בהשתתפות האגפים הרלוונטיים.

ז. **ניהול פורום הנהלת משרד האוצר** - המנכ"ל יעמוד בראש פורום הנהלת המשרד. ישיבות ההנהלה יתקיימו מדי שבוע, סדר היום שלהן ייקבע מראש, והן יעסקו, בין השאר, בנושאים חוצי אגפים שנדרש לקדם, באיתור נושאים משמעותיים, אשר אין גורם האמון על קידומם, ובדיווח של ראשי אגפים על הסכמות או אי הסכמות המסתמנות ביניהם בנושאים מהותיים.

ח. **פורום מדיניות שכר** - ייסוד פורום שכר בראשות המנכ"ל ובהשתתפות הממונה על השכר, אגף התקציבים, ובמידת הצורך ועל פי העניין בהשתתפות החשב הכללי, הממונה על שוק

ההון, ביטוח וחיסכון והיועץ המשפטי של משרד האוצר. הפורום יקבע את מדיניות המשרד בהסכמי שכר משמעותיים ובהסדרים פנסיוניים משמעותיים. יודגש כי הפורום יעסוק בהיבטי המדיניות של ענייני השכר.

ט. **קשרים כלכליים בינלאומיים** - אחריות לניהול קשרים בינלאומיים, לרבות מול ארגון ה-OECD, ארה"ב והרשות הפלסטינית.

י. **תיאום המדיניות הפיסקאלית והמוניטארית** - אחריות לתיאום מדיניות פיסקאלית-מוניטרית תוך ניהול דיונים עם בנק ישראל בהקשר זה, ובמידת הנדרש בסיוע האגפים השונים, לרבות בהעברת המידע הנדרש לשם כך.

יא. **מעקב אחר התפתחויות מאקרו-כלכליות** - אחריות למעקב אחר התפתחויות מאקרו-כלכליות בישראל ובעולם וכן לפעילות הנדרשת לשם התאמת המדיניות הכלכלית בישראל לנסיבות המשתנות.

יב. **בחירת ראשי אגפים** - סיוע לשר בהליכים לבחירת חברי הנהלת המשרד על מנת לאפשר עבודה משותפת הרמונית ואפקטיבית במידת האפשר.

מעבר לאמור, ימשיך המנכ"ל לטפל בנושאים השונים המסורים לו לפי דין, לרבות נושאים שהוא צולו לו ע"י השר, ככל שלא יחול שינוי בהאצלות אלה.

הנימוקים להמלצה זו:

כפי שתיארנו בפרק השני לדוח, חוסר ההיררכיה במבנה משרד האוצר, מייצר מצב שבו תפקידו של המנכ"ל בעבודה מול ראשי האגפים אינו ברור, ובהיותו נעדר סמכויות מוגדרות, הוא מתקשה לפעול מולם ולתכלל את עבודתם המשותפת, וכלל לא ברור מהו תפקידו בהקשר זה.

על בסיס הנימוקים שפורטו בהמלצה המרכזית, ובעיקרם שמירה על עצמאות האגפים ועל מערכת הבלמים והאיזונים בניהול הכלכלה הישראלית, סברנו כי לא נכון להמליץ על שינוי מבנה משרד האוצר, ולא נכון לייצר היררכיה בין המנכ"ל לראשי האגפים. סברנו כי יש מקום למצב את תפקידו של המנכ"ל כ-"ראשון בין שווים", וככזה לקבוע כי הוא יהווה גורם מרכזי בעבודה הבין-אגפית, וגורם המתכלל את עבודת המטה המקצועית במשרד בכל הנוגע לנושאים בין-אגפיים.

אנו סבורים שפונקציה כזו חיונית במשרד על מנת לחזק את עבודת המטה, לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות ואת עבודת המטה שנעשית לקראת הבאתן בפני שר האוצר ובמקרים מסוימים אף בפני ראש הממשלה והממשלה במליאתה, וכן על מנת לשפר את התיאום הבין-אגפי ואת העבודה של כלל האגפים כיחידה אחת החותרת במשותף למימוש המדיניות הכלכלית של הדרג הנבחר.

אנו סבורים כי נכון הוא שהמנכ"ל, כמי שעומד בראש הנהלת המשרד וכמי שממונה על ידי השר לסייע לו במימוש המדיניות, הוא שישמש בפונקציה זו.

בהתאם, פירטנו את תפקידיו, המשרתים פונקציה זו: הובלת תהליך קביעת תכנית אסטרטגית למשרד שממנה תיגזרנה התכנית המאוחדת של המשרד ותכניות האגפים; חלקו כגורם מתכלל בהובלת המדיניות בנושאים בין אגפיים משמעותיים; חלקו כגורם מתאם מול גורמים חיצוניים במשרדי הממשלה או מהמגזר הפרטי בנושאים שוטפים המשותפים למספר אגפים; חלקו בתהליך ליבון מחלוקות בין-אגפיות, וכן ניהול פורום הנהלת משרד האוצר, אשר אנו תקווה שיהפוך לפורום משמעותי, כפי שפירטנו בהמלצה השביעית אשר ייחדנו לעניין זה.

תפקידים נוספים אשר פירטנו כתפקידי המנכ"ל כוללים ניהול פורום מדיניות שכר שייקבע את מדיניות השכר בנקודות דרך משמעותיות, וזאת בשל השפעתה על המגזר הציבורי ועל תקציב המדינה, ניהול ממשקים חיצוניים וניהול מעקבים הקשורים בהובלת המדיניות הכלכלית של ישראל.

אנו סבורים שהגדרת תפקיד המנכ"ל תוך פירוט המשימות האמורות, יחד עם קביעת נהלי עבודה בין-אגפיים כפי שמפורט בהמלצה הששית, יש בהם כדי לייצר נורמות עבודה של ראשי האגפים והאגפים מול המנכ"ל וביניהם, וזאת גם ללא הקניית סמכות היררכית. כמו כן, יהיה בכך כדי לתרום ליצירת תיאום בין האגפים השונים תוך יצירת עמדה אחידה אחת, ככל הניתן, של משרד האוצר מול הגורמים השונים הפועלים מול המשרד בממשלה ומחוצה לה.

כאמור, כלל התפקידים הללו נגזרים מהיותו של המנכ"ל מי שעומד בראש הנהלת המשרד ומי שמונה על ידי השר כגורם המסייע לו במימוש מדיניותו. ככזה, עליו לשמור על ראייה מקיפה של ההתנהלות במשרד, ואנו סבורים כי לא נכון שהמנכ"ל יהיה מעורב בעבודה השוטפת של האגפים גם במקרים שבהם מעורב יותר מאגף אחד.

ב. חידוד עצמאותם של האגפים במקומות הנדרשים:

להלן יפורטו ביחס לכל אגפי הליבה אשר אליהם התייחס הדוח, העניינים שבהם על ההחלטה להתקבל באופן מקצועי לחלוטין ועל כן יש לשמור על שיקול דעת מלא של ראש האגף, והכל בכפוף לנהלי העבודה אותם המלצנו לאמץ בהמשך הדוח.

נעיר כי ישנם בוודאי עניינים שלא התייחסנו אליהם כאן, וחיוני לשמור גם בהם על עצמאות שיקול דעת.

א. **אגף תקציבים** - הכנת מצרפי התקציב, לרבות ההנחות הכמותיות שעומדות בבסיס המצרפים, הכנת התכנית התלת-שנתית ("נומרטור"), אומדן פעולות מאזנות לעניין התכנית, אומדן עלות תקציבית הכרוכה בהצעות חקיקה, חקיקת משנה והחלטות מנהליות אחרות, וכיו"ב. יודגש כי אין בהכנת מצרפי התקציב עצמם, כדי לגרוע מהדיון והליך קבלת ההחלטות בעניין צעדי ההתאמות הנדרשים וקביעת יעד הגירעון ויעד ההוצאה, אשר מסורים, כמובן, בראש ובראשונה, לשר האוצר.

ב. **אגף חשב כללי** - ניהול הליכי מכרזים, לרבות אישור פטורים ממכרז, למעט לפי תקנה 3(28) לתקנות חובת המכרזים, הכנת הדוחות הכספיים של מדינת ישראל, לרבות אופן רישום

התחייבויות הכספיות בדוחות, מתן היתרי אשראי, קביעת גמלאות בפנסיה תקציבית, פיקוח על תמיכות, ופיקוח על קצא"א. עצמאות עבודת החשב הכללי רלוונטית גם לעבודת עובדי החשב הכללי המשמשים כחשבים במשרדי הממשלה.

ג. **רשות המסים** - קביעת שומות מס, גבייה ופעולות אכיפה בתחום המס וכיו"ב.

ד. **רשות החברות הממשלתיות** - חוות דעת של הרשות לפי סעיפים 5, 11 ו- 59 לחוק החברות הממשלתיות לצורך החלטת הממשלה בעניינים של הקמת חברה ממשלתית, ניהול חברה ממשלתית והפרטת חברה ממשלתית, מתן הוראות לעניין הפרטה של חברות ממשלתיות, מתן הוראות לעניין הכנת דוחות כספיים של חברות ממשלתיות, זימון אסיפה מיוחדת לצורך קיום בדיקה מיוחדת, הדחת דירקטור של חברה ממשלתית בנסיבות חריגות, חוות דעת הרשות לעניין הוועדה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות, אישור מינוי רואה חשבון ויועץ משפטי של חברה ממשלתית, וכיו"ב.

ה. **אגף השכר והסכמי עבודה** - סמכויות הפיקוח על שכר וחריגות שכר במגזר הציבורי.

ו. **רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון** - סמכויות אכיפה, רישוי ומתן היתרים, ביקורות, מתן אישורי קופות גמל, אישור תכניות ביטוח ותקנוני קופות גמל, אקטואריה, והוצאת חוזרים בעניינים המסורים לממונה על שוק ההון, בכפוף לסמכויות הממשלה בדבר קביעת מדיניות בתחומים מסוימים כמוגדר בחוק.

ז. **כלכלן ראשי** - הכנת תחזית הכנסות בהתאם לנוהל הכנת תחזיות.

הנימוקים להמלצה זו:

בשים לב לקשיים שהועלו בנוגע לתהליכי קבלת ההחלטות במשרד, וחוסר הבהירות ביחס לדרגים הנדרשים להיות מעורבים בכל החלטה, ולאור הרצון לשמור על העצמאות המקצועית בעבודת האגפים ושימור מערכת הבלמים והאיזונים בניהול כלכלת ישראל, מצאנו לנכון לפרט את העניינים המרכזיים שבהם יש לשמור על שיקול דעת מלא של ראש האגף, ואשר בהם על ההחלטה להתקבל באופן מקצועי לחלוטין. בתחומים אלה אין מקום להתערבות של הדרג הנבחר או של מנכ"ל המשרד, למעט בהתאם לנהלי העבודה ואופן הבאת מחלוקות כמוצע על ידי הוועדה.

יובהר כי המלצה זו היא בניגוד למגמה הרווחת כיום של הגברת המשילות על חשבון עבודת הפקידות, אולם היא חיונית בעינינו לנוכח ההשלכות המרחיקות לכת על כלכלת ישראל, שעשויות להיות להתערבות בהחלטות שצריכות להתקבל בצורה מקצועית בלבד, וללא עירוב שיקולים זרים. בנוסף, במקרים מסוימים חשיבות השמירה על עצמאות ראשי האגפים נובעת בשל הצורך בשמירה על טוהר המידות והמינהל התקין ויש מקום לעמוד, לחדד ולשרטט לגבי אותם העניינים את גבולות המותר והאסור.

נציין, כפי שהתייחסנו בהרחבה בפתח הדבר לדוח, כי אין שאלה שמדיניות כלכלית, ולרבות הבאתה לידי ביטוי באופן חלוקת העוגה בדרך של קביעת חוק תקציב שנתי, היא פועל יוצא של ממשלה נבחרת, ובמובן זה תפקידם של האגפים המקצועיים הוא להביא לידי יישום את המדיניות הכלכלית שהיא מובילה. בהקשר זה אין כל פסול בגיבוש מדיניות להקצאת תקציבים. **ואולם אופן היישום צריך להתבצע בידי הדרג המקצועי, בכפוף לאמות מידה מקובלות ולהוראות הדין.**

סוג ראשון של עניינים אלה הוא החלטה שנוגעת לפרט מסוים, בין אם מדובר בהקצאת זכות או בקביעת זכות, והשפעה של הדרג הנבחר בהחלטה כזו אינה בגדר קביעת מדיניות וחורגת מכלל המינהל התקין ואופן פעולתה של הממשלה, ולכן היא אסורה:

כך למשל, בכל הנוגע למתן רישיונות, אישורים או היתרים על ידי רגולטורים בתחומים שונים, אשר ההחלטות לגביהם נדרשות להיות בהתאם לקריטריונים הקבועים בדין ולכללי השוויון שבהם מחוייבת כל רשות מנהלית;

כך ביחס לסובסידיה או מתן הטבה כספית לגוף מסויים;

כך ביחס לביצוע התקשרויות, אשר נדרשות להיעשות בהתאם לדיני המכרזים ולעקרונות של שוויון;

כך גם בכל הנוגע לקביעת שומות ולגבייתן וכן לפיקוח ואכיפה בתחומים שונים, אשר נדרשת להיות אך ורק על פי הוראות הדין;

וכך ביחס לקביעת זכויות שפרטים זכאים להם לפי הדין, ובהן הזכות לפנסיה תקציבית, אשר הזכאות לה היא בהתאם לקריטריונים הקבועים בדין וללא כל קשר באדם הזכאי לה.

סוג נוסף של עניינים אשר ההחלטה לגביהם נדרשת להיות מקצועית לחלוטין, הם עניינים אשר הפעולות לגביהם הן פעולות מקצועיות לחלוטין, והפקיד שמבצע אותן מבצע אותן מכח הכשרתו המקצועית:

כך למשל, קביעת מקדמים אקטוארים ברשות שוק ההון;

רישום הוצאות בהתאם לכללים חשבונאיים;

קביעת אומדנים לעלויות תקציביות שונות, וקביעת תחזית הכנסות.

בעניין זה נשוב ונציין כי בהקשרים רבים ההחלטה הסופית היא החלטה של הדרג הנבחר וכך נכון שיהיה, ואולם גם בהקשרים אלה נכון שבטרם קבלת ההחלטה ייעשה הליך ברור מקצועי מעמיק, כך שההחלטה תתקבל כאשר כל ההשלכות המקצועיות שלה הוצפו וידועות לדרג הנבחר.

ואולם, בהמלצה זו התייחסנו לתחומים שבהם אין מקום לכל מעורבות של הדרג הנבחר, בין אם מדובר בהחלטות הנוגעות לפרטים, כפי שפרטנו בסוג הראשון של העניינים, ובין אם מדובר בהחלטות אשר במהותן הן החלטות מקצועיות, כפי שפרטנו בסוג השני של העניינים.

עוד נדגיש כי התייחסנו לתחומים המצויים בליבת הפעילות של האגפים, ואולם ישנם בוודאי עניינים שלא התייחסנו אליהם כאן, וחיוני לשמור גם בהם על עצמאות שיקול דעת.

