

מבנה חדש לממשלה

הצעה לעדכון הרכב המשרדים

ותפקידי השרים

מבנה הממשלה בישראל, ובעיקר מספרם החריג של משרדי הממשלה, פוגע פגיעה מהותית בתפקוד הרשות המבצעת ומחייב ארגון מחדש. מחקר זה מציג את המודל המתקדם, המפורט והמונמק ביותר שנכתב עד כה בעניין ארגון מחדש של המבנה הממשלתי.

תומר לוטן | ורד קונסטנטיני

ייעוץ וליווי: יוחנן פלסנר

מחקר
מדיניות
204





המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מבנה חדש לממשלה

הצעה לעדכון הרכב המשרדים
ותפקידי השרים

תומר לוטן | ורד קונסטנטיני
ייעוץ וליווי: יוחנן פלסנר

מחקר מדיניות 204

A New Structure for the Government:
A Proposal to Revise the Composition of the Government Ministries
and the Functions of the Ministers
Tomer Lotan | Vered Constantini
Consultant and supervisor: Yohanan Plesner

עריכת הטקסט: לילך צ'לנוב
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees
ביצוע גרפי: אירית נחום
הדפסה: דפוס איילון

מסת"ב: 0-463-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2024
נדפס בישראל, תשפ"ד/2024

המכון הישראלי לדמוקרטיה
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:
החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חנם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אימפלגטי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במחקר מדיניות זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	פתח דבר - יוחנן פלסנר
11	תקציר
17	הקדמה
19	מבוא
35	פרק 1. מהלך ראשון: מבנה משרדי הממשלה ומספרם - המודל הרצוי
74	פרק 2. מהלך שני: התאמה פוליטית של מבנה הממשלה הרצוי
102	סיכום
104	הערות יוחנן פלסנר
106	נספח א. המדינות שנבחרו לסקירה בינלאומית
132	נספח ב. נוסח מוצע לתיקון לחוק יסוד: הממשלה
143	נספח ג. הצעת מחליטים לעדכון מבנה הממשלה
160	רשימת המקורות
iii	Abstract

פ ת ח ד ב ר

יוחנן פלסנר

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

מלחמת חרבות ברזל שפרצה ב־7 באוקטובר 2023 הכתה את כולנו בהלם. בתסריטים הגרועים ביותר לא דמיינו שהגבול יכול להיות פרוץ כל כך. הימים שבאו אחרי פרוץ המלחמה הביאו איתם הלם נוסף, שכל מי שעוסק ומעורב בזירה הציבורית לא היה יכול שלא לחוש בושה למולו.

השירות הציבורי התגלה במערומיו. הממשלה, הזרוע המבצעת, התגלתה כגוף לא ביצועי בעליל. כוחות אזרחיים רבים וטובים התעשתו, פעלו, יזמו והצליחו – בעוד הממשלה ושלוחותיה נאלמו דום. תושבים פונו מבתיהם והממשלה לא ידעה לומר לכמה זמן, מה יהיו הפתרונות התעסוקתיים והחינוכיים בעבורם, ואיך ישובו החיים למסלולם.

איש לא ציפה שהממשלה תיערך מראש לכל התסריטים האפשריים, אבל שירות ציבורי יעיל ואפקטיבי היה צריך להפעיל זרוע אחת שתנהל את המאמצים בשטח, תיתן פתרונות ותקדם מהלכים – וזרוע שנייה שתשב ותתכנן קדימה, תייצר מתווים ותרחישים ותקדם החלטות ממשלה מתאימות.

כל זה לא קרה. לא במלחמת חרבות ברזל ולא במשברים אחרים שחווינו בשנים האחרונות, שכמובן היו קשים וחמורים פחות, אך דרשו מענה ממשלתי.

יש לכך סיבות רבות, ותיקון השירות הציבורי צריך להיות פרויקט ארוך טווח. עם זאת, כמה צעדים חייבים להינקט מיד כדי שתהליך השיקום יוכל לצאת לדרך.

הנושא הראשון, שאינו מעניינו של מחקר זה, הוא מינוי הבכירים בשירות הציבורי. הצעד הראשון בשיקום השירות הציבורי חייב להיות החלטה על מינוי בכירים מקצועי, נטול שיקולים פוליטיים ואחרים, כלומר מינוי של מי שרואים לנגד עיניהם אך ורק את האינטרס הציבורי ואת חובתם לסייע לממשלה לממש את מדיניותה.

הנושא השני, ובו מתמקד המחקר שלפניכם, הוא מבנה הממשלה. אין מחלוקת שהממשלה בישראל גדולה מדי ומסורבלת מדי, ושיחידותיה מפוצלות בין משרדים רבים מדי – ושכל אלו פוגעים באפקטיביות וביעילות של עבודתה.

ייחודו של מחקר זה הוא בהעמקה ובירידה לפרטים. במחקר זה צללו החוקרים לעומק המבנה הממשלתי, למדו את צורת העבודה והמליצו על מבנה ממשלה רזה יותר, יעיל יותר ומותאם לאתגרים העומדים לפנינו. על בסיס מיפוי מקיף ומדוקדק של משרדי הממשלה החוקרים מציעים לצמצם את מספר המשרדים ל־20, ובתוך כך לערוך ארגון מחדש של תחומי האחריות שלהם. אף שאיני תמים דעים עם החוקרים בנוגע למספר הכולל של המשרדים ותחומי האחריות של כמה מהם (ראו הערותיי בעמ' 104), אני סבור שנעשה כאן מאמץ מיוחד במינו לשרטט את מבנה הממשלה הרצוי.

בעיניי, יישום המלצות אלו צריך להיות בעדיפות גבוהה של כל ממשלה שתכהן בישראל בשנים הקרובות, ועליה לשקול לשריין זאת ברוב מיוחד הגדול מ־61 חברי כנסת, כדי שיהיה ברור שמבנה ממשלה זה אמור להיות קבוע ולא להשתנות בכל ממשלה לפי הצרכים הקואליציוניים. בעת הגדרת הרוב הדרוש לשם שינוי מבנה המשרדים יש להביא בחשבון גם את הגמישות הנדרשת בהקמת משרדי ממשלה אל מול אתגרי המציאות העשויים להשתנות מעת לעת.

נוסף על צמצום משרדי הממשלה וארגונם מחדש, מחקר זה מציע גם לאפשר מינוי שר שני במשרד, מתוך הבנה שמדובר בצורך פוליטי שלעיתים נכון להציע כלי שייתן לו מענה. עם זאת, אני רואה לנכון להדגיש שפתרון נכון ושלם הרבה

יותר הוא צמצום של מספר המשרדים וגם של מספר השרים: פתרון זה הוא שיאפשר ניהול אפקטיבי יותר, יפנה חברי כנסת לעבודת פיקוח וחקיקה בכנסת, ישפיע על עבודת ועדות הכנסת וייתן מענה טוב יותר לאתגרים הניצבים לפנינו.

אני מודה לתומר לוטן ולנָרד קונסטנטיני על המאמצים הגדולים שהושקעו במחקר זה.

כעת הגיע זמן היישום. "ואם לא עכשיו – אימתי".

ת ק צ י ר

מחקר זה מציע מבנה ארגוני מעודכן, מפורט ומלא למערך המקצועי של הממשלה, לרבות עדכון מספרם והרכבם של משרדי הממשלה.

נקודת המוצא של המחקר היא המבנה הארגוני הלקוי והמעוות של משרדי הממשלה, שהתעצב לאורך השנים בעקבות אילוצים פוליטיים ושינויים תכופים, שהתבטאו בהמצאת משרדים מיותרים, בפיצול ובחיבור יחידות מקצועיות – כל זאת במנותק מהצרכים ומהאתגרים העומדים בפני המערכת הציבורית. העיוות המתמשך במבנה הארגוני של הממשלה יצר, הלכה למעשה, מבנה ארגוני שהחוקרים מכנים "גאולוגיה של ממשלות". מבנה זה פוגע פגיעה מהותית ביכולות הביצוע של הממשלה ובתפקוד השוטף והיציב של היחידות המקצועיות במערך השירות הציבורי.

הביטוי הבולט ביותר לעיוות המבנה הארגוני של הממשלה הוא מספר משרדי הממשלה, למעלה מ־30. מספר זה יוצא דופן וחריג, במיוחד ביחס לכלל מדינות ההשוואה, שמספר המשרדים בהן עומד לרוב על כמחצית ממספר זה ואף פחות. לריבוי משרדי הממשלה השפעה שלילית על תפקוד המערכת הציבורית ועל יכולתה ליישם בעילות את מדיניותה. השפעה שלילית זו אינה נובעת רק מהעלויות התקציביות העודפות שבריבוי משרדים, אלא גם משורה ארוכה של השלכות תפקודיות הפוגעות בתהליכי העבודה המקצועיים עצמם – במנגנוני עיצוב המדיניות ויישומה, באיכות הספקת השירותים לאזרחים, בניהול ובתיווך מידע, בפגיעה בעבודת הכנסת וביחסים בין

הרשויות, ובפגיעה באמון הציבור בעקבות חוסר יציבות ממשלתית ובהיעדר נראות ציבורית ואחריותיות פוחתת.

המחקר סוקר את הכישלונות להפחית את מספר השרים והמשרדים לאורך השנים, ובעיקר בשלושת העשורים האחרונים, ועומד מקרוב על התכתיבים והאילוצים הנגזרים מהממד הפוליטי והקואליציוני בכל הקשור ליכולת להרכיב ממשלות ולספק תפקידים מיניסטריאליים לחברי הממשלה. על בסיס התובנות האלה, המחקר מעמיד דגם עדכני המבוסס על זיהוי נקודת האיזון שבין קשיחות ויציבות מבנית לבין גמישות פוליטית. המודל המוצע משלב בין הצורך לחזק את יכולות התפקוד ואת המקצועיות של השירות הציבורי, לבין ההכרח לשמור על מרחב תמרון אפקטיבי עבור המערכת הפוליטית להרכיב ולשמר את המבנה הקואליציוני.

לשם כך כולל המחקר שני מהלכים מרכזיים: הראשון, גיבוש המלצה מעודכנת למבנה הממשלה בישראל, ובו פירוט מלא של מספר משרדי הממשלה והרכבם. והשני, המלצה על דגם פוליטי של תפקידי שרים שבמסגרתו נשמרת היכולת לממש את ההיבטים הנדרשים בהקמת הקואליציה. שני המהלכים האלה מהודקים יחד להצעה שלמה ומלאה למבנה הממשלה בישראל.

מחקר זה הוא המחקר המתקדם, המנומק והמפורט ביותר שנערך עד כה בנושא מבנה הממשלה, והוא כולל חידושים ועדכונים רבים באופן שבו טופל נושא מבנה והרכב המשרדים ומודל השרים.

ההמלצות העיקריות והחידושים העיקריים

1. מספר משרדי הממשלה הרצוי והרכבם – המלצה על 20 משרדים (19 משרדים + משרד ראש הממשלה) במחקר זה גובש בפעם הראשונה מודל ניתוח המבוסס על בחינת הצורך במשרדי ממשלה בדרך של bottom up – כלומר, המחקר אינו ממליץ על צמצום ואיחוד "פשטניים" של משרדי הממשלה, אלא בוחן את "זכות קיומו"

של כל משרד ממשלתי. לשם כך נוסחו שישה קריטריונים המצדיקים את קיומו של משרד עצמאי, ועל בסיסם נותחו כל משרדי הממשלה בישראל. באמצעות מתודולוגיה זו זוהו בבירור משרדי הממשלה הליבתיים לעומת משרדי הממשלה המיותרים, והמשרדים ה"מתנדנדים" שמידת הצדקתם חלקית ומחייבת אבחון ייחודי מתוך התייחסות לצרכים ולאתגרים הייחודיים לישראל, והם נותחו ניתוח ייחודי. נוסף על כך, המחקר בוחן את תמונת המשרדים הרצויה לישראל בראייה צופה פני עתיד, כלומר לצד ניתוח הצמצום והאיחוד של המשרדים הקיימים נבחן גם צורך במשרדים או בתחומים חדשים הדורשים ביטוי במסגרת המבנה הארגוני של הממשלה. על בסיס כל אלו גובשה התמונה הרצויה של מספר המשרדים והרכבם.



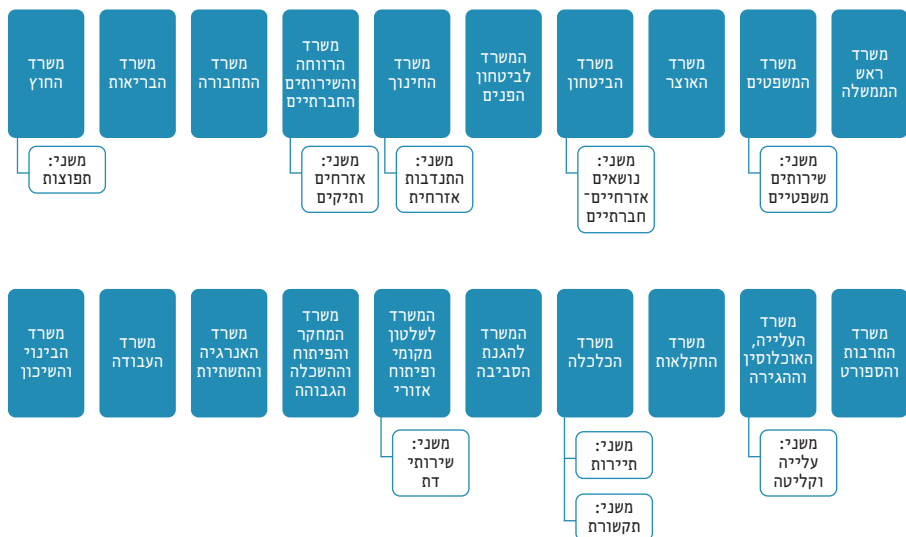
2. שיוך כלל היחידות שבהיררכיה שנייה במשרדי הממשלה לעץ ארגוני מלא ומפורט

מהלך חדשני נוסף ששולב במחקר הוא ניתוח של כלל היחידות המקצועיות שברמת היררכיה שנייה למשרדי הממשלה – כלומר יחידות משרדיות, יחידות סמך, תאגידים וחברות ממשלתיות הכפופות ישירות לשר או למנכ"ל – ושיוכן למשרדים. מטרת חלק זה של המחקר היא להציע מודל ארגוני מלא ומפורט לממשלה, ולהצביע על שיוכן הרצוי של היחידות האלה, ובמיוחד של היחידות העוברות תכופות ממשרד למשרד, והיחידות שיש מחלוקת בדבר מקומן הרצוי. המחקר מציג עץ ארגוני מלא לכלל משרדי הממשלה – כפי שלא נוסח מעולם.

3. מודל מעודכן לתפקידים המיניסטרליים – הגדרת "שר ממונה" ו"שר משני" בהיררכיה בתוך משרד

המחקר סוקר בהרחבה מודלים שבהם בתוך משרד ממשלתי אחד מכהן יותר מבעל תפקיד מיניסטרלי אחד. המודלים האלה נפוצים במגוון גרסאות בדמוקרטיה מערביות, וגם במדינות השוואה רבות שנבחנו במחקר. כל הדגמים האלה נסקרים במחקר, ונבחנים היתרונות והחסרונות שלהם והתאמתם למבנה השלטוני ולתרבות הפוליטית בישראל.

על בסיס הסקירה והניתוח האלה מוצע מבנה חדשני של משרד ממשלתי, ובו שר אחד "ממונה", לצד אפשרות למנות תחתיו "שר משני". מודל זה הוא מפתח לצמצום ולאיחוד משרדי הממשלה הקיימים ולבלימת המשך פיצול המשרדים הקיימים, מתוך שמירת היכולת למלא את הצרכים ואת השאיפות הפוליטיות של הסיעות המרכיבות את הממשלה. המחקר בוחן לעומק את אופן היישום של מודל ה"שר המשני במשרד", מפרט את מבנה הסמכויות של כל אחד מהשרים, מאפיין את המבנה ההיררכי הפועל במשרד ומגדיר את תחומי האחריות ואת שטחי הפעולה במסגרת זו. כמו כן נבחנו במחקר אפשרויות קונקרטיות למימוש המודל המיניסטרלי המעודכן במשרדים הקיימים, וגובשו המלצות לחלוקה אפשרית כזאת.



4. עיגון מבנה הממשלה בכלים חוקתיים מעודכנים

בסיום המחקר מובאת הצעה לתיקון חוקי־סוד: הממשלה. הצעה זו מעגנת את הדגם המוצע במבנה החוקתי הישראלי. להבדיל מהניסיונות הקודמים לצמצם את גודל הממשלה, שהתמקדו בהגדרת מספר מקסימום של שרים, מהלך זה מפרט בפעם הראשונה את הרכב משרדי הממשלה עצמם בתוך החקיקה. ההצעה המצורפת למחקר מתמקדת במבנה הארגוני של משרדי הממשלה ומגדירה ליבה חוקתית שיש לשמרה ולערוך בה שינויים רק ברוב מיוחד.

נוסף על החלק החקיקתי מובאת גם הצעת "מחליטים" לממשלה בעניין מערך ליישום הרפורמה לאיחוד ולצמצום משרדים על בסיס המודל המוצע. במסגרת ההצעה מפורטים כל השינויים הדרושים ליישום המודל, וכן מובאת הצעה להקמת מנגנון יישום בעל סמכות וכלים להפעלת התוכנית הממשלתית.

שינוי מבנה משרדי הממשלה הכרחי להמשך תפקודה המיטבי של מדינת ישראל. מלחמת חרבות ברזל הוכיחה מעבר לכל ספק שהמבנה הקיים של משרדי הממשלה – תוצר של שיטה קלוקלת הרסנית ומתמשכת של פירוק, הרכבה ותחלופה של משרדי ממשלה – אינו בר קיימא ומחייב רפורמה מבנית עמוקה. תובנה זו משתקפת בבירור גם בעמדות הציבור הישראלי, המבטאות קונצנזוס רחב בדבר הצורך לסגור משרדי ממשלה מיותרים. על כן, שינוי מבנה משרדי הממשלה ועיגונו בכללים המוסדיים המעצבים את שיטת המשטר חיוני כעת יותר מאי־פעם להבטחת חוסן ועתידן של החברה והמדינה.

ה ק ד מ ה

הצורך ברפורמה עמוקה בתפקוד הממשלה והשירות הציבורי מעולם לא היה ממשי ומובהק יותר מבימים אלו. מלחמת חרבות ברזל חשפה את חולשות התפקוד של הרשות המבצעת בישראל, שבמשך שנים ארוכות לא זכו לתשומת לב מספקת ולאנרגיית שינוי משמעותית. הרפורמה הדרושה במערך הממשלתי רחבה ורבת ממדים. עליה לכלול שינויים עמוקים, ובהם קפיצת מדרגה בניהול ההון האנושי, עדכון שיטות ותהליכי עבודה, שינוי האתוס והתרבות הארגונית, שיפור ניהול התקציב והרכש, הטמעת תשתיות מידע ונתונים, צמצום הבירוקרטיה והעצמת השירות לציבור.

אחד מהאתגרים המהותיים האלה הוא שינוי המבנה הארגוני של משרדי הממשלה ויחידותיה, ובראש ובראשונה צמצום מספר משרדי ממשלה. נושא צמצום מספר משרדי הממשלה ואיחודם הוא, בדרך כלל, חלק מדיון ציבורי במינוי שרים מיותרים ובהקמת משרדים מומצאים, ובבזבוז הנובע מכך. אולם ריבוי המשרדים ומבנה הממשלה המעוות הוא, לפני הכול, כשל מבני מהותי הפוגע בגיעה עמוקה בתפקוד הבסיסי של עבודת הממשלה והשירות הציבורי, ותיקונו הכרחי לשינוי הכיוון הנחוץ כל כך בתפקוד המגזר הציבורי.

להבדיל ממרכיבים רבים אחרים ברפורמה הנדרשת בשירות הציבורי, הכשל שבמבנה הממשלה הוא נגזרת של מהלכים פוליטיים מובהקים. בפועל, האילוצים הקואליציוניים בהרכבת הממשלות הם שמכתיבים את המבנה הארגוני והמקצועי של השירות הציבורי, והם שעיצבו את ההרכב הנוכחי של

משרדי הממשלה. מכאן ששינוי מהותי במבנה הממשלה ובהרכב המשרדים מחייב גם ניתוח של התמריצים הפוליטיים המעצבים אותו.

תובנות אלו עומדות במרכז מחקר זה, המנסה לסלול את הדרך המיטבית שבין עדכון מבנה הממשלה הרצוי, לבין היכולת לחולל את השינוי הלכה למעשה בשדה הפוליטי. כדי לסלול את הדרך הזאת, מחקר זה בוחן בחינה עדכנית ומפורטת את המערך הארגוני של משרדי הממשלה, ומנסח כלים מתקדמים להרכבת מבנה מיטבי. המחקר כולל גם סקירה מקיפה של הפתרונות הפוליטיים האפשריים ליישום מבנה ממשלתי מעודכן, ומביא המלצה סופית המלחימה את שני חלקי המשוואה.

אנו מודים למכון הישראלי לדמוקרטיה על ההזדמנות להוציא לאור את העבודה המקיפה בנושא זה. הרצון לעסוק בנושא מבנה הממשלה ולהעמיק בו החל עוד טרם המלחמה, ובעקבותיה נוצרה הזדמנות ייחודית להציע דגם עדכני ורלוונטי בנקודת זמן חשובה זו. תודה ליוחנן פלסנר, נשיא המכון, על ההכוונה והסיוע המקצועי לאורך כל הדרך ועל תרומתו החשובה לעיצוב המודל הסופי, ולד"ר אסף שפירא, לעו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין ולפרופ' עופר קניג על הליווי המחקרי הצמוד וההערות הטובות והמלמדות. תודה גם לעו"ד נעה גשן על הסיוע בגיבוש וניסוח הנספח המשפטי והחוקתי התומך במחקר זה, ולעו"ד מיכל טהון על הסיוע בהכנת הצעות המחליטים המובאות בנספח.

לתהליך הכתיבה היו שותפים גם חברים בפורום המנכ"לים לשעבר, וכן רבים וטובים מאנשי השירות הציבורי בעבר ובהווה שעמם נועצנו לאורך תהליך הכתיבה, וגם להם נתונה הערכתנו העמוקה.

מבוא

מבנה משרדי הממשלה והרכבם משקף את היסודות המוסדיים והארגוניים שעל בסיסם פועלת הרשות המבצעת בישראל. חלוקת הסמכויות ותחומי הפעולה בין משרדי הממשלה מבטאת את התשתית המבנית הראשונית והעיקרית לאופן פעולתו של השירות הציבורי, וממנה נגזרת, הלכה למעשה, המערכת הארגונית והמקצועית המעצבת, מפעילה ומיישמת את כלל תחומי המדיניות הציבורית בישראל.

מבנה משרדי הממשלה הוא אפוא אחד הגורמים המשפיעים ביותר על יכולתה של המדינה למלא את תפקידה לספק שירותים ומוצרים ציבוריים לאזרחים, במקצועיות וביעילות, ומכאן החשיבות הרבה שבאפיון מבנה שיבטא מערך ארגוני מעודכן ומותאם לתפקוד השירות הציבורי.

למרות המשמעות המכרעת שיש למבנה הארגוני והמקצועי של הממשלה, מבנה זה מעולם לא עוצב ולא הוסדר כראוי, והוא אינו תוצאה של תהליכי תכנון או של עבודת מטה מקצועית. חמור מכך, המבנה הארגוני של משרדי הממשלה בישראל נקבע, בראש ובראשונה, כדי לענות לצרכים הפוליטיים. שיטת המשטר הישראלית, המייצרת ממשלות קואליציוניות, שעל פי רוב מורכבות ממפלגות רבות, הוא למעשה המחולל העיקרי של השינויים

התכופים במבנה הארגוני-מקצועי של משרדי הממשלה.¹ סעיף 31 בחוק ייסוד: הממשלה מקנה לדרג הפוליטי את הסמכות החוקתית לחולל שינויים במבנה המשרדים ובהרכבם ולהעביר תחומי אחריות וסמכות בין משרדים ושרים. החוק משקף מסורת חוקתית ופוליטית שיש בה מרחב גמיש ביותר לביצוע תדיר של שינויים, המתבטאים, בין היתר, בהקמתם של משרדי ממשלה חדשים, בהעברת סמכויות מיניסטריאליות ממשרד למשרד, בפירוק והרכבה של יחידות מקצועיות וגופי סמך ובהפרדתם ושיוכם מחדש למשרדי הממשלה למיניהם.

שינוי המבנה הארגוני של משרדי הממשלה בעקבות אילוצים פוליטיים משקף תרבות שלטונית שהלכה והשתרשה במציאות הממשלית הישראלית, ועל בסיסה עוצבו בעשורים האחרונים היסודות המוסדיים והמבניים של הרשות המבצעת. המבנה הארגוני של מערכת הממשל בישראל משקף אפוא "גאולוגיה של ממשלות" – הוא משמר שרידים רבים ומגוונים של השינויים המבניים התכופים, ואינו מתאים לצרכים ולאגנדרים העומדים בפני המערכת הציבורית. העיוות המתמשך במבנה הארגוני הממשלתי הביא, הלכה למעשה, לפגיעה מהותית באפקטיביות של ביצועי הממשלה ובתפקוד השוטף והיציב של היחידות המקצועיות במערך השירות הציבורי, כפי שיתואר בהמשך.

במוקד הקושי המבני המתואר לעיל עומדת סוגיית מספרם של משרדי הממשלה. תחת אותה תרבות שלטונית מתירת רסן, ובחסות תהליכי הקמת הממשלות התכופים המאפיינים את ישראל, הלכו וגברו תהליכי הפירוק והפיצול המבני, והביאו את הרשות המבצעת הישראלית למספר שיא של משרדי ממשלה, מספר החורג חריגה בולטת וקיצונית ממספר משרדי הממשלה בדמוקרטיית פרלמנטריות מערביות. כפי שאפשר לראות בתרשים 1, ישראל יוצאת דופן מאוד בהשוואה למדינות רלוונטיות² – הממשלות בה

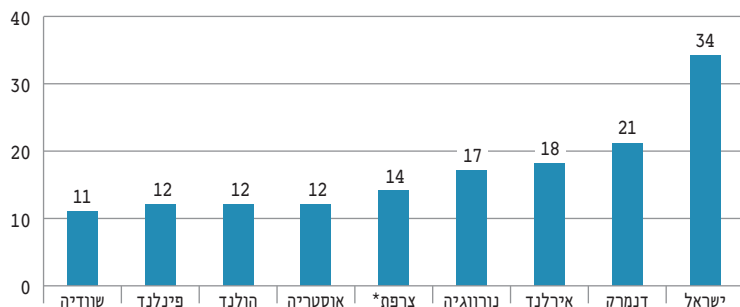
1 ריבוי מינויים מיניסטריאליים הנדרשים להרכבת קואליציה הם אחד המאפיינים השלטוניים במדינות שבהן הקואליציה מורכבת ממספר רב של מפלגות Indridason (& Bowler, 2014).

2 לשם ההשוואה בחרנו בעיקר מדינות אוניטריות נבחרות ב־OECD, שיש בהן משטר רב־מפלגתי ופרלמנטרי ומספר תושביהן עולה על 5 מיליון. פירוט מלא מופיע בנספח א.

מורכבות מיותר מ־30 משרדי ממשלה, ואילו במרבית המדינות בנות ההשוואה עומד מספר השרים על כמחצית ממספר זה.

תרשים 1

מספר משרדי ממשלה בישראל בהשוואה בינלאומית



* צרפת אינה דמוקרטיה פרלמנטרית, אך יש לה מאפיינים אחרים הדומים לישראל מבחינת הטרוגניות האוכלוסייה ואתגריה.

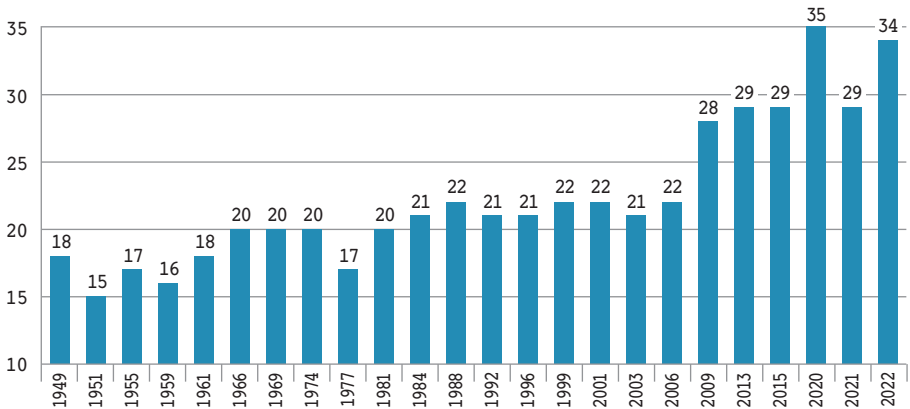
מדינת ישראל התאפיינה מאז ומתמיד במספר רב למדי של משרדי ממשלה ביחס למדינות ההשוואה, וכבר בעת הקמת הממשלה הראשונה עמד מספר משרדי הממשלה על 18, כפי שניתן לראות בתרשים 2. מספר משרדי הממשלה אומנם עלה במעט משנות ה־60, אך נשאר יציב, 20–22, במשך עשורים רבים. תמונה זו השתנתה שינוי חד עם הקמתה של הממשלה ה־31, שבה הוקמו מספר לא מבוטל של משרדים חדשים, לצד פיצול והרכבה מחדש של משרדים אחרים, ובעקבות זאת עלה מאוד מספרם.³ ראוי להדגיש כי השימוש בהקמה, פיצול ואיחוד של משרדים כדי לענות לצרכים פוליטיים וקואליציוניים בעת הרכבת הממשלה לא החל בהקמת

3 בממשלה זו הוקמו, לדוגמה, המשרד לעניינים אסטרטגיים, המשרד לענייני גמלאים והמשרד לשירותי דת. כיוון שהקמת משרדים אלו יושמה בפועל יותר מחצי שנה אחרי הקמת הממשלה, הם אינם מופיעים בתרשים 2. ראו בהערה לתרשים 2.

הממשלה הזאת, ובמידה רבה הוא "הומצא" כבר בממשלות קודמות. אולם היקף השינויים, ובעיקר הטמעת השיטה והפיכתה לכלי קבוע ומשמעותי בהקמת הממשלות, השפיעה מאז ועד היום, והביאה לכך שבשני העשורים האחרונים זינק מספר משרדי הממשלה ונשאר גבוה בכל הממשלות האחרונות.

2 חרשים

מספר משרדי ממשלה בישראל לאורך השנים (1949-2023)



הערה: מספר המשרדים נקבע לפי מספר משרדי הממשלה שפעלו חצי שנה מיום כינונה של ממשלה לאחר בחירות. משרד שבפועל לא מונה לו שר בלעדי ומטה משרדי - לא נספר.

מקור: נחוני המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בממשלה ה־37 מספר המשרדים מעודכן לערב מלחמת חרבות ברזל. לאחר המלחמה נסגרו משרד ההסברה (אוקטובר 2023), משרד המודיעין (מרץ 2024), וכן המשרד לקידום מעמד האישה (שאוחד עם המשרד לשוויון חברתי, ינואר 2024).

משמעויות ריבוי המשרדים ומגמות הפירוק וההרכבה

למספר יוצא הדופן של משרדי הממשלה בישראל יש השלכות שליליות ממשיות על תפקודו המקצועי של השירות הציבורי, הוא פוגע פגיעה מהותית ביעילות ובאפקטיביות של ביצועי הרשות המבצעת, ומחליש, הלכה למעשה, את המשילות השלטונית.⁴ ריבוי משרדי ממשלה מייצר באופן מובנה חולשות ופגמים תפקודיים משמעותיים. מקובל לחלק את הפגמים האלה לכמה סוגים:⁵

(1) עלויות תקציביות עודפות (ישירות ועקיפות)⁶

- עלויות תקני מטה, לשכות שרים ומנכ"לים של משרדים מיותרים.
- עלויות רכש, תפעול, דיור, מיתוג והיערכות מחודשת, הנגזרות משינוי, עדכון ופיצול משרדי ממשלה.
- הפנייה "מנופחת" של תקציבים ומשאבים לאומיים לתחומי תוכן משניים ואיזוטריים, החורגת מביטוי ליגיטימי של סדרי עדיפויות ונובעת מהצורך "להצדיק את קיומם" של משרדים מומצאים שולא הקמתם היו משולבים במשרדים קיימים.
- פגיעה עקיפה ביעילות ובאפקטיביות התקציבית של ביצועי המשרדים לנוכח התארכות תהליכים, הרחבת חסמים והעמקת הבירוקרטיה הנובעת מריבוי משרדים.

4 יודגש כי הביטוי "משילות" המובא כאן מציין את היבטי התפקודיות הביצועית של הרשות המבצעת ואת יכולתה ליישם מדיניות ביעילות. אין הכוונה למשילות במובנה הצר (והשגוי) - חיזוק השליטה של הדרג הנבחר בדרג המקצועי באמצעות משרות אמון, החלשת שומרי סף וכיוצא באלו. להרחבה ראו גולשטיין-גלפרין (בהכנה).

5 תיאור ההשלכות הוא שיקוף של אוסף נרחב של תובנות שהופקו בעזרת ראיונות איכותניים שנערכו במסגרת המחקר, לצד סקירת חומרים רלוונטיים, כגון ברנע ואחרים, 2013; משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, 2015; קניג, 2023; Aucoin & Bakvis, 1993; Lewis, 2015; Indridason & Bowler, 2014

6 ניתוח תקציבי מפורט של עלויות ריבוי המשרדים יובא בהמשך.

(2) פגיעה בתהליכי עיצוב ויישום מדיניות

- הרחבה משמעותית של תחומי חפיפה בין משרדים, היוצרת כפילות, יתירות, ופעמים רבות גם התנגשות בעיצוב וביישום מדיניות.
- הרחבת המחלוקות הבין־משרדיות הגורמות לסרבול ולקיבעון בתהליכי קבלת החלטות, לנוכח הרחבת מספר השחקנים והיעדר מנגנוני הכרעה במחלוקות המאפיין את מבנה הממשל בישראל.
- העמקת הסחבת הבירוקרטית, ריבוי תהליכים ותחנות אישור.

(3) פגיעה באיכות השירותים

- הגברת הבלבול, הן בקרב בעלי תפקידים בתוך המערכת, והן בקרב מקבלי השירות – הציבור, השלטון המקומי והמגזר העסקי, בדבר כתובת ממשלתית ברורה למענה ולטיפול.
- היעדר התמקצעות ארוכת טווח וטיפוח מוקדי ידע קבועים בתוך המשרדים.
- יצירת שיתוק שלטוני בתחומי תוכן ושירותים, הנובע מהתמשכות תהליכי הקמה, פירוק והעברת סמכויות בין־משרדיות, קבלת הרשאות ועוד.
- פגיעה במוטיבציה של עובדי היחידות המתניידות תדיר.

(4) פגיעה ביחסים בין הרשויות ובין הרשויות לציבור

- פגיעה בעבודת הכנסת, ביחסים בין הרשויות וביכולת הפיקוח של הכנסת על משרדי הממשלה, בין היתר, לנוכח היחס ההולך וקטן בין חברי הכנסת לחברי הממשלה.⁷
- פגיעה באמון הציבור עקב חוסר היציבות הממשלתית, והנראות הציבורית והאחריותיות הפוחתות.

החולשות והפגמים שצוינו לעיל מתעצמים עוד יותר בהיעדר יציבות פוליטית ולנוכח התחלופה התדירה של ממשלות המאפיינת את ישראל. הקמת

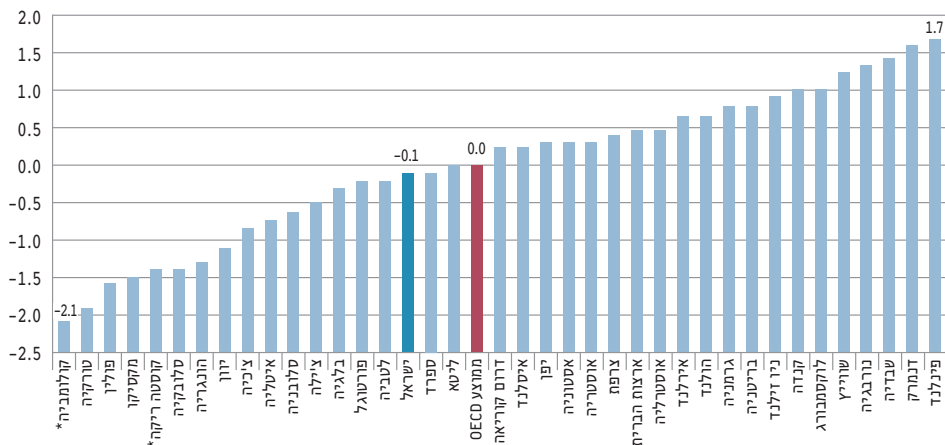
⁷ לדוגמה, בשנת 2023 היו כ־30% מחברי הכנסת שרים, שיעור גבוה מאוד בהשוואה לדמוקרטיה פרלמנטריות אחרות.

ממשלות חדשות, המביאה פעם אחר פעם להקמתם של משרדי ממשלה חדשים ומומצאים, ולפירוק והרכבה של יחידות מקצועיות ולהעברתן בין משרדי הממשלה – מרחיבה ומעמיקה את הפגיעה, ומובילה לכשל פתולוגי מתמשך ביכולתו של השירות הציבורי לפעול במקצועיות וביעילות.

סקירת מיקומה של ממשלת ישראל במדדי יעילות ואפקטיביות ממחישה בבירור את חולשתה בהשוואה למדינות אחרות ב־OECD. כפי שאפשר לראות בתרשים 3, ישראל נמצאת מתחת למוצע במדד המשוקלל לבחינת יעילות ואפקטיביות במגזר הציבורי, מדד המשלב את שלושת המדדים המובילים בעולם: מדד התחרותיות העולמי של הפורום הכלכלי העולמי (Global Competitiveness Index); מדד אפקטיביות הממשלה (Government Effectiveness); מדד הבנק העולמי, ומדד יכולת הביצוע של הזרוע המבצעת (Executive Capacity); הנגזר ממדד הממשל בר הקיימא (Sustainable Governance Indicators) של קרן ברטלסמן (גולשטיין־גלפרין, בהכנה).

