

אפקטיביות החקיקה הממשלתית בזמן ממשלת מיעוט

**THE EFFECTIVENESS OF GOVERNMENT LEGISLATION DURING
A MINORITY GOVERNMENT**

**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 1/22

NOVEMBER 2022

תוכן העניינים

5		ENGLISH ABSTRACT
		6 תקציר
		6 מבוא
7	אפקטיביות חקיקה ממשלתית בממשלות מיעוט: הילכו שניים יחדיו?	
		8 ספרד
		8 דנמרק
		9 שוודיה
10	חקיקה ממשלתית על ידי ממשלות מיעוט במבט השוואתי רחב	
11	חקיקה ממשלתית בממשלות מיעוט במבט אנליטי	
		16 סיכום
17		ביבליוגרפיה

ENGLISH ABSTRACT

This position paper studies minority governments' effectiveness in their ability to pass legislation in parliament in comparison to majority governments, assuming that this is a direct measure of governments' effectiveness. We examine this question using several case studies, a comparative analysis, and an analytic review of the main findings proposed by the literature regarding this topic. Our main claim is that minority governments can be as effective as majority governments in passing legislation. However, that ability is based on minority governments' ability to reach agreements with some opposition parties. Moreover, that capacity is enhanced when the formateur party has central ideological positions and the opposition parties diverge from each other, without being too far off from the formateur party and each other.

תקציר

נייר עמדה זה יתמקד בשאלת אפקטיביות החקיקה הממשלתית בזמן ממשלת מיעוט אל מול חקיקה ממשלתית בזמן ממשלת רוב. במסגרת נייר עמדה זה, אנו מציגות סקירה תיאורטית השוואתית על חקיקה ממשלתית בממשלות מיעוט, תהליכי החקיקה במצבים שכאלו ואפקטיביות חקיקה זו, תוך הישענות על ממצאים העולים מספרות המחקר. אנו בוחנות את הנושא בעזרת מקרי מבחן ממוקדים, מחקר השוואתי וניתוח מוסדי-אנליטי. הטיעון המרכזי שנציג כאן הוא כי ממשלות מיעוט יכולות להיות לא פחות אפקטיביות מממשלות רוב בקידום חקיקה. הדבר תלוי ביכולתן לחתום על הסכמי שיתוף פעולה עם חלקים מהאופוזיציה. מעבר לכך, ממשלות מיעוט המונהגות על ידי מפלגה השייכת למרכז הפוליטי, הפועלות מול אופוזיציה מפוצלת מבחינה אידיאולוגית שעמדותיה לא מאוד שונות משל המפלגה השלטת, יוכלו לשרוד זמן רב יותר בתפקידן.

מבוא

ממשלות מיעוט הפכו לתופעה נפוצה יותר ברחבי העולם הדמוקרטי זאת בעקבות ירידה בשיעורי ההצבעה, ירידה בכמות המושבים לה זוכה כל מפלגה והפירוק והקיטוב ההולך וגובר של המערכת המפלגתית. אם בשנות ה-80 של המאה ה-20 מכלל הממשלות שהוקמו אחוז קיומן של ממשלות מיעוט היה 26%, בשנות ה-90 הייתה עליה ל-30% ובשנת 2010 הגיעו ממשלות המיעוט לשיא חדש של כ-33%. כתוצאה מכך הקמת ממשלות מיעוט הפכה לחלופה העדיפה במדינות רבות, גם במדינות להן אין היסטוריה וניסיון של ממשלות מיעוט כמו בריטניה, הולנד ואוסטרליה (Thürk, 2022). על פניו, ממשלות אלה משקפות גירעון דמוקרטי: הן מושלות ברשות המבצעת למרות שאינן נהנות מרוב קבוע ברשות המחוקקת ובדעת הקהל. עם זאת, ניתן לראות כי ממשלות מיעוט קמות בדרך כלל במדינות המדורגות ברמות הגבוהות ביותר במדדי הדמוקרטיה ובמדדי שביעות הרצון של האזרחים מרמת הדמוקרטיה במדינה כמו בדנמרק, ניו זילנד, נורבגיה ושוודיה (Thürk, 2022).

ממשלות מיעוט אינן מחזיקות ברוב מוחלט בפרלמנט ולכן באופן מסורתי נתפסות כממשלות חלשות יותר שצריכות לחשוש מקשיים בקביעת חקיקה. לממשלת מיעוט יכולות להתקיים שתי סיטואציות בהן תהיה תבוסה חקיקתית – האחת שהצעת חוק ממשלתית תידחה בפרלמנט והשנייה שהצעת חוק של האופוזיציה תזכה ברוב ותתקבל, בכל אופן בכל אחת מהסיטואציות הללו הממשלה תחווה אובדן שליטה על סדר היום הממשלתי. היות ולממשלות מיעוט אין רוב

קבוע התומך בהן בפרלמנט, כיצד הן נמנעות מתבוסה ושומרות על שליטה בסדר היום החקיקתי? (Thürk, 2022).
 במונחים מוסדיים, אין לממשלות מסוג זה את היכולת להתחייב באופן אמין לחקיקה שתאפשר עיצוב ויישום מדיניות
 ציבורית, או את היכולת לאיים על שותפים קואליציוניים כי ישלמו מחיר פוליטי על חוסר תמיכה בהן. לממשלות כאלה
 אין את הרוב להתחייב לאף אחת מהאסטרטגיות הללו הנחשבות לבסיס לעיצוב שיתוף פעולה אסטרטגי בפרלמנטים
 (Heller, 2001).

