

כנס אלי הורביץ
לכלכלה וחברה

בצל המלחמה | 2024

יושבת ראש הכנס: פרופ' קרנית פלוג | מנהלת הכנס: דפנה אבירם-ניצן

מבנה חדש לממשלה

הצעה לעדכון הרכב המשרדים ותפקידי השרים

תומר לוטן | ורד קונסטנטיני

ייעוץ וליווי מקצועי - יוחנן פלסנר

סדרת
השירות הציבורי

טיוטה לדיון

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה

בצל המלחמה | 2024

דברי פתיחה

יוחנן פלסנר, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

שלום לכם,

אני מברך אתכם על השתתפותכם בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה.

אירודאות גדולה ליוותה את חודשי ההכנה לכנס, והיא עדיין מלווה אותנו עד לרגעים אלו. אנו נפגשים בצל המלחמה. סביבנו משבר שהחל כאירוע ביטחוני, ובשל עוצמתו מקרין על כל תחומי החיים בישראל, ובפרט על הכלכלה ועל המדיניות הכלכלית והחברתית.

בעת משבר נבחנת מנהיגות. היא נבחנת ביכולת להתאים את מדיניותה בזריזות למציאות המשתנה, לפתח וליישם כלים להתמודדות מוצלחת ולהפוך, ככל הניתן, את המשבר להזדמנות. בכנס הזה הצבנו לעצמנו אתגר מורכב אך הכרחי: להיות חלק משמעותי מהמאמץ הזה. בפתח הכנס נדון בסדרי העדיפויות התקציביים החדשים שעל הממשלה להגדיר. נסתייע בניתוח שערך צוות בהובלת נגידת בנק ישראל לשעבר וסגנית הנשיא למחקר במכון, פרופ' קרנית פלוג, בנוגע לסדרי העדיפויות הנדרשים בתקציב המדינה לשנת 2024 ולשנים הבאות, ובניתוח עומק של תקציב הביטחון שערכו צוות חוקרים של המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג. ניתוח זה מספק התבוננות ארוכת טווח על נתיב ההתפתחות התקציבית במטרה לאפשר למנהיגים האמונים על כלכלת ישראל להשיב את היציבות הפיסקלית ולהעלות את רמת הוודאות והאמינות של המשק. הניתוח חיוני לא רק על מנת שנוכל לצלוח את המשבר הנוכחי, אלא גם כדי שנפעל ליצירת "כרית ביטחון" להתמודדות עם משברים עתידיים.

עוד שני נושאים קריטיים העומדים בליבת פעילותו של המכון בשנה האחרונה, שנוגעים אך הם להשלכות הכלכליות והחברתיות של המלחמה, הם שיקום השירות הציבורי וסוגיית גיוס החרדים והגברת השוויון בנשיאה בנטל השירות הצבאי. מתן מענה נכון וראוי לשניהם הכרחי על מנת לאפשר לישראל לבנות את החוסן הפנימי שלה ולהתמודד בהצלחה עם איומים חיצוניים. השירות הציבורי טובל כבר שנים ארוכות מחולשה ומאפקטיביות הולכת ופוחתת. ניסיונות שונים, שהתגברו בעת האחרונה, להתערב בתהליכי המינויים ובקבלת ההחלטות המקצועיות ולהחליש את הדרגים המקצועיים – הובילו לכך שברגע האמת השירות הציבורי כשל. החזרת היציבות לשירות הציבורי, חיזוק המקצועיות שלו והתוויית העקרונות המבניים והביצועיים הנכונים להתנהלותו, מתוך טיוב מקסימלי של השירות לאזרחים, הם מטרה ראשונה במעלה עבורנו במכון ותידון בהרחבה גם בכנס זה.

חוק הגיוס שעל הפרק – נושא שמעסיק אותי באופן אישי ואת המכון כבר שנים רבות ונמצא כעת על סף הכרעה משפטית ופרלמנטרית – חייב להעלות את ישראל על נתיב בחינה מחודשת של יחסי המדינה והחברה החרדית. עלינו להיות ערים לסיכונים שבקריסת מודל צבא העם וכן למשמעויות המשקיות המסוכנות בהמשך המגמה הקיימת, ואנו נקדיש לכך זמן.

נוסף על שתי סוגיות ליבה אלו, הכנס יעסוק גם בהשפעת המלחמה על שוק העבודה, בצד המגמות העולמיות המחייבות את ישראל להיערך אליהן, בפרט ההיערכות למשבר האקלים וכן השפעתה של הבינה המלאכותית על שוק העבודה.

הכנס נושא את שמו של אלי הורביץ ז"ל, מייסד חברת טבע ומראשי התעשייה בישראל. אלי היה יושב ראש הוועד המנהל של המכון ועמד שנים ארוכות בראש פורום קיסריה (שמו הקודם של הכנס). עבורנו זהו חיבור טבעי, ואנו מודים לדליה ולכל בני המשפחה על שהם מאפשרים את המשך קיומו של מפעל חשוב זה. תודות נתונות גם לקרן דוידסון על השותפות רבת השנים בבניית המרכז לממשל וכלכלה, לקרן סינגר על התמיכה המתמשכת בכנס, ולקרן טראמפ על המאמץ המשותף להכין את מערכת החינוך וההשכלה הגבוהה לקראת אתגרי העתיד של שוק העבודה. תודות גם לצוות החוקרים ועוזרי המחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ליושבת הראש של הכנס פרופ' קרנית פלוג, למנהלת הכנס גב' דפנה אבירם-ניצן, לשותפינו בצוותי העבודה ובכתיבת מחקרי הרקע לכנס וליתר חברי צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה על פועלם הנמרץ למען הצלחת הכנס.

אנו תקווה שהתוצרים המחקריים שנציג בכנס השנה ישמשו בסיס לשיוויים מידיים, בצד היערכות ארוכת טווח, לכל ממשלה שתמצא לטפל בסוגיות השונות במטרה לייצב את החוסן הלאומי ולייצר סדר יום בהסכמה ציבורית רחבה. היושבים כאן סביב השולחן עודם מאמינים שזה אפשרי ופועלים להשגת המטרה הזאת. אני מודה לכם על השותפות.

בברכת כנס פורה ומוצלח,



יוחנן פלסנר

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה

בצל המלחמה | 2024

הקדמה

"תני רבי שמעון בן יוחאי, משל לבני אדם שהיו יושבין בספינה וטל אחד מהן מקדם והתחיל קודם תחתי, אמרו לו חבירו מה אתה יושב ועושה, אמר להם מה אכפת לכם לא תחתי אני קודם, אמרו לו שהמים עולין ומציפין עלינו את הספינה" (ויקרא רבה ד, 1)

משחר ההיסטוריה עסקו הוגים ומדינאים מכלל התרבויות בתפיסת החוזה בין המדינה לבין אזרחיה. מגילת העצמאות, ללא ספק סמל לערכי היסוד של המדינה, מונה מספר חובות שהמדינה מקבלת על עצמה. בין היתר מוזכרת החובה לנהוג לפי אמנת האומות המאוחדות, אשר מגדירה את חובת המדינה לפעול לשיפור רמת החיים של האזרחים ולטפל בבעיות כלכליות, חברתיות, בריאותיות ונוספות. ואכן, שירותים חברתיים רבים שהציבור בישראל נזקק להם, כגון שירותי בריאות, חינוך, רווחה ושירותים מוניציפליים, מסופקים על ידי גופים ציבוריים באופן בלעדי או עיקרי.

התוכנית "רפורמות בשירות הציבורי", שבמרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה, פועלת כבר שנים אחדות לטיוב עבודת הממשל – לקידום שירות ציבורי יעיל, מועיל, חכם, יזום ומקדם אמון ולשיפור האופן שבו ניתנים השירותים לאזרחי ישראל. המחקרים והסקירות נעשים בצוותי עבודה רב-מגזריים ושיתופי פעולה אסטרטגיים עם כלל זרועות הממשל.

השירות הציבורי הוא המנגנון שאמור ליישם את מדיניות הדרג הנבחר ולוודא שהאזרח בקצה יקבל את השירות המיטבי. ואכן, הספרות מצביעה על כך שלמנגנוני השירות הציבורי ומקצועיותו תרומה משמעותית לאפקטיביות הביצוע של מדיניות, לשיפור השירותים שהציבור מקבל, לצמצום השחיתות השלטונית, לקידום שוויון ההזדמנויות, להגברת אמון הציבור ולמערכ האיזונים והבלמים העומד בבסיס המשטר הדמוקרטי.

מושב זה בכנס אלי הורביץ במאי 2024 מתקיים בתקופה מורכבת. תקופה שבה החוזה בין המדינה לאזרחיה נמצא במשבר. מאורעות שבעה באוקטובר ואזלת היד של השירות הציבורי שהתגלתה בעקבות מלחמת חרבות ברזל הציבו מראה למציאות העגומה של משבר משילות. בעוד יש מנופים רבים ליצירת שינוי ולשיפור המשילות, עיקר השיח הציבורי בישראל מתמקד בהיבט הצר של המונח – אופן מינוי בכירים – במקום להתמקד בשאלה המהותית: **כיצד משפרים את אופן התפקוד של השירות הציבורי ומטייבים את אספקת השירותים לאזרח?**

המחקרים שיוצגו במושב אתגרי השירות הציבורי מבקשים למפות את האתגרים המערכתיים של השירות הציבורי ולהציע כיוונים ראשוניים לפתרונם. רבים מן המחקרים הם תולדה של עבודה מאומצת בצוותי עבודה בהובלה של המכון וכן של שיתופי פעולה עם ארגונים נוספים. להלן רשימה של חומרי הרקע למושב:

- **מבון המשילות: אתגרים מערכתיים של השירות הציבורי בישראל** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, מעין זכרפלג), המפרט את עשרת האתגרים המרכזיים של המשילות בישראל. דוח המחקר נכתב בשיתוף פורום מנכ"לים לשעבר, המונה קרוב ל-40 מנכ"לים וראשי מערכות לשעבר ששירתו במגוון משרדי ממשלה בשני העשורים האחרונים
- **הקשר בין אפקטיביות המערכות הציבוריות לבין איכות החיים של תושבים** (ד"ר איתמר יקיר, עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, אופיר מוהבן). המחקר, אשר נכתב בשיתוף ובמימון ג'וינט'אלכא, בוחן את השפעת האפקטיביות של המערכות על שירותים ורווחת האזרח.
- **יעילות השירותים הציבוריים בישראל: השוואה בינלאומית** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, אופיר מוהבן, רועי קנת פורטל). סקירה שבוחנת את תפקודו של השירות הציבורי, טיב השירותים ושביעות הרצון של האזרחים מנגישות לשירותים חברתיים – בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD.
- **יישום רפורמות בשירות הציבורי: שינוי מערכתי** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, שחר ליבנה). מחקר מדיניות זה ממפה את כלל הרפורמות הקודמות בשירות הציבורי, בוחן יישום של שש רפורמות מרכזיות ובוחן את החסמים ליישום והטמעה.
- **מבנה חדש לממשלה: הצעה לעדכון הרכב המשרדים ותפקידי השרים** (תומר לוטן, ורד קונסטנטיני). מחקר מדיניות מקיף המבקש לסלול את הדרך המיטבית שבין דיוק ועדכון מבנה הממשלה הרצוי לבין היכולת לממש אותה הלכה למעשה בשדה הפוליטי.
- **מסמן עקרונית: קבלת החלטות ויחסי דרג נבחר ודרג מקצועי** (פרופ' יותם מרגלית, ד"ר אסף אילת, עו"ד עדנה הראל-פישר). מתווה תהליך היועצות המשלב באופן ראוי את עמדת הדרג המקצועי בעיצוב ההחלטות המיניסטריאליות.

- **מינוי הנציב או הנציבה הבאים** (ד"ר אסף שפירא, עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין). המסמך דן באופן מינוי הנציב הבא וכן במאפיינים של דמות הנציב/ה לצורך התמודדות עם אתגרי המאה ה־21 וטיוב עבודת השירות הציבורי ביום שאחרי. המסמך הוא פרי שיתוף פעולה של פורום ארגוני תשתית, קואליציה של ארגוני חברה אזרחית הפעילים בשדה של טיוב עבודת הממשל בישראל.

- **תשלום עבור תוצאות: איגום משאבים, סינכרון וגמישות לטובת שיקום וחוסן חברתי ביום שאחרי** (עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, ירון נוידרפר). המסמך נכתב בשיתוף קבוצת Social Finance Israel כחלק מהקמת צוות עבודה למיפוי חסמים וגיבוש המלצות בתחום.

אנו מודות לכל חברי הצוותים והפורומים על הירתמותם ועל תרומתם להעשרת השיח ולהעמקת ההבנה של אתגרי השירות הציבורי וכיוונים לפעולה. המשבר העמוק אחרי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל הפנו את הזרקור לכשלים ולאתגרים בשגרה ובחירום. אנחנו תקווה שזוהי גם הזדמנות לשינוי ובנייה מחדש באמצעות רפורמות מבניות ותפיסתיות שיחזקו את המקצועיות, העצמאות, האחריותיות והאפקטיביות של השירות הציבורי.



עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין
ראשת התוכנית
"רפורמות בשירות הציבורי"



דפנה אבירם ניצן
מנהלת הכנס ומנהלת המרכז
לממשל וכלכלה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מבנה חדש לממשלה

הצעה לעדכון הרכב המשרדים ותפקידי השרים

תומר לוטן | ורד קונסטנטיני

יעוץ וליווי: יוחנן פלסנר

טיוטה לדיון

תוכן העניינים

5	הקדמה: יוחנן פלסנר
9	פתח דבר
11	מבוא
25	מהלך ראשון – מבנה ומספר משרדי הממשלה – המודל הרצוי
61	מהלך שני: התאמה פוליטית למבנה הממשלה הרצוי
87	סיכום
88	נספח א. מדינות נבחרות לסקירה בינלאומית
114	נספח ב. טיוטה להצעת חוק
125	נספח ג. הצעת מחליטים לעדכון מבנה הממשלה
141	רשימת המקורות

הקדמה: יוחנן פלסנר

מלחמת "חרבות ברזל" שפרצה ב־7.10 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 יכול היה שלא לחוש בוושה לנוכח מה שהתגלה.

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 ואיך ישובו החיים למסלולם.

איש לא ציפה שהממשלה תחזיק בידיה מראש את כלל התסריטים האפשריים, אבל שירות ציבורי יעיל ואפקטיבי צריך היה להפעיל זרוע אחת שתנהל את המאמצים בשטח, תיתן פתרונות ותקדם מהלכים – והזרוע השנייה תשב ותתכנן קדימה, תייצר מתווים ותרמישים ותקדם החלטות ממשלה בהתאם.

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, ופרויקט תיקון השירות הציבורי צריך להיות פרויקט ארוך טווח. עם זאת, ישנם כמה צעדים שחייבים להינקט באופן מיידי כדי שתהליך השיקום יוכל לצאת לדרך.

הנושא הראשון, והוא אינו מעניינו של חיבור זה, הוא נושא מינויי הבכירים בשירות הציבורי. הצעד הראשון בשיקום השירות הציבורי חייב להיות החלטה על מינויי בכירים בשירות הציבורי בצורה מקצועית, נטולת שיקולים פוליטיים ואחרים, כאלה הרואים לנגד עיניהם אך ורק את האינטרס הציבורי ואת חובתם לטייע לממשלה לממש את מדיניותה.

הנושא השני, ובו מתמקד המחקר שלפניכם, הוא מבנה הממשלה. אין מחלוקת שהממשלה בישראל גדולה מדי, מסורבלת מדי, יחידותיה השונות מפוצלות בין משרדים רבים מדי – והדבר פוגע באפקטיביות וביעילות של עבודתה.

ייחודה של עבודה זו, ותודתי הגדולה נתונה לתומר לוטן וורד קונסטנטיני על עבודתם המסורה, היא בהעמקה ובירידה לפרטים. הכותרת "צמצום מספר משרדי הממשלה" היא קונצנזואלית כמעט, אך היא לא מבטאת מספיק את מה שמונח לפניכם. בעבודה זו צללו תומר וורד לעומק המבנה הממשלתי, למדו את צורת העבודה והמליצו על מבנה ממשלה רזה יותר, יעיל יותר ומותאם לאתגרים העומדים לפנינו.

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, על מנת שיהיה ברור שזהו מבנה ממשלה שאמור להיות קבוע ולא משתנה בכל ממשלה לפי הצרכים הקואליציוניים. בעת הגדרת הרוב הדרוש יש להביא בחשבון גם את שיקול הגמישות הנדרשת בהקמת משרדי ממשלה אל מול אתגרי המציאות שעשויים להשתנות מעת לעת.

עם זאת, בנקודה מהותית אחת אני חולק על תומר וורד ומבקש להציע הצעה משלי: אם כבר נוקטים צעד כזה של צמצום מספר משרדי הממשלה, וכאמור, זהו צעד הכרחי לטעמי, עלינו ללכת את כל הדרך ולצמצם את מספר המשרדים ל־15 בלבד, ונוסף עליהם – משרד ראש הממשלה.

המשרדים שנמצאים במחלוקת ביני ובין מחברי המסמך הם אלה: משרד הבינוי והשיכון, משרד האוכלוסין וההגירה, משרד העבודה ומשרד המדע, המו"פ וההשכלה הגבוהה.

אשר לשניים מתוך ארבעת אלה – הבינוי והשיכון והאוכלוסין וההגירה – אני סבור, לאחר שורת התייעצויות, מחשבות ובדיקות, שתחומים אלה, ראוי שיהיו בתוך משרד הפנים (המשרד שתומר וורד מבקשים להפוך למשרד לשלטון מקומי). אומנם מדובר יהיה 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.

בנוגע למשרד העבודה, אני סבור שההפרדה ממשרד הכלכלה היא שגויה וודאי שאינה הכרחית. כל טיפול בסוגיית העובדים בישראל – הכשרות מקצועיות, מעקב אחר מחסור בעובדים מצד אחד ועודף ביקוש מן הצד האחר – צריכים שיתקיימו בזיקה מלאה לצורכי המשק ולכיווני ההתפתחות שלו, ותחום רחב זה נמצא במשרד הכלכלה. משרד העבודה, בין כתת־משרד ובין כזרוע מקצועית – נכון שיהיה בתוך משרד הכלכלה.

בנוגע למשרד המדע, המו"פ וההשכלה הגבוהה, איני סבור שנכון להקים משרד חדש עבור תחומים אלה. תחומים אלה טוב שיישארו תחת ניהול מקצועי במשרדים המקוריים – משרד התרבות והספורט, משרד החינוך (שם יישארו המו"פ וההשכלה הגבוהה) ומשרד ראש הממשלה (שם תהיה סוכנות החלל).

התלבטות נוספת נוגעת למשרד החקלאות. מחד גיסא, ענף החקלאות צריך להיות בתוך משרד הכלכלה ולהשתלב כענף כלכלי נוסף, מתוך הבנה שזהו ענף חשוב בבניית המשק ובהתפתחותו. מאידך גיסא, צודקים תומר וורד שתחום החקלאות וחשיבותו למדינת ישראל עולה על תרומתו למשק ולכלכלה. זהו ענף שאחיזה בו היא מרכיב חשוב בביטחון הלאומי שלנו, והוא משקף את הערכים שעליהם נוסדה מדינת ישראל. על כן, לאחר בחינה קיבלתי את עמדתם של מחברי המסמך.

כפי שמפורט במחקר, הצעתנו מאפשרת מינוי שר שני במשרד, מתוך הבנה שיש פה צורך פוליטי המחייב מענה. עם זאת, אני רואה לנכון להדגיש שפתרון נכון ושלים הרבה יותר הוא צמצום גם של מספר המשרדים וגם של מספר השרים: זהו פתרון 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 שוב לתומר לוטן ולוורד קונסטנטיני על המאמצים הגדולים שהושקעו בעבודה זו.

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

פתח דבר

הצורך ברפורמה עמוקה בתפקוד הממשלה והשירות הציבורי מעולם לא היה ממש ומובהק יותר מבימים אלה. מלחמת "חרבות ברזל" חשפה באופן מוחשי וברור את חולשות התפקוד של הרשות המבצעת בישראל, אשר במשך שנים ארוכות לא זכו לתשומת לב מספקת ולאנרגיית שינוי משמעותית. הרפורמה הדרושה במערך הממשלתי היא רחבה ורבת ממדים. עליה לכלול שינויים משמעותיים הכוללים קפיצת מדרגה בניהול ההון האנושי, בעדכון שיטות ותהליכי עבודה, בשינוי האתוס והתרבות הארגונית, בשיפור ניהול התקציב והרכש, בהטמעת תשתיות מידע ונתונים, בצמצום הבירוקרטיה ובהעצמת השירות לציבור.

בין שלל האתגרים המהותיים הללו מצוי גם הצורך לבצע שינוי במבנה הארגוני של משרדי הממשלה ויחידותיה, ובראש ובראשונה בצמצום משמעותי במספר משרדי ממשלה. נושא צמצום ואיחוד משרדי הממשלה נתפס, בדרך כלל, כחלק מדיון ציבורי בדבר מינוי שרים מיותרים ומשרדים מומצאים, ומהיקף הבזבז התקציבי הנובע מכך. אולם נושא ריבוי המשרדים ומבנה הממשלה הינו, לפני הכל, כשל מבני מהותי הפוגע באופן עמוק בתפקוד הבסיסי של עבודת הממשלה והשירות הציבורי, ותיקונו הינו הכרחי לשינוי הכיוון הנחוץ כל כך בתפקוד המגזר הציבורי.

בשונה ממרכיבים רבים אחרים ברפורמה הנדרשת בשירות הציבורי, כשל מבנה הממשלה הוא נגזרת של מהלכים פוליטיים מובהקים. בפועל, האילוצים הקואליציוניים בהרכבת הממשלות הם המכתיבים העיקריים של המבנה הארגוני והמקצועי של השירות הציבורי והם אלה שעיצבו את ההרכב הנוכחי של משרדי הממשלה. מכאן, ששינוי מהותי במבנה הממשלה ובהרכב המשרדים מחייב גם ניתוח והתייחסות לתמריצים הפוליטיים המעצבים אותו.

תובנות אלה עומדות במרכז עבודה זו, המנסה לסלול את הדרך המיטבית שבין דיוק ועדכון מבנה הממשלה הרצוי, לבין היכולת לממש אותה הלכה למעשה, בשדה הפוליטי. על מנת לסלול את אותה דרך, כוללת העבודה בחינה עדכנית ומפורטת אודות המערך הארגוני של משרדי הממשלה, ומנסחת כלים מתקדמים להרכבת מבנה מיטבי. במקביל, מכילה העבודה סקירה מקיפה של הפתרונות הפוליטיים האפשריים למימוש מבנה ממשלתי מעודכן, תוך המלצה סופית ה"מלחימה" בין שני חלקי המשואה.

אני מודה למכון הישראלי לדמוקרטיה על ההזדמנות להוציא אל האור את העבודה המקיפה בנושא זה. הרצון לעסוק בנושא מבנה הממשלה ולהעמיק בו, החל עוד טרם המלחמה, ויצר הזדמנות ייחודית להציע דגם עדכני ורלוונטי בנקודת זמן חשובה זו. העבודה על מבנה הממשלה הינה פרי עבודת צוות עם שותפתי לכתיבה, ורד קונסטנטיני, שדייקנותה ומקצועיותה הבלתי מתפשרת הביאו לתוצר הסופי, ועל כך אני מודה לה בתודה ענקית ומיוחדת. תודה גדולה ליוחנן פלסנר, נשיא המכון, על ההכוונה והסיוע המקצועי לאורך כל הדרך ועל תרומתו המשמעותית לעיצוב המודל הסופי, לד"ר אסף שפירא, עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין ופרופ' עופר קניג על הליווי המחקרי הצמוד וההערות הטובות והמלמדות. לעו"ד נעה גשן על הסיוע בגיבוש וניסוח המבנה המשפטי והחוקתי התומך בעבודה זו, ולעו"ד מיכל טהון על הסיוע בהכנת הצעות המחליטים המובאות בנספח.

לתהליך הכתיבה היו שותפים גם חבריי בפורום המנכ"לים לשעבר וכן רבים וטובים מאנשי השירות הציבורי בעבר ובהווה עימם נועצתי ולמדתי לאורך תהליך הכתיבה, ולהם נתונה הערכתי העמוקה.

מבוא

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

מבנה והרכב משרדי הממשלה, אפוא, הוא אחד הגורמים המעצבים והמשמעותיים ביותר על יכולתה של המדינה לממש את אחריותה לאספקת השירותים והמוצרים הציבוריים עבור האזרחים. למבנה ארגוני מיטבי של הממשלה תפקיד מכריע ביכולתה לממש אחריות זו באופן מקצועי, יעיל ואפקטיבי, ומכאן שקיימת חשיבות רבה באפיון של מבנה משרדי הממשלה, כך שיבטא מערך ארגוני מעודכן ומותאם לתפקוד השירות הציבורי.

למרות המשמעות המכרעת למבנה הארגוני והמקצועי של הממשלה, הרי שזה מעולם לא הוסדר ולא עוצב באופן סדור, והוא אינו משקף תוצאה של תהליכי תכנון או עבודת מטה מקצועית. חמור מכך, המבנה הארגוני של משרדי הממשלה בישראל מוכתב, בראש ובראשונה, מתוך מענה לצרכים הפוליטיים הנובעים מהקמת ממשלות ומתהליכי ההרכבה הקואליציוניים הנגזרים מהם. שיטת המשטר הישראלית, המייצרת ממשלות קואליציוניות, אשר על פי רוב מורכבות מריבוי מפלגות, מהווה למעשה את המחולל העיקרי לשינויים במבנה הארגוני-מקצועי של משרדי הממשלה.¹ סעיף 31 בחוק יסוד: הממשלה הוא המקנה את הסמכות החוקתית לדרג הפוליטי לבצע שינויים במבנה והרכב המשרדים ולהעביר תחומי אחריות וסמכות בין משרדים ושרים. החוק משקף מסורת חוקתית ופוליטית המייצרת מרחב גמיש ביותר לביצוע תדיר של שינויים, המתבטאים בין היתר בהקמתם של משרדי ממשלה חדשים, בהעברת סמכויות מיניסטריאליות בין משרדים שונים ובפירוק, הרכבה ושיוך מחדש של יחידות מקצועיות וגופי סמך בין משרדי הממשלה השונים.

שינוי המבנה הארגוני של משרדי הממשלה כתוצאה מאילוצים פוליטיים משקף תרבות שלטונית שהלכה והשתרשה במציאות הממשלית הישראלית, ושביטוייה הלכו וגברו לאורך

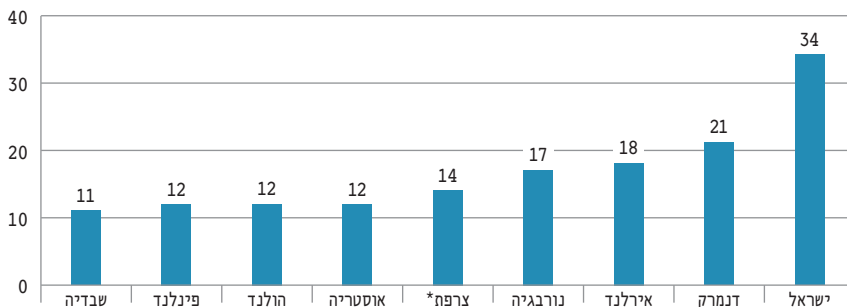
1 ריבוי מינויים מיניסטריאלים הנדרשים להרכבת קואליציה הם אחד המאפיינים השלטוניים במדינות בהן הקואליציה מורכבת ממספר רב של מפלגות (Indridason & others, 2014).

השנים. על בסיסה עוצבו לאורך העשורים האחרונים היסודות המוסדיים והמבניים של הרשות המבצעת, והפכו אותם לנגזרת ישירה של התכתיבים והאילוצים הקואליציוניים. כתוצאה מכך, משקף המבנה הארגוני של מערכות הממשל בישראל "גאולוגיה של ממשלות", המשמר שרידים רבים ומגוונים של אותם שינויים מבניים תכופים, ללא כל התאמה ממשית לצרכים ולאיתגרים 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, מצויה סוגיית מספרם של משרדי הממשלה עצמם. 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 לכדי מספר שיא של משרדי ממשלה, החורג באופן בולט וקיצוני ביחס למספר משרדי הממשלה בדמוקרטיית פרלמנטריות מערביות. כפי שניתן לראות בתרשים 1, ישראל יוצאת דופן באופן קיצוני בהשוואה בין"ל למדינות רלוונטיות,² כאשר הממשלות בה מורכבות מלמעלה מ-30 משרדי ממשלה, זאת בעוד מרבית מדינות ברות ההשוואה עומדות על כמחצית ממספר זה.

2 לצורך השוואה בינלאומית נלקחו בעיקר מדינות אוניטריות נבחרות ב-OECD, בעלות משטר רב מפלגתי ופרלמנטרי ומס' חושבים מעל 5 מיליון. פירוט מלא מופיע בנספח א'. בכוכבית מסומנת צרפת שאינה דמוקרטית פרלמנטרית, אך בעלת מאפיינים אחרים הדומים לישראל מבחינת הטרוגניות האוכלוסייה ואתגריה.

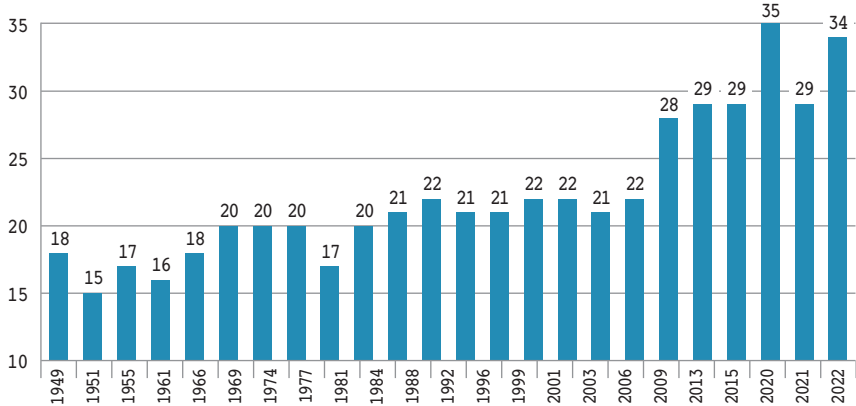
תרשים 1: מספר משרדי ממשלה בישראל בהשוואה בינלאומית



מדינת ישראל התאפיינה מאז ומתמיד במספר רב למדי של משרדי ממשלה ביחס למדינות ההשוואה, וכבר בעת הקמת הממשלה הראשונה עמדו מספר משרדי הממשלה על 18, כפי שניתן לראות בתרשים 2. מספר משרדי הממשלה אמנם עלה במעט החל משנות ה־60, אך נשאר יציב סביב 20–22 משרדי ממשלה במשך עשורים רבים. תמונה זו השתנתה באופן חד עם הקמתה של הממשלה ה־31, במסגרתה הוקמו מספר לא מבוטל של משרדים חדשים, לצד פיצול והרכבה מחדש של אחרים כנגזרת מכך הורחב משמעותית מספרם.³ ראוי להדגיש כי השימוש בהקמה, פיצול ואיחוד משרדים כמענה לאילוצים פוליטיים וקואליציוניים בעת הרכבת הממשלה לא החל עם הקמת ממשלה זו, ובמידה רבה "הומצא" כבר בידי ממשלות קודמות. אולם היקף השינויים, ובעיקר – הטמעת השיטה ככלי קבוע ומשמעותי בהקמת הממשלות, השפיעה מאז ועד היום, והביאה לכך שבשני העשורים האחרונים מספר משרדי הממשלה זינק באופן חריג ביותר, ונשאר ככזה לאורך כלל הממשלות האחרונות.

