

מעברי שלטון בישראל: השפעות על מבנה הממשל ותפקודו

פרופ' אשר אריאן

פרופ' דוד נחמיאס

דורון נבות



המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא גוף עצמאי, המסייע לכנסת ולוועדותיה, למשרדים ולמוסדות ממשלתיים, לגופי השלטון המקומי ולמפלגות, באמצעות הגשת מחקרים והצעות לביצוע שינויים ורפורמות בדפוסי פעילותם.

בנוסף לכך מממש המכון הישראלי לדמוקרטיה את שליחותו על-ידי מידע משווה בנושאי החקיקה ודרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים שונים. כמו כן הוא שואף להעשיר את השיח הציבורי ולעודד דרכי חשיבה חדשות על-ידי ייזום דיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי, בהשתתפות מחוקקים, בעלי תפקידי-ביצוע ואנשי אקדמיה, ועל-ידי פרסום מחקריו.

עורך הספרייה: אורי דרומי

עריכה לשונית: יעל מושיוב

עיצוב ועריכה גרפית: דינה שר-רהט

נדפס בתשס"א בדפוס העיר העתיקה, ירושלים

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה

פרופסור דוד נחמיאס, מופקד על הקתדרה למדע המדינה ע"ש רומלו בטנקורט באוניברסיטת תל אביב; עמית בכיר וראש הפרוייקט "מרכזי סמכות ואחריות בסקטור הציבורי" במכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרופסור אשר אריאן, מופקד על הקתדרה למדע המדינה באוניברסיטת חיפה; עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה.

דורון נבות, הוא עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה.

הדברים המתפרסמים בניירות העמדה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.



תוכן העניינים

תודות עמ' 5

הקדמה עמ' 7

חלק ראשון

פרק 1: מרכיבי המעבר השלטוני עמ' 11

פרק 2: השוואה בין-מדינתית של חוקים,

הסדרים ונורמות שלטוניות בתהליכי

המעבר השלטוני עמ' 15

פרק 3: קריטריונים ומדדים להערכת מעברים שלטוניים עמ' 25

חלק שני

פרק 4: המעבר השלטוני הראשון (1977) עמ' 33

פרק 5: מעברי שלטון בשנות ה-80 עמ' 43

פרק 6: המעבר השלטוני מממשלת שמיר לממשלת רבין עמ' 49

פרק 7: המעבר השלטוני מממשלת רבין-פרס

לממשלת נתניהו עמ' 55

פרק 8: המעבר השלטוני מממשלת נתניהו לממשלת ברק עמ' 65

חלק שלישי

פרק 9: סיכום עמ' 77

פרק 10: המלצות לשיפור תהליך המעבר השלטוני עמ' 81

הערות עמ' 85

ביבליוגרפיה עמ' 103

רשימת מרואיינים

עמ' 108

רשימת ניירות העמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה

עמ' 111



תודות

בטרם ניגש למחקר עצמו, ברצוננו להודות לכל המרואיינים שהקדישו לנו מזמנם היקר.

בפרט אנו מבקשים להודות למר חיים אסא, למר גד יעקבי, למר אריה זוהר ממזכירות הממשלה, למר אמנון נויבך ולדי"ר אריה נאור.

תודה מיוחדת למר ערן קליין, עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה, שסייע רבות בכל תהליכי המחקר.

מובן כי האחריות על הכתוב עלינו בלבד.



עמוד ריק

הקדמה

מעבר שלטוני המתבצע לפי כללים מסודרים וללא שפיכת דמים, הוא מסימני ההיכר הבולטים והחשובים של שלטון דמוקרטי. רבים היו העמים שהיו רוצים לזכות בהסדרים כאלה וקל לנו כאזרחים החיים בשלטון דמוקרטי לקבל כמובן מאלינו את התכונה החשובה הזאת של החיים הפוליטיים שלנו. העקרונות החוקתיים, ההסדרים המוסדיים והתרבות השלטונית הקובעים הלכה למעשה כיצד יתבצע מעבר שלטוני, שונים ממדינה למדינה,¹ אך תכליתם דומה: מימוש זכותם של הבוחרים להחליף הנהגה פוליטית תוך שמירה על סדר, יציבות וביצועיות הממשל.

אף-על-פי שמעבר שלטוני הוא תהליך פוליטי-מנהלי בעל חשיבות רבה, המתבצע מעת לעת בכל המדינות הדמוקרטיות, זהו תהליך מורכב ביותר המערים קשיים על תפקודו של הממשל היוצא ומשפיע על יכולתו של הממשל החדש למשול באפקטיביות תוך קיום סדרי ממשל תקינים.

בצד הקשיים הטמונים בתהליך המעבר השלטוני, טמון בו גם הפוטנציאל להצלחתו של הממשל החדש. טיבו של המעבר יקבע במידה רבה את יכולת המשילות של הממשלה החדשה, את מידת הלגיטימציה שתהיה לה בקרב הציבור הרחב ואת יכולתה לקדם יעדים חדשים, לשנות דפוסי עבודה וליזום שינויים ורפורמות במדיניות הציבורית.

חרף חשיבותו של תהליך המעבר השלטוני ומורכבותו, נערכו מעט מאוד מחקרים שיטתיים בנושא ובישראל הנושא לא נחקר כלל.² המחקר הנוכחי מבקש למלא במעט את החסר ולבחון בשיטתיות את תהליך המעבר השלטוני ואת המעברים השלטוניים שנערכו בישראל תוך התמקדות בהכנות המוקדמות שביצעו מועמדים לראשות הממשלה, בתפקוד ראשי הממשלה במהלך תקופת העברת השלטון, בהשפעת המעברים על מבנה משרד ראש הממשלה ותפקידיו ובמבנה הממשלה ובמדיניות הציבורית שראשי הממשלות ביקשו לקדם בראשית כהונתם.

מבנה המחקר: חלקו הראשון של המחקר (פרקים 1-3) מציג היבטים כלליים של תהליך המעבר השלטוני, מבט משווה וניתוח גורמים משפיעים, כמו גם קריטריונים להערכת יעילותו והשפעתו על ביצועיות הממשל. הפרק הראשון סוקר את מרכיבי המעבר השלטוני ובכלל זה את שלושת



פרקי הזמן המרכיבים אותו: תקופת מערכת הבחירות, תקופת הרכבת הממשלה ומאה הימים הראשונים. הפרק השני מציג את תהליכי המעבר השלטוני בארה"ב, אנגליה והולנד ומפרט את העקרונות החוקתיים וההסדרים הפורמליים והבלתי פורמליים של תהליכי המעבר השלטוני בישראל. הפרק השלישי מציג קריטריונים להערכת יעילותו של המעבר השלטוני והשפעתו על יכולת המשילות של הממשלה החדשה. קריטריונים אלה משמשים אותנו בהמשך המחקר, בבואנו להעריך את אופן הביצוע המעברים השלטוניים בישראל.

חלקו השני של המחקר, על פרקי המשנה שלו (פרקים 4-8), מציג תיאור מפורט של מעברים שלטוניים שהתרחשו בישראל תוך בחינה של הצעדים המקדימים שננקטו לקראת התרחשותם והשלכות ההכנות הללו על תפקוד הממשל החדש ועל תפקוד ראש הממשלה. בין המעברים המוצגים:³ המעבר השלטוני שהתבצע ב-1977 עם עליית הליכוד לשלטון, מעברי השלטון שהתרחשו בשנות ה-80, המעבר השלטוני של 1992 וחזרת מפלגת העבודה לשלטון, המעבר השלטוני שהחל עם רצח ראש הממשלה יצחק רבין ז"ל והסתיים לאחר הבחירות הישירות לראשות הממשלה ב-1996 והמעבר השלטוני האחרון שהתבצע ב-1999.

החלק השלישי מסכם את תהליכי המעבר השלטוני שהתרחשו בישראל ומביא שורה של המלצות שאימוצן יתרום, כך אנו מקווים, לשיפור ויעול המעברים העתידיים.

חלק ראשון

עמוד ריק

מרכיבי המעבר השלטוני

מהו מעבר שלטוני? מושא המחקר הנוכחי אינו מוגדר בבהירות בספרות המקצועית וקיים קושי לתחום אותו מבחינה אנליטית. בדומה לתהליכים פוליטיים-מנהליים אחרים, מושפע המעבר השלטוני ממכלול גורמים הקשורים בתרבות פוליטית, במבנה המשטר, בהסדרים מוסדיים ובנסיבות היסטוריות. האופנים וההיבטים של תהליך המעבר השלטוני מגוונים וכוללים אלמנטים חוקיים, מנהליים והיבטים של מדיניות ציבורית.

מעבר שלטוני הוא תהליך פוליטי-מנהלי אשר במרכזו עובר השלטון מהנהגה יוצאת להנהגה נכנסת באופן רשמי, כביטוי לרצון הבוחרים ובהתאם להסדרים שנקבעו בחוק. תהליך המעבר השלטוני נפתח קודם לבחירות ונמשך גם לאחר הבעת האמון בממשלה החדשה וזאת לתקופה נוספת שאינה מוגדרת באופן קטגורי ומשתנה ממעבר שלטוני אחד לאחר.

תהליך המעבר השלטוני מורכב משלושה פרקי זמן:

- תקופת מערכת הבחירות;
- תקופת הרכבת הממשלה;
- מאה הימים הראשונים.

תקופת מערכת הבחירות: רבים מושפעים מהמחשבה שתתבצע העברת שלטון פורמלית מממשלה מכהנת לממשלה נבחרת חדשה. מועמדים לראשות הממשלה ומפלגות מתכננים את עתידם על בסיס הסיכוי שיזכו בשלטון או בנתח גדול ממנו. גם מפלגות שאין להן סיכוי ריאלי להשיג את השלטון מעוניינות להשתתף בקואליציה עתידית אפשרית. בתקופה זו מתרחשים אירועים ותהליכים פוליטיים ומנהליים שעשויים להשפיע על תוצאות הבחירות או על העברת השלטון, על תפקוד הממשל היוצא ועל כהונת הממשלה החדשה.

הגדרת פרק זמן כתקופת מערכת הבחירות, או ציון אירוע המהווה תחילתו של תהליך המעבר השלטוני, משתנה ממעבר שלטוני אחד למשנהו. ישנם מועמדים לראשות ממשלה אשר יחלו בהכנות לבחירות ולאפשרות של חילופי שלטון מייד לאחר כינון הממשלה החדשה. מועמדים אחרים יערכו לבחירות במשך חודשים מעטים וינקטו בפעולות הכרחיות

בלבד. ככל שמספר הגורמים הפוליטיים הנערכים למעבר השלטוני גדל וככל שאינטנסיביות פעולותיהם גוברת, כך יהיה נכון יותר להגדיר תקופה נתונה כתקופת מערכת בחירות.

מועמדים פוטנציאליים לשלטון אמורים לערוך בתקופה זו את מירב ההכנות לאפשרות שיזכו בשלטון: גיבוש מצע מפלגתי, הכנת תוכניות עבודה כלליות וניסוח ניירות עמדה בנושאים שונים, שסביר כי ידרשו להכריע בהם בראשית כהונתם ובנושאים שיש בכוונתם לקדם. אחת התופעות הבולטות בתקופה זו היא כמובן מסעי הבחירות שמנהלות המפלגות המתמודדות על השלטון והמועמדים לראשות הממשלה. במסגרת מסע הבחירות מוענקות הבטחות לחברי המפלגות, לקבוצות אינטרס ולציבור הבוחרים הפוטנציאליים, הבטחות שעשויות להוות בסיס לדרישות לאחר הבחירות. לנעשה ולנאמר במסעי הבחירות, יש לעתים השפעה על היחסים בין אנשי הממשל הנכנס והיוצא ולפיכך עשויה להיות להם השפעה על טיב החפיפה ביניהם. תופעה נוספת שנצפית במרבית המעברים השלטוניים היא הנטייה של הממשל המכהן להרבות במינויים מפלגתיים בדרגים השונים של הממשל.

תקופת הרכבת הממשלה: תקופה זו של המעבר השלטוני היא הגרעין הקשה של התהליך כולו. תקופת הרכבת הממשלה היא מכלול הפעולות, האירועים והתהליכים הפוליטיים והמנהליים המתרחשים בפרק הזמן שבין פרסום תוצאות הבחירות ובין הבעת האמון של הפרלמנט בממשלה החדשה, הכרוכים בהעברת השלטון ומתרחשים עקב העברת השלטון. דפוסי העברת השלטון מעוצבים ומושפעים מעקרונות חוקתיים, מהחוק הכתוב, מהמוסדות הפוליטיים המעורבים בתהליך (כגון: מוסד נשיאות המדינה ומוסד היועץ המשפטי לממשלה), מהתרבות הפוליטית ומפרקטיקות העברת השלטון שהשתרשו במשך השנים. האירועים העיקריים שמתרחשים בתקופה זו הם נאומי ניצחון, משא ומתן קואליציוני, גיבוש קווי המדיניות של הממשלה החדשה, הרכבת קואליציה (לרבות ניסוח וחתירת הסכמים קואליציוניים חלוקת תיקים ומשרות), חפיפה בין אנשי הממשל היוצא לאנשי הממשל החדש (במידה ונקבעו מינויים חדשים) והחלטות אחרונות של אנשי הממשל היוצא. לא אחת, מלווה תקופה זו במינויים אחרונים והחלטות של הממשלה היוצאת, שניתן להבינם כ"מחטפים פוליטיים." סיום תקופה זו נרשם עם השבעת הממשלה החדשה בכנסת.



מאה הימים הראשונים: תקופה זו נפתחת מייד עם השבעת הממשלה החדשה בכנסת. אף כי פרק הזמן מכונה "מאה הימים הראשונים", אורך התקופה אינו חד משמעי ומשתנה ממעבר שלטוני אחד למשנהו. לרוב, נהוג לראות בימים אלה "ימי חסד", ימים בהם מקלים בביקורת ציבורית ותקשורתית על פעולות הממשלה, שכן נוטים לייחס את ה"תקלות" בפעולותיה לחוסר הניסיון של אנשיה ול"שלב הלימוד וההרצה" העובר על חברה בתפקידים ובמסגרות החדשות.⁴ בתקופה זו מתוודעים חלק משרי הממשלה החדשה לחוקים ולהסדרים במסגרתם הממשלה פועלת ומגבשים את דפוסי עבודתם. תקופה זו מעניינת במיוחד, שכן מחד הממשלה החדשה נהנית ממלוא האשראי הציבורי לפעול וליזום שינויים ומאידך, חסרות לה המיומנויות השלטוניות המאפשרות למצות את האשראי הציבורי. בתום שלב זה הממשלה החדשה מצופה להפגין כשירות ויכולת למשול בצורה סבירה, כמו גם להתחיל ליישם את המדיניות אותה הבטיחה לציבור לפני הבחירות.

השפעות המעבר השלטוני על תפקוד הממשל

עצם קיומו של תהליך המעבר השלטוני מקשה על תפקוד הממשל היוצא (קרי הממשל המכהן) והוא מערים קשיים גם בפני הממשל החדש.

בתקופת מערכת הבחירות, הממשלה המכהנת עלולה לקבל החלטות הפוגעות באינטרס הציבורי, אם מחשש ש"מנעמי השלטון" יחמקו מבין ידיה, אם משיקולי בחירות⁵ ואם במטרה להקשות על הממשלה החדשה לשנות תכני מדיניות במידה והשלטון יתחלף.⁶

בתקופה הרכבת הממשלה קיימת סכנה משתי תופעות הפוכות, אשר מקורן אחד. ראשית, הממשלה היוצאת עלולה לתפקד בצורה הססנית וחלקית משום שאינה נהנית מאמון הציבור ועקב חששם של חברה מפגיעה ביכולתה של הממשלה החדשה ליזום ולבצע שינויים עם כניסתה לתפקיד. מאידך, ישנם גורמי ממשל שהידיעה כי הם עומדים להעביר את השלטון ליריב פוליטי שזה עתה נבחר, מדרבנת אותם "לקבוע עובדות בשטח". סכנה נוספת נעוצה בעובדה שמורא דעת הקהל לא מוטל במלוא עוצמתו על הממשל היוצא. אם כך, תקופה זו עלולה להוביל לשני דפוסי



ממשל לא רצויים: ממשל המתפקד באופן מוגבל בלבד וממשל המקבל את החלטותיו בפזיזות ו/או מתוך שיקולים לא ממלכתיים.

גם מאה הימים הראשונים בעייתיים. ראשית, ברבים מהמקרים חלק מאנשי הממשל החדש הנם חסרי ניסיון, דבר המצמצם את מידת האפקטיביות שלהם בתפקיד. בעיית חוסר המיומנות מתחדדת בממשל בו כמות הנבחרים והממונים החדשים רבה וכאשר שורת עוינות בין אנשי הממשל היוצא לנכנס. במקרים שכאלה נרשמות תופעות של הסתרת מידע ואף חבלה מכוונת בכניסה לתפקיד. שנית, חילופי הממשל גורמים לא פעם לאובדן מידע שנצבר בידי אנשי הממשל היוצא, דבר המעכב קבלת החלטות וגורע מאיכות תהליכי קבלת ההחלטות.

הפוטנציאל החיובי הטמון במעבר השלטוני

מעבר לעובדה הברורה שמעבר שלטוני מבטא את רצון הבוחרים וכזוה הוא מבטא את לב לבו של הרעיון הדמוקרטי, בתהליך עצמו טמון פוטנציאל חיובי ליכולת המשילות של הממשל החדש ולתפקודו. הפוטנציאל טמון בכך שבימיה הראשונים הממשלה החדשה נהנית מתמיכה ציבורית נרחבת ויש לה לגיטימציה רבה יחסית לערוך שינויים הן במבנה הממשל והן בתכני המדיניות.⁷ זאת ועוד, הניצחון בבחירות עשוי לאחד את המפלגה המנצחת תחת הנהגתו של המנהיג המנצח, דבר המקל על תפקוד הרשות המבצעת. גם הקושי הניצב בפני המפלגה המפסידה להוביל ולהנהיג אופוזיציה אפקטיבית (כתוצאה ממתחים פנימיים גוברים שמקורם באובדן השלטון), מקל על תפקוד הממשלה החדשה בהתמודדותה עם התנגדות פרלמנטרית וציבורית.⁸

מעבר שלטוני, אם כן, הוא תהליך פוליטי-מנהלי מורכב המשפיע על תפקוד הממשל היוצא כמו גם על יכולת המשילות של הממשל חדש. בכדי לצמצם את הסכנות למינימום ובכדי למצות מהתהליך את המרב, יש להיערך לקראתו ולנהוג בצורה נבונה וזהירה לכל אורכו. היערכות לקראת המעבר השלטוני מחייבת היכרות של ההסדרים החוקתיים והמוסדיים במסגרתם הוא מתנהל.



השוואה בין-מדינתית של חוקים, הסדרים ונורמות שלטוניות בתהליכי המעבר השלטוני

השוואת עקרונות חוקתיים, הסדרים מוסדיים ותהליכים פוליטיים היא מהכלים המרכזיים במחקר. זאת ועוד, הכרת הסדרים ספציפיים הקיימים בדמוקרטיות אחרות עשויה להעשיר את הבנתנו את מעברי השלטון בישראל ולספק רעיונות לשיפורו של התהליך. בפרק זה נסקור מעברי שלטון בארה"ב, בריטניה והולנד, שלוש מדינות דמוקרטיות המייצגות דפוסי ממשל שונים. לאחר מכן נציג ונבחן את ההסדרים המוסדיים הקיימים בישראל.

ארצות הברית

תהליך המעבר השלטוני בארה"ב ממוסד במידה רבה בהשוואה למצב הקיים במדינות אחרות. נסקור תחילה את שלבי המעבר לאחר בחירת הנשיא ולאחר מכן נתאר את הנהלים והנהגים שהתמסדו מאז ראשית שנות ה-50 בשלבי השונים של המעבר.

מועד הבחירות לנשיאות ארה"ב קבוע בחוק, לרבות היום בשבוע בו תתקיים ההצבעה. מערכת הבחירות הקודמת להצבעה נפתחת בקיץ בכל שנה רביעית, בשעה שוועדות מפלגתיות בוחרות את מועמדן לנשיאות. בסתיו של אותה שנה נערך מסע בחירות שבסיומו (ביום שלישי, שמונה ימים לאחר יום שני הראשון בחודש נובמבר) נבחרים הנשיא וסגנו. ביום הבחירות נבחרים גם נציגים בבית-הנבחרים ולפחות שליש מחברי הסנאט. בצהריי השלישי בינואר נאספים ומושבעים חברי הקונגרס החדשים. בשבועיים שלאחר מכן, הנשיא המכהן/היוצא מעביר לקונגרס הצהרה על מצב האומה, דיווח כלכלי והצעת תקציב לשנה הפיסקלית הבאה המתחילה בחודש אוקטובר. בצהריי העשרים לינואר – 11 שבועות לאחר יום הבחירות נכנס הנשיא הנבחר לתפקידו (או שהנשיא המכהן פותח את תקופת כהונתו השניה). עם כניסתו לתפקיד ממנה הנשיא את צוות הבית הלבן, את חברי הקבינט ואת ראשי הרשויות



האדמיניסטרטיביות המרכזיות. בנוסף, מוחלפים בתקופה זו כ-400 פקידי ממשל בכירים (Moshier et al:34).

מאז שנת 1951, בעקבות יוזמתו של הנשיא טרומן (אשר סבל ב-1945 ממעבר שלטוני לקוי), התמסדה מסורת של העברת שלטון מסודרת ומאורגנת במסגרתה משתפים אנשי הממשל היוצא והנכנס פעולה ומבצעים שורה של הכנות לקראת חילופי השלטון. שיתוף הפעולה מושג תודות להשתרשותם של נוהגים ונהלים פורמליים ובלתי פורמליים כאחד (Moshier et al: 54).

בתקופת מערכת הבחירות, ממנים אנשי הממשל המכהן והמועמד לנשיאות צוותים מיוחדים שתפקידם לנהל את תהליך העברת השלטון – במידה וזו תהיה הכרעת הבוחר. בראש צוותי ההיערכות ניצבים אנשים הממונים ישירות על-ידי הנשיא והמועמד לנשיאות. הצוותים כוללים עשרות בעלי תפקידים. הנשיא המכהן ממנה את ראש הצוות תוך התייחסות לתכניו הפוליטיות: אם הוא מציג את מועמדותו לכהונה נוספת, ימנה את ראש הצוות רק לאחר היוודע תוצאות הבחירות. במידה ואינו מתמודד, ימנה אותו מספר חודשים לפני יום הבחירות.

מועמד המתחרה מול הנשיא מכהן, ממנה את ראש הצוות זמן רב לפני הבחירות, לעתים שנה ויותר קודם למועד המכריע. היערכות נוספת נעשית על-ידי הקמת צוותי חשיבה ומשימה וריכוז ושימוש ב"תכניות מדיניות" שגובשו על-ידי גופים רלבנטיים בהם אוניברסיטאות ומכוני מחקר. לצוותי המעבר השלטוני מוקצה תקציב מיוחד. ה- Presidential Transition Act שהתקבל ב-1963, מחייב את מנהל השירותים הכלליים להקצות משרדים מיוחדים לצוותי המעבר השלטוני ולממן את משכורתיהם; 2 מיליון דולר לצוות הנכנס ומיליון דולר לצוות היוצא.

החל מ-1964 אנשי הממשל היוצא מכינים תקצירים מודיעיניים בנושאי חוץ וביטחון לאומי. תקצירים אלה כוללים מידע רגיש על התחייבויות לא פורמליות שניתנו לממשלות אחרות (Moshier et al: 58-60).

לאחר בחירת הנשיא אנשי הממשל היוצא אחראים על "חניכת" אנשי הממשל הנכנס ובכלל זה הם מעבירים להם מידע אודות קווי מדיניות בתחומים שונים, ארגונים המשפיעים על סדר היום הציבורי, תוכניות שעסקו בהן ובעיות שסביר שמחליפיהם יאלצו להתמודד עמן.



במאה הימים הראשונים מתבצעות מספר פעולות שאנשי הממשל החדש חייבים לבצע. הבולטות שבהן: הנאום לאומה, הצגת תכנית לחקיקה הכוללת הצגת סדר עדיפויות ושינויים בתקציב הפדרלי.

בריטניה

להבדיל מארה"ב, תהליך המעבר השלטוני בבריטניה קצר והשינויים הנלווים לו בשירות הציבורי מתונים יותר. החשובים שבתהליכים הפוליטיים שמעצבים את המעבר השלטוני הם שיטת הבחירות, תהליך הרכבת הממשלה, מעמד האופוזיציה ומעמד עובדי המדינה. יש לציין כי התהליכים נשענים גם על מסורת רבת שנים ולא רק על החוק הכתוב.

שיטת הבחירות האזורית-רובית הנהוגה בבריטניה מעודדת מספר מצומצם של מפלגות המתמודדות על ייצוג בפרלמנט ולפיכך על-פי רוב ישנה מפלגת שלטון אחת, ומפלגת אופוזיציה מרכזית (או יחידה). הכנות האופוזיציה לקראת הבחירות מתחילות, הלכה למעשה, כבר עם היוודע תוצאות הבחירות והכרזת המונרך על "האופוזיציה של הוד מלכותו/ה". במטרה לתת תוקף ומשמעות לביקורת ובכדי להוות אלטרנטיבה ממשית למפלגת השלטון, בוחרים חברי האופוזיציה "ממשלת צללים". שרי הצללים אמורים להנהיג את ההתנגדות למדיניות השר המכהן ולגבש מדיניות חלופית בתחומים שהם מופקדים עליהם. קווי המדיניות הללו עשויים לשמש אותם במידה ומפלגתם תזכה בבחירות הכלליות הבאות וזאת בהתחשב בנוהג לפיו "שרי הצללים" מתמנים לתפקיד המיניסטריאלי אותו מילאו ב"ממשלת הצללים" (Jennings: 84-85). גם מ-"ראש-ממשלת הצללים" מצפים להצגת מדיניות חלופית בנוסף להתנגדות למדיניות הממשלה המכהנת (Hancock et al: 33).

עובדי השירות הציבורי, שנהנים ממעמד מקצועי ובלתי מפלגתי, נערכים בתקופת מערכת הבחירות לאפשרות שכל אחת מהמפלגות המתמודדות תזכה בשלטון, לרבות תרגום מצע המפלגות והבטחות הבחירות לקווי מדיניות. במידה וישנם נושאים דחופים על סדר היום הציבורי, עובדי המדינה אמורים לספק לשרים החדשים תוכניות מגובשות – בהתאם להבנתם את קווי המדיניות החדשה. תכניות אלה עשויות להיות מעובדות



ומגובשות, כך שניתן יהיה ליישמן מייד עם כניסתו לתפקיד של השר החדש.⁹

תקופת הרכבת הממשלה קצרה למדי. כאמור, במרבית המקרים נחלקים מושבי הפרלמנט בין שתי מפלגות גדולות שאחת מהן זוכה ברוב מוחלט המאפשר לה להקים ממשלה ללא שותפות קואליציונית. מייד עם היוודע תוצאות הבחירות, מטיל המונרך על ראש המפלגה שזכתה ברוב המושבים את מלאכת הרכבת הממשלה, מלאכה המתבצעת בקלות יחסית ובמהירות, עקב הרוב המוחלט.

גורם משמעותי נוסף המבטיח רמת מיסוד גבוהה בתהליך המעבר השלטוני הוא עובדי השירות הציבורי, שכאמור משתלבים בתהליך המעבר השלטוני כבר בשלב מערכת הבחירות. עובדי השירות הציבורי אינם מוחלפים במהלך המעבר השלטוני והשרים מצופים לעבוד עמם לכל אורך כהונתם (החלפת עובד מדינה בכיר על-ידי שר חדש נחשבת נדירה). הם מחויבים לסייע לשרים החדשים לגבש את המדיניות שנקבעה על-ידי הממשלה החדשה, בכלל זה עליהם לספק לשרים מידע על המשרד, הערכות בדבר סיכויי היישום של המדיניות המוצעת ועדכון באשר למצב התכניות הקיימות. למעשה, מוטל עליהם למסור כל מידע רלבנטי שעשוי לסייע לשרים ליישם את מדיניותם, להוציא מידע אישי הקשור לשרי ממשלות קודמות (Armstrong: 141; Pyper: 12).

הולנד

מעברי השלטון בהולנד ממושכים בהשוואה למקובל במדינות אחרות. הגורם העיקרי לכך הוא שיטת בחירות הנשענת על מסורת פוליטית הממסדת ייצוג הולם לזרמים השונים בחברה ההולנדית (Lijphart, 1984).

עם קבלת תוצאות הבחירות פותח המונרך בהתייעצויות עם נציגי המפלגות ובסופן הוא ממנה את אחד מנציגי המפלגות – זה שלהערכתו יש ביכולתו להיות ראש ממשלה (על-פי רוב ראש המפלגה שזכתה במירב הקולות) – שיהיה אחראי על הרכבת הממשלה. בתהליך הרכבת הממשלה, על המועמד הנבחר להחליט אילו מפלגות יצורפו לממשלה, מה תהיינה התוכניות שממשלתו תחתור ליישמן, כיצד יחולקו המשרות בין המפלגות ומי ימונו לתפקידי שרות. התהליך אורך, בממוצע, כ-70 יום



ובשנת 1977 אף הגיע ל-203 ימים. לא אחת קורה שהנציג הממונה על-ידי המונרך נכשל במשימתו ואז ממונה נציג מפלגה אחרת במקומו.

בכל אותה עת ממשיכה הממשלה היוצאת בכהונתה. ממשלה זו אינה אמורה ליזום חקיקה חדשה, אך היא ממשיכה לבצע פעילות ענפה הכוללת השלמת חקיקה, הצגת תקציבים ומינויים לתפקידים שונים במערכת הפוליטית (Andeweg: 65).

לתהליך הרכבת הקואליציה והממשלה נלווה משא ומתן נוקב אודות ההסכם הקואליציוני ואודות מדיניות הממשלה החדשה. בעוד שבעבר הוצגו בהסכם הקואליציוני קווי מדיניות כלליים שהותירו לשרים מרחב פעולה רחב במשרדיהם, הרי שהיום מוצגת בו, בפירוט רב, המדיניות שהממשלה תחויב לה בהמשך דרכה, לרבות פירוט המשימות שהשרים השונים מחויבים בהן. כך לדוגמה, מכיל ההסכם הקואליציוני משנת 1989, 54 עמודים המוקדשים למדיניות הממשלה וזאת מבלי שנמנה את נספחיו השונים (Andeweg and Irwin: 112).

ישראל

בדומה להולנד ולמטרים פרלמנטריים אחרים, במשך שנים הייתה נהוגה בישראל שיטת הבחירות היחסית. הבוחרים הצביעו עבור רשימה לכנסת ולא ישירות עבור ראש הממשלה. אחד השלבים החשובים במעבר השלטוני ובתהליך הבחירות בכלל, היה לפיכך תהליך הרכבת הממשלה.¹⁰ ולראייה, התחום העיקרי עליו נתן המחוקק את דעתו בהקשר של מעבר שלטוני, לצד קביעת עקרון הרציפות השלטונית, נגע להסדרים להרכבת הממשלה. כאמור, חלק מהעקרונות החוקתיים וההסדרים המוסדיים המעצבים את המסגרת הפוליטית בה מעוגן תהליך העברת השלטון בישראל השתנו ב-1996, עת הונהגה שיטת הבחירה הישירה לראשות הממשלה.

נציג תחילה את העקרונות וההסדרים ששררו בישראל עד 1996 ולאחר מכן נציג את המצב החוקתי וההסדרים המוסדיים הקיימים כיום. כפי שנראה, חלק ניכר מההסדרים המוסדיים הישנים נותרו על כנם גם לאחר שינוי שיטת הבחירות.



