

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' ירד וניצקי-סרוסי

מר חן ליכטנשטיין

גב' מול מועלם

מר סלי מרידור

עו"ד אבי פישר

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' ורנון בוגדנוב, בריטניה

השופט דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר אימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'וזף, גרמניה

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מונקין, 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'סי (ג'סי) פרט, אסטרטגיה

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

פרופ' יובל שני, מחקר

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן

פרופ' מוסטפא כבהא

פרופ' עמית כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' עליה פישר

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שורץ אלטשולר

פרופ' ידידיה צ' שטרן

פרופ' איתן ששינסקי

מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק ברמון

חוות דעת בעניין מספר השרים וסגני השרים בממשלה ה-35

שלום רב,

בימים אלה מתנהלים מגעים להקמת ממשלת ישראל ה-35. אנו סבורים כי כל ממשלה שתקום צריכה להיות מצומצמת וחסכנית מבחינת מספר השרים וסגני השרים שעתידיים להיות חברים בה – למנות לכל היותר 19 שרים (ו-4 סגני שרים), ובוודאי שלא 30 שרים או קרוב לכך, כפי שעלול להתרחש לפי הפרסומים האחרונים. כפי שיפורט בהמשך חוות הדעת, למספר מוגבל של שרים וסגני שרים יתרונות חשובים מבחינת משילות, יעילות, תפקוד הכנסת וחיזוק אמון הציבור בפוליטיקה. היא גם מונעת בזבוז כספי ציבור. הגבלה זו גם מוצדקת מבחינה השוואתית, כפי שעולה הן מהשוואה של גודל הממשלות בישראל בהווה ובעבר, הן מהשוואה למדינות אחרות. יודגש שבהשוואה לדמוקרטיה דומות אחרות, ממשלה בת 30 שרים או קרוב לכך היא גדולה באופן חריג וקיצוני. בעת הנוכחית, על רקע המיתון הכלכלי הצפוי בשל משבר הקורונה, יש חשיבות מיוחדת לכך שהממשלה בפרט והמערכת הפוליטית בכלל יעבירו לציבור מסר של התייעלות והימנעות מבזבוזים מיותרים.

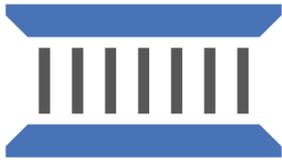
לפי תיקון מס' 1 לחוק יסוד: הממשלה מ-2014, מספר חברי הממשלה, לרבות ראש הממשלה, מוגבל ל-19, ומספר סגני השרים – לארבעה. החוק מאפשר למנות יותר מ-19 שרים אם "הביעה הכנסת אמון בממשלה או החליטה לאשר צירוף שרים לממשלה, ברוב של שבעים חברי הכנסת לפחות" (חוק יסוד הממשלה: סעיף 5(ו)).

בשנת 2015, לאחר הבחירות לכנסת ה-20, כתוצאה מלחצים קואליציוניים, הושעתה הגבלה זו בהוראת שעה למשך תקופת כהונתה של הכנסת ה-20. לאחר הבחירות לכנסת ה-21 הוגש תזכיר חוק המבקש לבטל לחלוטין את המגבלה (תזכיר חוק: חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' ...)) (ביטול המגבלה על מספר השרים וסגני השרים), אך הוא לא קודם עקב התפזרותה המוקדמת של הכנסת.