3 בממשלה זו הוקמו לדוגמה, המשרד לעניינים אסטרטגיים, המשרד לענייני גמלאים והמשרד לשירותי דת. כיוון שהקמת משרדים אלו יושמה בפועל יותר מחצי שנה מעת הקמת הממשלה, הם לא מופיעים בעמודות הגרף בתרשים 2. ראו הערת שוליים 4.

הרשים 2: מספר משרדי ממשלה בישראל לאורך השנים (1949-2023)⁴



משמעויות ריבוי המשרדים ומגמות הפירוק וההרכבה

למספר יוצא הדופן של משרדי הממשלה בישראל יש משמעויות שליליות ממשיות כלפי תפקודו המקצועי של השירות הציבורי, הפוגעות פגיעה מהותית ביעילות ובאפקטיביות של ביצועי הרשות המבצעת ומחלישות, הלכה למעשה, את המשילות השלטונית.⁵ ריבוי משרדי ממשלה מייצר באופן מובנה חולשות ופגמים תפקודיים משמעותיים, אשר מקובל לחלק אותם לכמה ממדים:⁶

4 נתוני המכון הישראלי לדמוקרטיה. מספר המשרדים נספר לפי מספר משרדי הממשלה הפועלים חצי שנה מיום כינונה של ממשלה לאחר בחירות. משרד שבפועל לא מונה לו שר בלעדי ומטה משרדי לא שוקלל. בהמשך לכך, 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).

5 יודגש כי הביטוי "משילות" שמובא כאן מתייחס להיבטי התפקודיות הביצועית של הרשות המבצעת ויכולתה לממש וליישם מדיניות באופן אפקטיבי. אין הכוונה למשילות במובנה הצר (והשגוי) המתפרשת כחזוקה השליטה של הדרג הנבחר על הדרג המקצועי, באמצעות משרות אמן, החלשת שומרי סף וכיוב'. להרחבה ראו גולשטיין-גלפרין, ר., זכר-פלאג, מ. (2024). מבוך המשילות – אתגרים מערכתיים של השירות הציבורי בישראל. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

6 תיאור ההשלכות הינו שיקוף של אוסף נרחב של תובנות שהופקו במסגרת ראינות איכותניים, שבוצעו בתקופת המחקר לצד סקירת חומרים רלוונטים כגון: דו"ח הצוות להתאמת מבנה הממשלה,

1. עלויות תקציביות עודפות (ישירות ועקיפות):⁷

- 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 לגיטימי של סדרי עדיפויות ונובעת מהצורך "להצדיק את קיומם" של משרדים מומצאים, שלולא הקמתם היו משולבים במשרדים קיימים.
- פגיעה עקיפה ביעילות ובאפקטיביות התקציבית של ביצועי המשרדים לאור התארכות תהליכים, הרחבת חסמים והעמקת הבירוקרטיה הנובעת מריבוי משרדים.

2. פגיעה בתהליכי עיצוב ויישום מדיניות:

- הרחבה משמעותית של תחומי חפיפה בין משרדים, המייצרים כפילות, יתירות ופעמים רבות גם התנגשות בעיצוב והפעלת מדיניות.
- הרחבת המחלוקות הבין משרדיות, המייצרות סרבול וסטגנציה בתהליכי קבלת החלטות, לאור הרחבת מספר השחקנים והעדר מנגנוני הכרעת מחלוקות, 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 מצד הציבור, השלטון המקומי והמגזר העסקי לגבי כתובת ממשלתית ברורה למענה וטיפול.
- העדר התמקצעות ארוכת טווח וטיפול מוקדי ידע קבועים בתוך המשרדים.

2015 או ברנע, שלומי ואחרים, 2013; קניג, 2023; Lewis, Indridason & others, 2014; Aucoin & Bakvis, 1993; 2015

7 ניתוח תקציבי של עלויות ריבוי המשרדים יובא בפירוט בהמשך העבודה.

- יצירת שיתוק שלטוני בתחומי תוכן ושירותים הנובע מהתמשכות תהליכי הקמה, פירוק והעברת סמכויות בין משרדיות, קבלת הרשאות ועוד.
- פגיעה במוטיבציית עובדי היחידות המתניידות באופן תדיר.

4. פגיעה ביחסים בין הרשויות ומול הציבור:

- פגיעה בעבודת הכנסת וביחסים בין הרשויות, בין היתר, לאור יחס הולך וקטן של חברי כנסת- חברי ממשלה ויכולת הפיקוח של הכנסת על משרדי הממשלה.⁸
- פגיעה באמון הציבור כתוצאה מחוסר יציבות ממשלתית, נראות ציבורית ואחריותיות פוחתת.

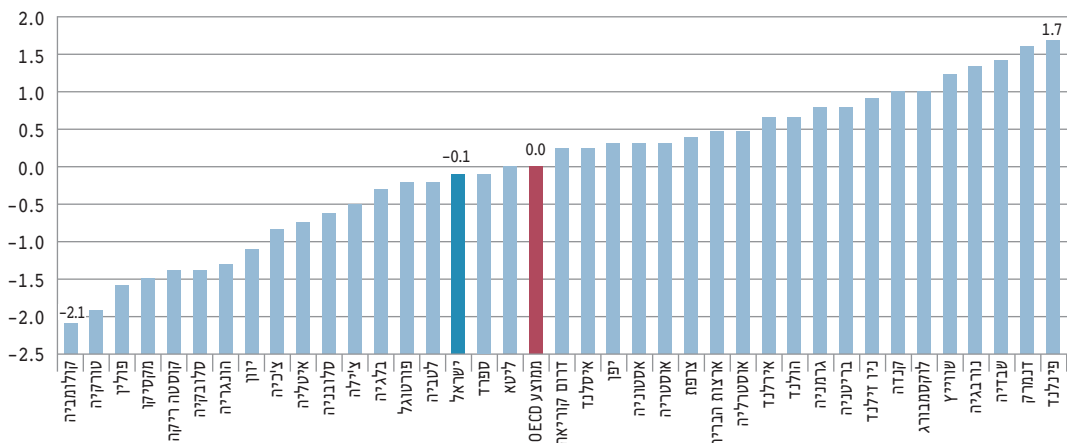
אוסף החולשות והפגמים שצוינו להלן מתעצמים עוד יותר בהעדר יציבות פוליטית, ובהינתן התחלופה התדירה של ממשלות המאפיינת את ישראל. הקמת ממשלות חדשות, אשר מביאה פעם אחר פעם להקמתם של משרדי ממשלה חדשים ומומצאים, ולפירוק והרכבה של יחידות מקצועיות בין משרדי הממשלה – מרחיבה ומעמיקה את אפקט הפגיעה, ומובילה לכשל פתולוגי ומתמשך ביכולתו של השירות הציבורי לפעול באופן מקצועי ואפקטיבי.

סקירת מיקומה של ממשלת ישראל במדדי יעילות ואפקטיביות ממחישה באופן ברור את חולשתה ביחס למדינות אחרות ב־OECD. כפי שניתן לראות בתרשים, ישראל מצויה מתחת לממוצע במדד המשוקלל לבחינת יעילות ואפקטיביות במגזר הציבורי, המשלב את שלושת המדדים המובילים בעולם: מדד התחרותיות הגלובלי של הפורום הכלכלי העולמי, מדד ה־Government Effectiveness של הבנק העולמי ומדד Executive Capacity הנגזר ממדד הממשל בר הקיימא (Sustainable Governance Indicators) של קרן ברטלסמן.⁹

8 כך לדוגמה, נכון לשנת 2023 כ־30% מחברי הכנסת הינם שרים, נתון גבוה משמעותית מדמוקרטיה פרלמנטריות אחרות.

9 גולשטיין־גלפרין ר. הכנון אסטרטגי ארוך טווח בישראל. המכון הישראלי לדמוקרטיה (צפוי להתפרסם ב־2024).

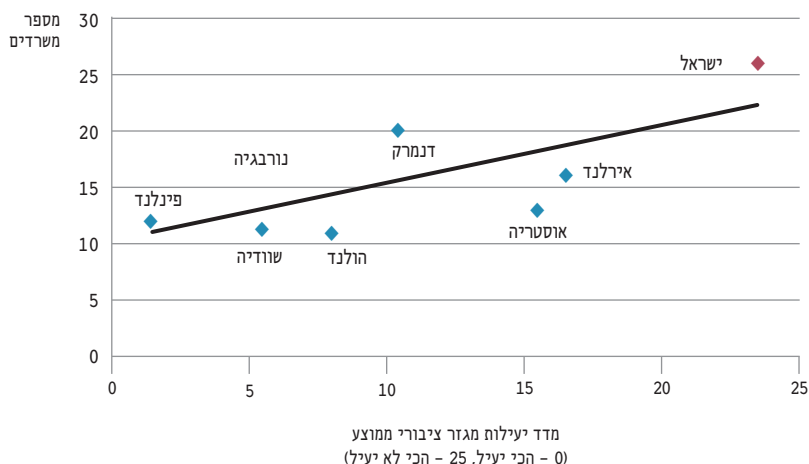
תרשים 3: מדד משוקלל לבחינת אפקטיביות המגזר הציבורי במדינות ה-OECD



כידוע, קיים אוסף מגוון של גורמים המחלישים את אפקטיביות המגזר הציבורי, ואנו איננו טוענים בעבודה זו כי המבנה הארגוני של משרדי הממשלה הוא המחולל העיקרי לחולשות הביצוע של המגזר הציבורי בישראל. עם זאת, ניתן בהחלט להצביע על ריבוי משרדי הממשלה בישראל כאחד המאפיינים ההשוואתיים החריגים במיוחד, אשר כפי שהודגם לעיל, מכיל אוסף מגוון ורחב של כשלים ופגמים תפקודיים. את הקשר הסטטיסטי בין מספר משרדי הממשלה לבין אפקטיביות נמוכה של המגזר הציבורי ניתן להעריך בין היתר, באמצעות התרשים הבא, פרי עבודת "הצוות להתאמת מבנה הממשלה", המציג מתאם שלילי בין מספר משרדי הממשלה לבין מדדי יעילות בינלאומיים. עבודת צוות זה תיסקר גם בהמשך המסמך.¹⁰

10 משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר (2015). דו"ח הצוות להתאמת מבנה הממשלה ליישום תיקון מס' 1 לחוק-יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות).

תרשים 4: הקשר בין מספר משרדי ממשלה לאפקטיביות המגזר הציבורי במדינות נבחרות¹¹



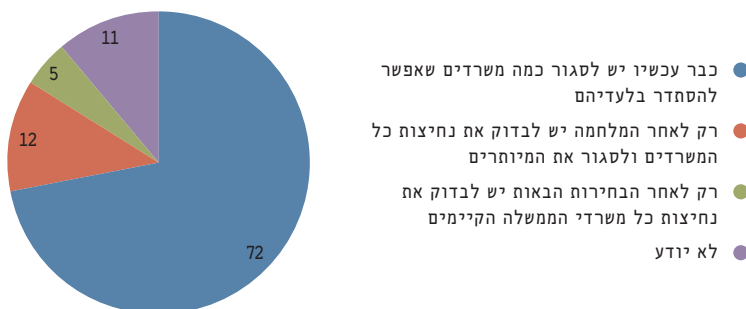
הביקורת על גודלה של הממשלה – ריבוי המשרדים וריבוי השרים

הביקורת השלילית על מספר משרדי הממשלה בישראל והפגיעה בתפקוד המגזר הציבורי איננה רק נחלתו של עולם המחקר האקדמי או של מומחים לממשל ומדיניות ציבורית, אלא נוכחת גם בשיח הפוליטי והתקשורתי. לאורך השנים הושמעה ביקורת זו גם מפי שחקנים מרכזיים במערכת הפוליטית, מתוך הבנה שריבוי המשרדים לא רק פוגע ממשית בביצועי הממשלה, אלא גם מעמיד אותה באור שלילי בעיני הציבור, מבטא בזבוז משאבים מיותר וסדר עדיפויות מעוות, ומשדר ניתוק ציני של הדרג הפוליטי ביחס לבעיות המהות של המדינה והחברה בישראל. גם בעת כתיבת שורות אלו ממש, מתקיים דיון ציבורי ער בעניין מספר משרדי הממשלה, והצורך בסגירתם של משרדים מיותרים (ראו תרשים 5). זאת לאור מצב הלחימה המתמשך במסגרת אירועי "חרבות ברזל" אשר ביטא באופן

11 מדד היעילות הינו ציון משוקלל של שני מדדים שנמצאו מתואמים זה עם זה: מדד Government Effectiveness המפורסם על ידי הפורום הכלכלי העולמי, כמו גם מדד Government Effectiveness המפורסם ע"י הבנק העולמי

מוחשי את התפקוד הלקוי של משרדי הממשלה, והעמיק את הצורך בצמצום הוצאות הממשלה המיותרות על מנת לתמוך בלחימה. חרף הדיון הציבורי הנוקב, אשר מתקיים בעצימות רבה יותר מאי פעם, לא חל שינוי במבנה הממשלה, ולמעט משרד ההסברה, משרד המודיעין והמשרד לקידום מעמד האישה (אשר חלקם הוקמו לראשונה במסגרת אותה ממשלה חודשים ספורים לפני המלחמה) – כל יתר משרדי הממשלה ממשיכים לפעול ומספרם עומד על 31.

תרשים 5: פילוח המענה לסקר דעת הקהל בנושא סגירת משרדי ממשלה על רקע אירועי "חרבות ברזל"¹² (ב-%)



בנקודה זו יש להדגיש הבחנה מהותית אשר תעבור כחוט השני לאורך כלל פרקי עבודה זו, והיא ההבחנה שבין ריבוי **המשרדים** לבין ריבוי **השרים**. בין שתי תופעות אלה מצוי כמובן קשר הדוק, הנובע מהמבנה ומהתרבות הפוליטית הנהוגים בישראל, אשר מתאפיינים גם בריבוי קיצוני של משרדי ממשלה וגם במספר גבוה מאוד של שרים ביחס למדינות השוואה מרכזיות.

למרות הקשר ההדוק בין שתי תופעות אלה, חשוב להבהיר כי המשמעויות שלהן, הן בפן התפקודי של מערכות השירות הציבורי, והן בהיבטי הבזבז תקציבי הינן שונות בתכלית.

12 אסף שפירא, ורד קונסטנטיני, "סקר חרבות ברזל", המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוקטובר 2023.

בעוד שריבוי משרדים מביא איתו פגיעה תפקודית עמוקה במגזר הציבורי, הרי שריבוי שרים הינו תופעה בעלת משמעויות שליליות פחותות בהרבה. ריבוי השרים לכשעצמו, מקשה כמובן על תפקוד הממשלה, מייצר בזבוז כספי, וכן פוגע באופן עקיף בתפקוד הרשות המחוקקת.¹³ אולם כל עוד ריבוי השרים אינו נעשה תוך פגיעה במבנה הארגוני של הממשלה, חסרונות אלה משמעותית פחותים מאלה של ריבוי משרדים.

כפי שצוין לעיל, הביקורת כלפי גודלה של הממשלה נוכחת בשיח הציבורי והתקשורת, ובאה לידי ביטוי לרוב, נוכח מחדלים וכשלים בתפקודה של הרשות המבצעת. אולם פעמים רבות, ביקורת זו חוטאת להבחנה שבין מספר השרים ומספר המשרדים, ומאגדת כמקשה אחת את הבעייתיות המגולמת בכל אחת מתופעות אלה בנפרד. בדרך כלל, ממוסגרת הביקורת דרך הממד התקציבי, תוך הצבעה על בזבוז כספי הציבור כתוצאה מקיומם של שרים או משרדים מיותרים. בפועל, משמעות ריבוי השרים מבחינה תקציבית הינה משמעות מצומצמת למדיי, אשר מתבטאת בעיקר בתקצוב לשכות ומשרות אמון מיותרות, המהווים תקציב זניח ביותר מתוך תקציב המדינה.¹⁴ לעומת זאת, ריבוי משרדים, מבטא פגיעה רחבה הרבה יותר, שלמשמעותה התפקודית עלות גבוהה במיוחד, הן בהיבט התקציבי והן בהיבטי יישום מדיניות ומתן שירות לציבור..

למרות השוני המהותי בין משמעות ריבוי השרים לבין ריבוי המשרדים, נקודת המוצא המחוללת את התופעות הללו הינה משותפת, וקשורה באופן הדוק לשיטה הפוליטית והקואליציונית בישראל, שבמסגרתה קיים תמריץ פוליטי משמעותי למינוי מספר רב של שרים. תמריץ זה משמש כמנוע וכמחולל המרכזי להרחבתם של משרדי הממשלה, ומייצר קושי קבוע ביכולת לייצר מבנה ארגוני יציב ואפקטיבי של הממשלה. הבחנה זו עולה באופן ברור מסקירת הניסיונות השונים שנעשו לאורך השנים לצמצום ולהקטנת גודל הממשלה.

13 קיים קשר מהותי וחשוב בין מספר השרים בממשלה לבין תפקודה של הכנסת. נושא זה לכשעצמו מעורר שורה של סוגיות לדיון, דוגמת החוק הנורווגי, גודלה הרצוי של הכנסת וכן יכולותיה ותפקודה הכללי למול הרשות המבצעת. נושא זה לא ייסקר במסגרת עבודה זו, אשר מתמקדת בשאלת מבנה הממשלה בלבד. יודגש כי בראייתנו, צעדים לחיזוק הכנסת הינם חיוניים בעת הזו, ויש בהם בכדי לחרום במישרין או בעקיפין לתפקודה של הרשות המבצעת, ללא קשר לשאלת גודלה והרכבה הרצוי.

14 הרחבה בנושא עלויות לשכת שרים בחת פרק "אומדן החיסכון התקציבי הפוטנציאלי".

ניסיונות עבר להסדרת גודל הממשלה

לאורך השנים, ובפרט בשלושת העשורים האחרונים, נעשו מספר ניסיונות לבצע צמצום במספר השרים ומשרדי הממשלה בישראל. בשנת 1991 'ועדת גבאי'¹⁵ המליצה על הגבלת גודל הממשלה ע"י צמצום מספר משרדי הממשלה באופן הדרגתי ל-14 משרדים זאת מתוך רצון לייעל את עבודת הרשות המבצעת ומתוך הבנה כי ממשלה גדולה מדי לא מסוגלת לנהל דיונים רציניים ופוריים (ברנע ואחרים, 2011). לאור הגידול המתמשך במספרי השרים והמלצות הוועדה, ב'1992 אושר חוק ייסוד: הממשלה (הגברת המשילות) שקבע לראשונה מספר שרים מינימלי ומקסימלי. אמנם חוק זה לא הגביל את מספר משרדי הממשלה, אך באמצעות הגבלת חברי הממשלה ל-18 ומספר סגני השרים ל-6, החוק יצר בעקיפין מגבלה הקובעת מקסימום של 18 משרדים, כתלות במינוי שרים ללא תיק. עם זאת, החוק בוטל כ־3 שנים לאחר שנכנס לתוקף כך שלמעשה חל רק על ממשלת נתניהו הראשונה (1996-1999)¹⁶ והרכבן של הממשלות רק גדל מאז על אף המלצות שגובשו במסגרת ועדות שונות.¹⁷

הצורך בבחינת מבנה הממשלה ובפרט צמצום ואיחוד יחידות ומשרדי ממשלה חופפים, עלה גם במסגרת דו"ח וועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג ובא לביטוי בהחלטת ממשלה מס' 4028 מיום 25.12.2011 שעניינה "חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה". בהתאם הוקם צוות פעולה משותף לאגף התקציבים ולמשרד רה"מ לעסוק בסוגיה זו.

בהמשך לכך, ב'2014 נעשה ניסיון נוסף להגביל את הלחצים הקואליציוניים ע"י תיקון לחוק ייסוד: הממשלה, שקבע כי שר יהיה חייב להיות מנוי על משרד. כך למעשה התיקון

15 במרץ 1991 מינתה הממשלה את נציב שירות המדינה דאז, מאיר גבאי לממונה על יישום המלצותיה של "ועדת קוברסקי".

16 ב'1996 התקיימו בחירות ישירות אשר הביאו לפיצול ההצבעה בין ראש הממשלה לבין המפלגה המועדפת. פיצול זה החריף עוד יותר בבחירות 1999. כחוצאה מכך נוצר שיא במספר המפלגות האפקטיבי, וראש הממשלה דאז ראה בהרחבת הקואליציה כלי להתמודד עם שיסוע מפלגתי זה וביטל את החוק. (ברנע ואחרים, 2011).

17 הוועדה הבין משרדית בראשותו של מנכ"ל רה"מ דאז אביגדור יצחקי שהמליצה ב'2002 על צמצום מספר המשרדים ל-18 והגבלת מספר סגני השרים ל-4. ועדה נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל ("ועדת מגידור") המליצה בשנת 2006 להגביל את מספר המשרדים ל-12-15 והגבלת מספר נושאי המשרה ל-19, לצד ביטול מוסד השר בלי תיק.

ביטל את האפשרות למנות שר ללא תיק ובצורה עקיפה הגביל את מספר השרים אותם ניתן למנות לכ־18 שרים בנוסף לראש הממשלה (החוק עדיין איפשר מינוי 2 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. במקביל, ובמסגרת הניסיון המקצועי לבחון דרכים ליישום חוק זה, בוצעה בשנת 2014 עבודת מטה ע"י צוות משותף למשרד האוצר ולמשרד ראש הממשלה, בסיוע נציבות שירות המדינה (מנהל אגף בכיר לתכנון אסטרטגי) ובליווי חברת Task. צוות זה הניח את הדו"ח המקיף הראשון אשר התייחס לקושי הטמון במבנה ממשלה רווי משרדים, והציע במסגרתו חלופות למספר והרכב משרדי הממשלה, תוך הצבעה על שיפור רמות היעילות והאפקטיביות של הממשלה כתוצאה מכך. (להלן "דו"ח הצוות להתאמת מבנה הממשלה").

בעקבות דו"ח זה התקבלה החלטת ממשלה מס' 1887 מיום 11.08.2016 למנות צוות נוסף שיבחן את המלצות הדו"ח. בראשית 2018 הוגשו מסקנות צוות זה והתקבלה החלטת ממשלה מס' 3398 מיום 11.01.2018 אשר קבעה בין היתר כי בממשלה הבאה מספר משרדי הממשלה יצומצם ל־17 לאור הצורך בעמידה ביעדי גירעון. גם החלטה זו לא יושמה בממשלות הבאות ומספר המשרדים והשרים נקבעו בהתאם לצרכים הפוליטיים, אשר השפיעו בעצימות רבה יותר על מבנה הממשלה גם בממשלות שהוקמו לאחר מכן.

אחד מנושאי הדגל הפוליטיים לצמצום מספר משרדי הממשלה הינו ח"כ יאיר לפיד, אשר שילב את הצורך בצמצום מספר משרדי הממשלה והשרים כחלק קבוע ממצע מפלגת "יש עתיד". לפיד הפעיל לחץ פוליטי, הן במסגרת הממשלה ה־33¹⁸ והן בממשלה ה־36 להביא לצמצום מספר השרים, אולם גם בממשלות אלו נפרצה המסגרת הנורמטיבית אותה שאף לקבע, וזאת לאור אילוצים פוליטיים בהרכבה ושימור של הקואליציה. לפיד עצמו ציין בשנת 2021 כי "נכשלתי במספר השרים, אך זו חלק מהדרך להקים ממשלה"¹⁹.

כפי שניתן להבחין, בעוד שמרבית הסקירות והדוחות המקצועיים שעסקו בגודלה של הממשלה המליצו לבצע שינוי מקצועי בדמות צמצום מספר המשרדים, הרי שמרבית הניסיונות הפוליטיים לבצע שינוי בגודלה של הממשלה התמקדו בצמצום מספר השרים. הבחירה בצמצום מספר השרים נבעה, במידה רבה, מתוך רצון לייצר הישג סימבולי וציבורי

18 הסכם קואליציוני לכינון הממשלה ה־33 של מדינת ישראל, 15 במרץ 2013.

19 אזולאי מורן, "לפיד: נכשלתי במספר השרים, זה חלק מהדרך להקים ממשלה", Ynet, 7 ביוני, 2021.

המתכתב עם הביקורת הגוברת על האתנן הפוליטי בדמות ריבוי התפקידים בממשלה, ייתכן מאוד שהייתה טמונה בכך גם ההנחה שצמצום מספר השרים בחקיקה, יוביל בהכרח לצמצום הנדרש במשרדי הממשלה.²⁰ אולם בפועל, ניסיונות אלה רק המחישו את עוצמתם של האילוצים הפוליטיים והקואליציוניים העומדים בפני השינוי הנדרש במבנה הממשלה.

הצורך בסלילת דרך שבין קשיחות מבנית לגמישות פוליטית

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

על כן, בבואנו להציע מבנה משופר ומעודכן למבנה הממשלה, עלינו לזהות ולהבחין בצורך הפוליטי, ולעצב מודל, אשר מפלס את הדרך, בין קשיחות ויציבות מבנית לגמישות פוליטית. מודל המשלב בין הצורך להגביר ולחזק יכולות תפקוד ומקצועיות של השירות הציבורי לבין ההכרח לשמר מרחב תמרון אפקטיבי עבור המערכת הפוליטית להרכיב ולשמר את המבנה הקואליציוני.

עיצוב ודיוק מודל משולב שכזה הוא עניינו העיקרי של המסמך שלהלן. מטרתו היא לנסח מבנה ארגוני מעודכן למשרדי הממשלה בישראל, אשר מתכתב עם מאפייני השיטה הפוליטית הישראלית, ובכך הופך אותו למודל מעשי, אשר קיימת היתכנות ממשית ליישומו. ההמלצות שיובאו במסמך זה מורכבות, למעשה, משני מהלכים משלימים:

המהלך הראשון יתמקד במבנה הממשלה הרצוי. במסגרתו יתבצע עדכון ודיוק מבנה ומספר משרדי הממשלה הרצויים בישראל, תוך ביצוע חלוקה מעודכנת, ובחלקה מחדשת,

20 חשוב לציין כי מבנה חוק יסוד: הממשלה משרת את ההנחה הזו שכן החוק עצמו, במידה רבה, מנוסח דרך הגדרת השרים ותפקידם ולא דרך המבנה המקצועי ארגוני של הממשלה והרכב המשרדים. סוגייה זו תורחב בחלק האחרון של העבודה, בו יוצע עדכון במודל החוקתי לטובת עיגון מיטבי של מבנה הממשלה.

של תחומי אחריות לצד שיוך מלא של יחידות למשרדים אלה. במסגרת הפרק שמנתח מהלך זה יפורטו עקרונות מרכזיים לצמצום ודיוק היקף המשרדים, יתבצע ניתוח פרטני לגבי משרדים קונקרטיים הדורשים הכרעה ותוצג הצעה סופית למבנה הארגוני המומלץ למשרדי הממשלה.

המהלך השני יתמקד בהתאמה הפוליטית למבנה הרצוי, ויכלול הצעה חדשנית לבניית תפקידים מיניסטריליים עבור שרי הממשלה, ולשילובם במבנה הארגוני המוצע, תוך שמירה מקסימלית על תפקוד מקצועי ואפקטיבי. במסגרת הפרק המפרט הצעה זו, תבוצע הבחנה עקרונית בדבר הקשר בין מספר המשרדים לבין מספר השרים, ייסקרו מודלים אפשריים למימוש קשר זה ויתואר הדגם הרצוי עבור הממשלה בישראל. יודגש, כי המודל המוצע בעבודה זו איננו המודל המיטבי למבנה ממשלה, והוא מבטא בבסיסו פשרה בין דגם אידיאלי, המתכתב עם עקרונות מינהל ציבורי מתקדמים, לבין היכולת לממשו בתוך המציאות הפוליטית הישראלית.

בחלקה האחרון של העבודה יוצג המודל המלא המחובר בין שני חלקי העבודה, וכן יצורפו נוסחים של תיקוני החקיקה והחלטות הממשלה הנדרשים למימוש ההצעה.

נסיים חלק זה של המבוא באמירה כי שינוי מבנה והרכב משרדי הממשלה הינו הכרח 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 לפירוק, הרכבה ותחלופה של משרדי ממשלה – אינו בר קיימא, ומחייב רפורמה מבנית עמוקה. רפורמה כזו, כפי שיודגם במסמך זה, אינה חפה מקשיים ומחסרונות, ויישומה דורש גם מידת מה של שינוי בתרבות הפוליטית הישראלית. אולם שינויים אלה, קשים ומורכבים ככל שיהיו הינם טובים לאין ערוך ממצב הדברים הקיים היום, שאינו יכול להימשך עוד.

