

פוליטיקה

כתב עת למדע המדינה וליחסים בינלאומיים

גליון מס' 24

תשע"ה

חורף 2015



המכון ליחסים בינלאומיים
ע"ש לאונרד דיוויס
בשיתוף האגודה הישראלית
למדע המדינה

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.

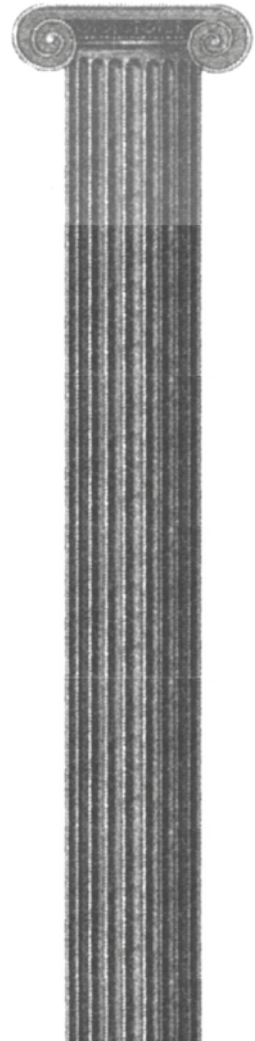


The Leonard Davis Institute for International Relations



The Hebrew University of Jerusalem

פוליטיקה



עורכים:

מור מיטרני
אודליה אושרי
אסף שפירא
רועי קיבריק

עריכת לשון:

חמוטל לרנר

עריכה גרפית והפקה:

היחידה לשרותי משרד
האוניברסיטה העברית בירושלים

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

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': 073-2007671
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.....

מיכל לבנת, רענן סוליציאנו-קין, תהילה קוגוט

השפעת השיפוט על סמך ידע בדיעבד על מקבלי החלטות

5. הפועלים במסגרת יחסי אחריות.....

ניסים כהן ותמר אריאלי

יזמי מדיניות ואתגר הנורמליזציה בסביבת הגבול בתקופת "בתר-קונפליקט":

33. מסגרת קונספטואלית והמקרה הישראלי-ירדני.....

עדי בינס ואורי ארבל-גנץ

צריך שניים לטנגו: מבט מוסדי על ממשלות ישראל והסוכנות היהודית

64. בראי מדיניות הקליטה.....

יגיל לוי

95. פיקוח חוץ-מוסדי פנימי בצבא.....

דבר העורכים

גיליון 24 של כתב העת **פוליטיקה** מציג היבטים שונים ומרתקים של המעשה הפוליטי בזירה המקומית. הגיליון מורכב ממאמרים מגוונים מתחומי מחקר שונים, אשר מתבססים על גישות תיאורטיות שונות ומשתמשים בשיטות מחקר שונות. עם זאת, מבט מעמיק יבהיר את הקושר אותם יחד - היחלשותו של השלטון המרכזי בכל הנוגע להובלת המדיניות ולעיצובה, לאור מורכבות תהליך קבלת ההחלטות ולנוכח פעילותם של שחקנים אחרים המבקשים להשפיע על המדיניות. תהליכים שונים של היחלשות מוקדים ואלמנטים שונים של השלטון המרכזי, ובכלל זה סמכות, לגיטימציה ואחריות, מאפיינים את הזירה הפוליטית בישראל ומחוצה לה בעשורים האחרונים. ההסברים לתהליכים אלה הם נושא לדיונים נרחבים, תיאורטיים ואמפיריים, בתחומים שונים, וכך גם ההשלכות האפשריות שלהם על המדינה כיחידה פוליטית, כמבנה ארגוני וכקהילה חברתית.

המאמר הפותח את הגיליון הוא מאמרם של **מיכל לבנת, רענן סוליציאנו-קינן ותהילה קוגוט**, "השפעת השיפוט על סמך ידע בדיעבד על מקבלי החלטות הפועלים במסגרת יחסי אחריות". המאמר, המשלב חומר תיאורטי וממצאים ניסויים, מציע נקודת מבט מקורית על הטיית השיפוט בדיעבד. ספרות המחקר הקיימת מתמקדת בעיקר בהשפעותיה של תופעה זו על השופט, ואילו המאמר הנוכחי בוחן את התנהגותם של נבדקים המודעים לכך שיהיו נתונים לשיפוט בדיעבד. הניסוי המוצג במאמר בודק את נטייתם של הנבדקים לסיכון או לשמרנות, ותוצאותיו מלמדות כי אנשים המודעים לכך שיהיו נתונים לשיפוט בדיעבד בידי אדם בעל ידע רלוונטי נוטים להירתע מסיכון יותר מאלה שמודעים לכך שיהיו נתונים לשיפוט בידי אדם אשר אינו חשוף לידע דומה. תוצאות אלו תורמות להבנת תהליכים של קבלת החלטות ושל עיצוב המדיניות הציבורית, שכן משתמע מהן שאם מקבלי החלטות יודעים שהם עתידים להישפט בידי אנשי מקצוע הם עלולים לבחור במדיניות מסוימת, תוך התעלמות משיקולים מקצועיים וענייניים, וזאת במטרה עיקרית אחת - להימנע מנשיאה עתידית באשמה.

המאמר השני בגיליון הוא מאמרם של **ניסים כהן ותמר אריאלי**. המאמר, "יזמי מדיניות ואתגר הנורמליזציה בסביבת הגבול בתקופת 'בתר-קונפליקט': מסגרת קונספטואלית והמקרה הישראלי-ירדני", מראה כי כמעט כל הקשרים ההדדיים בין שני צדי הגבול הישראלי-ירדני מקורם בפעילות של יזמי מדיניות.

יזמים אלו, לרוב שחקנים מקומיים המונעים מאינטרסים מקומיים ואישיים, הם סוכני השינוי אשר משתתפים בעיצוב המדיניות ולעתים אף מובילים אותה. המאמר לא רק שופך אור על תהליכים חברתיים-פוליטיים המתקיימים לאחר סיומו של קונפליקט, במיוחד באזורי גבול, אלא גם מצביע על חולשתו היחסית של השלטון המרכזי בעיצוב ובהובלה של המדיניות - במיוחד מול שחקנים נוספים, הן מתוך המנגנון הממשלתי המקומי והן מהמגזר העסקי ומהחברה האזרחית, אשר לוקחים לידיהם את המושכות.

המאמר השלישי מצביע אף הוא על חולשת השלטון המרכזי בעיצוב המדיניות ובהובלתה. **עדי בינס ואורי ארבל-גנץ**, במאמרם "צריך שניים לטנגו: מבט מוסדי על ממשלות ישראל והסוכנות היהודית בראי מדיניות הקליטה", בוחנים את יחסי הגומלין המוסדיים והפוליטיים בין ממשלות ישראל לסוכנות, אשר מתאפיינים בשיתופי פעולה לצד תחרות. הם מוצאים כי מעמדה הייחודי של הסוכנות הקשה על ממשלות ישראל להסדיר את יחסי הגומלין המוסדיים והפוליטיים ביניהן, ואפשר לסוכנות להפוך לארגון המוביל בפועל את המדיניות הלאומית בתחום הקליטה. אף שמצב זה תאם את האינטרסים של שני המוסדות, הוא פגע לעתים במהגרים עצמם.

המאמר הרביעי בגיליון זה הוא מאמרו של **יגיל לוי**, "פיקוח חוץ-מוסדי פנימי בצבא", שבו הוא מפתח את מושג הפיקוח הפנימי על הצבא: זהו דפוס פעולה מכוון של חיילים הפועלים מחוץ למערכת קבלת ההחלטות הממוסדת בצבא, שמטרתו להתמקח עם הארגון הצבאי או להשפיע על תפקודו ולהביא לשינוי מדיניותו. אמנם מדובר במנגנון לא-פורמלי המתבטא לעתים קרובות בפעולות שאינן מנוסחות בשפה פוליטית, אך בסופו של דבר תכליתן של הפעולות שנוקטים החיילים היא לקדם סדר יום פוליטי או להביא לשינוי במדיניות הקיימת. בכך מתווסף מנגנון פיקוח זה למגבלות - סד הלחצים, למעשה - שבהן נתון הפיקוד הצבאי בלאו הכי. גם מאמר זה מצביע אפוא על השפעתו המוגבלת של השלטון המרכזי, במקרה זה הצבא, על עיצוב המדיניות.

אנחנו מקווים שגיליון זה יקדם את הדיון המחקרי הפוליטי בישראל, יתרום להעשרתו של השיח ויצליח לחדש בתובנותיו. 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**. אוצר הידע הגלום בפרסומי המאמרים בעברית תורם לא רק לשיח האקדמי המחקרי אלא גם להוראת הפוליטיקה במוסדות הלימוד ובחוגים השונים בארץ.

אנחנו מודים לכותבי המאמרים, לשופטים האנונימיים, לוועדה האקדמית של כתב העת, להנהלת מכון דיווידס ולכל מי שלקח חלק בהפקת הגיליון על תרומתו המשמעותית לתהליך, ומאחלים לקוראות ולקוראים קריאה מחכימה, מהנה ומעוררת מחשבה.

מיכל לבנת, רענן סוליציאנו-קין, תהילה קוגוט

השפעת השיפוט על סמך ידע בדיעבד על מקבלי החלטות הפועלים במסגרת יחסי אחריות

תקציר

"הטיית השיפוט בדיעבד" (hindsight bias) מוגדרת כתופעה פסיכולוגית שבה פרטים מעריכים יתר על המידה את ההסתברות שהיו מעניקים להתרחשות תוצאה מסוימת של אירוע, לאחר היודע להם שתרחיש זה אכן התקיים ואחרי שעמדו על תוצאותיו. הספרות המחקרית עשירה בהוכחות לקיומה של תופעה זו, ולפיכך במאמר זה נבחן סוגיה זו מזווית אחרת, אשר למיטב ידיעתנו טרם נבחנה: כיצד אדם הנמצא בעמדת שיפוט בדיעבד משפיע על אופן קבלת ההחלטות אצל גורם אחר הנתון לשיפוט זה? כלומר האם הגורם הנמצא בעמדת קבלת החלטות מושפע מכך שגורם השופט אותו עושה זאת לאחר היודע לו תוצאות החלטותיו? חשיבותו של מחקר זה טמונה בכך שהשפעה ממשית של תופעה זו על מקבלי החלטות עשויה להביא לפגיעה בשיקוליהם המקצועיים והענייניים ולגרום לכך שהרצון להימנע מנשיאה באשמה יהיה שיקול מרכזי בהכרעתם.

במסגרת מחקר זה ערכנו ניסוי פרטני בקרב 81 סטודנטים, אשר בחן את נטייתם של הנבדקים לסיכון או לשמרנות בבחירותיהם כאשר הם נתונים לשיפוט בדיעבד.

תוצאות המחקר מלמדות כי אנשים הנתונים לשיפוט של אדם בעל ידע בדיעבד על תוצאות החלטותיהם נוטים להירתע מסיכון יותר מאלה הנתונים לשיפוט של אדם אשר אינו חשוף לידע זה במסגרת שיפוטו. למסקנה זו השלכה ישירה על תהליכי קבלת החלטות בכלל ועל תחום המדיניות הציבורית בפרט.

א. מבוא

במאי 2010 יצא משט אוניות מטורקיה לרצועת עזה במטרה לשבור את הסגר שמדינת ישראל הטילה על הרצועה לאחר עלייתה לשלטון של תנועת חמאס ב-2007. במשט השתתפו שש אוניות ועליהן מאות נוסעים פרו-פלסטינים, אשר לטענתם התכוונו להעביר סיוע הומניטרי לתושבי הרצועה. ישראל סירבה לאשר את פריקת הסחורה בנמל עזה, ובמקום זאת הציעה למארגני המשט להעביר את הציוד לידיה, אגב הבטחה כי תעביר אותו לרצועה לאחר בדיקתו על ידי האו"ם ועל ידי הצלב האדום. משתתפי המשט סירבו להצעה זו, והמשיכו לשוט לכיוון הרצועה. סירובם הביא להשתלטות של לוחמי שיטת 13 על האוניות מחוץ למים הטריטוריאליים של ישראל. בחמש מהאוניות נתקלה ההשתלטות בהתנגדות פסיבית, אולם במהלך ההשתלטות על האונייה הגדולה ביותר, "מאווי מרמרה", התרחש עימות אלים שבמהלכו נהרגו תשעה פעילים ונפצעו עשרות מקרב שני הצדדים. הפעולה ותוצאותיה הטרגיות עוררו סערה תקשורתית בישראל ובעולם שהעלתה לדיון את הסגר על עזה ואת פעולות ישראל. בזירה הדיפלומטית ספגה ישראל גינויים ממדינות רבות וכן ממועצת הביטחון של האו"ם.

במסגרת מאמציה של ישראל לבדוק את השתלטות צה"ל על ספינות המשט הקימה המדינה ועדה חוץ-צבאית בראשותו של אלוף (במיל') גיורא איילנד. מבין המאמרים שהופיעו בתקשורת לאור פרסומי מסקנות הוועדה בלט אחד מאת כתב **הארץ** עמוס הראל, שנשא את הכותרת: "דו"ח איילנד: צה"ל 2010 דומה באופן מדאיג לצה"ל של מלחמת לבנון השנייה". הראל כתב בו בין השאר על גישת התחקיר של גיורא איילנד:

נראה שאיילנד ניסה להימנע מתופעה המאפיינת ועדות חקירה רבות, ובמיוחד את זאת שבראשה עמד השופט בדימוס אליהו וינוגרד, שעסקה במלחמת לבנון השנייה: הטיה הנובעת מהסתכלות לאחור. הוא גורס שאת האירועים צריכים לשחזר מההתחלה לסוף, מתוך הבנה של מה שידעו המעורבים בזמן אמת, במקום לגזור אותם מהסוף להתחלה, ביודענו שהסיפור הסתיים בתסבוכת (הראל, 2010).

עמוס הראל מדגים בניתוחו את גישת התחקיר של איילנד, אשר מנסה להימנע מהתופעה המאפיינת ועדות חקירה רבות והמכונה בספרות המחקר "הטיית השיפוט בדיעבד". זוהי תופעה פסיכולוגית שבה פרטים מעריכים יתר על המידה את ההסתברות שהיו מעניקים להתרחשות תוצאה מסוימת של

אירוע, לאחר היוודע להם כי תרחיש זה אכן התקיים ואחרי שעמדו על תוצאותיו. הספרות המחקרית עשירה בהוכחות לקיומה של תופעה זו בתהליכי קבלת החלטות, אף באלה המתקיימים על בסיס יום-יומי, במגוון תחומים כגון פוליטיקה, רפואה וכלכלה. הוכח גם כי פרטים המתבקשים להעריך אירועי עבר אינם מודעים להשפעה שיש לתופעה זו על תפיסותיהם, וניסיונות שבוצעו בעבר להעלים השפעה זו או לפחות לצמצמה הוכתרו בהצלחה חלקית בלבד. ואולם, ניכר כי המחקר העוסק בתופעת השיפוט בדיעבד מתמקד תמיד באדם המאופיין כבעל הטיה זו. מאמר זה מבקש לבחון את הדברים באור אחר ולבדוק כיצד הימצאותו של אדם בעמדת השיפוט בדיעבד משפיעה על אופן קבלת ההחלטות על ידי גורם אחר הנתון לשיפוט זה. לפיכך שאלת המחקר המרכזית העומדת במוקד מאמר זה היא: **האם אנשים מושפעים מכך שגורם השופט אותם מחזיק בידע בדיעבד על תוצאות החלטותיהם?** במילים אחרות, האם הגורם הנמצא בעמדת קבלת החלטות מושפע מכך שגורם השופט אותו עושה זאת לאחר היוודע לו תוצאות החלטותיו או בחירותיו? כעת נחזור למועד קבלת ההחלטות בנושא המשט, הן לזמן שקדם לאירועים עצמם וביתר שאת לשעת קבלת ההחלטות במהלכם, ונשאל: האם מקבלי ההחלטות בכל הדרגים, זוטרים כבכירים, הושפעו מכך שמי שישפוט את התנהלותם יעשה זאת על סמך תוצאות סיום האירוע?

החשיבות העיקרית של הסוגיה טמונה בכך שהשפעה ממשית של תופעה זו על מקבלי החלטות עלולה לפגוע בשיקוליהם המקצועיים והענייניים, ולהוביל אותם להתכנס בעמדת מגננה שבה הרצון להימנע מנשיאה באשמה ממלא תפקיד מרכזי.

השערת המחקר היא כי אנשים הנתונים לשיפוטו של אדם בעל ידע בדיעבד ובעל סמכות ענישה נוטים להיות שמרנים יותר באופן קבלת ההחלטות שלהם בהשוואה לאלה הנתונים לשיפוטו של אדם אשר אינו מחזיק בידע זה. כדי לענות על שאלת המחקר שהצגנו לעיל ערכנו ניסוי פרטני מבוקר בקרב 81 סטודנטים בקמפוס הר הצופים של האוניברסיטה העברית בירושלים. את הנתונים שאספנו נציג במאמר באופן תיאורי ותוך שימוש בניתוחים סטטיסטיים.

המאמר יפתח בסקירת ספרות הכוללת בירור מושגי והתייחסות למחקרים בתחום קבלת ההחלטות הרלוונטיים לנושא זה. לאחר מכן נציג את שאלת המחקר ואת השערת המחקר הנגזרת ממנה. בפרק שיטת המחקר נביא פרטים על אודות מערך הניסוי שבוצע, ובהמשך נציג את תוצאות הניסוי וננסה

לענות על שאלת המחקר באמצעות ניתוח כמותי. לבסוף נסכם את המסקנות המרכזיות של המחקר ונעלה השלכות וכיוונים אפשריים למחקר עתידי.

ב. רקע תיאורטי

1. הטיית השיפוט בדיעבד

הגדרת התופעה ואופני התבטאותה

"הטיית השיפוט בדיעבד" מוגדרת, כאמור, כתופעה פסיכולוגית שבה פרטים מעריכים יתר על המידה את ההסתברות שהיו מעניקים להתרחשות תוצאה מסוימת של אירוע, לאחר היוודע להם כי תרחיש זה אכן התקיים ואחרי שעמדו על תוצאותיו (Fischhoff, 1975). במילים פשוטות, השפעה זו מתוארת כ"ידעתי כל הזמן שזה מה שיקרה" (Wood, 1978) או כ"חוכמה שלאחר מעשה" (Pennington, 1981). במובן הנרחב מתייחס המושג להצגה מוטית של אירועים או של עובדות, הנבחנים בדיעבד ועם קבלת המידע לגבי תוצאות התרחשותם. הפרדיגמה המקובלת במחקר של תחום הטיית השיפוט בדיעבד היא זו של פישוף.

במאמר חלוצי בנושא (Fischhoff, 1975) העלה פישוף שתי שאלות מרכזיות: האחת, כיצד ידיעת התוצאה של אירוע מסוים משפיעה על השיפוט של הפרט בניתוח האירוע עצמו? השנייה, עד כמה מודעים הפרטים להשפעה שיש לידיעת התוצאה על תפיסותיהם? בתשובות לשאלות אלה יש כדי לשפוך אור על האופן שבו פרטים לומדים או עשויים ללמוד טוב יותר מההיסטוריה (ראו להלן). השערותיו של פישוף היו כי דיווח על תוצאה של אירוע מסוים מגדיל את ההסתברות להתרחשותו בעיני הפרט המעריך, וכן כי פרטים המקבלים מידע על התוצאה אינם מודעים להשפעה שיש למידע על תפיסותיהם. הנטייה לתפוס תוצאות של אירועי עבר כבלתי נמנעות מכונה "דטרמיניזם זוחל" (creeping determinism). מושג זה מציין תהליך שבו הידיעה על התוצאה מעובדת ומשולבת אוטומטית בידיעת הפרט השופט את האירועים שהובילו לתוצאה הסופית.

כדי לענות על שתי השאלות הללו ערך פישוף שלושה ניסויים שנועדו לבדוק את עוצמת תופעת "הטיית השיפוט בדיעבד" ולעמוד על השלכותיה. הוא הציג לנבדקים אירועים שהם שנבדלו באופן שבו הסתיימו. תוצאותיו מאששות את שתי ההשערות: הידיעה על תוצאה מסוימת של אירוע מגבירה,

תפיסתית, את הסבירות להתרחשותו; והשופטים את האירוע אינם מודעים להשפעה שיש לתופעה זו על תפיסותיהם.

פישווף מצא גם כי תופעת ה"דטרמיניזם הזוחל" אינה רק מטה את התרשמותם של פרטים לגבי מה שהיו יודעים ללא ידיעת התוצאה, אלא גם מטה את התרשמותם של פרטים לגבי מה שבאמת ידעו מראש. הטמעה של ידיעת התוצאה מגבירה את ההתאמה התפיסתית בין התוצאה המדווחת לבין המקרים והאירועים שקדמו לה. הפרטים השופטים מעריכים את הסבירות להתרחשותה של תוצאה מסוימת לפי "זמינותם" או "נגישותם" של אירועים שונים אשר הובילו להתרחשותה או לאי-התרחשותה (Tversky and Kahneman, 1974). הפרט היודע את התוצאה הסופית, ואשר התאים את תפיסותיו באור זה, יתקשה לדמיין כיצד יכלה להתקבל תוצאה שונה.

בשנים האחרונות התגלו וריאנטים נוספים של "הטיית השיפוט בדיעבד", מעבר לאלו שנמצאו במחקרים שהובאו לעיל. כך, למשל, נמצא כי הטיה זו באה לידי ביטוי גם בהקשר הוויזואלי (Bernstein et al., 2004), כאשר דימוי מעורפל ראשוני של אובייקט מסוים הופך לבהיר ולברור בדיעבד. נבדקים שהשתתפו בניסוי אשר בחן היבט זה חשבו שכאשר ידעו במה או במי מדובר הצליחו לזהות את האובייקט בשלב מוקדם הרבה יותר מכפי שעשו באמת (Birch and Bernstein, 2007).

ניסיונותיהם של כמה חוקרים להעמיד במבחן את התזה של פישווף רק תמכו בטענה המרכזית של "הטיית השיפוט בדיעבד". במחקר נוסף שערכו פישווף וחוקרים אחרים (Slovic and Fischhoff, 1977), שבמסגרתו קיימו כמה ניסויים, הם איששו את טענתו הראשונית של פישווף בדבר קיומה של תופעת "הטיית השיפוט בדיעבד" והוכיחו אותה בכמה מצבים: כאשר מדובר בתוצאות של מאורע היסטורי; כאשר מדובר בתוצאות של ניסוי מעבדתי; כאשר הפרטים שדנו במקרה שפטו באופן היפותטי או באופן ישיר; כאשר הפרטים התבקשו לשפוט מקרים קלים או מקרים מורכבים יותר; כאשר המידע לגבי המאורע שקדם לתוצאה הסופית סופק לנסקרים בפירוט מלא או בפירוט חלקי.

יש לציין כי ניסיונות שבוצעו בעבר לצמצום תופעת "הטיית השיפוט בדיעבד" הוכתרו בהצלחה חלקית בלבד (Pohl and Hell, 1996). בניסויים כאלה הופעלו כמה מניפולציות כדי לצמצם את ההבדלים בין השיפוט בדיעבד לבין תפיסת הנבדקים לפני האירוע. תוצאות ניסויים אשר הוקדשו למטרה זו הביאו גם הן למסקנה כי ידיעת התוצאה גרמה לדיכוי המאמץ המחשבתי

למציאת חלופות, ובמקום זאת להתמקדות בתוצאה הידועה. ההוראות המפורשות שניתנו לנבדקים להתחשב באפשרויות לתוצאות שלא דווחו והתזכורות לנבדקים באשר לקונספציה הסובייקטיבית שבה היו שבויים בזמן השיפוט מראש לא העלימו לחלוטין את תופעת השיפוט בדיעבד, אם כי תרמו לצמצומה. רק חשיפת הנבדקים למידע שלפיו התוצאה המדווחת הייתה שגויה הביאה להתפוגגות "הטיית השיפוט בדיעבד". כמו כן, תופעה זו נחלשת כאשר מדובר במקרי שיפוט מורכבים יותר. ממצא זה עלול להעיד על כך שתהליכים מטא-קוגניטיביים עשויים למתן את השפעת התופעה. כך, למשל, כאשר התוצאה המתקבלת היא בעלת רכיב הפתעה גדול, הנבדקים עשויים להגיב במשפט כגון "לא הייתי יודע זאת לעולם" (Hawkins and Hastie, 1990).

ממצא מעניין נוסף הוא זה של ארקס ועמיתיו (Arkes et al., 1988), אשר ניסו להעלים את תופעת "הטיית השיפוט בדיעבד" בשדה הרפואה. הם הדגישו כיצד תהליך של הנמקה תורם לצמצום מידת הטיית השיפוט בדיעבד כיוון שהוא מפחית ממידת הביטחון העצמי שמפגינים אלה המתבקשים לשפוט על סמך ידע בדיעבד.

הסבר התופעה וחשיבות הבנתה

אשר לשאלה כיצד אפשר להסביר את תופעת "הטיית השיפוט בדיעבד", אין כיום תיאוריה אחת המסבירה את כלל צורות הביטוי וההשפעות של התופעה, וזאת ככל הנראה משום שתהליכים רבים מעורבים ביצירתה (Erdfelder and Buchner, 1998). עם זאת, סופקו לה הסברים בשני מישורי התייחסות. האחד מציב את המוטיבציה הקוגניטיבית מול המוטיבציה החברתית כהסבר אפשרי, והשני מתייחס לתהליך הזיכרון האוטומטי-בסיסי לעומת תהליך קבלת ההחלטות המורכב והמבוקר. במישור הראשון, ההתייחסות המקורית ל"הטיית השיפוט בדיעבד" הייתה כאל אשליה קוגניטיבית (Pohl, 2004), אולם בהמשך שינו תיאוריות שונות במידה רבה את הבנת התהליך הקוגניטיבי. הסברים המבוססים על מוטיבציה חברתית הוצגו לראשונה מאוחר יותר כתוספת להסבר של "הטיית השיפוט בדיעבד", ולא ערערו על חשיבותה של הגישה הקוגניטיבית. במישור השני, הגישה הראשונה מדגישה, כאמור, את הזיכרון הבסיסי והאוטומטי, ואילו הגישה השנייה בוחנת גורמים נסיבתיים נרחבים יותר, ובכלל זאת את הרציונל ואת התהליכים המטא-קוגניטיביים (Blank, Much and Pohl, 2007).

הבנת תופעת "הטיית השיפוט בדיעבד" וההכרה במידת השפעתה חשובות מכמה סיבות: תופעה זו יכולה להתרחש בכל מקום ובכל זמן, ואף במימדים מקבילים; היא קשה למניעה; ועלולות להיות לה השלכות מזיקות שנובעות מקבלת החלטות יום-יומית בכמה תחומים, דוגמת משפט, פוליטיקה, רפואה וכלכלה (Harley, 2007). התופעה נחשבת מסוכנת משתי סיבות עיקריות: ראשית, היא משפיעה על האופן שבו אנו תופסים את אחריותם של אנשים אחרים לתוצאות החלטותיהם, כיוון שההטיה גורמת לתוצאות הללו להיראות ניתנות לחיזוי יותר מאשר היו הלכה למעשה. היבט זה רלוונטי במיוחד כאשר מדובר בתוצאות שליליות שבסופן תתקבל הכרעת דין כלשהי. סיבה נוספת, וחשובה לא פחות, היא שהתופעה מגבילה את יכולתם של פרטים ללמוד מניסיון העבר. כך, למשל, אם פרטים המאופיינים בהטיה זו סבורים שידעו כל העת שתוצאה מסוימת היא זו שאכן שתתרחש לבסוף, ותחושתם האישית מתבססת על היומרה כי הם מבינים היטב את העבר, הדבר עלול לגרום לכך שנקודת ההסתכלות שלהם על האירוע תהיה צרה ומצומצמת ותגביל את יכולת הלמידה שלהם. לסוגיה זו יש השלכות של ממש על אופן קבלת ההחלטות שלהם. מעניין כי הקֶּשֶׁר שבין למידה מניסיון לבין "הטיית השיפוט בדיעבד" לא זכה למחקר מעמיק (Blank, Musch and Pohl, 2007).

2. אחריותיות

"אחריותיות" (Accountability) הפכה עם הזמן למונח השגור בפי אנשים מדיסציפלינות שונות, ומשמעותה משתנה מהקשר להקשר (Mulgan, 2000). האחריותיות מתייחסת לתהליכים פוליטיים וחברתיים המעורבים ביצירת שפה ושיח משותפים באשר לשיפוט התנהגות מסוימת. עובדה זו מסבירה מדוע תהליכים אלה ישתנו בהתאם לטבעה של הזירה הפוליטית-חברתית שבתוכה הם מתקיימים (Day and Klein, 1987). מושג האחריותיות מובן גם מחוץ להקשר המקצועי הספציפי, שכן לרוב יש מאפיינים היסטוריים ותרבותיים הנלווים אליו בהקשרים רחבים יותר. אלה יכולים להיות חשובים לפחות כמו המבנים הממסדיים והפוליטיים.

אחת הדרכים להתמודד עם השונות המושגית, כפי שהיא באה לידי ביטוי בתחומים השונים, היא לעבור מהגדרת אחריותיות כמילה ספציפית להגדרת אחריותיות כמושג (Dubnick and Justice, 2004). מעבר כזה מקבל משנה חשיבות כאשר מבקשים לבחון את מנגנוני האחריותיות המתבטאים במערכות יחסים חברתיות. התגובה המיידית עבור אלה המחפשים דיוק היא לאמץ את מובנה המצומצם של המילה, המתייחס ליכולת למסור דין וחשבון. במאמר זה

יש שני הקשרים רלוונטיים לגבי בחינת המושג. ראשית, במסגרת הארגונית מפורש המושג אחריותיות כהיווצרותם של מנגנונים פורמליים ולא פורמליים בהתמודדות עם ציפיות ועם אי-ודאות. שנית, בפסיכולוגיה החברתית מפורש מושג האחריותיות כאמצעי שדרכו אנו מעצבים ובונים את עצמנו ומפתחים זהויות שונות המשמשות אותנו בהקשרים אחרים.

במאמר זה נתייחס למושג האחריותיות במובנו הישיר, כמערכת יחסים שבה פרט מסוים צריך לתת דין וחשבון הולם ביחס לאופני התנהגותו לגורם סמכות, להסביר ולהצדיק את מעשיו (Bovens, 1998; Shafritz, 2008; Schillemans and 't Hart, 2008). לאור העובדה שמנגנוני אחריותיות משמשים את גורמי הסמכות כדי להכריע אם משימות בוצעו באופן משביע רצון, אפשר לומר כי עשיית טעויות, ללא קשר לדיווח ישיר אחר כך, כרוכה במתן דין וחשבון לממונים וגוררת בעקבותיה סנקציות ואופני ענישה למיניהם.

אחת הנגזרות העיקריות של האחריותיות היא השפעתה על אופן התנהלותו ועל אופן התנהגותו של הפרט מקבל ההחלטות, הכפוף למדרג סמכות זה או אחר שלו הוא מחויב לתת דין וחשבון. בכלל זה, וכפי שיורחב להלן, לאחריותיות חלק ישיר או עקיף בהטיות הקוגניטיביות המתרחשות בהקשר זה בקרב מקבל ההחלטות. האחריותיות היא נדבך נוסף בשרשרת הגורמים המשפיעים על מקבל ההחלטות, ובראשם המודעות לעובדה כי הפרט השופט אותו והמחזיק בסמכות הענישה עושה זאת לאחר היודע לו תוצאות החלטותיו.

האחריותיות והשפעתה על שיפוטם חברתיים ועל קבלת החלטות

מושג האחריותיות על מגוון פניו נחקר בהרחבה, אך הפן הפסיכולוגי שלו זכה למחקר מועט בלבד. לרנר וטטלוק (Lerner and Tetlock, 1999) מנסים למלא משימה זו וסוקרים את ספרות המחקר העוסקת בהשפעה שיש לאחריותיות על קשת רחבה של שיפוטם חברתיים וקבלת החלטות. השניים מבקשים לתת מענה לכמה סוגיות עיקריות: מהי ההשפעה שיש לאחריותיות על החשיבה, על הרגשות ועל הפעולה? מהם התנאים שבהם תשפיע האחריותיות על הטיות קוגניטיביות? אילו מטרות מגדירים לעצמם מקבלי החלטות הנושאים באחריותיות?

סוגים שונים של אחריותיות מניעים אסטרטגיות שונות להתמודדות קוגניטיבית. לרנר וטטלוק מבחינים בין אחריותיות הנוגעת לקהל אשר דעותיו

ידועות, לבין זו הנוגעת לקהל אשר דעותיו אינן ידועות. זאת מפני שבשני המקרים נמצא כי אנשים מחפשים "אישור" מהקהל שלהם (Baumeister and Leary, 1995). כאשר דעותיו של הקהל הבוחן ידועות קודם שמקבל ההחלטה מגבש את עמדתו, מקבל ההחלטה נוטה לקונפורמיזם (Tetlock, 1983) ומנסה לאמץ דעות קרובות כדי לזכות באהדת הקהל. תומך בכך ניסוי מחקרי אשר הוכיח כי שאיפתו של פרט לזכות ב"אישור" חברתי מקהל שדעותיו ידועות הביאה אותו לקבלת החלטות לא יעילה, אך כזו שנתפסה בעיניו כצודקת. נטייה זו מובהקת יותר בקרב אנשים שאופיינו כסובלים מחרדה חברתית או בקרב כאלה שלא נתפסו כאינדיבידואליסטים (Chen, Shechter and Chaiken, 1996). ראוי לציון ניסוי שבדק את התנהגותם של משתתפים אשר התבקשו להרוויח כסף במסגרת משחק הימור בעודם חשים אחריותיות כלפי גורם אחר (Brockner, Rubin and Lang, 1981). נמצא כי הנבדקים נטו לאמץ את האסטרטגיות של הקהל שלהם: אלה שידעו כי הקהל השופט אותם הוא שמרן נהגו בזירות, ואלה שידעו כי הקהל השופט אותם נוטה להסתכן התנהגו בחופשיות רבה יותר.

כאשר דעותיו של הקהל הבוחן אינן ידועות ומקבל ההחלטות טרם גיבש את עמדתו, הדבר מביאו שלא להיות מקובע למחויבויות כלשהן. במצב זה מקבלי ההחלטות נוטים להפעיל ביקורת עצמית מפותחת מאוד. הם חושבים בצורה מורכבת יותר, המביאה בחשבון כמה נקודות מבט על הנושא, ומנסים להעריך התנגדויות אפשריות שיביע הגורם השופט את החלטותיהם (Tetlock, Skitka and Boettger, 1989). הטיות קוגניטיביות כגון "תופעת הקונצנזוס הכוזב" ("false consensus effect"), המתארת את נטייתם של אנשים לחשוב כי לאחרים דעות דומות לשלהם, מרמזות על כך שאנשים נוטים להשליך את דעותיהם שלהם על הקהל הבוחן אותם (Ross, Greene and House, 1977).

ביקורתיות ומחשבה עצמית יועצמו כאשר מקבלי ההחלטות ידעו, קודם לגיבוש עמדותיהם, כי אף על פי שדעותיו של הקהל הבוחן אותם ואשר כלפיו יישאו באחריות אינן ידועות, הוא מוכר כמי שמעריך דייקנות, מעוניין בתהליך ולא בתוצאות הסופיות, ונתפס כדמות שיש לה לגיטימציה לשאול ולדרוש לגבי העומד מאחורי ההחלטות שיתקבלו.

יש להבחין גם בין אחריותיות לפני קבלת ההחלטה (pre-decisional accountability) לבין אחריותיות לאחריה. נמצא כי בעוד אחריותיות לאחר קבלת ההחלטה מגבירה את המחויבות לפעולות קודמות שהניבו הפסדים, אחריותיות לפני קבלת ההחלטה מחלישה את המחויבות, בייחוד כאשר אנשים

חשים אחריות כלפי התהליך שבמסגרתו קיבלו החלטות במקום כלפי התוצאות של החלטותיהם (Simonson and Staw, 1992).

באשר לתנאים שבהם תשפיע האחריות בצורות שונות על הטיות קוגניטיביות, נמצא כי אחריות לפני קבלת ההחלטה בפני קהל אשר דעותיו אינן ידועות מובילה לשיפור בסוגים מסוימים של שיפוט בכך שהיא גורמת למקבל ההחלטות להשקיע מאמץ בהצדקת תהליך קבלת ההחלטות שלו ולבקר את עצמו, יותר מאשר בסיטואציות אחרות (Lerner, Goldberg and Tetlock, 1998). תצורה זו של אחריות תחליש הטיות אלה כאשר הן נובעות ממחסור בביקורת עצמית בכל הנוגע לתהליך השיפוט ומחסור יכולת להשתמש ברמזים רלוונטיים. לעומת זאת, אחריות מסוג זה תעצים את ההטיות הקיימות כאשר הפרט מבקש שלא להצטייר כלא חכם בעיני הקהל הבוחן אותו, מצב אשר יגביר את הצורך שלו לוודא כי אפשר לנמק את החלטתו, וזאת באמצעות פנייה לאופציות הקלות להצדקה (Shafir, Simonson and Tversky, 1993).

אחריות לפני קבלת ההחלטה בפני קהל אשר דעותיו אינן ידועות לא תשפיע כלל על ההטיה במקרים שבהם גם לאחר הקדשת תשומת לב נוספת לתהליך קבלת ההחלטות של הפרט, אין עולות דרכים חדשות לפתרון הבעיה.

עם זאת, על אף השפעותיו הרבות של נושא האחריות כפי שנסקרו לעיל, יש מקום לסייג ולאתגר אותן על בסיס פרגמטי, פילוסופי ואף פוליטי (Fiske, 1992). כך, למשל, יש לשאול מתי התנהגות או צורת תגובה מסוימת צריכות להיקרא הטיה, או אילו סטנדרטים ישמשו להגדרת הטיות אלה. התשובות תלויות במטרות הספציפיות שהציבו לעצמם מקבלי החלטות האחראים כלפי מישהו אחר. במילים אחרות, אחריות יכולה לשנות את הסטנדרטים שבהם אנו משתמשים כדי להגדיר השפעות מסוימות כטעויות או כהטיות.

לסיכום חלק זה, סקירתם של לרנר וטטלוק הדגישה את הטעות שבקונבנציה המוכרת שלפיה אחריות היא מזור קוגניטיבי או חברתי. המחקרים בתחום הוכיחו כי רק סוגים מסוימים של אחריות מובילים למאמץ קוגניטיבי מוגבר, וכי מאמץ זה אינו תמיד פועל לטובה אלא לעתים דווקא משפיע לרעה על תהליכי שיפוט. כמו כן הראו המחקרים כי מושגי הטוב והרע הם סובייקטיביים ותלויי הקשר. שיפוט טוב יותר או משופר תלוי באינטראקציות בין הסוגים השונים של אחריות ובכמה תכונות - הן של מקבל ההחלטה והן של מושא השיפוט.

3. תפיסת הסיכון אצל ה"אחר"

"העדפת סיכון" היא מושג המתאר את נטייתו של פרט להכריע בין אפשרות הטומנת בחובה סיכון לבין חלופה בטוחה יותר. מושג זה משמש מנבא חשוב להתנהגותו של אדם במצב המצריך נטילת סיכון כלשהו. במצבים רבים שבהם מעורבים אנשים נוספים נדרש הפרט להעריך את העדפותיהם של אחרים, ובכלל זאת את יחסם לסיכון. מחקרם של סי וובר (Hsee and Weber, 1997) מבקש לבחון סוגיה זו, בהדגישו במיוחד מצב שבו זהותם של ה"אחרים" איננה ידועה. יצוין כי אף שהתחום של היחס לסיכון נחקר רבות, מעט ידוע על האופן שבו אנשים תופסים את היחס לסיכון בקרב אחרים. החוקרים סי וובר הגדירו זאת כמטרתם המרכזית ובחנו כמה השערות מתחרות במסגרת זאת. השערות הראשונה, שנתפסה בעיניהם כבררת מחדל, הייתה כי אנשים מעריכים אחרים כבעלי העדפת סיכון דומה לשלהם. לעומת זאת, השערות השנייה הייתה שאנשים נוטים לתפוס אחרים כפחות נוטלי סיכון ביחס לעצמם.

באמצעות סדרה של ניסויים שערכו החוקרים הם מצאו כי אנשים מעריכים אחרים כמעדיפי סיכון גבוה יותר בהשוואה לעצמם. כמו כן, כפי שעולה בקנה אחד עם תורת הערך,¹ הם מצאו כי הנטייה לסיכון עלתה כאשר הבחירה מוסגרת במונחי הפסד, וכך גם הניחו וניבאו הנבדקים לגבי אחרים. בכך הופרכו שתי ההשערות: האחת, שלפיה תפיסת הסיכון אצל העצמי אינה שונה מתפיסת הסיכון אצל האחר; והשנייה, שלפיה אנשים נוטים לתפוס אחרים כפחות נוטלי סיכון בהשוואה אליהם עצמם.

בחיפושם אחר הסברים לפער בין הערכת הסיכון אצל העצמי לבין הערכת הסיכון אצל האחר גילו החוקרים כי הפער בולט יותר כאשר מדובר באחר מופשט. הפער בהערכת הסיכון לא בא לידי ביטוי כאשר הוצג לנבדקים אחר מוחשי, מפני שקל יותר להשליך את התחושות האישיות (כמו הפחד מפני ההפסד) כלפי אחר הממוסגר באופן קרוב וממשי יותר.

בהקשר זה נציין מחקר נוסף שערכו אליק ועמיתיו (Alicke et al., 1995), ובו התגלה כי לאנשים נטייה חזקה יותר לתפוס את עצמם באופן אוהד יותר בהשוואה לתפיסתם את האחר, ובייחוד כאשר זהות האחר איננה ידועה ונותרת ערטילאית. משילוב שני המחקרים עולה כי ההבדל בין תנאים קונקרטיים לבין

¹ תורת הערך (prospect theory) מדגימה כי התפיסה הסובייקטיבית של רווח והפסד איננה מבוססת על מודל נורמטיבי רציונלי וכי האדם חווה הפסד של סכום מסוים ככואב יותר מתפיסתו את ההנאה מרווח של אותו סכום עצמו (Tversky and Kahneman, 1974). כתוצאה מכך נוטה האדם להימנע מסיכון במסגור של רווחים ולחפש סיכון במסגור של הפסד.

תנאים ערטילאיים שופך אור על הניסיון לנבא מראש צורות שיפוט של הפרט, המתבססות לרוב על שני מקורות מידע: תחושותיו האישיות של הפרט, המתבטאות למשל ביחסו האישי לסיכון; ותפיסות לגבי פועלו של האחר, המתבטאות למשל בניסיון להעריך כיצד ינהג האחר בסיטואציות הטומנות בחובן סיכון. גם כאן, היחס בין שני מקורות המידע האלה תלוי, בין שאר גורמים, בשאלה אם האחר הוא מוחשי או ערטילאי. מידע אישי הפך לדומיננטי יותר כאשר האחר היה קונקרטי, וסוג המידע השני על תפיסת פועלו של האחר הפך לרלוונטי כאשר זהותו נותרה ערטילאית.

ג. שאלת המחקר והשערות

רשימת המאורעות הרי הגורל, "המקרים ששינו את פני ההיסטוריה", היא אינסופית. אך בין כל הגורמים שחוללו תמורות פתאומיות במהלך ההיסטוריה, תוצאותיהן של המלחמות היו נתונות פחות מכול ביד המקרה. לאמתו של דבר, לתבונה הייתה השפעה רבה יותר מאשר למזל העיוור על תוצאתן של המלחמות שהשפיעו במידה הגדולה ביותר על ההיסטוריה האנושית. המחשבה היוצרת קבעה לא פעם הרבה יותר מאשר גילויי גבורה; יתר על כן, השפעתה עלתה אפילו על זו של מנהיגות ברוכת כשרון. רבים נתפסו למנהג הרומנטי לייחס להבזק של השראה בשעת הקרב את מה שהיה למעשה פרי של זרעים שנזרעו זמן רב לפני כן (לידל-הארט, 1985 [1944]).²

באחת משיחותיו של ההיסטוריון לידל-הארט עם לויט ג'ורג' הדגיש לפניו האחרון שההבדל העיקרי בין מנהיג פוליטי בעל שיעור קומה לפוליטיקאי מדרגה שנייה, טמון בכך שהראשון נזהר מלהשמיע הכרזות חד-משמעיות שאפשר יהיה להפריכן לאחר מכן, כי בכך הוא עלול להיכשל בטווח הארוך.

השילוב בין שני הקטעים שלעיל ממחיש את נושא המאמר ואת שאלת המחקר. בעוד הקטע הראשון מרמז על הבעייתיות הטמונה בתופעת הטיית השיפוט בדיעבד ועל פוטנציאל הפגיעה שלה באופן שבו אנו תופסים את העבר ומנסים ללמוד ממנו כדי להפיק את המרב, הקטע השני עשוי לרמז על השלכה אפשרית על אדם הנמצא כפוף לגורם שופט הניחן בהטיה זו.

² בזיל הנרי לידל-הרט (1895-1970), היסטוריון צבאי ואסטרטג בריטי. להגותו נודעה השפעה רבה על תורת הלחימה בכלל ועל לוחמת השריון במאה העשרים בפרט.

1. שאלת המחקר

כאמור בפרק התיאורטי, מושג הטיית השיפוט בדיעבד מוגדר כתופעה פסיכולוגית שבה פרטים מעריכים יתר על המידה את ההסתברות שהיו מעניקים להתרחשות תוצאה מסוימת של אירוע, לאחר שנודע להם כי זה כבר התקיים. הספרות המחקרית עוסקת אמנם בהרחבה בתופעה, אך עושה זאת מנקודת המבט של האדם הניחן בהטיה. במאמר זה אנו מבקשים לבחון את הדברים באור אחר ולבדוק: **האם אנשים צופים כי הגורם השופט אותם יחזיק בידע בדיעבד על תוצאות בחירותיהם או החלטותיהם, ומושפעים מכך? זוהי שאלת המחקר העומדת במוקד מאמר זה.** במילים אחרות, האם הגורם הנמצא בעמדת קבלת החלטות מושפע מכך שהגורם השופט אותו עושה זאת לאחר היוודע לו תוצאות החלטותיו או בחירותיו? השפעה ממשית של תופעה זו על מקבלי החלטות עשויה לפגוע בשיקולים המקצועיים והענייניים שלהם ולגרום להם להתכנס בעמדת מגננה, שבה הרצון להימנע מנשיאה באשמה ממלא תפקיד עיקרי. חשיבה כזו עלולה להוביל את מקבלי ההחלטות להימנע ככל האפשר מנטילת סיכונים בגלל החשש מתוצאה שלילית. כך, למשל, יימנע רופא מלקחת סיכון ולבצע בשעת ניתוח פעולה שעשויה להציל חיים רק בגלל החשש שתוצאת הפעולה עלולה להיות שלילית, ושפעולתו תישפט על פי תוצאה זו ולא על פי השיקולים שהנחו אותו כאשר החליט לבצע את הפעולה.