ג. הובלה אחודה של כלל החוקים הנכללים בתכנית הכלכלית השנתית

התכנית הכלכלית השנתית כוללת כאמור את חוק התקציב השנתי, חוק בדבר שינויים פיסקאליים, וחוק בדבר שינויים מבניים (השניים האחרונים מכונים "חוק ההסדרים"), וכן החלטות ממשלה שאינן דורשות חקיקה. התכנית כוללת תהליך חקיקה משולב כאשר כלל החוקים תלויים זה בזה ומשפיעים האחד על האחר. התכנית הכלכלית השנתית מהווה את אבן הראשה בניהול המדיניות הכלכלית של הממשלה וליבת פעילות מרכזית של משרד האוצר.

אנו ממליצים שאגף התקציבים יהיה האחראי המרכזי ויוביל באופן אחוד את כלל התכנית הכלכלית השנתית ואת כלל החוקים האמורים. יחד עם זאת, תוכנם של החוקים יהיה בהתאם לתכנית האסטרטגית ולתכנית העבודה של משרד האוצר, תוך הקפדה על מעורבותו של מנכ"ל המשרד כבר מהשלבים הראשונים של התהליך ולכל אורכו, בהתאם לנהלים המצורפים לעניין זה בהמלצה המתייחסת לנהלים.

הנימוקים להמלצה זו:

מאז שנת 1985 מוגש לכנסת לצד חוק התקציב השנתי, חוק אשר כולל שינויים פיסקאליים ומבניים הנדרשים לטובת התכנסות לנתוני התקציב.

השילוב בין דברי החקיקה הללו הוא שמאפשר קידום יעדי הממשלה באמצעות התקציב ולפיכך הם כרוכים זה בזה, ואנו סבורים כי הכרח שהם יקודמו יחד על ידי אגף התקציבים, האמון על הובלת חוק התקציב.

יחד עם זאת, על מנת שבמסגרת תהליך חקיקה זה, אשר מהווה את ליבת הפעילות של המשרד, יקודמו גם היעדים המשרדיים שהמשרד בחר לקדם במסגרת התכנית האסטרטגית של המשרד, אנו סבורים כי נכון שהמנכ"ל, כגורם האמון על תכנית זו, יהיה מעורב בתהליך החקיקה של השינויים המבניים כבר מראשיתו ולכל אורכו, בהתאם לנהלים הרלוונטיים לעניין זה.

ד. תנאי סף למנכ"ל ולראשי אגפים:

א. תנאי סף למנכ"ל המשרד:

אנו מציעים לקבוע שאלה יהיו תנאי סף למשרת מנכ"ל המשרד:

- (1) השכלה: תואר ראשון בכלכלה, עדיפות לבעל הבנה עמוקה במאקרו;
- (2) ניסיון: יתקיימו שני אלה:
 - א. 12 שנות ניסיון במשרה כלכלית;
 - ב. 8 שנות ניסיון בתפקיד ניהולי בכיר בשירות הציבורי או הפרטי, בתאגיד בעל היקף עסקים או פעילות משמעותיים. עדיפות תינתן למי ששירת בתפקיד ניהולי-כלכלי מספר שנים במגזר הציבורי.

תקופות אלה יכולות להיות חופפות.

(3) היעדר זיקה פוליטית של המנכ"ל לשר או לשר אחר משרי הממשלה. לעניין זה, "זיקה פוליטית" כמשמעותה בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.5000 (לכך נכוון גם בהמשך בשימוש בביטוי "זיקה פוליטית").

לנוכח החלטת הממשלה מס' 86 מיום 10.05.2009 בעניין כישורי סף למנהלים כללים במשרדי הממשלה, אנו ממליצים לעגן את התנאים האמורים בהחלטת ממשלה, אשר תתקן את ההחלטה האמורה.

ב. תנאי סף לראשי האגפים:

1. תנאי סף למשרת הממונה על התקציבים:

- (1) השכלה: תואר ראשון בכלכלה, עדיפות לבעל הבנה עמוקה במאקרו ;
 - (2) ניסיון: יתקיימו שני אלה:
 - א. 10 שנות ניסיון במשרה כלכלית, מתוכן 3 שנים לפחות במגזר הציבורי ;
 - ב. 6 שנות ניסיון בתפקיד ניהולי בכיר בשירות הציבורי או הפרטי בתאגיד בעל היקף עסקים או פעילות משמעותיים.
- תקופות אלה יכולות להיות חופפות.
- (3) היעדר זיקה פוליטית לשר או לשר אחר משרי הממשלה.

נציין כי המודל של מינוי סגן ממונה על התקציבים, אשר לאחר תפקידו כסגן הועסק מספר שנים במגזר הפרטי או בתפקיד מנכ"ל משרד ממשלתי, וחוזר לשמש כממונה על אגף התקציבים, הוא, לטעמנו, מודל מוצלח, בעיקר בשל ההיכרות עם המערכת הציבורית ועם עבודת התקציב על רבדיה השונים. אף שזהו אינו מודל הכרחי, אנו סבורים ככל שהוא מתאפשר, נכון שתינתן לו עדיפות.

2. תנאי סף לכלכלן הראשי:

- (1) השכלה: תואר ראשון בכלכלה ועדיפות לבעלי תואר נוסף במינהל עסקים או ראיית חשבון ;
 - (2) ניסיון: עיסוק מקצועי של 7 שנים מתוכן 5 שנים לפחות עיסוק במאקרו כלכלה ושנתיים בתחום המיסוי.
- (3) היעדר זיקה פוליטית לשר או לשר אחר משרי הממשלה.

3. תנאי סף לממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון:

- (1) השכלה: תואר ראשון בכלכלה או מינהל עסקים ;
 - (2) ניסיון: יתקיימו שני אלה:
 - א. 10 שנות ניסיון בתחום כלכלי או פיננסי ;
 - ב. 7 שנות ניסיון בתפקיד ניהולי בכיר בשירות הציבורי או הפרטי בתאגיד בעל היקף עסקים או פעילות משמעותיים.
- תקופות אלה יכולות להיות חופפות.
- (3) היעדר זיקה פוליטית לשר או לשר אחר משרי הממשלה.

הנימוקים להמלצה זו:

כפי שציינו בהמלצה המרכזית, ועל בסיס הנימוקים המפורטים בה, הכרעתה העקרונית של הוועדה היא להותיר את המבנה הבסיסי של משרד האוצר כפי שהוא, ולעצב את תפקיד המנכ"ל כדמות משמעותית בעבודה הבין-אגפית, ובעבודת המטה המקצועית בנושאים הבין-אגפיים, מבלי שראשי האגפים כפופים לו מקצועית.

במצב דברים זה, תפקיד המנכ"ל הוא תפקיד מורכב, אשר הנושא בו נדרש לאיזון עדין בין השכלה כלכלית רחבה, מוניטין מקצועי עשיר בתחום הכלכלי ויכולות ניהוליות, אשר יסייעו לו להיות דמות בת-סמכא כלפי יתר ראשי האגפים גם ללא סמכות פורמלית.

בהתאם לאמור, התייחסנו בקביעת תנאי הסף להשכלה כלכלית ולניסיון מקצועי עשיר בתחומים כלכליים.

כמו כן, כיוון שהעבודה במשרד האוצר, כבכל משרד ממשלתי ואף יותר, רווית ממשקים מול גורמים ממשלתיים וגורמים חיצוניים נוספים, ובהתאם נדרש המנכ"ל לפעול מול כלל הגורמים הללו, ובשים לב כי בדרך כלל כהונתו נמשכת שנים בודדות, אנו סבורים כי ישנה עדיפות שלמנכ"ל המשרד תהיה היכרות משמעותית עם עבודת הממשלה והמערכת הציבורית.

בנוסף לאלה, הצענו כתנאי סף היעדר זיקה פוליטית של המנכ"ל לשר או לשר אחר משרי הממשלה. אין חולק כי המנכ"ל הוא איש אמונו של השר וממונה על ידו כדי לסייע לו במימוש המדיניות בעבודת המשרד. יחד עם זאת, בשים לב למבנה משרד האוצר ולמורכבות תפקיד המנכ"ל במבנה זה, ועל מנת לאפשר לו להנות מאמון מלא של ראשי האגפים ולמלא את תפקידו כחוליה מתווכת בין ראשי האגפים והדרג המקצועי, לבין שר האוצר, תוך הכרעה בעניינים שמובאים לפתחו, אנו סבורים כי יש לקבוע שהמנכ"ל יהיה נעדר זיקה פוליטית.

נציין בהקשר זה כי על אף המגמה הקיימת בעת הזו לנקוט צעדים שונים שיסייעו להגביר את יכולת המשילות של הדרג הנבחר ואת יכולתו לממש את המדיניות שקבע, אנו סבורים כי **התנאי של היעדר זיקה פוליטית הוא קריטי ביחס למנכ"ל משרד האוצר**. זאת הן בשל מורכבות תפקידו הנובעת ממבנה המשרד כפי שתיארנו לעיל, והן בשל האיזון העדין הנדרש בעבודת משרד האוצר בין פעולות למימוש המדיניות של הדרג הנבחר, לבין שמירה על עצמאות האגפים, בשים לב לחלקו של המשרד במערכת הבלמים והאיזונים בכלכלה הישראלית, ולתפקידו המשמעותי בעתות משבר.

במסגרת המלצה זו התייחסנו גם לתנאי הסף של הממונה על אגף התקציבים, אשר זיהינו כי הם חסרים התייחסות להיכרות עם עבודת המגזר הציבורי, היכרות החיונית לדעתנו לנושא במשרה זו בשל הממשקים הרבים עם גורמים בממשלה ומחוצה לה.

בנוסף, המלצנו גם להתאים את תנאי הסף של הכלכלן הראשי להמלצתנו לעניין האחריות לקביעת מדיניות המסים, וכן המלצנו מהם תנאי הסף הנדרשים לטעמנו למשרת הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, אשר כיום אינם מוגדרים כלל.

החשיבות בקביעת תנאי סף מתאימים לכל אחת מהמשרות האמורות נובעת מכך שאותם בעלי תפקידים נבחרים בפטור ממכרז וללא הליך תחרותי כלשהו.

ה. הקמת "יחידה לאסטרטגיה ותיאום משרדי" הכפופה למנכ"ל:

אנו ממליצים שתוקם במשרד האוצר יחידה לאסטרטגיה ותיאום משרדי, אשר תורכב מארבעה כלכלנים עובדי המשרד שיושאלו מהאגפים המקצועיים במשרד (אגף תקציבים, אגף החשב הכללי, אגף הממונה על השכר והסכמי עבודה, ורשות המסים) לתקופה של כשנתיים-שלוש, ותהיה כפופה למנכ"ל המשרד. בראש היחידה יעמוד כלכלן בכיר אשר שימש כרכז באחד האגפים, בעל הבנה כלכלית עמוקה והיכרות טובה עם עבודת המשרד. התקנים ביחידה זו לא יחליפו את משרות האמון הקיימות בלשכת המנכ"ל, ואולם ביחידה זו לא ניתן יהיה להעסיק עובדים במשרות אמון. כמו כן היחידה תונחה ותנוהל רק על ידי המנכ"ל באופן ישיר ואישי.

היחידה תשמש ככלי עזר מקצועי עבור המנכ"ל, תבצע עבורו עבודת מטה בנושאים המטופלים על ידו וכן תתכלל עבורו את עבודת המטה שנעשית ביתר האגפים בנושאים אלה. במסגרת זו היחידה תסייע בהכנת התכנית האסטרטגית של המשרד ובהטמעתה בתכניות העבודה של אגפי המשרד, וכן תפתח מדדי מעקב אחר יישומה.

כמו כן, היחידה תהיה אחראית לבצע בחינת עומק מקצועית בנושאים הקשורים ברפורמות שהמנכ"ל מטפל בהם, בנושאים בין אגפיים שהגיעו אליו לבחינה לקראת קבלת החלטות אצל השר, ובנושאים מרכזיים שעולים במסגרת הרפורמות המבניות שמקודמות כחלק מחקיקת התקציב. היחידה תהיה אחראית לסייע למנכ"ל לעקוב באופן שוטף אחרי התפתחויות מאקרו-כלכליות, לרכז את המגעים של מנכ"ל המשרד עם בנק ישראל לתיאום המדיניות הפיסקלית והמוניטרית, ולהכין את דיוני המעקב בתחום הפיסקלי.

הנימוקים להמלצה זו:

היקף הנושאים שמנכ"ל משרד האוצר עוסק בהם או נדרש להתייחס אליהם, הוא עצום. על מנת שיוכל למלא בצורה אפקטיבית את תפקידו כדמות משמעותית בעבודה הבין-אגפית וכגורם מתכלל בעבודת המטה הבין-אגפית, ובתוך כך ליתן ערך מוסף לראשי האגפים, הוא נצרך להבנה מקצועית מעמיקה בנושאים אלה.

מאחר שמדובר במכלול נושאים רחב, אשר מטבע הדברים יכולים להיות קשורים בכל אחד מתחומי הליבה השונים של עבודת המשרד – שכר, תקציב, חוב וכדומה – שליטה של אדם אחד באופן מעמיק ברוחב יריעה שכזה, יהיו השכלתו וניסיונו רחבים ועשירים ככל שיהיו, כמעט שאינה אפשרית.

לאור זאת, וכחלק מהכללים הנחוצים למנכ"ל למלא את תפקידו באופן אפקטיבי כגורם הנושא באחריות לתפקוד מקצועי והרמוני בעבודה הבין-אגפית, אנו מציעים להעמיד לרשותו יחידה מקצועית, אשר תורכב מכלכלנים מצוינים המכירים את תחומי הפעילות השונים של המשרד ואת עבודת המשרד.

ו. קביעת נהלי עבודה משרדיים להתנהלות בין-אגפית בתחומים הבאים ולצורך הצגת מלוא התשתית העובדתית לקבלת החלטות:

אנו ממליצים על אימוץ הנהלים הפנימיים המפורטים להלן. הנהלים מצורפים כנספח ג' לדוח.

א. נוהל הכנה לקבלת החלטות של שר האוצר בעת הכנת התכנית הכלכלית השנתית, הכולל

את שלושת הנהלים הבאים:

1. נוהל הכנת תחזית הכנסות בבסיס תקציב המדינה – ישומר הנוהל הקיים;
2. נוהל הכנת מצרפי תקציב והתאמות תקציביות;
3. נוהל הצעות החלטה וחקיקה של השינויים המבניים בתכנית הכלכלית השנתית;

נציין כי נוהל זה עוצב כך שאגף התקציבים ימשיך להוביל את כלל דברי החקיקה בהליך זה. יחד עם זאת, הנוהל המוצע קובע את מעורבותו של המנכ"ל כבר בשלבים הראשונים של התהליך.

ב. נוהל בדבר סיכומים תקציביים המשליכים על פעולתם של אגפים אחרים.

ג. נוהל יישוב מחלוקות בין אגפי.

הנימוקים להמלצה זו:

אנו סבורים שיש בקביעת נהלי עבודה בין-אגפיים, אשר מסדירים את ממשקי העבודה בין האגפים בנושאים שונים, כדי לייצר תהליכי עבודה נכונים ולשפר את ההתנהלות הבין-אגפית, במידת הצורך תוך מעורבותו של מנכ"ל המשרד.

תהליכי עבודה נכונים עשויים להסדיר את תהליכי קבלת ההחלטות במשרד, ולייצר נורמות עבודה של שקיפות, התייעצות ושיתוף פעולה בין האגפים. מעבר לערכים אלה לשעצמם, תהליכי עבודה סדורים יאפשרו להביא בפני שר האוצר את מלוא המידע המקצועי הנדרש לצורך קבלת החלטה כך שהחלטות תתקבלנה לאחר שמלוא ההשלכות המקצועיות שלהן ידועות ונשקלו על ידיו.