חרשים 3

אפקטיביות המגזר הציבורי במדינות ה־OECD

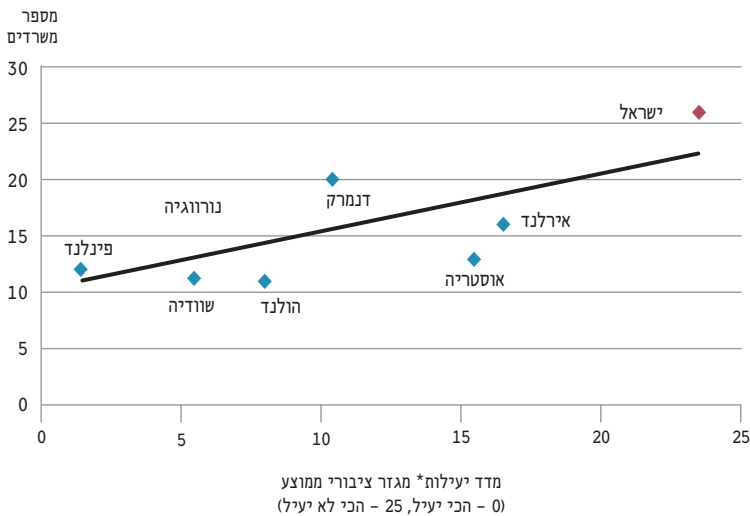


* לא שוקלל ציון במדד ה־Executive Capacity.
 הערה: לאחר נרמול סביב הממוצע של כל אחד מהמדדים.
 מקור: גולשטיין־גלפרין (בהכנה).

כידוע, מגוון של גורמים מחלישים את האפקטיביות של המגזר הציבורי, ואנו איננו טוענים כי המבנה הארגוני של משרדי הממשלה הוא המחולל העיקרי של חולשות הביצוע של המגזר הציבורי בישראל. עם זאת, אפשר בהחלט לטעון שריבוי משרדי הממשלה בישראל הוא אחד המאפיינים ההשוואתיים החריגים במיוחד, וכפי שהודגם לעיל, הוא גורם לכשלים ולפגמים תפקודיים רבים. את הקשר הסטטיסטי בין מספר משרדי הממשלה לבין אפקטיביות נמוכה של המגזר הציבורי ניתן להעריך, בין היתר, באמצעות תרשים 4, פרי עבודת הצוות להתאמת מבנה הממשלה. התרשים מציג מתאם שלילי בין מספר משרדי הממשלה לבין מדדי יעילות בינלאומיים. עבודת צוות זה תיסקר גם בהמשך המחקר (משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, 2015).

תרשים 4

הקשר בין מספר משרדי הממשלה לאפקטיביות המגזר הציבורי במדינות נבחרות



* מדד היעילות הוא ציון משוקלל של שני מדדים שנמצאו מתואמים זה עם זה: מדד Government Effectiveness, שמפרסם הפורום הכלכלי העולמי, ומדד Government Effectiveness, שמפרסם הבנק העולמי.

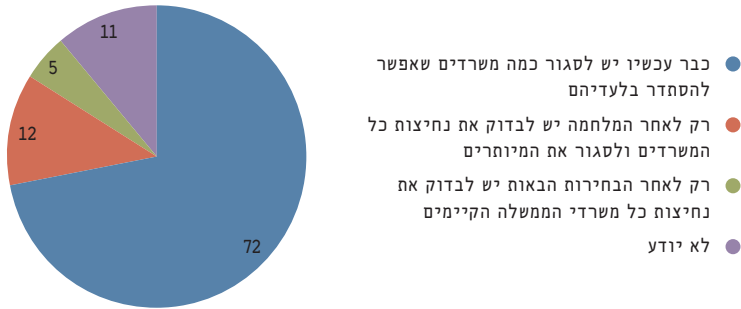
מקור: משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, 2015, עמ' 8.

הביקורת על גודלה של הממשלה – ריבוי המשרדים וריבוי השרים

הביקורת על מספר משרדי הממשלה בישראל ופגיעתו בתפקוד המגזר הציבורי איננה נחלתם של עולם המחקר האקדמי ושל מומחים לממשל ומדיניות ציבורית בלבד, אלא נוכחת גם בשיח הפוליטי והתקשורתי. לאורך השנים הושמעה ביקורת זו גם מפי שחקנים מרכזיים במערכת הפוליטית, מתוך הבנה שריבוי המשרדים לא רק פוגע בביצועי הממשלה, אלא גם מעמיד אותה באור שלילי בעיני הציבור, מבטא בזבוז משאבים מיותר וסדר עדיפויות מעוות, ומשדר ניתוק ציני של הדרג הפוליטי מבעיות המהות של המדינה והחברה בישראל. גם בעת כתיבת שורות אלו מתקיים דיון ציבורי ער בעניין מספר משרדי הממשלה והצורך בסגירתם של משרדים מיותרים (ראו תרשים 5), לנוכח מצב הלחימה המתמשך הממחיש בבירור את התפקוד הלקוי של משרדי הממשלה ומעמיק את הצורך בצמצום הוצאות הממשלה המיותרות כדי לתמוך בלחימה ובשיקום החברה. למרות הדיון הציבורי הנוקב, אולי הנוקב מאי פעם, לא חל שינוי מהותי במבנה הממשלה, ולמעט משרד ההסברה, משרד המודיעין והמשרד לקידום מעמד האישה (שחלקם הוקמו בפעם הראשונה בממשלה הזאת, חודשים ספורים לפני המלחמה) – כל יתר 31 משרדי הממשלה ממשיכים לפעול.

תרשים 5

פילוח התשובות לסקר דעת הקהל בנושא סגירת משרדי ממשלה על רקע אירועי חרבות ברזל (ב-%)



מקור: שפירא וקונסטנטיני, אוקטובר 2023.

בנקודה זו יש להדגיש הבחנה מהותית שתעבור כחוט השני לאורך כל פרקי המחקר, והיא ההבחנה בין ריבוי משרדים לבין ריבוי שרים. בין שתי התופעות האלה יש כמובן קשר הדוק, הנובע מהמבנה ומהתרבות הפוליטיים הנהוגים בישראל המתאפיינים גם בריבוי קיצוני של משרדי ממשלה וגם במספר גבוה מאוד של שרים ביחס למדינות השוואה מרכזיות. אולם למרות הקשר ההדוק בין שתי התופעות, חשוב להבהיר כי המשמעות שלהן, הן בכפן התפקודי של מערכות השירות הציבורי, הן בהיבט התקציבי, שונות בתכלית – ריבוי משרדים מביא איתו פגיעה תפקודית עמוקה במגזר הציבורי, ואילו לריבוי שרים משמעות שליליות פחותות בהרבה. ריבוי השרים כשלעצמו מקשה כמובן על תפקוד הממשלה, גורם לבזבז כספים, וכן פוגע בעקיפין הרשות המחוקקת.⁸ אולם כל עוד ריבוי השרים אינו פוגע במבנה הארגוני של הממשלה, החסרונות האלה פחותים בהרבה מאלה של ריבוי משרדים.

8 יש קשר מהותי וחשוב בין מספר השרים בממשלה לבין תפקודה של הכנסת. נושא זה בעצמו מעורר שורה של סוגיות לדיון, דוגמת החוק הנורווגי, גודלה הרצוי של הכנסת, וכן יכולותיה ותפקודה הכללי מול הרשות המבצעת. נושא זה לא ייסקר במחקר זה, המתמקד בשאלת מבנה הממשלה בלבד. יודגש כי בראייתנו צעדים לחיזוק הכנסת חיוניים בעת הזאת, ויש בהם כדי לתרום במישרין ובעקיפין לתפקודה של הרשות המבצעת, ללא קשר לשאלת גודלה והרכבה הרצוי.

כפי שצוין לעיל, הביקורת על גודלה של הממשלה נוכחת בשיח הציבורי והתקשורתי, ובאה לידי ביטוי לרוב לנוכח מחדלים וכשלים בתפקודה של הרשות המבצעת. אולם פעמים רבות ביקורת זו חוטאת בחוסר ההבחנה שבין מספר השרים למספר המשרדים, ומאגדת את הבעייתיות המגולמת בכל אחת מתופעות האלה בנפרד למקשה אחת. בדרך כלל מופנית הביקורת לממד התקציבי, ומודגש בזבח כספי הציבור בעקבות קיומם של שרים או משרדים מיותרים. למעשה, כאמור, המשמעות התקציבית של ריבוי השרים מצומצמת למדי, ומתבטאת בעיקר בתקצוב לשכות ומשרות אמון מיותרות, שהוא תקציב זניח ביותר מתוך תקציב המדינה.⁹ לעומת זאת, ריבוי משרדים פוגע פגיעה רחבה הרבה יותר, ולמשמעותו התפקודית עלות גבוהה במיוחד, הן בהיבט התקציבי הן בהיבטי יישום מדיניות ומתן השירות לציבור.

עם זאת, למרות השוני המהותי בין ריבוי השרים לריבוי המשרדים, נקודת המוצא המחוללת את התופעות האלה משותפת, וכפי שנאמר לעיל, היא קשורה קשר הדוק לשיטה הפוליטית והקואליציונית בישראל, שבה יש תמריץ פוליטי משמעותי למינוי מספר רב של שרים. תמריץ זה הוא המנוע והמחולל העיקרי של הרחבתם של משרדי הממשלה, והוא יוצר קושי קבוע ביכולת ליצור מבנה ארגוני יציב ואפקטיבי של הממשלה. אבחנה זו עולה בבירור מסקירת הניסיונות שנעשו לאורך השנים לצמצום גודל הממשלה.

ניסיונות עבר להסדרת גודל הממשלה

לאורך השנים, ובמיוחד בשלושת העשורים האחרונים, נעשו כמה ניסיונות לצמצם את מספר השרים ומשרדי הממשלה בישראל. בשנת 1991 המליצה ועדת גבאי על הגבלת גודל הממשלה וצמצום הדרגתי במספר משרדי הממשלה ל-14 משרדים, מתוך רצון לייעל את עבודת הרשות המבצעת ומתוך

9 להרחבה בנושא עלויות לשכות שרים, ראו בתח־הפרק "אומדן החיסכון התקציבי הפוטנציאלי".

הבנה שממשלה גדולה מדי אינה מסוגלת לנהל דיונים רציניים ופוריים (ברנע ואחרים, 2013).¹⁰ לנוכח הגידול המתמשך במספרי השרים והמלצות הוועדה, אושר ב־1992 חוק יסוד: הממשלה (הגברת המשילות) שקבע בפעם הראשונה מספר שרים מינימלי ומקסימלי. אומנם חוק זה לא הגביל את מספר משרדי הממשלה, אך באמצעות הגבלת חברי הממשלה ל־18 ומספר סגני השרים ל־6, יצר החוק בעקיפין מגבלה של 18 משרדים לכל היותר. עם זאת, החוק בוטל כשלוש שנים לאחר שנכנס לתוקף, ולכן הוא חל למעשה רק על ממשלת נתניהו הראשונה (1996–1999).¹¹ מאז, למרות המלצות שגובשו בוועדות שונות, הממשלות רק גדלו.¹²

הצורך בבחינת מבנה הממשלה, ובמיוחד באיחוד יחידות ומשרדי ממשלה חופפים, עלה גם בדוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג, ובא לידי ביטוי בהחלטת ממשלה מס' 4028 מיום 25.12.2011 שעניינה "חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה". בעקבות זאת הוקם צוות פעולה משותף לאגף התקציבים ולמשרד ראש הממשלה שעסק בסוגיה זו.

ב־2014 נעשה ניסיון נוסף להגביל את הלחצים הקואליציוניים בעזרת תיקון לחוק יסוד: הממשלה, שקבע כי שר יהיה חייב להיות ממונה על משרד. תיקון זה ביטל למעשה את האפשרות למנות שר בלי תיק, ובעקיפין הגביל את מספר

10 במרץ 1991 מינתה הממשלה את נציב שירות המדינה דאז מאיר גבאי לממונה על יישום המלצותיה של ועדת קוברסקי לבחינת שירות במדינה והגופים הנתמכים. לאחר מכן הוקמו צוותי עבודה שהגישו את המלצותיהם, בין היתר בנושא מספר משרדי הממשלה ומספר השרים. אלו למעשה המלצות ועדת גבאי.

11 ב־1996 נערכו בחירות ישירות שהביאו לפיצול ההצבעה בין ראש הממשלה לבין המפלגה המועדפת. פיצול זה החריף עוד יותר בבחירות 1999. עקב כך נוצר הגיע לשיא מספר המפלגות האפקטיבי, וראש הממשלה דאז ראה בהרחבת הקואליציה כלי להתמודד עם שיסוע מפלגתי זה וביטל את החוק (ברנע ואחרים, 2013).

12 הוועדה הבין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז אביגדור יצחקי המליצה ב־2002 על צמצום מספר המשרדים ל־18 ועל הגבלת מספר סגני השרים ל־4. ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל (ועדת מגידור) המליצה בשנת 2006 להגביל את מספר המשרדים ל־12–15 ועל הגבלת מספר נושאי המשרה ל־19, לצד ביטול מוסד השר בלי חיק.

השרים שאפשר למנות לכ־18, נוסף על ראש הממשלה (החוק עדיין אפשר מינוי שני סגני שרים למשרד). תיקון זה לא יושם מעולם. הסעיף הרלוונטי בחוק הוקפא בהוראת שעה עם הקמת הממשלה ב־2015, ובוטל לגמרי עם הקמת הממשלה ב־2020. בה בעת, במסגרת הניסיון המקצועי לבחון דרכים ליישום החוק הזה, נעשתה בשנת 2014 עבודת מטה של צוות משותף למשרד האוצר ולמשרד ראש הממשלה, בסיוע נציבות שירות המדינה (מינהל אגף בכיר לתכנון אסטרטגי) ובליווי חברת Task. צוות זה הניח את הדוח המקיף הראשון שעסק בקושי הטמון במבנה ממשלה רווי משרדים, והציע חלופות למספר משרדי הממשלה ולהרכבה, מתוך הצבעה על שיפור רמות היעילות והאפקטיביות של הממשלה בעקבותיהן (ראו משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, 2015).

בעקבות דוח זה התקבלה החלטת ממשלה מס' 1887 מיום 11.8.2016 למנות צוות נוסף שיבחן את המלצות הדוח. בראשית 2018 הוגשו מסקנות הצוות הזה והתקבלה החלטת ממשלה מס' 3398 מיום 11.1.2018 שקבעה, בין היתר, כי בממשלה הבאה יצומצם מספר משרדי הממשלה ל־17 לנוכח הצורך לעמוד ביעדי הגירעון. גם החלטה זו לא יושמה, ומספר המשרדים והשרים נקבעו על פי הצרכים הפוליטיים, שהשפיעו בעצימות רבה יותר על מבנה הממשלה גם בממשלות שהוקמו לאחר מכן.

אחד מנושאי דגל הצמצום במספר משרדי הממשלה הוא ח"כ יאיר לפיד, והצורך בצמצום מספר משרדי הממשלה והשרים הוא חלק קבוע ממצע מפלגת יש עתיד. לפיד הפעיל לחץ פוליטי, הן בממשלה ה־33¹³, הן בממשלה ה־36, להביא לצמצום מספר השרים, אולם גם בממשלות אלו נפרצה המסגרת הנורמטיבית שהוא שאף לקבע לנוכח אילוצים פוליטיים בהרכבה ושימור הקואליציה. לפיד עצמו ציין בשנת 2021 כי "נכשלתי במספר השרים, אך זו חלק מהדרך להקים ממשלה" (אזולאי, 2021, 7 ביוני).

כפי שניתן להבחין, מרבית הסקירות והדוחות המקצועיים שעסקו בגודלה של הממשלה המליצו לצמצם את מספר המשרדים, אולם מרבית הניסיונות

הפוליטיים לחולל שינוי בגודלה של הממשלה התמקדו בצמצום מספר השרים. הבחירה בצמצום מספר השרים נבעה במידה רבה מהרצון להציג הישג סימבולי וציבורי בתגובה לביקורת הגוברת על האתנן הפוליטי בדמות ריבוי התפקידים בממשלה, וייתכן מאוד שהייתה טמונה בכך גם ההנחה שצמצום מספר השרים בחקיקה יוביל בהכרח לצמצום הנדרש במשרדי הממשלה.¹⁴ אולם ניסיונות אלו וכישלונות היישום שלהם רק המחישו את עוצמתם של האילוצים הפוליטיים והקואליציוניים העומדים בפני השינוי הנדרש במבנה הממשלה.

הצורך בסלילת דרך בין קשיחות מבנית לגמישות פוליטית

בסיכומו של דבר, התבוננות מפוכחת בניסיונות לצמצם את גודל הממשלה מלמדת כי קביעת מספר מקסימלי של שרים או משרדי ממשלה, מושכלת ככל שתהיה, איננה מספיקה. הדרך לשיפור מבנה הממשלה אינה יכולה להישען רק על ניתוח פונקציונלי-מחקרי של המבנה הרצוי, אלא מחייבת להביא בחשבון גם את מערך האילוצים הפוליטיים והקואליציוניים העומדים בפני הדרג הנבחר. אילוצים אלו הם המכתיבים יותר מכל שיקול אחר את מרחב התמרון האפשרי בקביעת מבנה משרדי הממשלה והרכבם, ובכוחם לגבור ולדרוס כללים והגבלות, גם כאלה שעוגנו ואף חוקקו מראש.

על כן, בבואנו להציע מבנה משופר ומעודכן למבנה הממשלה עלינו לזהות את הצורך הפוליטי ולעצב מודל שיפלט את הדרך בין קשיחות וציבות מבנית לגמישות פוליטית. מודל כזה ישלב בין הצורך לחזק את יכולות התפקוד והיכולות המקצועיות של השירות הציבורי, לבין ההכרח לשמור על מרחב

14 חשוב לציין כי מבנה חוק-יסוד: הממשלה משרת את ההנחה הזאת, שכן החוק עצמו מנוסח במידה רבה דרך הגדרת השרים ותפקידם, ולא דרך המבנה המקצועי-ארגוני של הממשלה והרכב המשרדים. סוגייה זו תורחב בחלק האחרון של המחקר, שבו יוצע עדכון של המודל החוקתי לטובת עיגון מיטבי של מבנה הממשלה.

תמרון אפקטיבי עבור המערכת הפוליטית שיאפשר לה להרכיב קואליציות ולשמר אותן.

עיצוב מודל משולב כזה הוא עניינו העיקרי של המסמך שלהלן. מטרתו היא לנסח מבנה ארגוני מעודכן למשרדי הממשלה בישראל המביא בחשבון את מאפייני השיטה הפוליטית הישראלית, ובכך הופך אותו למודל מעשי שיש היתכנות ממשית ליישומו. ההמלצות שיובאו במסמך זה מורכבות, למעשה, משני מהלכים משלימים:

המהלך הראשון יתמקד במבנה הממשלה הרצוי, ובו יערך עדכון של מבנה ומספר משרדי הממשלה הרצויים בישראל, מתוך חלוקה מעודכנת, ובחלקה מחודשת, של תחומי האחריות, לצד שיוך מלא של יחידות למשרדים האלה. בפרק המנתח את המהלך הזה יפורטו עקרונות מרכזיים לצמצום היקף המשרדים, ייערך ניתוח פרטני של משרדים קונקרטיים הדורשים הכרעה, ותוצג הצעה סופית למבנה הארגוני המומלץ למשרדי הממשלה.

המהלך השני יתמקד בהתאמת המודל לשיטה הפוליטית הישראלית, והוא יכלול הצעה חדשנית לבניית תפקידים מיניסטריאליים עבור שרי הממשלה ולשילובם במבנה הארגוני המוצע, מתוך שמירה מקסימלית על תפקוד מקצועי ואפקטיבי. בפרק המפרט הצעה זו ייבחן הקשר בין מספר המשרדים לבין מספר השרים, ייסקרו מודלים אפשריים למימוש קשר זה, ויוצג הדגם הרצוי עבור הממשלה בישראל. יודגש כי המודל המוצע במחקר זה איננו המודל המיטבי למבנה ממשלה, והוא מבטא בבסיסו פשרה בין דגם אידאלי, המטמיע עקרונות מינהל ציבורי מתקדמים, לבין דגם שאפשר לממשו במציאות הפוליטית הישראלית.

בחלקו האחרון של המחקר יוצג המודל המלא המחבר בין שני המהלכים ויצורפו נוסחים של תיקוני החקיקה והחלטות הממשלה הנדרשים למימוש ההצעה.

כפי שכבר נאמר לעיל, שינוי מבנה והרכב משרדי הממשלה הכרחי להמשך תפקודה המיטבי של מדינת ישראל. מלחמת חרבות ברזל הוכיחה מעבר לכל ספק כי המבנה הקיים של משרדי הממשלה, שהוא תוצר של שיטה קלוקלת, הרסנית ומתמשכת של פירוק, הרכבה ותחלופה של משרדי ממשלה, אינו

בר קיימא, והוא מחייב רפורמה מבנית עמוקה. רפורמה כזאת, כפי שיודגם במסמך זה, אינה חפה מקשיים ומחסרונות, ויישומה דורש גם מידתימה של שינוי בתרבות הפוליטית הישראלית. אולם השינויים האלה, קשים ומורכבים ככל שיהיו, טובים לאין ערוך ממצב הדברים הקיים היום, שאינו יכול להימשך עוד.

מהלך ראשון: מבנה משרדי הממשלה ומספרם – המודל הרצוי

לשאלת המבנה והמספר הרצויים של משרדי הממשלה בישראל אין תשובה אחת מובהקת. אומנם אין מחלוקת בדבר הצורך לצמצם מאוד את המספר הקיצוני של משרדי הממשלה שיש היום בישראל, אולם אין יעד חד־משמעי מוסכם של מספר המשרדים הרצוי, או של תשתית מוסכמת בעניין הרכב המשרדים שיש לראות בהם משרדים עצמאיים וליבתיים. דוחות רבים עסקו בעבר בצמצום מספר משרדי הממשלה בישראל, וכללו המלצות מגוונות בדבר מספר המשרדים והרכבם. חלק מההמלצות האלה הציעו חלופות אפשריות לצמצום ואיחוד משרדים. אחד הדוחות המרכזיים שעסק במבנה הרצוי של משרדי הממשלה הוא הדוח של הצוות להתאמת מבנה הממשלה שהוזכר לעיל (משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, 2015), שהביא, כאמור, לניסוח החלטת ממשלה שעניינה צמצום ואיחוד משרדי הממשלה. דוח זה סקר את מבנה ומספר המשרדים בישראל, וערך השוואות בינלאומיות, שנועדו, בין היתר, לבחון את המספר הכולל של משרדי הממשלה בכמה מדינות, וכן להשוות השוואה רוחבית של משרדים קונקרטיים במדינות שונות כדי לבחון פרטנית את הצורך בקיומם כמשרדי ממשלה עצמאיים־ליבתיים. בדוח המסכם המליץ הצוות על שלוש חלופות: חלופה צרה – צמצום משרדי הממשלה ל־12 בלבד, חלופת אמצע – 16 משרדים, וחלופה מרחיבה – 18 משרדי ממשלה (שם). דוח הצוות לא יושם בסופו של דבר על ידי הממשלה, אך הוא משמש נקודת ייחוס מחקרית חשובה, שאליה הגיבו גם ניירות מדיניות אחרים, לרבות מסמכים של מכוני מחקר וגופי מדיניות שהצביעו על חלופות דומות לצמצום משרדים. המכון הישראלי לדמוקרטיה, שבמסגרתו מתחדשת עבודה זו, המליץ במסמכים קודמים על חלופות צמצום שנעו בין 15 ל־18 משרדים (קניג, 2020, 1 באפריל), פורום קהלת המליץ על צמצום ל־15 משרדים (אברהם, 2023, נובמבר; שראל, 2023), וכך גם מכון אהרון (אקשטיין ואחרים, 24 בדצמבר 2023, עמ' 15).

לדוחות מגוונים אלו חשיבות רבה, והם מדגישים את הצורך החיוני להביא את ישראל למקום ראוי ונכון יותר, קרוב ככל הניתן לסטנדרטים המקצועיים

המאפיינים דמוקרטיים מערביות מתקדמות. לצד זאת, שלל ההצעות לצמצום משרדי הממשלה בישראל מתאפיינות בכמה חסרונות בולטים:

ראשית, מרבית ההצעות מנותחות "מלמעלה למטה", כלומר יוצאות מתוך הצורך הברור לצמצם משרדים, ועל כן בנויות, במרבית המקרים, על רצף של איחודי משרדים, עד הגעה למספר "הגיוני" הנמצא בטווח שבמדינות השוואה. רוב הדוחות אינם כוללים ניתוח "מלמטה למעלה", שבו נבנה המבנה הרצוי דרך בחינת הצורך הפונקציונלי בתחומי התוכן למיניהם המתחבר בסופו של דבר לתמונת המבנה הרצוי. לניתוח "מלמטה למעלה" יש יתרון משום שהשאלה המרכזית בו היא שאלת הצורך המהותי במשרד זה או אחר, ולכן הוא מחייב כלי ניתוח מדויקים יותר. נוסף על כך, הבנייה "מלמטה למעלה" מאפשרת להכניס למשוואה שאלות כמו "מה עוד צריך?", "לרבות שאלות על משרדים או תחומי תוכן חדשים וצופי פני עתיד שיש לעדכןם או לשלבם במבנה ארגוני עדכני של הממשלה. מבט זה אינו מבוטא בניתוח "מלמעלה למטה", שכאמור, מתמקד בעיקר בתהליך הצמצום וההאחדה של המשרדים.

שנית, הצעות המדיניות לצמצום משרדי הממשלה לא הציעו קריטריונים או כלי השוואה מתקדמים כדי להצביע על מידת נחיצותו של משרד זה לעומת משרד אחר. במרבית הניתוחים הקריטריון היחיד לקביעת הצורך או אי-הצורך בקיומו של משרד עצמאי היה היותו משרד עצמאי במדינות השוואה הנבחרות. במילים אחרות, ההחלטה לבטל משרד במתכונתו העצמאית או לשמור עליו נבעה בעיקר מהשאלה אם ברוב המדינות המשרד הזה עצמאי או לא.¹⁵ ניתוח כזה, שהוא חשוב ומועיל כשלעצמו, עלול "לשטח" את הדיון על איחוד וצמצום משרדי הממשלה, משום שהוא מעמיד את כל השינויים באותה רמת חשיבות. בפועל, תהליך מדיניות מקיף ומשמעותי כל כך, שבמסגרתו מגולמת המלצה על תהליך סגירה ואיחוד של משרדים, ראוי שיכלול כלי החלטה המאפשרים לתעדף ולדרג את המרכיבים השונים בתוך המהלך.

15 קריטריון זה בעייתי גם מבחינה מתודולוגית, לנוכח העובדה שמדינות שונות מגדירות "משרד" ממשלתי אחרת. כמו כן, במדינות שונות יש חיבורים ואיחודים מגוונים של משרדים המקשים על השוואה "נקייה", ולכל מדינה גם צרכים ייחודיים ופרטניים המשפיעים על המבנה הארגוני של ממשלתה.

החיסרון השלישי, ואולי החשוב ביותר, הוא היעדר קשב מספיק לצורך הפוליטי. כפי שצוין לעיל, וכפי שיודגם בפירוט בהמשך עבודה זו, צמצום מספר משרדי הממשלה, מוצלח ומדויק ככל שיהיה, חייב לשמור על יכולת תמרון מעשית עבור הדרג הפוליטי ולהציע מענה מלא ואטרקטיבי לצרכים הקואליציוניים בעת הרכבת הממשלה. הצבעה על מספר מומלץ של משרדי ממשלה, בין מצמצמת מאוד בין מרחיבה מאוד, איננה מספיקה אם אין בצידה מענה מפורט ומלא לשאלת התפקידים הפוליטיים, ועל כן מן ההכרח להציג מודל שלם וקוהרנטי למבנה הממשלה.

על בסיס התובנות האלה עוצבה שיטת הניתוח המובאת להלן. נקודת המוצא המוצגת כאן להרכבה מעודכנת של משרדי הממשלה בישראל היא העמדת סדרת מאפיינים "מלמטה למעלה" המסייעים בגיבוש מענה לשאלת "זכות הקיום" של משרד עצמאי בר קיימא שבראשו עומד שר. ואלו הם ששת הקריטריונים שניסחנו:¹⁶

(1) המשרד משקף תחום אחריות ברור ומובחן

למשרד אין חפיפה מובהקת עם תחומי ליבה במשרדים אחרים.

(2) המשרד מחזיק בנפח ארגוני גדול מספיק

למשרד יש תשתית ארגונית ותפעולית חזקה,¹⁷ המתבטאת בהיקף משמעותי של עובדים ושל תקציב.¹⁸

16 קריטריונים אלו גובשו על בסיס סדרת ראיונות עומק עם אנשים ונשים מהדרג המקצועי ומהדרג הפוליטי בישראל.

17 קריטריון זה מאפשר לזהות על נקלה משרדים קטנים מדי הצורכים דרך קבע שירותי מטה (ייעוץ משפטי, חשבונות, ועדות מכרזים וכיוצא באלה) מיחידות מטה של משרדים אחרים.

18 במונחי תקציב, לצורך הניתוח כאן משרדים קטנים במיוחד הם משרדים שתקציבם קטן מ-0.1% מתקציב המדינה, ומשרדים בינוניים הם משרדים שתקציבם הוא 0.1%-0.5% מתקציב המדינה. הניתוח הביא בחשבון גם את מספר תקני כוח האדם במשרד. מובן שניתוח זה נעשה בזהירות הנדרשת לנוכח השוני בקשיחות התקציביות או בהיבטים אחרים המעוותים את הנפח.

(3) המשרד עוסק בתחומים בעלי חשיבות לאומית

המשרד עוסק בנושאים בעלי חשיבות או עדיפות לאומית, נושאים אסטרטגיים או רלוונטיים לטווח הארוך.

(4) יש במשרד אינטגרציה רחבה, המשכית ורציפה

המשרד הוא משרד מערכתי והוליסטי, מתקיימת בו אינטגרציה פנימית בין הגורמים המרכזיים הנדרשים, ויש רציפות והמשכיות בתחום הליבה שבו הוא עוסק.

(5) המשרד עוסק בתחום המצריך החלטות מדיניות בהיקף משמעותי

המשרד אמון על תחום שיש בו נפח ברור של קבלת החלטות ועיצוב מדיניות המצריך קשב מיניסטריאלי לקידום סוגיות מהותיות.

(6) המשרד הוא משרד עצמאי במרבית מדינות ההשוואה

המשרד הוא משרד עצמאי גם במדינות רבות אחרות.

זיקוק הקריטריונים מצליח להדגים בבירור את היעדר זכות הקיום העצמאית של משרדים "מומצאים", קטנים במיוחד, או בעלי תחומי אחריות החופפים במידה רבה תחומים שמשרדים מרכזיים וגדולים אחריהם עוסקים בהם. דיוק זה גם מעלה תובנות המחדדות עוד יותר את שאלת עצמאותם של משרדים. כך, לדוגמה, אפשר להבחין בהיעדר הצורך במשרד עצמאי לצורכי "ריכוז מאמץ" או "קיצור בירוקרטיה". טענות כאלה נשמעות לעיתים בדיון ביתרונותיהם של משרדים כגון המשרד לפיתוח הנגב והגליל, המשרד לענייני ירושלים או משרד המורשת – משרדים שהתעצבו כמשרדים פרויקטאליים, המכוונים מאוד ל"לקוח", ומכאן שסיגלו כלים ויכולות מהירות או יעילות יותר ממשרדי ליבה אחרים, בעיקר בכל הקשור בניוד תקציב לרשויות מקומיות או בקידום פרויקטים. טענה זו, גם אם היא נכונה, איננה יכולה, לטעמנו, לשמש טיעון להיותו של משרד עצמאי. במידה רבה, הקמתם של המשרדים האלה יצרה דרך עוקפת לתיקון ולשיפור עבודתם של משרדי הליבה, ובפועל הביאה לשחיקת היכולות שלהם. תחת הטיעון בדבר "תכלול" או "התמקצעות", הלכו ונגרעו תחומי אחריות ממשרדים רבים, במקום לפתח בתוכם שיטות ניהול מתקדמות או לפתח יכולת לערוך תיעדופים פנימיים של תחומי תוכן נבחרים. למעשה, הטיעון בעד משרדי "ריכוז המאמץ" הוא אחד המחוללים העיקריים של שיטת פיצול המשרדים, שהיא, כאמור, רעה חולה הפוגעת בתפקוד השירות הציבורי.

טיעון דומה מושמע גם בעניין משרדי ה"אוכלוסיות" למיניהם - משרדים שהוקמו בתצורות שונות לאורך השנים כדי לעסוק בקבוצות מובחנות או מוחלשות, כגון המשרד לאזרחים ותיקים, המשרד לקידום מעמד האישה, וכן המשרד לשוויון חברתי, שנימוק מרכזי בהצדקת הקמתו היה הצורך לכנס יכולות ואמצעים לטיפול באוכלוסיות ייחודיות בחברה הישראלית. ראוי להדגיש כי המתח בין התמקצעות אנכית נושאית לבין התמקצעות רוחבית בחתך אוכלוסיות הוא מתח מוכר בעולם הניהול המטריציוני בכלל, ובתחומי המדיניות הציבורית בפרט. במדינות רבות הוקמו משרדים מוכווני אוכלוסייה המבטאים את הצורך למקד את הטיפול בקבוצות מסוימות לנוכח אתגרים לאומיים או ציבוריים. עם זאת, בראייתנו, במקרה הישראלי שימש הטיעון הזה בעיקר תירוץ להקמת משרדים נוספים מתוך צורך פוליטי, ובכך רק הרחיב והחמיר את מגמת ריבוי המשרדים. מעבר לכך, מיקוד או תיעודף אוכלוסיות, חשובות ומוחלשות ככל שתהיינה, אינו יכול להיות תנאי מספיק לשינוי מבני שיוצרת הקמת משרד עצמאי חדש אם הוא אינו עומד בקריטריונים הנדרשים, כפי שהוצגו לעיל.

נקודה אחרונה שיש להצטייד בה לפני ניתוח פרטני של המשרדים נוגעת לתשומת הלב הנדרשת לעניין "צמצום יתר" של המשרדים, ובמיוחד לסיכון שיש ביצירת "משרדי-על" בעלי היקף אחריות עצום ונרחב מדי. אנו מציינים את ההסתעפויות הזאת לנוכח הנטייה המובנת לצמצם את הפתולוגיה השורשית של ריבוי משרדי הממשלה בישראל ככל האפשר, ולהציע נגדה מענה רדיקלי ומרחיק לכת. בפועל, וכפי שעולה משורות שלעיל, הצבעה על "זכות קיומו" של משרד כזה או אחר צריכה להישען על הצדקה פרטנית ומדויקת המבוססת על שיקולים מקצועיים. באותה מידה עלינו גם להימנע ממהלכי איחוד וצמצום שיצרו ישויות מינהליות "מפלצתיות" היכולות לסבול מריכוזיות יתר בהיבט הציבורי והפוליטי, או ממרחב ארגוני ענק שאינו מאפשר מוטת שליטה וניהול איכותי ואפקטיבי.

כעת, משביססנו את המתודולוגיה לבחינת ההצדקת קיומם של משרדי ממשלה עצמאיים על בסיס קריטריונים מובחנים, נוכל להתפנות לבחינת משרדי הממשלה הקיימים בישראל, ולבחון את מידת עמידתם בקריטריונים האלה.

ניתוח מבנה הממשלה הקיים

לוח 1 מציג את עמידתם של משרדי הממשלה בממשלה הנוכחית, הממשלה ה-37, בקריטריונים שנקבעו.¹⁹ ה"ציונים" ניתנו בשלושה צבעים: ירוק (עמידה ברורה בקריטריון), צהוב (עמידה חלקית) ואדום (אי-עמידה).²⁰

לוח 1

לאילו משרדי ממשלה יש זכות קיום עצמאית?

משרד עצמאי במדינות ההשוואה	מצריך החלטות מדיניות בהיקף משמעותי	בעל אינטגרציה רחבה, המשכיות ורציפות	עיסוק בתחומי ליבה בעלי חשיבות	נפח ארגוני גדול מספיק	חום אחריות ברור ומובחן	משרד בממשלה ה-37
						משרד ראש הממשלה
						משרד הביטחון
						משרד המשפטים
						משרד האוצר
						משרד החוץ
						משרד הבריאות

19 משרדי הממשלה בממשלת נתניהו השישית (הממשלה ה-37), ערב מלחמת חרבות ברזל.

20 כמה מהקריטריונים אינם כמותיים או מדידים, ועל כן ה"ציון" ניתן על בסיס ניתוח הכותבים לאחר מחקר איכותני.

משרד עצמאי במדינות ההשוואה	מצריך החלטות מדיניות בהיקף משמעותי	בעל אינטגרציה רחבה, המשכיות ורציפות	עיסוק בתחומי ליבה בעלי חשיבות	נפח ארגוני גדול מספיק	תחום אחריות ברור ומובחן	משרד בממשלה ה-37
						משרד הרווחה והשירותים החברתיים
						משרד החינוך
						משרד הפנים
						משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
						משרד הכלכלה והתעשייה
						משרד העבודה
						המשרד לביטחון הפנים
						המשרד להגנת הסביבה
						משרד החקלאות ופיתוח הכפר
						משרד השיכון והבינוי
						משרד האנרגיה והתשתיות
						משרד התרבות והספורט
						משרד המדע, החדשנות והטכנולוגיה
						משרד התקשורת
						המשרד לשירותי דת
						משרד העלייה והקליטה

משרד משרד עצמאי במדינות ההשוואה	מצריך החלטות מדיניות בהיקף משמעותי	בעל אינטגרציה רחבה, המשכיות ורציפות	עיסוק בתחומי ליבה בעלי חשיבות	נפח ארגוני גדול מספיק	תחום אחריות ברור ומובחן	משרד בממשלה ה־37
						משרד התיירות
						המשרד לשוויון חברתי
						המשרד לנגב, גליל וחוסן לאומי
						המשרד לקידום מעמד האישה*
						משרד התפוצות
						המשרד לשיתוף פעולה אזורי
						משרד ירושלים ומסורת ישראל
						משרד המודיעין*
						המשרד לעניינים אסטרטגיים
						משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות
						משרד המורשת
						משרד ההסברה*

* משרדים שנסגרו (עד אפריל 2024).

לוח זה יוצר מעין מפת חום, המאפשרת להבחין בבירור בין שלושה סוגים של משרדים:

(1) משרדים הכרחיים בלא ספק. 13 משרדים שעצם קיומם מוצדק ומובהק. משרדים אלו הם המשרדים שקיבלו ציון "ירוק" בכל הפרמטרים או בכולם למעט אחד. משרדים אלו הם משרדי הליבה.

(2) משרדים מיותרים במובהק. 15 משרדים שקיומם העצמאי אינו מוצדק. המשרדים האלה מסומנים באדום־צהוב במרבית הקריטריונים, ויש להעביר את תחומי אחריותם למשרדים עצמאיים אחרים.²¹

(3) משרדים "מתנדנדים". 6 משרדים שזכות קיומם העצמאי איננה חד־משמעית, ויש לבחון אותה בחינה פרטנית. המשרדים האלה נמצאים בטווח שבין שניים לשלושה קריטריונים שאינם מובהקים ("ירוקים").