כפי שטטלוק ועמיתיו הוכיחו במחקרם, כאשר דעותיו של הקהל הבוחן ידועות וקודם שמקבל ההחלטה מגבש את עמדתו, מקבל ההחלטות נוטה לקונפורמיזם (Tetlock, 1983) ולא ימוץ דעות קרובות לאלה של הקהל כדי לזכות באהדתו. מכאן עולה אפוא שאף שדעותיו של הגורם השופט **אינן ידועות**, עצם היותו של הגורם הנתון לשיפוט כפוף להכרעת שופט בעל ידע בדיעבד על תוצאות הבחירה עלול להוביל לתוצאה דומה. יתרה מזאת, אין מדובר בהכרח על שיפוט על סמך ידע בדיעבד כי אם על עצם הציפייה לשיפוט על סמך ידע בדיעבד והשפעותיה על קבלת ההחלטות של הפרט.

שתי שאלות נוספות נגזרות מהשאלה המרכזית לעיל: האחת, האם אנשים הניצבים לפני החלטה ונתונים לסמכותו של שופט הנמצא בעמדת שיפוט בדיעבד נוטים לנהוג באופן שמרני יותר? והשנייה, האם אנשים הניצבים לפני החלטה ונתונים לסמכותו של שופט אשר אינו נמצא בעמדת שיפוט בדיעבד (כאשר הוא מבצע את שיפוטו ללא ידיעת תוצאות ההחלטה) מתנהגים בחופשיות רבה יותר, המשלבת בתוכה גם נטייה גוברת ללקיחת סיכון?

2. השערת המחקר

מאחר ששאלות המחקר שלעיל לא נידונו בספרות המחקר הקיימת בנושא הטיית השיפוט בדיעבד, הכלי המתודולוגי אשר בחרנו כדי לנסות ולהשיב לראשונה על שאלות אלה הוא ניסוי אמפירי בקבלת החלטות לגבי הפוטנציאל להרוויח סכומי כסף. השערות המחקר בעבודה זו נגזרות ישירות משאלות המחקר, וייבחנו באמצעות בדיקת הנטייה של אנשים לסיכון בשלושה מצבים שונים. המניפולציה המחקרית שבוצעה בו היא סוגיית אפיון הגורם השופט את החלטות הנבדקים בשיפוט בדיעבד.

השערת המחקר היא שאנשים הנתונים לשיפוטו של אדם בעל סמכות ענישה, ואשר ידוע כמחזיק בידע בדיעבד, נוטים להיות שמרנים יותר באופן קבלת החלטותיהם בהשוואה לאלה הנתונים לשיפוטו של אדם בעל סמכות ענישה אשר אינו חשוף לידע זה. ההשערה נבדקת באמצעות הפער בנטילת סיכון מצד המשתתפים בשתי הקבוצות. ההנחה היא כי במקרה הראשון תתבטא שמרנות זו בפנייה גוברת של הנבדקים לאופציה ודאית ובהעדפתה על פני אופציה הכוללת סיכון.

אם מחקר זה יצביע על כך שאנשים הנתונים במצב זה נוטים לשמרנות, לפחות בהשוואה לאנשים אשר אינם נתונים במצב זה, הרי שהדבר יוכל להעיד כי לשיפוט בדיעבד של גורם הנמצא בעמדת השיפוט יש השפעה ממשית על התנהגותו של גורם אחר הנמצא בעמדת קבלת החלטות. בכך כאמור גובר הפוטנציאל לפגיעה במקצועיות ובאובייקטיביות של קבלת ההחלטות, וכאן טמונה החשיבות של השערה זו ועולה תרומתה להבנת התופעה הנחקרת.

3. שיטת הניסוי

בחרנו בשיטת המחקר האמפירית. לצורך כך ערכנו ניסוי מבוקר שהועבר באופן פרטני באמצעות מצגת בת שלושה שלבים לכל אחד מהנבדקים שהשתתפו בו. את הנתונים שאספנו ניתחנו באופן כמותי. הניתוחים הסטטיסטיים בוצעו באמצעות תוכנת SPSS. הניסוי נערך בארבעה סבבים במהלך החודשים מאי ויוני 2010 בקרב 81 סטודנטים באוניברסיטה העברית בירושלים, בקמפוס הר הצופים. בניסוי השתתפו 41 נשים ו-40 גברים בגיל ממוצע של 25.8 שנים.³

³ תחילה השתתפו בניסוי 41 גברים, אולם אחד הוצא מהמדגם כיוון שלא האמין לתנאי הניסוי וביצע אותו מתוך ספקנות.

הנבדקים חולקו אקראית לשלוש קבוצות: עשרים נבדקים הוקצו לקבוצת הבקרה, והיתר (N=61) התחלקו בין שתי קבוצות הניסוי. הניסוי בדק את אופן קבלת ההחלטות של הנבדקים לגבי סכומי כסף שהם יכולים להרוויח לכיסם הפרטי. הנבדקים התיישבו מול מחשב ובו מצגת המתארת את מהלך הניסוי ואת הנדרש מהם לעשות במהלכו. בד בבד עם המעבר בין עמודי המצגת קיבלו הנבדקים הסברים בעל פה מאת הנסיין, באופן אחיד לכל אחד ממשתתפי הניסוי. נאמר להם כי תחילה יועברו ההוראות "על יבש" ורק לאחר מכן יבצע הנבדק את הניסוי בפועל.

בשלוש הקבוצות היו הוראות הפתיחה זהות. עם היכנסו של הנבדק לחדר נאמר לו כי בניסוי משתתף שחקן נוסף היושב בחדר אחר וכי חלוקת התפקידים בין שניהם תיעשה באופן אקראי באמצעות שליפת פתק מקופסה. בקופסה נמצאו שני פתקים מקופלים שעל שניהם הכיתוב "משקיע", אולם לנבדק נאמר כי על האחד כתוב "משקיע" ועל האחר כתוב "שותף". אם כן, הנבדק שביצע את הניסוי מילא תמיד את תפקיד המשקיע. נאמר לו כי תפקיד השותף יובהר לו בהמשך. בשלב זה נאמר לנבדק המשקיע כי הוא מתחיל את הניסוי עם 50 שקלים, המתחלקים שווה בשווה בינו לבין ה"שותף" הנמצא בחדר השני (כלומר 25 שקלים לכל אחד). כמו כן נאמר לו כי עליו לבחור בין שתי אפשרויות: לשמור על 50 השקלים או להשקיע את הכסף באפיק נושא סיכון, שבו יש הסתברות של 50% לקבל 20 שקלים והסתברות זהה לקבל 80 שקלים.⁴ נאמר לנבדק המשקיע כי בסוף הניסוי יתחלק הסכום בכל מקרה שווה בשווה בינו לבין השותף, ללא קשר לבחירתו.⁵ הובהר למשקיע כי הוא מקבל החלטות עבור הסכום המשותף שלו ושל שותפו לניסוי.

כמה הערות מקדימות באשר לניסוי עצמו. אף שנאמר לנבדקים כי קיים שחקן נוסף המשחק כשותף ונמצא בחדר אחר, לא הייתה דמות אמיתית כזו שהתחלפה בין נבדק לנבדק. החלטותיו של ה"שותף" התקבלו אקראית על ידי הנסיין. הגרלת התפקידים המדומה שהתבצעה בתחילת הניסוי בין המשקיע לשותף נועדה לשכנע את הנבדק בקיומו של השותף.

קבוצות הניסוי כללו רכיבים נוספים שנועדו לבחון את השפעת השיפוט בדיעבד על המשתתפים. קבוצת הניסוי "ללא שיפוט בדיעבד" (no HSK) נועדה לבחון את קבלת ההחלטות של הנבדק המשקיע כאשר הגורם השופט אותו אינו חשוף לידע בדיעבד. קבוצת הניסוי "שיפוט בדיעבד" (with HSK)

⁴ התחוללות בשתי האופציות שוות.

⁵ מדובר בסכומי כסף אמיתיים אשר נכנסו לכיסם הפרטי של הנבדקים, והנושא הוסבר במהלך הניסוי.

בחנה את קבלת ההחלטות של הנבדק המשקיע כאשר הגורם נתון לשיפוט של גורם החשוף לידע בדיעבד.

גרסה A: בקרה

הוראות הפתיחה של הניסוי זהות לאלו שהובאו לעיל. אחרי שהכריע הנבדק בין האופציה הוודאית לאופציה בעלת הסיכון יצא הנסיין מהחדר כדי לעדכן את השותף בבחירה, לכאורה, ואחר כך חזר לחדר הניסוי. אם החליט הנבדק להשקיע את הכסף בוצעה ההגרלה, ובה שלף הנבדק אחד משני הכדורים שנמצאו בקופסה. על האחד היה כתוב 80 שקלים ועל השני - 20 שקלים. תוצאת ההגרלה נחשפה הן לפניו והן לפני השותף באמצעות הנסיין. לסיום חושב סכום הזכייה של הנבדק המשקיע, ונלקחו פרטיו האישיים לצורכי המחקר.

תרשים 1: גרסה A

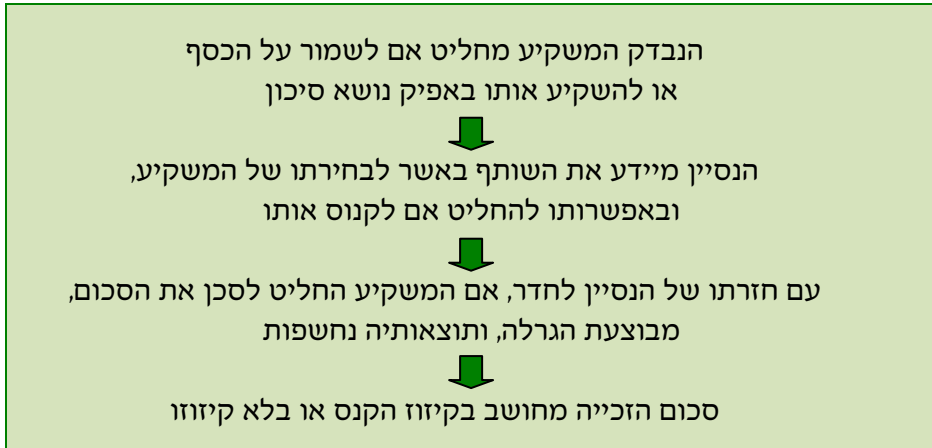


גרסה B: ללא שיפוט בדיעבד

הוראות הפתיחה של הניסוי זהות לאלו שהובאו לעיל, אך בגרסה זו נאמר לנבדק גם כי אחרי שיחליט על אפיק ההשקעה, ובטרם תתבצע ההגרלה (אם יבחר באפיק המסוכן), תינתן לשותף האפשרות להחליט אם לקנוס את הנבדק בסכום של 10 שקלים (סכום זה יופחת רק מסכום הזכייה של הנבדק ולא יועבר לידי

השותף). לאחר שהנסיין חזר לחדר הוא הודיע למשקיע אם השותף החליט לקנוס אותו. בשלב הבא, אם החליט להשקיע את הסכום, בוצעה ההגרלה, ותוצאותיה נחשפו לפניו ולפני השותף. לסיום חושב סכום הזכייה של הנבדק המשקיע, ונלקחו פרטיו האישיים לצורכי המחקר.

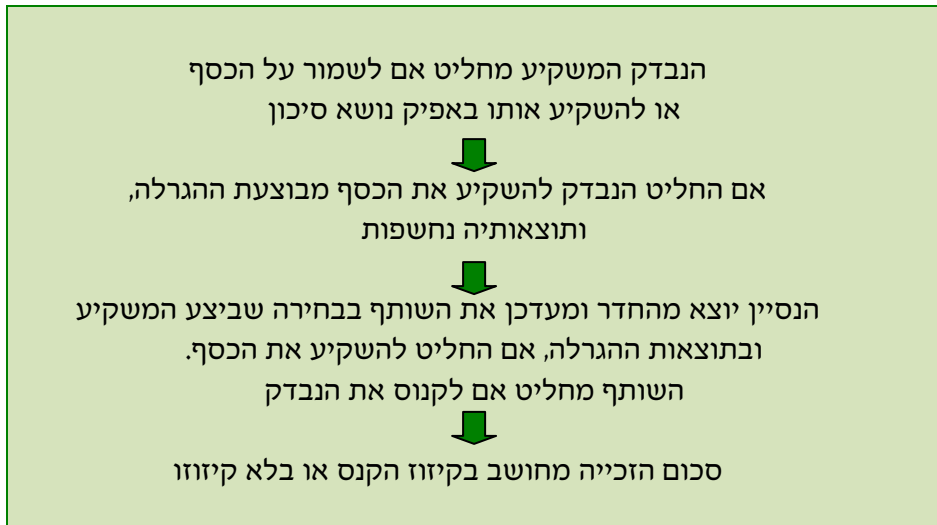
תרשים 2: גרסה B



גרסה C: עם שיפוט בדיעבד

הוראות הפתיחה של הניסוי זהות לאלו שהובאו לעיל, אך בגרסה זו נאמר לנבדק כי אחרי שיחליט על אפיק ההשקעה ואחרי שתתבצע ההגרלה (אם יבחר באפיק המסוכן) תינתן לשותף האפשרות להחליט אם לקנוס אותו בסכום של 10 שקלים. אחר שהחליט הנבדק אם להשקיע את הכסף בוצעה ההגרלה מיד, ותוצאותיה נחשפו לפניו ולפני השותף באמצעות הנסיין. גרסה זו נבדלת מקודמתה בכך שהשותף החליט אם לקנוס את הנבדק אחרי שידע לא רק מה הייתה בחירתו של הנבדק (אם לשמור על סכום הכסף או להשקיע אותו) אלא גם מהן תוצאות ההגרלה. בשתי קבוצות הניסוי ביצע הנבדק המשקיע את בחירתו כאשר ידע מראש איזה מידע יהיה בידי השותף כאשר יחליט אם לקנוס.

תרשים 3: גרסה C



כל ניסוי כלל שני סבבים של אותה גרסת ניסוי, והנבדק המשקיע לא ידע זאת מראש. לאחר כל סיבוב נשאל הנבדק בגרסאות B ו-C מדוע חשב כי שותפו לניסוי החליט לקנוס אותו או שלא לקנוס אותו. הנסיין תיעד את הסברי הנבדקים והם שימשו בסיס לניתוח תוכן (ראו להלן) שהשלים, כאמור, את הניתוח הכמותי. ההסברים שסיפקו הנבדקים קודדו על פי קטגוריזציה מסוימת ונועדו לפתוח צוהר לתהליך המחשבתי שהם עברו, אשר הובילם בסופו של דבר לבחירותיהם המסוימות, ואשר לא התבטא בהכרח בניתוח בחירותיהם הסופיות בלבד.

ד. ממצאים - תיאור המדגם וניתוח כמותי

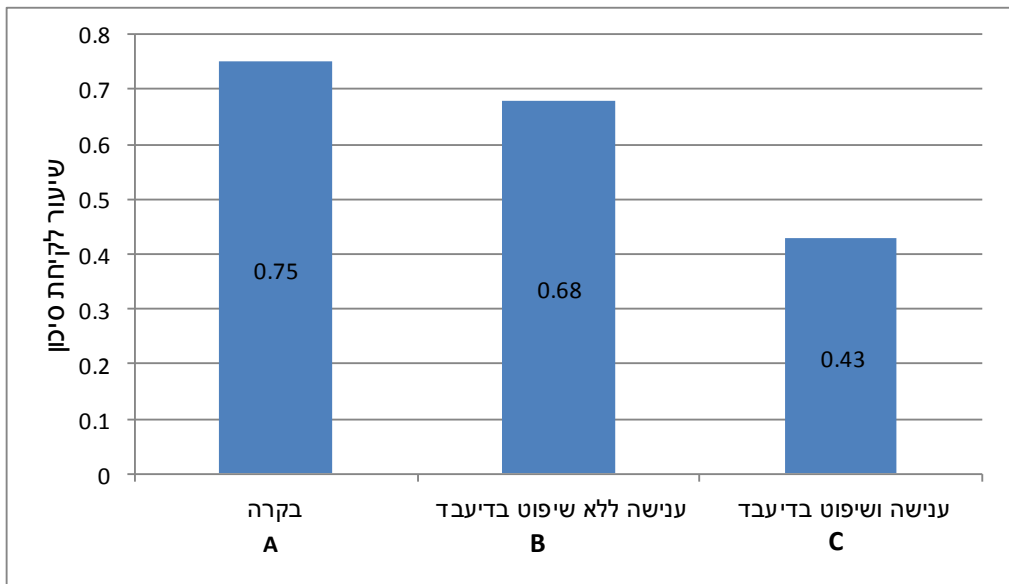
1. תיאור המדגם

בניסוי השתתפו כאמור 81 נבדקים, 41 נשים ו-40 גברים, בגיל ממוצע של 25.8 שנים. קבוצה A (בקרה) כללה 20 נבדקים, קבוצה B (ללא HSK) ועם ענישה) כללה 31 נבדקים וקבוצה C (עם HSK ועם ענישה) כללה 30 נבדקים. הנבדקים הגיעו ממגוון תחומי לימוד ובעיקר ממדעי החברה וממדעי הרוח.

2. ניתוח כמותי

בתרשים 4 אפשר לראות כי בקבוצת הבקרה (A) בחרו 75% מהנבדקים באופציית ההגרלה; בקבוצה ללא שיפוט בדיעבד (B) בחרו 68% באופציית ההגרלה; ואילו בקבוצה עם שיפוט בדיעבד (C) בחרו 43% באופציית ההגרלה. ההבדלים בין שלוש הקבוצות מובהקים ($\chi^2(2) = 6.139, p = 0.046$). מכאן שבעוד בקבוצות A ו-B בחרו רוב הנבדקים באופציית ההגרלה, בקבוצה C התהפכה המגמה והרוב בחרו באופציה הוודאית, כפי שצפינו בהשערת המחקר. העובדה שכמעט אין הבדל בין הנטייה לסיכון בקרב קבוצת הבקרה ובקרב הקבוצה ללא השיפוט בדיעבד עשויה ללמד כי אפשרות הענישה כשלעצמה אינה משנה משמעותית את התנהגות הנבדקים.

תרשים 4: שיעור לקיחת הסיכון של נבדקים בקבוצות הניסוי השונות



כאשר משווים רק את קבוצות הניסוי המתייחסות לשיפוט בדיעבד (B) ו-C ניתן לראות בבירור את היפוך המגמה בין קבוצה B, שבה נטו רוב הנבדקים לסיכון (67.7% - סיכון, 32.3% - ודאות), לעומת קבוצה C, שבה נטו הרוב לאפשרות הוודאית (43.3% - סיכון ו-56.7% - ודאות). הנתונים מצביעים על מובהקות סטטיסטית גבולית ($\chi^2(1) = 3.682, p = 0.055$) ומחזקים את

השערת המחקר, שלפיה אנשים הנתונים לשיפוטו של אדם בעמדת שיפוט בדיעבד ובעל סמכות ענישה נוטים להיות שמרנים יותר בבחירותיהם.

כדי לבחון את השפעת הגורמים הנוספים (גיל ותחום לימוד) על בחירות הנבדקים בוצעה רגרסיה לוגיסטית על נתוני בחירות הנבדקים בקבוצות B ו-C, שכללו 61 נבדקים בסך הכול (31 נבדקים בקבוצה B ו-30 נבדקים בקבוצה C). תוצאות הרגרסיה מוצגות בלוח 1. ניכר כי שלושת הגורמים משפיעים באופן מובהק על נטיית הנבדקים לקחת סיכון. מודל הרגרסיה הלוגיסטית מובהק ($\chi^2(3) = 13.024, p = 0.005$, Nagelkerke $R^2 = 0.257$).

לפי המודל, הנטייה של הנבדקים בקבוצה C לקחת סיכונים הייתה קטנה במובהק מזו של הנבדקים בקבוצה B ($p=0.036$, $OR=0.292$). לעומת זאת, לגיל ולתחום הלימוד הייתה השפעה הפוכה: ככל שהמשתתף היה מבוגר יותר כך הנטייה לסיכון גברה ($p=0.037$, $OR=1.195$); לנבדקים מהחוג לפסיכולוגיה, ובעיקר לנבדקים מהחוגים לכלכלה ולמנהל עסקים, הייתה נטייה גדולה יותר ללקיחת סיכון מאשר לנבדקים מחוגי הלימוד האחרים ($p=0.054$, $OR=2.290$).

לוח 1: מודל רגרסיה לוגיסטית עבור בחירות הנבדקים

יחס סיכויים	B	
.292	-1.233* (.589)	אפשרות ענישה עם שיפוט בדיעבד (C)
1.195	.178* (.087)	גיל
2.290	.828* (.430)	תחום לימוד
.058	-2.847 (2.223)	קבוע
	13.024**	χ^2
	.257	Nagelkerke R^2
	61	מספר הנבדקים

* $p < .05$, ** $p < .01$

ה. דיון

ממצאי המחקר תומכים בהשערת המחקר העיקרית: אנשים הנתונים לשיפוט של אדם בעל ידע בדיעבד על תוצאות החלטותיהם נוטים להירתע מסיכון יותר מאלה הנתונים לשיפוט של אדם אשר אינו חשוף לידע זה. הפער שנרשם בנטילת הסיכון מצד הנבדקים בין שתי הקבוצות הדגים זאת היטב. **המסקנה העיקרית של המחקר היא אפוא כי המחשבה על השיפוט בדיעבד של גורם הנמצא בעמדת שיפוט משפיעה באופן ממש על התנהגותו של גורם אחר הנמצא בעמדת קבלת ההחלטות ונתון למרותו.** כמו כן, נראה כי תנאי השונים של הניסוי (לפי גרסאות B ו-C) השפיעו הן על אופן החשיבה והן על צורת המסגור של הדילמה בקרב מקבלי ההחלטות. כאמור, הנבדקים בקבוצה B קיבלו את החלטותיהם כאשר ידעו שהגורם השופט אותם עושה זאת על בסיס עצם ההחלטה ולא על בסיס התוצאה (שאינה ידועה עדיין), דבר אשר הניע אותם להניח כי סנקציית הקנס מצדו של הגורם השופט תמומש במקרים של אי-בחירה בחלופה המועדפת עליו; היעדר ידיעה לגבי העדפתו הביא להתפלגות המשקפת את ניחושי הנבדקים לגביה בשילוב העדפתם שלהם. גם הנבדקים בקבוצה C נאלצו לנחש את העדפתו של השחקן השני ולשלב זאת בבחירתם תוך כדי ניסיון להימנע מענישה, אך במקרה זה הם ידעו שהגורם השופט אותם עושה זאת על בסיס ידיעתו הן את ההחלטה והן את התוצאה. את הגברת הרתיעה מהחלופה המסוכנת במקרה זה אפשר להסביר בכך שהנבדקים העריכו כי התוצאה עשויה להכתיב שיפוט שונה מהשיפוט ללא ידיעת התוצאה (קרי, שיפוט בדיעבד), והחלופה הכוללת את האפשרות לתוצאה שלילית העשויה להשפיע על מתן עונש הפכה מרתיעה יותר משהייתה בקבוצה B. יתרה מכך, בחירה באופציה הבטוחה נתפסת כסבילה יותר מבחירה בהגרלה, הנתפסת כאקטיבית יותר. אנשים נוטים להאשים את עצמם ולהתחרט יותר על תוצאה שלילית שנגרמה מעשייה מאשר על תוצאה שלילית שנגרמה מאי-עשייה (Baron and Ritov, 1994). בדומה לכך הם מצפים שהפסד יחסי הנגרם מאי-עשייה יכעיס את האחר פחות מאשר הפסד יחסי הנגרם מעשייה (Gilovich and Medvec, 1995).

קבוצת הבקרה (A) מספקת אינדיקציה להשפעת סמכות הענישה בלבד. בהיעדר השפעת שיפוט בדיעבד של הגורם השופט ובהיעדר סמכות ענישה, אפשר היה להניח כי יתקיים פיזור שוויוני בין נטיות הנבדקים לסיכון ולשמרנות. עם זאת, על פי תורת הערך סביר כי הנבדקים בקבוצת הביקורת ייטו לבחירה באופציה הבטוחה, שכן תוחלת התועלת זהה בשתי האופציות. הלכה למעשה לא נרשם פיזור שוויוני בין אופציית ההגרלה לבין האופציה

הוודאית, ורובם המכריע של הנבדקים בחרו באפיק נושא הסיכון. הסבר אפשרי טמון בכך שהנבדקים לא הושפעו משום סנקציה מצדו של הגורם השופט, שכן זה אופייני כפסיבי וכנעדר כל סמכות ענישה. עובדה זו הביאה את הנבדקים להתנהג בחופשיות ואף הגבירה את נטייתם ליטול סיכונים. הממצאים הללו, שבהם ניכרת נטייה ללקיחת סיכון למרות מסגור הרווח של הסיטואציה, אינם מתיישבים עם עבודותיהם של טברסקי וכהנמן ועם תורת הערך. הסבר אפשרי טמון בכך שרווח של 20 אינו נמוך דיו כדי להביא לדחייה. עם זאת, בניגוד לצפוי, הוספת סמכות ענישה לסיטואציה (B) לא הביאה לירידה מובהקת סטטיסטית בנטייה לסיכון.

1. זיקה לספרות

מאחר שהספרות המחקרית הקיימת בנושא מתמקדת בפרט המאופיין בהטיית השיפוט בדיעבד ואינה כוללת עיסוק בשאלת המחקר הנוכחית של עבודה זו, יש במסקנה העיקרית של המחקר כדי לשפוך אור חדש על הבנת התופעה ועל השלכותיה; במקרה זה, בכל הקשור לפרטים אשר אינם מאופיינים בהטיה זו אולם מושפעים ממנה.

כפי שהודגם בחלק התיאורטי, אחת הנגזרות העיקריות של נושא האחריות טמונה בהשפעתה על צורת ההתנהגות של הפרט מקבל ההחלטות הכפוף למדרג סמכות שלו הוא מחויב לתת דין וחשבון. בכך יש לאחריות חלק, ישיר או עקיף, בהטיות קוגניטיביות המתרחשות בעקבות כך בקרב מקבל ההחלטות. במסגרת הניסוי שנוערך התבטאה סוגיית האחריות במערכת היחסים שבין מקבל ההחלטה (ה"משקיע") לבין הגורם השופט את ההחלטה (ה"שותף"), אשר לא היה גלוי לו. ניכר כי עצם קיומו של "אחר" השפיע על התנהגותו של מקבל ההחלטות הלכה למעשה, אולם באופן שונה בכל אחת מקבוצות הניסוי (B ו-C). הנטייה לשמרנות או לנטילת סיכון בשני המצבים הוכיחה כי מקבל ההחלטות היה מודע לעובדה כי הפרט השופט אותו והמחזיק בסמכות הענישה נתון או לא נתון לשיפוט בדיעבד והביא זאת בחשבון בעת תהליך קבלת ההחלטות שלו. באופן דומה לממצאים שהוצגו במאמרם של טטלוק ועמיתיו (Tetlock, 1983), אשר הראו שכאשר דעותיו של הקהל הבוחן ידועות למקבל ההחלטה קיימת נטייה לקונפורמיזם וכן לניסיון לאמץ דעות קרובות כדי לזכות באהדתו, כך גם הניסוי הנוכחי הוכיח כי ידיעה מוקדמת לגבי אופיו של גורם השיפוט משפיעה על מקבל ההחלטות בבחירותיו. כאמור, הנבדקים אשר ביצעו את הניסוי בתנאי C, ולפיכך היו

מודעים לעובדה כי הגורם השופט אותם (אף שלא הוגדר כך במפורש) נמצא בעמדת שיפוט בדיעבד, נטו לכיוון השמרני באופן קבלת ההחלטות שלהם.

2. מגבלות המחקר

יש להתייחס לכמה מן המגבלות של המחקר הנוכחי ובכלל זאת להסברים אפשריים נוספים לתוצאות הניסוי אשר לא נבחנו בו. כך, למשל, הסבר אפשרי לתוצאות קשור בהערכת הנבדקים את הנטייה לסיכון בקרב הגורם השופט אותם. ניתן לזהות מדרג עולה בקבוצות B ו-C באופן סיווג ה"אחר" (ה"שותף") לפי מידת המופשטות שלו: בקבוצה C ה"אחר" הוא ה"מוחשי" ביותר שכן הוא מוגדר כשותף פעיל בעל סמכות ענישה ושותף לידיעת התוצאה, לעומת ה"אחר" בקבוצה B, אשר אמנם הוא בעל סמכות ענישה אך איננו שותף לידיעת התוצאה, הוא לפיכך "מוחשי" פחות. ממצאים אלה דומים לממצאיהם של סי וובר, אשר הראו כי פרטים מעריכים יתר על המידה את הנטייה של ה"אחר" לסיכון וביתר שאת כאשר ה"אחר" הוא "מוחשי" פחות ומופשט יותר (Hsee and Weber, 1997). למרות זאת, הסבר זה סביר פחות במקרה זה היות שלמרות ההבדל בין קבוצה A, שבה השותף הוא הערטיילאי ביותר, לקבוצה B, שבה השותף "מוחשי" יותר, הנטייה לסיכון הייתה כמעט זהה בשתי הקבוצות. לפיכך נראה שלא "רמת המופשטות" של השותף היא ההסבר הסביר לממצא שלנו.

נזכיר כעת שלוש מגבלות נוספות של המחקר. האחת, לאור העובדה כי נושא זה טרם נחקר, שיטת הניסוי (כפי שפורטה בחלק שיטת המחקר) נבחרה ככלי המתודולוגי להתמודדות עם שאלת המחקר. כלי זה מאפשר לשלוט בתנאי המחקר ולהשוות בין קבוצות אשר יהיו דומות בכל התנאים פרט למשתנה הבלתי תלוי. השימוש בניסוי נועד לאפשר לחוקרים להגיע למסקנה מכלילה המתייחסת לכלל האוכלוסייה, אך פה גם טמונה חולשתו, שכן לא תמיד אפשר להשליך מתוצאות שהושגו בתנאי מעבדה ובתנאים מלאכותיים על האוכלוסייה כולה. עם זאת, יתרונותיו של הניסוי עשויים לאזן חולשה זו. ראשית, זהו ניסוי קצר ופשוט להבנה, והנבדקים שהשתתפו בו ככל הנראה הבינו אותו לאשורו וביצעו אותו בתנאים אלה. שנית, מאחר שבניסוי היה מעורב כסף של ממש שהמשתתפים גרפו לכיסם הפרטי, סביר להניח כי בחירותיהם היו אותנטיות וכמה שיותר קרובות לבחירות שהיו מבצעים גם במציאות.

המגבלה השנייה טמונה בעובדה כי ייתכן שתנאי הבידוד של הניסוי לא היו מספקים ואפשרו השפעות זרות על מהלך המחקר. כך, לדוגמה, אף שהנבדקים ביצעו את הניסוי באופן אינדיבידואלי ולאחר מכן התבקשו שלא לספר על תכניו לאחרים אשר עלולים להשתתף בו, ייתכן שבכל זאת היו נבדקים שהגיעו לבצע את הניסוי אחרי ששוחחו עליו עם אחרים, והדבר פגע באובייקטיביות ובניטרליות של תנאי הניסוי. נוסף על כך, הנסיין שהיה בחדר במהלך הניסוי, עובדה אשר יכולה הייתה להשפיע על אופן התנהלותם של הנבדקים. ייתכן כי אילו יצא הנסיין מהחדר במהלך קבלת ההחלטות, הנבדקים היו מתנהגים אחרת. כמו כן, ב"עולם הניסויים" המתקיים באוניברסיטה יש סטודנטים אשר מרבים לבצע ניסויים ומתורגלים בדינמיקות שלהם. ייתכן שאלה מגיעים מראש מצוידים באג'נדה כלשהי לגבי צורת התנהלותם במהלך הניסויים, ולכן אינם מבצעים את הניסוי בתנאים האובייקטיביים המתבקשים.

המגבלה השלישית נוגעת לשני היבטים בפן המתודולוגי של הניסוי. ראשית, כאמור, בשלוש קבוצות הניסוי השתתפו 81 נבדקים, והיה זה מדגם גדול מספיק כדי להוכיח את המגמה הברורה ואף להביא לתוצאות מובהקות סטטיסטית. עם זאת, יש מקום להרחיב את גודל המדגם כדי לבסס עוד יותר את התוצאות ולהוכיח את השערת המחקר לעיל. שנית, ייתכן שאילו סכומי הכסף שהנבדקים יכלו להרוויח או להפסיד היו גבוהים יותר, תהליך קבלת ההחלטות היה שקול ומעמיק יותר, שכן רמת הסיכון הייתה עולה במידה רבה. אילוצי תקציב והרצון לשמור על הגודל המינימלי של המדגם מנעו את הגדלת סכומי הכסף שעמדו לרשותנו לצורך ביצוע הניסוי.

3. כיוונים לעתיד

טבען של ועדות חקירה להתכנס לאחר מעשה ולבחון את מושא הבדיקה ממבט לאחור. ברור כי אי-אפשר לשנות עובדה זו, אולם ייתכן שאפשר להשפיע על התרבות הארגונית שבמסגרתה מתקיימת החקירה, ובכך למזער את השפעת השיפוט בדיעבד של הגורם השופט על מקבלי ההחלטות. בהקשר זה, בחינת הדברים מנקודת המבט הראשונית שבה נמצאו מקבלי ההחלטות היא זו שצריכה להנחות את הגורם השופט. תהליך מעין זה יסייע בשיפוט המתבסס על בחינת קבלת ההחלטות מנקודת מבט אובייקטיבית, וישקף ככל האפשר את הנתונים כפי שהופיעו "בזמן אמת". המטרה העיקרית בכך היא הימנעות מייחוס חשיבות מרכזית לתוצאה הסופית. ניתן לבחון כיוון זה בניסוי המשך שבו תשתתף קבוצת נבדקים בעלת מאפיינים דומים לאלה של קבוצת השיפוט בדיעבד (קבוצה C), אך בניסוי זה יודגש לנבדקים כי אף שהגורם

השופט אותם חשוף לתוצאה הסופית, הם אינם נשפטים מנקודת מבט זו אלא על סמך החלטתם הראשונית בלבד. מחקר מעין זה יוכל לחדד את ההבדל בין שיפוט של בחירה לבין שיפוט של תוצאה.

כיוון מחקר נוסף הראוי לבחינה הוא הקשר בין למידה לבין שיפוט בדיעבד. כאמור, תופעת השיפוט בדיעבד מצמצמת את תהליך הלמידה בהביאה את הפרט להישען ברובו על עצם ידיעת התוצאה. בכך היא מסיטה אותו מבחינה של האירוע בראייה רחבה המתחשבת גם בפרטים הקטנים, הרלוונטיים להבנת התמונה השלמה ולחיזוק היכולת ללמוד ממנה. מחקר עתידי בנושא יוכל לבדוק לעומק תחום זה ולבחון דרכים למיתון אפקט ההשפעה ולחיזוק יכולת הלמידה.

רשימת מקורות

הראל, עמוס, 2010. "המשט לעזה - דוח איילנד: צה"ל 2010 דומה באופן מדאיג לצה"ל של מלחמת לבנון השנייה", **הארץ**, 17.7.2010.

לידל-הארט, בזיל הנרי, 1985 [1944]. **מדוע איננו לומדים מההיסטוריה?**, בתרגום יורם שדה, תל אביב: מערכות.

Alicke, Mark D., M. L. Klotz, David L. Breitenbecher, Tricia J. Yurak, and Debbie S. Vredenburg, 1995. "Personal Contact, Individuation, and the Better than Average Effect", *Journal of Personality and Social Psychology* 68: 804-825.

Arkes, Hal R., Thomas J. Guilmette, David Faust, and Kathleen Hart, 1988. "Eliminating the Hindsight Bias", *Journal of Applied Psychology* 2: 305-307.

Baron, Jonathan, and Ilana Ritov, 1994. "Reference Points and Omission Bias", *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 59: 475-498.

Baumeister, Roy F., and Mark R. Leary, 1995. "The Need to Belong: Desire for Interpersonal Attachments as a Fundamental Human Motivation", *Psychological Bulletin* 117 (3): 497-529.

Bernstein, Daniel M., Cristina Atance, Geoffrey R. Loftus, and Andrew Meltzoff, 2004. "We Saw It All Along: Visual Hindsight Bias in Children and Adults", *Psychological Science* 15: 264-267.

Birch, Susan A. J., and Daniel M. Bernstein, 2007. "What Kids Can Tell Us About Hindsight Bias: A Fundamental Constraint on Perspective-Taking?", *Social Cognition* 25: 98-113.

Blank, Hartmut, Jochen Musch, and Rüdiger F. Pohl, 2007. "Hindsight Bias: On Being Wise After The Event", *Social Cognition* 25 (1): 1-9.

Bovens, Mark, Thomas Schillemans, and Paul 't Hart, 2008. "Does Public Accountability Work? An Assessment Tool", *Public Administration* 86: (1): 225-242.

Brockner, Joel, Jeffrey Z. Rubin, and Elaing Lang, 1981. "Face-Saving and Entrapment", *Journal of Experimental Social Psychology* 17 (1): 68-79.

Chen, Serena, David Shechter, and Shelly Chaiken, 1996. "Getting At The Truth Or Getting Along: Accuracy- versus Impression-Motivated Heuristic and Systematic Processing", *Journal of Personality and Social Psychology* 71 (2): 262-275.

Day, Patricia, and Rudolf Klein, 1987. *Accountabilities: Five Public Services*, London: Tavistock.

Dubnick, Melvin J., and Jonathan B. Justice, 2004. "Accounting for Accountability", Annual Meeting of the American Political Science Association, 2 (5).

Erdfelder, Edgar, and Axel Buchner, 1998. "Decomposing the Hindsight Bias: A Multinomial Processing Tree Model for Separating Recollection and Reconstruction

in Hindsight", *Journal of Experimental Psychology: Learning, Memory and Cognition* 24: 387-414.

Fischhoff, Baruch, 1975. "Hindsight $\neq$ Foresight: The Effect of Outcome Knowledge on Judgment under Uncertainty", *Journal of Experimental Psychology: Human Perception and Performance* 1: 288-299.

Fiske, Susan T., 1992. "Thinking Is Doing: Portraits of Social Cognition from Daguerreotype to Laser Photo", *Journal of Personality and Social Psychology* 63: 877-889.

Gilovich, Thomas, and Victoria H. Medvec, 1995. "The Experience of Regret: What, When, and Why", *Psychological Review* 102: 379-395.

Harley, Erin M., 2007. "Hindsight Bias in Legal Decision Making", *Social Cognition* 25 (1): 48-63.

Hawkins, Scott A., and Reid Hastie, 1990. "Hindsight: Biased Judgments of Past Events after the Outcomes Are Known", *Psychological Bulletin* 107 (3): 311-327.

Hsee, Christopher K., and Elke U. Weber, 1997. "A Fundamental Prediction Error: Self-Others Discrepancies in Risk Preference", *Journal of Experimental Psychology: General* 126 (1): 45-53.

Lerner, Jennifer S., Julie H. Goldberg, and Philip E. Tetlock, 1998. "Sober Second Thought: The Effects of Accountability, Anger, and Authoritarianism on Attributions of Responsibility", *Personality and Social Psychology Bulletin* 24 (6): 563-574.

Lerner, Jennifer S., and Philip E. Tetlock, 1999. "Accounting for the Effects of Accountability", *Psychological Bulletin* 125 (2): 255-275.

Mulgan, Richard, 2000. "'Accountability': An Ever Expanding Concept", *Public Administration* 78 (3): 555-573

Pennington, Donald C., 1981. "Being Wise After The Event: An Investigation of Hindsight Bias", *Current Psychological Research* 1: 271-282.

Pohl, Rüdiger F., 2004. "Hindsight Bias", in Idem (ed.), *Cognitive Illusions: A Handbook on Fallacies and Biases in Thinking, Judgment and Memory*, Hove UK: Psychology Press, pp. 363-378.

Pohl, Rüdiger F., and Wolfgang Hell, 1996. "No Reduction in Hindsight Bias after Complete Information and Repeated Testing", *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 67: 49-58.

Ross, Lee, David Greene, and Pamela House, 1977. "False Consensus Effect: Egocentric Bias in Social-Perception and Attribution Processes", *Journal of Experimental Social Psychology* 13 (3): 279-301.

Shafir, Eldar, Itamar Simonson, and Amos Tversky, 1993. "Reason-Based Choice", *Cognition* 49 (1-2): 11-36.

Shafritz, Jay M. (ed.), 1998. *The International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Boulder, CO: Westview Press.

Simonson, Itamar, and Barry M. Staw, 1992. "De-escalation Strategies: A Comparison of Techniques for Reducing Commitment to Losing Courses of Action", *Journal of Applied Psychology* 77 (4): 419-426.

Slovic, Paul, and Baruch Fischhoff, 1977. "On the Psychology of Experimental Surprises", *Journal of Experimental Psychology: Human Perception and Performance* 3 (4): 544-551.

Tetlock, Philip E., 1983. "Accountability and Complexity of Thought", *Journal of Personality and Social Psychology* 45 (1): 74-83.

Tetlock, Philip E., Linda Skitka, and Reihard Boettger, 1989. "Social and Cognitive Strategies for Coping with Accountability: Conformity, Complexity, and Bolstering", *Journal of Personality and Social Psychology* 57 (4): 632-640.

Tversky, Amos, and Daniel Kahneman, 1979. "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk", *Econometrica* 47: 263-291.

---, 1974. "Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases", *Science* 195: 1124-1131.

Wood, Gordon, 1978. "The 'Knew It All Along' Effect", *Journal of Experimental Psychology, Human Perception and Performance* 4: 345-353.

ניסים כהן ותמר אריאלי*

יזמי מדיניות ואתגר הנורמליזציה בסביבת הגבול בתקופת "בתר-קונפליקט": מסגרת קונספטואלית והמקרה הישראלי-ירדני

תקציר

מהו חלקם של יזמי מדיניות בעיצוב הדינמיקות המובילות ליחסי נורמליזציה בין מדינות שכנות לאחר הסכם שלום? האם אפשר להצביע על השפעה משמעותית שלהם על התפתחותם והשתנותם של יחסי הגומלין בין המדינות ולאורך הגבול? מאמר זה מציע מסגרת קונספטואלית להבנת השפעתם של יזמי מדיניות על מדיניות ציבורית בכל הקשור לאינטראקציות חוצות גבול לאחר קונפליקט. תוך שימוש בכלים תיאורטיים מתחומי המדיניות הציבורית והגיאוגרפיה אנו מנתחים את המוטיבציות, היעדים והאסטרטגיות של שחקנים מקומיים המעצבים, ישירות או בעקיפין, מציאות חדשה באזורי גבול. אנו מציעים טיפולוגיה של שלושה סוגים של יזמי מדיניות הפעילים לאורך גבול המזוהה כגבול של תקופת "בתר-קונפליקט": יזמים מהמגזר הפרטי, מהמגזר הציבורי ומהמגזר השלישי. יזמים אלו עושים שימוש באסטרטגיות ייחודיות בנסותם לפתח יוזמות חוצות גבול, בכך שהם בונים הן קואליציות אופקיות והן קואליציות אנכיות. בין היתר, המאמר מצביע על מרכזיות האינטרס העצמי בפעילותו של היזם המבקש לשנות את תוצאות המדיניות. המסגרת התיאורטית משמשת אותנו לניתוח מקרה הבוחן של גבול ישראל-ירדן מאז הסכם השלום בין המדינות בשנת 1994. אמפירית, נמצא כי האינטראקציות חוצות הגבול בין שתי המדינות מבוצעות כמעט כולן בידי יזמי מדיניות באזור גבול זה. אלו הם לרוב שחקנים מקומיים המונעים על ידי אינטרסים מקומיים ואישיים, אשר משמשים כסוכני שינוי לאורך הגבול ובין המדינות.

* שני החוקרים תרמו למחקר בצורה שווה.

א. מבוא

מהו חלקם של יזמי מדיניות בעיצוב הדינמיקות המובילות ליחסי נורמליזציה בין מדינות שכנות לאחר הסכם שלום? האם ליזמים יש השפעה משמעותית על התפתחותם והשתנותם של יחסי הגומלין בין המדינות ולאורך הגבול? בעוד הספרות בנושא שיתוף פעולה חוצה גבולות היא רחבה ומגוונת, אין כמעט בנמצא מחקרים המנתחים את תפקידם של שחקנים מקומיים אשר מקדמים אינטראקציות חוצות גבול לאחר קונפליקט. ניתוח מעין זה עשוי לתרום להבנתנו את האתגרים והפוטנציאל הטמונים באזורי גבול אלה. המוטיבציות של שחקנים אלה רבות ומגוונות, וכל אחד מהם מנסה לעצב את המציאות הפוליטית והחברתית באזור הגבול בצורה שתהלוך את חזונו ואת האינטרסים שלו. לצד כוחות גלובליים, אזוריים ולאומיים, יזמי מדיניות הם סוכני שינוי באזורי גבול לאחר קונפליקט. זיהוי וניתוח של פועלם עשויים לא רק לשפר את הבנתנו את הדינמיקות באזורי גבול לאחר הסכם שלום, אלא אף את תובנותינו התיאורטיות לגבי יזמי מדיניות.

העיסוק ב"יזמות" החל בשנות השמונים של המאה העשרים. עם השנים חלחל המושג גם לשיח המחקרי העוסק במנהל ומדיניות ציבורית. מגוון רחב של מחקרים עשה שימוש ברעיון זה כדי להסביר מקרי בוחן ותוצאות שונות. מושגים כגון "יזם פוליטי", "יזמות מוסדית", "יזם ציבורי", "יזם מנהלי" ו"יזם מדיניות" שימשו חוקרים רבים כפרספקטיבה חדשה להתבוננות בתופעות שונות הקשורות בעולם הפוליטיקה והמנהל. מחקרים רבים משתמשים במונח "יזם מדיניות" כדי להסביר שינויים בתחומים שונים של מדיניות ציבורית, אך המונח זוכה לפרשנויות רבות, להגדרות שונות ולשימושים מגוונים, שאינם תמיד עקביים. לעת עתה נגדיר יזם מדיניות כאדם המנצל הזדמנות להשפיע על תוצאות מדיניות לטובתו מבלי שנתונים בידי כלל המשאבים הדרושים לשם כך (Cohen, 2012; Cohen and Naor, 2013; Navot and Cohen, 2014).

לאחרונה הציגו מינטרומ ונורמן (Mintrom and Norman, 2009: 654-) (658) אינטגרציה בין המונח "יזם מדיניות" לבין חמש תיאוריות מרכזיות של שינוי במדיניות ציבורית. בסיפא של מאמרם הם מצינים כי יש עוד עבודה רבה בכל הקשור להתפתחויות קונספטואליות בתחום של יזום מדיניות, ומציעים שני כיוונים אפשריים למחקרי המשך פוריים בתחום: הכיוון הראשון הוא חקר המוטיבציות של יזמי מדיניות וחקר האסטרטגיות המשמשות אותם, והכיוון השני הוא חקר האינטראקציות בין יזמי המדיניות לבין ההקשרים הפוליטיים

הספציפיים שבהם הם פועלים. הם מציינים כי מחקרים שיתמקדו לא רק בפעולת היזמות עצמה אלא אף בהתפתחויות ההיסטוריות שקדמו למהלכי היזמות עשויים לשפר את התובנות על אודות יזמי מדיניות (שם: 660). בין היתר, מאמר זה בא לענות על הצורך שעליו הצביעו השניים.

