



הגבלת גודל ממשלות – נייר עבודה

שלומית ברנע, שוריק דריישפיץ, מתן שרקנסקי

מבוא

נייר זה עוסק בגודלן של ממשלות. במוקדו עומדת השאלה האם יש להגדיר, וליתר דיוק, להגביל, את גודלן של ממשלות ישראל בחוק, ואם כן, הכיצד. מענה לשאלה זו מוצע כאן בצורת בחינה של הצורך בהגבלה זו בישראל והערכה של היתרונות והחסרונות של אימוצה במסגרת הרפורמה של מבנה המשטר בישראל.

הנייר מורכב מחמישה חלקים. חלקו הראשון של הנייר מוקדש להצגת ההגדרות הנומינליות והתפעוליות של גודל ממשלות. חלקו השני מוקדש לבחינת הצורך בהגבלת גודלן של ממשלות על-ידי חקיקה, בחינה הנעשית על-ידי הערכת גודלן של ממשלות ישראל במבט היסטורי והשוואתי, על בחינת הגורמים המשפיעים על גודלן, ועל הצגת ההשלכות הבעייתיות של גודלן של ממשלות ישראל. חלקו השלישי של הנייר מוקדש לבחינת התועלת הצפויה מהגבלת גודל ממשלות בחוק. בחינה זו כוללת הצגה של החלת ההגבלה בעולם ובישראל בפועל והערכה של יתרונותיה וחסרונותיה. חלקו הרביעי של הנייר מוקדש לדיון בשיטות שונות להחלת הגבלה זו. בסיכומו של הנייר מוצגים לקחים והמלצות לגבי הגבלת גודל ממשלות בישראל.

גודל ממשלות – הגדרות נומינליות ותפעוליות

הגדרות נומינליות

גודל ממשלה מוגדר כאן כסך מספר המשרות ומספר בעלי המשרות הנכללים בממשלה נתונה. משום ההכללה של משרות שאינן משרדי ממשלה ובעלי משרות שאינם שרים, נאמץ כאן המונחים 'משרות' ו'בעלי משרות' ולא המונחים 'משרדים' ו-'שרים'.

הגדרות תפעוליות

כנגזרת מהגדרה זו, המדידה (תפעול) של גודל ממשלות מצריכה מדידה הן של מספר המשרות והן של מספר נושאי המשרות בממשלה נתונה. הגדרה של הקטגוריות 'משרות' ו-'בעלי משרות' וגבולותיהן, אלו אשר מניין גודלן מהווה את גודלה של ממשלה נתונה. אלו מוגדרות באופן הבא:



הקטגוריה **משרות** כוללת: 1) משרדי ממשלה, 2) משרת שרים לעניינים מיוחדים הנפרדת ממשרד קיים (למשל, שר לענייני מודיעין, או שר לפיתוח איזורי), 3) משרות שרים במשרדים קיימים (למשל, שר במשרד האוצר שאינו שר האוצר, שר במשרד רוה"מ שאינו רוה"מ), ו-4) סגני שרים (להוציא סגני ראש הממשלה).

המשרה שר בלי תיק אינה מוגדרת כאן כמשרה, והתארים ממלא מקום ראש הממשלה, סגן ראש הממשלה ומשנה לראש הממשלה, אינם מוכרים כאן כמשרות נפרדות. במקרים בהם כיהנו באותו משרד מספר סגני שרים, נספרה כל אחת ממשרותיהם אם הייתה חפיפה בתקופות כהונותיהם. כהונתם של מספר סגני שרים בלי תקופת חפיפה נספרה כמשרה יחידה. מניין של משרות ממשלתיות לא ירד עם התפטרות השר או סגן השר מהמשרה. משרות במשרדים ממשלתיים ששינו את שמם במהלך כהונתה של הממשלה (למשל: ממשרד החינוך והתרבות למשרד החינוך, התרבות והספורט) נספרו פעם אחת בלבד.

הקטגוריה **בעלי משרות** כוללת: 1) שרים (באשר הם, כולל שרים בלי תיק ושרים במשרדים קיימים שאינם השר הממונה על המשרד), 2) סגני שרים. ראש הממשלה נספר כשר (ההגדרה המקובלת בספרות), 3) סגני ראש הממשלה, ו-4) ממלאי תפקיד משנה לראש הממשלה.

על פי הגדרות אלו, גודלה של ממשלה נתונה נמדד כאן, אם כן, באמצעות ספירת המשרות בה וספירת מספר נושאי המשרות בה, שתי ספירות אשר תוצאותיהן מוצגות בנפרד זו מזו ומהוות, יחד, מדד לגודלה של ממשלה נתונה.

הצורך בהגבלת גודל ממשלות בישראל

היות שמטרתה של כל רפורמה מוסדית, במקרה זה, הטלת הגבלה חוקית על גודלן של ממשלות, היא לתקן או לשפר מצב קיים, ההצדקה לה מצויה במציאות הפוליטית אותה היא חותרת לתקן או לשפר. בהקשר של הגבלת גודלן של ממשלות, ההיבטים של המציאות הפוליטית הרלבנטיים הם: גודלן של ממשלות בישראל, ההסבר לגודלן גידולן, והשלכותיהם, כמוצג להלן.

התופעה - גודל ממשלות בישראל

הנחיצות של הגבלת גודל ממשלות תלויה, ראשית כל, בגודלן של ממשלות בפועל, התופעה אותה אימוץ ההגבלה חותר לשנות. גודלן של שלושים ושתיים ממשלות ישראל, מספר המשרות ונושאי המשרות בהן, מתועד בלוח 1 ובלוח 2, בהתאמה.



כפי שמוצג בלוח 1, מספר המשרות הממוצע בממשלות ישראל ביום פיזורן הוא כעשרים ושישה חברי ממשלה, מתוכם, בממוצע, כעשרים שרים וכשישה סגני שרים. מבחינת מספר המשרות בממשלות ביום פיזורן, הממשלות הגדולות ביותר בהיסטוריה הישראלית הן (בסדר יורד על פי גודל) הממשלה העשרים-וארבע (בראשות יצחק שמיר, ארבעים משרות), שתי ממשלותיו של אריאל שרון, הממשלה העשרים-ותשע, והממשלה השלושים (שלושים ותשע משרות בכל אחת מהן). הממשלה הרביעית בגודלה בהיסטוריה הישראלית היא הממשלה הנוכחית בראשותו של בנימין נתניהו (שלושים ושמונה משרות נכון למאי 2010). הממשלות הקטנות ביותר מבחינת מספר המשרות בהן ביום פיזורן הן שתי הממשלות הראשונות, בראשותו של דוד בן-גוריון (שבע-עשרה משרות), הממשלה השלישית, גם היא בראשותו של בן-גוריון (שמונה-עשרה משרות) והממשלה השישית, בראשותו של משה שרת (שמונה-עשרה משרות).

לוח 1 – גודל ממשלות ישראל לפי מספר משרות

ממשלה	מספר שרים (כולל רוה"מ)		מספר סגני שרים		סך הכל	
	ביום הקמה	ביום פיזור	ביום הקמה	ביום פיזור	ביום הקמה	ביום פיזור
1 (בן גוריון)	16	17	0	0	16	17
2 (בן גוריון)	16	16	1	0	16	17
3 (בן גוריון)	15	16	2	0	15	18
4 (בן גוריון)	16	17	4	1	17	21
5 (שרת)	17	17	2	2	19	19
6 (שרת)	17	17	1	1	18	18
7 (בן גוריון)	17	17	3	0	17	20
8 (בן גוריון)	17	17	4	1	18	21
9 (בן גוריון)	16	17	3	0	16	20
10 (בן גוריון)	18	18	6	0	18	24
11 (אשכול)	18	18	6	1	19	24
12 (אשכול)	19	19	5	0	19	24
13 (אשכול)	19	21	10	0	19	31
14 (מאיר)	20	20	8	8	28	28
15 (מאיר)	18	21	10	0	18	31
16 (מאיר)	21	21	1	0	21	22
17 (רבין)	20	20	2	1	21	22
18 (בגין)	17	17	4	0	17	21
19 (בגין)	19	20	12	0	19	32
20 (שמיר)	20	20	7	7	27	27
21 (פרס)	21	21	6	0	21	27
22 (שמיר)	21	21	5	5	26	26
23 (שמיר)	21	22	4	1	22	26



