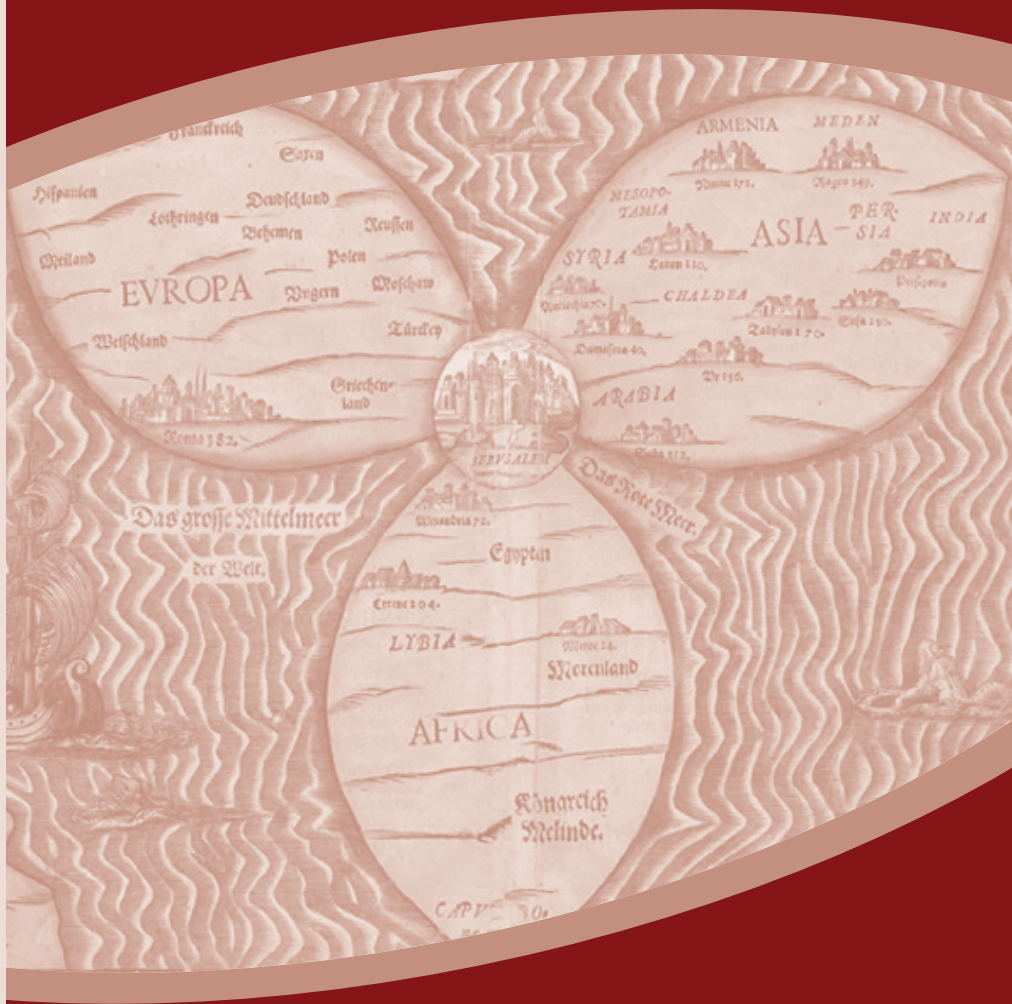


בולוטיקה

כתב עת למדע המדינה וליחסים בינלאומיים

גליון מס' 23

אביב 2014, תשע"ד



המכון ליחסים בינלאומיים
ע"ש לאונרד דיוויס
בשיתוף העמותה הישראלית
לחקר הפוליטיקה

האוניברסיטה העברית בירושלים



POLITIKA

The Israeli Journal of Political Science and International Relations

© All rights reserved to The Leonard Davis Institute for International Relations.
This paper may not be reproduced, duplicated, copied, sold, distributed or be
exploited for any purpose, in whole or part, with out the express written
permission of the Director of the Institute.

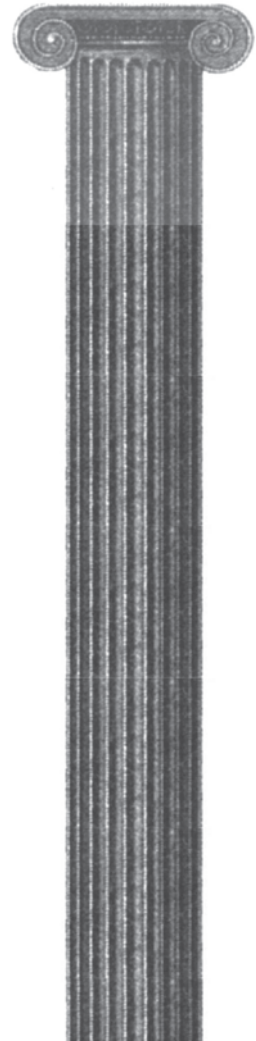


The Leonard Davis Institute for International Relations



The Hebrew University of Jerusalem

פוליטיקה



עורכים:

אודליה אושרי
מור מיטרני
רועי קיבריק

וועדה מקצועית מלווה:

פרופ' גידי רהט
פרופ' פיקי איש-שלום
ד"ר ענת גופן
ד"ר שרון גלעד
ד"ר דני מיודובניק
ד"ר גליה פרס-ברנתן

עריכת לשון:

חמוטל לרנר

עריכה גרפית והפקה:

היחידה לשרותי משרד
האוניברסיטה העברית בירושלים

הגשת מאמרים לשיפוט:

מתקבלים מאמרים בכל נושא הקשור
לפוליטיקה השוואתית, מדיניות
ציבורית, פוליטיקה בישראל, מחשבה
מדינית, יחסים בינלאומיים, היסטוריה
פוליטית ונושאים קרובים.

המדיניות של מערכת פוליטיקה היא
להקדיש את חלקו העיקרי של כל
גליון לנושא מסוים, שיוכרז מראש
בכתב העת ובמכתבים למחלקות
למדע המדינה וליחסים בינלאומיים.
אך אפשר ורצוי להגיש מאמרים בכל
תחום שהוכרז לעיל.

מאמרים לשיפוט אפשר לשלוח ע"פ
ההנחיות להגשת מאמר שבאתר
המכון.

<http://davis.huji.ac.il/?cmd=publications.85>

מערכת פוליטיקה תעשה כל מאמץ
להשיב לכותבים תשובה מנומקת
באשר לקבלת המאמר או דחייתו
בתוך חודשיים.

כתובתנו:

מערכת פוליטיקה
מכון דיוויד ליחסים בינלאומיים
האוניברסיטה העברית
ירושלים 91905
דוא"ל: politika@mail.huji.ac.il

לרכישת גיליונות ישנים:

ניתן לפנות למזכירות מכון דיוויד,
האוניברסיטה העברית
טל': 02-5882312
פקס': 02-5825534
דוא"ל: davis.institute@mail.huji.ac.il
אתר: <http://davis.huji.ac.il>

* האחריות לתוכן המאמרים המתפרסמים
בכתב העת היא על המחברים בלבד

תוכן העניינים

2 דבר העורכים

גייל טלשיר

המחאה החברתית בראי משבר הדמוקרטיה הישראלית:

5 בין כלכלה, פוליטיקה וזהות.....

גל אמיר

46..... הסדר העדה הדתית במשפט הישראלי כמנגנון של שליטה ומיון אתני.....

אור טוטנאור

73..... האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל במבט השוואתי.....

נעמי חזן

105..... ישראל והעולם: ההיבט הדמוקרטי.....

ענת גופן

135..... יציאה יזמית כתגובה לחוסר שביעות רצון משירותים ציבוריים.....

ירון סלמן

מדוע הסכמי שלום מחזיקים מעמד בסיום חלק ממלחמות אזרחים אך לא בכולן?

גורמים פנים-מדינתיים וחץ-מדינתיים ליציבות הסכמי שלום

162.....

דבר העורכים

כתב העת **פוליטיקה** נוסד באוניברסיטה העברית בשנת 1998 בכדי לאפשר ולעודד את היווצרותה של קהילת חוקרים העוסקים בחקר הפוליטיקה במובנה הרחב, באמצעות פרסום מחקריהם בעברית מתוך נקודת מבט ישראלית ומחוצה לה. חזון זה של ביסוס קהילת חוקרים מקומית החולקת ומשתפת תובנות מחקריות במגוון זירות פוליטיות נתקל בלא מעט אתגרים בעולם האקדמי הגלובלי, שבו חוקרות וחוקרים נמדדים פעמים רבות על בסיס פרסומים בכתבי עת בין-לאומיים ולפי מידת השתלבותם בשיח האקדמי העולמי, ולכן באופן מבני מעדיפים לכתוב ולפרסם באנגלית ובחו"ל.

דווקא אל מול התמסדות מגמה זו, שבמסגרתה המחקר המתבצע בישראל נערך ברובו באנגלית ופונה ברובו אל קהל הנמצא מחוץ לחברה הישראלית, עולה חשיבותו של כתב העת **פוליטיקה**. לקהילת החוקרים המקומית, לדיונים המתפתחים בתחומה, לקשרים הנוצרים במסגרתה ולהפריה ההדדית שממנה נהנים השותפים יש יתרונות ומטרות שברצוננו לחזק ולפתח: ביצוע מחקר מתוך פרספקטיבה מקומית ייחודית; ביסוס מרחב של התנסות, תמיכה וצמיחה אקדמית לאורך כל שלבי ההתפתחות של החוקרים; ואולי החשוב מכל, תרומה למילוי התפקיד החברתי של החוקרים באקדמיה כיוצרי הידע של חברתם וקידום הידע הפוליטי של החברה בישראל בהקשר של מציאות משתנה.

מתוך נקודת המבט הזו החליטה בשנה האחרונה מערכת כתב העת **פוליטיקה**, בשיתוף ובעידוד הוועדה האקדמית המלווה והנהלת המכון לחקר היחסים הבינלאומיים ע"ש ליאונרד דיוויס, להדגיש את חזונו של כתב העת לשמש כבמה לשיח בין-דורי בין חוקרות וחוקרים ישראלים, צעירים ומנוסים כאחד. במאמץ להגשים את החזון אנחנו שמחים וגאים לייחד את הגיליון הנוכחי של כתב העת **פוליטיקה** למאמרים של חוקרות וחוקרים, ותיקות וצעירים, אשר לקחו חלק פעיל בכנס פרחי המחקר ה-8 ע"ש יצחק רבין למדע המדינה, יחסים בינלאומיים ומנהל ציבורי, שנערך באוניברסיטה העברית בירושלים בדצמבר 2012. הגיליון הנוכחי של פוליטיקה מבטא את הגיוון שכתב העת מעוניין לקדם, הן בהיבט של זהות הכותבים והן בהיבט של נושאי המחקר, שיטות המחקר והנחות המוצא המחקריות.

המאמר שפותח גיליון זה הוא מאמרה של גיל טלשיר "המחאה החברתית בראי משבר הדמוקרטיה הישראלית: בין כלכלה, פוליטיקה וזהות",

המספק הצצה מרתקת למצבה של הדמוקרטיה הישראלית. טלשיר מנתחת את המחאה החברתית תוך הדגשת המאבקים הכלכליים, הפוליטיים והזהותיים שליוו אותה, שאותם היא משייכת למאבק מרכזי על דמותה של הדמוקרטיה הישראלית – מאבק אשר למרבה האירוניה הוביל בינתיים להיחלשותה של המערכת הדמוקרטית המפלגתית בישראל.

גל אמיר, במאמרו "הסדר העדה הדתית במשפט הישראלי כמנגנון של שליטה ומיון אתני", מרחיב את ההתייחסות למרכיב הזהותי במאבק על דמותה של מדינת ישראל. אמיר מתאר כיצד ההסדר, המקבע כל אזור לפי סיווג אתני קשיח, מחזק את החלוקה של האוכלוסייה בישראל לקבוצות שונות ומסייע לקבוצת הרוב 'להתאים' כל קבוצה למקומה החברתי הרצוי.

אור טוטנאור, במאמרו "האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל במבט השוואתי", מרחיב את ההתייחסות למצבה הרעוע של המערכת המפלגתית בישראל ולנקודות החולשה של הדמוקרטיה הישראלית. טוטנאור מציע שתי תרומות עיקריות לחקר אופוזיציות: תרומה תיאורטית בדמות ניסוח מסגרת ניתוח כמותית לבחינת אופוזיציות פרלמנטריות באופן השוואתי, ובחינה אמפירית של האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל בשלושים השנים האחרונות.

נעמי חזן מספקת זווית ראייה נוספת, החוברת למאמרים הקודמים המציגים תמונה עגומה של מצב הדמוקרטיה הישראלית. במאמרה "ההיבט הדמוקרטי" סוקרת חזן את "המיתון הדמוקרטי" בישראל, כפי שהיא מכנה אותו. חזן מתייחסת לאיומים המופנים כלפי הדמוקרטיה הישראלית מצד ארגוני חברה אזרחית הפועלים לצמצום השיח הביקורתי כלפי מדיניות הממשלה הישראלית, ואף חמור מכך, מצד הגוף המחוקק עצמו, אשר מגביל בחקיקה את החברה האזרחית בפעילותה הביקורתית כלפי המדינה או בניסיונה לייצר חלופות לשיח הלאומי הדומיננטי.

מאמרה של ענת גופן "יציאה יזמית" מוציא אותנו מגבולה הגיאוגרפי של מדינת ישראל, ומראה כיצד גם בחברות דמוקרטיות אחרות יש תחומים שבהם המדינה כושלת. גופן מציעה מאמר טיפולוגי העוסק בבחירתם של אזרחים להחליף את השירות שהם מקבלים מהמדינה בשירות אחר. המאמר מציע כי במקרה כזה עומדת בפני האזרחים גם האפשרות ליצור בעצמם חלופות לשירות, ולא רק אפשרות הבחירה בין חלופות קיימות.

המאמר החותם גיליון זה הוא מאמרו של ירון סלמן "מדוע הסכמי שלום מחזיקים מעמד בסיום חלק ממלחמות האזרחים אך לא בכולן? גורמים פנים-מדינתיים וחוץ-מדינתיים ליציבות הסכמי שלום". המאמר דן בתרומתם

של גורמים פנימיים וחיצוניים ליציבותם של הסכמי השלום ולהצלחה ביישומם. מאמר זה מציע לנו ללמוד מהמתרחש במקומות אחרים, ומספק לנו הצצה למקומות שבהם נדרשת התערבות של כוחות חיצוניים על מנת לשמור על השלום והיציבות.

אנחנו מקווים שגיליון זה יספק מרכיב נוסף בדיון המחקרי והחברתי המתקיים בישראל, יתרום להעשרתו של השיח ויהווה חלק מיצירת המרחב הציבורי הביקורתי. אנו מזמינים חוקרות וחוקרים להצטרף לדיון, לשפוך אור על היבטים נוספים של החיים הפוליטיים ולתרום את תרומתם לשיח האקדמי הפוליטי הישראלי באמצעות פרסום מחקריהם ב**פוליטיקה** ובכתבי עת נוספים המתפרסמים בשפה העברית. אוצר הידע הגלום בפרסומי המאמרים בעברית אינו בא לתמוך רק בשיח האקדמי המחקרי אלא גם בהוראת הפוליטיקה במוסדות השונים ובחוגים השונים בארץ.

אנחנו מודים לכותבות המאמרים, לשופטות האנונימיות, לוועדה האקדמית, להנהלת מכון דיוויד ולכל מי שלקחה חלק בהפקת הגיליון על תרומתן המשמעותית לתהליך, ומאחלים לקוראות ולקוראים קריאה מחכימה, מהנה ומעוררת מחשבה.

אודליה אושרי

מור מיטרני

רועי קיבריק

צוות עורכי **פוליטיקה**, חורף 2013

גייל טלשיר

החוג למדע המדינה, האוניברסיטה העברית בירושלים

המחאה החברתית בראי משבר הדמוקרטיה הישראלית: בין כלכלה, פוליטיקה וזהות*

תקציר

המחאה החברתית של קיץ 2011, המחאה הרחבה ביותר שנראתה בזירה הפוליטית בנושאים שאינם מדיניים מאז הקמת המדינה, נתפסה בשיח הציבורי כמחאה כלכלית סביב יוקר המחיה, כזו שכמעט לא נתנה אותותיה בבחירות 2013. מאמר זה מנתח את עליית המחאה על רקע גל החקיקה האנטי-דמוקרטית, וטוען כי המאבק המרכזי במחאת 2011 היה על דמותה של הדמוקרטיה הישראלית ועל יצירת זהות משותפת – זהותם של הישראלים החדשים. המאמר מנתח שלושה ממדי עומק – השיח החברתי-כלכלי, דמות הדמוקרטיה והפוליטיקה של הזהות – ומציג את הדילמות שעלו בכל ממד במסגרת המחאה. כך, בהקשר הכלכלי היינו עדים למאבק סביב יוקר המחיה ולדרישה לשוק פתוח יותר מחד גיסא, ולמחאה נגד קיצוץ מדינת הרווחה מאידך גיסא; בהקשר הדמוקרטי הייתה התלבטות בין יצירת מודל אלטרנטיבי של דמוקרטיה השתתפותית לבין יצירת מודל משופר של דמוקרטיה ייצוגית; ובממד הזהותי היה מתח בין הצגת המחאה כדרישה לייצוג מעמד הביניים, לבין הצגתה כניסיון לייצר זהות ישראלית המתעלה מעבר לשסעים ולקהילות. הטענה המרכזית היא שניתוח המחאה כמאבק על דמות הדמוקרטיה הישראלית מסביר את שלושת הממדים: התביעה הכלכלית המרכזית הייתה ליצירת פוליטיקה ברורה שבה המפלגות מציגות בגלוי את תפיסת עולמן ומאפשרות בחירה בין אלטרנטיבות; התביעה הדמוקרטית הייתה להבריא את המערכת הפרלמנטרית ולמקדה בעיסוק באינטרס הציבורי; והקולקטיב שהמחאה ביקשה ליצור היה הציבור הישראלי בכלל – ולא העם היהודי או

* ברצוני להודות למכון אשכול על העזרה במימון המחקר, ולליאור גלברד, מיכאל זיו-קנת וגילית רובינשטיין-טל על העזרה המסורה במחקר ועל הדיונים הסוערים, כמו גם לתלמידי הסמינר "מצב הדמוקרטיה".

מעמד הביניים. למרות הפוליטיזציה המרשימה שלה, המחאה בגלגולה לבחירות 2013 גרמה – באירוניה היסטורית – לריסוק נוסף של המערכת המפלגתית ולא להבראתה תחת שני גושים אידיאולוגיים אלטרנטיביים גדולים.

מבוא

"ראינו איך המאבק על חינוך, דיור ובריאות נהפך למאבק למען הדמוקרטיה" אמרה סתיו שפיר ב-23 ביוני 2012 (שפיר אצל חלוץ, 2012). מכאן נובע, לפחות לפי התבטאות זו, כי מנהיגי המחאה ראו בקיץ של 2011 מאבק על נושאים חברתיים-כלכליים, אשר התפתח – עם תגובת המשטרה והממשלה בשנה שלאחר מכן – למאבק על דמות הדמוקרטיה. אכן, גם מחקרים שכבר התפרסמו על מחאת הקיץ זיהו אותה כמחאה החברתית הגדולה ביותר שידעה אי פעם ישראל; הניתוח סבב סביב השאלה אם הייתה זו מחאה מעמדית שיצרה פוליטיקה משותפת, או שהייתה כאן פוליטיקה של זהות שגילתה ויצרה תודעה מעמדית – של מעמד הביניים – תוך כדי הסוציאליזציה שעברו ההמונים באוהלים, בכיכרות ובשולחנות העגולים. מאמר זה טוען, בניגוד לתפיסת רבים ממארגני המחאה כמו גם חוקריה, כי בבסיסה של מחאת קיץ 2011 עמד מאבק על דמותה של המדינה ועל הדמוקרטיה הישראלית. יתרה מכך, מתוך השיח החברתי-כלכלי שנוצר ניתן לזהות תפיסות עולם פוליטיות, אזרחיות ודמוקרטיות שונות שגם הפכו לשתי השקפות עולם מגובשות ושונות זו מזו לקראת בחירות 2013: תפיסת עולם רפובליקנית, שמבוססת על שיח של זכויות וחובות ושדורשת לייצג אינטרסים של מעמד הביניים הגבוה בישראל; ותפיסת עולם סוציאל-דמוקרטית, הקוראת לסולידריות בין-מעמדית וכלל-אזרחית ומייחסת למדינה תפקיד מכריע במתן שירותים ציבוריים אוניברסליים (אם כי הספקתם אינה חייבת להיות על ידי המדינה אלא בשיתוף פעולה עם החברה האזרחית והשוק הפרטי). המאמר מנתח את השיח הכלכלי-חברתי של קיץ 2011 בשלושה ממדים – הממד החברתי-כלכלי, ממד דמות הדמוקרטיה וממד הפוליטיקה של הזהות, ומתחקה אחר הפיכתה של מה שיכלה להיות תנועה חברתית חדשה בחברה האזרחית למפלגות פוליטיות המתחרות בזירה האלקטוראלית על סדר היום ועל קולות הציבור. המסגרת התיאורטית מציבה התפתחויות אלו בתוך ניתוח משבר הדמוקרטיה הייצוגית, ומציעה התבוננות אחרת בגורלה של מפת המפלגות בישראל כביטוי לחוסנה הדמוקרטי של החברה.

בעוד ליבת המאמר דנה בממדי העומק של ניתוח המחאה החברתית ככלי להבנת הפוליטיקה הישראלית, מבחינה תיאורטית מוצעת רפלקסיה ביקורתית על העמדה הפרשנית המגולמת בהקשר שבו מנתחים תופעות חברתיות ופוליטיות, בטענה כי מיצוב מושא המחקר הוא בעצמו כלי אנליטי מרכזי. המחקר אמנם מתיימר להציע מסגרת ניתוח "אובייקטיבית" לתיאור האירועים, אולם תופעות חברתיות בהקשרן הפוליטי הן תופעות מורכבות, עמוסות סתירות פנימיות ונובעות משילוב של מושגים ותוצאות לא מכוונות, ולכן גם קביעת ההקשר של הניתוח היא למעשה כלי פרשני. כך, המאמר פותח בדילמה אם יש לקרוא את המחאה החברתית בישראל על רקע המחאה הכלכלית שהתפתחה בספרד ובדמוקרטיות מתקדמות אחרות, או על רקע האביב הערבי שדרש שינוי למשטר דמוקרטי. לכל אחד משני אופקים אלו יכולה להיות השפעה שונה על הקריאה שלנו את המחאה הישראלית. בכל אחד מממדי הניתוח נחשפת תמונה קונטקסטואלית מורכבת: בניתוח הכלכלי מתחרים שני סוגי שיח סותרים – השיח הניאו-ליברלי, הדורש לשחרר את השוק מהשליטה הפוליטית, וזה של מדינת הרווחה, הדורש לערב את הפוליטיקה בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה; בזירה הדמוקרטית נראה ביטויים הן למודל של דמוקרטיה ייצוגית והן לאלטרנטיבה של דמוקרטיה השתתפותית; ואילו בפוליטיקה של הזהות ישחקו שני מודלים אחרים: זה של ייצוג בדלני של מגזר – מעמד הביניים בדוגמה שלנו – וזה של חריגה מעבר למגזריות ודרישה לייצוג של האינטרס הציבורי הכלל-ישראלי. בכל אחד מהצמתים – הכלכלי, הדמוקרטי והפוליטי – שחקנים שונים ייטלו תפקיד או צד שונה, אבל הפעילות הפרשנית שלנו צריכה להיות מודעת לכך ולנסות לשפוך אור על הנרטיבים השונים וגם על הקשרים המעניינים והבונים בין מה שיכולות להיתפס כאלטרנטיבות הסותרות זו את זו. הדיון המסכם יציע שלוש קריאות פרשניות בסיפור המחאה ויטען כי המאבק על הדמוקרטיה הישראלית הוא הוא הממד הנסתר – והמרכזי – בניתוחה.

א. המסגרת התיאורטית: משבר הלגיטימציה של הדמוקרטיה

משבר הלגיטימציה של הדמוקרטיה נמצא במוקד המחקר הפוליטולוגי מאז שנות השבעים, עם מחקריהם של הברמאס (Habermas, 1975) וקרוזיה, הנטינגטון וואטאנוקי (Crozier, Huntington and Watanuki 1975), ועד לימינו, עם מחקר כשל קראוין' על פוסט-דמוקרטיה (Crouch, 2004). המחקר בנושא זה פנה לשתי דרכים שונות – פילוסופיה ביקורתית ומחקר אמפירי. בחזית הנורמטיבית הטענה המרכזית היא שהדמוקרטיה המפלגתית, שהתקבעה כמשטר המוסדי ב-150 השנים האחרונות, נמצאת במשבר אמון גדול שנובע ממשבר הרצינאליות. כדי להתמודד עם המשבר יש להעמיק את השיח הפוליטי-רצינאלי לשדות נוספים. הכתיבה התיאורטית בתחום הרחיבה את החיפוש אחר מודלים משלימים של דמוקרטיה – דיסקורסיבית, השתתפותית, רפלקסיבית, ישירה וכו' (Taylor, 1990; Habermas, 2001; Dryzek, 2010). המחקר האמפירי, לעומת זאת, הוביל לזיהוי הדפוסים המשתנים רדיקלית בתוך המערכת הממוסדת: משבר המפלגות, עלייה בתנודתיות בוחרים, ירידה בהצבעה, שינוי דפוסי הצבעה, פרסוניפיקציה של הפוליטיקה ומשבר אמון חמור במוסדות הנבחרים, ובעיקר במפלגות הפוליטיות. בעקבות התפוררות המערכת המפלגתית (dealignment) הופיע המודל של מפלגות הקרטל, שבו המפלגות כבר אינן נתפסות כגופים וולונטריים של החברה או של האזרחים אלא כגופים חצי-מדינתיים המרוחקים מהציבור (Katz and Mair, 1995; Mair, 1997). האם העיקרון של שלטון העם, המתבטא בדמוקרטיה מפלגתית בדפוס של שלטון נציגים, עדיין מתפקד בדמוקרטיות מתקדמות? האם ההנחה של הכללת הציבור ושיתופו בקבלת החלטות ובקביעת מדיניות עודה מתקיימת? או שמא קבלת ההחלטות נעשית במקום אחר – בזירה הביורוקרטית, המקצועית, הכלכלית או הרגולטיבית – והפוליטיקה הפכה לזירה דקלרטיבית של פוליטיקה של זהות?

מקרה הבוחן הישראלי הוא מקרה נדיר, המאפשר הצצה מרתקת אל תוככי הפוליטיקה של הזהות בשל שיטת הבחירות היחסית-ארצית ואחוז החסימה הנמוך יחסית. תהליכים שקורים בדמוקרטיות מערביות ו"מסתתרים" בחברה האזרחית או מבוטאים בצורה מתונה במערכת הממוסדת בשל המחסומים האלקטוראליים – כגון משבר האמון במפלגות, עליית מספר המפלגות האפקטיביות, פיצול בגושי הימין והשמאל וצמיחת מפלגות אנטי-פוליטיקה ומפלגות מרכז – קורים ביתר שאת בזירה הישראלית. הטענה המרכזית במאמר זה היא שהמחאה החברתית הייתה במהותה מחאה נגד

הפוליטיקה של הזהות ונגד ההפקרה של האידיאולוגיה, המדיניות והאינטרס הציבורי בידי הפקידות המקצועית, במקום שיטופלו בידי הפוליטיקאים הנבחרים. "זאת לא טעות זאת מדיניות" הייתה סיסמת מפתח במחאה, שכן היא מדגימה היטב את הרצון לשקם את הפוליטיקה כמקדמת מדיניות, עמדות, השקפות עולם – ולא פוליטיקה של זהות, של מגזרים ושל כספים ייחודיים כפי שנתגלגלה להיות בעשורים האחרונים. אמנם הקריאה כוונה כלפי הניאו-ליברליזם או הקפיטליזם החזירי, אלא שכאמור הקריאה העמוקה יותר היא לגבי עצם הכרזת המדיניות: גם אם יש לך עמדות ניאו-ליברליות, הצג אותן ככאלה לציבור ותן לו לשפוט בין אידיאולוגיות, ולא בין סקטורים או בין שבטים פרימורדיאליים. ואכן, בחירות 2013 היו יכולות להיות רגע נדיר שבו בוחרים בין השקפות עולם – חברתיות-כלכליות, אזרחיות, מדיניות – ולא בין זהויות; רגע נדיר שבו משקמים מערכת מפלגתית דו-קוטבית עם שני גושים המציעים אלטרנטיבות מערכתיות ולא קרעי סיסמאות המכסות יותר משהן חושפות. אף כי המחאה נתנה אותותיה בבחירות 2013, הן בהעלאת הדיון הכלכלי לסדר היום והן בפרשנות שמפלגות שונות נתנו למושג ה"פוליטיקה החדשה", הפרגמנטציה המפלגתית רק העמיקה.

ב. על מבנה ההזדמנויות הפוליטיות: הזירה הבין-לאומית וההקשר הישראלי

אלה היו גם ימים של התלקחויות מסוגים אחרים: יומיים לפני שהוקם האוהל הראשון בשדרות רוטשילד, אישרה הכנסת את "חוק החרם". חודשים לפני כן אישרה הכנסת בקראה ראשונה ושנייה את הקמתן של ועדות חקירה למקורות המימון של ארגוני שמאל. ב-15 במאי, חודשיים לפני רוטשילד, פרצה תנועת המחאה בספרד, שם יצאו לרחובות צעירים מובטלים ומנושלים ששאבו השראה מהאביב הערבי וההפיכות במצרים ובתוניסיה ודרשו לשים קץ למדיניות הצנע ולשיטה הכלכלית שהקריבה את עתידם. התנועה התפשטה במהירות למדינות אחרות וכך גם הטקטיקה המרכזית שלה: השתלטות על כיכרות במרכזי הערים והקמת מחנות אוהלים. ב-13 ביולי, יום לפני הקמת האוהלים ברוטשילד, יצאה תנועת Adbusters הקנדית בקריאה לכבוש את וול סטריט ולהקים עשרים אלף אוהלים בליבו של המרכז הפיננסי העולמי (שכטר, 2012: 18-9).

כפי שנראה בהמשך, יש חשיבות מכרעת להקשר ולרקע שבמסגרתם מוצג מקרה הבוחן. האם מציגים את המחאה החברתית על רקע האביב הערבי וגל המחאה באזורנו המזרח-תיכוני, שבו יצאו המונים לרחובות בקריאות של חופש ודמוקרטיה תחת תותחים רועמים שלא השתיקו את המוזות, או על רקע המחאות הכלכליות בעקבות המשבר הגלובלי בשוקי המערב? ואולי ההקשר הנכון למקם את המחאה הוא אכן לאור – או לחושך – גל החקיקה האנטי-דמוקרטית שפשה בכנסת ישראל בשנים האחרונות? אותו גל שהתבטא בשינויים בחוקי האזרחות, ברדיפת ארגוני השמאל והאקדמיה הישראלית, ובניסיון לחקיקת חוק "מדינת העם היהודי" כחוק יסוד שבו הדמוקרטיה נדחת למעמד של פרקטיקה משנית ולא מוגדרת כערך יסודי מכונן; ושהועצם עם סיסמת הבחירות הקודמת של "ישראל ביתנו", היכולה להתפרש כקוראת להפקיע אזרחות ממי שלא מוכיח נאמנות, ועם רדיפת ה"מסתננים" כסרטן בגוף האומה? את מפת ההזדמנויות הפוליטיות יש למצב בשני הקשרים רלוונטיים ביותר למקרה הבוחן שלנו – הזירה הבין-לאומית והמאבק הפוליטי הפנימי.

ההקשר הבין-לאומי היה ללא ספק קריטי למועד היציאה לרחובות ולנחשול המתחשל אחר הנחשון הקטן שהלך לפני המחנה. אף שחלק גדול מהפעילים סבר כי גלי המחאה העולמיים קשורים זה לזה, וקשר כזה ודאי היה, יש לשים לב לכך שתביעות המוחים היו שונות במובן עמוק: גל המחאה המערבי, שכלל את ספרד אך התפשט לערי מפתח במדינות כגרמניה, קנדה וארה"ב, נבע מהמשבר הכלכלי ומהדיסוננס שבין חיים בחברת שפע לבין קשיים כלכליים. גורמים אלה הניעו את תנועת ה-99: לא עוד מאבק מעמדי של פועלים נגד בורגנים או של עניים מול מבוססים, אלא מחאה נגד השיטה הניאו-ליברלית המייצרת טייקונים ובעלי הון השייכים לאלפיון העליון, ואשר למעשה ניזונים ממשאבים ציבוריים ומעצימים את הונום הפרטי בעוד החברה כולה שוקעת; זאת תוך שלילת תפיסת החלחול למטה, הטוענת כי פורצי הדרך הללו מייצרים צמיחה כלכלית המשרתת את החברה כולה ומחלחלת לתוכה. לעומת זאת, האביב הערבי היה כמובן שונה במהותו בסוג התביעות, כמו גם בסוג הסכנות שאליהן נחשפו המפגינים. המחאה הדרמטית אל מול צבאות מדינה המגינים על המשטר בקני הרובים והטנקים, תוך כדי סיכון ממשי של חיי אדם וגביית דמים, הציפה את העולם הערבי מתונוס וממצרים והכתה גלים במדינות ערביות ומזרח תיכוניות רבות, תוך שהיא מייצרת רפורמות (כמו בירדן) או מאבק להחלפת השלטון (כמו בלוב ובסוריה). המאבק במהותו היה על חופש, על חיים בכבוד ועל דמוקרטיה. הנכונות לסכן את חיך למען שינוי

משטר והקריאה הברורה לחירות ולשוויון, לצדק ולכבוד, כמו גם לשלטון דמוקרטי, היו מאבק מסוג שונה לגמרי מהמאבק על רקע המשבר הכלכלי וקשוי היום-יום של החברות השבעות. הדרישות היו פוליטיות, שלטוניות ודמוקרטיות, וגם אם המצוקה הכלכלית הייתה חומר הַפְּעָרָה של כיכר תחריר הרי שהלפיד שהונף היה זה של שינוי שיטת המשטר והממשל.

המתח המעניין בין מאבק כלכלי גרידא המופנה כלפי הניאו-ליברליזם, האידיאולוגיה הדומיננטית מאז שנות השמונים של המאה העשרים, לבין מאבק על הזירה הציבורית, על ערכי היסוד ועל הסֶפֶרָה הפוליטית, הוא בליבת מאמר זה. שטיגליץ ניתח את הקשר בין הזירות הבין-לאומיות השונות ובין המאבק הכלכלי לזה הפוליטי כנעוץ הן בגלובליזציה והן בתחושה עמוקה של כישלון ה"מערכת"; תחושה ששינוי יבוא רק בלחץ מסיבי של האזרחים:

Globalization and modern technology now enable social movements to transcend borders as rapidly as ideas can. And social protest has found fertile ground everywhere: a sense that the "system" has failed, and the conviction that even in a democracy, the electoral process will not set things right - at least not without strong pressure from the street (Stiglitz, 2011).

על פי שטיגליץ, הרחבת חוסר השוויון היא אמנם המוקד העיקרי של המחאה החברתית אולם המוחים למעשה מאוכזבים מהמערכת האלקטוראלית, שכן השווקים עובדים רק בתוך מסגרת רגולטיבית שהפוליטיקה מעמידה, והדמוקרטיה צריכה לייצג את האינטרס הציבורי של כלל האזרחים ולא את האינטרס של האחוזון העליון, המחזיק בארה"ב ב-40% מההון. כלכלה ופוליטיקה שזורות זו בזו; מהות אותה "מערכת" שהכזיבה ומאפייניה הספציפיים שונים בכל מקום ומקום, בכל תנועת מחאה ובכל זירה פוליטית-מדינית (Stiglitz, 2012). הטענה במאמר זה היא שבמאבק החברתי-כלכלי התגלמה תפיסה פוליטית-ציבורית עמוקה ומהותית יותר הנמצאת בבסיסה של השקפת העולם הכלכלית. המאבק הכלכלי הוא רק קצה הקרחון של המאבק הפוליטי על דמות הארץ, על דרכי השלטון ועל אופני קבלת ההחלטות ושיתוף הציבור. כדי להבין זאת יש לעבור להקשר הישראלי של מיצוב המחאה.

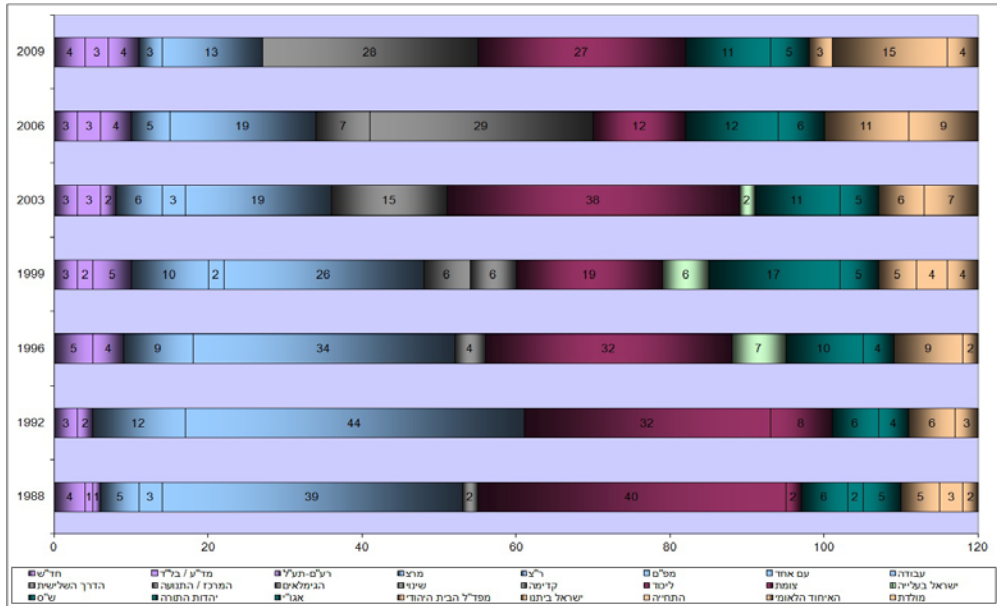
כדי לבחון את המחאה של קיץ 2011 ולבדוק אם הפכה לתנועת מחאה בעלת מאפיינים מובהקים או שרק כללה הפגנות כחלק מהמשחק של הדמוקרטיה הממוסדת, יש לנתח את התהוותה של תנועה חברתית לאור שלושת הפרמטרים של ארגון שכזה – פעולה קולקטיבית במצב קונפליקטואלי, רשתות בלתי-פורמליות כחלק מבניית תפיסת הדמוקרטיה ועיצוב זהות קולקטיבית משותפת (Della Porta and Diani, 2011: 21). אולם בטרם ניגש לניתוח העומק יש להבין מהי מערכת ההזדמנויות הפוליטיות אשר בתוכה עוצבה תנועת המחאה. בניתוח של הזדמנויות פוליטיות, חסימת ערוצים לפעילות קולקטיבית והגבלת ביטוי אינטרסים הם תנאי חשוב להיווצרות תנועות חברתיות (Iberrá, 2003; Tarrow, 2004). מה הוביל את מעמד הביניים המשכיל לייאוש שפרץ בכיכרות המרכזיים של תל-אביב ושהתפשט לירושלים ולפריפריה? כפי שאפשר להבין מהציטוט הפותח של שפיר, התובנה היסודית של המוחים הייתה שתחומי החיים המרכזיים – חינוך, דיור ובריאות – משתנים בצורה משמעותית מבלי שהגורם לכך יהיה מדיניות מוצהרת, החלטה שהובאה לדיון או אידיאולוגיה המנחה תפיסה כזו או אחרת. כיצד נוצר הרושם שאין בישראל מדיניות ברורה המובילה תחומי מפתח? התמונה הסבוכה מתבהרת מעט דרך עיון במפת המפלגות הישראלית והשתנותה עד לבחירות 2009.

אחרי מהפך 1977 התייצבה המערכת הישראלית סביב שתי מפלגות גדולות – "המערך" ו"הליכוד" – אשר ייצגו שתי תפיסות עולם מדיניות, כלכליות וחברתיות מובחנות למדי, למרות נטייתן של מפלגות "סופרמרקט" לטשטש את ההבדלים ביניהן ולמשוך למרכז הפוליטי, אל עבר הבוחר החציוני (Downs, 1957). במשך שנים החזיקו שתי המפלגות הגדולות יחדיו כשני שליש מהמושבים בכנסת. אולם מאז שנות התשעים, ובמובהק אחרי שינוי שיטת הבחירות להצבעה בשני פתקים, מתגלה במפת המפלגות ירידה דרמטית בגודלן של "הליכוד" ושל "העבודה", ממשיכתה של "המערך", עלייה משמעותית בגודלן של מפלגות קטנות וצמיחה של מפלגות מרכז חדשות כמעט בכל מערכת בחירות מאז סוף שנות השבעים (ראו תרשים 1); זאת אף על פי שאחרי שלוש מערכות של בחירה ישירה הונהגה שוב השיטה הישנה. בשל כל אלה, מלאכת הרכבת הקואליציה הפכה את קווי היסוד של הממשלה למסמך מיושן עוד בטרם נכתב, והמשא ומתן הקואליציוני הפך ברובו ל"תן וקח" סביב דרישותיהן של מפלגות זהות סקטוראליות. התסכול העמוק שפעפע בשכבות המרכזיות של החברה הישראלית נבע מתחושה שהאינטרס שלהן בפרט – אך יתרה מכך, האינטרס הציבורי – הופקר וננטש על מזבח

המחאה החברתית בראי משבר הדמוקרטיה הישראלית

העלאת הקורבנות למפלגות סקטוראליות. אף שמעמדות הביניים מצביעים, עובדים ומשלמים מסים, קולם אינו נשמע למעשה ותביעותיהם אינן מיוצגות בפועל בזירה הפוליטית הממוסדת.

תרשים 1: מפת המפלגות בישראל 1988-2009: ירידה דרמטית בכוחן המשותף של הליכוד והעבודה

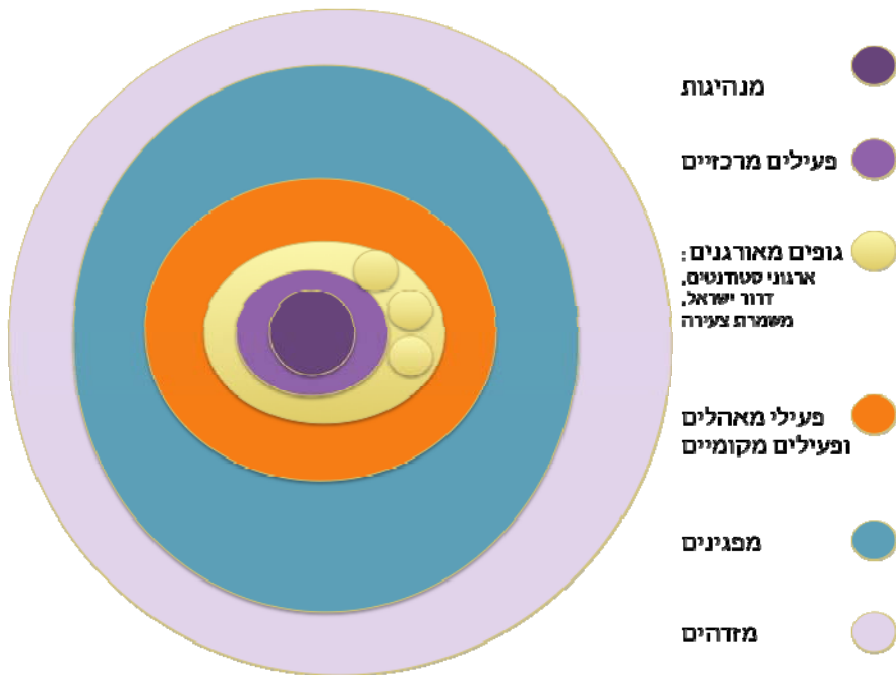


מעובד לפי אריאן, אטמור והדר, 2006 (מדד הדמוקרטיה, המכון הישראלי לדמוקרטיה)

כך, בין שגרעיני המחאה היו מאוכזבי הפוליטיקה המוסדית או שנוצרו בחברה האזרחית האקטיביסטית, הם הונעו מתסכול עמוק לגבי עצם היכולת להשפיע במערכת מפלגתית מפולגת, שבה המאבק אינו נסוב סביב אידיאולוגיה ופעולה בשם האינטרס הכללי אלא מונע מפוליטיקה בדלנית ומכספים ייחודיים. אולם האם במצב עניינים זה ביקשו המוחים להפגין ולמחות במסגרת הסדר הקיים, או ליצור מחאה הקוראת תיגר עליו? האם ביקשו לייצר ערוצי לחץ על המפלגות הקיימות, דבר לגיטימי השזור בתפיסת הדמוקרטיה הייצוגית, או שמא ביקשו ליצור תנועה חברתית חדשה הפוסלת את מתווה מערך הכוחות הקיים ודורשת לשנותו? כדי לענות על שאלות אלו יש לערוך

בירור מקיף של התנועה-בהתהוות – על הפעילות הקולקטיבית שלה, זהותה המשותפת והקונפליקטים שבהם ביקשה לטפל. ואולם, תוצאותיו של בירור כזה תלויות במושאי הניתוח: המפגינים המזדמנים, הארגונים המשתתפים או הנהגת המחאה במוקדיה השונים. לפיכך מוצע כאן מתווה טנטטיבי להמחשת מעגלי הדיון השונים בבואנו לנתח את שאלת קיומה של תנועה חברתית חדשה (תרשים 2).

תרשים 2: מיפוי סכמטי של מבנה המחאה החברתית, ישראל 2011



תפיסות חברתיות-כלכליות - בבואה לתפיסות בדבר ה"פוליטי"?

כפי שנטען לעיל, אופק הניתוח נרמז כבר מההקשר שבו מוצג הניתוח. דבר אחד הוא להציב את ניתוח המחאה בהקשר של כישלון המאבק במחירי הדלק, הצלחתה של מחאת הקוטג', הקמת ארגונים כ"ישראל יקרה לי" ואף ההצלחות בשינוי המדיניות הממשלתית לגבי מחירי הסלולר; הצגה שונה בתכלית היא למקם את המחאה בהקשר סכסוכי העבודה של הרופאים המתמחים, העובדים הסוציאליים ועובדי הקבלן, מחאת העגלות והדרישה ליישום חוק חינוך חובה חינוך מגיל שלוש על ידי הממשלה. כפי שכבר ראינו בשאלת השפעת גל ההפגנות העולמי, זה המזרח-תיכוני וזה המערבי, על אופייה ועל תכניה של המחאה הישראלית, כך גם כאן שני ההקשרים הללו – המאבק הצרכני ומאבקי עובדי השירותים הציבוריים – מתקיימים בו-זמנית ומשפיעים זה על זה, אולם מקפלים בתוכם תפיסות חברתיות-כלכליות שונות בצורה משמעותית שאותן מבקש מאמר זה לפרש ולפרש.

אולם מה מידת הקוהרנטיות האידיאולוגית שנדרוש כדי להחליט מהי השקפת העולם שעוצבה במחאה? ואולי חיפוש אחר מתווה אידיאולוגי מובחן הוא כשלעצמו בעייתי כאשר עסקינן במחאה שביקשה לייצר קריאת אזעקה אך כלל לא ברור אם העמידה תפיסת עולם לכידה כאלטרנטיבה? שהלא אם יש מן המשותף בין המחאה הישראלית של קיץ 2011 לבין תנועות המחאה של שנות השישים, הרי שחלק מרכזי בקריאתן של האחרונות נגד הפוליטיקה המפלגתית היה קריאת תיגר על עצם העמדת אידיאולוגיה במרכז ה"אני מאמין" המפלגתי, ודרישה לפעולה ספונטנית, יצירתית, המעודדת תרבות אלטרנטיבית. אף אם נאמץ את גישות הניתוח המאוחרות יותר, הרואות בגיבוש אידיאולוגיה חלק אינהרנטי מהתפתחות תנועות חברתיות חדשות (Dalton and Kuechler, 1990: 10-11), אזי ברור שלמקורות השונים שעליהם יתבסס הניתוח תהיה השפעה על תוצאותיו: בהפגנות ההמונים הראשונות לא רק ארגונים שונים אלא אותו אדם היה יכול להחזיק שני שלטים בידיו, אחד קורא "הורדת מסים!" והשני "חינוך חינוך לכול"; סתירה פנימית בין שתי השקפות עולם כלכליות היא תופעה ידועה בקרב הציבור הרחב שלא עבר סוציאליזציה לזיקוק תפיסה אידיאולוגית. אם כן, איזה מהמעגלים שהוצגו לעיל מתאים ביותר לניתוח אידיאולוגי, ומדוע? כמובן, ברמת המזדהים או המפגינים המזדמנים יהיה קשה מאוד לבדוק את השפעת המחאה על גיבוש אידיאולוגיה. מהצד האחר, יש פער ברור בין התפיסות השונות של הארגונים שלקחו חלק במחאה כארגונים מוצהרים: פעילי מפלגת חד"ש הסוציאליסטית, שיצאו מהמאבק הפנימי על ראשות העיר תל-אביב (שבו אָתגר ח"כ דב חנין את

המכהן (רון חולדאי) אל המרחב הציבורי של עיר האוהלים ברוטשילד (שכטר, 2012: 58), ודאי אחזו בתפיסה מגובשת השונה מזו של פעילי הימין הקיצוני ושל "אם תרצו", ששקלו להצטרף למאבק בראשית דרכו (שכטר, 2012: 93, 131) – ושונה גם מתפיסותיהם של התנועות הכחולות ושל "בני עקיבא" (שכטר, 2012: 40). כך, ניתוח אידיאולוגי של הציבור הרחב, של הארגונים המשתתפים, של האקטיביסטים או של ההנהגה יניב קרוב לוודאי תוצאות שונות לגבי תפיסות העולם שנולדו או שהתפתחו במחאה. ואולי אחד הדברים הייחודיים למחאה הישראלית, והקשים לניתוח, היה תהליך הלימוד האקטיבי, המתפתח, שעברה בעיקר צמרת ההנהגה של המוחים אבל גם מעגל האקטיביסטים המרכזי בערי האוהלים.

האם יש תפיסת עולם חברתית-כלכלית שהיא התוצר המובהק של מחאת קיץ 2011? מסמך החזון של "ישראל יקרה לנו" מציג ניתוח כלכלי המתמקד בהתדרדרות של מעמד הביניים הישראלי בעשר השנים האחרונות, מחיים בכבוד למצב שבו "ישראל הפכה למדינה יקרה – גם למשכילים ולבני מעמד הביניים ובוודאי לשכבות המוחלשות" (עופר וגרוברמן, 2011). את האשמה תולים מחברי המסמך בטייקונים ובשכבת ההון, שממשלת ישראל והכנסת אפשרו להם "לחלוב את המדינה", כלשונם של חברי התנועה. לפיכך הם דורשים להוריד את מתח הרווחים של הטייקונים, להעלות את התחרותיות ולהפחית את הריכוזיות – שיח הקרוב מאוד לשיח של תנועת ה-99 שעתידה להתפתח בעולם המערבי ולהציב את הורדת יוקר המחיה כמטרה העיקרית שלה. אולם החזון של "ישראל יקרה לנו" צנוע וצנוע עד למאוד: "תנועת ישראל יקרה לנו שמה לה למטרה להחזיר את ישראל לישראלים – להפוך שוב את ישראל למקום שבו אנו רוצים לגדל את ילדינו. בכוונתנו להביא להורדה דרסטית במחירים בכל התחומים ההכרחיים לקיום במדינת ישראל, תוך התמקדות תחילה בחמישה תחומים עיקריים: מזון, מים, תקשורת, אנרגיה וחסכון פנסיוני". קשה לומר שחזון של "הורדת מחירים בכל ענפים אלו בשיעור כולל של 50%" הוא מעורר השראה או ריאלי. המצוקה הכלכלית אמיתית אך השיח החברתי רזה: יש זיהוי מובהק של "אנחנו" ו"הם" – מעמדות הביניים מול הטייקונים. האם "ישראל יקרה לנו" קוראת להפרטה מואצת של כל המונופולים, שרובם מוחזקים עדיין על ידי המדינה, או רק פועלת נגד ריכוזיות הטייקונים? האם היא מצדדת במס על ההון או רק קוראת לפעולה נקודתית לגבי טייקונים מסוימים? האם היא תומכת בשיפור השירותים הציבוריים – כלומר בהעלאת מסים – או בהורדת מסים? התשובות אינן ברורות כלל, אך אולי בכל זאת מהנימה עולה כי ליברליזציה גוברת היא מה שדורשים חברי

התנועה. ואם כך, האם היו מסכימים לחתום על מסמך הדרישות של הפורום לצדק חברתי?

"הפורום לצדק חברתי" הוקם גם הוא במהלך המחאה. על פניו, נראה שההצדקה להקמתו דומה: "מדיניות כלכלית זו [...] הפכה את החיים היומיומיים שלנו, של רוב גדל והולך של אזרחי המדינה, למלחמת הישרדות על האפשרות להתקיים בכבוד. בכל יום שעובר נשחק שכרנו וביטחוננו האישי מתערער. הגענו למצב שאנו, אנשים עובדים, יצרניים, היוצאים לעבודה מדי יום, איננו יכולים עוד להבטיח כי נצליח להעניק לילדינו בסיסים לחיים ראויים: חינוך ראוי, טיפול רפואי הולם, בטחון אישי וקורת גג" (הפורום לצדק חברתי, 2011). ואולם, הגורם המואשם ביצירת חוליים אלו אינו חמדנותם של הטייקונים כי אם השיטה עצמה: "מדיניות כלכלית של הפרטה חסרת רסן המאדירה את השוק החופשי. מדיניות זו, מוצגת על ידי מוביליה ומנהיגיה כמדע מדויק וככורח המציאות". לא רק שהניתוח מביא לחזית הבמה את המחלוקת סביב הקפיטליזם החזירי, אלא שגם תחומי הטיפול – חינוך, בריאות, דיור ותעסוקה – הם הנושאים הקלאסיים של מדינת הרווחה שאינם מוזכרים בשיח של ארגוני הצרכנים. ואכן, תביעתם של החתומים על מסמך הדרישות היא "שינוי השיטה, לבצע תיקונים מבניים והיסטוריים אשר יביאו לצמצום פערים בחברה הישראלית ולביסוס סולידריות חברית הראויה למדינת ישראל". ממסמכי הפורום לצדק חברתי ברור כי אי-שוויון ופערים חברתיים הם לב הבעיה, והאשם הוא בתפיסה הכלכלית הכוללת. בסעיפים האופרטיביים של המסמך, הכוללים דרישות בתחומי הדיור, החינוך, הבריאות והתעסוקה – כאמור, עמודי התווך של מדינת הרווחה – מוצגת תפיסה אלטרנטיבית המבוססת על ערכים שמסמך הדרישות מציג כערכי מגילת העצמאות: "חרות, צדק, שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור ללא הבדל דת גזע ומין".

השיטה שמציין מסמך הדרישות היא "הפרטה שלוחת רסן"; המילים ניא-ליברליזם, כמו גם סוציאל-דמוקרטיה, אינן מוזכרות. האזכורים היחידים הם למגילת העצמאות של ישראל כתשתית המשותפת לכינון הברית ההיסטורית, החוזה היסודי שבבסיס המדינה; אותו חוזה שמדיניות ההפרטה נטשה תוך יצירה של פערים חברתיים ואי-שוויון וקעקוע הסולידריות. המסמך דורש לחדש את הברית על ידי לקיחת אחריות מחודשת של המדינה על המחויבויות הבסיסיות שלה כלפי הפרט, כלומר שינוי רדיקלי של השיטה – שלפי המסמך היא מדיניות שנבחרה בצורה אקטיבית על ידי כל ממשלות ישראל בעשורים האחרונים. לפיכך ברור כי הניתוח כאן אינו מפלגתי קונקרטי, הטענות אינן מופנות נגד ראש הממשלה הנוכחי, מפלגת השלטון או הממשלה

הקיימת ואף אין מדובר בתפיסה של ימין מול שמאל, שכן כל הממשלות בחרו במדיניות ההפרטה שנגדה יוצאת המחאה: האשם הוא בשיטה עצמה ולא בשחקן פוליטי זה או אחר. או לפחות כך מבקש המסמך להציג את עצמו.

טענה זו בדבר מהות השיטה ודלדולה השיטתי של מדינת הרווחה הישראלית עולה גם מהקשר מיקומה של המחאה החברתית בגל השביתות שקדם וחפף לה. שביתת העובדים הסוציאליים, שביתת הרופאים המתמחים, שביתת עובדי הקבלן, שביתת המורים ושביתות נוספות ייצגו בדיוק תחומים שהיו תחת אחריות המדינה – חינוך, בריאות, תעסוקה ורווחה. ואכן, נציגי סקטורים אלו היו הנואמים בעצרת המחאה הראשונה שהתקיימה ב-23.7.2011, והשתתפותם בה ממקמת את המחאה עמוק בתוך הזירה הציבורית של המאבק על אחריות השלטון והתפוררות מדינת הרווחה. ואולם, מה שהדגימו השביתות היה בדיוק היעדרו של דיון ציבורי כללי על אחריות המדינה, שכן במסגרתן נלחמו העובדים על זכותם הבסיסית – שכרם – אבל הדיון העקרוני בתפקידי המדינה מעולם לא נתקיים בעקבותיהן. יתרה מכך, השביתות הדגישו את ההבדל בין מי שיכול לשבות, מי שעדיין יש לו איגוד עובדים לייצגו, לבין מי שהופרט – כגון רבות מהעמותות המעסיקות עובדות סוציאליות, חלק מגופי החינוך, ובוודאי עובדי הקבלן בתחומים כגון אבטחה וניקיון, שלהם אין איגודים מקצועיים ושהשביתה שלהם נמשכה זמן רב ללא ניהול משא ומתן. זאת ועוד, מאבקים אלו חשפו את הקונפליקט הפנימי בין ההסתדרויות החזקות והעובדים החזקים לבין העובדים אנשי דור ב', שאינם שייכים להסדר הפנסיה התקציבית, או העובדים הזוטרים, שלמרות הייצוג הקולקטיבי בעיותיהם הספציפיות לא יוצגו. דוגמה בולטת במיוחד הייתה המקרה של הרופאים המתמחים, שבו המנגנון של עבודה בשעות רבות מעל המותר ובשכר לא גבוה היה משתמר אילולא התאגדותם וזעקתם נגד הארגון היציג שלהם. ואכן, חלק מגל השביתות הביא להקמת איגודי עובדים חדשים שהציגו אלטרנטיבה להסתדרויות הרשמיות, או להקמת איגודי עובדים במקומות שבהם כלל לא היו איגודים קודם לכן.

אולם אם שאלת ייצוג העובדים הייתה פן חשוב בגל השביתות, הלקונה הגדולה מכול הייתה דווקא בצד המנהל את המשא ומתן מטעם המדינה: כמעט באף אחת מהשביתות לא התערבו ראש הממשלה והממשלה, כמו גם השר הממונה ושר האוצר, ועמדתם הרשמית לא הייתה ברורה. היה ברור מאליו שמי שמוביל את ניהול הקונפליקט, כמו גם קובע את מדיניות הממשלה, הם פקידי משרד האוצר. מהי התפיסה העקרונית של שר האוצר וראש הממשלה לגבי מערכת בריאות פרטית? לגבי הפרטת שירותי הרווחה? לגבי העסקת מורים

במסגרות חוץ-ציבוריות? גם אם יש עמדה נחרצת, היא לא נשמעה. קובעי המדיניות היו הדרג הפקידותי ולא הדרג הנבחר. הלקונה המנהיגותית, ההיעדר הפוליטי של תפיסת מדיניות, ההרגשה שהמשק מתנהל לפי תפיסת עולמו של הדרג המקצועי ולא של הדרג הנבחר – כל אלה היו בליבת המחאה החברתית: מצד אחד תפיסת עולם ברורה של הפרטה, הסרת אחריות של המדינה ועידוד הוצאת מגזרים שלמים אל מחוץ לשירות הציבורי, ומצד אחר – שום אמירה ברורה שזוהי אכן מדיניות הממשלה. כך, גם אם ההצעות שהועלו (כגון תעדוף מקצועות ברפואה או תקצוב יתר לפריפריה) היו עשויות לשקף עולם ערכים מסוים ואף ראוי, מעולם לא הוצגו ערכים אלו כאידיאולוגיה מובילת מדיניות של הממשלה אלא כתפיסות הפקידים המכהנים. המחלל הגדול הנחשף כאן הוא מחד גיסא קיצוץ מסיבי בתקציבים והשאת העובדים כמגנים חיים של תחומים שלמים שבעבר היו באחריות המדינה; ומאידך גיסא לקונה כבירה בתחומים של לקיחת אחריות, קבלת החלטות וקביעת מדיניות מוצהרת מצד הממשלה והעומד בראשה. השיטה הנחשפת כאן, מעבר למדיניות הכלכלית של הפרטה, היא בעיה בשיטה הפוליטית של התנהלות הדמוקרטיה הייצוגית בישראל בעשורים האחרונים. מי שולט? מי קובע מדיניות? מי מקבל החלטות? שאלות אלו הופכות לשאלות הבסיסיות המערערות על התפיסה הדמוקרטית שלפיה העם – דרך נציגיו הנבחרים – הוא הריבון.

אולם בטרם נעבור לפן הפוליטי העוסק בבעיות הדמוקרטיה הייצוגית במופען הישראלי, ראוי לחדד את הנרטיבים החברתיים-כלכליים שנחשפו עד כה ואת המשותף להם, כמו גם את המחלוקות ביניהם. כך, אחד הנרטיבים המשמעותיים קשור במחאת הקוטג', אשר החלה כקבוצה בפייסבוק שאליה הצטרפו 100,000 איש, והתפתחה לחרם צרכנים על הגבינה דנן שהוביל לבסוף להתפטרות מנכ"לית אייפאק, בעלת השליטה בתנובה, ולהורדה מקומית של המחירים. מחאה זו הנכיחה את בעיית המונופולים בשווקים כגון מזון, והעצימה את הצרכנים כמי שמסוגלים לפעול באפקטיביות לגבי עלויות המוצרים. מושג היסוד שעלה ממנה – יוקר המחיה בישראל – הפך קרדום מרכזי לחפור בו בידי עיתונים כלכליים, ארגוני צרכנים וחוקרים המשווים את המשק הישראלי אל מול העולם. למאבק צרכני זה יכלו להצטרף הן בעלי תפיסה ניאוליברלית, שחשבו שיש לפתוח את השוק לתחרות, והן בעלי תפיסה סוציאל-דמוקרטית, שמחו נגד משפחות ההון והריכוזיות במשק.

היכולת של אלו הקוראים לחרם הצרכנים להיאבק לצד אלו הקוראים תיגר על ה"צרכניזציה" של השוק ומבקשים פוליטיזציה והחזרה של הדיון לזירה האזרחית, ולא הצרכנית, חיונית להבנת מקורות הצלחתה של המחאה:

גם בעלי תפיסה ניאו-ליברלית וגם בעלי תפיסה סוציאל-דמוקרטית יכלו להזדהות עמה; גם שיח הצרכנות וגם שיח האזרחות התלכדו בהתנגדותם למה ששטיגליץ קרא "המערכת" – הקשר בין הכלכלה והפוליטיקה, או בביטוי המקומי "הון-שלטון". המדיניות הממשלתית, מבנה החברות והמונופולים הגדולים ושליטתם בשווקים שלמים, כמו גם קשרי הגומלין בין משפחות ההון והשליטה הצולבת ברשתות השיווק ובמשקי התקשורת, הטלפוניה והעיתונות – התחוורו פתאום לכול. הגברת התחרותיות, התנגדות לריכוזיות ופירוק המונופולים הפרטיים היו מטרות רחבות שבסך הכול היו משותפות הן לאנשי הימין הכלכלי והן לאנשי השמאל הכלכלי, שצעדו שכם אל שכם בהפגנות ההמוניות בקיץ 2011. ההבנה שיש בעיה ב"מערכת", במבנה עצמו, וההסכמה הרחבה על הנושאים המרכזיים שעליהם הפוליטיקה צריכה לתת תשובה – נושאים הנקראים לפעמים valence approach בתיאוריות של בחירות ומתכוונים לבניית הסכמות רחבות (Stokes, 1963; Green, 2007) – מצביעות דווקא על הפוטנציאל הייחודי של המחאה בגישור על מחלוקות אידיאולוגיות פנימיות ובכיוון קריאת התיגר נגד אופן התפקוד עצמו. פוטנציאל זה יגרום לכך שהמחאה לא תבקש להפיל ראש ממשלה מכהן או להוות אופוזיציה נגד מפלגת השלטון, אלא נגד השיטה עצמה; המחאה תקרא למפלגות להסביר מהי השקפת עולמן הסדורה ולתת לציבור לשפוט בין אלטרנטיבות ברורות וגלויות ביום הבחירות. אולם בכך גם נעוצה סכנה – כבכל מחאה של אנטי-סיסטם – של המרדה נגד הסדר הקיים, נגד השיטה, ואולי גם נגד הדמוקרטיה, מקור הסדר הנוהג כאן.

מכאן ששתי תפיסות כמעט מנוגדות מבחינה כלכלית התגבשו זו לצד זו בתוך המחאה של קיץ 2011 – תפיסה של צרכנות הסומכת על השוק החופשי וקוראת להסיר את המגבלות מעליו ולצמצם את המיסוי, הפיקוח וההתערבות הממשלתית, ותפיסה המבקשת להחזיר את אחריות המדינה לתחומי יסוד כחינוך, רווחה, תעסוקה ובריאות, כלומר הגברת הרגולציה וההתערבות הממשלתית והעלאת המסים. הצגתן של שתי התפיסות כמנוגדות אינה מניפולציה המסתירה את חידוד העמדות כי אם חשיפתן של עוד נדבך עומק של עיצוב המערכת הכלכלית-פוליטית בישראל: יחסי הון-שלטון. הניאו-ליברלים, כמו הסוציאל-דמוקרטים, מעדיפים מיסוי גבוה יותר על משאבי טבע של המדינה, צמצום הבעלות הצולבת והריכוזיות של משפחות ההון המובילות, ופתיחת השוק לתחרות גדולה יותר ולשחקנים בינוניים וקטנים. אלה גם אלה יכולים לקרוא "אנחנו ה-99%", אם להשתמש בסיסמה של המחאה העולמית בדמוקרטיה המתקדמות ב-2012. חשיפת מבנה העומק של קשרי האליטה

הכלכלית והצמרת השלטונית – צמרת פוליטית כקרטל ולא כמפלגה או כמנהיג מסוים – חושפת בעיה בשיטה עצמה ולא טענה לוקלית לגבי ממשלה זו או אחרת או כלפי מדיניות ספציפית. שתי התפיסות הכלכליות השונות עוצבו בשני המסמכים שניתחנו: המניפסט הרזה של ארגוני הצרכנים מול מסמך הדרישות, שחתמו עליו 40 ארגונים חברתיים שונים, ועיגן תפיסת עולם סוציאל-דמוקרטית אף אם נמנע מלקרוא לאידיאולוגיה בשמה. היכולת של שתי תפיסות מנוגדות כל כך מבחינה כלכלית להתייצב זו לצד זו בניסיון להצביע על הבעיות בשיטה הפוליטית, היוצרת מדיניות כלכלית מסוימת ומציאות ישראלית, הייתה סימן ההיכר ומקור הכוח של תנועת המחאה החברתית של קיץ 2011.

השיטה הדמוקרטית: בין דמוקרטיה ייצוגית וחברה אזרחית השתתפותית

The protesters have been criticized for not having an agenda. But this misses the point of protest movements. **They are an expression of frustration with the electoral process.** They are an alarm (Stiglitz, 2011).

ניתוח הפן החברתי-כלכלי הביא אותנו לקשר בין הכלכלה ובין הפוליטיקה – ה"שיטה" שנגדה פנתה המחאה: קשרי הון-שלטון, יצירת פערים בין המאיון העליון לבין שאר 99 האחוזים וחוסר הובלה של מדיניות ברורה על ידי נבחרי הציבור. התסכול, כפי ששטיגליץ היטיב לתאר, נובע מהמערכת האלקטוראלית. אולם מהי אם כך ה"שיטה" הפוליטית שאותה מבקרים, ומה מקום המחאה ביחס אליה? האם למוחים לא הייתה אג'נדה פוליטית והם ביקשו רק לייצר קריאת אזהרה או אזעקה, כלומר להשתמש בכלים הקלאסיים של הדמוקרטיה הייצוגית – הפגנות, ביטוי אינטרסים, הצבעה על מצוקה? או שמא הייתה כאן הצעה אלטרנטיבית של איך עושים פוליטיקה, יתרה מכך, של איך עושים דמוקרטיה? שוב ניצבים אנו בצומת של הכרעה: האם היה כאן שימוש בפרטואר של הדמוקרטיה הייצוגית ובכלים שמרניים המאפיינים דמוקרטיות ממוסדות – הפגנות, עצומות, קבוצות לחץ, ארגוני מחאה; או

פעילות פוליטית חדשנית הרבה יותר שביקשה להציב מודל אחר של דמוקרטיה "מלמטה", דמוקרטיה השתתפותית הקוראת תיגר לא רק על התפעול הבעייתי של כלי השלטון בדמוקרטיה הייצוגית אלא על עצם הדבקות במודל המוסדי ובהנחות היסוד שלו, מתוך רצון לייצר מכניזם שיעצים וישתף בצורה משמעותית הרבה יותר את הריבון – הציבור, העם?

גם כאן שתי האפשרויות אינן סותרות זו את זו: ודאי שהיה כאן שימוש בכלי המחאה המקובלים בדמוקרטיה מודרנית, אך חלק מהפרקטיקות של המחאה החברתית לא נראו קודם בהיקפים כאלו בזירה הציבורית הישראלית ומחייבות לפחות ניתוח רציני. מובן שמבט ציני או פרגמטי יוכל תמיד להמיר את הניתוח לריאל-פוליטיק: פוליטיקה היא לעולם גם מאבק על כוח וכל שימוש באמצעים אלטרנטיביים הוא כלי לאיגום משאבים, להשפעה על דעת הקהל, למוביליזציה או למניפולציה תקשורתית, במטרה להביא את השחקנים החדשים אל קדמת הבימה הפוליטית הצפופה ממילא (Marx Ferree, 1992). אכן, ההתבוננות במחאה החברתית בכלים הקונבנציונליים של דמוקרטיה ייצוגית מומחשת היטב דרך בחינת תגובות הממשלה למחאה, שכן הממשלה מפרשת את הקורה בזירה הציבורית כחלק מהמשחק הפוליטי-כוחני. התגובה הראשונה של הממשלה למחאה הייתה התעלמות: כשם שהמאבק על מחיר הדלק לא התרומם, כך למאבק על מחיר הקוטג' אין סיכוי לצבור תאוצה; כשם שאוהלים רבים שנטו חסרי בית או מפוניי הדיור הציבורי נדחקו אל מחוץ למדיה החדשותית, כך גם האוהל של בת התשחורת ליף יהיה ארעי ובר-חלוף. הצעד הבא היה תיוג ומרג'נליזציה של המחאה: המוחים הם בבחינת אנרכיסטים מעשני נרגילה ואוכלי סושי, השוליים השבעים והסהרורים של תל-אביב – זה היה קו ההגנה הבא בתגובת גורמי השלטון. ממש כפי שמרד הסטודנטים של שנות השישים נתפס בתחילה כפעילות של שוליים חברתיים ונותח כסטייה נורמטיבית, כך גם במקרה זה נעשה ניסיון להציג את מובילי המחאה כהזויים ומנותקים. השלב הבא בתגובת הממשלה התגבש כאשר היה ברור שהמחאה צוברת מומנטום, וביטא גישה של "הפרד ומשול" על מנת לפורר מבפנים: בצעד דרמטי הציע משרד ראש הממשלה להסדרות הסטודנטים את חבילת החלומות שלמענה נלחמו אגודות הסטודנטים לדורותיהן – מעונות, תחבורה ציבורית מוזלת, הנחות ועוד. באקט הרואי לא פחות החליטה הסתדרות הסטודנטים לדחות את החבילה על הסף:

מה לא אמרתם עלינו? שאנחנו הזויים, שאנחנו אנרכיסטים, אנחנו שמאל קיצוני, אבל אני אומר לכם – אנחנו מלח הארץ, אנחנו רוצים שינוי. מר

נתניהו אני לא האויב שלך, אנחנו העם שלך, תקשיב לנו, אתה לא מקשיב לנו רק מנסה להתל בנו... לפני כמה ימים הצעת לנו, הסטודנטים, חבילת הטבות מאוד מאוד משמעותית, חבילה שהייתה יכולה להיטיב איתי ועם החברים שלי אבל אני מבטיח לכם הסטודנטים לעולם לא ימכרו את העם הזה. אנחנו נאבקים כאן עם הרבה, עם מעמד הביניים, עם השכבות הנמוכות, וכולם יחד מתחת לאלונקה לא רק הסטודנטים ולכן אנחנו נשארים ולא הולכים לשום מקום (שמולי, 2011ג).

הצעד הבא של הממשלה היה לנסות לדחות את הדיון באמצעות הקמת ועדה ציבורית בראשות פרופ' טרכטנברג. בהקמת הוועדה גולמו עקרונות שבאו להיענות לדרישות המחאה – ועדה ציבורית שהיושבים בה אינם עושי דבר הממשלה, תהליך של שימוע ושיתוף ציבור הן בראיונות והן דרך רשתות חברתיות, וניסיון לייצר תשובות המתכתבות עם תביעות המחאה כמו שהוועדה קראה אותן (הוועדה לשינוי חברתי וכלכלי, 2011). וכיצד הגיבה המחאה? כך דפני ליף בעקבות פרסום המלצות הוועדה:

הקשבתי וקראתי את כל ההמלצות. לא היה בהן דבר שענה לשכבות המוחלשות במדינת ישראל. לא היה בהן דבר וחצי דבר שפנה לאימהות החד-הוריות, לחסרי הדיור, לחולים, לזקנים, לכל האנשים האלה שהמחאה ניסתה לדבר בשמם. זרקו כמה סוכריות למעמד הביניים, אבל מעמד הביניים רק הולך ונעלם. מה עם השכבות המוחלשות? איפה הן בהמלצות? לא ראיתי אותן שם, כמו שלא ראיתי אותן במדיניות הכלכלית של השנים האחרונות (ליף, 2011ב).

