



המרכז הישראלי
להעצמת האזרח (ע"ר)

CITIZENS
EMPOWERMENT
CENTER IN ISRAEL

דו"ח מעקב:

חצי שנה להקמת הממשלה:

תמונת מצב ביישום ההסכמים הקואליציוניים

של הממשלה ה-34

נובמבר 2015



אודות המרכז להעצמת האזרח

המרכז הישראלי להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור. "המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב:
חצי שנה להקמת הממשלה:
תמונת מצב ביישום ההסכמים הקואליציוניים
של הממשלה ה־34

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה.

נובמבר 2015

הדו"ח נכתב ע"י מיקי כסלו, תחקירן בפרויקט המוניטור
ובהנחיית תומר לוטן, מנכ"ל המרכז להעצמת האזרח.

מבוא

במלוא חצי שנה להקמת הממשלה ה-34, נערך מחקר זה במטרה לבחון את מימוש הסיכומים וההחלטות שסוכמו בין מפלגות הקואליציה ערב הקמת הממשלה, כפי שמפורטים בהסכמים הקואליציוניים שנחתמו בין הסיעות. במסגרת הקמת הממשלה נחתמו ארבעה הסכמים קואליציוניים בין סיעת הליכוד לבין ארבע הסיעות שהצטרפו לקואליציה: כולנו, הבית היהודי, יהדות התורה וש"ס. הסכמים אלו נחתמו בין התאריכים 29.4.2015 – 7.5.2015 ובכך סימנו את השלמת הישורת האחרונה לקראת הקמת הממשלה החדשה, אשר הושבעה בסופו של דבר בתאריך 14.5.2015.

בדומה להסכמים קואליציוניים קודמים, גם ההסכמים של הממשלה ה-34 עוסקים בשורה ארוכה של תחומי תוכן, ומבטאים את מחויבותה של הממשלה החדשה לנושאים המרכזיים שעל סדר היום הציבורי. יחד עם זאת, ההסכמים של הממשלה ה-34 מתאפיינים בהיותם מפורטים עד מאוד, תוך הכללת אוסף של הסכמות פוליטיות המוגדרות לפרטי פרטים, לעתים תוך ציון מפורש ומדוקדק של פרוצדורת הביצוע עבור הסעיפים השונים. הסכמים אלו באים על רקע פירוקה המהיר של הממשלה הקודמת, הממשלה ה-33, וניכר כי סיכומים רבים המצויים בהסכמים הנוכחיים "מתכתבים" עם לקחים, מסקנות וכן התייחסויות קונקרטיות לפעולות שננקטו על ידי הממשלה הקודמת.

כאמור, ההסכמים הקואליציוניים נחתמו במקביל בין מפלגת הליכוד לבין שותפותיה הקואליציוניות. מכאן שבכל אחד מההסכמים ניתן למצוא סעיפים חוזרים המשקפים את נושאי הליבה המרכזיים המוכתבים על ידי מפלגת השלטון. סעיפים אלו כוללים בעיקר היבטים הנוגעים לניהול הקואליציה, להגברת המשילות, לנושא השירות בצה"ל וכן לתחום התקשורת, המצוי בידי מפלגת הליכוד. מלבד סעיפים חוזרים אלה, מבטאים ההסכמים הקואליציוניים מול כל אחת משותפות הקואליציה את המחויבות למימוש מדיניות בתחומים העיקריים שעל סדר יומן של המפלגות: במפלגת "כולנו" – מיקוד בתחום הדיור וברפורמות משקיות, במפלגת "הבית היהודי" – מיקוד בתחומי ההתיישבות, החינוך והזהות היהודית, ובמפלגות "ש"ס" ו"יהדות התורה" (אשר חלקים רבים מסעיפי ההסכמים שלהן זהים) – מיקוד בתחומי החינוך, שירותי הדת והגיוס לצה"ל, תוך התחייבויות מפורטות לביטול הסדרים והחלטות שהתקבלו על ידי הממשלה ה-33.

במסגרת מחקר זה, נעשה פילוח מפורט של כלל סעיפי ההסכמים הקואליציוניים, הכולל את השיוך של סעיפי ההסכמים על פי המפלגות החתומות, חלוקה נושאת של הסעיפים על פי תחומי התוכן והסוגיה הפוליטית אותם הם מבטאים, התייחסות לאופן מימוש הסעיפים בפועל וכן חלוקה לסעיפים המשקפים מחויבות סקטוריאלית על פני אוניברסאלית. עבור כל אחד מסעיפי ההסכמים בוצעה בדיקה של מידת היישום בפועל, בטווח של חצי שנה להקמת הממשלה.¹ אופן הבדיקה וכן ממצאיה השונים מובאים להלן.

עוד טרם הצגת הממצאים, מצאנו לנכון להדגיש כי בדיקת יישום הסכמים קואליציוניים מעוררת לכשעצמה דילמה שיש לקחתה בחשבון. מחד, ההסכמים הקואליציוניים מבטאים אולי יותר מכל את סדר יומה של הממשלה ערב הקמתה, ובמידה רבה ניתן לראות בסיכומים אלו את המחויבות המשמעותית ביותר עבור ציבור הבוחרים במימוש המדיניות מצד המפלגות בתום מערכת הבחירות. על רקע זה, מימוש ההסכמים וביצועם בפועל משקף מחויבות דמוקרטית עבור הציבור, ועל כן מעקב ובקרה אזרחית אחר ביצוע ההסכמים מבטא אינטרס ציבורי לחיזוק ממדי האחריות והקשר שבין נבחרים ובוחרים. מאידך, אופן גיבושם של ההסכמים הקואליציוניים, אשר נעשה על פי רוב במשא ומתן דוחק ובקבועי זמן לוחצים, מייצר פעמים רבות פשרות ועיוותים רבים ביחס לרצון הבוחר. יתרה מזאת, כתיבתם וניסוחם של ההסכמים הקואליציוניים, אשר נעשה על ידי צוותים פוליטיים מייצרים לעתים תוצרי מדיניות אשר יכולתם להתממש

1 הבדיקה התבצעה למעשה עד לתאריך 19.11.2015, מועד אישור התקציב בכנסת.



במסגרות המינהל הציבורי מוטלת בספק, או שזו מנוגדת לעמדה המקצועית או התכנונית שגובשה על ידי הדרג הפקידותי. נקודה זו מעוררת קושי בשאלת מקומם של ההסכמים הקואליציוניים בגיבוש המדיניות הממשלתית, וכל שכן גם בבדיקה והבקרה על עצם מימושם. נוסף על כך, וכפי שיפורט בהמשך, להסכמים הקואליציוניים מעמד מיוחד, שכן אלו אינם בעלי מעמד חוקי או חוקתי, ואף אינם מצויים בשורה אחת עם החלטות הממשלה השוטפות. הסכמים אלו מבטאים יותר מכל את ההסדר הפוליטי שהתגבש בממשלה, אשר ממנו נגזרת מחויבות הדדית לתמיכה בקידום מדיניות.

על רקע ולמרות האמור לעיל, מצאנו לנכון, כאמור, להעמיד את ההסכמים הקואליציוניים במבחן המציאות, ולבצע מעקב וניטור של מימושם בפועל. אנו מקווים כי מחקר זה יסייע גם בגיבוש תובנות מרחיבות לגבי מקומם של ההסכמים הקואליציוניים בישראל, ויציע כיווני מחשבה בדבר גיבושם של הסכמים עתידיים.

רקע תיאורטי

ההסכמים הקואליציוניים הינם התחייבויות של גופים פוליטיים זה כלפי זה, ושל נבחרים הציבור כלפי הבוחרים שלהם (בלאנדר וגל-נור, 2013: 588). מורכב לקבוע את החבות החוקית של קיום הסכם זה, אולם הסכמים אלו מייצגים בהחלט את החבות הפוליטית של כל מפלגה המצטרפת לקואליציה כלפי בוחריה. התחרות בין המפלגות המרכיבות את הקואליציה לרצות את בוחריהם, על מנת שיזכו לאמונם בבחירות הבאות אמורה לדרבן כל אחת מהן לדאוג לממש את סעיפי ההסכמים. במידה והממשל ומתן הביא לכך שההסכמות עם מפלגה מסוימת לא יכשילו את ההסכמות עם המפלגות אחרות בקואליציה, אזי מימוש ההסכמים יביא להצלחתן של כל השותפות הקואליציוניות לממש את הבטחותיהן לבוחר. לצד זאת, הסכמות עם מפלגה מסוימת הפוגעות בהסכמות עם מפלגה או מפלגות אחרות בקואליציה, עשויות לגרום למאבק פוליטי בין המפלגות בתוך הקואליציה, כיוון שאז הצלחתה של מפלגה קואליציונית מסוימת יחשב לכישלונה של מפלגה קואליציונית אחרת (Strøm & Müller, 1999: 257).

תהליך יצירת ההסכמות בין הסיעה המקימה את הקואליציה לסיעות המצטרפות במסגרת הניסוח והחתימה על ההסכמים הקואליציוניים לקראת הקמת ממשלה חדשה, מהווה שלב חשוב בגיבוש מדיניות הממשלה העתידית. בדמוקרטיה מרובות מפלגות, הסכמים אלו משמשים בסיס להגעה להסכמה על מדיניות קואליציונית מוסכמת. ניתן למצוא הסכמים כדוגמת אלו בפינלנד, לוקסמבורג, נורבגיה, פורטוגל, שבדיה, גרמניה, אירלנד ועוד למעלה מ-150 מדינות שונות (Müller & Strøm, 2000: 573). הסכם קואליציוני מסייע יהיה זה שיכיל הן את ההבטחות לבוחר של המפלגה המצטרפת, הן מרכיבי המחויבות של המפלגה המצטרפת לשאר השותפות הקואליציוניות והן מנגנונים לפתרון מחלוקות בין השותפות הקואליציוניות השונות (Strøm & Müller, 1999: 258).

