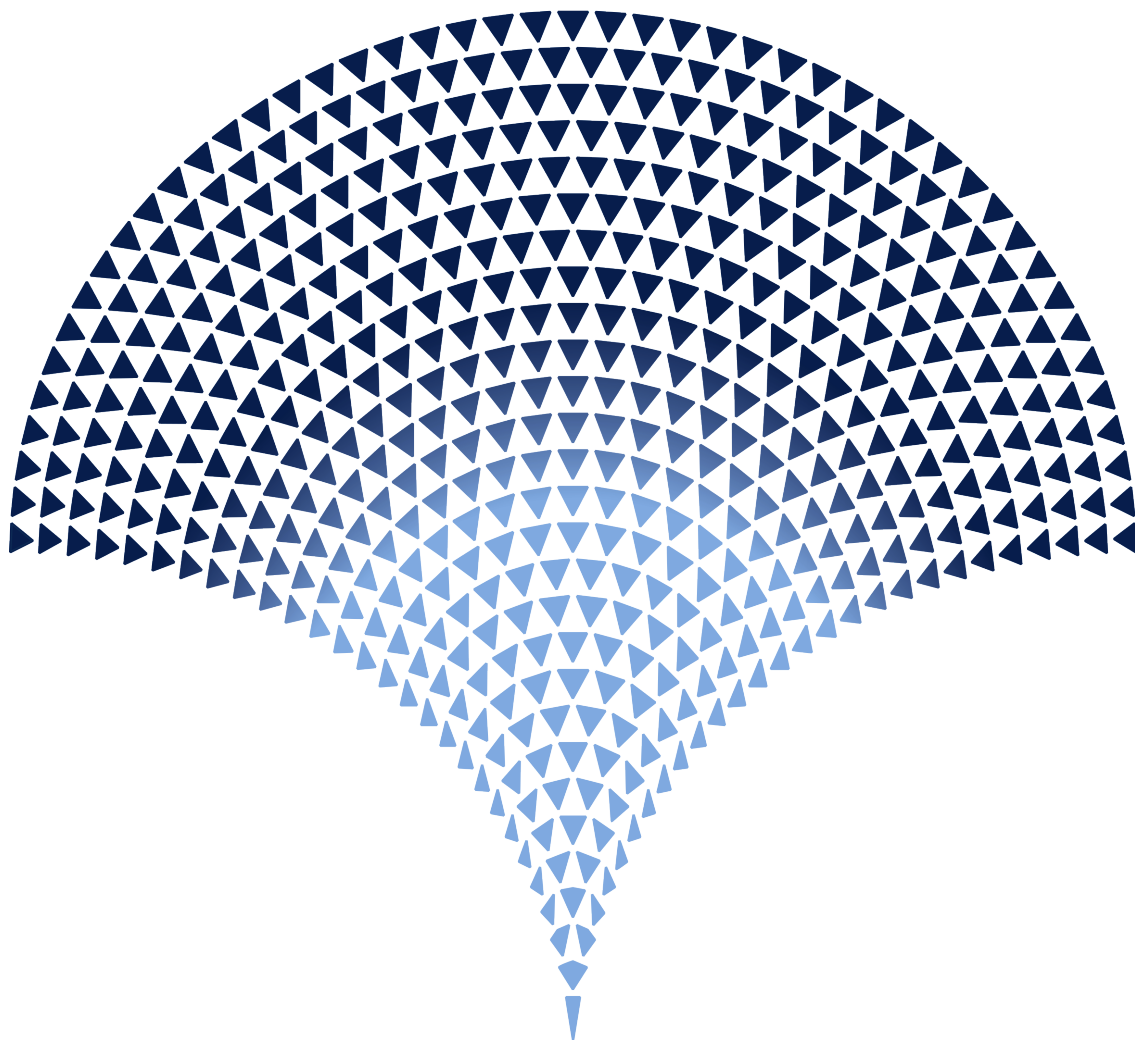


**CECI**

Citizens' Empowerment Center in Israel  
A Government that works. For us.

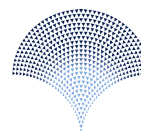
המרכז להעצמת האזרח  
ממשל שעובד. בשבילנו.