בסופו של דבר ראתה הממשלה במוחים תנועת מחאה פוליטית שעל מנת לפוררה מבפנים יש להיענות לדרישות הספציפיות של מנהיגיה ושל בעלי האינטרסים הקשורים אליה. התפיסה העיקשת של מנהלי המאבק, שלפיה מדובר במאבק חברתי כולל, המייצג סולידריות בין-מעמדית עם תפיסה של מדינת רווחה וניסיון לייצר סוג אחר של שיח, של דיאלוג, של פוליטיקה אחרת, כלל לא עבר את המסנגים של הצד השני. לבסוף, במהלך מערכת הבחירות של 2013, הציגה מפלגת השלטון שוב ושוב את הצלחותיה של המחאה כהצלחותיה

של הממשלה: הגדלת תמלוגי הגז, הורדת מחירי הסלולר, דיוני ועדת הריכוזיות והורדת גיל חינוך חינוך לשלוש – כל אלה הופיעו ברשימת ההישגים של הממשלה על אף שלא היו מושגים כלל ללא הלחץ המאסיבי של המחאה החברתית; קואופטציה והצטרפות לדרישות ולשיח החברתי של המחאה היו הצעד האחרון. כמעט כל המפלגות שהתמודדו בבחירות השתמשו בצירוף "צדק חברתי" וביקשו "כלכלה אנושית" ורגישות חברתית, גם אם ייצגו אידיאולוגיות שונות.

הצעדים שננקטו כלפי השחקן הפוליטי היריב שזה מקרוב בא – ניסיון לדחיקתו לשוליים, ניסיון לתייגו כקיצוני, מסוכן ולא פטריטי, ניסיון לקנותו בחבילת הטבות, ניסיון ל"הפרד ומשול", ניסיון לדחות את הדיון באמצעות הקמת ועדה, כמו גם ניסיון להיתלות ביישום מזערי של החלטות הוועדה – התייחסו כולם אל המחאה בכלים של פוליטיקה "ישנה". למעשה, רבים מהדיונים הפנימיים של הנהגת המחאה, לפחות בזרוע התל-אביבית שלה, עסקו במשחקי הכוח האלה, והוויכוח סביב מסמך הדרישות שניתחנו כבר קודם הוא דוגמה מייצגת. השאלה אם לעצב מסמך דרישות או לא חילקה את הנהגת המחאה לשניים: חלקם חשבו שעצם המשחק בכלים הישנים של הפוליטיקה והצבת דרישות יסנדלו את המאבק ויאפשרו לפוליטיקאים לדחוק את המוחים לפינה ולהציגם כלא ריאליים, כילדים וכפנטזיונרים, בעוד אחרים חשבו שהצגת מסמך דרישות אחראי ומנומק תעצים את המאבק. תהליך היצירה של מסמך הדרישות, הניסוח המתמקד בברית של מגילת העצמאות ושאינו מאפשר תיוגים של ימין ושמאל או פילוח של ארגוני המאבק והצגתם כבעלי דרישות מנוגדות, כמו גם המיקוד של המסמך במדיניות הכלכלית הכוללת ובתהליכי קבלת החלטות, כגון חוק ההסדרים – כל אלה אכן ביטאו שימוש בכלים של פוליטיקה מוסדית, אולם גם התומכים הנלהבים של מסמך הדרישות ושל משא ומתן עם ראש הממשלה ראו בהחלט את הפן הרחב יותר ואת הרפרטואר המורכב של אופני הפעולה. כך, בהערה תמימה של איציק שמולי על חוק הוו"ל לים הוא קורא אל נתניהו: "אם היית רוצה להבין מה קורה כאן היית עוצר לשבוע את חוק הוו"ל לים. אני שואל אותך – מה הייתה הבעיה להביא את חוק הוו"ל לים לשולחן העגול?" (שמולי, 2011ב).

ההתעקשות של לייף על כך שהמאבק מונע מסולידריות בין-מעמדית ועל-קבוצתית, והקריאה של שמולי לייצר שיח על "כלכלה אנושית" ועל דרכים אלטרנטיביות לקבלת החלטות ולשיתוף הציבור, מצביעות על כך שיש לבחון ברצינות את האלטרנטיבה הפוליטית שהוצעה במחאה, בפרקטיקות ובחיי היום-יום, ולא להיכנע לתחושה שהיה זה מראשיתו מאבק פוליטי של העצמה

אישית; תחושה מעין זו עלולה להתעורר לנוכח אחרית הדבר – הריצה הבהולה של מנהיגי המחאה אל שורת המתפקדים למפלגות כדי להיבחר כמועמדים לכנסת ה-19. שכן חלק מהיצירה ומהיצירתיות של המחאה נעוץ דווקא ברפרטואר, בשיטות הפעולה ובאופני הפעולה שצמחו מהשטח. המגוון העצום של דרכי גיוס דרך רשתות חברתיות, התכנסויות המליאה, שולחנות עגולים, יצירת מאהלים רבים ושונים באופני פעילותם בכל רחבי הארץ, העושר המרשים של ארגונים וולונטריים שיצאו מתוך המחאה החברתית, כמו גם יצירת שפה חדשה ושיח חדש, הם בליבה של התשובה לשאלה האם צמחה כאן תנועה חברתית או שהמחאה רק יצרה כלים לפריצה אל השיח הציבורי כאשר ערוצי הפוליטיקה הישנה חסומים. בניתוח הדמוקרטיה ההשתתפותית שנוסדה בפעילות המחאה נעבור כעת מההנהגה הרשמית של המחאה אל רובד הפעילים של התנועה – רובד שהפוליטיזציה שלו ויכולת ההנעה שלו הם אולי המפתח להבנת הקיץ של 2011 בישראל.

בבואנו לדון בדמוקרטיזציה של המחאה נתמקד בקצרה בשלושה מקרי בוחן: המאהל הירושלמי, כדוגמה לריבוי ולמגוון של המאהלים ברחבי הארץ; תנועת "ח' זה חינוך", תנועת המורים שנולדה עם המחאה וממשיכה עד היום בפעילותה; וצוות המומחים שפעל לצד הנהגת המחאה ויחד עמה. הדיון בנושא מסמך הדרישות מאפיין את המתח שבין ההנהגה הרוטשילדאית למאהלים שנוצרו בכל הארץ. סתיו שפיר מתארת:

לפני ההפגנה השנייה ביקשנו מכל המאהלים לשלוח לנו את הדרישות שלהם. היה אז המון עיסוק ציבורי בדרישות של המחאה. ציפו מאתנו לכתוב מסמך דרישות. ביקשנו מהמאהלים לשלוח לנו מיילים עם מסמכי הדרישות שלהם ובשבת בבוקר קיבלתי 30 מיילים עם אותן הדרישות. כולם רצו אותו דבר. כשכתבנו את החזון שלנו, זה התברר כדבר הכי קל לכתובה בעולם. כתבנו אותו בעשר דקות, היה ברור מה צריך (שפיר אצל שכטר, 2012: 89).

אלא שלא בדיוק כך נתפס הדבר בעיני המאהלים השונים. המאהל הירושלמי טען כי המאהל התל-אביבי ושאר המאהלים "מעוניינים בהבעת דרישות כלליות והעלאת מצוקות הציבור ואילו המאהל הירושלמי עסוק בשיח של פתרונות קונקרטיים. המאהל הירושלמי מאוד מאמין ביצירת חיבור עמוק

בין הממשל לאזרחים אל מעבר למאבק הנוכחי וגם כאחד האמצעים לקידום מעטרת המאבק הנוכחי" (המאהל הירושלמי, 2011).

התפיסה השונה של אנשי הבירה ניכרה במעטרת המאהל הירושלמי, אשר בצד מאבק על צדק חברתי ולמען "שינוי השיטה הכלכלית הדורסנית בישראל" כוללות גם "יצירת שיח חדש בין הממשלה לציבור המבוסס על שקיפות ועל שיתוף ציבור". לפיכך ראה עצמו המאהל שהוקם בגן הסוס כ"לב הפועם של שיח ועשייה מתמשכים סביב סוגיות המאבק. יצירת פעילויות מחאה רחבות להבעת מסרי המאהל כלפי הממשלה ונבחר הציבור" (כלכליסט, 2011). כך, אמצעים מוסדיים של מחאה נגד ממשלה מכהנת לצד הקמת מעטרת דמוקרטית של שיח אלטרנטיבי ומשתף ציבור מתקיימים זה לצד זה בתפיסת המאהל. אולם המאהל הירושלמי הלך צעד נוסף בכיוון ההשתתפותי והציע מעטרת לפרויקט "פעילי השולחן העגול", שמעטרתו "ליצור שיח אמיתי". וכך תואר הרקע לפרויקט: "ככל הנראה, הזרז הגדול ביותר לאחד המאבקים המשמעותיים ביותר שנוהלו על ידי העם, הינו הנתק בין ההמון לשלטון [...] אנו רוצים לפתוח בפרויקט 'המון-שלטון' שמעטרתו ליצור שיח כן ועמוק סביב נושאים שעל סדר היום ומחוצה לו. המאבק הזה הוא הזדמנות ליצור שותפות אמיתית של הציבור בשיפור פניה של המדינה". מעטרת הפרויקט: "בעידן ויקיפדיה ופייסבוק הדמוקרטיה צרכה להשתנות. כולם כבר יודעים שהחכמה לא מרוכזת אצל אדם אחד וגם לא אצל 120. מצד שני, הציבור לא מבין את המורכבות של העשייה היומיומית של נבחר הציבור והשיח בין הצדדים מתנהל בסיסמאות ותוך תחושת ניכור הדדית".¹ הפרויקט מבקש לפיכך להקים מנגנון שיתוף ציבור שבו ישבו בשולחנות עגולים אנשים המשקפים אינטרסים וקבוצות רחבות לדיון, כמו גם ועדות ציבוריות. עקרונות הפעולה של הפרויקט קראו להתנהלות תוך דיאלוג אמיתי של כל המשתתפים – נציגויות של מגזרים שונים, קבלת החלטות לפי הסכמות רחבות בקוד דמוקרטי והקמת קבוצות שיח ברמות קהילתיות שונות כדי לייצר הסכמות סביב מסמכי החזון והדרישות. בהתאם לכך המאהל הירושלמי, כמו גם מאהלים אחרים, יזם בימי פעילותו שטף של פעילויות, הרצאות, סדנאות, מפגשים וחוויות לימודיות המיועדים לכלל האוכלוסייה בגן הסוס בירושלים. המאהל גם ניסה לייצר ברוח זו את דפוס ההתנהלות של המטה עצמו, המבוסס על ישיבות מליאה ולאחריהן ישיבות מטה המדגישות את מעטרת הדיון ואת העלאת הנושאים של המליאה לדיון תוך ניסיון להגיע לקונצנזוס. המימוש היה

¹ מסמכים פנימיים של פרויקט "פעילי השולחן העגול" משנת 2011.

בעייתי יותר: השאלות מי נכלל במטה ומי לא, כיצד מתקבלות החלטות, האם חייבים להגיע לקונצנזוס ואיך משפיעים על המטה המתגבש בתל-אביב הפכו לשאלות מכוננות שהיה קשה לדון בהן באמצעות דמוקרטיה הסכמית מלמטה. ואולם, החוויה המכוננת – רוח הקהילה הבנויה על חזון ערכי משותף ועל רצון אמיתי לשיתוף ולשינוי חברתי דרך יצירה של תודעת שותפות גורל ושל שיח מעצים ומשתף – נחקקה כחוויה יסודית בתודעתם של הפעילים והאנשים שנטלו חלק בפעילות במאהל.

הפעילות במאהל הירושלמי אמנם הונהגה בידי ארגונים הפעילים במרחב העירוני בשנים האחרונות – תא הסטודנטים של המשמרת הצעירה של מפלגת העבודה, תנועת רוח חדשה ותנועת התעוררות, שאף פרשה במהלך הדרך כתנועה אך המשיכה כיחידים מובילים. אולם השיח הבין-ארגוני, היכולת לערב פעילים רבים שאינם מהגרעין הקשה של הנהגות הארגונים והיצירה של מרחב ציבורי פעיל ומתדיין יצרו שינוי תודעה, תחושת קהילה ושותפות, כמו גם מוביליזציה ודחיפה אידיאולוגית שהשפיעה על כלל המחאה מעבר להשפעתה על הפעילות הלוקאלית בירושלים. האופי השונה של המאהלים בקריית שמונה, בדימונה, בחיפה ובבאר שבע נבע מהגרעינים המאורגנים השונים שנטלו בהם חלק, מסוג המצוקות של יושביהם ומהמרקם החברתי השונה שהתפתח בהם. המטה התל-אביבי יצא חוצץ נגד היוזמות לכתובה משותפת של מסמך הדרישות, לקיום מועצה משותפת לכל המאהלים ולהידברות עם הממשלה, ולבסוף נכנע (שכטר, 2012: 134), ומסמך הדרישות נכתב בריכוז המאהלים ודרור ישראל ונחתם בידי 40 מאהלים וארגונים. לשטח, לפעילים ולמנהיגים המקומיים, היה כוח גדול בהרבה מאשר לאלו אשר התקשורת הכתירה כמטה ההנהגה של המאבק המרכזי. ואכן, עבור המטה ברוטשילד עניין הדמוקרטיה המשתפת נתפס כמעט כמטרד, אם לא כמשגה. למרות כוח הגיוס המשמעותי של הדמוקרטיה המשתפת, ועל אף הבניית תרבות אחרת של שיח ושיתוף ציבור ויצירת כלים לקבלת החלטות משותפת, שהובילה איה שושן על פי הפרקטיקות של המאהלים בספרד (שכטר, 2012: 42), הדרישה שהחלטות יתקבלו במועצה משותפת לכל המאהלים נתפסה בידי המטה כטעות, כפי שטען רמבם, ממנהיגי המטה: "הדמוקרטיזציה הזאת הרגה את המנהיגות" (אצל שכטר, 2012: 129). אולם אף שבהנהגה בתל-אביב היו הדעות חלוקות בשאלה אם היווצרות המאהלים מחייבת קבלת החלטות פריטטית ושוויונית, או שהמטה של תל-אביב שהוצג בתקשורת כמוביל המאבק ימשיך להובילו, הרי שהריבוי והגיוון שיתפתחו מאוחר יותר ליוזמות, לעמותות ולארגונים שימשיכו לפעול הרבה מעבר למחאה יהיו הלב הפועם

והייחוד ביצירתה של חברה אזרחית דמוקרטית ואקטיביסטית, מעבר להשפעות על חקיקה או מדיניות כזו או אחרת. דוגמה מובהקת לכך היא תנועת החינוך שגולדה בין אוהלי המחאה.

אם הקריאייטיב של "ב' זה אוהל" היה שנון, מאתגר וגאוני, הרי "ח' זה חינוך" צולע בעילגותו וחסר את הברק של המיתוג התל-אביבי (שכטר, 2012: 21). אולם כמו ארגונים רבים שהוקמו במהלך המחאה ושהמשיכו לפעול בצורות שונות לאחריה, יוזמת "ח' זה חינוך" היא דוגמה מרתקת לאופן שבו המחאה החברתית אפשרה את החייאת החברה האזרחית הישראלית. המאהל הירושלמי בהובלת איתי גוטלר היה אמון על מדע המדינה והפוליטיקה, והיה מודע לחלוטין למודל המתחרה של דמוקרטיה השתתפותית שיצר; לעומתו, אנשי החינוך והמורים שהקימו את "ח' זה חינוך" פעלו בכלים שלהם – כלי הפדגוגיה. עבורם זימנה המחאה הזדמנות בלתי-חוזרת: פעם אחר פעם נתפסו ארגוני המורים דרך הפריזמה של ניהול המאבק – בדרך כלל מאבק נגד כל רפורמה בחינוך – כארגונים כוחניים ואינטרסנטיים אשר פועלים אך ורק למען הזכויות וההטבות של המורים. הרפורמות "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" בישרו בעיקר שינוי במבנה ההעסקה והשכר, אך השטח בעבע מרצון לאמירה חינוכית גרידא, אמירה שעוסקת במהות – בחינוך, בערכים, בדרכי הוראה, בהתנסות לימודית – ולא במבני שכר וכוח. המחאה נפלה אם כן כפרי בשל לחיקם של אנשי החינוך, שלמן הרגע הראשון מילאו תפקיד חשוב במוביליזציה ובבניית המדיומים לפעולת המחאה. המסמך "מחזירים את החינוך לישראל" נפתח כך:

קבוצת ח' זה חינוך מובילה שיח חינוכי חסר תקדים: ברוח המאבק החברתי נסללה דרך של שיח משותף בין מורים ומחנכים, אקדמאים, הורים, תלמידים, סטודנטים, מקבלי החלטות, אנשי משרד החינוך והציבור הרחב שבאמצעותו ניתן יהיה לעצב אלטרנטיבה ראויה למערכת החינוך הישראלית – **כי חינוך עושים בשיתוף ולא בכפייה** (ח' זה חינוך, 2011, ההדגשות במקור).

הפעילות של ה"חינוכאים" התאפיינה בניהול דיונים בערי האוהלים עצמן במהלך המחאה, בהובלת המעבר "ממאהל למעגל" כחלק מהתפיסה של המשך המאבק באמצעים של דמוקרטיה השתתפותית ומעצימה, ובעיקר ביצירת הפרקטיקה של שולחנות עגולים והשימוש בה להפעלת כלי המוביליזציה המרכזי שלהם: קונגרסים חינוכיים רבי משתתפים שבמרכזם

דיונים פתוחים בשולחנות עגולים סביב נושאי ליבה של השיח החינוכי – מטרות החינוך, שוויון הזדמנויות בחינוך, חינוך ציבורי ועוד. חלק מכונן בפעילות היה היזמות הפרטית והמוסדית שהתפתחה מאז המחאה בבתי ספר רבים בכל הארץ. יוזמות של הוראה אחרת, חשיבה פדגוגית, פרויקטים קהילתיים וקבוצות חקר פשו בכל נגזרות החינוך, כמו גם דיון נוקב היוצא נגד ההוראה-לצורך-בחינה (הרפז, 2013). דיון זה אף הפך להיות כרטיס הביקור של שר החינוך הנכנס, הרב שי פירון, שהמפגש הראשון הרשמי שלו כשר היה עם תנועת המורים שהתפתחה מתוך המחאה, והאג'נדה המוצהרת שלו כוללת ביטול חלק ניכר מבחינות הבגרות (תנועת המורים, 2013).

מהיכרות עם תנועות המורים עולה בבירור שתנועת "ח' זה חינוך" ייצרה הנהגה משותפת שפיתחה מוקדים של פעילים מרכזיים, שדפוסי פעילות אלו בתורם מייצרים דפוסי השתתפות משמעותיים בפעילויות שהתנועה יוזמת, ושהמעגל הרחב ביותר שלה הוא ההזמנה הפתוחה מעל דפי האינטרנט והרשתות החברתיות להפוך לחלק תורם מהדיון. כך הוצג המסמך המכונן של התנועה: "ברוח המאבק החברתי אנו קוראים **למהפכה במערכת החינוך הישראלית**: אנו מציגים מסמך זה **כתשתית לדיון ציבורי** ודורשים לצאת לדרך חדשה, שבה נבקש לשאול ולהשיב על שאלות יסוד בחינוך ולשרטט מחדש את דמותה של מערכת החינוך בישראל" (תנועת המורים, 2013). תרבות דיון זו בקהילת ה"חינוכאים", שהכתה שורש ומעמיקה גם היום, שנתיים אחרי המחאה, ועולה כפורחת עם יזמות חינוכית ברמה מקומית ואזורית, אכן עזרה להוביל שינוי בתחום החינוך הציבורי בישראל. היווצרותם של ארגונים ועמותות תוך כדי המחאה והצלחתם לשרוד כשחקנים מתפקדים שנתיים לאחר המחאה של 2011, חורגות בהרבה מ"ח' זה חינוך" וניכרות בתחומי התקשורת, החברה והכלכלה.

מגוון של ארגונים חברתיים ופוליטיים נולדו במחאה ומילאו את החברה האזרחית בשחקנים שעברו סוציאליזציה דמוקרטית והתמירו אותה לאקטיביזם חברתי: "הפורום לפעולה אזרחית", "המשמר החברתי" בכנסת, "ישראל יקרה לנו", תנועת "מתפקדים" ועוד. האם הפרקטיקות של הדמוקרטיה ההשתתפותית – הקהילות במאהלים, הדיונים לתוך הלילה, ההקשבה במליאות, מעגלי הדיון, השולחנות העגולים – היו חלק מרפרטואר שכל מטרותו שימוש בכלים אלטרנטיביים ליצירת מומנטום, תמיכה וכוח עבור מאבק שהוא פוליטי, כוחני ומוסדי בעיקרו? האם הייתה זאת טקטיקה שנוסתה כדרך לקבלת החלטות, נכשלה והוחלפה? או האם הייתה כאן תפיסה אחרת של המעשה הדמוקרטיה, של יצירת פוליטיקה אלטרנטיבית ושל שיתוף ציבור משמעותי?

אין ספק שהמטה בתל-אביב התנער במהרה מהמודל של הדמוקרטיה המשתפת, וגם המאהל הירושלמי לא אימץ את השיטות הללו כדרך לקבלת החלטות במאהל עצמו, אף שראה בפרקטיקות אלה דרכים משמעותיות לדין במסר, בחזון ובערכים של המחאה ודרכים ליצור דיאלוג משמעותי בין הציבור ובין הנבחרים. אולם האם בכך יש כדי להצביע על כישלון הדמוקרטיה הדיונית בניסיון המחאה החברתית בישראל? כלי ההערכה כאן קריטיים: אם מתבוננים בדמוקרטיה כצורת שלטון לקבלת החלטות הרי שזו שיטה לא יעילה במיוחד ומסורבלת, שאינה מאפשרת ניהול קונפליקט ברמת מתיחות גבוהה עם צורך בקבלת החלטות מידיות. אולם האם אלו הכלים הנכונים לשפוט באמצעותם את הפרקטיקות הדליברטיביות של המחאה (Walzer, 1991; Talshir, 2012)? בספרם "אפשר גם אחרת", שבו מסכמים צוותי המומחים את עבודתם עם המוחים, לצדם ולמענם, הם מתארים:

לאקטיביזם החברתי הער והתוסס הזה התלוותה תרבות של דמוקרטיה מתדיינת המדגישה את ערכו של השיח הציבורי ואת החשיבות של משא ומתן פתוח בין האזרחים לרשויות השלטון כדי להציג תביעות ולגבש סדרי עדיפויות. עד מהרה הפכו אתרי האוהלים למרכזי שיח בין הקבוצות שהצטרפו לתנועת המחאה והעניקו לה את ייחודה, את עוצמתה ואת חיוניותה [...] יחד יצרו כל אלה את תנועת המחאה האזרחית הרחבה ביותר שידעה החברה הישראלית מעודה (פלדחי, יונה וגל-נור, 2012: 27).

ואכן, תהליך הלמידה והצמיחה שהתרחש בתוך המחאה, הן בקרב ההנהגה ובעיקר ברובד הפעילים והמשתתפים, מאפיין את הייחוד של מחאה זו; והקשר בין צוותי המומחים לבין אנשי האקדמיה היה מכונן ומרכזי בגיבוש. אולם על אף הפתיח שהוצג לעיל רוב רובו של הדו"ח שלהם עסק בביסוס תפיסת העולם החברתית-כלכלית והרבה פחות ביצירת מודל של דמוקרטיה מתדיינת.

ובכל זאת, אם נבחן את הפרקטיקות דווקא ככלים להעצמה, לשינוי תודעה, לסוציאליזציה ופוליטיזציה, נראה שהן היו משמעותיות ביותר בהרחבה דרמטית של מעגל הפעילים והמזדהים עם המחאה. דווקא הרובד שבין ההנהגות ובין המפגינים המזדמנים, אותם אלפים אשר נטלו חלק בהפעלה או בפעילות במאהלים, במעגלים ובשולחנות העגולים, עבר תהליך של חוויה

פוליטית וסוציאליזציה מעצימה שיצרה קשר הדוק בין ערכים כגון צדק חברתי, שוויון וחירות – ליבת הדמוקרטיה – לבין תחושת מסוגלות, העצמה אישית ותחושת שינוי חברתי. אלו הן דרכים מרכזיות להעשרת התרבות האזרחית ולמתן לגיטימציה לדמוקרטיה באשר היא – ייצוגית או השתתפותית. אולם אם כך הוא הדבר, מדוע בסופו של דבר התנקזה המחאה החברתית אל הפוליטיקה הממוסדת – אל המפלגות, הבחירות המקדימות והבחירות הארציות? והאם הביאה המחאה עמה, אם לא מודל דמוקרטי אלטרנטיבי לזה הייצוגי, תפיסה של פוליטיקה חדשה? את מי ייצגה המחאה? ומה טיבה של פוליטיקה חדשה זו?

ישראליות: פוליטיקה של זהות מול אינטרס ציבורי – נרטיבים של מאבק חברתי וגלגולם המפלגתי

ערב טוב לליכוד, ערב טוב למרצ, ערב טוב לקדימה, ערב טוב לישראל ביתנו, ערב טוב לחד"ש. ערב טוב לכל המפלגות. הכיכרות האלה זוהי לא המחאה שלכם כמפלגות, השילוב שלכם כמפלגות, זהו לא המקום בשבילו. זוהי המחאה של העם. ימין ושמאל כולנו משרתים [...] בקיץ עשינו את הצעד הראשון, התחלנו להבין מה קורה סביבנו, פתחנו את העיניים, ראינו את האנשים השקופים, שמענו את חסרי הקול, יצאנו מהבית, התחלנו לדבר, הבנו שאנחנו לא לבד בסיפור הזה, הבנו שמדובר במדיניות שמופנית נגדנו ונגד החלשים מאיתנו. אומרים שהשינוי התודעתי הוא ההישג הגדול ביותר של המחאה עד כה, זה נכון! [...] שינוי תודעתי הוא חשוב אבל אם המציאות לא תשתנה בעקבותיו, אם המסע הזה לא ימשך צעד אחרי צעד, לא עשינו כלום. יותר מזה, עשינו נזק גדול, איזה מסר זה יעביר לדורות הבאים, לילדים שבאו הנה עם ההורים שלהם, שאין סיכוי לשינוי? שכמה הפגנות סוערות ומוצלחות זה מספיק כדי להשתיק את הציבור הישראלי? (דפני ליף, 2011א).

המחאה החברתית של קיץ 2011 לא הייתה מחאתן של המפלגות, אף לא של הפוליטיקאים. אכן, חלק חשוב במוביליזציה החברתית היה בלימת הניסיון של פוליטיקאים לקחת בעלות על המאבק וההצעה שהופנתה להם, למצער, להצטרף למעגל הדיון כמו כל אחד אחר. גישה זו היא שהוציאה את קצפה של מירי רגב, למשל, ויצרה את מקבץ הדימויים הראשון של המחאה כשמאלנית,

קיצונית, הזוויה וקיקיונית (שכטר, 2012: 38, 56). אולם בדיעבד הרי שמנהיגי המחאה פתחו לקראת הבחירות בריצת אמוק והתברגו כל איש ואישה במפלגתה היא – ב"עבודה", ב"יש עתיד", ב"תנועה" או בחד"ש; האם היה זה מראש רק מנוף להתקדמות פוליטית אישית של מנהיגי המחאה והמטה שלה?

ראינו כי בין שתי האופציות המרכזיות – מודל של דמוקרטיה השתתפותית ומודל של דמוקרטיה ייצוגית – חלק מהותי בייחודיותה של המחאה היה דווקא השימוש בפרקטיקות ברוח הדמוקרטיה ההשתתפותית והעצמה באמצעותן, אך כמו שמשמע מחלקו השני של הציטוט של ליף, פרקטיקות אלה נועדו להשפיע על מדיניות ולא רק ליצור שינוי תודעה או פעולה אזרחית. עוד עולה כי בבחירה בין גיבוש תנועה חברתית הפועלת בחברה האזרחית ובין יצירת מפלגה חדשה הרצה לכנסת כמפלגת המחאה החברתית או הצטרפות למפלגה קיימת, המעגלים השונים בחרו בדרכי פעולה שונות. פעילים מהשדרה המרכזית של המחאה הובילו את התגלגלותה ממאהלים למעגלי דיון ומשם ליצירת ארגונים וולונטריים של פיקוח, העצמה וחינוך, הפועלים בחברה האזרחית כגרעינים של התנועה החברתית החדשה. לעומתם, רבים מאנשי המטה וההנהגה של המחאה החליטו לאחר התלבטויות לפעול בזירה הפוליטית הממוסדת, מתוך תפיסה של אחריות לאומית ותחושת חובה לגבש פתרונות אמיתיים ולא רק לזעוק זעקת מחאה (שמולי, 2011: 220). אחרונת המתלבטות הייתה ליף עצמה, שהצהירה כי היא שוקלת להתמודד לראשות עיריית תל-אביב, ולבסוף הודיעה כי "החלטתי לא לרוץ כי הקונספט של תנועה חוץ-פרלמנטרית לא נעשה עד היום בישראל, ויוכל לדעתי להביא לשינוי משמעותי בעתיד. לא נכון לחשוב ש-120 חברי כנסת יקבעו מה יהיה כאן. צריך לדבר על זה ולשתף את הציבור" (ליף אצל פישקין, 2013).

אולם השאלה העומדת על הפרק היא מהו הייחוד של הפוליטיקה המוצהרת שהמחאה החברתית מביאה אל הספירה הציבורית הממוסדת? ברי לכול כי אפיונה של הפוליטיקה הייצוגית הוא הצורך לגבש תפיסת עולם מוסכמת, אידיאולוגיה פוליטית, מה שתנועות חברתיות ואזרחיות יכולות לדחות או להתכחש לו. מהי אם כן התפיסה הפוליטית שיצרה המחאה החברתית? ועוד לפני כן, מי הם ה"אנחנו" אשר שותפים כבסיס החברתי של הפוליטיקה הזאת, מהו החזון הפוליטי ומה, לפיכך, היא הגדרת ה"שיטה" שתפיסה זו מבקרת? כדי לענות על שאלות אלה יש להבהיר תחילה שני נושאים: ראשית, מושג ה"ישראלים החדשים" (שמולי, 2011) והתוויית הזהות הקולקטיבית המשותפת שיצרה המחאה החברתית; שנית, ההשפעה האלקטוראלית של המחאה: האם המחאה יצרה תפיסה של ייצוג אינטרסים

פרטיקולריים של מעמד הביניים שעמו זוהתה המחאה, לפחות במדיה (כמאמרו של יאיר לפיד, ראש מפלגת "יש עתיד" וכיום שר האוצר: "אנחנו נהיה ש"ס של מעמד הביניים"), או שמא נוצרה בעקבותיה דווקא פוליטיקה הפונה אל האינטרס הציבורי הכללי ומעבר לאינטרסים של זהות וסקטוריאליזם, ולכן מסרבת לשחק את המשחק של מגזריות כמסד של הפוליטיקה המפלגתית בישראל בשנות האלפיים?

"ערב טוב לכולכם. ערב טוב לחייל מעפולה, ערב טוב לסטודנטית בירושלים, ערב טוב להוריה מדגניה, ערב טוב לשוטר מבאר-שבע, ערב טוב למורה מטייבה, ערב טוב לעולה מאריאל, ערב טוב לגמלאי מנתניה, ערב טוב למחוסרי הדיור מחולון. ערב טוב ישראל!" כך פתח איציק שמולי את דבריו בעצרת שהתקיימה ב-13 באוגוסט 2011, והמשיך: "המאבק הזה מקפל בתוכו בעיות רבות, רבות מדי, של החברה בישראל. קהלים רבים הולכים ומצטרפים. הכאב המשותף מנגח בזו אחר זו את החומות הגבוהות שצמחו בחברה הישראלית והאפילו על הודה. לא עוד יהודים לעומת ערבים; לא עוד חילונים לעומת דתיים; לא עוד שמאלנים לעומת ימנים. יוקר המחיה פוגע בכולנו ומחדד את ההבחנה המסוכנת בין אלה שחיים ואלה המנסים לחיות בארץ הזו".

המחאה התבוננה בחברה בישראל בפריזמה אחרת מזו המקובלת בפוליטיקה הממוסדת: בפעם הראשונה היא דיברה בצורה ברורה לא מתוך מגזריות זהותית אלא מתוך קולקטיביות ישראלית. היא לא דרשה ייצוג של קבוצה זו או אחרת אלא ייצוג של האינטרס הישראלי, ייצוג שיתבטא בפוליטיקה של מדיניות, מובלת-חזון, הפונה אל האינטרס הציבורי, המשותף, הכללי. אם כן, הגיוון האדיר שביקשה המחאה להציג חרג במכוון מקווי השבר והשסעים המקובלים – והמיוצגים מפלגתית – של הפוליטיקה הישראלית. שוב ושוב התחמקה מתיוגים ממדרים וביקשה לייצג סולידריות מסוג אחר, סולידריות אזרחית רחבה. וכשהמחאה הואשמה באליטיזם של רוטשילדיאניות תל-אביבית, ענתה דפני ליף:

אמרו לנו "לכו לפריפריה"... מה זה "לכו לפריפריה"? מדינת ישראל דפקה ודופקת את הפריפריה שלה באופן שיטתי ומסודר מאז יום הקמתה. בחינוך, בבריאות, בתשתיות, בדיור, ברווחה, בתרבות – להגיד "לכו לפריפריה" זו צביעות שאין כדוגמתה. להגיד פריפריה זה להמשיך בשיח הישן שמדיר בני אדם, שאומר להם: אתם בצד. אתם רחוקים.

הצרכים שלכם חשובים פחות, הדרישות שלכם שוות פחות. הקיץ הזה הוכחנו לכולם שאין דבר כזה פריפריה – כולנו במרכז! (ליף, 2011ג)

הביטוי הארגוני לשבירת קווי השיסוע המסורתיים היה בעל פנים רבות. ראשית, המאהלים אמנם הוקמו תחילה בתל-אביב ואחר כך בירושלים, אבל משם הם התפשטו ודומים להם נוצרו במקומות משמעותיים ושונים באופיים זה מזה: בקריית שמונה, בעפולה, בכרמיאל, בחורפיש, במצפה רמון, בדימונה, בזיכרון יעקב, ברחובות, בכפר סבא – כעשרים מאהלים בכל רחבי הארץ. לכל מאהל היו אופי שונה, גרעינים מכוננים מקומיים, אופני פעילות ייחודיים ומערך התקשרויות שונה עם האוכלוסייה המקומית. שנית, בעצרות השונות לא הותרו נאומים של פוליטיקאים ואנשי מפלגות, ובמקום זאת נעשה מאמץ מכוון לייצג ארגונים ופנים שונות של החברה הישראלית. הדבר בא לידי ביטוי בנאומיהם של נציגי ציבורי העובדים השונים בעצרת שהתקיימה ב-23.7.2011 – הרופאים, המורים, העובדים הסוציאליים ועובדי הקבלן, או בניסיון המוצהר להביא כדוברים נציגים של המחנות הזהותיים בחברה – חרדים, ערבים, אנשי ימין, אנשי רוח – כדי להדגים את הכוללניות של המאבק ולהציגו כחורג מהשיסוע המסורתי בפוליטיקה. אולם חלק חשוב בהתנגדות לתיוג, ואולי אחד מהמסרים המרכזיים של המחאה, היה המסר של סולידריות בין-מעמדית. הקשרים שהמאהלים השונים התעקשו לקיים ביניהם, בין רוטשילד וג'סי כהן במרכז, בין מאהל הסטודנטים בגן הסוס למאהל החד-הוריות בגן העצמאות ולמאהל מחוסרי הדיור בגן סאקר בירושלים, שידרו מסר עמוק של קריאה אחרת של הפילוג החברתי. ראינו כבר כי הביקורת המרכזית של ליף על ועדת טרכטנברג הייתה שהוועדה ניסתה להיטיב עם מעמד הביניים אבל שכחה לחלוטין את המודרים והמוחלשים בחברה. כך, גם סתיו שפיר, בנאומה הראשון והמכונן כחברת כנסת מטעם מפלגת העבודה בכנסת ה-19, בחרה לאפיין את הרגע המשמעותי ביותר במחאה מבחינתה באופן זה:

הקיץ המופלא הזה קיץ של שינוי, מאות אלפי אנשים שיוצאים לרחובות. אבל מה שנצרר בי יותר מכל היה לא הקיץ אלא החורף, שם הפגנו במקומות קשים יותר [...] באותה תקופה מאהל שכונת התקווה שהורכב ממשפחות שלמות מחוסרות דיור עמד לפני פינוי. אנחנו הרגשנו שדיירי המאהל האלה הם חלק מהמאבק שלנו בדיוק כפי שאנחנו המוגדרים – בצדק או שלא בצדק – מעמד הביניים הם חלק מהמאבק (שפיר, 2013).

הסיסמה שהגדירה יותר מכל את ההתעקשות הזו על המשותף לרוב החברה הישראלית הייתה כמובן "העם דורש צדק חברתי", סיסמה שעלתה באופן ספונטני במהלך העצרת הראשונה והייתה עד מהרה למוטו המרכזי של הקיץ של המחאה הישראלית. אולם האם לא צדקו המבקרים, שטענו כי תפיסת ה"עם" במחאה רק העמיקה את השסע המרכזי בחברה – זה שבין יהודים לערבים, והשאירה גם כן את המיעוט הלאומי הגדול מחוץ לגדר הקולקטיבית? התשובה מתבררת הן מהדיון הביקורתי הפנימי שהתנהל בתוך החברה הערבית עצמה והן באופן השונה שבו הציגה העיתונות המגזרית את המחאה: בעוד העיתונות החרדית מחד גיסא והעיתונות המתנחלית והדתית מאידך גיסא הציגו את המחאה בבירור כמחאה שמאלנית נגד הממשלה שבשלטון וכהסתה נגד כוחו של הציבור החרדי, הדתי והימני, הרי שהעיתונות הערבית בישראל – בניגוד לזו הפלסטינית שכמעט לא התייחסה למחאה או ראתה אותה דרך הפריזמה של הכיבוש והאביב הערבי – הביעה אהדה כלפי המחאה יותר מאשר כל עיתונות מגזרית אחרת. ובכל זאת, האם ה"עם" הדורש צדק חברתי אינו ביטוי מדיר? התשובה גלומה בביטוי שטבע איציק שמולי:

אדוני ראש הממשלה. אני יודע שאתה צופה בנו עכשיו. אני מציע לך להסתכל טוב טוב: מה שאתה רואה עכשיו, הציבור העצום שנמצא כאן ובכל רחבי ישראל – הוא ציבור שאתה בכלל לא מכיר. זה לא הציבור שהיה מוכן לקבל כל מה שהממשלות החליטו בשבילו כי "ככה זה". תכיר אדוני ראש הממשלה – אנחנו הישראלים החדשים.

אדוני ראש הממשלה תסתכל עלינו היטב: אנחנו הישראלים החדשים. תכיר אדוני ראש הממשלה: אנחנו הישראלים החדשים! ואנחנו הישראלים החדשים רוצים רק דבר אחד – לא קל – אבל פשוט: לחיות בארץ הזאת (שמולי, 2011א).

דבריו של שמולי מבטאים עיצוב מחדש של גבולות הגזרה של העם: הישראלים החדשים לקחו מחדש אחריות על ישראליותם והפכו אותה ממדורה שבטית, מסתגרת ואינטרסנטית לישראליות משתפת וסולידרית, המבקשת לפעול בשם האינטרס הציבורי ולא הפרטיקולרי. או, בניתוחו של פילק, הסיסמה הצביעה על הופעת סובייקט חדש במרחב הפוליטי הישראלי, "העם

כמכלול המוגדר על ידי צרכיו המשותפים, תביעותיו המשותפות והימצאותו מלוכד נוכח אליטות הכוח (השלטוני או הכלכלי)" (פילק, 2012: 278). מנהיגי המחאה ומבטאיה המובהקים התכוונו לדברים שונים כשהגדירו את בעיית היסוד של ישראל מבחינה כלכלית – שמולי המשיך לדבר על יוקר המחיה, דפני ליף על הדרת הקבוצות המוחלשות וסתיו שפיר על מדינת רווחה. ואולם, ה"שיטה" שנגדה יצאה המחאה שהנהיגו הייתה השיטה הפוליטית: לצד הקריאה הברורה של שלושתם לייצר מדיניות בעלת שקיפות אידיאולוגית, ולצד טענתם שהמדיניות נקבעת למעשה על ידי פקידי האוצר ולא על ידי פוליטיקאים נבחרים אשר לוקחים אחריות על תפיסה שהם מציגים בריש גלי, יצאו המוחים נגד הגורם היחיד שמצליח להשפיע בדמוקרטיה הייצוגית הישראלית: ייצוגיות היתר של מגזרים פוליטיים.

לנוכח הלקונה המהדהדת של מדיניות כלכלית מוצהרת ולאור הקו האידיאולוגי הברור של הפרטה, הרחבת פערים ופגיעה בתשתיות מדינת הרווחה, שמסתמן כקו אידיאולוגי של כל ממשלות ישראל בדור האחרון כחלק מהגמוניה ניאו-ליברלית, הכוח היחיד שיש במובהק לפוליטיקה בשיח הציבורי הוא כוח הסחטנות של מפלגות מייצגות מגזרים. אולם המחאה החברתית של קיץ 2011 התעקשה שלא להעמיד ציבור מסוים כנגד המגזרים האינטרסנטית של ציבור מוגדר אחר, אלא את ה"ישראלים החדשים" באשר הם: את הקולקטיביות הישראליות, את העם הדורש צדק חברתי ומתנשא מעבר לאינטרסים הפרטיים של ציבור זה או אחר, את קולו של האינטרס הציבורי. זו הייתה בהחלט קריאה לפוליטיקה אחרת – פוליטיקה של טובת הציבור ולא של אליטה או מגזר או קבוצה סקטוריאלית כזו או אחרת. בכך ניכרת תפיסה מהותית של מושג העם בדמוקרטיה – ריבון אשר הרצון הקולקטיבי שלו עומד על הפרק בבחירות, וכל אחד ואחת הוא חלק מהריבון (Habermas, 1975). המפלגות צריכות להציב אלטרנטיבות אידיאולוגיות באשר לניהול האינטרס הציבורי הכללי; השלטון מאפשר לממש לפי אידיאולוגיה מסוימת תהליכי קבלת החלטות ולהוביל מדיניות; את יישום המדיניות שופט העם בבחירות הבאות. זהו המודל הבסיסי, הדמוקרטי והמתוקן שהמחאה החברתית ביקשה להשיב על כנו בדברה על הישראלים החדשים התובעים פוליטיקה אחרת, פוליטיקה הפועלת למימוש האינטרס הכללי ולא במתמחה בפעולה למען אינטרסים הפרטיים.

כל עוד דיברה המחאה בשם הישראלים החדשים, נלחמה על ייצור הערכים וה"אני מאמין" הקולקטיבי שלה מתוך מגילת העצמאות והתעקשה להשתמש בסמלי הריבונות הישראלית כסמליה שלה – דגל ישראל, מגילת

העצמאות, אפילו שירת ההמנון – היא ביקשה לקחת אחריות על מושג הישראליות ולהגדירו מחדש בהגדרה רחבה, מכילה ואזרחית. אולם בסופו של דבר, כאשר תורגמה המחאה שנתיים מאוחר יותר לפוליטיקה מפלגתית, האומנם הצליחה לשמר את תחושת האינטרס הציבורי הכללי? וכיצד אפשר ליישם פוליטיקה של ציבוריות וסולידריות במערכת מפלגתית משוסעת הפונה לשבטים האתניים, העדתיים, הדתיים והזהותיים העמוקים ביותר בזהות הפרימורדיאלית כדי להשיג קולות של בוחרים בקלפי?

טביעות אצבעותיה של המחאה על הבחירות ניכרות בכמה רמות. כמעט כל המפלגות הדגישו בתעמולת הבחירות את הצד החברתי שלהן והכניסו את צמדי המילים "כלכלה אנושית" ו"צדק חברתי" למצעיהן. מפלגת השלטון התגאתה בהישגיה: הקמת ועדת הריכוזיות, הגדלת תמלוגי הגז, הורדת מחירי הסלולר וחינוך חינוך מגיל שלוש – כולם הישגי המחאה, שאילצה את הממשלה ישירות או בעקיפין לאמץ מדיניות הסותרת במובהק את אופן התנהלותה עד אליה. אולם אל ציבור המוחים פנו שתי מפלגות אשר אימצו שתי טקטיקות שונות כדי לרכוב על גל המחאה. הטקטיקה הראשונה הציעה למוחים מפלגה אשר תדאג באופן מובהק לאינטרס שלהם, או בלשונו של מנהיג "יש עתיד" – "אנחנו נהיה ש"ס של מעמד הביניים". הטקטיקה השנייה הציעה תפיסה רחבה של סולידריות בין-מעמדית ופעולה בשם האינטרס הציבורי הרחב. כדברי שלי יחימוביץ', ראשת מפלגת "העבודה":

למה מחאת הקיץ האחרון הצליחה, הסעירה את הלבבות והוציאה המונים לרחובות? משום שהיא עוררה את הצד היפה ורודף הצדק של אזרחי המדינה. משום שהיא הייתה חכמה דיה כדי להתכנס סביב ערכים משותפים. משום שהיא תבעה חברה צודקת לכולם. משום שבפעם הראשונה בתולדות המדינה אזרחי ישראל יצאו לרחוב לא על בסיס של שנאה ושסע בין ימין ושמאל, ערבים ויהודים, דתיים וחילוניים – אלא על בסיס סולידריות חברתית שהיא מעל לפילוג מגזרי. לכוון כאן חברה נאורה עם חלוקה הוגנת יותר של המשאבים והעושר (יחימוביץ', 2012).

שתי מפלגות אלו – מפלגת אינטרס של מעמד הביניים ומפלגת שלטון (לשעבר) הרואה דרך סוציאל-דמוקרטית כאלטרנטיבה לפעולה למען האינטרס הציבורי בישראל – ינקו שתיהן משיח רפובליקני ציוני וישראלי אולם תרגמו אחרת את מסר המחאה: זו כמלחמה בכלים של פוליטיקה של זהות על

ייצוג אינטרסים פרטיקולריים של מעמד הביניים המשכיל, וזו על ייצוג אלטרנטיבה כוללת של דמוקרטיה חברתית עם סולידריות בין-מעמדית (יחימוביץ, 2011).

ג. דיון מסכם: שלוש קריאות בתנועת המחאה

המסגרת התיאורטית של דלה פורטה ודיאני, שעמה יצאנו לדרך, עיצבה שלושה קריטריונים לכינונה של תנועה חברתית: פעולה קולקטיבית על רקע קונפליקט; רשתות פעולה בלתי פורמליות המתוות תפיסה של דמוקרטיה; ועיצוב של זהות קולקטיבית. המאמר אכן הציע ניתוח של שלושת הקריטריונים האלה: תפיסה השונה רדיקלית מקשרי ההון-שלטון שהתפתחו באליטה הישראלית, אשר האיצו את עליית יוקר המחיה מחד גיסא ואת פירוק מדינת הרווחה מאידך גיסא; יצירה של ארגונים וולונטריים, חלקם ותיקים שהצטרפו למאבק הצעיר וחלקם חדשים, שיצרו שיתופי פעולה ועשרות ארגונים חדשים הפועלים בחברה האזרחית ומקושרים ברשתות חברתיות ודרך מדיה אלטרנטיבית לרשת שאפשרה את הגיוס, ההפעלה והמימוש של מחאת קיץ 2011; ועיצוב זהות קולקטיבית של הפעילים, חוד החנית ההולך לפני העם הדורש צדק חברתי, אשר מתווים את הדרכים השונות לפעולות לחץ, לפיקוח על הממשל הקיים וליצירת אלטרנטיבה לו. כלומר, הוצעה כאן התפתחותה של תפיסת העולם של המחאה החברתית, תודעתה העצמית ופעולותיה הקולקטיביות אל מול הקונפליקט.

אולם בה בעת אפשר לקרוא קריאה אחרת את הסיפור שסופר כאן: ספק תנועה ספק התלכדות בעת מחאה בלבד, אשר נעה בין שתי אידיאולוגיות כלכליות סותרות – אחת המרוממת את תפיסת השוק ומבקשת לשחרר את השוק מכבלי הריכוזיות, אבל גם מכבלי המדינה, הוועדים החזקים והשלטון; והשנייה הסבורה כי הדרך היחידה להימנע מהעמקת הפערים החברתיים היא בניית תשתיות חברתיות הנשענות על סולידריות גבוהה ומיסוי פרוגרסיבי גבוה, כלומר השבת מדינת הרווחה. קריאה כזו מתבוננת על מנגנוני הדמוקרטיה ההשתתפותית כארגז כלים ציני אשר נועד לגיוס המונים אבל למעשה שיתק את ההנהגה ולא אפשר הובלה מאחדת של המחאה, כיוון שתרבות המאהלים האוטונומיים העובדים כמועצה התנגשה שוב ושוב עם תרבות המטה המנהיג מהמרכז, באופן שהרס מבפנים כל ניסיון להפיכת אירועי המחאה לתנועה חברתית אפקטיבית בציבוריות הישראלית. התנפצותה

והתפרקותה של תנועה זו מתבטאות בריצה הבהולה של ראשי המחאה אל המפלגות הפוליטיות ובסחר הסוסים שהוביל להתערותם בתוך מפלגות קיימות וחדשות, תוך שהם משאירים טעם של ציניות ויאוש ממה שהסתמן תחילה כהתנהלות אחרת ואפיין את קיץ המחאה של 2011.

מה אכן קרה באותו קיץ, ומהי הקריאה הנכונה בו? והאם שתי הקריאות, בהיותן אפשריות, מבטלות כל דרך להבנת המציאות כמות שהיא ומנכיחות את הקונסטרוקציה הפרשנית באשר היא? נדמה לי שאפשרית גם קריאה שלישית של הסיפור שסופר כאן, אולם קריאה זו מבקשת לחזור אל ההתחלה, אל האופן שבו המשיגו לעצמם המוחים את היציאה לדרך – הציטוט שבו פתחנו. כך מתאר זאת שכטר, בתיעודו את הולדת המחאה: "הזעם החברתי שהתפרץ ב-14 ביולי אמנם התרחק ככל האפשר מדיבורים על שמאל ועל כיבוש, אבל אין זה אומר שהזעם כלפי האקלים הפוליטי לא היה שם במקביל ובעבע. יומיים לפני תחילת המחאה העבירה הכנסת את חוק החרם. לצד יוקר המחיה, הדבר השני שכל השיחות עסקו בו היה גל החקיקה האנטי-דמוקרטי" (שכטר, 2012: 48). סתיו שפיר מתארת את הקשר בין המחאה לבין עיריית תל-אביב, שביטלה ברגע האחרון את האישור להפגנת האוהלים בכיכר הבימה: "מה שעשה את הקיץ זה שהעירייה עשתה את המעשה האידיאלי ביותר שיכלה לעשות, ועוד בשבוע של חוק החרם. פתאום נוצר חיבור בין חופש הביטוי פה וחופש הביטוי שם, והייתה תחושה חזקה של 'מה' גם להפגין נגד מחירי השכירות כבר אי אפשר?' זאת הייתה חציית קו אדום עבור המון אנשים שלא בהכרח הבינו את חוק החרם וחוק הועדות" (שפיר אצל שכטר, 2012: 32). דפני ליף הציגה את המטרה בפתח מעגלי השיחה שהתפתחו בעיר האוהלים ברוטשילד כבר בשבוע הראשון כך: "שלום, אני דפני, באתם להפגנה שאני ארגנתי... ואני רוצה לקבוע כלל: אנחנו כאן באנו לדבר, באנו להעלות פתרונות למצב הדיור ובאנו כדי לפתוח דיון אזרחי" (ליף אצל שכטר, 2012: 35).

כדי להבין את תנועת המחאה יש לקרוא על רקע משבר הלגיטימציה של הדמוקרטיה הישראלית. הניתוח של מובילי המחאה, הפרקטיקות של פעילי המחאה, ההשתתפות של משתתפי המחאה וההתגייסות של המזדהים עם המחאה ביטאו בעיקרם אי-שביעות רצון עמוקה מהאופן שבו מתנהלת הספירה הפוליטית בחברה הישראלית. גל החקיקה האנטי-דמוקרטית תרם לאי-שביעות הרצון הזו, אך לא פחות ממנו תרם לה גם מה שעלה מגל השביתות של עובדי המדינה בחודשים שלפני ותוך כדי המחאה – ההרגשה שאין מדיניות שנקבעה על ידי הפוליטיקאים הנבחרים אלא שהחלטות מתקבלות על פי קו שמובילים פקידי האוצר. תופעה זו מדגימה את פעילותה

הלא תקינה של דמוקרטיה, שבה הדרג הנבחר הוא שאמור להתוות את המדיניות. מדינת הרווחה פורקה בלי דיון ציבורי אלא בעזרת תקנות, הסדרים ורפורמות שהובלו על ידי הדרג המקצועי, שהשליט את הניאו-ליברליזם מתוך אידיאולוגיה מוצקה ביותר של הפרטה. ההתנהלות שלפיה המדיניות נקבעת בדרגים המקצועיים ושבה חוק ההסדרים מובא לפני הכנסת יום לפני העברת התקציב, בלי זמן ראוי לדיון של נבחרי הציבור ובלי יכולת משמעותית של המשרדים השונים להשפיע על עיצוב תכניו העבודה במשרדיהם, היא בעיה בשיטה הדמוקרטית.

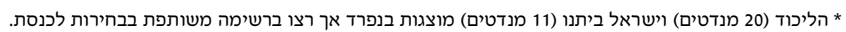
המקום היחיד שבו הייתה פעילות פוליטית אפקטיבית הוא בתחום הלחצים שהפעילו מפלגות זהות סקטוראליות על ממשלות בבואן להרכיב קואליציות, כך שיכולת המיקוח של קבוצות מיעוט כוחניות הביאה הטבות משמעותיות למגזריהן בשעה שלא היה מי שייצג את האינטרס הציבורי הכללי. או כמו שאמרה ליף במסיבת העיתונאים אחרי שהסטודנטים דחו את חבילת ההטבות של נתניהו: "המהפכה שלנו היא מהפכה של תודעה, לעמוד על הזכויות שמגיעות לנו. אנחנו לא רוצים להחליף את הממשלה, אלא את כללי המשחק!" (ליף, 2011). כך, התובנה של שטיגליץ, שטען שמאחורי המחאה הכלכלית עומדת מחאה נגד השיטה הדמוקרטית, היא תובנת היסוד: "זאת הדמוקרטיה, טיפש". כלומר אין זאת הכלכלה לבדה אלא השיטה הפוליטית – אשר מאפשרת את קשרי ההון-שלטון, את פתיחת הפערים העצומה ואת העמקת אי-השוויון, ושמונעת את השיח הציבורי – שהייתה בבסיס המחאה החברתית. וכפי שאמרה סתיו שפיר בנאומה הראשון בכנסת, ההבדל בין תפיסת הממשלה לבין תפיסת המחאה הוא זה: "ההבדל בין תפיסת הכוח המדומה, העסוקה בלרסן את האזרח, לבין תפיסה שמעמידה את האזרח במרכזה, שמבררת איך הופכים את עולמו לטוב יותר, שמקדמת זכויות חברתיות וכלכלה שמיטיבה עם האזרחים, עם בני אדם ולא רק עם גרפים. עם העובדים, והסטודנטים והפריפריה, לא רק עם תאגידי ענק שיש להם את ראש הממשלה בחיגו המהיר של הפלאפון שלהם". עיצוב מחדש של הדמוקרטיה הישראלית והעמדת השיח האזרחי והאזרח במרכזו היו הקריאה של המחאה החברתית.

ההתנגדות להתקבעות דפוסי ההתנהלות של הפוליטיקה הממוסדת, ההתנגדות לריכוזיות ולקשרי ההון-שלטון בישראל, למשפחות השולטות ולבעלות הצולבת שימשו ככלי מרכזי בפענוח השיטה הפוליטית המאפשרת קשרים אלו. כנגדה הציגו המוחים אלטרנטיבות לעיצובה מחדש של דמוקרטיה מתפקדת: פעילות מחאה דרך הפגנות, יצירת שיח אזרחי ביקורתי

ומשתף של נדבכים רבים בציבור הישראלי, הקמת גופים וולונטריים כדי לבקר את חברי הכנסת, המפלגות והממשלה, כמו גם יצירת גופים אלטרנטיביים הקוראים לפוליטיקה אחרת – הן בחברה האזרחית והן בפוליטיקה הממוסדת. התביעה לעיצוב מחדש של הדמוקרטיה הישראלית עוגנה בניסיון להבניה אחרת של מושג העם, ובדרישה לבעלות מחודשת על מושג הישראליות: עיצוב עם ככלל האזרחים אשר זכאים ביום הבחירות לאלטרנטיבות אידיאולוגיות ברורות, המגלמות תפיסות עולם חברתיות-כלכליות-לאומיות שונות, ואשר מובילות מדיניות ברורה; דמוקרטיה שבה המפלגות לא דואגות אקסקלוסיבית לסקטורים שלהן אלא מציבות את האינטרס הציבורי הכללי לשיפוט הציבור; דמוקרטיה שבה עיצוב הרצון הכללי המשותף הוא שם המשחק.

האומנם הביאה תנועת המחאה, בהתגלמותה אל תוך בחירות 2013, לעיצוב מחדש של הדמוקרטיה הישראלית? עלייתן של מפלגות המדברות בשם פוליטיקה חדשה – "יש עתיד", מפלגת "העבודה", "הבית היהודי" – אולי מציעה תקווה מסוימת. אולם בזירה אחת הכישלון היה ברור וצורב: אם אחת התקוות שהביאה בכנפיה המחאה החברתית, בהתבוננות במפת המפלגות המשוסעת, הייתה לייצר מחדש שתי מפלגות גדולות המציבות אלטרנטיבה קוהרנטית חברתית-לאומית-כלכלית ברורה, מייצבות את המפה המפלגתית ומאפשרות יצירת קואליציה עם חבילת מדיניות מובהקת, הרי שתקווה זו קרסה. הרצון ליצור מפלגות שונות של פוליטיקה אחרת – פוליטיקה נקייה של "התנועה", פוליטיקה של מעמד הביניים של "יש עתיד", פוליטיקה של ישראליות יהודית של "הבית היהודי" וכו' – הביאה לכך שהליכוד והעבודה לא הצליחו להתייצב כשתי מפלגות שלטון גדולות, וכוחן היחסי כורסם עוד יותר (תרשימים 3 ו-4). אולם האם התרבות הפוליטית בכנסת ובציבור תעבור שינוי עמוק ברוח המחאה החברתית נגד עוולות הדמוקרטיה הישראלית ותצליח לגרום לשינוי הדרגתי ולעיצוב מודל אחר? ימים יגידו; המאבק על הדמוקרטיה – כמו גם על הישראליות – נמשך.

תרשים 3: מפת המפלגות אחרי בחירות 2013:
תהליך הישחקותן של מפלגות הסופרמרקט



שנה	ליקוד	מרצ	העבודה	הרפורם	המחנה	המחנה	המחנה	המחנה	המחנה	המחנה	המחנה	המחנה
2013	4	3	4	6	15	6	19	2	31	11	7	12
2009	4	3	4	3	11	28	27	11	5	3	15	4
2006	3	3	4	5	19	7	29	12	12	6	11	9
2003	3	3	2	6	3	19	15	30	2	11	5	6
1999	3	2	5	10	2	26	6	6	19	6	17	5
1996	5	4	9	34	4	32	7	10	4	9	2	
1992	3	2	12	44	32	8	6	4	6	3		
1988	4	11	5	3	39	2	40	2	6	2	5	3

מעובד לפי אריאן, אטמור והדר, 2006 (**מדד הדמוקרטיה**, המכון הישראלי לדמוקרטיה)

רשימת מקורות

- אריאן, אשר, ניר אטמור, ויעל הדר, 2006. **מדד הדמוקרטיה הישראלית – תמורות במערך המפלגות בישראל: התפוררות או היערכות מחדש?**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- הרפז, יורם (עורך), 2013. **סימנים של מהפכה**, גיליון נושאי, **הד החינוך** פז (5).
- הוועדה לשינוי כלכלי וחברתי, 2011. "לקראת עיצובה של חברה ישראלית יותר: דו"ח ועדת טרכטנברג", **אתר הוועדה לשינוי חברתי כלכלי**, נצפה לאחרונה 10.5.2013. <http://hidavrut.gov.il>
- ח' זה חינוך, 2011. "מחזירים את חינוך לישראל – מצע", **אתר עבודה שחורה**, נצפה לאחרונה 20.4.2013. <http://www.blacklabor.org/?p=36987>
- חלוק, אבשלום, 2012. "מהלך מתוכנן שנועד למנוע את שובה של המחאה", **דה-מרקר**, 24.6.2012.
- יחימוביץ', שלי, 2011. **אנחנו: על כלכלה, חברה, מוסר ולאומיות בישראל**, תל אביב: עם עובד.
- , 2012. "כמה מלים על הנסיונות הגלויים והסמויים לא לאפשר מחאה אמיתית בקיץ, פרטים על ההפגנה הערב, אבל עוד קודם – למה מחאת הקיץ האחרון הצליחה, הסעירה את הלבבות והוציאה המונים לרחובות?", **האתר הרשמי של שלי יחימוביץ'**, נצפה לאחרונה 20.4.2013. <http://www.shelly.org.il/node/6877>
- כלכליסט, 2011. "מסמך הדרישות של המאהל הירושלמי: דורשים שינוי מהותי בסולם הערכים החברתי", **כלכליסט**, מוסף, 2.8.2011.
- ליף, דפני, 2011א. נאום בעצרת מחאה, 29.10.2011, **אתר youtube**, נצפה לאחרונה 20.4.2013. http://www.youtube.com/watch?v=LfSiM3N_tbs
- , 2011ב. מסיבת עיתונאים בעקבות פרסום מסקנות ועדת טרכטנברג, בתוך בועז פיילר, "דפני ליף: 'צוות טרכטנברג הסתלבט עלינו'", **אתר ynet**, 29.9.2011, נצפה לאחרונה 20.4.2013. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4128341,00.html>
- , 2011ג. נאום ב"הפגנת המיליון", 3.9.2011, **האתר הרשמי של המאבק**, נצפה לאחרונה 20.4.2013. <http://j14.org.il/articles/4797>
- , 2011ד. נאום בעצרת מחאה, 23.7.2011, **אתר youtube**, נצפה לאחרונה 20.4.2013. <http://www.youtube.com/watch?v=HNzmKcAqakg>
- המאהל הירושלמי, 2011. "מטרות המאבק / המאהל הירושלמי", **אתר התעוררות**, נצפה לאחרונה 10.5.2013. http://www.in-jerusalem.org/index.php?option=com_content&view=article&id=552%3A2011-08-25-20-40-53&catid=3%3A2008-08-23-18-21-49&lang=he
- הפורום לצדק חברתי, 2011. "מסמך הדרישות", נצפה לאחרונה 5.8.2013. <http://www.scribd.com/doc/63075788/%D7%94%D7%9E%D7%A1%D7%9E%D7%9A-%D7%94%D7%9E%D7%9C%D7%90-%D7%A9%D7%9C-%D7%93%D7%A8%D7%99%D7%A9%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%9E%D7%97%D7%90%D7%94-%D7%94%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%AA%D7%99%D7%AA>

המחאה החברתית בראי משבר הדמוקרטיה הישראלית

- עופר, איל, ובני גרוברמן, 2011. "החזון", **אתר ישראל יקרה לנו**, נצפה לאחרונה 10.5.2013.
<http://israelyekara.org.il/vision>
- פילק, דני, 2012. "עם", אריאל הנדל (עורך), **קריאת המחאה: לקסיקון פוליטי (2011-)**, תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.
- פישקין, גיא, 2013. "דפני ליף: 'אני לא מאמינה בפוליטיקה'", **nrg**, נצפה לאחרונה 20.4.2013.
<http://www.nrg.co.il/online/54/ART2/457/640.html>
- פלדחי, רבקה, יוסי יונה, ויצחק גל-נור, 2012. "המחאה של קיץ 2011: אקטיביזם חברתי ודמוקרטיה מתדיינת", יוסי יונה ואביה ספיבק (עורכים), **אפשר גם אחרת: מתווה לכינונה של חברה מתוקנת**, תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.
- שכטר, אשר, 2012. **רוטשילד: כרוניקה של מחאה**, תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- שמולי, איציק, 2011א. נאום ב"הפגנת המיליון", 3.9.2011, **עמוד התאחדות הסטודנטים הארצית ב-facebook**, נצפה לאחרונה 20.4.2013.
<http://goo.gl/2hcqc>
- , 2011ב. נאום בעצרת מחאה, 13.8.2011, **עמוד התאחדות הסטודנטים הארצית ב-facebook**, נצפה לאחרונה 20.4.2013.
<http://goo.gl/S9WPpa>
- , 2011ג. נאום בעצרת מחאה, 6.8.2011, **אתר youtube**, נצפה לאחרונה 20.4.2013.
<http://www.youtube.com/watch?v=NW8wtqeJIJk>
- שפיר, סתיו, 2013. נאום הבכורה של סתיו שפיר בכנסת, **אתר youtube**, נצפה לאחרונה 20.4.2013.
<http://www.youtube.com/watch?v=ZijvnkoMZqU>
- תנועת המורים, 2013. "פגישה עם שר החינוך החדש – הרב שי פירון", **אתר תנועת המורים**, נצפה לאחרונה 9.5.2013.
<http://morim-derech.org.il/222/>

Crouch, Colin, 2004. *Post-Democracy*, Cambridge: Polity.

Crozier, Michel, Samuel Huntington, and Joji Watanuki, 1975. *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York: New York University Press.

Dalton, Russell, and Manfred Kuechler, 1990. *Challenging the Political Order*, Cambridge: Polity Press.

Dalton, Russell, and Martin Wattenberg (eds.), 2000. *Parties without Partisans: Political change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.

Della Porta, Donatella, and Mario Diani, 2006. *Social Movements: An Introduction*, Oxford: Blackwell.

Downs, Anthony, 1957. *An Economic Theory of Democracy*, Boston: Addison Wesley.

Dryzek, John, 2010. *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Green, Jane, 2007. "When Voters and Parties Agree: Valance Issues and Party Competition", *Political Studies* 55: 629-655.

Habermas, Jürgen, 2001. *The Post-national Constellation: Political Essays*,

Cambridge: Polity Press.

---, 1975. *Legitimacy Crisis*, Boston: Beacon Press.

Ibarra, Pedro (ed.), 2003. *Social Movements and Democracy*, New York: Palgrave.

Katz, Richard, and Peter Mair, 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics* 1(1): pp. 5-28.

Mair, Peter, 1997. *Party System Change*, Oxford: Clarendon Press.

Mair, Peter, Wolfgang Mueller and Fritz Plasser, 2004. *Political Parties and Electoral Change*, London: Sage.

Marx Ferree, Myra, 1992. "The Political Context of Rationality: Rational Choice Theory and Resource Mobilization", in Adam Morris and Craig McClurg Mueller (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven and London: Yale University Press, pp. 29-52.

Stiglitz, Joseph, 2012. *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future*, New York: W.W. Norton.

---, 2011. "The Globalization of Protest", *Social Europe Journal* 11/7/2011, retrieved April 20, 2013. <http://www.social-europe.eu/2011/11/the-globalization-of-protest/>

Stokes, Donald, 1963. "Spatial Models of Party Competition", *The American Political Science Review* 57(2): 368-377.

Talshir, Gayil, 2012. "Civil Society and the Reconstruction of the Public Sphere, Ideologies between Theory and Politics", in Mark Stears and Benjamin Jackson (eds.), *Liberalism as Ideology*, Oxford: Oxford University Press, pp. 199-220.

Tarrow, Sydney, 1994. *Power in Movement*, Cambridge: Cambridge University Press.

Taylor, Charles, 1990. "Modes of Civil Society", *Public Culture* 3: 95-118.

Walzer, Michael, 1991. "The Idea of Civil Society", *Dissent* 39: 293-304.

גל אמיר

הסדר העדה הדתית במשפט הישראלי כמנגנון של שליטה ומיון אתני*

תקציר

המאמר עוסק בביקורת ההסדר במשפט הישראלי הנוגע לתחום המעמד האישי, שעיקרו הסדרת הנישואים והגירושים. הסדר זה, המכונה "הסדר העדה הדתית", מקבע כל אדם בסיווג אתני קשיח שבמסגרתו עליו להסדיר את ענייניו המשפחתיים. המאמר מניח כי להסדר יש תפקיד חשוב במנגנוני הבקרה והשליטה האתניים הפועלים במדינת ישראל, בוחן את ההנחה כי מדובר במנגנון שליטה ומתווה את הדרך שבה פועל מנגנון זה, תוך בחינת ממצאים אמפיריים באשר לפעולתו בנוגע לקבוצות אתניות שונות – יהודים ונוצרים יוונים-אורתודוקסים – שישמשו כמקרי מבחן.

מנגנון שליטה זה פועל במיוחד כלפי הערבים אזרחי ישראל בצורה של פילוגם לעדות ובידולם זה מזה, אך הוא בעל חשיבות רבה גם לגבי אוכלוסייתה היהודית של המדינה. ההסדר מסייע לקבוע מי ייחשב שייך לקבוצת הרוב ה"לא ערבית" וייהנה מן היחס הניתן לקבוצת הרוב, ומי ייחשב שייך לקבוצה ה"ערבית" ויהיה כפוף למנגנוני השליטה המופעלים כלפיה. ההסדר מגבש את זהותן של הקבוצות האתניות סביב קווים קבועים מראש, מלכד אותן ומתיר אוכלוסיות של מהגרים אל מקומן ה"נכון" בחברה הישראלית.

ניתוח מסוג זה של הסדר העדה הדתית טרם התבצע. יש שעמדו על תפקידו כמנגנון שליטה אתני או מגדרי, ויש שמיקמו אותו בהקשר רחב יותר וחיפשו את הרציונל העומד בבסיסו מעבר לרציונל הדתי המהווה לרוב את מוקד הדיון

* מאמר זה מבוסס על חיבור בשם "השגרת הדיון בנימוק הדתי להסדר העדה הדתית במשפט הישראלי" שהוגש לאוניברסיטה הפתוחה בשנת 2012 לשם קבלת תואר מוסמך בתכנית הרב-תחומית ללימודי דמוקרטיה. החיבור נכתב בהנחיית ד"ר גל לוי מהאוניברסיטה הפתוחה ופרופ' יואב פלד מאוניברסיטת תל-אביב. המחבר מודה לד"ר לוי על עזרתו הרבה, על תרומתו ועל השראתו לכתיבת מאמר זה. כן מודה המחבר לד"ר יעל וייל-ישראל, שקראה את המאמר והעירה הערותיה.

בהסדר; אך עדיין לא נבחנה לעומק הדרך שבה מבצע ההסדר את תפקידו כמנגנון של שליטה, בקרה וסיווג אתני. מאמר זה מנסה לתת מתווה לבחינה מסוג זה.

א. מבוא

עניינו של מאמר זה הוא ניתוח ביקורתי של ההסדר במשפט הישראלי הנוגע לתחום המעמד האישי, שעיקרו הסדרת הנישואים והגירושים. "הסדר העדה הדתית" קובע רשימה סגורה של "עדות דתיות" שאליהן משתייכים או אינם משתייכים כלל אזרחי המדינה. השייכים לעדה דתית כפופים למערכת הדין הדתי של עדתם, על מכלול היתריה ואיסוריה הפולחניים. אלו שאינם שייכים לעדה דתית אינם יכולים להסדיר את ענייני המעמד האישי שלהם באופן חוקי במדינת ישראל. כמו כן, אדם אינו יכול להינשא למי שאינו שייך לעדתו הדתית, שהיא לרוב העדה הדתית שאליה נולד.

המאמר מניח כי להסדר יש תפקיד חשוב במנגנוני הבקרה והשליטה האתניים הפועלים במדינת ישראל, וכי ניתוח ראוי של פעולת ההסדר יכול לגלות כיצד הוא משמש כמנגנון של שליטה, סיווג ובקרה – הן במישור שבין המדינה והמיעוט הערבי והן במישורים אחרים, הנוגעים לאזרחי ישראל שאינם ערבים.

במהלך השנים ספג ההסדר ביקורת על כך שאינו הולם דמוקרטיה ליברלית המכירה בזכויות האדם על פי המשפט הבין-לאומי, ובהן הזכות להינשא וחופש הדת והמצפון (רובינשטיין, 1973; שיפמן, 1995; שלו, 1995). ואולם, גם שינויים משמעותיים במערכת הפוליטית, המשפטית והדמוגרפית של מדינת ישראל, כמו ה"מהפכה החוקתית" בשנות התשעים או עליית מיליון יוצאי ברית המועצות לשעבר (שחלק גדול מהם, המוגדר "חסר דת" בטרמינולוגיה שיצר ההסדר, אינו יכול להינשא באופן חוקי אלא רק לבוא ב"ברית הזוגיות" בינם לבין עצמם), לא הביאו לערעור מעמד ההסדר. כיום מעוגנת ליבת ההסדר, העוסקת בענייני נישואים וגירושים, כהסדר מרכזי במשפט הישראלי.

מהו סוד כוחו של ההסדר? מדוע שרד במשך שנים כה רבות? ההצדקה העיקרית להסדר, מפי תומכיו ומבקריו כאחד, היא כי הוא חיוני למניעת פילוג בעם ישראל בשל החשש מממזרות, שעשוי להביא לכך שאלו הנישאים בנישואים דתיים יימנעו מלהינשא לצאצאי אלו שנישאו בנישואים חילוניים

(שוחטמן 1995; ורהפטיג, 1976; שרלו, 1997). בתשובה זו מתמקד השיח הציבורי, וקשה למצוא חוקרים הדנים בהסדר מחוץ להקשר של יחסי דתיים וחילונים בציבור היהודי. קולות בודדים המזהים את מקור ההסדר במאבקים אתניים או מגדריים (קרייני, 2002; 2003; 2006א; 2006ב; טריגר, 2005; 2007; פלד ושפיר, 2005; Levy, 2011; Fogiel-Bijaoui, 2003; Saban, 2000) נותרים כאמירות מבודדות מול הגוף העיקרי של הטקסטים העוסקים בניתוח ההסדר.

כנגד הרציונל הדתי שניתן להסדר עומדת דעה הלכתית ברורה שביטא, בין היתר, הראשון לציון לשעבר, בקשי דורון (2005), שלפיה כפיית נישואים דתיים על ציבור חילוני שאינו חפץ בהם, שהיא תוצאת ההסדר, היא בעיה דתית חמורה יותר ממסוד מנגנון לנישואים אזרחיים.

לנוכח ההבנה כי הדיון ברציונל הדתי הוא עקר, לוקה בסתירות פנימיות ואינו מוביל להבנה אמיתית של תפקיד ההסדר בחברה הישראלית, ובשל העובדה שההסדר נוצר ונאכף בעיקר על ידי גורמים חילוניים ומושת על אוכלוסייה חילונית, ניתן להסיק כי הנימוק להמשך קיום ההסדר אינו דתי, אלא מצוי במישור אחר.

מטרתי במאמר זה היא לזהות את תפקיד ההסדר במנגנוני השליטה האתניים במדינת ישראל. טענתי היא כי מדובר במנגנון שליטה מורכב, אחד מכמה הפועלים במדינת ישראל, הפועל הן כלפי האוכלוסייה הערבית והן כלפי האוכלוסייה שאינה ערבית בעיקר במישור הסמלי והתודעתי. ההסדר מקבע כל אדם לפי סיווג קשיח שאליו הוא נולד ושבמסגרתו עליו להסדיר את ענייניו המשפחתיים. בממד הסמלי נוצר כך בידול בין עדות דתיות (מונח שבישראל אינו מתייחס לאמונתו הדתית של האדם אלא למוצאו האתני), הניתן לתרגום למושגים של הענקת משאבי הון תרבותי לקבוצה אחת ולא לאחרת, כמו גם למניעת האפשרות לניעות בין הקבוצות.

מנגנון שליטה זה פועל במיוחד כלפי הערבים אזרחי ישראל, והוא מפלג אותם לעדות ומבדלם זה מזה תוך חיזוק אלמנטים דתיים בתפיסת הזהות שלהם והחלשת אלמנטים לאומיים. אך מנגנון זה הוא בעל חשיבות רבה גם בנוגע באוכלוסייה היהודית של המדינה. במדינת ישראל פועלים שני מנגנונים להכלת שני השסעים החמורים המפלגים את החברה הישראלית. בנוגע לשסע הערבי-יהודי מפעילה מדינת ישראל מנגנון שליטה, ואילו בנוגע לשסע הדתי-חילוני הפנימי באוכלוסייה היהודית יש הסבורים, בעקבות דון-יחיא (1997), כי המדינה מפעילה מנגנון קונסוציונלי (אם כי כפי שאראה להלן,

ראייה זו אינה אוניברסלית). להסדר גם חשיבות רבה בממשק שבין שני מנגנונים אלו, והוא מסייע לקבוע מי ייחשב שייך לקבוצת הרוב ה"לא ערבית", כביטוי של לוסטיק (Lustick, 1999), וייהנה מהיחס הניתן לקבוצת הרוב, ומי ייחשב שייך לקבוצת ה"ערבית" ויהיה כפוף למנגנוני השליטה המופעלים כלפי קבוצה זו. ההסדר מגבש את זהות הקבוצות האתניות סביב קווים קבועים מראש, מלכד את הקבוצות ומתיך אוכלוסיות מהגרים אל מקומן "הנכון" בחברה הישראלית.

בבחינת הנחתי כי להסדר יש תפקיד כמנגנון של שליטה בערביי ישראל וכן תפקיד מסווג וממייך באשר לקבוצות אוכלוסייה שאינן ערביות איעזר בעבודתו של לוסטיק (Lustick, 1979), המבחין בין מודלים שונים של חיים בצוותא במדינה שבה קבוצות אתניות שונות. אחד המודלים הוא מודל ה"שליטה", המוצב כנגד מודלים אחרים כגון המודל הקונסוציונלי. מודל ה"שליטה" מורכב ממרכיבי "בידוד", "תלות" ו"התאמה". מרכיב ה"בידוד" כולל מנגנונים שנועדו להפריד את אוכלוסיית המיעוט מאוכלוסיית הרוב, ולחלקה לתאים ולמרכיבים שונים המבודדים אף הם זה מזה. לוסטיק הראה כיצד מודל ה"שליטה" מיושם בנושאים שונים בתחום יחסי מדינת ישראל ואזרחיה הערבים, אך טרם נערכה בחינה פרטנית של יישום המודל בכל הקשור להסדרי המעמד האישי. אסתיע באבחנותיו של לוסטיק לניתוח פעולת ההסדר, הן ביחס למיעוט הערבי והן ביחס לרוב ה"לא ערבי".

במאמר זה אציג סקירה משפטית והיסטורית של ההסדר ושל מקורותיו, ואמשיך לבחינה אמפירית ותיאורטית של פעולתו כמנגנון שליטה. בסקירה האמפירית אתמקד בשני מקרים שמהם ניתן להסיק על דרך פעולת ההסדר כמנגנון שליטה: המקרה של העדה היוונית-אורתודוקסית והמקרה של קליטת ההגירה ההמונית מברית המועצות בשנות התשעים. לאחר בחינת מקרים אלו יהיה אפשר להבחין במתווה כללי של הדרכים שבהן פועל ההסדר כמנגנון שליטה, המופנה הן כלפי אוכלוסיית המיעוט והן כלפי אוכלוסיית הרוב.

בחינה כזו של ההסדר בוצעה בעבר, אך באופן חלקי בלבד. יש שעמדו על תפקידו של ההסדר כמנגנון שליטה אתני או מגדרי, כמו קרייני (2002; 2003; 2006א; 2006ב); ויש שמיקמו אותו בהקשר רחב יותר, וחיפשו את הרציונל העומד בבסיסו מעבר לרציונל הדתי המהווה את מוקד הדיון. רוב החוקרים התייחסו לפעולת ההסדר בהקשרים אלו כ"ריקושט", ככתרת מאמרו של קרייני, "ריקושטים יהודיים ודמוקרטיים" (2006ב), אך לא שיערו שמדובר בפעולה מכוונת ובאחד מתפקידי ההסדר העיקריים. ברוח זו יש לבחון לעומק

את הדרך שבה מבצע ההסדר את תפקידו כמנגנון של שליטה, בקרה וסיווג אתני. בעבודה זו אתן מתווה לבחינה מסוג זה.

הדיון במאמר זה הוא דיון בקטגוריות אתניות, ועליו להתבצע במסגרת דיון על זהות אתנית ולאומית הניתנת למניפולציה, שבה יש להביט מזוויות שונות. כך הדבר הן בנוגע לזהות הערבית והן בנוגע לזהות היהודית ולזהויות הביניים – היהודית-ערבית (כפי שתיאר שנהב (2003) את יוצאי "עדות המזרח"), היהודית שאינה יהודית (כפי שתיאר כהן (2006) את חלק מיוצאי ברית המועצות), ושלל הזהויות שביניהן. זהויות אלו הן נזילות, קליידוסקופיות וקשות להגדרה. כך, למשל, אלחאג' (1997) סוקר את תפיסת הזהות של הערבי הישראלי ומוצא כי היא מושפעת מארבעה מעגלים מרכזיים: המעגל המקומי, הנוגע למבנה הפנימי של האוכלוסייה הערבית; המעגל הארצי, הנוגע למעמד הערבים במדינה וליחסם עם הרוב היהודי; המעגל האזורי, הנוגע לקשר עם העולם הערבי ועם העם הפלסטיני; והמעגל הדתי, הנוגע לזהות עדתית. לעמימות זו מוסיפה העובדה כי עיקר פועלו של ההסדר הוא מניפולציה מכוונת בזהויות אלו, בשל יכולתו לחדד מוטיבים "לאומיים" בקבוצה אחת ולעמעמם באחרת.

מגוון זה של זהויות, והאופן שבו הן משמשות להכלה ולהדירה באמצעות קטגוריות אתניות שונות, היווה כר נרחב למחקר ולכתיבה. ראוי לציון מאמרו של פלד (1993), שתיאר כיצד מודר המיעוט הערבי גם כשניתנות לו זכויות שוות להלכה, מאחר שסדר היום החברתי אינו מתייחס לשייכותם של הערבים בישראל כאזרחים שווי זכויות בחברה ליברלית, אלא לכך שבשל לאומיותם הם מנועים מלהשתתף במגוון הפעילויות הנדרשות מה"אזרחות הרפובליקאית". בפתח הדבר לגיליון 19 של כתב העת "תיאוריה וביקורת" מביא שנהב (2001) סקירה מקיפה של הספרות בנושא זה, והגיליון כלל עיונים במגוון עניינים דומים ומשיקים לסקירה שלפנינו, כמאמריהם של וייס (2001), לוסטיק (2001) ושומוסקי (2001). בחינה ביקורתית של הסדר העדה הדתית יכולה להשלים סקירות אלו ולנהל איתן דיאלוג. בחינה כזו יכולה לראות בייצור קטגוריות של זהות המשמשות להכלה או להדירה אקט מודע או בלתי מודע מצד קבוצה הגמונית. לשם כך ניתן להיעזר בעבודתו של בורדייה (2005) או בתיאורים אחרים של הדרך שבה יוצרת הקבוצה ההגמונית תודעה הכפופה לקונצנזוס, כגון אלה של גרמשי (2009) ושל פרשניו בני זמננו כלקלאו ומוף (פילק, 2006). אלו ואחרים יכולים גם להסביר את האופן הנזיל שבו מעצב המאבק הפוליטי את עיצוב הזהות עצמה ואת המשמעות שאנו נותנים למושג הזהות (Butler, Laclau, and Žižek, 2000). הסבר זה, המשולב בבחינה

אמפירית מהסוג שנעשה בעבודה זו, יראה כיצד מנגנוני המדינה מעבדים את ההביטוס שנוצר מהפרויקט ההגמוני לכפייה ולשליטה, ולגופים וארגונים פרי פעולת החברה האזרחית, וכיצד נוצר הצירוף של הכוח השלטוני והקונצנזוס ההופך את ההגמוניה להגמוניה.

ב. הסדר העדה הדתית – סקירה משפטית והיסטורית

מקורו של הסדר "העדה הדתית" במשפט הישראלי הוא במשפט העות'מאני; זה הוריש את ההסדר למנדט הבריטי, ומשם הגיע ההסדר למשפט הישראלי. על פי ההסדר משתייכים אזרחי המדינה לרשימה סגורה של עדות דתיות (יהודים, נוצרים מעדות שונות, מוסלמים, דרוזים ובהאים), או שאינם משתייכים לאף עדה דתית. השייך לעדה דתית יכול להסדיר את ענייני הנישואים והגירושים שלו רק במסגרת בית הדין הדתי של העדה, והם יידונו לפי דינו הדתי. מי שאינו שייך לעדה דתית אינו יכול להסדיר את ענייני הנישואים והגירושים שלו.

ההסדר נקבע בדבר חקיקה מנדטורי המכונה "דבר המלך במועצתו על ארץ ישראל", שאומץ עם הקמת מדינת ישראל בפקודת סדרי השלטון והמשפט, שבה קבע סעיף 11 כי "המשפט שהיה קיים בארץ-ישראל ביום ה' באייר תש"ח (14 במאי 1948) יעמוד בתקפו". במהלך השנים חלו בהסדר שינויים שעיקרם צמצום טווח ענייני "המעמד האישי" – מטווח נרחב של עניינים הנוגעים לנושאים ככשרות משפטית ואפוסטרופסות, צוואות וירושות ועניינים רבים נוספים, עד להתרכזות בענייני נישואים וגירושים בלבד, אך בעניינים אלו נותר ההסדר בעיקרו כפי שהיה ביום הקמת המדינה. בשנת 1953 עוגן ההסדר בחקיקה ישראלית מקורית, בכל הנוגע לעדה היהודית, עם חקיקת חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), תשי"ג-1953. לפי סעיף 1 לחוק, "ענייני נישואין וגירושין של יהודים בישראל אזרחי המדינה או תושביה יהיו בשיפוטם הייחודי של בתי דין רבניים". זהו עיקרו של ההסדר, והוא חל ללא שינוי עד היום.

חקיקה ליברלית, כגון חוק שיווי זכויות האישה, תשי"א-1951 או ה"מהפכה החוקתית" משנת 1992, יכלה להביא לשינויים בהסדר אך הביאה לעיגונו ולביצור, לרוב באמצעות סעיף המחריג מכלל ההסדר החקיקתי הליברלי את "דיני האיסור וההיתר בנישואים וגירושים".

התפתחות נוספת וחשובה היא חקיקתו בשנת 2010 של חוק ברית הזוגיות לחסרי דת, התש"ע-2010. החקיקה באה בעקבות גל ההגירה הגדול של שנות התשעים, שהפך את עניינם של חסרי העדה הדתית, שהיו עד אז מיעוט קטן, לבעיה של ציבור גדול של מאות אלפי זכאי שבות שאינם יהודים על פי ההלכה, ושסווגו כ"חסרי דת". החוק יוצר מוסד אזרחי של "ברית זוגיות" שאינו שואב את תוקפו מהדין הדתי, ושהבאים בו מצהירים כי אין בכוונתם להינשא זה לזה על פי הדין הדתי.

על פי החוק, מי שהוא "חסר דת" (כלומר מוגדר כ"מי שאינו יהודי, מוסלמי, דרוזי או בן עדה נוצרית") יכול לבוא עם חסר דת כמותו ב"ברית זוגיות", שהיא "הסכם בין בני זוג לחיות יחד ולקיים חיי משפחה ובית משותף".¹ הוקם "מרשם זוגיות" שבו נרשמים חסרי דת שבאו בברית הזוגיות. החוק יוצר, למעשה, מעין "עדה דתית" חדשה של "חסרי עדה דתית מוכרת". אלו, כשאר בני העדות הדתיות, יכולים ליצור קשר זוגי רק בינם לבין עצמם. לקשר זה, שהוא בעל מעמד "הסכמי" בעיקרו, יש מקצת הסממנים של קשר הנישואים, אך אינו מעניק למי שנרשם במסגרתו את מלוא היקף הזכויות והחובות של בן עדה דתית מוכרת הבא בברית הנישואים. מדובר בפתרון חוקי עבור קבוצה מצומצמת ביותר של כמה עשרות אנשים חסרי עדה דתית הרוצים ליצור קשר מסוג זה עם חסרי עדה דתית כמותם, ואינם רוצים בחלופה אחרת למיסוד הקשר.²

להסדר יש השלכות חמורות במיוחד על אלו שאתרע מזלם להיות מוגדרים "חסרי דת", או הרוצים להינשא למי שההסדר אינו מאפשר לבוא עמו בברית הנישואים (בעיקר במקרה של נישואים "מחוץ למילט" או של איסורים פולחניים בתוך המילט המגבילים את הנישואים, כגון איסור נישואי כהן וגרושה). מאלו נמנעת הזכות לבוא בברית הנישואים בישראל. מכיוון שמדובר בחלקים נרחבים מהאוכלוסייה התפתחו במהלך השנים חלופות המאפשרות גם להם ליצור קשר זוגי שיזכה להכרת המדינה.

חלופות אלו נחלקות לשני סוגים עיקריים – הכרה בסוגי נישואים שאינם מתבצעים במסגרת ההסדר (כגון "נישואי קפריסין"), ומוסדות שנועדו לעקוף את מוסד הנישואים ולהעניק לבוחרים בהם מקצת מהיתרונות שבמוסד

¹ הגדרות אלו לקוחות מסעיף 1 לחוק.

² עומרי אפרים, 2011. "זוג ראשון נרשם בברית הזוגיות, החוק מקרטע", אתר YNET, נצפה לאחרונה 13.12.2012. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4056049,00.html>. לפי כתבה זו נכרתה ברית הזוגיות הראשונה רק באפריל 2011, כשנה לאחר חקיקת החוק, ועד מועד פרסום הכתבה (12.4.2011) הגישו רק 25 זוגות בקשות לבוא בברית הזוגיות.

הנישואים, כגון מוסד ה"ידועים בציבור". אך גם חלופות אלה אינן מעניקות לבאים בשעריהן את מלוא הזכויות שמעניקים הנישואים במסגרת ההסדר.

רובינשטיין (1973) סבור כי יש הבדל משמעותי בין בני זוג נישואים ובין ידועים בציבור, הן במישור הלגיטימיות החברתית והן במישור המשפטי. אמנם, מאז כתיבת מאמרו של רובינשטיין הכירה הפסיקה בחובת מזונות כלפי ידועה בציבור, אך חובה זו שונה ומצומצמת בהיקפה מחובתו של בן זוג בקשר נישואים. בעיה נוספת היא שבניגוד לקשר הנישואים, שפשוט מאוד להוכיחו, הוכחת הקשר מסוג "ידועים בציבור" היא בדיעבד ובהבאת ראיות, ובמקרים שבהם הקשר נותק שלא מרצון (אם על ידי פטירה ואם מחמת רצון אחד מהצדדים לנתקו) עלולה להיווצר בעיה בהוכחתו. פרט לכך, שורת חקוקים בנושאים חשובים ורגישים אינם מכירים בזכויות ידועים בציבור. כך, למשל, אין אדם יכול לאמץ את ילדו של הידוע בציבור שלו כשם שהוא יכול לאמץ את ילדו של בן זוגו לנישואים.

כך, גם הנישואים האזרחיים בחו"ל מעניקים למי שבחר בהם את הזכות להיות רשומים כנישואים במרשם האוכלוסין, אך לא ברור עד כמה נובעת מזכות זו זכאות למגוון הזכויות המלא והשלם שמעניקה המדינה לבני זוג נישואים. בן זוגו של אזרח ישראלי, נשוי או ידוע בציבור, שאינו אזרח ישראלי בעצמו, יקבל, למשל, אזרחות בהליך מדורג שבמהלכו בוחנים פקידי משרד הפנים את כנות קשר הנישואים (רוזנבלום, 2003). הליך זה, האורך כמה שנים, עשוי להסתיים בהחלטה כי הקשר אינו כן, ובגירוש בן הזוג מהארץ. אם יותר הקשר הזוגי בתקופה זו יאבד בן הזוג שאינו אזרח את זכותו להמשיך לשהות בישראל, ויתבקש לעזוב את הארץ.

קיום החלופות אך מדגיש את הממד הסימבולי של ההסדר, שאינו מונע קשרי זוגיות בין זוגות מעורבים אלא רק מקשה עליהם, ומעניק לגיטימציה חוקית לסגרגציה אתנית המשקפת מבנה חברתי קיים.

ג. תשתית תיאורטית לניתוח מטרת ההסדר

בעקבות קרייני (2002; 2003; 2006א; 2006ב) ניתן לומר כי עיקר הדיון הציבורי והאקדמי רואה את ההסדר כעניין יהודי פנימי, שהרציונל לו טמון בדת היהודית. בציבוריות הערבית השיח הנוגע להסדר כמעט אינו קיים; עובדה זו עצמה חייבת להפנות את מבטנו לנקודה שממנה מתעלם הדיון. הבנה ראויה של תפקיד ההסדר דורשת מבט כפול – אל הדרך שבה מסדירה החברה

היהודית עימותים וסכסוכים בינה לבין עצמה, ואל יחסי המיעוט הערבי עם הרוב שאינו ערבי. כן יש להבחין, בעקבות לוסטיק (Lustick, 1979), בין מודל של "קונסוציונליזם" לבין מודל "שליטה". שני המודלים פועלים בחברות הסובלות משסע חריף ושבחן שתי קבוצות נאבקות על המשאבים החברתיים, הכלכליים והפוליטיים. מודל ה"קונסוציונליזם" מתאר מצב של שיתוף פעולה בין האליטות של שתי החברות, ואילו מודל ה"שליטה" מתאר מצב של גיוס כוחה העדיף של חברת הרוב לשם שמירת העימות בעצימות הניתנת לשליטה, ולשם פיקוח על פעולותיה הפוליטיות ועל ההזדמנויות החברתיות והכלכליות של קבוצת המיעוט. לוסטיק מבחין בכמה הבדלים בין שני המודלים:

1. במודל הקונסוציונלי מנגנון חלוקת המשאבים והסמכויות בחברה מבטא את האינטרסים המשותפים של שתי הקבוצות, כפי שהם נתפסים על ידי האליטות של הקבוצות עצמן. במודל השליטה המנגנון מבטא את אינטרס הקבוצה השלטת, כפי שנתפס על ידי האליטה של אותה הקבוצה.
2. הקשרים בין שתי החברות במודל הקונסוציונלי מבוססים על מגעים פוליטיים וחומריים – משא ומתן, עסקאות ופשרות. במודל השליטה הקשר הוא בעל אופי חודרני: קבוצת הרוב מקבלת מקבוצת המיעוט את צרכיה, ברכוש, בתמיכה פוליטית ובכוח עבודה, ונותנת לקבוצת המיעוט מה שנראה לה כראוי.
3. משא ומתן במודל הקונסוציונלי הוא בסיס הכרחי לחיים הפוליטיים; משא ומתן במודל השליטה מסמל אובדן שליטה.
4. הממשל במודל הקונסוציונלי הוא "שופט כדורגל", שאינו מעורב אלא מסדיר את כללי התחרות באופן הוגן. במודל השליטה הממשל הוא כלי ביד קבוצת הרוב להמשך שליטתה.
5. ההצדקה הניתנת להמשך הסדר הפוליטי במודל הקונסוציונלי היא אמירה עמומה בדבר טובת הכלל. במודל השליטה ההצדקה נעוצה באידיאולוגיה של קבוצת הרוב.
6. במודל הקונסוציונלי תנסה קבוצת המיעוט להגיע לעסקה שלא תסכן את ההסדר בכללותו. במודל השליטה מנסה האליטה של קבוצת המיעוט לנצל הזדמנויות הנקרות בדרכה לשיפור מצבה, אם במשא ומתן ואם באי-ציות.

אין זה מפתיע כי מסקנתם של לוסטיק (1985) סליקטר (Seliktar, 1984) ורבים אחרים (דון-יחיא, 1999; ג'מאל, 2005; סבן, 2008) היא כי בישראל מופעל מודל שליטה ביחסים עם המיעוט הערבי, ולא מודל קונסוציונלי.

באשר לשסע הדתי הפנימי בין היהודים בישראל, דון-יחיא (1997) ובעקבותיו בועז (2002) וכן כהן וזיסר (2003) סבורים כי הוא מוסדר באמצעים קונסוציונליים. מסקנה זו אינה אוניברסלית: עילם (2000: 120) מדבר על שותפות אינטרסים היוצרת מעטפת אידיאולוגית "שאפשרה את שיתוף הפעולה ודו הקיום של היסודות החילוניים והדתיים בציונות", וטוען כי הצורך החילוני בלגיטימציה דתית למפעל הציוני "הוא שקבע את נכונות הפשרה והויתורים מהצד החילוני בכל אותם העניינים הכלולים במה שקרוי הסדר הסטטוס קוו ביחסי דת ומדינה בישראל" (שם, 121). ואכן, ברור כי יחסי הדת והמדינה בישראל, הכוללים "כפייה דתית" (ראו כהן, 2000), אינם תואמים מודל קונסוציונלי המבוסס על שיתוף פעולה. ועם זאת, מאחר שהסדר קונסוציונלי מבוסס על הימנעות מהכרעת רוב, ועל שורת מאפיינים שמנה בועז (2002) כגון שיתוף נציגי המיעוט בהכרעות פוליטיות, הקמת קואליציות רחבות וייצוג יחסי בבית הנבחרים, אכן ניתן לראות בדגם המיושם ביחסי חילונים ודתיים במדינת ישראל דגם קונסוציונלי, לפחות למראית עין, מבלי למתוח הגדרה זו יתר על המידה.

בחינה תיאורטית של מטרות ההסדר, המניחה כי הרציונל הדתי הוא חלקי או אף כוזב, תניח כי להסדר, המשייך את אזרחי המדינה למסגרות אתניות קשיחות, יש תפקיד סימבולי ומעשי חשוב בשליטה באוכלוסייה הערבית. זהו תפקיד הניתן לביסוס תיאורטי ואמפירי, וקווי המתאר כבר שורטטו ברמה זו או אחרת של פירוט בעבודות קודמות (קימרלינג, 1994; פלד ושפיר, 2005; Fogiel-Bijaoui, 2003). אך נוסף לתפקיד ההסדר במנגנון השליטה בחברה הערבית יש לו תפקיד חשוב הנוגע למי שאינו ערבי. בחברה הישראלית הדינמית נוצרות ללא הרף קבוצות אוכלוסין חדשות ויש לבחון את מיקומן בדיכטומיה שבין הרחקה להסדרה, שעליה עמד דון-יחיא (1997). כך, למשל, המהגרים מארצות ערב בשנות החמישים, אוכלוסייה ששנהב (2003) קרא לה "יהודים ערבים" – האם הם יהודים וראויים להיכנס להסדר הקונסוציונלי, או ערבים הראויים להרחקה? ומה לגבי אוכלוסיית המהגרים הלא יהודים מברית המועצות לשעבר בשנות התשעים של המאה העשרים?

להסדר העדה הדתית חלק חשוב בהסדרת החיץ; הוא אחד המנגנונים הקובעים אם מגזר מסוים יתקבל להסדר הקונסוציונלי ויזכה לנתח ראוי מעוגת

הכוח בחברה הישראלית, כמו המהגרים ממדינות ערב או ממדינות ברית המועצות לשעבר, או יהיה נתון לאפליה מוסדית כקבוצות הערביות.

ההסדר פועל בשני רבדים. ברובד הראשון משמש ההסדר ככלי חשוב בהפעלת מנגנון השליטה שבו מסדירה המדינה את יחסיה עם אזרחיה הערבים. ברובד נוסף, ביחסו לכלל האוכלוסייה במדינת ישראל, ההסדר קובע את הקווים שבין הקבוצות השונות, מסווג בבירור מקרי ביניים, מונע ניעות בין הקבוצות ומאפשר הפעלת משטרים שונים כלפי קבוצות שונות. אפשר לבחון את פעולת ההסדר בשני הרבדים בנפרד תוך שמירה על מבט על באשר להסדר בכללותו.

ד. בחינת פעולת ההסדר בשני הרבדים של פעולתו

בבחינת פעולת ההסדר כמנגנון שליטה באוכלוסייה הערבית יש לזכור כי בניגוד למקומות אחרים הסובלים משסעים חופפים דומים, הסכסוך בין אזרחי ישראל הערבים ובין הרוב היהודי לא יצא מעולם מכלל שליטה ולא הפך ללוחמה מזוינת בין שני מחנות עוינים. שתי אפיזודות אלימות, יום האדמה בשנת 1976 ואירועי אוקטובר בשנת 2000, הסתיימו במניין הרוגים מועט (משני הצדדים), וניתן לומר שערביי ישראל חיים כמיעוט אתני במסגרת שיצרה מדינת ישראל והסכסוך כמעט אינו מידרדר לאלימות. לפני כשלושים שנה כתב סמוחה (Smootha, 1980) כי במהלך קיומה שמרה ישראל בצורה ראויה לציון על החוק והסדר ועל יציבותה הפוליטית, תרבותה האירופית ואופייה היהודי-ציוני. העובדה כי שבע שנים לאחר כתיבת הדברים הפכו אירועי האינתיפאדה הראשונה את ההחזקה הישראלית בשטחים לסכסוך אלים שגבה מאז אלפי קורבנות בשני הצדדים, אך מגבירה את ההערכה לחוזק המנגנונים המונעים התפתחות דומה בתחומי הקו הירוק.

נראה כי קיים מנגנון המביא ליציבות היחסית ביחסים בין המיעוט הערבי בישראל ובין הרוב היהודי והמדינה עצמה. עד כמה ראויה מדינה המשתמשת במנגנונים מסוג זה להיקרא דמוקרטית היא שאלה בפני עצמה. התשובות לה נעות בין הגדרת ישראל על ידי סמוחה כ"דמוקרטיה אתנית" (סמוחה, 2000), ועד להגדרתו המחמירה יותר של יפתחאל (2000) כי ישראל היא "אתנוקרטיה". הוויכוח בין עמדות אלו ועמדות אחרות, מתונות יותר (נויברגר, 1999; רובינשטיין ויעקובסון, 2003) הוא בעיקרו סמנטי ונורמטיבי, אך ההסכמה על עצם קיומו של המנגנון נותרת בעינה.

במחקרו "ערבים במדינה היהודית" בוחן לוסטיק (1985) את מנגנוני השליטה במיעוט הערבי בישראל. לדעתו, ניתוח מבני של מערכת שליטה צריך לענות על שלוש שאלות: ראשית, כיצד נשללת מחברי הקבוצה המוכפפת היכולת לפעולה פוליטית משותפת? שנית, כיצד נמנעת מחברי הקבוצה המוכפפת הגישה למקורות כלכליים עצמאיים? ושלישית, כיצד חודרת הקבוצה השלטת, למטרות מעקב וניצול משאבים, למקורותיהם של חברי הקבוצה המוכפפת? בהתאם לכך מנתח לוסטיק את שיטת השליטה בערבים אזרחי ישראל כמורכבת משלושה רכיבים ומהיחסים ביניהם (לוסטיק, 1985: 87). כל רכיב בפני עצמו מתייחס לאחת משלוש השאלות הללו, ועל אף שתוצאת פעולת הרכיבים בנפרד אינה הפעלת שליטה, פעולתם במשולב יוצרת שליטה.

רכיבים אלו הם "פיצול" – בידוד המיעוט הערבי מהרוב היהודי וחלוקתו הפנימית לתת-קבוצות; "תלות" – התלות הכפויה של הערבים ברוב היהודי להשגת משאבים כלכליים ופוליטיים; ו"קואופטציה" – מתן טובות הנאה לאליטות הערביות או לאליטות פוטנציאליות למטרות מעקב ומיצוי משאבים.

כוחו של מבנה זה הוא ביחסים הסינרגטיים בין שלושת רכיביו – פיצול, תלות וקואופטציה, המתקיימים בכל ממד משלושת הממדים שאליהם התייחס לוסטיק – הממד המבני: הנסיבות הבסיסיות ההיסטוריות, התרבותיות, הסביבתיות והכלכליות, הממד המוסדי: המתייחס לפעולת המוסדות העיקריים בישראל והממד התכני: עד כמה מיועדת במוצהר המדיניות המסוימת הנבחנת למטרת השליטה במיעוט הערבי. העובדה שהמגזר הערבי מחולק לקבוצות דתיות, חמולות, כפרים וכיוצא בזה פירושה שהיחידים בקרב הקבוצה תלויים יותר ברשויות הישראליות; העובדה שהערבים תלויים בדרכים כה רבות במגזר היהודי הופכת את הקואופטציה של האליטות הערביות לקלה יותר כיוון שלאליטות אלו אין מקורות תמיכה "ערביים" עצמאיים; העובדה שהאליטות הערביות נוטות לקואופטציה מקלה את שמירת הפילוג בקרבן, באמצעי הפשוט של הסתתן זו כנגד זו, וכך מחזק כל רכיב את הרכיב האחר בכל אחד מהממדים, ופעולתם המתואמת של הרכיבים בממדים אלו היא שמביאה לשליטה. מהו חלקו של הסדר העדה הדתית במנגנון השליטה?

החלוקה לעדות דתיות בשטחי חיים שונים, החל בארגוני צופים נפרדים לכל עדה וכלה בפעולת בתי הדין הדתיים, היא, על פי לוסטיק, מאפיין מרכזי של כל אחד מהממדים – הממד המבני, המוסדי והתכני. אך לרכיב ה"פיצול" שתי פנים – פיצול כלפי פנים ובידול כלפי חוץ. על פי לוסטיק (1985: 124), תפקיד רכיב הבידול הוא למנוע פעולה פוליטית מאוחדת בין-ערבית או יצירת ברית בין קבוצות ערביות לקבוצות יהודיות. הבידול החל כבידול פיזי

ממשי במרחבים המבודדים שיצר הממשל הצבאי, ומאז שהסתיים משטר הממשל הצבאי בשנת 1966 נמשכו הבידול והפיצול בדרכים אחרות, שאינן באות לביטוי פיזי ממשי, אך יש להן השפעה לא פחותה.

תפקיד ההסדר בולט במיוחד ברכיב הפיצול-בידול, אך יש לו גם תפקיד במנגנוני התלות והקואופטציה, בדרך של הענקת טובות הנאה ומשרות. מכאן שאפשר לזהות את ההסדר כבעל תפקיד מרכזי במנגנון השליטה.

כדי למצוא אישושים אמפיריים לקיומם של מנגנוני השליטה ולאתר את הקשרים השונים בינם לבין הסדר העדה הדתית אפשר ללכת בעקבות בעבודתם של חוקרים שניתחו מנגנוני שליטה קרובים (קרייני 2002; 2003; 2006א; 2006ב; Levy, 2000; Barzilai, 1984; Seliktar, 1980; Smootha, 2011).

בחיפושנו אחר אישוש אמפירי להשערת "מנגנון השליטה" יש לזכור את הערתו של לוסטיק (1985: 89), הטוען כי בבחינה אמפירית של השערותינו התיאורטיות איננו צריכים לחפש קווי מדיניות מנחים מוגדרים מראש או הכוונה מלמעלה; מדובר בהשתלשלות עניינים היסטורית, חברתית וחקיקתית, שרבה בה האקראיות.

הנחתי היא, למרות זאת, כי יש ממצאים אמפיריים שאפשר לייחס לפעולת ההסדר כך שיהיה ניתן להסיק מהם על פעולתו כמנגנון שליטה. בין היתר, אפשר לצפות לקיומו של מנגנון מוסדי הפועל להחלשת הזהות הלאומית הפלסטינית ולחיזוק זהות עדתית או דתית; למנגנונים היוצרים תלות אישית של המנהיגות העדתית בממשל המרכזי וכפיפות לגורמים מפקחים בממשל המרכזי; למנגנוני תגמול והענשה על בסיס עדתי או אינדיבידואלי; ולממצאים נוספים מסוג זה.

באופן דומה אני מניח שאפשר לאתר ממצאים הנוגעים לדרך פעולת ההסדר ברובד הנוסף שבו עסקנו, בממשק שבין מנגנון השליטה ובין המנגנון הקונסוציונלי, ובייחוד בפעולת הסיווג המשייכת את האזרח לקבוצה הנשלטת או לקבוצה אחרת. גם כאן ניתן להתחקות אחר פעולת ההסדר ולראות באופן אמפירי כיצד הוא פועל ברובד המתייחס לכלל הציבור, ולא לציבור הערבי באופן מבודד. פעולת ההסדר ברובד זה בולטת במיוחד בהקשר של גלי הגירה המונית של אוכלוסיות שאינן ערביות.

כמה פעמים בתולדותיה עמדה מדינת ישראל בפני גלי הגירה גדולים של עולים שהיה צורך למיינם, לוודא כי במיון זה יגיעו אל המקום ה"נכון",

לאחד אותם עם "היהודים" ולהפרידם מה"ערבים". גל ההגירה הגדול בשנות החמישים הביא אל המדינה מאות אלפי מהגרים ששפתם, תרבותם ואף מראם החיצוני היו במידה רבה ערביים. שנהב (2003) קורא לאוכלוסיות אלו "יהודים-ערבים". גל ההגירה הגדול בשנות התשעים הביא אל המדינה מאות אלפי מהגרים שבמובנים רבים לא יכלו להיחשב "יהודים". כהן (2006) קורא לחלקים נרחבים באוכלוסיה זו, אלו שאינם יכולים להיחשב יהודים על פי ההלכה, "יהודים לא יהודים". הרציונל שמאחורי ההגירה חייב טיפול באוכלוסיות אלו שלאחריו הן תיחשבנה "יהודיות" במובן הציוני, המזהה את הדת היהודית עם הלאום היהודי ואינו מאפשר זהות יהודית "ממוקפת", או כביטוי של לוסטיק (1999), "לא ערביות".

יש הרבה מהמשותף בין תיאורו של קימרלינג (1999) את הרקע לקליטת ההגירה ההמונית מארצות ערב בשנות החמישים ובין תיאורו של לוסטיק (1999) את הרקע לקליטת ההגירה ההמונית בשנות התשעים. למעשה, אף שבין שני האירועים מפרידות ארבעים שנה, כל אחד מהתיאורים – שנכתבו בסמיכות זמנים – יכול להיקרא בשינויים קלים בלבד כמתייחס לתקופה שהשני עוסק בה. הרציונל הבסיסי של מעשה הקליטה בשני המקרים היה הצורך הדוחק לקבוע מי יוכל להיכנס לגבולות הקולקטיב ההגמוני – מי ייקרא "יהודי" ומי "שאינו יהודי"; וכשהגדרת "יהודי" נמתחה כבר אל מעבר לכל היגיון, ולא היה אפשר לעשות בה שימוש מבלי להיזקק להגדרות כ"יהודי לא יהודי" – מי ייקרא "ערבי" ומי "שאינו ערבי".

קימרלינג (1999) מונה כמה סיבות לכך שההגירה נמשכה במלוא עוצמתה גם כשהמדינה לא הייתה מוכנה לקליטת העולים מבחינה חומרית וכלכלית, או מבחינה תרבותית וקוגניטיבית. לוסטיק (Lustick, 1999) מקדיש אף הוא חלק ניכר ממאמרו לדיון בשאלה הזוהה לגבי יוצאי ברית המועצות – מדוע נמשכה עלייתם אף שכה רבים מהם אינם יהודים על פי ההלכה, וזאת בעידוד אותם גורמים עצמם שהיו אמורים לצאת נגד "הצפת" המדינה במי שאינו יהודי.

הרציונל העומד מאחורי היוזמה להגירה ההמונית, מהצד הקולט, זהה בשני המקרים: העמידה מול כוח חיצוני מאיים. ה"עולה" נתפס ככלי במאבק ההיסטורי והאידיאולוגי על הארץ מול ה"אחר", שהוא הערבי. לכן יש לחזק (או אף ליצור) רכיבים בזהות של המהגר, בדרך שבה הוא תופס את עצמו ובדרך שבה הוא נתפס על ידי סביבתו, שיאפשרו לו למלא את התפקיד שמייעד לו הרציונל שהביא לעלייתו. בראשית שנות החמישים הייתה התשובה ברורה – המהגרים צריכים להיחשב "יהודים". התשובה נהייתה ברורה פחות בשנות

התשעים. וייס (2001) ולוסטיק (2001) מראים כי בתקופה זו הקטגוריות הציוניות, האתניות והדתיות ששימשו עד אז כבסיס למיון ל"יהודי" ול"מי שאינו יהודי", והשיבו תשובות ברורות באשר למקור זכויותיהם האזרחיות של תושבי המדינה – או של מי שהתעתדו להיות כאלה – איבדו את משמעותן. הרציונל, עם זאת, נותר אותו רציונל, וכדברי וייס (2001: 46) הרציונל הוא "לתכנן את האוכלוסייה כך שתהיה מטוהרת אתנית מן האלמנט הפלסטיני". כך שהזהות החדשה שנדרשו מהגרי שנות התשעים ללבוש, על פי וייס ולוסטיק, לא הייתה זהות "יהודית" כי אם "לא ערבית".

בכל הנוגע לסיווג אתני יש צורך בקריטריונים ברורים וחד-משמעיים, ובמקרי ביניים יש צורך בקריטריון החלטי. חוק השבות, על גלגוליו השונים שאותם סוקרים וייס ולוסטיק, סיפק קריטריון בעייתי: השבים במסגרתו היו בעלי אזרחות ישראלית, אך הדבר עדיין לא הפך אותם ל"יהודים" או ל"לא ערבים". היה צורך במנגנון נוסף, מנגנון פסיכולוגי ותרבותי מורכב, שלהסדר העדה הדתית היה חלק משמעותי בו. מנגנון זה נועד לבצע את הטרנספורמציה הנדרשת של הבאים בשערי הארץ כך שיתאימו לציפיות הקולטים מהבחינה החשובה – שמירת שליטת הקבוצה ההגמונית ונחיתות הקבוצה המוכפפת.

ה. אישוש אמפירי להנחה כי ההסדר הוא מנגנון שליטה – ניתוח שני מקרי מבחן

אבחן להלן בקצרה את פעולתו של ההסדר בנוגע לעדה ערבית אחת ובנוגע לנקודת זמן קריטית הנוגעת לשינויים דמוגרפיים עמוקים בציבור היהודי. מדובר בהארת מספר קטן של נקודות ספציפיות מבין הנושאים הרבים הקשורים להסדר ולפעולתו, אך לאחר דיון זה תהיה דרך פעולת ההסדר כמנגנון שליטה ברורה בהרבה.

הבחירה בעדה היוונית-אורתודוקסית כמקרה המבחן מבין העדות הערביות אינה שרירותית. המקרה היווני-אורתודוקסי נותח מבחינה אמפירית ותיאורטית על ידי פרופסור מיכאיל קרייני, המשתיך לעדה, בהיקף ובעומק שקשה למצוא לגבי עדות אחרות. מקרה זה הוא מקרה מבחן המעיד על הכלל: לאחר שמוכנת הדרך שבה פועל מנגנון השליטה במקרה של העדה היוונית-אורתודוקסית ניתן לזהות כיצד הוא פועל כלפי כלל העדות הדתיות במדינה כדי להשיג את מטרת השליטה, וזאת בהתאמה למאפיינים הייחודיים, לצרכים ולנקודות התורפה של כל עדה.

פעולת ההסדר כלפי העדה היוונית-אורתודוקסית דומה לפעולתו כלפי עדות אחרות. המטרה העיקרית של ההסדר היא בידול העדה, אם כי בהקשר היווני-אורתודוקסי המטרה היא בידול לשם החלשה והחנקת הניסיונות ליצירת הנהגה מקומית, ובהקשרים אחרים ייתכן בידול לשם העצמה וחיזוק ההנהגה המקומית כשזו נתפסת כ"נאמנה" יותר, כגון הנהגת העדה הדרוזית (אופנהיימר, 1979; אביבי, 2007). מטרה זו מושגת תוך פגיעה בזכויות יסוד והנהגת חקיקת מעמד אישי המבוססת על מקורות מפוקפקים המוכרים אך למעטים, אשר פוגעת בזכויות האדם של מי שהחוק חל עליו.

על דרך פעולת ההסדר אפשר לעמוד גם ממאפיינים רבים של קליטת שני גלי ההגירה הגדולים למדינת ישראל, בשנות החמישים ובשנות התשעים של המאה העשרים. במקרים אלה ההסדר משרטט את הקווים האתניים הברורים המפרידים בין האוכלוסיות השונות במדינת ישראל, משייך את המהגרים באופן ברור לקבוצת הרוב ה"לא ערבי" תוך מחיקת מאפיינים שאינם מתאימים לקבוצה זו, ומציב את המהגרים במקומם המדויק, בשיטת הקאסטות האתניות שבה בנויה החברה הישראלית (וייס, 2001).

בידודה ובידולה של העדה היוונית-אורתודוקסית

הנוצרים בישראל הוגדרו על ידי לנדאו (1993) כמיעוט כפול – ערבים בישראל היהודית ונוצרים במזרח התיכון המוסלמי. לעדה מאפיינים המפרידים אותה באופן טבעי כמעט מהרוב המוסלמי: בניגוד לרוב המוסלמי, מרבית האוכלוסייה הנוצרית היא עירונית, ורובה מרוכזת בגליל ובירושלים ובסביבתה; באופן כללי האוכלוסייה הנוצרית משכילה יותר ושיעור הילודה בה נמוך יותר. מאפיין נוסף הוא פיצולה לעדות דתיות שונות, וביניהן העדה היוונית-אורתודוקסית, שלה בית דין משלה, כלעדות אחרות.

כוחה המספרי הפוחת של העדה הנוצרית, מגמות של הקצנה אסלאמית בציבור הערבי, והעובדה שהציבור המוסלמי התקדם מבחינת החינוך והמעמד הכלכלי וצמצם את הפער התרבותי והכלכלי המסוים שהיה בינו לבין העדה הנוצרית בשנותיה הראשונות של המדינה – כל אלה הביאו לדחיקת העדה הנוצרית לשוליים ולאובדן עמדת ההנהגה שהייתה לה בעבר. התפתחויות אלו גרמו, לדעת אלחאג' (1997: 114) להדגשת המרכיב העדתי על חשבון המרכיב הלאומי ולקריאות להקמת רשימה נוצרית לכנסת, שלא התממשו. לנדאו (1993) מתאר כיצד התפתחויות אלו הובילו למקרים של

תמיכה בלאומנות פלסטינית בקרב העדה מחד גיסא, ולתמיכה מופגנת במדינת ישראל ולהתנדבות צעירי העדה לשירות בצה"ל מאידך גיסא.

הנתונים בנוגע לפעולת ההסדר בעדה הנוצרית בכלל ובעדה היוונית-אורתודוקסית בפרט הם מועטים. ההסדר מתקבל כמובן מאליה בקרב עדה זו, כמו בקרב הערבים בכללותם, והדיון בו מועט ביותר. קרייני (2006: 483) מראה כי פעם אחר פעם העניק המחוקק לאזרחים הנוצרים הזדמנויות לדיון בענייני המעמד האישי שלהם מחוץ להסדר, ובכל פעם נשמעו קריאות נגד שינויים אלו, בטענה שהדיון במסגרת הפנימית יאה לעדה וכי התערבות מסוג זה של המדינה בעניין הנתפס כפנימי אינה ראויה. הפסיקה, החקיקה והדיון הציבורי הפנימו את הטענה כי ענייני ניהול בתי הדין הדתיים הנוצריים הם עניין אוטונומי שלא ראוי להתערב בו.

קרייני (2002) מתאר את המצב הבלתי נסבל השורר בתחום זה, פרי פעולת ההסדר. הוא מתרכז בעדה היוונית-אורתודוקסית שאליה הוא שייך, ומתאר את המאפיינים הייחודיים לה ההופכים אותה לפגיעה למנגנון השליטה המופעל על ידי ההסדר. מבחינת זכויות האדם של האזרח היווני-אורתודוקסי, הבעיה העיקרית היא התנגשותו של הדין הדתי העתיק והפטריארכלי עם ערכים מודרניים כליברליזם ושוויון האישה. כל אחד מהפגמים שמוצא קרייני במצב הקיים הוא בעל תפקיד במנגנון השליטה או נובע מרציונל הקשור אליו, והוא פרי פעולת ההסדר.

על פי קרייני (2002, 228) אין בנמצא שום קובץ רשמי המכיל את הוראות הדין האישי של העדה היוונית-אורתודוקסית בארץ, ושום קובץ רשמי הכולל את פסיקת בתי הדין שלה. המקור היחיד שממנו אפשר לשאוב את הדין המהותי הוא קובץ רשמי למחצה של הרשות הפלסטינית, המלקט את הדין האישי הביזנטי. איתור הדין הוא אפוא קרוב לבלתי אפשרי ויכול להתבצע רק על ידי קבוצה קטנה של מומחים לדבר, ודבר זה מחזק מאוד את ההנהגה הדתית.

קרייני (2002) מביא דוגמאות רבות המראות כי הדין הביזנטי הוא ארכאי ופטריארכלי באופן שאינו מתיישב עם חשיבה ליברלית ועם שיטת משפט מודרנית. כאן ייתכן שיש להביא בחשבון את גישתו של טריגר, הרואה בהנצחת ההסדר עניין של שליטה פטריארכלית ומגדרית.

עניין חשוב נוסף הוא תקצוב מוסדות הדת. מוסדות הדת של הכנסייה היוונית-אורתודוקסית, לרבות בתי הדין הכנסייתיים שלה, מקבלים ממדינת ישראל תקציב סמלי בלבד. מוסדות אלו תלויים ביכולת המימון של הקהילה,

וזאת לעומת בתי הדין השרעיים והרבניים המקבילים תקציב מלא מהמדינה. לכאורה מדובר כאן בעצמאות ובאלמנט המפחית את השליטה – הרי כשהמדינה מממנת את בתי הדין ומאיישת את היושבים בהם יש בכך משום אלמנט של שליטה, ועדה דתית המממנת את בתי הדין שלה בעצמה ומאיישת את היושבים בהם היא עדה נשלטת פחות. אך יש לזכור את מצבה המיוחד של העדה היוונית-אורתודוקסית, המונהגת על ידי הפטריארך של ירושלים. הפטריארך ואנשי הכמורה הבכירים מיובאים ממדינות חוץ, בעיקר מיוון, והנהגה זו רחוקה מבחינה תרבותית מצאן מרעיתה. לעתים קרובות הם אינם מכירים את שפתם, ולעתים קרובות עוד יותר הם מתקשים לקרוא ולכתוב בערבית. לנדאו (1993) מספר על הקצנה פוליטית בקרב בני העדה היוונית אורתודוקסית, שרבים מבניה נשלחים ללמוד בבתי ספר פרוטסטנטיים המדגישים את הלאומיות הפלסטינית. השארת המינויים בבתי הדין בידי ההנהגה היוונית ומימון מערכת בתי הדין על ידה הם דוגמאות לפעולת מנגנון השליטה, המונע את התהליך שבו מנסים ערבים ישראלים מקומיים בעלי זהות לאומית פלסטינית לחדור לשורות ההנהגה הכנסייתית המגיעה מיוון. פעולה זו מחלישה את הזהות ה"פלסטינית" לטובת זהות עדתית פרטיקולריסטית.

את השפעת ההסדר על הכנסייה היוונית-אורתודוקסית בישראל יש לראות גם בהקשר הבין-לאומי ובהקשר של חיזוק הקשר וחיזוק ההזדהות עם כנסיית האם ביוון (שחבריה הם הקבוצה הגדולה ביותר מקרב הערבים הנוצרים במזרח התיכון בכלל) אל מול נטיות פאן-ערביות ואסלאמיות. שליטת הסמכות הדתית החיצונית בענייני הערבים הישראלים היוונים-אורתודוקסים הובילה באופן ישיר, לדעת קרייני, למצב של פסיביות שבו נמנעים בני העדה מלהתארגן כדי לקבל שליטה על ענייני הכנסייה, נמנעים מלפעול לשינוי הדין האישי השולט בהם, ונמנעים מלהעלות דרישות בפני הרשויות כדי להשוות את התקציבים שמקבלת העדה לתקציבים שמקבלות העדות האחרות. כאן נראה ההסדר בפעולתו באופן ישיר. מצב דמיוני שבו אזרח יווני-אורתודוקסי מנהל את ענייניו האישיים בבית המשפט האזרחי, מתחתן ומתגרש מבלי להיזקק לפטריארך של ירושלים המיובא מאתונה היה משמיט בסיס כוח עיקרי של הנהגה זו.

אם נבחן את מנגנון השליטה שמופעל כלפי העדה על פי שלושת הרכיבים שתוארו לוסטיק, נמצא כי שלושתם נמצאים כאן, במישור המעשי ובמישור הסמלי-תרבותי, שבו פעילות ההסדר חזקה במיוחד.

רכיב הפיצול מתקיים כאן בבירור. העדה מסומנת ומבודדת מהרוב היהודי ומיתר הקבוצות באמצעות חיזוק הזהות הדתית והחלשת הזהות

הלאומית הערבית. בידול זה נשמר באופן מלאכותי באמצעות שמירה על כוחה של ההנהגה הזרה, המגיעה מחוץ לישראל כשהיא "חפה" לכאורה מנטיות לאומיות ערביות. כאן מתקיים גם מרכיב התלות, שכן במאבק על המשאבים הכלכליים והפוליטיים הנוגע להנהגת הדתית של העדה, הצדדים הנצים תלויים אך ורק ברצונה הטוב של מדינת ישראל. רכיב זה משולב גם ברכיב הקואופטציה, כיוון שלממשלה יש שליטה על משאבים כמו טובות הנאה ומשרות, והיא מחלקת אותם לפי נטיותיה.

במאבק בין נטיות לרדיקליזציה ופולסטיניזציה לבין נאמנות מוצהרת למדינה ושירות בצה"ל, הסדר העדה הדתית תורם לטיפוח זהות נפרדת, זהות שהיא בהכרח לאומית-ערבית פחות ולכן "נאמנה" יותר. כל זאת גם במחיר כבד של החלת דין ארכאי, קשה לאיתור ופטריארכלי על האוכלוסייה היוונית-אורתודוקסית. מחיר זה אמנם זהה למחיר שמשלמת הקבוצה השלטת, הקבוצה היהודית, שאף הדין האישי שלה הוא ארכאי, קשה לאיתור ופטריארכאלי (חשין, 1982), אך התמורה הניתנת לקבוצה היהודית בשימור ההסדר מצדיקה, מבחינתה, הקרבה מעין זו.

ניתן לראות את המצב שבו שרויה עדה זו לא כתוצאה של פעולה מכוונת אלא כתוצאה של הזנחה רבת שנים. ואולם, הזנחה זו עומדת בניגוד לפעלתנות היתר של המחוקק ושל הממשלה כלפי עדות אחרות, כגון העדה הדרוזית (שמספר אוכלוסייה שווה בקירוב), שיוחדה בסוף שנות השישים כעדה דתית והוקמו לה בתי דין משלה, והממשלה מגלה עניין רב בענייניה הפנימיים (אביבי, 2007). כשמדובר במנגנון שליטה, גם הזנחה היא רבת משמעות.

היהודים הלא יהודים – קליטת יוצאי חבר העמים בשנות התשעים

אל משוואת הזהות היהודית-ישראלית המסובכת ממילא נוסף בשנות התשעים משתנה שסיבך אותה עד מאוד – ההגירה ההמונית ממדינות ברית המועצות לשעבר. על פי נתונים המופיעים בהצעת חוק ברית הזוגיות משנת 2009, כ-300,000 איש מתוך אוכלוסייה זו לא היו יהודים על פי ההלכה.³

לעלייה זו מאפיינים סוציולוגיים מרתקים הקשורים בזהות העולים, יהודים ולא יהודים כאחד. גיטלמן (2004) מציין כמה מאפיינים המבחינים עלייה זו מעליות קודמות, אשר יוצרים את מה שהוא מכנה "המהפכה הרוסית". המאפיין העיקרי הוא יצירת תת-תרבות רוסית בישראל ובה תיאטרות,

³ ה"ח תשס"ט מס' 445 מיום 20.7.2009, עמ' 748.

עיתונים, ספריות וספרים, ואף ערוץ טלוויזיה. אידיאולוגיית "כור ההיתוך" שליוותה את העליות הקודמות פינתה את מקומה, על פי גיטלמן, להערכה רבה יותר של הפלורליזם התרבותי והשוני האתני. אך זו רק דרך עדינה לתאר את התופעה שתיאר קימרלינג (1998) כ"ריבוי תרבויות ללא רב תרבותיות", ושאותה מתאר שומסקי (2001: 17) במילים: "לצד התמיכה העקרונית במיסוד תרבותם הנפרדת בתוך החברה הרב-תרבותית המתהווה, המהגרים מביעים עניין רב בשמירת התרבות הפוליטית האתנו-לאומית בישראל המיטיבה באופן בלעדי עם אזרחיה היהודים של המדינה".

הבעייתיות שבנתונים אלו ברורה, והיא הופכת ברורה יותר כשמסתכלים על המצב מנקודת הראות של הגוף היהודי הציוני קולט העלייה. כהן (2006), נציג בולט לנקודת הראות ה"ממסדית", רואה את ה"עלייה" במונחים של "שמירת הרוב היהודי במדינת ישראל", ותוהה מהי הדרך הטובה ביותר לקלוט את אותם מהגרים ולהעביר אותם אל "הצד הנכון", כך שתישמר הלכידות הפנימית ברוב היהודי. השאלה נשאלת בהקשר של גיור, שאכן נראה כפתרון המידי והנוח לבעיה, והמדינה נתנה לו את ידה בהליך שתואר על ידי גודמן (2005; 2008) כתהליך פיקוח ושליטה המכוון על ידי המדינה ושלוחיה.

אך פתרון זה נתקל בשני מכשולים: האחד הוא חוסר רצונם של המהגרים עצמם להתגייר, והשני הוא הגישה המסורתית של היהדות המקשה על הגיור. ואכן, גודמן וכהן מסכימים כי הגיור הוא הליך הנוגע רק לשולי האוכלוסייה הלא יהודית מקרב המהגרים.

כהן מדבר על "גיור סוציולוגי" – מגוון תהליכים שבאמצעותם תיטמע האוכלוסייה הרוסית הלא יהודית באוכלוסייה היהודית ותאמץ את המאפיינים שיאפשרו לה לעמוד בייעוד "שמירת הלכידות הפנימית ברוב היהודי", וזאת גם ללא המרת דת רשמית. יש דרכים שונות לראות גיור סוציולוגי זה, ומסקנתו של לוסטיק (Lustick, 1999), שלפיה מדינת ישראל הופכת ל"מדינה לא ערבית", יכולה להיות דרך מאירת עיניים לנסח את תוצאת התהליך. וייס (2001), קימרלינג (1998) ולוסטיק (Lustick, 1999) סבורים כי התהליך שכהן קורא לו "גיור סוציולוגי" מביא לשמירת הייחוד האתני של הקבוצה הרוסית הלא יהודית, ל"סיפוחה" למטרות הקבוצה ה"יהודית" ולהצבתה בצד "הנכון" של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, תוך שמירת האפליה המוסדית הקיימת כלפי מי שאינם יהודים. לוסטיק (2001) גורס כי כך נוצרת מערכת קאסטות, שבה המרחק בין הקאסטה היהודית והקאסטה הערבית גדול, אך המרחק בין הקאסטה היהודית לקאסטה הלא יהודית שגם אינה ערבית הוא קטן.

מהו אפוא מקום הסדר העדה הדתית במארג מורכב זה של נטיות, זהויות ורצונות?

שומסקי (2001) וגיטלמן (2004) טוענים כי המהגרים ממדינות חבר העמים הגיעו למדינת ישראל מתוך מניעים מורכבים, שהרצון להגשמה יהודית וציונית לרוב אינו אחד מהם, וזהותם היהודית עומעמה וטושטשה במכוון על ידי המשטר הסובייטי. משום כך יש חשיבות עליונה לכך שמהגרים אלו יסווגו בהקדם האפשרי, ינחתו "בצד הנכון" של הסכסוך היהודי-פלסטיני וישמשו לתפקיד שאליו מייעד אותם כהן (2006) מלכתחילה – שמירת הרוב היהודי ותלכידו הפנימי. יש גם אפשרויות אחרות: הזהות הרוסית הנפרדת של העולים הייתה יכולה להגביר מגמות של רב-תרבותיות ופלורליזם. שומסקי מראה כי בתחילת שנות התשעים השתלבו העולים ב"מגמה הצנטריפוגלית" – התמסדות תרבויות אוטונומיות שונות במדינת ישראל. בשנת 1999 השתנתה המגמה, את מקום ה"צנטריפוגליות" תפסה ה"צנטריפטליות" והזהות הקבוצתית הרוסית התחברה לזיקה פרימורדיאלית לארץ ישראל, תוך "נחישות של המהגרים לפעול לחיזוק סממניו האתנוקרטיים של המשטר הישראלי, וזאת במסגרת ההתרסה נגד רב תרבותיות באשר היא" (שומסקי, 2001: 38).

כלי הסיווג המהיר ביותר, שפעולתו אוטומטית, הוא הסדר העדה הדתית. אין די בכך שאדם נמנה עם זכאי השבות; במציאות המורכבת שנוצרה לאחר ההגירה ההמונית ממדינות ברית המועצות לשעבר אין בעובדה זו לכשעצמה כדי לסווג אותו כ"יהודי". ההסדר הוא שיוצר את הקופסאות והמחיצות האתניות שמהן אי אפשר לחרוג.

במקרה של מהגר "יהודי" שהגיע למדינת ישראל האפקט הוא מיד: הוא ובני ביתו מוכרים כ"יהודים" ונהנים מיד ממלוא מגוון הזכויות הניתן ל"יהודים". זהותם כ"יהודים" חוזקה, ואם כי הם שומרים על מרכיבים רבים של זהותם ה"רוסית", כגון דיבור בינם לבין עצמם בשפה הרוסית או צריכת תרבות רוסית, עדיין הם מוצאים עצמם, בדיכטומיה שההסדר כופה, בצד היהודי. בכך נפתרה הבעיה באשר לעשרות אחוזים ממהגרים אלו, שהם "יהודים על פי ההלכה".

לדיכטומיה זו יש צד שני. יש כאלו שכשיופעל לגביהם ההסדר ימצאו עצמם מחוץ לקופסה היהודית בשל ההגדרות ההלכתיות. גם כאן להסדר יש פעולה חשובה בצירוף אל "הצד הלא ערבי" כביטוי של לוסטיק. המהגרים שאינם יהודים אינם מוכנסים לכל "קופסה" ואינם משויכים לעדה דתית. הם לא ימצאו מחוץ לגדר לחלוטין. הם אינם מוגדרים כ"נוצרים", "דרוזים" או

"מוסלמים" – הגדרות אלו נועדו לערבים בלבד. הם "חסרי דת", גם במקרה הנפוץ שבו הם אכן "חסרי דת" פשוטו כמשמעו, אך גם אם כעשרות אלפים מהם הם שייכים לדת הפרבוסלבית.

בשיטת ה"קאסטות" אליבא וייס ולוסטיק, הקאסטה "שמחוך לקופסה" היא "הקאסטה הלא יהודית שגם אינה ערבית". מהגרים אלו מורשים להיכנס אל קודש הקודשים של הישראליות, אל "הקאסטה הרפובליקנית" שעליה כתב לוסטיק (2001) בהתייחס למאמרו של פלד (1993), וניתנים להם הסיפוק וההכרה שבתרומה לטובת הכלל, שרכיב חשוב בה הוא שירות בצה"ל. ואכן, מדי פעם אנו שומעים על אירועים הנוגעים לקליטת "חסרי דת" אלו בשירות הצבאי, כגון הסערה זוטא שהתעוררה בשנת 2002, כשגילה הרב הצבאי הראשי דאז כי מאות חיילים מושבעים על ספרי הברית החדשה מדי שנה (אלון, 2002), או בהקשרים טראגיים, כגון ניהול טקסי לוויות על ידי כומר או קבורה מחוץ לגדר.

אילו הרציונל של ההסדר היה דתי היה מקום ליצירת עדה דתית נוספת, העדה הפרבוסלבית, שהרי עדות כגון הדרוזים או האנגליקנים זכו לבית דין משלהן גם לאחר קום מדינת ישראל. בכך היה ניתן מענה לצורכי הדת והמעמד האישי של רבים מקרב הקבוצה היה מוסדר. אך צעד זה סותר את הרציונל האתני של ההסדר; הגדרת "חסרי הדת" כ"נוצרים" תקרב את מעמדם לזה של הערבים הנוצרים, ותרחיק אותם מהזהות ה"יהודית".

הגדרת זכאי השבות שאינם יהודים על פי ההלכה כ"חסרי דת" אינה מספיקה. חסרונה הבולט הוא שאינה נותנת להם כלים ליצירת זוגיות ממוסדת. מכיוון שכך נוצר הסדר "ברית הזוגיות" היוצר למעשה את "העדה הרוסית". כניסה לעדה זו אינה מותנית בהשתייכות לדת כי אם בהעדר השתייכות לאחת הדתות המוכרות בהסדר, אך לעדה יש את כל הסממנים של קבוצת מילט – חברי העדה שייכים אליה מכוח שיוך אתני מלידה שלא ניתן כמעט לשנותו (החריג הברור, גיור, הוא תופעה שאינה אוניברסלית בקרב הקבוצה), ורשאים לבוא ב"ברית הזוגיות" רק בינם לבין עצמם.

תפקיד ההסדר ביצירת הריבוד שעליו מדברים וייס ולוסטיק הוא חשוב ומרכזי: הוא שומר על הדיכוטומיה בין "ערבי" ו"לא ערבי", ויוצר בהגדרותיו השונות את הריבוד. בדומה למהגר המזרחי בשנות החמישים, מצא המהגר מברית המועצות לשעבר את מקומו בחברה הריבודית במקום נמוך מעט מזה של "יליד הארץ" (בשנות החמישים) או ה"יהודי" (בשנות התשעים), אך גבוה מעט מזה של "הערבי". מקום שכדי לשמור עליו יהיה על המהגר

לנקוט את העמדות הנכונות לשמירת "הרוב היהודי" ו"הלכידות הפנימית" של הרוב היהודי. מסגרת תודעתית זו נקבעת ונשמרת על ידי הסדר העדה הדתית.

ו. סיכום

במאמר זה הצגתי בחינה תיאורטית ואמפירית של דרך פעולת הסדר העדה הדתית כמנגנון שליטה בהקשר לאוכלוסייה הערבית, והראיתי מתווה אפשרי לדרך פעולת ההסדר באשר לציבור בכללותו, כמנגנון מסווג הממייין את קבוצות האוכלוסייה השונות וממצב את מיקומן במדרג החברתי שבין הקבוצות האתניות במדינת ישראל. סקירה זו הראתה גם את חשיבות ההסדר בממשק שבין שני המודלים הדמוקרטיים המתקיימים בנפרד במדינת ישראל – מודל של דמוקרטיה קונסוציונלית, ולו למראית עין, בשסע שבין היהודים החילונים והיהודים הדתיים, ומודל השליטה המופעל באשר לערבים בישראל.

גם במגבלות ההיקף והתוכן של מאמר זה אני סבור כי מסקנותיה ברורות, וקשורות באופן הדוק לשאלות בסיסיות של הגדרת מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית. נושא הנישואים האזרחיים עולה וממשיך לעלות בדיון הציבורי והאקדמי, במצעי הבחירות של המפלגות ועל שולחן המחוקק. רק מבט ישיר אל תפקידו של הסדר העדה הדתית לאשורו יוכל להביא לדיון ציבורי ראוי, שעיקרו, מעבר לפגיעה בזכויות האדם שפוגע ההסדר עצמו, הוא דיון גלוי בשאלה של חלוקתה של החברה הישראלית לקבוצות אתניות המוגדרות על פי חוק וזוכות לטיפול שונה מידי המחוקק.

רשימת מקורות

- אביבי, שמעון, 2007. **טס נחושת: המדיניות הישראלית כלפי העדה הדרוזית: 1948-1967**, ירושלים: יד יצחק בן צבי.
- אופנהיימר, יונתן, 1979. "הדרוזים בישראל כערבים וכלא-ערבים", **מחברות למחקר ולביקורת** 3: 55-41.
- אלון, גדעון, 2002. "עולים חדשים נשבעים לצה"ל על ספר הברית החדשה", **הארץ**, 1.5.2002.
- אלחאג', מאג'ד, 1997. "זהות ואוריינטציה בקרב הערבים בישראל: מצב של פריפריה כפולה", **מדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים** 41-42: 103-122.
- בועז, חגי, 2002. "פרשת המאבק על זכות הבחירה לנשים בתקופת היישוב: הסטטוס קוו ויצירת קטגוריות חברתיות", **תיאוריה וביקורת** 21: 107-131.
- בורדייה, פייר, 2005. **שאלות בסוציולוגיה**, תרגום: אבנר להב וניצה בן-ארי, תל אביב: רסלינג.
- בקשי-דורון, אליהו, 2005. "חוק נישואין וגירושין – היצא שכו בהפסדו?", **תחומין** כה: 99-107.
- גודמן, יהודה, 2008. "אזרחות מודרנית ואמונה במדינת הלאום: הגזעה ודה-הגזעה בגיור מהגרים רוסים ומהגרים אתיופיים בישראל", יוסי יונה ויהודה שנהב (עורכים), **גזענות בישראל**, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, עמ' 381-415.
- , 2005. "גיור מהגרים: התאזרחות, ממשליות והדתה בישראל של שנות האלפיים", יוסי יונה ואדריאנה קמפ (עורכים), **פערי אזרחות: הגירה, פריין וזהות בישראל**, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, עמ' 207-238.
- ג'מאל, אמאל, 2005. "זכויות קיבוציות למיעוטים מקוריים: היבטים תיאורטיים ונורמטיביים", אלי רכס ושרה אוסצקי-לזר (עורכים), **מעמד המיעוט הערבי במדינת הלאום היהודית**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, עמ' 27-44.
- גרמשי, אנטוניו, 2009. **על ההגמוניה**, תרגום: אלון אלטרס, תל אביב: רסלינג.
- דון-יחיא, אליעזר, 1999. "פוליטיקה של הרחקה או פוליטיקה של הסדרה? ישראל ואזרחיה הערבים", **נייר עמדה**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- , 1997. **הפוליטיקה של ההסדרה: יישוב סכסוכים בנושאי דת בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- וייס, יפעת, 2001. "הגולם ויוצרו, או איך הפך חוק השבות את ישראל למדינה מולטי-אתנית", **תיאוריה וביקורת** 19: 45-69.
- ורפהטיג, זרח, 1976. "היש מקום להנהיג נישואין אזרחיים בישראל?", **דיני ישראל** ז: רט"ו-ר"כ.
- חשין, מישאל, 1982. "מורשת ישראל ומשפט המדינה", רות גביון (עורכת), **זכויות אזרח בישראל: קובץ מאמרים לכבוד חיים ח' כהן**, ירושלים: האגודה לזכויות האזרח בישראל, עמ' 68-47.
- טריגר, צבי, 2007. "אהבה ודעה קדומה: על הפרדוקסליות של תופעת הנישואין הבין דתיים בישראל", דפנה ברק-ארז, שלומית יניסקי-דביר, יפעת ביטון ודנה פוג' (עורכות), **עיונים במשפט, מגדר ופמיניזם**, שריגים: הוצאת נבו, עמ' 733-778.
- , 2005. "יש מדינה לאהבה: נישואין וגירושין בין יהודים במדינת ישראל", חנה נוה ואורנה בן-נפתלי (עורכות), **משפטים על אהבה**, תל אביב: רמות, עמ' 173-226.

הסדר העדה הדתית במשפט הישראלי כמנגנון של שליטה ומיון אתני

- יפתחאל, אורן, 2000. "מודל 'הדמוקרטיה האתנית' ויחסי יהודים-ערבים בישראל: היבטים גיאוגרפיים, היסטוריים ופוליטיים", רות גביון ודפנה הקר (עורכות), **השסע היהודי-ערבי בישראל – מקראה**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 107-123.
- כהן, אשר, 2006. **יהודים לא יהודים: זהות יהודית ישראלית ואתגר הרחבת הלאום היהודי**, ירושלים ותל אביב: מכון שלום הרטמן, הפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר אילן וכתר ספרים.
- כהן, אשר, וברוך זיסר, 2003. **מהשלמה להסלמה: השסע הדתי-חילוני בפתח המאה ה-21**, תל אביב: שוקן.
- כהן, חיים ה', 2000. "כפייה דתית בישראל", אהרון ברק וחיים ברנזון (עורכים), **ספר ברנזון** (כרך ב), שריגים: הוצאת נבו, עמ' 297-324.
- לוסטק, אילן, 2001. "הקאסטה הרפובליקנית במדינה הלא-ערבית", **תיאוריה וביקורת** 19: 127-124.
- , 1985. **ערבים במדינה היהודית**, תרגום: אורה גרינגולד, חיפה: מפרש.
- נויברגר, בנימין, 1999. "דמוקרטיה עם ארבעה כתמים", **פנים** 9: 104-108.
- סבן, אילן, 2008. "המשפט והמיעוט הערבי-ישראלי בשלושת העשורים הראשונים למדינה: מתכונת הפיקוח", **מחקר משפט** כד: 565-637.
- סמוחה, סמי, 2000. "דמוקרטיה אתנית: ישראל כאב טיפוס", רות גביון ודפנה הקר (עורכות), **השסע היהודי-ערבי בישראל – מקראה**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 153-200.
- עילם, יגאל, 2000. **יהדות כסטטוס קוו: פולמוס מיהו יהודי 1958 כהארה על יחסי דתיים וחילוניים במדינת ישראל**, תל אביב: עם עובד.
- פלד, יואב, 1993. "זרים באוטופיה: מעמדם האזרחי של הפלשתינאים בישראל", **תיאוריה וביקורת** 3: 21-35.
- פלד, יואב, וגרשון שפיר, 2005. **מיהו ישראלי – הדינמיקה של אזרחות מורכבת**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.
- פילק, דני, 2006. **פופוליזם והגמוניה בישראל**, תל אביב: רסלינג.
- קימרלינג, ברוך, 1999. "מדינה, הגירה והיווצרותה של הגמוניה (1948-1951)", **סוציולוגיה ישראלית** ב (1): 167-203.
- , 1998. "הישראלים החדשים: ריבוי תרבויות ללא רב תרבותיות", **אלפיים** 16: 264-308.
- , 1994. "דת, לאומיות ודמוקרטיה בישראל", **זמנים** 50-51: 134-144.
- קרייני, מיכאל, 2006א. "אוטולוגיה חוקתית להסדרי הדת בקרב המיעוט הערבי בישראל: ראשי פרקים לדיון", שלמה חסון ומיכאל קרייני (עורכים), **חסמים בפני שוויון הערבים בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, עמ' 43-71.
- , 2006ב. "ריקושטים יהודיים ודמוקרטיים", **משפט וממשל** ט: 461-496.
- , 2003. "על ה'שלנו' – רב תרבותיות בהקשר הערבי-יהודי", **עיוני משפט** כז (1): 71-108.
- , 2002. "יהודית ודמוקרטית – רב תרבותיות והעדה היוונית-אורתודוקסית", נחום לנגסטל ושוקי פרידמן (עורכים), **הקונפליקט – דת ומדינה בישראל**, תל אביב: משכל, עמ' 227-240.
- רובינשטיין, אמנון, 1973. "הזכות לנישואין", **עיוני משפט** ג: 433-458.

- רובינשטיין, אמנון, ואלכסנדר יעקובסון, 2003. **ישראל ומשפחת העמים: מדינת לאום יהודי וזכויות האדם**, תל אביב: שוקן.
- רוזנבלום, אירית, 2003. **תורת המשפחה החדשה**, תל אביב: הוצאת משפחה חדשה.
- שוחטמן, אליאב, 1995. "לשאלת הנהגתם של נישואים אזרחיים במדינת ישראל", אהרן ברק ואלינער מזוז (עורכים), **ספר לנדוי** (כרך ג), תל אביב: בורסי, עמ' 1596-1553.
- שומסקי, דימיטרי, 2001. "אתניות ואזרחות בתפיסת הישראלים הרוסים", **תיאוריה וביקורת** 19: 44-17.
- שיפמן, פנחס, 1995. **מי מפקד מנישואין אזרחיים**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- שלו, כרמל, 1995. "חופש ההתקשרות לנישואין ולחיים משותפים", כרמל שלו, פרנסס רדאי ומיכל ליבן-קובי (עורכות), **מעמד האישה בחברה ובמשפט**, תל אביב: שוקן, עמ' 502-459.
- שנהב, יהודה, 2003. **היהודים-הערבים: לאומיות, דת ואתניות**, תל אביב: עם עובד.
- , 2001. "פתח דבר – זהות בחברה פוסט לאומית", **תיאוריה וביקורת** 19: 1-16.
- שרלו, יובל, 1997. "האתגר גדול והמחיר עצום", **נקודה** 203: 4-47.
- Barzilai, Gad, 2000. "Fantasies of Liberalism and Liberal Jurisprudence: State Law, Politics, and the Israeli-Arab-Palestinian Community", *The Israel Law Review* 34: 425-451.
- Butler, Judith, Ernesto Laclau, and Slavoj Žižek, 2000. *Contingency, Hegemony, Universality: Contemporary Dialogues on the Left*, London and New York: Verso.
- Fogiel-Bijaoui, Sylvie, 2003. "Why Won't There Be Civil Marriage Any Time soon in Israel? Or: Personal Law – The Silenced Issue of the Israeli/Palestinian Conflict", *Nashim* 6: 28-34.
- Gitelman, Zvi Y., 2004. "The 'Russian Revolution' in Israel", in Alan Dowty (ed), *Critical Issues in Israeli Society*, Westport, Connecticut: Praeger Publishers, pp. 96-108.
- Landau, Jacob M., 1993. *The Arab Minority in Israel, 1967-1991: Political Aspects*, Oxford: Clarendon Press.
- Levy, Gal, 2011. "Secularism, Religion and the Status Quo", in Jack Barbalet, Adam Possamai, and Bryan S. Turner (eds.), *Religion and the State: A Comparative Sociology*, London: Anthem Press, pp. 95-122.
- Lustick, Ian, 1999. "Israel as a Non-Arab State: The Political Implications of Mass Immigration of Non-Jews", *The Middle East* 53(3): 417-433.
- , 1979. "Stability in Deeply Divided Societies: Consociationalism vs. Control", *World Politics* 31(3): 325-344.
- Saban, Ilan, 2000. "Minority Rights in Deeply Divided Societies: A Framework for Analysis and the Case of the Arab-Palestinian Minority in Israel", *NYU Journal of International Law and Politics* 36: 885-1003.
- Seliktar, Ofira, 1984. "The Arabs in Israel: Observations on the Psychology of the System of Controls", *The Journal of Conflict Resolution* 28(2): 247-269.

