



## גירעון הגבולות

מדריך שטח ללולאת האיום-התגייסות-ביטחון-התפצלות — וכיצד  
המדינה המסתגלת ביותר עלי אדמות יכולה להשלים את ארכיטקטורת  
הממשל שמייסדיה השאירו בלתי גמורה

ישראל אינה מדינה כושלת — היא מדינה ששלטה באמנות ההישרדות אך אינה יכולה להשיג  
נורמליות. דו"ח זה מאבחן גירעון גבולות הנובע מהוואקום החוקתי, פרדוקס הכיבוש ומערכת  
הפעלה תרבותית ההופכת שאלות פוליטיות לציוויים קיומיים.

**Björn Kenneth Holmström**

מאי 2026

*Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International*

דו"ח מדינה · ישראל

<https://bjorkennethholmstrom.org/reports/israel-boundary-deficit>

## הערה על שפה וקהל יעד

דו"ח זה הוא אבחון של ארכיטקטורת הממשל בישראל, והוא נכתב בראש ובראשונה עבור מי שמעצבים ומקיימים ארכיטקטורה זו – הציבור דובר העברית, קהילת המדיניות, החברה האזרחית והממסד הביטחוני. בהתאם לכך, הדו"ח תורגם לעברית, כפי שנעשה בדו"חות קודמים בסדרה זו שתורגמו לשפות החברות שאותן בחנו.

הדו"ח אינו עוסק בממשל הפלסטיני בגדה המערבית וברצועת עזה, ואינו מכוון בעיקרו לקהל פלסטיני. עם זאת, הניתוח נוגע לחייהם ולזכויותיהם של אזרחי ישראל הפלסטינים, לכיבוש השטחים הפלסטיניים ולדינמיקה הישראלית-פלסטינית המעצבת את אתגרי הממשל של שני העמים. בחרתי שלא לתרגם את הדו"ח לערבית בשלב זה, תוך הכרה בכך שגרסה ערבית עשויה להיות בעלת ערך. אם חוקרים פלסטינים, פעילי חברה אזרחית או קוראים אחרים ימצאו את המסגרת המושגית מועילה, אשמח לתרגום ערבי עתידי שייעשה בדיאלוג עם קהילות אלה.

בדומה לכך, לא תרגמתי את הדו"ח ליידיש. אף שיידיש היא שפת הדיבור של חלק מהקהילות החרדיות, העברית היא שפת הממשל הישראלית, והשיח שהדו"ח מבקש לקיים מתנהל בעברית.

מטרת הסדרה היא לפנות לכל חברה במסגרת הלשונית והמושגית שלה, מבלי להעמיד פנים שאבחון יחיד הוא סופי או שלם. דו"ח זה מוגש ברוח זו – כתרומה לשיח מתמשך, הפתוח לתיקון, לתרגום ולפרשנות מחודשת.

## תקציר מנהלים

### הפרדוקס

ישראל היא אחד מהישגי הממשל יוצאי הדופן של המאה העשרים. מדינה שהוקמה על-ידי עם מפוזר לאחר שואת ענק, קלטה מיליוני פליטים מלמעלה ממאה מדינות, החייתה שפה מתה כלשון דיבור חיה, בנתה כלכלה מודרנית ומגזר טכנולוגי מוביל בעולם, וקיימה בחירות תחרותיות, עיתונות חופשית ומערכת משפט עצמאית במהלך מלחמות, טרור ואימים קיומיים שהיו ממוטטים חברות עמידות פחות. יכולתה להתגייסות מהירה, לאלתור טכנולוגי ולפעולה קולקטיבית תחת לחץ היא חסרת תקדים בקרב המדינות שנבחנו בסדרה זו. היא מחזיקה ביכולות צבאיות ומודיעיניות ברמה עולמית, בחברה אזרחית תוססת ובאוכלוסייה שנותרת, חרף הכול, מעורבת עמוקות בחיים הדמוקרטיים.

ועם זאת, המערכת נותרת לכודה במחזורים חוזרים של חוסר ביטחון, התפצלות פנימית, סכסוך חוקתי וסתירה טריטוריאלית. למדינה מעולם לא היו גבולות מוכרים בזירה הבין-לאומית. היא מעולם לא קיבלה חוקה פורמלית, חרף ההתחייבות במגילת העצמאות לכונן חוקה כזו. היא מקיימת משטר כיבוש צבאי על אוכלוסייה של כמה מיליוני פלסטינים בגדה המערבית, הנתונים תחת שלטון ישראלי למעלה מחצי מאה ללא אזרחות, ללא זכות בחירה לממשלה המושלת בהם וללא הגנת המערכת המשפטית החלה על אזרחי ישראל. היא נלחמה במלחמות חוזרות וספגה גלי אלימות חוזרים, שכל אחד מהם חיזק את האמונה – הרווחת על פני קשת רחבה של המפה הפוליטית – שהביטחון הוא תנאי מוקדם לכל יתר הערכים, ושמוסדות הדיון הדמוקרטי חייבים להיות כפופים לצווי ההישרדות.

התוצאה היא ארכיטקטורת ממשל שהיא בעת ובעונה אחת בעלת יכולות יוצאות דופן ובלתי שלמה מבחינה חוקתית. ישראל יכולה לבצע, לשלב ולחוש ברמה מתוחכמת ברמה עולמית. מה שהיא אינה יכולה לעשות הוא ליישב את השאלות היסודיות שכל ארכיטקטורת ממשל שלמה חייבת להשיב עליהן: מהם גבולותיה? מיהו אזרח? מהו היחס בין הדת למדינה? מהי המסגרת החוקתית המגנה על זכויות הפרט מפני כוחו של הרוב?

### האבחון המרכזי: גירעון הגבולות – נעילת חירום מתמשכת

ישראל אינה סובלת מחוסר יכולת. היא ניחנת באינטליגנציה מסתגלת יוצאת דופן בצבאה, במגזר הטכנולוגי שלה, בחברה האזרחית שלה ובמוסדותיה הדמוקרטיים. מה שחסר לה הוא היכולת לקבוע ולייצב גבולות יסודיים – טריטוריאליים, חוקתיים, דמוגרפיים ומבוססי זהות – שיאפשרו לה לעבור ממצב חירום מתמשך וממשל חירום לסדר מדיני בר-קיימא ומושלם.

למדינה מעולם לא היו גבולות מוכרים בזירה הבין-לאומית – קווי שביתת הנשק מ-1949 הוגדרו במפורש כלא-גבולות, ואף ממשלה ישראלית לא קבעה מעולם את היקפה הטריטוריאלי הסופי של המדינה. למדינה אין חוקה כתובה רשמית, כי אם סדרה של חוקי יסוד בלתי שלמים, הניתנים לשינוי ברוב רגיל בכנסת. היא מעולם לא הכריעה, באופן סמכותי ובר-קיימא, אם היא בראש ובראשונה מדינה אזרחית של כל אזרחיה – יהודים וערבים כאחד – או מדינה אתנית של העם היהודי, שבה לאזרחים שאינם יהודים זכויות פרט אך לא מעמד לאומי קולקטיבי. היא מעולם לא הכריעה ביחסים שבין סמכות דתית לממשל דמוקרטי, והותירה את הרבנות האורתודוקסית כשולטת בנישואין, בגירושין, בגיור ובהיבטים של החיים הציבוריים. אלה אינם חילוקי דעות שוליים. אלו פרמטרי הפעלה בלתי פתורים בלב ארכיטקטורת הממשל.

### הגירעונות התאומים

היבט	חיצוני (חומרה)	פנימי (מערכת הפעלה)
חוקה	גיוס מהיר; מובילות בחדשנות טכנולוגית; ביצוע מודיעיני וצבאי; יכולת קליטת עלייה; דמוקרטיה מתפקדת תחת לחץ קיצוני	מחויבות ציוויליזציונית עמוקה; אנרגיה דמוקרטית של ויכוח; דחף אתי של <i>תיקון עולם</i> ; מעורבות אזרחית גבוהה; עומק בריתי
גירעון	ארכיטקטורה חוקתית בלתי-שלמה; הכיבוש כרובד ממשל חצי-קבוע; התפצלות קואליציונית ודינמיקת וטו; סמכויות חירום שאינן נסוגות לעולם; מלכודת הייצוג היחסי	עמימות גבולות סביב זהות, לגיטימיות ומעמד קבע; ביטחוניזציה של הפוליטיקה דוחקת דיון נורמלי; סגירות אפיסטמית המכילת רק למדדי ביטחון; הערמה אונטולוגית ללא שכבת תרגום צהובה
ביטוי	אין חוקה פורמלית לאחר 75 שנה; 57 שנות כיבוש עם מערכות משפט נפרדות לשתי אוכלוסיות; תוחלת חיים ממוצעת של ממשלה: שנתיים; חמש מערכות בחירות בארבע שנים (2019–2022); משבר הרפורמה המשפטית ב-2023	מנטליות הישרדות של <i>אין ברירה</i> ; אלתור בלגן; תודעת ברית המקודשת שאלות זהות; מתח בין צו הביטחון לגורמות דמוקרטיות

### הדפוס המזהה: לולאת האיום–התגייסות–ביטחוניזציה–התפצלות–איום מחודש

ישראל אינה נסחפת כמו שוודיה, אינה נעה במחזוריות כמו ברזיל ואינה מתנוודדת כמו רוסיה. הממשל שלה פועל באמצעות לולאה חוזרת המונעת ממשחק הגומלין בין לחץ קיומי חיצוני לחוסר השלמות החוקתי הפנימי.

**איום.** איום קיומי חיצוני או נתפס מגיע – מלחמה, טרור, עוינות אזרחית, 7 באוקטובר.

**התגייסות.** האיום מייצר לכידות לאומית מהירה. הפערים הפוליטיים מצטמצמים זמנית. הקבינט הביטחוני מקבל סמכות יוצאת דופן. אנשי המילואים מתייצבים בהמוניהם. החברה האזרחית מתגייסת. השסעים הפנימיים העמוקים המאפיינים את החברה הישראלית מוצפים זמנית.

**ביטחוניזציה והתרחבות.** ככל שהמשבר המידי מנוהל, אמצעי חירום שאומצו כארעיים הופכים לחצי-קבועים. ההתנחלויות מתרחבות. ארכיטקטורות מעקב מעמיקות. הממשל הצבאי נמשך. לוגיקת הביטחון מיישבת תחומים אזרחיים – חינוך, משפט, כלכלה, זהות. המערכת מטפלת יותר ויותר בסתירות פוליטיות ארוכות-טווח כבנות-ניהול באמצעות ניהול ביטחוני במקום הכרעה מדינית. הכיבוש הופך למנהל. החרג הופך לתשתית.

**התפצלות.** ככל שהאיום נסוג, הסתירות הפנימיות שהוצפו במהלך ההתגייסות צפות מחדש בעוצמה מחודשת. היעדר חוקה פורמלית פירושו שאין מנגנון סמכותי ליישוב חילוקי דעות יסודיים. שיטת הקואליציה מייצרת ממשלות מפוצלות התלויות במפלגות קטנות ומחויבות אידיאולוגית. מערכת המשפט, המתפקדת כבלמים חוקתיים דה-פקטו, מותקפת על-ידי רוב הרואה בעצמאות השיפוטית מכשול. מעגל המחאות והמשבר הפוליטי מתחזק.

**איום מחודש.** המשבר הבא מגיע בסביבה מקוטבת יותר, ומחזק את האמונה שהביטחון הוא תנאי מוקדם לכל יתר הערכים. הלולאה מתאפסת מבסיס מעט יותר שביר. המדינה בעלת יכולת צבאית רבה יותר, אך היסודות החוקתיים נשחקים מעט יותר, השברים הפנימיים רחבים מעט יותר, הסיכויים להסדר מדיני רחוקים מעט יותר.

**העוגן התרבותי: אין ברירה + בלגן + תודעת ברית + תיקון עולם**

תרבות הממשל בישראל פועלת דרך ארבע לוגיקות שלובות, היוצרות יחד מנוע הישרדות מופלא ובלם רב-עוצמה להסדר מדיני.

#### • אין ברירה

: מנטליות הישרדות ציוויליזציונית שחושלה בשואה וחוקה בעשרות שנות סכסוך. מייצרת חוסן יוצא דופן ויכולת התגייסות. גם מצרה את הגמישות האסטרטגית הנתפסת – מדיניות ממוסגרת כציוויים קיומיים במקום כבחירות פוליטיות.

#### • בלגן

**(כאוס יצירת):** אלתור, אי-פורמליות חלזול בהיררכיה. מייצר דינמיות יזמית, יכולת הסתגלות צבאית ומהירות חדשנות. גם מחליש קוהרנטיות פרוצדורלית ארוכת-טווח – מערכות עוברות טלאי במקום עיצוב מחודש.

• **תודעת ברית:** המדינה אינה רק ישות מינהלית אלא התגשמות היסטורית, שיקום ציוויליזציוני והמשכיות מקודשת. יוצרת לגיטימיות רגשית עמוקה באופן יוצא דופן. גם מקשה באופן יוצא דופן על פשרה טריטוריאלית, פלורליזם זהותי וניטרליות חוקתית – הפוליטיקה הופכת למטאפיזית.

#### • תיקון עולם

: המסורת האתית היהודית של צדק חברתי. היסוד הפסיכולוגי של החברה האזרחית יוצאת הדופן של ישראל, מערכת המשפט העצמאית, ארגוני זכויות האדם ותרבות הביקורת הפנימית המתמדת. מצוי במתח תמידי מול אין ברירה – הדרישה לצדק מול צו ההישרדות.

### הוואקום החוקתי כמנגנון-על

החלטת הררי מ-1950 – "נאמץ חוקה פרקים פרקים" – הייתה פשרה פרגמטית שאפשרה למדינה לתפקד תוך דחיית השאלות המפלגות ביותר. שבעים וחמש שנים מאוחר יותר, החוקה נותרה בלתי-שלמה. שלושה-עשר חוקי יסוד חוקקו, אך הם אינם יוצרים מסגרת קוהרנטית. הם ניתנים לתיקון ברוב רגיל בכנסת. אין מגילת זכויות מעוגנת. אין בית משפט לחוקה בעל סמכות מפורשת לפסול חקיקה. בית המשפט העליון קבע סמכות זו ב-1995, אך תפקידו שנוי במחלוקת. המוסד היחיד הממלא את הוואקום החוקתי – מערכת המשפט – פגיע תמידית למתקפה פוליטית. משבר הרפורמה המשפטית ב-2023 לא היה חריגה. הוא היה הפלט הצפוי של מערכת שבהיעדר חוקה פורמלית, המגבלה המשמעותית היחידה על כוח הרוב היא מערכת המשפט – ושבה רוב נחוש ינסה בסופו של דבר להסיר מגבלה זו.

### פרדוקס הכיבוש

הכיבוש הצבאי הישראלי של הגדה המערבית מצוי כעת בעשור השישי שלו – הארוך ביותר בהיסטוריה המודרנית. הוא מנהל כמה מיליוני פלסטינים חסרי אזרחות, חסרי זכות בחירה לממשלה המושלת בהם וחסרי גישה להגנות המשפטיות החלות על אזרחי ישראל – בעוד מתנחלים ישראלים באותו שטח חיים תחת משפט אזרחי ומשתתפים באופן מלא בחיים הדמוקרטיים. הכיבוש הוא בעת ובעונה אחת יקר מדי לאחזקה (צבאית, כלכלית, דיפלומטית, מוסרית) ונפיץ מדי פוליטית לפתרון (כוח תנועת ההתנחלויות, חששות ביטחוניים, מחויבות אידיאולוגית). ארכיטקטורת הכיבוש – המנהל האזרחי, בתי המשפט הצבאיים, מסגרת ההתנחלויות, גדר ההפרדה, מערכת ההיתרים – הפכה למבנה ממשל קבוע בעל לוגיקה מוסדית משלו ומחוז בחירה מושרש משלו. המערכת נעה בין הכלה, הרתעה והסלמה מוגבלת מבלי להגיע לעולם לשינוי משקל יציב.

## החזקות האמיתיות

לתאר את גירעון הגבולות אין משמעו לבטל את הישגיה של ישראל. המערכת הטכנולוגית והחדשנית היא באמת ברמה עולמית – יותר חברות הזנק לנפש מבכל מדינה אחרת, מובילות עולמית באבטחת סייבר, בינה מלאכותית וטכנולוגיה חקלאית. היכולות הצבאיות והמודיעיניות הן תוצר של חברה שהשקיעה, מתוך כוונה, בביטחון מסתגל. יכולת קליטת העלייה היא אחד ממזימי האינטגרציה המוצלחים בהיסטוריה המודרנית. החברה האזרחית והמעורבות הדמוקרטית יוצאות דופן עבור מדינה תחת לחץ ביטחוני קבוע: תנועות המחאה, העיתונות החופשית, מערכת המשפט העצמאית, המגזר השלישי. זהו המצע המוסדי והתרבותי שעליו יכולה להיבנות הכרעת גבולות.