לא ניתן להפריז בחשיבות יכולת ממשלות להוביל את תהליך החקיקה בפרלמנט. יכולת זו מאפשרת להעריך
 את ביצועי הממשלה בפועל, את עמידתה בהבטחותיה לבוחרים ובכך את מעמדה הפוליטי, יציבותה וסיכוייה להיבחרות
 נוספת. למשל, החשיבות בוודאות קיום הבטחת הבוחר משפיעה ישירות על אופן קבלת ההחלטות של יחידים וקבוצות
 בהתייחס לנושאים כלכליים. מחקרים הראו כי חוסר וודאות לגבי מדיניות ממשלתית מרחיק משקיעים לבחור להשקיע
 את כספם במדינה (Hassett & Metcalfe, 1999; Rodrik, 1991). חוסר מידע בנוגע לעתיד לבוא ובנוגע למצבה
 הכלכלי העתידי של המדינה, מרתיע לבצע השקעה במדינה ללא וודאות כלכלית. לפיכך, ניתן לראות לא מעט עדויות
 אמפיריות לכך שכלכלות רבות מפסידות עקב אי וודאות בנוגע למדיניות ממשלתית וקשורה ישירות בשיעורי צמיחה
 נמוכים יותר. זאת בנוסף להפחתת תעסוקה במגזרים רגישים למדיניות כמו ביטחון, בריאות ופיתוח תשתיות (Klüver
 & Zubek, 2018). ננסה כאן לעמוד על התנאים בהם נוצר שיתוף פעולה מבוסס אינטרסים למרות היעדרם של תנאים
 אלה. אם כן, המיקוד המרכזי של נייר סקירה זה הוא ביכולת של ממשלות במשטר פרלמנטרי הנשענות על קואליציות
 מיעוט, ליצור מחויבות אמינה לתהליך החקיקה הממשלתי למרות נחיתותן בפרלמנט.

אפקטיביות חקיקה ממשלתית בממשלות מיעוט: הילכו שניים יחדיו?

מחקרים רבים בחנו את יכולת החקיקה של ממשלות מיעוט. ישנם מחקרים שהראו כי לממשלות מיעוט אין יכולת חקיקה
 יציבה וכי ממשלות מיעוט מתקשות בקביעת מדיניות (Edin & Ohlsson, 1991; Roubini & Sachs, 1989). לעומת
 זאת, מחקרים אחרים טענו כי ממשלות מיעוט דווקא יכולות לשלוט ביעילות בסדר היום החקיקתי, מחקרים עדכניים
 מראים כי ממשלות מיעוט מצליחות לא פחות ממשלות רוב בהעברת חוקים, קביעת סדר היום, קביעת מדיניות ומילוי
 התחייבויות לבוחרים (Green-Pedersen, 2001; Naurin et al, 2019; Thomson et al, 2017; Thürk, 2022). נדגים
 באופן בסיסי את היכולת של ממשלות מיעוט להוביל תהליך חקיקה אפקטיבי בתוך הפרלמנט בו אין להן רוב פורמלי,
 בעזרת מקרי מבחן. בחרנו בשלושה מקרים מהעולם הפרלמנטרי הרב מפלגתי החווים קואליציות מיעוט באופן תדיר:

ספרד, דנמרק ושוודיה. בחרנו במקרים אלה בכדי לגוון במידת מה את הסיביות הכרוכה בהיווצרות קואליציות מיעוט וביכולתן לקדם חקיקה באופן אפקטיבי.

ספרד

תדירות ממשלות מיעוט בספרד בולטת בפרספקטיבה השוואתית. בין הבחירות הראשונות שלאחר חיקוק החוקה ב-1979 ועד בחירות מרץ 2008 התקיימו בספרד ארבע ממשלות רוב חד-מפלגתיות וחמש ממשלות מיעוט חד מפלגתיות המהוות כ-55.6%. אם נכלול את ממשלת זאפטרו השנייה (2008) ואת ממשלת טרום החוקה של אדולפו סוארז שנבחרה באופן דמוקרטי ב-1977 אחוז זה יעלה ל-64% (Field, 2009). בספרד ממשלות רוב מצליחות להפוך יותר הצעות חוק לחוקים (89.3%) מאשר ממשלות מיעוט (80.4%). כמו כן, בספרד, ממשלות המיעוט אינן פחות פרודוקטיביות מבחינה חוקתית, כפי שנמדד במספר החוקים שהוצעו ביוזמת הממשלה. בתי מחוקקים עם ממשלות מיעוט העבירו בממוצע 165 חוקים ביוזמת הממשלה לעומת 144 עבור בתי מחוקקים עם ממשלות רוב (Field, 2009). לאחר 1982, ממשלות מיעוט העבירו בממוצע 141 חוקים לעומת 144 עבור ממשלות רוב. כצפוי, בתקופות של ממשלות מיעוט אחוזי החקיקה הלא ממשלתית גבוהים יותר. בין 1979 ל-2008 הצעות חוק ביוזמה לא ממשלתית ייצגו 17.9% מכלל החוקים שהתקבלו במהלך ממשלות מיעוט ורק 11.1% במהלך ממשלות רוב. בתקופה שלאחר האיחוד (-1982 2008) ההבדל גדול עוד יותר ועומד על 20.4% (ממשלות מיעוט) ו-11.1% (ממשלות רוב) (Field, 2009). כך גם ממשלת המיעוט של אפטרו ששלטה בספרד בין 2004 ל-2008 והתפזרה כמעט במועד הנקוב בחוק, העבירה 92.1% מהצעות החוק הממשלתיות אשר כללו רפורמות דרמטיות רבות (Field, 2009).

