

## **מעבר שלטון**

העברה מסודרת של השלטון מהנהגה פוליטית אחת לאחרת היא תהליך המצו依 בלב המשטר הדמוקרטי. העקרונות החוקתיים, ההסדרים המוסדיים והתרבותות השלטונית הקובעים הילכה למעשה כיצד ייעשו חילופי שלטון שונים ממדינה למדינה (Finer et al., 1995), אולם מטרתם המשותפת היא להביא לידי מימוש את זכותם הבסיסית של הבוחרים להחליף את הנהגה הפוליטית תוך שמירה על סדר, יציבות ופעולה תקינה של הממשלה. חילופי שלטון אינם מתרחשים באקט טכני של חילופי ממשלו. זהו תהליך פוליטי-מינמלי מרכיב בעל חשיבות רבה, המצביע מגבלות על הממשלה היוצאת, ואופן ביצועו משפייע על עובדות הממשלה הנכנס. במידה רבה, לאופי המעבר השלטוני, להכנות לקרה ביצועו ולהחלתו המתקבלות במחלו בתחומי מדיניות, ארגון וכוח האדם יש השפעה של ממש על מידת האפקטיביות של הממשלה החדש.

### **מעבר שלטון: תקופות ומושדים**

מעבר שלטוני הוא כאמור תהליך פוליטי-מינמלי המתמקד בהעברת הסמכויות הפוליטיות מהנהגה יוצאת להנהגה נכנסת בהתאם להסדרים שנקבעו בחוק ולנורמות שמוסדו לאורך זמן. התהליך מתנהל לאורך שלושה פרקי זמן עוקבים: א. תקופה הייערכות למערכות הבחירה ומערכות

הבחירה עצמה ב. תקופת הרכבת הממשלה ג. תקופת מהה ימי השלטון הראשונים. בשלב הראשון של המעבר על המועמדים לגבש תכניות ראשונות למימוש הבטחות הבחירה. מצע המועמדים והמפלגות הוא בסיס לדרישות ולתביעות שהמנצחים ידרשו להתמודד עמן למחורת בחירתם. לדברים הנאמרים במערכת הבחירה נודעת לא פעם השפעה על טיב היחסים בין אנשי הממשלה היוצאים והכנס ומכאן שלעתים יש להם השפעה גם על טיב החיפוי. התקופה השנייה, התקופה הרכבת הממשלה, היא לב לבו של תהליכי חילופי הממשלה. בתקופה זו מתחבעים מלחכים רבים: משא ומתן קואליציוני, גיבוש עמדות מדיניות, נסיאת נאום הניצחון, חלוקת משרדי הממשלה בין השותפים הקואליציוניים, מינוי שרים ובמשריך מינויים פוליטיים ומڪצועיים לתפקידים שונים. שלב זה מסתיים פורמלית עם השבעתה של הממשלה החדשה בכנסת.

החשש שמא הבחירה יביאו חילופי שלטון עלול לגרום לממשלה מכחן לקבל החלטות משמעותיות לפני הבחירה על מנת לקבוע עובדות בשיטה. כך לדוגמה, חששותיו של בגין מנייחונו האפשרי של שמעון פרס מזוכרים לא פעם כאחת הסיבות המרכזיות שבשביעין הוחלט על השמדת הכרך האוטומי בעיראק ערב הבחירות הכלליות ב-1981 (נקידימון, 1993: 209). בשלב הרכבת הממשלה עלולות להיות שתי השלכות שליליות על תפקוד הממשלה היוצאה. האחת, שבהיעדר תמיכה ציבורית, תגביל עצמה הממשלה היוצאת יתר על המידה. השנייה, שהממשלה היוצאת תקבל החלטות מזרזות שיבתיחו את המשך מדיניותה גם לאחר שבחונתה תסתומים, משומש שמוראו דעת הקהל אינו מופעל במלוא עצמותו כלפי הממשלה היוצאה. בשלב השלישי של חילופי השלטון מכונה בספרות המקצועית 'מאה הימים הראשונים'. אורכה הממשלה של תקופה זו אינו קבוע והוא שונה ממשלה אחת לאחרת. בפרק זמן זה נוהנית הממשלה החדשת מתמיינה ציבורית גבוהה יחסית ולכארה גם מתקופת חסר תקשורתית. על פי רוב, כל התקשורת Notícias להתייחס לפך זמן זה כתקופת למידה והתנסות ומיזמים חלק מהטעויות הנעשות לחוסר הניטyon של אנשי הממשלה החדש ול'חבי קליטה' בלתי-נמנעים.

נייחון בבחירה גורם על פי רוב ליליכוד השירותים במפלגה המניצחת, לפחות בטוחה הקצר. הלבידות המפלגתית מאפשרת התנהלות מתואמת ונמרצת. לעומת זאת, המפלגה המובשת סובלת ממוראל נמור, קשיים ארגוניים ולעתים קרבות יש בה גם משבר מנהיגות. נתונים אלו גורמים לא פעם למאבקים ומתחים פנימיים במפלגה המפסידה, והיא מתקשה להוביל ולהנהיג אופוזיציה אפקטיבית ומקרה על המנתגים להתמודד עם המתנגדים ועם הביקורת הציבורית.

תהליכי חילופי הממשלה מוסדרים במדינות שונות באופןים שונים. בהשוואה למרבית המשטרים הפרלמנטריים, העברת השלטון בארצות-הברית ממוסדות במידה רבה ושלבי המעבר השלטוני הם המובנים ביותר. מועד הבחירה לנשיאות בארצות-הברית קבוע בחוק, והחוק נקבע גם ביום מסויים בשבוע שהחכבה תתקיים בו. כך נוצרה בפוליטיקה האמריקנית עין וראות. ברבים מהמשטרים הפרלמנטריים ושיטות המשטר המעורבות אין וראות כזו, רק מקרים חריגים דוגמת זה שאירע לבחירות בנובמבר 2005 ומערכות אחרות. מערכת הבחירה נפתחת רק בכל שנה רבעית. ועידותיהן של המפלגות בוחרות או את מועמד המפלגה לבחירות לנשיאות. בסתיו של אותה שנה נערךensus בבחירות ובסיומו, בחודש נובמבר, נבחרים הנשיא וסגנו. ביום הבחירה נבחרים גם נציגים בבית-הנבחרים ולפנותם של מחברי הסנאט. בצהרי השולחה בינוואר חברי הקונגרס החדשים מהתכנסים ומושבעים. בצהרי ה-20 בינואר, 11 שביעות לאחר יום הבחירה, נכנס הנשיא הנבחר לתפקידו, או שהנשיא המכיהן מתחילה את תפקידו כהונתו השנייה. עם כניסה הנשיא לתפקיד הוא ממנה את צוות הבית הלבן, את חברי הקבינט ואת ראשי הרשותות האדמיניסטרטיביות המרכזיות וכן מינויים פוליטיים נוספים.

בזמןתו של הנשיא הארי טרומן, שתקל בקשיים בהעברת השלטון, הפתחה מאז שנת 1951 מסורת מסוימת להעברת שלטון. על פי מסורת זו, מטות הממשלה היוצאת והכנס משותפים פועלה בהתבסטם הן על כללם פורמליים והן על כללם בלתי פורמליים (Mosher et. al., 1987:54) אנשי הממשלה המכיהן והמועמד לנשיאות מפנים צוותים מיוחדים שתפקידם

לנהל את תהליך העברת השלטון – אם תהיה זו הכרעת הבוחר. בראש צוותי ההיערכות ניצבים אנשים המומנים ישרות על ידי הנשיא וה\_moועמד לנשיאות. הנשיא המכחן ממנה את ראש הצוות תוך התייחסות לתקניותיו הפוליטיות; אם הוא מציג את מועמדותו לבחינה נוספת, ימנה את ראש הצוות רק לאחר היודיע תוצאות הבחירה. אך אם אינו מתמודד, ימנה אותו מספרחודשים לפני יום הבחירה. מועמד המתחירה בנשיא מכחן, ממנה את ראש הצוות זמן רב לפני הבחירה, לעיתים שנה ויותר לפני המועד המכריע. היערכות נוספת נעשית באמצעות הקמתם של צוותי ישיבה ומשימה וכן ריבוי ושימוש בתכניות מדיניות שגיבשו גופים רלוונטיים, ובهم מכוני מחקר באוניברסיטאות וצוותי ישיבה, ושימוש בתכניות מוכנות כאליה. ב-1963 התקבל ה-*Act*-*Presidential Transition Act* המחייב את מנהל השירותים הכלליים להקצות משרדים מיוחדים לצוותי המעבר השלטוני ולממן את משכורותיהם. החל ב-1964 אנשי הממשלה היוצאים מכונים תקצירים מודיעין בנושאי חז"ז וביטחון לאומי. בתקצירים אלה מידע הגיע על התהיבויות פורמליות ולא פורמליות שנוטן הממשלה היוצאת לממשלות אחרות (Mosher et. al., 1987: 58-60). לאחר הבחירה אנשי הממשלה היוצאים אחרים מהראים לחשוף על קווי מדיניות שיושמו בתחוםים שונים ועל עניינים ארגוניים ותוכניים שתלויים ועומדים וסביר כי הממשלה הנכנסה ידרש להתמודד עמה. בטור מהיים הראשונים לכיהונתו, מבצע הממשלה החדש מהלכים מתחייבים אחדים, ובهم הנואם לאומה של הנשיא החדש והציג תכנית לחקיקה המבוססת על סדר עדיפויות חדש ושינויים בתקציב הפדרלי.

במושואה לארצות-הברית, תהליך העברת השלטון בבריטניה קצר והשינויים הנלוים בשירות המדינה מותנים יותר. החשובים שבתהליכיים הפוליטיים המעצבים את המעבר השלטוני הם שיטת הבחירה, תהליך הרכבת הממשלה, מעמד האופוזיציה ומעמד עובדי המדינה. יש לציין, כי תהליכי העברת השלטון כרוכים בין היתר במסורת ותרבות שלטון ארוכות שנים. חברי ממשלה הצללים, אותה ממשלה לבוארה שרראש האופוזיציה מרים, אמורים להוביל את ההתנדבות למדיניות הממשלה ולגבש

מדיניות חלופית בתחוםים עליהם הם מופקדים. קווי המדיניות הללו ימשכו אותם אם תזכה מפלגתם בבחירות ואותה בהתאם לנוהג לפיו 'שרי הצללים' מתחנים לתפקיד המיניסטריאלי אותו מילאו ב'ממשלה הצללים' (Jennings, 1961: 84-85) תקופת המעבר בבריטניה קצרה יחסית, לאחר שיטת הבחירה במדינה זו יוצרת על פי רוב מצב שמפלגה אחת זוכה ברוב המושבים בפרלמנט וכך אינה תליה בשותפים קואליציוניים. לפיקודות הבקרה מעמד של גורם מקצועי ובלתי מפלגתי. היא נוערכת לאפשרות שמפלגת האופוזיציה תזכה בבחירות. היררכיות זו כוללת את תרגום מצע המפלגה לקוים מנהיים של מדיניות. כאשר עולים נושאים דחומיים על סדר היום הציבורי, הפיקודות הבקרה מכינה חלופות לפעולה בהתאם למצעי המפלגות המתמודדות, כך שניתן יהיה לשמן מיד עם כניסה השרים החדשניים לתפקידיהם. הרכבות וחלופות אלו מעולות ומשיעות לממשלות חדשות (Wilson, 1976: 42-45) בשונה מארצאות-הברית, המינויים הפוליטיים בבריטניה מינימליים. עובדי השירות הציבורי אינם מוחלפים עם מעבר השלטון והשרים אמורים לעבוד עם כל תקופה כהונתם. החלפתו של עובד מדינה בכיר בחודש נחשבת מעשה נדיר. העובדים חייבים לסייע לשרים לתרגם את מדיניות הממשלה החדשה לתוכניות אופרטיביות. עליהם להעמיד לרשות השרים מידע על המשרד, הערכות על סיכוי היישום של המדיניות המוצעת ועקבון אשר למצב התכניות הקיימות. בפועל, מוחותם למסור לשר הנכנס כל מידע רלוונטי שעשו לסייע לו בישום מדיניותו ומדיניות הממשלה, חוות ממידע אישי הקשור בשרי הממשלה הקודמות (Armstrong, 1989:141) במשטרים פרלמנטריים שמרכיבים בהם ממשלות קואליציה מעברים שלטוניים עשויים להתארך, ושלביים השונים נוטים להיות עמוסים. בהולנד למשל מסורת פוליטית ארוכת שנים של מתן 'צוג הולם' לסקטורים שונים עם נציגי המפלגות ובוסף הוא מטיל על אחד הנציגים, וזה שעל פי הרכבו יש יכולתו לבנות ממשלה, ועל פי רוב והוא ראש המפלגה שכotta מרבית הקולות, להרכיב ממשלה. בתהליך הרכבת הממשלה, נראש המועמד הנבחר

