

מדד יישום ההסכמים הקואליציוניים - מתודולוגיה

ההסכמים הקואליציוניים משפיעים על חייהם של כל אזרחי המדינה. רבות מהשינויים והרפורמות המרכזיות בתולדות המדינה נולדו במסגרת ההסכמים הקואליציוניים.

מדפוס היישום והעדר היישום שלהם ניתן ללמוד רבות על האפקטיביות של הממשלה והסיעות המרכיבות את הקואליציה.

לשם ניתוח ההסכמים ומידת ביצועם, קובצו כל הסעיפים הקואליציוניים של כלל הסיעות המצטרפות למאגר אחד, בו נרשם נוסחם המלא, התחייבות הקואליציונית בשפה פשוטה ובהירה ואופן היישום. במסגרת קיבוץ, הוגדרו שדות המציינים בהסכם של איזו מהסיעות מופיע כל סעיף, ובכך גם נבדקה חפיפה של אותו סעיף בכמה הסכמים במקביל.

בשלב שני, פורק כל סעיף לתתי-סעיפים, לפי מספר המרכיבים שנכללו במסגרת אותו סעיף. במסגרת פעולה זו אותרו 316 התחייבויות מכלל הסכמי הסיעות יחדיו מתוכן 257 התחייבויות אופרטיביות אשר ניתן למדוד האם יושמה בפועל או לא. בשלב השלישי של תהליך הניתוח, כל תתי-סעיף סווג לפי אופי דרכי המימוש של כל אחד מהם בקטגוריות הבאות:

ביצוע תכנית — תתי-סעיפים בעלי אופי ביצועי מובהק, המתייחסים להקמת רשויות או מנגנונים ממשלתיים חדשים, מימוש תכנית עבודה סדורה, הנהגת רפורמה, הגברת או הטיית שירות קיים לקהל יעד מסוים, מנהלות ביצוע, צמצום בירוקרטיה וכו'.

חקיקה, תקנות וחוזרים — תתי-סעיפים המתייחסים לשינוי חוקים, תקנות, החלטות ממשלה או הנחיות פנים משרדיות. תתי-סעיפים אלו נוגעים להיבט התקנת התקנות והחוקים בלבד ולא כוללים עיסוק ביישומם.

הקצאת תקציבים — תתי-סעיפים המתייחסים להעברת סכומי תקצוב, מועדי תקצוב, התניות לתקצוב או נהלי העבודה לאישור תקצוב סוגיה או יוזמה מסוימת.

מינוי בעלי תפקידים — תתי-סעיפים המתייחסים למינוי שרים, סגני שרים, ראשי רשויות מבצעות, יו"ר ועדות בכנסת, יו"ר הכנסת וסגניו. גם התייחסות לתמיכה במינויים הוחשבה כמינוי בעלי תפקידים לצורך סעיף זה.

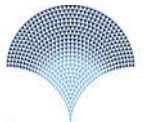
עבודת מטה — תתי-סעיפים המתייחסים לשלבי התכנון לשם גיבוש הדרך שבה ייושם שיפור בסוגיה מסוימת. התכנון יכול להיעשות באמצעות ועדות שרים, וועדות בין משרדיות מקצועיות, צוותי עבודה, תכנון פנים-משרדי וכדומה.

התחייבות קואליציונית לתמיכה — תתי-סעיפים המתייחסים למשמעת הקואליציונית המצופה מהסיעות השותפות ומחברי הכנסת, כלפי תהליכי חקיקה, מינויים וקידום תכניות. תתי-סעיפים אלו מופרדים ומובחנים מאלה הנוגעים ישירות לקידום החקיקה, המינויים או התכניות עצמן.

העברת תחומי אחריות — תתי-סעיפים המתייחסים לשינויים בשיוך האחריות המיניסטריאלית, חלוקת נושאים בין משרדים, הרחבה או צמצום של תחומי אחריות עבור שרים וכן שינויים מבניים הנגזרים מהקמת הקואליציה.

הצהרתי — תתי-סעיפים אלו אינם ביצועיים, אלא מציינים הצהרת מדיניות. אופיים דומה לסעיפים המופיעים בדרך כלל במסמך קווי היסוד של הממשלה. תתי-סעיפים אלו יכולים להתייחס לסוגיות שהממשלה מחויבת לשמר בהם את המצב הקיים או לשנות אותם לטובת כלל הציבור או ציבור מסוים, סוגיות שסוכם כי יוגדרו כיעד לאומי של הממשלה, או מחויבות הממשלה ליישום רפורמה בתחום מסוים, כאשר פרטיה מצוינים בתתי-סעיפים אחרים של ההסכם.