לפיכך, ממשלות מיעוט בספרד מתפקדות כמו ממשלות רוב ובעלות רמות ביצוע גבוהות. כך למשל העבירה ממשלת המיעוט של זאפטרו בין 2004-2008,

דנמרק

דנמרק הינה שיאנית עולם בהקמת ממשלות מיעוט כאשר מ-1945 עד 1999, 13 מתוך 32 ממשלות דנמרק היו ממשלות מיעוט. מאחר ודנמרק מחזיקה בשיא בממשלות מיעוט וקיימת בה המסורת בת מאה השנים של הכללת מפלגות אופוזיציה בתהליך החקיקה הממשלתית, דבר זה מחייב באופן בלתי פורמלי התחייבות של מפלגות למדיניות מסוימת ולממשלה (Christiansen & Pedersen, 2014). בדנמרק במצב של ממשלת רוב רק 37.7% מהחוקים (149 מתוך 400) שהתקבלו היו כחלק מהסכמים קואליציוניים. במצב של ממשלת מיעוט רק 47% מהחוקים היו כאלה שלא

נולדו מתוך הסכמי חקיקה בין ממשלת המיעוט למפלגות האופוזיציה. ממשלות מיעוט לא יכולות לכפות חקיקה ללא תמיכה של האופוזיציה ולכן עליהן לנהל משא ומתן על חקיקה עם מפלגות מחוץ לממשלה ולקבוע הסכמים מחייבים באופן בלתי פורמלי כדי להעביר חוקים. ההבדל העיקרי בין ממשלת מיעוט ללא הסכמים פורמליים לממשלת מיעוט בעלת הסכמים פורמליים היא שממשלת המיעוט מעבירה יותר חקיקה אך ורק באמצעות הסכמי חקיקה פורמליים (Christiansen & Pedersen, 2014). בנושאים כמו איכות הסביבה והגירה, קיים הבדל מהותי בין ממשלת מיעוט ללא הסכמים פורמליים לממשלת מיעוט בעלת הסכמים פורמליים, כאשר 25% מכל חוקי ההגירה מבוססים אך ורק על הסכמי חקיקה במקרה של ממשלת מיעוט בעלת הסכמים פורמליים. ממשלת מיעוט ללא הסכמים פורמליים לא העבירה חוקי הגירה (Christiansen & Pedersen, 2014).

שוודיה

מדינות סקנדינביה ידועות בפרקטיקה של ממשלות מיעוט על ידי אילוץ מוסדי של פרלמנטריזם שלילי. ההבחנה בין פרלמנטריזם חיובי לשלילי מסתמכת על תהליך הקמת הממשלה – מדינות בהן הממשלה צריכה לזכות באמון הפרלמנט מוגדרות כבעלות פרלמנטריזם חיובי. מדינות בהן אין צורך לאמון הפרלמנט בממשלה הן בעלות פרלמנטריזם שלילי. יחד עם זאת, בשוודיה האופוזיציה נתפסת כבעלת אחריות מסוימת ליציבות הממשלתית. ההתנהלות בדילמה במרכזה עומדת השאלה בתמיכה בממשלת המיעוט למול שמירת בידול מובהק לתחרות על קולות הבוחר, הינה אינטנסיבית עבור מפלגות אופוזיציה חזקות. מחקר שניתח הצעות חוק שעלו להצבעה בפרלמנט ב-23 שנים של ממשלות מיעוט בשוודיה בין 1991-2018 מצא כי מפלגות אופוזיציה מחויבות רשמית להביע תמיכה בממשלת המיעוט חולקות דאגות דומות כאשר האינטרסים שלהן מנוגדים לאלו של הממשלה. עם זאת, מפלגות עם עמדות מנוגדות חזקות ללא הסכם תמיכה נמצאו פחות מודאגות מלהיתפס מקורבות לממשלה, דבר שהוביל להתנהלות פחות מעורפלת מול ממשלת המיעוט. אמנם נמצא כי העימות האופוזיציוני בריקסדאג השוודי גבר עם הזמן, אך בכל זאת שיתוף פעולה רחב הינו הכלל. בהתאמה, מפלגות אופוזיציה לעיתים קרובות נוטות להצביע בהתאם לממשלה וחתומה על הסכמי תמיכה רחבים הפכו יותר ויותר פופולאריים (Müller, 2022).

מכאן שלמרות הציפייה התיאורטית כי ממשלות מיעוט וחקיקה ממשלתית אפקטיבית הינן ניגוד מושגי שלא יכול לפעול במשותף, מקרים שונים בעולם מראים כי לא כך הם פני הדברים. נפנה לראות האם מקרי המבחן שבחנו מהווים קוריוז יוצא דופן או סדרת מקרים המעידה על הכלל.