סקירה שיטתית של הספרות מלמדת כי המושג "יזם מדיניות" עדיין לא קושר לדיונים העוסקים באזורי גבול לאחר הסכמי שלום. יזמי מדיניות באזורים כאלה עשויים לשמש לא פעם כמי שמקדמים תהליכים הן "מלמטה למעלה" (bottom-up) והן "מלמעלה למטה" (top-down). ואולם, בפני שחקנים אלה ניצבים חסמים ואתגרים רבים בכל הקשור לקידום היוזמות חוצות הגבול שלהם: רגישויות פוליטיות וחברתיות הקשורות לסוג המשטר וליחסי חברה-מדינה, חוסר אמון וחוסר לגיטימציה ומדיניות מוכוונת ביטחון של השלטון המרכזי בשתי המדינות. עם זאת, אפשר וראוי בהחלט להציע קישור שכזה בשל המאפיינים המיוחדים של הגבול.

הגבול הוא למעשה סוג של תוואי גיאוגרפי. החסם המשמעותי של יזם הפועל בסביבת גבול לאחר קונפליקט הוא מגבלות של נגישות למרחב ולאנשים המצויים בו, שנוצרו על ידי שחקנים או מוסדות מסוימים. חסם זה מאלץ את היזם לפתח פתרונות מרחביים ייחודיים ביחס למבנים ולמגבלות שיצרו בעלי סמכות. המציאות מדגימה כיצד פיתוח ותחזוקה של רשתות חברתיות יושפעו מן המרחב הגיאוגרפי וממגבלות זמן ומרחק. קרבה גיאוגרפית תתרום לעמידות של מערכות יחסים בין שחקנים במרחב, בעוד מרחק או חסמים גיאוגרפיים יאלצו את השחקנים להשקיע מאמץ רב יותר בשימור ובפיתוח מערכות יחסים (Sorenson, 2003). כפי שהספרות מלמדת, הממד הגיאוגרפי הוא גורם מרכזי בגיבוש מרחב האפשרויות והפעולה של יזמים (Steyaert and Katz, 2004). ככל שהמרחב הגיאוגרפי שבו פועל היזם קטן בממדי זמן-מרחק כך ניתן לצפות להתפתחות קשרים "מוטמעים" יותר, המשקפים מרחק מצומצם ואינטראקציה מוגברת (Hägerstrand, 1975). על פי טענת המוטמעות (embeddedness), פעולות של שחקנים מוטמעות במערכות יחסים מתמשכות המעצבות את המניעים ואת תהליכי קבלת ההחלטות שלהם (Smith and Stevens, 2010). כפי שנראה, טענות אלו נכונות גם בהקשר של פעולות יזמים באזורי גבול בתקופות בת-קונפליקט.

מטרתו של מאמר זה היא ניתוח פעילותם של יזמי מדיניות באזורי גבול שלאחר קונפליקט על בסיס מסגרת תיאורטית העושה שימוש בכלים תיאורטיים של מינהל ומדיניות ציבורית תוך התמקדות במושג היזמות. זיהוי יזמים אלה, המוטיבציות שלהם, ההעדפות והאסטרטגיות שלהם

והאינטראקציות שלהם עם שחקנים אחרים עשויים לתרום להבנתנו את האופן שבו שחקנים מקומיים מעצבים את המדיניות הציבורית הנתונה ואת המציאות הנגזרת ממנה לאורך הגבול. המסגרת התיאורטית משמשת לבחינת המקרה של גבול ישראל-ירדן מאז הסכם השלום בין שתי המדינות בשנת 1994.

השערותנו היא שסביבת הגבול, על מאפייניה הגיאוגרפיים והפוליטיים, היא גורם מרכזי המעצב הן את ההזדמנויות ליזמות מדיניות והן את האסטרטגיות שינקטו היזמים על מנת לממש אותן. כך, בסביבת גבול שבה קיים משטר דמוקרטי ייחנה היזם מלגיטימציה לקיום מגעים חוצי גבול, אך יצטרך להתמודד עם חסמים ביורוקרטיים מצד מגוון רמות השלטון והבירוקרטיה המעורבות במדיניות הנוגעת לניהול הגבול ולחצייתו. בסביבת גבול שבה המשטר איננו דמוקרטי נצפה לראות פחות יוזמות מקומיות לאינטראקציות חוצות גבול ונטייה לפעול בחסות גורמי שלטון, אך תוך העדפה לסודיות וחשש מהשתתפות פוליטית גלויה או מפעילות המזוהה כפעילויות של "חברה אזרחית". באזור גבול בסביבה של בתר-קונפליקט ייאלצו כל היזמים להתמודד עם סוגיית הלגיטימציה של יצירת קשרים עם גורמים מעבר לגבול, אך משימה זו תהיה מורכבת יותר עבור יזמים הפועלים במדינות שבהן אין דיון ציבורי פתוח ונורמה של ריבוי דעות בסוגיות פוליטיות. כמו כן, כל היזמים ייאלצו להתמודד עם אתגרים של התמצאות במערכות ביורוקרטיות, חברתיות ותרבותיות בצד השני של הגבול, ולצורך כך יפתחו אסטרטגיות התמודדות מגוונות.

מחקר שדה זה מתבסס על 28 ראיונות עם ישראלים וירדנים הפועלים ומשתפים פעולה באופן אקטיבי לאורך הגבול, כמו גם על תצפיות בלתי משתתפות ועל ניתוח מקורות טקסטואליים ראשוניים ומשניים שונים. הראיונות והתצפיות נערכו בשנים 2006-2011 באזור הגבול בישראל ובירדן. ביצוע הראיונות התגלה כאתגר לא פשוט מפאת אוירת החשדנות והאקלים הפוליטי הבעייתי בין שתי המדינות. כמה מהמראיינים הירדנים ביקשו להישאר בעילום שם ואנו כיבדנו את בקשתם. הראיונות התבססו על "מדגם כדור השלג", אשר הוכח כמתודה אפקטיבית בביצוע מחקר בסביבה המאופיינת כסביבת קונפליקט (Cohen and Arieli, 2011). במהלך הראיונות נעשה גם שימוש ב"שאלות השלכה" (projection) על מנת להתמודד ככל שניתן עם הקשיים הנובעים מסביבת מחקר זו.

המשך המאמר הוא כדלהלן: **החלק השני** מספק בסיס תיאורטי אינטגרטיבי בנוגע לאזורי גבול, לקונפליקט ולשיתוף פעולה חוצה גבול. **החלק השלישי** מוקדש להצגת יזם המדיניות כשחקן מיוחד בזירת אזור הגבול לאחר

קונפליקט. בחלק זה מוגדרת פעולת היזמות, ומתוארים מאפייניה ואסטרטגיות פעולה עיקריות של יזמי מדיניות באזורים אלו. **החלק הרביעי** סוקר את הסכם השלום בין ישראל לירדן תוך הדגשת חשיבותו של אזור הגבול בהסכם זה. סקירה זו משרתת אותנו **בחלק החמישי**, המתאר ומנתח את הפעילויות והאינטראקציות של יזמי מדיניות ותרומתם לקידום שיתוף פעולה חוצה גבולות באזור. **הפרק האחרון** מוקדש לסיכום ולדיון.

ב. אזורי גבול לאחר קונפליקט ושיתוף פעולה חוצה גבול

1. קונפליקט וגבולות

סכסוך הוא מציאות שבה אנשים, בין כיחידים ובין כקבוצות, מבינים כי צורכיהם, ערכיהם או שאיפותיהם עומדים בסתירה עם אלו של האחר (Kriesberg, 1998). סכסוך קבוצתי מבוסס בדרך כלל על שאיפות מוחשיות סותרות בתחומים של טריטוריה, משאבים, מסחר, הגדרה עצמית, זכויות דתיות, ערכים חברתיים וכדומה (Bar-Tal, 2000). סכסוכים קבוצתיים מלווים לעתים תכופות באי-הבנות הגורמות להקצנה רבה של אי-ההסכמות וליצירת אווירה כללית של חוסר אמון וחשדנות.

לאחר סיומו הרשמי של קונפליקט בין-לאומי, מוכרת התופעה של תקופת בתר-קונפליקט המאופיינת כתקופה של שלום קר, שבה חלה התייצבות אך אין עדיין נורמליזציה ביחסים בין היריבים לשעבר. בהגדרת יחסים אלו ניזכר בהבחנה של גלטונג (Galtung, 1969) בין שלום חיובי לשלום שלילי. שלום שלילי הוא בעצם מצב של העדר מלחמה, ואילו שלום חיובי משמעו שהתשתיות הדומיננטיות במצבי מלחמה מוסרות ממבנה החברה. הבחנה זו תואמת במידה מסוימת את ההבחנה בין שלום "חם" לבין שלום "קר". במצב של שלום חם בין מדינות יש ביניהן קשרים מפותחים (Press-Barnathan, 2006). במציאות של שלום קר, על אף יישובם של הנושאים העיקריים במחלוקת, יש אפשרות ריאלית של חזרה למצב של מלחמה (Miller, 2005). מכאן שלתקופה המוגדרת כבתר-קונפליקט המאופיינת בשלום שלילי או בשלום קר עלולה להיות השפעה שלילית על הסיכוי לפתח קשרים חוצי גבול ולממש אינטרסים מקומיים משותפים דרך מיזמים חוצי גבול.

גבולות, כאזורי ממשק בין מדינות וחברות, משקפים את מציאות היחסים הבין-לאומיים בטווח שבין קונפליקט, הדרה ועימות לבין שיתוף, הכלה ושילוב

(אינטגרציה; Newman, 2003). בעוד כוחות הגלובליזציה מדגישים את הניידות של בני אדם, רעיונות, סחורות והון, גבולות של קונפליקט אינם נתפסים על פי רוב ככלולים בתהליך זה של עלייה הדרגתית בתנועה חוצה גבול. מינגהי (Minghi, 1991) טוען שאינטראקציות חוצות גבול כמעט אינן קיימות באזורי גבול המאוימים בקונפליקט. ברוח זו, על פי טיפולוגיית אזורי הגבול של מרטינו (Martínez, 1994), ממדי האינטראקציה חוצת הגבול משקפים את מערכת היחסים בין מדינות שכנות. יחסים אלו נמצאים על רצף הכולל ניכור, קיום מקביל, תלות הדדית ואינטגרציה. במצבי תר-קונפליקט, אזורי גבול יכולים להתקדם ממצאות של ניכור אל עבר דו-קיום והדדיות דרך הגברת שיתוף פעולה חוצה גבול. ליזמי מדיניות יש תפקיד מרכזי בסיווג מחדש של אזורי גבול כיוון שהם מקדמים הזדמנויות לשיתוף פעולה חוצה גבול.

2. שיתוף פעולה חוצה גבול בסביבת קונפליקט ובתר-קונפליקט

שיתוף פעולה חוצה גבול מהווה חוליה המקשרת בין מדינות שכנות תוך ניצול של ההזדמנויות הטמונות במצבי אסימטריה, ושל הפוטנציאל להשלמה תפקודית ולהדדיות בין אזורים שכנים בתחומי כלכלה, חברה וסביבה. השיתוף מתפתח על גבי תשתיות פיזיות של מתקני חציית גבול ומסגרות תחבורה ומנהל, באופן המאפשר אינטראקציה בין אנשים ופונקציות משני עברי הגבול. שיתוף פעולה חוצה גבול ברמה המקומית בתחומי עניין משותפים עשוי לצבור מומנטום ולגלוש לאזורים פנימיים במדינה תוך פיתוח תחומי שיתוף פעולה חדשים.

שיתופי פעולה חוצי גבול בין מדינות האיחוד האירופי מדגימים היטב את תהליך ההתפתחות של שיתופי פעולה בין מדינות שונות שחוו בעברן קונפליקט. עם זאת, הספרות שעוסקת ביחסי גומלין אלו ומתמקדת בשלביו המוקדמים של האיחוד מדגישה פחות את האינדיבידואלים, את מתווכי השיתוף ואת האינטגרציה בין המדינות, ויותר את מרכזיות המדינה בתהליך. כך, הממשל הלאומי, הקשוב תמיד לזירה הפוליטית הביתית, פועל כווסת השולט על התפתחות שיתוף הפעולה ומוודא תמיד שהשיתוף תואם לאינטרסים הלאומיים ומשרת אותם. לפי אבחנה זו, במדרג כוח וסמכות המדינה שולטת באינטגרציה ולא מתבטלת דרכה (Keohane and Hoffmann, 1991).

תהליך האינטגרציה באיחוד האירופי יוצר סביבה פתוחה וחופשית לפעילותם של יזמים, שאינם צריכים להשקיע מאמץ רב בהיבטים הטכניים של

חציית גבולות פנימיים באיחוד. סקוט (Scott, 1999) טוען ששיתוף חוצה גבול, אפילו בהקשר האירופי, הוא תוצר של מוטיבציות שונות, הזדמנויות ודאגות אסטרטגיות ברמה האזורית והלאומית. המשמעות הלאומית של הגבול וההתמקדות הביטחונית בו אינן נעלמות על אף ההתפתחות המשמעותית של האינטגרציה ולמרות שינוי מעמד הגבולות הפנים-אירופיים. על אחת כמה וכמה במדינות המצויות בשלבים מוקדמים של מעבר ממצב של קונפליקט אל עבר שלום יציב ונורמליזציה, אזור הגבול נותר כסמל של סמכות לאומית הנמצא במוקד תשומת הלב של סוכנויות הביטחון. התמקדות זו עלולה להכביד על יוזמות מקומיות האופייניות למצבי נורמליזציה (Arieli, 2012).

בעוד שיתוף פעולה בהקשר האירופי והצפון אמריקני זוכה לתשומת לב מחקרית רבה, חשוב להדגיש שתופעות של אינטראקציה ושיתוף חוצה גבול מתפתחות גם באזורי קונפליקט ובתר-קונפליקט אחרים. סופר (Soffer, 1994) מנתח תופעות של שיתופי פעולה בשנים 1985-1993 באזור הביטחון של גבול ישראל-לבנון, בגבול ישראל-ירדן ובגבול ישראל-סוריה. הוא טוען שאפילו בתנאי עוינות אפשר לצפות לתנועה אנושית מתמשכת החוצה את הגבול. המוטיבציות הן קשרי משפחה ומסחר מקומי, המבוססים על שפה ומנטליות משותפות, על היכרות עם הסביבה, על שאיפות לקידום כלכלי ועל הצורך בפתרון בעיות יום יום.

קשרים חוצי גבול אלה יכולים להוביל למידה מסוימת של תקשורת בין ממשלות ובאופן עקיף גם לערעור דעות קדומות האופייניות למצבי קונפליקט. הנריקסון (Henrikson, 2000) אף מעריך את התרומה של אינטראקציה ושיתוף חוצה גבול כ"דיפלומטיה חוצת גבול", המחלחלת מרמת אזור הגבול כלפי מעלה לתוך השיח הפוליטי. בתנאים מסוימים דיפלומטיה זו עשויה להשפיע באופן חיובי על מערך היחסים בין מדינות שכנות ולהגביר את היציבות. כתהליך הפועל מלמטה למעלה, דיפלומטיה זו מובלת על ידי גורמים מקומיים באזורי הגבול אך רק בתנאי שהללו אינם חשים הדרה או איום מצד המרכז הפוליטי.

יזמי מדיניות בזירות מאתגרות אלו יעריכו את ההזדמנויות ויקדמו אינטראקציות שיתופיות על מנת לקדם את האינטרסים והצרכים שלהם. הזדמנויות אלו תלויות בקיומם של מצבי אסימטריה והשלמה תפקודית וכן בדפוסי צפיפות האוכלוסייה, בצמיחה ובמידת הריכוזיות של הממשל הפוליטי (Clement, Ganster and Sweedler, 1999: 252). אופן מימוש ההזדמנויות לאינטראקציה ולשיתוף חוצה גבול הוא מרכיב מרכזי בהבנת הדינמיקה של אזורי גבול בתקופה שלאחר קונפליקט. כך, אזור הגבול בתקופת בתר-

קונפליקט הוא סביבה קיצונית לבחינת האתגרים העומדים בפני יזמי מדיניות וכן להערכת הפוטנציאל והמגבלות שלהם (Arieli, 2009; 2012).

ג. יזמי מדיניות באזורי גבול לאחר קונפליקט: קטגוריזציה, חסמים, מוטיבציות ואסטרטגיות

1. יזמות ויזמי מדיניות

נהוג להשתמש במושג היזמות לתיאור שחקנים שונים העוסקים במגוון פעילויות בזירת המדיניות הציבורית. מדיניות ציבורית מושפעת מיחסי הגומלין בין ארבעה שחקנים עיקריים: הפוליטיקאים, הציבור הרחב, הביורוקרטים וקבוצות האינטרס. לכל אחד מהשחקנים משקל מסוים בהשפעה על המדיניות הציבורית, ותוצר המדיניות המתקבל הוא בסופו של דבר תוצר של פשרה. בספרות רווחת הטענה שלפיה מדיניות ציבורית לעולם לא תהיה אופטימלית במונחים של יעילות כלכלית, הן משום שהפוליטיקאים מלכתחילה אינם מעוניינים ביעילות כזאת והן בשל המעורבות של אינטרסים מנוגדים רבים של שחקנים שונים הנוטלים חלק בתהליך. לפיכך, כל שמתכנן המדיניות יכול להשיג הוא שיפור מסוים, אך לעולם לא פתרון אופטימלי. רקע זה עשוי ליצור הזדמנות ליזמי מדיניות שונים, הפועלים לנצל את המצב לטובתם האישית (כהן, 2013; Cohen, 2012).

קביעת מדיניות איננה מעשה של אדם יחיד, אך רוב חוקרי המדיניות רואים את היזם כשחקן מרכזי בדרמה. הספרות מצביעה על כמה סוגי יזמים. קינגדון (Kingdon, [1984] 1995) מסביר שיזמי מדיניות יכולים לפעול בתוך הממשלה או מחוצה לה, והם יכולים להיות נושאי תפקידים נבחרים או ממונים בקבוצות אינטרס או בארגוני מחקר. המאפיין המגדיר של יזם פוליטי, בדומה ליזם עסקי, הוא הנכונות להשקיע משאבים – זמן, אנרגיה, תדמית ואף כספים – בתקווה להחזר עתידי (שם: 122). לפי קינגדון, כאשר נפתח חלון הזדמנויות היזם הפוליטי משחק תפקיד מפתח בחיבור בין בעיות ופתרונות ובהדגשה של רעיונות חדשניים (שם).

רוברטס וקינג (Roberts and King, 1991: 152) הבחינו בין יזם מדיניות לבין קטגוריות אחרות של יזמות. כך, הם הבחינו בין יזם פוליטי (Political Entrepreneur) הנמצא בעמדה (position) של נבחר ציבור בממשלה; יזם פקידותי (Executive Entrepreneur) הממונה לתפקיד בממשל; יזם ביורוקרטי

(Bureaucratic Entrepreneur) הנמצא בעמדה רשמית בממשל, גם אם אינה בצמרת הפקידות; ויזם מדיניות (Policy Entrepreneur) הפועל מחוץ למערכת הממשל הפורמלית, מציג רעיונות חדשניים ופועל ליישומם בתוך הניהול הציבורי. אכן קטגוריזציה זו מדגישה את האפשרויות השונות של יזמות בתוך הזירה הפוליטית ומחוצה לה. אנו מעוניינים לזהות את היסוד הבסיסי המשותף של כל מופעי היזמות ולהדגיש את המוטיבציות והאסטרטגיות המשותפות לכל יזמי המדיניות בסביבת אזור הגבול לאחר תקופת קונפליקט, היינו לספק הגדרה רחבה יותר למושג יזם מדיניות. לצורך כך אנו מאמצים כמה רכיבים מהגדרת היזם העסקי של הרט, סטיבנסון ודיאל (Hart, Stevenson and Dial, 1995: 53), ומגדירים את יזמי המדיניות כיחידים המנצלים הזדמנויות להשפיע על תוצאות מדיניות על מנת למקסם אינטרסים עצמיים – בלא שיש להם המשאבים להשיג יעד זה באופן עצמאי.

מינטרם ונורמן (Mintrom and Norman, 2009: 652-654) מתארים ארבעה אלמנטים מרכזיים בפעילותם של יזמי מדיניות:

1. פרספקטיבות חברתיות (Displaying Social Acuity) – היזם קורא היטב את ההקשר החברתי-פוליטי שבו הוא פועל, וכך יכול לזהות "חלונות הזדמנות" על פי הסדר החברתי הקיים.
2. הגדרת בעיות (Defining Problems) – יזמי המדיניות קושרים בין בעיות ספציפיות לבין האינטרסים שלהם. הגדרת בעיות מדיניות היא מעשה פוליטי המשפיע על אופן ההתייחסות לבעיות. כך, הגדרת בעיה כמשבר העומד להתרחש ממחישה כישלונות מדיניות ומגייסת תמיכה משחקנים מגוונים.
3. בניית צוותים (Building Teams) – יזמי המדיניות הם "שחקני צוות" וכוחם האמיתי נובע מיכולתם לעבוד בצורה אפקטיבית עם אחרים בעלי ידע וכישורים שונים, במרדף אחר שינוי המדיניות המיוחל. היזם נעזר ברשתות חברתיות אישיות ומקצועיות כדי ליצור קואליציות לשינוי מדיניות.
4. הובלה באמצעות דוגמה אישית (Leading by Example) – יזמי המדיניות, בהובילם את השינוי באמצעות ביצוע מעשים בשטח, מאותתים לאחרים על מחויבותם האמיתית לשינוי המוצע ולתוצאותיו. בכך הם מובילים שינוי תפיסתי אצל מקבלי החלטות: מעבר מהתמקדות בסיכונים להתמקדות בסיכויים ובפוטנציאל החיובי של שינוי מדיניות, ושקילת התוצאות האפשריות הקשורות באי-העשייה.

ארבעה אלמנטים אלו מתקיימים אצל יזמי מדיניות באזורי גבול של תקופת בתר-קונפליקט. על היזם באזור הגבול לקרוא היטב את ההקשר החברתי-פוליטי שבו הוא פועל ולזהות "חלונות הזדמנות" על פי הסדר החברתי הקיים באזור הגבול. עליו לקשור בין בעיות מקומיות ספציפיות לבין אינטרסים שונים ולהגדיר בעיות בצורה ברורה כמשבר העומד להתרחש על מנת לגייס תמיכה משחקנים מגוונים ברמה המקומית, הלאומית ואף הגלובלית.

על היזם לעבוד בצורה אפקטיבית עם אחרים ולהיעזר ברשתות חברתיות אישיות ומקצועיות כדי ליצור קואליציות לשינוי מדיניות לאורך הגבול, ואף להוביל את השינוי באמצעות ביצוע מעשים באזור הגבול עצמו, על מנת לאותת לאחרים על מחויבותו לשינוי המוצע ולתוצאותיו. בשל המאפיינים המקומיים ורגישויות פוליטיות, יזמים בסביבות גבול אלו מפעילים אסטרטגיה ייחודית של בניית קואליציות למימוש יעדיהם בתחום המדיניות. קואליציות אלו הן אופקיות – רשתות של בעלי עניין משני עברי הגבול – וכן אנכיות – רשת של תמיכה מפוליטיקאים ובירוקרטים ברמה הלאומית.

פרקמן בחן יזמות מוסדית באזורי גבול באירופה (Euroregions) והצביע על יזמי מדיניות מוסדיים בהקשר של אזורי גבול (Perkmann, 2007: 866-867). אזורי גבול באירופה לרוב אינם נמצאים בתהליך התאוששות מקונפליקט ולכן מנגנוני הפעולה של יזמי מדיניות באזורים אלה צפויים להיות שונים מאלה שבאזורי גבול במצבי בתר-קונפליקט. מעבר לזאת, בחרנו שלא לאמץ את גישתו של פרקמן המתייחס לארגונים כאל יזמי מדיניות, אלא להישאר עם ההגדרה של מרבית החוקרים למושג יזם מדיניות, המתייחסת לאינדיבידואלים. בסופו של דבר אלו הם האנשים ולא הארגונים אשר מקבלים החלטות ומגבשים מדיניות בתחומי חברה, כלכלה ופוליטיקה (Cohen and Naor, 2013).

2. יזמי מדיניות באזורי גבול במציאות בתר-קונפליקט: קטגוריזציה

אנליזה של יזמי מדיניות בהקשר של אזורי גבול במציאות של בתר-קונפליקט מציגה שלוש קטגוריות של יזמי מדיניות מהמגזר הציבורי, מהמגזר הפרטי ומהמגזר השלישי:

יזמי מדיניות במנהל הציבורי – אלו הם בעיקר בירוקרטים מהשלטון המקומי של אזור הגבול, בעלי תפקידים רשמיים ברמות הביניים (ראשי מחלקות ויחידות). המוטיבציות שלהם מבוססות בעיקר על מקסום היעילות

של היחידות שבתחום אחריותם דרך זיהוי הזדמנויות לאינטראקציות חוצות גבול. כך הם גם מצליחים להעצים את מעמדם האישי והשפעתם בתוך הארגון. בתקופות בתר-קונפליקט, ביורוקרטים באזורי גבול ברמות ביניים מושפעים פחות מדעת הקהל ומהשיח הפוליטי הלאומי, הנוטים להעצים רשמים שנותרו ממצבי קונפליקט. תחת זאת הם מתרכזים בהעצמת הסטטוס המקומי דרך גישה פרגמטית המתמקדת בפיתוח כלכלי ובשיפור איכות החיים באזור הגבול.

יזמי מדיניות במגזר הפרטי – יזמי מדיניות במגזר הפרטי אינם יזמים בתחום העסקי בלבד אלא הם אנשי עסקים, על פי רוב הקשורים לעסקים בסדר גודל בינוני וגדול, המנסים להשפיע על מדיניות או לחולל בה שינויים על מנת לשרת את האינטרסים שלהם. יזמות זו היא תולדה של תפיסתם את ההזדמנויות העסקיות ואת העלויות והרווחים הקשורים בהן. בנוגע ליחסים עסקיים חוצי גבול הנרקמים בתקופה ובאווירה שלאחר קונפליקט, ייתכן שתפיסת העלויות תהיה מודגשת ותגמד את תפיסת ההזדמנויות ואת היתרונות הפוטנציאליים. יזמי מדיניות מתמקדים בקידום אינטראקציה חוצת גבול על מנת למקסם את האינטרסים הכלכליים האישיים שלהם (פריצה לשווקים חדשים, הפחתת עלויות ייצור או שינוע וכד'). יזמים אלו אמנם פעילים באזור הגבול אך אזור זה איננו בהכרח ליבת פעילותם.

יזמי מדיניות במגזר השלישי – יזמים אלו הם בעלי זיקה לארגונים לא ממשלתיים ו/או לגורמים מקומיים עצמאיים. על פי רוב, ליזמים בעלי זיקה לארגונים יש בסיס פעילות במרכז הפוליטי-לאומי של אחת המדינות או במרכזים דומים בחו"ל, ולא דווקא באזור הגבול. יזמי מדיניות עצמאיים במגזר השלישי הם על פי רוב אנשים מקומיים המגייסים את ההיכרות שלהם עם הבעיות והפוטנציאל של אזור הגבול על מנת לקדם מיזמים חוצי גבול. המוטיבציה של יזמים אלו היא לרוב אידיאולוגית, והם שואפים לקדם אינטראקציה אנושית בין תושבי אזור הגבול משני צדיו באמצעות מיזמים מקומיים קטנים. תוך כדי זיהוי ומימוש הזדמנויות ליצירת מעורבות חברתית מקומית במיזמים חוצי גבול, יזמים אלו תורמים לאיכות החיים המקומית. בדרך זו יזמי המדיניות מממשים את סדר היום האישי או הארגוני שלהם ומגבירים את מרכזיותם בארגון או בסביבה החברתית.

שלוש קטגוריות אלו של יזמי מדיניות מדגימות מאפיינים שונים וזיקות שונות. אף על פי כן, כפי שנדגים בהמשך, יזמים משלוש הקטגוריות נעזרים באסטרטגיה בסיסית משותפת וייחודית על מנת להתמודד עם מכשולים בדרכם לממש מיזמים חוצי גבול.

3. יזמי מדיניות באזורי גבול בתקופת בתר-קונפליקט: חסמים

אזורי גבול הם זירות פעולה של שחקנים מרובים בעלי תפיסות ויעדים שונים ולעתים אף מתנגשים. שחקנים אלו כוללים מקבלי החלטות ברמה הבין-לאומית, הלאומית והמקומית, קבוצות בעלי עניין וכן הציבור הרחב. התפיסות והאסטרטגיות של יזם המדיניות מעוצבות על ידי שחקנים מרובים אלו. בתקופה שלאחר סיום קונפליקט בין מדינות שכנות, יזמי מדיניות הפועלים באזורי גבול מתמודדים עם חסמים פוליטיים ומבניים-טכניים ייחודיים משני צדי הגבול.

החסם הפוליטי העיקרי המאתגר את פעילות היזם באזורי הגבול בתקופות בתר-קונפליקט הוא בעיית העדר הלגיטימיות. בתקופות של קונפליקט ובתר-קונפליקט, חברות נוטות להסתגרות תוך התגוננות פנימית (Bar-Tal, 2000). מאפייני השלום הקר בתקופת בתר-קונפליקט נוצרים בשל המרכזיות הנמשכת של הנושא הביטחוני והאווירה הנותרת של פחד וחוסר אמון. תופעות אלו מגבילות את יזמי המדיניות באזורי הגבול בגלל רמות גבוהות של חשדנות וחוסר אמון המופנות כלפי פעילותו של היזם בסביבת הגבול מצד הציבור הרחב. בשל שרידים אלו של חשדנות, שנותרו מתקופות שבהן הסכסוך בין המדינות השכנות היה פעיל, היזמים מתמודדים עם אתגרים משמעותיים בבואם לבסס נוכחות אמינה ולפתח אנשי קשר אמינים מעבר לגבול. יתרה מזו, אפילו בסביבה הביתית של היזמים רווחות תפיסות הרואות בשלילה את הניסיון לקדם יוזמות חוצות גבול בתקופה זו, ומתייחסות אליו כאל קידום אינטרסים עצמיים על חשבון ביטחון הציבור והלאום.

פוליטיקאים וביורוקרטים הבאים במגע עם יזמי מדיניות עלולים גם הם להתייחס בחשדנות למאמציהם לקדם מדיניות הנוגעת לאזור הגבול. פערים אידיאולוגיים תורמים לחשדות אלה ומכבידים על הסיכוי לדיאלוג חברתי ולהרכבת קואליציות לקראת שינוי מדיניות. האווירה הפוליטית היא גורם מרכזי המשפיע על הסיכוי לקידום יזמות חוצת גבול. תנאים של העדר דמוקרטיה, דיכוי פוליטי ופיקוח מתמיד של כוחות ביטחון בצד אחד או יותר של הגבול אף הם משפיעים לרעה על פעילות היזם.

אווירה אנטי-מערבית הרווחת במדינות לא דמוקרטיות רבות עלולה אף היא להקשות על פעילות היזם, במיוחד בנוגע לפעילויות תרבות ומסחר. אווירה פוליטית כזו גם תגביר את קשיי היזם באיתור שותפים למיזמים חוצי גבול וביצירת השותפות. בהקשר של אנשי עסקים ברשות הפלסטינית, כהן ובן-פורת (Cohen and Ben-Porat, 2008) הצביעו על תנאים של העדר

דמוקרטיה, דיכוי פוליטי ופיקוח מתמיד של כוחות ביטחון כגורמים שיכולים להשפיע לרעה על פעילות היזם.

החסמים המבניים-טכניים נובעים מכך שיזמי מדיניות באזור הגבול מקדמים יוזמות משני עברי הגבול. לפחות בשלבים הראשונים של פעילותם, היזמים אינם מכירים את החברות והארגונים הממסדיים אשר מעבר לגבול. אך אפילו בנוגע לצד הגבול הביתי של היזם, ייתכן שהוא יתקשה לפעול במעגלים ובמערכות הרחבים הנחוצים לקידום פעילות חוצת גבול.

חסמים מבניים-טכניים של יזמות חוצת גבול כוללים העדר מידע מערכתי, העדר מידע בנוגע לאנשי קשר, הבדלי תרבות ומערכות פוליטיות וחוקיות כפולות. מפאת העדר מידע מערכתי, יזמים מתמודדים עם קשיים במגעים עם השחקנים והמוסדות העיקריים בשני צדי הגבול העוסקים בהסדרת התנועה חוצת הגבול. בעיית העדר המידע בנוגע לאנשי קשר משתקפת בקשיים של יזמים בזיהוי וביצירת קשר עם שותפים מעבר לגבול. חסמים תרבותיים כוללים את הקושי של יזמים לפעול מעבר לגבול, בסביבה שבה השפה והנורמות החברתיות-תרבותיות שונות מהמוכר להם. בגלל חסמים אלה יזמים מתמודדים עם הקושי לתאם בין חברות, גופים עסקיים, תרבויות ומערכות ביורוקרטיות ומשפטיות שונות. אתגר זה משמעותי במציאות של בתר-קונפליקט, כאשר הקשר או התקשורת בין המערכות בשני צדי הגבול מועטים, וכך גם התקדימים של פעילות חוצת גבול, אם ישנם כלל כאלה.

החסמים המתוארים מתורגמים לעלויות גבוהות יחסית של יזמות מדינית באזורי גבול לאחר תקופת קונפליקט. הן כוללות עלויות פוליטיות, כלכליות וחברתיות שהיזם, הנתפס כמקדם אינטרסים עצמיים ולא לגיטימיים באזור הגבול, עלול לשלם. עלות היזמות יכולה להיות גבוהה במיוחד במונחי זמן וכסף הדרושים בתקופת הלמידה של היזם, שבה הוא מפתח תשתית של אנשי קשר ושותפים. עלות זו כוללת גם את הסיכון הכרוך בפעילות חוצת גבול שהיזם מקבל על עצמו. בהינתן החסמים והעלויות הגבוהות, חשוב להבין את המוטיבציות של היזם המקדם שינוי מדיניות ביחס לגבול.

4. יזמי מדיניות באזורי גבול של בתר-קונפליקט: מוטיבציות

בשל החסמים המתוארים, אזור הגבול במציאות בתר-קונפליקט הוא סביבה קיצונית לבחינת המוטיבציות והאסטרטגיות של יזמי מדיניות. מוטיבציות אלו הן מגוונות ועלולות להיות קשות לזיהוי, במיוחד בשל האפשרות של ריבוי מוטיבציות אצל יזם אחד. כפי שהיזם העסקי פועל כדי

להביא למקסימום את התועלת הכלכלית האישית שלו, כך יזם המדיניות פועל כדי לקדם אינטרסים אישיים באמצעות קידום שינוי במדיניות. יזם מדיניות באזור גבול מקדם את האינטרסים שלו דרך קידום קשרים חוצי גבול. כפי שלא נצפה שהיזם העסקי יפעל מתוך מניעים אידיאולוגיים בלבד, כך אין לצפות שהמניע המרכזי של יזם המדיניות יהיה טובת הציבור.

המניעים ליזמות הם תוצאה של מעמדו של אדם בחברה או בארגון. אמנם יזמים פועלים לקידום אינטרסים אישיים, אך ניתן לנתח מניעים שונים ליזמות. יזמים מחפשים להוסיף לעצמם כוח פוליטי ובירוקרטי על מנת לשפר את מעמדם הכלכלי או החברתי, או כדי לקדם רעיונות ואידיאולוגיות אישיים. לעתים האינטרס האישי משולב עם יעדים קולקטיביים כגון הגשמת אידיאולוגיה או רווחה חברתית.

על אף האתגרים המתוארים, התקופה שלאחר סיום הקונפליקט יכולה לגלם הזדמנויות מרובות ליזמים, הן ביחס למניעים אישיים והן ביחס למניעים קולקטיביים. אזור הגבול, על אף היותו אזור פריפריה לאומי, נוטה להיות מוקד של אינטרסים שונים, מקומיים וזרים (Arieli, 2012). החלוצים העוסקים באינטראקציה חוצת גבול עשויים לנצל פוטנציאל שטרם נחשף ונוצל בשל מצב הקונפליקט ששרר קודם. לאחר סיומו של הקונפליקט בין מדינות שכנות, יזמי מדיניות יכולים לבסס את מעמדם כמנהיגים של מפלגות מקומיות או לאומיות וכבעלי תפקידי מפתח במוסדות ובקבוצות עניין. הם יכולים לפתח את מעמדם האישי כיחידים בעלי חזון ואומץ דרך פעילותם החלוצית ביזמות חוצת גבול, בעיתוי שבו התחרות מעטה עקב זיכרונות הקונפליקט שעדיין מורגשים.

5. יזמי מדיניות באזורי גבול של בתר-קונפליקט: אסטרטגיות

יזמי מדיניות במציאות בתר-קונפליקט באזורי גבול הם לפיכך יחידים סגולה המזהים את ההזדמנויות הגלומות בפעילות חוצת גבול על אף התנאים הרווחים של חשדנות ואי-ודאות. תנאים אלו מעלים את תפיסת המחיר של יזמות חוצת גבול ומקשים על גיבוש קבוצות עניין וקואליציות תמיכה על אף פוטנציאל הרווח השיתופי. מציאות זו מדגימה את טענתו של וילסון (Wilson, 1980), שלפיה פוליטיקה יזמית מתגלה במיוחד כאשר יתרונות שינוי מדיניות הם מבוזרים בעוד העלויות הן ריכוזיות.

יש אסטרטגיה בסיסית לפיתוח יזמות חוצת גבול המשותפת לשלוש הקטגוריות של יזמי מדיניות - הציבורית, הפרטית וזו של המגזר השלישי.

שניידר וטסקה (Schneider and Teske, 1992: 742) מדגישים את מרכזיותה של בניית קואליציות פוליטיות להצלחתה של יזמות המבקשת לשנות מציאות קיימת. כפי שיודגם בחלק הבא, יזמים אלו פועלים ומרכיבים קואליציות בשני מישורים - האופקי והאנכי. במישור האופקי הם מזהים בעלי תפקידים וקשרים מעבר לגבול בעלי פוטנציאל לשמש כאנשי קשר וכשותפים לצורך קידום אינטרסים אישיים או ארגוניים. במישור האנכי היזמים מחפשים אישור ותמיכה לפעילותם חוצת הגבול מפוליטיקאים ומבירוקרטים בעלי סמכות גבוהה משלהם. אישור ותמיכה אלו עשויים להגיע גם מגורמי סמכות ומקובעי מדיניות מחוץ למסגרת הלאומית, כפי שיוצג. תמיכה בפעילות היזמים היא קריטית להמשך פעילותם באזור גבול בתקופת בתר-קונפליקט בשל הרגישות המאפיינת את האווירה הפוליטית ועקב ריבוי המכשולים לפעילות חוצת גבול, כפי שהוצג לעיל. ליזמי מדיניות מהקטגוריות השונות יש משאבים שונים להתמודדות עם מכשולים אלו, כפי שיוצג דרך מקרה הבוחן שלנו.

ד. הסכם השלום וגבול השלום-ירדן: חזון ומציאות

שיתוף פעולה מקומי לפיתוח אזור הגבול המשותף הוא ממד מרכזי בחוזה השלום בין ישראל וירדן. אף על פי כן, ישראלים וירדנים ממעטים בתקשורת הדדית ובשיתופי פעולה ברמה האזרחית. מפתיע ששיתוף פעולה חוצה גבול טרם התפתח כפרקטיקה רווחת ולגיטימית, אף שעברו שני עשורים מאז חתימת הסכם השלום ועל אף ההזדמנויות הרבות ליזמות חוצת גבול. במציאות, יחסי ישראל וירדן רחוקים מנורמליזציה. בתקופה זו שלאחר סיומו הרשמי של הקונפליקט ביניהן, ישראל וירדן מתמודדות עם צלו של הקונפליקט הישראלי-ערבי המתמשך. התמשכות מאפייני תקופת בתר-קונפליקט מאתגרת את יזמי המדיניות בקידום בניית יחסים ומיזמים חוצי גבול.

חוזה השלום בין ישראל וירדן מדגים חזון של שיתופיות ויחסי שכנות הממומשים דרך אינטראקציות פוליטיות, כלכליות, חברתיות ותרבותיות. אלו נתפסות בחוזה השלום כמקור אמיתי ל"ביטחון בר קיימא" (סעיף 4). חוזה השלום מתייחס עשרים פעמים ל"שיתוף", 11 פעמים ל"הדדיות" ועשר פעמים ל"מאמצים משותפים". בכך החוזה מציג תפיסה של שיתוף פעולה ממשי בהתמודדות עם צרכים משותפים (Satloff, 1995). חזון זה של יחסי שכנות עולה בקנה אחד עם תפיסת "המזרח התיכון החדש", שבמסגרתה שמעון פרס רואה את ישראל ואת העולם הערבי הרחב מממשים את הפוטנציאל שביחסי

שלום. האפשרויות החדשות מבוססות על היגיון כלכלי, שלום, דמוקרטיה, שיתוף, רווח הדדי ושגשוג כללי (Cohen and Ben-Porat, 2008), המשמשים כמסגרות ליזמות.

אזור הגבול הוא במרכזו של חזון זה. הכותרת של סעיף 11 של חוזה השלום היא "הבנה הדדית ויחסי שכנות טובים". המלך חוסיין המנוח, בטקס חתימת חוזה השלום בין ישראל וירדן באוקטובר 1994, התייחס לפוטנציאל של אזור הגבול לשמש כ"עמק השלום", אתר לתשתיות משותפות ולפרויקטים כלכליים המבוססים על שיתוף פעולה חוצה גבול:

עמק גדול זה בו אנו עומדים יהיה עמק השלום. וכשנחבור יחד לראשונה לבנות ולהפריח אותו, ולחיות זה לצד זה כפי שמעולם לא עשינו, נעשה זאת יחד, ישראלים וירדנים, ללא צורך באחרים לצפות בנו או לפקח עלינו. זהו שלום של כבוד, זהו שלום של מחויבות.

לאור חזון זה פיתחה ישראל תכנית ל"שדרה כלכלית" לאורך 520 הקילומטרים של הגבול עם ירדן, ובה תכניות לפרויקטים משותפים מגוונים בתחומי הכלכלה והתשתיות כגון התפלת מים, הפקת חשמל, רכבת, שדה תעופה, תעשייה ותיירות (ריאיון, ארז). אך יש פער גדול בין רמת התכנון לרמת הביצוע של שיתוף הפעולה באזור הגבול: פרויקטים אחדים בלבד בוצעו במלואם ושיתוף הפעולה בין ישראלים וירדנים באזור הגבול איננו רציף (שמיר, 2004).

תכנון וביצוע של פרויקטים גדולים של תשתיות משותפות מצריכים שיתוף ותיאום ברמה שישראל וירדן טרם השיגו ושספק אם יתקדמו אליה בתקופת זו של בתר-קונפליקט, עקב תפיסת העלויות הגבוהות במקרה של הידרדרות וניתוק היחסים בעתיד (Mishal, Kupernan and Boas, 2001: 135). ברמה הטכנית, פרויקטים אלו נתקלים בבירוקרטיה מרובת, אלו של השלטון הלאומי והאזורי וכן אלו של גורמי תכנון ומימון. גורמים נוספים המרתיעים פיתוח מיזמים משותפים הם מעמד הביניים הפלסטיני הירדני, המתנגד ברובו לנורמליזציה עם ישראל לפני סיום הקונפליקט, חששות של ירדן מפני דומיננטיות ישראלית עקב הפערים ביכולות הכלכליות של ישראל וירדן, האוריינטציה המערבית של ישראל וכן הבדלי תרבות (שמיר, 2004). גורמים נוספים הם העלות, במונחי זמן וכסף, של פעולת חציית הגבול, ומדיניות הוויזות של ישראל ביחס למבקרים מירדן (Arieli, 2012).

פיתוח מיזמים משותפים הוא אתגר משמעותי עבור אזור הגבול של ישראל-ירדן, אזור שהוא אמנם פריפריה גיאוגרפית אך בעל חשיבות לאומית עליונה עבור שתי המדינות בהקשר של נושאי ביטחון ואספקת מים. מיזמים משותפים באזור הגבול משקפים את אתגר הפיתוח המקומי באזור מורכב זה (ריאיון, עויס).

ה. יזמי מדיניות בגבול ישראל-ירדן

אינטראקציה ישראלית-ירדנית באזור הגבול היא תוצאה כמעט בלעדית של פעילותם של יזמי מדיניות מקומיים. יזמויות אלו מבוססות על שאיפה לממש אינטרסים אישיים דרך השפעה על תוצאות מדיניות הנוגעות לגבול. מכל מקום, ליזמים אלה חסרים המשאבים הדרושים להשגת יעדם באופן עצמאי, במיוחד לאור המכשולים הרבים שעמם מתמודדים שחקני חזית אלה בתקופה של בתר-קונפליקט.

1. יזמי מדיניות מהמגזר הציבורי

יחסי ישראל-ירדן כוללים ערוצי תקשורת ושיתוף במגוון רמות לאומיות של סוכנויות בתחומי הביטחון, יחסי החוץ, התעשייה, המסחר, הבריאות והמים. אף על פי כן, הביטוי המשמעותי ביותר של יזמות בתחום המדיניות ברמה המקומית היה מסגרת הוועדות המוניציפליות השיתופיות בערים עקבה ואילת, שפעלו בשנים 2005-2010. מסגרת הוועדות אמנם כבר איננה פעילה אך ההיקף והעומק של שיתוף הפעולה בין ערים אלו היה ועודנו חסר תקדים בהשוואה לאזורים אחרים של הגבול, ואף ביחס לאזורי גבול אחרים במציאות של בתר-קונפליקט.

הוועדות המוניציפליות נפגשו כמה פעמים בשנה, בשני צדי הגבול לסירוגין, כדי לדון בבעיות אזוריות המשותפות לשתי הערים ולהציע פתרונות לצרכים מקומיים. המשתתפים הישראלים בוועדות היו בעלי תפקידים בשלטון המקומי ובמשרדי הממשלה הרלוונטים, מומחים, אנשים פרטיים ומתנדבים. המשתתפים הירדנים היו כולם נציגים של רשות אזור הסחר החופשי של עקבה (ASEZA – Aqaba Special Economic Zone), המשמשת כשלטון מקומי אך בעלת סמכות של משרד ממשלתי. ערוצי התקשורת כללו דואר אלקטרוני, טלפון ופגישות פנים אל פנים. הוועדות הציעו הצעות לוועדת ההיגוי העליונה,

שבה ישבו בין השאר מושל עקבה, שהוא גם נציב ASEZA, ראש העיר אילת ומנכ"ל משרד החוץ הישראלי.

יזמי המדיניות שהובילו את הוועדות היו ראש המחלקה לשיתוף פעולה אזורי בעיריית אילת, סמו סמוראי, וכן ראש המחלקה (לשעבר) לסביבה, רישוי ופיקוח ב-ASEZA, ד"ר סלים אל-מוגרי. המעורבות האישית של שניהם בייזום ובהסדרה של פעילות הוועדות הקיפה את כל היבטי התיאום, מרמות התכנון ועד לביצוע. אף שלשני אישים אלה היו תפקידים רבים בשלטון המקומי והם לא עסקו בשיתוף פעולה מקומי באופן בלעדי, שניהם ביססו את עצמם כמובילים בארגונים שלהם בכל הקשור למיזמים חוצי גבול. כמו כן, היתרונות המקומיים המופקים משיתוף פעולה חוצה גבול נרשמו לזכותם ברמה האישית והמקצועית (ראיונות, אל-מוגרי, סמוראי).