הסכמים קואליציוניים בישראל

בישראל קיים שימוש רחב בהסכמים קואליציוניים, והסכמים אלו מהווים חלק אינטגרלי מהמערכת הפוליטית (Kretzmer, 1992: 407). בעשורים הראשונים לקום המדינה הסכמים אלו היו בחלקם חשאיים, אולם החל משנת 1990, בעקבות פסיקת בג"ץ, חלה חובת פרסום עליהם (בלאנדר וגל-נור, 2013: 589). פרסום ההסכמים ברבים מחזק את תקפותם כלפי הציבור (Strøm & Müller, 1999: 258). הסכמים אלו נבנו במקרים רבים כהסכם אחד, אחיד, עליו התומות מספר מפלגות יחדיו. במובן מסוים, מבנה כזה מונע ממפלגה מסוימת לנכס הצלחה לעצמה על חשבון חברותיה בקואליציה. הסכמים אלו הכילו לרוב כמה עשרות סעיפים. ממשלת האחדות הלאומית של 1984, הינה המורכבת בממשלות ישראל מבחינת ההסדר החוקתי, ועדיין הכיל ההסכם הקואליציוני שגובש בה רק 63 סעיפים. למרות שנחתם בין מפלגת 'הליכוד' למפלגת 'המערך', כלל ההסכם גם הנחיות לגבי צירוף המפד"ל ו"ש"ס, בשיטת 'הכול כלול'. הסכמים אלו כללו, כבהיום, נושאים טכניים של התנהלות הממשלה, מינוי תפקידים, מנגנון המסדר מחלוקות (לרוב שימוש בחופש הצבעה), נושאים ערכיים, ונושאים אותם רוצות המפלגות לקדם והסכימו לפעול יחדיו כדי לממשם.

החל משנות ה-90 ואילך, ההסכמים הקואליציוניים בנויים כחידות נפרדות המשויכות בנפרד לכל סיעה המצטרפת לקואליציה. המבנה החדש של מערך ההסכמים הקואליציוניים מתאים יותר לייעודן כמסמך ערובה למימוש מצע של המפלגה המצטרפת. פיצול ההסכם הקואליציוני האחיד לשורה של הסכמים יוצר מערכת התחייבויות רבת סעיפים, אשר מימושם בשלמות דורש עשייה פוליטית מורכבת ותחזוק שוטף על פני הקדנציה.



לרוב, הסכמים קואליציוניים אינם כוללים הצהרת מדיניות כוללת ברמה לאומית או ממלכתית. זו אמורה להופיע בקווי היסוד של הממשלה. עם זאת, בהסכמים שנחתמו במסגרת הקמתה של הממשלה ה־34, שולבו סעיפים כאלו, מטעמים של עניין אישי של מי מהאישים המעורבים בעשייה הפוליטית. דוגמאות לכך הם סעיפי ההצהרה אודות חשיבות החינוך היהודי בתפוצות שבהסכם של סיעת "הבית היהודי", או המחויבות למלחמה בעוני על ידי יישום המלצות וועדת אללוף בהסכם של סיעת "כולנו".

שיטת המחקר

לשם ניתוח ההסכמים ומידת ביצועם, קובצו כל הסעיפים הקואליציוניים של כלל הסיעות המצטרפות למאגר אחד, בו נרשם נוסחם המלא, והוגדר שדה נפרד ללוחות זמנים, במידה והסעיף כלל מועד לביצוע. במסגרת קיבוצם, הוגדרו שדות המציינים בהסכם של איזו מהסיעות מופיע כל סעיף, ובכך גם נבדקה חפיפה של אותו סעיף בכמה הסכמים במקביל.

בשלב שני, פורק כל סעיף לתתי-סעיפים, לפי מספר המרכיבים שנכללו במסגרת אותו סעיף. במסגרת פעולה זו אותרו 404 תתי-סעיפים שונים, מכלל הסכמי הסיעות יחדיו.²

בשלב השלישי של תהליך הניתוח, כל תתי-סעיף סווג לפי אופי דרכי המימוש של כל אחד מהם בקטגוריות הבאות:

- **ביצוע תכנית** – תתי-סעיפים בעלי אופי ביצועי מובהק, המתייחסים להקמת רשויות או מנגנונים ממשלתיים חדשים, מימוש תכנית עבודה סדורה, הנהגת רפורמה, הגברת או הטיית שירות קיים לקהל יעד מסוים, מנהלות ביצוע, צמצום בירוקרטיה וכו'.
- **חקיקה, תקנות וחוזרים** – תתי-סעיפים המתייחסים לשינוי חוקים, תקנות, החלטות ממשלה או הנחיות פנים משרדיות. תתי-סעיפים אלו נוגעים להיבט התקנת התקנות והחוקים בלבד ולא כוללים עיסוק ביישומם.
- **הקצאת תקציבים** – תתי-סעיפים המתייחסים להעברת סכומי תקצוב, מועדי תקצוב, התניות לתקצוב או נהלי העבודה לאישור תקצוב סוגיה או יוזמה מסוימת.
- **מינוי בעלי תפקידים** – תתי-סעיפים המתייחסים למינוי שרים, סגני שרים, ראשי רשויות מבצעות, יו"ר ועדות בכנסת, יו"ר הכנסת וסגניו. גם התייחסות לתמיכה במינויים הוחשבה כמינוי בעלי תפקידים לצורך סעיף זה.
- **עבודת מטה** – תתי-סעיפים המתייחסים לשלבי התכנון לשם גיבוש הדרך שבה ייושם שיפור בסוגיה מסוימת. התכנון יכול להיעשות באמצעות וועדות שרים, וועדות בין משרדיות מקצועיות, צוותי עבודה, תכנון פנים-משרדי וכדומה.
- **התחייבות קואליציונית לתמיכה** – תתי-סעיפים המתייחסים למשמעת הקואליציונית המצופה מהסיעות השותפות ומחברי הכנסת, כלפי תהליכי חקיקה, מינויים וקידום תכניות. תתי-סעיפים אלו מופרדים ומובחנים מאלה הנוגעים ישירות לקידום החקיקה, המינויים או התכניות עצמן.
- **העברת תחומי אחריות** – תתי-סעיפים המתייחסים לשינויים בשיוך האחריות המיניסטרילית, חלוקת נושאים בין משרדים, הרחבה או צמצום של תחומי אחריות עבור שרים וכן שינויים מבניים הנגזרים מהקמת הקואליציה.
- **הצהרתי** – תתי-סעיפים אלו אינם ביצועיים, אלא מציינים הצהרת מדיניות. אופיים דומה לסעיפים המופיעים בדרך כלל במסמך קווי היסוד של הממשלה. תתי-סעיפים אלו יכולים להתייחס לסוגיות שהממשלה מחויבת לשמר בהם את המצב הקיים או לשנות אותם לטובת כלל הציבור או ציבור מסוים, סוגיות שסוכם כי יוגדרו כיעד לאומי של הממשלה, או מחויבות הממשלה ליישום רפורמה בתחום מסוים, כאשר פרטיה מצוינים בתתי-סעיפים אחרים של ההסכם.

2 סעיפים שכללו בתוכם מספר פעולות (למשל קידום חקיקה לצד התחייבות קואליציונית לתמיכה בחקיקה או הצהרת כוונות שלאחריה פירוט תכנית) פוצלו לתתי-סעיפים נפרדים, על מנת להבחין בין אופני היישום והמעקב אחריהם.



בשלב הרביעי של תהליך הניתוח, תתי-הסעיפים קוטלגו ל-14 תחומי תוכן, במטרה לבדוק את מידת היישום של החלטות בתחומים מסוימים לעומת אחרים. התחומים שנקבעו הינם:

- **בריאות** – כולל סוגיות הקשורות, בין היתר, בהרחבת שירותי טיפולי שניניים, חיסונים לילדים או רפורמה בתחום הסיעוד.
- **דיור** – כולל סוגיות הקשורות, בין היתר, במימוש התכנית אותה הכינה סיעת "כולנו" לפתרון משבר הדיור, בנייה של דיור חרדי, קריטריונים לקבלת הטבות דיור, פרויקט שיקום השכונות בפריפריה והרחבת מספר הדירות של הדיור הציבורי.
- **דת ומדינה** – כולל סוגיות הקשורות, בין היתר, בזהות יהודית, שמירת הסטטוס קוו, שירותי דת, ענייני הוועדה למינוי דיינים וכן נושאים כגון גיור, כשרות וקבורה.
- **התיישבות** – כולל סוגיות הקשורות בין היתר להתיישבות בנגב ובגליל, תקצוב והסדרת ההתיישבות באיו"ש, טיפול במפוני ההתנתקות, וכן נושאים הקשורים לחטיבה להתיישבות.
- **חינוך** – כולל סוגיות הקשורות, בין היתר, בחיזוק מערכת החינוך בכללה וחיזוק הזרמים הדתי-לאומי והחרדי בפרט, המכללות והסמינרים לבנות החרדיות, מעמד התלמיד החרדי בחינוך המיוחד, התקצוב ונהלי התקצוב של רשתות החינוך החרדיות, וכן נושא ההשכלה הגבוהה כגון התקצוב לאוניברסיטת אריאל.
- **ממשל ומנהל ציבורי** – כולל סוגיות הקשורות, בין היתר, בשיטת הממשל, הגברת המשילות, התנהלות השירות הציבורי, ייצוג הולם בשירות המדינה, השירות לאזרח וכן מערכת היחסים מול בית המשפט העליון.
- **ניהול הקואליציה** – כולל סוגיות הקשורות, בין היתר, במינוי תפקידים בממשלה, חלוקת תיקים ומשרדים, עבודת מזכירות הממשלה, דרכי עבודת הממשלה ומחויבות קואליציונית.
- **פיתוח הנגב והגליל** – כולל סוגיות הקשורות, בין היתר, באזורי עדיפות לאומית, בתכניות פיתוח לגליל, בהתיישבות הבדואית בנגב, בפעילות גרעיני משימה וכפרי סטודנטים.
- **קליטה ותפוצות** – כולל סוגיות הקשורות, בין היתר, בסמכויות משרד התפוצות, בתכניות עבור יהדות התפוצות, בקליטת עלייה וביצוע תכניות ויוזמות מול יהדות התפוצות.
- **רווחה ושירותים חברתיים** – כולל סוגיות הקשורות, בין היתר, בתכנית למלחמה בעוני, תקציבי רווחה ברשויות המקומיות, מיצוי זכויות לבעלי מוגבלויות.
- **רפורמות במשק** – כולל סוגיות הקשורות, בין היתר, ביוקר המחייה, ענפי הבנקאות והפיננסים, שוק המזון, שוק הרכב, משק האנרגיה, קידום עצמאיים ועסקים קטנים והמלחמה בהון השחור.
- **שירות צבאי/לאומי וביטחון** – כולל סוגיות הקשורות, בין היתר, בתמיכה בחיילי צה"ל המשרתים, גיוס בני ישיבות, ישיבות ההסדר, השירות האזרחי הלאומי ומעמדם של ארגוני זק"א וארגון הצלה.
- **תחבורה** – כולל סוגיות הקשורות בקידום התחבורה הציבורית.
- **תעסוקה** – כולל סוגיות הקשורות, בין היתר, בתעסוקת חרדים, בהעלאת שכר המינימום ובתחום מעונות היום.