## **דו"ח מעקב**

**החלטות הממשלה ה-34 – סיכום השוואתי**

ינואר 2016



## אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

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 ולהוביל 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

---

החלטות הממשלה ה-34 – סיכום השוואתי

---

ינואר 2016



## רקע

על רקע סיומה של שנת 2016 ואישור תקציב המדינה, בוצע במרכז להעצמת האזרח מחקר מקיף הסוקר את החלטות הממשלה אשר נתקבלו על-ידי הממשלות בשנים האחרונות ומנתח אותן באופן השוואתי.

המחקר הינו מחקר שנתי המתבצע על-ידי המרכז, אשר מטרתו לבחון בכלים השוואתיים את החלטות הממשלה המתקבלות ולבחון מגמות ותובנות בדבר כלי העבודה המרכזי של ממשלות ישראל. המחקר, אשר סוקר את החלטות הממשלה משנת 2006 ואילך (הממשלה ה-31 ואילך), מבצע ניתוח נושאי של החלטות המתקבלות על-ידי הממשלה בישיבותיה השבועיות ובמסגרות ועדות השרים הפועלות בה.

**המחקר מעמיד במוקד את כלי העבודה המרכזי של ממשלות ישראל – החלטות הממשלה, אשר על-פי רוב אינן זוכות לתשומת לב ציבורית ותקשורתית מספקת, ומרביתן כלל אינן מוכרות לציבור האזרחים.** המחקר מאפשר להתבונן על סדר יומן של ממשלות ישראל על-פני כמעט עשור, ומשקף תמונה מגובשת של פעילות הממשלות השונות, יחד ובנפרד, על-פני שורה של תחומי עשייה במבט השוואתי.

**המחקר הנוכחי, מתמקד בנתונים עדכניים מפעילותה של הממשלה המכהנת, הממשלה ה-34, במטרה להעמידם בהשוואה לפעילות של ממשלות קודמות.** נתוני החלטות של הממשלה הנוכחית כוללים את כל החלטות מיום הקמתה ועד לתאריך 20.12.2016. המחקר מובאים בטבלאות המסכמות המוצגות בהמשך, ומאורגנים באופן הבא:

- סך החלטות שהתקבלו על-פני כהונת הממשלה.
- סך החלטות הביצועיות מתוכן – החלטות הנושאות אופי יישומי ומייצרות משימות לפעולה מצידה של הרשות המבצעת בתחומי תוכן שונים.
- סך החלטות המנהלתיות מתוכן – החלטות שעניינן הוא ארגוני-בירוקרטי, בעלות אופי הצהרתי, מתן היתרים ואישורים שונים, ביצוע מינויים וכיו"ב.
- סך החלטות שעברו במסגרת ועדת השרים לענייני חקיקה – על רקע מקומה וחשיבותה של ועדה זו והשיעור הגבוה של החלטות ממשלה המתקבלות במסגרתה.
- פילוח כמותי ויחסי של סך החלטות (הביצועיות והמנהלתיות) על-פי תחומי התוכן בהן עסקו.
- פילוח כמותי ויחסי של החלטות על-פני נושאים "חוצים" (כגון החלטות בנושא מיעוטים או בנושא ירושלים).
- בחינת שיעור החלטות שהועברו כמקשה אחת במסגרת חוקי ההסדרים.

## ניתוח ופרשנות לנקודות עיקריות מהמצאים

### 1. כללי

ניתוח החלטות הממשלה מהווה, כאמור, כלי אבחון לסדר יומן של ממשלות ישראל, לתחומי התוכן בהן עסקן ולמידת תשומת הלב שהושקעה על-ידן לנושאים שונים שעל סדר היום הציבורי. הניתוח מאפשר גם לבחון באופן השוואתי את את פעילותן של הממשלות באופן יחסי זו לזו. יודגש כי החלטות הממשלה נעות על-פני מנעד רחב ביותר, הן מבחינת היקפן וגודלן, והן בתוכנן הנורמטיבי<sup>2</sup>, ולכן כמות ושיעור ההחלטות שקיבלה ממשלה בתחום זה או אחר אינם בהכרח ערובה לפעילות מוצלחת של הממשלה באותו התחום. בנוסף, קבלת החלטות בלבד אינה מעידה על יישום מדיניות בפועל, ובפער שבין גיבוש המדיניות לבין ביצועה שמונים קשיים ומורכבויות לרוב. אם כן, יש לראות בממצאים ובניתוחם כאמצעי מועיל לניתוח פעילות הממשלות בישראל אך חלקי בהיקף המשמעותי שניתן לגזור ממנו.