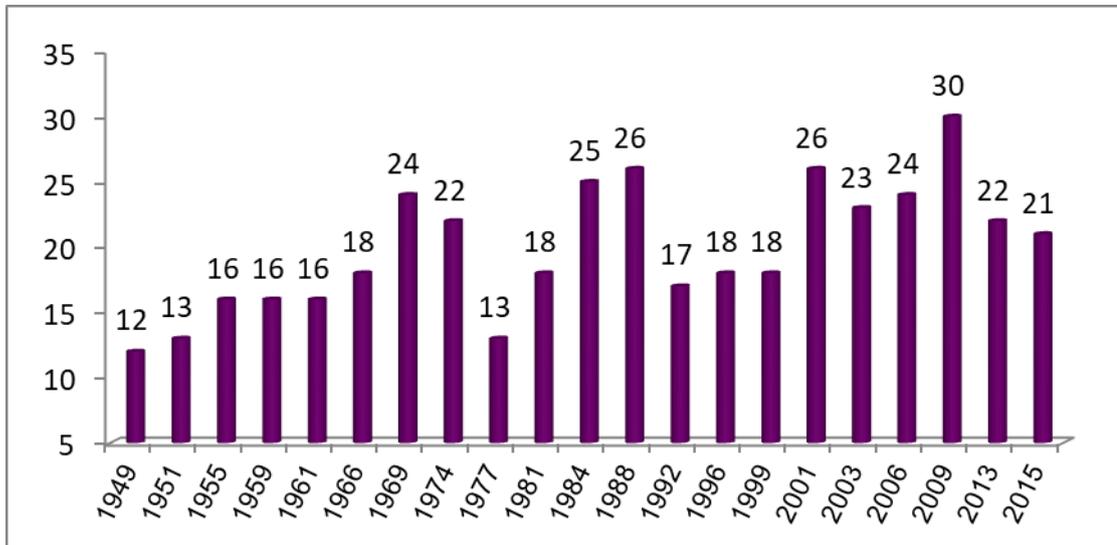
- א. לא להשעות או לבטל את ההגבלה על מספר השרים וסגני השרים, הקבועה בחוק יסוד: הממשלה – 19 שרים (לרבות ראש הממשלה) ו-4 סגני שרים.
- ב. לשמור בכל מקרה על מספר של 19 שרים ו-4 סגני שרים לכל היותר, גם אם הממשלה תזכה לתמיכה של 70 ח"כים לפחות, כפי שכרגע נראה שיקרה – ולכן היא תוכל למנות מספר גבוה יותר של חברי ממשלה במסגרת החוק הקיים.

זאת, מהטעמים הבאים:

1. ריבוי שרים פוגע ביעילות הדיונים ותהליכי קבלת ההחלטות בממשלה. בממשלה גדולה, ישיבת מליאת הממשלה עלולה להפוך לזירה של דיונים ארוכים ומתישים, ו/או להותיר את קבלת ההחלטות לשליט יחיד או קבוצת שרים מצומצמת.
2. ריבוי שרים הוביל לאורך השנים להקמת משרדים חדשים שנחיצותם מוטלת בספק (לעניינים אסטרטגיים, ירושלים ומורשת, שיתוף פעולה אזורי, תפוצות, פיתוח הנגב והגליל ועוד). כל משרד חדש כזה מספח אליו שליטה על סמכויות ממשרדים קיימים, מגביר את החיכוך בחלוקת העבודה בין המשרדים, מחליש את ההמשכיות בטיפולם של נושאים ופוגם ביכולת לקדם מדיניות באופן יעיל. לדוגמה, בשני העשורים האחרונים הוקמו שלושה משרדים האמונים על תחומי אחריות שהיו בעבר מטופלים על ידי משרד החוץ: יהדות התפוצות (משרד התפוצות), חברה אזרחית ודיפלומטיה ציבורית (המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה) והיחסים הכלכליים עם הפלסטינים ועם המדינות השכנות (המשרד לשת"פ איזורי). למשרדים אלה ראייה צרה הנוגעת לתחום פעילותם בלבד. חלקם עושים שימוש תכוף ביכולות ובמומחיות של משרד החוץ, ואילו אחרים מנסים לבנות מנגנוני פעולה חלופיים, הנעדרים את הניסיון וראיית הרחב הדרושים.
3. אין הצדקה פוליטית לממשלה המונה יותר מ-19 שרים. ההצדקה העיקרית לריבוי שרים היא שמדובר בצעד הכרחי 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 שרים (ר' תרשים 1 להלן). כפי שנראה בהמשך, גם מבחינה השוואתית אין יסוד לטענה שיש צורך למנות שרים רבים כדי לשרת צרכים