בנוסף, מוינו תתי הסעיפים גם על פי החלוקה לסעיפים סקטוריאליים על פני אוניברסאליים, על פי החלוקה הבאה:

- **לא** – תת הסעיף אינו סקטוריאלי ומימושו אינו רלוונטי לקבוצה או סקטור מסוים בחברה הישראלית.
- **חרדי** – תת הסעיף מתייחס במובהק למדיניות הנוגעת לציבור החרדי בישראל.
- **דתי-לאומי** – תת הסעיף מתייחס במובהק לציבור מתיישבי יהודה ושומרון או נוגע באופן משמעותי לציבור הדתי לאומי בישראל.
- **חרדי + דתי לאומי** – תת הסעיף נוגע בעיקר לשתי האוכלוסיות המצוינות לעיל.

בשלב האחרון של תהליך הניתוח נעשתה בדיקה לגבי מידת היישום של כל תת-סעיף על פי המפתח הבא:

- **כן** – במידה ותת-הסעיף יושם במלואו. דוגמאות לכך הן חוק שהשלים את תהליך החקיקה, אישור החלטת ממשלה, הקמת ועדה או הקצאת תקציבים.
- **לא** – במידה ותת-הסעיף לא יושם, והממשלה לא נקטה בצעדים ליישמן, במיוחד כאשר מדיניות הממשלה ממשיכה להיות מנוגדת לתת-סעיף מסוים. דוגמאות לכך הן ועדות שצריכות היו לקום ולא הוקמו, אי ביצוע של תהליכי חקיקה עליהם סוכם או תכניות שהוגדרו.
- **בתהליך** – במידה והוחל ביישום תת-הסעיף אך טרם הושלם תהליך היישום. דוגמאות לכך הן הצעת חוק בהליכי חקיקה, תקציבים שנקבעו בתקציב המדינה וטרם אושרו או עבודת מטה שטרם הסתיימה.
- **לא רלוונטי-עתידי** – במידה והוגדר לתת-הסעיף לוח זמנים עתידי החורג ממסגרת הבדיקה של ששת חודשי הכהונה הראשונים של הממשלה. דוגמאות לכך הן תמיכת השותפות הקואליציוניות לחקיקת חוק שנמצא כרגע בהכנה או רפורמת הסיעוד המתוכננת במשרד הבריאות.
- **לא רלוונטי-מותנה** – במידה ותת-הסעיף מתייחס לשלב הבא של סעיף אחר שלא הוחל ביישומו. דוגמאות לכך הן תמיכת השותפות הקואליציוניות בתסריט קואליציוני אפשרי, או בהתייחס למצב דברים אפשרי שלא ניתן לחזותו בעת חתימת ההסכם.



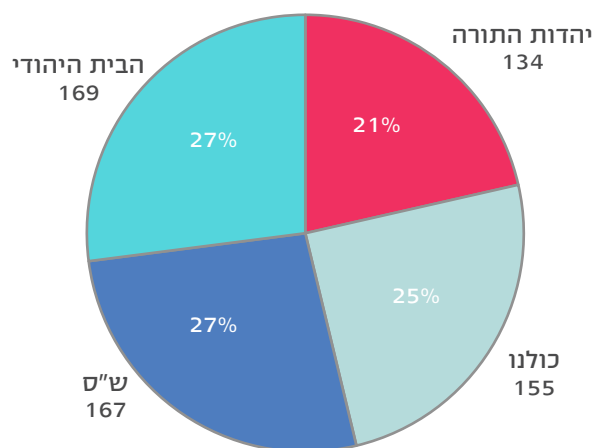
המצאים

ממצאי המחקר מובאים להלן וכוללים נתונים סטטיסטיים המשלבים פילוחי תוכן שונים. מטרת פילוחים אלו היא להצביע על נקודות, דפוסים ומגמות מרכזיות העולים מתוך הנתונים, על מנת לסייע בגיבוש תובנות אודות יישום ההסכמים הקואליציוניים ויישומם בממשלה ה-34. תובנות אלו יוצגו בפרק הבא. על מנת לאפשר נגישות רחבה לנתוני המחקר ולביצוע פילוחים רבים ומורכבים, הונגשו כלל הנתונים באמצעות אתר אינטרנט אינטראקטיבי, המאפשר ביצוע חיתוכים ופילוחים באופן ידידותי ונוח. אנו מצרפים אתר זה לדו"ח המחקר על כמוצר מחקרי משלים, מתוך מטרה שיביא גם להרחבת המעורבות האזרחית בשימוש בנתונים.

כתובת האתר: <http://tracker.ceci.org.il/>

חלוקת סעיפי ההסכמים בין הסיעות

כאמור, במסגרת הקמתה של הממשלה ה-34, נחתמו ארבעה הסכמים קואליציוניים בין כל אחת מארבעת הסיעות שהצטרפו לקואליציה ובין הסיעה החמישית שהרכיבה את הקואליציה. סיכום סך תתי-הסעיפים בכלל ההסכמים מצביע על התמונה הבאה:



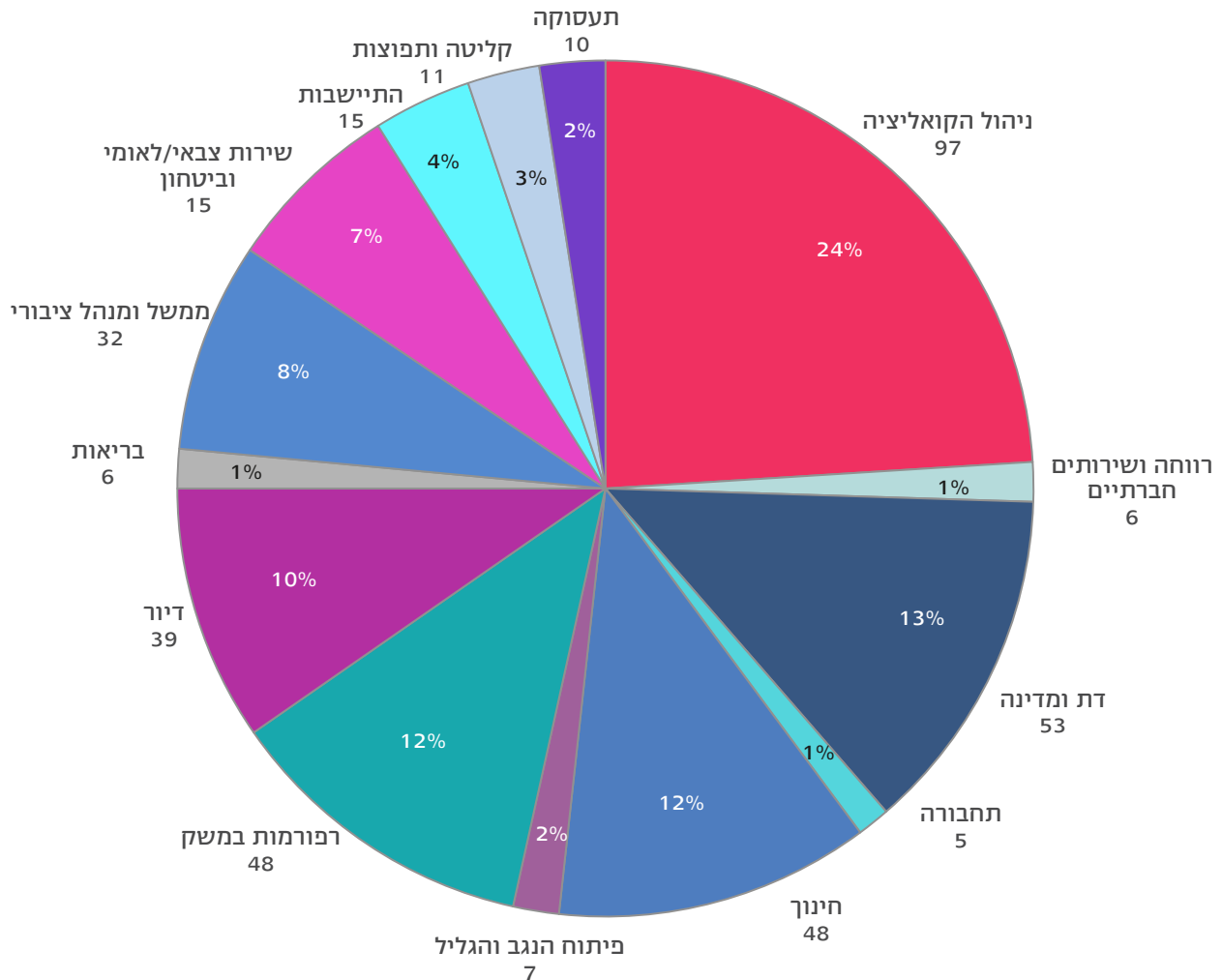
תרשים 1: חלקה של כל סיעה בסך סעיפי ההסכמים

ניתן לראות כי חלוקת תתי הסעיפים בין המפלגות מייצרת תמונה די שוויונית, כאשר מפלגות "הבית היהודי" ו-"ש"ס" חתומות על 27% כל אחת מסך תתי הסעיפים בכלל ההסכמים, מפלגת "כולנו" חתומה על 25% ומפלגת "יהדות התורה" על 21%³.

3 תתי-הסעיפים המופיעים במקביל בהסכמים של כמה סיעות נספרו בבדיקה זו עבור כל סיעה בנפרד. כלומר בפועל סיכום תתי-הסעיפים בבדיקה זו עולה על סך תתי-הסעיפים ה"עצמאיים" (404) שנבדקו במסגרת המחקר.