### 2. כמות החלטות על-פני קדנציה

הנתונים מדגימים כי ממשלות מקבלות אלפי החלטות במהלך קדנציה, הכוללות החלטות של מליאת הממשלה, ועדות השרים והקבינטים שונים. כלי ההחלטות הינו כלי מרכזי ושוטף בעבודת הממשלה, ומהווה את האמצעי המרכזי לעיצוב ויישום מדיניות. ניתן לראות באופן ברור מן הנתונים כי היקף החלטות הממשלה קשור בקשר הדוק למשך כהונת הממשלה, כלומר ממשלה יציבה יותר מקבלת באופן ברור, יותר החלטות, מכל הסוגים.

2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	
350	262	214	207	203	191	261	219	255	316	179	החלטות ביצועיות
227	405	240	318	310	321	300	353	294	314	222	החלטות מנהלתיות
376	240	396	327	384	442	543	451	272	60	14	החלטות ו.שרים לחקיקה
<b>953</b>	<b>907</b>	<b>850</b>	<b>852</b>	<b>897</b>	<b>954</b>	<b>1104</b>	<b>1023</b>	<b>821</b>	<b>690</b>	<b>415</b>	<b>סה"כ</b>

### 3. שיעור החלטות מנהלתיות

נתון מרכזי הבולט מהמצאים הוא שיעורן המשמעותי של ההחלטות המנהלתיות/תפעוליות מצד הממשלה. החלטות שעוסקות באישורי נסיעות ומינויים, כמו גם מתן היתרים, אישורים והמלצות שונות, מהווים חלק ניכר מעבודת הממשלה, מה שמעיד על הזמן המועט הנותר לשובת דיונים ועיסוק מעמיק בסוגיות עומק, החלטות ביצועיות או גיבוש עמדה משותפת. בפועל, חלק משמעותי משיבות הממשלה מוקדש להיבטים טכניים ומנהלתיים, והממשלה בישיבתה כגוף משותף ממעטת לעסוק בהחלטות ביצועיות.

### 4. החלטות ועדת שרים לענייני חקיקה

אחד הנתונים הבולטים הוא השיעור המשמעותי של החלטות ועדות שרים לחקיקה על-פני השנים, המהוות את התייחסות הממשלה ליוזמות חקיקה פרטית העולות מן הכנסת. שיעור ההחלטות הגבוה של ועדת שרים לחקיקה מתוך סך החלטות הממשלה ממחיש כי החקיקה הפרטית בישראל, שממילא מצויה בשיעורים חריגים ביחס לעולם,

1 כך למשל, ניתן למצוא החלטות מקיפות, הכוללות מספר רב של משרדי ממשלה מעורבים לעומת החלטות המכוונות למשרד או יחידה אחת בלבד.  
2 לדוגמה החלטות מסוימות יכולות להיות החלטות על צמצום, קיצוץ או הקטנה של פעילות בתוך תחום תוכן מסוים ובכך יבטאו דווקא את החלטתו ולא את חיזוקו.

משפיעה באופן ברור על תפקוד הממשלה ומייצרת עומס גובר על עבודתה. מגמה זו מתחזקת עוד יותר בשנים האחרונות ונוכחת בכל הממשלות.

## 5. שיעור החלטות בחוקי הסדרים

חוקי ההסדרים מהווים אחוז ניכר מסך ההחלטות הביצועיות של הממשלות. המשמעות היא שחלק משמעותי מאוד מההחלטות הממשלתיות הינן פרי יוזמתו של משרד האוצר ועוברות כמקשה אחת במסגרת ישיבת ממשלה אחת, כך שהן כמעט אינן מאפשרות דיון עומק בנושאי ליבה וברפורמות מבניות. רבות כבר נכתב בנושא זה על חוקי ההסדרים, ונתונים אלו ממחישים עד כמה עמוקה הנוכחות שלהם במסגרת פעילות הממשלה. הנתונים גם מדגימים כי אחוז ההחלטות העוברות במסגרת חוקי ההסדרים נותר דומה פחות או יותר בין כל הממשלות (נע סביב ה־25%), ואין כמעט שינוי על־פני השנים למרות הביקורת ההולכת והגוברת על השימוש בכלי זה.