חקיקה ממשלתית על ידי ממשלות מיעוט במבט השוואתי רחב

המחקר האמפירי של מריה תורק משנת 2022 ניתח והשווה 197 ממשלות מיעוט ב-21 מדינות דמוקרטיות פרלמנטריות (אוסטריה, אוסטרליה, בולגריה, קנדה, קרואטיה, צ'כיה, דנמרק, אסטוניה, הונגריה, אירלנד, לטביה, הולנד, ניו זילנד, נורבגיה, פולין, פורטוגל, רומניה, סלובניה, ספרד, שוודיה ובריטניה). המחקר בחן את הפעילות החקיקתית של ממשלות מיעוט, וגילה כי הפעילות החקיקתית של ממשלות מיעוט לא פחות אפקטיבית משל ממשלות רוב. עם זאת, חשוב להבחין בהבדלים מהותיים בין ממשלות מיעוט. המחקר גילה כי יש לבצע הבחנה בין ממשלת מיעוט בעלת תמיכה רשמית ויחסית יציבה (כזו המבוססת על הסכמים פורמליים עם מפלגות האופוזיציה) לבין ממשלת מיעוט ללא תמיכה רשמית (Thürk, 2022). ממשלות מיעוט זוכות לתמיכה בחקיקה ממשלתית בדרכים שונות – חקיקה על בסיס אד-הוק או חקיקה בשיתוף פעולה ארוך טווח. דבר זה מבחין בין ממשלות מיעוט עם שיתוף פעולה פורמלי וקבוע לבין ממשלות מיעוט המבוססות על רוב משתנה ולא יציב. קיומם של הסכמים בכתב משפר את ביצועי החקיקה של ממשלות מיעוט לעומת סוגי תמיכה אחרים. לפיכך, ממשלות מיעוט עם רוב קבוע והסכמים רשמיים עם שותפים שאינם בממשלה מחזיקים ברוב דה פקטו ויכולים להישאר בשליטה על תהליך החקיקה, בדומה לממשלות רוב (Thürk, 2022).

הסכמי תמיכה בין מפלגות ממשלת המיעוט למפלגות האופוזיציה יכולים להגיע בצורות שונות ובגדלים שונים. הסכמים אלו יכולים להיות מבוססים על הודעות שפרסמו המפלגות השונות לציבור ולתקשורת או אפילו על הסכמים כתובים ומפורטים שנחתמו ופורסמו. באופן כללי נושא הסכמי התמיכה די שנוי במחלוקת ונתפס בצורות שונות אצל חוקרים שונים (Lijphart, 1999; Thesen, 2016; Powell, 1982; Strøm, 1990; Warwick, 1994). ישנה ההגדרה הצרה המכילה אך ורק הסכמים כתובים וציבוריים וישנה ההגדרה הרחבה המגדירה הסכמי תמיכה גם לפי התנהגותן של המפלגות (הצבעה עם הממשלה או הימנעות מהצבעה עם הממשלה) המסייעת לממשלת המיעוט לשרוד (Bale & Bergman, 2006; Thürk, 2022). הסכמי תמיכה כתובים הם בעלי האופי המחייב ביותר ובהם נהוג לקבוע את המנגנונים הפרוצדוראליים, את הקצאת התפקידים ומשרדי הממשלה וכן את נושאי המדיניות שיעלו על סדר היום. מפלגות אופוזיציה יסכימו להצטרף להסכמי תמיכה מתוך הרצון לקבל תפקידים ציבוריים, משאבים והעלאת נושאי מדיניות שתואמים את האידיאולוגיה שלהם לסדר היום. מצד שני, מפלגות אלו יעדיפו לתמוך בממשלת המיעוט בנושאים שמתאימים להם מחוץ לממשלה ולהישאר באופוזיציה זאת בכדי לבדל את עצמן מממשלת המיעוט ולשמור על תמיכה חזקה של בוחריהן (Thürk, 2022; Strøm et al, 2008).

דוגמה לממשלת מיעוט עם תמיכה קבועה בהסכם כתוב הייתה הקואליציה בראשות רוטה בהולנד (-2010) (2012). ממשלת המיעוט חתמה על הסכם עם מפלגת החירות הפופוליסטית, הסכם בן 20 עמודים המפרט את נושאי המדיניות בארבעה תחומים (הגירה, ביטחון פנים, טיפול בקשישים ופיננסים). ממשלת המיעוט עבדה באופן מפליא כממשלת רוב, יש המכנים את ממשלת המיעוט הזו כ"ממשלת רוב מיוחד" מאחר ומפלגת החירות הפופוליסטית הצביעה לעיתים קרובות עם הממשלה (Thürk, 2022). הגרסה הפורמלית ביותר של הסכמי תמיכה היא מה שנקרא הסכם "אמון ואספקה" המיושם לעיתים קרובות בניו זילנד. ממשלת המיעוט ושותפים מחוץ לממשלה חותמים על הסכמים הזמינים לציבור ובו מצהירים כי המפלגות שמחוץ לממשלה לא ייזמו ולא יצטרפו להצבעות אי אמון בממשלה ויתמכו בממשלה בהצבעות מכריעות למשל, העברת תקציב. במקרים מסוימים מפלגות אלו התומכות בממשלה מחוצה לה יזכו בתשלומי מדיניות ותפקידים זוטרים (Thürk, 2022). מעבר לכך, מחקרה של מריה תורק (2022) מראה גם כי לא קיימים הבדלים משמעותיים באפקטיביות החקיקה הממשלתית בין ממשלת רוב לממשלת מיעוט בעלת הסכמים רשמיים. ממשלות רוב מצליחות לחוקק 88.8% מהחקיקה הממשלתית שהן יוזמות. ממשלות מיעוט בעלות רוב יציב או הסכמים רשמיים מצליחות לחוקק 87.2% מהחקיקה הממשלתית, בניגוד לממשלות מיעוט ללא הסכמי תמיכה המצליחות לחוקק 82.8% (Thürk, 2022). לאחר שהראינו גם בעזרת מקרי מבחן וגם בעזרת ניתוח אמפירי רחב, כי ממשלות מיעוט בהחלט יכולות לבצע חקיקה אפקטיבית, ננסה לעמוד על המנגנונים המוסדיים המאפשרים פעילות זו.