הסדר העדה הדתית במשפט הישראלי כמנגנון של שליטה ומיון אתני

Smootha, Sammy, 1980. "Control of Minorities in Israel and Northern Ireland",
Comparative Studies in Society and History 22(2): 256-280.

אור טוטנאור

האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל במבט השוואתי

תקציר

מחקר זה מבקש לתרום לחקר האופוזיציות בשתי דרכים: האחת היא גיבוש מסגרת ניתוח כמותית-השוואתית לבחינת אופוזיציות פרלמנטריות, והשנייה היא עמידה על מצבה של האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל לאורך השנים ועל השינויים שחלו בה, שלושים שנה מאז המחקר האחרון בנושא.

המחקר מציע לבחון אופוזיציות פרלמנטריות לפי שלושה מאפיינים שלהן, בהתבסס על הספרות הקיימת: לכידות האופוזיציה וגודלה, הכלים המוסדיים שלרשותה והעבר השלטוני שלה. לאחר מכן נבחנת האופוזיציה הישראלית תוך השוואה בין שלוש תקופות בתולדותיה, ונמצא כי משנות השבעים עד אמצע שנות התשעים הייתה האופוזיציה חזקה יותר מאשר בשנים שקדמו לתקופה זו או אלה שבאו אחריה.

א. מבוא

"בהתחשב בהכרה האקדמית הנרחבת בחשיבותן של "סוגיות אופוזיציה" לדמוקרטיה ולתיאוריה הדמוקרטית, מדהים עד כמה הידע וההבנה שלנו את ההיבטים השונים של אופוזיציה פוליטית נשארו חסרים יחסית" (Helms, 2008: 2).

לאופוזיציה הפרלמנטרית תפקיד מכריע במשטר הדמוקרטי. היא נועדה לפקח על הממשלה, לבקר אותה, ואולי חשוב מכול – להתחרות עמה על אמון הציבור. אך מהם המאפיינים המאפשרים לאופוזיציה פרלמנטרית למלא את תפקידה? מה גורם לאופוזיציה לבחור באסטרטגיה אחת או אחרת להגשמת

מטרותיה? כיצד אפשר להשוות בין אופוזיציה אחת לרעותה? כפי שמלמד הציטוט הפותח, על אף חשיבותה של הסוגיה שאלות מעין אלו עדיין לא נענו במלואן.

מחקר זה מבקש לתרום לחקר האופוזיציות בשתי דרכים: האחת היא גיבוש מסגרת ניתוח כמותית-השוואתית לבחינת אופוזיציות פרלמנטריות, והשנייה היא עמידה על מצבה של האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל לאורך השנים ועל השינויים שחלו בה, לראשונה זה שלושים שנה.¹

בהתבסס על הספרות הקיימת, המחקר מציע לבחון אופוזיציות פרלמנטריות באמצעות שלושה מאפיינים שלהן: לכידות האופוזיציה, הכלים המוסדיים שלרשותה והעבר השלטוני שלה. לאחר גיבוש מדדים כמותיים למאפיינים אלה מודגמת מסגרת הניתוח באמצעות בחינת האופוזיציה הישראלית תוך השוואה בין שלוש תקופות בתולדותיה.

ב. סקירת ספרות ומסגרת הניתוח

אופוזיציה פוליטית, במובנה הרחב, מוגדרת ככל התנגדות לשלטון המחזיק בעוצמה פוליטית או לאופן הפעלת אותה עוצמה (Ionescu and De Madariaga, 1968). המושג אופוזיציה משמש גם לסימון מבצע הפעולה, המתנגד. אם גורם א' שולט בהיבט מסוים של מערכת פוליטית בזמן מסוים, וגורם ב', אשר לא יכול לקבוע את התנהגות השלטון, מתנגד להתנהלותו של גורם א' בשלטון, הרי שגורם ב' מהווה אופוזיציה לגורם א' (Dahl, 1966: xvi). אופוזיציה פוליטית עשויה ללבוש מגוון צורות, כמו תנועות מחאה והתנגדות פנים-מפלגתית או פנים-ממשלתית. אופוזיציה פרלמנטרית, המוגדרת כסך כל המפלגות המיוצגות בפרלמנט ושאין חברות בממשלה (Morgenstern, Negri and Perez-Linan, 2008; Norton, 2008), נחשבת לביטוי המתקדם והמוסד ביותר של קונפליקט פוליטי, ולסממן חשוב ואולי אף הכרחי לדמוקרטיזציה (Lipset, 1963; Ionescu and De Madariaga, 1968). מרבית החוקרים מייחסים לאופוזיציה פרלמנטרית שלושה תפקידים מרכזיים: להעביר ביקורת על הממשלה; לפקח על פעולותיה; ולהציג אלטרנטיבה שלטונית מהימנה. נוסף לכך, ביכולתה להגן על מיעוטים, לייצג אינטרסים שונים מהאינטרסים של הרוב, לשמש צינור להעברת מידע פוליטי או לאפשר שיח פוליטי (Sartori, 1966b).

¹ המחקר המקיף האחרון בתחום הוא זה של גולדברג (1980).

בארבעים השנים האחרונות לא חלה התקדמות משמעותית בחקר אופוזיציות, בהשוואה להתקדמות שחלה בתחומי מחקר קרובים. במיוחד נכון הדבר לגבי תת-התחום של אופוזיציה פרלמנטרית. בתחום התיאורטי לא חלה התקדמות רבה מאז ספריו המכוננים של דאהל (Dahl, 1966; Dahl, 1971). בשנים האחרונות פורסמו אמנם לא מעט מאמרים בנושא אופוזיציה פוליטית – תיאורטיים ואמפיריים, היסטוריים וכמותניים – אך לרוב הם עוסקים באופוזיציה פוליטית בכלל, ללא התמקדות בפן הפרלמנטרי שלה, ומרביתם הם חקרי מקרה ללא תשתית תיאורטית וללא השוואה רחבת היקף (Blondel, 1997; Brack and Weinblum, 2011). דוגמה עדכנית לכך היא גיליון מיוחד של כתב העת *Journal of Legislative Studies* משנת 2008 בנושא אופוזיציה פרלמנטרית, אשר רובו הוא אסופת מאמרים העוסקים במדינה בודדת כגון דרום אפריקה (Schrire, 2008) או יפן (Inoguchi, 2008), או בקבוצה קטנה של מדינות כמו צפון אירופה (Andeweg, De Winter and Müller, 2008), או דרום אמריקה סקנדינביה (Christiansen and Damgaard, 2008) או דרום אמריקה ספציפיים (Dewan and Sperling, 2010; Stecker, 2011), ויש בכך משום התקדמות חשובה בחקר התחום, אך גם כאן ארוכה עוד הדרך למחקר השוואתי מקיף.²

העיסוק באופוזיציה פוליטית בכלל, במקום בגילויים פרטניים שלה כדוגמת האופוזיציה הפרלמנטרית, נעשה לרוב בהחלטה מודעת. כך, למשל, בראק ו-ויינבלום קוראות להרחבת גבולות ההגדרה של האופוזיציה הפוליטית, של השחקנים הנכללים בה ושל הפעולות שהיא מבצעת (Brack and Weinblum, 2011). גם הלמס (Helms, 2004), אשר מציע טיפולוגיה של אופוזיציות על בסיס חמישה אבות טיפוס – בריטניה, גרמניה, ארצות-הברית, צרפת ושווייץ – מתייחס לחלקה של האופוזיציה הפרלמנטרית בכלל המערכת, ולא למאפייניה באופן ממוקד. אין ספק שכדי לקבל תמונה מלאה של אופוזיציה במדינה מסוימת יש להתייחס לכל גילוייה, בפרלמנט ומחוצה לו. אין גם ספק בכך שלכל גילויי האופוזיציה הפוליטית יש מכנה משותף – היותם ביטוי להתנגדות לשלטון ולדרכיו. אך למעשה מדובר בתופעות שונות זו מזו (Norton, 2008). אפשר לראות כל ביטוי של אופוזיציה – בפרלמנט, במשרדי

² יוצא דופן הוא מחקרם של Falco-Gimeno and Jurado (2011), המשווה בין אופוזיציות וממשלות מיעוט ב-12 מדינות. מחקר זה שייך לתחום הכלכלה הפוליטית, שבו נפוצים מחקרים השוואתיים רחבי היקף כיוון שמרבית הנתונים הכלכליים נגישים במספר גדול של מדינות ושנים.

הממשלה, ברחוב וכו' – כמשחק; כל משחק מנוהל על פי כללים מסוימים, וכדי להבין את התנהגות השחקנים עלינו להבין את הכללים. הניסיון להבין את תופעת האופוזיציה בכללה דומה לניסיון להבין כמה משחקים במקביל. מדובר אמנם במטרה חשובה, אך לטעמי הדרך הבטוחה להגיע אליה היא קודם כל בהבנת כל משחק בנפרד. לפי תכנית פעולה זו, נראה שהמשחק האופוזיציוני-פרלמנטרי נשאר מאחור (Helms, 2008), אך אין זה מפני שלא ידועים לנו כללי המשחק – פרלמנטים ומפלגות הם נושאים שנחקרו רבות – אלא מאחר שלא נעשה מאמץ ממוקד להבין את ההתנהגות הפרלמנטרית של מפלגות האופוזיציה. בחינת גילוי מסוים של אופוזיציה במקום בחינתה כמכלול תאפשר למקד את שאלות המחקר ולבצע מחקר השוואתי המבוסס על משתנים כמותיים מדידים. מחקר השוואתי יאפשר להפריד את המאפיינים הייחודיים לכל מקרה ולכל מדינה מדפוסים ומהקשרים רחבים יותר, ולעמוד על הגורמים המשפיעים על אופי האופוזיציה הפרלמנטרית ופעילותה.

אם כך, הצעד הדרוש במצב המחקר כיום אינו דווקא ניסוח תיאוריה חדשה לגבי אופוזיציה בכלל או לגבי אופוזיציה פרלמנטרית בפרט (אם כי גם בכך תהיה תרומה לחקר התחום), ואינו חקרי מקרה נוספים (אם כי אלה תמיד תורמים להעשרת הידע והרחבתו); אלא ניסוח השאלות המתאימות לחקר האופוזיציה הפרלמנטרית ובניית הכלים המחקריים שיענו על שאלות אלו. זהו הצעד המוצע במחקר זה – באמצעות סקירת הספרות התיאורטית במטרה לגבש את השאלות המרכזיות הנוגעות לאופוזיציה הפרלמנטרית, ובאמצעות יצירת מדדים כמותיים כדי לענות על אותן שאלות במחקרי המשך השוואתיים.

כמו רוב המחקרים בתחום, גם מחקר זה מוצא את בסיסו בעבודתו של דאהל (Dahl, 1966). דאהל מפרט שש אמות מידה שבהן נבדלות אופוזיציות זו מזו: מידת הפיצול או הלכידות בין גופי האופוזיציה השונים; התחרותיות שלהם מול הממשלה;³ הזירה שבה הם פועלים; היכולת לזהות בבירור את האופוזיציה; מטרות האופוזיציה; והאסטרטגיות שלה. במחקר מאוחר יותר מציע בלונדל (Blondel, 1997) לצמצם את אמות המידה ולהסתפק בשלוש, אשר מהן נובעות האחרות: סוג הגוף האופוזיציוני (מבחינת זירת הפעולה שלו), מידת לכידות האופוזיציה ומטרותיה.

אמות מידה אלה מתאימות לניתוח כל ביטוי של אופוזיציה פוליטית. כיוון שכאן אנו מעוניינים לבחון אופוזיציות פרלמנטריות בפרט, מועיל לחזור

³ תחרותיות היא המידה שבה יחסי האופוזיציה מול הממשלה, בזירה האלקטורלית ובזירה הפרלמנטרית, מתאפיינים בתחרות טהורה, או לחלופין כוללים שיתוף פעולה בין הצדדים.

לשש אמות המידה של דאהל ולברור את הרלוונטיות לסוג זה של אופוזיציה. שתי אמות מידה אינן רלוונטיות כיוון שהן ברורות מאליהן: ראשית, זירת העימות נתונה מראש – הפרלמנט. מפלגות פועלות אמנם גם מחוץ לפרלמנט, דרך אמצעי התקשורת, בפנייה לבית המשפט, בגיוס המונים להפגנות, בלחץ על הביורוקרטיה וכו', אך במקרים אלו אפשר להגיד שהן אינן מפעילות אופוזיציה פרלמנטרית אלא אחרת. שנית, קל מאוד לזהות בבירור את האופוזיציה הפרלמנטרית כיוון שמטבעה היא מוגדרת כסך המפלגות שאינן בקואליציה, ולכן גם אמת מידה זו אינה רלוונטית.

אמות מידה אחרות נובעות ממאפיינים בסיסיים יותר של המערכת הפוליטית. מטרותיה של כל מפלגת אופוזיציה והאסטרטגיות שבהן היא בוחרת כדי להשיג את המטרות עשויות להיות שונות ממפלגה למפלגה, אך ניתן להניח לגביהן שתי הנחות משותפות. האחת היא שככלל לכל מפלגה, בין באופוזיציה ובין בקואליציה, יש שלוש מטרות: השגת הישגים אלקטוראליים (הצלחה בבחירות הבאות); השגת משרות ושלטון (למפלגת אופוזיציה – השתתפות בממשלה הבאה או הרכבתה; למפלגת קואליציה – שמירה על יציבות הממשלה והבטחת מעמדה או שיפורו בממשלה הבאה); והשפעה על המדיניות המיושמת בכהונה הנוכחית (Strøm and Muller, 1999). ההנחה השנייה היא שהאסטרטגיה של מפלגת אופוזיציה, באשר היא מהווה אופוזיציה פרלמנטרית, מושפעת מאפשרויות הפעולה העומדות לפניה במסגרת העבודה הפרלמנטרית, אשר מושפעות בתורן מהמוסדות האלקטוראליים והפרלמנטריים, ובמיוחד מהמידה שבה מוסדות הפרלמנט מעניקים לאופוזיציה אפשרות להשפיע על קבלת ההחלטות. האסטרטגיה של האופוזיציה והגורמים המשפיעים עליה יקבעו גם את התחרותיות שלה מול הממשלה (Blondel, 1997).

אמת המידה השישית של דאהל היא לכידות האופוזיציה הפרלמנטרית, כלומר המידה שבה האופוזיציה מפולגת לכמה סיעות נפרדות או מלוכדת תחת סיעה אחת הפועלת (בקירוב) כגוף אחד. הלכידות מתבטאת במספר הסיעות באופוזיציה וביחסי הכוחות המספריים ביניהן. אלה מושפעים ממערכת המפלגות ומהגורמים המעצבים אותה, ובעיקר משיטת הבחירות וממאפיינים מבניים של החברה, כגון קיום שסעים אתניים, דתיים, מעמדיים וכדומה (Dahl, 1965; Blondel, 1997; Helms, 2008). פאוול (Powell, 2000) מבחין בין מדינות שבהן נהוגות מערכות רב-מפלגתיות, שאותן הוא מכנה "משטרים יחסיים", לבין מדינות שבהן נהוגות מערכות דו-מפלגתיות, שאותן הוא מכנה "משטרים רובניים". במשטרים רובניים שיטת הבחירות לרוב מעודדת קיום שתי מפלגות גדולות המחזיקות יחד ברוב המוחלט של מושבי

הפרלמנט, האחת מרכיביה את הממשלה והשנייה מהווה באופן כמעט בלעדי את האופוזיציה הפרלמנטרית. במשטרים יחסיים שיטת הבחירות מאפשרת ריבוי מפלגות והאופוזיציה, כמו כל המערכת המפלגתית, מפוצלת לכמה מפלגות.

מאפיין נוסף הקשור ליכולתה של האופוזיציה להוות חלופה שלטונית מהימנה או להשפיע על קבלת ההחלטות בפרלמנט הוא גודלה. מאפיין זה אינו מופיע בכתביהם של דאהל ובלונדל כיוון שהוא רלוונטי לאופוזיציה פרלמנטרית בלבד, ולא לכל אופוזיציה פוליטית, אך הוא משתמע מהתייחסותו של בלונדל למאפיינים כגון הלכידות כ"קווי המתאר" של האופוזיציה (Blondel, 1997). גודל האופוזיציה אינו נובע ישירות מאופי מערכת המפלגות: במשטרים רובניים שתי המפלגות הגדולות יהיו לרוב קרובות זו לזו בגודלן, ולכן כך יהיו גם הקואליציה והאופוזיציה, אך במשטרים יחסיים האופוזיציה עשויה להיות קטנה יחסית אם נהוגות ממשלות רחבות (כנהוג בישראל או בפינלנד, למשל) או גדולה יחסית אם נהוגות ממשלות מיעוט (כמו בדנמרק, למשל).

מורגנסטרן ואחרים (Morgenstern *et al.*, 2008) מציעים טיפולוגיה המשלבת בין גודל האופוזיציה ללכידותה ומבחינה בין ארבעה סוגי אופוזיציה: אופוזיציה קטנה ומפוצלת היא החלשה ביותר, אופוזיציה גדולה ולכידה היא החזקה ביותר, ובין שני הקצוות נמצאים סוגי הביניים של אופוזיציה קטנה ולכידה או אופוזיציה גדולה ומפוצלת. יחד, גודל האופוזיציה ולכידותה מתארים כיצד האופוזיציה "נראית" ועד כמה היא יכולה לאיים על הממשלה בהחלפתה. בהמשך אראה כיצד אפשר להפוך את הטיפולוגיה המתוארת למשתנה ניתן לכימות.

לאחר סקירת אמות המידה השונות ניכר כי חלקן אינן רלוונטיות לאופוזיציה פרלמנטרית, וחלקן נובעות ממאפיינים אחרים ולכן אינן חיוניות לאפיון אופוזיציות ולסיווגן. אמות המידה הנותרות, אשר אמורות להסביר את שאר מאפייני האופוזיציה, הן שתיים – המסגרת המוסדית שבה האופוזיציה פועלת והמאפיינים המבניים של גודל האופוזיציה ולכידותה. מאלה, כאמור, אמורות לנבוע מטרות האופוזיציה והאסטרטגיות שלה, וכן מידת התחרותיות שלה. להלן אקרא לשתי אמות המידה הללו העוצמה המוסדית של האופוזיציה והעוצמה המבנית שלה, בהתאמה. אמות מידה אלו אמורות לספק לנו את המידע על אודות התנאים שבהם פועלת האופוזיציה הפרלמנטרית.

הקשר בין שני סוגי העוצמה – המבנית והמוסדית – צפוי להיות שלילי. פאוול (Powell, 1989; 2000) מראה כי עוצמה מוסדית גבוהה,

המתבטאת ביכולת האופוזיציה להשפיע על קבלת ההחלטות בפרלמנט, נפוצה במשטרים יחסיים, אשר כאמור מקיימים בדרך כלל אופוזיציות מפוצלות, יותר מאשר במשטרים רובניים, שבהם האופוזיציה לרוב כמעט אינה יכולה להשפיע על קבלת ההחלטות.

העוצמה המבנית והעוצמה המוסדית של אופוזיציה מלמדות על יכולתה למלא את תפקידה. כדי לבקר את הממשלה באופן קוהרנטי ולהציע דרך חלופית על אופוזיציה להיות לכידה; כדי לפקח ביעילות על פעולות הממשלה ולקדם אינטרסים אחרים באמצעות חקיקה האופוזיציה צריכה כלים מוסדיים; כדי להציע חלופה שלטונית האופוזיציה צריכה להיות לכידה וגדולה מספיק. עם זאת, היא זקוקה גם למידה של ניסיון בהחזקת השלטון כדי שהחלופה שהיא מציעה תהיה מהימנה. לכן אציע מאפיין נוסף של אופוזיציה, והוא העבר השלטוני שלה. הספרות מתייחסת לרוב למאפיין זה תחת השם תחלופה שלטונית. בהמשך אסביר מדוע המדדים הקיימים להערכת תחלופה שלטונית אינם מתאימים לחקר אופוזיציות, ולכן אעדיף להשתמש במושג אחר. אך תחילה אסביר מדוע זהו מאפיין חשוב של אופוזיציה פרלמנטרית.

תפקיד מהותי של האופוזיציה הפרלמנטרית הוא העמדת אפשרות חלופית לשלטון. מידת התחלופה השלטונית, כלומר המידה שבה מפלגות האופוזיציה מצליחות מעת לעת להחליף את הממשלה, מעידה על המידה שבה האופוזיציה ממלאת תפקיד זה בהצלחה (Johnson, 1997).

מנקודת המבט של השלטון, תחלופה שלטונית מעידה על היענותיות (Responsiveness) של השלטון, תכונה הנתפסת כחיונית לדמוקרטיה (Dahl, 1971). מתוך הנחה שבמציאות שום ממשלה אינה מתפקדת באופן מושלם לאורך זמן ומדי פעם דינה להיכשל, הרי שחוסר תחלופה יכול להעיד על כך שהממשלה והמפלגות המרכיבות אותה אינן מושפעות בקלפי מתפקודן בשלטון. יתר על כן, חוסר תחלופה גם תורם למצב של חוסר אחריותיות (Accountability) של הממשלה: כאשר המחזיקים בשלטון יודעים שאין לבוחר אפשרות להחליפם באחרים, פוחת הצורך שלהם לתת דין וחשבון על מעשיהם או להתאים אותם להעדפות הבוחר (Przeworski et al., 2000).

לבסוף, וחשוב יותר לענייננו, תחלופה שלטונית אינה רק מעידה על הצלחת האופוזיציה ועל בריאות המשטר הדמוקרטי אלא גם תורמת לעצם יכולתה של האופוזיציה להחליף את הממשלה, כיוון שמפלגת אופוזיציה המחזיקה בניסיון שלטוני כלשהו יכולה להציג עצמה בפני הבוחר כחלופה

שלטונית מהימנה יותר (כמפלגת שלטון חלופית או כשותפה קואליציונית חלופית במקום השותפות הקיימות, כתלות בסוג הממשלות הנפוץ במדינה).

הגורם אשר צפוי להשפיע במידה הרבה ביותר על תחלופה שלטונית הוא מערכת המפלגות. סרטורי (Sartori, 1966a; 1966b) טוען כי תחלופה שלטונית מושלמת, שבה הממשלה והאופוזיציה מחליפות צדדים בבת-אחת, אמורה להתקיים רק במערכות דו-מפלגתיות. במערכות רב-מפלגתיות מתוונות התחלופה היא הדרגתית, אך לאורך זמן כל המפלגות צפויות להשתתף בשלטון. לבסוף, במערכות רב-מפלגתיות מקוטבות הוא מצפה לראות תחלופה חלקית, עם מפלגות מרכז אשר נמצאות תמיד בשלטון, ומפלגות קיצוניות שלעולם יושבות באופוזיציה ושכתוצאה מכך עשויות לאמץ עמדות אנטי-ממסדיות או פופוליסטיות (Sartori, 1966a; 1966b).

גיולי (Giulj, 1981) קושרת בין תחלופה שלטונית לבין מוסדות הפרלמנט והיחסים בין האופוזיציה לממשלה. היא מחלקת את מדינות אירופה למשטרים בעלי דפוס עימות (Confrontation) ולמשטרים בעלי דפוס פישור (Conciliation). במשטרי עימות הממשלה אחראית לקביעת המדיניות ולביצועה, ולאופוזיציה אין השפעה על המדיניות ותפקידה להתעמת עם הממשלה ולבקר את פעולותיה. במשטרי פישור האופוזיציה משתתפת בתהליך קביעת המדיניות, בעיקר דרך ועדות הפרלמנט, והיחסים בינה לבין הממשלה הם של שיתוף פעולה יותר מאשר של תחרות לעומתית. דפוס של עימות, שבו לאופוזיציה אין כל השפעה על המדיניות, מחייב (או מניח) תחלופת שלטון סדירה יחסית, אשר ממתנת את העימות ומאפשרת את הכלתו במסגרת כללי המשחק הדמוקרטיים תוך שמירה על הלגיטימיות של השלטון. לעומת זאת, דפוס של פישור מפצה על חוסר תחלופה שלטונית בכך שהוא מאפשר השפעה למפלגות אופוזיציה גם אם אינן יכולות להגיע לשלטון (Dahl, 1965; Giulj, 1981). כיוון הקשר יכול להיות גם הפוך, כפי שמציע סטרום (Strøm, 1984), הטוען שבמדינות שבהן אפשר להשפיע על קבלת ההחלטות מהאופוזיציה, מפלגות יעדיפו לעתים שלא להצטרף לממשלה ולשאת באחריות הנלווית לכך אלא להשפיע מהאופוזיציה. כך תתקבל אופוזיציה שאינה מגיעה לעתים קרובות לשלטון, אך מתוך בחירה. לאור טענות אלו נצפה לראות קשר בין תחלופה שלטונית לבין העוצמה המבנית של האופוזיציה, המושפעת גם היא ממערכת המפלגות, וכן קשר בין תחלופה שלטונית לבין העוצמה המוסדית של האופוזיציה.

ניתוח הספרות הקיימת מעלה אם כן מספר מצומצם של משתנים אשר אמורים להעניק ידע מספיק על יכולתה של אופוזיציה נתונה למלא את

תפקידיה ביעילות. בהתאם לכך אקבץ את המשתנים לכדי שלושה מדדים כמותיים, אשר יחד מהווים מסגרת ניתוח המאפשרת השוואה בין מספר גדול של אופוזיציות. יש להדגיש כי מסגרת ניתוח זו אינה בוחנת את פעילותה של האופוזיציה או את האסטרטגיות שבהן היא בוחרת בפועל, אלא רק את התנאים לפעילותה אשר יקבעו את יכולתה לתפקד; לכן מסגרת ניתוח זו גם אינה מהווה תיאוריה של אופוזיציה. כדי לבנות מודל הסברי מלא יש לבחון ולהביא בחשבון גם את מטרותיה של האופוזיציה (ובעיקר את המידה שבה הן שונות ממטרות השלטון (Blondel, 1997), ואת פעולותיה של האופוזיציה בפרלמנט (בעיקר את המידה שבה היא מתעמתת עם הממשלה או משתפת עמה פעולה).⁴ חקר מאפיינים אלה של האופוזיציה הפרלמנטרית חשוב אך הוא מעבר למסגרת מאמר זה, אשר מתמקד בהמשגת התנאים לפעולתה של האופוזיציה ובמדידתם כתשתית למחקרי המשך בתחום.

כמה מאפיינים אפשריים לא מצאו את דרכם למסגרת הניתוח: המפלגה הגדולה באופוזיציה היא גורם חשוב (ולעתים היא אף נקראת בעצמה האופוזיציה), אך כל המדדים הרלוונטיים משוקללים כך שלמפלגה הגדולה באופוזיציה ממילא יש משקל גדול בהם, כפי שיוסבר בהמשך; מאפיינים אישיותיים של ראש האופוזיציה אינם נכללים בניתוח כיוון שהם אינם מעוגנים בתיאוריה קיימת של אופוזיציה; תפקיד רשמי של ראש אופוזיציה קיים במדינות ספרות בלבד, ולכן גם מאפיינים מוסדיים של התפקיד אינם תורמים דיים לניתוח, וכמובן גם הם אינם מעוגנים בתיאוריה; ולבסוף, למאפיינים אידיאולוגיים או אתניים של מפלגות האופוזיציה יש משמעות שונה במדינות שונות, ולכן לא יהיה נכון להכלילם במסגרת ניתוח כזו – לפחות לא בשלב הנוכחי אלא תחת מטרות האופוזיציה ופעולותיה, אשר כאמור יידונו במחקר נפרד.

לסיכום, שלושת המדדים המרכיבים את מסגרת הניתוח הם:

1. **עוצמה מבנית** – העוצמה הנובעת מגודלה של האופוזיציה ומלכידותה. ככל שהאופוזיציה גדולה יותר ומלוכדת יותר היא תוכל לתפקד טוב יותר כחלופה שלטונית. אופוזיציה חזקה במובן זה תהיה גדולה מספיק כדי

⁴ שימוש של האופוזיציה הפרלמנטרית בכלים פרלמנטריים אחרים, כגון שאילתות, הצעות לסדר היום, עבודה בוועדות וכדומה, הוא מסובך יותר להשוואה בין-לאומית בשל ההבדלים בכלים עצמם ובמוסכמות בנוגע לשימוש בהם.

להיתפס כחלופה מהימנה לשלטון ולכידה מספיק כדי להצליח לפעול מול הממשלה באופן מתואם ולהציג עמדה עקבית כנגדה.

2. **עוצמה מוסדית** – העוצמה שמעניקים לאופוזיציה ההסדרים המוסדיים בפרלמנט הקובעים עד כמה תוכל להשפיע על קבלת החלטות ועל קביעת המדיניות. אופוזיציה בעלת עוצמה מוסדית גבוהה תוכל להשפיע על החלטות הממשלה ולהעביר החלטות המשרתות את ציבור הבוחרים של האופוזיציה. בכך היא תוכל לבצע היטב את תפקידי הפיקוח והייצוג.

3. **עבר שלטוני** – המידה שבה המפלגות המרכיבות את האופוזיציה מחזיקות בעבר של השתתפות בשלטון, כלומר עד כמה חילקו את זמנן בין הקואליציה לאופוזיציה. דפוסי התחלופה בין אופוזיציה לקואליציה מעידים על הצלחתה של האופוזיציה כחלופה שלטונית בעבר, וצפויים להשפיע על יכולתה להציג עצמה כחלופה שלטונית מהימנה בהווה.

ג. שיטה ונתונים

מדדים

כאמור, מסגרת הניתוח כוללת שלושה מדדים – עוצמה מבנית, עוצמה מוסדית ועבר שלטוני. אסביר להלן כיצד מחושב כל אחד מהמדדים.

עוצמה מבנית – מדד זה נבחן באמצעות שני משתנים: גודל האופוזיציה ולכידותה. גודל האופוזיציה מחושב כחלק היחסי של מספר המושבים של סיעות האופוזיציה מתוך מספר המושבים בפרלמנט כולו. את לכידות האופוזיציה אפשר למדוד באמצעות משתנה הנקרא מספר מפלגות אפקטיבי (Laakso and Taagepera, 1979). משתנה זה מביא בחשבון לא רק את מספר המפלגות אלא גם את יחסי הכוחות ביניהן, וככל שהמספר גבוה יותר כך האופוזיציה מפוצלת יותר ולכידה פחות. מספר המפלגות האפקטיבי מחושב כהופכי של סכום ריבועי הגדלים של המפלגות (Laakso and Taagepera, 1979:4), וגודל מפלגה מחושב כחלקה היחסי מתוך כלל האופוזיציה.⁵

לאחר חישוב הגודל והלכידות של כל אופוזיציה צירפתי את שני המשתנים למדד אחד, שהוא המנה המתקבלת מחלוקת גודל האופוזיציה

⁵ הנוסחה לחישוב מספר המפלגות האפקטיבי היא: $N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2} = \left(\sum_{i=1}^n p_i^2 \right)^{-1}$.

במספר המפלגות האפקטיבי שבה. מדד זה אינו קיים בספרות אך הוא מתבסס על הטיפולוגיה המופיעה במאמרם של מורגנסטרן ואחרים (Morgenstern et al., 2008), ומשלבת בין גודלה של האופוזיציה ללכידותה (ראו לעיל). מדד העוצמה המבנית מאפשר להפוך את הטיפולוגיה של מורגנסטרן ואחרים למשתנה כמותי רציף.

יחידת הניתוח של המדד שנוצר היא כהונת אופוזיציה בודדת. ניתן ליצור גם משתנה ממוצע, כך שרמת הניתוח תהיה תקופה (בהשוואה דיאכרונית) או מדינה (בהשוואה בין מדינות). במחקר זה אשווה בין שלוש התקופות בישראל באמצעות ממוצע משוקלל לפי זמן, כך שניתן משקל גדול יותר לאופוזיציה שכינה זמן ממושך מאשר לאופוזיציה שכינה זמן קצר בלבד. מחקר אחר מדגים השוואה בין מדינות באמצעות ממוצעים מדינתיים (טוטנאור, 2013).

עוצמה מוסדית – מקובל לבחון את חוזקה של מערכת הוועדות כמדד לעוצמתה המוסדית של האופוזיציה (Strøm, 1984; Powell, 2000). הוועדות הפרלמנטריות נחשבות לכלי החשוב ביותר שבאמצעותו האופוזיציה משפיעה על מדיניות הממשלה, הן מתוקף היותן זירה לפיקוח על הממשלה והן מתוקף תפקידן בעבודת החקיקה. מערכת ועדות חזקה מעניקה אפוא לאופוזיציה סיכויים טובים להשפיע על מדיניות הממשלה ועל החקיקה המתקבלת בפרלמנט (Strøm, 1984). במחקר זה נעשה שימוש במדד חוזק מערכת הוועדות של פאוול (Powell, 2000), המורכב משני קריטריונים. הראשון בוחן אם מספר הוועדות הקבועות החופפות למשרדי הממשלה גבוה מ-10, והשני בוחן אם האופוזיציה מקבלת חלק במינויים ליושבי ראש הוועדות. יחד, קריטריונים אלה משקפים את חוזקה של מערכת הוועדות ביחס לממשלה וכן את חלקה של האופוזיציה בשליטה על עבודת הוועדות. חיבור שני קריטריונים אלה יוצר סולם בן שלוש רמות, משליטה מלאה של הממשלה על הפרלמנט (0) ועד השפעה רבה של האופוזיציה (2). יתרונו של מדד זה הוא בפשטותו ובזמינות הנתונים על אודות מדינות רבות. מספר חקרי מקרה (case studies) איששו כי שני הקריטריונים הנכללים במדד אכן מעידים על יכולת ההשפעה של האופוזיציה, ומקושרים סטטיסטית לביטויים אחרים של שיתוף האופוזיציה בקבלת ההחלטות (Powell, 2000). בשל אופיים הקבוע יחסית של מאפיינים אלו, המושפעים מגורמים ומכללים פרלמנטריים שבדרך כלל אינם משתנים (לפחות לא שינוי חריף ותדיר), נהוג למדוד עוצמה מוסדית ברמת המדינה, כך שכל מדינה מקבלת ציון אחד. ערך העוצמה המוסדית של ישראל במחקר זה

מבוסס על מחקרו של סטרומ (Strøm, 1984). המדד הכמותי מגובה בתיאור מפורט יותר של הכלים הפרלמנטריים העומדים לרשות האופוזיציה בישראל.

עבר שלטוני – המדדים הקיימים לתחלופה שלטונית בוחנים את מידת

השינוי בין ממשלה אחת לבאה אחריה: מה גודלן היחסי של המפלגות שעברו מהקואליציה לאופוזיציה ולהפך, מה גודלן היחסי של מפלגות שהיו חברות בממשלה אחת וגם בבאה, או כמה שרים התחלפו בין הממשלות (Strøm, 1985; Warwick, 1992; Mair, 2008). מדדים אלה ואחרים אינם מתאימים לענייננו משלוש סיבות עיקריות. ראשית, הם בוחנים תחלופה מנקודת המבט של הממשלה, בעוד שחילופי שלטון עשויים להתקיים באופן סדיר ועדיין יישאר חלק משמעותי מהפרלמנט באופן קבוע באופוזיציה. שנית, מדדים אלו אינם בוחנים תחלופה לאורך זמן,⁶ בעוד שחלק מהטענות שהועלו לעיל מתייחסות במפורש להשפעה של משך הזמן שבו נמצאת מפלגה באופוזיציה. ושלישית, מדדים אלו אינם מאפשרים להבחין בין מפלגות שונות באותה מערכת, אך הבחנה זו חשובה לנו כיוון שבפרלמנט נתון עשויות להימצא מפלגות אשר תמיד נמצאות בקואליציה, כאלה שתמיד נמצאות באופוזיציה וכאלה אשר מחלקות את זמןן בין הקואליציה לאופוזיציה. אם תחלופה שלטונית אכן משפיעה על מפלגות אופוזיציה כפי שנטען בספרות, הרי שיש צורך במדד המבחין בין מפלגה אחת לרעותה.

מסקירת הספרות עולה שעבר שלטוני או היעדרו עשויים להשפיע ברמת המפלגה הבודדת, למשל כתמריץ להקצנה בעמדות, וברמת האופוזיציה כולה, למשל מבחינת יכולתה לשמש כחלופה מהימנה לממשלה. כמו כן, ייתכן שיש גורמים ברמת המערכת הפוליטית ככלל, כמו מספר המפלגות, המשפיעים על מידת התחלופה השלטונית לאורך זמן. לכן אציע מדד חדש בעל שלושה חלקים (או שלושה מדדים), אחד עבור כל אחת מהרמות שלעיל.

נתחיל ברמת המפלגה. כפי שתואר בסקירת הספרות לעיל, הרציונל התיאורטי בבסיס ההשערות לגבי הקשר בין עבר שלטוני להתנהגות המפלגה הוא שיש משמעות למשך הזמן שבו מפלגה נמצאת באופוזיציה, ביחס לזמן קיומה או למשך הזמן שהייתה בקואליציה. לכן, המדד ברמת המפלגה הוא פשוט יחסית – נחסיר את משך הישיבה באופוזיציה ממשך השותפות בקואליציה, ונחלק במשך קיומה של המפלגה (בימים):

⁶ יוצא דופן מחקרו של Ieraci (2012), אשר מחשב ממוצע פשוט של תחלופת ממשלות.

$$GPI(p) = \frac{CTp - OTp}{TTp}$$

בביטוי זה $GPI(p)$ משמעו $GPI(p)$, Governmental Past Index (party) הוא מספר הימים בקואליציה, OT הוא מספר הימים באופוזיציה ו- TT הוא משך קיומה הכולל של המפלגה, בימים.

מדד זה ינוע בין 1- (-) כאשר המפלגה הייתה תמיד באופוזיציה, ל-1 כאשר המפלגה הייתה תמיד בקואליציה.

יש לשים לב שמדד זה "עיוור" לוותק של המפלגה ביחס לאחרות. כך, מפלגה שקיימת ארבע שנים ומתוכן ישבה שנה באופוזיציה, ומפלגה שקיימת עשרים שנה ומתוכן ישבה חמש שנים באופוזיציה יקבלו שתיהן את הערך 0.5. באופן דומה, מפלגה שקיימת חצי שנה ובזמן זה הייתה באופוזיציה, ומפלגה שקיימת שישים שנה ותמיד הייתה באופוזיציה יקבלו שתיהן את הערך 1- (-). מאפיין נוסף שאינו מופיע במדד זה הוא גודל המפלגה.

נתונים אלה – גודל המפלגה והוותק שלה – חשובים יותר כאשר אנו רוצים לבחון את העבר השלטוני של האופוזיציה כולה. במקרה כזה נרצה שמפלגות גדולות יקבלו משקל גדול יותר מקטנות, ושמפלגות ותיקות יקבלו משקל גדול יותר ממפלגות חדשות:⁷

$$GPI(o) = \frac{\sum_{i=1}^n (GPI(p)_i * Si * TT_i)}{\sum_{j=1}^m (TT_j * Sj)} = \frac{\sum_{i=1}^n [(CT_i - OT_i) * Si]}{\sum_{j=1}^m (TT_j * Sj)}$$

S בנוסחה זאת הוא מספר המושבים של כל מפלגת אופוזיציה.

⁷ אציג דוגמה להמחשת החשיבות שבשקלול ותק המפלגה: נניח שיש באופוזיציה שתי מפלגות בגודל שווה. נניח גם שמפלגה א' הייתה תמיד באופוזיציה ($GPI=1$), ומפלגה ב' הייתה כמעט תמיד בקואליציה ורק לאחרונה עברה לאופוזיציה ($GPI=0.99$). עתה נבחן שני מקרים – בראשון מפלגה א' קיימת 4 שנים ומפלגה ב' קיימת 40 שנים, ובשני מפלגה א' קיימת 40 שנים ומפלגה ב' קיימת 4 שנים. במקרה הראשון לאופוזיציה כולה יש בעברה כ-40 שנים בשלטון, בעוד שבמקרה השני יש לה רק כ-4 שנים. ללא שקלול הזמן יהיה לאופוזיציה בשני המקרים ערך $GPI(o)$ זהה – בערך 0. עם שקלול זמן ערכי המדד ישקפו את ההבדלים בין המקרים – 0.82 במקרה הראשון ו-0.82 (-) במקרה השני. אם נחליף את השנים במספר מושבים ונניח ששתי המפלגות בעלות ותק זהה, נקבל דוגמה לחשיבות שבשקלול גודל המפלגה.

לבסוף, הממד הכללי ביותר בודק את המידה שבה ההשתתפות בשלטון מאוזנת בין המפלגות בפרלמנט; לכן הוא ייקרא מדד השוויון בשלטון (GPP – Governmental Past Parity). ערכו יהיה 0 אם כל מפלגה בפרלמנט כיהנה זמן שווה באופוזיציה ובקואליציה, ו-1 אם כמה מפלגות כיהנו במשך כל התקופה בקואליציה בעוד אחרות ישבו תמיד באופוזיציה. דרך חישוב מדד זה דומה לחישוב הממד לאופוזיציה, בשני הבדלים: ראשית, מדד זה כולל את כל מפלגות הפרלמנט – באופוזיציה ובקואליציה; שנית, הממוצע מחושב לפי הערכים המוחלטים של המדדים המפלגתיים:

$$GPP = \frac{\sum_{i=1}^n (|GPI(p)_i| * Si * TT_i)}{\sum_{j=1}^m (TT_j * Sj)} = \frac{\sum_{i=1}^n [(|CT_i - OT_i|) * Si]}{\sum_{j=1}^m (TT_j * Sj)}$$

לסיכום חלק זה, פיתחתי שלושה מדדי עבר שלטוני לשלוש רמות – המפלגה, האופוזיציה והפרלמנט. חשוב לזכור שהערכים שיתקבלו מנתוני השנים הראשונות לקיום הפרלמנט או מהשנים הראשונות לתחילת המדינה צפויים להיות קיצוניים מאוד; זאת כיוון שמפלגות שהיו חברות בממשלה הראשונה או בממשלות הראשונות טרם הספיקו להיות באופוזיציה, ולהפך – אלה שבאופוזיציה טרם הספיקו להיות בקואליציה. משהדגשנו הסתייגות זו, חשוב לציין שאין להבין ממנה שעם הזמן כל המדדים צפויים להתכנס לאפס (איזון מוחלט).

נתונים

לצורך המחקר נאספו מהאתר הרשמי של הכנסת נתונים על כל הכנסות, כולל הרכב המפלגות בכל כנסת ושיוכן לאופוזיציה או לקואליציה, מקום המדינה ועד לממשלת האחדות שהוקמה ב-9.5.2012 ופורקה 70 ימים לאחר מכן.

כדי לעמוד על מגמות של התחזקות או היחלשות של האופוזיציה בישראל נערכה השוואה בין שלוש תקופות בהיסטוריה של המדינה:

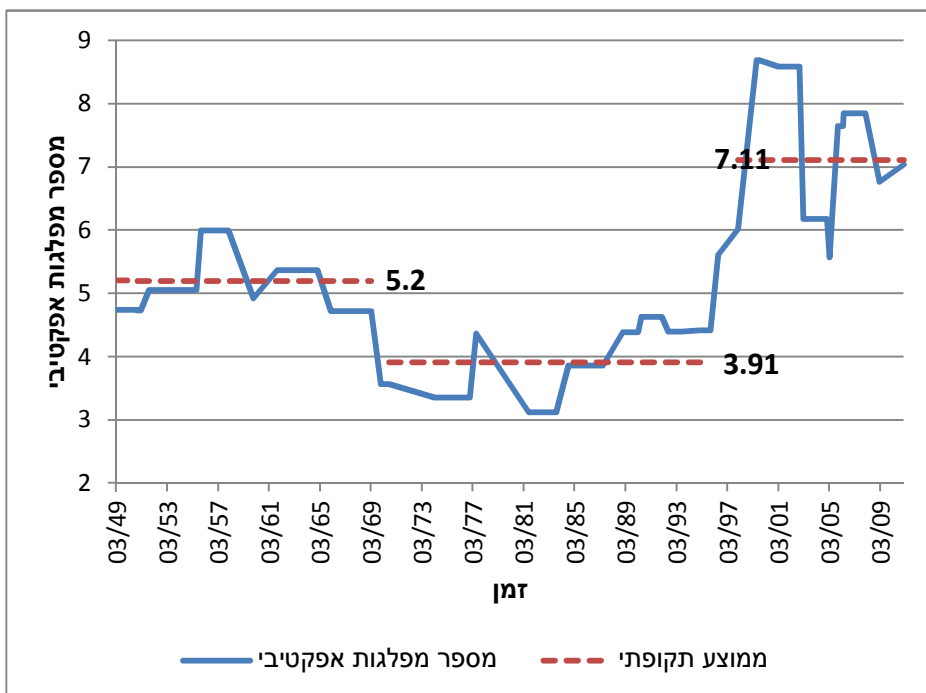
1. מקום המדינה ועד הכנסת השישית (1949-1969) – תקופת הדומיננטיות של מפא"י.

2. מתחילת כהונת הכנסת השביעית עד הבחירות לכנסת ה-14 (1969-1996) – התקופה הדו-גושית, שתחילתה מיד לאחר השתתפותה הראשונה של גח"ל בממשלה וסיומה בבחירות הראשונות שנערכו בשיטת הבחירה הישירה של ראש הממשלה.

3. מהכנסת ה-14 ואילך – תקופת היחלשות המפלגות הגדולות.

ההצדקה לחלוקה זו נובעת מההבדלים במערכת המפלגות בשלוש התקופות. כפי שניכר מתרשים 1, עד בחירות 1969 מספר המפלגות האפקטיבי לא ירד מ-4.5, והממוצע בתקופה זו היה 5.2. בבחירות 1969 ירד מספר המפלגות האפקטיבי ל-3.57, ונשאר נמוך מ-4.5 עד בחירות 1996; מספר המפלגות האפקטיבי הממוצע בתקופה זו היה 3.91, נמוך ב-25% מהממוצע בתקופה הראשונה. מאז בחירות 1996, שהיו הראשונות שנערכו בשיטת הבחירה הישירה, עלה מספר המפלגות האפקטיבי והגיע לשיא של 8.69 בבחירות 1999. הממוצע מ-1996 עד 2012 עומד על 7.11 – גבוה ב-82% מהממוצע לתקופה הקודמת. נתונים אלו מראים כי שלוש התקופות מאופיינות במערכות מפלגות שונות: הראשונה רב-מפלגתית פלורליסטית, השנייה רב-מפלגתית מתונה והשלישית רב-מפלגתית קיצונית ומפוררת.

תרשים 1: מספר המפלגות האפקטיבי בישראל לפי תקופות



ד. תוצאות – ישראל בהיבט השוואתי

אפרט תחילה את תוצאות המחקר בחלוקה לפי המדדים השונים, ולאחר מכן אתאר את התמונה הכוללת העולה מהמחקר בנוגע לאופוזיציה הפרלמנטרית בישראל.

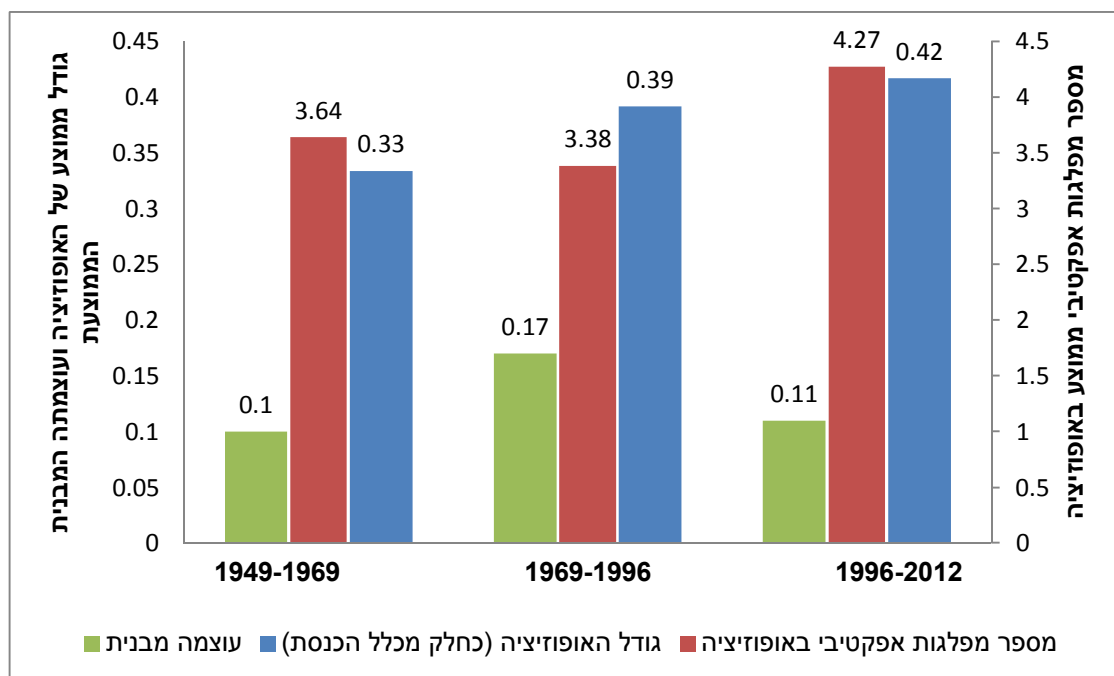
גודל, לכידות ועוצמה מבנית

העוצמה המבנית מבטאת כאמור את היחס בין גודל האופוזיציה ללכידותה. אתיחס תחילה לכל מרכיב בעוצמה המבנית בנפרד, ראשית לגודל האופוזיציה ושנית ללכידותה, ולאחר מכן לערכי מדד העוצמה המבנית. הערכים הממוצעים בכל תקופה מופיעים בתרשים 2.

מבחינת גודלה, באופוזיציה בישראל מכהנים בממוצע 45 חברי כנסת (0.375 מכלל חברי הכנסת), אך מספר זה ידע עליות ומורדות במשך השנים. באופוזיציה הקטנה ביותר היו 12 חברי כנסת, והיא פעלה בזמן ממשלת הליכוד הלאומי שהוקמה לקראת מלחמת ששת הימים והייתה למעשה ממשלת האחדות הראשונה בהיסטוריה הישראלית. האופוזיציה הגדולה ביותר, לעומת זאת, כללה 104 חברי כנסת. מצב חריג זה, שבו הממשלה מחזיקה בעצם רק ב-16 מנדטים, נוצר מעט לפני בחירות 2006, כשראש הממשלה אריאל שרון עמד בראש מפלגת קדימה והשותפה היחידה לממשלתו הייתה אגודת ישראל. כאשר מתעלמים מממשלות קצרות מועד כגון זו וכוללים רק ממשלות שכיחנו יותר ממאה ימים, האופוזיציה הגדולה ביותר החזיקה ברוב של 64 חברי כנסת והתהוותה עם הקמת ממשלת המיעוט של רבין ב-1992, שנתמכה מבחוץ על ידי "הגוש החוסם" של המפלגות הערביות. בחינה של האופוזיציות בישראל בחלוקה לפי התקופות שהוזכרו לעיל – משנת 1949 עד 1969; משנת 1969 עד 1996; ומשנת 1996 עד 2012 – מצביעה על מגמה מסוימת של התרחבות האופוזיציה. גודלה הממוצע של האופוזיציה גדל עם השנים מכ-40 חברים עד 1969 (0.33 מהכנסת), לכ-47 חברים (0.39) בשנים 1969-1996⁸ ו-50 חברים (0.42) מ-1996 ואילך.

⁸ ללא תקופת ממשלות האחדות בשנות השמונים עומד הממוצע על 55, שהם 0.46 מהכנסת.

תרשים 2: מאפיינים מבניים של האופוזיציה בישראל בחלוקה לשלוש תקופות



גם מספר המפלגות האפקטיביות באופוזיציה בישראל, בעל ממוצע של 3.78, מתאפיין בשונות ניכרת. האופוזיציה המלוכדת ביותר הייתה בכנסת העשירית, בשנים 1984-1981, ובה מספר המפלגות האפקטיביות היה 1.3. שיא הפיצול באופוזיציה הגיע שנים מועטות לאחר מכן, כשבשנת 1987 נשארו מחוץ לממשלות האחדות תשע מפלגות – הגדולה בהן בת 5 מנדטים – ומספר המפלגות האפקטיביות עמד על 7.38 באופוזיציה שגודלה 24 מנדטים.

כאשר בוחנים את לכידות האופוזיציה לאורך זמן מתגלה כי בין התקופה הראשונה לשנייה חלה ירידה קלה במספר המפלגות האפקטיביות באופוזיציה, מ-3.64 ל-3.38 (ללא תקופת ממשלות האחדות). עם זאת, מאז

שנת 1996 חלה עלייה ניכרת, ומספר המפלגות האפקטיבי באופוזיציה עמד בתקופה זו על 4.27 – עלייה של כ-26% מהתקופה שלפניה.

כאשר מאחדים את נתוני הגודל והלכידות למדד עוצמה מבנית, הערך הממוצע של המדד בתקופה הראשונה עומד על 0.1, קרוב מאוד לערך הממוצע של התקופה השלישית, שהוא 0.11. התקופה השנייה מתאפיינת בעוצמה מבנית גבוהה יותר, 0.17, בשל הלכידות הממוצעת הגבוהה יותר בהשוואה לתקופות האחרות. הממוצע לכל שנות המדינה הוא 0.13, נמוך משמעותית מהממוצע של עשרים דמוקרטיים מבוססות אחרות.⁹ גם בכל אחד מהרכיבים הנפרדים נמצאת ישראל רחוק מהממוצע (ראו טבלה 1). למעשה, מבין עשרים המדינות, האופוזיציה בישראל חזקה יותר מבחינה מבנית רק בהשוואה לזו שבשווייץ (טוטנאור, 2013).

טבלה 1: עוצמה מבנית – ישראל בהשוואה לעשרים מדינות אחרות

הממוצע הבין-לאומי (בסוגריים: סטיית תקן)	הממוצע בישראל (1949-2012)	
0.44 (0.09)	0.375	גודל
2.51 (0.96)	3.78	מספר המפלגות האפקטיבי באופוזיציה
0.22 (0.08)	0.13	עוצמה מבנית

מקור: עיבוד המחבר לטוטנאור, 2013.

עוצמה מוסדית

העוצמה המוסדית מוערכת, כאמור, באמצעות מדד של עוצמת מערכת הוועדות הפרלמנטריות. המדד מבוטא בסולם בן שלוש רמות, לפי מידת ההשפעה שמערכת הוועדות מקנה לאופוזיציה – מרובה, מועטה ואפסית.

⁹ רשימת המדינות כוללת את כל הדמוקרטיות הפרלמנטריות במערב אירופה וכן את קנדה, אוסטרליה, ניו-זילנד ויפן, ראו טוטנאור, 2013.

טבלה 2 מציגה את נתוני העוצמה המוסדית של ישראל ושל עשרים מדינות נוספות, בחלוקה לפי העוצמה המבנית שלהן. נתוני העוצמה המוסדית נלקחו מפאוול (Powell, 2000) ומסטרומ (Strøm, 1984). נתוני העוצמה המבנית נאספו על ידי טוטנאור (2013), והחלוקה לרמות נעשתה תוך ניסיון לשמור על שלוש קבוצות שוות בגודלן.

טבלה 2: עוצמה מוסדית ועוצמה מבנית ב-21 מדינות

עוצמה מבנית גבוהה (>0.25)	עוצמה מבנית בינונית (0.24-0.18)	עוצמה מבנית נמוכה (0.17-0)	
ניו-זילנד אוסטרליה בריטניה יוון אירלנד			השפעה אפסית לאופוזיציה (ציון 0 מתוך 2)
	קנדה איסלנד יפן איטליה	פינלנד ישראל	השפעה מועטה לאופוזיציה (ציון 1 מתוך 2)
גרמניה ספרד	פורטוגל אוסטריה נורבגיה	דנמרק בלגיה שווייץ שבדיה הולנד	השפעה רבה לאופוזיציה (ציון 2 מתוך 2)

* התאים המודגשים מסמנים היכן רוב המדינות צפויות להימצא, על פי הספרות הקיימת (Giulj, 1981; Powell, 2000).

כפי שאפשר לראות בטבלה, בישראל יש לאופוזיציה השפעה אך זו אינה רבה. זאת מכיוון שהאופוזיציה מקבלת לידה ראשות ועדות, אך תחומי האחריות של הוועדות ככלל אינם חופפים את תחומי האחריות של משרדי הממשלה. כמו כן אפשר לראות שברוב המדינות הדומות לישראל מבחינת העוצמה המבנית של האופוזיציה מערכת הוועדות חזקה יותר מאשר בישראל, ולכן מספקת לאופוזיציה כלים טובים יותר להשפעה. עדות נוספת לכך שישראל חריגה בתחום זה היא שבעשרים המדינות האחרות יש מתאם סטטיסטי שלילי מובהק וחזק בין העוצמה המוסדית לעוצמה המבנית של האופוזיציה ($r=-0.67$, $p<0.01$). בהתאם לממצא זה אפשר לצפות

שהאופוזיציה בישראל – כאמור, בעלת העוצמה המבנית השנייה בחולשתה – "תפוצה" במערכת ועדות חזקה, אך לא כך הדבר.

הוועדות הפרלמנטריות בישראל מתמודדות עם כמה מגבלות וקשיים בעבודתן ככלל, וביכולתה של האופוזיציה להשפיע דרכן בפרט. אתאר תחילה את המאפיינים שמתייחסים ישירות לממד העוצמה המוסדית שהוצג לעיל, ולאחר מכן אעמיק בתיאור חולשות המערכת.

מספר הוועדות הקבועות בישראל – 12 – הוא אמנם מספק כדי לאפשר התמקצעות, אך חוסר התאמה בין תחומי האחריות של הוועדות לבין משרדי הממשלה שעליהם הן מפקחות פוגם ביכולת הפיקוח שלהן. תחומי האחריות של הוועדות הוצמדו עם הקמתן לנושאים, ולא למשרדים. בשל כך, ועם התרחבות תחומי האחריות של המדינה לאורך השנים, חולשת כל ועדה על נושאים רבים ועל משרדי ממשלה רבים, בלי חפיפה בין תחום אחריותה לעיסוקו של משרד ספציפי (פרידברג וחזן, 2009; Hazan, 2001). מצב זה של חוסר חפיפה אף הוחרף עם השנים, ככל שהממשלה גדלה והתרבו המשרדים הממשלתיים.

באופן רשמי ממונה יושב הראש של כל ועדה בנפרד, בהצבעה של חברה. עם זאת, בפועל ממונים יושבי הראש על ידי המפלגות, אשר מחלקות את המשרות ביניהן בתהליך מורכב של משא ומתן. נהוג לתת לאופוזיציה למנות ראשי ועדות, אך מספר המשרות הניתנות לאופוזיציה אינו תואם את גודלה ביחס לקואליציה. כמו כן, הוועדות שבראשן עומד נציג האופוזיציה הן לרוב שוליות יחסית, כמו ועדת הכלכלה והוועדה לענייני ביקורת המדינה. ראשות הוועדות ה"חזקות" והיוקרתיות יותר, כמו ועדת הכנסת, ועדת הכספים וועדת חוץ וביטחון, נשמרת לרוב בידי הקואליציה (Hazan, 2001).¹⁰

הקואליציה מבטיחה את הדומיננטיות שלה בדיוני הוועדות באמצעות משמעת סיעתית גבוהה ובאמצעות שליטה בזהות נציגי הסיעות בוועדות, היות שהקצאת החברויות בוועדות היא מפלגתית ולא פרסונלית, ואין מגבלות על החלפת נציגי המפלגות בוועדות. שליטה זו מתבטאת בחילופי גברי תדירים ומתאפשרת הודות לתקנון הכנסת, שמסמך את הסיעות להחליף את נציגיהן כראות עיניהן. חילופי הגברי והחברות המקבילה של חברי הכנסת בכמה ועדות

¹⁰ הכנסת ה-18 הייתה חריגה במובן זה, כיוון שהליכוד (מהקואליציה) וקדימה (מהאופוזיציה) סיכמו על חילופים שבמסגרתם תקבל קדימה את ראשות ועדת החוץ והביטחון בתמורה לראשות ועדת הכלכלה, שניתנה לליכוד.

מגבילים את היכולת לנהל דיון פשרני שבמסגרתו עשויה האופוזיציה לשכנע את הקואליציה בצדקת טיעוניה.

לקשיים אלו ניתן להוסיף את העלייה הניכרת במספר החוקים שהוועדות צריכות לדון בהם, הפוגעת בסיכוי שהצעות חוק שהקואליציה אינה תומכת בהן יזכו לדיון רציני והוגן בוועדה; את העובדה שלוועדות אין סמכות חקירה או יכולת לזמן עדים, המקשה על עבודת הפיקוח של הוועדות; ואת היעדר מקורות מידע אמינים מחוץ לממשלה, לפחות עד הקמת מרכז המידע והמחקר של הכנסת בתחילת שנות האלפיים (פרידברג וחזן, 2009). אמנם, לא הכול רע מבחינת האופוזיציה; חלקן של ועדות הכנסת בתהליך החקיקה הוא משמעותי מאוד, ולמעשה הן יכולות לשנות חוקים שבהם הן דנות ככל העולה על דעתן ובלבד ששינויים אלה יהיו רלוונטיים לנושא הצעת החוק (Hazan, 2001). כך, לכאורה, יכולה האופוזיציה להשפיע מן היסוד על החקיקה המתקבלת בכנסת. אך כאמור, השפעה כזו דורשת שארגון הוועדות הפרלמנטריות יאפשר משא ומתן ודיון פשרני בין הקואליציה לאופוזיציה, ואין זה המצב בישראל.

עבר שלטוני

בחלק זה אתייחס למדדי העבר השלטוני שבניתי לעיל, בשלוש הרמות – רמת המפלגה, רמת האופוזיציה ורמת מערכת המפלגות. ראשית אתייחס לתקופת המחקר כולה (1949–2012) ולאחר מכן אשווה בין שלוש התקופות: מקום המדינה עד 1969; מ-1969 עד 1996; ומ-1996 עד 2012.

בהתייחס למדד העבר השלטוני ברמת המפלגה (GPIp) אנו מוצאים בישראל מגוון רחב של ערכים. מצד אחד יש מפלגות שמעולם לא השתתפו בקואליציה – בל"ד וחד"ש.¹¹ גם האיחוד הלאומי ישבה באופוזיציה הרבה יותר מאשר בקואליציה – פרק זמן ארוך כמעט פי שלושה (ערך מדד מפלגתי -0.44). מהצד השני בולטת הבית היהודי-מפד"ל, שלאורך שנותיה היה הזמן שבילתה בקואליציה גדול פי שבעה מאשר הזמן שבילתה באופוזיציה, וזוכה לערך מדד של 0.71. אליה מצטרפות ש"ס עם 0.54 (יותר מפי שלושה בקואליציה מאשר באופוזיציה) והעבודה עם 0.46 (כמעט פי שלושה בקואליציה מאשר

¹¹ רע"מ-תע"ל, המפלגה הערבית הנוספת, החלה את דרכה כמד"ע שהתפלגה מהמערך, ולכן נזקף לזכותה העבר של מפלגת העבודה, הכולל שהות ממושכת בקואליציה.

באופוזיציה). באמצע, כמעט מאוזנות בין שהייה באופוזיציה לבין שותפות בקואליציה, הן הליכוד (0.06) ויהדות התורה (0.06).¹²

ערך העבר השלטוני של האופוזיציה בישראל נכון לשנת 2012 הוא כמעט מאוזן וחיובי - 0.01, משמע שמפלגות האופוזיציה בכנסת ה-18 היו בעברן מעט יותר זמן בקואליציה מאשר באופוזיציה. דבר זה נובע מנוכחותן באופוזיציה של קדימה והעבודה, שתיהן בעלות עבר שלטוני עשיר (קדימה מתוקף היותה מעין פלג של הליכוד).¹³ בהמשך נראה שנתונים אלה מסתירים מציאות מורכבת יותר. במדד השוויון בעבר השלטוני מחזיקה ישראל בערך של 0.22, זאת בהשוואה לממוצע של 0.42 בקרב עשרים המדינות האחרות (טוטנאור, 2013), כלומר השוויון בה גבוה מהממוצע.

בחינת מדדי העבר השלטוני בחלוקה לשלוש התקופות (תרשים 3) מעלה הבדלים משמעותיים בין תקופה לתקופה. עם תום התקופה הראשונה עמד מדד השוויון בשלטון על 0.75 ומדד ההשתתפות האופוזיציוני עמד על 0.65-, ערך המשקף מצב שבו מפלגת האופוזיציה הממוצעת הייתה באופוזיציה זמן ארוך פי חמישה מהזמן שהייתה בקואליציה. ערכים קיצוניים אלו נובעים בעיקר מהדומיננטיות של מפא"י, אשר עם תום התקופה היה ערך מדד העבר השלטוני שלה 1 (תמיד בקואליציה). כמוה גם המפד"ל הייתה במשך כל התקופה בקואליציה. לעומת זאת, המפלגות הקומוניסטיות - מק"י ורק"ח - היוו אופוזיציה תמידית.

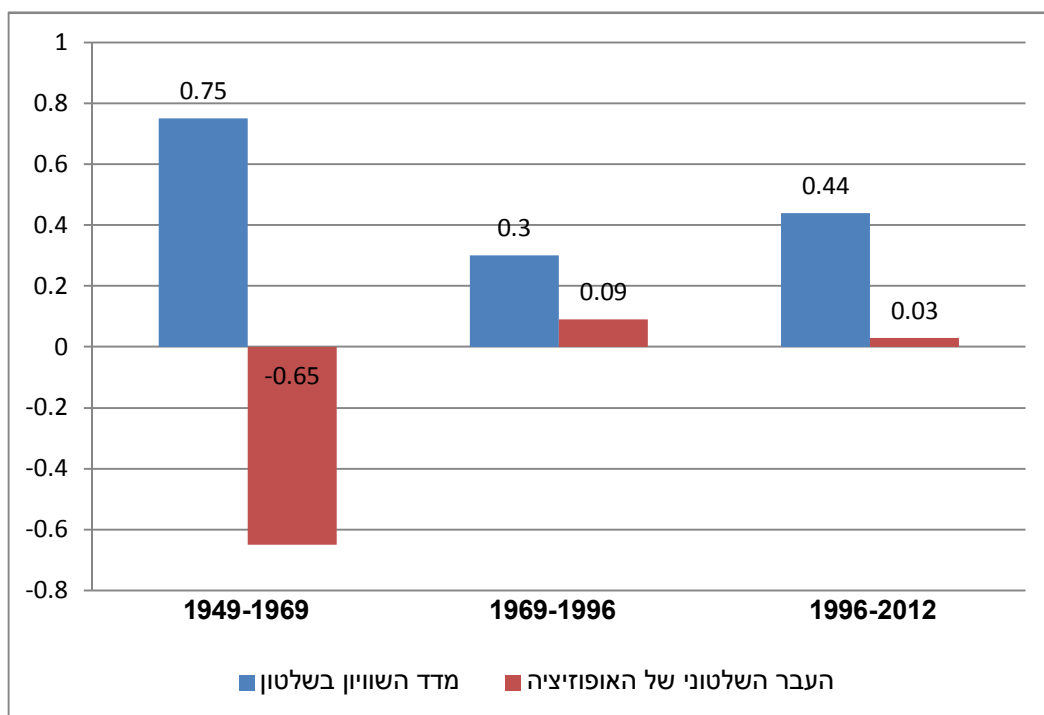
המקרה של חירות בתקופה זו מעניין במיוחד. עד ממשלת הליכוד הלאומי שהוקמה ערב מלחמת ששת הימים ב-1967 הייתה חירות גם היא באופוזיציה, כחלק ממדיניות "בלי חירות ומק"י" של בן-גוריון. אולם בשנות השישים החל בגין בסדרת מהלכים להפיכת מפלגתו ממפלגת אופוזיציה קיצונית ומודרת לחלופה השלטונית היחידה (Nachmias, 1976). המהלך הבולט בתקופה זו הוא כמובן יצירת גח"ל, האיחוד בין חירות למפלגה הליברלית. איחוד זה לא רק

¹² ליהדות התורה לא היו אף פעם שרים בממשלות ישראל, מטעמים אידיאולוגיים. עם זאת, בהשראת אתר הכנסת ותקנון הכנסת, מחקר זה מחשיב כשותפה לקואליציה כל מפלגה אשר חתומה על הסכם המחייב תמיכה בממשלה. בהסתכלות כזו, יהדות התורה והמפלגות המרכיבות אותה, אגודת ישראל ודגל התורה, היו בקואליציה כמעט חצי משנות קיומן.

¹³ יש כמה גישות להגדרת מפלגה חדשה, חלקן יראו בקדימה מפלגה חדשה וחלקן יראו בה גלגול של הליכוד. במחקר זה אני נוקט את גישתם של ברנע ורהט (Barnea and Rahat, 2011), המעמידה שני קריטריונים להייתה של מפלגה חדשה: השם החדש אינו כולל בתוכו שם של המפלגה הקודמת, ופחות מחצי נבחרים המפלגה לפרלמנט הגיעו ממפלגה ישנה אחת. כיוון שיותר מחצי הנבחרים הגיעו מהליכוד, קדימה אינה נחשבת במחקר זה למפלגה חדשה, ולזכותה נזקף העבר הקואליציוני של הליכוד.

הגדיל את כוחה האלקטוראלי של מפלגת האופוזיציה הראשית אלא גם העניק לרשימה בראשות בגין את המוניטין השלטוני של הליברלים. הדבר מתבטא בערך מדד ההשתתפות המפלגתי של גח"ל – (-0.65) לעומת מדד של (-1) לחירות עצמה לפני האיחוד. בתום התקופה הראשונה, לאחר שנתיים וחצי בממשלת הליכוד הלאומי, ערך מדד ההשתתפות המפלגתי של גח"ל הוא -0.51. הקמת הליכוד בתקופה השנייה היא המשך לאותה מגמה.

תרשים 3: העבר השלטוני של האופוזיציה והשוויון בשלטון בישראל לפי תקופות



בהשוואה לתקופה הראשונה, התקופה השנייה הרבה יותר מאוזנת: מדד השוויון בשלטון של תקופה זו, מבחירות 1969 עד בחירות 1996, עומד על

0.30, ומדד ההשתתפות האופוזיציוני על 0.09. נתונים אלו משקפים את אופייה הדו-גושי והתחרותי של התקופה, אשר ראתה שני מהפכים, ב-1977 וב-1992, ושתי ממשלות אחדות, ב-1984 וב-1988. חילופי השלטון הרבים הביאו לידי כך שלא פעם היה הניסיון השלטוני של האופוזיציה עשיר לא פחות ואולי אף יותר מזה של הקואליציה, דבר שתורם לתפיסתה כאלטרנטיבה שלטונית ולתחרותיות של הבחירות.

הערך החיובי של מדד העבר השלטוני האופוזיציוני בתקופה השנייה נובע מכך שהליכוד והמפד"ל היו אז שתיהן באופוזיציה, ולשתיהן ערכים חיוביים במדד העבר השלטוני המפלגתי – 0.24 ו-0.67 בהתאמה. עוד עדות לאופי הדו-גושי של התקופה נמצאת בערך המדד המפלגתי של העבודה לתקופה זו (0.28), הקרוב מאוד לזה של הליכוד. לעומת המפלגות הגדולות, גם בתקופה זו המשיכה חד"ש – ממשיכתה של רק"ח הקומוניסטית – לשבת באופן קבוע באופוזיציה.

בתקופה השלישית חלו כמה חילופי שלטון, אך הדומיננטיות של הימין במשך רוב התקופה, לצד נטייתה של מפלגת העבודה להעדיף הצטרפות לממשלת אחדות כשותפה זוטרה על פני הנהגת האופוזיציה, הביאו לכך שכיום כל מפלגות האופוזיציה פרט למפלגת העבודה ולקדימה הן מפלגות אופוזיציה נצחיות (המפלגות הערביות) או שהיו באופוזיציה זמן ארוך בהרבה מהזמן שהיו בקואליציה (מרצ והאיחוד הלאומי). מגמה זו מסבירה את ערכי המדדים לתקופה זו – 0.44 במדד השוויון בשלטון ו-0.03 במדד העבר השלטוני של האופוזיציה. נתונים אלה מצביעים על מצב מעניין: אופוזיציה בעלת עבר שלטוני עשיר (קדימה והעבודה), לצד מפלגות שכמעט תמיד בקואליציה וכאלה שכמעט תמיד באופוזיציה. ואכן, בכנסת ה-18 היו מפלגות אשר כיהנו באופוזיציה במשך כל 16 השנים של התקופה השלישית (חד"ש, רע"מ-תע"ל ובל"ד) או קרוב לכך (פרק הזמן שבו ישבה מרצ באופוזיציה גדול פי שבעה ויותר מפרק הזמן שבו ישבה בקואליציה בתקופה הזו). האיחוד הלאומי הייתה באופוזיציה זמן ארוך כמעט פי שלושה מהזמן שהייתה בקואליציה. בצד השני נמצאות ש"ס, שהוותק שלה בקואליציה גדול יותר מפי שלושה מהוותק שלה באופוזיציה, וכן הליכוד, הבית היהודי-מפד"ל וקדימה, אשר היו בקואליציה זמן ממושך פי שניים ויותר מאשר באופוזיציה.