מהלך ראשון – מבנה ומספר משרדי הממשלה המודל הרצוי

שאלת המבנה והמספר הרצוי של משרדי הממשלה בישראל איננה שאלה בעלת תשובה אחת, חדה ומובהקת. אמנם אין מחלוקת לגבי הצורך לצמצם משמעותית את המספר הקיצוני של משרדי הממשלה הקיים כיום בישראל, אולם אין יעד חד־משמעי ומוסכם לגבי מספר המשרדים הרצוי, אותשתית מוסכמת בעניין הרכב המשרדים שיש לראותם כמשרדים עצמאיים וליבתיים. דוח"ות שונים עסקו בעבר בנושא צמצום מספר משרדי הממשלה בישראל, וכללו המלצות שונות לגבי מספר והרכב המשרדים. חלק מהמלצות אלה כללו מספר חלופות אפשריות לצמצום ואיחוד משרדים. אחד הדו"חות המרכזיים שעסק במבנה הרצוי של משרדי הממשלה הוא דו"ח "הצוות להתאמת מבנה הממשלה" שהוזכר לעיל, והביא, כאמור, לניסוח החלטת ממשלה שעניינה צמצום ואיחוד משרדי הממשלה. דו"ח הצוות סקר את מבנה ומספר המשרדים בישראל, וביצע השוואות בינלאומיות, שנועדו, בין היתר, לבחון את המספר הכולל של משרדי הממשלה הקיימים במדינות השוואה שונות, וכן לבצע השוואה רוחבית של משרדים קונקרטיים במדינות שונות, על מנת לבחון פרטנית את הצורך בקיומם כמשרדי ממשלה עצמאיים/ליבתיים. בדו"ח המסכם הצוות המליץ על שלוש חלופות: חלופה צרה, הכוללת צמצום משרדי הממשלה ל־12 בלבד, חלופת אמצע, הכוללת 16 משרדים, וחלופה מרחיבה, הכוללת 18 משרדי ממשלה.²¹ דו"ח הצוות לא יושם בסופו של דבר על ידי הממשלה, אך משמש כנקודת ייחוס מחקרית משמעותית, אליה גם התייחסו ניירות מדיניות אחרים, לרבות של מכוני מחקר וגופי מדיניות שונים אשר הצביעו על חלופות דומות לצמצום משרדים. המכון הישראלי לדמוקרטיה, שבמסגרתו מתחדשת

21 משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, "דו"ח הצוות להתאמת מבנה הממשלה ליישום תיקון מס' 1 לחוק יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות)", 2015.

עבודה זו, המליץ בניירות קודמים על חלופות צמצום שנעות בין 15-18 משרדים,²² פורום קהלת המליץ על צמצום ל-15 משרדים,²³ וכך גם מכון אהרון.²⁴

לדו"חות מגוונים אלה חשיבות רבה, המדגישים את הצורך החיוני להביא את ישראל למקום ראוי ונכון יותר במבנה הארגוני הממשלתי ביחס למדינות השוואה, ולהימצא קרוב ככל הניתן לסטנדרטים המקצועיים המאפיינים דמוקרטיות 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 לבצע צמצום משרדים, ועל כן בנויות, במרבית המקרים, על רצף של איחודי משרדים עד הגעה למספר "הגיוני" של משרדים, העונה לטווח הקיים במדינות השוואה. הדו"חות לרוב אינם כוללים ניתוח "מלמטה למעלה" במסגרתו נבנה המבנה הרצוי דרך בחינת הצורך הפונקציונאלי של תחומי התוכן השונים, המתחבר בסופו של דבר לתמונת מבנה רצוי. לניתוח "מלמטה למעלה" קיים יתרון בכך שהוא מעמיד את שאלת הצורך המהותי במשרד זה או אחר כשאלה מרכזית ומחייב כלי ניתוח מדויקים יותר. בנוסף, הבנייה "מלמטה למעלה" מאפשרת להכניס לתוך המשוואה שאלות בסגנון "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", אשר כאמור, מתמקד בעיקר בתהליך הצמצום וההאחדה של המשרדים.

שנית, הצעות המדיניות השונות לצמצום משרדי הממשלה לא יצרו קריטריונים או כלי השוואה מתקדמים על מנת להצביע על מידת נחיצותו של משרד זה על פני אחר. במרבית הניתוחים, הקריטריון היחיד לשאלת הצורך או אי הצורך בקיומו של משרד "עצמאי" נבעה ממידת היותו כזה במדינות השוואה הנבחרות. במילים אחרות, ההחלטה בדבר ביטול או שימור של משרד במתכונתו העצמאית נבעה בעיקר מתוך השאלה האם ברוב המדינות

22 קניג עופר, צמצום מספר משרדי הממשלה: ניתוח, מבט השוואתי וחלופות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 01 באפריל 2020).

23 ראו ישראל מיכאל, "עכשיו ההזדמנות לצמצם את מספר השרים בממשלה" או אברהם ניסן, "ממשלה קטנה ויעילה למען הציבור", בנובמבר 2023, פורום קהלת.

24 אקשטיין צבי, שריח מנחם-כרמי, סרגי סומקין, עידית קלישר, "השפעות המלחמה על כלכלת ישראל וצעדי המדיניות הנדרשים", מכון אהרון למדיניות כלכלית, 24 בדצמבר, 2023. עמ' 15.

המשרד הוא עצמאי או לא.²⁵ ניתוח כזה, שהינו חשוב ומועיל לכשעצמו, עלול "לשטח" את הדיון על איחוד וצמצום משרדי הממשלה, באופן המעמיד את כלל השינויים באותה רמת חשיבות. בפועל, תהליך מדיניות כה מקיף ומשמעותי, במסגרתו מגולמת המלצה על תהליך סגירה ואיחוד של משרדים, ראוי שיכלול כלי החלטה המאפשרים לתעדף ולדרג את המרכיבים השונים בתוך המהלך.

החיסרון השלישי, ואולי החשוב ביותר, הוא העדר הקשב המספק לצורך הפוליטי. כפי שצוין לעיל וכפי שיודגם בפירוט בהמשך עבודה זו, צמצום מספר משרדי הממשלה, מוצלח ומדוייק ככל שיהיה, מחייב בצידו שימור יכולת תימרון מעשית עבור הדרג הפוליטי, תוך גיבוש מענה מלא ואטרקטיבי לצרכים הקואליציוניים בעת הרכבת הממשלה. הצבעה על מספר מומלץ של משרדי ממשלה, בין אם מצמצמת מאוד או מרחיבה מאוד, איננה מספיקה ללא מתן מענה מפורט ומלא לשאלת התפקידים הפוליטיים, ועל כן מחייבת הצגת מודל שלם וקוהרנטי למבנה הממשלה.

על בסיס תובנות אלה עוצבה שיטת הניתוח שמובאת להלן. נקודת המוצא שמובאת כאן להרכבה מעודכנת של משרדי הממשלה בישראל הינה גיבוש של סט מאפיינים "מלמטה למעלה", המסייעים בגיבוש מענה לשאלת "זכות הקיום" להיותו של משרד בר קיימא ועצמאי, אשר בראשו עומד שר. המאפיינים נוסחו לכדי שישה פרמטרים תומכי החלטה על הצדקת קיומו של משרד.²⁶

1. המשרד משקף תחום אחריות ברור ומובחן

למשרד אין חפיפה מובהקת עם תחומי ליבה במשרדים אחרים.

25 נקודה זו עשויה להיות בעייתית גם מבחינה מתודולוגית, לאור העובדה שמדינות שונות מגדירות "משרד" באופן שונה. כמו כן מדינות שונות מבצעות חיבורים ואיחודים של משרדים באופנים שונים שלעיתים מקשים על השוואה "נקייה", ובנוסף, לכל מדינה גם צרכים ייחודיים ופרטניים המשפיעים על המבנה הארגוני הממשלתי.

26 פרמטרים אלו גובשו בהתבסס על סדרת ראיונות עומק עם דרג מקצועי ופוליטי בישראל.

2. **המשרד מחזיק בנפח ארגוני גדול מספיק**
 למשרד קיימת תשתית ארגונית ותפעולית חזקה,²⁷ המתבטאת בהיקף משמעותי של עובדים ושל תקציב.²⁸
3. **המשרד עוסק בתחומים בעלי חשיבות ברמה הלאומית**
 המשרד מטפל בנושאים בעלי חשיבות או עדיפות לאומית שהינם אסטרטגיים או רלוונטיים לטווח הארוך.
4. **המשרד מייצר אינטגרציה רחבה שיש בה המשכיות ורציפות**
 המשרד הינו משרד מערכתי והוליסטי, בו מתקיימת אינטגרציה פנימית בין השחקנים המרכזיים הנדרשים, וקיימת רציפות והמשכיות ביחס לתחום הליבה בו עוסק.
5. **המשרד מצריך החלטות מדיניות בהיקף משמעותי**
 המשרד אמון על תחום בו קיים נפח ברור של קבלת החלטות ועיצוב מדיניות המצריך קשב מיניסטריאלי לקידום סוגיות מהותיות.
6. **המשרד קיים כמשרד עצמאי במרבית מדינות ההשוואה**
 המשרד בתצורתו העצמאית מופיע ככזה גם במדינות רבות אחרות.

זיקוק הפרמטרים מצליח להדגים באופן ברור את העדר זכות הקיום העצמאית למשרדים "מומצאים", קטנים במיוחד, או בעלי תחומי אחריות החופפים במידה רבה כאלה המצויים במשרד מרכזי וגדול אחר. במקביל, דיוק הפרמטרים מאפשר גם תובנות נוספות, המחדדות עוד יותר את שאלת עצמאותם של משרדים. כך לדוגמה, ניתן להבחין בהעדר הצורך במשרד עצמאי לצורכי "ריכוז מאמץ" או "קיצור בירוקרטיה". טענות אלה נשמעות לעיתים לגבי יתרונותיהם של משרדים כגון המשרד לפיתוח הנגב והגליל, המשרד לענייני ירושלים או משרד המורשת, אשר התעצבו כמשרדים פרוייקטאליים, המכוונים מאוד ל"לקוח", ומכאן שסגולת כלים ויכולות מהירות או יעילות יותר ממשרדי ליבה אחרים, בעיקר בכל הקשור

27 קריטריון זה מאפשר לזהות על נקלה משרדים קטנים מדי, אשר צורכים דרך קבע שירותי מטה (יועמ"ש, חשב, ועדות מכרזים וכיו"ב) מיחידות מטה של משרדים אחרים.

28 במונחי תקציב, הניתוח התייחס למשרדים קטנים במיוחד ככאלה הקטנים מ-0.1% מתקציב המדינה, ולמשרדים בינוניים בתחום שבין 0.1%-0.5% מתקציב המדינה וכן התייחס למספר תקני כח האדם במשרד. כמוכן שניתוח זה נעשה עם הזהירות הנדרשת לאור השוני בקשיחויות התקציביות או בהיבטים אחרים שמעוותים את "הנפח".

בניוד תקציב לרשויות מקומיות או בקידום פרויקטים. טענה זו, גם אם נכונה, איננה יכולה, לטעמנו, לשמש כטיעון להיותו של משרד עצמאי. במידה רבה, הקמתם של המשרדים הללו מייצרת דרך עוקפת לתיקון ושיפור עבודתם של משרדי הליבה ובפועל מביאה לשחיקת היכולות שלהם. תחת הטיעון של "תכלול" או "התמקצעות", הלכו ונגרעו תחומי אחריות ממשרדים רבים, במקום לפתח בהם שיטות ניהול מתקדמות או לייצר יכולת לבצע תיעודים פנימיים של תחומי תוכן נבחרים. למעשה, הטיעון בעד משרדי "ריכוז המאמץ" מהווה את אחד המחוללים העיקריים לשיטת פיצול המשרדים, אשר כאמור, הינה רעה חולה הפוגעת בתפקוד השירות הציבורי.

טיעון דומה מושמע גם לגבי משרדי ה"אוכלוסיות", אשר הוקמו גם הם בתצורות שונות לאורך השנים. תחת המיסגור של התמקצעות ייחודית לקבוצות מובחנות או מוחלשות, הוקמו משרדים כגון המשרד לאזרחים וותיקים, המשרד לקידום מעמד האישה וכן המשרד לשוויון חברתי שחלק מרכזי בהצדקת הקמתו נומק בצורך לכנס יכולות ואמצעים לטיפול באוכלוסיות שונות בחברה הישראלית. ראוי להדגיש כי המתח בין התמקצעות אנכית נושאית, לבין התמקצעות רוחבית בחתך אוכלוסיות הינו מתח הקיים באופן כללי בעולמות הניהול המטריציוני, וכן באופן פרטני בתחומי המדיניות הציבורית. קיימות מדינות רבות בהן הוקמו משרדים מוכוונים אוכלוסייה, המבטאים את הצורך לתעדף או למקד את הטיפול לאור אתגרים לאומיים או ציבוריים. עם זאת, בראייתנו, במקרה הישראלי שימש הטיעון למיקוד באוכלוסיות בעיקר כטיעון אינסטרומנטלי להקמת משרדים נוספים מתוך צורך פוליטי, ובכך רק הרחיב והחמיר את מגמת ריבוי המשרדים. מעבר לכך, באופן מהותי, מיקוד או תיעודף אוכלוסיות, חשובות ככל שתהינה, אינו יכול להוות תנאי מספק לשינוי מבני שמייצר משרד עצמאי חדש אם זה אינו עומד בהיבטים הנדרשים, כפי שנותחו בפרמטרים שלעיל.

נקודה אחרונה שיש להצטייד בה לפני ניתוח פרטני של המשרדים נוגעת גם לתשומת הלב הנדרשת בעניין "צמצום יתר" של המשרדים, וספציפית בסיכון האפשרי מיצירת "משרדי על" בעלי היקף אחריות עצום ונרחב מדי. אנו מציינים את ההסתייגות הזו נוכח הנטייה המובנת לצמצם ככל הניתן את הפתולוגיה השורשית של ריבוי משרדי הממשלה בישראל, ולהציע כנגדה מענה רדיקלי ומרחיק לכת. בפועל, וכפי שעולה לאורך השורות שלעיל, הצבעה על "זכות קיומו" של משרד כזה או אחר צריכה להיות שעונה על הצדקה פרטנית ומדויקת, אשר עונה לפרמטרים מקצועיים. תחת אותו היגיון, עלינו גם לזהות ולהימנע ממהלכי איחוד וצמצום משרדים המייצרים ישות מינהלית "מפלצתית", שיכולה לסבול

מריכוזיות ושליטת יתר בהיבט הציבורי והפוליטי, או ממרחב ארגוני ענק שלא מאפשר מוטת שליטה וניהול באופן איכותי ואפקטיבי.

כעת, משביססנו את המתודולוגיה לבחינת קיומם של משרדים כיחידות מבוניות עצמאיות על בסיס פרמטרים מובחנים, נוכל להתפנות לבחינת משרדי הממשלה הנוכחיים הקיימים בישראל, ולבחון את מידת עמידתם בפרמטרים אלה.

ניתוח מבנה ממשלה קיים

לוח 1 מרכז את הפרמטרים השונים ביחס למשרדים הממשלתיים הקיימים נכון לממשלה הנוכחית, הממשלה ה-37.²⁹ ה"ציונים" לעמידה בפרמטרים השונים ניתנו על בסיס שלושה צבעים: ירוק (עמידה ברורה בפרמטר), צהוב (עמידה חלקית בפרמטר) ואדום (אירעמידה בפרמטר).³⁰

לוח 1: משרדי הממשלה הקיימים בחתך פרמטרים ל"זכות קיום" למשרדים

קיים	מצריך	בעל	עיסוק	נפח	תחום	
כמשרד	החלטות	אינטגרציה	בתחומי	ארגוני	אחריות	
עצמאי	מדיניות	רחבה,	ליבה	גדול	ברור	
מדינות	בהיקף	המשכיות	בעלי	מספיק	ומובחן	
ההשוואה	משמעותי	ורציפות	חשיבות			
						משרד רה"מ
						משרד הביטחון
						משרד המשפטים
						משרד האוצר
						משרד החוץ
						משרד הבריאות

29 משרדי הממשלה בממשלת נתניהו השישית (הממשלה ה-37), ערב מלחמת חורבות ברזל. משרדים המסומנים ב" * " נסגרו נכון לאפריל 2024.

30 עבור חלק מהפרמטרים מתן ה"ציון" איננו כמותני או מדיד, ועל כן ניתן על בסיס ניתוח הכותבים, לאחר חקר איכותני.

קיים כמשרד עצמאי מדינות 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 הרווחה והשירותים החברתיים
						משרד החינוך
						משרד הפנים
						משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
						משרד הכלכלה והתעשייה
						משרד העבודה
						המשרד לביטחון הפנים
						המשרד להגנת הטביבה
						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 התיירות
						המשרד לשוויון חברתי
						המשרד לנגב, גליל וחוסן לאומי

קיים כמשרד עצמאי מדינות ההשוואה	מצריך החלטות מדיניות בהיקף משמעותי	בעל אינטגרציה רחבה, המשכיות ורציפות	עיסוק בתחומי ליבה בעלי חשיבות	נפח ארגוני גדול מספיק	תחום אחריות ברור ומובחן	
						המשרד לקידום מעמד האישה*
						משרד התפוצות
						המשרד לשתוף פעולה אזורי
						משרד ירושלים ומסורת ישראל
						משרד המודיעין*
						המשרד לעניינים אסטרטגיים
						משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות
						משרד המורשת
						משרד ההסברה*

- הלוח יוצר מעין "מפת חום", המאפשרת להבחין בבירור בין 3 קטגוריות של משרדים:
1. משרדים הכרחיים באופן חד־משמעי – 13 משרדים אשר עצם קיומם מוצדק ומובהק. משרדים אלה בעלי ציון "ירוק" בכל הפרמטרים או למעט אחד. משרדים אלו הינם משרדי הליבה.
 2. משרדים מיותרים באופן מובהק – 15 משרדים אשר קיומם אינו מוצדק כמשרדים עצמאיים. משרדים אלה מסומנים באדום-צהוב במרבית הפרמטרים, ויש להעביר את תחומי אחריותם למשרדים עצמאיים אחרים.³¹

31 במרבית מסמכי המדיניות שנכתבו אודות צמצום מספר משרדי הממשלה משרדים אלו אינם נכללים במבנה הממשלה המוצע. יצוין כי נכון לאפריל 2024, 3 משרדים מרשימה זו נסגרו – משרד המודיעין, משרד ההסברה והמשרד לקידום מעמד האישה.

3. משרדים "מתנדנדים" – 6 משרדים אשר זכות קיומם כמשרדים עצמאיים איננה חד־משמעית, ויש לבחון אותה באופן פרטני. משרדים אלה נמצאים על בטוח שבין שניים לשלושה פרמטרים שאינם מובהקים "ירוק".

קבוצת המשרדים השלישית – "המתנדנדים" – היא למעשה הקבוצה העיקרית המחייבת המשך ניתוח והעמקה. במסגרת עבודה זו הוקדש מבט מעמיק וספציפי על משרדים אלו, תוך הסתייעות בראיונות שטח, שיח מומחים והשוואה בינלאומית, על מנת לגבש המלצה קונקרטיית לגבי הצורך בקיומם כמשרדים עצמאיים. הניתוח שיובא להלן הוא תמצית הניתוח וההחלטה הפרטנית לגבי כל אחד ממשרדים הללו. יודגש כי אין בהחלטות אלה בגדר תשובה "נכונה" או סופית, ובמידה רבה, המטרה בשורות הבאות היא לחדד את הדילמות ולהדגיש את הצורך בדיון ייעודי, ענייני ומבוסס בדבר אותם משרדים.

העמקה – משרדים מתנדנדים

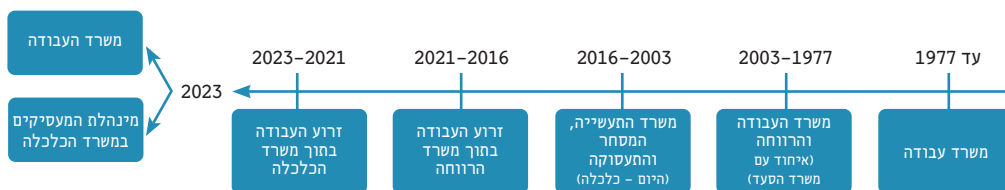
מ ש ר ד ה ע ב ו ד ה³²

לאורך השנים תחום העבודה והתעסוקה עבר תהפוכות רבות ושינויים תכופים. המשרד הוקם כבר במסגרת הממשלה הזמנית הראשונה של ישראל, אך לאורך עשורים רבים עבר שוב ושוב גלגולים ושינויים ארגוניים, כפי שניתן לראות בתרשים³³. המעברים התכופים נעשו בעיקר בין משרד הרווחה למשרד הכלכלה, לעיתים גם באופן חלקי, אשר משאיר חלק מהיחידות במשרד אחד ומעביר חלק אחר למשרד השני. רק בממשלה האחרונה הפך המשרד למשרד עצמאי – "משרד העבודה", אולם גם במודל זה, הושארו חלק מהיחידות הרלוונטיות מחוץ למשרד, והותירו את הטיפול בתחום באופן מפוצל.

32 על פי "מפת החוס" משרד העבודה אינו משרד מתנדנד, אלא במובהק משרד בעל זכות קיום עצמאית העונה למרבית הפרמטרים שגובשו. בחרנו להכלילו בסקירת המשרדים לאור היסטוריית השינויים והמעברים התדירים בתחום העבודה והתעסוקה, המחייבים לטעמנו, הכרעה ברורה וסופית במסגרת מבנה הממשלה המוצע.

33 קטלוג ארכיון המדינה, "אודות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (2003)".

תרשים 6: תמורות במבנה הממשלתי לטיפול בתחום העבודה בישראל³⁴



במבחן התוצאה, העדר התפיסה הסדורה ותזוזות התכופות של התחום הביאו לכך שישראל, לאורך זמן, לא 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 באופן סדור מדיניות וקשב מיניסטריאלי. בנוסף, בחינת נפח פעילות המשרד מדגימה כי משרד העבודה הינו משרד גדול יחסית בהיקפי פעילותו המפעיל תקציב של כ־3 מיליארד ש"ח, כ־1,000 עובדים ו־10 אגפים בכירים.

לאור האמור, ובהסתמך על שורה של ראיונות מקצועיים ומקורות ההשוואה הבינלאומיים – אנו רואים לנכון להמליץ כי תחום העבודה והתעסוקה יעוגן כמשרד עצמאי. המשך חיבור התחום כתחום משני לעולם הרווחה או הכלכלה, משפיע לרעה על התפקוד המקצועי הנדרש ברמה המבנית-משרדית, מקטין משמעותית את הקשב המיניסטריאלי הנדרש לנושא וכן מטה את עולם המדיניות כלפי שוק העבודה כנגזרת ממדיניות רווחתיות או משקית, שלא לצורך. בנוסף, ובמבט צופה פני עתיד, אתגרי שוק העבודה של ישראל רק הולכים וגוברים, הן בהתייחס לצורך להכליל אוכלוסיות נוספות בתוכו, הן נוכח אתגרי השוק התעסוקתי הגלובלי והן נוכח תאוצות השינוי בעולמות המקצוע והפרופסיות בעידן הנוכחי. לכן, על פי כלל מרכיבי הניתוח, נכון כי משרד העבודה יהא בעל מעמד של משרד העומד בפני עצמו, תוך השלמת המעבר של כלל היחידות הרלוונטיות אליו, על מנת שיוכל לפעול בצורה הוליסטית ואינטגרטיבית.³⁵

34 החרשים באדיבות ירדן קידר ורועי קנת-פורטל, 2023.

35 כך לדוגמה עד לספטמבר 2023 ובמשך כמעט שנה, ההכשרות המקצועיות הוקפאו בשל סכסוך תקציבי בין משרדי. ראו ארץ עידן, "לידיעה המעסיקים: כך תוכלו להרוויח עד 33 אלף שקל על **עובד חדש**", גלובס, 26 בספטמבר, 2023.

ה מ ש ר ד ל ה ג נ ת ה ס ב י ב ה

תחום הסביבה והאקלים מבטא את אחד האתגרים האסטרטגיים והגלובליים המצויים בחזית המדיניות הציבורית עבור מדינות רבות. ואכן, תחום זה מעוגן במבנה הארגוני הממשלתי בכל מדינות ההשוואה שנבחנו. מבחינת נפח והיקף פעילות בישראל, המשרד להגנת הסביבה הוא משרד בינוני בגודלו, בעל תקציב של כ־320 מלש"ח (ללא קרן הניקיון) וכ־570 תקני כוח אדם.³⁶

הדילמה העיקרית בעניין מיקומו הארגוני של המשרד להגנת הסביבה נוגעת לאפשרות לאחדו במסגרת משרד מורחב האמון על תחום הכלכלה והתעשייה או על תחום האנרגיה והתשתיות, ובכך לבטא התבוננות הוליסטית על ההיבטים המשקיים והסביבתיים. מודל זה קיים במספר מדינות, בהן שוודיה ואוסטריה (ראו נספח א'). מאידך, באיחוד כזה טמון גם הסיכון, שכן המשרד להגנת הסביבה משמש במידה רבה כמאזן הנגדי לווקטור הפיתוח התעשייתי ומשק האנרגיה, ומצוי פעמים רבות מצידו השני של המתרס, הן בהיבטי עיצוב המדיניות הלאומית והן כרגולטור או שומר סף.³⁷ ניגודיות זו יכולה, באופן עקרוני, להיות דווקא טיעון בעד איחוד וחיבור התחומים למשרד אחד, אשר במסגרתו נכללים שיקולים מגוונים ונרחבים שבין פיתוח תעשייתי, אנרגטי וסביבתי לכדי מדיניות אחודה ומאוזנת. מצד שני, איחוד שכזה עלול, במידה רבה, לשחוק ולדחוק לפינה את השיקול הסביבתי בתוך משרד עצום בגודלו, אשר עיקר תכליתו היא פיתוח כלכלי ומשקי.

לאור העובדה שהנושא הסביבתי בישראל איננו מפותח דיו, ולאור הנפח הגדול במיוחד שמצוי במשרד הכלכלה (בעיקר לאחר הכללת משרדי התיירות והתקשורת לתוכו – ראו להלן) – מצאנו לנכון להמליץ לשמר את המשרד להגנת הסביבה כמשרד עצמאי, ולא לאחדו עם משרד אחר. להערכתנו, הסיכוי שנושאים סביבתיים ייזכו לתשומת הלב הממשלתית הנכונה הוא גבוה יותר כאשר קיים שר במשרה מלאה בתחום הגנת הסביבה, וכאשר שאלות מדיניות לאומיות בתחומי הפיתוח המשקי והאנרגטי נידונות במסגרת שיח חוצה משרדים בתוך הממשלה.³⁸

36 אתר מפתח התקציב.

37 בהתאם לדיווח ישראל לאום משנת 2017 כ־80% מפליטות גזי החממה נובעים מתהליכי ייצור אנרגיה.

38 חוק אויר נקי כדוגמה לריסון תעשיית האנרגיה

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

המשרד אחראי מטעם הממשלה לחקלאות ולמרחב הכפרי בישראל. תקציבו לשנת 2023 הסתכם בכ־2.2 מיליארד ש"ח (0.5% מתקציב המדינה)³⁹ והוא כולל מעל 1,300 תקני כוח אדם. במרבית הדו"חות שפורסמו בעניין צמצום משרדי הממשלה, "מתנדנד" משרד החקלאות בין שימורו כמשרד עצמאי, לבין חיבורו למשרד הכלכלה כתחום משקי נוסף המצוי תחת אחריות המשרד. עם זאת, חשוב לציין כי דו"חות אלה נכתבו לפני משבר הקורונה, אשר הדגים, בין היתר, את החשיבות האסטרטגית בביטחון תזונתי לאומי. וחשוב מכך, לפני מלחמת "חרבות ברזל", שהמחישה והידקה את הקשר שמירה על גבולות המדינה לבין התיישבות חקלאית משגשגת. מקומו של משרד החקלאות עובר, בראייתנו שינוי במידת חשיבותו הלאומית, הן בכל הקשור לקידום והטמעת חדשנות חקלאית ולתעשיית המזון⁴⁰, והן בהקשרים רחבים יותר בהקשר הגאופוליטי, הסביבתי והכלכלי. מבחינה השוואתית, ניתן לראות כי בכל מדינות ההשוואה למעט שוודיה קיים משרד ייעודי העוסק בתחום החקלאות כתחום קיומי בר קיימא (ראו נספח א'). בהתבוננות רחבה יותר על מבנה הממשלה המוצע, נראה כי קליטת משרד החקלאות לתוך משרד הכלכלה עשויה לייצר משרד ענק במיוחד, אשר כבר הכיל לתוכו את תחומי התיירות והתקשורת (משרדים המומלצים להיסגר לפי הלוח), ומשך עלול לייצר ישות ארגונית, פוליטית וניהולית החורגת מהנפח הראוי והאפקטיבי.

לאור ככל האמור לעיל, ראינו לנוכח להמליץ כי משרד החקלאות יפעל כמשרד עצמאי במסגרת מבנה הממשלה המוצע.

משרד האנרגיה והתשתיות

משרד האנרגיה והתשתיות תפקידו לדאוג לתפקוד השוטף והעתיד של חירום של משקי האנרגיה, המים, החשמל והמחצבות. המשרד בנוי ברובו מרשויות בעלות עצמאות משתנה ובכך הוא בעיקר משרד רגולטורי עם ביצוע הולך וגדל לאור תחום האנרגיות המתחדשות. תקציב המשרד עומד על כ־600 מלש"ח, אך הוא מנהל ומפקח על משק בסדרי גודל ענקיים ולא פחות גדולים מתחום התחבורה למשל.⁴¹

39 אתר מפתח התקציב

40 ענף החקלאות: הזדמנויות ואחרים, המ"מ, נובמבר 20

41 ראיונות מנכ"לים

כפי שצוין קודם לכן, במדינות שונות מאוחד משרד זה עם המשרד להגנת הסביבה. חלופה זו נמצאה על ידינו כלא מתאימה למבנה הממשלה בישראל, מהסיבות שפורטו לעיל. חלופה אחרת, המופיעה בחלק מהדו"חות לצמצום משרדי הממשלה, היא לאחד את משרד התשתיות עם משרד התחבורה, לאור הקשר בין תחומי אחריות אלה, והמאפיינים הדומים בהקשרי פיתוח תשתיות, מיזמים לאומיים גדולים ותהליכי יישום ארוכי טווח. להערכתנו, גם חלופה זו איננה מתאימה למבנה הממשלה בישראל, במסגרתו משרד התחבורה מהווה כבר היום משרד רב ממדים, החולש על תחומי אחריות ופרויקטים רבים. בשורה התחתונה, המלצתנו היא להותיר את משרד האנרגיה והתשתיות כמשרד עצמאי, בדומה לאופן שפועל כיום.

משרד השיכון והבינוי

משרד השיכון והבינוי אינו קיים במרבית המדינות ההשוואה כמשרד עצמאי. במרבית המדינות הללו, משיך תחום הבינוי, ובעיקר – הדיור, למשרדים אחרים כגון משרד הפנים, הכלכלה, הרווחה או הגנת הסביבה. כך לדוגמה בדנמרק תחום הדיור מטופל בפריזמה חברתית יותר (Ministry of Social Affairs Housing and the Elderly) לעומת זאת באירלנד שם קיים משבר דיור דומה יותר, הטיפול בתחום מאוחד עם הפנים (Ministry of Housing and Local Government and Heritage).

מאידך, תחום הדיור בישראל מצוי במשבר מתמשך, הפוקד את המדינה לאורך זמן, ומשמש כנושא לאומי מרכזי עבור ממשלות שונות לאורך העשורים האחרונים, אשר מחייב תהליכי מדיניות משמעותיים וסדורים. בנוסף, תחום הבנייה מצריך קשב רגולטורי רב ויכולת פתירת חסמים מתמשך, ועולם השיכון, מצריך גיבוש מדיניות והפעלת כלים בעיקר עבור אוכלוסיות מוחלשות ומודרות. מבחינת נפח פעילות, למשרד השיכון והבינוי תקציב של כ־350 מלש"ח ובמסגרת זו מעסיק כ־500 עובדים,⁴² אך לשר השיכון מוטת שליטה רחבה יותר הכוללת, בין היתר את האחריות על רשות מקרקעי ישראל וחברות ממשלתיות רבות.