תרשים 1: מספר השרים בממשלות ישראל, 1949-2015*



* התרשים מציג את מספר השרים (לרבות ראש הממשלה) בממשלות שהורכבו לאחר בחירות, ביום השבעת הממשלה ועד שבוע לאחר השבעתה. הנתון על מספר השרים לאחר בחירות 2020 מתבסס אך ורק על הנאמר באמצעי התקשורת.

4. מבחינה השוואתית, הגבלה של 19 שרים היא סבירה לחלוטין:

- במרבית הדמוקרטיות עם אוכלוסייה בסדר גודל דומה לזה של ישראל, הממשלות כוללות מספר נמוך יותר של שרים (ר' טבלה 1 להלן). לדוגמה, בבדיקה שנערכה במרץ 2020 נמצא שבפינלנד 19 שרים, בהולנד 16 שרים ובאירלנד, סלובקיה, צ'כיה ואוסטריה 15 שרים בלבד. **באף מדינה בטבלה זו מספר השרים לא התקרב אפילו ל-30.**

- מספר השרים בישראל גדול מאוד ביחס לגודלה של הכנסת. כך, שיעור חברי הממשלה ביחס לחברי הכנסת בישראל עומד על כ-18% - הרבה יותר מדמוקרטיות אחרות, כמו נורבגיה (12%), אירלנד (9%) וצ'כיה (7.5%). **יודגש שאם יתמנו בישראל 30 שרים, שיעור חברי הממשלה ביחס לחברי הכנסת יעמוד על 25% - יותר מפי 2 מכל מדינה אחרת בטבלה.**

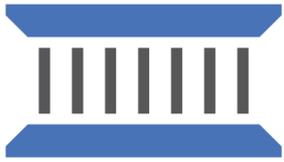
- מספר משרדי הממשלה בישראל גבוה באופן ניכר בהשוואה לשאר המדינות – נכון לאפריל 2019, בישראל היו 28 משרדי ממשלה, ובשאר הדמוקרטיות שבחנו בין 11 ל-16. בהקשר זה ראוי שוב להזכיר שריבוי שרים יוצר תמריץ לריבוי משרד ממשלה, ולהיפך.

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

מספר משרדי הממשלה (אפריל 2019)	שיעור השרים מכלל חברי הפרלמנט	מספר השרים	אוכלוסייה (במיליונים)	
12	6.6%	23	10.2	שוודיה
29	19.2%	23	9.1	ישראל
15	11.8%	20	5.5	נורבגיה
18	11.2%	20	5.9	דנמרק
16	8.7%	20	10.3	פורטוגל
12	9.5%	19	5.6	פינלנד
11	10.7%	16	17.3	הולנד
16	9.4%	15	5.2	אירלנד
13	10.7%	16	5.4	סלובקיה
14	7.5%	15	10.7	צ'כיה
11	8.2%	15	8.9	אוסטריה

מקור למספר משרדי הממשלה: עופר קניג, "מסתמן: 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.

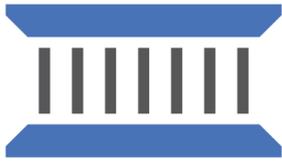
- בדומה, גם היחס בין מספר השרים למספר חברי הקואליציה בישראל חריג, ומעיד על ריבוי השרים בישראל (ר' תרשים 2 להלן). מחקר שבדק 26 דמוקרטיות בשנים 2004-2007 מצא שבשראל – על כל 2.81 ח"כים מהקואליציה בכנסת התמנה שר אחד. מלבד ניו זילנד, בכל שאר המדינות שנבדקו התמנו הרבה פחות שרים ביחס למספר חברי הקואליציה: בבלגיה,