עקרונות חוקתיים והסדרים מוסדיים עד 1996

החוק הישן קבע, כי **העברת שלטון** יכולה להתרחש לאחר קיום בחירות או לאחר שממשלה מכהנת מתפטר. עוד קבע החוק כי "התפטרות ממשלה" הנה אחד מהתרחישים הבאים: התפטרותו של ראש הממשלה, פטירתו של ראש הממשלה או הבעת אי אמון של הכנסת בממשלה במהלך הקדנציה.¹¹

למעט חוק מימון מפלגות, לא נקבעו בחוק הסדרים מוסדיים או עקרונות חוקתיים באשר **לתקופת מערכת הבחירות**. כך לדוגמה, אין קביעה כי ממשלה מכהנת חייבת להכין תיקי חפיפה, או תקצירים כאלה ואחרים שישמשו את אנשי הממשל החדש. גם תקנון הממשלה לא הגדיר חובות כאלה. עם זאת, היועץ המשפטי (להלן: היועמ"ש) לממשלה יצחק זמיר, הוציא ב-1984 הנחיות המגבילות מינויים פוליטיים בתקופת מערכת הבחירות, הנחיות המחייבות את כל ממשלות ישראל מאז. זמיר ויורשיו בתפקיד, היועצים חריש, בן-יאיר ורובינשטיין, הוציאו במשך השנים, בתיאום עם נציבות שירות המדינה, הנחיות משפטיות, ולעתים גם המלצות (בניגוד להנחיות משפטיות, המלצות אינן מחייבות את הממשלה) המורות לממשלה כיצד לנהוג ביחס למינויים פוליטיים ומקצועיים וכיצד לנהוג במידע הנצבר במשרדים. יש לציין, כי המועד המדויק להוצאת הנחיות היועמ"ש לממשלה ונציבות שירות המדינה, כמו גם חלק מהתכנים של **המלצות** היועמ"ש לממשלה,¹² השתנו ממעבר שלטוני אחד למשנהו.

החוק מעט לקבוע הסדרים **לתקופת הרכבת הממשלה**, למעט הסדרים הכרוכים בתהליך הרכבת הממשלה וסמכות הממשלה המכהנת. העיקרון המרכזי שתבע המחוקק ביחס לתקופה זו נוסח בסעיף 32 ב-"חוק יסוד: הממשלה" הישן. הסעיף קובע, כי ראש הממשלה היוצא ושרי הממשלה היוצאת ימשיכו במילוי תפקידם עד שראש הממשלה ושרי הממשלה החדשה יציגו את ממשלתם בפני הכנסת וייהנו מאמונה. לפיכך, בתקופת הרכבת הממשלה, הממשלה היוצאת כהנה כממשלה לכל דבר ועניין.

החוק קבע, כי לאחר פרסום תוצאות הבחירות יטיל הנשיא על אחד מחברי הכנסת את מלאכת הרכבת הממשלה. חה"כ חויב להשיב לנשיא תוך שלושה ימים האם הוא מוכן לקחת על עצמו את המשימה. ככלל, הטיל הנשיא את המלאכה על המועמד בעל הסיכוי הטוב ביותר להרכיב ממשלה – על-פי רוב נציג המפלגה שזכתה במספר המנדטים הגדול



ביותר – ומשימתו הייתה להרכיב קואליציה על בסיס קווי מדיניות מוסכמים וחלוקת תפקידים ומשרות כך שתהנה מאמונם של מרבית חברי הכנסת.¹³ עוד קבע החוק, כי להרכבת הממשלה מוקצים 21 ימים. במידה ולא יעלה בידי הגורם שמינה הנשיא להרכיב ממשלה בפרק זמן זה, הוא רשאי לבקש ארכה והנשיא רשאי להעניק לו 21 ימים נוספים.

תהליך הרכבת הממשלה היה כרוך במשא ומתן בין השותפות הפוטנציאליות ובין מי שהוטלה עליו המשימה. במהלך המשא ומתן נקבעו קווי היסוד של הממשלה ונחתמו הסכמים קואליציוניים, שהגדירו בין השאר את יעדי הממשלה, את חלוקת המשרות והתפקידים, את השינויים המבניים המתוכננים ואת הרכב ועדות הכנסת.¹⁴

במידה ונציג המפלגה שהוטלה עליו מלאכת המרכבה נוכח שעלה בידו להרכיב ממשלה (היו מקרים שבהם הדבר לא צלח בידי המועמד, למשל מאמציו של ח"כ שמעון פרס ב-1984), הוא הודיע על כך לנשיא וליו"ר הכנסת, ובמועד סמוך להודעתו חברי הממשלה החדשה התייצבו בפני הכנסת, הציגו את קווי היסוד של הממשלה ובקשו את אמון הכנסת. עד היום, לא הייתה ממשלה שהציגה את קווי מדיניותה אך לא זכתה באמון הכנסת. לאחר הבעת האמון ראש הממשלה והשרים החדשים נשבעו אמונים למדינת ישראל ולחוקיה. מבחינה פורמלית, עם הבעת האמון בממשלה החדשה תהליך המעבר השלטוני הושלם. הממשלה היוצאת אבדה את כל סמכויותיה והממשלה החדשה הפכה לממשלה לכל דבר ועניין.

הסדרים מוסדיים נוספים לתקופת הרכבת הממשלה היו החובה מכוח חוק, שהוטלה על אנשי הממשל היוצא, לשמור את החומר המשרדי במשרד, לתייק אותו, לחסום את התיקים ולהפקידם בגנזך המדינה. אנשי הממשל היוצא היו רשאים ליטול עמם חומר אישי, שהחזיקו במשרד מטעמי נוחות.¹⁵

מעבר לאמור לעיל, אין חוק המתייחס לאופן העברת השלטון. גם בתקנון הממשלה אין התייחסות ספציפית למעבר השלטוני. זאת ועוד, גם מוסד היועמ"ש לממשלה לא קבע הנחיות ברורות בנושא מלבד ההנחיות שצוינו לעיל באשר למינויים בשירות המדינה (מינויים פוליטיים) ומניעת ניגוד עניינים. כתוצאה מכך, לראש הממשלה הנבחר ולמי שעתידיים היו לכהן כשרים בממשלה החדשה, לא היה כל מעמד חוקי במהלך תקופת הרכבת הממשלה. בהעדר הגדרה חוקית מחייבת לא היו חייבים אנשי הממשל



היוצא לשתף את השרים שבדרך במידע ולא היו חייבים להתיר להם כניסה למשרדיהם לשם לימוד החומר והכנה לכניסה לתפקיד.

מאה הימים הראשונים לכהונת הממשלה אינם פרק זמן בעל מעמד פורמלי זאת מאחר ועל-פי עיקרון הרציפות השלטונית הממשלה, כגוף סטטוטורי, נותרת על כנה גם אם התקיימו בחירות וגם אם בעקבותיהן חלו שינויים בהרכב האישים המכהנים בה. אי לכך, כל פעולה משפטית שעשתה ממשלה קודמת (דהיינו: חקיקה ראשית, התקנת תקנות משנה, מינוי ועדות, מינוי אישים וחתימה על הסכמים) נותרת בעינה עם כינון הממשלה החדשה. אותו דין חל על פעולותיהם של ראש הממשלה ושריו; פעולה משפטית שנעשתה במהלך כהונתה של ממשלה יוצאת אינה מתבטלת עם מינויו של אדם חדש לכהונת ראש ממשלה או שר.¹⁶ מעקרון הרציפות נובע גם כי החלטה של ממשלה יוצאת או של אחד משריה, המעוגנת בהוראה מסוימת של חוק או תקנה, עומדת בעינה חרף שינוי בהרכב האישי של הממשלה או חילופי שרים. כך הדבר גם בהחלטות בעלות אופי מנהלי ובכלל זה החלטות בדבר תחומי אחריות של יחידה זו או אחרת במשרדי הממשלה. לדוגמה, אם ועדה לעניין מסוים מונתה על-ידי שר או ראש הממשלה, תמשיך הוועדה בפעולותיה כפי שנקבע בכתב המינוי, גם לאחר חילופי השלטון. גם פעולות הממשלה בתחום המשפט הפרטי מצויות תחת הגדרה זו ולפיכך אם ממשלה מסוימת ערכה חוזה כדין, החוזה יעמוד בתוקפו גם אם ממשלה זו תוחלף.

עקרונות חוקתיים והסדרים מוסדיים מאז 1996

חוק הבחירה הישירה שנחקק ב-1992 והופעל לראשונה ב-1996 בבחירות לכנסת ה-14 ולראשות הממשלה, שינה את המצב החוקתי ובכלל זה את ההסדרים הפורמליים והבלתי-פורמליים של **תהליך** הרכבת הממשלה. ברם, גם החוק החדש לא הגדיר הסדרים לתקופת מערכת הבחירות והוא לא קבע הסדרים חדשים שיקבעו את מעמדו של ראש הממשלה הנבחר במהלך **תקופת** הרכבת הממשלה. בהעדר הסדרים אלה ניתן לומר כי מבחינה פורמלית, לראש הממשלה הנבחר אין שום מעמד מיוחד עד להשבעת ממשלתו בכנסת.

באשר לתקופת הרכבת הממשלה, החוק קובע כי ראש הממשלה הנבחר הוא שמרכיב את הממשלה (או מיופה כוחו) ולא נשיא המדינה. לפיכך,



בשיטה החדשה לנשיא המדינה אין שום תפקיד בתהליך הרכבת הממשלה.¹⁷ החוק מעניק לראש הממשלה הנבחר 45 ימים להרכיב את ממשלתו ולהציג בפני הכנסת הרכב ממשלה שיזכה באישורה. במידה והדבר לא יעלה בידו, יערכו בחירות חדשות לכנסת ולראשות הממשלה.¹⁸

החוק החדש לא מייחס לממשלה היוצאת ולראש הממשלה היוצא מעמד חוקי השונה מזה שהיה להם לפני הבחירות והסעיף הקובע כי הממשלה היוצאת תמשיך לכהן כממשלה לכל דבר ועניין נותר בעינו: ראש הממשלה הנבחר לא נהנה כיום ממעמד חוקי כלשהו טרם השבעתו לכנסת, הממשלה היוצאת וראש הממשלה היוצא לא מחויבים להתייעץ עם ראש הממשלה הנבחר לפני שהם מקבלים החלטות ולהלכה, ראש הממשלה היוצא כלל לא מחויב לסייע לראש הממשלה הנבחר. רק עם הבעת אמון הכנסת בממשלה החדשה היא וראש הממשלה הנבחר מתחילים לכהן והממשלה הקודמת חדלה לכהן (רובינשטיין: 720-719).

גם עקרון הרציפות השלטונית נותר בעינו; כל פעולה משפטית שנעשתה בימי הממשלה היוצאת מחייבת את הממשלה החדשה, אלא אם זו תפעל לשנותה כחוק. לפיכך, לא חל כל שינוי חוקתי ולא נקבעו הסדרים חדשים למאה הימים הראשונים לכהונת הממשלה.

חוק הבחירות הישן והחדש אינם מתייחסים באופן פרטני להשלכות שונות של שינוי מדיניות העשוי לנבוע כתוצאה מחילופי השלטון. עם זאת, בית המשפט העליון בשבתו כבג"צ קבע כי שינוי מדיניות כתוצאה מחילופי שלטון הוא דבר לגיטימי, כל עוד הוא נעשה בהתאם לכללי המנהל התקין, גם אם מבחינת חלק מהאזרחים מדובר בהרעת מצבם.¹⁹

לא רק שהחוק או תקנון הממשלה אינם מתייחסים לתהליך המעבר השלטוני בפירוט הראוי, גם הפרקטיקות הלא פורמליות בקרב הפוליטיקאים לא התפתחו דיין. לעומת זאת, התפתחו במשך השנים מספר נוהגים ונהלים במזכירות הממשלה ובמוסד היועמ"ש לממשלה.

מזכירות הממשלה: בימים הראשונים לכהונת הממשלה, מקבלים השרים החדשים ממזכירות הממשלה אוגדן חוקים הרלבנטיים לתפקידם המיניסטרילי ולתפקיד משרדיהם. אוגדן זה בא להעניק לשרים יכולת התמצאות בסיסית בתחום פעולתו של משרדם ובהסדרים שלטוניים במסגרתם הם והממשלה פועלים.

מספר שבועות לאחר כניסתם לתפקיד, עורכת מזכירות הממשלה השתלמות לפקידים החדשים ומתדרכת בעלי תפקידים אשר אמורים



לטפל בחומר ממשלתי. לחלק מבעלי התפקידים זו הפגישה הראשונה עם עמיתיהם במשרדים המקבילים ולחלקם זו הפעם הראשונה מאז כניסתם לתפקיד בה הם מתודרכים באשר לדרכי טיפול תקין ומסודר בחומר.

יועץ משפטי לממשלה: בהעדר חוקים ונהלים המסדירים את המעבר השלטוני, היועמ"ש לממשלה ממלא תפקיד חשוב בתהליך. פרופי אהרון ברק, שהחליט להישאר בתפקידו בכדי לסייע למעבר השלטוני שבוצע ב-1977 בין ממשלת רבין לממשלת בגין ולבסס את מעמד מוסד היועמ"ש לממשלה כמקצועי א-פוליטי, קבע הנחיות רבות ובמידה רבה, מילא את החלל שהותיר המחוקק.²⁰ מאז ועד היום מעביר היועמ"ש לממשלה הנחיות מיוחדות לשרי הממשלה המכהנת ולעומד בראשה ערב הבחירות, הנחיות בהן הוא מפרט את המגבלות הקיימות בתקופה זו. ההנחיות מתמקדות על-פי רוב בסוגיות של מינויים פוליטיים והגבלות על מינויים שהממשלה המכהנת עשויה ליזום. ככל שמועד הבחירות קרב, לוקח היועמ"ש לממשלה חלק פעיל יותר באישור המינויים וזאת בשיתוף עם נציבות שירות המדינה. לא אחת היועמ"ש לממשלה מטיל על הממשלה היוצאת מגבלות שאינן קיימות באופן מפורש בחוק ומייעץ לה כיצד לנהוג באשר לקבלת החלטות אשר ישפיעו על הממשלה החדשה.²¹ עם תחילת עבודתה של הממשלה החדשה, היועמ"ש לממשלה מעביר סדרת הנחיות לשרים ולראש הממשלה החדש. על-פי רוב הוא מתדרך את חברי הממשלה באופן אישי ואף את הממשלה כולה. היועמ"ש לממשלה עשוי להעניק חוות-דעת משפטית לעוסקים במלאכת הרכבת הקואליציה ובמידת הצורך יבהיר על אילו הסכמים מותר לנציגי המפלגות לחתום ומה תוקפם המשפטי.

בראשית ימיה של הממשלה החדשה משמש היועמ"ש לממשלה גורם פעיל ודומיננטי, שכן על-פי רוב ראש הממשלה והשרים אינם בקיאים במסגרת החוקית בה הם פועלים.²²

לסיכום העקרונות החוקתיים וההסדרים המוסדיים מעצבים את תהליכי המעבר השלטוני. במידה וההסדרים להעברת השלטון מפורטים בחוק, ו/או במידה והתפתחו הסדרים לא פורמליים שהפכו לנורמה שלטונית המכובדת על-ידי אנשי הממשל היוצא ואנשי הממשל הנכנס, יקל על אנשי הממשל החדש למשול באפקטיביות.



כיצד להעריך את יעילות ביצוע המעבר השלטוני וכיצד להעריך את השפעתו על הממשל היוצא? כיצד להעריך את השפעתו על תפקודו של הממשל החדש ועל יכולת המשילות שלו? מהן התשומות שעשויות לסייע לתפקוד הממשל היוצא והנכנס ומהם המדדים והקריטריונים להערכת האפקטיביות של המעבר השלטוני? האם ובאיזה אופן העניק המעבר השלטוני לאנשי הממשל החדש יכולת ליישם את המדיניות המועדפת עליהם? ניתן למצוא הסכמה גדולה יותר בקרב החוקרים באשר לקריטריונים לבחינת יעילותו של המעבר השלטוני, ואילו באשר למטרות המעבר השלטוני ולתפוקות המצופות ממעבר המבוצע ביעילות ישנם חילוקי דעות. הקריטריונים והמדדים להערכת יעילותו של המעבר השלטוני (משמע, השאלה האם וכיצד הושקעו בו תשומות שעשויות לסייע לתפקוד הממשל היוצא והממשל הנכנס) והקריטריונים והמדדים להערכת האפקטיביות שלו (קרי: האם ובאיזה אופן העניק המעבר השלטוני לאנשי הממשל החדש יכולת ליישם את המדיניות המועדפת עליהם) שנציג, מבוססים על אמות מידה המוצעות בספרות המקצועית, כמו גם על לקחים ממדינות אחרות והתאמתם למערכת הפוליטית הישראלית. בקביעת הקריטריונים יש, מטבע הדברים, היבט נורמטיבי.

יש לציין, כי בעוד שבקרב החוקרים שוררת הסכמה, אם גם חלקית, באשר לקריטריונים לבחינת יעילותו של מעבר שלטוני, אין הסכמה באשר למטרות המעבר השלטוני ולתפוקות המצופות ממעבר המבוצע ביעילות. חילוקי הדעות מתמקדים בשאלת הקריטריונים להערכת האפקטיביות של התהליך, שכן ניסוחם של אלה כרוך בתפיסות נורמטיביות.²³

אחד הקריטריונים השנויים במחלוקת הוא זה הבוחן "שינוי לעומת המשכיות". חוקרים החוששים לתפקוד הממשל החדש עקב חוסר הניסיון של אנשיו, רואים את המשכיות במדיניות כביטוי לאחריות ולחסינות מערכת הממשל.²⁴ לעומתם, יש חוקרים המניחים, כי המעבר השלטוני מבטא רצון לשינוי מצד הבורחים וכי יישום השינוי מבטא היענות לרצון הבורחים.²⁵ בשתי גישות אלה יש מן האמת אך חסרונן בכך שהן מבקשות לקבוע קריטריון תוכני במנותק מתהליכים הקודמים להעברת השלטון ובמנותק מההקשר הפוליטי הרחב.

ישנם חוקרים הגורסים, כי מעבר שלטוני אפקטיבי הוא מעבר השומר על האינטרס הציבורי ואף תורם לחיזוקו, בכך הם כוללים את קריטריון ההמשכיות ומותירים מקום לשינוי במדיניות, במידה והשינוי תורם לאינטרס הציבורי. ברם, קיים קושי בקביעת נקודת הזמן המתאימה לבחינת השאלה האם המעבר השלטוני שמר על האינטרס הציבורי ו/או תרם לחיזוקו, מה גם שהגדרת האינטרס הציבורי כקריטריון להערכת מעבר שלטוני עלולה להיות כללית מדי. חשוב מכל לענייננו, מעבר שלטוני אפקטיבי אינו כרוך בהכרח בשמירה על האינטרס הציבורי²⁶ או בחיזוק האינטרס הציבורי: מעבר שלטוני יכול להיות אפקטיבי גם אם הממשלה החדשה תפגע באינטרס הציבורי – שכן הבחינה העיקרית לאפקטיביות של מעבר שלטוני היא יכולת משילות בהתאם למדיניות מועדפת (ובמגבלות שלטון החוק) ולא בהתאם לקריטריון חיצוני.

אם כך, **מעבר שלטוני אפקטיבי הוא מעבר שבעקבותיו הממשלה החדשה יכולה לנהל את ענייני המדינה בהתאם למדיניות המועדפת עליה ובמגבלות שלטון החוק.**²⁷ יכולת זו מתהווה לאחר שחברי הממשלה וראש הממשלה למדו היטב מי הם גורמי הממשל השונים הכפופים להם ואשר עמם הם באים במגע, את דפוסי עבודת הממשל, את מכלול המחויבויות שהממשלה נתונה בהם, את הנושאים המחייבים הכרעה מיידית, את מכלול הבעיות העומדות על סדר יומה של הממשלה ואת האינטרסים והכוחות הפועלים במערכת הפוליטית-מנהלית. על-פי רוב יכולת זו תלויה בהכנת תוכניות וניסוח ניירות עמדה פרטניים לפני יום הבחירות ומותנית בהסכמים קואליציוניים שיאפשרו את יישום המדיניות. הערכת איכותו של תהליך מעבר שלטוני כלשהו, כרוכה בבחינת אופן ביצועו מתוך הנחה מובנית שאופן הביצוע משפיע על תוצאותיו.

בעמודים הבאים, נציג קריטריונים ומדדים להערכת יעילותם של מעברים שלטוניים ולהערכת השפעתם על יכולת המשילות של ממשלים. הקריטריונים והמדדים מחולקים ומוצגים בהתאם לשלבים השונים של תהליך המעבר השלטוני: תקופת מערכת הבחירות, תקופת הרכבת הממשלה ומאה הימים הראשונים.



קריטריונים ומדדים להערכת שלב מערכת הבחירות

א. עיצוב מוקדם של תוכניות בתחומי המדיניות הציבורית: ללא תכניות מוקדמות, יתקשו הנבחרים לקדם את יעדיהם הפוליטיים וזאת גם אם יכירו בקיומן של הבעיות וגם אם תהיה להם היכולת הפוליטית להתמודד עמן (Kingdon: 178). ניתן למנות מגוון של מדדים להערכת תוכניות מדיניות: סדר עדיפויות לאומי מוגדר, מקורות ריאליים למימוש יעדים מרכזיים שהממשלה החדשה חותרת לממשם והתאמת התכניות ליישום במערכת הבירוקרטית הקיימת ו/או במערכת הבירוקרטית שתעוצב על-ידי הממשלה החדשה.²⁸

ב. הבטחות בחירות מחושבות: הבטחות קונקרטיות הניתנות קודם לבחירות, מסייעות למועמד לראשות הממשלה בהשגת הלגיטימציה הציבורית והפוליטית לבצע מדיניות, לצד הלגיטימציה הנגזרת מעצם בחירתו לתפקיד. עם זאת, הבטחות קונקרטיות – דוגמת הבטחות שהושמעו במערכות בחירות שהתנהלו בעשור החולף, ליצירת מספר מוגדר של מקומות עבודה, לחקיקת חוק מסוים ולתאריך יעד לביצוע מדיניות – מתגלות לא פעם כמחייבות, במיוחד במקרים בהם ראש הממשלה הנבחר מעוניין לשמור על תדמיתו האמינה בעיני ציבור הבוחרים ובמקרים בהם כלי התקשורת מבליטים את ההבטחות ועוקבים אחר ביצוען. לפיכך, יש צורך להעריך עד כמה ישרתו ההבטחות את ראש הממשלה החדש ועד כמה הן יגבילו אותו ויפגעו בו. הקריטריון העיקרי להערכה, הוא מידת ההיערכות לקראת מימוש ההבטחות והמדדים העיקריים הם מידת ההיערכות בתוכניות פעולה, הצגת חלופות והצבעה על סדרי עדיפויות בהתאם למידת הקונקרטיות של ההבטחה.

ג. ממשל מכהן הנמנע מקביעת עובדות בעלות השפעות ארוכות טווח: על הממשלה המכהנת לנהל את ענייני המדינה תוך התחשבות בעובדה שצפויים חילופי שלטון. הקריטריון העיקרי הוא נכונות הממשלה היוצאת לאפשר לשלטון החדש לקדם מדיניות חדשה. המדדים המרכזיים: הימנעות מקבלת החלטות שנדחו בישיבות ממשלה קודמות וניתן לדחות את ההכרעה בהן מבלי לפגוע באינטרסים ציבוריים חיוניים, הימנעות ממינויים פוליטיים בקרב הדרג הבכיר של הממשל והימנעות מהאצת קצב המינויים.



קריטריונים ומדדים להערכת שלב הרכבת הממשלה

ד. לגיטימציה דרך אמצעי התקשורת: הקריטריון המרכזי הוא יכולתו של ראש הממשלה הנבחר לפתח ולשמור על קשר עם הציבור הרחב דרך אמצעי התקשורת. המדדים העיקריים הם: הבלטת הסטטוס החדש של ראש הממשלה (מראש מחנה פוליטי לראשות ממשלה על מגוון מחנותיה הפוליטיים) ומסרים ממלכתיים.

ה. היערכות לקראת איוש צמרת הממשל: הקריטריונים המרכזיים הם היערכותם של אנשי ממשל חדשים כמו גם ותיקים, לקראת ביצוע תפקידם בממשלה החדשה ומינוי של אנשים המתאימים לתפקידם, כמו גם החלפתם של אלה שאינם מתאימים. המדדים המרכזיים: מינוי מהיר של נושאי משרות בכירות (כגון: מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מזכיר הממשלה ויועמ"ש), מינוי אנשים בעלי הכשרה פורמלית ובלתי פורמלית לתפקיד אליו הם מיועדים והשארותם בתפקיד של גורמים מקצועיים בלתי-מפלגתיים במידה ואין מחליפים מקצועיים יותר.

ו. ניסוח מדיניות ציבורית הישימה למציאות הפוליטית: הקריטריון המרכזי הוא תרגום המדיניות הציבורית שתוכננה לפני הבחירות להסכמים פוליטיים שיאפשרו את יישום התכניות. המדד המרכזי הוא ניסוח הסכמים פוליטיים הכוללים את תחומי המדיניות השונים והמבטיחים את הסכמתם של חברי הקואליציה ליישום המדיניות.

ז. הרכב ממשלתי תומך בתכניות ראש הממשלה: בכדי להבטיח שמדיניות ראש הממשלה תיושם כפי שתוכנן, יש לגבש תמיכה קואליציונית שתאפשר את מימוש המדיניות המועדפת על ראש הממשלה הנבחר. מובן, כי שיטת המשטר ותוצאות הבחירות יקבעו במידה רבה האם ראש הממשלה מסוגל ליצור הרכב ממשלתי כזה. המדד המרכזי הוא מצע המפלגות החברות בקואליציה.

ח. יצירת תחושת שותפות בניצחון ושותפות במהלכים הפוליטיים בקרב חברי מפלגה: הקריטריון המרכזי הוא מתן אשראי על הניצחון לחברי מפלגה בכירים, התייעצות עמם ושיתופם במידע. המדדים העיקריים הם התבטאויות פומביות של ראש הממשלה



הנבחר בזכות בכירי המפלגה, שיתוף בכירי המפלגה בתהליך המו"מ הקואליציוני וביטויי הוקרה בכנסים מפלגתיים.

ט. **הכנה לקראת ראשית הכהונה:** הקריטריון המרכזי הוא תרגום המדיניות הציבורית אשר גובשה לפני הבחירות לפעילות הלכה למעשה בראשית הכהונה. המדד העיקרי: הכנת ניירות עמדה פרטניים ומעודכנים ("תכניות מאה הימים הראשונים") אשר מאפשרים לראש הממשלה הנבחר ולממשלתו החדשה להתחיל ביישום מדיניותם כבר מיומם הראשון בשלטון.

י. **העברת מידע בין אנשי הממשל היוצא לאנשי הממשל הנכנס:** הקריטריון המרכזי הוא ביצוע חפיפה בין אנשי הממשל היוצא לאנשי הממשל הנכנס. המדדים העיקריים להערכת טיב החפיפה הם: כינון צוות מעבר שלטוני של אנשי הממשל החדש אשר יכלול את בכירי אנשי הממשל החדש, הכנת ניירות עמדה וסיכומים על-ידי אנשי הממשל היוצא, קיום שיחות חפיפה מסודרות בין אנשי הממשל היוצא והנכנס ושיתוף אנשי הממשל החדש בתהליכי קבלת החלטות. המדדים להערכת אפקטיביות העברת הידע הם הכרת אילוצים חוקיים על-ידי אנשי הממשל החדש, הכרת נורמות שלטוניות והסדרים פורמליים במסגרתם פועלת הממשלה, הכרת מנגנוני ממשל קיימים, הכרת נוהלי עבודה פנימיים במשרדים, יכולת תפעול של מערכות מידע ותקשורת, הכרת מחויבויות הממשל, הכרת הסכמים בין-לאומיים שהממשלה חתומה עליהם ומחויבת להם, אמנות שונות וחוזים שנחתמו עם חברות פרטיות בתוך המדינה.

יא. **ממשל יוצא השומר על הסטטוס קוו:** הקריטריון העיקרי הוא יכולתה של הממשלה היוצאת לנהל את ענייניה השוטפים של המדינה ובכלל זה לעקוב אחר אירועים שוטפים, לשמר דפוסי עבודה עם גורמים בין-לאומיים ולקבל החלטות דחופות שדחיייתן תפגע באינטרס הציבורי, כל זאת ללא קבלת החלטות בעלות השפעה ארוכת טווח על הממשל הנכנס שניתן לעכב את ההחלטה לגביהם ולהשאירן להכרעתם של האחרונים. קריטריון חשוב נוסף הוא שמירה על עקרון ה-Accountability. לאור הפער בין לשון החוק (הקובע שהממשלה היא ממשלה לכל דבר ועניין) לבין העובדה שהממשלה הנכנסת עלולה להיתפס כממשלה מכהנת, ישנה אי בהירות בציבור באשר לאחריות ולסמכות לקבל החלטות. המדדים



העיקריים לבחינה מנוסחים בלשון שלילית: הימנעות מהחלטות ממשלה בעלות משמעות תקציבית רחבה, הימנעות מהחלטות ממשלה בנושאים שעלו בעבר על סדר היום ונדחו מסיבות פוליטיות פנימיות, הימנעות מאיוש משרות בכירות ללא הסכמת ראש הממשלה הנבחר (כגון: נגיד בנק ישראל), הימנעות מחתימה על חוזים חדשים וחתימה על הסכמים בין-לאומיים ושמירה על הסטטוס קוו בזירה בין-לאומית.

קריטריונים ומדדים להערכת מאה הימים הראשונים

יב. שימור הלגיטימציה וחיזוקה: הקריטריון המרכזי הוא הבלטת הסטטוס החדש של ראש הממשלה והבלטת מעמדו המיוחד. המדדים העיקריים הם: התבטאויות מתוננות, ביקורים ממלכתיים, הקפדה על פעילות שלטונית בהתאם לשלטון החוק המבטא ממלכתיות שמירה וחיזוק שלטון החוק וערכים דמוקרטיים (כגון: חובת השתתפות של שרי ממשלה בדיוני הכנסת).

יג. הכרת השחקנים הפוליטיים המרכזיים בזירה הפנימית ובזירה העולמית: ישנה חשיבות רבה לכרה אישית של השחקנים הדומיננטיים, במערכת הפוליטית הפנימית והבינלאומית. המדדים העיקריים: קבלת סקירות בנושא ומפגשים אישיים עם השחקנים הפוליטיים.

יד. טיפול בנושאים המחייבים הכרעה מיידית: הקריטריון המרכזי הוא קבלת החלטות ממשלה בנושאים שהממשלה הקודמת עמדה להכריע בהם ושללא טיפול בהם המדיניות הקודמת תיושם. קריטריון נוסף הוא קבלת החלטות בנושאים העומדים על סדר היום הציבורי. המדדים העיקריים הם ישיבות ממשלה, ישיבות ועדות שרים והחלטות ממשלה וועדות שרים.

טו. התחלת יישום שינויים במבנה הממשל: הקריטריון העיקרי הוא התחלת הפעולות לשינוי מבנה הממשל (במידה ותוכנן). המדדים העיקריים: החלטות ממשלה, החלטות ועדת שרים, הנחיות משפטיות, ותוכניות פעולה של הדרג הביצועי וחקיקה.



חלק שני

עמוד ריק



המעבר השלטוני הראשון [1977]

בחודש דצמבר 1976, בעקבות משבר שהתחולל עם השותפה הקואליציונית – המפד"ל, החליט ראש הממשלה דאז, יצחק רבין, לפזר את ממשלתו ולהקדים את הבחירות לחודש מאי 1977. ההחלטה הפכה את ממשלתו לממשלת מעבר.²⁹ מול מפלגת העבודה התמודדה על השלטון מפלגת הליכוד, שבמאזנה היו שמונה כישלונות רצופים, בהובלת מנהיגה חה"כ מנחם בגין.

על פניו, לא יכלו להיות הבדלים גדולים יותר בין המפלגות שהתמודדו על הנהגת המדינה ובין מנהיגייהן. בעוד שבגין גדל בגולה והדגיש את הפן היהודי מסורתי של הציונות, רבין היה "צבר", וככזה היה קרוב פחות למסורת היהודית. בגין היה פרלמנטר מובהק וותיק אך ניסיונו הביצועי-ממשלתי היה מועט (הוא כיהן כשר ללא תיק בשתי ממשלות האחדות הלאומית בשנים 1967-1970) ואילו רבין היה איש ממשל נטול ניסיון פרלמנטרי.