40	22	17	0	23	22	24 (שמיר)
35	23	12	0	23	23	25 (רבין)
31	29	9	7	22	22	26 (פרס)
33	23	9	1	24	22	27 (נתניהו)
32	22	8	0	24	22	28 (ברק)
39	33	15	9	24	24	29 (שרון)
39	21	13	0	26	21	30 (שרון)
27	22	2	0	25	22	31 (אולמרט)
38 (10/05/2010)	31	9 (10/05/2010)	0	31 (10/05/2010)	31	32 (נתניהו)
850	673	200	45	652	628	סך הכל
26.5	21	6.2	1.4	20.3	19.6	ממוצע
26	20	5.5	0	20	19.5	חציון

כפי שמוצג בלוח 2, מספר נושאי המשרות (חברים) הממוצע בממשלות ישראל ביום פיזורן הוא כעשרים ושתיים. מבחינת מספר נושאי המשרות בממשלות ביום פיזורן, הממשלות הגדולות ביותר בהיסטוריה הישראלית הן (בסדר יורד על פי גודל) הממשלה הנוכחית (שלושים ותשעה נושאי משרות נכון למאי 2010) והממשלה העשרים-ואחת, בראשותו של שמעון פרס (שלושים נושאי משרות). מעל ממחצית מכלל ממשלות ישראל (56.2%, שמונה-עשרה ממשלות) מנו עשרים נושאי משרות או יותר ביום פיזורן. מספר נושאי המשרות הגבוה ביותר שידעה ישראל (ראו 'ערך מקסימום' בלוח 2) היה בממשלה העשרים-ותשע (ארבעים-ושניים נושאי משרות). הרוב המוחלט של ממשלות ישראל (78.1%, עשרים וחמש ממשלות) מנו במהלך כהונתן עשרים נושאי משרות או יותר, ומעל שליש מהן (34.3%, אחת-עשרה ממשלות) מנו במהלך כהונתן שלושים נושאי משרות או יותר. הממשלות הקטנות ביותר ביום פיזורן מבחינת מספר נושאי המשרות הן הממשלה הראשונה, הממשלה השישית (שנים-עשר נושאי משרות בכל אחת מהן), והממשלה השנייה (שלושה-עשר נושאי משרות).

לוח 2 – גודל ממשלות ישראל לפי מספר בעלי משרות

ממשלה	ביום הקמה	ביום פיזור	ערך מינימום	ערך מקסימום
1 (בן גוריון)	12	12	12	12
2 (בן גוריון)	13	13	13	14
3 (בן גוריון)	13	15	13	17
4 (בן גוריון)	17	20	17	20
5 (שרת)	18	18	18	18
6 (שרת)	13	12	12	13
7 (בן גוריון)	16	17	16	19
8 (בן גוריון)	17	15	15	20



19	16	17	16	9 (בן גוריון)
21	16	20	16	10 (בן גוריון)
21	16	21	16	11 (אשכול)
21	16	18	16	12 (אשכול)
30	18	29	18	13 (אשכול)
30	27	27	30	14 (מאיר)
30	22	25	24	15 (מאיר)
22	21	22	22	16 (מאיר)
24	18	18	20	17 (רבין)
23	13	17	13	18 (בגין)
29	17	28	17	19 (בגין)
27	26	26	27	20 (שמיר)
31	25	30	25	21 (פרס)
30	28	29	30	22 (שמיר)
29	18	18	25	23 (שמיר)
33	19	29	19	24 (שמיר)
27	17	26	17	25 (רבין)
30	28	29	28	26 (פרס)
24	18	24	18	27 (נתניהו)
32	15	16	18	28 (ברק)
42	27	29	35	29 (שרון)
33	16	16	20	30 (שרון)
29	21	27	22	31 (אולמרט)
39	30	39	30	32 (נתניהו)
(10/05/2010)	(10/05/2010)	(10/05/2010)		
-	-	690	629	סך הכל
25.6	19.1	22.2	20.2	ממוצע
27	18	21	18	חציון

הנתונים המוצגים בלוחות מעידים על שתי מגמות עיקריות. ראשית, הנתונים מעידים על מגמת צמיחה מתמדת בגודלן של ממשלות ישראל (הן מספר המשרות והן מספר נושאי המשרות). מגמה זו אינה ייחודית לישראל, אך עקביותה, מימדיה, והתגברותה לאורך פרק זמן קצר יחסית, ובעיקר התעצמותה בעשור האחרון בולטים.

שנית, השוואת גודלן של ממשלות ביום הקמתן וביום פיזורן מעידה כי מרבית הממשלות הורחבו במהלך כהונתן. כפי שמעידים הממצאים המוצגים בלוח 1, מספר המשרות ברוב המוחלט של הממשלות (84.3%, עשרים ושבע ממשלות) ביום פיזורן גבוה ממספר המשרות ביום הקמתן. מתוכן, הרוב המוחלט של הממשלות (81.4%, עשרים ושתיים ממשלות) גדלו בשעור של עשרה אחוז או יותר, שני שליש מהן (שמונה-עשרה ממשלות) גדלו בשעור של עשרים אחוז או יותר, כחמישית מהן (22.2%, שש ממשלות) הכפילו את גודלן או



יותר, ושתי ממשלות גדלו בשעור של למעלה משמונים אחוז. הרחבה זו בולטת בעיקר בהוספת משרות סגני שרים (ראו לוח 1).

הרחבת הממשלות ניכרת גם בשינוי במספר נושאי המשרות בין יום הקמתן ליום פיזורן. מספר נושאי המשרות ברוב הממשלות (56.2%, שמונה-עשרה ממשלות) היה גדול ביום פיזורן מאשר ביום הקמתן. מתוכן, רובן המוחלט (77.7%, ארבע-עשרה ממשלות) גדלו בשעור של עשרה אחוז או יותר, וכחמישית מהן (22.2%, ארבע ממשלות) הכפילו את גודלן או יותר. בעשר ממשלות מספר נושאי המשרות קטן בין יום הקמתן ליום פיזורן.

לבסוף, עדות למגמת הרחבתן של ממשלות לאורך כהונתן מצויה גם בהשוואה בין מספר נושאי המשרות הנמוך ביותר במהלך כהונתה של ממשלה (ערך מינימלי) וזה הגבוה ביותר (ערך מקסימלי). השוואה זו מעידה כי מעל רבע מהממשלות (28.1%, תשע ממשלות) גדלו במהלך כהונתן פי אחד וחצי או יותר, ושתי ממשלות, הממשלה העשרים-ושמונה בראשות אהוד ברק והממשלה השלושים בראשות אריאל שרון, יותר מהכפילו את גודלן במהלך כהונתן.

על אף שבהשוואה למקבילותיהן בעולם הדמוקרטי ממשלות ישראל אינן חריגות בגודלן במונחים מוחלטים ועל אף שהצמיחה בגודל ממשלות אינה תופעה ייחודית לישראל, ישראל בולטת בקצב המהיר בו ממשלותיה גדלות. בטווח של שישים ואחת שנה, מאז הקמת הממשלה הראשונה ועד היום, מספר המשרות בממשלה יותר מהוכפל ומספר נושאי המשרות יותר משולש. למען השוואה, מספר המשרות בקבינט הבריטי גדל פי 1.2 במהלך מאה ועשר השנים האחרונות, ומספר השרים גדל פי 1.9 (House of Commons, 2010:3) צמיחה שנתפסת כקיצונית ומדאיגה בעיני הבריטים. בנוסף, גודלן של ממשלות ישראל, על אף שאינו גבוה במונחים השוואתיים, נראה כבלתי פרופורציונאלי לגודל אוכלוסייתה וגודל בית המחוקקים שלה.

הדאגה שעוררה צמיחה מתונה יותר בגודלן של ממשלות במדינות גדולות יותר ובעלות בתי מחוקקים גדולים יותר, דאגה שהובילה במקרים מסוימים להגבלת גודל הממשלות באופן ישיר או עקיף (ראו דיון בהמשך) מרמזת על הצורך באימוץ הגבלה כזו בישראל.

מקורות התופעה – השיסוע במערכת המפלגתית ובכנסת

ההצדקה לאימוצה של רפורמה תלויה לא רק בהתרחשות התופעה אותה היא חותרת לתקן אלא גם במקורותיה של התופעה. זיהוי מקורות התופעה הוא הכרחי למען מציאת האמצעי המתאים לשינויה. במקרה



הנדון, נראה כי המקור לתופעה (גודל ממשלות והרחבתן) הוא השיסוע הקיצוני של המערכת המפלגתית והפרלמנט.

