



17.5.2019

י"ב אייר תשע"ט

הנדון: חוות דעת על תזכיר חוק: חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' ...) (ביטול המגבלה  
על מספר השרים וסגני השרים)

שלום רב,

ברצוננו להביע את התנגדותנו לתזכיר החוק שבנדון, המבקש לבטל את ההגבלה על מספר השרים וסגני השרים. לפי הגבלה זו, שנקבעה בתיקון מס' 1 לחוק יסוד: הממשלה מ-2014, מספר חברי הממשלה, לרבות ראש הממשלה, מוגבל ל-19, ומספר סגני השרים – לארבעה. ב-2015, לאחר הבחירות לכנסת ה-20, הושעתה הגבלה זו בהוראת שעה למשך תקופת כהונתה של הכנסת ה-20, ותזכיר החוק שבנדון מבקש כאמור לבטלה לגמרי.

אנו מתנגדים לתזכיר החוק מהטעמים הבאים:

1. הגבלת גודל הממשלה תורמת ליציבות ולמשילות –

- ממשלה מרובת שרים פוגמת ביעילות הדיונים ובתהליך קבלת ההחלטות. בממשלה גדולה, ישיבת מליאת הממשלה עלולה להפוך לזירה של דיונים בלתי פוסקים ומיותרים.
- חמור מכך, הגדלת מספר השרים הביא בעבר להקמתם של משרדים חדשים שנחוצותם מוטלת בספק (לעניינים אסטרטגיים, ירושלים ומורשת, שיתוף פעולה אזורי, פיתוח הנגב והגליל וכיוצא בזה), תוך העברת סמכויות ממשרדים