קבוצת המשרדים השלישית – "המתנדנדים" – היא למעשה הקבוצה העיקרית שיש להמשיך לנתח לעומק. במחקר הזה הוקדש מבט מעמיק וספציפי למשרדים אלו, מתוך הסתייעות בראיונות שטח, שיח מומחים והשוואה בינלאומית, כדי לגבש המלצה קונקרטית בדבר הצורך בקיומם העצמאי. הניתוח שלהלן הוא תמצית הניתוח של כל אחד מהמשרדים האלה ושל ההחלטה הפרטנית בעניינם. יודגש כי אין בהחלטות אלו משום תשובה "נכונה" או סופית, ובמידה רבה המטרה בשורות הבאות היא לחדד את הדילמות ולהדגיש את הצורך בדיון ייעודי, ענייני ומבוסס בדבר הצורך במשרדים האלה.

העמקה – משרדים מתנדנדים

משרד העבודה²²

לאורך השנים עבר תחום העבודה והתעסוקה שינויים תכופים. המשרד הוקם כבר בממשלה הזמנית הראשונה של ישראל, אך לאורך עשורים רבים עבר שוב ושוב גלגולים ושינויים ארגוניים, כפי שאפשר לראות בתרשים 6. המעברים התכופים נעשו בעיקר בין משרד הרווחה למשרד הכלכלה, ולעיתים היה המעבר חלקי והשאיר חלק מהיחידות במשרד אחד והעביר רק חלק מהן

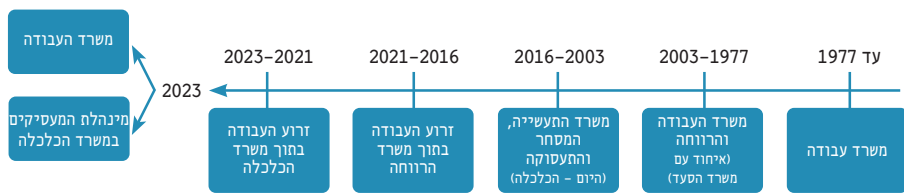
21 במרבית מסמכי המדיניות שנכתבו על צמצום מספר משרדי הממשלה משרדים אינו אינם נכללים במבנה הממשלה המוצע. עד אפריל 2024 נסגרו שלושה משרדים מרשימה זו: משרד המודיעין, משרד ההסברה והמשרד לקידום מעמד האישה.

22 על פי לוח 1 משרד העבודה אינו משרד מתנדנד, אלא משרד שיש לו זכות קיום עצמאי. למרות זאת, לנוכח היסטוריית השינויים והמעברים התדירים בתחום העבודה והתעסוקה, המחייבים לטעמנו הכרעה ברורה וסופית בעניין זה במסגרת הדיון במבנה הממשלה המוצע, בחרנו להכלילו בסקירת המשרדים.

למשרד האחר. רק בממשלה האחרונה נהפך המשרד למשרד עצמאי – "משרד העבודה", אולם גם במודל זה הושארו חלק מהיחידות הרלוונטיות מחוץ למשרד והותירו את הטיפול בתחום מפוצל.

תרשים 6

תמורות במבנה הממשלתי לטיפול בתחום העבודה בישראל



* התרשים באדיבות ירון קידר ורועי קנת'פורטל, 2023.

במבחן התוצאה הביאו היעדר התפיסה הסדורה והתזוזות התכופות של התחום ממשרד למשרד לכך שישראל אינה מנהלת מדיניות לאומית ברורה ומגובשת בתחום התעסוקה, לוקה בבעיות יסודיות ועמוקות בעולמות ההכשרה החוץ-אקדמית ומנהלת רגולציה חלקית ולא אפקטיבית על שוק העבודה. בחינת תוכנו והיקפו של התחום ממחישה כי מדובר בנושא רחב ורב ממדי, המחייב מדיניות סדורה וקשב מיניסטרילי. נוסף על כך, בחינת נפח פעילות המשרד מדגימה כי משרד העבודה הוא משרד גדול יחסית בהיקפי פעילותו – מפעיל תקציב של כ־3 מיליארד ש"ח, ומעסיק כ־1,000 עובדים ב־10 אגפים בכירים.

לנוכח האמור לעיל, ועל סמך שורה של ראיונות עם אנשי מקצוע ומקורות השוואה הבינלאומיים, אנו רואים לנוכח להמליץ כי תחום העבודה והתעסוקה יעוגן במשרד עצמאי. המשך חיבור התחום לעולם הרווחה או לעולם הכלכלה משפיע לרעה על התפקוד המקצועי הנדרש ברמה המבנית-משרדית, מקטין מאוד את הקשב המיניסטרילי הנדרש לנושא, וכן הופך את נושא העבודה לסוגייה כלכלית ומשקית בלבד ומזניח את היבטיה החברתיים. נוסף על כך, ובמבט צופה פני עתיד, אתגרי שוק העבודה של ישראל רק הולכים וגוברים,

הן בשל הצורך להכליל אוכלוסיות נוספות בתוכן, הן לנוכח אתגרי השוק התעסוקתי הגלובלי, והן לנוכח מהירות השינוי בעולמות המקצוע והפרופסיות בעידן הנוכחי. לכן, על פי כלל מרכיבי הניתוח, נכון שמשרד העבודה יהא משרד עצמאי, ושיושלם המעבר של כלל היחידות הרלוונטיות אליו, כדי שפעילותו תוכל להיות הוליסטית ואינטגרטיבית.²³

המשרד להגנת הסביבה

תחום הסביבה והאקלים הוא אחד האתגרים האסטרטגיים והגלובליים שבחזית המדיניות הציבורית במדינות רבות. ואכן, תחום זה מעוגן במבנה הארגוני הממשלתי בכל מדינות ההשוואה שנבחנו. מבחינת נפח הפעילות בישראל, המשרד להגנת הסביבה הוא משרד בינוני בגודלו, תקציבו הוא כ־320 מלש"ח (ללא קרן הניקיון), ויש בו כ־570 תקני כוח אדם.²⁴

הדילמה העיקרית בשאלת מיקומו הארגוני של המשרד להגנת הסביבה היא האפשרות לכלול אותו במשרד מורחב האמון על תחום הכלכלה והתעשייה או על תחום האנרגיה והתשתיות, ובכך לבטא התבוננות הוליסטית בהיבטים המשקיים והסביבתיים. מודל זה קיים במספר מדינות, ובהן שוודיה ואוסטריה (ראו נספח א). עם זאת, באיחוד כזה טמון גם סיכון, שכן המשרד להגנת הסביבה אמור לאזן את הפיתוח התעשייתי ואת האינטרס לפתח את משק האנרגיה, ולכן האינטרסים שלו נוגדים לא פעם את האינטרסים של המשרדים העוסקים בכלכלה ובתעשייה, באנרגיה ובתשתיות, הן בהיבטי עיצוב המדיניות הלאומית, הן בהיותו רגולטור או שומר סף.²⁵ ניגוד זה יכול להיות טיעון בעד איחוד וחיבור התחומים האלה למשרד אחד שנכללים בו שיקולים מגוונים ואף וסותרים – פיתוח תעשייתי, פיתוח אנרגטי והגנה על הסביבה – ונארגים למדיניות אחודה ומאוזנת. אולם איחוד כזה עלול, במידה רבה, לדחוק לפינה

23 כך, לדוגמה, עד ספטמבר 2023, ובמשך שנה כמעט, הוקפאו ההכשרות המקצועיות בשל סכסוך תקציבי בין משרדים. ראו ארץ (2023), 26 בספטמבר). לעמדה אחרת ראו הערות יוחנן פלסנר, להלן עמ' 104.

24 המשרד להגנת הסביבה. (2023). [הצעת תקציב לשנת הכספים 2023-2024](#).

25 על פי דוסמן ואחרים (2021), כ־80% מפליטות גזי החממה נובעים מההליכי ייצור אנרגיה.

את השיקול הסביבתי בתוך משרד עצום בגודלו שעיקר תכליתו היא פיתוח כלכלי ומשקי.

משום שהנושא הסביבתי בישראל איננו מפותח דיו, ולנוכח נפח העבודה הגדול במיוחד במשרד הכלכלה (בעיקר לאחר שנכללו בו משרדי התיירות והתקשורת, ראו להלן) – מצאנו לנכון להמליץ לשמור על קיומו העצמאי של המשרד להגנת הסביבה, ולא לאחדו עם משרד אחר. להערכתנו, הסיכוי שנושאים סביבתיים יזכו לתשומת הלב הממשלתית הנדרשת גבוה יותר כאשר יש שר במשרה מלאה בתחום הגנת הסביבה, וכאשר שאלות מדיניות לאומית בתחומי הפיתוח המשקי והאנרגטי נידונות במסגרת שיח חוצה משרדים בתוך הממשלה.²⁶

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

תקציבו של המשרד הזה בשנת 2023 הסתכם בכ־2.2 מיליארד ש"ח (0.5% מתקציב המדינה),²⁷ ויש בו מעל 1,300 תקני כוח אדם. במרבית הדוחות שפורסמו בעניין צמצום משרדי הממשלה "התנדנד" משרד החקלאות בין שימורו כמשרד עצמאי, לבין חיבורו למשרד הכלכלה – תחום משקי נוסף שבאחריות המשרד. עם זאת, חשוב לציין כי דוחות אלו נכתבו לפני משבר הקורונה, שהדגים, בין היתר, את החשיבות האסטרטגית של ביטחון תזונתי לאומי. וחשוב מכך, לפני מלחמת חרבות ברזל, שהמחישה את הקשר בין שמירה על גבולות המדינה לבין התיישבות חקלאית משגשגת. לדעתנו בתקופה זו חלים שינויים בתפיסת מקומו ומעמדו של משרד החקלאות, הן בכל הקשור לקידום והטמעת חדשנות חקלאית ולתעשיית המזון (קופראק, 2020), הן בהקשרים רחבים יותר – גאופוליטיים, סביבתיים וכלכליים. מבחינה השוואתית, בכל מדינות ההשוואה, למעט שוודיה, יש משרד ייעודי העוסק בתחום החקלאות (ראו נספח א). בהתבוננות רחבה יותר במבנה הממשלה המוצע, נראה כי קליטת משרד החקלאות לתוך משרד הכלכלה, שכבר קלט לתוכו את תחומי התיירות והתקשורת (משרדים שלפי לוח 1 מומלץ לסגור), עשויה ליצור משרד גדול במיוחד החורג מהנפח הראוי והאפקטיבי.

26 חוק אוויר נקי, תשס"ח-2008, הוא דוגמה לריסון תעשיית האנרגיה.

27 אחר מפתח התקציב.

לאור האמור לעיל ראינו לנכון להמליץ שמשרד החקלאות יהיה משרד עצמאי במסגרת מבנה הממשלה המוצע.²⁸

משרד האנרגיה והתשתיות

תפקידו של משרד האנרגיה והתשתיות הוא לדאוג לתפקוד השוטף והעתידי, בשגרה ובחירום, של משקי האנרגיה, המים, החשמל והמחצבות. המשרד בנוי ברובו מרשויות בעלות עצמאות משתנה, ובכך הוא בעיקר משרד רגולטורי המרחיב את תחומי העשייה שלו לנוכח תחום האנרגיות המתחדשות. תקציב המשרד עומד על כ־600 מלש"ח, אך הוא מנהל ומפקח על משק בסדרי גודל ענקיים וגדולים לא פחות מתחום התחבורה, למשל.²⁹

כפי שצוין קודם לכן, בכמה מדינות מאוחד משרד זה עם המשרד להגנת הסביבה. לדעתנו חלופה זו אינה מתאימה למבנה הממשלה בישראל, מהסיבות שפורטו לעיל. חלופה אחרת, המופיעה בחלק מהדוחות לצמצום משרדי הממשלה, היא לאחד את משרד התשתיות עם משרד התחבורה, לנוכח הקשר בין תחומי האחריות האלה והמאפיינים הדומים בהקשרי פיתוח תשתיות, מיזמים לאומיים גדולים ותהליכי יישום ארוכי טווח. להערכתנו גם חלופה זו איננה מתאימה למבנה הממשלה בישראל, שבמסגרתו משרד התחבורה הוא כבר היום משרד רב ממדים, החולש על תחומי אחריות ועל פרויקטים רבים. בשורה התחתונה, המלצתנו היא להותיר את משרד האנרגיה והתשתיות משרד עצמאי, דומה לאופן שהוא פועל בו כיום.

משרד הבינוי והשיכון

משרד עצמאי העוסק בשיכון ובבינוי אינו קיים במרבית המדינות ההשוואה. ברוב המדינות האלה תחום הבינוי, ובעיקר - הדיור, משויך למשרדים אחרים, כגון הפנים, הכלכלה, הרווחה או הגנת הסביבה. לדוגמה, בדנמרק תחום הדיור מטופל בהקשר חברתי יותר (Ministry of Social Affairs),

28 ראו גם הערות יוחנן פלסנר, להלן עמ' 104, הערה 3.

29 ראינות עם בעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה.

דומה יותר לישראל, הטיפול בתחום מאוחד עם תחום הפנים (Housing and the Elderly Ministry of), לעומת זאת, באירלנד, שבה יש משבר דיור (Housing, Local Government and Heritage).

עם זאת, תחום הדיור בישראל נמצא במשבר מתמשך הפוקד את המדינה לאורך זמן, הוא היה נושא לאומי מרכזי עבור ממשלות שונות בעשורים האחרונים, והוא מחייב תהליכי מדיניות משמעותיים וסדורים. נוסף על כך, תחום הבנייה מצריך קשב רגולטורי רב ויכולת פתירת חסמים מתמשכת, ועולם השיכון מצריך גיבוש מדיניות והפעלת כלים, בעיקר עבור אוכלוסיות מוחלשות ומודרות. מבחינת נפח הפעילות, למשרד הבינוי והשיכון תקציב של כ־350 מלש"ח, ובמסגרת זו הוא מעסיק כ־500 עובדים,³⁰ אך לשר השיכון מוטט שליטה רחבה יותר הכוללת, בין היתר, את האחריות לרשות מקרקעי ישראל ולחברות ממשלתיות רבות.

ההכרעה אם לשמור על משרד הבינוי והשיכון כמשרד עצמאי איננה חד־משמעית. מחד גיסא, היקף המשרד ונפחו מאפשרים חיבור מבני יעיל למדי עם משרדים אחרים, שהמרכזי שבהם הוא משרד הפנים. בכך עשויה להיווצר תשתית מרכזית ומורחבת לתכלול הטיפול בעולמות התכנון, הבנייה והקרקע, שחלקים מהם מצויים כבר כעת במשרד הפנים וחיוניים למימוש קשר מיטבי עם הרשויות המקומיות בנושאים האלה. מאידך גיסא, שימור תחום השיכון והבינוי במשרד עצמאי עשוי לבטא את מיקוד המאמץ הדרוש בנושא הזה, ולהבטיח שלא "ייבלע" במבנה הרחב ממילא של משרד הפנים, הכולל נושאים רבים בקשר עם הרשויות המקומיות. בהקשר זה יש לציין כי גם בדוח הצוות להתאמת מבנה הממשלה (משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, 2015), בכל החלופות שהוצגו בדוח, לרבות החלופה הצרה ביותר, הומלץ לשמור על עצמאותו של משרד לנושאי דיור. גם בדוח הזה הטיעון המרכזי היה הצורך הייחודי לישראל בריכוז מאמץ בתחום הדיור והשיכון, אף על פי שאין מודל של משרד עצמאי כזה במדינות ההשוואה.

בשורה התחתונה, כאמור, ההכרעה בנושא משרד הבינוי והשיכון איננה חד־משמעית, והיא מחייבת המשך העמקה מקצועית ומבנית. מכיוון שברור לנו שאיחוד המשרד עם משרדים אחרים איננו מומלץ, במודל המוצע בחרנו להשאיר את משרד הבינוי והשיכון במבנה ובהרכב היחידות הקיימות בו היום.³¹

משרד התרבות והספורט

תחום זה עבר כמה גלגולים לאורך השנים, ובמרבית הממשלות, עד הממשלה ה־25, הוא נכלל במשרד החינוך והתרבות. לאחר מכן הוא נדד ואוחד באופנים שונים עם משרד המדע, עד הממשלה ה־32, ואז פוצל בפעם הראשונה למשרד עצמאי. במרבית מדינות השוואה תחומים אלו מתאפיינים בנפח משאבים ופעילות משמעותי, הבא לידי ביטוי בדמות משרד עצמאי. בהשוואה למדינות האלה, ישראל משקיעה מעט בתחומים אלו, ולראייה תקציבי מינהל התרבות והספורט עמדו על כ־2 מיליארד ש"ח, שהם פחות מ־0.4% מתקציב המדינה (וולק, 2021, 15 באפריל).

למרות נפחו הקטן יחסית של משרד התרבות והספורט, אנו מוצאים לנכון להמליץ על המשך קיומו העצמאי. ראשית, כיוון שעל פי המודל המוצע היקף משרד זה צפוי לגדול ולקלוט לתוכו את פעילות המשרדים הבלתי נחוצים, משרד המורשת ומשרד ירושלים מסורת ישראל, וכן לשמש כתובת העיקרית להעברת פעולות רבות בתחום התרבות והספורט ממשרדי הנגב, הגליל והחוסן הלאומי ומהמשרד לשוויון חברתי, שגם אותם אנחנו ממליצים לסגור. שנית, להערכתנו, "בליעה" חוזרת של תחום התרבות והספורט במשרד החינוך, שהוא משרד גדול במיוחד, וכבר אינו מותאם בפעילותו להפעלת תחום התרבות והספורט, עלולה להביא להחלשה משמעותית יותר של תחום זה, ולכן נזקה גובר על תועלתה.

31 בחירה זו משאירה את ההפרדה הקיימת היום בין רמ"י, השייכת למשרד הבינוי והשיכון, לבין מינהל התכנון, השייך למשרד הפנים. במסגרת המחקר ערכנו סדרת שיחות בנושא זה עם בכירים בהווה ובעבר, וניכר כי ישנן הפיסות וגישות מקצועיות שונות בדבר המבנה הרצוי בהקשר זה. במחקר זה בחרנו, כאמור, שלא להמליץ על שינוי ולהותיר את הסוגיה להמשך עיון. לעמדה אחרת ראו הערות יוחנן פלסנר, להלן עמ' 105, הערה 5.

משרד המדע והטכנולוגיה

משרד המדע אף הוא התאפיין בשינויים רבים בעשורים האחרונים. בחלק ניכר מהממשלות לא זכה תחום המדע למשרד עצמאי וחובר לפעילות משרדים אחרים, בראשם משרד החינוך והתרבות. גם לאחר שהוקם משרד עצמאי עבר התחום שינויים נוספים, הפך למשרד המדע "הטכנולוגיה", לאחר מכן נוסף גם "החלל". בממשלה ה-36 הוא קיבל לתוכו גם את תחום החדשנות, ופעילותה של הרשות לחדשנות עברה לאחריות המשרד, והיום היא עיקר נפח המשרד. תקציב פעילותו של המשרד מסתכם בכ-370 מלש"ח.³²

בפועל, משרד המדע והטכנולוגיה במבנהו הנוכחי אינו מצדיק את המשך פעילותו של משרד עצמאי. עם זאת, ניכר כי יש צורך בראייה אינטגרטיבית לאומית של תחום המחקר, הפיתוח והטכנולוגיה, שבצידה הקשב המיניסטרילי הדרוש והובלת מדיניות אסטרטגית. פעולה זו יכולה להיבנות על תשתית משרד המדע בשילוב מרכיבים מיחידות נוספות. הצעה זו תובא להלן במסגרת עדכון מבנה הממשלה במבט צופה פני עתיד.

עדכון משרדי הממשלה במבט צופה פני עתיד

לצד הסקירה שלעיל, שבחנה את ההצדקה לקיומם של משרדים מסוימים, ניתוח מבנה הממשלה הרצוי "מלמטה למעלה" מאפשר להרחיב את נקודת המבט המתמקדת בצמצום ובאיחוד המשרדים הקיימים גם לטובת התאמת המבנה הממשלתי הרצוי גם לאתגרים צופי פני עתיד. בחינת מבנה הממשלה מזמינה אפוא התבוננות מעמיקה יותר במקומם של נושאים וסוגיות המשקפים אתגרים לאומיים נוכחיים ועתידיים שיש להתאים להם מענה מתאים במבנה הממשלתי והמיניסטרילי. מתוך הבנה זו, ועל בסיס שילוב השאלות האלה בראיונות העומק שנערכו, המחקר ההשוואתי, וכן התובנות ביחס למקומם של משרדי הליבה הנוכחיים – הגענו לכמה מסקנות בדבר המשרדים שיש לעדכן ולחדש במבט לעתיד.

הקמת משרד ממשלתי למחקר, פיתוח והשכלה גבוהה

התבוננות במבנה הממשלה בכמה ממדינות ההשוואה מלמדת כי יש מקום למשרד לאומי למחקר, פיתוח והשכלה גבוהה. לדוגמה, בדנמרק ובאירלנד מאוחד תחום המדע והטכנולוגיה עם תחום המחקר וההשכלה הגבוהה, ובכך נוצרת אינטגרציה לאומית שמטרתה לעצב ולטפח אקוסיסטם לאומי התומך באתגרי ההון האנושי, החדשנות והטכנולוגיה בשדה הגלובלי. לטעמנו, נכון להסדיר מודל כזה במסגרת עדכון מבנה הממשלה בישראל על בסיס תשתית משרד המדע והטכנולוגיה, שבמתכונתו הנוכחית אין הצדקה מספקת להשאירו משרד עצמאי. המלצתנו היא אפוא לחבר את המשרד הקיים, כולל הרשות לחדשנות שבתוכו, עם תחום ההשכלה הגבוהה – המל"ג והות"ת, וכן מכוני מחקר ממשלתיים אחרים, למשרד אחוד ומוביל לתחומי המחקר, הפיתוח והטכנולוגיה.³³

ראוי לציין שתחום ההשכלה הגבוהה נמצא היום באחריותו של שר החינוך, דרך היותו יו"ר המל"ג, ובפועל, נושא מרכזי זה הוא נושא צדדי ומשני בסדר היום של מערכת החינוך. יתרה מזו, נושא ההשכלה הגבוהה אינו מטופל ברמה הלאומית או ברמה המיניסטריאלית, ואינו חלק מהתפיסה המערכתית של תחום המחקר והפיתוח, ולרוב זוכה לקשב נמוך במיוחד, לעיתים בהקשר של חופש אקדמי.³⁴ אם כן, להערכתנו, הקמתו של משרד לתחום המחקר, הפיתוח וההשכלה הגבוהה יאפשר מבט הוליסטי על אתגרי המדינה, לצד גיבוש אסטרטגיה אחודה לפתרון הבעיות. שינוי מבני זה רצוי להבטחת עתידה של ישראל בהיותה מדינה חדשנית וטכנולוגית, המתאפיינת בהתאמה מיטבית של ידע ומיומנויות בתחום ההון האנושי. ראו לדוגמה את מקומו של מגזר ההייטק בצמיחה בישראל ביחס למדינות אחרות (רוטנברג, 2023).

33 לעמדה אחרת ראו הערות יוחנן פלסנר, להלן עמ' 105, הערה 4.

34 יש לציין כי כמה מהמרוויינים שהתייעצנו איתם בעניין ההצעה למשרד לאומי למחקר ופיתוח הביעו חשש מפגיעה בחופש האקדמי. החשש ממעורבות יתר של הממשלה בתחום, ואפילו מפוליטיזציה של תחום ההשכלה הגבוהה, אינו נפקד מעינינו, אולם להבנתנו, האתגר הלאומי הצופה פני עתיד בעולמות המחקר, הפיתוח והטכנולוגיה מחייב פעולות מדיניות משמעותיות בשדה הזה, ודורש מהלך מתכלל בהובלה מיניסטריאלית.

שינוי משרד הפנים למשרד לשלטון מקומי ופיתוח

אזורי

משרד הפנים הוא כבר היום המשרד העיקרי האמון על השלטון המקומי, ובעל הידע, ההתמחות והכלים הרלוונטיים ביותר לניהול הקשר עם הרשויות המקומיות. התחום המוניציפלי בעולם כולו, וגם בישראל, מתאפיין במגמות ברורות של שינוי והתעצמות, המעניקות משקל רב יותר לתפקידן של הרשויות והקהילות המקומיות בהספקת שירותים ובעיצוב איכות החיים של התושבים. בישראל התבטאו מגמות אלו ביתר שאת בשנים האחרונות, הן לנוכח מגפת הקורונה, הן על רקע מלחמת חרבות ברזל, שהדגימו ביתר שאת את חשיבותו של השלטון המקומי בעיתות משבר וחירום. אין ספק כי האתגר המוניציפלי – הכולל בין היתר מהלכים משמעותיים של ביזור סמכויות, חיזוק הממד האזורי והעצמת יכולות הפיתוח והניהול המקומיות – הוא אתגר חשוב לעתידה של ישראל.

מתוך כך מצאנו לנכון להמליץ להקים מוקד מרכזי, אחוד ומפותח לקידום השלטון המקומי והפיתוח האזורי בתוך המבנה הממשלתי. מוקד זה חייב להיות מבוסס על תשתית משרד הפנים, אך דורש, לצד רפורמות בתחום הביזוריות, שינוי מבני שיש בו העברה מלאה של תחומי האחריות של המשרדים האחרים העוסקים בפיתוח אזורי ומקומי, ובהם המשרד לפיתוח הנגב והגליל, המשרד לענייני ירושלים, וכן המשרד לשירותי דת (בעיקר בכל הקשור להפעלת המועצות הדתיות) למשרד הזה, מצד אחד, ומצד אחר, הוצאה של תחום האוכלוסין וההגירה ממשרד הפנים למשרד אחר, כפי שיפורט בהמשך. יודגש כי כבר היום הקיום המשותף של תחום השלטון המקומי ותחום ההגירה והאוכלוסין – שני עולמות תוכן שהקשר ביניהם רופף וחלקי מאוד – במשרד הפנים אינו רצויה. בעיה זו צפויה אף להחריף ככל שהמבנים והיחידות הממשלתיות בתחום המוניציפלי ירוכזו במשרד החדש. על כן, בשורה התחתונה, אנו ממליצים להפריד בין התחומים השייכים היום למשרד הפנים, ולהעצים את המשרד כמשרד המוביל והמתכלל הלאומי בנושא השלטון המקומי והפיתוח האזורי.³⁵

שינוי משרד העלייה והקליטה למשרד העלייה, האוכלוסין וההגירה

השינוי המוצע במשרד הפנים קשור, כאמור, לצורך לאומי אחר – אתגרי ההגירה והאוכלוסין – שגם הם חלק ממגמה גלובלית מובחנת המחייבת הליכי עיצוב מדיניות מתקדמים. במובן זה, יש לאחד את היחידות הממשלתיות העוסקות בתחום איחוד הדוק יותר, ולהקים מוקד מדיניות ממשלתי שאינו תחום משני במשרד גדול אחר. בה בעת, אי אפשר להתעלם מכך שבישראל יש משרד ייחודי הנוגע במידה רבה בהיבטים של הגירה ואוכלוסין – משרד העלייה והקליטה. על כן אנו מוצאים לנכון להמליץ על יצירת משרד אחוד, שיבוסס על תשתית משרד העלייה והקליטה ויקלוט לתוכו את כלל היחידות העוסקות בהגירה ואוכלוסין, לרבות רשות האוכלוסין וההגירה והרשות הביומטרית, ממשרד הפנים וישמש משרד לאומי אינטגרטיבי בתחומים האלה.

מבנה הממשלה המוצע

על בסיס הניתוח שלעיל מובאת המלצתנו למבנה הממשלה ולהרכב המשרדים הנדרשים בישראל. במבנה זה 20 משרדי ממשלה לרבות משרד ראש הממשלה.³⁶

המשרדים הכלולים במבנה הארגוני המוצע הם:



המשרדים שייסגרו במסגרת יישום המבנה המוצע ושיחידותיהם יועברו למשרדים אחרים הם:

- (1) משרד הנגב הגליל והחוסן הלאומי ← משרד לשלטון מקומי ופיתוח אזורי, משרד החקלאות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים
- (2) משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות ← משרד החוץ, משרד ראש הממשלה
- (3) משרד ההסברה³⁷ ← משרד ראש הממשלה
- (4) משרד התקשורת ← משרד הכלכלה
- (5) משרד התיירות ← משרד הכלכלה
- (6) המשרד לשוויון חברתי ← משרד הפנים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד ראש הממשלה, משרד התרבות והספורט
- (7) המשרד לשירותי דת ← משרד הפנים, משרד המשפטים, משרד ראש הממשלה, משרד התרבות והספורט
- (8) המשרד לקידום מעמד האישה³⁸ ← משרד ראש הממשלה
- (9) משרד ירושלים ומסורת ישראל ← משרד הפנים, משרד התרבות והספורט
- (10) משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות ← משרד החינוך, משרד התרבות והספורט, משרד הביטחון
- (11) משרד המורשת ← משרד התרבות והספורט
- (12) משרד המודיעין³⁹ ← משרד ראש הממשלה
- (13) המשרד לשיתוף פעולה אזורי ← משרד החוץ, משרד האוצר
- (14) המשרד לנושאים אסטרטגיים ← משרד ראש הממשלה

37 המשרד נסגר באוקטובר 2023 לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל.

38 המשרד נסגר בינואר 2024 לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל.

39 המשרד נסגר במרץ 2024 לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל.

מבנה הממשלה – מיפוי ושיוך היחידות בדרגה שנייה

כפי שאפשר להסיק מפירוט ההצעה שלעיל, סגירת משרדים מיותרים והעברת תחומי הפעולה שלהם למשרדים ליבתיים איננה מהלך חד־מימדי של הסטה מלאה של היחידות המקצועיות ממשרד אחד למשנהו. למעשה, אם ברצוננו להציע הצעה מתקדמת ומפורטת למבנה ממשלה, חשוב ואף הכרחי להעמיק העמקה נוספת ולסקור את כלל יחידות הליבה המרכיבות את המשרד. בחינה זו היא המאפשרת זיהוי מלא של שטחי הפעולה, ומסייעת ליישום המעברים הנדרשים בדיוק הרצוי.

הפירוט שיובא להלן הוא ייחודי וראשון מסוגו, וכולל הצעה לשיוך של כלל היחידות הממשלתיות המשויכות למשרדי הממשלה ברמת היררכיה שנייה (כלומר יחידות משרדיות, יחידות סמך, תאגידים וחברות ממשלתיות הכפופים ישירות לשר או למנכ"ל), במסגרת מבנה ארגוני מלא ומעודכן של הממשלה. רשימת היחידות גובשה בעבודת מיפוי פרטנית מול כל משרדי הממשלה הקיימים היום, כדי לתת מענה מלא לשאלות השיוך בעת עדכון מבנה הממשלה.

מטבע הדברים, תהליך המיפוי הזה מעלה מעלה סוגיות ושאלות פרטניות בדבר שיוכה הרצוי של יחידה זו או אחרת, ומציף שיקולי יתרונות וחסרונות רבים מול חלופות מגוונות. השיוך שיוצג להלן מבטא סדרה ארוכה של הכרעות בדבר המיקום הנכון של היחידות הארגוניות על פי מיטב שיפוטנו, ועל בסיס ראיונות שנערכו עם אנשי מקצוע ועם מנהלים בכירים בהווה ובעבר. עם זאת, חשוב לציין כי כדי לקבל החלטה סופית בעניין יחידות מסוימות נדרשים עוד העמקה ומחקר השעונים על מומחיות ספציפית וייחודית (ראו פירוט והערות בסעיף הבא). בכמה מהמקרים החלטה זו היא נגזרת של תפיסת עולם עקרונית או גישה ארגונית וניהולית המשקפות עמדות מגוונות גם בקרב מומחי התוכן. מכל מקום, כאמור, הצגת מבנה ממשלה מלא הכולל גם את היחידות ברמת היררכיה שנייה היא לדעתנו צורך חשוב ביכולת לנהל שיח מיטבי על מבנה הממשלה, ועל כן מוצגת הצעה מפורטת זו, וראוי שהיא תשמש בסיס לכל דיון המשך בנושא.

נקודה נוספת שחשוב להדגיש היא שבניגוד למבנה משרדי הממשלה ומספרם, שלטעמנו חייבים להיות קשיחים וללא שינוי, השיוך והעדכון של יחידות מקצועיות למיניהן – במסגרת המשרדים האלה בלבד – צריכים להישאר גמישים ובידי הממשלה. השילוב בין מספר קבוע של משרדי ממשלה לבין הרכב נתון לשינויים של יחידות מקצועיות הוא המודל הנכון, להבנתנו, להרכבה מיטבית של עץ המבנה הממשלתי. שילוב הקשיחות והגמישות שבמודל מחייב הסדרה משפטית וחקיקתית משלימה שתתמוך במבנה מסוג זה. הצעה להסדרה כזאת תובא בנספחים ב' ו'ג.

שיוך היחידות המקצועיות למשרדים צריך להיות שעון על כמה עקרונות מרכזיים:

(1) שימור יחידות מקצועיות בתוך משרדים "מוצדקים" ומתפקדים

שיוך היחידות נעשה מתוך תפיסה של מינימום טלטול ותזוזה בין המשרדים, כדי לשמור על יציבות ושימות המהלך במקום שבו יחידה השתרשה מבחינה ארגונית. למעשה, ברוב המקרים ברירת המחדל הייתה לשמור את היחידות במשרד המקורי שלהן, ובמקרים מועטים בלבד המלצנו להסיט יחידה ממשרד ליבתי אחד למשרד ליבתי אחר, בעיקר במקומות שבהם איחוד משרדים מיותרים או קטנים יצר שינוי או מסה קריטית מקצועית שלשמה היה מקום להסטות נוספות.

(2) שיפור הטיפול באוכלוסיות ייחודיות

משום שבחרנו שלא להמליץ על השארת משרדים ייחודיים לעיסוק באוכלוסיות מובחנות, מיקוד הטיפול באוכלוסיות או בקבוצות ייחודיות נעשה ברמות ההיררכיה של היחידות המקצועיות. לשם כך נדרשנו לתת מענה הן לפיזור היחידות השייכות היום למשרד לשוויון חברתי במשרדים אחרים, וכן למטות לניהול ותכלול של תוכניות לאומיות לפיתוח ולקידום אוכלוסיות. ביחידות האלה יש נטייה חזקה לשינויים, לתזוזות ולמעברים תכופים, ועל כן בחרנו לבחון אם אפשר לייצר מומחיות משרדית לטובת טיפול מיטבי בתוך המשרדים הרלוונטיים. לשם כך הבחנו בין אוכלוסיות הדורשות טיפול פרטני-שירותי, לבין אוכלוסיות הדורשות תכלול מערכתי שיש בו מרכיב משמעותי של הפעלה בין-משרדית, לרבות הפעלה של הזירה המוניציפלית. אחת הדרכים היעילות להבחנה הזאת היא להבחין

בין טיפול "באוכלוסיית ה..." – המבטא בעיקר מיקוד שירותי־פרטני, לבין טיפול ב"חברה ה..." – המבטא מערך תכלול מערכתי חוצה משרדים וכולל שלטון מקומי.⁴⁰ על פי הבחנה זו המלצנו למקד את הטיפול בכלל "האוכלוסיות המיוחדות" במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, ואת התכלול "החברות" המערכתי למקם במשרד ראש הממשלה.

(3) שיפור הטיפול במרחבים גאוגרפיים מוגדרים

כמו בסעיף הקודם, בחרנו למקד ולמקצע גם את היחידות המטפלות במרחבים גאוגרפיים מסוימים – כגון הנגב, הגליל, ירושלים וכדומה. מכיוון שמהות ההפעלה הממשלתית בנושאים האלה מתמקדת במידה רבה בקשר עם השלטון המקומי והזירה המוניציפלית, הן בהעברת משאבים ותקציבים, הן בסוגיות תכנון ופיתוח, הצענו לחבר ולתכלל את פעילותן במשרד הפנים, שכאמור, מוצע לשנותו למשרד שיטפל רק בשלטון המקומי ובפיתוח אזורי.

(4) יחידות מטה

יחידות המטה המשרדיות לא הוכנסו לחלוקה המוצגת להלן. יובהר כי במשרדים מאוחדים שיש בהם יחידות שהועברו מכמה משרדי ממשלה – המטות יאוחדו. בהתאם לכך בכל משרד יעמדו יחידות המטה האלה: לשכת מנכ"ל, משאבי אנוש, לשכה משפטית, חשבות, מערכות מידע, יחידה אסטרטגית, דוברות והסברה, ביקורת פנים וחירום וביטחון, ובמקומות הרלוונטיים – גם מחוזות, רכש ומדען ראשי.

פירוס יחידות הליבה המרכזיות שבכל משרד

בצבע כחול צבועים תאגידיים, רשויות, חברות ממשלתיות⁴¹ ויחידות סמך אחרות שאינם חלק אורגני מהמשרד הממשלתי.

40 לדוגמה, ההבדל בין טיפול ב"אוכלוסיית האזרחים הוותיקים", "אוכלוסיית ניצולי שואה" ו"קהילת הלהט"ב", לבין הטיפול ב"חברה הערבית", ב"חברה הדרוזית".

41 לנוכח מספרן הרב של החברות הממשלתיות מוצגות ברשימה רק חברות ממשלתיות גדולות בעלות נפח פעילות משמעותי.

(1) משרד ראש הממשלה

במשרד ראש הממשלה הוטמעו יחידות ממשרד המודיעין, המשרד לנושאים אסטרטגיים, המשרד לשוויון חברתי, משרד ההסברה, משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות, הרשות לקידום מעמד האישה ומשרד הכלכלה והתעשייה.

- מזכירות הממשלה
- המועצה הלאומית לכלכלה
- יחידות וגופים בתחום הביטחון הלאומי: **השב"כ**, **המוסד**, המזכירות הצבאית, המטה לביטחון לאומי, מערך הסייבר הלאומי, הוועדה לאנרגיה אטומית, אגף ביטחון וחירום, היחידה לסייענים, מינהלת המודיעין הלאומית (ממשרד המודיעין)
- **נציבות שירות המדינה**, **הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה**, **מערך הדיגיטל הלאומי** ומערכת תמ"ר (ממשרד הכלכלה והתעשייה),⁴² ארכיון המדינה
- אגפים מקצועיים: פנים, תכנון ופיתוח, כלכלה ותשתיות, ממשל וחברה, יישום תוכניות חברתיות
- מערך ומטה ההסברה הלאומי, לשכת הפרסום הממשלתית
- תכולת תוכניות לאומיות: הרשות לפיתוח כלכלי-חברתי במגזר החרדי, הרשות לפיתוח הבדואים בנגב (ממשרד התפוצות), הרשות לפיתוח כלכלי-חברתי של החברה הערבית (מהמשרד לשוויון חברתי)
- **הרשות לקידום מעמד האישה**⁴³ (מהמשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה)
- **רשות האסדרה (הרגולציה)**

42 אנחנו ממליצים להעביר את היחידות האלה ממשרד הכלכלה, מתוך הצורך לאחד את כל היחידות המספקות כלים ומשאבים לשיפור יכולות הממשל באופן רוחבי – במשרד ראש הממשלה.