חלוקת סעיפי ההסכמים לפי נושאים

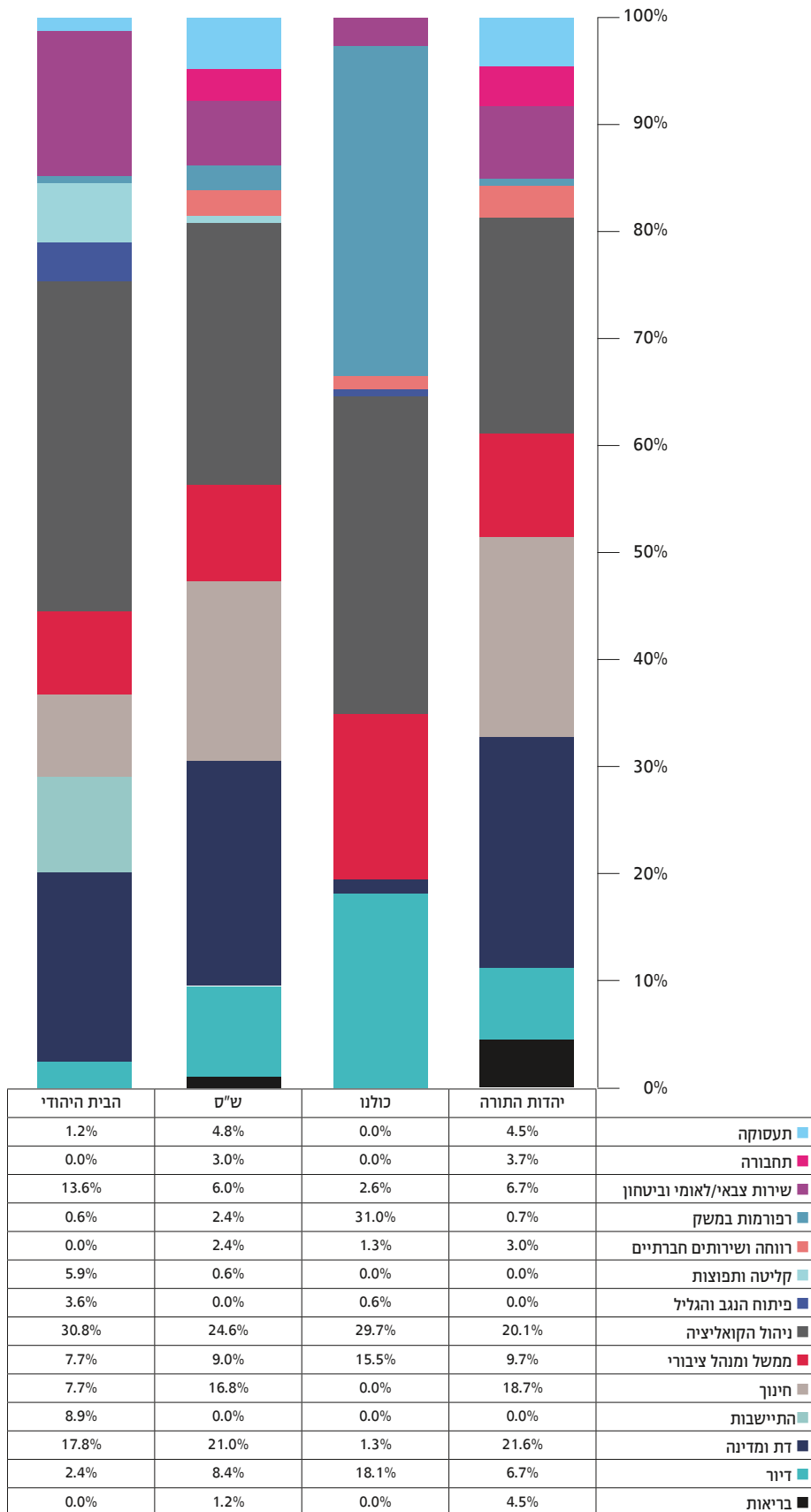
סיווג נושאי התוכן המרכזיים של ההסכמים הקואליציוניים הביא, כאמור, לגיבוש של 14 תחומים מרכזיים. חלוקת תתי-החלטות לתחומים אלו מוצגת בתרשים שלהלן:



תרשים 2: תחומי האב לפי משקלם בהסכמים הקואליציוניים

החלוקה הנושאית מעידה כי הסעיפים הקשורים לניהול הקואליציה, הכוללים את ההתחייבויות הקואליציוניות לחלוקת התיקים, מינוי בעלי תפקידים והסדרת סדרי העבודה הפנימיים בין הסיעות מהווים את הנתח הגדול ביותר (97 תתי-סעיפים), המהווה כמעט רבע מסך תתי הסעיפים בכלל ההסכמים. הנושאים המובילים האחרים הינם דת ומדינה (53, 13%), רפורמות במשק (48, 12%), תתי-סעיפים), חינוך (48, 12%), ודיור (39, 10%) תתי-החלטות).

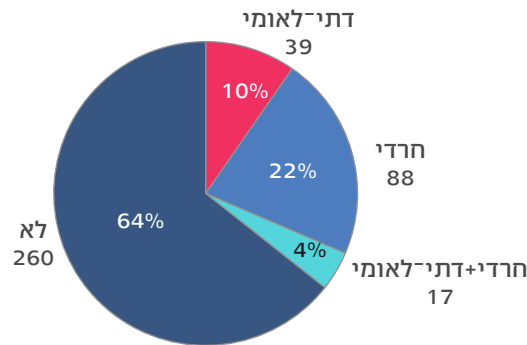
במידה רבה, משקפים נושאים מובילים אלה את סדר היום הפוליטי כפי שהתבטא במערכת הבחירות מצד המפלגות השותפות בקואליציה: מיקוד בתחומי הכלכלה והדיור מצד מפלגת "כולנו", מיקוד בנושאי דת ומדינה וחינוך מצד מפלגות "הבית היהודי", "ש"ס" ו"יהדות התורה". התרשים הבא מתאר את החלוקה הנושאית של תתי-הסעיפים בהסכמים הקואליציוניים בחתך הסיעות השותפות:



תרשים 3: שיעור באחוזים של כל נושא לפי משקלו בהסכמים הקואליציוניים

חלוקת סעיפי ההסכמים על פי מפתח סקטוריאלי

כפי שצוין לעיל, סיווג תתי הסעיפים כלל גם קטלוגם על פי מפתח סקטוריאלי, וזאת על בסיס מידת התאמתם לקבוצה או סקטור מסוים בחברה הישראלית. תתי סעיפים שקוטלגו כסקטוריאליים הינם אלו אשר כללו התייחסות לקבוצה שכזו במפורש או במשתמע. התרשים הבא מציג חלוקה זו:

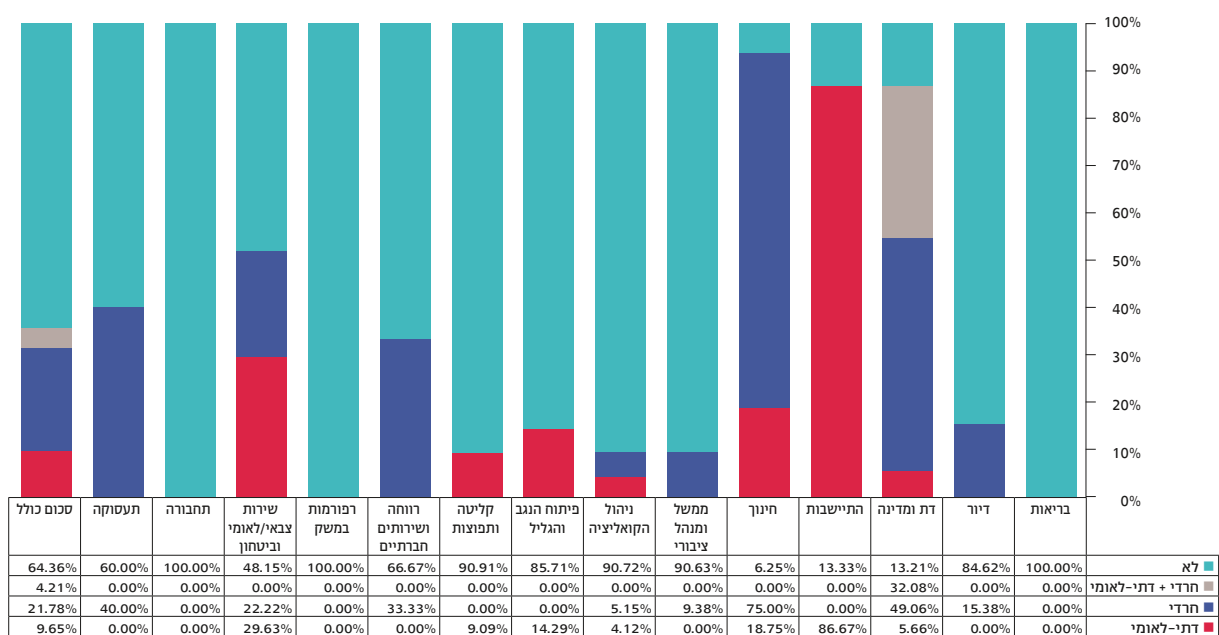


תרשים 4: שיעור ומספר הסעיפים הסקטוריאליים

התרשים מדגים כי שיעור תתי-הסעיפים הסקטוריאליים מסך הסעיפים כולם מסתכם בכ-35%, וחלוקתו היא כדלקמן: 88 תתי-סעיפים הנוגעים לאוכלוסייה החרדית, המהווים כ-21% מסך ההסכמים כולם. 39 תתי-סעיפים הנוגעים לאוכלוסייה הדתית-לאומית, המהווים כ-10% מסך ההסכמים כולם. 17 תתי-סעיפים הנוגעים לאוכלוסייה החרדית והדתית-לאומית גם יחד, המהווים כ-4% מסך ההסכמים כולם.

כאשר מנכים מתמונה את הסעיפים הנוגעים לניהול הקואליציה ומותירים בכך את נושאי התוכן "הביצועיים" עצמם, עולה שיעור הסעיפים הסקטוריאליים מסך הסעיפים כולם לכ-44%, מהם: כ-27% עבור האוכלוסייה החרדית, כ-11% עבור האוכלוסייה הדתית-לאומית, וכ-6% עבור שתי האוכלוסיות גם יחד.

חלוקה נוספת, המתבטאת בתרשים הבא, מציגה את שיעורם של תתי-הסעיפים הסקטוריאליים מתוך נושאי התוכן המרכזיים:



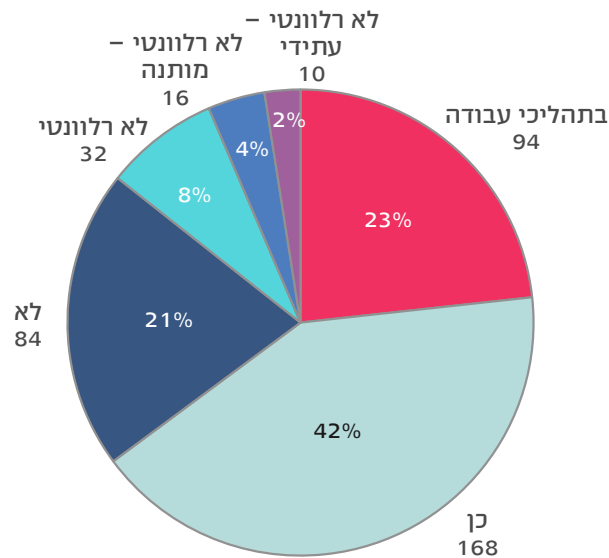
תרשים 5: חלוקה סקטוריאלי לפי נושאים



סיווג תתי־הסעיפים על פי המפתח הסקטוריאלי אפשר קבלת תמונה רחבה אודות "קהל היעד" של מימוש ההסכמים, וניתן לראות את משקלם הרב באופן יחסי של תתי־סעיפים אלו בנושאי חינוך, התיישבות, דת ומדינה, וכן נושאים הקשורים לגיוס לצה"ל.