הליכוד שם דגש על מצע כלכלי ליברלי, ואילו מפלגת העבודה הייתה קשורה בטבורה בהסתדרות הכללית ובארגונים שהליברליזם הכלכלי היה מהם והלאה. הליכוד תכנן ליישב את אזור יהודה ושומרון במתנחלים יהודים מטעמים אידיאולוגיים. לעומת זאת, מפלגת העבודה בהנהגת רבין, תמכה רק בהתיישבות מטעמים ביטחוניים (לשר הביטחון פרס הייתה אז עמדה דו-משמעית בסוגיה). מפלגת העבודה הפעילה מנגנון ארגוני מפותח ואילו המנגנון של הליכוד כמעט לא תפקד.³⁰ ומעל לכל הליכוד מעולם לא היה בשלטון, ואילו מפלגת העבודה הייתה הגורם הדומיננטי בכל ממשלות ישראל מיום הקמת המדינה.

תקופת מערכת הבחירות

המחצית הראשונה של שנת 1977, בה כיהנה ממשלת ישראל כממשלת מעבר, הייתה רצופה בשערוריות שדבקו במפלגת העבודה. אחד האירועים הבולטים של התקופה התרחש כחודש לפני הבחירות, לאחר שהעיתונאי



דן מרגלית חשף את דבר קיומו של חשבון בנק בלתי חוקי אותו החזיקה אשת ראש הממשלה, לאה רבין, חשיפה שהובילה להחלטת היועמ"ש לממשלה להעמידה לדין. לאור החלטת היועץ ביקש רבין להתפטר, אך לאחר שהוחוויר לו כי מבחינה חוקית הוא אינו רשאי לעשות זאת,³¹ הוא יצא לחופשה וראש הממשלה בפועל היה מי שכיהן בתפקיד שר הביטחון שמעון פרס.³² חרף השערוריות שדבקו במפלגת העבודה, פרס האמין ביכולתו להוביל את מפלגתו לניצחון ופעל ללא לאות לשיפור עבודת הממשל לאחר שיוטל עליו להקים ממשלה. עדות מעניינת לכך מצויה במסמך שהגיש שר התחבורה דאז גד יעקובי, כשבועיים לפני הבחירות, הכולל פרטי הצעה לשינוי מבנה הממשלה.

כאמור, מפלגת הליכוד הייתה המועמדת הריאלית לרשת את השלטון. מצע המפלגה, כמו גם הצהרות מנהיגיה הבטיחו שינויים במגוון תחומים, שהבולטים בהם היו מדיניות ההתיישבות, הזיקה למסורת ולדת, וליברליזציה של הכלכלה. יש להדגיש כי לצד הבדלים אלה, ייחל בגין להשיג שלום (מן הסתם באופן שלא הובן כראוי על-ידי חבריו למפלגה), ולאחר שנבחר אף הסכיך להגיע לפשרות בתחום המדיני שקודמו בתפקיד לא היה מוכן להן. במצע הליכוד ואף בקווי היסוד של הממשלה נכתב כי מדינת ישראל בהנהגתו תיאות להשתתף בוועידת זינבה על בסיס החלטות אר"ם 242 ו-338.

דא עקא, פעילים רבים בליכוד לא האמינו שמפלגתם תזכה בשלטון לאחר 30 שנות אופוזיציה. משום כך, חברי המפלגה והעומד בראשה לא נערכו באופן מסודר למעבר השלטוני, דבר שבין היתר גרם לכך כי לליכוד לא היו די מועמדים מתאימים לאיוש המשרות הבכירות בשירות הציבורי במידה והמפלגה אומנם תנצח בבחירות (Peretz and Doron: 80).

פעולות ההכנה העיקריות לקראת חילופי השלטון האפשריים נעשו במסגרת עבודת "צוות להעברת הממשל" בראשות פרופ' יוסף רום, שחבריו מונו לתפקיד מספר שבועות לפני יום הבחירות. עיקר תפקידו של הצוות היה להמליץ בפני מנחם בגין על רפורמה במבנה הממשלה. לצורך גיבוש המלצותיו בחן הצוות את המסמך שהכין יעקובי (המלצותיהם עלו בקנה אחד עם המלצותיו). עם זאת, צוות העברת הממשל של הליכוד לא הכין תוכניות מדיניות פרטניות. יתרה מזאת, חברי הצוות מעידים שלא נערכה בו עבודה שיטתית ורצינית וכי עיקר פעילותו כוונה למטרות של יחסי ציבור. חברים בצוות מעידים עוד, כי חלק ניכר מהמלצותיו לא יושם.³³ עדות לכך ניתן למצוא בהצעתו של מנחם בגין לאריאל שרון לכהן



כשר החקלאות בממשלתו. בגין הציע לשרון את התפקיד מבלי לציין בפניו את העובדה כי המלצות הצוות הן להעביר את מנהל מקרקעי ישראל ממשד החקלאות למשרד האנרגיה והתשתיות, לכשיוקם, שכן בגין כלל לא ידע על ההמלצה. ההמלצה כאמור כלל לא עלתה ומנהל מקרקעי ישראל נותר במשרד החקלאות (נאור: 58-59).

גם הצוות הכלכלי של הליכוד בראשותם של שמחה ארליך ויחזקאל פלומין (לימים שר האוצר בממשלת בגין, וסגנו, בהתאמה) לא ערך הכנות יסודיות טרם הבחירות. פלומין האמין שיהיה ביכולתו ליישם את תכניותיו בעזרת הניסיון שצבר בוועדת הכספים של הכנסת, בה היה חבר ערב המהפך השלטוני.³⁴ למרות זאת, השניים מסרו לתקשורת פרטים שונים אודות תוכניות לליברליזציה של המשק ובין השאר נמסר, כי בכוונת הליכוד להפחית בהדרגה את הסובסידיות, להשליש את ההקצבות לנוסעים לחו"ל, להוריד את האינפלציה לשיעור של 15% בשנה עד שנת 1979, לקצץ חמישה מיליארד ל"י מתקציב המדינה לשנת 1978 ולהפריט קרקעות מדינה. עוד נמסר כי, מילטון פרידמן, הכלכלן הנודע חתן פרס נובל, חסיד התפיסה הליברלית בכלכלה, יוזמן לעמוד בראש צוות שיעניק לליכוד ייעוץ כלכלי.³⁵

תקופת הרכבת הממשלה

ב-17/5/1977 התקיימו הבחירות לכנסת התשיעית. המערך זכה ב-32 מנדטים בלבד (בהשוואה ל-51 מנדטים בכנסת השמינית), ואילו הליכוד עלה בכוחו ל-43 מנדטים והפך למפלגה הגדולה ביותר. כשעה לאחר סגירת הקלפיות, הודיע השדרן חיים יבין כי על-פי המדגם הטלוויזיוני מסתמן "מהפך" – ניצחון מכריע לליכוד ותבוסה מוחצת למפלגת השלטון". נאום הניצחון של בגין במצודת זאב לאחר פרסום המדגם הטלוויזיוני בישר על השינוי הצפוי: בגין, חבוש כיפה שחורה, ציטט פסוקים מהתנ"ך ו-"הודה לאל" על הניצחון בבחירות – רטוריקה וסממנים חסרי תקדים בהיסטוריה הפוליטית של המדינה עד אותו יום. ברחבי העולם, ובפרט בארה"ב, גרסה הפרשנות התקשורתית, כי להנהגת ישראל הגיע "טרוריסט צמא דם", אשר ינהיג מדיניות חוץ וביטחון שתוביל את האזור להתדרדרות ומן הסתם אף למלחמה.³⁶



למעט שמעון פרס, שגם אחרי שנודעו תוצאות הבחירות ניסה להקים ממשלה בראשותו,³⁷ היה ברור לכל, כי הליכוד, בראשות מנחם בגין, ירכיב את הממשלה. הניצחון הברור סייע במידה מסוימת למעבר השלטוני, שכן רוב השרים והפקידים הבכירים סברו שהנשיא יטיל על בגין להרכיב את הממשלה, ויכלו, לו רצו בכך, להתארגן לקראת העברת השלטון מייד עם היוודע תוצאות הבחירות. הפקידות הבכירה הבינה כי אין זה ראוי ליזום בעת שכזו החלטות משמעותיות שישפיעו על הממשל החדש.³⁸ במקרה של ניצחון דחוק, ייתכן שאנשי מפלגת העבודה היו סבורים שיעלה בידיהם להקים ממשלה חדשה, וייתכן שהדבר היה מדרבנם להמשיך בפעילות הממשל כשם שפעלו לפני הבחירות.³⁹

רבין, שהיה בחופשה מאז אפריל 1977, חזר מספר ימים לאחר פרסום תוצאות הבחירות לממשלה ושב לנהל אותה בין היתר בכוונה לבצע העברה מסודרת של השלטון. הוא אף ערך עם בגין פגישה עוד בטרם נהנתה הממשלה החדשה מאמון הכנסת ומספר פגישות לאחר הבעת האמון. רבין אף העביר הנחיה ברורה למנכ"ל היוצא של משרד ראש הממשלה, עמוס ערן, לשתף את אנשי הממשל החדש בכל המידע שנצבר במשרד. לאור הנחיית רבין, הכין המנכ"ל ניירות עמדה וסיכומים במגוון רחב של נושאים ואף קיים בעצמו פגישות ממושכות עם בגין בהן עדכן אותו אודות ביקורו החשאי של רבין במרוקו ואודות המגעים הדיפלומטיים עם ירדן.⁴⁰

אך בעוד רבין ממלא תפקיד חיובי ביותר בהעברת השלטון בפועל, לא כל אנשי מפלגת העבודה שיתפו פעולה או גילו נכונות להעביר את השלטון בצורה מסודרת. אחת הדוגמאות הבולטות ביותר לכך הייתה הצהרתו של מנכ"ל מנהל מקרקעי ישראל, בתוכנית "עלי כותרת" ששודרה בטלוויזיה, שאם הוא לא יישאר בתפקידו בממשלה החדשה הוא ישאיר אחריו "אדמה חרוכה". ההצהרות עוררו בליכוד חששות שמא פקידים יעלימו תיקים חיוניים והם ביקשו למנות אנשי קישור מטעמם למשרדי הממשלה.⁴¹ אולם מכיוון שבמהלך הרכבת הממשלה לאנשי הליכוד טרם היה מעמד רשמי, לא ניתן היה לממש רעיון זה.

ימים אחדים לאחר הבחירות השתתף בגין בטקס הכנסת ספר תורה בישוב קדומים (אז 'קדום'). יחד אתו השתתפו בטקס אריאל שרון, יוסף בורג (לימים שר הפנים בממשלת בגין), זבולון המר (לימים שר החינוך והתרבות) וגאולה כהן. להופעתו של בגין הייתה משמעות סמלית רבה: הקמת ההתיישבות בקדום נכפתה כשנתיים קודם לכן על ראש הממשלה



דאז, ואילו עתה, התייצב בגין במקום בשמחה והודיע נוכח פני נציגי תקשורת מכל העולם ש"יהיו הרבה אלוני מורה, ולא יהיה עוד צורך בקדום." הצהרה זו זכתה להד תקשורתי בעולם ועוררה תגובות קשות בארה"ב. אפשר שההצהרה גם גרמה להקשחת עמדתה של מפלגת ד"ש במהלך המו"מ הקואליציוני (אריאלי וברזילי: 239). למותר לציין, כי עד היום התבטאות זו קיימת בזיכרון הקולקטיבי הישראלי,⁴² דבר המצביע על התהודה שיש להתבטאויותיו של המיועד לראשות הממשלה בנושאים מעוררי מחלוקת בימים שלאחר הבחירות.

ב-7/6/1977 פנה נשיא המדינה למנחם בגין בבקשה שירכיב קואליציה. בגין הגיע למשכן הנשיא מלווה ברעייתו, דבר שנחשב חלק מהסגנון החדש של שלטונו המתהווה, שכן אף ראש ממשלה לפניו לא עשה כן. אף-על-פי שהחוק אפשר לבגין למסור תשובה תוך שלושה ימים, הוא השיב לפניה בחיוב באופן מידי.

עוד בטרם הושבע לראשות הממשלה נפגש בגין עם מספר סנטורים אמריקאיים שהגיעו לישראל בכדי לעמוד מקרוב על תוכניותיו, בעיקר נוכח החששות ששררו בקונגרס האמריקאי מהרעת היחסים בין ישראל ומדינות ערב. פגישות אלו נשאו פרי: הסנטורים דיווחו שבגין מתון יותר מדימויו וקראו לנשיא קרטנר למתן את הצהרותיו התובעניות כלפי ישראל.⁴³

בגין, כמו קודמו בתפקיד רבין, השקיע זמן רב בהקמת הקואליציה. תביעות נוקשות של המפד"ל וד"ש הקשו על המו"מ, ובגין, שלקה בלבו ואושפז טרם הבחירות, לקה במהלך המגעים הקואליציוניים בהתקף לב נוסף. בעודו מאושפז בבית חולים ניהל את המו"מ הקואליציוני עם משה דיין ואילו ארליך ניהל את המשא והמתן עם ד"ש (אוריאלי וברזילי: 238).

הרכב הממשלה החדשה, אשר כלל מפלגה עם מצע מסורתי (הליכוד), מפלגה דתית (המפד"ל), מפלגה חרדית (אגו"י, שהייתה באופוזיציה מאז 1952) ורק נציג אחד של מפלגה חילונית (משה דיין, ממפלגת העבודה) בישר כי במעמד הדת היהודית במדינה צפוי שינוי משמעותי.

גם ההסכמים הקואליציוניים שנחתמו בישרו על שינוי במעמד הדת. בעוד במגוון רחב של נושאים סעיפי ההסכם היו מנוסחים בצורה כללית ונכתבו בלשון לא מחייבת, הרי שבנושאי דת ומדינה, נוסחו סעיפים מפורשים ומפורטים. כך לדוגמה, בגין התחייב בפני המפלגות הדתיות "להקפיד על ביצוע מלא של סעיף 179 לפקודת החוק הפלילי 1936, האוסר תמונות



תועבה ופרסומן", ונכתב כי "חברי כנסת מהקואליציה יציגו הצעת חוק פרטית שתקבע שגיוור הוא על-פי ההלכה ושביית דין רבני ישמש כגוף המוסמך לאשר תקפותו של כל גיוור שבוצע בחו"ל." עוד נקבע בהסכמים, כי יתוקן חוק האנטומיה והפתולוגיה, ויבוטל התיקון שאושר בתחילת אותה שנה והתיר הפלות על רקע סוציאלי. לעומת זאת, בנושאים שאינם קשורים באופן ישיר למעמד הדת היהודית ננקטה לשון כללית ולא מחייבת, לדוגמה: "הממשלה **תחתור** להנהגת שבוע עבודה של חמישה ימים," "הממשלה **תדאג** שיחוקק חוק שכר מינימום"⁴⁴...

במינוי השרים מטעם המפלגות השותפות בגין מיעט להתערב, משום ששיטת הבחירות והצורך בהקמת קואליציה לא הקנו לו את הסמכות לעשות כן. עם זאת, הוא עמד על כך שמשה דיין יהיה שר החוץ בממשלתו, אף כי האחרון היה חבר מפלגת העבודה והפופולריות שלו הייתה ירודה. בגין גם דאג למינויו של אריאל שרון לכהונת שר החקלאות, חרף יחסיו העכורים של שרון עם אנשי חטיבת הליברלים בליכוד וכל זאת ללא שיתוף אנשי מפלגתו וללא התייעצות עמם.

מאה הימים הראשונים

ב-20/6/1977, שבועיים לאחר שהוטלה עליו מלאכת הרכבת הקואליציה, הציג בגין את ממשלתו בכנסת ונהנה מאמון של 63 ח"כ מול 53 מתנגדים. בגין הצהיר מעל בימת הכנסת כי "מניעת מלחמה במזרח התיכון תעמוד בראש דאגתנו", ופנה למנהיגי ירדן, מצרים וסוריה, חוסיין, סאדאת ואסד להיפגש אתו ולנהל מו"מ לשלום ללא תנאים מוקדמים. עוד ציין בגין בנאומו את זכות הקיום של מדינת ישראל, את חשיבות הבנייה החלוצית, את העמקת היחסים עם ארה"ב, את השאיפה לשיפור היחסים עם ברה"מ וכן קרא לתושבי ישראל שהתגוררו ברחבי העולם "לשוב הביתה" והדגיש את חשיבות החינוך לערכים אנושיים ויהודיים. בנוסף לכך הציג בגין את עיקרי הרפורמה הצפויה במבנה הממשלה: ביטול משרד המשטרה והעברת הפונקציות שלו למשרד הפנים; איחוד משרד התיירות עם משרד המסחר והתעשייה; הקמת משרד הרווחה שיכלול את המוסד לביטוח לאומי ושימלא את הפונקציות של משרד העבודה ומשרד הסעד; שקילת האפשרות להעביר את משרד הבריאות למשרד הרווחה; החלפת



שמו של משרד השיכון למשרד הבינוי והעברת סמכויות הבינוי שהיו במשרד העבודה למשרד הבינוי; איחוד בין משרד התחבורה והתקשורת; הקמת משרד חדש לאנרגיה ותשתית. בגין אף ביקש "שנה של אשראי מוסרי".⁴⁵ לאחר ההשבעה בגין שב ונפגש מספר פעמים עם רבין והאחרון מסר לו עדכונים בנוגע למו"מ עם מדינות ערב ובנוגע לפעילותם של כוחות הביטחון. שניהם התבטאו בפומבי ש"העברת השלטון בוצעה בצורה מוצלחת מאוד ובאווירה טובה".⁴⁶

לכאורה, ניתן היה לצפות לשינוי רדיקלי בהלכות הממשל, שינוי שהיה עשוי לבוא לידי ביטוי בראש וראשונה במינוי אנשים חדשים לשירות הציבורי, אנשים עמם יוכל בגין לקדם את מדיניותו החדשה. אך טבעי היה לחשוש מתפקודו של הממשל החדש במידה ומרבית אנשיו יהיו נטולי ניסיון (Perez and Doron:79-81). אך לא כך היו פני הדברים. מספר ימים לאחר השבעתו בגין הפיג את החששות באשר לעתיד השירות הציבורי בהצהירו כי "לא יעלה על הדעת לפגוע בעובדי המדינה בגלל השתייכותם הפוליטית". תיאר זאת מזכיר הממשלה אריה נאור: "השגריר דיניץ (שגריר ישראל בארה"ב) צלצל לבגין והציע לו שיחליפו אך בגין אמר 'לא בא בחשבון, אתה עושה עבודה מצוינת בווישינגטון ואין לעזוב את המערכה'. גם השגריר באו"ם, חים הרצוג, וכמוהו דן פתיר, יועץ התקשורת של רבין, והמזכיר הצבאי תא"ל פורן, התבקשו להישאר ולהמשיך בתפקידם. הוא היה מרוצה כשהתברר לו שבמזכירות הממשלה יש כמה עובדים מימיהם של בן-גוריון ולוי אשכול" (נאור: 29-30).

ההחלטה הראשונה שבגין החליט כראש ממשלה הייתה להעלות לארץ 66 פליטים ויטנמים שנתגלו באוניה ישראלית, כפי שהבטיח יומיים קודם לכן בנאום ההשבעה שלו. להעלאת הפליטים הייתה משמעות סמלית עבור בגין: הפליטים היהודים בנו מדינה וכעת הם אילו הקולטים פליטים מהעולם כולו, בניגוד למדינות אחרות בעולם שבמלחמת העולם השנייה התנכרו לפליטים היהודים וחרצו את גורלם.⁴⁷ כעבור מספר ימים הגיעו הפליטים לישראל והאירוע זכה לסיקור תקשורתי נרחב.⁴⁸

עיקר עניינו של בגין החל מראשית כהונתו היה נתון לתהליך המדיני ולחתימה לחוזה שלום עם מצרים. למעשה, עוד בטרם נכנס לתפקיד, עסק בגין בלימוד העניינים המדיניים שעמדו על הפרק והתייעץ עם דיין באשר לעמדות שישראל צריכה להציג במו"מ עם מדינות ערב (דיין: 23-27). ביומו הראשון כראש הממשלה, החל בגין בלימוד פרטי המו"מ שהתנהל



בין ממשלת ישראל לבין המצרים. בין השאר שוחח בעניין עם שגריר ישראל בארה"ב, שמחה דיניץ, קרא דיווחים של משרד החוץ וניהל שיחות עם שרים ועוזרים קרובים.⁴⁹

בימים הראשונים היה משרד ראש הממשלה עסוק בהכנות לקראת נסיעתו הצפויה של בגין לארה"ב לפגישה עם הנשיא ג'ימי קרטר. ערב הנסיעה, דוברים מהבית הלבן השמיעו הצהרות שונות אודות ההסדר המדיני הרצוי בין ישראל לפלשתינאים, אשר חרגו מהנוהג האמריקאי עד אז (להימנע מהצהרות והכרזות לפני פגישה ראשונה עם מנהיג ישראלי נבחר) ומכללי הדיפלומטיה. בין השאר, פקיד בכיר אמר כי כל הסדר מדיני עם הפלשתינאים צריך להיות בצורה של חוזה שלום.⁵⁰ לאחר חילופי דברים בין ארה"ב לישראל, והצהרה של קרטר, כי תתקיים פגישה ידידותית ופורייה, נפגשו השניים ב-20/7/77 (סה"כ שלוש פגישות). אנשי תקשורת שסיקרו את מסעו הראשון של בגין כראש ממשלה בארה"ב דווחו כי הופעתו של בגין הייתה מרשימה ביותר, וסגן הנשיא האמריקאי הצהיר כי "מעולם לא היו יחסי ישראל ארה"ב טובים יותר."⁵¹

ב-26/6/77 התקיימה ישיבת הממשלה הראשונה. רוב רובה יחד לאישור השינויים במבנה הממשלה. בגין דיבר על חשיבות ההימנעות מהדלפות תכני ישיבות הממשלה לתקשורת, ועל חשיבות נוכחות השרים במליאת הכנסת. דיין הציע, כי השרים יתחלקו ביניהם בנוכחות ובגין אימץ הצעתו. כעבור יומיים, הודיע בגין לכנסת על השינויים וזו אשרה אותם ללא הסתייגות.

לאחר ביקורו של בגין בארה"ב, החלו מאמצים לקדם את המו"מ עם מצרים בערוצים חשאיים, על-ידי בגין עצמו, ועל-ידי משה דיין – בידיעת בגין בלבד. הבולט שבמהלכים המדיניים הייתה פגישתו החשאית של דיין בלונדון עם חוסיין מלך ירדן, פגישה בה נדונה האפשרות העקרונית לפשרה טריטוריאלית בשטחי יו"ש, רעיון שהיה מנוגד לאידיאולוגיה המוצהרת של המפלגה ולקווי היסוד של הממשלה. באוגוסט נפגש בגין עם נשיא רומניה ניקולאי צ'אושסקו, והעביר לו מסרים מהם ניתן היה להבין כי הוא מוכן לפשרה משמעותית בסיני תמורת הסכם שלום עם מצרים. צ'אושסקו העביר לנשיא מצרים, אנוואר סאדאת, מסרים להם תהיה חשיבות על עתיד המזרח התיכון כולו, מהר מכפי שניתן לדמיין. למעט משה דיין, גם במגעים הללו לא שותפה הממשלה וחבריה לא ידעו על עצם קיומם (דיין: 37).



על פניו לא ניתן היה לצפות לשינוי גדול יותר בהנהגת מדינת ישראל: השלטון עבר מהמפלגה הדומיננטית אשר אנשיה מאיישים את זרועות הממשל, המצדדת בכלכלה ריכוזית ודוגלת בפשרה בשטחי יו"ש אך ורק עם הירדנים, למפלגה שאנשיה חסרי ניסיון קודם בממשל, המצדדת בכלכלה ליברלית, שמנהיגה, פרלמנטר מובהק ובעל אמונה עזה בשלמות ארץ ישראל, נכון ליזום פשרות טריטוריאליות בסיני למען חתימה על חוזה שלום ולמען המשך השלטון הישראלי ביהודה ושומרון.

חולשתו של המעבר השלטוני הייתה בחוסר יעילותו: הוא נעשה בהעדר עבודת הכנה של המועמד לשלטון ומפלגתו ובחוסר יכולתם לאייש משרות בכירות בשירות הציבורי ובדרג המיניסטריאלי באנשים בעלי כישורים מתאימים. נזכיר, כי לא הוכנו שום תכניות למדיניות ציבורית המיועדות ליישום לקראת הכניסה לתפקיד ולא עמד לרשות הליכוד והעומד בראשו מאגר מומחים בתחומי הכלכלה והחברה.⁵² גם הרפורמה במבנה הממשלה הייתה צנועה למדי ולמעשה כבר בימים הראשונים ניתן היה לראות כי השינויים המבניים שנעשו לא בשרו על שינוי משמעותי בעבודת הממשלה. בנוסף, חלק מההמלצות שהציגה ועדת רום לשינוי מבנה הממשל, נדחו, מסיבות קואליציוניות.⁵³

חרף חוסר היעילות, היה זה מעבר שלטוני אפקטיבי. שיתוף הפעולה וההערכה ששררו בין בגין ורבין, כמו גם האופן המקצועי בו ביצע את תפקידו היועמ"ש לממשלה אהרון ברק היו מבין הגורמים התורמים לכך. אך בראש ובראשונה היה זה בגין עצמו שתרגם למעבר שלטוני אפקטיבי. תפישתו הממלכתית של בגין, הרואה בדרג הבירוקרטי הבכיר גורם מקצועי האמור לשרת כל שלטון, הביאו לתחלופה מועטה בשירות הציבורי ולצמצום נזקים אפשריים. בסופו של דבר, חרף העובדה שהליכוד והעומד בראשו לא הכינו עצמם כראוי וחרף העדר הניסיון הממשלי של ראש הממשלה ואחדים משריו, המעבר השלטוני בין ממשלת רבין לממשלת בגין בוצע בצורה מהירה וללא תקלות מיוחדות.



עמוד ריק





מעברי שלטון בשנות ה-80

ממשלת שמיר לממשלת האחדות הראשונה בראשות שמעון פרס – 1983-84

בשלהי אוגוסט 1983, ראש הממשלה מנחם בגין הודיע לחבריו לקואליציה על פרישתו מהחיים הפוליטיים. מאז אותו יום חדל להופיע בציבור. רק ב-15/9/1983, שלח בגין מכתב התפטרות לנשיא ולמעשה מעולם לא נפגש עמו כמקובל בכדי להגיש לו את התפטרותו. את מקומו של בגין מילא שר החוץ יצחק שמיר, אשר נבחר בישיבת מרכז הליכוד להיות יו"ר המפלגה ומועמדה לראשות הממשלה. עקב תשישותו הנפשית של בגין לא נערכו פגישות בינו ובין שמיר,⁵⁴ ומובן כי לא הייתה העברה מסודרת של השלטון ולו גם ברמה של שיתופו של שמיר במידע השמור עם ראש הממשלה בלבד. עם זאת, לאור העובדה ששמיר היה חבר ממשלה מאז 1980 ומשום שלא נערכו שינויים משמעותיים בהרכב הממשלה, חילופי ראשי הממשלות לא פגעו ברצף עבודת הממשל.

תקופת מערכת הבחירות: ממשלת שמיר לא האריכה ימים: במרס 1984 הוחלט בכנסת להקדים את הבחירות והן נקבעו ל-23/7/1984, שנה וחצי לפני המועד המתוכנן. בראשות מפלגת העבודה עמד באותה עת שמעון פרס, כבר אז אחד הוותיקים במערכת הפוליטית ובעל ניסיון ממשלי רב. הבחירות היו צפויות להסתיים בניצחון של מפלגת העבודה ובהקמת ממשלה בראשותה: המפלגה נהנתה מרוב יציב במשאלי דעת הקהל ואוזלת ידה של ממשלת הליכוד בתחום הכלכלי הבטיחה כביכול כי המגמה תתמש בקלפי (קורן: 84).

חדור אמונה בניצחונה, נערך פרס לקראת היום בו יעבור השלטון לידי. כבר בראשית 1983 מינה צוות מקורבים בראשות דובר המפלגה יוסי ביילין, ששקד על הכנת תוכניות מפורטות לתקופה הראשונה של כהונתו. הרעיון להקים צוות ולנסח ניירות עמדה לפני הבחירות לקראת הימים הראשונים לכהונה נעשה גם בהשראת ביקור בספרד, בו נחשפו פרס וביילין לעבודת הכנה שנעשתה עבור ראש ממשלת ספרד דאז, ושל הערכת הספרדים הייתה אפקטיבית (בן-פורת: 66).



הצוות החל בעבודתו עוד בטרם הוחלט על הקדמת הבחירות אולם חבריו העריכו שאלו יערכו בחודש יולי 1985 ולפיכך לא הספיקו להשלים את תוכניותיהם. בדומה לשם שהעניקו לה הספרדים, כונתה התכנית שגובשה "תכנית מאה הימים הראשונים". ואומנם, הכוונה המקורית הייתה לבצע אותה בימיה הראשונים של הממשלה. חברי הצוות הכינו לפרס תוכניות פרטניות שהגדירו יעדי מדיניות, בחנו את השלכותיהן הפוליטיות ואף הציעו דרכים להתמודד עמן.⁵⁵

אנשי הצוות נהנו מאמונו של פרס וזה שיתף אותם בתוכניותיו הפוליטיות. הצוות הכין ניירות עמדה שתאמו לרעיונותיו ועמדותיו של פרס, דבר שהגביר את סיכויי היישום של התכניות בעתיד. בזכות האמון שרכש פרס לאנשי הצוות, נוצר דיאלוג פורה במהלכו עוצבו וגובשו דעותיהם של חברי הצוות כמו גם דעותיו של המועמד עצמו. למעשה, הדיאלוג עם אנשי הצוות, שנועד מלכתחילה לסייע לצוות בגיבוש התכניות, השפיע על עמדותיו של פרס ואפשר לו לנסח משנה סדורה יותר. יש לציין כי אנשי הצוות פעלו בהתנדבות.⁵⁶

ערב הבחירות לכנסת ה-11 היה המצב הכלכלי גרוע,⁵⁷ אולם חברי הצוות התקשו להתגבר על חילוקי הדעות ולגבש המלצות קונקרטיות בתחום.⁵⁸ כשלושה חודשים לפני יום הבחירות מינה פרס את המיועד לתפקיד שר האוצר גד יעקבי, לעמוד בראש צוות כלכלי-חברתי.⁵⁹ יעקבי מינה את הכלכלן דוד גולן כאחראי לצד המקצועי של התכנית והשניים הציגו לפרס תכנית רחבת-היקף ביום הבחירות עצמו. עיקרי התכנית הלמו את תכנית הייצוב הכלכלית שהתקבלה על-ידי הממשלה כשנה לאחר מכן (Bruno: 93-95).

תקופת הרכבת הממשלה: ב-23/7/1984 התקיימו הבחירות לכנסת ה-11. הנשיא חיים הרצוג החליט לפתוח בהתייעצויות עם נציגי המפלגות עוד בטרם היוודע התוצאות הרשמיות של הבחירות. לאחר מספר ימים הודיע הנשיא לשמעון פרס, כי הוא מטיל עליו להרכיב ממשלה, בעודו קורא לו בפומבי להקים ממשלת אחדות לאומית. בה בעת נודע כי בישיבה של שרי הליכוד, התקבלה החלטה, כי אנשי המפלגה ינסו להקים ממשלה שהליכוד יעמוד בראשה.⁶⁰

למרות העובדה שמפלגת העבודה זכתה במספר מנדטים גדול יותר, התברר כי למעשה שורר שוויון בין שני הגושים הפוליטיים ("גוש הימין" ו-"גוש השמאל"), וכי ראשיהם לא יוכלו להקים ממשלה בראשותם בלא



שילוב נציגים מהגוש השני. החלופה לעריכת בחירות נוספות הייתה רוטציה בתפקיד ראש הממשלה. ב-26/8/1984 תמו 21 הימים הראשונים שהוענקו לפרס להרכיב ממשלה והוא פנה לנשיא לקבל ארכה של 21 ימים נוספים. הנשיא נענה לבקשתו, אך לאור "התיקו הפוליטי" הקדיש פרס את מירב זמנו לגיבוש הסכם רוטציה סבוך ומורכב עם יצחק שמיר, הסכם שהפך בסופו של דבר להסכם קואליציוני.