43 בחרנו לשייך את הרשות לקידום מעמד האישה למשרד ראש הממשלה לנוכח המאפיינים העיקריים של פעילותה והיותה גורם רוחבי, מנחה ומתכלל המבצע גם בקרה ורגולציה על יתר המשרדים בתחום השוויון המגדרי.

- ועדת השמות הממשלתית
- **הרבנות הראשית**⁴⁴ (מהמשרד לשירותי דת)

(2) משרד האוצר

במשרד האוצר הוטמעה יחידה מהמשרד לשיתוף פעולה אזורי.

- אגף התקציבים
- אגף השכר והסכמי עבודה⁴⁵
- אגף החשב הכללי
- אגף הכלכלן הראשי
- **רשות המיסים**
- **רשות התחרות**
- **רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון**
- **רשות החברות הממשלתיות**⁴⁶ (מהמשרד לשיתוף פעולה אזורי)
- פיקוח: היחידה המרכזית לפיקוח ביהודה ושומרון, יחידה ארצית לאכיפת דיני תכנון ובנייה⁴⁷
- **המדפיס הממשלתי**
- הלשכה לפיצויים אישיים

44 במסגרת סגירת המשרד לשירותי דת אנו ממליצים שתחומי האחריות העיקריים של המועצות הדתיות ושל שירותי הדת יועברו למשרד לשלטון מקומי, בתי הדין הרבניים - למשרד המשפטים, והרבנות - בהיותה גוף סמלי לאומי - למשרד ראש הממשלה.

45 בחרנו להשאיר את אגף השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, אם כי בהחלט יש מקום לשקול להעבירו או להכפיף אותו למשרד ראש הממשלה, כחלק מהעיסוק ההוליסטי במשאבי המגזר הציבורי ובהשלמה לנציבות שירות המדינה. בראייתנו זהו דיון חשוב ומרכזי מאוד ברפורמה הנחוצה בניהול ההון האנושי בשירות הציבורי, אך אין זה המקום לעסוק בו.

46 גם הדיון במקומה של רשות החברות מחייב עיון מדויק יותר, כחלק מהתבוננות רחבה ברפורמה בשירות הציבורי. בחרנו, כאמור, להותיר את הדיון מחוץ למחקר זה, ועל כן הרשות מופיעה במקומה המסורתי במשרד האוצר.

47 נדרש מחקר נוסף כדי לבחון את המקום המיטבי של יחידות פיקוח אלו.

- אפוטרופוס לנכסי נפקדים
- מינהלת הגמלאות

(3) משרד המשפטים

במשרד המשפטים הוטמעו יחידות ממשרד הכלכלה והתעשייה ומהמשרד לשירותי דת.

- הפרקליטות, הסנגוריה הציבורית, הכונס הראשי, הסיוע המשפטי, מחלקת חנינות

- מערך הייעוץ המשפטי לממשלה

- **רשות האכיפה והגבייה**

- **הנהלת בתי המשפט**, לרבות הנהלת בתי הדין השרעיים והדרוזיים, בתי הדין לאוכלוסין והגירה ובתי הדין הרבניים (מהמשרד לשירותי דת)

- שירותים משפטיים: **רשות התאגידיים** (לרבות רשם האגודות השיתופיות, ממשרד הכלכלה), האפוטרופוס הראשי והממונה על ענייני ירושה, רישום והסדר מקרקעין (טאבו), אגף שומת מקרקעין,⁴⁸ רשם הזוגיות והיחידה לענייני עדות דתיות, מינהלת היחידות המקצועיות

- נציבות תלונות: נציבות תלונות הציבור על שופטים, נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, אגף בירור תלונות נחקרים

- החטיבה המשפטית-חברתית: יחידת התיאום הממשלתית למאבק בסחר בבני אדם, זנות ופוליגמיה, היחידה לתיאום המאבק בגזענות, יחידת התיאום הממשלתית לזכויות ילדים ונוער, היחידה הממשלתית לחופש המידע

- **הרשות להגנת הפרטיות**

- **הרשות לאיסור הלבנת הון**

(4) משרד הביטחון

במשרד הביטחון הוטמעה יחידה ממשרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות.

- קשרי חוץ, ייצוא ביטחוני וביטחון: אגף ביטחוני מדיני (אבט"ם), האגף לייצוא ביטחוני (סיב"ט), ממונה על הביטחון במערכת הביטחון (מלמ"ב), אגף הפיקוח על הייצוא הביטחוני, **רשות המעברים היבשתיים**, האגף לאמצעים מיוחדים
- רכש, פרויקטים, מחקר ופיתוח: המינהל למחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת), ספקים ומכרזים (מנה"ר), אגף מבצעים לוגיסטיקה ותכנון, אגף הנדסה ובינוי, מינהלת גבולות ותפר, מינהל המעבר דרומה, מינהלת תוכנית הטנק (מנת"ק), משלחת הרכש בניו יורק
- שיקום, חברה ומורשת: משפחות הנצחה ומורשת, אגף שיקום נכים, האגף והקרן לחיילים משוחררים, יחידת המוזאונים⁴⁹
- המטה הלאומי ללוחמה כלכלית בטרור
- **רשות חירום לאומית (רח"ל)**
- מתאם פעולות הממשלה בשטחים
- נציב קבילות החיילים
- מערך משלחות ונציגויות בחו"ל
- **החטיבה להתיישבות** (ממשרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות)

(5) משרד החוץ

- במשרד החוץ הוטמעו יחידות מהמשרד לשיתוף פעולה אזורי וממשרד התפוצות והמאבק באנטישמיות.
- מערך מדיני-אסטרטגי
 - אגף דיפלומטיה ציבורית
 - אגף לעניינים קונסולריים
 - אגף מש"ב וסיוע חוץ
 - מרכז למחקר מדיני
 - אגף כלכלה ואגף פרויקטים וכלכלה (מהמשרד לשיתוף פעולה אזורי)
 - אגף קשרי חוץ ומיזמים בינלאומיים

- אגף בכיר תפוצות ואגף בכיר מאבק באנטישמיות (ממשרד התפוצות והמאבק באנטישמיות)

(6) משרד הבריאות

- חטיבת בריאות הציבור
- חטיבת הרפואה
- חטיבת טכנולוגיות רפואיות, מידע ומחקר
- חטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים
- חטיבת כלכלה, רגולציה וחדשנות
- מינהל הסייעוד
- מינהל תכנון, פיתוח ובינוי מוסדות רפואה
- מועצות לאומיות
- היחידה למניעת אובדנות
- מכונים ארציים
- נציבות קבילות למקצועות הרפואיים ולחוק ביטוח בריאות ממלכתי
- אגפים תומכים: ביטחון, שעת חירום, איכות ובטיחות, פיקוח ואכיפה, שירות, יחסים בין-לאומיים

(7) משרד הרווחה והשירותים החברתיים

- במשרד הרווחה והשירותים החברתיים הוטמעו יחידות ממשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, המשרד לשוויון חברתי, משרד ראש הממשלה ומשרד המשפטים.
- אזרחים ותיקים: מינהל אזרחים ותיקים ואגף בכיר אזרחים ותיקים (ממשרד הנגב הגליל והחוסן הלאומי), הרשות לזכויות ניצולי שואה (ממשרד ראש הממשלה)
- אנשים עם מוגבלות: נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (ממשרד המשפטים) ומינהל מוגבלויות
- אוכלוסיות אחרות: **רשות הצעירים**, היחידה לקידום אוכלוסיות הלהט"ב (מהמשרד לשוויון חברתי), התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון

- מניהל שח"א (שירותים אישיים וחברתיים)
- מניהל של"מ (שיקום, ליווי, מניעה)
- **הרשות לשיקום האסיר (רש"א)**
- **הביטוח הלאומי**
- מערך המעונות הממשלתיים
- מערך שירותי הבריאות
- נציב תלונות הילדים להשמה חוץ-ביתית
- התוכנית הלאומית לילדים ולנוער
- מערך המעונות הממשלתיים

(8) משרד החינוך

במשרד החינוך הוטמעו יחידות ממשרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות ומשרד הביטחון.

- יחידות מקצועיות: מינהל פדגוגי, מינהל עובדי הוראה ואגף בכיר כוח אדם בהוראה, מינהל חינוך טכנולוגי, מינהל החינוך הדתי, מינהל טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, מינהל חברה ונוער, מינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער.
- המזכירות הפדגוגית
- יחידות התנדבות אזרחית-שנות מעבר: **רשות השירות הלאומי-אזרחי**, אגף גרעינים משימתיים ואגף מכינות קדם-צבאיות (ממשרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות), מכינות, האגף הביטחוני-חברתי (ממשרד הביטחון), מינהל חברה ונוער
- אגף בכיר חירום, ביטחון ובטיחות סביבתית
- מינהל כלכלה ותקציבים
- מינהל רישוי, בקרה ואכיפה
- **הרשות הארצית למדידה והערכה**
- **החברה למתנ"סים**

(9) משרד התחבורה

- תעופה: רשות שדות התעופה (אש"ת), רשות התעופה האזרחית (רת"א), הרשות לחקירה בטיחותית בתעופה
- ספנות ונמלים: חברת נמלי ישראל (נמל אשדוד), רשות הספנות והנמלים
- פיתוח תשתיות: מינהל תשתיות ותיאום תחבורתי יבשתי, חברת חוצה ישראל, חברת נתיבי איילון, נתיבי תחבורה עירוניים (נת"ע), רכבת ישראל, נתיבי ישראל – החברה הלאומית לתשתיות תחבורה, חברת מוריה
- הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הרלב"ד)
- הרשות הארצית לתחבורה ציבורית
- מינהל תנועה

(10) משרד הכלכלה

- במשרד הכלכלה הוטמעו יחידות ממשרד התקשורת ומשרד התיירות.
- מערך סחר חוץ ושיתוף פעולה בינלאומי: מינהל סחר חוץ, מינהל הפיקוח על היהלומים והייצוא הדו-שימושי, אשרא – החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ, מכון הייצוא
- מערך עסקים, צרכנות ותעסוקה: אגף בכיר מסחר ושירותים, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים
- מערך התעשייה: מינהל תעשיות, מינהל אזורי תעשייה, מינהל כחול לבן, הרשות לשיתוף פעולה תעשייתי, הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה
- מערך האסדרה: תקציבים, תמחיר ופיקוח על מחירים, מינהל ייבוא, מינהל אכיפה ומדידה, מינהל תקינה, חוקיות הייבוא, מכון התקנים, אגף למשקולות ומידות, רשות התחרות, הרשות להסמכת מעבדות⁵⁰
- צרכנות: המועצה הישראלית לצרכנות, הרשות לסחר הוגן ולהגנת הצרכן, אגף בכיר מסחר ושירותים

- המוסד לבטיחות וגיהות⁵¹
- תיירות: מינהל חוויית התייר, מינהל כלכלה והשקעות, מינהל שיווק, מינהל תכנון, פיתוח ותשתיות (ממשרד התיירות)
- תקשורת - רשויות ותאגידים: **תאגיד השידור הציבורי, המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, מינהלת הסדרת השידורים לציבור, הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (ממשרד התקשורת)**
- תקשורת - יחידות מקצועיות: מינהל פיקוח ואכיפה, מינהל כלכלה, מינהל הנדסה, מינהל הדואר, יחידת קמ"ט תקשורת ודואר, אגף בכיר רישוי (ממשרד התקשורת)
- **דואר ישראל**

(11) המשרד לביטחון הפנים

- משטרת ישראל
- כבאות והצלה לישראל
- שירות בתי הסוהר
- הרשות להגנה על עדים
- הרשות הלאומית לביטחון קהילתי
- המטה הלאומי 105 להגנה על ילדים ברשת
- נציבות קבילות השוטרים והסוהרים
- מינהל שירות ואכיפה
- מינהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני המקרקעין
- אשכול אסטרטגיה
- אשכול ארגון, תכנון ובקרה

(12) המשרד להגנת הסביבה

- במשרד להגנת הסביבה הוטמעה יחידה ממשרד התחבורה.
- החברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים

- החברה לשירותי איכות הסביבה
- פארק אריאל שרון
- רשות הטבע והגנים
- השירות המטאורולוגי (ממשרד התחבורה)
- אשכול משאבי טבע וחוסן אקלימי
- אשכול פיקוח ואכיפה
- אשכול שלטון מקומי, חינוך ואכיפה
- אשכול תכנון מדיניות ואסטרטגיה
- אשכול תעשיות

(13) משרד החקלאות

במשרד החקלאות הוטמעה יחידה ממשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי.

- האגף לדיג וחקלאות מים
- המרכז לסחר ושיתוף פעולה בינלאומי
- השירותים להגנת הצומח ולביקורת
- השקעות ומימון
- זכויות מטפחים
- יחידה מרכזית לאכיפה וחקירות (פיצו"ח)
- יער ואילנות
- שירותים וטרינריים
- שימור קרקע וניקוז
- שירות ההדרכה והמקצוע
- ניהול משברים
- מינהלת תיאום וקישור חקלאי
- מינהל המחקר החקלאי
- רשויות הניקוז
- הרשות לתכנון ופיתוח התיישבות בכפר (ממשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי)

(14) משרד העבודה

במשרד העבודה הוטמעו יחידות ממשרד הכלכלה.

- תעסוקה: **רשות התעסוקה** (ממשרד הכלכלה), מינהל תעסוקת אוכלוסיות, אגף בכיר עידוד תעסוקת הורים, אגף בכיר תעסוקה ופיתוח הון אנושי (ממשרד הכלכלה)
- זכויות: הממונה על זכויות עובדים זרים בעבודה, היחידה ליחסי עבודה, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה (ממשרד הכלכלה)
- הכשרות: המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע, (מה"ט), אגף בכיר להכשרה מקצועית ולפיתוח כוח אדם, מינהלת המעסיקים ופיתוח הון אנושי (ממשרד הכלכלה)
- אסדרה: אגף בכיר אסדרת עיסוקים, אגף כוח אדם לשעת חירום, מינהל הסדרה ואכיפת חוקי עבודה, מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית

(15) משרד הבינוי והשיכון

- **רשות מקרקעי ישראל (רמ"י)**⁵²
- **המרכז למיפוי ישראל**
- **הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית**
- מינהל ענייני הכפר
- מינהל לסיוע בדירור
- מינהל בנייה חדשה
- מינהל אוכלוסיות מיוחדות ומרקם ותיק
- חברות ממשלתיות - דיור: **עמידר**, **דירה להשכיר**, **האגודה לתרבות הדיור**, **חלמיש**, **שקמונה**, **ערים**, **חל"ד**, **החברה לדיור ציבורי ודיור מוגן לקשיש**

52 בהיותה מנהלת המשאב היקר במדינה - הקרקע - לרמ"י חשיבות קריטית. יש שיראו לנכון לשייך אותה למשרד האוצר, כחלק מתפיסת האחריות על משאבי המדינה. החלטתנו לשייכה למשרד הבינוי והשיכון נובעת מהחשיבות של רמ"י לקידום סוגיית הדיור, שהיא נושא אסטרטגי ארוך טווח.

(16) משרד האנרגיה והתשתיות

- פיקוח רשויות: **רשות החשמל, הרשות הממשלתית למים וביוב, רשות הגז**
- חברות ממשלתיות: **חברת החשמל, נגה, נתג"ז, תש"א, מקורות**
- מינהל אוצרות הטבע
- חטיבת אנרגיה מתחדשת
- מינהל הדלק והגפ"מ (גז פמימני מעובה)
- **המכון הגאופיסי לישראל**⁵³

(17) משרד התרבות והספורט

במרב התרבות והספורט הוטמעו יחידות ממשרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות, משרד המורשת, משרד ירושלים ומסורת ישראל, המשרד לשירותי דת והמשרד לשוויון חברתי.

- מינהל הספורט
- מינהל התרבות לרבות אגף לתרבות יהודית (ממשרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות) ומינהלת הזהות היהודית (מהמשרד לשירותי דת)
- מינהל מורשת: אגף מורשת (ממשרד המורשת), אגף מורשת ופרויקטים (משרד לשוויון חברתי), **המועצה לשימור אתרי מורשת ורשות העתיקות** (ממשרד המורשת), **החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים** והחברה לפיתוח מזרח ירושלים⁵⁴ (ממשרד ירושלים ומסורת ישראל)

53 חלופה אחרת היא להעביר את המכון הגאופיסי למשרד המחקר והפיתוח וההשכלה הגבוהה, עם כלל מכוני המחקר. עם זאת, הגוף המרכזי הצורך את שירותי המכון הזה הוא משרד האנרגיה. עניין זה דורש העמקה נוספת.

54 החברות עוסקות בפיתוח תיירות באזור העיר העתיקה, מכאן שיתכן שנכון להעבירן לתחום התיירות במשרד הכלכלה.

(18) המשרד לשלטון מקומי ופיתוח אזורי

במשרד זה הוטמעו יחידות ממשרד הפנים, משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, משרד ירושלים ומסורת ישראל והמשרד לשירותי דת.

- תכנון: מטה התכנון הלאומי, **מינהל התכנון**⁵⁵
- שלטון מקומי: מינהל שלטון מקומי, מינהל הפיתוח, הפיקוח על הבחירות לרשויות המקומיות, מינהל שירותי חירום
- מינהל ירושלים, פריפריה, נגב וגליל: אגף פריפריה חברתית, אגף נגב וגליל **והרשות לפיתוח הגליל והרשות לפיתוח הנגב** (ממשרד הנגב, הגליל והחוסן לאומי), אגף בכיר ירושלים **והרשות לפיתוח ירושלים** (ממשרד ירושלים ומסורת ישראל)
- שירותי דת: אגף לעדות לא יהודיות, שירותי דת ואגף קבורה (מהמשרד לשירותי דת), מועצות דתיות, תמיכות ועזבונות, מערך הגיור⁵⁶

(19) משרד העלייה, ההגירה והאוכלוסין

במשרד זה הוטמעו יחידות ממשרד העלייה והקליטה, משרד הפנים ומשרד ראש הממשלה.

- **רשות האוכלוסין וההגירה**
- **הרשות לניהול המאגר הביומטרי**
- קליטה: דיוור, חטיבת פרט, אגף בכיר שירות, חטיבת רשויות ארגונים וקהילה

55 עולם התכנון והבנייה הוא פוליטי במיוחד, ועל כן הוא נודד לעיתים תכופות ממשרד למשרד. ככלל, אנו רואים לנכון לשייך את מינהל התכנון למשרד לשלטון מקומי, כדי לאפשר ראייה הוליסטית מהזווית המקומית-אזורית. עם זאת, יש שיראו לנכון לשייך את מינהל התכנון למשרד הבינוי והשיכון, כחלק מראייה הוליסטית של תחום הדיור, עם רמ"י יחד, ויש אף שיראו לנכון לשייך אותו למשרד התשתיות הלאומיות.

56 נדרשת עבודה נוספת כדי להכריע על מקומם המיטבי של שירותי הגיור. כאן בחרנו לשייך את שירותי הגיור למשרד לשלטון מקומי, מתוך הצורך לשלב את שירותי הדת ברמה המקומית והקהילתית.

- עלייה: **נתי"ב** (ממשרד ראש הממשלה), אגף בכיר לעידוד עלייה ותושבים חוזרים

(20) משרד המחקר והפיתוח וההשכלה הגבוהה

במשרד זה הוטמעו יחידות ממשרד החינוך, משרד המשפטים, משרד הכלכלה, משרד האנרגיה והתשתיות.

- **רשות החדשנות ומטה קהילות חדשנות** (ממשרד הכלכלה)
- **המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג)**, ממשרד החינוך
- **רשות הפטנטים**⁵⁷ (ממשרד המשפטים)
- **מכוני מחקר**: המכון הגאולוגי,⁵⁸ **חקר ימים ואגמים לישראל (חיא"ל)**, ממשרד האנרגיה והתשתיות
- **מעבדות**: המעבדה הלאומית לפיזיקה⁵⁹ (ממשרד הכלכלה)
- **סוכנות החלל הישראלית**
- **המועצה הלאומית למחקר ופיתוח אזרחי (המולמו"פ)**
- **המועצה לקידום נשים במדע ובטכנולוגיה**
- **המדען הראשי**
- **קשרי חוץ**
- **מדע וקהילה**

57 החלטה זו התקבלה בעקבות ראיונות עם מנכ"לים. עם זאת, נדרש מחקר מעמיק כדי להחליט החלטה סופית בדבר מקומה המיטיבי של רשות הפטנטים – משרד המחקר והפיתוח וההשכלה הגבוהה או משרד המשפטים.

58 ניכר כי יש ערך בהעברת המכון הגאולוגי למשרד המחקר והפיתוח וההשכלה הגבוהה המחלל, אולם סוגיה זו דורשת עיון נוסף לנוכח החלופות האחרות למיקום המכון, ובראשן משרד האנרגיה והתשתיות והמשרד להגנת הסביבה.

59 דוח מבקר המדינה משנת 2018 הצביע על חוסר תשומת לב של משרד הכלכלה ליחידה זו, ומכאן גם לנטישה של לקוחותיה ולירידה במעמדה הבינלאומי. ייתכן שהעברה למשרד המחקר והפיתוח תאפשר ראייה אסטרטגית כוללת של תחום המדע וקידומו, גם אם מדובר ביחידות המשרחות בעיקר משרדים אחרים.

אומדן החיסכון התקציבי הפוטנציאלי הנגזר מהמבנה המוצע

אף שהחיסכון התקציבי איננו תכלית השינוי המוצע, ראינו לנוכח לאמוד אותו, כדי שישמש תמריץ נוסף לשינוי המבנה הארגוני של הממשלה. כפי שצוין, הדיון הציבורי והתקשורתי בצורך בהקטנת הממשלה מתמקד תמיד בשאלת הבזבז הנגזר מריבוי השרים והמשרדים, ולרוב דן בעלויות התקציביות הישירות הצפויות להיחסך בעקבות סגירת משרדים. כדי לנסות לאמוד אומדן מדויק יותר של החיסכון הכלכלי-תקציבי שבעדכון וצמצום מבנה הממשלה, יש להבחין בין ארבעה ממדים של חיסכון:

(1) חיסכון הנובע מסגירת לשכות שרים

על פי החישוב המקובל, החיסכון הישיר בעלויות בעלי תפקידים בלשכות השרים (ראש מטה, יועצים, עוזרים, נהג, צוות מינהלי) הוא כ-2.5 מלש"ח ללשכת שר (שהוא גם ח"כ), כ-1.5 מלש"ח ללשכת שר שאינו ממונה על משרד, וכ-0.6 מלש"ח ללשכת סגן שר. וכן, תקציב נוסף של כ-2 מלש"ח ללשכה עבור תפעול (אבטחה, רכב ודיוור) (בר, 2020, נובמבר). מכאן שסגירה של כ-12 לשכות שרים ושל 5 לשכות של סגני שרים תחסוך 60-65 מלש"ח בשנה לכל הפחות.⁶⁰

(2) חיסכון בעקבות איחוד מטות מקצועיים ויחידות כפופות

אף שאיחוד משרדים אינו מחייב סגירה מוחלטת של מטה משרד אחד או סגירת יחידות דומות או חופפות, סביר מאוד שהאיחוד יפחית את מספר התקנים ואת הוצאות התפעול של המשרד המאוחד. על פי הערכה שגובשה במשרד האוצר ב-2015, כ-35% ממבנה משרד ממשלתי הוא המטה (משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, 2015). על פי הערכה זו, אנו צופים כי בהערכה שמרנית יהיה אפשר לבטל כמחצית מהמטה. בהתאם

60 החישוב הוא $12 * (2+2.5) + 5 * (0.6+1)$. לשם החישוב הזה הונחו כמה הנחות: (1) גם אם שר אינו ח"כ המשמעות בהפעלת החוק הנורווגי היא עלות נוספת של ח"כ, כיוון שהפרשי העלויות מינוריים יחסית לצורך החישוב הגס שנערך במחקר זה. (2) עלויות תפעולה של לשכה של סגן שר או שר שאינו ממונה על משרד שוות לכמחצית מעלויות התפעול של לשכת שר הממונה על משרד. (3) לא נספרו עלויות של שרים נוספים במשרדים הקיימים בממשלה ה-37.

לזאת אנו מעריכים כי סגירה ואיחוד של 12 משרדי הממשלה⁶¹ יביאו לחיסכון של כ־60 מלש"ח בשנה.⁶²

(3) חיסכון תקציבי פעילות עודפים הנובעים מ"הצדקת המשרד"

משרדים חדשים ומיותרים מתאפיינים בהרחבה תקציבית עודפת, לרוב באמצעות כספים קואליציוניים המנפחים ניפוח בלתי פורפורציונלי את תקציבי הפעילות. על פי הערכת משרד האוצר, גם אם מביאים בחשבון את מימוש סדר העדיפויות הפוליטי (הליגיטימי) ואת הרחבת הפעילות של תחומים מסוימים, תקצוב הפעילות במשרדים מיותרים מבטא, בהערכה שמרנית, תקצוב יתר של כ־15% מעלות הפרויקטים. על פי הערכה זו, סגירה של 12 משרדי הממשלה עשויה להביא לחיסכון של 250-300 מלש"ח לכל הפחות.⁶³

(4) חיסכון שמקורו בהתייעלות ובצמצום הבירוקרטיה

זהו למעשה החיסכון החשוב והגדול הנגזר מבנייה אפקטיבית של מבנה הממשלה. חיסכון זה מתבטא בצמצום "הבלגן", כלומר צמצום מוקדי החפיפה, התהליכים והשחקנים, ביצוע השינויים התדירים והתכופים במבנים וביחידות, התאמת מערכות המידע, הרכש וכוח האדם ועוד. זהו, מטבע הדברים, החלק שקשה ביותר להעריך את החיסכון שבו, אולם ברור כי חיסכון זה יהיה יציב וארוך טווח, ויאפשר התייעלות, גידול בפריון ושיפור השירות הממשלתי.

61 לא כולל משרד ההסברה והמשרד לקידום מעמד האישה שנסגרו בעת האחרונה בעקבות מלחמת חרבות ברזל.

62 הערכה זו נגזרת מעלויות השכר והתפעול של משרדי הממשלה על פי התקציב המקורי וללא הוצאות מותנות בהכנסה לשנת 2024 המתורגמים ל־100-150 תקנים והוצאות נלוות.

63 הערכה זו היא כ־15% מעלויות הפרויקטים שחושבו על ידי חיסור הוצאות השכר והתפעול ממסגרת התקציב המקורי הכולל של משרדי הממשלה לשנת 2024 הצפויים להיסגר (ללא הוצאות מותנות הכנסה).

על פי האומדנים שתוארו לעיל, ועל פי ההצעה המבנית שהובאה בפרק זה, אנו מעריכים כי סגירת המשרדים לפי הפירוט שלעיל ויישום המבנה הממשלתי המוצע במלואו – יביאו לחיסכון תקציבי (ישיר ועקיף) של כ־400 מלש"ח בשנה.

מהלך שני: התאמה פוליטית של מבנה הממשלה הרצוי

לאחר שהשלמנו את תמונת מבנה הממשלה הרצוי, עלינו לשוב ולעסוק בממד הפוליטי ולבחון את מידת ההתאמה של המבנה המוצע לשיטה ולתרבות הפוליטית בישראל ולהציע נגזרות ומשמעויות. מובן שהחלופה הרצויה והמתבקשת מצמצום ואיחודם של משרדי הממשלה היא להביא לצמצום דומה במספר השרים בממשלה. המודל האידיאלי מעמיד שר אחד בראש כל אחד מהמשרדים המוצעים לעיל, וכך יצומצם מספר שרי הממשלה ל-19, לצד ראש הממשלה.

עם זאת, אנו מבינים כי אתגר המימוש הפוליטי של מודל זה מורכב ביותר, לנוכח האילוצים הנובעים משיטת הממשל הישראלית, וביתר מיקוד, מהשיטה הפוליטית הקואליציונית. על פי שיטה זו, כידוע, מורכבת הממשלה מנציגי המפלגות המרכיבות יחד את הקואליציה, ואלו ממונים לתפקידים מיניסטריאליים. המערכת הפוליטית הישראלית מתאפיינת בריבוי מפלגות מגוונות, ובחלקן סקטוריאליות. בשל כך, רוב הקואליציות בישראל מורכבות ממספר רב מאוד של סיעות, מספר החורג מאוד ממספר הסיעות בממשלות שיש בהן משטר פרלמנטרי קואליציוני במדינות ההשוואה, כפי שניתן לראות בלוח 2.

לוח 2

מספר הסיעות והשרים ושיעורם ביחס לגודל הקואליציה והפרלמנט (פברואר 2024)

מספר סיעות בקואליציה	מס' שרים כולל ראש הממשלה	שיעור השרים מכלל חברי הקואליציה	שיעור השרים מכלל חברי הפרלמנט*
3	24	23%	7%
4	19	18%	10%



מספר סיעות בקואליציה	מס' שרים כולל ראש הממשלה	שיעור השרים מכלל חברי הקואליציה	שיעור השרים מכלל חברי הפרלמנט*		
4	20	49%	13%	הולנד	
2	14	14%	8%	אוסטריה	
2	20	23%	12%	נורווגיה	
3	15	18%	9%	אירלנד	
3	23	26%	13%	דנמרק	
6	34	53%	28%	ישראל**	

* במדינות שבהן יש בפרלמנט ביח תחתון וביח עליון חברי הפרלמנט הם סך חברי הביח התחתון.

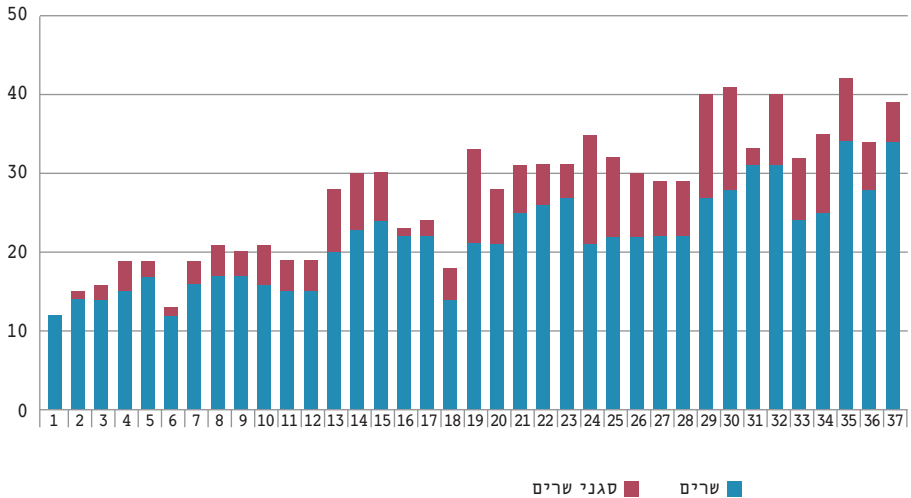
** נתוני הממשלה ערב מלחמת חרבות ברזל.

הצורך להרכיב קואליציה יציבה ותפקודית כאשר זו מורכבת ממספר רב של מפלגות מעצים מאוד את כוח המיקוח של המפלגות החברות בה, לעיתים קרובות ללא קשר לגודלן, ומאפשר להן להציג דרישות גבוהות במיוחד לתפקידי שרים.

נוסף על כך, כוח המיקוח הקואליציוני מוזן גם ממגמות המאפיינות את השיטה הפוליטית ואת התרבות הפוליטית בישראל בשנים האחרונות, ובראשן הפרסונליזציה של המערכת הפוליטית והיחלשותה המשמעותית של הכנסת. מגמות אלו גורמות לחוסר רצון מובנה של חברי כנסת מהקואליציה להיות "ח"כים פשוטים", ומעודדות אותם לדרוש תפקידים מיניסטריאליים, ובעיקר תפקידי שרים, הזוכים גם לבולטות ציבורית וגם לעשייה ציבורית בעלת משמעות.

הביקוש לתפקידים מיניסטריאליים והצורך לספק אותו לטובת שימור הקואליציה מביאים לתוצאה כמעט בלתי נמנעת של ריבוי תפקידי שרים וסגני שרים. תופעה זו הלכה והתרחבה לאורך השנים, כפי שאפשר לראות בתרשים 7, והיא מציבה את ישראל במקום חריג וקיצוני ביחס למדינות דמוקרטיות מערביות שיש בהן משטר קואליציוני דומה.

תרשים 7 מספר השרים וסגני השרים בממשלות ישראל



הערה: התרשים מציג את מספר השרים (כולל ראש הממשלה) ומספר סגני השרים לפי מקסימום המכהנים בו בזמן באותה הממשלה. הנתונים עד הממשלה ה-34 לקוחים מתוך מסמך הצוות הבינ-משרדי לאוצר וראש הממשלה (משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, 2015). בממשלות שלאחר מכן הנתונים נלקחו מאתר הכנסת. חשוב לציין כי מספר השרים המוצג בממשלה ה-37 מבטא את המספר ערב מלחמת חרבות ברזל, ואינו כולל את השרים שצורפו לממשלה בעקבות הקמת ממשלת החירום.

ריבוי התפקידים המיניסטריאליים בישראל, הנובע כאמור, משיטת המשטר ומהתרבות הפוליטית הישראלית, הוא המקור העיקרי לעיצוב מבנה משרדי הממשלה. צורך זה הוא הכרח פוליטי חיוני, הוא נוגע ליכולות הישרדותן של ממשלות בישראל, ועל כן הוא הצליח לעלות לאורך השנים מעל השיקולים המקצועיים והפונקציונליים הדרושים לכינון רשות מבצעת תפקודית ומיטבית.

למעשה, הצורך בריבוי שרים הביא להרחבתם של עוד ועוד משרדי ממשלה, להמצאתם של משרדים זמניים, מיותרים וחד-פעמיים, ולניתוק וחיבור של יחידות מקצועיות לשם הפיכתם למשרד בעל נפח. שינויים מבניים אלו לא

נועדו במהותם לספק צורך ממשי או לפתור בעיה תפקודית של הרשות המבצעת, אלא למטרה אחת – לשים בראשם שר, ובכך להבטיח יציבות פוליטית וקואליציונית.

ההרחבה השיטתית של משרדי הממשלה הפכה לתשתית קבועה לתחזוק הקואליציות בישראל. במקרים רבים משרדים חדשים שנוצרו כדי לספק צורך נקודתי למפלגה או לדמות פוליטית מסוימת, נותרו במבנה המערכת הממשלתית גם לאחר פירוק הממשלה והרכבתה של ממשלה חדשה (כגון המשרד לפיתוח הנגב והגליל ומשרד התפוצות). במקרים אחרים, תחומי פעולה ספציפיים, שאין היגיון להקים בעבורם משרדים עצמאיים (כמו המשרד למורשת, משרד ירושלים או המשרד לעניינים אסטרטגיים) נהפכו מרכיבים זמניים שמהם אפשר "להלחים" משרדים בעלי נפח משתנה על פי הצורך הפוליטי התורן. בעקבות ההרחבה הקבועה של משרדי הממשלה התפתח מנעד רחב ומגוון של אפשרויות לענות למבקשים תפקידי שר, גם במחיר של פגיעה שיטתית במבנה הארגוני והמקצועי של הממשלה.

לצד המגמה להגדיל את מספר המשרדים כדי למנות עוד שרים, התפתחו דגמים אחרים של תפקידים מיניסטריאליים שלא שינו את המבנה הארגוני של הממשלה. כחלק מהצורך לספק עוד תפקידים לחברי הממשלה, יצרה המערכת הפוליטית הישראלית גם מודל של "שר בלי תיק" – שר שהוא חבר בממשלה, ולעיתים אף אמון על תחום תוכן כלשהו, אך אינו עומד בראש משרד ממשלתי. דגם אחר שפותח הוא "שר מקשר", האמון לרוב על הקשר בין הממשלה לבין הכנסת, וגם הוא אינו עומד בראש משרד. בשנים האחרונות התפתח מודל של "שר נוסף במשרד", הזוכה אף הוא למעמד של שר, וגם הוא אינו משנה את המבנה הארגוני של משרדי הממשלה. כמובן, לצד כל דגמים שתוארו לעיל יש בישראל גם תפקיד סגן שר, שאינו חבר ממשלה, אך מחזיק בתפקיד מיניסטריאלי המשתלב במבנה הארגוני הקיים של המשרדים.

האבחנה שלעיל היא אחד המפתחות המרכזיים למציאת דרך המלך בין שימור מבנה מקצועי יעיל של משרדי הממשלה, לבין הצורך לשמר את האפשרות לתמרון פוליטי משמעותי המתבטא במתן תפקידים מיניסטריאליים. הבחנה זו, מנתקת, הלכה למעשה, את המשוואה המקובלת שלפיה שר אחד = משרד אחד, ופותחת פתח לבחון נתיב משולב שבו יש מנעד רחב של תפקידים

מיניסטריוניים הממומשים במסגרת מבנה ארגוני נכון ואפקטיבי המורכב ממשרדי ליבה מרכזיים ומקצועיים.⁶⁴

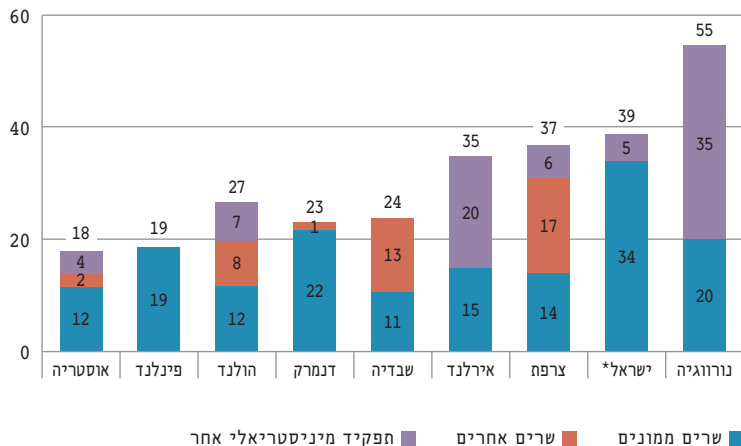
בטרם נסקור את המודלים האלה, נשוב ונדגיש כי הנתיב המשולב, שבו יש יותר משר אחד במשרד, אינו המבנה השלטוני הרצוי. דרך המלך הייתה ועודנה הגבלה מתואמת של מספר המשרדים ומספר השרים כאחד, ושימור המבנה הקלאסי של מינוי שר אחד למשרד אחד. הסיבה שאנו סוקרים בהרחבה את המודלים המגדילים את מספר התפקידים המיניסטריוניים, ואף ממליצים על אחד המודלים למקרה הישראלי, נעוצה בהבנה, שתוארה לעיל, שבשיטה הפוליטית בישראל יש צורך ותמריץ מובנה להרחבת מספר התפקידים בממשלה. כיוון שזאת המציאות, עלינו לעשות ככל האפשר כדי לצמצם את הנזק שהתמריצים האלה גורמים למבנה המקצועי של הרשות המבצעת, ולשמור ככל האפשר על מבנה קבוע של משרדים. במובן זה, הסקירה וההמלצה שיוצגו להלן הן הדגם הרע במיעוטו, ובכל מובן הוא טוב יותר מהמצב הקיים היום.