על אף החשש מעומס בירוקרטי שעלול לנבוע לכאורה מנהלי עבודה מרובים, המלצה זו מוצעת, בין היתר, על בסיס הניסיון החיובי של העבודה המשרדית בהתאם לנוהל הכנת התחזיות אשר נקבע כאמור, בעקבות הפקת הלקחים מהליקויים שאירעו בהכנת תקציב 2011-2012. הנהלים עוצבו כך שיהיה בהם לסייע לעבודה התקינה של המשרד, ותוך שימת לב להימנעות מיצירת הליכים עודפים.

לעניין נוהל הכנה לקבלת החלטות של שר האוצר בעת הכנת התכנית הכלכלית השנתית, נבקש להדגיש כי בהמשך להמלצה בעניין הובלה אחודה של כלל החוקים הנכללים בתכנית הכלכלית, אנו ממליצים במסגרת נוהל זה כי אגף התקציבים ימשיך להוביל את תהליך החקיקה של התכנית הכלכלית השנתית על שלושת החוקים הכלולים בה, שכן מדובר בחוקים הכרוכים האחד באחר. יחד עם זאת, מוצע במסגרת הנוהל לקבוע שאגף התקציבים יהיה אחראי לערב את מנכ"ל משרד האוצר בתהליכי בניית חוק התכנית הכלכלית כבר מהשלבים הראשונים, ושהמנכ"ל ישתתף

בהכנות ובהצגת הצעות החוק בפני שר האוצר וראש הממשלה, ויתכלל את עבודת המטה הקשורה לחלקים בחוקים אלה אשר נוגעים לאגפים אחרים באוצר.

ז. חיזוק עבודת ההנהלה:

א. חיזוק פורום הנהלה שבועי - בישיבות אלה יידונו נושאים חוצי אגפים המקודמים במשרד או טעונים קידום, ועניינים אחרים בעלי חשיבות משרדית. בישיבות יוקדש זמן להצפת מחלוקות בין-אגפיות בעניינים מהותיים. אנו ממליצים כי לישיבות ההנהלה השבועיות ייקבע סדר יום אשר יופץ לחברי ההנהלה לפחות ערב קודם לישיבה. לשכת המנכ"ל תהיה אחראית לתעד את ישיבות ההנהלה ולעקוב אחר ביצוע החלטות שנקבעו בה.

ב. פורום שר - בנוסף, ממליצה הוועדה גם על קיום ישיבה דו-שבועית בראשות שר האוצר בהשתתפות קבועה של מנכ"ל המשרד, החשב הכללי, הממונה על התקציבים, ובמידת הצורך גם ראשי אגפים אחרים, לפי שיקול דעתו של השר ושל מנכ"ל המשרד. היועץ המשפטי של המשרד ישתתף בפורום כאשר יעלו נושאים עם היבטים משפטיים. בישיבה זו ייסקרו הנושאים השוטפים על סדר היום הדורשים התייחסות מיידית של שר האוצר, מנכ"ל המשרד ויתר ראשי האגפים. בישיבה ינכח ראש מטה שר האוצר שינהל תרשומת של הישיבה וייסקרו בה הנושאים השוטפים העומדים על הפרק ודורשים התייחסות מיידית ומהירה של שר האוצר, המנכ"ל וראשי האגפים.

הנימוקים להמלצה זו:

כפי שתיארנו בפרק השני לדוח, בפני הוועדה נטען באופן גורף כי פורום הנהלת המשרד אינו מהווה פורום משמעותי, לא מתקיימים בו דיונים איכותיים התורמים לעבודת ראשי האגפים, והוא אינו מצליח לפעול כפורום אפקטיבי המקדם יעדים משרדיים.

כחלק מההמלצות הנוגעות לשיפור תהליכי עבודה הבין-אגפית אנו סבורים כי יש לפעול לחיזוק עבודת ההנהלה כפורום המוביל במשותף את המשרד.

בהתאם, אנו סבורים כי יש לצקת תוכן משמעותי לישיבות ההנהלה השבועיות, וכן כי הקפדה על קיום הישיבות והפצת סדר יום מראש הן הרובד הבסיסי להפיכת ישיבות אלה לישיבות אפקטיביות. בנוסף, התייחסות לנושאים בעלי חשיבות משרדים אשר מצויים על סדר היום והקדשת זמן בישיבות להצפת מחלוקות בין אגפיות עשויים גם הם לסייע להפיכת ישיבות אלה לפלטפורמה חשובה לפעילות הנהלת המשרד כיחידה אחת.

בנוסף, אנו סבורים כי קיומו של פורום שר עשוי לסייע בחיזוק השיתוף בעבודתם של שני האגפים הגדולים במשרד – אגף התקציבים ואגף החשב הכללי, ובחיזוק ממשק העבודה המשותף שלהם מול שר האוצר. פורום זה ישמש ככלי חשוב ביותר לצורך בחינה מהירה של הנושאים הבין אגפיים העומדים על הפרק ושל קשיים שמתעוררים בעבודת המשרד, ויסייע בגיבוש הדרכים לנתינת מענה

לנושאים השונים. נדגיש כי פורום זה נועד לחזק את התיאום הבין-אגפי ולא נועד לשמש כתחליף לפגישות השוטפות של כל אחד מראשי האגפים עם השר, או לדיונים בנושאים אגפיים.

נציין כי פורום שר הופעל בעבר על ידי חלק משרי האוצר ונראה כי הוא סייע לעבודה המשותפת של האגפים.

ח. האחריות לקביעת מדיניות המסים:

אנו ממליצים שמוקד הסמכות והאחריות בתחום מדיניות המס יהיה במינהל הכנסות המדינה. נדגיש עוד כי במסגרת גיבוש המדיניות ראוי שתשמע עמדתה של רשות המסים כגוף הביצוע המופקד על הגביה. בכל הנוגע לשינויי מדיניות הכרוכים בהשפעה על הגירעון הובלת המדיניות תהיה בשיתוף עם אגף התקציבים

בהתאם, ובשים לב לכך שתחום המיסוי הנו תחום מורכב הדורש מומחיות, אנו ממליצים לקלוט לגוף זה אנשי מקצוע נוספים מהמעלה הראשונה, בעלי ידע תיאורטי ומעשי במיסוי. בכך לחזק אותו ולהפוך לגוף מטה מקצועי בעל אוטוריטה כבעבר, בהיבט ייחודי זה של מדיניות המס, המצוי בליבת תפקידו של משרד האוצר.

הנימוקים להמלצה זו:

למדיניות מס יעילה ועקבית יש חשיבות עצומה בכלכלה מודרנית. מדיניות המס משפיעה הן ברמת המשק והן על כל אזרח וכל חברה או גוף כלכלי. אף שהתפקיד המרכזי של מערכת המס הוא לאפשר את מימון פעולות הממשלה בכדי לספק שירותים ציבוריים לאזרחים, למערכת המס היבטים רבים נוספים הנגזרים ממערכת המס הקשורים למדיניות הכלכלית המשקית:

- היקף המיסים משפיע על גודל הגירעון התקציבי ומכאן גם על יחס חוב תוצר ועל היציבות הכלכלית;
- מערכת המס משפיעה על הצמיחה במשק בגלל משקל המס בתוצר והנטל על המגזר העסקי;
- תמריצי המס המגוונים משפיעים על מגוון רחב של תחומים וביניהם: חיסכון ארוך טווח, תפקוד שוק ההון, משיכת משקיעי חוץ, תמריצים ליציאה לעבודה והשתתפות בכח העבודה של מגזרים שונים, פיזור האוכלוסייה ועידוד אזורי פיתוח, השקעות הריאליות במשק, ניצול אוצרות טבע וכן מבנה המשק ומידת הריכוזיות בו;
- מערכת המס היא הכלי המרכזי בהשפעת הממשלה על צמצום אי השוויון בחלוקת ההכנסות;
- מערכת המס היא כלי מרכזי בנטרול השפעות חיצוניות. כך למשל, מיסוי על רכב או פליטות.

מדיניות המס היא המרכיב המרכזי בצד ההכנסות של התקציב, והיא תחום מקצועי המחייב הבנה עמוקה הן בכלכלת מאקרו והן ברמה הענפית. בשנים האחרונות התקבלו לא מעט החלטות בתחום המס שהמכנה המשותף שלהם הוא היעדר מדיניות מגובשת. דוגמאות לכך הן הניסיון להחיל מע"מ אפס על דירות מגורים, חוסר עקביות בהעלאת והורדת המס השולי הישיר, עיוותים בהטבות המס ובפטורים, ניסיון להחלת פחת מואץ ואף מוגבר של למעלה מ-100%, אפילו מיסוי שונות, ומהלכי מיסוי חריגים בתחום המיסוי העקיף.

נציין כי כשל זה הועלה בפני הוועדה על ידי גורמים רבים שהופיעו בפניה.

נראה בבירור כי למדיניות מס עקבית הפועלת להגברת הצמיחה והפריון, הקטנת עיוותים וצמצום פערי הכנסות במשק ישנה חשיבות עליונה. מדיניות זו חייבת להיות מובלת על ידי גוף מטה מקצועי וחזק שיהיה נפרד מרשות המיסים, אשר אמונה על גביית המס.

בעבר, התרכז הידע המקצועי בתחום קביעת מדיניות המסים, הן ישירים והן עקיפים, במינהל הכנסות המדינה, ובהתאם לנימוקים שפירטנו, אנו סבורים כי יש מקום להשיב את מרכז הכובד בהקשר למדיניות המסים לכלכלן הראשי. נדגיש כי בוודאי שראוי שקולו של גוף הביצוע, רשות המסים, יישמע במסגרת גיבוש המדיניות, אבל יש להעביר את מוקד הובלת המדיניות למינהל הכנסות המדינה, כפי שהיה בעבר.

כיוון שקביעת מדיניות המס האופטימלית מחייבת אנשי מקצוע ברמה גבוהה המתמחים בתחום, וכיוון שיש יתרון להיכרות רבת שנים עם מערכת המס שתבטיח זיכרון ארגוני, המשכיות ועקביות, המלצנו לקלוט למינהל הכנסות המדינה אנשי מקצוע נוספים מהמעלה הראשונה עם ידע תיאורטי, משפטי ומעשי במיסוי. כמו כן, יש לעודד היזון הדדי עם מערכות מס מתקדמות בעולם בכדי לחולל רפורמות, שינויים ושיפורים במערכת.

ט. מועצה פיסקאלית:

אנו ממליצים לשר האוצר למנות צוות עבודה שימפה את המודלים השונים של המועצות הפיסקאליות בעולם, יבחן את התאמתם למציאות הישראלית וימליץ האם ובאיזה מתכונת נכון להקים מועצה פיסקאלית בישראל, היכן למקם אותה מבחינה ארגונית, ומה היא החקיקה הנדרשת לשם כך.

הנימוקים להמלצה זו:

אישור התקציב בממשלה והפיכתו לחוק הם מעשים פוליטיים מובהקים, אך ראוי שתהליכים אלה יגובו בתהליכים מקצועיים ללא רבב, תוך הימנעות ממעקפים תקציביים לסוגיהם, שימוש בתמורה ממכירת נכסים לשימושים תקציביים שוטפים או יצירת התחייבויות תקציביות עתידיות ללא רישום וכיסוי ברורים.



ניהול מקצועי של תקציב המדינה הוא תנאי הכרחי להצלחת מדיניות כלכלית. ניהול זה ראוי שיתבצע מתוך אחריות, משמעת תקציבית, רישום נכון ומבוקר הכולל הפרדה בין ההוצאות וההכנסות התקציביות והקצאה מרכזית של התקציב. ניהול נכון של התהליך התקציבי כולל הצבת מספר חלופות תקציביות וכן ניתוח של השפעת התקציב על המשק בטווח הקצר והארוך.

בשנים האחרונות התעצמה מגמה בעולם ליצירת מועצות פיסקאליות. מועצות כאלה קיימות כיום בכ-40 מדינות ומטרתן להוות גוף כלכלי מקצועי בלתי תלוי המורכב מאנשי כלכלה בולטים אשר מגבש חוות דעת לגבי המצרפים הפיסקאליים, מבקר את תהליכי החקיקה הפיסקאליים ובוחן מקצועית את סבירות ההנחות העומדות בבסיס החקיקה, מוודא רישום נכון של ההוצאה התקציבית ובוחן את תקינות התהליכים. כמו כן, המועצות הפיסקאליות בוחנות מספר חלופות תקציביות ובוחנות את האפקטיביות של התקציב בהשגת יעדי הממשלה בטווח הקצר ובטווח הארוך.

ראינו כי קיימת שונות רבה במבנה ובסמכויות של המועצות הפיסקאליות במדינות השונות. לאור כל האמור, אנו סבורים שנכון לבחון האם ואיזה אופן נכון להקים של מועצה פיסקאלית בישראל.



נספחים

נספח א - רשימת העדים שהופיעו בפני הוועדה

נספח ב - סקירה בינלאומית

נספח ג - נהלי עבודה משרדיים להתנהלות בין אגפית

נספח א - רשימת העדים שהופיעו בפני הוועדה

1. מר משה כחלון, שר האוצר
2. ח"כ יצחק כהן, סגן שר האוצר
3. עו"ד אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (עניינים מיוחדים)
4. מר אהוד פרוור, נציב שירות המדינה לשעבר
5. עו"ד אהרון אברמוביץ', מנכ"ל משרד המשפטים ומנכ"ל משרד החוץ לשעבר
6. פרופ' אודי ניסן, הממונה על התקציבים לשעבר
7. מר אורי יוגב, מנהל רשות החברות לשעבר והממונה על התקציבים לשעבר
8. מר איל בן שלוש, המפקח על הביטוח לשעבר
9. מר אלי גרונר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה
10. מר אמיר לוי, הממונה על התקציבים לשעבר
11. מר בייגה שוחט, שר האוצר לשעבר
12. מר דורון ארבל, מנהל רשות המסים לשעבר
13. מר דן הראל, מנכ"ל משרד הביטחון לשעבר
14. עו"ד יואל בריס, היועץ המשפטי למשרד האוצר לשעבר
15. מר יואל נווה, הכלכלן הראשי
16. רו"ח יוסי בכר, מנכ"ל משרד האוצר לשעבר
17. מר יורם גבאי, הממונה על הכנסות המדינה לשעבר
18. גבי יעל אנדורן, מנכ"לית משרד האוצר לשעבר
19. גבי לילך ויסמן, מ"מ דוברת המשרד
20. ד"ר מיכאל שר-אל, הכלכלן הראשי לשעבר
21. עו"ד רו"ח מיכל עבאדי-בויאנג'ו, החשבת הכללית לשעבר
22. עו"ד רו"ח משה אשר, מנהל רשות המסים
23. מר ערן יעקב, הממונה על השכר והסכמי העבודה
24. עו"ד קובי אמסלם, הממונה על השכר והסכמי עבודה לשעבר
25. מר קובי הבר, הממונה על התקציבים לשעבר
26. ד"ר קרנית פלוג, נגידת בנק ישראל
27. מר רוני חזקיהו, החשב הכללי
28. מר רם בלינקוב, הממונה על התקציבים לשעבר
29. מר שוקי אורן, החשב הכללי לשעבר
30. מר שי באב"ד, מנכ"ל משרד האוצר



נספח ב

סקירה בינלאומית

בריטניה

משרד האוצר בבריטניה¹, הוא הגוף הפיננסי המרכזי והמשרד הממשלתי החשוב ביותר בבריטניה, ביחד עם משרד החוץ. הוא בעל מנדט רחב ביותר בתחום הכלכלה והפיננסים וישנם עניינים כלכליים ואסטרטגיים ספורים בהם אין לו עמדה. בין יתר תפקידיו הוא משמש כרשות התקציב המרכזית של בריטניה² וכן אחראי על גיוס הכנסות באמצעות מיסים וחוב, ובקרה על ההוצאה הציבורית.³

משרד האוצר הבריטי מאופיין ביכולתו להתעדכן באופן תדיר, ולהתאים במהרה את המבנה ואת המשאבים שלו לנסיבות משתנות, יכולת משמעותית אשר חשובה לשמירת כוחו. כך למשל, בתקופתה של ראש ממשלת בריטניה, ג'י מרגרט טאצ'ר, מוקדו משאבי המשרד בהפרטה, בממשל מקומי, וביזמות לניהול פיננסי⁴, לעומת זאת, בשנים האחרונות מוקדו המשאבים במדדים להצלת המוסדות הפיננסיים ובקידום צמיחה כלכלית. בהתאם, מבנה משרד האוצר הבריטי הנוכחי שונה מאוד מהמבנה שלו כפי שהיה לפני 3 עשורים.⁵

מאפיין חשוב נוסף של משרד האוצר הבריטי הוא תחושת ההזדהות הארגונית, העליונות האינטלקטואלית והמטרה המשותפת של העובדים בו, אשר נחשבים לאליטה בקרב המגזר הציבורי.