**מר אמיר אלשטיין**

יו"ר הוועד המנהל

**מר יוחנן פלסנר**

נשיא

**מר ברנרד מרכוס**

יו"ר בינלאומי

**פרופ' גרהרד קספר**

יו"ר המועצה הבינלאומית

**ד"ר ג'ורג' שולץ**

יו"ר של כבוד

**חברי הוועד המנהל**

פרופ' רוד וניצקי-סרוסי

מר חן ליכטנשטיין

גב' מול מועלם

מר סלי מרידור

עו"ד אבי פיישר

מר אביעד פרידמן

ד"ר מיכל צור

מר יוסי קוצ'יק

מר עימאד תלחמי

**המועצה הבינלאומית**

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

מר אליוט אברמס, ארה"ב

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

גב' אן אפלבווס, ארה"ב

פרופ' רנון בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

מר ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

**סגני נשיא**

ד"ר ישי ג'יסין פרס, אסטרטגיה

פרופ' יובל שני, מחקר

**עמיתים בכירים**

פרופ' תמר הרמן

פרופ' מוסטפא נבהא

פרופ' עמית בהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' טליה פיישר

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יודיה צ' שטרן

פרופ' איתן ששינסקי

**מייסד ונשיא לשעבר**

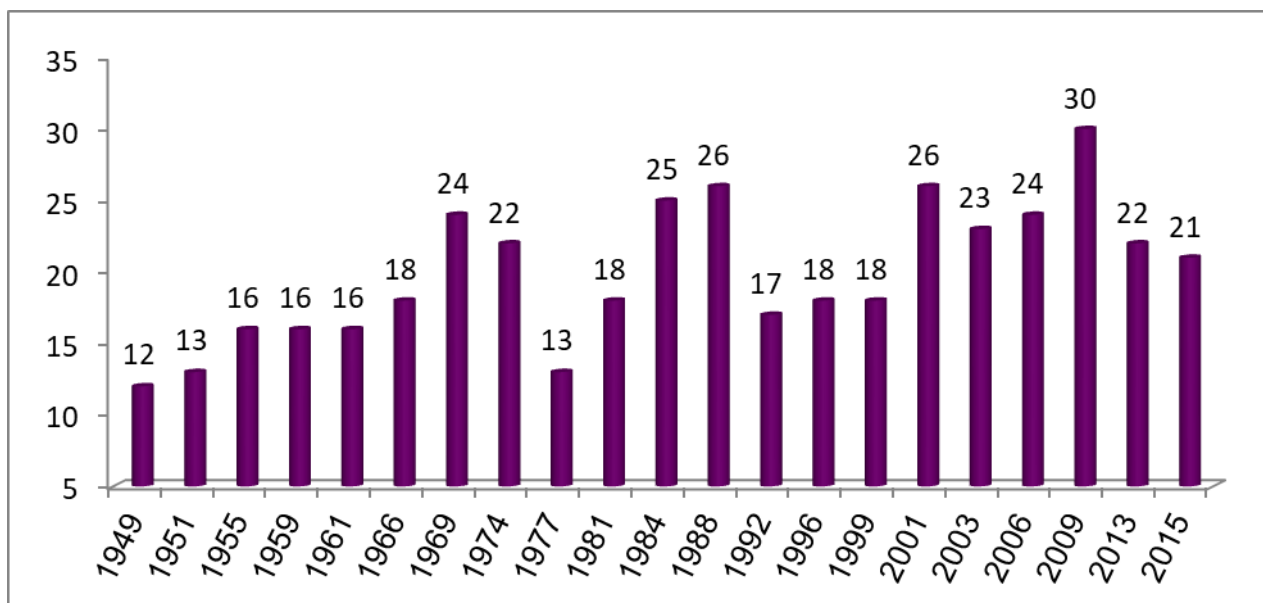
ד"ר אריק ברמון



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

אחרים. בכך נפגעת היציבות, נוצר חוסר המשכיות בטיפולם של נושאים  
והיכולת לקדם מדיניות נפגמת.

2. אין הצדקה לממשלות גדולות – ההצדקה העיקרית המופיעה בתזכיר היא שהגדלת  
הממשלה הכרחית כדי לשרת צרכים קואליציוניים (ולכן, בעקיפין, את היציבות  
הפוליטית בישראל). אלא שטענה זו אינה עומדת במבחן המציאות: אף שממשלות  
ישראל תמיד הסתמכו על קואליציה, הרי שרבות מהממשלות שקמו לאורך השנים עמדו  
במגבלה הקיימת, כלומר 19 חברי ממשלה (ר' תרשים 1 להלן). במבט היסטורי, יש  
תהליך ברור של התרחבות הממשלות: עד בחירות 1999, רובן המכריע של הממשלות  
שקמו לאחר בחירות (11 מתוך 15 ממשלות) מנו 18 חברים ומטה; מבחירות 2001, כל  
הממשלות שקמו לאחר בחירות מנו לפחות 21 חברים. יתר על כן, בחוק הקיים (שאותו  
מבקש התזכיר לבטל) יש במידה רבה מענה לטענה שקואליציות גדולות מצדיקות את  
הרחבת הממשלה: החוק מאפשר למנות יותר מ-19 חברי ממשלה, אם "הביעה הכנסת  
אמון בממשלה או החליטה לאשר צירוף שרים לממשלה, ברוב של שבעים חברי הכנסת  
לפחות" (חוק יסוד הממשלה: סעיף 5(ו)).



\* מקור: עופר קניג, "הגבלת גודל הממשלה", הוצג בפני ועדת החוקה, חוק ומשפט, 14.10.2013 (מעודכן לתאריך 2.11.2015). התרשים מציג את מספר השרים (לרבות ראש הממשלה) בממשלות שהורכבו לאחר בחירות, ביום השבעת הממשלה ועד שבוע לאחר השבעתה.

3. ממשלות קטנות חוסכות כספי ציבור – בתזכיר החוק נכתב כי לפי להערכת אגף התקציבים במשרד האוצר, העלות התקציבית של לשכת שר עומדת על כ-4.5 עד 6.5 מיליון ש"ח בשנה, והעלות התקציבית של לשכת סגן שר היא כ-2 מיליון ש"ח בשנה. לכך יש להוסיף את עלויות המשרדים שעליהם ממונים השרים (ככל שמדובר בשרים הממונים על משרדים). גם אם אפשר להתווכח על המשמעות התקציבית של ההגבלה (שולית או מהותית) ולטעון שהזעקה כנגד בזבוז כספים נגועה בפופוליזם, ברור כי מספר קטן יותר של שרים, סגני שרים ומשרדי ממשלה יביאו לחיסכון לא מבוטל.