הנתיב המשולב – מודלים המאפשרים כמה תפקידים מיניסטריוניים באותו המשרד

סקירה של מבנים ושיטות פוליטיות בעולם מראה כי מודלים משולבים, כאלה ואחרים, נפוצים בדמוקרטיות פרלמנטריות. בממשלות במדינות האלה יש יותר מתפקיד מיניסטריוני אחד במשרד הממשלתי, כפי שאפשר לראות בתרשים 8.

8 חרשים

התפלגות סוגי התפקידים המיניסטריאליים ומספרם במדינות ההשוואה (מעודכן למרץ 2024)



* מעודכן למצב שלפני הקמת ממשלת החירום.

הערות:

- שרים ממונים הם שרים העומדים בראש משרד ממשלתי.
- שרים אחרים הם שרים האחראים לתחום פעילות מסוים במשרד, או שרים במשרד, שרים בלי חיק במשרד, שרים רוחביים או משנים לראש הממשלה, ובדרך כלל יש להם זכות הצבעה בממשלה.
- תפקידים מיניסטריאליים אחרים הם סגני שרים, מזכירי מדינה ואחרים, שלהם בדרך כלל אין זכות הצבעה בממשלה, ולרוב הם אחראים לתחום תוכן מסוים.
- נבחר ציבור המכהן בכמה תפקידים נספר פעם אחת, על פי תפקידו הבכיר ביותר.

בטרם נסקור בפירוט את המודלים האלה, ראוי להבהיר כי המחקר ההשוואתי מעלה כי הרחבת מספר התפקידים המיניסטריאליים באותו משרד ממשלתי אינה בהכרח תוצאה של פשרה פוליטית או "פלסטור" ציני לצורכי חלוקת תפקידים, אלא עשויים להיות לה גם כמה יתרונות מובנים הנוגעים לתפקוד המשרדים. מלבד היתרון המובהק והברור של שימור מבנה יציב למשרדי הממשלה, מקובל לזהות במודל זה גם חוזקות נוספות, ובהן:

(1) הרחבת הקשב המיניסטריאלי לנושאים "מוזנחים"

במשרדים שתחום האחריות שלהם רחב ומנעד הנושאים גדול, יש לרוב תחומי פעילות שאינם זוכים לתשומת לב הנדרשת ברמת המדיניות והתיעודף הממשלתי. מודל המשלב ריבוי תפקידים מיניסטריאליים באותו המשרד מאפשר חלוקה מאוזנת של תחומי האחריות, וכך כל אחד מבעלי התפקידים יכול להתמקד בנושא שבאחריותו, ולהעניק לו את הקשב המיניסטריאלי הדרוש, וכנגזרת מכך – לקדם, לטפל ולתעדף נושאים שלא היו זוכים לכך במודל של שר אחד.⁶⁵

(2) הרחבת היתרונות הטמונים בעבודה תוך־משרדית

שימור כמה תחומי תוכן במשרדי ליבה גדולים מקל על הדרג המיניסטריאלי להניע מדיניות ב"מעגלים קצרים" בתוך המבנה הארגוני של אותו המשרד. שר המופקד על שטח פעולה מוגדר במשרד גדול יכול לעבוד במנעד הוליסטי, מקצועי ושלם במסגרת תחומי התוכן שבאותו המשרד, אינו צריך לעבור גבולות בין משרדיים ויכול לדלג מעל עודף בירוקרטיה ולהימנע מבלבול סמכויות, עיכוב ביכולת קבלת החלטות וחיכוך מוגבר סביב מחלוקות מקצועיות.

(3) ראייה מקצועית אחודה

בתחומי מדיניות רבים יש צדדים מגוונים ורב־ממדיים בגיבוש המדיניות. כאשר יש במשרד כמה בעלי תפקידים מיניסטריאליים, שהם בעלי אחריות משלימה על תחום התוכן אך אחראיים למנגנון מקצועי אחד, עבודה נכונה עשויה להביא לניתוח מלא, מעמיק והוליסטי של סוגיות מדיניות. כך, הצוות המקצועי מנתח את הסוגייה מזוויות רבות הנוגעות למשרד ומציע חלופות טובות יותר לדרג מקבל ההחלטות.

כאמור, יש כמה דרכים לממש את עיקרון ריבוי השרים במבנה ארגוני משרדי אחד, ואכן, הסקירה הבינלאומית מציגה מבנים מגוונים וממחישה כי מודלים

65 בראיונות שערכנו בהכנת מחקר זה ציינו כמה נושאי תפקידים במשרדי הממשלה נושאים הזוכים לקשב נמוך שיש מקום לזהות אותם, לבדל אותם ולהעניק להם קשב מיניסטריאלי ייחודי.

משולבים הכוללים ריבוי תפקידים מיניסטריאליים באותו משרד נפוצים במדינות רבות. יודגש כי בשל המנעד הגדול יחסית של השונות בין המדינות בהגדרת התפקידים, באופן מינויים, בשיטת הרכבת הממשלה ובמבנה הפוליטי, ההשוואה המבנית בין המדינות איננה מוחלטת.⁶⁶ מתוך הדגמים הקיימים האלה זוקקו כמה דגמים מובילים, והם שיוצגו להלן, לצד ניתוח היתרונות והחסרונות שבכל אחד מהם.

דגמים מרכזיים למימוש ריבוי תפקידים מיניסטריאליים באותו המשרד

(1) שרים בעלי מעמד שווה באותו המשרד

שרים המכהנים באותו משרד הם בעלי סמכויות שוות ומטוגנות, בלי היררכיה ביניהם, לכל אחד מהם תחום פעולה ברור ומוגדר, והם חולקים מטה משרדי משותף. מודל כזה יש בכמה מדינות OECD, כמו פינלנד, נורווגיה ודנמרק (ראו דוגמאות בנספח א).

יתרונות

- בהיבט הפוליטי, המודל הזה מרחיב את היצע התפקידים שאפשר להציע לחברי הקואליציה.
- עשוי להתאים למשרדים גדולים שבהם יש מנעד גדול מאוד של תחומי תוכן, ויש צורך בקשב מיניסטריאלי מיוחד לתחומי תוכן נפרדים.
- מסייע בשמירה על אחידות החשיבות של כל התחומים מבחינה ציבורית וסימבולית.
- חפיפה מלאה בין משרה מיניסטריאלית לאחריות מיניסטריאלית.

66 לדוגמה, לתפקיד "שר", כפי שאנו מכירים אותו מישראל, יש כמה וכמה מאפיינים, כגון השתתפות בישיבות ממשלה, סמכות לתקנון תקנות, למינוי מינויים ועוד. אולם בשיטות החוקתיות והפוליטיות במדינות אחרות יש לו מאפיינים אחרים, ולעיתים המאפיינים האלה מחולקים בדרך אחרת או נתונים לנבחר ציבור שלא שאינו מכונה "שר".

חסרונות

- קשה יותר להכריע במחלוקת וליצור סדרי עדיפויות כלל־משרדיים, ואף יש בו יותר סיכון לשיתוק מינהלי־פוליטי.
- אתגר בניהול מקביל של הקשב המקצועי מצד המנכ"ל ויחידות המטה במשרד, עד כדי מאבק על משאבי מטה המשרד ובלבול בין הפונקציות המקצועיות.
- הבעיה מחמירה כאשר מדובר בשרים שאינם מאותה מפלגה, או שאינם בעלי אג'נדה פוליטית דומה.
- קושי ביצירת הפרדה חד־משמעית בין הסמכויות גם אחרי ניסיון לחלוקת סמכויות מפורשת. שולחן הממשלה עדיין נותר גדול – ריבוי שרים.

(2) שר "ממונה" ושר "משני" – מבנה היררכי⁶⁷

שרים המכהנים באותו משרד אך יש היררכיה ברורה ביניהם. לשר המשני מעוגנים תחומי אחריות מוגדרים מתוך תחומי התוכן של המשרד כולו, השר הבכיר נושא בסמכות לקבוע מדיניות מחייבת ואישורו נדרש עבור חלק מפעולות השר המשני, והם חולקים מטה משותף שממנה השר הבכיר. מודל זה פועל בכמה מדיניות OECD, כמו שוודיה,⁶⁸ הולנד, צרפת ואוסטריה⁶⁹ (ראו דוגמאות בנספח א).

יתרונות

- יצירת מרחב לתמרון פוליטי ולהענקת תפקידים, מתוך שמירה על מבנה משרדים יציב וליבתי.

67 במחקר זה התפקיד "שר משני", דומה בהגדרתו לתפקיד Minister Delegate, שהוא שר נוסף האמון על תחום תוכן מוגדר ומעוגן.

68 בשוודיה לשרים תחומי אחריות נפרדים וסמכויות מלאות בתחומם, אך ראש הממשלה מגדיר שר ראשי למשרד. השר הראשי הוא האחראי להציג את פעילות המשרד בישיבות הממשלה ואינו בעל זכות וטו. ראו נספח א.

69 בהולנד, בצרפת ובאוסטריה קיים מודל המשלב גם תפקידי סגני שרים. באוסטריה המודל ההיררכי בא לידי ביטוי רק במשרד הקנצלר, דומה ל"שר במשרד".

- עיגון תפקיד שר גם עבור השרים המשניים, וכך אפשר לספק את השאיפות של השחקנים הפוליטיים.
- יכולת להעניק משקל מיניסטריאלי לתחומי תוכן משניים שאינם זוכים לתשומת לב מספקת.
- המבנה ההיררכי הברור בתוך המשרדים מייצר תשתית ליישוב מחלוקות.
- פתרון לתפקיד זוטר שאינו "מומצא" ואינו "עציץ".

חסרונות

- שולחן הממשלה עדיין נותר גדול – ריבוי שרים.
- חיכוכים אפשריים בין השר הממונה לשר הנוסף, בעיקר אם הם אינם מאותה המפלגה.
- אתגר בניהול מקביל של הקשב המקצועי מצד המנכ"ל ויחידות המטה במשרד.
- עשוי ליצור היררכיה סימבולית בין התחומים.
- הציבור עלול שלא להיות בטוח מי נושא באחריות המיניסטריאלית.

(3) שר נוסף במשרד

שרים המכהנים באותו משרד בהיררכיה ברורה ביניהם, אולם לשר הנוסף אין בהכרח תחום פעולה מוגדר ורשמי. סמכויות השר הנוסף אינן מעוגנות, ופעילותו נגזרות מהאצלת סמכויות נקודתית או בסיכום עם השר הבכיר. הגדרת שטחי האחריות משתנה ואיננה קבועה.⁷⁰

יתרונות

- יתרון פוליטי – מענה לצורך לשמש שר, גם עבור שחקנים זוטרים.

70 זה המודל המוכר היום בישראל בכינוי "שר במשרד", וממשלות רבות עשו בו שימוש. לדוגמה, בממשלה ה-36 ח"כ מיכאל ביטון היה שר במשרד הביטחון, ובממשלה ה-37 שר האוצר בצלאל סמוטריץ' הוא גם שר במשרד הביטחון, והשר דודי אמסלם הוא שר נוסף במשרד המשפטים. להגדרה המדויקת ראו חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 11), ס"ח 3011 מ-27 בדצמבר 2022.

- אם חלוקת הסמכויות נעשית בהסכמה, יכולה להיות הפעלה טובה יותר של תחומים במשרד שאינם זוכים לתשומת לב מספקת.

חסרונות

- כיוון שהתפקיד אינו מוגדר היטב ועשוי להיות חסר תוכן וסמכויות מספיקים, הוא אינו אטרקטיבי מספיק עבור חלק מהשחקנים הפוליטיים.
- ללא תחום תוכן מעוגן, מרכזי וברור עשויים להיווצר קשיים וחיכוכים בעבודת המשרד.
- תפקיד שר ללא סמכות וללא אחריות מיניסטריאלית מעוגנות עלול להביא לזילות התפקיד ולפגיעה באמון הציבור.
- שולחן הממשלה עדיין נותר גדול – ריבוי שרים.

(4) סגן שר במשרד

תפקיד מיניסטריאלי במשרד שאינו שר. תחומי פעילותו נגזרים מסיכומים נקודתיים בינו לבין השר הממונה על המשרד, ואינם מעוגנים רשמית. הסגן אינו משתתף בישיבות ממשלה, אינו בעל סמכות למנות מינויים, לחתום על תקנות או לבצע שינויים תקציביים. לרוב תפקידו הוא לסייע בקידום תחומים או נושאים משניים בעבודת המשרד. מודל זה קיים במרבית מדינות השוואה, ובהן צרפת, הולנד, נורווגיה, שוודיה, אירלנד ואוסטריה.⁷¹

יתרונות

- פתרון פוליטי לתפקיד זוטר שעשוי להפחית חיכוכים.
- במקרים מסוימים מודל זה אינו מאתגר את המבנה הארגוני של הממשלה.
- מאפשר להקטין את שולחן הממשלה.

71 במדינות האלה תפקיד הסגנים נקרא Secretary of State או Junior Minister. לעיתים הסגנים אינם נבחרים ציבור, ובמרבית המקרים (שלא כמו בישראל) הם מקבלים אחריות לקידום תחום תוכן במשרד.

חסרונות

- אטרקטיביות פוליטית נמוכה, לנוכח מיעוט ההשפעה בפועל של התפקיד, ועל כן הוא אינו קלף משמעותי במרחב התמרון הפוליטי.
- התפקיד נתפס בציבור כתפקיד מומצא ומיותר.
- התפקיד זוכה לקשב מקצועי נמוך מצד המטה המקצועי, ועל כן מתקשה לקדם מדיניות גם בתחומי האחריות שניתנו לו.

(5) שר בלי תיק

שר שאינו מופקד על משרד ממשלתי או על תחום בתוך משרד ממשלתי. לעיתים ניתן לו תחום אחריות מסוים, או פרויקט רוחבי, על פי צורך שהממשלה מגדירה. השר משתתף בישיבות ממשלה, אך כמעט שאינו מחזיק בסמכויות של ממש.

יתרונות

- מייצר מענה פוליטי נקודתי עבור שחקנים פוליטיים שלא נמצא עבורם תפקיד אחר.
- מאפשר, במקרים מסוימים, לייצר מעין "פרויקטור" לתחומים ממשלתיים הנופלים בין הכיסאות.
- לרוב אינו מפריע לניהול השוטף של משרדי הממשלה.

חסרונות

- תפקיד מאוד לא אטרקטיבי עבור הדרג הפוליטי, מתאים רק במקרי קצה נקודתיים ואינו יכול להיות פתרון רוחבי.
- שר בלי תיק הוא במידה רבה הסמל ל"ג'וב" פוליטי חסר ערך, והוא זוכה לזלזול וחוסר אמון מצד הציבור.
- גם אם יש לו אחריות לתחום או לפרויקט ממשלתי, יש קושי מובנה ביכולת ליישם אותה ללא סמכות ובלי אנשי מקצוע הכפופים אליו.
- שולחן ממשלה עדיין נותר גדול – ריבוי שרים.

(6) שר רוחבי⁷²

שר שאינו מופקד על משרד מסוים, אלא על תחום תוכן רוחבי המצריך פעולה משולבת של כמה משרדים. השר הוא חלק מהממשלה, ובעיקר משמש מתכלל או פרויקטור לנושאים משולבים. סמכויותיו משתנות ממדינה למדינה.⁷³

יתרונות

- מאפשר מתן משקל מיניסטריאלי לתחומי תוכן מורכבים המחייבים שילוב מערכות.
- מבטא גישה מטריציונית ומתקדמת יותר להפעלת הרשות המבצעת.

חסרונות

- מילוי תפקיד רוחבי מחייב שינוי עמוק בשיטה ובתרבות המינהלית הנוכחית בישראל. איוש התפקיד כשלעצמו מחולל את השינוי הזה, ולכן צפוי שבעל התפקיד ייתקל בקשיים ובהתנגדויות.
- מינוי מתכללים בעלי זיקה פוליטית מובהקת מקשה מאוד על היכולת ליישם מדיניות במערכת קואליציונית מרובת מפלגות.
- עלול להיווצר קושי הנובע מהפער בין סמכות לאחריות.
- שולחן הממשלה עדיין נותר גדול – ריבוי שרים.

כדי לבטא את ההבדלים בין הדגמים שפורטו לעיל גם מבחינה מעשית ותפקודית רוכזו המאפיינים המרכזיים בכל אחד מהם בלוח 3.

72 במחקר זה לא נעמיק בנושא המורכב של ניהול רוחבי-מטריציוני-חוצה משרדים מעבר לתיאור הכללי של שר רוחבי, שכן העמקה כזאת דורשת מחקר משלים, הכולל היבטים רבים נוספים, כמו שיטה, ניהול ותרבות ארגונית, לצד הפריזמה המבנית של חלוקת שרים ומשרדים.

73 בדנמרק השר לפיתוח שיתוף פעולה ומדיניות אקלים יושב גם במשרד החוץ וגם במשרד האקלים והתשתיות.

לוח 3

הבדלים עיקריים בין המודלים לשילוב תפקידים מיניסטריאליים

שם המודל	אחריות על תחום תוכן משמעותי, ליבתי ומעוגן	הצבעה בישיבות ממשלה	מימוש סמכות מיניסטריאלית*	אחריותות בפני הרשויות והציבור	מינוי מנכ"ל משרד**	אחריות על סעיף תקציבי משרדי	מנגנון הכרעה פנימי-משרדי	תוקף הסמכות
שרים באותו מעמד	✓ תחומים מרכזיים מפוצלים	✓	✓	✓	יחד	✓ על תחומי התוכן שלו	X	חקיקה
שר "ממונה" ושר "משני" בהיררכיה	✓ ליבת המשרד נשארת בתחום השר הבכיר	✓***	✓	✓	שר בכיר	✓ על תחומי התוכן שלו, השר הבכיר רשאי להכריע במחלוקת	✓	חקיקה
שר "נוסף" במשרד	X אם קיים תחום תוכן הוא מינורי ומעוגן חלקית	✓	X	X	X	X עשוי לקבל תקציב הפעלה	✓	החלטת ממשלה, הסכם קואליציוני/ הסכם מול שר
סגן שר	X	X	X	X	X	X	✓	הסכם מול שר
שר בלי תיק	X בד"כ תחום מינורי	✓	X	X	X	X	X	החלטת ממשלה
שר רוחבי	✓ תחום שאינו יושב תחת משרד אחד באופן מובהק	✓	X בד"כ לא יוכל להפעיל סמכות	✓	X	X אלא אם כן קיבל סמכות מרה"מ או מתוקף החלטת ממשלה	X	הסכם קואליציוני/ החלטת ממשלה

* ברמת חקיקה: חקיקה, מינויים, תזכירים, צווים וכו'.

** בכמה מדינות יש משרדים שמכהנים בהם שני מנכ"לים.

*** במעט מודלים בעולם השר המשני אינו מצביע בממשלה.

המלצה על המודל המיטבי ליישום במבנה הפוליטי והציבורי בישראל

כדי להצביע על דגם המתאים ביותר למקרה הישראלי, גיבשנו כמה קריטריונים מנחים וניתחנו אותם בעזרת היתרונות והחסרונות של הדגמים שהוצגו לעיל. הקריטריונים האלה מבוססים על הצורך בהתאמה מיטבית למבנה הפוליטי והמינהלי הקיים, והם חולקו לשתי קבוצות: קריטריונים מבניים וקריטריונים פוליטיים.

קריטריונים מבניים

- יכולת שמירה מקסימלית על מבנה ארגוני קשיח ויציב, המפחית תמריצים לפתיחת משרדים חדשים.
- שמירה על הגמישות הנדרשת לממשלה לקבוע את חלוקת תחומים, ועל יכולת שינוי מבני תוך-משרדית, לצד שמירה על נוקשות ביחס למבנה הקבוע של משרדים.
- יכולת לממש את האחריות לתחומי התוכן לאורך זמן, ולפחות לאורך הקדנציה. כלומר, צמצום היכולת לערוך שינויים תדירים או תכופים בחלוקת תחומי האחריות בתוך המשרד.
- שמירה על יכולת הכרעה ברורה כדי להימנע מתקיעות או חסימה של יכולות הביצוע.

קריטריונים פוליטיים

- אטרקטיביות פוליטית, יצירת מודל העונה על הציפיות והדרישות של הדרג הפוליטי ומאפשר פתרון בעיות קואליציוניות.
- ועם זאת, יצירת מנעד תפקידים המאפשר שמירה על מרחב בכירות חזרות גם בתוך הצרכים הפוליטיים.
- שמירה על תנאים המאפשרים מימוש של האחריות הציבורית והמיניסטריאלית, מתוך התאמה מירבית בין סמכות לבין אחריות.

9 תרשים

סיכום היתרונות והחסרונות של המודלים

היבט מבני				היבט פוליטי				
שמירה על יציבות המבנה	גמישות בחלוקת תחומים	יציבות ווודאות בתחומי אחריות	יכולת הכרעה	חפיפה בין אחריות לסמכות	שימור מרחב בכירות וזוטרות	אטרקטיביות פוליטית	משקולת/ סוג המודל	
								שני שרים במעמד שווה
								שר "משני" בהיררכיה
								שר נוסף במשרד
								סגן שר
								שר בלי תיק
								שר רוחבי

■ במידה מועטה
 ■ במידה חלקית
 ■ במידה רבה

לאחר סקירה של ההבדלים, ושל היתרונות והחסרונות של המודלים השונים, ועל בסיס ההתאמה לצרכים ולמבנה השלטוני והפוליטי הישראלי, ניכר כי המודל בעל פוטנציאל ההתאמה הגדול ביותר לישראל הוא מודל המשלב באותו המשרד שר ממונה ותחתיו שר משני בהיררכיה ברורה. למודל זה, שכאמור דומה במהותו למודל ה־Minister Delegate הקיים בכמה מדינות, יש הכי הרבה יתרונות, והוא המתאים ביותר לדגם המשטר הישראלי. מודל זה מגדיר בבירור שר בכיר האחראי על המשרד כולו - "שר ממונה", והוא מאפשר לממשלה למנות שר זוטר באותו המשרד - "שר משני", האמון על תחומי אחריות שגובשו והוגדרו מראש. במודל הזה יש היררכיה ברורה בתוך המשרד, והבחנה ברורה ומעוגנת בין תחומי האחריות של כל שר.

המודל הזה אטרקטיבי יותר לפוליטיקאים ממודל סגן השר הקיים היום, כיוון שיש בו אחריות מיניסטריאלית אמיתית, הכוללת סמכויות של ממש, לצד השתתפות בישיבות הממשלה, ומנגד הוא מובחן ממודל ה"שר במשרד" שאינו מגדיר בבירור את חלוקת האחריות והסמכות. אם כך, כאמור, בהשוואה למודלים האחרים, מודל השר הממונה והשר המשני בהיררכיה אוחז במרבית היתרונות, ועשוי במידה רבה להתאים לשיטה והתרבות הפוליטית בישראל. במסגרת המחקר נשקלה האפשרות להמליץ על דגם מורכב יותר, המשלב בין כמה מודלים, אולם לנוכח התרבות הפוליטית הישראלית, המתאפיינת בריבוי "המצאות", עיוותים ותקדימים יצירתיים, בחרנו להמליץ על מודל חד ואחיד, המבטל למעשה את הצורך ביתר הדגמים הקיימים בשיטה הישראלית כיום.

הפעלת המודל הלכה למעשה

מכיוון שמודל השרים בהיררכיה באותו המשרד אינו קיים הלכה למעשה בשיטת המשטר הישראלית, ובשל הצורך "לעשות סדר" בריבוי השיטות והדגמים – בחרנו שלא להסתפק בהמלצה כללית בלבד, אלא לפרט את אופן הפעולה של המודל הזה.⁷⁴

מרכיבי המימוש של המודל

- במשרד יכהן שר ראשי שהוא "השר הממונה" הנושא באחריות על כלל המשרד.
- הממשלה רשאית למנות גם שר נוסף במשרד, שיכונה "שר משני".
- השר המשני יהיה אמון על נושאים מוגדרים בתחומי המשרד שבו הוא מונה.

⁷⁴ פירוט זה נבנה במידה רבה על פי אוסף הראיונות והמפגשים שקיימנו עם נבחרי ומשרתי ציבור על המודל המוצע, ובהם הוצפו וזוקקו סוגיות הדורשות מענה. עיקרי המענים האלה מוצגים בפירוט במסמך. נוסח תיקוני החקיקה ונוסח החלטות הממשלה מובאים בנספחים ב' ו'ג.

- הנושאים האלה יוגדרו בהחלטת ממשלה ייעודית ויהיו קבועים לאורך הקדנציה, אלא אם כן בחרה הממשלה לעשות בהם שינוי.
- השר המשני יישא בסמכויות מיניסטריאליות מלאות בנושאים המוגדרים.
- מימוש סמכויות המערבות חתימה על תקנות או ביצוע מינויים מצד השר המשני, יידרשו גם את הסכמת השר הממונה.
- השר המשני יישא באחריות כלפי השר הממונה, ויהיה מחויב ליישום המדיניות כפי שהוגדרה על ידי השר הממונה. בה בעת הוא יישא באחריות ציבורית כלפי הכנסת והציבור.
- השר המשני ישתתף בישיבות ממשלה ובוועדות שרים הנוגעות לתחומי אחריותו.
- השר המשני ישמש ממלא מקום של השר הממונה בעת היעדרו, אלא אם כן הוחלט אחרת בממשלה.
- במקרה של מחלוקת בתחומי מדיניות, תיקבע עמדתו של השר הממונה.
- לראש הממשלה תהיה סמכות לפטר שר משני, כמו כל שר אחר.
- מנכ"ל המשרד יהיה מנכ"ל אחד, והוא ישרת את שני השרים, אך השר הממונה ממנה אותו.
- השר המשני יהיה זכאי ללשכה ולצוות משרות אמון, על פי המפתח הקיים היום.
- המטה המשרדי – ייעוץ משפטי, חשבות, תקציבים, כוח אדם – יהיה מטה אחד.

חסרונות המודל והמלצות לצמצומם

לצד האיזונים והיתרונות של מודל שני השרים בהיררכיה, יש בדגם הזה גם חסרונות מובנים. ננסה להצביע על כמה מחסרונות אלו ולהציע מענים להפחתת השפעתם.

ראשית, האפשרות למנות שרים משניים בתוך משרדים עלולה לייצר תמריץ לריבוי בלתי נחוץ של תפקידים כאלה, כלומר למינוי "מוגזם" של שרים משניים, גם היכן שאין בהם צורך. כדי להתמודד עם חיסרון זה אנו מציעים להגבילו

בחקיקה ולקבוע שאפשר ליישמו רק במחצית מסך המשרדים ולא יותר. כלומר, בהמשך להמלצתנו למבנה הממשלה שבו 19 משרדים (ללא משרד ראש הממשלה) – יהיה אפשר למנות 9 שרים משניים לכל היותר. לצד צמצום ואיחוד משרדי הממשלה כפי שהוצע בפרק הקודם, הגבלה זו תביא את מספר התפקידים המיניסטריאליים לפחות מ־30, שהם פחות מ־25% מהכנסת (דומה לממוצע במדינות השוואה).

שנית, ריבוי שרים משניים באותו משרד עשוי לייצר מוטת שליטה רחבה מדי וקושי ממשי לניהול, הן עבור השר הממונה, הן עבור הדרג המקצועי. על כן אנו מציעים להרחיב את ההגבלה החקיקתית שצוינה לעיל, ולקבוע כי בכל מקרה לא יוכלו לכהן יותר משני שרים משניים באותו משרד. ככלל, יש לשאוף שלא יכהן יותר משר משני אחד בכל משרד, אולם יש מקרים ייחודיים, כגון משרד הכלכלה, שבו אנו מזהים צורך אפשרי במינוי של שני שרים משניים. מכל מקום, כאמור, אין למנות יותר משני שרים משניים באותו משרד, והגבלה זו צריכה אף היא להיקבע בחוק.

חיסרון אפשרי נוסף של מודל השר המשני בהיררכיה הוא האפשרות לחיכוך שוטף בין השר הממונה לשר המשני, שעלול לפגוע, ואף לשתק, את פעילות המשרד. בטרם נציע כמה כלים למיתון האתגר הזה נדגיש שוב כי חיכוך פנימי בתוך המשרד עדיף לאין ערוך וקל יותר להתמודדות מהמצב היום, שבו המחלוקת והחיכוך הם בין המשרדים, והחיץ והנתק בין היחידות המקצועיות מעמיק. כאשר החיכוך או חילוקי הדעות הם פנימיים, בתוך אותו המשרד, יכולים גורמי מטה משותפים לסייע בהכרעות שמקורן מקצועי, בין שמדובר ביועץ המשפטי, בחשבת או אף במנכ"ל המשרד.

ובכל זאת, כדי לצמצם ככל הניתן חיכוך פנימי יש לנסות כל האפשר שהשר הממונה והשר המשני יהיו מאותה מפלגה פוליטית, או לכל הפחות בעלי השקפת עולם דומה. בהקשר זה ראוי להדגיש את סוגיית ההיררכיה המובנית בין השר הממונה לשר המשני, המקבלת ביטוי מובהק במודל המוצע. ההיררכיה מובנית זו מיועדת, בראש ובראשונה, להבהיר מיהו גורם ההכרעה במקרה של מחלוקת, ולצמצם ככל האפשר את האפשרות לשיתוק או לחיכוך מתמשך בתוך המשרד. להיררכיה יש גם יתרון בהקשר הפוליטי, משום שהיא מאפשרת לסמן בבירור את השר המוביל והבכיר במפלגה החברה בקואליציה, ולצידו את השר

הזוטר והמשני יותר. הבכירות והזוטרות הן ממד חשוב במערכת הפוליטית, גם בשיטה הנוכחית בישראל, ובמובן זה המודל המוצע הוא מימוש מיטבי שלה, ללא פגיעה במבנה המקצועי של המשרדים ושל היחידות המקצועיות ברשות המבצעת.

ביקורת נוספת על המודל המוצע טמונה בשאלת האטרקטיביות הפוליטית של תפקיד השר המשני, העלול להיתפס כפחות חשיבות ביחס לתפקיד שר "רגיל", כמקובל היום. נקודה זו היא חלק מרכזי בעיצוב המודל המוצע, שלצד היותו מודל היררכי, הוא קובע בבירור שהשר המשני גם הוא שר "על מלא", כלומר תפקיד מיניסטריאלי הזוכה כמעט לכל הסמכויות שיש לשר – השתתפות בישיבות ממשלה ובוועדות שרים, חתימה על תקנות, מינוי מינויים וסמכויות מיניסטריאליות המוגדרות בחוק עבור תחומי התוכן שעליהם הוא מופקד. נוסף על כך, על פי המודל המוצע תחומי האחריות המועברים לשר המשני הם תחומים ברורים ומובחנים; הוא מקבל את סמכותו בהם ישירות מהממשלה כבר בעת מינויו, ואינו תלוי בטוב ליבו של השר הממונה. כמו כן, המודל המוצע מציע גם כי השר המשני הוא ממלא המקום הרשמי של השר הממונה. כל אלו יוצרים מרחב מיניסטריאלי משמעותי, הקרוב מאוד לזה של מודל השר הקלאסי והמוכר, ועל כן יש במודל זה גם שמירה על אטרקטיביות פוליטית גבוהה יותר ממודל סגן השר או השר במשרד.

חיסרון אחרון הטמון במודל המוצע הוא העומס והמורכבות הניהולית העלולים להיות מוטלים על מנכ"ל המשרד ועל המטה, ועשויים לפגוע ביכולת יישום המדיניות, בעיקר של השר המשני. ראוי להדגיש כי מצב זה קיים גם היום במשרדים שיש בהם שר במשרד או סגן שר, ואפשר ללמוד מהם על הקושי הזה ואת הדרכים להתמודדות עימו. במידה רבה, המענה לקושי זה טמון בכלים וביכולות הניהוליות של המנכ"ל, בתיאום ובסינכרון בין השלכות וביצירה של נהלים, שגרות ושיטות עבודה המאפשרים עבודה במודל מורכב. לצד אלו אפשר להציע כלים רשמיים יותר, כגון "הקצאת" תפקיד המשנה למנכ"ל – שהוא משרה מקצועית ולא משרת אמון – לטובת סיוע לשר המשני, או אימוץ משרות מקצועיות מתוך המשרד שסייעו לשר המשני כמשרות אמון. כאמור, להערכתנו הכלים האלה נחוצים אך ורק במקרי קצה, ולרוב ניתן לקיים יחסי עבודה תקינים ואפקטיביים גם במודל ניהולי מורכב.

לסיכום, וכפי שפורט בהרחבה בפרק זה, המודל של שר ממונה ושר משני באותו המשרד במסגרת היררכית הוא המודל המתאים ביותר לשיטה הקיימת בישראל, משום שהוא מפלס את הדרך בין הצרכים הפוליטיים לבין השמירה ההכרחית על מבנה ראוי ומקצועי של משרדי הממשלה. עם זאת, בכל זאת מדובר במודל הדורש התבססות, התמסדות והתאמה לשיטה השלטונית ולתרבות הפוליטית הישראלית, והוא מחייב הטמעה ו"שיווק פוליטי" ראוי כדי להצליח במימושו. נשוב ונדגיש גם כאן כי מודל זה איננו המודל האידאלי, אלא החלופה המיטבית האפשרית בתוך האילוץ הפוליטי שבו נדרש ריבוי של תפקידים מיניסטריאליים. להבנתנו, יש מקום להרחיב ולשלב את החלופה הזאת בשיח על צמצום מספר משרדי הממשלה, כיוון ששאלת המימוש הפוליטי היא, כמובן, שאלה מהותית.

חיבור המבנה הארגוני והתפקידים הפוליטיים – הצעה אחודה

לאחר השלמת שני מהלכי הניתוח: עדכון מבנה משרדי הממשלה ומספרם, וזיהוי המודל הרצוי למימוש התפקידים המיניסטריאליים, אפשר לחבר אותם ולהציג הצעה מלאה לעדכון מבנה הממשלה. כפי שהודגש, התכלית העיקרית בשילוב המהלכים האלה היא למצוא את דרך המלך שבין קשיחות ארגונית לבין גמישות תפקודית. על כן, השילוב המוצע כולל שמירה על מבנה ארגוני קבוע של 20 משרדי ממשלה – רשימה סגורה וסופית שאיננה ניתנת לשינויים – מצד אחד, ומצד שני, גמישות של הממשלה לזהות תחומי פעילות במשרדים הקיימים ואפשרות למנות בהם שרים משניים, על פי הצורך, אך מתוך מגבלה של עד 9 שרים כאלה לכל היותר. אם כן, בפועל כוללת ההצעה מרחב מינוי של 28 תפקידים מיניסטריאליים לכל היותר, ובהם 19 שרים ממונים, לצד ראש הממשלה, ועוד 9 שרים משניים לכל היותר. מבנה זה מותיר מרחב תמרון פוליטי רחב מספיק להרכבת קואליציה יציבה, בלא פגיעה משמעותית בתפקוד השירות הציבורי.

מלבד המגבלה האמורה על מספר השרים והשרים המשניים, מצאנו לנכון להשאיר לממשלה את עצם ההחלטה באילו משרדים למנות שרים משניים ואת ההחלטות על שיוך תחומי האחריות עבורם, על פי הצרכים המשתנים וסדרי העדיפויות שמעמידה הממשלה. לצד זאת, בחרנו להציג כמה אפשרויות מושכלות למינוי שרים משניים, היכולות לשמש בסיס מועיל למיפוי התפקידים המיניסטריאליים בהרכבת הקואליציה. ההצעה שלנו מבוססת על למידת המודלים ועל ההשוואה הבינלאומית שהובאו בפרק הקודם, שמהן ניתן לגזור כמה עקרונות מרכזיים: הראשון, שתחומי האחריות של השר המשני יהיו תחומים מובחנים וברורים, ושיהיה בהם ערך לתפקיד מיניסטריאלי המבטא מדיניות. השני, שתחומים אלו יהיו מופרדים ככל האפשר מאזורי הליבה של המשרד שבסמכות השר הממונה, ויבטאו בבירור את ההיררכיה הפוליטית והתוך־משרדית. והשלישי, שהמיקוד המיניסטריאלי בתחומי האחריות המשניים האלה יוכל ולשפר את הטיפול בתחומים האלה שיפור מהותי.

מתוך עקרונות אלו גזרנו כמה אפשרויות למינוי שרים משניים:

האפשרות המתבקשת ביותר היא מינוי שרים משניים עבור תחומי תוכן מובחנים המטופלים היום במשרדים עצמאיים, וצפויים, על פי המלצת המבנה המעודכנת, לעבור להתמזג עם משרד מרכזי וליבתי. דוגמאות מובילות לאפשרות זו הן:

- שר משני לתיירות במשרד הכלכלה
- שר משני לתקשורת במשרד הכלכלה
- שר משני לשירותי דת במשרד לשלטון מקומי ופיתוח אזורי
- שר משני לקליטת עלייה במשרד העלייה, האוכלוסין וההגירה
- שר משני לתפוצות במשרד החוץ

לצד התפקידים האלה, אפשר להציע מינוי שר משני גם במשרדים נוספים. להלן כמה אפשרויות:⁷⁵

75 הצעות אלו מבוססות, בין היתר, על ראיונות עם בכירים בהווה ובעבר במשרדים הרלוונטיים.

שר לענייני אזרחים ותיקים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים

הצעה זו מבוססת על העברת תחומי האחריות לאוכלוסיות, הנמצאים היום במשרד לשוויון חברתי, לתוך משרד הרווחה. במקרה המסוים של האזרחים הוותיקים, העברה זו היא איגום מקצועי של אזורי הטיפול העיקריים באוכלוסייה זו, ועשויה לבטא תפקיד מיניסטריאלי בעל ערך, שיהיה אמון על תכלול רוחבי ומיטבי, אך בתוך משרד ליבתי וגדול ולא במודל עצמאי כמו המשרד לאזרחים ותיקים.