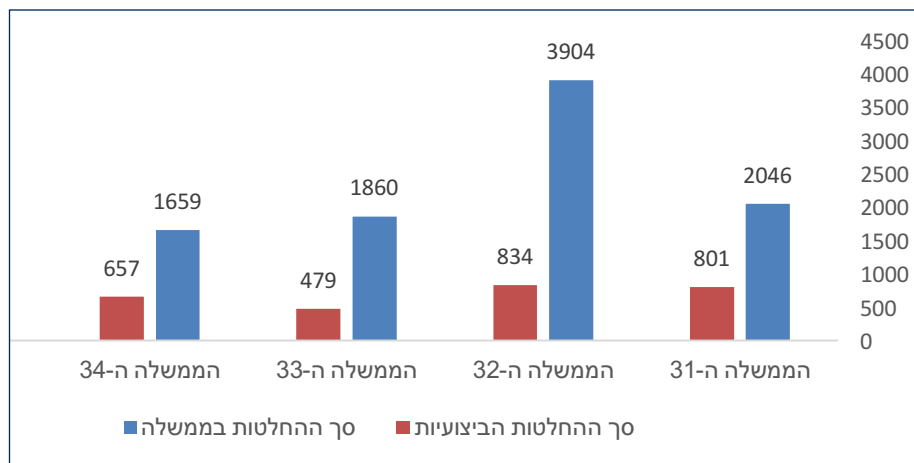
## סיכום ממצאים מרכזיים על החלטות הממשלה ה־34

### כללי

1. **הממשלה ה־34 קיבלה עד כה (דצמבר 2016) 1696 החלטות, מהן 953 במהלך שנת 2016 בלבד.** נתונים אלו מציבים את הממשלה הנוכחית כבעלת תפוקה גבוהה במיוחד של החלטות ממשלה ביחס לממשלות הקודמות. כאשר בוחנים את כמות החלטות הממשלה ביחס לחודשי הכהונה בפועל מתחזקת תמונה זו. הממשלה הנוכחית מייצרת הכי הרבה החלטות בממוצע לחודש כהונה ביחס לקודמותיה – 85.1 החלטות לחודש.
2. בנוסף, הממשלה הנוכחית מתאפיינת גם בריבוי יחסי של החלטות ביצועיות, כלומר החלטות בעלות אופי יישומי (כוללות תקציב, רגולציה, עבודת מטה, הפעלת פרויקטים, תזוזת כוח אדם, שינויים מבניים ועוד), ובשיעור נמוך יחסית של החלטות מנהלתיות שהינן החלטות טכניות במהותן (כוללות אישורי נסיעות, מינויים, אשורר אמנות ועוד). **שיעור החלטות הממשלה הביצועיות בממשלה ה־34 עומד על 40%, וזאת לעומת שיעור של 26% בממשלה הקודמת, ה־33, ושיעור של 21% בלבד בממשלה ה־32.**

### טבלה 1: החלטות ממשלה כללי – השוואה בין ממשלות

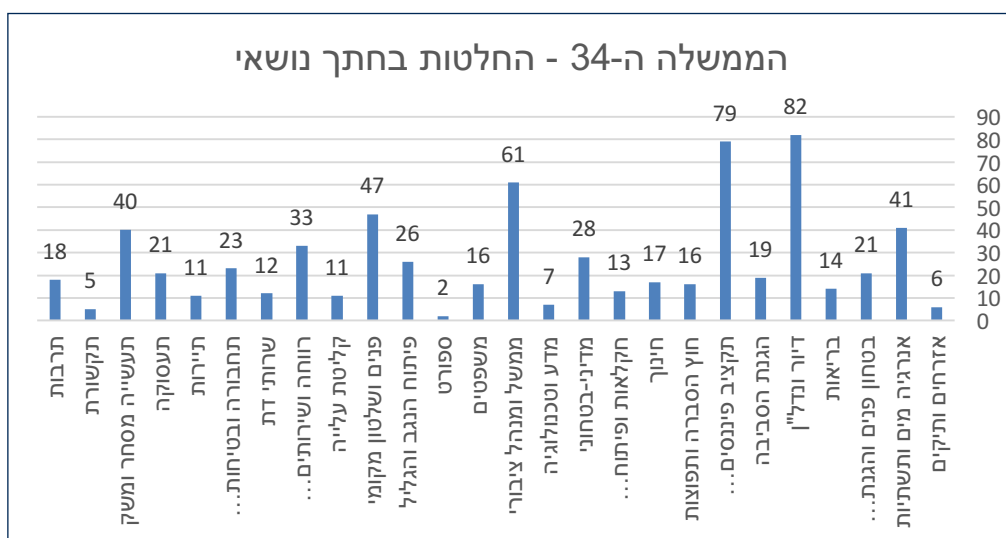
הממשלה ה־34	הממשלה ה־33	הממשלה ה־32	הממשלה ה־31	
1659	1860	3904	2046	סך ההחלטות בממשלה
657	479	834	801	סך ההחלטות הביצועיות
40%	26%	21%	39%	אחוז החלטות ביצועיות מסך ההחלטות
398	601	1252	898	סך ההחלטות המנהלתיות
24%	32%	32%	44%	אחוז החלטות מנהלתיות מסך ההחלטות
604	780	1818	347	סך החלטות של ועדת שרים לענייני חקיקה
36%	42%	47%	17%	אחוז החלטות ועדת שרים לחקיקה מסך ההחלטות
19.5	26	47.5	68.8	סך חודשי כהונת הממשלה
85.1	71.5	82.2	29.7	סך החלטות ממוצע לחודש כהונה