דין

לסיכום הממצאים, על פי המדדים שנבדקו במחקר נמצא כי מבחינת גודלה ולכידותה האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל היא חלשה, במיוחד בהשוואה לדמוקרטיות פרלמנטריות אחרות. חולשה זו מקשה על האופוזיציה לקרוא תיגר על הממשלה ולהציג עצמה בפני הבוחר כאלטרנטיבה לשלטון הקיים. נוסף לכך, כוחם של מוסדות הכנסת ושל הכלים הפרלמנטריים העומדים לרשות האופוזיציה אמנם אינו מבוטל, אך גם אינו חזק במיוחד; מכאן שהעוצמה המוסדית של האופוזיציה בישראל אינה גבוהה מספיק כדי לפצות על חולשתה המבנית, בהשוואה למצב במדינות שבהן האופוזיציה סובלת מחולשה מבנית דומה. האופוזיציה הישראלית בולטת בפעילויות פרלמנטריות אחרות, כגון הגשת הצעות אי-אמון והצעות חוק פרטיות, אשר הפכו בשנים האחרונות לכלי הצהרתי בעיקרו (בלאנדר, נחמיאס וקליין 2002; ברנע, דרישפיץ ושרקנסקי, 2013). ייתכן שהגידול בשימוש בכלים אלה נובע בחלקו מחולשת הכלים המהותיים יותר ובראשם מערכת הוועדות.

מבחינת השתתפות האופוזיציה בשלטון התמונה המתקבלת מהשוואה בין התקופות היא, כאמור, מורכבת.¹⁴ בהסתכלות על שנות קיום המדינה כולן נראה שהאופוזיציה בישראל מחזיקה בעבר שלטוני משמעותי ושיש איזון בין השתתפות בקואליציה לישיבה באופוזיציה. ואולם, עתה אנו רואים שהתקופה הראשונה הציגה מציאות הפוכה – דומיננטיות של מפא"י והשתתפות קבועה של המפד"ל בממשלה לעומת ישיבה קבועה באופוזיציה של מק"י, ושל חירות עד 1967. האופוזיציה בתקופה זו הייתה בחלקה הגדול אופוזיציה "קבועה" ולא הצליחה להציב אלטרנטיבה למפלגת השלטון. התקופה השנייה הייתה תחרותית הרבה יותר, עם חילופי השלטון הרבים בה. התקופה השלישית הציבה בפנינו אתגר – כיצד יש לאופוזיציה עבר שלטוני חיובי, כאשר אי-השוויון בהשתתפות דווקא גדל בתקופה זו? תשובה אפשרית היא שהתקופה מ-1996 ואילך מסמלת את מה שכך ומאיר (Katz and Mair, 1995) מכנים "הופעתן של מפלגות הקרטל", מצב שבו המפלגות הולכות ומתנתקות מציבור בוחריהן

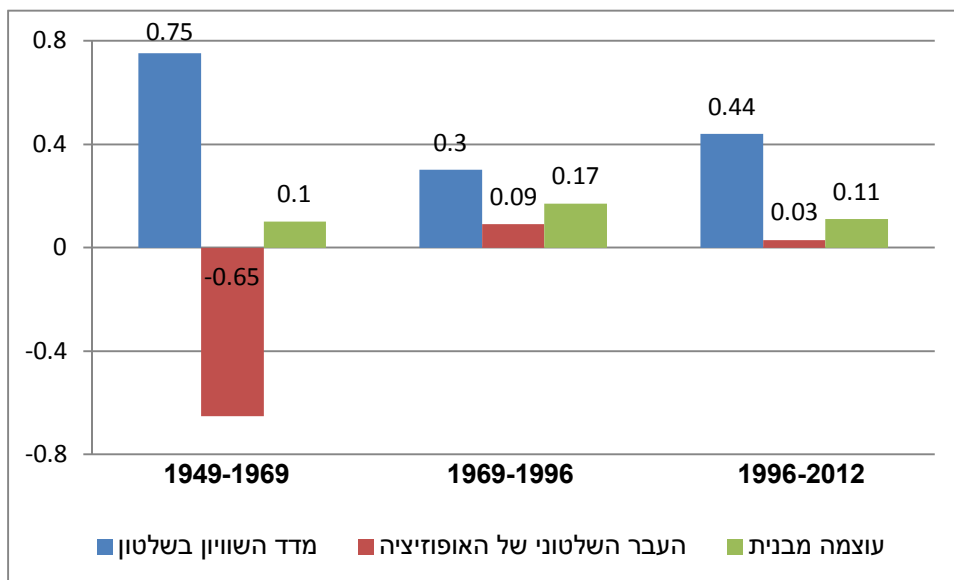
¹⁴ אפשר לטעון שההשוואה בין התקופות שגויה כיוון שהן אינן שוות באורכן (הראשונה בת 27 שנים, השנייה בת 27 שנים והשלישית – 16), וכיוון שערכי המדדים צפויים להתקרב ל-0 ככל שעובר הזמן. לפי טענה זו, ההבדל הנצפה הוא תוצאה של הבדל במשכי הזמן בתקופות השונות, ולא של דפוסי השתתפות בשלטון שונים. כנגד טענה זו אציין שההבדלים קיימים גם כאשר בוחנים את המדדים 16 שנים לאחר ראשית כל תקופה. בשנת 1965 מדד השוויון בהשתתפות עומד על 0.77 והמדד האופוזיציוני על (-0.28); ב-1985 הערכים הם 0.23 ו-(-0.22), בהתאמה. זאת, כאמור, בהשוואה ל-0.42 ול-0.03, בהתאמה, ב-2012. מכאן שההבדל בין התקופות השונות ברמת ההשתתפות של האופוזיציה בשלטון ובשוויון בין המפלגות בעבר השלטוני אינו תוצאה של משכי הזמן השונים אלא של גורמים אחרים.

ומעדיפות לשתף פעולה וליהנות מההטבות של הקרבה לשלטון בממשלת אחדות או בממשלה רחבה, מאשר להתחרות זו עם זו.

בתקופה הראשונה ובתקופה השלישית, שבהן מספר המפלגות בישראל היה גדול יותר, אי-השוויון בהשתתפות היה גבוה יותר מאשר בתקופה האמצעית, שבה המערכת הרב-מפלגתית הייתה מתונה יותר. ואולם, לנוכח נתונים אלה ייתכן שהיינו מצפים למצוא שאי-השוויון בכל שנות קיום המדינה יהיה גבוה יותר מאשר אי-השוויון בתקופה האמצעית, ואין זה כך. זאת כיוון שיחסי הכוחות בין הגושים בתקופה הראשונה הפוכים לאלה שבתקופה השלישית: בעוד התקופה הראשונה נשלטה לחלוטין על ידי מפא"י ומפלגות השמאל-מרכז, התקופה השלישית נשלטת כמעט לחלוטין על ידי הליכוד, ממשיכתו קדימה והימין. במובן זה שתי התקופות מאזנות אחת את השנייה, והתוצאה הסופית היא איזון יחסי.

בחינה של כלל המדדים יחד (תרשים 4) מראה מגמות שינוי דומות לאורך השנים בממד העוצמה המבנית ובמדד השוויון בשלטון, וכן בלכידות מערכת המפלגות ככלל. כאשר מספר המפלגות האפקטיבי בפרלמנט עולה, העוצמה המבנית של האופוזיציה יורדת (בעיקר הודות לעלייה במספר המפלגות האפקטיבי באופוזיציה), מדד העבר השלטוני של האופוזיציה יורד ואי-השוויון בהחזקת השלטון עולה. כך, תקופת התחרות הדו-גושית – משנת 1969 עד 1996 – הייתה "תור הזהב" של האופוזיציה בישראל, גם כשמביאים בחשבון את תקופות ממשלות האחדות בשנות השמונים. בשנים אלו הייתה מערכת המפלגות מלוכדת יותר, והאופוזיציה בעלת עוצמה מבנית גבוהה יותר ועבר שלטוני משמעותי יותר, בהשוואה לתקופות האחרות.

תרשים 4: ריכוז ממצאים – מאפייני האופוזיציה הישראלית לפי תקופות



תוצאות אלה הן אולי הגיוניות בהתחשב בהתאמה שלהן למגמות במערכת המפלגתית כולה, המתבטאות בשינוי שהוצג במספר המפלגות האפקטיבי. עם זאת, הקשר בין מאפייני האופוזיציה למערכת המפלגות אינו ברור מאליו. יש לזכור שמערכת המפלגות של התקופה שעד 1969 שונה מאוד ממערכת המפלגות של התקופה שהחלה ב-1996: אף ששתיהן מאופיינות במספר מפלגות גבוה, הראשונה היא מערכת עם מפלגה פרה-דומיננטית גדולה השולטת במרכז המפה הפוליטית, ואילו האחרונה מאופיינת בדעיכת המפלגות הגדולות ובעלייתן של מפלגות חדשות קטנות ובינוניות. יתרה מכך, ההבדל בין שתי התקופות בערכי העבר השלטוני של האופוזיציה מלמד כי לפנינו שתי תופעות שונות.

מחקר זה אינו מציע הסברים סיבתיים, אך ההשוואה הדיאכרונית מאפשרת לנו שליטה יחסית על משתנים כמו שיטת בחירות או העוצמה המוסדית של האופוזיציה (אם היא נשארת קבועה יחסית). בהתחשב בכך, ההתאמה בין מגמות השינוי במדדי העבר השלטוני לבין המגמות במדדים המבניים (העוצמה המבנית ומספר המפלגות האפקטיבי בכנסת) עשויה ללמד

על קשר סיבתי ביניהם התואם את השערות הספרות הקיימת, אם כי כדי לבסס קשר כזה יש צורך במחקר השוואתי רחב ובניתוח רב-משתני.

ה. סיכום והצעות להמשך

למחקר זה הוצבו שתי מטרות: האחת הייתה גיבוש מסגרת מחקר השוואתית לחקר אופוזיציות פרלמנטריות; והשנייה הייתה העמקה במקרה הישראלי ועמידה על התנאים שבהם נדרשת האופוזיציה בישראל לבצע את תפקידה.

בהתבסס על הספרות הקיימת הוצעה מסגרת ניתוח בת שלושה מדדים המשקפים שלושה מאפיינים מרכזיים של אופוזיציה פרלמנטרית – עוצמה מבנית, עוצמה מוסדית ועבר שלטוני. ההשוואה בין שלוש תקופות בתולדותיה של מדינת ישראל מרמזת כי שלושת המאפיינים קשורים זה לזה: משנות השבעים עד אמצע שנות התשעים הייתה האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל חזקה יותר, על פי שלושת המדדים, מאשר בשנים שקדמו לתקופה זו או אלה שבאו אחריה.

מחקר זה מציע תשתית למחקר השוואתי בנושא אופוזיציות פרלמנטריות, אך נדרשת עוד עבודה בתחום. עבודה תיאורטית נוספת דרושה במיוחד בתחום העבר השלטוני: מרבית ההשערות והטענות שהוזכרו כאן לא הובאו כטיעון שלם של מחקר העוסק במיוחד באופוזיציה פרלמנטרית. אלו היו לרוב הערות שניתנו כבדרך אגב, תוך כדי עיסוק בנושאים כלליים יותר, מאופוזיציה פוליטית דרך מערכות מפלגות ועד סגנונות משטר. גם את המשתנים האחרים אפשר להגדיר באופן מדויק יותר. כך, מחקר מקיף ומעמיק יותר יוכל לבנות מדד עוצמה מוסדית המשתמש בנתונים רבים ומגוונים יותר על המסגרת המוסדית שבה פועלת האופוזיציה הפרלמנטרית. באשר לעוצמה המבנית, יש להביא בחשבון בהמשך גם את ממד הקיטוב האידאולוגי באופוזיציה כדי לחדד את תמונת הלכידות שלה.

מחקר זה לא עסק בפעולותיה של האופוזיציה אלא רק בתנאים שבהם היא פועלת. זהו כמובן כיוון התקדמות חשוב. בחינת פעולתה של אופוזיציה פרלמנטרית בהיבט השוואתי היא אתגר מורכב, שכן הכלים העומדים לרשות האופוזיציה אינם זהים בין מדינה אחת לרעותה וגם המשמעות הניתנת להם אינה אחידה. אפשרות טובה היא להתמקד בהשוואה בין דפוסי הסכמה או עימות במדינות השונות, כלומר בדפוסי הצבעה במליאה. נתונים אלה יחסית נגישים ופשוטים לפירוש.

תחום המחקר של אופוזיציות פרלמנטריות אינו מפותח דיו, אך הוא קרוב למדי לתחומים מפותחים הרבה יותר כמו חקר פרלמנטים, חקר קואליציות וחקר מפלגות. התמקדות מחקרית, שימוש בשיטות השוואתיות ובחירה במפלגה הבודדת כיחידת הניתוח יאפשרו התקדמות משמעותית בתחום, והאפשרויות למחקר נוסף הן רבות ומרתקות. אני מקווה כי המחקר שלפניכם הוא צעד אחד בכיוון זה.

רשימת מקורות

- בלאנדר, דנה, דוד נחמיאס וערן קליין, 2002. [חקיקה פרטית: מבט משווה והמלצות](#) (מחקר מדיניות 32), ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ברנע, שלומית, שוריק דריישפיץ ומתן שרקנסקי, 2013. "מנגנוני אי-אמון בממשלה", גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג (עורכים), [תיקון שיטת הממשל בישראל](#), ירושלים ותל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד, עמ' 553-535.
- גולדברג, גיורא, 1980. "האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל (1965-1977)", עבודה לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- טוטנאור, אור, 2013. [עזר כנגדה: האופוזיציה בכנסת ישראל](#) (מחקר מדיניות 98), ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פרידברג, חן וראובן חזן, 2009. [פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה](#) (מחקר מדיניות 77), ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- Andeweg, Rudy B., Lieven De Winter, and Wolfgang C. Müller, 2008. "Parliamentary Opposition in Post-Consociational Democracies: Austria, Belgium and the Netherlands", *The Journal of Legislative Studies* 14(1-2): 77-112.
- Barnea, Shlomit, and Gideon Rahat, 2011. "'Out with the Old, In with the 'New'": What Constitutes a New Party?", *Party Politics* 17(3): 303-320.
- Blondel, Jean, 1997. "Political Opposition in the Contemporary World", *Government and Opposition* 32(4): 462-486.
- Brack, Nathalie, and Sharon Weinblum, 2011. "Political Opposition: Towards a Renewed Research Agenda", *Interdisciplinary Political Studies* 1(1): 69-79.
- Christiansen, Juul, and Erik Damgaard, 2008. "Parliamentary Opposition under Minority Parliamentarism: Scandinavia", *The Journal of Legislative Studies* 14(1-2): 46-76.
- Dahl, Robert A., 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.
- , 1966. *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven: Yale University Press.
- , 1965. "Reflections on Opposition in Western Democracies", *Government and Opposition* 1(1): 7-24.
- Dewan, Torun, and Arthur Spirling, 2011. "Strategic Opposition and Government Cohesion in Westminster Democracies", *American Political Science Review* 105(2): 337-358.
- Falco-Gimeno, Albert, and Jurado, Ignacio, 2011. "Minority Governments and Budget Deficits: The Role of the Opposition", *European Journal of Political Economy* 27(3): 554-565.
- Giulj, Sylvie, 1981. "Confrontation or Conciliation: The Status of the Opposition in Europe", *Government and Opposition* 16(4): 476-494.

- Hazan, Reuven Y., 2001. *Reforming Parliamentary Committees: Israel in Comparative Perspective*, Columbus: The Ohio State University Press.
- Helms, Ludger, 2008. "Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives", *The Journal of Legislative Studies* 14(1-2): 6-19.
- , 2004. "Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies", *Government and Opposition* 39(1): 22-54.
- Ieraci, Giuseppe, 2012. "Government Alternation and Patterns of Competition in Europe: Comparative Data in Search of Explanations", *West European Politics* 35(3): 530-550.
- Inoguchi, Takashi, 2008. "Parliamentary Opposition Under (Post-)One-Party Rule: Japan", *Journal of Legislative Studies* 14(1-2): 113-132.
- Ionescu, Ghita, and Isabel De Madariaga, 1968. *Opposition: Past and Present of a Political Institution*, London: C.A. Watts & Co. LTD.
- Johnson, Nevil, 1997. "Opposition in the British Political System", *Government and Opposition* 32(4): 487-510.
- Katz, Richard S., and Peter Mair, 1995. "Changing Models of Party Organizations and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics* 1(1): 5-28.
- Laakso, Markku and Rein Taagepera, 1979. "'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies* 12(1): 3-27.
- Lipset, Seymour Martin, 1963. *The First New Nation: The United States in Historical and Comparative Perspective*, London: Heinemann.
- Mair, Peter, 2008. "Electoral Volatility and the Dutch Party System: A Comparative Perspective", *Acta Politica* 43: 235-253.
- Morgenstern, Scott, Juan Javier Negri, and Anibal Perez-Linan, 2008. "Parliamentary Opposition in Non-Parliamentary Regimes", *The Journal of Legislative Studies* 14(1-2): 160-189.
- Nachmias, David, 1976. "The Right-Wing Opposition in Israel", *Political Studies* 24(3): 268-280.
- Norton, Philip, 2008. "Making Sense of Opposition", *The Journal of Legislative Studies* 14(1): 236-250.
- Powell, G. Bingham Jr., 2000. *Elections as Instruments of Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- , 1989. "Constitutional Design and Citizen Electoral Control", *Journal of Theoretical Politics* 1(2): 107-130.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, Jose Antonio Cheibub and Fernando Limongi, 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, New York: Cambridge University Press.

- Sartori, Giovanni, 1966a. "European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism", in Joseph LaPalombara and Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, pp. 137-176.
- , 1966b. "Opposition and Control Problems and Prospects", *Government and Opposition* 1(2): 149-154.
- Schrire, Robert A., 2008. "Parliamentary Opposition after Apartheid: South Africa", *The Journal of Legislative Studies* 14(1-2): 190-211.
- Stecker, Christian, 2011. "Voting Patterns of the Parliamentary Opposition in Germany", paper prepared for the meeting of the Italian Political Science Association in Palermo, very first draft.
- Strøm, Kaare, 1985. "Party Goals and Government Performance in Parliamentary Democracies", *The American Political Science Review* 79(3): 738-754.
- , 1984. "Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions", *Comparative Political Studies* 17(2): 199-227.
- Strøm, Kaare, and Wolfgang C. Muller, 1999. "Political Parties and Hard Choices", in Kaare Strøm and Wolfgang C. Muller (eds.), *Policy, Office or Votes?: How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-35.
- Warwick, Paul V., 1992. "Rising Hazards: An Underlying Dynamic of Parliamentary Government", *American Journal of Political Science* 36(4): 856-876.

מאגרי מידע

אתר הכנסת, נתונים על כנסות ישראל, נצפה לאחרונה 31.12.2012.
<http://main.knesset.gov.il/About/History/Pages/default.aspx>

אתר הכנסת, חיפוש בפרוטוקולי הוועדות, נצפה לאחרונה 31.12.2012.
http://www.knesset.gov.il/protocols/heb/protocol_search.aspx

ParlGov Database, Parliament and Government Composition Database, Accessed December 31, 2012. <http://www.parlgov.org/>

נעמי חזן*

ישראל והעולם: ההיבט הדמוקרטי**

תקציר

בשנים האחרונות עוברת ישראל תהליך של מיתון דמוקרטי שלו השלכות רבות על אופי המדינה ועל מעמדה הבין-לאומי. מאמר זה בוחן את הדינמיקה של היווצרות לאומיות חדשה בישראל ואת אופן גיבוש תפיסת עולמה האחדה. על בסיס זה מובא ניתוח של שיטות הפעולה של פעילי הלאומיות החדשה נגד גורמים דמוקרטיים-מתקדמים הן בחברה האזרחית והן במישור הפוליטי הרשמי, תוך הדגשת הנסיגה שחלה ממודל של דמוקרטיה ליברלית-מהותית למודל של דמוקרטיה פורמלית. תהליכים אלה הם פועל יוצא של חוסר ודאות מתמשך לגבי צורתה ואופייה של המדינה, ומכאן גם לגבי זהותה ועתידה. כתוצאה מהם חלים שינויים בצירי המאבק הפוליטי בישראל, המעמידים קבוצות מתונות מתחדשות מול גורמים ניאו-לאומיים שלאחרונה הפגינו עליונות בזירה הפוליטית. אופן ניהול מאבקים אלה יכתוב לא רק את תוצאותיהם, אלא גם, במידה רבה, את טבעה הדמוקרטי ויכולת קיומה של המדינה בכללותה בהמשך.

בדיוק בזמן שבו מהפכות על רקע התעוררות דמוקרטית התפשטו ברחבי העולם הערבי, ישראל מצאה עצמה בעיצומו של מיתון דמוקרטי. לתהליך הזה יש השלכות מרחיקות לכת לא רק על מעמדה הבין-לאומי אלא גם על סדרי העדיפויות הפנימיים של המדינה, ואף על זהותה ממש.

הדיון על מעמדה של ישראל בעולם גילו כגיל המדינה. זה יותר משישה עשורים מתחרות ביניהן שתי אסכולות: אחת שטוענת שלא משנה מה תעשה, מדינת ישראל תעמוד לבדה מול עולם עוין; והשנייה שטוענת

* פרופ' נעמי חזן עומדת בראש בית הספר לממשל וחברה במכללה האקדמית תל אביב-יפו. כיהנה כחברת כנסת מטעם מרצ בכנסת ה-13 וה-15, וכנשיאת הקרן החדשה לישראל בין השנים 2008-2012

** מאמר זה התפרסם לראשונה בספר: Adler, Emanuel (ed.) 2012. *Israel and the World: Legitimacy and Exceptionalism*, London: Routledge, Ch. 5, pp. 73-96. ולהוצאה על ההזדמנות לתרגמו ולפרסם אותו לטובת קהל הקוראים של פוליטיקה.

שפעולותיה של המדינה יכולות להשפיע, ובאמת משפיעות, על מעמדה בזירה הבין-לאומית.¹ גישות אלה משקפות רעיונות, ערכים, נורמות ותפיסות שונות של ישראל ושל טבעה, אך הן היו תמיד חלק בלתי נפרד מהשיח הדמוקרטי בישראל.

לאחרונה חלה תפנית חדשנית בדיון הזה: בידודה ההולך וגובר של ישראל הפך לנושא בוער ושנוי במחלוקת בתוך המדינה, בעל השלכות מרחיקות לכת על אופייה הדמוקרטי ובשל כך גם על מיצובה העולמי. שאלת מקומה של ישראל בעולם הופנמה והפכה לגורם עיקרי למגמות אנטי-דמוקרטיות; החיפוש אחר האויב מבחוץ נעשה עכשיו גם בבית, וכך נוצר מיתון דמוקרטי שמביא להמשך בידודה וירידת קרנה של ישראל בעולם. זרם גואה של ניאו-לאומנות מטיל ספק בבסיס האזרחי של הזהות הישראלית, כפי שמקימי המדינה הגדירו אותה, ונחוש להחליף את הערכים האוניברסליים והיהודיים של שוויון, צדק וסובלנות, המוטמעים במגילת העצמאות, בדפוס חשיבה אתני המחבר בין הקשר של העם והארץ לבין אג'נדה בדלנית המתנגדת לגיוון ומשמיצה פלורליזם. כך הונע תהליך של דה-דמוקרטיזציה שאינו רק יוצר פילוג בין ישראלים אלא גם משסע את העולם היהודי. ההשלכות של התהליך מרחיקות את ישראל עוד יותר מבנות בריתה הדמוקרטיות.

מדוע מתרחש תהליך זה? מהם המאפיינים העיקריים שלו? מי שופך שמן למדורה ולא יזוז מטרה? מהן התוצאות? והאם הניסיון השיטתי להגביל את הדמוקרטיה בישראל ישפיע לא רק על מערכת היחסים שלה עם העולם, אלא גם על עצם קיומה? מאמר זה מבקש לענות על שאלות אלו באמצעות התחקות אחר קמפיינים אנטי-דמוקרטיים בישראל מהשנים האחרונות תוך בחינת מקורותיהם, ניתוח התגובות להם והערכת השלכותיהם לטווח ארוך.

הטענה העיקרית המובאת בניתוח זה היא כי המאמצים השיטתיים להביא לדה-לגיטימציה, להפסקת המימון ובסופו של דבר להרס של קבוצות והשקפות עולם אלטרנטיביות בישראל תורמים באופן ישיר לערעור יסודות הדמוקרטיה של המדינה, ומתוך כך להטלת ספק בלגיטימיות הבין-לאומית שלה. המאבק על קיום משטר דמוקרטי היה תמיד ההגנה הטובה ביותר של ישראל; השחיקה של מחויבות זו מחלישה לא רק את המרקם הפנימי שלה,

¹ בסקר שנערך לאחרונה, 56% ממדגם מייצג של ישראלים הסכימו ש"העולם כולו נגדנו", ו-77% האמינו ש"לא משנה מה ישראל תעשה היא תעמוד לבדה מול עולם עויין". אפרים יער ותמר הרמן, **מדד השלום - אוגוסט 2010**, תל אביב וירושלים: אוניברסיטת תל אביב והמכון הישראלי לדמוקרטיה, 2010.

אלא גם את יכולתה להתקיים בזירה הבין-לאומית. מנקודת מבט זו, קביעת זהותה של מדינת ישראל נמצאת בראש ובראשונה בידיה שלה.

דה-דמוקרטיזציה: הדינמיקה

היסודות להגבלת הגיוון הדמוקרטי בישראל במסווה של טוהר לאומני נבנים כבר לא מעט זמן, והתחזקו מאוד בעשור האחרון בעקבות קריסתו של תהליך אוסלו ופרוץ האינתיפאדה השנייה. הנסיגה מהאמונה באפשרות של השגת שלום בר-קיימא עם הפלסטינים בעשור האחרון הייתה מלווה בדחיקה שיטתית לשוליים של מחנה השלום בארץ,² ובטיפוח אקלים של חשדנות כלפי אזרחי ישראל הערבים, מנהיגיהם הנבחרים והארגונים האזרחיים העיקריים שלהם.³ רגשות אנטי-ערביים אלה בלטו במיוחד במהלך מערכת הבחירות של 2009, כאשר כמה מפלגות (שהבולטת בהן הייתה ישראל ביתנו בראשות אביגדור ליברמן) הציבו במרכז תעמולת הבחירות שלהן את הדרישה לנאמנות למדינה כתנאי לקבלת אזרחות. קריאות אלה נתמכו בהתקפות מתמשכות על שלטון החוק בכלל ועל מערכת המשפט בפרט.

הניצחון המובהק של מפלגות הימין בקלפי בפברואר 2009, מיד לאחר מבצע "עופרת יצוקה" בעזה, סיפק את הרקע לתקיפה מכוונת ואינטנסיבית הרבה יותר על קבוצות ודעות פרוגרסיביות בארץ. מאמצים אלה, שהיו שיטתיים, מתוזמרים ומתוכננים היטב, צברו תאוצה ואחיזה לא מבוטלות בשלוש השנים שלאחר מכן.

הסימפטומים של תהליכים מואצים של דה-דמוקרטיזציה תואמים דפוס המוכר מאירועים ותהליכים היסטוריים והשוואתיים במקומות ובזמנים אחרים. קבוצות המגדירות את עצמן כפטריוטיות סימנו כמטרה חלקים הולכים וגדלים בחברה הישראלית, טענו שהם פועלים מתוך אינטרסים בלתי ראויים, והטילו ספק בנאמנותם.

המוקד הראשון והעיקרי של קמפיין זה היה החברה האזרחית הפרוגרסיבית בישראל (היהודית והערבית כאחת). למוסדות אזרחיים בישראל, ששגשוגו במהלך שלושת העשורים האחרונים בשל הביזור הכלכלי וכהשתקפות

² . Tamar Hermann, *The Israeli Peace Movement: A Shattered Dream*, New York: Cambridge University Press, 2009

³ פרסום שורה של מאמרים על ידי אינטלקטואלים ומנהיגים ערבים המתארים את המדינה מנקודת המבט שלהם עזר ליצירת דימוי זה. ראו שרה אוסצקי-לזר ומוסטפא כבא (עורכים), **בין חזון למציאות: מסמכי החזון של הערבים בישראל, 2006-2007**, ירושלים: הפורום להסכמה אזרחית, 2008.

של הגיוון החברתי הגובר, תפקיד מרכזי בהנעת השינוי החברתי במדינה. הם מהווים גם כוח מרכזי בתהליך הדמוקרטיזציה של החברה הישראלית באמצעות הרחבת גבולות השיח הציבורי, שיפור מצב זכויות האזרח, הגנה על זכויות המיעוט, קידום הסכמה על כללי המשחק, הנחלת נורמות לא-אלימות של פעולות אזרחיות והגנה על גיוון הקולות והדעות הנשמעים בזירה הציבורית.

הסימנים הראשונים של מתקפה נרחבת נגד מוסדות אלה הופיעו בספטמבר 2009, עם פרסומו של מחקר מקיף על מימון ממשלתי זר של ארגוני חברה אזרחית בישראל.⁴ המחקר, שנכתב במשותף על ידי שני ארגונים – NGO Monitor (ארגון שמינה את עצמו לכלב השמירה של החברה האזרחית בישראל) והמכון לאסטרטגיה ציונית (IZS), צוות מחשבה ומכון מחקר המזוהה עם תפיסת עולם ימנית) – שימש בסיס לכנס שנערך בכנסת אשר גינה את פעילותם של ארגוני זכויות אדם שונים.

לאחר מכן, בינואר 2010, נפתחה חזית חדשה שכוונה ישירות נגד הקרן החדשה לישראל (NIF). הקרן הוקמה בשיתוף פעולה בין ארה"ב לישראל, סייעה בהקמתם של יותר מ-800 ארגוני חברה אזרחית ומציעה מענקים ושירותי תמיכה וייעוץ למספר דומה של ארגונים נוספים בכל שנה (באמצעות הזרוע הביצועית שלה, שתי"ל). מאחורי ההתקפה על הקרן החדשה, שהייתה אלימה ועוינת במיוחד, עמדה אם תרצו – קבוצת סטודנטים שהייתה אז אלמונית יחסית, ששורשיה נטועים עמוק במאבק נגד תכנית ההתנתקות. במילותיה שלה, אם תרצו הוקמה כדי לפעול "לחיזוק ולקידום ערכי הציונות בישראל, לפעול להתחדשות השיח, ההגות והאידיאולוגיה הציונית, להבטחת עתידם של העם היהודי ומדינת ישראל ולקידום החברה הישראלית אל מול האתגרים שבפניה".⁵ אנשי אם תרצו טענו שארגוני זכויות אדם וזכויות אזרח הנתמכים על ידי הקרן החדשה לישראל מסרו מידע המציג את ישראל באור שלילי ישירות לוועדת גולדסטון, שמצאה את ישראל אשמה בהפרות מרובות של החוק הבין-לאומי במהלך הפעולה הצבאית בעזה ב-2008-2009 (מבצע עופרת יצוקה).⁶

⁴ המכון לאסטרטגיה ציונית ו-NGO Monitor, "ריבונות על תנאי: היקף התמיכה של ממשלות זרות בארגונים פוליטיים בישראל", http://www.ngo-monitor.org/trojan_horse.pdf.

⁵ אם תרצו – בונים חברה ציונית, 29.8.2010, <http://www.imti.org.il/docs/P124>.

⁶ אם תרצו, "השפעתם של ארגוני הקרן החדשה לישראל על דו"ח גולדסטון", <http://imti.org.il/Uploads/GoldstoneHE5.pdf>.

מנקודת המבט של *אם תרצו* ושותפיה היה הקמפיין מוצלח ביותר. אף שהאישומים נגד *הקרבן החדשה* וקהילת זכויות האדם הופרכו בשיטתיות בכמה דו"חות,⁷ הפרטים האלה לא חדרו לתודעה הציבורית. משלב זה ואילך הוטל ספק באמינותם ובנאמנותם של מגני זכויות אדם; הקרבן, שהייתה עד כה אלמונית למדי, נדחקה לתפקיד האיש הרע; השמאל הפוליטי החיוור ממילא הושמך עוד יותר. ובעוד כמה ארגונים ודמויות מפתח התקוממו מיד נגד הקמפיין והזהירו מפני ההשלכות שלו, רוב הישראלים המתונים עברו עליו לסדר היום או ניסו להרחיק את עצמם מהמטרות שאליהן כוון הקמפיין.⁸

באמצע אפריל 2010 כבר היה ברור כי אי-אפשר לפטור את המתקפה על החברה האזרחית הפרוגרסיבית כאירוע חד-פעמי. *אם תרצו* פתחה בשנית במתקפה כוללת על קהילת זכויות אדם ועל *הקרבן החדשה לישראל*, והתמקדה הפעם במעורבותם לכאורה של חלק מארגונים אלה בדרישה להעמדה לדין של בכירים ישראלים בחו"ל בחשד להפרת זכויות אדם.⁹ קמפיין זה, כמו קודמיו, לוה בבליון תקשורתי שכלל מאמרים בעיתונות הכתובה, מודעות, כרזות ושירים (המתארים את הקרבן החדשה ומקבלי המענקים שלה כאויבים של צה"ל); קישור של שם פונים לקורבנות פעולות אלו (ראשי ממשלה, שרי ביטחון וקציני צבא בכירים לשעבר); גיוס חברי כנסת אוהדים;¹⁰ ובמקביל, הפגנות שתוזמו כן שייערכו ביום הזיכרון לחללי צה"ל.

בסיבוב הזה הייתה התגובה של *הקרבן החדשה* ושל משפחת ארגוני הקרבן אסרטיבית ומקצועית הרבה יותר. הם הסבירו והדגישו לא רק את הסכנות הטבועות בקמפיין הבנוי במיוחד כדי לחתור תחת יסודות העמותות המתקדמות בפרט והחברה האזרחית בכלל, אלא גם את ההשלכות של קמפיין כזה, אשר יביאו לנסיגה של הדמוקרטיה הישראלית. ובכל זאת, בתוך חודשים ספורים הצליחה *אם תרצו* לבסס את עצמה כספקית המרכזית וכאפוטרופוס

⁷ אמיר פז-פוקס, "אם תרצו - נמצא לכם עובדות", 18.2.2010, http://www.nif.org.il/uploads/media_items/16-02-10.original.pdf; ראו גם: קשב - מרכז להגנת הדמוקרטיה בישראל, "אם תרצו - זו אגדה", <http://www.keshev.org.il/media-analyses/if-you-will-it.html#UYE6hILmYxY>.

⁸ בשבוע הראשון למתקפה פורסמה בכמה עיתונים מודעה התומכת בקרבן החדשה לישראל ובעבודתה בשמם של יותר מ-250 מעצבי דעת קהל מובילים; מאמרי מערכת רבים בנושא זה הופיעו בעיתונות הכתובה והאלקטרונית.

⁹ אם תרצו, "הקרבן החדשה לישראל: תביעות נגד בכירים ישראלים", אפריל 2010.

¹⁰ עם התומכים באם תרצו נמנו חברי הכנסת ה-18 רונית תירוש, עתניאל שנלר, זאב אלקין ואנסטסיה מיכאלי, שיצאו בראש המחנה בניסוח הצעות חקיקה המוציאות מחוץ לחוק ארגונים המעורבים בפנייה לערכאות בינלאומיות וארגונים התומכים בתנועת החרם העולמית (BDS).

של גרסה מתוקנת וצרה עד מאוד של ציונות ושל סוג הפטריוטיות המשתמע ממנה. בתודעה הציבורית נוצרה חלוקה ברורה בין רוב הישראלים מחד גיסא לבין ארגוני זכויות אדם ותומכיהם מאידך גיסא.

באווירה זו היה קל יחסית להרחיב את היקף אלה תחת בקרה מעבר לארגוני החברה האזרחית, אל מעוז האינטליגנציה של מדינת ישראל – מוסדותיה האקדמיים. אם תרצו הובילה את המתקפה פעם נוספת, בגיבוי המכון לאסטרטגיה ציונית ופוליטיקאים אוהדים. מייסדי התנועה, רונן שובל וארז תדמור, חשפו ועדכנו דו"ח מ-2008 שעסק במחלקות למדע המדינה, בניסיון לקשור חוקרים מתחום זה עם אידיאולוגיות פוסט-ציוניות ואנטי-ציוניות. הדו"ח (שהיה לקוי מבחינה מתודולוגית) ניסה להוכיח שרוב הקורסים בנושא לאומיות באוניברסיטאות בישראל היו נגועים בגישות פגומות ובלתי נאמנות מיסודן כלפי מקורותיה ופעולותיה של המדינה.¹¹

ממצאים אלה דווחו בהרחבה במה שכבר הפך עד אז לשופר הראשי של *אם תרצו* – עיתון מעריב, וקיבלו חשיפה נוספת בישיבת חירום של ועדת החינוך של הכנסת, בראשותו של חבר הכנסת דאז זבולון אורלב. הישיבה הסתיימה בהמלצה למועצה להשכלה גבוהה לבדוק את תכניות הלימודים של המחלקות למדע המדינה.¹² הקמפיין החדש עורר את הקהילה האקדמית שהייתה עד אז רדומה, והביא לדיונים סוערים בקבוצות דיון אלקטרוניות של מדעי החברה, לסדרת כנסים בנושא חופש אקדמי, לשפע של מאמרי מערכת בעיתונים הראשיים ולדאגה ציבורית גוברת והולכת לנוכח המאמצים המחודשים להגבלת חופש הדעה והביטוי.¹³

המתקפה נגד האקדמיה נמשכה לאורך קיץ 2010, הפעם בראשות המכון לאסטרטגיה ציונית, שפרסם דו"ח שהוקדש לבחינה מפורטת של תכניות הלימודים של המחלקות לסוציולוגיה.¹⁴ החיכוך הגואה הגיע לשיאו בשלהי

¹¹ אם תרצו, "הסתה, הדרה והטייה אנטי-ציונית חמורה בחוגים למדע המדינה באוניברסיטאות – דו"ח מצב מאי 2010", <http://www.imti.org.il/Reports/AcademicSpeechGag.pdf>, דו"ח זה השפיע בהמשך על הממצאים של ועדת הערכת האיכות שבחנה את המחלקות למדעי המדינה בארץ, והתמקדה במחלקה לפוליטיקה וממשל באוניברסיטת בן-גוריון כנגועה בהטיה פוליטית. ראו תמר טרבלסי חדד, "המלצה: לסגור את 'המחלקה השמאלנית'", *ידיעות אחרונות*, 23.11.2011, <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4152161,00.html>

¹² לפרטים ראו פרוטוקול מס' 210 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 28.4.2010: <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/chinuch/2010-04-28.html>

¹³ חילופי הדברים התוססים ביותר היו ב-Social Science-Israel list-serve, האמצעי העיקרי להחלפת דעות בין חוקרים במדעי החברה בארץ.

¹⁴ המחקר של המכון לאסטרטגיה ציונית, שהיה מתוחכם הרבה יותר מבחינה מתודולוגית ממהמקר המקביל של אם תרצו, הדגיש את ההטיה הפוסט-ציונית כביכול של מחלקות מרכזיות לסוציולוגיה,

אוגוסט, "עונת המלפפונים", כאשר *אם תרצו* נכנסה שוב לקלחת. התנועה שלחה מכתב לנשיאת אוניברסיטת בן-גוריון בדרישה לנקוט צעדים משמעותיים נגד אנשי סגל בעלי קביעות במחלקה לפוליטיקה וממשל (שאותם האשימה התנועה בפעילות אנטי-ציונית רדיקלית, כולל תמיכה בחרם אקדמי על ישראל), ואיימה בפנייה לתורמים בבקשה להפסיק את תמיכתם באוניברסיטה אם זו לא תנקוט צעדים אלה לאלתר. יוזמה זו, שלא כמו קודמותיה, הביאה לתוצאה הפוכה מהרצוי: לא רק שהממסד האקדמי (ועד ראשי האוניברסיטאות, האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים ואנשי סגל מכל המוסדות הישראליים להשכלה גבוהה) יצא בנחרצות נגד משטרת המחשבות מטעם עצמה של *אם תרצו*,¹⁵ גם בכירים שעד אז תמכו בתנועה (כדוגמת שר החינוך גדעון סער, שהיה הנואם המרכזי בכנס הארצי שלה בתחילת השנה) הסתייגו מהקריאה לחרם על אוניברסיטת בן-גוריון.¹⁶

בשלב זה נפתחה חזית נוספת נגד הקולות המתקדמים, והפעם הייתה המטרה שוחרי הצדק החברתי. את התפקיד הראשי בסיבוב הזה לקח על עצמו תא סטודנטים שהוקם באוניברסיטת בר-אילן תחת השם *הפורום למען ארץ ישראל*. קבוצה זו הובילה התקפה נוספת על *הקרן החדשה לישראל*, הפעם על רקע תמיכתה של הקרן בארגונים לשינוי חברתי שקראו לחלוקה שוויונית יותר של תמלוגים מעתודות הגז הטבעי שהתגלו באותה תקופה מול חופי ישראל. הקמפיין ניסה לפנות לקהל היזמים החוששים מהגברת הרגולציה הממשלתית על השוק. בסדרה של מודעות וכרזות בוטות במיוחד הואשמה *הקרן החדשה* בהעדפת הגז ה"ערבי" (בהתייחס להסכמי הגז בין ישראל למצרים שמעוגנים בהסכם השלום משנת 1979) על פני הגז הישראלי, תוך רמיזה כי פרופסור איתן ששינסקי, ראש ועדת הבדיקה הציבורית שמינתה הממשלה בנושא משאבי נפט וגז בישראל, אינו ראוי לכהן בתפקידו זה כיוון שלאשתו יש קשרים עם *הקרן החדשה לישראל*.¹⁷

ובמיוחד של המחלקות באוניברסיטת תל אביב ובאוניברסיטת בן-גוריון, וראו <http://izsvideo.org/papers/PostZionismAcademia2010.pdf>.

¹⁵ מודעות בתשלום פורסמו בעיתונים המרכזיים ב-20.8.2010 על ידי האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים ועל ידי ארגוני הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטאות בישראל.

¹⁶ ראו *Im Tirzu threatens BGU donations*, *The Jerusalem Post*, 17 August 2010 <http://www.jpost.com/Israel/Im-Tirzu-threatens-BGU-donations>.

¹⁷ קמפיין הגז הטבעי, שנמשך עד שהמלצות ועדת ששינסקי נחקקו לחוק על ידי רוב מוחץ בכנסת באביב 2011, העסיק את מוספי הכלכלה בעיתונות במשך חודשים רבים. התגובה הראשונה להתקפה זו באה מכיוונו של מיכאל מלכיאור, ראש פורום פעולה אזרחית – קבוצה מגוונת של ארגונים שהתנגדו למבנה חלוקת התמלוגים המפלה לטובה את בעלי הזכויות למציאת הגז הטבעי. ראו <http://www.themarket.com/markets/1.586520>.

אפיזודת הגז הטבעי הייתה בלתי יעילה בעליל בשל שני פגמים עיקריים. ראשית, במהותה, היא יצרה חיבור ישיר בין עמדות ימניות לבין האינטרסים הכלכליים של קבוצת תעשיינים קטנה שלפי האמונה הרווחת יש לה קשרים הדוקים עם מקבלי ההחלטות. נעשה קשה, אם לא בלתי אפשרי, להסביר איך פטריוטיות עולה בקנה אחד עם הגדלת הרווחים של בעלי עניין אלו על חשבון הציבור הרחב. שנית, מבחינה טקטית, ההתקפה האישית על פרופסור ששינסקי (שכללה גם הפגנה מחוץ לביתו) רק הביאה לתמיכה בו מכיוונים בלתי צפויים – כולל תמיכתם של שר האוצר יובל שטייניץ ושל היועץ המשפטי לממשלה.¹⁸

בסוף אותו קיץ נוספה חוליה נוספת לרשת ההולכת ומתרחבת של הניאו-לאומנות, בעקבות עצומה שבה הודיעו חלק מחברי תיאטרון הקאמרי כי לא יסכימו להופיע בהיכל התרבות החדש בהתנחלות אריאל. בספטמבר 2010, ממש לפני ראש השנה, רבו הקרבות המילוליים בין התומכים והמתנגדים של אותם שחקנים, מחזאים ובמאים.¹⁹

החצים שכוונו כלפי מגזרים מתקדמים של החברה הישראלית הופנו בסתיו 2010 במיוחד לעבר אזרחיה הערבים של ישראל. בתחילת דצמבר חתמו יותר מ-350 רבנים עובדי מדינה על מכתב הקורא לציבור להימנע מלמכור או מלהשכיר דירות לערבים; לאחר מכן גם סייעו אותם רבנים להפגנות התמיכה שנערכו בערים שונות בעד איסור זה. המחאות והעצומות שארגנו קבוצות פלורליסטיות בארץ ובחו"ל נגד המכתב ותומכיו הדגישו עוד יותר את האווירה הטעונה מאוד במרחב הציבורי.²⁰

אירועים דומים אפיינו גם את החודשים הראשונים של 2011, כאשר קבוצות ניאו-לאומניות שונות חזרו והזכירו שוב ושוב את ה"עברות" כביכול שביצעו החברה האזרחית המתקדמת ומגניה. פרסום דו"ח חדש של *אם תרצו*, הפעם בנושא מימון ערבי של ארגונים "אנטי-ישראליים", גרר דיונים סוערים

¹⁸ ראו <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3943675,00.html>

¹⁹ קבוצה לא רשמית של סופרים, משוררים, אמנים ואנשי אקדמיה בכירים (רבים מהם זוכי פרס ישראל) הובילה את המחאה הציבורית נגד הניסיונות לכפות על שחקנים להופיע באריאל, ולאחר מכן גם עמדה בראש סדרת יוזמות נגד חקיקה גזענית והתערבות רבנים בנושאים פוליטיים, ולאחרונה גם הובילה קמפיין התומך בהכרזה על מדינה פלסטינית באו"ם. לקבוצה הזו אין אתר אינטרנט או קבוצת פייסבוק. מתאם הקבוצה הוא הסופר ספי רכלבסקי, ואישים בולטים בקבוצה הם הפרופסור למדע המדינה ירון אזרחי, הפרופסור לחינוך גבי סלומון, האמן לארי אברמסון והמחזאי יהושע סובול.

²⁰ ראו דוגמה לעצומה אחת שפנתה לראש הממשלה נתניהו בדרישה שיפעל נגד הרבנים, שיזמו מרצים באוניברסיטה: <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1229927>. יותר מ-1,000 רבנים, רובם מארה"ב, חתמו על עצומה המגנה את מכתב הרבנים.

בכנסת, אם כי בכלי התקשורת המרכזיים הדו"ח התקבל במידה מסוימת של לעג.²¹ אולם לא כך קרה במקרה של חידוש הקמפיין נגד *הקרן החדשה לישראל* וארגוני זכויות האדם בעקבות פרסום מאמרו של השופט ריצ'רד גולדסטון, שבו העלה ספקות בנוגע לטענת הדו"ח השנוי במחלוקת הנושא את שמו שישראל תקפה בכוונה יעדים אזרחיים במבצע בעזה.²² הדיון המחודש בדו"ח גולדסטון סיפק הזדמנות למטח תקשורתי וציבורי נוסף נגד קבוצות מתקדמות בארץ. הפילוג החברתי-פוליטי, שהעמיק מאז הבחירות ב-2009 עקב סדרה של פעילויות אנטי-דמוקרטיות שהושפעו מרגשות לאומניים, הגיע בשלב זה לשיא חדש,²³ ולצדו הופיעה, לראשונה בגלוי, חקיקה אנטי-דמוקרטית שנמשכה לתוך שנת 2012.²⁴

מעניין לציין כי מתקפה זו הייתה השראה להתחלה של תגובת נגד בשם הדמוקרטיה, שניכרה לראשונה במחאת ה"צדק החברתי" שסחפה את המדינה בקיץ 2011. תוך שימוש בהתנגדות האזרחית למדיניות הניאו-ליברלית וליוקר המחיה הגבוה שמדיניות זו יצרה, המחאה הובילה לניתוב מחדש של השיח הציבורי ולהתעוררות מחודשת של העצמת האזרח. אולם תוצאות אלה לא הצליחו, נכון לעכשיו, לחסום את המגמות האנטי-דמוקרטיות.

אי-אפשר להתייחס יותר למגמות אלה כאקראיות או כבלתי נמנעות; מטרת הצעדים שהוזכרו כאן היא לתאר ואז להשמיץ את מי שאותם גורמים מגדירים כגיס חמישי. בצל התפתחותן הדינמית של מגמות אלה סומנו כמטרה מגזרים הולכים וגדלים של החברה הישראלית ותויגו כאנשי אקדמיה אליטיסטים ולא פרודקטיביים, שהפטריוטיות שלהם מוטלת בספק. מכאן קצרה הדרך לכלול תחת הגדרה זו כל קבוצה הפועלת לקידום צדק חברתי ושינוי חברתי – מזכויות פליטים וקידום נשים ועד לחופש העיתונות. מסיבה זו

²¹ אם תרצו, "תמיכת קרנות ומדינות ערביות בארגונים הפועלים נגד מדיניות מדינת ישראל וצה"ל", דצמבר 2010, <http://www.imti.org.il/Docs/P175/?ThisPageID=1336>. לביקורת חריפה במיוחד על הדו"ח ראו **The** Larry Derfner, "Rattling the Cage: Im Tirtzu's Spectacle of Falsehood", **Jerusalem Post**, 19 January 2011, <http://www.jpost.com/Opinion/Columnists/Article.aspx?id=204393>

²² Richard Goldstone, "Reconsidering the Goldstone Report on Israel and War Crimes", **The Washington Post**, 1 April 2011, http://articles.washingtonpost.com/2011-04-01/opinions/35207016_1_drone-image-goldstone-report-israeli-evidence.

²³ לרשימה ראשונית ראו גיליון מיוחד של **העיר**, מס' 1553, 9.7.2010.

²⁴ רשימה מעודכנת של הצעות חקיקה וחוקים אנטי-דמוקרטיים מופיעה באתר האגודה לזכויות האזרח בישראל, <http://www.acri.org.il/he>.

בדיוק מעשים אלו מהווים מתקפה תכליתית וחסרת תקדים על הדמוקרטיה בישראל.

דה-דמוקרטיזציה: השיטה

התאוצה הגוברת של המיתון הדמוקרטי, במנותק מהמחאות נגדו, אינה אקראית ואינה בלתי מתוכננת. דפוס ההתקפות מציית לנוסחה ברורה החוזרת ונשנית, שתוכננה במיוחד כדי לחזק את המסר הניאו-לאומני. כל התקפה הכילה כמה מרכיבים מובחנים ששולבו זה בזה: הראשון היה פרסום תקציר של "מחקר", שבעקבותיו באה חשיפה תקשורתית – המרכיב השני – שנועדה להעצים את הביקורת ולעודד שיח נוסף בנושא. כמעט בו-זמנית התווסף מרכיב שלישי: קמפיין ציבורי נגד קבוצות או קואליציות ספציפיות שזוהו כחסרות אמינות במיוחד על ידי המתנגדים מבית לקולות ביקורתיים (קמפיין הכולל הפגנות, גיוס של הרשתות החברתיות, מודעות בתשלום, באגרים באתרי אינטרנט, כרזות ושלטי חוצות משפילים בצירי תנועה ראשיים). המרכיב הרביעי הוא ההסתמכות במידה רבה על מתן שם ופנים למסר האנטי-ליברלי בעת הפנייה לציבור, וההתמקדות בדמוניזציה של אדם אחד או יותר כהתגלמות האנושית של העמדות שבהן מוטל דופי.²⁵

המרכיב החמישי במתקפות האנטי-ליברליות התמקד במקבלי החלטות: מחוקקים, שרים ופקידים בכירים גויסו כדי להקנות רשמיות וחשיבות להתקפות וכדי לתרגם אותן למדיניות. המוקד העיקרי של הפעילות היה בכנסת. במליאה ובועדות ספציפיות נערכו כמה דיונים רחבי היקף שעסקו בחברה האזרחית, באוריינטציה הפוליטית של מוסדות אקדמיים ובקבוצות מחאה. ניסיון אחד מתחילת 2010 להקים ועדת חקירה פרלמנטרית לבדיקת הקרן החדשה לישראל סוכל; הצעה אחרת, להקמת ועדת חקירה פרלמנטרית

²⁵ בהתקפה הראשונית השתמשה אם תרצו בקריקטורה גסה של מחברת מאמר זה כדי ליצור חיבור בין הקרן החדשה לישראל, שבראשה היא עמדה, לבין ועדת גולדסטון. בהמשך פורסמו מודעות שכוונו נגדה באופן אישי, שבהן דמותה המצוירת נשאה קרן על המצח (במשחק מילים המתבסס על שני הפירושים של המילה קרן בעברית - fund-ו horn). נעשה שימוש באותו סוג של דמוניזציה באפריל 2011, בקמפיין העוקב, הפעם בלי הקרן.

לבדיקת מקורות המימון של ארגוני זכויות האדם, נפלה רק בשל פיזור של הכנסת ה-18).²⁶

שטף יוזמות החקיקה שמטרתן להגביל חירויות פרט וזכויות דמוקרטיות היה בעייתי הרבה יותר. הניסיון הראשון להגביל ארגוני חברה אזרחית הגיע בדמות הצעת חוק שהגיש חבר הכנסת מהליכוד זאב אלקין, אז יושב ראש הקואליציה, שמטרתה הייתה צמצום המימון הממשלתי הזר של ארגונים לא-ממשלתיים בישראל. המאמץ הלוביסטי המסיבי מצד קואליציה רחבה של ארגוני זכויות אדם הצליח לדלל חלק מהסעיפים בהצעה המקורית, אבל החוק בכל זאת נכנס לספר החוקים בפברואר 2011.²⁷ הצעות חוק נוספות, שרצו להגביל עוד יותר מימון ממשלתי זר של ארגונים לא-ממשלתיים בישראל או להטיל עליו מס, הוגשו בכנסת ה-18, ושוב בכנסת ה-19, אך אלה טרם הובאו להצבעה.

מה שמכונה "חוק אלקין" סלל את הדרך למבול של הצעות חוק הבאות לצמצום חירויות אזרח וזכויות דמוקרטיות. הצעות אלה הוגשו לא רק על ידי חברי הקואליציה מהליכוד, ישראל ביתנו, האיחוד הלאומי והבית היהודי, אלא גם על ידי בכירים בקדימה, אז מפלגת האופוזיציה הגדולה ביותר. אף כי רובן נתפסו תחילה כהצהרות פוליטיות בלבד, כעת ברור שאנו בעיצומה של מטמורפוזה חקיקתית. בין ינואר 2010 לינואר 2012 הוגשו לשולחן הכנסת 34 הצעות לחוקים אנטי-דמוקרטיים; שבע השלימו את תהליך החקיקה המלא והפכו לחוק ותשע נוספות עברו קריאה טרומית והיו בשלבים שונים של אישור עם פיזור של הכנסת ה-18. חלק לא מבוטל מהצעות אלו חודשו עם כינונה של הכנסת ה-19 בפברואר 2013. בין החוקים שאושרו ונכנסו לתוקף ניתן למצוא את החוק המטיל קנסות על מוסדות במימון ציבורי המאפשרים דיונים על הנרטיב הפלסטיני של הקמת מדינת ישראל ב-1948 (חוק הנכבה); חוק שמכשיר הגבלות על קבלה ליישובים קהילתיים, שאת אופיין המפלה קשה להסתיר (חוק ועדות קבלה); חוק המגדיר קריאה לחרם על ישראל או על מוצרים מההתנחלויות עברה פלילית (חוק איסור הטלת חרם); כמו גם כמה חוקים

²⁶ ההצעה להקמת ועדת חקירה פרלמנטרית לנושא המימון של ארגוני זכויות אדם הועלתה באמצע ינואר 2011 על ידי חברת הכנסת פאינה קירשנבאום מישראל ביתנו, ובקשה דומה הועלתה על ידי חבר הכנסת דני דנון מהליכוד. ההצעה אושרה על ידי ועדת הכנסת ב-31.1.2011. ההצעה לא הוחזרה למליאה לפני פגרת האביב בשל התנגדות פנימית בליכוד. לדוגמה אחת ראו יוסי ורטור, "בגין: אם הליכוד יחקה את ישראל ביתנו, הסיכוי שלנו לנצח בבחירות הבאות קלוש", **הארץ**, 21.1.2011, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1210922.html>.

²⁷ לסקירה מפורטת של הסטטוס של היוזמות השונות ראו "חקיקה אנטי דמוקרטית", **האגודה לזכויות האזרח בישראל**, <http://www.acri.org.il/he/?p=1231>.

שמגבילים את חירויות הפרט (חוק ביטול אזרחות בשל הרשעה בעברה, החוק למניעת הסתננות - שנפסלה ע"י בג"צ בקיץ 2013-), ותיקון לחוק האזרחות המונע תושבות מבני זוג פלסטינים של אזרחים ישראלים). יוזמות נוספות נמצאות בשלבים מתקדמים של חקיקה, כולל חוק שיעלה באופן משמעותי את גובה הפיצויים שישולמו על הוצאת דיבה גם ללא הוכחת נזק (תיקון לחוק לשון הרע), וחוק שיגביל הגשת עתירות ציבוריות לבג"צ.

הממד הרשמי של המתקפות המתמשכות על קבוצות ודעות פרוגרסיביות מגדיל משמעותית את מידת האחיזה והעמידות שלהן, והחזרה המתמדת על המסר תומכת ומחזקת אותן. הנחת העבודה של האסטרטגים שעומדים מאחורי קמפיינים אלו הייתה שהיעילות שלהם תגבר אם המסר המרכזי שלהם יחזור על עצמו ללא הרף - במקרה דנן, חוסר הנאמנות המחפיר שמפגינים ארגוני חברה אזרחית מסוימים והמממנים שלהם ומכאן גם שיתוף הפעולה שלהם כביכול עם מלעיזיה הנפשעים ביותר של ישראל בעולם. באמצעות הדגשת מנטרה זאת בכל אמצעי אפשרי, רמיזות יכולות להפוך לעובדות והדימוי הציבורי השלילי של הקולות הליברליים בארץ יתקבע.²⁸

קבוצה מלוכדת ומתואמת של ארגונים עמדה בחוד החנית של הפצת סוג חדש זה של פטריוטיות ישראלית. בקבוצה נכללים *אם תרצו, הפורום למען ארץ ישראל*, התנועה *ישראל שלי* המייצגת כוחות רויזיוניסטיים חילוניים ומבוססת על פעילות במרחב האינטרנטי,²⁹ וכמה "כלבי שמירה" של האקדמיה (*מוניטור האקדמיה הישראלית*, *Isracampus* ו- *Campus Watch*). קבוצות חדשות יחסית אלה מחוברות היטב לארגונים אחרים הקשורים לימין הדתי-לאומי: *NGO Monitor* והמכון *לאסטרטגיה ציונית*, שתמכו באופן פעיל באג'נדה של קבוצות אלה באמצעות מגוון רחב של פרסומים, הופעות ציבוריות ותכניות הכשרה. הקשר הישיר בין *NGO Monitor* והמכון *לאסטרטגיה ציונית* קרוב אף יותר: הם חולקים כמה חברי מועצת מנהלים, תורמים, מתודולוגיות והשקפות. שני הארגונים קשורים גם למרכז *הירושלמי לענייני ציבור ומדינה* (JCPA) הוותיק, ולמרכז *שלם* השמרני.³⁰ הקשר מתגלה בבירור מעצם העובדה שמשה קלוגהפט - שעד לאחרונה שימש כיועץ התקשורת של חברת הכנסת רונית

²⁸ אסטרטגיה זו מוצגת בבירור במאמרו של איתן דור שב, אחד מהאסטרטגים של הקמפיין הראשון של אם תרצו, "אין תחליף לקמפיין אישי", *מקור ראשון*, גיליון 653, 12.2.2010.

²⁹ ראו <http://www.myisrael.org.il/action>. לניתוח נוסף ראו איילה צורף, "החייילים הדיגיטליים של הימין", *דה-מרקר*, 13.4.2011, <http://www.themarker.com/advertising/1.625600>.

³⁰ *NGO Monitor* ישב, בתחילת דרכו, בתוך המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה וקיבל מימון ישירות מערוצי המימון שלו.

תירוש, תומכת קולנית של אם תרצו ושל המכון לאסטרטגיה ציונית והיוזמת של כמה הצעות חוק נגד ארגונים לא ממשלתיים – היה האסטרטג הראשי של כל הקמפיינים האחרונים, ללא תלות בקבוצה שבפועל עמדה בחזית.³¹ מכאן ניתן לראות שמי שמובילים את ההתקפות על קבוצות ועל דעות פרוגרסיביות הם חלק בלתי נפרד ממה שהפך זה מכבר לרשת משולבת וצפופה, שמגיעה עד לדרגים הבכירים ביותר של הממשלה והכנסת בימינו.³²

אותם ארגונים חולקים גם מקורות מימון, אם כי רק לעתים נדירות הם עומדים בסטנדרטים מיינמליים של שקיפות. וכך, בעוד שעד לאחרונה קיבלה אם תרצו תמיכה משמעותית ממוסדות ג'ון הייגי ומחברת הבת שלהם, נוצרים מאוחדים למען ישראל (CUFI),³³ מרבית התרומות לתנועה מנותבות דרך הקרן המרכזית לישראל (CFI), אשר מספקת מימון גם לארגוני ימין רבים ולמפעל ההתנחלויות. המכון לאסטרטגיה ציונית מקבל את חלק הארי של תקציבו ממכון הדסון, וגם הוא מקבל תרומות פרטיות באמצעות CFI.³⁴ מפת המימון של NGO Monitor אינה שונה בהרבה: מספר תורמים גדולים המוזכרים בשםם (במקרה זה, כפי שדווח באתר האינטרנט של הארגון, קרן משפחת וקסלר [העלומה קמעא] וקומץ תורמים פרטיים שתומכים בפעילותה בעקביות), ומקורות אחרים הקשורים קשר הדוק למרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה ולמכון לאסטרטגיה ציונית.³⁵ הארגון הערטילאי הפורום למען ארץ ישראל היה

³¹ בנוגע לתפקידו של משה קלוגהפט ראו תומר אביטל, "לוביסט או יועץ?", כלכליסט, 9.1.2011, <http://www.calcalist.co.il/articles/0,7340,L-3476201,00.html>. קלוגהפט הוא גם אחד מהבעלים של משרד הפרסום EDK, שהפיק את החומרים לכמה מהקמפיינים נגד הקרן החדשה לישראל, ובמיוחד הקמפיין ב עניין הגז הטבעי.

³² נתן שרנסקי ומשה יעלון, שהיו לזמן מה עמיתים בכירים במרכז שלם, שירתו גם כחברים במועצה המייעצת של המכון לאסטרטגיה ציונית; ג'ראלד שטיינברג, נשיא NGO Monitor, היה עמית במרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ומכהן כיועץ לענייני חקיקה של חבר הכנסת מהליכוד זאב אלקין, שנמצא בחוד החנית של החקיקה נגד ארגונים פרוגרסיביים. רון דרמור, יועצו המדיני של ראש הממשלה נתניהו ומאמצע 2013 שגריר ישראל בארצות הברית, ומייקל אורן, קודמו בתפקיד בושינגטון, היו שניהם עמיתים במרכז שלם.

³³ לניתוח מעמיק של מקורות המימון של אם תרצו ראו תומר אביטל, "נותן החסות המפתיע של 'אם תרצו'", כלכליסט, 18.8.2010, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3415006,00.html>; ראו גם <http://www.hahem.co.il/friendsofgeorge/?p.=1346>.

³⁴ אורי בלאו, "מי מממן את המאבק נגד תכנים 'פוסט ציוניים' באקדמיה?", הארץ, מוסף, 24.2.2012, <http://www.haaretz.co.il/magazine/1.1647094>.

³⁵ אורי בלאו, "העמותה שעוקבת אחר ארגוני השמאל לא רוצה שתדעו מי תורם לה", הארץ, 10.2.2012, <http://www.haaretz.co.il/magazine/1.1636887>.

עמום עוד יותר בחשיפת התורמים שלו; הארגון אישר שקיבל תרומות מתורמים אנונימיים אך הסתתר מאחורי זכותם לפרטיות.³⁶

מקורות מימון מגוונים אלה – זרים ומקומיים, חשופים ונסתרים, יהודים ולא-יהודים – סיפקו הון המוערך בכ-20 מיליון ש"ח לקמפיינים נגד גורמים מתקדמים בשנת 2010 לבדה. ואולם, הם נתמכו גם בערוצים רשמיים: בתקציב 2011-2013 מסתתרת הקצאה שנתית של 10 מיליון ש"ח לתכניות של ארגונים לא-ממשלתיים שנועדו לקידום פעילות ציונית.³⁷ במסגרת זו גויסה אם תרצו כדי להעביר קורסי הכשרה לאנשי חינוך בכירים בארגון ובסבסוד משרד החינוך.

מבחינה סוציולוגית, הכוחות המשולבים שבנו את התשתית המבנית, הכלכלית והציבורית שתומכת בגל הניאו-לאומי מגיעים לא רק מהמחנה הדתי-לאומי (אשכנזי, דתי, מעמד הביניים) שתמך ביוזמות דומות בעבר ושממשיך להוות את עמוד השדרה של מפעל ההתנחלויות היום. רבים מהפעילים החדשים הם חילונים מוצהרים, אנשי מקצוע ממעמד הביניים שהגיעו מאזור תל אביב, שנחשב עד היום למעוז הישראלי הפרוגרסיביים. אליהם הצטרפו גם דוברי רוסית שמזדהים עם רוב תפיסותיו הפוליטיות של אביגדור ליברמן. הילת ההטרונגויות הסוציולוגית שקבוצות אלה מפיצות היא אמצעי מרכזי בהעברת הקריאה שלהם לנאמנות כפי שהיא מוגדרת באמצעות אחריות.

דה-דמוקרטיזציה: המסר

המאמץ ההולך ומתרחב להכפשת קולות פרוגרסיביים ביקורתיים הוא רק קצה הקרחון. זהו הביטוי החיצוני המתעצם ומתרחב כל הזמן של פרויקט רובני בהיקף גדול בהרבה, שלו יש השפעה ישירה על המוסדות, השיח והאתוס הדמוקרטיים של ישראל. הקמפיינים הציבוריים האחרונים משתלבים ומשרתים מטרה משותפת: שינוי התצורה של נורמות חברתיות, ומתוך כך, הגדרה מחדש של תנאי הקבלה לחברה הישראלית השבירה ומלאת השסעים.

³⁶ למידע נוסף ראו Gil Shefler, "John Hagee to cut Im Tirtzu funding", *The Jerusalem Post*, 23 August 2010, <http://www.jpost.com/Jewish-World/Jewish-News/John-Hagee-to-cut-Im-Tirtzu-funding>.

³⁷ החלטת ממשלה 2049 מיום 15.7.2010.

עמוד התווך החיוני למאמץ זה הוא ההתעקשות על פרשנות אחת, הגמונית, של מה טוב לישראל, ומכאן של פטריוטיות ישראלית. לאומנות חדשה זו רואה את המדינה כביטוי בן ימינו של הקשר ההיסטורי בין העם היהודי וארץ ישראל, ויוצרת השוואה ברורה בין נאמנות למדינה לבין היצמדות נטולת ביקורתיות לתפיסת עולם זו. כל סטייה מאפיון זה של המדינה היא בהגדרה לא רק בלתי מתקבלת על הדעת, אלא גם מזיקה לישראל ולאינטרסים שלה. בדפוס חשיבה בדלני זה, נאמנות לאמיתות אלה הופכת למדד לאזרחות טובה; אין מקום או לגיטימציה לחילוקי דעות מהותיים.

מגוון האמצעים להבעת הזדהות עם ישראל ואהבה לארץ מוחלף אפוא במבחן אחידות נטול תוכן ספציפי. בהשקפת עולם זו יש מעט מאוד מקום לשבח את ההטרונגויות החברתיות של מדינת ישראל או את הקבוצות בה שדוגלות ברב-תרבותיות, שהיא חלק ממהותה.

הרכיבים השונים של פטריוטיות חדשה זו מצטיירים בבירור כאשר בוחנים מקרוב את הטקסט והסאבטקסט של מאמצי הדה-דמוקרטיזציה האחרונים. נקודת המשען של השקפת העולם הזו היא בדלנות מחודשת בתמיכת גורמים רשמיים: לחץ מתמשך להפיכתה של ישראל לספקית העיקרית של כל צרכיה הבסיסיים, כהגנה העיקרית נגד עולם ההופך יותר ויותר עוין. לחץ זה לבדלנות גבר עוד יותר בעקבות המהפכות על רקע ההתעוררות הדמוקרטית בעולם הערבי החל מדצמבר 2010, שעוררו אי-ודאות רבה בציבוריות הישראלית. כל התחשבות בשיקולים אזוריים או גלובליים (קל וחומר בערכים כלל-עולמיים) נחשבת חשודה; עבודה עם ממשלות זרות ומוסדות בין-לאומיים נתפסת כבגידה, כשיתוף פעולה עם כוחות אנטי-ישראליים וכמנוגדת מעיקרה לאינטרסים של המדינה.

העדשה הצרה של בידול עצמי הופכת להיות הבסיס לסדרת מבחנים פומביים, שנאכפים על ידי השומרים מטעם עצמם של ניאו-לאומנות מודרנית זו. מבחנים אלה כוללים תמיכה בלתי מסויגת בפעולות צבאיות, בצה"ל עצמו, בהרחבת השליטה על קרקע ומשאבים ובסופו של דבר בהגדרה צרה ואתנוצנטרית של זהות ישראלית. ההזדהות המוחלטת עם אפיונה של ישראל כמדינה יהודית הפכה למבחן הלקמוס של תומכיה של ישראל מבית ומבחוץ. במובן ממשי מאוד, ההבחנה בין "הלנו אתה אם לצרינו" בזירה העולמית הפכה להיות ההבחנה גם בישראל עצמה.³⁸

³⁸ לניתוח מצוין של נטייה זו ראו קרלו שטרנר, "במעגל הפרנויה", **הארץ**, 31.12.2010, <http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1238065>

הקמפיין המצטבר נגד החברה האזרחית בישראל התמקד ישירות בהפרות לכאורה של אחדות מתפתחת זו. מסיבה זו, כל חלק במתקפה האנטי-דמוקרטית התרכז בהיבט ספציפי אחד של מדיניות הממשלה, בדרך כלל היבט הקשור לכיבוש הישראלי של השטחים הפלסטיניים או לפעולות צבאיות של ישראל. באמצעות התמקדות בנושאים הפוליטיים השנויים ביותר במחלוקת במדיניותה של ישראל וקישור בינם לבין עבודתם של ארגוני שלום וזכויות אדם, הקמפיינים האלו הטילו ספק לא רק באמינותן הכללית של קבוצות אלו, אלא בעצם הלגיטימיות שלהן. הם גם ניסו ליצור הפרדה בין ארגונים אלה לבין ארגונים פרוגרסיביים מקבילים העוסקים בנושאי שינוי חברתי וצדק חברתי.

הניסוח מחדש הנוכחי של הנרטיב ההגמוני הוא בינארי במבנהו, ויוצר הפרדה בפועל. הכלים שפותחו במהלך התקדמות תהליך הדה-דמוקרטיזציה הנוכחי נועדו להבחין בין שותפים לדרך, המתקבלים בחיבוק חם, לבין אחרים, המושמצים יותר ויותר. בדרך פשטנית זו, שיעילותה אינה מוטלת בספק, המקום שבו אדם עומד החליף בחשיבותו את מה שהאדם חושב ואת הערכים שבהם הוא מאמין.

ואכן, המאפיין הבולט ביותר של הגל הניאו-לאומי טמון דווקא במה שחסר בו: מהות אמיתית. ההיצמדות לרעיון מעורפל של ישראל המוגדרת על ידי סולידריות יהודית בלתי מובחנת נתפסת כמבחן הכניסה של היחיד לחברות בקולקטיב. ביקום הזה אין מקום לדיון על עתיד השטחים, פערים חברתיים, מעמדה של ירושלים, השסע הדתי-חילוני, או, לצורך העניין, כל נושא אחר שעל סדר היום הציבורי. זהותו של הדובר הופכת להיות חשובה בהרבה מתוקפם של הטענות שהוא יכול לעלות.³⁹ המרחב הציבורי ששורטט מחדש מתאפיין בהיעדר כמעט מוחלט של תוכן, ומתוך כך גם בזלזול בערכים תומכים. לאומנות חדשה זו, בדלנית והומוגנית, אינה יכולה להתמודד עם חילוקי דעות אמיתיים. מנקודת מבט זו, המאמצים המקצועיים מאוד של השנים האחרונות ביקשו לעצב ציבור ישראלי ציטתן יותר, שאינו מטיל ספק ושנוטה פחות לאתגר את ההגמוניה השלטת או להתריס נגדה. התפתחות מסגרת מחשבתית תלוית-זיקה זו היא המניע מאחורי האקטיביזם הניאו-לאומי, המגדיר את קווי המתאר של השיח המונוליתי שהוא מנסה לאכוף ומתווה את התוצאות הרצויות.⁴⁰ מתוך

³⁹ דוגמה מאלפת לשיח זה ניתן למצוא במאמר דעה של רונן שובל, יו"ר אם תרצו, "פלורליזם, לא מקרתים", **הארץ**, 13.9.2010, <http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1220890>.

⁴⁰ יש ויכוח ער בעיתונות ובחוגים אקדמיים בשאלה אם האקלים הנוכחי דומה יותר לעידן מקארתני בארצות הברית או לפאשיזם באירופה. לסיכום הדיון ראו אורי משגב, "הפאשיזם לא יעבור! או שכן", **ידיעות אחרונות**, המוסף לשבת, 15.10.2010. לדוגמה אחת של מאמר כזה ראו דימיטרי שומסקי, "אם תרצו" ואם לא תרצו", **הארץ**, 12.9.2010, <http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1221539>.

הכרח הוא גם מסיט את הדיון לרמה אחרת לגמרי, רמה העוסקת ביסודות הזהות של ישראל.

דה-דמוקרטיזציה: הגורמים

תסמונת הדה-דמוקרטיזציה הפוקדת כיום את החברה הישראלית היא תוצאה של מערך מצטבר של גורמים היסטוריים, ארגוניים, התנהגותיים, רגשיים, פסיכולוגיים ופוליטיים. הרקע למתקפה שלוחת רסן זו על קבוצות פרוגרסיביות, כמו הרקע לשסעים רבים בחברה הישראלית, טמון בגישות השונות כלפי הכיבוש המתמשך ודרכי הפתרון של הסכסוך הישראלי-פלסטיני. התעצמות המתקפה קשורה באופן מובהק לבידודה הגובר של ישראל בזירה הבין-לאומית בעקבות מלחמת לבנון השנייה ומבצע "עופרת יצוקה" בעזה בדצמבר 2008-ינואר 2009. ההסלמה קשורה גם למהלכים הפלסטיניים לבינאום של פתרון הסכסוך באמצעות השגת הכרה בעצמאות הפלסטינית באו"ם. הקונצנזוס הבין-לאומי הכמעט המוחלט נגד המשך החזקתה של ישראל בשטחים שנכבשו בשנת 1967, בשילוב עם חוסר היכולת להגיע לפיוס יציב, הוא לכן סיבה ישירה להתדרדרות הדבקות בדמוקרטיה בישראל.