להחלטת אילו מפלגות יצורפו לממשלה, מה תהינה התכניות ש הממשלה ת חוותה לישומן, כיצד יהולקו השירותים ומילונו לכבודת שרים. ההחלטה אורך כ-50 ימים בפועל, אם כי היו שנים שארך זמן רב יותר. בשנת 1977 לדוגמה, ארך תהליך הרכבת הממשלה 203 ימים. באותו זמן הממשלה היוצאת ממשיכתה בכהונתה. במצב כזה הממשלה היוצאת אמרה להימנע מיזום חוקיקה חדשה, אך היא ממשיכה בפעולות ענפה הכוללת השלמת חוקיקה, הכנת תקציבים ומיניותם לתפקידים שונים במערכת הפוליטית אינטנסיבי בנושאי מדיניות ובנושאים רבים אחרים. תוכנות משא ומתן זה מפורטות בהසכמים קואליציוניים כובללים. בעוד שבמעבר הוצעו בהסכם הקואליציוני קווי מדיניות כללים בלבד שהניחו לשרים מרחב פעולה נicer במשרדייהם, הרי שבאים מפורטים בהסכם יעד המדינה שהממשלה שלהם בחמשך דרכה, לרבות פירוט היעדים של המשרדים הממשלהיים (Andeweg and Irwin, 1993:112). |

### **חילופי שלטונו בישראל: כלליות ונוגאים**

עד 1996, כאשר נערכו לראשונה הבחירות הישירות לראשות- הממשלה, דמה תהליך חילופי הממשלה בישראל זהה להנוגג במשטרים פרלמנטריים אחרים בעולם המערבי, בהם נשען הממשלה על קואליציות. יישום הבחירה לראשות- הממשלה חייב שינוי חלק מהסדרים המוסדיים ונחזרו לכך בהרחבה בחמשך.

בשיטת הפרלמנטריה הישנה, עוצבו הכללים והנהלים לחילופי שלטונו באופן הדרגי ו��תי. כך למשל קבוע היוזץ המשפטי לממשלה יצחק זמיר קווים מוחדים המגבילים את המינויים הפליטיים בתקופת הבחירות. עם השנים גיבשו היועצים המשפטיים לממשלה, בהתאם עם נציגות שירות המדינה, הנחיות משפטיות ולעתים גם המלצה לממשלה כיצד לנוהג במינויים פוליטיים ומקצועיים וכיודר לנוהג במידע הנცבר במשרדים. סעיף 23 בחוק יסוד: הממשלה הישן קבוע כי ראש- הממשלה היוצא ושרי הממשלה היוצאת ימשיכו במילוי תפקידם עד שרראש- הממשלה ושרי הממשלה

החדשיה יציגו את ממשלתם לפני הכנסת ויזכו באמונה. החוק קבע כי לאחר פרטום תוצאות הבחירה יTEL הנשיא על אחד מחברי-הכנסת את מלאכת הרכבת הממשלה. חבר-הכנסת הנבחר חביב להшиб לנשיא בתוך שלושה ימים אם הוא מוכן לקבל עליון את המשימה. בדרך כלל הטיל הנשיא את המלאכה על המועמד שהוא לו הסיבוים הטובים ביותר להרכיב ממשלה, ועל פי רוב היה זה נציג המפלגה שזכה במספר המנדטים הגדול ביותר. משימתו של זה הייתה להרכיב קואליציה על בסיס קווי מדיניות מסוימים וחולקת תפיקדים הוועבה לאמון מרבית חברי-הכנסת. עוד קבע החוק, כי לתחילה הרכבת הממשלה יוקצו 21 ימים, עם אפשרות להארכה ב-21 ימים נוספים. לאחר הצגתה של הממשלה החדשיה בכנסת, הצבעת האמון, והשבעת ראש-הממשלה ושרה הושלם פורמלית תחילר העברת השלטון, ולממשלה היוצאת לא נותרו עוד שום סמכויות. עם כניסה של הממשלה החדשיה לתפקיד יישארו בעינם בגין עקרון הרציפות, הסכמים פורמליים, מינויים מڪווים וחקיקות שכבר נעשו. פעולות משפטית שנעשו במהלך כהונתה של הממשלה יוצאת אין מתבטלות עם מינויו של אדם חדש לכיהנות ראש-ממשלה או שה<sup>9</sup>. אשר לשינויים במדיניות הממשלה קבע בית המשפט העליון כי שינויים במדייניות הנובעים מוחילופי ממשלו הם לגיטימיים כל עוד הם נעשים בהתאם לעקרונות המינהל התקין, גם אם השינוי גורם להרעת תנאים של

מקצת מהאזורים.<sup>10</sup>

חוק יסוד: הממשלה החדש שנחקק ב-1992 והופעל בפעם הראשונה עם הנהגת הבחירה הישירה לרשות-הממשלה בבחירות הכלליות ב-1996 שינה את המצב החוקתי ואת הסדרים הפורמליים והבלתי-פורמליים של תחילך הרכבת הממשלה. על פי החוק, ראש-הממשלה הנבחר מוסמך להרכיב הממשלה בתוך 45 ימים, להציגה לפני הכנסת ולזכות באמונה. אם הדבר אינו עולה בידו, נקבע בחוק, ייערכו בחירות חדשות לבנטה ולראשות הממשלה. לאחר שהממשלה מקבלת את אמון הכנסת, תקופת כהונתה של הממשלה הקודמת תמה, והממשלה החדשה נכנסת לתפקיד. עם השנים התפתחו כמה נוהגים, כללים ונוהלים המסדרים את התנהלות

המערכת בתקופת המעבר השלטוני. המדובר בנוהגים, כללים ונוהלים שיזמו מזכירות הממשלה, נציבות שירות המדינה ולשכת היוזץ המשפטי לממשלה. על פי כללים אלו מזכירות הממשלה מעבירה לשרים החדרים עם כניסהם לתפקיד אוגדן של חוקים רלוונטיים לתפקידם המיניסטריאלי ולתקופוד משרדייהם. אוגדן זה נדרש לשרים התמצאות כללית בתחום פועלותיהם של משרדייהם ובהסדרים שליטוניים מחייבים. שביעות אחדים לאחר כניסה הממשלה לתפקידה, מזכירות הממשלה עורכת השתלים לפקידי החדש ומתדריכת בעלי תפקידים שאמורים לטפל בחומר ממשלתי הקשור באופן שבו עליהם לנוכח בענייני עבודתם. אחדים מבני הפקידים נפגשים כך לראשונה עם עמיתיהם במוסדות המקבילים. לגבי חלום וופעם הראשונה מזו נקבעו לתפקידיהם מודרכים אשר בדרך כלל תקין ומסודר בחומר ובמיעד. בהיעדר חוקים ונוהלים מפורטים דיים המצדירים את המעבר השלטוני, ליעץ המשפטיאי ולנציבות שירות המדינה תפקיד חשוב בתפקיד. במשך תקופה חילופי השלטון מפקחים נציבות שירות המדינה והיעץ המשפטי לממשלה על המינויים המבוועדים, משאים עצות ומכוונים חוות דעת משפטית על הricsים הקובאליציוניים. היוזץ המשפטי עשוי לתת חוות-דעת משפטית לעוסקים במלאתה הרכבה של הקואליציה ובמידת הצורך יבהיר בה על אילו הסכמים מותר לנציגי המפלגות לחותם ומה תוקפם המשפטי.

#### המעבר השלטוני הראשון [1977]

המעבר השלטוני הראשון בישראל התחולל בשנת 1977 כשהליכוד ניצח בבחירות לאחר 29 שנים שלטון הרצוף של מפלגת העבודה. הסיבות לתובוסת מפלגת העבודה בבחירות הכלליות ב-1977 רבות ו מגוונות, החל במחדרי הממשלה במלחמות ים-הכיפורים, דרך פרשיות שחיתות שהיו מעורבים בהן בכירים במפלגת העבודה וכלה בשינויים בזירה המפלגתית ובדפוסי הצבעה אם בחקמת ד"ש ואם בהצבעתם הגורפת ליליכוד של בני עדות המורה שהוריהם הצביעו בעבר למפא"י ולמפלגת העבודה. למרות

השנים הארוכות באופוזיציה ושמונת ההפסדים הרצופים בבחירה, ואולי, בגללן, לא היה הליכוד מוכן די לחלופי השלטון, וחסרו לו מועמדים מיום נסائم לאיוש משרות ציבוריות. בשנה הראשונה לכהונת ממשלה הליכוד, אכן נעשו שינויים פרטוניים מועטים בלבד.

במשך מסע הבחירה שלו, הבטיח בגין, כי יערך שינויים במדיניות הממשלה במגוון תחומים, שהבולטים בהם היו מדיניות ההתישבות, הזיקה למסורת ולדת, וכן ליברלייזציה בתזרומי הכלכללה. בדומה לרבים אחרים ייחל בגין להשתתת הסכמי שלום ולאחר שנבחר אף הסכים להגיע לשירות בתחום המדיני, פשרות שקדמו בתפקיד לא היו מוכנים להן. פעולות ההכנה העיקריות לקראת חילופי השלטון נעשו במסגרת 'צוות להעברת המשל' בראשות פרופ' יוסף רום. חברי הצוות מונו לתפקיד שבועות אחדים לפני יום הבחירות. חפקיד העיקרי של הצוות היה להמליץ לממשלה בגין על רפורמה במבנה הממשלה. לצורך גיבוש המלצותיו בבחן הצוות מסמך מקביל שהcin איש מפלגת העבודה גדי יעקובי. צוות העברת הממשלה של הליכוד לא בגין תכניות מדיניות פרטניות, והרבה מהמלצותיו לא יושמו. זאת ועוד, חברי הצוות מסכימים שלא עשתה במסגרתו עבודה שיטתית ורצינית וכי עיקר פעילותם כוונה למטרות של יחסית ציבור.<sup>11</sup> העידה על כך הצעתו של בגין לאriel שרון לכהן כשר החקלאות במשלו. בגין העיע לשرون את התפקיד מבלי לציין בפניו כי הצוות המליץ להעביר את מינהל מקרקעי ישראל ממשרד החקלאות למשרד האנרגיה והתשתיות, מהסביר הפשטה שלא ידע כלל על ההצעה. בסופה של דבר נותר מינהל מקרקעי ישראל במשרד החקלאות (נאור, 1993: 58-59).

בראש הצוות הכלכלי של הליכוד עמדו שמה ארליך ויזקאל פלומין, לימיים שר האוצר במשלחת בגין וסגנו. הצוות לא ערך הכנות יסודיות טרם הבחירה. אף על פי כן מסרו השניים לתקורת פרטיהם שונים על אודiotape תכניות ליברלייזציה של המשק ואמרו כי בכוונת הליכוד להפחית בהדרגה את הסובсидיות, לששלש את הоказבות לנושאים בחו"ל, להוריד את האינפלציה, לקצץ חמשה מיליארד ל"י מתקציב המדינה לשנת 1978 ולהפריט קרקעות מדינה. עוד נמסר כי הכלכלן זוכה פרס נובל, חסיד

התפיסה הליברלית המסורתית בכללה, מילטון פרידמן, יוזמן לעמדת ראש צוות שיעניק לילכוד ייעוץ כלכלי (הארץ, 22 במאז 1977, ע' 1). בעבור משקיפים רבים, בישר נאום הניצחון של בגין במצודת זאב לאחר פרסום המדגם הטלוייזיוני את השינוי העצבי. בגין, חובש כיפה שחורה, ציטט פסוקים מהתנ"ך והודה לאל על הניצחון בבחירות - רטוריקה וسمננים חסרי תקדים בהיסטוריה הפוליטית של המדינה עד אותו יום. ברוחבי העולם ובמיוחד בארץ-הברית, גרסו פרשנוי התקשרות כי להנהגת ישראל הגיעו טרוריסטי צמא דם, שיניקוט מדיניות חוץ וביתחון שתוביל את האזרע להתדרדרות וכנראה אף למלחמה (הארץ, 21 ו-22 ביוני 1977; נואר, נואר, 1993).

רבין היה בחופשה על רקע פרשת חשבון הדולרים של אשתו מאז אפריל 1977. אבל ימים אחדים לאחר שהतפרסמו תוכנות הבחירהchor למשלה, ושב להחל אותה, בין היתר בכונה להעביר את השלטון העברה מסודרת. הוא אף נפגש עם בגין עוד לפני קבלת המשלחת החדשה את אמון הכנסת וחזר ונפגש עמו פעמיים אחדות לאחר השלמת התהילה. רבין אף העביר הirection ברווחה למנהל הכללי של משרד ראש-הממשלה, עמוס ערן, לשטאף את אנשי הממשלה החדש בכל המידעד שנעצר במשרד. בעקבות הirection של רבין, הכנין ערן ניירות עמדה וסיכומים במגוון רחב של נושאים ואף נפגש בעצמו פגישות ממושכות עם בגין וערכן אותו בעניין ביקורו החשאי של רבין במרוקו והונגעים הדיפלומטיים עם ירדן. לדבריו ערן, שיתוף הפעולה בין רבין לבין לא נוצר בהתאם ובלא בסיס קודם; למעשה, שיתוף הפעולה נרך עוד ביום מבצע אנטבה ב-1976. רבין נועץ אז בגין לגבי היבטים אחדים של המבצע.

האופן הקונסטרוקטיבי שבו התייחס רבין להעברת השלטון בפועל לאאפיין את כל אנשי מפלגת העבודה. אחת הדוגמאות הבולטות ביותר לכך הייתה ההחלטה של מנכ"ל מינהל מקרקעי ישראל, בתכנית הטלויזיה 'על' כוורת', שם לא יאפשרו לו להישאר בתפקידו לאחר שתוקם הממשלה החדשה, ישאיר אחריו 'אדמה חרוכה'. ההצהרות עוררוobil כשר חששות שמא יעלימו הפקידים תיקים חיוניים, שכן ביקשו למגנות אנשי קשר מטעם למשרדי הממשלה ולמנhalיהם. אך מכיוון שבתקופה הפורמלית של מעבר

השלטון עדין לא היה لأنשי הליכוד מעמד רשמי, לא מומשה דרישתו (הארץ, 27 במאי 1977).

ימים אחדים לאחר הבחירה השתתף בגין בטקס הכנסתו של ספר תורה בישוב קדום (לימים שונה שם היישוב לקדומים). יחד אותו השתתפו בטקס אריאל שרון, יוסף בורג (לימים שר הפנים במשאלת בגין), זבולון המר (לימים שר החינוך והתרבות) וגאולה כהן. להופעתו של בגין הייתה משמעותית רובה: הקמת ההתיישבות בקדום נפתחה כשתתיים קודם לכך על ראש הממשלה דאז, ואילו עתה, התיציב בגין במקום בsemblה והודיע לפני נציגי תקשורת מכל העולם ש"יהיו הרבה אלוני מורה, ולא יהיה עוד צורך בקדום". העזרה זו זכתה לחדר תקשורתם בעולם ועוררה תגובות קשות בארץ-הברית. אפשר שהעזרה גרמה גם להקשת עמדתה של ד"ש במהלך המשא ומתן הקואליציוני (אוריאלי וברזילי, 1982: 239). עד היום ה证实אות שמורה בזיכון הקולקטיבי היישראלי.<sup>12</sup> ויש בכך ללמד על מידת התהודה שנודעת להתבטאותיו של המיעוד לראשות-הממשלה בעניינים הנתונים בחלוקת ימים לאחר הבחירה.

בגין השקיע זמן רב בהקמת הקואליציה. תביעות נוקשות של המפד"ל וד"ש הקשו על המשא ומתן. טרם הבחירה לכה בגין בלבד ואושפז, במהלך המגעים הקואליציוניים لها שוב בתיקף לב. בעודו מאושפז בבית חולים ניהל את המגעים הקואליציוניים עם משה דיין, ואילו ארליך עסק במהלך המשא ומתן עם ד"ש (אוריאלי וברזילי, 1982: 238). במהלך החדשה היו מפלגה עם מצע מסורתי (הליכוד), מפלגה דתית (המפד"ל), מפלגה חרדית (אגוי), מפלגת אופוזיציה מאז 1952) ורק נציג אחד של מפלגה חילונית (משה דיין מפלגת העבודה). הרכב זה בישר כי במעמד הדת היהודית במדינה צפוי שינוי משמעותי. גם ההסכם הקואליציוני שנחתמו בישרו את השינוי. בעוד שבמגון רחב של נושאים סעיפי ההסכם היו מנוסחים בצהורה כללית ונכתבו בלשון לא מחייבת, הרי שבמושאי דת ומדינה, נوشו סעיפים מפורטים ומפורטים. כך לדוגמה התחייב בגין לפני המפלגות הדתיות "להකפיד על ביצוע מלא של סעיף 179 לפקודת החוק הפלילי, 1936, האוסר תМОנות תועבה ופרסום" ונכתב כי "חברי-כנסת מהקואליציה יציגו הצעת

חוק פרטיה שתקבע שגior הוא על פי החלטה ושבית דין רבני ישמש בגוף המוסמך לאשר תקופתו של כל גיור שבוצע בחו"ל... " עוד נקבע בהסכמים כי חוק האנטומיה והפטולוגיה יתוקן וכי יבוטל התקון שאושר בתחילת אותה שנה ותיר הפלות על רקע סוציאלי. לעומת זאת, בנושאים שאינם קשורים ישירות למעמד הדת היהודית ננקטה לשון כללית ולא מוחיבת, לדוגמה: "הממשלה תחוור להנחת שבוע עבודה של חמישה ימים..." ו"הממשלה תdag שיזוקק חוק שכבר מינימום" (הארץ, 20 ביוני 1977, 3).

ב-20 ביוני 1977, שבועיים לאחר שהוטלה על בגין מלאכת הרכבת הקואליציה, הציג את ממשלו בכנסת זוכה באמונה ברוב של 63 חברי לועמת 53 מתנגדים. בגין הדיע מעלה דוכן הכנסת כי "מניעת מלחמה במצרים הטיון תעמוד בראש דאגתנו", קרא למנהיגי ירדן, מצרים וסוריה, חוסין, סאדאת ואסד להיפגש אותו וללהל מסא ומתן לשולם ללא חנאים מוקדמים. עוד ציין בנאומו את זכות הקיום של מדינת ישראל, את חשיבות הבנייה החלוצית, את העמקת היחסים עם ארצות-הברית ואת השαιפה לשיפור היחסים עם ברית-המועצות. בגין הדגיש את חשיבותו החינוך לערכיהם והיהודים והציג לפני הכנסת את עיקרי הרפורמה הצפואה במבנה הרשות המבצעת: ביטול משרד המשטרה והעברת הפונקציות שלו למשרד הפנים; איחוד משרד התיירות עם משרד המסחר והתעשייה; הקמת משרד רווחה ובו המוסד לביטוח לאומי - משרד זה יملא את הפונקציות של משרד העבודה ומשרד הסעד; שיקילת האפשרות להעביר את משרד הבリアות למשרד רווחה; החלפת שמו של משרד השיכון למשרד הבינוי והעברת סמכויות הבינוי שהיו במשרד העבודה למשרד הבינוי, איחוד בין משרד התחבורה והתקשות; והקמת משרד חדש לאנרגיה ותשתיות. בגין אף ביקש "שנה של אשראי מוסרי".<sup>13</sup> לאחר השבעתו חזר בגין ונפגש פעמיים אחדות עם ראש- הממשלה היוצא, יצחק רבין וזה האחרון עדכן אותו בעניין המשא ומתן עם מדינות ערב וכן בעניין פועלותם של כוחות הביטחון. שניהם הכריוו בפומבי ש"הממשלה השולטן בזעעה בזורה מוצלחת מאוד ובאוירה טוביה" (הארץ, 21 ביוני 1977, 9).

ב-26 ביוני 1977 התקיימה ישיבת הממשלה הראשונה. עיקר זמנה הוקדש לאישור השינויים במבנה הממשלה. בגין דיבר בשיבת ג'ינז וען החשיבות שבהימנעות מההדריף מישיבות הממשלה לתקורת ועל חשיבות נוכחותם של השרים במהלך הכנסת. דין העיע כי השרים יתחלקו ביןיהם בנסיבות, ובгинז אימץ את הצעתו (הארץ, 27 ביוני 1977, 1). בעבר יומיים, הודיע בגין לכנסת על השינויים וו אשרה אותם ללא הסתייגות (הארץ, 29 ביוני 1977, 1).

מיומו הראשון בתפקיד ראש-הממשלה הקדים בגין את מלאו תושמת לבו לענייני חוץ וביטחון, ובמיוחד לניסיון לקדם את המשא ומתן עם מצרים במטרה לכונן הסכם שלום. בעקבות ביקורו בארצות-הברית, נעשנו ניסיונות לשאת ולתת עם מצרים בערוצים חמאים, על ידי בגין עצמו ועל ידי משה דין - במידעת בגין בלבד. הבולט שבמהלכים המודניים היה פגישתו החשאית של דין בלונדון עם חוסיין מלך ירדן, נדונה בה האפשרות העקרונית לפשרה טרייטוריאלית בגדה המערבית, רעיון שהיה מנוגד לאידיאולוגיה המוצהרת של מפלגת הליכוד ולקיים היסוד של הממשלה. באוגוסט נפגש בגין עם נשיא רומניה ניקולאי צ'אושסקו, והעביר לו מסרים שמהם ניתן להבין, שהוא מוכן לפשרה של ממש בסיני תמורה הסכם שלום עם מצרים. צ'אושסקו העביר מסרים ברוח זו לנשיא מצרים, אנוואר סאדאת, והשפעתם על עתיד המורה התיכון כולם ניכרה מהר מכפי שניתנה לחוזות. חוץ מנסה דין, לא שותפו חברי הממשלה במגעים הללו ודבר קיומם כלל לא דוחה לשרים (דין, 1981, 37).

לכארה לא ניתן לצפות לשינוי גדול יותר בהנהגת מדינת ישראל: השלטון עבר מפלגה דומיננטית שאנשיה מאישים את כל זרועות הממשלה מפלגה המצדדת בכלכלה ריכוזית ודוגלת בפשרה טרייטוריאלית עם הירדנים, למפלגה שאנשיה חסרי ניסיון קודם במשפט, מפלגה המצדדת בכלכלה ליברלית, למפלגה שמנהייה, פרלמנטר מובהק ובעל אמונה עזה בשלמות ארץ ישראל, נכון ליום פשרה טריוטרייליות בסיני כדי לחותם על חזוה שלום ולמען המשך השלטון הישראלי בגדה המערבית. נקודת התורפה של המעבר השלטוני הייתה בחוסר הייעולות בה בוצע.

המעבר נעשה בלי עבودת הכהנה מספקת של המועמד לראשות-הממשלה ומפלגתו. יכולתם לאיש תפקידיים בכירים בשירות הציבור וברdeg' המיניסטריאלי באנשים בעלי כישורים מקצועיים מתאימים הייתה מוגבלת. נוכיר כי לא עמדו לרשות הליכוד עם עלייתו לששלטון תכניות מודיניות מפורטות ליישום, גם לא מאגר מומחים בתחום הכלכלת והחברה. לפיכך ארבע שנות כהונתו הראשונית של בגין בראש-הממשלה לא הביאו את התוצאות שיחסלו להן הוא ומנגני המפלגה שלו (בן פורת, 1982: 325-333).

גם הרפורמה במגזר הממשלה הייתה צנואה למדי ולמעשה החל בימים הראשונים אפשר היה לראות כי השינויים המבוקשים שנעשו אינם מבשרים על שינוי של ממש בעבודת הממשלה מה עוד שחלק מהמחלצות שהציגו ועדת רום בנושא לא מושמו מסיבות קוואליציוניות.

חרף הבעיות הלאה, היו חילופי השלטון מסודרים. שיתוף הפעולה וההערכה החדרית ששררו בין בגין ורבין וגם האופן המקצועי שהוצע המשפטו לממשלה אחרון ברק מילא בו את תפקידו נמנו עם הגורמים המרכזיים לכך. ואולם, בראש ובראשונה בגין עצמו היה זה שתרם למעבר שלטון אפקטיבי. תפיסתו הממלכתית המתיחסת לדרגת המינהלי הבהיר כגורם מקצועי שאמור לשרת כל שלטון הביאה לתחלופה מועטה בשירות הציבור ולצמצום הנזקים האפשריים מתחלה המונהית ומהירה מדי. בסופו של דבר, חרב העובדה שהליכוד והעומד בראשו לא הכינו עצם כראוי ואף על פי שלראש-הממשלה משריו לא היה כל ניסיון ממשלי, התנהל המעבר השלטוני בין ממשלות רבין ובגין במהירות ובלא תקלות מיוחדות.