לכאורה, גודלן של ממשלות צריך להיקבע על-פי שיקולים וצרכים עניינים (מנהליים או ניהוליים), אך למעשה גודלן של ממשלות ישראל והרחבתן נובעים מצרכים ונסיבות פוליטיים. במובן זה, ישראל אינה חריגה. בפועל, במשטרים פרלמנטריים, ובעיקר במערכות פוליטיות משוסעות בהן החברות בממשלה והמשרות בה מהווים הטובין העיקרי הנסחר במשאים ומתנים קואליציוניים, גודלן של ממשלות מושפע במידה רבה מצרכים ושיקולים פוליטיים. עם זאת, במקרה הישראלי, משום קיצוניות השיסוע של המערכת המפלגתית והפרלמנט, והקשיים שמערים שיסוע זה על הרכבת ממשלות, תחזוקתן, והישרדותן, נראה כי ההשפעה של צרכים ושיקולים פוליטיים על גודלן של ממשלות חורגת מהנורמה הבינלאומית ובאה לידי ביטוי קיצוני בהרחבתן של ממשלות בישראל.

להוציא ממשלת נתניהו הראשונה (1996-1999) שגודלה הוגבל על-פי חוק (ראו סקירה בהמשך) הממצאים שהוצגו מעלה לגבי הצמיחה בגודלן של ממשלות לאורך השנים משקפים את העמקת השיסוע במערכת המפלגתית ובפרלמנט בישראל, ומרמזים כי צמיחה זו נובעת, בחלקה, מהקושי להרכיב ממשלות במערכת משוסעת כמו זו הישראלית. תוך הנחה שהרחבת ממשלות נובעת, בין השאר, מצרכים קואליציוניים של ממשלה מכהנת, הממצאים שהוצגו מעלה לגבי הרחבת ממשלות לאורך כהונתן מרמזים כי גודלן של ממשלות מושפע לא רק מהקושי להרכיבן, אלא אף יותר מכך, מהקושי לתחזקן.

היות שגודלן של ממשלות נובע מהשיסוע במערכת הפוליטית הישראלית, שיסוע המקשה על הרכבת ממשלות, ויותר על כן, על תחזוקתן, נראה כי עצירת מגמת הצמיחה בגודלן צמצום גודלן מצריכים מיתון של השיסוע במערכת, למשל ובעיקר, על-ידי שינוי שיטת הבחירות. השאלה היא, אם כן, האם גודלן של ממשלות, בפני עצמו, מהווה מקור לדאגה ומצריך פתרון נקודתי במנותק מהרפורמה של מבנה המשטר או שיטת הבחירות. המענה לשאלה זה מצריך הערכה של ההשלכות השליליות של התופעה, העיקריות בהן מוצגות להלן.

השלכות התופעה – הציבור, הממשלה, והכנסת

על אף שאינה מפירה את כללי המשחק הדמוקרטיים, מגמת הצמיחה בגודלן של ממשלות, בעיקר כמענה לצרכים פוליטיים, מהווה מקור לדאגה. זאת משום השלכותיה הבעייתיות, ובראשן התרעומת הציבורית שהיא מעוררת, הפגיעה שלה בתפקוד הממשלה, והפגיעה שלה בתפקוד הכנסת.

ראשית, גודלן של ממשלות בישראל מעורר ביקורת ציבורית נוקבת אודות בזבוז כספי הציבור וחוסר יעילות, הניכרים בתקצוב משרות שרים בלי תיק, סגני שרים, ו/או משרדים הנוצרים אד הוק משיקולים פוליטיים ולא



מנהליים. מוצדקת או לא מוצדקת ככל שתהיה, התרעומת הציבורית מהווה בפני עצמה מקור לדאגה, משום ערעורה את הלגיטימיות של הרשות המבצעת ואת אמון הציבור בה.

שנית, על אף שהערכת הקשר בין גודל ממשלות ואיכות תפקודן אינה מענייננו של נייר זה והינה תלויה, במידה רבה, בתפיסת העולם של המעריך, הרי שככלל, יש מקום להניח כי מעבר לגבול מסוים, הגדלת ממשלות מעיבה על התפקוד של הרשות המבצעת ועל יכולתה לקבל החלטות. עדות לכך מצויה ביצירתם של פורומים מצומצמים לצורך קבלת החלטות בתוך הממשלה בשנים האחרונות, בהן קבינטים ביטחוניים וחברתיים, קבינטים מצומצמים ("פורום השבעה") ו"מטבחונים". עדות נוספת מצויה בהתבטאויותם של חברי ממשלה לגבי חוסר היעילות של ממשלות גדולות "מדוי" (ראו דיון בהמשך).

לבסוף, הצמיחה במספר נושאי המשרות (חברים) בממשלה מקטינה את מספר חברי הכנסת שאינם חברי ממשלה, אלו המקדישים את מירב זמנם ומרצם לעבודה פרלמנטרית. בכך, הצמיחה בגודלן של ממשלות פוגעת בתפקוד הכנסת, הגוף הנבחר והריבוני בדמוקרטיה הישראלית, ומחלישה אותה מול הממשלה. דפוס זה הוא בעייתי במיוחד בישראל משום קטנותו של בית המחוקקים וההימנעות מהרחבתו.

גודלן של ממשלות ישראל והרחבתן, מקורותיהם, והשלכותיהם, מצביעים על נחיצותה של הגבלה על גודלן. נראה כי בישראל של המילניום השני, יש צורך בהגבלה על גודל ממשלה, שכן בהעדרה, ממשלות גדולות בקצב מתמיד ומתרחבות לאורך כהונתן. היות שאלו מיוחסים לשיסוע במערכת הפוליטית הישראלית המערים קושי על הרכבת ממשלות, ויתר על כן, על תחזוק ממשלות, והיות ששיסוע זה לא צפוי להתמתן בעתיד, יש מקום להניח כי בהיעדר הגבלה חוקית ממשלות תמשכנה לגדול ולהתרחב. מגמה זו מהווה מקור לדאגה משום השלכותיה הבעייתיות, התרעומת הציבורית שהיא מעוררת ופגיעתה בתפקוד הממשלה והכנסת. השאלה הנשאלת היא האם רפורמה מוסדית בצורת הטלת הגבלה על גודל ממשלות תשפר את המצב הקיים. המענה לשאלה זו מחייב הערכה של מנגנון מוסדי זה, לה מוקדש חלקו הבא של נייר זה.

התועלת של הגבלת גודל ממשלות בחוק

הערכת התועלת של הגבלת גודל ממשלות בישראל מבוצעת כאן באמצעות סקירה של הטלת הגבלה זו בדמוקרטיה אחרות, ואימוצה וביטולה בישראל, כמוצג להלן.

הגבלת גודל ממשלות בעולם



ברוב המוחלט של הדמוקרטיות בעולם, גודלן של ממשלות נתון לשיקולו של העומד בראשן ו/או הממשלה עצמה. יוצאות הדופן הן מדינות בהן החוק מסדיר את גודלן של ממשלות, על-ידי קביעת סף מינימלי, או על-ידי קביעת טווח, או על-ידי קביעת סף מקסימלי, או על-ידי קביעת מספר החברים בממשלה. כך, למשל, בלוקסמבורג החוקה קובעת סף מינימאלי בלבד לגודלה של ממשלה, שלושה נושאי משרות (חברים) לפחות. לעומת זאת, החוקה האירית תוחמת את גודלן של ממשלות בקביעתה כי גודלן לא יפחת משבעה שרים ולא יעלה על חמישה-עשר שרים. דוגמאות להגבלת גודל ממשלות על-ידי קביעת סף מקסימלי מצויה בבלגיה, אשר מגבילה את מספר השרים (חמישה-עשר כולל ראש הממשלה), ובהודו, בה תיקון לחוקה שהתקבל ב-2003 קובע כי מספר השרים לא יעלה על חמישה-עשרה אחוז מחברי הבית התחתון של הפרלמנט. יוצאת דופן היא שוויץ אשר תחת מבנה המשטר הייחודי לה, גודל הממשלה (המועצה הפדרלית) הוא מוגדר וקבוע (שבעה חברים).

מדינות אחרות, על אף שאינן מטילות הגבלה מפורשת על גודלן של ממשלות, מגבילות את גודלן באופן עקיף. בבריטניה, למשל, הוטלה ב-1975 הגבלה חוקית על מספר המשכורות המינסטריאליות (מאה ותשע משכורות) בחלוקה על פי משרות, כאמצעי עקיף להגביל את גודלה של הממשלה או לפחות את ההוצאות הכרוכות בתחזוקת חבריה. בפועל, הגבלה זו נעקפה על-ידי מינוי נושאי משרות שלא בשכר, נושאי משרות אשר מספרם עלה בהדרגה בעשור האחרון ועורר את דאגת המחוקק הבריטי (House of Commons, 2010:5). הגבלה עקיפה נוספת בבריטניה מוטלת בצורת הגבלת מספר השרים הרשאים להצביע בבית התחתון לתשעים וחמישה (House of Commons, 2010:4-5). הגבלה זו אינה מכוונת למנוע את הגדלת של ממשלות אלא, במקום, למנוע השלכות בלתי רצויות של הגדלה של ממשלות, קרי, השתלטות הממשלה על בית הנבחרים. דוגמא נוספת להגבלה עקיפה של גודל הממשלה מצויה בפנילנד וסלובניה, אשר חוקותיהן מחייבות שגודלה של ממשלה נתונה יעוגן בחוק. על אף שאינן מגבילות את גודל הממשלה באופן ישיר, דרישה זו עשויה להקשות על הרחבת ממשלה לאורך כהונתה.