## השאלה האמיתית

אג'נדת הרפורמה המקובלת בממשל – חינוך מוסדות, שיפור אספקת שירותים, העמקת הדמוקרטיה – אינה נוגעת באתגר המרכזי של ישראל, משום שמוסדות ישראל כבר חזקים, אספקת השירותים שלה כבר מתפקדת, והדמוקרטיה שלה כבר תוססת. הבעיה היא שפרמטרי ההפעלה של המערכת – גבולות, אזרחות, סמכות חוקתית, היחסים בין דת למדינה – מעולם לא הוכרעו, והארכיטקטורה להכריע בהם אינה קיימת. השאלה האמיתית אינה "איך ישראל יכולה למשול טוב יותר?" אלא "איך ישראל יכולה להשלים את ארכיטקטורת הממשל שמייסדיה השאירו בלתי גמורה – לבסס את הגבולות היציבים שיאפשרו לביטחון להפוך לתנאי לחיים דמוקרטיים נורמליים במקום תחליף להם?"

## כיצד תיראה בניית יכולת ליישוב גבולות

ארכיטקטורת המעבר עובדת עם כיוון התבואה של תרבות הממשל הישראלית, ולא נגדה. היא אינה מנסה להחליף את ארכיטקטורת ההישרדות, אלא להשלים אותה בארכיטקטורת הסדר חוקתי. קייזר חוקתי: חוקי יסוד מצטברים, כל אחד מעוגן ברוב מיוחס, הבונים את המסגרת החוקתית שהחלטת הררי צפתה – חוק יסוד: שוויון המעגן רצפה מעוגנת לזכויות הפרט; חוק יסוד: חירויות הפרט; חוק יסוד: השפיטה המבהיר את תפקידו של בית המשפט העליון. גמילה ביטחוני: סעיפי שקיעה על תקנות לשעת חירום, מועצה לביטחון לאומי בהובלה אזרחית, פיקוח כנסת מחוקק על הממסד הביטחוני – השבת הגבולות בין ממשל חירום לממשל נורמלי. אסטרטגיית יציאה מהכיבוש: הגדרת מצב סופי, הקפאת הרחבת התנחלויות מחוץ לגושים הגדולים, הבחנה בין גושים בעלי סבירות להסתפח לישראל לבין מאחזים החוסמים פשרה טריטוריאלית. רפורמה אלקטורלית: אחוז חסימה מעט גבוה יותר, אי-אמון קונסטרוקטיבי, רכיבים של מחוזות אזוריים – צמצום מדרון הווטו הקואליציוני מבלי לזנוח את הייצוג היחסי. תשתית דינונית: ועדה דינונית לאומית להסדר חוקתי – אסיפת אזרחים המייצרת מנדטים ציבוריים בעלי לגיטימיות בשאלות שהמערכת הפוליטית אינה יכולה להשיב עליהן. תשתית אינטגרציה אזרחית: אזורי תעסוקה משותפים, ניסויי ממשל עירוני מעורב, תכניות לימודים משותפות – בניית מערכות היחסים ההופכות הכרעת גבולות לבת-הישרדות פוליטית.

## המערכת החיסונית הפוליטית: מגיב האבטחה הראשון

מערכת החיסון של ישראל אינה חסם לשינוי שהוסף למדינה מתפקדת. זוהי לוגיקת ההפעלה המרכזית של המדינה – הכוונה המקיפה של מוסדות פוליטיים, צבאיים ותרבותיים לתעודף הביטחון על פני כל ערך אחר. מגיב האבטחה הראשון מקוים על-ידי הממסד הביטחוני בעל תקציבים יוצאי דופן וכוח בלתי מבוקר, הקומפלקס הביטחוני-תעשייתי עם יצוא שנתי של 13 מיליארד דולר, תנועת ההתנחלויות בעלת אינטרס חומרי ואידיאולוגי בכיבוש, הממסד הדתי שכוחו הקואליציוני משמר את הסטטוס-קוו דת-מדינה, ומעמד פוליטי שהותאם לאי-יציבות קבועה. מחגר החירום מרחיב את סמכויות הביטחון עם כל משבר – סמכויות שאינן נסוגות לעולם במלואן. סגירות אפיסטמית מבטיחה שהמערכת קולטת רק מדדי ביטחון ונותרת עיוורת לשחיקה חוקתית, פגיעה מוסרית ודעיכה דמוקרטית. מדרון הווטו הקואליציוני חוסם כל

רפורמה המאיימת על האינטרסים של סיעה משמעותית כלשהי. לא ניתן להביס את הקואליציה בהסתערות חזיתית. יש לאגף אותה – על-ידי בניית מסלולי ממשל חלופיים המציגים ביצועים עדיפים, על-ידי יצירת מחוזות בחירה להשלמה חוקתית, ועל-ידי מתן אפשרות לראיות המצטברות להסיט את שיווי המשקל הפוליטי לאורך זמן.

### הצעד הראשון הקונקרטי: חוק יסוד: שוויון והוועדה הדיונית הלאומית להסדר חוקתי

שני חידושים מוסדיים מקבילים מכוונים למנגנוני-העל של גירעון הגבולות. חוק יסוד: שוויון יעגן את שוויון הזכויות של כל האזרחים בלא הבדל דת, גזע ומין, עם דרישת תיקון ברוב מיוחס – יבסס רצפה חוקתית שהתהליך הפוליטי לא יוכל לדרת מתחיתה, ויגשים את התחייבות היסוד של מגילת העצמאות. ועדה דיונית לאומית להסדר חוקתי תהיה אסיפת אזרחים קבועה, מייצגת דמוגרפית, המקבלת עדות מומחים והנחיה מקצועית, ומופקדת על הפקת המלצות בלתי מחייבות אך מנומקות ציבורית בשאלות החוקתיות שהמערכת הפוליטית אינה מסוגלת להכריע: יחסי דת-מדינה, השאלה הטריטוריאלית, הארכיטקטורה החוקתית. הוועדה תיצור מסלול מקביל ליצירת מנדטים ציבוריים לגיטימיים מחוץ למדרון הווטו הקואליציוני, ועצם קיומה ישנה את התנאים הפוליטיים שבהם פועלת הכנסת. יחדיו, חידושים אלו מייסדים את התנאים האינפורמטיביים והפוליטיים לתמורות העמוקות שחייבות לבוא בעקבותיהם.

### המסקנה הכנה

מסלולה של ישראל, בתנאים הנוכחיים, הוא לקראת תנועה מתמשכת בין לכידות מונעת איום להתפצלות מונעת פנימית, כשכל מחזור שוחק מעט יותר את המצע המוסדי והחברתי. שיטת הקואליציה חוסמת את ההשלמה החוקתית. הכיבוש מעמיק. מחגר החירום מרחיב את סמכויות הביטחון. הלחצים הדמוגרפיים מתגברים. תוצאת בררת המחדל אינה שינוי, אלא התדרדרות – השחיקה האיטית, הבלתי-אחידה, של המוסדות הדמוקרטיים תחת מצב חירום מתמיד. אולם תוצאות בררת מחדל אינן תוצאות בלתי-נמנעות. לישראל יש את הגאונות המסתגלת, היכולת המוסדית והתרבות הדמוקרטית להשלים את ארכיטקטורת הממשל שלה. המייסדים דחו את החוקה משום שההישרדות עמדה על הכף. ההישרדות הושגה. המשימה כעת היא להשלים את הארכיטקטורה שלשמה נועדה ההישרדות לשרת.

### תנאי הגבול של הסדרה

ישראל היא המקרה השואל:

מה קורה כאשר מדינה נעשית מסתגלת באופן יוצא דופן למצב חירום מתמיד, אך לעולם אינה מיישבת את הגבולות שהיו מאפשרים למצב החירום להסתיים?

זוהי מדינה ששלטה באמנות ההישרדות אך אינה יכולה להשיג נורמליות – לא משום שחסרה לה יכולת, אלא משום שהארכיטקטורה המאפשרת הישרדות היא אותה ארכיטקטורה שמונעת הסדר. גירעון הגבולות הוא האבחון המובחן ביותר בסדרה. הוא חושף שחוסן ושיווי משקל אינם היינו הך, ושמערכת יכולה להיות גם בעלת יכולות יוצאות דופן וגם בלתי-שלמה חוקתית.

טבלת קוהרנטיות הסדרה (מעודכנת)

מערכת	גירעון מרכזי	דפוס מזהה	עוגן תרבותי	היתכנות מעבר
גרמניה	ביצוע	הוצאה משותקת	הקפדה הנדסית	אפשרי
צרפת	אינטגרציה	רפורמה-פיצוץ-נסיגה	בהירות ז'אקובינית	אפשרי
שוודיה	משוב	לולאת סחיפה (דיכוי איתות)	<i>Saklighet</i>	אפשרי
הודו	סנכרון	מחזור קפיצה-פיגור	<i>Jugaad</i>	אפשרי
האיחוד האירופי	קוהרנטיות	משא-ומתן-דילול	סובסידיאריות	אפשרי
בריטניה	נתק בקרה-ביצוע	לרכז-להיכשל-לרכז	"להסתדר איכשהו"	אפשרי
ברזיל	צבירה	פריצת דרך-לכידה	<i>Jeitinho</i>	קשה אך אפשרי
רוסיה	קריאות	שליטה-עיוורון-הלם	<i>Ne vysovyvaysya</i>	בלתי אפשרי תחת המשטר הנוכחי
ארה"ב	אינטגרציה	הסלמה-חסימה-עקיפה-דה-לגיטימציה	אינדיבידואליזם של "עשה זאת בעצמך"	אפשרי באמצעות תת-פדרלי
פינלנד	מגבלת תפוקה	צפה-קונצנזוס-תוספת-לחץ	<i>Sisu</i> + קונצנזוס שקט	אפשרי
סין	כיוול	מסע פרסום-חריגה-תיקון חד	<i>Míng zhé bǎo shēn</i>	קשה; בר-הבראה תחת המשטר הנוכחי
יפן	מלכודת המשכיות (נעילת פרדיגמה)	לחץ-הכלה-שימור-דחייה	<i>Wa + Kaizen + Gaman + Shouganai</i>	אפשרי עם הר־ש יצירתי מבוקר
ניגריה	גירעון תשתיתי (ניתוק מדינה-חברה)	מיצוי-ניתוק-הסתגלות-משבר	+ <i>Oga-Madam</i> "העוגה הלאומית" + <i>Jugaad</i> + חוסן פנטקוסטלי	דורי; אפשרי באמצעות בניית ממשקים מלמטה
ישראל	גירעון הגבולות (נעילת חירום מתמשכת)	איום-התגייסות-ביטחוניזציה-התפצלות-איום מחודש	אין ברירה* + בלגן + תודעת ברית + *תיקון עולם	קשה; דורש הסדר חוקתי באמצעות ייצוב גבולות מצטבר

ישראל היא המקרה השואל:

מה קורה כאשר מדינה נעשית מסתגלת באופן יוצא דופן למצב חירום מתמיד, אך לעולם אינה מיישבת את הגבולות שהיו מאפשרים למצב החירום להסתיים?

גירעון הגבולות הוא מצב של שליטה ללא השלמה – מערכת שיכולה לעשות הכול מלבד לסיים את הארכיטקטורה שלה. המשימה אינה לזנוח את יכולת ההישרדות שהחזיקה את ישראל בחיים, אלא להשלים את ארכיטקטורת הממשל שלשמה נועדה ההישרדות לשרת.

## 1. גירעון הגבולות

### 1.1 פתיחה: המדינה ששלטה באמנות ההישרדות

בקיץ 2023 טולטלה ישראל על-ידי תנועת המחאה הגדולה בתולדותיה. במשך שלושים ושישה שבועות רצופים מילאו מאות אלפי אזרחים את רחובות תל אביב, ירושלים וחיפה, חסמו כבישים ראשיים, שיתקו את נתב"ג ונטשו את מקומות עבודתם. המחאה לא הייתה על גבולות, התנחלויות או פלסטינים. היא הייתה על מערכת המשפט – ובאופן ספציפי על רפורמה מוצעת שהייתה מעניקה לממשלה שליטה אפקטיבית על מינוי שופטים ומגבילה בחריפות את סמכותו של בית המשפט העליון לפסול חקיקה. המפגינים נשאו שלטים שעליהם נכתב "דמוקרטיה" ו"הצילו את בית המשפט העליון". הם שרו את ההמנון. הם הזכירו את מגילת העצמאות. זו הייתה, מכל בחינה שהיא, הפגנה מרשימה של חיוניות דמוקרטית.

שישה חודשים לאחר מכן, ב-7 באוקטובר, פרץ חמאס את גדר הגבול עם עזה והרג למעלה מאלף ישראלים – היום הקטלני ביותר ליהודים מאז השואה. בתוך שעות התאדחה תנועת המחאה. מפלגות האופוזיציה השעו את מסעותיהן. הוקמה ממשלת אחדות. שלוש מאות ושישים אלף אנשי מילואים התייצבו לשירות. הרפורמה המשפטית נגנזה. החברה שקרעה את עצמה לגזרים סביב תפקידם הראוי של שופטים התאחדה סביב צו ההישרדות.

הרצף הזה – איום קיומי המייצר לכידות לאומית מהירה, והתפצלות פנימית הצפה מחדש כשהאיום נסוג – אינו חריגה. זהו הדפוס המזהה של הממשל הישראלי. הוא פועל, בגרסאות שונות, מאז 1948. והוא הניב את אחד מהישגי הממשל יוצאי הדופן של המאה העשרים לצד ארכיטקטורה חוקתית שנותרת, שבעים וחמש שנים לאחר מכן, בלתי-שלמה מיסודה.

ישראל אינה מדינה כושלת. היא מדינה ששלטה באמנות ההישרדות. היא נוסדה על-ידי עם מפורז לאחר שואת ענק, קלטה מיליוני פליטים מלמעלה ממאה מדינות הדוברים עשרות שפות, החייתה שפה מתה כלשון דיבור, בנתה כלכלה מודרנית ומגזר טכנולוגי מוביל בעולם, וקיימה בחירות תחרותיות, עיתונות חופשית ומערכת משפט עצמאית במהלך מלחמות, טרור ואיומים קיומיים שהיו ממוטטים חברות עמידות פחות. היא מחזיקה ביכולות צבאיות ומודיעיניות ברמה עולמית, בחברה אזרחית תוססת ובאוכלוסייה שנותרת, חרף הכול, מעורבת עמוקות בחיים הדמוקרטיים. יכולתה להתגייסות מהירה, לאלתור טכנולוגי ולפעולה קולקטיבית תחת לחץ היא חסרת תקדים בקרב המדינות שנבחנו בסדרה זו.

ועם זאת, המערכת נותרת לכודה במחזורים חוזרים של חוסר ביטחון, התפצלות פנימית, סכסוך חוקתי וסתירה טריטוריאלית. למדינה מעולם לא היו גבולות המוכרים בזירה הבין-לאומית. היא מעולם לא קיבלה חוקה פורמלית, חרף ההתחייבות במגילת העצמאות לכונן חוקה כזו. היא מקיימת משטר כיבוש צבאי על אוכלוסייה של כמה מיליוני פלסטינים בגדה המערבית, הנתונים תחת שלטון ישראלי למעלה מחצי מאה ללא אזרחות, ללא זכות בחירה לממשלה המושלת בהם וללא הגנת המערכת המשפטית החלה על אזרחי ישראל. היא נלחמה במלחמות חוזרות וספגה גלי אלימות חוזרים, שכל אחד מהם חיזק את האמונה – הרווחת על פני קשת רחבה של המפה הפוליטית – שהביטחון הוא תנאי מוקדם לכל יתר הערכים, ושמוסדות הדיון הדמוקרטי חייבים להיות כפופים לצווי ההישרדות.

התוצאה היא ארכיטקטורת ממשל שהיא בעת ובעונה אחת בעלת יכולות יוצאות דופן ובלתי שלמה מבחינה חוקתית. ישראל יכולה לבצע – מנגנון הביטחון והמודיעין שלה ברמה עולמית, תגובת החירום שלה מהירה, החדשנות הטכנולוגית שלה תחרותית גלובלית. היא יכולה לשלב – קליטת העולים לחברה ולכלכלה מתפקדות היא אחד ממיזמי האינטגרציה המוצלחים בהיסטוריה המודרנית. היא יכולה לחוש – העיתונות החופשית, המוסדות האקדמיים, החברה האזרחית האיטנה מספקים משוב עשיר על מצבה של החברה. מה שהיא אינה יכולה לעשות הוא ליישב את השאלות היסודיות שכל ארכיטקטורת ממשל שלמה חייבת להשיב עליהן: מהם גבולותיה? מיהו אזרח? מהו היחס בין הדת למדינה? מהי המסגרת החוקתית המגנה על זכויות הפרט מפני כוחו של הרוב?