חקיקה ממשלתית בממשלות מיעוט במבט אנליטי

בבדי לעמוד על התנאים המוסדיים המאפשרים חקיקה ממשלתית אפקטיבית בממשלות מיעוט, נזכיר כי תהליך החקיקה הממשלתי במשטר פרלמנטרי מחולק לשלושה שלבים (Klüver & Zubek, 2018)

1. בשלב הראשון, הממשלה מגבשת רשימה של נושאים שהיא מתכננת לטפל בהם באמצעות חקיקה בחודשים הראשונים לאחר הקמתה ומכריזה על הצעות החוק שיוגשו לפרלמנט.
2. בשלב השני, הממשלה מגבשת את פרטי ההצעות, מנסחת טיוטות של נוסחים משפטיים ומחפשת תמיכה להצעות החוק בקרב חברי הפרלמנט לפני הגשתן בפועל.
3. השלב השלישי והאחרון מתחיל כאשר הממשלה מגישה את ההצעה (המתוקנת) לפרלמנט.

המחקר הממוקד בשלבי תהליך החקיקה הממשלתי בממשלות מיעוט מציע את התנאים הבאים המגבירים את סבירות הצלחת תהליך החקיקה בממשלות אלה:

1. ממשלות מיעוט אינן יכולות לטפל או להימנע מטיפול בנושאים בהם עמדת הממשלה שונה באופן ניכר מזו

של האופוזיציה. כלומר, ממשלות מיעוט לא מסוגלות להכריז על קווי המדיניות המלאים שלהן ולקבל על כך הסכמה מלאה. המחקר על מבנה האג'נדות הביצועיות בדמוקרטיות פרלמנטריות מראה כי ממשלות נוטות להציע יוזמות בתוך מערך יציב יחסית של תחומי מדינות, שרבים מהם תואמים את תפקידי הליבה של הממשלה (Jennings et al, 2011). ממשלות מיעוט (כמו כל הממשלות) נתונות באופן מתמיד בלחצים ודרישות לתת מענה לסוגיות חדשות שעולות בהתאם לסדר היום הציבורי (אסונות טבע, משברים בינלאומיים, מצב כלכלי וכדומה) (Binzer Hobolt & Klemmensen, 2008). בחירה שלא לתת מענה לסוגיות שכאלה לרוב אינה אפשרית. לכן ניתן לראות לא מעט מקרים בהם תחת ממשלות מיעוט, האופוזיציה מצליחה לעשות פוליטיזציה לנושאים חדשים ולאץ את הממשלה להעלות הצעות חוק שהיא תתמוך בהן ולא את המדיניות המועדפת עליה לפתרון הסוגיה (Green Pedersen & Mortensen, 2010; Seeberg, 2013; Klüver & Zubek, 2018).

2. באשר ממשלת מיעוט מכריזה על סדר יום "אמצע הקדנציה" עדיין אין רוב מוחלט וודאי התומך בכל הצעות

החוק. ייתכן שייערך משא ומתן עם מפלגות אופוזיציה, במסגרת ועדות חוקה, מסגרות תאגידיות חוץ ממשלתיות כמו ארגונים מקצועיים או באופן לא פורמלי בין חברי המפלגה. ייתכן שחלק מהכרזות המדיניות של ממשלת המיעוט נכללו בהסכמי מדיניות פורמאליים פחות או יותר (Klüver&Zubek, 2018). עם זאת, תהליך החקיקה אותו מובילות ממשלות אלה רווי באי-ודאות לאורך כל כהונת הממשלה.

3. ממשלות מיעוט מנהלות משא ומתן על תמיכת אופוזיציה עוד לפני הגשת הצעת החוק לפרלמנט. מחקרים

רבים מראים כי משא ומתן טרום חקיקה עם מפלגות האופוזיציה הוא צורה נפוצה של חקיקה בממשלות מיעוט (Christiansen, 2008; Christiansen & Damgaard, 2008; Christiansen & Pedersen, 2014) ניתן לראות יתרונות ברורים התומכים במשא ומתן טרום השלב הפרלמנטרי. החשאיות היחסית של משא ומתן לפני החקיקה, מאפשר לממשלות המיעוט לבצע וויתורים מבלי להיתפס כחלשות וחסרות אפקטיביות. כמו כן, הבטחת תמיכה להצעות חוק לפני הצגתן עשויה להפחית מידה מסוימת של ביקורת על כך שמפלגות אופוזיציה יוצאות כנגד יוזמות ממשלתיות לאחר שהוצגו. היא יכולה גם להקטין את הסיכוי לתבוסה פומבית העשויה להציב סימן שאלה על המנדט של ממשלת המיעוט למשול (Strøm, 1990; Klüver & Zubek, 2018; Christiansen & Seeberg, 2016)

כלומר, שיתוף הפעולה האסטרטגי שלכאורה לא אמור להתקיים במצב בו הממשלה היא ממשלת מיעוט, בא לידי ביטוי על בסיס הסכמות מקומיות בין הממשלה לכוחות באופוזיציה המאפשרת שיתופי פעולה מזדמנים, כאשר האינטרסים של שני הצדדים מתחברים. עם זאת, הסבר זה לא יכול לתת בידינו את המנגנון המאפשר את שרידות ממשלות אלה לאורך זמן. במילים אחרות, גם אם יתכן שיתוף פעולה מזדמן בין ממשלת המיעוט לאופוזיציה, לא ברור מדוע האופוזיציה לא מתאגדת בכדי לבלום את פעולות הממשלה בפרלמנט ולגרום לה ללכת לבחירות חדשות.

