

מדינת ישראל

משרד האוצר

היועץ המשפטי

ח' בשבט התשפ"א

21 בינואר 2021

ימ. 2021-158

אל:

מר מוטי אהרוני - סגן נציב שירות המדינה ויו"ר ועדת החריגים למינויים בתקופת בחירות

הנדון: מינוי מנהל כללי למשרד האוצר

בהתאם לבקשתכם להלן תפורט חוות דעתי בעניין מינוי מנהל כללי למשרד האוצר בעת הזו.

כללי

1. לפי סעיף 12 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן – **חוק המינויים**), הממשלה תמנה, בכפוף להוראות החוק ובתנאים שתקבע, לכל משרד מנהל כללי על פי הצעת השר הממונה על אותו משרד, ועל המינוי לא תחול חובת המכרז לפי סעיף 19 לחוק.
2. בהתאם להחלטת הממשלה מס' 86 מיום 10 במאי 2009 (להלן – **החלטה 86**), שעניינה כישורי סף למנהלים כלליים 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, המבחינה שאין בכך כדי לפגום בכשירותו המקצועית.
3. לאחר התפטרותה של גב' קרן טרנר אייל מתפקידה כמנכ"לית משרד האוצר במהלך חודש אוקטובר 2020, התפנתה משרת מנכ"ל משרד האוצר.
4. מאז ולמשך שלושה חודשים הטיל שר האוצר, לאחר התייעצות עם נציב שירות המדינה, לפי סעיף 23 לחוק המינויים את התפקיד באופן זמני על מר ערן יעקב, מנהל רשות המסים, וזאת בנוסף לתפקידו כמנהל רשות המסים.

משרת מנכ"ל משרד האוצר

5. מבנה משרד האוצר הנוכחי כולל, בין השאר, חמישה אגפי ליבה ושתי יחידות סמך מרכזיות (להלן ביחד – **אגפי המשרד**), אשר על כל אחד מהם ממונה פקיד בכיר אשר השכר ותנאי העסקה הנלווים למשרתו הם כשל מנכ"ל (להלן – **מוקבל מנכ"ל**), וביניהם: החשב הכללי, הממונה על התקציבים, הכלכלן הראשי, הממונה על השכר והסכמי עבודה, ראש מטה תשתיות לאומיות, מנהל רשות המסים והממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון. פעילותם של כל אחד מן האגפים והיחידות האמורים הוא בהיקף עצום ובחלק מהמקרים אף מקביל להיקף פעילות של משרד ממשלתי. כך גם לכל אחד מראשי האגפים והיחידות כאמור יש סמכויות שהוקנו בחקיקה או מכוחה, לתחומי הפעילות. במשרד ישנן עוד מספר יחידות נוספות.
6. 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 אגפי המשרד.

ר' קפלן 1 ירושלים 9103002 תד. 3100 טל': 5317525 - 02 פקס': 5695340 - 02

שער הממשלה: www.gov.il



אוצר ברשת: www.mof.gov.il

7. למנכ"ל משרד האוצר יש מספר סמכויות מינהליות נוספות. כך למשל, בהתאם לסעיף 26.140 לתקשי"ר, כוללת סמכותו המינהלית של המנכ"ל גם אישור נסיעות בתפקיד לחו"ל של כל עובדי המשרד, למעט מוקבלי המנכ"לים שנסיעותיהם לחו"ל טעונות אישור השר. בנוסף לאמור, למנכ"ל סמכויות סטטוטוריות הנוגעות למינוי ועדות מכרזים של המשרד, ועדת הפטור של המשרד, שהיא גם "ועדת הפטור העליונה".

8. בנוסף, למנכ"ל משרד האוצר מספר סמכויות סטטוטוריות ייחודיות:

א. סמכות למנות שני חברי ועדת המחירים לפי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, וכן הוא משמש כיו"ר ועדת הערר על ועדת המחירים לפי החוק האמור.

ב. סגן יו"ר הוועדה ליציבות פיננסית שבראשות נגיד בנק ישראל, שהוקמה לפי סעיף 57 לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010. בהתאם להוראות החוק האמור הוועדה ליציבות פיננסית תפעל במטרה לתמוך ביציבותה של המערכת הפיננסית ובפעילותה הסדירה. יתר החברים כולם מקצועיים: המשנה לנגיד בנק ישראל, החשב הכללי, המפקח על הבנקים, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון, הממונה בבנק ישראל על הפיקוח על מערכות תשלומים ויו"ר רשות ניירות ערך. עוד הסעיף האמור אומר כי רוב חברי הוועדה ליציבות פיננסית, ובהם היושב ראש, ובהעדרו מיישבת הוועדה – סגן היושב ראש, יהיה מניין חוקי בישיבותיה ובהחלטותיה.