מבנה משרד האוצר הבריטי

הדרג הנבחר

בראש משרד האוצר הבריטי עומד שר האוצר⁶, הוא השר הראשי בממשלה לעניינים פיננסיים, וככזה הוא אחראי על עבודת משרד האוצר, וסמכותו נפרשת על פני מדיניות פיסקאלית, כולל הצגת התקציב השנתי, מדיניות מוניטארית וסוגיות מיניסטריאליות.

שר האוצר הוא נבחר הציבור הבכיר ביותר במשרד, ובנוסף אליו מכהנים במשרד האוצר ארבעה שרים נוספים, נבחר ציבור, הכפופים לו ומהווים יחד עמו את שדרת הניהול הפוליטי של המשרד: שר ראשי לאוצר⁷ - ממונה על ההוצאה הציבורית, נשים בכלכלה ומדיניות בתחומי טיפול בילדים, שוק העבודה והטבות מס⁸; שר פיננסי לאוצר⁹ - ממונה על הראייה הכוללת על מערכת המס הבריטית כולל מס ישיר, מס עקיף, מס רכוש ומס אישי, מס על עסקים, שירותים פיננסיים, מדיניות מכס וכן בעל האחריות המיניסטריאלית על רשות ההכנסות והמכס¹⁰; שר הכספים לאוצר¹¹ – ממונה על הצמיחה והיצרנות בבריטניה, מגזר שלישי, תמיכה בחקיקת מס בפרלמנט, וענייני

¹ Her Majesty's Treasury
² OECD J. ON BUDGETING 1, 3-6
³ Richard Allen, *Evaluating the capability of the UK Treasury, 1990-2013*, 2013/3
⁴ <https://www.gov.uk/government/ministers/chancellor-of-the-exchequer>

⁵ Financial Management Initiative

⁶ אלן, לעיל ה"ש 2, בעמ' 3-6.

⁷ Chancellor of the Exchequer

⁸ Chief Secretary to the Treasury

⁹ <https://www.gov.uk/government/ministers/chief-secretary-to-the-treasury>

¹⁰ Financial Secretary to the Treasury

¹¹ <https://www.gov.uk/government/ministers/financial-secretary-to-the-treasury>

Exchequer Secretary to the Treasury

המלוכה, וכן מעורב בענייני מיסים עקיפים;¹² שר כלכלי לאוצר¹³ – ממונה על רפורמות ורגולציה של השירותים הפיננסיים ושירותי הבנקאות, מדיניות בתחום המס על החיסכון האישי והפנסיות, ביטוח, ניהול נכסים, הקפאת נכסים ופשעים פיננסיים וניהול מדיניות החוב.¹⁴

הנהלה – פקידות מקצועית

הפקיד הבכיר ביותר במשרד האוצר הוא מנכ"ל המשרד¹⁵, האחראי בפני הפרלמנט על ארגון וניהול המשרד וכן על יישום המטרות וסדרי העדיפויות של שרי האוצר. מנכ"ל המשרד משמש, בין היתר, כחשבונאי הראשי. כלל פקידי הציבור במשרד האוצר כפופים לו, והוא עומד בראש תהליך קבלת ההחלטות המקצועיות במשרד.¹⁶ מנכ"ל משרד האוצר נחשב לעובד הציבור השני הבכיר ביותר בבריטניה, אחרי מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

משרד האוצר הבריטי בנוי מ-14 יחידות מקצועיות אשר בראש כל אחת מהן עומד מנהל, וכל אחת מהן פועלת להשגת מטרות הליבה עליהן היא אמונה.¹⁷ כך למשל, אחראית אחת היחידות על מדיניות צמיחה והוצאה, וידוא כי מדיניות הממשלה מעודדת השקעה במגזר הפרטי, מפעלים, יזמות וכלכלה מופחתת פחמן. יחידה אחרת, לדוגמה, אחראית על פיקוח כלכלי, ועל אספקת הבסיס העובדתי למדיניות מאקרו ומיקרו כלכלית יחידות מקצועיות אלה, לרבות המנהלים שלהן, כפופות מקצועית למנכ"ל המשרד. בראש חלק מהן עומד מנהל ראשי¹⁸ (דרגה אחת מתחת לסמנכ"ל) ובחלקן מנהל¹⁹ (דרגה אחת מתחת למנהל ראשי), או כמה מנהלים.²⁰ מרביתם של מנהלי היחידות המקצועיות הללו צומחים מתוך המערכת ומתפתחים במעלה הדרגות.

בנוסף למשרד האוצר עצמו, פועלת "קבוצת האוצר",²¹ אגד של 17 ארגונים קשורים המהווים למעשה מעין יחידות סמך. ארגונים אלו פועלים כזרוע הארוכה של משרד האוצר, והם בעלי סמכויות חוקיות וכפיפויות שונות, אך כולם כפופים לשר האוצר בצורה זו או אחרת, ומנכ"ל משרד האוצר אחראי על התנהלות כספית ראויה של כולם.

עם זאת, מאחר שניהולם לא מתבצע על-ידי המנכ"ל באופן יומיומי, ומתוך הכרה בכך שעל כל הזרועות לפעול ביעילות ולהתאים למטרות כדי למנוע פגיעה במוניטין או ביושרה המקצועית של המשרד, המשרד עורך ביקורת מערכתית על הארגונים השונים כחלק מתוכנית ביקורת מוסדרת שפורסמה על-ידי משרד ראש הממשלה בנובמבר 2016.²² בנוסף, הסמכות להכנת התחזיות הכלכליות והפיסקאליות ארוכות הטווח, סמכות משמעותית שהייתה בעבר בידי משרד האוצר, נמצאת כיום בידי ארגון עצמאי, היחידה לאחריות תקציבית.²³ יחידה זו מפיקה תחזיות כלכליות ופיסקאליות מפורטות לטווח של 5 שנים קדימה אשר מצורפות לתקציב שמניח לאישור הפרלמנט

¹² <https://www.gov.uk/government/ministers/exchequer-secretary-to-the-treasury>

¹³ Economic Secretary to the Treasury

¹⁴ <https://www.gov.uk/government/ministers/economic-secretary-to-the-treasury--2>

¹⁵ Permanent Secretary

¹⁶ HM TREASURY, ANNUAL REPORT AND ACCOUNTS 2016-2017 36 (2017), available at:

¹⁷ <https://www.gov.uk/government/publications/hm-treasury-annual-report-and-accounts-2016-to-2017> (להלן: הדו"ח השנתי - 2016-2017).

¹⁸ Groups

¹⁹ Director General

²⁰ Director

²¹ אלן, לעיל ה"ש 2, בעמ' 15.

²² The Treasury Group

²³ הדו"ח השנתי 2016-2017, לעיל ה"ש 16, בעמ' 57.

²⁴ Office of Budget Responsibility (OBR)

משרד האוצר ומוגשות בשם שר האוצר. התחזיות כוללות, בין היתר, את ההשפעה ארוכת הטווח של המסים וההוצאות המוצעים בתקציב.

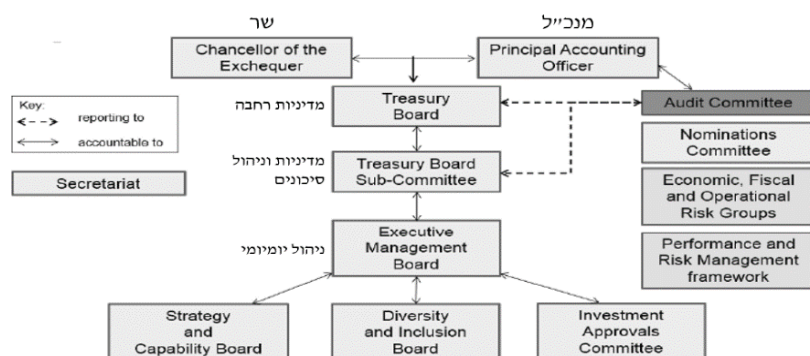
בנוסף, היחידת לאחריות תקציבית אחראית על מדידת ביצוע למול המטרות הפיסקאליות של הממשלה והמטרה של ההוצאה בתחומי הרווחה, הערכת היציבות ארוכת הטווח של הכספים הציבוריים, בחינת הסיכונים הפיסקאליים בהתאם לתחזיות וההערכות ארוכות הטווח שנערכות על ידיו, וכן בחינת המדדים שמציגה הממשלה בנוגע למס אישי ורווחה במסגרת התקציב.²⁴

סמכויות המנכ"ל

מנכ"ל משרד האוצר הבריטי²⁵ הוא פקיד הציבור הבכיר ביותר במשרדי הממשלה בבריטניה. בעבודתו מול מנכ"ל משרד ראש הממשלה²⁶ ונציב שירות המדינה²⁷, הוא אחראי להבטיח תהליך קבלת החלטות ראוי ויעיל, הטמעת סדרי העדיפויות של הממשלה, תגובה יעילה לאתגרים חדשים ושימוש יעיל במשאבים. למנכ"ל לאחריות אישית לשימור היכולות הבסיסיות ויכולת התגובה של המשרד וכן להבטחת ה"בריאות" של המשרד ופעולתו בהתאם לנורמות ניהול תקין. עליו לפעול בעיקר לשימור התנהלות ללא משוא פנים של הפקידים, כך שירכשו את אמונם של השרים מכלל המפלגות הפוליטיות. הוא נדרש להקדיש תשומת לב מיוחדת ליכולת הכוללת של המשרד, בין היתר באמצעות ניהול כח האדם באופן מיטבי.²⁸

כלל פקידי הציבור במשרד האוצר כפופים למנכ"ל המשרד אשר עומד למעשה בראש תהליך קבלת ההחלטות המקצועי במשרד. תחתיו ממונים גם חמישה יועצים בכירים (כינו לעיל "מנהל ראשי"²⁹), פקידי ציבור הפועלים כיועצי מדיניות בכירים לשר בתחומים שונים: מיסוי ורווחה, בינלאומי והאיחוד האירופי, הוצאה ציבורית ומימון ושירותים פיננסיים. אחד מיועצים אלו הוא היועץ הכלכלי הראשי. בעבר, דרג זה פעל כדרג ניהולי של תחומי העבודה השונים, אך בשינוי מבני שנערך בשנת 2010 במשרד האוצר, הם הוסטו מניהול "השטח" לעבר תפקיד אסטרטגי בניהול העבודה הכוללת וסיוע למשרד כמכלול.³⁰

חשוב לציין כי בתהליך קבלת ההחלטות במשרד, עליו אמון המנכ"ל, שותפים ועדות וועדים מנהלים, וזאת לטובת פיקוח ועבודת מטה מסודרת, כפי שמתואר בתרשים להלן:



²⁴ <http://budgetresponsibility.org.uk/about-the-obr/what-we-do/>

²⁵ Permanent Secretary

²⁶ Cabinet Secretary

²⁷ Head of the Civil Service

²⁸ Permanent Secretary Individual Performance Objectives 2015/2016: Nick Mapherson, HM Treasury, 1

²⁹ Directors General

³⁰ אלן, לעיל ה"ש 2, בעמ' 16.

הגורם הבכיר ביותר הוא דירקטוריון האוצר³¹, אשר חברים בו בכירים פוליטיים, עובדי מדינה בכירים ומומחים מחוץ לממשלה ותפקידו לתמוך בניהול אפקטיבי של המשרד בנוגע לביצועים, ניהול סיכונים והתקדמות לאור המטרות וסדרי העדיפויות. ועד מנהל זה אינו קובע מדיניות, ואינו מפעיל את הסמכויות של השרים במשרד, אלא מייצע בנוגע להשלכות התפעוליות ולאפקטיביות של הצעות מדיניות שונות ותוכניות אסטרטגיות וכן מתייחס לשירות שמעניק המשרד לצוות המיניסטרילי. הוועד המנהל נפגש פעם אחת במהלך 2016-2017.³²

בתת-הוועדה המרכזית של דירקטוריון האוצר³³ חברים ארבעה חברי דירקטוריון בעלי ניסיון משמעותי בעבודה עם המגזר הציבורי או השלישי ובעלי מומחיות פיננסית ומסחרית משמעותית שאינם פקיד ציבור, וכן כל חברי הנהלת המשרד, (המנכ"ל, הסמנכ"ל, המנהלים הראשיים ושלושה מנהלים). תת הוועדה מתכנסת על מנת לדון בהתנהלות המשרד ובסיכונים מרכזיים, כמו גם על בסיס אד-הוק לדיון בעניינים ספציפיים. בתוך כך נכלל גם מגוון רחב של ענייני מדיניות וניהול המובאים לדיון. בנוסף לייעוץ במסגרת חברותם בוועדה, החברים החיצוניים בוועדה מייצעים למשרד וחולקים את מומחיותם עם מגוון גורמים בתוך המשרד. בוועדה חבר גם ראש רשות ההכנסות והמכס, כדי לחזק את הקשר בין שני הגופים.³⁴ אף שלא ברור מהן סמכויותיו החוקיות, מדובר בפורום פעיל. לשם הדוגמה, בין אפריל 2015 למרץ 2016, התכנסה תת-הוועדה שש פעמים.

הניהול היומיומי של המשרד נעשה באמצעות הפורום הניהולי הבכיר של המשרד³⁵ אשר בראשו עומד המנכ"ל, וחברים בו הסמנכ"ל, המנהלים הראשיים וארבעה מנהלים.