בנוסף, במדינות שונות החוק מסדיר את מספר או סוג המשרות בממשלה (להבדיל ממספר נושאי המשרות שנדון לעיל). הסדרה זו יכולה להגביר ולא להגביל את מרחב הפעולה של מרכיב הממשלה בקביעת המשרות בה על-ידי התרת יצירת משרות. כך, למשל, החוקה הבלגית מתירה מפורשות את המינוי של שרים בלי תיק, והחוקה היוונית, מתירה מינוי של יותר מסגן אחד לראש הממשלה. במרבית המקרים, סוג המשרות והיחס בין מספר המשרות ונושאי המשרות בממשלה אינו מעוגן חוקתית.

הגבלת גודל ממשלות בישראל



סקירת הנסיון של ישראל עם חקיקת הגבלה על גודל ממשלות הוא הכרחי במסגרת בחינת התועלת שלה ואופן יישומה במידה ותאומץ. כפי שמתואר להלן (ראו תרשים 1) הגבלה זו השיגה את מטרותיה. עם זאת, ועל אף שנתמכה על-ידי חברי כנסת וחברי ממשלה, צרכים ונסיבות פוליטיים הובילו לביטולה.

היעדר הגבלה – קום המדינה עד 1992

מאז קום המדינה ועד לשנת 1992, עת שונה חוק יסוד: הממשלה ואומצה הבחירה הישירה לראש הממשלה, החוק הישראלי לא הטיל מגבלות על מספר השרים וסגני השרים המותרים, ולא קבע מפורשות מה צריך להיות גודל הממשלה.

הגבלת גודל הממשלה בחוק היסוד

בשנת 1989 פורסמו המלצותיה של "ועדת קוברסקי", שהיתה "הועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה". עם אישור המלצותיה לרפורמה, הממשלה מינתה במרס 1991 את נציב שירות המדינה דאז, מאיר גבאי, לממונה על יישום רפורמה זו, והלה מינה עשרה צוותי עבודה אשר נדרשו לגבש הצעות מעשיות בתחומים כמו: תכנון, תקצוב, תפקידי הממשל ועיסוקיו, תיאום בין-משרדי וכיו"ב (דוח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001: 99, 176). בין היתר, צוותים אלה, אשר ידועים יותר בכינוי "ועדת גבאי", המליצו גם על הגבלת גודל הממשלה על-ידי צמצום מספר משרדי הממשלה באופן הדרגתי: תחילה לחמישה-עשר משרדים ואחר כך לארבעה-עשר משרדים (פרוטוקול מס' 364 של ישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט).

בעקבות הגידול המתמשך במספר השרים והמשרדים הביצועיים, ולאור המלצותיה של ועדת גבאי, הוחלט להגביל בחוק את גודל הממשלה על ידי הגבלת מספר בעלי המשרות. חוק יסוד: הממשלה החדש מ-1992 ("חוק הבחירה הישירה") הציב רף עליון וקבע כי "מספר חברי הממשלה, לרבות ראש הממשלה, לא יעלה על שמונה-עשר..." (סעיף 33א). סעיף זה קבע גם רף תחתון לגודל הממשלה, ולפיו מספר חברי הממשלה לא יפחת משמונה. בנוסף, סעיף 37א) בחוק קבע כי "מספר סגני השרים לא יעלה על שישה". חוק היסוד החדש לא הטיל הגבלה מפורשת על מספר משרדי הממשלה, אך בהגבילו את מספר השרים הגביל באופן עקיף גם את מספר המשרות או המשרדים. יתר על כן, מאחר שחוק היסוד החדש מ-1992 כלל גם שרים בלי תיק בספירת השרים, הרי שתחתיו מספר המשרות הוגבל הלכה למעשה לשמונה-עשר משרדי ממשלה או פחות, במקרה שבממשלה חברים גם שרים בלי תיק.



מהם השיקולים שהובילו את הכנסת להגביל את מספר השרים וסגני השרים בחקיקה? לפי פרוטוקולים רשמיים של דיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט, ניתן להצביע על כמה שיקולים מרכזיים: ראשית, רצון לייעל את עבודת הממשלה. ההנחה היתה שממשלה גדולה מדי אינה מסוגלת לנהל דיונים פוריים ומועילים, והיה רצון למנוע מצב של דיונים לא אפקטיביים על ידי הקטנת מספר חברי הממשלה – המתדיינים הפוטנציאליים. כך, למשל, מעיד ח"כ אוריאל לין:

"קודם כל, רצינו שתהיה ממשלה יעילה, לא ממשלה שהדברת והנאומים שולטים בישיבותיה. ידענו שכשיש ממשלה של עשרים וארבעה שרים, אתה לא יכול למנוע את המצב של דיונים בלתי פוסקים..." (אוריאל לין, פרוטוקול מס' 1 של ישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט).

שנית, רצון למנוע בזבוז של כספי ציבור ולהפסיק את התופעה של חלוקת משרות שלטוניות על חשבון הציבור שלא לצורך. שלישית, הסברה היתה שעיון מספר השרים וסגניהם בחוק ישמש כסכר בפני לחצים קואליציוניים ויחזק בכך את מרכיב הממשלה. זאת, משום שכל המעורבים במשא ומתן הקואליציוני ידעו כי מרכיב הממשלה מוגבל בחוק ואינו יכול לחלק מספר בלתי מוגבל של תיקים לכל שותפה קואליציונית. במצב כזה, המוטיבציה לסחטנות ולמקח וממכר פוליטי צפויה היתה לרדת. כפי שעולה מהעדויות: "... רצינו בעצם לחזק את מנהל המשא ומתן הקואליציוני בפני לחצים שהיה ברור שיופעלו עליו בשלב ניהול המשא ומתן..." (אוריאל לין, פרוטוקול מס' 1 של ישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט). רביעית, רצון למנוע חוסר יציבות, אי-וודאות וחוסר המשכיות ברשות המבצעת והמינהל הציבורי כתוצאה מהקמת משרדים חדשים חדשות לבקרים, משינויים מזדמנים בסמכויות המשרדים, משינויים בחלוקת העבודה בין משרדים וכיו"ב (פרוטוקולים מס' 1 ו-2 של ועדת חוקה, חוק ומשפט, 1999).

ביטול ההגבלה על גודל הממשלה

למרות המטרות החיוביות שההגבלה על גודל הממשלה נועדה להשיג, היא בוטלה כשלוש שנים לאחר כניסתה לתוקף. כך, ממשלת נתניהו הראשונה (1996-1999) היתה הממשלה הראשונה והאחרונה עליה חלה הגבלה זו.

היוזמה לביטול ההגבלה ננקטה לאחר בחירות 1999 על-ידי ראש הממשלה הנבחר, אהוד ברק, אשר ביקש להרחיב את הקואליציה שלו שכללה כבר בראשיתה שמונה-עשר שרים. לדבריו של שר המשפטים בממשלתו של ברק, יוסי ביילין, היוזמה לביטול ההגבלה ננקטה על רקע "דרישה של ראש הממשלה שהוא זקוק למספר יותר גדול של שרים" (פרוטוקול מספר 2 של ועדת חוקה, חוק ומשפט).

לפי עדותו של אהוד ברק עצמו, שנמסרה כמה שנים לאחר תום כהונתו, ביטול ההגבלה לצורך הרחבת הקואליציה שלו היה כורח שנכפה על-ידי המציאות הפוליטית. לדבריו: "... ברגע שהכנסת שבורה לכל כך



הרבה רסיסים והם דורשים ייצוג, אין ברירה אלא ממשלה של חברה מרוסקת. כשהממשלה והרשות המחוקקת לא נפרדים, [הממשלה] מוכרחה לכלול הרבה שרים...” (אהוד ברק, פרוטוקול מקוון של חוקה בהסכמה רחבה, 4.8.03). הוזה אומר, ראש הממשלה ראה בהרחבת הקואליציה צעד הכרחי כדי להתמודד עם השיסוע המפלגתי בכנסת. כזכור, השיסוע המפלגתי הגיע לשיאו בבחירות 1999, כאשר שיטת הבחירה הישירה אפשרה למצביעים לפצל את הצבעתם בין המועמד לראשות הממשלה למפלגה המועדפת עליהם, דפוס שזיכה לא פחות מ-15 מפלגות בייצוג בכנסת.