הסבר כוללני יותר מסוג זה הציע צבליס (Tsebelis, 2002) במסגרת תיאוריית הכוח של סדר היום אותה הוא פיתח. ממשלת מיעוט צפויה להיות יעילה אם תמוקם במרכז המפה הפוליטית. בתנאים כאלו הממשלה מסוגלת לקבל תמיכה להצעותיה על ידי גיבוש מדיניות מוסכמת השומרת על הסטטוס קוו על ידי ממשלת המיעוט עם מפלגות האופוזיציה הן מימין והן משמאל. ניסיון להתקרב לכיוון מדיניות קרוב יותר לכל אחת ממפלגות האופוזיציה הינה דרך סבירה להגיע להסכמה ולהעברת החוקים בפרלמנט (Klüver & Zubek, 2018; Laver & Schofield, 1990; Rasch & Tsebelis, 2011).

למפלגות מרכז קיימים תמריצים רבים יותר להציע תיקוני חקיקה מתפשרים כדי למזער הפסדי מדיניות מצידן. המיקום המרכזי של הממשלה יתגלה באיזון – הממשלה נמצאת בעמדת מיקוח חזקה בעוד מפלגות האופוזיציה נמצאות בעמדה חלשה וממשלת המיעוט מסוגלת ליישם את מדיניותה ביעילות. במקרה בו הממשלה נמצאת בעמדה לא מרכזית היא מבינה כי סביר שתבקש לתיקונים להצעות שתעלה והתוצאה הסופית תתכנס בכל מקרה לעמדה מרכזית אשר מיוצגת על ידי אחת ממפלגות האופוזיציה ולא עמדתה שלה. בהתייחס לעמדות הסטטוס קוו, תוצאות המדיניות לאחר תיקונים יהיו עדיפות במקרים מסוימים. במקרים אחרים התיקונים יחמירו את המצב מבחינת הסטטוס קוו של קווי המדיניות. עקב כך, ממשלת המיעוט נכנסת לעמדת מיקוח חלשה ומפלגות האופוזיציה נמצאות בעמדה חזקה יותר. במקרה כזה, האפקטיביות של ממשלת מיעוט במימוש המדיניות המועדפת עליה מוגבלת יותר – היא חייבת לעשות וויתורים מול מפלגות האופוזיציה או להימנע מהצעת חוקים כאשר תוצאת המדיניות תהיה פחות טובה מזו הקיימת בסטטוס קוו (Klüver & Zubek, 2018).

לפיכך, אם ממשלת מיעוט ממוקמת במרכז המפה הפוליטית היא יודעת שתוכל ליישם את המדיניות המועדפת עליה. לאחר גיבוש הצעת הממשלה אין לה צורך לערוך משא ומתן לפני תהליך החקיקה עם מפלגות אופוזיציה ולפני הצגת הצעת החוק לפרלמנט. ממשלת המיעוט בטוחה בידיעה שגם אם תידרש לתיקונים התוצאה הסופית תהיה כזו שתשקף

את רצון והצעת הממשלה. עם זאת, אם ממשלה המיעוט לא ממוקמת במרכז המפה הפוליטית היא צפויה להימצא בעמדת מיקוח חלשה יותר ותצטרך לנהל משא ומתן טרם הגשת הצעת החוק עם מפלגות האופוזיציה. ייתכן שתידרש לתיקונים שישקפו את עמדת מפלגות המרכז מהאופוזיציה וסביר להניח שממשלת המיעוט תציג הצעת החוק לפרלמנט באופן שלא תואם את מדיניותה (Klüver & Zubek, 2018).

גם במחקרה של מריה תורק (2022) אותו הצגנו למעלה, מדגישה את היתרונות הנובעים מאופי המפלגות המרכיבות את ממשלת המיעוט, ככל שממשלת המיעוט הורכבה על ידי מפלגות גדולות ובעלות אידיאולוגיה מרכזית כך תהיה להם שליטה טובה יותר בקביעת המדיניות. זאת מאחר והרכבת ממשלת מיעוט שכזו הותירה אופוזיציה מפוצלת ומנוגדת אידיאולוגית. אופוזיציה המורכבת משני פלגים המנוגדים מבחינה אידיאולוגית, שספק אם ישתפו פעולה זה עם זה ואם ירצו להעביר חוקים מטעמם יזדקקו לתמיכת ממשלת המיעוט. מצב שכזה מחזק את מעמד ממשלת המיעוט לעיתים אפילו יותר ממעמדה של ממשלת רוב (Thürk, 2022).