ליזמות בתחום המדיניות יש אמנם יתרונות אישיים אך יש בה גם פוטנציאל של עלויות. עלויות אלה אינן מתחלקות באופן שוויוני במקרה של ישראל וירדן. יזמים ירדנים מהמגזר הציבורי נהנים מאוטונומיה יחסית בפעילות שלהם (עקב האוטונומיה היחסית של ASEZA בממשל הירדני), אך הם פועלים מול התנגדות גדולה של האוכלוסייה לנורמליזציה של היחסים עם ישראל. יזמים ישראלים אינם מתמודדים עם התנגדות לאינטראקציה שלהם עם ירדנים, אך מאחר שהם פועלים ברמת השלטון המקומי ולא ברמה הלאומית עליהם להתמודד עם נטל של תיאום ופיקוח מצד הממשל הלאומי ביחס לפעילותם עם גורמים ירדניים.

יזמים ירדנים וישראלים אלו זיהו וקידמו שני יעדים של שינוי מדיניות. היעד הראשון היה היוזמה להקמת מסגרת של שיתוף פעולה ברמת השלטון המקומי באזור הגבול. מסגרת זו שיקפה שינוי משמעותי במדיניות: אף שיחסי שלום כוננו בין ישראל וירדן כבר ב-1994, שיתוף פעולה מקומי לא התפתח מעצמו. מכאן חשיבות התרומה של יזמות מקומית בתרגום חזון הסכם השלום למבנה מנהלי של ועדות הפועלות בסביבה של חשדנות המאפיינת את התקופה. יעד מדיניות זה אפילו קיבל ביטוי מבני בעיריית אילת, שהיא היחידה בישראל שבה פועלת מחלקה לשיתוף פעולה אזורי.

היעד השני היה הפקת יתרונות מקומיים דרך עבודת הוועדות. אלה כללו מערכות התראה מפני הצפות, רעידות אדמה וזיהום מים, הרחבת פוטנציאל כוחות החירום באמצעות אימונים משותפים, יעילות מוגברת בהתמודדות עם מזיקים באמצעות תיאום ושיתוף, נגישות משופרת לקרנות בין-לאומיות בתחומי המחקר המדעי והתרבות (ריאיון, ברנס), תיאום ושיתוף בעבודת נמלי

הים המקומיים ושיפור הביטחון הסביבתי של מפרץ הים האדום הודות לניטור משותף קבוע. מאמצים משותפים אלו של יזמות חוללו שיפור דרמטי בביטחון האזורי, באיכות הסביבה ובאיכות החיים המקומית. יתרונות השיתוף משמעותיים במיוחד לאזור זה בשל ריחוקו מהמרכזים הלאומיים של שתי המדינות.

מיסוד הוועדות המוניציפליות אכן ביטא הישג משמעותי של עיצוב מדיניות על ידי יזמים מקומיים, אף שלאחר חמש שנות פעילות מסגרת הוועדות חדלה להתקיים. מעניין ששיתוף פעולה מוניציפלי מתקדם ממשיך להתקיים בלעדי המסגרת הפורמלית, דרך צינורות בלתי פורמליים שנוצרו במשך שנות פעילות הוועדות.

מקרה זה מדגים כיצד יזמות בתחום המדיניות מנצלת אסטרטגיה ייחודית של בניית קואליציה כדי להתגבר על מגוון החסמים הפוליטיים, הטכניים והבירוקרטיים למימוש יעדים של שינוי מדיניות. במישור האופקי, היזמים זיהו את זה כאנשי קשר ופיתחו יחד רשתות של בעלי עניין בתחומים שונים, משני עברי הגבול. במישור האנכי, היזמים הסתמכו על אישור ותמיכה מפוליטיקאים ומבירוקרטים ברמה הלאומית מאחר שהיזמים היו כרוכים באינטראקציה החוצה גבול לאומי.

מכאן ההבדל המובהק בין רמות האוטונומיה של יזמי המדיניות הירדנים לאלה של היזמים הישראליים. בעוד עקבה היא בליבה של ASEZA, רשות ממשלתית הנהנית מאוטונומיה יחסית בקביעת מדיניות מקומית, עיריית אילת כפופה למשרדי הממשלה. לכן יזמי מדיניות באילת נדרשים למאמצים של בניית קואליציות אנכיות ותיאום עם שרים ופקידים בממשלה. קואליציות אנכיות ואופקיות אלה משתקפות ברשימת הדואר האלקטרוני שמתפעל סמוראי, המורכבת מבעלי תפקידים מהממשל הלאומי והמקומי וכן ממומחים ומאנשי עסקים בעלי עניין באזור הגבול. באמצעות רשימת דיוור זאת מצליחים יזמי מדיניות לשמור על רצף של תקשורת ומתגברים על מכשולים פוליטיים, בירוקרטיים וטכניים. רשימת הדיוור מאפשרת לבעלי העניין והסמכות הנוגעים לאזור הגבול לקבל עדכונים שוטפים במאמץ לשמר את העניין שלהם באופן ממוקד בצרכים של אזור הגבול, על מנת לוודא את המשך תמיכתם בפעילות יזמי המדיניות.

2. יזמי מדיניות מהמגזר הפרטי

מיזמים משותפים של ישראלים וירדנים לא התפתחו במהירות עקב חוסר הלגיטימציה וחוסר האמון המאפיינים את היחסים בשל הקונפליקט האזורי הנמשך. ניתוח כרונולוגי מגלה מגמה של יזמות בעלת הישגים, אף שהיא דועכת לאורך זמן.

היזמות המוצלחת הראשונה של אנשי המגזר הפרטי הייתה באמצע שנות התשעים. לאחר חתימת חוזה השלום החלו אנשי עסקים ירדנים וישראלים במיזם משותף של ייצור טקסטיל בעיר אירביד בירדן. הדמויות המובילות היו שני יזמים בולטים, דב לאוטמן ממפעלי דלתא גליל ועומאר סלאח מקבוצת סנצ'ורי הירדנית. התמריצים לשיתוף הפעולה היו קרבת האתר באירביד למפעל דלתא בכרמיאל ושכר העבודה בירדן, שהיה נמוך באופן משמעותי מזה שבישראל (שמיר, 2004: 81).

הבעיה המרכזית שאימה על שיתוף הפעולה הייתה שבעוד ייצור הטקסטיל בישראל נהנה מכך שנכלל בהסכם הסחר החופשי בין ארה"ב לישראל, ייצור משותף של טקסטיל עם ירדן לא היה זכאי, לפי חוקי המקור, לסחר חופשי לארה"ב. סלאח, לאוטמן ודמויות נוספות מהקהילה העסקית קידמו את פתרון הבעיה בארצות הברית. תוצאת פעולת יזמות זו הייתה הסכם QIZ (Qualified Industrial Zones - אזורים תעשייתיים מאושרים), שביטא שינוי במדיניות הסחר של ארצות הברית (ריאיון, בר). ה-QIZ היה בעצם הרחבה של ההטבות שניתנו למפעלים ישראלים כך שיכללו גם "אזורי גבול מיועדים בין ישראל ושכנותיה לשלום" (Kardoosh and al-Khoury, 2004: 11). הסכם ה-QIZ היה פרי פעולת יזמות בתחום המדיניות, שהתבססה על בניית רשתות אופקיות (בין ישראלים וירדנים) ובניית קואליציות אנכיות אל עבר מקבלי החלטות וקובעי מדיניות בירדן, בישראל ואפילו בארה"ב.

עוד תוצאה מרשימה של פעולת יזמי מדיניות במגזר הפרטי הייתה הקמת לשכת המסחר הישראלית-ירדנית. הלשכה, שפעלה במשך כעשור עד שנסגרה, הייתה יוזמה ישראלית המכוונת למיסוד הסיוע למי שמעוניין בשיתוף פעולה עסקי ישראלי-ירדני, ליצירת הזדמנויות ליצירת קשרים ורשתות וכן לעיצוב מדיניות באופן שישתת את קהילות העסקים (ריאיון, פיורקו). פעילות הלשכה כללה אתר אינטרנט, ארגון כנסים באזור הגבול וכן הספקת מידע רלוונטי לאינטראקציה עסקית של ישראלים וירדנים. התצפיות שלנו הראו שאף על פי שהלשכה הייתה גוף ישראלי פרטי, אנשי עסקים ירדנים השתתפו באופן סדיר בפעילויותיה ואף הוצע להקים לשכה מקבילה בירדן (הצעה שלא מומשה עקב

ההתנגדות הגדולה בירדן לנורמליזציה עם ישראל). לאור הצורך השוטף להזמין ירדנים לישראל להשתתפות בפעילויות, הלשכה ביקשה להשפיע על מדיניות ישראל בנוגע לנהלים ולתהליכים הנוגעים למעבר הגבול ולכניסת ירדנים לישראל.

בשנים האחרונות הצטמצם באופן משמעותי מספר יזמי המדיניות במגזר הפרטי. הכנס האחרון של לשכת המסחר התקיים באוקטובר 2008 ומוסד ירדני מקביל לא התפתח. על אף הציפיות שנתלו בו בהתחלה, מסגרת ה-QIZ לא הצליחה להתפתח כרשת לסיוע ולהרחבה של מיזמי שיתוף פעולה בין אנשי עסקים וחברות בישראל ובירדן. לכן יש חשיבות רבה להבנת דפוסי פעולתם של יזמי מדיניות כדי להבין טוב יותר כיצד אפשר לקדם שיתוף פעולה כלכלי וצמיחה באזורים רגישים.

יזמים אלו מהמגזר הפרטי מתמודדים עם שני מכשולים בבואם לבסס ולקיים תקשורת ופעילות שוטפת. הראשון הוא הבעיה שתוארה לעיל של נוהלי חציית הגבול, המשתקפת במדיניות ישראל בנוגע למתן ויזות לירדנים - חסם שהוא הן פוליטי והן ביורוקרטי. על אף הקרבה הגיאוגרפית בין יזמים ישראלים וירדנים, היכולת שלהם להיפגש מוגבלת ביותר. עיכובים וביטולים בביקורי ירדנים בישראל הם תופעה נפוצה המדגימה את הקושי של יזמים במגזר הפרטי לגשת למקבלי ההחלטות ולפעול במסגרת תהליכים ביורוקרטיים לא מוכרים.

המכשול השני הוא העדר הלגיטימציה בחברה הירדנית למיזמים משותפים, ואותו אפשר לאפיין כחסם פוליטי. הדאגה העיקרית של אנשי עסקים ירדנים השוקלים מיזם משותף עם גורמים ישראלים היא תגובת הציבור. קבוצות אסלאמיות קיצוניות הובילו את הקו המתנגד לשלום ולנורמליזציה ואף חיברו "רשימה שחורה" של פוליטיקאים, אקדמאים, עורכי דין, עיתונאים ואנשי עסקים המקיימים קשרים עם ישראלים. מסיבה זו רוב המיזמים המשותפים נשמרים בפרופיל נמוך (ראיונות, אנונימי 2, אנונימי 3).

כאן טמון ההסבר המהותי להבדל בין ירדנים וישראלים בכל הנוגע להיקף היזמות ולאמצעים המופעלים. בעוד בעיית הוויזות הפכה להיות מוקד של מאמצי היזמים הישראלים, בעיית העדר הלגיטימציה היא זו המכבידה על יזמים ירדנים. לכן, יזמים ישראלים בולטים יותר בייזום ובייסוד של רשתות חוצות גבול, בעוד הירדנים מסתפקים בלהגיב אך אינם יוזמים הזדמנויות לשיתוף פעולה עם ישראלים (Cohen and Ben-Porat, 2008). מאז 2011 הקשרים העסקיים מוגבלים בעיקר לעמידה בדרישות המינימום לפי תקנות ה-

QIZ. אזור הגבול לא התפתח כמוקד של יזמויות עבור המגזר הפרטי, על אף הפוטנציאל שמציב הגבול בתחומי התעשייה, המסחר, התיירות והתשתיות.

3. יזמי מדיניות מהמגזר השלישי

מגוון רחב של יזמים מהמגזר השלישי פעלו בניסיון להשפיע על תוצאות מדיניות באזור הגבול של ישראל וירדן. ארגונים לא-ממשלתיים רבים פעלו בעמק הירדן, כגון מרכז עמאן לשלום ולפיתוח (ACPD), המרכז לחינוך לפיוס ושיתוף פעולה (CERC), הקרן לשיתוף פעולה כלכלי (ECF), עמותת ידידי כדור הארץ - המזרח התיכון (FoEME), קרן פרידריך-אברט, הפדרציה היהודית של קליבלנד ומרכז פרס לשלום. היוזמות של ארגונים אלו שונות זו מזו בפעילות המתוכננת ובביצוע, אך היו להן יעדים דומים של קידום יחסי שכנות טובים בין קהילות ישראליות וערביות שכנות.

המארגנים והמנהלנים של ארגונים לא-ממשלתיים אלו היו בעצם יזמי מדיניות שניסו לממש את יעדיהם הארגוניים והאישיים דרך ההשפעה על תוצאות מדיניות. בעוד חלקם התגלו כשחקנים קבועים באזור הגבול אחרים קיימו פעילות בלתי סדירה באזור, לעתים באמצעות מיזמים קצרי טווח. למיזמים קצרי טווח מעין אלו יש תלות גבוהה במציאת מקורות מימון, ובכך הם מאורגנים ומאופיינים כ"קואליציות מענק" (grant coalitions; Cochrane, 1996; Peck and Tickell).

מעורבות המגזר השלישי מתמקדת בתחומים חברתיים, חקלאיים וסביבתיים של החיים באזור הגבול. היוזמה הראשונה של שיתוף פעולה חוצה גבול בתחום החברתי נעשתה בהנהגתם של היזמים מרי מינוסקין (CERC), שתיאמה את האירועים מהצד הישראלי, וגנרל (בדימוס) מנצור אבו רשיד (ACPD). אבו רשיד הירדני בחר את המשתתפים הירדנים, תיאם את השתתפותם וארגן את האירועים השונים שהתקיימו בירדן (ראיונות, אבו רשיד, אביב, מנוסקין, וינברג, שצברג). מגוון הפעילויות שהתקיימו בהשתתפות ישראלים וירדנים כללו פורום ראשי רשויות, פורום נשים, פעילויות ספורט לילדים וסדרת מפגשים של אנשי דת (ריאיון, הרב ריינר). שחקן מרכזי בייזום ובתיאום של פעילות שיתופית בתחום הסביבה הוא עמותת ידידי כדור הארץ - המזרח התיכון (FoEME), בהנהגת גדעון ברומברג (ישראל), מונקד' מהיאר (ירדן) ונאדר אל-ח'טיב (הרשות הפלסטינית). התכנית "מים ושכנות טובה" נוצרה ביוזמתם וממשיכה לפעול עד היום באזור הגבול. יעדי התכנית הם קידום ניהול בר קיימא של משק המים בקהילות שונות בישראל, בירדן וברשות

הפלסטינית, וכן קידום שיתוף פעולה חוצה גבול בהעברת מידע ובגיבוש פתרונות לבעיות מקומיות בתחומי המים והסביבה (FoEME, 2005). שיתוף הפעולה המרכזי בתחום החקלאות מתבטא בפרויקט התנשמות (BOP – Barn Owl Project), המנוהל בשיתוף על ידי ד"ר יוסי לשם מאוניברסיטת תל-אביב ושאל אביאל מקיבוץ שדה אליהו (ריאיון, אביאל). פרויקט זה של הדברה ביולוגית נוסד בעמק בית שאן ונמשך שם עד היום. מהות הפרויקט היא שימוש בתיבות קינון מיוחדות של תנשמות על מנת להקטין את מספר העכברים באזור ולמנוע פגיעה בחקלאות. הייחוד בתכנית הוא מעורבותה של דמות מקומית, שאל אביאל, בניגוד לרוב הפעילויות של שיתוף פעולה חוצה גבול שבהן פעילים יזמים שאינם מאזור הגבול (ריאיון, רות).

לא כל יזמי המגזר השלישי הם בעלי זיקה לארגונים ועמותות. פרויקט דרום הערבה הוא פרי יוזמה שיתופית של אל-חאק (חברה מעין ממשלתית ירדנית) ואמנון גרינברג, מנהל תחנת מו"פ (מחקר ופיתוח חקלאי) "דרום הערבה" בקיבוץ יטבתה (ריאיון, גרינברג). מטרת הפרויקט כוללת יישום של שיטות מודרניות בחקלאות מדברית וכן פיתוח של הכפר הבדואי רחמה ושל סביבתו בצד הירדני של הגבול (ריאיון, אנונימי 4). שינוי מדיניות מרשים שהשיגו יזמים אלו הוא התקנת שער גבול מקומי להקלה על מעבר הגבול של אנשים, ציוד ואספקה עבור החוות החקלאיות. הודות לפעולת היזמות הותקן השער בשנת 2000, וגורמי ביטחון רשמיים בישראל ובירדן קבעו סידורים לפתיחתו ולסגירתו. השער היה בשימוש פעמיים בלבד עד שנסגר סופית וללא הסבר על ידי מפקד האוגדה הישראלית המקומית (ריאיון, גליקמן).

יזמים אלו, בין כיחידים ובין דרך ארגונים, מפעילים אסטרטגיות שונות על מנת להתגבר על חסמים פוליטיים, ביורוקרטיים וטכניים. בעוד יזמים מהמגזר הציבורי ומהמגזר הפרטי פועלים במישורים אופקיים ואנכיים כדי לגייס השתתפות ותמיכה בקרב אנשי קשר מעבר לגבול ובקרב בעלי תפקידים ברמות ממשל גבוהות, מצאנו שיזמי מדיניות במגזר השלישי מפגינים אסטרטגיה רב-מוקדית כדי להתגבר על חסמים פוליטיים, מבניים וטכניים לקידום מיזמים חוצי גבול.

במקרה זה, יזמי המגזר השלישי פועלים על פי רוב מעמאן ומתל-אביב ולא מאזור הגבול. הם יוצרים רשת של קואליציות בין הנהלת המיזמים בערים אלו לבין משתתפים ואנשי השלטון המקומי באזור הגבול, בעלי תפקידים בממשל הלאומי בשתי המדינות וכן גורמי מימון הנמצאים על פי רוב מעבר לים. דפוס פעולה זה של הקמת רשתות וקואליציות רב-מוקדיות מסתמך על השקעה משמעותית של מאמץ וכסף בתקשורת ובתיאום על מנת לתכנן,

לארגן, לממן ולהוציא לפועל מיזמים חוצי גבול. לפיכך, רק היזמים המבוססים ביותר מצליחים לקיים פעילות חוצת גבול סדירה. ברוח זו, עמותת ידידי כדור הארץ היא העמותה היחידה המפעילה רכזי פרויקט מקומיים באזורי הגבול של ישראל, ירדן והרשות הפלסטינית על מנת לוודא נוכחות ופעילות של פרויקטים לאורך זמן (ריאיון, ברכאת).

היוזמה של עמותת ידידי כדור הארץ לקידום תקשורת חוצת גבול בין ראשי רשויות מקומיות וראשי ערים באזור הגבול מדגימה את פעולת יזמי המגזר השלישי בבניית קואליציות. ראשי הרשויות משתתפים באופן סדיר בסמינרים וביציאות אל השטח על מנת לזהות בעיות מקומיות ולדון בהן. העמותה מקדמת חתימת הסכמים ומסמכי כוונות על מנת להבטיח המשך מחויבות לעבודה משותפת בפתרון בעיות ובפיתוח אזורי (ריאיון, ליטבינוף). כך, מושל מחוז מועז בין ג'אבל וראשי המועצות האזוריות עמק הירדן ועמק בית שאן חתמו על מזכרי הבנה לקידום פעולה משותפת לשיקום נהר הירדן ולפיתוח פארק שלום חוצה גבול. כמענה לחסם הפוליטי ועל מנת לעודד השתתפות ותמיכה ציבורית, העמותה מעסיקה מתאמי פרויקט מקומיים בקהילות השונות באזור הגבול (ריאיון, שגיב). לנוכחות מקומית זו יש משמעות מכרעת בדימוי המקומי של עמותת ידידי כדור הארץ כשחקן מקומי הפעיל בתחום הסביבה ולא כמתאם זר לאזור.

1. מסקנות ודיון

פתחנו דיונו בשאלת תפקידם של יזמי מדיניות בעיצוב דינמיקה של נורמליזציה לאחר סיום רשמי של קונפליקט, בתקופה המאופיינת כ"תקופת בתר-קונפליקט". על אף המחקר המקיף בנושא שיתופי פעולה חוצי גבול, הספרות טרם קישרה בין יזמי מדיניות לבין האתגרים של גבולות ושל אזורי גבול האופייניים לתקופת בתר-קונפליקט. ניתוח זה של יוזמות שיתוף פעולה לאורך גבול ישראל-ירדן מרים תרומה תיאורית ואמפירית הן לחקר אזורי גבול והן להבנת תרומתם של יזמי מדיניות. התרומה לתיאוריה היא בזיהוי ובניתוח המוטיבציות והאסטרטגיות של יזמי מדיניות באופן התורם להבנתנו את אתגרי הנורמליזציה באזורי הגבול בתקופה זו. אזורי גבול בתקופות אלו הם סביבות ייחודיות של תנאים פוליטיים וחברתיים קיצוניים. לכן, הניתוח תורם להבנתנו הן את הפוטנציאל הגלום באזורי גבול והן את המגבלות של יזמי מדיניות בהשפעה על תוצאות מדיניות ועל המציאות הנתונה. התרומה האמפירית היא ניסיון ראשון לזהות, לסווג ולנתח פעילויות של יזמי מדיניות באזור הגבול של ישראל-ירדן.

הניתוח של פעולות יזמי מדיניות צריך להתייחס להקשר המעצב את פעולות האינדיבידואל (Mintrom, 2006; Cohen and Naor, 2013). המסגרת התפיסתית שלנו, המספקת הגדרה רחבה למושג יזם מדיניות, מזהה ומנתחת שלוש קטגוריות של יזמי מדיניות בהקשר של אזורי גבול בתקופת בתר-קונפליקט: יזמים במגזר הציבורי, במגזר הפרטי ובמגזר השלישי. מחקר זה לא זיהה דמיון בין היזמים השונים שפעלו באזור הגבול. אלו כללו אישים בעלי רקע חברתי מגוון, בעלי השכלה גבוהה וחסרי השכלה רשמית, יוצאי קבוצות אתניות שונות ובעלי תפיסות פוליטיות שונות ואף לעתים מנוגדות. גיוון זה מחזק את המכנה המשותף לכל היזמים, והוא האינטרס האישי כמוטיבציה עיקרית בקידום שינוי מדיניות לטובת אינטראקציה חוצת גבול ביחס לשלוש הקטגוריות האלו (פרטי, ציבורי ושלישי), ויכולות יזמיות מרשימות, כפי שפורטו לעיל.

יזמי מדיניות מזהים הזדמנויות הניתנות למימוש דרך אינטראקציה חוצה גבול, אך נחשפים למכשולים שונים הנובעים מפעילות באזור גבול בתקופת בתר-קונפליקט. המכשול העיקרי הוא העדר הלגיטימציה ליזמות המבוססת על שיתוף פעולה חוצה גבול בתקופה כזו. לצד מכשול זה קיימים גם מכשולים מבניים-טכניים המגבירים את העלויות והסיכונים בהשוואה ליזמות בתנאים רגילים. על אף אתגרים אלו, תקופה זו מציבה הזדמנויות מרובות ליזמות הן ביחס לשאיפות האישיות והן ביחס לסיכויי הנורמליזציה בין מדינות שכנות.

חשוב להדגיש שאינטראקציות חוצות גבול של ישראלים וירדנים מובלות כמעט באופן בלעדי על ידי יזמי מדיניות מקומיים. חוזה השלום בין ישראל וירדן אמנם שם דגש רב על שיתוף פעולה מקומי בפיתוח אזור הגבול המשותף, אך קשרים אזרחיים בין ישראלים וירדנים הם מעטים ביותר. הקונפליקט בין שתי המדינות הסתיים באופן רשמי אך היחסים האזרחיים מתפתחים עדיין תחת צלו של המשך הקונפליקט הישראלי-ערבי האזורי. מציאות זו היא מאתגרת במיוחד עבור הירדנים, דבר המסביר את נטייתם להגיב ופחות ליזום מיזמים משותפים. כפי שמצופה מיזמי מדיניות, יזמים המקדמים אינטראקציה חוצת גבול פועלים למקסם את האינטרסים העצמיים שלהם באמצעות ניסיון להשפיע על תוצאות מדיניות ביחס לאזור הגבול. בהינתן רגישויות התקופה באזור הגבול, נראה שיזמים רבים חסרים את המשאבים הנחוצים על מנת לקדם את מטרותיהם באופן עצמאי.

המוקד העיקרי לניתוח פעילותם של יזמי מדיניות הוא היזם היחיד לעומת הארגון. מרכזיות ההתמקדות ביזם הבודד מתבטאת במקרה של עמותת CERC. במקרה זה, ארגון מרכזי שהיה פעיל בקידום מיזמים באזור הגבול פסק

מלהתקיים לאחר שיוזמת המדיניות עזבה את תפקידה כמנהלת הארגון. דוגמה נוספת היא עמותת ACPD, שם מעורבותו האישית של הגנרל מנצור אבו רשיד בכל המיזמים משקפת את מרכזיות היזם בקידום אינטרסים עצמיים.

מצאנו שבשל האווירה הפוליטית הרגישה, יזמי מדיניות באזורי גבול בתקופה שלאחר קונפליקט משתמשים באסטרטגיה ייחודית לקידום מיזמים חוצי גבול. אסטרטגיית פעולה זו היא הרכבת קואליציות **אופקיות**, בעת זיהוי אנשי קשר ותחומים לשיתוף פעולה מעבר לגבול על מנת לקדם אינטרסים אישיים; ו**אנכיות**, בעת חיפוש אישורים ותמיכה מפוליטיקאים ומבירוקרטים לפעילותם חוצת הגבול. המאמץ להשיג אישור ותמיכה מתרחב לעתים אל מחוץ לסביבה הלאומית.

בהתאם להמלצתם של מינטרומ ונורמן (Mintrom and Norman, 2009: 662-666), שהציעו לנתח יזמות על פני תקופת זמן, מצאנו שאף על פי שחתימת הסכם שלום משקפת פתיחת הזדמנויות מרובות לשיתוף פעולה חוצה גבול, יש מכשולים מרובים בדרך למימושן על ידי יזמי מדיניות כפי שפורט לעיל. ניתוח המקרה על פני זמן מדגים את האתגרים בגיבוש "דיפלומטיה חוצת גבול", אותו מונח שטובע הנריקסון בבואו לאפיין את מעורבותם של כוחות מקומיים במתן ביטוי לאינטרסים ולצרכים המקומיים של אזורי גבול (Henrikson, 2000). ניתן לראות ביזמי מדיניות כוח מרכזי בפעולת "דיפלומטיה מהשטח", המביאה את האינטרסים המקומיים לידיעת קובעי המדיניות.

מקרה הבוחן שלנו חושף בעיה מרכזית בהקשר של יחסי ישראל-ירדן, המגבילה את יזמי המדיניות הפועלים להגברת האינטראקציה חוצת הגבול בין שתי המדינות. הן בישראל והן בירדן יש דומיננטיות רבה לתפיסות ולאג'נדות של הרשויות הלאומיות, המשפיעה לרעה על הסיכוי להתפתחות אינטראקציה חוצת גבול ועל מסגרת פעולתם של יזמי מדיניות. דומיננטיות זו משתקפת בצד הישראלי בבעייתיות של תהליך אישור ויזות הכניסה לירדנים לישראל, ובצד הירדני בהתנגדות הרחבה לנורמליזציה עם ישראל בקרב מעגלים פוליטיים וחברתיים רחבים במוקד המדינה. דרוש איזון בין תפיסות לאומיות לבין תפיסות מקומיות באזור הגבול על מנת לאפשר ליזמי מדיניות לקדם התפתחות של מיזמים חוצי גבול בתחומי החברה, הכלכלה והסביבה (Clement, Ganster and Sweedler, 1999: 266).

ניתוח זה מדגים כיצד פרויקטים המבוססים על חציית הגבול המשרתים צורך מקומי אמיתי הם בעלי הסבירות הגבוהה ביותר להתגבר על האתגרים

השונים של תקופת בתר-הקונפליקט. כך, שיתוף הפעולה המוניציפלי של הערים אילת ועקבה, המבוסס על צרכים מקומיים, התפתח למסגרת ממוסדת יחסית של שיתוף פעולה בין-עירוני. התפתחות היזמות באזור זה מוסברת באמצעות התפיסה המקומית העמוקה של תלות הדדית באזור גבול זה, המרוחק ממרכזי האוכלוסייה של ישראל וירדן. יזמי מדיניות המממשים יעדים בקידום הדברה ביולוגית אזורית בשני צדי הגבול באמצעות פרויקט התנשמות משקפים הן את הפוטנציאל והן את האפקטיביות של פעילות יזמית בתחום המדיניות. הצלחתם היחסית בהתמודדות עם בעיית הוויזות שתוארה לעיל אפשרה ליזמים להרחיב את הפרויקט, שכעת כולל תכניות לימוד במוסדות חינוך אזוריים בישראל ובירדן וכן תחומים אחרים של התמודדות עם מזיקים.

אזור הגבול נמצא במוקד של מאמצים והשקעות מרובים במטרה לממש את פוטנציאל הנורמליזציה דרך פיתוח יחסי שכנות ושיתוף חוצי גבול בתקופת בתר-קונפליקט. אך אידיאולוגיה ורצון טוב אינם מספיקים כדי לתקן תפיסות ודעות קדומות הדדיות שהשתרשו במציאות של קונפליקט ממושך, וכדי לפתח יחסי שכנות יציבים המבוססים על כבוד הדדי ותקשורת רציפה. מכאן חשיבותם של יזמי המדיניות המקומיים, המשמשים סוכני נורמליזציה הודות ליכולתם לזהות צרכים ואינטרסים מקומיים אמיתיים שאפשר לקדם ולממש דרך אינטראקציה ויזמות חוצות גבול. לכן, התרומה המעשית של ניתוח זה היא זיהוי של צורכי יזמי המדיניות ושל המכשולים שאיתם הם מתמודדים בבואם לשנות מציאות, הן זו שבמדיניות והן זו שבמעשה, באזור הגבול בתקופת בתר-קונפליקט.

רשימת מקורות

- כהן, ניסים. 2013. "יזמי מדיניות ועיצוב מדיניות ציבורית: המקרה של חוק ביטוח בריאות ממלכתי", **ביטחון סוציאלי** 89: 42-5.
- שמיר, שמעון (עורך). 2004. **יחסי ישראל-ירדן: פרויקטים, כלכלה, עסקים**, תל-אביב: אוניברסיטת תל אביב.
- Arieli, Tamar, 2012. "Borders of Peace in Policy and Practice: An analysis of the Israel-Jordan Border Management", *GeoPolitics* 17 (3): 658-680.
- , 2009. "Israeli-Palestinian Border Enterprises Revisited", *Journal of Borderlands Studies* 24 (1): 1-14.
- Bar-Tal, Daniel, 2000. "From Intractable Conflict through Conflict Resolution to Reconciliation: Psychological Analysis", *Political Psychology* 21(2): 351-365.
- Clement, Norris, Paul Ganster, and Alan Sweedler, 1999. "Development, Environment and Security in Asymmetrical Border Regions: European and North American Perspectives", in Heikki Eskelinen, Ilkka Liikanen, and Jukka Oksa (eds.), *Curtains of Iron and Gold: Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, Farnham, UK: Ashgate, pp. 243-281.
- Cochrane, Alan, Jamie Peck, and Adam Tickell, 1996. "Manchester Plays Games: Exploring the Local Politics of Globalisation", *Urban Studies* 33: 1319-1336.
- Cohen, Nissim, 2012. "Policy Entrepreneurs and the Design of Public Policy: Conceptual Framework and the Case of the National Health Insurance Law in Israel", *Journal of Social Research & Policy* 3 (1): 5-26.
- Cohen, Nissim, and Tamar Arieli, 2011. "Field Research in Conflict Environments: Methodological Challenges and the Snowball Sampling", *Journal of Peace Research* 48 (4): 423-436.
- Cohen, Nissim, and Guy Ben-Porat, 2008. "Business Communities and Peace: The Cost-Benefit Calculations of Political Involvement", *Peace and Change* 33 (3): 426-446.
- Cohen, Nissim, and Michael Naor, 2013. "Reducing Dependence on Oil? How Policy Entrepreneurs Utilize the National Security Agenda to Recruit Government Support: The Case of Electric Transportation in Israel", *Energy Policy* 56: 582-590.
- Friends of the Earth Middle East (FoEME), 2005. *Good Water Neighbors: A Model for Community Development Programs in Regions of Conflict*, http://foeme.org/uploads/publications/publ19_1.pdf
- Galtung, Johan, 1969. "Violence, Peace and Peace Research", *Journal of Peace Research* 6 (3): 167-191.
- Hägerstrand, Torsen, 1975. "Space, Time and Human Conditions", in Anders Karlquist (ed.), *Dynamic Allocation of Urban Space*, Farnborough: Saxon House, pp. 3-12.

- Hart, Myra M., Howard H. Stevenson, and Jay Dial, 1995. "Entrepreneurship: A Definition Revisited", in William D. Bygrave, Barbara J. Bird, Sue Birely, Neil C. Churchill, Michael G. Hay, Robert H. Keeley, and William E. Wetzel (eds.), *Frontiers of Entrepreneurship Research 15*, Babson Park: Babson College.
- Henrikson, Alan K., 2000. "Facing Across Borders: The Diplomacy of Bon Voisinage", *International Political Science Review* 21 (2): 121-147.
- Kardoosh, Marwan A., and al-Khouri, Riad, 2004. "Qualifying Industrial Zones and Sustainable Development in Jordan", in *Post Conflict Reconstruction: Selected Papers from the Eleventh Annual Conference*, Cairo: Economic Research Forum (ERF), pp. 153-233.
- Keohane, Robert O., and Stanley Hoffmann, 1991. *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder: Westview Press.
- Kingdon, John W., 1995 [1984]. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown and Company.
- Kriesberg, Louis, 1998. *Constructive Conflict: From Escalation to Resolution*, Lanham: Rowman and Littlefield.
- Martínez, Oscar J., 1994. *Border People: Life and Society in the U.S.-Mexico Borderlands*, Tucson: University of Arizona Press.
- Miller, Benjamin, 2005. "When and How Regions Become Peaceful: Potential Theoretical Pathways to Peace", *International Studies Review* 7 (2): 229-267.
- Minghi, Julian V., 1991. "From Conflict to Harmony in Border Landscapes", in Dennis Rumley, and Julian V. Minghi (eds.), *The Geography of Border Landscapes*, London: Routledge, pp. 43-62.
- Mintrom, Michael, 2006. "Policy Entrepreneurs, Think Tanks, and Trusts", in Raymond Miller (ed.), *New Zealand Government and Politics*, Melbourne: Oxford University Press, pp. 536-546.
- Mintrom, Michael, and Phillipa Norman, 2009. "Policy Entrepreneurship and Policy Change", *Policy Studies Journal* 37 (4): 649-667.
- Mishal, Shaul, Ranan Kuperman, and David Boas, 2001. *Investment in Peace: The Politics of Economic Cooperation between Israel, Jordan, and the Palestinians*, Brighton: Sussex Academic Press.
- Navot, Doron, and Nissim Cohen, forthcoming 2014. "How Policy Entrepreneurs Reduce Corruption in Israel", *Governance*.
- Newman, David, 2006. "The Lines that Continue to Separate Us: Borders in Our 'Borderless' World", *Progress in Human Geography* 30: 143-161.
- Perkmann, Markus, 2007. "Policy Entrepreneurship and Multilevel Governance: A Comparative Study of European Cross-Border Regions", *Environment and Planning* 25 (6): 861-879.
- Press-Barnathan, Galia, 2006. "The Neglected Dimension of Commercial Liberalism: Economic Cooperation and Transition to Peace", *Journal of Peace Research* 43 (3): 261-278.

- Roberts, Nancy, and Paula J. King, 1991. "Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process", *Journal of Public Administration Research and Theory* 1 (2): 147-175.
- Satloff, Robert, 1995. "The Jordan-Israel Peace Treaty: A Remarkable Document", *Middle East Quarterly* 2 (1): 47-51.
- Schneider, Mark, and Paul Teske, 1992. "Toward a Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government", *The American Political Science Review* 86 (3): 737-747.
- Scott, James W., 1999. "European and North American Contexts for Cross-Border Regionalism", *Regional Studies* 33 (7): 605-617.
- Smith, Brett R., and Christopher E. Stevens, 2010. "Different Types of Social Entrepreneurship: The Role of Geography and Embeddedness on the Measurement and Scaling of Social Value", *Entrepreneurship & Regional Development: An International Journal* 22 (6): 575-598.
- Soffer, Arnon, 1994. "Forms of Coexistence and Transborder Cooperation in a Hostile Area: The Israeli Case", in Matthias Bürgin, Walter Leimbruber, and Werner A. Gallusser (eds.), *Political Boundaries and Coexistence, Proceedings of the IGU Symposium, Basel/Switzerland, 24-27 May 1994*, Bern: Peter Lang, pp. 182-191.
- Sorenson, Olav, 2003. "Social Networks and Industrial Geography", *Journal of Evolutionary Economics* 13: 513-527.
- Steyaert, Chris, and Jerome Katz, 2004. "Reclaiming the Space of Entrepreneurship in Society: Geographical, Discursive and Social Dimensions", *Entrepreneurship & Regional Development: An International Journal* 16: 179-196.
- Treaty of Peace between the State of Israel and the Hashemite Kingdom of Jordan*
- Wilson, James Q., 1980. "The Politics of Regulation", in idem (ed.), *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books, pp. 319-336.

רשימת המרואיינים

- אנונימי 1**, איש עסקים ירדני, מנכ"ל חברת טקסטיל, 18.1.2006.
- אנונימי 2**, איש עסקים ירדני, מנכ"ל חברת שילוח, 18.1.2006.
- אנונימי 3**, איש עסקים ירדני, מנהל מפעל נעליים, 18.1.2006.
- אנונימי 4**, מנהל חוות אל-חאק, כפר רחמה, 28.1.2007.
- גנרל (בדימוס) **מנוצור אבו רשיד**, יו"ר מרכז עמאן לשלום ופיתוח (ACPD), 19.12.2007.
- שאול אביאל**, מנהל פרויקט התנשמות, קיבוץ שדה אליהו, 22.11.2007.
- מיכל אביבי**, דוברת עיריית בית שאן, 6.12.2006.
- נאדר אל-ח'טיב**, עמותת ידידי כדור הארץ - המזרח התיכון, מנכ"ל משרד הרשות הפלסטינית, 29.11.2007.
- ד"ר **סלים אל-מוג'רבי**, ראש המחלקה לסביבה, רישוי ופיקוח ב-ASEZA, 6.11.2008.
- רון ארז**, לשעבר מנהל פרויקט מסדרון שלום כלכלי במשרד ראש הממשלה, 10.3.2009.
- גבי בר**, מתאם אזורי התעשייה המורשים (QIZ), משרד התעשייה והמסחר, 2.5.2007.
- גדעון ברומברג**, מנכ"ל עמותת ידידי כדור הארץ - המזרח התיכון בישראל, 12.1.2009.
- בכר ברכאת**, חוקר ומתאם פעילות בדיר חלא (ירדן) מטעם עמותת ידידי כדור הארץ - המזרח התיכון, 29.11.2007.
- ד"ר **אבי ברנס**, המכון הבין-אוניברסיטאי למדעי הים באילת, 31.1.2007.
- יוסי גליקמן**, מנהל מחלקת הבנייה באילת, משרד הביטחון, 14.3.2007.
- אמנון גרינברג**, מנהל תחנת ערבה למחקר ופיתוח ויועץ לחוות רחמה (ירדן), 28.1.2007.
- מיכל וינברג**, מנכ"לית לשעבר של המועצה האזורית בקעת בית שאן, 28.1.2007.
- אהובה זייד**, נשיאה לשעבר של מועדון התיירות הים האדום - SKÅL, 30.1.2007.
- טוביה ישראלי**, מנהל מחלקת ירדן, משרד החוץ, 1.3.2007.
- דב ליטבינוף**, ראש מועצה אזורית תמר, 6.3.2007.
- מונקד' מהיאר**, מנכ"ל משרד ירדן, עמותת ידידי כדור הארץ - המזרח התיכון, 29.11.2007.
- מרי מינוסקין**, מנכ"לית עמותת CIRC, 6.11.2006.
- סמו סמוראי**, ראש המחלקה לשיתוף פעולה אזורי, עיריית אילת, 5.11.2008.
- מהנדס **קיים עויס**, מנהל מחלקה, רשות המים הירדנית לנהר הירדן, 6.12.2007.
- יובל פיורקו**, לשעבר מנכ"ל משרד המסחר ישראל-ירדן, 19.12.2006.
- לייסי רות'**, הפדרצייה היהודית של קליבלנד (ריאיון טלפוני), 14.3.2008.
- הרב שמואל ריינר**, ישיבת מעלה גלבוע (ריאיון טלפוני), 27.11.2008.
- מיכל שגיב**, מנהלת פרויקט "מים ושכנות טובה", עמותת ידידי כדור הארץ - המזרח התיכון, 9.11.2008.
- רון שצברג**, מנהל פרויקטים בקרן לשיתוף פעולה כלכלי בין ישראל ושכנותיה (ECF), 3.1.2007.

עדי בינס ואורי ארבל-גנץ

צריך שניים לטנגו: מבט מוסדי על ממשלות ישראל והסוכנות היהודית בראי מדיניות הקליטה

תקציר

מאמר זה עוסק ביחסי הגומלין המוסדיים והפוליטיים שבין ממשלות ישראל לסוכנות היהודית ומבקש לענות על השאלה: מהם המאפיינים של יחסי הגומלין בין שני המוסדות וכיצד הם משפיעים על מדיניות הקליטה? ומזווית אחרת - עד כמה הצליחה המדינה באמצעות שימוש בכוחה המוסדי לרכז תחת אחריותה את קביעת מדיניות הקליטה ויישומה? נבחן את המאפיינים הללו באמצעות מאפיינים מוסדיים תיאורטיים. טענתנו היא שאף על פי שהריבונות נתונה בידי הממשלות, הן לא תמיד ריכזו בידיהן את תחום הקליטה, וחלוקת האחריות עם הסוכנות לא היטיבה בכל המקרים עם העולים בשל הדינמיקה המורכבת של היחסים בין המוסדות; או בלשון המאמר - הטנגו לא היה מתואם בין שני הרוקדים. מהניתוח עולה כי מעמדה הייחודי של הסוכנות הקשה על הממשלות להסדיר את יחסי הגומלין ביניהן ואפשר לסוכנות להפוך לארגון המוביל דה פקטו את המדיניות הלאומית בתחום הקליטה. מצב זה תאם את האינטרסים של שני המוסדות, שיחסייהם מאופיינים בשיתופי פעולה לצד תחרות, אך המדיניות הציבורית נפגעה מכך.

א. מבוא

תחום קליטת העלייה היה מאז ההכרזה על עצמאותה בראש סדר העדיפויות של מדינת ישראל מבחינה ערכית, אידיאולוגית ודמוגרפית. עם זאת, ממשלות ישראל בחרו לאורך השנים לחלוק את האחריות בתחום עם ארגונים לא-ממשלתיים שונים, ובראשם הסוכנות היהודית. כבר בחוק מעמד ההסתדרות הציונית העולמית והסוכנות היהודית, התשי"ב-1952 הוענקו לסוכנות סמכויות רבות. מאז הפכה הסוכנות למוסד השותף בתהליך קביעת המדיניות ובביצועה, והדבר מתבטא באמנות משותפות, בהחלטות ממשלה ובתכני דיונים בכנסת. כארגון חוץ-ממשלתי, מאפייני הסוכנות ומעמדה המשפטי ייחודיים ולמרות קרבתה לממשל היא אינה חלק ממנו. במאמר זה ייבחנו יחסי הגומלין בין הממשלה והסוכנות באמצעות ההסדרים המוסדיים שנחתמו ביניהן עד סוף שנות השמונים במטרה לזהות כיצד התקיים שיתוף הפעולה בקביעת המדיניות וביישומה. התמריץ לכתיבת מאמר זה הוא המחלוקות שהתגלעו בין המוסדות בנוגע למדיניות הקליטה, שלטענתנו נובעות בחלקן מתהליך קביעת המדיניות ומההסדרים המוסדיים בין הממשלה לסוכנות. היחסים המיוחדים בין הממשלה לסוכנות הולידו קשיים ביישום מדיניות הקליטה, ויצרו מצב שבו העולה מקבל שירותים משני מוסדות שיש ביניהם תחרות ומתיחות גלויות וסמויות. הסוכנות דורשת בדרכים פורמליות ובלתי פורמליות לשמור על מרכזיותה בתהליך ואף מצליחה בכך, אך עם השנים מעמדה מול הממשל נחלש מסיבות שונות, בעיקר כלכליות. יושב ראש סוכנות לשעבר תיאר כך את השינוי שחל ביחסים בין המדינה לסוכנות: "היחסים הפכו מיחסים מונוגמיים ליחסים פוליגמיים, כשהסוכנות מבקשת להישאר בת הזוג היחידה של המדינה".¹ הסוכנות שואפת להחזיק במונופול על תחום הקליטה וזהו אתגר מורכב עבור המדינה, המבקשת מצדה לשמור על ריבונותה אך לשמור גם על מעמדה הייחודי של הסוכנות.

את יחסי הגומלין בין המוסדות נבחן באמצעות זיהוי השחקן המוביל והמרכזי בקביעת המדיניות לאורך השנים תוך ניתוח ההסדרים המוסדיים. במסגרת זו נעמוד לא רק על ההסכמים שנכרתו בין שני הארגונים אלא גם על מה שקדם להם, על יישומם ועל התגובות להם - כדי ללמוד אם כתוצאה מהם השתנו יחסי הכוחות בין השחקנים. הלבטים באשר למעמד ולתפקיד המתאימים ביותר לסוכנות מלווים את המדינה מאז הקמתה, וניכרים החל

¹ ריאיון עם אחד מיושבי הראש לשעבר של הסוכנות היהודית. שמותיהם של ראשי הסוכנות שרואיינו במסגרת מחקר זה שמורים אצל הכותבים.

מדבריו של דוד בן-גוריון בראשית ימי המדינה ועד התבטאויות של חברי כנסת שונים בשנות התשעים, שעמן ייחתם המאמר. העובדה כי הסוגיה חיה ובוועטת כבר עשרות שנים מעידה על כך שטרם נמצאה המנגינה המתאימה, הצעדים המוסכמים והקצב לריקוד המשותף של הסוכנות היהודית וממשלות ישראל.