שר לשירותים משפטיים במשרד המשפטים

משרד המשפטים הוא משרד גדול במיוחד, ובו עשרות יחידות וגופים, ולכן יש בו אתגר משמעותי להעניק קשב מיניסטריאלי (וגם הניהולי) לכל תחומי הפעולה. מניתוח עבודת המשרד זיהינו כי יש מקום להציע הבחנה בין החלקים הליבתיים הנוגעים למערכת אכיפת החוק – ובהם מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, הפרקליטות, הסניגוריה הציבורית, הנהלת בתי המשפט ובתי הדין ועוד – לבין החלקים בעלי האופי השירותי המכוונים לסיוע לציבור – ובהם רשות האכיפה והגבייה, רשות התאגידים, האפוטרופוס הכללי ועוד. ההצעה אפוא היא למנות שר משני לשירותים משפטיים במשרד המשפטים שיהיה אמון על תחומי הפעילות האלה.

שר לתחום ההתנדבות האזרחית במשרד החינוך

אחד התחומים המתאפיינים בתנודתיות רבה בין משרדי הממשלה הוא תחום ההתנדבות האזרחית, הכולל בין היתר את רשות השירות הלאומי־אזרחי, את המכינות הקדם־צבאיות, את הגרעינים התורניים ועוד. הטיפול בעולמות התוכן האלה היה לאורך שנים במשרד החינוך (ובחלקו במשרד הביטחון, על רקע הצורך בדחיית שירות), אולם בממשלות האחרונות נעשו בו שינויים רבים ותכופים, והאחריות ליחידות האלה עברה "מיד ליד" בין שרים ומשרדים, על פי הצורך הקואליציוני המזדמן. לנוכח צמצום מספר המשרדים המוצע, יש מקום לקבע מחדש את מקומו של תחום ההתנדבות האזרחית במשרד החינוך, ולהקים סביבו מוקד מקצועי השעון על הידע וההיכרות עם עולם החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי המרוכז במשרד. ריכוז הנושא במשרד אחד יאפשר גם לתחם אותו כתחום שעליו מופקד שר משני.

יישום המודל המוצע – עיגון חוקתי ומהלכי יישום

עדכון מבנה ממשלה מיטבי, מוצלח ומדויק ככל שיהיה, מחייב גם יכולת ממשית ליישמו, הן מבחינת הנכונות הפוליטית, הן מבחינת היכולת הארגונית והמקצועית להטמיע את מהלכי השינוי המבני המוצעים במסגרתו. במחקר זה ביקשנו, כאמור, לעצב מודל שלצד הגיונותיו המקצועיים יהיה גם אטרקטיבי ליישום עבור הדרג הפוליטי, משום שהוא ישמור על מרחב תמרון מספיק עבור הצרכים הקואליציוניים. לצד זאת, מצאנו לנכון להציע עוגנים וכלים נוספים ליישום המודל, להטמעתו ולהבטחת רציפותו וקיבועו.

לשם כך אנו מציעים שני אמצעים משלימים:

- (1) **תיקון חוק יסוד: הממשלה.** בתיקון זה יקובעו מבנה משרדי הממשלה ומספרם, יוגדרו מעמדם ותפקידיהם של השרים המשיניים ויחסייהם עם השרים הממונים, ויבוטלו מוסדות השרים בלי תיק וסגני השרים.
- (2) **החלטת ממשלה.** החלטה שתכליתה הקמת מערך יישום ממשלתי לטובת ליווי תהליך השינוי המבני עד להשלמתו, לנוכח מורכבות יישום המודל המבני.

האמצעים האלה, ובייחוד האמצעי החוקתי, מורכבים הן פוליטית והן משפטית, אולם לטעמנו, יש בהם צורך כדי להבטיח שתהליך הצמצום והאיחוד של משרדי הממשלה, וההתאמות המבניות הכרוכות בו, לא יהפכו לאירוע חד־פעמי, שיישום בעקבות רוב קואליציוני מזדמן, והישגיו עלולים להיפרם מחדש לנוכח צרכים פוליטיים עתידיים אחרים. כמובן, אין שום מהלך מדיניות שאפשר להבטיח מראש את המשכיותו ורציפותו, ואין שום דבר חקיקה או החלטה שאינם הפיכים. אך דווקא בשל כך, בחרנו להציע כלים מתקדמים שיכולים להיות "תעודת ביטוח" כלשהי למימוש ארוך טווח של המודל המוצע.

להלן פירוט עקרוני של כל אחד מהאמצעים המוצעים. נוסח הצעת החקיקה ונוסח הצעות המחליטים למימוש המודל מצורפים בנספחים ב ד ג .

הטמעת מבנה הממשלה בחוק יסוד: הממשלה

חוק יסוד: הממשלה הוא החוק המסדיר את מבנה הממשלה ואת חלוקת האחריות בין בעלי התפקידים בה. לפיכך הוא היה האכסניה לשינויים שנעשו

בעבר במבנה הממשלה, ובמסגרתו נעשו הניסיונות לצמצם את מספר השרים, בו מוגדרת כיום האפשרות למנות סגני שרים, שרים בלי תיק ושרים נוספים במשרד, ובו מוסדרת יכולתה של הממשלה לערוך שינויים בתפקידים ובמבנה המשרדים.

חוק היסוד הקיים עוסק בממשלה דרך הפריזמה של בעלי התפקידים – ראש הממשלה, השרים וסגני השרים בלבד. אין בחוק עיסוק במספר המשרדים או בהרכבם, אלא רק באפשרות הכללית לאחד, לחלק, לבטל או להקים משרדים חדשים.

הצעתנו היא אפוא לשנות את התפיסה העקרונית הזאת ולעסוק, נוסף על בעלי התפקידים, גם במשרדי הממשלה עצמם, ובכלל זאת, לעגן בחוק היסוד את המבנה הארגוני של המשרדים המוצע כאן.

במחקר זה שקלנו שתי חלופות אפשריות: החלופה הראשונה היא לקבע את מספר משרדי ממשלה בחוק היסוד, ולפרט את רשימת משרדי הממשלה עצמם בחוק הממשלה, תשס"א-2001. מבחינה חוקתית גרידא, חלופה זו מתאימה יותר למסורת החוקתית הישראלית, ובהמשך אפשר לבצע בה התאמות קלות יותר של הרכב המשרדים בדרך של חקיקה רגילה, הדורשת רוב רגיל. החלופה השנייה היא קיבוע רשימת המשרדים המוצעים בחוק היסוד עצמו, ששינוי בו מחייב רוב מיוחד של 61 חברי כנסת. אפשרות זאת אינה האידיאלית מבחינה חוקתית, אולם היא קובעת רמת קיבוע גבוהה יותר של המבנה שהוצג כאן, ומקשה על עריכת שינויים בהרכב משרדי הממשלה.

על רקע השינויים התכופים שנעשו בעבר, גם בחוק היסוד עצמו, מצאנו לנכון להמליץ על החלופה השנייה, אף שעיגון חוקתי של מבנה הממשלה נדיר מאוד בהשוואה למבנים החוקתיים של מדינות אחרות. בחרנו בחלופה זו לנוכח מאפייניה החריגים ביותר של בעיית מבנה הממשלה בישראל, ומתוך ניסיון להבטיח, עד כמה שאפשר, צמצום של מספר משרדי הממשלה וייצובו של מבנה ממשלה מיטבי.

בחלופה זו אפשר יהיה לשנות את הרכב המשרדים או מספרם רק דרך שינוי חוקי־יסוד: הממשלה, המשוריין ברוב של 61 חברי כנסת.⁷⁶ כמו כן, כפי שהובהר לעיל, חוקי־יסוד: הממשלה הוא גם התשתית להסדרת בעלי התפקידים בממשלה, ולפיכך הוא מאפשר לעדן גם את ההסדר המיניסטריאלי שהוצג במודל. במסגרת זו הוסדר תפקיד השר המשני, הוסדרו יחסיו עם השר הממונה, הוגבל מספר השרים המשניים ובוטלו תפקידי שרים בלי תיק וסגני שרים.

סיכום השינויים שבהצעתנו לתיקון חוקי־יסוד: הממשלה:

- (1) קביעה ששר יוכל להיות ממונה רק על אחד מהמשרדים שנקבעו בחוק היסוד, ושיהיה אפשר למנות שר משני בחלק מהמשרדים.
- (2) קיבוע מבנה משרדי הממשלה על ידי ביטול האפשרות לשנות כל שינוי במשרדי הממשלה - איחוד, חלוקה, ביטול או הקמה.
- (3) שמירת יכולת הממשלה לשנות את חלוקת התפקידים ולהעביר סמכויות בין משרדים, אולם רק בין המשרדים המוגדרים בחוק.
- (4) הסדרה ועיגון של האחריות המיניסטריאלית והכפיפות ההיררכית של השר המשני כלפי השר הממונה.
- (5) הבהרה שבמסגרת חלוקת האחריות בין השר הממונה לשר המשני על השר המשני לפעול בהתאם למדיניות המשרד שיקבע השר הממונה.
- (6) הרחבת תפקיד שר משני במשרד, וקביעה שבתחומי הפעילות שבאחריותו יועברו אליו כל הסמכויות או החובות הנתונות לשר הממונה.

76 ראוי לציין כי הוכח שגם רוב של 61 חברי כנסת הוא רף נמוך לשינויים חוקתיים בישראל, ושקואליציות פוליטיות מתגברות עליו בקלות. בשל כך נשקלה גם האפשרות להציע רוב גדול יותר לשינוי מבנה הממשלה. בחרנו שלא להמליץ כך, בין היתר בשל קיומו של דיון חוקתי מרחיב יותר הנוגע לעיגון היסודות החוקתיים במסגרת עדכנונו של חוקי־יסוד: החקיקה. חוק יסוד זה נועד, בין השאר, להקשיח את כללי המשחק החוקתיים ולהקשות עריכת שינויים, ולכן יש לו השפעה על החלופה המומלצת בעניין עיגון מבנה הממשלה. אנו בוחרים אפוא להמליץ על החלופה הנוקשה יותר לעיגון המשרדים, מתוך הישענות על המבנה החוקתי הקיים, ולא להחריג במיוחד את נושא מבנה הממשלה. אם יחול שינוי ב"כללי המשחק", יש לכלול את שאלת מבנה הממשלה בכלל ההסדרים שיושפעו מההסדר החדש, יאה אשר יהא.

- עם זאת, הסמכות למנות מינויים או להתקין תקנות דורשת את הסכמת השר הממונה.
- (7) הגבלת מספר השרים המשניים לשני שרים לכל היותר באותו המשרד, והגבלת מספר השרים המשניים בכל הממשלה ל-9.
- (8) קביעה שבהיעדרו מהארץ של אחד השרים, השר הממונה או השר המשני, הם ימלאו זה את מקומו של זה.
- (9) קביעה ששר ראשי במשרד אחד לא יוכל לכהן כשר משני במשרד אחר.
- (10) ביטול המוסד שר בלי תיק.
- (11) ביטול מוסד סגני השרים.

הקמת מנגנון יישום ממשלתי קבוע למימוש המודל

לצד ההסדר החקיקתי, אמצעי מרכזי נוסף להבטחת יישום המודל המוצע הוא הקמת מנגנון ממשלתי קבוע ליישום השינוי המבני. אחת התובנות המרכזיות שעלו בעבודת המחקר, בעיקר דרך ראיונות הבכירים, היא ריבוי הקשיים והמשוכות ליישום החלטות ממשלה הנוגעות להעברת סמכויות ומבנים ארגוניים. הקשיים האלה נוגעים לשורה ארוכה של היבטים ארגוניים, בירוקרטיים, טכנולוגיים ופיזיים, הנובעים מהחלטות ממשלה על העברה, פיצול או איחוד של יחידות מקצועיות. מגוון הבעיות היישומיות רחב, וכולל, בין היתר, הסדרת סביבות עבודה מתאימות, עמידה בהסכמים קיבוציים, חיבור מערכות מחשוב ומידע והתאמה מעודכנת של מערכות הרכש והתכנון הממשלתיות. ריבוי האתגרים היישומיים האלה מחייב אפוא מנגנון מרכזי בעל סמכות רוחבית ויכולת מובנית לקבלת החלטות ולשחרור חסמים. על פי הצעתנו, מנגנון זה יוגדר בהחלטת ממשלה ייעודית, שבמסגרתה יוקם צוות מקצועי קבוע בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ויהיו חברים בו נציגי שירות המדינה, הייעוץ המשפטי לממשלה, הממונה על השכר, ראש אגף תקציבים והחשב הכללי, וכן מנכ"לי המשרדים הרלוונטיים בכל עיסוק הנוגע לשינוי מבני המתקיים במשרדם. מנגנון יישום זה ילווה את תהליך הרפורמה המבנית מתחילתו ועד סופו, וישמש ה"מינהלת" המרכזית בעלת סמכויות, כפי שפורטו לעיל, עד מימוש מלא של מבנה הממשלה העדכני. הצעת המחליטים להקמת הצוות הממשלתי מובאת בנספח ג, לצד הרצף המלא של החלטות הממשלה למימוש העברת שטחי הפעולה בין המשרדים על פי המודל המוצע.

ט י כ ו ם

במחקר זה ביקשנו לבחון לעומק את שאלת מבנה הממשלה בישראל, ולהציע מודל מבוסס ומעודכן שיחזק וייצב את התפקוד של הרשות המבצעת, אך גם יספק את הצורך של המערכת הפוליטית במרחבי תמרון. גיבוש המודל נעשה על פי מתודולוגיה מסודרת, והוא מפורט למדי, כדי ליצור תשתית רחבה לדיון בגודלה של הממשלה ובהרכבה, במספר המשרדים הרצוי ובחלוקה הפנימית הנדרשת בין תחומי הפעולה למיניהם.

הבחירה לכתוב מודל מפורט ומקיף הציפה שורה ארוכה של שאלות וסוגיות, וזימנה מגוון של הכרעות נקודתיות – בדבר זכות קיומו של משרד זה או אחר, שיוך ארגוני של יחידות מקצועיות, דיוק סמכויות ואופן פעולה של השרים במודל המשולב, וכן הכרעות הנוגעות לאופן עיגון המודל ויישום. אף אחת מההכרעות שהכרענו איננה "פתרון בית ספר", כלומר מענה נכון וסופי לכל אחת מהדילמות העולות מהעיסוק במבנה הראוי. במידה רבה עשויים להיות פתרונות אחרים לחלק מההכרעות שהכרענו, ודעות מגוונות נשמעו גם בעת תהליך הכתיבה, מול מגיבים וקוראים שנתנו דעתם על המודל.

בראייתנו, הנחת התשתית הרחבה והמתודולוגית לדיון במבנה הממשלה היא עיקר חשיבותו של מחקר זה. כלי הניתוח העדכניים שהנחנו לעיסוק בשאלת מבנה הממשלה, הם שמאפשרים לנוע אל מעבר לדיון הפשטני ב"איך מצמצמים את מספר המשרדים?", מתוך יצירת נתיבי מדיניות ברורים ומדויקים יותר המסייעים בעיצוב המודל הסופי והרצוי. מתוך כך, יש לראות בהמלצתנו

על מבנה ממשלה שבו 20 משרדים ועד 29 תפקידים מיניסטריאליים, הצעה מאוזנת ושקולה, הסוללת את דרך המלך הראויה בין הרצוי לבין המצוי, וגם יכולה לשמש בסיס לשינויים ועדכונים של חלקים מסוימים בה.

לצד ההזמנה להעמיק ולעסוק במרכיבים ובפרטים של המודל שהובא כאן, אנו בוחרים לסיים את המחקר בחזרה לנקודת המוצא, ולהדגיש שוב ששינוי מבנה והרכב משרדי הממשלה, ועיגונו כחלק מהכללים המוסדיים המעצבים את שיטת המשטר, חיוניים להמשך תפקודה המיטבי של מדינת ישראל. שינוי מהותי במבנה הממשלה הוא הבסיס הנדרש לכינונו המחודש של "המפעל הציבורי", הדרוש כעת, יותר מאי־פעם, להבטחת חוסנה ועתידה של החברה והמדינה.

אנו מאמינים שהאירועים הקשים והמטלטלים העוברים על ישראל בעת הזאת יוכלו להניע תהליכי תיקון מערכתיים ביסודות המבניים המעצבים את המדינה, ומקווים שמחקר זה יוכל לסייע ביישום השינוי הדרוש לנו כל כך.

ה ע ר ו ת י ו ח נ נ פ ל ס נ ר

(1) כדי להשלים את המהלך יש לצמצם את מספר המשרדים ל־15 בלבד, ונוסף עליהם – משרד ראש הממשלה, זאת להבדיל מהצעת המחברים לצמצם ל־20 משרדים (ראו עמ' 53).

(2) **משרד העבודה ומשרד הכלכלה.** ההפרדה של משרד העבודה ממשרד הכלכלה שגויה, וודאי שאינה הכרחית. כל טיפול בסוגיית העובדים בישראל – הכשרות מקצועיות, מעקב אחר מחסור בעובדים, מצד אחד, ועודף ביקוש, מצד אחר – צריך להיות בזיקה מלאה לצורכי המשק ולכיווני ההתפתחות שלו, ותחום רחב זה נמצא במשרד הכלכלה. משרד העבודה, בין שהוא תת־משרד, בין שהוא זרוע מקצועית, נכון שיהיה בתוך משרד הכלכלה.

(3) **משרד החקלאות.** ההתלבטות בעניין מעמדו כמשרד עצמאי נובעת מכך שמחד גיסא, בהיותו ענף כלכלי נוסף, ומתוך הבנה שזהו ענף חשוב בבניית המשק ובהתפתחותו, ענף החקלאות צריך להיות בתוך משרד הכלכלה. מאידך גיסא, צודקים החוקרים שחשיבותו של תחום החקלאות למדינת ישראל עולה על תרומתו למשק ולכלכלה. זהו ענף שאחיזה בו היא מרכיב חשוב בביטחון הלאומי, והוא משקף את הערכים שעליהם נוסדה מדינת ישראל. על כן, לאחר בחינה קיבלתי את עמדתם של מחברי המסמך.

(4) **משרד המחקר והפיתוח וההשכלה הגבוהה.** תחומים אלו טוב שיישארו בניהול מקצועי במשרדים המקוריים – משרד התרבות והספורט, משרד החינוך (שם יישארו המחקר והפיתוח וההשכלה הגבוהה) ומשרד ראש הממשלה (שם תהיה סוכנות החלל) – ואין הכרח להקים משרד חדש לתחומים האלה.

(5) **משרד הפנים.** משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוכלוסין וההגירה ראוי שיהיו בתוך משרד הפנים (המשרד שהחוקרים מבקשים להפוך למשרד לשלטון מקומי). אומנם יהיה מדובר במשרד מרובה סמכויות ותחומים, אולם זו הדרך האפקטיבית ביותר לטפל באתגרים הגדולים של המשרד הזה, ובראשם משבר הדיור המתמשך, שפתרונו צריך להיות חלק מתפיסה כוללת על המבנה הרשותי הדרוש בישראל ועל פיזור האוכלוסין בתוכה.

המדינות שנבחרו לסקירה בינלאומית

כל המדינות שנבחרו חברות בארגון ה-OECD כדי לשמור על השוואה למדינות דמוקרטיות מתקדמות, וכולן בנות השוואה לישראל מבחינת המשתנים הנבחרים הרלוונטיים (גודל אוכלוסייה – מעל 5 מיליון, שלטון מרכזי, דמוקרטיה פרלמנטרית ומשטר רב מפלגתי). אולם כדי לקבל השראה ממדינות דומות יותר באופיין לישראל ורלוונטיות ממגוון סיבות, הוספנו להשוואה גם כמה מדינות שאין עומדות בכל הקריטריונים, כמפורט להלן.

מדינה	אוכלוסייה מעל 5 מיליון	שלטון מרכזי	דמוקרטיה פרלמנטרית	משטר רב-מפלגתי	הערות
אירלנד	✓	✓	✓	✓	
דנמרק	✓	✓	✓	✓	
הולנד	✓	✓	✓	✓	
פינלנד	✓	✓	✓	✓	
שוודיה	✓	✓	✓	✓	
נורווגיה	✓	✓	✓	✓	
צרפת	✓	✓	X	✓	מדינה הטרוגנית יותר המתמודדת עם בעיות דומות יחסית
אוסטריה	✓	X	✓	✓	משמשת מדינת השוואה במקרים רבים היות ובפועל השלטון המרכזי רב עוצמה והיא פדרלית במובן התאורטי בעיקר

אירלנד⁷⁷

מספר משרדים: 18

מספר שרים: 15 (20 סגני שרים)⁷⁸

שיעור השרים מסך חברי הקואליציה: 18%

שיעור השרים מסך חברי הפרלמנט: 9%

מספר מפלגות בקואליציה: 3

מודל: שר ראשי הממונה על משרד (או שניים) וסגן שר או משנה לשר (Junior Minister/Minister of State) במשרד, שאינו חלק מהממשלה אך אחראי לתחום מסוים המעוגן בהחלטת ממשלה. השר הממונה מאציל סמכויות לסגן השר, אך השר או הממשלה רשאים לבטל סמכות זו. כמו כן, מודגש בחקיקה כי למרות האצלת הסמכויות האחריות המיניסטרילית של השר הממונה תישאר בעינה, וכך, למרות האחריות והסמכות המועברת השר הראשי נדרש לפקח על מימוש הסמכויות, ובמובן מסוים מותר לעצמו זכות מקבילה להתערבות בסמכות. נוסף על כך, בכל ממשלה ממונה משנה לראש הממשלה שעשוי להיות ממונה גם על משרד ראשי. כמו כן, אפשר למנות שרים בלי תיק (בממשלה הנוכחית אין שר בלי תיק).⁷⁹ חשוב לציין כי יש מקרים שבהם minister of state אחראי לתחום חוצה משרדים (למשל אנשים עם מוגבלות במשרד הבריאות ובמשרד לשוויון חברתי, אחריות לתחום העבודה במשרד הכלכלה" ובמשרד הרווחה, או תחום המיומנויות והלימודים המתקדמים במשרד החינוך ובמשרד המו"פ והמדע).

77 Government Ministers, **אתר ממשלת אירלנד**.

78 מספר השרים בכל אחת ממדינות ההשוואה מעודכן למרץ 2024 וכולל את ראש הממשלה.

79 Ministers And Secretaries (Amendment) Act, 1939

משרדי הממשלה ובעלי התפקידים המיניסטריאליים

Ministry	Minister 1	Junior Minister/Minister of State
1 Department of the Taoiseach	Taoiseach – Head of the Government	– Government Chief Whip – EU Affairs
2 Department of Finance	Minister for Finance	Financial Services, Credit Unions and Insurance
3 Department of Justice	Minister for Justice	International Law, Law Reform and Youth Justice
4 Department of Defence	Minister for Defence and Foreign Affairs	– EU Affairs – International Development and Diaspora
5 Department of Foreign Affairs		
6 Department of the Environment, Climate and Communications	Minister for Environment, Climate and Communications and Transport	– Communications and Circular Economy – Responsibility for Postal Policy
7 Department of Transport		– International and Road Transport and Logistics
8 Department of Enterprise, Trade and Employment	Minister for Department of Enterprise, Trade and Employment	– Business, Employment and Retail – Trade Promotion and Digital Transformation
9 Department of Education	Minister for Education	– Special Education and Inclusion – Sport and Physical Education – Skills and Further Education
10 Department of Tourism, Culture, Arts, Gaeltacht, Sport and Media	Minister for Tourism, Culture, Arts, Gaeltacht, Sport and Media	– Gaeltacht – Sport and Physical Education
11 Department of Housing, Local Government and Heritage	Minister for Housing, Local Government and Heritage	– Local Government and Planning – Nature, Heritage and Electoral Reform
12 Department of Social Protection	Minister for Social Protection and Rural and Community Development	– Business, Employment and Retail – Community Development and Charities
13 Department of Rural and Community Development		– Community Development and Charities
14 Department of Agriculture, Food and the Marine	Minister for Agriculture, Food and the Marine	– Land Use and Biodiversity – Research and Development, Farm Safety and New Market Development
15 Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth	Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth	– Disability – Integration
16 Department of Health	Minister for Health	– Public Health, Wellbeing and the National Drugs Strategy – Disability – Mental Health and Older People
17 Department of Further and Higher Education, Research, Innovation and Science	Minister for Further and Higher Education, Research, Innovation and Science	– Skills and Further Education
18 Department of Public Expenditure, National Development Plan Delivery and Reform	Minister for Public Expenditure, National Development Plan Delivery and Reform	– Office of Public Works – Responsibility for Public Procurement and eGovernment

דנמרק⁸⁰

מספר משרדים: 21

מספר שרים: 23

שיעור השרים מסך חברי הקואליציה: 26%

שיעור השרים מסך חברי הפרלמנט: 13%

מספר מפלגות בקואליציה: 3

מודל: שני שרים במעמד שווה. כמו כן יש שר רוחבי אחד – השר לפיתוח שיתוף פעולה ומדיניות אקלים, היושב גם במשרד החוץ וגם במשרד האקלים והתשתיות. בעבר היה שר בלי תיק, למשל, השר לשיתוף פעולה נורדי.⁸¹ המלך הוא שקובע את מספר השרים ואת חלוקת האחריות ביניהם (בפועל, על פי המקובל).⁸²

	Ministry	Minister 1	Minister 2
1	Prime Minister's Office - Ministry of the State	Prime Minister	
2	Ministry of Finance	Minister of Finance	
3	Ministry of Justice	Minister of Justice	
4	Ministry of Defence	Minister of Defence	
5	Ministry of Foreign Affairs	Minister for Foreign Affairs	Minister for Development Cooperation and Global Climate Policy
6	Ministry of Taxation	Minister of Taxation	
7	Ministry of Economy	Minister of Economy	
8	Ministry of Business	Minister of Business	

80 Regeringen Mette Frederiksen II, [אתר ממשלת דנמרק](#).81 The Government, [אתר הפרלמנט הדני](#).

82 חוקת דנמרק, 1953.

	Ministry	Minister 1	Minister 2
9	Ministry of Employment	Minister of Employment	
10	Ministry of Food, Agriculture and Fisheries	Minister for Food, Agriculture and Fisheries	
11	Ministry of Ecclesiastical Affairs	Minister of the Church, Minister for Rural Districts and Minister for Nordic Cooperation	
12	Ministry of Interior and Health	Minister of Health	
13	Ministry of Social Affairs Housing and the Elderly	Minister of Social Affairs and Housing	Minister for the Elderly
14	Ministry of Digital Government and Gender Equality	Minister for Digitization and Minister for Equality	
15	Ministry of Energy, Utilities and Climate	Minister for Climate, Energy and Supply	Minister for Development Cooperation and Global Climate Policy*
16	Ministry of the Environment	Minister of the Environment	
17	Ministry of Children and Education	Minister for Children and Education	
18	Ministry of Higher Education and Science	Minister of Education and Research	
19	Ministry of Culture	Minister of Culture	
20	Ministry of Transport	Minister of Transport	
21	Ministry of Immigration and Integration	Minister for Immigration and Integration	

* שר המכהן בכמה משרדים, כלומר לא צריך לספור אותו פעמיים.

פינלנד⁸³

מספר משרדים: 12

מספר שרים: 19⁸⁴

מספר מפלגות בקואליציה: 4

שיעור השרים מסך חברי הקואליציה: 18%

שיעור השרים מסך חברי הפרלמנט: 10%⁸⁵

מודל: שרים בעלי מעמד שווה במשרד. יש גם שרים רוחביים שלהם משרד אֶם אך הם עובדים גם במשרד מקביל ורלוונטי.⁸⁶

מבנה הממשלה, וגם חלוקת האחריות בין המשרדים והשרים, נקבעים בצו או בהחלטת ממשלה.⁸⁷

	Ministry	Minister 1	Minister 2	Minister 3
1	Prime Minister's Office	Prime Minister	Minister for European Affairs and Ownership Steering	
2	Ministry of Finance	Minister of Finance	Minister of Local and Regional Government	
3	Ministry of Justice	Minister of Justice		
4	Ministry of Defence	Minister of Defence		

83 Ministerial portfolios and deputising, **אחר ממשלת פינלנד.**

84 Prime Minister Petteri Orpo's Government, **אחר ממשלת פינלנד.**

85 בפינלנד השרים אינם יכולים להיות גם חברי פרלמנט.

86 כך, למשל, השר להגנת הסביבה נמצא גם במשרד הכלכלה, בכל הקשור לתחום החשיות, ושר העבודה יושב הן ב־Ministry of Social Affairs and Health, הן ב־Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland.

87 Forming a new government, **אחר ממשלת פינלנד.**

	Ministry	Minister 1	Minister 2	Minister 3
5	Ministry of Foreign Affairs	Minister for Foreign Affairs	Minister for Foreign Trade and Development	
6	Ministry of Economic Affairs and Employment	Minister of Employment	Minister of Economic Affairs	
7	Ministry of Agriculture and Forestry	Minister of Agriculture and Forestry		
8	Ministry of Transport and Communications	Minister of Transport and Communications		
9	Ministry of the Interior	Minister of the Interior		
10	Ministry of Social Affairs and Health	Minister of Social Affairs and Health	Minister of Social Security	
11	Ministry of the Environment	Minister of Climate and the Environment		
12	Ministry of Education and Culture	Minister of Education	Minister of Youth, Sport and Physical Activity	Minister of Science and Culture

הולנד⁸⁸

מספר משרדים: 12

מספר שרים: 20 (12 שרים ממונים על משרד, 8 שרים "בלי תיק") + 7 מזכירי מדינה/שרי משנה

מספר מפלגות בקואליציה: 4

שיעור השרים מסך חברי הקואליציה: 49%

שיעור השרים מסך חברי הפרלמנט: 13%

מודל: משולב – שרים "בהיררכיה", דומה למודל שר נוסף במשרד בישראל, אך ששםם "שר בלי תיק" – 8 משרדים, וכן סגני שרים ב־6 משרדים. למעשה, לכל משרד שר ראשי, וברוב המשרדים יש גם שרים בלי תיק שאינם אחראים למשרד אך יושבים במשרד מסוים ומקבלים אחריות לתחום תוכן (Minister 2). היו מקרים בעבר שבהם תחום התוכן של השר בלי תיק התנהל בשני משרדים. כמו כן, השרים נעזרים במזכיר מדינה (State Secretary/Junior Ministers), שהוא למעשה סגן שר משודרג – אין לו זכות הצבעה אך הוא רשאי להגיע לשיבות ממשלה רלוונטיות עבורו ולהחליף את השר הראשי בהיעדרו (בלי זכות הצבעה).⁸⁹ עם זאת, תחום העיסוק שלו מעוגן, הוא נושא באחריות מיניסטריאלית ומורשה חתימה, אם כי האחריות הסופית מוטלת על השר הראשי.⁹⁰ נוסף על כך, חשוב לציין שיש תחלופה רבה בין תפקידי השרים, ובמשרד ראש הממשלה יש שרי משנה שהם מחליפי ראש הממשלה בהיעדרו. אלו יהיו לרוב בעלי תפקיד בכיר בממשלה.

88 Ministries, [אתר ממשלת הולנד](#).

89 About the government, [אתר ממשלת הולנד](#).

90 Relationship between government and parliament, [אתר ממשלת הולנד](#).

	Ministry	Minister 1	Minister 2/Minister without portfolio	State Secretary-Junior Ministers
1	Prime Minister's Office	Prime Minister/ Minister of General Affairs		
2	Ministry of Finance	Minister of Finance		1. State Secretary for Tax Affairs and the Tax Administration 2. State Secretary for Benefits and Customs
3	Ministry of Justice and Security	Minister of Justice and Security	Minister for Legal Protection	State Secretary of Justice and Security
4	Ministry of Defence	Minister of Defence		State Secretary of Defence
5	Ministry of Foreign Affairs	Minister of Foreign Affairs	Minister for Foreign Trade and Development Cooperation	
6	Ministry of Economic Affairs and Climate Policy	Minister of Economic Affairs and Climate Policy	Minister for Climate and Energy Policy	State Secretary for the Extractive Industries
7	Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality	Minister of Agriculture, Nature and Food Quality	Minister for Nature and Nitrogen Policy	
8	Ministry of Infrastructure and Water Management	Minister of Infrastructure and Water Management	Minister for the Environment	
9	Ministry of the Interior and Kingdom Relations	Minister of the Interior and Kingdom Relations	Minister for Digitalisation	
10	Ministry of Social Affairs and Employment	Minister of Social Affairs and Employment	Minister for Poverty Policy, Participation and Pensions	
11	Ministry of Health, Welfare and Sport	Minister of Health, Welfare and Sport		State Secretary for Health, Welfare and Sport
12	Ministry of Education, Culture and Science	Minister of Education, Culture and Science	Minister for Primary and Secondary Education	State Secretary for Culture and Media

נורווגיה⁹¹

מספר משרדים: 17

מספר שרים: 20 (ו־35 סגני שרים)

מספר מפלגות בקואליציה: 2

שיעור השרים מסך חברי הקואליציה: 23%

שיעור השרים מסך חברי הפרלמנט: 12%

מודל: שרים בעלי מעמד שווה (כיום ב־3 משרדי ממשלה). מעבר לכך יש 35 state secretaries שהם למעשה סגני שרים (אינם מורשים להגיע לישיבות הממשלה ואינם מחליפים את השר בהיעדרו). הם אינם חברי פרלמנט וממונים על ידי מועצת המדינה (Council of State) – הקבינט (הממשלה) הכולל את המלך, ואת ראש הממשלה והשרים.⁹² לסגני שרים אלו אין תחומי אחריות מעוגנים מובהקים, ולמעשה הם משמשים עוזרי השר.

	Ministry	Minister 1	Minister 2
1	Prime Minister's Office	Prime Minister	
2	Ministry of Finance	Minister for Finance	
3	Ministry of Justice and Public Security	Minister for Justice and Public Security	
4	Ministry of Defence	Minister for Defence	
5	Ministry of Foreign Affairs	Minister for Foreign Affairs	Minister of International Development
6	Ministry of Labour and Social Inclusion	Minister of Labour and Social Inclusion	

91 Ministries, [אתר ממשלה נורווגיה](#).

92 [New state secretaries, Press release | No: 131/21, 14.10.2021](#), [אתר ממשלה נורווגיה](#).

	Ministry	Minister 1	Minister 2
7	Ministry of Children and Families	Minister of Children and Families	
8	Ministry of Digitalisation and Public Governance	Minister of Digitalisation and Public Governance	
9	Ministry of Energy	Minister of Energy	
10	Ministry of Health and Care Services	Minister of Health and Care services	
11	Ministry of Climate and Environment	Minister of Climate and Environment	
12	Ministry of Local Government and Regional Development	Minister of Local Government and Regional Development	
13	Ministry of Culture and Equality	Minister of Culture and Equality	
14	Ministry of Education and Research	Minister of Education	Minister of Research and Higher Education
15	Ministry of Agriculture and Food	Minister of Agriculture and Food	
16	Ministry of Trade, Industry and Fisheries	Minister of Trade and Industry	Minister of Fisheries and Ocean Policy
17	Ministry of Transport	Minister of Transport	

שוודיה⁹³

מספר משרדים: 11

מספר שרים: 24

מספר מפלגות בקואליציה: 3

שיעור השרים מסך חברי הקואליציה: 23%

שיעור השרים מסך חברי הפרלמנט: 7%

מודל: שרים בהיררכיה. במשרדים שמכהנים בהם כמה שרים ראש הממשלה מחליט מי מהשרים עומד בראש המשרד. לרוב מי שמציג בישיבת ממשלה תחומים הנוגעים לאותו המשרד יהיה השר הראשי האחראי על המשרד.⁹⁴ כאשר שני שרים או יותר חולקים משרד ממשלתי אחד, כל אחד מהם נושא באחריות המלאה בתחומים שעליהם הוא מופקד (ושהוחלט עליהם בממשלה), ויש להם מעמד שווה בממשלה כולה (Larsson, 1988).

	Ministry	Minister 1	Minister 2	Minister 3	Minister 4
1	Prime Minister's Office	Prime Minister	Minister for EU Affairs		
2	Ministry of Finance	Minister for Finance	Minister for Public Administration	Minister for Financial Markets	
3	Ministry of Justice	Minister for Justice	Minister for Migration		
4	Ministry of Defence	Minister for Defence	Minister for Civil Defence		

93 The Government Offices, **אתר ממשלה שוודיה**.

94 [The Instrument of Government](#), 1974, Chapter 7, Art. 1.

	Ministry	Minister 1	Minister 2	Minister 3	Minister 4
5	Ministry of Foreign Affairs	Minister for Foreign Affairs	Minister for International Development Cooperation and Foreign Trade		
6	Ministry of Employment	Minister for Employment and Integration	Minister for Gender Equality and Working Life		
7	Ministry of Climate and Enterprise	Minister for Energy, Business and Industry	Minister for Climate and the Environment		
8	Ministry of Rural Affairs and Infrastructur	Minister for Rural Affairs	Minister for Infrastructure and Housing		
9	Ministry of Health and Social Affairs	Minister for Social Affairs and Public Health	Minister for Health Care	Minister for Older People and Social Security	Minister for Social Services
10	Minister for Education	Minister for Education	Minister for Schools		
11	Ministry of Culture	Minister for Culture			

אוסטריה⁹⁵

מספר משרדים: 12

מספר שרים: 14 (לא כולל 4 מזכירי מדינה)

מספר מפלגות בקואליציה: 2

שיעור השרים מסך חברי הקואליציה: 14%

שיעור השרים מסך חברי הפרלמנט: 8%

מודל: שרים בהיררכיה במשרד הקנצלר בלבד, אך ההיררכיה אינה מוחלטת, שכן השרים בהיררכיה הם האחראים הבלעדיים לתחומם וקולם שווה בישיבת ממשלה. כמו כן יש תפקיד של משרה פוליטית במשרד (דומה לסגן שר), אך אלו אינם שרים ונקראים מזכירי מדינה).

במשרד הקנצלר אפשר למנות שרים האחראים לתחומים (section) מסוימים. תחומים אלו אינם מעוגנים בחקיקה, ולכן, לעומת משרדי הממשלה הרשמיים, תחומים אלו גמישים יותר ועשויים להשתנות לעיתים קרובות יותר. למזכירי המדינה במשרדים השונים אין זכות הצבעה בקבינט, והם אינם חלק מהממשלה, אך הם רשאים להשתתף בישיבות הממשלה. באוסטריה יש מוסד של שר בלי תיק, אך הוא כמעט שאינו נמצא בשימוש. כמו כן, שרים עשויים להיות אחראים ליותר ממשרד אחד, ובכל משרד ממשלתי עשוי לכהן יותר ממנכ"ל אחד.⁹⁶

95 Federal Ministries, **אחר ממשלת אוסטריה**.

96 Federal Ministry for Women and Public Service in the Federal Chancellery Austria (2011). **Administration in Austria (EN)**

	Ministry	Minister 1	Minister 2	Minister 3	State Secretary
1	Federal Chancellery	Federal Chancellor	Minister for the EU and Constitution	Minister for Women, Family, Integration and Media	State Secretary in the Federal Chancellery
2	Ministry of Finance	Minister for Finance			State Secretary in the Federal Ministry of Finance
3	Ministry of Justice	Minister for Justice			
4	Ministry of Defence	Minister for Defence			
5	Ministry for European and International Affairs	Minister for European and International Affairs			
6	Ministry of the Interior	Minister for the Interior			
7	Ministry of Labour and Economy	Minister for Labour and Economy			State Secretary in the Federal Ministry for Labour and Economy
8	Ministry for Arts, Culture, the Civil Service and Sport	Minister for Arts, Culture, the Civil Service and Sport			State Secretary in the Federal Ministry for Arts, Culture, the Civil Service and Sport
9	Ministry of Agriculture, Forestry, Regions and Water Management	Minister for Agriculture, Forestry, Regions and Water Management			
10	Ministry for Climate Action, Environment, Energy, Mobility, Innovation and Technology	Minister for Climate Action, Environment, Energy, Mobility, Innovation and Technology			
11	Ministry of Education, Science and Research	Minister for Education, Science and Research			
12	Ministry of Social Affairs, Health, Care and Consumer Protection	Minister for Social Affairs, Health, Care and Consumer Protection			

צרפת⁹⁷

מספר משרדים: 14

מספר שרים: 31 (17 מהם שרים משניים, לא כולל 6 מזכירי מדינה)⁹⁸

מודל: דומה לשני שרים בהיררכיה וסגן שר.