### **חילובי שלטונו בשנות ה-80**

#### **♦ משמר לברטן: 1984 ♦**

בשלחי אוגוסט 1983 הודיע ראש-הממשלה בגין לחבריו לקואליציה על החלטתו לפרוש מהחברים הפליטיים. מאותו יום חדל בגין להופיע בציבור. בעבר זמן קצר הגיע בגין את מכתב הה一封טורות לנשיא המדינה. מרכז הליכוד בחר בשר החוץ יצחק שמיר למלא את מקומו של בגין בראש-

הממשלה, יוושב-ראש המפלגה ומועמדה לראשות-הממשלה. עקב תשישותו הנפשית של בגין לא נערךו פגישות ביןו ובין שmir, ומילא לא נушטה העברת מסודרת של הנהגת המדינה ولو אף כדי לשთף את שmir ב%;">השומר בידי ראש-הממשלה לבדו. עם זאת, מכיוון שהשומר היה חבר ממשלה מאז 1980 ומשמעותו שלא נערךו שינויים ממשמעותיים בהרכב הממשלה, לא פגעו חילופי ראשי הממשלה ברגע עבודת הממשלה.

ממשלה שmir לא האריכה ימים: במרס 1984 הוחלט בכנסת להקים את הבחירה והן נקבעו ל-23 ביולי 1984, שנה וחצי לפני המועד המתוכנן. בראשות מפלגת העבודה עמד באותה עת שמיעון פרס, שכבר אז היה מהוותיקים במערכת הפוליטית ובעל ניסיון ממשלתי רב. סקרי דעת קהל חוו ניצחון למפלגת העבודה והקמת ממשלה בראשותה. מפלגת העבודה נהנתה אותה תקופה מרוב עקי במושאי דעת הקהל ואולת ידה של ממשלה הליבור בתחומי הכלכללה הבתיחה להלכה כי המגמה תתמש בכספי (קורן, 1994: 8). בצעיפייה לניצחונו, נערך פרס לקרהת היום שהשלטונו יעבור לידיו. עוד בראשית 1983 מינה צוות מקורבים בראשות דובר הממשלה יוסי בילין שקדם על הכנות תכנית 'מאה הימים הראשוניים', תוכניות מפורטות לחודשי השלטון הראשונים. חברי הצוות הכינו תוכניות פרטניות שהגדירו יעד מדיניות, בחנו את השלכותיה הפוליטיות וඅף הצביעו דרכים להתמודד עמן. אנשי הצוות נהנו מאמונו של פרס וזה שיתף אותם בתכניותיו הפוליטיות. בעקבות זאת הכנין הצוות ניירות עמדה שתתאמו את רעיונותיו ועמדותיו של פרס, וכך גברו סיכון ישומן בעתיד. בזוכות האמון שרחש פרס لأنשי הצוות, נוצר דיאלוג פורה במהלךו עצבו וגובשו דעותיהם של חברי הצוות כמו גם דעותיו של המועמד עצמו. צוות אחר, בראשות שר האוצר המינוי גדי יעקובי, מונה לתפקידו כשלושה חודשים לפני יום הבחירות ועסק בנושאים כלכליים וחברתיים. עם חברי הצוות נמנו כלכלנים ידועים שם, בהם חיים בן-שחר, איתן ברגסל, יורם בן-פורת ומיכאל ברוננו, וכן אמנון נויבר, שהיה בעבר פקיד בכיר באוצר. הצוות התבקש לפתח תוכנית מקיפה להתמודדות עם המשבר הכלכלי העמוק. המלצות הצוות הכילו את העקרונות שהתקנית ליצוב המשק צמיחה מהם מאוחר יותר.

לאחר הבחירות נוצר מצב חסר תקדים. אף על פי שספקת העבודה זכתה במספר מנדטים גדול יותר, שרד בפועל שוין בין שני הגושים הפוליטיים המרכזיים ואף לא אחד מהם לא יכול להקים ממשלה בלי לשלב נציגים מהגוש השני. החלופה לערכית בחירות נספנות הייתה הקמת ממשלה אחת לארמיה ורוטציה בתפקיד ראש הממשלה. הוסכם כי שמעון פרס יכהן ראשון ואחריו יצחק שמיר. ב-13 בספטמבר 1984 הביעה הכנסת אמון בovernment החדש בתמיכת 89 חברי-בנטה לעומת 18 מתנגדים. ישיבתה הראשונה של הממשלה הוקדשה למושבר הכלכלי. בישיבה זו התקבלו מספר החלטות משמעותיות ובהן קייז'ז בתקציב, פיחות חד בשער השקל, יקור מהיר הדלק והגבלוות חסרות תקדים על היבוא. בשונה ממלחופי שלטון קודמים, התחילה היה הפעם לקוי ולא מסודר. מכיוון ששמר המשיך לשמש שר בכיר בovernment (שר החוץ) וממלא מקום ראש הממשלה, הייתה הכנסתו של פרס לתפקיד מרכיבת פחותה מן העוצפי בחילופים בין יריבים פוליטיים. ואולם, השניים כמעט ולא שוחחו ביניהם ולא ביצעו חפיפה מסווגת. לדבריו נמרוד נוביק, מיעציו של פרס, אנשי לשכתו של שמר היוו יותר אחים מאשר 'אדמה חרוכה' - מחשבים ריקים ממידע וצאות בלתי מiomן שלא יכול לעדכן את הוצאות החדש בслуша במשרד.

החדש העיקרי במעבר השלטוני היה בהיערכותו של פרס ובממשלה 'צעות מאה הימים'. פרס הסתמן על מידע וניתוחים שיטתיים ועל המלצות לטיפול בנושאים מרכזיים על סדר יומה של הממשלה. כך חסר זמן ומשאבים פוליטיים יקרים. אבל הממשלה האחודה הלאומית שהוקמה לצד אילוצים פוליטיים אחרים דוגמת הבחירות להסתדרות הכלכלית שעמדו בפתח הקשו על פרס ביצוע התכניות שגבשו הוא ואנשיו. כך למשל, התכנית הכלכלית

יצאה בדרך רק לאחר הבחירות להסתדרות במאי 1985.

אשר לניגת צה"ל לבנון, המלצות צוותו של ביילין השפיעו על המדיניות בהקשר זה ולא מעט בשל העובדה שמנשchan העיקרי, נמרוד נוביק, ביסס את המלצותיו על תוכנית שהוכנה בצה"ל על ידי צוות בראשות האלוף יוסי פלד. לאחר הקמת הממשלה השתלב צוות 'מאה הימים' בתפקידים שונים במשרד ראש הממשלה. יוסי ביילין מונה לתפקיד מזכיר הממשלה,

אמנון נויבך מונה לתפקיד היועץ הכלכלי של פרס ונמרוד נויבך מונה לתפקיד היועץ המדיני. עצם העובדה שמנשחי הניירות היו מקורבים לפרס, אפשרה להם לפעול לקידום ההמלצות ויישומן.

#### ♦ **מברם לשפיר: 1986**

חילופי גברי בין ראש-הממשלה פרס ושמיר ואנשיהם נעשו במסגרת הסכם הרוטציה ולא כמקובל לאחר בחירות כללוות או בשל הדחת הממשלה בהצעבת אי-امון בכנסת. פרס ושמיר נמנעו משיתוף פעולה במהלך החדש של כהונתם וכן נহגו גם אנשיהם בעת העברת השלטון. המנכ"ל החדש של משרד ראש-הממשלה, יוסי בן-אהרון, העיד כי אנשי פרס השאירו אחריהם 'אדמה חורוכה' כפי שנהגו אנשי שמיר ערבית כניסה של פרס לתפקיד ב-1984. בניגוד להנחות גנוך המדינה ובניגוד לכללי המינהל התקין רוקן הצעות המדינה של פרס את מוחשי המשרד.<sup>14</sup> בניגוד לצוות הייעצים של פרס, הכנין המנהל הכללי של משרד ראש-הממשלה, אברהם טמיר, תיק מסודר בו הוצעו הנושאים שמשדר ראש-הממשלה טיפול בהם בשנתיים הקרובות. אך מעורבותו המוגבלת של טמיר במלחכים סיום פרס הפקיתה מהאפקטיביות של ההערכה המסתוררת שביצעה.

#### **חילובי שלטונו בשנות ה-90**

#### ♦ **משפיר לדבין: 1992**

בפברואר 1992 נבחר יצחק רבין ברוב דחוק לתפקיד יוושב ראש מפלגת העבודה ומועמדה לראשות-הממשלה. בחודשים שחלפו ממועד זה ועד הבחירות הכלליות שנערכו באותה קיץ, לא גיבש רבין תכניות מדיניות מפורטת למקרה שייבחר, אם כי חזר והציג על כוונתו להגיע להסדר עם הפלסטינים עוד בראשית כהונתו. אפשר שההשווות הקצרה שנותרה לרבין בין דפריימריס לבחירות הכלליות, ארבעה חודשים, היא שתקשתה עליו להיערך בשיטתיות ויסודות לאפשרות שמלגתו תנצח בבחירות והוא ישוב

לכס בראש-הממשלה. כך או כך, התכניות שהציגו רבין ואנשיו לציבור לא היו תוצר של עבודת הכהנה שיתית מוקדמות וምורטת, אלא העזרות כלליות שבאמצעותן ניתן לזכות באחדות הבוחרים. שמעון שבס, מי שהיה האיש המזכיר ביותר לרabin בתקופת הקמפיין היטיב לנסה וזאת: "תכניות העבודה היו הקמפיין, והקמפיין היה תכנית העבודה". גם חיים אסא, אסטרטג הבחירה של רבין, מיעיד כי לא הוכנו תכניות עבודה מפורחות לפני הבחירה.

תוצאות הבחירה אפשרו למפלגת העבודה ולגוש מפלגות השמאל להקים ממשלה ללא מפלגות ימין ולא תלות במפלגות החדריות בראשונה מאז 15 שנה. עם סגירת הקלפיות ועוד前世ם פורסמו התוצאות הסופיות נשא רבין נאום ניצחון שבישר על שינוי בסגנון הממשלה, שינוי במדיניות הממשלה ושינוי בעמדיו ותקפידו של ראש-הממשלה בתוך ממשלתו ומפלגתו. רבין הבהיר כי בהיותו אחראי לניצחון בחירות, צריך להעניק לו סמכויות אישיות גדולות יותר והדגיש כי הוא זה שינוי את המשא ומתן הקואליציוני וקבע את רשותם הרבים (דיעות אחרונות, 24 ביוני 1992, 2). לאחר מכן הבהיר חזר רבין על עיקרי הבטחותיו לבוחרים והציג את הקווים הכלליים של הממשלה שיקים: יופסקו התנהלות בגדה המערבית שאוון הגדר ב'התנהלות פוליטית' ויושנה סדר העדיפויות הלאומי, בכלל זה יושקו משאים בפיתוח תשתיות, תקודם העמיהה ותמוגר האבטלה (הארץ, 25 ביוני 1992, 2).

בחושם מפני חילופי שלטון קרובים, ואף לאחר היודיעו תוצאות הבחירה, פעלו אחדים ממשריה הממשלה היוצאת בניסיון לקבוע עובדות בשיטה. שר הבינוי והשיכון אריאל שרון פתח במאמרי בניין קדחתניים. שרון ושר הפנים דאז, אריה דרעי, ניסו לאשר בועדה למגורים וلتעשייה של אזור ירושלים' תכנית לבניית 500 יחידות דיור בשכונת ראש אל-עמור, סמוך לכפר סילוואן שבמזרחה של ירושלים, אך בשלו בכך, בעיקר עקב התנגדותו של ראש עיריית ירושלים דאז, טדי קולק (הארץ, 3 ביולי 1992, 5) ובמשרד הבינוי והשיכון באו ויצאו קבלנים רבים שניסו למשוח חווים שנחתמו ערבות הבחירה. שרון אף פעל כדי שייחתמו חוות בניה חדשים, אך משרד האוצר

סיביל את המהלך (הארץ, 1 ביולי 1992, 1ג). למעשה, עד ישיבת הממשלה האחרונה, ב-13 ביולי 1992, ניסה שרון להעביר החלטות שהשלכותיהן חורגות מסוגיות מינימליות שוטפות. בין השאר ביקש להעניק לכמה יישובים בשטחים מעמד של יישובים א/orחים. ראש-ממשלה היוצא, יצחק שמיר, גרס כי אין זה הולם לקבל בישיבתה الأخيرة של הממשלה היוצאת החלטה בעלת משמעות פוליטית, שנדחתה בישיבות ממשלה קודמות וניסיונו של שרון נדחה (הארץ, 13 ביוני 1992, 5א). בישיבתה הלפני-אחרונה אישרה ממשלה שמיר תנאי מנכ"ל לחמשה בכירים בשירות המדינה אלא דיון והצעעה. בסך הכל, בחודש האחרון לבחנות הממשלה, הוגשו 160 בקשות למינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, מספר הגدول פי 20 מהמשמעות החודשי במהלך השנה (הארץ, 30 ביוני 1992, 4א). בנגדו של המשלטון בצוותה מסודרת. כך לדוגמה נהג המנהל הכללי היוצא של משרד ראש-ממשלה, יוסי בן-אהרון, עמד בראש המשלחת הישראלית לשיחות השלום עם הסורים במסגרת ועידת מדריד. הוא אכן מסמן המפרט את הנושאים הבוערים המתוחים לטיפולו של רבין והכין תיק חפיפה יסודית אותו העביר לראש-ממשלה הנכנס. רבין נהג לקרווא בקפידה את המסמכים שהועברו אליו. הוא זיכן את בן-אהרון לשיחה, והשניים לבנו עניינים שונים הקשורים לשיחות עם סוריה, על בסיס אותו מסמך. בנאום הצגת הממשלה חזר רבין על הבטחותיו: "...הממשלה תציע למדינות ערבי ולפלסטינים להמשיך בדיאלוג על פי המתכוonta שגובשה בועידת מדריד. בצד רាជון בדרך לפתרון הקבעណון בהחלת האוטונומיה על יהודה,שומרון וחבל עזה..." (ר宾, 1995: 16). לאחר הצגת הממשלה סיכם רבין את הדיון בכנסת, באמרו בין השאר: "...אנחנו מושכניםים שלא עשו די בשיחות עם התושבים הפלסטיים בשטחים כדי לקבל את מה שלדעתי ישראל מחייבת לו - ממש עצמי לפלאטיים או אוטונומיה. לא אוטונומיה מוניציפלית... אלא ממש עצמי כפי שכותב וככפי שמנוסח בהסכם קמפ-דיוויד. אין לי ביחסון של מהו אחוי שנשיג זאת... אני רוצה להרגיש בראש-ממשלה, חבר ממשלה, שנעשה המרב והמייבט, בלי לפגוע בביטחון

ישראל." (רבין, 1995: 66).