ב. רקע תיאורטי - הגישה המוסדית וסיווג שחקנים לא-ממשלתיים

1. הגישה המוסדית

בבסיס הגישה המוסדית נמצאת ההנחה שלפיה מדיניות ציבורית היא זו שאומצה באופן רשמי על ידי הסמכות השלטונית הרלוונטית (Weaver and Rockman, 1993). האימוץ השלטוני באמצעות המוסד המוסמך מקנה למדיניות שלושה נדבכים חשובים: לגיטימציה, אוניברסליות ויכולות אכיפה וכפייה (Dahl, 2000). תפקידם של ההסדרים המוסדיים הוא לנווט התנהגויות ולקבוע להן גבולות ומסגרות, לכן ניתן לבחון ולתאר את תהליכי המדיניות באמצעות חקר המוסדות שבמסגרתם נקבעה ויושמה, להסביר את השפעותיה ולנבא את תוצאותיה והשלכותיה. בעזרת ממצאי בחינה זו אפשר לשוב ולהשפיע באופן יזום ומכוון על ההתנהגות של הפרטים באמצעות עיצוב מוסדי מתאים של כללי המשחק. בשנים האחרונות אף עוסקים החוקרים ב"מוסדיות החדשה" (new institutionalism), ובמסגרתה בממדים בלתי פורמליים של פעילות מוסדית כגון תרבות פנים-ארגונית, פוליטיקה פנימית, תהליכי עבודה סמויים ובלתי ממוסדים, ובקשר שבין אלה לבין הרובד המוסדי הפורמלי. השימוש בגישה המוסדית במחקר ובפרקטיקה שכיח גם בנוגע לאפשרויות התיקון של כשלי השוק, ובעיקר תיקון כשלי הממשל, באמצעות הסדרים מוסדיים מסוימים (Immergut, 1998; Reich, 2000; West, 2004). מחקרים אחרים העוסקים ברפורמות מנהליות וארגוניות מבקשים לתקן באמצעות את הבזבוז והכישלונות של הביורוקרטיה הציבורית (Peters and Savoie, 1998). מחקרים המתמקדים בחקר החוקות מחפשים אחר דרכים להגדיר באופן מוסכם וכוללני את יחסיהן של הרשויות זו עם זו ואת חובותיהן כלפי הציבור (Maarseveen and Van der Tag, 1978). אחת מההוכחות החזקות לחשיבותה של הגישה המוסדית היא העובדה שמדינות הנבדלות זו מזו בהסדרים המוסדיים וביחסי הכוחות בין הרשויות נבדלות זו מזו גם בתהליכי קביעת המדיניות, בתכניות המדיניות ובתפוקות המתקבלות. מקובל לנתח את

תהליכי המדיניות על פני שלושה שלבים: עיצוב, יישום והערכה (Howlett and Ramesh, 2003; Weimer and Vining, 2005; Anderson, 2006). במאמר זה נבחן באמצעות ההסדרים המוסדיים את יחסי הגומלין שבין המוסדות בשלבי עיצוב המדיניות (ראו לדוגמה -129; Dunn, 2004: 81-97; Anderson, 2006: 161; Immergut, 2006 ובשלבי יישום המדיניות (ראו לדוגמה Nachmias and Arbel-Ganz, 2006), מתוך מטרה לזהות את התוצאה של יחסי גומלין אלו: כיצד מתנהלת מדיניות הקליטה מול האזרח, העולה.

במסגרת הניתוח של מעורבות הסוכנות בקביעת המדיניות יש חשיבות לאפיונה המוסדי של הסוכנות. הסוכנות נוסדה קודם להכרזת העצמאות של מדינת ישראל ומלכתחילה לא הייתה שחקן ממשלי. עם זאת, היא לא הוקמה כארגון עסקי שמטרתו השאת רווחים. על מנת לעמוד על מקומה בתהליך עיצוב המדיניות ויישומה יש לאפיין את זיקתה לשחקנים הממשליים הרלוונטיים, במקרה דנא - משרד הקליטה. מכאן שניתוח מעמדה ומאפייניה של הסוכנות ישאב מתיאוריות העוסקות בארגונים הפועלים בסמוך למגזר הציבורי ולמגזר העסקי אך אינם משתייכים לאף אחד מהם. ארגונים כאלה זכו להגדרות מגוונות, בהן NGOs (non-governmental organizations), "ארגוני חברה אזרחית", "המגזר השלישי", Quangos ו-Hybrid Organizations.

2. ארגונים מעין ממשלתיים (Quangos) וארגונים דו-מהותיים (Hybrid Organizations)

לצד הארגונים הממשלתיים והארגונים הלא-ממשלתיים יש סוג נוסף של ארגונים חצי עצמאיים ולא-ממשלתיים, המכונים Quasi-Quangos (organizations autonomous non-governmental). אחת מההגדרות לארגונים אלו היא: "A quasi non-governmental organization is one created and funded by government, and, therefore, held to account for its expenditure, but given operational independence" (Bradbury, 2007).

ה-Quangos מעורבים בתהליך המדיניות ואף אמונים על יישומה אף על פי שאינם משרד ממשלתי או חלק ממנו. יתרונם בכך שהם יכולים להתרחב או להצטמצם בהתאם לצרכים המשתנים. ארגונים אלו אינם פרטיים לגמרי ואינם ציבוריים לגמרי אך הם נמצאים תחת פיקוח ציבורי (על מנת שלא ישתמשו במשאבים ציבוריים למטרות פרטיות). הם פועלים בטווח רחב של תחומים ובפעילותם מערערים לעתים על האחריות הציבורית המוטלת על הממשלה, מאחר שהם לוקחים חלק בתהליך ביצוע המדיניות הציבורית. אולם יש הסבורים כי הממשלה יוצאת נשכרת מביזור הסמכויות ומחלוקת האחריות הציבורית עם גופים נוספים (Skelcher, 1998).

ל-Quangos יש מאפיינים של ארגונים ציבוריים ושל ארגונים פרטיים (Moe, 2003). הם הוגדרו לראשונה בבריטניה בשנות השישים של המאה העשרים כארגונים שהמשלה הקימה והעבירה אליהם אחריות לשירותים שונים. מאז רווח והלך השימוש במונח לצורך תיאור התופעה שבה ממשלות ממנות גופים חוץ-ממשלתיים לשם ביצוע המדיניות שלהן. בבריטניה הם נוצרו כמעין זרוע ביצועית עצמאית של הממשל כדי לשרת כמה מטרות, ביניהן: לבדד את ההשפעות הפוליטיות-מפלגתיות על הארגונים הללו; לשמר את המקצועיות שלהם; להימנע מכך שפקידי ממשל יטפלו בתחומים מקצועיים מבלי שהוכשרו לטיפול בהם; ולאפשר למגזר הציבורי להטמיע מעט מכללי המשחק של השוק הפרטי לשם הגברת היעילות, המקצועיות והאיכות במתן השירותים (Macleavy and Gay, 2005).

הקשרים בין הממשל לארגונים אלו מגוונים, וכך גם דרכי הפיקוח של הממשל על ה-Quangos. ון תיל (Van Thiel, 2006) חקרה את הקשרים השונים בין ארגונים כאלה לבין הממשל בחברה ההולנדית, והגדירה במחקרה ארבעה סוגים תיאורטיים של קשרים: מסורתי, ביורוקרטי, מקצועי ומנהלי. כל אחד מהקשרים הללו מתאים ל-Quangos מסוגים שונים.

חוקרים שונים מציגים תמונות מצב שונות באשר ל-Quangos. קול (Cole, 2000) מצא שהידע של הממשל לגבי Quangos והפיקוח עליהם רחבים ומעמיקים יותר משנהוג לחשוב, ושקיים שיתוף פעולה פורה של חברי פרלמנט עם הארגונים הללו. דיקון ומונק (Deacon and Monk, 2001) טענו שהתדמית של הארגונים הללו אינה חיובית ושהם נתפסים כחסרי שקיפות ופיקוח חיצוני וכלא יעילים, ולכן ישנה חשדנות כלפיהם. למרות זאת צפוי כי שיטה זו, של העברת הסמכויות לארגונים מסוג זה, תהפוך בעתיד לצורה הלגיטימית והזולה ביותר לביצוע מדיניות (Van Thiel, 2004).

בישראל סווגו ה-Quangos לכמה אבות טיפוס: חברות ממשלתיות (חברות הפועלות בשוק הפרטי; חלקן עדיין בשליטת המדינה), תאגידים (קואופרטיבים שקיומם מעוגן בחוק; חברות שהן מעין זרוע של הממשל. זוהי הצורה הדומה ביותר ל-Quangos הקיימת בישראל) וישויות פרטיות (חברות פרטיות המספקות שירות פרטי מסוים הניתן גם במערכת הציבורית) (Seidman, 2006).

הגדרה נוספת של ארגונים אלו, שממוקמים על קו התפר בין הציבורי לפרטי, היא ארגונים דו-מהותיים (Hybrid Organizations). גם ארגונים אלו, כמו ה-Quangos, מאופיינים בכפילות: הם ציבוריים ופרטיים בעת ובעונה אחת,

ולכן יש ביניהם הבדלים ולעתים אף סתירות (למשל כפיפות למערכת דינים כפולה - ציבורית ופרטית).

מחקרים על ארגונים דו-מהותיים באירופה מתארים את ראשית התפתחותם כבר באמצע המאה התשע-עשרה כיוזמות של ארגונים חברתיים, דתיים ואידיאולוגיים. בשנות השמונים של המאה העשרים חלה האצה בצמיחת ארגונים אלו במדינות מערב אירופה עקב משברי האבטלה והחובות הלאומיים שהביאו להפרטת שירותים ציבוריים. שירותים אלו לא סופקו יותר באופן ישיר על ידי הממשל וכך נוצר סגנון חדש של מתן שירותים ציבוריים. בשנות התשעים של המאה העשרים חלה עלייה נוספת במספרם של ארגונים אלו והחלו ניסיונות לדאוג לאוטונומיה שלהם, מתוך תפיסה שטכניקות ניהול מתקדמות ומודרניות יהפכו את הארגונים הללו לגמישים ויעילים יותר (Karré, 2011).

ארגונים דו-מהותיים מוגדרים כארגונים בעלי מאפיינים הטרוגניים המשלבים בין ערכים, תרבויות, שיתופי פעולה, שיטות ודרכי פעולה מגוונים משלושת המגזרים - הציבורי, הפרטי והשלישי - אשר לעתים נפגשים וחופפים. אפשר לסווג ארגונים מסוג זה לפי שלושה סוגים של מאפיינים: מאפייני מבנה ופעילות (באיזו מידה פעילות הארגון מעוגנת בחוקי המגזר הציבורי או הפרטי? מי בעלי הארגון? מהי פעילותו ומי המממן אותו?); מאפייני אסטרטגיה ותרבות (עד כמה האסטרטגיה של הארגון וערכיו דומים לאלו של המגזר הפרטי או הציבורי?) ומאפייני משילות ופוליטיקה (האם יחסי הגומלין והעקרונות הפוליטיים של הארגון מתאימים לסקטור הציבורי או הפרטי? מה מידת האוטונומיה שלו?).

לארגונים דו-מהותיים רווחים לצד סיכונים: מבחינה כלכלית הארגון יכול להגדיל את רווחיו כשחקן בשוק הפרטי, אך מנגד התחרות אינה תמיד הוגנת - בעיה שאינה קיימת כשהשירות ציבורי (ואין תחרות). הארגונים יכולים להעלות את האפקטיביות של הביצועים שלהם אך לשם כך הם עלולים לזנוח משימות ציבוריות (Karré, 2011).

ככלל, השילוב של ארגונים דו-מהותיים ו-Quangos במדיניות הציבורית הופך יותר ויותר שכיח, ומבטיח עלייה באפקטיביות ובאיכות השירות של הארגון. עצמאות הארגון מושגת בדרכים שונות: רשויות שקיבלו אוטונומיה מהשלטון או מפעלים העובדים בחסות השלטון אך מנהלים את עצמם באופן עצמאי. הארגונים הללו נהנים משני העולמות: ההגנה של המגזר הציבורי

והתעוזה של המגזר הפרטי, אך הדואליות הזו עלולה לגרום לסתירות פנימיות בארגון.

ג. שיטת המחקר

במחקר נעשה שימוש בשיטת מחקר איכותנית, בניתוח תוכן ובראיונות חצי מובנים. ניתוח תוכן (content analysis) הוא תהליך המכוון על ידי כללים המנוסחים בבחירות כדי לצמצם את מידת הסובייקטיביות של החוקר. בניתוח תוכן החוקר עושה שימוש בחומר כתוב כדי להסיק מסקנות על ההתנהגות (צבר בן-יהושע, 1990). יתרונותיה של שיטת ניתוח תוכן הם האפשרות להקיף תקופת זמן ארוכה והצורך המועט בשיתוף פעולה מצד הנחקרים; מגרעותיה הן הקושי באיסוף התכנים הנחקרים והצורך בהכרת ההקשר שבו נכתבו כדי לפרשם בצורה תקפה. מגבלות אלו רלוונטיות למחקר זה. במסגרת המחקר נותחו מסמכים ראשוניים ומשניים, ביניהם חוקים, החלטות ממשלה, פרוטוקולים של ישיבות ועדות העלייה והקליטה של הכנסת, מסמכי מדיניות של הממשלה ושל הסוכנות, דוחות של מבקר המדינה ואמנות שנחתמו בין הממשלה לסוכנות. ניתוח המקורות נעשה תוך זיהוי וניתוח של המוסד המעצב היוזם את קביעת המדיניות, ושל המוסד המיישם אותה בפועל.

כמו כן נערכו ראיונות אישיים חצי מובנים (Janesick, 2000; Wengraf, 2001) באורך של כשעתיים עם בכירים בסוכנות ובגופים ממשלתיים שונים. בשנים 2007-2009 רואיינו כעשרים בעלי תפקידים בכירים לצורך המחקר:² ראשי סוכנות, מנהלי מחלקת קליטה בסוכנות, בכירים במשרד הקליטה ובכירים בג'וינט ישראל שניהנו בעבר בתפקידים רלוונטיים במשרד הקליטה ובסוכנות. השאלות חוברו מתוך ניסיון לזהות את הדומיננטיות של כל אחד מהמוסדות ואת שיתופי הפעולה בכל אחד משלבי קביעת המדיניות: עיצוב, יישום והערכה; במאמר זה התייחסנו לעיצוב וליישום בלבד. בנוגע לעיצוב המדיניות מטרתנו הייתה לזהות את אופן תכנון המדיניות וקביעת היעדים בתחום קליטת העלייה בדגש על חלוקת התפקידים בין המוסדות, תוך בחינת מעורבותה של הסוכנות בתהליכים אלו וזיהוי התפקידים שניתנו לה. בנוגע

² במאמר זה מובאים ממצאים מעבודת הדוקטור של עדי בינס, שעסקה בניתוח השפעות שחקנים לא ממשלתיים על קביעת המדיניות, ובמסגרתה נותחו אירועי קליטה משנות החמישים ועד שנות התשעים. ראו בינס, עדי, 2009. "מעורבות ארגונים חוץ ממשלתיים בקביעת מדיניות ציבורית ותפקידים ברשת המדיניות - מדיניות קליטת העלייה בישראל בין הממשלה לסוכנות היהודית", חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, אוניברסיטת בר-אילן.

ליישום המדיניות מטרתנו הייתה להתחקות אחר המוסד העיקרי שניהל את ביצוע המדיניות בפועל (עד כמה המדיניות יושמה בהתאם לתכניות, מה הייתה מידת התיאום בין המוסדות, מה הייתה מידת התכנון והאלתור בביצוע המדיניות) תוך בחינת שיתוף הפעולה של הממשלה עם הסוכנות.

השאלות שנשאלו בראיונות נועדו לזהות את מידת המעורבות של המוסדות בשלבי העיצוב והיישום של המדיניות. ידוע כי בתחומים רבים הממשלה מעבירה את יישום המדיניות אל גופי ביצוע ומהווה מנגנון אסדרה ופיקוח, אך המקרה שלפנינו ייחודי מאחר שהסוכנות הייתה יותר מאשר גוף ביצועי של הוצאה לפועל של המדיניות; הסוכנות הייתה שחקן דומיננטי שהשפיע גם על קביעת המדיניות, תוך שהמדינה מעניקה לה פורמלית מעמד כזה. גם בשלב יישום המדיניות הסוכנות הובילה את המדיניות בדרכה, כך שהפכה בפועל לגורם המרכזי עבור העולה. כמו בתחומים אחרים שבהם מתבצעים תהליכים של העברת התפקידים לשחקנים לא-ממשלתיים, הלקוח - האזרח, ובמקרה שלפנינו העולה - מזהה את השחקן שהוא פוגש בשטח כמייצג המדינה. גם בהקשר זה הדוגמה שלפנינו ייחודית מכיוון שהמפגש הראשוני של העולים עם המדינה הוא קודם כל דרך הסוכנות, ורק לאחר תקופה מסוימת נכנסים מוסדות המדינה לתמונה. מצב זה כבר הרבה פחות רלוונטי היום, אך בראשית ימיה של המדינה ובימים שבהם הסוכנות הייתה אמונה על הקליטה הישירה היא הייתה המוסד הדומיננטי עבור העולים.

אם כן, בנוגע לשלב **עיצוב המדיניות** שאלנו, לדוגמה: באילו פורומים מרכזיים ועל ידי אלו אישים מרכזיים עוצבה המדיניות? האם הסוכנות הייתה שותפה קבועה בהם ואיזה תפקיד ניתן לה (שוות ערך, מייעצת)? באילו מסגרות נערכו התיאום וחלוקת התפקידים בין הממשלה והגופים השונים העוסקים בעלייה ובקליטה? האם בפורומים השונים דנו בהגדרת מטרות ובתכנון לטווח קצר לעומת הטווח ארוך, והאם פורטו התכניות, מסגרות הזמנים וחלוקת התפקידים בתחומים השונים? אילו תחומים היו באחריות בלעדית של הסוכנות והאם זכתה לאוטונומיה בקביעת המדיניות בתחומים אלו? מה היה חלקה בתקציב? בנוגע לשלב **יישום המדיניות** שאלנו, לדוגמה: כיצד התבצע התיאום בפועל בין המוסדות בשלב יישום המדיניות? מה היה חלקה של הסוכנות ביישום המדיניות? האם חלוקת הסמכויות עוררה מחלוקות? באיזו מידה היישום היה בהתאם לתכניות?

ד. ממצאים

1. מעמדה המוסדי של הסוכנות היהודית

מבנה הסקטור הציבורי בישראל עוצב בתקופת טרום המדינה. עמודי התווך של "המדינה שבדרך" היו המוסדות הלאומיים - ההסתדרות הציונית העולמית והסוכנות היהודית, שגם לאחר הקמת המדינה מילאו בה תפקידים מרכזיים. עם הקמת המדינה ניתנו לסוכנות תפקידים הקשורים בבניין הארץ, מעבר לתחום קליטת העלייה: פיתוח קרקעות ובנייה, מימון, הלוואות ואשראי והקמת חברות לקבלנות חקלאית (חברת רסקו, שעסקה בבניין וחקלאות, היא דוגמה לחברה שבה הסוכנות הייתה שותפה). הסוכנות הייתה גם שותפה בגופים חשובים כמו אל על, דיור לעולה, ייצור ופיתוח, המרכז לעולה והמשקיע ועוד; כמו כן, לסוכנות היה חלק בחברות מובילות במשק: חברת הכשרת היישוב, חברת גאולת מים, מקורות, אוצר מפעלי ים, צים, יכין-חק"ל וחברות רבות אחרות. לצד כל אלה פעלו גם מוסדות של ההסתדרות הציונית כמו קרן היסוד וקרן קיימת לישראל (כך, 1997).

לסוכנות מקבץ מאפיינים המונע את סיווגה על פי ההגדרות התיאורטיות שהוצגו לעיל, הן של ה-Quangos והן של הארגונים הדו-מהותיים. הסוכנות אינה עומדת בהגדרה של NGO מאחר שאי-אפשר לומר שהיא מנותקת מהממשל, ויעידו על כך ועדת התיאום, שבה משתתפים בכירי הסוכנות בקביעת המדיניות עם מקבלי ההחלטות במדינה; חוק המעמד (1952); האמנה בין הסוכנות לממשלה; ומעמדה הייחודי ברשת המדיניות (policy network) לאורך השנים. עם זאת, למרות קרבתה לממשל, היא גם אינה נכללת בהגדרת ה-Quangos, כיוון שאינה ממומנת על ידי הממשלה, אינה נמצאת תחת ביקורת ציבורית ולא הוקמה על ידי המדינה אלא קדמה לה.

גדרון, בר וכץ (2003) סיווגו את הארגונים במגזר השלישי בישראל וטענו כי המוסדות הלאומיים - והסוכנות ביניהם - הם מקרי גבול וקשה לסווגם כארגוני מגזר שלישי או כארגונים ממשלתיים. עם קום המדינה נושלה הסוכנות מהתפקידים הממלכתיים שמילאה בתקופת היישוב וקיבלה על עצמה להביא עולים לארץ, לפעול לקליטתם, לעסוק בהתיישבות ולגייס תרומות מיהדות הגולה. בזכות היותה ארגון לא-ממשלי יכלה לגייס תרומות בארצות הברית אשר היו פטורות ממס בישראל. פעילות הסוכנות הייתה חייבת להיות מתואמת עם הממשלה ולכן הממשלה הסדירה את יחסיה עם הסוכנות במסגרת המוסד לתיאום (שהוקם ב-1950) וחוק מעמד ההסתדרות הציונית העולמית - הסוכנות היהודית לארץ ישראל, תשי"ג-1952 (גדרון, בר וכץ, 2003).

חוק המעמד העניק לסוכנות סמכויות מטעם הממשלה והפך אותה למעין שלוחה של המגזר הציבורי. בסעיף 4 של החוק נכתב כך: "מדינת ישראל מכירה בהסתדרות הציונית העולמית כסוכנות המוסמכת שתוסיף לפעול במדינת ישראל לפיתוח הארץ ויישובה, לקליטת עולים, ולתיאום פעולותיהם בישראל של מוסדות ואיגודים יהודיים הפועלים בתחומים אלו".

חוקים נוספים מעידים, גם אם לא באופן ישיר, על המעמד המיוחד של הסוכנות ושל עובדיה. כך, למשל, בחוק העונשין תשל"ז-1977 נקבע כי עובד ציבור הוא "עובד מדינה לרבות חייל [...], עובד רשות מקומית או רשות חינוך מקומית, עובד מועצה דתית, עובד המוסד לביטוח לאומי [...]", ובחלק אחר של סעיף זה נקבע עוד כי עובד ציבור הוא גם "עובד ההסתדרות הציונית העולמית, הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, קרן קיימת לישראל, קרן היסוד - המגבית המאוחדת לישראל, לרבות חבר מועצה או הנהלה במוסדות אלה, עובד במפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שהממשלה משתתפת בהנהלתם [...]". מאחר שעובד ציבור נמנה עם המגזר הציבורי, אפשר לומר כי בהכללתם החוקית של עובדי הסוכנות בהגדרת עובדי ציבור מכיר המחוקק בזיקה המהותית של הסוכנות היהודית למגזר הציבורי.

בפקודת הפרשנות נקבע בהרחבה כי עובד ציבור הוא "כל עובד או משרד שהוטלו עליהם תפקידים בעלי אופי רשמי או הממלאים תפקידים כאלה, בין שהם נתונים לפיקוחה הישיר של הממשלה ובין אם לאו", ואילו בחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות) תשי"ט-1958 נקבע כי עובד ציבור הוא "עובד מדינה, עובד רשות מקומית וכן כל רשות שהוענקה לה סמכות על-פי דין". גם מתוך חוקים אלו ניתן ללמוד על מעמדם הציבורי של עובדי הסוכנות, ובעקיפין גם על מאפייניה הציבוריים ועל מעמדה המשפטי. יש שצינו כי מעמדה המשפטי הייחודי של הסוכנות מתבטא בהגדרתה כ"גוף העוסק בהקמת יישובים במדינת ישראל" ו"פטור מחובת הגשת מכרז" (שוחטמן, 2001). הקניית מעמד מיוחד לסוכנות בתחומים שונים באה לידי ביטוי בפסקי דין שונים דוגמת זה של בג"ץ קעדאן,³ המעידים שיהדותה של המדינה היא שמאפיינת אותה. אחרים ציינו כי אף על פי שהמדינה העבירה סדרה של פעילויות ממלכתיות בתחומי עלייה, קליטה והתיישבות לאחריות הסוכנות באמצעות חקיקה, היא לא קבעה כי במעמדה זה תהיה הסוכנות כפופה לביקורת ציבורית של מבקר המדינה (פרידברג, 1994). גם בקרב בכירי הסוכנות ואנשי המקצוע שלה רווחת הטענה כי היא אינה נכללת באף אחד מהסיווגים

³ בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד (1) 258.

המשפטיים הקיימים של גוף ציבורי, והגם שחוק המעמד הכיר בה כישות משפטית בעלת משימות לאומיות אין היא רשומה ברשם החברות או ברשם העמותות ואין לה מספר תאגיד.⁴

המשפט הישראלי התייחס לארגונים הממוקמים בתפר שבין המגזר הציבורי ובין זה העסקי ו/או האזרחי, הגם שלא נקט במונח המחקרי Quango אלא דווקא במונח "ארגון דו-מהותי". את המונח טבע השופט אלון,⁵ והוא הגדירו כך: "[חברה ש]שתי מהויות, מנהלית ופרטית, משמשות בה כאחד".⁶ הביטוי החליף את הביטוי שקדם לו, "יציר כלאיים". הפסיקה העמידה כמה מבחנים לבדיקת השאלה האם גוף הוא דו-מהותי, הנוגעים למהות הפעילות של הגוף המדובר, למטרותיו ולטיב השירות שהוא נותן, וכן לשאלה אם השירות בא במקום שירות של רשויות המדינה, מה מקור תקציבו ועוד.

גוף דו-מהותי הוא יציר כלאיים בעל שני היבטים: פרטי וציבורי. ההיבט הציבורי קשור לטיב פעולותיו, לשירות שהוא נותן ולשימוש שהוא עושה במשאב הציבורי, וההיבט הפרטי קשור לכך שהוא ארגון פרטי שהוקם מבחירתם האישית של מייסדיו. תאגיד פרטי ישמש כגוף דו-מהותי אם יהיה ניתן לזהות בפעילותו היבטים ציבוריים אלו: הפעלת סמכות על פי דין, זיקה פונקציונלית לשלטון וזיקה מוסדית לשלטון (הראל, 2006).

בבחירת הסוכנות על פי הקריטריונים לגוף דו-מהותי ניתן לראות כי פעילותה אכן מחליפה את זו של הממשלה בנושא של שירותי קליטה, אך בית המשפט העליון נמנע מלסווגה כגוף דו-מהותי. הקשר בין הממשל לסוכנות נקבע בחוק המעמד מ-1952 שבו ניתנו לסוכנות סמכויות רבות ורחבות, אך לפי בית המשפט העליון החוק לא העניק לה סמכויות סטטוטוריות אלא הוא בעל אופי הצהרתי בלבד. לעומת בית המשפט העליון קבע בית הדין הארצי לעבודה כי בשל סממניה הציבוריים ראוי לסווגה כגוף דו-מהותי, כיוון שקליטת עלייה היא בגדר שירות חיוני ציבורי והרי שירות חיוני ציבורי מסופק על ידי רשויות השלטון, כדוגמת שירותי צבא, משטרה ובתי משפט. בית הדין לעבודה קבע כי הסוכנות היא גוף דו-מהותי בהסתמך על תפקידה הציבורי ועל פרמטרים נוספים: מעורבותה של המדינה בכל תחומי פעילותה (זיקה מוסדית בין הממשל לסוכנות), העובדה שפעולתה ממומנת בחלקה מהקופה הציבורית

⁴ ריאיון טלפוני עם יועץ משפטי לשעבר של הסוכנות.

⁵ ע"א 294/91, חברה קדישא גחש"א "קהילת ירושלים" נ' קסטנבאום, פ"ד מו (2) 464 עמוד 490 (פסיקה של בית המשפט העליון).

⁶ בג"צ 731/86 מיקרו דף נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, פ"ד מא 449, 465.

(זיקה פונקציונלית בין הממשל לסוכנות) ושיתוף הפעולה בין הסוכנות לממשלה המעורבת בכל תחומי פעילותה (זיקה רעיונית בין הממשל לסוכנות). אם נפסק שגוף ייחשב ציבורי אם המדינה מעורבת בכל פעילותו אזי ניתן לסווג את הסוכנות כגוף דו-מהותי, כמו גם את קק"ל, קופות החולים וכדומה, כיוון שהמדינה אינה מעורבת בכל פעולותיהם (הראל, 2006).

היעדר הגדרה ברורה של הגבולות בין תחומי האחריות של הסוכנות לאלה של הממשלה, לצד תחרות שבה כל אחת מהן שאפה לדומיננטיות, גרמו להיווצרותן של מערכות כפולות המטפלות באותם נושאים ולחוסר יכולת של הממשל להפעיל פיקוח של ממש על הנעשה בסוכנות. מבקרת המדינה מרים בן-פורת הציגה בדו"ח של 1996 את הכפילות והבזבז של פעילות הסוכנות לצד משרד הקליטה, המנוגדים להוראת חוק המעמד מ-1952 שחייב שיתוף פעולה עם הממשלה. כמו כן היא ציינה את הקושי בכך שהסוכנות אינה נתונה לפיקוח ממשלתי. כך, למשל, החטיבה להתיישבות פועלת ללא פיקוח משרד האוצר ולכן אף על פי שהחטיבה ממומנת במלוואה על ידו, הסוכנות רשאית לקבוע את שכר העובדים מאחר שאינם עובדי ציבור. עוד נמצא כי הסוכנות הביעה התנגדות לפיקוח על הכספים **המועברים אליה על ידי משרד האוצר** לשם טיפול בנושאי התיישבות (מבקר המדינה, 1996). לאור מעמדה שאינו ממשלתי, הקושי בפיקוח על הסוכנות עלה לא פעם גם בישיבות ועדת העלייה והקליטה, שבאחת מהן אמר חבר הכנסת אברהם יחזקאל (העבודה): "אתה עובר ליד בניין הסוכנות ולא יודע מה קורה בו. היום יודעים מה קורה בכל מפלגה וארגון, אך הציבור במדינת ישראל לא יודע מהי תרומתה של הסוכנות".⁷

2. צעד ראשון של המדינה - הממשלה כמובילת המדיניות

לאחר הקמת המדינה התנגד ראש הממשלה דוד בן-גוריון להשאר תפקידים ממלכתיים בידי הסוכנות, וסבר שאין לאפשר לה לקבוע מדיניות כדי למנוע מצב של "מדינה בתוך מדינה". הוא לא היה היחיד: בדיון בכנסת בשנת 1952 בנושא חוק המעמד אשר היה אמור להעניק לסוכנות מעמד מיוחד טען מאיר וילנר (מק"י): "מציעים כאן, במילים פשוטות, להקים בישראל ממלכה בתוך ממלכה, מדינה בתוך מדינה, ממשלה בתוך ממשלה ולהעניק סמכויות ריבוניות של המדינה, של פיתוח וקליטת עלייה לגוף אחר, שלא נבחר על ידי המדינה" (רוזנטל, 1988).

⁷ ישיבה 185 של הכנסת ה-13, 8.2.1994. מתוך "דברי הכנסת" באתר הכנסת, www.knesset.gov.il.

בישיבה משותפת של מליאת הנהלת הסוכנות עם הממשלה בשנת 1950,⁸ חמישה חודשים לפני שהוקם המוסד לתיאום בין הממשלה לסוכנות, הועלו 13 הצעות בדבר הסדרת הקשר בין הממשלה לסוכנות, ביניהן: לקבוע כי יו"ר הנהלת הסוכנות או חבר מטעמו ישתתפו באופן קבוע בישיבות הממשלה; להקים ועדה שתעסוק בתיאום פעולות הממשלה והסוכנות; להזמין את הנהלת הסוכנות להשתתף כבעלת דעה מייצגת בוועדות הכנסת המטפלות בשאלות חיוניות לשטחי הפעולה של הסוכנות; ליצור שותפות בין הגופים בקביעת מדיניות בעניינים מדיניים בגולה; להגיש לסוכנות טיוטות חוקים חדשים העומדים לדין ושתוכנם נוגע לעבודת מחלקות הסוכנות; לאסור על חברי הכנסת לנהל ולעודד מגביות מפלגתיות בחו"ל; ועוד (רוזנטל, 1988).

לאחר הצגת הצעות הסוכנות הסכים בן-גוריון כי אכן יש להסדיר את המעמד החוקי של ההסתדרות הציונית והסוכנות ולהקים גוף שיתאם את פעולות הממשלה וההסתדרות. עם זאת הוא התנגד לסעיפים שיוכלו להעניק לסוכנות שוויון מלא מול הממשלה, ולדבריו: "כציוני אני רואה שעניין המדינה היהודית הוא גורם ראשון להגשמת הציונות ולא ההסתדרות הציונית", ובהמשך: "ליישוב שמגשים את הציונות צריכה להיות גם עצמאות ושלטון ממלכתי. זה דבר אנטי ציוני להחליש את כוחו. מה שאתם מציעים זה דבר שמחליש את המדינה היהודית [...] לא יכול להיות שיהיה גוף חיצוני שישתתף באופן קונסטיטוציוני בישיבות הממשלה. זה יחליש את הממשלה ואת המדינה".

בהמשך הוסיף וביקר את הצעת הסוכנות לקחת חלק בממשלה: "מבחינה ממלכתית אני מבין לשם מה דרושה השתתפותו של בא כוח הסוכנות בישיבות הממשלה, אתם רוצים שמה שנקרא מדינת ישראל יהיה אחד הארגונים הציוניים? [...] המוסד ששמו ההנהלה הציונית צריך לדעת שאין הוא מתערב בענייני המדינה". ולגבי ההצעה לשלוח חוקים לאישור ההסתדרות הציונית אמר: "לשלוח טיוטה של חוקים למחלקות המעוניינות זה דבר שלא ייתכן. יש כאן זלזול בכנסת, הממשלה לא יכולה לשלוח חוקים לגוף אחר לפני שהיא שולחת אותו לגוף בו היא תלויה. לא ייתכן שתתייעץ תחילה עם גוף אחר ואחר כך עם הכנסת. הרי אתם חיים במדינות. איך אתם מתארים לכם שממשלה של איזו מדינה תתייעץ קודם עם גוף אחר טרם שתתייעץ עם הפרלמנט?"⁹

⁸ ישיבה משותפת של מליאת הנהלת הסוכנות עם הממשלה, 22.1.1950, הארכיון הציוני המרכזי.

⁹ הציטוטים לקוחים מישיבה משותפת של מליאת הנהלת הסוכנות עם הממשלה, 22.1.1950, הארכיון הציוני המרכזי.

בן-גוריון העדיף שייעשה שימוש במונח "תיאום" ולא "שיתוף" בכל הקשור ליחסים עם הסוכנות. "המדינה יותר חשובה בעיני העם היהודי מאשר ההסתדרות הציונית. אין אב מתקנא בבנו ואין רב מתקנא בתלמידו. תסביך של נחיתות [של ההסתדרות הציונית] לא צריך להיות" (שם). כלומר הייתה זו תולדה של היחסים הסימביוטיים ההיסטוריים; המדינה נולדה לאחר הסוכנות והפכה הריבון, ולאנשים בשני המוסדות היה קשה לקבל את יחסי הגומלין החדשים. בן-גוריון, כמי שעבר מתפקיד יו"ר הסוכנות לתפקיד ראש הממשלה הראשון, ביטא באמירותיו את המתיחות לגבי הקשר בין המוסדות.

אך למרות ההתנגדויות הוא גם הבין את האינטרס הממלכתי בהענקת מעמד ייחודי לסוכנות, ואכן הוענק לסוכנות מעמד מיוחד, תחילה בהקמת המוסד לתיאום ב-1950 ולאחר מכן בחקיקה ובאמנות משותפות לממשלה ולסוכנות. ב-15.5.1950 הודיע ראש הממשלה על כינון המוסד לפיתוח ולתיאום של ממשלת ישראל וההנהלה הציונית.¹⁰ המוסד הורכב מארבעה שרים ומארבעה חברי ההנהלה הציונית. תפקידו של המוסד היה לתאם את התכנון והביצוע בתחומי העלייה, הקליטה והשיכון של העולים, ולטפל בתחום ההתיישבות והפיתוח החקלאי. נוסף לכך נקבע כי המוסד יתאם את נושא התקציבים ויחליט על חלוקת תפקידי הביצוע בין הממשלה להנהלה. כמו כן סוכם כי יהיה זה מוסד זמני שיכהן עד למפגש הבא של הקונגרס הציוני. המוסד לתיאום קיים ישיבות משותפות לשני הגופים והקים ועדות משנה בתחומים שונים, וכן עסק בזיקה שבין הממשלה והסוכנות בנושאים שונים, כמו הרישום המשותף של העולים על ידי שני המוסדות.¹¹ למרות הניסיונות לתאם בין הממשלה וההנהלה הציונית, את המוסד לתיאום אפינוו חילוקי דעות וסרבול. ביוני 1950 העביר משרד הסעד מזכר ובו נטען כי יש "צורך עניינים הסובלים מאוד מחוסר תיאום ושיתוף הן בין פעולותיה של הממשלה לבין אלו של הסוכנות היהודית ועוד יותר מחוסר שיתוף פעולה בין משרדי הממשלה השונים עצמם".¹² ניכר כי למרות הנחישות של הממשלה להוביל את המדיניות, הסוכנות פעלה כשחקן המוביל את התהליכים, אם לא דרך קביעת המדיניות אזי דרך ביקורת עליה ויישומה באופן שונה מתפיסת הממשלה. הגם שלהלכה

¹⁰ המוסד לפיתוח ולתיאום של ממשלת ישראל וההנהלה הציונית (1950), הודעת ראש הממשלה 15.5.1950.

¹¹ רישום משותף של העולים, זיכרון דברים מפגישה עם באי כוח מחלקת הקליטה של הסוכנות היהודית שהתקיימה ביום 24.5.1950 ועליו חתום משרד העלייה (השתתפו בישיבה ק' לוי וד' צימנט, באי כוח של הסוכנות היהודית, וכן י' חלוץ וט' קונצקי מהמחלקה לבקרת גבולות), הארכיון הציוני המרכזי.

¹² מסמך מאת משרד הסעד אל ראש הממשלה, הנידון: המוסד לתיאום הפעולות, 26.6.1950, ירושלים. על המסמך חתום י' מ' לוי; הארכיון הציוני המרכזי.

החוק והמוסד לתיאום תחמו את גבולות פעילותה של הסוכנות והעניקו עוצמה לממשלה, יש שהעידו כי המדיניות למעשה נקבעה מראש ולא התקיים תיאום של ממש בין המוסדות - הממשלה שיתפה את הסוכנות, שאנשיה מצדם פעלו על פי הבנתם כעושים בשמה.

עוצמתה של המדינה - החוק

ב-1952 חוקק חוק המעמד של ההסתדרות הציונית העולמית והסוכנות היהודית לארץ ישראל, שנחתם בידי ראש הממשלה בן-גוריון ויוסף שפרינצק, יושב ראש הכנסת ונשיא המדינה בפועל. בחוק שלושה חלקים: החלק הראשון הוא החלק ההצהרתי, ובו ציון היותה של המדינה פתוחה לעלייה וקביעה כי ההסתדרות הציונית העולמית היא הגוף המרכזי שבזכותו קמה המדינה. החלק השני הוא ההכרה בהסתדרות הציונית העולמית כמוסמכת לפעול בתחומה של מדינת ישראל ובתפוצות תוך תיאום עם הממשלה. בחוק נקראה ההסתדרות הציונית העולמית לשותף במסגרתה גופים יהודיים הפועלים בתחום העלייה ובניין הארץ. החלק השלישי הוא החלק הביצועי והוא עוסק בהיבטים משפטיים: החוק קבע כי תיחתם אמנה בין הצדדים ויוקם מוסד לתיאום בין הממשלה וההסתדרות הציונית העולמית והסוכנות. כן נקבע כי ההסתדרות הציונית העולמית והסוכנות הן ישויות משפטיות וניתן להן פטור ממסים על מנת להקל את פעולתן בישראל (מדזיני, 1981; אלעזר וארבל, 1995). חוק המעמד הוא האישור הרשמי שלפיו ההסתדרות הציונית העולמית והסוכנות ישתפו פעולה עם מדינת ישראל. בעת הצגת החוק בכנסת אמר ראש הממשלה בן-גוריון שהוא מתייחס אל החוק כאל אחת מאבני היסוד בספר החוקים הישראלי (אלעזר וארבל, 1995). החוק אמנם העניק לסוכנות מעמד ייחודי, כפי שצוין, אך הגדרת גבולות הפעולה ותחומי האחריות של הסוכנות נותרה בידי הממשלה.

עוצמתה של המדינה - האמנה

בהתאם לסעיף 10 בחוק המעמד מ-1952 נחתמה ב-1954 אמנה בין ממשלת ישראל והנהלת הסוכנות אשר הגדירה את תפקידי הסוכנות.¹³ בכתב האמנה סוכם תפקידיה של הסוכנות ונקבע גם שהיא תפעל בהתאם לחוק

¹³ כ תב אמנה בין ממשלת ישראל והסוכנות היהודית, 26.7.1954, הארכיון הציוני המרכזי.

הישראלי ובהתאם לתקנות ממשלת ישראל. כמו כן סוכם כי הסוכנות תתאם את כל פעולותיה עם ממשלת ישראל, ואם תבחר להאציל מסמכויותיה על גורמים אחרים תהיה חייבת לקבל את הסכמת הממשלה לכך. כאן ניתן לראות כי הממשלה היא המובילה את המדיניות וקובעת את מסגרת פעולתה של הסוכנות. עוד נקבעו באמנה סעיפים אלה: הסוכנות תהיה אחראית על גיוס הכספים באמצעות קרן היסוד, הקרן הקיימת וקרנות אחרות; ממשלת ישראל תיוועץ בסוכנות בענייני חקיקה הנוגעים לתפקידי הסוכנות; לשם תיאום בין ממשלת ישראל והסוכנות תוקם ועדת תיאום המורכבת מנציגי הממשלה ומנציגי הסוכנות, ביחס שווה; הממשלה תעניק לסוכנות את כל הרישיונות וההקלות הדרושים לה לפעולותיה ותפטור אותה מתשלום מסים על קרנותיה ומוסדותיה; והממשלה תעניק להסתדרות הציונית מעמד של מתאמת בין הממשלה לארגונים יהודיים בחו"ל ובארץ.

את הישיבה של המוסד לתיאום ביולי 1954, לאחר החתימה על האמנה, פתח ראש הממשלה ושר החוץ משה שרת, בצינו: "עכשיו יש לנו בסיס איתן לקיומנו ומסגרת נאותה לפעילותנו".¹⁴ החתימה על האמנה הפכה את הסוכנות לחשופה יותר מול הממשלה. ביולי 1954 התקבלה בישיבה של הממשלה והסוכנות במוסד לתיאום החלטה מנהלית לגבי חקירות, חיפושים ומעצרים במשרדי הממשלה, וראש הממשלה משה שרת העביר ליושב ראש ההנהלה הציונית מזכר שלפיו כל נוהלי החיפושים יחולו גם על ההנהלה ומוסדותיה. שרת גם ציין כי להנהלה הציונית אסור להפעיל מנגנוני שיפוט או חקירה משלה בישראל, אלא אם יהיו כפופים לחוקי המדינה ובתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה.¹⁵

למרות ההגדרות המפורטות של תחומי האחריות, בפועל נוצרה חפיפה בין בעלי תפקידים בממשלה לבין אלה שבסוכנות, ולכן מדיניות משותפת של "גם הסוכנות וגם הממשלה" לא התקיימה. בספטמבר 1958 החליט המוסד לתיאום כי מנהלי המשרדים הממשלתיים ומחלקות הסוכנות שתחומי פעולתם חופפים זה את זה יקיימו ביניהם התייעצויות ומגע קבוע ושוטף לצורך תיאום של שלבי התכנון והביצוע של הפעולות המשותפות, ויערכו ברור בנושאים שבהם יש מחלוקות בין שני הגופים. נושאים שלא ייפתרו בדיון בין הצדדים יועברו

¹⁴ ישיבה של המוסד לתיאום ביום 26.7.1954 בהשתתפות חברי ממשלה וחברי הנהלת הסוכנות, הארכיון הציוני המרכזי.

¹⁵ מסמך מאת ראש הממשלה משה שרת ליושב ראש ההנהלה הציונית, ירושלים, 26.7.1954, הארכיון הציוני המרכזי.

לממשלה ולמזכיר הכללי של הסוכנות.¹⁶ שנתיים לאחר מכן פורסמה הכרזה משותפת לממשלת ישראל ולהנהלת הסוכנות ובה הוכרז על רצון הבלתי מעורער של שתי הישויות הללו לקיים יחסי גומלין הדוקים בהתאם לאמנה משנת 1954 וברוח חוק מעמד ההסתדרות הציונית משנת 1952. כלומר גם כאשר לא היה תיאום בפועל, הממשלה יצרה הסכמים המבקשים לחייב את הסוכנות לעמוד בהתחייבויותיה הקודמות. טענתנו היא כי המיסוד החוזר ונשנה של היחסים העיד דווקא על החולשה בשיתוף הפעולה, שכן אילו ההתנהלות הייתה מתואמת לא היה צורך לעדכן ולהסדיר בכל פעם מחדש את ההסדרים המוסדיים.

3. צעד ראשון של הסוכנות

למרות ריבונותה של הממשלה, ניכר כי בתקופות שונות ובתחומים שונים הפכה הסוכנות לגורם המרכזי האמון על יישום תהליכי המדיניות, תוך שהיא פועלת באופן בלתי פורמלי ונשענת על מנגנון ארגוני-ביורוקרטי בעל עוצמה ועל קשרים בצמרת השלטונית. כך, למשל, העובדה שהממשלה לא הצליחה ליצור משרד ממשלתי חזק בתחום הקליטה קשורה בין היתר לכך שהסוכנות המשיכה להיות שחקן דומיננטי גם לאחר הקמתו. גם הקמת ועדות שונות לבחינת הבעיות בניסיון לעצוב וליישם מדיניות קליטה אחידה ומתואמת מעידה על מעורבותה ועל עוצמתה של הסוכנות, שהקשו על המדינה להוביל את התחום.

הסוכנות היהודית לארץ ישראל נוסדה בשנת 1929 על פי תנאי המנדט של חבר הלאומים לפלשתינה ובהתאם לחוק הבין-לאומי, כזרוע מבצעת של יהדות העולם בבניין הבית הלאומי היהודי. תחת שלטון המנדט ותוך התייעצות עם הממשלה המנדטורית נמסר לסוכנות תפקיד הנהגת היישוב היהודי. היא הייתה לגוף המדיני העליון של היישוב היהודי והתנועה הציונית הבין-לאומית והובילה את המדיניות הרשמית בתקופה זו. להכרה הרשמית בסוכנות הייתה משמעות רבה ליישוב היהודי עצמו, ונוצרה סביבה הסכמה כללית ופעילות מלוכדת. עם הקמת המדינה ב-14 במאי 1948 העבירה הסוכנות רבים מתפקידיה לממשלה, אך הממשלה השאירה בידיה את האחריות לעלייה, להתיישבות, לעליית הנוער ולקשר עם יהדות העולם (אקצין ודרור, 1966). אף כי תפקידיה המרכזיים הועברו לאחריות המדינה, ורבים מחברי ההנהלה ומהעובדים הפכו לעובדי

¹⁶ החלטת המוסד לתיאום מיום 19.9.1958 בדבר תיאום הפעולה בין משרדי הממשלה למחלקות הסוכנות, הארכיון הציוני המרכזי.

מדינה, תחום קליטת העלייה נותר באחריות הסוכנות בשל התפיסה המקובלת שלפיה לסוכנות יש יתרון בתחום זה. הסיבות הגלויות לכך היו קיומה של מערכת ארגונית בעלת ניסיון לטיפול בנושא העלייה, שליטה במשאבים כספיים שנאספו על ידי מיהודים בחוץ לארץ, הזיכוי במס שניתן לסוכנות מאחר שאינה גוף מדינתי, שאפשר היה לנצל בחלק מהמדינות, ויכולתה לקיים קשר ישיר ומתמשך עם הקהילות היהודיות. הסיבות הסמויות להותרת הסוכנות כשחקן מרכזי במדיניות הקליטה היו בעיקר היעילות הארגונית שלה ויכולתה לשמור על רצף המבנה הפוליטי גם מחוץ למשרדי הממשלה (כפיר ופרידברג, 1992). הסוכנות קיבלה מעמד מיוחד: באוגוסט 1948 התכנס הוועד הפועל הציוני והוחלט כי העלייה לישראל והקליטה בה אינן משימות ממלכתיות ישראליות בלבד, אלא ייעוד כלל-לאומי שכל העם היהודי בתפוצותיו חייב ליטול בו חלק פעיל. מתוך כך, הגוף שקיבל עליו את האחריות לארגן את העלייה, להעביר את העולים לישראל ולהשתתף בקליטתם בארץ היה הסוכנות (מדזיני, 1981).

חולשתו של משרד הקליטה - ערעור יכולת הממשלה בשלב יישום המדיניות

ב-9.6.1968 החליטה הממשלה לרכז בידיה את הטיפול בקליטת העלייה ולהקים את המשרד לקליטה ועלייה. ההצדקה להקמתו הייתה הטענה כי הקליטה היא תחום מרכזי בחיי המדינה וראוי כי זו תהיה אחראית עליו ישירות. בפועל, על הקמת המשרד לקליטת עלייה הוחלט לאחר שנושא מערך הטיפול בעלייה וקליטתה חזר ועלה על סדר היום הלאומי. אף כי במהלך השנים נעשו ניסיונות לגבש מדיניות כוללת בתחום העלייה לישראל וקליטתה, קשיים שונים מנעו זאת. מקבלי ההחלטות לא הצליחו להגיע להסכמה לגבי היעדים וסדרי העדיפויות בתחום קליטת העלייה ונמנעו מהקצאת משאבים מתאימים לקליטת עלייה. כמו כן המשיכו להתעורר בעיות של חוסר תיאום בין המשרדים השונים אשר היו מעורבים בקליטת העולים ובינם לבין מסגרות חוץ ממלכתיות כמו הסוכנות. עם הקמת המשרד לקליטת עלייה הועברו רוב עובדי הקליטה מהסוכנות למסגרת החדשה, ובידי הסוכנות וההסתדרות הציונית העולמית נותר תחום הקליטה הראשונית במסגרת מרכזי קליטה ואולפנים (כפיר ופרידברג, 1992).

כאשר הוקם משרד הקליטה, בראשות סגן ראש הממשלה יגאל אלון, היה צורך להכריע בין שתי תפיסות עיקריות: האחת גרסה שמשרד הקליטה צריך

להיות גוף מתאם בין המשרדים השונים והשנייה סברה כי על המשרד לקבל סמכויות ביצוע ולעסוק בעצמו בקביעת מדיניות לגבי אוכלוסיית העולים בתחומים השונים (דיר, בריאות, חינוך, שיכון וכדומה). להצעה השנייה, שלפיה יועברו תחומי אחריות וסמכויות ממשרדים שונים למשרד הקליטה, לא היה סיכוי להתקבל. וכפי שביטא זאת קאהן (1977): "בישראל טרם נולד שר או בעל סמכות אחר, המוכן לוותר על שטחים מה'ברוניה' שלו". בפועל הוקם משרד ממשלתי לנושא מרכזי מבלי שיינתנו לו סמכויות ממשלתיות רחבות ומשאבים מספיקים למימוש מטרותיו. הקמתו של משרד ממשלתי אשר בו סמכות פורמלית ללא עוצמה מסבירה את החולשה שתאפיין אותו בעתיד ואת הפיכתו למשרד קטן המאופיין בתיווך ולא בייזום מדיניות.

על פי הגדרתו, המשרד לקליטת עלייה הוא המשרד הממשלתי המופקד על ביצוע מדיניותה של הממשלה בתחום הקליטה. תפקידיו העיקריים הם לפעול לקליטת עולים משעת כניסתם לארץ ועד תום שלוש שנים לשהותם בה; לסייע לעולה בתחומי הדיר, התעסוקה והחברה; לפעול להקלת מגעיו עם מוסדות וגופים במדינה; ולעודד את פעולות הקליטה בציבור הישראלי על ארגונו. בראש המשרד עומד השר לקליטת עלייה. בין יחידות המשרד: האגף לשירותי קליטה, מנהל הסטודנטים (בשיתוף עם הסוכנות), האגף לתכנון ומחקר, האגף לקליטה חברתית והמרכז לקליטה במדע.

עם הקמת המשרד לקליטת עלייה החליטה הממשלה כי הסוכנות תמשיך לטפל במועמדים לעלייה בחו"ל, בארגונם ובהבאתם ארצה. הנהלת הסוכנות התנגדה להחלטת זו של הממשלה והאחרונה נסוגה מעמדתה. במכתב הבהרה שמוען לסוכנות סייג ראש הממשלה לוי אשכול את ההחלטה והשאיר את האחריות לטיפול בנושאי קליטה בידי הסוכנות. באופן מעשי פוצל הטיפול בעולה בין הסוכנות לבין ממשלת ישראל: הסוכנות הופקדה על הקליטה הראשונית בחצי השנה הראשונה מהגעת העולה לארץ (בהמשך הפך פרק זמן זה לשנה ובפועל גם לשנים, במקרים מסוימים) וכן טיפלה באוכלוסיות עולים ייחודיות שנזקקו לסיועה. הממשלה, שיוצגה בידי המשרד לקליטת עלייה הנעזר במשרדי הממשלה האחרים, הוגדרה כאחראית על קליטת הקבע של העולים. למרות הגדרה ברורה זו הגבול בין מחלקת העלייה והקליטה של הסוכנות לבין ממשלת ישראל ובין קליטה ראשונית וקליטת קבע לא היה ברור. העובדה שהממשלה לא הצליחה לרכז בידיה את עיצוב המדיניות ויישומה, ואף שינתה את כוונותיה לפי דרישות הסוכנות, מעידה על תלותה הגבוהה בסוכנות ועל מרכזיותה של זו בקביעת המדיניות (גם אם באמצעות סירוב לבצע מדיניות שנקבעה). במבחן התוצאה הסוכנות נותרה שחקן מרכזי בתחום

הקליטה, ולכן הקמת המשרד לקליטת עלייה לא הביאה לריכוז קביעת המדיניות במקום אחד ולשיפור איכותה ולא פתרה את הבעיות בתחום הקליטה. מאחר שמדיניות הקליטה היא חלק אינטגרלי מהמדיניות הציבורית, התכונות שאפיינו את המגנונים הציבוריים המנהליים האחרים לא פסחו על מנגנון הקליטה: כפילויות תפקידים, חוסר תיאום, סמכויות שלא הוגדרו כהלכה בין גופים שונים, משרות מיותרות, מחסור בכוח אדם מיומן, עבודת צוות לקויה, אי-דיוקים במתן אינפורמציה והתנשאות במגע עם הלקוחות, העולים. כמו כן לא נערך תכנון לטווח ארוך, לא הופעלה בקרה יעילה, המטרות היו מעורפלות או במקרים מסוימים אף סותרות והמנגנון סבל מפוליטיזציה (משעל, 1971).

ב-1971, לאחר הקמת משרד הקליטה, פורסם מחקר על מדיניות הקליטה בישראל אשר בחן את התהליכים והמגמות במדיניות קליטת העלייה ואת היחסים בין היחידות הממשלתיות והמוסדות שעסקו בקליטה. אחת ממסקנותיו הייתה כי לא פעלה מערכת אחת שריכזה את תחום הקליטה מבחינה מנהלית: גם לאחר הקמת המדינה המשיכה הסוכנות לעסוק בעלייה וקליטה ראשונית, שאמורות להיות פונקציות ממלכתיות מטבען, ובפועל הושגה פשרה פוליטית בין הגופים הממשלתיים השונים ובינם לבין גופים לא-ממשלתיים. הפשרה הזו, כפי שנכתב במחקר, "עומדת על כרעי תרגולת ולא גיבשה פתרון מהותי וכולל לבעיה. חילוקי הדעות שעלו בין הנוגעים בדבר אמנם הוסתרו מעיני הציבור אך הם הולכים ומתבהרים לעיני כל" (שם).

אנו טוענים כי יחסי הגומלין בין הממשלה לסוכנות, שבהם חלוקת האחריות בין המוסדות הייתה בעייתית וגבולות האחריות לא הוגדרו בבירור, פגעו בסופו של דבר בעולים, שנאלצו להתנהל מול שני מוסדות שבחלק מהתחומים חופפים זה לזה.

ה. דיון: דינמיקה של יחסי גומלין בין מוביל ומובל

1. מי יגדיר את זהות השחקן הדומיננטי? ועדות הבדיקה כמאבק מוסדי

העובדה שהממשלה לא הצליחה לרכז את העיצוב והביצוע של מדיניות הקליטה במשרד ממשלתי חזק ויעיל מחד גיסא, והדומיננטיות של הסוכנות מאידך גיסא הביאו להקמת ועדות ציבוריות לבחינת מדיניות הקליטה וההיררכיה בין הממשלה והסוכנות.

ב-1975 הוקמה ועדה שתפקידה היה קידום קביעת המדיניות בתחום קליטת העלייה - ועדת חורב, בראשות האלוף במילואים עמוס חורב, שפרסמה את מסקנותיה ב-1976. הוועדה קבעה כי למרות ההסדרים הפורמליים, חלוקת תחומי האחריות בין הגופים לא נשמרה כיוון שהמציאות חייבה גמישות וחרירות מהנוהל הכתוב. ההסדרים אמנם עיגנו את היחסים בין הגופים במסגרת משפטית אך בפועל התגלו קשיים בתיאום ובפעילות משותפת. הוועדה המליצה לבטל את המשרד לקליטת עלייה ואת מחלקת העלייה בסוכנות ולהקים רשות ממלכתית בשיתוף הסוכנות, נציגי ממשלה, עולים ונציגי ציבור שתרכז את הטיפול בנושא.¹⁷ ממשלת ישראל דחתה את ההמלצות, שחייבו שינוי ארגוני מעמיק, יסודי ומרחיק לכת. וכך, אף שהממשלה הצהירה שברצונה לשפר ולשנות את המדיניות בתחום הקליטה, בפועל הלך וגדל הפער בין הצהרת הכוונות לבין תרגום המדיניות לשפת המעשה. בהקשר זה יש לציין כי המלצות ועדת חורב גובשו תחת שלטון המערך ואילו ביצוען הוטל על השר לקליטת עלייה דוד לוי, איש תנועת החירות. לממשלה החדשה שבה היה לוי חבר לא היה חלק בניסוח ההמלצות או בנסיבות שבגינן הוחלט למנות ועדה זו, ולכן מחויבותם של הממשלה ושל השר הממונה על המשרד ליישום המלצות הוועדה הייתה נמוכה (קאהן, 1977).

בשנת 1985 ביקש יושב ראש חבר הנאמנים של הסוכנות מהמרכז לחקר המדיניות החברתית לבדוק את המחלקה לעלייה ולקליטה של הסוכנות. ועדת כץ, שהגישה את המלצותיה ב-1987, המליצה להעביר את מלוא האחריות לקליטת העלייה לידי הממשלה ולהותיר בידי הסוכנות את עידוד העלייה בלבד (כץ ואחרים, 1987). הוועדה מצאה כי קיים פיצול סמכויות ואחריות בין שתי הרשויות, הממשלה והסוכנות, ואף שבמרוצת השנים הצליחו שתי הרשויות להגיע להסכמים ולפשרות חלק מההסכמים לא בוצעו בפועל. תיחום האחריות לפי תקופות קליטה לא עמד במבחן המציאות - הוסכם על אחריות הסוכנות לתקופה של חצי שנה שלאחריה יועברו העולים לאחריות ממשלתית, אך בפועל מתקני הקליטה הזמניים של הסוכנות הפכו לבתי קבע עבור חלק מהעולים ובכך הפכה היא למרכזית בתהליכי יישום המדיניות. הוועדה בחנה חלופות שונות ומביניהן המליצה על "החלופה המבנית": ביטול הפיצול הקיים בתחום הטיפול בקליטה והעברת מלוא האחריות לקליטת העולים לידי ממשלת ישראל. הממשלה, לדברי חברי הוועדה, חייבת לטפל בעולים כבכל

¹⁷ דו"ח הוועדה לענייני העלייה והקליטה (ועדת חורב), 1976, הארכיון הציוני המרכזי.

אזרחי מדינת ישראל, והתחום שבו הסוכנות תפעל יהיה עידוד העלייה. אך גם המלצות ועדה זו לא יושמו.

המחלקה לעלייה ולקליטה הסתייגה מהמלצות ועדת כץ ובפברואר 1988 הפיצה חוברת שכותרתה "תגובת המחלקה לעלייה ולקליטה להצעות דו"ח ועדת כץ" (הסוכנות היהודית, 1988). בתגובתה פורטו באריכות הסיבות להסתייגותה והפתרונות החלופיים שמציעה הסוכנות בנושא הארגון והתיאום של תחום קליטת העלייה. הסוכנות התריעה כי העברת מסגרות המעבר (מרכזי הקליטה) לידי הממשלה עלולה לגרום להרעה בשירותי הקליטה הראשוניים הניתנים לעולה: "המשאבים העומדים לרשות הממשלה מצומצמים ומוגבלים יותר מאלו העומדים לרשות הסוכנות; כמו כן, הסוכנות היא מערכת גמישה ואילו הממשלה לעומתה כבולה במערך חוקים ותקנות שאינו מאפשר לה גמישות תקציבית" (שם). הפתרון של המחלקה לעלייה ולקליטה הוא הקמת מערכת מנהלית אחת שבה יהיו שותפים נציגי ממשלה ונציגי הסוכנות שתאפשר "פישוט תהליכים, גמישות בפעילות, אחידות בנהלים וצמצום הבירוקרטיה הקיימת" (שם). בעקבות דו"ח ועדת כץ נחתם הסכם בין יושב ראש חבר הנאמנים של הסוכנות לבין השר לקליטת עלייה, שלפיו תועבר האחראיות לקליטה של העולים מהסוכנות לידי הממשלה. בהסכם התחייבה הסוכנות לסגור עד 1.4.1990 את מרכזי הקליטה שהפעילה ולהעביר את דיירי המרכזים למבני קבע. נוסף לכך התחייבה הסוכנות לסייע כלכלית לביצוע תכנית הקליטה הישירה, אשר אומצה כתחליף לקליטה ראשונית במסגרת מרכזי קליטה.

אולם החלטות לחוד ומציאות לחוד: זמן קצר לאחר חתימת ההסכם חזרה בה הסוכנות ממחויבותה לבצעו. אנשיה נמנעו מלהעביר את תפקידיהם בתחום הקליטה לידי המשרד לקליטת עלייה, ומנגד, המשרד לא תבע בתוקף את מילוי ההסכם. כך שגם המלצות ועדה זו לא יושמו והסוכנות שמרה על מרכזיותה במדיניות הקליטה, בעיקר דרך השפעתה ושליטתה על מרכזי הקליטה ועל תהליך הקליטה הראשונית. ייתכן כי מימוש ההסכם נדחה נוכח פרק הזמן שהוקצב, שלא אפשר למדינה להעמיד פתרונות שיכון לעולים ולכן גם עיכב את פינוי מרכזי הקליטה של הסוכנות. ניתן אף ללמוד כי לקובעי המדיניות בממשלה היה נוח להטיל משימות ואחריות על המערכת הארגונית של הסוכנות כל עת שהממשלה התקשתה לבצען, במיוחד בכל הנוגע למתקני המעבר ולעולים המשתכנים בהם. באותה תקופה חל גם שינוי במפה הפוליטית, שאולי השפיע על הנושא יותר מהגורמים האחרים שמנינו: במשרד הקליטה החליף הרב יצחק פרץ, חבר סיעת ש"ס, את יעקב צור ממפלגת

העבודה, ובסוכנות נשאר תחום הקליטה בשליטת מפלגת העבודה. אירוע זה הוא דוגמה ליחסי גומלין שבהם בראש מעייניהם של המוסדות לא עמדה טובת העולים אלא האינטרסים שלהם, בהתאם לאילוצי השעה.

בראשית שנות התשעים, לאחר גל העלייה המסיבי מברה"מ לשעבר ועליית כ-14 אלף יהודי אתיופיה ב"מבצע שלמה", נזקקה הממשלה לתמיכתה של הסוכנות. אורי גורדון, שהיה אז ראש מחלקת העלייה והקליטה בסוכנות היהודית, פרסם בראשית שנות התשעים מאמר ובו קבע כי מדינת ישראל אינה יכולה לממן בעצמה את הוצאות הקליטה. העלות הצפויה של קליטת עולי שנות התשעים הוערכה בלמעלה מ-22 מיליארד דולר, יותר ממחצית מהתוצר הלאומי של מדינת ישראל, ולא הייתה שום אפשרות שישראל תוכל לממן בעצמה סכומים אדירים אלו. ולכן, על פי גורדון, "הממשלה והסוכנות צריכות להוביל מסע גיוס של העם היהודי למשימה זו". הוא טען אז כי המדינה אינה נערכת לקליטת העלייה: "ההיערכות היא חיונית ודחופה, מדינת ישראל חייבת לבנות תכנית אופרטיבית לגיוס מדינות, גופים ואישים למאמץ הכללי" (גורדון, 1991). עוזי נרקיס, שכהן כראש המחלקה להסברה בהסתדרות הציונית העולמית, ביקר את מדיניות הקליטה של ממשלת ישראל בשנות התשעים בטענה כי "השאגנות והעדר היוזמה והמעשה לא יסולחו. השעה היא היסטורית והממשלה חייבת לנקוט צעדים היסטוריים לפתרון בעיות הדיור והתעסוקה ואסור לה להיכשל" (נרקיס, 1991). נרקיס גם מתח ביקורת על הקשיים והסרבול המאפיינים את הבירוקרטיה הישראלית, העלולים לגרום לכישלון תהליך הקליטה. מתוך הביקורת כלפי הממשלה ניתן לזהות את מרכזיותם של אנשי הסוכנות כמובילי מדיניות או לפחות כמי שתופסים עצמם ככאלה, ואת עוצמתם כמגייסי כספים למימון משימות קליטת העלייה. ניכר כי עוצמה זו אפשרה לממשלה לפעול ביתר הצלחה בתחום הקליטה, אולם בתמורה למימון שגייסה דרשה הסוכנות עמדת השפעה על תוכן המדיניות.

2. במבחן המעשה

המפגש של אנשי הסוכנות עם העולים במסגרת הקליטה הראשונית יצר בין העולים לסוכנות קרבה שלא אפיינה את יחסיהם עם הממשלה. אנשי הסוכנות היו עבור העולים הקולטים הראשוניים, הם שהכירו את מאפייניהם, צורכיהם ובעיותיהם ותיווכו בינם לבין הממשל. כמובילה בתחום הקליטה הראשונית, נציגי הסוכנות היו בעלי הידע המקצועי והניסיון העשיר ביותר בתחום העלייה והקליטה, ועד שנות התשעים של המאה העשרים היו הם אלה שעדכנו את נציגי המשרד לקליטת עלייה במצב העולים. הממשלה אמנם

דרשה דיווח על הנעשה, אך באמצעות הפעלת מנגנוני הקליטה הפכה הסוכנות למובילת המדיניות בתור זו שנמצאת בשטח.

ניתן לזהות דפוס של "עדכונים" שהסוכנות נקטה כלפי הממשלה מראשית ימי המדינה ועד שנות התשעים. כך, למשל, בנובמבר 1950 העבירה מחלקת הקליטה של הסוכנות עדכון לשרת העבודה והביטוח העממי (גולדה מאירסון) בדבר המקומות שבהם יוקמו מעברות והבניינים שהוקמו במעברות, וכן הועבר מידע בנוגע לשירות הרפואי שסבל מחוסר רופאים, חוסר אמבולנסים והעדר קשר טלפוני למקרים דחופים.¹⁸

בהתבוננות היסטורית-פונקציונלית אפשר להבין את מקומה של הסוכנות כמנהלת בפועל את תחום הקליטה הראשונית בראשית ימיה של המדינה, וזאת נוכח גלי העלייה ההמונית ועומס המשימות הלאומיות שעמדו בפני המדינה הצעירה מצד אחד, ויעילותה הארגונית של הסוכנות ויכולותיה בגיוס כספים מצד אחר. אולם גם בשנות התשעים של המאה העשרים ניתן להבחין בדפוס זה - הסוכנות מעדכנת את הממשלה במצב העולים, ולעתים אף בקיאה מנציגי הממשלה באשר למספרם במתקני הקליטה השונים ומצבם. הסוכנות הייתה למעשה הקולטת המרכזית את העולה ופעלה כמי שהעולים נמצאים בתחום אחריותה הבלעדי. באחת משיבות ועדת העלייה והקליטה אשר עסקה בעולי אתיופיה ביטא משה נתיב, המנהל הכללי של הסוכנות, את הדומיננטיות של הסוכנות בהובלת המדיניות בפועל לאור ההיערכות הלקויה של הממשלה באומרו: "האמת היא שאין תכנית. עם כל הכבוד שיש לי אל משרד השיכון ואל משרד הקליטה, בסופו של דבר האנשים האלה נמצאים **אצלנו ואנחנו** מסתכלים להם בעיניים ולא מישוהו אחר. **אנחנו** דואגים להם" (ההדגשות אינן במקור).¹⁹ כך, בין מתוך התרשלות ובין מתוך בחירה - הממשלה העבירה לסוכנות את האחריות לקליטת עולי אתיופיה. גם כאן ניתן לזהות את היחסים המורכבים ואת העובדה שמי שמשלם את המחיר עליהם הוא העולה.

למרות הפטרונות המסוימת שפיתחה הסוכנות כלפי העולים והאיום שהיה בכך על הממשלה, נהגה זו במקרים רבים להשליך על הסוכנות את האחריות על יישום המדיניות ובכך גם את ההובלה שלה. כאשר הגיעו תלונות אל הממשלה בדבר יחס גרוע אל העולים במרכזי הקליטה - מבניין מלוכלך דרך

¹⁸ הערות בקשר למצב במעברות. הועבר לגולדה מאירסון, שרת העבודה והביטוח הלאומי מאת גיורא יוספטל, מנהל מחלקת הקליטה, תל אביב, 15.11.1950, הארכיון הציוני המרכזי.

¹⁹ ישיבת ועדת העלייה והקליטה של כנסת ישראל מתאריך 10.6.1991, פרוטוקול מס' 157, על סדר היום: היערכות הסוכנות היהודית לקליטת ראשונית של העולים שהגיעו ב"מבצע שלמה". מתוך "דברי הכנסת" באתר הכנסת, www.knesset.gov.il.

ניתוק חשמל ועד אי-קבלת תעודות זהות - התגובה הייתה הפניית העולים אל הסוכנות. באחד המקרים תגובתו של השר לקליטת עלייה לתלונות עולים הייתה: "מרכזי הקליטה אינם באחריות משרדי אלא באחריות בלעדית של הסוכנות, וראש מחלקת העלייה והקליטה בסוכנות הוא הכתובת לתלונות אלו".²⁰ מאידך גיסא, גם הסוכנות נקטה התנהלות כפולה - במטרה לשמור על מעמדה כמובילת מדיניות יצרו אנשי הסוכנות אזורי חץ של טיפול אוטונומי בעולים ושמרו בקנאות על מרחבי השליטה שלהם עד כי לממשלה כמעט שלא הייתה גישה אל אותם העולים; ובה בעת, כל אימת שהממשלה הטילה על הסוכנות משימות מסובכות מדי גלגלו ראשי הסוכנות את האחריות אל אנשי הממשל.²¹ מכאן כי לצד הסדרים רשמיים בין המוסדות וחלוקת אחריות ומשימות התפתחו במקביל הסדרים דה פקטו שביטאו את האינטרסים ההדדיים והאמיתיים של הסוכנות ושל הממשלה.

3. ריקוד לא מתואם

מדיניות יכולה להיקבע על ידי המדינה והסוכנות יחדיו ולא על ידי אחד מהם בלבד. אין המאמר מבקש לפסול אופציה זו, אשר אכן התקיימה לאורך השנים, כפי שניתן לזהות מהחוקים והאמנות, אך במאמר מוצגת המורכבות בקביעת מדיניות משותפת כאשר אין הסכמה והיחסים מאופיינים בתחרות ובמאבקים על הדומיננטיות. להלן מובאות כמה דוגמאות להשפעת יחסי הגומלין על המדיניות.

כבר בראשית ימי המדינה התגלעו חילוקי דעות בנוגע לעיצוב מדיניות הקליטה בין הממשלה לסוכנות. אחד הנושאים השנויים במחלוקת היה מספר העולים שיש להעלות למדינת ישראל. הסוכנות הייתה המוסד האחראי לקליטת העלייה, אך לא היו בידיה האמצעים הדרושים לקלוט עלייה ללא הגבלה. בעוד הסוכנות ביקשה להגביל את העלייה בהתאם ליכולת הקליטה, בן-גוריון התעקש על עלייה בלתי מוגבלת ללא קשר ליכולת הקליטה.

בשנות התשעים הופנו עולי אתיופיה ממבצע שלמה בעיקר לפנימיות של עליית הנוער, שמומנו על ידי הסוכנות. הפניית העולים לפנימיות המשיכה גם בשנים שלאחר הגעתם (1992-1993), וגם עולים אשר שהו כבר חמש או שש שנים בישראל הופנו על ידי משרד החינוך אל פנימיות עליית הנוער. ב-1995 התעוררה שערורייה כאשר עליית הנוער סירבה לקבל עולים ותיקים לפנימיות

²⁰ שם.

²¹ מתוך ריאיון עם עובדת משרד הקליטה ששמה שמור אצל הכותבים.

מאחר שהם כבר לא הוגדרו כעולים, ו-800 תלמידים אתיופים נותרו ללא מסגרת. אנשי עליית הנוער טענו אז כי מאחר שמשרד החינוך לא נערך לקליטת העולים הוא מפנה אותם למסגרות של עליית הנוער. מסגרות אלו בהגדרתן נועדו לטפל בעולים שנפלטו מהקהילה ובילדים בעלי היסטוריה של כישלונות וחוסר השתלבות, וילדי העולים מאתיופיה אינם נכללים בקטגוריות אלה; לכן על משרד החינוך לתת להם אפשרות לנסות להשתלב בכיתות הגבוהות של החינוך הפורמלי (ארבל, 2006). בדוגמה זו ניתן לזהות את ניסיונה של המדינה להשתמש במסגרות של הסוכנות במקום לספק מסגרת חינוכית ציבורית מתאימה לצורכי העולים. עם זאת, כל עוד עליית הנוער הייתה מסוגלת (כלכלית) לקלוט את העולים היא עשתה כך, ושהותם בפנימיות שירתה את מוסד עליית הנוער של הסוכנות. המדיניות שונתה רק כאשר הסוכנות לא יכלה לממן את שהות העולים; לפתע עמדה טובתם לנגד עיניה והיא החזירה את האחריות אל המדינה.

השפעה נוספת של מדיניות ה"טנגו" הלא מתואם היא יצירת ביורוקרטיה מסרבלת: דו"ח ועדת חורב מצא כי באופן תמוה דווקא בתקופת הקמת משרד הקליטה גלי העלייה הלכו והתמעטו ובמקביל מספר העוסקים בקליטה גדל, מכיוון ששתי רשויות טיפלו בקליטה במקביל. ב-1969 הועסקו בשני המוסדות 913 עובדים וב-1976 הועסקו בהם 1,983 עובדים, למרות שהיקף העלייה הצטמצם, כאמור.²² סרבול נוסף מאפיין את התנהלותו של העולה מול המוסדות. במחקר על תהליך הקליטה נמצא כי עולה חדש חייב להשקיע כ-70 ימי עבודה במגעים עם 27 רשויות ממלכתיות, גופים ציבוריים וחברות שונות על מנת להשלים את תהליך קליטתו בארץ; עליו להמציא כ-50 מסמכים שונים על מנת לקבל את כל זכויותיו; וקיימים שמונה סוגי עולים שלהם מסלולי קליטה שונים וזכויות שונות (כפיר ופרידברג, 1992).

4. השפעת מעמדה הייחודי של הסוכנות על המדיניות

בסקירה התיאורטית הוצגו הגדרות של ארגונים מעין ממשלתיים (Quangos) וארגונים דו-מהותיים (Hybrid Organizations) במטרה להדגיש את ייחודיותה של הסוכנות. כפי שניתן להסיק מההסדרים המוסדיים שנתחמו בין המוסדות, כמו גם מיישום המדיניות, מעמדה ותפקידה של הסוכנות מורכבים והשתנו לאורך השנים. לא רק בדוגמה הישראלית, גם בעולם הקשרים שבין ה-Quangos לממשלות הם מורכבים ובעייתיים. ואולם, המקרה של

²² דו"ח הוועדה לענייני העלייה והקליטה (ועדת חורב), 1976, הארכיון הציוני המרכזי.

הסוכנות הוא ייחודי מאחר שמדובר בארגון טרום-מדינתי שקיבל מנדט לניהול היישוב והיה לריבון הציוני הראשון. עם הקמת המדינה הועברו אליה סמכויות רבות שהיו בידי הסוכנות, אך המשקל הסגולי של הסוכנות נותר גבוה בהרבה מהגדרתה הפורמלית, המורכבת גם היא בפני עצמה. הסוכנות הייתה למעשה ארבע רגלי השולחן המחזיקות יחדיו את המדינה, וללא כל אחת מהרגליים הללו הייתה המדינה עלולה לקרוס: ברגל האחת, הסוכנות הייתה מקור גיוס תרומות הכרחי למדינה בראשית ימיה; ברגל השנייה, הסוכנות הפעילה את המנגנון הביורוקרטי והארגוני שעסק במשימה הלאומית של קליטת עלייה, שהייתה משימה מרכזית בראשית ימי המדינה; ברגל השלישית, הסוכנות הייתה גורם מקשר בין יהודי התפוצות למדינת ישראל; וברגל הרביעית ייצגה הסוכנות את הקשרים ההיסטוריים והלאומיים. מסיבה זו הפכה הסוכנות לשחקן הלוקח חלק בתהליכים מרכזיים הקשורים למדיניות הקליטה, החל מתהליך קבלת ההחלטות ועד תהליכי ביצוע והערכת המדיניות. אנו טוענים למצב של יחסים ללא תיאום והסכמה, שבו שני המוסדות זקוקים זה לזה ותלויים זה בזה, ולראיה - בהסכמים המדינה מעניקה לסוכנות מעמד מיוחד. ואולם, צעדיהם אינם תמיד תואמים וזוהו גם כשלים, שהתבטאו במתיחות ובתחרות לגבי מי מוביל את המדיניות ומעצב אותה וכן בקשיים מוחשיים: העובדה ששני מוסדות קובעים ומיישמים מדיניות באותו תחום יוצרת סרבול וביורוקרטיה מיותרת עבור האזרח.

1. סיכום

יחסי הגומלין בין הממשלה לבין הסוכנות היו דינמיים ומשתנים, והיסוד המרכזי בהם היה שאלת ההובלה של תחום הקליטה - ולמעשה השליטה בו. מניתוח ההסכמים בין שני המוסדות ניכר שלמרות המנדט לכך, שניתן בעצם החלטת האו"ם על הכרה במדינה יהודית בארץ ישראל, הממשלה לא תמיד הובילה את מדיניות הקליטה, פעמים כהחלטה של ראשי הממשל ופעמים לנוכח עוצמתה הארגונית והפוליטית של הסוכנות. לעתים תאם הדבר את האינטרסים של המדינה ולעתים האינטרסים לא התמזגו זה עם זה ונוצרה מערכת של תחרות ומתיחות. כך נוצרו בין המוסדות יחסי גומלין ייחודיים שגעו בין שיתוף פעולה לתחרות, בין התרחקות להתקרבות. על אף החוק, האמנות, ההסכמים והוועדות - לקשר שהתנהל בין הממשלה לבין הסוכנות לא נקבעו חוקים ברורים, ולכן גם חמישה עשורים לאחר קום המדינה עדיין עסקו מקבלי ההחלטות בהגדרת מעמדה ותפקידה של הסוכנות.

מניתוח יחסי הגומלין במדיניות הקליטה עולה כי הממשלה, אף שהסמכויות לכך מצויות בידיה, לא הובילה באופן בלעדי את עיצוב מדיניות הקליטה, קל וחומר את יישומה, ומנגד הסוכנות, בשל מעמדה הייחודי ועוצמתה הארגונית והפוליטית, שמרה לאורך השנים על מקומה המרכזי והמוביל בתחום הקליטה, גם אם לא באופן פורמלי. קביעת המדיניות ויישומה נעשו לאורך השנים בכמה אופנים: לעתים תוך שיתוף פעולה, לעתים תוך תחרות בין המוסדות ולעתים על ידי אחד המוסדות בלבד, למשל - קביעת המדיניות שבה הממשלה דומיננטית ויישום מדיניות שבו הסוכנות דומיננטית. במחקר זוהו גם התחומים שבהם לא נקבע באופן חד-משמעי כי אחד מבין המוסדות יקבע את המדיניות והשני יבצעה. ניכר כי במסגרת היחסים ביניהן ניסתה המדינה לנצל את יתרונותיה של הסוכנות כמגייסת מימון לקליטת העולים ולהטיל עליה את האחריות העיקרית לקליטה ראשונית של העולים, ובמקביל לקבוע גבולות שלפיהם הסוכנות אינה אלא "קבלן ביצוע" של מדיניות הממשלה. הסוכנות מצידה פעלה באופן דומה: ביקשה לשמור על תלותה של הממשלה בה אך התנערה מאחריות כל אימת שהדבר נגד את האינטרסים הארגוניים ו/או הפוליטיים שלה.

ככל שיחסי גומלין אלה היו עשויים לשקף את שנותיה הראשונות ואף התיכונות של המדינה, הרי שגם לאחר התייצבותה כעבור ארבעה או חמישה עשורים נותרה המדינה במאבקי שליטה אל מול הסוכנות סביב שאלת השחקן הדומיננטי בקביעת מדיניות הקליטה ויישומה. יתכן כי קובעי המדיניות בממשל מנסים "לרקוד על שתי החתונות" אך לדואליות הזו מחיר כבד, בעיקר עבור צרכני המדיניות - העולים.

רשימת מקורות

- אלעזר, דניאל ואנדריאה ארבל, 1995. **הסוכנות היהודית - מבנה ותפקוד**, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- אקצין, בנימין ויחזקאל דרור, 1966. **תכנון לאומי בישראל**, תל אביב: המדרשה למינהל.
- ארבל, אנדריאה, 2006. **רוכבים על הגל**, ירושלים: גפן בית הוצאה לאור.
- גדרון, בנימין, מיכל בר וחגי כץ, 2003. **המגזר השלישי בישראל**, תל-אביב: חדקל.
- גורדון, אורי, 1991. "קליטת עלייה עלויות ומימון", **הד המחר** 2: 16-18.
- הסוכנות היהודית, 1988. **תגובת המחלקה לעלייה ולקליטה להצעות דו"ח ועדת כץ**, ירושלים: המחלקה לעלייה ולקליטה, הסוכנות היהודית.
- הראל, אסף, 2006. "גופים דו מהותיים - בין קניין הפרט לקניין הציבור", עבודה לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, אוניברסיטת בר-אילן.
- כפיר, אהרון ואשר פרידברג, 1992. "קביעת מדיניות בתחום קליטת העלייה בישראל", **מדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים** 36: 5-7.
- כץ, ישראל, ואחרים, 1987. **דו"ח כץ: המחלקה לעלייה וקליטה בסוכנות היהודית, חלופות לשינוי**, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית.
- כ"ץ, יצחק, 1997. **הפרטה בישראל ובעולם**, ירושלים: הוצאת פקר.
- מבקר המדינה, 1996. **דו"ח שנתי 47 לשנת 1996 ולחשבונות שנת 1995**, ירושלים: מבקר המדינה.
- מדזיני, מירון, 1981. **קובץ מסמכים בתולדות המדינה (1897-1979) - תעודות, חוקים, הודעות, הסכמים**, נורית גבזה-ברוורמן (עורכת), ירושלים: משרד הביטחון.
- משעל, שאול, 1971. **מנהל הקליטה בישראל בשנים 1964-1970**, ירושלים: אקדמון, בית ההוצאה לאור של הסתדרות הסטודנטים של האוניברסיטה העברית.
- נרקיס, עוזי, 1991. "1990 - שנת העלייה", **הד המחר** 2: 15.
- פרידברג, אשר, 1994. "חוק הביקורת הפנימית התשנ"ב 1992 - תחולתו והפטורים ממנו", **משפט וממשל** ב (1): 219-234.
- צבר בן-יהושע, נעמה, 1990. **המחקר האיכותי בהוראה ובלמידה**, גבעתיים: מסדה.
- קאהן מ., 1977. "קליטה בלי צלקות", **בארץ ישראל: מדיניות, ביטחון, חברה, כלכלה** 67: 11.
- רוזנטל, ארי, 1988. "מעמד הסוכנות היהודית במדינת ישראל בשנים 1948-1960 בפרספקטיבה של יחסי מרכז שוליים", עבודת גמר למילוי חלק מהדרישות לקבלת תואר מוסמך, אוניברסיטת חיפה.
- שוטמון, אליאב, 2001. "חוקיותה וחוקתיותה של התיישבות יהודית בארץ ישראל", **משפט וממשל** ו (1): 109-128.

Anderson, James E., 2006. *Public Policymaking*, Boston: Houghton Mifflin Company.

Bradbury, Jonathan, 2007. *Political Dictionary*, Oxford: Oxford University Press.

Cole, Michael, 2000. "Quangos: UK Ministerial Responsibility in Theory and Practice", *Public Policy and Administration* 15 (3): 32-45.

- Dahl, Robert, 2000. *On Democracy*, London: Yale University Press.
- Deacon, David, and Wendy Monk, 2001. "Quangos and the 'Communications Dependent Society': Part of the Process or Exceptions to the Rule?", *European Journal of Communication* 16 (1): 25-49.
- Dunn, William N., 2004. *Public Policy Analysis*, New Jersey: Prentice Hall.
- Howlett, Michael, and M. Ramesh, 2003. *Studying Public Policy*, Don Mills, Canada: Oxford University Press.
- Immergut, Ellen M., 2006. "Institutional Constraints on Policy", in Moran, Michael, Martin Rein, and Robert E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 572-586.
- , 1998. "The Theoretical Core of the New Institutionalism", *Politics & Society* 26 (1): 5-34.
- Janesick, Valerie J., 2000. "The Choreography of Qualitative Research Design: Minuets, Improvisations, and Crystallization", in Norman K. Denzin (ed.), *Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks, California: Sage Publications, pp. 379-400.
- Karré, Philip Marcel, 2011. *Heads and Tails: Both Sides of the Coin, An Analysis of Hybrid Organization in the Dutch Waste Management Sector*, The Hague: Eleven International Publishing.
- Maarseveen, Henc V., and Ger F.M. Van der Tag, 1978. *Written Constitutions: A Computerized Comparative Study*, New York: Oceana Publications.
- Macleavy, Julie, and Oonagh Gay, 2005. *The Quango Debate*, Commons Library research paper 05/30, London: Parliament and Constitution Center.
- Moe, Ronald C., 2003. "The Quasi Government: Hybrid Organizations with both government and Private sector legal characteristics", report for Congress, Congressional Research Service: The library of Congress, USA.
- Nachmias, David, and Ori Arbel-Ganz, 2006. "Policy Implementation in Israel: The Loss of Governmental Capacity", *International Journal of Public Administration* 29 (9): 679-699.
- Peters, Guy, and Donald J. Savoie (eds.), 1998. *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal: McGill University Press.
- Reich, Simon, 2000. "The Four Faces of Institutionalism: Public Policy and a Pluralistic Perspective", *Governance* 13 (4): 501-522.
- Seidman, Guy I., 2006. "It Takes Three to Quango: On the Rule-Making Powers of Independent Administrative Agencies", written as part of the Israeli report to the 17th International Conference of The Academy of Comparative Law, Utrecht.
- Skelcher, Chris, 1998. "Reforming the Quangos", *The Political Quarterly Publishing* 69 (1): 41-47.
- Van Thiel, Sandra, 2006. "Styles of Reform: Differences in Quango Creation between Policy Sectors in the Netherlands", *Journal of Public Policy* 26 (2): 115-139.

---, 2004. "Trends in the Public Sector: Why Politicians prefer Quasi-Autonomous Organizations", *Journal of Theoretical Politics* 16 (2): 175-201.

Weaver, R. Kent, and Bert A. Rockman, 1993. "Assessing the Affects of Institutions", in R. Kent Weaver, and Bert A. Rockman (eds.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington DC: Brookings Institution, pp. 1-37.

Weimer, David Leo, and Aidan Vining, 2005. *Policy Analysis*, New Jersey: Prentice Hall.

Wengraf, Tom, 2001. *Qualitative Research Interviewing: Semi-Structured, Biographical and Narrative*, London and California: SAGE Publications.

West, William F., 2004. "Formal Procedures, Informal Processes, Accountability, and Responsiveness in Bureaucratic Policy Making: An Institutional Policy Analysis", *Public Administration Review* 64 (1): 66-80.

יגיל לוי

פיקוח חוץ-מוסדי פנימי בצבא¹

תקציר

מאמר זה מפתח את מושג **הפיקוח הפנימי על הצבא**. **פיקוח פנימי** הוא דפוס פעולה מכוון של חיילים שמטרתו להתמקח עם הארגון הצבאי או להשפיע על תפקודו במגמה לקדם סדר יום פוליטי. הפיקוח יכול להיות סינכרוני או אסינכרוני. כשמופעל **פיקוח פנימי סינכרוני** החיילים מנסים להשפיע על הפעילות הצבאית בזמן אמת - בעת הפעולה או לקראת התרחשותה, גם אם היא מהלך מתמשך. לעומת זאת, **הפיקוח הפנימי האסינכרוני** אינו מנסה להשפיע על הפעולה הצבאית בעת התרחשותה אלא להתערב רק לאחר מעשה בדרך של תחקור, תיעוד והעלאת הבעיה לסדר היום. תכליתו היא השפעה על המדיניות. דרך הפעולה שחיילים בוחרים במטרה להשפיע על ההתנהלות הצבאית, אם פיקוח פנימי לסוגיו ואם הימנעות מהניסיון לפקח, נקבעת לפי צירוף של שני משתנים - רמת הנוכחות ביחידה של חיילים השייכים לאותה קבוצה חברתית, והמעמד החברתי של הקבוצה בתוך הצבא ומחוץ לו.

א. מבוא

מאמר זה מפתח את מושג **הפיקוח הפנימי על הצבא**. הפיקוח הפנימי הוא מרכיב של **הפיקוח החוץ-מוסדי** על הצבא. הפיקוח החוץ-מוסדי הוא פעולה של שחקנים מחוץ לבירוקרטיה של המדינה, על פי רוב קבוצות אינטרס, תנועות חברתיות והתארגנויות אחרות, הפועלים במרחב הציבורי במטרה להתמקח עם הצבא ואף לרסנו - ישירות או באמצעות מוסדות המדינה

¹ מאמר זה הוצג לראשונה ב"סדנה לבחינת יחסי סקטורים חברתיים ומערכת הביטחון וצה"ל" במסגרת המכון למחקרי ביטחון לאומי. תודה לחברי הסדנה על הערותיהם המועילות, ובמיוחד לגבי שפר, שהוביל את הסדנה והציע לי כיצד לשפר את המאמר. תודה מיוחדת לקובי מיכאל ולאסף שפירא על העבודה המשותפת בנושא הפיקוח החוץ-מוסדי שהניחה תשתית למאמר זה.

האזרחיים. פעולותיהם מתנהלות בעיקר מחוץ לצבא אבל גם במסגרתו, או עם זיקה בין הפעולה המתנהלת מחוץ לצבא ובין קבוצה בתוך הצבא. תוצאה אפשרית של פעולה זו היא הצרת מרחב הפעולה האוטונומי של הצבא ושל מפעיליו הפוליטיים (Levy and Michael, 2011).

הפיקוח החוץ-מוסדי בישראל הופיע בשנות השבעים - שלום עכשיו וגוש אמונים היו החלוצות. בעצם הופעתן הן ביטלו את המונופול של מוסדות המדינה (הממשלה, הכנסת, בתי המשפט, מבקר המדינה) על הפיקוח על הצבא ונוצר מונופול ברמת השיח, מעבר למונופול המוסדי שלא השתנה באופן פורמלי. מאז התרחב הפיקוח החוץ-מוסדי והתפרס לתחומים רבים, ובהם מדיניות הגיוס והסדרי השירות של קבוצות חברתיות שונות בצבא (בתחום זה פעילים ארגונים של נשים ושל רבנים), ההקרבה הכרוכה בשירות (שעליה מוחים הורים שכולים), ההשלכות הסביבתיות של פעילות הצבא (כדוגמת הפעולה של ארגוני סביבה בעניין הפריסה של הצבא בנגב), פריסתו המבצעית של הצבא (שאותה ניסה לשנות ארגון **ארבע אמהות**), ונושאים של זכויות אזרח, בעיקר בשטחים (תחום שבו פעילים ארגוני זכויות אזרח שהבולט שבהם הוא **בצלם**). לוי ומיכאל (Levy and Michael, 2011) הציגו כמה זירות שבהן מתנהל הפיקוח החוץ-מוסדי²; אחת מהן היא **הפיקוח הפנימי**.

פיקוח פנימי הוא דפוס פעולה מכונן של חיילים שמטרתו להתמקח עם הארגון הצבאי או להשפיע על תפקודו במגמה לקדם סדר יום פוליטי. הפיקוח יכול להיות סינכרוני, כלומר בזמן אמיתי, או אסינכרוני, כלומר לאחר מעשה. אטען כי הסיכויים להופעת פיקוח פנימי, כמו גם דפוס הפעולה שלו, נובעים מהצירוף של שני משתנים - רמת הנוכחות ביחידה של חיילים השייכים לאותה קבוצה חברתית, והמעמד החברתי של הקבוצה בתוך הצבא ומחוץ לו.

החלק הראשון של המאמר ימקם את העבודה בספרות הכללית, ובחלק השני יומשג הפיקוח הפנימי ויומחש באופן אמפירי. החלק השלישי ינסח את התנאים שבהם מתפתח דגם פיקוח זה, במושגים של פעולה קולקטיבית,

² זירות אלה הן זירת המיקוח הישיר (המאפיינת, לדוגמה, את ארגוני המתנחלים), הזירה הציבורית (המאפיינת, לדוגמה, את ארגוני חיילי המילואים), הזירה המשפטית (המאפיינת, לדוגמה, את העתירות לשוויון בנטל) וזירת המיקוח הישיר, שהיא הרלוונטית למאמר הנוכחי. בדגם המקובל של הפיקוח החוץ-מוסדי חלוקת האחריות ברורה: הארגון מעלה נושא (בעיקר בזירה הציבורית או המשפטית), המדינה נדרשת לקבל את עמדתו והיא האחראית למימוש המדיניות המתוקנת. במודל הפיקוח הישיר, לעומת זאת, נכנס הארגון לנעליה של המדינה: אין הוא רק מציג סוגיה ומצפה מהמדינה לטפל בה, אלא עוסק בפיקוח ישיר אל מול יחידות הצבא במטרה לוודא שהמדיניות שהוא מבקש לקדם אכן מתממשת. **watchdog** ובצלם הם דוגמאות לארגונים המפעילים פיקוח ישיר, במקרה זה פיקוח ישיר חיצוני.

והחלק המסכם יבחן את השפעת הפיקוח הפנימי על המכלול של הפיקוח האזרחי על הצבא.

ב. הפער הספרותי

פיקוח אזרחי על הצבא נועד להבטיח את עליונות המוסדות הפוליטיים על הצבא והוא מתממש בראש ובראשונה באמצעות מוסדות המדינה, קרי **הפיקוח המוסדי**. הפיקוח המוסדי יעיל כאשר המוסדות הפוליטיים מגבילים בהצלחה את פעילות הצבא בתחומים שבהם יש לפעולותיו השלכות פוליטיות, כלומר כשהן מגלמות הכרעה פוליטית או משפיעות על הכרעה פוליטית פוטנציאלית. הדברים אמורים בעיקר לגבי תורת הלחימה והתכניות המבצעיות, תקצוב הצבא, חימושו, מינוי הפיקוד הבכיר, הכנה וכשירות למלחמה, מדיניות הגיוס, הסדרים תרבותיים וכולי. מגבלות בתחומים אלה יבטיחו (1) שהצבא יפעל בהתאם למטרות הפוליטיות המעוצבות על ידי המוסדות האזרחיים ולפי המשאבים שהם מקצים לכך; (2) שהדבר ייעשה באופן המבטא את הרצון הקולקטיבי של הקהילה הפוליטית; ו-(3) שמטרות אלה יגובשו על ידי המוסדות באופן אוטונומי המגביל את יכולת הצבא להשפיע על תהליכי קבלת ההחלטות של האזרחים (ראו בעיקר Kohn, 1997; Desch, 1999; Feaver, 1999; Michael, 2007; Feaver and Gelpi, 2003). פיקוח מומשג אפוא כפעולה המגבילה את מרחב הפעולה האוטונומי של הצבא; הדגש הוא על הפעולה ועל תוצאותיה, ולא על המוסדות המפקחים או על ההסדרים הפורמליים שנועדו לסייע לפיקוח.

הדיון התיאורטי על הפיקוח המוסדי על הצבא מתמקד במפגש בין הפוליטיקאים לבין הגנרלים. אך כפי שטען מילס (Mills) לפני שנים רבות בדיונו על אליטת הכוח האמריקנית, את הקונטקסט למפגש מוסדי זה מכוננים יחסי העוצמה המתנהלים מחוץ לצבא ולממשל (Mills, 1956: 21). אחד המשתנים המשפיעים על יחסי הכוח המתקיימים מחוץ ל"קופסה השחורה" שבה מתנהלים היחסים בין הפוליטיקאים לגנרלים הוא מודל הגיוס.

הספרות מזהה שלוש דרכים שבהן מודל הגיוס יכול להשפיע על יחסי העוצמה המעצבים את יחסי פוליטיקאים-גנרלים:

1. **הגבלת האוטונומיה של מוסדות המדינה בהפעלת הצבא:** המכניזם המסדיר את הגיוס - אכיפת המדינה (גיוס חובה) או הסדרת השוק (צבא התנדבותי) - משפיע על הסיכוי להופעת מחאה פוליטית בנושאים הקשורים לאופן פריסתו של הצבא. המחאה פורצת מתוך שורות הצבא

בקרב החיילים עצמם (סרבנות וצורות אחרות); בקרב מועמדים לגיוס (כמו התנועה נגד גיוס החובה בארה"ב בתקופת מלחמת וייטנאם); וכן בקרב המשפחות והרשתות החברתיות הרחבות יותר (כדוגמת *Gold Star Families for Peace*, תנועת המחאה של ההורים נגד המלחמה בעיראק, או *Save Our Sons [SOS]*, תנועת מחאה של אמהות אוסטרליות במלחמת וייטנאם). מחאה אפקטיבית משפיעה על ההחלטה הפוליטית על אופן פריסת הצבא ומגבילה את האוטונומיה הפוליטית של מוסדות המדינה. אכיפת שירות מגבירה את הסיכוי למחאה: היא משלבת בשירות גם את אלה שלא בחרו בכך מרצון, מגבירה את הייצוג בצבא של קבוצות כוח בעלות היכולת למחות (Vasquez, 2005), מגדילה את היקף האנשים שלהם עניין בצבא ובכך יוצרת יחסים מעין-חוזיים עם ההנהגה, שלפיהם ההנהגה צריכה לממש את ציפיות החברה המקריבה אם היא רוצה בהקרבתה (Avant and Sigelman 2010: 241).

2. **עיצוב התשתית להתערבות פנימית של הצבא:** עבודתה של קיר (Kier, 1995) על הוויכוח על תורת הלחימה בבריטניה ובצרפת בשנים שלפני מלחמת העולם הראשונה מלמדת על החשיבות של הרכב הצבא בהקשר זה. ככל שההרכב מיליציוני יותר, כלומר מבוסס על פרקי שירות קצרים ומייצג את מרבית הקבוצות בחברה, כך תיחלש התשתית הדרושה להפעלתו של הצבא לצורכי פנים, כלומר לדיכוי אלים של קבוצה המבקשת להיאבק במשטר.

3. **עיצוב התשתית לשימוש התקפי בצבא:** בשנים האחרונות מתנהל ויכוח בשאלה איזה מודל גיוס מניח תשתית רחבה יותר המאפשרת לממשלה ליזום פעילות התקפית - התנדבות או גיוס חובה. המשתנים המוזכרים המשפיעים על מרחב הפעולה של המדינה הם התרבות הפוליטית שמודל הגיוס יוצר בעצבו את מעמד הצבא ומגויסיו (Ben-Eliezer, 1997), זמינותו של הצבא ועלות התחזוקה של מגויסיו (Chambers, 1987), איכות החיילים (Pickering, 2010: 120-123), חלוקת הנטל בחברה (Choi and James, 2003; Pickering, 2010), והשפעת המודל על אופי המנהיגות האזרחית (Choi and James, 2004).

בתמצית, החוקרים מסכימים כי מודל הגיוס משפיע על האופן שבו הקהילה הפוליטית שולטת על כוחותיה המזוינים, והוויכוח נסוב סביב אופי

המתאם בין המודל ובין ההשפעה. מאמר זה מבקש להתמודד עם שלושה פערים.

ראשית, הדיון על השפעת מודל הגיוס על השליטה הפוליטית בצבא אינו מתייחס במידה הראויה להרכב החברתי של הצבא. ההתייחסות להרכב היא כללית בלבד, במושגים של שיעור בני האליטות לעומת בני המעמדות הנמוכים - שיעור המושפע מאופי המודל ומשפיע במישור הפוליטי. הספרות אינה מציעה דיון ממוקד יותר ומגוון יותר בהרכב הקבוצתי.

בסוציולוגיה הצבאית יש התייחסות לדפוסי התנהלות בעלי השלכה פוליטית של קבוצות שונות. לדוגמה, כמה מחקרים מציינים כי הלכידות של היחידה הראשונית אינה רק מקור לעוצמת הצבא (כפי שהראו הסוציולוגים הנודעים אדוארד שילס ומוריס ג'נוביץ בעבודתם הקלאסית על הוורמאכט הגרמני), אלא יכולה להיות גם מקור להפרת משמעת, להתנגדות להיררכיה הפיקודית, לקידום מטרות שאינן עולות בקנה אחד עם מטרות הדרג הממונה ולקושי לחקור אי-סדרים בשל שיבוש הדיווחים שיוצאים מהיחידה. זאת בעיקר בנסיבות של פיקוח חלש של הפיקוד הבכיר יותר על היחידה (Kier, 1998; Winslow, 1998). לכן, מנגנונים המקשים על התהוות הקבוצה הראשונית כקבוצה מלוכדת עשויים גם להבטיח רמה גבוהה יותר של ציות לנורמות ולהוראות הבאות מהפיקוד הבכיר. להמחשה, צבאות שבהם שיעור גבוה של נשים, שנוכחותן מקשה על התהוות של הומוגניות גברית ביחידות לוחמות, מעורבים פחות באלימות מינית כלפי אזרחי האויב בעת מלחמה (Wood, 2006: 26-27). מכיוון אחר, הספרות העכשווית הדנה במודל של "ניהול שונות" בצבא מצביעה על הבדלים בהתנהגות הצבאית של קבוצות חברתיות שונות וביחס שלהן למשימה הצבאית בבואן במגע עם אוכלוסייה מקומית במסגרת תפקידי השיטור המוטלים על צבאות המערב (ראו לדוגמה מחקרם של מילר ומוסקוס על צבא ארה"ב בסומליה, Miller and Moskos, 1995). עם זאת, דיונים אלה לא נקשרו לסוגיית השליטה האזרחית על הצבא.

שנית, אין בספרות התייחסות מספקת לדפוסי הפחות פורמליים של הפיקוח. הטון הבולט בספרות הדנה בפיקוח הוא העיסוק בפיקוח המוסדי, כלומר באופי הדיאלוג - ההסכמי או הקונפליקטואלי - המתפתח בין מוסדות המדינה האזרחיים ובין הפיקוד הצבאי הבכיר. משקל קטן יותר מקבלים השחקנים החוץ-מוסדיים. הספרות עוסקת בסרבנות, כדוגמת ההתנגדות לגיוס החובה בעת מלחמת וייטנאם (Foley, 2003), בהדלפות, כדוגמת הדלפת הטבח בכפר הווייטנאמי מאי לאי בשנת 1968 או הדלפות במכתבי חיילים מווייטנאם (Lewes, 2003), ובצורות אחרות של התנגדות, אך אינה מציעה

חיבור מושגי של התנהגויות אלה לפיקוח על הצבא. ספרות ענפה עוסקת בפעולה קולקטיבית ובהשפעתה על המדיניות הצבאית, אבל החיבור שלה לפיקוח על הצבא רופף. גם עבודות המכירות ביכולת של הדרג הטקטי להשפיע על המדיניות בשל אופיין החדש של המלחמות (בין השאר כהרחבה של מה שמכונה "תסמונת הרב"ט האסטרטגי", Ruffa, Dandeker and Vennesson, 2013) מתייחסות להתנהגות החיילים כאל דפוס תוצאתי ואינן בוחנות ניסיונות של חיילים להשפיע על המדיניות כחלק מסדר יום אידיאולוגי קודם. בעבודה שבה הומשג הפיקוח החוץ-מוסדי, לרבות פיקוח הצומח מתוך הצבא (Levy and Michael, 2011), נעשה צעד קדימה אבל עדיין נותרו פערים: עבודה זו לא הציגה את התנאים הספציפיים שבהם פיקוח פנימי צומח, את אופני הפיקוח הפנימי ואת זיקתם להרכבו של הצבא.

שלישית, הספרות שבדקה את הזיקה בין מודל הגיוס ובין הנטייה לשימוש בכוח וצוטטה למעלה מתמקדת בתהליך קבלת ההחלטות על יציאה למלחמה או על הפסקתה. עם זאת, אין ספרות זו בוחנת את הדינמיקה של ניהול המלחמה או את הדינמיקה של ניהול המדיניות הצבאית העשויה להביא להסלמה או להפחתת תוקפנות. השפעת מודל הגיוס צריכה להיבחן בקשת רחבה יותר של מצבים ולא רק כאשר המנהיגות ניצבת בפני ההכרעה אם לתקוף או לא. ייתכן שהמנהיגות הייתה מעדיפה שלא ליזום התקפה אבל ההסלמה הביאה אותה לצומת הכרעה המצמצם את חופש הבחירה שלה. בחינת האופן שבו יחידות הצבא מממשות את המדיניות הצבאית ויכולות לחולל דינמיקה ביחסים עם ישות פוליטית אחרת עשויה להציע היבט חסר בדיון על הדינמיקה של התנהלות הצבא ועל השפעתו הפוליטית על עיצוב המדיניות.

עם פערים אלה מבקש המאמר להתמודד באמצעות ההמשגה של הפיקוח הפנימי על הצבא. אף שסקירה זו ממקמת את המאמר הנוכחי בשדה הספרות הכללי, החוסר המסומן בספרות הכללית משתקף גם בספרות הדנה בפיקוח של הקהילה הפוליטית הישראלית על הצבא. הטון השולט הוא הטון המוסדי (ראו לדוגמה Peri, 2006). העבודה של לוי ומיכאל ניסתה להתמודד עם פער זה - התיאורטי והאמפירי-ישראלי כאחד - באמצעות ההמשגה של הפיקוח החוץ-מוסדי, אך, כאמור, לא טיפלה באופן מפורט בהמשגת הפיקוח הפנימי. חוסר זה מאפיין גם את עבודתם של ברק ושפר (Barak and Sheffer, 2006), שהציגו ניסיון חדשני לרענן את ההסתכלות על הפיקוח דרך התבוננות ב"רשתות מדיניות" ובהשפעתן על הצבא (במקרה זה הן מחלישות את הפיקוח

האזרחי ומעצימות את הצבא). אך גם עבודה זו לא דנה, מטבעה, במודל הגיוס ובהשפעה שיש להרכב הצבא על הפיקוח על הארגון.

הערה תיאורטית-נורמטיבית מתבקשת בשלב זה. לכאורה, הפיקוח המוסדי היעיל אמור לספק מענה לצורך בשליטה אזרחית דמוקרטית על הצבא. עם זאת, הפיקוח האזרחי על הצבא נדרש לדיון בהיבטים א-פורמליים המשפיעים על התנהלות הצבא. יש לפחות שתי סיבות לכך: ראשית, הצבא מתנהל בצורה מבודדת ואפופת סוד, ולכן כלי הפיקוח המוסדיים אינם תמיד יעילים. שנית, הואיל ומדובר בתפניות חדות משלום למלחמה, עם פוטנציאל להצתה צבאית עקב התנהלות של יחידה בודדת, יש חשיבות להסדרי בקרה מגוונים. לא לחינם נקשר מודל הגיוס לפיקוח על הצבא כמי שמעצב, אם נחזור לביקורת של מילס, יחסי עוצמה המשפיעים על הדיאלוג בין מפקדי הצבא לפוליטיקאים.

במסגרת דיון זה יש חשיבות לכלל צורות התמיכה או ההתנגדות לפעולה הצבאית, שמקורן לא רק בשורות הצבא אלא גם ברשתות המאיישות אותו, כדוגמת מחאה של הורים שכולים. לצורכי מיקוד בפיקוח הפנימי יעסוק מאמר זה רק בהתנהלות של חיילים. לצד זאת, הואיל והפיקוח הפנימי נועד לקדם סדר יום פוליטי, הניתוח אינו עוסק בפעולות של חיילים שנועדו לקדם אינטרסים קבוצתיים הקשורים למעמד הקבוצה (כמו מעמדן של נשים) או לתנאי שירותה (כהתארגנויות של אנשי מילואים).

ג. הפיקוח הפנימי

פיקוח פנימי מתקיים כאשר חיילים פועלים מתוך כוונה להתמקח עם הארגון הצבאי או להשפיע על תפקודו כדי לקדם סדר יום פוליטי - מגובש או שאינו מגובש. עקרונית, הפיקוח באמצעות החיילים הוא יסוד חשוב של הדמוקרטיה הרפובליקנית, כלומר החיילים נדרשים להקרבה צבאית אבל בתמורה זכאים הם, ובעיקר הרשתות החברתיות שמהם גויסו, לזכויות אזרחיות, חברתיות ופוליטיות. אחת הזכויות הפוליטיות היא הזכות לשלוט בצבא, ובמקרה של החיילים - להבטיח כי הצבא יופעל למימוש המטרות הפוליטיות המוסכמות שלמען הם גויסו.

הפיקוח הפנימי הוא חוץ-מוסדי ואינו חלק מהמוסד הצבאי עצמו, גם אם החיילים פועלים כחלק מתפקידם בצבא ובמסגרת הארגון הצבאי. זאת משום שמדובר בדפוסים בלתי פורמליים הצומחים "מלמטה למעלה", ובכך נבדלים

מהפיקוח המוסדי שהוא פורמלי (כלומר נסמך על הוראות של דרגים מוסמכים) ומתפתח "מלמעלה למטה".

הפיקוח הפנימי יכול להיות סינכרוני או אסינכרוני. כשמופעל **פיקוח פנימי סינכרוני** החיילים מנסים להשפיע על הפעילות הצבאית בזמן אמת - בעת הפעולה או לקראת התרחשותה, גם אם היא מהלך מתמשך. הם מזהים חריגות ומנסים לתקן. לצורך כך הם יכולים לפנות לדרגי הפיקוח, מה שלא אחת כרוך במעין ניהול מו"מ על ביצוע המשימה; לנסות להשפיע על חבריהם ביחידה; או לפנות לדרג הפוליטי, לעיתים קרובות בתיווך המשפחה, התקשורת או גורם אחר. החשיבות של מהלך אחרון זה עולה ככל שהפיקוח של שרשרת הפיקוח על פעולות החיילים רופף יותר או מתבצע באמצעות כללים פורמליים גמישים. לעומת זאת, **הפיקוח הפנימי האסינכרוני** אינו מנסה להשפיע על הפעולה הצבאית בעת התרחשותה אלא להתערב רק לאחר מעשה בדרך של תחקור, תיעוד והעלאת הבעיה לסדר היום, לרבות באמצעות חיילים משוחררים. תכליתו היא השפעה על המדיניות. אמחיש להלן דפוסים אלה.

1. פיקוח פנימי סינכרוני

הפיקוח הפנימי הסינכרוני מופיע בכמה צורות:

א. ריסון פנימי

מהלך של חיילים בניסיון לרסן את חבריהם ולהשפיע עליהם לפעול אחרת, בעיקר משנראה לחיילים בקבוצה המרסנת כי חבריהם סוטים מהנחיות או נותנים להן פרשנות חריגה. יכולת הריסון משתקפת בדברי אהוד שם-טוב, מחברי **אומץ לסרב**, תנועת הסרבנות שקמה במהלך אינתיפאדת אל-אקצה, המעיד על השפעת חבריו דווקא באינתיפאדה הראשונה. אומר שם-טוב:

הרגשתי שאני צריך להיות במוקדי החיכוך הכי גדולים, מתוך הנחה שאם אני שם אני אצליח למתן את מוקדי הרוע שנמצאים אצל אנשים אחרים. כשהיינו צריכים להיכנס לבית וראיתי צוות אחר שנכנס לבית, יכול להיות שהוא היה יותר אליים. כשאני הייתי עושה חיפוש בבית זה היה חיפוש יותר ממוקד בלי להפוך את הבית. זה תקף גם למחסומים, כשאני שם לא מתעמרים בפלשתינאים.³

³ אתר Soldier Testimony and Human Rights

<http://www.soldiertestimony.org/Israel>

במילים אחרות, אופי התרגום של הפקודה הצבאית, ואפילו תרגום המגלם סטייה או מנסה לתקן סטייה, מושפע מדינמיקה פנימית ביחידה. זו מושפעת מהתמהיל של חיילים רגישים יותר וכאלה הדבקים בדרך הצבאית, וכמובן אלה שלהם נטיות לתוקפנות. מחקרם של אליצור וישי-קורן על האינתיפאדה הראשונה זיהה טיפוס המכונה "מצפוניים", כלומר חיילים החשים אחריות ערכית לא רק כלפי עצמם אלא גם כלפי חבריהם ליחידה. הם מיעוט העשוי להתעצם ככל שהם מגלים זה את זה וחוברים יחד. בנקודת זמן מסוימת מתהווה מסה קריטית של לוחמים מסוג זה, ואז הם עשויים לשבור את קשר השתיקה ולדווח על חריגים לממונים עליהם או לנסות להשפיע על חבריהם (אליצור וישי-קורן, 2007). הפעלה יעילה של פיקוח סינכרוני מסוג זה מחייבת מסה קריטית של חיילים רגישים ובעלי יכולת ואומץ לפעול.

ב. "סרבנות אפורה", סרבנות סלקטיבית ו"גרירת רגלים"

"סרבנות אפורה" היא דפוס שבמסגרתו החיילים מנהלים מו"מ עם מפקדיהם ונמנעים בהסכמה שקטה של המפקדים מביצוע משימות הטעונות מחלוקת פוליטית. לחיילים יש עניין להגיע להסכמה שתאפשר להם לפעול בהתאם למצפונם מבלי "לשבור את הכלים" ביחסיהם עם הצבא, בעוד לצבא יש עניין להתחשב בחיילים מבלי להציג תמונה של פרימת השורות. במדרג גבוה יותר של מחאה ממוקמת הסרבנות הסלקטיבית - הימנעות מפורשת, ולא אחת כזו המקבלת ביטוי פומבי, מגויס לפעילות מסוימת (כמו שירות בשטחים) או מביצוע משימה מסוימת (כמו פינוי יישובים), מחאה שבדרך כלל גם מביאה לענישת הסרבן.

סרבנות אפורה התרחבה בצבא בעת מלחמת ההתשה שנוהלה בדרום לבנון בשנים 1982-1985. בתקופה זו נשפטו רק 140 חיילים בגין סירוב לשרת, אך מספר זה משקף רק את אלה שהודיעו בגלוי על סירוב, בעוד שיעור אלה שחמקו ממשימות בצורות שונות היה גבוה בהרבה (Lehman-Wilzig, 1992: 143). לא לחינם חשש דן שומרון, רמטכ"ל האינתיפאדה הראשונה, מיצירת קרע פנימי בצבא (בצל מחאת לבנון הטרייה), ובפרט, כפי שטוען לימן-וילציג, שיעור הסרבנות עלה בעת האינתיפאדה. משום כך קבע שומרון כי פתרון האינתיפאדה צריך להיות פוליטי ולא צבאי, ובכך תרם לריסון ההפעלה של הכוח הצבאי.

השנים 2003-2004, השנים המאוחרות של אינתיפאדת אל-אקצה, התאפיינו בהתעצמותה של תנועת הסרבנות (לאחר פריחתה היחסית של **אומץ לסרב**, שנחלשה לאחר חומת מגן), לאו דווקא בהיבט הכמותי אלא בהיבט

האיכותי. הביטוי לכך היה הצטרפותם של קצינים בכירים, הבולט שבהם טייס המילואים תא"ל יפתח ספקטור, שהיה לבכיר החותמים על מכתב התמיכה בסרבנות בספטמבר 2003. אליהם הצטרפו חיילי יחידות מובחרות. לראשונה היו אלה פעולות מחאה מצד מי שאינם חלק מהלחימה עצמה אלא מבקשים לצאת נגדה, ודווקא בשם האינטרס של הצבא או האתיקה שלו. ואם היקפי הסרבנות נותרו נמוכים היה זה לא מעט בזכות אסטרטגיית הטיפול של הצבא, שדאג להרחיק את יחידות המילואים, שבהן הפוטנציאל הגבוה ביותר לסרבנות, ממשימות רגישות, להגיע להסדרים בלתי פורמליים עם הסרבנים בכוח ולצמצם את היקפי החשיפה הפומבית של התופעה; ענישה פומבית הייתה רק מוצא אחרון. שיעור הסרבנים האפורים נאמד בפי עשרה ממספר הסרבנים הגלויים (Doomy, 2005: 707-708).

האסטרטגיה שתוארה לעיל מעידה עד כמה הדאיגה התופעה את הצבא, שביקש לעצור את התפשטותה. דב וייסגלס, ראש לשכתו של ראש הממשלה דאז אריאל שרון ומאדריכלי ההתנתקות, מנה את התרחבות הסרבנות כאחד ממניעי ההתנתקות, באומרו:

ופה קופצים עליך מכתבי קצינים ופה מכתבי טייסים ופה מכתבי מטכ"ליסטים. ואלה לא צעירים מוזרים עם קוקו ירוק ועגיל באף שריח כבד של גראס אופף אותם. אלה אנשים כמו הקבוצה של [תא"ל יפתח] ספקטור. באמת מיטב הנוער (מצוטט אצל שביט, 2004).

דפוס דומה, אבל בתצורה של "גרירת רגליים", התפתח גם בצד הימני של המפה הפוליטית. בשונה מהסרבנות, אין מדובר בשחרור מהמשימה או במחאה נגד הטלתה, אלא בביצועה באופן מהוסס. מדו"ח טליה ששון, שחקר את התהליכים שהובילו להקמה מסיבית של מאחזים בלתי חוקיים בגדה המערבית, עולה כי המאחזים לא יכלו להתפתח ללא שיתוף פעולה של הצבא. ההטיה של תפיסת התפקיד של החיילים כמגני ההתנחלויות וההטיה האידיאולוגית שלהם הביאו לכך שהחיילים לא מילאו את תפקידם לאכוף חוק. זאת אף על פי שנוכחותם בשטח גבוהה מזו של השוטרים, כך שלא פעם היו הם הראשונים להימצא במקום שבו בוצעה עבירה, ואף על פי שמוקנות לחיילים סמכויות שיטור (ששון, 2005: 45, 258). על פי ששון, [...] בפרקטיקה חיילי צה"ל אינם אוכפים את החוק, אינם מכירים את נוהל אכיפת החוק ואינם מעוניינים כלל לתפקד כשוטרים" (ששון, 2005: 45). יתר על כן, כאשר מתגלה חריגת בנייה אפשר לפנותה בלוח זמנים קצר, שהרי היא במעמד של "פלישה טרייה"; שיהוי מחייב תהליך ארוך יותר שבו מעורב גם הדרג המדיני ואז הפינוי מתמסמס (ראו

לדוגמה עדות של איש המנהל האזרחי, שוברים שתיקה, 2010: 343). בדיקת מבקר המדינה בשנת 2012 גילתה תמונת מצב דומה של ליקויים משמעותיים באכיפת החוק בגדה, כמו לדוגמה כשלים בשמירה על זירת האירוע על ידי חיילי צה"ל המגיעים אליה ראשונים (מבקר המדינה, 2013: 129-157).

להרכב הצבא יש אפוא חשיבות רבה בהסדרים היום-יומיים המתגבשים בין מפקדי הגזרות וחייליהם ובין המתנחלים. במקרה זה יש לגרירת הרגליים השלכות מדיניות בדמות הצמיחה של המאחזים. הרכב אחר של כוחות הצבא המבצעים את משימות השיטור בגדה, שבו שיעור נמוך יותר של דתיים ומתנחלים ושיעור גבוה יותר של חברי המעמד הבינוני החילוני, היה יכול להגביר את הסיכוי להתפתחות של ביטויי מחאה, התנגדות והדלפת מידע, ולנחישות גבוהה יותר לביצוע הנחיות אכיפה של הפיקוד הבכיר ושל הדרג המדיני.

ג. גיוס פוליטי

פנייה לדרג הפוליטי היא אחת הדרכים שבאמצעותן יכולים חיילים לפעול לשינוי התנהלותה של יחידתם. הפנייה יכולה להיות ישירה וגלויה, וככזו היא כרוכה בהפרה מפורשת של כללי המשמעת הצבאית, ויכולה להיות גם חשאית או בצורה של הדלפת מידע. במלחמת לבנון הראשונה התפתח דפוס זה של פעולה. כך, למשל, מתועדת פעולתו של מפקד פלוגת שריון סדירה של תלמידי ישיבות הסדר, שארב לשר זבולון המר (מהמפד"ל) בצאתו מבית הכנסת ביום שישי וביקש להיפגש איתו ביחידות בביתו. בפגישה העמיד הקצין את השר על התמונה המלאה של התנהלות המלחמה בלבנון בשלביה הראשונים, מתוך הבנה כי יש פער בין מה שדווח לממשלה ובין המצב בחזית, והשר ביקש הסברים לתופעות שונות. כך גם ביקש הקצין לגייס את תמיכת השר נגד כניסת צה"ל לביירות, סוגיה שעמדה אותה עת על סדר היום (פישר, 1992). התנגדות המפד"ל לכניסה לביירות מילאה תפקיד חשוב בבלימת המהלך.

ד. מיקוח קולקטיבי על המשימה

בעוד סרבנות אפורה, "גרירת רגליים", ריסון והדלפה מאפיינים דפוסים פעולה אינדיבידואליים בתוך היחידה, מתפתחים גם דפוסים פיקוח קולקטיביים יותר, כדוגמת מיקוח קולקטיבי על אופי ביצוע המשימה. דוגמה עדכנית לדפוס זה הציע גדוד מילואים ששירת בשנת 2011 בגבול ישראל-מצרים. לפי דיווחו של כתב הארץ אנשיל פפר (2011), חיילים וקצינים בגדוד הבהירו בתחילת שירותם למפקדי הגזרה שלא ישתתפו בנוהל "החזרה חמה", הנוהל המסמך את חיילי צה"ל ואת שוטרי מג"ב להחזיר מבקשי מקלט (כמו פליטים מסודן)

למצרים ולמוסרם לשוטרים המצריים לאחר תשאול קצר, המוודא שאינם מבקשי מקלט מדיני אלא מסיגי גבול. אנשי המילואים פעלו כך משהבינו כי המוחזרים צפויים להיחשף להתנהגות אלימה מצד המצרים. מפקד החטיבה המרחבית נענה לבקשת החיילים והורה כי בעת שירות הגדוד בגזרה לא יבוצע בה הנוהל השנוי במחלוקת, אשר מבוצע תדיר כאשר גדוד "קרקל" הסדיר מוצב בגזרה. זוהי המחשה לכך שאנשי מילואים יכולים להשפיע, גם אם זמנית, על מדיניות הצבא.

התנהלות של חיילים דתיים היא המחשה אחרת לדפוס זה. מאז שנות התשעים הפיקוח הישיר הסינכרוני מופעל בעיקר על ידי חיילים דתיים, אשר ההתניות שהם מציבים על ביצוע משימות ממלאות תפקיד בריסון פעולת הצבא באכיפת סדר על המתנחלים בגדה וברצועה, במצב שבו היחידות מאוישות בשיעור גבוה של דתיים. זאת מעבר להסדרים הבלתי פורמליים המעוצבים בשטח, כאמור למעלה.

היערכותו של הצבא לפינוי יישובי עזה במסגרת ההתנתקות הושפעה במידה רבה מהחשש לסרבנות משמעותית של חיילים דתיים, בעיקר חיילי ישיבות הסדר שהושפעו מאותם ראשי ישיבות שעודדו סרבנות, במוצהר או במשתמע. מעגלי הפינוי הורכבו בהתאם: המעגל הפנימי, זה שבא במגע עם האוכלוסייה המפונה, הורכב מכוחות משטרה ומיחידות מאולתרות שהקים הצבא על בסיס אנשי קבע; המעגלים החיצוניים יותר, המאבטחים את הפינוי ומבודדים את זירת הפעולה, אוישו ביחידות סדירות; ויחידות המילואים הורחקו כליל מהמשימה. יחידות המילואים הן הרגישות ביותר להשפעה פוליטית בשל היותן מאוישות ב"אזרחים מחוילים" החיים בשני עולמות (Lomsky-Feder, Gazit and Ben-Ari, 2008). חשובה מכך הייתה ההרחקה מהמעגלים הקרובים של יחידות שבהן שיעור גבוה של מגויסים דתיים, בעיקר תלמידי ה"הסדר" והמכינות הקדם-צבאיות הדתיות, וכן חטיבת גולני וגבעתי וחלק מבתי הספר לפיקוד. בחטיבת גולני, שבה כמחצית מהקצינים מרמת מ"פ ומעלה היו חובשי כיפה, אף נרשמו צורות שונות של מחאה טרם ההתנתקות. גם גדוד הנח"ל החרדי, המוצב דרך קבע בבקעת הירדן, הוצא מראש ממשימת הפינוי בידיעה כי עשויות להתגלות בו תופעות רבות של סרבנות. במקביל פעל הצבא ביעילות כדי להגיע להסדרים עם חיילים שהודיעו על כוונתם לסרב, והם שוחררו מהמשימה מבלי שיוטלו עליהם סנקציות. זו, כזכור, סרבנות אפורה מובהקת, והצבא העדיף לטפל בה מחוץ לאור הזרקורים ובצורה פרגמטית (Levy, 2007: 203-204).

אלא שכאן פעל לא רק הדפוס האינדיבידואלי של סרבנות אפורה אלא גם דפוס קולקטיבי של מיקוח, בתיווך רבנים: הצבא ניהל הידברות עם רבני ההסדר והמכינות, לצד רבנים אחרים, שנועדה לצמצם את הפוטנציאל לסרבנות כמו גם לאלימות במהלך הפינוי. זאת באמצעות מפגשים קבוצתיים ואף מפגשים אישיים שבהם נטלו חלק גם מפקדים בדרג השדה (שטרן, 2009: 204-205). ולבסוף, כפי שאמר בבירור הרב אלי סדן, ראש המכינה בעלי ומייסד מפעל המכינות, "הם [תלמידי הישיבות] הוצאו ממעגל המגרשים עפ"י סיכום מפורש עם הרמטכ"ל" (סדן, 2007).

דפוס זה הועתק גם לגדה המערבית, לאותם מצבים שבהם נדרש הצבא לפנות התנחלויות לא חוקיות. אך גם אם תפקידם של החיילים הצטמצם למעגל החיצוני של הפינוי, התחזקו תופעות של איום בסרבנות וסרבנות בפועל. להמחשה, באוגוסט 2007 נדרשה פלוגה בגדוד "דוכיפת" של חטיבת כפיר לספק אבטחה היקפית לפעולת הפינוי של המשפחות היהודיות מהשוק הסיטונאי בחברון. 12 מתוך 40 חיילים השייכים לפלוגת בני הישיבות סירבו, לאחר משא ומתן שבו השתתפו רבנים (הנדל, 2007). בחודשים אוקטובר-נובמבר 2009, בעקבות החלטתה של ממשלת נתניהו להקפיא התנחלויות ולפנות התנחלויות לא חוקיות, התגברה המחאה. חיילים בשניים מגדודי חטיבת כפיר הניפו שלטים ובהם הודעה כי לא יפנו מתנחלים. הייתה זו מחאה תקדימית של חיילים סדירים במדים, מרביתם מתנחלים.

לפוטנציאל למחאה ולסרבנות יש תוצאה פוליטית, מעבר לשינוי שיטת הפינוי. ואכן, בשנת 2009 הציג הצבא לממשלה את עמדתו, שלפיה אין הוא נלהב להוביל פעולות של פינוי מתנחלים, וכי בקו הראשון של הפינוי יש להציב שוטרים. עמדת הצבא הושפעה מהשלכות ההתנתקות ומהחשש כי פינוי מסיבי של מאחזים יפגע בלכידות שורותיו, לאור השיעור הגבוה של קצינים וחיילים חובשי כיפה. הצבא גם גיבה את עצמו בחוות דעת של השב"כ שתמכה בעמדה זו, בתיאום או שלא בתיאום עם הצבא (הראל, 2009א). באופן חריג, הרמטכ"ל דאז גבי אשכנזי גם פרסם ביולי 2009 הודעה מיוחדת בנושא בנוסח זה: "על-פי עמדתו הקבועה של הרמטכ"ל, במידה ויוחלט על כך, צריכים משטרת ישראל ומשמר הגבול להיות במעגל הראשון של התמודדות עם אזרחים ישראלים כפי שנעשה במקרים קודמים בעבר, זאת בשל התמחותם של כוחות המשטרה בעניין זה" (דובר צה"ל, 2009). המשטרה, מצדה, שללה את עמדת הצבא, לא רק משום שהצבא הוא בעל השליטה בגדה אלא גם מפני שבידיו הכוח הדרוש למשימה; אם המשימה תוטל על המשטרה היא תיאלץ להפנות לכך כוחות נרחבים המוצבים בקו הירוק (הראל, 2009א). השורה התחתונה היא אפוא

הטלת מגבלה משמעותית על יכולת הממשלה לאכוף חוק וסדר בגדה, לרבות עמידה במחויבויותיה הבין-לאומיות של הממשלה לפינוי מאחזים בלתי חוקיים.

חשוב להדגיש כי גם אם בדפוס המיקוח הקולקטיבי מעורבים גורמים מחוץ לצבא (במקרה שלעיל - רבנים), הרי שהם פועלים, לכאורה, בשם החיילים ולמען האינטרס שלהם. הם גם מעצימים את כושר המיקוח של החיילים, שאינם נדרשים לפעול לבד כדי לבטל את השתתפותם במשימה הנוגדת את ערכיהם, ואולי אף מעודדים את החיילים להביע התנגדות למשימה (בעוד שללא גיבוי או עידוד חיצוני היו רבים מהם נוהגים בפסיביות). לכן זהו עדיין פיקוח פנימי.

2. פיקוח פנימי אסינכרוני

כאמור, פיקוח פנימי אסינכרוני מתמקד בתיעוד לאחר המשימה ולא בניסיון להשפיע עליה בזמן אמת, ותכליתו היא השפעה על המדיניות בעתיד. הדוגמה הישראלית הבולטת היא ארגון **שוברים שתיקה**. הארגון הוקם בשנת 2004 על ידי קבוצה של לוחמים שהשתחררו משירות סדיר בחברון. הפעילות הראשונה שלהם הייתה הצגת תערוכה שתיעדה את הפגיעה באוכלוסייה הפלסטינית בעיר. בהמשך התרחבה פעולת הארגון לאיסוף עדויות מחיילים ומחיילות ששירתו בשטחים, במטרה להעלות את המודעות לאופי הפעילות של הצבא בשטחים וליצור שיח ציבורי על המחיר המוסרי הכרוך בשליטה על אוכלוסייה אזרחית. הארגון החל לפעול כארבע שנים לאחר תחילת האלימות באינתיפאדת אל-אקצה. נדרש אפוא זמן עד שהצטברה מסה קריטית של כוח היכול לתעד ולדווח, ועד אשר התקשורת הייתה מוכנה להיפתח לקולות אלה ולא להתייצב עוד ללא סימני שאלה מאחורי הממשלה והצבא.

לאורך השנים נמצאו 700 איש ואישה שהסכימו להעיד על חוויות השירות הצבאי שלהם בשטחים, והעדויות של כ-100 מהם כונסו בספר המסכם את מפעל התיעוד של הארגון, שפורסם בשנת 2010 (שוברים שתיקה, 2010). בה בעת, העדויות מלמדות גם על חולשת הפיקוח הפנימי הסינכרוני, אשר במקומו נוצר דגם הפיקוח **האסינכרוני של שוברים שתיקה**. המעידים מגלים רגישות רבה לאחר מעשה, אבל כמעט איש מהם לא עשה דבר בזמן אמת - בין דיווח ובין פעולה פנימית, כדוגמת ניסיון לרסן את החברים ביחידה. דווקא הרגישות יותר מקרב העדים מעידים על התדלדלותה של המסה הקריטית העשויה לגלות רגישות ולפעול בעת האירועים ולא רק אחריהם, בהביעם תחושה

עמוקה של בדידות. הנה כמה דוגמאות: "אתה לא יכול לשבש את האחידות הפלוגתית או הקבוצתית הזאת", מסביר חייל בשריון את שתיקתו לנוכח חיילים שמכים עצירים כפותים (שוברים שתיקה, 2010:38). לוחם בצנחנים מעיד כי שתק בתדריך של המח"ט שהורה לירות בכל ילד הזורק אבן, משום שבכל פעם ששאל שאלות כמה נגדו אופוזיציה בפלוגה (שוברים שתיקה, 2010:58). צנחן אחר מספר כי היה במיעוט בן שלושה חיילים מתוך מחלקה של תשעה, שהתנגד לירי בלתי מבוקר של רימוני הלם על ילדים שיידו אבנים ברכב ממוגן (שוברים שתיקה, 2010:91). לוחם גולני מספר שגיבש מודעות לבעייתיות של מעשיו אחרי שהרג נער אשר התקרב לכוח הצבאי, בהתאם לפקודות שקיבל. הוא שיתף את חבריו ומשפחתו בתחושותיו אבל להפתעתו סיפורו על מעשה ההרג הפך אותו לגיבור בבית הכנסת של היישוב שבו חי (שוברים שתיקה, 2010:94). נעימה דומה עולה מסיפורו של תותחן שהזדעזע מהפקודה להוציא את כדורי הגומי מהאריזה ובכך להפוך אותם לכדורים חיים, קטלניים. חבריו בסוללה התלהבו מהפקודה, אך הוא לא. הוא ביקש לכן לפנות למג"ד, אך נאמר לו כי המג"ד עצמו מפריד את הכדורים. לבסוף פנה החייל לארגון **בצלם** (שוברים שתיקה, 2010:118-119).

תמונה חריפה אף יותר מצטיירת מעדויות החיילות ששירתו בשטחים, לרבות בתפקידי לחימה, שקובצו בנפרד כ**שוברות שתיקה** (שוברים שתיקה, 2009). הנשים מעידות כי חשו שהלחץ הקבוצתי הגברי דוחף אותן להוכיח שהן ראויות לשרת כלוחמות, והוכחה זו מתממשת באמצעות הפעלה של אלימות כלפי האוכלוסייה. כשניסו לרסן את הגברים חשו לא אחת מושפלות (Sasson-Levy, Levy and Lomsky-Feder, 2011).

המסקנה היא שפחתה המסה הקריטית של חיילים שעשויים לגלות רגישות לחריגות המתבצעות ביחידות, ובעיקר לשימוש באלימות יתר כלפי האוכלוסייה הפלסטינית, ולדווח עליהן או לפעול למניעתן בדרך של השפעה על החברים והמפקדים. פיקוח פנימי סינכרוני אינו יעיל כשהוא מופעל על ידי בודדים. זהו סימפטום להיחלשות הפיקוח הפנימי הסינכרוני משמאל. במילים אחרות, החיילים עצמם כבר אינם פועלים בזמן אמת כדי לרסן את יחידותיהם וכל שנותר הוא לתעד ולפעול לאחר מעשה.

אכן, שינוי זה משתקף בדבריו של חן אלון, מראשי **אומץ לסרב**:

ישבתי עם קבוצה של עשרה מ"מים קרביים ששירתו ב"חומת מגן". הם אמרו לי שבגלל שבשנה האחרונה סירבנו להצטרף [מחמת הסירוב לשרת], אנחנו בכלל לא יודעים מה קורה שם, שעכשיו זה

משחק חדש לגמרי. הם תיארו את הזוועות שנעשו ביחידות שלהם, ביזה, התעללויות, מה לא. הכל חוץ מאונס. החוויות שגרמו לנו לצאת עם המכתב מתגמדות לעומת זה... (לביא, 2002).

במילים אחרות, דלדול של שיעור החיילים העשויים להפגין רגישות, והנובע במקרה זה מעזיבה יזומה, משפיע גם על רמת המידע הזורם מהיחידות לפיקוד או לגורמים אזרחיים לגבי פעולות בעייתיות, שלא לדבר על היכולת להשפיע על פעולות אלה בזמן אמת.

משהתדלדלה המסה הקריטית של חיילים רגישים היכולים לפתח התנגדות לאלימות ולעודד ריסון עצמי בתוך היחידה, מסה כזו יכולה להיווצר רק מחוץ ליחידה. דוגמה להיווצרות מסה שכזו הייתה במפגש שנערך לאחר מבצע **עופרת יצוקה** במכינה הקדם-צבאית החילונית ע"ש רבין, במכללת אורנים. הלוחמים בוגרי המכינה חשפו עדויות על ירי ללא הבחנה וזריעת הרס. באמצעות המכינה יצרו החיילים, חברי המעמד הבינוני החילוני, מסה קריטית בעלת השפעה מסוימת, שנשללה מהם בשל משקלם הזעום ביחידות שלחמו בעזה. בדרך דומה, גם **שוברים שתיקה** יוצר מסה קריטית, במקרה זה אפילו מסה וירטואלית (שהרי משוחררי הצבא אינם מתכנסים יחד אלא רק עדויותיהם מתכנסות), באמצעות המפעל של איסוף עדויות. זהו דפוס פעולה ופיקוח מוגבל ביחס לעבר.

המעבר מפיקוח פנימי סינכרוני לפיקוח אסינכרוני בצד השמאלי של המפה נובע משינוי בהרכב החברתי של הצבא, שינוי שהוא מאז שנות התשעים. בתקופה זו התרחש מה שנהוג לכנות "משבר המוטיבציה", הבא לידי ביטוי בירידה בנוכחות של צעירי המעמד הבינוני החילוני בדרג הלוחם של הצבא, הגם שבעבר היו הם עמוד השדרה החברתי שלו. כמה גורמים חוללו משבר זה, ובמרכזם התעצמותה של כלכלת השוק, הירידה בתחושת האיום הביטחוני והיחלשות מעמדו של השירות הצבאי כמשיא תגמולים חברתיים בעלי משמעות. "משבר המוטיבציה" השפיע בעיקר על הקבוצות החזקות בחברה בישראל. לוואקום שנסיגה זו יצרה נכנסו קבוצות חברתיות שקודם לכן מילאו תפקיד שולי יחסית בצבא: דתיים, עם משקל ניכר למתנחלים, ולצד יוצאי ברה"מ לשעבר ואתיופיה, מזרחים מהפריפריה, דרוזים, ובהדרגה גם נשים. כניסתן של קבוצות אלה משקפת הבנה של ההזדמנות לרכישת מעמד בצבא, המשיא להן ערך משמעותי בכמה תחומים, לצד מאמצי עידוד של הצבא, שהבין כי מקורות כוח האדם שלו מתדלדלים. שינוי חברתי זה היה משמעותי

במיוחד ביחידות השיטור הפועלות בשטחים, לפני פרוץ אינתיפאדת אל-אקצה ובעיקר לאחר מכן (לוי, 2007).

אין כאן טענה לקשר בין מוצאו האתנו-מעמדי של החייל ובין מידת רגישותו להפעלת אלימות. עם זאת, חיילים מקבוצות דתיות וממעמד חברתי נמוך נוטים להזדהות עם המשימה הצבאית יותר מחיילים מקבוצות מבוססות, נטייה המוכרת גם בצבאות אחרים בעולם. כמה סיבות לכך (ראו לוי, 2008):

- המשימה תואמת את ערכיהם של חברי הקבוצה, שהם נציגים יותר ואף לאומניים יותר מאלה של חיילים מקבוצות מבוססות, הממוקמים במרכז-שמאל של המפה הפוליטית. מנגנוני הסינון של הגיוס מוטים מלכתחילה לטובת חדורי המוטיבציה הגבוהה, שלהם השקפת עולם מיליטנטית יותר. זאת בפרט מאחר שמאז שנות התשעים המאוחרות הגיוס לצבא בנוי יותר ויותר על עקרונות של בררנות - הן בכניסה לצבא והן בניתוב ליחידות הלוחמות. מחקר עדכני מאשש כי ככל שההשקפה הדתית חזקה יותר, כך גם גוברת התמיכה בשימוש בכוח בעת התמודדות עם דילמה מוסרית, כמו זו שהייתה מרכזית במבצע עופרת יצוקה - פגיעה באזרחים שאינם מעורבים בלחימה מול פגיעה באויב חמוש (קמחי וכשר, 2013).

- יש חשיבות לא רק להשקפת העולם שהלוחם מביא מחייו האזרחיים אלא גם למוטיבציה הצבאית שלו. ככל שהצבא נתפס כערוץ מוביליות ורכישה של אזרחות מועדפת, כאתר לבינוי זהות ייחודית, כאמצעי לקריאת תיגר על האליטות הוותיקות, כזירה להטבעת חותם אידיאולוגי, כהזדמנות, שלא תמיד זמינה לחברי הקבוצה, להפגין עליונות על האחר, במקרה זה על האוכלוסייה הפלסטינית, וגם כמקור הכנסה - כך תקטן הנטייה של הלוחם לקרוא תיגר בצורות שונות על הדרך הצבאית. בדרך שונה מזו הלכו הקבוצות המבוססות: כאשר משנות השמונים ואילך איבד הצבא הרבה ממשמעותו עבורן, הן הפעילו את הרשתות החברתיות שלהן והובילו מחאה שביקשה לרסן את הצבא - משלום עכשיו ועד שוברים שתיקה.

- מוטיבציה גבוהה מיתרגמת לתחרותיות. צבא הוא מטבעו ארגון אלים אך גם תחרותי, והנטייה של חיילים לאלימות אינה נובעת רק מהערכים שהם מביאים מהבית או מהטיה אידיאולוגית שהתפתחה טרם השירות. תפקיד מרכזי יש גם לתחרות שבה מצויים החיילים על מעמד בתוך יחידתם, לשאלת החשיבות של המעמד בצבא לרכישת מעמד

בסביבה האזרחית של החיילים, שלא אחת מסתייגת מהשירות הצבאי, ולשאלת התחרות שמתנהלת בין היחידות השונות בתוך הצבא. תחרותיות זו חזקה במיוחד ככל ששיעור המתגייסים לצבא יורד, וככל שהיחידות הלוחמות מאוישות בשיעור גבוה של חיילים שמקורם בפריפריה החברתית ובקבוצות דתיות הנעות מהפריפריה למרכז. ההישג בשדה הצבאי משמעותי במיוחד עבור מי שהתגייס לצבא כדי לרכוש מעמד חברתי או להטביע חותם אידיאולוגי, ולא רק למלא חובה אזרחית בסיסית - זו עדיין המוטיבציה המניעה חלקים (קטנים והולכים) מקרב המעמד הבינוני המבוסס. הישגיות נמדדת דרך הפגנה של יכולת לחימה ולא אחת גם דרך תוקפנות כלפי מי שמוגדר כאויב.

עם זאת, שינוי ההרכב החברתי אינו מספק את מלוא ההסבר להיחלשות האתגור של החשיבה הצבאית מתוך שורות הצבא. בשלבי הלחימה הראשונים באינתיפאדת אל-אקצה העביר המטכ"ל ליחידות השדה מסרים שנתנו להן חופש פעולה, ובכך נחסמו ערוצי המידע הפנימיים שיכלו לדווח על חריגות. הרי אם רוח המפקד היא שיש לנהוג ביד קשה כלפי הפלסטינים, חייל רגיש יהסס פעמיים לפני שידווח על חריגה, וגם אם ידווח למפקד הממונה עליו ספק אם זה יעשה משהו באווירה המתירה תוקפנות, כפי שממחישות היטב עדויות **שוברים שתיקה**. תפקיד חשוב היה גם להתחזקות הלגיטימציה של השימוש בכוח, בעקבות אכזבת המרכז-שמאל ממה שהצטייר ככישלון תהליך אוסלו והאשמתם של הפלסטינים בכישלון. הלגיטימציה גברה ככל שהתרבו הפיגועים בערי ישראל. שינוי ההרכב החברתי העצים אפוא גורמים אלה. יתר על כן, התפקוד של הצבא כישות אחידה, שקולות של מחאה או לפחות סימני שאלה אינם בוקעים משורותיה ומהרשתות החברתיות המזינות אותה, מחזק את הלגיטימציה לשימוש בכוח. השימוש בכוח אינו מאותגר מבפנים. כך או כך, השילוב של השינוי באופי הפיקוח הפנימי עם הנסיבות האחרות הביא לכך שעד לשנת 2004 (הופעת **שוברים שתיקה** היא חלק מכך) הייתה התנגדות ציבורית או פנים-צבאית מועטה בלבד לאופי המדיניות הצבאית. ההסלמה של המהלכים הצבאיים בזירה הפלסטינית התנהלה באין מפריע.

בנתונים אלה, לפעולת **שוברים שתיקה** הייתה השפעה מוגבלת. היא הסתכמה בעיקר בהעלאת המודעות של הצבא לצורך לחקור ולטפל בהתנהגות חריגה של חיילים בשטחים (ראו דברי הפרקליט הצבאי הראשי אצל הראל, 2009ב).

תוצאה דומה הייתה גם להפחתת ההישענות על כוחות מילואים. כאמור, יחידות המילואים הן הרגישות ביותר להשפעה פוליטית בשל היותן מאוישות ב"אזרחים מחוילים" החיים בשני עולמות בעת ובעונה אחת. לאחר שהמחיר הפוליטי של הפעלה רחבה של כוחות מילואים הומחש היטב במלחמת לבנון הראשונה, החל מהלך הדרגתי של צמצום בפריסה של אנשי מילואים בזירות רגישות. כחלק מכך, מלחמת ההתשה שנוהלה על אדמת לבנון בשנים 2000 - 1985 נשענה בעיקר על כוחות סדירים. מהלך זה הביא לניהול המלחמה הרחק מעין הציבור, ולכן גם ללא ביקורת ציבורית. ההישענות על הכוחות הסדירים גם צמצמה את הסיקור העיתונאי על הנעשה בזירה זו, כפי שהעיד ממקור ראשון משה (צ'קו) תמיר (2005: 10-11, 274), ממפקדי הכוחות בלבנון. סביר כי אלמלא אסון המסוקים, שבו נפלו חללים רבים מהמעמד הבינוני-חילוני, המחאה נגד המלחמה הייתה מאחרת להתגבש.

לסיכום עד כאן, הרכב הצבא משפיע על עיצובו של הפיקוח הפנימי, והשינויים שחלו בו השתקפו במעבר ההדרגתי מפיקוח סינכרוני לאסינכרוני בשמאל ובהתפתחות של פיקוח סינכרוני בימין. מסקנה כללית זו מאפשרת לנסח את התנאים המביאים להתפתחות הפיקוח הפנימי.

ד. משתני הפיקוח

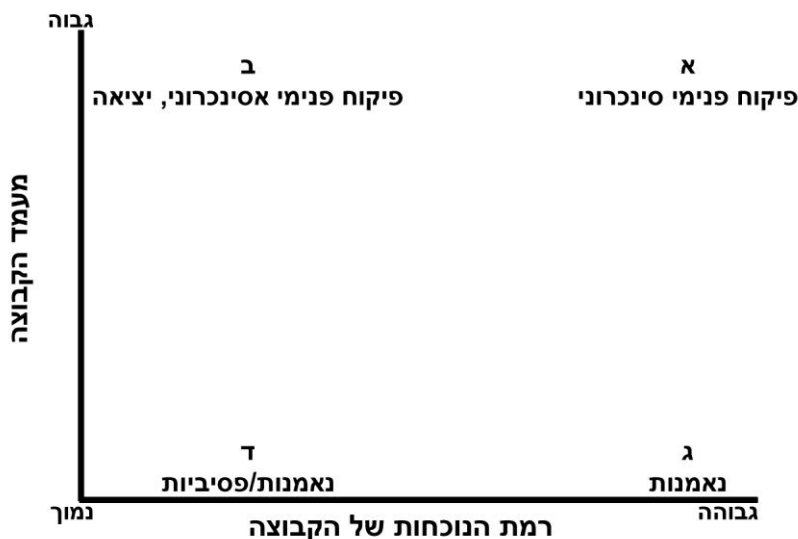
בניסוח התנאים המעודדים את ההופעה של הפיקוח הפנימי ואת הדגם הספציפי של פיקוח זה מסייעת עבודתו הקלאסית של אלברט הירשמן (Hirschman, 1970), שעסקה באי-שביעות רצון של צרכנים לנוכח ירידה בביצועי הארגון היצרני. בהמשך להירשמן ניתן לטעון כי אי-שביעות רצון של חיילים מתפקוד הצבא עשויה להביא לארבע תגובות חליפיות: (1) הישארות בארגון וציות להוראותיו מתוך הזדהות עם התנהלות הארגון (loyalty); (2) הישארות וציות מתוך פסיביות (neglect), מונח שפיתחו ליונס ולאורי (Lyons and Lowery, 1986) בהמשך להירשמן; (3) יציאה ממשחק המיקוח בדרך של סרבנות גלויה או כל צורה אחרת של עזיבת הארגון או אי-הצטרפות אליו מלכתחילה (exit); (4) ניסיון להשפיע על התנהלות הצבא כדי לשנותה, אשר מצמיח את הפיקוח הפנימי (voice).

בהקשר זה, סרבנות במונחי הירשמן היא שילוב של קול ויציאה - שהרי הסרבנים מבקשים לא רק להימנע מביצוע משימה שהם מתנגדים לה, אלא גם להביע מחאה פומבית שתשפיע על דעת הקהל, על מקבלי ההחלטות ועל מגויסים אחרים. האיום ביציאה נועד במידה רבה גם ליצור תנאים שאולי ייתרו

אותה. סרבנות סלקטיבית היא אפוא "יציאה רועשת" (exit vociferously; Laver, 1976). בשונה ממנה, סרבנות אפורה היא דפוס מובהק של יציאה "פנימית" ושקטה אך מהמשימה, לא מהשורה, והיא מגלמת "קול" בדרך של הבעת אי-שביעות רצון מול הפיקוד. אך עדיין מדובר בפיקוח פנימי: החיילים למעשה משתלבים בהיררכיית הפיקוח על הצבא ופועלים מבפנים. גם אם הם מוחים (כמו במחאות סירוב שתועדו של חיילי חטיבת כפיר), הרי זה כדי להשפיע ישירות על תפקודם. לעומת זאת, מחאה טהורה היא פעולה בזירה הציבורית שנועדה לגייס את דעת הקהל ולהשפיע על מקבלי ההחלטות. מחאה של אנשי מילואים, כדוגמת תנועת **חיילים נגד שתיקה** - ארגון של חיילי מילואים משוחררים שהפגינו מול ביתו של ראש הממשלה מנחם בגין במחאה על מלחמת ההתשה הלבנונית, תוך שהם נושאים שלטים ועליהם מספר החללים המעודכן - היא דוגמה לפעולה בזירה הציבורית. שהרי החיילים פעלו כשאינם במדים, כלומר הם הוציאו את עצמם מהיררכיית הפיקוח הפנימית על הצבא ופעלו כאזרחים לכל דבר, גם אם בשם תרומתם הצבאית והיותם חיילי מילואים. הם לא עסקו בתחקור של מידע צבאי, מה ששוב מחייב "כניסה פנימה", אלא מחו כאזרחים ובשם ידע הנגיש לכול. הם לא התמקדו בפיקוח אופרטיבי על פעילות הצבא (כדוגמת **מחסום watch**), אלא הציגו תביעה כללית ועקרונית להפסיק את המלחמה.

לאור זאת אפשר לטעון כי דרך הפעולה שחיילים בוחרים במטרה להשפיע על ההתנהלות הצבאית נקבעת לפי שני משתנים: רמת הנוכחות של החיילים חברי אותה קבוצה חברתית ביחידה ומעמדה החברתי של הקבוצה. התרשים שלהלן מסכם היגד תיאורטי זה.

תרשים 1: משתני הפיקוח הפנימי



פיקוח פנימי סינכרוני, "קול" במושגי הירשמן (נקודה א בתרשים), ייווצר כאשר מתקיימים שני תנאים:

(1) **מתהווה מסה קריטית** של חיילים ביחידה (ברמת הפלוגה והמקבילות לה בחילות השונים) החולקים חוויות משותפות, מעניקים להן פרשנות ביקורתית המוסכמת על חברי הקבוצה ופועלים במשותף לתקן את הטעון לדעתם תיקון. לפעולה בעלת מאפיינים קולקטיביים, כמו ריסון, קבילה, מיקוח קולקטיבי ועוד, עשויות להיות עלויות כמו ענישה פורמלית או חברתית, בפרט בצבא המבוסס על גיוס חובה, שלו מאפיינים של אכיפה ולא של בחירה צרכנית חופשית. עלויות של עזיבה (סרבנות, עריקה, הימנעות מגיוס) הן גבוהות אף יותר. מוצא חברתי משותף המקרין גם על המוטיבציה הצבאית, כאמור למעלה, יקל על הפעלה של פיקוח סינכרוני בכך שיחזק את לכידות הקבוצה ואת יכולת עמידתה בפני לחצים חיצוניים (Kim and Bearman, 1997), ולכן הקבוצה החברתית משמשת יחידת ניתוח משמעותית. בדומה לדפוס הצרכני, הצירוף של מוצא חברתי משותף עם מסה קריטית יאפשר גם את הגברת כושר המיקוח של הקבוצה (Hirschman, 1970: 40), במקרה זה מול הפיקוד הבכיר.

(2) **לקבוצה מעמד חברתי מבוסס** בצבא ובעיקר מחוץ לצבא, ולכן הקבוצה בעלת ביטחון יחסי ויכולת לצאת נגד הממסד הצבאי. המעמד של הקבוצה רלוונטי בשלושה מישורים:

א. ההשקעה של הקבוצה בארגון (כדוגמת הישגים צבאיים או העמדות שחבריה תפסו) תטה את חברי הקבוצה להגן על השקעתם ולהחליש נטייה לעזיבת הארגון או לחוסר פעולה (Lyons and Lowery, 1986).

ב. בהסתמך על התיאוריה הארגונית, ריבוי אפשרויות מחוץ למסגרת הארגונית או הקהילתית, האופייני לקבוצות חזקות, מגביר את הנטייה של הקבוצה לפעולה קולקטיבית מתקנת. היעדר אפשרויות יוביל לדפוס פסיבי מתוך השלמה עם ההיצע המוגבל של אפשרויות זמינות (Lyons and Lowery, 1986). וככל שגדל כושר המיקוח של הקבוצה, המאפשר לה לבחור גם ביציאה מהארגון (מצב שהוא זמין בצבא שהגיוס אליו מבוסס על יסודות בררניים, כפי שקיים במציאות הישראלית משנות התשעים), כך תגבר נטיית הצבא לנהל הידברות עם הקבוצה כדי להקטין את סיכויי עזיבתה או כדי למנוע עלות גבוהה מדי של קול (כמו מחאה פוליטית). בתורה, נטייה זו תעודד השמעת קול, כלומר נטייה לפיקוח פנימי סינכרוני ולא ליציאה (Laver, 1976).

ג. מעמד חברתי גבוה מחליש את הנטייה לקונפורמיות, בפרט שככל שביססה את מעמדה, הקבוצה זקוקה פחות לשירות הצבאי כהפגנת יכולת שתזכה אותה בהכרה מצד קבוצות אחרות. מאותה סיבה הקבוצה יכולה לשאת בעלויות של יציאה נגד הממסד, כמו דה-לגיטימציה (Libes and Blum-Kulka, 1994; Dowding and John, 2008: 294).

בסיכומי של דבר, שלושה מישורים אלה מטילים את הכף לעבר השמעת קול, כלומר לטובת פעולה סינכרונית.

ניתוח מסוג זה מסביר בין השאר כיצד הנוכחות המוגברת של דתיים ביחידות הלוחמות, ובפרט כקבוצה שנהנית מלכידות פנימית חזקה המועצמת באמצעות השפעתם של רבני ההסדר והמכירות, לצד ההכרה של מנהיגיהם כי הם בעמדה מתאימה לקריאת תיגר על האליטות החילוניות, יצרו את התנאים להפעלה של פיקוח פנימי סינכרוני. בדומה לכך, המעמד הבינוני העירוני, בעיקר הגבוה, החל לאתגר את הדרך הצבאית (משנות השמונים) רק לאחר שביסס את מעמדו ונזקק פחות לשירות הצבאי כמקור להצדקת מעמדו החברתי (Levy, 2007).

אם הקבוצה ביססה את מעמדה אבל חסרה מסה קריטית של נוכחות (נקודה ב בתרשים), היא תפנה לפיקוח פנימי אסינכרוני או ליציאה. פיקוח אסינכרוני הופעל על ידי חברי **שוברים שתיקה**. ההשקעה הגבוהה של המעמד הבינוני החילוני בצבא לצד הידלדלות המסה שלו ביחידות הלוחמות הטתה את הכף לכיוון פיקוח אסינכרוני ולא לנטישת הצבא. עם זאת, סרבנות סלקטיבית או סרבנות אפורה, שהן כזכור שילוב של קול ויציאה, יועדפו אם הסיכוי לשינוי מבפנים נראה נמוך או שהפעולה הצבאית נשללת מן היסוד. כך פעלה **יש גבול**, השוללת את עצם השירות על אדמת לבנון או בשטחים. לקבוצה חברתית שביססה את מעמדה יש מרחב אפשרויות רחב יותר, לרבות מחוץ לארגון הצבאי, היכול לאפשר לה גם התמודדות עם הסנקציות הפורמליות והסמליות הכרוכות בסרבנות.

אם הקבוצה גיבשה מסה קריטית ביחידה ועדיין נאבקת על מעמדה החברתי בצבא ומחוץ לצבא (נקודה ג בתרשים), גדול הסיכוי כי היא תדבק בנאמנות, כלומר תפגין הזדהות חזקה עם המשימה הצבאית ולא תפנה לפעולה הקוראת תיגר על ההתנהלות הצבאית. לא בכדי, הקבוצה הדתית לא "שברה את הכלים" בהתנתקות ולא פנתה לסרבנות מסיבית, מתוך הנחה שבכך תסכן את הישגיה בצבא בעוד מנופי ההשפעה שלה מחוץ לצבא לא יוכלו לפצות על

כך בטווח ארוך. דפוסי התנגדות של חיילים מקבוצות שוליות מופיעים מעת לעת (כמו מרד פלוגתי), אבל זאת במגמה להגן על אינטרסים קבוצתיים (כמו מעמד חיילים ותיקים בפלוגה) ולא כדי להשפיע על התנהלות הצבא. סביר גם כי נאמנות תהיה חזקה יותר מפסיביות ככל שמדובר בלוחמים שרכשו נוכחות קבוצתית בצבא וככאלה הם גם בעלי עניין להגן על השקעתם הצבאית. במילים אחרות, תופגן גישה המבטאת הזדהות עם הארגון הצבאי ומקבלת את דרישותיו, גם אם אלה שנויות במחלוקת, מתוך הזדהות בסיסית עם הארגון ולא מתוך אדישות של הקבוצה המקבלת את דרישות הארגון הצבאי כמובנות מאליהן.

מעמד נמוך ומסה קריטית נמוכה (נקודה ד) יגביעו הזדהות עם המשימה הצבאית או יחס פסיבי כלפיה, שהרי טווח החלופות שממנו יכולה הקבוצה לבחור מצומצם. התנהגות זאת אפיינה את **שוברות שתיקה**.

יודגש כי המשימות הצבאיות שונות כמובן זו מזו בפוטנציאל שיש להן לעורר התנגדות. התיאורטיזציה הרחבה של התנאים להופעתה של רגישות חברתית לנפילתם של חיילים ניתנת להשלכה גם לצורות אחרות של התנגדות למשימה הצבאית. ניתוחים אמפיריים שנעשו בעיקר בארצות הברית מראים שהרגישות לחללים מתחזקת ככל שמתקיימים גורמים אלה: (1) המלחמה מתארכת ומספר החללים גדל (Mueller, 2005); (2) המלחמה אינה נתפסת כמסלקת איום משמעותי (Jentleson, 1992), תופעה משמעותית במיוחד בעידן של "מלחמות קטנות"; (3) המלחמה אינה נתפסת כעשויה לממש את מטרותיה המקוריות (Gelipi, Feaver and Reifler, 2005/6; Larson, 1996); (4) נחלש הקונצנזוס בקרב האליטות ביחסן למלחמה ולעלויותיה, וההיחלשות משפיעה גם על דעת הקהל (Larson, 1996: 75-97). אם כך, בהינתן אקלים המעודד התנגדות למשימה הצבאית, סיכויי ההופעה של פיקוח פנימי גוברים ככל שאקלים זה נפגש עם המשתנים שהוצגו למעלה: רמת נוכחות גבוהה של הקבוצה ומעמד חברתי מבוסס.

ה. סיכום: התפקיד של הפיקוח הפנימי בפיקוח על הצבא

התכלית של הפיקוח האזרחי, אם להסתמך על ההיסטוריון הצבאי האמריקאי ריצ'רד קוהן (Kohn, 1997: 141) היא שהאומה תבסס את ערכיה, מוסדותיה ופעולותיה על רצון העם (popular will) ולא על העדפות של מפקדי הצבא. מכאן נובעת החשיבות של ה"אקטיבציה" של רצון העם, כלומר

הצורך לעורר ויכוחים אשר יעצבו את הרצון הקולקטיבי. אחרת הרצון לא ישתכלל ויקפא על שמריו, וכך יוענק לדרג המבצע, ואף לצבא עצמו, הכוח לפרש מהו רצון זה. תנאי מינימלי לאקטיבציה של הרצון הוא יצירת עניין ציבורי ישיר בפעילות הצבאית. אלא שעניין זה פוחת במלחמות נמוכות עצימות שהן זולות ורחוקות מהמרכז, וכאשר הפריפריה החברתית נושאת בחלק ניכר מנטל הלחימה.

מודל הגיוס משפיע אפוא על היכולת לשמר או להחליש את מוקדי העניין של הציבור בלחימה כיוון שהוא מביא לחזית הלחימה קבוצות מבוססות יותר או פחות בעלות יכולת לחולל צורות שונות של התנגדות לפעולה הצבאית. יתר על כן, מודלים שונים של גיוס נבדלים בהתנגדות שהם מעוררים בקרב המגויסים: מודל שבו הגיוס נאכף על מי שאינם מעוניינים בכך (גיוס חובה) יעודד התנגדות לדרך הצבאית, ובמודל שאינו אוכף גיוס (גיוס התנדבותי) ההתנגדות הפוטנציאלית לדרך הצבאית מתונה יותר. בקובעו את הרכב הצבא, מודל הגיוס גם קובע את משאבי העוצמה העומדים לרשות החיילים ורשתותיהם, החל מזמן פנוי, יכולת ארגונית וכסף, הנחוצים לפעולה קולקטיבית, וכלה בנגישות לרשתות של עוצמה שדרכן ניתן לפעול כדי להשפיע. מידת הנגישות לרשתות אלה גם מעצבת את רפרטואר האפשרויות הניצבות בפני חיילים בבקשם להתנגד לפעולה הצבאית, כלומר מעצבת את אופי הפיקוח הפנימי.

אקטיבציה של הרצון הפוליטי היא המשותפת לדגמי הפיקוח הפנימי שנסקרו במאמר זה. כולם בעלי פוטנציאל לחולל ויכוח על מטרות השימוש בכוח צבאי ועל אופן יישומו, בין באמצעות מחאה הבוקעת משורות הצבא ובין באמצעות מלאכת תחקיר המציפה מידע שאינו נגיש בדרך אחרת. זאת בפרט כאשר מנגנוני הסדרה פנים-צבאיים, כמו ריסון המתקיים בתוך הקבוצה הצבאית, אינם מצליחים לעשות זאת וסוללים את הדרך לדרכי פעולה אחרות. הפיקוח הפנימי הוא יסוד חשוב של השליטה הרפובליקנית הדמוקרטית על הצבא כיוון שהוא מאפשר לחיילים, ובעיקר לרשתות החברתיות ששלחו אותם למשימתם, לבחון את המידה שבה הצבא מופעל בהתאם לרצון הפוליטי של שולחי החיילים. רצון זה מייצג אינטרס קבוצתי או משתלב, בדרך של פשרה או הכרעה פוליטית, במסגרת מה שאפשר להתייחס אליו כרצון הפוליטי הקולקטיבי. ללא בחינה שכזו הרצון הפוליטי נהיה פסיבי והדרג המבצע מתחזק.

המאמר נפתח בזיהוי פערים בספרות התיאורטית, ובמרכזם תשומת הלב המעטה שניתנה להשפעת מודל הגיוס על עיצוב מבנה העוצמה, ומכאן גם על

אופן השליטה הפוליטית על הצבא. הספרות אמנם זיהתה כמה דרכי השפעה של מודל הגיוס, אבל לא נתנה משקל להיבטים חשובים. מופו שלושה פערים ועמם ניסה המאמר להתמודד.

ראשית, הספרות דנה במודל הגיוס ובהשלכתו על הרכב הצבא בכל הנוגע לנוכחות של קבוצות מבוססות מול מוחלשות, אבל לא ניתחה לעומק את ההרכב החברתי של הצבא על גווניו השונים והשלכתו על הפיקוח הפוליטי. כפי שמאמר זה הציע, ניתוח רגיש יותר של ההרכב החברתי מעניק מספר יתרונות: (1) משתני הפיקוח הפנימי מתבססים על הקבוצה החברתית כיחידת ניתוח - רמת נוכחותה בצבא, לכידותה, השקעתה בארגון, מעמדה, משאביה ועוד. (2) יש משמעות למוטיבציית הלחימה של הקבוצה, שמעוצבת על ידי מעמדה או שיוכה החברתי. המוטיבציה משפיעה גם על הפוטנציאל להצמיח התנגדות או להביע נאמנות לדרך הצבאית, ובכך לעצב את אופי הפיקוח הפנימי. (3) יש מקום להבחין בין קבוצות לא רק על פי מיקומן המעמדי אלא גם על פי זהותן התרבותית. כך, למשל, העיסוק בדתיים, שלא ניתן לתייגם במונחים בינאריים של אליטה מול שוליים, מלמד על יחסם לדרך הצבאית ועל משאביהם, ומהם נגזר גם אופי הפיקוח הפנימי שהם מפעילים.

שנית, הספרות העניקה תשומת לב מוגבלת לדפוסים הפחות פורמליים של הפיקוח על הצבא. אם נמשיג את הפיקוח כהגבלת מרחב הפעולה האוטונומי של הצבא ולא רק כמארג של הסדרים פורמליים, יש מקום למיפוי של פעולות א-פורמליות של ציות או התנגדות לפעולה צבאית, כמו סרבנות אפורה או ריסון פנימי, כפעולות המרחיבות או מצמצמות מרחב זה. ככאלה, פעולות אלה יכולות להיחשב לרכיבים של הפיקוח האזרחי על הצבא. לכאורה אפשר להתייחס לתופעות שהוצגו במאמר זה כתופעות העומדות בפני עצמן ובמנותק מההקשר של הפיקוח. אפשר לומר, למשל, שחלק מהתופעות הן ביטויים של התמודדות חיילים עם דילמות מצפונית המביאות אותם לעתים לכדי מחאה או עזיבה. ואולם, הסתכלות על הפיקוח במונחים של פעילות א-פורמלית המשפיעה על מרחב האוטונומיה של הצבא נותנת לפעולות אלה קונטקסט של השתתפות בפיקוח על הצבא.

דפוסים א-פורמליים אלה משדרים לפיקוד הבכיר, ודרכו להנהגה הפוליטית, מסרים "מלמטה למעלה" באשר לקשיים של חיילים לבצע משימות. הפיקוח הפנימי הוא אפקטיבי כאשר יש לו השפעה על המדיניות, כמו שינוי פריסה של כוח המפנה התנחלות, הימנעות מפינוי מאחזים, עידוד שינוי פריסה כמו ההתנתקות ועוד. שלא כמו שמציעים רופה, דנדקר וונסון (Ruffa,

(Dandeker and Vennesson, 2013), השפעת הדרג הטקטי יכולה לנבוע מסדר יום פוליטי מוטרם.

שלישית, הספרות מתמקדת בעיקר בהשפעה של מודל הגיוס על מצבי החלטה של יציאה למלחמה או הפסקתה, ועוסקת פחות בהשפעתו על הדינמיקה של ההתנהלות הצבאית, העשויה להביא את מקבלי ההחלטות לצומת של החלטה על שימוש משמעותי בכוח צבאי. יש חשיבות למיקוד הפיקוח גם בהתנהלות הצבאית השוטפת, ולא רק בדרג מקבלי ההחלטות אלא גם ברמת היחידה, שההתנהלות שלה יכולה לחולל דינמיקה לא מתוכננת וליצור הסלמה (או ההפך). המציאות שדרג השדה של הצבא חולל בשנותיה הראשונות של אינתיפאדת אל-אקצה היא דוגמה לעיצוב מחדש של מציאות מדינית-צבאית ללא פיקוח פוליטי של ממש. מציאות זו עיצבה סביבת החלטה חדשה עבור הדרג המדיני, שבמסגרתה הוא היה יכול לקבל החלטות ללא לחץ ציבורי הניזון מהמתרחש בתוך שורות הצבא. לא כך קורה כאשר הפוליטיקאים מפנימים את ההשלכות של הפיקוח הפנימי באופן המגביל את צעדיהם. התייצבות הרמטכ"ל דן שומרון מול הממשלה עם פרוץ האינתיפאדה הראשונה וקביעתו כי להתקוממות יש פתרון מדיני ולא צבאי, וזאת כהפנמה של הפיקוח הפנימי שהפעילו אנשי המילואים בהתנגדותם ללחימה בלבנון בשנים 1985-1982, ריסנה את הדרג המדיני. השפעת פיקוח מסוג זה ניכרת גם בדבריו של ראש הממשלה לשעבר יצחק רבין, שהעיד כי לחשש שמא בעת מלחמה לא-הסכמית תיכשל הממשלה לממש גיוס מלא של מילואים היה חלק בהחלטתו לעלות על נתיב אוסלו (Peri, 2001: 128). דוגמה נוספת היא הימנעות הדרג הפוליטי מלאכוף על הצבא לפנות באופן שיטתי מאחזים בלתי חוקיים, מתוך הנחה כי פינוי שכזה יעורר את התנגדותם של חיילים דתיים וחיילים תושבי ההתנחלויות ועשוי לפגוע בלכידות הצבא. במקרה זה, הקושי לפנות התנחלויות עשוי להסלים את הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

מכאן כי גם אם יש חשיבות למתרחש במגרש שעליו נפגשים הפוליטיקאים ואנשי הצבא, המפגש שבו מתמקדת הספרות, הרי שלא פחות חשוב הוא ההקשר הרחב שהביא את השחקנים להיפגש ובמידה רבה גם השפיע על תוצאות מפגשם. הפיקוח הפנימי משפיע על מרחב האוטונומיה של הצבא לא רק ישירות אלא גם בעקיפין, בשתי דרכים: (1) באמצעות עיצוב יחסי הכוח, אלה שעל פי מילס מעניקים קונטקסט לדיאלוג המתנהל בין אנשי הצבא לפוליטיקאים. כאשר דפוסי מחאה והתנגדות יוצאים משורות הצבא נשחקת התמיכה הציבורית או הפוליטית במשימה הצבאית, ושחיקה זו מקרינה על מרחב הפעולה שהפוליטיקאים יעניקו לצבא; (2) באמצעות יצירת מציאות

דינמית של הסלמה או הרגעה שמעצבת מחדש את טווח ההחלטות שיכולים הפוליטיקאים לקבל. הפיקוח הפנימי משליך אפוא על ההוראות שהדרג הפוליטי ייתן לצבא, ובעיקר על ההוראות שלא יינתנו, על יישום ההוראות ועל יכולת הפוליטיקאים לבקר את היישום. זאת במצבים שבהם הצבא סוטה מההוראות שקיבל ופיקוח פנימי יעיל עשוי להציף מידע על כך.

בסיכומו של דבר, מודל הגיוס אכן משפיע על המידה שבה הצבא ייטה לתוקפנות או לריסון באמצעות הרכב האליטות שלו, מוכנותו ומיומנותו, והשפעתו החברתית - כפי שחוקרים של מודל הגיוס טענו. אך המודל משפיע גם על ההתנגדות העשויה לצאת משורות הצבא ומהרשתות המזינות אותו, ובכך יכול להשפיע על קבלת החלטות. השפעה זו מתפרסת אל מעבר ל"קופסה השחורה" של מפגש אנשי הצבא עם הפוליטיקאים, שבו דנו מרבית החוקרים.

מזווית אחרת, כמו תצורות אחרות של פיקוח חוץ-מוסדי, הפיקוח הפנימי עשוי לעודד חיזוק של הפיקוח המוסדי. למשל, המידע **ששוברים שתיקה** הציף היה עשוי לקבל ביטוי ביצירת מנגנוני פיקוח מוסדיים, שיצמצמו את חופש הפעולה של חיילים לנהוג באגרסיביות כלפי אוכלוסיית אויב באמצעות מיסוד חוקי של כללי ההתערבות של גופי אכיפת החוק בתוך הצבא (משטרה צבאית חוקרת, הפרקליט הצבאי הראשי) בחקירת מקרים חריגים. זאת כשם שגם הצבא עצמו עשוי להידרש לשינויים בשרשרת הפיקוד, כדוגמת ההמלצות שרווחו בשיח הציבורי האמריקני בעקבות אירוע ההתעמרות של חיילים אמריקנים באסירים עיראקים בכלא אבו-גאריב שנחשף בשנת 2004, ושפורש גם ככשל בשרשרת הפיקוד (Hersh, 2004). אירוע זה הביא, בין היתר, לשינויים בהוראות הצבא שהקונגרס חוקק (Military Commissions Act of 2006).

אך לפיקוח הפנימי יש גם השלכות שליליות על הפיקוח האזרחי על הצבא. הוא מכפיף את תפקודו של הצבא לשינויים בהרכב היחידות שעשויים להיות נסיבתיים, כמו כאשר יחידה בהרכב מסוים מאיישת גזרה באופן זמני (כדוגמת הסירוב של גדוד המילואים לבצע "החזרה חמה"); הוא עשוי לשבש את הרצון הפוליטי (אי-אכיפת סדר בגדה היא דוגמה לכך); והוא מעצב, כפי שהדוגמאות האלה מראות, הסדרי פיקוח א-פורמליים שאינם תחת בקרה מוסדית, ופעמים רבות אינם גלויים לעיני הציבור.

מכאן החשיבות לא רק של פיקוח פנימי מפותח כמנגנון חיוני של שליטה דמוקרטית על הצבא, אלא גם של היכולת לאזן אותו במצבים שבהם הוא מחליש שליטה זו ולא מחזק אותה. כאן ניתן להציע ארבעה מנגנוני איזון:

1. הקניית רמה גבוהה של לגיטימציה פוליטית להחלטות צבאיות כדי להבטיח שפעילות הצבא תישען על רצון פוליטי רחב. מהלכי הלגיטימיזציה של הנסיגה מעזה בשנת 2005 הם ביטוי ליכולת להחליש התנגדות שמקורה בשורות הצבא כדי לממש את הרצון הפוליטי, כפי שהתגבש באמצעות החלטות של המוסדות הפוליטיים הייצוגיים.
2. עידוד ויכוח ציבורי-פוליטי על היעדים שהצבא משרת. תפקידו של הוויכוח בהקשר זה הוא לתת לחיילים את התחושה כי המלאכה הפוליטית נעשית על ידי מי ששלח אותם, ואילו הם יכולים להתמקד במשימתם ולתת את אמונם בהמשך ההתנהלות של ההליכים הדמוקרטיים. רעיון זה הביע גדי יציב (1983: 105), בעת הוויכוח על תפקידה של המחאה במהלך מלחמת לבנון הראשונה. במקרים רבים הפיקוח החוץ-מוסדי, ובכללו הפיקוח הפנימי, צומח מתוך חולשה או ואקום של הפיקוח המוסדי, לרבות במצב שבו הזירה הפוליטית שקטה וחיילים חושבים שמתפקידם לעורר אותה. **שוברים שתיקה** (שפעולתם אינה מחלישה את הפיקוח האזרחי על הצבא) היא דוגמה לכך.
3. שמירה על ייצוג מאוזן של מרבית הקבוצות החברתיות בצבא. איזון מחליש לאורך זמן את ההשפעה של פיקוח פנימי סינכרוני על שיבוש הרצון הפוליטי הלגיטימי, וכאשר מתפתחים בתוך היחידות לחצים לבצע או להימנע מביצוע פעולות מסוימות, הם מאזנים אלה את אלה. בהקשר זה יש יתרון משמעותי למודל גיוס הנשען על אכיפה מדינתית (גיוס חובה) על פני מודל הנשען על כוחות ההיצע והביקוש של השוק (צבא מתנדבים), שלו הטיה מובהקת להנכחת-יתר בצבא של קבוצות שמרניות ולאומניות. זאת כל עוד מתקיים מתאם בין מעמד סוציו-אקונומי נמוך, ההופך את המקצוע הצבאי למבוקש, ובין השקפת עולם לאומנית.
4. קביעת כללים להתנהלות היחידות ופיקוח על אכיפתם. אינתיפאדת אל-אקצה המחישה כיצד פיקוח לקוי של המדרג הפיקודי על יחידות השדה חיזק את האוטונומיה של היחידות ובכך העניק משקל יתר

לאופיו של הפיקוח הפנימי (שבמקרה זה כשל לפעול כמנגנון מרסן, וראו Ben-Ari et al., 2011).

מערכת מושגית זו של הפיקוח הפנימי וחשיבותו משמעותית במיוחד במציאות הישראלית, שבה מודל גיוס החובה נקלע למשבר לגיטימציה ומתקיימים דיונים ציבוריים על המרתו במודל של גיוס התנדבותי. מה שמונח כאן על הכף אינו מודל הגיוס לבדו אלא האופן שבו הקהילה הפוליטית תשלוט על כוחותיה המזוינים.

רשימת מקורות

- אליצור, יואל, ונופר ישי-קורן, 2007. "כיצד יכול לקרות מצב? - מעשי עוולה של חיילי צה"ל באינתיפאדה", **אלפיים** 31: 25-54.
- דובר צה"ל, 2009. "**הבהרה לגבי פרסום ב'הארץ'** לגבי מפקדת פינוי מאחזים", **אתר דובר צה"ל**, <http://dover.idf.il/IDF/announcements/09/07/2201.htm>
- הנדל, יועז, 2007. "לא, המפקד", **מקור ראשון**, 10.8.2007.
- הראל, עמוס, 2009א. "הרב מלמד מיישבת ההסדר בהר ברכה לא למד, ולשר הביטחון ברק לא היה לאן לסגת", **הארץ**, 13.12.2009.
- , 2009ב. "הפרקליט הצבאי הראשי, תת אלוף אביחי מנדלבליט, מדבר על עופרת יצוקה, צ'קו תמיר וגם על 'בצלם'", **הארץ**, 20.9.2009.
- יציב, גדי, 1983. "המלחמה שלא הייתה צריכה לפרוץ", רוביק רוזנטל (עורך), **לבנון - המלחמה האחרת**, תל אביב: ספריית פועלים, עמ' 91-112.
- לביא, אביב, 2002. "התפכחנו", **הארץ**, 25.12.2002.
- לוי, יגיל, 2008. "אלימות כמבחן תחרותי: השפעת השינוי בהרכב החברתי של הצבא על החלשת מנגנוני הריסון של הפעלת אלימות באינתיפאדה אל-אקצה", **סוציולוגיה ישראלית** ט (2): 329-299.
- מבקר המדינה, 2012. **סוגיות בתיאום בין גופי אכיפת החוק באזור יהודה והשומרון**, דו"ח שנתי 63ב, ירושלים: משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.
- סדן, אלי, 2007. "ההחמצה של השיח האמיתי - תגובת הרב אלי בעיתון מקור ראשון למאמרו של עמית הלוי", **מקור ראשון**, 7.12.2007.
- פישר, רונאל, 1992. "סרן האזור הולך לשר", **חדשות**, מוסף, 5.6.1992.
- פפר, אנשיל, 2011. "אנשי המילואים התנגדו להחזרה בכוח של מסתננים למצרים - והנהלה הוקפא", **הארץ**, 22.4.2011.
- קמחי, שאול, ואסא כשר, 2013. "הקשר שבין עמדות אישיות ופוליטיות ובין גישה כלפי הפעלת כוח במקרה של דילמה מוסרית", נייר שהוצג בכנס כנרת השני לאגודת חוקרי צבא-חברה בישראל, המכללה האקדמית כנרת, 11.12.2013.
- שביט, ארי, 2004. "הראיון המלא עם דב וייסגלס", **הארץ**, 8.10.2004.
- שוברים שתיקה, 2010. **כיבוש השטחים, עדויות חיילים 2000-2010**, ירושלים: שוברים שתיקה.
- , 2009. שוברות שתיקה, **חיילות מעידות על שירותן בשטחים**, ירושלים: שוברים שתיקה.
- שטרן, אלעזר, 2009. **משא כומתה - ניווטים בגובה העיניים**, תל אביב: ידיעות ספרים.
- ששון, טליה, 2005. **חוות-הדעת בנושא מאחזים בלתי-מורשים**, ירושלים: משרד ראש הממשלה.
- תמיר, משה צ'יקו, 2005. **מלחמה ללא אות**, תל אביב: מערכות.

Avant, Deborah, and Lee Sigelman, 2010. "Private Security and Democracy: Lessons from the US in Iraq", *Security Studies* 19 (2): 230-265.

- Barak, Oren, and Gabriel Sheffer, 2006. "Israel's 'Security Network' and its Impact on Policymaking: An Exploration of a New Approach", *International Journal of Middle East Studies* 38 (2): 235-261.
- Ben-Ari, Eyal, Zeev Lerer, Uzi Ben-Shalom, and Ariel Vainer, 2011. *Rethinking Contemporary Warfare: A Sociological View of the Al-Aqsa Intifada*, Albany: SUNY Press.
- Ben-Eliezer, Uri, 1997. "Rethinking the Civil-Military Relations Paradigm: The Inverse Relation between Militarism and Praetorianism through the Example of Israel", *Comparative Political Studies* 30 (3): 356-374.
- Chambers, John Whiteclay II, 1987. *To Raise an Army: The Draft Comes to Modern America*, New York: Free Press.
- Choi, Seung-Whan, and Patrick James, 2004. "Civil-Military Relations in a Neo-Kantian World, 1886-1992", *Armed Forces & Society* 30 (2): 227-254.
- , 2003. "No Professional Soldiers, No Militarized Interstate Disputes?: A New Question for Neo-Kantianism", *Journal of Conflict Resolution* 47 (6): 796-816.
- Desch, Michael C., 1999. *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Dloomy, Ariel, 2005. "The Israeli Refuseniks: 1982-2003", *Israel Affairs* 11 (4): 695-716.
- Dowding, Keith, and Peter John, 2008. "The Three Exit, Three Voice and Loyalty Framework: A Test with Survey Data on Local Services", *Political Studies* 56 (2): 288-311.
- Feaver, Peter D., 1999. "Civil-Military Relations", *Annual Review of Political Science* 2: 211-241.
- Feaver, Peter D., and Christopher Gelpi, 2003. *Choosing Your Battles*, Princeton: Princeton University Press.
- Foley, Michael S., 2003. *Confronting the War Machine: Draft Resistance during the Vietnam War*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Gelpi, Christopher, Peter Feaver, and Jason Reifler, 2005/6. "Success Matters: Casualty Sensitivity and the War in Iraq", *International Security* 30 (3): 7-46.
- Hersh, Seimor H., 2004. "Chain of Command: How the Department of Defense Mishandled the Disaster at Abu Ghraib", *The New Yorker*, May 17, 2004.
- Hirschman, Albert O., 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge: Harvard University Press.
- Jentleson, Bruce W., 1992. "The Pretty Prudent Public: Post Post-Vietnam American Opinion on the Use of Military Force", *International Studies Quarterly* 36 (1): 49-74.
- Kier, Elizabeth, 1998. "Homosexuals in the U.S. Military: Open Integration and Combat Effectiveness", *International Security* 23 (2): 5-39.
- , 1995. "Cultural and Military Doctrine: France between the Wars", *International Security* 19 (4): 65-93.
- Kim, Hyojoung, and Peter S. Bearman, 1997. "The Structure and Dynamics of Movement Participation", *American Sociological Review* 62 (1): 70-93.
- Kohn, Richard H., 1997. "How Democracies Control the Military", *Journal of Democracy* 8 (4): 140-153.
- Laver, Michael, 1976. "'Exit, Voice, and Loyalty' Revisited: The Strategic Production and Consumption of Public and Private Goods", *British Journal of Political Science* 6 (4): 463-482.
- Larson, Eric V., 1996. *Casualties and Consensus: The Historical Role of Casualties in Domestic Support for U.S. Military Operations*, Santa Monica: RAND.

- Lehman-Wilzig, Sam N., 1992. *Wildfire: Grassroots Revolts in Israel in the Post-Socialist Era*, Albany: SUNY Press.
- Levy, Yagil, 2007. *Israel's Materialist Militarism*, Madison: Rowman & Littlefield/Lexington Books.
- Levy, Yagil, and Kobi Michael, 2011. "Conceptualizing Extra-Institutional Control of the Military: Israel as a Case Study", *Res Militaris – European Journal of Military Service* 1(2).
- Lewes, James, 2003. *Protest and Survive: Underground GI Newspapers during the Vietnam War*, Westport: Praeger Publishers.
- Libes, Tamar, and Shoshana Blum-Kulka, 1994. "Managing a Moral Dilemma – Israeli Soldiers in the Intifada", *Armed Forces & Society* 21 (1): 45-68.
- Lomsky-Feder Edna, Nir Gazit, and Eyal Ben-Ari, 2008. "Reserve Soldiers as Transmigrants: Moving Between the Civilian and Military Worlds", *Armed Forces & Society* 34(4): 593-614.
- Lyons, William E., and David Lowery, 1986. "The Organization of Political Space and Citizen Responses to Dissatisfaction in Urban Communities: An Integrative Model", *The Journal of Politics* 48 (2): 321-346.
- Michael, Kobi, 2007. "The Dilemma behind the Classical Dilemma of Civil-Military Relations – The 'Discourse Space' Model and the Israeli Case during the Oslo Process", *Armed Forces & Society* 33 (4): 518-546.
- Miller, Laura L., and Charles C. Moskos, 1995. "Humanitarians or Warriors? Race, Gender and Combat Status in Operation Restore Hope", *Armed Forces & Society* 21 (4): 615-637.
- Mills, Charles Wright, 1956. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Mueller, John, 2005. "The Iraq Syndrome", *Foreign Affairs* 84 (6): 44-54.
- Peri, Yoram, 2006. *Generals in the Cabinet Room: How the Military Shapes Israeli Policy*, Washington DC: United States Institute of Peace Press.
- , 2001. "Civil-military Relations in Israel in Crisis", in Daniel Maman, Eyal Ben-Ari, and Zeev Rosenhek (eds.), *Military, State and Society in Israel*, New Brunswick: Transaction Books, pp. 107-136.
- Pickering, Jeffrey, 2010. "Dangerous Drafts? A Time-Series, Cross-National Analysis of Conscription and the Use of Military Force, 1946-2001", *Armed Forces & Society* 37 (1): 119-140.
- Ruffa, Chiara, Christopher Dandeker and Pascal Vennesson, 2013. "Soldiers Drawn into Politics? The Influence of Tactics in Civil–Military Relations", *Small Wars & Insurgencies* 24 (2): 322-334.
- Sasson-Levy, Orna, Yagil Levy, and Edna Lomsky-Feder, 2011. "Women Breaking the Silence: Military Service, Gender and Antiwar Protest", *Gender & Society* 25 (6): 740-763.
- Vasquez, Joseph Paul, 2005. "Shouldering the Soldiering: Democracy, Conscription, and Military Casualties", *Journal of Conflict Resolution* 49 (6): 849-873.
- Winslow, Donna, 1998. "Misplaced Loyalties: The Role of Military Culture in the Breakdown of Discipline in Two Peace Operations", *Journal of Military and Strategic Studies* 6 (3): 345-367.
- Wood, Elisabeth Jean, 2006. "Variation in Sexual Violence during War", *Politics & Society* 34 (3): 307-342.