נראה שהתכנון המקורי של ממשלת ברק לא היה לבטל את ההגבלה החוקית לחלוטין, אלא לשנות את חוק היסוד כך שההגבלה תורחב והממשלה תוכל להוסיף עוד שישה שרים ושני סגני שרים (קרי, עשרים וארבעה שרים ושמונה סגני שרים סך הכל). כמו כן, הממשלה ביקשה להחיל הרחבה זאת רק על תקופת כהונתה ולא לחייב בכך ממשלות עתידיות.

עם זאת, מהדיונים של ועדת חוקה, חוק ומשפט מאותה תקופה עולה כי דווקא בקרב חברי כנסת אחרים הובעה הסתייגות מכך, וחלקם – משעה שהבינו כי לקואליציה בכל מקרה יהיה רוב להעברת תיקון החוק – העדיפו שההגבלה תבוטל לחלוטין. הטיעון המרכזי שהעלו התומכים בביטול ההגבלה בכלל, להבדיל משינוי גובהה, היה שכל ממשלה עתידית בעלת רוב בכנסת ממילא תוכל לשנות את החוק בעתיד ולהגדיל את מספר חבריה. מצב כזה רק יבזה שוב את החוק והדמוקרטיה ועלול לגרום את המערכת למשחק חוזר ונשנה של תיקונים אינסופיים. מכאן שמלכתחילה אין טעם להגביל את מספר השרים בחוק. ממשלת ברק מצידה בירכה על זאת, כפי שעולה מדבריו של שר המשפטים דאז, יוסי ביילין: “אם הוועדה תחליט למחוק את הסעיף הזה [הגבלת גודל הממשלה] בכלל מחוק יסוד: הממשלה, לא יהיה לכם ויכוח עם הממשלה, היא אפילו תקבל את זה בשמחה” (פרוטוקול מס’ 2 של ישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט).

מהפרוטוקולים של דיוני ועדת חוקה, חוק ומשפט שקדמו לביטול המגבלות עולה כי הצעת החוק שיזמה הקואליציה לשנות את מגבלת השרים וסגניהם – על אף שבסופו של דבר התקבלה – עוררה התנגדות רבה לא רק מצד חברי האופוזיציה, אלא אף מצד חברי קואליציה לא מעטים. מרבית המשתתפים בדיונים הדגישו פעם אחר פעם את העובדה שכמעט אין חבר כנסת שמסכים עם היוזמה לשינוי (בפועל - ביטול ההגבלה) וכי מדובר בהצעת חוק לא רצויה. אפילו שר המשפטים ביילין, אשר ייצג את עמדת הממשלה בעניין זה, הביע אי שביעות רצון לגבי השינוי.

בנוסף לאיזכור מחדש של הבעיות אותן חקיקת המגבלות אמורה היתה לפתור מלכתחילה העלו המתנגדים לביטול את הטיעונים הבאים: ראשית, הובעה מחאה על החופזה שבה הממשלה ביקשה לבצע תיקון בחוק יסוד. הטוענים כך הסבירו שחוקי היסוד, מתוקף היותם בסיס לחוקה עתידית, אינם יכולים להתכופף לפי צו



השעה אלא צריכים להיות יציבים לאורך זמן. ביקורת הועלתה נגד המניעים של הממשלה, בטענה כי צרכים פוליטיים מזדמנים הם שהנחו את הממשלה ברצונה לבטל את המגבלות, וברצונה כך פעלה בכוחנות ובדורסנות מבלי לאפשר דיונים מעמיקים על כך בכנסת (פרוטוקול מס' 2 של ישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט). שנית, הובע חשש מפני "שינוי כללי המשחק במהלך אותה קדנציה באופן מיידי" (יובל שטייניץ, פרוטוקול מס' 2 של ישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט). הטענה היתה שנסיונה של ממשלת ברק לבטל את המגבלות בחוק אד הוק מנוגד לנוהג המקובל הן בישראל והן בדמוקרטיות רבות אחרות לפיו שינוי משמעותי בחוק/חוקה יחול לכל הפחות רק מן הקדנציה הבאה. אהוד ברק, כך טענו, ניסה למען חיזוק ממשלתו לשנות את כללי המשחק בזמן אמת.

מול אלו, הטענה המרכזית של חברי הקואליציה היתה שחרף התנגדותם האישית לביטול ההגבלה, הריהם מחוייבים לכך במסגרת ההסכם הקואליציוני שקבע ש"חברי סיעות הקואליציה חייבים לתמוך בכנסת בהצעות חוק שיוגשו מטעם הממשלה..." (קווי יסוד קואליציוניים, סעיף 3.1, אתר הכנסת, 1999). כך, למשל, התבטא שר המשפטים ביילין: "דעתי בנושא הזה ידועה... אני לא מתלהב מהשינוי הזה. אני מחויב לשינוי הזה כי הוא חלק מההסכם הקואליציוני והוא מחייב אותי גם בממשלה וגם בכנסת" (פרוטוקול מס' 2 של ישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט). כמו כן, נעשה נסיון להפחית מחשיבותו של שינוי ההגבלה ולהציגו כשינוי טכני לא מהותי: "השינוי שאנחנו מציעים איננו שינוי באופי קונסטיטוציוני, במשהו פילוסופי, בשאלה מוסרית, בשאלה של זכויות אדם וכדומה, אלא בשאלה מאוד מאוד ספציפית של מספר השרים וסגני השרים... השינוי הזה הוא לא שינוי קריטי בעינינו" (יוסי ביילין, פרוטוקול מס' 1 של ישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט).

אחת ההצעות שהועלו בישיבות ועדת חוקה, חוק ומשפט שהיוותה מעין נסיון לפשרה בין הצדדים השונים היתה זו של חבר הכנסת, ראובן ריבלין, שהעלה את האפשרות לקשור בין גודל הממשלה לבין גודל הקואליציה. בפרט, הוא הציע ש"עד קואליציה של שישים וששה חברים [אך לדעתו אפשר גם עד שבעים חברים] יהיו שמונה-עשר שרים, ומעבר לה תהיה חופשייה הממשלה לעשות מה שהיא רוצה" (פרוטוקול מס' 5 של ישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט). עם זאת, הצעה זו – אשר כונתה על ידי חבר הכנסת יהושע מצא בשם "מדרגות על-פי מפתח קואליציוני" או "ממשלת אקורדיון" – זכתה להתנגדות בשל הצוהר שהיא עלולה לפתוח להרחבת הממשלה בכל עת שבה מתרחבת הקואליציה. כדברי ח"כ מצא: "אני מאוד חושש לפתח כזה שייצור מדרגות לשרים. X חברי קואליציה – X שרים, קואליציה רחבה – מרחיבים את מספר השרים, קואליציה עוד יותר רחבה – מרחיבים בעוד חמישה, שישה שרים... יש רק אלטרנטיבה אחת: לשמור על החוק או לבטל את החוק. אבל אין ליצור בחוק טלאי על גבי טלאי" (פרוטוקול מס' 5 של ישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט).



בסופו של דבר, חרף ההתנגדות שעורר, ב-1.8.1999 אישרה הכנסת ברוב קולות (שישים ושמונה תומכים מול שלושים ושניים מתנגדים) את תיקון מספר 9 לחוק יסוד: הממשלה, שבמסגרתו בוטלו עיקרי ההגבלות על מספר השרים וסגני השרים (סעיפים 33 ו-37 בהתאמה) (בג"צ 5160/99; אתר הלכות).¹ תיקון זה איפשר לאהוד ברק להרחיב את ממשלתו באופן מיידי, כאשר ב-5.8.1999, ימים ספורים לאחר אישור התיקון, הצטרפו לממשלה חמישה שרים נוספים ושמונה סגני שרים ("הממשלה ה-28" באתר הכנסת).

מאז ואילך, חוק יסוד: הממשלה (שתוקן שוב במרץ 2001 ונכנס לתוקף בבחירות לכנסת ה-16 בשנת 2003) אינו מגביל את גודלה. סעיף 25 בחוק הנוכחי אמנם קובע כי "שר הממונה על משרד רשאי, בהסכמת ראש הממשלה ובאישור הממשלה, למנות לאותו משרד, מבין חברי הכנסת, סגן שר אחד...", אך מאחר שלא נקבע מספר מקסימלי של משרדים ביצועיים ו/או שרים, הרי שלא הוגבל גם מספר סגני השרים.