בישיבתה הראשונה של הממשלה ביקש רבין ממכירים אחדים בשירות הציבורי להישאר בתפקידם. לאחר הבחירה התפטר אליקים רובינשטיין, ממכירות הממשלה ומתקידו כראש-המשלחת היישראלי לשיחות השלום עם המשלחת הירדנית-פלסטינית, אבל הוא נתקש להישאר בתפקידו. רבין ביקש מרוביינשטיין להישאר בתפקיד לאחר שהשניים קיימו שיחה אישית שבמהלכה דיווח רובינשטיין לראש-הממשלה בפרוט על הדינום עם המשלחת הירדנית-פלסטינית. החלתו של רבין ביטה ויצרה המשכיות עם מדיניות הממשלה הקורמת והשתלבה היטב בהצהרו מעל בימת הכנסת, ערבית הצגת ממשלו, כי ימישר את השיחות במתחנות ועידת מדריד. גם שנים מראשי המשלחות האחרות, יוסי הדר ואורי לוברני נתקשו להישאר בתפקידם. ראש המשלחת היישראלית לשיחות עם הסורים, מנכ"ל משרד ראש-הממשלה לשעבר יוסי בן-אהרון, הוחלף באיתמר רבינוביץ', שמונה גם לכהונת השגריר בוושינגטון.

עוד בטרם הוחלט הממשלה כי ביעוץ החלטות הקשורות בבניה ביישובים חדשים טענות אישור מחודש, הכריז שר הבינוי והשיכון בניימין בן-אליעזר על הקפאת הבניה בגדרה המערבית ובחבל עזה. ימים אחדים לאחר ההחלטה הממשלה הורה משרד הבינוי להשיכון להקפיא את בניתן של אלפי דירות חדשות, אף על פי שכבר נחתמו חוזים עם קבלנים לגבי רבות מהן. ההנחה כללה גם הקפאה זמנית לבנייתם של בתים שהעבורות לבנייתם היו כבר בשלב הנחת היסודות. שבועיים לאחר תחילת הונית הממשלה הגיעה מספר הדירות שבנויות הוקפהה ל-11,981 מהן 5,367 בגדרה המערבית ובחבל עזה.<sup>15</sup>

המנהל הכללי החדש של משרד ראש-הממשלה, שמעון שבס, יום שניי חשוב במבנה הממשלה ובאופן העבודה הממשלה. עיקרה של היזמה היה הקמת מטה אופרטיבי במשרד ראש-הממשלה ובראשו של מנהל המשרד, מטה שבמסגרתו נוצרו התכנון והיישום של חלק מדיניות הפנים, בעיקר קידום פיתוח תשתיות ברשות מקומית חלשות תוך הדגשת פיתוחם של בת-ספר, מערכות ביוב וככיבושים. שינוי זה היה פרי יומה של שבס ונעשה

בհסכתו של רבין.<sup>16</sup> מרבית חברי המטה היו אנשי צבא לשעבר, וסוגנון בעבודתם נבדל מעובdot הפקידים במשרדים אחרים. שבס תיאר את הרפורמות שביצע במשרד כאייג"מ – מלשון אג"מ, הקיצור הצבאי של אגף מבצעים בצה"ל. גם תחומי עיסוקיו של מנהל משרד ראש הממשלה ומתחו היה שונה ממה שהיה נהוג בעבר. בעוד שמנכ"לים קודמים העדיפו – ולא פעם אף עסקו – בניהול משא ומתן עם מדינות ערבי (לדוגמה, אברהם טמיר שניהל את המשא ומתן בטאבאה, בן-אהרון שהיה ראש הצוות למשא ומתן עם סוריה בועידת מדריד), הרי הפעם לא היה צורך ששבס יעסוק בענייני חוץ, שכן מזכיר הממשלה, אליקים רובינשטיין ואישים נוספים שעלו בלבכה היו בעלי ניסיון מדיני רב. לשבס לא היה ניסיון רב בענייני חוץ, אך היו לו ניסיון וענין רב בתחום הפנים. השינוי המבני חיזק את מעמדו של המנכ"ל שבס לא פחות משڌוק את יכולת הביצוע של ראש הממשלה, אולם יצר חיכוכים רבים בין משרד ראש הממשלה ליתר משרדיה הממשלה, בפרט משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון שרבבות מפעולותיו של שבס נגעו בתחוםו עיסוקם המסורתיים.<sup>17</sup>

כניתו של רבין למשרד ראש הממשלה ביטאה וסימנה את תחיליך הפרטוגזיה שעבר משרד ראש הממשלה בישראל בעשור הקודם, תהילך שביטויו המעשיים היו גידול עצמו של המשרד ובוקר גידול בעצמו של ראש הממשלה עצמו. קביעותו החזרות ונשנות של רבין בתהילך המעבר השלטוני כי הוא זה שינוט את הממשלה והוא רגע נוכח למשטר ראש הממשלה שאומץ לממן הבדיקות הבאות עם תיקונו של חוק יסוד: הממשלה בתחלתה של אותה שנה. הארגן מחדש של משרד ראש הממשלה נועד להתאים יותר לתפקידו של רבין בדבר מבנה הרשות המבצעת. הוא תרם להגברת הרכזיות ולהרחבה סמכויותיו של מנכ"ל המשרד. אבל לשינוי זה היו גם תוכניות שליליות, ובראשן חיכוכים גוברים עם המשדרים האחרים. הדבר הקשה לא פעם על עובדת התקינה של הממשלה. שבס עצמו מעד על ריבוי הרכזיות, אך מייחס אותן לחוסר נוכנותם של אחדים מהשרים לשתקף פעולהumo ועם ראש הממשלה ולאו דווקא לשינוי בחלוקת הסמכויות (הארץ, 15/10/1992, ב3). היררכיות מוקדמות הייתה עשויה

לתרום לצמצום המחלוקות הארגוניות ולהגברת התייחסות בין משרד ראש הממשלה ושאר משרדי הממשלה.

#### ♦ מרדין-פרס לנוטריהו: 1996

ב-4 בנובמבר 1995 נרצח ראש הממשלה יצחק רבין. שעות ספורות לאחר הרצח התכנסה הממשלה לשיבת מיזוחה בה המליץ היועץ המשפטי לממשלה לשרים למנות ראש-ממשלה בפועל ללא דיחוי. פרס נבחר לתפקיד אחד, וכעבור שבועיים ומהיצה הציג את ממשלתו בכנסת זוכה באמונה. מינויו של פרס לראשות- הממשלה הביא המשכיות מחוד גיסא ושינוי מאידך גיסא. כך למשל נשלח המשא ומתן האינטנסיבי עם הפלשטים, בין היתר מהחר שפרש ואנשיו היו מעורבים בו ונמננו עם מובילו החל מריאשטו. בסוף 1995, זמן קצר לאחר שנכנס פרס לתפקיד ראש- הממשלה הורה ליישם את השלב הבא בהסכם אוסלו, וזכה יצא מקלטיה, תל כרם, שכם, רמאללה ובית לחם. לעומת זאת, בתהליך המדיני עם הסורים הייתה מעורבותו של פרס חיליקית מואוד, חלו שינויים מהותיים בהרכבת צוות המשא ומתן ובאופןו. בעוד שרbin ניהל את המגעים באטיות כשהוא מותמקד בראש ובראשונה בהיבטים ביטחוניים, ביקש פרס להתקדם במהירות, בין היתר נוכח היבטים הקרובות, תוך שהוא מדגיש היבטים נוספים של ההסכם הנדון ובهم היבטים כלכליים. כך או אחרת, גילה נשיא סוריה חדשנות רבה וסבבי השיחות בין הצדדים לא הביאו לפירצת הדרק המוחלט (סביר, 1998: 299-296; רבינוביץ', 1998: 251-293).

חילופי הנהגה הובילו לשינויים גם במבנה הממשלה. משרד הכלכלה והתכנון בוטל על פי תכניתו של השר שעמד בראשו, יוסי ביילין, והוא מונה לשר במשרד ראש- הממשלה. תפקידו העיקרי של ביילין היה תאום עבודות הממשלה ועובדות השירותים, הגברת שיתוף הפעולה בין-הממשלה וניהול מעקב ובקרה אחר יישום החלטות הממשלה כמו גם קידום המשא ומתן המדיני. כפי שעשה לפני בחירות 1984 חזר פרס והקים לפני בחירות 1996 את 'צוות מאה ימים', לקראת האפשרות שיזכה בשלטון. בראש הצוות עמד השר ביילין (מי שעמד בראש הצוות ב-1984), ואחד ממובילי העיקריים היה

אלון ליאל, מנכ"ל משרדו של בילין. הצעות גיבש המלצות מפורטוות לרפורמה במבנה הממשלה ובდפוסי עבודתה ובכלל זה גובשו המלצות לשינויים בסמכויות משרד ראש-הממשלה. בחירות 1996 היו הבחירה הראשונות בישראל לבחן נבחר ראש-ממשלה בישראל בבחירות ישירות. בין היתר המליץ הצעות להעיבר את נציבות שירות המדינה, רשות החברות הממשלתיות וางף התקציבים למשרד ראש-הממשלה. המלצה משמעותית נוספת הייתה למסדר משרת שר בלי תיק במשרד ראש-הממשלה שתפקידו נוסףת הייתה למסדר משרת שר בלי תיק במשרד ראש-הממשלה שתפקידו המركزي בהתאם לפעולות הממשלה. אף על פי שבכזאת היו אנשים הקרובים זה לזה, מkeitם אף השתתפו ב'צווית מאה הימים' בשנות ה-80 כמו אמנון נויבר ונמרוד נובייק, חשש פרס הפעם מניסיונו מדיניות מפורשת, משומש שלדעתו אילו דלפו, היו מעוררות התנגדויות כלפי בקרבת ציבור הבוחרים. זאת ועוד, פרס עצמו, היה מנוסה ביותר בעבודת הממשלה ולכון ביקש להתמקדח הפעם בתכנון ההסכם הקואליציוני ובגיבוש מהלכים לראשת תקופת כהונתו. לפיכך שיתוף הפעולה בין פרס לאנשי הצעות היה מוגבל בהשוואה לזה שהר ב-1984. סמוך לסוף תקופת כהונתו הקצרה בראש-הממשלה, מינה פרס אישים אחדים לתפקידים בכירים בשירות המדינה. כך מונה דני יתום לראשת המוסד, התפרנסה הקרה על הארכת כהונתו של נגיד בנק-ישראל, יעקב פרנקל, והאלוף זאב לבנה מונה למזכיר הצבאי של ראש-הממשלה. דני נווה, לימים מזכיר ממשלה נתניהו ושר במשרד שרון, כתב על כך כי "היה טעם לפגם בכך שהעמידו את ראש-הממשלה הנבחר, נתניהו, בפניו עובדה מוגמרת באשר לאחד התפקידים החשובים והרגשיים במשרד ראש-הממשלה" (נווה, 1999: 20-19).