כל משרד ממשלתי מובל על ידי שר ראשי שסמכויותיו הרגולטוריות הן נגזרת של האצלת סמכויות מראש הממשלה או הנשיא לצד סמכויות חתימה נוספת על צווים נשיאותיים או צווים של ראש הממשלה בתחומים רלוונטיים. בצו ההקמה של הממשלה נקבע לאילו תחומים אחראי כל משרד ממשלתי, ומכאן שנעשים שינויים לעיתים תכופות. מספר משרדי הממשלה אינו קבוע בחוק ועשוי להשתנות בכל ממשלה על פי המצב הפוליטי וסדרי העדיפות הלאומיים.⁹⁹ מלבד שר ממונה על משרד קיימים שרי משנה (Minister Delegate) ומזכירי מדינה (Secratery of state/Junior minister) העשויים להיות ממונים על תחומם במשרד אחד או בכמה משרדים. מזכירי מדינה נמוכים ביותר בהיררכיה משרי משנה, והם משתתפים בישיבות הממשלה רק אם הן עוסקות בתחום אחריותם.¹⁰⁰

97 Composition du Gouvernement, **אחר ממשלת צרפת**.

98 בימים אלו נעשים שינויים נוספים בהרכב הממשלה ומספר זה אינו סופי.

99 Qu'est-ce qu'un ministère?, **אחר ממשלת צרפת**.

100 Ministre d'État, ministre, ministre délégué, secrétaire d'État : **אחר ממשלת צרפת**, quelles différences?

Ministry	Minister 1	Minister Delegate	Secretary of State/Junior Minister
1 Prime Minister's Office	Prime Minister	<ul style="list-style-type: none"> - Minister delegate to the Prime Minister, responsible for Relations with Parliament - Minister delegate to the Prime Minister, responsible for Democratic Renewal, Government spokesperson - Minister delegate to the Prime Minister, responsible for Equality between Women and Men and the Fight against Discrimination 	
2 Ministry of Economy, Finance and Industrial and Digital Sovereignty	Minister of Economy, Finance and Industrial and Digital Sovereignty	<ul style="list-style-type: none"> - Minister delegate responsible for Industry and Energy - Minister delegate responsible for Business, Tourism and Consumption - Minister delegate responsible for Public Accounts 	Secretary of State responsible for Digital
3 Ministry of Justice	Minister for Justice	Minister delegate responsible for Children, Youth and Families	Keeper of the Seals of France
4 Ministry of the Armed Forces	Minister of the Armed Forces		Secretary of State responsible for Veterans and Memory
5 Ministry of Europe and Foreign Affairs	Minister of Europe and Foreign Affairs	<ul style="list-style-type: none"> - Minister delegate responsible for Europe - Minister delegate responsible for Foreign Trade, Economic Attractiveness, Francophonie and French Nationals Abroad 	Secretary of State responsible for Development and International Partnerships





	Ministry	Minister 1	Minister Delegate	Secretary of State/Junior Minister
6	Ministry of the Interior and Overseas Territories	Minister of the Interior and Overseas Territories	-Minister delegate responsible for Local Authorities and Rural Affairs -Minister delegate responsible for Overseas Territories	Secretary of State responsible for Citizenship
7	Ministry of Ecological Transition and Territorial Cohesion	Minister of Ecological Transition and Territorial Cohesion	- Minister delegate responsible for Local Authorities and Rural Affairs - Minister delegate responsible for Transport - Minister delegate responsible for Housing	-Secretary of State responsible for Citizenship -Secretary of State responsible for the Sea and Biodiversity
8	Ministry of Agriculture and Food Sovereignty	Minister of Agriculture and Food Sovereignty	Minister Delegate to the Minister of Agriculture and Food Sovereignty	
9	Ministry of Labor, Health and Solidarity	Minister of Labor, Health and Solidarity	-Minister delegate responsible for Children, Youth and Families -Minister Delegate responsible for the Elderly and Disabled People -Minister Delegate responsible for Health and Prevention	
10	Ministry of Culture	Minister of Culture		
11	Ministry of Higher Education and Research	Minister of Higher Education and Research	Minister delegate responsible for Children, Youth and Families	



	Ministry	Minister 1	Minister Delegate	Secretary of State/Junior Minister
12	Ministry of National Education and Youth	Minister of National Education, Youth, Sports and the Olympic and Paralympic Games		
13	Ministry of Sports and Olympic and Paralympic Games	Minister of Sports and the Olympic and Paralympic Games		
14	Ministry of Transformation and Public Service	Minister of Transformation and Public Service		

משרדי ממשלה במדינות ההשוואה בהשוואה למשרדים בישראל – לוח מרכז

סך הכול	צרפת	אירלנד	אוסטריה	שוודיה	פינלנד	נורווגיה	הולנד	דנמרק	ישראל
8/8	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	משרד החוץ
8/8	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	משרד הביטחון
1/8						/	/		המשרד לביטחון לאומי (פנים)
6.5/8	✓	/	✓		✓	Justice and Public Security	Justice and Security	✓	משרד הפנים
		Housing, Local Government and Heritage						Immigration and Integration	
1/8								✓	המשרד לשירותי דת
								Ecclesiastical Affairs	
1/8		/						/	משרד הבינוי והשיכון
		Housing, Local Government and Heritage						Social Affairs Housing and the Elderly	
4.5/8		✓	/		✓	✓		✓	משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
			Climate Action, Environment, Energy, Mobility, Innovation and Technolog		Transport and Communications				
4/8		/	/			✓	✓	✓	משרד האנרגיה והתשתיות
		Public Expenditure, National Development Plan Delivery and Reform	Climate Action, Environment, Energy, Mobility, Innovation and Technolog					Climate, Energy and Utilities	
6.5/8	✓	/	/	/	✓	✓	✓	✓	משרד הכלכלה והתעשייה
	Economy, Finance and Industrial and Digital Sovereignty	Enterprise, Trade and Employment	Labour and Economy	Climate and Enterprise	Economic Affairs and Employment		Economic Affairs and Climate Policy		
1/8		/				/			משרד התקשורת
		Environment, Climate and Communications			Transport and Communications				



סך הכול	צרפת	אירלנד	אוסטריה	שוודיה	פינלנד	נורווגיה	הולנד	דנמרק	ישראל
0.5/8		/ Tourism, Culture, Arts, Gaeltacht, Sport and Media							משרד התיירות
6/8	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	משרד החקלאות ופיתוח הכפר
7.5/8	✓ Ministry of Ecological Transition and Territorial Cohesion	✓	/ Climate Action, Environment, Energy, Mobility, Innovation and Technolog	✓ Climate and Enterprise	✓	✓	✓	✓	המשרד להגנת הסביבה
3/8		✓ Further and Higher Education, Research, Innovation and Science	/ Education, Science and Research				/ Education, Culture and Science	✓ Higher Education and Science	משרד המדע, החדשנות והטכנולוגיה
6/8		✓	✓	/ Health and Social Affairs	✓ Social Affairs and Health	/ Health and Care Services	✓ Social Affairs and Employment	✓ Social Affairs, Housing and the Elderly	משרד הרווחה והביטחון החברתי
6/8	✓ Labor, Health and Solidarity	/ Enterprise, Trade and Employment	✓ Labour and Economy	✓	/ Economic Affairs and Employment	✓ Labour and social Inclusion		✓	משרד העבודה
8/8	✓	✓	✓	✓	✓ Education and Culture	✓	✓ Education, Culture and Science	✓ Children and Education	משרד החינוך
7/8	✓	✓	✓	✓	/ Education and Culture	✓ Culture and Equality	/ Health, Welfare and Sport	✓	משרד החרבות והספורט
6.5/8	/ Labor, Health and Solidarity	✓	/ Social Affairs, Health, Care and Consumer Protection	✓ Health and Social Affairs	/ Social Affairs and Health	✓	✓	✓ Interior and Health	משרד הבריאות

סך הכול	צרפת	אירלנד	אוסטריה	שוודיה	פינלנד	נורווגיה	הולנד	דנמרק	ישראל
1/8								✓ Immigration and Integration	משרד העלייה והקליטה
1/8								/ Digital Government and Gender equality	המשרד לקידום מעמד האישה
1.5/8		✓					/ Culture and Equality		המשרד לשוויון חברתי
2/8		✓ Rural and Community Development		✓ Rural Affairs and Infrastructure					המשרד לנגב, גליל וחוסן לאומי
0.5/8		/ Housing, Local Government and Heritage							משרד המורשת
0									המשרד לשיתוף פעולה אזורי
0									משרד ירושלים ומסורת ישראל
0									משרד ההסברה
0									משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות
0									משרד המודיעין
0									המשרד לעניינים אסטרטגיים
0									משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות

הערה: הלכסן [1] משמעותו שתחום התוכן של המשרד מופיע בשם משרד רחב יותר, שהוא אינו תחום עצמאי ואינו התחום הראשון בשם. חשוב לשים לב כי לעיתים קרובות משרד במדינת השוואה כולל כמה תחומים שבישראל יש לכל אחד מהם משרד עצמאי, ולרוב הוא נרשם לפי עיקר פעילותו או משויך לתחום התוכן הרחב יותר. כמו כן, משרדי המטה: ראש הממשלה, אוצר ומשפטים, אינם מופיעים בלוח ונמצאים בכל מדינות השוואה.

נוסח מוצע לתיקון לחוק-יסוד: הממשלה

תיקון חוק-יסוד: הממשלה¹⁰¹

סעיף 4 – אחריות

הנוסח הקיים:

4. הממשלה אחראית בפני הכנסת אחריות משותפת; שר אחראי בפני ראש הממשלה לתפקידים שעליהם ממונה השר.

תיקון סעיף 4:

4. הממשלה אחראית בפני הכנסת אחריות משותפת; שר אחראי בפני ראש הממשלה לתפקידים שעליהם ממונה השר; **במשרד שבו מונה שר משני, יהיה השר המשני אחראי גם בפני השר הממונה לתפקידים שעליהם הוא ממונה במשרד.**

סעיף 5 – הרכב הממשלה

הנוסח הקיים:

5. (א) הממשלה מורכבת מראש הממשלה ומשרים אחרים, ובממשלת חילופים – גם מראש ממשלה חלופי.
- (ב) ראש הממשלה, ובממשלת חילופים – גם ראש הממשלה החלופי, יהיה מבין חברי הכנסת; שר אחר יכול שיהיה שלא מבין חברי הכנסת.
- (ג) שר יהיה ממונה על משרד, ואולם יכול שיהיה שר בלי תיק או שר נוסף במשרד כמפורט בסעיף 24א.
- (ד) אחד השרים שהוא חבר הכנסת יכול שיהיה ממלא מקום ראש הממשלה.
- (ה) שר יכול שיהיה סגן ראש הממשלה.

101 כדי להקל על הקריאה, התיקונים המוצעים מסומנים בכחול.

תיקון סעיף קטן 5(ג):

5. (ג) שר יהיה ממונה על אחד מהמשרדים המפורטים להלן, ואולם יכול שיהיה שר משני במשרד, כמפורט בסעיף 24א, האחראי לתחומים מסוימים מתחומי פעילות המשרד:

- (1) משרד ראש הממשלה.
- (2) משרד המשפטים.
- (3) משרד האוצר.
- (4) משרד הביטחון.
- (5) המשרד לביטחון הפנים.
- (6) משרד החינוך.
- (7) משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- (8) משרד הבריאות.
- (9) משרד התחבורה.
- (10) משרד החוץ.
- (11) משרד התרבות והספורט.
- (12) משרד העלייה, האוכלוסין וההגירה.
- (13) משרד החקלאות.
- (14) משרד הכלכלה.
- (15) משרד העבודה.
- (16) המשרד להגנת הסביבה.
- (17) המשרד לשלטון מקומי ופיתוח אזורי.
- (18) משרד המחקר והפיתוח וההשכלה הגבוהה.
- (19) משרד האנרגיה והתשתיות.
- (20) משרד השיכון והבינוי.

סעיף 13 – כינון הממשלההנוסח הקיים:

13. (ד) משהורכבה הממשלה, תתייצב לפני הכנסת, תודיע על קווי היסוד של מדיניותה, על הרכבה ועל חלוקת התפקידים או תחומי הפעילות בין השרים, ותבקש הבעת אמון; הממשלה תיכון משהביעה בה הכנסת אמון, ומאותה שעה ייכנסו השרים לכהונתם.

תיקון סעיף 13:

13. (ד) משהורכבה הממשלה, תתייצב לפני הכנסת, תודיע על קווי היסוד של מדיניותה, על הרכבה, **אגב ציון שמות השרים הממונים והשרים המשניים**, ועל חלוקת התפקידים או תחומי הפעילות בין השרים ותבקש הבעת אמון; הממשלה תיכון משהביעה בה הכנסת אמון, ומאותה שעה ייכנסו השרים לכהונתם.

סעיף 13א – כינון ממשלת חילופיםהנוסח הקיים:

13א. (ג) בממשלת חילופים, כל שר וסגן שר יזוהה כבעל זיקה לראש הממשלה או לראש הממשלה החלופי.

תיקון סעיף 13א:

13א. (ג) בממשלת חילופים, כל שר **וסגן שר** יזוהה כבעל זיקה לראש הממשלה או לראש הממשלה החלופי.

סעיף 24 – מילוי מקומו של שרנוסח הקיים:

24. (א) נעדר שר, למעט ראש הממשלה, מן הארץ, רשאית הממשלה לקבוע כי שר אחר ימלא את מקומו; ממלא המקום ימלא את תפקידיו של השר, כולם או מקצתם, הכל כפי שתקבע הממשלה.

(ב) חדל שר לכהן או שנבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו, ימלא את התפקיד ראש הממשלה או שר אחר שתקבע הממשלה.

(ג) תקופת מילוי המקום של שר שחדל לכהן כאמור בסעיף קטן (ב) לא תעלה על שלושה חודשים.

תיקון סעיף 24:

24. (א) נעדר שר, למעט ראש הממשלה, מן הארץ, רשאית הממשלה לקבוע כי שר אחר ימלא את מקומו; ממלא המקום ימלא את תפקידיו של השר, כולם או מקצתם, הכל כפי שתקבע הממשלה.

הוספת סעיף קטן (א1)

(א1) למרות האמור בסעיף קטן (א), נעדר השר הממונה או השר המשני במשרד מן הארץ, בהיעדר קביעה אחרת של הממשלה, ימלא השר המשני שייקבע או השר הממונה במשרד את מקומו.

שר נוסף במשרד

הנוסח הקיים:

24(א) במשרד שממונה עליו שר יכול שיתמנה שר נוסף, שיהיה אחראי, בכפוף לשר הממונה על המשרד, לתחומים מסוימים בתחומי הפעילות של המשרד.

שינוי שם הסעיף:

שר משני במשרד

תיקון סעיף 24:

24א: (א) במשרד שממונה עליו שר יכול שיתמנה שר משני, שיהיה אחראי, בכפוף לשר הממונה על המשרד, לתחומים מסוימים בתחומי הפעילות של המשרד ויפעל על פי מדיניות המשרד שתיקבע על ידי השר הממונה;

(ב) מונה שר משני כאמור בסעיף קטן (א) יועברו אליו הסמכויות הנתונות על פי חוק לשר הממונה, או החובות המוטלות עליו על פי חוק, כולן או מקצתן, בתחומי הפעילות שבאחריותו. אולם הסמכות למנות מינויים, לרבות הצעות לאישור מינויים, או להתקין תקנות, וכן כל סמכות אחרת שיקבע השר הממונה, יינתנו בהסכמת השר הממונה.

(ג) מספר השרים המשניים בכל משרד לא יעלה על שניים; ככל שמונה יותר משר משני אחד במשרד יקבע השר הממונה את סדרי העבודה וכן מי מהשרים המשניים ישמש ממלא מקומו.

(ד) מספר השרים המשניים בממשלה לא יעלה על תשעה.

סעיף 25 – סגני שריםהנוסח הקיים:

25. (א) שר הממונה על משרד רשאי, בהסכמת ראש הממשלה ובאישור הממשלה, למנות לאותו משרד, מבין חברי הכנסת, סגן שר אחד, אולם ראש הממשלה רשאי למנות כאמור שני סגני שרים במשרד ראש הממשלה; סגן שר ייכנס לתפקידו משהודיעה הממשלה בכנסת על מינויו; לסגן שר שמונה על ידי ראש הממשלה ייקרא "סגן שר במשרד ראש הממשלה".

(1א) סמוך ככל האפשר למינויו, יצהיר סגן השר לפני הכנסת הצהרת אמונים זו: "אני (השם) מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה, למלא באמונה את תפקידי כסגן שר, ולקיים את החלטות הכנסת."

(ב) סגן שר יפעל בכנסת ובמשרד שנתמנה לו, בשם השר שמינה אותו ובמסגרת העניינים שמסר לו.

(ג) חבר הכנסת שפרש מסיעתו לא יתמנה לסגן שר בתקופת כהונתו של אותה כנסת; הוראה זו לא תחול על התפלגות סיעה בתנאים שנקבעו בחוק; לעניין סעיף קטן זה, "פרישה מסיעה" – כהגדרתה בסעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת.

(ד) (בוטל)

סעיף 26 – פקיעת כהונתו של סגן שר

26. כהונתו של סגן שר נפסקת בכל אחת מאלה:

(1) סגן השר התפטר בהגשת כתב התפטרות לשר שמינה אותו; כהונתו של סגן השר נפסקת כעבור 48 שעות לאחר שכתב ההתפטרות נמסר לשר שמינה אותו, זולת אם חזר בו סגן השר קודם לכן; הסתיימה התקופה האמורה ביום מנוחה, יידחה סיומה ליום שלאחר מכן שאינו יום מנוחה, והכול כפי שייקבע בחוק;

(2) השר שמינה אותו חדל להיות שר או להיות ממונה על אותו משרד;

(3) ראש הממשלה, הממשלה או השר שמינה את סגן השר החליטו להפסיק את כהונתו; ואולם ראש הממשלה לא יעביר סגן שר מכהונתו אלא לאחר שהודיע על כוונתו לעשות כן לממשלה ולשר שמינה את סגן השר; כהונתו של סגן השר נפסקת כעבור 48 שעות לאחר שכתב ההעברה מהכהונה נמסר לידיו כאמור, זולת אם חזרו בהם ראש הממשלה, הממשלה או השר שמינה אותו,

לפי העניין, קודם לכן; הסתיימה התקופה האמורה ביום מנוחה, יידחה סיומה ליום שלאחר מכן שאינו יום מנוחה, והכול כפי שייקבע בחוק;

(4) כוננה ממשלה חדשה;

(5) סגן השר חדל להיות חבר הכנסת, זולת אם חברותו בכנסת נפסקה לפי הוראות סעיף 42 לחוק־יסוד: הכנסת ותקופת כהונתה של אותה הכנסת טרם הסתיימה.

27. בית המשפט שהרשיע סגן שר בעבירה יקבע בפסק דינו אם יש באותה עבירה משום קלון; קבע בית המשפט כאמור, תיפסק כהונתו של סגן השר ביום מתן פסק הדין.

התיקון המוצע:

ביטול סעיפים 25-27

סעיף 30 – רציפות הממשלה

הנוסח הקיים:

30 (ד) ממשלה המכהנת לפי סעיף קטן (ב), רשאית למנות חבר הכנסת להיות שר בתפקידו של שר שחדל לכהן; מינויו של שר לפי סעיף קטן זה אינו טעון אישור הכנסת; בסעיף קטן זה, "חבר הכנסת" – לרבות שר או סגן שר שחברותו בכנסת נפסקה לפי סעיף 42 לחוק־יסוד: הכנסת.

תיקון סעיף 30:

30 (ד) ממשלה המכהנת לפי סעיף קטן (ב), רשאית למנות חבר הכנסת להיות שר בתפקידו של שר שחדל לכהן; מינויו של שר לפי סעיף קטן זה אינו טעון אישור הכנסת; בסעיף קטן זה, "חבר הכנסת" – לרבות **שר או סגן שר** שחברותו בכנסת נפסקה לפי סעיף 42 לחוק־יסוד: הכנסת.

הטלת התפקיד להרכיב ממשלה על שר או סגן שר שחברותו בכנסת נפסקה

נוסח כיום:

30א. על אף האמור בסעיפים 7 עד 11, 13 ו־29, שר או סגן שר שחברותו בכנסת נפסקה לפי סעיף 42 לחוק־יסוד: הכנסת, ניתן להטיל עליו את התפקיד להרכיב ממשלה, לבקש להטיל עליו את התפקיד להרכיב ממשלה או להציע אותו כמועמד להיות ראש הממשלה, בהתאם להוראות הסעיפים האמורים,

אף שאינו חבר הכנסת, אולם עם היותו לראש הממשלה תתחדש חברותו בכנסת בהתאם להוראות סעיף 42ג(ג) (2) לחוק יסוד: הכנסת.

תיקון שם הסעיף:

הטלת התפקיד להרכיב ממשלה על שר שחברותו בכנסת נפסקה

תיקון סעיף 30א:

30 (א) על אף האמור בסעיפים 7 עד 11, 13 ו-29, שר **אד-סגן-שר** שחברותו בכנסת נפסקה לפי סעיף 42 לחוק יסוד: הכנסת, ניתן להטיל עליו את התפקיד להרכיב ממשלה, לבקש להטיל עליו את התפקיד להרכיב ממשלה או להציע אותו כמועמד להיות ראש הממשלה, בהתאם להוראות הסעיפים האמורים, אף שאינו חבר הכנסת, אולם עם היותו לראש הממשלה תתחדש חברותו בכנסת בהתאם להוראות סעיף 42ג(ג) (2) לחוק יסוד: הכנסת.

ממלא מקום ראש הממשלה, ראש הממשלה בפועל או ראש הממשלה החלופי

שהוא שר או סגן שר שחברותו בכנסת נפסקה

הנוסח היום:

30ב. על אף האמור בסעיפים 5(ד), 16(ג), 30(ג) ו-43א, ניתן לבחור, בהתאם להוראות הסעיפים האמורים, שר שחברותו בכנסת נפסקה לפי סעיף 42 לחוק יסוד: הכנסת לממלא מקום ראש הממשלה או לראש הממשלה בפועל, או שר או סגן שר שחברותו הכנסת נפסקה כאמור לראש הממשלה החלופי, אף שאינו חבר הכנסת, אולם עם בחירתו כאמור תתחדש חברותו בכנסת בהתאם להוראות סעיף 42ג(ג) לחוק היסוד האמור.

תיקון שם הסעיף:

ממלא מקום ראש הממשלה, ראש הממשלה בפועל או ראש הממשלה החלופי

שהוא שר שחברותו בכנסת נפסקה

תיקון סעיף 30ב:

30ב. על אף האמור בסעיפים 5(ד), 16(ג), 30(ג) ו-43א, ניתן לבחור, בהתאם להוראות הסעיפים האמורים, שר שחברותו בכנסת נפסקה לפי סעיף 42 לחוק יסוד: הכנסת לממלא מקום ראש הממשלה או לראש הממשלה בפועל, או שר **אד-סגן-שר** שחברותו הכנסת נפסקה כאמור לראש הממשלה החלופי, אף שאינו חבר הכנסת, אולם עם בחירתו כאמור תתחדש חברותו בכנסת בהתאם להוראות סעיף 42ג(ג) לחוק היסוד האמור.

סעיף 31 – תפקוד הממשלה

הנוסח הקיים:

31 (א) הממשלה רשאית, באישור הכנסת, לשנות את חלוקת התפקידים בין השרים, למעט תפקיד ראש הממשלה.

(ב) הממשלה רשאית, באישור הכנסת, להעביר סמכות הנתונה על פי חוק לשר אחד, או חובה המוטלת עליו על פי חוק, כולה או מקצתה, לשר אחר.

(ג) הממשלה רשאית, באישור הכנסת, לאחד משרדים, לחלקם, לבטלם ולהקים משרדים חדשים.

(ג1) הממשלה רשאית, באישור הכנסת, להחליט כי שר ישמש כשר נוסף במשרד ולקבוע תחומים מסוימים מתחומי הפעילות של המשרד שאותו שר יהיה אחראי להם, בכפוף לשר הממונה על המשרד, בהתאם להוראות סעיף 24א.

(ג2) הממשלה רשאית, במשרד שמכהן בו שר נוסף, להעביר תחומי פעילות בינו ובין השר הממונה.

(ד) הממשלה רשאית להעביר שטחי פעולה ממשרד למשרד.

(ה) הממשלה רשאית למנות ועדות שרים קבועות, זמניות או לעניינים מסוימים; מונתה ועדה, רשאית הממשלה לפעול באמצעותה.

(ו) הממשלה תקבע את סדרי ישיבותיה ועבודתה, דרכי דיוניה ואופן קבלת החלטותיה אם דרך קבע ואם לענין מסוים.

תיקון סעיף 31:

31 (א) הממשלה רשאית, באישור הכנסת, לשנות את חלוקת התפקידים בין השרים, למעט תפקיד ראש הממשלה.

(ב) הממשלה רשאית, באישור הכנסת, להעביר סמכות הנתונה על פי חוק לשר אחד, או חובה המוטלת עליו על פי חוק, כולה או מקצתה, לשר אחר.

(ג) (בוטל)

(ג1) הממשלה רשאית, באישור הכנסת, להחליט כי שר ישמש **שר משני באחד המשרדים המנויים בסעיף 5(ג)** ולקבוע תחומים מסוימים מתחומי הפעילות של המשרד שאותו שר יהיה אחראי להם, בכפוף לשר הממונה על המשרד, בהתאם להוראות סעיף 24א.

(2ג) הממשלה רשאית, במשרד שמכהן בו **שר משני**, להעביר תחומי פעילות בינו ובין השר הממונה.

(ד) הממשלה רשאית להעביר שטחי פעולה ממשרד למשרד.

(ה) הממשלה רשאית למנות ועדות שרים קבועות, זמניות או לעיניים מסוימים; מונתה ועדה, רשאית הממשלה לפעול באמצעותה.

(ו) הממשלה תקבע את סדרי ישיבותיה ועבודתה, דרכי דיוניה ואופן קבלת החלטותיה אם דרך קבע ואם לעיני מסוים.

סעיף 33 – אצילת סמכויות

33 (א) סמכות הנתונה על פי דין לממשלה רשאית הממשלה לאצול לאחד השרים; סעיף זה לא יחול על סמכויות הממשלה לפי חוקי יסוד זה, למעט סמכויות לפי סעיף 32.

(ב) סמכות הנתונה לאחד השרים על פי חוק או שהועברה לו על פי סעיף 31(ב), למעט סמכות להתקין תקנות, רשאי השר לאצול, כולה, מקצתה או בסייגים, לעובד ציבור.

(ג) סמכות שהממשלה אצלה לשר, למעט סמכות להתקין תקנות, רשאי השר לאצלה, כולה, מקצתה או בסייגים, לעובד ציבור אם הסמיכה אותו הממשלה לכך.

(1ג) כיהן ראש הממשלה כשר הממונה על משרד, רשאי הוא לאצול את סמכותו, בהתאם להוראות סעיפים קטנים (ב) או (ג), גם לסגן שר באותו משרד.

(ד) בסעיף זה, סמכות הנתונה לממשלה או לשר, לרבות חובה המוטלת עליהם.

(ה) הוראות סעיף זה יחולו אם אין כוונה אחרת משתמעת מן החוק המקנה את הסמכות או המטיל את החובה.

התיקון המוצע:

ביטול סעיף 33(1ג) העוסק באצילת סמכויות לסגן שר.

סעיף 36 – משכורת וגמלאות

הנוסח הקיים:

36. משכורתם של השרים וסגני השרים ותשלומים אחרים שישולמו להם בתקופת כהונתם או לאחריה, או לשאיריהם לאחר מותם, ייקבעו בחוק, או בהחלטה של הכנסת או של ועדה מוועדותיה שהכנסת הסמיכה לכך.

תיקון סעיף 36:

36. משכורתם של השרים ו**סגני השרים** ותשלומים אחרים שישולמו להם בתקופת כהונתם או לאחריה, או לשאיריהם לאחר מותם, ייקבעו בחוק, או בהחלטה של הכנסת או של ועדה מוועדותיה שהכנסת הסמיכה לכך.

סעיף 37 – תקנות

הנוסח הקיים:

37 (א) שר הממונה על ביצועו של חוק מוסמך להתקין תקנות לביצועו.
(ב) חוק יכול שיסמך את ראש הממשלה או שר להתקין תקנות בענין שנקבע בהסמכה.

תיקון סעיף 37:

37. (א) שר הממונה על ביצועו של חוק מוסמך להתקין תקנות לביצועו.
(ב) חוק יכול שיסמך את ראש הממשלה או שר להתקין תקנות בענין שנקבע בהסמכה.

הוספת סעיף קטן (ג):

(ג) למרות האמור בסעיף זה, במקום שבו שר משני הוא המוסמך להתקין את התקנות, תהיה סמכות זו מותנית בהסכמת השר הממונה.

סעיף 42 – הממשלה וועדות הכנסת

הנוסח הקיים:

42. (ג) הכנסת, וכל ועדה מוועדותיה במסגרת מילוי תפקידיה, רשאיות לחייב שר להופיע בפניהן ורשאיות לחייב סגן שר, באמצעות השר שמינה אותו או בדיעתו, להופיע לפניהן.

תיקון סעיף 42:

42 (ג) הכנסת, וכל ועדה מוועדותיה במסגרת מילוי תפקידיה, רשאיות לחייב שר להופיע בפניהן ורשאיות לחייב סגן שר, באמצעות השר שמינה אותו או בידיעתו, להופיע לפנייהן.

סעיף 43 – סגני שרים בממשלת חילופיםהנוסח הקיים:

43 (א) על אף האמור בסעיף 25(א), שר בממשלת חילופים הממונה על משרד ראשי למנות לאותו משרד, מבין חברי הכנסת, סגן שר אחד, ובמשרד ראש הממשלה – שני סגני שרים, בהסכמת ראש הממשלה או ראש הממשלה החלופי, בהתאם לזיקת השר הממונה ובאישור ממשלת החילופים; בהודעת הממשלה לכנסת על מינויו של סגן השר, תודיע הממשלה על זיקתו של סגן השר לראש הממשלה או לראש הממשלה החלופי.

(ב) על אף האמור בסעיף 26(3) –

(1) ראש הממשלה ראשי להפסיק את כהונתו של סגן שר בעל זיקה אליו, בלבד, וראש הממשלה החלופי ראשי להפסיק את כהונתו של סגן שר בעל זיקה אליו, בלבד;

(2) שר אינו ראשי להפסיק את כהונתו של סגן שר שמינה, אם זיקתו של סגן השר שונה מזיקתו של השר.

התיקון המוצע:

ביטול סעיף 43ה.

הצעת מחליטים לעדכון מבנה הממשלה

החלטת ממשלה – הרכב הממשלה החדש

מחליטים,

1) ביטול משרד התקשורת וביטול משרד התיירות והעברת שטחי פעולתם למשרד הכלכלה

1. העברת שטחי פעולה ממשרד התקשורת למשרד הכלכלה

א. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק־יסוד: הממשלה, להעביר את שטחי הפעולה של משרד התקשורת למשרד הכלכלה.

ב. למשרד הכלכלה יועברו התקציבים שיוחדו למשרד התקשורת ולמשרד התיירות, וכן יתר המשאבים ששימשו את משרד התקשורת, לרבות כוח, בתוספת כל הנלוות לרכיבי השכר, קרי שעות נוספות, שכר עידוד ותקני רכב. כמו כן יועברו למשרד הכלכלה כל ההתקשרויות של משרד התקשורת שבוצעו בקשר לשטח הפעולה ולסמכויות של המשרדים האלה.

ג. בהתאם לסעיפים 31(א) ו־31(ג) לחוק־יסוד: הממשלה, להביא את ההחלטה בסעיפים א ו־ב לאישור הכנסת.

2. העברת שטחי פעולה ממשרד התיירות למשרד הכלכלה

ד. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק־יסוד: הממשלה, להעביר את שטחי הפעולה של משרד התיירות למשרד הכלכלה.

ה. למשרד הכלכלה יועברו התקציב שיוחד למשרד התיירות, וכן יתר המשאבים ששימשו את משרד התיירות, לרבות כוח, בתוספת כל הנלוות לרכיבי השכר, קרי שעות נוספות, שכר עידוד ותקני רכב. כמו כן, יועברו למשרד הכלכלה כל ההתקשרויות של משרד התיירות שבוצעו בקשר לשטח הפעולה ולסמכויות של המשרדים האלה.

ו. בהתאם לסעיפים 31(א) ו־31(ג) לחוק־יסוד: הממשלה, להביא את ההחלטה בסעיפים ד ו־ה לאישור הכנסת.

3. ביטול משרד התקשורת וביטול משרד התיירות ושינוי חלוקת התפקידים בין השרים

ז. בהתאם לסמכות הממשלה לפי סעיף 31(ג) לחוק יסוד: הממשלה, לבטל את משרד התקשורת ומשרד התיירות. ח. בהתאם לסעיף 31(א) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר את הסמכויות הנתונות לשר התקשורת ולשר התיירות לשר הכלכלה. ט. בהתאם לסעיפים 31(א) ו-31(ג) לחוק יסוד: הממשלה, להביא את החלטה בסעיפים ז' ו'ח לאישור הכנסת.

4. תיקון החלטות ממשלה:

התיקונים המנויים בסעיף זה ייכנסו לתוקף במועד שבו יתקבל אישור הכנסת להעברת הסמכויות לפי סעיפים 1-3 כאמור.

5. [רשימת תיקוני החקיקה הנדרשים לשינוי תושלם בהמשך, כחלק מעבודת הייעוץ המשפטי]

2) פיצול משרד הפנים לשני משרדים: המשרד לשלטון מקומי ופיתוח אזורי ומשרד העלייה, ההגירה והאוכלוסין; שינוי שמו של משרד העלייה והקליטה; העברת סמכויות בין שרים

1. שינוי שם משרד הפנים למשרד לשלטון מקומי ופיתוח אזורי
2. שינוי שם משרד העלייה והקליטה למשרד העלייה, ההגירה והאוכלוסין
3. העברת שטחי פעולה ממשרד הפנים למשרד העלייה, ההגירה והאוכלוסין והעברת סמכויות בין שרים

א. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר את שטחי הפעולה מרשות ההגירה והאוכלוסין והרשות הביומטרית במשרד הפנים, למשרד העלייה, ההגירה והאוכלוסין.

ב. למשרד העלייה, ההגירה והאוכלוסין יועברו רכיבי התקציב מתוך תקציב רשות ההגירה והאוכלוסין והרשות הביומטרית במשרד הפנים, שיוחדו ו/או שימשו אותה לשטחי הפעולה ולסמכויות הגירה ואוכלוסין, וכן יתר המשאבים ששימשו את משרד הפנים, לרבות כוח האדם, בתוספת כל הנלוות לרכיבי השכר, קרי שעות נוספות, שכר עידוד ותקני רכב. כמו כן, יועברו ההתקשרויות

שנערכו על ידי משרד הפנים בקשר לשטח הפעולה ולסמכויות המנויות בהחלטה זו.

ג. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק ייסוד: הממשלה, להעביר את הסמכויות הנתונות לשר הפנים בתחום האוכלוסין וההגירה, לשר העלייה, ההגירה והאוכלוסין.

ד. בהתאם לסעיפים 31(א) ו-31(ג) לחוק ייסוד: הממשלה, להביא את ההחלטות בסעיפים א-ג לאישור הכנסת.

4. תיקון החלטות ממשלה:

התיקונים המנויים בסעיף זה ייכנסו לתוקף במועד שבו יתקבל אישור הכנסת להעברת הסמכויות לפי סעיפים 1-3 כאמור.

5. [רשימת תיקוני החקיקה הנדרשים לשינוי תושלם בהמשך, כחלק מעבודת הייעוץ המשפטי]

3) העברת שטחי הפעולה של משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, משרד ירושלים ומסורת ישראל והמשרד לשירותי דת, למשרד לשלטון מקומי ופיתוח אזורי; העברת סמכויות בין שרים; ביטול משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, משרד ירושלים ומסורת ישראל והמשרד לשירותי דת

1. העברת שטחי הפעולה של משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי למשרד לשלטון מקומי

א. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק ייסוד: הממשלה, להעביר את שטחי הפעולה של משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי למשרד לשלטון מקומי ופיתוח אזורי, למעט אגף בכיר אחרים ותיקים והרשות לתכנון ופיתוח התיישבות בכפר.

ב. למשרד לשלטון מקומי יועבר התקציב שיוחד למשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, וכן יתר המשאבים ששימשו את משרד הנגב הגליל והחוסן הלאומי, לרבות כוח אדם, בתוספת כל הנלוות לרכיבי השכר, קרי שעות נוספות, שכר עידוד ותקני רכב. כמו כן, יועברו למשרד לשלטון מקומי כל ההתקשרויות של משרד נגב, גליל וחוסן לאומי שבוצעו בקשר לשטח הפעולה ולסמכויות של משרד זה למעט אגף בכיר אחרים ותיקים והרשות לתכנון ופיתוח התיישבות בכפר.

ג. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו-(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר ההחלטות בסעיפים א ו-ב ליו"ר הכנסת כדי שיביאה לידיעת הכנסת.

2. ביטול משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי והעברת סמכויות בין שרים

ד. בהתאם לסעיף 31(ג) לחוק ייסוד: הממשלה, לבטל את משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי.

ה. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק ייסוד: הממשלה, להעביר את הסמכויות הנתונות לשר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי לשר לשלטון מקומי.

ו. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו-(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר ההחלטות בסעיפים ד ו-ו ליו"ר הכנסת כדי שיביאה לידיעת הכנסת.