זהו גירעון הגבולות: חוסר היכולת לקבוע גבולות יציבים, לגיטימיים וברי-אכיפה סביב השאלות היסודיות של היקף טריטוריאלי, סמכות חוקתית, קריטריונים לאזרחות וזהות לאומית. אין זה כשל של יכולת. זהו כשל של השלמה – ארכיטקטורה שנותרת, בתכנון ובברירת מחדל, בלתי-גמורה חוקתית.

## 1.2 לולאת האיום – התגייסות – ביטחוניזציה – התפצלות – איום מחודש

ישראל אינה נסחפת כמו שוודיה, אינה נעה במחזוריות כמו ברזיל ואינה מתנוודדת כמו רוסיה. הממשל שלה פועל באמצעות לולאה חוזרת המונעת ממשחק הגומלין בין לחץ קיומי חיצוני לחוסר השלמות החוקתי הפנימי. הלולאה פועלת מאז 1948, וכל מחזור מחזק בו-זמנית את יכולת ההסתגלות יוצאת הדופן של המדינה ומעמיק את הפגיעות המבניות שלה.

**איום.** איום קיומי חיצוני או נתפס מגיע – מלחמה, טרור, עוינות אזרחית, התקפות רקטות, משברי בני ערוכה או זעזועים גיאופוליטיים. מתקפת חמאס ב-7 באוקטובר 2023 היא הדוגמה העדכנית וההרסנית ביותר, אך הדפוס קדם לה בעשרות שנים: מלחמת העצמאות ב-1948, מלחמת ששת הימים ב-1967, מלחמת יום הכיפורים ב-1973, האינתיפאדה הראשונה והשנייה, מלחמת לבנון ב-2006 וסבבים חוזרים של הסלמה בעזה. כל איום הוא ממשי, והתגובה המערכתית לאיום היא ביצועיה המרשימים ביותר.

**התגייסות.** האיום מייצר לכידות לאומית מהירה. הפערים הפוליטיים מצטמצמים זמנית. הקבינט הביטחוני מקבל סמכות יוצאת דופן. האופוזיציה משעה את ההתקפות הפוליטיות. החברה האזרחית מתגייסת סביב המדינה. אנשי המילואים מתייצבים בהמוניהם. השסעים הפנימיים העמוקים המאפיינים את החברה הישראלית – חילונים מול דתיים, שמאל מול ימין, יהודים מול ערבים, אשכנזים מול מזרחים, רשות שופטת מול רשות מבצעת – מוצפים זמנית תחת הכרה משותפת בסכנה משותפת. שלב זה מייצג את המערכת בשיאה: מתואמת, החלטית ומחויבת קולקטיבית.

**ביטחוניזציה והתרחבות.** ככל שהמשבר המידי מנוהל, אמצעי חירום שאומצו כמענים זמניים הופכים למבנים חצי-קבועים. ההתנחלויות מתרחבות בשטחים הכבושים, ממוסגרות כחוצצי ביטחון. ארכיטקטורות מעקב מעמיקות. הממשל הצבאי נמשך. סמכויות החירום מתנרמלות, וחשיבת הביטחון מתרחבת אל תוך הממשל האזרחי – חינוך, משפט, כלכלה, זהות. המערכת מטפלת יותר ויותר בסתירות פוליטיות ארוכות-טווח כבנות-ניהול באמצעות ניהול ביטחוני במקום הכרעה מדינית. הכיבוש הופך למנהל. החרג הופך לתשתית. לוגיקת ההישרדות מיישבת תחומים שהם, לעקרון, עניין של בחירה דמוקרטית ולא של כורח קיומי.

**התפצלות.** ככל שסביבת האיום החיצונית מתייצבת זמנית – או כשעלויות שלב הביטחוניזציה הופכות גליוניות – הסתירות הפנימיות שהוצפו בשלב ההתגייסות צפות מחדש בעוצמה מחודשת. היעדר חוקה פורמלית פירושו שאין מנגנון סמכותי ליישוב חילוקי הדעות היסודיים המפלגים את החברה הישראלית. שיטת הקואליציה, הבנויה סביב ייצוג יחסי עם אחז

חסימה נמוך, מייצרת ממשלות מפוצלות התלויות בתמיכתן של מפלגות קטנות ומחויבות אידיאולוגית, היכולות לסחוט ויתורים לא-פרופורציונליים. מערכת המשפט, שבמשך עשרות שנים תפקדה ככלם חוקתי דה-פקטו על כוחן של הרשות המחוקקת והמבצעת, הופכת מטרה למתקפה פוליטית מצד רוב הרואה בעצמאות השיפוטית מכשול לאג'נדה שלו. מעגל המחאות והמשבר הפוליטי שאפיין את השנים 2019–2023 – חמש מערכות בחירות בארבע שנים, משבר הרפורמה המשפטית, תנועת המחאה הגדולה ביותר בתולדות ישראל – היה שלב ההתפצלות של לולאה שהונעה על-ידי סבבים קודמים של ביטחוניזציה והתרחבות.

**איום מחודש.** המשבר הבא מגיע בסביבה מקוטבת יותר, ומחזק את האמונה שהביטחון הוא תנאי מוקדם לכל יתר הערכים, ושמוסדות הדין הדמוקרטי חייבים להיות כפופים לצווי ההישרדות. הלולאה מתאפסת, מבסיס מעט יותר שביד. המדינה בעלת יכולת צבאית רבה יותר. תגובות החירום שלה מתורגלות יותר. אך היסודות החוקתיים נשחקים מעט יותר, השברים הפנימיים רחבים מעט יותר, הסיכויים להסדר מדיני רחוקים מעט יותר.

זוהי לולאת האיום-התגייסות-ביטחוניזציה-התפצלות-איום מחודש. אין היא כשל של כשירות. זהו הפלט הצפוי של ארכיטקטורה שתוכננה לשרוד בתנאי חירום מתמיד ושהצליחה – באופן כה יסודי, עד שמעולם לא פיתחה את היכולת לעבור מחירום לנורמליות.

### 1.3 גירעון הגבולות מוגדר

גירעון הגבולות אינו כשל ממשל קלאסי מהסוג שהסדרה הזאת איבחנה במקומות אחרים. אין הוא גירעון ביצוע (גרמניה), גירעון אינטגרציה (צרפת, ארצות הברית), גירעון משוב (שוודיה), מלכודת נעילת פרדיגמה (יפן) או אפילו גירעון תשתיתי (ניגריה). זהו דבר ספציפי ועדין יותר: דחייה מתמשכת של ההסדר החוקתי והטריטוריאלי המכונן שהיה משלים את ארכיטקטורת הממשל.

כל ארכיטקטורת ממשל נשענת על מערכת של פרמטרי הפעלה כה בסיסיים עד שלעתים רחוקות הם מוזכרים בשם. על איזה שטח שולטת המדינה? מיהם אזרחיה, ועל בסיס מה נקבעת האזרחות? מהי המסגרת החוקתית המקצה סמכויות בין רשויות השלטון ומגינה על זכויות הפרט מפני כוח הרוב? מהו היחס בין המדינה לסמכות דתית? שאלות אלו אינן מחלוקות מדיניות שיש להכריע בתהליך דמוקרטי רגיל. הן התנאים המוקדמים החוקתיים לאותם תהליכים. הן מגדירות את הגבולות שבתוכם פועלים החיים הדמוקרטיים.

ישראל מעולם לא קבעה את הגבולות הללו. למדינה אין גבולות מוכרים בזירה הבין-לאומית – קווי שביתת הנשק מ-1949 לא היו גבולות באופן מפורש, ואף ממשלה ישראלית לא קבעה מעולם את היקפה הטריטוריאלי הסופי של המדינה. אין לה חוקה כתובה רשמית, כי אם סדרה של חוקי יסוד בלתי שלמים, הניתנים לשינוי ברוב רגיל בכנסת. היא מעולם לא הכריעה, באופן סמכותי ובר-קיימא, אם היא בראש ובראשונה מדינה אזרחית של כל אזרחיה – יהודים וערבים כאחד – או מדינה אתנית של העם היהודי, שבה לאזרחים שאינם יהודים זכויות פרט אך לא מעמד לאומי קולקטיבי. היא מעולם לא הכריעה ביחסים שבין סמכות דתית לממשל דמוקרטי, והותירה את הרבנות האורתודוקסית כשולטת בנישואין, בגירושין, בגיור ובהיבטים של העם היהודי, שבה לאזרחים שאינם יהודים זכויות פרט אך לא מעמד לאומי קולקטיבי. היא מעולם לא הכריעה ביחסים שבין סמכות דתית לממשל דמוקרטי, והותירה את הרבנות האורתודוקסית כשולטת בנישואין, בגירושין, בגיור ובהיבטים של החיים הציבוריים, בעוד אוכלוסייה גדלה של ישראלים – עולים מברית המועצות לשעבר שאינם מוכרים כיהודים על-ידי הרבנות, יהודים רפורמים וקונסרבטיבים שתנועותיהם נדחקות לשוליים, הרוב החילוני – נמנעת מהם אזרחות דתית מלאה.

גירעון הגבולות אינו מקרי. הוא תוכנן, בחלקו. המייסדים, שלא יכלו להסכים על היחס בין דת למדינה, אימצו את החלטת הררי מ-1950: במקום מסמך חוקתי אחד, הכנסת תחוקק סדרה של חוקי יסוד שיהוו בסופו של דבר, כשיושלמו, חוקה. ההחלטה הייתה פשרה פרגמטית שאפשרה למדינה לתפקד תוך דחיית השאלות המפלגות ביותר. אך הדחייה נעשתה קבועה, והדחייה הקבועה נהפכה לפגיעות מבנית. השאלות הבלתי-מוכרעות – גבולות, אזרחות, דת, זכויות – אינן מחלוקות שוליות שניתן לדחות לאין קץ. הן פרמטרי ההפעלה של ארכיטקטורת הממשל, והשהייתן לצמיתות פירושה שהארכיטקטורה עצמה נותרת זמנית לצמיתות.

גירעון הגבולות הוא מנגנון-העל שממנו נובעים אתגרי הממשל האחרים של ישראל. אי-היציבות הקואליציונית, השחיקה בעצמאות השיפוטית, מעמדם של האזרחים הערבים, היחסים בין דת למדינה, שימור הנורמות הדמוקרטיות תחת לחץ ביטחוני קבוע – כולם תולדות של אי-השלמות המכוננת בלב המערכת. המדינה יכולה לבצע להפליא בתוך הארכיטקטורה הקיימת. היא אינה יכולה להשלים את הארכיטקטורה עצמה.

## 1.4 הוואקום החוקתי כמנגנון-על

החלטת הררי מ-1950 הייתה יצירת מופת של דחייה פרגמטית. האסיפה המכוננת, שנבחרה ב-1949 כדי לחבר חוקה, לא יכלה להסכים על היחס בין דת למדינה. המפלגות הדתיות דרשו שהחוקה תתבסס על ההלכה היהודית. הרוב החילוני דחה זאת. במקום לכפות עימות שהיה עלול לקרוע את המדינה החדשה, אימצה הכנסת את ההחלטה שהציע ח"כ יזהר הררי: החוקה תיכתב פרקים פרקים, כל פרק חוק יסוד, וקיבוץ כל הפרקים יהווה בסופו של דבר את החוקה השלמה.

שבעים וחמש שנים מאוחר יותר, החוקה נותרה בלתי-שלמה. שלושה-עשר חוקי יסוד חוקקו. הם עוסקים במבנה השלטון – הכנסת, הנשיא, הממשלה, השפיטה, הצבא, ירושלים כבירה – אך אינם יוצרים מסגרת חוקתית קוהרנטית. הם חקיקה רגילה הניתנת לתיקון ברוב רגיל בכנסת. אין מגילת זכויות מעוגנת – חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, שהתקבל ב-1992, מספק הגנה חלקית אך ניתן לעקיפה בחקיקה רגילה בתנאים מסוימים. אין בית משפט לחוקה בעל סמכות מפורשת לפסול חקיקה – בית המשפט העליון קבע סמכות זו בפסק הדין המכונן

*בנק מזרחי*

מ-1995, כשפסק שלחוקי היסוד יש מעמד חוקתי ושבת המשפט רשאי לפסול חקיקה רגילה הסותרת אותם, אך סמכותו לעשות זאת שנויה במחלוקת, והרשויות הפוליטיות מעולם לא קיבלו אותה רשמית. אין היררכיה ברורה של נורמות, אין תהליך מוגדר לתיקון חוקתי, ואין מוסד שסמכותו לפסוק בסכסוכים חוקתיים מקובלת על כל השחקנים הפוליטיים המרכזיים.

הוואקום החוקתי הזה פעל, במשך רוב תולדותיה של ישראל, דרך קונצנוס אליטות מרומז. בית המשפט העליון שימש כבורר חוקתי דה-פקטו. היועץ המשפטי לממשלה סיפק חוות דעת מחייבות שהגבילו את פעולות הממשלה. הממסד הביטחוני פעל בתוך נורמות בלתי-כתובות של מקצועיות ואיפוק. השיטה הקואליציונית, על אף היותה מפוצלת, פעלה בתוך הבנה משותפת שגבולות מסוימים לא ייחצו. חוקה לא-כתובה זו עבדה, פחות או יותר, במשך עשרות שנים – לא משום שהייתה תקינה מבחינה משפטית, אלא משום שהאליטה הפוליטית חלקה רקע משותף (חילוני ברוב, אשכנזי, ציונות-עבודה) ומחויבות משותפת למוסדות שהם בנו.

הקונצנוס האליטיסטי הזה קרס. הימין הפוליטי, המייצג ציבורים שהורחקו היסטורית מהאליטה המייסדת – יהודים מזרחים, ציונים דתיים, חרדים – זכה ברוב אלקטורלי חוזר ורואה במערכת המשפט מעוז של האליטה הישנה שחובה להכפיפה לפיקוח דמוקרטי. מערכת המשפט, בעיני מנג'י, מייצגת את המגבלה המשמעותית האחרונה על כוח הרוב

במערכת נטולת חוקה. הסכסוך בין עמדות אלו אינו מחלוקת מדינית. זהו משבר לגיטימיות סביב מקור הסמכות עצמו: האם הריבונות מצויה ברוב הנבחר, או בעקרונות החוקתיים המגבילים אותו? במערכת בעלת חוקה פורמלית, שאלה זו הייתה מוכרעת על-ידי החוקה עצמה – המסמך שהמייסדים מעולם לא כתבו.

משבר הרפורמה המשפטית ב-2023 לא היה חריגה. הוא היה הפלט הצפוי של מערכת שבהיעדר חוקה פורמלית, המגבלה המשמעותית היחידה על כוח הרוב היא מערכת המשפט – ושבה רוב נחוש ינסה בסופו של דבר להסיר מגבלה זו. המשבר הושעה זמנית על-ידי מתקפת 7 באוקטובר וממשלת האחדות שבאה בעקבותיה. הארכיטקטורה היסודית לא השתנתה. כשהחירום יסוג, הוואקום החוקתי ייוותר, והכוחות שיצרו את המשבר יצופו מחדש, סביר להניח בעוצמה רבה יותר.

## 1.5 פרדוקס הכיבוש

הכיבוש הצבאי הישראלי של הגדה המערבית, המצוי כעת בעשור השישי שלו, הוא הכיבוש הצבאי הארוך ביותר בהיסטוריה המודרנית. אין הוא אמצעי ביטחון זמני הממתין להסדר דיפלומטי. זהו מבנה ממשל קבוע שפיתח ארכיטקטורה מוסדית צפופה ומתוחכמת: המנהל האזרחי המנהל את חיי היומיום של מיליוני פלסטינים, בתי המשפט הצבאיים הדנים אוכלוסייה חסרת אזרחות, מסגרת ההסדרה של ההתנחלויות המסדירה את חייהם של למעלה מ-700,000 מתנחלים ישראלים החיים באותו שטח אך תחת המשפט האזרחי הישראלי, גדר ההפרדה החוצה קהילות, המחסומים ומערכת ההיתרים המפקחת על התנועה, ומנגנון הביטחון – צה"ל, השב"כ, משמר הגבול – האוכף את ההסדר כולו.

ארכיטקטורה זו מנהלת אוכלוסייה של כמה מיליוני פלסטינים חסרי אזרחות, חסרי זכות בחירה לממשלה המושלת בהם וחסרי גישה להגנות המשפטיות החלות על אזרחי ישראל – בעוד מתנחלים ישראלים באותו שטח חיים תחת המשפט האזרחי הישראלי, מצביעים בבחירות ומשתתפים באופן מלא בחיי הדמוקרטיה הישראלית. זוהי מערכת של משטרי משפט נפרדים לשתי אוכלוסיות החיות על אותה אדמה, המובחנות על-פי מוצא אתני וזהות לאומית. הכיבוש נירמל את ניהולן של אוכלוסיות ללא זכויות. הוא יצר מעמד של אזרחים – המתנחלים – בעלי אינטרס חומרי ואידיאולוגי בהנצחת הכיבוש והמפעיל השפעה פוליטית לא-פרופורציונלית. הוא הוליד מנגנון ביטחון קבוע שהאינטרסים המוסדיים שלו משרתים את המשך הסכסוך. והוא הפך את יישובו של גירעון הגבולות לבלתי-אפשרי, משום שכל פשרה טריטוריאלית תחייב עימות עם תנועת ההתנחלויות שהפכה, דרך השיטה הקואליציונית, לאחד הכוחות הדומיננטיים בפוליטיקה הישראלית והרואה בגדה המערבית חלק בלתי-נפרד ממולדתו של העם היהודי.

הפרדוקס של הכיבוש הוא שהוא יקר מדי לאחזקה ונפיץ מדי פוליטית לפתרון בעת ובעונה אחת. העלויות ממשיות: הנטל הצבאי והכלכלי של אבטחת אוכלוסייה נתונה תחת כיבוש, הבידוד הדיפלומטי ועלויות הלגיטימיות הבין-לאומית (צווי בית הדין הפלילי הבינלאומי, החלטות האו"ם, לחץ תנועת ה-BDS), הפגיעה המוסרית בחברה שהמסורות האתיות שלה –

### תיקון עולם

, הציווי לתקן את העולם – מצויות במתח תמידי עם המציאות של שליטה בעם אחר ללא הסכמתו, והאיום הדמוגרפי שמציב כיבוש ללא קץ לאופייה היהודי והדמוקרטי של המדינה. אולם עלויות סיום הכיבוש ממשיות גם הן: סיכוני הביטחון של נסיגה (תקדים עזה, שם הנסיגה ב-2005 גררה שליטת חמאס והתקפות רקטות חוזרות), האי-אפשרות הפוליטית בפינוי מאות אלפי מתנחלים שהנהגתם משוכצת בקואליציה השלטת, והאמונה האידיאולוגית והדתית, המורשת עמוקות בחלק ניכר מהאוכלוסייה, שהגדה המערבית אינה שטח כבוש אלא לב ליבה המקראי של הארץ – יהודה ושומרון – שאין לוותר עליו.

המערכת נעה בין קטבים אלה – הכלה, הרתעה, הסלמה מוגבלת, נורמליזציה חלקית – מבלי להגיע לעולם לשיווי משקל יציב. כל סבב אלימות מחזק את המקרה הביטחוני להמשך הכיבוש. כל שנת כיבוש נוספת מעמיקה את העובדות בשטח המקשות על נסיגה. הכיבוש הפך למה שתיאוריית המערכות מכנה "בעיה נבזית": מצב שלא ניתן לפתור במסגרת שהפיקה אותו, אך פתרונו מחייב שינוי במסגרת עצמה.

## 1.6 הערמה אונטולוגית ללא שכבת תרגום צהובה

ישראל אינה פועלת בשלב התפתחותי אחד. במבט דרך עדשת הדינמיקה הספירלית, המדינה מציגה "הערמה אונטולוגית" חמורה: מערכות הפעלה נבדלות, כל אחת בעלת לוגיקה, ערכים וציפיות ממשל משלה, נדחסות לאותה זירה פוליטית מרכזית ללא שכבת תרגום מתווכת.

תל אביב וסביבתה פועלות על לוגיקה כתומה וירוקה – גלובלית, רציונלית, אינדיבידואליסטית ופלורליסטית. זוהי ישראל של אומת הסטארט-אפ, של יזמי ההיי-טק וקרנות ההון סיכון, של קהילת הלהט"ב ומעמד הביניים החילוני היצירתי, של אוניברסיטאות ובתי חולים המדורגים בין הטובים בעולם, של תנועות המחאה הממלאות את הרחובות בהגנה על דמוקרטיה וזכויות אדם. ישראל הזאת מצפה שהממשל יהיה שקוף, מריטוקרטי, מבוסס זכויות ומוכוון עתיד.

ירושלים, בני ברק וההתנחלויות הדתיות פועלות על לוגיקה כחולה וסגולה – מסורתית, אבסולוטיסטית ובריתית-דתית. זוהי ישראל של תלמידי הישיבות ובתי הדין הרבניים, של המתנחלים הרואים עצמם ממלאים ייעוד אלוהי, של הקהילות החרדיות המפעילות מערכות חינוך ורווחה משלהן הרחק מהישג ידו המינהלי של הממשל. ישראל הזאת מצפה שהממשל יהיה נאמן, סמכותי ומוכוון שימור זהות מקודשת.

הגדה המערבית ואזורי הספר פועלים על לוגיקה אדומה וכחולה – הישרדותית מבוססת כוח, דומיננטיות צבאית ושבטיות טריטוריאלית. זוהי ישראל של מחסומי צה"ל והמנהל האזרחי, של המתנחלים המתעמתים עם כפריים פלסטינים, של נוער הגבעות המקים מאחזים בלתי-חוקיים, של חקירות השב"כ והפשיטות הליליות. ישראל הזאת מצפה שהממשל יהיה כוחני, החלטי ומוכוון השלטת שליטה.

תפיסות עולם אלה אינן רק דעות פוליטיות שונות הניתנות למשא ומתן בתוך מסגרת מוסדית משותפת. הן מסגרות שונות ביסודן למהות הממשל ולמי הוא משרת. תל אביב הכתומה/ירוקה מצפה למדינה המגינה על זכויות הפרט, מטפחת חדשנות ומשתלבת ברשתות גלובליות. ירושלים הכחולה/סגולה מצפה למדינה המשמרת זהות יהודית, מקיימת הלכה ומגשימה ייעוד מקודש. הגדה האדומה/כחולה מצפה למדינה המקרינה כוח, מגינה על טריטוריה ומכניעה אויבים.

בארכיטקטורת ממשל בעלת מנגנון אינטגרציה צהוב, אונטולוגיות בלתי-מתיישבות אלו היו מוכלות באמצעות מבנה מובחן – אולי ריבוניות חופפות, סמכות מבזרת, או שכבות ממשל מקוננות המאפשרות לכל תפיסת עולם לשלוט בתחומה תוך שיתוף במסגרת משותפת לתיאום. לישראל אין מנגנון כזה. שיטת הייצוג היחסי דוחסת את כל הסיעות לזירה אחת של "הכול-או-כלום". הוואקום החוקתי פירושו שאין מסגרת מסדר גבוה שבתוכה ניתן להכריע בסכסוכים ביניהן. התוצאה היא שכל בחירות הופכות לאיום קיומי על הסיעות המפסידות, וכל מחלוקת מדינית הופכת למשבר לגיטימיות סביב אופייה של המדינה עצמה. ההערמה האונטולוגית אינה פתולוגית. זהו תיאור של חברה פלורליסטית עמוקה. היעדר שכבת תרגום צהובה הוא הכישלון הארכיטקטוני ההופך את הגיון הזה לבלתי-ניתן למשילות.

## 1.7 החזקות האמיתיות

לתאר את גירעון הגבולות אין משמעו לבטל את הישגיה של ישראל. למדינה יכולות יוצאות דופן שכל ארכיטקטורת ממשל הייתה מתקנאת בהן.

המערכת הטכנולוגית והחדשנית היא באמת ברמה עולמית. בישראל יותר סטארט-אפים לנפש, יותר השקעת הון סיכון כחלק מהתוצר, וריכוז פעילות מחקר ופיתוח שהניב מובילות עולמית באבטחת סייבר, בינה מלאכותית, טכנולוגיה חקלאית ומכשור רפואי. אין זה רק נכס כלכלי. זהו משאב ממשלי – אוכלוסייה המורגלת באיטרציה מהירה, התנסות מבוזרת ופתרון בעיות פרגמטי תחת אילוצי משאבים.

היכולות הצבאיות והמודיעיניות הן תוצר של חברה שהשקיעה, מתוך כורח, בביטחון מסתגל. מערך המילואים של צה"ל מתחזק אוכלוסייה אזרחית מאומנת וגדולה הניתנת לגיוס מהיר. יחידה 8200, חיל המודיעין האלקטרוני, הפכה למזין של תעשיית ההייטק, ומייצרת לולאת משוב בין ביטחון לחדשנות שאין לה מקבילה במקום אחר. היכולת המבצעית שאיפשרה לישראל ליירט 99% ממטחי הכטב"מים והטילים האיראניים באפריל 2024 – בתיאום עם שותפים בינלאומיים – מדגימה רמה של כשירות צבאית מסתגלת שמדינות מעטות יכולות להשתוות לה.

יכולת קליטת העלייה היא אחד ממיזמי האינטגרציה המוצלחים בהיסטוריה המודרנית. ישראל קלטה עולים יהודים מלמעלה ממאה ארצות, דוברי עשרות שפות, בעלי רקע תרבותי ונקודות פתיחה כלכליות שונות בתכלית, והפכה אותם בתוך דור או שניים לכוח עבודה מתפקד, לאזרחות דמוקרטית ולזהות לאומית משותפת. יכולת זו לאינטגרציה בתנאי גיוון קיצוני היא הישג ממשלי שמדינות אירופה הנאבקות בהגירה יכולות ללמוד ממנו.

החברה האזרחית והמעורבות הדמוקרטית יוצאות דופן עבור מדינה תחת לחץ ביטחוני קבוע. תנועות המחאה בישראל הוכיחו שוב ושוב את היכולת להניע מאות אלפי אזרחים להגנת מוסדות דמוקרטיים. העיתונות החופשית איתנה וביקורתית. המגזר השלישי פעיל ומחובר גלובלית. בית המשפט העליון, על כל המחלוקת סביב תפקידו, הפיק גוף פסיקה שהגן על זכויות הפרט, הגביל את חריגות הרשות המבצעת ונתן דין וחשבון משפטי למסד הביטחוני. אלה אינם הישגים קטנים. זהו המצע המוסדי והתרבותי שעליו יכולה להיבנות הכרעת הגבולות – אם תוכל המערכת לרכוש את הרצון הפוליטי להשלים את הארכיטקטורה שלה.

## 1.8 השאלה האמיתית

אג'נדת הרפורמה המקובלת בממשל – חיזוק מוסדות, שיפור אספקת שירותים, העמקת הדמוקרטיה – אינה נוגעת באתגר המרכזי של ישראל, משום שמוסדות ישראל כבר חזקים, אספקת השירותים שלה כבר מתפקדת, והדמוקרטיה שלה כבר, בהיבטים רבים, תוססת. הבעיה אינה שהמערכת אינה מצליחה לבצע את תפקידיה הבסיסיים. הבעיה היא שפרמטרי ההפעלה של המערכת – גבולות, אזרחות, סמכות חוקתית, היחסים בין דת למדינה – מעולם לא הוכרעו, והארכיטקטורה להכריע בהם אינה קיימת.

השאלה האמיתית, אם כן, אינה "איך ישראל יכולה למשול טוב יותר?" אלא "איך ישראל יכולה להשלים את ארכיטקטורת הממשל שמייסדיה השאירו בלתי גמורה?" כיצד תוכל לבסס את הגבולות היציבים, הלגיטימיים וברי-האכיפה – טריטוריאליים, חוקתיים, דמוגרפיים ומבוססי זהות – שיאפשרו לה לעבור מחירום מתמשך לסדר דמוקרטי בר-קיימא? כיצד תוכל לבנות את שכבת התרגום שתאפשר לתפיסות העולם הבלתי-מתיישבות בתוך החברה שלה להתקיים במשותף בתוך מסגרת משותפת תחת להיאבק על דומיננטיות מוחלטת? כיצד תוכל לפתור את פרדוקס הכיבוש הבלתי-בר-קיימא והבלתי-ניתן לפתרון בתוך הארכיטקטורה הנוכחית?

אלה אינן שאלות של מדיניות. אלה שאלות של תכנון חוקתי, והן דורשות סוג של הסדר חוקתי שישראל דחתה במשך שבעים וחמש שנים. המשאבים להסדר הזה קיימים. היכולת המוסדית נוכחת. ההון האנושי אימתני. מה שחסר הוא הרצון הפוליטי – והרצון הפוליטי חסר משום שגירעון הגבולות מיטיב עם ציבורים בעלי עוצמה שלהם אין תמריץ לפתור אותו, ומשום שלולאת האיום–התגייסות–ביטחוניזציה–התפצלות–איום מחודש מבטיחה שהחברה תוסה לצמיחות משאלת השלמתה על-ידי צווי הישרדותה שלה. הלולאה מחזקת את עצמה. השאלה היא אם ניתן לשבור אותה – והאם ישראל תוכל להשלים את הארכיטקטורה שלה לפני שחוסר השלמות שלה יהפוך למקור התפרקותה.

## 2. גירעון הגבולות: מנגנונים מבניים

### 2.1 מהי "יכולת ליישוב גבולות"

כל ארכיטקטורת ממשל נשענת על מערך של פרמטרים יסודיים התוחמים את מרחב הפעולה שלה. פרמטרים אלה אינם מדיניות, הניתנת לשינוי בתהליכי חקיקה רגילים. הם התנאים החוקתיים המוקדמים לעצם קיומה של מדיניות. הם משיבים על השאלות שחייבות להיות מוכרעות בטרם יוכל ממשל שיגרתו לתפקד: על איזה שטח שולטת המדינה, והיכן גבולותיה? מיהו אזרח, ועל בסיס מה נרכשת או נשללת אזרחות? מהו היחס בין המדינה לסמכות דתית? מהי המסגרת החוקתית המקצה כוח בין רשויות השלטון ומגנה על זכויות הפרט מפני הרוב? מהו מקור הסמכות העליון – העם, החוקה, צו אלוהי או צו הביטחון?

ברוב הדמוקרטיות היציבות, שאלות אלו הוכרעו לפני זמן רב, לרוב בתהליכים של סכסוך אלים, ועידה חוקתית או אבולוציה הדרגתית, וכיום הן מובנות מאליהן. התשובות מוטמעות במוסדות שהתאזרחו עד כדי שקיפות. בישראל, אף לא אחת משאלות אלו הוכרעה באופן סמכותי. הן נותרו פתוחות, שנויות במחלוקת ונדחות לעד.

יכולת ליישוב גבולות היא היכולת לקבוע מענה יציב, לגיטימי ובר־אכיפה לשאלות יסוד אלה – לא כעניין של קונצנזוס פוליטי זמני, אלא כהסדר חוקתי הזוכה להסכמה רחבה בקרב הפלגים המרכזיים של החברה. היא נבדלת מיכולת לקבוע מדיניות, שקיימת בישראל בשפע. המדינה יכולה לבצע מבצעים צבאיים בדיוק מופלג. היא יכולה להסדיר את מגזר הטכנולוגיה שלה בתחום. היא יכולה לנהל אתגרים לוגיסטיים מורכבים תוך כדי לחימה. מה שהיא אינה יכולה לעשות הוא להשלים את הארכיטקטורה החוקתית שלה – משום שהמנגנונים הפוליטיים הנדרשים לכך חסומים על־ידי אותה התפצלות שהוואקום החוקתי מייצר.

להבין מדוע יישוב גבולות היה בלתי־אפשרי, וכיצד המנגנונים המונעים אותו מחזקים זה את זה, היא משימתו של פרק זה.

### 2.2 הוואקום החוקתי

החלטת הררי מ־1950 היא אחד ממעשי הדחייה רבי־ההשפעה בתולדות המשפט החוקתי המודרני. האסיפה המכוננת, שנבחרה לחבר חוקה, הייתה מפולגת בשאלת היסוד של זהות המדינה החדשה. המפלגות הדתיות התעקשו שהחוקה תתבסס על דין תורה; הרוב החילוני סירב. במקום לכפות עימות שהיה עלול לקרוע את המדינה השברירית, אימצה הכנסת את הצעת ח"כ יזהר הררי: החוקה תיכתב בשלבים, כל שלב חוק יסוד, וקיבוץ כל חוקי היסוד יהווה, עם השלמתו, את החוקה הרשמית של מדינת ישראל.