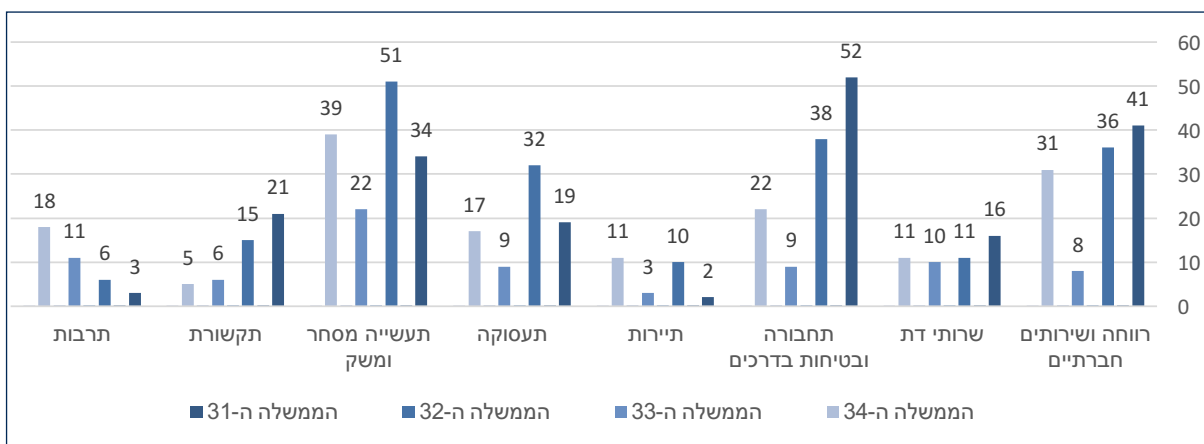
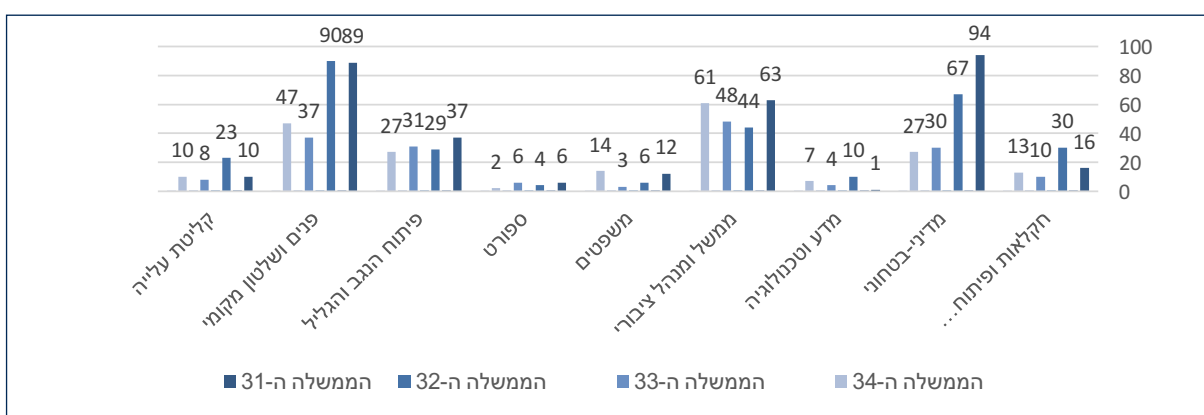
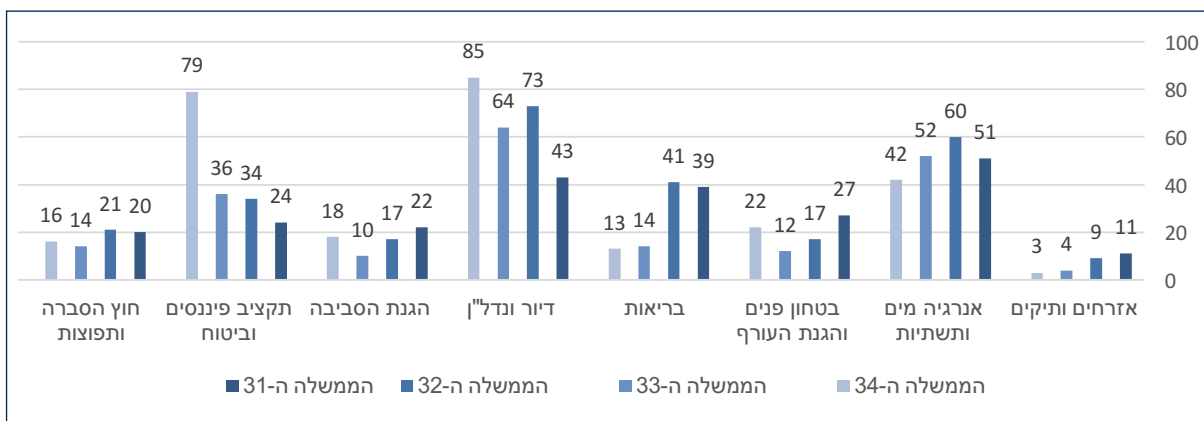
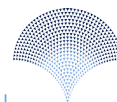