ממשלתו של פרדריק ריינפלדט בשוודיה (2010–2014) היא דוגמה מצוינת לממשלת מיעוט ללא רוב יציב. ממשלה זו הורכבה ממפלגות מרכז-ימין, לממשלה היו חסרים 2 מנדטים בכדי להיות ממשלת רוב והיא הייתה תלויה בדעתן והתנהגותן של המפלגות האופוזיציה. למרות כוחה החלש, הרכבת הממשלה הותירה אופוזיציה הבנויה משני קצוות מנוגדים אידיאולוגית – מפלגת הדמוקרטים הפופוליסטים מימין ומפלגות הסוציאל דמוקרטים, הירוקים והסוציאליסטים משמאל. שני גושי האופוזיציה פסלו לעיתים קרובות כל שיתוף פעולה ביניהם ולכן ממשלת המיעוט הצליחה לקדם חקיקה מטעמה וקביעת מדיניות. למרות זאת, מספר יוזמות של האופוזיציה כן התקבלו כנגד ממשלת המיעוט כאשר מפלגות האופוזיציה החליטו לשתף פעולה ביניהן, מאחר ולממשלת המיעוט לא היו הסכמים ושותפויות קבועות עם מפלגות האופוזיציה אלו לא הרגישו מחויבות שלא להצביע כנגד הממשלה (Thürk, 2022).

תיאוריה נוספת של סטרום (1990) מתייחסת לאפקטיביות ממשלות מיעוט והקשר למיקומן של מפלגות הממשלה במפה הפוליטית. התיאוריה טוענת כי ככל שמפלגת האופוזיציה בעלת עמדות קרובות יותר לאלו של ממשלת המיעוט, תהיה לממשלת המיעוט עמדת מיקוח חזקה יותר (Strøm, 1990; Klüver & Zubek, 2018). בהמשך לתיאוריה של סטרום, גרין פדרסן (2001) טען כי היכולת של ממשלות מיעוט ליצור בריתות עם מפלגות האופוזיציה משתנה ותלויה בקיטוב המערכת המפלגתית הפרלמנטרית. אם המערכת המפלגתית מקוטבת מאוד הממשלה תתקשה לבנות קואליציה מנצחת, בעוד שאם הקיטוב נמוך, יעילות ממשלת המיעוט לבניית בריתות גבוהה יותר. יחד עם זאת, כיוון

שהתוצאות תלויות בתמיכת מפלגות האופוזיציה, ייתכן שהצעות ממשלת המיעוט לא יהיו אוטומטיות גם אם הממשלה ממוקמת במרכז המפה הפוליטית. חוסר רצון לתמוך בהצעות חוק למרות קרבה אידיאולוגית עשוי לנבוע מתוך כך שלמפלגת האופוזיציה קשה לתבוע קרדיט על התוצאה הסופית מול הבוחרים שלהם. שיקול מסוג זה עשוי להשפיע על המוטיבציה של מפלגות אופוזיציה לתמוך במקרים בהם הממשלה מממשת רק חלק קטן משאיפות המדיניות שלה. יכולת של ממשלת מיעוט ליישם את המדיניות המועדפת עליה גבוה יותר אם שותפיה הפוטנציאליים ממוקמים קרוב יותר לעמדות הממשלה מאחר וכל ויתור שצדדים אלו יכולים לבקש יהיה משמעותי פחות. כדי לשכנע מפלגת אופוזיציה בעלת עמדה קיצונית יותר לתמוך בהצעת חוק, ממשלת המיעוט תצטרך להציע וויתורים גדולים יותר והיעילות החקיקתית שלה תרד. מכאן ניתן להסיק כי קונפליקט ממשלה – אופוזיציה חשוב ליישום תוכניות חקיקה תחת ממשלות מיעוט בעוד שבאשר השליטה נמצאת בידי מפלגות בעלות עמדות מרכז אין השפעה על מועד הגשת הצעות החוק (Green-Pedersen, 2001 ; Klüver & Zubek, 2018).

סיכום

התדירות של ממשלות מיעוט הולכת ועולה ברחבי העולם הדמוקרטי-פרלמנטרי. למרות שלעיתים נתפסות ממשלות אלה כממשלות חלשות יותר מממשלות רוב הצריכות לחשוש מקשיים בקביעת חקיקה ממשלתית, אך ניכר כי לא כך הדבר. ממשלות מיעוט ובעיקר כאלה המבוססות על הסכמים כתובים, הסכמה ותמיכה מצד מפלגות האופוזיציה, יצליחו לקיים חקיקה ממשלתית לא פחות טובה מממשלות רוב.

בנייר עמדה זה סקרנו את הגורמים המשפיעים על הצלחת חקיקה ממשלתית בממשלות מיעוט, תוך עמידה על תהליכי החקיקה במצבים שכאלו. לצורך בחינה קונקרטי של אפקטיביות חקיקה זו הצגנו כאן תוצאות ממחקרים השוואתיים רחבים כמו גם מקרי מבחן ממוקדים.

מהניתוח התיאורטי שהצגנו כאן ניתן לראות כי ישנן מספר דרכים להקמת וביסוס ממשלת מיעוט. כאשר מקימים ממשלת מיעוט המבוססת על הסכמים כתובים או תמיכה יציבה של מפלגות האופוזיציה, ניכר כי אפקטיביות החקיקה הממשלתית בממשלת מיעוט לא תהיה פחותה באופן משמעותי מממשלת רוב ולעיתים אף טובה יותר.

ניתן לראות כי ככל שממשלת המיעוט מורכבת ממפלגות מרכזיות במפה הפוליטית כך תהיה ממשלה יציבה וחזקה יותר וזאת משתי סיבות, הראשונה, הרכבת ממשלת מיעוט שכזו מותירה אופוזיציה מפולגת וקוטבית שתתקשה לפעול כנגד הממשלה. הסיבה השנייה, ממשלת מיעוט בעלת דעות מרכזיות גם אם תאלץ לבצע תיקונים בחקיקה שתעלה על סדר היום עדיין תתקבל חקיקה התואמת את האידיאולוגיה הממשלתית.

