



מדוע חברי כנסת מקימים שדולות?

ברקת שמאי¹

תמצית

חברי הכנסת בישראל עושים שימוש רב בכלי הפרלמנטרי של הקמה וניהול שדולות. על פניו, נראה שאין הגיון במשאבים הרבים שמשקיעים חברי הכנסת בכלי "חסר שיניים" ביחס לכלים אחרים שעומדים לרשותם.

מדוע אם כן, חברי הכנסת משקיעים זמן ומשאבים בהקמה וניהול של שדולות? האם ניתן לזהות מאפיינים ייחודיים או דפוסים משותפים לחברי הכנסת שמקימים הרבה שדולות? האם ניתן לאתר חוט מקשר בין הנושאים שלטובת הטיפול בהם חברי הכנסת מקימים את השדולות?

על השאלות האלה ניסיתי לענות, באמצעות ניתוח אמפירי של נתוני השדולות שהוקמו בכנסת ה-19 וה-20.

רקע

לרשות חברי הכנסת כלים פרלמנטריים מגוונים המאפשרים להם להשפיע על המדיניות וסדר היום בציבוריות הישראלית. לצד הכלים המוכרים של הגשת חוקים, השתתפות בוועדות הכנסת, הגשת שאילתות לשרים והצבעה במליאת הכנסת, קיימות גם שדולות חברי הכנסת.

שדולה היא "קבוצה של חברי הכנסת המבקשים לגייס תמיכה, בקרב עמיתיהם ובקרב בעלי תפקידים בממשל, למען פרט או קבוצה של פרטים או נגד אחרים, או למען מדיניות אחת או נגד אחרות. בדרך כלל פעילותה של שדולה של חברי הכנסת מתמקדת בנושא מסוים ולא בקשת רחבה של נושאים" (אתר הכנסת).

השדולות הן כלי הצהרתי בעיקרו, שלא מקנה לחברי הכנסת שמקימים אותן סמכות ייחודית – לא ניתן לקדם בעזרתן חקיקה באופן ישיר, לא ניתן לחייב שרים או בעלי תפקידים בשירות הציבורי להופיע בפני השדולות או להשיב לשאלות שמופנות מטעם השדולה, לא ניתן לקבל החלטות במסגרת השדולה אשר יחייבו גורם ציבורי כלשהו או יקבלו מעמד רשמי במליאת הכנסת או בוועדות הכנסת ולא ניתן להיעזר בכוח האדם של הכנסת לטובת ניהול השדולה, למעט שימוש באולמות הדיונים של הכנסת.

השדולות הן למעשה כלי חדש יחסית, אשר נעשה בו שימוש רק משנות ה-90, תחילה ללא הסדרה כלל (משמע – ללא הגדרה של אופן הייסוד של שדולה, סמכויותיה, כיצד ואיפה היא מתכנסת, מי יכול להופיע בפניה וכד'), ורק לפני 10 שנים, בנוב' 2011, אישרה הכנסת את התיקון לתקנון הכנסת שעיגן לראשונה את הסדרת פעולת השדולות במסגרת עבודת הכנסת.

¹ המסמך נכתב במסגרת פרויקט סדר היום הפוליטי בישראל – CAP-II, בהנחיית ד"ר אמנון כורי וד"ר אילנה שפיזמן

על המגבלות של השדולה ניתן ללמוד כבר מעיון בתקנון הכנסת, מהעובדה שהוחלט שלא להכליל אותו בחלק ד' לתקנון הכנסת המסדיר את הכלים הפרלמנטריים, אלא בחלק נפרד, חלק ט', המסדיר את עבודת השדולות, לצד הסדרת "קבוצות ידידות בין-פרלמנטריות" ו"ארגונים בין-לאומיים". הסעיפים המסדירים את עבודת השדולות בתקנון הכנסת מבהירים כי מדובר בכלי הצהרתי בעיקרו, וניכר כי הושקע מאמץ בהגבלת פעולתו באמצעות ניסוח מגביל ביותר, הכולל, בין היתר את ההגדרות הבאות:²

" (ה) שדולה אינה גוף של הכנסת ולא תציג את עצמה כגוף של הכנסת אלא כשדולה של חברי הכנסת, ובכלל זה –

(1) במסמכים של השדולה או של אדם הפועל מטעמה שאינו חבר כנסת לא ייעשה שימוש בסמל הכנסת;

(2) הזמנה של עובד המדינה לשיבות השדולה תיעשה באמצעות השר הממונה, או בידיעתו, תוך ציון העובדה שהעובד אינו מחויב להיענות לזמנה;

(3) השדולה לא תקבל תקציב מהכנסת... "

על המתח שליווה את תהליך עיגון השדולות בתקנון הכנסת, והקושי להצדיק את הצורך בשדולות, ניתן ללמוד מאופן הצגת התיקון במליאת הכנסת לקראת הבאתו להצבעה, על ידי יו"ר ועדת הכנסת (דאז), ח"כ יריב לוין שהציג את התיקון: "אני מוכרח להעיר ולומר שכאשר עסקנו בסוגיית השדולות, כל הנושא נותן באיזשהו מקום תחושה לא נוחה. הסיפור, הנושא הזה של מוסד השדולה, יש בו – בעיני לפחות, ולא רק בעיני – בעייתיות לא מעטה. אבל ההסדר שעשינו כרגע נועד קודם כול לעגן, להסביר ולפשט את התהליך הקיים, וייתכן בהחלט שיש מקום, לפחות בסוגיית השדולות, לקיים איזשהו דיון עקרוני אם בכלל נכון להמשיך ולקיים את המוסד הזה בצורה שבה הוא מתקיים"³

על אף האמור לעיל, הנתונים שיוצגו בהמשך מעידים כי חברי הכנסת רואים בשדולות חשיבות רבה, דבר שניתן ללמוד מהעיסוק המשמעותי של רבים מהם בהקמת וניהול שדולות. במסמך זה אבחן מדוע חברי הכנסת, העמוסים ממילא, משקיעים מזמנם ומרצם להקמת כלי וולונטרי חסר סמכויות ו"שיניים". אעשה זאת באמצעות הצגת נתונים אמפיריים על השדולות שהוקמו על ידי חברי הכנסת ה-19 וה-20, שתי הכנסות האחרונות שפעלו בישראל לאורך קדנציות מספיק ארוכות שמאפשרות לנתח את עבודתן בצורה השוואתית – 22 חודשים ו-44 חודשים (בהתאמה).