## החלטות בחלוקה נושאת

3. מתוך ההחלטות הביצועיות, מתאפיינת פעילות הממשלה הנוכחית בריבוי יחסי של החלטות בנושא דיור ונדל"ן (85 החלטות המהוות כ-13% מהחלטותיה) ובכך ממשיכה את המגמה שהתפתחה בממשלה הקודמת. כמו־כן, מתאפיינת פעילות הממשלה ה-34 בשיעור גבוה של החלטות בנושא תקציב, פיננסים ומיסוי (79 החלטות המהוות כ-12% מהחלטותיה) – נתון בולט באופן מובהק ביחס לממשלות קודמות. נושאים נוספים המצויים על סדר יומה של הממשלה ה-34 מבחינת היקף החלטות הם תחומי הממשל והמינהל הציבורי וכן תחום הפנים והשלטון המקומי.
4. לצד הנושאים הזוכים לשיעור החלטות גבוה, מתאפיינת הממשלה הנוכחית בשיעור נמוך של החלטות בתחומי החינוך (2.59% מההחלטות הביצועיות בלבד), הבריאות (1.98% מההחלטות הביצועיות בלבד), וכן בתחום האנרגיה והתשתיות (6.39%, שיעור נמוך יחסית לממשלות קודמות).





## טבלה 2: החלטות ממשלה בחתך נושאי – השוואה בין ממשלות

הממשלה ה-34		הממשלה ה-33		הממשלה ה-32		הממשלה ה-31		
0.46%	3	0.84%	4	1.08%	9	1.37%	11	אזרחים ותיקים
6.39%	42	10.86%	52	7.19%	60	6.37%	51	אנרגיה מים ותשתיות
3.35%	22	2.51%	12	2.04%	17	3.37%	27	בטחון פנים והגנת העורף
1.98%	13	2.92%	14	4.92%	41	4.87%	39	בריאות
12.94%	85	13.36%	64	8.75%	73	5.37%	43	דיוור ונדל"ן
2.74%	18	2.09%	10	2.04%	17	2.75%	22	הגנת הסביבה
12.02%	79	7.52%	36	4.08%	34	3.00%	24	תקציב פיננסים וביטוח
2.44%	16	2.92%	14	2.52%	21	2.50%	20	חוץ הסברה ותפוצות
2.59%	17	3.76%	18	7.19%	60	5.99%	48	חינוך
1.98%	13	2.09%	10	3.60%	30	2.00%	16	חקלאות ופיתוח הכפר
4.11%	27	6.26%	30	8.03%	67	11.74%	94	מדיניות-בטחוני
1.07%	7	0.84%	4	1.20%	10	0.12%	1	מדע ושכנוולוגיה
9.28%	61	10.02%	48	5.28%	44	7.87%	63	ממשל ומנהל ציבורי
2.13%	14	0.63%	3	0.72%	6	1.50%	12	משפטים
0.30%	2	1.25%	6	0.48%	4	0.75%	6	ספורט
4.11%	27	6.47%	31	3.48%	29	4.62%	37	פיתוח הנגב והגליל
7.15%	47	7.72%	37	10.79%	90	11.11%	89	פנים ושלטון מקומי