שבעים וחמש שנים מאוחר יותר, החוקה עודנה בבחינת "מלאכה בתהליך" – והתהליך נבלם למעשה. שלושה עשר חוקי יסוד חוקקו, העוסקים במבנה השלטון: הכנסת, הנשיא, הממשלה, השפיטה, צבא ההגנה לישראל, ירושלים כבירה, ובשנת 1992 חוקי היסוד: כבוד האדם וחירותו וחופש העיסוק, המספקים הגנה חוקתית חלקית לזכויות הפרט. אולם חוקי היסוד אינם יוצרים מסגרת חוקתית קוהרנטית. הם חקיקה רגילה הניתנת לתיקון ברוב רגיל של הכנסת, ללא שריון מיוחד לרוב הוראותיהם. אין מגילת זכויות מקיפה. אין בית משפט חוקתי שלו הוענקה במפורש סמכות לפסול חקיקה רגילה. קביעת בית המשפט העליון בפסק דין

בנק מזרחי

(1995) – כי חוקי היסוד מהווים את חוקת ישראל וכי בית המשפט רשאי לבטל חקיקה הסותרת אותם – הייתה מענה שיפוטי יצירתי לוואקום החוקתי, אך היא מעולם לא התקבלה רשמית על ידי הרשויות הפוליטיות, ולגיטימיותה הולכת ונעשית שנויה במחלוקת.

הוואקום מייצר כמה תוצאות מבניות. ראשית, אין מנגנון סמכותי ליישוב מחלוקות יסוד. כאשר הכנסת והרשות השופטת מתנגשות בשאלת גבולות הכוח המחוקק, אין טקסט או מוסד חוקתי עליון שיכריעו בסכסוך. כל רשות טוענת לסמכות עליונה, והסכסוך הופך למשבר לגיטימיות במקום לשאלה משפטית. שנית, העדר מגילת זכויות מעוגנת פירושו שזכויות הפרט – כולל זכויות מיעוטים – חשופות לעקיפה על ידי הרוב. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מספק הגנה, אך ניתן להגבילו בחקיקה רגילה העומדת בתנאים מסוימים, והוא אינו מגן במפורש על שוויון, זכויות לשוניות או חופש דת. שלישי, הוואקום החוקתי יוצר פיתוי קבוע לרוב להשתמש בכוח המחוקק כדי לסלק את הבלמים המוסדיים המגבילים אותו. משבר הרפורמה המשפטית של 2023 היה הביטוי הדרמטי ביותר של דינמיקה זו, אך הוא לא היה חריג. הוא היה הפלט הצפוי של מערכת שבה מגבלת הכוח המשמעותית היחידה על הרוב היא מערכת המשפט, והרוב יכול, להלכה, לסלק מגבלה זו באמצעות חקיקה רגילה.

במשך עשרות שנים נוהל הוואקום החוקתי באמצעות קונצנזוס אליטות מרומז. בית המשפט העליון, היועץ המשפטי לממשלה, מערכת הביטחון וההנהגה הפוליטית פעלו בתוך נורמות בלתי-כתובות שריסנו את התנהגותם גם בהיעדר כללים חוקתיים פורמליים. קונצנזוס זה נשען על רקע משותף – האליטה המייסדת הייתה ברובה חילונית, אשכנזית וציונית-סוציאליסטית – ועל מחויבות משותפת למוסדות שהם בנו. קונצנזוס זה קרס, כאשר מרכז הכובד הפוליטי נדד לעבר ציבורים – יהודים מזרחים, ציונות דתית, חרדים – שהורחקו היסטורית מהאליטה המייסדת והרואים במערכת המשפט מעוז של כוח אותה אליטה. הוואקום החוקתי שהיה ניתן לניהול בתנאי הומוגניות אליטיסטית הפך למערער יציבות בתנאי שסע חברתי עמוק. החוקה הלא-כתובה אינה מתפקדת עוד, והחוקה הכתובה מעולם לא הושלמה.

### 2.3 מלכודת הייצוג היחסי

שיטת הבחירות בישראל היא מן הטהורות ביותר בעולם הדמוקרטי. המדינה כולה היא אזור בחירה אחד. כל מפלגה שזוכה בלפחות 3.25% מקולות המצביעים – אחוז שהועלה מ-2% ב-2014 ומ-1.5% במקור – מקבלת חלק יחסי של מושבים בכנסת בת 120 החברים. השיטה נועדה להבטיח ייצוג לקהילות המגוונות המרכיבות את החברה הישראלית: חילונים ודתיים, אשכנזים ומזרחים, יהודים וערבים, שמאל וימין. היא מצליחה במטרה זו. אף קבוצה חברתית משמעותית אינה מודרת מהרשות המחוקקת.

השיטה גם מייצרת אי-יציבות שלטונית כרונית ואי-יכולת קבועה לממשל ארוך-טווח. מאחר שאף מפלגה מעולם לא זכתה ברוב מושבי הכנסת, כל ממשלה היא קואליציה. הרכבת קואליציה דורשת לכידת רוב ממפלגות החולקות על שאלות יסוד – מעמד השטחים הכבושים, תפקיד הדת בחיים הציבוריים, האיזון בין הרשות השופטת למחוקקת, מדיניות כלכלית. המשאים ומתנים אינטנסיביים, ההסכמים שבירים, והממשלות קצרות ימים. אורך החיים הממוצע של ממשלה ישראלית מאז 1996 הוא כשנתיים. בין 2019 ל-2022 ערכה ישראל חמש מערכות בחירות בארבע שנים, מחזור יוצא דופן של שיתוק פוליטי שהסתיים רק כשהוקמה קואליציה צרה בדצמבר 2022 – קואליציה שהתפרקה חודשים ספורים לאחר מכן סביב משבר הרפורמה המשפטית.

אחוז החסימה הנמוך מעצים מפלגות קטנות ובעלי מחויבות אידיאולוגית להשפיע השפעה בלתי-פרופורציונלית. המפלגות החרדיות – ש"ס ויהדות התורה – היו שותפות קואליציוניות הכרחיות לרוב הממשלות מאז שנות ה-80, והעניקו להן כוח וטו אפקטיבי בענייני דת ומדינה: פטור מגיוס לבחורי ישיבות, מימון ממשלתי למוסדות דת, מונופול

הרבנות האורתודוקסית על נישואין וגיוור, הסדרי שמירת שבת. מפלגות הציונות הדתית, המייצגות את תנועת ההתנחלויות, מינפו באופן דומה את מעמדן הקואליציוני להרחבת התנחלויות, להכשרת מאחזים ולחסימת פשרה טריטוריאלית. מפלגות אלו מייצגות מיעוט מציבור הבוחרים, אך יכולות לסחוט ויתורים שהיו בלתי אפשריים בשיטה רובנית, משום שהרכבת הקואליציה היא עניין של אריתמטיקה ולא של אידיאולוגיה, והאריתמטיקה של הפוליטיקה הישראלית מחייבת כמעט תמיד את השתתפותן.

זהו מדרון הווטו הקואליציוני: כל מפלגה קטנה יכולה לבלום רפורמות המאיימות על האינטרסים המרכזיים שלה, ומבטיחה שרק התאמות שוליות ותגובות חירום יצלחו את המערכת. רפורמות חוקתיות גדולות – מגילת זכויות פורמלית, רפורמה אלקטורלית, פתרון הכיבוש – דורשות הרכבת רוב הכולל מפלגות שהאינטרסים שלהן משרתת המשך ההסדרים הקיימים. התוצאה היא מערכת המוטה מבנית לעבר הסטטוס־קוו, גם כשהסטטוס־קוו מידרדר לעין.

מלכודת הייצוג היחסי משתלבת בוואקום החוקתי במחזור המחזק את עצמו. הוואקום החוקתי מונע כינון מסגרת שבגבולותיה ניתן לקבל הכרעות רוב לגיטימיות. שיטת הייצוג היחסי מפוררת את בית המחוקקים, ומונעת התהוות רוב יציב שעשוי להשלים את המסגרת החוקתית. הפיצול מבטיח שרק תגובות חירום והתאמות מצטברות יצלחו את המערכת. היעדר הסדר חוקתי מעמיק את הפיצול, משום שההימור בכל מערכת בחירות הוא קיומי – אם אין מסגרת חוקתית המגנה על האינטרסים של כל הפלגים, הרי שכל פלג חייב להיאבק על דומיננטיות מוחלטת בכל מחזור בחירות. הלולאה מתהדקת עם כל סיבוב.

## 2.4 הכיבוש כארכיטקטורת ממשל

הכיבוש הצבאי הישראלי של הגדה המערבית מצוי כעת בעשור השישי שלו. הוא החל ב־1967 כאמצעי ביטחון זמני בעקבות מלחמת ששת הימים. הוא הפך למבנה ממשל קבוע, בעל לוגיקה מוסדית משלו, מנגנון מינהלי משלו ואינטרסים מושרשים עמוקות משלו.

ארכיטקטורת הכיבוש צפופה ומתוחכמת. המנהל האזרחי, יחידה במשרד הביטחון, מנהל את חיי היומיום של כמה מיליוני פלסטינים – היתרי בנייה, רישום מקרקעין, הקצאת מים, היתרי תנועה, רישוי מסחרי. בתי המשפט הצבאיים, הפועלים תחת מערכת משפט נפרדת מזו של בתי המשפט האזרחיים המשרתים ישראלים, דנים בתיקים פליליים וביטחוניים של האוכלוסייה הפלסטינית, עם שיעורי הרשעה העולים על 99% והליכים הנופלים בהרבה מהסטנדרטים הנהוגים כלפי נאשמים ישראלים. ההתנחלויות – למעלה מ־700,000 אזרחים ישראלים חיים בגדה המערבית ובמזרח ירושלים – כפופות למשפט האזרחי הישראלי, עם ממשלות מוניציפליות משל עצמן, תשתיות נפרדות, חיבורים משלהן לכלכלה הישראלית, בעוד שכניהן הפלסטינים חיים תחת משטר צבאי. מכשול ההפרדה, בחלקו חומה ובחלקו גדר, חוצה יישובים, מפריד בין חקלאים לשדותיהם, בין ילדים לבתי ספרם ובין בני משפחה אלו מאלו. המחסומים ומערכת ההיתרים מסדירים תנועה באופן מוצדק על־ידי שיקולי ביטחון אך מתפקדים, בפועל, כמשטר שליטה מקיף על אוכלוסייה שלמה.

ארכיטקטורה זו מנהלת שתי אוכלוסיות החיות באותו שטח תחת מערכות משפט שונות לחלוטין, המובחנות על־פי מוצא אתני וזהות לאומית. עבור פלסטיני בגדה המערבית, המדינה המושלת בחיי היומיום שלו – המחליטה אם יוכל לבנות בית, לנסוע לבית חולים או להיכנס לישראל לעבודה – היא מדינה שבה אין לו זכות בחירה, אין לו אזרחות ואין לו זכויות. עבור מתנחל ישראלי, אותו שטח נשלט על־ידי אותם מוסדות דמוקרטיים השולטים בתל אביב, עם מלוא הזכויות האזרחיות וההשתתפות הפוליטית. הא־סימטריה אינה אנומליה זמנית. זהו ההיגיון התפעולי של מערכת הקיימת למעלה מחצי מאה.

הכיבוש הוליד מחוז בחירה משלו להנצחתו. תנועת ההתנחלויות, על למעלה מ־700,000 איש החיים בגדה המערבית ובמזרח ירושלים, היא הכוח הפוליטי החזק ביותר בישראל בת ימינו. הנהגתה משובצת בקואליציה השלטת. האידיאולוגיה שלה – שהגדה המערבית אינה שטח כבוש אלא לבו המקראי של העם היהודי, יהודה ושומרון, שאין לוותר עליו – משותפת לחלק ניכר מהציבור הישראלי. המשמעויות המעשיות עצומות. פינוי ההתנחלויות, אפילו במסגרת הסכם שלום מוסכם, יהיה אחד המבצעים הקשים ביותר מבחינה לוגיסטית ופוליטית שדמוקרטיה כלשהי ניסתה אי־פעם, כשהוא דורש עקירת מאות אלפי אזרחים, שרבים מהם יתנגדו. אף ממשלה ישראלית לא הייתה מוכנה או מסוגלת להתמודד עם אתגר זה.

המסד הביטחוני פיתח אינטרס מוסדי משלו בהמשך הכיבוש. צה"ל, השב"כ, משמר הגבול וגופי המודיעין בנו קריירות, תקציבים ותורות לחימה סביב ניהול השטחים הכבושים. הכיבוש מספק משימה קבועה, זרם קבוע של משאבים והצדקה קבועה לסמכויות החרिגות שמפעיל מנגנון הביטחון. אין פירושו של דבר שמערכת הביטחון קושרת קשר להנצחת הכיבוש. פירושו הוא שההרגלים המוסדיים, התמריצים התעסוקתיים והמסגרות הרעיוניות שהתפתחו במשך חמישים ושבע שנים – כולם מכוונים להמשך הסטטוס־קוו ולא לפתרונו.

פרדוקס הכיבוש הוא שהוא בו־זמנית בלתי־בר־קיימא ואינו ניתן לפתרון בתוך הארכיטקטורה הקיימת. העלויות מצטברות: הנטל הצבאי והכלכלי של אבטחת אוכלוסייה כבושה לאין קץ, הבידוד הדיפלומטי והנוק ללגיטימציה הבין־לאומית, הפגיעה המוסרית בחברה המתגאה במסורות אתיות בעודה שולטת בעם אחר ללא הסכמתו, האיום הדמוגרפי שהכיבוש ללא קץ מציב לאופייה היהודי והדמוקרטי של המדינה. אולם המנגנונים הפוליטיים לסיום הכיבוש חסומים על־ידי אותה מערכת קואליציונית שהכיבוש סייע לעצב. המתנחלים הם שותפים קואליציוניים הכרחיים. האינטרסים המוסדיים של מערכת הביטחון חופפים להמשכיות. שיטת הבחירות מבטיחה שכל ממשלה שתנסה נסיגה טריטוריאלית גדולה תהיה חשופה מיידית להקמת קואליציה חדשה שתסכל אותה. הכיבוש נעול, לא בשל העדר חלופות, אלא בשל ארכיטקטורת הממשל עצמה.

## 2.5 מחגר החירום ואפקט הצטברות הדחייה

ישראל נמצאת במצב חירום מאז הקמתה. תקנות ההגנה (שעת חירום) מ־1945, שהותקנו בימי המנדט הבריטי, שולבו במשפט הישראלי ב־1948 באמצעות פקודת סדרי השלטון והמשפט, ומצב החירום עליו הוכרז אז חודש ברציפות מאז. הוא מעולם לא הוסר, אף לא בתקופות של שקט יחסי. מצב החירום הוא, במונחים משפטיים, מצב היסוד של הממשל הישראלי.

מחגר החירום פועל כך: כל משבר – מלחמה, אינתיפאדה, גל טרור, אירוע ביטחוני – מייצר סמכויות חירום חדשות, יכולות מעקב חדשות, מגבלות תנועה חדשות, הצדקות חדשות לפעולה צבאית. סמכויות אלו מאומצות כאמצעים זמניים, הנחוצים למשך המשבר. כשהמשבר נסוג, הסמכויות אינן מתבטלות במלואן. הן נשמרות, מגורמלות, מוטמעות במנגנון המנהלי הקבוע. המשבר הבא מוסיף נדבך נוסף. במשך עשרות שנים, הצטברות סמכויות החירום יצרה ארכיטקטורת ממשל שבה לוגיקת הביטחון מחלחלת לתחומים שהם, להלכה, עניין של בחירה דמוקרטית ולא של כורח קיומי.

התוצאה היא סחיפה חד־כיוונית לעבר ממשל מבוסס ביטחוניזציה. למצב החירום אין נתיב יציאה, משום שכל מחזור של הלולאה מוסיף יכולות חדשות שהופכות לקבועות, והצטברותן הקבועה של סמכויות ביטחון מקשה לדמיין חזרה לממשל אזרחי נורמלי. ההבחנה בין חירום לנורמליות נמחקת בהדרגה – לא באמצעות החלטה מכוונת, אלא באמצעות התרחבות מצטברת של מנגנון הביטחון על פני משברים עוקבים.