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

4. ממשלות קטנות תורמות לעבודת הכנסת – כיום אין בישראל "חוק נורבגי מלא", שבמסגרתו כל השרים וסגני השרים מתפטרים מכהונתם בכנסת, אלא "חוק נורבגי קטן", שבמסגרתו הם רק רשאים להתפטר (לפי תיקון מס' 42 לחוק יסוד: הכנסת משנת 2015). במצב עניינים זה, לפחות חלק מהשרים וסגני השרים מכהנים גם כחברי כנסת, אך למעשה אינם עוסקים כמעט בעבודה פרלמנטרית, למשל כחברי ועדות בכנסת. לפיכך, מספר גבוה של שרים וסגני שרים פירושו המידי הוא הקטנת מספר חברי הכנסת הפנויים לעבודה פרלמנטרית. כיוון שמלכתחילה הכנסת היא פרלמנט קטן בהשוואה לפרלמנטים אחרים ולגודל האוכלוסייה, הרי שהעומס הנוצר על חברי הכנסת במצב זה הוא אדיר – למשל, בכנסת היוצאת כיהן כל ח"כ בקואליציה ביותר מ-3 ועדות בממוצע – ופגיעתו ביכולתם למלא את תפקידם כהלכה היא רבה. אמת, הנזק הספציפי הזה של ממשלות גדולות יימנע אם יאומץ חוק נורבגי מלא – אבל לא כך שאר הנזקים המפורטים בחוות דעת זו.

5. גם הניסיון ההשוואתי (ר' טבלה 1 להלן) מלמד שהמספר של 19 חברי ממשלה הוא סביר בהחלט, ושהממשלות בישראל גדולות באופן יחסי:

- במרבית הדמוקרטיות עם אוכלוסייה בסדר גודל דומה לזה של ישראל, הממשלות כוללות מספר נמוך יותר של שרים. לדוגמה, בפורטוגל מכהנים 18 שרים, בהולנד 16 שרים, באירלנד ובפינלנד 15 שרים ובבלגיה 14 שרים בלבד.
- מספר השרים בישראל גדול מאוד ביחס לגודלה של הכנסת. כך, שיעור חברי הממשלה ביחס לחברי הכנסת בישראל עמד לאחר הקמת הממשלה היוצאת על 17.5% - גבוה הרבה יותר ממדינות כמו פורטוגל (7.8%), סלובקיה (10%) והולנד (10.7%). אפילו בנורבגיה, דנמרק ושבדיה, שבהן כיהנו 22 חברי ממשלה, שיעור חברי הממשלה ביחס לחברי הפרלמנטים של אותן מדינות היה נמוך באופן ניכר בהשוואה לישראל, ועמד על בין 6.3% ל-13%. לצורך ההשוואה, אם שיעור חברי הממשלה מכלל חברי הכנסת היה עומד בישראל על 13% (היחס



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

הגבוה ביותר מבין המדינות שבדקנו), פירוש הדבר שהממשלה הייתה מונה פחות מ-16 שרים.

- מספר משרדי הממשלה בישראל גבוה באופן ניכר בהשוואה לשאר המדינות – בישראל יש 28 משרדי ממשלה, ובשאר הדמוקרטיות שבחנו בין 11 ל-16. בהקשר זה ראוי שוב להזכיר שריבוי שרים יוצר תמריץ לריבוי משרד ממשלה, ולהיפך.

### טבלה 1: השוואה של ישראל ל-10 דמוקרטיות בעלות סדר גודל דומה

מספר משרדי הממשלה	שיעור השרים מכלל חברי הפרלמנט*	מספר השרים	אוכלוסייה (במיליונים)	
15	13.0%	22	5.3	נורבגיה
18	12.3%	22	5.8	דנמרק
12	6.3%	22	10.2	שוודיה
<b>28</b>	<b>17.5%</b>	<b>21</b>	<b>9.0</b>	<b>ישראל</b>
16	7.8%	18	10.3	פורטוגל
12	8.5%	17	5.5	פינלנד
11	10.7%	16	17.3	הולנד
16	9.5%	15	4.9	אירלנד
13	10.0%	15	5.5	סלובקיה
14	7.5%	15	10.6	צ'כיה
11	7.7%	14	8.8	אוסטריה