במקביל למגעים אינטנסיביים להרכבת קואליציה, קבלה הממשלה היוצאת מספר החלטות בנושא התנחלויות, חלקן החלטות שעוררו מחלוקת.⁶¹ שר האוצר היוצא, יגאל כהן אורגד אף ניסה להגיע להסכם – ולו זמני – עם ההסתדרות, כדי להתמודד עם התדרדרות המשק, אך נענה בסירוב, בנימוק שההסתדרות לא תעשה הסכם עם ממשלת מעבר.⁶² כהן אורגד גם הספיק ביומו האחרון בתפקיד שר האוצר, להעביר כספים רבים להתנחלויות, שעל הקמתן הוחלט ערב הבחירות לכנסת.⁶³

מאה הימים הראשונים: ב-13/9/1984 קיבלה הממשלה החדשה את אמון הכנסת ברוב של 89 תומכים מול 18 מתנגדים. מכיוון ששמיר נותר בממשלה כשר החוץ וכממלא מקום ראש הממשלה, כניסתו של פרס לתפקיד לא הייתה מורכבת כמו שינוי הנהגות בין יריבים פוליטיים. עם זאת, השניים כמעט ולא שוחחו ביניהם ולא ביצעו חפיפה מסודרת. לדברי נוביק, מיועציו של פרס, אנשי לשכתו של שמיר הותירו אחריהם מעין "אדמה חרוכה" – מחשבים ריקים ממידע וצוות בלתי מיומן שלא יכול היה לעדכן את הצוות החדש בנעשה במשרד.⁶⁴

לאור המצב הכלכלי הקשה, התקבלו מספר החלטות משמעותיות כבר בישיבת הממשלה הראשונה, בהן: קיצוץ מיליארד דולר מתקציב המדינה, פיחות השקל ב-19% והעלאת מחיר הדלק לסוגיו ב-9%. כמו כן הוחלט על מינוי "ועדת הארבעה" – פרס, מודעי, שמיר ויעקבי – להיגוי תכנית כלכלית.⁶⁵

ב-2/10/84, הטילה הממשלה מגבלות מרחיקות לכת על יבוא לרבות איסור על יבוא 55 מוצרי מותרות למשך שישה חודשים. כמו כן הוכרז על הקמתה של מועצה כלכלית-חברתית שכללה את נציגי הממשלה, ההסתדרות ולשכת התיאום של הארגונים הכלכליים.⁶⁶ המועצה לא הייתה גוף ביצועי, אלא פורום לדיון על עיצוב דמותו של המשק הישראלי. תכליתה הייתה "לשחרר קיטור" ולתת למשתתפים הרגשה שהם שותפים בתהליך קבלת ההחלטות בנושאים כלכליים.⁶⁷ בנוסף לכך, אפשר הפורום



לפרס לעמוד מקרוב על הלך הרוחות בקרב הציבור.⁶⁸ כעבור כחודש, נחתמה "עסקת חבילה" כלכלית ראשונה שהקפיאה לשלושה חודשים את מחירי המוצרים, המסים, השכר והשירותים.

סיכום: החידוש העיקרי במעבר השלטוני היה בהיערכותו של פרס ובהקמת "צוות מאה הימים" לקראת האפשרות שמפלגת העבודה תזכה בשלטון. יתרון של התכניות היה בכך שגובשו בשיתוף עם פרס ובהתאם למדיניותו תוך שהם חושפים אותו לחלופות ופתרונות אפשריים לבעיות שעל סדר היום הציבורי.

הניירות שגובשו על-ידי צוות "מאה הימים הראשונים", לא היו הבסיס היחידי או העיקרי לפעילות הממשלה במאה הימים הראשונים. כך גם באשר לעבודת הצוות הכלכלי בראשות גולן. ראשית, פרס נאלץ להסתפק בממשלת רוטציה וזו הגבילה את משך כהונתו לשנתיים בלבד ואילצה אותו לשתף את חברי הליכוד בממשלתו. שנית, ולא מן הנמנע כי הדבר כרוך באילוץ הראשון, גם פרס עצמו לא מיהר ליישם את תכניות הצוות ולא ראה בהן תוכניות מחייבות למאה הימים הראשונים. הוא ניסה להימנע מהצעדים הכלכליים שהמליץ עליהם צוותו של גולן וזאת עקב אילוצים פוליטיים, בכלל זה הבחירות להסתדרות העובדים, שהיו צפויות להתקיים בחודש מאי 1985.⁶⁹ למותר לציין כי רק לאחר כישלון "עסקאות החבילה" הכלכליות ולאחר הבחירות להסתדרות, הוקם צוות לא-פורמלי בראשות מנכ"ל האוצר דאז ד"ר עמנואל שרון ופרופ' מיכאל ברונר, שגיבש תוכנית כלכלית שהייתה דומה ביסודותיה לתוכנית שהוצגה לפרס כשנה קודם לכן על-ידי הצוות של דוד גולן.

עדות נוספת להשפעתם המוגבלת של ניירות העמדה היא העובדה שאברהם טמיר, מי שהיה מנכ"ל משרד ראש הממשלה וניהל את המגעים על הסכם טאבה ואת המו"מ עם מצרים, מעולם לא קרא את ההמלצות. טמיר פעל בהתאם למדיניות שהתווה יחד עם פרס וויצמן (שהיה חבר בקואליציה כראש מפלגת "יחד" והביא למינויו של טמיר למשרת מנכ"ל משרד ראש הממשלה) אך לא בהתאם לתוכנית ביילין.⁷⁰ אין גם להפריז בחשיבות ניירות העמדה שגובשו בנושא המדיני באשר להסגת כוחות צה"ל בדרום לבנון. הסיבה המרכזית לכך היא שניירות העמדה שהכין נוביק בנושא הנסיגה היו מבוססים על תוכנית שהוכנה בצה"ל על-ידי האלוף יוסי פלד, שהייתה משמשת את הממשלה גם ללא נייר העמדה של צוות "מאה הימים".



אם כן, תרומתו העיקרית של הצוות הייתה בכך שאנשיו זרזו וחזקו את נכונותו של פרס לבצע מהלכים מדיניים וכלכליים. לא מיותר לציין כי לאחר הקמת הממשלה, מנסחי ניירות "מאה הימים" שרתו במשרד ראש הממשלה בתפקידים שונים (יוסי ביילין מונה לתפקיד מזכיר הממשלה, אמנון נויבך מונה לתפקיד היועץ הכלכלי של פרס וד"ר נמרוד נוביק מונה לתפקיד היועץ המדיני). עצם העובדה שמנסחי הניירות היו מקורבים לפרס, אפשרה להם לפעול לקידום ויישום ההמלצות.

רוטציה בימי ממשלת האחדות – מממשלת פרס לממשלת שמיר – נובמבר 1986

חילופי הגברי בין אנשי ממשלת פרס לאנשי ממשלת שמיר נעשו במסגרת הסכם הרוטציה ולא כמקובל לאחר בחירות כלליות ולפיכך נתייחס אליהם בקצרה בלבד. כשם שפרס ושמיר לא שיתפו פעולה במהלך כהונתם, אנשיהם לא שיתפו פעולה בהעברת השלטון. מנכ"ל משרד ראש הממשלה החדש, יוסי בן-אהרון, גילה כי אנשי פרס השאירו אחריהם "אדמה חרוכה"; בניגוד להנחיות גנזך המדינה ובניגוד לכללי המנהל התקין, רוקן הצוות המדיני של פרס את מחשבי המשרד.⁷¹ בניגוד לצוות היועצים של פרס, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אברהם טמיר, הכין תיק מסודר בו הוצגו הנושאים שמשרד ראש הממשלה טיפל בהם בשנתיים האחרונות. אך מעורבותו המוגבלת של טמיר במהלכים שפרס יזם, הפכה את החפיפה לאפקטיבית במידה מוגבלת.⁷²

לסיכום שני המעברים השלטוניים, שהיו שונים מאוד זה מזה, יש לציין כי לא בוצעה חפיפה מסודרת בין הצדדים וכי הן אנשי הממשל היוצא והן אנשי הממשל הנכנס, חיבלו זה במאמציו של זה ללמוד את התפקיד החדש.



עמוד ריק



המעבר השלטוני מממשלת שמי"ר לממשלת רבין

תקופת מערכת הבחירות: בפברואר 1992, התקיימו במפלגת העבודה בחירות פנימיות במסגרתן נבחר מועמד המפלגה לראשות הממשלה. תוצאות הבחירות העניקו ליצחק רבין רוב דחוק וקבעו, כי הוא יהיה יו"ר המפלגה ומועמדה לראשות הממשלה. רבין הביא עמו נסיון ממשלי רב; ראש ממשלה בשנים 1974-1977 ושר ביטחון בשנים 1984-1990, ארבע שנים בממשלת האחדות הראשונה (תחילה בראשות שמעון פרס, ואח"כ בראשות יצחק שמיר), ושנתיים נוספות בממשלת האחדות הלאומית השנייה.

לרבין לא היו תוכניות קונקרטיות טרם זכייתו בשלטון, אם כי הוא הצהיר שבכוונתו להגיע להסדר עם הפלסטינים במחצית השנה הראשונה לכהונתו. אפשר שפרק הזמן הדחוק שנותר לרבין בין הפריימריס לבחירות הכלליות – ארבעה חודשים – הקשה עליו להיערך באופן שיטתי ויסודי לאפשרות שמפלגתו תנצח בבחירות ושהוא ימונה לראשות הממשלה, אם כי דבר לא מנע ממנו להיערך לאפשרות זו קודם לכן.⁷³ התכניות שהוצגו לציבור לא היו תוצר של עבודת-הכנה מוקדמת אלא דרך תקשורתית יעילה ליזכות באהדת הבוחר (דורון, 1996). היטיב לנסח זאת שמעון שבס, מי שהיה האיש המקורב ביותר לרבין בתקופה "תוכניות העבודה היו הקמפיין, והקמפיין היה תכניות העבודה."⁷⁴ גם חיים אסא, שהיה אסטרטג הבחירות של רבין, מעיד כי לא הוכנו תכניות עבודה לפני הבחירות.⁷⁵ לימים, ייחסה התקשורת ליקויים שונים בתפקודה של ממשלת רבין להעדר ההכנה טרם הבחירות.⁷⁶

תקופת הרכבת הממשלה: ב-23/6/1992 התקיימו הבחירות לכנסת ה-13. לראשונה מזה 15 שנים תוצאות הבחירות אפשרו למערך ולגוש מפלגות השמאל להקים ממשלה ללא מפלגות ימין וללא תלות במפלגות החרדיות; תוצאות הבחירות הוגדרו כ-"מהפך 92."⁷⁷ עם סגירת הקלפיות ועוד בטרם פורסמו התוצאות הסופיות, נשא רבין נאום ניצחון, אשר בישר על שינוי בסגנון הממשל, שינוי במדיניות הממשלה ושינוי בתפקיד ראש הממשלה בממשלתו ובמפלגתו. רבין הצהיר שבתור האחראי לניצחון

בבחירות, יש להעניק לו יותר סמכויות אישיות והדגיש, כי הוא ינווט את המו"מ הקואליציוני ויקבע את רשימת השרים.⁷⁸ הנאום היה תוקפני בהשוואה לנאומו ניצחון קודמים ונדמה היה שרביץ מכוון דבריו ליריבו בתנועה, שמעון פרס, ולא בהכרח לכלל עם ישראל.⁷⁹

למחרת יום הבחירות, חזר רביץ על עיקרי הבטחותיו לבוחר והציג את הקווים הכלליים של ממשלתו העתידית: הפסקת התנחלויות ביו"ש ועזה (אותן הגדיר כ"התנחלויות פוליטיות") ושינוי סדר העדיפויות הלאומי לרבות השקעת משאבים בפיתוח תשתיות, קידום הצמיחה ומיגור האבטלה.⁸⁰

במהלך תקופת הרכבת הממשלה חלה הסלמה במצב הביטחוני. מחד גיסא, החל גל פיגועים כנגד המתנחלים, ומאידך גיסא, החלה התפרעות של יהודים בחברון וניצנים ראשונים של התארגנות ציבורית חוקית כנגד יוזמותיו הצפויות של רביץ. ב-25/6/1992, קיימה מועצת יש"ע ישיבה ראשונה לאחר היוודע תוצאות הבחירות ויו"ר המועצה הכריז כי: "אם רביץ ינסה ללכת אתנו בקרי, נלך אתו בחמת קרי."⁸¹ לאנשי יש"ע הייתה סיבה לחשש: במקביל להצהרות, למגעים הקואליציוניים ולאירועים הביטחוניים, עסקו אנשי "שלום עכשיו" ופעילים ממפלגת מרצ באיסוף נתונים אודות היקף הבנייה בהתנחלויות, מתוך כוונה להציגם בממשלה ולהביא להקפאת הבנייה הציבורית באזורים אלה. לפי פרסומים בעיתונות, למשרד הבינוי והשיכון ולמשרד האוצר לא היו נתונים מעודכנים, והם נעזרו בנתונים שנאספו.⁸²

בניסיון להקדים תרופה למכה פתח שר הבינוי והשיכון היוצא, אריאל שרון, במאמצים קדחתניים לקבוע עובדות בשטח. הוא ושר הפנים דאז, אריה דרעי, ניסו לאשר ב"ועדה למגורים ולתעשייה של אזור ירושלים" תוכנית לבניית 200 יחידות דיור בשכונת ראס אל-עמוד, סמוך לכפר סילוואן שבמזרח ירושלים, אך כשלו בכך, בין השאר עקב התנגדותו של ראש עיריית ירושלים דאז, טדי קולק.⁸³ במשרד הבינוי והשיכון באו ויצאו קבלנים רבים שניסו לממש חוזים שנחתמו ערב הבחירות. בנוסף לכך, ביקש שרון לחתום על חוזים חדשים, מהלך שסוכל על-ידי משרד האוצר.⁸⁴ למעשה, עד ישיבת הממשלה האחרונה, ב-13/7/1992, ניסה שרון להעביר החלטות בעלות השלכות החורגות מסוגיות מנהליות. בין השאר, ביקש שרון להעניק לשובים בישיע מעמד של ישובים אזרחים. ראש הממשלה היוצא, יצחק שמיר, גרס כי אין זה הולם לקבל בישיבה האחרונה של



הממשלה היוצאת החלטה בעלת משמעות פוליטית שנדחתה בישיבות ממשלה קודמות וניסיונו של שרון נדחה.⁸⁵

לא רק שרון חש שהזמן אוזל בין אצבעותיו וכי מה שלא ייעשה בזמן שנתר ייאלץ להדחות לתקופה לא מוגדרת. בישיבה הלפני האחרונה שלה אשרה הממשלה לחמישה בכירים בשירות המדינה תנאי מנכ"ל וזאת ללא דיון והצבעה. הדבר הגדיל את מספר הנהנים מתנאים אלה מ-47 ל-52.⁸⁶ מספר שרים ביקשו למנות את מקורביהם לתפקידים במגזר הציבורי. בסך הכל, בחודש האחרון לכהונת הממשלה, הוגשו 160 בקשות למינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, מספר הגדול פי 20 מהמוצע החודשי במהלך השנה.⁸⁷

בניגוד לתמונה לא מחמיאה זו אודות ניסיונות לבצע מינויים פוליטיים ערב הבחירות ומחטפים נוספים בתחום המדיניות הציבורית, העבירו מרבית השרים ודרגי עבודה האחרים את השלטון בצורה מסודרת. כך לדוגמה, מנכ"ל משרד ראש הממשלה היוצא, יוסי בן-אהרון, הכין מסמך המפרט את הנושאים הבווערים הממתניים לטיפולו של רבין, אשר עזר לאנשי הממשל החדש.⁸⁸ בן אהרון שעמד בראש המשלחת הישראלית לשיחות עם הסורים במסגרת ועידת מדריד אף הכין תיק חפיפה יסודי, אותו העביר לראש הממשלה רבין. רבין, שנהג לקרוא בקפידה את המסמכים שהועברו אליו, זימן את בן-אהרון לשיחה והשניים ליבנו נושאים שונים הקשורים לשיחות עם סוריה, על בסיס המסמך. בן-אהרון ביקש לעדכן בפרטי התהליך המדיני גם את מנכ"ל משרד ראש הממשלה החדש, שמעון שבס, ולשם כך הכין סיכומים שונים. אלא שמכיוון שבס לא היה אמור לעסוק בתהליך המדיני, בין השניים התבצעה חפיפה בנושאים אדמיניסטרטיביים בלבד, והיא נערכה בעל-פה.⁸⁹

מאה הימים הראשונים: ב-13/7/1992, ברוב של 67 ח"כים כנגד 53, הביעה הכנסת אמון בממשלת רבין. בנאום הצגת הממשלה חזר רבין על הבטחותיו: "...הממשלה תציע למדינות ערב ולפלסטינים להמשיך בדיונים על-פי המתכונת שגובשה בוועידת מדריד. כצעד ראשון בדרך לפתרון הקבע נדון בהחלת האוטונומיה על יהודה, שומרון וחבל עזה..."⁹⁰ רבין סיכם את הדיון בכנסת, לאחר הצגת הממשלה, באומרו בין השאר: "...אנחנו משוכנעים שלא נעשה די בשיחות עם התושבים הפלסטינים בשטחים כדי לקבל את מה שלדעתי ישראל מחויבת לו – ממשל עצמי לפלסטינים, או אוטונומיה. לא אוטונומיה מוניציפלית... אלא



ממשל עצמי כפי שכתוב וכפי שמנוסח בהסכמי קמפ-דיוויד. אין לי ביטחון של 100% שנשיג זאת. אני רוצה להרגיש כראש ממשלה, חבר ממשלה, שנעשה המרב והמיטב, בלי לפגוע בביטחון ישראל.⁹¹

ביום הראשון לכהונת הממשלה התפתח עימות בין סטודנטים פלסטינים מאוניברסיטת א-נג'אח וכוחות צה"ל, על רקע בחירות שהתנהלו במקום וחדש של כוחות הביטחון שבאוניברסיטה מסתתרים מבוקשים. צה"ל הטיל מצור על האוניברסיטה, מצור אשר מיקד את תשומת הלב העולמית. מהתבטאויות רבין בתקשורת ניתן היה להבין כי אינו מרוצה מהאופן בו נערכו כוחות הביטחון לבחירות באוניברסיטת א-נג'אח. הוא אף התלונן שלא עודכן בעניין מייד לאחר השבעת ממשלתו. לדבריו, לו היה מעודכן בנושא הוא היה דורש הערכות מיוחדת.⁹² כעבור ששה ימים התקיימה ישיבת הממשלה הראשונה ובה נקבע, כי החלטות ממשלה קודמות בדבר הקמת יישובים שטרם יושמו, יהיו טעונות אישור של הממשלה החדשה. ההחלטה נגעה גם להקמת יישובים בתחומי ה"קו הירוק."⁹³ בישיבה אושרה הארכת מינויו של מזכיר הממשלה, אליקים רובינשטיין, לשלושה חודשים (רובינשטיין כיהן כמזכיר הממשלה עד אפריל 1994). ההחלטה על מינויו של רובינשטיין לא הייתה בגדר "ברירת מחדל" לאי-פיטוריו, שכן במהלך המעבר השלטוני הוא התפטר ממזכירות הממשלה ומתפקידו כראש-המשלחת הישראלית לשיחות השלום עם המשלחת הירדנית-פלסטינית, והחל ללמוד שוב את תפקידו החדש-ישן במשרד המשפטים כמשנה ליועמ"ש לממשלה. יתרה מזאת, רובינשטיין כבר קיים עם רבין שיחה אישית, שבמסגרתה העביר לו את סיכומי הדיונים בין המשלחות, כחלק מהיערכות לעזיבת התפקיד. מספר ימים לאחר השיחה האישית רבין פנה לרובינשטיין וביקש ממנו שימשיך בתפקידו כמזכיר הממשלה וכראש המשלחת הישראלית לשיחות עם המשלחת הירדנית-פלסטינית.⁹⁴ החלטתו של רבין ביטאה ויצרה המשכיות עם מדיניות הממשלה הקודמת, והיא השתלבה היטב עם הצהרתו מעל בימת הכנסת, ערב הצגת ממשלתו, כי ימשיך את השיחות במתכונת ועידת מדריד.⁹⁵ גם שני ראשי המשלחות, יוסי הדס ואורי לוברני, נתבקשו להישאר בתפקידם. ראש המשלחת הישראלית לשיחות עם הסורים, מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר יוסי בן-אהרון, הוחלף בפרופ' איתמר רבינוביץ, אשר מונה גם לכהונת השגריר בארה"ב.

עוד בטרם הוחלט בממשלה כי ביצוע החלטות הקשורות בבניה ביישובים חדשים מחייב אישור מחודש, הכריז שר הבינוי והשיכון בנימין בן-אליעזר



על הקפאת הבניה בשטחי יהודה, שומרון וחבל עזה. מספר ימים לאחר החלטת הממשלה הורה משרד הבינוי השיכון על הקפאת בנייתן של דירות שנחתמו לגביהם חוזים עם קבלנים ואף על הקפאה זמנית בבנייתם של מבנים בשלב היסודות. שבועיים לאחר תחילת כהונת הממשלה הגיע מספר הדירות שבנייתן הוקפאה ל-11,981, מתוכן 5,367 באזור יהודה ושומרון.⁹⁶

במקביל להקפאת הבנייה, התקיימו מגעים ראשונים לקידום ענייני החוץ. ב-21/7/1992 ביקר רבין בקהיר, בניסיון ראשון לחמם את היחסים עם מצרים; הפגישה עצמה התנהלה באווירה ידידותית אך המצרים הפגינו קו נוקשה. באותם הימים נפגש רבין עם מזכיר המדינה האמריקאי, ג'ימס בייקר, ששהה באזור, וניסח עמו קווי מדיניות ראשוניים עם ארה"ב – ללא ידיעת השרים וללא ידיעת שר החוץ שמעון פרס אשר מודר ממידע עדכני בנוגע ליחסי ישראל ארה"ב. השיחה עם בייקר הביאה לשינוי ביעדים המדיניים. עד לשיחה זו התכוון רבין לשים את הדגש על המגעים בערוץ הפלסטיני, כפי שהבטיח לבוחרים. אולם בעקבות טענתו של בייקר כי התקדמות עם הסורים תניב פרות רבים יותר, וכי התקדמות עם הפלסטינים עלולה להסתיים באכזבה, חתר רבין להסדר מדיני עם הסורים.⁹⁷

שינוי חשוב במבנה משרד ראש הממשלה ובעבודת הממשלה כולה היה הקמת מטה אופרטיבי במשרד ראש הממשלה בראשות מנכ"ל המשרד. במסגרת המטה בוצע התכנון והיישום של חלק ממדיניות הפנים, בעיקר קידום נושא התשתית ברשויות מקומיות חלשות (בדגש על מבנים ובתי ספר, מערכות ביוב וכבישים). שינוי זה היה פרי יוזמה של שבס ונעשה בהסכמתו של רבין.⁹⁸ רוב חברי המטה היו אנשי צבא לשעבר ואופי עבודתם נבדל מעבודת הפקידים במשרדים אחרים.⁹⁹ השינוי המבני חיזק את מעמדו של המנכ"ל שבס לא פחות משחיזק את יכולת הביצוע של ראש-הממשלה, והוא יצר חיכוכים רבים בין משרד ראש הממשלה לשאר משרדי הממשלה, בפרט עם משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון.¹⁰⁰

ב-10/8/1992 נפגש רבין עם הנשיא האמריקאי ג'ורג' בוש. למחרת הודיע בוש באופן רשמי, כי יפנה לקונגרס בבקשה להעניק ערבויות בסך עשרה מיליארדי דולרים להלוואות שתיקח ממשלת ישראל לקליטת העלייה. בעיתון הארץ תוארה הפגישה כ'אחד מרגעי החמימות הגדולים ביותר בתולדות ארה"ב'.¹⁰¹



סיכום: המעבר השלטוני כלל מהלכים חיוביים ושליילים. כאמור, אחת ההחלטות הראשונות שהתקבלו הייתה הקפאת הבנייה הציבורית. זו התאפשרה ללא הכנה יסודית של אנשי מפלגת העבודה לפני הבחירות, תודות לסיוע שהממשלה קיבלה מקבוצות חוץ-פרלמנטריות ותודות לעבודת ההכנה המוקדמת שנעשתה במשרד האוצר. ברם, ללא תמיכת בכירי משרד האוצר, ספק אם רבין היה מצליח להוביל מהלך זה במהירות שבה הוא בוצע.

השינוי המבני במשרד ראש הממשלה הוביל לחיכוכים בין משרדי הממשלה למשרד ראש הממשלה ופגע בעבודת הממשלה.¹⁰² לו הייתה מתבצעת עבודת תכנון והכנה לפני הבחירות, השינוי המבני ששבס יזם היה מן הסתם נפסל ואפשר שבמקומו הייתה מועלית חלופה תואמת יותר למבנה מערכת הממשל דאז.

גם ההצהרות הבולטות של רבין, שחלקן חרוט בתודעה הציבורית – משפט ה"אני אנווט" הפך לביטוי לשון שגור ולתיאור ביקורתי של ריכוזיות בעבודתו של ראש ממשלה – לא הקלו על רבין את מלאכת השלטון. ההצהרות הובילו לגיבושה המהיר של אופוזיציה לוחמנית, שלוותה את פעולות הממשלה עד רציחתו של העומד בראשה.

ממשל רבין ממחיש שוב, כי לתהליכי המעבר השלטוני השפעה חיובית אך לא בלעדית על ביצועיות הממשל: גם בהעדר הכנה שיטתית וגם לאחר הנאומים הבוטים הצליח רבין ליישם חלק ניכר ממטרותיו המרכזיות.



המעבר השלטוני מממשלת רבין-פרס לממשלת נתניהו

ב-4/11/1995 נרצח ראש הממשלה יצחק רבין בידי אזרח יהודי שהתנגד למדיניות הממשלה. היה זה רצח פוליטי מובהק. הזעזוע והתדהמה היו בסיס להסכמה רחבה שיש לאפשר למפלגת העבודה להמשיך ולהחזיק ברסן השלטון עד לתום כהונת הכנסת ה-13, ויש להביע אמון במחליפו של רבין. שעות ספורות אחרי הרצח התכנסה הממשלה לישיבה מיוחדת שבה המליץ היועמ"ש לממשלה לשרים למהר ולמנות ראש ממשלה בפועל.¹⁰³ פרס נבחר לתפקיד פה אחד וכשבועיים ומחצה לאחר מכן הציג את ממשלתו בכנסת וזכה באמונה.¹⁰⁴ פרס הפך להיות מועמד מפלגת העבודה לראשות הממשלה בבחירות הישירות הראשונות שיועדו להתקיים ב-1996. החלפת ראשי הממשלות הביאה גם לשינוי בהרכב שרי הממשלה: פרס כיהן גם כשר הביטחון, אהוד ברק מונה לשר החוץ וחיים רמון לשר הפנים.

המועמד השני לראשות הממשלה היה יו"ר הליכוד בנימין נתניהו. לנתניהו היה ניסיון מוגבל בממשל. התפקידים הציבוריים שמילא כללו ציר מדיני בוויינגטון, שגריר ישראל באו"ם וסגן שר החוץ.

תקופת מערכת הבחירות

במהלך תקופת מערכת הבחירות חלו מספר שינויים באופיו של התהליך המדיני ובמבנה הממשלה, ונעשו ניסיונות ראשונים לשנות את דפוס עבודתה.

המו"מ עם הפלסטינים עמד בסימן של המשכיות, בין השאר כי פרס ואנשיו היו מעורבים בו מראשיתו. בסוף 1995, לדוגמה, נסוג צה"ל מקלקיליה, טול כרם, שכם, רמאללה ובית לחם. לעומת זאת, בתהליך המדיני עם הסורים, בו פרס לא היה מעורב טרם כניסתו לתפקיד, חלו שינויים בהרכב צוות המו"מ ובאופיו. בעוד שרבין ניהל את המו"מ



בזהירות ואיטיות תוך התמקדות בהיבטים ביטחוניים, פרס ביקש להתקדם במהירות (בין השאר עקב הבחירות הצפויות) והדגיש גם היבטים כלכליים. כך או אחרת, נשיא סוריה גילה חשדנות רבה וסבבי השיחות והניסיונות לא הביאו לפריצת הדרך המיוחלת (סביר: 299-296; רבינוביץ: 251-293).

חילופי ההנהגה הובילו גם לשינויים זמניים במבנה הממשלה. משרד הכלכלה והתכנון בוטל וביילין שעמד בראשו מונה לשר במשרד ראש הממשלה. התפקיד העיקרי של המשרד היה תאום עבודת הממשלה ועבודת השרים, הגברת שיתוף הפעולה בין-המשרדי וניהול מעקב ובקרה אחר יישום החלטות הממשלה.

בנוסף לשינויים דלעיל, פרס הקים שוב "צוות מאה ימים", לקראת האפשרות שהוא יזכה בשלטון. בראש הצוות עמד השר ביילין (שעמד גם בראש הצוות לקראת הבחירות ב-1984), ואחד ממוביליו העיקריים היה ד"ר אלון ליאל, שמונה לתפקיד מנכ"ל המשרד החדש שביילין הקים במשרד ראש הממשלה. הצוות גיבש המלצות מפורטות לרפורמה במבנה הממשלה ובדפוסי עבודתה ובכלל זה גובשו המלצות לשינויים בסמכויות משרד ראש הממשלה. בין השאר הומלץ על העברת נציבות שירות המדינה, רשות החברות הממשלתיות ואגף התקציבים למשרד ראש הממשלה. המלצה משמעותית נוספת הייתה מיסוד משרד שר בלי תיק במשרד ראש הממשלה שיתאם את פעולות הממשלה.¹⁰⁵ אף-על-פי שהצוות כלל אנשים המקורבים זה לזה, שחלקם אף השתתף בצוותי "מאה ימים" (דוגמת נויבך ונוביק), ראש הממשלה חשש מניסוח מפורש של המלצות למדיניות שכן לדעתו במידה והיו דולפות הן היו מעוררות התנגדויות כלפיו בציבור (ואומנם, במהלך אפריל 1996 דלפו פרטים מהתכנית לתקשורת).¹⁰⁶ זאת ועוד, פרס עצמו, שהיה מנוסה ביותר בעבודת הממשל, ביקש להתמקד בתכנון ההסכמים הקואליציוניים ובגיבוש מהלכים לראשית כהונתו.¹⁰⁷ משום כך, שיתוף הפעולה ששרר בין פרס לאנשי הצוות היה מוגבל בהשוואה ל-1984.

בעקבות פעולות הטרור בחודשים פברואר ומרץ 1996, פרס עיכב את ביצוע ההסכם בדבר פריסת כוחות צה"ל בחברון. הביצוע נותר ליישום על-ידי הממשלה החדשה. גם הבנות "ענבי זעם" שנחתמו ב-27/4/1996 על-פי הן החזבאללה יימנע מירי מתוך כפרים ויימנע מירי קטיושות על ישובים ישראלים וישראל תמנע מירי על כפרים לבנוניים, חייבו את הממשלה החדשה, לכשתקום.



ימים ספורים לפני יום הבחירות פרס מינה מספר אישים לתפקידים בכירים ביותר בשירות המדינה. הוא מינה את דני יתום לראשות המוסד (יתום נכנס לתפקידו ב-3/6/1996), הוא הכריז כי יאריך את כהונתו של נגיד בנק-ישראל יעקב פרנקל והוא מינה את האלוף זאב לבנה למזכיר הצבאי של ראש הממשלה. דני נווה, מזכיר הממשלה של נתניהו, כתב על כך בצדק: "היה טעם לפגם בכך שהעמידו את ראש הממשלה הנבחר, נתניהו, בפני עובדה מוגמרת באשר לאחד התפקידים החשובים והרגישים במשרד ראש הממשלה" (נווה: 19-20).