אפקט הצטברות הדחייה מעצים דינמיקה זו. כל שאלת יסוד שנדחית – החוקה, הגבולות, מעמד השטחים הכבושים, היחס בין דת למדינה – הופכת את הדחייה הבאה גם להכרחית יותר וגם ליקרה יותר. הכיבוש מושרש יותר מדי שנה, ככל שההתנחלויות מתרחבות ואוכלוסיית המתנחלים גדלה. הוואקום החוקתי מערער יותר מדי מחזור בחירות, ככל שהפיצול מעמיק והלגיטימיות של המוסדות נשחקת. הלחצים הדמוגרפיים מתגברים מדי עשור, ככל שהאוכלוסיות החרדית והערבית גדלות מהר יותר מהאוכלוסייה היהודית החילונית, והופכות את שאלות האזרחות והזהות הלאומית לחריפות יותר. המערכת נעשית תלוית-מסלול של אי-הכרעה: ככל שהכרעות יסוד נדחות יותר, כך קשה יותר לקבלן, וככל שקשה יותר לקבלן, כך הן נדחות יותר.

מחגר החירום ואפקט הצטברות הדחייה יוצרים יחד דינמיקה מבנית שבה המערכת נסחפת לעבר עתיד שאיש לא בחר, ואיש אינו יכול להפוך. זו אינה קנוניה. זוהי תכונה מתהווה של ארכיטקטורה שתוכננה לנהל מצב חירום מתמיד, והצליחה בכך באופן כה יסודי, עד שמעולם לא פיתחה את היכולת לסיימו.

## 2.6 צומת הדת והמדינה

היחסים בין דת ומדינה בישראל מוסדרים במה שמכונה לעתים קרובות "הסטטוס-קוו" – מערך של הסדרים שהושגו בשנותיה הראשונות של המדינה והעניקו לרבנות האורתודוקסית שליטה על תחומים מכריעים של חיי הפרט והציבור. הרבנות הראשית, מוסד אורתודוקסי בלעדי, קובעת מיהו יהודי לצורכי עלייה ואזרחות על-פי חוק השבות. היא שולטת בנישואין ובגירושין של יהודים – אין נישואין אזרחיים בישראל, ויהודים החפצים להינשא מחוץ לרבנות חייבים לעשות זאת בחו"ל. היא מפקחת על דיני הכשרות במוסדות ציבור. היא משפיעה על שמירת השבת במרחב הציבורי, לרבות הגבלות על תחבורה ציבורית ומסחר. ההסדרים מתרחבים למימון מוסדות חינוך דתיים, פטור מגיוס לבחורי ישיבות והכרה בגיורים הנערכים על-ידי תנועות לא-אורתודוקסיות.

הסדרים אלו מתקיימים שבעה עשורים, לא משום שהם זוכים לתמיכת הרוב – סקרים מראים בעקביות שרוב היהודים הישראלים תומכים בצורה כלשהי של נישואין אזרחיים ובהפחתת כפייה דתית – אלא משום שהשיטה הקואליציונית מעצימה מפלגות דתיות הרבה מעבר למשקלן האלקטורלי. ש"ס ויהדות התורה, המייצגות את הציבור החרדי, היו שותפות קואליציוניות הכרחיות לרוב הממשלות. הן השתמשו במינוף זה כדי לשמר ולהרחיב את הסדרי הסטטוס-קוו, תוך חסימת רפורמות שהיו מנהיגות נישואין אזרחיים, מכירות בגיורים לא-אורתודוקסיים, מבטלות את הפטור מגיוס לבחורי ישיבות או מצמצמות מימון ממשלתי למוסדות דת.

התוצאה היא מדינה שבה חלק ניכר מהאוכלוסייה משולל אזרחות דתית מלאה. למעלה מ-400,000 העולים מברית המועצות לשעבר שאינם מוכרים כיהודים על-ידי הרבנות – משום שאינם עומדים בהגדרה האורתודוקסית למוצא יהודי – אינם יכולים להינשא בישראל, אינם יכולים להיקבר בבתי עלמין יהודיים, וניצבים בפני מגבלות על הכרת ילדיהם כיהודים. יהודים רפורמים וקונסרבטיבים, המייצגים את הזרמים הגדולים ביותר של יהדות התפוצות, זוכים לדחיקת תנועותיהם לשוליים ולא-הכרה בגיוריהם. הרוב החילוני חי תחת מגבלות שבת שאינן נתמכות על-ידו, המוטלות על-ידי ממסד דתי שאינו מקובל עליו. הציבור החרדי זוכה למימון ממשלתי למוסדות המדירים באופן שיטתי לימודי חול, ומייצרים אוכלוסייה בעלת השתתפות מוגבלת בכוח העבודה ותלות גבוהה במדינת הרווחה.

צומת הדת והמדינה הוא מקור מתמיד למתח חוקתי שהמערכת הפוליטית אינה יכולה לפתור. כל ניסיון לרפורמה בסטטוס-קוו מפעיל משבר קואליציוני, משום שהמפלגות הדתיות מאיימות להפיל את הממשלה. כל ממשלה התלויה בתמיכת מפלגות דתיות אינה יכולה לעשות רפורמה בממסד הדתי. ומאחר שמעולם לא קמה ממשלה ללא תמיכתן של

מפלגות דתיות לפחות בחלקן, הסטטוס־קוו הוכיח עמידות יוצאת דופן. המתח בין חברה מודרנית, חילונית ומשולבת גלובלית לבין ממסד דתי המפעיל סמכות משפטית כופה על מעמד אישי הוא אחד מקווי השבר העמוקים ביותר בממשל הישראלי, והוא נותר – כמו כל שאלת יסוד אחרת – בלתי־פתור מבחינה חוקתית.

## 2.7 השסע היהודי-ערבי כקו שבר ממשלי

אזרחי ישראל הפלסטינים – כ־21% מהאוכלוסייה, או כמיליון נפש בקירוב – מחזיקים להלכה בשוויון זכויות על־פי החוק הישראלי. הם מצביעים, מיוצגים בכנסת, משרתים במוסדות ציבור מסוימים. בפועל, חוויית המדינה שלהם שונה מיסודה מזו של אזרחים יהודים, ואי־סימטריה זו עוגנה בחוק יסוד.

חוק הלאום מ־2018 – רשמית חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי – קבע כי הזכות למימוש הגדרה עצמית לאומית במדינת ישראל ייחודית לעם היהודי. הוא הוריד את מעמד השפה הערבית משפה רשמית ל"מעמד מיוחד". הוא קבע כי המדינה רואה בהתיישבות יהודית ערך לאומי ותפעל לעידודה ולקידומה. החוק לא שינה, בסעיפיו הקונקרטיים, את מעמד המשפטי של האזרחים הערבים. מה שהוא שינה היה המסגור החוקתי של זהות המדינה: ישראל איננה, בחוק היסוד שלה, מדינת כל אזרחיה. היא מדינת הלאום של העם היהודי, ואזרחים לא־יהודים, שווים ככל שיהיו זכויותיהם הפרטניות, אינם מחזיקים במעמד לאומי קולקטיבי.

השסע היהודי-ערבי מתבטא באי-שוויון חומרי. רשויות ערביות מתוקצבות באופן שיטתי פחות מיהודיות. ליישובים ערביים יש פחות גישה לקרקע, יותר קשיים בקבלת היתרי בנייה ותשתיות פחות מפותחות. אזרחים ערבים נתקלים באפליה בתעסוקה, בדירור ובאכיפת החוק. שיעור העוני בקרב ערביי ישראל גבוה פי שלושה בערך מזה של היהודים. ההישגים החינוכיים נמוכים בעקביות. המדינה מעולם לא צירפה מפלגה ערבית לקואליציה שלטת, והמפלגות הגדולות באופן היסטורי דחקו לשוליים קולות ערביים או התייחסו אליהם כאיום דמוגרפי שיש לנהל.

השסע איננו רק חברתי או כלכלי. הוא חוקתי. המדינה מעולם לא הכריעה אם היא מדינה אזרחית של כל אזרחיה, שבה אזרחים יהודים וערבים חולקים זהות לאומית משותפת, או מדינה אתנית של העם היהודי, שבה לאזרחים ערבים זכויות פרט אך לא שייכות קולקטיבית. חוק הלאום היה ניסיון להכריע שאלה זו בחוק – בכך שהכריז כי ישראל היא מדינת הלאום של העם היהודי לבדו. אולם ההכרעה שנויה במחלוקת, והמחלוקת תגבר ככל שהאוכלוסייה הערבית תגדל, והדרישות לשוויון אזרחי מלא ייעשו נחושות יותר.

השסע היהודי-ערבי משתלב בכיבוש באופן המחרף את גירעון הגבולות. אזרחי ישראל הפלסטינים חולקים זהות אתנית ותרבותית עם הפלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה. הם חווים את כיבוש שטח עמם כמשבר מוסרי, גם כשהם מנווטים את מעמדם שלהם כאזרחי המדינה המחזיקה בו. ההנהגה הפוליטית הערבית בישראל מביעה ביתר שאת דרישות לזכויות קולקטיביות, לא רק שוויון פרטני – הכרה כמיעוט לאומי, אוטונומיה תרבותית, ייצוג יחסי במוסדות המדינה. דרישות אלו מאתגרות את הנחת היסוד של המדינה כפי שהיא מורכבת כיום, ולמערכת הפוליטית אין מנגנון להתמודד עימן. קו השבר היהודי-ערבי אינו מתח זמני שיש לנהל. הוא מאפיין מבני של ארכיטקטורה שמעולם לא קבעה את גבולותיה – ושאינה יכולה לקבוע אותם מבלי להתעמת עם השאלה איזה סוג של מדינה היא שואפת להיות.

## 2.8 ארכיטיפ "הסטת הנטל": עקיפת החברה האזרחית

אחד המאפיינים הבולטים של הממשל הישראלי הוא המידה שבה למדה החברה לעקוף את המדינה. מאחר שהממשלה המרכזית משותקת לעתים תכופות על-ידי פיצול קואליציוני, המגזר הפרטי, ארגוני החברה האזרחית ורשתות בלתי-פורמליות פיתחו יכולת לתאם, לגייס ולספק שירותים ללא הכוונה מדינתית – ולעתים קרובות ביעילות רבה יותר מאשר המדינה עצמה.

דינמיקה זו נראתה באופן דרמטי בעקבות 7 באוקטובר 2023. בתוהו ובוהו של הימים הראשונים למלחמה, כאשר משרדי הממשלה הגיבו באיטיות והצבא התמקד בפעילות קרבית, התגייסו רשתות אזרחיות במהירות מופלגת. הוקמו מוקדים לוגיסטיים לאספקה למשפחות מפונות מעוטף עזה. אנשי מקצוע מתחום בריאות הנפש התנדבו ליעוץ במשבר. מגזר ההייטק בנה פלטפורמות לקישור בין מפונים למשאבים. מסעדות הכינו ארוחות לחיילים. ארגוני תפוצות גייסו מאות מיליוני דולרים. המדינה, שהוצפה בתחילה, הדביקה בסופו של דבר את הפער – אך המענה הראשוני הונע על-ידי החברה האזרחית, לא הממשלה.

דפוס זה אינו ייחודי למלחמה. אקוסיסטם הסטארט-אפים הישראלי פועל בתמיכה ממשלתית מזערית, מונע על-ידי הון סיכון, רשתות יזמיות ומיומנויות שנרכשו ביחידות מודיעין צבאי. הציבור החרדי מתחזק תשתית רווחה וחינוך ענפה משלו, ברובה מחוץ לשליטת המדינה. תנועת ההתנחלויות בנתה רשת מורכבת של מוסדות – דיור, כבישים, ביטחון – הפועלת במימון מדינתי אך במידה ניכרת של אוטונומיה. תנועות המחאה נגד הרפורמה המשפטית ב-2023 אורגנו ברובן דרך רשתות חברה אזרחית ולא דרך מפלגות פוליטיות, ומשקפות שינוי רחב יותר באופן שבו ישראלים נוטלים חלק בפעולה קולקטיבית.

מנקודת מבט מערכתית, זהו ארכיטיפ קלאסי של "הסטת הנטל". בטווח הקצר, מעקף החברה האזרחית פותר בעיות מיידיות שהמדינה אינה יכולה לפתור. הוא שומר על לכידות חברתית, מספק שירותים חיוניים ומשמר את תפקוד החברה גם כשהמערכת הפוליטית משותקת. אך בטווח הארוך, הוא מרעיב את המדינה מהמשוב והלחץ הנדרשים לרפורמה. אם האוכלוסייה יכולה להשיג בריאות, חינוך, ביטחון ואפילו הגנה לאומית דרך רשתות לא-מדינתיות, דחיפות התיקון של המדינה פוחתת. המעקף הופך לתחליף לשיפור הממשל במקום לזרו לו.

הסטת הנטל גם יוצרת בעיית לגיטימיות. רשתות החברה האזרחית שאכן מספקות ממשל אינן נבחרות. יזמי ההייטק שבנו את הפלטפורמות הלוגיסטיות, הנדבנים שמינו את מענה החירום, מובילי המחאה שארגנו את ההפגנות ההמוניות – שחקנים אלו מפעילים כוח ממשי ללא אחריותיות דמוקרטית. המדינה הופכת למנגנון ביטחון חלול, המנהל את הכיבוש והצבא, בעוד המינהל של ההתקדמות החברתית מופרט לרשתות הפועלות מחוץ לסדר החוקתי. אין זה מודל ממשל בר-קיימא. זהו מנגנון התמודדות הפועל רק כל עוד המדינה יכולה להמשיך לספק את מסגרת הביטחון המאפשרת לחברה האזרחית לתפקד – וככל שהאתגרים הביטחוניים מתעצמים, שבריריות ההסדר הולכת ומתגלית.

## 2.9 סגירות אפיסטמית: מדדי ביטחון כמשוב היחיד

יכולת ההסתגלות של מערכת ממשל תלויה באיכות המידע שהיא מקבלת על ביצועיה שלה. מערכות המודדות רק ממד אחד של עצמן נעשות עיוורות להידרדרות בממדים שאותם אינן מודדות. לולאות המשוב של הממשל הישראלי מכוילות כמעט באופן בלעדי למדידת ביטחון פיזי.

המדדים השולטים בחשיבה האסטרטגית הישראלית הם מדדי ביטחון: שיעורי ירוט רקטות (90% הצלחה של כיפת ברזל), מספר חוליות טרור שסוכלו, יחסי הרתעה, מדדי מוכנות צבאית, היקפי איסוף מודיעיני. אלו הישגים אמיתיים, והמערכת נהייתה מתוחכמת להפליא במדידה ובאופטימיזציה שלהם. התכנון המבצעי של צה"ל מונחה נתונים ואיטרטיבי. גופי המודיעין הם מהמובילים בעולם באיסוף וניתוח אותות. הדיוק שבו ישראל יכולה לזהות, למקד ולחסל איומים ספציפיים הוא חסר תקדים.

אלא שמדדי ביטחון קולטים רק ממד אחד של ביצועי המערכת – ולא דווקא את החשוב ביותר בטווח הארוך. ארכיטקטורת ממשל המודדת את הצלחתה אך ורק על-פי מדדי ביטחון פיזי נעשית עיוורת מבנית לצורות אחרות של שחיקה: הפגיעה המוסרית של הכיבוש, הסחיפה האיטית של הלגיטימיות הדמוקרטית, הבידוד הבין-לאומי המצטבר עם כל סבב אלימות, בריחת המוחות של ישראלים צעירים המהגרים לחברות פחות רוויות סכסוך, העלות הכלכלית של גיוס מתמיד, השינוי הדמוגרפי של האזרחות, המחיר הנפשי של חיים תחת איום מתמיד. אלו אינם מדדי ביטחון. אלו מדדי ממשל, והמערכת הישראלית אינה מכוילת לקלוט אותם.

סגירות אפיסטמית פירושה שהמערכת מותאמת בצורה מושלמת לנצח במשחק שהיא מודדת, אך אינה מסוגלת להבחין כי הלוח שעליו מתנהל המשחק מתפורר. הכישלון המודיעיני ב־7 באוקטובר לא היה רק מחדל מבצעי. הוא היה סימפטום לבטיחה עמוקה יותר: ארכיטקטורת המשחק של המערכת, שהותאמה למעקב אחר אויבים, לא הייתה מסוגלת לעבד את האיתותים לכך שהנחות היסוד האסטרטגיות שלה פגומות. ההנחה שחמאס מורתע, שהגדר תחזיק, שהאיום ניתן לניהול במסגרות הקיימות – לא היו כשלים של איסוף מודיעיני. הם היו כשלים של מסגור אפיסטמי, חוסר היכולת לראות סיכונים שנפלו מחוץ לקטגוריות המקובלות של ניתוח ביטחוני.

הסגירות האפיסטמית אינה מקרית. היא מחזקת על-ידי מחגר החירום ומערכת ההפעלה התרבותית.