פורום זה נפגש באופן שבועי כדי לדון בענייני מדיניות ובנושאים ובעניינים פנים-משרדיים, תוך מיקוד בניהול ותיאום במשרד כמכלול. הפורום מתכנס גם לפגישות נוספות כדי לדון באסטרטגיה בנושאים מסוימים. סדרי העדיפויות של המשרד לשנה הקרובה נקבעים על ידי תהליך תכנון שנתי, בפקוח הפורום ובאישור של השרים. תהליך זה מתמקד בפונקציות הליבה של המשרד, סדרי עדיפויות של השרים וסיכונים. כמו כן, הפורום מוודא הוצאה לפועל של תוכנית העבודה של המשרד וניצול משאבים יעיל ואפקטיבי. תחת הפורום יש כמה תתי ועדות שפעילותן מתמקדת בנושאים ספציפיים.³⁶

הליך המינוי של המנכ"ל

סעיף 10 לחוק הרפורמה החוקתית והממשל³⁷ קובע כי בחירת עובדי ציבור תיעשה על סמך הכישורים ובהתבסס על תחרות הוגנת ופתוחה, חוק זה מסמיך את נציבות שירות המדינה³⁸ לקבוע עקרונות וכללים אשר יביאו לידי ביטוי עקרונות אלה בהליכי המינוי. מינוי מנכ"ל משרד האוצר, כמו יתר מנכ"לי המשרדים, נעשה בהתאם לעמדה זו.

³¹ The Treasury Board
³² הדו"ח השנתי 2016-2017, לעיל ה"ש 16, בעמ' 43.
³³ Treasury Board Sub-committee, TB(SC)
³⁴ הדו"ח השנתי 2016-2017, לעיל ה"ש 16, בעמ' 33, 44.
³⁵ The Executive Management Board (EMB)
³⁶ הדו"ח השנתי 2016-2017, לעיל ה"ש 16, בעמ' 45.
³⁷ Constitutional Reform and Governance Act 2010
³⁸ Civil Service Commission

כתוצאה מתחושה של הדרג הנבחר בבריטניה כי הוא מתקשה לממש את המדיניות שלו, חל בשנים האחרונות שינוי בעמדת הממשלה בנוגע לעקרונות הגיוס והמיון, באופן שמגדיל את המעורבות הפוליטית בהליכי המינוי של בכירים בשירות הציבורי. מגמה זו באה לידי ביטוי לראשונה בעמדה מטעם נציבות שירות המדינה מאוקטובר 2014, ובהמשך, בעמדה מטעמה אשר פורסמה באפריל 2015,³⁹ (להלן: "העמדה") בהתבסס על תוכנית רפורמה מקיפה בשירות הציבורי שפורסמה בחודש יוני 2012,⁴⁰ (להלן: "הרפורמה"), אשר במסגרתה ביססה הממשלה את עמדותיה בתחום תוך עבודת מטה משמעותית. היחס בין הרפורמה בשירות הציבורי לבין חוק הרפורמה החוקתית והממשל משנת 2010 אינו ברור, ויש המבקרים את הרפורמה בטענה שהיא עומדת בסתירה לחוק זה, אשר מטרתו היתה לעגן עקרונות חוקתיים הולמים, ולא לאפשר התערבות הפוליטית, והוא אינו נזכר כלל בתוכנית הרפורמה המקיפה.

ככלל, העמדה מרכזת את הדרישות המשפטיות לחוקיות של המינוי הכוללות כישורים של המועמד, הוגנות במינוי, ופתיחות, במובן של פרסום המשרות המוצעות בציבור.⁴¹ כמו כן העמדה עיגנה את פעולתה של ועדה בוחרת שתפקידה לפקח על הליך המינוי, ואשר נדרשת למנות לפחות שני אנשים, ובמינוי של בכירים עומד בראשה נציב השירות האזרחי. הוועדה נדרשת לוודא שהמועמדים עומדים בתנאי הסף שפורסמו, קובעת אילו מועמדים "ניתנים למינוי" (appointable) ומסדרת אותם בהתאם לכישוריהם. מועמדים "ניתנים למינוי" הם אלו שעומדים בתנאי הסף ויבצעו את תפקידם באופן מיטבי, להערכת הוועדה.⁴² הוועדה רשאית להחליט מהי הדרך הראויה ביותר לעמידה בקוד השירות הציבורי⁴³, בהתחשב בדרג ובאופי המשרה,⁴⁴ וכאשר מועמד עסק בעבר בפעילות פוליטית, על הוועדה הבוחרת להשתכנע שהמועמד מבין את הדרישה לפעול באופן אובייקטיבי וללא משוא פנים, אם ימונה.

לצד אלה, קבעה העמדה את מעורבות השרים בהליכי המינוי של פקידים בכירים. כך, קבעה העמדה כי כאשר לשר הרלוונטי, או לראש הממשלה עצמו, יש אינטרס במינוי, כפי שמתקיים למשל לגבי מינוי מנכ"ל משרד ממשלתי, ראש הוועדה מחויב לוודא שעמדותיו של השר יועברו לוועדה ויובאו בחשבון. כמו כן נדרשת הסכמה של השר למאפייני האדם והתפקיד הדרושים, אופן הפרסום והרכב הוועדה הבוחרת, בייחוד כדי להבטיח שישנם גם מועמדים מחוץ לשירות המדינה המאתגרים את המתמודדים מתוך שירות המדינה.

השר וראש הממשלה רשאים להתעדכן בהתקדמות המיונים בכל שלב, וכן יכולים להעלות חששותיהם בנוגע להליך המיון ולמועמדים עצמם בפני נציב השירות האזרחי. כל עמדה שיש לשר בנוגע למומחיות, ניסיון וכישורים של המועמדים נדרשת להימסר לוועדה, וכך גם הוא רשאי לעדכן בעמדותיו בנוגע לעניינים שהוא רוצה שהוועדה תבחן בראיון. השר רשאי להיפגש עם הרשימה המצומצמת של המועמדים, לדון איתם על העדפותיו ועל הגישה של המועמדים לתפקיד. במסגרת הערכת הכישורים של המועמדים בוחנת הוועדה כל עניין שמועלה על-ידי ראש הממשלה וכן את

³⁹ HM GOVERNMENT, THE CIVIL SERVICE REFORM PLAN 21 (2012), available at: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-reform-plan> (להלן: "תוכנית הרפורמה").

⁴⁰ "תוכנית הרפורמה", לעיל ה"ש 39.

⁴¹ CIVIL SERVICE COMMISSION, RECRUITMENT PRINCIPLES 2015 (APRIL) 1, available at: <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2015/03/RECRUITMENT-PRINCIPLES-April-2015.pdf> (להלן: "עקרונות הגיוס").

⁴² "עקרונות הגיוס", לעיל ה"ש 41, בעמ' 2.

⁴³ Civil Service Code

⁴⁴ "עקרונות הגיוס", לעיל ה"ש 41, בעמ' 4.

יכולת המועמד לעבוד באופן אפקטיבי עם השר. יחד עם זאת, השר אינו חבר בוועדה הבוחרת ואינו רשאי להוסיף או להסיר מועמדים מהליך המינוי.⁴⁵

רשימת המועמדים "הניתנים למינוי" שיצרה הוועדה, מועברת לראש הממשלה כחלק מדו"ח מטעם נציב השירות האזרחי המתאר את הליך המינוי והערכת המועמדים על ידי הוועדה, ומתוכה בוחר ראש הממשלה את המועמד, בהתייעצות עם ראש השירות הציבורי ונציב השירות הציבורי הראשון. לפני שהשר מבצע את בחירתו, הוא רשאי להיפגש עם המועמדים. אם הוא עושה זאת, עליו להיפגש עם כלל המועמדים שברשימה ביחד עם נציב השירות הציבורי הראשון (או מי מטעמו).⁴⁶

חשוב להדגיש, כי למרות שיטת המינוי המתוארת, הכוללת מעורבות פוליטית משמעותית של השר ושל ראש הממשלה, לא קיים נוהג להחלפת המנכ"ל עם חילופי השלטון. כך, למשל, Nicholas Macpherson שימש כמנכ"ל בין השנים 2005-2016, תחת שלושה שרים. עם זאת, שינוי השיטה נעשה רק לאחרונה, ואין הכרח שנוהג זה יישמר במקביל לשיטה זו.

ככלל, המנכ"לים הנבחרים במשרד האוצר הם בעלי ניסיון משמעותי כעובדי ציבור אשר טיפסו בסולם הדרגות בעיקר במשרד האוצר, תוך ביצוע תפקיד או שניים במשרד ראש הממשלה ובמשלחות לכלליות שונות.⁴⁷ ככל הנראה, בעבר לא היו קיימות דרישות סף של השכלה ושנות ניסיון ואולם במסגרת הרפורמה נקבע כי מנכ"ל משרד האוצר, אשר מגיע לרוב עם ניסיון בתחום פיתוח המדיניות, יהיה בעלי ניסיון של שנתיים לפחות בתפקידים תפעוליים או כלכליים. כמו כן, על מנת להיות מקודם לתפקיד ניהולי בכיר, נדרש פקיד ציבור לעבוד מחוץ למשרד אחד, או לעבוד ביותר מסוג תפקידים אחד.⁴⁸

מחויבות המנכ"ל כפקיד ציבור, ומחויבותו כלפי הדרג הפוליטי

כאמור, המנכ"ל הוא פקיד ציבור, וככזה מוטלים עליו ערכי השירות הציבורי הבריטי של יושרה, הגינות, אובייקטיביות והיעדר משוא פנים. על אף שערכים אלו לא היו מעוגנים בחקיקה עד שנת 2010, השירות הציבורי התבסס עליהם באופן ניכר במשך 160 שנים לפחות, ויש הרואים בהם כערכים חוקתיים.⁴⁹ החל משנת 2010, על מינויו ועל תפקודו של המנכ"ל חלות המגבלות והחובות המתוארות בחוק הרפורמה החוקתית והממשל, אשר שימש גם כבסיס לניסוח קוד השירות הציבורי אשר עיגן את הערכים שפורטו לעיל.

קוד השירות הציבורי קובע כי השירות הציבורי הוא חלק אינטגרלי ומהותי מהממשל הבריטי. השירות הציבורי נדרש לתמוך בממשלה המכהנת בפיתוח ויישום המדיניות ובהענקת שירותים ציבוריים, ובהתאם, עובדי הציבור, לרבות המנכ"לים, מחויבים כלפי השרים, אשר מחויבים כלפי

⁴⁵ עקרונות הגיוס, לעיל ה"ש 41, בעמ' 5.

⁴⁶ תכנית הרפורמה, לעיל ה"ש 39, בעמ' 25.

⁴⁷ Scholar פעל במרבית הקריירה שלו במשרד האוצר והתקדם בסולם הדרגות, מלבד תפקיד אחד במשרד ראש הממשלה; Macpherson עבד במשרד האוצר בשורה של תפקידים במשך 20 שנים טרם מינויו ל-Permanent Secretary; O'donnell שימש כמרצה במחלקה לכלכלה פוליטית לפני שהצטרף למשרד האוצר. בטרם מונה ל-Permanent Secretary הוא עבד במגוון רחב של תפקידים בשירות הציבורי, מרביתם במשרד האוצר וחלקם במשרד ראש הממשלה ובמשלחות שונות; עברו של Turnbull דומה.

⁴⁸ תכנית הרפורמה, לעיל ה"ש 39, בעמ' 25.

⁴⁹ House of the Lords, Select Committee on the Constitution, 6th Report of Session 2012-2013, THE ACCOUNTABILITY OF CIVIL SERVANTS: REPORT (2012) 14.

הפרלמנט.⁵⁰ מחויבות זו של עובדי הציבור היא לנאמנות מתמשכת, אשר משמעותה לפעול ליצירת יחסי אמון בקרב שרים שמתחלפים.⁵¹

בשונה מפקידי הציבור, יועצים מיוחדים שהשרים רשאים למנות, אינם כפופים לקוד השירות הציבורי, אלא לקוד ליועצים מיוחדים.⁵² והם מחויבים בנאמנות אישית לשר שממנה אותם.

המנכ"לים מצופים לייעץ ולתמוך ביועצים המיוחדים לשרים בכל הנוגע להלימות לתפקיד, בייחוד בתחילת הקדנציה. כמו כן, אף שהיועצים אינם כפופים להם, עליהם להכיר את הפעולות שמבצעים היועצים המיוחדים בשם השרים.⁵³ למעשה, ישנה מנהיגות דואלית של השר והמנכ"ל במשרדי הממשלה, ומכאן חשיבותה המכרעת של מערכת היחסים ביניהם.⁵⁴

דנמרק

משרד האוצר הדני אמון על קידום מדיניות כלכלית יציבה, פיתוח הצמיחה והבטחת יעילות במגזר הציבורי. עיקרי העיסוק של משרד האוצר הם ניתוח התפתחויות מאקרו-כלכליות, שיתוף פעולה כלכלי-בינלאומי, עבודה על התקציב השנתי וניתוחים שוטפים בנוגע לתקציב, משא ומתן בנוגע לעניינים פיננסיים וכלכליים למול גורמים מקומיים וממשלתיים, ושותפות בעיצוב מדיניות מנהלית להבטיח היעילות של מוסדות ציבור. המשרד מספק לשר האוצר ולממשלה סיוע מקצועי בהתאם למצב הכלכלי, והוא גם בעל תפקיד עצמאי בביסוס פיתוח כלכלי יציב באמצעות קשר עם משרדי הממשלה, סוכנויות שונות, ארגונים לא ממשלתיים, שותפים שונים והתקשורת.⁵⁵

בדנמרק פועלת ממשלה המורכבת מקואליציית מיעוט. שיטה זו יוצרת דרישה להשיג הסכמה רחבה באמצעות משא ומתן בין המפלגות השונות, הן בין שותפות לקואליציה, והן בין מפלגות שמחוץ לממשלה, אשר תמיכתן הכרחית לממשלה לטובת יצירת הסכמות רחבות עם רוב המפלגות בפרלמנט.⁵⁶

ההסכמות הרחבות בקרב הממשלה באות לידי ביטוי בהסכמים הקואליציוניים המורכבים בתחילת כל קדנציה ובפגישות הקבינט השוטפות, והשגת הסכמות עם מפלגות מחוץ לממשלה נעשית באמצעות הסכמים כאשר הצעת התקציב נמצאת בשלב החקיקתי. ההתייחסות למדיניות התקציב בהסכמים אלה היא לעתים כללית ולעתים בפירוט רב יותר, אולם רוב ההחלטות המשמעותיות בענייני מדיניות תקציבית נובעות מהם. הסכמים אלו יכולים להיות ממוקדים בנושאים מסויימים או הסכמים מקיפים בנוגע להוצאות למגזרים ספציפיים, בדרך כלל לתקופה של שלוש עד חמש שנים. יחד עם זאת, הם יכללו בדרך כלל רק החלטות פוליטיות כלליות בנוגע לתקציב. כך, החלטה

⁵⁰ <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code#standards-of-behaviour>
⁵¹ Heidi Houlberg Salomonsen and Thurid Hustedt, *The Formalization Paradox – Developments in ministerial advisers Public Service Bargains in Germany, UK and Denmark*, Paper presented at the PSA Conference, Specialist Study Group "Executive Politics and Governance" 1, 7 (2013) (להלן: **סלומנסן והאסטד**).

⁵² Code of Conduct for Special Advisers

⁵³ סלומנסן והאסטד, לעיל ה"ש 51, בעמ' 25-27.

⁵⁴ **תכנית הרפורמה**, לעיל ה"ש 39, בעמ' 21.

⁵⁵ <https://uk.fm.dk/about-us/overall-objectives>

⁵⁶ Blöndal, Jón R. and Michael Ruffner, *Budgeting in Denmark*, 2004/4.1 OECD J. ON BUDGETING, 49, 52-53, available at: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v4-art3-en> (להלן: **בלונדל וראפנר**).