בשלב הרביעי של תהליך הניתוח, תתי-סעיפים קוטלגו ל-34 תחומי תוכן, במטרה לבדוק את מידת היישום של החלטות בתחומים מסוימים לעומת אחרים. התחומים שנקבעו הינם:



מקרו כלכלה — סוגיות כלליות במקרו כלכלה מקומית (כולל שילוב של מספר תתי-נושאים) דוגמאות: התכונות הכלכליות של הממשלה, תנאים כלכליים וסוגיות כלכליות, צמיחה כלכלית ותחזית כלכלית, מצב הכלכלה, צרכים כלכליים ארוכי-טווח, מיתונים, מדיניות כלכלית כללית, הבראת הכלכלה ותעסוקה מלאה, שינויים דמוגרפיים, מגמות באוכלוסייה, השפעות המיתון על הכלכלה האזורית והמקומית, חלוקת ההכנסה, הבטחת אפשרות תעסוקה לכל מבקש עבודה, איכות חיים.

עבודה ותעסוקה — סוגיות כלליות (כולל שילוב של מספר תתי-נושאים) נושאים הקשורים לסוגיות כלליות בתחום העבודה, התעסוקה והפנסיה כולל הקצאת משאבים לסוכנויות שונות העוסקות ברגולציה של תחום התעסוקה. דוגמאות: הערכות תק; ציב, בקשות והקצאות (לדוגמה: משרד העבודה והרווחה), סקירת השינויים בשוק העבודה, גודל כוח העבודה ושיעור השתתפות בשוק העבודה, פיטורים או אובדן תעסוקה במגזרים או אזורים מסוימים, תכניות ליצירת מקומות עבודה, פיתוח משאבי אנוש, ירידה במספר העבודות בייצור או בתעשייה, עדיפויות תעסוקה לאומיות, התפתחויות עכשוויות בשוק העבודה, מקצועות רישוי כלליים ללא אזכור מקצוע ספציפי (לדוגמה: מקצועות רישוי לעולים). תתי תוכן בתחום זה הינם: בטיחות העובד, הכשרת כוח אדם, הטבות לעובדים, ארגוני עובדים, סטנדרטים להעסקה הוגנת.

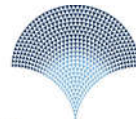
חוק ופשע — נושאים הקשורים לסוגיות כלליות של חוק פשע וענייני משפחה כולל הקצאת תקציבים. דוגמאות: הערכות תקציב, בקשות והקצאות (לדוגמה: המשרד לביטחון פנים, משרד המשפטים), מערכת המשפט הפלילי, עלייה או ירידה בשיעור הפשיעה המדווחת, רפורמה במערכת החוק, השפעת הפשיעה על הקהילה מינוי היועץ המשפטי לממשלה. תתי תוכן: סוכנויות אכיפת החוק, פשיעת צווארון לבן ופשע מאורגן, סמים בלתי חוקיים, בתי כלא, התעללות בילדים, משפחה והמעמד האישי.

טכנולוגיה — כללי (כולל שילוב של מספר תתי נושאים) נושאים כלליים הקשורים לטכנולוגיה חלל ותקשורת דוגמאות: הערכות תקציב, בקשות והקצאות (לדוגמה: משרד המדע והטכנולוגיה), דרישות לכוח אדם הנדסאי ומדעי, מדיניות טכנולוגית, סקירה של רגולציות על התקשורת (לדוגמה: מועצת העיתונות, רשות השידור), מדינות ביחס להנדסה לאומית ומדע, מיכון ושינויים טכנולוגיים, רגולציות על התקשורת בשילוב של מספר תתי נושאים (לדוגמה: טלוויזיה, רדיו, טלפון, כבלים ועוד. תתי תוכן: חלל, שימוש מסחרי בחלל, שיתוף פעולה בינלאומי מדעי, טלקומוניקציה, עיתונות ותקשורת משודרת (טלוויזיה, כבלים, רדיו), תחזית מזג האוויר וכו'.