² סעיף 138 לתקנון הכנסת - <https://main.knesset.gov.il/activity/documents/rulesofprocedure.pdf>
³ פרוטוקול ישיבה מס' 276 של מליאת הכנסת, הכנסת ה-18, עמ' 29 (1.11.2011)



שדולות בכנסת ה-19 וה-20 – סקירה כללית

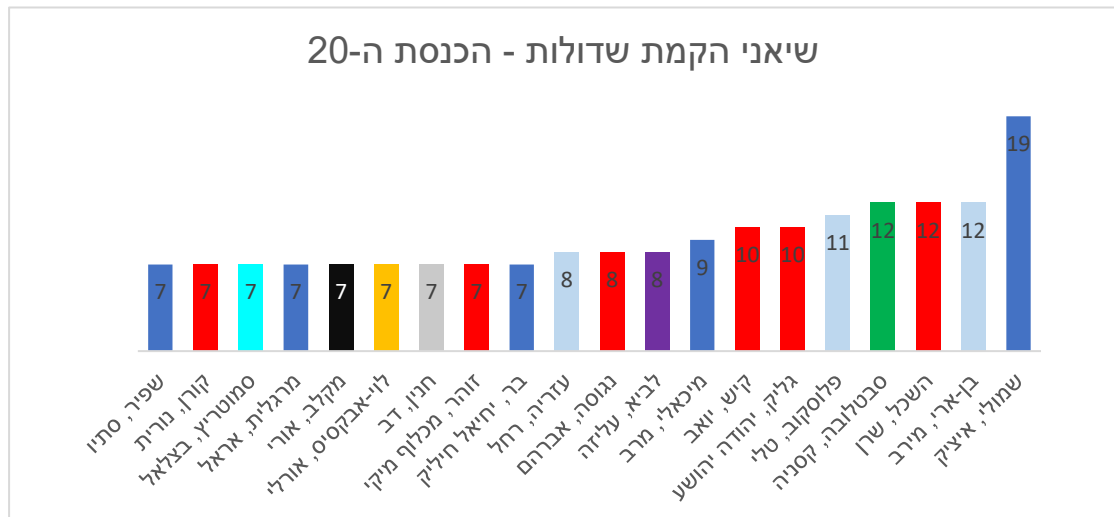
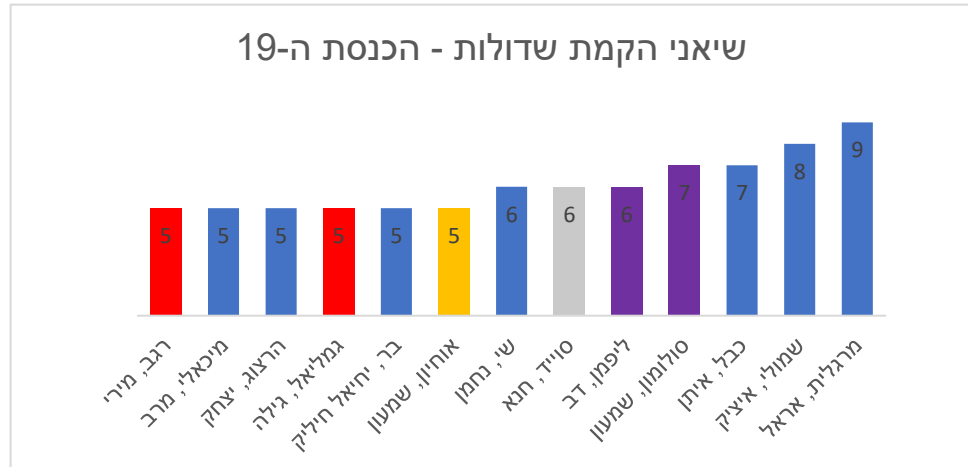
על אף שהכנסת לא מבצעת מעקב אחר הפעילות וההתכנסויות של השדולות השונות (בשל הגדרתן כגוף שאינו חלק רשמי מעבודת הכנסת), התקנון מחייב הליך סדור של אישור ורישום הקמה של כל שדולה חדשה, ועל כן קיימים נתונים על השדולות שמוקמות בכל כנסת. בארכיון הכנסת קיים תיעוד של רשימת השדולות שהוקמו בחלוקה למספר הכנסת, שם השדולה ושמות חברי הכנסת שייסדו את השדולה. שדולה יכולה להיות פעילה רק לאורך הכנסת שבה היא הוקמה, ולכן חברי כנסת המעוניינים לייצר המשכיות לפעילות של שדולה ספציפית, צריכים "להקים" אותה מחדש לאחר השבעת הכנסת הבאה, דבר שמשפיע כמובן על כמות השדולות שמוקמות בכל כנסת.

מהנתונים עולה כי במהלך הכנסת ה-19 הוקמו 142 שדולות ובמהלך הכנסת ה-20 הוקמו 227 שדולות. ביחס לתקופת הפעילות של כל כנסת, יוצא שבכנסת ה-19 הוקמו בין 6 ל-7 שדולות כל חודש בממוצע, ובכנסת ה-20 בין 5 ל-6 שדולות לחודש בממוצע.

אין מגבלה על כמות השדולות שכל ח"כ יכול להקים בקדנציה, כך שישנם חברי כנסת שהקימו כמעט 20 שדולות שונות בקדנציה בודדת, לצד חברי כנסת שלא הקימו שדולות כלל.

מהנתונים עולה כי שתי המפלגות הבולטות בהקמת שדולות הן הליכוד והעבודה. בכנסת ה-19 הח"כים של מפלגת העבודה כיבדו בכמות השדולות שהקימו (52 שדולות) ובכנסת ה-20 חברי הכנסת של הליכוד התבלטו (71 שדולות) לצד הח"כים של מפלגת העבודה (95 שדולות).

בתרשימים הבאים מוצגים שיאני השדולות בשתי הכנסות. ח"כ שמולי היה שותף להקמה של 8 שדולות בכנסת ה-19 ובכנסת ה-20 הוא היה שותף להקמה של הכי הרבה שדולות (19). בנוסף, ח"כ שמולי וח"כ אראל מרגלית, שמובילים את רשימת מקימי השדולות בכנסת ה-19, היו שניהם חברי כנסת חדשים שזאת הייתה הקדנציה הראשונה שלהם בתפקיד, וכך גם לגבי חברות הכנסת מירב בן-ארי ושרן השכל, שנמצאות במקומות ה-2 וה-3 ברשימת שיאני מקימי השדולות בכנסת ה-20. מעניין לראות גם שיצחק הרצוג שכיהן כיו"ר האופוזיציה ומירי רגב שכיהנה כיו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת ה-19 – שני תפקידים משמעותיים מאוד באופן יחסי בפרלמנט – נמנים על רשימת שיאני הקמת השדולות באותה כנסת, עם שותפות בהקמה של 5 שדולות כל אחד.



כמפורט לעיל, חברי הכנסת משקיעים זמן ומשאבים לא מבוטלים בהקמה וניהול של שדולות, ומהנתונים על "שיאני" מקימי השדולות ניתן ללמוד כי קיימת שונות רבה בין גישת חברי הכנסת השונים לשימוש בכלי, כאשר ישנם חברי כנסת שלא מקימים שדולות כלל לאורך קדנציה שלמה, ולעומתם ישנם חברי כנסת שהקימו בכנסת ה-20 יותר מ-10 שדולות. לכן, מתעוררת השאלה **לאיזה מטרה מקימים חברי הכנסת שדולות?**

מכיוון שלא קיימת הגדרה בחוק או בתקנון הכנסת של מטרת הקמת השדולה, ומאחר שראינו שקיימת שונות בתדירות והיקף השימוש בכלי בין חברי הכנסת השונים, בחרתי להתמקד בזיהוי המאפיינים של חברי הכנסת שעשו שימוש משמעותי בכלי של הקמת שדולה ביחס לחבריהם שוויתרו על השימוש בו, ולהיעזר באותם מאפיינים לצורך הגדרת מטרת הקמת השדולה מנקודת המבט של חברי הכנסת, באמצעות ביסוס **לשתי השערות המחקר שלי:**

א. **השדולות מסייעות לחברי כנסת להתבלט פרסונאלית,** ו"לעקוף" מגבלות הנגזרות ממעמדות בכנסת כתוצאה מחלוקת תפקידים וכוח בתוך המפלגה של חבר הכנסת וחלוקת התפקידים הכללית בעבודת חברי הכנסת (כמו תפקידים של יו"ר הכנסת, יו"ר ועדה בכנסת, שרים וסגני שרים ועוד).