ההכרעה בדבר שימורו של משרד השיכון כמשרד עצמאי איננה חדי־משמעית. מחד, היקף המשרד ונפחו, מאפשר באופן יעיל למדיי חיבור מבני עם משרדים אחרים, כאשר המרכזי בהם הוא משרד הפנים. בכך, עשויה להיווצר תשתית מרכזית ומורחבת לתכלול וטיפול בעולמות התכנון, הבנייה והקרקע, אשר חלקים מהם מצויים כבר כעת במשרד הפנים,

וחיוניים למימוש קשר מיטבי עם הרשויות המקומיות בנושאים אלה. מנגד, שימור תחום השיכון והבינוי במשרד עצמאי, עשוי לבטא את מיקוד המאמץ הדרוש בנושא זה, באופן שלא "יבלע" לתוך המבנה הרב ממילא של משרד הפנים, הכולל נושאים רבים בקשר מול הרשויות המקומיות. בהקשר זה, יש לציין כי גם ב"דו"ח הצוות להתאמת מבנה הממשלה" הומלץ על שימור משרד לנושאי דיור כמשרד עצמאי, בכל החלופות שהוצגו בדו"ח, לרבות החלופה הצרה ביותר. גם בדו"ח הטיעון המרכזי בהקשר זה היה הצורך הייחודי לישראל בריכוז מאמץ בתחום הדיור והשיכון, למרות שאין מודל של משרד עצמאי כזה במדינות ההשוואה.

בשורה התחתונה, ההכרעה בנושא משרד השיכון והבינוי איננה חד־משמעית, ומחייבת המשך העמקה מקצועית ומבנית. מכיוון שאיחוד המשרד איננו מומלץ על ידינו באופן ברור, בחרנו להשאיר במודל המוצע את משרד הבינוי והשיכון במבנה ובהרכב היחידות הקיימות בו היום.⁴³

משרד התרבות והספורט

תחום זה עבר מספר "גלגולים" לאורך השנים, כאשר במרבית הממשלות עוגן תחת משרד "החינוך והתרבות" (עד הממשלה ה־25). לאחר מכן נדד ואוחד באופנים שונים עם משרד המדע עד הממשלה ה־32, אז פוצל לראשונה למשרד עצמאי העוסק בתחומי התרבות והספורט. במרבית מדינות ההשוואה, תחומים אלו מתאפיינים בנפח משאבים ופעילות משמעותי, אשר בא לידי ביטוי בדמות משרד עצמאי. בהשוואה למדינות אלו, ישראל משקיעה מעט בתחומים אלו, ולראייה תקציבי מינהל התרבות והספורט עמדו על כ־2 מיליארד ש"ח המהווים פחות מ־0.4% מהתקציב.⁴⁴

למרות נפחו הקטן יחסית של משרד התרבות והספורט, אנו מוצאים לנכון להמליץ על המשך קיומו כמשרד עצמאי. ראשית, כיוון שעל פי המודל המוצע, היקף משרד זה צפוי לגדול ולקלוט לתוכן את פעילות המשרדים הבלתי נחוצים, המורשת ומסורת ישראל, וכן

43 בחירה זו משאירה את ההפרדה הקיימת היום בין רמ"י, המצויה תחת משרד השיכון, לבין מינהל החכנון המצוי במשרד הפנים. במסגרת המחקר ביצענו סדרת שיחות בנושא זה עם בכירים בהווה ובעבר, וניכר כי קיימות תפיסות וגישות מקצועיות שונות בדבר המבנה הרצוי בהקשר זה. בחרנו, כאמור, שלא להמליץ על שינוי במסגרת עבודה זו, ולהותיר את הדיון להמשך עיון.

44 וולק טל, "כדי להגיע לעוד הישגים צריך לפתח תרבות וספורט" גלובס, 15.4.2021.

לשמש ככתובת העיקרית להעברת פעולות רבות בתחום התרבות והספורט משרדי הנגב, הגליל והחוסן הלאומי והמשרד לשוויון חברתי, אשר גם הם מומלצים להיסגר. שנית, להערכתנו, "בליעה" חוזרת של תחום התרבות והספורט לתוך משרד החינוך, שהינו משרד גדול במיוחד, שכבר אינו מותאם בפעילותו להפעלת תחום התרבות והספורט – עלולה להביא להחלשה משמעותית יותר של תחום זה, ובכך לייצר תוצאה שלילית, שנזקה גובר על תועלתה.

משרד המדע והטכנולוגיה

משרד המדע אף הוא התאפיין בשינויים רבים ותכופים לאורך העשורים האחרונים. בחלק ניכר מהממשלות תחום המדע לא עמד בפני עצמו וחובר לפעילות משרדים אחרים, בראשם משרד החינוך והתרבות. גם לאחר פיצולו של המשרד כמשרד עצמאי, עבר המשרד שינויים נוספים, הפך למשרד המדע "והטכנולוגיה", ולאחר מכן גם "החלל". בממשלה ה-36 גם הכיל לתוכו גם את תחום החדשנות, תוך העברת פעילותה של הרשות לחדשנות לאחריות המשרד, המהווה היום את עיקר נפח המשרד, אשר תקציב פעילותו מסתכם בכ-370 מלש"ח.⁴⁵

בפועל, משרד המדע והטכנולוגיה, במבנהו הנוכחי אינו מצדיק המשך פעילותו כמשרד עצמאי. מאידך, ניכר כי קיים צורך לייצר ראייה אינטגרטיבית לאומית בתחום המחקר, הפיתוח והטכנולוגיה שבצידה דרוש קשב מיניסטרילי 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

הפירוט שהובא לעיל סוקר באופן פרטני את משרדי הממשלה הקיימים ובוחר את ההצדקה להמשך קיומם כמשרדים עצמאיים, או את הצורך להעביר את תחומי אחריותם למשרד עצמאי אחר. לצד זאת, ניתוח מבנה הממשלה הרצוי "מלמטה למעלה", מאפשר להרחיב את נקודת המבט בדבר צמצום ואיחוד המשרדים הקיימים לטובת התאמת המבנה הממשלתי הרצוי גם נוכח אתגרים צופי פני עתיד. בכך, בחינת מבנה הממשלה מזמינה

התבוננות מעמיקה יותר על מקומם של נושאים וסוגיות אשר משקפים אתגרים לאומיים נוכחיים ועתידיים שיש להתאים עבורם מענה מתאים במבנה הממשלתי והמיניסטריאלי. מתוך הבנה זו, ועל בסיס שילוב שאלות אלה בראיונות העומק שבוצעו, המחקר ההשוואתי, וכן התבוננות ביחס למקומם של משרדי הליבה הנוכחיים – הגענו למספר מסקנות ביחס למשרדים אותם יש לעדכן ולחדש בראייה צופה קדימה.

הקמת משרד ממשלתי למחקר, פיתוח והשכלה גבוהה

התבוננות על חלק ממדינות ההשוואה מלמדת כי יש מקום לקיומו של משרד לאומי למחקר, פיתוח והשכלה גבוהה. כך לדוגמה, בדנמרק ובאירלנד מאוחד תחום המדע והטכנולוגיה עם תחום המחקר והשכלה הגבוהה, ובכך מייצר אינטגרציה לאומית שמטרתה לעצב ולטפח אקו־סיסטם לאומי התומך באתגרי ההון האנושי, החדשנות והטכנולוגיה בשדה הגלובלי. לטעמנו, מודל כזה נכון שיוסדר במסגרת עדכון מבנה הממשלה בישראל, על בסיס תשתית משרד המדע והטכנולוגיה, אשר במתכונתו הנוכחית אין הצדקה מספקת כמשרד עצמאי. המלצתנו, אפוא, היא לחבר את המשרד הקיים, כולל הרשות לחדשנות שבתוכו, עם תחום ההשכלה הגבוהה – המל"ג והות"ת, וכן מכוני מחקר ממשלתיים אחרים, לכדי משרד אחוד ומוביל לתחום המחקר, הפיתוח והטכנולוגיה.

ראוי לציין כי נכון להיום, תחום ההשכלה הגבוהה מצוי תחת אחריותו של שר החינוך, דרך תפקידו כיו"ר המל"ג, ובפועל, מהווה נושא מרכזי זה כנושא צדדי ומשני תחת סדר היום של מערכת החינוך. יתרה מכך, נושא ההשכלה הגבוהה אינו מטופל לאומית או מיניסטריאלית כחלק מתפיסת אקו־סיסטם של תחום המחקר והפיתוח, ולרוב זוכה לקשב נמוך במיוחד, לעיתים תחת המיסגור של החופש האקדמי.⁴⁶ להערכתנו, אם כן, הקמתו של משרד לתחום המחקר, הפיתוח וההשכלה הגבוהה יאפשר בנייה והסתכלות הוליסטית על אתגרי המדינה לצד יצירת אסטרטגיה אחודה לפתרון הבעיות, והינו שינוי מבני רצוי להבטחת עתידה של ישראל כאומה חדשנית וטכנולוגית, עם התאמה מיטבית של ידע ומיומנויות בתחום ההון האנושי.

46 בנקודה זו אנו מוצאים לנכון לציין כי חלק מהמגיבים איתם התייעצנו בעניין ההצעה למשרד לאומי למחקר ופיתוח הביעו חשש מפגיעה בחופש האקדמי לאור ההצעה לראות באופן מובהק שר ממונה בתחום. החשש ממעורבות יתר ואפילו פוליטיזציה של תחום ההשכלה הגבוהה אינו נפקד מעינינו בעת כתיבת הצעה זו, אולם להבנתנו, האחר הלאומי צופה פני עתיד בעולמות המחקר, הפיתוח והטכנולוגיה מחייב פעולות מדיניות משמעותיות בשדה זה, ודורש מהלך מתכלל בהובלה מיניסטריאלית.

שינוי משרד הפנים למשרד לשלטון מקומי ופיתוח אזורי

משרד הפנים מהווה כבר היום את המשרד העיקרי והמרכזי האמון על השלטון המקומי, ובעל הידע, ההתמחות והכלים הרלוונטיים ביותר לניהול הקשר מול הרשויות המקומיות. העולם המוניציפאלי בעולם כולו, וגם בישראל, מתאפיין במגמות ברורות של שינוי והתעצמות, המעניקות משקל גבוה ומרכזי יותר לתפקידן של הרשויות והקהילות המקומיות באספקת שירותים ועיצוב איכות החיים של התושבים. בישראל, מגמות אלו התבטאו ביתר שאת בשנים האחרונות, הן לאור מגיפת הקורונה והן על רקע מלחמת "חרבות ברזל", אשר הדגימו ביתר שאת חשיבותו ומקומו של השלטון המקומי בעתות משבר וחירום. אין ספק כי האתגר המוניציפאלי – הכולל בין היתר מהלכים משמעותיים של ביזור סמכויות, חיזוק הממד האזורי והעצמת יכולות הפיתוח והניהול ברמה המקומיות – הינו אתגר משמעותי ומעצב לעתידה של ישראל.

מתוך כך, מצאנו לנכון להמליץ על יצירת 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 מחד, העברה מלאה של תחומי האחריות של משרדים אחרים העוסקים בפיתוח אזורי ומקומי, בהם המשרד לפיתוח הנגב והגליל, המשרד לענייני ירושלים וכן המשרד לשירותי דת (בעיקר בכל הקשור להפעלת המועצות הדתיות), ומנגד הוצאה של תחום האוכלוסין וההגירה מתוך משרד הפנים למשרד אחר, כפי שיפורט בהמשך. יודגש כי כבר היום, התכולה המשותפת של תחום השלטון המקומי ותחום ההגירה והאוכלוסין תחת משרד הפנים איננה רצויה, וכוללת שני עולמות תוכן שהקשר ביניהם רופף וחלקי מאוד. בעיה זו צפויה אף להחריף ככל שריכוז המבנים והיחידות הממשלתיות בתחום המוניציפאלי יאוחד תחת משרד הפנים. על כן, בשורה התחתונה, אנו ממליצים לבצע את ההפרדה המתבקשת בתוך התכולה הקיימת במשרד הפנים נכון להיום, תוך העצמת וקיבוע מקומו של המשרד כמוביל והמתכלל הלאומי לנושא השלטון המקומי והפיתוח האזורי.

שינוי משרד העלייה והקליטה למשרד העלייה, האוכלוסין והגירה

השינוי המוצע במשרד הפנים מתכתב עם צורך לאומי אחר, הנוגע לאתגרי ההגירה והאוכלוסין, אשר גם הם חלק ממגמה גלובלית מובחנת, המחייבת הליכי עיצוב מדיניות מתקדמים. במובן זה, קיים צורך לחבר באופן משמעותי והדוק יותר את היחידות הממשלתיות העוסקות בתחום ולייצר מוקד מדיניות ממשלתי שאינו חוסה כתחום

משני במשרד גדול אחר. במקביל, לא ניתן להתעלם מכך שבישראל קיים משרד ייחודי, הנוגע במידה רבה בהיבטים של הגירה ואוכלוסין, והוא משרד העלייה והקליטה. על כן, אנו מוצאים לנכון להמליץ על יצירת משרד אחד, המבוסס על תשתית משרד העלייה והקליטה, אשר יקלוט לתוכו את כלל היחידות העוסקות בהגירה ואוכלוסין, לרבות רשות האוכלוסין וההגירה והרשות הביומטרית ממשרד הפנים וישמש כמשרד לאומי אינטגרטיבי בתחומים אלה.

מבנה ממשלה מוצע

על בסיס כלל הניתוח שהובא לעיל מובאת המלצתנו למבנה והרכב משרדי הממשלה הנדרשים בישראל, הכולל 20 משרדי ממשלה לרבות משרד רה"מ.

להלן רשימת המשרדים הכלולים במבנה הארגוני המוצע:



להלן רשימה של המשרדים אשר ייסגרו במסגרת המבנה המוצע ויחידותיהם יועברו למשרדים אחרים:

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 רה"מ
3. משרד ההסברה⁴⁷ ← משרד ראש הממשלה
4. משרד התקשורת ← משרד הכלכלה
5. משרד התיירות ← משרד הכלכלה
6. המשרד לשוויון חברתי ← משרד הפנים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד רה"מ, משרד התרבות והספורט
7. המשרד לשירותי דת ← משרד הפנים, משרד המשפטים, משרד רה"מ, משרד התרבות והספורט
8. המשרד לקידום מעמד האישה⁴⁸ ← משרד רה"מ
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 המודיעין⁴⁹ ← משרד רה"מ
13. המשרד לשיתוף פעולה אזורי ← משרד החוץ, משרד האוצר
14. המשרד לנושאים אסטרטגיים ← משרד רה"מ

47 נסגר באוקטובר 2023 לאחר פריצת מלחמת חורבות ברזל.

48 המשרד נסגר בינואר 2024 במסגרת מלחמת חורבות ברזל.

49 המשרד נסגר במרץ 2024 במסגרת מלחמת חורבות ברזל.

מבנה הממשלה – מיפוי ושיוך היחידות בדרגת היררכיה שנייה

כפי שניתן להסיק מפירוט ההצעה שלעיל, סגירת משרדים מיותרים והעברת שטחי הפעולה שלהם למשרדים ליבתיים – איננה מהלך חד-ממדי, המבטא הסטה מלאה של היחידות המקצועיות ממשרד אחד למשנהו. למעשה, כאשר ברצוננו להציע הצעה מתקדמת ומפורטת למבנה ממשלה רצוי, קיימת חשיבות ואף הכרח לביצוע העמקה נוספת, הסוקרת את כלל יחידות הליבה המרכיבות את המשרד. בחינה זו היא המאפשרת זיהוי מלא של שטחי הפעולה, ומסייעת בדיוק הרצוי ליישום המעברים הנדרשים תחת צמצום ואיחוד משרדי הממשלה.

הפירוט שיובא להלן הוא ייחודי וראשון מסוגו, וכולל הצעה לשיוך של כלל היחידות הממשלתיות המצויות תחת משרדי הממשלה ברמת היררכיה שנייה (כלומר יחידות משרדיות, יחידות סמך, תאגידים או חברות ממשלתיות המצויות בכפיפות ישירה לשר או למנכ"ל), במסגרת מבנה מלא ארגוני מעודכן של הממשלה. רשימת היחידות גובשו ונאספו בעבודת מיפוי פרטנית מול כלל משרדי הממשלה הקיימים היום, במטרה לתת מענה מלא לשאלות השיוך בעת ביצוע עדכון מבנה הממשלה.

מטבע הדברים, תהליך מיפוי זה "פוגש" סוגיות ושאלות פרטניות בדבר שיוכה הרצוי של יחידה זו או אחרת, ומציף שקילת שיקולי יתרונות וחסרונות רבים מול חלופות מגוונות. השיוך שיוצג ברשימה שלהלן מבטא סדרה ארוכה של הכרעות בדבר המיקום הנכון ליחידות הארגוניות על פי מיטב שיפוטנו, ועל בסיס שיחות השלמה שנעשו עם אנשי מקצוע בתחומי התוכן ועם מנהלים בכירים בהווה ובעבר שחוו את דעתם. חשוב עם זאת לציין כי עבור יחידות שונות נדרשת עוד העמקה ומחקר, השעונים על מומחיות ספציפית וייחודית על מנת לקבל החלטה סופית.⁵⁰ בחלק מהמקרים החלטה זו היא נגזרת של תפיסת עולם עקרונית או גישה ארגונית וניהולית המשקפת עמדות שונות גם בקרב מומחי התוכן. בכל מקרה, כאמור, הצגת מבנה ממשלה מלא, הכולל גם את היחידות ברמת היררכיה שנייה, היא בראייתנו צורך חשוב ביכולת לנהל שיח מיטבי על מבנה הממשלה, ועל כן מוצגת הצעה מפורטת זו, וראוי שזו תשמש בסיס לכל דיון המשך בנושא.

נקודה נוספת שחשוב להדגיש היא שבניגוד למבנה ומספר משרדי הממשלה עצמם, שלטעמנו חייב להיות קשיח וללא שינוי, הרי ששיוך ועדכון של יחידות מקצועיות שונות –

50 יחידות שבהן זיהינו את הצורך בהכרעה מהותית הדורשת העמקה – הוערו בהערות שוליים.

במסגרת המשרדים הללו בלבד – צריכה להישאר תחת יכולת גמישה לשינוי מצד הממשלה. השילוב בין מספר סופי וקבוע של משרדי ממשלה לבין הרכב יחידות מקצועיות שיכול להשתנות ולהתאים עצמו לאתגרים המשתנים הוא המודל הנכון להבנתנו, להרכבה מיטבית של עץ המבנה הממשלתי. שילוב הקשיחות והגמישות שבמודל מחייב בצידו הסדרה משפטית וחקיקתית משלימה, התומכת במבנה מסוג זה. הצעה להסדרה כזו באמצעות כלים משפטיים יובא בסוף העבודה בנספחים ב' ו'ג'.

השיוך הפרטני של היחידות המקצועיות למשרדים נשען על מספר עקרונות מרכזיים:

1. שימור יחידות מקצועיות בתוך משרדים "מוצדקים" ומתפקדים

שיוך היחידות נעשה מתוך תפיסה של מינימום טלטול ותזוזה בין משרדית שאינה הכרחית, וזאת על מנת לשמור על יציבות וישימות המהלך במקומות בהן יחידה השתרשה מבחינה ארגונית. בפועל, שימור היחידות במבנה האורגני המקורי שלהן שימש כברירת המחדל במרבית המקרים, וההחלטה להסיט יחידה ממשרד ליבתי אחד למשרד ליבתי אחר הומלצה במקרים מועטים בלבד, בעיקר במקומות בהן איחוד המשרדים המיותרים/קטנים יצר שינוי או מסה קריטית מקצועית שלשמה היה מקום לעשות הסטות נוספות.

2. דיוק הטיפול באוכלוסיות

לאור העובדה שבחרנו שלא להמליץ על השארת משרדים ייחודיים לעיסוק באוכלוסיות מובחנות, ביצענו את מיקוד הטיפול באוכלוסיות או בקבוצות ייחודיות בתוך רמות ההיררכיה של היחידות המקצועיות. בתוך כך נדרשנו לתת מענה הן לנושא פיזור היחידות השונות מהמשרד לשוויון חברתי, וכן למטות לניהול ותכלול של תוכניות לאומיות שונות לפיתוח ולקידום אוכלוסיות. מדובר ביחידות שקיימת נטייה גבוהה לבצע בהן שינויים, תזוזות ומעברים תכופים, ועל כן בחרנו לבחון את היכולת לייצר בתוך המשרדים הרלוונטיים מומחיות משרדית לטובת טיפול מיטבי. לצורך כך ביצענו הבחנה בין אוכלוסיות הדורשות טיפול אינדיבידואלי-שירותי לבין אוכלוסיות הדורשות תכלול מערכתי, בעל מרכיב משמעותי של הפעלה בין משרדית, לרבות הפעלה של הזירה המוניציפאלית. אחת הדרכים היעילות להבחנה בין שני סוגי טיפול באוכלוסיות ברמה הממשלתית היא בין טיפול "באוכלוסיית ה..." – המבטא בעיקר מיקוד שירותי-פרטני, לבין טיפול ב"חברה ה..." – המבטא מערך תכלול מערכתי, חוצה משרדים

וכולל שלטון מקומי.⁵¹ בהתאם להבחנה זו המלצנו, באופן כללי, למקד את הטיפול של כלל "האוכלוסיות" במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, ואת התכלול ה"חברות" המערכתי למקם במשרד ראש הממשלה.

3. דיוק הטיפול במרחבים גאוגרפיים מוגדרים

בדומה להיגיון שפורט בסעיף הקודם, בחרנו גם לבצע מיקוד והתמקצעות ביחידות המטפלות במרחב גאוגרפי מסוים – כגון נגב, גליל, ירושלים וכדומה. מכיוון שמהות ההפעלה הממשלתית בנושאים אלה מתמקדת במידה רבה בקשר מול השלטון המקומי והזירה המוניציפאלית, הן בהעברת משאבים ותקציבים והן בסוגיות תכנון ופיתוח, הצענו לחבר ולתכלל את פעילותן תחת משרד הפנים, אשר כאמור מוצע לשנותו למשרד שיטפל בשלטון מקומי ופיתוח אזורי באופן מלא.

4. יחידות מטה

יחידות המטה המשרדיות לא הוכנסו לחלוקה המוצגת להלן. יובהר כי במשרדים המכילים יחידות ממספר משרדי ממשלה – המטות יאוחדו. בהתאם לכך בכל משרד יעמדו יחידות המטה הבאות: לשכת מנכ"ל, משאבי אנוש, לשכה משפטית, חשבות, מנמ"ר, יחידה אסטרטגית, דוברות והסברה, ביקורת פנים, חירום וביטחון ובמקומות הרלוונטיים – מחוזות, רכש ומדען ראשי.

פירוק יחידות הליבה המרכזיות תחת כל משרד

בצבע כחול צבועים תאגידיים, רשויות, חברות ממשלתיות⁵² ויחידות סמך אחרות.

1. משרד ראש הממשלה

* הטמעה של יחידות ממשרד המודיעין, המשרד לנושאים אסטרטגיים, המשרד לשוויון חברתי, משרד ההסברה, משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות, הרשות לקידום מעמד האישה ומשרד הכלכלה והתעשייה

51 להמחשה – ההבדל בין טיפול ב"אוכלוסיית האזרחים הוותיקים", "אוכלוסיית ניצולי שואה", ו"קהילת הלהט"ב", לבין הטיפול ב"חברה הערבית", "החברה הדרוזית" וכיוב'.
52 לאור מספרן הרב של החברות הממשלתיות מוצגות ברשימה שלהלן רק חברות ממשלתיות גדולות, בעלות נפח פעילות משמעותי.

- מזכירות הממשלה
- המועצה הלאומית לכלכלה
- יחידות וגופים בתחום הביטחון הלאומי – שב"כ, מוסד, מזכירות צבאית, המטה לביטחון לאומי, מערך הסייבר הלאומי, הוועדה לאנרגיה אטומית, אגף ביטחון וחירום, היחידה לסייענים, מנהלת המודיעין הלאומית (ממשרד המודיעין)
- יחידות **נציבות שירות המדינה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מערך הדיגיטל הלאומי ומערכת תמ"ר** (ממשרד הכלכלה והתעשייה)⁵³, ארכיון המדינה.
- אגפים מקצועיים: פנים, תכנון ופיתוח, כלכלה ותשתיות, ממשל וחברה, יישום תוכניות חברתיות
- מערך ומטה ההסברה הלאומי, לשכת הפרסום הממשלתית
- תכלול 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**⁵⁴ (המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה)
- **רשות האסדרה (הרגולציה)**
- ועדת השמות הממשלתית
- **הרבנות הראשית**⁵⁵ (מהמשרד לשירותי דת)

2. משרד האוצר

* הטמעה של יחידה מהמשרד לשתי"פ אזורי

- אגף התקציבים

53 אנחנו ממליצים להעביר יחידות אלה ממשרד הכלכלה מתוך הצורך לאחד את היחידות המספקות כלים ומשאבים לשיפור יכולות הממשל באופן רוחבי – במשרד ראש הממשלה.

54 בחרנו למקם את הרשות לקידום מעמד האישה במשרד רה"מ לאור המאפיינים העיקריים של פעילותה ותפקודה כגורם רוחבי, מנחה ומתכלל, המבצע גם בקרה ורגולציה על יתר המשרדים בתחום השוויון המגדרי.

55 במסגרת סגירת המשרד לשירותי דת אנו ממליצים שתחומי האחריות העיקריים בתחום המועצות הדתיות ושירותי הדת יועבר למשרד לשלטון מקומי, בחי הדין הרבניים למשרד המשפטים והרבנות, כגוף סמלי לאומי להעביר למשרד רה"מ.

- אגף השכר והסכמי עבודה⁵⁶
 - אגף החשב הכללי
 - אגף הכלכלן הראשי
 - **רשות המיסים**
 - **רשות התחרות**
 - **רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון**
 - **רשות החברות הממשלתיות**⁵⁷ (מהמשרד לשת"פ אזורי).
 - פיקוח: היחידה המרכזית לפיקוח ביהודה ושומרון, יחידה ארצית לאכיפת דיני תכנון ובנייה⁵⁸
 - **המדפיס הממשלתי**
 - הלשכה לפיצויים אישיים
 - אפוטרופוס לנכסי נפקדים
 - מנהלת הגמלאות
3. משרד המשפטים
- * הטמעה של יחידה ממשרד הכלכלה והתעשייה, המשרד לשירותי דת
- הפרקליטות, הסנגוריה הציבורית, הכונס הראשי, הסיוע המשפטי, מחלקת חנינות
 - מערך הייעוץ המשפטי לממשלה
 - **רשות האכיפה והגבייה**

56 בחרנו להשאיר את אגף השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, אם כי בהחלט יש מקום לשקול לבצע העברה או הכפפה משמעותית יותר שלו למשרד ראש הממשלה, כחלק מהסתכלות הוליסטית על משאבי המגזר הציבורי ובאופן משלים לנציבות שירות המדינה. בראייתנו זהו דיון חשוב ומרכזי מאוד לנושא הרפורמה הנחוצה בניהול ההון האנושי בשירות הציבורי, אך אין המקום לעסוק בו אינו בעבודה זו.

57 גם הדיון במקומה של רשות החברות מחייב עיון מדויק יותר, כחלק מהתבוננות רחבה על הרפורמה בשירות הציבורי. בחרנו, כאמור, להותיר את הדיון מחוץ לעבודה זו, ועל כן הרשות מופיעה תחת מקומה המסורתי במשרד האוצר.

58 נדרש מחקר נוסף על מנת לבחון את המיקום המיטבי של יחידות פיקוח אלו.

- **הנהלת בתי המשפט** לרבות הנהלת בתי הדין השרעיים/ הדרוזים/ לאוכלוסין והגירה ובתי הדין הרבניים (מהמשרד לשירותי דת)
- שירותים משפטיים: **רשות התאגידים** (לרבות רשם האגודות השיתופיות ממשרד הכלכלה), האפוטרופוס הראשי והממונה על ענייני ירושה, רישום והסדר מקרקעין (טאבו), אגף שומת מקרקעין,⁵⁹ רשם הזוגיות והיחידה לענייני עדות דתיות, מנהלת 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

- * הטמעה של 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
- הרכשה, פרויקטים, מחקר ופיתוח: המינהל למחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת), ספקים ומכרזים (מנה"ר), אגף מבצעים לוגיסטיקה ותכנון, אגף הנדסה ובינוי, מנהלת גבולות ותפר, מנהל המעבר דרומה, מנהלת תוכנית הטנק (מנת"ק), משלחת הרכש בניו יורק
- שיקום, חברה ומורשת: משפחות הנצחה ומורשת, אגף שיקום נכים, האגף והקרן לחיילים משוחררים, יחידת המוזיאונים⁶⁰

59 נדרש מחקר נוסף על מנת לבחון את המיקום האידיאלי של יחידה זו.