לדוגמה היא קיצוצים משמעותיים בתוכניות מסוימות (למשל, בענייני איכות הסביבה ויחסי חוץ), ואשר איננה כוללת סכומים מסויימים.

ההסכמים הרב-שנתיים משמשים ככלי פוליטי המעניק יציבות למדיניות התקציבית שכן הם משחררים מתח רב מתהליך אישור התקציב השנתי, אך בה בעת הם מקשיחים אותו.⁵⁷ יחד עם זאת, משרד האוצר הוא עדיין הגורם האחראי והמתכלל של תהליך התקציב השנתי.⁵⁸

מאפיין משמעותי נוסף של התקציב הדני הוא העובדה שכמעט שני שלישים מסך הוצאות הממשלה מיושמות על השלטון האזורי והמקומי, זהו הנתח הגבוה ביותר שאינו מנוהל על-ידי השלטון המרכזי בקרב מדינות ה-OECD.⁵⁹

מבנה משרד האוצר הדני

הדרג הנבחר

בראש משרד האוצר הדני עומדים שני גורמים פוליטיים – שר האוצר⁶⁰ והשר ליזמות במגזר הציבורי.⁶¹ שרים אלו חברים בממשלה הדנית ומשתייכים למפלגה פוליטית.⁶²

השר ליזמות במגזר הציבורי הוא תפקיד חדש, שנוצר בהקמת הממשלה הנוכחית בשנת 2016, ותחת סמכותו כמה סוכנויות וסמכויות שהיו בעבר תחת שר האוצר, ביניהן סוכנות הדיגיטציה, יחידת טכנולוגיית המידע הממשלתית, מנהל הממשל והמרכז ליזמות ציבורית.⁶³ בדנמרק, השרים הם הגורמים הפוליטיים היחידים הממונים באופן פוליטי במשרדי הממשלה.

הנהלה - פקידות מקצועית

הפקיד הבכיר ביותר במשרד האוצר הדני ובמשרדי הממשלה הדניים בכלל, הוא מנכ"ל המשרד.⁶⁴ לצדו מכהנים מזכיר שר האוצר ומבקר הפנים של המשרד. תחת המנכ"ל ישנם שבעה סמנכ"לים⁶⁵ המהווים הנהלה בדרג ביניים.

המשרד בנוי מ-11 חטיבות, שבראשן עומדים ראשי חטיבות הנמצאים בדרגה ניהולית נמוכה יותר מהסמנכ"לים. הסמכות והאחריות בכל הנוגע לתקציב המדינה נמצאות אצל המרכז למדיניות הוצאה ומודרניזציה⁶⁶, בראשו עומד מנהל ההוצאה הציבורית⁶⁷ וכן ראש חטיבה. הגורם האחראי על ניהול הכלכלה של השלטון המקומי הוא המרכז לכלכלת הממשל המקומי⁶⁸. עיקרה של אחריות זו הוא בתיאום תהליך התקציב והמשא ומתן התקציבי עם השלטון המקומי.

כלל החטיבות הללו כפופות למנכ"ל המשרד.

⁵⁷ שם.

⁵⁸ שם, בעמ' 56.

⁵⁹ שם, בעמ' 54.

⁶⁰ Minister of Finance

⁶¹ Minister for Public Sector Innovation

⁶² <https://uk.fm.dk/about-us>

⁶³ <https://govinsider.asia/innovation/denmark-creates-a-ministry-for-public-sector-innovation>

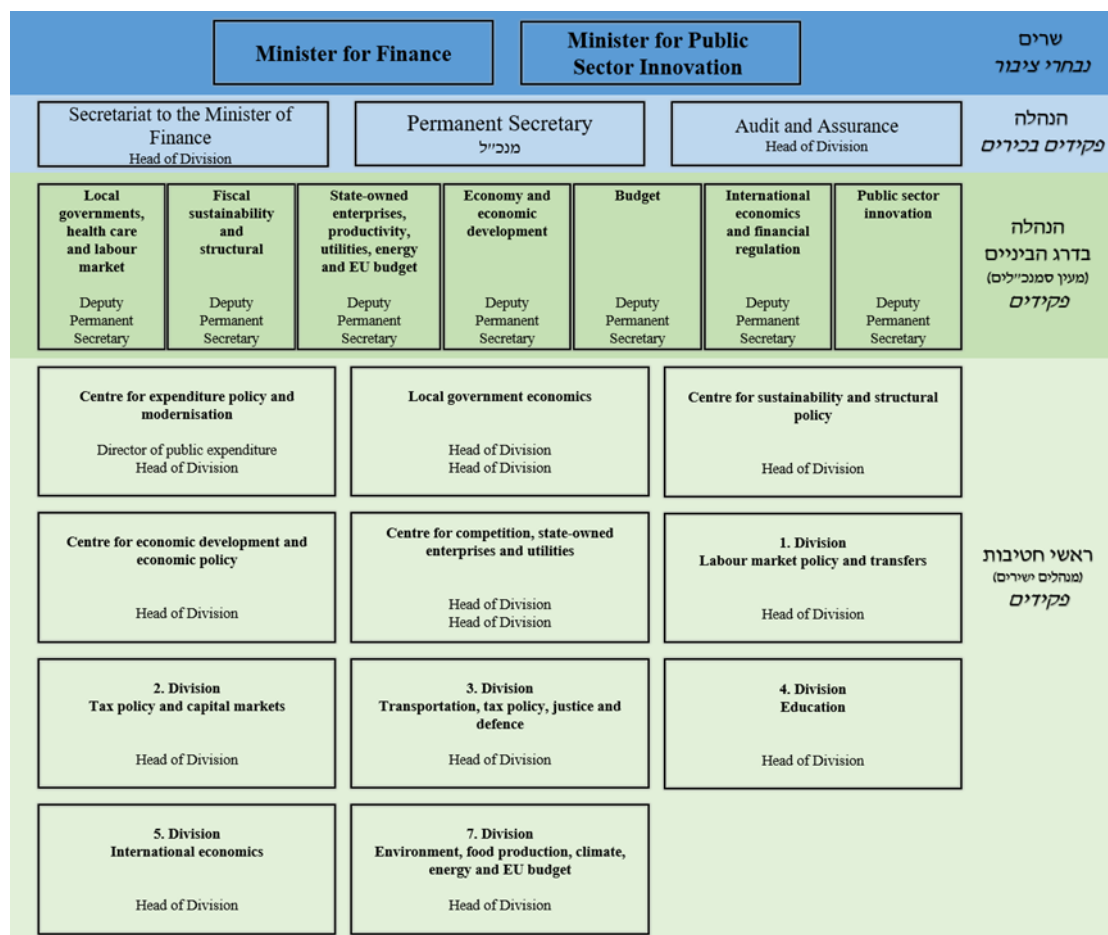
⁶⁴ Permanent Secretary

⁶⁵ Deputy Permanent Secretary

⁶⁶ Centre for Expenditure Policy and Modernisation

⁶⁷ Director of public expenditure

⁶⁸ Centre for local government economics



תפקיד המנכ"ל

למנכ"ל המשרד תפקיד כפול – הוא משמש הן כיועץ ראשי לשר והן כמנהל של המשרד. בהתאם, הוא נדרש לכשירותיות בתחומי הניהול והייעוץ גם יחד.⁶⁹ תפקידו של המנכ"ל כיועץ עבר פוליטיזציה במהלך השנים כך שהוא מספק יותר ויותר עצות פוליטיות משמעותיות לשר המכהן. יצוין, כי העצות הפוליטיות לא נוגעות לפוליטיקה מפלגתית. בראיונות שנערכו עם מזכירים קבועים, הם העידו כי התפקיד דורש מהם כישורים מקצועיים כעובדי ציבור וכן כישורים פוליטיים. יתר על כן, רובם ציינו כי הם נדרשים להגיב ליותר דרישות לעצות פוליטיות מהשרים שלהם, כך שלמעשה העצות שהם מספקים הן מקצועיות ופוליטיות גם יחד.⁷⁰

הליך המינוי של המנכ"ל

משרות המנכ"ל מפורסמות בפומבי, וכל אדם רשאי להגיש מועמדות, מתוך או מחוץ לממשל. השר ממנה את המנכ"ל, ואין הליך ביקורת עצמאי על המינוי. עם זאת, ישנה חובת התייעצות עם ועדה

⁶⁹ Morten Balle Hansen and Heidi Houlberg Salomonsen, *The Public Service Bargains of Danish Permanent Secretaries*, PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION 189, 198-199 (2011) (להלן: **הנסן וסלומונסן**).
⁷⁰ בלונדל וראפנר, לעיל ה"ש 69, בעמ' 72-73.

בקבינט המורכבת מחברי הקואליציה בראשות ראש הממשלה בטרם ההחלטה על המינוי.⁷¹ למרות שכל אדם ראוי להגיש מועמדות, ככלל, מנכ"לי המשרדים הממשלתיים מגויסים ישירות משירות המדינה. נכון לשנת 2011, אף מנכ"ל לא גויס מהמגזר הפרטי ורק אחד גויס מהמגזר הציבורי שמחוץ לשירות המדינה. בתוך כך, בעוד שבשנת 1950 גויסו 80% מהמנכ"לים מאותו המשרד, בשנת 2009 רק 21% גויסו מאותו המשרד. כמו כן, בשנת 2009 כמעט שליש מהמנכ"לים גויסו לאחר שכיחנו כמנכ"לים במשרד אחר.⁷²

יחד עם זאת, ועל אף שהליך המינוי עבר פוליטיזציה, ישנה תמימות דעים בדנמרק בנוגע לאיכויותיהם האישיות הגבוהות של המנכ"לים.

מחויבות המנכ"ל כפקיד ציבור, ומחויבותו כלפי הדרג הפוליטי

מנכ"לי המשרדים הממשלתיים בדנמרק מחויבים בו-זמנית ליישום מדיניות הממשלה ולחשיבות של שירות ציבורי משמעותי אשר מגן על האינטרס הציבורי.⁷³ כמו כן, חלק בלתי נפרד ממאפייני תפקידם הוא המקצועיות, המעוגנת בקוד למצוינות ההנהלה הבכירה בדנמרק.⁷⁴ קוד זה נוסח בשנת 2007 על-ידי בכירים בשירות הציבורי הדני והוא מייצג את הנטייה לתפוס את הניהול הציבורי כמקצוע ייחודי. חלק משמעותי בקוד הוא הדגש על שני המימדים של פקידי הציבור הבכירים: מנהלים של ארגון מקצועי גדול, המבצעים משימות מורכבות, וכן יועצים אינטימיים וחשובים לגורם הפוליטי.⁷⁵

לשירות הציבורי בדנמרק אין אוטונומיה פורמאלית או יכולות של שיקול דעת עצמי למול השר. כך, נוצרת מעין שותפות אשר מעניקה לשירות הציבורי גישה לשר כיועצים אינטימיים וכשותפים במערכת יחסים המאופיינת באמון וחסיון. בעקבות עקרון המצוינות והקביעות בשירות הציבורי הדני, המנכ"לים למעשה משמשים כ"נאמנים סדרתיים". משמע, היכולת שלהם לשרת תחת שרים מתחלפים, והיותם עצמאים מפרופיל פוליטי מפלגתי של השר והממשלה המכהנת חיוניות להישרדות המערכת. עם זאת, כדי לבצע את תפקידם כיועצים לשרים נאמנה, יכולתם לתפקד כ"נאמנים אישיים", ולהיות נאמנים לשר המכהן, חשובה באותה המידה. כך, הנאמנות לשר היא מאפיין מרכזי ונורמה מבוססת מאוד בקרב חברי השירות הציבורי הדני. יודגש, כי נאמנות זו איננה על בסיס אישי, אלא נאמנות כדי לאפשר למנכ"ל לרכוש את האמון של כמה שרים מתחלפים. למרות שעובדי ציבורי ראויים על פי החוק להיות פעילים פוליטית במפלגות, ברור שעקב הנאמנות הנדרשת מהמנכ"לים הם מסתייגים מהבעת השיוך הפוליטי שלהם בציבור.⁷⁶

מבחינת קביעות המנכ"ל, החל משנת 1990 ישנה תקופת כהונה קבועה אך במקביל ישנה עלייה בחילופי ההנהלה הבכירה במגזר הציבורי, כך שהמנהלים הבכירים מפורטרים על-ידי הממונים הפוליטיים הן ברמה המוניציפאלית והן ברמת הממשל המרכזי.⁷⁷ ניתן לפטר פקיד ציבור, לרבות

⁷¹ בלונדל וראפנר, לעיל ה"ש 56, בעמ' 72-72.

⁷² הנסן וסלמונסן, לעיל ה"ש 69, בעמ' 193-194.

⁷³ הנסן וסלמונסן, לעיל ה"ש 69, בעמ' 202.

⁷⁴ Code for Chief Executive Excellence in Denmark.

⁷⁵ הנסן וסלמונסן, לעיל ה"ש 69, בעמ' 200-201.

⁷⁶ הנסן וסלמונסן, לעיל ה"ש 69, בעמ' 204-205.

⁷⁷ הנסן וסלמונסן, לעיל ה"ש 69, בעמ' 195.

מנכ"ל, עקב חוסר אמון פוליטי של השר וכן פערים בשיתוף הפעולה בין השר לפקיד הציבור.⁷⁸ עם זאת, נראה שהדבר אינו מייצג מגמה כללית לעבר פוליטיזציה של מינויי המנכ"לים. מינויים אלו עדיין נשענים על איכות המועמדים. הסברה הרווחת היא שהסיבה לפיטורי המנכ"ל היא לרוב חילוקי דעות בינו לבין השר.⁷⁹

הולנד

משרד האוצר ההולנדי אחראי על המדיניות הפיננסית והכלכלית, ניהול המשאבים הפיננסיים של הממשלה והמדיניות בנוגע לשווקים הפיננסיים. המשרד עוסק בכל הנוגע למסים, לרבות מדיניות ואכיפה, הוא בעל תפקיד מרכזי בעיצוב התקציב, וכן מפקח על ההוצאות.

משרד האוצר ההולנדי הוא בעל מעמד מרכזי בממשלה. הוא ייחודי עקב מעורבותו בעניינים הנוגעים לתחומי הסמכות של שרים אחרים באופן מהותי, ויכולתו לעקוב אחר ההכנסות וההוצאות של כל המשרדים.

מבנה משרד האוצר ההולנדי

הדרג הנבחר

ההנהגה הפוליטית של המשרד מורכבת מהשר ומסגן שר⁸⁰ אשר ממונים כל ארבע שנים, כשממשלה חדשה מתבססת בעקבות בחירות. שר האוצר מספק את ההכוונה הפוליטית למשרד, והוא חולק עם סגן השר את הטיפול בתחומים השונים: השר אחראי על מדיניות פיננסית כללית, סמכויותיו של הסגן כוללות מדיניות פיסקאלית, מנהל המס והמכס, סוכנות נכסי המדינה וחלוקת משאבים לרשויות המקומיות.

הנהלה – פקידות מקצועית

תחת השר מוצבת ההנהגה המנהלת, אשר מורכבת מהמנכ"ל⁸¹ וסגנו. המנכ"ל אחראי על ניהול עבודתו השוטפת של המשרד ומייצג לשר ולסגן השר. לסמנכ"ל אחריות על תפעול מחלקות התמיכה, יחידות המטה.