חלוקת סעיפי ההסכמים על פי אופן מימושם

התרשים הבא מדגים את חלוקת תתי־הסעיפים על בסיס דרכי היישום הכרוכים ביישומם. חלוקה זו הינה משמעותית ביותר יכולות מימוש ויישום מדיניות, וסייעו בגיבוש תובנות בהמשך. להלן החלוקה:

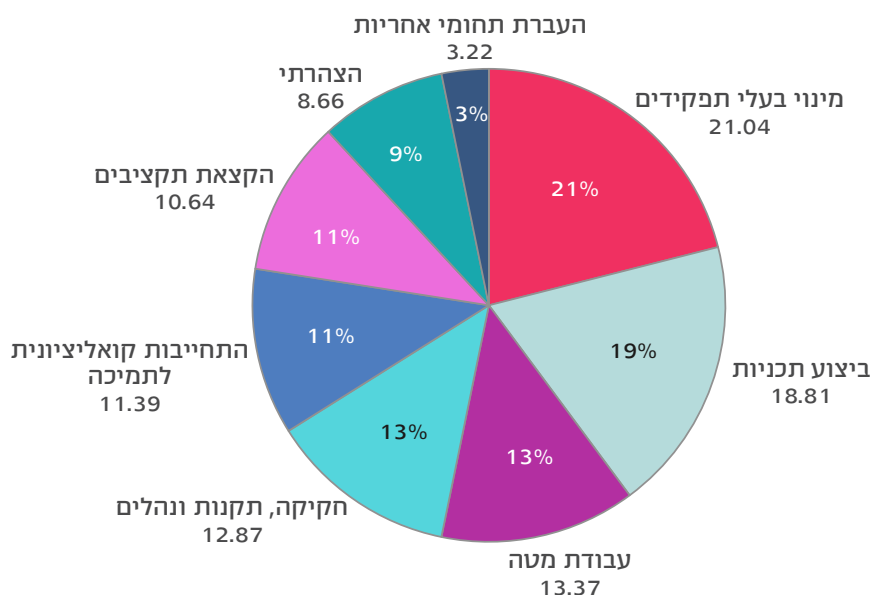


תרשים 6: התפלגות ההסכמים הקואליציוניים לפי אופני ביצוע

ניתן לראות כי נושא מינוי בעלי תפקידים (לרבות שרים וסגני שרים) הינו חלק מרכזי מהתחייבויות הביצוע של הקואליציה, ואלו מגיעים לשיעור של כ-21% (85 תתי־סעיפים) מסך ההסכמים כולם. אופני היישום המובילים הנוספים הינם ביצוע תכניות (76 תתי־סעיפים), קידום עבודת מטה (54, 13%), תתי־סעיפים), קידום חקיקה, תקנות או נהלים (52 תתי־סעיפים) וכן הקצאת תקציבים (46, 11%), תתי־סעיפים). ראוי להבחין כי אופן היישום המתבטא בהתחייבות קואליציונית לתמיכה (46, 11%) (תתי־סעיפים), וכן תתי־סעיפים הצהרתיים (35, 9%) (תתי־סעיפים) אינם מחייבים ביצוע מעשי מצד הקואליציה ומהווים כחמישית מכלל סעיפי ההסכמים.

נתונים אודות יישום ההסכמים הקואליציוניים

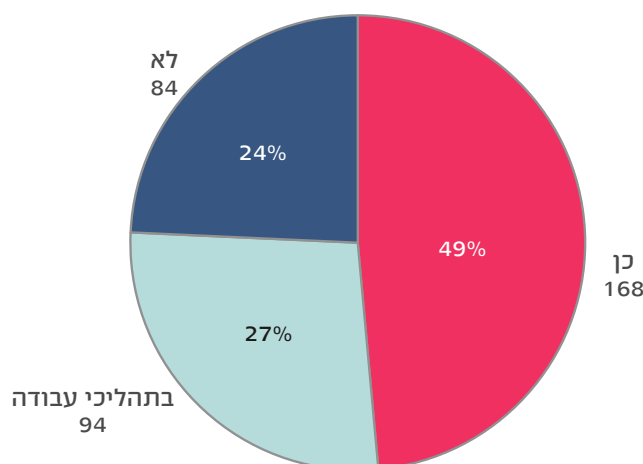
בחינת שיעורי היישום של תתי-הסעיפים בהסכמים הקואליציוניים מודגמת בתרשים שלהלן:



תרשים 7: שיעורי היישום של תתי-הסעיפים הקואליציוניים

התרשים מדגים כי שיעור ניכר של תתי-הסעיפים המופיעים בהסכמים הגיע לכדי מימוש מלא (42%, 167 תתי-סעיפים), בעוד שנתח מרכזי נוסף מצוי בתהליכי עבודה (23%, 95 תתי-סעיפים). הסעיפים שלא בוצעו כלל מסתכמים בכ-21% (84 תתי-סעיפים). בשאר הסעיפים לא נבדק ביצוע בשלב זה, מתוך היותם הצהרתיים בלבד (8%, 32 תתי-סעיפים), מותנים בפעולה או תהליך מוקדם שטרם קרה (4%, 16 תתי-סעיפים) או קבועים למועד מאוחר יותר (2%, 10 תתי-סעיפים).

בניכוי הסעיפים שאינם רלוונטיים לבדיקה בשלב זה, עומדת תמונת היישום על כ-48% ביצוע, כ-27% בתהליכי ביצוע וכ-24% אי-ביצוע:

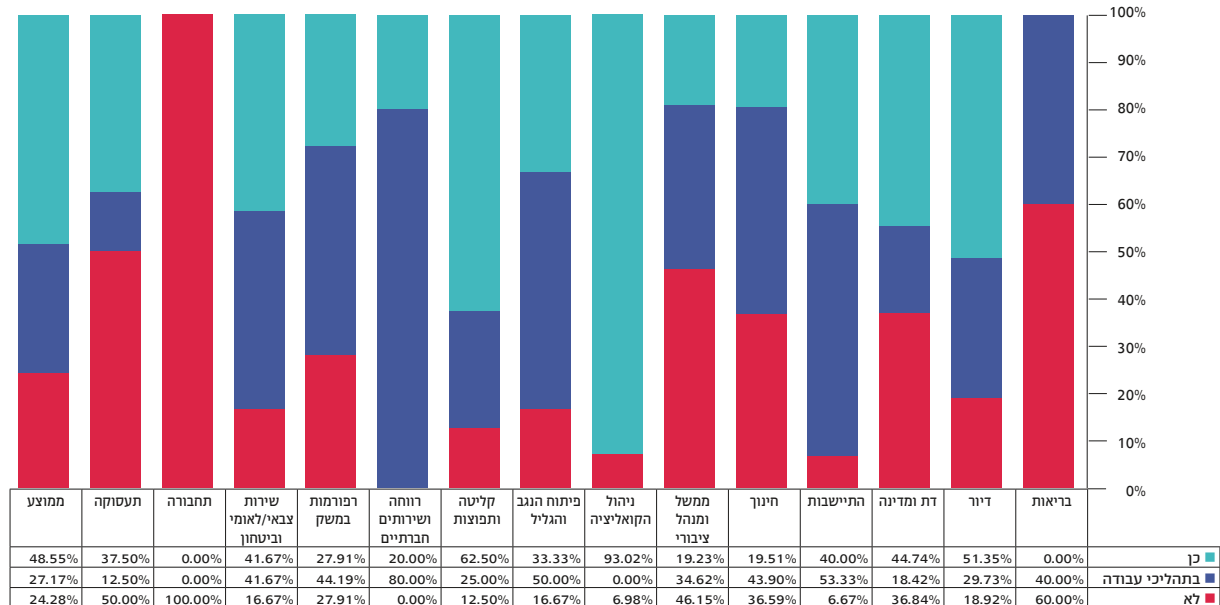


תרשים 8: שיעורי ביצוע של סעיפי ההסכמים הקואליציוניים (נכון לתאריך 19.11.2015)



היקפי היישום לפי נושאים

התרשים הבא מציג את שיעורי היישום בחתך החלוקה הנושאת, ובכך משקף את תמונת המצב בהיבטי מימוש המדיניות בכל אחד מתחומי התוכן:



תרשים 9: ביצוע ההסכמים הקואליציוניים לפי תחומים

הנושא המוביל מבחינת מידת היישום הינו "ניהול הקואליציה", במסגרתו בוצעו באופן מלא 93% מתי-סעיפים (80 מתוך 86). נתון זה אינו מפתיע בהתחשב בעובדה שעיקר סעיפים אלו כוללים מינויי תפקידים, כולל מינויי השרים וסגניהם, וכן הסדרים שונים המתבצעים על מנת לסלול את דרך העבודה של הקואליציה עם צאתה לדרך. בחצי השנה הראשונה לאחר הקמת הממשלה, אפוא, סביר למצוא שיעור גבוה עד מאוד של מימוש ההסכמים תחת נושא זה.

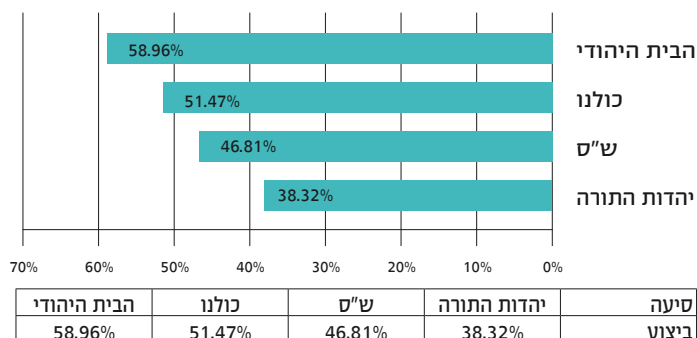
הנושא הביצועי המוביל מבחינת מידת היישום לאחר ענייני ניהול הקואליציה הוא "קליטה ותפוצות", העומד על כ-62%. שיעור היישום הגבוה נובע בעיקר מכך שההסכמים הקואליציוניים כוללים שורה של תתי-סעיפים הנוגעים להסדרת מעמדו של משרד התפוצות וסמכויותיו, בהתאם לסיכומים מול "הבית היהודי". סעיפים אלו הינם בעיקר פרוצדוראליים ונוגעים להסדרת מבנה המשרד על יציאתה לדרך של הממשלה וגיבוש הקואליציה ומכאן שיעור היישום הגבוה יחסית.