בניגוד למצגים קודמים של מחלוקת בנוגע לגבולות מדינת ישראל (ומכאן לטבע שלה), הניאו-לאומנות המתפתחת מתמקדת פחות באופי הפיזי של המדינה ויותר בהגדרת הרכבה הקהילתי. היא מציעה הגדרה אנושית ולא טריטוריאלית של רעיון "ארץ ישראל השלמה", ובכך בעצם מקריבה את אופייה הדמוקרטי והאזרחי של המדינה על מזבח תצורתה היהודית.

ההצגה החד-משמעית של הקולקטיב הישראלי בגרסתו היהודית הבלעדית חונקת ביעילות את הדיון על ההשלכות של המשך השלטון על עם אחר לא רק עבור הפלסטינים אלא גם עבור המארג החברתי הפנימי בישראל. מכיוון שאי-אפשר לשמור על נורמות דמוקרטיות לאורך זמן אם זכויות אדם ואזרח נעצרות בקו הירוק, קל יותר לעקוף את הדיונים בנושא זה באמצעות הדגשת הצורך להבטיח את שלמות העם היהודי והישרדותו. באמצעות טכניקה זו אפשר אולי גם לעכב – או אף לסכל – מהלכים משמעותיים להקמת מדינה פלסטינית לצד ישראל. לנרטיב הביטחוני שעמד מאחורי סירובה של ישראל לפתור את הסכסוך בעבר הצטרפה שכבה נוספת, קהילתית.

כמה גורמים סייעו לשינוי השיח הציבורי. ברמה הרגשית, הפחד המושרש מפני בידוד בין-לאומי הוחרף בשנים האחרונות, במיוחד לאור

השינויים במזרח התיכון ולנוכח העובדה כי במאה ה-21 יש הרבה פחות סובלנות בזירה העולמית לעיכוב במימוש זכותם של הפלסטינים להגדרה עצמית. התערערות מעמדה הבין-לאומי של ישראל בנסיבות אלה העצימה את הפחד העמוק מפני השמדה, שמלווה את המדינה מאז הקמתה. הגיוס של תחושת פגיעות זו, המשותפת לישראלים רבים, ושל מנטליות המצור המתלווה אליה, מביא לחלוקה של העולם לאויבים ולידידים ומעודד את ההפנמה של הבחנות אלה.

ברמה הפסיכולוגית, אי-הוודאות הגלומה במצב זה מעודדת פרנויה, שמשרישה לא רק תחושת חוסר ביטחון מתמיד אלא גם חשד עמוק נגד האחר. רגשות אלה, לצד היעדר הבחנה בין אלה המעבירים ביקורת ובין אלה הקוראים לדה-לגיטימציה של ישראל, בארץ או בחו"ל, מספקים באופן מרומז – אם לא גלוי – גיבוי רשמי למאמצים מבית שמטרתם לזהות ולרדוף בעקביות את אלה הנתפסים כגיס חמישי. חוסר הסובלנות העמוק כלפי השונה מאפיין לא רק יחידים וקבוצות אלא גם רעיונות ודעות. הוא נוטה להגיע לשיאו כאשר אי-הוודאות האזורית והגלובלית מתגברת, כמו במקרה של התנודות הגיאופוליטיות האדירות במזרח התיכון מאז תחילת מה שמכונה "האביב הערבי". כך, הפסקת המגעים בין ישראל לפלסטינים הדגישה את הקשר בין חוסר הוודאות באזור לבין הנוקשות בבית. בשל הגורם הפסיכולוגי פחתה משמעותית הנכונות לשבח גיוון ולתמוך בפלורליזם, וישראלים רבים החלו לצדד ברעיונות הנושאים מסר של הומוגניות.

פרשנים אחדים טענו כי ייתכן שהתפתחותן של מגמות אלה הואצה לא רק על ידי אירועים הקשורים לסכסוך המתמשך, אלא גם על ידי שינויים דמוגרפיים בחברה הישראלית בשנים האחרונות.⁴¹ הגידול בשיעור הדתיים והחרדים באוכלוסייה אכן מחזקת השקפות עולם צרות אופקים; העלייה הגדולה מברית המועצות לשעבר הביאה, בקווים כלליים, לחיזוק דעות לאומניות. אבל הסבר מהותני כזה, דטרמיניסטי מטבעו, הוא במקרה הטוב אלמנט מחזק בתהליך רחב יותר. במקרה הגרוע זהו תירוץ כדי להימנע מלרדת לעומקן של הסיבות להתפתחויות האחרונות.

⁴¹ הנטייה של עולי ברית המועצות לשעבר לתמוך במפלגות ימין הפכה להנחה מקובלת בפוליטיקה ישראלית בשני העשורים האחרונים, אף שיש בסיס נרחב לבחינה מחודשת של נקודת מבט זו. לניתוח מפורט יותר של השפעת דפוסי ההצבעה של קהילת דוברי הרוסית ראו Asher Arian and Michal Shamir (eds.), *The Elections in Israel, 2006*, New Brunswick, NJ: Transaction Press, 2008.

המקורות המוסדיים של דה-דמוקרטיזציה חשובים הרבה יותר. אי-הוודאות העמוקה המעיבה על המציאות הישראלית, במיוחד מאז תחילת המשא ומתן עם הפלסטינים לפני שני עשורים, מלווה במידה לא מועטה של חוסר החלטיות. אלה תרמו באופן ישיר לחוסר יציבות בפוליטיקה המקומית, החרפו בעיות של משילות ויצרו חולשה מוסדית שהפכה לסימן ההיכר של הזירה הציבורית בישראל. חולשה זו מהווה קרקע פורה לקריאות פטריוטיות כתחליף ליציבות ארגונית; היא גם מעוררת תחושות ניכור כלפי פוליטיקאים בפרט וכלפי המרחב הציבורי בכלל. כל אלה הן תוצאות מוכרות היטב של היחלשות מדינות – תופעה שעד כה לא זוהתה עם מוסדות ישראליים רשמיים.

באופן בלתי נמנע, שגשוג הרעיונות הניאו-לאומניים יצא נשכר גם מהצטמצמות המוחשית של כוחות פוליטיים מתונים בזירה הרשמית. ואכן, הקמתה של קדימה ערב בחירות 2006, במראית עין של מפלגת מרכז המוכנה לשקול צורה כלשהי של פתרון שתי המדינות, משכה קולות גם ממפלגת העבודה וגם ממרצ. שיתוף הפעולה של מפלגת העבודה עם ממשלות שרון ואולמרט בעשור האחרון רק הדגיש את העמימות האידיאולוגית של המפלגה, הביא לירידה נוספת באטרקטיביות שלה עבור ציבור הבוחרים, והותיר את בעלי השקפות העולם מוכוונות-השלום כמעט ללא ייצוג בעקבות הקאמבק של הליכוד בבחירות 2009. החלל שנותר בעקבות הקריסה הכמעט מוחלטת של מפלגות השמאל אפשר שגשוג בלתי מבוקר של דפוסי חשיבה שמרניים (אף שיתכן שחל שינוי במגמה זאת בעקבות הבחירות ב-2013). היעדרם של כוחות ליברליים חזקים במוקדי קבלת החלטות הביא בזמנו להעברת מרכז הכובד המתקדם לארגוני החברה האזרחית, מה שהפך אותם למטרה ברורה למתקפות הולכות וגוברות בשמה של הפטריוטיות החדשה.

יש אפוא מניע פוליטי ברור מאחורי ההתעצמות האחרונה של הגל האנטי-דמוקרטי; המסלול הזה הוא תולדה ישירה של הרכב מבנה הכוח במדינה ושל היהירה שהוא מוליד.⁴² השמצת החברה האזרחית הפרוגרסיבית משרתת את המטרה של התשה נוספת של השמאל המוחלש ממילא, מבטיחה את הדומיננטיות האלקטוראלית של מפלגות ימין בעתיד הנראה לעין, וגם, ולא במקרה, מכינה את הקרקע האידיאולוגית להמשך הסכסוך. מבחינה זו מה שמתרחש במדינה כיום אינו רק הסכום הכולל של הגורמים ההיסטוריים, הרגשיים, הפסיכולוגיים, המוסדיים והפוליטיים הפועלים בהווה; זוהי התוצאה

⁴² ניתוח זה הוצג על ידי גליה גולן בהרצאה פתוחה לציבור במרכז הבינתחומי בהרצליה ב-5.9.2010. פרשנות דומה עלתה בשיחות פרטיות עם מרדכי קרמניצר מהמכון הישראלי לדמוקרטיה.

הסופית של מדיניות מודעת המתוכננת ומונחית על ידי אלה שמנהלים כעת את המדינה.

הדה-לגיטימציה הניאו-לאומנית של החברה האזרחית מסייעת למקבלי החלטות להתנער מאחריות למצבה המידרדר של ישראל בעולם על ידי העברת נטל האחריות לקבוצות אלה, ובכך עוזרת לבסס את קואליציית השלטון הנוכחית ולהפחית את הסיכויים לקאמבק אלקטוראלי של המתונים. מאחר שאי-אפשר להשיג שליטה פוליטית מתמשכת באמצעות גיוס תמיכה ציבורית למהלכי מדיניות מרכזיים (במיוחד מכיוון שמספרם מוגבל וקווי המתאר שלהם מטושטשים), המרדף האגרסיבי אחר השליטה מתמקד באמצעים אחרים בתחום השיח והזהות. תהליכים אלה משרתים את האינטרסים הפוליטיים המידיים של המחזיקים בשלטון, ומקטינים עוד יותר את הסיכוי לפתרון הסכסוך.

בלי קשר לחשיבות היחסית המיוחסת לכוונה, בניגוד לתהליכים או לנסיבות, ברור כי הניסיונות לסכל את הפלורליזם הדמוקרטי הם התוצאה של ריבוי גורמים שטיפחו יחד אקלים של שנאת זרים וחוסר סובלנות גואים. הלך רוח זה הוא ההופך את המחלוקות המסורתיות בין ימין ושמאל למשהו שונה, לאתגר בוטה לתשתית הנורמטיבית של ישראל; הוא מאפשר התקפות בלתי פוסקות על הדמוקרטיה בישראל ואם ינחל הצלחה הוא עלול גם לאיים על עצם קיומה.

דה-דמוקרטיזציה: התוצאות

הדינמיקה הנסיגתית הסוגרת על החברה הישראלית השפיעה על כמה היבטים מרכזיים במשטר הדמוקרטי שלה. ההיבט הראשון נוגע לחירויות אזרחיות – ובמיוחד לשחיקה ההדרגתית של החשיבות המיוחסת לחופש הביטוי וההתאגדות. המאמץ להשתיק קולות אלטרנטיביים הוא נדבך מרכזי של הלאומנות החדשה. מסיבה זו מתמקד הקמפיין המתמשך נגד ארגוני החברה האזרחית והאקדמיה בחוסר הלגיטימיות כביכול של עמדות או של הצהרות מסוימות, ובכך רומז כי חופש הביטוי מותנה בתוכן הנאמר. טיעונים המפריכים את ההאשמות הללו, משכנעים כפי שיהיו, לא הצליחו לעצור את התחזקותו.⁴³

⁴³ David Newman, "Thoughts on Academic Freedom at Pessah", *The Jerusalem Post*, 17 April 2011, <http://www.jpost.com/Opinion/Op-Ed-Contributors/Thoughts-on-academic-freedom-at-Pessah>. **יישור לשמאל**.

באותה הרוח, הספקים של הפטריוטיות החדשה פעלו רבות כדי להגביל (אם לא למנוע לחלוטין) הפגנות מחאה נגד מדיניות ממשלתית או נגד עוולות הממסד. הגבלות אלה ניכרות במיוחד בשיטות הכוחניות שבהן נעשה שימוש בהפגנות המתמשכות נגד גדר ההפרדה ונגד התיישבות יהודית בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים. הן ניכרות גם בניסיונות חוזרים ונשנים להגבלת מחאה ציבורית מצד ערבים אזרחי ישראל, ובהימנעות ממתן היתרים להתכנסויות אד-הוק או למשמרות מחאה נגד פעולות ספציפיות של ישראל (במיוחד על רקע מבצע עופרת יצוקה בעזה בשנים 2008-2009 ואירועי משט המרמרה בקיץ 2010).

קשה לומר שחירויות האזרח של הישראלים נשללות מהם – הזירה הציבורית קולנית כמו גם מגוונת; אך התרחשויות שונות מהעת האחרונה הדליקו שתי נורות אזהרה הקשורות זו בזו. הראשונה מתייחסת ליישום הבלתי-שוויוני של חירויות אלה בהתאם להשקפות פוליטיות (למחאות המתנחלים ניתן מרחב פעולה נרחב; אי-אפשר לומר זאת על אלה המתנגדים להרחבתן של ההתנחלויות או לעצם קיומן). השנייה נוגעת לחוסר היכולת המשווע להבחין בין חופש הביטוי לבין הסתה, כמו גם בין חופש ההתאגדות לבין המרדה. טשטוש גבולות זה מאפשר מתן חירויות בלתי מוגבלות בצד אחד של המתרס הפוליטי ומטיל ספק באפשרות יישומן בצד השני. יחד, מגמות אלה לא רק מעוותות את התפיסה של חירויות אזרח, הן גם פוגעות באופן גורף בחשיבות של חירויות אלה בעיני הציבור.⁴⁴

ההיבט השני שבו ניכרת ההשפעה השלילית של המאמצים הניאו-לאומניים הוא הירידה במידת המחויבות להגנה על זכויות מיעוטים, אבן הבוחן של דמוקרטיה תוססת. הפטריוטים החדשים כיוונו רבים מחציהם לעבר הקבוצות העיקריות שמתמקדות בשמירה על זכויות אזרח בהקשר הישראלי-פלסטיני, תוך הטלת ספק בכוונותיהן וערעור האמינות שלהן. באווירה זו אין זה מפתיע שדעת הקהל הישראלית מפגינה מעט מאוד סובלנות לשונה, לאחר, למגוון. הסקרים אחרונים מראים רמות מדאיגות של חשדנות ושל גזענות בוטה

⁴⁴ סדרה של סקרים הדגישו את ההתניה המיוחסת לא רק לחופש הביטוי וההתאגדות, אלא גם לארגוני זכויות אדם. לסיכום טוב של הנושא ראו אשר אריאן, תמר הרמן, יובל לבל, מיכאל פיליפוב, הילה צבן, אנה קנפלמן, **מדד הדמוקרטיה 2010: עמדות הציבור הישראלי – ערכי הדמוקרטיה במבחן המעשה**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, נובמבר 2010, http://www.idi.org.il/media/211549/madad_202010_20sofi.pdf.

לא רק כלפי אזרחים ערבים אלא גם כלפי קבוצות שוליים אחרות.⁴⁵ עברה השנוי במחלוקת ממילא של ישראל בהקשר זה מערער על מעמדה הדמוקרטי.

שלישית, לשילוב בין דעות קדומות נגד קבוצות מסוימות לבין זלזול בחירויות הפרט יש השפעה ישירה על ההיקף והתוכן של השיח הציבורי. הגורמים העומדים מאחורי מאמצי הדה-דמוקרטיזציה ניסו במודע להגביל את טווח הדיון המותר: באמצעות קביעתם החוזרת ונשנית שעמדות מסוימות משולות להסתה, ולכן נמצאות מחוץ לגבולות הדיון הסביר, הם מטילים ספק בלגיטימיות של מחזיקי עמדות אלו. התוצאה היא התוויה מחודשת של קווי הוויכוח הפנימי תוך התמקדות גוברת באמות מידה של פטריוטיות ונאמנות במקום בחילוקי דעות מהותיים, אף על פי שהמחאה החברתית של קיץ 2011 הסיטה את תשומת הלב לנושאים כלכליים-חברתיים שכבר אי-אפשר להתעלם מהם.

באופן אירוני, הקמפיין לעיצוב מחדש של גבולות השיח הציבורי יצר דיון ערני בטבעו של ההתדיינות הדמוקרטית. צמצום המרחב הפוליטי הרשמי הניב אמנם דיון ער על הגבולות שלו (שמתבצע בקווים הסוטים מהחלוקה המסורתית בין שמאל וימין), אך בה בעת מוקדי הדיון במבחר נושאים מרכזיים על סדר היום הלאומי הפכו פחות ופחות מגוונים.

רביעית, צמצום השיח הציבורי הקל על התנעת קמפיין שיטתי שמטרתו להחליש ארגוני מפתח בחברה האזרחית או אף להביא לפירוקם. דווקא הגיוון של קבוצות אלה הוא המספק את הבסיס המבני של חברות דמוקרטיות, כיוון שמספרן ורבגוניותן מבטיחים את הפלורליזם החיוני של הסדר הדמוקרטי. המאמצים הנחושים להגביל מקורות מימון, להטיל מגבלות ביורוקרטיות נוספות ולהגביל תחומי הפעילות – במיוחד של ארגוני זכויות אדם – נוגעים במהותה הבסיסית של החברה הדמוקרטית. פגיעה ביכולת הפעולה של ארגוני חברה אזרחית מסוימים מסכנת בהכרח את החוסן המבני של הדמוקרטיה הישראלית. ואכן, ההשלכות המוסדיות של קמפיין הדה-דמוקרטיזציה חמורות במיוחד. שינוי במדיניות או בגישות של הציבור עשוי לעורר מחדש את הדיונים ולהקל את המגבלות על פעולה חברתית; אך שיקום מוסדות אזרחיים הוא משימה ארוכה ומורכבת בהרבה.

⁴⁵ סקר שערכה לאחרונה מינה צמח מראה את האופי הפלגני המתמשך של קבוצות ישראליות ומדגיש דפוס של דעות קדומות בין קבוצות – אשכנזים, ספרדים ועולים מרוסיה ומאתיופיה. מהסקר עולה גם הערכה רבה מאוד לעקרון השוויון, למרות חוסר הסובלנות והאפליה המושרשות. ראו **ידיעות ירושלים**, 29.9.2010.

ולבסוף, יוזמות הדה-דמוקרטיזציה האחרונות ערערו את הקונצנזוס הרופף ממילא של כללי המשחק. היכולת לקיים חיים משותפים למרות חילוקי דעות נחרצים ונלהבים היא חיונית לחברה דמוקרטית, ומבוססת על דבקות בשלטון החוק ועל ההבנה שהוראות החוק מיושמות באופן שוויוני על כל האזרחים. כללים מחייבים אלה הם מונחי-ערך: הם יוצאים מנקודת הנחה שיש הסכמה על האלמנטים הבסיסיים של האתוס הדמוקרטי.

המתקפה המתוזמרת על נקודות המבט ועל הארגונים הפרוגרסיביים ניצלה חוקים ותקנות באופן סלקטיבי ומניפולטיבי. סוכניה ניסו ליצור קודקס כפול: אחד למגני הגרסה שלהם של ישראל ואחר למבקריה. הם עצמם עקפו חוקים קיימים ופעלו בשולי נורמות ההתנהגות המקובלות, אם לא מעבר להן; אך הם אינם מוכנים להודות בזכותם של אחרים להשתמש בכל מגוון ההזדמנויות והאסטרטגיות שבהן הם עצמם משתמשים.⁴⁶ הציות לתקנות המנחות התנהגות נורמטיבית הוא במקרה הטוב לא שוויוני.

התוצאה של שינויים אלה ביסודות הדמוקרטיים של המשטר הישראלי הייתה עידוד דיון ציבורי בנוגע ליתרונות ולחסרונות של דמוקרטיה בישראל. מלבד התחדשות הדיון השחוק על מידת ההתאמה בין האלמנטים היהודיים והדמוקרטיים של הזהות הישראלית, הוטלו ספקות גוברים בחשיבות השלד הדמוקרטי של המדינה. בחוגים מסוימים הפך הזלזול בחשיבות הדמוקרטיה אופנתי, וכך גם הטענה כי החששות בנוגע להידרדרות הדמוקרטיה של ישראל אינם אלא צורה חדשה של הכפשות חסרות בסיס.⁴⁷

שינויים אלה סייעו בעיצוב מחדש של משמעות הדמוקרטיה כדי להתאים לנרטיב הניאו-לאומני. תוך התעלמות מהדאגה למיעוטים ולזכויותיהם, הדמוקרטיה מתפרשת יותר ויותר במונחים פשטניים ופורמליסטיים של שלטון הרוב. בנסיבות אלה הדמוקרטיה עשויה גם להתברר כמיותרת, שהרי אם מעמידים את הדמוקרטיה כערך למול הישרדות, ניתן יהיה בקלות להקריב אותה בשעת סכנה. אין זה מפתיע אפוא כי יותר משליש מהציבור הישראלי

⁴⁶ דוגמה אחת לכך היא התביעה שהגישה אם תרצו על סך כ-2.5 מיליון ש"ח נגד קבוצת הפייסבוק "אם תרצו - תנועה פשיסטית", שהוקמה כדי להפריך את טענותיה. תביעה זאת נדחתה ברובה בבית המשפט המחוזי בירושלים בקיץ 2013. בפסק הדין קבע השופט יעקבי כי אמנם אם תרצו מגלה סימנים התחלתיים של פאשיזם ושמתקפת הקריקטורות על הקרן בחדשה לישראל ומי שעמדה בראשה אכן מזכירה את "דר שטימר". מכאן, שבית המשפט קיבל את עיקרי טענת הנתבעים של "אמת דיברנו".

⁴⁷ לדוגמה אחת של גישה זו של ביקורת על עבודתו ראו Gerald Steinberg, "Israel's Academic Left on the Attack", *The Jerusalem Post*, 17 May 2010 <http://www.jpost.com/Opinion/Op-Ed-Contributors/Right-of-Reply-Israels-academic-Left-on-the-attack>

אינו בטוח שישראל בכלל זקוקה למשטר הדמוקרטי שלה.⁴⁸ לאור חשיבותה של הדמוקרטיה ליכולתה של ישראל להחזיק מעמד תחת לחץ חיצוני מתמשך זה יותר משישה עשורים, זו אכן פרשנות מצערת של הלך הרוח הנוכחי במדינה.

ישראל עוברת בימים אלה תהפוכות עמוקות בעלות השלכות חמורות על לכידותה הפנימית ועל מעמדה החיצוני. מה שהחל כסדרה של קמפיינים ממוקדים נגד מעוזים של ריבוי דעות מתפתח במהירות לתופעה כוללת המתרכזת במאבק על ההגדרה המחודשת של זהותה של ישראל. הכרסום בליבה הפלורליסטית של המדינה – ועל אחת כמה וכמה הפגיעה בחזות הסובלנית שלה – תורם לעימות הבסיסי על סדרי עדיפויות ועל ערכים מנחים.

דה-דמוקרטיזציה: התגובה

הנטיית האנטי-דמוקרטיות האחרונות שימשו תחילה להעצמת תהליכים שכבר החלו של התנתקות אזרחים מענייני ציבור. תוך שהן מחזקות זו את זו, ההתפכחות מהפוליטיקה ומכל דבר פוליטי ותחושת חוסר המסוגלות הגדילו דווקא את השפעתם של הכוחות המקדמים גישות מדירות, וזירזו עוד יותר את הפרישה של ישראלים רבים ממעורבות בזירה הציבורית ומעיסוקיה.⁴⁹ מעגל קסמים זה הפחית תחילה את מעורבותם של קולות ביקורתיים (הן בתוך ישראל והן בעולם היהודי),⁵⁰ מתוך כוונה ליצור מרחב ציבורי רגוע יותר ומזמין פחות. ובכל זאת, ניתן לראות גם התעוררות דמוקרטית מחודשת המגיעה לא רק מכיוון תנועת הצדק החברתי אלא גם מתוך דאגה גוברת מפני ההשלכות של מיתון דמוקרטי.

לכוחות דמוקרטיים בישראל (ולעמיתיהם היהודים בחו"ל) נדרש לא מעט זמן כדי להבין את גודל האיום על אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל.

⁴⁸ סקר שערכה מינה צמח הדגיש סוגיות אלו: 55% ממדגם אקראי תמכו בהגבלת חופש הביטוי, רק 63% חשבו שלאזרחים ערבים צריכה להיות זכות הצבעה, ו-26% העדיפו מנהיג חזק על פני מנהיג הנתון לפיקוח הכנסת. **ידיעות אחרונות**, 15.10.2010.

⁴⁹ מדד הדמוקרטיה הישראלית של שנת 2008 הוקדש לנושא זה. ראו אריאן, הרמן, אטמור, הדר וצבן, **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2008: בין המדינה לבין החברה האזרחית**, http://www.idi.org.il/media/485279/Madad_LAST_FILE.pdf.

⁵⁰ ראו Peter Beinart, *The Crisis of Zionism*, New York: Times Books, 2012, וכן מאמר קודם שלי, "The Failure of the American Jewish Establishment", *New York Review of Books*, 10 June 2010, <http://www.nybooks.com/articles/archives/2010/jun/10/failure-american-jewish-establishment/?pagination=false>.

התגובות לשלבים השונים בקמפיין הדה-דמוקרטיזציה בוצעו במספר מישורים נבדלים. במישור הראשון התמקדו התגובות במתן מענה להאשמות ספציפיות, והוא הוגבל בעיקר לקבוצות המטרה ולתומכים בהן. לפיכך, קבוצות שנמצאו תחת ביקורת קיצונית השקיעו כמות מופרזת של אנרגיה כדי להסביר – ולעתים קרובות להפריך – האשמות כגון קשרים עם ועדת גולדסטון, עם תנועת החרם העולמית (BDS) או עם גורמי מימון זרים מסוימים. באופן בלתי נמנע, תגובות אלו הן בעלות נימה מתנצלת; אך הן נחוצות לא רק כדי להעמיד דברים על דיוקם, אלא גם כדי להתמודד עם הטקטיקה הניאו-לאומנית המוכרת של שימוש במנטרות חוזרות כדי להציג הצגה סלקטיבית של עובדות, לעוות אותן או פשוט להמציא עובדות חדשות, ובכך להשמיץ ולהכפיש את היריבים.

עם זאת, התגובות של ארגוני חברה האזרחית ותומכיהם עברו מהר מאוד גם למישור שני, זה הנוגע ללבן של השיח החדש: נאמנות למדינה. במסגרת זו עולה השאלה המהותית של הגדרתה של המדינה ושל אופייה, ונפתח, שוב, דיון ציבורי אינטנסיבי שגילו כגיל המדינה. אך מכיוון שדיון מחודש זה לווה בניסיונות ההגמוניה להשוות בין גישות המבקרות את ישראל לבין ניסיונות לחתור תחת עצם קיומה, הוא אילץ את הציבור לחשוב ברצינות גם על ההבחנה בין תמיכה בלגיטימיות של ישראל לבין אי-הסכמה עם הגדרות מסוימות של אופי המדינה. מאמציהם של הגורמים המתקדמים להשלים עם המורכבויות האלה הביאו גם לבדיקה מחודשת ומעמיקה של עמדות ולעתים אף לחידוד זהיר וקפדני שלהן, וגם למחלוקות פנימיות לא מבוטלות – תהליכים שלא תמיד בוצעו גם על ידי המבקרים שלהם.⁵¹

ויכוח זה התנהל באופן שהוביל להתפתחות של תגובה במישור שלישי, שהתמקד בגבולות החופש הדמוקרטי וכתוצאה מכך במצבו של המשטר הדמוקרטי בישראל.⁵² מכאן גם התעורר דיון רחב יותר על יכולת הקיום של דמוקרטיה בישראל, במנותק מנטייה פוליטית, אשר נתן את האות לתהליך של התחזקות דמוקרטית ברורה בתוך ישראל ובעולם היהודי.

המקום שבו מתגבשת החזית הדמוקרטית המתפתחת הזו הוא החברה אזרחית. בליבתה ניצבים ארגוני השלום, ארגוני זכויות האזרח וארגוני זכויות האדם העיקריים, ואליהם הצטרפו מגוון רחב של קבוצות המקדמות צדק

⁵¹ ראו, למשל, את עקרונות הקרן החדשה לישראל כפי שנוסחו ביולי 2010, אשר עוררו דיון משמעותי לא רק בציבור הרחב אלא גם בקרב הקהילה הפרוגרסיבית בארץ ובחו"ל: http://www.nif.org/index.php?option=com_content&view=article&id=55.

⁵² לדוגמה אחת ראו אריק כרמון, מרדכי קרמניצר וידידיה שטרן, "סכנה אמיתית: כאן ועכשיו", **ידיעות אחרונות**, 21.1.2011.

חברתי, רשתות אקדמיות, אמנים ושחקנים, קבוצות הפועלות למען איכות הסביבה ויוזמות שטח. אלה קיבלו חיזוק ממבול חדש של קואליציות רופפות שצצו ברמה המקומית, כמו גם ברמה הלאומית, בגיבוי קבוצות צדק חברתי ששרדו אחרי מחאת 2011. ההפגנות המסורתיות בשייח' ג'ראח, שעורכת קבוצת הפעילים הצעירים הנאספים בכל יום שישי כדי למחות נגד ההתיישבות היהודית במזרח ירושלים, הפכו זה מכבר לסמל רב-חשיבות, ומהוות מקור השראה לכמה תנועות בתחילת דרכן (כגון השלוחה הסטודנטילית שלהם, *מגני הדמוקרטיה*; *שמאל*, שהאוריינטציה שלה פוליטית יותר; ו*המחנה הדמוקרטי* שהוקמה לאחרונה, ומבקשת לאחד את רוב הקבוצות האלה). אליהן הצטרפו מגוון רחב של ארגונים (*השמאל הלאומי* הוא רק אחד מהם) המנסים לתת ביטוי פוליטי רשמי יותר לגילויים השונים של אקטיביזם דמוקרטי.⁵³

המאמץ לגייס ולאחד את הקולות האזרחיים, הנשען על החברה האזרחית, הוא עדיין מאמץ אמורפי, אך הוא הופך להיות יותר ויותר מודע וצובר תאוצה גם בנושאים אחרים. תרמה לו הקמתן של הרשתות החברתיות הגדולות והמתפתחות תדיר, שבהן נוצרה קהילה דמוקרטית וירטואלית רהוטה ותוססת.⁵⁴ מעצבי דעת קהל מובילים הצטרפו למערכה לא רק באמצעות תמיכה ביוזמות מקומיות, אלא גם על ידי הדגשת המרכזיות של נושאים דמוקרטיים בזירה הציבורית. במרוצת 2011 ו-2012 היו בנושא זה יותר עתירות, כנסים, הרצאות, מאמרי מערכת, ודיונים בתקשורת מאשר אי-פעם בעבר. הבלוגוספירה הפרוגרסיבית בישראל מעולם לא הייתה מעורבת וקולנית כפי שהיא היום. למעשה, הקמפיין הניאו-לאומני הצליח לעורר מחדש את הציבור הליברלי בישראל, שהיה רדום ומדוכך במשך זמן רב מדי.

רוח החיים המחודשת שמפעמת בכוחות הדמוקרטיים הייתה אחת הסיבות המרכזיות להתפרצותה של ההתקוממות החברתית בקיץ 2011, שהעצימה את החברה האזרחית וחיזקה את יכולתה להביא לשינוי. אמנם נכון לעכשיו מעטים ההישגים הברורים והמשמעותיים בעקבות המחאה, אך הסערה שנוצרה סביב הדרישה לצדק חברתי הייתה נקודה מפנה בכל הנוגע למעורבות

⁵³ מאמצים רבים מוקדשים להקמת ברית אלקטוראלית ליברלית או דמוקרטית שתכלול את העבודה ואת מרצ כדי לאחד את כל הכוחות הפרוגרסיביים במפלגה יהודית-ערבית, כפי שהציע יו"ר הכנסת לשעבר אברהם בורג (תחת השם הזמני ש"י - שמאל ישראלי), או ליצירת קואליציה של קבוצות משמאל למפלגת העבודה הכוללת את מרצ, התנועה הירוקה וחלקים מחד"ש. מאמצים אלה כשלו לקראת הבחירות לכנסת ה-19, שבהן זכתה יש עתיד בראשות יאיר לפיד להרבה מהקולות הליברליים החדשים.

⁵⁴ כמה דוגמאות לכך: "לא נסתום את הפה!", "אם תרצו - תנועה פשיסטית", וכמה בלוגים כמו "העוקץ" ו"כותרת" הוותיקים, ו-972+ החדש יותר.

העממית במרחב הציבורי. מאז, ארגוני חברה אזרחית מגיבים בכל נושא פנימי – מהדרת נשים ועד לעימותים הגוברים בסוגיות של דת ומדינה.

במובנים רבים, הפעילות במרחב האזרחי עומדת בניגוד משווע לדלדול הניכר בזירה הפוליטית הרשמית עד לבחירות לכנסת ה-19, שראו את התחדשות האופוזיציה הפרלמנטרית. היא גם מתחילה לחדור את ובהדרגה למרחב הפוליטי. ההתעוררות הדמוקרטית, אף כי מקורה בעיקר בקומץ חברי כנסת פרוגרסיביים, אינה מוגבלת לחוגי אופוזיציה ולא לשמאל המסורתי של הקשת הפוליטית; היו לה תומכים חשובים הן בקואליציה והן בממשלה. תומכים אלה נמצאים עמוק בלב הליכוד, שהאלמנטים הרביזיוניסטיים בו נזעקו מהפגיעה בחירויות אזרחיות ויצאו נחרצות להגנת הזכויות הדמוקרטיות. כך, אפילו אלה שחולקים בכל תוקף על המבקרים מבית של המדיניות הישראלית (דן מרידור, ראובן ריבלין, בני בגין, מיכאל איתן ומשה ארנס) נרתמו לתמוך בהם. נאמנים למורשתו של המורה הרוחני שלהם, זאב ז'בוטינסקי, הם מחויבים להגנה על ישראל כחברה פתוחה.⁵⁵ חשוב להדגיש שדווקא קולות אלה נדחקו לשולי רשימת הליכוד-ביתנו בבחירות 2013 ואינם מיוצגים כיום בכנסת.

התנועה הלא-מפלגתית להצלת הדמוקרטיה הישראלית נמצאת עדיין בחיתוליה. אולם היא צוברת תאוצה לנוכח ההתקפות הבלתי פוסקות מצד קבוצות קיצוניות (במיוחד קבוצת המתנחלים האלימה תג מחיר, שנוקטת טקטיקות אלימות נגד פלסטינים ואנשי מפתח בשמאל), ונוכח חוסר שביעות הרצון ההולך וגדל מהפערים החברתיים-כלכליים ומהכפייה הדתית. זהו עדיין מאבק לא סימטרי בעליל, אבל הוא מתחיל לכלול פלחים נרחבים יותר של האוכלוסייה בישראל ולהגדיר מחדש את קווי הדיון הן בתוך המדינה והן בעולם היהודי.

למעשה, מבחינות רבות התגברות השיח הדמוקרטי בתוך ישראל מתרחשת במקביל להתאחדות של בריתות יהודיות מתקדמות בחו"ל. הקמת ארגון ג'י סטריט והעלייה של קולות "בעד ישראל, בעד שלום" בארצות הברית, כניגוד לממסד היהודי הישן הנוטה להגן ללא אבחנה על כל מה שישראל עושה, היו השראה להקמתם של *J-Call* באירופה ושל *J-List* באוסטרליה, וליוזמות דומות בדרום אפריקה, בבריטניה ובארגנטינה.⁵⁶ המכנה המשותף לכל היוזמות

⁵⁵ ראו לדוגמה ריאיון עם יו"ר הכנסת לשעבר ראובן ריבלין, *Israel's Democracy under Siege Too*, *The Economist*, 17 June 2010.

⁵⁶ בבריטניה הוקמה בסוף 2011 תנועת "יחד" הליברלית; הקמת הסניף המקומי של הקרן החדשה לישראל באוסטרליה מגשימה את אותה מטרה.

האלה הוא מחויבות לאינטרסים ארוכי הטווח של ישראל ואמונה נחרצת בקשר בין הפן ההומניסטי והדמוקרטי של מדינת ישראל לבין יכולתה לשרוד ולשגשג. כוחות חדשים אלה מקשרים באופן משכנע ביותר בין הזהות היהודית במאה ה-21 להשקפת עולם ליברלית במוצהר, ומבקשים להבהיר את הקשר המדויק בין ערכים של שוויון, צדק וסובלנות לבין קיום יהודי מודרני.⁵⁷

אם כן, באופן אירוני דווקא הפיכת העמותות האזרחיות למטרה הגדילה את חשיבותן כמגנות הדמוקרטיה וכמבשרות השינוי. העובדה שהלאומנים החדשים הצליחו לעורר ריבוי של הקולות האזרחיים בתוך המדינה מתחילה להגדיר מחדש את קווי השיח, הן בתוך ישראל והן בעולם היהודי. זוהי גם עדות לחיוניותן של הגישות שבהן תומכים הליברלים ולכוח הפוטנציאלי שלהן.

דמוקרטיה ודה-דמוקרטיזציה: מספר השלכות

הניסיונות להשתיק קולות אלטרנטיביים בישראל מתרחש בתוך מה שהוא עדיין מסגרת דמוקרטית, שבה ההשפעה המצטברת בחברה האזרחית עוד יכולה להביא לשינוי. ואולם, התאוצה הגוברת של ניסיונות אנטי-דמוקרטיים אלה מהווים איום ממשי על המסגרת הדמוקרטית השברירית עדיין של המדינה.

התוצאות המיידיות של הקמפיינים האחרונים שנעשו בשם הלאומנות החדשה מדאיגות במיוחד. יש חוסר יכולת ברור להבחין בין מושג המחלוקת (החיונית ביותר לשגשוגה של חברה פתוחה) לבין מושג הדה-לגיטימציה (הפוגעת ביסודותיה). בדרך כלל דמוקרטיות יודעות היטב כיצד להגן על עצמן: אלה שסוטים מהזרם המרכזי מוגנים ומחובקים, ואלה שמזלזלים במערכת בשלמותה נדחקים לשוליים ומבודדים. אבל כאשר ההבדלים ביניהם מיטשטשים, כפי שקורה כיום בישראל, החיוניות של המרחב הציבורי נשחקת באופן משמעותי והאלמנטים הדמוקרטיים של המדינה נמצאים בסכנה חמורה.⁵⁸

⁵⁷ לדוגמה אחת בלבד ראו, David Chemla, *JCall: Les Raisons d'un Appel*, Paris: Liana Levi, 2011.

⁵⁸ מכון ראות, "אתגר הדה-לגיטימציה של ישראל: יצירת חומת אש מדינית", ינואר 2010, <http://www.reut-institute.org/data/uploads/PDFVer/20100217%20-%20final%20delegitimacy.pdf>.

ההשלכה המעשית של הבלבול הזה היא הרחבה של הנטייה הרווחת לאחד ביקורת על מדיניותה ועל פעולותיה של ישראל עם הטלת ספק בזכותה להתקיים. בארץ, הנטייה הזו כורכת דיונים על אופייה של המדינה יחד עם ניסיונות להעמיד בסימן שאלה את לגיטימיות הקיום שלה. מחוץ לישראל, בשל מגמה זו מתקבלת כל פרשנות על עמדות ישראליות בביטול כמו הייתה דחייה של ישראל עצמה. קובעי מדיניות, משקיפים והציבור בכללותו חוזרים ומבצעים את אותה טעות, בהציבם את המבקרים המזדהים עם ישראל בכפיפה אחת עם האויבים הגרועים ביותר שלה. פעולה זו מזיקה ביותר לא רק לקידום אינטרסים ישראלים בחו"ל, אבל גם לטיפוח מגמות של שינוי חיובי בארץ.

תוצאות אלו, שהן במידה רבה תולדה של תגובת ישראל לחששות הנוגעים למדיניות שלה ולנוכחותה המתמשכת בשטחים הכבושים, מחמירות את הערעור על אמינותה של ישראל כדמוקרטיה וללא ספק מזיקות למעמדה הבין-לאומי. אם תאבד את מעמדה כדמוקרטיה, יכולתה המוגבלת ממילא לתמרן בזירה העולמית תוגבל עוד יותר. יכולתה של ישראל לגייס תמיכה, לשמור על יחסים כלכליים ותרבותיים עם מדינות אחרות, ובסופו של דבר לשרוד בעולם גלובלי תלויה יותר ויותר בהמשך חברותה בעולם הדמוקרטי. אכן, הדמוקרטיה הייתה בעבר – וממשיכה להיות היום – כרטיס הכניסה החשוב ביותר של ישראל לקהילה הבינלאומית. לתרחיש האפשרי של הסתגרות גלובלית יהיו השלכות נרחבות לא רק על ישראל אלא גם על יציבות האזור כולו. כך, בעוד בידוד הוא סיבה מרכזית למיתון הדמוקרטי בישראל, התוצאה של התהליך מזיקה עוד יותר: הוא מערער את הבסיס הנורמטיבי לגיבוי הבין-לאומי החיוני להמשך קיומה.

הסכנה המרחפת של כישלון דמוקרטי תהיה הרסנית במידה שווה גם בתוך מדינת ישראל. היא מאיימת לדון את הדור הבא של ישראלים לדפוס של הסתגרות עצמית צרת אופקים ונטולת כל אפשרות להתחדשות פנימית או להתקשרות חיצונית בונה. במובן קיומי עמוק זה, אם תוותר ישראל על אופייה הדמוקרטי היא מסתכנת באיבוד ישותה.

התוצאה של התפתחויות אלה היא גידול הפלגנות בתוך ישראל ובקרב תומכיה במקומות אחרים.⁵⁹ מה שהתחיל כחילוקי דעות בנוגע לכיבוש התפתח להרבה יותר ממחלוקת על מדיניות. ההשפעות של השלטון המתמשך על עם

⁵⁹ חלק מנקודות אלה הופיעו לראשונה במאמר אחר של המחברת: Naomi Chazan, "Israeli Democracy and Identity under Attack", *Israel Studies Review* 26 (1), Summer 2011, pp. 17-20.

אחר חלחלו ללב לבה של המדינה, ושתי גישות מתחרות היום זו עם זו על נשמתה ועל נפשה. הסיכוי לדמוקרטיזציה מחודשת טבוע במתח הזה: ההחייאה של מעורבות אזרחית כוללת במרחב הציבורי, אם זו תועתק לזירה הפוליטית, יכולה עדיין לבלום את המגמה הניאו-לאומנית. לחץ מצדן של קהילות יהודיות בעולם, בשילוב עם הפצרותיהן של מדינות דמוקרטיות, יכולים לשחק תפקיד משמעותי בתהליך זה.

המאבק המר על המוסדות הדמוקרטיים של ישראל הוא שדה הקרב בין השקפות עולם שונות מאוד. השוני הזה משקף את עומקו של הדיון הנוכחי – דיון המתמקד בערכים ובנורמות המנחים את החברה הישראלית ובצעדים הקונקרטיים המתבקשים מהם. חשבון הנפש הזה אינו עניין ישראלי בלבד: הוא נוגע במהותה של הקהילה היהודית העולמית בת זמננו, שבמאה הנוכחית כמעט כולה חיה בעולם החופשי.

הנושא הוא אפוא מי היא מדינת ישראל ואיזו זהות היא תבחר עבור עצמה ועבור אלה הדואגים לעתידה. דרך הניהול של דיון זה ותוצאותיו תקבע יכולת קיומה של ישראל כדמוקרטיה, ומכאן גם את הישרדותה. אישור מחדש של עקרונות השוויון, הפלורליזם, הצדק והשלום, שעליהם התבססה הקמתה של המדינה ושכונו את הדמוקרטיה שלה עד היום, הוא הדרך היחידה להבטיח את החיוניות, ההגינות והאנושיות של המדינה, ומתוך כך את יכולתה להתקיים לאורך זמן.

ענת גופן

יציאה יזמית כתגובה לחוסר שביעות רצון משירותים ציבוריים*

תקציר

בעקבות עבודתו המכוננת של הירשמן (Hirschman) **יציאה, קול ונאמנות** (*Exit, Voice and Loyalty*), תגובת יציאה בשל חוסר שביעות רצון משירותים ציבוריים מתוארת לעתים קרובות כהחלפה של ספק שירותים אחד במשנהו, בהתאם לזמינותן של חלופות. מאמר זה מבקש להעשיר את הטיפולוגיה של הירשמן באמצעות הגדרת מושג חדש, "יציאה יזמית" – תגובה המתרחשת כאשר אזרחים מפסיקים לצרוך את השירות תוך שהם לוקחים יוזמה ויוצרים חלופה בת קיימא בעצמם. ההיבטים המעשיים של יציאה יזמית מנותחים להלן בהתבסס על חמש דוגמאות: לידת בית מתוכננת, חינוך ביתי, שיטור קהילתי, שילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים ומועדוני התביעות במערב האמריקני. בעוד תפקידיהם של אזרחים במרחב השירות הציבורי מתוארים כ"משתתפים", "צרכנים", ו"יצרנים-שותפים", יציאה יזמית ממחישה את התפקיד היזמי שאזרחים יכולים למלא. בדומה לסוגים האחרים של יציאה, יציאה יזמית הופכת למשמעותית אם צורת השירות החדשה מתקבלת בחברה, במיוחד כאשר היא משקפת חוסר היענות למדיניות הקיימת, והופכת הדיוטות לספקים של שירותים מקצועיים.

* מאמר זה הינו תרגום שך מאמר אשר פורסם לראשונה ב: Gofen, Anat, 2012. "Exit Response to Dissatisfaction with Public Services". *Public Administration* 90(4): 1088-1106.

מבוא

ואולם, למען האמת, יש שיפור מתמשך דווקא מכיוון שישנה אי-שביעות רצון מתמשכת

Thomas B. Macaulay, 1848

המפתח לניהול מוצלח של שירותים ציבוריים הוא סיפוק הצרכים, הרצונות והציפיות של האזרחים (Denhardt and Denhardt, 2007; Löffler *et al.*, 2008; Osborne, 2010). שביעות רצון משירותים ציבוריים משקפת את תפיסתם של האזרחים את איכות החיים שלהם (Michalos and Zumbo, 1999), וקשורה לאמון שהם נותנים בממשלה (Van Ryzin, 2007). משום כך מדדי שביעות רצון של אזרחים נחשבים לאינדיקציה מרכזית לאיכות השירות (Kelly and Swindell, 2002; Osborne, 2010), וחוקרים הקדישו תשומת לב רבה לשאלה כיצד חוסר שביעות הרצון של אזרחים בא לידי ביטוי בפועל (Tiebout, 1956; Orbell and Uno, 1972; Lyons and Lowery, 1989; Lyons, Lowery, and DeHoog, 1992; Dowding and John, 1996; 2008; James and John, 2007; 2012). תגובותיהם של אזרחים לחוסר שביעות רצון משירותים ציבוריים אופיינו בעיקר באמצעות המונחים **יציאה וקול**, המבוססים על הטיפולוגיה המכוננת של אלברט הירשמן (Hirschman, 1970), אשר מבחינה בין יציאה, שהיא פעולה כלכלית, וקול, שהוא אקט פוליטי. נאמנות הוצגה במקור כדי להסביר את יחסי הגומלין בין יציאה וקול, וכמנגנון המדכא יציאה ומעודד קול: "[נאמנות] מעכבת יציאה ומפעילה השמעת קול" (Hirschman, 1970: 78; להלן: "תיאוריית EVL").

תיאוריית EVL התחדדה, הורחבה ושונתה ברבות השנים. לדוגמה, חוקרים בתחום הציעו להתייחס לנאמנות כאל תגובה התנהגותית נוספת ולכלול במודל את תגובת ההזנחה (neglect), ו-EVL הורחבה לכדי EVLN (Rusbult, Zembrodt, and Gunn, 1982; Lyons and Lowery, 1989). נאמנות והזנחה משקפות תגובה פסיבית לחוסר שביעות רצון, ואילו קול ויציאה משקפים תגובה אקטיבית: קול מסמן ניסיון לשפר את השירות הקיים באמצעות ביטויים של חוסר שביעות הרצון, בין ברמת הפרט (הגשת תלונה לרשות הרלוונטית, למשל) ובין ברמת הכלל (הצטרפות לקבוצות עניין ולהפגנות, לדוגמה). יציאה, לעומת זאת, מתארת החלפה של ספק שירות אחד במשנהו, ובכך מניחה מראש את זמינותן של חלופות.

אף כי לא הוגדרה כך במפורש, מקובל להתייחס ליציאה כאל בחירה בין חלופות קיימות. עדות אחת להתייחסות ליציאה כתלויה בחלופות קיימות היא הדוגמאות שנותן הירשמן (1970) לתגובת יציאה: יציאה ממערך הרכבות לשימוש במשאיות ובאוטובוסים בניגריה; יציאה מבית ספר ציבורי לבית ספר פרטי; יציאה ממיזם השקעות אחד למשנהו; יציאה משכונה אחת לאחרת; יציאה ממפלגה פוליטית אחת לאחרת; ויציאה מאיגוד אחד למשנהו. יתר על כן, דאודינג וג'ון (Dowding and John, 2008; 2012) מפרטים צורות שונות של יציאה שכל אחת מהן תלויה בחלופות קיימות, והם אף טוענים במפורש כי תגובת יציאה היא החלפת ספק אחד באחר "כאשר הוא זמין" (עמ' 45). לפיכך, המשמעות הנפוצה והמקובלת של יציאה היא תגובה המותנית בקיומן ובזמינותן של חלופות.

עם זאת, תגובת היציאה של אזרחים יכולה להיות גם תגובה פעילה, וזאת באמצעות ייזום, ייצור והספקה של שירותים חלופיים, בעיקר לשימושם שלהם (הבחירה בחינוך ביתי, למשל). תגובה זו, המוגדרת במאמר זה כתגובת "יציאה יזמית", אינה עולה בקנה אחד עם המובן המקובל של יציאה כתגובה התלויה בזמינותן של חלופות בנות קיימא. בניסיון להעשיר את מושג היציאה שטבע הירשמן, מאמר זה מתמקד בתגובת יציאה לחוסר שביעות רצון המשקפת גישה פרואקטיבית מצדם של אזרחים, הנוטלים על עצמם את האחריות לשירות – שהוא לעתים קרובות מורכב ודורש מומחיות – אשר באופן מסורתי היה באחריותו של ארגון ממשלתי בעל מומחיות מקצועית. אזרחים הנוקטים יציאה יזמית מוותרים לרוב על הטובין הממשלתיים והמסובסדים ואף עשויים להפגין אי ציות למדיניות, כלומר התנהגות שאינה עולה בקנה אחד עם מטרות המדיניות הנוכחית ולעתים אף פועלת בניגוד אליהן.

יציאה יזמית כרוכה בדיון מחודש על הסטטוס קוו בכל הנוגע להסדרים חברתיים ופוליטיים, ולתהליך זה יש שלוש השלכות עיקריות. ראשית, אזרחים נתפסו באופן מסורתי כ"לקוחות", כ"צרכנים" או כ"יצרנים-שותפים", ולאחרונה אף כ"משתתפים" בתחום השירותים הציבוריים. עם זאת, אזרחים יכולים למלא גם תפקיד יזמי, כיוזמים של שירותים ממשלתיים קיימים ובמידה מסוימת כמתחרים שלהם. שנית, יציאה יזמית מגלמת את הפיכתם של הדיוטות לספקים של שירות מקצועי, ובכך מערערת על הסמכות ועל העליונות המקצועית של השירות הציבורי. שלישית, יציאה יזמית נותנת משמעות חדשה לרעיון ה**בחירה**, שכן באמצעות יצירת מתכונות שירות חדשות האזרחים מרחיבים באופן פעיל את מגוון החלופות הזמינות. חשוב לציין כי מחקר זה מבקש להצביע על האפשרות שלפיה אזרחים יכולים למלא תפקיד פעיל

בהספקת שירותים ציבוריים, ולהציג את היציאה היזמית כצורה נוספת של תגובת יציאה. משום כך יציאה יזמית נידונה במסגרת זו באופן תיאורטי ואמפירי, ואילו את הדיון הנורמטיבי לגבי יציאה יזמית יש לבחון בהרחבה במחקר עתידי.

המשך המאמר הוא כדלקמן: הפרק הבא סוקר את הספרות הנוגעת לשירותים ציבוריים, תוך התמקדות בשביעות הרצון, אי-שביעות הרצון והציפיות של אזרחים בנוגע לשירותים ציבוריים. הסקירה מפרטת את דרכי התגובה האפשריות לאי-שביעות רצון ומצביעה על היעדר קטגוריה של תגובת יציאה פרואקטיבית בספרות. הפרק העוקב מציג את ההיבטים התיאורטיים והמעשיים של המושג יציאה יזמית. ההיבטים המעשיים נידונים באמצעות מקרים שבהם אזרחים קראו תיגר על שירותים ציבוריים נפוצים כדוגמת לידה, חינוך, שיטור וחקיקה בנושא זכויות קניין. החלק האחרון של המאמר דן בהשלכות אפשריות.

אי-שביעות רצון של אזרחים משירותים ציבוריים

שירותים ציבוריים הם מרכיב מרכזי בחיים הפוליטיים והחברתיים ומשפיעים על חיי היום-יום של כל אחד כמעט (Savas, 1978), אך למרות זאת מושג זה "מוגדר לעתים רחוקות בלבד, וגם אז בדרך כלל רק ביחס למחלוקות ספציפיות" (Hood and Miller, 2009: 2). תהליך מתן השירות הציבורי נתפס כיקר ערך מטבעו, בהתבסס על ההנחה שהאינטראקציה המתבקשת בין האזרחים לממשלה מקדמת דמוקרטיה, בונה את הקהילה, ויוצרת מערכת הספקת שירותים צודקת יותר מבחינה חברתית (Potapchuck, Crocker, and Schechter, 1998; Denhardt and Denhardt, 2007). אזרחים יכולים לצרוך שירותים בשלושה דפוסים שונים: כ"צרכנים", הבוחרים מבין מגוון חלופות; כ"לקוחות", התלויים בספק שירות אחד; וכ"שבויים", כאשר נכפים עליהם יחסי שירות עם ספק מסוים (Hyde, 1991). בין שאזרחים נחשבים "יוצרים-שותפים", "צרכנים", "לקוחות", או "משתתפים" בייצור שירותים ציבוריים ובהספקתם, יעדי הביצוע של שירותים ציבוריים נקבעים במונחים של שביעות הרצון של האזרחים משירותים אלה (Kelly, Mulgan, and Muers, 2002). שביעות הרצון של אזרחים משירותים ציבוריים, ובמיוחד מקורותיה, השלכותיה והמדדים שלה, היו ועודם נושא מחקרי חשוב במנהל ציבורי (Swindell and Kelly, 2000; Van Ryzin, 2004; 2006; 2007; Van Slyke and Roch,

הכוונה היא בדרך כלל ל"יחס של הערכה כלפי אובייקט מסוים או חוויה מסוימת" במרחב הציבורי, כגון התהליך הפוליטי, שירותים ציבוריים, הבירוקרטיה, מוסדות פוליטיים והיבטים אחרים של תפקוד ממשלתי (James, 2009: 2; ראו גם Brown and Coutler, 1983; Newton and Norris, 2000). הסיבה העיקרית לאי-שביעות רצון של אזרחים מהממשלה היא בעיקרו של דבר "כשל ממשלתי", או במילים אחרות –הספקה בלתי יעילה של שירותים ממשלתיים (Weimer and Vining, 2005).

השפעתן של ציפיות על שביעות הרצון משירותים ציבוריים לא נחקרה בצורה משמעותית כלשהי עד לאחרונה (Van Ryzin, 2004; 2006; Roch and Poister, 2006). ואולם, גורם בסיסי המשפיע על שביעות הרצון של אזרחים משירות ציבורי הוא התפיסה שלהם את החוויות שלהם והפרשנות שהם נותנים להן, כלומר האמונות שלהם לגבי מה שיקרה או מה שאמור לקרות בעקבות צריכת שירות מסוים (Van Ryzin, 2004; 2006; Roch and Poister, 2006; Osborne, 2010).

תגובות אזרחים לאי-שביעות רצון מהוות התנהגות פוליטית המשקפת את העמדות שלהם, ויש להן קשר משמעותי לתוכן ולפרקטיקה של אזרחות (Lyons, Lowery, and DeHoog, 1992). חלק גדול מהמחקר הנוגע לחוסר שביעות הרצון של אזרחים עוסק בתגובות האפשריות ובדרך שבה אזרחים בוחרים ביניהן. המסגרת המושגית הרווחת ביותר היא זו שהציע הירשמן (1970) בספרו **יציאה, קול ונאמנות: תגובות להתדרדרות בחברות, בארגונים ובמדינות**. הטיפולוגיה של הירשמן מפרטת את התגובות לאי-שביעות רצון מאיכותו של ארגון, ומונה שלוש אסטרטגיות אפשריות – יציאה, קול ונאמנות: אנשים מביעים את חוסר שביעות רצונם ממוצר או משירות באמצעות "הצבעה ברגלים", כלומר באמצעות **יציאה** ופנייה לספק אחר; אסטרטגיית **הקול** היא ביטוי ישיר יותר של התנגדות, ובמהותה מהווה ניסיון להשפיע על הארגון ולשפר את התנאים באמצעות תקשורת פעילה ובונה, בצורת דיאלוג או מחאה; תגובת ה**נאמנות** נתפסת על ידי כמה חוקרים כמנגנון להגדלת הבחירה בתגובת הקול (Hirschman, 1970; Dowding and John, 2008), בעוד אחרים מתייחסים אליה כאסטרטגיית תגובה המשקפת ציפייה פסיבית אך אופטימית לשיפור (Rusbult, Zembrodt, and Gunn, 1982; Lyons and Lowery, 1989; Lyons, Lowery, and DeHoog, 1992). הבחירה בין שלוש התגובות הנזכרות לעיל תלויה בעיקר בהיתכנות ובעלות של יציאה ובאמונתם של

האזרחים ששיפור הוא אפשרי. מכאן שבעוד התגובות של קול ונאמנות מעידות על אמונה באפשרות מעשית לשיפור, יציאה אינה מעידה על אמונה כזו.

רוזבולט, זמברודט וגאן (Rusbult, Zembrodt, and Gunn, 1982) זיהו תגובה נוספת לאי-שביעות רצון - **הזנחה** (neglect), וכך נוצר המודל הקרוי (EVLN). הזנחה משקפת גישה פסיבית להרעת תנאים, לירידה משמעותית בהשקעת משאבים ולפיתוח עמדה שלילית. יציאה וקול הן שתיהן תגובות פעילות, כיוון שהן כרוכות בפעולה מכוונת; נאמנות והזנחה, לעומת זאת, הן עמדות פסיביות כלפי אי-שביעות רצון. הבחנה נוספת היא שקול ונאמנות הם תגובות בונות, שכן הם מכוונים לשיפור ולהתחדשות, ואילו יציאה והזנחה מייצגות גישה הרסנית.

בהתבסס על מודל ה-EVLN, ליונס ולאורי (Lyons and Lowery, 1989) הציגו מסגרת משולבת המפרטת את הטווח המלא של עמדות ותגובות התנהגותיות של אזרחים לאי-שביעות רצון, במיוחד בכל הנוגע לפוליטיקה עירונית, תוך הדגשת הרלוונטיות של מודל EVLN לאי-שביעות רצון של אזרחים במרחב הציבורי. הטיפולוגיה של ליונס ולאורי מזהה ארבע קטגוריות של תגובות אזרחים לאי-שביעות רצון.

הגדרה מדויקת יותר של תגובות יציאה ותגובות קול

דאודינג וג'ון (Dowding and John, 2012) הציגו הרחבה תיאורטית של המודל של הירשמן כדי להעמיק ולבסס את המסגרת המקורית שלו, או במילותיהם שלהם "[כדי] להפסיק להשתמש ביציאה וקול כמטפורות ולעבור למסגרת תיאורטית שבאמצעותה אפשר לנתח מגוון מצבים ובחירות פוליטיות" (שם, 38). הם עשו זאת באמצעות הבחנה בין סוגים שונים של יציאה וסוגים שונים של קול. יציאה יכולה ללבוש אחת מהצורות הבאות: (1) יציאה פנימית - עזיבת ספק ציבורי אחד לטובת ספק ציבורי אחר ללא שינוי באזור השירות, כאשר בחירה כזו זמינה (לדוגמה, כאשר האזור מאפשר בחירה בין בתי ספר ממלכתיים או העברת ילד מבית ספר ממלכתי רגיל לבית ספר ייחודי); (2) יציאה פרטית - עזיבת שירות ציבורי לטובת שירות פרטי (למשל מעבר מבית ספר ממלכתי לבית ספר פרטי, או החלפת ביטוח הבריאות הממלכתי בספקית ביטוח בריאות פרטית). צורה זו של יציאה מתייחסת להפרטת שירותים, כפי שהעירו ליונס ולאורי (Lyons and Lowery, 1986); (3) יציאה גיאוגרפית - עזיבה של תחום השיפוט של ספק ציבורי אחד לטובת אחר; וכן (4) יציאת

טיבאוט – יציאה גיאוגרפית במטרה להחליף את הספק, כלומר מעבר למקום מגורים חדש כדי לצאת מתחום השירות של ספק מסוים (כגון בית ספר או קופת חולים). צורה זו של יציאה מתייחסת למודל של טיבאוט (Tiebout, 1956) של "הצבעה ברגליים" באמצעות מעבר לאזור שבו השירות יעיל יותר. קול יכול ללבוש אחת משתי צורות ולהיות אישי או קולקטיבי. קול אישי הוא תלונה פרטית למוסד רשמי בנוגע למוצר או לשירות; קול קולקטיבי הוא הצבעה בבחירות או פעולה הנעשית בצורה קולקטיבית (למשל ארגון של קבוצת לחץ או הצטרפות לקבוצה קיימת).

יש הסבורים כי יציאה וקול הן תגובות שאינן יכולות להתקיים זו לצד זו, ולכן הזמינות של יציאה מזיקה להבעת קול (Hirschman, 1993). עם זאת, יציאה וקול יכולות להיחשב גם כתגובות משלימות הניתנות למימוש בו זמנית – אסטרטגיה המכונה "יציאה רועשת" או "אזרח ערני" (Brown, 1974; Laver, 1976). יציאה, בניגוד לקול, כרוכה תמיד בעלות כלשהי עבור האזרח הלא מרוצה. קול, לעומת זאת, עשוי להיחשב כ"דיבור זול", אבל יכול להיות גם הוא כרוך בעלות. באופן כללי ניתן לומר כי עלות היציאה תלויה בקיומן ובזמינותן של חלופות, ומתייחסת לעלות ההחלפה של חלופה אחת באחרת. כאשר חלופות הופכות זמינות יותר וכאשר החלפת ספק אחד באחר הופכת קלה יותר, עלות היציאה לאדם קטנה, כך שבנסיבות מסוימות יציאה יכולה להיות אפילו זולה יותר מקול. עם זאת, אם אנשים יבינו שבחירה ביציאה יכולה להגדיל את כוח המיקוח שלהם (מכיוון שעבור ארגון יציאה תהיה כמעט תמיד יקרה יותר מקול), הדבר יכול גם להקטין את העלות של קול ולדרבן אזרחים להרחיב את פעילויות ה"קול" שלהם (Gehlbach, 2006).

תגובת יציאה יזמית לאי-שביעות רצון

הדיון לעיל אינו כולל את האפשרות של תגובת יציאה פרואקטיבית הכוללת יצירת מתכונת חלופת של שירות על ידי האזרחים עצמם. בסוג כזה של תגובת יציאה האזרחים לוקחים על עצמם את האחריות לייצור ולהספקה של שירות ציבורי. במובן זה, מאפייני התגובה תואמים את מאפייני המונח "זם" (entrepreneur), שטבע הכלכלן הצרפתי ז'אן בפטיסט סיי (Jean-Baptiste Say) כדי לתאר שחקן כלכלי אשר "לוקח על עצמו" פרויקט או פעילות משמעותיים (Say, 1971). המשמעות הנפוצה של יציאה היא פעולה **תגובתית** (ריאקטיבית) המותנית לחלוטין בזמינות של חלופות, אך ליציאה יזמית יש טבע

שונה: במקום להחליף ספק אחד באחר, ביציאה יזמית האזרח פועל באופן פרואקטיבי כדי ליצור חלופה חדשה לשירות. חשוב לציין כי המשמעות הנפוצה של יציאה כמותנית בזמינות של חלופות מוכחת במחקרים רבים המסתמכים על המסגרת הרעיונית של EVL לבחינה של תגובות אזרחים לאי-שביעות רצון.

בעבודתו המקורית לא התייחס הירשמן (1970) לצורות השונות של יציאה, ולא ציין שיציאה מתייחסת רק לחלופות קיימות. עם זאת, יש עדויות לכך שאסטרטגיית היציאה מתייחסת אך ורק לבחירה בין חלופות קיימות, ולא לאפשרות של יצירת אלטרנטיבה על ידי האנשים הלא מרוצים בעצמם. דוגמה אחת קושרת את אפשרות היציאה לזמינות התחליפים: "מכאן שהיציאה המהירה של הלקוחות בעלי מודעות גבוהה לאיכות [...] קשורה לזמינות של תחליפים באיכות טובה יותר ובמחירים גבוהים יותר" (Hirschman, 1970: 51). באופן כללי הירשמן מתייחס בעיקר ל"יציאה פרטית", כלומר לעזיבה של שירות ציבורי לטובת שירות פרטי (לדיון מפורט ראו Dowding and John, 2012).

שתי הדוגמאות העיקריות של הירשמן (1970) מספקות ראיות נוספות לתלות של יציאה בקיומן ובזמינותן של חלופות: הדוגמה הראשונה היא חינוך, שבה אי-שביעות רצון עלולה להוביל ליציאה מבתי ספר ממלכתיים לבתי ספר פרטיים (קיימים וזמינים); הדוגמה השנייה היא יציאה משירות הרכבות הניגרי לטובת אמצעי תחבורה אחרים כמו חברות אוטובוסים או משאיות. דוגמאות אלה אינן משאירות מקום לאפשרות של יצירת חלופה. אפילו כאשר הירשמן דן במערכות פוליטיות מתחרות הוא אינו מזכיר את האפשרות של יצירת מפלגה חדשה, אלא דווקא מדגיש שחברות שבהן יש מערך מפלגות יציב "מגנות לעתים קרובות את התחרות בין המפלגות הגדולות בטענה שהן אינן מציעות 'בחירה אמיתית' ביניהן" (Hirschman, 1970: 28). גם הפיתוחים התיאורטיים והאמפיריים של EVL (בעיקר Lyons and Lowery 1989; Lyons, Lowery, 2008; 2012; Dowding and John, 1996; and DeHoog, 1992), המדגישים כי יש להבחין בין דרכים שונות של יציאה לשם הדיוק בניתוחן, אינן מתייחסות כלל לדרך יציאה שבה אזרחים יוצרים בעצמם את האלטרנטיבה. מעבר לכך, הם מציינים מפורשות שיציאה תלויה בחלופות קיימות.

הבחירה ביציאה יזמית משקפת הבנה של מושג ה**בחירה** לא רק כאפשרות להחליף בין ספקים, אלא גם כאפשרות ליצור שירות באופן עצמאי ולהתאים אותו לצרכים המיוחדים שלהם. יצירה כזו של מתכנת שירות חדשה תואמת לרעיון של יזמות כניצול הזדמנויות חדשות או כיצירה שלהן (Drucker, 1985; Shane and Venkataraman, 2000; Casson, 2003; Choi and

(Shepherd, 2004). נוסף לכך, הבחירה ביציאה יזמית מדגימה את הרעיון של "אזרחים יזמיים" כיוון שהבוחרים בה "ממצים את אורח החיים [שלהם] באמצעות פעולות של בחירה" (Rose, 2000: 99).

פעולות יזמיות מאופיינות כחדשניות (Casson, 2003) וכמשנות את כללי המשחק, והן רומזות על סירוב לקבל הסדרים מוכרים כעובדה בלתי ניתנת לשינוי, זאת באמצעות הטלת ספק בהנחות היסוד לגבי מה אפשרי ומה אינו אפשרי (Klein et al., 2010). תגובה של יציאה יזמית בתחומים שנחשבו עד כה כמקצועיים לחלוטין מאפשרת לאזרחים לשנות את כללי המשחק – הם מספקים פתרונות חדשים לבעיות הנמצאות במרכז מערכת היחסים בין האזרח לממשלה: מה תפקידם של האזרחים בייצור ובהספקת שירותים ציבוריים? האם יש צורך במקצוענות (professionalism) כדי לייצר ולספק שירות ציבורי? ומי רשאי לייצר ולספק שירות מסוים? בסירובם להסתפק בתפקידים תגובתיים, אזרחים אינם רק מערערים על מה שנחשב אפשרי אלא אף עומדים על זכותם ועל כשירותם ליזום חלופות, עם אישור ממשלתי או בלעדיו. השירות החלופי הנוצר במהלך תגובת יציאה יזמית מחליף לעתים קרובות שירות מורכב הדורש מומחיות, אשר באופן מסורתי נוהל על ידי ארגון ממשלתי מקצועי. לפיכך הוא מערער את מעמדה של הממשלה כגוף האחראי בלעדית לניהול השירות. יתר על כן, יציאה יזמית משקפת לעתים קרובות אי ציות למדיניות, כלומר התנהגות אשר אינה עולה בקנה אחד עם המדיניות הנוכחית או אף סותרת אותה.

יזמים ידועים בכך שהם לוקחים סיכונים בעומדם מול חוסר ודאות (Drucker, 1985; Choi and Shepherd, 2004), ותכונה זו מאפיינת גם אזרחים הבוחרים ביציאה יזמית. הסיכון מתבטא בשתי דרכים: ראשית, נטילת האחריות על שירות שהיה בעבר באחריותה של הממשלה מעבירה את האחריות (accountability) לכישלון (או להצלחה) מאנשי המקצוע הממשלתיים אל אותם אזרחים. שנית, מכיוון שהם לא נוהגים על פי ההסדרים הממשלתיים הנוכחיים, ואולי אפילו פועלים באופן בלתי חוקי, הם עלולים להיות נתונים לסנקציות רשמיות. יזמים גם מתוארים לרוב כאנשים נחושים המסרבים לקבל תשובה שלילית במרדף אחר הגשמת חזונם (Bornstein, 2007). יציאה יזמית מתחילה לעתים כאשר יחידים או ארגונים מקומיים קטנים ולא רשמיים נוהגים שלא בהתאם למדיניות הנוכחית. אם הממשלה דוחה את האלטרנטיבה שהציעו, האזרחים מצדם צריכים להיאבק על מנת לקבל את הלגיטימיות הממשלתית. מאבק זה עושה שימוש הן בקול אישי והן בקול קולקטיבי, תוך הפגנת נחישות רבה וסירוב לקבל דחייה.

התפתחות היציאה היזמית

יציאה יזמית מתרחשת כאשר אזרחים, בודדים או בקבוצה קטנה, אשר אינם מרוצים מהמתכונת או מהאיכות של שירות ציבורי מסוים, מנתקים את הקשר שלהם עם ספק השירות הממשלתי או מתעלמים מקשר זה. בה בעת הם יוזמים את יצירתו של שירות חלופי. כמו צורות אחרות של יציאה, יציאה יזמית יכולה להתרחש באופן לא סדיר וחד-פעמי; למשל, כאשר אדם מחליט לסלול בעצמו את הכביש המוביל לביתו. עם זאת, בדומה לדרכים הנוספות של יציאה, יציאה יזמית מקבלת משמעות אם אחרים מצטרפים – כלומר אם אחרים בוחרים לחדש באותה הדרך או מאמצים לעצמם את החלופה החדשה; במילים אחרות, אם מתכונת השירות החדשה הופכת למקובלת חברתית ומהווה, לפחות במידה מסוימת, תחרות לשירות הקיים. הממשלה עשויה לאמץ את מתכונת השירות החדשה הזו ולתמוך בה.

לדוגמה, במקרה של אשפוז ביתי, יש ממשלות שתמכו בהעדפתם של אזרחים לטפל בקרובי המשפחה שלהם בבית (בעיקר חולי איידס) במקום לאשפז אותם לפרקי זמן ארוכים. עם זאת, הממשלה יכולה גם להתנגד למתכונת החלופית של השירות, ולכן אזרחים מנסים לעתים להפוך את אופן השירות החדש לחוקי, בעיקר באמצעות המערכת המשפטית. יתרה מזאת, קבוצות לעזרה עצמית עשויות לקום כדי לתמוך במתכונת השירות החדשה. אם התנגדות הממשלה נמשכת, אזרחים יכולים לארגן קבוצת עניין רשמית (או כמה קבוצות) ולבטא קול קולקטיבי מתוך מאמץ לשנות את המדיניות הנוכחית, כך שמתכונת השירות החלופית תקבל לגיטימציה רשמית.

מאמצים אלה של האזרחים עשויים לשאת פרי בשתי דרכים לפחות: מתכונת השירות החדשה, שהתחילה כיוזמה מצדם של אזרחים לא מרוצים, מקבלת לגיטימציה רשמית מהממשלה; לחלופין, הממשלה יכולה לשנות את המדיניות שלה כך שתכיר ברעיונות החדשים של האזרחים כפי שהם משתקפים במתכונת החדשה של השירות הציבורי. לפיכך, יציאה יזמית יכולה להתפתח ממקרים בודדים לקבלה חברתית רחבה יותר, ומשם לגיטימציה רשמית.

תגובת יציאה יזמית הלכה למעשה

כדי להדגים כיצד הטיעונים התיאורטיים שפורטו לעיל לובשים צורה במציאות נבחרו חמישה מקרים של תגובת יציאה יזמית על בסיס דגימה תיאורטית (Eisenhardt, 1989). מקרים אלה ייבחנו להלן כדי לחדד את הרעיונות, לפתח

נושאים קשורים ולהעריך את מידת ההתאמה והרלוונטיות שלהם, ועל מנת לזהות את הגבולות המושגיים ולהרחיב את הדיון בביטויים השונים (Charmaz, 2000). דוגמאות מעשיות אלו של יציאה יזמית נבחרו על פי השיקולים להלן: ראשית, כדי לספק תיאור עשיר ומפורט של יציאה יזמית נבחרו מקרים שבהם היציאה היזמית זכתה להכרה חברתית ואף השיגה לגיטימציה רשמית, לפחות במידה מסוימת. שנית, מקרים אלו נבחרו על מנת להמחיש כי יציאה יזמית יכולה להתרחש בתחומים שונים של שירותים ציבוריים. ולבסוף, המקרים נבחרו כדי להדגים יציאה יזמית במהלך תקופות זמן שונות. לידות בית מתוכננות וחינוך ביתי הם מקרים עדכניים יחסית של יציאה יזמית; מקרה מוקדם יותר הוא הקמת קבוצות עירוניות להגנה עצמית, אשר הופיעו בשנות השישים בארצות הברית כדי לערב את הקהילה במניעת פשיעה; מקרה נוסף התרחש לאחר מלחמת העולם השנייה, ובו הורים שלא היו מרוצים ממדיניות ההפרדה של אותה תקופה הקימו בתי ספר לילדים ה"מפגרים" שלהם, כפי שהם כונו אז; המקרה המוקדם ביותר שנבחן כאן הוא זה של קבוצות שהופיעו במערב ארה"ב במאה ה-19 וכונו "מועדוני תביעות" או "מועדוני פולשים", אשר הוקמו על ידי מתיישבי הספר כדי להגן על זכויות הקניין שלהם.