ג. יושב ראש משותף (יחד עם מנהל חטיבת המחקר בבנק ישראל) בוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי שהוקמה לפי סעיף 12 לחוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017. יתר החברים הוועדה הם מקצועיים: הממונה על התקציבים, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון, הממונה על התחרות, המפקח על הבנקים, הממונה על מערכות תשלומים בבנק ישראל והיו"ר המשותף – מנהל חטיבת המחקר בבנק ישראל.

ד. חבר הוועדה לבחינת יישום הוראות פרק ד' לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013, שעניינו הפרדה בין גוף פיננסי משמעותי ותאגיד ריאלי משמעותי. יתר חברי הצוות יהיו: ראש המועצה הלאומית לכלכלה, יושב ראש רשות ניירות ערך, המפקח על הבנקים, הממונה על התחרות, והממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון.

ה. מנכ"ל משרד האוצר או הכלכלן הראשי אם שר האוצר מינה אותו יכהנו כחברים בוועדה לצמצום הריכוזיות שהוקמה לפי סעיף 40 לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013. שני החברים הנוספים הם הממונה על התחרות וראש המועצה הלאומית לכלכלה.

9. כך גם למנכ"ל משרד האוצר ניתן מעמד בהכרעה בסוגיות כלכליות מקצועיות במסגרת נוהלים ונוהגים שגובשו במשרד.

10. כך למשל, בהתאם לנוהל ההכנה של תחזיות ההכנסות ואופן הצגתן, בשלבים השונים של תהליך הכנת תקציב המדינה, אשר גובש בעקבות דוח מבקר המדינה בענין הכנת תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012 ועמידה ביעד הגירעון (להלן – **דוח המבקר בעניין תקציב המדינה**), נקבע כי אנף הכלכלן הראשי ירכז את הכנת התחזית, תוך שמיעה והיוועצות עם הגורמים הכלכליים השונים. עוד נקבע בנוהל כי 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.

11. בנוסף, בהתאם לנהוג במשרד מנכ"ל המשרד מתכלל את המדיניות הפיסקאלית השוטפת ומעקב אחר התפתחות ההכנסות, ההוצאות והגירעון התקציבי. כך גם הוא מתאם את המדיניות הפיסקאלית-מוניטרית מול בנק ישראל, ובמידת הנדרש בסיוע האגפים השונים. לעניין זה כאמור אף נקבע בחוק מעמדו של מנכ"ל המשרד כסגן יו"ר הוועדה ליציבות פיננסית.

12. כך גם, סוגיות אחרות של הכרעה במחלוקת מקצועית בין אגפי המשרד השונים מגיעות למנכ"ל משרד האוצר: אגף החשב הכללי, אגף התקציבים, אגף השכר והסכמי עבודה, אגף הכלכלן הראשי, רשות המסים, רשות שוק ההון, ומינהלת התשתיות הלאומיות, בכפוף לשמירה על סמכויותיהם הסטטוטוריות ועצמאות שיקול הדעת.

כך למשל, שאלת מתודולוגית הפעלת התקציב ההמשכי שהייתה במחלוקת בין אגף התקציבים לאגף החשב הכללי הגיעה להכרעה אצל מנכ"ל משרד האוצר דאז. כך גם סוגיות אחרות שרלוונטיים להן מספר אנפים. לכך יש להוסיף את הצגת הליך התקציב בפני מנכ"ל המשרד, הובלה של רפורמות מבניות ופיסקאליות על ידי כל מנכ"ל אוצר וכו'.

13. בהתאם למקובל במשברים הכלכליים השונים שחוותה מדינת ישראל מנכ"ל המשרד מוביל את שיתוף הפעולה בין אגפי המשרד ויצירת גורם מרכזי אוצרי אחד לצורך טיפול במשבר. כך גם, עד כה, בעת הטיפול במשבר נגיף הקורונה החדש.

