



**מערכת היחסים בין הדרג הביורוקרטי לדרג הפוליטי בממשלת מיעוט**

## **The Interaction between Political and Bureaucratic Elites in Minority Governments**

**Lee R. Nirel Ph.D.  
Meyrav Bauman**

**This paper was supervised by Dr. Maoz Rosenthal  
The views expressed here do not represent those of the PDRD or the Konrad Adenauer Stiftung**

# **Working Paper 2/22**

## **November 2022**

3..... **ABSTRACT**

3..... **תקציר**

4..... **מבוא**

5..... **יחסי דרג פוליטי-דרג מבצע בממשלות מיעוט: נקודות מרכזיות לעיון**

8..... **מערכת היחסים בין הדרג הפוליטי לדרג הביורוקרטי בממשלת מיעוט: מאפיינים מרכזיים**

8..... **תלות פרסונלית בשר**

8..... **השפעת דעת קהל**

9..... **העדפת הטווח הקצר**

9..... **הגברת שליטה ובקרה**

10..... **מקרי מבחן**

10..... **ממשלת מיעוט ומינויים פוליטיים: המקרה השוודי**

10..... **מימוש תכניות מדיניות בממשלות מיעוט: המקרה הקנדי**

13..... **סיכום**

15..... **ביבליוגרפיה**

## ABSTRACT

In parliamentary democracies, minority governments operate without a permanent and stable majority in the parliament. This paper sketches rough-cut topics for a preliminary examination of how bureaucratic and political elites interact during the time of minority governments. This paper emphasizes how this interaction potentially affects the bureaucracy's ability to act effectively. In this context, we present a theoretical overview which we use to examine two case studies of minority governments in parliamentary democracies. Finally, we offer some thoughts on a continuing research program for this topic.

## תקציר

מאמר זה מציע קווי מתאר, לבחינה ראשונית של הדרך בה פועלת ביורוקרטיה שלטונית מול הדרג הפוליטי הנבחר בדמוקרטיה פרלמנטרית אשר ממשלתה היא ממשלת מיעוט. המאמר יתמקד בשאלת יחסי הגומלין בין הדרג הביורוקרטי והדרג הפוליטי בממשלת מיעוט, והדרך בה מערכת יחסים זו משפיעה על יכולת הביורוקרטיה לפעול באופן אפקטיבי. במסגרת הניסיון להגדיר מורכבות זו, נציג סקירה תיאורטית על אופן העבודה ושיתוף הפעולה בין הדרג הביורוקרטי לדרג הפוליטי במצב של ממשלת מיעוט, נבחן את הנקודות העולות מסקירה זו בעזרת שני מקרי בוחן ממדינות דמוקרטיות פרלמנטריות שפעלו תחת ממשלות מיעוט: שוודיה וקנדה. לבסוף נציע קווי מתאר לתכנית מחקר המשכית לנושא זה.

## מבוא

דגם שלטוני שתפוצתו גוברת בעולם של משטרים פרלמנטריים הוא דגם ממשלות המיעוט. למרות ההעדפה של ממשלות בישראל להקים ממשלות רוב עם רוב מוצק בכנסת, ישראל כבר ידעה ממשלות מיעוט בעבר. מעבר לכך, אחד מהפתרונות המדוברים של המשבר הפוליטי אליו נקלעה ישראל מאז אפריל 2019, הוא לכוון את המסגרת החוקתית המאפשרת ממשלות מיעוט, מתוך הנחה שזו תאפשר משילה גם ללא רוב מוצק בפרלמנט וכך תמנע סיבובי בחירות תכופים. ישנה סדרת שאלות העולה לגבי ממשלות מיעוט ויכולתן לפעול תוך שימור המסגרת של פיתוח וחוסן דמוקרטי, בשל חשיבות נושא זה ראוי ללבן ולבחון שאלות אלה. כאן נתמקד בשאלת מערכת היחסים בין הדרג הפוליטי הנבחר והדרג הביורוקרטי הבכיר. לא ניתן להפריז בחשיבות נושא זה למרות מיעוט המחקר העוסק בו. חשיבות נושא זה נובעת מכך שאחד מהמרכיבים המרכזיים של הסדר הליברלי הוא איכות ותקינות המגזר הציבורי. באיכות ותקינות אין הכוונה רק למניעת שחיתויות ושקיפות טכנית. מדובר על יכולת המגזר הציבורי לבצע מדיניות (חוקית ולגיטימית) שקיבל לביצוע על ידי הדרג הפוליטי הנבחר (Fukuyama 2005).

הקושי ביכולת של הדרג הפוליטי הנבחר לדרוש מהדרג הביורוקרטי היענות, אפקטיביות ואחריותיות קיים בכל שיטת ממשל, ובשיטת הממשל הפרלמנטרית קושי זה קיים גם בממשלות רוב. השיטה הקואליציונית והצורך של מקים הקואליציה בתמיכת מפלגות הקואליציה עם חוסר היציבות והפיצול שמגיעים עם שיטה זו, מאפשרים לביורוקרטים לתמרן בין המפלגות השונות ולהוביל סדר יום של מדיניות שאינה עולה בקנה אחד עם רצונות המדיניות של המפלגות או דרישות דעת הקהל (Rosenthal 2012; Rosenthal and Wolfson 2013). ממשלות מיעוט מציגות קושי ייחודי במשטר פרלמנטרי. ממשלות אלה נמצאות בסיכון רב יותר ממשלות רוב לקרוס מבחינה פוליטית, יכולתן לגייס ולהחליף כוח אדם במנהל הציבורי מוגבלת, דעת הקהל כלפיהן חשדנית וחסרת סבלנות, ויכולתן לפעול בפרלמנט כדי לקדם ולהוביל חקיקה גם לא מובנת מאליה (Bourgault, 2011). במצב של פיצול פוליטי וחוסר יציבות מוגברת, לביורוקרטיה שאבדה עליה השליטה יש את המניעים והאפשרות לקדם סדר יום משלה (Rosenthal 2012).