על אף הנתונים כי חקיקה ממשלתית בזמן ממשלת מיעוט אינה פחותה מחקיקה ממשלתית בזמן ממשלת רוב, עדיין עולה החשש של ממשלות מיעוט מאובדן סדר היום בפרלמנט ואיתו עיכוב ביישום מדיניות הממשלה עקב הכוח שנמצא לעיתים בחזקת האופוזיציה. נראה כי העולה מנייר עמדה זה, מעבר לעיסוק באפקטיביות החקיקה בממשלות מיעוט, מעלה לדיון את חוזקו של המנדט הדמוקרטי בממשלות אלו ועד כמה בפועל נפגע (או שלא) הרעיון הדמוקרטי.

ביבליוגרפיה

Bale, T., & Bergman, T. (2006). Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand¹. *Government and Opposition*, 41(3), 422-449.

Binzer Hobolt, S., & Klemmensen, R. (2008). Government responsiveness and political competition in comparative perspective. *Comparative Political Studies*, 41(3), 309-337

Christiansen, F. J., & Pedersen, H. H. (2014). Minority coalition governance in Denmark. *Party Politics*, 20(6), 940-949.

Christiansen, F. J. (2008). *Politiske forlig i Folketinget: Partikonkurrence og samarbejde*. Politica.

Christiansen, F. J. & Damgaard, E. (2008). Parliamentary opposition under minority parliamentarism: Scandinavia. *The Journal of Legislative Studies*, 14(1-2), 46-76.

Christiansen, F. J., & Seeberg, H. B. (2016). Cooperation between counterparts in parliament from an agenda-setting perspective: legislative coalitions as a trade of criticism and policy. *West European Politics*, 39(6), 1160-1180.

Edin, P. A., & Ohlsson, H. (1991). Political determinants of budget deficits: Coalition effects versus minority effects. *European Economic Review*, 35(8), 1597-1603.

Field, B. N. (2009). Minority government and legislative politics in a multilevel state: Spain under Zapatero. *South European Society and Politics*, 14(4), 417-434.

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.

Green-Pedersen, C., & Mortensen, P. B. (2010). Who sets the agenda and who responds to it in the Danish parliament? A new model of issue competition and agenda-setting. *European Journal of Political Research*, 49(2), 257-281.

Hassett, K. A., & Metcalf, G. E. (1999). Investment with uncertain tax policy: Does random tax policy discourage investment. *The Economic Journal*, 109(457), 372-393.

Heller, P. (2001). Moving the state: the politics of democratic decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre. *Politics & society*, 29(1), 131-163.

Jennings, W., Bevan, S., Timmermans, A., Breeman, G., Brouard, S., Chaqués-Bonafont, L., ... & Palau, A. M. (2011). Effects of the core functions of government on the diversity of executive agendas. *Comparative Political Studies*, 44(8), 1001-1030.

Klüver, H., & Zubek, R. (2018). Minority governments and legislative reliability: Evidence from Denmark and Sweden. *Party Politics*, 24(6), 719-730.

Lijphart, A. (1999). Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries. Yale university press.

Laver, M., & Schofield, N. (1990). Multiparty government: The politics of coalition in Europe. Cambridge: Cambridge University Press

Müller, M. (2022). Support Party Strategies on Important Policy Issues: Results from Swedish Minority Governments. *Government and Opposition*, 1-22.

Naurin, E., Royed, T., & Thomson, R. (2019). Why Comparative Research on the Fulfillment of Election Pledges Matters. In *Party Mandates and Democracy:: Making, Breaking, and Keeping Election Pledges in Twelve Countries* (pp. 1-22). University of Michigan Press.

Powell, G. B. (1982). *Contemporary democracies: Participation, stability, and violence*. Harvard University Press.

Roubini, N., & Sachs, J. D. (1989). Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies. *European Economic Review*, 33(5), 903-933.

Rasch, B. E., & Tsebelis, G. (Eds.). (2011). *The role of governments in legislative agenda setting*. London: Routledge.

Seeberg, H. B. (2013). The opposition's policy influence through issue politicisation. *Journal of Public Policy*, 33(1), 89-107.

Rodrik, D. (1991). Policy uncertainty and private investment in developing countries. *Journal of Development Economics*, 36(2), 229-242.

Strøm, K. (1990). *Minority government and majority rule*. Cambridge University Press.

Strøm, K., Müller, W. C., & Bergman, T. (2008). *Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe*. Oxford University Press.

Thomson, R., Royed, T., Naurin, E., Artés, J., Costello, R., Enns-Jedenastik, L., ... & Praprotnik, K. (2017). The fulfillment of parties' election pledges: A comparative study on the impact of power sharing. *American Journal of Political Science*, 61(3), 527-542.

Thürk, M. (2022). Small in size but powerful in parliament? The legislative performance of minority governments. *Legislative Studies Quarterly*, 47(1), 193-224.

Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press. Princeton, NJ.

Thesen, G. (2016). Win some, lose none? Support parties at the polls and in political agenda-setting. *Political Studies*, 64(4), 979-999.

Warwick, P. (1994). *Government survival in parliamentary democracies*. Cambridge Univ Pr.