3. העברת שטחי הפעולה של משרד ירושלים ומסורת ישראל למשרד לשלטון מקומי

א. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק ייסוד: הממשלה, להעביר את שטחי הפעולה של משרד ירושלים ומסורת ישראל למשרד לשלטון מקומי, למעט חברות הפיתוח שיועברו למשרד התרבות והספורט.

ב. למשרד לשלטון מקומי יועבר התקציב שיוחד למשרד ירושלים, וכן יתר המשאבים ששימשו את משרד ירושלים, לרבות כוח אדם, בתוספת כל הנלוות לרכיבי השכר קרי, שעות נוספות, שכר עידוד ותקני רכב. כמו כן, יועברו למשרד לשלטון מקומי כל ההתקשרויות של משרד ירושלים שבוצעו בקשר לשטח הפעולה ולסמכויות של משרד זה, למעט חברות הפיתוח.

ג. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו-(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר ההחלטות בסעיפים א-ב ליו"ר הכנסת כדי שיביאה לידיעת הכנסת.

4. ביטול משרד ירושלים ומסורת ישראל והעברת סמכויות בין שרים

ד. בהתאם לסעיף 31(ג) לחוק ייסוד: הממשלה, לבטל את משרד ירושלים ומסורת ישראל.

ה. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק ייסוד: הממשלה, להעביר את הסמכויות הנתונות לשר לירושלים ומסורת ישראל לשר לשלטון מקומי.

ו. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו-1(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר ההחלטות בסעיפים ד ו"ה ליו"ר הכנסת כדי שיביאה לידיעת הכנסת.

5. העברת שטחי הפעולה של המשרד לשירותי דת למשרד לשלטון מקומי

ז. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק ייסוד: הממשלה, להעביר את שטחי הפעולה של המשרד לשירותי דת למשרד לשלטון מקומי, למעט הרבנות הראשית, בתי הדין הרבנים ומינהלת הזהות היהודית.

ח. למשרד לשלטון מקומי יועבר התקציב שייוחד למשרד לשירותי דת, וכן יתר המשאבים ששימשו את המשרד לשירותי דת, לרבות כוח אדם, בתוספת כל הנלוות לרכיבי השכר קרי, שעות נוספות, שכר עידוד ותקני רכב. כמו כן, יועברו למשרד לשלטון מקומי כל ההתקשרויות של המשרד לשירותי דת שבוצעו בקשר לשטח הפעולה ולסמכויות של משרד זה, למעט הרבנות הראשית, בתי הדין הרבנים ומינהלת הזהות היהודית.

ט. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו-1(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר ההחלטות בסעיפים ז-ח ליו"ר הכנסת כדי שיביאה לידיעת הכנסת.

6. ביטול המשרד לשירותי דת והעברת סמכויות בין שרים

י. בהתאם לסעיף 31(ג) לחוק ייסוד: הממשלה, לבטל את המשרד לשירותי דת.

יא. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק ייסוד: הממשלה, להעביר את הסמכויות הנתונות לשר לשירותי דת לשר לשלטון מקומי.

יב. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו-(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר ההחלטות בסעיפים י ו"א ליו"ר הכנסת כדי שיביאה לידיעת הכנסת.

7. תיקון החלטות ממשלה:

התיקונים המנויים בסעיף זה ייכנסו לתוקף במועד שבו יתקבל אישור הכנסת להעברת הסמכויות לפי סעיפים 1-6 כאמור.

8. [רשימת תיקוני החקיקה הנדרשים לשינוי תושלם בהמשך, כחלק מעבודת הייעוץ המשפטי]

(4) שינוי שם משרד המדע, החדשנות והטכנולוגיה למשרד המחקר והפיתוח וההשכלה הגבוהה; העברת תחום ההשכלה הגבוהה ממשרד החינוך ותחומים נוספים ממשרד המשפטים, משרד הכלכלה ומשרד האנרגיה והתשתיות.

1. שינוי שם משרד המדע, החדשנות והטכנולוגיה למשרד המחקר והפיתוח וההשכלה הגבוהה.

2. העברת שטחי פעולה למשרד המחקר והפיתוח וההשכלה הגבוהה והעברת סמכויות השרים.

א. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר את שטחי הפעולה של ההשכלה הגבוהה במשרד החינוך, לרבות המל"ג, ואת שטחי הפעולה של רשות הפטנטים, ממשרד המשפטים, מטה קהילות החדשנות, ממשרד הכלכלה, ואת מכוני המחקר ממשרד האנרגיה למשרד המחקר והפיתוח וההשכלה הגבוהה.

ב. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר את הסמכויות הנתונות הרלוונטיות לשרי החינוך, המשפטים והאנרגיה בתחומי הפעולה כאמור בסעיף א לשר המחקר והפיתוח וההשכלה הגבוהה.

ג. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו-(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר ההחלטות בסעיפים א ו"ב ליו"ר הכנסת כדי שיביאה לידיעת הכנסת.

3. החלטות ממשלה:

התיקונים המנויים בסעיף זה ייכנסו לתוקף במועד שבו יתקבל אישור הכנסת להעברת הסמכויות לפי סעיפים 1-2 כאמור.

4. [רשימת תיקוני החקיקה הנדרשים לשינוי תושלם בהמשך, כחלק מעבודת הייעוץ המשפטי]

5) העברת שטחי הפעולה של משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות ושל המשרד לשיתוף פעולה אזורי למשרד החוץ; ביטול משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות והמשרד לשיתוף פעולה אזורי.

1. העברת שטחי הפעולה של משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות למשרד החוץ

א. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר את שטחי הפעולה של משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות למשרד החוץ, למעט הרשות לפיתוח הבדואים בדרום.

ב. למשרד החוץ יועבר התקציב שיוחד למשרד התפוצות, וכן יתר המשאבים ששימשו את משרד התפוצות, לרבות כוח אדם, בתוספת כל הנלוות לרכיבי השכר, קרי שעות נוספות, שכר עידוד ותקני רכב. כמו כן, יועברו למשרד החוץ כל ההתקשרויות של משרד התפוצות שבוצעו בקשר לשטח הפעולה ולסמכויות של משרד זה, כאמור בסעיף א.

ג. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו' (ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר ההחלטות בסעיפים א ו'ב ליו"ר הכנסת כדי שיביאה לידיעת הכנסת.

2. העברת שטחי פעולה של המשרד לשיתוף פעולה אזורי למשרד החוץ

ד. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר את שטחי הפעולה של המשרד לשיתוף פעולה אזורי למשרד החוץ, למעט רשות החברות הממשלתיות.

ה. למשרד החוץ יועבר התקציב שיוחד למשרד לשיתוף פעולה אזורי, וכן יתר המשאבים ששימשו את המשרד לשיתוף פעולה אזורי, לרבות כוח אדם, בתוספת כל הנלוות לרכיבי השכר, קרי

שעות נוספות, שכר עידוד ותקני רכב. כמו כן, יועברו למשרד החוץ כל ההתקשרויות של המשרד לשיתוף פעולה אזורי, למעט ההתקשרויות הקשורות ברשות החברות הממשלתיות שבוצעו בקשר לשטח הפעולה ולסמכויות של משרד זה.

1. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו-(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר ההחלטות בסעיפים ד ו"ה ליו"ר הכנסת כדי שיביאה לידיעת הכנסת.

9. ביטול משרד התפוצות והמשרד לשיתוף פעולה אזורי; העברת סמכויות בין שרים

ז. בהתאם לסעיף 31(ג) לחוק יסוד: הממשלה, לבטל את משרד התפוצות.

ח. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר את הסמכויות הנתונות לשר התפוצות לשר החוץ.

ט. בהתאם לסעיף 31(ג) לחוק יסוד: הממשלה, לבטל את המשרד לשיתוף פעולה אזורי.

י. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר את הסמכויות הנתונות לשר לשיתוף פעולה אזורי לשר החוץ.

יא. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו-(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר ההחלטות בסעיפים ז-י ליו"ר הכנסת כדי שיביאה לידיעת הכנסת.

10. תיקון החלטות ממשלה:

התיקונים המנויים בסעיף זה ייכנסו לתוקף במועד שבו יתקבל אישור הכנסת להעברת הסמכויות לפי סעיפים 1-5 כאמור.

11. [רשימת תיקוני החקיקה הנדרשים לשינוי תושלם בהמשך, כחלק מעבודת הייעוץ המשפטי]

6) העברת שטחי פעולה ממשרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות ויחידה ממשרד הביטחון למשרד החינוך; ביטול משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות

1. העברת שטחי פעולה ממשרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות וממשרד הביטחון

א. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר את שטחי הפעולה של משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות (למעט האגף לתרבות יהודית) למשרד החינוך (למעט האגף לתרבות יהודית), ואת האגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון למשרד החינוך.

ב. למשרד החינוך יועבר התקציב שיוחד למשרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות (למעט תקציב האגף לתרבות יהודית) ולאגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון, לרבות כוח אדם, בתוספת כל הנלוות לרכיבי השכר, קרי שעות נוספות, שכר עידוד ותקני רכב. כמו כן, יועברו למשרד חינוך כל ההתקשרויות של משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות ומשרד הביטחון שבוצעו בקשר לשטח הפעולה ולסמכויות של משרד זה, כאמור בסעיף א.

ג. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו-1(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר ההחלטות בסעיפים א ו-ב ליו"ר הכנסת כדי שיביאה לידיעת הכנסת.

2. ביטול משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות והעברת סמכויות בין שרים

ד. בהתאם לסעיף 31(ג) לחוק יסוד: הממשלה, לבטל את משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות.

ה. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר את הסמכויות הנתונות לשר ההתיישבות והמשימות הלאומיות, וכן את הסמכויות הניתנות לשר הביטחון בתחום הביטחוני-חברתי, לשר החינוך.

1. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו-(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר ההחלטות בסעיפים ט-יג ליו"ר הכנסת כדי שיביאה לידיעת הכנסת.

3. תיקון החלטות ממשלה:

התיקונים המנויים בסעיף זה ייכנסו לתוקף במועד שבו יתקבל אישור הכנסת להעברת הסמכויות לפי סעיפים 1-2 כאמור.

4. [רשימת תיקוני החקיקה הנדרשים לשינוי תושלם בהמשך כחלק מעבודת הייעוץ המשפטי]

(7) העברת כמה שטחי פעולה ממשרד ירושלים ומסורת ישראל, מהמשרד לשוויון חברתי, ממשרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות וממשרד המורשת, למשרד התרבות והספורט; ביטול משרד המורשת

1. העברת שטחי פעולה ממשרד ירושלים ומסורת ישראל

א. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר את חברות הפיתוח ממשרד ירושלים ומסורת ישראל למשרד התרבות והספורט, לרבות המשאבים ששימשו את החברות האלה. כמו כן, יועברו למשרד התרבות והספורט כל ההתקשרויות של משרד ירושלים ומסורת ישראל שבוצעו בקשר לשטח הפעולה ולסמכויות של חברות הפיתוח במשרד זה.

ב. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו-(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר ההחלטה בסעיף א ליו"ר הכנסת כדי שיביאה לידיעת הכנסת.

2. העברת שטחי הפעולה של משרד המורשת

ג. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר את שטחי הפעולה של משרד המורשת למשרד התרבות והספורט.

ד. למשרד התרבות והספורט יועבר התקציב שיוחד למשרד המורשת, וכן יתר המשאבים ששימשו את משרד המורשת, לרבות כוח אדם, בתוספת כל הנלוות לרכיבי השכר, קרי שעות נוספות, שכר עידוד ותקני רכב. כמו כן, יועברו למשרד התרבות

והספורט כל ההתקשרויות של משרד המורשת שבוצעו בקשר לשטח הפעולה ולסמכויות של משרד זה.

ה. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו' (ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר ההחלטות בסעיפים ג-ד ליו"ר הכנסת כדי שיביאה לידיעת הכנסת.

3. העברת שטחי פעולה מסוימים ממשרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות ומהמשרד לשוויון חברתי

ו. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר את שטחי הפעולה של משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות ביחס לאגף לתרבות יהודית, ואת שטחי הפעולה של המשרד לשוויון חברתי ביחס לאגף מורשת ופרויקטים למשרד התרבות והספורט.

ז. , כאמור בסעיף ו, למשרד התרבות והספורט יועבר התקציב שיוחד לאגפים האלה ממשרדי ההתיישבות והמשימות הלאומיות ומהמשרד לשוויון חברתי, וכן יתר המשאבים הרלוונטיים ששימשו את המשרדים, לרבות כוח אדם, בתוספת כל הנלוות לרכיבי השכר, קרי שעות נוספות, שכר עידוד ותקני רכב. כמו כן, יועברו למשרד התרבות והספורט כל ההתקשרויות הנגזרות שבוצעו בקשר לשטח הפעולה ולסמכויות בהתאם לסעיף ו.

ח. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו' (ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר ההחלטות בסעיפים ו' ו' ליו"ר הכנסת כדי שיביאה לידיעת הכנסת.

4. ביטול משרדים, והעברת סמכויות בין שרים

ט. בהתאם לסעיף 31(ג) לחוק יסוד: הממשלה, לבטל את משרד המורשת.

י. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר את הסמכויות הנתונות לשר המורשת לשר התרבות והספורט.

יא. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר את הסמכויות הנתונות לשר ההתיישבות והמשימות הלאומיות ביחס לסעיף ו לשר התרבות והספורט.

יב. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר את הסמכויות הנתונות לשר לשוויון חברתי ביחס לסעיף 1 לשר התרבות והספורט.

ג. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו-1(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר החלטות בסעיפים ט-יג ליו"ר הכנסת כדי שיביאה לידיעת הכנסת.

5. החלטות ממשלה:

התיקונים המנויים בסעיף זה ייכנסו לתוקף במועד שבו יתקבל אישור הכנסת להעברת הסמכויות לפי סעיפים 1-3 כאמור.

(8) [רשימת תיקוני החקיקה הנדרשים לשינוי תושלם בהמשך כחלק מעבודת הייעוץ המשפטי] ביטול המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה והעברת שטחי הפעולה ממנו למשרד רה"מ ולמשרד הרווחה והשירותים החברתיים

1. העברת שטחי פעולה מהמשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה למשרד ראש הממשלה

א. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר את שטחי הפעולה של הרשות לפיתוח כלכלי-חברתי של החברה הערבית ושל הרשות לקידום מעמד האישה, למשרד ראש הממשלה.

ב. למשרד ראש הממשלה יועברו התקציבים שיוחדו ו/או שומשו על ידי הרשות לפיתוח כלכלי-חברתי של החברה הערבית והרשות לקידום מעמד האישה, מתוך תקציב המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה, וכן את יתר המשאבים ששימשו את היחידות האלה, לרבות כוח אדם, בתוספת כל הנלוות לרכיבי השכר, קרי שעות נוספות, שכר עידוד ותקני רכב. כמו כן, יועברו למשרד רה"מ כל ההתקשרויות של יחידות אלו שבוצעו בקשר לשטח הפעולה ולסמכויות של משרד זה.

ג. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו-1(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר החלטות בסעיפים א ו-ב ליו"ר הכנסת כדי שיביאה לידיעת הכנסת.

2. העברת שטחי פעולה מהמשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה למשרד הרווחה השירותים החברתיים

ד. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק ייסוד: הממשלה, להעביר את שטחי הפעולה של הרשות לקידום מעמד האישה ושל אגף א לקידום אוכלוסיית הלהט"ב, למשרד הרווחה והביטחון החברתי.

ה. למשרד הרווחה השירותים החברתיים יועבר התקציב שיוחד ו/או שימש את הרשות לקידום מעמד האישה ואת אגף א' לקידום אוכלוסיית הלהט"ב מתוך תקציב המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה, וכן את יתר המשאבים ששימשו את היחידות האלה, לרבות כוח אדם, בתוספת כל הנלוות לרכיבי השכר, קרי שעות נוספות, שכר עידוד ותקני רכב. כמו כן, יועברו למשרד הרווחה כל ההתקשרויות של הרשות לקידום מעמד האישה ושל אגף א לקידום אוכלוסיית הלהט"ב שבוצעו בקשר לשטח הפעולה והסמכויות של משרד זה.

ו. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו-1(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר ההחלטות בסעיפים ד-ה ליו"ר הכנסת כדי שיביאה לידיעת הכנסת.

3. ביטול המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה והעברת סמכויות בין שרים

ז. בהתאם לסעיף 31(ג) לחוק ייסוד: הממשלה, לבטל את המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה.

ח. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק ייסוד: הממשלה, להעביר את הסמכויות הנתונות לשר לשוויון חברתי וקידום מעמד ברשות לפיתוח כלכלי-חברתי של החברה הערבית והרשות לקידום מעמד האישה, לראש הממשלה.

ט. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק ייסוד: הממשלה, להעביר את הסמכויות הנתונות לשר לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה ברשות לקידום מעמד האישה ואגף א לקידום אוכלוסיית הלהט"ב, לשר הרווחה.

י. בהתאם לסעיפים 31(א) ו-31(ג) לחוק ייסוד: הממשלה, להביא את ההחלטות בסעיפים ז-ט לאישור הכנסת.

4. תיקון החלטות ממשלה:

התיקונים המנויים בסעיף זה ייכנסו לתוקף במועד שבו יתקבל אישור הכנסת להעברת הסמכויות לפי סעיפים 1-4 כאמור.

5. [רשימת תיקוני החקיקה הנדרשים לשינוי תושלם בהמשך כחלק מעבודת הייעוץ המשפטי]

9) ביטול המשרד לעניינים אסטרטגיים, משרד ההסברה ומשרד המודיעין והעברת שטחי פעולה ממשרדים אלו למשרד ראש הממשלה.

1. העברת שטחי פעולה

א. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק ייסוד: הממשלה, להעביר את שטחי הפעולה של המשרד לעניינים אסטרטגיים, משרד המודיעין ומשרד ההסברה למשרד ראש הממשלה, וכן להעביר את מערך הדיגיטל הלאומי ומערכת תמ"ר ממשרד הכלכלה והתעשייה, רשות החברות הממשלתיות מהמשרד לשיתוף פעולה אזורי והרבנות הראשית מהמשרד לשירותי דת.

ב. למשרד ראש הממשלה יועברו התקציבים שיוחדו למשרד לעניינים אסטרטגיים, משרד ההסברה, משרד המודיעין ויתר היחידות שצוינו בסעיף א, וכן יתר המשאבים ששימשו אותם, לרבות כוח אדם, בתוספת כל הנלוות לרכיבי השכר, קרי שעות נוספות, שכר עידוד ותקני רכב. כמו כן, יועברו למשרד ראש הממשלה כל ההתקשרויות של המשרדים שבוצעו בקשר לשטח הפעולה ולסמכויות של משרד זה.

ג. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו-11(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר ההחלטות בסעיפים א-ב ליו"ר הכנסת כדי שביאה לידיעת הכנסת.

2. ביטול המשרד לעניינים אסטרטגיים, משרד ההסברה ומשרד המודיעין; העברת סמכויות בין שרים

ד. בהתאם לסעיף 31(ג) לחוק ייסוד: הממשלה, לבטל את משרד ההסברה.

- ה. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק ייסוד: הממשלה, להעביר את הסמכויות הנתונות לשר ההסברה לראש הממשלה.
- ו. בהתאם לסעיף 31(ג) לחוק ייסוד: הממשלה, לבטל את המשרד לעניינים אסטרטגיים.
- ז. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק ייסוד: הממשלה, להעביר את הסמכויות הנתונות לשר לעניינים אסטרטגיים לראש הממשלה.
- ח. בהתאם לסעיף 31(ג) לחוק ייסוד: הממשלה, לבטל את משרד המודיעין.
- ט. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק ייסוד: הממשלה, להעביר את הסמכויות הנתונות לשר המודיעין אזורי לראש הממשלה.
- י. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק ייסוד: הממשלה, להעביר את הסמכויות הנתונות לשר לשירותי דת, לשר לשיתוף פעולה אזורי ולשר הכלכלה ביחס לאמור בסעיף א לראש הממשלה.
- יא. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו' (ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר ההחלטות בסעיפים ד"י ליו"ר הכנסת כדי שיביאה לידיעת הכנסת.

3. תיקון החלטות ממשלה:

- התיקונים המנויים בסעיף זה ייכנסו לתוקף במועד שבו יתקבל אישור הכנסת להעברת הסמכויות לפי סעיפים 1-5 כאמור.
4. [רשימת תיקוני החקיקה הנדרשים לשינוי תושלם בהמשך כחלק מעבודת הייעוץ המשפטי]

10 העברת שטחי פעולה ממשרד הכלכלה למשרד העבודה

1. העברת שטחי פעולה

- א. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק ייסוד: הממשלה, להעביר את שטחי הפעולה האלה ממשרד העבודה למשרד הכלכלה: רשות התעסוקה, אגף בכיר תעסוקה ופיתוח הון אנושי, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, מינהלת המעסיקים ופיתוח הון אנושי.
- ב. למשרד העבודה יועברו התקציבים שיוחדו ליחידות האלה, כאמור בסעיף א, וכן יתר המשאבים ששימשו אותם, לרבות

כוח אדם, בתוספת כל הנלוות לרכיבי השכר, קרי שעות נוספות, שכר עידוד ותקני רכב. כמו כן, יועברו למשרד העבודה כל ההתקשרויות של המשרדים שבוצעו בקשר לשטח הפעולה ולסמכויות של משרד זה.

ג. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו' (ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר החלטות בסעיפים א-ב ליו"ר הכנסת כדי שיביאה לידיעת הכנסת.

2. העברת סמכויות בין שרים

ד. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק ייסוד: הממשלה, להעביר את הסמכויות הנתונות לשר הכלכלה ביחס ליחידות המצוינות בסעיף א, לשר העבודה.

ה. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו' (ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר החלטות בסעיף ד ליו"ר הכנסת כדי שיביאה לידיעת הכנסת.

3. תיקון החלטות ממשלה:

התיקונים המנויים בסעיף זה ייכנסו לתוקף במועד שבו יתקבל אישור הכנסת להעברת הסמכויות לפי סעיפים 1-5 כאמור.

4. [רשימת תיקוני החקיקה הנדרשים לשינוי תושלם בהמשך כחלק מעבודת הייעוץ המשפטי]

ניהול קובץ החלטות הממשלה לסידור מחדש של משרדי הממשלה

מחליטים,

1. להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בהשתתפות נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, נציג החשב הכללי במשרד האוצר, הממונה על השכר, נציג היועץ המשפטי לממשלה, נציג נציבות שירות המדינה ונציג מנכ"ל מכל משרד המשפיע על השינויים או מושפע מהם.

2. הצוות יקבל סמכויות הכרעה.

3. הצוות יהיה אמון על יישום צבר החלטות הממשלה מיום (...), במסגרת הרפורמה במבנה הממשלה, ובכלל זה יהיה אחראי לנושאים האלה:

- א. ליווי המשרדים ביישום ההחלטה
 - ב. התייעלות תקציבית מדורגת הנגזרת מאיחוד המשרדים
 - ג. הסרת חסמים
 - ד. מעקב ובקרה על יישומה השוטף של ההחלטה
4. הצוות ידווח לממשלה בתוך 30 יום על ההתקדמות בביצוע ההחלטות האמורות, ולאחר מכן, 30 ימים נוספים מהעדכון הקודם. הצוות ישלים את עבודתו לא יאוחר מ־90 יום מיום קבלת החלטה זו.
 5. ראש הצוות יכריע במחלוקות שיתגלעו בתוך הצוות.
 6. הצוות ימליץ לממשלה על תהליכי שינוי והתייעלות ארוכי טווח במבנה הממשלה ויגיש המלצותיו בתוך חצי שנה.

רשימת המקורות

- אברהם, ניטן (2023, נובמבר). [ממשלה קטנה ויעילה למען הציבור](#). פורום קהלת.
- אזולאי, מורן (2021, 7 ביוני). לפיד: "נכשלת במספר השרים, זה חלק מהדרך להקים ממשלה. [ynet](#).
- אקשטיין, צבי, מנחם-כרמי, שרית, סומקין, סרגי וקלישר, עידית (2023, 24 בדצמבר). [השפעות המלחמה על כלכלת ישראל וצעדי המדיניות הנדרשים](#). מכון אהרן למדיניות כלכלית.
- ארץ, עידן (2023, 26 בספטמבר). [לידיעת המעסיקים: כך תוכלו להרוויח עד 33 אלף שקל על עובד חדש](#)". גלובס.
- בר, אילנית (2020, נובמבר). [אומדן עלויות ההקמה והתפעול של משרדי הממשלה החדשים בממשלה ה-35](#). הכנסת: מרכז המחקר והמידע.
- ברנע, שלומית, דריישפיץ, שוריק ושרקנסקי, מתן (2013). פחות זה יותר: גודל ממשלות. בתוך גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג (עורכים), [תיקון שיטת הממשל בישראל](#). עם עובד והמכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גולשטיין-גלפרין, ריטה (בהכנה). [תכנון אסטרטגי ארוך טווח בישראל](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- וולק, טל (2021, 15 באפריל). [כדי להגיע לעוד הישגים צריך לפתח חרבות וספורט](#). גלובס.
- זוסמן, נתן ואחרים (2021). [תמחור פחמן בישראל - מסמך מדיניות](#). המשרד להגנת הסביבה.
- משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר. (2015). [דו"ח הצוות להתאמת מבנה הממשלה ליישום תיקון מסי 1 לחוק יסוד: הממשלה \(תיקון\) \(הגברת המשילות\)](#).

קופראק, נחנאל (2020). [ענף החקלאות: הזדמנויות ואתגרים](#). הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

קניג, עופר (2023). [ממשל קטן וחכם? צמצום מספר משרדי הממשלה](#). פרלמנט, 39, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קניג, עופר (2022, 15 בדצמבר). [עוד שר במשרד קיים עדיף על מינוי במשרד קיינוני](#). אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קניג, עופר (2020, 1 באפריל), [צמצום מספר משרדי הממשלה: ניתוח, מבט השוואתי וחלופות](#). אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רוטברג, בת חן (2023). [תיאור וניתוח מגמות במגזר ההייטק](#). הכנסת, מרכז המחקר.

שפירא, אסף וקונסטנטיני, ורד (אוקטובר 2023). [סקר חרבות ברזל](#). אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שרא, מיכאל (נובמבר 2023). [עכשיו הזדמנות לצמצם את מספר השרים בממשלה](#). פורום קהלת.

Aucoin, Peter, & Bakvis, Herman (1993). Consolidating cabinet portfolios: Australian lessons for Canada. *Canadian Public Administration*, 36(3), 392-420.

Indridason, Indridi H., & Bowler, Shaun (2014). [Determinants of cabinet size](#). *European Journal of Political Research*, 53(2), 381-403.

Larsson, Torbjörn. (1988). Sweden: The new constitution - An old practice adjusted. In Blondel, Jean, Müller-Rommel, Ferdinand (Eds.). *Cabinets in Western Europe*. Palgrave Macmillan.

Lewis, J. P. (2015). [A consideration of cabinet size](#). *Canadian Parliamentary Review*, 38(3).



Policy Paper 204

A NEW STRUCTURE FOR THE GOVERNMENT

A Proposal to Revise the Composition of the Government Ministries and the Functions of Ministers

Tomer Lotan | Vered Constantini
Consultant and Supervisor:
Yohanan Plesner

September 2024

Text Editor [Hebrew]: Lilach Tchlenov
Series and Cover Design: Studio Alfabees
Typesetting: Irit Nachum
Printed by Ayalon Print

ISBN: 978-965-519-463-0

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2024 by the Israel Democracy Institute (RA)

Printed in Israel

The Israel Democracy Institute

4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602

Tel: (972)-2-5300-888

Website: en.idi.org.il

To order books:

Online Book Store: en.idi.org.il/publications

E-mail: orders@idi.org.il

Tel: (972)-2-5300-800

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

ABSTRACT

This study proposes a revised and detailed organizational structure for the professional governmental system, including changes to the number and composition of government ministries.

The starting point of the study is the defective and distorted organizational structure of Israel's government ministries. This structure was shaped over the years by political constraints and frequent changes, including the creation of superfluous ministries and the division and amalgamation of professional units, without any attention to the needs and challenges facing the public system. The ongoing distortion in the organizational structure of the government has effectively created an organizational phenomenon researchers call "the geology of governments." This structure seriously impairs the executive capabilities of the government and the ongoing and stable functioning of the professional units in the civil service.

The most prominent manifestation of the distorted organizational structure of the government is the number of ministries—over thirty. This number is exceptional, particularly relative to other relevant countries, where the number of government ministries is usually half the above-mentioned figure, or even less. The large number of ministries has a negative impact on the functioning of the public system and its ability to implement policy efficiently. This negative impact is due not only to the surplus budgetary expenses incurred due to the number of ministries, but also to a series of functional ramifications that damage the work processes themselves in such areas as policy formation and implementation, the quality of

the services supplied to citizens, information management and mediation, damage to the work of the Knesset and the relations between the branches of government, and erosion of public trust as a result of governmental instability and the lack of public visibility and accountability.

The study reviews the failure of attempts to reduce the number of ministries over the years, particularly in the past three decades. It identifies in detail the dictates and constraints stemming from Israel's political and coalitionary context, in terms of the process of forming governments and the need to provide ministerial positions for government members. Progressing from these insights, the study proposes a revised model based on identifying the point of equilibrium between structural rigidity and stability and political flexibility. The proposed model combines the need to strengthen the functional capabilities and professionalism of the civil service with the vital need to maintain effective maneuvering space for the political system to form and maintain coalitions.

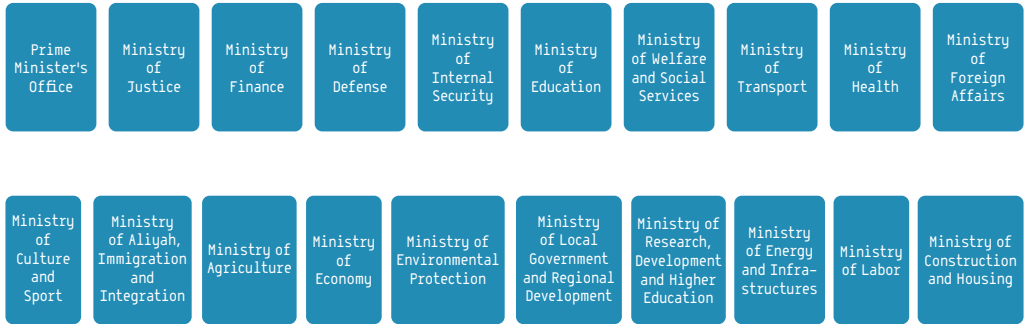
To this end, the study includes two key components. The first is the formulation of a revised recommendation for the structure of the government in Israel, including full details regarding the number and composition of government ministries. The second is a recommended political model for the ministerial positions that maintains the ability to realize aspects required in order to form a coalition. These two components combine to form a full and complete proposal for the structure of the government in Israel.

This study is the most advanced, grounded, and detailed undertaken to date regarding the structure of government in Israel. It includes numerous innovations and revisions regarding the structure and composition of the ministries and the model for the ministerial positions.

Key Recommendations and Innovations

1. Desirable number and composition of the ministries: Recommendation for 20 ministries (19 ministries + the Prime Minister's Office)

For the first time, this study included the formulation of an analytical model based on an examination of the need for government ministries from a bottom-up perspective. In other words, the study does not recommend the “simplistic” reduction and unification of government ministries, but rather examines the *raison d'être* of each ministry. To this end, we defined six criteria justifying the existence of an independent ministry and applied these to all the existing ministries. This methodology clearly identified the core government ministries, in distinction to superfluous ministries and to “borderline” instances—those ministries that are only partially justified and that require special examination with regard to the unique needs and challenges in Israel. These borderline instances were analyzed separately. The study also examined the desirable structure of government ministries in Israel from a future-oriented perspective. In other words, alongside our analysis of the reduction and unification of existing ministries, we also considered the need for new ministries or spheres that should be addressed as part of the government's organizational structure. All these aspects served as the basis for the desirable picture we present regarding the number and composition of ministries.



2. Affiliation of all the second-tier units in government ministries to a full and detailed organizational chart

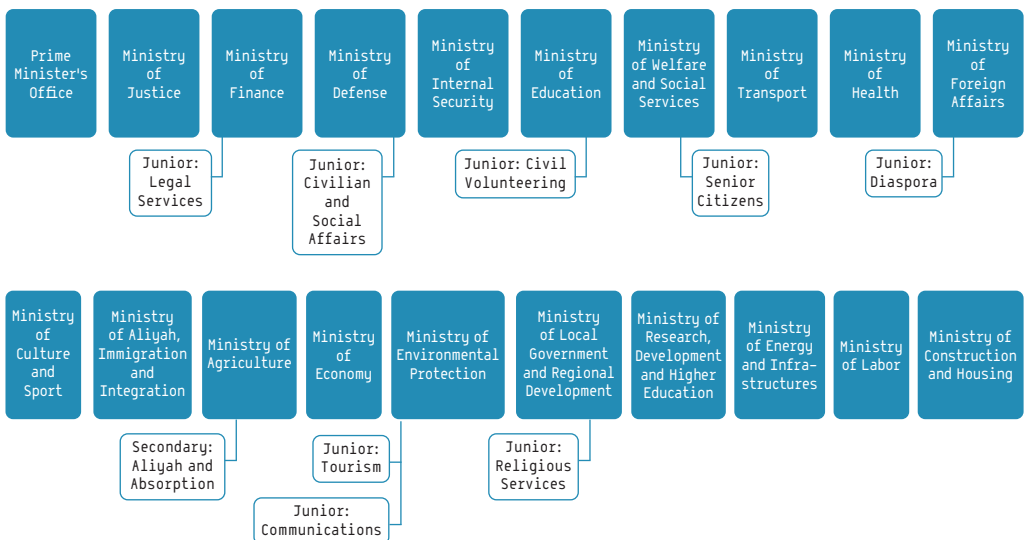
Another new aspect of the study was the analysis of all the second-tier professional units under the authority of government ministries—ministry units, subsidiary units, corporations, and government companies accountable directly to the minister or the director-general—and their ministerial affiliations. The purpose of this part of the study was to propose a full and detailed organizational model for the government identifying the desirable affiliation of these units, and particularly of units that are regularly transferred from one ministry to another, as well as units that are the subject of disagreements regarding their ministerial affiliation. The study also presents a full organizational chart for all the government ministries—something that has never previously been prepared.

3. A revised model for ministerial functions: Defining a “senior minister” and “minister delegate” in the internal ministry hierarchy

The study reviews in detail models for situations where more than one ministerial appointee serves in a single ministry. Such models are

common in various forms in Western democracies and in many of the reference countries we examined in the study. The study identifies the advantages and disadvantages of these models and their suitability for the governmental structure and political culture in Israel.

On the basis of this review and analysis, the study proposes an innovative model for a government ministry, featuring a “senior minister” alongside the option to appoint a “minister delegate” accountable to the former. This model facilitates reduction and unification of the existing ministries and mitigates against the further division of ministries in the future, while maintaining the ability to meet the needs and political aspirations of the coalition factions. The study examines in the depth the practical application of the “minister delegate” or “junior minister” model, details the structure of powers of each of the ministers, outlines the hierarchical structure in the ministry, and within this framework defines spheres of responsibility and areas of action. The study also discusses concrete options for implementing this revised ministerial model in the existing ministries, and presents recommendations for how such a division of powers and responsibilities could be carried out.



4. Formalizing the governmental structure through revised constitutional tools

The study ends with a proposal to amend the Basic Law: The Government. This proposal formalizes the proposed model in Israel's constitutional structure. While previous attempts to reduce the size of the government have concentrated on defining the maximum number of ministers, the current initiative proposes specifying in legislation, for the first time, the composition of the ministries themselves. The proposal attached to the study focuses on the organizational structure of the ministries and defines a stable constitutional core that may be changed only with a special majority.

In addition to constitutional legislation, a “government decision” proposal is also included for implementing the reform to unify and reduce the number of ministries according to the proposed model. The proposal details all the changes required in order to implement the model, alongside the proposed establishment of an implementation mechanism with powers and tools to execute the governmental plan.

Reforming the structure of the government ministries in Israel is essential in order to optimize the functioning of the State of Israel. The Iron Swords War has proved conclusively that the existing structure of government ministries—the result of the defective, destructive, and continuing practice of dividing, combining, and exchanging ministries—is not sustainable, and there is a need for profound structural reform. This conclusion is also clearly reflected in public opinion in Israel, with broad consensus that superfluous government ministries should be closed down. Restructuring the system of government ministries and formalizing the new arrangement in the institutional rules that shape Israel's system of government are more vital tasks now than ever before, in order to ensure the resilience and future of the State of Israel and Israeli society.

מבנה הממשלה בישראל, ובעיקר מספרם החריג של משרדי הממשלה, פוגע פגיעה מהותית בתפקוד הרשות המבצעת ומחייב ארגון מחדש. מחקר זה מציג את המודל המתקדם, המפורט והמנומק ביותר שנכתב עד כה בעניין ארגון מחדש של המבנה הממשלתי. המחקר כולל דיון פרטני בהרכב הרצוי של משרדי הממשלה ויחידותיהם, ומציע דגם מעודכן של תפקידי השרים - מודל המשלב בין הצורך לחזק את יכולות התפקוד ואת המקצועיות של השירות הציבורי, לבין ההכרח לשמור על גמישות פוליטית שתאפשר להתמודד עם האילוצים הקואליציוניים. המחקר כולל גם הצעת חקיקה לעיגון המבנה המעודכן הזה במבנה החוקתי הישראלי, וכן הצעה להקים מנגנון יישום בעל סמכות וכלים להטמעת המבנה הארגוני הרצוי.

תומר לוטן הוא עמית בכיר אורח במכון הישראלי לדמוקרטיה. היה מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים וראש מטה "מגן ישראל" למאבק במגפת הקורונה. בעל שני תארים שניים, מאוניברסיטת תל אביב ומ־London School of Economics. מומחש לממשל ומדיניות ציבורית.

ורד קונסטנטיני היא חוקרת יישומית, יועצת אסטרטגית ומנהלת פרויקטים במגזר החברתי-ציבורי. בעלת תואר שני במינהל עסקים מאוניברסיטת תל אביב.

יוחנן פלסנר הוא נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה מ־2014. בעל תואר שני במינהל ציבורי עם התמחות בכלכלה פוליטית וביטחון בינלאומי מבי"ס קנדי לממשל באוניברסיטת הרווארד. היה מנהל תוכניות מיוחדות במשרד ראש הממשלה, מנכ"ל מפלגת קדימה וחבר כנסת בשנים 2007-2013. בעל מומחיות רבה בתחומי המדיניות הציבורית ובסוגיות חוקתיות וביטחוניות.