הכתיבה האקדמית לגבי נושא זה מתמקדת בהיבטים של פוליטיקה מפלגתית וסדר יום של מדיניות ציבורית (לדוג': Green-Pedersen 2001). למרות חשיבות שני נושאים אלה, במחקר ראשוני זה אנו מבקשות לבחון נושא שעד כה, למיטב ידיעתנו, נבחן לגבי משטרים פרלמנטריים בעיקר בהקשר של ממשלות רוב<sup>1</sup>: יכולת הדרג הפוליטי להפעיל את סמכותו על הדרג הביורוקרטי המבצע בהינתן קושי פוליטי כמו ממשלת מיעוט. הפיתוי

<sup>1</sup> לדוג' הכוללת סקירת ספרות רלבנטית ר': Rosenthal 2016.

הניצב בפני ביורוקרטים להתעלם מהוראות הדרג הפוליטי במצב של חוסר ודאות פוליטי אינו מבוטל. במצבים כאלה, אם הדרג הפוליטי לא יכול לגייס קואליציה שתעניש את הדרג הביורוקרטי על אי ביצוע מדיניות, הרי שהדרג הביורוקרטי יוכל להחליט כי הוא מוביל את המדיניות התואמת לאינטרסים שלו ללא חשש מתגובת עונשין של הדרג הפוליטי (Rosenthal 2012). הקשיים אותם ציינו קודם לכן לגבי ממשלות מיעוט מגבירים את הסבירות שהרכב פוליטי כזה יגביר את ההיתכנות של תרחיש כזה. מהצד השני, לממשלות מיעוט יש לא מעט אמצעי פיקוח וענישה כלפי הדרג הביורוקרטי עד שגם במצב של ממשלת מיעוט יתכן והדרג הפוליטי יכול לממש את רצונו במלואו.

המאמר שאנו מציגות פה צנוע בהיקפו ושאופותיו: מיפוי פוטנציאלי של יחסי הכוח דרג פוליטי-ביורוקרטי בממשלות מיעוט, הצגת ממצאים על פי הידוע לנו מספרות המחקר לגבי נושא זה והצעה לעוגני מחקר עתידיים לגבי הרחבת נושא זה והעמקתו.

## יחסי דרג פוליטי-דרג מבצע בממשלות מיעוט: נקודות מרכזיות לעיון

תפקידו של הדרג הביורוקרטי הוא לתמוך בממשלה המכהנת, לבצע וליישם את התוכניות המוסכמות של הממשלה ולספק ייעוץ מקצועי לא מפלגתי בהתאם למדיניות הציבורית הנדרשת. במילים אחרות תפקידו של הדרג הביורוקרטי הוא יישום נאמן של המדיניות (Good, 2004). בממשלות מיעוט המצב לא צריך להיות שונה, אך הסביבה הפוליטית והפרלמנטרית במסגרתה נשקלות תוכניות המדיניות ואופן יישומן משתנה בצורה משמעותית. את ההשלכות על הדרג הביורוקרטי ניתן לבחון במונחים של ארבע דינמיקות או אינטראקציות (Good, 2004):

1. הדינמיקה בתוך מפלגת השלטון.
2. יחסי הגומלין בין מפלגת השלטון לשאר מפלגות ממשלת המיעוט והמפלגות התומכות מהאופוזיציה.
3. הדינמיקה בתוך מפלגת האופוזיציה הגדולה.
4. האינטראקציה בין שרים וחברי ממשלת המיעוט לחברי האופוזיציה.

ממשלות מיעוט פחות יציבות ממשלות בעלות רוב קוהרנטי בפרלמנט, לכן עליהן לבחון ללא הרף את מצב ציבור הבוחרים והערכת דעת הקהל את יכולת הביצוע וכיוון המדיניות אותו הן פועלות לקדם. מאחר וישנה אווירה של חוסר יציבות ונדמה כי מועד הבחירות הבאות תמיד ניצב מעבר לפינה, יש חשיבות רבה ומיידית לבחון את דעת הציבור בכל רגע נתון. מבחינת הדרג הביורוקרטי הדבר אומר שהמדיניות הממשלתית שתתקבל לרוב תהיה מדיניות קצרת טווח שדורשת תוצאות מיידיות ובעיקר מדיניות לא סלחנית לטעויות. הדרג הביורוקרטי נדרש לספק ייעוץ מקצועי, זהיר, נכון ונטול שגיאות בנושאי המדיניות הציבורית. מאחר וימיה של ממשלת מיעוט

קצרים ולא ברור מועד סיום כהונתה, ממשלה שכזו תשאף ליישום מהיר ואינטנסיבי של מדיניותה בעיקר בתחילת הקדנציה בכדי להוכיח עשייה ולהספיק להציג לציבור הבוחרים הוכחות לעבודתם הקשה (Good, 2004).

במצב של ממשלת מיעוט קיים שוני במערכת היחסים בין הדרג הביורוקרטי לדרג הפוליטי יחסית למצב בו הממשלה נהנית מרוב מוצק בפרלמנט. הדרג הפוליטי רוצה ביצוע מהיר של סדר היום אותו הוא מציג בתחילת הכהונה ולא בסטטוס קוו. במצב זה, ספקנים ומבקרים מתוך המגזר הציבורי מסתכנים בדחיקה הצידה. ככל שהלחץ עולה מצד הדרג הפוליטי לבצע מדיניות, מתבצעים שינויים הן מסיבות אסטרטגיות והן מסיבות פרסונליות (Bourgault, 2011). הקושי לפתח יחסי אמון מתעורר בכל פעם שיש חילופי כוח אדם בחלק הפוליטי של המגזר הציבורי, אך ממשלות מיעוט מביאות עימן דגשים ייחודיים למצב זה. לדוגמה, תקשורת שוטפת חיונית במצב של ממשלות מיעוט: שרים צריכים ביורוקרטים נאמנים בכדי ליישם מדיניות ציבורית בהתאם לסדרי העדיפויות של הממשלה (Bourgault, 2011). עם זאת, החוסר בלגיטימציה ציבורית הנובע מהיות הממשלה ממשלת מיעוט, יכול להקשות על מינויים בכירים בשירות הציבורי. הן מכיוון שיש קושי בהשגת רוב בפרלמנט והן בשל החשש מחוסר בלגיטימציה.