נתניהו ומפלגת הליכוד הקימו "צוות מאה הימים" בראשות חבר הכנסת דן מרידור אך צוות זה לא התכנס מעולם והוא לא גיבש אף נייר עמדה.¹⁰⁸ לפי משה ליאון, שהיה מקורב לנתניהו בתקופת מערכת הבחירות ואשר מונה בראשית 1998 למנכ"ל משרד ראש הממשלה, לא נערכה עבודת תכנון וצוותים לא פעלו עקב הספקות באשר לסיכויי ההצלחה של נתניהו, כמו גם התחושה שאין מומחים שיסכימו לסייע לנתניהו ואנשיו לגבש תוכניות למדיניות ציבורית.¹⁰⁹ דני נווה, לימים מזכיר הממשלה של נתניהו, שאף הוא היה מקורב מאוד לנתניהו, מסביר כי זה האחרון ומנהיגי הליכוד ראו במצע המפלגה את הבסיס לפעילות הממשלה העתידית. ייתכן כי כתחליף מסוים, נתניהו קיים פגישות אישיות עם מספר גורמים, עמם התייעץ בתחומים שונים של מדיניות.¹¹⁰

תקופת הרכבת הממשלה: ב-29/5/1996 נערכו בפעם הראשונה בחירות ישירות לראשות הממשלה בצד הבחירות לכנסת. יומיים לאחר הבחירות נודעו התוצאות הסופיות: הליכוד קיבל 32 מנדטים לעומת 35 שקיבלה מפלגת העבודה, אך ראש הממשלה הנבחר היה מנהיג הליכוד, בנימין נתניהו שזכה ב-50.8% מקולות הבוחרים. התגובות בעולם הערבי למשמע תוצאות הבחירות היו מסויגות עד עוינות. בממשל האמריקאי הוחלט לשלוח נציגים לבירות ערב ולבקש ממנהיגיהן להימנע מתגובות חריפות ולהמתין עד לשמיעת עמדותיו של ראש הממשלה הנבחר.¹¹¹

בעצה אחת עם יועציו הפוליטיים, נאם נתניהו את נאום הניצחון שלו רק ב-2/6/1996. בנאומו הבהיר כי משימתו הראשונית כראש ממשלה תהיה "לאחות את הקרעים בעם". נתניהו הדגיש כי בכוונתו להמשיך במו"מ עם הפלסטינים ומדינות ערב ובהמשך אף החמיא לראש הממשלה היוצא שמעון פרס. נאום הניצחון שנשא נועד להפוך את נתניהו ממנהיג פוליטי של 'גוש הימין' למנהיג המייצג את העם כולו.



שלושה ימים לאחר נאום הניצחון נפגש נתניהו עם ראש הממשלה היוצא שמעון פרס וקיבל ממנו עדכון בנושאים ביטחוניים רגישים. במהלך התקופה נערכו בין השניים עוד מספר פגישות. אנשי הממשל היוצא שיתפו פעולה באופן חלקי בלבד עם אנשי הממשל החדש. מרבית אנשי משרד ראש הממשלה עזבו את המשרד עם היוודע תוצאות הבחירות.¹¹² דני נווה ומשה ליאון מעריכים כי במספר נושאים נעשתה העברת מסודרת של המידע, אך בחלק מהנושאים אנשי הממשל היוצא לא מסרו תמונה מלאה על שהתרחש בתקופתם, במיוחד בכל הקשור למו"מ המדיני שהתנהל עם הפלסטינים.¹¹³ זאת ועוד, לפחות חלק מאנשי הממשל החדש לא היו מעוניינים בשיתוף פעולה ובסיוע.¹¹⁴ לכל אורך תקופה זו פרס נמנע מקבלת החלטות בעלות השפעות ארוכות-טווח. ההחלטה החשובה ביותר שנתקבלה, הייתה דחיית ההיערכות החדשה של צה"ל בחברון, חרף התחייבות קודמות לערפאת כי הדבר ייעשה עד מחצית חודש יוני. עם זאת, קובעת החלטת הממשלה מיום ה-2/6/1996: "מודגש כי ממשלת ישראל נשארת מחויבת ליישום הסכם הביניים על כל מרכיביו, כולל בנושא ההיערכות מחדש בחברון. הנושא יועבר לטיפול של הממשלה הנכנסת, בהסתמך על המחויבות בין-הלאומית של ישראל בהסכם הביניים, ובמעמד המתבסס על הבנה שהושגה עם הרשות הפלסטינית."¹¹⁵ פרס גם דחה את תביעתו של השר לביטחון פנים משה שחל, לממש את החלטת הממשלה בדבר הקמת גדר הפרדה בין שני צדי ה"קו הירוק". ממשלת פרס גם נמנעה מתגובה חריפה בשטח לבנון, לאחר שחיילי צה"ל נהרגו בהתפוצצות מטען צד. בישיבת ממשלה סוכם כי יש להתייעץ עם ראש הממשלה הנבחר, נתניהו, לפני תגובה שכזו.¹¹⁶

במהלך תקופת הרכבת הממשלה הוקם צוות מיוחד להעברת השלטון בראשות מנכ"ל הליכוד דאז, אביגדור ליברמן. בהעדר צוות האחראי על תכנון "מאה הימים הראשונים", מילא ליברמן את החסר. למעשה, מרבית פעולות ההכנה לקראת מאה הימים הראשונים התבססו על תוכניות שנעשו בידי גורמים אחרים. כך למשל נעזרו נתניהו וליברמן בתוכנית שגיבשו ביילין ואנשיו ובתוכנית המעבר השלטוני שהוכנה בנציבות שירות-המדינה זמן קצר קודם לכן.¹¹⁷ תוכנית "מאה הימים הראשונים" של ביילין וליאל נכתבה במשרד ראש הממשלה ועברה לידי ליברמן מתוקף הוראות גנזך המדינה, המחייבות להשאיר חומר מקצועי במשרד. זאת ועוד, ליאל היה היחיד מבין אנשי המשרד שלא התפטר או פוטר על-די ליברמן מייד עם היוודע תוצאות הבחירות. הוא נותר בתפקיד וסייע

לצוותו של ראש הממשלה הנבחר.¹¹⁸



המו"מ הקואליציוני להרכבת הממשלה נפתח ב-2/6/1996. אביגדור ליברמן, שניהל בפועל את תהליך העברת השלטון ועסק גם בתוכניות הממשלה לראשית כהונתה, ריכז ותיאם גם את עבודתם של צוותי המו"מ הקואליציוני. תהליך הרכבת הקואליציה סיפק רמזים ראשוניים על סגנון הממשל הצפוי ועל השלכות חוק הבחירה הישירה על הרכב הממשלה, עבודתה, מעמד ראש הממשלה ומערכת יחסיו עם בכירי מפלגת הליכוד. שרי הממשלה לא שולבו בתהליך הרכבת הקואליציה ובהנהגת הליכוד שררה מבוכה וחוסר וודאות באשר למינויים בממשלה.

ערב הצגת הממשלה, דחו ארבעה מבכירי הליכוד – אריאל שרון, בני בגין, דן מרידור ומשה קצב – את הצעות נתניהו למנותם לשרים האחראים על תיקים זוטרים. התקשורת ציטטה בכירים במפלגה: "נתניהו ישלם ביוקר על ההתעללות בבכירים."¹¹⁹ הדברים הגיעו לידי כך ששר החוץ המיועד, דוד לוי, הודיע לנתניהו כי לא יכהן בממשלתו אם שרון לא יקבל בהתפקיד בכיר. כדי לתת משנה תוקף לאימו נעדר לוי מההצבעה בכנסת בעת הצגת הממשלה, כמוהו נהגו גם אריאל שרון ובכירים נוספים.¹²⁰

ההסכמים הקואליציוניים שנחתמו בישרו על מספר שינויים שהבולטים בהם נגעו למעמד הדת במדינה: בין השאר נקבע בהסכמים כי "חוק ההמרה יתוקן כך שגיוור במדינה יוכר רק באישור הרבנות הראשית לישראל" וכן, כי "הואיל והייתה פגיעה ושחיקה בתקציבים ובמעמדם של השירותים הדתיים, בתמיכה במוסדות תורה ובחינוך הדתי-חרדי, יתוקנו נושאים אלה, לרבות השוואה למקבילים להם בחינוך הכללי." בתחום ההתיישבות נקבע, כי "להתיישבות בנגב, בגליל, ברמת הגולן, בבקעת הירדן וביש"ע, חשיבות לאומית בהיותה חלק ממערך הביטחון של מדינת ישראל וביטוי להגשמה ציונית."¹²¹ הסדרים נוספים שהופיעו בהסכמים הקואליציוניים כללו העברת רשות החברות הממשלתית, נציבות שירות-המדינה ורשות השידור למשרד ראש הממשלה. נתניהו ביקש להעביר למשרדו גם את מנהל מקרקעי-ישראל ואף עיגן זאת בהסכמים הקואליציוניים¹²² אולם כבר בראשית דרכה של הממשלה היה ברור כי יוזמה זו תסוכל. הניסיון להעביר למשרד ראש הממשלה את אגף התקציבים, ממרכזי הכובד החשובים בממשל בישראל, כשל אף הוא. כדי לשלב את שרון בממשלה, הקים נתניהו משרד חדש – המשרד לתשתיות לאומיות, משרד רחב-ממדים שכלל את משרד האנרגיה, רשות הנמלים והרכבות ומנהל מקרקעי-ישראל.¹²³



פרק הזמן של תקופת הרכבת הממשלה היה קצר למדי: תוך שלושה שבועות עלה בידו של נתניהו להקים ממשלה שזכתה באמון הכנסת. נתניהו, ששאף להקים ממשלה מהר ככל האפשר, עמד במשימתו. ברם, נחישותו גבתה ממנו מחיר יקר: הוא הסתכסך עם כמה מבכירי מפלגתו וההכנות והפעולות שנקט לקראת הכניסה לשלטון – כמו מינוי אנשים מתאימים ותרגום מצע הליכוד לתוכניות קונקרטיות – לא היו אפקטיביות.

מאה הימים הראשונים: ב-18/6/1996 הציג נתניהו את ממשלתו בפני הכנסת. 62 חברי-כנסת תמכו בה ו-50 התנגדו. חלק מבכירי הליכוד נעדרו מההצבעה. ב-19/6/1996 התקיימה ישיבת הממשלה הראשונה בה הבהיר נתניהו לשרים, את מה שהוגדר על-ידו כ-"מעמדו המועדף לאור חוק הבחירה החדש". הודעות נוספות של נתניהו כללו את כוונתו להעביר למשרד ראש הממשלה את הטיפול בחוק רשות השידור (במגמה להפריט את הרשות) ואת רשות החברות הממשלתית. הממשלה החליטה בישיבה זו על הקמת מועצה כלכלית בראשות נגיד בנק ישראל יעקב פרנקל וכן על הקמת מועצה לביטחון לאומי בראשות דוד עברי, מי שכיהן אז בתפקיד מנכ"ל משרד הביטחון. ההחלטה האחרונה נעשתה בלא תיאום עם שר הביטחון החדש יצחק מרדכי, שהביע את כעסו על מינויו של עברי, כמו גם את הפתעתו מעצם העובדה שעברי לא יהיה מנכ"ל משרדו.¹²⁴

החלטה משמעותית נוספת שנתקבלה בישיבת הממשלה הראשונה, הייתה לפטר את נציב שירות המדינה, פרופ' יצחק גלנור ולמנות במקומו את שמואל הולנדר, מי שהיה מזכיר הממשלה בימי רבין. בין שאר תפקידיו, מפקח נציב שירות-המדינה על המינויים המבוצעים בשירות הציבורי. רשמית הנציב אינו נחשב מינוי פוליטי או משרת אמון, מהטעם שהוא עצמו אמור לפקח על מינויים.¹²⁵ מנכ"ל משרד ראש הממשלה הנכנס, אביגדור ליברמן, סבר כי החלפת נציב שירות המדינה תסייע לנתניהו ולממשלתו במינויי מקורבים, שכן הנציב מכהן כראש ועדת המינויים והחלפתו הייתה עשויה למנוע את ניסיונותיו לסכל מינויים שונים.¹²⁶ חרף החלטת הממשלה מיאן פרופ' גלנור להתפטר והתנועה לאיכות השלטון אף עתרה לבג"צ, אשר קבע בצו ביניים, כי יש לעכב את פיטורי הנציב. בסופו של דבר, התפטר גלנור בנובמבר 1996.

מספר ימים לאחר ישיבת הממשלה הראשונה, פוטר כל היועצים במשרד ראש הממשלה והוחלפו בשמונה יועצים חדשים. הפיטורים המהירים, כמו



גם איוש המשרות, שבחלקו היה כושל ובחלקו היה איטי, פגעו בעבודת משרד ראש הממשלה וביוקרתו של ראש הממשלה. הפיטורים הבעייתיים ביותר היו של היועץ המשפטי של המשרד, אחז בן-ארי. היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה נדרש לרמה גבוהה של מקצועיות נטולת שיקולים מפלגתיים. המשרה אינה משרת אמון ולא מקובל להחליף את המכהן בה לאחר חילופי ממשל. הנימוק לפיטורין שהשמיע ליברמן היה: "אנחנו רוצים איש משלנו."¹²⁷ מחליפו המיועד של בן-ארי היה עו"ד אבי הלוי, שמינויו נפסל לתפקיד משום שלא עמד בקריטריונים שקבעה נציבות שירות המדינה.¹²⁸ לשכת ראש הממשלה נותרה לזמן מוגבל ללא יועץ משפטי רשמי ובפועל מילא את התפקיד עורך-הדין יצחק מולכו. חרף העובדה שעסק בנושאים רגישים ביותר, לא עבר עו"ד מולכו את ההליכים המנהליים הנדרשים שיאפשרו את העסקתו ומידת סמכותו ואחריותו הייתה עמומה. זאת ועוד, לגורמים בין-לאומיים שבאו עמו במגע לא היה ברור אם הוא מוסמך לייצג את מדינת-ישראל.¹²⁹

לבסוף, ב-24/11/96, מונה שמעון שטיין ליועץ המשפטי, תפקיד שכהן בו גם במאה הימים הראשונים לממשלת ברק.

מינוי בעייתי נוסף היה מינויו של פנחס פישלר כראש הלשכה של נתניהו, אף כי נתניהו כלל לא הכירו.¹³⁰ פישלר החזיק בתפקיד כחודש, התפטר (או פוטר, הנושא לא ברור די צורכו), ולא נמצא לו מחליף במשך כשלושה חודשים. כתוצאה מכך נפגעה הכנת סדר יומו של ראש הממשלה ונפגעה מערכת-יחסיו עם גורמי-ממשל, עם חברי מפלגה ועם חברי הקואליציה (אחת הטעויות הנפוצות הייתה העדר עדכונים לגורמי-עבודה ואי-זימון – בשוגג בדרך-כלל – של מומחים ונושאי משרות לפגישות עבודה ודיונים מקצועיים).¹³¹ זאת ועוד, העדרו של ראש לשכה מנע מנתניהו מקור מידע חשוב על הלכי-רוח בקרב חברי הליכוד.¹³² בדומה למרבית ראשי ממשלה שקדמו לו, אך בשונה מרבין, נתניהו החליף את מזכיר הממשלה הולנדר ומינה במקומו את מקורבו דני נווה.¹³³

חילופי השלטון הביאו לשינויים גם בזירה המדינית. סגנון ניהול המו"מ עם הפלסטינים היה שונה וכך גם אופי היחסים שנקמו בין ראש הממשלה נתניהו ויו"ר הרשות הפלסטינית, יאסר ערפאת. נתניהו ואנשיו ראו ביצירת קשר וקיום מגע ישיר עם ערפאת "גלולה מרה, קשה מאוד לבלעיה" (נווה: 24). למעשה, ב-8/2/1996 חודשים מעטים לפני הבחירות, הכריז נתניהו בראיון טלוויזיוני, כי לא ייפגש עם ערפאת. ברם, ההסכמים



השונים שממשלתו הייתה מחויבת להם (מתוקף עיקרון רציפות הממשלה) חייבו את נתניהו להתפשר עם עמדותיו האישיות. לאחר שהתחוויר לו כי אין בידו ברירה, הוא נפגש עם ערפאת ב-4/9/1996.¹³⁴

הנושא הבווער ביותר על סדר היום, היה התחייבות הממשלה הקודמת לפריסה מחדש באזור חברון. חרף השגות שונות שהעלו בפניו שרי הממשלה, הבהיר נתניהו כי "אנחנו מחויבים להסכמי אוסלו. אם לא נקיים את הסכם חברון, נהיה משולים למי שרוצים לטרפד כל מהלך, נעמוד מול חזית בין-לאומית, יהיו לכך גם השלכות על המצב בחזית הצפונית" (נווה: 47). את עיקר המו"מ ניהלו אנשי הצבא שהמשיכו בתפקידם גם לאחר חילופי הממשל.¹³⁵

סיכום: השלכות חוק הבחירה הישירה בכל הנוגע לסמכות ראש הממשלה, חוסר ניסיונם של נתניהו ואנשיו הקרובים, קווי מדיניות הממשלה החדשה שלא התיישבו במלואם עם הסכמים שחתמו ממשלות קודמות וסגנון מנהיגותו של נתניהו הערימו קשיים על תהליך המעבר השלטוני, ופגעו ביכולת המשילות של הממשלה החדשה.

ראשית, נתניהו לא הכין תכניות עבודה פרטניות לקראת האפשרות למעבר שלטוני, אף כי עמד לרשותו פרק זמן ממושך לעשות כן (היות ונבחר לראשות הליכוד וכמועמד מטעמה לראשות הממשלה כבר בראשית שנת 1993). עצם העובדה שאנשי הממשל החדש מצאו תועלת בתכניות של ביילין וליאל מעידה שהכנה נאותה, מבעוד מועד, עשויה הייתה לסייע לו. שנית, נתניהו הפקיד שלושה תפקידים חשובים ותובעניים (הרכבת קואליציה, אחריות על העברת השלטון ואחריות על תכניות "מאה הימים הראשונים") בידי אדם אחד – אביגדור ליברמן. שלישית, הוא התיר לליברמן לבצע חילופי גברי נרחבים במשרד ראש הממשלה. חילופים אלה הקשו על הממשל החדש לתפקד בצורה אפקטיבית, שכן אנשי מקצוע הוחלפו, בחלק מהמקרים, במקורבים חסרי הכשרה לתפקיד. בנוסף, מהלכים שסתרו סדרי ממשל תקין (כגון: הניסיון לפטר את נציב שירות המדינה בהעדר סמכות לכך), גררו ביקורת תקשורתית נוקבת וגרמו לאובדן אשראי ציבורי.

רביעית, בכירי המפלגה לא שותפו בהקמת הקואליציה והשרים מצאו עצמם מחוץ לתהליכי קבלת ההחלטות. גם המועצות הכלכלית והביטחונית הוקמו ללא התייעצות עם השרים הרלבנטיים וללא עבודת הכנה. ככלל, לא הייתה הגדרת סמכויות של המועצות, לא נקבעו דפוסי



עבודה ולא אותרו מקורות תקציביים. ללא מרכיבים אלה אין להתפלא כי המועצה הכלכלית, המועצה לביטחון לאומי ומטות נוספים התפרקו במהרה או שתפקודם היה חלקי בלבד.

לתהליכי המעבר השלטוני היו השלכות מובהקות על יכולת המשילות של ממשלת נתניהו. שנת כהונתו הראשונה של נתניהו הייתה מהקשות ביותר בתולדות הממשל בישראל. תהליכים אלה, בפרט יחסיו העכורים של נתניהו עם צמרת מפלגתו, באו לידי ביטוי לאורך כל תקופת כהונתו.



עמוד ריק





המעבר השלטוני מממשלת נתניהו לממשלת ברק

המעבר השלטוני מממשלת נתניהו לממשלת ברק נפרס על פני כשנה. אהוד ברק, המועמד הרציני ביותר לראשות הממשלה מבין מי שהציבו את מועמדותם לתפקיד, מלבד ראש הממשלה המכהן בנימין נתניהו, נבחר כיו"ר מפלגת העבודה והמועמד מטעמה לראשות הממשלה בפריימריס מפלגתיים שהתקיימו בחודש יוני 1997. עם בחירתו לתפקיד יו"ר המפלגה, מינה ברק מספר צוותים במטרה לגבש תכניות עבודה לקראת זכייה אפשרית בבחירות. במסמכים הראשונים שגובשו הוצגו רעיונות בתחומים שונים שעל סדר-היום הציבורי: נוכחות צה"ל בלבנון, יחסי דתיים-חילוניים, חינוך, כלכלה, חברה ומבנה הממשלה. מרבית המסמכים והתוכניות גובשו על-ידי מומחים בעלי ניסיון קודם בצוותים שכאלה. ההשתתפות בצוותים הייתה בהתנדבות.¹³⁶ אות הפתיחה למעבר השלטוני ניתן עם חתימתו של נתניהו על "הסכם וואיי" לביצוע הנסיגה השנייה ביש"ע (בהתאם להסכמי אוסלו). ההסכם נחתם בבית הלבן ב-23/10/1998 לאחר דיוני פסגה שנמשכו כתשעה ימים.

תקופת מערכת הבחירות: למחרת החתימה על "הסכם וואיי", התייעץ ברק עם כמה מחברי מפלגתו ובחן שיתוף פעולה עם חברי כנסת מהימין לקידום חוק לפיזור הכנסת.¹³⁷ החלטה זו מסמנת את ראשית המעבר השלטוני. באותם הימים הוקם – לבקשתו של ברק – צוות באחריותו של חה"כ שלמה בן-עמי, שנתבקש להכין תכניות פעולה ל"מאה הימים הראשונים". הצוות של בן-עמי ניסח קווים כלליים למדיניות שהממשלה החדשה תחתור להשגתם, אך לא הכין תכניות פעולה קונקרטיות לישום.¹³⁸

בניגוד לדיאלוג שהתפתח בין פרס לאנשי צוותו ב-1984, מיעט ברק לשתף את צוותי ההכנה המפלגתיים בדעותיו וביעדיו. הוא אומנם עבר על התכניות, העיר הערות ושוחח עם חלק מהמעורבים, אך חברים בצוותים דווחו, כי לא היה דיאלוג שוטף, ליבון מעמיק של נושאים ושיתוף פעולה מלא.¹³⁹



בינואר 1999, הקים ברק צוות נוסף בראשות חיים מנדל שקד. בשונה מהצוותים האחרים התמקד צוות זה בהמלצות לשינויים מבניים ולא בתכני מדיניות. ברק אף העביר לראשי הצוות הנחיות שסייעו לו בגיבוש המלצותיו.¹⁴⁰ הצוות, שכלל גם מנכ"לי משרדי ממשלה לשעבר ויועצים משפטיים של משרדי ממשלה, גיבש הצעה למבנה משרד ראש הממשלה, שהתבססה בין השאר על עבודת מחקר של שקד.¹⁴¹ הצוות המליץ על מספר רפורמות במבנה משרדי-הממשלה ובהקצאת הסמכויות בין המשרדים. בין השאר, ריכזו פונקציות תכנון ובנייה ברשות לאומית לתכנון ופיתוח שתוקם במשרד ראש הממשלה, העברת מנהל מקרקעי ישראל ממשרד התשתיות לרשות זו והקמת מספר מטות במשרד ראש הממשלה.¹⁴² לצוות של מנדל-שקד היו שלושה יתרונות בולטים על פני צוותים אחרים ומכאן גם השפעתו: ראשית, שקד שהיה ראש הלשכה של ברק כאשר זה האחרון כיהן כסגן הרמטכ"ל וכרמטכ"ל, נהנה מאמונו האישי של ברק ששיתף אותו בתכניותיו הפוליטיות ואפשר לו לגבש תוכניות שברק יהיה מעוניין ליישמן. שנית, הצוות גיבש המלצות קונקרטיות שניתן ליישמן מתחילת תקופת הכהונה. שלישית, שקד היה מעורב בכל תהליכי המעבר השלטוני ואף מונה לתפקיד ראש לשכתו של ראש הממשלה ברק.

ב-21/12/1998 עברה הצעת החוק לפיזור הכנסת בקריאה ראשונה, ברוב של 81 תומכים מול 30 מתנגדים. ב-28/12/1998 סוכם בין מפלגת העבודה לליכוד, כי הבחירות ייערכו ב-17/5/1999. ב-5/1/1999 אישרה הכנסת בקריאה שניה ושלישית וברוב ניכר של 85 תומכים מול 27 מתנגדים את החוק לפיזור הכנסת ה-14 ולהקדמת הבחירות.

הבחירות הקרבות הובילו לשינויים פרסונליים בהרכב הממשלה. ב-23/1/1999 פיטר ראש הממשלה נתניהו את שר הביטחון יצחק מרדכי, שניהל מגעים פוליטיים עם מפלגת המרכז (מפלגה שעל הנהגתה נאבקו אז אמנון ליפקין שחק ודן מרידור) ומינה במקומו את משה ארנס. ב-24/2/99 צורף מאיר שטרית לממשלה כשר האוצר, במקום יעקב נאמן שהתפטר בשלהי 1998.

בסוף פברואר, נהרגו ממטען צד מפקד יחידת הקישור ללבנון, תא"ל ארז גרשטיין, רס"ב עימאד אבו ריש, סמ"ר עומר אל קבץ וכתב קול ישראל אילן הרועה. בתגובה הפגיו צה"ל מטרות של החיזבאללה בדרום לבנון והארגון ירה מטח קטיושות שנחת בגליל המערבי. התקרית החמורה העלתה את הנושא הלבנוני לסדר היום הציבורי במלוא חריפותו. יומיים לאחר התקרית הכריז ברק, כי במידה ויבחר לראשות הממשלה, יפנה את

כוחות צה"ל מלבנון תוך שנה מיום הקמת הממשלה. הבטחה זו, בדומה להבטחות אחרות שברק נתן, נתפסה לא רק כחלק מקמפיין הבחירות, אלא כשטר חוב שהציבור המתין לפירעונו.¹⁴³

לקראת סוף אפריל חלה התפתחות מדינית נוספת שיש לנתח בהתייחס לבחירות הקרבות: הקבינט הביטחוני החליט על הפסקת הפעילות הדיפלומטית של הרשות הפלסטינית בבניין האוריינט-האוס הממוקם במזרח ירושלים, פעילות שהתקיימה לכל אורך תקופת כהונתה של ממשלת נתניהו ואף קודם לכן. מספר ימים לאחר מכן, בתום דיונים ממושכים בממשלה וחרף אזהרות השב"כ מפני תוצאות המהלך, הוגש צו סגירה לבניין. ראש שירות הביטחון הכללי, עמי איילון, צייר בצבעים קודרים את שעלול להתרחש אם הממשלה תממש בכוח את החלטתה.¹⁴⁴ חרף לחצי נתניהו לבצע את הצו באופן מיידי, ביקש השר לביטחון פנים, אביגדור קהלני, למצות את הדרכים הלא-כוחניות למימוש הצו. ראש עיריית ירושלים, חבר הליכוד אהוד אולמרט, הצהיר, כי "סגירת האוריינט-האוס היא מהלך נכון ברמה העקרונית אך עיתויה קטלני." בסופו של דבר, בתגובה לעתירה של אזרחים ישראלים שהתנגדו למהלך, הורה בג"צ להקפיא את הצווים והאפשרות שיתלקח גל של אלימות באזור ואולי בכל שטחי יש"ע, נמנעה.¹⁴⁵

תקופת הרכבת הממשלה: ב-17/5/1999 התקיימו הבחירות לכנסת ה-15 ולראשות הממשלה. רגעים ספורים לאחר פרסום המדגם הטלוויזיוני וזמן רב בטרם תמה ספירת קולות הבוחרים ופורסמו התוצאות הרשמיות, הודה נתניהו בנצחונו של ברק והודיע על פרישתו מהנהגת הליכוד. מספר שעות לאחר הכרזתו של נתניהו, נשא אהוד ברק נאום ניצחון בכיכר רבין אל מול קהל של רבבות מצביעים נלהבים. בדומה לנתניהו שלוש שנים קודם לכן, חזר ברק והדגיש, כי בכוונתו להיות ראש ממשלה של כל שכבות העם – אלה שהצביעו עבורו ואלה שלא – "ראש הממשלה של כולם." גם כותרות העיתונים למחרת קבעו בצורה נחרצת מהי משמעות תוצאות הבחירות. **ידיעות אחרונות** יצא בכותרת: "ניצחון מוחץ לברק." **הארץ** בישר: "ברק ראש הממשלה ברוב מוחץ; נתניהו פורש מהנהגת הליכוד." התחושה למקרא העיתונים ולמשמע דיווחי התקשורת הייתה שניצחונו של ברק גורף וכי הוא מעניק לו אשראי ציבורי גדול.

שעות בודדות לאחר פרסום תוצאות המדגם, שוגרו קטיושות לגליל וגרמו לפציעתם של ששה אזרחים. שר הביטחון משה ארנס דחה את הצעותיהם של ראשי צה"ל, להגיב על הקטיושות באופן חריף, חרף



החלטה עקרונית שהתקבלה בקבינט הביטחוני בדצמבר 1998, שלא להבליג עוד על פרובוקציות של חזבאללה. ארנס גרס, כי בתקופה זו של חילופי שלטון, לא יהיה זה נכון לנקוט בפעולות שעלולות לחייב את הממשלה הבאה שלא מרצונה.¹⁴⁶ בסוף חודש מאי ובעקבות פנייה של ברק שביקש כי יוצגו בפניו החלופות, החליט ארנס להימנע מהכרעה על מטוס הקרב העתידי של חיל האוויר, אף כי כוונתו המקורית הייתה להכריע בנושא.¹⁴⁷ ארנס אמר על כך: "הרגשתי שהוא לא בטוח ב-100%... לא קיבלתי ממנו הוראה לעצור את העסקה וגם אינני חושב שהוא יכול היה לתת הוראה כזו, אבל מרגע שהיה לי ברור שברק אינו בטוח, הצעתי לשלוח אליו את בירן ובן אליהו שיציגו לו את הנושא..."¹⁴⁸ לעומת זאת, אישרה הוועדה העליונה לתכנון ובנייה ב-26/5/1999, תכנית מתאר המחברת בין מעלה אדומים לירושלים, תכנית שאושרה קודם לכן על-ידי ארנס כשר הממונה ושלאישורה עשויות היו להיות השלכות מדיניות וביטחוניות חריפות על מערכת היחסים בין ישראל לרשות הפלסטינית, עד כדי התפתחות מהומות אלימות בירושלים. אולם ארנס החליט כאמור לאשר את התכנית.¹⁴⁹

בראשית חודש יוני החלה החפיפה בין ברק לנתניהו. יום קודם לכן התקיימה פגישה ראשונה בין יועצי ברק ויועציו של נתניהו במסגרת העברת השלטון. מצד ברק הגיע מנכ"ל משרד ראש הממשלה המיועד, יוסי קוצ'יק, מזכיר הממשלה המיועד, יצחק הרצוג וראש המטה המדיני-ביטחוני המיועד, דני יתום. מצד אנשי ממשל נתניהו נכחו בפגישה מנכ"ל משרד ראש הממשלה משה ליאון, היועץ המדיני ד"ר עוזי ארד והמזכיר הצבאי של ראש הממשלה, תא"ל שמעון שפירא. החפיפה במשרד ראש הממשלה התנהלה בענייניות. משה ליאון העביר הנחייה כתובה לראשי האגפים במשרדו להכין סיכומי פעילות על המתרחש באגפי המשרד ולהעבירם לידי בהקדם. הוא עצמו, כמו ראש לשכת ראש הממשלה אורי אליצור, סייעו באופן אקטיבי ונרחב לצוות החדש של משרד ראש הממשלה.¹⁵⁰ ככלל, אנשי הממשל היוצא העניקו סיוע נרחב לאנשי הממשל הנכנס. בין השאר דיווחו באופן מפורט על עיקרי תפקידיהם, דפוסים העבודה במשרד ראש הממשלה, דרכי העבודה עם משרדי הממשלה האחרים ועם גורמים חוץ ממשלתיים. האווירה הייתה אווירה של שיתוף פעולה כנה ונכונות להעניק סיוע לאנשי הממשל החדש.¹⁵¹ אנשי הממשל הנכנס, ציינו שיתוף פעולה זה לשבח והעידו כי עזר להם מאוד.¹⁵²

מספר ימים לאחר התחלת החפיפה בין נתניהו לברק החלו להתבהר כוונותיו של ברק באשר למהלכיו ויוזמותיו במאה הימים הראשונים:



בישיבה שקיימה סיעת "ישראל אחת", הצהיר ברק, כי יעניק קדימות לנושא המדיני על פני הנושא החברתי וכינון חוקה.¹⁵³ הפרשנים הפוליטיים ידעו לתרגם הצהרה זו למונחים קואליציוניים: "ברק פועל לצירוף ש"ס."¹⁵⁴ ב-15/6/1999 נאלץ אריה דרעי להתפטר מכהונתו כיו"ר ש"ס, התפטרות שהגבירה את הסיכויים שהמפלגה שזכתה ב-17 מנדטים תהיה שותפה בקואליציה.