ב. השדולות מאפשרות לחברי הכנסת לעסוק בנושאים "נפיצים" במסגרת שאינה מחייבת, אשר מאפשרת להם לצאת בהצהרות בלבד, מבלי לאכזב ציבורית ולספוג ביקורת שלילית על היעדר הפעלת סמכויות לקידום הפתרון לבעיה, מכיוון שהשדולה לא מקנה להם שום סמכות מלכתחילה.

השדולות ככלי ליצירת בולטות פרסונאלית

מזה עשרות שנים שדמוקרטיה מערבית עוברת תהליך של פרסונליזציה פוליטית, במסגרת המשקל הציבורי עובר מהמפלגה כקולקטיב, למועמדים עצמם, כל אחד בפני עצמו⁴. התהליך הזה מפעיל לחץ גדול על חברי הכנסת ליצור בולטות פרסונאלית, המתאפשרת באמצעות יצירת ייחודיות או ניכוס של תחום מדיניות מסויים הנמצא על סדר היום.

בשל העובדה שהשדולות כאמור אינן כלי אופרטיבי לקידום מדיניות, מכיוון שאינן מקנות שום סמכות או יתרון פורמאלי לראשי השדולה לקדם צעדים אופרטיביים בכנסת בתחום העיסוק הספציפי של השדולה, נראה כי חברי הכנסת בוחרים להשתמש בכלי של הקמה וניהול שדולות על מנת ליצור לעצמם את אותה בולטות ציבורית, לנכס לעצמם את העיסוק בתחום מדיניות ספציפי, וזאת על מנת לבסס את עצמם כ"שחקנים" פוליטיים מובילים באותו התחום. ביסוס המעמד של חבר כנסת ספציפי כבעל מומחיות או זיקה חזקה לתחום ספציפי, יוכל לסייע לו בהמשך להוביל מהלכי מדיניות אופרטיביים באותו התחום באמצעות כלים פרלמנטריים אחרים.

כך לדוגמה, חבר כנסת שיקים שדולה סביבתית ויתחיל לכנס סביבו ארגונים סביבתיים לכינוסי השדולה, יקיים דיונים מעמיקים ומקצועיים בתחום עם אנשי מקצוע תחת האכסנייה של השדולה שהוא מנהל, יוציא הודעות משותפות לתקשורת עם אותם גורמי מקצוע וארגונים בנוגע לצעדי המדיניות שיש לקדם לדעתו בתחום הסביבתי, ותוך זמן קצר יוכל "למתג" את עצמו כחבר כנסת "סביבתי". בשל כך, גופי התקשורת המסורתיים יחלו לפנות לאותו חבר כנסת באופן יזום לקבלת התייחסות לרפורמות בתחום הסביבתי, משרדי הממשלה יצפו להתנגדותו הנחרצת בקידום מדיניות הפוגעת בסביבה, ויושבי ראש ועדות בכנסת שידרשו לדון בחקיקה בעלת השפעה סביבתית יאפשרו לו להביע את עמדתו בדיון בוועדה, ובסבירות גבוהה יתחשבו בעמדתו יותר ביחס לחבר כנסת שאינו מזוהה כבעל זיקה והבנה מקצועית בתחום.

לצורך בחינת השערת השימוש בכלי של השדולה לצורך יצירת בולטות ציבורית פרסונאלית, בדקתי מספר מאפיינים של חברי הכנסת כמנבאים את הצורך באותה בולטות פרסונאלית:

א. העדפה להקים שדולה לבד ולא בשת"פ עם ח"כ אחר, ובמיוחד לא עם ח"כ מאותה מפלגה. חלק מחברי הכנסת מחפשים דרכים להתבדל וליצור בולטות אינדיווידואלית, במנותק מחבריהם למפלגה ולחברי הכנסת האחרים. הקמת שדולות עשויה לשמש את אותם חברי כנסת ככלי ליצור בידול מבחינה ציבורית.

⁴ Rahat, G & , Hazan, R. Y. (2013). Increased personalization in an unstable party system: The 2013 elections in Israel. *Representation*. (3)49, 375-389

⁵ שחף זמיר וגדעון רהט, "פרסונליזציה פוליטית מקוונת: מפלגות ופוליטיקאים בישראל במבט השוואתי", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019



ב. נטייה של חברי כנסת חסרי מעמד או תפקיד רשמי להקים שדולות. בכנסת יש הבדלי מעמדות ברורים בין חברי הכנסת בעלי התפקידים במשכן (וכמובן אלה הממונים להיות שרים בממשלה), לבין חברי הכנסת מחוסרי המעמד. הקמת שדולות מהווה עבור אותם חברי כנסת חסרי מעמד, או כאלה המרגישים בעלי מעמד פחות מחבריהם, דרך ליצור מעמד או לכל הפחות תחושה וניראות של מעמד וכבוד כלפיי הציבור, כלפיי ארגונים אזרחיים ובעלי תפקידים שיוזמנו להופיע בכינוסים של השדולה, וכלפיי חבריהם במשכן.

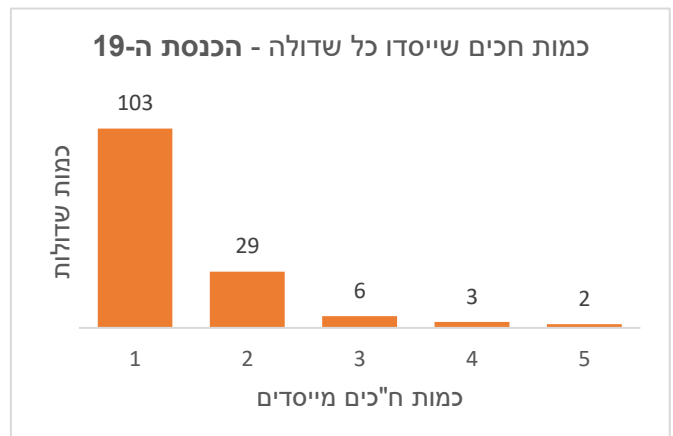
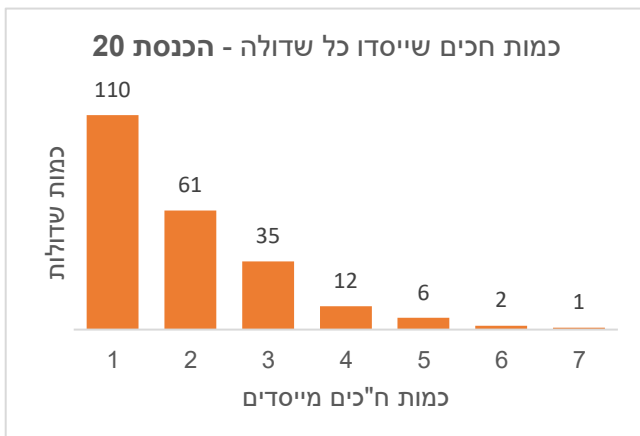
ג. נטייה של חברי כנסת ממפלגות פריימריז, להקים שדולות. חברי הכנסת במפלגות פריימריז נדרשים לעמוד למבחן בחירה פרסונאלי ולשמר את מעמדם בפני חברי המפלגה המצביעים בפריימריז לאורך כל תקופת כהונתם בכנסת. הקמת שדולות עשויה לאפשר להם לתת במה למשתתפים לפי בחירתם בכינוסי השדולה, לשמש את חברי הכנסת ככלי להידוק ושימור הקשר עם קבוצות הלחץ ודמויות בעלות השפעה בקרב קהל חברי המפלגה.

ד. נטייה של חברי אופוזיציה להקים שדולות. במבנה המשטר הישראלי, לחברי הכנסת מהאופוזיציה יש פחות כוח ויכולת לקדם מהלכים במשכן. בעוד שהגעה לתוצאות באמצעות שימוש ברוב הכלים הפרלמנטרים האחרים תלויה לרוב ברתימות חברי כנסת מהקואליציה (שמשמעותה חלוקה או ויתור על הקרדיט), הקמה וכינוס של שדולות ניתן לבצע ללא כל תלות בחברי הקואליציה. על כן, הקמת שדולות היא כלי שנמצא בשימוש רב יותר בקרב חברי האופוזיציה.

ניתוח המאפיינים של הקמת שדולות בכנסות 19-20

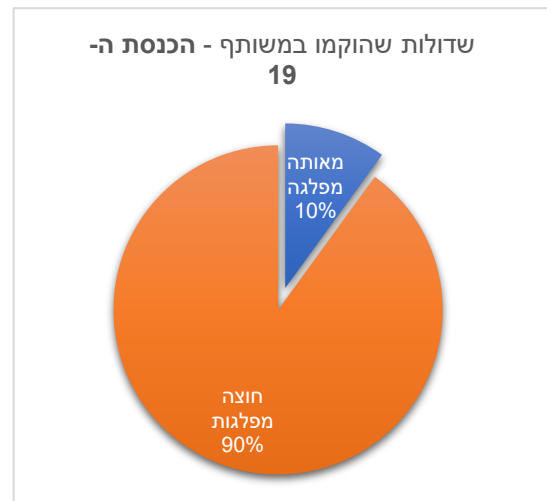
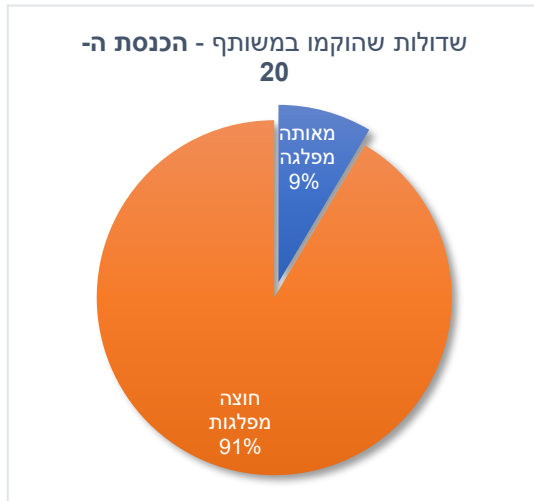
1. חברי הכנסת מעדיפים להקים שדולות לבד, ותוך בידול מח"כים אחרים מאותה מפלגה:

את השדולות יכול להקים ח"כ בודד או מספר חברי כנסת במשותף, ומהנתונים עולה שבכנסת ה-19 הקימו 201 ח"כים את 142 השדולות שהוקמו לאורך הקדנציה (72% מהשדולות הוקמו על ידי ח"כ בודד), ובכנסת ה-20 הקימו 433 ח"כים את 227 השדולות (48% מהשדולות הוקמו על ידי ח"כ בודד).





מהתמקדות בשדולות שהוקמו בשיתוף פעולה של מספר חברי כנסת, עולה כי הרוב המוחלט של שיתופי הפעולה הינו חוצה מפלגות וכי גם כאשר חברי הכנסת מקימים שדולה במשותף, נדיר שהם יבחרו לעשות זאת עם חבר כנסת מהמפלגה שלהם:



2. חברי הכנסת שמקימים את השדולות הם מחוסרי תפקידים ומעמד בכנסת

במסדרונות כנסת ישראל קיים כינוי לחברי כנסת נעדרי מעמד או תפקיד מיוחד – חבר כנסת פשוט (חכפ"ש)⁶. הכינוי הפך עם השנים לכינוי גנאי, הנועד לתאר את חברי הכנסת ה"פשוטים", כמחוסרי מעמד ייחודי, אשר נדרשים לבצע "רק" את העבודה הפרלמנטרית השוטפת, ונחשבים ל"חיילים" של המפלגה בעבודת הכנסת השוטפת (כמו הצבעה בוועדות ובמליאה בהתאם לעמדת המפלגה, הגשת בקשות והסתייגויות שנועדו לעכב או לתקוע חקיקה או מהלכי מדיניות של מפלגות אחרות, משיכת זמן בנאומים במליאה לצורך גיוס רוב להצבעה וכד'). ההשערה שלי היא שחברי הכנסת ה"פשוטים", ירבו להשתמש בכלי של הקמה והובלת שדולות, שמאפשרות להם התבלטות אינדיבידואלית ללא תלות בסיעה או במשמעת של הגוש הפוליטי אליו הם משתייכים.

על מנת להפריד את חברי הכנסת ה"פשוטים" מחברי הכנסת בעלי המעמד, סימנתי ברשימת חברי הכנסת את בעלי התפקידים הבאים:

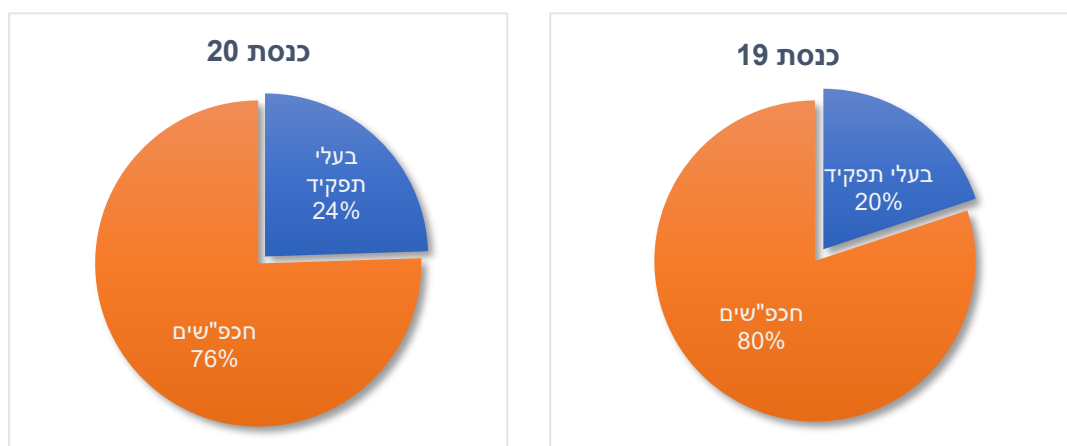
- יו"ר הכנסת
- יושבי ראש המפלגות בכנסת
- יו"ר הקואליציה והאופוזיציה
- יושבי ראש הוועדות הקבועות והמיוחדות בכנסת (לא כולל ועדות משנה)
- שרים וסגני שרים

⁶ ניתן ללמוד על מעמדו של הח"כ הפשוט במאמר הדעה של ד"ר נחמן שי - <https://www.ynet.co.il/news/article/HyXM11j2100>

בכנסת ה-19 כ-59 חברי כנסת החזיקו בתפקידים הנ"ל (חלקם ביותר מתפקיד אחד), כך שנותרו 61 חברי כנסת "פשוטים", ללא מעמד הנגזר מתפקיד רשמי.

בכנסת ה-20 הונהג החוק הנורווגי⁷ שאפשר לחלק מהשרים להתפטר מהכנסת ולהכניס במקומם חברי כנסת מאותה סיעה, לכן על אף הגדלת הממשלה, ירד מספר חברי הכנסת שהחזיקו בתפקידים הנ"ל ל-54.

מסיווג כל חברי הכנסת שהקימו שדולות במהלך הכנסת ה-19 וה-20 עולה כי 76%-80% מהמקימים הם ח"כים "פשוטים":



3. חברי הכנסת שמקימים שדולות משתייכים יותר למפלגות פריימריז

שיוך נוסף ששיערתו שיאפיין את רוב חברי הכנסת שמקימים שדולות הוא שיוך למפלגות פריימריז, מכיוון שבמפלגות שחברי הכנסת תלויים בציבור הבוחרים של המפלגה לדירוג הפנימי שלהם בתוך הסיעה, ניתן להניח שחברי הכנסת מוטרדים מהבולטות הציבורית שלהם יותר מחבריהם המשתייכים למפלגות שהרשימות שלהן מורכבות על ידי מנהיג המפלגה בלבד.

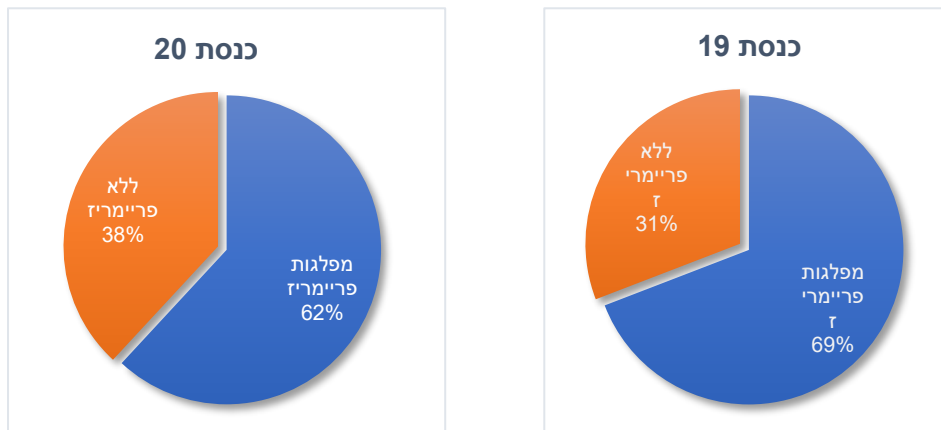
מכיוון שקיימים סוגים שונים של צורות להסדרת בחירות פנימיות במפלגות השונות בישראל, לצורך שמירה על פשטות, הפרדתי בין מפלגות שמתקיים בהם תהליך כשלהו של בחירות פנימיות המערבות את הציבור הרחב (גם אם מדובר בכמה מאות של חברי מרכז מפלגה), לבין מפלגות שמורכבות על ידי ראש המפלגה בלבד, או ועדה מסדרת מצומצמת של מספר חד או דו-ספרתי של אנשים.

⁷ תיקון מס' 42 לחוק יסוד: הכנסת, מיום 30.7.15



מבחינת המאפיינים הכלליים של הרכב הסיעות בכנסת, הכנסת ה-19 כללה 74 (62%) חברי כנסת ברשימות פריימריז⁸, ו-46 (38%) חברי כנסת ברשימות ללא פריימריז⁹. הכנסת ה-20 כללה 77 (64%) חברי כנסת ברשימות פריימריז¹⁰, ו-43 (36%) חברי כנסת ברשימות ללא פריימריז¹¹.

מסיווג חברי הכנסת שהקימו שדולות עולה שהיחס בין חברי הכנסת ממפלגות פריימריז לחברי כנסת ממפלגות ללא פריימריז נותר דומה ליחס הכללי בכל כנסת (במיוחד בכנסת ה-20), כך שלא ניתן לקבוע שהקמת שדולות מזוהה במיוחד עם ח"כים המשויכים למפלגות פריימריז.

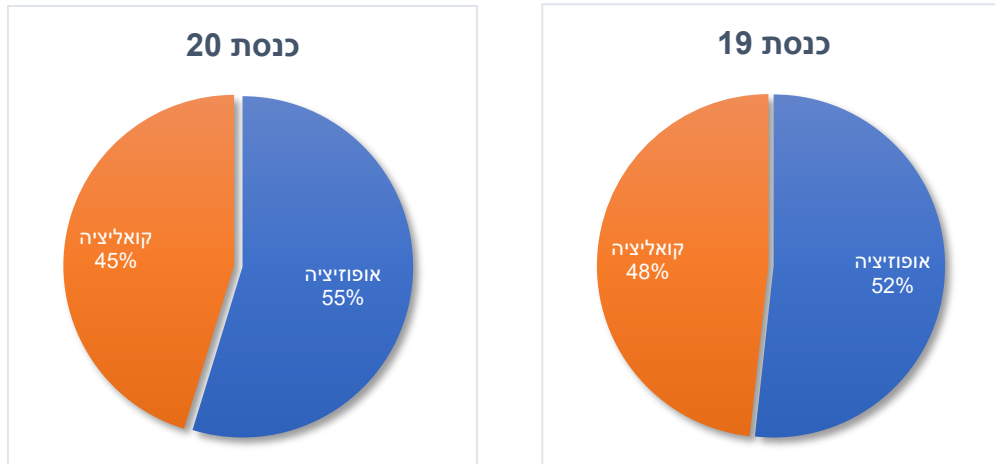


4. חברי הכנסת שמקימים שדולות משתייכים למפלגות האופוזיציה

השערה נוספת שרציתי לבדוק היא האם חברי כנסת מהאופוזיציה, אשר מתקשים מטבע הדברים לקדם אג'נדה בכלים הפרלמנטריים המסורתיים שמידת ההצלחה שלהם תלויה בגיוס רוב, נוטים להשתמש בכלי של הקמת שדולות יותר מחברי כנסת מהקואליציה. בכנסת ה-19 הקואליציה הורכבה מסיעות שכללו 68 ח"כים (57%), בכנסת ה-20 הקואליציה הורכבה מסיעות שכללו 67 ח"כים (56%).

מהנתונים עולה כי חברי הכנסת שהקימו שדולות אכן נמנים יותר על סיעות האופוזיציה, אך לא באופן משמעותי:

⁸ הליכוד-ביתנו (31), העבודה (15), הבית היהודי (12), מר"צ (6), תע"ל (1) (רצו ברשימה משותפת עם רע"ם), חד"ש (4), בלי"ד (3), קדימה (2).
⁹ יש עתיד (19), ש"ס (11), יהדות התורה (7), התנועה (6), רע"ם (3) (רצו ברשימה משותפת עם תע"ל).
¹⁰ הליכוד (30), העבודה (19), הרשימה המשותפת ללא רע"ם (9), הבית היהודי (8), ישראל ביתנו (6), מר"צ (5).
¹¹ יש עתיד (11), כולנו (10), ש"ס (7), יהדות התורה (6), התנועה (5) (רצו ברשימת "המחנה הציוני"), רע"ם (4) (רצו ב"רשימה המשותפת").



מהנתונים שהוצגו בחלק זה עולה כי המאפיין שהכי מזוהה עם חברי הכנסת שמקימים שדולות הוא היותם מחוסרי מעמד, הנגזר מהיעדר תפקיד או פוזיציה משמעותית בכנסת/ ממשלה. נראה כי היעדר המעמד הרשמי מקשה על אותם חברי כנסת לייצר בולטות ציבורית-תקשורתית פרסונאלית, והשדולות מהוות עבורם ככל הנראה מעין כלי עוקף למסלולים הרגילים שחסומים בפניהם בשל כך.

השדולות ככלי לעיסוק בנושאים "נפצים" (ניתוח CAP)

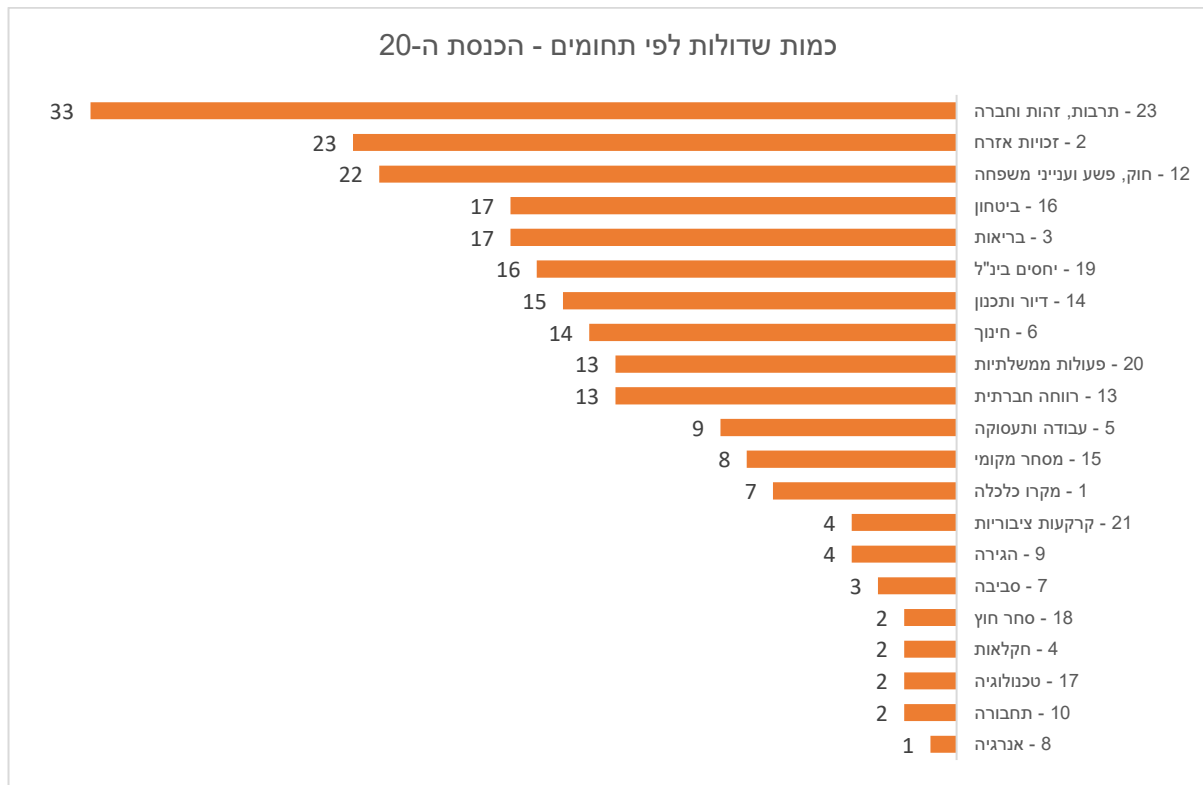
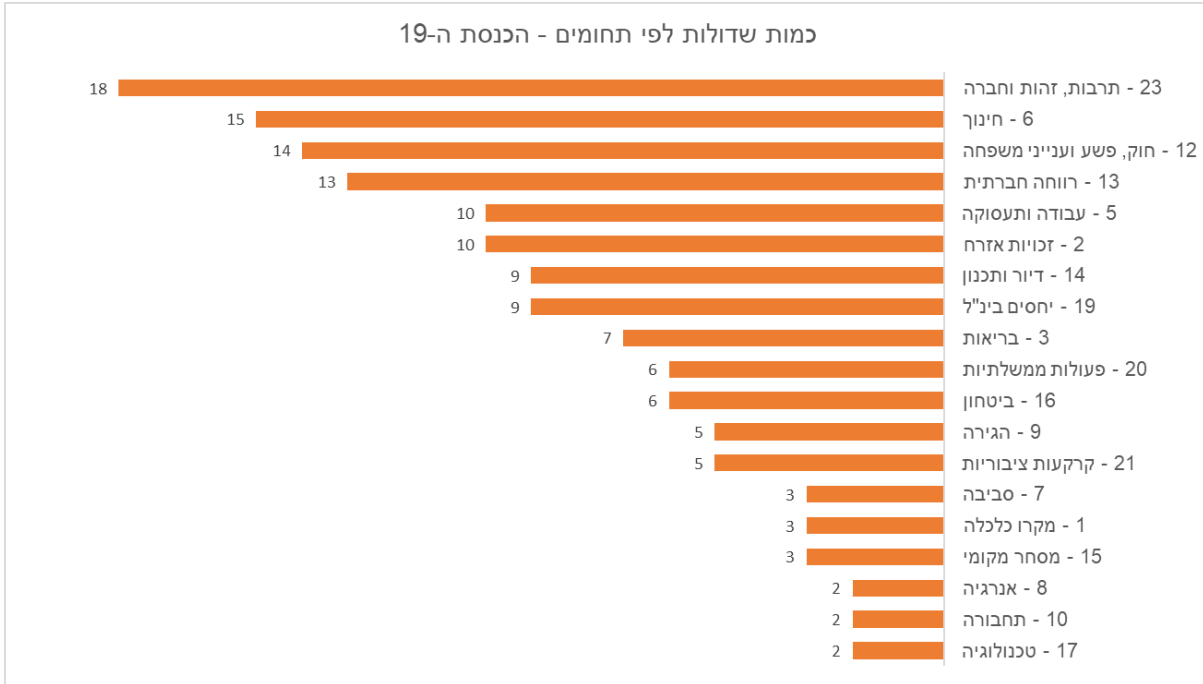
השערת מחקר נוספת שבדקתי במסגרת ניתוח עבודת השדולות הייתה שלמרות היעדר הסמכות וה"שיניים" של השדולה ככלי שלמעשה לא מקנה לחברי הכנסת שהקימו אותה סמכות או יתרון פורמאלי בקידום מדיניות, הוא מאפשר לחברי הכנסת לנתב לשם שיח על נושאים נפצים או רגישים פוליטית, וכך לאפשר מצד אחד "שחרור קיטור" או מתן במה לטענות ודרישות בדבר הצורך בעיצוב מדיניות שונה, ומצד שני לא מחייב את חבר הכנסת לקדם את יישום הפתרון, שכן השדולה שלא מעניקה לו סמכות רשמית לעשות כן (במובן ש"ידיו כבולות"), ולכן על אף שהוא מזדהה ומסכים עם הגורמים שהוא נותן להם במה, הוא אינו בעל הסמכות הרשמית והישירה לפתור את הבעיה).