60 יש לבחון מעבר למשרד החרבות

- מטה לאומי ללוחמה כלכלית בטרור
- **רשות חירום לאומית (רח"ל)**
- מתאם פעולות הממשלה בשטחים
- נציב קבילות החיילים
- מערך משלחות ונציגויות בחו"ל
- **החטיבה להתיישבות** (משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות)

5. משרד החוץ

- * הטמעה של יחידות מהמשרד לשת"פ אזורי, משרד 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 הסיעוד
- מינהל תכנון, פיתוח ובינוי מוסדות רפואה
- מועצות לאומיות

- היחידה למניעת אובדנות
- מכוני ארציים
- נציבות קבילות למקצועות הרפואיים ולחוק ביטוח בריאות ממלכתי
- אגפים תומכים: ביטחון, שעת חירום, איכות ובטיחות, פיקוח ואכיפה, שירות, יחסים בינ"ל

7. משרד הרווחה והשירותים החברתיים

- * הוטמעו יחידות ממשד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, המשד לשוויון חברתי, משד רה"מ ומשד המשפטים
- אזרחים ותיקים: מנהל אזרחים ותיקים ואגף בכיר אזרחים ותיקים (משד הנגב הגליל והחוסן הלאומי), הרשות לזכויות ניצולי שואה (משד רה"מ)
- אנשים עם מוגבלות: נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (משד המשפטים) ומנהל מוגבלויות
- אוכלוסיות אחרות: **רשות הצעירים**, היחידה לקידום אוכלוסיות הלהט"ב (מהמשד לשוויון חברתי), התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון (360)
- מנהל שח"א (שירותים אישיים וחברתיים)
- מנהל של"מ (שיקום, ליווי, מניעה)
- **הרשות לשיקום האסיר (רש"א)**
- **הביטוח הלאומי**
- מערך המעונות הממשלתיים
- מערך שרותי הבריאות
- נציב תלונות הילדים להשמה חוץ ביתית
- התוכנית הלאומית לילדים ולנוער
- מערך המעונות הממשלתיים

8. משרד החינוך

- * הוטמעו יחידות ממשד ההתיישבות והמשימות הלאומיות ומשד הביטחון.
- יחידות מקצועיות: מינהל פדגוגי, מינהל עובדי הוראה ואגף בכיר כ"א 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, אגף ביטחוני חברתי (ממשרד הביטחון), מנהל 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: מנהל תשתיות ותיאום תחבורתי יבשתי, **חברת חוצה ישראל**, **חברת נתיבי איילון**, נת"ע- **נתיבי תחבורה עירוניים**, **רכבת ישראל**, **נתיבי ישראל** **החברה הלאומית לתשתיות תחבורה**, **חברת מוריה**.
- **הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (רלב"ד)**
- **הרשות הארצית תחבורה ציבורית**
- מנהל תנועה

10. משרד הכלכלה

- * הוטמעו יחידות ממשרד התקשורת ומשרד התיירות
- מערך סחר חוץ שת"פ בינלאומי: מינהל סחר חוץ, מנהל הפיקוח על היהלומים והייצוא הדו שימושי, **אשרא**, **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 אסדרה: תקציבים, תמחיר ופיקוח על מחירים, מינהל ייבוא, מינהל אכיפה ומדידה, מינהל תקינה, חוקיות הייבוא, **מכון התקנים**, אגף למשקולות ומידות, **רשות התחרות, הרשות להסמכת מעבדות**.⁶¹
- **צרכנות: המועצה הישראלית לצרכנות, הרשות לסחר הוגן ולהגנת הצרכן**, אגף בכיר מסחר ושירותים
- **המוסד לבטיחות וגהות**⁶²
- **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, מנהלת הסדרת השידורים לציבור, הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (ממשרד התקשורת)**
- **יחידות מקצועיות תקשורת: מינהל פיקוח ואכיפה, מינהל כלכלה, מינהל הנדסה, מינהל הדואר, יחידה קמ"ט תקשורת ודואר, אגף בכיר רישוי (ממשרד התקשורת)**
- **דואר ישראל**

11. המשרד לביטחון פנים

- **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**
- **מנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני המקרקעין**

61 ייתכן ומקומה המיטבי הינו משרד מו"פ והשכלה גבוהה.

62 ייתכן ונכון להעבירו למשרד העבודה אך נדרשת עבודה נוספת.

- אשכול אסטרטגיה
- אשכול ארגון, תכנון ובקרה

12. המשרד 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

* הוטמעה יחידה ממשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי

- דג וחקלאות מים
- המרכז לסחר ושת"פ בין"ל
- 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 תאום וקישור חקלאי
- מינהל המחקר החקלאי
- **רשויות הניקוז**
- **הרשות לתכנון ופיתוח התיישבות בכפר** (ממשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי)

14. משרד 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: מה"ט, אגף בכיר להכשרה מקצועית ולפיתוח כ"א, מנהלת 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 השיכון והבינוי

- **רשות מקרקעי ישראל**⁶³
- **המרכז למיפוי ישראל**
- **הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית**
- מינהל ענייני הכפר
- מינהל לסיוע בדיוור
- מינהל בנייה חדשה

63 כמנהל המשאב היקר במדינה - קרקע, לרמ"י חשיבות קריטית. יש שראו לנכון לשייך אותו למשרד האוצר כחלק מתפיסת האחראיות על משאבי המדינה. החלטנו נובעת מהחשיבות של רמ"י בקידום סוגיית הדיוור והפחתת חסמים וכנושא אסטרטגי ארוך טווח.

- 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

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
- המכון הגאופיסי לישראל⁶⁴

17. משרד 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) ומנהלת זהות יהודית (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 ירושלים⁶⁵ (ממשרד ירושלים ומסורת ישראל)

18. משרד לשלטון מקומי ופיתוח אזורי

- * הטמעה של יחידות ממשרד הפנים, ממשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, משרד ירושלים ומסורת ישראל, המשרד לשירותי דת

64 קיימת חלופה להעברת המכון למשרד המו"פ יחד עם כלל מכוני המחקר. עם זאת, הגוף המרכזי הצורך אותו משרד הינו משרד האנרגיה. דורש העמקה נוספת.

65 החברות עוסקות בפיתוח תיירות באזור העיר העתיקה מכאן שיתכן ונכון להעבירן למשרד הכלכלה תחת תחום תיירות.

- תכנון: מטוה התכנון הלאומי, **מינהל התכנון**⁶⁶
- 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 נגב גליל וחוסן 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 ועזבונוות, מערך הגיור⁶⁷

19. משרד העלייה, ההגירה והאוכלוסין

* הטמעה של יחידות ממשרד העלייה והקליטה, משרד הפנים ומשרד רה"מ

- **רשות האוכלוסין וההגירה**
- **הרשות לניהול המאגר הביומטרי**
- קליטה: דיור, חטיבת פרט, אגף בכיר שירות, חטיבת רשויות ארגונים וקהילה
- עלייה: **נתי"ב** (ממשרד רה"מ), אגף בכיר לעידוד עלייה ותושבים חוזרים

20. משרד המו"פ וההשכלה הגבוהה

* הטמעה של יחידות ממשרד החינוך, משרד המשפטים, משרד הכלכלה, משרד האנרגיה והתשתיות.

- **רשות החדשנות ומטה קהילות חדשנות** (ממשרד הכלכלה)
- **המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג)** (ממשרד החינוך)

66 עולם התכנון והבנייה הינו פוליטי ועל כן אנו רואים כיצד לעיחים תכופות נודד בין משרד למשרד. ככלל, אנו רואים לנכון לשייך את מנהל התכנון למשרד לשלטון מקומי על מנת לאפשר ראייה הוליסטית מהזווית המקומית/אזורית. עם זאת, יש שיראו לנכון לשייך את מנהל התכנון למשרד השיכון והבינוי כחלק מראייה הוליסטית על זווית הדיור יחד עם רמ"י ויש אף שיראו לנכון לשייך אותו למשרד התשתיות הלאומיות.

67 נדרשת עבודה נוספת על מנת להכריע את מקומם המיטבי של שירותי הגיור. בחרנו למקם כאן את שירותי הגיור מתוך הצורך לשלב באופן הדוק יותר את שירותי הדת במסגרות הרמה המקומית והקהילית.

- **רשות הפטנטים**⁶⁸ (ממשרד המשפטים)
- מכוני מחקר: המכון הגאולוגי,⁶⁹ **חקר ימים ואגמים לישראל (חיא"ל)** (ממשרד האנרגיה והתשתיות)
- מעבדות: המעבדה הלאומית לפיזיקה⁷⁰ (ממשרד הכלכלה)
- **סוכנות החלל הישראלית**
- המועצה הלאומית למחקר ופיתוח אזרחי (המולמו"פ)
- המועצה לקידום נשים במדע ובטכנולוגיה
- המדען הראשי
- קשרי חוץ
- מדע וקהילה

אומדן החיסכון התקציבי הפוטנציאלי הנגזר מהמבנה המוצע

אף שהחיסכון התקציבי איננו תכלית השינוי המוצע, ראינו לנוכח לבצע אומדן אשר ישמש כתמריץ נוסף לביצוע שינוי במבנה הארגוני של הממשלה. כפי שצוין בראשית העבודה, הדיון הציבורי והתקשורתי על הצורך בהקטנת הממשלה מתמקד באופן קבוע בשאלת הבזבזנות התקציבית הנגזרת מריבוי השרים והמשרדים, ולרוב מתייחס לעלויות התקציביות הישירות שצפויות להיחסך כתוצאה מסגירת משרדים. על מנת לנסות לבצע אומדן מדויק יותר של החיסכון הכלכלי-תקציבי בעדכון וצמצום מבנה הממשלה, יש לבצע הבחנה בין 4 ממדים שונים של חיסכון:

68 החלטה זו התקבלה בעקבות ראיונות מנכ"לים. עם זאת, נדרש מחקר מעמיק על מנת לקבל החלטה סופית בדבר מקומה המיטיבי של הרשות – משרד המו"פ וההשכלה הגבוהה או משרד המשפטים.

69 ניכר כי יש ערך בהעברת המכון למשרד מתכלל למחקר ופיתוח, אולם סוגייה זו דורשת עיון נוסף לאור החלופות האחרות למיקום המכון ובראשן משרד האנרגיה והתשתיות והמשרד להגנת הסביבה.

70 דו"ח מבקר המדינה משנת 2018 הצביע על חוסר תשומת לב של משרד הכלכלה ליחידה זו ומכך גם נטישה של לקוחותיה ומעמדה הבינלאומית. יתכן והעברה למשרד מו"פ יאפשר ראייה אסטרטגית כוללת על תחום המדע וקידומו גם כאשר מדובר ביחידות המשרתות בעיקרן משרדים אחרים.

1. חיסכון הנובע מסגירת לשכות שרים

חיסכון ישיר של עלויות בעלי תפקידים בלשכות השרים (ראש מטה, יועצים, עוזרים, נהג, צוות אדמיניסטרטיבי). על פי החישוב המקובל, מדובר בחיסכון של כ־2.5 מלש"ח עבור לשכת שר (שהינו ח"כ), כ־1.5 מלש"ח עבור שר שאינו ממונה על משרד וכ־0.6 מלש"ח עבור לשכת סגן שר. וכן, תקציב נוסף בסך כ־2 מלש"ח ללשכה עבור תפעול (אבטחה, רכב ודיוור).⁷¹ מכאן, שסגירה של כ־12 לשכות שרים, 5 לשכות סגני שרים משמעותה כ־65-60 מלש"ח לשנה לכל הפחות.⁷²

2. חיסכון כתוצאה מאיחוד מטות מקצועיים ויחידות כפופות

על אף שאיחוד משרדים אינו גוזר בהכרח סגירה מוחלטת של מטה משרד אחד או סגירת יחידות דומות/חופפות, קיימת סבירות גבוהה כי מהלך האיחוד צפוי להפחית את מספר התקנים והוצאות התפעול של המשרד המאוחד. על פי הערכה שגובשה על ידי משרד האוצר ב־2015 כ־35% ממבנה משרד ממשלתי מורכב ממטה.⁷³ בהתאם להערכה זו אנו צופים כי בהערכה שמרנית ניתן יהיה לבטל כמחצית מהמטה. בהתאם לזאת, אנו מעריכים כי סגירה ואיחוד של 12 משרדי הממשלה⁷⁴ יביאו לחיסכון של כ־60 מלש"ח לשנה.⁷⁵

71 בר אילנית, אומדן עלויות ההקמה והתפעול של משרדי הממשלה החדשים בממשלה ה-35, מרכז המחקר והמידע: נובמבר 2020 (ירושלים, כנסת ישראל)

72 החישוב הינו: $12 * (2.5 + 2) + 5 * (1 + 0.6)$. לצורך חישוב זה בוצעו מספר הנחות: 1. גם אם שר אינו ח"כ המשמעות בהפעלת החוק הנורווגי היא עלות נוספת של ח"כ, כיוון שהפרשי העלויות הינו מינוריים יחסית לצורך החישוב הגס שנערך בעבודה זו. 2. עלויות תפעול עבור סגן שר או שר שאינו ממונה על משרד שוות לכמחצית מעלויות התפעול עבור שר הממונה על משרד. 3. לא נספרו עלויות של שרים נוספים במשרדים, הקיימים בממשלה ה-37

73 נספח לדו"ח הוועדה הבינמשרדית לצמצום מספר משרדי הממשלה, משרד האוצר ומשרד רה"מ, 2015

74 לא כולל משרד ההסברה והמשרד לקידום מעמד האישה שנסגרו לאחרונה בעקבות מלחמת חרבות ברזל.

75 הערכה זו נגזרת מעלויות השכר והתפעול של משרדי הממשלה בהתאם לתקציב המקורי וללא הוצאות מותנות בהכנסה לשנת 2024 המחורגמים לכדי 100-150 תקנים+ הוצאות נלוות.

3. חיסכון תקציבי פעילות עודפים הנובעים מ"הצדקת המשרד"

משרדים חדשים ומיותרים מתאפיינים בהרחבה תקציבית עודפת, לרוב באמצעות כספים קואליציוניים, המייצרים ניפוח בלתי פורפוציונאלי של תקציבי הפעילות. על פי הערכת משרד האוצר, גם אם לוקחים בחשבון את מימוש סדר העדיפויות הפוליטי (הליגיטימי) בהרחבת הפעילות של נושאים או תחומים מסוימים, הרי שתקצוב הפעילות במסגרת של משרדים מיותרים מבטא, בהערכה שמרנית, תקצוב יתר בהיקף של כ-15% מעלות הפרויקטים. בהתאם לכך, סגירה של 12 משרדי הממשלה עשויה להביא לחסכון של כ-250-300 מלשח לכל הפחות.⁷⁶

4. חיסכון שמקורו בהגברת היעילות וצמצום הבירוקרטיה

זהו למעשה החיסכון המשמעותי הנגזר מבנייה אפקטיבית של מבנה הממשלה. חיסכון זה מתבטא בצמצום "הבלאגן", כלומר בהקטנת מוקדי החפיפה, ריבוי תהליכים ושחקנים, ביצוע שינויים תדירים ותכופים במבנים ויחידות, התאמת מערכות המידע, הרכש וכוח האדם ועוד. זהו, מטבע הדברים, החלק הקשה ביותר להערכת חיסכון תקציבי, אולם ברור כי חיסכון זה הינו היציב וארוך הטווח, המאפשר הגברת האפקטיביות, הפיריון ושיפור השירות הממשלתי.

בהתבסס על האומדנים שתוארו לעיל, ובהתייחס להצעה המבנית שהובאה בפרק זה, אנו מעריכים כי סגירת המשרדים בהתאם לפירוט שלעיל, ומימוש המבנה הממשלתי המוצע בהבשלה מלאה – יביאו לחיסכון תקציבי (ישיר ועקיף) בהיקף של כ-400 מלש"ח בשנה.

76 הערכה זו מהווה כ-15% מעלויות הפרוייקטים שחושבו ע"י חיסור הוצאות השכר והתפעול ממסגרת התקציב המקורי הכולל של משרדי הממשלה לשנת 2024 (וללא הוצאות מותנות הכנסה) וצפויים להיסגר.

מהלך שני: התאמה פוליטית למבנה הממשלה הרצוי

לאחר שהשלמנו את תמונת מבנה הממשלה הרצוי, עלינו לשוב ולעסוק בממד הפוליטי, על מנת לבחון את מידת ההתאמה של המבנה המוצע לשיטה ולתרבות הפוליטית הישראלית, ולהציע נגזרות ומשמעויות. כמובן שהחלופה הרצויה והמתבקשת מצמצום והאחדותם של משרדי הממשלה היא להביא בהתאמה גם לצמצום דומה במספר השרים בממשלה. המודל האידיאלי, בראייתנו הוא כזה המעמיד שר אחד בראש כל אחד מהמשרדים המוצעים לעיל, ובכך יוצמצם מספר שרי הממשלה ל-19, לצד ראש הממשלה.

עם זאת, אנו מבינים כי אתגר המימוש הפוליטי של מודל זה הינו מורכב ביותר, זאת לאור האילוצים הנובעים משיטת הממשל הישראלית, וביתר מיקוד, בשיטה הפוליטית הקואליציונית. על פי שיטה זו, כידוע, מורכבת הממשלה מנציגי המפלגות המרכיבות יחד את הקואליציה, ואלה ממונים לתפקידים מיניסטריאליים. המערכת הפוליטית הישראלית, מתאפיינת בריבוי של מפלגות רבות, מגוונות, ובחלקן סקטוריאליות. בשל כך, מרבית הקואליציות בישראל מכילות מספר רב מאוד של סיעות, החורג באופן בולט ממדינות ההשוואה בעלות משטר פרלמנטרי קואליציוני, כפי שניתן לראות בלוח 2 שלהלן.

לוח 2: מספר הסיעות ומספר השרים ביחס לגודל הקואליציה והפרלמנט
(פברואר, 2024)⁷⁷

מס' סיעות בקואליציה	מס' שרים כולל רה"מ	שיעור השרים מכלל חברי הקואליציה	שיעור השרים מכלל חברי הפרלמנט	
3	24	23%	7%	שוודיה
4	19	18%	10%	פינלנד
4	20	49%	13%	הולנד

77 במדינות בהן מבנה הפרלמנט מורכב מבית תחתון ובית עליון חברי הפרלמנט מהווים את סך חברי הבית התחתון. ביחס לישראל נלקחו נתוני הממשלה ערב מלחמת חורבות ברזל.

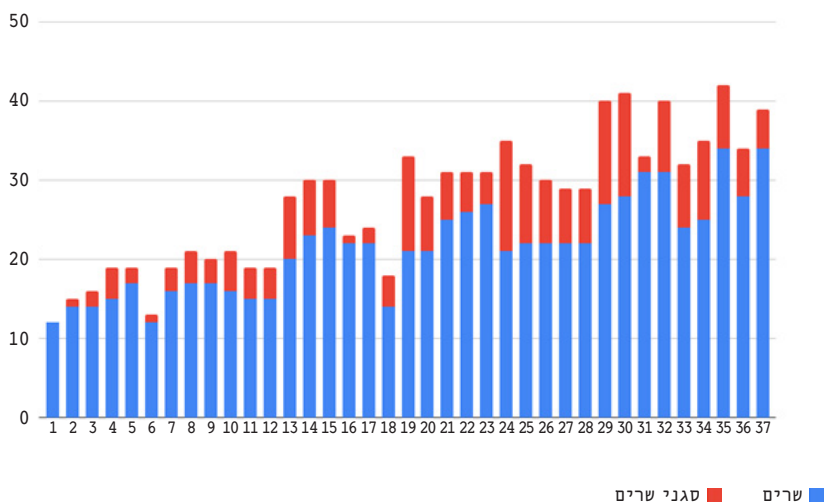
מס' סיעות בקואליציה	מס' שרים כולל רה"מ	שיעור השרים מכלל חברי הקואליציה	שיעור השרים מכלל חברי הפרלמנט	
2	14	14%	8%	אוסטריה
2	20	23%	12%	נורווגיה
3	15	18%	9%	אירלנד
3	23	26%	13%	דנמרק
6	34	53%	28%	ישראל*

הצורך להרכיב קואליציה יציבה ותפקודית, כאשר זו מורכבת ממספר רב של מפלגות, מעצים באופן משמעותי את כוח המיקוח של המפלגות החברות בה, לעיתים קרובות ללא קשר לגודלן, ומאפשרת להן להציג דרישות גבוהות במיוחד לתפקידים מיניסטריאליים.

במקביל, כוח המיקוח הקואליציוני מוזן גם מתהליכים ומגמות משמעותיות המתקיימות בשיטה ובתרבות הפוליטית בישראל, ובראשן הפרסונליזציה של המערכת הפוליטית והיחלשותה המשמעותית של הכנסת. אלה מייצרים בקרב חברי הכנסת מהקואליציה חוסר רצון מובנה לשמש כ"כים" פשוטים, ותמריץ ברור לכהן כשרים הזוכים גם לבולטות ציבורית וגם לעשייה ציבורית בעלת משמעות ומשקל. התוצאה של כל אלה הינה ביקוש גבוה במיוחד דרישות לתפקידים מיניסטריאליים, ובראשם – לתפקידי שרים.

הביקוש לתפקידים מיניסטריאליים, והצורך לספק לו מענה לטובת שימור הקואליציה, מביאים לתוצאה כמעט בלתי נמנעת של ריבוי תפקידי שרים וסגני שרים. תופעה אשר הלכה והתרחבה לאורך השנים, כפי שניתן לראות בתרשים 7, ומציבה את ישראל במקום חריג וקיצוני ביחס למדינות דמוקרטיות מערביות בעלות משטר קואליציוני דומה.

תרשים 7: מספר השרים וסגני השרים בממשלות ישראל⁷⁸



ריבוי התפקידים המיניסטריאליים בישראל, הנובע כאמור, משיטת המשטר והתרבות הפוליטית הישראלית – הוא המנוע העיקרי המניע את עיצוב מבנה משרדי הממשלה. צורך זה מהווה הכרח פוליטי חיוני, הנוגע ליכולות הישרדותן של ממשלות בישראל, ועל כן הצליח, לאורך השנים להימצא מעל השיקולים המקצועיים והפונקציונאליים הדרושים לכינון רשות מבצעת תפקודית ומיטבית.

בפועל, הצורך בריבוי השרים שימש כקטר המרכזי להרחבתם של עוד ועוד משרדי ממשלה, להמצאתם של משרדים זמניים, מיותרים וחד פעמיים ולניתוק וחיבור של יחידות מקצועיות שונות לצורך הפיכתם למשרד בעל נפח. באופן מהותי, שינויים מבניים אלה לא נועדו לענות על צורך ממשי או כמענה לבעיה תפקודית של הרשות המבצעת, אלא לשם מטרה אחת – לשים בראשם שר, ובכך להבטיח יציבות פוליטית וקואליציונית.

78 התרשים מציג את מספר השרים (כולל רה"מ) ומספר סגני השרים לפי מקסימום המכהנים באותה הממשלה בו זמנית. הנתונים עד הממשלה ה-34 לקוחים מתוך מסמך הצוות הבינמשרדי לאוצר ורה"מ. בממשלות שלאחר מכן הנתונים נלקחו מאתר הכנסת. חשוב לציין כי מספר השרים המוצג לממשלה ה-37 מבטא את המספר ערב מלחמת חרבות ברזל, אינו כולל את השרים הנוספים שצורפו לממשלה בעקבות הקמת ממשלת החירום.

ההרחבה השיטתית של משרדי הממשלה הפכה לתשתית קבועה לתחזוק הקואליציות בישראל. במקרים רבים, משרדים חדשים שנוצרו עבור מענה נקודתי למפלגה או לדמות פוליטית ספציפית, נותרו במבנה המערכת הממשלתית גם לאחר פירוק הממשלה והרכבתה של ממשלה חדשה (כגון המשרד לפיתוח הנגב והגליל ומשרד התפוצות). במקרים אחרים, תחומי פעולה ספציפיים, אשר אין בגינם היגיון בהקמת משרדים עצמאיים (כמו המשרד למורשת, משרד ירושלים או המשרד לעניינים אסטרטגיים) הפכו למרכיבים זמניים מהם ניתן "להלחים" משרדים בעלי נפח משתנה, בהתאם לצורך הפוליטי התורן. כתוצאה מההרחבה הקבועה של משרדי הממשלה התפתח מנעד רחב ומגוון של אפשרויות מענה למבקשים תפקידי שר, וזאת במחיר של פגיעה שיטתית במבנה הארגוני והמקצועי של הממשלה.

לצד מגמת הרחבת המשרדים לצרכי מינוי שרים, התפתחו במקביל דגמים אחרים של תפקידים מיניסטריאליים, אשר לא שינו את המבנה הארגוני של הממשלה. כחלק מהצורך לספק עוד תפקידים לחברי הממשלה, יצרה המערכת הפוליטית הישראלית גם מודל של "שר בלי תיק", אשר משמש כחבר בממשלה, ו לעיתים אף אמון על תחום תוכן כלשהו, אך אינו עומד בראש משרד ממשלתי. דגם נוסף שפותח הוא של "שר מקשר" האמון לרוב על הקשר בין הממשלה לבין הכנסת וגם הוא אינו עומד בראש משרד. בשנים האחרונות, התפתח גם מודל נוסף של "שר נוסף במשרד", הזוכה אף הוא למעמד של שר אך גם הוא אינו משנה את המבנה הארגוני של משרדי הממשלה. כמובן, שלצד כל דגמים שתוארו לעיל, קיים בישראל גם תפקיד סגן שר, שאינו חבר ממשלה, אך מחזיק גם הוא בתפקיד מיניסטריאלי שמשלב במבנה הארגוני הקיים של המשרדים.

הבחנה שמתוארת לעיל, היא אחד המפתחות המרכזיים לפיענוח דרך המלך שבין שימור מבנה מקצועי יעיל למשרדי הממשלה, לבין הצורך לשמר תמרון פוליטי משמעותי המתבטא במתן תפקידים מיניסטריאליים. הבחנה זו, עושה, הלכה למעשה, ניתוק במשוואה המקובלת לפיה שר אחד = משרד אחד, ופותרת את הפתח לבחון נתיב משולב בו קיים מנעד רחב של תפקידים מיניסטריאליים אשר ממומשים במסגרת מבנה ארגוני נכון ואפקטיבי המורכב ממשרדי ליבה מרכזיים ומקצועיים.⁷⁹

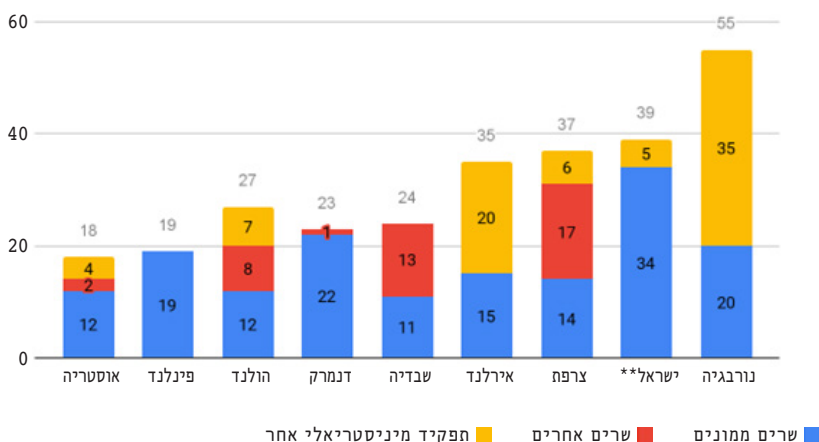
79 ראו חוות דעת נוספת בעניין: קניג עופר, חוות דעת "עוד שר במשרד קיים עדיף על מינוי במשרד קיקיוני", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 15 בדצמבר, 2022

עוד בטרם נסקור מודלים אלה באופן פרטני, נשוב ונדגיש כי הבחירה בנתיב המשולב, המייצר יותר משר אחד במשרד, איננה המודל האידיאלי והרצוי למבנה שלטוני. דרך המלך הייתה ועודנה הגבלה מתואמת של מספר המשרדים ומספר השרים כאחד, תוך שימור המבנה הקלאסי של מינוי שר אחד למשרד אחד. הסיבה שאנו סוקרים בהרחבה בעבודה זו את המודלים אשר מרחיבים את מספר התפקידים המיניסטריליים ואף ממליצים על אחד המודלים כמתאים ונכון יותר למקרה הישראלי – נעוצה בהבנה, שתוארה לעיל, לפיה השיטה הפוליטית בישראל מייצרת צורך ותמריץ מובנה להרחבת מספר התפקידים בממשלה. משזוהי המציאות, עלינו לעשות ככל הניתן על מנת לצמצם ככל הניתן את המחיר שהתמריצים הללו מייצרים למבנה המקצועי של הרשות המבצעת, ולשמור ככל הניתן על מבנה קבוע של משרדים. במובן זה, הסקירה וההמלצה שיוצגו להלן הינן בגדר הדגם הרע במיעוטו ביחס לנתיב המשולב, אשר בכל מובן טובה יותר מהמצב הקיים היום.

הנתיב המשולב – מודלים המאפשרים מספר תפקידים מיניסטריליים באותו המשרד

סקירה של מבנים ושיטות פוליטיות בעולם מדגימה כי מודלים משולבים, במאפיינים כאלה ואחרים, נפוצים וקיימים בדמוקרטיות פרלמנטריות מקבילות. במדינות אלה פועלים מבנים ארגוניים של הממשלה, בהם קיים יותר מתפקיד מיניסטרילי אחד במשרד הממשלתי, כפי שניתן לראות בתרשים 8.

תרשים 8: התפלגות סוגי ומספר תפקידים מיניסטרטוראליים במדינות ההשוואה (מעודכן מרץ, 2024)



- שרים ממונים הינם שרים העומדים בראש משרד ממשלתי.
 - שרים אחרים הינם שרים האחראים על תחום פעילות במשרד ובעלי זכות הצבעה בממשלה במודל היררכי או לחלופין כשרים במשרד/שרים ללא תיק במשרד/שרים רוחביים או משנים לרה"מ.
 - תפקידים מיניסטרטוראליים אחרים - סגני שרים, מזכירי מדינה ואחרים, בדר"כ אינם בעלי זכות הצבעה בממשלה אך לרוב אחראים על תחום תוכן באופן מעוגן.
 * נבחר ציבור נספר פעם אחת בהתאם לתפקידו הבכיר ביותר, גם במקרים בהם מכהן במספר תפקידים
 ** מעודכן לפני הקמת ממשלת החירום

עוד בטרם נסקור מודלים אלה באופן פרטני, ראוי להבהיר כי המחקר ההשוואתי מדגים כי הרחבת תפקידים מיניסטרטוראליים באותו משרד ממשלתי אינה בהכרח תוצאה של פשרה פוליטית או "פלסטר" ציני לצורכי חלוקת תפקידים, אלא עשוי לגלם בתוכו גם מספר יתרונות מובנים, הנוגעים לתפקוד המשרדים עצמם. מעבר ליתרון המובהק והברור של שימור מבנה יציב למשרדי הממשלה, מקובל לזהות במודל זה גם חוזקות נוספות, ובהן:

1. הרחבת הקשב המיניסטרטוראלי לנושאים "מוזנחים"

במשרדים בעלי תחום אחריות רחב ומנעד נושאים גדול לטיפול, קיימים לרוב תחומי פעילות שאינם זוכים לתשומת לב הנדרשת ברמת המדיניות והתעדוף הממשלתי. מודל המשלב ריבוי תפקידים מיניסטרטוראליים באותו המשרד מאפשר חלוקה מאוזנת של תחומי

האחריות, באופן שבו כל אחד מבעלי התפקיד יכול להתמקד בנושאים באופן משמעותי, ובכך להעניק קשב מיניסטרטריאלי, וכנגזרת מכך – גם קידום, טיפול ותיעדוף נושאים – אשר לא היה מתקבל במודל של שר אחד.⁸⁰

2. הרחבת היתרונות הטמונים בעבודה תוך משרדית

שימור תחומי תוכן תחת משרדי ליבה גדולים מייצר יכולת גבוהה יותר לדרג המיניסטרטריאלי להניע מדיניות ב"מעגלים קצרים" תחת המבנה הארגוני של אותו משרד. שר המופקד על שטח פעולה מוגדר בתוך משרד גדול, יכול לעבוד עם מנעד הוליסטי, מקצועי ושלם במסגרת תחומי התוכן המצויים במשרד, ללא צורך לעבור גבולות בין משרדיים ותוך יכולת לדלג מעל עודף בירוקרטיה, בלבול סמכויות, עיכוב ביכולת קבלת החלטות וחיכוך מוגבר סביב מחלוקות מקצועיות.