דו"ח הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר

14. בחודש דצמבר 2017 הגישה הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר (ועדת קוצ'יק) (להלן – הוועדה) את המלצותיה לשר האוצר דאז. הרקע לעבודת הוועדה הציבורית האמורה היה דוח המבקר בעניין תקציב המדינה מחודש יולי 2014, ובעניין הסדרי הפנסיה במדינה מחודש אוקטובר 2016, ואשר 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. בין חברי הוועדה נמנו שלושה מנכ"לים לשעבר של משרד האוצר, כשאחד מהם שימש בנפרד גם כממונה על תקציבים. יו"ר הוועדה שימש בעברו כמנכ"ל משרד ראש הממשלה וכן כממונה על השכר והסכמי עבודה. מצורף דו"ח הוועדה.

15. דו"ח הוועדה כולל שורה של המלצות בעניין מבנה הנהלת משרד האוצר. במסגרת ההמלצות ציינה הוועדה כי רבים מקשיי ההתנהלות במשרד האוצר, הקשורים בתיאום בין-אגפי ובתהליך קבלת ההחלטות, נובעים באופן מובנה ממבנה המשרד כפי שפורט לעיל.

לאחר בחינת מספר חלופות למבנים שונים אפשריים של משרד האוצר סברו חברי הוועדה כי במציאות הנוכחית ולאור הרצון לשמור על עצמאות האגפים ועל בלמים ואיזונים בניהול כלכלת ישראל בעת רגילה ובעת משבר כלכלי, יש להשאיר, ככלל, את המבנה הנוכחי על כנו, להשלימו היכן שקיימות לאקונות ולחזקו, כדלקמן:

"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 לאקונות 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 פעילותו 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."

16. באשר להגדרת תפקיד מנכ"ל משרד האוצר צוין כי:

"... בהתאם, מפורטת להלן המלצתנו לתפקידיו ואחריותו 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. ...

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 ו שקיפות.

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 בראשותו של גב' יעל אנדרון 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 תוכל 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 אוצרי 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. ...

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 פנסיונים 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...."

17. עוד ניתנה המלצה בכל הקשור לתנאי הסף של מנכ"ל משרד האוצר בצד שינוי תנאי הסף של משרות אחרות במשרד:

"אנו מציעים לקבוע שאלה יהיו תנאי סף למשרת המנכ"ל:

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.

...

כפי שצינו 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-סמך 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.

18. מאז הגשת דו"ח הוועדה ועד כה לא אומצו המלצות הוועדה על ידי שר האוצר הקודם ושר האוצר הנוכחי. כך גם, לא תוקנה החלטת הממשלה בדבר תנאי כשירות של מנכ"ל. עם זאת, מרבית תפקידי מנכ"ל משרד האוצר כפי שהומלצו על ידי הוועדה מבוצעים כבר היום על ידי מנכ"ל משרד האוצר. בנוסף, כפי שאפרט להלן, יש לטעמי, להביא בחשבון במסגרת השיקולים של בחינת מינוי מועמד למנכ"ל משרד האוצר במצב רגיל את המלצות הוועדה בעניין זה כנקודת ייחוס מקצועית קיימת. האמור מקבל משנה תוקף, בעת הזו של משבר כלכלי מהגדולים בתולדות מדינת ישראל, בשים לב להשלכותיו הפיסקאליות והכלכליות ולתפקידו של מנכ"ל משרד האוצר בעת משבר. כך, גם בהתייחס לכלל האמור להלן בכל הקשור לתקופת הבחירות.

19. להשלמת התמונה אציין כי בבג"ץ 4128/15 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' הממשלה (פורסם בנבו), נדונה הכשירות הנדרשת למינויו של מר משה בר סימן טוב למנכ"ל משרד הבריאות, וזאת בשינוי מהנהוג הקיים למנות רופא למנכ"ל משרד הבריאות.

באותו עניין נקבע כי במישור הנורמטיבי סעיף 12 לחוק המינויים קובע את מינויו של מנכ"ל משרד למשרד ממשלתי כמשרת אמן. הוא אינו מבחין בין משרדי ממשלה. הוא הדין לקביעת הממשלה לעניין ועדת המינויים. כך גם לגבי הכישורים למנכ"ל, שעל פי החלטה 86 הם כלליים בתחום ההשכלה, ללא ייחוס משרדי

ספציפי, ובאשר לניסיון – ניסיון ספציפי בתחום פעולות המשרד הוא אחת האופציות שבדין. אין הגדרה למהות הניסיון ואין דרישה של מומחיות ספציפית בתחום המשרד.