על מנת לבחון השערה זו, קודדתי את תחומי המדיניות בהן עסקו השדולות של הכנסת ה-19 וה-20, בהתאם לתחומי הקידוד של CAP-IL¹², המאפשר לקודד פעולות של מדיניות ציבורית לתחומי מדיניות עיקריים ומשניים. השייך לתחומים התבצע על פי תחום העיסוק של השדולה המשתקף מהשם שניתן לה, ובמקרים שקשה היה להבין על בסיס השם, ביצעתי בדיקה מעמיקה יותר של אזכורים תקשורתיים ותייעוד של מפגשי השדולה או הודעות לתקשורת על הקמתה, אשר סייעו להבין טוב יותר את תחומי העיסוק שיועדו לה.

¹² Cavari, Amnon, Maoz Rosenthal, and Ilana Shpaizman. 2022. "Introducing a New Dataset: The Israeli Political Agendas Project". *Israel Studies Review*. (1)37



מפילוח לתחומי המדיניות העיקריים עולה כי חברי הכנסת אכן בחרו להשתמש בשדולות על מנת לעסוק בנושאים חברתיים בעיקר, שלא בהכרח מקבלים טיפול באותה אינטנסיביות על ידי כלים פרלמנטריים אחרים, בשל המורכבות והרגישות הפוליטית שלהם:

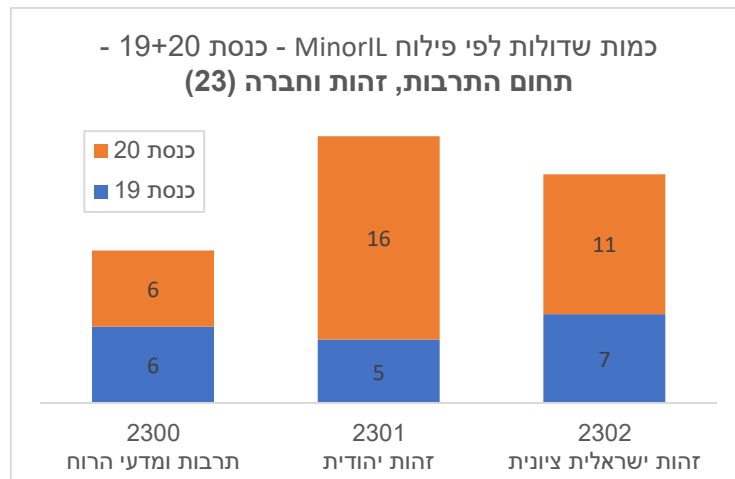




מכיוון שחלק מתחומי המדיניות הראשיים מחולקים לתחומי מדיניות משניים מגוונים ובעלי שונות עניינית, בחרתי להתמקד בפילוח השדולות לפי חלוקת המשנה של נושאי המדיניות המרכזיים שעלו בפילוח הראשוני:

1. תחום תרבות, זהות וחברה (23)

- תחום הקידוד של "זהות יהודית" (2301) מרכז נושאים נפיצים הקשורים לדת ומדינה, מעמדה של היהדות בישראל, מאבק באנטישמיות בעולם וכד', הוא כולל לדוגמה את "השדולה למען השבת בישראל בהסכמה", "השדולה להתחדשות יהודית", "השדולה לחיזוק הקשר היהודי להר הבית" ו"השדולה להשבת הרכוש היהודי הגזול מארצות ערב". נושאים שפחות סביר שנפגוש בחקיקה ממשלתית או פרטית שתקודם בפועל או דיונים תקציביים בוועדות הכנסת.
- תחום הקידוד של זהות ישראלית ציונית (2302) לעומת זאת, עוסק בנושאים "רכים" יותר, העוסקים בהידברות וחיבור בין הקבוצות השונות שמרכיבות את החברה הישראלית, ולכן בהינתן האקלים הנפיץ בישראל סביב מסרים של דו-קיום, שלום וכד', גם נושאים אלה מתאימים יותר לכלי הצהרתי שמקדם שיח והפצת מסרים, ופחות לפלטפורמות של קידום מדיניות אופרטיבית. כך לדוגמה, ניתן למצוא תחת התחום הזה את "השדולה לאחדות העם", "השדולה לחיזוק הקשרים בין יהודים למוסלמים", "השדולה לקידום הידברות בין חילונים לחרדים", "השדולה לקידום יחסי יהודים-ערבים" ו"השדולה לשיח בין תרבויות".



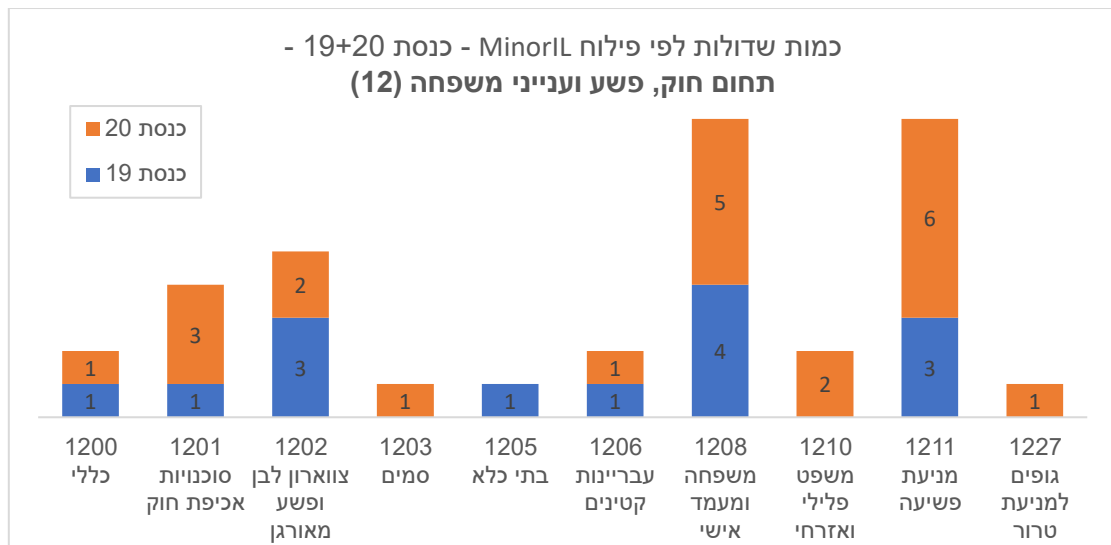
2. תחום חוק, פשע וענייני משפחה (12)

- תחום הפשיעה והמשפט טומן בחובו שיח חברתי רב, אשר משתקף בשני קידודי המשנה שבולטים בסיווג השדולות תחת התחום הזה:
- תחום המשפחה והמעמד האישי (1208) שכולל נושאים נפיצים חברתית סביב מעמדם של אבות גרושים, אימהות חד הוריות, זכויותיהן של נשים עגונות, טענות לאפליית גברים בהליכי גירושין וכד'. כך לדוגמה ניתן למצוא תחת הקידוד הזה את "השדולה למען העגונות ומסורבות הגט",



"השדולה לחיזוק מבנה המשפחה והקהילה" "השדולה לפירוק נישואים בשלום" ו"השדולה למען משפחות חד הוריות".