התחום השלישי המצוי בשיעור ביצוע גבוה הינו תחום הדיור, העומד על כ-51%. הסיבות לכך נעוצות, ככל הנראה, בריבוי סעיפי הסדרה מקדימים שהוגדרו על ידי סיעת "כולנו", במטרה לייצר "ארגז כלים" של סמכויות והגדרות אחריות שיאפשרו את קידום המדיניות בתחום הדיור. בין סעיפים אלו ניתן למנות את העברת תחומי האחריות בכפיפות למשרד האוצר, שינויי חקיקה נדרשים על מנת להסדיר סמכויות אלה, הקמת מסלולי חקיקה מהירים בכנסת בראשות נציג סיעת 'כולנו'. שינויים אלה בוצעו באופן מהיר עם הקמת הממשלה ועל כן מתבטאים בשיעורים גבוהים יחסית בתרשים.

מבין שאר הנושאים בולטת חולשת היישום היחסית של היבטים חברתיים כגון בריאות, חינוך, תעסוקה ותחבורה, אשר מציגים שיעורי יישום נמוכים, הן בריבוי תתי-סעיפים שלא יושמו כלל, והן במיעוט תתי-סעיפים שבוצעו באופן מלא.

שיעורי היישום לפי סיעות

התרשים הבא בוחן את מידת יישום סעיפי ההסכמים הקואליציוניים על פי שיוכם הסיעתי. יצוין כי תרשים זה כולל את מידת היישום בניכוי תתי-הסעיפים ההצהרתיים, העתידיים או המותנים:

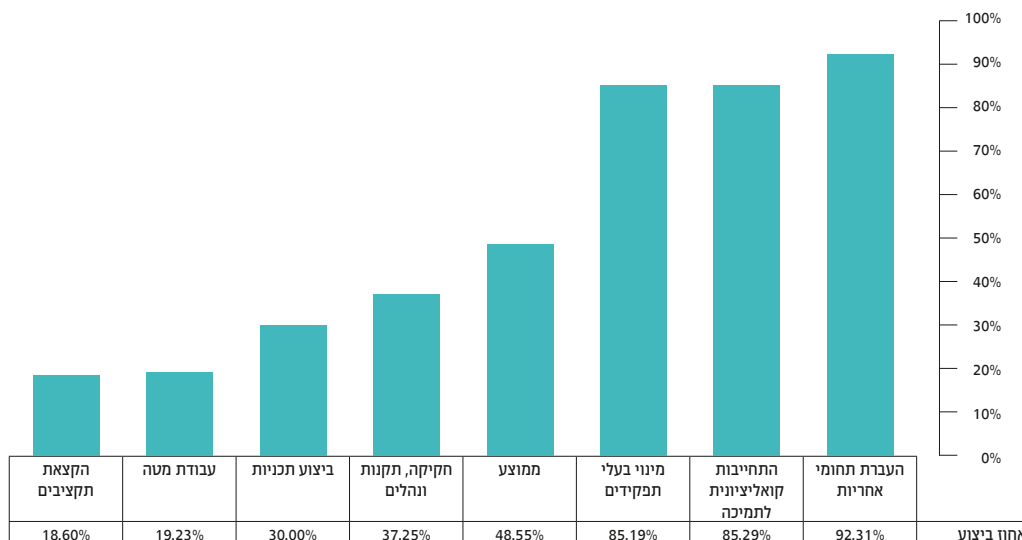


תרשים 10: שיעורי ביצוע לפי סיעות

כפי שניתן לראות, סיעת "הבית היהודי" מציגה את שיעורי המימוש הגבוהים ביותר בתום שישה חודשי כהונת הממשלה. השנייה אחריה בהיקפי הביצוע הינה סיעת "כולנו", אשר עיקר הצלחה נשען על הישגיה בנושא הדיור. סיעת "ש"ס" וסיעת "יהדות התורה" לעומתן, מדגימות תוצאות נמוכות יותר.

היקפי היישום בהתייחס לאופן הביצוע

התרשים האחרון בוחן את שיעורי היישום בהתייחס לאופן הביצוע של תתי-הסעיפים:



תרשים 11: אחוז ביצוע לפי דרכי ביצוע

תרשים זה מדגים היטב חלוקה ברורה בין תהליכי יישום "הסדרתיים", הכוללים העברת סמכויות, התחייבויות קואליציוניות לתמיכה ומינוי בעלי תפקידים – הזוכים לשיעורי יישום גבוהים ביותר, לבין תהליכי יישום "ביצועיים", הכוללים קידום חקיקה, ביצוע תכניות, עבודת מטה והקצאת תקציבים, בהם מידת היישום נמוכה משמעותית.



תובנות ומסקנות מממצאי המחקר

בחינת ממצאי המחקר, על בסיס ניתוח ההסכמים הקואליציוניים ומידת יישומם, מצביע על מספר תובנות מרכזיות:

1 ריבוי סעיפים ופירוט רב לצד מגמות שקיפות והחלת תוקף משפטי

בשונה מהסכמים קואליציוניים קודמים, הסכמי הממשלה ה־34 מתאפיינים בפירוט ארוך ודקדקני של סעיפי ההסכם, כולל לעתים בתוספות וחזרות המחזקות ומגבות את הכתוב (דוגמה מובהקת לכך היא החזרה המפורשת על התמיכה הקואליציונית בתהליכי חקיקה נקודתיים, גם אחרי שאלה צוינו במפורש כסעיף לקידום וביצוע). המבנה של ההסכמים הנוכחיים דומה במובן זה לחוזה משפטי מורכב ומפורט בו הצדדים מגבים את ההתחייבויות ההדדיות על מנת לוודא ולאשר מחדש את השותפות. לצד זאת, העובדה שההסכמים הקואליציוניים נחתמים ע"י מפלגות השלטון, אך אינם מקבלים את הגושפנקא המשפטית ממשרד המשפטים או היועץ המשפטי הממשלה, וכן לא ממשרד האוצר, מייצרת קשיים ברורים בתהליכי היישום העתידיים. באופן תיאורטי, יכולה מפלגת השלטון לחתום על הסכם קואליציוני שאיננו ריאלי מבחינה תקציבית, או שההערכה התקציבית שלו שגויה, או, חמור מכך, שאינו עומד במבחן המשפטי והחוקתי. בהסכמים הקואליציוניים הנוכחיים נתקלו מספר סעיפים בקשיי יישום נוכח חוות דעת משפטית בתוך המשרדים עצמם. כמו כן, בהמשך, יכולים סעיפים שונים "להיתקע" נוכח עבודת וועדת הכספים או שילוב "הנומרטור" של משרד האוצר, ככלי עבודה בהעברת החלטות ממשלה. נקודה זו רלוונטית במיוחד עבור ההסכמים הקואליציוניים של הממשלה ה־34, על רקע פרסום הנחיות חדשות מצד היועץ המשפטי לממשלה שפורסמו לקראת הקמת הממשלה וכללו התייחסות לסוגיית פרסום הסיכומים התקציביים והכללתם בתקציב המדינה. סוגיה זו התבטאה גם בדיוני הכנסת לקראת אישור התקציב, תוך חיזוק המגמות להגברת השקיפות והפיקוח על הסיכומים הקואליציוניים שבין המפלגות. נקודה זו מייצרת מתח בין המגמה הברורה להרחיב ולפרט את פרטי ההסכמים בין המפלגות, להבין היכולת להעמידם למבחן הביצוע בהמשך הדרך.

2 ההסכמים כשורת סוגיות לטיפול ולא כמדיניות משותפת

אחת הסיבות האפשריות לריבוי ופירוט הסעיפים שצוין לעיל עשויה להיות נעוצה בעובדה שמבנה ההסכמים אינו מצביע על מדיניות ממשלתית משותפת, אלא על שורה של סוגיות לטיפול, המורכבת מסדרת נושאים המקודמים על ידי כל אחת מהשותפות הקואליציוניות. באופן כזה ניתן למתוח קו ברור בין הסוגיות וההסכמות לבין הסיעה שקידמה אותה, בעוד שלשותפות האחרות כמעט ואין חלק בנושא עצמו. כך לדוגמא, הנושאים מרכזיים שמקדמת סיעת "כולנו" בתחום הדיור והרפורמות המשקיות כמעט ואינן חלק מסדר היום של ההסכמים עם השותפות האחרות, כך גם נושאי החינוך החרדי או שירותי הדת, מצוי כנושא מרכזי בהסכמים של "ש"ס" ו"יהדות התורה" ומצוי באופן חלקי בלבד בהסכמי "הבית היהודי" ואינו מופיע בהסכמים עם "כולנו" מאפיין זה הינו תוצאה מהמעבר מהסכם אחד משותף עליו חתומות כל הסיעות⁴ להסכמים נפרדים עבור כל סיעה. יתכן והשינוי המבני בהסכמים הקואליציוניים הוא תולדה של רצון פוליטי שלא לייצר מדיניות ממשלתית אחידה ומוסכמת, הן מטעמי ניהול קואליציוני, המשאיר פתח לשינויים במבנה הקואליציה, או מטעמים ציבוריים-תקשורתיים, תוך התמקדות באוסף החלטות על פני הצגת מדיניות כוללת המזמינה

4 כפי שהיה נהוג בישראל בשנות ה־60 וה־70.