המכון הישראלי לדמוקרטיה

למשל, התמנה שר אחד על כל 5.68, בשבדיה על כל 7.06 ובאוסטריה על כל 8.77. אם אכן יתמנו בישראל 30 שרים, התוצאה תהיה שעל כל בערך 2.43 ח"כים מהקואליציה (לפי קואליציה של 73 ח"כים) יתמנה שר. יצוין שבפרלמנטים קטנים כמו הכנסת, "תשלום" זה לחברי הקואליציה נוטה להיות גבוה, הרבה יותר מאשר בפרלמנטים גדולים. עם זאת, גם בהשוואה למדינות אחרות בעלות פרלמנטים קטנים, התשלום לחברי הקואליציה גבוה בישראל במיוחד – לראייה, יש פרלמנטים קטנים יותר מהכנסת, כמו באיסלנד ולוקסמבורג, שבהן התשלום היה נמוך יותר (שר על כל 3.11 ו-3.05 חברי קואליציה, בהתאמה).

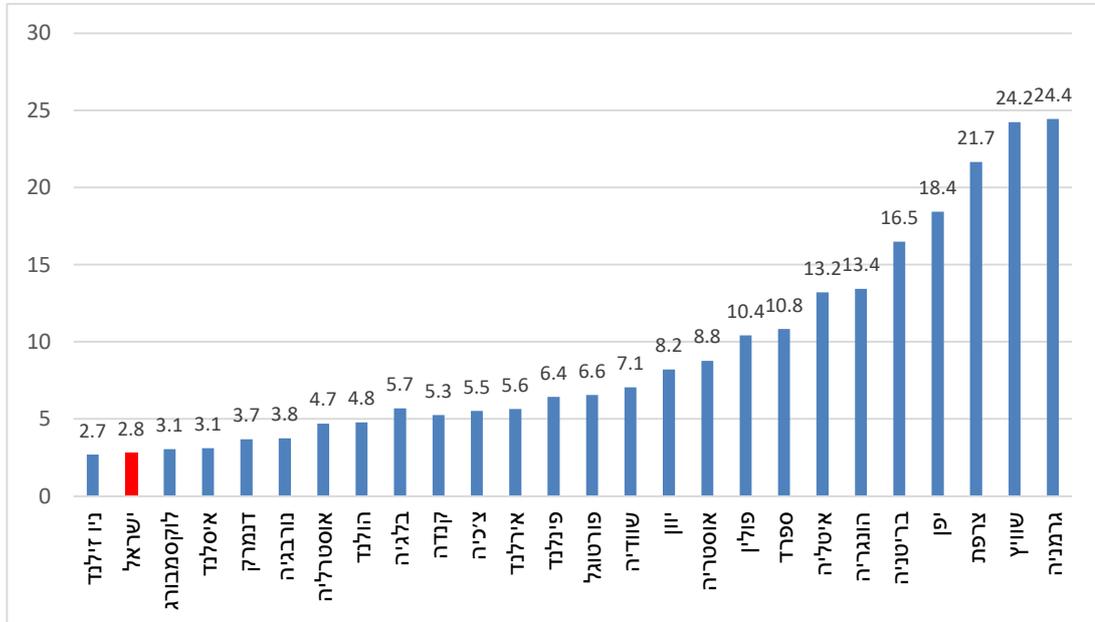
- המחקר הנ"ל גם מלמד שיש יסוד סביר להניח שמספר השרים גדל לאורך השנים לא מתוך צורך ענייני אלא מתוך לחץ מתמשך להגדלתן לצרכים קואליציוניים. כך, נמצא שהגדלת מספר השרים לאורך זמן היא תופעה המאפיינת כמעט אך ורק מדינות עם פרלמנטים קטנים. הסיבה היא שבפרלמנטים קטנים, לדוגמה בכנסת בת 120 החברים, גם הוספה של משרות שרים בודדות יכולה "לקנות" תמיכה חיונית של סיעות נוספות ולאפשר הקמת ממשלה; לעומת זאת, בפרלמנטים גדולים, המונים מאות רבות של חברים, התרומה השולית של הוספה של כמה משרות שרים היא קטנה – תוספת כזו לא תתרום משמעותית לסיכויים להרכיב ממשלה. לאור הנטייה ה"טבעית" של מדינות שיש בהן פרלמנטים קטנים להגדיל לאורך זמן את מספר השרים, אפשר להסיק כי יש מקום לכנסת, לפחות בגודלה הנוכחי, ליצור רף עליון שבמסגרתו יחויב לפעול כל מי שירכיב או תרכיב ממשלה – כפי שנעשה בתיקון לחוק יסוד: הממשלה.