המשרד מחולק לחמש יחידות מרכזיות: ארבעה אגפים מקצועיים ואגד של מחלקות התמיכה. ארבעת האגפים אחראים על הטמעת המדיניות בשלושת תחומי המדיניות של המשרד: מדיניות תקציב מנוהלת על-ידי אגף התקציב, מדיניות פיננסית כלכלית על-ידי אגף האוצר, מדיניות

⁷⁸ Jon Pierre, *Political responsiveness in a merit bureaucracy: Denmark*, in THE POLITICIZATION OF THE CIVIL SERVICE IN COMPARATIVE PERSPECTIVE: THE QUEST FOR CONTROL 14, 24 (B. Guy Peters and Jon Pierre eds., 2004).

⁷⁹ הנסן וסלמונסן, לעיל ה"ש 69, בעמ' 195.

⁸⁰ State Secretary, ניתן לכנותו גם שר זוטא

⁸¹ Secretary General

פיסקאלית על-ידי אגף מדיניות, וחקיקת המס והמכס על ידי אגף מנהל המס והמכס. כל האגפים, מלבד מנהל המס והמכס, מחולקים למחלקות.⁸²

תפקיד המנכ"ל

המנכ"ל מנהל את המשרד באופן מלא, וכל יחידותיו כפופות לו מקצועית. עד שנת 1988 המנהלים הכלליים במשרדים הממשלתיים לא היו עובדי הציבור בעלי הדרגה הגבוהה ביותר וראשי האגפים⁸³ היו יועצי המדיניות המובילים, שימשו כמנהלי מדיניות של יחידות גדולות, והיו בעלי גישה ישירה לגורמים הפוליטיים ושליטה בתקציבי המשרדים. למעשה, ראשי אגפים רבים היו בעלי השפעה גדולה יותר מהמנכ"ל, בשל התלות בתחומי המדיניות עליהם הם היו אמונים, וכן בשל האישיות והתרבות הארגונית המשרדית.

בהמשך, על מנת לשפר את האחדות המשרדית ולהילחם במידור, הוכרזו המנכ"לים באופן רשמי כעובדי הציבור הבכירים ביותר במשרד. למרות זאת, בתחילת הדרך היו השינויים בפועל מצומצמים ותלויים באישיות של המנכ"ל, בתרבות הארגונית ובהיסטוריה של המשרד.

שינוי מבני חשוב התרחש בשנות ה-90 כאשר הוקמה בהולנד רשות לשירות הציבורי הבכיר בהולנד והשפעתה של מועצת המנכ"לים כוועדה מייעצת לקבינט התעצמה. כך, באמצעות מועצת המנכ"לים, למנכ"לים יש תפקיד חשוב במערכת ההשמה של הרשות, וכן תפקיד משמעותי כיועצים בהיגוי הצעות לרפורמות בעבור השלטון המרכזי.⁸⁴

תפקיד המנכ"ל כולל לא רק אחריות ניהולית, אלא גם אחריות כוללת למשימתו של השירות הציבורי לתמוך במנהיגים הפוליטיים באמצעות אספקת מידע וייעוץ בנוגע למדיניות.⁸⁵

הליך המינוי של המנכ"ל

מנכ"ל המשרד ממונה ל-7 שנים. את הליך המינוי מובילה יחידה מיוחדת של משרד הפנים ההולנדי, אשר תפקידה לקדם את הממשל המרכזי באמצעות פיתוח ההנהלה והיא בוחנת את הכישורים הניהוליים והניסיון של המועמדים. יחידה זו מנהלת מאגר של מועמדים פוטנציאליים, ובעלת האחריות לאיכות המועמדים המוצעים על-ידה למשרות פתוחות. כאשר משרת מנכ"ל מתפנה, היחידה מכינה תיאור תפקיד ומפרסמת קול קורא פנים ממשלתי, ולעתים מפנה אותו גם כלפי חוץ.

מתוך כלל המועמדות שהוגשו ומתוך המאגר הפנימי, מרכיבה היחידה רשימה ארוכה של מועמדים אשר מוצגת להערות ראש הממשלה, סגן ראש הממשלה, שר הפנים ומנכ"ל משרד ראש הממשלה. בהמשך, לאחר פגישות עם המועמדים וסינון נוסף, היחידה יוצרת רשימה קצרה של עד 10 מועמדים. לאחר מכן, מתכנסת "ועדת בחירה" המורכבת מהמנכ"ל המכהן, ראש היחידה או

Netherlands Ministry of Finance Task and Organization, 2003, p. 8-13, available at: <https://download.belastingdienst.nl/itd/beleid/taskorg0503.pdf>
Directors-general⁸³

Trui Steen & Frits Van der Meer, *Civil Service Leadership in the Netherlands: Managerial and Policy Oriented Leadership*⁸⁴
: *Conceptions*, Paper presented at EGPA 2007 Conference: Public Administration and the Management of Diversity, 8-9 (2007)
: סטין וואן דר מיר.

Trui Steen & Frits Van der Meer, *Dutch Civil Service Leadership Torn between Managerial and Policy Oriented Leadership*⁸⁵
: *Roles*, Paper presented at Leading the Future of the Public Sector: The Third Transatlantic Dialogue University of Delaware 9 (2007).

סגנו, ומנהל בכיר ממשרד מקביל. ועדת הבחירה פוגשת את המועמדים. המועמד הנבחר לתפקיד נפגש עם שר האוצר ועם שר הפנים, כאשר לשר האוצר יש סמכות וטו, אך למעשה השימוש בסמכות זו נדיר.⁸⁶

מחויבות המנכ"ל כפקיד ציבור, ומחויבותו כלפי הדרג הפוליטי

במהלך השנים, כחלק מהתהליכים של חיזוק דרג המנכ"לים במשרד הממשלה, התפתחה בהולנד "גישה ניהולית" של פקידי הציבור הבכירים, כך שנוצרה דה-פוליטיזציה עקב מיקוד ברציונאליות טכנית וביכולת של עובדי הציבורי לבצע עבודות מטה משמעותיות באופן שהמיקוד הוסט לעבר התהליך והתוכן, ופחות בתפקיד המנכ"ל כיועץ מדיניות פוליטי לשר.

באופן פרדוקסאלי, בה בעת, "הגישה הניהולית" גרמה לפוליטיזציה בהובלת המשרד ע"י השרים, שנאלצו לחפש אחר מקורות אלטרנטיביים לייעוץ, בדמות של יועצים פוליטיים או אישיים, ולמעשה גישה זו החלישה את מעמד המנכ"לים כגורם מייעץ. בנוסף, "הגישה הניהולית" הרווחת מתעדפת יכולות ניהוליות והכוונה לתוצאות, על פני יכולות ביורוקרטיות ניהוליות קלאסיות אשר מבוססות בעיקר על ערכים ונורמות. התוצאה היא שהדגש על הרציונאליות התהליכית במסגרת הגישה הניהולית מסכנת לא רק את התפקיד כגורם מייעץ אלא גם את האתוס של השירות הציבורי.⁸⁷

על אף הגישה הניהולית, והליך המינוי הא-פוליטי של המנכ"לים, ישנו קשר מסוים בין פעילות פוליטית לבין קידום בשירות הציבורי, באופן שרוב מנכ"לי המשרדים מזוהים פוליטית. עם זאת, המינוי הקבוע של המנכ"ל מקשה על הדרג הפוליטי להחליפו ולהתאימו כך שיהיה משוייך למפלגה של הדרג הנבחר.

⁸⁶ Value for Money in Government: Building on Basics, OECD, 3, 230-231 (2015).
⁸⁷ סטין וואן דר מיר, לעיל ה"ש 84, בעמ' 12.

נהלי עבודה משרדיים להתנהלות בין אגפית

נהלים אלה מהווים חלק בלתי נפרד מהמלצות הועדה ואימוצם היווה בסיס למתן המלצותיה

נוהל גיבוש התכנית הכלכלית השנתית

במטרה להסדיר את תהליכי גיבוש התכנית הכלכלית השנתית יפורטו להלן נהלים לפיהם יפעלו אגפי המשרד השונים לצורך גיבוש התכנית כאמור. הנהלים נוגעים לשלושת הרבדים בתהליך: תהליך הכנת תחזית הכנסות בבסיס תקציב המדינה; הכנת מצרפי תקציב והתאמות תקציביות (צד ההוצאה בתקציב); הצעות החלטה וחקיקה של השינויים המבניים בתכנית הכלכלית השנתית:

1. **הכנת תחזית הכנסות בבסיס תקציב המדינה – מצורף הנוהל הקיים.**

2. **הכנת מצרפי תקציב והתאמות תקציביות (צד ההוצאה בתקציב) –**

א. קביעת מצרפי התקציב - קביעת מצרפי התקציב ("הטייסים" על בסיס נבנים "דפי המעבר"), לרבות פריסת העלות בין שנות התקציב השונות, תהיה על ידי אגף התקציבים, תוך היוועצות עם אגפי משרד האוצר השונים העוסקים בתחום וביידוע מלא שלהם. כך לדוגמא, הערכת עלות תשלומי הריבית תיעשה תוך יידוע ובהיוועצות עם יחידת החוב באגף החשב הכללי, הערכת שיעור ההצמדות בתקציב תיעשה תוך יידוע ובהיוועצות עם צוות מאקרו-כלכלה ותחזיות באגף הכלכלן הראשי, והערכת משמעותה התקציבית של פסיקה מחייבת תיעשה תוך היוועצות עם הרפרנט הרלוונטי בלשכה המשפטית באוצר. כל ההנחות העומדות בבסיס הערכת המשמעות התקציבית ירוכזו בצורה בהירה בכתב ויופצו לגורמים הרלוונטיים במשרד שעמם יתבצע תהליך ההיוועצות.

ב. דיון הצגת המצרפים ועמידה במגבלות פיסקאליות - לאחר השלמת הכנת מצרפי התקציב ובהתאם לאומדן ההכנסות יבוצע אומדן החרیגה, ככל שישנה, ממגבלת ההוצאה לשנת התקציב הבאה וכן מהיקף הגירעון המותר במונחים תקציבים (להלן – **מגבלות פיסקאליות**), בהתאם להוראות חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992. יתקיים דיון בראשות מנכ"ל משרד האוצר בעניין, בהתאם להוראות המפורטות להלן:

1. לקראת הדיון האמור, ירכז אגף התקציבים מסמך המסכם את דפי המעבר ומפרט את ההנחות השונות, על פי הפירוט במסמך זה, שנלקחו בבניית "הטייס האוטומטי" לשנה העוקבת ולשלוש השנים הבאות.

2. בדיון תוצג ההתפתחות הצפויה של מרכיבי ההוצאה בחלוקה למשרדים העיקריים, תוך פירוט שקוף ובהיר של ההנחות המרכזיות שבבסיס האומדן. הצגת ההתפתחות תכלול גם בדיקת רגישות של סטייה בהנחות.

3. ההצגה תכלול גם גילוי והצפת מלוא חילוקי דעות במידה וקיימים, עם גורמים רלוונטיים במשרד, בנוגע להנחות המרכזיות שבבסיס האומדן.

4. לאחר הדיון, ישלים אגף התקציבים מסמך המפרט את מצרפי התקציב לשנה העוקבת לקראת הצגתו לשר.

5. הדיון יתועד על ידי המנכ"ל או מי מטעמו, ושינויים במצרפים, וכן החלטות נוספות והשיקולים בבסיסן יתועדו בפרוטוקול הישיבה.

ג. גיבוש צעדי התאמה (ככל הנדרש) - לאחר הכנת מצרפי התקציב יגבש אגף תקציבים מספר חלופות לצעדי התאמה בהתאם למפורט להלן:

1. יתקיים דיון בראשות מנכ"ל משרד האוצר ובהשתתפות החשב הכללי, הכלכלן הראשי, היועץ המשפטי למשרד האוצר וככל שיש צורך גם הממונה על השכר והסכמי עבודה אשר מטרתו לברר מהם צעדי ההתאמה האפקטיביים ביותר ומהן היתרונות והחסרונות של החלופות השונות במטרה להציג את המכלול להכרעת השר.
2. בדיון יציג אגף תקציבים את החריגה מהמגבלות הפיסקאליות, ככל שישנה, ואת החלופות לצעדי התאמה נדרשים, בהתאם למפורט להלן:
 - א. צעדי ההתאמה יוצעו תמיד במספר חלופות אפשריות;
 - ב. הצעות לכינוס המסגרות הפיסקאליות יכולות לכלול צעדים להפחתה של הוצאות הממשלה וכן צעדים להגדלה של הכנסות המדינה;
 - ג. ככל שימצאו לנכון, יוכלו מנכ"ל המשרד או אגפי המשרד האחרים להציע צעדי התאמות נוספים;
 - ד. ההערכות באשר להיקף השינוי בהוצאה או ההכנסה בגין צעדים כאמור ייערכו על ידי אגף התקציבים או הכלכלן הראשי, לפי העניין.
3. יתקיים דיון בראשות שר האוצר שבו יוחלט על צעדי ההתאמה, ועל תעדופם. בדיון יוצגו כלל ההצעות לצעדי ההתאמה, ויוכרע מהם הצעדים הננקטים, ומהו התעדוף ביניהם. כלל הכרעות שר האוצר בישיבה יתועדו בכתב וכל סטייה מהן תחייב את אישור השר.

3. הצעות החלטה וחקיקה של השינויים המבניים בתכנית הכלכלית השנתית –

א. אגף התקציבים, יחד עם הלשכה המשפטית במשרד, יכין את הצעת התכנית הכלכלית השנתית, תוך הטמעה של התכנית האסטרטגית. הממונה על התקציבים יעדכן את המנכ"ל תוך כדי תהליך זה וידון אתו בדגשים העיקריים הצפויים להיכלל בה.

ב. גיבוש התכנית, דיון מנכ"ל –

1. יתקיים דיון אצל המנכ"ל אשר מטרתו לדון בחלופות לשינויים מבניים שיציג אגף התקציבים ואגפים אחרים, במידת ההתאמה לתכנית האסטרטגית, ולברר את כל חילוקי הדעות בין האגפים.
2. בדיון יציג אגף התקציבים את התכנית הכלכלית, בדגש על השינויים המבניים שהוא מציע לכלול בתכנית הכלכלית.
3. היועץ המשפטי למשרד האוצר יציג את ההיבטים המשפטיים הכרוכים בכל אחד מהשינויים המוצעים.
4. עד כשבוע לקראת הדיון, תופץ טיוטת התכנית לאגפים, ועמדתם ביחס למוצע תועבר לאגף התקציבים לפני הדיון. אגפים יוכלו להציע בדיון הצעות לצעדי מדיניות מטעמם בדיון, ובלבד שהעבירו אותן לאגף התקציבים וללשכה המשפטית במשרד עד כשבוע

- 
- לפני הדיון לצורך קבלת התייחסותם. היועץ המשפטי למשרד האוצר יציג את ההיבטים המשפטיים הכרוכים בצעדי המדיניות שהוצעו על ידי האגפים האחרים.
5. במידת האפשר יגיע אגף התקציבים לדיון מוסכם עם יתר האגפים.
6. הערכת העלויות התקציביות של השינויים המוצעים, לרבות היעדר עלויות, תיעשה על ידי אגף התקציבים.