אף על פי שנתניהו והליך הדקימו 'צווית מאה הימים' בראשות חבר-הכנסת דן מורידור, צוות זה כלל לא התקנס ולא גיבש מסמך עמדות (הארץ, 15 במאי 1995, 3א). משה ליאון, לימים מנכ"ל משרד ראש-הממשלה, אמר כי לא נעשתה עבודת הייערכות עקב הספקות הרבים אשר לטכני הצלחותו של נתניהו. דני נווה, אף הוא ממוקובי נתניהו, מסביר כי נתניהו ומנהיגי הליכוד ראו את מצע המפלגה כבסיס לפעולות הממשלה העתידית.

בעצה אחת עם יועציו הפליטיים, נשא נתניהו את נאום הניצחון שלו רק ב-2 ביוני 1996. בנאומו הבHIR כי מישימתו הראשונה בראש-ממשלה תהיה "להיות את הקרים בעם". נתניהו הדגיש, כי בכונתו להמשיך במשא ומתן עם הפלטינים ועם מדינות ערב, ובמהמשך אף החמיא לראש- הממשלה היוצא שמעון פרס. נאום הניצחון שנשא נתניהו נועד להפוך אותו ממנהיג פוליטי של גוש הימין למנהיג המיצג את העם כולו. תגבות העולם הוחלט על תוצאות הבחירות היו מיסיגות עד עזנות. במשל האמריקני הוחלט לשלווה נציגים לבירות עבר, לבקש ממנהיגיהם להימנע מתגובה חריפה ולהמתין עד אשר יוצגו עמדותיו של ראש- הממשלה הנבחר. שלושה ימים לאחר נאום הניצחון נפגש נתניהו עם ראש- הממשלה היוצא שמעון פרס וקיבל ממנו עדכון בנושאים ביטחוניים רגילים. עד כנסתו לתפקיד נערכו בין השניים מספר פגישות נוספת. אנשי הממשלה היוצאת שיתפו פעולה באופן חלקי בלבד עם אנשי הממשלה החדש. מרבית אנשי לשכתו של ראש- הממשלה עזבו את המשרד עם היודע תוצאות הבחירות. דני נווה ומשה ליאון מעריכים כי בנושאים אחדים נעשתה העברת מידע מסווגת, אך בנושאים אחרים לא נמסרה לאנשי הממשלה הנכנס תמורה מצלב מלאה על מה שהתרחש בתקופת הממשלה היוצאת וזאת במילוי נושאיהם הקשורים במשא ומתן המדיני שהתנהל עם הפלטינים. בנקודה זו יש מקום להבהיר כי לפחות מכך מאנשי הממשלה החדש לא היו מעוניינים בשיתוף פעולה ובסיום בתחום המדיני בגלל השוני בעמדות בין הממשלה היוצאת והנכנס.<sup>18</sup>

עד סיום כהונתו בראש-ממשלה, נמנע פרס מלקלל החלטות בעלות השפעות ארוכות-טווח. ההחלטה החשובה ביותר שנתקבלה בהקשר זה, הייתה דחיתת ההייערכות החדשה של צה"ל בחברון, חרף התחריביות קודמות לערפתה לבצע את המהלך עד אמצע חודש יוני. למורת דחיתת הביצוע הצעירה הממשלה היוצאת בישיבתה מיום ה-2 ליוני 1996 כי "מודגשת שלטת ישראל נשארת מחויבת ליישום הסכם הביניים על כל מרכיביו, כולל בנושא הייערכות מחדש בחברון. הנושא יועבר לטיפולה של הממשלה הנכנסת, בהסתמך על המחויבות הבין-לאומית של ישראל בסכם הביניים... וההבנה שהושגה עם הרשות הפלסטינית".<sup>19</sup>

פרש דחה את תביעתו של השר לביטחון פנים משה שחיל לישם את החלטת הממשלה להקים גדר הפרדה בין שני צדי הקו הירוק. ממשלה פרס נמנעה גם מתגובה חריפה בשטח לבנון, לאחר שחייבי צה"ל נהרגו בהתקפות מטען צד. בישיבת ממשלה שדרה בנושא סוכם כי יש להתייעץ עם ראש הממשלה הנבחר, נתניהו לפניו שינקט מהלך התקפי.<sup>20</sup>

לאחר הקמת הממשלה הוקם צוות מיוחד להעברת השלטון בראשות מנכ"ל הליכוד דאס, אביגדור ליברמן. בהיעדר צוות האחראי על תכנון פעולות הממשלה במהלך הימים הראשונים לכיהונתה, מילא ליברמן את החסר. ההיערכות לקריאת ימים אלו התבססה למעשה על תכניות שהכינו גורמים אחרים, בין מפלתאים ובין פוליטיים. נתניהו וליברמן נעזרו בתכנית שגבשו ביילין, ליאל ואנשייהם ובתוכנית המעבר השלטוני שהכינה נציגות שירות המדינה זמן קצר קודם לכן. תכנית מאה הימים הראשונות של ביילין וליאל שגובשה במסגרת פעילותם במשרד ראש הממשלה הועברה לliberman מותוקף הוראותיו של גנו המדינה המחייבות להשאר חומר מקצועי במשרד. זאת ועוד, ליאל עצמו נותר במשרד גם לאחר היודיעו תוכנות הבחירה וסייע לצותו של ראש הממשלה הנבחר. ערב חילופי השלטון פרסמה נציגות המדינה תוכנות בדבר מינויים פוליטיים. התקנות עוררו אי-נוחת בקרב אנשי הממשלה הנכנס, אולם נוכחות המלצותיו של משרד מבקר המדינה מומשו ברובן.

ההסכם הקואלייציוני שנחתמו בישרו על שינויים שהבולטים בהם עוסקו במעמד הדת במדינה: בין השאר נקבע בהסכם כי "חוק ההמרה יתוקן כך שגיבור המדינה יוכר רק באישור הרבנות הראשית לישראל", וכן, כי "הואיל והיתה פגיעה ושחיקה בתקציבים ובמעדים של שירות הדת, בתמיכה במוסדות תורה ובחינוך הדתי-חרדי, יתוקנו נושאים אלה, לרבות השוואה למקבילים בחינוך הכללי". בתחום ההתיישבות נקבע כי "להתיישבות בנגב, בגליל, ברמת הגולן, בבקעת הירדן ובשתי יהודה ושומרון, חשיבות לאומית בהיותה חלק ממערך הביטחון של מדינת ישראל וביתוי להגשמה ציונית".<sup>21</sup> הסדרים נוספים שהופיעו בהסכם הקואלייציוני כללו העברת האחריות לרשות החברות הממשלה-기업יות,

ນציבות שירות המדינה ורשות השידור למשרד ראש-הממשלה. נתנויהו ביקש להעביר למשרד גם את מינהל מקרקעי-ישראל ואף עיגן זאת בהסכם הקואלייציוניים, אולם עוד בראשית דרכה של הממשלה התברר כי יומה ותסוכל. הניסיון להעביר למשרד ראש-הממשלה את אגף התקציבים, מרוכבי הcobד החשובים בממשל, בשל אף הוא. בשל הלחצים שהופלו עליו לשילובו של שרון בממשלה, הקיים נתנויהו משרד חדש, המשרד לתשתיות לאומיות, משרד רחב ממדים שבכל את משרד האנרגיה, רשות הנמלים והרכבות ומינהל מקרקעי-ישראל.

בישיבת הממשלה הראשונה הבהיר נתנויהו לשרים את מה שהגדיר כ"מעמדו המועדף לאור חוק הבירה החדש". נתנויהו מסר לשרים על כוונתו להעביר למשרד את הטיפול בחוק רשות השידור (במגמה להפריט את הרשות) ואת האחריות על רשות החברות הממשלה היחסית החלטה בישיבתה זו על הקמת מועצה כלכלית בראשותו של נגיד בנק-ישראל יעקב פרנקל וכן על הקמת מועצה לביטחון לאומי בראשות דוד עברי. עד אז כיהן עברי כמנהל הכללי של משרד הביטחון. ההחלטה לאחרונה נעשתה בלא תיאום עם שר הביטחון הנכנס יצחק מררכי, שהופטע מכך שעברי לא ימשיך לכיהן כמנהל המשרד ורגע על המהלך (הארץ, 25 ביוני 1996, 2א). ההחלטה משמעותית נוספת שנתקבלה בישיבת הממשלה הראשונה עסקה בפיטורי נציב שירות המדינה, יצחק גל-נור ובミニויו של שמואל הולנדר, מי שכיהן או כמושcir הממשלה במקומו. בין יתר תפקידיו, מפקח נציב שירות המדינה על המינויים המבווצעים בשירותי הצבורי ומכאן שהחלפתו המהירה נטאפהה במהלך פוליטי בעיקרו, במיוחד לאחר מינויו לנציב נחשב מינוי מקצועני, ولو מהטעם הפשט שהוא עצמו אמר לפקח על בשירות המינויים בשירות המדינה.

המנכ"ל הנכנס של משרד ראש-הממשלה אביגדור ליברמן, סבר כי החלפת נציב שירות המדינה תשיע לננויה ולממשלה במינויים מקורבים, שכן הנציב עומד בראש ועדת המינויים. חרב החלטת הממשלה מיאן גל-נור להתפטר והתנוועה לאיכות השלטון אף עתרה לבית המשפט הגבוה לצדק שבצו בגיןים יעבד את פיטורי הנציב. בסופה של דבר הaptop גל-נור בחודש

נובמבר 1996. ימים אחדים לאחר ישיבת הממשלה הראשונה, פוטרו היועצים שנותרו במשרד ראש-הממשלה והוחלפו בשמונה יוועצים חדשים. הפיטורים המהירים, כמו גם אישוש המשרות שבחלקו היה כושל ובחולקו היה איטי פגע בעבודת משרד ראש-הממשלה ובויקורתו של נתניהו. הפיטורים הבעייתיים ביותר היו أولי אלה של היועץ המשפטי של המשרד, אחו בן-ארי. היועץ המשפטי של משרד ראש-הממשלה נדרש לרמה גבוהה של מקצועיות נטולת שיקולמים מפלגתיים. המשרה אינה משרתת אמון, ולא מתקבל להחליף את המכחן בה כתוצאה מחייב שלטון. הנימוק שהשמייע לברמן לפיטורי היועץ היה: "אנחנו רוצים איש משלונו". מבקר המדינה מותח ביקורת על פיטוריו של בן-ארי. בדוח מס' 47 של משרד המבקר נאמר: "השתלשלות העניינים שהביאה להפסקת כהונתו של היועץ המשפטי כפי שתוארה לעיל, מעוררת חשש ששיתוקים זרים ובهم שיקולים של זיקה פוליטית, הם שהביאו להפסקת הכהונה". מחליפו המיועד של בן-ארי עוז אבי הלי, נפסל מללא את התפקיד ממשום שלא עמד בקריטריונים שקבעה נציבות שירות המדינה. לשכת ראש-הממשלה נותרה במשך זמן מה בלבד יועץ משפטי רשמי עד מינויו של שמעון שטיין.

יכולתה של הממשלה החדשה למשול ביעילות ומידת הלגיטימיות הציבורית שבה זכתה נפגעו כתוצאה מחוסר ניסיונו של הצוות החדש בעבודת הממשלה ובהיעדר הינה מספקת לקריאת מעבר שלטוני. נתניהו הטיל על מנכ"ל משרדיו המיועד אביגדור לברמן את תפקיד ניהול המשא ומתן הקואלייציוני ואת ניהול תחילה חילופי השלטון ועリיכת השינויים הפרטוניים במשרד ראש-הממשלה, ליברמן נקט סגנון ריכוזי מאוד עם מיקוד מפלגתי, אך לא הקפיד על קיום הנהלים, ובכך הופרו תקנות ונוրמות מקובלות, וב吐וצה מכך נמתחה ביקורת נוקבת מצד התקשרות שפוגעה באשראי הציבורי הניתן על פי רוב לראש-ממשלה בתחילת דרכו. בנוסף על כך, נתניהו לא נועץ במרבית הבכירים בליקוד בענייני הקומות הקואלייציה, ולא נתה לשתפים במוחלכיו העתידיים. סגנון זה בלט גם בתקופת כהונתו כאשר הוקמו גופים כמו המועצה הכלכלית והמועצה לביטחון לאומי בלבד התייעצות או ידוע השרים הנוגעים לתחומים אלה.