מבנה משרד ראש הממשלה שהתגבש עד תם הרכבת הממשלה נגזר מנטייתו של ברק להקיף עצמו באנשים הנאמנים לו באופן אישי: ראש הלשכה חיים מנדל שקד שירת בסיירת מטכ"ל והיה רל"ש של ברק בעת כהונתו כסגן הרמטכ"ל וכרמטכ"ל; סגנו – שמעון בטאט, שירת גם הוא בסיירת מטכ"ל ומוכר לברק מימיו כראש אגף מודיעין; לכהונת ראש המטה הביטחוני-מדיני, מונה דני יתום, לשעבר אלוף פיקוד המרכז, מזכירו הצבאי של רבין וראש המוסד; את היועץ המדיני, תא"ל צבי שטאובר, הכיר ברק בעת שהלה שירת באגף תכנון בצה"ל; המזכיר הצבאי, תא"ל גדי אייזנקוט, היה קצין מבצעים בפיקוד צפון כאשר ברק כיהן כרמטכ"ל. החרג היחידי הוא יוסי קוצניק שמונה לתפקיד מנכ"ל משרד ראש הממשלה. קוצניק שלא נמנה עם מקורביו של ברק בטרם מונה לתפקיד הביא עמו ניסיון רב לאחר שמילא שורה של תפקידים בשירות הציבורי, האחרון שבהם תפקיד הממונה על השכר.¹⁵⁵

את תהליך הרכבת הממשלה, ניסוח קווי המדיניות וניסוח ההסכמים הקואליציוניים הפקיד ברק בידי מקורביו עו"ד פרופ' דוד ליבאי (לשעבר שר המשפטים), עו"ד גיורא עיני, עו"ד יצחק הרצוג (מי שמונה לאחר מכן לתפקיד מזכיר הממשלה) ועו"ד גלעד שר. ליבאי ושר הסבירו כי ברק ביקש להרחיק את חברי המפלגה מתהליך הרכבת הקואליציה, שכן לדידו הם עלולים להיות מונעים גם על-ידי אינטרסים ושיקולים אישיים.¹⁵⁶ הדרך לפתרון בעיה זו, כפי שעולה מדברי שר וליבאי, היא למנות מקצוענים ומומחים לניהול המשא ומתן. גלעד שר אף דרש תשלום עבור שירותיו, לחיזוק טענתו כי מעורבותו במו"מ מקצועית לגמרי.¹⁵⁷

ההסכמים הקואליציוניים שברק חתם עליהם עמדו על שני צירים מרכזיים: מחד גיסא, חתירה להסכמי שלום עם מדינות ערב על בסיס החלטות האו"ם 242 ו-338 תוך התחייבות לקיים משאלי עם על הסדרים המחייבים שינויים טריטוריאליים, מאידך גיסא, הבטחת הסטטוס-קוו בענייני דת. יש לציין כי ברק עיגן בהסכמים הקואליציוניים מספר שינויים מבניים, ביניהם העברת מנהל מקרקעי-ישראל למשרד ראש הממשלה, כמו



גם העברת גופי תכנון בנייה שונים ממושרד הפנים למשרד ראש הממשלה.¹⁵⁸

מאה הימים הראשונים: ב-6/7/1999, 50 ימים לאחר הבחירות, הציג ברק בפני הכנסת את ממשלתו שזכתה לתמיכתם של 75 ח"כים כנגד 29 מתנגדים ו-11 נמנעים. בנאום שנשא לאחר השבעת הממשלה חזר ברק על הבטחתו לצאת מלבנון תוך שנה והדגיש את כוונתו להרחיב את הממשלה ולהגדיל את מספר שריה. שלושה ימים לאחר מכן, טס למצרים, לפגישה עם הנשיא מובארוק, ביקור שסימל את אות הפתיחה לתנופה המדינית. כעבור ארבעה ימים נוספים נפגש ברק במחסום ארז עם יו"ר הרשות הפלסטינית, יאסר ערפאת. משני המנהיגים הערבים ביקש ברק שהות של כחודשיים טרם יאיצו בו להתקדם בתהליך המדיני ונענה בחיוב לבקשותיו.¹⁵⁹ בישיבת הממשלה הראשונה שהתקיימה טרם צאתו לפגישה של ברק עם ערפאת, אישרה הממשלה את מינויים של יוסי קוצ'יק לתפקיד מנכ"ל משרד ראש הממשלה, יצחק הרצוג לתפקיד מזכיר הממשלה ואבי בן-בסט למנכ"ל משרד האוצר. הממשלה אף אישרה פה אחד את הצעת ראש הממשלה לשנות את חוק יסוד הממשלה באופן שיאפשר את הגדלת מספר השרים, זאת לאחר שברק הבהיר כי ההסכמים הקואליציוניים וקווי היסוד של הממשלה מחייבים אותם לכך.¹⁶⁰

כשבוע לאחר השבעת הממשלה, התקבל בקריאה ראשונה בכנסת, התיקון הנדרש בחוק יסוד הממשלה. במקביל להליכים הפרלמנטריים לשינוי חוק היסוד, המשיך ברק במהלכים המדיניים ובפגישות עם מנהיגים ברחבי העולם. ב-13/7/1999 נפגש עם מלך ירדן, עבדאללה; למחרת, נפגש עם נשיא תורכיה, שעשה בישראל ובערב לאחר מכן טס ברק לווינגטון, לפגישה עם נשיא ארה"ב ביל קלינטון.

בדומה לביקורים של ראשי ממשלות קודמים, גם ביקור זה תואר באופן שהחמיא ליכולותיו האישיות של ראש הממשלה ולתעוזתו המדינית.¹⁶¹ חשובה מכך הייתה העובדה שראש הממשלה החדש הציג מסגרת זמנים מחייבת לתהליך המדיני. ברק טען, כי ניתן להביא לסיומו המוצלח של הסכסוך הישראלי פלסטיני תוך שנה וקבע כי תוך 15 חודשים ניתן יהיה להגיע לפריצת דרך בתהליך המדיני עם הסורים. קלינטון השיב לדברים אלה במחמאה לברק: "אם מורך ורבך היה כאן הוא היה גאה שהמדינה נמצאת בידך".¹⁶² במהלך הביקור התייחס ברק לסוגיית יחסי דתיים-חילוניים ולמעמד הדת במדינת-ישראל. לדבריו, "רק לאחר שיושג שלום



ויובטח ביטחונה של ישראל תתפנה ההנהגה להתמודדות עם האתגר הגלום בסוגיות בתחום דת ומדינה.¹⁶³ בדרך חזרה לישראל נפגש ברק עם ראש ממשלת בריטניה, טוני בלייר וב-27/7/1999 שב ונפגש עם ערפאת. באותו יום עצמו, בישיבת הממשלה, אמר ברק, כי התחום החברתי חשוב כמו התחום המדיני, אך הדגיש כי "התדרדרות בתחום המדיני יש לה השלכה ברורה על תהליכים פנים-חברתיים".¹⁶⁴

ב-1/8/1999, שינתה הכנסת ברוב ניכר את חוק יסוד הממשלה ושינתה את המגבלה על מספר השרים. הסעיף החדש קובע כי "מספר השרים לא יקטן משמונה". שינוי המגבלה אפשרה לברק להרחיב את ממשלתו ל-23 שרים. כעבור מספר ימים הוקם הקבינט המדיני-ביטחוני. נקבע כי מספר השרים החברים בו יהיה 11, אליהם יצטרפו 5 שרים כמשקיפים. בנוסף החליטה הממשלה על הקמת קבינט כלכלי-חברתי.

סיכום: ההסדרים המוסדיים בכלל וחוק הבחירה הישירה שהופעל זו הפעם השנייה בפרט, השפיעו ביתר שאת על תהליכי המעבר השלטוני. במסע הבחירות האפילה ההתמקדות במועמדותו של ברק על מסגרות האם – "מפלגת העבודה" ו"ישראל אחת". ניצחונו של ברק שלוה בירידה נוספת בכוחה של המפלגה (26 מנדטים ל"ישראל אחת") הביא להדרת הנהגת המפלגה מתהליך הרכבת הקואליציה ורבים מהבכירים חשו מאוכזבים וממורמרים. החוק, אשר יוצר אבחנה בין האינטרסים של מועמד המפלגה לראשות הממשלה לבין בכירי המפלגה, חידד את חוסר האמון בין ברק לאישים כגון פרופ' שלמה בן-עמי, עוזי ברעם ומזכ"ל המפלגה רענן כהן ובכך הוא עודד את ברק להיערך לקראת השלטון ולהקים קואליציה ללא שיתוף אמיתי של חברי מפלגתו. ואומנם, תכניות העבודה שהוכנו על-ידי אנשי המפלגה גובשו כזכור בשיתוף פעולה חלקי בלבד עם ראש הממשלה ולפיכך זכו לעדיפות נמוכה.

ההסדרים המוסדיים השפיעו גם על איוש לשכת ראש הממשלה ועל חלוקת הסמכויות בין משרד זה לשאר המשרדים. ברק אייש את לשכתו בעיקר באנשי צבא לשעבר המקורבים אליו באופן אישי וניסה לקדם את נאמניו במפלגה, בכנסת ובממשלה, ומנגד לנטרל את כוחם של חברי מפלגה בכירים (בין אם על-ידי מינויים לתפקידים מיניסטריליים זוטרים ובין אם על-ידי דחיקתם מהממשלה).

כבר בימים הראשונים התבלטה נטייה לנסות ולהחליש מוסדות פוליטיים מסורתיים, כגון יו"ר הכנסת, יו"ר ועדת-הכנסת, הממשלה עצמה



והקבינטים השונים ונטייה לרכז את תהליך קבלת ההחלטות במשרד ראש הממשלה, ללא שיתוף השרים האחרים. כחלק מנטייתו זו לרכז סמכויות ולמדר שרים מתהליך קבלת ההחלטות, גרם ברק לכרסום במעמדם וסמכותם של הממשלה והקבינטים השונים הפועלים בצידה. הדרך לעשות זאת הייתה, בין היתר, על-ידי הרחבתם לממדים המקשים על ניהול תהליך קבלת החלטות יעיל וענייני במסגרתם ועל-ידי מינוי אישים חסרי ניסיון בממשל המקורבים אליו. לעניין זה ניתן להצביע על גודלו של ה"קבינט הביטחוני-מדיני", הדומה יותר לגודל ממשלה מאשר לגודל של קבינט. עצם העובדה שברק נכשל במינוי יו"ר הכנסת הייתה בבחינת איתות מצד חברי מפלגתו כי לכוחו יש גבולות.

בדומה לראשי ממשלות שקדמו לו, העדיף ברק לנצל את תחילת תקופת כהונתו לקידום התחום המדיני ולא לקידום של נושאים חברתיים וכלכליים. היה זה ברק שקבע כי הצלחת המדיניות הכלכלית-חברתית תלויה במידה רבה בהתקדמות התהליך המדיני, ואת זה, לא מיותר לומר, מנהל ברק באופן כמעט בלעדי.

ברק גם נוקט במדיניות תקשורתית שונה ממדיניותם של קודמיו בתפקיד. הוא שמר על שתיקה יחסית במהלך תקופת הרכבת הממשלה ועל שתיקה יחסית בימים הראשונים לכהונתו. זאת ועוד, אף כי היה בכוונתו להקים אגף תקשורת המונה 50 איש,¹⁶⁵ לא נעשה הרבה למימוש התכנית. נראה כי הייתה זו טעות מצדו של ברק לא לאייש את אגף ההסברה, שכן בכך חשף עצמו לביקורת תקשורתית ללא מענה אפקטיבי.

מגמה נוספת שהסתמנה, היא ביסוס תפקיד מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומיסוד תחומי העיסוק של נושא משרה זה כפי שהתגבשו בשלוש הקדנציות הקודמות, בעת כהונתם בתפקיד של שבס, ליברמן וליאון. מחד גיסא, קוצייק אינו מעורב בתהליך המדיני ומאידך גיסא, הוא דומיננטי מאוד בנושאי פנים. הנטייה להעביר למנכ"ל משרד ראש הממשלה את הטיפול בנושאי פנים, מבטאת את מגמת הריכוזיות של ברק ואת הניסיון להדגיש את הפן המקצועי-ענייני בהחלטות פוליטיות-מנהליות. החידוש במינויו של קוצייק, בשונה ממינוייהם של שבס וליברמן, הוא בכך שקוצייק הנו עובד מדינה ותיק, הבקיא היטב במבנה ותפקוד המערכות השלטוניות, והוא לא היה מקורב לראש הממשלה טרם כניסתו לתפקיד.

לבסוף, יש לציין את חזרתן של מספר נורמות מנהליות תקינות. ברק לא החליף את נציב שירות המדינה, מינה לתפקיד מנכ"ל משרדו עובד מדינה מנוסה שאך זה פרש מהשירות ולא החליף את היועץ המשפטי של משרד



ראש הממשלה מייד עם כניסתו לתפקיד. לעניין זה, שינוי חוק היסוד הנו
צעד הנוגד את הרוח החדשה-ישנה שברק ביקש להביא עמו.

אנשי הממשל היוצא הפגינו גישה ממלכתית ומיקצועית בתהליך העברת
השלטון ותרמו להעברה מסודרת שלו. גישתם הקלה את המלאכה על
אנשי הממשל הנכנס.



עמוד ריק



חלק שלישי

עמוד ריק



המעברים השלטוניים שבוצעו בישראל לא היו דומים זה לזה; הנסיבות שבהן התקיימו השתנו, פרקי הזמן לא היו קבועים, האנשים שלקחו בהם חלק התחלפו וההסדרים המוסדיים (ובכלל זה שיטת הבחירות), היו שונים. כתוצאה מכך השפעתם של מעברי השלטון על יכולת המשילות של אנשי הממשל היוצא, כמו גם הנכנס, לא הייתה אחידה.

ככלל, אף אחד מהמעברים השלטוניים לא ערער על סדרי הממשל או גרר אחריו טעות בלתי הפיכה בתהליך קבלת ההחלטות (בניגוד, לדוגמה, להחלטה הכושלת של הנשיא קנדי לתת את הסכמתו לניסיון ההפיכה בקובה – החלטה שנבעה בין השאר כתוצאה מהמעבר השלטוני). אך המאפיין המשותף הבולט – מאפיין שהשפעתו על מבנה הממשל ותפקודו היא שלילית – הוא שבכל המעברים השלטוניים נפל פגם היורד לשורשו של תהליך, אשר השפיע לרעה על האפקטיביות של הממשל הנכנס. כתוצאה מכך, המעברים השלטוניים הקנו לראשי הממשלות יכולת מוגבלת לקדם את המדיניות המועדפת עליהם.

המגרעה הבולטת ביותר בתהליכים שבוצעו בישראל היא העדר הכנה מספקת ומסודרת מצד המועמד לראשות הממשלה בתקופת מערכת הבחירות. כפי שראינו לאורך המחקר, נתקלו ראשי ממשלות שביצעו מעברים שלטוניים בלא הכנה מספקת ובלא תכנון מוקדם, בקושי מוחשי בקידום המדיניות הציבורית המועדפת עליהם במהירות, יעילות ואפקטיביות שעבודת הכנה מוקדמת יכולה הייתה לספק. התחום המוזנח ביותר הוא התחום הכלכלי-חברתי, בו כמעט אף ראש ממשלה לא נערך כראוי עם תוכנית כלכלית-חברתית שמתווה סדרי עדיפויות ומקורות תקציביים. החריג הוא שמעון פרס, שהטיל על צוותים שונים לגבש ניירות עמדה ותוכניות פרטניות לפני כניסתו לתפקיד. למותר לציין שפרס אומנם הצליח לקדם מדיניות כלכלית חדשה ומוצלחת (תכנית הייצוב הכלכלית שהחלה ביולי 1985). יש לציין כי חרף העובדה שיש קשר בין המצב המדיני והמצב הכלכלי-חברתי, אין הדבר פוטר את המועמד לראשות הממשלה מהיערכות מוקדמת ומקצועית בתחום זה.

במספר מעברים שלטוניים, ראשי הממשלות, שרי הממשלה, הגורמים הבכירים בשירות הציבורי וגורמים שונים במשרד ראש הממשלה לא העבירו את השלטון בצורה מסודרת. ראינו כי במעברים השלטוניים שבוצעו ב-1984 וב-1986 הדברים הגיעו לכדי חבלה ממש ואילו במעבר השלטוני האחרון נוצר שיתוף פעולה חיובי בין אנשי הממשל היוצא לאנשי הממשל הנכנס.

ניתן לומר כי ככל שניצחון הממשלה החדשה מובהק יותר, כך נוטים אנשי הממשל היוצא לשתף פעולה עם אנשי הממשל הנכנס. ב-1977 וב-1999, ובמידה מסוימת גם ב-1992, בהן הניצחונות היו מובהקים, שיתוף הפעולה בין אנשי הממשל היוצא והנכנס היה גבוה במיוחד. אנשי הממשל היוצא סייעו במידע, נתנו עצות מעשיות והאווירה הכללית הייתה חיובית. לעומת זאת, בשנים בהן התבצע מעבר שלטוני כתולדה של תיקו פוליטי (ב-1984) או במקרה של ניצחון דחוק (כמו ב-1996), שיתוף הפעולה היה לקוי. ככל הנראה תוצאות הבחירות לראשות הממשלה ולמפלגות מחזקות את הלגיטימציה של העברת השלטון ומעודדות את שיתוף הפעולה של אנשי הממשל היוצא עם אנשי הממשל הנכנס. ייתכן שאותם גורמים שהובילו לניצחון בבחירות (קרי: אכזבה מתפקודה של הממשלה היוצאת והכרה כי יש מקום לממשל חדש) הובילו לנכונות של אנשי הממשל היוצא לשתף פעולה עם אנשי הממשל הנכנס.

על-פי רוב, ראשי הממשלה החדשים השכילו להתבטא בצורה ממלכתית במהלך תקופת הרכבת הממשלה. מנחם בגין היה יוצא דופן בהצהרותיו על חשיבותה של קדומים ורבין היה יוצא דופן בנאום שבו הדגיש את חלקו בניצחון המפלגה. רוב ראשי הממשלה שמרו על קשר הדוק עם התקשורת, למעט אהוד ברק, שמיעט להתבטא ויצר סביבו אי ודאות באשר לעתיד הקואליציה שיקים, חלוקת התיקים בקרב מפלגתו ותוכניותיו השונות.

כידוע, שוררים חילוקי דעות מהותיים בשאלת מקומם של מינויים מפלגתיים-אישיים לעומת מינויים מקצועיים בשירות הציבורי. במחלוקת זו, ייצגה ארה"ב את הגישה הגורסת כי לאחר חילופי שלטון, לגיטימי ואף רצוי להחליף את הצמרת הפקידותית ("שיטת השללי"). לעומת זאת, בבריטניה נהוג להותיר את אנשי המקצוע בתפקידם בלי קשר לתוצאות הבחירות ולחילופי שלטון. במשך השנים ריככו המצדדים בשתי הגישות את עמדותיהם וכיום נוטים רבים להכיר ביתרונות הטמונים בשילובן של השתיים. בישראל טרם התפתחה מסורת ברורה בעניין זה.



מרבית ראשי הממשלות בישראל לא מהרו להחליף את צמרת הפקידות הציבורית וחלקם השאירו רבים מהפקידות הבכירה על כנה. הגדיל לעשות מנחם בגין, אשר השאיר בתפקידם נושאי משרות אמון שהיו מזוהים לגמרי עם השלטון הקודם. גם רבין השאיר בתפקידו את מזכיר הממשלה וכמה מראשי המשלחות במו"מ המדיני. חריג בהקשר זה, היה בנימין נתניהו, אשר הרבה לפטר פקידים שכיהנו בתפקיד בימי הממשל היוצא ולהחליפם במקורבים שלא בהכרח התאימו לתפקידם.

הפתרון למחלוקת בין מינויים מקצועיים ומפלגתיים, מצוי בשילוב מדוד של אנשי מקצוע המזדהים עם סדר היום הפוליטי החדש. במידה ורה"מ הנכנס ושריו מעוניינים להחליף את בעלי התפקידים הבכירים, מתוך רצון לשלב במערכת הציבורית אנשים בעלי השקפה דומה לשלהם, ראוי שימנו אנשים בעלי רקע מקצועי וכישורים מתאימים ומוכחים. עם זאת, בכדי לא לפגוע בהמשכיות ובזיכרון הארגוני, יש להקפיד על כך שחילופי האישים לא יהיו גורפים.

ראשי הממשלות החלו את כהונתם בפגישות עם מנהיגי העולם ובהתעמקות בתהליך המדיני. בגין התעמק בתהליך המדיני עם מצרים, רבין התמקד בבחינת הסדר עם הפלסטינים ומייד הקדיש מאמצים ניכרים לתהליך המדיני עם הסורים, נתניהו התעמק בהסכמי אוסלו וברק פתח את כהונתו בתנופה מדינית ובסיוורים עם מנהיגי ערב ומנהיגי העולם הדמוקרטי.

שעת הכושר של מאה הימים הראשונים כמעט ולא נוצלה לשינויים משמעותיים במבנה הממשל (יוצא דופן היה בגין, שקידם מספר שינויים במשרדי הממשלה, אשר לא האריכו ימים) או לשינוי מהותי בדפוסי עבודת הממשלה ובשיפור תהליך קבלת ההחלטות של הממשלה. בנימין נתניהו ניסה לערוך מספר שינויים כאלה, בעיקר על-ידי הקמת מועצה כלכלית, אך השינויים בוצעו כלאחר יד והם לא החזיקו מעמד. הדוגמה האחרונה להחמצת ההזדמנות ניתנה במעבר השלטוני האחרון שבוצע ב-1999; ברק לא השכיל להקים מנהל תכנון במשרד ראש הממשלה כפי שביקש לעשות, וככל שחלף הזמן גברו ההתנגדויות של השרים השונים, כולל מצד שר הפנים נתן שרנסקי ושר התשתיות הלאומיות אלי סויסה, למרות שמפלגותיהם התחייבו בהסכמים הקואליציוניים להעביר מקצת מיחידות המשרד שהם אמונים עליהם למנהל העתידי. המדיניות הכלכלית והחברתית כמעט ולא השתנתה במהלך מאה הימים הראשונים. יוצא הדופן היה יצחק רבין שממשלתו הקפידה את הבניה הציבורית כבר



בראשית כהונתה. ניתן לסכם ולומר כי על-פי רוב, השינויים המשמעותיים בתחומי-הפנים היו כרוכים בנושאי דת ומדינה ובהתיישבויות בשטחים המוחזקים.

ניתן לראות, כי אופן ביצוע המעבר השלטוני תלוי במידה ניכרת בהסדרים המוסדיים הקובעים כיצד יבחר המועמד לתפקיד במפלגתו ובהסדרים המוסדיים הקובעים כיצד ייבחר על-ידי ציבור האזרחים. הסדרים אלה משפיעים על התהליך בשלוש דרכים הקשורות זו בזו: ההסדרים משפיעים על מערכת-היחסים בין המועמד לראשות הממשלה לבין צמרת מפלגתו, הם משפיעים על פרק הזמן העומד לראשות המועמד להיערך לשלטון והם משפיעים על תהליך ברירת המועמדים, על אופיים ועל ניסיונם.

בשנים 1977-1988, ההסדר המוסדי במפלגות הליכוד והמערך חיזק את הקשר בין המועמד לראשות הממשלה לבין צמרת מפלגתו, דבר שאפשר למועמד להכין תוכניות בשיתוף עם חבריו למפלגה, לשלבם בתהליך הרכבת הקואליציה וליצור תחושה של שותפות בניצחון. לעומת זאת, מאז 1992, וביתר שאת מאז 1996, ההסדרים המוסדיים הפנים-מפלגתיים (הפריימריס) ושיטת הבחירה הישירה לראשות הממשלה, מאפשרים את עליתו של מועמד לראשות הממשלה שלא גדל במפלגה וכך ההסדר מגדיל את הסיכוי לחיכוך עם בכירי מפלגתו. הדבר בא לידי ביטוי ניכר במעבר השלטוני של רבין, אשר לא הסתייע בחברי מפלגתו בהכנות לקראת המעבר השלטוני, והוא בא לידי ביטוי מובהק במעברים השלטוניים של נתניהו וברק – שבזמן הבחירות לא היו אהודים על בכירי מפלגתם – אשר לא נקטו בהכנות עם בכירי מפלגתם, לא שיתפו אותם בתהליך הרכבת הממשלה ולא יצרו עמם תחושה של שותפות בניצחון ובהובלת המדינה.





המלצות לשיפור תהליך המעבר השלטוני

המלצות למועמד לראשות הממשלה ולראש הממשלה הנבחר

1. המלצות לתקופת מערכת הבחירות

היערכות באמצעות צוות מקצועי: צוות מקצועי מיוחד שימונה לתפקיד יהיה אחראי להכנות בתקופת מערכת הבחירות. לקראת העברת השלטון, יעדכנו חברי הצוות את אנשי הממשל החדש בתוכניות שגיבשו ויפעלו לשילוב התוכניות הרלבנטיות בהסכמים הקואליציוניים. מומלץ כי בראש הצוות יעמוד המועמד המיועד לתפקיד מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

הצוות יורכב משלושה צוותי משנה:

א. **צוות מדיניות:** צוות זה יהיה אמון על גיבוש הצעות, המלצות ותכניות עבודה – ועל עדכון בהתאם לצרכים – במהלך תקופת הרכבת הממשלה.

ב. **צוות הסכמים קואליציוניים:** צוות זה יפעל לשילוב התוכניות בהסכמים הקואליציוניים.

ג. **צוות תקשורת:** צוות זה יגבש אסטרטגיה תקשורתית לתקופת המעבר השלטוני ודרכים ליישומה.

עקרונות עבודת הצוות:

■ צוות המעבר יחל את עבודתו מייד עם בחירת מועמד המפלגה לראשות הממשלה.

■ ראש הצוות וראשי צוותי המשנה ימונו על-ידי המועמד לראשות הממשלה. חשוב שאנשי הצוות ייהנו מאמונו של המועמד, אולם אין הכרח שיהיו מועמדים לתפקידים ביצועיים בהמשך.

■ רצוי שנציגים מצוות התכנון ישותפו בצוותי המשנה האחרים.

■ יש חשיבות רבה לקיום דיאלוג פתוח ומפרה של הצוותים עם המועמד לראשות הממשלה ובינם ובין עצמם.



- החשיפה לתקשורת צריכה להתבצע על-פי הנחיות צוות התקשורת.
- יש חשיבות ראשונה במעלה לבחינה פרטנית של מבנה הממשלה הרצוי, לרבות חלוקת הסמכויות בין המשרדים.
- על הצוותים לגבש ניירות ותכניות עבודה פרטניות למאה ימי השלטון הראשונים.

2. המלצות לתקופת הרכבת הממשלה

- א. **שילוב השינויים המבניים המתוכננים בהסכמים הקואליציוניים:** כדי להגדיל את הלגיטימציה של ראש הממשלה בבואו לבצע שינויים וכדי להקטין את התנגדות השרים לשינויים העלולים לפגוע בעצמתם ובעצמת משרדיהם העתידיים, מוצע לשלב התחייבות לביצוע השינויים המתוכננים במסגרת ההסכמים הקואליציוניים. מהלך זה יגדיל את סיכויי המימוש של הצעדים המתוכננים.
- ב. **הצגת השינויים לשרים המיועדים טרם מינויים למשרה:** במטרה לצמצם את מאבקי הכוח ולהגדיל את סיכויי היישום של השינויים המתוכננים, מוצע להציגם בפני השרים המיועדים, בטרם כניסתם לתפקיד. מהלך שכזה ייתפס כמהלך חיובי הן ברמה האישית והן ברמה הציבורית. מובן שהצגה מוקדמת של השינויים המתוכננים וליבונם בין האישים הנוגעים בדבר, תגדיל את הסיכוי ליישום.
- ג. **תחלופה מדודה במשרות בכירות ואיוש מהיר של תפקידים:** במקרים בהם ראש הממשלה הנבחר מעוניין להחליף את נושא המשרה, עליו לעשות זאת במהירות. מינוי מוקדם יאפשר ביצוע חפיפה יעילה. יש להימנע ככל האפשר מהחלפת נושאי משרות מקצועיים רק מכיוון שניהנו בממשל הקודם. נוכחותם עשויה לסייע מאוד להתמצא בעבודת הממשל.



3. המלצות למאה הימים הראשונים

יישום רפורמות מבניות ויוזמות לשינוי דפוסי עבודה:

- א. שינויים מבניים: סגירת משרדי ממשלה, האחדת משרדים, הקמת מטות חדשים, העברת יחידות ממשרד אחד למשנהו והעברת יחידות אל משרד ראש הממשלה.
- ב. שינוי דפוסי עבודה: לאור לקחים שנלמדו מממשלות קודמות, יש לקבוע כבר מלכתחילה את אופי הדיונים בישיבות הממשלה, את אופן הצגת הדברים ואת אופן הכנת החומר לישיבות.

המלצות לממשלה היוצאת

1. המלצות לתקופת מערכת הבחירות

- א. הימנעות ממינויים של נושאי משרות בכירות ערב הבחירות: מוצע להימנע ככל האפשר מביצוע מינויים בכירים דוגמת מינוי מפכ"ל המשטרה, רמטכ"ל, ראשי קהיליית המודיעין, נגיד בנק ישראל וכדומה וזאת אלא אם קיימת הסכמה למינוי מצד כל המועמדים לראשות הממשלה ויש נסיבות ענייניות המחייבות את ביצוע המינוי.
- ב. הימנעות ממינויים פוליטיים והתייעצות עם נציבות שירות המדינה טרם אישור המינוי.
- ג. הכנת תיקי חפיפה מפורטים – באחריות מנכ"לי המשרדים.

2. המלצות לתקופת הרכבת הממשלה

- א. הימנעות מהחלטות בעלות השפעה ארוכת טווח.
- ב. יידוע ראש הממשלה הנבחר ונציגיו בדבר החלטות שונות.
- ג. ביצוע שיחות חפיפה בין ראש הממשלה היוצא והנכנס והשרים היוצאים והנכנסים.
- ד. הכנת מסמכים על-ידי ראש הממשלה והשרים המציגים ומסכמים, מנקודת מבטם, את פעולות ופעילות המשרד, ואת הבעיות התובעות טיפול מיידי והערכות כלליות.



המלצות למשרד היועמ"ש לממשלה, נציב שירות המדינה ומזכירות הממשלה

א. גיבוש נוהל מעבר שלטוני: על מזכירות הממשלה לפעול לגיבוש נוהל מעבר שלטוני. הנוהל האמור, שמוצע לשלבו בתקנון הממשלה, יגדיר את כלל הפעולות הנדרשות מצד הממשלה היוצאת ואת התחומים בהם חיוני לבצע חפיפה מסודרת. הנוהל יחייב את הממשלה היוצאת כמו גם את הממשלה הנכנסת.