סוגייה נוספת בהקשר של יחסי דרג פוליטי ומנהלי בממשלות מיעוט היא היכולת של דעת הקהל להשפיע על מדיניות ציבורית. בגלל חוסר היציבות שלה ממשלת מיעוט תבקש להגיב לשינויים בדעת הקהל באופן מהיר וסביר להניח שתבצע שינויים או הסתייגות ממדיניות שנקבעה בעקבות השינוי בדעת הקהל. התנהגות שכזו לא מיוחסת לממשלת מיעוט בלבד וגם ממשלות רוב נוטות לפעול בצורה זאת, אך חוסר הוודאות של ממשלת מיעוט היא גורם עיקרי שישפיע על אופן פעולתה והתנהלותה. כתוצאה מחוסר וודאות וחוסר יציבות בממשלות מיעוט יהיה כוח והשפעה רבים יותר על מדיניות ציבורית לשדולות ולחברי ממשלה זוטרים (Hodgson, 1976).

גם יכולת התפעול הפרלמנטרית של ממשלת מיעוט משפיעה על מערכת היחסים בין הדרג המנהלי לפוליטי. נצפה כי בממשלת מיעוט תתקיים משמעת פרלמנטרית חזקה יותר בתוך מפלגת השלטון ומפלגות הממשלה בהשוואה לממשלת רוב. חברי הממשלה מודעים לכך שגורל הממשלה תלוי באופן הצבעתם וכך גם גורלם הם, ולכן ייטו לשמור על נאמנות ומשמעת לממשלה. שוב נוכל להניח כי הדבר נכון גם לממשלת רוב, אך בממשלת מיעוט הסתברות קריסת הקואליציה בפרלמנט היא גבוהה יותר. בהנחה כי המחוקקים (מה שלא תמיד נכון) מכווני הישרדות פוליטית, הם לא ימהרו להצביע נגד ממשלתם. כיצד הדבר קשור לאינטראקציה בין הדרג הפוליטי לדרג הביורוקרטי-מנהלי?

תוכניות מורכבות לעיצוב מדיניות חייבות לקבל אישור בפרלמנט תוך ששרי הממשלה וחברי הכנסת של המפלגות המייצגות אותה לא יוכלו לפעול באופן חופשי ברגע שבו שולחן הממשלה מחליט לתמוך בכיוון מדיניות

כלשהו. אם לא ניתן להניח כי הקואליציה תפעל באופן מלוכד מבחינת התמיכה ביוזמות מדיניות שונות, פרויקטים גדולים יתפוגגו בלחץ של בעיות מיידיות הדורשות פעולה דחופה. במצב זה עדכוני חקיקה ומדיניות עלולים להיות מוזנחים. לדרג הביורוקרטי יש פחות מרחב תמרון בייעוץ לדרג הפוליטי בפיתוח ויישום מדיניות, דבר שיכול לגרום לתסכול אצל אלו החשים שלא מתייחסים ברצינות לתפקיד הייעוץ שלהם ורגילים לעבוד על פרויקטים בינוניים וארוכי טווח. דבר שעשוי להשפיע על מורל הדרג הביורוקרטי והאופן בו יישם באופן מלא ויעיל את החלטות הממשלה (Bourgault, 2011).

ממשלות מודרניות חייבות להתמודד עם מספר בעיות שישפיעו על אופן עיצוב ויישום המדיניות הציבורית: ציבור משכיל יותר, ציפיות גבוהות מהאזרחים, מגבלות משפטיות על פעולות ממשלתיות, מנגנוני אחריות מחמירים יותר ואפשרויות רבות להפצת מידע. כל אלה מביאים את הממשלה למצב בו עליה להקדיש יותר תשומת לב לנזק שעלול להיגרם מהמדיניות הציבורית ולבצע מניעה ובקרה. במצב של ממשלת מיעוט כל תקרית קלה יכולה להסלים למשבר פרלמנטרי המסכן את קיומה השברירי של הממשלה. מצב זה דורש אף תשומת לב רבה יותר והשקעת זמן רב מהשרים והביורוקרטים הבכירים מאשר בממשלת רוב. לכן, ישנה חשיבות רבה למדיניות המתקבלת ואופן יישומה בכדי הימנע מצעדים מוטעים ולהוכיח לציבור כי מתקיימת מדיניות ציבורית אחראית ונכונה (Bourgault, 2011).

במצבים של ממשלת מיעוט עולה השאלה האם הדרג הביורוקרטי חזק יותר מהדרג הפוליטי בהשוואה למצבים של ממשלת רוב. אכן הגיוני להניח שכאשר הדרג הפוליטי חלש יותר הדרג הביורוקרטי מתחזק. דבר זה יכול לבוא לידי ביטוי במקרים בהם שרים מעודדים או מאפשרים לביורוקרטים לקבל החלטות מדיניות במקומם או במקרים בהם בירוקרטים בוחרים על דעת עצמם לספח להם תפקידים ואחריות של שרים. אולם מצבים שכאלה הם מצבי קיצון מיוחדים שיכולים להופיע גם בממשלת רוב. במענה לשאלה מתי לדרג הביורוקרטי ישנו כוח רב יותר, התשובה היא שדווקא בממשלת רוב. במצבים של ממשלת מיעוט לדרג הביורוקרטי ישנה השפעה פחותה יותר מאשר בזמנים יציבים ומסודרים. בממשלת מיעוט חסרת וודאות ויציבות לדרג הביורוקרטי אין ברירה אלא להישען על הקואליציה הקיימת כדי שזו תוביל מדיניות שהביורוקרטיה זקוקה לה. חוסר הגמישות בחברי הקואליציה לא יאפשר לביורוקרט לבצע תמרונים בין חברי הקואליציה ויחייב דרג זה להסכים עם רפורמות בהן מעוניינים הפוליטיקאים, או להימנע כלל מרפורמות. אבל בעוד שהשפעת הדרג הביורוקרטי בממשלת מיעוט תהיה פחותה יותר, היא נחוצה הרבה יותר עבור מימוש האינטרס הציבורי מאחר ועליהם להמשיך לתת את העוצמה הנכונה, המקצועית, המהירה וחסרת הטעויות בכדי ליישם מדיניות מהר ולהציג תוצאות לציבור (Hodgson, 1976).

לרוב ניתן להניח כי ממשלת רוב בעלת כוח פוליטי רב תדרוש מהדרג הביורוקרטי ציות ומשמעת דבר אשר יחליש את הדרג הביורוקרטי, אך במצב של ממשלת רוב ישנה יציבות פוליטית ועבודת ממשלה וביורוקרטיה תקינה ויציבה. דבר זה מאפשר לביורוקרטיה יותר חופש פעולה, שיקול דעת נרחב יותר ומצבים בהם הביורוקרטיה מבצעת סדרי עדיפויות ותיעדוף ביישום ההחלטות השונות המועברות אליה מהדרג הפוליטי. בניגוד לכך, בממשלת מיעוט אומנם לממשלה אין כוח פוליטי שישפיע על הביורוקרטיה וידרוש ציות ומשמעת, אך המצב הרעוע, חוסר היציבות והצורך להראות תוצאות מיידיות ומשמעותיות לציבור הן הסיבות שירתמו את הדרג הביורוקרטי למשימה ויביאו לציות וליישום נאמן, מהיר, טוב וחסך מטעויות של החלטות ממשלת המיעוט. חוסר היציבות וזמן הפעולה הקצר שיש לממשלת המיעוט תמנע מצבים בהם הביורוקרטיה תפעיל שיקול דעת בתיעדוף יישום ההחלטות ויווצר מצב בו החלטות הממשלה מבוצעות מיידית ובאופן מדויק כפי שהתקבלו. כך בעצם נחלש כוחה של הביורוקרטיה ועולה כוחה של ממשלת המיעוט. לכן ניתן לומר שבמצב של ממשלת מיעוט כוחה של הביורוקרטיה חלש יותר לעומת ממשלת רוב.

ממשלת מיעוט מייצרת אתגרים חדשים עבור הדרג הביורוקרטי, אך מצב זה יכול גם לייצר הזדמנויות חדשות. המתחים והלחצים של ממשלת המיעוט עשויים להשפיע על רמת האחראיות לא רק של הרובד הפוליטי אלא גם של הדרג הביורוקרטי בפני הציבור. ממשלת מיעוט יכולה לספק חלון הזדמנויות לשינוי וחיזוק רמת האחראיות של הרובד הביורוקרטי כלפי הציבור, לחזק את יישום תפקידו של הרובד הביורוקרטי של יעוץ ויישום נאמן לרובד הפוליטי (Good, 2004). מצב של ממשלת מיעוט בוחן את יכולת תפקודם של הדרג הפוליטי והדרג הביורוקרטי. מצב זה גורם לשני הדרגים לעבוד באופן מהיר, אינטנסיבי, מיומן, תוך שיתוף פעולה, רצון טוב וחשיבה מעמיקה על כל שלב. כל זה בכדי למנוע טעויות, לעבוד בזמן המהיר ביותר ולספק תוצאות לציבור. מצב של ממשלת מיעוט מציב לדרג הפוליטי והביורוקרטי מצב חדש שמצריך מהם גמישות, היענות, עקביות וחדשנות, אך מגביר אחראיות כלפי הציבור (Good, 2004). נתמקד כעת בהיבטים מסוימים של יחסי דרג פוליטי ומנהלי ההופכים לבולטים יותר בזמן ממשלת מיעוט: התלות בשר, השפעת דעת הקהל, העדפת הטווח הקצר והגברת השליטה והבקרה של הדרג הפוליטי על המנהלי.

## מערכת היחסים בין הדרג הפוליטי לדרג הביורוקרטי בממשלת מיעוט: מאפיינים מרכזיים

### תלות פרסונלית בשר

שיתוף הפעולה בין הצדדים תלוי באישיות השר, תפיסתו בנוגע לדעת הקהל והשינוי שעלול לחול בו ומערכת היחסית האישית בינו לדרג הביורוקרטי הבכיר במשרדו. מערכות יחסים אלו מעוצבות בהתייחס לשלושה גורמים



עיקריים: אישיותו והשקפתו של השר, יחסו כלפי שירות המדינה ותפיסתו את תפקידה של המדינה, כאשר מצב של ממשלת מיעוט מחריף את המתחים הפוטנציאליים. שרים מגיעים עם דעה שכבר גובשה לגבי דרג הביורוקרטי בכיר, טובה או רעה, מה שמשפיע ישירות על מערכת היחסים והפוטנציאל לעבודה משותפת. גורמים העשויים לשפר את הקשר בין הדרג הביורוקרטי הבכיר עם שר: תקשורת שוטפת עם השר כאשר הוא מתמודד עם מצב עדין, תשומת לב של הדרג הביורוקרטי הבכיר לדאגותיו הספציפיות של השר וציפיות לגבי מועדים, תוצאות ומשאבים ואף יחסיו של השר עם חברי הממשלה והוועדות השונות (Bourgault, 2011).

### השפעת דעת קהל

מאחר וכל זעזוע בפרלמנט יכול להוביל לבחירות, הממשלה חייבת להסתמך על אמון ותמיכה ציבורית במאבק יום יומי על דעת הקהל. ישנן יוזמות שנועדו לחיזוק דעת הקהל (מהלכי חקיקה ומדיניות מרכזיים וקמפיינים תקשורתיים) וקבלת החלטות מהירות ומשתנות בהתאם לשינוי בדעת הקהל בכדי למנוע ירידה באמון הציבור ובתמיכתו (Bourgault, 2011). שרים רגישים יותר להשפעה הפוטנציאלית על דעת הקהל והדרג הביורוקרטי שתחתיהם צריך לדעת כי השרים לא יסכימו לקדם מדיניות שנוטלת סיכונים או בעלת חדשנות מיוחדת. בכדי להציג הן לאופוזיציה והן לציבור הוכחות ביצועיות של הממשלה, על הדרג הביורוקרטי להפיק דוחות הממחישים את התקדמות והישגי המשרדים השונים. ככל שיעלה ספק וביקורת מצד האופוזיציה הדרג הביורוקרטי יהיה מוכן עם תשובות ונתונים בכדי לשרת את השר (Bourgault, 2011).

### העדפת הטווח הקצר

במצב של ממשלת מיעוט יוזמות חקיקה מתמקדות באג'נדה מוגבלת. יש לפעול לפי סדרי העדיפויות של הממשלה ביעילות ובמהירות. השר ממוקד בעבודה השוטפת של משרדו ופחות זמין לקבלת החלטות חדשות, בהתייחס ליישום התוכניות, נצפה לפגישות תכופות של השר עם הדרג הביורוקרטי הבכיר בנושא המשרד וחלוקת העבודה, מה שמשאיר פחות זמן למעורבותו בפיתוח תוכניות מדיניות חדשות. הציפייה של השר היא שהדרג הביורוקרטי יביא הצעות ריאליות ואם ניתן קצרות טווח גם אם מומחים בתחום חלוקים בדעות לגביהן. השרים מבקשים ייעוץ אסטרטגי שיעזור להם לקבל החלטות ולבצע סדרי עדיפויות. התאמות למדיניות ולצעדים חייבים לקחת בחשבון את המציאות הפרלמנטרית, כלומר את הקושי לשלוט בסדר היום הפרלמנטרי. לכן רצף של ממשלות מיעוט עשוי להוליד פיגור מהותי בעדכון מדיניות ותוכניות בתחומים שאינם נחשבים לדחופים בסדרי העדיפויות, כלומר, רוב התחומים (Bourgault, 2011).

### הגברת שליטה ובקרה

תחת ממשלות מיעוט השליטה הינה מרוכזת יותר, הממשלה מבקשת להתמקד בסדר היום שלה, להימנע מטעויות ולאכוף משמעת קפדנית הן בממשלה ובמשרדי הממשלה. ראש הממשלה מפעיל שליטה מוצקה יותר על סדר היום, ניהול משברים ואכיפת משמעת. הדרג הביורוקרטי מפעיל בקרה תכופה ומחמירה יותר על ניהול המשרד. כתוצאה מכך, השרים הופכים מעורבים יותר בפרטיים האדמיניסטרטיביים של ניהול המשרד. ראש הממשלה גם ממלא תפקיד רחב יותר במידה ניכרת בתקשורת שהופכת להיות הרבה יותר ריכוזית. דבר המשפיע על השר והיחסים של המשרד עם ציבור הלקוחות שלהם (Bourgault, 2011). בזמן ממשלת מיעוט, הסיכוי לבחירות גבוה מאשר בזמן ממשלת רוב. הדרג הביורוקרטי חייב להיות ממוקד יותר וחייב לספק תוצאות מוחשיות שהממשלה יכולה להעביר לבוחרים בזמן קצר ככל האפשר. כתוצאה מכך, הדרג הביורוקרטי יצטרך להתרחק מהאופן שבו פעל תחת ממשלת רוב ולהתרגל במהירות להלך הרוח של ממשלת מיעוט והנושאים על סדר היום. הדרג הביורוקרטי יהיה חייב לחשוב בטווח הקצר עד הבינוני שכן הדרישות והלחצים עליו מוגברים על ידי חוסר יציבות ממשלתית ומפלגתית. הדרג הביורוקרטי יצטרך להיות מודע יותר מאי פעם להיכן נמצאת החפיפה הפוליטית. הוא חייב להבטיח שהעצות הא-פוליטיות שלו לגבי אפשרויות המדיניות תהיה רחבה מספיק כדי לעמוד ביעדי הממשלה (Shorish & Brodie, 2020).

נדגים באופן בסיסי את השלכות ממשלות מיעוט על אפקטיביות שליטת הדרג הפוליטי על המנהלי בעזרת מקרי מבחן. בחרנו בשני מקרים מהעולם הפרלמנטרי הרב מפלגתי החווים קואליציות מיעוט: שוודיה וקנדה. בחרנו במקרים אלה בכדי להדגים במידת מה את אפקטיביות היחסים בין שני הדרגים בממשלת מיעוט במצבי מציאות ועבודת היום יום.

## מקרי מבחן

### ממשלת מיעוט ומינויים פוליטיים: המקרה השוודי

מחקרם של קארל דהלסטרום ובריגיטה ניקלסון בחן את ההשפעות על פוליטיזציה של הביורוקרטיה ומינויים פוליטיים. בין היתר בחן המחקר את הקשר של היות הממשלה ממשלת רוב או ממשלת מיעוט ליכולתה לבצע מינויים פוליטיים. המחקר בחן את המינויים הפוליטיים בדרג הביורוקרטי בשוודיה בין השנים 1960-2010. המחקר גילה כי ממשלות מיעוט מבצעות יותר מינויים פוליטיים מאשר ממשלות רוב. 44% מהמינויים הפוליטיים שהתבצעו בתקופה הנחקרת היו בממשלות רוב לעומת 47% בממשלות מיעוט. המחקר הראה כי יש קשר ישיר בין ביסוס, חוזק ויציבות הממשלה לכמות המינויים הפוליטיים שהיא מבצעת ללא קשר להיות הממשלה ממשלת רוב או מיעוט. המחקר חילק את הממשלות ל-4 סוגים: ממשלות רוב יציבות, ממשלות מיעוט יציבות, ממשלות רוב לא יציבות וממשלות מיעוט לא יציבות. מהנתונים עולה בניגוד לציפיות כי ממשלות יציבות מבצעות פחות

מינויים פוליטיים. ממשלות מיעוט יציבות ביצעו 46% מהמינויים הפוליטיים ואילו ממשלות מיעוט לא יציבות ביצעו 54% מהמינויים הפוליטיים. באופן דומה, ממשלות רוב לא יציבות מבצעות יותר מינויים פוליטיים מאשר ממשלות רוב יציבות. ניתן להסיק כי מינויים פוליטיים אינם גדלים ככל שהממשלה שורדת יותר שנים בשלטון. תוצאות המחקר מראות דווקא על כך שממשלות לא יציבות מבצעות יותר פוליטיזציה ומינויים פוליטיים (Dahlström & Niklasson, 2013).

### מימוש תכניות מדיניות בממשלות מיעוט: המקרה הקנדי

בשנת 2019 חווה השירות הציבורי של קנדה ממשלת מיעוט לראשונה מאז ממשלותיו של סטיבן הארפר בין 2006 ל-2011. הקנדים בחרו ממשלת מיעוט ליברלית שמנסה להמשיך ולקיים את הבטחות המדיניות שניתנו בארבע השנים הקודמות, כמו גם הבטחות חדשות ממצע הבחירות של 2019 שדרשו להשיג תמיכה חוצת מפלגות. לאחר הבחירות, כאשר מוקמת ממשלה בקנדה, ישנם שני אירועים שעובדי ציבור מצפים להם: נאום ראש הממשלה ושחרור מכתבי המנדט של השרים. באמצע דצמבר, אלה חשפו את התוכניות לטווח הבינוני של ממשלתו של ג'סטין טרודו וסיפקו את נרטיב הממשלה לכולם, אבל במיוחד לשירות הציבורי, שמופקד על יישום סדר היום של הממשלה. הנאום בשנת 2019 הכיל כמות נכבדה של פירוט תוכניות מדיניות שהוסרו מהקמפיין. למעשה, המצע הליברלי נכתב כמו תקציב חמישי, מה שהופך אותו לאפשרי וניתן ליישום בתוך תוחלת החיים הצפויה והקצרה של ממשלת המיעוט. זו אחת הסיבות לכך שהממשלה הייתה בטוחה שהתוכנית שלה תזכה לתמיכת מפלגות אחרות (Shorish & Brodie, 2020). תפקידו המסורתי של השירות הציבורי הוא יישום המדיניות: ביצוע מדיניות הממשלה המכהנת תוך שמירה על ניטרליות פוליטית. יחד עם זאת, ככל שהמדינה גדלה ומתפתחת ועבודת השירות הציבורי מתרחבת, הדרג הפוליטי יזדקק למומחיות ותמיכה נוספת. כך עובדי הציבור הופכים מעורבים יותר בגיבוש מדיניות. עם זאת, ארבע שנים בממשלת רוב אינן מספיקות כדי ליישם רעיונות גדולים, קל וחומר שנתיים של ממשלת מיעוט. בהקשר פוליטי זה, השירות הציבורי חייב להישאר ממוקד במה שניתן להשיג (Shorish & Brodie, 2020).

נכון לשנת 2020 עובדי הציבור של קנדה הזדהו ברובם עם האידיאולוגיה של ראש הממשלה טרודו לגבי המנהל הציבורי: עמידה בסדרי העדיפויות של הממשלה על ידי ביטול הפער בין קביעת מדיניות ויישום. בעקבות תוצאה משפילה בליל הבחירות, לטרודו היה ברור שהוא לא יקים ברית או קואליציה עם אף מפלגה או קבוצת מפלגות, אלא ישתף פעולה ויחפש תמיכה על בסיס כל מקרה לגופו. למרות שגישה זו היא הדרך הטובה ביותר לקדם מדיניות תחת ממשלת מיעוט חזקה, יש לה סיכונים פוליטיים. למשל, רעיונות מדיניות סביב פיתוח משאבי טבע שמעניינים רק את הליברלים יכולים להוביל להצבעת אי אמון בפרלמנט. לחלופין, אם מפלגות

האופוזיציה יחליטו לתמוך בהצעות הממשלה, הן יכולות לצבור נקודות פוליטיות על ידי נטילת קרדיט על העברת פיסות חקיקה חשובות. במצב זה השירות הציבורי יופנה להתמקד ביישום מדיניות ותוכניות שעוצבו לפני הבחירות או שניתן להשיגן בטווח הקצר, כדי שהממשלה תוכל לקחת את הקרדיט (Shorish & Brodie, 2020).

שני גורמים חשובים שיכולים להוביל לשירות ציבורי ממוקד במהלך ממשלת מיעוט הם דרישה מוגברת לאחריותיות וירידה בהיקף המדיניות החדשה או המורחבת. לדברי דיוויד גוד, חוקר ממשלות מיעוט, בכירי הדרג הבירוקרטי ופוליטיקאים יעסקו באחריותיות הממשלה, וכוח קבלת החלטות ירוכז עוד יותר, מה שיוביל להחלשת יישום המדיניות בשירות הציבורי. הממשלה תעצב יותר מדיניות ותכניות כדי לבדל את עצמה ככל שניתן מהאופוזיציה. מטבע הדברים, היעדרו של רוב פרלמנטרי לממשלה מביא ביקורת נוספת על הממשלה ועל עובדי ציבור בכירים. מתוקף תפקידם, גם הם חווים את ההשפעות של פוליטיקה מפלגתית ודרישות גדולות יותר לאחריות. ועדות פרלמנטריות - אחד מהכלים בהם האופוזיציה יכולה להשתמש כדי להטיל דין וחשבון על הממשלה - יציגו הזדמנויות רבות ליריבות בין-מפלגתית תוך בחינת הרקורד של הממשלה. תחת רוב, הממשלה יכולה להכתיב מה יקרה בוועדות כי היא מחזיקה ברוב המושבים בוועדות. במצב של מיעוט, השרים ועובדי הציבור הבכירים שלהם חייבים לעמוד תמיד על המשמר, שכן האופוזיציה יכולה לבקש מהם להופיע בוועדות כדי לדון כמעט בכל דבר. בנסיבות שכאלה, הממשלה לא יכולה לסגור את הדיון בוועדה, ועובדי ציבור חייבים להבטיח כי חומרי תדריך לשרים ולפקידים המופיעים בוועדות יהיו מוכנים ובטוחים (Shorish & Brodie, 2020).

ביקורת מוגברת וקריאות לאחריותיות רבה יותר יגרמו לממשלת המיעוט לחשוש לקחת סיכונים, מה שיהפוך את הדרג הבירוקרטי לתפקד כשומרי סף בכדי להבטיח שסדרי העדיפויות של הממשלה מיושמים במהירות. מנקודת מבט של הדרג הבירוקרטי, עובדי ציבור בכירים יהפכו ליותר מעורבים פוליטית שכן תהיה להם עמדה נחרצת במדיניות ובתוכניות ממשלתיות. הממשלה הליברלית תהיה פחות מוכנה להציג רעיונות מדיניות חדשים ונועזים מהמצע שלה ותדבק בהתחייבויות קודמות ומיזמים שמובטחת התמיכה בהם בבית הנבחרים. ואכן במקרה הקנדי, תקצוב תשתיות היה מרכיב מרכזי בקמפיין 2019 בכל המפלגות. הליברלים ביקשו לקדם את יישום התוכניות שעיצבה הממשלה הקודמת תוך השקעה של קרוב ל-100 מיליארד דולר, בעצם השימוש בתוכנית קודמת מבטיחה יישום בטוח ומהיר של התוכניות ובכך הממשלה יכלה לספק תוצאות לציבור תוך שמירה על דעת קהל חיובית לקראת הבחירות הבאות שהיו קרובות מתמיד (Shorish & Brodie, 2020).

במצב של ממשלת מיעוט, האופן בו הדרג הבירוקרטי מיישם את החלטות הממשלה עובר פוליטיזציה נוספת בכדי למצוא חן בעיני הדרג הפוליטי. שכן פוליטיקאים מתפתים לתגמל יישום מדיניות נאמנה ולהתעלם ממדיניות שמעולם לא יושמה. השירות הציבורי יצטרך להסתגל ולהיות תגובתי, להימנע ממלכודות ולוודא שהוא

לא יסטה מהאידיאולוגיה של ממשלת המיעוט. עצם הישרדותה של ממשלת מיעוט תהיה תלויה במידה רבה לא רק בכושרה הפוליטי של המפלגה, אלא גם בעובדי הציבור שמעלים רעיונות שעל פיהם נבחרה הממשלה. במשך זמן רב ככל שממשלת המיעוט תשרוד, היא תציג אתגרים ייחודיים לשירות הציבורי ותבחן את יעילותו (Shorish & Brodie, 2020).

## סיכום

ממשלות מיעוט שהפכו לתופעה נפוצה ביותר ברחבי העולם הדמוקרטי מעלות שאלות על אופן עבודת הדרג הבירוקרטי והדרג הפוליטי במצב שכזה. עד כמה חולשת הדרג הפוליטי הנובעת מחוסר היציבות ואי הוודאות של ממשלת המיעוט מגבירה את כוחו של הדרג הבירוקרטי? עד כמה המצב בו נתונה ממשלת מיעוט משנה את אופן העבודה ושיתוף הפעולה בין שני הדרגים? בנייר עמדה בחנו את שאלת אפקטיביות מערכת היחסים בין הדרג הבירוקרטי והדרג הפוליטי בממשלת מיעוט, בהתייחס לאופן העבודה ושיתוף הפעולה בין הדרג הבירוקרטי לדרג הפוליטי במצב של ממשלת מיעוט. הראינו שלרוב ניתן להניח כי ממשלת רוב בעלת כוח פוליטי רב תדרוש מהדרג הבירוקרטי ציות ומשמעת. דבר אשר יחליש את הדרג הבירוקרטי, אך במצב של ממשלת רוב ישנה יציבות פוליטית ועבודת ממשלה ובירוקרטיה תקינה ויציבה, מה שיאפשר לבירוקרטיה יותר חופש פעולה, שיקול דעת נרחב יותר ומצבים בהם הבירוקרטיה מבצעת סדרי עדיפויות ותיעדוף ביישום ההחלטות השונות המועברות אליה מהדרג הפוליטי.

מהניתוח שהצגנו בנייר זה ניתן לראות כי במצב של ממשלת מיעוט אומנם לממשלה אין כוח פוליטי שישפיע על הבירוקרטיה וידרוש ציות ומשמעת, אך המצב הרעוע, חוסר היציבות והצורך להראות תוצאות מיידיות ומשמעותיות לציבור הן הסיבות שירתמו את הדרג הבירוקרטי למשימה ויביאו לציות וליישום נאמן, מהיר, טוב וחרף מטעויות של החלטות ממשלת המיעוט. חוסר היציבות וזמן הפעולה הקצר שיש לממשלת המיעוט יכול למנוע מצבים בהם הבירוקרטיה תפעיל שיקול דעת בתיעדוף יישום ההחלטות ויווצר מצב בו החלטות הממשלה מבוצעות מיידית ובאופן מדויק כפי שהתקבלו. כך בעצם נחלש כוחה של הבירוקרטיה ועולה כוחה של ממשלת המיעוט. לכן ניתן לומר שבמצב של ממשלת מיעוט כוחה של הבירוקרטיה חלש יותר לעומת ממשלת רוב.

בנוסף לכך, ניתן לראות כי ממשלת מיעוט משפיעה רבות על אופן שיתוף הפעולה בין הדרג הבירוקרטי והפוליטי. במצבים אלו הדרג הפוליטי דורש יישום מדיניות מהיר, נכון, יעיל ואפקטיבי בכדי לספק תוצאות לציבור בהקדם האפשרי ולרוב בתחילת הקדנציה. מצב זה מייצר אתגרים חדשים עבור הדרג הבירוקרטי, אך מצב זה יכול גם לייצר הזדמנויות חדשות. מצב זה מגביר את האחראיות של שני הדרגים ובסופו של דבר יכול להיטיב עם הציבור. מאחר ומצב של ממשלת מיעוט המלווה בחוסר יציבות, אי וודאות וצורך יומיומי לבחינת דעת הקהל וביצוע שינויים בהתאם לתוצאות יביא את הממשלה לדרישה מהדרג הבירוקרטי ליישום מהיר, מוצלח ועם תוצאות מיידיות של המדיניות הציבורית.

ביקשנו להראות כי מצב זה יגביר את האחריותיות הן של הדרג הפוליטי והן של הדרג הבירוקרטי, אך במדינות בהן ישנה רמת אחריותיות גבוהה מלכתחילה הדרג הבירוקרטי אכן ירתם למשימה ויעשה כל שיידרש בכדי לסייע לדרג הפוליטי לעמוד בציפיות הציבור וישם נאמנה את המדיניות ויצג תוצאות מהירות וטובות לציבור הבוחרים. אך במדינות בהן רמת האחריותיות אינה גבוהה יתכן והדרג הבירוקרטי לא ירתם למשימה ועצם כך שלממשלת המיעוט אין כוח פוליטי באמצעותו תוכל "לשלוט" בדרג הבירוקרטי ולדרוש עבודה נאמנה, מהירה וטובה, הדרג הבירוקרטי יעשה את הפעולות ההפוכות, "יתקע מקלות בגלגלים", ימנע יישום מהיר יעיל וטוב וימתין עד שממשלת המיעוט תתחלף, דבר אשר יתרום רבות לנפילת הממשלה ולבחירות הבאות.

חשוב לציין כי נושא מחקר זה הינו נושא שלא נכתב עליו רבות אך יחד עם זאת נייר זה מציג את חשיבות הנושא והצורך הברור לבצע בו מחקרים ולחקור את אפקטיביות היחסים בין הדרגים השונים במצב של ממשלת מיעוט לעומק ולהבין את השלכות והתוצאות. זאת בעיקר לאור עליית מספר ממשלות המיעוט בשנים האחרונות בעולם הדמוקרטי וחשיבות מערכת היחסים בין הדרג הפוליטי לדרג הבירוקרטי, מחקרים אלו חשובים והכרחיים בכדי להבין, לתקן ולהסדיר את שיתוף הפעולה והעבודה המשותפת של שני הדרגים בממשלת מיעוט בכדי להגיע לתוצאות האפקטיביות והיעילות ביותר שיטיבו עם המדינה והציבור וימנעו מצבים של חוסר תפקוד ממשלתי ומדיני ושיתוק המדינה.

## ביבליוגרפיה

- Bourgault, J. (2011). Minority government and senior government officials: the case of the Canadian federal government. *Commonwealth & Comparative Politics*, 49(4), 510-527.
- Dahlström, C., & Niklasson, B. (2013). The politics of politicization in Sweden. *Public Administration*, 91(4), 891-907.
- Fukuyama, Francis. 2005. "Building Democracy After Conflict: "Stateness" First." *Journal of Democracy* 16 (1): 84-88.
- Good, D. A. (2004). Minority government and public servants. *Canadian Parliamentary Review*, Autumn.
- Green-Pedersen, C. (2001). Minority governments and party politics: The political and institutional background to the "Danish Miracle". *Journal of Public Policy*, 21(1), 53-70.
- Hodgson, J. S. (1976). The impact of minority government on the senior civil servant. *Canadian Public Administration*, 19(2), 227-237.
- Rosenthal, M. (2012). Agenda control in an unstable multiparty parliamentary democracy: evidence from the Israeli public sector. *Constitutional Political Economy*, 23(1), 22-44.
- Rosenthal, M., & Wolfson, A. (2013). The Determinants of Government Budgetary Implementation: Policy Analysis of the Israeli Case. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 15(5), 432-451.
- Rosenthal, M. (2016). *Israel's Governability Crisis: Quandaries, Unstructured Institutions, and Adaptation*. Lexington Books.



Shorish, H., & Brodie, N. (2020). How a minority government changes life for public servants. Policy Options politiques. Retrieved from: <https://policyoptions.irpp.org/magazines/january-2020/how-a-minority-government-changes-life-for-public-servants/> Accessed on 10 September 2022.