תרשים 2:

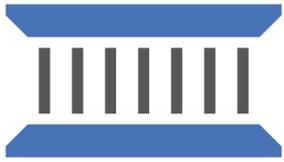
היחס בין מספר חברי הקואליציה למספר חברי הממשלה ב-26 דמוקרטיות, 2007-

2004



מקור: Gideon Rahat and Ofer Kenig, *From Party Politics to Personalized Politics? Party Change and Political Personalization in Democracies* (Oxford: Oxford University Press, Jaap Woldendorp, Hans M.: 2018), Appendix 16, pp. 386
Keman, and Ian Budge, "Party Government in 40 Democracies 1945-2008. Composition-Duration-Personnel," 2011

5. מספר שרים גבוה מוביל לבזבוז מיותר של כספי ציבור. בתזכיר החוק שהוגש במהלך כהונת הכנסת ה-21 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. לפי חישוב זה, מינוי 30 שרים משמעותו עלות שנתית ישירה של כ-60 מיליון ש"ח, בהשוואה לממשלה של 19 שרים. 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

6. ריבוי שרים פוגע בעבודת הכנסת – כיום אין בישראל "חוק נורווגי מלא", שבמסגרתו כל השרים וסגני השרים מתפטרים מכהונתם בכנסת. בכנסת ה-20 היה בתוקף "חוק נורבגי קטן", שבמסגרתו רשאי (ולא חייב) שר או סגן שר אחד בלבד מכל רשימת מועמדים להתפטר מהכנסת, ובהמשך לחדש את כהונתו, בין היתר אם הוא חדל מלכהן כשר או סגן שר (לפי תיקון מס' 42 לחוק יסוד: הכנסת משנת 2015). תוקפו של חוק זה פקע עם סיום כהונת הכנסת ה-20. 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 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 ה-20 כיהן כל ח"כ בקואליציה ביותר מ-3 ועדות במוצע – 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.

7. מטעמים אלה ואחרים, גם ועדות ציבוריות שונות שפעלו לאורך השנים קראו להגביל את מספר השרים וסגני השרים (וכן משרד 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 הממשלה) המליצה ב-2007 על הגבלה ל-12-15 משרדי ממשלה ול-19 שרים וסגני שרים (מתוכם לא יותר מ-4 סגני שרים).

8. מעבר לטעמים הענייניים, יש לשים לב גם למסר שייצא מבית המחוקקים אם יוחלט פעם נוספת להשעות או לבטל את המגבלה על מספר חברי 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 שכונן 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



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מונעת מרצון להבטיח "שקט תמורת תיקים". על רקע המיתון הכלכלי הצפוי להתפתח בשל נגיף הקורונה, צעד כזה – שפירושו הוצאת כספי ציבור שלא לצורך – עלול לפגוע קשות באמון הציבור בפוליטיקה ובמשטר הדמוקרטי.

אנו עומדים לרשותכם ככל שיידרש,

על החתום,

פרופ' גדעון רהט

ד"ר עופר קניג

ד"ר אסף שפירא

המכון הישראלי לדמוקרטיה