ב. תוספת תקנים זמניים למשרדים לתקופת מאה הימים הראשונים: מומלץ לאפשר לפרק זמן מוגדר את המשך העסקתם של מספר מצומצם של "בעלי תפקידים" מהשלטון היוצא (ראשי לשכות ובעלי תפקידים נוספים שיוגדרו לצורך כך) לצד עמיתיהם החדשים, זאת לשם הבטחת רציפות המידע והטיפול בנושאים שעל סדר היום ולשם שיפור וייעול תהליך המעבר השלטוני.

ג. הנחיות מטעם היועמ"ש לממשלה ונציבות שירות המדינה: משרד היועמ"ש לממשלה ונציבות שירות המדינה יגבשו ויעבירו מפעם לפעם לנבחרי הציבור הנחיות מתאימות בנושאים רלבנטיים (דוגמת מינויים בשירות הציבורי, חוקי מתנות וכיו"ב) וזאת הן בתקופת מערכת הבחירות והן בתקופת הרכבת הממשלה.

ד. הכנת אנשי הממשל היוצא למעבר השלטוני: על הגופים הרלבנטיים – נציבות שירות המדינה, משרד היועמ"ש לממשלה ומזכירות הממשלה, לערוך ימי עיון ותדריכים מתאימים למועמדים לממשלה, לנציגיהם ולגורמים מתאימים בשירות הציבורי במטרה להכשירם לביצוע יעיל ומוצלח של המעבר השלטוני. בין הנושאים הרלבנטיים להשתלמויות אלה יהיו הכנת תיקי חפיפה וניהול מידע במשרדי הממשלה.

ה. ליווי מקצועי על-ידי מזכירות הממשלה, נציבות שירות המדינה ומשרד היועמ"ש לממשלה: על הגופים האמורים להעניק סיוע מקצועי למשרדי הממשלה הנערכים לביצוע מעבר שלטוני – לפי דרישתם של המשרדים – בכל הקשור להכנת תיקי חפיפה, ביצוע מעקב ובקרה על עבודת המשרד, אחזור וניהול מידע. בנוסף, יש להעניק סיוע מקצועי לאנשי הממשל הנכנס, טרם כניסתם לתפקיד.



הערות

1. ראו לדוגמה: Finer, S.E, Bogdanor Vernon and Rudden: **Comparing Constitutions**, (Clarendon Press, Oxford, 1995).
2. עיקר המחקר מתמקד במעברים שלטוניים המתבצעים בארה"ב, וביתר שאת בהשפעת מעברי שלטון על מדיניות החוץ האמריקאית. נשיא ארה"ב לשעבר, רונאלד רייגן, אמר על האדישות היחסית של הציבור האמריקאי לתהליך המעבר השלטוני:

The orderly transfer of power as called for in the constitution takes place as it has for almost two centuries and few of us stop to think how unique we really are. In the eyes of many in the world, this every four year ceremony we accept as normal is nothing less than a miracle (Mosher et al., page 47).
3. אף-על-פי שחלק מהמעברים השלטוניים שהתרחשו בין אישים מאותן מפלגות היו בעלי חשיבות לא מבוטלת (כגון: בין בן-גוריון לשרת, ב-1953), בחרנו לחקור רק מעברים שלטוניים בין מפלגות יריבות – הן עקב העדר מידע אודות המעברים הראשונים והן עקב רצוננו לבחון את ההיבטים המנהליים אשר מעורבים במעבר שלטוני בין מפלגות.
4. הסיבה העיקרית לתיחום התקופה הראשונה במאה ימים היא הצורך לקבוע פרק זמן כלשהו לבחינת השפעת חילופי השלטון. פרק הזמן האמור – "מאה ימים" – מתאים למטרה זו לאור השימוש הנעשה בו בספרות המקצועית ובשיח הציבורי.
5. כפי שקרה לדוגמה בישראל, ערב הבחירות לכנסת ה-10, כאשר ממשלת הליכוד נקטה בצעדים כלכליים פופוליסטיים שזכו בכינוי "הכלכלה הנכונה".
6. כך לדוגמה בגין עצמו העיד, כי החשש שפרס יהיה ראש הממשלה בעקבות הבחירות הקרובות, האיץ את קבלת ההחלטה על הפצת הכור הגרעיני בעיראק, ערב הבחירות לכנסת ה-10. ראו: נקדימון



שלמה, **תמוז בלהבות**, (ת"א; הוצאת עידנים/ידיעות אחרונות, תשנ"ג, 1993), עמ' 209.

7. גם לנשיא פופולרי כמו פרנקלין רוזוולט, היה קל יותר ליישם מדיניות ציבורית חדשה בתקופת מאה הימים הראשונים ולא בתקופות מאוחרות יותר. ההבדל באופן שבו התקבלו יוזמות רוזוולט ב-1933, לעומת הקשיים שהערים הקונגרס ב-1937, ממחיש היטב טיעון זה. ראו:

Richard F. Neustadt, **Presidential Power the Politics of Leadership from FDR to Carter**, (Harvard University Press, John Wiley and Sons, 1980), p. 65.

8. דוגמה לכך הייתה במערכת הבחירות ב-1996, בסכסוכים שפרצו בין ברק לרמון באשר לאחריות להפסד בבחירות. ראו: **הארץ**, 31/5/1996, עמ' 5א; **הארץ**, 2/6/1996, עמ' 7א; יש לציין כי במקרה זה כמו במקרים אחרים שורשי הסכוכים מצויים עוד טרם היוודע תוצאות הבחירות.

9. ראש ממשלת בריטניה בשנים 1964-1970 ו-1974-1976, הרולד וילסון, מתאר בזיכרונותיו מצבים בהם היה באפשרות ממשלתו ליישם מדיניות בנושאים דחופים, מייד עם כניסתה לתפקיד, הודות להכנה מוקדמת שנקטה על-ידי עובדי מדינה. ראו: Harold Wilson, **The British Governance**, (London, 1976), pp.42-45.

10. לייבר ושפסלי גורסים, במידה רבה של צדק, כי תהליך הרכבת המשלה מצוי בלב לבו של המשטר הפרלמנטרי. במסגרת תהליך זה דנים לא רק בחלוקת המשרות אלא גם בנושאי מדיניות שונים, בין היתר על-ידי קביעת האנשים שיופקדו כאחראים על יישום המדיניות (Laver and Shepsle, 1996).

11. כלשון החוק: "וראים את הממשלה כאילו התפטרה ביום הבעת אי האמון." כאמור, במחקר זה מיעטנו להתייחס להעברות שלטון שלא בוצעו במסגרת תהליך מעבר שלטוני כולל (קרי: העברות שלטון שהתרחשו כתוצאה מבחירות). להצגה כללית של החוקים וסעיפי החוק בקשורים בתהליך הרכבת הממשלה, התפטרותה וכדומה, ראו: סגל זאב, **דמוקרטיה ישראלית**, (ת"א; משרד הביטחון, תשמ"ח, 1988), עמ' 128-137.



12. להמלצות אין מעמד חוקי מחייב כמו שיש להנחיות והיועצים המשפטיים השונים הוציאו המלצות שונות.
13. במידה והוא נענה בשלילה, היה הנשיא ממנה נציג מפלגתי אחר. בפועל אף נציג לא דחה את המשימה שהוטלה עליו.
14. במהלך השנים התחוויר, כי להסכמים קואליציוניים תוקף משפטי מוגבל ביותר; הם אומנם מחייבים מבחינה משפטית, אך לא כמו חוזה רגיל. הלכה למעשה, בית המשפט העליון לא יורה על אכיפתם, במידה ויידרש לכך. הטעם העיקרי לכך הוא שצד להסכם קואליציוני חייב להפעיל את שיקול הדעת הסטטוטורי המוקנה לו מתוקף תפקידו הציבורי, גם אם בהסכם כלשהו הוא התחייב לפעול בדרך השונה משיקול דעתו. מאידך גיסא, הוראות בלתי חוקיות הכלולות בהסכמים קואליציוניים יוכרזו כבטלות (רובינשטיין: 606-607).
15. הוראות אלה, המבוססות בין השאר על חוק הארכיונים (תשט"ו-1955), נקבעו כנוהל ממשלה ב-9/1/1984.
16. היועמ"ש לממשלה זמיר הוא שהבהיר היבטים אלו של רציפות הממשלה, בהנחיה מס. 21.474, שיצאה ב-1984.
17. כזכור, לפני שינוי שיטת המשטר, נשיא המדינה היה מטיל על אחד מראשי המפלגות את מלאכת הרכבת הקואליציה. בשיטה החדשה, הגורם שמרכיב את הקואליציה הוא ראש הממשלה הנבחר, ולכן לנשיא כמעט ולא נותר שום תפקיד בתהליך. בשיטה הנוכחית התפקיד הסמלי שהנשיא ממלא הוא מזערי.
18. סעיף 3 (ג) לחוק יסוד הממשלה קובע כי השרים ימונו על-ידי ראש הממשלה וכי מינויים טעון אישור הכנסת. סעיף 3 (ד) לחוק זה קובע כי במידה והכנסת דוחה הצעת ראש הממשלה אזי כאילו הביעה אי אמון ברה"מ, דבר שיגרור בחירות חדשות לראשות הממשלה ולכנסת.
19. בקביעתו הבהיר בית המשפט העליון, כי אין משמעות הדבר שהממשלה רשאית לפגוע בזכויות בסיסיות של אזרחים הנפגעים משינוי המדיניות. ראו לדוגמה: בג"צ 4400/92 **המועצה המקומית קרית ארבע ואח' נ' רה"מ יצחק רבין ואח'.**

20. ראו: פרק 4.



21. הסיבה העיקרית שהממשלה מצייתת לו היא העובדה שאם לא תעשה כן, עלולה להיות מוגשת נגדה תביעה לבית המשפט העליון, אשר ככלל מחייב את הממשלה בפסיקותיו לפעול בהתאם להנחיות היועמ"ש לממשלה, במידה ואלה אינן סותרות את החוק.
22. בראשית הכהונה מתעוררות שאלות אודות סמכויות הגורמים השונים, תוקפן של החלטות ממשלה קודמות, מינויים פוליטיים, תוקף הסכמים ותוקף החלטות של הממשלה היוצאת. אנו מבססים קביעה זו על חוברת הנחיות שהפיץ היועמ"ש לממשלה רובינשטיין, במהלך יולי 1999, ועל ראיון שערכנו עמו לצורך המחקר.
23. ראו לדוגמה: **What** David W. Clinton and Daniel G. Lang (Eds), **Makes a Successful Transition?** (The Miller Center of Public Affairs, University of Virginia, 1993).
24. קריטריון ההמשכיות מקובל מאוד בקרב חוקרים אמריקאים. ראו לדוגמה: (Mosher et al, 1987).
25. פאואל גורס כי אחד העקרונות של כל מערכת דמוקרטית הוא שהממשל יישם מדיניות אשר נענית לרצון הבוחרים, ובמידה וחל שינוי בהעדפותיהם, הממשל צריך להיענות לכך (Powell: 186). הדגשת השינוי, כאמת מידה לבחינת המעבר השלטוני, ממשיכה קו חשיבה זה.
26. איננו נכנסים להגדרה מהו בדיוק "אינטרס ציבורי". תהנה ההגדרות השונות של המושג אשר תהנה, לדעתנו אין לקשור בינו לבין המעבר השלטוני.
27. יש להדגיש כי יכולת שונה מביצוע בפועל; בהחלט ייתכן מצב בו ממשלה חדשה מעוניינת שלא להתערב בנעשה בחיים הציבוריים, אלא במקרים של אין ברירה, מתוך פילוסופיה פוליטית הגורסת מינימום התערבות של הממשל. ראו: Giovanni Sartori, **Comparative Constitutional Engineering**, (New York University Press, Washington Square, New York, 1994), p. 112.
28. אף כי נושא זה אינו זוכה להכרה מספקת, יש לומר כי אחד הגורמים החשובים למימוש תכניות ותנאי הכרחי להצלחתן, הוא ניהול נכון. לא די בכך שהנבחר בוחר בתכנית ציבורית ראויה, ולא די בכך שהוא מציב יעדים חברתיים רצויים, עליו לגבש אסטרטגיה ניהולית המביאה בחשבון את התרבות הארגונית הקיימת ביחידות המנהל



הרלבנטיות ואת דפוסי עבודה ביחידות המנהל השונות (Levin and Sanger, 1994).

29. הרקע למשבר היה חילול השבת. חברי המפלגות הדתיות והחרדיות זעמו על כך שכתוצאה מהשעה המאוחרת בה קוים טקס ממלכתי לקבלת מטוסי F-15 שנשלחו מארה"ב, נגרם חילול שבת. מפלגת אגו"י העלתה הצעה להביע אי-אמון בממשלה, וחברי המפד"ל, שהייתה שותפה בממשלה, נמנעו בהצבעה (ח"כ בורג נעדר ממנה). רבין החליט לפטר את השרים ולהקדים את הבחירות. חוקרים שונים טוענים, כי המניע לפיזור הממשלה והקדמת הבחירות היה רצונו של רבין למנוע מד"ש, מפלגה חדשה שאיימה מבחינה אלקטוראלית על מפלגת העבודה, להתארגן, ועל כן הם כינו את המהלך הזה "התרגיל המבריק". ראו גם: קורן ושפירא, עמ' 287. לפי לקסיקון ביטויים פוליטיים שיצא לא מכבר לאור, מדובר בכינוי אירוני שהודבק למהלך לאחר הבחירות, לאור תוצאותיו השליליות מבחינת המפלגה. ראו: רפי מן, **לא יעלה על הדעת**, (אור יהודה; הד ארצי, תשנ"ח, 1998), עמ' 299-300.

30. מוסדות מפלגת העבודה נהגו להתכנס באופן קבוע ואילו מוסדות מפלגת הליכוד היו חסרי משמעות. הסוציולוג שפירא הגדיר את מפלגת העבודה כמפלגת מנגנון ולעומתה את מפלגת הליכוד כמפלגה פופוליסטית. ראו: שפירא, 1989.

31. שכן חוקי המדינה לא מאפשרים לשר או לראש ממשלה להתפטר מממשלת מעבר.

32. לפירוט אירועי החודשים הללו מזווית ראייתו של רה"מ המנוח רבין, ראו: יצחק רבין, **פנקס שירות**, (ת"א; ספריית מעריב, תש"מ, 1979), עמ' 538-565.

33. מבוסס על ראיונות שנערכו לצורך המחקר עם חברי הצוות יחזקאל פלומין ואריה גולדשטיין, נובמבר 1998.

34. פלומין, בראיון שנערך עמו לצורך המחקר.

35. **הארץ**, 22/5/1977, עמ' א1.

36. לפי עדותו של שמואל כץ, מי שהיה אחראי על הסברת מדיניות החוץ לאחר בחירתו של בגין ויצא לסיור הסברה ברחבי ארה"ב. ראו גם: **הארץ**, 21/6/1977, 22/6/1977, 23/6/1977; נאור, 35-37.



37. על מאמציו השונים של פרס להקים ממשלה בראשותו ועל ניסיונותיו להקשות על בגין, ראו: נחמן אוריאל וואמנון ברזילי, **עלייתה ונפילתה של ד"ש**, (ת"א; הוצאת רשפים, תשמ"ב, 1982), עמ' 240-230.
38. עלינו לזכור, כי בשיטת המשטר שהייתה נהוגה בישראל עד 1996, נשיא המדינה הוא שהטיל על נציג מפלגה כלשהי את מלאכת הרכבת הממשלה. להלכה, גם אם לא למעשה, נשיא המדינה דאז, אפרים קציר, יכול היה להטיל מלאכה זו על שמעון פרס, לו היה סבור שביכולתו של זה להרכיב ממשלה. פרס אומנם חתר לכך אך נכשל.
39. כך לדוגמה, מנכ"ל משרד רה"מ הנכנס, אליהו בן-אלישר, דווח על קשרים טובים ושיתוף פעולה ששרר לקראת כניסתו לתפקיד עם המנכ"ל היוצא של המשרד ועם מזכיר הממשלה היוצא. ראו: בן-אלישר, עמ' 21.
40. לדברי ערן, שיתוף הפעולה בין רבין לבגין לא נוצר יש מאין ולמעשה נרקם החל ממצע אנטבה (1976), עת רבין נועץ בבגין במספר היבטים של המבצע. עמוס ערן, בראיון שנערך עמו לצורך המחקר.
41. **הארץ**, 27/5/1977, עמ' 1.
42. ראו לדוגמה ספרו של רפי מן על ציטוטים, ביטויים, כינויים ומטבעות לשון בפוליטיקה הישראלית שיצא למעלה מ-20 שנה אחרי התבטאות זו, ובכל זאת נזכרת התבטאות זו. מן, 1998: 119.
43. ראו לדוגמה: **הארץ**, 3/6/1977 עמ' א1; **הארץ**, 5/6/1977 עמ' א1; **הארץ**, 16/6/1977, עמ' א1; **הארץ**, 19/6/1977, עמ' א1.
44. לפירוט ההסכמים הקואליציוניים ראו: **הארץ**, 20/6/1977, עמ' 3.
45. לנאומו המלא של בגין ראו: **הארץ**, 21/6/1977, עמ' 9.
46. **הארץ**, 22/6/1977, עמ' א1.
47. כך סיפר מזכירו האישי של בגין, יחיאל קדישאי, בראיון שנערך עמו לצורך המחקר, נובמבר 1998.
48. **הארץ**, 26/6/1977, עמ' א1.
49. בראיון שנערך עמו, קדישאי תיאר בפירוט את שקדנותו הרבה של בגין בכל הנוגע להסדרים שנחתמו עם מצרים בתקופת רבין. גם

- מזכיר הממשלה דאז, אריה נאור, תיאר כך את הווייתו של בגין בימיו הראשונים לשלטון, ואף את הכנותיו לקראת פסגת קמפ-דיוויד.
50. רה"מ היוצא, יצחק רבין ז"ל, אמר, כי האמריקאים נהגו בחוסר נימוס ולדבר אין תקדים ביחסי ישראל ארה"ב. ראו: **הארץ**, 29/6/1977, עמ' 1.
51. ראו לדוגמה: **הארץ**, 22/7/1977, עמ' 13, (מאמרו של יואל מרקוס: "פסק זמן, לא ירח דבשי"); **הארץ**, 20/7/1977, עמ' 1; **הארץ**, 27/6/1997, עמ' 1.
52. ואומנם, סיכום ארבע שנות שלטונו הראשונות של מנחם בגין, מגלה תוצאות הפוכות מאלו שהובטחו במצע הליכוד ובהצהרות ראשיו בתחום הכלכלי. יורם בן-פורת: 333-325.
53. על ההבדלים בין הרצוי (הצעת ועדת רום), והמצוי (קרי: מה שאומץ על-ידי הממשלה), ראו: **הארץ**, 28/6/1977, עמ' 11 (מאמרו של עוזי בנזימן, "איך לחלק את שלל השלטון").
54. כך לפי שמיר, בראיון שנערך עמו לצורך המחקר.
55. לדברי נמרוד נוביק, היו ברשות פרס מסמכים שהציעו לו מה יאמר לשרים השונים בכדי להביא למימוש תכניות העבודה של הצוותים. העדות על כך נמסרה במסגרת ראיון שקיים לצורך המחקר ב-31/5/1999.
56. נוביק מצייין, כי ניירות העמדה בנושא, סייעו לפרס בהחלטתו להסיג את כוחות צה"ל בדרום לבנון, וכי אחת מתרומות הצוות הייתה בכך שזרזה את הכרתו של פרס בחשיבות הטיפול בסוגיה.
57. ראו גם: ברוננו מיכאל, "ייעוב המשק: תכנית החירום בראשית דרכה", **רבעון לכלכלה**, גיליון מיוחד לרגל עשר שנים לתכנית הייעוב הכלכלית, דצמבר 1995, עמ' 148-153.
58. לדברי אמנון נויבך, מי שהיה חבר בצוות ואחראי על גיבוש ההמלצות בתחום הכלכלי. הדברים נאמרו במסגרת ראיון שנערך עמו לצורך המחקר.
59. חברי הצוות מלבד דוד גולן היו: פרופ' חיים בן-שחר ופרופ' איתן ברגלס מאוני' ת"א; פרופ' יורם בן-פורת ופרופ' מיכאל ברוננו – מאוני'



ירושלים; מזכיר – אמנון נויבך, לשעבר פקיד בכיר באגף התקציבים ולימים היועץ הכלכלי של פרס.

60. **הארץ**, 6/8/1984, עמ' 1.
61. שלוש התנחלויות/חלקות עם קרוונים קמו בלב חברון, באישור שר הביטחון היוצא משה ארנס, ב-8/8/1984.
62. **הארץ**, 6/8/1984, עמ' 2.
63. **הארץ**, 14/9/1984, עמ' 1.
64. נוביק, בראיון שנערך עמו לצורך המחקר.
65. צוות זה לא התכנס אלא לעתים נדירות ומילא תפקיד זניח בהכנת התכנית הייצוב הכלכלית שהתקבלה ביולי 1985. על-פי עדותם בראיונות של גד יעקבי ואמנון נויבך.
66. המועצה כללה את ראשי ההסתדרות הכללית (ישראל קיסר, נפתלי בן-משה, גדעון בן-ישראל, ואפרים זילוני), ראשי לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים (אלי הורוביץ, דב לאוטמן, ארנון טיברג, אליהו איזקסון ואבנר בן-יקר) וששה משרי הממשלה (פרס, יעקבי, נחמקין, לוי, שרון ומודעי). כתב על כך מודעי: "לאלה נוספו יועצים ועוזרים לרוב" (מודעי: 141).
67. שם, שם; עמנואל שרון, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, בראיון שנערך עמו לצורך המחקר.
68. אמנון נויבך, היועץ הכלכלי של שמעון פרס, בראיון שנערך עמו לצורך המחקר.
69. כדברי פרס: "ישנם פרופסורים שאינם מרוצים אך מדינה זה לא שיעור בכלכלה. למשל, אין בחירות להסתדרות בשיעורי כלכלה..." **הארץ**, 18/12/1994, עמ' 9 (יואל מרקוס, שיחה עם ראש הממשלה).
- ראו גם: דני קורן, **זמן באפור**, (ת"א; זמורה ביתן מו"ל, תשנ"ד 1994); וכן תיאור מפורט של הצוותים השונים והמלצותיהם: Michael Bruno, **Crisis, Stabilization and Economic Reform**, Clarendon Press, Oxford, 1993.
70. כך לדברי אברהם טמיר, בשיחה שקוימה עמו בעניין זה.



71. יוסי בן-אהרון, בראיון שנערך עמו לצורכי המחקר; נוביק, בראיון שנערך עמו לצורכי המחקר אישר כי הן אנשי שמיר והן אנשי פרס חבלו בהעברות השלטון שבוצעו ב-1984 וב-1986.
72. יוסי בן-אהרון, בראיון שנערך עמו לצורך המחקר; נוביק, בראיון שנערך עמו לצורך המחקר, אמר כי הצוות של פרס (ובכלל זה הוא), אכן השאיר אחריו "אדמה חרוכה" – כפי שקיבל לדבריו ב-1984.
73. העדר ההכנות עשוי להיות מוסבר בכמה אופנים: מפאת המאבק על ראשות הממשלה; מפאת העדר זמן מיום היבחרו ליו"ר המפלגה (19/2/1992) ועד לבחירות (23/6/1992); מפאת חשדנותו האישית הרבה שלא אפשרה לו לשתף מקורבים ברעיונותיו הפוליטיים; מפאת אי הבנת חשיבות הנושא. הסיבות אינן ברורות די צורכן.
74. שבס בראיון שנערך עמו לצורך המחקר.
75. חיים אסא בראיון שנערך עמו לצורך המחקר. ראו גם: (אסא: 19-11).
76. ראו: **הארץ**, 5/7/1992, עמ' 1, (עקיבא אלדר: "על צד ימין ברגל שמאל"); **הארץ**, 31/7/1992, עמ' 1, (יואל מרקוס: "11 הערות על המצב").
77. ראה גם כותרות **ידיעות אחרונות** ו-**מעריב** מה-24/6/92.
78. ראו: **ידיעות אחרונות**, 24/6/92, עמ' 2.
79. ראו לדוגמה, מאמר ביקורתי של הפובליציסט יואל מרקוס ב**הארץ**, 26/6/1992, עמ' 1: "המבחן הראשון שלו." יוסי ביילין, מקורבו של פרס אשר נתמנה להיות סגן שר החוץ בממשלת רבין, נזכר לימים בתחושתו הקשה למשמע הנאום: "בשרי נעשה חידודין חידודין, כאילו דיבר כנגד שמעון. כאילו דיבר נגדי." ראו: יוסי ביילין, **לגעת בשלום**, (ת"א; ידיעות אחרונות, 1997), עמ' 68. לפי הפרשנים הפוליטיים בן כספית, חנן קריסטל ואילן כפיר, נאום זה עמד בניגוד למערכת היחסים שרבין ופרס ביקשו ליצור ביניהם, ואף יצר משבר ביחסים בינם. ראו: בן כספית, חנן קריסטל ואילן כפיר, **ההתאבדות: מפלגה מוותרת על השלטון**, (אביבים/מעריב, תשנ"ו, 1996), עמ' 19.
80. **הארץ**, 25/6/1992, עמ' 2.



81. מדיווחים בתקשורת ניתן להסיק כי האווירה בישיבה הייתה לוחמנית למדי. ראו: **הארץ**, 26/6/1992, עמ' 2, דיווחו של נדב שרגאי.
82. **הארץ**, 8/7/1992, עמ' 4א.
83. **הארץ**, 3/7/1992, עמ' 1א.
84. **הארץ**, 1/7/1992, עמ' 1ג.
85. **הארץ**, 13/7/1992, עמ' 5א.
86. **הארץ**, 6/7/1992, עמ' 5א. היועמ"ש לממשלה דאג, יוסף חריש, הנחה את השרים להעביר כל בקשה למינוי דירקטור, שיצאה עד 15 יום לפני הבחירות, להכרעת ועדה מיוחדת בראשות מנכ"ל משרד המשפטים.
87. **הארץ**, 30/6/1992, עמ' 4א.
88. בעיקר בכדי לקבל זווית ניתוח שונה לאירועים. איתן הבר, בראיון שנערך עמו לצורך המחקר.
89. בן-אהרון, בראיון שנערך עמו לצורך המחקר; הבר, בראיון שנערך עמו לצורך המחקר, מאשר כי הוכנו סיכומים שונים, אם כי הוא טוען כי חשיבותם לא הייתה רבה.
90. **רודף שלום – נאומי השלום של יצחק רבין**, (ת"א; זמורה ביתן מו"ל, תשנ"ו, 1995), עמ' 16.
91. שם, עמ' 66.
92. **הארץ**, 16/7/1992, עמ' 1א.
93. **הארץ**, 20/7/1992, עמ' 3א.
94. הפרטים נמסרו על-ידי אליקים רובינשטיין, היועמ"ש לממשלה, בראיון שנערך עמו לצורך המחקר.
95. על כן אין להתפלא כי לא עלה בידי לממש את הבטחתו לבוחר בדבר מועד השגת הסדר עם הפלסטינים, וכי בסופו של דבר, ההסכמים שנחתמו עם הפלסטינים גובשו תודות ליוזמה שהתפתחה באופן חשאי, במשרד החוץ.
96. **הארץ**, 28/7/1992, עמ' 1א.
97. לאור העובדה שבהעדר מערכת ממשל מסודרת, הגורמים שעמם ניתן היה להגיע להסכם לא בהכרח יצליחו לאוכפו על הציבור הפלסטיני.



איתמר רבינוביץ, **סף השלום**, (ת"א; ידיעות אחרונות, 1998), עמ' 69, 77 (להלן: רבינוביץ').

98. **הארץ**, 16/10/1992, עמ' 3, עוזי בנימין; לדברי איתן הבר, מנהל הלשכה של רבין, רבין כמעט ולא התעניין ביוזמות וברפורמות של שבס (הבר, בראיון שנערך עמו לצורך המחקר).

99. שבס תיאר את הרפורמות שביצע במשרד כאגו"מ – מלשון אג"מ, הקיצור הצבאי של אגף מטה או מבצעים, בצה"ל. גם השימוש במונח אנפים רווח בצה"ל, והוא מבטא חשיבות רבה ל"ראש האגף" (בצה"ל – דרגת אלוף). גם תחום ההתעסקות של מנכ"ל משרד רה"מ ומטהו היה שונה לגמרי מאשר היה נהוג בעבר. בעוד שמנכ"לים לפניו ניהלו מו"מ עם מדינות ערב (לדוגמה: טמיר ניהל את המו"מ בטאבה; בן-אהרון היה ראש הצוות למו"מ עם סוריה בוועידת מזרד) לא היה כל צורך ששבס יעסוק בענייני חוץ, שכן מזכיר הממשלה, אליקים רובינשטיין, היה בעל ניסיון רב בניהול מו"מ עם מדינות ערביות. בנוסף לכך, לשבס לא היה ניסיון והבנה בענייני חוץ, אך כן היה לו ניסיון בענייני פנים.

100. לראשונה, ניתן למצוא בשנתון הממשלה תיאור של משרד רה"מ, שבו נכתב בפירוט שהפונקציות של מטה משרד רה"מ מוגדרות גם כסיוע למנכ"ל, ומנכ"ל משרד רה"מ מוצג כפונקציה שנושאה אמור לבצע פעילות רבה ומגוונת. בנוסף לכך, לראשונה בתולדות המשרד, הייתה היררכיה בין המנכ"ל ליועצי רה"מ, בה המנכ"ל עמד בראש המשרד, והיועצים השונים של רה"מ היו כפופים למנכ"ל ולא לרה"מ. מובן ששינוי זה לא בהכרח תרם לתפוקות שרה"מ קיבל מהמשרד, אולם הוא הקנה לשבס עוצמה פוליטית רבה. ראו: **שנתון הממשלה** תשנ"א-תשנ"ב 1993, הפרק על משרד רה"מ.

101. **הארץ**, 12/8/1992, עמ' 2, דיווחו של אריה ניר.

102. גם שבס מעיד על כך שהיו חיכוכים רבים, אך הוא מייחס אותם לחוסר רצונם של השרים השונים לשתף פעולה ולא לעובדה שהמבנה שנוצר גרם בהכרח לחיכוכים בלתי פוסקים. ראו: **הארץ**, 15/10/1992, עמ' 3, ראיון עם שבס; **הארץ**, 16/10/1992, עמ' 3, מאמר של עוזי בנימין.

103. בראיון שנערך עמנו אמר לנו בן-יאיר כי מעבר לזעזוע שנגרם בעקבות הרצח, לא היו בעיות משפטיות מיוחדות שהוא נאלץ



להתמודד עמן בהקשר לחילופי ההנהגה. ככלל, המצב המשפטי דמה למצב ששרר לאחר מותו של אשכול. בתחילה הממשלה בוחרת בראש הממשלה בפועל, ולאחר מכן, פתוחה בפניה האפשרות לבקש את אמון הכנסת.

104. כל עוד לא עשה כן, מעמדו היה של רה"מ בפועל. כעיקרון, סטטוס כזה יכול היה להמשך עד לבחירות עצמן, שנועדו להתקיים באוקטובר 1996, או עד להחלטת הכנסת להקדים את הבחירות. פרס, כאמור, בחר להציג את ממשלתו בפני הכנסת, ולזכות באמונה.

105. הדוח הסופי של הצוות כלל כ-80 עמודים. כעשרה אחוזים ממנו הוקדשו לרפורמה במבנה הממשל.

106. ראו לדוגמה: **הארץ**, 25/4/1996, עמ' ג1; **הארץ**, 14/5/1996, עמ' א1.

107. כך לפי אלון ליאל, מראשי הצוות, בראיון שנערך עמו לצורכי המחקר.

108. **הארץ**, 15/5/1996, עמ' א3.

109. כך מסר ליאון בראיון שקיים עמו לצורך המחקר.