לנוכח האמור בחן בית המשפט העליון האם באותו מינוי, אשר חרג מהמקובל במשרד הבריאות, יש אי סבירות המצדיקה התערבות משפטית והתייחס לכשירות המיוחדות של מר בר סימן טוב שעומדות כנגד הנוהג המקובל, וביניהם: הצורך באיש כלכלה וכספים, וזאת לאור האתגר המרכזי שהיה מונח באותה עת לפתחה של מערכת הבריאות שהוא הנושא הכלכלי, הכרוך בתקציבי מערכת הבריאות, במימון חוק ביטוח בריאות ממלכתי, וכיוצא בזה, ובשים לב לניסיון רב הערך שהיה למועמד בתהליכים כלכליים מרכזיים הקשורים למשרד.

מינוי בתקופת בחירות

20. בהתאם לסעיף 36א לחוק יסוד: הכנסת, משלא נתקבל חוק התקציב לשנת 2020, יש לראות ביום 23 בדצמבר 2020 (להלן – **המועד הקובע**) כאילו החליטה הכנסת ה-23 על התפזרותה. כתוצאה מכך, החל מהמועד הקובע הפכה הממשלה ה-35 לממשלה יוצאת, ולאחר יום הבחירות תהפוך לממשלת מעבר. כאמור בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ובשים לב להלכה הפסוקה בעניין, ממשלה יוצאת הפועלת ערב בחירות ושריה של הממשלה, מחויבים באיפוק בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו. מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת, ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה ממשלתית לבין דרישת האיפוק כאמור. ככל שמידת החיוניות בפעולה השלטונית גוברת, כך תקטן מידת האיפוק הנדרשת, ולהיפך. בתוך כך הצביעה הפסיקה בעיקר על חשש להערפת האינטרס המפלגתי, וכן חשש מפני יצירת עובדות מוגמרות אשר עלולות להעמיד את הממשלה הנבחרת בפני מצב בלתי הפיך. בהתאם להנחיות היועץ, כאשר עומדות על הפרק החלטות בנושאים שאינם בגדר ניהול שוטף, יש לערוך בדיקה מוקדמת בעניין זה מול היועץ המשפטי של המשרד בטרם קבלת החלטה.

21. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1501 בעניין "מינויים בתקופת בחירות" (להלן – **ההנחיה**), קובעת כי למינויים בתקופת בחירות נודעת רגישות מיוחדת ונדרש לגביהם איפוק רב. על מנת לקבוע האם ניתן לקדם מינוי פלוני, יש לבצע איזון בין שיקולים שונים הנוגעים להגבלת מינויים בתקופת בחירות לבין הצורך במניעת פגיעה בעבודה השוטפת של רשויות השלטון.

22. בכל הקשור למינוי מנכ"ל של משרד ממשלתי נקבע בהנחיה כי במסגרת האיזון והאיפוק האמור, ככלל, על שר להימנע בתקופת בחירות מהחלפת מנכ"ל המשרד. בהקשר זה צוין כי אמנם, דרך כלל, שר רשאי למנות מנכ"ל בהתאם לשיקול דעתו, בכפוף לבדיקת כישורי המועמד, כמו גם לסיים את כהונתו. עם זאת, המנכ"ל הוא הדרג המקצועי הבכיר במשרד ואינו חלק מהדרג הפוליטי, והחלפתו בתקופת בחירות עלולה לגרום לחוסר יציבות שלטונית, לתפקוד לקוי של המשרד ואף לניצול לרעה של סמכויות שלטוניות. מכאן העיקרון האמור שלפיו, ככלל, יש להימנע משינויים בתפקידי מנכ"לים בתקופת בחירות. עוד צוין בהנחיה כי ניתן יהיה לחרוג מן הכלל האמור אם שוכנע נציב שירות המדינה כי קיים צורך ממשי בהחלפת המנכ"ל לשם תפקודו התקין של המשרד. במסגרת זו יהיה מקום ליתן משקל ממשי לשאלה האם המנכ"ל המכהן הוא מנכ"ל שמונה מתוך שירות המדינה או מחוץ לשירות הציבורי.