1.52%	10	1.67%	8	2.76%	23	1.25%	10	קליטת עלייה
4.72%	31	1.67%	8	4.32%	36	5.12%	41	רווחה ושירותים חברתיים
1.67%	11	2.09%	10	1.32%	11	2.00%	16	שרותי דת
3.35%	22	1.88%	9	4.56%	38	6.49%	52	תחבורה וביטוח בדרכים
1.67%	11	0.63%	3	1.20%	10	0.25%	2	תיירות
2.59%	17	1.88%	9	3.84%	32	2.37%	19	תעסוקה
5.94%	39	4.59%	22	6.12%	51	4.24%	34	תעשייה מסחר ומשק
0.76%	5	1.25%	6	1.80%	15	2.62%	21	תקשורת
2.74%	18	2.30%	11	0.72%	6	0.37%	3	תרבות
<b>100.00%</b>	<b>657</b>	<b>100.00%</b>	<b>479</b>	<b>100.00%</b>	<b>834</b>	<b>100%</b>	<b>801</b>	<b>סה"כ</b>

### החלטות בנושאים "חוצים"

5. בחינת החלטות בנושאים "חוצים", מדגימה כי **הממשלה ה-34 הקדישה החלטות רבות לנושא המיעוטים** (הכוונה להחלטות ממוקדות בנושא המגזר הערבי, הבדואי, הדרוזי והצ'רקסי – סה"כ 16 החלטות. יותר מכל הממשלות הקודמות). בנוסף, קיבלה הממשלה הנוכחית מספר גבוה במיוחד של החלטות בנושא ירושלים (25 החלטות. יותר מכל ממשלה קודמת), וכן מספר גבוה של החלטות בנושא יוצאי קהילת אתיופיה (8 החלטות).

6. נושאים שזכו למספר החלטות נמוך מצד הממשלה ה-34 היו: ניצולי שואה (לא התקבלו החלטות, בניגוד לממשלות קודמות), חיזוק עוטרף עזה (3 החלטות ביחס להחלטות רבות יותר בממשלות קודמות), וכן נושא הפליטים/מסתננים (שגם בו לא התקבלו החלטות כלל, בשונה מממשלות קודמות).

### טבלה 3: החלטות ממשלה בנושאים "חוצים" – השוואה בין ממשלות

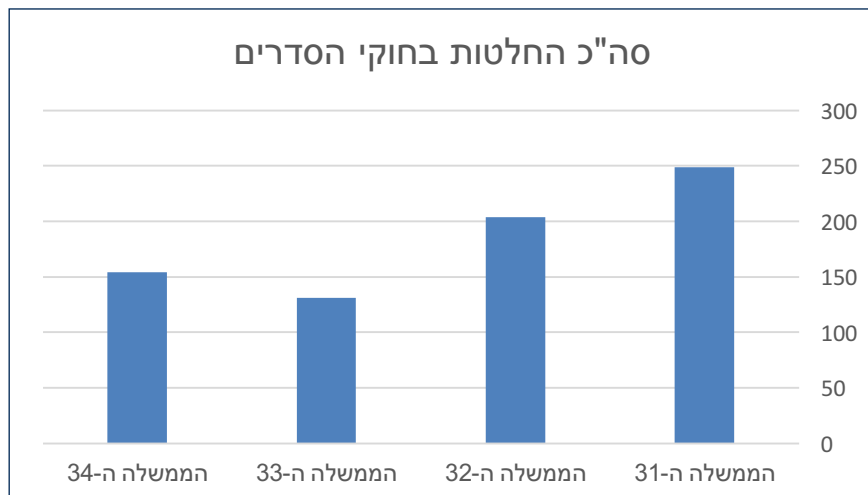
הממשלה ה-34		הממשלה ה-33		הממשלה ה-32		הממשלה ה-31		
0.99%	16	0.38%	7	0.31%	12	0.83%	17	החלטות בנושא מיעוטים
0.50%	8	0.22%	4	0.18%	7	0.20%	4	החלטות בעניין יוצאי אתיופיה
0.56%	9	0.32%	6	0.97%	38	2.88%	59	טיפול במפוני ההתנתקות
1.55%	25	0.70%	13	0.20%	8	0.64%	13	חיזוק ירושלים
0.19%	3	0.32%	6	0.10%	4	0.64%	13	חיזוק עוטרף עזה
0.00%	0	0.05%	1	0.10%	4	0.24%	5	טיפול בניצולי שואה
0.00%	0	0.22%	4	0.05%	2	0.05%	1	פליטים/מסתננים/מבקשי מקלט