חילופי השלטון בין פרס ונתניהו היו רצופים ליקויים רבים. ההשלכות של חוק הבחירה הישירה בכל הנוגע לסמכות ראש-הממשלה, חוסר ניסיונות של נתניהו ואנשיו הקרים, קווי המדינה של הממשלה החדש שלא תישבו במלואם עם הסכמים שחתמו ממשלה קודמות וסוגנון מנהיגותו הריביזי של נתניהו - כל אלה הערימו קשיים על תהליך העברת השלטון ופגעו בכושר הממשלה החדש. שנת כהונתו הראשונה של נתניהו הייתה, כאמור, מהבעיתיות ביותר בתולדות הממשלה בישראל. תוכניות התהילכים המתוארים, בפרט יחסיו העוכרים של נתניהו עם צמרת מפלגתו, באו לידי ביטוי ממש לאורך כל תקופת כהונתו של נתניהו והיו ככל הנראה מהסיבות המרכזיות להצלחת המהלך האופוזיציוני להתקמת הבחירות.

#### ♦ נתניהו לברק: 1999

תהליך המעבר השלטוני מממשלה נתניהו לממשלה ברק ארך כשנה. אהוד ברק נבחר לראשות מפלגת העבודה ומוסמدة לראשות-הממשלה בפריימריס מפלגתיים שהתקיימו בחודש יוני 1997. עם היבחרו לתפקיד יוושב ראש המפלגה, מינה ברק מספר צוותים מקצועיים לגיבוש תוכניות עבודה לקראת ניצחון אפשרי בבחירות. במסמכים הראשונים שגובשו בעוצתי העבודה הוציאו ריעונות בתוכנים שונים שעמדו על סדר-היום העיבורי: נוכחות צה"ל לבנון, יחסיתים-כלכליים, חינוך, כלכלה, חברה ומבנה הממשלה. את מרבית המסמכים והתוכניות גיבשו מומחים בעלי ניסיון קדום בעוצותים כאלה. ההשתתפות בעוצות נועתה רובה כולה בתחום ה�建נות. באותו ימים הוקם, לבקשות של ברק, צוות מיוחד בפיקוחו של חבר הכנסת שלמה בן-עמי, שנתקבש להכין תוכניות פעולה למאה ימי השלטון הראשונים. הוצאות של בן-עמי ניסח קווי מדיניות כללים שהממשלה החדשה תחברו למשמעותם, אך לא הכין תוכניות פעולה קונקרטיות ליישום. בנגדור לדיאלוג שהפתח בין פרס לאנשי צוותו ב-1984, מיעט ברק לשתף את צוותי ההכנה בדעתו וביעדו. הוא אומנם עבר על התוכניות, העיר העות

ושוחח עם חלק מההמעורבים, אך חברים בעוותים דיווחו, כי לא הtenthal דיאלוג שוטף ולא נוצר שיתוף פעולה מלא בין ברק לצוותים. בינוואר 1999 הקים ברק צוות נוסף בראשות חיים מנדל שקד. בשונה מהצוותים האחרים התחמק צוות זה בהמלצות לשינויים מבניים ולא בתוכני מדיניות. ברק אף העביר לדאשי הצעות הנחיות שסייעו לו בגיבוש ההמלצות. הצעות, כולל גם מנהלים כליליים לשעבר של משרד ממשלה ויועצים משפטיים לשעבר, גיבש הצעות לארגון מחדש של משרד ראש-הממשלה, לביצוע רפורמות במבנה של אדריכים ממשרדי הממשלה ולשינוי בחולוקת הסמכויות בין המשרדים. בין השאר הצעה הצעות לרכז את כל פונקציות התכנון והבנייה ברשויות לאומית לתכנון ופיתוח שתוקם בשם ברק במשרד ראש-הממשלה, ובכלל זה העברת האחריות על מינהל מקרקעי-ישראל שנמצא או במשרד התשתיות (הארץ, 9 ביוני 1999, 3א). לצעות של מנדל שקד היו שלושה יתרונות על פני הצעות אחרים: ראשית, שקד שהיה ראש הלשכה של ברק, כאשר זה כיהן בסגן רמטכ"ל וכרמטכ"ל, נהנה מאמנו האישית של ברק, ושיתף אותו בתכניותיו הפוליטיות. שנית, הצעות גיבש המלצות קונקרטיות שניית ליישמן מתחילה של תקופת הכהונה. שלישיית, שקד היה מעורב בכל תהליכי המעבר השלטוני וכן מונה לתפקיד ראש לשכתו של ראש- הממשלה ברק, ברק שהיה באפשרותו לפעול ליישום ההמלצות מתוקף תפקידו המרכזי ביד ימינו של ראש- הממשלה.

בסוף חודש פברואר 1999 חודשים מעטים לפני הבחירות, הכריז ברק, שם יבחר לראשות- הממשלה, יפנה את כוחות צה"ל מלובנון בתוך שנה מיום הקמת הממשלה. הבטחה זו, בדומה להבטחות אחרות שנ坦 בברק, נתפסה לא רק כחלק מקמפיין הבחירות, אלא כשטר חוב לציבור הבוחרם. לאחר ניצחונו הסוחף של ברק בבחירות שנערכו ב-17 במאי 1999, הוא נשא נאום ניצחון בכיכר רבין בתל-אביב. בנאום זה התחייב ברק כי י└ך בעקבות חזונו של רבין וכי יהיה ראש- הממשלה של כל העם ולא רק של אלה שבחרו בו.

שעות ספורות לאחר שנטפרסמו תוצאות המודגם, נרו קטיושות לגליל וגרמו לפציעתם של שישה אזרחים. שר הביטחון משה ארנס דחה את

המלצותיהם של ראשי הצבא להגיב בחיריפות על ירי הקטישות, חרב החלטה עקרונית שנתקבלה בקבינט הביטחוני בדצמבר 1998 שלא להבליג עוד על התగיות החיזבאללה. ארנס גרס כי בתוקפה של חילופי שלטון אין זה נאות לנקט פעולות שלולות לחיב את הממשלה הבאה שלא מרצונה (הארץ 19 במאי 1999 ע' 1א). גישה דומה נקט ארנס בסוף Mai כשןגע מהברעה לגבי מטוס הקרב העתידי של חיל האוויר, אף כי כוונתו המקורית הייתה להכריע בנושא. מגמה זו לא נשמרה לכל אורך הגופה, גם לא על ידי ארנס עצמו: ב-26 במאי 1999, אישרה הוועדה העליאונה לתכנון ובינוי את תכנית המתאר המחברת בין מעלה אדומים לירושלים זמן קצר לאחר שארנס בשר הממונה נתן את אישורו לכך, אף על פי שלהערכת גורמי הביטחון, אישור התכנית היה עלול לגרום להשככות מדיניות וביטחונית חריפות על יחס ישראל והפלסטינים.

תקופת החפיפה בין ברק לנתייהו החלה בתחילת חודש יוני. יום קודם לכן נרכחה פגישה ראשונה בין יווץ' של ברק ויוציאו של נתניהו במסגרת תחילך העברת השלטון. מצד ברק הגיע המנכ"ל המיעוד של משרד ראש הממשלה, יוסי קוץ'יק, מזוכיר הממשלה המיעוד, יצחק הרצוג וראש הממשלה המדייני-ביטחוני המיעוד, דני יתום. מצד אנשי הממשלה היוצאים נכון בפגישה מנכ"ל משרד ראש הממשלה משה ליאון, היועץ המדייני עוזי ארד והמוציאר הצבאי של ראש הממשלה, תת-אלוף שמעון שפירא. החפיפה במשרד ראש-הממשלה התחנלה בעניינים. משה ליאון העביר החלטה בתובנה לראשי האגפים במשרדו להכין סיכומי פעילות על המתרחש באגפי המשרד ולהעבירם לידיו בהקדם. הוא עצמו, כמו ראש לשכת ראש-הממשלה אורי אליצור, סייע באופן אקטיבי ונרחיב לצוות החדש של משרד ראש-הממשלה. בכלל, העניקו אנשי הממשלה היוצאים סיוע נרחב לאנשי הממשלה הנכנס. בין השאר דיווחו באופן מפורט על עיקרי תפkidיהם, דפוסי העבודה במשרד ראש-הממשלה, דרכי העבודה עם משרדיה הממשלה האחרים ועם גורמים חוץ-ממשלה. שרה אווירה של שיתוף פעולה וכוננות להעניק סיוע לאנשי הממשלה החדש. אנשי הממשלה הנכנס, ציינו לשבח את שיתוף הפעולה והיעדו כי סייע להם רבות.

החתמkeitות בראש-הממשלה וריכו העצמה והסמכויות במשרד ראש-הממשלה באו לידי ביטוי מוחשי במהלך תהליך חילופי הממשלה. מרבית חברי הנהנזה של מפלגת העבודה לא הובאו בסוד העניינים ולא חדרו למעגל המקורבים של ברק שהרכיב בעיקר מנגנון האישים. ברק הפיק את תהליכי הרכבת הממשלה, ניסוח קווי המדיניות וניסוח ההסכם הקואליציוניים בידי מקורביו דוד ליבאי (משפטן ולשעבר שר המשפטים), גיורא עני, יצחק הרצוג (לאחר מכן מונה לתפקיד מזכיר הממשלה) וגלעד שר. ליבאי ושר הסביבה כי ברק ביקש להרחיק את חברי המפלגה מהתפקיד הרכבת הקואליציה, משום שייתכן כי גם על ידי אינטרסים ושיקולים אישיים מניעים אותו (הארץ, 5 ביולי 1999, 2ב). ההסכם הקואליציוני שברק חתם עליהם סבו סביב שני צירים מרכזיים: הראשון – החתירה להסכם שלום עם מדינות ערבי על בסיס החלטות האו"ם 242 ו-338 תוך התchingות לעירוק משלל עם על הסדרים המחייבים שינויים טריטוריאליים; השני – הבטחת הסטטוס-quo בענייני דת. יש לציין, כי ברק עיגן בהסכם הקואליציוניים אחדים מהשינויים המבוקאים שתכנן, בהם העברת מינהל מקרקעי ישראל למשרד ראש-הממשלה, העברת גופי תכנון בניה למשרד הפנים למשרד ראש-הממשלה והקמת רשות תכנון במשרד. כדי לחזק את מעמדו האישי במשרד יום ברק תיקן בחוק יסוד: הממשלה, וביטל את ההגבלה על מספר השירותים. ב-1 באוגוסט 1999 תיקנה הכנסת ברוב ניכר את חוק יסוד: הממשלה. הסעיף החדש קבע כי "מספר השירותים לא יקטן משמעותה" אך לא נקבע גודל מסוימלי כמו בחוק המתוקן. הסרת ההגבלה אפשרה לבRK להרחב את ממשלו ל-23 שירותים. אנשיו של ברק, מנדל שקד, שמעון בטט, דני יתום וצבי שטובר מונו לתפקידים בכירים בלשכת ראש-הממשלה. יוצא דופן ייחד היה מינויו של יוסי קוץ'יק לתפקיד מנכ"ל משרד ראש-הממשלה. קוץ'יק פרש זמן לא רב קודם לכך מהשירות הציבורי וכשהלהערכתה מ Każעווית רבה לאחר שצבר ניסיון רב. הוא התבקש להציג למשרד ראש-הממשלה, כשבמרכו תפקידו תיאום מדיניות הפנים והפיקוח עליה.

ברק החל את כהונתו וחזרשוב על התchingות הפומבית לסתת

מלבנון בתוך שנה. לאחר שלושה ימים טס למצרים לפגישה עם נשיא מצרים, חוסני מובארכ, פגישה שציינה את תחילת היומה הדיפלומטית. בעבר ארבעה ימים נועד ברק עם ראש הרשות הפלסטינית יاسر ערפאת. בפגישתם סוכם כי המשא ומתן עם הפליטים יתאחד בתוך חודשיים. במהלך אותה תקופה של חילופי השלטון, קבע ברק לוחות זמינים ותאריכייעד לישום זומות המדיניות שלו.

ニיכר בבירור כי השינוי בשיטת הבחירה וסגנון הריבוי של ברק השפיעו על תהליך חילופי השלטון ועל תפקיד הממשלה לאחר מכן. למראות הברית האלקטורלית של העבודה עם מימד וגשר, איבדה המפלגה מכוחה בכנסת ומניגותה הייתה מרותקת מריאש-הממשלה. אחדים מהמיןאים בממשלה צבו לביקורת חריפה. גם השרים עצם התלוננו לעתים קרובות, כי ראש- הממשלה אינו נועץ בהם ואף אינו מודوح להם על החלטות מדיניות. הרפורמה בשיטת הבחירה יצרה הבחנה חדה בין האינטלקטים של מועמד המפלגה לראשות- הממשלה לבין בכיריה המפלגה ועוררה חיכוכים וחוסר אמון. זאת ועוד, מעמדו המוחזק של ראש- הממשלה הגביר עוד יותר את הריבויות במסדר ריאש- הממשלה על חשבון הממשלה והכנסת.