בכל אחד מחמשת המקרים האלה מתבטאות שתי תופעות: (א) יציאה, כלומר אזרחים המנתקים את הקשר שלהם עם ספק שירות ציבורי או מתעלמים ממנו בעקבות חוסר שביעות רצון; (ב) יזמות, כלומר, חדשנות, לקיחת סיכונים, יצירת הזדמנויות חדשות וערעור על הסטטוס קוו. היזמות באה לידי ביטוי גם בסירוב לקבל תשובה שלילית במאבק לקבלת לגיטימציה ממשלתית. המקרים יידונו להלן בהתאם לתהליך ההתפתחות של יציאה יזמית: החל מחוסר שביעות רצון ויצירה של שירות חלופי וכלה בהכרה חברתית המלווה בפעולה קולקטיבית במסגרת מאבק על לגיטימציה רשמית.

בשל אי-שביעות רצון, אזרחים מנתקים את הקשר שלהם עם ספק השירות הציבורי או מתעלמים ממנו, ויוצרים בעצמם אלטרנטיבה חדשנית

עדויות לחוסר שביעות רצון

הורים הבוחרים בחינוך ביתי מביעים אי-שביעות רצון רבה מאיכות החינוך הממלכתי בכלל ומבתי ספר בפרט (Collom, 2005; Bielick, 2008). לטענתם, בתי הספר המסורתיים חדלו מלמלא כראוי את תפקידם (Guterson, 1992)

והם אף הרסניים להתפתחות המוסרית והאינטלקטואלית של ילדים (Lubienski, 2003). באופן ספציפי יותר, הורים אלו מבקרים את סביבת בית הספר, הבטיחות, ההשפעות החברתיות ורמת ההוראה הירודה (Princiotta,) (Bielick, and Chapman, 2004; Collom, 2005), ואף טוענים במפורש כי הם יכולים למלא את תפקיד בית הספר טוב הרבה יותר ממערכת החינוך הרשמית, שהיא "חסרת פנים ובירוקרטית" (Lubienski, 2003).

נשים הבוחרות בלידת בית עושות זאת בשל חוסר שביעות הרצון שלהן מההסדרים הרפואיים המקובלים של שירותי לידה, המשקפים גישה טכנוקרטית לתהליך הלידה (Davis-Floyd, 1997). יתר על כן, הן מביעות רמה גבוהה של שביעות רצון מהאפשרות של לידת בית מתוכננת (Janssen, Carty,) (and Reime, 2006).

משמר ההגנה העצמית (The Self Defense Guard) הוקם בשנת 1956 בצפון קרוליינה כדי להגן על חברי הקהילה השחורה מהאלימות של הקו-קלוקס-קלאן (Farrell, McDevitt, and Buerger, 2002). ארגון המכבים (The Maccabees), שנוסד על ידי יהודים חסידים חרדים בשכונות יהודיות בניו יורק בשנת 1964, הוקם בתגובה לחוסר שביעות הרצון מהתגברות מקרי הפשיעה, במיוחד כלפי נשים וילדים (Johnson, 2011). מפלגת הפנתרים השחורים להגנה עצמית הוקמה באוקלנד בשנת 1965 בתגובה לחוסר שביעות הרצון ממה שנתפס כנטיית גזעניות מצדה של משטרת אוקלנד (Burns, 1995). באופן כללי, קבוצות להגנה עצמית המוקמות כדי להשתתף באופן פעיל באכיפת החוק מביעות חוסר שביעות רצון מכישלונה של המשטרה בשמירה על הסדר או על הביטחון עבור האזרחים (Marx and Archer, 1971). לעתים מוקמות קבוצות אלה בשל חוסר שביעות הרצון מהמערכת המשפטית בכללותה, אשר אינה מצליחה להגן על האזרחים באופן שיענה על צורכיהם (Farrell, McDevitt, and Buerger, 2002).

הורים לילדים עם צרכים מיוחדים הביעו חוסר שביעות רצון הן מהדרת ילדיהם מהחינוך הציבורי והן מהתנאים המחפירים במוסדות הלימוד שבהם שהו ילדיהם (Dunn, 1958; Yell, Rogers, and Rogers, 1998). קיימת הסכמה רווחת שלפיה חוסר שביעות הרצון של ההורים מההפרדה של ילדיהם היה הכוח המניע המרכזי מאחורי השינוי החברתי ושינוי המדיניות החשוב בנוגע לזכויותיהם של ילדים עם צרכים מיוחדים והחינוך המתאים להם (ראו למשל Dunn, 1958).

השטח הציבורי בספֶר המערב אמריקני היה בבעלות המדינות ותחת שליטתן. בפועל הוקצתה קרקע למתיישבי הספר, שכונו לעתים קרובות פולשים (squatters). למרות זאת הם נתקלו בקשיים בבואם לקבוע בעלות חוקית על השטחים (Babcock, 1949). אי-שביעות הרצון של המתיישבים מחוסר רצונה או מחוסר יכולתה של הממשלה להגן על תביעותיהם לבעלות על השטח או לשמור על זכויות הקניין שניכסו לעצמם, כמו גם האיום החיצוני שנשקף לחלקות שלהם, הביא אותם להקים "מועדוני תביעות" כמתכונת חלופית לשירות ציבורי, במטרה להגן על זכויות הקניין שלהם ולרסן את התוהו ובוהו של אזורי הספר (Murtazashvili, 2009).

יציאה תוך יצירה יזומה של מתכונת שירות חדשנית אשר אינה עולה בקנה אחד עם המדיניות הקיימת

חינוך ביתי נחשב בעבר לסטייה מתפישת החינוך הציבורית, במיוחד כאשר התפרסם לראשונה. לדוגמה, הורים שבשנת 1983 בחרו בחינוך ביתי תוארו בארצות הברית כמי ש"לוקחים את החוק לידיים" (Stevens, 2001). בגרמניה, כדי לבחור בחינוך ביתי הורים היו צריכים לעבור לאוסטריה או לארצות הברית (Martin, 2010). הורים בחינוך הביתי עצמם מתייחסים לבחירה שלהם כ"דרך לא שגרתית מבחינה חברתית לגדל ילדים" (Divoky, 1983: 397), ואפילו לאחר הכרה ממשלתית רשמית חינוך ביתי עדיין נתפס כמערער את יסודותיו של החינוך הציבורי המסורתי בגלמו דחייה של המעורבות הממשלתית בחינוך (Lubienski, 2003; Gaither, 2009).

שירותי לידה ציבוריים נחשבים בעולם כחלק מרכזי מהזכות לבריאות. לפיכך, נשים הבוחרות ללדת בביתן מוותרות מרצונן על זכות חברתית יסודית. נשים, בעיקר נשים לבנות בעלות השכלה אקדמית מהמעמד הבינוני-גבוה, בוחרות ללדת בבית אף על פי שלידה נתפסת כיום כתהליך מסוכן הדורש שליטה רפואית (Fullerton, Navaro, and Young, 2007; De Jonge et al., 2009). יתרה מכך, לידת בית מתוכננת נתפסת כנושאת סיכון רפואי לאם ולתינוק, בעוד לידה בבית חולים נחשבת בטוחה יותר (Bastian, Keirse, and Lancaster, 1999; Freeze, 2010). בהתאם לכך, לידת בית מתוכננת אינה עולה בקנה אחד עם מטרות מדיניות הלידה ואולי אף סותרת אותן, ולכן אינה מקובלת ואינה נתמכת על ידי הממשלה, הארגונים המקצועיים, ענף הביטוח או אפילו החברה עצמה, בארצות הברית לדוגמה (Cassidy, 2006).

קבוצות להגנה עצמית הוקמו על ידי אזרחים כדי להשתתף באופן פעיל באכיפת החוק במקום לסמוך רק על הגנה משטרתית (Marx and Archer, 1971; Farrell, McDevitt, and Buerger, 2002). דוגמה אחת היא משמר ההגנה העצמית, שנוסד במטרה "לשמש מגן לפעילי זכויות אזרח מקומיים, והיה מוכן להשתמש בטקטיקות צבאיות במידת הצורך" (Brady, 1981: 167). חלק מקבוצות ההגנה העצמית מנסות למלא את החלל באזורים שבהם המשטרה לא סיפקה הגנה, בעוד אחרות נוקטות צעדים משפטיים נוספים במקומות שבהם המשטרה והמערכת המשפטית כבר מתפקדות (Brown, 1969; Marx and Archer, 1971; Farrell, McDevitt, and Buerger, 2002). קבוצות משמר אזרחי עירוניות הופיעו במהלך שנות השישים כדרך חדשה ומוכוונת-קהילה למניעת פשיעה, ופעלו מתוך צורך להגן על האזרחים בקהילה שלהם (Skogan, 1975; Johnson, 2011). קבוצות אלה יצרו שירות חלופי להגנה על אזרחים בדמות סיורי אזרחים בשכונה. באופן ספציפי, הסיורים של ה"מכבים" בברוקלין יצרו קשר עם המשטרה ו"עיצבו את הפורעים" כאשר נתקלו בפשע (Johnson, 2011), ואילו מפלגת הפנתרים השחורים להגנה עצמית הוקמה כדי להגן על שכונות אפריקניות-אמריקניות מאלימות של המשטרה עצמה (Farrell, McDevitt, and Buerger, 2002). ואכן, המכבים נהנו במהרה מחסות משטרתית (Pick, 1981), בעוד ארגון הפנתרים אימץ טקטיקה של עימות אלים כתגובה לפעילות משטרתית שנתפסה כמפלה או כמושחתת (Knopf, 1969; Marx and Archer, 1971).

ילדים עם לקויות למידה, לקויות בדיבור, הפרעות התנהגות, פיגור שכלי, נכות פיזית, לקויות ראייה, לקויות שמיעה ולקויות מרובות הודרו מבתי הספר הציבוריים הרגילים ברוב הדמוקרטיות המערביות בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה, כולל, למשל, בארצות הברית, בגרמניה ובבריטניה (Heyl, 1998; Katsiyannis, Yell, and Bradley, 2001; Powell, 2003). הדרתם בוצעה באמצעות שליחתם למוסדות מיוחדים או בידודם בתוך מבני בתי הספר הציבוריים (Katsiyannis, Yell, and Bradley, 2001). לעתים קרובות נאלצו הורים למצוא בעצמם שירותי חינוך ושירותים נלווים אחרים עבור ילדיהם, בדרך כלל במרחק רב מבתיהם ועל חשבונם, ולכן חינוכם של תלמידים עם מוגבלויות נתפס כזכות יתר ולא כזכות יסוד (Huefner, 2000). כדי להקים מוסדות חינוך חלופיים לילדיהם בעצמם החלו הורים להתאגד בקבוצות מקומיות. בארצות הברית הופיעו יוזמות מקומיות כאלה במהלך שנות השלושים ושנות הארבעים של המאה העשרים. בשנת 1933 קמה הקבוצה הראשונה – חמש אמהות לילדים עם לקות שכלית התאגדו והקימו כיתה

מיוחדת לילדים, במימון ההורים עצמם (Yell, Rogers, and Rogers, 1998). בקנדה, הורים לילדים עם צרכים מיוחדים הקימו את בית הספר הראשון לילדיהם באולם כנסייה בשנת 1944 (Dunn, 1958). בגרמניה, הורים שרצו לשלב ילדים נכים עם ילדים שאינם נכים הקימו גן ילדים משולב הכולל מעון יום מלא. הם קיבלו תמיכה כספית מהעירייה אך לקחו אחריות מלאה על ארגון התכנית החינוכית, מציאת המקום, בישול המזון ובחירת הצוות (Heyl, 1998).

חשוב לציין שמתן הזדמנויות שוות לילדים עם צרכים מיוחדים הוא כיום עיקרון חינוכי מוסכם ומרכזי בעולם המערבי הנהנה מתמיכה כללית רחבה (בניגוד לחינוך ביתי). עם זאת, לפני חמישים שנה, הפרדה של ילדים עם צרכים מיוחדים הייתה הקונצנזוס בדמוקרטיות מערביות רבות, כפי שניתן ללמוד מפסיקות בתי המשפט. בארצות הברית, למשל, פסקי דין תמכו באופן שיטתי בבתי ספר ציבוריים שהחליטו להדיר מתוכם ילדים עם מוגבלויות (Yell, Rogers, and Rogers, 1998). דוגמה קיצונית אחת היא מדינת צפון קרוליינה, שבה נחקק בשנת 1969 חוק אשר אסר על הורים לנסות לכפות את נוכחותו של ילד עם מוגבלות לאחר שהורחק מבית ספר ציבורי (Weber, 1992).

מתיישי הספר, שתוארו לעתים קרובות כיזמים (ראו לדוגמה Murdoch, 2001), התיישבו בשטחים ציבוריים עוד לפני שאלה נסקרו או הוצעו למכירה (Babcock, 1949). לכן, עם הגעתם, הדאגה הראשונה של מתיישבים אלו הייתה לתבוע חזקה על מנת לתת תוקף חוקי לזכויות הקניין שלהם (Anderson and Hill, 2004). במידה רבה הייתה התיישבות זאת בגדר עברה על פי החוקים הפדרליים והמדינתיים שקבעו את זכויות הקניין (Babcock, 1949; Anderson and Hill, 2004), שכן הם היו למעשה דיירים בלתי חוקיים על אדמות שהיו בבעלות אחרים – ממשלות או אזרחים פרטיים (Murtazashvili, 2009). על מנת לשמור על זכויות הקניין שניכסו לעצמם הם יזמו את הקמתם של מוסדות אכיפה חלופיים מטעמים הידועים בשם "מועדוני תביעות" (Babcock, 1949). מועדוני התביעות החליפו באופן לא רשמי שירותים ממשלתיים בכל הנוגע לרישומי חזקה, קביעת הסחירות של שטח נתון, יישוב סכסוכי בעלות ובאופן כללי – הגברת ביטחונם של המתיישבים בנוגע לזכויות הקניין שלהם על האדמה (Murtazashvili, 2009). בפועל, מועדוני התביעות חתרו תחת המשטר שקבע את בעלותן של המדינות על שטחי הספר, שהיה מבוסס על סמכותו של הקונגרס לקבוע בחוק את הבעלות על קרקע ציבורית (שם).

הכרה חברתית מתרחבת: אזרחים נוספים מחדשים (או מאמצים את החידוש), ונוצרות קהילות לעזרה עצמית

עם חקיקתם ואכיפתם של חוקי חינוך חובה החינוך הביתי כמעט נעלם (Ross, 2010). לאחרונה הופיע החינוך הביתי מחדש והוא אף צובר פופולריות במהירות בדמוקרטיה מערבית רבות; בארצות הברית, בקנדה, בבריטניה ובאוסטרליה שכיחותו הולכת ועולה (Meighan, 1995). כך, חינוך ביתי הופך להיות תופעה קבועה, אם כי עדיין קטנת היקף, בנוף החינוכי (Bauman, 2001). באופן דומה, מספר לידות הבית המתוכננות עולה בהתמדה בכל העולם המערבי בעשורים האחרונים לאחר שהתופעה כמעט נעלמה במהלך המאה העשרים (MacDorman, Menacker, and Declercq, 2010). בשני המקרים הללו, האינטרנט מהווה תשתית ליצירת קהילות לעזרה עצמית. האינטרנט מאפשר למשפחות שחוו לידת בית לחלוק את החוויה עם אחרים, ובכך משמש כמקור מהותי של מידע ותמיכה לאלה השוקלים את האפשרות הזו. העזרה שמעניק האינטרנט להורים בחינוך הביתי מתבטאת בשיתוף משאבים, כגון חומרי למידה ורעיונות לפעילות, ובמתן תמיכה רגשית ואישור להחלטתם של ההורים להוציא את ילדיהם מהסביבה החברתית של בית ספר (Basham, 2001; Keirse, and Lancaster, 2001).

לדברי רוזנבאום (Rosenbaum, 1988), "מניעת פשיעה באמצעות הקהילה התגלתה כחלופה משמעותית וכתוספת למערכת המשפט הפלילי" (עמ' 323, ההדגשה לא במקור). בהקשר זה יש לציין כמה נקודות: (א) קבוצות כדוגמת "משמר ההגנה העצמית" קמו לאורכה ולרוחבה של ארצות הברית, ו"אישרו את מחויבותו של האזרח לדאוג להגנה ולביטחון בשכונות כאשר המשטרה מסרבת לבצע את תפקידה" (Farrell, McDevitt, and Buerger, 2002: 367); (ב) על אף חששות מתמשכים בנושאי גזענות ו"לקיחת החוק לידיים", המשמר האזרחי הראשון בברוקלין הפך תוך שנתיים בלבד למודל עבור שכונות נוספות, שארגנו גם הן קבוצות מתנדבים כדי להילחם בפשיעת רחוב (Johnson, 2011); (ג) בסוף שנות השישים ובתחילת שנות השבעים משכה אליה מפלגת הפנתרים השחורים להגנה עצמית אנשים מתחומים רבים של הקהילה השחורה, כמו גם פעילים, סטודנטים ופוליטיקאים. היא שינתה את שמה למפלגת הפנתרים השחורים, זכתה להכרה לאומית ובין-לאומית והפכה לכוח פוליטי חזק ביותר (Lazerow and Williams, 2006).

העניין בילדים עם צרכים מיוחדים הלך וגבר כמעט בו זמנית ברחבי העולם כולו מאז מלחמת העולם השנייה (Dunn, 1958), והלך והתבסס הרעיון שלפיו יש לאפשר להם הזדמנות שווה. היוזמות המקומיות של הורים שהקימו

בתי ספר לילדיהם הלכו ותפסו תאוצה במהלך שנות השלושים והארבעים בארצות הברית. הן שימשו גם כקבוצות עזרה עצמית התומכות בהורים אחרים וכמקום לבטא בו את תסכולם ודעותיהם, ובאמצעותן התאגדו הורים כדי להביא לשינוי מקומי; בסופו של דבר סללו יוזמות אלה את הדרך להקמתה של תנועה חברתית ארצית (Yell, Rogers, and Rogers, 1998). מספר קבוצות ההורים גדל, והן חברו יחדיו בארגונים מחוזיים והחלו לדרוש ממועצות בתי הספר וממחלקות החינוך המחוזיות סיוע כספי עבור בתי הספר שלהם (שם). בתי המשפט תמכו בארגונים שנאבקו להבטיח את אחריות המדינה לחינוכם של ילדים עם מוגבלויות בכמה פסקי דין תקדימיים. לדוגמה, בפסקי הדין בתיקים של איגוד האזרחים המפגרים בפנסילבניה נגד מדינת פנסילבניה (1971) ושל מילס נגד מועצת החינוך של מחוז קולומביה (ווישינגטון הבירה) (1972) נקבע כי המדינות והרשויות המקומיות הן הנושאות באחריות לחינוך של ילדים עם מוגבלויות, בהתבסס על סעיף ההגנה השווה בתיקון הארבעה-עשר לחוקת ארצות הברית (Lloyd and Hallahan, 2007). באופן דומה, באזורים רבים בקנדה, העמותות הפועלות למען ילדים מפגרים קיבלו למעשה סיוע ממשלתי נרחב ממחלקות החינוך, הבריאות והרווחה ומשירותי בריאות הנפש, אף כי עמותות אלה לא זכו להכרה רשמית (Dunn, 1958). עדות נוסף לקבלה החברתית היא האמירה המפורשת של ארגון הבריאות העולמי (WHO): "החינוך של כל הילדים, הנורמליים והתת-נורמליים, צריך להיות באחריותן של רשויות החינוך, ואין להקים מחסומים מלאכותיים בין הילדים הרגילים לבין אלה שעבורם יש לספק תנאים מיוחדים" (Dunn, 1958: 662) (מצוטט אצל).

עם תנועת המתיישבים מערבה בחיפוש אחר הזדמנויות חדשות להתיישבות על אדמות ציבוריות, מועדוני התביעות אכפו את הזכויות הנגזרות מתביעות החזקה בהעדר אכיפה מדינתית (Murtazashvili, 2009). לדברי מורטזשווילי (שם), מועדון התביעות המתועד הראשון הוקם בפנסילבניה בשנת 1769, כאשר מתיישבים לאורך אפיק נחל לייקומינג (Lycoming Creek) הקימו ארגון בשם "מערכת המשחק ההוגן" (Fair Play System) שקבע את הכללים בנוגע לתביעות חזקה על שטחים. מועדוני תביעות נוספים הוקמו במהרה באילינוי, בוויסקונסין, באיווה, במינסוטה ובנברסקה, אף על פי שהיו הפרה בוטה של החוק הפדרלי (Boorstin, 1967).

השימוש בקול קולקטיבי מאורגן להשגת לגיטימציה רשמית

במשך שנים רבות היה החינוך הביתי לא חוקי בעיקרו, והורים שבחרו בו היו חשופים להעמדה לדין. תנועת החינוך הביתי בארצות הברית הוקמה על ידי ג'ון הולט (John Holt), מחנך אמריקני שייסד בשנת 1977 את כתב העת *Growing without Schooling*. תנועת החינוך הביתי של הולט גדלה במהירות והפכה לתנועת המונים שהשתמשה בקול מחאה קולקטיבי (McDowell and Ray, 2000) כדי להשיג הכרה בחינוך ביתי כחלופה לגיטימית לחינוך פורמלי. המחאה הובילה להחלטות שונות בערכאות משפטיות, אשר עודדו תיקוני חקיקה ומאוחר יותר אף גרמו למהפכה – עד שנת 2000 הפך החינוך הביתי לחוקי במרבית מדינות ארצות הברית, וחוקי מדינות אף שונו כך שהמועצות האזוריות האחראיות על בתי הספר נדרשו לספק שירותים מסוימים לילדי החינוך הביתי, כגון גישה לקורסים מיוחדים (Cooper and Sureau, 2007). פרט לגרמניה והולנד, חינוך ביתי הינו חוקי בכל מדינות אירופה. עם זאת, בשל מספרם הגדל והולך של הילדים בחינוך הביתי בעשורים האחרונים, ממשלות קבעו חוקים נפרדים הנוגעים לזרם זה (Blok and Karsten, 2011).

דמוקרטיזציה מערבית רבות יישמו מדיניות השוללת את האפשרות של לידת בית מתוכננת, שכן לידה נחשבת כיום לתהליך מסוכן הדורש שליטה והתערבות רפואיים (לדוגמה, ארצות הברית וישראל). עם זאת, בשנים האחרונות חלו שינויים במדיניות זו, בעיקר באמצעות חוקי מיילדות ותקנות הנוגעות לביצוע בפועל של לידות בית, המכירים בלידת בית מתוכננת כחלופה לגיטימית ללידה בבית החולים. שינויים אלה באו בעקבות מחאה קולקטיבית של קבוצות עניין מאורגנות, כגון תנועת הלידה האלטרנטיבית (Alternative Birth Movement).

יוזמות של אזרחים למניעת פשיעה באמצעות הקהילה הביאו להתהוותה של תנועת השיטור הקהילתי, הרואה בציבור כיוצר-שוותף של הביטחון הציבורי (ראו לדוגמה Bayley, 2002). סיורי המשמר האזרחי הפכו לאלפי תכניות של שיטור קהילתי, כגון משמר שכונתי (Neighbourhood Watch), המהוות את "עמוד השדרה של המאמץ הלאומי למניעת פשיעה באמצעות מעורבות קהילתית" (Garofalo and McLeod, 1988: 1).

הסיורים של מפלגת הפנתרים השחורים, שמטרתם הייתה לבחון את התנהגותם של קציני משטרה, היו המודל הרווח של יחסי קהילה ומשטרה עד שנות השמונים, אז חל זינוק במספרן של שותפויות שיטור קהילתי (Farrell, 2002). (McDevitt, and Buerger, 2002). הלגיטימציה שלה זכתה פעילות זו ניכרת

בתגובה ביורוקרטית ליציאה היזמית, שבמסגרתה הוקמו ועדות ביקורת אזרחיות במטרה לאפשר לאזרחים "להיות מעורבים ישירות בפיקוח על פעולת המשטרה" (Farrell, McDevitt, and Buerger, 2002: 367). מפלגת הפנתרים השחורים אמנם לא זכתה להכרה רשמית ונרדפה בידי הבולשת הפדרלית והמשטרה, אולם "הצלחתם של הפנתרים ביצירת שטח עירוני שבו הקהילה השחורה מוגנת מרדיפות המשטרה הייתה השראה לתנועה חדשה שלחמה נגד אלימות משטרתית במאות קהילות ברחבי ארצות הברית" (Self, 2000: 769).

בשנות החמישים התארגנו הורים לילדים עם צרכים מיוחדים בארצות הברית והקימו איגוד ארצי, בקריאה לשילובם המלא של ילדים אלה בבתי הספר הציבוריים הכלליים (Yell, Rogers, and Rogers, 1998). שני עשורים לאחר מכן, בשנות השבעים, נחקק חוק חינוך הנכים (Education of the Handicapped Act – EHA), ושמו שונה לאחר מכן לחוק החינוך לאנשים עם מוגבלויות (Individuals with Disabilities Education Act – IDEA; Katsiyannis, Yell, and Bradley, 2001). חוקים אלה חייבו את בתי הספר הציבוריים לספק שירותי חינוך מיוחד לילדים עם מוגבלויות. מעניין לציין כי יציאה יזמית זו של הורים הפכה לא רק לחלופה לגיטימית (כמו חינוך ביתי), אלא למדיניות ממשלתית מועדפת בעולם כולו.

מועדוני התביעות יצרו משטר חוזי לא רשמי אך יעיל בסביבת ספר כאוטית. עם זאת, פעילותם לא נועדה אך ורק לפתור סכסוכים בין המתיישבים – הם היו גם כר לפעילות פוליטית קולקטיבית ענפה שמטרתה הייתה להבטיח שהקונגרס והמדינות השונות יכבדו את הזכויות שנטלו המתיישבים לעצמם (Murtazashvili, 2009). כאשר לא הצליחו להשיג קניין חוקי על האדמות באמצעות שתדלנות, הם נקטו לעתים קרובות פעולה קולקטיבית כדי להשפיע על המכירות הפומביות של קרקע פדרלית ולהשיג את התוצאה הרצויה מבחינתם (שם).

לסיכום, יציאה יזמית מתחילה בחוסר שביעות רצון המוביל ליצירה יזומה של שירות חלופי. כאשר אזרחים נוספים מאמצים את החלופה היא הולכת וצוברת הכרה חברתית. צורת השירות החלופית עשויה להשפיע על המדיניות הקיימת אם היא מקבלת הכרה רשמית כחלופה לגיטימית (כמו חינוך ביתי ולידת בית מתוכננת), או אם היא מביאה לשינויים במתכונת השירות הציבורי, שמטרתם לתת מענה לחוסר שביעות הרצון של האזרחים (כמו שילוב ילדים בעלי צרכים מיוחדים, שיטור קהילתי והסדרת זכויות הקניין).

השלכות אפשריות של יציאה יזמית

בתוך מערכת היחסים המקובלת בין הממשל לאזרחים, תגובת יציאה לנוכח חוסר שביעות רצון משירותים ציבוריים היא פעולה תגובתית שבה ספק שירות אחד מוחלף באחר. תגובת יציאה פעילה, המכונה כאן בשם "יציאה יזמית", מתארת יצירה של מתכונת שירות חלופית על ידי האזרחים עצמם. תגובה כזאת אינה עולה בקנה אחד עם המדיניות הקיימת, שכן במסגרתה הופכים הדיוטות לספקים של שירותים מקצועיים. אזרחים לוקחים על עצמם את האחריות לשירותים ציבוריים מקצועיים שהיו בעבר באחריותה הבלעדית של הממשלה ויוזמים חלופות שירות חדשניות, ובכך פועלים כיוזמים.

תגובת היציאה היזמית נותנת במה לתפקיד ה"נשכח" של אזרחים בייצור ובהספקה של שירותים ציבוריים. חוקרים המדגישים את היבט ה"שירות" של שירות ציבורי נוטים לראות באזרחים "יוצרים-שותפים", בטענה שאי-אפשר לצרוך שירות מבלי להשפיע עליו במידה מסוימת (ראו לדוגמה Bovaird, 2007; Osborne, 2010). אלה הדוגלים בגישת הניהול הציבורי החדש מדגישים את אתוס ה"אזרחים כלקוחות" (Hood, 1991). שתי תפיסות אלה לגבי האזרחים תואמות את ההשקפה שלפיה אזרחים צריכים להשתתף ולהיות מעורבים בקבלת החלטות. ואכן, האופי והצורה של הניהול וההספקה של שירותים ציבוריים אינם עוד נחלתם של אנשי מקצוע בלבד (Buckley, 2003; Bovaird, 2007). על פי גישת הערך הציבורי, אפשר לחשוב על אזרחים כעל "בעלי מניות באופן השימוש בכספי המיסים שלהם [...] בסופו של דבר, הערך [הציבורי] – כמו שירותים טובים יותר [...] נקבע על ידי האזרח. אזרחים עושים זאת באמצעות ההליך הדמוקרטי; לא רק בהצבעתם בקלפי אלא באמצעות השתתפות [...]". (Horner and Hazel, 2005: 5).

ואולם, תפקידיהם של אזרחים כיוצרים-שותפים, כצרכנים וכמשתתפים בתהליך קבלת ההחלטות עדיין נחשבים בראש ובראשונה כתפקידים **תגובתיים** (ריאקטיביים). מצופה מהם להגיב לפעלתנותה של הממשלה באמצעות השתתפות בתהליך קבלת החלטות, או להביע את אי-ההסכמה שלהם בדרך זו או אחרת. התפקיד **הפעיל** (פרואקטיבי) הוא זה של הממשלה, שממנה מצופה להקים "שוק" של חלופות שירות, להקטין את החסמים המפריעים לאזרחים להשתתף בעיצוב השירותים הציבוריים, לחקור את הצרכים והציפיות של האזרחים ולחפש אסטרטגיות לשיפור. יציאה יזמית מערערת על דיכטומיה זו: בפעולתם כיוזמים, האזרחים יוזמים באופן פעיל מתכונות שירות חלופיות, והממשלה היא זו הנדרשת להגיב.

כאמור, מחקר זה אינו מציג טיעון נורמטיבי בנוגע ליציאה יזמית. יתר על כן, יציאה יזמית משקפת את המתח המוכר בין סדר וחופש בדמוקרטיה. ככל הנראה, התומכים ביציאה יזמית ידגישו את תרומתה הפוטנציאלית לפיתוח וליישום של רעיונות חדשים וליצירת הזדמנויות חדשות ההופכות זמינות לציבור הרחב. המתנגדים, לעומת זאת, ידגישו כי יציאה יזמית קוראת תיגר על יסודות השירות הציבורי ועל הסמכות והלגיטימיות של הממשלה, ומטילה ספק במקצועיות ובידע של העובדים בארגוני השירות הציבורי, כגון מורים, רופאים, שוטרים ומנהלי בתי ספר.

כדי להבין טוב יותר את התופעה של יציאה יזמית ואת השלכותיה, מחקר עתידי צריך לבחון מיהם האזרחים הבוחרים ביציאה יזמית ומדוע הם עושים זאת; אילו הסדרים פוליטיים, כלכליים וחברתיים מעודדים או מאפשרים יציאה יזמית; ומהן ההשלכות של יציאה יזמית על הספקת שירותים ציבוריים, על הסולידריות החברתית ועל הצדק החברתי.

תודות

על הערותיהם המאירות והמועילות אני מבקשת להודות לדוד ויימר, דוד דרי, מייקל ליפסקי, משה מאור, סקוט גלבך, רותם ברסלר-גונן, לעורכי כתב העת ולשלושת השופטים האנונימיים.

רשימת מקורות

Anderson, Terry H., and Hill, Peter J., 2004. *The Not So Wild, Wild West: Property Rights on the Frontier*, Stanford: Stanford University Press.

Babcock, Merton C., 1949. "The Social Significance of the Language of the American Frontier", *American Speech* 24 (4): 256-263.

Basham, Patrick, John Merrifield, and Claudia R. Hepburn, 2001. *Home Schooling: From the Extreme to the Mainstream*, 2nd edition, Vancouver, Canada: Fraser Institute.

Bastian, H., M.J. Keirse, and P.A. Lancaster, 1999. "Authors Reply: Perinatal Death Associated with Planned Homebirth in Australia", *British Medical Journal* 317: 384-388.

- Bauman, Kurt J., 2001. "Home Schooling in the United States: Trends and Characteristics", Working Paper Series No. 53, Washington, DC: US Census Bureau, Population Division.
- Bayley, David H., 2002. "Law Enforcement and the Rule of Law: Is There a Tradeoff?", *Criminology and Public Policy* 2 (1): 133-154.
- Bielick, Stacey, 2008. "1.5 Million Homeschooled Students in the United States in 2007", US Department of Education, National Center for Education Statistics, Issue Brief.
- Blok, Henk, and Sjoerd Karsten, 2011. "Inspection of Home Education in European Countries", *European Journal of Education* 46 (1): 138-152.
- Boorstin, Daniel, 1967. *The Americans: The National Experience*, New York: Random House.
- Bornstein, David, 2007. *How to Change the World*, New York: Oxford University Press.
- Bovaird, Tony, 2007. "Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services", *Public Administration Review* 67 (5): 846-860.
- Brady, James P., 1981. "Towards a Popular Justice in the United States: The Dialectics of Community Action", *Crime, Law and Social Change* 5 (2): 155-192.
- Brown, Barry, 1974. "State Plans under the Occupational Safety and Health Act of 1970", *Law and Contemporary Problems* 38 (4): 745-757.
- Brown, Karin, and Philip B. Coulter, 1983. "Subjective and Objective Measures of Police Service Delivery", *Public Administration Review* 43 (1): 8-50.
- Brown, Richard M. 1969. "The American Vigilante Tradition", in Hugh D. Graham and Ted R. Gurr (eds.), *The History of Violence in America*, New York: Bantam, pp. 154-226.
- Buckley, Joan, 2003. "E-Service Quality and the Public Sector", *Managing Service Quality* 13 (6): 453-462.
- Burns, Jeffrey, 1995. "Eugene Boyle, the Black Panther Party and the New Clerical Activism", *U.S. Catholic Historian* 13 (3): 137-158.
- Cassidy, Tina, 2006. *Birth: The Surprising History of How We Are Born*, New York: Atlantic Monthly Press.
- Casson, Mark, 2003. "Entrepreneurship, Business Culture and the Theory of the Firm", in Zoltan Acs and David Audretsch (eds.), *Handbook of Entrepreneurship Research*, Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers, pp. 223-246.
- Charmaz, Kathy, 2000. "Grounded Theory: Objectivist and Constructivist Methods", in Norman K. Denzin and Yvonna S. Lincoln (eds.), *Handbook of Qualitative Research*, 2nd edition, Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 509-535.
- Choi, Young R., and Dean A. Shepherd, 2004. "Entrepreneurs' Decisions to Exploit Opportunities", *Journal of Management* 30 (3): 377-395.

- Collom, Ed, 2005. "The Ins and Outs of Homeschooling: The Determinants of Parental Motivations and Student Achievement", *Education and Urban Society* 37 (3): 307-335.
- Cooper, Bruce S., and John Sureau, 2007. "The Politics of Homeschooling: New Developments, New Challenges", *Educational Policy* 21 (1): 110-131.
- Davis-Floyd, Robbie, 1997. *Childbirth and Authoritative Knowledge*, Berkeley, CA: University of California Press.
- De Jonge, A., B. Van der Goes, A. Ravelli, M. Amelink-Verburg, B. Mol, J. Nijhuis, J. Bennebroek and S. Buitendijk, 2009. "Perinatal Mortality and Morbidity in a Nationwide Cohort of 529,688 Low Risk Planned Home and Hospital Births", *An International Journal of Obstetrics and Gynecology* 116 (9): 1177-1184.
- Denhardt, Janet V., and Robert B. Denhardt, 2007. *The New Public Service: Serving, Not Steering*, Armonk, NY: M.E. Sharp.
- Divoky, Diane, 1983. "The New Pioneers of the Home Schooling Movement", *Phi Delta Kappan* 64 (6): 395-398.
- Dowding, Keith M., and Peter J. John, 2012. *Exits, Voices and Social Investment: Citizens' Reaction to Public Services*, Cambridge: Cambridge University Press.
- , 2008. "The Three Exit, Three Voice and Loyalty Framework: A Test with Survey Data on Local Services", *Political Studies* 56 (2): 288-311.
- , 1996. "Exiting Behavior under Tiebout Conditions: Towards a Predictive Model", *Public Choice* 88 (3-4): 393-406.
- Drucker, Peter, 1985. *Entrepreneurship and Innovation: Practice and Principles*, New York: Harper Business.
- Dunn, H., 1958. "The Canadian Association for Retarded Children", *Canadian Medical Association Journal* 79: 661-664.
- Eisenhardt, Kathleen M., 1989. "Building Theories from Case Study Research", *Academy of Management Review* 14 (4): 532-550.
- Farrell, Amy, Lack McDevitt, and Michael E. Buerger, 2002. "Moving Police and Community Dialogues Forward Through Data Collection Task Forces", *Police Quarterly* 5 (3): 359-379.
- Freeze, Rixa A., 2010. "Attitudes towards Homebirth in the US", *Expert Review of Obstetrics and Gynecology* 5 (3): 283-299.
- Fullerton, Judith T., Ana M. Navaro, and Susan H. Young, 2007. "Outcomes of Planned Homebirth: An Integrative Review", *Journal of Midwifery and Women's Health* 52 (4): 323-333.
- Gaither, Milton, 2009. "Homeschooling in the USA: Past, Present and Future", *Theory and Research in Education* 7 (3): 331-346.
- Garofalo, James, and Maureen McLeod, 1988. *Improving the Use and Effectiveness of Neighborhood Watch Programs*, Washington, DC: National Institute of Justice.

- Gehlbach, Scott, 2006. "A Formal Model of Exit and Voice", *Rationality and Society* 18 (4): 395-418.
- Greasley, Stephen, and Peter J. John, 2010. "Does Stronger Political Leadership Have a Performance Payoff? Citizen Satisfaction in the Reform of Subcentral Governments in England", *Journal of Public Administrations and Theory* 21 (2): 239-256.
- Guterson, David, 1992. *Family Matters: Why Homeschooling Makes Sense*, Miami, FL: Harcourt Brace Jovanovich.
- Heyl, Barbara S., 1998. "Parents, Politics and the Public Purse: Activists in the Special Education Arena in Germany", *Disability & Society* 13 (5): 683-707.
- Hirschman, Albert O., 1993. "Exit, Voice, and the Fate of the German Democratic Republic: An Essay in Conceptual History", *World Politics* 45 (2): 173-202.
- , 1970. *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hood, Christopher C., 1991. "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration* 69 (1): 3-19.
- Hood, Christopher C., and Peter Miller, 2009. "Public Service Risks: What's Distinctive and New?", *Risk and Public Services*, London and Oxford: ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation, pp. 2-3.
- Horner, Louise, and Louise Hazel, 2005. *Adding Public Value*, London: The Work Foundation.
- Huefner, Dixie S., 2000. *Getting Comfortable with Special Education Law: A Framework for Working with Children with Disabilities*, Norwood, MA: Christopher-Gordon.
- Hyde, A.C., 1991. "Feedback from Customers, Clients, and Captives", *The Bureaucrat* 20 (4): 49-53.
- James, Oiver, 2009. "Evaluating the Expectations Disconfirmation and Expectations Anchoring Approaches to Citizen Satisfaction with Local Public Services", *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (1): 107-123.
- James, Oliver, and Peter J. John, 2007. "Public Management at the Ballot Box: Performance Information and Electoral Support for Incumbent English Local Governments", *Journal of Public Administration Research and Theory* 17: 567-580.
- Janssen, Patricia A., Elaine E. Carty, and Birgit Reime, 2006. "Satisfaction with Planned Place of Birth among Midwifery Clients in British Columbia", *Journal of Midwifery and Women's Health* 51 (2): 91-97.
- Johnson, Marilynn S., 2011. "The Career Girl Murders: Gender, Race, and Crime in 1960s New York", *Women's Studies Quarterly* 39 (1-2): 244-261.
- Katsiyannis, Antonis, Mitchell L. Yell, and Renee Bradley, 2001. "Reflections on the 25th Anniversary of the Individuals with Disabilities Education Act", *Remedial and Special Education* 22 (6): 324-334.

- Kelly, Janet M., and David Swindell, 2002. "A Multiple-Indicator Approach to Municipal Service Evaluation: Correlating Performance Measurement and Citizen Satisfaction across Jurisdictions", *Public Administration Review* 62 (5): 610-621.
- Kelly, Gavin, Geoff Mulgan, and Stephen Muers, 2002. *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*, London: Cabinet Office Strategy Unit.
- Klein, Peter G., Anita M. McGahan, Joseph T. Mahoney, and Christos Pitelis, 2010. "Toward a Theory of Public Entrepreneurship", *European Management Review* 7: 1-15.
- Knopf, Terry A., 1969. *Youth Patrols: An Experiment in Community Participation*, Waltham, MA: Brandeis University, Lemberg Center for the Study of Violence.
- Laver, Michael, 1976. "Exit, Voice and Loyalty Revisited: The Strategic Production and Consumption of Public and Private Goods", *British Journal of Political Science* 6: 463-482.
- Lazerow, Jama, and Yohuru R. Williams, 2006. *In search of the Black Panther Party: New Perspectives on a Revolutionary Movement*, Duke University Press: Durham, NC.
- Löffler, Elke, Salvador Parrado, Tony Bovaird, and Gregg Van Ryzin, 2008. "If You Want to Go Fast, Walk Alone. If You Want to Go Far, Walk Together": Citizens and The Co-Production of Public Services", Report to the EU Presidency, Paris: Ministry of Finance, Budget and Public Services.
- Lloyd, John W., and Daniel P. Hallahan, 2007. "Advocacy and Reform of Special Education", in Jean B. Crockett, Mike M. Gerber, and Timothy J. Landrum (eds.), *Achieving the Radical Reform of Special Education: Essays in Honor of James M. Kauffman*, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, pp. 347-362.
- Lubienski, Chris, 2003. "A Critical View of Home Education", *Evaluation and Research in Education* 17 (2-3): 167-178.
- Lyons, William E., and David Lowery, 1989. "Citizen Response to Dissatisfaction in Urban Communities: A Partial Test of a General Model", *Journal of Politics* 51: 841-868.
- , 1986. "The Organization of Political Space and Citizen Responses to Dissatisfaction in Urban Communities: An Integrative Model", *Journal of Politics* 48: 321-346.
- Lyons, William E., David Lowery and Ruth H. DeHoog, 1992. *The Politics of Dissatisfaction: Citizens, Services, and Urban Institutions*, Armonk, NY: Sharpe.
- Marx, Gary T., and Dane Archer, 1971. "Citizen Involvement in the Law Enforcement Process: The Case of Community Police Patrols", *American Behavioral Scientist* 15 (1): 52-72.
- MacDorman, Marian F., Fay Menacker, and Eugene Declercq, 2010. "Trends and Characteristics of Home and other out-of-Hospital Births in the United States 1990-2006", *National Vital Statistics Report* 58 (11): 1-14.

- Martin, Aaron T., 2010. "Homeschooling in Germany and the United States", *Arizona Journal of International and Comparative Law* 1: 23-30.
- McDowell, Susan A., and Brian D. Ray, 2000. "The Home Education Movement in Context, Practice, and Theory: Editors' Introduction", *Peabody Journal of Education* 75 (1-2): 1-7.
- Meighan, Ronald, 1995. "Home-Based Education Effectiveness Research and Some of its Implications", *Educational Review* 47 (3): 275-287.
- Michalos, Alex C., and Bruno D. Zumbo, 1999. "Public Services and the Quality of Life", *Social Indicators Research* 48 (2): 125-157.
- Murdoch, David H., 2001. *The American West: The Invention of a Myth*, Reno: University of Nevada Press.
- Murtazashvili, Ilia, 2009. "The Political Economy of Claim Clubs: Squatters, Presumptive Rights, and the Origins of Legal Title on the American Frontier", PhD Dissertation, University of Wisconsin-Madison.
- Newton, Kenneth, and Pippa Norris, 2000. "Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance?", in Susan J. Pharr and Robert D. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies*, Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 52-73.
- Orbell, John M., and Toru Uno, 1972. "A Theory of Neighborhood Problem Solving: Political Action versus Residential Mobility", *American Political Science Review* 66: 471-489.
- Osborne, Stephen P., 2010. "Delivering Public Services: Time for a New Theory?", *Public Management Review* 12 (1): 1-10.
- Pick, G. 1981. "Do Good Watchdogs Make Good Neighbors", *Student Law* 26 (4): 22-25.
- Potapchuck, William, Jarle Crocker, and William Schechter, 1998. *The Transformative Power of Governance*, Washington, DC: Program for Community Problem Solving.
- Powell, Stuart, 2003. *Special Teaching in Higher Education: Successful Strategies for Access and Inclusion*, London: Kogan Page.
- Princiotta, Daniel, Stacey Bielick, and Chris Chapman, 2004. "1.1 Million Homeschooled Students in the United States in 2003", Issue Brief (NCES 2004-115), Washington, DC: National Center for Education Statistics.
- Roch, Christine H., and Theodore H. Poister, 2006. "Citizens, Accountability, and Service Satisfaction: The Influence of Expectations", *Urban Affairs Review* 41 (3): 292-308.
- Rose, Nikolas, 2000. "Governing Cities, Governing Citizens", in Engin F. Isin (ed.), *Democracy, Citizenship and the Global City*, London: Routledge, pp. 95-109.
- Rosenbaum, Dennis P., 1988. "Community Crime Prevention: A Review and Synthesis of the Literature", *Justice Quarterly* 5: 323-395.
- Ross, Catherine J., 2010. "Fundamentalist Challenges to Core Democratic Values: Exit and Homeschooling", *William and Mary Bill of Rights Journal* 18: 991-1014.

- Rusbult, Caryl E., Isabella M. Zembrodt, and Lawanna K. Gunn, 1982. "Exit, Voice, Loyalty and Neglect: Response to Dissatisfaction in Romantic Involvements", *Journal of Personality and Social Psychology* 43: 1230-1242.
- Savas, E.S. 1978. "On Equity in Providing Public Services", *Management Science* 24 (8): 800-808.
- Say, Jean B., 1971. *A Treatise on Political Economy, or the Production, Distribution and Consumption of Wealth*, New York: Augustus M. Kelley.
- Self, Robert, 2000. "To Plan Our Liberation", *Journal of Urban History* 26 (6): 759-792.
- Shane, Scott A., and S. Venkataraman. 2000. "The Promise of Entrepreneurship as a Field of Research", *Academy of Management Review* 25 (1): 217-226.
- Skogan, Wesley G., 1975. "Groups in the Policy Process: The Police and Urban Crime", *Policy Studies Journal* 3 (4): 354-359.
- Stevens, Mitchell L., 2001. *Kingdom of Children: Culture and Controversy in the Homeschooling Movement*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Swindell, David, and Janet M. Kelly, 2000. "Linking Citizen Satisfaction Data to Performance Measures: A Preliminary Evaluation", *Public Performance and Management Review* 24 (1): 30-52.
- Tiebout, Charles, 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy* 64 (5): 416-424.
- Van Ryzin, Gregg G., 2007. "Can Citizens Accurately Judge Public Performance? Evidence from New York City, with Implications for Developing International Bureaometrics", Paper presented at European Group of Public Administration Annual Conference.
- , 2006. "Testing the Expectancy Disconfirmation Model of Citizen Satisfaction with Local Government", *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (4): 599-611.
- , 2004. "Expectations, Performance, and Citizen Satisfaction with Urban Services", *Journal of Policy Analysis and Management* 23 (3): 433-448.
- Van Slyke, David M., and Christine H. Roch, 2004. "The Implications of Contracting Out with Nonprofit Organizations: Increasing Citizen Satisfaction?", *Journal of Public Administration Research and Theory* 14: 191-209.
- Weber, Mark C., 1992. *Special Education Law and Litigation Treatise*, Horsham, PA: LRP Publications.
- Weimer, David L., and Aidan R. Vining, 2005. *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 4th edition, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Yell, Mitchell L., David Rogers, and Elisabeth L. Rogers, 1998. "The Legal History of Special Education: What a Long, Strange Trip It's Been!", *Remedial and Special Education* 19 (4): 219-228.

ירון סלמן

מדוע הסכמי שלום מחזיקים מעמד בסיום חלק ממלחמות אזרחים אך לא בכולן? גורמים פנים-מדינתיים וחץ-מדינתיים ליציבות הסכמי שלום

תקציר

מאמר זה דן בשאלה כיצד ניתן ליישם בהצלחה הסכמי שלום הנחתמים לאחר מלחמות אזרחים. בניסיון להשיב לשאלה זו התמקדו מחקרים קודמים בעיקר בתרומתם של הסדרי שיתוף בשלטון או של התערבויות חיצוניות, אך מסקנותיהם אינן מספקות. מאמר זה נוקט גישה אחרת, ונטען בו שלפחות ארבעה גורמים פנים-מדינתיים וחץ-מדינתיים משפיעים על היכולת ליישם בהצלחה הסכמי שלום בסיום מלחמות אזרחים: (1) הסכם הכולל מנגנונים של שיתוף בשלטון לשם בניית מערכת פוליטית יציבה; (2) הכרה פוליטית בארגונים המתקוממים ופירוק המיליציות הצבאיות; (3) התערבות כוחות שמירת שלום "רב-ממדיים"; (4) שיתוף פעולה של הצדדים בתוך המדינה עם כוחות המשומה ה"רב-ממדי". על מנת לבחון את הקשר בין הגורמים הללו ובין הצלחה ביישום של הסכמי שלום נערכה בדיקה השוואתית מובנית הממוקדת במקרה של אל סלבדור ובמקרה של הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו. בניגוד למחקרים קודמים, ממצאי המאמר מדגישים את הצורך לבחון בו-זמנית צירוף של כמה גורמים, פנימיים וחיצוניים. מאמר זה גם מציע למעצבי מדיניות להתמקד בניסוח הסדרי שיתוף בשלטון צבאיים הכוללים פירוק מיליציות צבאיות ומיסוד צבא לאומי ייצוגי. כמו כן, מבחינה תיאורטית המאמר מדגים את היתרונות ואת התרומה של הרחבת התערבויות חיצוניות למשימות רב-ממדיות הכוללות הן מרכיבים צבאיים והן מרכיבים הומניטריים. ממצאי המאמר מצביעים גם על חשיבות ההבחנה בין משימות שמירת שלום רב-ממדיות טיפוסיות לבין משימות שמירת שלום רב-ממדיות הנושאות אופי של ממשל זמני במדינת היעד. מבחינה זאת, ייתכן שגורמים המעוניינים להביא לסיום סכסוכים פנימיים באמצעות חתימה על הסכם שלום צריכים להתייחס לאפשרות של ממשל זמני חיצוני מטעם האו"ם במקרה שבו נוצר חלל מנהיגותי עקב המלחמה.

מבוא

מלחמות אזרחים הן צורת הלחימה הנפוצה והקטלנית ביותר מאז סיום מלחמת העולם השנייה.¹ כמו כן, מלחמות אזרחים נמשכות זמן רב יותר מאשר מלחמות בין-לאומיות, הסיכוי לסיימן באמצעות שיחות שלום נמוך, הן גורמות למספרים עצומים של פליטים ולהרס של כלכלת המדינה ובמקרים רבים האלימות מתחדשת לאחר שנחתם הסכם שלום בסיום המלחמה (Stedman, 1991; Licklider, 1995; Brown, 1996; Hampson, 1996; Walter, 1997; 1999; 2002; 2004; Fearon and Laitin, 2003; Collier, Hoeffler and Soderbom, 2004). החשיבות הטמונה בדיון בתופעה של מלחמות אזרחים בתקופה שלאחר המלחמה הקרה נובעת גם מכך שבעוד שבתקופה זו חלה ירידה ניכרת במספר המלחמות הבין-לאומיות, הרי שבמקביל התופעה של מלחמות אזרחים הפכה דווקא נפוצה יותר (Sisk, 2009; Toft, 2010).² מהאמור לעיל עולה שמלחמות אזרחים הן בעיה פוליטית משמעותית במערכת הבין-לאומית בתקופה שלאחר המלחמה הקרה, והן אחד האתגרים העיקריים הניצבים בפני הקהילה הבין-לאומית. משום כך מושקעים מאמצים רבים בניסיון לזהות את התנאים העשויים לצמצם את ממדי התופעה.

התרחבות התופעה של מלחמות אזרחים בתקופה הנדונה מעלה את השאלה מה ניתן לעשות על מנת להביא לסיומן. יש מגוון של צורות ואופנים לסיים סכסוכים אלו, ומאמר זה מתמקד במקרים של הצלחה ביישום הסכמי שלום בסיום מלחמות אזרחים.³ נתונים רבים מצביעים על התרחבות השימוש במשא ומתן כאמצעי לסיום מלחמות אזרחים, ובפרט על ההתמקדות בשלב היישום בתקופה הנדונה (Stedman, 2002; Hartzell and Hoddie, 2007; Wallensteen, 2007; Fortna, 2008; Sisk, 2009; Toft, 2010; Kreutz, 2010).⁴

¹ לפי אחת ההערכות, בשנים 1999-1945 נהרגו כ-3.3 מיליון בני אדם ב-25 מלחמות בין-לאומיות שבהן השתתפו 25 מדינות הנמצאות במערכת הבין-לאומית. מאמצי התיווך להפסקת האלימות ביניהן נמשכו כשלושה חודשים בממוצע. באותה תקופה נהרגו כ-16.2 מיליון בני אדם ב-127 מלחמות אזרחים שהתחוללו ב-73 מדינות, ומאמצי התיווך להפסקת האלימות במקרים אלה נמשכו כשש שנים בממוצע (Fearon and Laitin, 2003: 75).

² הרבוב וולנשטין (Harbom and Wallensteen, 2009: 578) טוענים כי 120 סכסוכים מתוך 128 סכסוכים שהתחוללו בשנים 1989-2008 היו מלחמות אזרחים.

³ כמה מחקרים עסקו בשאלה אם משא ומתן מסייע יותר מניצחונות צבאיים ליציבות השלום בסיום מלחמת אזרחים, וראו למשל (Wagner, 1993; Licklider, 1995; Luttwak, 1999; Hartzell, 2004; Doyle and Sambanis, 2006; Bohrer and Hartzell, 2006; Hartzell, 2007).

⁴ הסוגיה של סיום מלחמות אזרחים באמצעות הסכמי שלום אמנם נחקרה בשנות השמונים, אך אז התמקד המחקר בעיקר בתנאים העשויים להביא את הצדדים אל שולחן הדיונים משום שבתקופת

החל משנות התשעים של המאה העשרים, בעקבות השימוש הגובר בהסכמי שלום כאמצעי לסיום מלחמות אזרחים ובעקבות הצלחה במקרים בולטים בסוף שנות השמונים – למשל זימבבואה, נמיביה וניקרגואה – גבר העניין בחקר התופעה.⁵ כל אלה מדגישים את חשיבות הדיון בסיומן של מלחמות אזרחים באמצעות הסכמי שלום.

מטרת המאמר היא אפוא לבחון את השאלה: כיצד אפשר ליישם בהצלחה הסכמי שלום הנחתמים לאחר מלחמות אזרחים? הבחירה לדון בשלב של יישום הסכמי השלום, ולא בשלב של קדם משא ומתן או בשלב המיקוח לאחר שהשיחות כבר החלו, נובעת מכך ששלושת השלבים שונים זה מזה במידה רבה.⁶ זאת משום שהתנאים אשר מסייעים להוביל את הצדדים אל שולחן הדיונים ולהגיע לפריצת דרך במגעים לעתים אינם מספיקים על מנת ליישם את ההסכם ולכונן שלום. כך, למשל, במקרים של הסכמי השלום אשר נחתמו בסיום מלחמות האזרחים באנגולה (1992-1993, 1994-1998), ברואנדה (1993-1994), בליבריה (1993), בסיירה-לאון (1999) ובבורונדי (2000) ניכר כי שלב היישום היה מורכב הרבה יותר מאשר עצם הגעת הצדדים אל שולחן הדיונים וגיבוש הסכם.

נתונים אלו מצביעים על כך שבסופו של דבר הגעת הצדדים אל שולחן הדיונים, פתיחת המגעים, פתרון המחלוקות בין הצדדים ואף חתימה על הסכם שלום אינם מבטיחים את יישום ההסכם ואת יציבות השלום. לפיכך, השאלה שצריכה להישאל אינה מדוע אין ביכולתם של הצדדים להגיע אל שולחן הדיונים או להתפשר במהלכם, אלא מדוע הם ממשיכים להילחם לאחר שנחתם הסכם שלום. לנוכח האמור לעיל מאמר זה מבקש לטעון שהאתגר המשמעותי והמורכב ביותר הניצב בפני החוקרים ומקבלי ההחלטות אינו רק כיצד להגיע לפשרה ולפתור את המחלוקות אשר הציתו מלכתחילה את המלחמה; אלו אמנם סוגיות סבוכות וקשות לפתרון, אך הן אינן הסוגיות המורכבות ביותר. למעשה, האתגר המורכב ביותר הוא יישום של הסכם השלום לאחר החתימה

המלחמה הקרה סיומן של מלחמות אזרחים באמצעות הסכמי שלום היה דבר נדיר. לדיון בסוגיה ראו Stedman, 2002: 1-2.

⁵ בהקשר זה יש גם לציין את העלייה בהתערבות הקהילה הבין-לאומית בניסיון להביא לסיומן של מלחמות אזרחים בתקופה שלאחר המלחמה הקרה. למחקרים שהדגישו את תרומתה הרבה של ההתערבות החיצונית ליציבות השלום ראו Fortna, 2003, 2004a, 2004b; Doyle and Sambanis, 2006; Howard, 2008.

⁶ לדיון מפורט על ההבדלים בין שלב הקדם משא ומתן, שלב המיקוח ושלב היישום ראו Walter, 2002: 7-15.

עליו. מבחינה זאת שלב היישום חיוני לא פחות ליציבות השלום, ואולי אף יותר, מהכניסה אל המשא ומתן ומהדיונים במהלכו.

בהמשך למבוא זה, החלק הבא של המאמר יתמקד בסקירת התופעה של סיום מלחמות אזרחים באמצעות הסכמי שלום כפי שהיא מופיעה בספרות המחקרית. לאחר מכן אציג את המודל התיאורטי המתמקד בגורמים ליישום של הסכמי שלום בסיום מלחמות אזרחים. אגדיר תחילה מהו יישום מוצלח של הסכמי שלום לאחר מלחמות אזרחים ובהמשך אתייחס לארבעת הגורמים המסבירים, לשיטת המחקר ולדרך שבה נבחרו מקרי הבוחן. לאחר הצגת סקירת הספרות והמודל התיאורטי אבחן את כושר ההסבר של המודל המוצע באמצעות השוואה ממוקדת בין המקרה של אל-סלבדור והמקרה של הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו. לבסוף אערוך דיון ואתייחס למסקנות הנובעות מבחינת המקרים.

יישום מוצלח של הסכמי שלום בסיום מלחמות אזרחים

בספרות המחקרית יש שלושה סוגים מרכזיים של הסברים להצלחה ביישום הסכמי שלום בסיום מלחמות אזרחים: ההסבר הראשון מתמקד בהתערבות חיצונית, ההסבר השני מתמקד בהסדרי שיתוף בשלטון (power-sharing), וההסבר השלישי מתמקד בהסכמה ולגיטימציה מצד הגורמים בתוך המדינה לפעילות כוחות המשימה לשמירת שלום. בעמודים הבאים אציג בקצרה את ההסברים הללו, אדון במגבלותיהם האפשריות ואציג הסבר רביעי המהווה אינטגרציה ביניהם.

התערבות חיצונית

עד כה נערכו מחקרים בעיקר על התערבות של כוחות שמירת שלום מטעם האו"ם או מטעם מדינות האזור בסכסוכים פנימיים. כך למשל, בדומה להמפסון (Hampson, 1996), סטדמן, רוטשילד וקוזנס (Stedman, Rothchild and), פורטנא (Fortna, 2004a) והווארד (Howard, 2008), גם דויל וסמבניס (Doyle and Sambanis, 2006: 4) הציגו הסבר שהתמקד בהתערבות משימות שמירת שלום מטעם האו"ם כגורם להצלחה ביישום. המחברים מדגישים שככל שרמת העוינות גבוהה ויכולת המדינה למשול נמוכה כך יגדל משקלה של ההתערבות החיצונית בניסיון לייצב את השלום.

על אף חשיבות מחקרים אלו ניתן לזהות בהם מספר מגבלות מרכזיות: ראשית, הם מתמקדים בפעולות שהגורמים החיצוניים צריכים לנקוט בשלב היישום (כמו סיוע לביצוע בחירות, פירוק המיליציות מנשקן, תיווך בעת אי-הסכמות והגנה על זכויות אדם), וכמעט שאינם מתייחסים לפעולות שהצדדים בתוך המדינה צריכים לנקוט. מגבלה שנייה טמונה בכך שמחקרים מסוג זה משווים בין מקרים שכללו התערבות חיצונית לבין מקרים שבהם לא הייתה התערבות חיצונית. גישה זו אינה מבחינה בין סוגי ההתערבות השונים ולכן היא גם מתקשה להסביר, למשל, את יתרונותיהן של משימות שמירת שלום רב-ממדיות (multidimensional peacekeeping) אל מול משימות שמירת שלום מסורתיות (traditional peacekeeping) או משימות אכיפת שלום (peace enforcement). מגבלה נוספת נובעת מהיעדר התייחסות לגיטימציה מצד הצדדים המעורבים כלפי כוחות שמירת שלום ולשיתוף הפעולה שלהם עם הכוחות החיצוניים. מסיבה זאת קשה להסביר אם ההצלחה או הכישלון ביישום נבעו אך ורק מפעולת הכוחות החיצוניים או שגם לצדדים המעורבים היה חלק בכך.

סוג אחר של ספרות מתמקד בהתערבות חיצונית המתמקדת בערובות ביטחוניות (security guarantees) שמטרתן למנוע פגיעה בצדדים במהלך ההתפרקות שלהם מנשקם ועל ידי כך לאפשר את יישום ההסכם. לפי וולטר (Walter), למשל, תחושת היעדר ביטחון של הצדדים בסיומן של מלחמות אזרחים היא מחסום משמעותי בפני יישום הסכמי שלום לאחריהן. לטענתה, דילמת הביטחון משמעותית יותר במקרים של מלחמות אזרחים משום שלהבדיל ממלחמות בין-לאומיות, בסיומן של מלחמות אזרחים בדרך כלל צד אחד אמור להתפרק מנשקו ולחיות בתוך גבולותיה של מדינה ריבונית הנשלטת בידי אויביו לשעבר. לפיכך הצדדים המעורבים מתקשים לפתור את דילמת הביטחון וליישם בעצמם את תוכן ההסכם (Walter, 1997; 1999; 2002). מכך הסיקה וולטר שכדי להביא ליישום הסכמי שלום בסיום מלחמות אזרחים דרושות התערבות וערובות ביטחוניות של צד שלישי, העשויות לצמצם את דילמת הביטחון (Walter, 1997: 340-345).

על אף חשיבות עבודתה של וולטר היא זכתה לביקורת מצד חוקרים אחרים בעיקר בגלל טענתה שהצדדים המעורבים אינם מסוגלים ליישם הסכמי שלום ונדרשת התערבות חיצונית כדי לעשות זאת. לטענת חוקרים אלו, אימוץ של נורמות ליברליות-דמוקרטיות על ידי הצדדים בתוך המדינה (Peceny and Stanly, 2001) ושימוש בהסכמי שיתוף בשלטון (Sisk, 1996; Hartzell, 2001; Hoddie and Rothchild, 2001; Hartzell and Hoddie, 2003, 2007;

Hoddie and Hartzell, 2005) יכולים להגדיל את הסיכויים ליישם הסכמים אלו גם בהיעדרן של ערובות ביטחוניות חיצוניות.

הסדרים המבוססים על שיתוף בשלטון (power-sharing)

סוג נוסף של מחקרים נוגע להסדרים המבוססים על שיתוף בשלטון כאמצעי העשוי להגדיל את הסיכויים להצלחה ביישומם (Sisk, 1996; Hartzell, 2003, 2007; Hoddie and Rothchild, 2001; Hartzell and Hoddie, 2003, 2007). חוקרים אלו טוענים שככל שהסכמי שלום יכללו יותר הסדרי שיתוף בשלטון כך יגבר הסיכוי ליציבות השלום (Hartzell and Hoddie, 2003; Hoddie and Hartzell, 2005). זאת בעיקר משום שהסדרים המבוססים על שיתוף בשלטון עשויים למנוע ריכוז של עוצמה פוליטית בידי אחד מן הצדדים ועל ידי כך לסייע במניעת הוצאת הצד השני, או הצדדים האחרים, ממעגל קבלת ההחלטות. משום כך טענו רוטשילד ורודר (Rothchild and Roeder, 2005: 5-6) כי הסדרים המבוססים על שיתוף בשלטון הפכו לכלי המועדף על הקהילה הבין-לאומית לבניית שלום בסיום מלחמות אזרחים.

יצוין, עם זאת, כי קיים ויכוח בספרות לגבי מידת יציבותן של ממשלות שיתוף בשלטון בסיום מלחמות אזרחים וניתן לזהות בהסדרי שיתוף בשלטון כמה בעיות עיקריות. ראשית, נטען שממשלות המתבססות על הסדרי שיתוף בשלטון אינן יציבות, בוודאי בסיום מלחמות אזרחים, משום שההסדרים הללו לרוב אינם פותרים את הסכסוך אלא מביאים לרגיעה זמנית בלבד (Spears, 2000: 105-118). שנית, טול ומהלר (Tull and Mehler, 2005: 375-398) העלו את הטענה שבעוד שבמהלך 15 השנים האחרונות הסדרי שיתוף בשלטון היו הדרך המועדפת על המערב לעשיית שלום באפריקה, הרי שהסדרים אלו דווקא עודדו קבוצות מודרות לעשות שימוש באלימות נגד הממשלה כאמצעי להבטחת הכללתם בשיתוף בשלטון. מהלר אף טען שבניגוד להערכת גורמים חיצוניים, תרומתם של הסדרי שיתוף בשלטון ליציבות השלום בסיום מלחמות אזרחים חיובית פחות מכפי שהיא נתפסת (Mehler, 2009: 453-473).

לגיטימציה מצד הגורמים בתוך המדינה לקבלת הכוח החיצוני

סוג שלישי של מחקרים מתמקד בהסכמה ובלגיטימציה מצד הגורמים בתוך המדינה לפעילות כוח המשימה לשמירת שלום כאמצעי להגברת סיכויי היישום. כך, למשל, לטענת מרניקה (Marnika, 1996: 3) נדרשת הסכמה לא

רק מצד הממשלה אלא גם מצד כל הצדדים המעורבים בלחימה לשם פריסת הכוח לשמירת שלום ומילוי משימותיו. פיתוח מאוחר יותר של רעיון ההסכמה מתמקד בשימוש בתמריצים (inducement) שונים לשם הגברת ההסכמה מצד הצדדים המעורבים לפעולת הכוחות החיצוניים, באופן העשוי להגדיל הסיכויים להצלחה בעמידה ביעדי המשימה (Jablonsky and McCallum, 1999: 54-70). הסבר נוסף הוצג על ידי מרסיאדס (Mersiades, 2005: 205-206), שטען שכשם שכדי שממשלה תוכל למשול היא זקוקה ללגיטימציה מצד האוכלוסייה, כך גם כדי שכוחות חיצוניים יוכלו לפעול במדינה על הצדדים המעורבים לתת לכך לגיטימציה. מבחינה זו, בעוד שהסכמה פסיבית עשויה רק לצמצם התנגדויות, הרי שלגיטימציה עשויה אף להגביר את התמיכה הפעילה בכוחות החיצוניים מצד הצדדים המעורבים. מחקרים אלו חשובים אמנם, אך הם דנים באופן כללי מדי בגורמים פנים-מדינתיים ואינם מתייחסים בפירוט לפעולות הצדדים המעורבים העשויות להגדיל הסיכויים ליישום בהצלחה. יתרה מכך, אי אפשר להבין ממחקרים אלו מהו מקור שיתוף הפעולה של הצדדים המעורבים עם כוחות המשימה החיצונית, במקרה שהוא אכן קיים, ומהן ההשלכות של שיתוף פעולה מרצון, או לחלופין, של שיתוף פעולה שהושג בכפייה.

לסיכום, מאמר זה מנסה להתמודד עם כמה בעיות מרכזיות בספרות. ראשית, אף על פי שיש מחקרים המתמקדים בחקר התנאים ליישום מוצלח של הסכמי שלום, אין בהם התייחסות מספקת להתנהגות הצדדים המעורבים. שנית, מעבר לעובדה שמרבית המחקרים העוסקים בתנאים להצלחה ביישום מתמקדים בגורמים חיצוניים, הם מתקשים להסביר מהי הצלחה ביישום מסתפקים בהתייחסות להפסקת האלימות ולהשלמת יעדי המשימה החיצונית. מאמר זה, הרואה בהפסקת האלימות תנאי מקדמי אך לא מספיק לשם הגדרת הצלחה, יתמודד עם בעיה זו באמצעות בחינה מעמיקה של האופן שבו שילוב גורמים פנים-מדינתיים וחוץ-מדינתיים משפיע על היכולת לעצור את האלימות אך גם, ואולי אף יותר, על היכולת לבנות מערכת פוליטית יציבה.

הגדרות

הצלחה ביישום

הניסיון להגדיר מהי הצלחה של יישום הסכמי שלום בסיום מלחמות אזרחים הוא מורכב וסבוך, בעיקר משום שהקריטריונים למדידת הצלחה אינם ברורים ואינם אחידים. הדבר נובע מהשאלה הבסיסית – האם אפשר להגדיר הצלחה אך ורק באמצעות קריטריונים "מינימליים" (כמו למשל הבאת הצדדים אל שולחן הדיונים, השגת הסכם פורמלי ביניהם ושמירה על הפסקת האש), או שמא יש להגדיר הצלחה באמצעות קריטריונים מקיפים יותר, כאלה הכוללים את השבת הסדר הפוליטי על כנו ואת פירוק המיליציות הצבאיות?

כיוון שאין תשובה חד-משמעית לשאלה זו,⁷ הצלחה ביישום של הסכמי שלום בסיום מלחמות אזרחים נבחנת במאמר זה תחילה לפי יכולתם של הצדדים למסד את ההסכם ביניהם באופן המבטיח את גמר האלימות ואת אי-חידושה. הפסקת האלימות היא תנאי מקדמי להשבת הסדר הפוליטי על כנו אך ברור שהצלחה ביישום במובן זה היא חלקית בלבד, שכן היא מושתתת רק על יציבותה של הפסקת האש. בהקשר זה חשוב להדגיש את החשיבות של הפסקת האלימות, שכן אם מדובר בדפוס של הפסקת האלימות וחידושה לסירוגין, הרי שלמעשה הדיון עוסק בפועל בתופעה אחרת הנוגעת לשבריריותן של הפסקות אש. לפיכך במאמר זה הצלחה ביישום קשורה גם ביכולתן של החברות המעורבות בסכסוך לעבור ממצב של חברות שסועות הנמצאות במלחמה למצב של חברות הנהנות משלטון מרכזי יציב ולגיטימי. יישום בהצלחה של הסכמי שלום מוגדר אפוא במאמר זה כמצב שבו פסקה האלימות ההדדית והושב הסדר הפוליטי על כנו. במסגרת מאמר זה ייבחנו שילובים של משתנים – הן מאמציהם של הצדדים המעורבים והן פעילותם של כוחות שמירת שלום רב-ממדיים לשם השבת הסדר הפוליטי על כנו – העשויים להגביר את סיכויי היישום בהצלחה.

הסכם הכולל מנגנונים של שיתוף בשלטון לשם בניית מערכת פוליטית יציבה

⁷ מחקרים קודמים עסקו בניסיון להגדיר מהי הצלחה ביישום הסכמי שלום. ראו למשל: Hampson, 1996; Walter and Snyder, 1999; Downs and Stedman, 2002; Walter, 2002.

גם לנוכח הסכמת הצדדים המעורבים לפתרון הסכסוך באמצעות משא ומתן, הרי שדילמות ביטחון המתעוררות בסיום הסכסוך לא אחת מערימות קשיים על יישום הסכם שלום אם היישום נתפס כמאיים על האינטרסים של מי מהצדדים המעורבים (Walter, 1997: 336-338).⁸ בספרות מוכרות שלוש גישות לשיקום החברה והמערכת הפוליטית בתום הסכסוך. גישה ראשונה עוסקת בהסדרים המבוססים על שיתוף בשלטון (Sisk, 1996; Hartzell and Hoddie, 2003; 2007; Hoddie and Hartzell, 2005; Mukherjee, 2006; Jarstad and Nilsson, 2008; Nilsson, 2008); גישה שנייה מתמקדת במתן ערבויות צבאיות לצדדים מטעם צד שלישי (Walter, 1997; 1999; 2002); והגישה השלישית עוסקת בחלוקת המדינה (Kaufmann, 1996, 1998; Sambanis 2000; Sambanis and Schulhofer-Wohl, 2009). יצוין שאף שכל אחד מהפתרונות הללו עשוי לסייע בצמצום דילמת הביטחון, הרי שהסכמי שיתוף בשלטון נפוצים יותר בסיומן של מלחמות אזרחים ולכן בחרתי להתמקד בהם במאמר זה.⁹

בהקשר זה, לייפהארט (Lijphart, 1991: 494) טען ששיתוף בשלטון מתבטא בהשתתפות של כל נציגי הסיעות הבולטות בקואליציה הממשלתית תוך כדי שמירה על אוטונומיה גבוהה שלהן, ואילו סיסק (Sisk, 1996: vii) הגדיר שיתוף בשלטון כהסדרים העשויים להוביל להקמת קואליציה ממשלתית רחבה המורכבת מכל הקבוצות האתניות הגדולות בחברה. ליונס (Lyons, 2002: 220) טען שהסכמי שיתוף בשלטון הם למעשה פשרות בין הצדדים המעורבים אשר מבססות את חלוקת הסמכויות ומצמצמות את אי-הוודאות ואת דילמת הביטחון. הסדרי שיתוף בשלטון כוללים הקמת קואליציה רחבה ככל האפשר (במקרה של חברה שסועה – כזו הכוללת את רוב הקבוצות האתניות בחברה), מתן מידה של ממשל אוטונומי לקבוצות מיעוט בחברה ושמירה על עקרון היחסיות באיוש תפקידים ציבוריים (Lijphart, 1977a).