יוזמות לרפורמה מאז ביטול ההגבלה ועד היום

בהעדר הגבלה חוקית על גודל הממשלה, הוקמה בשנת 2001 ממשלת האחדות הגדולה ביותר עד אז, בראשותו של אריאל שרון, שביום פיזור כללה שלושים ותשע משרות (עשרים וארבע משרות שרים וחמש-עשרה משרות סגני שרים) וארבעים ושניים בעלי משרות (ראו לוח 1 ולוח 2). ממשלה זו עוררה ביקורת רבה הן מצד הציבור הרחב והן מצד הפוליטיקאים עצמם, והדבר עורר קריאות לרפורמה בגודל הממשלה.

מציאות זו השתלבה היטב עם מהלך רחב יותר שהונע באותה תקופה ונועד לייעל את המגזר הציבורי. במסגרת כך, הוקמה "הועדה הבין-משרדית לעניין ייעול המגזר הממשלתי" בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, אביגדור יצחקי (להלן: "ועדת יצחקי"), אשר הגישה את המלצותיה לממשלה ב-24 בדצמבר 2002. עיקרי המלצותיה של הועדה כללו: צמצום מספר משרדי הממשלה לשמונה-עשר והגבלת מספר סגני השרים לארבעה בלבד. בתוך כך, הועדה המליצה לבטל משרדים אחדים ולשלבם בתוך משרדים ביצועיים אחרים. עם אלה נמנו, למשל, משרד הדתות שהוצע לבטלו, משרד התקשורת שאת סמכויותיו הוצע להעביר למשרד הפנים או למשרד ראש הממשלה, משרד התיירות שהוצע להעבירו למשרד התעשייה והמסחר, וכן המשרד לשיתוף

¹ בעקבות אישור התיקון, אשר ביטל את ההגבלה על גודל הממשלה, הגישה התנועה למען איכות השלטון בישראל עתירה לבג"צ נגד ועדת חוקה, חוק ומשפט (וגורמים נוספים, כגון: הכנסת, ראש הממשלה וכיו"ב) שבה ביקשה מבית המשפט לבטל את התיקון האמור. טענותיה הועלו לא רק נגד המניעים שעמדו מאחורי אישור התיקון, אלא גם ובעיקר כנגד הפגמים שנתגלו, לדעתה, בהליך קבלת התיקון. למשל, העותרת הצביעה על כך ש"הכנסת עיגנה את התיקון בהוראת חוק יסוד אף שהנורמות המסדירות את מספר החברים בממשלה ... אינן מסוג הנורמות שהכנסת רשאית לקבוע בחוק יסוד"; וכן ש"ההליכים לקבלת התיקון התנהלו בניגוד לדרישות סעיף 39 לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, המחייב להציג, לצד הצעת חוק, את הדרך למימון ביצועו של החוק", דהיינו, הכנסת לא שקלה את ההשלכות התקציביות של תיקון החוק. העתירה נדחתה בטענה שאין בסוגיה זו מקום להתערבות שיפוטית. בג"צ 5160/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת חוקה, חוק ומשפט.



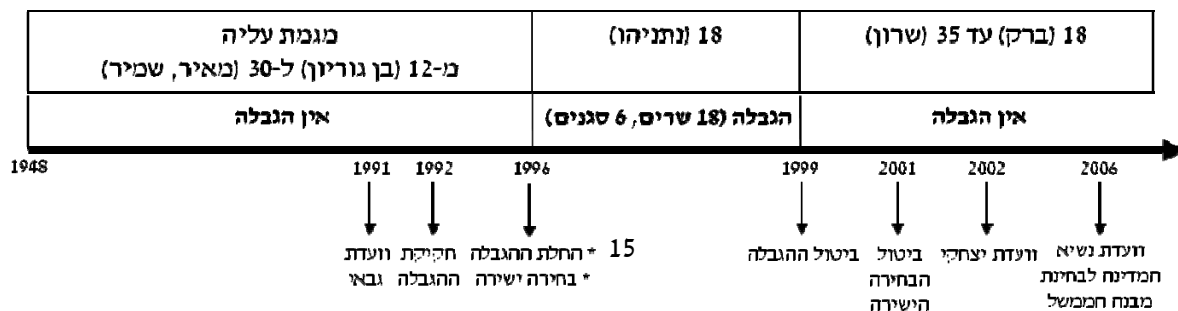
פעולה אזורית ומשרד המדע, התרבות והספורט (אתר משרד ראש הממשלה, 2002; מערכת פרלמנט, 2003).
 בינואר 2003 ממשלת ישראל אישרה המלצות אלה, אך הלכה למעשה לא בוצע שום תיקון בחוק.

ב-2006 ועדת המשנה של "ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל בישראל" המליצה להגביל את גודל הממשלה, הן את מספר המשרות והן את מספר נושאי המשרות. הוועדה המליצה להגביל את מספר משרדי הממשלה על-ידי קביעת טווח של שנים-עשר עד חמישה-עשר משרדים, והמליצה להגביל את מספר נושאי המשרות על-ידי קביעת סף מקסימלי, תשעה-עשר נושאי משרות סף הכל, כשמתוכם לא יותר מארבעה סגני השרים. בנוסף, הוועדה המליצה לבטל כליל את משרת ה-ישר בלי תיק' (ועדת הנשיא לבחינת מבנה הממשל בישראל: דוח סיכום ועדות המשנה, 2006: 118-119, 124-125).

בנוסף לוועדות השונות שצוינו לעיל ואשר המליצו לעגן בחקיקה מגבלות על גודל הממשלה, בשנים האחרונות עלו בכנסת מספר הצעות חוק שעיקרן להשיב מחדש את ההגבלה החוקית על מספר השרים וסגניהם. הצעות אלו מגבילות את המספר הכולל של חברי הממשלה בטווח שבין שנים-עשר לעשרים חברים, ואת מספר סגני השרים (בפרט) בטווח שבין שלושה לעשרה סגנים. עם אלו נמנות, למשל:

- הצעת חוק פ/219 של ח"כ דליה איציק ו-12 חברי כנסת נוספים להגביל את מינויים של שרים בלי תיק (26/3/2003).
- הצעת חוק פ/1184 של ח"כ אריה אלדד וח"כ אבשלום וילן (עליה היו חתומים חמישים ושניים חברי כנסת) (14/7/2003).
- הצעת חוק פ/1862 של ח"כ יובל שטייניץ (2/2/2004).
- הצעת חוק פ/114/17 של ח"כ ראובן ריבלין וח"כ גדעון סער (15/5/2006).
- הצעת חוק פ/215/17 של ח"כ אורי אריאל (29/5/2006).
- הצעת חוק פ/490/17 של ח"כ סופה לנדבר וקבוצת חברי כנסת נוספים (12/6/2006).
- הצעת חוק פ/513/17 של ח"כ אבשלום וילן (19/6/2006).
- הצעת חוק פ/883/18 של ח"כ יוחנן פלסנר (4/5/2009).

תרשים 1 - השינויים בגודל ממשלות בפועל למול חקיקת ההגבלה על גודלן על ציר הזמן





סקירת נסיון העבר של ישראל עם ההגבלה על גודל ממשלות מפיק את הלקחים הבאים. ראשית, כאמור, נסיון העבר מלמד כי הגבלה זו היא ישימה בהקשר הישראלי כאמצעי לצמצום גודלן של ממשלות. שנית, אימוצה של ההגבלה בעבר והיוזמות לאימוצה מחדש בהווה מרמזים שמידת ההיתכנות של יוזמה לאימוצה מחדש הוא גבוה. לבסוף, נסיון העבר מצביע על הצורך להבטיח את הישרדותה של המגבלה לאורך זמן, קרי, להקשות על ביטולה.

הגבלת גודל ממשלות – יתרונות וחסרונות

משום הצמיחה בגודלן של ממשלות ישראל (ראו סקירה מעלה) הגבלת גודל ממשלות בחוק מסתמנת כאמצעי מוסדי רצוי ואולי אף נחוץ. עם זאת, הנדירות של הגבלת גודל ממשלות בחוק בעולם הדמוקרטי וניסיונה של ישראל (ראו סקירה מעלה) מטילות צל של ספק על אימוץ מנגנון מוסדי זה. ההכרעה לגבי אימוץ (מחדש) של הגבלת גודל ממשלות בישראל מחייבת בחינה של יתרונותיו וחסרונותיו של המנגנון, המוצגת להלן.