#### אין ברירה

ממירה את הביטחון מהעדפה מדינית לציווי קיומי. כאשר איומים ממוסגרים כקיומיים, הדרישה לבחינה קפדנית של העלויות והתמורות של מדיניות ביטחון הופכת לצורה של חוסר נאמנות. התוצאה היא לולאת משוגגת הרגישה ביותר לאיומים ביטחוניים וכמעט חסרת רגישות להידרדרות ממשלית. המערכת יכולה לראות את הרקטה המגיעה. היא אינה יכולה לראות את המשבר החוקתי עד שהוא כבר כאן.

## 2.10 מערכת ההפעלה התרבותית: אין ברירה, בלגן, תודעת ברית ותיקון עולם

תרבות הממשל בישראל מעוצבת על-ידי ארבעה מושגים מושרשים עמוקות, היוצרים יחד מנוע הישרדות מופלא ובולם רב-עצמה להסדר מדיני. כל אחד מייצג הישג אמיתי. כל אחד הופך לנטל ממשלי כשהוא פועל ללא איזון נגדי.

#### אין ברירה

. הביטוי לוכד מנטליות ציוויליזציונית שחושלה באסון היסטורי וחזקה בעשרות שנות סכסוך. לקחה המהדהד של השואה – שאין לבטוח בעולם שיגן על העם היהודי – בשילוב עם הניסיון של היות מוקפת מדינות אויבות וניצבת בפני טרור עקבי, הולידו אמונה שהישרדות תלויה בעצמאות, שהביטחון חייב לקבל קדימות על כל שיקול אחר, ושמותרות האמון אינן זמינות למדינה שקיומה מוטל בספק מתמיד. אין ברירה הוא היסוד הפסיכולוגי של חוסנה יוצא הדופן של ישראל ויכולת ההתגייסות שלה. זוהי הסיבה שאזרחים החולקים על הכול יתייצבו לשירות מילואים כשהמדינה מותקפת. זוהי הסיבה שהמדינה יכולה לקבל הכרעות תחת לחץ שהיו משתקות מערכות דינויות יותר.

אין ברירה גם מצד את טווח הברירה האסטרטגית הנתפס. כאשר כל אתגר ביטחוני ממוסגר כאיום קיומי שאין לו חלופה, מדיניות שהיא לאמיתו של דבר בחירה פוליטית הופכת להכרח. הכיבוש ממוסגר כציווי ביטחוני ולא כאסטרטגיה טריטוריאלית. מפעל ההתנחלויות הופך לחיץ ולא למיזם פוליטי. דיכוי הביקורת בשם האחדות בעת מלחמה הופך למאפיין קבוע של המרחב הציבורי. אין ברירה פועל נגד סוג הדין הפתוח שנדרש ליישוב גבולות, משום שדין משמעו שיש חלופות, וכל הלוגיקה של אין ברירה היא שחלופות אינן קיימות.

#### בלגן

**(כאוס יצירתי).** החברה הישראלית סובלנית לדרגה יוצאת דופן של אי־סדר, אלתור ואי־פורמליות. הידרכיות שטוחות יותר מאשר בחברות מקבילות. נהלים נתפסים כהצעות. בעיות נפתרות דרך רשתות ומערכות יחסים ולא דרך ערוצים פורמליים. בלגן הוא המנוע התרבותי של החדשנות הישראלית – הנכונות לנסות דברים שלא אמורים לעבוד, לעקוף מכשולים במקום לשאת ולתת עליהם, לבצע איטרציות מהירות בלי לחכות לאישור. זהו גם המקור לחולשה מתמשכת בתכנון ארוך-טווח ובקוהרנטיות מוסדית. מערכות עוברות טלאי במקום עיצוב מחודש. פתרונות זמניים הופכים לקבועים. הגאונות המאלתרת המנצחת בקרבות ומשיקה סטארט-אפים פחות אפקטיבית בקיום העבודה הסבלנית והדיונית של תכנון חוקתי.

**תודעת ברית.** עבור חלק ניכר מהחברה הישראלית, המדינה אינה רק ישות מינהלית חילונית. היא התגשמות היסטורית, שיקום ציוויליזציוני והמשכיות מקודשת. השיבה לציון נתפסת כהגשמת הבטחה אלוהית, קיבוץ הגלויות כאירוע משיחי, וקיומה של מדינה יהודית כשיאו של כיסופים בני אלפי שנים. תודעת ברית זו מעניקה למדינה עומק רגשי ורוחני שמדינות מודרניות מעטות מחזיקות בו. זוהי הסיבה שישיראלים יקרבו קורבנות יוצאי דופן עבור הכלל – לא רק עבור המדינה כביורוקרטיה, אלא עבור המדינה ככלי קיבול של משמעות.

תודעת הברית גם הופכת פשרה טריטוריאלית, פלורליזם זהותי וניטרליות חוקתית לקשים ביותר. אם המדינה מקודשת, גבולותיה אינם ניתנים למיקוח כאילו היו פוליטיים גרידא. אם הזהות היהודית היא הסיבה לקיום המדינה, אזרחים לא־יהודים אינם יכולים להיות שווים לחלוטין במעמדם הלאומי. אם החוקה אמורה לשקף דין אלוהי, חוקה חילונית היא סוג של כפירה. הפוליטיקה הופכת למטאפיזית, וסכסוכים מטאפיזיים אינם ניתנים לפתרון באמצעות דיון דמוקרטי – הם ניתנים לפתרון רק באמצעות ניצחונה של תפיסה אחת על רעותה. תודעת הברית היא המקור העמוק ביותר של גירעון הגבולות, משום שהיא ממירה שאלות של הסדר מדיני לשאלות של משמעות עליונה שאינן ניתנות לפשרה.

#### תיקון עולם

. המסורת האתית היהודית של צדק חברתי, של אחריות לחלש, של הציווי להפוך את העולם לצודק ורחום יותר – זהו כוח הנגד לאין ברירה. זהו היסוד הפסיכולוגי של החברה האזרחית יוצאת הדופן של ישראל, מערכת המשפט העצמאית שלה, ארגוני זכויות האדם ותרבות הביקורת הפנימית המתמדת. ההגנה של בית המשפט העליון על זכויות הפרט, פעילות המגזר השלישי למען פלסטינים ומיעוטים, ההגנה של תנועות המחאה על מוסדות דמוקרטיים – כל אלו הם ביטוי של תיקון עולם, האמונה שמטרת הקיום הקולקטיבי אינה רק לשרוד, אלא להיות ראוי להשרדות.

**תיקון עולם** מצוי במתח תמידי מול אין ברירה. הדרישה לצדק מושכת את המדינה לעבר זכויות, הכלה ובדיקה עצמית אתית. צו ההשרדות מושך את המדינה לעבר ביטחון, הדרה ודיכוי ביקורת עצמית בשם האחדות. מתח זה אינו כישלון. זוהי הדינמיקה שקיימה את הדמוקרטיה הישראלית בתנאים שהיו מחסלים דמוקרטיה במקום אחר. אולם המתח הופך לבלתי-בר-קיימא כאשר לא ניתן לפתור אותו בתוך מסגרת חוקתית המתווה את הגבולות בין ערכים מתחרים. ללא חוקה המגדירה את גבולות כוח הביטחון והיקף זכויות הפרט, המתח בין אין ברירה לתיקון עולם הופך למשבר לגיטימיות מתמיד, המתנהל ברחובות, בבתי המשפט ובכנסת, ללא מנגנון לפתרון.

## 2.11 אופק הזמן הדמוגרפי

המסלול הדמוגרפי של ישראל מעצב מחדש את הנוף הפוליטי בדרכים שארכיטקטורת הממשל אינה יכולה להכיל בקלות. הקבוצות בעלות שיעורי הפרייה הגבוהים ביותר הן גם הקבוצות בעלות מערכת היחסים המובחנת ביותר, ובמקרים מסוימים המתנגדת ביותר, למדינה כפי שהיא מורכבת כיום.

לציבור החרדי שיעור פרייה של כ־6.5 ילדים לאישה – מהגבוהים בעולם המפותח. ציבור זה, המהווה כיום כ־13% מהאוכלוסייה, צפוי להגיע ל־25% מהאוכלוסייה היהודית עד 2050. יחסיו של הציבור החרדי עם המדינה מורכבים: הוא שואב הטבות נרחבות – מימון חינוך, תשלומי רווחה, פטור מגיוס – אך הנהגתו שוללת לימודי חול, מתנגדת להשתלבות בכוח העבודה ורואה במדינה החילונית, במקרה הטוב, כלי זמני לקהילה המצפה לגאולה אלוהית. ככל שהאוכלוסייה החרדית גדלה, הנטל הפיסקלי של תמיכה באוכלוסייה לא-עובדת ולא-משרתת מתעצם, וכוחן הפוליטי של מפלגות המתנגדות להשתלבות במדינה החילונית גובר.

האוכלוסייה הערבית, כיום כ־21% מהכלל, היא בעלת שיעור פרייה גבוה מזה של האוכלוסייה היהודית החילונית, וצפויה להגיע ל־25%-30% מהכלל עד 2050. יחסיה של אוכלוסייה זו עם המדינה מסומנים באפליה שיטתית, בדחיקה פוליטית ובדרישה תוקפנית הולכת וגוברת לזכויות לאומיות קולקטיביות. ככל שהאוכלוסייה הערבית גדלה, המתח בין אופייה היהודי של המדינה להתחייבויותיה הדמוקרטיות מתגבר.

אוכלוסיית המתנחלים בגדה המערבית ממשיכה לגדול, הן בריבוי טבעי והן בהגירה מתוך ישראל. ככל שאוכלוסיית המתנחלים מתרחבת, המחיר הפוליטי של כל פשרה טריטוריאלית עולה, וכוחן הקואליציוני של המפלגות המייצגות מתנחלים גדל.

יחד, מגמות דמוגרפיות אלו יוצרות דינמיקה מבנית שבה הקבוצות המתנגדות ביותר למודל החילוני, הליברלי, הדמוקרטי של האליטה המייסדת הן הקבוצות הגדולות בקצב המהיר ביותר. לאוכלוסייה היהודית החילונית שהקימה את המדינה ובנתה את מוסדותיה שיעור פרייה הנמוך משיעור התחלופה. מרכז הכובד הפוליטי נודד לעבר ציבורים שלהם מערכות יחסים שונות עם המדינה – דתיים יותר, לאומנים יותר, קהילתניים יותר, מחויבים פחות לערכים האוניברסליים של מגילת העצמאות. תזווה זו אינה תנודה אלקטורלית זמנית. זהו שינוי דמוגרפי ארוך-טווח שארכיטקטורת הממשל, שתוכנה למאזן כוחות אחר, אינה מצוידת לנהל.

## 2.12 כיצד מנגנונים אלו מחזקים זה את זה – ומזינים את הלולאה

המנגנונים המבניים המתוארים בפרק זה אינם רשימה של בעיות נפרדות, שכל אחת ניתנת לפתרון באמצעות התערבות ממוקדת משלה. הם מערכת משולבת, ופלט המערכת הוא לולאת האיום-התגייסות-ביטחוניזציה-התפצלות-איום מחודש.

הוואקום החוקתי, שנוצר על־ידי דחייתה הבלתי מוגבלת של החלטת הררי, פירושו שאין מסגרת סמכותית ליישוב מחלוקות יסוד. מלכודת הייצוג היחסי מפוררת את הרשות המחוקקת, ומבטיחה ששום רוב יציב לא יוכל להשלים את המסגרת החוקתית. הכיבוש, המצוי בעשור השישי שלו, פיתח לוגיקה מוסדית משלו ומחוז בחירה מושרש משלו, והופך הסדר טריטוריאלי לבלתי-אפשרי לכאורה במבנה הפוליטי הנוכחי. מחגר החירום מרחיב סמכויות ביטחון עם כל משבר, סמכויות שאינן נסוגות לעולם במלואן, ויוצר סחיפה חד-כיוונית לעבר ממשל מבוסס ביטחוניזציה. אפקט הצטברות הדחייה מבטיח שכל הכרעת יסוד נדחית הופכת את הדחייה הבאה גם להכרחית יותר וגם ליקרה יותר.

צומת הדת-מדינה נועל הסדרים שרוב האוכלוסייה מתנגדת להם, אך המערכת הקואליציונית אינה יכולה לשנותם. השסע היהודי-ערבי מעמיק את המתח המבני בין זהות יהודית לדמוקרטיה, מתח שהמדינה מעולם לא פתרה. ארכיטיפ "הסטת הנטל" מאפשר לחברה האזרחית לפצות על תפקוד לקוי של המדינה תוך הסרת הלחץ לרפורמה מדינתית. סגירות אפיסטמית מבטיחה שהמערכת עיוורת להכול פרט למדדי ביטחון, וחסרת יכולת לקלוט את השחיקה החוקתית, המוסרית והדמוקרטית שלה.

מערכת ההפעלה התרבותית גורמת להסדר כולו להיראות הכרחי קיומית. אין ברידה ממירה בחירות פוליטיות לצווי הישרדות. כלגן מאפשר אלתור סביב מכשולים מבלי לטפל בסיבות המבניות למכשולים האלה. תודעת הברית מעלה את ההימור של כל מחלוקת פוליטית לרמה של מחויבות מקודשת. תיקון עולם מספק את כוח הנגד האתי המקיים התנגדות דמוקרטית, אך ללא מסגרת חוקתית לתעל התנגדות זו לכדי רפורמה בת-קיימא.

ואופק הזמן הדמוגרפי מגביר את כל הדינמיקות הללו בעת ובעונה אחת. מאחר שהציבורים בעלי שיעורי הפריון הגבוהים ביותר הם גם הציבורים הפחות משולבים במודל הדמוקרטי החילוני, מרכז הכובד הפוליטי נודד לעבר ציבורים שלהם חזונות שונים לגבי זהות המדינה ואינטרסים שונים בארכיטקטורה שלה. הקונצנזוס המרומו של האליטה המייסדת, שניהל את הוואקום החוקתי במשך עשרות שנים, אינו יכול להשתקם משום שהתנאים הדמוגרפיים לו חדלו להתקיים.

כל מנגנון מזין את האחרים. הוואקום החוקתי מעצים את מדרון הווטו הקואליציוני. מדרון הווטו הקואליציוני מונע השלמה חוקתית. הכיבוש מעמיק את צו החירום. צו החירום מצדיק את מחגר החירום. מחגר החירום שוחק מוסדות דמוקרטיים. שחיקת המוסדות הדמוקרטיים מעמיקה את ההתפצלות הפנימית. ארכיטיפ הסטת הנטל מפצה על תפקוד לקוי תוך מניעת תיקונו. סגירות אפיסטמית מבטיחה שהעלויות תישארנה בלתי-נראות. מערכת ההפעלה התרבותית גורמת להסדר להיראות נורמלי, מחויב, מקודש. השינוי הדמוגרפי הופך את הסטטוס־קוו לפחות יציב בהדרגה, בעוד המנגנונים לפתרונו הופכים חלשים יותר בהדרגה.

זו אינה קנוניה. אין זה כישלון של מנהיגות אינדיבידואלית, הגם שלמנהיגות יש תפקיד. זהו הפלט הצפוי של ארכיטקטורה שתוכננה, בתבונה יוצאת דופן ותחת לחץ יוצא דופן, לשרוד בתנאי איום קיומי מתמשך – והצליחה בכך באופן כה יסודי עד שמעולם לא פיתחה את היכולת לעבור מהישרדות להסדר. המייסדים דחו את החוקה משום שנלחמו על הזכות להתקיים. הדחייה הפכה לקבועה, והדחייה הקבועה הפכה לארכיטקטורת הממשל עצמה. גירעון הגבולות אינו פגם תכנוני. הוא צלו של ניצחון תכנוני – התוצאה הלא-מכוונת של ארכיטקטורת הישרדות שמעולם לא הושלמה משום שההישרדות עצמה צרכה את כל האנרגיה הפוליטית הזמינה.

השאלה היא האם ניתן להשלים את הארכיטקטורה כעת, בתנאים קשים לאין שיעור, לפני שמנגנוני ההתנוונות שיצרה אי-ההשלמה יכלו את המצע המוסדי והתרבותי המאפשר השלמה. ארכיטקטורת המעבר שתנסה לעשות זאת היא נושא הפרקים הבאים.