#### ♦ מברך לשדרו: 2001

המעבר שלטוני מממשלה ברק לממשלה שרון נמשך על פני ארבעה חודשים. יהודו נועץ בעובדה שהתקיים בצל אירועי "איינטיפרט אל-אקעה" ובכך שלראשה בתולדות ישראל, התקימו בחירות לראשות- הממשלה בלבד. אף שהמעבר שלטוני עצמו לא נמשך על-פני זמן רב, ניכר בקובאליציה חזותר יציבות, ולממשלה לא היה רוב פרלמנטרי עוד חמישה חודשים לפני שהחללה תקופת המעבר.

תקופת המעבר שלטוני נפתחה עם ההחלה בקריה ראשונה ב- 28.11.2000 על פיזור הכנסת והקדמת הבחירות. דקוט אחדות לפני הצביעה, כאשר היה ברור שיש רוב פרלמנטרי להצעה, הצהיר אהוד ברק:

"אתם רוצים בחירות, אני מוכן לבחירות. בכל מערכות הבחירה בהן השתתפתי רק ניצחתי". עם רוב חברי-הכנסת העביע بعد פיוור הכנסת והקדמת הבחירות (הארץ, 29.11.2000, א1-א4). עשרה ימים לאחר החלטת הכנסת הדיבע ברק בפתחו על התפטרותו מראשות-הממשלה (הארץ, 5.12.2000, א1-א2). התפטרות ברק יצרה מעין משבר חוקתי. אחת השאלות שהתעוררה הייתה האם ייערכו בחירות לאחר 60 ימים (عقب התפטרות ראש-הממשלה) ולאחר מכן ייערכו בחירות נוספת לנשיאות (בעקבות החלטת הכנסת), או שמא הבחירה לרשות-הממשלה מייתרת את הבחירה לנשיאות. בעיה נוספת צאה מכיוון שהקדמת מועד הבחירה הייתה מוגעת מבניין נתנו להציג את מועמדותנו. ואולם, למחמת הוודעת התפטרות של ברק, הכריז נתנו על כוונתו להתמודד על ראשות הליכוד ולהיות מועמד מפלגתו לרשות-הממשלה. אילו נבחר נתנו כישוב-ראש הליכוד, הייתה הכנסת נדרשת לבצע שינוי מהיר בחוק יסוד הממשלה ואפשר גם למי שאינו חבר-כנסת להיבחר. אם הייתה הכנסת דוחה את השינוי, היה עומדת בראש הליכוד יושב-ראש שלא יכול לכהן בראש-ממשלה, והדבר היה עלול לעורר את הלגיטימציה של תחילך הבחירות. ברק נתן דעתו לביעות אלו ובהודעת התפטרותו הצהיר על תמיכתו בשינוי חוק יסוד הממשלה כך שננתנו לו יכול להגיש מועמדותנו. נתנו עצמו התנגד נמרצות לשינוי חוק יסוד הממשלה, בנמקו זאת בחוסר אפשרות למשול בכנסת כל-כך מפוצלת. אולם חרב הלחצים השונים שהפעיל על גורמים שונים במערכת הפוליטית, במיוחד על צמרת ש"ס, הchallenge הכנסת לדוחות בקריאה שנייה ושלישית את ההחלטה להקים את הבחירות ולהתפזר. תחת זאת, ברוב של 65 חברים מול 45 מותנגדים, ההחלטה הכנסת לשנות את חוק יסוד: הממשלה, ולאפשר לאנשים שאינם חברי-כנסת להגיש מועמדותם. בתגובה לכך, הסיר נתנו את מועמדתו.

במהלך כל תקופה מערכות הבחירה נמשך מאבק אלים עם הרשות הפלסטינית, והפיגועים גלו גם לתהומי הקו הירוק. בغالל המ丑ב המדריני והbijchoni המשיבה ממשלה ברק לנקט מאמצים ניכרים כדי להגיע להסדר מדיני. מכיוון שמאמנים אלו עלו בקנה אחד עם האינטרסים האלקטוריים

של ברק, התעוררה ביתר שאלת השאלת אם לברק ולממשלה סמכות לניהל מגעים אלו, ואם הם מבחן ציבורייה בהתחשב בכך שברק הודיע על התפטרותו ולכונסת כמעט לא נותרו עוד כלים פרלמנטריים לפפק על פעילות הממשלה. היוזץ המשפטי לממשלה, אליקים רובינשטיין, שלח לברק תזכיר בו כתוב: "אפילו היו העוסקים במשא ומתן מלאכי הרשות, ספק אם בימי בחירות אלה לא יעורבו שיקולים בניה התקופה... כל זאת על אחת כמה וכמה כשהמדובר בממשלה מייעוט ראש-הממשלה התפטר" אלם הוא ציין: "כללים של דברים, במישור הממשלה הראשי א' אפשר לומר כי המהלך הללו בלתי חוקיים" (הארץ, 2.1.2001, 12). התזכיר עורך ויכוח ציבורי נוקב על מידת הלגיטימציה של הממשלה יוצאת לניהל מגעים מדיניים. המחלוקת הגיעה גם לבית המשפט העליון, והוא קבע כי לממשלה סמכות לניהל משא ומתן מדיני גם בתקופת המעבר השלטוני.<sup>22</sup>

ב-6 לפברואר 2001 התקיימו הבחירות המינוחות לראשות- הממשלה. אריאל שרון זכה ב- 62.38 אחוזים מקולות המצביעים ואילו אהוד ברק זכה ב- 37.62 אחוזים בלבד. בשעה לאחר פרסום תוצאות המדגש הודיע ברק כי עם הקמת הממשלה החדשה בראשות שרון יפרוש מן הכנסת וממלגת העבודה. שרון קרא בנאום הניצחון שלו להקים ממשלה אחת לארץ וכן חזר והכריז שהוא מעוניין בשלום וכי הדבר מהיבש פשורת כואבות. הנאום היה מthon וזכה לשבחים (הארץ, 7.2.2001, 1; הארץ, 8.2.2001, ב1). יומיים לאחר נאום הניצחון החל המשא ומתן הקואלייציוני להרכבת הממשלה. בעבר יום נפגשו אריאל שרון ואהוד ברק בלשכת ראש- הממשלה והחלו את תהליך החפיפה ביניהם. ברק הנחה את שריו ואת צוות משרדו להעביר את השלטון באופן מסודר. הוא מינה צוות חפיפה בראשות יוסי קוץ'יק, מנכ"ל המשרד. בצוות היו מזכיר הממשלה היוצא, יצחק הרצוג, ומנהל הלשכה היוצא, גלעד שר.

לשרון לא היו תוכניות קונקרטיות לראשת כהונתו. צוות מאה הימים שהקים הtmpkr בתהליך החפיפה ובקבלה עדכונים מארגוני הממשלה היוצא. בתחילת ניהולו את העות צחי הנגבי, משה לייאן (החליף את אביגדור ליברמן במנכ"ל משרד ראש- הממשלה בתקופת נתניהו) וגדרון טער (החליף

את דני גונה כמושcir הממשלת בתקופת נתניהו, ויועד לשוב ולהתמנה מושcir הממשלת). לאחר שמיינה שרון את נושא המשרות השונות, כלל הצעות את המיעוד לשמש מנהל לשכת ראש-הממשלה, אורי שני, מושcir הממשלה המיעוד גدعון טער וכן איל ארד, יועץ אסטרטגי של שרון. לעומתם בשבועיים מינה שרון את רפי פلد להיות מנכ"ל משרד ראש-הממשלה. פلد נחשב מינוי מקצועני ומצולח. הוא השאיר את ראשי האגפים בתפקידיהם, וכבר הבטיח את ההמשכיות בישום התכניות שהותכו. בסך הכל, הייתה החפיפה בין צוות הממשלה היוצא לצוות הממשלה החדש מסודרת יחסית. קוצ'יק הכנין תיק עב ברס ובו פורטו התכניות השונות בתחום מדיניות הפנים שממשלה ברק עסקה בהן. כמו כן ערך את שרון בתכניות השונות.<sup>23</sup> צחי הנגבי וגבעון טער צינו כי זכו לשיתוף פעולה רחב ממד אנשי הממשלה היוצא.<sup>24</sup> שעות אוחdot לפני השציג שרון את ממשלו, הצליח להציג רוב פרלמנטרי לשולחה הליכי חקיקה חשובים. תחילתה אושר בקריאת ראשונה חוק התקציב, במתחנות שבה ניסח אותו שר האוצר היוצא, אברהם שוחט. אחר-כך ביטלה הכנסת בקריאת שנייה ושלישית את הסעיפים בחוק יסוד: הממשלה שקבעו כי ראש-הממשלה יבחר בבחירה ישירה, ובמקביל אישרה הכנסת מתוכנת חדשה לחוק זה. לאחר מכן הארכאה הכנסת בשנתיים את הפטור של בחוות הישיבה משירות צבאי בהוראת שעה.

-ב-7 במרס 2001 העיג שרון את ממשלו זוכה באמונם של 72 חברי-כנסת.<sup>25</sup> בדומה לנואם הניצחון שנשא אחרי הבחירות, היה נאום ההשבעה של שרון מตอน מבחינה מדינית. בין השאר חזר שרון ואמר שהוא מודיע לכך שהשגת השלום כרוכה בויתורים מכאים. בראשית כהונת הממשלה באו לידי ביטוי שינויים ניכרים במדיניות החוץ והביטחון של ישראל. שרון עצמו החלטת לא להיפגש עם יו"ש רשות הפלסטינית, ובהוראותיו נקט צה"ל קו התקפי ותקטיבי יותר. את מרבית החלטות הביטחונית קיבלו שרון, שר החוץ שמעון פרס ושר הביטחון בנימין בן-אליעזר (חברי 'המטבחון'). ועדת השרים לענייני ביטחון ('הקבינט הביטחוני') הסמיכה אותם להחלטת בעניין פעולות התקפיות.

**המעבר השלטוני** כולל גם שינויים אחדים במבנה משרד ראש-הממשלה

ובדפוסי העבודה במשרד. ראשית, המתוות השונים שעמדו לרשות ברק פורקו (למשל, מינהלת השלום והמתה המדיני-ביטחוני) והמתה לוחמה בטورو הועברו למועצה לביטחון לאומי. שנית, שרון החל לערער על סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה להורות לו כיצד להנוג בסוגיות שונות, אף על פי שבית המשפט העליון קבע כי היועץ המשפטי לממשלה הוא הפרשן המוסמך של הממשלה בכל הנוגע בחוקי המדינה. שלישית, גדל מספר המינויים המפלגתיים למשרות בכירות. בחודשים לאחר כינונה של הממשלה, דרש שרון מפלד, בಗל ליחסים במפלגת הליכוד ומאמכין על הנהיגת המפלגה, למנות אנשי ליכוד לתפקידים מינהליים-מקצועיים במשרד ראש-הממשלה, ובתגובהו על דרישתו התרפטר פלד.<sup>26</sup>

לסיכום, התוכונה הבולטת והחוורת לאורך תהליך חילופי הממשלה בישראל היא הבנה בלתי מספקת ולא מוסדרת מצד המועמד לראש-הממשלה. ראשי-ממשלה שביצעו מעברים שלטוניים ללא הכרנה מספקת ובלא תכנון מוקדם, נתקלו לא פעם בקושי מוחשי בקידום המדיניות הציבורית שבהם. לעיתים קרובות התנהלו חילופי השלטון באופן לא מסודר. חילופי השלטון בשנים 1984 ו-1986, היו רצופים בעיות רבות ובלטו בחוסר הסדר שלהם. החילופים של 1977, 1992, 1999 ו-2001 היו מאורגנים יותר, וניכר בהם שיתוף פעולה ממשמעותית יותר בין הממשלה היוצאת והממשלה הנכנסת. אך אוvr כרך ההסדרים המוסדיים ונורמות ההתנהגות בעת חילופי שלטון בישראל עודם טעונים לבונן וגיבוש.

בתהליך חילופי השלטון משתקפים השינויים המתחוללים בזירה הפוליטית והממשלית בישראל. לאחר שכשור הממשלה של הרשות המבצעת התבסט בשנים הראשונות, נעשו חילופי השלטון ריכוזיים יותר ומכוונים יותר כלפי המועמד לדראות-הממשלה. כניסה של רבין למשרד ראש- הממשלה ב-1992 הייתה את הדרכן לחילופי השלטון הבאים. הבחירה היהירה לדראות-הממשלה, כאשר יושמה, האדרירה את המمد האישי בחילופי השלטון והעכימה את הצורך לארגן מחדש את משרד ראש- הממשלה כרך שיחלום יותר את עצמותו המוחזקת של ראש- הממשלה. תהליך זה עצמו גרם לירידה עצמתם של מרכזי הכוח באחריהם במשאל

ובמשלחה ולרכיו עצמה רבה יותר בידי המעלג הפנימי של היועצים וארגוני  
אמונו של ראש-הממשלה הפועלם בצדוק אליו.