הגבלת גודל ממשלות – יתרונות

1. **חיסכון במשאבים:** הגבלת גודל ממשלות, בעיקר הגבלת מספר נושאי המשרות מגבילה את המשאבים המוקצים לממשלה (Aucoin and Bakvis, 1993, p. 393). חיסכון זה במשאבים נתפס כיתרון המרכזי של הגבלת מספר בעלי המשרות בממשלה ולו מיוחסת בעיקרה הפופולריות של הגבלה זו.
2. **פוטנציאל ל"יצירת סדר" בתחומי האחריות השונים בממשלה:** הגבלת גודל ממשלות, בעיקר הגבלת מספר המשרות, צפויה למנוע את נדידת תחומי אחריות בין משרדי ממשלה שנובעת מפיצול משרדים ממשלתיים.
3. **השבחת הרכבתן של ממשלות ותפקודן:** בעיקר הגבלת מספר בעלי המשרות בממשלה, צפויה להשביח את תהליך הרכבת ממשלות ואת תפקודן, על ידי:

(1) **חיזוק מרכיב הממשלה ומיתון כוח המיקח של שותפות קואליציוניות**

פוטנציאליות: החברות בממשלה והקצאת משרות בממשלה הן אחד מה"טובין" העיקריים ה"נסחרים" במסגרת משא ומתן קואליציוני, המוענקים על-ידי מרכיב הממשלה/ראש הממשלה לסיעות בתמורה להצטרפותן לממשלה. ככל שיש לראשון יותר מה לתת (משרות, תקנים לנושאי משרות), לאחרונות יש גם יותר מה לדרוש. מבחינה זו "חירות היא עבדות": ככל שמרכיב הממשלה/ראש הממשלה חופשי יותר



בחלוקת מספר המשרות, כך הוא משועבד יותר לדרישותיהן של הסיעות השונות. הגבלת ההיצע של נושאי המשרות ו/או משרות בחוק צפויה להגביל את דרישות הסיעות ולכן את כוח המיקח שלהן במשא ומתן הקואליציוני, ובכך לשפר את מעמדו של מרכיב הממשלה/ראש הממשלה בתהליך הרכבת הממשלה.

(2) **עידוד שיקולים ענייניים**: החלטות בדבר מספר בעלי המשרות בממשלה ראוי שתקבלנה על בסיס צרכים אמיתיים ופרקטיים ולא בתור גמול/פרס פוליטי. הגבלת מספר בעלי המשרות עשויה לסייע בהטמעת שיקולים ענייניים בהליך חלוקת התיקים (House of Commons, 2010:7).

4. **הגברת האחריותיות**: בהנחה שמשמעה היא ממשלות פחותות חברים, הגבלת מספר בעלי המשרות צפויה להגביר את מידת האחריותיות של חברי הממשלה. זאת משום שכאשר מספר החברים בממשלה קטן יותר קל יותר לזהות את מדיניותה עם גורמים מסוימים בממשלה (Aucoin and Bakvis, 1993, p. 393).

5. **נטרול "עבודה למראית עין"**: עודף בעלי משרות, במיוחד כשיש הרבה שרים ללא תיק או שרים משניים (למשל, שר במשרד האוצר), יוצר לא פעם תחושה בקרב בעלי המשרות בממשלה ש"חייבים כל הזמן לעשות משהו" רק כדי להצדיק את הממשלה הרחבה. הגבלת מספר בעלי המשרות רק למשרות הנחוצות ביותר אמור למנוע זאת. כך, בעלי המשרות יוכלו להתמקד רק בעשייה מהותית (House of Commons, 2010:6).

6. **השבת ערכן של משרות מיניסטריאליות**: עודף מוגזם של בעלי משרות יוצר זילות של המשרות המיניסטריאליות והופך אותן למטבע עובר לסוחר. הגבלת מספר בעלי המשרות יסייעו להשיב את היוקרה של משרת השר.

7. **חידוד ההבחנה בין רשויות השלטון**: הגבלת גודל ממשלות, בעיקר הגבלת מספר נושאי המשרות בממשלה, צפויה לחדד את ההבחנה בין רשויות השלטון. המצב כיום שבו מספר חברי הממשלה עשוי להגיע עד לכשליש מכלל חברי הכנסת מגביר את מיזוגן של הרשויות המבצעת והמחוקקת ומקשה על הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה. זה בתורו שוחק את האוטונומיה של הכנסת. הגבלת מספר בעלי המשרות בממשלה תאפשר שמירה על יחס סביר בין גודל הממשלה לגודל הכנסת ויצור הפרדה ברורה יותר בין הרשויות (Parliament of Australia, 2010:32).



8. **חיזוק הכנסת:** היות שמספר רב של שרים וסגני שרים פוגע ביעילות עבודת הכנסת, הגבלת גודל ממשלות, בעיקר הגבלת מספר נושאי המשרות בממשלה (בהנחה שבעלי המשרות נובעים ברובם מהכנסת) צפויה לחזק את הכנסת בשחררה חלק גדול יותר מחבריה לעסוק בעבודה פרלמנטרית.

9. **צמצום הסיכויים לתופעת הכלנתריזם:** בהעדר הגבלה על גודל הממשלה ראש הממשלה עשוי להשתמש במשרות המיניסטריאליות כדי לפתות חברי כנסת מהאופוזיציה לעזוב את סיעתם ולחבור לממשלה בתמורה לתיקים. הגבלת גודל הממשלה תגביל את היכולת של ראש הממשלה לעשות זאת ובכך תקטין התנהגות (אמנם חוקית, אך) לא כשרה. זה בתורו עשוי אף למנוע את האוירה העכורה בין הקואליציה לאופוזיציה שנגרמת כתוצאה מנסיונותיה של הראשונה לפורר את השנייה.

הגבלת גודל ממשלה – חסרונות

1. **הגבלת מרחב הפעולה של מרכיב הממשלה בהרכבת הממשלה:** על אף שעשוי להיות לו לרועץ (ראו דיון למעלה), בהיעדר הגבלה על גודל ממשלות יש למרכיב הממשלה/ראש הממשלה מרחב פעולה ותמרון בלתי מוגבל בתהליך הרכבת הממשלה. בהגבלתן את אלו, הגבלת גודל ממשלות בחוק עשויה להקשות על מרכיב הממשלה לאזן בין הדרישות של השותפות הקואליציוניות הפוטנציאליות (Dowding and Dumont, 2009: 7), משום שאלו, במקרה של יחסי כוחות מאוזנים (מספר מנדטים דומה), עשויות "לריב" ביניהן על קבלת התיקים הבכירים.

2. **העדר גמישות בניהול הממשלה ותפקודה:** לא מן הנמנע שצרכי השעה – בין אם נוכח מצב חירום כלשהו ובין אם מתוך רצון לשמור על יציבות פוליטית – יחייבו את ראש הממשלה להגדיל את ממשלתו ו/או לשנות את הגדרת חלוקת תחומי האחריות בה. קיבוע גודל הממשלה על-ידי הגבלת מספר נושאי המשרות ו/או מספר המשרות אינו לוקח בחשבון מציאות מורכבת יותר בעתיד ומקשה על ראש הממשלה להתאים את ממשלתו לנסיבות משתנות (Parliament of Australia, 2010:34-35).

3. **מעשיות** – ניסיונה של ישראל עם אימוץ ההגבלה על גודל ממשלות וביטולה (ראו סקירה מעלה) מטיל צל של ספק על היתכנותה במידה ותואמץ.

שיטות להגבלת גודל ממשלות - יישום



הגבלת גודל ממשלות יכולה להתבצע בצורות וברמות שונות. מעבר לקביעת הסף עצמו, אופן יישומה מונחה על-ידי שלוש שאלות: 1) 'את מה להגביל?', 2) 'איך להגביל?', ו-3) 'האם לשריין?'.
את מה להגביל?

השאלה הראשונה הנוגעת ליישום הגבלה על גודל ממשלות היא האם להגביל את מספר בעלי המשרות, את מספר נושאי המשרות, או גם וגם. הגבלת מספר נושאי המשרות בלבד משמעה פוטנציאל לריבוי שרים מרובי תיקים. לחלופין, הגבלת מספר המשרות בלבד משמעה פוטנציאל לריבוי שרים מחוסרי תיקים (שרים בלי תיק). קביעת המתאם בין מספר נושאי המשרות למספר המשרות תלוי בתפיסה של אפשרויות אלו (שרים מרובי תיקים, שרים בלי תיק) כרצויות או בלתי רצויות.