### החלטות שעברו במסגרת חוק ההסדרים:

7. בדומה לממשלות הקודמות, גם הממשלה ה-34 ביצעה שימוש ניכר במסגרת חוק ההסדרים על־מנת להעביר סדרת החלטות ממשלה ב"מכה אחת". הממשלה הנוכחית העבירה סך כולל של 154 החלטות ממשלה כחלק מחבילת חוק ההסדרים, המהווים יחד כ־23% מסך ההחלטות הביצועיות כולן.

### טבלה 4: החלטות ממשלה במסגרת חוק ההסדרים – השוואה בין ממשלות

הממשלה ה-34		הממשלה ה-33		הממשלה ה-32		הממשלה ה-31		
154	131	204	249	סה"כ החלטות בחוקי הסדרים				
9.28%	7.04%	5.20%	12.20%	אחוז מסך החלטות				
23.44%	27.34%	24.50%	31.10%	אחוז מסך ביצועיות				



## החלטות שעברו במסגרת ועדות שרים:

8. כמו בממשלות קודמות, גם הממשלה ה-34 עשתה שימוש נרחב בעבודת ועדות השרים, אשר גם בהן מתקבלות החלטות שמעמדן כהחלטת ממשלה לכל דבר ועניין. פילוח ההחלטות שהתקבלו במסגרת ועדות השרים השונות מדגימה כי בנוסף על ועדת השרים לענייני חקיקה, אשר קיבלה 604 החלטות, ועדת השרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ונדל"ן (המכונה גם "קבינט הדיור") – הוועדה הפעילה ביותר אחרי ועדת השרים – קיבלה 95 החלטות. לאחריה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה ("הקבינט החברתי-כלכלי") עם 20 החלטות ממשלה, ולאחריה שאר הוועדות. נתון נוסף העולה מהממצאים הוא כי בכ-50% מוועדות השרים לא התקבלו החלטות כלל. ועדות אלה כוללות בין היתר את ועדת השרים לענייני עלייה וקליטה, שוויון מגדרי, התיישבות באזורי עדיפות לאומית ועוד.

### טבלה 5: החלטות ממשלה במסגרת ועדות שרים – הממשלה ה-34

מספר החלטות	שם ועדת השרים
604	ועדת השרים לענייני חקיקה
95	ועדת השרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ונדל"ן ("קבינט הדיור")
20	ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה ("הקבינט החברתי-כלכלי")
8	ועדת השרים לענייני פיתוח הפריפריה, הנגב והגליל
6	ועדת השרים לענייני קידום שילובם של יוצאי אתיופיה
5	ועדת השרים לענייני סיוע למפוני ההתנתקות
4	ועדת השרים לענייני הפרטה
2	ועדת השרים לענייני המגזר הערבי
2	ועדת השרים למאבק באלימות
1	ועדת השרים לרגולציה
0	ועדת השרים לענייני התיישבות באזורי עדיפות לאומית, עושף עזה והפריפריה
0	ועדת השרים לענייני פנים ושלטון מקומי
0	ועדת השרים לקידום השוויון המגדרי
0	ועדת השרים לענייני עלייה וקליטה
0	ועדת השרים לליווי, מעקב ובקרה אחר פרויקטים לאומיים
0	ועדת השרים לענייני המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית"
0	ועדת השרים לענייני מערך המילואים
0	ועדת השרים לענייני טכנולוגיה ומדע
0	ועדת השרים ליישומים ביומטריים
0	ועדת השרים לעניין מוכנות הזירה האזרחית לחירום