- התחום של מניעת פשיעה (1211) שכולל עיסוק בתופעות של אלימות בקבוצות מסויימות בחברה, כאשר המגבלות התקציביות מובילות לכך שהדרישה להצבת כוחות ומשאבים למניעת אלימות בקבוצה מסויימת תוביל בהכרח לפגיעה באיכות האכיפה ומניעת הפשיעה בתחום אחר. כך לדוגמא ניתן למצוא תחת הקידוד הזה את "השדולה למאבק באלימות בחברה הערבית", "השדולה למאבק כנגד פעולות "תג מחיר" ולמניעת פגיעה בחיילי צה"ל", "השדולה למניעת אלימות נגד נשים" ו"השדולה למניעת אלימות נגד צוותים רפואיים".

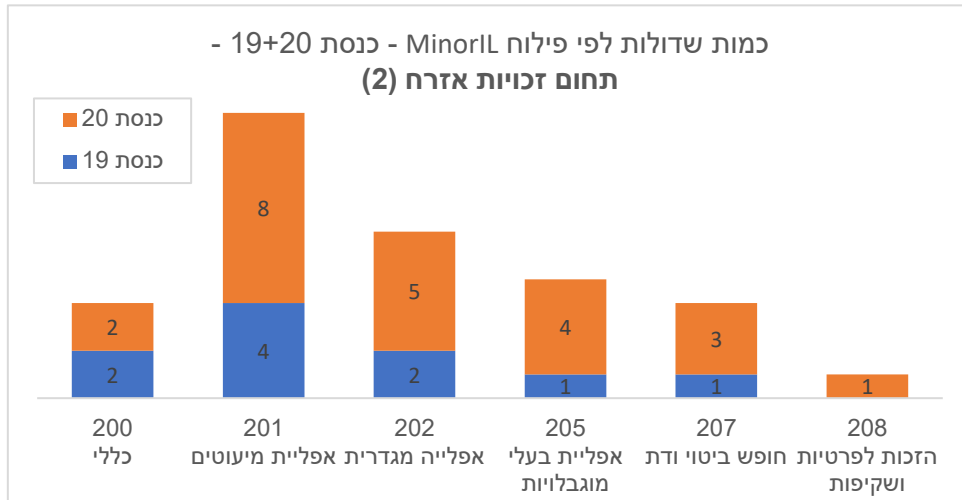


3. תחום זכויות האזרח (2)

תחום הזכויות עוסק מטבע הדברים בנושאים רגישים שקשה לטפל בהם באמצעות מדיניות אופרטיבית אמיתית, כמו אפליה ממוסדת נגד אוכלוסיות או בעלי מאפיינים ספציפיים או פגיעה בזכויות האזרח על ידי המדינה לשם השגת תכליות אחרות (כמו פגיעה בפרטיות לצורך שיפור האכיפה ומניעת פשיעה):

- תחום אפליית המיעוטים (201) כולל את תחום הגזענות, וניתן למצוא בו לדוגמא את "השדולה המזרחית", "השדולה למאבק בגזענות", "השדולה לקידום זכויות האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית בישראל" ו"השדולה לחיזוק וקידום ישראלים יוצאי אתיופיה בישראל".

- תחום האפלייה המגדרית (202) עוסק בהדרת ואפליית נשים לצד אפלייה על רקע נטייה מינית, וניתן למצוא בו לדוגמא את "השדולה נגד הדרת נשים", "השדולה הגאה", "השדולה למען נשים חרדיות" ו"השדולה לקידום מעמד האישה הדרוזית".



מהנתונים שהוצגו בחלק זה ניתן לראות כי חלק ניכר מהנושאים שחברי הכנסת בוחרים לטפל בהם באמצעות השדולות, הינם נושאים הנחשבים לנפיצים או רגישים מבחינה חברתית-פוליטית שקשה עד בלתי-אפשרי לח"כ "פשוט" לקדם בכלים פרלמנטריים אופרטיביים יותר, לצד נושאים אמורפיים וכלליים שפחות מתאימים לשיח אופרטיבי ספציפי. נראה כי לחברי הכנסת נוח לתת לנושאים אלה ביטוי באמצעות הכלי של השדולה שמספק את הצורך של מתן במה ציבורית-ממלכתית לשיח על הנושא הספציפי, תוך גריפת הקרדיט וניכוס הנושא באופן אישי לאותו חבר כנסת, בצורה שאינה מייצרת לחץ ישיר או ציפייה מחבר הכנסת לקדם פתרון אופרטיבי לסוגייה במסגרת פעילות השדולה, מכיוון שהוא נעדר סמכות שתאפשר לו לעשות כן.

סיכום

על אף המגבלות הרבות של השדולות בהיבט האופרטיבי, חלק מחברי הכנסת בוחרים להשקיע זמן ומשאבים רבים בהקמה וניהול של שדולות, על חשבון שימוש בכלים פרלמנטריים אחרים. המאפיין שנמצא כמשפיע ביותר על חברי הכנסת שמקימים שדולות, הוא היעדר מעמד רשמי בכנסת, אשר דוחף אותם לחפש כלים שיאפשרו להם בולטות פרסונאלית, שבעלי התפקידים מצליחים ליצור לעצמם באמצעות המעמד והכלים שנגזרים מהתפקיד.

מעניין במיוחד לראות את כי על אף התפיסה שחברי כנסת המשתייכים למפלגות הקואליציה הם בעלי ה"כוח" לקידום סדר היום בכנסת, רבים מהם בוחרים להקים שדולות, מה שמעיד על הכוח המוגבל של אותם חברי הכנסת לעשות שימוש בכלים אחרים.

בנוסף, מעניין לראות שהנושאים המרכזיים שסביבם בוחרים חברי הכנסת להקים שדולות הינם נושאים חברתיים, אשר נחשבים לעיתים לנפיצים או רגישים בציבוריות הישראלית, כמו ענייני דת ומדינה, יחסי ערבים-יהודים, תחום המעמד האישי, זכויות אזרח וכד'. בשל היותה של השדולה כלי לשימוש הצהרתי בלבד, נראה כי חברי הכנסת בוחרים לנתב אליהן שיח על נושאים נפיצים שעולים לסדר היום הציבורי, מתוך הבנה שהשדולה יכולה להוות פלטפורמה יעילה למתן במה לגורמים שמפעלים לחץ על חברי כנסת

לעסוק בסוגיות ספציפיות, וזאת מבלי שיווצר לחץ על חבר הכנסת להשתמש בסמכות מסויימת לקידום פתרון אמיתי לסוגייה הנפוצה.