3. ראייה מקצועית אחודה

בתחומי מדיניות רבים קיימים צדדים מגוונים ורבי-ממדיים בגיבוש ועיצוב המדיניות. קיומם של בעלי תפקידים מיניסטרטריאליים שונים, בעלי אחריות משלימה על תחום התוכן, אשר מצויים אחראיים על מנגנון מקצועי אחד, עשויה בעבודה נכונה, לייצר מצב בו הניתוח של סוגיות מדיניות מבוצע באופן מלא, מעמיק והוליסטי. באופן כזה, הצוות המקצועי מנתח את הסוגייה מזוויות רבות הנוגעות למשרד ומציע חלופות טובות יותר לדרג מקבל ההחלטות.

כאמור, קיימות דרכים שונות לממש את עיקרון ריבוי השרים במבנה ארגוני משרדי אחוד, ואכן, הסקירה הבינלאומית מדגימה מבנים מגוונים הפועלים במדינות השונות וממחישה כי מודלים משולבים הכוללים ריבוי תפקידים מיניסטרטריאליים תחת אותו משרד נפוצים במדינות רבות. יודגש, כי ההשוואה המבנית בין המדינות איננה מוחלטת, וזאת לאור מנעד גדול יחסית של שונות בין המדינות באופן הגדרת התפקידים, אופן מינויים, שיטת הרכבת הממשלה והמבנה הפוליטי⁸¹. מתוך אלה זוקקו מספר דגמים מובילים שיוצגו להלן, לצד ניתוח היתרונות והחסרונות.

80 במסגרת הראיונות שקיימנו בהכנת מחקר זה, ציינו מספר נושאי תפקידים במשרדי הממשלה כי קיימים נושאים בעלי קשב נמוך אשר יש מקום לזהות אותם, לבדל אותם ולהעניק להם קשה מיניסטרטריאלי ייחודי.

81 כך לדוגמה, ההגדרה "שר", כפי שאנו מכירים אותה מִישראל כוללת כמה וכמה מאפיינים, כגון השתתפות בישיבות ממשלה, סמכות לתקנון חקנות, לביצוע מינויים ועוד. מאפיינים אלה

דגמים מרכזיים למימוש ריבוי תפקידים מיניסטריאליים תחת אותו המשרד

1. שרים באותו המשרד בעלי מעמד שווה:

שרים המכהנים תחת אותו משרד בעלי סמכויות שוות ומעוגנות, עם תחום פעולה ברור ומוגדר, ללא היררכיה ועם מטה משרדי משותף. ניתן לראות מודל זה במספר מדינות OECD כמו פינלנד, נורווגיה ודנמרק (ראו דוגמאות בנספח א').

יתרונות:

- בהיבט הפוליטי, המודל מייצר הרחבת היצע תפקידים של שר "על מלא", כלורמ כזה הזוכה לכלל הסמכויות המיניסטריאליות. למודל זה אטרקטיביות גבוהה עבור הדרג הפוליטי, ואינו מייצר דיפרנציאציה בין שרים.
- עשוי להתאים למשרדים גדולים ואחודים בהם נוצר מנעד גדול מאוד של תחומי תוכן ויש צורך בקשב מיניסטריאלי משמעותי לתחומי תוכן רבים.
- מסייע בשמירה על אחידות החשיבות של כל התחומים מבחינה ציבורית וסימבולית.
- קיימת חפיפה מלאה בין משרה מיניסטריאלית לאחריות מיניסטריאלית.

חסרונות:

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

לובשים צורות שונות בין השיטות החוקתיות והפוליטיות המתקיימות במדינות שונות, ולעיתים מאפיינים אלה מחולקים בדרך אחרת או מצויים תחת נבחר ציבור שלא תחת הגדרה "שר".

2. שר "ממונה" ושר "משני" תחתיו במבנה היררכי.⁸²

שרים המכהנים תחת אותו משרד אך תחת היררכיה ברורה, כאשר לשר המשני מוגדרים ומעוגנים תחומי אחריות מוגדרים מתוך תחומי התוכן של המשרד כולו. השר הבכיר נושא בסמכות לקבוע מדיניות מחייבת ואישורו נדרש עבור חלק מפעולות השר המשני. השרים חולקים מטה משותף שממנה השר הבכיר. ניתן לראות מודל זה במספר מדיניות OECD כמו שוודיה,⁸³ הולנד, צרפת ואוסטריה⁸⁴ (ראו דוגמאות בנספח א').

יתרונות:

- יצירת מרחב לתמרון פוליטי והענקת תפקידים, תוך שמירה על מבנה משרדים יציב וליבתי.
- עיגון תפקיד שר גם עבור השרים המשניים באופן שמצליח לענות על מוטיבציה ושאיפות של שחקנים פוליטיים.
- יכולת להעניק משקל מיניסטריאלי לתחומי תוכן משניים שלא זוכים לתשומת לב מספקת.
- מבנה היררכי ברור בתוך המשרדים המייצר תשתית ליישוב מחלוקות.
- מייצר פתרון לתפקיד זוט שאינו "מומצא" ואינו "עציץ".

חסרונות:

- שולחן ממשלה עדיין נותר גדול – ריבוי שרים.
- קושי אפשרי בחיכוך בין שר ממונה לשר נוסף, בעיקר אם לא מאותה מפלגה.
- אתגר בניהול מקביל של הקשב המקצועי מצד המנכ"ל ויחידות המטה במשרד.
- עשוי ליצור היררכיה בחשיבות של תחומים ברמה הסימבולית.
- אפשרות לבלבול ציבורי לגבי נשיאה באחריות מיניסטריאלית.

82 בעבודה זו אנו עושים שימוש בביטוי "שר משני", הדומה במשמעותו לתפקיד "Minister Delegate" או "Minister" כשר נוסף בעל תחום תוכן מוגדר ומעוגן.

83 בשוודיה לשרים תחומי אחריות נפרדים וסמכויות מלאות בתחומם אך ראש הממשלה מגדיר שר ראשי למשרד אשר אחראי להציג את פעילות המשרד בישיבות הממשלה ואינו בעל זכות וטו. למידע נוסף ראו נספח א'.

84 בהולנד, צרפת ואוסטריה קיים מודל המשלב גם תפקידי סגני שרים. באוסטריה המודל ההיררכי בא לידי ביטוי רק במשרד הקנצלר בדומה לשר במשרד.

3. שר "נוסף" במשרד:

שרים המכהנים תחת אותו משרד ותחת היררכיה ברורה, אולם לא בהכרח תחום פעולה מוגדר ורשמי עבור השר הנוסף. השר הנוסף אינו מעוגן כשר עם סמכויות, אלא גוזר את פעילותו מהאצלת סמכויות נקודתית או בסיכום מול השר הבכיר. הגדרת שטחי האחריות משתנה ואיננה קבועה.⁸⁵

יתרונות:

- יתרון פוליטי: נותן מענה לצורך לשמש כשר, גם עבור שחקנים זוטרים ובכך ממלא צורך פוליטי.
- במידה וחלוקת הסמכויות נעשית באופן חיובי ובהסכמה, יכולה להיות הפעלה טובה יותר של תחומים במשרד שאינם זוכים לקשה או תשומת לב מספקת.

חסרונות:

- כיוון שהתפקיד אינו מוגדר היטב ועשוי להיות ללא מספיק "בשר" ועיגון משמעותי, הוא אינו תפקיד אטרקטיבי מספיק עבור חלק מהשחקנים הפוליטיים.
- ללא תחום תוכן מעוגן, מרכזי וברור עשויים להיווצר באופן תדיר קשיים וחיכוכים בעבודת המשרד.
- תפקיד שר ללא סמכות ואחריות מיניסטריאלית מעוגנת עלול להביא לזילות התפקיד ומכאן גם לפגיעה באמון הציבור.
- שולחן ממשלה עדיין נותר גדול – ריבוי שרים.

4. סגן שר במשרד

תפקיד מיניסטריאלי במשרד שאינו מהווה שר. תחומי פעילותו נגזרים מסיכומים נקודתיים בינו לבין השר הממונה על המשרד, ואינם מעוגנים באופן רשמי. הסגן אינו משתתף בשיבות ממשלה, אינו בעל סמכות לבצע מינויים, לחתום על תקנות או לבצע שינויים תקציביים. תפקידו לרוב הוא תפקיד המסייע בקידום תחומים או נושאים

85 זהו המודל המוכר היום בישראל כדגם "שר במשרד" וממשלות רבות עשו בו שימוש (לדוגמה: בממשלה ה-36 ח"כ מיכאל ביטון שימש כשר במשרד הביטחון ובממשלה ה-37 שר האוצר בצלאל סמוטריץ שימש בנוסף על תפקידו כשר במשרד זה. בנוסף השר דודי אמסלם שימש כשר נוסף במשרד המשפטים). להגדרה המדויקת ראו חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס' 11), ס"ח 3011 מ-27 בדצמבר 2022.

משניים בעבודת המשרד. ניתן לראות כיצד מודל זה משתלב במרבית מדינות השוואה וביניהן צרפת, הולנד, נורווגי, שוודיה, אירלנד ואוסטריה.⁸⁶

יתרונות:

- פתרון פוליטי לתפקיד "זוטר" שעשוי להפחית חיכוכים
- במקרים מסוימים לא "מפריע" או מאתגר את המבנה הארגוני של הממשלה.
- מאפשר להקטין את שולחן הממשלה.

חסרונות:

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

5. שר ללא תיק

שר שאינו מופקד על משרד ממשלתי או תחום בתוך משרד ממשלתי. לעיתים ניתן לו תחום אחריות מסוים או פרויקט רוחבי בכפוף לצורך שמגדירה הממשלה. משתתף בשיבות ממשלה, אך כמעט ואינו מחזיק בסמכויות של ממש.

יתרונות:

- מייצר מענה פוליטי נקודתי עבור שחקנים פוליטיים שלא נמצא עבורם תפקיד.
- מאפשר, במקרים מסוימים, לייצר מעין "פרויקטור" לתחומים ממשלתיים שנופלים 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 לשמש כפיתרון רוחבי.

86 במדינות אלה תפקיד הסגנים נקרא "Secretary of State" או "Junior Minister". לעיתים אינם נבחרים ציבור ובמרבית המקרים (בניגוד למצב בישראל) מקבלים אחריות על קידום תחום תוכן במשרד.

- במידה רבה, מהווה את הסמל ל"ג'וב" פוליטי חסר ערך, זוכה לזלזול וחוסר אמון מצד הציבור.
- גם בהינתן מתן אחריות על תחום או פרויקט ממשלתי, קיים קושי מובנה ביכולת ליישם אותה ללא סמכות ואנשי מקצוע הכפופים אליו.
- שולחן ממשלה עדיין נותר גדול – ריבוי שרים.

6. שר רוחבי:⁸⁷

שר שאינו מופקד על משרד ספציפי, אלא על תחום תוכן חוצה/רוחבי המצריך פעולה משולבת של כמה משרדים. השר הינו חלק מהממשלה, אך בעיקר משמש כמתכלל או פרויקטור לנושאים משולבים. סמכויותיו משתנות ממדינה למדינה.⁸⁸

יתרונות:

- מאפשר מתן משקל מיניסטריאלי לתחומי תוכן מורכבים המחייבים שילוב מערכתי.
 - מבטא גישה יותר מטריציונית ומתקדמת להפעלת הרשות המבצעת.
- חסרונות:
- מימוש תפקיד רוחבי מחייב שינוי עמוק בשיטה ובתרבות המינהלית הנוכחית בישראל. אין בכדי מינוי התפקיד לכשעצמו לייצר שינוי שכזה, ולכן צפוי להתקל בעיקר בקשיים והתנגדויות.
 - מינוי מתכללים בעלי זיקה פוליטית מובהקת מקשה מאוד על היכולת לממש ולבצע במערכת קואליציונית מרובת מפלגות.
 - עלול להיווצר קושי שנובע מהפער בין סמכות לאחריות
 - שולחן ממשלה עדיין נותר גדול – ריבוי שרים.

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

87 בעבודה זו, מעבר לתיאור הכללי של שר רוחבי לא נעמיק בנושא המורכב של ניהול רוחבי/ מטריציוני/חוצה משרדים שכן זה דורש מחקר משלים, הכולל היבטים רבים נוספים כמו שיטה, ניהול ותרבות ארגונית לצד הפריזמה המבנית של חלוקת שרים ומשרדים.

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

לוח 3: הבדלים עיקריים בין המודלים השונים
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 פנים 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 ללא 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 קיבל סמכות מרה"מ או מתוקף החלטת ממשלה	X	הסכם קואליציוני/ החלטת ממשלה

* (ברמת חקיקה): חקיקה, מינויים, תזכירים, צווים וכו'
 ** ישנם משרדים בהם מכהנים שני מנכ"לים במדינות מסוימות.
 *** ישנם מעט מודלים בעולם בהם השר המשני אינו מצביע בממשלה

המלצה על המודל המיטבי ליישום במבנה הפוליטי והציבורי בישראל

על מנת להצביע על דגם המתאים ביותר למקרה הישראלי, גובשו מספר קריטריונים מנחים המנותחים דרך היתרונות והחסרונות של הדגמים שהוצגו לעיל. קריטריונים אלה מבוססים על הצורך בהתאמה מיטבית למבנה הפוליטי והמינהלי הקיים, ובהתאמה חולקו לשתי קבוצות:

קריטריונים מבניים:

- יכולת שמירה מקסימלית על מבנה ארגוני קשיח ויציב, ובאופן שמקטין תמריצים לפתיחת משרדים חדשים.
- שמירה על גמישות נדרשת עבור הממשלה להחלטה על חלוקת תחומים ויכולת שינוי מבני תוך-משרדית, לצד שמירה על נוקשות ביחס למבנה הקבוע של משרדים.
- יציבות וודאות למימוש האחריות על תחומי התוכן באופן ארוך טווח, ולפחות לאורך טווח הקדנציה. כלומר, צמצום היכולת לבצע שינויים תדירים או תכופים בחלוקת תחומי האחריות בתוך המשרד.
- שמירה על יכולת הכרעה ברורה על מנת להימנע ממצב של תקיעות/חסימה ביכולות ביצוע.

קריטריונים פוליטיים:

- אטרקטיביות פוליטית, יצירת מודל שעונה על הציפיות והדרישות של הדרג הפוליטי ומאפשר פתרון בעיות קואליציוניות.
- מנגד, יצירת מנעד תפקידים המאפשר שמירה על מרחב בכירות וזוטרות גם בתוך הצרכים הפוליטיים.
- שמירה על תנאים מאפשרים למימוש אחריות ציבורית ומיניסטריאלית, תוך התאמה מירבית בין סמכות לבין אחריות.

תרשים 9: סיכום יתרונות וחסרונות המודלים

היבט מבני				היבט פוליטי			
שמירה על יציבות המבנה	גמישות בחלוקת תחומים	יציבות וודאות 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 ללא תיק
							שר רוחבי

לאחר סקירה של ההבדלים, היתרונות והחסרונות של המודלים השונים, ועל בסיס ההתאמה לצרכים ולמבנה השלטוני והפוליטי הישראלי, ניכר כי המודל בעל פוטנציאל ההתאמה הגדול הינו מודל המשלב תחת אותו המשרד "שר ממונה" ותחתיו שר "משני" בהיררכיה ברורה. מודל זה, שכאמור, דומה במהותו למודל ה"Minister Delegate" הקיים במדינות שונות, מבטא, בראייתנו את מירב היתרונות לדגם המשטר הישראלי. מודל זה מגדיר בבירור שר בכיר האחראי על המשרד כולו – "שר ממונה", ומאפשר לממשלה למנות, במידת רצונה, שר זוטר באותו המשרד – שר "משני", האמון על תחומי אחריות שגובשו והוגדרו מראש. המודל מייצר היררכיה ברורה בתוך המשרדים, תוך הבחנה ברורה ומעוגנת בדבר תחומי האחריות של כל שר. המודל הינו אטרקטיבי יותר לפוליטיקאים מאשר מודל סגן השר הקיים היום, כיוון שהוא מייצר אחריות מיניסטריאלית אמיתית, הכוללת סמכויות של ממש, לצד השתתפות בישיבות הממשלה, ומנגד הוא מובחן ממודל ה"שר במשרד" שאינו מגדיר באופן ברור וחד את חלוקת האחריות והסמכות. להבנתנו, מודל השר הממונה והשר המשני בהיררכיה אוחד במרבית היתרונות שבין הדגמים השונים הקיימים במדינות

ההשוואה, ועשוי במידה רבה להתאים לשיטה והתרבות הפוליטית בישראל. במסגרת העבודה המחקרית, נשקלה האפשרות להמליץ על דגם מורכב יותר, הכולל שילוב בין מספר מודלים, אולם דווקא לאור השיטה והתרבות הפוליטית הישראלית, המתאפיינת בריבוי "המצאות", עיוותים ותקדימים יצירתיים, בחרנו להמליץ על מודל חד ואחיד, אשר מבטא, למעשה, את ביטולם של יתר הדגמים הקיימים בשיטה הישראלית כיום.

אופן הפעלת המודל הלכה למעשה

מכיוון שמודל השרים ההיררכיים באותו המשרד אינו קיים הלכה למעשה בשיטה השלטונית הישראלית, ומתוקף הצורך "לעשות סדר" בריבוי השיטות ודגמים הקיימים היום – בחרנו שלא להסתפק בהמלצה כללית בלבד, אלא לבצע פירוט מדויק של אופן הפעולה של מודל זה.⁸⁹

מרכיבי המימוש של המודל

- במשרד יכהן שר ראשי שהינו "השר הממונה", הנושא באחריות על כלל המשרד.
- הממשלה רשאית למנות במשרד גם שר נוסף, המכונה "שר משני".
- השר המשני יהיה אמון על נושאים מוגדרים בתחומי המשרד בו הוא מונה.
- נושאים אלה יוגדרו במסגרת החלטת ממשלה ייעודית ויהיו קבועים לאורך הקדנציה, אלא אם בחרה הממשלה לעשות בהם שינוי.
- השר המשני נושא בסמכויות מיניסטריאליות מלאות בנושאים המוגדרים.
- מימוש סמכויות מצד השר המשני אשר מערבות חתימה על תקנות או ביצוע מינויים, ידרשו גם את הסכמת השר הממונה.
- השר המשני נושא באחריות כלפי השר הממונה, ומחויב לביצוע מדיניות כפי שהוגדרה על ידי השר הממונה. במקביל, הוא נושא באחריות ציבורית כלפי הכנסת והציבור.
- השר המשני משתתף בישיבות ממשלה, ובועדות שרים הנוגעות לתחומי אחריותו.

89 פירוט זה נבנה, במידה רבה מאוסף הראיונות והמפגשים שקיימנו עם נבחרי ומשרתי ציבור ביחס למודל המוצע, ובהם הוצפו וזוקקו סוגיות הדורשות מענה. עיקרי המענים הללו מוצגים בפירוט שבמסמך, ואלה מנוסחים גם כתיקונים בנספחי החקיקה והחלטות הממשלה המובאים בסוף העבודה.

- השר המשני משמש ממלא מקום של השר הממונה בעת יעדרו, אלא אם הוחלט אחרת על ידי הממשלה.
- במקרה של מחלוקת בתחומי מדיניות, תיקבע עמדתו של השר הממונה.
- לראש הממשלה יש יכולת לפטר שר משני, כמו כל שר אחר.
- מנכ"ל המשרד הינו מנכ"ל אחד המשרת את שני השרים, אך ממונה על ידי השר הממונה.
- השר המשני זכאי ללשכה ולצוות משרות ארון על פי המפתח הקיים היום.
- המטה המשרדי – הכולל יועמ"ש, חשב, תקציבים, כ"א – הינו מטה אחד.

חסרונות קיימים והמלצות לצמצום במודל שני שרים בהיררכיה

לצד האיזונים והדיוקים שתוארו במודל שני השרים בהיררכיה, קיימים גם חסרונות מובנים בדגם זה, הדורשים התייחסות פרטנית. ננסה להצביע על כמה מחסרונות אלה ולהציע מענים להפחתת השפעתם:

ראשית, האפשרות למינוי שרים משניים בתוך משרדים עלולה לייצר תמריץ אפשרי לריבוי בלתי נחוץ של תפקידים כאלה, כלומר למינוי "מוגזם" של שרים משניים, גם היכן שאין בהם צורך. על מנת להתמודד עם חיסרון אפשרי זה, אנו מציעים להגביל בחקיקה את מודל השרים המשניים לעד מחצית מסך המשרדים. בהמשך להמלצתנו למבנה הממשלה הכולל 19 משרדים (ללא משרד ראש הממשלה) – ניתן יהיה למנות 9 שרים משניים לכל היותר. הגבלה זו, לצד צמצום ואיחוד משרדי הממשלה כפי שהוצע בפרק הקודם יביא את היקף התפקידים המיניסטריליים לפחות מ־30 בעלי תפקידים, המהווים פחות מ־25% מהכנסת (באופן הדומה לממוצע הקיים במדינות השוואה).

שנית, ריבוי שרים משניים בתוך אותו משרד עשוי לייצר מוטת שליטה רחבה מדי עם קושי ממשי לניהול, הן עבור השר הממונה והן עבור הדרג המקצועי. על כן, אנו מציעים להרחיב את ההגבלה החקיקתית שצוינה לעיל, ולקבוע כי בכל מקרה לא יוכלו לכהן יותר משני שרים משניים בתוך אותו משרד. ככלל, יש לשאוף לכך שלא יכהן יותר משר משני אחד בכל משרד, אולם קיימים מקרים ייחודיים, כגון משרד הכלכלה לדוגמה, בו אנו מזהים צורך אפשרי במינוי של שני שרים משניים. בכל מקרה, כאמור, אין לאייש יותר משני שרים משניים בתוך אותו משרד והגבלה זו צריכה אך היא להיקבע בחוק.

חיסרון אפשרי נוסף שכרוך במודל השר המשני בהיררכיה נוגע לאפשרות לחיכוך שוטף בין השר הממונה לשר המשני באופן שעלול לפגוע ואף לשתק את פעילות המשרד. לחיסרון זה כמה כלים אפשריים למיתון וצמצום, אולם בטרם נציגם, נדגיש שוב כי חיכוך פנימי בתוך המשרד, עדיף לאין ערוך וקל יותר להתמודדות מאשר המצב הקיים היום בו המחלוקת והחיכוך מצויים בתווך בין משרדי, תוך העמקת החיץ והנתק בין היחידות המקצועיות. כאשר החיכוך או חילוקי הדעות הינם פנימיים, בתוך אותו המשרד, קיימים גורמי מטה משותפים שיוכלו לסייע בהכרעות שמקורן מקצועי, בין אם מדובר ביועץ המשפטי, בחשב או אף במנכ"ל המשרד.

ובכל זאת, על מנת לצמצם ככל הניתן חיכוך פנימי במסגרת המודל המוצע יש לנסות כל הניתן 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, אשר מקבלת ביטוי מובהק במודל המוצע. היררכיה מובנית זו מיועדת, בראש ובראשונה, על מנת לאפשר בהירות ביחס לגורם ההכרעה במקרה של מחלוקת, ולצמצם ככל הניתן את האפשרות לשיתוק או חיכוך מתמשך בתוך המשרד. להיררכיה קיים גם יתרון בהקשר הפוליטי, בכך שהוא מאפשר לסמן באופן ברור את השר המוביל והבכיר במפלגה הלוקחת חלק בקואליציה, ולצידו את השר הזוטר והמשני יותר. הבכירות והזוטרות הינן ממד חשוב במערכת הפוליטית, גם בשיטה הנוכחית בישראל, ובמובן זה המודל המוצע מאפשר מימוש מיטבי שלה, ללא פגיעה במבנה המקצועי של המשרדים והיחידות המקצועיות ברשות המבצעת.

ביקורת אפשרית על המודל המוצע טמונה באטרקטיביות הפוליטית של תפקיד השר המשני, אשר עלולה להיתפס כפחותת חשיבות ביחס לתפקיד שר "רגיל", כמקובל היום. נקודה זו מהווה חלק מרכזי בעיצוב המודל המוצע, שלצד היותו מודל היררכי, קובע באופן ברור כי השר המשני הינו שר "על מלא", במובן זה שמדובר בתפקיד מיניסטריאלי הזוכה כמעט לכל הסמכויות הקיימות היום – השתתפות בשיבות ממשלה, השתתפות בוועדות שרים, חתימה על תקנות, ביצוע מינויים ומימוש סמכויות מיניסטריאליות המוגדרות בחוק עבור תחומי התוכן עליהם מופקד. בנוסף, המודל המוצע קובע כי השר המשני מקבל את הסמכות על תחומי התוכן באופן מובנה ומובחן מטעם מצד הממשלה כבר בעת מינויו. שטחי האחריות המועברים לשר המשני הינם תחומים ברורים ומובחנים, ואינם נגזרת של הסדר זמני או נקודתי שנובע מטוב ליבו של השר הממונה, אלא כאמור מהסמכה מפורשת של הממשלה. בנוסף, המודל המוצע מציע גם כי השר המשני הוא ממלא המקום הרשמי של השר הממונה. כל אלה מביאים לכך שהמודל המוצע מייצר עבור השר המשני 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 שר במשרד.

חיסרון אחרון הטמון במודל המוצע הוא האפשרות ליצירת עומס ומורכבות ניהולית על מנכ"ל המשרד והמטה, באופן שעלול לפגוע ביכולת מימוש המדיניות, בעיקר של השר המשני. ראוי להדגיש כי מצב זה קיים גם היום במשרדים בהם קיים שר במשרד או סגן שר, באופן המאפשר למידה של קושי זה והדרכים להתמודדות מולו. במידה רבה, המענה לקושי זה טמון בכלים ויכולות ניהוליות מצד המנכ"ל, בתיאום וסינכרון בין לשכות ובאמצעות יצירה של נהלים, שגרות ושיטות עבודה המאפשרות עבודה במודל מורכב. לצד אלה ניתן להציע כלים יותר רשמיים, כגון "הקצאת" תפקיד המשנה למנכ"ל – בהיותו משרה מקצועית ולא משרת אמון – לטובת סיוע לשר המשני, או באימוץ משרות מקצועיות מתוך המשרד כמסייעות לשר המשני כמשרות אמון. כאמור, להערכתנו כלים אלה נחוצים אך ורק במקרי קצה, ולרוב ניתן לקיים יחסי עבודה תקינים ואפקטיביים גם בתוך מודל ניהולי מורכב.

לסיכום, וכפי שפורט בהרחבה בפרק זה, המודל של שר ממונה ושר משני באותו המשרד במסגרת היררכית, הינו המודל בעל ההתאמה הרבה ביותר לשיטה הקיימת בישראל, באופן שמפלט את הדרך בין הצרכים הפוליטיים לבין השמירה ההכרחית על מבנה ראוי ומקצועי של משרדי הממשלה. עם זאת, עדיין מדובר במודל הדורש התבססות והתמסדות לתוך השיטה השלטונית והתרבות הפוליטית הישראלית ומחייב הטמעה ו"שיווק פוליטי" ראוי כדי להצליח במימושו. נשוב ונדגיש גם כאן, כי מודל זה איננו המודל האידיאלי, והינו בגדר החלופה המיטבית האפשרית בתוך האילוץ הפוליטי בו נדרש ריבוי של תפקידים מיניסטריאליים. להבנתנו, יש מקום להרחיב ולשלב את החלופה הזו במסגרת השיח על צמצום ואיחוד משרדי ממשלה, כיוון ששאלת המימוש הפוליטי שלובה בו באופן מהותי.

חיבור המבנה הארגוני והתפקידים הפוליטיים – הצעה אחודה

לאחר השלמת שני מהלכי הניתוח – עדכון מבנה ומספר משרדי הממשלה, וזיהוי המודל הרצוי למימוש התפקידים המיניסטריאליים, ניתן כעת לחבר בין שני מהלכים אלו לטובת הצעה מלאה לעדכון וארגון מבנה הממשלה. כפי שהודגש לאורך העבודה כולה, התכלית העיקרית בשילוב מהלכים אלה הינה היא סלילת דרך המלך שבין קשיחות ארגונית לבין

גמישות ותפקודיות. על כן, השילוב המוצע כולל מחד, שמירה על מבנה ארגוני קבוע של 20 משרדי ממשלה, המורכבים מרשימה סגורה וסופית שאיננה ניתנת לשינויים, ומנגד, מיכולת גמישה של הממשלה לזהות תחומי פעילות בתוך המשרדים הקיימים ולאפשר למנות עבורם שרים משניים, על פי הצורך, אך תוך מגבלה מקסימלית של עד 9 לכל היותר. בפועל, אם כן, מכילה ההצעה מרחב מינוי של 28 תפקידים מיניסטריאליים לכל היותר, הכוללים 19 שרים ממונים, לצד ראש הממשלה, ועוד 9 שרים משניים לכל היותר. הצעה זו, כל עוד נעשית, כאמור, במסגרת המבנה הארגוני המוצע, מייצרת מרחב תימרון פוליטי רחב מספיק להרכבת קואליציה יציבה, ללא פגיעה משמעותית בתפקוד השירות הציבורי.

מלבד מגבלת המספר המקסימלי האמורה, מצאנו לנוכח להשאיר עבור הממשלה את ההחלטה בדבר מינויים של השרים המשניים ושיוך תחומי האחריות עבורם, וזאת על פי הצרכים המשתנים וסדרי העדיפויות שמעמידה הממשלה. לצד זאת, בחרנו להציג כמה אפשרויות מושכלות למינוי שרים משניים שיכולות לשמש בסיס מועיל למיפוי התפקידים המיניסטריאליים בהרכבת הקואליציה. היסודות העיקריים להצעה על מינוי שר משני במשרד גדול מבוססת על למידת המודלים וההשוואה הבינלאומית שהובאה בפרק הקודם, מהן ניתן לגזור כמה עקרונות מרכזיים: האחד, שתחומי האחריות של השר המשני יהיו תחומים מובחנים וברורים, ושיש בהם ערך לתפקיד מיניסטריאלי המבטא מדיניות. השני, שתחומים אלה יהיו מופרדים ככל הניתן מאזורי הליבה של המשרד המצויים בידי השר הממונה, ויבטאו באופן ברור את ההיררכיה הפוליטית והתוך משרדית. ושלישית, שהמיקוד המיניסטריאלי בתחומי האחריות המשניים יוכלו באופן מהותי לשפר ולחזק אותם.