110. גורמים שונים שלקחו חלק בהעברת השלטון מצד המערך, כגון יוסי רוסו, ראש אגף תיאום ובקרה במשרד רה"מ, אמרו שניכר כי הליכוד לא התכונן כלל. דני נווה מסר בראיון עמו כי הליכוד אומנם לא גיבש צוות "מאה הימים הראשונים", וכי אומנם לא גובשה תוכנית מסודרת ומפורטת לפני הבחירות, אך נתניהו הרבה להתייעץ עם גורמים שונים, לפני הבחירות, והוא אף הגביר את תדירות התייעצויותיו עמם לקראת הבחירות.

111. **הארץ**, 2/6/1996, עמ' א1; על ההתבטאויות והמהלכים בעולם הערבי ראו: **הארץ**, 3/6/1992, עמ' א7.

112. כך לדוגמה, ראש אגף תיאום ובקרה במשרד רה"מ, יוסי רוסו, מעיד כי לא עלה על דעתו לסייע לאנשי הממשל הנכנס.

113. עם בואו של ליאון לכהן במשרת סמנכ"ל משרד רה"מ הוא היה חסר ניסיון מכדי לדעת מה לשאול וגורמי הממשל היוצא לא הקלו עליו. משה ליאון, בראיון שנערך עמו לצורכי המחקר.

114. יצחק הרצוג, בראיון שנערך עמו לצורכי המחקר.

115. **הארץ**, 3/6/1996, עמ' א7.



116. **הארץ**, 9/6/1996, עמ' א1; **הארץ**, 11/6/1996, עמ' א4.

117. לאחר הבחירות, נשמעו טענות לפיהן תוכנית חילופי הממשל שהוכנה בנציבות שירות המדינה ושהכנתה החלה כחודשיים לפני הבחירות, נעשתה מסיבות פוליטיות וכי תכניה גובשו בהתאם להטיות הפוליטיות של נציב שירות המדינה דאז. בפני מבקרת המדינה הועלתה טענה שהניסיון לקבוע סטנדרטים גבוהים למשרות שונות, כגון הדרישה שעובדי מדינה מסוימים יהיו בעלי תואר אקדמאי, נועדה לטרפד מינויי אנשים המקורבים לקואליציה החדשה, שכן אלה לכאורה לא עומדים בדרישות. היועץ המשפטי של משרד מבקר המדינה קבע, כי לטענות אין בסיס, והחקירה הופסקה.

118. ד"ר ליאל מסר לליברמן את אותם רעיונות מ"תוכנית מאה הימים" של פרס שהיו לדידו החשובים ביותר למימוש: השקעה בתשתיות, טיפול בעובדים זרים והחלת שירות לאומי. ליאון אישר בראיון עמנו, כי רעיונות אלה שימשו את רה"מ נתניהו ואת צוות המשרד.

119. **הארץ**, 17/2/1996, עמ' א1-2.

120. ראו: קורן ושפירא, עמ' 359-360. ראו גם את מאמרו של יואל מרקוס, המסכם יפה את תהליך הרכבת הממשלה: **הארץ**, 18/6/1996, עמ' ב1.

121. **הארץ**, 17/6/1996, עמ' א6-7.

122. בהסכמי הקואליציה נאמר, כי סיעות הקואליציה יתמכו בהעברת מנהל מקרקעי ישראל למשרד רה"מ. ראו לדוגמה הסכם קואליציוני עם מפלגת "ישראל בעליה", **הארץ**, 18/6/1996, עמ' א7.

123. נתניהו הודיע על הקמת משרד זה מעל במת הכנסת, ערב השבעת ממשלתו ועל הכללת מנהל מקרקעי ישראל במשרד. זאת, בניגוד לכוונתו המקורית להעביר את המנהל למשרד רה"מ. ראו: **הארץ**, 19/6/1996, עמ' א1 ועמודים נוספים, המסקרים את נאומו של נתניהו והשתלשלות האירועים ערב השבעת הממשלה ובהשבעה עצמה.

124. **הארץ**, 20/6/1996, עמ' א2.

125. כך לדוגמה, כאשר שר האוצר בממשלת רבין, אברהם שוחט, ביקש למנות את יוסי קוצ'ייק לכהונת נציב שירות המדינה, דחתה ועדת



המינויים את הבקשה, מהטעם שלא ייתכן, כי עובד מדינה שאמור למנוע מינויים פוליטיים יהיה בעצמו מינוי פוליטי. ואכן קוצייק לא מונה לתפקיד.

126. מנכ"ל משרד רה"מ, אביגדור ליברמן זיהה את פרופ' גלנור עם השלטון היוצא (פרופ' גלנור מונה לתפקיד על-ידי שר האוצר היוצא אברהם שוחט), ופעל להחלפתו. ליברמן ניסה תחילה לשכנע את גלנור לעזוב את המשרה "מרצון" נוכח הערכתו, כי הנציב יעמוד בדרכה של הממשלה החדשה בנסיונה למנות את אנשי שלומה; מינויים שליברמן חש כי יש מקום ואף זכות לבצעם. כך לדברי משה ליאון, בראיון שנערך עמו לצורך המחקר.

127. מבקר המדינה מתח ביקורת על פיטורי היועמ"ש של משרד רה"מ אחז בן-ארי, בדו"ח מס' 47, עמ' 843: "השתלשלות העניינים שהביאה להפסקת כהונתו של היועמ"ש כפי שתוארה לעיל, מעוררת חשש ששיקולים זרים ובהם שיקולים של זיקה פוליטית, הם שהביאו להפסקת הכהונה." היועמ"ש שהחליף לבסוף את הלוי, שמעון שטיין, גורס אף הוא, כי החילופים של אחז בן ארי היו שלא במקומם וכי היועמ"ש של משרד רה"מ הוא גורם המהווה שלד של המשרד.

128. על-פי התקשי"ר (תקנות שירות המדינה) היועמ"ש של המשרד חייב להיות בעל ניסיון של שש שנים בעריכת-דין, ואילו להלוי היה ניסיון של ארבע וחצי שנים בלבד. יש לציין כי חרף העובדה שהלוי נמצא לא כשיר לכהן כיועמ"ש של המשרד, משרד רה"מ ניסה להעסיקו כיועץ לתפקידים מיוחדים, דבר שעורר ביקורת מצד היועמ"ש לממשלה.

129. הדבר התחדד ביתר שאת בעת המגעים הראשונים עם אנשי הרשות הפלסטינית שקוימו בחלקם על-ידי עו"ד מולכו.

130. פישלר פעל יחד עם ליברמן במערכת הבחירות של נתניהו, אם כי ליברמן ונתניהו כמעט ולא הכירוהו.

131. ראו בעניין הפיטורים, המינויים החפוזים והחלקיים, והליקויים השונים בעבודת הלשכה של ורה"מ בנימין נתניהו: **מעריב**, מוסף שבת, 15/11/1996, עמ' 8-9 ("חלום הבית הלבן ומציאות של לשכה מבורדקת"); **ידיעות אחרונות**, 13/9/1996, מוסף ידיעות אחרונות, עמ' 8-10, 24 ("הטירונוט של נתניהו").



132. לפי משה ליאון, שמילא תקופה מסוימת את תפקיד הרל"ש, זהו הנזק הגדול ביותר שנגרם לנתניהו כתוצאה מהעדר ממלא תפקיד.
133. כזכור, רבין השאיר את מזכיר הממשלה המכהן, אליקים רובינשטיין, אף על פי שזה מונה על-ידי קודמו, יצחק שמיר. כאמור, גישתם של אנשי ממשל נתניהו הייתה שיש מקום להחליף את הפקידות הבכירה, שכן זו עלולה להתנגד לשינויים אותם ביקש נתניהו ליזום. בשאלה שבין המשכיות בפקידות הבכירה לבין החלפת אנשים לשם מניעת קיבעון מחשבתי ודפוסי עבודה שגרתיים – ולו הקלים ביותר – נטה נתניהו להכריע באופן עקבי לטובת האפשרות השניה.
134. ראו דברי נתניהו עצמו על הסיבות למפגש בין השניים: "מה שאנו עושים כאן הוא קודם כל ליישר את ההדורים על הנושאים שנסארו על הפרק בהסכמי אוסלו ולנהל שיחות על הסדרי הקבע. הבהרתו שאפגש עם ערפאת ברגע שאחשוב שהדבר חשוב וחיוני. וכך אני עושה." **הארץ**, 5/9/1996, עמ' א2.
135. דני נווה בראיון שנערך עמו לצורך המחקר.
136. מכיוון שהצוותים הורכבו מאנשים שלא היו בהכרח ממקורביו של ברק, לא הייתה אינטימיות ומוטיבציה מלאה ולפיכך, העדר התשלום פגע באיכות העבודה. חיים אסא, בראיון שנערך עמו לצורך המחקר.
137. **הארץ**, 25/10/1998, עמ' א1.
138. כך לפי חיים אסא, בראיון שנערך עמו לצורך המחקר.
139. נמרוד נוביק בראיון שנערך עמו לצורך המחקר; חיים אסא בראיון שנערך עמו לצורך המחקר.
140. שמעון בטאט, בראיון שנערך עמו לצורך המחקר.
141. יש לציין כי מנדל שקד, ראש הצוות, היה היחידי מבין ראשי הצוותים השונים שברק ראה בו איש נאמן שניתן לסמוך עליו. הקשר ביניהם החל בצה"ל, כאשר מנדל-שקד היה קצין מבצעים של סיירת מטכ"ל, וברק היה אלוף פיקוד המרכז. על מערכת היחסים בין ברק למנדל-שקד ועל דעותיו באשר למבנה הרצוי של משרד רה"מ, ואופי העבודה במשרד ראו: **ידיעות אחרונות**, 9/7/1999, מוסף 7 ימים, עמ' 14, 84. עם מסירת נייר העמדה לדפוס התפטר/פוטר מנדל-שקד מתפקידו.

142. **הארץ**, 9/6/1999, עמ' א3.



143. כך לדוגמה, במאמר ראשי בעיתון **הארץ**: "יציאת צה"ל מלבנון היא אחת ההבטחות המרכזיות שהציג אהוד ברק לציבור הבוחרים. ברק לא הסתפק באמירה סתמית התומכת בנסיגה, אלא טרח לנקוב במועד יעד, לאמור בתוך שנה ייצא צה"ל מלבנון. ההבטחה הזאת, שזכתה לתמיכה רחבה, מצפה עכשיו לפירעון." **הארץ**, 24/5/1999, עמ' ב1.

144. **הארץ**, 11/5/1999, עמ' א1.

145. לפירוט הפרשה, ראו: חנן קריסטל ואילן כפיר, **הצל"ש השישי** (ת"א; כתר הוצאה לאור, 1999), עמ' 258-260.

146. **הארץ**, 19/5/1999, עמ' א1.

147. **הארץ**, 1/6/1999, עמ' א5.

148. **הארץ**, 3/6/1999, עמ' א6. האלוף (מיל') אילן בירן כיהן אז בתפקיד מנכ"ל משרד הביטחון. האלוף איתן בן אליהו היה באותה עת מפקד חיל האוויר.

149. תכנית זו נהגתה כבר ב-1993, בתקופת ממשלת רבין ושקפה במידה מסוימת גם את מדינות ההתיישבות של מפלגת העבודה (כך לדוגמה, באוקטובר 1992, ראשית תקופת כהונתה של ממשלת רבין, הוכרזה ההתנחלות מעלה אדומים כעיר). עם זאת, עובדה היא שההחלטה לאשור התכנית התעכבה עד ערב החילופים. השוו: **הארץ**, 28/5/1999, עמ' א1; **הארץ**, 2/6/1999, עמ' ב1 ("מחטף הנמשך 32 שנה", מאת עמירה הס).

150. במסמך קורא ליאון לעובדי המשרד לגלות בגרות והשלמה עם תוצאות הבחירות ולסייע ככל הניתן לאנשי הממשל החדש (משה ליאון העביר את המסמך לעיונו).

151. בראיון שקויים עמו לצורך המחקר הגדיר סגן רל"ש רה"מ, שמעון בטאט, את האווירה כ"יוצאת דופן לחיוב."

152. יצחק הרצוג, מזכיר הממשלה החדש, שעקב באופן אישי אחר מעברים שלטוניים בעבר, גורס כי אנשי לשכת נתניהו ואנשי המשרד התנהגו בצורה ראויה לציון ולאִימוץ בהמשך, וכי עזרה זו סייע לו ולחבריו לתפקד טוב יותר. הרצוג, בראיון שנערך עמו לצורך המחקר.

153. **הארץ**, 7/6/1999, עמ' א2.



154. ראו לדוגמה, כותרת עיתון **הארץ** עם פרסום הידיעה ("ברק פועל לצירוף ש"ס"): **הארץ**, 7/6/1999, עמ' א1.

155. בעת שנייר העמדה ירד לדפוס, התפרסם ראיון עם שמעון בטאט **במעריב** (17/8/00), לאחר התפטרותו מלשכת ראש הממשלה, המאשש רבים מממצאי נייר העמדה בקשר לעבודת המטה של משרד ראש הממשלה. גם מצדו של מנדל-שקד דלפו לעיתונות דברי ביקורת דומים (**מעריב**, 20/8/00) (**ידיעות אחרונות**, 20/8/00).

156. כדברי פרופ' דוד ליבאי, מי שעמד בראש צוות הרכבת הקואליציה: "ברק החליט, כי בשלב השני של הרכבת הקואליציה לא ישולבו בצוות אנשים בעלי עניין בתוצאות המו"מ. ברק הסיק מסקנות מכישלונות שהיו במו"מ קודמים, וביקש למנות צוות שיבצע את המדיניות שלו. הוא הגיע למסקנה שמי שיש לו עניין בהרכב קואליציוני מסוים או בתיק מסוים מסוגל לנווט את המו"מ משיקולים ואינטרסים פרטיים שלו." **הארץ**, 5/7/1999, עמ' ב2.

157. ראו ראיון עם גלעד שר: **מעריב**, מוסף שבת, 2/7/1999, עמ' 12-13.

158. לפירוט ההסכמים הקואליציוניים ראו: **הארץ**, 6/7/1999, עמ' 8א-11.

159. ראו לדוגמה: **הארץ**, 12/7/1999, עמ' א1.

160. **הארץ**, 12/7/1999, עמ' א1. כאן המקום לשוב ולציין, כי להסכמים קואליציוניים אין תוקף משפטי; במידה ושר יפר התחייבות שהתחייב לה בהסכמים קואליציוניים, לדוגמה, יצביע נגד הצעת חוק שהתחייב לתמוך בה בהסכם הקואליציוני – רה"מ לא יוכל לתבוע מבית המשפט סעד משפטי. חשיבותם של ההסכמים הקואליציוניים היא בכך שבשיח הפוליטי הקיים, מקנים ההסכמים לראש הממשלה לגיטימציה מלאה להעלות תביעות בפני השרים. במידה והוסכם על הדברים בהסכמים קואליציוניים, מעניקים לו אלה לגיטימציה להשתמש בסמכויות המוקנות לו בחוק יסוד הממשלה לפטר שרים ו/או להעבירם מתפקידם במידה ולא יעמדו בהתחייבותם.

161. לדוגמה: דברי נשיא ארה"ב ביל קלינטון בעקבות פגישה, כי "ארה"ב וישראל מגיעות לגבהים חדשים של שותפות." **הארץ**, 20/7/1999, עמ' א1.

162. **הארץ**, 20/7/1999, עמ' ב3. כוונתו של קלינטון ליצחק רבין.



163. הארץ, 18/7/1999, עמ' א2.

164. הארץ, 27/7/1999, עמ' א2.

165. ככל הנראה – על טוהרת תקנים קיימים בלשכת הדובר הממשלתית, אגף ההסברה ולשכת העיתונות הממשלתית **מעריב**, 21/9/1999, עמ' 2. בעת מסירת נייר העמדה לדפוס התפרסמה בעיתון **העיר** התל-אביבי (17/8/00, עמ' 50-59) כתבה המבקרת את תפקודו של מערך התקשורת של ראש הממשלה.



ביבליוגרפיה

ספרים ומאמרים

1. אוריאל, נחמן ואמנון ברזילי, **עלייתה ונפילתה של ד"ש**, (ת"א; רשפים, תשמ"ב, 1982).
2. אסא, חיים, **חיוניות**, (ת"א; הוצאת הקיבוץ המאוחד, 1995).
3. אריאן, אשר, **הרפובליקה הישראלית השנייה**, (ת"א; זמורה ביתן, תשנ"ז, 1997).
4. ביילין, יוסי, **לגעת בשלום**, (ת"א; הוצאת ידיעות אחרונות, 1997).
5. בן-אלישר, אליהו, **לא עוד מלחמה**, (ת"א; ספרית מעריב, תשנ"ה, 1995).
6. בן-פורת, יורם, "המהפך שלא היה: אידיאולוגיה ומדיניות כלכלית", **רבעון לכלכלה**, מס' 115, דצמ' 1982.
7. בן-פורת, שייקה, **שיחות עם יוסי ביילין**, (ת"א; הקיבוץ המאוחד, 1996).
8. ברזילי, אמנון, **רמון**, (הוצאת שוקן, 1996).
9. גוטמן, יחיאל, **טלטלה בשב"כ**, (ת"א; הוצאת ידיעות אחרונות, 1995).
10. גולדברג, גיורא, **הבוחר הישראלי 1992**, (ירושלים; הוצאת ספרים י"ל מאגנס, תשנ"ד, 1994).
11. גזית, שלמה, **פתאים במלכודת: 30 שנות מדיניות ישראל בשטחים**, (ת"א; זמורה ביתן מו"ל, תשנ"ט, 1999).
12. דורון, גדעון, **אסטרטגיה של בחירות**, (רחובות; הוצאת כיוונים, תשנ"ו, 1996).
13. דיין, משה, **הלנצח תאכל חרב**, (ירושלים; הוצאת עידנים/ידיעות אחרונות, תשמ"א, 1981).



14. דרי, דוד, **מינויים פוליטיים בישראל**, (ת"א; המכון הישראלי לדמוקרטיה והוצאת הקיבוץ המאוחד, תשנ"ג, 1993).
15. דרי, דוד ועמנואל שרון, **כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה**, (ת"א; המכון הישראלי לדמוקרטיה והוצאת הקיבוץ המאוחד, תשנ"ד, 1994).
16. וולפספלד, גדי וגבי וימן, "המאבק על סדר היום במערכת הבחירות 1996, **פוליטיקה**, גיליון מס' 4, דצמבר 1999.
17. יעקובי, גד, **הממשלה**, (ת"א; עם-עובד וזמורה ביתן, תש"מ, 1980).
18. כספית, בן, חנן קריסטל ואילן כפיר, **ההתאבדות: מפלגה מוותרת על השלטון**, (הוצאת אביבים/מהדורת מעריב, תשנ"ו, 1996).
19. מודעי, יצחק, **מחיקת אפסים**, (ת"א; הוצאת עידנים, תשמ"ח, 1988).
20. מן, רפי, **לא יעלה על הדעת**, (אור יהודה; הד ארצי מו"ל, 1998).
21. נאור, אריה, **בגין בשלטון (עדות אישית)**, (ת"א; ידיעות אחרונות, תשנ"ג, 1993).
22. נווה, דני, **סודות ממשלה**, (ת"א; ידיעות אחרונות, 1999).
23. נויברגר, בנימין, **המפלגות בישראל**, (ת"א; האוני' הפתוחה, תשנ"ז, 1997).
24. נקדימון, שלמה, **תמוז בלהבות**, (ת"א; הוצאת עידנים/ידיעות אחרונות, תשנ"ג, 1993).
25. סגל, זאב, **דמוקרטיה ישראלית**, (ת"א; משרד הביטחון, תשמ"ח, 1998).
26. פרויס, טדי, **בגין בשלטון**, (ירושלים; הוצאת כתר, 1984).
27. קורן, דני, **זמן באפור**, (ת"א; זמורה ביתן מו"ל, תשנ"ד, 1994).
28. קורן, דני (עורך), **קץ המפלגות**, (ת"א; הוצאת הקיבוץ המאוחד, 1998).
29. קורן, דני ובוועז שפירא, **קואליציות**, (ת"א; זמורה ביתן, תשנ"ז, 1997).



30. קימרלינג, ברוך ושמואל מגדל, **פלסטינים – עם בהיווצרותו**, (ירושלים; כתר, תשנ"ט, 1999).
31. קרן, מיכאל, **מקצוענים נגד פופוליזם**, (ת"א; הוצאת רמות, תשנ"ו, 1996).
32. רבין, יצחק, **פנקס שירות**, (ת"א; מעריב, תשמ"ג, 1979).
33. רבינוביץ, איתמר, **סף השלום**, (ת"א; ידיעות אחרונות, 1998).
34. רובינשטיין, אמנון, **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל**, (ירושלים ות"א; הוצאת שוקן, תשנ"ז, 1996).
35. שוויצר, אברהם, **מהפכים**, (ת"א; זמורה ביתן, תשמ"ד, 1984).
36. שפירא, יונתן, **לשטון בחרתנו**, (ת"א; עם עובד, 1989).
37. שרון, עמנואל, "קו התפר בין כלכלה לפוליטיקה ולמנהל," **רבעון לכלכלה**, שנה 42, דצמבר 1995, עמ' 602-599.
38. Almond, Gabriel A. and Bingham G. Powell Jr., **Comparative Politics Today (Sixth edition)**, (Harper Collins College Publishers, 1996).
39. Andeweg, Rudy, B., "The Netherlands," in Jean Blondel and Ferdinand Muller-Rommel (Ed), **Cabinets in Western Europe (second edition)**, (Macmillan Press and St. Martins Press, 1997).
40. Andeweg, Rudy B. and Galen A. Irwin, **Dutch Governments and Politics**, (Macmillan Press, 1993).
41. Armstrong, Robert, "The Duties and Responsibilities of Civil Servants," in Geoffrey Marshall (Ed), **Ministerial Responsibility**, (Oxford University Press, 1989).
42. Bekke, Hans A.G.M., James L. Perry and Theo A.J. Toonen, **Civil Service Systems in Comparative Perspectives**, (Indiana University Press, Bloomington and Indianapolis, 1996).
43. Bruno, Michael, **Crisis, Stabilization and Economic Reform**, (Clarendon Press, Oxford, 1993).



44. Clinton, David W. and Daniel G. Lang (Ed), **What Makes a Successful Transition?** (The Miller Center of Public Affairs, University of Virginia, 1993).
45. Finer, S.E., Vernon Bogdanor and Bernard Rudden, **Comparing Constitutions**, (Clarendon Press, Oxford, 1995).
46. Halden, Matthew, Jr., **Continuity and Disruption: Essays on Public Administration**, (University of Pittsburgh Press, 1996).
47. Hancock, Donald M. et al, **Politics in Western Europe**, (Chatham House Publishers, Inc., Chatham, New Jersey, 1998).
48. Jennings, Ivor W., **The British constitution (fourth edition)**, (Cambridge, 1961).
49. Kingdon, John W., **Agendas, Alternatives and Public Policies (second edition)**, (Harper Collins College Publishers, 1995).
50. Laver, Michael and Kenneth A. Shepsle, **Making and Breaking Governments**, (Cambridge University Press, 1996).
51. Levin, Martin A. and Bryna Mary Sanger, **Making Government Work**, (Jossey Bass Publishers, San Francisco, 1994).
52. Lijphart, Arend, **Democracies**, (Yale University Press, 1984).
53. Me`ny, Yves, **Government and Politics in Western Europe**, (Oxford University Press, 1990).
54. Mosher, Frederick C., David W. Clinton and, Daniel G. Lang, **Presidential Transitions and Foreign Affairs**, (Louisiana State University Press, Baton Rouge and London, 1987).
55. Neustadt, Richard E., "The American Presidential Transition: Constitutional Requirements and Policy Risks," in Lang and Clinton (Ed), **What Makes a Successful Transitions?** (The



Miller Center of Public Affairs, University of Virginia, 1993), 127-142.

56. Neustadt, Richard E., **Presidential Power: The Politics of Leadership from FDR to Carter**, (Harvard University Press, John Wiley and Sons, 1980).
57. Neustadt, Richard E., and Ernest R. May, **Thinking in Time**, (The Free Press, 1986).
58. Peretz, Don and Gidon Doron, **The Government and Politics of Israel**, (Westview press, 1997).
59. Powell, Bingham G. Jr., **Contemporary Democracies**, (Harvard University Press, 1982).
60. Pyper, Robert, **The British Civil Service**, (Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf, 1995).
61. Thompson, Kenneth W., "National interest," in David W. Clinton and Daniel G. Lang, **What Makes a Successful Transition?** (The Miller Center of Public Affairs, University of Virginia, 1993), 69-72.
62. Rose, Richard, "Inheritance Before Choice in Public Policy," **Journal of Theoretical Politics**, 2 (3) (1990): 263-291.
63. Rose, Richard and Phillip L. Davies, **Inheritance in Public Policy: Change Without Choice in Britain**, (Yale University Press, New Haven and London, 1994).
64. Sartori, Giovanni, **Comparative Constitutional Engineering**, (New York University Press, Washington square, New York, 1994).
65. Walker, Earl Wallace, "The Politics of Presidential Transitions: Of Nimble Governance, Shrewd Implementation, and Entrepreneurial Leadership," in David W. Clinton and Daniel G. Lang, **What Makes a Successful Transition?** (The Miller Center of Public Affairs, University of Virginia, 1993), 69-72.



66. Walsh, James P. and Rivera Gerardo Urgson, "Organizational Memory," in Laurence Prusak (Ed), **Knowledge in Organizations**, (Butterworth-Heinemann, 1997).
67. Wilson, Harold, **The Governance of Britain**, (Weidenfeld and Nicoloson and Joseph Michael, 1976).

עיתונות יומית, דו"חות

הארץ, ידיעות אחרונות, מעריב, דו"ח מבקר המדינה מס' 47.

רשימת המרואיינים

מרבית המרואיינים שניאותו לסייע לנו במחקר מילאו שורה של תפקידים בשירות הציבורי. ציינו בסוגריים את התפקיד שהיה רלבנטי למחקרנו, ולאחר מכן את מועד הראיון ומיקומו.

הראיונות נערכו על-ידי דורון נבות, מרביתם בפגישה אישית. מקצת מהראיונות קוימו בטלפון, כפי שמצוין להלן.

1. חיים אסא (מתוקף תפקידו כיועץ אסטרטגי של רבין ז"ל בשנת 1992) – 19.2.1999, הרצליה.
2. שמעון בטט (מתוקף תפקידו כעוזר רל"ש רה"מ אהוד ברק) – 14.9.1999, ראיון טלפוני.
3. מיכאל בן-יאיר (מתוקף תפקידו כיועמ"ש לממשלה בשנים 1993-1996) – 23.9.1999, ת"א.
4. יוסף בן-אהרון (מתוקף תפקידו כמנכ"ל משרד רה"מ בשנים 1986-1992) – 9.9.1999, ירושלים.
5. אריה גולדשטיין (מתוקף תפקידו כחבר בוועדת רום להעברת השלטון) – 11.98, טלפוני.
6. אבי גיל (מתוקף תפקידו כרל"ש רה"מ פרס, נובמבר 1995 – יוני 1996) – 16.6.1999, ת"א.



7. פרופ' יצחק גלנור (מתוקף תפקידו כנציב שירות המדינה בשנים 1994-1996) – 18.2.1999, ירושלים.
8. פרופ' יחזקאל דרור (מומחה למנהל ציבורי) – 24.6.1999, ירושלים.
9. איתן הבר (מתוקף תפקידו כראש הלשכה של רבין בשנים 1992-1995) – 10.8.1999, ר"ג.
10. יחזקאל הרמלך (מתוקף תפקידו כמתאם ועדת מנכ"לים לאזורי עדיפות לאומית, ר' מנהלת פרויקטים לאומיים – יוני 1992 – ינואר 1995) – 3.2.1999, ת"א.
11. יצחק הרצוג (מתוקף תפקידו כמזכיר הממשלה, החל מיולי 1999) – 8.1999, טלפוני.
12. אריה זוהר (חבר במזכירות הממשלה מאז 1972) – 21.12.1998, 4.1.1999, ירושלים.
13. אברהם טמיר (מתוקף תפקידו כמנכ"ל משרד רה"מ בשנים 1984-1986) – 22.1.1999, ת"א.
14. גד יעקובי (שר בממשלת רבין הראשונה בשנים 1974-1977) – 5.7.1999, 13.1.1999, ת"א.
15. שופט בימ"ש העליון (בדימוס) חיים כהן (מתוקף תפקידו כיועץ משפטי לממשלה בשנים 1950-1960) – 28.7.1999, ירושלים.
16. משה ליאון (מתוקף תפקידו כמשנה למנכ"ל משרד רה"מ ב-1996 ומנכ"ל משרד רה"מ בשנים 1998-1999) – 26.7.1999, ר"ג.
17. ד"ר אלון ליאל (מתוקף תפקידו כרכז צוות המעבר השלטוני מטעם מפלגת העבודה ב-1996) – 13.1.1999, ת"א.
18. אהרון לישנסקי (המשנה למזכיר הממשלה וחבר במזכירות הממשלה מאז 1967) – 12.12.1998, ירושלים.
19. ח"כ דן מרידור (מתוקף תפקידו כמזכיר ממשלה בשנים 1982-1984) – 2.12.1998, ירושלים.
20. ד"ר אריה נאור (מתוקף תפקידו כמזכיר הממשלה בשנים 1977-1982) – 20.12.1998, ירושלים.
21. נשיאה החמישי של מדינת ישראל יצחק נבון (מתוקף תפקידו כמזכירו של בן-גוריון) – 10.12.1998, ירושלים.



22. ד"ר נמרוד נוביק (מתוקף תפקידו כיועץ המדיני של פרס וחבר בצוות "מאה הימים" בשנים 1-1984-1983) — 31.5.1999, הרצליה.
23. ח"כ דני נווה (מתוקף תפקידו כמזכיר ממשלה בשנים 1996-1998) — 8.3.1999, ת"א.
24. אמנון נויבך (מתוקף תפקידו כחבר בצוות "מאה הימים" של ביילין בשנים 1983-1984) — 30.6.1999, ר"ג.
25. עמוס ערן (מתוקף תפקידו כמנכ"ל משרד רה"מ בשנים 1974-1977) — 18.8.1999, ראיון טלפוני.
26. אהרון פוגל (מתוקף תפקידו כמנכ"ל משרד האוצר בשנים 1992-1994) — 5.9.1999, ת"א.
27. יחזקאל פלומין (מתוקף תפקידו כסגן שר האוצר בשנים 1977-1978 ומתוקף חברותו בוועדת יוסף רום להעברת שלטון) — 29.11.1998, ת"א.
28. יחיאל קדישאי (מתוקף תפקידו כמזכירו האישי של מנחם בגין בשנים 1977-1983) — 19.11.1998, ת"א.
29. ד"ר אליקים רובינשטיין (מתוקף תפקידו כיועמ"ש לממשלה, מאז פברואר 1997 ומתוקף תפקידו כמזכיר הממשלה בשנים 1994-1996) — 10.8.1999, ירושלים.
30. יוסי רוסו (מתוקף תפקידו כראש אגף בקרה, וראש מנהלת פרויקטים לאומיים בשנים 1993-1994) — 20.1.1999, רעות.
31. שמעון שבס (מתוקף תפקידו כמנכ"ל משרד רה"מ בשנים 1992-1995) — 14.1.1999, ר"ג.
32. שמעון שטיין — מתוקף תפקידו כיועמ"ש של משרד רה"מ בשנים 1996-1999) — 28.7.1999, ירושלים.
33. נשיא בימ"ש העליון (בדימוס) מאיר שמגר (מתוקף תפקידו כיועץ משפטי לממשלה בשנים 1968-1975) — 18.8.1999, ירושלים.
34. רה"מ לשעבר יצחק שמיר (מתוקף תפקידו כרה"מ בשנים 1983-1984, 1986-1992) — 6.12.1998, ירושלים.
35. ד"ר עמנואל שרון (מתוקף תפקידו כמנכ"ל משרד האוצר בשנים 1984-1986) — 16.9.1999, ירושלים.

