



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

15 December 2022

21 Kislev 5783

הנדון: הצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון – שר נוסף במשרד), התשפ"ג-2022

הצעת החוק מבקשת להוסיף לחוק יסוד: הממשלה הוראה שתאפשר למנות שר נוסף במשרד ממשלתי. בתקופת כהונת הכנסת ה-23, נקבעה (במסגרת הוראת שעה, אשר פקעה) הוראה דומה שקבעה כי בממשלת חילופים ניתן למנות שר נוסף במשרד, שאליו ניתן היה להעביר תחומי פעולה.

להלן נבקש לחוות דעתנו על הצעת החוק:

1. ראשית, יש לומר כי הצעה זו מצטרפת להצעות אחרות, של הקואליציה הצפויה (וגם של קודמותיה), שביקשו, במהלך חפוז, לתקן הסדרים משטריים למען אינטרסים פוליטיים ספציפיים של הממשלה. אם כל ממשלה, באמצעות שליטתה בקואליציה, יכולה לעצב את כללי המשחק המשטריים כרצונה, הכללים הופכים להמלצה בלבד. גם כאשר יש הצדקה עניינית לשינוי כללי המשחק המשטריים, הדבר צריך להיעשות בהליך חקיקה מסודר ולא בהול, ותוך דיון רציני בכנסת ובתקשורת שבו ישולבו עמדות וקולות שונים – למשל מהאקדמיה, החברה האזרחית ועוד.

2. עם זאת, מבחינה מהותית אנו תומכים בהצעת החוק. ככלל, אנו סבורים כי רצוי שממשלה צריכה להיות מצומצמת מבחינת מספר השרים שעתידיים להיות חברים בה, ובעבר תמכנו בהגבלת מספר השרים ל-18 או ל-19. מעבר לחיסכון

אמיר אלשיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסטר

נשיא

ברנד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

עוזר ליאת אהרנסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקו-טרוסי

ד"ר חן ליכנשטיין

מזל מועלם

שגריר לשעבר סלי מרדור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עוזר אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצניק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

אליזא אברמס, ארה"ב

שגריר לשעבר מרטין אינדיק, ארה"ב

אן אפליבאוס, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר ג'וזף גופה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מונקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

פרופ' קרית פלוג, מחקר

ד"ר ישי ג'סין פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן [אורח]

פרופ' עמית כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון דהש

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ [1920-2021]



המכון הישראלי לדמוקרטיה

תקציבי, למספר מוגבל של שרים יתרונו חשופים מבחינת משילות, יעילות, תפקוד הכנסת וחזוק אמן הציבור בפוליטיקה. גם מבחינה השוואתית אין הצדקה למספר רב של שרים. בהשוואה לדמוקרטיות אחרות, בישראל מספר השרים גבוה במיוחד ביחס למספר חברי הפרלמנט ולמספר חברי הקואליציה. אולם דומה שהנזק הגדול ביותר שנגרם מריבוי שרים הוא התמריץ ליצירתם של משרדי ממשלה חדשים.

כל משרד חדש שמוקם מספח אליו סמכויות, יחידות ואגפים ממשרדים קיימים, והדבר מחבל בעבודה של הדרג המקצועי. ריבוי משרדים ופיצול משרדים קיימים לתתי-משרדים שעוסקים בתחומים חופפים יוצרים כפילויות, מסרבליים את תהליכי קבלת ההחלטות ומביאים לתחרות על תחומי אחריות באופן שפוגע בטיפול יעיל ורציף בנושאים חשובים. דו"ח מ-2015 שהסתמך על שני מדדים בינלאומיים מצא מתאם שלילי בין מספר משרדי הממשלה לבין יעילותו של המגזר הציבורי: ככל שיש יותר משרדי ממשלה, כך היעילות קטנה.

3. בהנחה שגם בעתיד הנראה לעין נמשיך לחזות בממשלות מרובות-שרים (ולראייה, חוק יסוד: הממשלה תוקן פעמיים באופן שהגביל את מספר השרים בממשלה, אך בכל אחת מהפעמים התיקון לא עמד בסכר הלחצים הקואליציוניים ובוטל תוך זמן קצר), יש לפחות להקטין את הנזק שנגרם מפיצול והקמה של משרדי ממשלה. אחת הדרכים לעשות זאת היא באמצעות מינוי של יותר משר אחד במשרד ממשלתי נתון. התועלת בדגם הזה כפולה: חיסכון במשאבים ובבירוקרטיה לצד היכולת להפקיד שר על קידום מדיניות בתחום מסויים בתוך המשרד. למשל, במקום "להמציא" משרד עצמאי לענייני השכלה גבוהה ומשלימה



המכון הישראלי לדמוקרטיה

(כפי שקרה בממשלה ה-23, משרד שבוטל מאז) יכול לכהן שר במשרד החינוך אשר יופקד על תחומים אלה.

4. מודל כזה של משרדי ממשלתי בו מכהנים יותר משר אחד קיים בכמה דמוקרטיות, כגון שוודיה, הולנד, נורווגיה ופורטוגל. בכולן – מספר השרים עולה גדול יותר ממספר משרדי הממשלה. מהבחינה הזו הצעת החוק שבנידון תאפשר לישראל להנהיג מודל דומה. **יש לקוות, עם זאת, שהתיקון המוצע אינו בא רק כדי לשרת דרישות קואליציוניות נקודתיות ומטרות פוליטיות-מפלגתיות צרות, אלא אכן יביא עימו לצמצום מספר משרדי הממשלה וביטול הנוהג הנפסד של הקמת משרדים קיקיוניים ומיותרים.** יש גם להקפיד כי מינוי שר נוסף במשרד לא יפגע בעיקרון האחריות המיניסטריאלית או ביחסי העבודה בין היחידות השונות במשרד (כגון כפילויות או תחרות על תחומי אחריות).

בברכה,

פרופ' עופר קניג,

המכון הישראלי לדמוקרטיה