יש מקום להניח כי הגבלה של מספר נושאי משרות תגביל בעקיפין גם את מספר המשרות, ולהיפך. סביר להניח שהשפעה זו תהיה משמעותית יותר במקרה של הגבלת מספר נושאי המשרות מאשר הגבלת מספר המשרות, קרי, שהגבלת מספר החברים בממשלה תביא בעקיפין להגבלת מספר המשרות בה. הערכה זו מבוססת על ההנחה שמשרות קיימות צפויות להיות מאוישות וריבויין נגזר בחלקו מהצורך להקצות משרות לחברים בממשלה.

איך להגביל?

מעבר למתאם בין מספר נושאי המשרות למספר המשרות, נדרשת הכרעה לגבי ההגבלה של סוגי בעלי משרות וסוגי משרות שונים, קרי: שרים בלי תיק, שרים, וסגני שרים. בעוד שמספר השרים בלי תיק עשוי להיות מוגבל כנגזרת מהמתאם בין מספר נושאי המשרות למספר המשרות (ראו סעיף קודם) הגבלת גודל מספר השרים וסגני השרים מחייבת הגדרה בחוק. הגדרה זו יכולה להיות מנוסחת במונחים מוחלטים (מספר שרים ומספר סגני שרים), על-ידי קביעת סף מינימלי או סף מקסימלי למספר המשרות בממשלה, או קביעת טווח (בין סף מינימלי לסף מקסימלי).

בנוסף, הגבלת גודל הממשלות יכולה להיות מנוסחת במונחים מוחלטים (מספרים) או יחסיים על-פי מפתח סיעתי. בניגוד לניסוח במונחים מוחלטים, מפתח סיעתי קובע לא רק את החלוקה של משרות בין הסיעות החברות בממשלה על פי גודלן היחסי של הסיעות. יתרונו העיקרי של המפתח הסיעתי הוא הגבלת כוח המיקח של שותפות קואליציוניות פוטנציאליות. נקודתית, בקביעתו מתאם שרירותי בין גודלן של הסיעות לבין חלקן בחלוקת ה"שלל" מנטרל מנגנון זה כוח מיקח שאינו תלוי גודל, למשל, מיקום צירי (Pivotal) אסטרטגי. מנגנון זה מקדם, אם כן, את המתאם בין גודל (קולות בוחרים) להשפעה (החזקה בעמדות כוח בממשלה). עם זאת, ערכו של המפתח הסיעתי הוא מוגבל משום שהוא אינו קובע את ההרכב הסיעתי של הממשלה, וחשוב מכך,



אינו קובע אלו תיקים יוקצו למי, אלא רק כמה תיקים יוקצו לכל סיעה על פי גודלה. בעוד שהמיקח לגבי מספר המשרות ובעלי המשרות נמנע על-ידי החלתו, המפתח הסיעתי אינו מונע מתאם לא פרופורציונאלי בין גודל סיעות לבין החשיבות של המשרות המוקצות להן. ככלל, החלת המפתח הסיעתי משמעה הטלת הגבלה נוספת על מרכיב הממשלה/ראש הממשלה. כהגבלת גודל הממשלה, היא עשויה לחזקו על-ידי הגבלת כוח המיקח של סיעות קואליציוניות פוטנציאליות מצד אחד, אך להגביל את מרחב הפעולה שלו וגמישותו מצד שני.

האם לשריין?

ניסיונה של ישראל עם אימוץ ההגבלה על גודל ממשלות וביטולה (ראו דיון לעיל) מעלה את השאלה כיצד ניתן להימנע מהישנות נסיון זה. אפשרות אחת היא לשריין את ההגבלה על גודל הממשלה, קרי, לקבוע כי הסרתה או שינויה חייבים להיתמך על ידי רוב מיוחד וגדול בכנסת (מספר שהוזכר בהקשר זה הוא שמונים חברי כנסת).

יתרונו של השריון הוא הפוטנציאל שלו להשיג את המטרה למענה מוחל, קרי, הערמת קושי על שינוי או ביטול ההגבלה ולכן הגברת השרידות של ההגבלה לאורך זמן. עם זאת, ההצעה לשריון ההגבלה, בעיקר ברוב גדול כזה המוזכר, היא בעייתית, בעיקר משום שהיא יוצרת תקדים שעשוי להתברר כבעייתי בטווח הארוך. יש מקום, אם כן, להעריך את מידת הסיכון הכרוכה בשריון הגבלה גודלן של ממשלות לעומת התועלת אותו הוא מיועד להפיק.

מסקנות והמלצות

המסקנה העיקרית העולה מהניתוח היא שיש צורך והצדקה לאימוץ מחדש של הגבלה על גודל ממשלות בישראל. בהיעדר הגבלה, ובהנחה שמידת השיסוע במערכת הפוליטית לא תקטן, גודלן של ממשלות צפוי להמשיך לגדול, וההשלכות הבלתי רצויות של ממשלות גדולות, להחריף. בהיבט זה של המערכת הפוליטית, טוב פתרון 'אגד מדבק' או מקומי, על אף מקומיותו, על פני שימור המצב הקיים.

בנוסף, הערכתנו היא שיתרונותיה של הגבלת גודל ממשלות עולים על מגרעותיה, לפחות בהקשר הישראלי כיום. אנו מוצאים שהאתגר העיקרי של ראשי ממשלות ישראל וממשלותיהם במצב הקיים הוא לא בהכרח הרכבת הממשלה כמו תחזוק הממשלה. אנו מעריכים כי הגבלת גודל הממשלה, על אף שמגבילה את גמישותו של מרכיב הממשלה בהגבלתה את הטובין הנסחרים על-ידו מול חברות קואליציה פוטנציאליות, תשפר את



יכולתם של ראשי ממשלה עתידיים להוביל את ממשלותיהם ולמשול. בנוסף, אנו מעריכים כי הגבלת גודל הממשלה תצמצם את כוח המיקח של שותפות קואליציה פוטנציאליות מול ראש הממשלה ותגביר את השפעתם של שיקולים ענייניים (מנהליים) ולא פוליטיים על הרכב הממשלה ומאזן הכוחות בה.

לפיכך, ענף ממשלות ממליץ על קידום חקיקה להגבלת גודל ממשלות בישראל. באשר לצורת המגבלה, אנו ממליצים להגביל את מספר נושאי המשרות במשולב עם הגבלה של מספר המשרות או במנותק ממנה. תוך רצון לשמר מידה מסוימת של גמישות בתהליך הרכבת הממשלה, אנו ממליצים שההגבלה תוטל בצורת טווח או בצורת סף מקסימלי בלבד במקום שתקבע מספר שרירותי. הערכתנו היא שניסוח ההגבלה במונחים מוחלטים עשויה להיות יעילה יותר מהחלת מפתח סיעתי. בעוד שאנו תומכים באמצעים לעיגון ההגבלה, אנו ממליצים להימנע מלשריינה בצורה מחמירה מדי משום ההשלכות הבלתי רצויות שעשויות להיות ליצירת תקדים מסוג זה בעתיד. לבסוף, אנו ממליצים להיוועץ עם מומחים מתחום המנהל הציבורי לצורך קביעת גודל הממשלה אותו תעגן המגבלה.

רשימת מקורות

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

קורן, דני ושפירא, בועז, קואליציות: הפוליטיקה הישראלית: 50 שנים: 100 אירועים, תל אביב: זמורה-ביתן, תשנ"ז, 1997

- אתר הלכות: הצעת חוק יסוד הממשלה (תיקון) (מספר חברי הממשלה) http://www.halachot.co.il/articles_inn.asp?pid=1171&cid=794&iid=17310
- בג"ץ 5160/99, התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת חוקה, חוק ומשפט.
- בלאנדר, דנה. 2009. "סגני שרים או חברי כנסת?". אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה. http://www.idi.org.il/BreakingNews/Pages/Breaking_the_News_109.aspx
- דוח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001, אתר מבקר המדינה, <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=376&id=2&contentid=7035&parentid=undefined&bctype=7022&sw=1024&hw=698>
- וילן, אבשלום, הצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון – הגבלת מספר השרים וסגניהם). אתר הכנסת. www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/513.rtf



- פרוטוקול מספר 4 של ישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט, אתר הכנסת, 21.7.1999, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/huka/1999-07-21.html>
- פרוטוקול מספר 5 של ישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט, אתר הכנסת, 25.7.1999, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/huka/1999-07-25.html>
- פרוטוקול מספר 6 של ישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט, אתר הכנסת, 26.7.1999, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/huka/1999-07-26.html>
- פרוטוקול מספר 364 של ישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט, אתר הכנסת, 27.12.2004, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/huka/2004-12-27.html>
- פרוטוקול מקוון של חוקה בהסכמה רחבה, אתר הכנסת, 4.8.03, <http://www.knesset.gov.il/committees/heb/online/Protocol.asp?tid=42>