23. עוד נקבע בהנחיה כי במקרה שבו קיים צורך כאמור בהחלפת המנכ"ל, על השר למנות, ככלל, עובד מדינה בכיר כממלא-מקום המנכ"ל, בכפוף למגבלות הקבועות בסעיף 23א לחוק המינויים. זאת, תוך מתן עדיפות למינוי ממלא מקום מקרב עובדי המשרד, על מנת לצמצם, ככל הניתן, את הפגיעה האפשרית בתפקוד המשרד. במקרים חריגים, יהיה מקום למנות מנכ"ל קבוע ולא להסתפק במינוי ממלא מקום, ואף במקרים אלה יהיה מקום להעדיף מינוי מנכ"ל מקרב עובדי המשרד, מהטעם האמור.

24. לנוכח כל האמור לעיל, מינוי מנכ"ל משרד האוצר בעת הזו שאינו מקרב עובדי המשרד צריך להיות רק בהתקיימן של **נסיבות חריגות ביותר המצדיקות** זו. בראש ובראשונה, יש להידרש לשאלת המשך הטלת התפקיד על מנהל רשות המסים או אחד מראשי האגפים האחריים בשים לב לרציפות התפקודית הנדרשת ולשינויים התכופים במשרה, וזאת בעיקר בעת הזו. לאחר מכן, ומאותו הטעם בהתאם להנחיית היועץ יש להידרש לחלופה המועדפת של מינוי עובד המדינה לתפקיד המנכ"ל. כאמור בהנחיית היועץ, מנכ"ל משרד

ממשלתי הוא הדרג המקצועי הבכיר ביותר במשרד ואיוש המשרה בעת הזו צריך להבטיח את תפקודו התקין של המשרד.

25. הטעמים המרכזיים שהובאו למינוי מנכ"ל משרד האוצר בעת הזו שלא מקרב עובדי משרד האוצר נשענים בעיקרם על הצורך בגורם קבוע במשרד שיתכלל את הטיפול במשבר הבריאותי והכלכלי שבו מדינות העולם וישראל מצויים בו, לצד המעמסה הקיימת על כל אחד מראשי האגפים גם ללא איוש של תפקיד מנכ"ל המשרד בנוסף על תפקידם והיכולת לבצע את התפקידים במקביל, וכן היעדרו של מועמד מקרב עובדי המדינה למינוי קבוע.

26. על אף הקשיים הכרוכים במינוי בעת הזו של מנכ"ל משרד האוצר קבוע לנוכח כל האמור בהנחיה, דומה כי הטעמים האמורים שהובאו, ובפרט הצורך לתכלל את הטיפול במשבר הבריאותי והכלכלי האמור, עשויים להצדיק מינוי קבוע של מנכ"ל משרד האוצר. עם זאת, יש בהם גם כדי להשליך על בחינת זהותו של הגורם המוצע למינוי כמנכ"ל והתאמתו לתפקיד.

לצורך בחינה כאמור, יש, לטעמי, להביא בחשבון, בין היתר, את המלצת הוועדה בדבר קווים לדמותו של מנכ"ל משרד האוצר ותנאי הכשירות הנדרשים לשם כך. כאמור, המלצה זו, שניתנה בסוף שנת 2017, הייתה על רקע בחינת המבנה המורכב של משרד האוצר ואופן תפקודו של המשרד בעת רגילה ובעת משבר, בשים לב לדוחות מבקר מדינה, וכחלק ממכלול המלצות להותיר את סמכויות המנכ"ל כפי שהן, להגדירן באופן מפורש, ולהרחיבם. המלצה זו, הגם שלא אומצה על ידי השרים, מהווה נקודת ייחוס מקצועית קיימת, וזאת גם על רקע תפקידו המורכב של מנכ"ל משרד האוצר, אשר כולל מגוון רחב של סמכויות מקצועיות ייחודיות כפי שפורטו לעיל בהרחבה (ואשר חלקן חוקקו לאחר הגשת דו"ח הוועדה). כאמור, סמכויות אלה מופעלות, הלכה למעשה, גם ללא אימוץ דו"ח הוועדה.

אשר על כן, יש מקום שהוועדה תשקול את כל האמור והתקיימותו בענייננו. חריגה מהאמור בעת הזו, תעלה קושי נוסף במינוי, אשר עשוי להשליך על סבירותו.

בברכה,



אסי מסינג, עו"ד

העתק:

עו"ד אחיה רוזן – הלשכה המשפטית, נציבות שירות המדינה, ומרכז ועדת החריגים למינויים בתקופת בחירות