ג. קביעת התכנית הכלכלית, דיון שר -

- אגף התקציבים יביא לאישור השר את הצעת התכנית הכלכלית באופן הבא:
1. יוצגו הרפורמות וצעדי המדיניות המוצעים.
 2. ככל שנותרו מחלוקות, יציג אותן המנכ"ל ותוצג המלצת המנכ"ל לגביהן.
 3. השר יקבע מהם הצעדים שיכללו בתכנית, ואת תיעדופם, במידת הנדרש. כל סטייה מהתיעדוף המקורי, בכל תהליכי האישור והחקיקה, נדרשת לקבל את אישור המנכ"ל והשר.

ד. קידום התכנית הכלכלית מול היועץ המשפטי לממשלה, בממשלה ובכנסת -

1. קידום התכנית הכלכלית בשלבים אלה יהיה בהובלת אגף התקציבים והלשכה המשפטית במשרד, ובמעורבות המנכ"ל.
2. נציגי האגפים הרלוונטיים יהיו נוכחים במהלך הדיונים בכנסת הנוגעים לרפורמות שבתחום אחריותם. אגף התקציבים ידאג להזמין אגפים אלה מבעוד מועד.
3. ככל שבמהלך שלבים אלה, יעלה צורך להוציא ממסגרת התכנית הכלכלית שינוי מבני בסטייה מהתיעדוף אשר נקבע על ידי השר, תתקבל החלטה כאמור בתיאום עם המנכ"ל, ולגבי שינוי מבני שכולל מעורבות של אגף אחר במשרד, תוך יידוע האגף הרלוונטי מראש, ובמקרה של היעדר הסכמה של אותו אגף - באישור שר האוצר.

נוהל הכנת תחזיות בבסיס תקציב המדינה

המסמך מפרט את דרכי ההכנה של תחזיות ואופן הצגתן, בשלבים השונים של תהליך הכנת תקציב המדינה. תחזיות אלו כוללות: התוצר ורכיביו, מדד המחירים לצרכן, השכר, מספר המועסקים, גביית מסים ואגרות והכנסות אחרות של הממשלה. הנוהל מציג את מתודולוגיית בניית התחזיות, מפרט את מועדי ההצגה, מציג את האחראים לגיבוש התחזיות וקובע בשאלת הסמכות של הנהלת המשרד והדרג הפוליטי לשנות את התחזיות.

1. מתודולוגיית הכנת התחזיות

לצורך בניית תחזיות אגף הכלכלן הראשי פיתח ארבעה מודלים אקונומטריים כדלהלן:

- א. מודל חיזוי למדד המחירים לצרכן ;
- ב. מודל חיזוי לתוצר, רכיביו ומצרפי שוק העבודה ;
- ג. מודל לחיזוי הכנסות הממשלה ממסים ואגרות ;
- ד. מודל לחיזוי הכנסות אחרות של הממשלה.

כל המודלים משתמשים בבסיס נתונים משותף, מניחים הנחות זהות לגבי משתנים אקסוגניים והתחזיות המתקבלות ממודלים (א) ו-(ב) משמשות לחיזוי של ההכנסות ממסים ואגרות ושל ההכנסות האחרות. התחזיות המתקבלות מהרצת המודלים משמשות כבסיס להכנת התחזיות, עם זאת, ניתן לבצע התאמות במקרה של שינוי משמעותי (למשל במצב הביטחוני, אירועים כלכליים שאינם נכללים במודל החיזוי, ושינויי חקיקה שמשפיעים על הפעילות הכלכלית והכנסות המדינה שאינם נכללים במודלים במפורש). ההערכה לגבי השפעת השינויים תגובש באגף הכלכלן הראשי. במידה ומדובר בהערכה שהתקבלה מאגף אחר במשרד, המידע לגביה יכלול את תיאור התופעה, סבירותה ומתודולוגיית הערכת ההשפעה.

2. הכנת מסמך התחזיות

אגף הכלכלן הראשי – צוות מקרו-כלכלה ותחזיות (להלן הצוות) מרכז עבור המנהל הכללי של משרד האוצר את הליך הכנת התחזיות. הצוות, בראשות סגן בכיר, אמון על בנייה ושיפור מודלים המשמשים לחיזוי, על עריכת התחזיות בפועל, על שיתוף הפעולה מול גורמים נוספים במשרד האוצר ובממשלה, ועל הצגת התחזיות.

- א. הצוות יפעל בשיתוף פעולה עם צוות כלכלת מסים במינהל הכנסות המדינה, שבאגף הכלכלן הראשי (האחראי על ניתוח וכימות השפעות שינויים במערכת המס על הכנסות המדינה) ועם הצוותים הרלוונטיים באגף התקציבים (המכירים לעומק את צעדי המדיניות

בנושאים השונים המשפיעים על תקציב המדינה ועל הפעילות הכלכלית במשק, למשל שינויי מדיניות המשפיעים על העברות תקציביות למוסד לביטוח לאומי וממנו או על החברות הממשלתיות). תחזיות של הכנסות אחרות של הממשלה יגובשו על ידי צוות פסקאלי באגף הכלכלן הראשי ויועברו לצוות מקרו-כלכלה ותחזיות.

- ב. כמו כן, יקיים הצוות התייעצויות עם עמיתים בבנק ישראל ועם גופים כלכליים נוספים שעוסקים בתחזיות (כגון גופים פיננסים) וכן יבחן את התחזיות שלהם; הצוות יערוך פרוטוקולים לדיוני ההתייעצות שיקיים לפי סעיף זה.
- ג. הצוות יבחן את הצורך לעדכן את התחזיות, ככל שיהא בכך צורך בשל ההערות שהתקבלו, ויצגן למנכ"ל האוצר.
- ד. כמו כן, יבחן הצוות את התחזיות של קרן המטבע הבינלאומיות ושל ארגון ה-OECD.
- ה. התחזיות יאושרו על ידי הכלכלן הראשי ויוצגו בפני מנכ"ל משרד האוצר והנהלת המשרד (ובכלל זה, בפני שר האוצר ועובדי לשכתו), במטרה לקבל הערות והסתייגויות.
- ו. בעת הצורך, יכריע מנכ"ל משרד האוצר בחילוקי דעות בנוגע לצורך בעדכון התחזיות בעקבות ההליכים האמורים; הכרעות המנכ"ל לעניין זה יתועדו בכתב ויכללו פירוט בדבר עדכון התחזיות בעקבות ההחלטה ונימוקים לה.

3. מועדי הצגת התחזיות

הצוות יפרסם את התחזיות, במסמך מבואר ומנומק, הכולל גם התייחסות לדעות סותרות ולהסתייגויות שעלו במהלך הכנת התחזיות. עדכון לגבי התחזיות יועבר לראשי האגפים במשרד האוצר ולגורמים נוספים המעורבים בהכנת התקציב (על פי שיקול הדעת של הכלכלן הראשי) במועדים הבאים:

- א. הצגה ראשונה – לצורך הכנת דפי מעבר. הכנת דפי מעבר מתרחשת בדרך כלל בחודש אפריל במסגרת גיבוש צפי לסעיפי התקציב השונים. חלק ניכר מהסעיפים התקציביים מקודמים בהתאם להתפתחויות החזויות במחירים או בשכר.
 - ב. הצגה שנייה – לצורך בחינת העמידה בתקרת הגרעון. בדרך כלל בחינה זו נערכת בחודש מאי. במידה וקיימת חריגה מתקרת הגרעון הדרג הפוליטי נדרש לקבל החלטות על צעדים להגדלת ההכנסות או על קיצוץ בהוצאות.
 - ג. הצגה שלישית – הצגת מסמך התחזיות, שכוללת התייחסות לצעדי המדיניות המתוכננים. ההצגה תתקיים בסמוך להפצת חוברת ההחלטה למדיניות הכלכלית.
- בנוסף, מסמך התחזיות יפורסם לציבור -

- יחד עם הגשת חוברת המחליטים לממשלה (להערות);
- במסגרת הגשת חוק התקציב והמדיניות הכלכלית לכנסת (בדרך כלל בחודש אוקטובר).

אגף הכלכלן הראשי, על פי שיקול דעתו, וללא קשר לתהליך הכנת התקציב, רשאי לפרסם (לגורמים במשרד האוצר) עדכון לתחזיות כאשר יחול שינוי משמעותי ביחס לתחזית האחרונה שפורסמה.

4. מסמך התחזיות (ילוה את ההצגה השלישית בסעיף הקודם)

מסמך התחזיות יכלול לפחות את הפרטים הבאים :

- א. פירוט הנחות ומתודולוגיית עריכת התחזיות ;
- ב. תחזיות לתוצר ורכיביו, מדד המחירים לצרכן, שכר, מספר המועסקים, גביית מסים ואגרות והכנסות אחרות של הממשלה לשנים הרלוונטיות לתקציב הנוכחי ;
- ג. נימוקים והסברים של התחזיות המוצגות ;
- ד. ניתוח סיכונים לתחזית ומשמעותן ;
- ה. ריכוז התחזיות של גורמים אחרים כאמור בסעיף 2(ב) ו- (ד).
- ו. התייחסות מפורשת לתחזיות נוגדות או מחלוקות בנוגע לתחזיות או לחלק ממנה.

5. עדכון ומעורבות הדרג הפוליטי

הכנת התחזיות היא תהליך מקצועי שצריך להיבחן בעיניים מקצועיות בלבד, בידי הדרג המופקד על כך ובמנותק מהדרג הנבחר - עליו חלה המגבלה הנובעת מתחזיות אלה. בשל כך, התחזיות יוצגו בפני כל הגורמים הרלוונטיים בעבודת הכנת התקציב וכל הגורמים יוכלו להעיר הערות ולבקש שינויים, אך הסמכות הסופית בקביעת התחזית תהיה בידי הדרג המקצועי (מנכ"ל המשרד). נושא אחרון זה הוא נושא לחוות דעת שמכין היועץ המשפטי של המשרד, ואשר בהמשך להערות מבקר המדינה תוצג גם בפני היועץ המשפטי לממשלה.

נוהל סיכומים תקציביים המשליכים על פעולתם של

אגפים אחרים

1. הסיכומים התקציביים מצויים בתחום אחריותו של אגף התקציבים, ואולם, במטרה להבטיח את התייחסותם ומעורבותם של אגפים אחרים בסיכומים תקציביים, הכוללים עניינים המצויים בתחום אחריותם, מפורטים להלן עקרונות הפעולה ביחס להסכמים אלה:

א. באחריות הממונה על התקציבים, אשר מקדם סיכום תקציבי, הכולל עניינים מצויים בתחום אחריותו של אגף אחר, לתאם עם אותו אגף את האמור בסיכום ביחס לאותו עניין. כל סיכום תקציבי יועבר לסגן הממונה על התקציבים האחראי לאותו סיכום, והוא יבחן בטרם חתימה על הסיכום אם הסיכום התקציבי כולל עניינים המצויים בתחום אחריותו של אגף אחר.

ב. העברת טיוטת הסיכום לאגף הרלוונטי תיעשה זמן מספק לפני חתימתו, אשר יאפשר בחינה של ההיבטים הרלוונטיים לאותו אגף בזמן אמת, ולפני שהסיכום הוא בבחינת "מעשה עשוי".

ג. סיכומים בעלי היבטים משפטיים, או שקיימת שאלה האם יש להם היבטים משפטיים, יועברו ליועץ המשפטי של המשרד, וזאת גם אם הסיכום עבר ייעוץ משפטי בידי אחת הלשכות המשפטיות של אגפי המשרד או של הגוף עמו נחתם הסיכום.

ד. במקרה של מחלוקת בין האגפים בקשר עם טיוטת סיכום, יבואו האגפים בדברים ליישוב המחלוקת. אם המחלוקת נותרה בעינה, תלובן המחלוקת בהתאם לנוהל יישוב מחלוקת בין-אגפי.

ה. נוהל זה יחול על כל סיכום שבין משרד האוצר לבין כל משרד ממשלתי אחר, לרבות יחידת סמך, יהא מבנהו וכותרתו של הסיכום אשר יהיה (סיכום, סיכום דיון, חלופת מכתבים, החלטת ממשלה משותפת למשרדים, וכדומה) אשר מתייחס להעברת תקציב לאותו הגוף.

ו. לאחר שנתיים ממועד אימוץ נוהל זה ייבחן אם נעשתה הקפדה על הנוהל ואם נדרשים מנגנוני בקרה נוספים.

2. למען הסר ספק, מובהר בזאת כי סיכומים תקציביים כוללים רק סיכומים פנים ממשלתיים, וכל הסכם אחר בין המדינה לצדדים שלישיים שאינם המדינה, לרבות תאגידים סטטוטוריים וחברות ממשלתיות, ייחתם, בהתאם לחוק נכסי המדינה וחוק יסודות התקציב, בידי מורשי חתימה ובכפוף להרשאה להתחייב (כשזו נדרשת) ובכפוף

לשאר הדינים החלים. כך למשל, המצבים הבאים, אך לא רק הם, אינם סיכומים תקציביים ומתחייבת בהם חתימת מורשי חתימה:

1. כאשר הסיכום כולל הקניית זכויות לצד שלישי שאינו המדינה אגב הסיכום בין-משרדי, בין במישרין ובין בעקיפין;

2. כאשר הסיכום כולל הסכמה עם המשרד הממשלתי על תנאי העבודה של העובדים במשרד או מטעמו;

3. כאשר הסיכום כולל הסכמה על תנאים הנוגעים לתמיכות שנותן המשרד לגופים הנתמכים בידו, או על תנאים הנוגעים להתקשרויות של המשרד עם ספקים שלו;

4. כאשר הסיכום כולל חוזה עם תאגיד סטטוטורי או הנוגע אליו, בקשר עם היחסים המשפטיים שבין המדינה לבין אותו תאגיד.

3. האמור בסעיף 1 יחול, בשינויים המחוייבים, לגבי הסכם אחר בין המשרד לצדדים שלישיים כאמור בסעיף 2 לנוהל זה.

נוהל יישוב מחלוקות בין אגפי

במטרה לאפשר ליבון מחלוקות בין-אגפיות שמתעוררות בעניינים אשר מצויים בתחום אחריותם של מספר אגפים, ועל מנת למנוע עיכוב בקבלת ההחלטות ובביצוע רפורמות, יפורט להלן הליך ליבון מחלוקות בין-אגפיות:

1. ככל הניתן ראשי האגפים השונים יסדירו את המחלוקות הקיימות בניהם.
2. מחלוקות בין-אגפיות, אשר לא נפתרה בין ראשי האגפים, ובייחוד מחלוקות אשר מעכבת קבלת החלטות וביצוע רפורמות, תתברר בדיון מקצועי אצל מנכ"ל המשרד בהשתתפות נציגי האגפים הרלוונטיים. בליבון מחלוקות שיש לה היבטים משפטיים ישתתף היועץ המשפטי של המשרד.
3. ככל שנותרו מחלוקות לאחר הדיון, יסכם מנכ"ל האוצר את הדיון וימליץ בכתב בדבר הפתרון הרצוי למחלוקת תוך פירוט מהות המחלוקת ועמדות הצדדים, לרבות היבטים משפטיים.
4. ככל שסיכום המנכ"ל אינו מקובל על מי מראשי האגפים, המחלוקת האמור בפסקה (3) תובא להכרעת השר בתוך 30 יום לכל היותר, ובמקרים דחופים קודם לכן.
5. החובה לתיאום הדיון אצל השר תהיה על המנכ"ל וישתתפו בו כלל הגורמים הרלוונטיים.
6. הכרעת השר, תתועד בסיכום דיון כתוב לראשי האגפים הרלוונטיים ולמנכ"ל המשרד.