ביקורת ציבורית.⁵ בהיבטי יישום המדיניות, ניכר שמבנה זה דווקא מסייע בקידום ומימוש ההסכמים שכן בניגוד לממשלה ה-33,⁶ חלוקת התפקידים והסמכויות בין הסיעות במסגרת הממשלה ה-34 מאפשרת לכל סיעה לממש את מדיניותה ללא תלות בהסכמה או ריצוי סיעה אחרת.⁷ ההלימה בין חלוקת התפקידים והסמכויות בממשלה לסוגיות אותן רצתה כל סיעה לקדם, פישטה את תהליך היישום מבחינה תהליכית ופוליטית.⁸

3 שיעור גבוה של סיכומים בעלי אופי סקטוריאלי

אחת הנגזרות של מבנה הסכמים מפולח ופרטני מול כל אחת מהשותפות היא התמריץ הגבוה של כל אחת משותפות הקואליציה למקסם הישגים ביחס לקהלי היעד שלה. במקרה של הממשלה ה-34, הרכב הממשלה, המייצר רוב זעום של 61 חברי כנסת מגביר עוד יותר את היבטי התלות של מפלגת הליכוד עם שותפותיה לקואליציה, ומכאן קצרה הדרך לריבוי סעיפים בעלי אופי סקטוריאלי מובהק במסגרת ההסכמים, וכפי שעולה מן הממצאים, שיעור תתי-הסעיפים בעלי מאפיינים אלה הינו שיעור גבוה מאוד, המתקרב לכ-50% (בניכוי סעיפי ניהול הקואליציה ומינוי בעלי תפקידים). ראוי להבחין כי הביטוי הסקטוריאלי בהסכמים הקואליציוניים עולה באופן מובהק בחתך סיעתי, כאשר הסיעות החרדיות וסיעת "הבית היהודי" מכילות תתי-סעיפים רבים בעלי אופי סקטוריאלי לציבור "שלהן" במסגרת ההסכמים, וזאת בניגוד לסיעת "כולנו". כמו כן, מודגשים ההיבטים הסקטוריאליים גם בחיתוך על פני נושאי תוכן, תוך התאמה בין ציבור המצביעים הספציפי ונושאי העניין הקרובים לסדר יומו.

4 "נוכחותה" של הממשלה ה-33 בהסכמים

למרות כהונתה הקצרה של הממשלה ה-33, נראה כי פעילותה ומדיניותה השפיעו על אופן כתיבת ההסכמים הקואליציוניים של הממשלה ה-34. הביטוי המובהק לכך הינו בהתייחסות לתחומי מדיניות (בעיקר בנושא השוויון בנטל וגיוס החרדים וכן בנושא מוסדות החינוך החרדי), בהם מצוינת בסעיפי ההסכמים הסכמה מפורשת על השבת המצב לקדמותו, טרם הממשלה ה-33 או לחילופין ביטול ישיר של המדיניות שנוקטה על ידה. אולם לצד היבטי המדיניות עצמם, ניכרת גם השפעת הממשלה הקודמת בכל הקשור בגיבוי ההסדרים ו"כלי העבודה" הניתנים לסיעות השונות. דוגמא טובה לכך הינה הסיכומים עם מפלגת "כולנו" בכל הקשר בטיפול בתחום הדיור, אשר מגדירים התחייבויות קואליציוניות ביצועיות המתייחסות להעברת תחומי סמכויות, שינויים מבניים ועקיפת שומרי סף,

5 ניתן לראות זאת גם ברמת הפירוט של מסמך קווי היסוד של הממשלה. מסמך קווי היסוד של הממשלה הראשונה השתרע על פני שישה עמודים וכלל עשרות סעיפים ופסקאות הרחבה. אורכו של מסמך קווי היסוד של הממשלה ה-34 מגיע לכדי קצת יותר מעמוד ומכיל 17 סעיפים בלבד.

6 דוגמאות אחדות לכך הן המגבלות שעמדו עבור סיעת 'יש עתיד' ו-'הבית היהודי'. אחת משתי הסוגיות המרכזיות עבור סיעת 'יש עתיד' בהסכמים הקואליציוניים של הממשלה ה-33, הייתה סוגיית הדיור. סיעת 'יש עתיד' ביקשה לקדם מדיניות מסוימת בסוגיה זו, אולם היא הייתה תלויה לחלוטין בנכונותו של שר הבינוי הנמנה עם נציגי סיעת 'הבית היהודי' ליישם מדיניות זו. סיעת 'הבית היהודי', לעומת זאת, לא הייתה יכולה לקדם תתי-סעיפים הקשורים בזהות יהודית, החשובה לה, ללא הסכמתה של סיעת 'התנועה' אשר החזיקה בתיק המשפטים וסיעת 'יש עתיד' אשר החזיקה בתיק החינוך ובראשות וועדת העלייה הקליטה והתפוצות בכנסת.

7 הסמכויות הקשורות בסוגיית הבינוי, שהייתה פזורה בין מספר משרדים הועברה למשרד האוצר במטרה לאפשר לסיעת 'כולנו' לממש את מדיניותה בסוגיית הבינוי. סיעת 'הבית היהודי' קיבלה סמכויות הקשורות בחינוך בארץ ובתפוצות במטרה שתוכל לממש את מדיניותה בסוגיית העמקת הזהות היהודית, וסיעות 'הדות התורה' ו-'ש"ס' במשותף קיבלו את הסמכויות שמאפשרות להן ליישם את מדיניותן בנושאי דת. חריגים לכך הם הסמכויות לקביעת מדיניות בתחום החינוך החרדי אשר תלויים במידה רבה בנכונותו של שר החינוך, מטעם סיעת 'הבית היהודי', לממש את המדיניות של הסיעות החרדיות.

8 מעבר, כמובן, למוטיבציה הרבה יותר שתהיה לשר לעסוק ביישום מדיניות במשרד אשר תואם לסוגיה בה רצה לטפל.



באופן המייצר עבור הסיעה כלים לפישוט נהלי העבודה ולצמצום חסמים למימוש מדיניותה. ההסכמים הקואליציוניים של הממשלה ה־33 התייחסו אך הם למנגנונים כאלו אך רק בהקשר של סוגיית הגיוס (סעיף 19 בהסכם של סיעת 'יש עתיד'), והתוצאה הייתה שסיעת 'יש עתיד' הצליחה לממש את מדיניותה בסוגיה זו. ברם, לא היה באפשרות סיעת 'יש עתיד' לחייב מנגנון דומה בתחום סוגיית הדיור, בגלל מערכת האיזונים והבלמים שאפיינה את מבנה הממשלה ה־33.⁹ נראה, אפוא, כי במסגרת ההסכמים הקואליציוניים לקראת הקמתה של הממשלה ה־34, נעשתה "הפקת לקחים" מצד חלק מהסיעות, ונעשה מאמץ לבצע התאמה מיטבית בכל הסכם בין התמורה במשרדים וסמכויות ובין התמורה בקביעת המדיניות עבור כל סיעה וסיעה בהתאם לסוגיות החשובות לה.

5 מידת השפעתן של הסיעות השותפות על יכולתן לממש מדיניות במסגרת קואליציה

נדוניה האלקטוראלית שהביאה כל סיעה בהצטרפותה לקואליציה שונה אחת מרעותה,¹⁰ היינו מצפים כי סיעה גדולה יותר תוכל להשיג עוצמה פוליטית רבה יותר בתוך הממשלה ומחוצה לה, לשם הבאה לגמר ביצוע של ההסכם הקואליציוני שלה. הממצאים מדגימים כי ההתאמה קיימת ברובה. "יהדות התורה" היא החלשה בסיעות הקואליציוניות, ושיעור היישום של תת־סעיפי ההסכם הקואליציוני שלה הוא הנמוך ביותר בהתאמה. ההתאמה קיימת גם לגבי סיעת "ש"ס" החזקה מעט יותר, אך חלשה ביחס לסיעות "כולנו" ו"הבית היהודי". אי התאמה קיים ביחס בשיעורי היישום בין סיעת "כולנו" לסיעת "הבית היהודי". כאמור, שיעור היישום של ההסכם הקואליציוני של "הבית היהודי" הוא הגבוה ביותר מבין כל סיעות הקואליציה, למרות שכוחה בכנסת נמוך ב־20% מכוחה של סיעת "כולנו". אנו יכולים להסביר את הצלחתה של סיעת "הבית היהודי" בין היתר בריבוי המשרדים והסמכויות שקיבלה הסיעה במסגרת המשא ומתן הקואליציוני. הסיעה קיבלה ארבעה משרדים לרשותה, בעוד שסיעת "כולנו" הגדולה ממנה קיבלה רק שלושה משרדים. בנוסף, ניתן להסביר את שיעורי היישום הגבוהים בזכות יכולתה של סיעת 'הבית היהודי' להגיע במסגרת המשא ומתן הקואליציוני להתאמה גבוהה בין התמורה שקיבלה מבחינת המשרדים והסמכויות ובין הסוגיות בהן רצתה לעסוק. בנוסף, דאגה הסיעה לקבל תפקידים בצמתי הכרעה מרכזיים, דוגמת יו"ר ועדת הכנסת לחוקה חוק ומשפט, התואמים לתפקידים והסמכויות יוזמי ביצוע במסגרת הממשלה.¹¹ סיעת "כולנו" נהגה במסגרת המשא ומתן הקואליציוני בדומה לסיעת 'הבית היהודי' במסגרת התפקידים יוזמי הביצוע לגבי סוגיית הדיור והרפורמה בבנקאות ובחסכון ארוך הטווח בלבד, בעוד שבסוגיות אחרות, נותרו הסמכויות בידי סיעות אחרות.¹² באשר לתפקידי מפתח, נקטה סיעת "כולנו" בדרך פתרון אחרת, שהיא עקיפת שחקני וטו קיימים, ויצירת מערך חדש של שחקנים אשר מיועדים להיות בשליטתה בלבד.¹³ עם זאת, בזכות אחיזתה במשרד האוצר, יש באפשרותה לכפות חקיקתית את היישום בתחומים אלו באמצעות חוק ההסדרים. סיעת "ש"ס", לעומת זאת, השיגה משרדים וסמכויות בהיקף קטן בהרבה ביחס למספר

9 ניסיון לפשט את הליכי יישום מדיניות בסוגיית הדיור כבר נעשה על ידי 'הליכוד', ערב הבחירות לכנסת ה־19. בראשית ינואר 2013 הכריז ראש הממשלה דאז, בנימין נתניהו, כי ימנה את משה כחלון כיו"ר רשות מקרקעי ישראל, והמינוי אף צוין בהסכם הקואליציוני של 'הבית היהודי' (סעיף 15 להסכם). מינוי זה לא יצא אל הפועל כתוצאה ממערך האיזונים ובלמים שנוצר בקואליציה, שהביאה למתן האחריות על רמ"י לידי סיעת 'הבית היהודי'.

10 סיעת 'כולנו' – 10 מושבים; סיעת 'הבית היהודי' – 8 מושבים; סיעת 'ש"ס' – 7 מושבים; סיעת 'יהדות התורה' – 6 מושבים.

11 יתרון זה רלוונטי גם בהיבטים של יצירת המשכיות לקידום מדיניות מהממשלה הקודמת, ובהקשר זה "הבית היהודי", הינה הסיעה היחידה שממשיכה את הנהגתה בממשלה.