תרבות, זהות וחברה — מדיניות תרבות ונושאים הקשורים למימון ציבורי לפעולות תרבות שונות כולל מדעי הרוח. נושאים הקשורים באופן כללי למדיניות תרבות כולל שילוב של מספר תתי נושאים, בתוך כך מדובר על נושאים המשפיעים על זהות חברתית, חוק הקולנוע, תבחינים למתן תמיכות למוסדות תרבות, קידום לימודי מדעי הרוח. זהות חברתית שאינה יהודית.

זכויות אזרח ואדם — נושאים הקשורים בסוגיות כלליות של זכויות אזרח וזכויות מיעוטים. דוגמאות: סוגיות חוקתיות, סוגיות בלאומיות ואזרחות, הפרות של זכויות אזרח, חקיקה לאומית ובינלאומית בנושאי זכויות אדם (לדוגמה: האמנה האירופית לזכויות אדם), חוקים לקידום שוויון הזדמנויות בתעסוקה, הקצאות עבור תכניות למען זכויות אזרח, אכיפה של זכויות אזרח, עיגון זכויות אדם בחקיקה (לדוגמה: חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו), אפליה בשוק התעסוקה המערבת מספר קהילות שונות (גיל, מגדר, גזע וכדומה, בשילובים שונים), לקיחת קניין אישי ע"י השלטונות לשימוש ציבורי, השפעה על זכויות קניין אישי, אפליה בתחום התעסוקה בשל גזע, דת או צבע עור, זכויות אזרחיות פעילות לעידוד מעורבות אזרחית, קיום בכבוד. מדד הדמוקרטיה.

חינוך — כללי (כולל שילוב של מספר תתי נושאים). נושאים העוסקים במדיניות החינוך באופן כללי כולל הקצאת משאבים לסוכנויות ממשלתיות העוסקות בפקוח ואספקת שירותי חינוך. דוגמאות: הערכות תקציב, בקשות והקצאות (לדוגמה: משרד החינוך) מצב החינוך, פיתוח תכניות חינוכיות, סטנדרטים ואיכות החינוך, חקיקה בנושא החינוך, השפעתם של קיצוצים בתקציב החינוך, איכות ויכולת הבחירה לגבי החינוך, העדפות בנושאי חינוך, מבנה מערכת החינוך, מגמות בהישגים חינוכיים.



בשלב האחרון של תהליך הניתוח נעשתה בדיקה לגבי מידת היישום של כל תת-סעיף על פי המפתח הבא:

יושם — במידה ותת-הסעיף יושם במלואו. דוגמאות לכך הן חוק שהשלים את תהליך החקיקה, אישור החלטת ממשלה, הקמת ועדה או הקצאת תקציבים.

לא יושם — במידה ותת-הסעיף לא יושם, והממשלה לא נקטה בצעדים ליישמן, במיוחד כאשר מדיניות הממשלה ממשיכה להיות מנוגדת לתת-סעיף מסוים. דוגמאות לכך הן ועדות שצריכות היו לקום ולא הוקמו, אי ביצוע של תהליכי חקיקה עליהם סוכם או תכניות שהוגדרו.

יושם חלקית — במידה והוחל ביישום תת-הסעיף אך טרם הושלם תהליך היישום. דוגמאות לכך הן הצעת חוק בהליכי חקיקה, תקציבים שנקבעו בתקציב המדינה וטרם אושרו או עבודת מטה שטרם הסתיימה.

ליישום עתידי — במידה והוגדר לתת-הסעיף לוח זמנים עתידי החורג ממסגרת הבדיקה של שנת הכהונה של הממשלה. דוגמאות לכך הן תמיכת השותפות הקואליציוניות לחקיקת חוק שנמצא כרגע בהכנה או תוכנית הלאומית לחיזוק ולפיתוח הצפון.

לא רלוונטי-מותנה — במידה ותת-הסעיף מתייחס לשלב הבא של סעיף אחר שלא הוחל ביישומו. דוגמאות לכך הן תמיכת השותפות הקואליציוניות בתסריט קואליציוני אפשרי, או בהתייחס למצב דברים אפשרי שלא ניתן לחזותו בעת חתימת ההסכם.

יצוין כי האחוז המלא של הסעיפים אשר פורסם תחת יישום כל סיעה הינו אחוז הסעיפים שהוגדרו כסעיפים אופרטיביים אשר ניתן למדוד את ביצועם.