⁸ כפי שצוין, ההבדל המהותי בין הניסיון ליישב מלחמות אזרחים ובין הניסיון ליישב מלחמות בין-לאומיות נעוץ בכך שהצדדים המעורבים במלחמות אזרחים אינם יכולים להמשיך ולהחזיק בצבא עצמאי מורגע שבוחרו בהסכם שלום כפתרון לסכסוך ביניהם. הבדל זה מקשה מאוד על הצדדים לציית לתנאי ההסכם בסיומן של מלחמות אזרחים ולמעשה הופך את יישומו לכמעט בלתי אפשרי בשל דילמת הביטחון הפנימית. חשוב גם להדגיש שבמקרה של מלחמות אזרחים אין ממשלה מרכזית ומנגנוני אכיפת חוק יציבים כגון משטרה או מערכת משפטית, והצדדים המעורבים מחולקים לכמה מחנות חמושים הפועלים באופן עצמאי. לפיכך, דילמת הביטחון במקרים של מלחמות אזרחים מורכבת יותר לפתרון מאשר במקרים של מלחמות בין-לאומיות בגלל תחושת הפגיעות וחוסר הביטחון של הצדדים, החיים זה לצד זה בתוך גבולותיה של מדינה ריבונית. לקריאה נוספת בנושא דילמת הביטחון במקרים של מלחמות אזרחים ראו Posen, 1993; Hartzell, 1999.

⁹ לדיון נוסף בשיתוף בשלטון כאמצעי המועדף לסיום מלחמות אזרחים ראו Rothchild and Roeder, 2005; Jarstad, 2006.

בהסדרים כך גם לצמצם את בעיית הביטחון. לאור האמור, ההשערה הראשונה תנוסח כך:

ככל שהסכם השלום יכלול מנגנונים של שיתוף בשלטון כך יגדלו הסיכויים ליצירת מערכת פוליטית יציבה וליישום בהצלחה של הסכם השלום.

השערה זו מחדדת למעשה את הקשר שבין הכללת הסדרי שיתוף בשלטון בהסכם לבין השגת לגיטימציה פנימית למען יישומו. עם זאת, אין די בהסכם שיתוף בשלטון ויש גם להתייחס לפעולות של הצדדים המעורבים לשם יישומו, המבוססות על הכרה פוליטית בארגונים המתקוממים ועל פירוק המיליציות הצבאיות.

מאמצים של הצדדים המעורבים ליישם את הסכם השלום הכוללים הכרה פוליטית בארגונים המתקוממים ופירוק המיליציות הצבאיות

קריסת מוסדות המדינה, אי-יכולתה של הממשלה למשול ולעתים אף היעדרה של ממשלה מרכזית לגיטימית מערימים קשיים רבים על יישום ההסכם. לפיכך במאמר זה ננסה להתמקד בפעולות המעשיות של הצדדים המעורבים ליישום ההסכם, הכוללות: (1) הכרה מצד הממשלה בארגונים המתקוממים כמפלגות פוליטיות בגמר הסכסוך, לרבות נכונות לאפשר לסיעות השונות להשתתף כמועמדות במערכת הבחירות ושיתוף שלהן בתהליכי קבלת החלטות, למשל באמצעות הקמת קואליציה רחבה שבמסגרתה ימוסדו מנגנונים משותפים להשפעה על עיצוב מדיניות; (2) פירוק המיליציות הצבאיות והקמת צבא אחד, וזאת כחלק ממיסוד רפורמות המשלבות את הצדדים היריבים בצבא באופן המקטין את היכולת המעשית שלהם להשתמש באלים הדדית עתידית – ובכך לצמצם את דילמת הביטחון שלהם ואת חששם מפעילות אלימה נגדם. לאור האמור, ההשערה השנייה תנוסח באופן זה:

הכרה פוליטית בארגונים המתקוממים ופירוק המיליציות הצבאיות יביאו להגדלת הסיכויים ליישום בהצלחה של הסכם השלום.

הנחת היסוד היא שאם מושג הסכם שיתוף בשלטון והצדדים המעורבים פועלים הדדית על מנת ליישמו באמצעות הכרה פוליטית ופירוק המיליציות הצבאיות, יגבר הסיכוי ליישומו בהצלחה. אפשר גם לשער ששיתוף הפעולה שלהם עם הכוחות החיצוניים יהיה אפקטיבי יותר. הסיבה לכך היא שהתייחסות מפורשת בהסכם לפעולות של הצדדים בתוך המדינה מגבירה את הלגיטימציה הפנימית לו, וזו בתורה מתבטאת בין השאר גם בהסכמת הצדדים

המעורבים לשתף פעולה עם הגורמים החיצוניים. הסכמה זו מגדילה את הנטייה של גורמים חיצוניים להגיש תמיכה משמעותית יותר, החורגת לעתים מעבר לסמכויות שבכתב המנדט הפורמלי.

התערבות כוחות שמירת שלום רב-ממדיים

האמצעי הנפוץ ביותר שהקהילה הבין-לאומית משתמשת בו על מנת לסייע לצדדים ליישם בהצלחה את ההסכם ביניהם הוא שיגור כוחות משימה לשמירת שלום מטעם ארגון האו"ם או מטעם ארגון בין-לאומי (בעיקר אזורי) אחר (Fortna 2003, 2004a; Howard, 2008).¹⁰ הספרות העוסקת בנושא משלחות לשמירת שלום היא רחבה, ומקובלת בה ההבחנה בין משימות שמירת שלום "מדור ראשון" ("first-generation" peacekeeping)¹¹ לבין משימות שמירת שלום רב-ממדיות (multidimensional peacekeeping).¹² סיום המלחמה הקרה, שהבליט את מלחמות האזרחים כאתגרים חדשים המאיימים על היציבות העולמית, ועלייתה בשנת 1992 של עצרת כללית פעילה יותר של האו"ם תחת הנהגת בוטרוס ראלי הובילו למעורבות חסרת תקדים מטעם האו"ם בסכסוכים פנים-מדינתיים מסביב לעולם.¹³

גולדינג (Goulding, 1993: 456-460) זיהה שישה סוגים שונים של כוחות משימה הנשלחים מטעם האו"ם מאז סיום המלחמה הקרה, ומתוכם המשימה הרב-ממדית היא היחידה המוגדרת כמשימה שמטרתה סיוע ביישום הסכם שלום שנחתם כבר בין הצדדים היריבים. לפיכך, משימות שמירת שלום רב-ממדיות תוגדרנה במאמר זה כמשימות אשר מטרתן לסייע ביישום הסכמי שלום ובשיקום מוסדות המדינה בסיום מלחמת אזרחים באמצעות שילוב בין מנגנונים צבאיים ואזרחיים (Goulding, 1993; Howard, 2008). אם כן, המאמר מתמקד בבחינת האופן שבו נוכחות כוחות שמירת שלום רב-ממדיים

¹⁰ לדיון מפורט בהתפתחות "שמירת השלום" בעולם ובסוגי ההתערבויות החיצוניות למטרות שמירת שלום בזמן המלחמה הקרה ולאחריה ראו: Doyle, 1995; Goulding, 1993; Boutros-Ghali, 1992; Dandeker and Gow, 1997.

¹¹ משימות אלו אף נקראו "traditional peacekeeping". לקריאה נוספת ראו: Bertram, 1995; Dandeker and Gow, 1997.

¹² משימות שמירת שלום "מדור ראשון" כללו משימות של ניטור ופיקוח על הסכמי הפסקת אש בין **מדינות**, והיו נפוצות בתקופת המלחמה הקרה. משימות אלו נשאו אופי צבאי ומטרתן העיקרית הייתה לסייע לצדדים לכונן הפסקת אש ולמנוע את חידוש האלימות.

¹³ מתוך 38 משימות שמירת שלום ששוגרו מטעם האו"ם מאז הקמתו בשנת 1945, 25 שוגרו בשנים 1995-1988. (Bertram, 1995: 387-388).

עשויה להגדיל את סיכויי היישום של הסכמי שלום. לאור האמור, ההשערה השלישית תנוסח כך:

ככל שפעילות המשימה החיצונית היא רב-ממדית יותר, כך היא תסייע יותר בשיקום המערכת הפוליטית הפנימית ובייצובה, והדבר יגדיל את הסיכוי ליישום בהצלחה של הסכם השלום.

השערה זו מתמקדת בהתערבותם של כוחות שמירת שלום רב-ממדיים ובקשר בינם לבין יישום מוצלח של הסכם שלום. כמו כן, השערה זו מחדדת את הקשר בין הגורמים הפנימיים והחיצוניים: ההנחה היא שאם הסכם השלום כולל הסדרי שיתוף בשלטון, ואם המאמצים ליישום מתמקדים בהכרה פוליטית מצד הממשלה בארגונים המתקוממים ובפירוק המיליציות מנשקן ושילובן בצבא, הדבר יסייע לכוחות החיצוניים לעמוד במשימותיהם. הצלחה במילוי המשימות של הכוחות החיצוניים, בתורה, עשויה להשפיע באופן חיובי על התנהגות הצדדים המעורבים בשני אופנים: ראשית, נוכחותם של כוחות שמירת שלום רב-ממדיים ונכונותם לעשות שימוש בעת הצורך באכיפה עשויה לסייע לצדדים המעורבים בשיקום המערכת הפוליטית וביכולת המדינה למשול, ואף לסייע בעריכת בחירות. שנית, התערבות של כוחות משימה רב-ממדית עשויה אף לתרום לצמצום דילמת הביטחון הפנימית ולהגברת הביטחון של הצדדים המתפרקים מנשקם. מבחינות אלו, הרי שעצם הסיוע האזרחי והנכונות לעשות שימוש באכיפה בעת הצורך מתוך הנחה שהדבר יגדיל את סיכויי היישום נתפסים כתורמים ליציבות, כיוון שהם מסייעים להפחתת חוסר הוודאות בעיקר בקרב הארגונים המתקוממים המתפרקים מנשקם.

שיתוף פעולה של הצדדים המעורבים עם כוחות המשימה הרב-ממדית

שיתוף הפעולה של הצדדים עם כוחות המשימה הרב-ממדית משפיע על היכולת לקדם את היישום של הסכם השלום באמצעות שילוב מאמצים בין הגורמים הפנים-מדינתיים והחוץ-מדינתיים. כמו כן, שיתוף הפעולה מגביר את הלגיטימציה לפעולות כוחות המשימה הרב-ממדית באופן שעשוי לתרום ליישום בהצלחה של ההסכם. מנגד יש להדגיש גם את ההשלכות השליליות שעלולות להיות להיעדר רצון של הצדדים המקומיים לשתף פעולה עם הכוחות החיצוניים: מעבר להמשך האלימות, גם כלפי כוחות שמירת השלום, אי-שיתוף פעולה עלול לגרום לעיכוב בחזרת פליטים ועקורים לבתיהם, להפצת תעמולה בגנות תהליך השלום ובגנות אנשי הכוחות לשמירת שלום, לגילויי הפחדה ואיומים כלפי הציבור וכלפי יריבים פוליטיים ולהמשך ההתחמשות.

מבחינות אלו, שיתוף הפעולה בין הגורמים המעורבים לחיצוניים משפיע באופן חיובי על התייחסותם של הצדדים הפנימיים להמשך תהליך היישום. לא מן הנמנע שהסכמה של הצדדים בתוך המדינה גם מגבירה בסופו של דבר את הנכונות החיצונית להעמקת היקף הסיוע הניתן ועקב כך משפיעה באופן חיובי על הסיכוי ליישום בהצלחה של הסכם השלום.

על החשיבות שבשיתוף פעולה של הצדדים המעורבים עם כוחות המשימה הרב-ממדית ניתן ללמוד ממאמר שעסק בלגיטימציה פנימית וכוחות שמירת שלום (Mersiades, 2005: 205-221), ואשר בו נטען שהלקח החשוב ביותר שהופק מההתערבויות הרבות שאפיינו את תחילת ואמצע שנות התשעים הוא השגת הסכמתם של הצדדים המעורבים בסכסוך להתערבות החיצונית. הסכמה זו באה לידי ביטוי לא רק בהיעדר אלימות כלפי הכוחות החיצוניים, אלא היא אף עשויה להתבטא בתמיכה פעילה, כלומר הצדדים המעורבים יתמכו בכוחות משימה חיצוניים ואף יסייעו להם אם אלו ייתפסו בעיניהם כלגיטימיים. במילים אחרות, אין די ברצון של הקהילה הבין-לאומית להתערב; כדי להשיב לשאלה מה עשוי להגדיל את הסיכוי ליישום בהצלחה של הסכמי שלום יש גם להתייחס למידת שיתוף הפעולה של הצדדים המעורבים עם הכוחות החיצוניים. לפיכך, ההשערה הרביעית תנוסח כך:

שיתוף פעולה של הצדדים המעורבים עם הכוח החיצוני לשמירת שלום יגביר את סיכויי היישום בהצלחה של הסכם השלום.

השערה זו קושרת בין הצדדים המעורבים ובין כוחות שמירת שלום רב-ממדיים, ולפיה ככל שיגבר שיתוף הפעולה של הצדדים עם כוחות שמירת השלום, כן תגבר היכולת של הכוחות החיצוניים לסייע בשיקום המערכות הפוליטיות, בסיוע לחזרת פליטים ואף בעריכת בחירות. לפי הנחת היסוד הגלומה בה, לנכונות של הצדדים המעורבים לשותף פעולה עם הכוחות החיצוניים יש משקל רב ביישום הסכם השלום, שכן פריסת כוחות שמירת שלום רב-ממדיים ללא שיתוף פעולה מצד הצדדים המעורבים עלולה שלא להביא לעמידה ביעדי הכוחות החיצוניים.

הגורמים להצלחה באל-סלבדור ולכישלון ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו

מקרה ראשון שברצוני לבחון כאן הוא היישום בהצלחה של הסכם השלום באל סלבדור תוך התמקדות בתקופה שבין 1992 ל-1997, כלומר מהחתימה על הסכם השלום ועד לכינון ממשלה יציבה ולגיטימית. מקרה שני הוא כישלון יישום הסכם השלום ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו, תוך התמקדות בתקופה שבין 2002 ל-2010, מהחתימה על הסכם השלום ועד לשינוי אופי המשימה לשמירת השלום מטעם האו"ם. שני המקרים האלה נבחרו מכמה טעמים: ראשית, בשניהם נחתמו הסכמי שיתוף בשלטון שהיוו את סיומה הפורמלי של האלימות; שנית, בשני המקרים הייתה התערבות של משימות שמירת שלום רב-ממדיות בניסיון להביא לעצירת האלימות וליישום הסכם השלום; ולבסוף, בשניהם נעשה ניסיון לשלב בין גורמים פנים-מדינתיים וחוץ-מדינתיים למען יישום ההסכם. עם זאת, קיימת גם שונות בין המקרים: בעוד שיישום הסכם השלום באל-סלבדור היה מוצלח, הרי שיישום ההסכם ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו נחל כישלון. המקרים שונים גם בכך שבעוד שבאל-סלבדור המשימה הרב-ממדית לא עשתה שימוש באכיפה במהלך פריסתה, הרי שברפובליקה הדמוקרטית של קונגו כוחות שמירת השלום התערבו באופן צבאי ופעלו לצד הצבא הקונגולזי הלאומי.

במאמר מיושמת שיטת חקירה איכותנית העושה שימוש בשיטת חקר המקרה (case study methods) לשם בחינת ההשערות שהוצגו. שיטה זו כוללת הן את אסטרטגיית חקר המקרה הבודד (Eckstein, 1975: 85) והן את האסטרטגיה ההשוואתית (Lijphart, 1971: 691). המאמר עושה שימוש במתודת ההנגדה (the method of difference) של מיל (Mill), המדגישה את התועלת שבהנגדת מקרים שבהם המשתנים הבלתי תלויים דומים ואילו המשתנים התלויים שונים (George and Skocpol, 1984: 378-379; George and Bennett, 2005: 153-162; McKewon, 1985: 26-27).¹⁴ לאור האמור, האסטרטגיה המחקרית ההולמת ביותר את צרכיו של המאמר כאן היא ההשוואה הממוקדת המובנית (structured focused analysis) שעליה המליץ אלכסנדר ג'ורג' (George, 1979).¹⁵ לאור מגבלותיה של שיטת ההנגדה שהציע

¹⁴ שיטה זו שונה משיטה נוספת שפיתח מיל, שיטת ההסכמה (method of agreement), אשר לפיה מחקר השוואתי יסביר תוצאה משותפת (משתנה תלוי) על פי משתנים בלתי תלויים המשותפים אף הם למקרים. במילים אחרות, שיטת ההסכמה מתמקדת באיתור מספר רב של מקרים שונים שבהם המשתנים הבלתי תלויים דומים וגם התוצאות דומות.

¹⁵ ראו גם Lijphart, 1975; George and Bennett, 2005.

מיל, בין היתר בגלל הקושי באיתור המקרים לבדיקה,¹⁶ ועל מנת להתמודד עם האתגרים המתודולוגיים הכרוכים בניסיון להצביע על קשרים סיבתיים ייעשה שימוש בשיטת עיקוב תהליך (process-tracing). שיטה זו מאפשרת לבסס היטב את השונות בין המשתנים ואף לבחון את התרחשותם של תהליכים סיבתיים העשויים לקשור בין משתנים בלתי תלויים למשתנה תלוי (George and Bennett, 2005: 205-207). עיקוב התהליך יסייע להתחקות אחר הגורמים השונים המאפשרים ליישם הסכמי שלום בסיום מלחמות אזרחים.¹⁷

יישום מוצלח של הסכם השלום באל-סלבדור, 1992

השתלשלות מלחמת האזרחים באל-סלבדור

הסיבות שהובילו לפריצתה של מלחמת האזרחים באל-סלבדור היו סיבות אידיאולוגיות, כלכליות ופוליטיות ולא סיבות אתניות או כאלו הקשורות לזהות לאומית ואף לא לניסיונות היפרדות. במהלך המאה העשרים התרחב הפער בין המעמדות באל-סלבדור, ובייחוד בין אלו אשר החזיקו בקרקעות לבין אלו שלא. מספר מצומצם של משפחות החזיקו בעוצמה פוליטית וכלכלית במדינה, ועל מנת לשמר את עליונותן הן תמכו במעורבות הצבא בפוליטיקה. בשל כך, מאז שנות השלושים גברה השפעתם של הצבא, המשטרה וכוחות הביטחון האחרים על המערכת הפוליטית, וגברו מעשי האלימות שביצעו אנשיהם נגד האוכלוסייה האזרחית (Walter and Williams, 1999; Hampson, 1996; Call, 2002; Wood, 2003; Howard, 2008).

על רקע זה בסוף שנות השבעים, במקביל לאספות, שביתות, עצרות והפגנות המונים, החלו חמישה ארגוני גרילה לתקוף סממני משטר. מאמציהם

¹⁶ לדין בסוגיה ראו George and Bennett, 2005; Kacowicz, 2004; George and McKeown, 1985.

¹⁷ במאמר זה נעשה ניסיון להשתמש במקורות ראשוניים ובמקורות שפורסמו במדינות הנחקרות, ככל הניתן, נוסף על השימוש במקורות משניים. בין היתר נעשה שימוש בארכיונים האלקטרוניים של ה-IRIN (Integrated Regional Information Network report), חדשות סי.בי.אס (CBS News), האקונומיסט (Economist) והניו-יורק טיימס (New York Times), אשר פרט למאמרים מכילים גם ידיעות שהופצו על ידי סוכנויות ידיעות מקומיות ובין-לאומיות. לצורך ניתוח הסכמי השלום נעשה שימוש במאגרי המידע של USIP, United Nations Peacemaker (United States Institute of Peace), INCORE (International Conflict Research Institute), ו-ACCORD (The African Centre for the Constructive Resolution of Disputes), המאפשרים גישה לטקסטים מלאים של הסכמי שלום בסיום מלחמות אזרחים. כמו כן נעשה שימוש במאגרי המידע של PRIO/UCDP (Peace Research Institute Oslo/Uppsala Conflict Data Program) המספקים מידע נוסף על הסכמי השלום.

להציב איום משמעותי על המדינה לא צלחו, אולם הממשלה הגיבה בחריפות ושלחה כוחות שפשטו על אזורי המורדים, בין היתר ארגונים פרה-צבאיים כגון ¹⁸ORDEN ו-¹⁹ANSESAL אשר שימרו את משטר ההפחדה והאימה. תגובות אלה לא רק שלא צמצמו את פעילות הגרילה כנגד הממשלה אלא אף הגבירו את ההתקוממות האזרחית (Hampson, 1996; Call, 2002; Wood, 2003). החרפת האלימות הובילה בשנת 1980 להתאגדותם של ארגוני הגרילה ולהקמת ארגון FMLN²⁰ (Hampson, 1996; Call, 2002; Wood, 2003), ומשום כך נחשבת שנה זו לשנה שבה פרצה מלחמת האזרחים באל-סלבדור.

בסוף שנות השמונים נראה כי הממשלה, המורדים והציבור באל-סלבדור עייפו ממלחמת האזרחים אשר תבעה את חייהם של עשרות אלפים, יצרה מאות אלפי פליטים והרסה את כלכלת המדינה. במקביל הגיעה הלחימה למבוי סתום ואף אחד מהצדדים המעורבים לא הצליח להגיע להכרעה צבאית (Karl, 1992; Holiday and Stanley, 1993; Hampson, 1996). כך, המתקפה על סן-סלבדור בנובמבר 1989²¹, החלפת ממשל רייגן בממשל הפרגמטי של בוש האב, ההתמתנות הפוליטית של השלטון באל-סלבדור, תמיכתן של מדינות האזור בסיום האלימות באמצעות הסכם שלום, נפילת ברית-המועצות וסיום המלחמה הקרה – כל אלה הביאו לפתיחת מגעים בין הצדדים בתיווך האו"ם (Karl, 1992; Holiday and Stanley, 1993; Hampson, 1996; Stanley and Howard, 2008). המשא ומתן הגיע לסיומו ב-16 בינואר 1992 במקסיקו כאשר חתמו הצדדים על הסכם השלום.

מסקנות מן המקרה של אל-סלבדור

את היישום בהצלחה של הסכם השלום באל-סלבדור ניתן לתלות במידה רבה ברצונם של הצדדים המעורבים בסיום הסכסוך בדרכי שלום, ואף מעבר לכך, בהתנהגותם ובפעולותיהם ההדדיות לקידום יישום ההסכם. מכאן ניתן להסיק שלגורמים הפנים-מדינתיים יש חשיבות רבה בניסיון ליישם בהצלחה הסכמי שלום לאחר מלחמות אזרחים, אולי אף יותר מלגורמים החוץ-מדינתיים. הדבר מצביע על כך שעל גורמים חיצוניים המסייעים ביישום הסכמי שלום להביא בחשבון את ההשפעות החיוביות האפשריות של שיתוף פעולה במקרה שיש

¹⁸ "סדר" בספרדית. שמו המלא של הארגון – National Democratic Organization.

¹⁹ השירות החשאי הסלבדורי. שמו המלא – The Salvadoran Security Agency.

²⁰ Frente Farabundo Martí Para la Liberación Nacional – חזית פרבונדו מרטי לשחרור לאומי.

²¹ התקפה שקארל כינה כ"מתקפת הטט של אל-סלבדור", ראו Karl, 1992: 151.

רצון לכך, אך להתמודד גם עם המשמעות הצפויה במקרה של היעדר רצון טוב של הצדדים המעורבים.

ההשערה הראשונה, שלפיה ככל שהסכם השלום יכלול מנגנונים של שיתוף בשלטון כן יגבר הסיכוי ליישמו בהצלחה, זוכה אפוא לאישוש במקרה של אל-סלבדור. ניסוח ההסכם באופן שיצר מנגנונים של שיתוף בשלטון אכן השפיע על התנהגות הצדדים ועל נכונותם לעמוד בהתחייבויותיהם מתוך ההסכם באופן שסייע לבסוף לבניית מערכת פוליטית יציבה. ניתוח המקרה מעיד כי גם לנוכח הסכם השיתוף בשלטון, לעתים קרובות התעורר ויכוח בין הממשלה ל-FMLN ביחס לשאלה מהי הדרך הטובה ביותר ליישם חלק מפרקי ההסכם. כך, על אף חילוקי הדעות בין הממשלה וה-FMLN סביב סוגיית יישום ההסכם, ניסוחו באופן שנתן מענה לצרכים של כל אחד מהצדדים סייע ליישמו המוצלח.

ההשערה השנייה, שלפיה ככל שיגבר המאמץ מצד הצדדים בתוך המדינה ליישום ההסכם באמצעות הכרה פוליטית בארגונים המתקוממים ופירוק המיליציות הצבאיות כן יגבר הסיכוי שהסכם השלום ייושם בהצלחה, זוכה אף היא לאישוש במקרה זה. תהליך הצמצום של הצבא הסלבדורי, פירוק המבנה הצבאי של ה-FMLN וההכרה בו כתנועה פוליטית נתקלו לא אחת בקשיים רבים. עם זאת, ניתן לראות את ההשפעה המצטברת של שיתוף הפעולה בין הממשלה, FMLN ו-ONUSAL²² באופן שתרם בסופו של דבר ליכולת של הצדדים להתגבר על הקשיים בתהליך הפירוק המלא של ה-FMLN מנשקו ושילובו כתנועה פוליטית, ובצמצום המשמעותי בכוחות הצבא הסלבדורי. כלומר יכולת הצדדים לעמוד בהתחייבויותיהם לאורך זמן הצביעה על נכונותם ועל מאמציהם לפעול לקידום יישום ההסכם. מאמצי היישום מצדם נעשו לא אחת תוך נטילת סיכונים: הממשלה הייתה נכונה לצמצום כוחות הצבא תוך סיכון יחסיה המסורתיים עם בכירי הצבא, ואילו ה-FMLN, בתורו, היה נכון לוותר על רוב דרישותיו הכלכליות-חברתיות במקביל לתהליך ההתפרקות מנשקו – שני מהלכים שהיו עלולים לפגוע בתדמיתו בציבור ולהגביר את חולשתו וחשיפתו לפעולות מצד הצבא.

המשבר שפרץ ב-1993 סביב גילוי מצבורי הנשק הבלתי חוקי של ה-FMLN אמנם נראה כטומן בחובו סיכון להמשך יישום הסכם השלום. ואולם, אי-התעקשות הממשלה על הטלת סנקציות על ה-FMLN, נכונותו של הארגון לשותף פעולה, למסור ולהשמיד את כל כלי הנשק שברשותו וכן המעורבות

²² United Nations Observer Mission in El Salvador

הרבה של ONUSAL סייעו לשמור על הפסקת האש ולהמשיך את יישום הסכם השלום. מאמצים אלו הגיעו לשיאם בנכונות הצדדים לכבד את מערכת הבחירות של שנת 1994. סיום מערכת הבחירות בקבלת תוצאותיה על ידי הצדדים – ובעיקר על ידי FMLN – ללא חידוש האלימות היה צעד חשוב בתהליך ביסוסה של מערכת פוליטית יציבה.

ההשערה השלישית התייחסה לכך שככל שהפעילות של המשימה לשמירת שלום תהיה רב-ממדית יותר כך יגבר הסיכוי ליישום מוצלח. במקרה של אל-סלבדור נבחנה התרומה של ההתערבות החיצונית להגדלת המאמץ מצד הממשלה וה-FMLN, וההשערה זכתה לאישוש. המעורבות הרבה של ONUSAL, לעתים מעבר לנוסח כתב המנדט, סייעה רבות לפתרון מחלוקות ואי-הסכמות לכל אורכו של תהליך יישום ההסכם. הנכונות של ONUSAL לסייע בהארכת לוחות הזמנים לביצוע מטלות הצדדים כמתחייב מההסכם, ההתעקשות על אימוץ ויישום של מסקנות "הוועדה הזמנית" ו"הוועדה לחקר האמת",²³ ובייחוד המעורבות הרבה בניסיון להחזרת האמון בין הצדדים לאור גילוי מצבורי הנשק הלא חוקי של ה-FMLN – כל אלה לא רק שתרמו ליישום ההסכם אלא אף הגבירו את מאמצי הממשלה וה-FMLN לעשות זאת.

ביחס להשערה הרביעית, הנוגעת לשיתוף הפעולה של הצדדים המעורבים עם כוחות המשימה הרב-ממדית, הרי שבמקרה של אל-סלבדור הלגיטימציה מצד הממשלה וה-FMLN לפעולות של ONUSAL הובילה להגברת שיתוף פעולה ביניהם. ניכר שככל שגברה נכונות הצדדים לשיתוף פעולה עם ONUSAL, כך גבר הסיכוי לקדם את תהליך היישום. הדבר התבטא החל בקריאת הצדדים להתערבות של האו"ם, דרך נכונותם להיעזר בשירותי התיווך מצד האו"ם כל אימת שהתגלע משבר, ולבסוף בנכונותם לשותף פעולה ביישום המלצות האו"ם. בסיכומי של דבר, בעוד שניתוח המקרה הסלבדורי הצביע על הצורך בשילוב כמה גורמים על מנת ליישם את הסכם השלום, הרי שמבחינת יחסי הגומלין ביניהם ניתן להסיק שעל אף חשיבותו הרבה של כל אחד מן הגורמים לכשעצמו, חשיבותם של המאמץ של הצדדים ושל נכונותם לשיתוף פעולה עם הכוחות החיצוניים הייתה גבוהה יותר מכל השאר.

²³ "ועדת האמת" (The Truth Commission) הייתה ועדה חיצונית לחקר האחריות למעשי האלימות והפרת זכויות האדם במהלך מלחמת האזרחים. "הוועדה הזמנית" (The Ad Hoc Commission) הייתה ועדה פנימית שמונתה לשם הערכת הקצונה הבכירה בצבא הסלבדורי.

כישלון יישום הסכם השלום ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו, 2002

השתלשלות מלחמת האזרחים ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו, 1998-2003

את מלחמת האזרחים שפרצה ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו באוגוסט 1998 ניתן לראות כהמשך ישיר למלחמת האזרחים הראשונה שפרצה בספטמבר 1996 בעקבות זרם הפליטים מרואנדה השכנה. כניסת הפליטים ערערה עוד יותר את היציבות השלטונית בזאיר (שמה הקודם של הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו), שהייתה תחת שלטונו המושחת של מובוטו ססה סקו (Mobutu Sese Seko). הפליטים חדרו במפתיע למדינה והקימו מחנות פליטים בעיר המזרחית גומה (Goma). עד מהרה הפכו מחנות הפליטים של בני שבט ההוטו בזאיר לבסיסי יציאה למבצעים צבאיים נגד מטרות של השלטון ברואנדה, שבו החזיקו בני שבט הטוטסי – מצב שממשלת רואנדה לא יכלה להסכין עמו (Nest, Grignon and Emizet, 2006: 20).

אנגולה, אוגנדה ורואנדה איחדו כוחות על מנת לפגוע בארגונים המתקוממים שפעלו נגדן ושזכו לתמיכת שלטון מובוטו בזאיר. שיתוף הפעולה בין כוחותיהן לבין מתנגדי משטרו של מובוטו מבית, ובראשם לורן דזירה קאבילה (Laurent Desire Kabila), לא איחר לבוא, ובתאריך 17.5.1997 נכנסו הכוחות המתקוממים, ה-AFDL²⁴, לבירה קינשה (Kinshasa) (Emizet, 2000: 222). המיליציות המקומיות הדיחו את מובוטו מהשלטון והובילו למינויו של קאבילה לנשיא זאיר, והוא שינה את שמה ל"רפובליקה הדמוקרטית של קונגו" (Nest, Grignon and Emizet, 2006: 23).²⁵

דרישתו של קאבילה בחודש יולי 1998 מהכוחות הזרים לעזוב את ארצו נתנה את האות לפרוץ מלחמת האזרחים השנייה בתאריך 2.8.1998. דרישה זו הציתה מרד מצד שתיים מבין יחידותיו הגדולות של הצבא הקונגולזי שהיו מוצבות במזרח המדינה וכן קבוצות רואנדיות אחרות. המורדים אורגנו

²⁴ Alliance of Democratic Forces for the Liberation of Congo. שיתוף הפעולה בין רואנדה לבין ה-AFDL לאחר תפיסת השלטון על ידי בני הטוטסי אינו מפתיע לאור המוצא האתני של אנשי הארגון – Banyamulenge, בני טוטסי שהתיישבו בזאיר במאה ה-19. הם לא זכו ליחס נאות מצד משטרו של מובוטו, שלמעשה מנע מהם קבלת אזרחות (Shearer, 1999; Nest, Grignon and Emizet, 2006).

²⁵ על תקופת נשיאותו ומאפייני משטרו של קאבילה ראו Reyntjens, 2007.

תחת "התנועה הקונגולזית לדמוקרטיה" (RCD)²⁶ שנתמכה על ידי כוחות צבאיים סדירים מטעמן של רואנדה ואוגנדה. על רקע זה חצה צבא רואנדה את הגבול על מנת לסייע למורדים (Weiss, 2000; Carayannis, 2003). לנוכח תבוסה צבאית קרבה פנה קאבילה בבקשת סיוע מהמדינות החברות בארגון SADC.²⁷ הטלת כוחותיהן של זימבבואה, נמיביה, צ'אד ואנגולה²⁸ למערכה לצד כוחותיו של קאבילה מנעה את כיבושה של קינשאסה במערב על ידי צבאות רואנדה ואוגנדה, שכבר השתלטו על חלקים נרחבים במזרח המדינה (Reyntjens, 1999: 247).

המשך האלימות הוביל למבוי סתום במלחמת האזרחים.²⁹ למעלה מ-20 ניסיונות להפסקת האלימות נעשו מצד האו"ם, הארגון למען אחדות אפריקה (OAU), ארגון SADC ויוזמות פרטיות אך כולם נכשלו, ומלחמת האזרחים השנייה הגיעה בהדרגה לסיומה רק משהתחזרר שאף לא אחד מהצדדים הניצים מצליח להשיג הכרעה צבאית. בתאריך 10.7.1999 חתמו רוב הצדדים המעורבים על הסכם הפסקת אש בלוסאקה, זמביה (Lusaka Agreement), שסיים רשמית את מלחמת האזרחים השנייה. הסכם לוסאקה סימל את תחילת תהליך השלום הקונגולזי והיווה את הבסיס לפתיחת הליך הידברות קונגולזי כללי (Inter Congolese Dialogue) במטרה לכוון ממשלה זמנית שתשלוט עד הבחירות (Weiss, 2000; Carayannis, 2003; Reyntjens, 2007).

מסקנות מן המקרה הקונגולזי

ההשערה הראשונה, שלפיה ככל שהסכם השלום יכול יותר מנגנוני שיתוף בשלטון כן יגבר הסיכוי ליישמו בהצלחה, לא זכתה לאישוש במקרה של הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו. בחינה של מקרה זה מעלה כי הסכם השלום לא יושם על אף שכלל הסדרים מפורטים של שיתוף בשלטון. למרות החתימה

²⁶ Congolese Rally for Democracy

²⁷ Southern African Development Community. עם תפיסת השלטון על-ידי קאבילה הצטרפה הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו כחברה בארגון.

²⁸ בניגוד גמור לעמדתה בזמן מלחמת האזרחים הראשונה ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו, במהלך מלחמת האזרחים השנייה בחרה אנגולה לשתף פעולה עם קאבילה נגד בעלות בריתה לשעבר רואנדה ואוגנדה, בשל קשריהן עם הארגון המורד UNITA (National Union for the Total Independence of Angola).

²⁹ מלחמת האזרחים השנייה זכתה לכינוי "מלחמת העולם האפריקאית הראשונה" מפיה של סוזן רייס (Susan Rice), מי שהייתה אז עוזרת מזכיר המדינה האמריקאי לענייני אפריקה (Reyntjens, 1999: 247).

על הסכם שיתוף בשלטון ואף על פי שהצדדים פעלו יחסית באופן מיידי על מנת לכונן ממשלת אחדות זמנית ברוח ההסכם, לא היה בכך כדי לעצור את האלימות ולייצב את המערכת הפוליטית במדינה. הסכם השלום אף קבע שהממשלה הזמנית תסיים את כהונתה מיד לאחר מערכת הבחירות, שהתקיימה ברוח הסכם השלום ועברה ללא אירועים חריגים, אך חרף התקוות הרבות שנתלו במערכת הבחירות הרי שגם לאחר הרכבת ממשלת קאבילה האלימות לא פסקה. אפשר לנמק את כישלון התהליך במספר הרב של הצדדים אשר חתמו על ההסכם וברצונם הדל להירתם למען יישומו, אולם מבט כולל על המקרה הקונגולזי מלמד על שלושה גורמים נוספים לכישלון: ראשית, נכונות מוגבלת, שלא לומר אפסית, מצד ארגונים קונגולזים אחרים שלא נטלו חלק בתהליך השלום ושלא היו שותפים לחתימה על ההסכם לסייע בקידום התהליך. במילים אחרות, מי שלא היה שותף לחתימה על הסכם השלום חיבל במאמצי יישומו. שנית, השפעה שלילית רבה ניתן לייחס גם לחולשה המוסדית, למשילות המוגבלת וליכולותיה המצומצמות של המדינה להנחיל את ריבונותה על כל חלקיה. ושלישית, המספר הגדול של מדינות וארגונים שהיו מעורבים בסכסוך הקונגולזי ובניסיונות להביא לפתרונו.

ההשערה השנייה, שלפיה מאמץ של הצדדים בתוך המדינה ליישם את ההסכם המבוסס על פירוק המיליציות הצבאיות ועל הכרה פוליטית בארגונים המתקוממים יביא להגדלת סיכויי ההצלחה של היישום, זכתה לאישוש חלקי בעיקר בניתוח של ההכרה הפוליטית מצד הממשלה בארגונים המתקוממים. הנשיא קאבילה הבן, שמונה לנשיא המדינה עם מות אביו בחודש ינואר 2001, היה נכון להכיר פוליטית בארגונים המתקוממים הגדולים, דבר שבא לביטוי בכינונה של ממשלת אחדות לאומית שבה כיהנו ארבעה סגני נשיא ששניים מהם ייצגו ארגונים מתקוממים גדולים – ה-RCD וה-MLC.³⁰ זאת ועוד, המעניין במקרה הקונגולזי בהקשר של הכרה פוליטית בארגונים המתקוממים הוא שעל אף היעדר מסורת של בחירות דמוקרטיות, מערכת הבחירות של שנת 2006, שהתקיימה ללא אירועים חריגים, הייתה ביטוי מובהק להכרה פוליטית בארגונים המתקוממים הגדולים. עם זאת, ההישגים הפוליטיים שהושגו לאחר מכן היו מוגבלים. לכן ניתן לומר כי בעוד שמערכת הבחירות הקונגולזית הייתה ציון דרך משמעותי ביישום של תהליך השלום, הרי שגותר עוד לעשות הרבה כדי לבסס את המערכת הפוליטית, בעיקר בשל אי-היכולת לפרק את המיליציות החמושות. גורם זה, בתורו, ניתן להסביר בחוסר הרצון של שחקנים

³⁰ The Movement for the Liberation of the Congo

אלו לשתף פעולה עם המהלך בשל אי-ההכרה של חלקם בסמכות המדינה ובסמכות של משלחת האו"ם בקונגו (MONUC),³¹ וכן בגלל החשש לביטחון קהילותיהם כל עוד מיליציות חמושות אחרות – מקומיות וזרות – ממשיכות להחזיק בנשקן; הסבר נוסף, ואולי חשוב יותר, הוא חוסר היכולת הן של המדינה והן של MONUC לאכוף את פירוק הלוחמים מנשקם.

בהקשר זה יש גם לציין את ההשלכות השליליות של היעדר היכולת לפרק את המיליציות החמושות. כפי שנטען קודם, לפירוק המיליציות הצבאיות ולשילוב הלוחמים שלהן בצבא הלאומי ובחברה האזרחית יש השפעה גדולה על היציבות הפוליטית והביטחונית במדינה. כך, למשל, ניכר שאי-ההצלחה בפירוק המיליציות תרמה להמשך האלימות גם לאחר החתימה על הסכם השלום, כינון הממשלה הזמנית וביצוע מערכת הבחירות. הלחימה בין כוחות הממשלה והארגונים המתקוממים, בעיקר במזרח המדינה, הובילה גם להיווצרות בעיית פליטים גדולה בתוך המדינה. חוסר היכולת של הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו לשקם את מזרח המדינה ולהחיל את ריבונותה באזור תרם גם הוא להרגשה כללית של אי-יציבות ביטחונית. מבחינות אלו, ניתן להסביר את הכישלון לפרק את הארגונים השונים מנשקם בתקופת הזמן שנבדקה על ידי שילוב בין חוסר רצון (של הארגונים השונים) וחוסר יכולת (של המדינה ושל MONUC) לעשות זאת.

ההשערה השלישית, שלפיה ככל שתגבר הפעילות הרב-ממדית של כוחות שמירת שלום כך יגבר הסיכוי ליישום מוצלח, זכתה לאישוש חלקי כאשר נבחן הצד של הממשלה הרשמית. הממשלה – הן הממשלה הזמנית והן זו שכוננה לאחר מערכת הבחירות – בדרך כלל שיתפה פעולה עם MONUC, בעיקר בנוגע לסוגיות ביטחוניות. עם זאת, בהסתכלות כוללת אפשר לומר שעל אף המעורבות הרבה של MONUC, שגברה ככל שהחריף הסכסוך,³² לא גבר המאמץ, בעיקר מצד הקבוצות המתקוממות במזרח המדינה, לשמור על היציבות הביטחונית. להיפך – לא זו בלבד שהאלימות לא פסקה אלא גם חיילי MONUC הפכו למטרות לגיטימיות בעיני כמה ארגונים מתקוממים. המקרה הקונגולזי בולט בכך שעל אף נוכחותו של אחד מכוחות המשימה הגדולים ביותר ששוגרו מטעם האו"ם, המאמץ מצד הצדדים לבניית מערכת פוליטית יציבה לא הושפע מכך ולמעשה לא גבר משמעותית. בהקשר זה חשוב גם לציין

³¹ United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo

³² אחת הביקורות כלפי MONUC הייתה שרק בשנת 2006, 7 שנים מתחילת פריסתה, מנתה MONUC מספר שיא של 19,000 חיילים (Tull, 2009: 223).

שלא מן הנמנע שלמשאביה הדלים של MONUC, בוודאי בשנים הראשונות לפריסתה בשטחה העצום של קונגו, היו השלכות שליליות על יכולתה לסייע בקידום תהליך השלום. ייתכן גם שהסיוע המוגבל נבע בין השאר מקשיי התיאום בין סוכנויות הסיוע השונות. יתרה מכך, יש לציין שההחלטה לעשות שימוש גם באכיפה התקבלה בשלבים מאוחרים ולכן התועלת שצמחה ממנה הייתה מוגבלת. ייתכן ששימוש באכיפה כבר בשלבים מוקדמים היה יכול לסייע בצמצום היקפי האלימות, ובוודאי שהיה יכול לסייע בהרתעת הגורמים השונים ובהגדלת תחושת הביטחון בקרב התושבים. לבסוף, בעוד שהצדדים העיקריים חתמו על הסכם שלום הרי שכמעט שלא נעשו מאמצים מצדם לקדם את תהליך יישומו, וייתכן שהדבר השפיע באופן שלילי על יכולתה של MONUC לעמוד במשימותיה.

ניתן לראות אישוש חלקי להשערה הרביעית באינטראקציה ובנכונות לשיתוף פעולה מצד הצדדים המעורבים עם MONUC. כפי שכבר צוין, MONUC זכתה לשיתוף פעולה חלקי מצד קינשאסה הרשמית, בעיקר בסוגיות ביטחוניות. עם זאת, הצבא הקונגולזי המשיך להוות מקור לדאגה מצד ראשי MONUC משום שלרוב חייליו רק תרמו להגברת תחושות אי-הביטחון.

דין

ההשערה הראשונה, שלפיה ככל שהסכם השלום יכלול יותר מנגנוני שיתוף בשלטון כך יגבר הסיכוי ליישומו בהצלחה, זכתה לאישוש בחקר המקרה של אל-סלבדור. מנגד, השערה זו לא זכתה לאישוש בחקר המקרה של קונגו. לגבי המקרה הראשון, אזכור מנגנוני השיתוף בשלטון בא לידי ביטוי לאורך כל פרקי ההסכם ואף השפיע על התנהגות הצדדים ועל נכונותם לעמוד בהתחייבותם כלפיו. במקרה השני, לעומת זאת, התפתחות הניסיון ליישם את הסכם השלום מדגישה את חשיבות ההתייחסות לרצון הצדדים עצמם בהסכם. בניגוד להרטזל והודי (2003, 2007), שהתמקדו בהסדרי שיתוף בשלטון להסבר יישום של הסכמי שלום בסיום מלחמות אזרחים, המקרה הקונגולזי מלמד כי על מנת ליישם בהצלחה הסכם שלום אין די בניסוח מפורט שלו כהסכם שיתוף בשלטון אלא יש צורך ברצון כן של הצדדים ליישמו. ניתן לראות חוסר רצון כזה של הצדדים בקונגו, שנבע מכמה סיבות. ראשית, מספרם הרב של הצדדים שחתמו על הסכם השלום ואי-היכולת שלהם להגיע להסכמות בנוגע להיקף השיתוף בשלטון הפוליטי והצבאי, לצד הסרבנות לשותף פעולה שהפגינו גם הארגונים

שלא היו שותפים לתהליך השלום. שנית, גודלה העצום של המדינה והיעדר יכולתה לאכוף סמכויותיה באזורים שבהם סירבו הארגונים השונים להתפרק מנשקם עקב חששם לביטחון קהילתם מרגע ההתפרקות מנשק. כך נוצר מצב שבו, במקביל להסכם שלום שכלל מנגנוני שיתוף בשלטון, חלה הידרדרות חריפה במצב הביטחוני ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו מאז ההכרזה על סיום מלחמת האזרחים עם החתימה על הסכם שלום, והיא זו שגרמה להתעלמות ממנו. המאבק האלים בין הקבוצות הקונגולזיות מעיד שבהיעדר רצון של הצדדים ערכם של הסכמי שיתוף בשלטון אינו משמעותי.

ההשערה השנייה, שלפיה מאמצי יישום של הצדדים בתוך המדינה המתבססים על הכרה פוליטית בארגונים המתקוממים ועל פירוק המיליציות הצבאיות יביאו להגדלת הסיכוי ליישום בהצלחה של הסכם השלום, זכתה לאישוש במקרה של אל-סלבדור ולאישוש חלקי בלבד במקרה של קונגו. בעוד שנמצא כי הייתה הכרה פוליטית בארגונים המתקוממים באל-סלבדור ואף ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו, הרי שבנוגע לפירוק המיליציות הצבאיות, במקרה של קונגו אי-היכולת לעשות זאת הייתה אחת הסיבות העיקריות לכישלון ביצירת מערכת פוליטית יציבה ולגיטימית. לגבי המקרה של אל-סלבדור, הגורם המשמעותי ביותר מבין כל הגורמים שהביאו לחתימה על הסכם השלום וליישומו היה הרצון הפוליטי של הממשלה וארגון ה-FMLN לסיים את המלחמה באמצעות שיחות שלום. רק רצון פוליטי אמיתי מצד הממשלה וארגון ה-FMLN היווה ערובה לכך שהם אכן ימלאו אחר התחייבותם בהסכם השלום. בניתוח האמפירי אכן נמצא שמידה גבוהה של הכרה פוליטית הדדית יחד עם פירוק ארגון ה-FMLN מנשקו סייעו לבניית מערכת פוליטית יציבה.

ההשערה השלישית מתייחסת לכך שכלל שהפעילות החיצונית תהיה רב-ממדית, באופן המסייע בשיקום המערכת הפוליטית ובצמצום אי-הוודאות הביטחונית של הצדדים המתפרקים מנשקם, כן יגבר הסיכוי ליישום בהצלחה את הסכם השלום. טיעון זה זוכה לאישוש במקרה הסלבדורי אך לא במקרה הקונגולזי. על אף מרכזיותו של ממד הסיוע החיצוני במקרים שנחקרו, הוא הוביל רק במקרה הסלבדורי להגברת הסיכוי ליישום ההסכם. בחינת פעולות המשימה הרב-ממדית בשני המקרים שנחקרו מעלה כי בעוד שהתערבותה של ONUSAL באל-סלבדור אכן סייעה ליישום בהצלחה של הסכם השלום, הרי שבמקרה הקונגולזי מידת היכולת של האו"ם להשפיע על היישום הייתה נמוכה. בהסתכלות כוללת ניתן לטעון שהיה זה השילוב בין משימה רב-ממדית ורצון טוב מצד הצדדים במקרה הסלבדורי שקידם את תהליך היישום. מנגד, המקרה

של הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו מלמד שמשימה רב-ממדית גדולה לא יכולה להתקדם בהתאם לציפיות ללא שיתוף פעולה פנימי.

המגמה הבולטת בספרות המחקרית בשנות התשעים של המאה העשרים ביחס לדרכי סיומן של מלחמות אזרחים הייתה חקר התחום של התערבויות הומניטריות. עם זאת, סוג זה של התערבות זוכה כיום למידה רבה של ביקורת, בין היתר על רקע התוצאות המעורבות – שלא לומר הכישלונות הבולטים – של התערבויות חיצוניות כגון אלו באנגולה (1993), רואנדה (1994) וסירה-לאון (1999). מנגד, ממצאי המאמר הדגישו את חשיבות הממד הפנימי המתמקד בהתנהגות, בפעולות ההדדיות וברצון של הצדדים המעורבים. מבחינה זאת, ייתכן ששילוב נרחב יותר בין הספרות המתמקדת בממד הפנימי ובין הספרות הממוקדת בגורמים חיצוניים יתרום לזיהוי המקרים שבהם התערבות רב-ממדית היא כיוון הפעולה הנדרש, ולזיהוי המקרים שבהם המאמץ צריך להתרכז דווקא בגורמים הפנימיים.

ההשערה הרביעית מתייחסת לכך ששיתוף פעולה של הצדדים המעורבים עם כוחות המשימה החיצוניים יגביר את הסיכוי להצלחה ביישום. מניתוח שני המקרים שנחקרו עולה שאכן לשיתוף הפעולה היה משקל רב בהסבר התנהגותם של הצדדים הן זה כלפי זה והן כלפי הכוחות לשמירת השלום. כפי שצוין, שאלה חשובה בהקשר זה היא מה קורה כאשר יש נוכחות חיצונית רב-ממדית, אך מידת נכונות נמוכה מצד השחקנים לשיתוף פעולה עם הכוחות החיצוניים. לגבי מקרים כאלו ההשערה הייתה שלשיקולים הקשורים בנכונות פוליטית של השחקנים יש השפעה רבה על יכולת המשימה החיצונית למלא יעדיה. במקרה הסלבדורי ניכר שהצדדים היו נכונים למידת שיתוף פעולה גבוהה יחסית עם הכוחות החיצוניים. ניתן להסביר זאת בהסכמה הנורמטיבית, ברצון הטוב באינטרסים ואף במידת העייפות של השחקנים מהמלחמה וברצונם לסיימה בהסכם שלום שגם יחזיק מעמד.

במקרה הקונגולזי אפשר לזהות בעיקר שיתוף פעולה של הממשלה עם הכוח החיצוני בכל הקשור לניסיון להתמודד צבאית עם המרידות, אך לא מעבר לכך. הצדדים הקונגולזים פשוט לא חפצו בהפסקת הסכסוך ומשום כך לא פעלו לשם יצירת מערכת פוליטית יציבה ואף לא יצאו מגדרם על מנת לשותף פעולה עם הכוחות החיצוניים. בסיכומי דבר, בחינת פעולות הצדדים בשני המקרים שנחקרו מדגישה שלצד גורמים נוספים שנסקרו היה זה הרצון הפנימי שהוביל לבסוף ליישום בהצלחה של הסכם השלום באל-סלבדור, ומנגד, היה זה היעדר רצון פנימי שמנע את היישום ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו.

1: סיכום הממצאים טבלה

מקרה הבוחן	הסכם הכולל הסדרי שיתוף בשלטון	מאמץ של הצדדים בתוך המדינה ליישום של ההסכם באמצעות:		התערבות כוחות שמירת שלום רב-ממדיים	מידת שיתוף הפעולה של השחקנים עם הגורמים החיצוניים	הערות	תוצאה
		הכרה פוליטית בארגונים המתקוממים	פירוק המיליציות הצבאיות				
אל-סלבדור 1992	✓	✓	✓	✓	גבוהה	הסכמה הדדית לחתימה על הסכם, משימה רב ממדית טיפוסית ושיתוף פעולה גבוה	הצלחה ביישום
הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו 2002	x	✓	x	x	נמוכה	היעדר רצון מצד כל השחקנים ליישום ההסכם על אף החתימה עליו. המשך האלימות והתערבות חיצונית צבאית לצד התערבות דיפלומטית	כישלון ביישום

סיכום ומסקנות

המסקנה הראשונה העולה מבדיקת המקרים של אל-סלבדור וקונגו היא שאת היישום המוצלח של הסכמי שלום בסיום מלחמות אזרחים לא ניתן לתלות בגורם אחד, אלא יש צורך לבחון בו-זמנית כמה גורמים, פנימיים וחיצוניים. מסקנה שנייה היא שמבחינה זאת יש לגורמים הפנים-מדינתיים חשיבות רבה יותר מאשר לגורמים החיצוניים. בניגוד למחקרים קודמים, שהתמקדו בחשיבותם של הסדרי שיתוף בשלטון והתערבות חיצונית, הממצאים מחזקים את הנחת העבודה שלפיה השגת הסכם שיתוף בשלטון והתערבות חיצונית רב-ממדית אינם מספיקים, ודרושים שיתוף פעולה ומאמץ הדדי של הצדדים המעורבים לשם יישום בהצלחה של הסכמי שלום. הנחה זו באה לידי ביטוי כאשר התוצאה היא יישום בהצלחה (אל-סלבדור), או כאשר התוצאה היא כישלון ביישום (הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו).

מסקנה נוספת העולה מן המחקר נוגעת לניסוח של הסכמי שיתוף בשלטון. בעוד שהרטזל והודי טענו שהסכמי שיתוף בשלטון בסיום מלחמות אזרחים עשויים לסייע בהתמודדות עם דילמת הביטחון הפנימית המתפתחת

בתום הקרבות ובכך גם לסייע ליציבות השלום, מאמר זה מראה כי אין די בהסכמי שיתוף בשלטון ככלי עיקרי כדי לקדם את יישום ההסכם. זאת ועוד, מאמר זה מציע להתמקד גם בניסוח הסדרי שיתוף בשלטון צבאיים הכוללים פירוק מיליציות צבאיות ומיסוד צבא לאומי ייצוגי. לשון אחר: המחקר מדגים את היתרונות של הסדרי שיתוף בשלטון צבאיים לצד הסדרי שיתוף בשלטון פוליטיים בסיום של מלחמות אזרחים, וכפי שעלה מניתוח הממצאים ניתן להצביע על פירוק המיליציות הצבאיות כעל גורם מרכזי העשוי להגדיל את הסיכויים ליישום או, מנגד, עלול לצמצם אותם מאוד. במחקרים עתידיים ייתכן שיהיה ניתן להתמקד בהסדרי שיתוף בשלטון צבאיים כדי להכיר בהשפעתם של הללו על התפתחות של הניסיון ליישם בהצלחה הסכמי שלום בסיום מלחמות אזרחים. נראה שיש צורך במחקר נוסף בנוגע לשאלה מהי מידת החשיבות של הסדרי שיתוף בשלטון צבאיים אל מול הסדרי שיתוף בשלטון פוליטיים, ואיזו דרך מבין השתיים עשויה להגדיל הסיכויים ליישום בהצלחה.

בדומה למחקרים אחרים העוסקים בהשפעה של כוחות שמירת שלום רב-ממדיים על ייצוב השלום בסיום מלחמות אזרחים, בייחוד מחקרים מהשנים האחרונות, גם המאמר הנוכחי מצביע על כך שלמשימות שמירת שלום רב-ממדיות מטעם האו"ם יכול להיות תפקיד משמעותי בניסיון ליישם הסכמי שלום. מהמאמר עלתה גם חשיבות ההבחנה בין משימות שמירת שלום רב-ממדיות טיפוסיות ובין משימות שמירת שלום רב-ממדיות הנושאות אופי של ממשל זמני במדינת היעד. מבחינה זאת, ייתכן שגורמים המעוניינים להביא לסיום הסכסוך באמצעות חתימה על הסכם שלום צריכים להתייחס לאפשרות של ממשל זמני חיצוני מטעם האו"ם במקרה שבו נוצר חלל מנהיגותי עקב המלחמה. כמו כן, כיוון מחקרי מעניין עשוי אף להתמקד בהתערבויות רב-ממדיות ולא בהתערבויות הומניטריות או בהתערבויות צבאיות בלבד. מבחינה תיאורטית המאמר הדגים את היתרונות ואת התרומה של הרחבת התערבויות חיצוניות למשימות רב-ממדיות הכוללות הן מרכיבים צבאיים והן מרכיבים הומניטריים. במחקרים עתידיים ייתכן שאף יהיה ניתן לזהות מתי על המשימה הרב-ממדית לא להירתע מלהשתמש בעת הצורך בממד הצבאי (כפי שעלה מניתוח המקרה הקונגולזי. עם זאת, המקרה הקונגולזי הראה גם שהתמקדות מעין זו לא תמיד הביאה תועלת).

עוד עולה מן המחקר הצורך בהדגשת השימוש בהתבוננות ארוכת טווח על שלב היישום של תהליכי שלום. במקרים שנבחנו במאמר זה, התמקדות בשלבים שעד להגעת הצדדים למשא ומתן או עד להשלמתו ולחתימה על הסכם השלום הייתה יכולה להוביל למסקנה שהגורמים שהוצגו

במאמר אינם כה חשובים. עם זאת, דווקא ההתבוננות ארוכת טווח על המקרים מעלה כי לגורמים אלו יש חשיבות, וגם אם בשלב המוקדם יותר של הכניסה למשא ומתן נדמה שלגורמים הפנים-מדינתיים יש חשיבות מועטה ביחס לגורמים המתווכים, הרי שבשלב היישום המאוחר יותר עולה חשיבותם של הגורמים הללו. המקרה הקונגולזי ממחיש זאת היטב: לרצון הצדדים המעורבים בבניית מערכת פוליטית יציבה ולגיטימית ולמידת שיתוף הפעולה שלהם עם כוחות שמירת השלום החיצוניים יכולות להיות השפעות נרחבות ולעתים אף מרחיקות לכת, אולי יותר ממה שציפו ראשי המשימה לשמירת השלום במדינה. מבחינה זאת נראה שהתמקדות בלגיטימציה של הכוחות החיצוניים בעיני הגורמים הפנימיים ובנכונותם לשיתוף פעולה עמם הנובעת מכך היא כיוון מחקר פורה שכדאי לפתח בעתיד.

חשוב לציין שיש גם לנקוט מידה מסוימת של הסתייגות בהצגת המסקנות, בייחוד לאור אפשרות קיומם של גורמים נוספים העשויים להשפיע על יישום מוצלח, ולכן חשוב להדגיש שאין המאמר טוען כי הפרשנויות הסיבתיות הן חד-משמעיות. גורמים רבים לוקחים חלק ביישום הסכמי שלום, כך שלעתים לא מן הנמנע שהתוצאה הושפעה גם על ידי גורמים נוספים. דברים אלו מתחדדים בעיקר במקרה הקונגולזי, מכיוון שלצד המשתנים שנדונו במאמר לא מן הנמנע שהתוצאה העגומה הושפעה גם מבעיית משילות המדינה, משטחה העצום, מריבוי השחקנים ומסירוב מצד אחרים שלא נטלו חלק בתהליך השלום. עם זאת, אני סבור שלפחות חלק ממשתנים אלו (ריבוי שחקנים, משילות מוגבלת, סירוב של שחקנים שלא נטלו חלק בתהליך השלום) אי אפשר לראות כמשתנים העומדים לגמרי בפני עצמם אלא כחלק ממאמץ של הגורמים הפנימיים ליישם את ההסכם המבוסס על הכרה פוליטית ועל פירוק מיליציות צבאיות, וכחלק ממידת שיתוף הפעולה של הצדדים המעורבים עם הכוחות החיצוניים.

על מנת להתמודד עם אתגרים אלו המאמר הציע צירופים של גורמים העשויים להוות יחד תנאי מספיק לשם יישום מוצלח של הסכמי שלום. במאמר נעשה גם ניסיון לבדוד ולמדוד את השפעת הגורמים המסבירים, אך אין למהר ולטעון כי הדבר ניתן לביצוע באופן המבטיח את הפרדתם המלאה של כל הגורמים הפועלים. גם אם בסיום המאמר ניתן לייחס במידה רבה של ביטחון השפעה ברורה לגורמים שנחקרו, קשה יותר להעריך במדויק את השפעתם היחסית במצרף הגורמים המשפיעים. עם זאת, נעשה מאמץ מודע ומוקד להצביע על השפעתם על יישום מוצלח, המבוסס על פרטי קונטקסט עשירים

בכל אחד מהמקרים שנבחנו. פרטים אלו אפשרו לאמוד את משקלם של הגורמים שנבדקו בהסבר של התוצאה בכל אחד מהמקרים הנבדקים.

רשימת מקורות

Bertram, Eva, 1995. "Reinventing Governments: The Promise and Perils of United Nations Peace Building", *Journal of Conflict Resolution* 39(3): 387-418.

Bohrer, Robert, and Caroline Hartzell, 2006. "The Logic of Differently-Sized Winning Coalitions in Post Civil-War Settings", paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Town & Country Resort and Convention Center, San Diego, California.

Boutros-Ghali, Boutros, 1993. "Empowering the United Nations", *Foreign Affairs* 71(5): 89-102.

Brown, Michael E., 1996. *International Dimensional of Internal Conflict*, Cambridge: MIT Press.

Call, Charles T., 2002. "Assessing El Salvador's Transition from Civil War to Peace", in Stephan Stedman, Donald Rothchild, and Elizabeth Cousens (eds.), *Ending Civil Wars – The Implementation of Peace Agreements*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, pp. 383-420.

Carayannis, Tatiana, 2003. "The Complex Wars of the Congo: Towards a New Analytic Approach", *Journal of Asian and African Studies* 38(2-3): 232-255.

Collier, Paul, Anke Hoeffler, and Mans Soderbom, 2004. "On the Duration of Civil War", *Journal of Peace Research* 41(3): 253-273.

Dandeker, Christopher, and James Gow, 1997. "The Future of Peace Support Operations: Strategic Peacekeeping and Success", *Armed Forces and Society* 23(3): 327-348.

Downs, George, and Stephen Stedman, 2002. "Evaluation Issues in Peace Implementation", in Stephan Stedman, Donald Rothchild, and Elizabeth Cousens (eds.), *Ending Civil Wars – The Implementation of Peace Agreements*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, pp. 43-69.

Doyle, Michael W., 1995. *UN Peacekeeping in Cambodia: UNTAC 's Civil Mandate*, London: Lynne Rienner.

Doyle, Michael W., and Nicholas Sambanis, 2006. *Making War and Building Peace – United Nations Peace Operations*. Princeton: Princeton University Press.

- Eckstein, Harry, 1975. "Case Study and Theory in Political Science", in Fred Greenstein, and Nelson Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Vol. 7: *Strategies of Inquiry*, Reading, MA: Addison-Wesley Press, pp. 79-138.
- Emizet, Kisangani, 2000. "Explaining the Rise and Fall of Military Regimes: Civil-Military Relations in the Congo", *Armed Forces & Society* 26(2): 203-227.
- Fearon, James D., and David D. Laitin, 2003. "Ethnicity, Insurgency, and Civil War", *American Political Science Review* 97(1): 75-90.
- Fortna, Virginia P., 2008. *Does Peacekeeping Work? – Shaping the Belligerents' Choices After Civil War*, Princeton: Princeton University Press.
- , 2004a. "Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace after Civil War", *International Studies Quarterly* 48(2): 269-292.
- , 2004b. *Peace Time: Cease-Fire Agreements and the Durability of Peace*, Princeton: Princeton University Press.
- , 2003. "Inside and Out: Peacekeeping and the Duration of Peace after Civil and Interstate Wars", *International Studies Review* 5(4): 97-114.
- George, Alexander L., 1979. "Case Studies and Theory Development: The Method of Structured, Focused Comparison", in Paul G. Lauren (ed.), *Diplomacy: New Approaches in History, Theory, and Policy*, New York: Free Press, pp. 43-68.
- George, Alexander L., and Tim J. McKeown, 1985. "Case Studies and Theories of Organizational Decision Making", in Robert Coulam, and Richard Smith (eds.), *Advances in Information Processing In Organizations*, Greenwich, CT: JAI Press, pp. 21-58.
- George, Alexander L., and Andrew Bennett, 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge: MIT Press.
- Goulding, Marrack, 1993. "The Evolution of United Nations PeaceKeeping", *International Affairs* 69(3): 451-464.
- Hampson, Fen Osler, 1996. *Nurturing Peace: Why Peace Settlements Succeed or Fail*, Washington D.C: U.S. Institute of Peace.
- Harbom, Lotta, and Peter Wallensteen, 2009. "Armed Conflicts, 1946-2008", *Journal of Peace Research* 46(4): 577-587.
- Hartzell, Caroline A., 2007. "Deconstructing Civil War Settlements: What Makes for an Enduring Peace?", Paper Prepared for the Midwestern Political Science Association's Annual Meeting, Chicago.
- , 2004. "Civil Wars, Military Victories, and Enduring Peace: A Test of the Wagner Hypothesis". Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Palmer House Hilton, Chicago.
- , 1999. "Explaining the Stability of Negotiated Settlements to Intrastate Wars", *Journal of Conflict Resolution* 43(1): 3-22.
- Hartzell, Caroline A., and Matthew Hoddie, 2007. *Crafting Peace: Power Sharing Institutions and the Negotiating Settlement of Civil Wars*, University Park, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.

- , 2003. "Institutionalizing Peace: Power Sharing and Post Civil War Conflict Management", *American Journal of Political Science* 47(2): 318-332.
- Hartzell Caroline A., Matthew Hoddie, and Donald Rothchild, 2001. "Stabilizing the Peace after Civil War: An Investigation of Some Key Variables", *International Organization* 55(1): 183-208.
- Hoddie, Matthew and Caroline A. Hartzell, 2005. "Power Sharing in Peace Settlements: Initiating the Transition from Civil War", in Philip Roeder, and Donald Rothchild (eds.), *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil War*, Ithaca, New York: Cornell University Press, pp. 83-106.
- Holiday, David, and William Stanley, 1993. "Building the Peace: Preliminary Lessons from El Salvador", *Journal of International Affairs* 46(2): 415-438.
- Howard, Morje' Lise, 2008. *UN Peacekeeping in Civil Wars*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jablonsky, David, and James McCallum, 1999. "Peace Implementation and the Concept of Induced Consent in Peace Operations", *Parameters* 29(1): 54-70.
- Jarstad, Anna, 2006. "The Logic of Power-Sharing after Civil War", paper presented for the workshop on Power-Sharing and Democratic Governance in Divided Society, Center for the Study of Civil War, PRIO, Oslo, Norway.
- Jarstad, Anna, and Desiree Nilsson, 2008. "From Words to Deeds: The Implementation of Power-Sharing Pacts in Peace Accords", *Journal of Conflict Management and Peace Science* (25)3: 206-223.
- Kacowicz, Arie, 2004. "Case Study Methods in International Security Studies", in Detlef F. Sprits, and Yael Wolinsky-Nahmias (eds.), *Models, Numbers and Cases Methods of Studying International Relations*, Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 107-125.
- Karl, Terry Lynn, 1992. "El Salvador's Negotiated Revolution", *Foreign Affairs* 71(2): 147-164.
- Kaufmann, Chaim, 1998. "When All Else Fails: Separation as a Remedy for Ethnic Conflicts, Ethnic Partitions and Population Transfers in the Twentieth Century", *International Security* 23(2): 120-156.
- , 1996. "Possible and Impossible Solution to Ethnic Civil Wars", *International Security* 20(4): 136-175.
- Kreutz, Joakim, 2010. "How and When Armed Conflicts End: Introducing the UCDP Conflict Termination Dataset", *Journal of Peace Research* 47(2): 243-250.
- Licklider, Roy, 1995. "The Consequences of Negotiation Settlements in Civil Wars, 1945-1993", *American Political Science Review* 89(3): 681-690.
- Lijphart, Arend, 1991. "The Power Sharing Approach", in Joseph V. Montville (ed.), *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, New York: Lexington Books, pp. 491-509.
- , 1977a. *Democracy in Plural Societies*, New Haven: Yale University Press.

- , 1977b. "Majority Rule versus Consociationalism in Deeply Divided Societies", *Politikon* 4: 113-126.
- , 1975. "The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research", *Comparative Political Studies* 8(2): 158-177.
- , 1971. "Comparative Politics and the Comparative Method", *American Political Science Review* 65(3): 682-698.
- Luttwak, Edward, 1999. "Give War a Chance", *Foreign Affairs* 78(4): 36-44.
- Lyons, Terrence, 2002. "The Role of Post Settlement Elections", in Stephan Stedman, Donald Rothchild, and Elizabeth Cousens (eds.), *Ending Civil Wars – The Implementation of Peace Agreements*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, pp. 215-235.
- Marnika, Maurice, 1996. "The Rules of the Game: The Three Guiding Principles of Peacekeeping", *Peacekeeping & International Relations* 25(1): 3-4.
- Mehler, Andreas, 2009. "Peace and Power-Sharing in Africa: A Not So Obvious Relationship", *African Affairs* 108(432): 453-473.
- Mersiades, Michael, 2005. "Peacekeeping and Legitimacy: Lessons from Cambodia and Somalia", *International Peacekeeping* 12(2): 205-221.
- Mukherjee, Bumba, 2006. "Why Political Power-Sharing Agreements Lead to Enduring Peaceful Resolution of some Civil War, But Not Others?", *International Studies Quarterly* 50(2): 479-504.
- Nest, Michael, Francois Grignon, and Kisangani Emizet, 2006. *The Democratic Republic of Congo – Economic Dimensions of War and Peace*, International Peace Academy, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Nilsson, Desiree, 2008. "Partial Peace: Rebel Groups Inside and Outside of Civil War Settlements", *Journal of Peace Research* 45(4): 479-495.
- Peceny, Mark, and William Stanley, 2001. "The Resolution of Civil Wars in Central America", *International Organization* 55(1): 149-182.
- Posen, Barry, 1993. "The Security Dilemma and Ethnic Conflict", *Survival* 35(1): 27-47.
- Reyntjens, Filip, 2007. "Briefing: Democratic Republic of Congo: Political Transition and Beyond", *African Affairs* 106(423): 307-317.
- , 1999. "Briefing: The Second Congo War: More than A Remake", *African Affairs* 98(391): 241-250.
- Rothchild, Donald and Philip Roeder, 2005. "Dilemmas of State-Building in Divided Societies", in Donald Rothchild, and Philip Roeder (eds.), *Sustainable Peace – Power and Democracy after Civil Wars*, Ithaca, New York: Cornell University Press, pp. 1-25.
- Sambanis, Nicholas, 2000. "Partition as a Solution to Ethnic War: An Empirical Critique of the Theoretical Literature", *World Politics* 52(4): 437-483.

- Sambanis, Nicholas and Jonah Schulhofer-Wohl, 2009. "Whats in a Line? Is Partition Solutions to Civil War?", *International Security* 34(2): 82-118.
- Shearer, David, 1999. "Africa's Great War", *Survival* 41(2): 89-106.
- Sisk, Timothy D., 2009. *International Mediation in Civil Wars – Bargaining with Bullets*, New York: Routledge.
- , 1996. *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace Press.
- Skocpol, Theda, 1984. "Emerging Agendas in Recurrent Strategies in Historical Sociology", in Theda Skocpol (ed.), *Vision and Method in Historical Sociology*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 356-391.
- Spears, Ian, 2000. "Understanding Inclusive Peace Agreements in Africa: The Problems of Sharing Power", *Third World Quarterly* 21(1): 105-118.
- Stanley, William, and David Holiday, 1997. "Peace Mission Strategy and Domestic Actors: UN Mediation, Verification and Institution-Building in El Salvador", *International Peacekeeping* 4(2): 22-49.
- Stedman, Stephan John, 2002. "Introduction", in Stephan Stedman, Donald Rothchild, and Elizabeth Cousens (eds.), *Ending Civil Wars – The Implementation of Peace Agreements*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, pp. 1-40.
- , 1991. *Peace-Making in Civil War: International Mediation in Zimbabwe 1974-1980*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Stedman, Stephan John, Donald Rothchild, and Elizabeth Cousens (eds.), 2002. *Ending Civil Wars – The Implementation of Peace Agreements*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Toft, Monica D., 2010. *Securing the Peace: The Durable Settlement of Civil Wars*, Princeton: Princeton University Press.
- Tull, Denis, 2009. "Peacekeeping in the Democratic Republic of Congo: Waging Peace and Fighting War", *International Peacekeeping* 16(2): 215-230.
- Tull, Denis, and Andreas Mehler, 2005. "The Hidden Costs of Power-Sharing: Reproducing Insurgent Violence in Africa", *African Affairs* 104(416): 375-398.
- Wagner, Robert, 1993. "The Causes of Peace", in Roy Licklider (ed.), *Stopping the Killing*, New York: New York University Press, pp. 235-268.
- Wallensteen, Peter, 2007. *Understanding Conflict Resolution – War, Peace and the Global System* (second edition), London: SAGE.
- Walter, Barbara F., 2004. "Does Conflict Beget Conflict? Explaining Recurring Civil War", *Journal of Peace Research* 41(3): 371-388.
- , 2002. *Committing to Peace – The Successful Settlement of Civil Wars*. Princeton: Princeton University Press.
- , 1999. "Designing Transitions from Civil War: Demobilization, Democratization, and Commitments to Peace", *International Security* 24(1): 127-155.

---, 1997. "The Critical Barrier to Civil War Settlement", *International Organization* 51(3): 335-364.

Walter, Barbara F., and Jack Snyder (eds.), 1999. *Civil Wars, Insecurity, and Intervention*, New York: Columbia University Press.

Walter, Knut, and Philip Williams, 1993. "The Military and Democratization in El Salvador", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 35(1): 39-88.

Weiss, Herbert, 2000. "War and Peace in the Democratic Republic of the Congo", *American Diplomacy* V(3). Retrieved May 18, 2013. http://www.unc.edu/depts/diplomat/AD_Issues/amdipl_16/weiss/weiss_congo1.html

Wood, Elizabeth Jean, 2003. *Insurgent Collective Action and Civil War in El-Salvador*, New York: Cambridge University Press.