12 הסמכויות ליישום הרפורמה בשוק המזון, משק הגז, הרכב והתעסוקה נותרו בסמכות משרד הכלכלה שהיה בידי סיעת 'ש"ס' ועבר בנובמבר 2015 לידי 'הליכוד'.

13 כמו הוועדה המיוחדת בכנסת לחקיקת חוקים הקשורים בתכנית הדיור או הרפורמה בבנקאות.

נציגיה בכנסת לעומת הסיעות האחרות,¹⁴ והתפקידים אותם השיגה הסיעה תואמים רק בחלקם את הסוגיות אותן ביקשה לקדם.¹⁵ ולבסוף, סיעת "יהדות התורה", השיגה את היקף המשרדים הקטן ביותר ובפער הגדול ביותר ביחס לגודלה בכנסת.¹⁶ אמנם הסיעה השיגה את התיקים והסמכויות הרלוונטיות לסוגיות החשובות לה, אולם אלו כוללים רק תפקיד יוזם ביצוע אחד, משרד הבריאות, בעוד שהתפקידים האחרים מתבטאים באיזש עמדות מפתח שביכולתם להבטיח את שימור המצב הקיים. הסיעה דרשה וקיבלה את תפקיד יו"ר ועדת הכספים, תפקיד שנחשב לאחד משומרי הסף החזקים בעשייה הפרלמנטרית.

ניתן לסכם את מידת ההשפעה של הסיעות השונות על מימוש המדיניות בתוך הקואליציה דרך התבוננות על פרמטרים עיקריים אלה:

- ✓ מספר התפקידים אותם השיגה הסיעה המצטרפת;
- ✓ מידת ההתאמה של התפקידים והסמכויות שהשיגה הסיעה המצטרפת לסוגיות החשובות לקהל בוחריה;
- ✓ מידת ההתאמה של התפקידים והסמכויות בתפקידי ביצוע שהשיגה הסיעה המצטרפת, לתפקידים וסמכויות בתפקידי שומרי סף שהשיגה הסיעה המצטרפת;
- ✓ מידת ריכוז כל הסמכויות של אותה סוגיה תחת סמכותה, ללא פיזור חלק מהן לסיעות אחרות;
- ✓ מידת התייחסותה של הסיעה המצטרפת ליישום פתרונות מבניים ממשלים העוקפים שומרי סף שלא בשליטתה, בדרך ליישום מדיניותה;
- ✓ מידת הצלחתה של הסיעה המצטרפת להשיג סמכות על הגופים המנהלתיים והרגולטורים האחראים על הביצוע;
- ✓ מידת הצלחתה של הסיעה המצטרפת להשיג סמכויות התואמות לסוגיות החשובות לקהל בוחריה אשר היו בידה בממשלה היוצאת, במידה והייתה חברה בה.

6 אופי מימוש המדיניות ככלי מבחין מרכזי ביישום ההסכמים

ממצאי מעקב היישום של סעיפי ההסכמים הקואליציוניים מאפשרים להתבונן בראייה מרחיבה על תחום יישום המדיניות הציבורית, ולהבחין בין כלי מדיניות שונים והפעלתם בהקשר של הממשלה הנוכחית. שלא במפתיע, הצביעו נתוני הביצוע על הקושי היחסי שבקידום תהליכי ביצוע מורכבים וארוכי טווח על פני הסדרות קצרות ומהירות יחסית של העברת תחומי תוכן או ביצוע מינויים. עובדה זו, העולה באופן מובהק מתוך הנתונים, מאשרת מחדש את קבועי הזמן הארוכים יחסית המאפיינים את תהליכי היישום של הממשל בישראל. בטווח של חצי שנה להקמת הממשלה, ניכר כי לצד הקושי בהעברת תקציבים בפועל, שהינה נגזרת ישירה של העדר תקציב מדינה,¹⁷ התקשתה

14 סיעת 'ש"ס' השיגה שני משרדים בלבד, לעומת סיעת 'הבית היהודי' שהשיגה ארבעה משרדים, למרות שהיחס בכוחן בכנסת הוא לא בכפולה של 2.

15 קיימת השקה נמוכה מאוד בין סמכויות משרד הכלכלה, אותו קיבלה סיעת 'ש"ס', לסוגיות הרלוונטיות לתתי-סעיפי ההסכם הקואליציוני עמה. יתכן כי עם התפטרותו של השר דרעי ממשרד הכלכלה בנובמבר 2015 והתאמת תחומי משרדו החדש לתחום הפריפריה החברתית, תתקיים התאמה רבה יותר.

16 סיעת 'יהדות התורה' השיגה משרד אחד בלבד, למרות שכוחה בכנסת לא קטן ברבע לעומת סיעת 'הבית היהודי'. סיעת 'יהדות התורה' אומנם מחזיקה בתפקיד יו"ר ועדת הכספים, אולם זהו תפקיד של שומר סף של מדיניות קיימת, ולא תפקיד היוזם ביצוע של החלטות.

17 תקציב המדינה אושר בתאריך 19.11.2015, ובכך הושלמה כמעט שנה שלמה ללא תקציב מדינה והתנהלות על בסיס תקציב קודם בחלוקת 1/12.



הממשלה גם בקידום סעיפים ביצועיים בעלי משמעות מתוך ההסכמים הקואליציוניים. את הקושי בקידום חקיקה, ובעיקר חקיקה שנויה במחלוקת, ניתן לתלות הן בקיומו של רוב קואליציוני זעום, ולא פחות מכך גם בהעדר ימי מליאה רבים לאורך ששת חודשי כהונת הממשלה. יחד עם זאת, בכל הקשור לקידום עבודת מטה, הקמת צוותי עבודה וגיבוש מדיניות פנים ממשלתית, ניכר כי כאן הקושי טמון במורכבות רבה יותר, הטמונה בהליכי העבודה הדורשים מספר גורמים ומשרדי ממשלה בתוך המגזר הציבורי, ויתכן כי ההסכמים עצמם נקטו אך הם בפרקי זמן בלתי ריאליים לגיבוש ועיצוב המדיניות בשורה כה רבה של נושאים (קושי זה ניכר פעמים רבות גם בהחלטות ממשלה הנוקבות בלוח זמנים קצר מדי ביחס למהירות עבודתה של הממשלה עצמה). במקביל, אי ביצועם של חלק מסעיפי עבודת המטה עשוי להצביע כי סעיפי ההחלטה גובשו ונכתבו כפשרה פוליטית, ולא מתוך כוונה כנה לקדם ולייצר מדיניות בתחום המדובר. בכל אופן, ראוי להדגיש כי בחינה מקיפה ומלאה יותר של יכולות היישום על בסיס ביצוע ההסכמים הקואליציוניים ראוייה להיבחן על פני משך זמן ארוך יותר, המתבצע כאשר עבודת הממשלה כבר מיוצבת, תקציב המדינה קיים ועבודת החקיקה בכנסת פעילה.

סיכום

תהליך היישום של ההסכמים הקואליציוניים הוא דוגמא מובהקת של יישום שלא בדרך היררכית, אלא כחלק ממשחק יחסי הכוחות הפוליטיים. מקומם של ההסכמים הקואליציוניים ככלי מדיניות הינו מלכתחילה מוטל בספק, שכן בניגוד לתהליכי חקיקה או החלטות ממשלה, טיבם של ההסכמים הקואליציוניים הוא בהסדרת מערכות היחסים בין סיעות הקואליציה, וגיבויה בשורת סיכומים המיועדים לביצוע בספקטרום רחב של אופנים. יתרה מכך, הסכמים קואליציוניים נחתמים לרוב "באישון לילה", באופן המשקף מקח וממכר פוליטי על פני עבודת מטה עמוקה ומקצועית. ובכל זאת, ההסכמים הקואליציוניים מצביעים באופן ברור על מדיניות עשייה מצד הממשלה בראשית דרכה. תמונת הנושאים המגולמת בהסכמים מצליחה לשקף באופן מהימן יחסית את הבטחות המפלגות לקהל בוחריהן, ואת סדר היום הציבורי שבכוונת הממשלה המשותפת להוביל. מלבד ההסדרים המתייחסים לניהול השוטף של הקואליציה, חלוקת בעלי התפקידים והתחייבויות התמיכה ההדדית שבין המפלגות, כוללים ההסכמים גם רצף ארוך של פעולות קונקרטיות לביצוע, שחלקן לעתים אף דייקניות ומוסכחות לפרטי פרטים. על כן, במידה רבה משמש המעקב אחר יישום ההסכמים ככלי אמין לבחינת התקדמותה של הממשלה הנבחרת, ולא פחות מכך, ככלי לבחינת היבטי משילות, תוך זיהוי הצלחות וכישלונות במימוש ההבטחות לבוחר. אנו מקווים כי הממצאים שהוצגו במחקר זה ישמשו בסיס למעקב ובקרה ציבורית אחר פעילות הממשלה הנוכחית, הממשלה ה-34, ובנוסף, שיחזקו את תשתית הידע והמחקר אודות מקומם של הסדרים פוליטיים בישראל. לבסוף, מחקר זה משמש גם כאמצעי לבחינת עולם יישום המדיניות בישראל, תוך אבחנה בנקודות החוזק והחולשה של הממשל והמינהל הציבורי ביכולתם להוציא מדיניות מן הכוח אל הפועל.

כאמור, המשך מעקב וניטור ההסכמים ממשיך להתבצע במרכז להעצמת האזרח, וממצאיו מונגשים לציבור באמצעות אתר האינטרנט: <http://tracker.ceci.org.il/>



מקורות

בלאנדר, ד. וי. בן-נור. 2013. **המערכת הפוליטית בישראל: שנים ראשונות, מבנה מוסדי, התנהגות. פוליטית, בעיות לא פתורות, הדמוקרטיה בישראל.** תל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה בשיתוף עם הוצאת עם עובד.

Browne E. C. & M. N. Franklin. 1973. "Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies." *The American Political Science Review* 67(2): 453–469.

Kretzmer, D. 1992. "Political Agreements — A Critical Introduction." *Israel Law Review* 26(4): 407–437.

Müller W. C., & K. Strøm. 2000. *Coalition Governments in Western Europe*. New York: Oxford University Press.

Nakamira, R. T. & F. Smallwood. 1980. *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Press.

Sened, I. 1996. "A Model of Coalition Formation: Theory and Evidence." *The Journal of Politics* 58(2): 350–372.

Strøm K. and W. C. Müller, 1999. "The Keys to Togetherness: Coalition Agreements in Parliamentary Democracies." *Journal of Legislative Studies* 5(3/4): 255–282.