מתוך עקרונות אלו גזרנו מספר אפשרויות למינוי שרים משניים:

בראש ובראשונה, האפשרות המתבקשת ביותר היא מינוי שרים משניים עבור תחומי תוכן מובחנים, אשר מטופלים נכון להיום במסגרת משרד עצמאי, וצפויים, על פי המלצת המבנה המעודכנת, לעבור ולהתאחד לתוך 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 לענייני עלייה, אוכלוסין והגירה
- שר משני לתפוצות במשרד החוץ

לצד תפקידים אלה, ניתן להציע מינוי שר משני גם במשרדים נוספים. להלן כמה אפשרויות:⁹⁰

- שר לענייני אזרחים ותיקים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים
הצעה זו מבוססת על העברת תחומי האחריות של האוכלוסיות שמצויות נכון להיום תחת המשרד לשוויון חברתי לתוך משרד הרווחה. במקרה הספציפי של אזרחים וותיקים, מהווה חיבור זה איגום מקצועי של אזורי הטיפול העיקריים באוכלוסייה זו, ועשוי לבטא תפקיד מיניסטריאלי בעל ערך, אשר מבצע תכלול רוחבי ומיטבי, אך במסגרת משרד ליבתי וגדול ולא במודל עצמאי בסגנון "המשרד לאזרחים וותיקים".

- שר לשירותים משפטיים במשרד המשפטים
משרד המשפטים הוא משרד גדול במיוחד, המכיל עשרות יחידות וגופים המייצרים אתגר משמעותי בהענקת הקשב המיניסטריאלי (וגם הניהולי) לכלל תחומי הפעולה. מניתוח עבודת המשרד זיהינו כי יש מקום להציע הבחנה בין החלקים הליבתיים שנוגעים למערכת אכיפת החוק – בהם מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, הפרקליטות, הסניגוריה הציבורית, הנהלת בתי המשפט ובתי הדין ועוד – לבין החלקים בעלי אופי שירותי המכוונים לסיוע לציבור – בהם רשות האכיפה והגבייה, רשות התאגידים, האפוטרופוס הראשי ועוד. ההצעה, אפוא, הינה למנות שר משני לשירותים משפטיים במשרד המשפטים שיהיה אמון על תחומי הפעילות הללו.

- שר לתחום ההתנדבות האזרחית במשרד החינוך
אחד התחומים המתאפיינים בתנודתיות רבה בין משרדי הממשלה הוא תחום ההתנדבות האזרחית, הכולל בין היתר את הרשות הלאומית לשירות לאומי/אזרחי, את המכינות הקדם-צבאיות, את הגרעינים התורניים ועוד. הטיפול בעולמות תוכן אלה היה מצוי לאורך שנים במשרד החינוך (ובחלקו במשרד הביטחון על רקע הצורך בדחיית שירות), אולם בממשלות האחרונות נעשו בו שינויים רבים ותכופים, תוך העברה "מיד ליד" של האחריות על היחידות המטפלות בין שרים ומשרדים, והכל בהתאם לצורך הקואליציוני המזדמן. לאור איחוד וצמצום המשרדים המוצע, יש מקום לקבע מחדש את מקומו של תחום ההתנדבות האזרחית במשרד החינוך, ולרכז סביבו מוקד מקצועי, השעון על הידע וההיכרות עם עולם

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

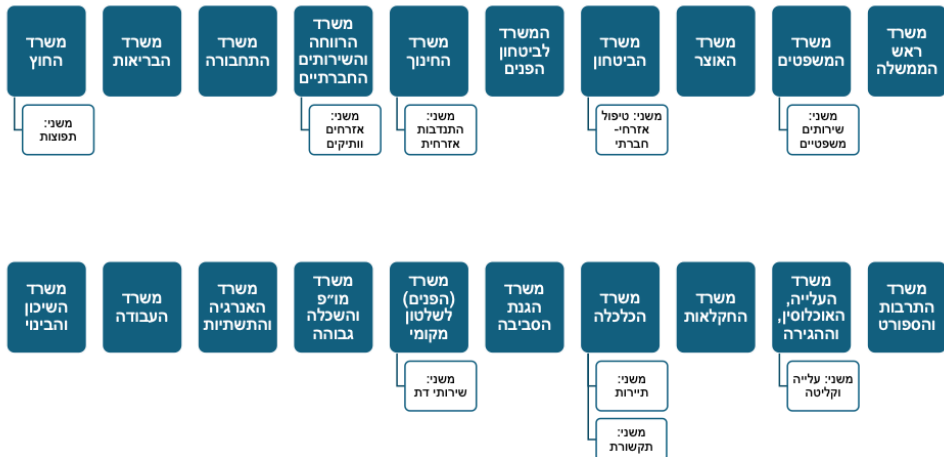
החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי המרוכז במשרד. ריכוז הנושא במשרד יאפשר גם לתחם אותו כתחום עליו מופקד שר משני.

- שר לטיפול אזרחי-חברתי במשרד הביטחון

למשרד הביטחון מספר יחידות מקצועיות האמונות על מתן שירות וטיפול אזרחי-חברתי. בין תחומי העיסוק של יחידות אלה ניתן למנות את תחום השיקום, הנצחה, המורשת, וכן ההכוונה לחיילים משוחררים. לאור המיקוד המובהק של המשרד בנושאי ביטחון לאומי מובהקים והעיסוק בנושאים צבאיים וביטחוניים שוטפים, מוצע להעניק משקל רב יותר לנושאים האזרחיים שצויינו לעיל, באמצעות מינוי של שר משני האמון על תחומים אלה.

ההצעות שהוצעו לעיל הינן, כאמור, בגדר אפשרויות העומדות בפני הממשלה למינוי שרים משניים, ובהחלט תיתכנה הצעות אחרות למינוי שרים משניים, בהתאם לצרכים המשתנים של ממשלה. נשוב ונדגיש, כי בהינתן יכולת הפוליטית לצמצם משמעותית את היקף התפקידים המיניסטריאליים ולמנות שר אחד בלבד לכל משרד, זוהי החלופה המועדפת והאופטימלית למבנה הממשלה. עם זאת, כיוון שאנו מעריכים כי קיים קושי אמיתי בצמצום הצורך הפוליטי, הרי שמודל השרים המשניים – בהיקף של עד מחצית מהשרים – הוא המודל הנכון ביותר למימוש, באופן ששומר, ככל הניתן, על מבנה תפקודי ראוי ונכון של הממשלה. כדי לשקף כיצד מודל כזה נראה בפועל, להלן תרשים 10 ממבנה מלא, הכולל מימוש מקסימלי של ההצעות לשרים משניים שהובאו לעיל:

תרשים 10: מבנה ממשלה מלא, הכולל הצעה למינוי שרים משניים



מימוש המודל המוצע – עיגון חוקתי ומהלכי יישום

עדכון מבנה ממשלה מיטבי, מוצלח ומדויק ככל שיהיה, מחייב גם יכולת ממשית ליישמו, הן בהיבט הנכונות והרצון הפוליטי, והן ביכולת הארגונית והמקצועית להטמיע את מהלכי השינוי המבני המוצעים במסגרתו. במסגרת עבודה זו, כאמור, ביקשנו לעצב מודל אשר לצד הגיונותו המקצועיים, יהיה גם אטרקטיבי למימוש עבור הדרג הפוליטי ביכולתו לשמר מרחב תימרון משמעותי עבור הצרכים הפוליטיים והקואליציוניים. לצד זאת, מצאנו לנכון להציע עוגנים נוספים עבור מימוש המודל, בעיקר על מנת לייצר עבורם רציפות והמשכיות, ולקבע, ככל הניתן, את המבנה הארגוני המוצע של משרדי הממשלה.

לצורך כך, אנו מציעים במסגרת עבודה זו שני אמצעים משלימים:

1. תיקון חוק יסוד: הממשלה – במסגרתו יקובע מבנה ומספר משרדי הממשלה, יוגדרו מעמדו ותפקידו של השר המשני ויחסיו עם השר הממונה ויבוטלו מוסדות השרים בלי תיק וסגני השרים.

2. החלטת ממשלה – שתכליתה הקמת מערך יישום ממשלתי, לטובת ליווי תהליך השינוי המבני עד להשלמתו לאור מורכבות יישום המודל המבני.

אמצעים אלה, ובייחוד האמצעי החוקתי, הינם מורכבים הן פוליטית והן משפטית, אולם לטעמנו, קיים בהם צורך בכדי להבטיח שתהליך הצמצום והאיחוד של משרדי הממשלה, וההתאמות המבניות הכרוכות בו, לא יהפכו לאירוע חד פעמי, אשר מוגשם כתוצאה מרוב קואליציוני מזדמן, ושהישגיו עלולים להיפרם מחדש לאור צרכים פוליטיים עתידיים. כמובן, שאין אף מהלך מדיניות שניתן להבטיח לו מראש המשכיות ורציפות, ואין אף חקיקה או החלטה שלא יכולה להיות הפיכה, אך דווקא בשל כך, בחרנו להציע כלים מתקדמים שיכולים להיות בגדר "תעודת הביטוח" האפשרית למימוש ארוך טווח של המודל המוצע. להלן פירוט עקרוני אודות כל אחד מהאמצעים המוצעים. הצעת החקיקה המנוסחת וכן הצעות המחליטים למימוש המודל מצורפים כנספחים לעבודה זו.

הטמעת מבנה הממשלה בחוק יסוד: הממשלה

חוק יסוד: הממשלה הוא החוק המסדיר את מבנה הממשלה וחלוקת האחריות בין בעלי התפקידים בה. לפיכך, שימש כאכסניה לשינויים והעדכונים שנעשו בעבר במבנה הממשלה. במסגרתו נעשו הניסיונות לצמצם את מספר השרים, בו מוגדרת כיום האפשרות למנות סגני שרים, שרים ללא תיק או שרים נוספים במשרד, ובו מוסדרת יכולתה של הממשלה לבצע שינויים בתפקידים ובמבנה המשרדים.

במצב החוקי כיום ניתן לראות כי ההתייחסות בחוק היסוד אל הממשלה היא דרך הפריזמה של בעלי התפקידים – ראש הממשלה, השרים וסגני השרים בלבד. אין בחוק, התייחסות למספר המשרדים או הרכבם, אלא רק לאפשרות הכללית לאחד, לחלק, לבטל או להקים משרדים חדשים.

הצעתנו, אפוא, היא לבצע שינוי תפיסה עקרוני בחוק היסוד: הממשלה, ולעסוק בנוסף לבעלי התפקידים, גם במשרדי הממשלה עצמם ובכלל זאת, להציע בו עיגון של המבנה הארגוני של המשרדים המוצע בעבודה זו.

במסגרת העבודה, שקלנו שתי חלופות אפשריות לעשות זאת: 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, ויש בה בכדי לבצע התאמות קלות יותר בהמשך בהרכב המשרדים בדרך של חקיקה רגילה, הדורשת רוב רגיל. החלופה השנייה היא קיבוע רשימת המשרדים המוצעים בחוק היסוד עצמו, אשר שינוי בו מחייב רוב מיוחד של 61 חברי כנסת. אפשרות זאת אינה האידיאלית מבחינה חוקתית, אולם מייצרת רמת קיבוע גבוהה יותר למבנה שהוצג בעבודה זו, ומקשה על ביצוע שינויים בהרכב משרדי הממשלה.

על רקע השינויים התכופים שנעשו בעבר, ואף בחוק היסוד עצמו, מצאנו לנכון להמליץ על החלופה בה מבנה הממשלה מעוגן בחוק היסוד, וזאת על אף שעיון חוקתי של מבנה הממשלה הינו נדיר מאוד בהשוואה למבנים החוקתיים של מדינות אחרות. בחרנו בחלופה זו לאור מאפייניה החריגים ביותר של בעיית מבנה הממשלה בישראל, ומתוך ניסיון להבטיח, עד כמה שניתן, את צמצום מספר משרדי הממשלה ודיוק מבנה הממשלה באופן יציב ומתמשך.

במענה נוקשה זה, שינוי הרכב המשרדים או מספרם יוכל להיעשות, כאמור, רק על דרך של שינוי חוקי יסוד: הממשלה, אשר משוריין ברוב של 61 חברי כנסת.⁹¹ בנוסף, כפי שהובהר

91 ראו לציין כי גם רוב של 61 חברי כנסת הוכח כרף נמוך לשינויים חוקתיים בישראל, אשר קואליציות פוליטיות מתגברות עליו בקלות. בשל כך, נשקלה גם האפשרות להציע בעבודה זו רוב גדול יותר הדרוש לשינוי מבנה הממשלה. בחרנו שלא להמליץ כך, בין היתר בשל קיומו של שיח ודיון חוקתי מרחיב יותר הנוגע לעיגון היסודות החוקתיים במסגרת עדכונה של חוק יסוד: החקיקה. ככל שחוק יסוד שכזה מקשיח את כללי המשחק החוקתיים ומקשה את היכולת לבצע שינויים, יש לכך השפעה על החלופה המומלצת בעניין עיגון מבנה הממשלה. אנו בוחרים, אם כן, להמליץ על

לעיל, חוקי־יסוד: הממשלה משמש גם כתשתית להסדרת בעלי התפקידים בממשלה, ולפיכך תשתית חוק היסוד מאפשרת 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 ללא תיק וסגני שרים.

להלן סיכום של השינויים המגולמים בהצעתנו לתיקון חוקי־יסוד: הממשלה:

- קביעה כי שר יוכל להיות ממונה רק על אחד מהמשרדים שנקבעו במסגרת חוק היסוד, וכי יוכל להיות בהם גם שר משני.
- קיבוע מבנה משרדי הממשלה על ידי ביטול האפשרות לעשות כל שינוי במשרדי הממשלה – איחוד, חלוקה, ביטול או הקמה.
- במסגרת החקיקה לא נעשה שינוי ונשמרת יכולת הממשלה לשנות את חלוקת התפקידים ולהעביר סמכויות, בין משרדים, אולם רק במסגרת המשרדים המוגדרים בחוק.
- הסדרת האחריות המיניסטריאלית של השר המשני כלפי השר הממונה ועיגון הכפיפות ההיררכית של השר המשני כלפי השר הממונה.
- הבהרה כי במסגרת חלוקת האחריות בין השר הממונה לשר המשני, על השר המשני לפעול בהתאם למדיניות המשרד, אשר תקבע על ידי השר הממונה.
- הרחבת הגדרת תפקיד שר משני במשרד כך שבתחומי הפעילות, אשר מוגדרים באחריותו במשרד, יועברו אליו כל הסמכויות או החובות הנתונות לשר הממונה. עם זאת, סמכות זו מוגבלת כך שהסמכות לעשות מינויים או להתקין תקנות, נדרשת בהסכמת השר הממונה.
- הגבלת מספר השרים המשניים לעד 2 שרים באותו המשרד והגבלת מספר השרים המשניים בכלל הממשלה לתשעה.
- קביעה כי בהעדרו של אחד השרים, השר הממונה או השר המשני, מן הארץ, ימלא האחר את מקומו.
- קביעה כי שר ראשי במשרד אחד לא יוכל לכהן כשר משני במשרד אחר.

החלופה הנוקשה יותר לעיגון המשרדים, תוך הישענות על המבנה החוקתי הקיים נכון להיום ולא להחריג במיוחד את נושא מבנה הממשלה. במידה ויחול שינוי ב"כללי המשחק", יש לכלול את שאלת מבנה הממשלה במסגרת כלל ההסדרים המושפעים מתמונת ההסדר החדש, יאה אשר יאה.

- ביטול שרים ללא תיק.
- ביטול מוסד סגני השרים.

הקמת מנגנון יישום ממשלתי קבוע למימוש המודל

במקביל להסדר החקיקתי, אמצעי מרכזי נוסף להבטחת יישום המודל המוצע הוא הקמת מנגנון ממשלתי קבוע הפועל דרך קבע למימוש השינוי המבני. אחת התובנות המרכזיות שעלו במסגרת עבודת המחקר, בעיקר דרך ראיונות הבכירים, הדגישו את ריבוי הקשיים והמשוכות למימוש ויישום החלטות ממשלה הנוגעות להעברת סמכויות ומבנים ארגוניים. קשיים אלה נוגעים לשורה ארוכה של היבטים ארגוניים, בירוקרטיים, טכנולוגיים ופיזיים הנובעים מהחלטות ממשלה על העברה, פיזול או איחוד של יחידות מקצועיות. מגוון הבעיות היישומיות הוא רחב, וכולל נושאים כגון הסדרת סביבות עבודה מתאימות, עמידה במימוש הסכמים קיבוציים, חיבור מערכות מיחשוב ומידע, התאמה מעודכנת למערכות הרכש והתכנון הממשלתיות ועוד ועוד. ריבוי אתגריים יישומיים אלה מחייב, אפוא, מנגנון מרכזי, בעל סמכות רוחבית ויכולת מובנית לקבלת החלטות ולפתיחת חסמים. על פי הצעתנו, מנגנון זה יוגדר בהחלטת ממשלה ייעודית, שבמסגרתה יוקם צוות מקצועי קבוע בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, הכולל את נציב שירות המדינה, הייעוץ המשפטי לממשלה, הממונה על השכר, ראש אגף תקציבים, והחשב הכללי, וכן יכלול השתתפות של מנכ"לי המשרדים הרלוונטיים בכל עיסוק הנוגע לשינוי מבני המתקיים במשרדם. מנגנון יישום זה אמור ללוות את תהליך הרפורמה המבנית מתחילתו ועד סופו, ולשמש כ"מינהלת" המרכזית בעלת סמכויות כפי שפורטו לעיל, עד למימוש מלא של מבנה הממשלה העדכני. הצעת המחליטים להקמת הצוות הממשלתי מצורפת כנספח לעבודה זו, יחד עם הרצף המלא של החלטות הממשלה למימוש העברת שטחי הפעולה בין המשרדים בהתאם למודל המוצע.

סיכום

בעבודה זו ביקשנו לבחון לעומק את שאלת מבנה הממשלה בישראל, ולהציע מודל מבוסס ומעודכן אשר מחזק ומייצב את התפקוד הפונקציונלי של הרשות המבצעת ואשר מתכתב עם מרחבי התימרון הדרושים למערכת הפוליטית. גיבוש המודל נעשה באופן מתודולוגי ומפורט על מנת לייצר תשתית מיטבית ורחבה לדיון על גודלה והרכבה של הממשלה, על מספר המשרדים הרצוי ועל החלוקה המבנית הפנימית הנדרשת בין תחומי הפעולה השונים.

הבחירה בכתיבת מודל מפורט ומקיף הציפה שורה ארוכה של שאלות וסוגיות להחלטה, וזימנה מגוון של הכרעות נקודתיות בדבר זכות קיומו של משרד זה או אחר, שיוך ארגוני של יחידות מקצועיות, דיוק סמכויות ואופן פעולה של תפקידי השרים במודל המשולב וכן הכרעות הנוגעות לאופן עיגון ויישום המודל. אף אחת מהכרעות אלה איננה בגדר "פתרון בית ספר", המספק מענה נכון וסופי לכל אחת מהדילמות העולות מהעיסוק במבנה הראוי. במידה רבה, עשויים להיות שיפטים שונים לחלק מההכרעות שהבאנו לידי ביטוי, וכאלה גם היו בעת תהליך הכתיבה עצמה מול מגיבים וקוראים שונים שנתנו דעתם על המודל.

בראייתנו, הנחת התשתית הרחבה והמתודולוגית לדיון על מבנה הממשלה היא עיקר חשיבותה של עבודה זו. כלי הניתוח העדכניים שהנחנו לעיסוק בשאלת מבנה הממשלה, הם שמאפשרים לנוע אל מעבר לדיון הפשטני על "איך מצמצמים את מספר המשרדים", תוך יצירת נתיבי מדיניות ברורים ומדויקים יותר המסייעים בעיצוב המודל הסופי והרצוי. מתוך כך, יש לראות את המלצתנו על מבנה ממשלה הכולל 20 משרדים ועד 29 תפקידים מיניסטריאליים, כהצעה מאוזנת ושקולה, הסוללת את דרך המלך הראויה בין הרצוי לבין המצוי, וגם ככזו שיכולה לשמש כבסיס לשינויים ועדכונים בחלקים שונים מתוך מרכיביה.

לצד ההזמנה להעמיק ולעסוק במרכיבים ובפרטים השונים של המודל שהובא כאן, אנו בוחרים לסיים עבודה זו בחזרה לנקודת המוצא איתה התחלנו, ולהדגיש שוב באופן שאינו משתמע לשתי פנים כי שינוי מבנה והרכב משרדי הממשלה, ועיגונו כחלק מהכללים המוסדיים המעצבים את שיטת המשטר, הינו חיוני להמשך תפקודה המיטבי של מדינת ישראל. שינוי מהותי במבנה הממשלתי הוא הבסיס הנדרש לכינונו המחודש של "המפעל הציבורי", הדרוש כעת, יותר מאי פעם, להבטחת חוסנה ועמידה של החברה והמדינה.

אנו מאמינים, כי האירועים הקשים והמטלטלים העוברים על ישראל בעת הזו, יוכלו להניע תהליכי תיקון מערכתיים ביסודות המבניים המעצבים את המדינה, ומקווים כי עבודה זו, תוכל לסייע במימוש השינוי הדרוש לנו כל כך.

נספח א. מדינות נבחרות לסקירה בינלאומית

כלל המדינות שנבחרו להשוואה חברות בארגון ה־OECD כדי לשמור על השוואה למדינות דמוקרטיות מתקדמות. לצורך הסקירה הבינלאומית נבחרו מדינות ברות השוואה מבחינת פרמטרים נבחרים רלוונטיים (גודל אוכלוסייה – מעל 5 מיליון, שלטון מרכזי, דמוקרטיה פרלמנטרית ומשטר רב מפלגתי) אולם בכדי לקבל השראה ויצירתיות ממדינות אשר דומות יותר באופיין לישראל ורלוונטיות ממגוון סיבות, נוספו מדינות נוספות כמפורט להלן:

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

אירלנד⁹²

מס' משרדים: 18

מס' שרים: 15 (20 "סגני שרים")⁹³

שיעור השרים מסך חברי הקואליציה: 18%

שיעור השרים מסך חברי הפרלמנט: 9%

מס' מפלגות בקואליציה: 3

מודל: שר ראשי הממונה על משרד (או שניים) ו"סגן שר/משנה לשר" (Junior Minister/ Minister of State) במשרד אשר אינו חלק מהממשלה אך בעל אחריות על תחום מסוים באופן מעוגן בהחלטת ממשלה. השר הממונה מאציל סמכויות לסגן השר אך השר או הממשלה רשאים לבטל סמכות זו. כמו כן, מודגש בחקיקה כי על אף האצלת הסמכויות האחריות המיניסטרילית של השר הממונה תשאר בעינה ובהתאם לכך על אף האחריות והסמכות המועברת השר הראשי נדרש לפקח על אופן מימוש הסמכויות ובמובן מסוים מתיר לעצמו זכות מקבילה להתערבות בסמכות. בנוסף, בכל ממשלה ממונה משנה לראש הממשלה אשר עשוי להיות ממונה גם על משרד ראשי. כמו כן, ניתן למנות שרים ללא תיק (בממשלה הנוכחית לא קיים שר ללא תיק).⁹⁴ חשוב לציין כי ישנם מקרים בהם Minister of State אחראי על תחום חוצה משרדים (למשל אנשים עם מוגבלות במשרד הבריאות, ובמשרד לשוויון חברתי או אחריות על תחום העבודה במשרד "כלכלה" ובמשרד "רווחה", תחום המיומנויות ולימודים מתקדמים במשרד החינוך ומשרד המו"פ והמדע)

<https://www.gov.ie/en/organisation-information/9b5048-government-ministers/> 92

מספר השרים בכל אחת ממדינות השוואה מעודכן למרץ 2024 וכולל את ראש הממשלה. 93

<http://www.acts.ie/en.act.1939.0036.1.html> 94

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

דנמרק⁹⁵

מס' משרדים: 21

מס' שרים: 23

שיעור השרים מסך חברי הקואליציה: 26%

שיעור השרים מסך חברי הפרלמנט: 13%

מס' מפלגות בקואליציה: 3

מודל: שני שרים במעמד שווה. כמו כן קיים שר רוחבי אחד: השר לפיתוח שיתוף פעולה ומדיניות אקלים היושב גם במשרד החוץ וגם במשרד האקלים והתשתיות. בעבר היה שר ללא תיק: למשל השר לשיתוף פעולה נורדי.⁹⁶ המלך הוא שקובע את מספר השרים וחלוקת האחריות ביניהם (בפועל, בהתאם למקובל)⁹⁷

	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	

<https://english.stm.dk/the-government/governments-since-1848/> 95
regeringen-mette-frederiksen-ii/

) <https://www.thedanishparliament.dk/en/democracy/the-government> 96

Denmark constitution, 1953 97

	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 and Food	Minister of the Environment	
17	The ministry of Children and Education	Minister for Children and Education	
18	Ministry of Higher Education and Science	Minister of Education and Research	
19	The Ministry of Culture	Minister of Culture	
20	Ministry of Transport	Transport Minister	
21	Ministry of Immigration and Integration	Minister for Immigration and Integration	

פינלנד⁹⁸

מס' משרדים: 12

מס' שרים: 99⁹⁹

מס' מפלגות בקואליציה: 4

שיעור השרים מסך חברי הקואליציה: 18%

שיעור השרים מסך חברי הפרלמנט: 100%¹⁰⁰

מודל: שרים בעלי מעמד שווה במשרד. ישנם גם שרים רוחביים להם משרד אם אך עבודה במשרד מקביל ורלוונטי¹⁰¹

מבנה הממשלה כמו גם חלוקת האחריות בין המשרדים השונים והשרים נקבעים בצו או בהחלטת ממשלה.¹⁰²

	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		

<https://valtioneuvosto.fi/en/governments/ministerial-portfolios-and-deputising> 98

<https://valtioneuvosto.fi/en/governments/-/gov/orpo> 99

100 יצויין כי שרים אינם יכולים לכהן כחברי פרלמנט.

101 כך למשל השר להגנת הסביבה נמצא גם במשרד הכלכלה בכל הקשור לחוסם התשתיות והשר לעבודה לדוגמה, יושב הן ב־Ministry of Social Affairs and Health והן ב־Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland.

<https://valtioneuvosto.fi/en/government/appointment-and-organisation> 102

4	Ministry of Defence	Minister of Defence		
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

הולנד¹⁰³

מס' משרדים: 12

מס' שרים: 20 (12 שרים ממונים על משרד, 8 שרים "ללא תיק") + 7 מזכיר מדינה/שרי משנה

מס' מפלגות בקואליציה: 4

שיעור השרים מסך חברי הקואליציה: 49%

שיעור השרים מסך חברי הפרלמנט: 13%

מודל: משולב-שרים "בהיררכיה" הדומים למודל שר נוסף במשרד בישראל על אף ששמם "שר ללא תיק" – קיימים ב־8/12 מהמשרדים וכן ישנם סגני שרים ב־6/12 מהמשרדים. למעשה, לכל משרד שר ראשי כאשר במרבית המשרדים ישנם שרים ללא תיק שאינם אחראים על משרד אך יושבים תחת משרד מסוים ומקבלים אחריות על תחום תוכן (Minister 2). היו מקרים בעבר בהם תחום התוכן של השר ללא תיק התנהל בשני משרדים. כמו כן, השרים נעזרים במזכיר מדינה (State Secretary/Junior Ministers) הוא למעשה סגן שר משודרג- אין לו זכות הצבעה אך רשאי להגיע לישיבות ממשלה רלוונטיות עבורו ולהחליף את השר הראשי בהעדרו (ללא זכות הצבעה).¹⁰⁴ מצד שני תחום העיסוק שלו מעוגן, הוא נושא באחריות מיניסטריאלית ומורשה חתימה אם כי האחריות הסופית מוטלת על השר הראשי.¹⁰⁵ בנוסף, בנוסף חשוב לציין כי קיימת תחלופה רבה בין תפקידי השרים השונים. וכן ישנם שרי משנה במשרד רה"מ שמכהנים כמחליפי רה"מ בהעדרו. אלו לרוב יהיו בעלי תפקיד בכיר בממשלה.

<https://www.government.nl/ministries> 103

<https://www.government.nl/government/about-the-government> 104

<https://www.government.nl/topics/parliament/relationship-between-government-and-parliament> 105

	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

106 **נרדוגיה**

מס' משרדים: 17

מס' שרים: 20 (ר"ס 35 סגני שרים)

מס' מפלגות בקואליציה: 2

שיעור השרים מסך חברי הקואליציה: 23%

שיעור השרים מסך חברי הפרלמנט: 12%

מודל: שרים בעלי מעמד שווה (כיום, בי"צ משרדי ממשלה). מעבר לכך ישנם 35 State secretaries שהם למעשה סגני שרים (אינם מורשים להגיע לישיבות הממשלה ואינם מחליפים את השר בהעדרו) שאינם חברי פרלמנט וממונים ע"י מועצת המדינה (Council of state) – הקבינט/ הממשלה הכוללת את המלך, ראש הממשלה והשרים.¹⁰⁷ לסגני שרים אלה לא מעוגנים תחומי אחריות מובהקים והם למעשה משמשים כעוזרי 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	
7	Ministry of Children and Families	Minister of Children and Families	



106 האתר הממשלתי.

	Ministry	Minister 1	Minister 2
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	

שוודיה¹⁰⁸

מס' משרדים: 11

מס' שרים: 24

מס' מפלגות בקואליציה: 3

שיעור השרים מסך חברי הקואליציה: 23%

שיעור השרים מסך חברי הפרלמנט: 7%

מודל: שרים בעלי היררכיה. במשרדים בהם מכהנים מספר השרים ראש הממשלה מחליט מי מהשרים עומד בראש המשרד. לרוב מי שמציג בישיבת ממשלה תחומים הנוגעים לאותו המשרד יהיה השר הראשי האחראי על המשרד.¹⁰⁹ כאשר שני שרים או יותר חולקים משרד ממשלתי אחד, כל אחד מהם נושא באחריות המלאה לגבי התחומים עליהם מופקד (ושהוחלט לגביהם במסגרת הממשלה), ויש להם מעמד שווה במסגרת הממשלה כולה.¹¹⁰

	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		

<https://www.government.se/the-government-offices/> 108

The Instrument of Government, 1974, Chapter 7, Art. 1. 109

Torbjörn Larsson, "Sweden: The New Constitution – An Old Practice Adjusted", p. 232 110

	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			

אוסטריה¹¹¹

מס' משרדים: 12

מס' שרים: 14, (לא כולל 4 מזכירי מדינה)

מס' מפלגות בקואליציה: 2

שיעור השרים מסך חברי הקואליציה: 14%

שיעור השרים מסך חברי הפרלמנט: 8%

מודל: שרים בהיררכיה במשרד הקנצלר בלבד אך לא כזו מוחלטת שכן אחראים על תחומם באופן בלעדי וקולם שווה בישיבת ממשלה. כמו כן קיים מנגנון של משרה פוליטית במשרד (בדומה לסגן שר) אך אלו אינם שרים (מזכירי מדינה).