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

\* מקור: עופר קניג, "[מסתמך: ממשלה מנופחת, בזבזנית ולא יעילה](#)", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 17.4.2019. במדינות עם שני בתי פרלמנט (אירלנד, צ'כיה, אוסטריה) התייחסנו כאן רק לבית התחתון והחשוב יותר. אילו היינו מביאים בחשבון גם את הבית השני, הערכים (של שיעור השרים מכלל חברי הפרלמנט) במדינות אלה היו נמוכים אף יותר.

6. מטעמים אלה ואחרים, במהלך השנים המליצו ועדות שונות על הגבלת גודל הממשלה. לדוגמה: "ועדת גבאי", בראשות נציב שירות המדינה מאיר גבאי, המליצה ב-1991 על צמצום מספר משרדי הממשלה ל-14-15; "ועדת יצחקי", בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה אביגדור יצחקי, המליצה ב-2002 על הגבלה של 18 שרים ו-4 סגני שרים; "ועדת מגידור" (ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל) המליצה ב-2007 על הגבלה ל-12-15 משרדי ממשלה ול-19 שרים וסגני שרים (מתוכם לא יותר מ-4 סגני שרים).

7. מעבר לטעמים הענייניים, יש לשים לב גם למסר שייצא מבית המחוקקים אם יוחלט פעם נוספת להשעות או לבטל את המגבלה על גודל הממשלה. הדבר נעשה פעמיים בעבר, ובשני המקרים – על מנת לאפשר לממשלה שקמה זה עתה או עמדה לקום לצרף חברים נוספים: ב-1999 ביטלה ממשלתו של אהוד ברק את הגבלת מספר השרים וסגני השרים, שנכנסה לתוקף רק שלוש שנים קודם, ב-1996 (במסגרת חוק יסוד: הממשלה שכוון את הבחירה הישירה); וכאמור, ב-2015 הושעתה הגבלת מספר השרים וסגני השרים, שחוקקה רק שנה קודם לכן. צעד נוסף כזה ישקף זילות של כללי המשחק החוקתיים ויבטא פוליטיקה הנובעת מאינטרסים צרים קצרי טווח ואשר מונעת מרצון להבטיח "שקט תמורת תיקים".



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

8. הפגיעה בכללי המשחק החוקתיים חמורה במיוחד משום שמדובר בתיקון חוק יסוד, שחייב להיעשות בשום שכל, על סמך חשיבה ומחקר, ולא על סמך גחמות ובהינף יד – וזאת ללא קשר כלל לתכנון של החוק. הניסיון הנוכחי לשנות את חוק יסוד: הממשלה אינו עונה על הדרישות האלה: א. כאמור, התיקון נעשה מתוך אינטרסים פוליטיים צרים וקצרי טווח; ב. במהלך הכנסת ה-20 תוקנו חוקי היסוד 14 פעמים וכן נוסף חוק יסוד חדש. זהו מצב לא סביר בעליל לתיקונים חוקתיים. לא כך ראוי לכנסת החדשה להתחיל בעבודתה – בתיקון חוקתי נוסף. ב. יש ניסיון לקדם את התיקון לחוק היסוד במהירות רבה לאחר הבחירות, עוד טרם שקמה ממשלה חדשה, ובלוח זמנים דחוק ביותר שאינו מאפשר דיון רציני – פרק הזמן שהוקצה להגשת תגובה לתזכיר החוק הוא כ-3 ימים בלבד, ולכן בלתי סביר לחלוטין: מפרסום התזכיר ב-15.5.2019 ועד המועד האחרון להגשת התגובה ב-18.5.2019. גם בכך יש מסר של זלזול בתהליך החקיקה, וכאמור, על אחת כמה וכמה – של חוק יסוד.

נשמח לעמוד לרשותכם להבהרות נוספות,

ד"ר עופר קניג

המכון הישראלי לדמוקרטיה

ד"ר אסף שפירא

המכון הישראלי לדמוקרטיה



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה