



המכללה לביטחון לאומי

חומרי קריאה

שבוע 12

נובמבר 2018

מחזור מ"ו

חומרי קריאה לשבוע מס' 12

תוכן עניינים

אסטרטגיה

נושא מס' 2: אתגרים בחשיבה אסטרטגית וגישות מתחרות

קריאת חובה:

1. גיל אבי, פיתוח ידע ותהליכי למידה מבצעיים שיח מקדם או מטשטש, בתוך: בין הקטבים גיליון 8, אוגוסט 2016, עמ' 103-75. (29 ע"מ)
2. לוטוואק אדוארד, אסטרטגיה של מלחמה ושלוש, משרד הביטחון מערכות, 2002, עמ' 54-19. (36 ע"מ) *למה הסדר שחוק.*

קריאת רשות:

1. אלון, יגאל, בתחבולות מלחמה: סוגיות בענייני ביטחון, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, 1990, עמ' 139-135. (5 ע"מ)
2. Nikki Haley, "Address on Iran and JCPOA," (speech, Washington DC, September 5, 2017). (11 ע"מ)
3. Declaration by the High Representative of behalf of the EU following US President Trump's announcement on the Iran nuclear deal (JCPOA), Press Release, 09/05/2018. (1 ע"מ)
4. Agence France Presse, EU announces legal entity to maintain business with Iran, United Nations, September 26, 2018. (1 ע"מ)

חברה ישראלית

1. שמואל נח אייזנשטדט, החברה הישראלית בין מגזר לאינטרקציה, ע"מ 7-31. (25 ע"מ)

משפט ציבורי

1. בג"ץ 4908/10 בר-און נ' כנסת ישראל, פס' 1-20, 24-29, 31-36 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (פורסם בנבו, 7.4.2011) (להלן: "בר-און 1"). (24 ע"מ)

אסטרטגיה

קריאת חובה

פיתוח ידע ותהליכי למידה מבצעיים – שיח מקדם או שיח מטשטש?

אבי גיל¹

מבוא

יצירתן של תפיסה ושל תכנית למלחמה היא מעשה אומנות. ככל יצירת אומנות, כך גם מערכה צבאית: היא נבנית לאורך זמן, תוך שאיפה לקיום הרמוניה וסנכרון בין חלקיה השונים. סנכרון צבאי נמדד ביכולת להשיג קוהרנטיות ואפקטיביות ארגונית. ברמת ניהול מערכות צבאיות, יושגו הקוהרנטיות והאפקטיביות הצבאית, בין היתר, על ידי הלימה בין הרמות השונות – אסטרטגיה רבתי, אסטרטגית, אופרטיבית וטקטית.

כשעוסקים במנשקים בתוך הפיקוד הבכיר בצה"ל ובמנשק בין הדרג הצבאי לדרג מדיני, קיימת נטייה להיתלות ולבחון את "איכות השיח הבין מדרגי" כמדד הקובע את מידת ההצלחה בניהול המערכה. אומנם לשיח הבין מדרגי בתוך הצבא ולשיח בין הדרג המדיני והדרג הצבאי נודעת השפעה מסוימת על עיצוב המערכות הצבאיות ועל השגת מטרותיהן, אלא שהשפעה זו מייצרת בעיקר "אווירה טובה", ואינה תורמת בהכרח לאפקטיביות ולקוהרנטיות בניהול המערכה. אפשר שיתקיים שיח מצוין, פתוח ושקוף, בין אלוף ובין רמטכ"ל או בין המטה הכללי לקבינט, אולם כאשר שיח זה מתקיים בממדים שונים ומקבילים של ידע, הבנה ותפיסה, הוא מוגבל וחסר למדי.

לאורך כל שנות קיומה של מדינת ישראל ידע שיח זה גוונים שונים והושפע מנסיבות רבות – החל מקשת העימותים והסביבה האסטרטגית וכלה בסוגיות פרסונאליות הנובעות מאישיותם של המצביאים והקברניטים. המחלוקת – שנבעה משיח בין מדרגי, ברמות שונות של ידע והפנמה ומהיעדר קוהרנטיות – אינה חדשה, ולמעשה היא ליוותה כל עימות צבאי רחב היקף, במיוחד בעשור האחרון. ניכר אומנם שהשיח הבין מדרגי השתפר משמעותית מאז נחשף צה"ל

¹ תת-אלוף אבי גיל מכהן כיום כמפקד עוצבת 'עידן'. מאמר זה מבוסס על עבודת הגמר של הכותב במסגרת המכללה לביטחון לאומי, משנת 2016, בחניית תא"ל (מיל) ד"ר מאיר פינקל.

לתהום התפיסתית שהתקיימה בין אוגדת הגליל, מפקדת פיקוד הצפון והמטה הכללי במלחמת לבנון השנייה ובתקופה שקדמה לה. עם זאת, תהליך תקשורתי שאינו נשען על שפה משותפת ועל למידה לעומק, יכול להיות ענייני ומכובד, אך לא אפקטיבי ופגום בשל פערי ידע מהותיים.

היטיב לבטא זאת מפקד פיקוד הדרום, כאשר לצד המחמאות שהרעיף על השית הבין מדרגי בהובלת הרמטכ"ל, במהלך מערכת "צוק איתן", הדגיש את חוסר המועילות שלו בהיעדר הבנות אסטרטגיות משותפות:

ההבנה המוקדמת שהייתה לנו על השינוי בסביבה האסטרטגית, בדגש על השינוי בעמדת המתווך המצרי לאחר שינוי השלטון ביולי 2013, צריכה הייתה לסמן לנו כי מנגנוני הסיוע, שעוצבו ביעמוד ענף אינם רלוונטיים, ונדרש לחפש מנגנוני סיוע אלטרנטיביים. הבנה זו לא הופנמה בשיח פיקוד-מטה כללי וכנראה שלא גם בשיח מטה כללי-דרג מדיני.²

דברי מפקד הפיקוד מתארים, למעשה, היעדר הלימה וחוסר תיאום בתוך 'מערכת של מערכות' שאין ביכולתו של שיח רציף, טוב ככל שיהיה, לפתור. לא היה זה המקרה היחיד שבו שני רכיבי המערכת, הפיקודית והמטכ"לית, אינם מצליחים לעבוד בהלימה ובסנכרון. בראיון לעיתונאי ארי שביט התייחס משה (בוגל) יעלון לשיח בין המטכ"ל, בראשות מחליפו דן חלוץ, ובין פיקוד הצפון וסיכמו במשפט אחד: "יש פה שיח. אין פה הקשבה".³ במילים אחרות, יכול להתקיים שיח מצוין בין דרג פיקודי למטכ"לי על מנגנוני סיוע, אולם כשתשתית הידע והבנת ההשתנות האסטרטגית אינן מבוררת דיין, השיח עקר וחסר.

הנה כי כן, הבעיה אינה רק בקיומו או בהיעדרו של שיח בין מדרגי, כי אם בלמידה מערכתית ליצירת 'מרבצי ידע' משותפים שיביאו לקיומו של שיח בין מדרגי, איכותי ואפקטיבי.

למאיר פעיל מיוחסת האמירה ש"צה"ל מנצח מלחמות מכיוון שמלחמות זה ברדק, ובברדק צה"ל טוב".⁴ ייתכן שאמירה זו מאפיינת את הדרג הטקטי ומבליטה את יכולת האלתור והחשיבה במציאות של אי ודאות וכאוס. אולם דומה ש"ברדק" בתפיסות יסוד, בהגיונות פעולה ובזיהוי מצב אסטרטגי

² ראיון עם אלוף סמי תורג'מן, מיום 25 בינואר 2016.

³ ארי שביט, "יש גבול", הארץ, 14 ספטמבר 2006.

⁴ אורי לנדאו, "הפרדוקסים של השנוי המערכתי בצה"ל", מערכות 358, אפריל 1998, עמוד 15.

הנובעים מהיעדר 'מרבצי ידע' משותפים, מביא לערעור יכולתו של צה"ל לנצח מלחמות בעידן מורכב זה. המתבונן בהשתאות, פעם אחר פעם, על היחסים שבין הדרג הצבאי לבין הדרג המדיני ועל היעדר הבסיס המשותף בנושאים מרכזיים בניהול המערכות, מוטב לו לחפש את שורשי חוסר הסנכרון וההתאמה בתוך הפיקוד הבכיר של צה"ל. במילים אחרות, במציאות של היעדר מכנה משותף בנושאי ליבה תפיסתיים בקרב הפיקוד הבכיר של צה"ל, קשה לצפות לקוהרנטיות ולהסכמה על נושאי ליבה בקרב קברניטי המדינה.

התפיסות והתורות הצבאיות בצה"ל התפתחו בשנים האחרונות, ודומה שלמידה ותהליכי פיתוח ידע מוכרים, מוטמעים ונלמדים, כחלק ממרוץ הלמידה המתקיים בינינו ובין אויבנו.⁵ ההכרה היא שלמידה, פיתוח ידע, וחשיבה מערכתית הוליסטית, כבר אינם "טוב רצוי" לארגון מצטיין אלא "הכרח" המאפשר לשמר עליונות ורלוונטיות. ואכן, יחידות רבות – אוגדות מרחביות, פיקודים ומפקדות ראשיות – מקיימות בשנים האחרונות תהליכי פיתוח ידע אסטרטגיים, תדירים ושיטתיים. אלא, שעל אף שתהליכי פיתוח ידע מוטמעים יחסית בפיקודים המרחביים ואף מובלים על ידי מפקדי הפיקודים, כפי שהתורה הצבאית מנחה וממליצה, הרי שברמה המטכ"לית ניכר שהלמידה ופיתוח הידע שונים ונעדרת בהם קומה מסוימת בלמידה. תוצרי הלמידה המתקיימת בפיקודים אינם מחלחלים ומשתלבים בזו המטכ"לית. הדבר מייצר בעיה תרבותית וארגונית שבה יעסוק מחקר זה.

מטרת מחקר זה הינה לחקור את התרבות ואת תהליכי הלמידה והשיח הבין מדרגי בתוך הצבא ובין הפיקודים למטה הכללי, ולנסות לתרום לשיפור יכולות התפקוד המערכתיות.

מאמר זה מבוסס על עבודת הגמר של תא"ל אבי גיל שנכתבה במסגרת המכללה לביטחון לאומי בהנחיית תא"ל (מיל') ד"ר מאיר פינקל. כותב המאמר היה שותף בתהליכי למידה מן הסוג הנדון במאמר זה מתוקף תפקידו כקצין אג"ם בפיקוד הדרום, ועל כן הידע שהוא מביא מבוסס על השילוב שבין תיאוריה לפרקטיקה. עבודת הגמר התבססה על מגוון רחב של מקורות, בהם: ספרות תיאורטית, מסמכים צבאיים, מחקרים צבאיים, ראיונות אישיים ועוד.

⁵ אמ"ץ/תוה"ד, "יעצוב - תהליכי למידה ופיתוח הידע לצורכי פיתוח התפיסות במפקדה הכללית ובמפקדות הראשיות", התשע"ו 2015. מסמך פנימי.

במאמר זה תוצג תמצית המחקר, בעיקר המסקנות, ויוצג פחות פירוט התהליכים הפנימיים. בהתאם לכך בעבודה ייוצג בקצרה מקרה מבחן אחד בלבד – הלמידה לפני מלחמת לבנון השנייה ופירוט הכשלים והמעכבים בתהליכי הלמידה.

למידה צבאית בעידן הנוכחי

למידה היא תהליך אישי וארגוני. הלמידה הארגונית היא תהליך ממושך ורצוף הנובע מרעיון מסדר ברור. הלמידה אינה מופע או רצף מופעים, כי אם מערכת שלמה שבבסיסה פוטנציאל לשינוי התנהגות ודפוסי פעולה.⁶ המושג "למידה ארגונית" הוא עמום, וניתן לפרשנות ולהתאמה. ה"למידה הארגונית" הנגזרת מתרבות ארגונית⁷ התפתחה רבות בחמישים השנים האחרונות, והיא נתפסת למעשה כיום כמרכיב יסודי ביכולתם של ארגונים לשמר את קיומם.⁸ בתוך עולם זה, ה"ארגון הלומד", בהקשריו הצבאיים, התפתח משמעותית בשני העשורים האחרונים וספרות ענפה נכתבה על הנושא. בעבר עסקו רבות בשאלות של למידה ארגונית, אולם זו נתפסה כחלק מתרבות של תכנון ודקדקנות בפרוצדורות הצבאיות. למידה ארגונית מטבעה היא מאתגרת ומורכבת. להבדיל מלמידה אישית שבה הפרט מוצב במרכז, בלמידה הארגונית יש ללמידת הפרט השפעה משמעותית על הארגון, אולם אין די בכך. מאחר שמדובר במערכת וביחסי גומלין בין כלל מרכיביה, הרי שנדרשת למידה משמעותית בכל אחד ממרכיבי הארגון. במערכת מורכבת אין די בכך שהמנהיג ילמד, ואין למידה ללא למידת המנהיג. ספרות ענפה נכתבה ומחקרים רבים ניתחו את הלמידה הארגונית במערכות שונות. הלמידה הארגונית מקיימת מעגל שנע סביב הסביבה, אמונות הלומד, שינוי התנהגותי, פעולת הארגון וחוזר חלילה. צבאות הם ארגונים מורכבים שאינם נוטים להשתנות לעיתים תכופות או במהירות יתרה, בעיקר

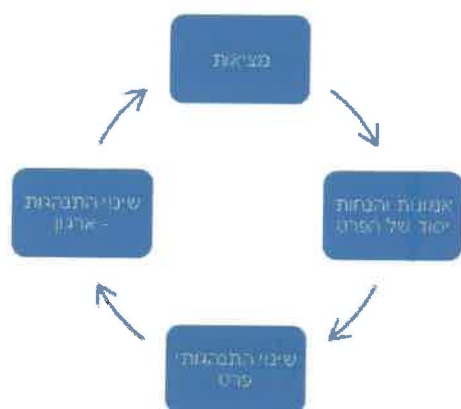
תרשים מס' 1: מעגל הלמידה הארגוני

⁶ Dierkes Meinolf, Ariane Bethoin Antal, John Child, Ikujiro Nonaka, **Handbook of Organizations Learning and Knowledge**, Oxford University Press, 2003.

⁷ Raanan Liphshitz, Fridman Victor J, Popper Micha, **Demystifying Organizational Learning**, Sage publication, 2007.

⁸ פיטר סנגיי, **הארגון הלומד**, הוצאת מטר, 1995.

כאשר הם אינם חשים את נחת זרועו של הכישלון? תהליכי למידה, חשיבה ופיתוח ידע אמיתיים ועמוקים המערערים את הנחות היסוד של הפרט ושל הארגון, מביאים לחילוקי דעות משמעותיים ומהותיים שדיון עמוק בהם, ולעתים אף הכרעה בין דעה כזו לאחרת, יביאו לרמת תיאום גבוהה יותר ויקטינו את מורכבותה. מכאן שהצורך בדיון מקצועי בהתפתחות הלמידה הוא קריטי, ואין בכך חידוש. דומה שכל מנהל זוטור וכל מערכתן צבאי יודעים לספר כיום על חשיבות הלמידה בעידן של שינויים. השאלה המשמעותית העומדת בפני כל מנהל ומצביא אינה האם נדרש שינוי או האם נדרשת למידה, אלא כיצד לעשות זאת באפקטיביות, תוך רתימת כלל המערכת ללמידה ולשינוי? קושי זה



מביא לעיתים קרובות לכישלונם של ארגונים צבאיים המקיימים תהליכי "למידה" אך דבקים באסטרטגיות ובטקטיקות שהועילו להם בעבר, גם כשהסביבה המבצעית השתנתה, ומוצאים עצמם מאבדים את היתרון היחסי מול אויב דינאמי.

ממד הלמידה הבין מדרגית בין הפיקודים לבין המטה הכללי הינו רחב מאוד ותלוי במשתנים רבים: אישיים, ארגוניים ותרבותיים. תהליכי הלמידה, פיתוח הידע, והתכנון המבצעיים בצה"ל, בעיקר אלו המתרחשים ברמות שבין הפיקודים למטה הכללי, מתבצעים לרוב ללא למידה משולבת ומשותפת (כפי שקורה בתהליכי תכנון בתוך הפיקוד ברמת הפיקוד והאוגדה). זאת עולה מסיכומי מפקדים לאתר "חיכוך" שנוצר בין המערכות בתרגילים מטכ"ליים ובמבצעים בעשור האחרון ומתחקירים מטכ"ליים שעסקו בנושא זה. מרבית החוקרים ניתחו ממד אחד של למידה ופיתוח ידע בזירת מבצעים אחת או במבצע או בתרגיל אחד.

* יותם הכהן, "דויד הנחלאווי נגד גוליית הארגוני", קבצים, 14 מאי 2014, עמודים 1-5.

בתקופה שבה הדבר הקבוע והיציב ביותר הוא השתנות סביבתית מואצת, למידה אפקטיבית הופכת להיות קריטית. אנשים וארגונים נדרשים לקיים תהליכי למידה משמעותיים, שיטתיים ומהירים. הלומד השיטתי, מצליח לשמור על רלבנטיות כפרט וכארגון. בעולם הצבאי, למידה אמיתית משפיעה על שאלות קיומיות.

"כלים משלימים" ללמידה ארגונית

למידה ארגונית אפקטיבית בארגון, כזו היוצרת "מערכת אפקטיבית", מחייבת שילוב של מספר מרכיבים. כיאה לתורת המערכות – האפקט המוסף הנוצר משילוב של רכיבים אלו, הוא היוצר את תלכיד הלמידה הארגונית.

- **חשיבה הוליסטית, חשיבה מערכתית** – ראיית השלם המערכתית. יכולת להבין את דפוסיה השונים של המערכת ובעיקר את ההקשרים הגלויים והסמויים היוצרים את המערכת ומאפשרים לה לפעול ביעילות ובאפקטיביות. ההבנה שנדרשת חשיבה שלמה ולא חשיבה לפתרון בעיה ספציפית.
- **מיומנויות אישיות** – מיומנויות למידה אישיות, סגנון אישי, פתיחות, מסרים ברורים, עידוד מחשבה ויצירתיות. מפקד בירוקרט השוקע בפרטים הטקטיים ושאינו מאפשר ומעודד חשיבה חופשית ושיח ללא מסגור ותיחום, עשוי לערער ולפגוע באפקטיביות המערכת כולה.
- **חשיפת מודלים מנטאליים** – כל לומד מושפע מהנחות יסוד, מדימויים, מאמונות ועוד. אלו משפיעים על צורת החשיבה, על כיווניה ועל פיתוחה. קיומו של מנגנון החושף את מערכת האמונות של כל לומד, יאפשר לו ולעמיתיו לאתגר את יסודותיהם, להעמידם לביקורת ולהיפתח לשינוי.
- **יצירת רעיונות וחזון משותף** – יכולת לצייר את המציאות המתהווה ואת העתיד. בהקשרים צבאיים ברמה האסטרטגית-מערכתית ליכולת לדמיין וליצור תמונות עתידיות, תוך חיבור רעיוני של חברים במערכת, יש חשיבות מכרעת בהשגת אפקטיביות פעולה.
- **למידה קבוצתית** – שיח חופשי, ללא מסגרות חיצוניות מקבעות, תוך נכונות לזנוח את הנחות היסוד. שיח אפקטיבי ופתוח המאפשר לכל חבר

בקבוצה התבוננות חיצונית ופנימית על עצמו, על המערכת ועל עמיתיו ומאפשר להבין, לנטרל ולהתמודד עם הנחות יסוד "מעכבות" למידה. הנה כי כן, על החפץ בלמידה ארגונית, מערכתית, המייצרת קוהרנטיות ואפקטיביות מבצעית, להפנים שאין מדובר בפתרון של תהליכים מבצעיים או בשינוי התנהלות של מפקד זה או אחר ואף לא בויתור על הנחות היסוד הקיימות וקליטתן של חדשות. בכל אלו אין די. היכולת לבצע שינוי ממעלה שנייה מחייב שילוב של כלל רכיבי הלמידה. מפעולת כלל רכיבים אלו, עשויה לצוץ, כ"הגחה", פרדיגמה חשיבתית חדשה.

מקרה מבחן: תהליכי למידה בזירה הצפונית (2006-2002)¹⁰

מצאנו כי מאפיינים לא מעטים בעבודת המטכ"ל, פיקוד הצפון ומפקדות האוגדות היו בעייתיים, ותרמו בצורה ישירה לליקויים במהלכה של המלחמה [...] אלה כללו [...] קושי בתהליכים של שיח, בירור וקבלת החלטות; קושי ניכר בשיח בין דרגי הפיקוד [...] וליקויים ביחסים בין דרגי הפיקוד.¹¹

בשנים 2006-2002 התקיימו במטה הכללי ובפיקוד הצפון מספר תהליכי למידה לאור רצינות של למידה מערכתית מורכבת. באופן עקרוני ניתן לחלק את תקופה זו לשני חלקים: חלק ראשון של התקופה היה בעת שבה הרמטכ"ל היה רב-אלוף משה יעלון ומפקד פיקוד הצפון היה אלוף בני גנץ, וחלק שני היה בעת שבה הרמטכ"ל היה רב-אלוף דן חלוץ ומפקד פיקוד הצפון היה אלוף אודי אדם.

בתקופה הנדונה הטמיע המרכז לחקר תורת המערכה (המלתיים) בצה"ל את הלמידה המערכתית, הציע שיטות למידה שהלמו את מורכבות התהליכים, ועמד על הצורך המשמעותי ביותר בלמידה מערכתית – 'המוביל כלומדי'. לפי תפיסה זו, מוטלת על המפקד החובה להוביל את תהליך הלמידה ולהיות חלק ממנו. ללא שותפות כלומד לא תתקיים למידה.¹² גישת המלתיים צמחה על קרקע פורייה. הרמטכ"ל יעלון הגיע לתפקידו לאחר כהונה כמפקד פיקוד

¹⁰ פרק זה מבוסס בעיקר על המחקר של אפרים סגולי, תהליכי פיתוח ידע בהקשר הזירה הצפונית בשנים 2000-2006 - בין עיצוב לבין 'רגל מסיימת', מרכז דדו לחשיבה צבאית בינתחומית, יולי 2015, מות-768. מסמך פנימי.

¹¹ מדינת ישראל, הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 – וועדת וינוגרד, דין וחשבון סופי – כרך א', ינואר 2008, עמוד 292.

¹² ראיון עם תא"ל (מיל') ד"ר שמעון נווה, 2 בפברואר 2016.

המרכז שבה הוביל תהליכי פיתוח ידע משמעותיים, שהביאו, כך האמין, למוכנותו של צה"ל למבצע יחומת מגן.¹³ יעלון ביקש למצב עצמו כרמטכ"ל באופן שונה, ובניגוד לקודמיו שהתרחקו מליבת העשייה, החליט להוביל את מרבית תהליכי פיתוח הידע. לאור הבנתו את חשיבות למידת המנהיג, השקיע יעלון זמן רב בהכנות למפגשי החשיבה ובדיוני החשיבה עצמם.¹⁴ גישת הרמטכ"ל ללמידה באה לידי ביטוי בסדרת מפגשים שקיים בפיקוד הצפון בחציון השני של שנת 2002. הרמטכ"ל הוביל את דיוני פיתוח הידע שנערכו בפיקוד הצפון, והתנהלותם שיקפה ניסיון להסדרת המתחים שהתקיימו בין המטה הכללי לבין פיקוד הצפון, שקיים תהליכי פיתוח ידע זירתיים. במהלך סדרת המפגשים הובלטו המתחים והגישות השונות: בין המטה הכללי שדגל בהגיון פעולה עקיף, שעיקרו הסרת איום החיזבאללה באמצעות פעולה נגד הסורים, ובין גישת הפיקוד שפיתח תפיסה של פעולה ישירה מול החיזבאללה. יעלון מיצב את מעמדו כרמטכ"ל שותף בתהליכי למידה והקפיד לקיים דיונים פתוחים שעסקו במתחים תפיסתיים בין הפיקוד למטכ"ל. מפגשים אלו נוהלו כך שכל דרג הציג את הידע שפיתח, את תובנותיו ואת לבטיו, ולמעשה הביא למפגש ידע חדש שנוצר במרחבי חשיבה אחרים. לתפיסתו, השיח ובירור המחלוקות שגובשו בתהליכי למידה נפרדים, הביאו ללמידה מיטבית ולהשתנות.¹⁵

בתקופת יעלון שונה התמהיל הקיים בין דיוני הערכת המצב המטכ"ליים ובין פורומי החשיבה והעיצוב והושם הדגש על דיוני החשיבה. יעלון מיסד קבוצות חשיבה שונות, לרבות צוות חשיבה (יצוות אלטרנטיבי), שנועדו לבחון ולתקף את הרעיונות ואת תוצרי צוותי החשיבה שהוביל.¹⁶

במקביל לתהליכי פיתוח הידע המטכ"ליים, התקיימה בפיקוד הצפון, בהובלתו של האלוף בני גנץ, שורת דיונים שעסקה בפיתוח ידע ובחשיבה מערכתית. גנץ הקים צוותי חשיבה בהשתתפות מטה הפיקוד, מפקדי האוגדות ומפקדי החטיבות ועוזר הרמטכ"ל לענייני חשיבה ששימש 'מחבר' (קונקטור) בין

¹³ ראיון עם רא"ל (מיל') משה (בוגי) יעלון, 5 בפברואר 2016.

¹⁴ אפרים סגולי, שם.

¹⁵ ראיון עם רא"ל (מיל') משה (בוגי) יעלון, 5 בפברואר 2016.

¹⁶ יעקב זיגדון, עיונים בתורת בניין הכוח הצבאי, צה"ל – המכללה הבין-זרועית לפיקוד ומטה כללי, 2004.

התהליך המטכ"לי לבין התהליך הפיקודי. תהליכי פיתוח הידע הפיקודים שולבו במפגשים עם הדרג המטכ"לי ועם הרמטכ"ל, ונעשה מאמץ להביא ליצירת ידע משותף שיביא לליבון סוגיות מהותיות שבמחלוקת.

באפריל 2005, חודש לפני חילופי הרמטכ"לים, יצאו הכוחות הסוריים מלבנון, והפיקוד מצא עצמו מול מציאות חדשה ומתהווה בחזית הלבנונית. הקשב של הרמטכ"ל נתון היה לתכנון תהליך ה"התנתקות" ובהיערכות להעברת הפיקוד לרב-אלוף דן חלוץ, ועל כן הנחה את מפקד פיקוד צפון להוביל את תהליך פיתוח הידע לאור המציאות החדשה.¹⁷

באופן כללי ניתן לומר כי בתקופת יעלון וגנץ התקיימו תהליכי פיתוח ידע מטכ"לי ופיקודי, בהובלת המפקדים בכל דרג, תוך קיום שילוביות פרסונלית וארגונית ושיח לליבון מחלוקות עיקריות. עם זאת, מרבית דיוני החשיבה ו'העיצוב' נותרו ברמה של רעיונות מערכתיים ולא הושלם המעבר בין שלב היעיצובי (האסטרטגי) לשלב התכנון המבצעי (אופרטיבי), בין השפה המופשטת והמומשגת מחדש ובין השפה הצבאית בעולם הפיזי במציאות החיכוך. צוות התחקיר שהוביל מפקד אוגדה 36 לאחר מלחמת לבנון השנייה, הדגיש את הפער שנוצר בין הרמה המערכתית ותוצרי 'העיצוב' לבין כמות התוצרים ואיכותם ברמת התכנון המבצעי.¹⁸

הפער המרכזי בעת הזו בא לידי ביטוי בחוסר ההכרעה בין התפיסות והגישות השונות שהתפתחו בפיקוד ובמטה הכללי ובמשמעותן האופרטיבית. לראיה, התפיסה המבצעית של צה"ל שהתבססה על תוצרים רבים של דיוני חשיבה אלו, אושרה ותוקפה רק במרץ 2006. עוזר הרמטכ"ל לחשיבה הסביר שהיה זה מהלך מכוון שנועד לשמר גמישות מחשבתית, שתסתיים עם המעבר למצב חירום ובהקשר מסוים למציאות המבצעית המתהווה, ואילו ראש אגף המבצעים דאז, האלוף גדי אייזנקוט, טען שיש להכריע על מנת לאפשר לפיקוד להכין את תוכניותיו.¹⁹

בסתיו 2005 ובקיץ של אותה שנה נערכו חילופי מפקדים בצמרת המטה הכללי ובפיקוד הצפון. בחודש יוני נכנס לתפקיד הרמטכ"ל, רב-אלוף דן חלוץ, ובפיקוד הצפון, סיים האלוף גנץ את תפקידו, ובמקומו מונה אלוף אודי אדם.

¹⁷ אפרים סגולי, שם.

¹⁸ פיקוד הצפון, מצגת תחקיר פיקודי בראשות מפקד אוגדה 36, 10 במרץ 2007.

¹⁹ לשכת הרמטכ"ל, "תזוזת היבשות", מסמך פנימי, 2005; אפרים סגולי, שם.

למען ההגיונות, יש לציין שנדרש זמן על מנת למסד תהליכי חשיבה ונדרשת התבססות בארגון. הן הרמטכ"ל חלוץ והן אדם כאלוף, שירתו זמן קצר יחסית בתפקידיהם, ובחינת עשייתם מוגבלת.

חלוץ הבהיר, מיד עם כניסתו לתפקיד, שהוא מצדד בקיומם של פורומי חשיבה ופיתוח ידע²⁰, אולם, הוא לא ראה עצמו כמוביל הלמידה. חלוץ ראה בפקודים 'סוכני ידע' מטעם הרמטכ"ל, מחוללי ידע זירתי ומפתחי התוכניות האופרטיביות.

בתקופת חלוץ הוקמה מחלקת 'עיצוב' המערכה באגף המבצעים. הייתה זו מחלקה שהוכפפה לאגף המבצעים ושהוקמה ביוזמתו של ראש האגף, אלוף גדי איזנקוט, בין היתר בשל הוואקום שנוצר בהעדר 'מפקד לומדי'. מיקומה של המחלקה ומעמדה לא היו ברורים ותוצרי הידע שפותח לא מוצו כלל, בעיקר מכיוון שחלוץ התנתק, הלכה למעשה, מתהליכי פיתוח הידע.²¹ חברי וועדת וינוגרד ייחסו את תרבות השיח והדיון הנמוכה בצה"ל במלחמה, לסגנונו הפיקודי הסמכותי והדומיננטי של חלוץ, שעייב למידה והביא להסכמה ולדחיית מחלוקות.²² קודמו של חלוץ בתפקיד, יעלון, שהקפיד לייצר אווירה פתוחה ולימודית, התייחס לשינוי שחל, לתפיסתו, לאחר חילופי המפקדים:²³

הפיקוד הבכיר התרחק מפרטים וכשהפיקוד הבכיר מתרחק מפרטים יש התרופפות. יש רפיון. טונוס השרירים משתנה. במקביל, התהליכים של חשיבה מעמיקה נקטעו. הועבר מסר ברור שעל כולם ליישר קו. שהחלטות מתקבלות לפני הדיון ולא במהלכו. יוחס ערך רב מדי לכריזמה. למהירות שבה החלטות מתקבלות. מי שדעתו הייתה אחרת הורחק או הושחק. נוצר הלך רוח לא בריא.

מן הראוי לציין, שבתקופת כהונתו של חלוץ פיתחה חטיבת המבצעים תכנית מבצעית שנבעה לכאורה מהגיונות מערכתיים שפותחו באג"ת, אלא שהחיבור הרופף בין תהליכי פיתוח הידע לתכנון המערכתי והיעדרו של 'המפקד הלומדי' מליבת הלמידה, הביאו לבנייתו של "מגדל בבל", ללא שום קוהרנטיות בין רכיבי המערכת ולכניסה למלחמה ללא תוכניות מסוכמות.²⁴ מפקד אוגדת

²⁰ לשכת הרמטכ"ל, "שיחת פתיחה פורום מטב"ל", 1/06/2005. מסמך פנימי.

²¹ "תזווית היבשות", שם; אפרים סגולי, שם.

²² דני חלוץ, בגובה העיניים, הוצאת ידיעות אחרונות, ספרי חמד, תל אביב, 2010, עמוד 394.

²³ ארי שביט, "יש גבול", הארץ, 14 ספטמבר 2006.

²⁴ שם.

הגליל, תא"ל גל הירש, אף הסביר שהסיבות לפער בין קצבי הלמידה של הדרגים נעוץ בשינוי שעבר צה"ל מיום שהרמטכ"ל יעלון סיים את תפקידו. הירש טען נגד חלוץ שכרמטכ"ל הוא לא שימר את אותם קצבי למידה ולא את שיטות הלמידה, ובהיעדר נקודות אחיזה אסטרטגיות בתהליך הלמידה, מבוצעת הלמידה האופרטיבית והטקטית בחלל משל עצמה. היא הופכת לימנותקת.²⁵

כמו הרמטכ"ל חלוץ, ניכר שגם אלוף אודי אדם לא ראה עצמו כמחולל את תהליך הלמידה וכמובילו, אלא כמפקד האמור לאשר או לאתגר את ימפתחי הידע. מיד עם כניסתו לתפקיד החל בתהליך חדש של פיתוח ידע תחת השם 'רוח צפוניתי' שעיקריו היו פעולות מוגבלות מול החיזבאללה במסגרת 'משבר בסביבת הסכס'. אדם נקט לכאורה באותה צורת פיתוח ידע, תוך שימוש בשפת המערכה והעיצוב, אולם ללא מתודולוגיה ברורה, ונראה כי התנגד לשימוש בשפה המערכתית.²⁶

בהקשר לחלק זה של התקופה ניכר כי הרמטכ"ל חלוץ ומפקד הפיקוד אדם לא האמינו בדיוני החשיבה והעדיפו לעבור היישר לתכנון האופרטיבי, איש איש וסיבותיו. אומנם, במרבית הדיונים נעשה שימוש בשפה המערכתית ובמערכת המושגים שירשו מקודמיהם, אולם דומה שנפקדותם מכיסא הקברניט הלומדי, המוביל את תהליכי פיתוח הידע, לימדה על עומק אמונתם בתהליכים. הרמטכ"ל חלוץ, כך ניכר, היה שבוי בפרדיגמה של 'הכרעה מן האוויר' ועל כן לא ייחס חשיבות רבה לקוהרנטיות שבין העיצוב, התפיסות והתכנון האופרטיבי. יתרה מכך, במפגשים המעטים שהתקיימו כשיח בין מדרגי, בין הרמטכ"ל ובין פיקוד הצפון, הרמטכ"ל כלל לא השתתף.²⁷ עמדו על כך חברי ועדת וינוגרד בציינם שהתפיסה המבצעית, שהוביל המטכ"ל – תקיפות מסיביות באש באמצעות חיל האוויר – הסתברה כבלתי הולמת דיה לנסיבות, לאויב ולזירה. צה"ל ומפקדיו נזקקו לזמן רב מאוד כדי לעכל אמת זו וכדי ולנסות לייצר תפיסה מבצעית חלופית בהתאם לאילוצים. כשזו נוצרה וגובשה, היא כבר הייתה בלתי רלוונטית.²⁸

²⁵ גל הירש, סיפור מלחמה סיפור אהבה, הוצאת למשכל, 2009, תל אביב.

²⁶ ראיון עם תא"ל (מיל') גל הירש, מיום 20 בדצמבר 2015; אפרים סגולי, שם.

²⁷ אפרים סגולי, שם.

²⁸ ד"ח ועדת וינוגרד, שם, עמוד 256.

ראוי לציין כי חלקם של חלוץ ואדם היה פחות יותר מזה של קודמיהם בתפקיד, זאת בשל משך הזמן הקצר יחסית שניתן להם לבצע תהליכי פיתוח הידע לפני המלחמה.

לסיכום, היעדר הקוהרנטיות בתהליכי פיתוח הידע בין חברי הפיקוד הבכיר של צה"ל בתקופה שקדמה למלחמת לבנון השנייה, הביאה, בין היתר, לכניסה למלחמה ללא תכנון מבצעי. היעדר תפיסת הפעלה מגובשת, ריבוי מחלוקות שלא לובנו וחוסר הסכמה על הגיונות פעולה, שללו למעשה את קיומם האפקטיבי של ההיבטים הפיזיים שראשיתם בתוכניות מבצעיות. גם לעניין זה נדרשו חברי ועדת וינוגרד:

מצאנו חוסר בולט ברמות הגבוהות של צה"ל בחשיבה אסטרטגית. חולשה זו השפיעה על התכנון של הפעולות הצבאיות ועל ניהול המלחמה. חשיבה כזו אמורה להיות מרכיב חשוב בגיבושה של תפיסת הפעלה ובגזירתן של תוכניות אופרטיביות המטמיעות תובנות ונתונים על צבאנו ועל צבאות האויב ומאפייני הזירות.²⁹

למידה מערכתית בצה"ל – מעכבים ומכשולים

בחינה חלקית של הלמידה בצה"ל דרך התבוננות על מספר תהליכי עיצוב ופיתוח ידע שאחד מהם הוצג לעיל בקצרה כמקרה מבחן, חושפת פערים מבניים ותרבותיים המשמשים "מעכבי למידה" משמעותיים, משפיעים על קוהרנטיות המערכת ומביאים לשחיקה באפקטיביות המבצעית. מיינהולף מונה שלוש משפחות של מעכבי למידה ארגונית: חסמי למידה תהליכית, חסמים תרבותיים ופסיכולוגיים וחסמים ארגוניים/מנהיגותיים.³⁰ יחזקאל דרור בספרו, 'מנהיג תהיה לנו', מקדיש פרק שלם לכשלי 'עיצוב' מדינאות ומחלקם לכשלים אישיים הנובעים מזהות המנהיג וצבר חוויותיו ואמונותיו, לכשלים פסיכולוגיים ולכשלים ארגוניים.³¹ לטובת מיקוד פְּשָׁלִי הלמידה ופיתוח הידע ומעכביהם, יוצגו כשלים אלו בארבע קטגוריות: מעכבים אישיים, תרבותיים, ארגוניים ופסיכולוגיים. לא למותר

²⁹ שם, עמוד 426.

³⁰ Meinolf Dierkes et al., *Ibid.*

³¹ יחזקאל דרור, *מנהיג תהיה לנו*, ידיעות אחרונות-ספרי חמד, 2011.

לציין, כי אין דיכוטומיה בין קטגוריות אלו, וקיימים הקשרים וזיקות בין החיבטים השונים כבכל מערכת מורכבת.

מעכבים אישיים – המפקד הלומד

מצביאים גדולים, מנפצי פרדיגמות ופורצי דרך, היו אלו שהשקיעו בלמידה אישית ותפסוה כחיונית. כזה היה לורנס איש ערב, הנחשב ללמדן מופלג, ושהיה ביכולתו להשתנות ולהמציא עצמו מחדש בכל פעם.³² ההתפתחות המתמדת של הידע הצבאי של לורנס הונעה גם באמצעות "חוויות העשייה" וגם באמצעות יוזמות חשיבה. לידל הארט העיד שמעולם לא התוודע לגנרל ש"השכיל לסייר או לבקר במחוזות האינטלקטואליים בהם שוטט" כלורנס. ההתנסויות



תמונה מס' 1: ת. א. לורנס

המעשיות והמבצעות אפשרו לו לבחון בביקורתיות, לפתח חלופות מערכתיות, ליזום שינויים מגוונים ולשנות באופן מודע את מהלך המערכה. למעשה, טען לידל הארט שהלמידה האישית המתמדת להרחבה קבועה ומודעת של הידע הצבאי היא זו שהעמידה את לורנס במדרגה העליונה באמנות המלחמה והאירה את מצוינותו כמצביא.

לורנס יצר תיאוריה, פיתח אותה תוך כדי התנסויותיו

האופרטיביות והסיק את המשמעויות על התפתחות המערכה. "איני חושב שהוא ראה את הדברים בבהירות מלאה בראשית מסעו, אולם במהלך תנועותיו

³² חלקים מהספר תורגמו לעברית וחולקו במסגרת קורס תא"לים:

B.H Liddell Hart, *Colonel Lawrence: the man behind the legend*, New York, Halcyon House, 1937.

המבצעיות (וחשיבתו) הוא למד והגיע להבנה מערכתית של הדברים" ציין לידל הארט.³³ כך וכפועל יוצא של מסע למידה מתמיד לבירור הגיון המציאות המשתנה, סתר לורנס, פירק או פירש מחדש את אותן ההגדרות שהוא עצמו קבע קודם. על חשיבות תהליך הלמידה שייחס לורנס ליכולתו לפעול בצורה אפקטיבית, ניתן ללמוד מהכרתו שלימוד והכרה של מנהגיהם ואמונתם של הערבים, הם הכרח, והם לא רק מונעים בעיות, אלא בעזרתם אפשר לצפות מה יהיה יחסם של הערבים כמעט לכל דבר.³⁴

בבחירת תהליכי פיתוח הידע בפיקוד צפון בתחילת שנות ה-2000 שהוצגו לעיל, בולטים ההבדלים בין הצמד יעלון כרמטכ"ל וגנץ כאלוף, מול חלוץ כרמטכ"ל ואדם כאלוף. יעלון וגנץ הציבו את עצמם במוקד הלמידה, הובילו בעצמם את התהליכים ועיצבו את מנגנון הלמידה – אווירה, דירקטיבה, יכולת לשנות ולהשתנות.

מפקד פיקוד הדרום לשעבר עמד על חשיבות הלמידה האישית של המפקד:

כדי לפתח ידע, אתה חייב להיות במעגל. אתה לא יכול להיות מחוץ למעגל ולפתח ידע. אתה לא יכול להבין את הניואנסים, להתחבט, להתלבט, ויותר מזה, אתה גם לא תדע ליישם אותו [הידע שרכשת, א.ג.] אם אתה לא נמצא בתוך המעגל. אני אשלח לך את כל הסטנוגרמות של כל הדיונים, אשלח לך את כל המצגות, ואפילו אשב ואעביר לך אותם, אתה לא תעבור את תהליך פיתוח הידע האישי, שבסוף יש לך בין האוזניים, שביום פקודה הוא משמש לך כבסיס.³⁵

מרכזיות המפקד כמוביל למידה – פיתוח הידע בפיקודים – לכאורה, חיוניות הלמידה האישית ברורה לכל, כל מפקד מדגיש את חיוניות הלמידה לארגונו, וזו מוזכרת כמעט בכל מסמך המכבד את עצמו. אלא שבתרבות שלנו בצה"ל העיסוק בטקטיקה והלהט להתעסק ב"כאן ועכשיו", מביאים מצביאים להקים 'צוותי חשיבה ופיתוח ידע' המנותקים מהמצביא עצמו. לכאורה, הם חושבים, לומדים ומפרשים, והמפקד יאשר את תוצרי למידתם.

³³ שם.

³⁴ עמרם שייר, לורנס – המרד במדבר – ולאחריו, ספריית פועלים, 1972.

³⁵ ראיון עם אלוף סמי תורג'מן, מיום 25 בינואר 2016.

מכאן שכל תהליך למידה ו'עיצוב' המנותק מהמפקד דינו כישלון. פתרונות, דוגמת מינוי פורום חשיבה שיציג תוצרים למפקד (כפי שהתקיים בתקופתו של חלוץ כרמטכ"ל), או למידה בין רכיבי משנה במערכת, ללא נוכחות ראש המערכת, לא יצליחו להביא, במרבית המקרים, לשינוי פעולות המפקד ולשינוי אמונותיו.

ללמידה האישית של המנהיג בראש יחידתו יש כמובן השפעה ארגונית מכרעת. כששתי מפקדות מקיימות למידה נפרדת, כל אחת לומדת מנקודת המבט שלה, במימדים ובמרחבי העיסוק שלה, ומפתחת לעצמה פרדיגמות שונות. כשהמנהיג נעדר מתהליך הלמידה בארגון, כשאין למידה אישית שלאחריה חיכוך משמעותי, לא מתקיימת למידה אמיתית באותה מפקדה, ולזו יש השפעה על פיתוח הידע והלמידה המערכתית.

מנגד, האתוס המנהיגותי, לא כל שכן הפיקודי, הוא של המנהיג הבטוח בעצמו והמשדר בטחון רב – 'מנהיג עובר מסך'. מנהיגים מסוג זה מעכבים למידה, הן ברמה האישית והן ברמת המוטיבציה בקרב חברי הארגון. למידה מחייבת 'פניות' מחשבתית ומנטאלית. מנהיגים שנוהגים 'לשאל תשובות' ושאינם מוכנים ונכונים להתערטל מדמות המנהיג הסמכותי ולחבוש את כובע החשיבה, לא יצליחו להביא להשתנות ארגונית.

בספרו 'הברבור השחור' מתאר המחבר את 'אשליית ההבנה', כאחת משלוש התופעות המעכבות את היכולת להתייחס לעבר, וללמוד ממנו. 'אשליית ההבנה', היא תופעה אחת מ'שלישיית האטימות', ופירושה ש"כל אדם חושב שהוא יודע את העולם סביבו".³⁶ אלא שלטענתו, העולם מורכב יותר מכפי שנדמה לנו, ורוב מוחלט של נסיבות וקשרים פשוט נעלם מאיתנו. השתנות, במערכות מורכבות, מחייבת מנהיגות רותמת ומשתפת.³⁷ מנהיג שאינו נכון לקיים דיונים פתוחים, כ"ראשון בין שווים", תוך שמירה על סוג של צניעות פיקודית ויחיה ב'אשליית הבנה', משל הוא מבין הכל, יעכב למידה ויגרום לאנשיו שלא לקרוא תיגר על 'ידיעותיו'.

הרמטכ"ל יעלון התייחס לדמות המנהיג הלומד והמשתף, בראיון שהעניק ערב סיום תפקידו:

³⁶ נסים ויקולס טאלב, **הברבור השחור**, הוצאת דביר, אור יהודה, 2009.
³⁷ ראיון עם רא"ל (מיל') משה (בוגי) יעלון, מיום 5 בפברואר 2016.

לא הצלחתי ביצירת דמות המנהיג המשתף והמקשיב, שמטפח "סל" מרובה מחשבות, דעות, עמדות ונקודות תצפית. המערכת הצבאית, מטבעה, מחפשת את המנהיגות הכריזמטית, הפופוליסטית, זו היודעת הכל. מפקד מנוסה הנסמך על "עברו" וניסיונו הוא בחזרת "עושר שמור לבעליו לרעתו" [...] לצערי, גם כרמטכ"ל לא הצלחתי להטמיע כי מפקד שמתיעץ הוא מפקד משתף, שאינו נופל ביכולתו ובסמכותו מן המפקד "היודע הכל".³⁸

ואכן, ניכר שכרמטכ"ל וכמפקד פיקוד, תרם יעלון לנכונות פקודיו לקיים למידה משמעותית, בעיקר מכיוון שנהג להגיע לדיוני החשיבה, מתוך צניעות מנהיגותית ורצון כן להיפתח ללמידה, מחד גיסא, ולשמר את מערכת הפיקוד והשליטה ההיררכית, מאידך גיסא.

מעכבים תרבותיים

לתרבות של עם ושל צבאו נודעת השפעה על דרך הלמידה ואיכותה. "ישראליות", מתאפיינת בתכנון קצר מועד, בתרבות של 'הערכת מצב' מתמשכת ובריבוי התרבויות ותת התרבויות בחברה הישראלית ובצה"ל. כל אלה, בנוסף על קצב החיים בישראל – המביא לרצון להספיק 'הכל, כאן, מהר ועכשיו' – מעכבים תהליכי פיתוח ידע ויעיצוב חיוביים המאופיינים בחשיבה שמעבר לאופק ובחשיבה לטווח רחוק.

תבניות החשיבה בצה"ל, כבכל מערכת של מערכות, נגזרות ונובעות מצורת וממבנה תהליכי החשיבה (F³ – Function follow form). הצורה שבה בוחר המנהיג, במקרה זה המצביא הצבאי, לקיים את תהליכי הלמידה ביחידתו, משפיעה כמובן על ממדי החשיבה ותוצריה.

מדובר בעניין תרבותי, ולא רק בעניין צבאי. באופן כללי, בתרבות המערב, מרבית הרעיונות מעוצבים על ידי ויכוח. אלא שעל פי רוב, הוויכוח מתועל ומוכתב. איש איש נכנס עם דעותיו ואמונותיו, אחד המשתתפים מציג את הרעיונות והמידע, וכל השאר מנותבים ומשתתפים עד לגיבוש פשרה או לסיכום המנהל/המפקד. מרבית הדיונים מתנהלים כך. זוהי תמצית התרבות הארגונית בצה"ל. בתרבות היפנית, לעומת זאת, מייצרים ומקבלים החלטות באופן

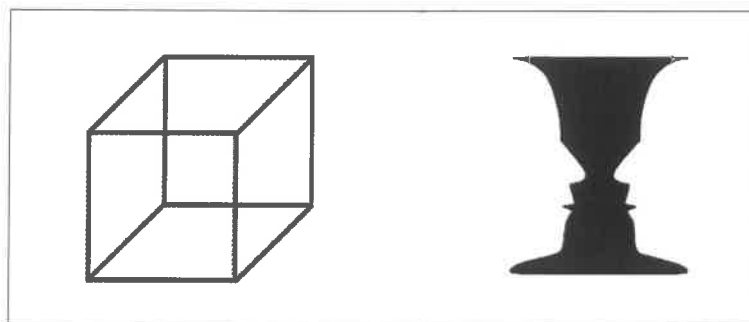
³⁸ ארי שביט, שם.

שונה.³⁹ נכנה זאת "מערכת פתוחה". הרעיונות מבצבים כשתילים מטופחים הגדלים ולובשים צורה. בדיונים רבים שתכליתם ליצור ידע ולפתחו, מתקיים סיעור מוחות פתוח וחופשי, תוך "התנתקות מקומית" מהיררכיה וסמכות. כל משתתף מציג את רעיונותיו בדרכים חופשיות ועצמאיות ללא סדר דוברים קבוע.

תפיסת האדם מוכוונת להבנת העולם באמצעות דימויים והתנסויות שלמות. בדיונים "סגורים", דוגמת הערכות המצב ועבודות המטה המתנהלות בצורה לוגית וקבועה, משתמשים ב"גשטלטים" (צורות), בתבניות ובסכמות קבועות של חשיבה הממסגרות ומתחמות את גבולות החשיבה.⁴⁰ מדובר בארגז כלים של תיאוריות פעולה ארגוניות המקבע תבניות קוגניטיביות שאותן קשה עד בלתי אפשרי לפרוץ. מרבית תוצרי החשיבה וההחלטות המתקבלים בתום דיונים כאלו, מבטאים שינוי מן המעלה הראשונה המתבצע על פי רוב, תוך שימוש במרשמי פעולה ובסכמות קוגניטיביות קבועות המסדירות את פעולת הארגון. דיונים אלה מבטאים, כאמור, תהליכי חשיבה ממעלה ראשונה, ומשולים לניווט ולנהיגה בכביש. במהלך הנסיעה משתמש הנהג/נווט בכלי המפה והניווט הקיימים עבורו, ובוחר את כיוון נסיעתו ואת יעדו. ניתן לומר שמסגרות הדיון השגרתיות הללו אינן מאפשרות "קפיצות מחשבתיות" או חשיבה ממעלה שנייה, בעיקר בשל הצורך לעסוק בדתוף, ב"כאן ועכשיו". לחץ זה מביא, הלכה למעשה, לתיחום הדיון ומסגור החשיבה, לשימוש בסכמות מוכרות ומוגבלות (חלק מ"המדע הנורמלי"), ואינו מאפשר לפרוץ למוסכמות. הרוצה לפרוץ גבולות חשיבתיים, נדרש לקיים תהליכים המאפיינים "מערכות פתוחות".

³⁹ אדוארד דה בונו, שישה כובעי חשיבה, כנרת הוצאה לאור, 1996.

⁴⁰ שרלוט סילס, סו פיש, פיל לאפרוות, ייעוץ על פי גישת הגשטלט, הוצאת "אח", תל אביב, 2002.



איור מס' 2: האגרסל של רובין והקובייה של נקר – דוגמאות לעקרון הרב-קוטביות
(Multistability) בפסיכולוגיית הגשטלט.
הבנת הפרספקטיבות השונות של כל צורה דורשת זמן וביצוע "קפיצה מחשבתית"

בניגוד לקיום תהליכי חשיבה מסורתיים אלו, ניכר שבהטמעת תהליכי העיצוב ופיתוח הידע בצה"ל טמון פוטנציאל משמעותי לשינוי תרבותי. יש לציין שתהליכי חשיבה, בוודאי אלו ששבו והתפתחו מאוד בשנים האחרונות בצה"ל, מאפשרים למידה ממעלה שניה, "קפיצות מחשבתיות" וגיבוש פרדיגמות חדשות תוך נטישת אלו שנתפסו כבלתי רלוונטיות. בהשוואה ל"דיונים הסגורים", הרי ש"מערכות ידע פתוחות" אלו מאפשרות להפליג בחשיבה ולצאת מתבניות מקובלות. בתהליך זה עוסק הקברניט ב"מיפוי מפות" ולא מסתפק עוד בניווט אל היעד.

דיוני הערכת המצב ושיבות שבהם מוצגות עבודות המטה הצה"ליות, הם למעשה "מערכת סגורה" ומוגבלת של למידה, וניכר שאלו מבטאים עיסוק מוגבר בניסיונות ליצור "שליטה במצב". התרבות הצבאית מתאפיינת בניסיונות אין סופיים לשלוט במצבים אשר במהותם השליטה בהם מוגבלת⁴¹, ולכן מרחבי הדיון מוגבלים וכך גם החשיבה מתוחמת, על פי רוב, לנושאים שעל הפרק. אומנם, יש בדיונים אלה קצינים ה"שוברים" את המסגרת, יוצאים ממנה ומנסים לפתח רעיונות וכיווני חשיבה שונים, אולם לרוב ניסיונות אלו

⁴¹ עמיר סנדר, ברנט נתי, קופרשמידט אמיר, בר-יוחאי אמיר, "מתרבות צבאית לתרבות קרבית", מערכות 423, פברואר 2009, עמודים 4-11.

לא צולחים ותיחום הנושא מלכתחילה, מחד גיסא, וסיכום המפקד, מאידך גיסא, מקבעים את המסגרת החשיבתית.

אחד ממפקדי האוגדות בעבר ששירת גם כקצין שריון ראשי וחקר מטעם מחלקת מדעי ההתנהגות בצה"ל את תרבות החשיבה הצבאית של מפקדי העתיד, טען במאמר שעסק בקונפורמיות צבאית, שבצה"ל מתקיימים מעט מדי דיונים פתוחים וסיעורי מוחות על אף שהם אמצעים חשובים לקידום החשיבה ולטיוב התוצרים. לשיטתו, יש להנחיל תרבות של דיון אמיתי ופתוח שכן החשיבה הסדורה המתקיימת בתהליך הערכת המצב היא חשיבה שטחית, שאינה מאפשרת התמודדות עם מערכות מורכבות ומאתגרות.⁴²

אחת הבעיות המרכזיות נעוצה בערבוב בין המושגים ובתחושה שחשיבה ולמידה מתקיימות, אף הן, במסגרת אותם "טקסים" ארגוניים, תחת אותו הגיון מסדר ובאותה רמת ניתוח. כך למשל, טוען אלי"ם אורטל⁴³, שמאחר שהתנאי ההכרחי לייצור ידע חדש הוא שיתקיים חיכוך מתמיד שיציף את הסתירות בין התפיסה ובין המציאות האסטרטגית, הרי שנוהלי הקרב, המבוצעים באמ"ץ, משמשים מקום המפגש בין הפיקודים המפתחים ידע ומתחככים עם המציאות ובין המטה הכללי המצוי בחיכוך שונה. לתפיסתו, נוהלי הקרב לתוכניות האופרטיביות הם מצע איכותי לחשיבה מוכוונת עתיד ולוויכוח עקרוני בין זרמים תפיסתיים שונים על טיבו של המענה הרלוונטי נוכח האתגרים השונים. אורטל מוסיף וקובע שסביב התכנון האופרטיבי מתפתח שיח בנוגע לפערים לא פתורים בין התפיסה הצה"לית ובין הסביבה הצה"לית. גישה זו מציגה תמונה חלקית ואינה משקפת את מרבית הדיונים על התוכניות המבצעיות. דבריו של אורטל משקפים אומנם את השיח סביב התוכניות האופרטיביות ברמה שבין הפיקוד ובין האוגדות, אולם בכל הקשור לשיח בין המטה הכללי ובין הפיקודים מתקיים לרוב שיח שמתמקד, בסופו של דבר, באורכו של "החץ הכחול" ובעומקו. במילים אחרות, בדיונים סביב תוכניות אופרטיביות עוסקים לא מעט בהספקי תקיפות המטרות ובכיווני החצים, ולא

⁴² עמי מורג, "מחשבות על קונפורמיות ועל לויאליות", מערכות 439, אוקטובר 2011, עמודים 55-52.

⁴³ ערן אורטל, "האם צה"ל מסוגל לפריצת דרך חשיבתית?", מערכות 447, פברואר 2013.

בשאלות יסוד, דוגמת תפיסות לגבי המתח שבין התמרון והאש או בפתרון מחלוקות מהותיות.⁴⁴

מעכבים ארגוניים

כשלי עיצוב ופיתוח ידע ארגוניים קיימים בכל ארגון גדול. בצה"ל – ארגון צבאי המצוי במלחמה או בהתכוננות למלחמה – יש לשלם אלה מאפיינים נוספים המעצימים את פוטנציאל הנזק העלול להיגרם בניהול מערכות צבאיות, קוהרנטיות ואפקטיביות. נושאים אלו – דוגמת דחיית מחלוקות כנורמה ארגונית; קיום אימוני מפקדות באופן חד זירתי ובנפרד; היחס בין 'מבצעים', 'תכנון' ו'עיצוב' במטה הכללי ובפיקודים; נקודות המבט השונות בין הדרגים השונים; תדירות תחלופת המפקדים הבכירים בצה"ל; המבנה המחלקתי של החילות לעומת מבנה רשתי נדרש; הלמידה הנדרשת מפיקוד בזירתו שאינה מלווה לעתים קרובות בלמידה מטכ"לית ונתק מובנה, יזום ומתבקש לעתים, בין הדרג הפיקודי המפתח ידע ומומחיות ובין הדרג המדיני – מובילים במרבית המקרים ללמידה שאינה קוהרנטית ולניהול מלחמה או מבצע צבאי בצורה שאינה אפקטיבית ואינה מיטבית.

מעכבים פסיכולוגיים-קוגניטיביים

כשלים פסיכולוגיים של פיתוח ידע, נובעים מאופיו של האדם ומטבעו ומשפיעים על יכולתו לשנות דפוסי חשיבה ולהשתנות. בתהליך 'עיצוב' ופיתוח ידע קיימים מספר כשלים פוטנציאליים: 'מסגור' חשיבתי ופרדיגמטי; הפחד המלווה את בני האדם המצויים בתהליך של שינוי; החשש מניסיון לערוך שינויים לאחר ניסיון כושל בעבר; למידה שלא בהקשר רלוונטי; הקושי לעבור מתיאוריה והגות בזמן שגרה לפרקטיקה וקבלת החלטות מורכבות בחירום, וכשל בזיהוי המציאות הסביבתית כתוצאה מרציונאליות חשיבתית שונה. על היבטים אלו, הדורשים העמקה והתייחסות משמעותית מצד מומחים לעניין, לא ארחיב במסגרת זו.

⁴⁴ ראיון עם אלוף (מיל') טל רוטו, מיום 25 בינואר 2016; ראיון עם תא"ל יעקב בנגור, מיום 20 בדצמבר 2015.

'מתחבקים בשגרה, רבים במלחמה' – דחיית מחלוקות מהותיות כנורמה ארגונית

בשנת 2010 פורסם מאמרו של אמיר אבולעפיה שעסק בהיעדר אומץ הלב האזרחי בצה"ל.⁴⁵ אבולעפיה טען שקצינים בצה"ל חוששים להביע דעה עצמאית ומנוגדת לעמדת מפקדיהם. המסמך שעורר עניין רב, צוטט במספר רב של עבודות ומאמרים ונלמד בקורסי הפיקוד של צה"ל. מדובר במאמר חשוב המצביע על בעיה אמיתית בצה"ל, בעיקר בקרב הקצונה הזוטרה. עם זאת, זו אינה הבעיה בקרב הקצונה הבכירה, בוודאי שלא בקרב התא"לים, האלופים והרמטכ"ל. בדרגים אלו לא ניכרת בעיה בהבעת עמדה אישית, אלא בעובדה שפעמים רבות אין מלבנים מחלוקות ואין ניסיון אמיתי לחקור ולברר. בעשרות דיונים מבצעיים, אישורי תכניות והערכות מצב מביעים קצינים את דעתם, לא חוששים לצאת כנגד מוסכמות ופרדיגמות "מבוססות", אולם דומה שעם סיום הדיון, הנושא נשכח, עד לדיון המהותי הבא באותו נושא.

עמדות מצביאותיות היא חשובה. היא מאפשרת לכל 'רכיבי' במערכת לפרש ולהשיג את המציאות המתהווה ואת אתגרי העתיד. עם זאת, אחת שסומנו נושאי ליבה חיוניים (הן נושאים תפיסתיים והן נושאים תכנוניים, פיזיים) במחלוקת, מן הראוי לבחנם.

היכולת לקיים למידה אמיתית ולהביא לשינוי התנהגותי מחייבת להשקיע יותר וילעבוד על החלקים הקשים.⁴⁶ כישרון והבנה בלבד אינם מביאים ליקפיצותי מחשבתיות ולשינוי בהתנהגות. נדרש חיכוך בין תפיסות, מחשבות ואסכולות שונות. על המצביא לסמן אחת לתקופה את מוקדי המחלוקת העיקריים, את הסוגיות שהימנעות מהכרעתן, בצורה מסודרת ולא תוך התבססות על מחשבות או אמונות, תביא לפגיעה בקוהרנטיות ובאפקטיביות בחיכוך האמיתי.

בהתייחסם לתרבות השיח והדיון במלחמת לבנון השנייה עמדו חברי ועדת וינוגרד על ממדי התופעה:

חוסר המיצוי של הידע והניסיון במטכ"ל, התבטא גם בכך שלמרות שבהתייעצויות ובדיונים התעוררו לעתים מחלוקות עמוקות וחשובות לגבי

⁴⁵ אמיר אבולעפיה, "האומץ להביע דעה עצמאית", מערכות 433, אוקטובר 2010.
⁴⁶ דיוויד פרקינס, הלמידה כמשחק, הוצאת ספריית פועלים, 2011.

מתווה הפעולה והתאמתה להשגת היעדים הנדרשים – לא תבע איש מהקצינים, שהשמיעו עמדות ורעיונות שלא התקבלו ולא השתקפו בסיכומים ובהחלטות, לקיים דיון רציני ומושכל בנושא או להכריע בו בצורה מסודרת – בצבא פנימה או בהתייעצויות עם הדרג המדיני.⁴⁷

ובחלק מהסיכומים העירו על ההשלכות החמורות של ההימנעות מהכרעה בין מתחים ומחלוקות מהותיות של תפיסות ברמה המטכ"לית – פיקודית:

כפי שראינו, התגלו פערי תפיסות ומתחים, בממשק בין המטכ"ל ופיקוד הצפון, כמעט מתחילת הלחימה. הבעיה שהתגלתה במלחמת לבנון הייתה כי הטיפול בפערים לא היה יעיל והפערים, המחלוקות וחוסר האמון שנוצרו, השפיעו על ניהול המלחמה ועל תוצאותיה.⁴⁸

הנה כי כן, לא זו בלבד שהפיקוד הבכיר של צה"ל נמנע מהכרעות בסוגיות מהותיות במהלך דיוני העיצוב והתפיסות, אלא שהימנעות זו מתרחשת גם בלחימה. הגם שדברים נאמרים באומץ על ידי המפקדים, לא מתקיים תהליך אמיתי שנועד לברר את הסוגיות עד תום ולמצוא את ההתאמה בין מרכיבי המערכת השונים.

לסיכום, הימנעות מוחיכוך נדרש זה והגעה להכרעה תפיסתית, מבלי ש"חרב התמרון" מצויה על צווארנו, אפשרית כמובן וניתן להמשיך לחשוב ולתכנן. אולם, דומה שבעת מלחמה או בעת מצב חירום התחמקות מהכרעה תביא לפתרונות מקומיים, ללא הגיון מסדר, שכן, הפסיקה תכריע לכאן או לכאן, והפער יצוף במלוא חומרנו.

"דברים שרואים מכאן לא רואים משם" – המערכת המורכבת ורכיביה

המצבאות מורכבת מכפי הנראה לנו, ומערכות מורכבות מזהות מציאות, לא כל שכן דינאמית ומשתנה באופן שיטתי, בצורות שונות מנקודות מבט שונות. כשבפיקוד הצפון מזהים את ההשתנות המבצעית ברמת הגולן הסורית ועדים לאובדן המשילות הסורית וללחימה בין ארגוני המורדים לכוחות אסד במרץ 2011, באמ"ן, באמ"ץ ובאג"ת מזהים אף הם את ההשתנות. אלא, שנקודות

⁴⁷ דו"ח וועדת וינוגרד, שם, עמוד 306.

⁴⁸ שם.

המבט שונות וכל אחד מזהה השתנות "שונה", והיכולת להשתנות מבוססת על יכולת למידה בין המערכות.

כשבפיקוד הצפון לומדים את השינוי ומנסים להבין את משמעות ה"ספרי" ברמת הגולן, במטה הכללי ובזרועות השונות מזהים כבר הקשרים מבצעיים שניתן להעתיק מהמציאות שהתפתחה במרחב סיני למרחב רמת הגולן. המטה הכללי מסוגל לגבש תובנות ותוצרי למידה מבצעיים שגובשו בדרום ולנסות להכילם בצפון. הדבר תלוי ביכולת להביא לרצון מפקדים בפיקוד הצפון ללמוד מניסיונם של אחרים.

יתרה מזאת, כשפיקוד מרחבי מקיים תהליך 'עיצוב' ופיתוח ידע, על מפקד הפיקוד להבין כי הוא מפתח ידע מנקודת מבט פיקודית ולא מטכ"לית. הוא אינו מטה כללי והוא אינו יכול להיות מטה כללי. בתהליך פיתוח ידע שהחל בפיקוד הדרום בחודש מאי 2013, נקבע ש"התהליך יובל על ידי מפקד פיקוד הדרום וייעשה מתוך נקודת הראות המטכ"לית. כלומר, התבוננות כוללת על כלל המאמצים הצבאיים (תוך חשיבה על הממשק עם מאמצים נוספים ועל האופן בו אלו משרתים יעדים לאומיים)".⁴⁹ הגדרה זו היא בעייתית, שכן הפיקוד אינו יודע ואינו צריך לדעת להיות מטה כללי. בלמידתו של המערכת הוא מוגבל ביכולתו לראות שיקולים אסטרטגיים וכאלו הקשורים לאסטרטגיה רבתי (בחירות בארצות הברית והשפעתן על עזה, תהליכים חברתיים עולמיים ועוד). עליו ליצר את הידע ולפתח חשיבה, שתהווה קומה או זווית נוספת, במערכת כוללת של ידע מתהווה.

⁴⁹ מרכז דדו לחשיבה צבאית בין-תחומית, "תהליך למידה בנושא עזה-הצעה למתכונת", מאי 2013. מסמך פנימי.



התבוננות על גינה ציבורית, משתי זוויות שונות, מגלה לכאורה שתי גינות שונות

ההשתנות המהירה והדרמטית מביאה עמה זווית נוספת המשפיעה על המערכת. במציאות הנוכחית מזהה הפיקוד המרחבי, לעיתים קרובות, את השינויים מהר יותר מהמטה הכללי. בעבר, שינוי בסוריה או במצרים היה מתחיל כשינוי אסטרטגי בהתהוות מסוימת שכיוון הפעולה שלה במרבית המקרים מלמעלה (משטר, שליט) למטה (צבא, עם). במציאות המתהווה, בעיקר בחמש השנים האחרונות בזירות 'ספרי' כרמת הגולן וסיני, הפיקודים מזהים בשטח את השינויים המתהווים על ידי שבטים, ארגונים כמעט ללא ידיעת ושליטת הממשל. את הביטוי המרכזי לכך ניתן היה למצוא בהתבטאויות ציניות, לכאורה בהלצה, ש'הפיקודים רק מפריעים למטה הכללי לעבוד'.

הנה כי כן, יש להכיר בכך שהתהוות 'bottom-up' מחייבת שינוי והתאמת מקום הפיקוד בלמידה המטכ"לית, ולמצוא בצורה אמיתית את השילוביות הנדרשת היוצרת את אותה 'הגחה', את אותו ערך מוסף הנוצר מלמידה משותפת.

סיכום והמלצות

למידה ארגונית היא נושא מורכב וסבוך המחייב נכונות פיזית ומנטאלית ומורכב מהיבטים מנהיגותיים, תרבותיים, פסיכולוגיים ועוד. ההבנה שמדובר במערכת מורכבת, למידת מרכיביה ו'חיסמיה', חיוניות לשם בחינתה בהקשרים צבאיים ומבצעיים, ומהווה שער לחקירת התהליכים בצבא. לפני כעשור, לאחר פרישתו מצה"ל, התייחס הרמטכ"ל יעלון לחשיבה, פיתוח הידע והלמידה בצה"ל:

נדמה לי שהכישלון המרכזי שלי הוא באי-הצלחתי לשנות את אופן החשיבה הצה"לי [...] שאפתי להכניס את הצבא לתרבות שמתבססת מחד גיסא על נוהלי חשיבה מסודרת, ומאידך גיסא – שתהיה בארגון גם חשיבה "פרועה", ספקנית וביקורתית.⁵⁰

ואכן, ניכר שבמרבית תהליכי פיתוח הידע בעשור האחרון הכתיבו התרבות הצבאית וההיררכיה הארגונית את שיטת הלמידה שהושפעה אף היא מטראומות מלחמת לבנון השנייה. למעשה, תהליך 'עיצוב' הכרוך בחשיבה מופשטת, בהמשגה חדשה ובפריצת גבולות, נכרך עם שפת המערכה, והודחק לנוכח עליית השפה של התיאוריה ויישום הטקטיקה הצבאית. כך למשל, נשמרה 'היררכיה' ארגונית – הפיקוד למד ופיתח ידע עבור המטה הכללי. ידע זה עבר, לכאורה, למטה הכללי בדיונים על תכניות אופרטיביות (לרוב בוויכוח סביב התכלית האסטרטגית, ולא בכדי) ולא פותח מעבר לכך. לכאורה, כשהפיקוד הוא מפתח הידע הבלעדי בזירה שלו, המטכ"ל מפתח תלות בפיקוד ולמעשה "מחפש משמעות".

אלא שהמציאות מורכבת יותר. המטה הכללי נדרש לקיים תהליך פיתוח ידע רב זירתי ופיתוח ידע לזירות השונות בהקשר רב זירתי, והמפקדות והפיקודים נדרשים לפתח ידע זירתי או זרועי (בהתאמה). רק לאחר שהמטכ"ל יאתגר את

⁵⁰ ארי שביט, שם.

הפיקוד, והפיקוד יאתגר את המטכ"ל, יתפתח ידע חדש.⁵¹ רק מתוך הלמידה החדשה, האישיית בכל ארגון ושל כל ארגון, יגיה' ידע חדש. דבריו של משה יעלון, שהוזכרו לעיל, נכתבו לפני כעשור ושיקפו את המצב לאשורו. אולם עם זאת, דומה שהצבא מצוי בראשית תהליך של שינוי ארגוני ותרבותי בכל הקשור לפיתוח הלמידה והחשיבה המערכתית. כיום מתרחשים תהליכים שיש בהם פוטנציאל להעמיק את הלמידה המשותפת ולייצר לכידות ארגונית, כגון גישת מפקדים המקדמת את הלמידה, שיח משופר בין הפיקוד למטכ"ל, מיצובו של מרכז דדו בתהליכים, הכשרת מפקדים בכירים בתחום ועוד.

תהליכים אלו מעידים על היווצרות אווירה מעודדת ומייצרת למידה ועל הזדמנות אמיתית להטמיע שינוי משמעותי בלמידה המערכתית בצה"ל. ובכל זאת, נותרה לצבא כברת דרך משמעותית בשיפור תהליכי הלמידה המשותפים ובהשלמתם. דומה שהתבוננות על חוסר יכולתו של צה"ל להטמיע שינוי בלמידה המערכתית ולהתמיד בכך לאורך זמן, עשויה ללמד על הסיכונים והכשלים העלולים לעכב התקדמות זו ואף לסכלה.

אין פתרון פשוט לבעיות מורכבות. הצעה של פתרונות 'בית ספר' ואמונה שניתן באמצעות מספר הנחיות 'לסדר' את המערכת, תהיה הצעה שסותרת למעשה את כל המוצג בעבודה זו ותהווה למעשה סטייה מובנית מהגיגן החשיבה המערכתית.

המאמר עסק בלמידה מערכתית, בין שתי מערכות מורכבות ופתוחות הפועלות פעמים רבות בממדים וברבדים שונים של עיסוק ומתוך נקודות מבט שונות. ברור אפוא, שעל ההמלצות להיות מותאמות לאופי המורכב של המערכות ולא לנסות להציע רק פתרונות "פשוטים" שכן, אלו יביאו במקרה הטוב לשיפור בשיח, אך לא בלמידה המשותפת ובוודאי שלא לשיפור באפקטיביות המבצעית. כך למשל, המלצה על למידה משותפת וקבועה של מטה כללי ופיקודים אינה בת יישום נוכח הדיסציפלינות השונות בין המדרגים וכאילוץ של זמן שלא ניתן להתעלם ממנו⁵², וסביר להניח שהתוצאות יוותרו כבעבר. על אף היריעה

⁵¹ ראיון עם אלוף סמי תורגימן, מיום 25 בינואר 2016.
⁵² ראיון עם אלון ניצן אלון, מיום 22 בנובמבר 2015.

הרחבה שבה עסק המאמר עד עתה, נבחר למקד את ההמלצות בשתי סוגיות בלבד:

למידה מטכ"לית בהובלת המפקד – זהו תנאי בלעדיו אין למידה אפקטיבית. שום פתרון ארגוני או אישי לא יתחיל, כמו דברים רבים בצבא, ללא מתן דוגמא אישית. דומה שרק מיסוד של תהליך עיצוב מטכ"לי ועקבי בראשות הרמטכ"ל, יביא ללמידה אמיתית ולשינוי תרבותי. מסמך אסטרטגיית צה"ל שפורסם באוגוסט 2015, איננו עוד מסמך צה"לי שכן, הדומיננטיות של הרמטכ"ל בגיבושו בלטה בכל תהליך החטמה. הרמטכ"ל הוביל את תהליך הלמידה שקדם לכתיבתו, הוא מזוהה עם המסמך, ועל כן ברורה חשיבותו לכל צה"ל. על המטה הכללי לקיים למידה רב זירתית לצד העמקות ולמידה זירתית בהובלת הרמטכ"ל. בדומה לאופן שבו הרמטכ"ל וחברי המטה הכללי מקיימים סדנאות רבות בעיסוק בבניין הכוח, נדרש לקיים סדנאות זהות בכל הקשור ללמידה ולהפעלת הכוח.

מיסוד מנגנון הבניית הסכמות ובירור מחלוקות – תהליכי העיצוב בפקודים ובמטה הכללי חושפים את המתחים והמחלוקות המהותיות בכל אחת מהזירות ובזירת המלחמה. במקום להתעלם ולהתחמק מעיסוק בסוגיות אלה בימי שגרה ובהיתקלויות החזיתיות שהן מזמנות למקבלי ההחלטות במעבר לחירום, נדרש לפתח מנגנון מטכ"לי אחר שיביא לבירור המחלוקות בראיה של זירת המלחמה. נדרש לקיים באופן שיטתי ועקבי מנגנון שיביא להבניית ההסכמות בין הרמטכ"ל לבין מפקד הפיקוד הרלוונטי, בעומק הנדרש, תוך בירור סוגיות ליבה הנמצאות במחלוקת. מומלץ למסד מנגנון קבוע שיביא למינוי צוותי מחקר ולבחינת סוגיות מהותיות ברמה המטכ"לית. הרעיון הוא להסמיק את ראש אגף המבצעים או את סגן הרמטכ"ל (כפי שהיה בתקופת הרמטכ"ל יעלון) כאחראי על הנושא ושיהיה בסמכותו למנות צוותי חשיבה לתחומים ונושאים ספציפיים לבחינת שאלות מהותיות (אמפירית כשניתן) ולהכנתם לסדנה המטכ"לית העיתית שתעסוק במחלוקות ליבה. עם סיומה של סדנה זו, ניתן יהיה לסכם סוגיות אלו בצורה מקצועית ולאחר למידה ושיח אמיתי. האם ניתן לסכם ולברר כל סוגיה? ברור שלא. אבל יש בתהליך זה סיכוי טוב יותר להביא אנשים להיות מוכנים לזנוח את אמונותיהם והנחות היסוד שלהם, ולאמץ תפיסות חדשות.

רשימת המקורות

- אבולעפיה, אמיר. "האומץ לחביע דעה עצמאית". **מערכות** 433, אוקטובר 2010.
- אורטל, ערן. "האם צה"ל מסוגל לפריצת דרך חשיבתית?". **מערכות** 447, פברואר 2013.
- דרור, יחזקאל. **מנהיג תהיה לנו**. ידיעות אחרונות-ספרי חמד, 2011.
- דה בוו, אדוארד. **שישה כובעי חשיבה**. כנרת הוצאה לאור, 1996.
- הירש, גל. **סיפור מלחמה סיפור אהבה**. הוצאת למשכל, 2009, תל אביב.
- הכהן, יותם. "דויד הנחלאווי נגד גוליית הארגוני". **קבצים**, 14 מאי 2014, עמודים 5-1.
- זיגדון, יעקב. **עיונים בתורת בניין הכוח הצבאי**. צה"ל – המכללה הבין-זרועית לפיקוד ומטה כללי, 2004.
- חלוץ, דני. **בגובה העניים**. הוצאת ידיעות אחרונות, ספרי חמד, תל אביב, 2010.
- טאלב, נסים ניקולס. **הברבור השחור**. הוצאת דביר, אור יהודה, 2009.
- לנדאו, אורי. "הפרדוקסים של השנוי המערכתי בצה"ל". **מערכות** 358, אפריל 1998, עמודים 13-19.
- מדינת ישראל. הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 – וועדת וינוגרד, **דין וחשבון סופי – כרך א'**. ינואר 2008, עמוד 292.
- מורג, עמי. "מחשבות על קונפורמיות ועל לויאליות". **מערכות** 439, אוקטובר 2011.
- סילס, שרלוט, סו פיש, פיל לאפרוות', **ייעוץ על פי גישת הגשטלט**. הוצאת "אח", תל אביב, 2002.
- סגני, פיטר. **הארגון הלומד**. הוצאת מטר, 1995.
- סנדר, עמיר, ברנט נתי, קופרשמידט אמיר, בר-יוחאי אמיר. "מתרבות צבאית לתרבות קרבית". **מערכות** 423, פברואר 2009.
- פרקינס, דייוויד. **הלמידה כמשחק**. הוצאת ספריית פועלים, 2011.
- שביט, ארי. "יש גבול". **הארץ**, 14 בספטמבר 2006, <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1137177>
- שייר, עמרם. **לורנס – המרד במדבר – ולאחריו**. ספריית פועלים, 1972.

- Liddell Hart, B.H. **Colonel Lawrence: the man behind the legend**. New York, Halcyon House, 1937.
- Liphshitz, Raanan, Fridman Victor J, Popper Micha. **Demystifying Organizational Learning**. Sage publication, 2007.
- Meinolf, Dierkes, Ariane Bethoin Antal, John Child, Ikujiro Nonaka. **Handbook of Organizations Learning and Knowledge**. Oxford University Press, 2003.

מסמכים צה"ליים פנימיים

- אמ"ץ, תוה"ד. "עיצוב תהליכי למידה ופיתוח הידע לצורכי פיתוח התפיסות במפקדה הכללית ובמפקדות הראשיות". התשע"ו 2015. מסמך פנימי.
- לשכת הרמטכ"ל. "תזוזת היבשות", 2005, מסמך פנימי.
- לשכת הרמטכ"ל. "שיחת פתיחה פורום מטכ"ל", 1/06/2005. מסמך פנימי.
- מרכז דדו לחשיבה צבאית בין-תחומית. "תהליך למידה בנושא עזה-הצעה למתכונת". מאי 2013. מסמך פנימי.
- סגולי, אפרים. **תהליכי פיתוח ידע בהקשר הזירה הצפונית בשנים 2000-2006 – בין עיצוב לבין 'רגל מסיימת'**. מרכז דדו לחשיבה צבאית בינתחומית, יולי 2015, מח-768. מסמך פנימי.
- פיקוד הצפון, **מצגת תחקיר פיקודי בראשות מפקד אוגדה 36, 10 במרץ 2007**.

ראיונות

- רא"ל (מיל') משה (בוגי) יעלון, 5 בפברואר 2016.
- אלוף ניצן אלון, מיום 22 בנובמבר 2015.
- אלוף סמי תורגימן, מיום 25 בינואר 2016.
- אלוף (מיל') טל רוסו, מיום 25 בינואר 2016.
- תא"ל יעקב בנג'ו, מיום 20 בדצמבר 2015.
- תא"ל (מיל') גל הירש, מיום 20 בדצמבר 2015.
- תא"ל (מיל') ד"ר שמעון נווה, 2 בפברואר 2016.

אסטרטגיה

קריאת רשות

לח' ד. בן-גוריון שלום,

בהסתמך על אחת משיחותינו בעבר – בה היבעת משאלה, שאפנה אליך במישרין בעניינים שאמצא לנכון, הריני מתיר לעצמי הפעם לפנות בנושא, שנראה בעיני כגורלי. נא להתיחס למכתבי כלמכתב פרטי, באשר אינו עוסק בענייני החזית אשר עליה אני מופקד.

המדובר בגורל האזור ההררי הנתון כיום בידי כוחות הלגיון העבר-ירדני והצבא העירקי המופיעים כלפי חוץ כגורם משותף בענייני המלחמה והמדיניות, (על-אף חילוקי דעות השוררים ביניהם, כידוע).

מאז מיגור הצבא המצרי, שהיה הצבא הגדול והחזק ביותר בין צבאות ערב, ואשר סיכן בשעתו באופן מוחלט את קיומו של הנגב, נשאר הצבא ההאשמי האויב המסוכן ביותר לעתיד מדינתנו הצעירה. אין צורך בהשכלה צבאית מושלמת כדי לעמוד על מידת הסכנה המתמדת אשר תארוך לשלום ישראל נוכח כוחות עוינים חזקים בחלק המערבי של ארץ-ישראל – ב"משולש" והר-חברון³⁵, כאשר מפעמים אותם אינטרסים חזקים ומגמות להתפשטות מערבה לשם רכישת מוצא בטוח לים וכן לשם איחוד ממשי עם ערביי חבל עזה-רפית,³⁶ וביחוד כאשר מדובר בצבא אשר בהרגשתו לא הוכה מכה ניצחת על-ידי צבא הגנה לישראל.

גם אם יעלה בידנו לכבוש בכוח, או לקבל בדרך של מר"מ (הלוקח בחשבון את הגורמים הצבאיים) את קו הרכסים הראשון מזרחה לשרון ולעמק-חפר, אין לראות בזאת את פתרון הבעייה³⁷. ללא ספק, יהיה בכך משום שיפור

35. "המשולש" – חבל ההר המזוהה על-ידי שלוש הערים הערביות: ג'נין, שכם, טול-כרם. במושג "משולש" ו"הר חברון" מתכוון יגאל אלון לכל אזור ההר במרכז ארץ-ישראל, מג'נין בצפון ועד דרום הר חברון.

36. לימים, רצועת עזה.

37. המכתב חובר לפני חתימת הסכם שביתת הנשק בין ישראל וממלכת ירדן ההאשמית (כ"ג באפריל 1949) אשר על פיו קיבלה ישראל את קווי הרכסים הגבעיים מכפר קאסם וצפונה וכן את וואדי ערה. יש להניח שיגאל אלון ידע על כך שההסכם עומד להחתם.

רציני של עמדותינו. אולם, הבעיות היסודיות תשארנה בעינן כאשר אין לראות את פתרון הגנת הארץ רק על-ידי "שיפור טופוגרפי" של קו ההגנה שלנו. עלינו לחתור להשגת "עומק" מתקבל על הדעת, אשר יחד עם עריכה נכונה של הכוח והתכצרות מתאימה יוכל להוות ערובה מספיקה לביטחון המדינה גם נגד צבאות העולים בכוחם על צבאות עבר-הירדן ועיראק. אפילו נגית, שמדינות ערב, ובתוכן עבר-הירדן, "שוכנעו" מעוצמת כוחנו ויניחו לנו מספר שנים של שלום (דבר המוטל בספק בעיני), אך בל נשכח, שעיקר הסכנה נובעת דווקא מהגורם הבריטי. הן כל הפלישות של ארצות ערב לא באו אלא ביוזמה ובעזרה בריטית. הנימוקים, שהניעו את בריטניה לנקוט בקו מדיני זה הם יותר מדי חזקים משנוכל לצפות, שהללו החליטו להשלים עם עובדת קיומנו העצמאי ויחדלו מנסיונות נוספים לשבור את כוחנו בעתיד.

אין להניח, שמשרד החוץ הבריטי, על-אף היותו עוין אותנו עדיין (לצערנו), יעזו להסתבך בהרפתקה אשר עלולה להיות ממושכת ותחייב לשגר צבא משלוח, ואולי גם לגייס מקרב המילואים, כאשר עומדים על דרכו מכשולים באנגליה גופא וביחוד מעצורים בין-לאומיים. אולם, באם תיראה למשרד החוץ הנ"ל אפשרות של מלחמה קצרה כדוגמת "פעולת עונשין" בעקבות פרובוקציה כלשהי בעלת תוצאות בטוחות, יש לראות את הסכנה של התערבות בריטית ישירה כסכנה ריאלית ביותר.

באם לאחר מ"ם פומבי כרדוס, או חשאי במקום אחר, נכיר בעובדת הישארות צבא פולשים האשמי בתחומי ארץ-ישראל, הרי תהיה בזאת משום הכרה "דה פאקטו" מצידנו בסיפוח מדיני של השטחים הללו לממלכת עבר-הירדן. כפי שידוע לך בוודאי, אין הסכמי הפחתת הכוחות בינינו ובין ארצות ערב חלים על הצבא הבריטי וממילא עלול שטח "המשולש" והרחבתו ליהפך לבסיס בריטי, גם אם יעמיד מלך עבר-הירדן הערום פנים כאילו בניגוד לרצונו נעשה הדבר. מכל האמור לעיל יובן בוודאי, שאני מתיחס בדאגה רבה לנוכחות צבא בריטי מודרני ומצויד כהלכה בעל מגמות עוינות, כה סמוך למרכז של הארץ. יש לדעת, שרכס הרים אחד וביחוד כאשר יש בו פרצות (טול-כרם, קלקיליה)³⁸, איננו משמש מחסום בעל ערך כנגד צבא כזה וממילא תשאר היוזמה בידי הבריטים לפתוח במערכה קצרה כלפי החוף, אשר עלולה להעמיד אותנו בבת אחת בפני עובדה, שתהיה לרעתנו ותאלצנו לקבל, מחוסר ברירה, תנאים בריטים לרעתנו. לכן, אין לתאר קו גבול יותר

38. מסתבר שיגאל אלון ידע פרטי פרטים מהסכם שביתת הנשק הצפוי להחתם עם ממלכת ירדן, עד כדי העובדה, כי אף שישראל תקבל את קו הרכסים הגבעי ממזרח לשרון ועמק חפר, תשארנה קלקיליה וטול-כרם בידי ירדן.

איתן מאשר קו הירדן לאורכה של הארץ כולה. יתרונו של קו הירדן איננו רק במימיו, אשר אינם מהווים מכשול מכריע נגד צבא מודרני, אולם, בקעת הירדן לכל אורכה, הנמשכת למרגלות הרים תלולים ורצופים לאורכה של הארץ, מהווה קו הגנה טבעי הניתן להגנה יעילה ביותר ובאמצעים קטנים יחסית גם נגד צבא מודרני כצבא הבריטי.

קו כזה עלול לבטל מלכתחילה, על-ידי עצם קיומו, את תוכניות התוקפנות הבריטית. זאת ועוד, מפי גדולי אנשי המדע שלנו מתברר, שערוץ הירדן נחוץ לנו כדי להעביר דרכו תעלה מהים-התיכון לים-המלח לשם יצירת כמיות עצומות של חשמל לשם הפעלת התעשייה בארץ, מכוני השקאה ופיתוח תעשייה כבדה בדרום הנגב. נוסף לכך הוברר לי, שתוכנית ההשקאה הגדולה של הנגב מחייבת את העברת תעלת המים הראשית מהגליל העליון לנגב דרך הרכסים של טול-כרם וקלקיליה. ברור, שבאם לא נשתלט על כבדת דרך חשובה זו הרי נוסף לסכנות הצבאיות המתמידות אנו מאבדים אפשרויות בעלות ערך מכריע לפיתוח הארץ בעתיד.

לפי עניות דעתי אין לחשוש בתקופה הקרובה מהתערבות בריטית ישירה באם נתקף את ה"משולש", וכיבוש אילת משמש בעניין זה הוכחה ראויה לתשומת לב מיוחדת. כמו-כן, ממקורות המודיעין העומדים לרשותך אפשר ללמוד, שאין בדעת הבריטים להחיש עזרה ללגיון כל עוד לא עברנו את הגבול המדיני של עבר-הירדן. אפשר להסביר את עמדת הבריטים בשאלה זו בשתי סיבות: ראשית, אין עדיין הצדקה פורמאלית להתערבותם בגבולות ארץ-ישראל המערבית, וכן, טרם הספיקו לרכז עוצמת כוחות מספקת בעבר-הירדן לשם התקפה של ממש. ברי לי, שסיטואציה נוחה זאת לא תתמיד גם בעתיד ביחוד לאחר שנכיר בעקיפין בסיפוח חלקי הארץ הנ"ל לעבר-הירדן ועל-ידי כך יובן, למרות רצוננו, ההגיון של כניסת צבא בריטי ל"משולש" ולהר ולחברון.

כל ארצות ערב ובתוכן גם עבר-הירדן מכפילות ומשלשות את כוחן הצבאי, כעוד שאנו, מנימוקים כלכליים כבדי משקל, מפחיתים ומחלישים כוחנו מיום ליום³⁹. כיום יש לנו עדיין יתרון צבאי מוחלט על-פני הצבא ההאשמי, ואנו יכולים למגרר ביתר קלות מאשר את הצבא המצרי בשעתו. בעמל ובממון רב גייסנו את הכוח העומד לרשותנו בשעה זו, ואין הדבר קל לעשותו מדי פעם. ננצל איפוא את המאמץ הכביר שהשקענו על מנת ליהנות מפירותיו עד

39. יגאל אלון רומז על שחרור חיילים מצה"ל, החל מדצמבר 1948, כדי להקטין את העומס התקציבי של המדינה. זאת בעקבות המלצותיו של שר האוצר, אליעזר קפלן.

למקסימום. הזמן פועל מבחינה זאת נגדנו וכל דחיה בפתיחת האופנסיבה מקטינה את הסיכויים להצלחה.

אינני מתעלם מהקשיים המדיניים הנעוצים ב"הפרת הפוגה". אולם, ללא ספק הקשיים יחלפו והעובדה המכרעת תהיה קיימת לאורך ימים. נוסף לכך, אין להתעלם מהמעמסה הכבירה אשר עלולה ליפול על שכמנו בצירוף כיברת ארץ גדולה לאחריותנו המאוכלסת בצפיפות יחסית בערבים מקומיים ופליטים. ועל זה ישנן שתי תשובות: (א) חלק ניכר, וביחוד הפליטים, יסוג מזרחה מחמת הפעולות הצבאיות, ו(ב) לחלק שישאר נמצא בוודאי פתרון אשר יניח להם להתקיים בכבוד ויאפשר לנו למנוע סכנות צבאיות. על-כל-פנים, מוטב שאוכלוסייה זו תמצא בהשפעתנו ותחת פיקוחנו מאשר תהיה שרויה תחת השפעת האויב ותשמש כמקור גיוס לארגון צבא גדול נגד מדינת ישראל. תוכנית האופנסיבה צריכה לקחת בחשבון השארת פתח לנסיגת צבא האויב והפליטים שבעקבותיו וכן תפיסת עמדות מפתח על-ידי כוחותינו בשלב ראשון, אשר תבאנה את האויב למצב של נסיגה הכרחית לשם הצלת הצבא. לדוגמה: – כיבוש יריחו וגשר אלגבי על-ידי צליחת כוחותינו דרך ים המלח, ובאותה שעה – איום על השער האחרון לארץ-ישראל שבאזור הג'פטיק מצפון, מבלי שנחסום אותו, בעוד שבעת ובעונה אחת יעלו זרועות אחרות של כוחותינו על ירושלים, דרך הר חברון מדרום, יריחו ממזרח, טובאס וג'נין מצפון ולחץ ממערב כלפי מזרח. תוכנית כזו, או דומה לה, יכולה להכריע את הכף לטובתנו במלחמה קצרה יחסית בין ישיבה אחת למשנה של מועצת הביטחון. את הסיבות – או ליתר דיוק "התרוצים" – לפתיחת אופנסיבה כזו נשכיל בוודאי למצוא כפי שעשינו זאת במבצעי העבר.

באם הנך מוציא את חידוש המלחמה מכלל אפשרות ובונה את תיקון המצב רק על השגת שיפורים, שיושגו במר"מ עם עבדאללה, הרשה לי לחוות את דעתי גם בנדון. חושבני, שאת כל הבטחותיו עליו למלא פן ינסה כעבור זמן-מה להתכחש להבטחותיו בהסתמכו על כפיה בריטית כביכול וכו'. בנוסף לכך, בעיית הערבים אשר ישארו בתחומי השטחים, שיעזבו על-ידי כוחותינו ובעיות תשלומי הפיצויים עלולים להסתבך ולתת בידו עילה למשוך את הגשמת הבטחותיו בלי קץ וזאת, בשעה שבאיי-כוחנו ברודוס יחתמו בפומבי על הקו הקיים בערך, וכוחותינו יפחתו במשך אותו זמן למינימום. עבדאללה יותר מדי ערום ויותר מדי תלוי בבריטים משנתיחס ברצינות מופרזת לחתימת ידו מבלי שתהיינה ערובות ממשיות להגשמת הויתורים עליהם הוא מתחייב.

אף כי אני מאמין, שרוב נימוקי לא נעלמו מעיניך, ראיתי לחובתי, לשם שלמות הדברים, לרכזם ולהביאם לפניך במרוכז. לפי מיטב ידיעתי זו היא בערך דעתם של רוב הקצינים הגבוהים בצבא ללא הבדל השקפות פוליטיות או מפלגתיות.
אין לראות בדברי אלא ראשי פרקים של הבעייה.

ושוב, הנני חוזר ומבקשך לראות במכתבי זה מכתב פרטי ואיתך הסליחה באם הטרתך, אולם [מתוק].

בברכה

י.א.⁴⁰

10.4.49

מזכירות קיבוץ יד־מרדכי

ת.י.

ביודעי את החשיבות המכרעת אשר מילאה נקודתכם, תוך גילויי גבורה נפלאים, בבלימת התקדמותו של הפולש המצרי צפונה, ובהעריצי את זכרם של מורדי־הגטאות ולוחמי־היערות בגולה, אשר העיזו ויכלו – לכבוד רב יחשב לי לקבל הצעתכם להימנות על הוועד אשר הנכם מכוונים לשם סיוע בהקמת מצבת־הזכרון לנופלי שתי המערכות למען המטרה האחת.
אעשה ככל שאוכל (אף כי קטנות אפשרויותי) למען מפעל יקר זה.

בברכת אחים

יגאל אלון

19 במאי 1949

(...)⁴¹

הנדון: ביצור אזור אילת

מיד לאחר שחרור אזור אילת הוחלט במטכ"ל באג"ם, לפי הצעתנו, לגשת מיד לבצר את האזור בביצורי קבע יסודיים בממדים של גדוד ובתשומת לב מיוחדת לעובדת קירבתו הבלתי אמצעית של הכוח הבריטי בעקבה.

40. המכתב הודפס במכונת כתיבה ואילו את ההפניה בראש התזכיר "לח' ד. כן־גוריון שלום" והחתימה, בראשי תיבות. הוסיף בכתב ידו.

41. המכותבים אינם ידועים.

Nikki Haley

Address on Iran and the JCPOA

“Ambassador Nikki Haley’s Remarks on Iran and the JCPOA”

American Enterprise Institute

September 5, 2017

Remarks as Prepared for Delivery:

Thank you very much for hosting me here today. Arthur Brooks is one of the coolest people I know. His book, *The Conservative Heart*, was brilliantly written. I value his friendship and the contributions AEI continues to make.

I am here today to speak about Iran and the 2015 nuclear agreement. This is a topic that should concern all Americans as it has a serious impact on our national security and the security of the world. It’s a topic that comes up frequently at the United Nations.

And it’s a topic we have been looking at carefully, including recently visiting with the Iran nuclear monitors at the International Atomic Energy Agency in Vienna.

We were impressed by the IAEA team and its efforts. Director General Amano is a very capable diplomat, and he is a serious person who clearly understands the critical nature of his task. In our discussion, Amano made an observation that stood out to me. He said that monitoring Iranian compliance with the nuclear deal is like a jigsaw puzzle. Picking up just one piece does not give you the full picture.

That’s a very appropriate metaphor and it goes well beyond the work of the IAEA. It goes to the entire way we must look at Iranian behavior and American security interests.

Many observers miss that point. They think, “Well, as long as Iran is meeting the limits on enriched uranium and centrifuges, then it’s complying with the deal.”

That’s not true. This is a jigsaw puzzle.

Next month, President Trump will once again be called upon to declare whether he finds Iran in compliance with the terms of the deal. It should be noted that this requirement to assess compliance does not come from the deal itself.

It was created by Congress in the Iran Nuclear Agreement Review Act, also known as the Corker-Cardin law. That's a very important distinction to keep in mind, because many people confuse the requirements of the deal with the requirements of U.S. law.

I am not going to prejudge in any way what the President is going to decide next month. While I have discussed it with him, I do not know what decision he will make. It is his decision to make, and his alone.

It's a complicated question. The truth is, the Iran deal has so many flaws that it's tempting to leave it. But, the deal was constructed in a way that makes leaving it less attractive. It gave Iran what it wanted up-front, in exchange for temporary promises to deliver what we want.

That's not good.

Iran was feeling the pinch of international sanctions in a big, big way. In the two years before the deal was signed, Iran's GDP actually shrunk by more than four percent. In the two years since the deal, and the lifting of sanctions, Iran's GDP has grown by nearly five percent. That's a great deal for them. What we get from the deal is much less clear.

I am here to outline some of the critical considerations that must go into any analysis of Iranian compliance. And I hope to debunk some of the misperceptions about the decision the President will face next month.

The question of Iranian compliance is not as straight forward as many people believe. It's not just about the technical terms of the nuclear agreement. It requires a much more thorough look.

Iranian compliance involves three different pillars. The first is the nuclear agreement itself, the Joint Comprehensive Plan of Action, or JCPOA.

The second pillar is UN Security Council Resolution 2231, which endorsed the nuclear deal, but also restricted numerous other Iranian behaviors.

And the third pillar is the Corker-Cardin law, which governs the President's relationship with Congress as it relates to Iran policy.

Before diving into these details, it's important to lay a foundation for exactly what we're dealing with when we talk about the Iranian regime.

Judging any international agreement begins and ends with the nature of the government that signed it. Does it respect international law? Can it be trusted to abide by its commitments? Is the agreement strong enough to withstand the regime's attempts to cheat? Given these answers, is the agreement in the national interests of the United States?

The Islamic Republic of Iran was born in an act of international lawbreaking.

On November 4, 1979, a group of Islamic revolutionary students overran the U.S. Embassy in Tehran. In violation of international law, they held 52 American Marines and diplomats hostage for 444 days.

For the 38 years since, the Iranian regime has existed outside the community of law-abiding nations. Henry Kissinger famously said that Iran can't decide whether it is a nation or a cause.

Since 1979, the regime has behaved like a cause – the cause of spreading revolutionary Shiite Islam by force. Its main enemy and rallying point has been and continues to be what it calls the Great Satan . . . the United States of America.

And the regime's main weapon in pursuit of its revolutionary aims has been the Islamic Revolutionary Guard Corps, or IRGC.

Soon after the revolution, the IRGC was created to protect the revolution from its foreign and domestic enemies. The IRGC reported, not to the elected government, but to the Supreme Leader alone.

Soon after its own creation, the IRGC founded Hezbollah to spread Iran's influence and its revolution abroad.

Then came the bombing of the U.S. embassy in Beirut in 1983. 63 Americans were killed.

Then came the bombing of the Marine barracks. 241 Americans killed.

Then the kidnapping and murder of CIA station chief William Buckley.

In 1985, a TWA airplane was hijacked. The body of a U.S. Navy diver was dumped on the runway at the Beirut airport.

In 1988, U.S. Marine Colonel Robert Higgins, a UN peacekeeper in South Lebanon, was kidnapped and executed.

Under the IRGC's direction, Hezbollah then expanded its lethal reach to Europe, Africa, Asia and the Americas in search of victims to kill.

In 1994, a Jewish community center in Buenos Aires was bombed. 85 killed.

In 1996, a truck bomb blew up Khobar Towers in Saudi Arabia. Nineteen U.S. airmen killed.

Throughout the Iraq war, the number one killer of U.S. troops was improvised explosive devices, or IEDs, the deadliest of which were supplied by the IRGC. Thousands of American men and women were wounded or killed.

In 2005, Lebanese Prime Minister Rafik Hariri was assassinated.

In 2011, the U.S. disrupted an IRGC plot to bomb an American restaurant less than two miles from here. The target was the Saudi Ambassador.

Today Hezbollah is doing the Iranian regime's dirty work supporting the war crimes of Syria's Assad. And it is building an arsenal of weapons and battle-hardened fighters in Lebanon in preparation for war.

This is the nature of the regime, and its quest to overturn the international order. Its power and influence has grown over time, even as it remains unaccountable to the Iranian people. It's hard to find a conflict or a suffering people in the Middle East that the Iranian regime, the IRGC, or its proxies do not touch.

In parallel with its support for terrorism and proxy wars, Iran's military has long pursued nuclear weapons, all while attempting to hide its intentions.

For decades, the Iranian military conducted a covert nuclear weapons program, undeclared and hidden from international inspectors. In 2002, Iranian dissidents revealed the existence of a uranium enrichment plant and heavy water reactor – both violations of Iran's safeguards agreement with the IAEA.

The regime went on to break multiple promises to abide by international inspections and limits. It hid its nuclear weapons development and lied about it until it got caught.

In 2009, American, British, and French intelligence revealed the existence of a secret uranium enrichment plant deep inside a mountain, deep inside an IRGC base. The British Prime Minister summed up Iran's behavior well, calling it, quote, "the serial deception of many years."

It was soon after this that President Obama began negotiating a deal with Iran. The deal he struck wasn't supposed to be just about nuclear weapons. It was meant to be an opening with Iran; a welcoming back into the community of nations.

President Obama believed that after decades of hostility to the U.S., the Iranian regime was willing to negotiate an end to its nuclear program.

Much has been written about the JCPOA. I won't repeat it all here. Let's just say that the agreement falls short of what was promised.

We were promised an "end" to the Iranian nuclear program. What emerged was not an end, but a pause. Under the deal, Iran will continue to enrich uranium and develop advanced centrifuges.

We were promised “anytime, anywhere” inspections of sites in Iran. The final agreement delivered much less. The promised 24/7 inspections apply only to Iran’s “declared” nuclear sites. For any undeclared but suspected sites, the regime can deny access for up to 24 days. Then there’s the deal’s expiration dates.

After ten years, the limits on uranium, advanced centrifuges, and other nuclear restrictions begin to evaporate. And in less than ten years, they have the opportunity to upgrade their capabilities in various ways.

The JCPOA is, therefore, a very flawed and very limited agreement. But even so, Iran has been caught in multiple violations over the past year and a half.

In February 2016 – just a month after the agreement was implemented – the IAEA discovered Iran had exceeded its allowable limit of heavy water. Nine months later, Iran exceeded the heavy water limit again. Both times, the Obama Administration helped Iran get back into compliance and refused to declare it a violation.

If that’s not enough, the biggest concern is that Iranian leaders – the same ones who in the past were caught operating a covert nuclear program at military sites – have stated publicly that they will refuse to allow IAEA inspections of their military sites.

How can we know Iran is complying with the deal, if inspectors are not allowed to look everywhere they should look?

Another major flaw in the JCPOA is its penalty provisions. Whether an Iranian violation is big or small – whether it is deemed to be material or non-material – the deal provides for only one penalty. That penalty is the re-imposition of sanctions.

And if sanctions are re-imposed, Iran is then freed from all the commitments it made.

Think about that. There is an absurdly circular logic to enforcement of this deal. Penalizing its violations don’t make the deal stronger, they blow it up.

Iran's leaders know this. They are counting on the world brushing off relatively minor infractions, or even relatively major ones. They are counting on the United States and the other parties to the agreement being so invested in its success that they overlook Iranian cheating. That is exactly what our previous administration did.

It is this unwillingness to challenge Iranian behavior, for fear of damaging the nuclear agreement, that gets to the heart of the threat the deal poses to our national security.

The Iranian nuclear deal was designed to be too big to fail.

The deal drew an artificial line between the Iranian regime's nuclear development and the rest of its lawless behavior. It said "we've made this deal on the nuclear side, so none of the regime's other bad behavior is important enough to threaten the nuclear agreement."

The result is that for advocates of the deal, everything in our relationship with the Iranian regime must now be subordinated to the preservation of the agreement.

The Iranians understand this dynamic. Just last month, when the United States imposed new sanctions in response to Iranian missile launches, Iran's leaders threatened once again to leave the JCPOA and return to a nuclear program more advanced than the one they had before the agreement.

This arrogant threat tells us one thing. Iran's leaders want to use the nuclear deal to hold the world hostage to its bad behavior.

This threat is a perfect example of how judging the regime's nuclear plans strictly in terms of compliance with the JCPOA is dangerous and short-sighted. More importantly, it misses the point.

Why did we need to prevent the Iranian regime from acquiring nuclear weapons in the first place? The answer has everything to do with the nature of the regime, and the IRGC's determination to threaten Iran's neighbors and advance its revolution.

And that is where the other two pillars that connect us to the nuclear deal come into play.

The second pillar directly involves the United Nations.

When the nuclear agreement was signed, the Obama Administration took Iran's non-nuclear activity – the missile development, the arms smuggling, the terrorism, the support for murderous regimes – and rolled it up into one UN Security Council resolution – 2231.

Critically, included in this supposed “non-nuclear” activity is the IRGC's ongoing development of ballistic missile technology. You can call it “non-nuclear” all you want – missile technology cannot be separated from pursuit of a nuclear weapon.

North Korea is showing the world that right now.

Every six months, the UN Secretary General reports to the Security Council on the Iranian regime's compliance with this so-called “non-nuclear” resolution.

Each report is filled with devastating evidence of Iranian violations. Proven arms smuggling. Violations of travel bans. Ongoing support for terrorism. Stoking of regional conflicts.

The Secretary General's report also includes ample evidence of ballistic missile technology and launches. The regime has engaged in such launches repeatedly, including in July of this year when it launched a rocket into space that intelligence experts say can be used to develop intercontinental ballistic missile technology.

They are clearly acting in defiance of UN Resolution 2231 by developing missile technology capable of deploying nuclear warheads.

Unfortunately, as happens all too often at the UN, many member states choose to ignore blatant violations of the UN's own resolutions.

In this way, we see how dangerously these two pillars of Iran policy work together: The international community has powerful incentives to go out of its way to assert that the Iranian regime is

in “compliance” on the nuclear side. Meanwhile, the UN is too reluctant to address the regime’s so-called non-nuclear violations.

The result is that Iran’s military continues its march toward the missile technology to deliver a nuclear warhead. And the world becomes a more dangerous place.

That’s where the third pillar of our Iran nuclear policy comes in: The Corker-Cardin law.

As you recall, President Obama refused to submit the Iran deal to Congress as a treaty. He knew full well that Congress would have rejected it. In fact, majorities in both houses of Congress voted against the deal.

Among the NO votes were leading Democrats like Senators Chuck Schumer, Ben Cardin, and Bob Menendez.

Despite President Obama’s constitutionally questionable dodge of Congress, the legislative body did attempt to exercise some of its authority with passage of the Corker-Cardin law.

The law requires that the President make a certification to Congress every ninety days. But, importantly, the law asks the President to certify several things, not just one. The first is that Iran has not materially breached the JCPOA. That’s the one everyone focuses on.

But the Corker-Cardin law also requires something else; something that is often overlooked. It asks the President to certify that the suspension of sanctions against Iran is appropriate and proportionate to Iran’s nuclear measures, and that it is vital to the national security interests of the United States.

So regardless of whether one considers Iran’s violations of the JCPOA to have been material, and regardless of whether one considers Iran’s flouting of the UN resolution on its ballistic missile technology to be “non-nuclear,” U.S. law requires the President to also look at whether the Iran deal is appropriate, proportionate, and in our national security interests.

Corker-Cardin asks us to put together the pieces of the jigsaw puzzle.

Under its structure, we must consider not just the Iranian regime's technical violations of the JCPOA, but also its violations of Resolution 2231 and its long history of aggression.

We must consider the regime's repeated, demonstrated hostility toward the United States.

We must consider its history of deception about its nuclear program.

We must consider its ongoing development of ballistic missile technology.

And we must consider the day when the terms of the JCPOA sunset. That's a day when Iran's military may very well already have the missile technology to send a nuclear warhead to the United States – a technology that North Korea only recently developed.

In short, we must consider the whole picture, not simply whether Iran has exceeded the JCPOA's limit on uranium enrichment. We must consider the whole jigsaw puzzle, not just one of its pieces.

That's the judgment President Trump will make in October.

And if the President does not certify Iranian compliance, the Corker-Cardin law also tells us what happens next. What happens next is significantly in Congress's hands.

This is critically important, and almost completely overlooked. If the President chooses not to certify Iranian compliance, that does not mean the United States is withdrawing from the JCPOA.

Withdrawal from the agreement is governed by the terms of the JCPOA. The Corker-Cardin law governs the relationship between the President and Congress.

If the President finds that he cannot certify Iranian compliance, it would signal one or more of the following three messages to Congress. Either the Administration believes Iran is in violation of the deal; or the lifting of sanctions against Iran is not appropriate and proportional to the regime's behavior; or the lifting of sanctions is not in the U.S. national security interest.

Under the law, Congress then has sixty days to consider whether to re-impose sanctions on Iran.

During that time, Congress could take the opportunity to debate Iran's support for terrorism, its past nuclear activity, and its massive human rights violations, all of which are called for in Corker-Cardin.

Congress could debate whether the nuclear deal is in fact too big to fail.

We should welcome a debate over whether the JCPOA is in U.S. national security interests. The previous administration set up the deal in a way that denied us that honest and serious debate.

If the President finds that he cannot in good faith certify Iranian compliance, he would initiate a process whereby we move beyond narrow technicalities, and look at the big picture. At issue is our national security. It's past time we had an Iran nuclear policy that acknowledged that.

Thank you.

Declaration by the High Representative on behalf of the EU following US President Trump's announcement on the Iran nuclear deal (JCPOA)

The European Union (EU) deeply regrets the announcement by US President Trump to withdraw from the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA).

The JCPOA, unanimously endorsed by UN Security Council Resolution 2231, is a key element of the global nuclear non-proliferation architecture and is crucial for the security of the region.

As long as Iran continues to implement its nuclear related commitments, as it has been doing so far and has been confirmed by the International Atomic Energy Agency in 10 consecutive reports, the EU will remain committed to the continued full and effective implementation of the nuclear deal.

The lifting of nuclear related sanctions is an essential part of the agreement. The EU has repeatedly stressed that the sanctions lifting has a positive impact on trade and economic relations with Iran. The EU stresses its commitment to ensuring that this can continue to be delivered.

The JCPOA is the culmination of 12 years of diplomacy which has been working and delivering on its main goal. The EU is determined to work with the international community to preserve it.

The Candidate Countries Turkey, the former Yugoslav Republic of Macedonia*, Montenegro*, Serbia* and Albania*, the country of the Stabilisation and Association Process and potential candidate Bosnia and Herzegovina, and the EFTA countries Liechtenstein and Norway, members of the European Economic Area, align themselves with this declaration.

*The former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Serbia and Albania continue to be part of the Stabilisation and Association Process.

Press office - General Secretariat of the Council

Rue de la Loi 175 - B-1048 BRUSSELS - Tel.: +32 (0)2 281 6319

press.office@consilium.europa.eu - www.consilium.europa.eu/press

EU announces legal entity to maintain business with Iran

[AGENCE FRANCE PRESSE](#)

UNITED NATIONS, SEPTEMBER 26, 2018 00:00 IST

UPDATED: SEPTEMBER 26, 2018 03:36 IST

The European Union (EU) said on Monday that its members would set up a payment system to allow oil companies and businesses to continue trading with Iran in a bid to evade U.S. sanctions.

Iran and the European Union (EU) announced their defiance towards U.S. President Donald Trump's administration after high-level talks at the United Nations among the remaining members of the accord. They said in a statement that they were determined "to protect the freedom of their economic operators to pursue legitimate business with Iran."

With the U.S. and the dollar dominating so much of global trade, the statement said the new mechanism would "facilitate payments related to Iran's exports (including oil) and imports, which will assist and reassure economic operators pursuing legitimate business with Iran".

**חברה
ישראלית**

החברה הישראלית בין מגזר לאינטגרציה

שמואל נח אייזנשטדט

הקדמה

א

בשיח הציבורי בישראל החברה הישראלית מוצגת כתברה מפולגת ואף שסועה, שלא כמבנה המגובש שאפיין אותה בייחוד בתקופת היישוב ובשלושת או ארבעת העשורים הראשונים של המדינה. אחד ההסברים הנפוצים לפילוג הגובר והולך הוא עלייתם של מגזרים רבים בחברה הישראלית והמאבקים שניהל כל אחד מהם במגזרים האחרים, בעיקר על חלוקת משאבים ובמקצת על מרחבים ציבוריים.

אין ספק שהחברה הישראלית כיום מגוונת ופלורליסטית הרבה יותר משהיתה בתקופות הקודמות בהתפתחותה; התפתחו בתוכה מערכות חברתיות מגוונות, דפוסי זהות קולקטיביות וסגנונות ותבניות של החיים, של מרחבי החברה והתרבות ושל הזירות הציבוריות. התבנית והסמלים המקוריים של הזהות הקולקטיבית ושל מרחבים חברתיים ששררו בשלושת העשורים הראשונים של מדינת ישראל השתנו שינוי מרחיק לכת, רכיבים חדשים נכללו או שולבו בתבניות אלה, ואילו אחרים הלכו והחלשו. בעקבות שינויים שכאלה התפתח מגוון גדול של צירופים חדשים רבים - לעתים קרובות סותרים ומנוגדים - של רכיבים, סמלים, נושאים, ערכים, אוריינטציות, עולמות החיים ותצורות מוסדיות - וכל אלה מצטיירים או נתפסים לעתים כהתפתחותה של חברה רבת-רבותית.

אכן, ההתפתחות המתמשכת של הנטיות הללו להטרוגניזציה ולפלורליזציה לא היתה פשוטה; תהליכי השינוי הללו היו כרוכים בהתפתחות של מגמות מנוגדות בתכלית: גיבוש מסגרות מגוונות אך מוסכמות חדשות מכאן, ומגמות פלגניות ועימותים חריפים בין מגזרים שונים של החברה בישראל מכאן; מגמה של גיבוש, מזה, ומגמה של התפוררות מערכות מוסדיות ומסגרות חברתיות ותרבותיות, מזה. אך האם באמת כל המגמות האלה מוסברות על ידי עלייתם של מגזרים שונים ומגוונים בחברה הישראלית שכל אחד מהם דואג כאילו לעצמו? מן הדין לבחון טענה זו גם ממבט היסטורי-השוואתי ולפתח גם התבוננות ביקורתית יותר במצב העכשווי.

נתחיל בבחינה קצרה של המבט ההיסטורי. מבט זה יראה לנו מיד שמתקופת היישוב היתה

החברה הישראלית חברה מגורית. עוד בבחירות לאספת הנבחרים הראשונה בלט פילוג זה, והוא נמשך אף בעשורים הראשונים של המדינה. בהרכבם של מגזרים אלה לא חלו שינויים מרחיקי לכת אלא בתקופה האחרונה, אז התפתחו מגזרים חדשים, ובעיקר המגזרים של העולים מברית המועצות לשעבר, והתגבשו מחדש חלק מן המגזרים המזרחיים מסביב לש"ס.

אחד המאפיינים המרכזיים של המבנה המוסדי שהתגבש ביישוב מאז שלהי שנות העשרים היה היותו מגורי. באופן סכמתי במקצת אפשר לומר ששלושה מגזרים רחבים היו ביישוב מאז שלהי שנות העשרים: המגזר הפועלי, כלומר תנועת העבודה, המגזר האזרחי או ה'פרטי' והמגזר הדתי. אף שבתוך כל אחד מן המגזרים האלה היו תת-מגזרים שונים, הם שמרו על מידה יחסית של לכידות. בשנות השלושים השיגה תנועת העבודה את הבכורה. המפלגות הפוליטיות הרבות שהיו פעילות ביישוב, רובן שלוחות של המפלגות הציוניות העיקריות (בתחילת דרכן לפחות), השתייכו בכללותן למגזרים הללו, ולעתים קרובות התחרו על ההגמוניה בתוכם.

כל אחד מן המגזרים הללו פיתח את מוסדות החינוך, את היישובים ואת אורחות החיים היום-יומיים הייחודיים שלו. בין המגזרים השונים היתה ניידות, והיתה כמובן מידה ניכרת של חפיפה ביניהם. כן התפתחו זירות בין-מגזריות עצמאיות יותר. השתתפו בהן אנשים השייכים למגזרים שונים, כאלה המזהים את עצמם עם הקבוצות ה'צפות' או אנשים פרטיים. קבוצות של אינטלקטואלים מילאו תפקיד חשוב ביצירת תחומים אלה, שבני המגזרים השונים יכולים להיפגש ולהשתתף בהם, וחשיבותם בדינמיקה המוסדית והתרבותית של היישוב היתה רבה מאוד. דוגמאות לזירות בין-מגזריות כאלה הן: עיתון בלתי תלוי (הארץ), מוסדות חינוך - שורה של בתי ספר תיכוניים ושני המוסדות החשובים להשכלה גבוהה, הלוא הם האוניברסיטה העברית בירושלים והטכניון בחיפה. מלבד מגזרים 'מאורגנים' אלה היו הקבוצות ה'חרדיות' של היישוב הישן וכן התנועה הרביזיוניסטית אשר ניסתה לבנות, בהצלחה חלקית בלבד, מגזר משלה בתוך המסגרת היישובית.

המגזרים הללו והתת-מגזרים השונים, וממילא המפלגות השונות והקבוצות ה'צפות', חלקו ביניהם הנחות יסוד רבות, עיקרים וחזונות ציוניים בסיסיים ואינטרסים משותפים, וחלקם היו גם בעלי תלות הדדית פרגמטית, ואף על פי כן התפתחו ביניהם תחרות ומאבקים תמידיים.

ב

ההסדרים המגזריים נמשכו בתקופת המדינה, אם כי במתכונת חדשה. תפקידים מסוימים שמילאו המגזרים בתקופת היישוב, כגון ארגון החינוך או מתן חלק מן השירותים הסוציאליים, הועברו - במלואם או בחלקם - לידי המדינה. גם בתחום החינוך הוסיפו להתקיים הסדרים מגזריים, ואילו תחומים אחרים, כמו תחום הבריאות, לא הועברו למסגרות ממלכתיות או כלליות עד שנות התשעים. ואפילו ריכוזו בדיהן המדינה והסוכנות את ויסותם של משאבים כלכליים, חלק גדול מן המשאבים האלה הועבר לקבוצות מגזריות שונות.¹ עם זאת, ברור

1. עיינו ביתר פירוט: ש"נ אייזנשטדט, הציוויליזציה היהודית, באר שבע תשס"ב, פרק 7.

החברה הישראלית בין מגזר לאינטגרציה

הוא שבזמן האחרון חלו שינויים מרחיקי לכת בטיב הקשרים שבין המגזרים השונים וביניהם ובין המערכות הכלליות של החברה הישראלית.

השנוי הבולט הוא בכך שההגמוניה בתקופה שלפני המהפך של 1977 היתה בידי מגזר אחד, הלוא הוא המגזר של תנועת העבודה, ואולם הגמוניה זו לא ביטלה את המגזרים האחרים. אדרבה, ההגמוניה של תנועת העבודה התבססה במידה רבה על גיבוש קואליציות עם המגזרים האחרים, בעיקר הדתי וה'אזרחי'; היא היתה המוסת העיקרי של היחסים בין המגזרים השונים ושל מקומם בתוך המסגרות הכלליות יותר של החברה הישראלית.

ג. המהפך של 1977, מלחמות ששת הימים ויום הכיפורים ומיצוי הפרוגרמה של תנועת העבודה הציונית

מצב זה השתנה שינוי רדיקלי עם המהפך של 1977, שהיה לא רק מהפך פוליטי במובן ה'צרי' של המילה, אלא סמן לתמורות מרחיקות לכת בכל ההיבטים של החברה הישראלית. אין להבין תמורות אלה אלא בהשתלבותן של השפעות של מלחמות ששת הימים ושל יום הכיפורים עם תהליכי המיצוי של הפרוגרמה התברתית-תרבותית של תנועת העבודה, אשר היתה הגמונית עד המהפך.

מיצויה של תכנית זו היה תוצאה לא של 'כישלון', אלא להפך, של הצלחתה הראשונית הגדולה בגיבושה של החברה הישראלית בשלושת העשורים הראשונים לקיומה במדינת ישראל – הצלחה בקיום משק וחברה מודרניים, בקליטת עלייה ובעמידה באתגרים בתחום הביטחון. הצלחה זו היתה קשורה בגילוי של סתירות פנימיות אשר נמצאו במיסודן של המגמות המהפכניות, בהפיכתם של מנהיגי התנועות לקבוצות עילית שולטות ובדרישתם הגדלה והולכת של מגזרים שונים לשוויון פוליטי וחברתי מלא – בהתאם לעקרונות היסוד של התפיסות של העלית ההגמונית, אך לא בהכרח בהתאם לפרקטיקה שלה. בבסיסו של השינוי הרדיקלי במערכת הפוליטית והחברתית עמד השילוב של תוצאות שתי המלחמות עם תהליכי המיצוי של הפרוגרמה הציונית של תנועת העבודה. שילוב זה הביא לתפתחותן של תמורות מרחיקות לכת בכל ההיבטים של החברה הישראלית; ההיבטים האלה היו מכריעים בגיבוש היחסים בין המגזרים השונים ובין המסגרות המוסדיות והמערכות הסמליות המרכזיות של החברה הישראלית.

הרישומים שהותירו מלחמת ששת הימים ומלחמת יום הכיפורים הצטמצמו לא 'רק' למה שאפשר להגדירו, ולו בטעות, כיחסי החוץ של החברה הישראלית, לאמור היחסים בין מדינת ישראל ובין הפלסטינים ומדינות ערב. אפילו לבעיות האלה, ה'חיצוניות' כביכול, שהיו לאמתו של דבר רכיב מרכזי בכל ההווה והתודעה העצמית של החברה הישראלית, אפילו להן היתה השפעה מרחיקת לכת על גיבוש האווירה בישראל ועל המתכונת הכללית של החברה בה. כיבושן של הגדה המערבית ושל עזה הסיט מגזרים גדולים של החברה הישראלית לכיוון מנוגד להנחות היסוד של הדפוס היישובי במדינת ישראל, שהיה עד אז קולוניאלי למחצה, ומאז הסתמכה החברה הישראלית על עבודה פלסטינית זולה והפיקה ממנו, מהכיבוש, הזדמנויות רבות להתקדמות כלכלית. בעת ובעונה אחת, המשך הכיבוש

הזה והשליטה על האוכלוסייה הפלסטינית הוליכו למתחים ולהתנגשויות בלתי פוסקים עם אוכלוסייה זאת ולברוטליזציה מתמשכת בתוך מגזרים רבים של החברה היהודית בישראל. הכיבוש הנמשך השפיע גם על היבטים רבים של הצבא הישראלי – מאז מלחמת יום הכיפורים היה עליו לייתר את רוב פעילויותיו לשמירה על השקט בשטחים, ופעילויות אלו והמתחים וההתנגשויות היום-יומיים עם האוכלוסייה הפלסטינית הם שהנחו אותו במשימותיו הצבאיות והגבירו את מגמות הברוטליזציה בו. הוא הדין בנוגע למשטרה ולמשמר הגבול; מגמות אלה חלחלו בהכרח לתוך מגזרים רחבים ולתחומים נרחבים בחברה הישראלית.

במרוצת התקופה הזאת נלכדה גם מערכת המשפט במצב שנוצר בגין הכיבוש הנמשך של הגדה המערבית ובגין המתח בין ישראלים לפלסטינים. המשך הכיבוש והמשך הממשל הצבאי יצרו הבדלים במעמד המשפטי בין הפלסטינים בשטחים מצד אחד, ובין היהודים תושבי ההתנחלויות מצד אחר; הפלסטינים היו כפופים לחוק ולמשפט של ירדן ושל הממשל הצבאי ונתונים לעתים קרובות במעצר מנהלי של כוחות הביטחון, בפיקוח משפטי מועט מאוד, ואילו היהודים תושבי ההתנחלויות היו כפופים לחוק הישראלי הכללי. הגישות של מערכת המשפט נעו בין שני קצוות: בקצה האחד הכרה בכיבוש ובממשל הצבאי בגדה המערבית ובעזה והכרה במרכזיות של בעיות הביטחון בכלל ובאלו שנוצרו בשל המשך ההתנחלויות וההתנגשויות בינן ובין האוכלוסייה הפלסטינית; ובקצה האחר קיומן של הנחות היסוד של מערכת משפט ושל החוק הבין-לאומי המדגישות את הזכויות האזרחיות של אוכלוסייה תחת כיבוש. ואכן, במקרים רבים הפלו בתי המשפט את הערבים לעומת יהודים שנשפטו על אותם מעשים, בייחוד פעילויות הקשורות לבעיות ביטחוניות ולפיגועי טרור.

ד

כל ההתפתחויות הללו היו כרוכות בבחינה מחדש במסגרת השיח הציבורי ובהתנצחויות פוליטיות על טבע הרכיבים הבסיסיים של הזהות הקולקטיבית הישראלית, של דרכי ההגדרה והבנייה של הרכיבים הקמאיים, האזרחיים והמקודשים של זהות זו, של חשיבותם היחסית, של דרכי השתזרותם של הרכיבים הללו זה בזה ולשיקועם בפרוגרמה משותפת, כמו שאכן היה בפרוגרמות ובחזונות הפורמטיביים הציוניים.²

ההתפתחויות הללו היו קשורות במהודק אל השינויים בדגם ההגמוני ההתחלתי של החברה הישראלית, שינויים שהתרחשו בד בבד עם התהליך של מיצוי חלק מהאוריינטציות הציוניות הבסיסיות המובלעות בדגם הזה, בייחוד עם ההחלשה של הרכיבים המהפכניים של האידאולוגיה הציונית – אלה שהיו מכוונים לבנייה מחדש של החיים היהודיים והחברה היהודית – ומויגתם של הרכיבים האלה עם האוריינטציות האליטיסטיות הקשורות אליהם במהודק. ביטוי גלוי להיחלשות הרכיבים הללו של האידאולוגיה הציונית, היחלשות שהחלה כאמור עוד בתקופת ההגמוניה של תנועת העבודה, הוא הדגשה פופוליסטית של חלוקת

2. ש"נ אייזנשטדט, 'המאבק על סמלי הזהות הקולקטיבית ועל גבולותיה בחברה הישראלית הבת-רמהפכנית', שם.

זכויות הישראלי ולא של חובותיו, הדגשה שמצאה את ביטויה הטוב ביותר באמירה 'להיטיב עם העם' ששימשה לעתים קרובות את ראש הממשלה מנחם בגין, אבל היתה מובלעת עוד בתפיסות קודמות של חלוקת משאבים בימי הממשלות של מפא"י ומפלגת העבודה. ההתנצחויות והמאבקים על כינון מחדש של סמלי הזהות הקולקטיבית של החברה הישראלית, שהתפתחו בד בבד עם התלשת הרכיבים המהפכניים והחלוציים של האידאולוגיה הציונית, נעו בשני כיוונים מגוגדים, ואלה, למרבה הפרדוקס, חיזקו לעתים זה את זה.

כיוון אחד של הבניה מחדש של סמלי הזהות הקולקטיבית, וממילא של ההבנה העצמית של הקולקטיביות הישראלית במגזרים רבים, היה כרוך בהדגשה חזקה של נושאים רבים - לאומניים ודתיים - ושל ממד הכוח, וחיזוק מתמיד של סימבוליזם טריטוריאלי קמאי, שטופח עתה במונחים דתיים, שהיו לפני כן 'רדומים', וכן בהפצה נמרצת של נושאים פרטיקולריסטיים שונים. כך קרה שהועתקה תפיסת הטריטוריה מראייתה כאמצעי למימוש של השיקום הלאומי וכזירה הטבעית לשיקום שכזה, כביטוי של היחס המיוחד של האומה לארץ, או כבסיס לביטחון לאומי, לתפיסה המקדשת קידוש כמעט גמור, בתחילה במונחים חילוניים (שנמצאו במידה מסוימת בתלק מן התפיסות החלוציות של התנועות הציוניות השונות, ואולי בייחוד של תנועת העבודה) ואחר כך, יותר מכול, במונחים דתיים - משיחיים למחצה או אפילו משיחיים לחלוטין - ובראיית הטריטוריה כמטרה כשהיא לעצמה, כעצם התמצית של החזון הציוני. קידוש זה של הממד הטריטוריאלי של הציונות לא היה רכיב תזק מאוד של החזון הרביזיוניסטי המקורי, אבל התפתחה הדגשה של העצמה הצבאית והמאבק; זו היתה מובלעת בחזון הרביזיוניסטי הישן, והגיעה לאמתו של דבר עד כדי קידוש חלקי. בד בבד עם התהליך הזה הודגשו רכיבים קמאיים שונים - אתניים ודתיים - של הזהות הזאת, שחלקם - בעיקר של הדתיים - כבר כללו רכיבים ואוריינטציות אנטי-ציוניים או א-ציוניים חזקים. הכיוון הזה היה קשור בדרך כלל להחלשת הצירופים הספציפיים של הרכיבים הליברליים או האזרחיים האוניברסליסטיים של החזון הציוני אגב התקשרותם - אם גם תמיד תוך כדי מתחים ביניהם - בדפוס ההגמוני המוקדם יותר של הציונות, ובייחוד של תנועת העבודה, שבה נעשה ניסיון לקשר את ההדגשים הלאומיים גם בהיבטים האוניברסליים של אידאולוגיה סוציאליסטית, וגם המפלגה הליברלית ראתה את עצמה חלק מהאינטרנציונל הליברלי.

הכיוון האחר, המגוד, של הבניית הרכיבים העיקריים של הזהות הקולקטיבית הישראלית היה כרוך בהדגשה גדלה של רכיביה האזרחיים ושל אוריינטציות אוניברסליסטיות, בייחוד אלו המובנות במונחים של קונסטרוקציונליזם משפטי ושל שיח על זכויות אדם אוניברסליות עם קונוטציות אינדיבידואליסטיות חזקות אשר לעתים נתפסו במגזרים רבים של החברה כהתפתחות של אינדיבידואליזם פרוץ, מנותקות מכל קולקטיביות ייחודית ומתריסות כנגדה. הנטייה הזאת היתה יכולה להתקשר בנקל עם מה שהוגדר בקרב מגזרים אקדמיים ואינטלקטואליים שונים ובשיח הציבורי כחזון או גישה 'פוסט-ציוניים', למרות היותם שונים ביסודם מעצם העניין; אלה שהעלו על גס, על בסיס הנחות יסוד אוניברסליסטיות כלליות, הערכה ביקורתית של החזון הציוני, אפילו דה-לגיטימציה שלו, ובייחוד של דרך הגשמתו ביישוב ובמדינה, ויותר מכול ביחס לפלסטינים.

הצד השווה לשני הכיוונים הללו של הבחינה מחדש של רכיבי הזהות הקולקטיבית הישראלית היה הנטייה המשותפת להפריד בין הרכיבים האוניברסליסטיים ובין אלה הפרטיקולריסטיים של הזהות הישראלית, שהתגבשו בדפוס ההגמוני של העשורים הראשונים של מדינת ישראל, לקרוע ביניהם, לנתקם זה מזה וכן ממסגרת משותפת, אך עם זה לחפש אחר צירופים חדשים כאלה ולהתווכח בלי הרף על יחסים כאלה. מאמצים אלה להבניה חדשה של סמלים ורכיבים של הזהות הקולקטיבית הישראלית נכרכו כל הזמן בניסוחם מחדש של הדרכים בשילוב של נושאים ציביליזציוניים יהודיים עיקריים במוסדות ובהיים הישראלים ושל המתחים בין הנושאים האלה ובין ההשתמעויות המוסדיות שלהם. הכיוונים השונים, ולעתים קרובות המנוגדים, של הבניית הסמלים והרכיבים של הזהות הקולקטיבית של המגזרים העיקריים בחברה הישראלית התגבשו מסביב לכמה מוקדים בסיסיים. אלה מובלעים בבנייה של הזהות הזאת ובתפיסה של ה'אחרים' העיקריים שלה. החשובים ביותר בין המוקדים הללו היו מקום הממדים השונים של ההיסטוריה היהודית והמסורת היהודית בזהות הקולקטיבית הישראלית ובתודעה הקולקטיבית הישראלית; היחס לקהילות היהודיות בפזורה; היחס לסביבה המזרח תיכונית, למדינות הערביות, ויותר מכול לערבים בישראל ולפלסטינים; היחס למסגרות הציביליזציוניות והאידיאולוגיות המודרניות; והמקום של אוריינטציות אורחיות ומשפטיות ואוניברסליסטיות כבסיסי הלגיטימציה של המדינה.

ה

הדיונים והמאבקים התמידיים מסביב לבעיות הללו ובחינתן המחודשת חרגו כולם מהשקפות או מחזונות ציוניים 'קלאסיים'. הם היו תוצאת צירופם של חמישה רכיבים או תהליכים: הראשון היה החשיבות הגדלה של השואה בתודעה הקולקטיבית של מגזרים רבים של החברה הישראלית; השני היה הפתחותה של החברה הישראלית למורשת ולהנחות היסוד הלאומיות והציוניות החלוציות שלה ולקהילות היהודיות בפזורה בעקבות מלחמת ששת הימים ומלחמת יום הכיפורים; השלישי היה ההתפרצות של המחאה העדתית וגיבוש גדל של זהויות עצמיות או 'אתניות' בקרב מה שנקרא 'המגזרים המזרחיים'; הרביעי היה ההתפרצות הקשורה מאוד,

3. H. Herzog, 'The Ethnic Lists in Election 1981: An Ethnic Political Identity?', in: E. Krausz (ed.), *Politics and Society in Israel*, New Brunswick, NJ 1985, pp. 245-269; E. Cohen, 'Ethnicity and Legitimation in Contemporary Israel', *ibid.*, pp. 320-333; A. Weingrod (ed.), *Studies in Israeli Ethnicity, After the Ingathering*, New York, NY 1985; H. Goldberg, 'The Changing Meaning of Ethnic Affiliation', *The Jerusalem Quarterly*, 44 (1987), pp. 39-50; ש"ב אייזנשטדט, מ' ליסק ו' נהון, עדות בישראל ומיקומן החברתי, ירושלים 1993; ח' הרצוג, עדתיות פוליטית – דימוי מול מציאות, ניתוח סוציולוגי-היסטורי של הרשימות ה'עדתיות' לאסיפת הנבחרים ולכנסת (1984-1920), אפעל 1986; מ' שמיר וא' אריאן, 'הצבעה עדתית בבחירות 1981', מדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים, כרך 19-20, 1982, עמ' 88-104.

החברה הישראלית בין מגזר לאינטגרציה

אך הלא זהה, של הודעות דתית בתוך מגזרים שונים של החברה הישראלית; והחמישי, ואולי באורח פרדוקסלי למדי, היה ההתפתחות של האוריינטציות ה'פוסט-ציוניות'.

ר

השינויים בבניית הרכיבים השונים של הזהות הקולקטיבית של המגזרים החשובים בחברה הישראלית, של הגדרת הקולקטיביות הישראלית ושל הדיון המתמשך סביבם נעשו מוקדים של שיח בכל הרמות בכלי התקשורת, בחוגים האקדמיים, בקרב האמנים ובחוגי התאטרון והספרות, בין שדובר באמנות חזותית ובין שדובר בבנייה של מרחבי התרבות ושל עולמות החיים של המגזרים השונים בחברה הישראלית.

כל הזירות האלה נעשו מגוונות והטרוגניות במידה ניכרת; היתה בהן רמה גבוהה מאוד של יצירתיות בלתי פוסקת; היסטים מרחיקי לכת מנושאים קולקטיביסטיים לנושאים אינדיבידואליסטיים יותר; אבל בעת ובעונה אחת הן חשפו גם נטיות פוליטיות ביקורתיות התחלתיות גדולות, בדרך כלל שמאלניות; עם רגישות גדלה לבעיה של ה'אחרים' או המיעוטים - פלסטינים, קבוצות עדתיות או נשים - ובחינה מחדש ביקורתית מאוד של מיתוסים ונרטיבים קולקטיביים מקובלים. כל אלה גרמו לחוגים אינטלקטואליים רבים לפתח גישה הרואה בחברה הישראלית של ימינו חברה רבת-תרבותית ולהיותו של נושא זה אחד המרכזיים בשיח הציבורי הישראלי.⁴

שינויים מרחיקי לכת התחוללו בכל הזירות של ההווה והיצירה התרבותית. התפתחות של אורחות חיים הטרוגניים יותר ברוב המגזרים של החברה הישראלית - וממילא גם במוזיקה, בטלוויזיה, בקולנוע ובבידור. ככולם נעשו הנושאים המזרחיים ה'אתניים' רכיב טבעי כמעט, עם ניחוח ים תיכוני עז, ודחקו במידה רבה את הנושאים הישנים יותר, שהיו נטועים בצירוף מסוים של החזונות החלוציים המקוריים עם שורשיהם האירופיים החזקים.

ההתפוררות של התצורות המוסדיות העיקריות והתמורות בתוכן

ז. תמורות בזירה הפוליטית

בחינות מחדש כאלו של השיח על טבע הרכיבים של זהות קולקטיבית ועל הגדרה עצמית של החברה הישראלית לא היו עניין אקדמי בלבד, לא 'רק' מוקדים של שיח ציבורי - ולו גם נמרץ מאוד. הם נשזרו לא רק בפיצול הפוליטי החזק שהתגבש בתקופה הזאת בחברה

4. מ' מאוטנר, א' שגיא ור' שמיר (עורכים), רב תרבותיות במדינה דמוקרטית ויהודית, ספר זיכרון לאריאל רוזן צבי, תל-אביב 1998; ד' אוחנה ור' ויסטריך (עורכים), מיתוס וזיכרון, גלגוליה של התודעה הישראלית, ירושלים 1996; נ' קלדרון, פלורליסטים בעל כורחם, על ריבוי התרבויות של הישראלים, חיפה 2000.

הישראלית והתמקד בחזונות השונים של הסדר אפשרי עם מדינות ערב ועם הפלסטינים, אלא גם בשינויים מוסדיים מרחיקי לכת ובתהליכים נטועים במיצוי הדפוס האידאולוגי והמוסדי של תנועת העבודה הציונית. תהליכים אלה הועצמו בתוקף הרישום שהטביעו מלחמת ששת הימים ומלחמת יום הכיפורים. בין כל השינויים והתהליכים המוסדיים הללו היו תשובות התמורות, ההתפוררות החלקיות, של רבות מהתצורות המוסדיות שהתגבשו בשלושת העשורים הראשונים של החברה הישראלית – בזירה הפוליטית, במארג הכלכלי של החברה, במבנה של הכלכלה הפוליטית, בתצורות החברתיות ובמסגרות של סולידריות בין מגזרים שונים של החברה הישראלית. ההיפתחות של כל הבעיות האלו היתה שזורה בכמה תהליכים ששורשיהם היו נעוצים בתקופות הקודמות, והם צברו תנופה במרוצת התקופה הזאת, והחשובים ביותר היו מאבקים של מגזרים רבים בחברה הישראלית, של מנהיגיהם ושל פעיליהם, על היכלותם המלאה במסגרות המרכזיות שלה, במרכז שלה; עם המאבקים הצמודים של קבוצות עילית שונות – ותיקות וחדשות – על ההגמוניה בחברה ובמרכז שלה. בכל הזירות המוסדיות התחוללו שינויים מרחיקי לכת, ואלה ציינו מסוף שנות השבעים את ההתפוררות של הדפוסים המוסדיים הקיימים של החברה הישראלית ואת התגבשותם של דפוסים חדשים, גם אם לא מגובשים, שבתוכם התרוצצו כל הזמן מגמות מנוגדות.

הצירוף של התהליכים האלה – ההתפוררות של התבניות המוסדיות העיקריות של תנועת העבודה הציונית עם תהליכי ההכללה של מגזרים רבים בתוך המסגרת המרכזית של החברה הישראלית, שכולם נטועים בהשפעה המצרפת של מיצוי הדפוס המוסדי והאידאולוגי של תנועת העבודה הציונית, והרישומים שהטביעו מלחמת ששת הימים ומלחמת יום הכיפורים – וההיוון החוזר הרצוף ביניהם, הם גם שמסבירים את העובדה שהבחינה מחדש הבלתי פוסקת של הרכיבים השונים של הזהות הקולקטיבית של מגזרים חשובים בחברה הישראלית, של הגדרת הקולקטיביות הישראלית, ושל הוויכוחים והמאבקים הבלתי פוסקים מסביבם, נעשו גם מוקדים להתנצחויות ולמחלוקות פוליטיות אינטנסיביות, תוך כדי יצירת אתגרים גדולים למערכת הדמוקרטית החוקתית, המבוססת בישראל לא על חוקה כתובה אלא על מערכת של חוקי יסוד ושל פרקטיקות קונסטיטוציוניות.

ה

השינוי העיקרי בזירה הפוליטית, אשר החל עם המהפך של 1977 וצבר תנופה מאז, תוך כדי הולכה אטית למשהו הקרוב לשינוי משטר, היה היעלמות הצירוף של מערכת קונסוציונית עם עמדה הגמונית של מפלגה דומיננטית, שהיתה אופיינית לשלושת העשורים הראשונים של המדינה ואפילו לפני כן, ליישוב ולתנועה הציונית מאז אמצע שנות השלושים.⁵ במערכת

5. 'גל-נור ומ' הופנונג (עורכים), משטר מדינת ישראל: ספר מקורות (מהדורה חמישית), ירושלים 1997; מ' ליסק וע' גוטמן (עורכים), מוסדות ותהליכים פוליטיים בישראל, ירושלים 1971; א' כהן ובי' זיסר, 'בין הסכמיות שבירה לשבירת ההסכמיות: תמורות ביחסי דת ומדינה – בין קונסוציונליזם להכרעה', בתוך: מ' מאונטר, א' שגיא ור' שמיר (עורכים), רב תרבותיות במדינה דמוקרטית ויהודית, שם, עמ'

הזאת היתה זו מפלגת העבודה (ולפני כן מפא"י) ששימשה שחקן ראשי ואשר יצרה את הקואליציה בלי שהגיעה אי-פעם לרוב – ולכן היתה תלויה בקביעות בשותפים קואליציוניים 'משניים', רובם מהמגזרים האחרים – הדתיים ולעתים גם מן המגזרים האזרחיים וכן מיסודות 'שמאלניים' אחרים במגזר של תנועת העבודה. מפא"י ולאחר מכן מפלגת העבודה סיפקו תמיד את הצייר של המערכת, ושום מפלגה אחרת לא יכלה להקים קואליציה. המצב השתנה לאחר 1977; שתי המפלגות העיקריות, הליכוד ומפלגת העבודה, כוחן היה שווה פחות או יותר כל התקופה הזאת, והן היו תמיד מתחרות פוטנציאליות זו של זו על מקום הגמוני יחסי שווה, ובתוך כך כבשו לעצמן המפלגות הדתיות עמדה אסטרטגית ביצירת כל קואליציה, עמדה חזקה הרבה יותר מזו שהיתה להן במשטר שמפלגת העבודה נתנה בו את הטון. היעלמות הציירוף של מערכת קונסוציונלית עם מערכת המפלגה הדומיננטית שינה בדרך מרחיקת לכת את היחסים בין הממשלה ובין האופוזיציה. עד המהפך של 1977 היו הנחות היסוד הבסיסיות של הממשלה מקובלות (לפחות דה פקטו) על מקטעים גדולים של האופוזיציה ונטועות הן במסורות קונסוציונליות והן במסורות טוטליסטיות חזקות של רבות מהתנועות הפוליטיות, ולכן הנטייה להשוואה בין הממשלה ובין המדינה והנטייה לזהות את האחת עם האחרת היו חזקות כל ההיסטוריה של מדינת ישראל. המצב הזה השתנה מאוד עם המהפך. עלייתה של אופוזיציה עקרונית בפוטנציה יצרה מצב חדש לגמרי בנוף הפוליטי בישראל, בייחוד בלגיטימציה של הביקורת על הממשלה. הטבע הבעייתי של ההשוואה בין המדינה ובין הממשלה נעשה חריף מאוד עם ההתפתחות של יחסים חדשים בין הממשלה ובין האופוזיציה. נטיות ואפשרויות כאלו להתנצחות הוגברו על ידי התבנית החדשה של השיח הפוליטי בין שני המחנות הפוליטיים העיקריים – בייחוד בין אלה הקרויים 'אנשי שמאל' ובין אלה הקרויים 'אנשי ימין', שהיו מעין תמונות מראה אלו של אלו. ההתנצחות בין שני המחנות הללו על נושאים פוליטיים מרכזיים היתה שזורה כל הזמן בהתנצחויות על שיקום הזהות הקולקטיבית. השיח הזה היה מאופיין, לפחות בתחילה, בניכור מרחיק לכת בין קבוצות השמאל לקבוצות הימין ובתגובות גומלין אינטלקטואליות מעטות. הקבוצות המכונות 'שמאלניות', שהשתייכו בדרך כלל לקבוצות העילית האקדמיות והפרופסיונליות הגבוהות, למערך הכלכלי של דפוס תנועת העבודה הציונית, הדגישו ברוב צממה את הנטיות 'היוניות' יותר וכן את הדאגה לזכויות האזרח ולשלטון החוק, אבל הן התייחסו רק בדוחק לכל אחת מהבעיות האחרות של החברה הישראלית (למעט העימות בין הקבוצות הדתיות ובין אלה החילוניות), אם דובר בבעיות של חינוך או שדובר בהבניה ובהכוונה מחדש של הכלכלה. כך היה גם בקבוצות 'הימניות' או הדתיות – שהדגישו בדרך כלל שלילת כל אפשרות לוותר על כל חלק של ארץ ישראל. החלוקה הזאת התגבשה לעתים קרובות כדמויות מראה – כעימות בין אוריינטציות 'הומניסטיות' ו'נאורות' ובין אוריינטציות 'לאומניות' (שמתנגדיהן הרבו לקרוא להן 'שבטיות');

או - אם להשתמש בשפתן של הקבוצות הימניות יותר, שכינו את עצמן 'המחנה הלאומי' - בין השמאלנים חסרי השורשים, ההדוניסטים, הכמעט קוסמופוליטים ובין אלה המסורים לחזון לאומי. גם כך וגם כך ישנו היפוך מעניין של כמה נושאים אנטישמיים קלאסיים ישנים. התפתחות זו התחוללה בעת ובעונה אחת עם התאבנות מרחיקת לכת של שיח קונסטרוקטיבי כלשהו. במיוחד ניכרה התאבנותו של השיח התברתי והכלכלי בקרב המפלגות הגדולות. הלוא עיקרי האמונה המרכזיים של הליכוד, כגון ההדגשה של הטריטוריאליזם והביטחון, הוכללו בתוך הסמלים הבסיסיים והאווירה של החברה, והוא אשר קבע את חלק הארי של סדר היום הפוליטי, ואולם בסיכומו הוא לא הפגין יצירתיות חדשה ביחסו לבעיות החברתיות והכלכליות; ואילו מחנה השמאל של תנועת העבודה לא ניסח לא אידאולוגיה חדשה ולא כיוון חדש יצירתי וחדשני לבניית מוסדות. מפלגת העבודה נראתה לעתים קרובות בתקופה הזאת כנושאת הדגל של האינטרסים המשוריינים של התאגידים הגדולים הקשורים בה, דוגמת חברה הבנייה 'סולל בונה', קופת חולים והקיבוצים. אף לא אחד מהמחנות האלה לא נדרש לבעיות הרבות שצמחו מתוך תהליכי השינוי החברתיים והכלכליים שהתרחשו בחברה הישראלית. אדרבה, שני המחנות צידדו בעצם בגישות מדיניות דומות: צירוף מסוים של הדגשה חזקה של הפרטה וכלכלת שוק - אם גם מרוסנות, לפחות במחנה של תנועת העבודה, על ידי האינטרסים המשוריינים הרבים של רבים ממגוריו - יחד עם פניות פופוליסטיות המכוונות בראש ובראשונה למה שנקרא מגור העובי ועיירות הפיתוח. צירוף ההתפוררות של המערכת הקונסוציונלית הדומיננטית עד אז עם התפתחותן של הרבה מגמות טוטליסטיות בתוך המחנות הפוליטיים השונים, אלה שמצאו את ביטויין בשיח הציבורי, היה יכול ליצור בנקל נטייה לדה-לגיטימציה הדדית של המחנות העיקריים וממילא גם של המסגרת החוקתית; נטיות כאלה אכן רחשו לעתים מתחת לפני השטח ולעתים אף התפרצו מעליו לתוך הזירות הציבוריות השונות. לעומת הנטיות האלה לעימות, שהוגברו ברוב צעמה על ידי האופנים של השיח בין המחנות הסוציו-פוליטיים העיקריים והנטיות לניכור הדדי ביניהם, התפתחה נטייה מתמשכת לפוליטיקה קונצנזואלית - בייחוד מסביב לשיקולים של ביטחון לאומי - נטייה בעלת שורשים חזקים בתקופה הקודמת, וחוזקה על ידי העובדה שהאופוזיציה הפרלמנטרית היתה שווה כמעט, מבחינה מספרית, לקואליציה הממשלתית. הנטייה הזאת מצאה את ביטוייה בהקמתן של ממשלות אחדות לאומית ובשטוש הפרדוקסלי של הגבולות בין המחנות הפוליטיים העיקריים. שטוש כזה נעשה גלוי במיוחד עם הכינון של ממשלות אחדות לאומית ב-1984 וכן ב-1988, שהחלישו את הנטיות האמורות לדה-לגיטימציה הדדית, אבל בוודאי לא ביטלו אותן לחלוטין.

ט

הצירוף הזה, הפרדוקסלי כביכול, של שטוש חלק מן הקווים בין שני המחנות הפוליטיים העיקריים ולכל הפחות בין שתי המפלגות הגדולות, מצד אחד, ובין העצמה של השסע האידאולוגי ואף התרבותי ביניהם, מצד אחר - היה רכיב קבוע ועומד בנוף הפוליטי הישראלי אפילו לאחר הבחירות של 1992. אדרבה, אחד מתווי ההיכר החשובים ביותר של

הנוף הפוליטי החדש היה ההתפתחות של תנועה מתמדת בין שתי המגמות האלה: מצד אחד המגמה ליצור ממשלות מבוססות על עמדות פוליטיות ברורות בייחוד ביחסן לבעיות המרכזיות של ההסדרים עם הפלסטינים, כמו שהיה ב־1977, ב־1992, ב־1996 וב־1999, ומצד אחר המגמה ליצור קונצנזוס רחב יותר שהיה אמור לאפשר כל הסדר שכזה ובא לידי ביטוי בממשלות האחרות הלאומית של 1984 ושל 1988.

תנועות כאלו בין שתי המגמות האמורות והטשטוש של הגבולות בין שני המתנות הפוליטיים החשובים היו קשורים במהודק גם לפרץ החדש, המווסת פחות, של מדיניות מעין קונסוציונלית, ולהחלשה המתמדת של אמות המידה האוניברסליסטיות יותר בשירותים הציבוריים, בעיקר מאמצע שנות השישים עד תקופת המהפך ב־1977. פרץ חדש זה, אם גם בצורות לא מוכרות של מדיניות מעין קונסוציונלית כזאת, שאינה מחושלת עוד על ידי ההסדרים והמסגרות של חתכי הרוחב הקודמים, היה גלוי בעליל למשל בגידול במספרם של מינויים פוליטיים ובמינויים של עסקני מפלגות להרבה גופים ציבוריים דוגמת חברות ציבוריות 'בבעלות ממלכתית'; בהחלשת העצמאות של גופים ציבוריים רבים; בלחץ הגדל להסדרים כלכליים מיוחדים, כמו אלה של הקיבוצים והמושבים ולהקצאות כספיות לא סדירות למגזרים שונים – בייחוד לדתיים, אבל בוודאי לא רק להם. כך התפתח בדרכים רבות בזירה הציבורית קונצנזוס חזק למדי – ולו גם שקט ומזוהה רק בחלקו – של מכנה משותף נמוך ביותר בין המחנות של הליכוד ובין אלה של מפלגת העבודה, בהשתתפות הפעילה מאוד של המפלגות הדתיות, קונצנזוס שתרם רבות לשחיקה של התקנות הנורמטיביות במוסדות ציבוריים רבים.

י

כל ההתפתחויות האלה אותנו על שינויים מרחיקי לכת בזירה הפוליטית – על ההתפרקות הכמעט מוחלטת של הסיפורים המגזריים הישנים. בעקבות התפרקותו של הדגם הקונסוציונלי הקודם התחוללו שינויים מרחיקי לכת במוסדות הפוליטיים. שינויים אלה התפתחו במקצבים שונים משלהי שנות השבעים, ובשלהי שנות השמונים ובראשית שנות התשעים התלכדו והגיעו לשיא כמה שנקל לתארו כשינוי משטר. השינויים החשובים ביותר מן הסוג הזה היו ההחלשה של המוסדות הייצוגיים, החלשה של המפלגות וריכוז גדל של עצמה בידי הרשות המבצעת; הגידול בעצמה של בתי המשפט ושל מוסדות בקרה דוגמת מבקר המדינה והנטייה החזקה ל'לגליזציה' של זירות חברתיות רבות ושל בתי המשפט, שנעשו בפועל לזירות של מאבקים פוליטיים; הגידול והגיוון של פעילויות חוץ-פרלמנטריות; גידול צמוד בעצמה

6. ג' ברזילי וד' נחמיאס, יועץ המשפטי לממשלה: סמכויות ואחריות, ירושלים 1997; ג' ברזילי וד' נחמיאס, מבקרת המדינה: סמכויות ואחריות, ירושלים 1998; ג' ברזילי, 'הגמוניה שיפוטית, קיטוביות מפלגתית ושינוי חברתי', פוליטיקה, גיליון 2 (1998), עמ' 31-51; א' ינון וט' ששון, שלטון החוק בחברה מקוטבת, ירושלים 1999; ו' סגל, 'בג"ץ במרקם החברה הישראלית – לאתר חמישים שנה', משפט וממשל, כרך ה, חוברת 1 (1999), עמ' 235-296.

של כלי התקשורת בזירה הפוליטית ונטיות גוברות לפוליטיקה פופוליסטית – כל השינויים האלה היו כרוכים בתמורה מרחיקת לכת של המערכת הפוליטית הישראלית, ויותר מכול של הדמוקרטיה הפרלמנטרית בישראל.

כל השינויים האלה התפתחו בשני כיוונים מנוגדים, אך גם מזינים זה את זה: מצד אחד גדלה הדמוקרטיזציה ומגזרים רחבים יותר השתתפו בתהליך הפוליטי; הזירה הציבורית נפתחה לדיונים רחבים יותר בכל ההיבטים של החיים הציבוריים, ובכללם האתגרים הגדלים בהתמדה המוטלים על הרשויות והדרישות ההולכות וגוברות מהן לתת דין וחשבון; ומצד אחר מבנה המוסדות הפוליטיים והתהליך הפוליטי השתנו שינויים מרחיקי לכת, אשר היה בהם כדי לערער את יציבות וכושר פעילותם של מוסדות אלה.

יא

הפוליטיזציה הגוברת של בית המשפט העליון התפתחה בשתי דרכים. אחת מהן היתה שינוי מרחיק לכת במעמד העותרים לבית הדין הגבוה לצדק – מוסד ישראלי ייחודי כמעט; הדרך האחרת היתה נטייה גוברת לבקר ביקורת שיפוטית את מלאכת החקיקה של הכנסת, ביקורת המתבססת על פירושם של חוקי יסוד. הצעדים המכריעים בבעיה של זכות 'עמידה' כזאת – מי רשאי לפנות לבג"ץ – התבטאו בנכונותו של בית המשפט העליון לשמוע אזרחים או קבוצות אף שאינם בבחינת צדדים בעלי עניין ישיר בסוגיה המשפטית הנידונה, אלא אזרחים הנותנים את דעתם באופן כללי על בעיות ציבוריות שונות. בדרך זו נעשו עתירות ליצווים על תנאי של בית המשפט העליון מכשיר חשוב של שיח פוליטי ושל התנצחות פוליטית, ותרמו, אם גם לא במתכוון, להתנוונות, או לפחות להחלשה של זירות פוליטיות אחרות, בייחוד של מוסדות מייצגים, ולהחלשה, אם גם יחסית, של האמון במוסדות הללו.

ההתפתחויות הללו היו כרוכות ב'לגליזציה' של תחומי חיים רבים, וכמו שצינו לעיל, בעשיית בית המשפט, בייחוד בית המשפט העליון, לשחקן חשוב מאוד בזירה הפוליטית. הפוטנציאלים הללו לשינויים מרחיקי לכת בכיוונים הללו בקווי המתאר של המערכת החוקתית בישראל צברו תנופה עם ההחלטות של הכנסת לאשר שני חוקי יסוד – אחד המוקדש לכבוד האדם וחירותו ואחד המוקדש לחופש העיסוק – ועם הפיתוח של עמדה פעלתנית מאוד מצד בית המשפט העליון, ועם פסיקתו של בית המשפט העליון בנובמבר 1995 כי כל בית משפט – אבל יותר מכול בית המשפט העליון – יכול להפקיע תוקף של חוק שאושר בכנסת אם ימצא כי הוא מנוגד לאחד משני חוקי היסוד האמורים.

נטיות אקטיביסטיות כאלה של בית המשפט חוזקו מאוד בעקבות החלשת הסביבה הנורמטיבית והסדרי התקנות והוויסות בתחומים רבים של החיים החברתיים והמוסדות הציבוריים, וכן בשל מה שתואר לעתים קרובות כאבדן הבושה בקרב מגזרים רבים של החברה, לרבות הרובד העליון שלה, והגבירו את יכולתו של בית המשפט לפעול כבורד וכפוסק בשאלות מוסריות בזירה הפוליטית, ואפילו בשרטוט קווי המתאר המוסריים של החברה, וחזקו את דימויו ככזה.

הגידול בעצמתם של בתי המשפט, בייחוד כמו שהוצג במונחים עקרוניים, וכן טענתם

החברה הישראלית בין מגזר לאינטגרציה

של בתי המשפט בדבר הלגיטימיות של הביקורת השיפוטית, נתפס במגזרים רבים של החברה הישראלית כמאמץ לשנות את הרכיבים הבסיסיים של הזהות הקולקטיבית הישראלית באמצעות פעולה שיפוטית. כך אכן קרה שהנטיות האקטיביסטיות החזקות הללו של בתי המשפט נעשו מוקד חשוב מאוד של התנצחות פוליטית. המתנגדים החזקים ביותר לכך באו מהמגזרים הדתיים, אלה קראו תיגר על הבכורה של בית המשפט העליון בעניינים דתיים, אבל התנגדות חזקה למדי למגמות הללו התפתחה לאמתו של דבר גם בקרב אנשי המקצוע בתחום החוק והמשפט. התנגדות זו מצאה את ביטוייה בסוף אוקטובר 2000 באישור הצעת חוק בקריאה ראשונה בכנסת להקמת בית דין מיוחד לחוקה שיהיה נבדל מבית המשפט הגבוה ויפקיע ממנו את האפשרות להכריע בנושאים חוקתיים.

להשפעת הנטיות להגדלת הסמכויות של הרשות המבצעת נוספה השפעת הרחבתו של תפקיד בתי המשפט, וההיוון החוזר המתמשך בין השתיים נטו להחליש את המוסדות המייצגים. שרים וחברי כנסת כאחד מצאו לעתים קרובות כי נות להם להוליך החלטות רבות לבתי המשפט, ואגב כך הם שקעו בהרבה עתירות והצהרות פופוליסטיות שגם נטו, כמו שרמזנו לעיל, להחליש את האפשרות להנהגה של מדיניות ארוכת טווח.⁷

יב

בד בבד הסתמן פרץ חדש של תנועות וקבוצות חוץ-פרלמנטריות בכל האגפים של הקשת הפוליטית, דוגמת 'גוש אמונים' והמתנחלים מימין וקבוצות שלום שונות כ'שלום עכשיו' וקבוצות אחרות מ'שמאל'. אלה תפסו בדרכים רבות את הבימה המרכזית של הזירה הפוליטית בישראל עד 1992, ויוצאי 'גוש אמונים' וקבוצות מחאה 'ימניות' אחרות שפעלו נגד הסכם אוסלו נעשו בולטים מאוד מאז 1993.

בתוך הפעילויות החוץ-פרלמנטריות האלה היו שמונים הגרעינים – ולעתים הרבה יותר מגרעינים בלבד – של מאמצים לדה-לגיטימציה של המערכת החוקתית ושל כללי המשחק הקיימים. בתקופת מלחמת לבנון היו יחידים וקבוצות קטנות בשמאל שעוררו גינוי מצד הזרם המרכזי של מחנה השמאל, לרבות מצד התנועות החוץ-פרלמנטריות השמאלניות העיקריות, כ'שלום עכשיו' – שניהלו תעמולה נגד שירות צבאי במלחמה, ובייחוד בשטחים הכבושים. חלק מאלה היו נכונים לשבת בכלא בשל סירוב לשרת בשטחים.

אבל האיזמים החמורים יותר על הלגיטימיות של המערכת הדמוקרטית החוקתית התפתחו יותר מכול בימין, בייחוד בימין הדתי יותר. ביטויים חשובים לאיזמים כאלה אפשר היה למצוא בהתפתחות של תנועות לא חוקיות חזקות מאוד, מתחת לפני השטח ובמתחרת, בשנות השמונים. החברים באחת מהן תקפו ראשי עיריות ומועצות מקומיות בשטחים ופצעו אותם תוך כדי ניסיונות להתנקש בחייהם, הרגו סטודנטים במכללה אסלאמית בחברון ותקפו ערבים בתחנות אוטובוסים ובמקומות אחרים.

7. ש' אילן, 'דו"ח הארץ. למען הפרסום, ח"כים מוכנים להפסיד בבג"ץ', הארץ, 13.11.2000, עמ' 10א1.

ארגונים חוץ־פרלמנטריים מסוג אחר אשר התפתחו בתקופה זו היו אלה אשר ניסו לגייס תמיכה ציבורית רבה לשינויים חוקתיים, כמו שאכן היה המצב בקשר לחקיקת חוק הבחירה הישירה של ראש הממשלה, ואשר פעלו גם לחיזוק הנטייה הגדולה לעתור לבית המשפט ולעסוק בעניינים פוליטיים ציבוריים. כמו כן התרבו ארגונים ואגודות לטיפוח נושאים ציבוריים שונים, כגון ה'ירוקים' המתמקדים בבעיות אקולוגיות.

יג

גלעני התמורות האלו במערכות הפוליטיות התפתחו עוד לפני כן, והיו קשורים בשינויים הגדולים בטבע היחסים שבין המדינה ובין החברה האזרחית ובכנייה מחדש של הזירות הציבוריות. נמשכה התנודה בין האוטונומיזציה ההדדית של המדינה והחברה האזרחית – או של מגזריהן – בתגובת הגומלין המתמשכת שלהן, מצד אחד, ובין הנטייה למזג את השתיים, מצד אחר. מגזרים רבים של החברה האזרחית נעו ממיווג חזק מאוד עם המדינה, נטוע בסידורים המגזריים הקונסוציונליים, אל התנתקות גוברת מהמדינה או מהמסגרות המוסדיות של המגזרים הישנים. לפחות בחלק מן המגזרים של החברה הישראלית התפתחו הרבה פעילויות חברתיות ותרבותיות שניכרו במגמות חזקות לאוטונומיה גדלה מן המדינה, אבל בעת ובעונה אחת הם ניסו להשפיע על התפיסות המדיניות והפוליטיות של המדינה.

התפתחויות כאלה לא היו כרוכות בהכרח בהחלשת התביעות שהציגו קבוצות ומנהיגים שונים כלפי המדינה. האוריינטציות והפרקטיקות הקונסוציונליות שהבטיחו את הקצאת המשאבים של המדינה למגזרים שונים או את ההקצאה של משאבים כאלה לקבוצות שונות בהתאם לסידורים הפדרטיביים הישנים, נמשכו לפחות בקרב חלק מהמגזרים, בייחוד בקרב רבים מהמגזרים הדתיים וכן בקרב מגזרים דוגמת הקיבוצים או המושבים – ואומצו גם על ידי קבוצות אחרות. אבל בסיסי הלגיטימציה של תביעות כאלה והאופי והיחס בין המגזרים השונים ובין המדינה השתנו במידה רבה מאוד. הסידורים האלה שוב לא היו מגזריים רחבים – פרט אולי לחלק מהמגזרים הדתיים. עתה היו הם מקוצצים הרבה יותר, ובמסגרתם ניסו קבוצות אינטרס ואישים שונים לקבל טובות הנאה שונות על בסיס של יחסים פוליטיים אישיים, והדבר תרם להחלשה של הדבקות בנורמות ציבוריות.

אבל בעת ובעונה אחת, הסידורים השונים הללו נעשו פתוחים יותר ויותר לביקורת של הרבה גורמים חברתיים רחבים ובלתי תלויים במסגרות הפוליטיות, ובכלל זה קבוצות של אזרחים שאכפת להם. הביקורת הושמעה בעיקר באמצעי התקשורת. הם קראו למידה גדולה יותר של שקיפות ואחריות, והעידו על ההתגבשות של חוגים או זירות ציבוריים פעילים אוטונומיים יותר. הזירות הציבוריות היו לפני כן צרות יחסית, ובשל ההגמוניה של תנועת העבודה היתה פעילותן מוגבלת ליחסים הבין־חברתיים ולזירות בין־חברתיות (דוגמת עיתונים, מוסדות השכלה גבוהה עצמאיים וקבוצות קטנות של אינטלקטואלים). עתה היו אלה לזירות רחבות, מגוונות מאוד, פועלות בהתאגדויות מרובות ומגוונות, והשיח שלהן על נושאים פוליטיים, צבאיים וחברתיים היה נרחב הרבה יותר, וכן תביעותיהם לדין וחשבון גדל של הרשויות המתאימות. כמעט כל הזירות של החיים הציבוריים, כגון זירת הביטחון, זירת

הצבא, ובעיקר זירת מדיניות החוץ והביטחון, נעשו מוקדים של שיה ציבורי ביקורת, של התנצחות – וההשפעה הגדלה של כלי התקשורת בזירה הפוליטית והחברתית חיזקה בהתמדה את התהליכים הללו. בכל הזירות הללו קראו קבוצות רבות תיגר – בין בדיון ציבורי ובין באמצעות עתירות לערכאות – על הלגיטימציה של החלטות רבות של הרשויות. הביקורת התפשטה לזירות דוגמת הצבא, שעד אז לא קראו עליהן תיגר או נחשבו בטולות דופי. כלי התקשורת – העיתונים, ויותר מכול הטלוויזיה – שנעשו שחקנים אוטונומיים וחזקים מאוד בזירה הפוליטית, מילאו תפקיד מכריע בתמורה זו של הזירה הציבורית, שהרי זו יכולה להתפתח גם בכיוונים של ציד מכשפות פופוליסטי מאוד.

יד. תמורות במערך הכלכלי והריבוזי

בד בבד עם התמורה בזירה הפוליטית התחולל משנות השבעים ואילך, על יסוד גרעינים שכבר היו קיימים, תהליך של התפוררות התבניות החברתיות ההגמוניות עד לאותה עת של הכלכלה הפוליטית. משנות השמונים המאוחרות התפתח תהליך התפרקות מתמשך של המודל שהתקיים עד אז והתגבשה תבנית חדשה של כלכלה פוליטית. התפרקות זו מצאה את ביטוייה בנסיונות גדולות לליברליזציה, להפרטה, לביטול פיקוח ולהגברת האוריינטציה על השוק, בכיוון קפיטליסטי מובהק, שנעשה נגוע פחות ופחות באוריינטציות או במושגים סוציאליסטיים או 'פועליים' אך שבתוכו התפתחו מגמות מונופוליסטיות ואוליגרכיות חזקות. הנטיות האלה התעצמו בעקבות הרישום הגדל והולך שהטביעו תהליכי הגלובליזציה הכלכלית מאמצע שנות השמונים ואילך על הכלכלה בישראל. השווקים הישראליים נפתחו להשקעות זרות, בייחוד עם גידול החשיבות של מגזרי היי־טק שונים, ונעשו שזורים במהדק במגזרים שונים של הכלכלה הגלובלית, בייחוד בשנות התשעים. אחד ההיבטים החשובים ביותר של ההשפעה הזאת היה המספר הגדל של עובדים 'זרים'. כל אלה לימדו על שינויים מרחיקי לכת במארג השלם של החברה.

הנטייה הכללית הזאת התפתחה על הרקע של הרישום העז מאוד שהטביעה מלחמת ששת הימים על התבנית העיקרית של הכלכלה הישראלית ועל התבניות החברתיות העיקריות בתוך החברה הישראלית. לשלטון הישראלי הבלתי פוסק על הגדה המערבית ועזה גודעה השפעה, כמו שכבר ראינו לעיל, מרחיקת לכת – אפילו רדיקלית – על המבנה הפנימי של החברה הישראלית, ששינתה רבים מתווי ההיכר החשובים שלה וחתרה תחת רבות מהנחות היסוד הבסיסיות שלה. בזירה הכלכלית נוצר מצב קולוניאלי למחצה שבו נעשה כוח עבודה ערבי בלתי מוגן כלכלית מן הגדה המערבית ומעזה, ולימים גם עובדים זרים שהגיעו לישראל כחלק מן התנועות הגלובליות של עובדים מהגרים, לרכיב מכריע בערעור ובריסוק מרחיק לכת של החזון הציוני הישן, בייחוד החזון של תנועת העבודה הציונית, על עצמאות כלכלית והסתמכות עצמית. שלא כחזון הזה, אשר הדגיש את היעד של יצירת תהליך עצמאי לא קולוניאלי של התיישבות ושל בניית כלכלה יהודית מבוססת על עבודת כפיים יהודית, ושלא כהנחות היסוד המקוריות של הכלכלה הפוליטית בתקופת היישוב ובעשרים השנים הראשונות של המדינה, התפתח עכשיו דפוס שוק קולוניאליסטי למחצה. האוכלוסייה הערבית

מהגדה המערבית ומעזה היתה בשוק קולוניאליסטי למחצה זה למאגר של כוח עבודה זול ומנוצל בהתמדה בידי מגזרים שונים של הכלכלה הישראלית. התלות הגדלה בכוח העבודה הפלסטיני הוול יחסית, ולימים בעובדים הזרים, אפשרה את הניעות כלפי מעלה של מגזרים רבים בחברה הישראלית – בייחוד במגזרים הציבוריים, אם כי לא בהם בלבד.⁸

בעקבות כל ההתפתחויות האלה נסוג הצירוף של האוריינטציות השווינוניות החזקות יחסית עם הדגשה חזקה של שירות לחברה ואף לגופים קולקטיביים מפני הדגשה חזקה הרבה יותר של פעילויות אינדיבידואליסטיות – מקצועיות, יזמיות וכלכליות. המגמות הללו החלו להתפתח בשלב מוקדם יותר, אבל עד אמצע שנות השבעים או עד שלהי שנות השבעים הן חסו במידה מסוימת, אם אפשר לומר כך, בצל האתוס השליט והסידורים המגזריים. המצב הזה החל להשתנות באמצע שנות השבעים ובשלהי שנות השבעים, וצבר תנופה בשנות השמונים. הדבר הוליד במהרה דפוס חדש לחלוטין של כלכלה פוליטית ושל תבניות חברתיות. השינויים האלה בדפוס של הכלכלה הפוליטית היו קשורים מטבע הדברים בשינויים מרחיקי לכת בהקשר הרחב יותר של התבניות החברתיות, בייחוד במבנה של היווצרות הרבדים וקבוצות העילית בחברה הישראלית.

נטייה חזקה כזאת למגמות קפיטליסטיות-אוליגרכיות מצאה את ביטוייה גם בשינויים הגדולים באוריינטציות הכלכליות העיקריות בקרב הנושאים העיקריים של האתוס הישן, כקיבוצים וכמושבים. רבים מהם נקלעו בשנות השמונים למצב כלכלי שונה (במידה לא קטנה בשל מדיניות פיננסית לא נבונה שנקטו ובשל הרחבת הצריכה), נזקקו לעזרה של המדינה כדי להיחלץ ממצוקה קיומית ואיבדו את מעמדם כקבוצת עילית ואת מעמדם הסמלי ונעשו עוד גורם תאגידי בשוק – במידה לא קטנה משום שהותר להם למכור לקבלנים פרטיים חלקים מזכויותיהם בקרקעות השייכות רשמית למדינה או לגורמי ההתיישבות הציוניים, עדות להתפתחות של אוריינטציות קפיטליסטיות מובהקות בקרבם. כך עברו הקיבוצים תמורות מרחיקות לכת, ואלה שינו שינוי רדיקלי את מקומם בחברה הישראלית. השינויים האלה התמזגו בתהליכי התמורה של החברה הישראלית והיו לחלק מרכזי בהם. חלקם עברו תהליכי הפרטה מרחיקי לכת אשר החלישו ואפילו חיסלו את האתוס הקולקטיביסטי שלהם. כאשר גדל הפער בין הקיבוצים המבוססים ובין אלה הכושלים הוחרף המשבר, ואולם בקרב התנועות הקיבוציות השונות פותחו מגמות של עזרה של החזקים לחלשים. מכל מקום, כאמור, הקיבוצים איבדו את מקומם כעילית נושאת חזון חברתי או לאומי מובהק והיו לחלק מהנוף החברתי-כלכלי החדש, ובו נאבקו על האינטרסים שלהם וייצגו לכל היותר דרכי חיים ספציפיות.

8. 'אהרונים, הכלכלה הפוליטית בישראל, תל-אביב 1991; ר' לובנטל, ש' עמנואל ואחרים, כלכלת ישראל בדגש קל, ירושלים 1996; פ' גינור, פערים חברתיים וכלכליים בישראל, תל אביב 1983; א' נויברך, א' צדקה וא' רזין, אתגרי המשק הישראלי, עלייה, צמיחה והשתלבות בעולם, תל אביב 1990; 'קופ (עורך), הקצאת משאבים לשרותים חברתיים, ירושלים 1996, 'קופ (עורך), הקצאת משאבים לשרותים חברתיים, ירושלים 1997; 'קופ (עורך), הקצאת משאבים לשרותים חברתיים, ירושלים 1999.

כל אלה היו אינדיקציות לשינויים מרחיקי לכת באתוס ובאוריינטציות הכלכליות היסודיות של המגזרים המרכזיים בחברה הישראלית; הם העידו על הכחדה, או לפחות על החלשה מרחיקת לכת, של צירוף האוריינטציות השוויוניות יחסית והקולקטיביסטיות תוך כדי הדגשה של השירות במגזרים ציבוריים שהיו מרכזיים בדפוסים הקודמים. במקום האוריינטציות האלה התפתחה כלכלת שוק קפיטליסטית לחלוטין, מוכוונת ליוזמה ולרווח, עם אוריינטציה חזקה לכלכלה הגלובלית. ההיסט הזה מצא ביטוי ברור בעליל גם במדיניות הכלכלית שכמעט כל הממשלות בתקופה זו הכריזו עליה ומימשו אותה – לא רק ממשלות הליכוד; לא פחות ממנה, ואולי אפילו יותר, הממשלות של מפלגת העבודה. המדיניות הזאת הוטתה מאוד בכיוון המגזר העסקי, בכיוון 'של הון' כנגד 'עבודה' – כמו למשל בביטול התשלומים של המעסיקים לביטוח הלאומי – תוך כדי הפחתה הולכת וגוברת של כל רכיב 'פועלי' או סוציאליסטי.

אחת התוצאות החשובות של כל המגמות הללו היתה התפתחות פער גדל והולך בין המגזרים השונים של המשק – בין מגזר ההיי־טק, שהתפתח בהתמדה ונחל בכללותו הצלחה רבה מאוד, ובין המגזרים ה'מסורתיים' יותר – העסקיים והציבוריים כאחד – שבהם נקשרה החשיפה לגלובליזציה לעתים קרובות עם אבטלה גוברת והולכת. בד בבד התפתחו פערים גדלים בהכנסות בין המגזרים השונים של החברה הישראלית ובין המגזרים העליונים החדשים כמעט לגמרי, עם קבוצת צמרת עשירה מאוד, שנעשתה אחת הגבוהות מאוד בקרב כלל החברות המתועשות. בעת ובעונה אחת התפתח גידול באבטלה, וזה הגיע לרמה גבוהה יחסית – תשעה עד עשרה אחוזים – והתרכזו בכירור במקומות מוגדרים, בייחוד בעיירות הפיתוח. התחוללה שחיקה רצופה ברמות החיים של מגזרים 'בינוניים' שונים, של שכירים ושל עובדי 'צווארון כחול', וכן של המגזר העסקי הפרטי. תופעה מרכזית חדשה בהקשר הזה היתה הצמיחה של מגזרים מעוטי הכנסה – המשתכרים פחות משכר המינימום ונוקקים להשלמת הכנסה של הביטוח הלאומי. בעת ובעונה אחת, מגזר העוני – לפחות על פי הסטטיסטיקות הרשמיות – מתרחב בהתמדה.⁹ כך לקראת סוף המאה העשרים ותחילת המאה העשרים ואחת נוצר מצב שמצד אחד ישראל היתה בין המדינות המובילות בפיתוח מגזר ההיי־טק ובו בזמן היתה לאחת המדינות בעלות הפערים הגבוהים בין השכבות השונות. בו בזמן ההתפתחות של מגמות קפיטליסטיות חזקות, לא מרוסנות ולא מסוות כמעט, תוך כדי התגברת מגמות תאגידיות אוליגופוליסטיות במגזרים רבים של הכלכלה לוותה בהתפתחות אטית למדי של מוסדות ונורמות נאותים לוויסות ולפיקוח בתחום הממשלתי ובתחום המשפטי.

לנוכח העצמה והמקצב של כל השינויים הללו התפתחה גם הרגשה כללית למדי של היעדר נורמות ברורות ועקרונות פיקוח המטביעה רישום מרחיק לכת על הסביבה הנורמטיבית

9. H. Ben-Shahar and E. Helpman, 'The Politics of Inequality', *Haaretz* (English Edition), June 8 2000, p. B3; M. Bassok, 'From Melting Pot to Uneven Salad Bowl', *Ibid.*, Sept. 5 2000, p. 7; י" קופ (עורך), פלורליזם בישראל, מכור היתוך למעורב ירושלמי, ירושלים 2000; י" קופ (עורך), הקצאת משאבים לשרותים חברתיים 1999, ירושלים 2000.

הכוללת של החברה הישראלית. הרגשה זו החריפה לנוכח המקרים הרבים של יזמים בתחומים פיננסיים כושלים, שחלקם הגיעו לכלא ואשר נראו לעתים קרובות סימפטומטיים להתפוררות של האתוס הישן. בעת ובעונה אחת, הצירוף של התפוררות הכלכלה הקונסוציונלית הישנה בתחום הפוליטי והכלכלי כאחד והאוליגרכיזציה הגדולה בקרב הקבוצות הכלכליות הגבוהות הביאו, כנאמר בדוח מבקר המדינה לשנת 2000, לגיבוש תבנית חדשה של יחסים בין 'כסף' (או 'הון') ובין פוליטיקה, תבנית שיצרה נטיות חזקות לשחיתות במגזרים הציבוריים. ואכן, בסדרה של חקירות ומשפטים בשלהי שנות התשעים ובחודשים הראשונים של המאה העשרים ואחת נחשפו השחיתויות הללו.

בעת ובעונה אחת, השינוי במעמדה של ההסתדרות, האוטונומיה הגדלה בהתמדה של האיגודים המקצועיים, בייחוד של אלה החזקים יותר, נקשרו בפערים הגדלים בהתמדה בין הרבדים השונים של השירותים הציבוריים ולמאמצים הגדלים להפרטה של מגזרים גדולים בשירותים אלה - מצב של שביעות מתמשכות, בייחוד במגזרים הציבוריים, במערכת החינוך ובשירותי הבריאות, ולשביתות כלליות שההסתדרות נטתה להכריז עליהן, לעתים קרובות במאמץ להפגין את שריריה - ובפועל תוך כדי החלשתן.

טו

השינויים האלה בדפוס של הכלכלה הפוליטית היו קשורים קשר חזק לשינויים מרחיקי לכת בהקשר הרחב יותר של התצורות החברתיות, בייחוד במבנה של הרבדים ודפוסי קבוצות העילית בחברה הישראלית.

בד בבד התפתחו פערים מבניים מרחיקי לכת בחברה הישראלית והבדלי שכבות חזקים יחסית באורחות החיים, וגם אם רבדים רבים של החיים היום-יומיים ניכרו באווירה כביכול שוויונית, בכל זאת התפתחו בפועל פערים מרחיקי לכת בין קבוצות שונות, והחשובים ביותר היו אולי אלה: בראש ובראשונה הפער המתמשך בין המרכז ובין הזירות בפריפריה; פערים ברמות השכלה; ומרחק אקולוגי מן המרכז. כל אלה היו בבחינת חסמים מתמשכים לניעות ולהתקדמות בתחום הכלכלה והעיסוק; עוד פערים ניכרו בהתפתחותן של קבוצות שכירים וקבוצות כלכליות מעוטות הכנסה. בהתייחס לכל הקבוצות הללו, הרכיב העדתי הוסיף להיות בולט מאוד אפילו נראה היה שחלק מהפערים העדתיים קטנים בקרב בני הדור השני של ילידי ישראל, זאת אומרת בקרב ילדים של הורים שנולדו בעצמם בישראל.

טז. המאבקים על ההכללה של מגזרים חדשים בתוך המסגרות המרכזיות של החברה הישראלית וכיווני הכללתם בתוך המערכות המוסדיות של החברה הישראלית

השינויים במערכות המוסדיות ביטאו את המיצוי ואת ההתפוררות של הדפוס האידיאולוגי והמוסדי של תנועת העבודה הציונית, אשר היה הגמוני בשלושת העשורים הראשונים של מדינת ישראל ונשען על שורשים חזקים בתקופת היישוב, והיו קשורים קשר חזק למאמצים ולמאבקים הבלתי פוסקים של מגזרים רבים בחברה הישראלית, מגזרים שהיו משניים או

שוליים יחסית לפני כן, להיכלל בתוך המסגרות המרכזיות של החברה הזאת ובתוך הזרם המרכזי של החיים בישראל. תביעות כאלו נשמעו ברמה עוד בבחירות של 1977 והתעצמו לאחר מכן. להתלפת הממשלה ב-1977 אכן נלוו בעליל 'חילופי משמרות', לפחות בתחומים הפוליטיים, ומה שהיה משמעותי עוד יותר, מאבקים לא פוסקים של מגזרים חדשים אלה להיכלל בתוך מגזרים פוליטיים חברתיים בזירות ציבוריות רבות, ביחוד בשלטון המקומי ובדרגי הביניים של מפלגות רבות, בעיקר בליכוד, אם כי לא בו בלבד. אבל אלה היו רק הסימנים הראשונים לתביעות גדולות נרחבות הרבה יותר ולא פוסקות של מגזרים שהיו עד כה משניים ושוליים להכלילם במרכז. כל אחד מהם חתר להדגיש נושאים שונים בבנייתה של הזהות הקולקטיבית ובהגדרה של הקולקטיביות הישראלית ושל המרכז הפוליטי, תוך כדי קריאת תיגר על ההגמוניה המוסדית והאידיאולוגית של דפוס תנועת העבודה הציונית. בין מגזרים אלה, החשובים ביותר היו בראש ובראשונה המגזרים הלא מאורגנים ביותר והלא הומוגניים של שכבות הביניים, של העצמאיים הבינוניים והנמוכים בשירותים ציבוריים שונים; וכן קבוצות שונות במגזר הפרטי אשר נטו להזדהות עם הליכוד, שדגל במדיניות הליברלית יותר – לעומת המדיניות הקולקטיביסטית – של מפלגת העבודה.

במקום השני, בדרגה מסוימת בלבד של חפיפה עם המגזר הקודם ובקשר הדוק ביותר עם תנועות המהאה הנידונות לעיל, היו גורמים עדתיים, ובעיקר 'מזרחיים'. הקבוצות הניידות יותר בקרבם נעשו בולטות במיוחד בתחומים מסוימים של הכלכלה. רבים מהם אנשי עסקים עצמאיים קטנים, מתנוונים זעירים עד טכנאים, קבלנים, יזמים קטנים, וכן דרגי הצווארון הכתול של כוח העבודה.

במקום השלישי היו המגזרים הדתיים השונים – אלה הקרובים למפלגה הדתית-לאומית (הציונית); במקום הרביעי היו המגזרים האורתודוקסיים הלא ציוניים השונים; ובמקום התמישי – המגזר הספרדי העדתי-דתי, העולה בהתמדה, שמצא את ייצוגו במפלגה החדשה ש"ס. זו נוסדה ב-1984 ונעשתה בסוף שנות התשעים המפלגה הדתית הגדולה ביותר, מרכזית יותר ויותר בקרב המגזרים הדתיים ובחיים הפוליטיים בישראל. ערביי ישראל הם המגזר החברתי השישי; גם בתוכו התפתחה תביעה להשתתף במרכזים של החברה הישראלית ולהשפיע עליהם. בשלב מאוחר יותר, מאמצע שנות השמונים ואילך, הצטרפו לתובעים גם העולים מברית המועצות (ואחר כך מברית המועצות לשעבר) – ביחוד מהחלקים האירופיים שלה – רוסייה, אוקראינה ובלרוס, אבל לא מהם בלבד. קבוצות עולים אלה התגבשו למגזר חשוב מאוד נוסף, שביעי, מהסוג הזה – כמו שהיו, בדרכים שונות, קבוצות שונות של עולים מארצות המערב, ביחוד מארצות הברית. ועם זאת, מאז שנות השמונים השתנה טבעה של המעורבות והשתנו תכניות ההשתתפות הפוליטית של מגזרים שונים של קהילות יהודיות, ביחוד האמריקנית, בחיים הפוליטיים בישראל.

המגזרים השונים הללו נאבקו על הכללתם בתוך המסגרות המרכזיות של החברה הישראלית, בד בבד עם תהליכי דמוקרטיזציה והיפתחות של התחומים הציבוריים, שהתבטאו בהשתתפותם הפעילה בכל הזירות הפוליטיות והציבוריות. מאבקם נע בכמה כיוונים שונים: החשובים ביותר היו הכללה של הסמלים ושל הנושאים של המגזרים האלה בתוך רפרטואר

הסמלים המרכזי, או הרפרטוארים המרכזיים, של החברה הישראלית; הבניה של מרחבים חברתיים וציבוריים, של עולמות חיים חדשים; היענות לתביעות להקצאה של משאבים, לעתים קרובות לפעולה מתקנת חיובית – כל אלה נעו בכיוון של גידול בהטרוגניזציה ובפלורליזציה בכל הממדים של החברה הישראלית, וכולם היו כרוכים באתגרים לא פוסקים להגמוניות ולהנחות היסוד המוסדיות והאידיאולוגיות שהיו קיימות עד אז, ואף למערכת המוסדית הכוללת של החברה הישראלית, ונתפסו והוצגו לעתים קרובות בתור שכאלה.

כיווני תמורה בחברה הישראלית

יז

הצירוף של התהליכים הנידונים לעיל וההיזון החוזר ביניהם נגעו בעצבים המרכזיים של החברה הישראלית ושל החיים הציבוריים. ההתפוררות של התבניות המוסדיות העיקריות האופייניות לדפוס של תנועת העבודה הציונית; התהליכים והמאבקים להכללה של מגזרים רבים של החברה בתוך המסגרות המוסדיות המרכזיות שלה; המאבקים וההתנצחויות מסביב להבניה של הנחות היסוד, הגבולות הסמליים והמוסדיים של החברה הישראלית, ושל מרכיבי הזהות הקולקטיבית שלה בקווי המתאר הפוליטיים הבסיסיים והלגיטימיות של המדינה – כל התהליכים הללו הם שהביאו לכך שכל התמורות בבניית הרכיבים השונים של הזהות הקולקטיבית של מגזרים חשובים בחברה הישראלית, של הגדרת הקולקטיביות הישראלית, והדיון המתמשך מסביב להם שימשו לא רק מקור למוקדי שיח בכל הרמות בתקשורת, בחוגים האקדמיים, הספרותיים והאמנותיים, תוך כדי הצמחת פרץ גדול של יצירתיות מגוונת מאוד בכל הזירות האלה, אלא הם גם הולידו מוקדים להתנצחויות ולמחלוקות ציבוריות פוליטיות עזות ותוססות שהיו נטועים בצירוף ובמיצוי של הדפוס המוסדי והאידיאולוגי של תנועת העבודה הציונית וברישומים של מלחמת ששת הימים ושל מלחמת יום הכיפורים, שבתהליכי הדמוקרטיזציה האינטנסיביים – וצברו תנופה משנות השמונים. ביתר פירוט – התהליכים הללו הולידו מגמות עימותיות לעומת מגמות הסכמיות ביחסים בין מגזרים שונים של החברה הישראלית ובניסיונות לגבש מסגרות משותפות במרכזה; מצד אחד גדלה הפתיחות ההדדית בין מגזרים שונים – חיפשו אחרי סמלים משותפים מגוונים יותר, מתוך הכרה בקיומם של הבדלים ניכרים בזיקתם לסמלים אלה, וחיפשו אתר מוקדים למחויבות משותפת; ומצד אחר גדלו גם ההסתגרות, הריחוק, הניכור ההדדי, עד כדי דמוניזציה וקונפליקטים אינטנסיביים ביניהם. התהליכים האלה היו קשורים בהתמרה של עימותים בין יצירתיות להתפוררות חברתית מרחיקות לכת בזירות רבות ובין התנוונות וירידה ברמה בכל התחומים הללו; בין בניית מוסדות לדעיכתם, בין החלשה מתמדת של הנורמות הקיימות למאמצי פיתוח וקיום של מסגרות מוסדות חדשות במציאות המשתנה בהתמדה. וכאן חוזרים אנו לנקודת המוצא של דיוננו. כמו שראינו, הכוחות המפלגים והמעמתיים שהתפתחו בתקופה זו נתפסו לעתים קרובות בשיח הציבורי בישראל כסימן להתפוררות של

מסגרת חברתית משותפת וכנעוצים בעצם עלייתם של המגזרים השונים בחברה הישראלית. הדיון שלמעלה הראה שכוחות העימות והפילוג בחברה הישראלית יצאו מן הכוח אל הפועל לא בגלל עצם התהוותם של מגזרים שונים שכל אחד מהם נתון במסגרתו ונאבק במגזרים האחרים בעיקר על חלוקת משאבים, אלא יותר מכול בגלל המפגשים הגדלים והולכים בין המגזרים השונים והמאבקים ביניהם על כניסה למרכז, על היכללות במסגרות המרכזיות של החברה הישראלית ועל הבנייתם ועל יצירת מרחבים ציבוריים רחבים חדשים. רבים ממאבקים אלה הונעו מכוון ההרגשה בקרב מגזרים רבים של הרחקה מן המרכזים האלה. מתוך המאבקים האלה התפתחו בקרב כל מיני קבוצות עילית ישנות, שהיו בעלות ההגמוניה בעבר וזוהו עם הדפוס של תנועת העבודה הציונית, נטיות לצדקנות והרגשת נישול. הפגישה הבלתי פוסקת של רוב הקבוצות במרחבים ציבוריים רבים פיתחה סובלנות מסוימת או לפחות קבילות הדדית, אבל בעת ובעונה אחת, עצם התדירות של הפגישות האלה – בהיתקלויות יום-יומיות ובמסגרות המרכזיות בזירות הציבוריות – אכן היו יכולות להביא לעימותים רבים ולהגביר את המתח בין המגזרים השונים. מגמות העימות והפילגנות בחברה הישראלית גברו גם בגלל התפוררות הדפוסים המוסדיים העיקריים שהיו הגמוניים בתקופה הקודמת, וגם בשל חולשת הניסיונות לגבש דפוסים מקובלים חדשים יחד עם התפוררות של מערכות ונורמות ציבוריות רבות, ולכל אלה מצטרפות ההשלכות של הכיבוש הנמשך על שטחי יהודה, שומרון ורצועת עזה, המגבירים את מגמת הברוטליזציה והולגריזציה של שטחי חיים רבים.

כל התהליכים האלה העלו אל מרכז הבימה הציבורית והפוליטית כמה בעיות יסוד הנוגעות לקווי ההיכר העיקריים של החברה הישראלית. בעיות אלה היו תחילה נושאים של שיח אינטלקטואלי, ואולם הן התפתחו לבעיות פוליטיות מרכזיות, והיה חשש שמא יהיו למוקדים של ססעים פוטנציאליים חדשים. חשובות מכולן היו אלו הקשורות להגדרת המדינה כמדינה 'יהודית-דמוקרטית', והסתירות האפשריות בין שני הרכיבים הללו מזה; בעיות הקשורות להגדרת המדינה של אופייה היהודי של המדינה והגדרת רכיביה היהודיים וזיקתם אל רכיביה הישראלים; בעיית הבניה של דפוסים חיים שונים בתוך החברה הישראלית וניסיון של קבוצות שונות להיות שומרי השערים של דפוסים חיים כאלה מזה; הבעיה הכרוכה בניסוח קווי היסוד של המשטר בישראל ובייחוד באפשרות של חקיקת חוקה; בעיית המעמד היחסי של המוסדות המשפטיים בוויסות החיים הציבוריים ובבנייה של הזהות הקולקטיבית הישראלית; בעיית היחסים בין הרכיבים האזרחיים ובין הרכיבים הקמאיים או התרבותיים אוניברסליים בבנייה של הזהות הקולקטיבית או הזהויות הקולקטיביות בחברה הישראלית. בתוך פסיפס של בעיות אלו הוסיפה הבעיה של טבע ההסדר עם הפלסטינים ועם מדינות ערב להיות מרכזית. זו השתלבה עם הבעיות הללו, והגבירה את הפוטנציאל של עימותים ביניהם.¹⁰

10. ד' הורוביץ ומ' ליסק, מצוקות באוטופיה, ישראל – חברה בעומס יתר, תל-אביב 1990; מ' מאוטנר, א' שגיא, ור' שמיר (עורכים), רב-תרבותיות במדינה דמוקרטית ויהודית, לעיל הערה 3; א' דון יחיא, הפוליטיקה של ההסדרה: יישוב סכסוכים בנושאי דת בישראל, ירושלים 1997; א' רוזן-צבי, "מדינה יהודית ודמוקרטית": אבהות רוחנית, ניכור וסימביוזה – האפשר לרבע את המעגל?, עיוני משפט, כרך

מאבקים אלה היו האתגרים העיקריים של המסגרות המוסדיות ושל מערכת הסמלים בחברה הישראלית, ופתרוןם על ידי הסכמים או עימותים, תוך כדי התפוררותן של מערכות מוסדיות או הבנייתן מחדש, הוא שעומד לעצב את דמותה המידית של החברה הישראלית.

יה

הניתוח דלעיל הראה כי שורשי המגמות המנוגדות הללו, ובייחוד הניגוד שבין התפוררות מסגרות מוסדיות, היעדרן של מסגרות רחבות משותפות והיעדר מתויבויות כלפיהן ובין הניסיונות לגבש דפוסים מוסדיים תקפים חדשים, היו נעוצים בראש ובראשונה בקשר שבין המאבקים המתמשכים של מגזרים רבים להיכלל במסגרות המרכזיות של החברה הישראלית ובין אתגרים שהציגו המגזרים האלה לפני הדפוס המוסדי הקיים, לפני הכללים וההסדרים הקיימים. המסגרות המרכזיות של החברה הישראלית היו בעצם לב הדמוקרטיזציה הגדלה של הזירה הפוליטית ולב השינויים מרחיקי הלכת בכל הזירות המוסדיות העיקריות, בדיוק כמו שקרה בחברות רבות במצבים של דמוקרטיזציה גדלה. הכללים וההסדרים הללו נתפסו לעתים קרובות בעיני חברים רבים של המגזרים הללו – תפיסה שהתפתחה עוד לפני המהפך של 1977, עם תהליכי המיצוי של הפרוגרמה של תנועת העבודה הציונית – ככללים אשר פיתחו קבוצות העילית הקיימות לשמירה על העמדות שלהן, עמדות שמהן ניסו לסלק את המגזרים האחרים. שורשי המגמות המנוגדות הללו ניזונו לעתים קרובות מהתפתחות נטיות ל'אוליגרכיזציה' ומהתפתחות של תחרות גוברת בין קבוצות שונות על גישה לעמדות כלכליות; המקרים הרבים של שחיתות בחלונות הגבוהים ותהליכי ברוטליזציה בהיבטים רבים של החיים, ובייחוד הרישום של הכיבוש הנמשך של הגדה המערבית ושל רצועת עזה והמתחים והעימותים עם האוכלוסייה הפלסטינית ואף במפגשים בין מגזרים שונים בחברה הישראלית, כל אלה תרמו רבות לדעיכת מערכות מוסדיות רבות, תוך כדי החלשה כללית יותר של האווירה הנורמטיבית בחברה; להתפתחות של התנהגות תוקפנית מאוד בכל הרמות של החיים החברתיים. בכבישים בא הדבר לידי ביטוי ברמה הגבוהה של תאונות רכב, לעתים קרובות קטלניות מאוד, אבל האלימות גואה גם במסגרת המשפחה, בבתי הספר, בקרב הנוער וכדומה. בעת ובעונה אחת התפתחו בשית הציבורי מודעות ורגישות מרחיקות לכת לכלל הבעיות האלה, הושמעו תביעות גדלות והולכות לאכיפה קפדנית יותר של החוק, לפיתוח של מסגרות נאותות לטיפול במצבים המשתנים בהתמדה ולקיום של היבטים כלליים נורמטיביים ומשפטיים.

החוק היחסי של הנטיות העימותיות לעומת הנטיות ההסכמיות הושפע מאוד מהדרכים ומהמידה שהצטרפו בה המחלוקות הפוליטיות לשסעים 'מגזריים', חברתיים או כלכליים,

יט, חוברת 3 (1995), עמ' 479-520; " שטרן, פסיקת הלכה בשאלות מדיניות, ירושלים 1999; ר' גביון, ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, מתחים וסיכויים, ירושלים 1999; א' רביצקי, דתיים וחילונים בישראל: מלחמת תרבות?, ירושלים 1997.

החברה הישראלית בין מגזר לאינטגרציה

ולעומתם הקשורים במגמות כניסתם של מגזרים שונים אל מרכזי החברה תוך כדי הבניה מחדש של סמלים ושל זהות קולקטיבית. במונחים הכלליים ביותר, התנאים החשובים ביותר של רציפות המשטר החוקתי הדמוקרטי הישראלי, כמו אלה של משטרים כאלה בכלל, הם הפיזור הנמשך של העצמה בתוך החברה, קידום של כללי המשחק הדמוקרטי, הבניות של תחומים ציבוריים חדשים, התפתחות של לכידות ונגישות של המרכז, פתיחות הדדית של קבוצות העלית העיקריות והמדינה, וההבניות רבות הפנים של הזהות הקולקטיבית. יכולתו של כל משטר דמוקרטי לשרוד או לקרוס, במיוחד זה הישראלי, מותנית ביכולתו לקבל את התמורות ברכיביו השונים ובתכניו הקונקרטיים וביכולתה של החברה לבנות מחדש את זהותה הקולקטיבית. יכולת תמורה כזאת התגלתה, לדוגמה, בזירה העדתית ובמידת מה בזירה הדתית – בראש ובראשונה בהכללה של כמה מהסמלים אשר נשתנו במרכז וכן ביצירה של מרחבים חברתיים חדשים. אבל בנייה מחדש כזאת היתה יכולה להיעשות גם מוקד של מחלוקת ואפילו של פילוגים – בייחוד אם הדברים היו כרוכים בנושאים פוליטיים וביטאו גישות פוליטיות שונות, בעת שחל כרסום בתחום הציבורי ובתהליך הפוליטי. הצירוף של כל התהליכים האלה באותו צומת עצמו היה יכול ליצור עימותים אפשריים.

יט

כל המגמות המנוגדות הללו היו כרוכות באפשרויות פרדוקסליות למדי מנקודת הראות של השינויים, של התמורה ושל האתגרים שהוצגו לפני המערכת הדמוקרטית והחוקתית בישראל. מצד אחד הדמוקרטיזציה הבלתי פוסקת של החיים הפוליטיים בישראל התבטאה בגישה ביקורתית גוברת כלפי המוסדות הפוליטיים והמנהיגים הפוליטיים ובדרישות גוברות שהם ייתנו דין וחשבון על פעולותיהם; ומצד אחר תהליכים אלה עצמם העידו על ההתפתחות הצמודה של נטיות פלגניות – שהופגנו בחילוקי דעות מחריפים והולכים בין מגזרים רבים למרכזים של החברה הישראלית לבין עצמם, ויותר מכול בשחיקה ובהחלשה של רבות מהמסגרות ומהנורמות הפוליטיות השולטות בהם ובחיים הציבוריים בכללותם.

כ

מגמות ובעיות אלה משותפות לכל החברות הדמוקרטיות, אך הן מתפתחות בצורות שונות בחברות מודרניות שונות. קווי המתאר הכלליים של רבים מהתהליכים האלה מתפתחים בחברות מודרניות עם התפרקות של מוסדות דומיננטיים קיימים ובתהליך גדל של דמוקרטיזציה, של מאבקים של מגזרים חברתיים על השתלבותם במסגרות המרכזיות של החברות המתאימות. אלה כרוכים לעתים קרובות ביסודות של בנייה מחדש של רכיבים של זהות קולקטיבית. אבל הדרכים הקונקרטיות שמתפתחות בהן הנטיות הללו השתנו מחברה לחברה בהתאם להקשר ההיסטורי הספציפי של כל חברה. בחברה הישראלית התהליכים האלה היו נטועים בהדי הצירוף של התנאים הפוליטיים-אקולוגיים של חברה קטנה בסביבה עוינת ובצומת תהליכים בין-לאומיים ושל האוריינטציות הקמאיות-לאומיות והאוריינטציות

המהפכניות-אידאולוגיות של התנועות הציוניות - של היחסים בין התנועות הציוניות האלה ובין הנושאים העיקריים של התרבות היהודית. הצירוף הנה יצר מצב שבו הבעיות הקשורות לבנייה של סמלים וגבולות של הקולקטיביות המתגבשת נעשה מוקד מתמשך של מריבות אידאולוגיות ופוליטיות פוטנציאליות. הפוטנציאל למאבק כזה - בייחוד בקשר ליחסים שלו עם המורשת היהודית, ההיסטורית והדתית, עם הנושאים המרכזיים של הציביליזציה היהודית ולחשיבות היחסית של הרכיבים ההיסטוריים, הדתיים, הטריטוריאליים השונים של המורשת הזאת, וכן בקשר למקום של ההתיישבות הציונית ושל מדינת ישראל במזרח התיכון - היה קיים מראשיתה של התנועה הציונית. הוא שב ועלה למרכז הבמה הציבורית והפוליטית בתקופה זו של התפוררות הדפוס ההגמוני של תנועת העבודה ותחת רישומם של התהליכים שנידונו לעיל. כל אלה הביאו לאינטנסיפיקציה של העימות בין המגמות המנוגדות שהתפתחו בתוך החברה הישראלית בתקופה האחרונה. גם תנאים היסטוריים ספציפיים אלה של החברה הישראלית מסבירים את צביונה המיוחד לעומת חברות אחרות וגם את החשיבות הגדולה והאינטנסיביות של מאבקים אלה בגיבוש הזהות הקולקטיבית בהתפתחותה של חברה זו.

הנטיית הסותרות האלה התמקדו בלבה של המערכת הקונסוציונלית הישראלית שהבטיחה במידה רבה את רציפותה של המערכת הדמוקרטית החוקתית בישראל, לאמור חלוקת הכוח המתמדת בין המגזרים השונים של החברה.¹¹ חלוקת עצמה וכוח אכן נמשכה גם בתקופה האמורה - ונעשתה במובנים מסוימים, כמו שראינו, מורחבת עוד יותר. אבל גידול זה בנטיית לחלוקת העצמה תרם גם להחלשה של היבטים רבים של המוסדות הייצוגיים העיקריים, ובכלל זה של המפלגות ושל הכנסת, של המסגרות הציבוריות השונות, ולשתיקה ולהחלשה של היבטים רבים של השיח הפוליטי ושל התהליך הפוליטי בזירה הציבורית. כל ההתפתחויות האלה תרמו להחלשת האמון של הציבור ברבים מהמוסדות הללו, למעט בית המשפט העליון, ועם זאת אף הוא לא נהנה מן האמון של קבוצות דתיות רבות, ובזמן האחרון נעשה אף הוא במידה ניכרת מוקד של ויכוח ציבורי. יתרה מזאת, סקרים רבים לימדו על קבילות חלקית למדי בלבד של הדמוקרטיה בקרב מגזרים גדולים של האוכלוסייה ועל אלימות חזקה מאוד - לפחות מילולית, וכן על נטיות חזקות, אם גם מתחת לפני השטח, לדה-לגיטימציה של המערכת החוקתית. לדרך שיתפתחו בה הנטיות המנוגדות הללו נודעת חשיבות מכרעת אשר לגורלה של המערכת הדמוקרטית החוקתית בישראל, תוך כדי הדגשת האתגרים שהוצבו לפניה - התפרקותה או קריסתה האפשרית או יכולתה לעבור תמורות - וציון הכיוון האפשרי של תמורות שכאלה.¹² הדרך אשר התפתחו בה מגמות אלה היא גם שתשיע על

11. E. Sprinzak and L. Diamond (eds.), *Israeli Democracy under Stress*, pp. 107-124; מאוטר,

שגיא ושמיר (עורכים), רב-תרבותיות במדינה דמוקרטית ויהודית, לעיל הערה 4.

12. ג' ברזילי, א' יערי-יוכטמן, ו' סגל, בית המשפט העליון בעין החברה הישראלית, תל אביב 1994; א' ינון וס' ששון, שלטון החוק בחברה מקוטבת, ירושלים 1999; ו' סגל, 'בג"ץ במרקם החברה הישראלית - לאחד חמישים שנה', משפט וממשל, כרך ה, חוברת 1 (1999), עמ' 235-296; 'צמח, הרשות השופטת בישראל, ירושלים 1992.

החברה הישראלית בין מגזר לאינטגרציה

דרך שילובם של מגזרים שונים בתוך המערכת המוסדית והסמלית של החברה הישראלית. שהרי, כמו שהראה ניתוחנו, לא בעצם ההתפתחות של מגזרים נקבעת מידת הפילוג בתוך החברה הישראלית. מידת פילוגה נקבעת מתוך השילוב בין התפתחות המגזרים ובין מגמות השינוי והבינוי של המערכות המוסדיות העיקריות שלה.

משפט ציבורי



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4908/10

בפני :

כבוד הנשיאה ד' ביניש
כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין
כבוד השופט א' גרוניס
כבוד השופטת מ' נאור
כבוד השופטת ע' ארבל
כבוד השופט א' רובינשטיין
כבוד השופט ע' פוגלמן

העותרים :

1. ח"כ רוני בר-און
2. מפלגת קדימה

נגד

המשיבים :

1. כנסת ישראל
2. יושב ראש הכנסת
3. ועדת הכספים של הכנסת
4. הוועדה המשותפת לוועדת הכספים ולוועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון בהצעת חוק התייעלות כלכלית ותקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010
5. יושב ראש ועדת הכספים
6. יושב ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט
7. ממשלת ישראל
8. ראש הממשלה
9. שר האוצר

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה :

ו' בשבט התשע"א (11.01.2011)

בשם העותרים :

עו"ד איל רוזובסקי ; עו"ד אלי בורשטיין

בשם המשיבים 6-1 :

עו"ד איל ינון ; עו"ד גור בליי

בשם המשיבים 9-7 :

עו"ד דנה בריסקמן ; עו"ד יצחק ברט

פסק-דין

הנשיאה ד' ביניש:

1. ביום 22.6.2010 התקבל בקריאה שנייה ושלישית חוק יסוד: תקציב המדינה (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון) (להלן: חוק יסוד הוראת השעה או החוק). חוק יסוד הוראת השעה קובע כי תקציב המדינה לשנים 2011 ו-2012 יהיה תקציב דו-שנתי שיקבע בחוק אחד. חוק יסוד הוראת השעה הוא המשך של חוק יסוד קודם שקבע, אף הוא בהוראת שעה, כי תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 יהיה תקציב דו-שנתי (להלן: הוראת השעה המקורית). חוק יסוד הוראת השעה, כהוראת השעה המקורית, משנה את ההוראות הקבועות בסעיפים 3(א)(2), 3(ב)(1) ו-3א לחוק יסוד: משק המדינה, לפיהן תקציב המדינה ייקבע לשנה אחת בלבד.

2. הרקע לחקיקת חוקי היסוד האמורים, כפי שעולה מטיעוני הצדדים, נעוץ בהשתלשלות האירועים שלאחר התפטרותו של ראש הממשלה דאז, אהוד אולמרט. ביום 11.2.2009 התקיימו בחירות כלליות, וממשלה חדשה הושבעה ביום 31.3.2009. במקביל לאירועים אלה, פקד את העולם באותה עת משבר כלכלי, שלא ניתן היה להעריך את השלכותיו על המשק הישראלי. אירועים אלה הובילו לכך שלא ניתן היה לאשר את תקציב שנת 2009 קודם למחצית השנייה של השנה, והתקציב התבסס על תקציב שנת 2008. ביום 5.4.2009 התקבלה החלטת ממשלה להביא לאישור הכנסת תקציב דו-שנתי לשנים 2009 ו-2010 בדרך של הוראת שעה. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי בשל המצב הייחודי שנוצר עקב העיכוב באישור תקציב המדינה לשנת 2009 וההשפעות השליליות של המשבר הכלכלי על ישראל, מוצע לקבוע הסדר מיוחד, שיחול לגבי תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010.

3. הניסיון בניהול תקציב דו-שנתי, כפי שעולה מתגובות המשיבים ומהפרוטוקולים של הדיונים בוועדה משותפת של ועדת הכספים וועדת החוקה, חוק ומשפט (להלן: הוועדה המשותפת או הוועדה), עלה יפה. לפיכך, בכירים באוצר סברו שיש מקום לבחון את האפשרות לעבור למשטר תקציבי דו-שנתי על בסיס קבוע. לשם כך, הוצע לערוך ניסיון, לשנתיים נוספות, בהן ייקבע תקציב דו-שנתי. בהתאם, הוגשה הצעת חוק לתקן את הוראת השעה המקורית, כך שתחול גם על התקציב לשנים 2011 ו-2012. בדברי ההסבר לתזכיר הצעת חוק יסוד הוראת השעה צוין כי בעקבות יישום התקציב הדו-שנתי נחשפה הממשלה ליתרונות שיטת תקצוב זו, אשר הובילו לחשיבה על שינוי שיטת התקצוב בישראל. תזכיר הצעת החוק מפרט שורה של יתרונות בניהול

תקציב דו-שנתי, ולצידם, את החסרונות הקיימים בשיטת תקצוב זו. כך למשל, אל מול יצירת ודאות גדולה יותר לממשלה ולמשק והתפנות המשאבים הניהוליים לבניית תוכניות לטווח ארוך עומד הקושי לחזות את הכנסות המדינה לתקופה של שנתיים, המצריך ניסיון מקצועי מיוחד. לפיכך, הוצע:

"לבצע בחינה מלאה של יישום שיטת תקצוב דו-שנתי בדרך של התנסות בשנים 2011 ו-2012, כהוראת שעה לחוק היסוד וזאת משני טעמים מרכזיים:

1. בהעדר ניסיון מוכר במדינות אחרות, עיקר הלמידה ייעשה 'בזמן אמת' תוך כדי הפעלת התקציב הדו-שנתי המלא הראשון, על פי המוצע.
2. במהלך תקופת התקציב הדו-שנתי יהיה צורך לבחון את עצם היכולת לבנות תקציב דו-שנתי ולפעול על פיו, בעיקר בהיבט של התמודדות עם הקשיים בבניית תחזית דו-שנתית, כמו גם את הצורך להתאים את הוראות הדין, לרבות התאמות של חוק היסוד, לפי הניסיון שיצטבר".

עוד צוין בתזכיר הצעת החוק כי:

"נוכח המשמעות המשטרית, החברתית והכלכלית שיש להליך קביעת התקציב יש חשיבות כי התהליך של גיבוש הסדר קבוע בענין זה וחקיקתו יעשו בצורה מושכלת וסדורה, על יסוד מרב המידע שיצטבר ותוך ליבון ציבורי הולם. זאת גם בשים לב לכך שתיקון של חוקי היסוד ראוי שיעשה במשורה" (תזכיר חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה) (תיקון), עמ' 4-5).

4. ביום 17.3.2010 נדונה הצעת החוק במליאת הכנסת והתקבלה בקריאה הראשונה, וביום 22.6.2010 התקבלה בקריאה השנייה והשלישית. מספר ימים לאחר מכן הגישו חבר הכנסת רוני בר-און ומפלגת "קדימה" את העתירה שלפנינו (להלן: העותרים). העתירה מעלה לדיון שלוש שאלות מרכזיות ביחס לחוק יסוד הוראת השעה: האחת, האם ניתן לשנות את העיקרון, הקבוע בחוק יסוד: משק המדינה, לפיו הכנסת קובעת מידי שנה את סדרי העדיפויות של המדינה בהליך אישור התקציב, באמצעות הוראת שעה שמשך תחולתה נקבע למשך תקופת כהונתה של הממשלה הנוכחית. השנייה, האם ניתן, בהוראת שעה בעלת תחולה מוגבלת, להפקיע את העיקרון החוקתי לפיו אם לא יינתן פעם בשנה אישור הכנסת לתקציב, תתפזר הכנסת ותתקיימנה בחירות חדשות. השלישית, האם ניתן לפגוע באיזון החוקתי שבין הרשות המחוקקת לרשות

המבצעת באמצעות הוראת שעה ומבלי שהושג רוב של 61 חברי כנסת בכל אחד משלבי החקיקה.

5. העתירה נשמעה תחילה בפני שלושה שופטים. בסופו של הדיון, שהתקיים ביום 4.10.2010, ניתן בהסכמת המשיבים צו על תנאי, המורה להם להתייצב וליתן טעם מדוע לא ייקבע כי חוק יסוד הוראת השעה חסר תוקף או לחלופין יש לבטלו, וכי כנסת ישראל פעלה שלא בסמכות כאשר אישרה תיקון לחוק יסוד באמצעות חוק הוראת שעה וברוב של פחות מ-61 חברי כנסת בקריאה הראשונה והשנייה. עוד הוחלט כי הרכב השופטים יורחב. בהתאם, ביום 11.1.2011 קיים בית המשפט דיון שני בהרכב מורחב של שבעה שופטים.

הן בטיעונים בכתב והן בטיעוניהם בעל פה העלו הצדדים שאלות חוקתיות כבדות משקל. חלק ניכר מן השאלות טרם נדון או הוכרע במשפט הישראלי. שאלות אלה מתייחסות, אם באופן ישיר ואם באופן עקיף, למעמדן של חוקי היסוד ולאופן שבו ניתן לעצב מחדש הסדרים חוקתיים בישראל. טיעוני הצדדים מעוררים גם את הקשיים הטבועים במשטר החוקתי בישראל נוכח היעדרו של חוק יסוד: החקיקה, ובהתחשב בכך שמרבית חוקי היסוד אינם משוריינים ובשל כך, הדרישות הפורמאליות לשינויים מעטות. נקדים ונציין כי אנו סבורים שניתן בעת הזו להותיר חלק מן השאלות בצריך עיון. הגם שמטענות העותרים עולה קושי לא מבוטל, לא שוכנענו שהמקרה הנוכחי מצדיק התערבות חסרת תקדים בחקיקת יסוד של הכנסת בפועלה כרשות מכוננת. עם זאת, מוצאים אנו לנכון להתוות מספר עקרונות לעניין החקיקה והשינוי של חוקי היסוד בישראל, על מנת שתונח בפני הכנסת מפת דרכים חלקית בהעדרו של חוק יסוד: החקיקה.

טענות הצדדים

6. העותרים מבקשים מבית המשפט להכריז על כך שחוק יסוד הוראת השעה חסר תוקף, ולחלופין, לבטלו. לפי הטענה, חוק יסוד הוראת השעה נבע משיקולים של הישרדות הממשלה, שביקשה לנצל את הרוב שיש לה בכנסת על מנת לשנות סדרי שלטון בסיסיים. העותרים טוענים כי אישור חוק התקציב על בסיס שנתי נחשב לאבן יסוד במדינות דמוקרטיות והוא הכלי המרכזי שיש בידי הפרלמנט כדי לפקח על עבודת הממשלה וסדרי העדיפויות הנקבעים על ידה. חוק יסוד הוראת השעה פוגע באפשרות הפיקוח של הכנסת, ולמעשה, נועד להחליש את הכנסת אל מול הממשלה. חוק יסוד הוראת השעה, נטען, עומד בניגוד למגמה שהייתה קיימת לאורך שנים להגביר את

הפיקוח של הכנסת על הממשלה, בין היתר, על ידי הסדרת המועדים בהם חייבת הממשלה להביא את התקציב בפני מליאת הכנסת. העותרים הוסיפו כי לפגיעה בכוחה של הכנסת יש משמעות מעשית ממשית, הבאה לידי ביטוי במניעת האפשרות לפזר את הכנסת ולהפיל את הממשלה במקרה של אי קבלת התקציב. העותרים טוענים כי בעוד שלצורך הפלת הממשלה באמצעות הצבעת אי אמון נדרשת האופוזיציה לגייס רוב של 61 חברי כנסת לפחות, הרי שלצורך פיזור הכנסת וקיום בחירות חדשות בדרך של אי אישור תקציב המדינה נדרש רוב של 60 חברי כנסת בלבד. לגישת העותרים, זהו כלי רב עוצמה היכול להביא לשינוי בהנהגת המדינה, והוא נתון לכנסת פעם אחת בשנה בלבד. חוק יסוד הוראת השעה מגביל את השימוש בכלי זה לפעם בשנתיים, באופן הפוגע במרקם הכוחות והיחסים שבין הממשלה והכנסת.

לגופו של התיקון לחוק היסוד העותרים טוענים כי בפועל, מדובר בחקיקה הנגועה בחוסר סבירות, וזאת משני טעמים מרכזיים. ראשית, לטענתם, לא יתאפשר פיקוח אפקטיבי של הכנסת על הממשלה כיוון שכמות המידע שתובא בפני חברי הכנסת במקרה של תקציב דו-שנתי, במיוחד אם מתלווה אליו חוק הסדרים רחב, היא עצומה, ומונעת מהם כל אפשרות ללמוד את החומר בפרק הזמן המוקצב לאישור חקיקת התקציב. שנית, העותרים סבורים כי אישור מראש של התקציב לתקופה של שנתיים מצריך עריכת תחזית מדויקת של הוצאות והכנסות המדינה – משימה שלגישתם אינה אפשרית, במיוחד במציאות הישראלית. בנוסף, העותרים מדגישים כי היה ולא יאושר תקציב המדינה הבא במועד, הרי שעל פי החוק, חוק התקציב של שנת 2013 ייגזר מחוק התקציב של שנת 2012, כך שהלכה למעשה, ייתכן שחוק התקציב הדו-שנתי יהפוך לחוק תקציב לשלוש שנים.

העותרים תוקפים עוד את העובדה שחוק היסוד תוקן בדרך של הוראת שעה. לגישתם, הניסיון לחוקק חוק יסוד בהוראת שעה עומד בסתירה ברורה לפסיקת בית משפט זה, לפיה חוקי היסוד הם חוקים בעלי אופי "נצחי" שנועדו לשמש פרקים בחוקתה העתידית של מדינת ישראל. לפיכך, נטען, חוקי היסוד אינם יכולים להיות חוקים זמניים, הנחקקים אד הוק, מתוך מטרה לשרת צרכים פוליטיים ארעיים של רוב נתון בזמן נתון. עוד נטען כי חוק יסוד הוראת השעה אינו ראוי להיחשב חוק יסוד – הן על פי המבחן הצורני והן על פי המבחן המהותי. לטענתם, העובדה שבשמו של חוק היסוד מופיע תיאור השנים במהלכן נועדה הוראת השעה לחול פוגמת בתוקפו על פי המבחן הצורני; והעובדה שהוא אינו בעל יסוד "נצחי" פוגמת בתוקפו כחוק יסוד על פי המבחן המהותי. לבסוף, העותרים טוענים כי גם בהליך חקיקת חוק יסוד הוראת השעה נפל פגם, בכך שלא התקבל ברוב של 61 חברי כנסת בכל הקריאות. לטענת

העותרים, רוב זה נדרש נוכח העובדה שחוק יסוד הוראת השעה מצמצם את האפשרות של חברי הכנסת לפזר את הממשלה והכנסת בדרך של אי קבלת התקציב לפעם בשנתיים בלבד; ובשל כך שהוא מהווה שינוי משתמע של סעיף 34 לחוק יסוד: הכנסת, הקובע מתי רשאית הכנסת לפזר את עצמה טרם גמר כהונתה, שהוא, לפי הטענה, סעיף משוריין.

טענות המשיבים

7. משיבים 1-6 (להלן: הכנסת) הגישו תגובה לעתירה ביום 16.8.2010 ותשובה, לאחר הוצאת צו על תנאי, ביום 5.12.2010. בתגובה נטען כי הגם שחוק יסוד הוראת השעה "מעורר קשיים לא מבוטלים בכל הנוגע לפגיעה בפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה ובמאזן הכוחות בין הכנסת לממשלה", הרי שאין בטענות כדי להצדיק התערבות של בית משפט זה. הכנסת טענה עוד כי אף שאין חולק כי קביעת הנורמה בעניין חוק תקציב דו-שנתי במסגרת של הוראת שעה "מעוררת קושי מושגי מובנה", הרי שאין בכך כדי להפוך את חוק יסוד הוראת השעה לחוק "רגיל" או "נחות" במעמדו מחוקי יסוד אחרים.

בתגובת הכנסת פורטו באריכות הדיונים שהתקיימו בוועדת הכספים ובוועדה המשותפת. כן צוין כי מרבית הטענות המועלות בעתירה הועלו גם בפני וועדות אלה, אם על ידי חברים בוועדה או אנשים שהופיעו בפניה ואם על ידי היועצים המשפטיים, ובכללם היועץ המשפטי לכנסת, היועצת המשפטית של ועדת הכספים, היועץ המשפטי של משרד האוצר וראש תחום משפט ציבורי במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. כל היועצים המשפטיים עמדו על הקשיים שבהצעת החוק, ובהם הקושי הטמון בתיקון חוק היסוד בדרך של הוראת שעה. עמדת היועץ המשפטי לכנסת, כפי שהובאה בפני הוועדה המשותפת, הייתה שאמנם "אין חולק כי חוק-יסוד והוראת שעה הם תרתי דסתרי", אולם, כל זמן שהכנסת טרם חוקקה את חוק יסוד: החקיקה, שאמור להסדיר את הליכי החקיקה בישראל, תקנון הכנסת הוא המקור הנורמטיבי היחיד להליכי חקיקה בכנסת, והוא אינו קובע דבר לעניין חקיקת חוקי יסוד או תיקונם.

בתשובת הכנסת נטען עוד כי אין לקבל את טענת העותרים לפיה חוק יסוד הוראת השעה אינו חוק יסוד למעשה, וכי מעמדו הנורמטיבי נחות מזה של חוק יסוד "רגיל". לגישת הכנסת, המבחן המקובל בישראל לזיהוי חוקי יסוד הוא המבחן הצורני. לפי מבחן זה, די בשימוש בכותרת "חוק יסוד" ובאי ציון שנת חקיקתו, כדי להפוך דבר חקיקה מחוק "רגיל" לחוק יסוד. כן נטען כי ביקורת ביחס לתוכן של חוקי היסוד

תופעל רק במקרים חריגים וקיצוניים של פגיעה בעקרונות-העל של שיטתנו המשפטית, וכי עומדת לכנסת הסמכות לשנות את האיזון שבין הרשויות השונות.

8. משיבים 7-9 (להלן: המדינה) פירטו בתגובתם את הנסיבות שהובילו לחקיקת חוק היסוד כהוראת שעה, ובראשן הרצון לאפשר תקופת ניסיון שבה ייבחן המעבר לתקציב דו-שנתי באופן קבוע. לפי הטענה, נציגי משרד האוצר סברו כי ראוי יותר לערוך בחוקי היסוד שינוי הפוקע מאליו כעבור שנתיים, מאשר לערוך שינוי קבוע בחוקי היסוד – שייתכן, לאחר תקופת הניסיון – שלא יהיה בו צורך. לגישת המדינה, הבחירה בחקיקת הוראת שעה הפוקעת מאליה כעבור כשנתיים מאפשרת שמירה על יציבותם של חוקי היסוד ומונעת שינוי שלהם חדשות לבקרים.

המדינה דחתה את טענת העותרים לפיה יש להוראת שעה – בין אם נעשית במסגרת חוק רגיל ובין אם במסגרת של חוק יסוד – מעמד נורמטיבי נמוך מזה של חוק רגיל או חוק יסוד. לגישת המדינה, משום שהליכי החקיקה של חוק יסוד "רגיל" וחוק יסוד הוראת שעה הם זהים, לכנסת נתונה הסמכות לבחור באיזה אופן לחוקק, ואין מקום להתערב בשיקול דעתה. למעשה, לפי הטענה, מספר פעמים בעבר הכנסת נהגה בדרך של חקיקה ראשית בהוראת שעה, לרבות ביחס לחוקי יסוד. למשל, בחוק יסוד: משק המדינה (הצעות חוק והסתייגויות שבביצוען כרוכה עלות תקציבית) (הוראת שעה), התשס"ב-2002, שם נקבע, לתקופת ניסיון של שנה, כי הצעת חוק תקציבית לא תתקבל בכנסת אלא בקולותיהם של 50 חברי כנסת לפחות. לאחר כשנה הוטמע הסדר זה, בשינויים אחדים, בהוראותיו של סעיף 3א לחוק יסוד: משק המדינה. בנוסף, המדינה הפנתה למספר חוקים שנחקקו בדרך של הוראת שעה בהם נקבעו הסדרים בעלי משמעות מרחיקת לכת על נושאים שונים, בהם שיטת הבחירות בישראל ודחיית שירות ביטחון לאברכים שתורתם אומנותם.

המדינה טענה עוד כי חוק יסוד הוראת השעה הינו חוק יסוד לכל דבר ועניין הן על פי המבחן הצורני והן על פי המבחן המהותי, וכי אין בעובדה שנעשה על דרך של הוראת שעה כדי להשפיע על מעמדו הנורמטיבי. יתירה מזו, המדינה אף סבורה כי נוכח מעמדם "היציב והבלתי-משתנה" של חוקי היסוד, ישנה עדיפות לכך שבנסיבות מתאימות שינויים בחוקי היסוד ייעשו באמצעות הוראת שעה ולא באמצעות חוקי יסוד "רגילים". המדינה דחתה גם את הטענה לפיה חוק יסוד הוראת השעה משנה את הוראת סעיף 36א לחוק יסוד: הכנסת, או משנה את מאזן הכוחות בין הרשויות. לפי הטענה, מטרת הסעיף הנ"ל אינה להביע אי אמון בממשלה, כי אם הבעת אי אמון בהצעת התקציב בלבד. לגישת המדינה, הגם שבפועל תוצאת הבעת אי האמון בהצעת התקציב

היא התפזרות הכנסת, אין לראות בחוק יסוד הוראת השעה משום שינוי מהותי של מאזן הכוחות שבין הממשלה והכנסת. המדינה אמנם מסכימה כי "הסמכות הנתונה לכנסת לאשר את התקציב היא [סמכות 'קדושה'", אולם, לגישה, "אין שום דבר 'קדוש' בכך שהכנסת תפעיל סמכות זו מדי שנה דווקא". עוד טענה המדינה כי גם אם יש בחוק יסוד הוראת השעה כדי לשנות את האיזון בין הרשויות, הרי שבכוחה של הכנסת לערוך שינויים במאזן כוחות זה. שינוי זה, לפי הטענה, אינו צריך להתקבל ברוב של 61 חברי כנסת לפחות בכל אחת מן הקריאות, כפי שנטען על ידי העותרים, נוכח העובדה שסעיף 36א אינו סעיף משוריין. בדומה, אין צורך ברוב כזה גם אילו הייתה מתקבלת טענת העותרים כאילו חוק יסוד הוראת השעה משנה במשמע את הוראות סעיף 34 לחוק יסוד: הכנסת, שהרי אף הוא אינו סעיף משוריין. המדינה דחתה גם את יתר טענות העותרים לעניין מניעי חברי הכנסת בחקיקת חוק יסוד הוראת השעה; לעניין החשש מפני הרחבת חוק ההסדרים ולעניין חוסר סבירותו של חוק היסוד. טענות אלה, לגישת המדינה, אינן נכונות לגופן וממילא אינן טענות מכוחן יש מקום לבטל חוק יסוד.

דיון

9. טיעוני הצדדים מעלים לדיון שתי שאלות מרכזיות. ראשית, האם חוק יסוד הוראת השעה הוא אכן חוק יסוד לכל דבר ועניין? הכרעה בשאלה זו, מטבע הדברים, משפיעה על תקפות השינוי של חוק יסוד: משק המדינה ועל היקף התערבות בית המשפט בהסדר שנקבע בחוק יסוד הוראת השעה. בחינת שאלה זו מחייבת דיון בשתי שאלות משנה. הראשונה מתייחסת לאופן הזיהוי של תוצרי פעולתה של הכנסת כרשות מכוונת. האם המבחן לזיהוי חוק כחוק יסוד הוא מבחן צורני, מבחן מהותי, או שילוב של שני המבחנים גם יחד? השאלה השנייה מתייחסת לכך שתיקון חוק יסוד: משק המדינה נעשה לתקופת זמן קצובה ומוגדרת מראש. האם השימוש בהוראת שעה פוגם בתוקפו או במעמדו של החוק כחוק יסוד? השאלה המרכזית השנייה, בהנחה שחוק יסוד הוראת השעה הוא אכן חוק יסוד, האם יש מקום לפסול אותו משום שהוא משנה את מאזן הכוחות בין הכנסת והממשלה בהליך אישור התקציב?

נפתח בשאלה הראשונה.

האם לפנינו חוק יסוד?

10. כידוע, חוקי היסוד בישראל הם תולדה של אותה פשרה היסטורית אליה הגיעה האסיפה המכוונת – היא "החלטת הררי" מיום 13 ביוני 1950 – לפיה הוטל על ועדת

החוקה, חוק ומשפט להכין הצעת חוקה למדינה, "שתהיה בנויה פרקים פרקים באופן שכל אחד מהם יהווה חוק יסודי בפני עצמו" (ד"כ 5, 1743 (תש"י)). עם השנים חוקקה הכנסת שורה של חוקי יסוד, מתוך שאיפה שביום מן הימים יאוחדו לחוקה שלמה, ונתקבלה התפיסה לפיה בחוקקה את חוקי היסוד פועלת הכנסת כרשות מכוננת (ראו, עמדת הרוב בע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221 (1995), שנתקבלה כנגד דעתו החולקת של השופט מ' חשין; להלן: פרשת בנק המזרחי).

מבנה חוקתי זה, שבו אותו גוף – הכנסת – פועל כרשות מכוננת וכרשות מחוקקת – הוא המוביל לצורך לזהות את מאפייניהם של תוצרי החקיקה ולהכריע האם חוק היוצא תחת ידיה של הכנסת שייך לאותם דברי חקיקה בעלי מעמד נורמטיבי על-חוקי או שמשתייך הוא למשפחת החוקים ה"רגילים". במהלך השנים נעשה זיהוי זה על פי המבחן הצורני, הן על ידי כנסות ישראל לדורותיהן והן על ידי בית משפט זה. וכך, כל אותם חוקים שנשאו את הכותרת "חוק יסוד" ושנת החקיקה לא צוינה בכותרתם, נחשבו לחוקי יסוד שהם חלק מחוקתה המתהווית של המדינה. בהתאם, התקבלו במהלך השנים שנים-עשר חוקי יסוד: חוק יסוד: הכנסת; חוק יסוד: מקרעני ישראל; חוק יסוד: נשיא המדינה; חוק יסוד: הממשלה (הישן והחדש); חוק יסוד: משק המדינה; חוק יסוד: הצבא; חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל; חוק יסוד: השפיטה; חוק יסוד: מבקר המדינה; חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק.

11. המבחן הצורני קיבל משנה תוקף בפסק הדין בפרשת בנק המזרחי. בדעת רוב השופטים נקבע המבחן הצורני כמבחן מכוחו מזוהים חוקי יסוד. הנשיא ברק, אליו הצטרפו רוב השופטים, קבע בפסק דינו:

"מתי נורמה הנוצרת [על ידי הכנסת] היא בעלת מעמד חוקתי, ומתי נאמר כי הנורמה היא חוק 'רגיל'? לדעתי, התשובה הינה, כי הכנסת משתמשת בסמכותה המכוננת ... כאשר היא נותנת ביטוי חיצוני לכך בשם הנורמה ורואה בו 'חוק-יסוד' (ללא ציון שנת החקיקה)" (פרשת בנק המזרחי, עמ' 403).

ביסוד ההחלטה לאמץ את המבחן הצורני עמדה ההנחה כי נדרש מבחן פשוט לזיהוי חוקי יסוד, באופן שלא יתעוררו קשיים ותשרור אי וודאות באשר לחוקים שמעמדם הנורמטיבי על-חוקי. כפי שציין הנשיא ברק: "מבחן צורני זה – השימוש בדיבור 'חוק יסוד' – הוא פשוט להפעלה. הוא מעניק ביטחון וודאות" (שם, עמ' 406; וראו גם דברי

הנשיא ברק בעמ' 394, לפיהם: "תשובתה של תורת הסמכות המכוונת להבחנה בין מעשה חוקה למעשה חקיקה היא פשוטה וברורה, שהרי היא נזקקת למבחן צורני פשוט". ואכן, המבחן הצורני איפשר – ועודנו מאפשר – לסווג את דברי החקיקה שמהווים חלק מחוקת המדינה, והם בלבד. המבחן הצורני גם מאפשר לכנסת לדעת מבעוד מועד מתי היא פועלת כרשות מכוונת, "להיכנס" לאותה מחויבות המתבקשת מחקיקת יסוד ו"לחבוש" את כובע הרשות המכוונת, בטרם תדון בהצעת חוק שעתידה להיות חלק מחוקת המדינה.

12. לא אחת הושמעה הטענה כי המבחן הצורני פשטני מדי (ראו, למשל, אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל כרך א: עקרונות יסוד 96 (מהדורה שישית, 2005), להלן: המשפט החוקתי של מדינת ישראל; ראו גם אהרן ברק "המהפכה החוקתית: זכויות אדם מוגנות" משפט וממשל א, 9, 19 (1992)); אריאל בנדור "המעמד המשפטי של חוקי-יסוד" ספר ברנזון כרך שני – בני סברה 119, 142-140 (אהרן ברק וחיים ברנזון עורכים, 2000), להלן: המעמד המשפטי של חוקי-יסוד). הנשיא ברק עצמו העלה בספרו על הפרשנות החוקתית את הטענה כי במבחן הפורמאלי אין התייחסות לתוכן החקיקה (ראו: אהרון ברק פרשנות במשפט כרך שלישי – פרשנות חוקתית, 46 (1995), להלן: פרשנות חוקתית). משכך, הוראות המסדירות נושאים המתאימים, מבחינת תוכנם, להיכלל בחוקה, אך אינן נושאות את הכותרת "חוק יסוד", לא ייחשבו חלק מן החוקה. בין החוקים הרגילים שראוי שיהא להם, לפי הטענה, מעמד חוקתי, מקובל לציין את חוק השבות, תש"י-1950 (ראו, למשל, את דברי חבר הכנסת בר-יהודה, בהציגו בפני הכנסת השנייה את חוק יסוד: הכנסת – שהוא חוק היסוד הראשון שהתקבל – המציין כי בתקופת כהונתה של הכנסת השנייה נתקבלו "כמה חוקים בעלי אופי ברור של חוקי-יסוד אם גם לא בצורתם; די אם אזכיר את חוק השבות וחוק השופטים" (ד"כ 15, 57 (תשי"ד))). מנגד, הוראות שספק אם הן מתאימות להיכלל בחוקה, מוצאות דרכן אל חוקת המדינה (ראו, למשל, ביקורתו של פרופ' יצחק זמיר על חוק יסוד: הכנסת, ה"משתרע על 46 סעיפים, גדוש פרטים ופרטי פרטים שראוי היה להם להיקבע בחוק רגיל"; יצחק זמיר "חוקי-היסוד בדרך לחוקה" מכוא לספרם של אמנון רובינשטיין ורענן הר-זהב חוק יסוד: הכנסת (פירוש לחוקי היסוד, יצחק זמיר עורך, 1992) 11, 13-14; להלן: חוקי-היסוד בדרך לחוקה). על כן, תכופות נשמעת הטענה כי יש מקום לשלב, לצד המבחן הצורני, גם מבחן מהותי, באופן שהכללת המילים "חוק יסוד" בכותרת החוק יהוו תנאי ראשוני, אך לא תנאי מספיק, להכרה בחוק כחוק יסוד (ראו: המשפט החוקתי של מדינת ישראל, עמ' 96).

13. הצעה זו, של כינון מבחן משולב לזיהויו של חוק יסוד, היא הצעה שיש יתרונות וחסרונות בצידה. מחד גיסא, הצעה זו מאפשרת בחינה מקיפה של דבר חקיקה שעתיד להצטרף לחוקת המדינה. המבחן המהותי או המבחן המשולב מסייע להתגבר על הבעייתיות הטמונה במבחן הצורני, שעיקרו פורמאלי, והוא מוודא שלא ייעשה שימוש לרעה בכותרת "חוק יסוד" לשריון הסדרים שאינם מתאימים מבחינת תוכנם להיות חלק מחוקת המדינה. מאידך גיסא, השימוש במבחן מהותי או במבחן משולב כלשהו אינו חף מקשיים. טמונה בו, בראש ובראשונה, מידה לא מבוטלת של חוסר וודאות לגבי חקיקה קיימת ועתידית בשאלה אם מהווה היא חלק מן החוקה. טמון במבחן המהותי גם קושי ממשי אשר, כלשונו של הנשיא ברק, יורד "לשורש היחסים בין הסמכות המכוננת (של הכנסת) לבין הסמכות השופטת (של בתי המשפט)" (פרשת בנק המזרחי, עמ' 406), בידיה תופקד הסמכות לקבוע אם דבר חקיקה, מבחינת תוכנו, מתאים להיכלל בחוקה.

14. השאלה אם יש מקום להחיל בישראל מבחן משולב היא שאלה מורכבת שאני סבורה שניתן להותירה בצריך עיון ואין הכרח להכריע בה במסגרת העתירה שלפנינו. אמנם, יש ממש בטענה כי יש דברי חוק שראויים היו, מבחינת תוכנם, להיכלל בחוקת המדינה. בדומה, יש ממש בטענה כי קיימים סעיפים והוראות בחוקי היסוד שספק אם הם מסוג ההוראות שראויות להימצא בחוקה. יחד עם זאת, בעובדה זו בלבד אין בהכרח כדי להוביל למסקנה לפיה יש מקום לשנות מן המבחן שהיה מקובל עד כה. אין חולק כי השימוש במבחן הצורני מחייב ריסון עצמי של המחוקק, שבידיו הסמכות המרכזית לקבוע, א-פרוורי, אילו דברי חקיקה יזכו למעמד חוקתי. המבחן הצורני מניח שהמחוקק לא יעשה שימוש לרעה בסמכותו המכוננת, ויצמיד את הכותרת "חוק יסוד" לחקיקה שאינה ראויה להיות חלק מן החוקה. עיון בחקיקת חוקי היסוד משנת 1958 ועד היום, מעלה כי לא נעשה שימוש לרעה כזה (ראו גם ברק, פרשנות חוקתית, עמ' 46, ה"ש 51; בנדור, המעמד המשפטי של חוקי-היסוד, עמ' 143). ההיסטוריה החוקתית של ישראל מראה כי הכנסת השתמשה במונח "חוק יסוד" במקרים בהם ברור היה לכנסת ולחבריה שהם פועלים במסגרת סמכותם כרשות מכוננת המתעתדת לחוקק פרק בחוקתה העתידית של המדינה. מסקנה זו נלמדת מעיון בדברי הכנסת בדיונים במליאה בהצגת הצעות חוק לחקיקת חוקי יסוד לקריאה הראשונה, השנייה או השלישית; שם מזכירים חברי הכנסת במפורש את היות חוק היסוד המוצע חלק מחוקתה של המדינה (מבין רבים אחרים ראו: ד"כ 15, 57 (תשי"ד); ד"כ 36, 963 (תשכ"ג); ד"כ 74, 4002 (תשל"ה)). לזאת יש להוסיף כי גם מספרם המועט יחסית של חוקי היסוד מלמד שחקיקת חוקי היסוד לא נתפסה כדבר המובן מאליו, אלא כמעשה של הרשות המכוננת בקביעת הנורמה העליונה של המדינה.

15. בנוסף, אין הכרח להכריע בשאלת המבחן לזיהוי חוקי יסוד במקרה שלפנינו מאחר שגם שימוש במבחן המשולב מוביל למסקנה שחוק יסוד הוראת השעה הוא חוק יסוד. על פי תנאי המבחן הצורני, כותרתו של חוק יסוד הוראת השעה נושאת את המילים "חוק יסוד" ושנת חקיקתו אינה מצוינת בו. העותרים טענו כי העובדה שכותרת החוק נושאת את שנות תחולתו כמוה כציון שנת החקיקה. טענה זו אינה משכנעת. ציון תקופת התחולה של חוק היסוד אינה משולה לציון שנת החקיקה, ואין בה כדי לפגום בתוקפו של החוק על פי המבחן הצורני. גם לפי המבחן המהותי, אין מקום למסקנת העותרים לפיה מעמדו של חוק יסוד הוראת השעה הינו של "דבר חקיקה הנחות אף מחוק רגיל"; הגם שאין חולק כי החוק מעורר קשיים לא מבוטלים. המאטריה בה עוסק החוק – תקציב המדינה – היא מאטריה שהוסדרה בחוק יסוד: משק המדינה והוכרה כתחום המהווה חלק מחוקי היסוד בישראל. חוק יסוד הוראת השעה משנה את ההסדר החוקתי הנוגע לתקציב המדינה, בקובעו כי תקציב המדינה לשנים 2011-2012 יקבע כתקציב דו-שנתי במקום תקציב חד-שנתי. על כן, אף מן הטעם הזה אין לומר כי החוק, מבחינת תוכנו, אינו מתאים להיכלל בחוקי היסוד שלנו.

ממכלול טעמים אלה, אני סבורה כי בנסיבות המקרה שלפנינו אין הכרח להכריע בשאלת החלתו של מבחן משולב לזיהוי חוקי יסוד, המעלה, כאמור, סוגיות מורכבות הן לעניין אפיון חקיקה כחקיקת יסוד והן לעניין חלוקת הסמכויות שבין הרשות המחוקקת והרשות השופטת.

16. שאלה נפרדת היא האם נעשה במקרה שלפנינו שימוש לרעה בכותרת "חוק יסוד". העותרים טענו בהרחבה כי לא ניתן להפקיע עיקרון חוקתי המעוגן בחוקי היסוד בהוראת שעה שמשך תחולתה נקבע אך ורק למשך תקופת כהונתה של הממשלה הנוכחית. לפי הטענה, ממשלת ישראל מבקשת לנצל את הרוב שיש לה בכנסת כדי לשנות את כללי המשחק הפרלמנטרי, "תוך ניצול לרעה של הרוב האוטומטי הנתון היום לממשלה בבית הנבחרים, על מנת לשנות חוק יסוד באופן זמני ומגמתי – עד תום כהונת הממשלה הנוכחית בלבד" (עתירה מיום 3.6.2010, עמ' 2-3). עוד טענו העותרים כי "לא שיקולים של טובת המשטר הפרלמנטרי או של טובת הדמוקרטיה עמדו לנגד עיני אדריכלי החוק, כי אם שיקולים של נוחות והישרדות הממשלה (גם על חשבון עקרונות יסוד)" (שם, עמ' 3). לטענת העותרים, אילו היו חברי הכנסת מבקשים לערוך ניסוי "אמיתי" בניהול תקציב דו-שנתי, היה עליהם לקבוע כי התקציב הדו-שנתי יחול מהכנסת הבאה ואילך.

17. ייאמר תחילה כי ככלל, "ספק רב אם מניעים לחקיקת חוק יסוד – אף אם ניתן לטעון שאינם ראויים – עשויים כשלעצמם להוות פגם משפטי המהווה עילה לביקורת שיפוטית" (בג"ץ 5160/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת החוקה, חוק ומשפט, פ"ד נג(4) 92, 96 (1999), להלן: פרשת התנועה למען איכות השלטון בישראל). גם אם מוכנה הייתי להניח כי המניע לחקיקת החוק היה, כטענת העותרים, רצון של הקואליציה להימנע מהצורך לאשר את חוק התקציב אחת לשנה, אין בנימוק זה כשלעצמו כדי להצדיק ביקורת שיפוטית; בפרט מקום בו הסעד המבוקש הוא להורות על בטלות של חוק יסוד. שאלה העומדת במישור נפרד היא האם עצם העובדה שהחוק נחקק על דרך של הוראת שעה מהווה "שימוש לרעה" בסמכות המכוננת, באופן הפוגם בתוקפו של חוק יסוד הוראת השעה כחוק יסוד. לגישת העותרים, כפי שתוארה בהרחבה בפתח הדברים, הניסיון להגדיר הוראת שעה כחוק יסוד הוא "תרחי דסתרי הגורם לזילות של חקיקת היסוד ושל מעמדה של הכנסת כרשות מכוננת" (תשובת העותרים לתגובת המשיבים מיום 4.1.2011, עמ' 11). לפי טענה זו, אין אפשרות מושגית ורעיונית לקבוע הוראת שעה בחוק יסוד ועל כן, היא חסרת כל תוקף.

המשיבים, ובמיוחד משיבים 1-6, לא חלקו על הקושי המושגי שבקביעת חוק יסוד שתקופת תחולתו תחומה מראש בזמן. היועץ המשפטי לכנסת, שהוזמן לדיוני הוועדה המשותפת, אף חיווה דעתו המקצועית בפני הוועדה שיש בכך משום קושי מובנה ואינהרנטי. אלא, לגישת משיבים 1-6, כל עוד לא הותוו הליכי החקיקה של חוקי יסוד במסגרת של חוק יסוד: החקיקה, עומדת בפני הכנסת האפשרות לשנות חוק יסוד על ידי חוק יסוד אחר, גם אם בהוראת שעה. משיבים 7-9 הוסיפו כי אמנם בדרך כלל, הוראות בחוקי יסוד אינן נקבעות לזמן קצוב, אך בנסיבות המתאימות, יש לכנסת סמכות לקבוע גם בחוקי יסוד הוראות זמניות; ואין, לגישתם, "כל סתירה בין היותו של דבר חקיקה חוק יסוד, ובין היותו הוראת שעה". לא זו בלבד, המדינה אף טענה כי במקרים מסוימים "ייתכן שנוכח מעמדם היציב והבלתי-משתנה של חוקי היסוד, ישנה עדיפות מסוימת בעריכת שינויים בהם, שספק אם יעמדו בתוקפם, באמצעות חוקי יסוד הוראת שעה" (תגובה לעתירה מטעם המשיבים 7-9 מיום 20.9.2010, עמ' 16).

האם העובדה שחוק היסוד נקבע על דרך של הוראת שעה פוגמת בתוקפו?

18. שאלת האפשרות לחוקק חוק יסוד על דרך של הוראת שעה כבר עלתה בפני הכנסת. ראו, פרשת התנועה למען איכות השלטון בישראל, שם נבחן תיקון מס' 9 לחוק יסוד: הממשלה שביטל את המגבלה שנקבעה בחוק היסוד על מספרם של חברי הממשלה. יצוין כי בדיונים בפני ועדת החוקה, חוק ומשפט לגבי הצעת חוק זו הוצגה

עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה דאז, א' רובינשטיין, לפיה לצד האינטרס שביציבות המבנה החוקתי, והצורך להימנע ככל הניתן משינויים תכופים בחוקי היסוד, אין לקבוע כי קיימת מניעה משפטית בחקיקת חוק יסוד כהוראת שעה. יצוין עוד כי הכנסת כבר שינתה חוק יסוד בחוק יסוד אחר שנקבע בהוראת שעה (ראו: חוק יסוד: משק המדינה (הצעות חוק והסתייגויות שבביצוען כרוכה עלות תקציבית) (הוראת שעה), התשס"ב-2002) אך עניין זה לא נדון בפני בית משפט זה בעבר.

19. האפשרות לחוקק הוראה חוקתית שתחילתה וקיצה נקבעים מראש לפרק זמן קצוב מציפה שורה של קשיים הקיימים במשפט החוקתי הישראלי. יש לזכור כי המערך החוקתי בישראל הוא מיוחד ואינו שלם. אמנם, אין חולק כי המפעל החוקתי במדינת ישראל התקדם באופן משמעותי מאז חקיקת חוק היסוד הראשון בשנת 1958, אך מפעל זה טרם הושלם (ראו, למשל: אהרן ברק שופט בחברה דמוקרטית 79 (2004)). בשל כך, חסרים בחוקה שלנו מאפיינים רבים המקובלים במדינות בהן יש חוקה שלמה. כך למשל, חלק מן הזכויות הבסיסיות אינן מוגנות בחקיקת יסוד. חלק מההוראות הקבועות בחוקי היסוד משוריינות ואחרות ניתנות לשינוי ברוב רגיל. חלק מן ההוראות מנוסחות בלשון חגיגית, כללית וקצרה וחלק מן ההוראות מפורטות מדי ומסורבלות (ראו, זמיר, חוקי-היסוד בדרך לחוקה). חלק מחוקי היסוד מסדירים נושאים שמטיבם נועדו להוות חלק מחוקה עתידית בעוד שחלק מחוקי היסוד מסדירים נושאים שאינם כלולים, בדרך כלל, בחוקות המוכרות לנו בעולם. חלק מן הנושאים המרכזיים בחוקות העולם אינם מוסדרים אצלנו בחוקי יסוד כלל ומתעוררת שאלה לגבי מעמדם החוקתי (ראו דברי הנשיא ברק בפרשת בנק המזרחי, בעמ' 402-403). זוהי החוקה "נוסח ישראל". במידה לא מבוטלת, היא חוקה שעודנה בתהליך התגבשות.

20. חסר בולט במשטרנו החוקתי קיים בכל הנוגע לאופן חקיקת חוקי יסוד. בהתחשב בכך שטרם נחקק חוק יסוד: החקיקה, לא נקבע המתווה לתיקון ולשינוי החוקה; הרוב הדרוש לתיקון החוקה; והאפשרות, אם בכלל, לתקן את החוקה או לתקנה באופן זמני. כתוצאה מכך, תקנון הכנסת הוא המנגנון המרכזי החל על הליכי החקיקה של חוקי יסוד, והוא אינו כולל הוראה מיוחדת המבחינה בין הליך החקיקה של חוקים "רגילים" והליך החקיקה של חוקי יסוד. מן הטעם הזה, ניתן לחוקק חוקי יסוד בכל רוב בכנסת; וניתן לשנות חוקי יסוד – אלא אם הם משוריינים בשריון מיוחד – בכל רוב, ובלבד שהחוק המשנה הוא חוק יסוד. בפועל, עיון בהיסטוריית התיקונים של חוקי היסוד שלנו מעלה כי חוקי היסוד תוקנו או שונו מספר רב מאוד של פעמים (ראו, למשל, אריאל בנדור "פגמים בחקיקת חוקי-היסוד" משפט וממשל ב 443, 445-444); לעין ערוך מספר גדול הרבה יותר מתיקוני החוקה שנעשו במדינות

דמוקרטיה אחרות (החוקה האמריקנית, למשל, תוקנה 18 פעמים (ובסך-הכל 27 תיקונים) ב-227 שנות קיומה; החוקה ההולנדית, שהתקבלה בשנת 1814, תוקנה 24 פעמים; החוקה הצרפתית תוקנה שמונה פעמים מאז התקבלה בשנת 1958. באופן כללי על תיקונים לחוקה ראו: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) REPORT ON CONSTITUTIONAL AMENDMENT (2010).

21. הקלות בה ניתן לשנות את חוקי היסוד בישראל פוגעת במעמדם. המאפיין המרכזי של חוקה – מאפיין שהוא חלק מהגדרת היסוד של חוקה וגם חלק מהיתרונות הגלומים בעצם קיומה של חוקה – הוא יציבותה. חוקה נועדה לשרוד שינויים תכופים ולעמוד איתנה מול שינויים בהרכב הפוליטי של השלטון ואל מול שינויים חברתיים כאלה ואחרים. חוקה מציבה בפני החברה אמת מידה נורמטיבית. הליך השינוי המורכב של החוקה הוא המאפשר לאמת מידה זו לעמוד איתנה ויציבה גם אל מול חברה גועשת ומשטר משתנה. בישראל המצב אינו כזה. מרבית חוקי היסוד שלנו אינם משוריינים ועל כן ניתנים לשינוי על ידי הכנסת ברוב רגיל בהליכי חקיקה רגילים. מציאות חוקתית זו היא, במידה רבה, נגזרת של העובדה שהחוקה שלנו מתגבשת פרקים-פרקים ולא באקט מכונן חד-פעמי שלאחריו כל שינוי דורש פרוצדורה נוקשה וייחודית. חוקי היסוד שלנו נחקקו על פני תקופת זמן ארוכה. הם לא נחקקו כחלק ממסמך היסוד של הקמת המדינה ואף לא בתקופה של מהפכה, מלחמה, או כתגובה לשינוי קיצוני אחר בחברה או במשטר (ראו, למשל, Jon Elster, *Forces and Mechanisms in the Constitution Making Process*, 45 DUKE L.J. 364 (1995)).

22. יחד עם זאת, ניתן לומר שחוקי היסוד השתרשו בתרבות המשפטית ובמסורת הפוליטית והציבורית שלנו כחלק מחוקת המדינה. במידה לא מבוטלת, כוחה של חוקה ושל משטר חוקתי תקין נבחנים ביכולת של החוקה להוות אמת מידה נורמטיבית למחוקק, לרשות המבצעת, לרשות השופטת ולפרטים במדינה. גדולתה של חוקה בכך שהיא מצליחה לכוון את ההתנהגות של פרטים ושל רשויות המדינה, ולהגביל את כוחו של המחוקק לפגוע בהסדרים חוקתיים. משכך, התשובה לשאלה אם חוקי היסוד "השתרשו" במסורת החוקתית שלנו אינה תלויה אך בביקורת השיפוטית המופעלת על ידי בית משפט זה, אלא היא ניכרת גם, ואולי אף במיוחד, במקרים בהם העניין כלל אינו מגיע לפתחו של בית המשפט משום שהגורמים המעורבים בהליכי החקיקה, כמו גם רשויות השלטון, הפנימו את כללי המשחק המקובלים במשטר החוקתי.

23. בישראל, עליונותם של חוקי היסוד ומעמדם הנורמטיבי העל-חוקי באים לידי ביטוי הן בביקורת השיפוטית אותה מפעיל בית משפט זה על החקיקה הרגילה והן בהליכי החקיקה בכנסת בעשורים האחרונים. הלכה למעשה, שאלת יחסו של חוק מוצע לחוקי היסוד הקיימים הפכה שאלה בלתי נפרדת מהליכי הבדיקה של הצעות חוק. הנחייה של היועץ המשפטי לממשלה אף קובעת כי "כאשר מובאת הצעת חקיקה מטעם הממשלה לדיון בפני הממשלה או בפני ועדת השרים, תצורף לאותה הצעה חוות-דעת... בשאלת תוקפה של החקיקה המוצעת לאורם של חוקי היסוד" (החלק הרלוונטי מתוך ההנחיה מופיע במאמרו של אמנון רובינשטיין "הכנסת וחוקי-היסוד על זכויות האדם" משפט וממשל ה' 339, 352-353 (הערת שוליים 9) (2000)). במערכת הייעוץ המשפטי של הכנסת מתקיימת, בכל אחד משלבי החקיקה, בדיקת חוקתיות הצעות חוק לאורם של חוקי היסוד (ראו, שם, עמ' 352). גם הדיונים במליאת הכנסת ובוועדות הכנסת השונות מצביעים על כך שחברי הכנסת מודעים למעמד החוקתי של חוקי היסוד ולמגבלות החקיקה הנובעות מעליונות חוקי היסוד. הדבר ניכר, כפי שנדון בהרחבה בהמשך, גם במקרה שלפנינו. התודעה החוקתית הבאה לידי ביטוי בהליך של בדיקת ההתאמה של חקיקה מוצעת לחוקי היסוד, היא הליך הכרחי בכל מדינה חוקתית מתוקנת, ובמיוחד כך בנסיבות הייחודיות של המשפט החוקתי בישראל, המחייב מידה רבה של ריסון עצמי של הכנסת על מנת לשמור על מעמדם של חוקי היסוד ויציבות ההסדרים הקבועים בהם. לצד ריסון עצמי זה מתחייבת גם ביקורת שיפוטית של בית המשפט שמטרתה לוודא כי דברי חקיקה, פעולות, והחלטות של הרשויות וגופים ציבוריים אחרים אינם משנים את חוקי היסוד או פוגעים בהם, אלא מצויים בכפיפות לתנאים שנקבעו בחוקי היסוד עצמם ובפסיקת בית משפט זה.

24. היכן משתלב במארג החוקתי המתואר חוק יסוד הוראת השעה? האם משמעותו של הריסון העצמי של הכנסת הינה כי אין מקום לשנות את חוקי היסוד לפרקי זמן קצרים וקצובים? דומה כי אין מי שיחלוק על כך שהוראת שעה עומדת בניגוד לרעיון הבסיסי לפיו הוראות החוקה הן קבועות, ויש שיאמרו אף נצחיות. כאמור, ביסודה של חוקה עומד הרצון להבטיח עקרונות יציבים וזהות חברתית וערכית שאינם ניתנים לשינוי בקלות, על מנת שיעמדו מעל לארעי ולחולף. שינוי החוקה בדרך של הוראת שעה מניח שניתן להפקיע עקרון חוקתי לזמן מוגבל. האם הדבר פסול?

במצב דברים אידיאלי, בו קיים מנגנון מוסדר ונוקשה לשינוי ותיקון החוקה, ספק אם שינוי החוקה על דרך של הוראת שעה היה אפשרי. ראו והשוו, למשל, פסק דינו של בית המשפט החוקתי בצ'כיה מספטמבר 2010: PL. ÚS 27/09 - 2009/09/10

Constitutional Act on shortening the Term of Office of the Chamber of Deputies (להחלטה מתורגמת לאנגלית ראו: <http://www.concourt.cz/view/pl-27->), בו פסל בית המשפט החוקתי אקט חוקתי שקיצר את תקופת הכהונה של הבית התחתון הנוכחי של הפרלמנט (Chamber of Deputies) והוביל לבחירות מוקדמות. הפסילה שם הייתה מהטעם שההוראה החד-פעמית עמדה בניגוד לפסקת הנצחיות הקבועה בחוקה. ספק אם גישה נוקשה זו הייתה מתאימה לתפיסת היסוד החוקתית בישראל. מכל מקום, לפי המצב בישראל כיום, אין לתפיסה הקשיחה ביחס להליכי החקיקה מסגרת הולמת. כאמור, בהיעדר חוק יסוד: החקיקה, ההגבלות על הליכי החקיקה או השינוי של חוקי יסוד הן מצומצמות, וכדי לחוקק חוק יסוד בישראל אין צורך בהליכים מיוחדים בכנסת. בנסיבות אלה, אין לומר כי עצם העובדה שחוק היסוד נחקק על דרך של הוראת שעה פוסלת אותו מעיקרו או מעמידה אותו במדרג נורמטיבי נמוך מזה של חוק רגיל, כטענת העותרים. יחד עם זאת, אין גם לומר כי פרקטיקה זו נטולת קשיים. קביעת הסדר חוקתי זמני אכן פוגעת במעמד של חוקי היסוד ומוטב שייעשה בה שימוש במשורה, אם בכלל. במקרים מסוימים, שאין ניתן לקבוע מהם מראש, ייתכן כי חקיקת חוק יסוד כהוראת שעה עלולה לעלות כדי "שימוש לרעה" בכותרת "חוק יסוד". בבחינת כל מקרה לגופו, יש לתת את הדעת, בין היתר, לקיומן של נסיבות חריגות המצדיקות עריכת הסדר זמני על פני הסדר קבוע; יש לבחון את המאטריה אותה מסדיר חוק היסוד; ויש להעריך את מידת הפגיעה של חוק היסוד הזמני בעקרונות משטריים ובזכויות יסוד אחרות. חשוב לציין כי החלת המבחנים הללו על בחינת חוקתיות הוראה זמנית מעצם טיבה כרוכה בשאלת החלתו של מבחן מהותי לזיהוי חוקי יסוד. יחד עם זאת, שאלה זו גם עומדת על רגליה כשאלה עצמאית. כאמור, בנסיבות מסוימות וחריגות, עשוי עצם השימוש בהוראת שעה להצדיק התערבות בחקיקת היסוד.

25. כעולה מהדיונים בוועדה המשותפת, ההחלטה לחוקק את חוק היסוד שלפנינו בדרך של הוראת שעה נבעה מן העמדה המקצועית של בכירים במשרד האוצר, שסברו שאין בידיהם כלים לקבוע כי יתרונות התקציב הדו-שנתי עולים על חסרונותיו מבלי שייערך "ניסוי" בפועל. על כן, נציגי משרד האוצר ביקשו להימנע מתיקון קבוע של חוקי היסוד, אלא לאחר שייערך "פיילוט", שבעקבותיו יגבש המשרד המלצה האם יש מקום לעבור למשטר תקציבי דו-שנתי קבוע (ראו, פרוטוקול ישיבה משותפת לוועדת הכספים ולוועדת החוקה, חוק ומשפט, 11.5.2010).

הבעייתיות הכרוכה בחקיקת חוק היסוד בדרך של הוראת שעה לא נעלמה מעיני חברי הכנסת. חברי הוועדה המשותפת הקדישו לנושא מספר דיונים וביקשו לוודא את חוקיות וחוקתיות הצעת החוק שעמדה לפנייהם. בכלל זאת, שתי חוות דעת משפטיות הועברו לעיון חברי הוועדה וארבעה יועצים משפטיים חיוו דעתם בפניה. הוועדה גם אפשרה לעותר, חבר הכנסת רוני בר-און, לשאת דברים מפורטים בפניה. חבר הכנסת בר-און שטח בהרחבה את עיקר הטענות אשר הובאו גם בעתירה שלפנינו. בין היתר, חבר הכנסת בר-און עמד על הפגיעה הנטענת באיזון שבין הרשויות ועל התפקיד המרכזי של הכנסת בפיקוח על הממשלה בהליך אישור התקציב. כן ציין חבר הכנסת בר-און את עמדתו לפיה חקיקת התיקון לחוק יסוד: משק המדינה על דרך של הוראת שעה מהווה שימוש לרעה בחוק היסוד, הנעשה כדי להשיג יעד פוליטי לטווח קצר (פרוטוקול ישיבה משותפת לוועדת הכספים ולוועדת החוקה, חוק ומשפט, 11.5.2010, עמ' 5-20). בשתי חוות דעת מטעם היועצת המשפטית לוועדת הכספים עמדה היועצת המשפטית על כך ש"האמירה הרווחת היא שחוקי יסוד והוראת שעה הם תרתי דסתרי ואין הם מתיישבים זה עם זה", ואף צוין כי שינוי חוק היסוד צריך להיעשות בחוק יסוד, וכי קביעת תקציבה של מדינה היא נורמה חוקתית. עוד צוין בחוות הדעת כי "חקיקתו של חוק תקציב דו שנתי הוא חריג שאין מקום להופכו לנורמה, ככל שלא מתקיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת ובהיעדר דיון מקיף בערכי היסוד של שיטתנו"; וכי מעבר למשטר תקציבי דו-שנתי עלול לפגוע באיזון שבין הרשות המבצעת והרשות המחוקקת בכל הנוגע לאישור התקציב. בעקבות חוות דעת אלה, ובעקבות הדברים שהושמעו בוועדה, הזמינו חברי הוועדה המשותפת לדיונים את היועץ המשפטי של משרד האוצר, וכן ביקשו את חוות הדעת המקצועית של משרד המשפטים בעניין חקיקת החוק בדרך של הוראת שעה. עו"ד יואל בריס, היועץ המשפטי של משרד האוצר, חיווה דעתו לפיה:

"העניין הזה [קביעת ההסדר בדרך של הוראת שעה], צריך לומר בבירור, הוא עניין שהוא חריג ביותר ודבר שצריך להימנע ממנו ככל האפשר. זה לא דבר של מה בכך ... עם זאת, צריך להבין שהשאלה הזאת יותר משהיא שאלה משפטית, היא שאלה של מדיניות חוקתית. כלומר, האם הכנסת כרשות המכוננת, כמדיניות של קביעת הסדרים חוקתיים, חושבת שהמקרה הזה מצדיק הוראת שעה או לא ... נקודת המוצא היא שהיום מבחינה מקצועית, מבחינת הדברים שעולים, יש יתרונות שעלו מהניסיון החלקי שהיה בתקציב כמעט דו שנתי... אל מול היתרונות, יש חששות ... והחששות הם גדולים ולכן מבחינה מקצועית אנחנו במצב בו ההמלצה המקצועית הברורה היא לא לעבור להוראת קבע של

תקציב דו שנתי" (פרוטוקול ישיבה משותפת לוועדת הכספים ולוועדת החוקה, חוק ומשפט, 11.5.2010, עמ' 44-43).

עו"ד בריס הוסיף כי לגישת משרד האוצר, הוראת השעה הנוכחית היא ייחודית

על רקע הוראות השעה המקובלות במשפט הישראלי. עו"ד בריס ציין כי:

"יש לנו בחקיקה שני סוגים של הוראות שעה מבחינה קונספטואלית. יש הוראות שעה שנובעות מצורך שעה, כאשר כנגד צורך שעה אני שם הוראת שעה והיא נותנת מענה לאותו צורך שעה. יש הוראות שעה שהן מתחילות כניסיון ובחינה... באופן כללי יש לפעמים צורך לעשות בחינה, אנחנו נכנסים למשהו שלא יודעים עדיין איך הוא יתברר, ואתה רוצה לבחון את העניין.

...

עכשיו אני רוצה לחדד ולומר שאנחנו נמצאים בתפר שבין שני הזנים האלה של הוראות שעה. הוראת השעה של שנה שעברה [הוראת השעה המקורית] הייתה מסוג של צורך שעה שהיה ברור... ראינו את היתרונות המסוימים בניסיון החלקי הזה, ואז אנחנו נמצאים במעבר להוראת שעה מהסוג השני בו אתה אומר שאנחנו לא נמצאים בתקציב שנתי ואומרים בואו נעשה עכשיו ניסוי. אני לא יודע אם בחוק יסוד... היית אומר שנעבור ממצב א' למצב ב' כניסוי, אבל אם אתה נמצא כבר במצב ב' ואתה אומר האם לחזור למצב א' או להאריך בשנתיים נוספות כדי לאפשר את הניסוי, זה המצב בו אנחנו נמצאים וזאת התלכדות הנסיבות לפיהן אנחנו סבורים שיש נסיבות בהן אפשר להציע הצעת חוק יסוד כהוראת שעה... בנסיבות האלה אנחנו הגענו למסקנה שדווקא הכבוד לחוק היסוד הוא בקביעת הוראת השעה. אם היינו קובעים הוראת קבע בחוק היסוד שיש אפשרות שנצטרך להגיש לכנסת בעוד שנתיים או מתי שזה יהיה הוראה מבטלת בגלל שהחששות התבררו כגוברים או כמוצקים או כאמיתיים באיזון הכללי ומצדיקים את החזרה לתקציב השנתי, להגיש תיקון נגדי זה פחות ראוי מאשר בנסיבות האלה לומר שמאריכים את הוראת השעה שהחלה בגלל הצרכים המיוחדים לתקופה בה נוכל לראשונה לעשות באמת בחינה של התקציב הדו שנתי" (שם, עמ' 44, 45-46)

עו"ד איל זנדברג, ראש תחום משפט ציבורי במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד

המשפטים, ציין בפני הוועדה כי עמדו בפני הממשלה מספר מסלולים לשינוי חוק היסוד, אחד מהם הוא המסלול שנבחר – היינו, חקיקת הוראת שעה לשנתיים. בדומה

לעו"ד בריס, עו"ד זנדברג ציין אף הוא כי מסלול זה אינו נטול קשיים, אם כי אפשרי מבחינה חוקתית. לגישת עו"ד זנדברג:

"...[מבחינה משפטית, מבחינת הרעיון, הבעיה, וזה כאן הקושי ואני מודה שיש קושי. אני לא חושב שהוא פוסל את ההצעה, אבל יש קושי, אי אפשר להתעלם מכך, בהוראת שעה בחוק יסוד ... אנחנו שאלנו והשתכנענו שאין כאן רצון להגן על הממשלה הנוכחית, היו הסברים מקצועיים למה ההסדר הזה דרוש לשנתיים, ולשנתיים בלבד ... מכאן המסקנה הייתה...שלא ניתן לומר לממשלה שזה לא בסמכותה להגיש הצעת חוק שמתקנת חוק יסוד וקובעת, בנסיבות כפי שתיארתי, את ההסדר הזה כהסדר זמני וקצוב שנועד בעצם לאפשר למדינה בכללותה, לא רק לממשלה, להתנסות...ואנחנו לא ראינו לנכון לומר שתיקון כזה בחוק יסוד עולה כדי תיקון לא חוקתי. הגם, צריך לומר, שלא כל טקסט שכותרתו היא חוק יסוד מכשירה את האמור תחת הכותרת הזאת. זו לא עמדתנו, שיהיה ברור. אני לא חושב שאפשר לטעון שהתוכן המופיע כאן בחוק היסוד הוא כשלעצמו לא הולם חוק יסוד, על פי תוכנו, והקושי הוא הקושי המושגי, הכיצד זה חוק יסוד, נתח מהחוק [צ"ל חוקה, ד.ב.], הסדר קבוע, איך אבני התשתית יכולים להיות זמניים? איך אותם קירות של אבן יכולים להיבנות כקיר גבס, שאפשר לחתוך אותם בקלות? זה קושי, אבל זה ההסבר שאנחנו מצאנו לחוות דעתנו המשפטית" (פרוטוקול ועדה משותפת לוועדת הכספים ולוועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון בהצעת חוק התייעלות כלכלית ותקציב המדינה לשנים 2009-2010, 31.5.2010, עמ' 3).

26. לאחר ששמעו חוות דעת אלה, הוזמן אף היועץ המשפטי לכנסת, עו"ד איל ינון, לדבר בפני הוועדה המשותפת. בדומה ליועצים המשפטיים שהציגו עמדתם בפני הוועדה המשותפת לפניו, גם היועץ המשפטי לכנסת הבהיר לחברי הוועדה את המורכבות העולה מן הסוגיה שלפנינו. עו"ד ינון ציין כי "אין ספק שסוגיית התקציב הדו-שנתי הינה סוגייה חוקתית-משטרית", בהיותה מסוג ההוראות המופיעות בחוקות בעולם ובחוקי היסוד בישראל. עוד ציין עו"ד ינון כי "אין חולק כי חוק-יסוד והוראת שעה הם תרתי דסתרי", אולם, לגישתו:

"בשל היעדר הסדר חקיקתי בסוגיית תיקון חוקי-יסוד, קשה לטעון כי התיקון המוצע אינו חוקתי או אינו הולם את ערכי היסוד של השיטה. אך כמובן חברי הכנסת צריכים להבין שהסכמתם לתיקון מן הסוג הזה, מעבר לפגיעה ביכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה...יש בה גם שחיקה במעמדם של חוקי-היסוד ובהגנה

שהכנסת אמורה להעניק לעקרונות יסוד משטריים בשיטה שלנו" (פרוטוקול ישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הכספים וועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית ותקציב המדינה לשנים 2010-2009, 15.6.2010, עמ' 5-6).

חברי הוועדה המשותפת שוכנעו כי ניתן לקבוע את חוק היסוד כהוראת שעה, אך בכדי להתמודד עם הקשיים שעלו מהצעת החוק, ובהם, החשש מהחלשת יכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה, ערכה הוועדה המשותפת מספר שינויים בהצעת החוק. המסגרת התקציבית הדו-שנתית נשמרה, אך נקבע כי הממשלה מחויבת להגיש את תוכנית התקציב בתוך 90 ימים לפני תחילת שנת הכספים 2012; נקבע סעיף תקציב התאמות לשנת הכספים 2012, שנועד לאפשר גמישות באופן ביצוע התקציב במהלך יישום התקציב הדו-שנתי; נקבעה חובת דיווח של שר האוצר לוועדה המשותפת, תוך 120 ימים מתחילת שנת הכספים 2012, לגבי עמדתו ביחס למעבר לתקציב דו-שנתי על בסיס קבוע; וועדת הכספים של הכנסת הוסמכה לקבוע את מועד ההנחה של חוקי התקציב על שולחן הכנסת לפי סעיף 3(ב)(1) לחוק יסוד משק המדינה. יצוין כי התיקון האחרון נעשה כתיקון קבוע ולא כהוראת שעה.

27. הבאנו בהרחבה את הדברים שהושמעו בפני הוועדה המשותפת משום שלגישתנו, יש בדיון המקצועי והמפורט שנערך בוועדה המשותפת כדי להצביע על כך שחקיקת חוק היסוד בדרך של הוראת שעה הייתה מודעת, ובהליך החקיקה התקיים דיון רציני וניתנה תשומת הלב לשאלת האפשרות לחוקק את חוק היסוד כהוראת שעה. יש להביא נתון זה בחשבון בעת בחינת חוקתיות החוק, שכן יש בו כדי ללמד על כך שהכנסת פעלה מתוך הבנה שהיא מפעילה את סמכותה המכוננת תוך התייחסות למורכבות הכרוכה בדבר.

28. מכלול הנסיבות בעניין שלפנינו – ובכלל זה, זיהויו של חוק יסוד הוראת השעה כחוק יסוד לפי המבחן הצורני והמבחן המשולב; המאטריה אותה הוא מסדיר; וצירוף הנסיבות שהוביל להחלטה לכונן תקציב דו-שנתי לשנתיים – מוביל למסקנה כי הגם שרואים אנו קשיים משמעותיים בחקיקה או בשינוי זמני של חוקי יסוד, אין מקום לקביעה כי חוק יסוד הוראת השעה בטל מעיקרו. כפי שעולה מהדיונים בכנסת, הנסיבות הייחודיות שהובילו לרצון להתנסות בניהול תקציב דו-שנתי הן שעמדו ביסוד ההחלטה לערוך שינוי זמני של חוק יסוד: משק המדינה. כפי שציין עו"ד בריס, משרד האוצר סירב לערוך תיקון קבוע, משום לא ניתן היה, מבחינה מקצועית, לתמוך במעבר קבוע לתקציב דו-שנתי. אלמלא היה המשבר הכלכלי והבחירות הבלתי צפויות

שהובילו לקבלת התקציב הדו-שנתי לשנים 2009-2010, ספק אם היו בכירי האוצר מציעים לערוך "ניסוי" שכזה. אלא, בנסיבות שנוצרו, הוחלט לבחון את יתרונות התקציב ולעמוד על יכולתו של האוצר להעריך נכונה את תחזית ההוצאות וההכנסות של המדינה לתקופה של שנתיים. נעיר עוד, כי גם אילו סברנו כי שיקולים נוספים היו ביסוד החקיקה שלפנינו, הרי שגם בכך אין די כדי להקים עילת התערבות בחקיקה, ולא כל שכן בחקיקת יסוד (ראו פסקה 17 לעיל).

29. כללם של דברים. אנו סבורים כי חוק יסוד הוראת השעה הוא חוק יסוד לכל דבר ועניין. בנסיבות המקרה שלפנינו, אין בשימוש בהוראת שעה כשלעצמה, כדי להצדיק קביעה כי חוק היסוד בטל מעיקרו או כי יש להורות על בטלותו. יחד עם זאת, מוטב יהיה אם בעתיד תימנע הכנסת מלעשות שימוש בהוראות שעה לתיקון הוראות חוקתיות. מכל מקום, כל עוד לא נקבע המתווה לחקיקה, לתיקון ולשינוי של חוקי יסוד, יש להתיר הליך חקיקה מסוג זה למקרים חריגים, קיצוניים וייחודיים, וזאת משום מעמדם של חוקי היסוד. יפים בהקשר זה דבריו של השופט ד' לוי, לפיהם:

"תיקון בחוקה אל לו שייעשה כדבר שבשגרה, חלילה לה לחוקה ולערכים החוקתיים הגלומים בה שיכופו ראש וישתנו עם כל רוח מצויה. יציבות החוק, ועל אחת כמה וכמה יציבות החוקה, הם ערך כשלעצמו. לכך יתן המחוקק את הדעת בטרם יקבל חוק, שהרי החוק ועל אחת כמה וכמה החוקה, באים לקבוע כללים ועקרונות אשר צריכים לכוון את דרכו של האזרח לאורך ימים ושנים שיבאו" (פרשת בנק המזרחי, עמ' 456).

30. יש לדחות גם את הטענות הנוספות שהועלו על ידי העותרים לעניין סבירות חוק היסוד והרוב בו התקבל בקריאות השונות בכנסת. מבלי להביע עמדה כלשהי ביחס ליתרונות או לחסרונות של שיטת תקצוב דו-שנתי, שיקולים של סבירות חוק היסוד אינם מן השיקולים המצדיקים את התערבות בית משפט זה בחקיקת יסוד. גם טענות לפיהן היה על החוק להתקבל ברוב של 61 חברי כנסת בשלוש הקריאות אינן מבוססות, שהרי סעיף 36א לחוק יסוד: הכנסת איננו משוריין. שינוי שלו, על כן, אינו מצריך רוב מיוחד. יש לדחות גם את הטענה כאילו חוק יסוד הוראת השעה משנה במפורש או במשמע את סעיף 34 לחוק יסוד: הכנסת, ועל כן, על הכנסת היה להעבירו ברוב מיוחד. מקובלת עלינו עמדת המדינה ועמדת הכנסת לפיה סעיף 34 איננו סעיף כללי המגדיר מתי מתפזרת הכנסת, כי אם סעיף העוסק באפשרות של הכנסת לקבל החלטה על פיזור – החלטה שיכולה להתקבל בחוק המתקבל ברוב חברי הכנסת. משכך, אין לראות במעבר לתקציב דו-שנתי שינוי במשמע של סעיף 34 לחוק יסוד: הכנסת.

31. משקבענו כי חוק יסוד הוראת השעה הוא אכן חוק יסוד, נפנה לטענה מרכזית נוספת שהעלו העותרים בעתירה – אם כי דומה כי נסוגו ממנה במהלך הדיון בעל-פה – הנוגעת לאפשרות של בית המשפט לבטל את חוק יסוד הוראת השעה משום שהוא פוגע בעקרונות יסוד של שיטתנו המשפטית. סוגיה זו, המכונה בספרות ההשוואתית דוקטרינת התיקון החוקתי הלא חוקתי (The unconstitutional constitutional amendment), עניינה בביקורת שיפוטית על תיקון חוקתי היוצא תחת ידי הרשות המכוננת.

לפי הטענה, חוק יסוד הוראת השעה מפר את האיזון החוקתי שבין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת ופוגע בעיקרון החוקתי לפיו אם לא ניתן פעם בשנה אישור הכנסת לתקציב, הן הממשלה והן הכנסת מתפזרות (בהתאם לסעיף 36 לחוק יסוד: הכנסת). העותרים הפנו למקורות משפטיים ולבר-משפטיים רבים לביסוס טענתם לפיה לאישור התקציב במדינה דמוקרטית בכלל, ובמדינת ישראל בפרט, משמעות מיוחדת. בקביעת תקציב המדינה, טוענים העותרים, הכנסת ממחישה את ריבונותה ועליונותה על פני הממשלה; ובתקופת אישור תקציב המדינה, עומדת הממשלה תחת שבט הביקורת של הכנסת, ומקיימת עימה שיג ושיח אודות סדרי העדיפויות של המדינה (ראו, בין היתר: חן פרידברג וראובן חזן פיקוח הכנסת על הממשלה (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009), עמ' 33-34). חוק יסוד הוראת השעה, נטען, מחליש את הכנסת ופוגע ביכולתה לפקח אחר עבודת הממשלה, אופן פעילותה וסדרי העדיפויות הנקבעים על ידה. פגיעה זו מצדיקה, לגישת העותרים, את התערבות בית משפט זה בדרך של ביטול חוק היסוד, מאחר ש"אישור חוק התקציב על בסיס שנתי נחשב לאחת מאבני היסוד של המדינה הדמוקרטית בעולם כולו, ובישראל בפרט" (עתירה מיום 30.6.2010, עמ' 3). בנוסף, העותרים טענו כי חוק היסוד פוגע בעיקרון יסוד נוסף – היכולת לגרום לפיזור הכנסת ולבחירות חדשות באמצעות 60 חברי כנסת בלבד, היה ותקציב המדינה אינו מתקבל בתוך שלושה חודשים מתחילת שנת התקציב.

32. דוקטרינת התיקון החוקתי הלא חוקתי נדונה בהרחבה בשיטות משפט זרות (לסקירה השוואתית של הסוגיה ראו: Kemal Gözler, JUDICIAL REVIEW OF CONSTITUTIONAL AMENDMENTS: A COMPARATIVE STUDY (2008); כן ראו: אהרן ברק "התיקון החוקתי הלא חוקתי" (צפוי להתפרסם בספר בך, 2011) להלן: התיקון החוקתי הלא חוקתי). ביסודה, דוקטרינת התיקון החוקתי הלא חוקתי עוסקת בשאלה אם לבתי המשפט סמכות לבחון את החוקתיות של תיקונים לחוקה. התשובה לשאלה זו

קשורה קשר ישיר לטיבה ואופיה של החוקה במסגרתה נבחן התיקון החוקתי. כך, יש מדינות שחוקתן כוללת "פסקאות נצחיות" – אלה הן הוראות חוקתיות שאינן ניתנות לתיקון (ראו, למשל, סעיף 4 לחוקה הטורקית; סעיף 79(ד) לחוק היסוד הגרמני). במספר מדינות בית המשפט פסל תיקונים לחוקה מכוח הפסקאות הנצחיות. יש מדינות, כדוגמת הודו, בהן החוקה אינה כוללת פסקאות נצחיות, אך למרות זאת בית המשפט פסל תיקונים לחוקה מן הטעם שהם פגעו ב"מבנה הבסיסי של החוקה" (לסקירה אודות החלטות בית המשפט העליון בהודו ראו Gözler, לעיל, עמ' 88-95). בשני המקרים – גם בהתבסס על פסקאות נצחיות וגם בהיעדרן – בתי המשפט שנכוננו להפעיל ביקורת שיפוטית על תיקונים חוקתיים עשו כן במקרים בהם התיקון החוקתי פגע או שינה עקרון-על יסודי ובסיסי של החוקה והמשטר במדינה הרלוונטית (כדוגמת המבנה הרפובליקני והמשטר החילוני בטורקיה. כן ראו את פסק דינו של בית המשפט החוקתי בצ'כיה הנזכר לעיל, שפסל את החוק להקדמת הבחירות בהתבסס, בין היתר, על פסקת הנצחיות בחוקה לפיה: "any changes in the essential requirements for a democratic state governed by the rule of law are impermissible". לדוגמאות נוספות ראו בספרו של Gözler לעיל).

33. דוקטרינה זו, המכירה בעקרונות-על "נצחיים" בשינויים כאלה ואחרים, נזכרה גם במספר אמרות אגב בפסיקת בית משפט זה, אך טרם נעשה בה שימוש בישראל (ראו: ע"ב 1/65 ירדור נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית, פ"ד יט(3) 365, 390-389 (1965), השופט י' זוסמן; בג"ץ 142/89 תנועת לאו"ר – לב אחד ורוח אחת נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית, פ"ד מד(3) 529, 551-554 (1990), השופט (כתוארו אז) א' ברק; פרשת בנק המזרחי, עמ' 394, 546, הנשיא א' ברק והשופט מ' חשין; ע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא(3) 577, 629-630 (1997), השופט מ' חשין; בג"ץ 4676/94 מישראל בע"מ נ' כנסת ישראל, פ"ד נ(5) 15, 28 (1996), הנשיא א' ברק; פרשת התנועה למען איכות השלטון בישראל, עמ' 96, השופטת ד' דורנר; בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת (טרם פורסם, 11.5.2006) פסקה 74 לפסק דינו של הנשיא א' ברק; פסקה 11 לפסק דינו של המישנה לנשיא (בדימ') מ' חשין). אצלנו, נוכח העובדה שטרם כוננה חוקה שלמה, ובכלל זאת, טרם נקבעו ההליכים לקבלה ולשינוי של חוקי יסוד, מקבלת הדוקטרינה משמעות ייחודית. בנסיבות אלה, השאלה אם בית המשפט בישראל מוסמך לפסול חקיקת יסוד משום שהיא עומדת בסתירה לעקרונות-על של שיטתנו, היא שאלה סבוכה היורדת לשורש הלגיטימיות של הרשות המכוננת לקבל הסדרים חוקתיים המשנים את אופיים של חוקי היסוד, ולשורש הסמכות של בית המשפט לערוך ביקורת שיפוטית על תוצרי פעולתה של הכנסת כרשות מכוננת. יחד עם זאת, בתי המשפט בישראל הכירו

בקיומם של עקרונות על שאינם ניתנים לשינוי. גם חוקי היסוד שלנו הניחו את העיקרון החוקתי המרכזי, שספק אם הוא ניתן לשינוי, המתייחס לאופיה היהודי והדמוקרטי של המדינה. לכשתושלם חוקת המדינה, תעלה לדיון שאלת הכללתן של פסקאות נצחיות המבטאות את עקרונות העל של המשטר והחברה בישראל. בהקשר זה ציין הנשיא א' ברק במאמרו על הסוגיה כי:

“עם סיום מפעל חוקי היסוד ואשרורו על ידי העם, ועם כינונה של חוקה שלמה חדשה, יהא מקום לקבל החלטה באשר לתיקון החוקתי הלא חוקתי. ייתכן שהחוקה עצמה תפתור שאלה זו במפורש; יתכן שייקבעו בה פסקאות נצחיות שיהא בהן כדי לסייע לפתרון השאלה; ייתכן שהטקסט החוקתי ישתוק בסוגיה זו ובית המשפט העליון יידרש לקבל החלטה אם לאמץ את תורת המבנה הבסיסי של החוקה או תורה דומה לה או לדחותן; ייתכן שתיוקן החוק יהא קשה וסבוך עד כדי כך שהשאלה לא תעלה לדיון כלל.

האם משמעות הדבר היא שבשלב הנוכחי של ההתפתחות החוקתית בישראל אין מקום לשקול את מקומה של שאלת התיקון החוקתי הלא חוקתי? אכן, במובן המקיף והשלם של דוקטרינה זו במשפט המשווה אין לה מקום בישראל. הטעם לכך הוא שהמושג 'תיקון' חוקתי הוא עצמו בעייתי בישראל. מפעל החוקה הוא מפעל בהתהוות. המשימה טרם הושלמה. 'השלם' טרם הושלם וממילא התיקון החוקתי טרם הבשיל. עם זאת, יש לנו בישראל תהליך של כינון חוקי יסוד. לעתים בא חוק יסוד חדש בתחום שטרם היה בו חוק יסוד; לעיתים בא תיקון לחוק יסוד קיים בדרך של כינון חוק יסוד מתקן. על רקע מצב זה יש מקום לעזור בישראל את השאלה הבאה: האם יש מגבלות על כוחה של הכנסת, כרשות מכווננת, בגיבוש תוכנן המהותי של חוקי היסוד, באופן שנוכל לדבר על חוק יסוד לא חוקתי? האם לעניין זה יש שוני בין תחום שכבר טופל על ידי חוקי יסוד ומתבקש בו שינוי לבין תחום שטרם כונן בו חוק יסוד?

...

לדעתי יש מקום לגישה שלפיה סמכותה המכווננת של הכנסת אינה מוחלטת. כך לעניין כינונו של חוק יסוד חדש וכך לעניין תיקונו של חוק יסוד קיים. בשני המקרים הכנסת, כרשות מכווננת... חייבת לפעול במסגרת עקרונות יסוד וערכי היסוד של המבנה החוקתי שלנו... הכנסת לא הוסמכה לפגוע בליבת הדמוקרטיה, ובדרישת המינימום לאופייה של מדינה כדמוקרטית. בדומה, היא לא הוסמכה לפגוע בליבת היותה של ישראל מדינה יהודית ובדרישות המינימום לאופייה זה” (ברק, התיקון החוקתי הלא חוקתי).

34. אכן, אף אני סבורה כי קיימים עקרונות יסוד, העומדים בבסיס קיומנו כחברה ומדינה, אשר פגיעה בהם תעורר שאלות קשות של סמכות ובכלל זה ספקות אם בשינוי החוקה מדובר או בכינונה של חוקה חדשה. במקרה כזה – ומוטב אם לא יתרחש לעולם – יידרש בית המשפט להכריע האם הכנסת חרזה מסמכותה המכוננת ופגיעה ביסודות בסיסיים של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית. המקרה שלפנינו אינו מקרה כזה. אמנם, אין חולק כי מערכת היחסים שבין הממשלה והכנסת בהליך אישור תקציב המדינה היא מערכת יחסים חשובה מאוד המבטאת את עקרון הפרדת הרשויות. אין גם חולק כי פיקוח הכנסת על הממשלה הוא חלק מהותי של עקרון הפרדת הרשויות. אך האם הדרישה כי אישור הכנסת יתקבל פעם בשנתיים במקום פעם בשנה מהווה, למשל, שלילה של אופייה הדמוקרטי או היהודי של המדינה? האם מהווה ההחלטה לעבור לתקציב דו-שנתי לשנתיים פגיעה בעקרונות היסוד של המשטר כפי שבאו לידי ביטוי במגילת העצמאות? התשובה לכך שלילית. הגם שיש פגיעה בסמכותה של הכנסת שעה שנדרשת היא לאשר תקציב אחת לשנתיים ולא אחת לשנה, עומדת לחברי הכנסת האפשרות לבחור לשנות את תקופת התקציב. לזאת יש להוסיף גם את ייחודיותו של חוק התקציב במדרג הנורמות החוקיות (ראו: בג"ץ 4124/00 יקותיאלי ז"ל נ' השר לענייני זתות (טרם פורסם, 14.6.2010); בג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני זתות, פ"ד נג(5) 337 (1999)). מכאן, הפגיעה הנגרמת לכנסת כתוצאה מן המעבר לתקציב דו-שנתי אינה עולה כדי פגיעה בעקרונות העל של שיטתנו באופן שיצדיק ביטולו של חוק היסוד מכוח דוקטרינת התיקון החוקתי הלא חוקתי – יהא אשר יהא היקף תחולתה בישראל. בנסיבות המקרה הנוכחי אין לנו הכרח להכריע בשאלה זו.

35. סוף דבר. ממכלול הטעמים שהוצגו לעיל, הייתי מציעה לחבריי לדחות את העתירה. חוק יסוד הוראת השעה הוא אכן חוק יסוד, והפגיעה הנטענת בו אינה מן הסוג המצדיק את התערבות בית המשפט בחקיקת יסוד, גם אם החוק נחקק בדרך שרצוי להימנע מלעשות בה שימוש. כאמור, משאירים אנו בצריך עיון את אפשרות החלתו של מבחן מהותי לזיהוי חוקי יסוד, ואיננו רואים לנכון להכריע בשאלת תחולתה, או היקף תחולתה, של דוקטרינת התיקון החוקתי הלא חוקתי בישראל. הכרעה בשני עניינים אלה אינה נחוצה במקרה שלפנינו, ונקווה שלא ניזקק לה בעתיד.

36. בשולי הדברים רואים אנו לציין כי מעל לכל מצביעה העתירה שלפנינו על הצורך להשלים את מפעל החוקה ולעגן את ההליכים לקבלה ולשינוי חוקי יסוד באמצעות חוק יסוד: החקיקה (ראו, בהקשר זה, את הצעות חוק יסוד: החקיקה שהוגשו

לכנסת; למשל, ראו הצעת חוק יסוד: החקיקה, ה"ח התשס"א 2988 והצעות החוק הקודמות הנזכרות בדברי ההסבר. כן ראו, דן מרידור "עיקרים בהצעת חוק-יסוד: החקיקה" משפט וממשל א 387 (1992)). אין להתעלם מכך שלפרוצדורת השינוי של חוקי היסוד עלולות להיות השלכות משמעותיות על המשטר החוקתי. למידת הנוקשות ולאופן שבו ניתן לשנות חוקי יסוד השפעה ישירה על מעמדם של חוקי היסוד, יציבות ההסדרים הקבועים בהם, ומידת היכולת של רוב מזדמן לשנות את זהותה הפוליטית, החברתית והערכית של מדינת ישראל (ראו גם, לטענה כי לפרוצדורת השינוי השפעה על אופי המשטר שהחוקה מכוננת, אביחי דורפמן "התיאוריה של כלל השינוי החוקתי" משפט וממשל י 429 (2007)). כאמור, מספר פעמים בעבר גובשו הצעות חוק להסדרת הליכי החקיקה של חוקי יסוד. הצעות אלה לא הבשילו לכדי חוק יסוד שלם ומקיף. דומה כי כיום, חמישה עשורים לאחר קבלת חוק היסוד הראשון, הגיעה השעה לעשות כן.

ה נ ש י א ה

השופט ע' פוגלמן:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופטת מ' נאור:

1. אני מסכימה לחוות דעתה של הנשיאה.
2. השאלה העומדת במרכזה של העתירה, כך עולה מהדיון שהתקיים לפנינו ביום 11.1.2011, היא האם העובדה שחוק היסוד שונה בדרך של הוראת שעה יש בה כדי להביא לביטולו של החוק. על כך, גם לדעתי, עלינו להשיב בשלילה. חברתי הנשיאה עמדה בחוות דעתה על הצורך להשלים את מפעל החקיקה ולעגן את ההליכים לקבלת חוקי יסוד ושינוים באמצעות חוק יסוד: החקיקה. ואולם, במצב המשפטי הקיים לא ניתן לקבוע קטגורית כי לעולם אין לשנות חוק יסוד באמצעות הוראת שעה. דומני שהכל מסכימים שישנן סיטואציות חריגות בהן אין מנוס משינוי כזה. דוגמא לכך ניתן למצוא בהוראות החוק אשר דחה במעט את מועד הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות בשל מלחמת יום הכיפורים שהתרחשה בשנת 1973, ובכך האריך את כהונת הכנסת

המכהנת. החוק הנזכר הוא חוק הבחירות לכנסת השמינית ולרשויות המקומיות (הוראת שעה), תשל"ד-1974, שהוראותיו חלות על אף האמור בחוק יסוד: הכנסת (סעיף 10 לחוק). הוראת שעה זו הייתה בשעתה מחויבת המציאות.

3. אכן הסדרים חוקתיים ראויים חייבים להשאיר לפחות פתח צר לשינוי חוקי היסוד בדרך של הוראת שעה, בשל מה שכינה היועץ המשפטי של משרד האוצר, עו"ד בריס, בקטע שהובא על ידי הנשיאה, "צורך השעה". בענייננו אין המדובר ב"צורך השעה", אולם המבנה החוקתי הנוכחי בישראל איננו מונע שינוי חוק יסוד בדרך של הוראת שעה שהיא חוק יסוד. מקובלים עלי דברי חברתי לפיהם קביעת הסדר חוקתי זמני פוגעת במעמד של חוקי היסוד, ומוטב שייעשה בה שימוש במשורה.

4. המקרה שלפנינו נוגע למרקם היחסים בין הרשות המחוקקת והרשות המבצעת. אין המדובר בפגיעה בזכויות אדם, ואין המדובר גם לטעמי בפגיעה בעקרונות יסוד משטריים. הקביעה לפיה תקציב יהיה תקציב שנתי דווקא (להבדילו מתקציב דו שנתי) איננה, לטעמי, עקרון יסוד חוקתי. יכולה אני להבין את התרעומת של העותר שחש כי התיקון נועד להשגת יעד פוליטי, אף שבדיקת ההיסטוריה החקיקתית לכאורה אינה מראה זאת. ואולם, כמו הנשיאה איני רואה עילה להתערבותו של בית המשפט הגבוה לצדק בעניין חוקתיות החוק, אך בשל כך שנעשה בחוק היסוד שינוי בדרך של הוראת שעה.

ש ו פ ט ת

השופט א' רובינשטיין:

א. תיק זה, אף אם תוצאתו אי היעדרות לעתירה, הורתו לדעתי בכישלון מערכת מהדהד – להנחיל לעם בישראל, ועצוב מזה, לנציגיו בכנסת, את התודעה החוקתית. העובדה שהטכסטים החוקתיים, חוקי היסוד, הם "כחומר ביד היוצר, ברצותו מרחיב וברצותו מקצר", כלשון הפיוט הנאמר בבתי הכנסת בליל יום הכיפורים, היא עדות עצובה לכך. מצויים אנו בעידנים מתמשכים של "מעין חוקה" – חוקי היסוד – מזה, לרבות ביקורת שיפוטית חוקתית בגדרי ע"א 6821/93 בנק המזרחי נ' מגדל, פ"ד מט(4) 221 והתיקים הבאים אחריו, ומנגד מזה, זילות חוקי היסוד משל היו "תכנית כבקשתך". השאלה שלפנינו היא האם ניתן, בדרך שיפוטית, להגיע לכיבוד רב יותר של הטכסט החוקתי? התשובה אינה ברורה.

ב. הסוגיה הספציפית שעל הפרק היא בעיני כפולה. חלקה האחד הוא, האם ניתן לשנות חוק יסוד בהוראת שעה? השני, בהמשך לאמור, הוא המדרון החלקלק של הזילות בכבודו החוקתי של חוק יסוד.

ג. במישור המשפטי קשה לקבוע באופן נחרץ כי אין לשנות חוק בהוראת שעה בהיעדר חוק יסוד: החקיקה, ולא כל שכן בטרם השלמת החוקה. בגדרי תשובתה של הכנסת צוטט ממכתבי מיום 19.7.99, שעה שכיחתי כיועץ משפטי לממשלה, ליושב ראש ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, אשר עסק במשאלת הממשלה לשנות את חוק יסוד: הממשלה, כך שתוסר ההגבלה שהיתה קיימת בנוסח חוק היסוד אז על מספר השרים. ההצעה נראתה לי בעייתית מבחינה משפטית, והבעתי הסתייגות מכך נוכח העיגון החוקתי שניתן לפי חוק היסוד הקיים למספר השרים, לרבות באשר "לאינטרס שביציבות המבנה החוקתי והצורך להימנע ככל הניתן משינויים תכופים בחוקי היסוד...". הוספתי, עם זאת, "ואולם, ככל שהדבר נעשה בהתאם להוראות חוק היסוד הנוגעות לענין, אין בידי לקבוע כי קיימת מניעה משפטית לכך". נוכח הבעייתיות, וכדי לאזן בין משאלת הממשלה והצרכים שהציגה, לבין רצון להימנע מקיבוע ההרחבה לאורך ימים, הוצע על ידי משרד המשפטים, ואף הממשלה ניאותה לכך, עיגון ההצעה בהוראת שעה, לתקופת כהונתה של אותה כנסת. במכתב נוסף ליו"ר הוועדה מ-21.7.99, ציינתי, כי לשם צמצום הבעייתיות העליתי את מחשבת הוראת השעה, ושאמנם ניתן לטעון "כי חוק יסוד עדיף ומכובד לתקן בהוראת קבע, כיון שבמסמך חוקתי עסקינן. ואולם, יש לשקול דברים במאזני רווח והפסד גם לטווח הארוך, ולדעתי המסר של אפשרות להרחבת קבע של הממשלה נזקו עולה על הקושי, שאיני מקל בו ראש, של תיקון טכסט חוקתי בהוראת שעה (ולדאבוני עדיין לא זכינו לשוות למרבית הטכסטים החוקתיים, חוקי היסוד, את ההילה ה'חוקתית' בציבור ובכנסת מטעמים שונים)". סברתי כי הוראת שעה תחייב ייזומם של הליכים מחודשים בעתיד ואולי יחזור הגלגל; היו גם אז דוגמאות להוראת שעה – סעיף 10 לחוק יסוד: חופש העיסוק. סברתי איפוא כי "הכף נוטה להוראת שעה, כדי שלא לקבע דבר העשוי להתברר כבעל נחיצות זמנית". הכנסת החליטה בסופו של יום על תיקון קבע, עמו אנו חיים עד היום בממשלות רבות שרים.

ד. הבאתי דברים אלה באריכות מה, כדי לעמוד על הנסיבות של "אוי לי מיוצרי ואוי לי מיצרי" (בבלי, ברכות, ס"א, א'). חוקי היסוד לא זכו למעמד הראוי להם, וראיה לדבר, בין השאר, תהפוכות שעבר חוק יסוד: הממשלה אשר נחקק, תוקן (לא בהכרח בהוראת שעה), והוחלף, בחלק ניכר על-פי מצבים מתחלפים של צרכים קואליציוניים שבינם לבין כבוד חוקתי אין על פי רוב ולא כלום (ראו מאמרי "חוק יסוד: הממשלה

במתכונתו המקורית – הלכה למעשה", משפט וממשל ג' (תשנ"ו) 521, 578-583, פורסם גם בספרי נתיבי ממשל ומשפט (תשס"ג-2003), 79, 86-91). על כן, משבאה הממשלה לפעול להגדלת מספר השרים ב-1999, חשבתי כיועץ משפטי כי הדבר שגוי וחבל שיקובע (כפי שלבסוף אירע) כ"בכייה לדורות", ועל כן סברתי כי עדיפה הוראת שעה, כאמור, בחינת "בוחרים בקטנה שבשתי רעות", כלשון המג'לה. גם היום לא אוכל לומר בפה מלא כי אין להוראת שעה חוקתית אחיזה בדין באופן המאלץ לפסול אותה, כפי שאנו מתבקשים עתה, והדברים נאמרים בצער.

ה. והנה הנושא שעליו נסבה העתירה אינו ענין של מה בכך. התקציב הוא אחד מן העמודים המרכזיים עליהם נשען הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה, ורוב מלים אך למותר. כשלעצמי איני סבור שטכסט חוקתי הוא שדה ניסויים, כפי שמבקשים בעלי התיקון לומר. נודה על האמת, הוראת שעה שהיא כורח ברור – כפי שציינה חברתי השופטת נאור (פסקה 3), למשל הוראת שעה לענין הבחירות אחרי מלחמת יום הכיפורים – היא נדירה. הוראות השעה על פי רוב ינבעו מצרכים קואליציוניים ופוליטיים, שביניהם לבין חוקה המסמלת קביעות, נצחיות המדינה והאומה, זכויות האדם והאזרח ובתוכן זכויות המיעוטים, אין קשר של ממש. במקרה דנא, רעיון התקציב הדו-שנתי אמנם במהותו אינו קוניונקטורלי ויש לו אחיזה - כפי שהוצג בפנינו - בגישה מקצועית ובהיבט בינלאומי, ואולם הוא כרוך - כאמור - ביכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה; האם ראוי הוא לניסויים חוקתיים ולשבשבת?

ו. ועוד, לא אמנע מאמור כאן כי התקציב הדו-שנתי עלול להיראות על פניו כאחיו הצעיר של חוק ההסדרים הידוע שלא לטובה, שלא לומר לשמצה – אשר ממשיך, חרף שיפורים אחדים בעקבות התעוררות פרלמנטרית מסוימת והערות משפטיות ושיפוטיות, ללוות כל תקציב כסטירת לחי מתמדת לרעיון החקיקה הראויה, ובעיניי גם כאי כבוד לכנסת, וכבר נכתב ונאמר על כך לא מעט, והמוסיף כמעט גורע.

ז. אך לאחר שאמרנו כל אלה, כדי לפסול את חוק הוראת השעה, יש צורך בעיגון משפטי איתן יותר מזה הקיים, אף כי לא הייתי נועל את הדלת במבט לעתיד; בנסיבות לא נוצרה המסה הקריטית שתביא לפסילתו. חברתי השופטת נאור (בפסקה 3 לחוות דעתה) ציינה, כי "אכן הסדרים חוקתיים ראויים חייבים להשאיר לפחות פתח צר לשינוי חוקי היסוד בדרך של הוראת שעה". הייתי מותיר זאת בצריך עיון; למשל, בארצות הברית תיקון החוקה (לפי סעיף 5 בה) מחייב פרוצדורה ענפה וממושכת, המשלבת החלטות קונגרסיונליות עם הסכמת המדינות. אך בודאי אוכל להסכים לדברי השופטת נאור, כי אם נעשה הדבר ומתקבלת הוראת שעה, צריך שיעשה כן במשורה

ולדידי במשורה שבמשורה. מכל מקום לעת הזאת, ובמקרה דנא במצב המשפטי הקיים, לא נוכל לכבד את הכנסת יותר מאשר היא מכבדת את עצמה, ועל כן אין בידינו לקבל את העתירה.

ח. אסיים בהצטרפות לדברי חברתי הנשיאה לענין הצורך בהשלמתו של מפעל החוקה. אומר באופן חד ובוטה במקצת: הטעם העיקרי לאי השלמתו עד הנה, כך נראה בעיניי – ונזכיר כי מזה כמעט שני עשורים לא נחקק ולוא גם חוק יסוד אחד, חרף מאמצים – הוא לא מה ייכתב בחוקה, אלא ככל הנראה השאלה מי יפרש אותה. חוקי היסוד האחרונים באו לעולם בשנת 1992, אך ב-1995 ניתן פסק הדין בפרשת בנק המזרחי הקובע את הסמכות החוקתית, ומאז שורת "דממת חוקה" במובן האופרטיבי, להבדיל מהצעות מהצעות שונות. דומה כי חלקים בכנסת אינם מאושרים מן הסמכות החוקתית של בית משפט זה, וחוששים הם פן טכסטים חוקתיים נוספים יעצימו את כוחו. ארשה לעצמי לומר רק, כי לא זו בלבד שהסמכות לביקורת חוקתית מופעלת על ידי בית המשפט בזהירות ובמשורה, אלא הבוחן אותה ימצא כי משהופעלה, היה הדבר בתחומים שעל פי רוב לא הם המדראיגים את הדואגים. חיים אנו בעולם של מראיות עין ופרספציות ציבוריות ותקשורתיות המזינות את עצמן. יפה יהיה אם הבדיקה תהא מדי פעם גם לגופם של דברים, אם אפשר להעלות בקשה צנועה זו; זאת, אף כי כמובן – בחינת פשיטא – ביקורת היא לגיטימית, והרי יש גם הכרעות רוב ומיעוט בבית המשפט עצמו. אך תמיד יפה בדיקה, כך שהביקורת תבוא אחריה ולא לפני. מדוע מאמין אני בחשיבות השלמתה של החוקה, והרי בפועל אנו חיים במשטר מעין-חוקתי? מטעמים חינוכיים, של הנחלת ערכי ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, כטכסט שיילמד ושיהוה מעיין היסטורי מפכה לערכי אומה ואדם כאחד. הכרזת העצמאות, המהוה מקור פרשני מרכזי לפי סעיף 1 לחוק יסוד; חופש העיסוק וסעיף 1 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו יכולה למלא חלק מתפקידים אלה (ראו רשימתי יחד עם נ' סולברג "הכרזת העצמאות של מדינת ישראל – אחר בלותה (כמעט) היתה לה עדנה", נתיבי מחשל ומשפט 179, 191-195). אך חוקה שלמה תשרדג ותעצים במישור החינוכי ובראיה לדורות, ועל כן ראוי לה שתבוא לעולם.

ט. כאמור, מצטרף אני בנסיבות לחוות דעת חברתי הנשיאה.

השופטת ע' ארבל:

אני מצטרפת בהסכמה לחוות דעתה של חברתי הנשיאה.

שופטת

המשנה לנשיאה א' ריבלין:

אני מסכים.

המשנה לנשיאה

השופט א' גרוניס:

אני מסכים.

שופט

העתירה נדחית כאמור בפסק-דינה של הנשיאה ד' ביניש. אין צו להוצאות.

ניתן היום, ג' בניסן התשע"א (7.4.2011).

שופטת

שופט

המשנה לנשיאה

הנשיאה

שופט

שופט

שופטת