במשרד הקנצלר ניתן למנות שרים האחראים על תחומים (section). תחומים אלו אינם מעוגנים בחקיקה ולכן לעומת משרדי הממשלה הרשמיים תחומים אלו פלואידים יותר ועשויים להשתנות לעיתים קרובות יותר. למזכירי המדינה במשרדים השונים אין אפשרות הצבעה בקבינט ואינם חלק מהממשלה אך אלו רשאים להשתתף בישיבות הממשלה. באוסטריה קיים המונח שר ללא תיק אך כמעט ואינו נמצא בשימוש. כמו כן, שרים עשויים להיות אחראים על יותר ממשרד אחד. באשר למטה המשרד - בכל משרד ממשלתי עשוי לכהן יותר ממנכ"ל אחד.¹¹²

<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/en/federal-chancellery/the-austrian-federal-government/ministries.html> 111

https://oeffentlicherdienst.gv.at/wp-content/uploads/2022/12/verwaltung_in_oesterreich_2011_en.pdf 112

	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			

113 צרפת

מס' משרדים: 14

מס' שרים: 31, (17 מתוכם שרים משניים, לא כולל 6 מזכיר מדינה)¹¹⁴

מודל: מודל הדומה לשני שרים בהיררכיה וסגן שר.

כל משרד ממשלתי מובל ע"י שר ראשי כאשר סמכויותיו הרגולטוריות הן נגזרת של האצלת סמכויות מראש הממשלה או הנשיא לצד סמכויות חתימה נוספת על צווים נשיאותיים/של ראש הממשלה בתחומים רלוונטים. בצו ההקמה של הממשלה נקבע אילו תחומים אחראי כל משרד ממשלתי כך שנעשים שינויים לעיתים תכופות. בהתאם, מספר משרדי הממשלה אינו קבוע בחוק ועשוי להשתנות בכל ממשלה בהתאם למצב הפוליטי ולסדרי העדיפות הלאומיים.¹¹⁵ מעבר לשר ממונה על משרד קיימים שרי משנה (Minister Delegate) ומזכירי מדינה (Secretary of state/ Junior minister) אשר עשויים להיות ממונים על תחומם במסגרת משרד אחד או כמה משרדים. מזכירי מדינה הינם הנמוכים ביותר בהיררכיה ולוקחים חלק בישיבות הממשלה רק באם נוגעת לתחום אחריותם.¹¹⁶

<https://www.gouvernement.fr/composition-du-gouvernement> 113

114 חשוב לציין כי בימים אלו מתבצעים שינויים נוספים בהרכב הממשלה ומספר זה אינו סופי.

<https://www.vie-publique.fr/fiches/20224-quest-ce-quun-ministere> 115


<https://www.vie-publique.fr/fiches/19466-quest-ce-quun-ministre-detat-ministre-delegue-secretaire-detat> 116

	Ministry	Minister 1	Minister Delegate	Secretary of state- Junior minister
1	Prime Minister office	Prime Minister	- 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	-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



	Ministry	Minister 1	Minister Delegate	Secretary of state- Junior minister
5	Ministry of Europe and Foreign Affairs	Minister of Europe and Foreign Affairs	-Minister delegate responsible for Europe -Minister Delegate responsible for Foreign Trade, Attractiveness, Francophonie and French people abroad	Secretary of State responsible for development and international partnerships
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	



	Ministry	Minister 1	Minister Delegate	Secretary of state- Junior minister 
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	
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 השוואה ביחס למשרדים בישראל – לוח מרכז

* משבצות המסומנות כך "/" משמעותן שתחום התוכן של המשרד נמצא בשם המרכזי של משרד רחב יותר אך לא כתחום הראשון ובאופן עצמאי. חשוב לשים לב כי לעיתים קרובות משרד במדינת השוואה מכיל מספר משרדים ישראליים ולרוב נרשם בהתאם לעיקר פעילותו או תחום התוכן הרחב יותר. כמו כן, משרדי המטה: רה"מ, אוצר ומשפטים אינם מופיעים בלוח ונמצאים בכל מדינות השוואה.

סך הכל	צרפת	אירלנד	אוסטריה	שוודיה	פינלנד	נורווגיה	הולנד	דנמרק	
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 השיכון והבינוי
		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	

סך הכל	צרפת	אירלנד	אוסטריה	שוודיה	פינלנד	נורווגיה	הולנד	דנמרק	
6.5/8	✓ 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	✓	משרד הכלכלה והתעשייה
1/8		/ Environment, Climate and Communications			/ Transport and Communications				משרד התקשורת
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 להגנה 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

סך הכל	צרפת	אירלנד	אוסטריה	שוודיה	פינלנד	נורווגיה	הולנד	דנמרק	
7/8	✓	✓	✓	✓	/	✓	/	✓	משרד התרבות והספורט
					Education and Culture	Culture and Equality	Health, Welfare and Sport		
6.5/8	/ Labor, Health and Solidarity	✓	/	✓	/	✓	✓	✓	משרד הבריאות
			Social Affairs, Health, Care and Consumer Protection	Health and Social Affairs	Social Affairs and Health			Interior and Health	
1/8								✓	משרד העלייה והקליטה
								Immigration and Integration	
1/8								/	המשרד לקידום מעמד האישה
								Digital Government and Gender equality	
1.5/8		✓				/			המשרד לשוויון חברתי
						Culture and Equality			
2/8		✓		✓					המשרד לנגב, גליל וחוסן לאומי
		Rural and Community Development		Rural Affairs and Infrastructure					
0.5/8		/							משרד המורשת
		Housing, Local Government and Heritage							
0									המשרד לשיחוף פעולה אזורי
0									משרד ירושלים ומסורת ישראל
0									משרד ההטברה
0									משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות
0									משרד המודיעין
0									המשרד לעניינים אסטרטגיים
0									משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות

נספח ב. טיוטה להצעת חוק

תיקון חוק ייסוד: הממשלה¹¹⁷

סעיף 4 – אחריות

נוסח כיום:

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 בו מונה שר משני, השר המשני יהיה אחראי גם בפני השר הממונה לתפקידים שעליהם הוא ממונה במשרדו.**"

סעיף 5 – הרכב הממשלה

נוסח כיום:

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.

תיקון סעיף קטן 5(ג):

5. (ג) שר יהיה ממונה על **אחד מהמשרדים הבאים**, ואולם יכול שיהיה **שר משני** במשרד, כמפורט בסעיף 24א, **אשר אחראי על תחומים מסוימים מתחומי פעילות המשרד:**

- (1) משרד ראש הממשלה.
- (2) משרד המשפטים.
- (3) משרד האוצר.
- (4) משרד הביטחון.
- (5) המשרד לביטחון פנים.
- (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 המקומי ולפיתוח אזורי.
- (18) משרד מחקר, פיתוח והשכלה גבוהה.
- (19) משרד האנרגיה והתשתיות.
- (20) משרד השיכון והבינוי.

סעיף 13 – כינון הממשלה

נוסח כיום:

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, **תוך ציון מי מהשרים הם השרים הממונים ומי הם השרים 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 חילופים

נוסח כיום:

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 שר

נוסח כיום:

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)

(1א) על אף האמור בסעיף קטן (א), נעדר השר הממונה או שר משני במשרד, מן הארץ, בהעדר קביעה אחרת של הממשלה, ימלא השר המשני שיקבע או השר הממונה במשרד, את מקומו של האחר.

שר נוסף במשרד

נוסח כיום:

2א2. 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:

2א2. (א) במשרד שממונה עליו שר יכול שיתמנה שר משני, שיהיה אחראי, בכפוף לשר הממונה על המשרד, לתחומים מסוימים בתחומי הפעילות של המשרד ויפעל בהתאם למדיניות המשרד שתקבע 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 אשר באחריותו. אולם סמכות לעשות מינויים, לרבות הצעות לאישור מינויים, או להתקין תקנות וכן כל סמכות אחרת שיקבע השר הממונה, יעשו 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 מבין השרים המשניים ישמש כממלא מקומו.

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

סגני שרים

נוסח כיום:

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".

(א) 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 הענינים שמסר לו.

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

(ד) (בוטל)

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.

נוסח מוצע:

ביטול סעיפים 25-27

סעיף 30 – רציפות הממשלה

נוסח כיום:

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.

סעיף 30א – 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, אך שאינו חבר הכנסת, אולם עם היותו לראש הממשלה תתחדש חברותו בכנסת בהתאם להוראות סעיף 42(ג) לחוק יסוד: הכנסת.

תיקון שם הסעיף:

הטלת התפקיד להרכיב ממשלה על שר שחברותו בכנסת נפסקה.

תיקון סעיף 30א

30א. על אף האמור בסעיפים 7 עד 11, 13 ו-29, שר או סגן שר שחברותו בכנסת נפסקה לפי סעיף 42 לחוק ייסוד: 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 42(ג) לחוק ייסוד: הכנסת.

סעיף 30 ב - ממלא מקום ראש הממשלה, ראש הממשלה בפועל או ראש הממשלה החלופי שהוא שר או סגן שר שחברותו בכנסת נפסקה

נוסח כיום:

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 ייסוד: 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 42(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 ייסוד: 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 42(ג) לחוק היסוד האמור.

סעיף 31 - תפקוד הממשלהנוסח כיום

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.

(1ג) 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.

(2ג) 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

(1ג) הממשלה רשאית, באישור הכנסת, להחליט כי שר ישמש **כשר 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 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.

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 חוק 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.
 (ג1) 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.

נוסח מוצע

ביטול סעיף 33(ג1) – העוסק בהאצלת סמכויות לסגן שר

סעיף 36 – משכורת וגמלאות

נוסח כיום:

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 מועדונית שהכנסת הסמיכה לכך.

תיקון סעיף 36

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 מועדונית שהכנסת הסמיכה לכך.

סעיף 37 – תקנות

נוסח כיום:

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

הוספת סעיף קטן (ג)

(ג) על אף האמור בסעיף זה, מקום בו שר משני הוא המוסמך להתקין את התקנות, תהיה סמכות זו מותנית בהסכמת השר הממונה.

סעיף 42 – הממשלה וועדות הכנסת

נוסח כיום:

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 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 לפניהן.

סעיף 43 – סגני שרים בממשלת חילופים

נוסח כיום:

43. (א) על אף האמור בסעיף 25(א), שר בממשלת חילופים הממונה על משרד רשאי למנות לאותו משרד, מבין חברי הכנסת, סגן שר אחד, ובמשרד ראש הממשלה – שני סגני שרים, בהסכמת ראש הממשלה או ראש הממשלה החלופי, בהתאם לזיקות 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 רשאי להפסיק את כהונתו של סגן שר בעל זיקה אליו, בלבד, וראש הממשלה החלופי רשאי להפסיק את כהונתו של סגן שר בעל זיקה אליו, בלבד;
- (2) שר אינו רשאי להפסיק את כהונתו של סגן שר שמינה, אם זיקתו של סגן השר שונה מזיקתו של השר.

נוסח מוצע

ביטול סעיף 43ה

נספח ג. הצעת מחליטים לעדכון מבנה הממשלה

החלטת ממשלה – הרכב הממשלה החדש

מחליטים:

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

1. העברת שטחי פעולה ממשרד התקשורת למשרד הכלכלה

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

ב. למשרד הכלכלה יועברו התקציב שיוחד 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 עם שטח הפעולה והסמכויות של משרדים אלה.

ג. בהתאם לסעיפים 31(א) ו-31(ג) לחוק ייסוד: הממשלה, להביא את ההחלטה בסעיף א'-ב' לאישור הכנסת.

2. העברת שטחי פעולה ממשרד התיירות למשרד הכלכלה

ד. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק ייסוד: 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 עם שטח הפעולה והסמכויות של משרדים אלה.

ו. בהתאם לסעיפים 31(א) ו-31(ג) לחוק ייסוד: הממשלה, להביא את ההחלטה בסעיף ד'-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 ההחלטה בסעיפים ז'-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. תיקוני חקיקה:

(2) פיצול משרד הפנים לשני משרדים: המשרד לשלטון מקומי ופיתוח אזורי והמשרד לעלייה, הגירה ואוכלוסין; ושינוי 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, הגירה ואוכלוסין

3. העברת שטחי פעולה ממשרד הפנים למשרד העלייה, הגירה ואוכלוסין והעברת סמכויות בין שרים

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

ב. למשרד לעלייה, הגירה ואוכלוסין יועברו רכיבי התקציב מתוך תקציב רשות ההגירה והאוכלוסין והרשות הביומטרית במשרד הפנים, אשר יוחדו 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 עם שטח הפעולה והסמכויות המנויות בהחלטה זו.

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

ד. בהתאם לסעיפים 31(א) ו-31(ג) לחוק יסוד: 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. תיקוני חקיקה:

(3) העברת שטחי פעולה 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 פעולה של משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי למשרד לשלטון מקומי

א. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק יסוד: 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 עם שטח הפעולה והסמכויות 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'-ב' ליו"ר הכנסת על-מנת 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' ליו"ר הכנסת על-מנת שיביאה לידיעת הכנסת.

3. העברת שטחי פעולה 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 עם שטח הפעולה והסמכויות של משרד זה ולמעט 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 על-מנת שיביאה לידיעת הכנסת.

4. ביטול משרד 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'ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר ההחלטות בסעיפים ד'-ה' ליו"ר הכנסת על-מנת 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 ומנהלת זהות יהודית.

ח. למשרד לשלטון מקומי יועבר התקציב שיוחד 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 עם שטח הפעולה והסמכויות של משרד זה ולמעט הרבנות הראשית, בתי הדין הרבנים ומנהלת זהות יהודית.

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

7. תיקון החלטות ממשלה:

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

8. תיקוני חקיקה:

4) שינוי שם משרד המדע, החדשנות והטכנולוגיה למשרד המו"פ והשכלה גבוהה; העברת תחום ההשכלה הגבוהה ממשרד החינוך ותחומים נוספים ממשרד המשפטים, הכלכלה, האנרגיה והתשתיות.

1. שינוי שם משרד המדע, החדשנות והטכנולוגיה למשרד המו"פ וההשכלה הגבוהה.

2. העברת שטחי פעולה למשרד המו"פ 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 ומכוני המחקר ממשרד האנרגיה, למשרד המו"פ והשכלה גבוהה.

ב. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר את הסמכויות הנתונות הרלוונטיות לשרי החינוך, המשפטים והאנרגיה בתחומי הפעולה כאמור בסעיף א' לשר המו"פ והשכלה גבוהה.

ג. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו' (ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר ההחלטות בסעיפים א'-ב' ליו"ר הכנסת על-מנת 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. תיקוני חקיקה:

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

1. העברת שטחי פעולה 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 למשרד החוץ כל ההתקשרויות של משרד התפוצות שבוצעו בקשר עם שטח הפעולה והסמכויות 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'-ב' ליו"ר הכנסת על-מנת שיביאה לידיעת הכנסת.

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

ד. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק ייסוד: 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 אלו הקשורות ברשות החברות הממשלתיות שבוצעו בקשר עם שטח הפעולה והסמכויות של משרד זה.

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

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

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

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

ט. בהתאם לסעיף 31(ג) לחוק ייסוד: 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 על-מנת שיביאה לידיעת הכנסת.

10. תיקון החלטות ממשלה:

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

11. תיקוני חקיקה:

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

1. העברת שטחי פעולה ממשד ההתיישבות והמשימות הלאומיות וממשד הביטחון

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

ב. לממשד החינוך יועבר התקציב שיוחד לממשד ההתיישבות והמשימות הלאומיות (למעט תקציב האגף לתרבות יהודית) ולאגף הביטחוני חברתי בממשד הביטחון לרבות כוח אדם, בתוספת כל הנלוות לרכיבי השכר קרי, שעות נוספות, שכר עידוד ותקני רכב. כמו כן, יועברו לממשד חינוך כל ההתקשרויות של ממשד ההתיישבות והמשימות הלאומיות וממשד הביטחון שבוצעו בקשר עם שטח הפעולה והסמכויות של ממשד זה כאמור בסעיף א'.

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

2. ביטול משרד, 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.

ו. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו' (ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר ההחלטות בסעיפים ט'-יג' ליו"ר הכנסת על-מנת 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. תיקוני חקיקה:

7) העברת שטחי פעולה שונים ממשרד ירושלים ומסורת ישראל, המשרד לשוויון חברתי משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות ומשרד 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 למשרד התרבות והספורט לרבות המשאבים ששימשו חברות אלו. כמו כן, יועברו למשרד התרבות והספורט כל ההתקשרויות של משרד ירושלים ומסורת שבוצעו בקשר עם שטח הפעולה והסמכויות של חברות הפיתוח במשרד זה.

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

2. העברת שטחי פעולה של משרד המורשת

- ג. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק ייסוד: 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 עם שטח הפעולה והסמכויות של משרד זה.
- ה. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו' (ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר החלטות בסעיפים ג'-ד' ליו"ר הכנסת על-מנת שיביאה לידיעת הכנסת.

3. העברת שטחי פעולה מסוימים משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות והמשרד לשוויון חברתי

- ו. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק ייסוד: הממשלה, להעביר את שטחי הפעולה של משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות ביחס לאגף לתרבות יהודית ושטחי פעולה מהמשרד לשוויון חברתי ביחס לאגף מורשת ופרויקטים למשרד התרבות והספורט.
- ז. למשרד התרבות והספורט יועבר התקציב שיוחד לאגפים כאמור בסעיף ו' ממשרדי ההתיישבות והמשימות הלאומיות והמשרד 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 עם שטח הפעולה והסמכויות בהתאם לסעיף ו'.
- ח. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו' (ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר החלטות בסעיפים ו'-ז' ליו"ר הכנסת על-מנת שיביאה לידיעת הכנסת.

4. ביטול משרדים, והעברת סמכויות בין שרים

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

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

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

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

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

5. החלטות ממשלה:

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

6. תיקוני חקיקה:

8) ביטול המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה והעברת שטחי הפעולה מהמשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה למשרד רה"מ ולמשרד הרווחה והשירותים החברתיים

1. העברת שטחי פעולה מהמשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה למשרד רה"מ

א. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק ייסוד: הממשלה, להעביר את שטחי הפעולה של הרשות לפיתוח כלכלי-חברתי של החברה הערבית והרשות לקידום מעמד האישה, למשרד רה"מ.

ב. למשרד רה"מ יועבר התקציב שיוחד ו/או שומש ע"י הרשות לפיתוח כלכלי-חברתי של החברה הערבית והרשות לקידום מעמד האישה, מתוך תקציב המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה, וכן יתיר המשאבים ששימשו את היחידות הללו, לרבות כוח אדם, בתוספת כל הנלוות לרכיבי השכר קרי, שעות נוספות, שכר עידוד ותקני רכב. כמו כן, יועברו למשרד רה"מ כל ההתקשרויות

של יחידה זו, מהמשרד לשוויון חברתי ולקידום מעמד האישה, שבוצעו בקשר עם שטח הפעולה והסמכויות של משרד זה.

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

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

ד. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר את שטחי הפעולה של הרשות לקידום מעמד האישה ואגף א' לקידום אוכלוסייה הלהט"ב, למשרד הרווחה והביטחון החברתי.

ה. למשרד הרווחה השירותים החברתיים יועבר התקציב שייוחד ו/או שימש את הרשות לקידום מעמד האישה ואגף א' לקידום אוכלוסייה הלהט"ב מתוך תקציב המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה, וכן יתר המשאבים ששימשו יחידות אלו, 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 ואגף א' לקידום אוכלוסייה הלהט"ב שבוצעו בקשר עם שטח הפעולה והסמכויות של משרד זה.

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

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

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

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

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

4. תיקון החלטות ממשלה:

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

5. תיקוני חקיקה:

9) ביטול המשרד לעניינים אסטרטגיים, משרד ההסברה, ומשרד המודיעין והעברת שטחי פעולה ממשרדים שונים למשרד רה"מ.

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 רה"מ 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 רה"מ 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 רה"מ כל ההתקשרויות של המשרדים שבוצעו בקשר עם שטח הפעולה והסמכויות של משרד זה.

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

1. בהתאם לסעיף 31(ג) לחוק ייסוד: הממשלה, לבטל את המשרד לעניינים אסטרטגיים.
 2. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק ייסוד: הממשלה, להעביר את הסמכויות הנתונות לשר לעניינים אסטרטגיים לראש הממשלה.
 3. בהתאם לסעיף 31(ג) לחוק ייסוד: הממשלה, לבטל את משרד המודיעין
 4. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק ייסוד: הממשלה, להעביר את הסמכויות הנתונות לשר המודיעין אזורי לראש הממשלה.
 5. 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.
 6. בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו' (ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה בדבר החלטות בסעיפים ד'-י' ליו"ר הכנסת על-מנת שיביאה לידיעת הכנסת.
- 3. תיקון החלטות ממשלה:**
- התיקונים המנויים בסעיף זה ייכנסו לתוקף במועד שבו יתקבל אישור הכנסת להעברת הסמכויות לפי סעיפים 5-1 כאמור.
- 4. תיקוני חקיקה:**

10) העברת שטחי פעולה ממשרד הכלכלה למשרד העבודה.

1. העברת שטחי פעולה

- א. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק ייסוד: הממשלה, להעביר את שטחי הפעולה באים ממשרד העבודה למשרד הכלכלה: רשות התעסוקה, אגף בכיר תעסוקה ופיתוח הון אנושי, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, מנהלת המעסיקים ופיתוח הון אנושי.
- ב. למשרד העבודה יועברו התקציבים שיוחדו יחידות 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 ההתשרויות של המשרדים שבוצעו בקשר עם שטח הפעולה והסמכויות של משרד זה.

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

2. העברת סמכויות בין שרים

ד. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: 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 ההחלטות בסעיפים ד' ליו"ר הכנסת על-מנת שיביאה לידיעת הכנסת.

3. תיקון החלטות ממשלה:

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

4. תיקוני חקיקה:

ניהול קובץ החלטות הממשלה לסידור מחדש של משרדי הממשלה

מחליטים

1. להקים צוות בראשות מנכ"ל רה"מ, 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 הלוקח חלק בהחלטות XXX.
2. הצוות יקבל סמכויות הכרעה
3. הצוות יהיה אמון על יישום צבר החלטות הממשלה מיום (...), במסגרת הרפורמה במבנה הממשלה, ובכלל זאת יהא אחראי על הנושאים הבאים:
 - 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 בעוד 30 יום נוספים מאותו עדכון כאמור. הצוות ישלים את עבודתו לא יאוחר מ-90 יום מיום קבלת החלטה זו.
5. פצרון מחלוקות בתוך הצוות ראש הצוות מכריע
6. הצוות ימליץ לממשלה על החלטה בדבר התייעלות מבנה הממשלה תוך חצי שנה תהליכי התייעלות ארוכי טווח.

רשימת המקורות

- אזולאי מורן, "לפיד: נכשלה במספר השרים, זה חלק מהדרך להקים ממשלה", Ynet, 7 ביוני, 2021.
- אקשטיין צבי, מנחם-כרמי שרית, סומקין סרגי, קלישר עידית, "השפעות המלחמה על כלכלת ישראל וצעדי המדיניות הנדרשים", מכון אהרן למדיניות כלכלית, 24 בדצמבר, 2023.
- ארץ עידן, "לידיעת המעסיקים: כך תוכלו להרוויח עד 33 אלף שקל על עובד חדש", גלובס, 26 בספטמבר, 2023.
- ברנע שלומית, שוריק דריישפיץ ומתן שרקנסקי, "פחות זה יותר: גודל ממשלות", בתוך גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג (עורכים), תיקון שיטת הממשל בישראל, תל אביב וירושלים: עם עובד והמכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013.
- גולשטיין-גלפרין ריטה, תכנון אסטרטגי ארוך טווח בישראל. המכון הישראלי לדמוקרטיה, (צפוי לפרסום ב-2024).
- הסכם קואליציוני לכינון הממשלה ה-33 של מדינת ישראל, 15 במרץ 2013.
- וולק טל, "כדי להגיע לעוד הישגים צריך לפתח תרבות וספורט" גלובס, 15.4.2021.
- משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, דוח הצוות להתאמת מבנה הממשלה ליישום תיקון מס' 1 לחוק יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות), 2015.
- קניג עופר, "ממשל קטן וחכם? צמצום מספר משרדי הממשלה", פרלמנט | גליון 39, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ינואר 2023.
- קניג עופר, חוות דעת "עוד שר במשרד קיים עדיף על מינוי במשרד קיקיוני", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 15 בדצמבר 2022.
- קניג עופר, צמצום מספר משרדי הממשלה: ניתוח, מבט השוואתי וחלופות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 01 באפריל 2020.
- שפירא אסף, קניג עופר, ביטול הגבלת מספר השרים בממשלה - פגיעה במשילות הממשלה ובעבודתה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 19 במאי 2019.
- שפירא אסף, קונסטנטיני ורד, "סקר חורבות ברזל", המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוקטובר 2023.
- שרא מיכאל, "עכשיו ההזדמנות לצמצם את מספר השרים בממשלה" או אברהם ניסן, "ממשלה קטנה ויעילה למען הציבור", נובמבר 2023, פורום קהל.
- "תיאור וניתוח מגמות במגזר ההייטק" הממ"מ, 8 בפברואר 2023.

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

Indridason, Indridi H. and Shaun Bowler, "[Determinants of Cabinet Size](#)", *European Journal of Political Research* 53 (2), 2014.

Lewis, J. P., [A Consideration of Cabinet Size](#), *Canadian parliamentary review*, 38(3), Sept. 2015.

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה

בצל המלחמה | 2024

אלי הורביץ ז"ל, מפעל חיים

אלי נולד בירושלים וגדל בתל אביב. בוגר בית הספר היסודי "הכרמל" ותיכון עירוני א'. עם פרוץ מלחמת העצמאות בשנת 1948 התגייס לנח"ל עם חבריו מגרעין הצופים. לאחר הכשרה חקלאית קצרה ייסדה הקבוצה את קיבוץ תל קציר שבעמק הירדן, בסמוך לגבול עם סוריה. בתל קציר נישאו אלי ודליה, חברתו מגרעין הצופים החדש. באוקטובר 1953 עזבו בני הזוג את הקיבוץ ועברו להתגורר בתל אביב.

באותה שנה החל אלי הורביץ את דרכו בתעשייה כשוטף כלים בחברת התרופות "אסיא" ולאחר סיום לימודיו שולב בהדרגה בהנהלת החברה. מתוך ראייה ארוכת טווח של חשיבות המובילות בשוק הישראלי ושל בניית בסיס לפרישה בינלאומית עתידית הוא יזם את רכישתן של שתי חברות תרופות ישראליות – "צורי" ו"טבע" – ואת מיזוגן לחברה אחת, שנקראה "טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ". בשנת 1976 הוא מונה למנהלה.

בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן בחדשנותה, שבאה לידי ביטוי ברכישות ובמיזוגים של מפעלי תרופות ברחבי העולם ובאימוץ תרבות של מצוינות בכל מקום שהחברה פעלה בו. כך הפכה "טבע" למפעל התרופות הגדול בישראל, ובהמשך גם לחברת התרופות הגנריות הגדולה בעולם.

תחושת המעורבות החברתית וערכי ההומניזם והציונות שבהם האמין אלי עמדו ברקע התגייסותו לטובת גופים ציבוריים רבים ומגוונים. אלי השתתף כחייל קרבי בכל מלחמות ישראל, ומדרגת טוראי במלחמת העצמאות הגיע, במסגרת שירותו במילואים, לדרגת סגן אלוף וסגן מפקד אגד ארטילרי במלחמת לבנון הראשונה, שלאחריה השתחרר מצה"ל.

ההכרה ביכולותיו הנדירות של אלי כמנהיג וכאסטרטג תרמה לבחירתו לתפקידים ציבוריים רבים לצד עבודתו ב"טבע". כנשיא התאחדות התעשיינים שימש בתפקיד מפתח בכינונה של התוכנית ההיסטורית לייצוב המשק (1985/6). הוא שימש, בין השאר, יו"ר חבר הנאמנים במכון וייצמן, חבר במועצה הבינלאומית של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2002-2005) ויו"ר הוועדה "ישראל 2028", שמסקנותיה פורסמו והוגשו לראש הממשלה תחת הכותרת "ישראל 2028: חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי".

פעילותו הציבורית והתעשייתית הענפה זיכתה את אלי בשורה ארוכה של פרסים מטעם גופים אקדמיים וציבוריים. הוא נשא בשישה תוארי דוקטור כבוד, ובאפריל 2002 הוענק לו פרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קשר מיוחד היה לאלי עם המכון הישראלי לדמוקרטיה. אלי ראה במכון מפעל חשוב שמחזק את הדמוקרטיה הישראלית. הוא ייחס חשיבות רבה למאמצי המכון לסייע לדרג מקבלי החלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון – לטובת כלל החברה בישראל.

במשך שש שנים עמד אלי בראש הוועד המנהל הישראלי של המכון, ועד לשנת חייו האחרונה היה חבר קבוע בפורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

אלי הורביץ, יליד שנת 1932, נפטר ב־21 בנובמבר 2011, בגיל 79.

תומר לוטן הוא מומחה בתחומי הממשל והמדיניות הציבורית ומשמש יועץ מדיניות במכון הישראלי לדמוקרטיה. כיהן בתפקיד מנכ"ל המשרד לביטחון פנים וראש מטה "מגן ישראל". בעל רקע עשיר בניהול תהליכי השפעה ציבוריים בזירה הממשלתית ובזירה האזרחית.

ורד קונסטנטיני היא חוקרת יישומית, יועצת אסטרטגית ומנהלת פרויקטים עצמאית הפועלת בעיקר במגזר החברתי-ציבורי. בעלת תואר שני במינהל עסקים מאוניברסיטת תל אביב. לשעבר מנהלת פרויקטים וחוקרת כלכלה התנהגותית בחברת קיימא ויועצת מנכ"ל משרד הפנים.

יוחנן פלסנר הוא נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה מאז 2014. בעל תואר ראשון מתוכנית אמירים למצטיינים באוניברסיטה העברית בירושלים ותואר שני במינהל ציבורי עם התמחות בכלכלה פוליטית וביטחון בינלאומי מבי"ס קנדי לממשל באוניברסיטת הרווארד. היה מנהל תוכניות מיוחדות במשרד ראש הממשלה ומנכ"ל פלגת קדימה. בשנים 2007-2013 כיהן כחבר כנסת. בעל מומחיות רבה בתחומי המדיניות הציבורית ובסוגיות חוקתיות וביטחוניות.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה



המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר)
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602, ישראל
info@idi.org.il | www.idi.org.il | 02-5300888