### 3. כיצד תיראה בניית יכולת ליישוב גבולות

#### 3.1 העיקרון: להשלים את הארכיטקטורה מבלי להרוס את החוסן

גירעון הגבולות איננו בעיה של יכולת בלתי־מספקת. ישראל ניחנת באינטליגנציה מסתגלת יוצאת דופן, בזיכרון מוסדי עמוק ובאוכלוסייה המסוגלת לפעולה קולקטיבית תחת לחץ, שאין לה אח ורע בעולם הדמוקרטי. הבעיה היא שיכולת זו תועלה כמעט כולה לעבר הישרדות ואלתור, במקום לעבר השלמה חוקתית והסדר מדיני. אתגר המעבר אינו אפוא לבנות יכולת חדשה מאפס, אלא להפנות יכולת קיימת לעבר השלמת ארכיטקטורת הממשל – מבלי להרוס את יכולות ההישרדות שנתרו הכרחיות.

זוהי פעולה עדינה. מנטליות אין ברירה המניעה חשיבה ביטחונית־תחילה אינה פתולוגיה שיש לעקור; היא מענה אמיתי לאיומים אמיתיים, וכל ארכיטקטורת מעבר שתתייחס אליה כאל מכשול שיש להתגבר עליו במקום כאל מציאות שיש לשלב – תידחה על־ידי התגובה החיסונית של המערכת. אלתור הבלגן המייצר חדשנות וחוסן אינו ניתן להחלפה בנוקשות ביורוקרטית בשם הסדר החוקתי. תודעת הברית המעניקה למדינה עומק רגשי אינה ניתנת להדחה כשבטיות פרימיטיבית על־ידי מעבר המבקש לזכות בלגיטימיות. המשימה היא להוסיף לכוחות תרבותיים אלה, לא להחליפם – להוסיף לארכיטקטורה את היכולות שחסרות לה כעת, מבלי לפרק את היכולות שהחזיקו את החברה בחיים.

העיקרון הוא לעבוד עם כיוון התבואה של תרבות הממשל הישראלית: פרגמטיות, מאלתרת, מודעת ביטחון ומעורבת עמוקות בשאלות של משמעות וזהות. המעבר אינו מתחיל בהסכם שלום מקיף או בוועידה חוקתית רשמית – אלה חסומים על־ידי מדרון הווטו הקואליציוני ועוררו את התגובה החיסונית. הוא מתחיל בייצוב גבולות מצטבר בתחומים שבהם מתאפשרת התקדמות, תוך שימוש במנגנונים קריאים מבחינה תרבותית, ומתן אפשרות לראיות ההצלחה ליצור ביקוש פוליטי להשלמה נוספת.

#### 3.2 קייזן חוקתי: ייצוב גבולות מצטבר

הוואקום החוקתי בישראל נמשך לא משום שהישראלים אדישים לשאלות חוקתיות – עוצמתו של משבר הרפורמה המשפטית ב־2023 הוכיחה את ההפך – אלא משום שהמערכת הפוליטית אינה מסוגלת לפתור אותן דרך רגע חוקתי אחד ומקיף. הלוגיקה של החלטת הררי לבנייה מצטברת, שלא הצליחה להפיק חוקה שלמה במשך שבעה עשורים, מכילה בכל זאת זרע של גישה חלופית:

##### קייזן

חוקתי, ייצוב מתמשך, חלק אחר חלק, של ארכיטקטורת הממשל, באמצעות חוקי יסוד ממוקדים הנותנים מענה לשאלות גבול ספציפיות, כל אחד משוריין דיו כדי לשרוד חילופי שלטון.

המודל יהיה סדרה של חוקי יסוד, שכל אחד נותן מענה לממד מסוים של גירעון הגבולות, המחוקקים בדרישות של רוב מיוחס המאלצות קונצנזוס חוצה־פלגים, ומגינות על החוקים מפני ביטול ברוב רגיל. המטרה אינה לפתור בבת־אחת כל מחלוקת יסוד – זה יהיה בלתי־אפשרי. המטרה היא לבסס רצפה חוקתית שהתהליך הפוליטי לא יוכל לדרת מתחתיה, וליצור, במשך הזמן, את המסגרת הסמכותית לפתרון מחלוקות שחסר להן כיום כל מנגנון מוסדי לגיטימי.

חוק יסוד: שוויון יוכל לעגן את שוויון הזכויות של כל האזרחים בלא הבדל דת, גזע, מין או נטייה מינית, עם דרישת תיקון ברוב מיוחס. הוא לא יפתור את המתח בין זהות יהודית לדמוקרטית – חוק הלאום יוותר עמו במתח – אך הוא יקבע שהפליה כלפי מיעוטים אינה יכולה לזכות לגיטימציה בחקיקה רגילה, ויספק לבית המשפט העליון בסיס חוקתי ברור להגנה על זכויות הפרט.

חוק יסוד: חירויות הפרט יוכל לכנס ולעגן את ההגנות הפזורות כיום בחלקיות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ולהוסיף הגנות מפורשות על חופש הדת, חופש הביטוי והשוויון, שחסרות במסגרת הנוכחית. חוק יסוד: השפיטה יוכל להבהיר את סמכותו של בית המשפט העליון ואת גבולותיה, ולהגדיר מפורשות את היקף הביקורת השיפוטית, במקום להותיר אותה שנויה במחלוקת בכל דור.

חוק יסוד: דת ומדינה יוכל להתחיל, בהדרגה, לתת מענה להסדרי הסטטוס־קוו. ייתכן שלא יפתור את שאלת הנישואין האזרחיים מיד, אך יוכל לקבוע את העיקרון שלפיו שום אזרח לא יישלל ממנו נגישות לנישואין, לגירושין או לקבורה על בסיס מעמד דתי – וליצור ציווי חוקתי למערכת הפוליטית לפתח מנגנונים, בין נישואין אזרחיים, בין ברית זוגיות ובין הרחבת הסמכות הדתית, שיספקו את העיקרון.

אף לא אחד מחוקי יסוד אלה ישלים את החוקה. יחד, כשיחוקקו במשך הזמן, הם יבנו את המסגרת החוקתית שהחלטת הררי צפתה מראש – לא כמסמך יחיד המתקבל ברגע מכונן, אלא כהסדר מצטבר, חלק אחר חלק, כשכל חלק יוצר את הלגיטימיות לחלק הבא.

דרישת הרוב המיוחס היא מאפיין התכנון החינוכי. חוק יסוד הניתן לתיקון ברוב רגיל אינו הוראה חוקתית; הוא חקיקה רגילה בעלת שם מכובד. רוב מיוחס – שני שלישים מהכנסת, או רוב בשתי כנסות עוקבות – יאלץ סוג של משא ומתן חוצה־פלגים שהארכיטקטורה הנוכחית נמנעת ממנו. הוא ימנע מהרוב להשתמש בכוחו הזמני כדי לעגן את העדפותיו נגד המיעוט. והוא ייצור את התנאים הפוליטיים להסדר חוקתי אמיתי: שום פלג אינו יכול לכפות את חזונו, לכן כל הפלגים חייבים לשאת ולתת.

גישה זו עובדת עם כיוון התבואה של התרבות הפוליטית הישראלית. היא מצטברת, כמו תהליך הררי, אך בתוספת הקריטית של שריון. היא פרגמטית, נותנת מענה לבעיות ספציפיות במקום לדרוש הסכמה על שאלות עליונות. היא מכבדת את סגנון האלתור של בלגן – כל חוק יסוד הוא טלאי, הפותר בעיה ספציפית, במקום תכנון־על שיעורר התנגדות מכל הפלגים בזמנית. והיא מתעלת את הדחף האתי של תיקון עולם לעבר תיקונה של ארכיטקטורת הממשל עצמה.

### 3.3 גמילה ביטחונית: צמצום היישוב של הממשל האזרחי על־ידי לוגיקת הביטחון

מחגר החירום הרחיב במשך עשרות שנים את טווח ההגעה של מנגנון הביטחון אל תוך תחומים שהם עניינו הראוי של ממשל אזרחי. המעבר ממצב חירום לנורמליות מחייב שיקום הדרגתי אך מכוון של הגבולות בין התחום הביטחוני לתחום האזרחי – לא באמצעות החלשת מערכת הביטחון, שנותרת הכרחית, אלא באמצעות בלימת הלוגיקה שלה בתחומה הראוי.

המנגנון הוא מערך של רפורמות מוסדיות המכפיפות סמכויות חירום לפיקוח דמוקרטי, להגבלה בזמן ולאישור מחדש תקופתי. תקנות לשעת חירום – כולל אלו שירשו מימי המנדט הבריטי וחודשו ברציפות מאז 1948 – צריכות להיות כפופות לסעיפי שקיעה מחייבים, הדורשים אישור מפורש של הכנסת מדי שנתיים, בצירוף דו"ח ציבורי המצדיק את המשך כל סמכות. החידוש השגרתי של סמכויות חירום ללא דיון של ממש יוחלף בתהליך המאלץ את המערכת הפוליטית להכיר בסמכויות שהיא מתחזקת ולהצדיקן.

מועצה לביטחון לאומי בהובלה אזרחית, בעלת יכולת אנליטית אמיתית ועצמאות סטטוטורית, תספק לראש הממשלה ולקבינט הערכות אסטרטגיות שאינן מסוננות דרך האינטרסים המוסדיים של צה"ל וגופי המודיעין. היא לא תחליף את התכנון המבצעי של צה"ל או את איסוף המודיעין של השב"כ. היא תספק מקור חלופי של ניתוח אסטרטגי, מחוץ לשרשרת הפיקוד, המסוגל להטיל ספק בהנחות שהסגירות האפיסטמית הפכה לשקופות.

הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון, המוגבל כיום, יחזק באמצעות ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, בעלת סמכות חקירה מורחבת, צוות מקצועי וגישה למידע מסווג בתנאים מבוקרים. דו"חות הוועדה יהיו פומביים במידה שהביטחון מתיר, וייצרו לולאת משוב בין מנגנון הביטחון לציבור הדמוקרטי, שכמעט אינה קיימת כיום.

רפורמות אלו אינן מתקפה על מערכת הביטחון; הן התשתית לאחריות דמוקרטית שכל מדינת ביטחון בשלה דורשת. המסגור קריטי: לא מדובר בהחלשת ההגנה של ישראל, אלא בהבטחה שהמוסדות המגינים על המדינה יהיו מוגנים בעצמם מפני העיוותים המוסדיים שמצב חירום מתמיד יוצר. המטרה היא להפוך את הביטחון לבר־קיימא – למנוע ממחגר החירום להמשיך בסחיפה החד־כיוונית שלו, כך שארכיטקטורת ההישרדות תוכל לשרת חיים דמוקרטיים נורמליים תחת לולאתם בהדרגה.

### 3.4 אסטרטגיית יציאה מהכיבוש: מניהול להכרעה

הכיבוש הוא הממד הסבוך ביותר של גירעון הגבולות, ושום ארכיטקטורת מעבר אינה יכולה לטעון באופן אמין שתפתור אותו בטווח הקרוב. מדרון הווטו הקואליציוני, כוחה הפוליטי של תנועת ההתנחלויות, האינטרסים המוסדיים של מערכת הביטחון וסיכוני הביטחון הממשיים של נסיגה – כל אלה הופכים הסכם שלום מקיף לבלתי־אפשרי בתנאים הנוכחיים. מה שארכיטקטורת מעבר יכולה לעשות הוא להסיט את המערכת מיציבה של ניהול לא־מוגבל ללא הכרעה, ליציבה של תנועה הדרגתית מותנית־תנאים לעבר מצב סופי מוגדר – גם אם תנועה זו איטית, גם אם מצב הסופי שנוי במחלוקת.

הצעד הראשון הוא להגדיר את המצב הסופי, לפחות באופן זמני, כך שניתן יהיה להעריך החלטות מדיניות על־פי מידת קרבתן או התרחקותן ממנו. הגישה הנוכחית – שבה כל ממשלה שומרת על עמימות ביחס לכוונותיה הטריטוריאליות, ומאפשרת הרחבת התנחלויות תוך טענה למחויבות לפתרון שתי מדינות, או להפך – ממקסמת גמישות פוליטית בטווח הקצר במחיר הפיכת כל הסדר לקשה יותר ויותר. הצהרה רשמית של הממשלה על המצב הסופי המכוון – בין שתי מדינות, קונפדרציה, סיפוח עם שוויון זכויות, או מודל אחר – לא תפתור את הכיבוש, אך תיצור אמת מידה שלפיה ניתן יהיה למדוד החלטות מדיניות.

הצעד השני הוא להפסיק לחפור. הרחבת ההתנחלויות מעמיקה את הכיבוש ומקשה על פשרה טריטוריאלית מדי שנה. הקפאת בנייה חדשה בהתנחלויות מחוץ לגושים הגדולים, אף שאינה פותרת את הכיבוש, תמנע ממנו להיות מושרש אף יותר. זוהי הצעה נפיצה פוליטית – הנהגת תנועת ההתנחלויות משוכצת בקואליציה – אך זהו התנאי המזערי לכל טענה אמינה לתנועה לעבר הכרעה במקום הנצחה.

הצעד השלישי הוא להבחין. הכיבוש איננו אחיד ברחבי הגדה המערבית. גושי ההתנחלויות הגדולים סמוך לקו הירוק, שבהם מתגוררים רוב המתנחלים, צפויים להסתפח לישראל בכל הסכם מו"מ, בכפוף לחילופי שטחים. המאחזים המבודדים בעומק הגדה, ביתם של מיעוט מהמתנחלים אך הנהג העיקרי של חיכוך והמכשול העיקרי לרצף טריטוריאלית למדינה פלסטינית, הם קטגוריה שונה. מדיניות המבחינה בין קטגוריות אלה – השקעה בגושים תוך הגבלת הצמיחה במאחזים החורגים – תתחיל לעצב את המציאות הטריטוריאלית לעבר תצורה ניתנת להכרעה, במקום לאפשר להתרחבות בלתי־מובחנת לחסום חלופות.

צעדים אלה אינם תוכנית שלום. הם תנאים מוקדמים לאפשרותה של כל תוכנית שלום. הם אינם דורשים הסכמה פלסטינית או תיווך בין־לאומי. הם דורשים רק החלטות ישראליות – החלטות קשות, יקרות פוליטית, אך החלטות הנמצאות בכוחה של ישראל לקבל באופן חד־צדדי. החלופה היא המשך לא־מוגבל של המסלול הנוכחי, שבו הכיבוש מעמיק, המחיר הבין־לאומי עולה, הפגיעה המוסרית מצטברת, והשעון הדמוגרפי מתקתק קרוב יותר לנקודה שבה הפרדה תהיה בלתי־אפשרית, והברירה תהיה בין שוויון זכויות לאפרטהייד רשמי. ארכיטקטורת המעבר אינה יכולה לפתור את הכיבוש. היא יכולה רק לתאר את הנתביב החורג מהמסלול המעֻבָּר ביותר שלו, ולהפוך את עלויות ההמשך בנתיב הנוכחי לנראות לעין.

### 3.5 רפורמה אלקטורלית: מפיצול למשילות

שיטת הייצוג היחסי, על אחוז החסימה הנמוך שלה ואזור הבחירה הארצי היחיד, נועדה להבטיח ייצוג לקהילותיה המגוונות של ישראל. היא הצליחה במטרה זו. היא גם ייצרה אי־יציבות שלטונית כרונית, מדרון וטו קואליציוני ואי־יכולת קבועה לממשל ארוך־טווח. רפורמה אלקטורלית אינה שולית ליישוב גבולות; היא תנאי מקדים לו, משום שהשיטה הנוכחית מביחה ששום ממשלה אינה יכולה לקבל את ההחלטות הקשות שיישוב גבולות דורש, מבלי שתופל מיד על־ידי המפלגות הקטנות שהאינטרסים שלהן מאוימים.

כיוון הרפורמה אינו רובנית – המגוון בישראל אמיתי, ושיטת "המנצח לוקח הכול" תנשל ציבורים משמעותיים. זוהי שיטה מעורבת, המשמרת ייצוג יחסי לכנסת בכללותה, תוך הכנסת רכיבים המתגמלים משילות ובניית קואליציות חוצות־פלגים.

העלאת אחוז החסימה מ־3.25% ל־5% תפחית את מספר המפלגות בכנסת, ותאלץ פלגים קטנים לשותף פעולה לפני הבחירות במקום לסחוט ויתורים אחריהן. היא לא תחסל מפלגות קטנות – המפלגות החרדיות והערביות צפויות לעבור את הסף הגבוה יותר – אך היא תפחית את ריבוי הסיעות בנות המנדט־שניים המסבכות את האריתמטיקה הקואליציונית.

הכנסת רכיבים של מחוזות אזוריים לצד הרשימה היחסית הארצית תיצור יחסי אחריות בין חברי כנסת בודדים לציבורי בוחרים ספציפיים, ותפחית את שליטת רשימות המפלגות והוועדות המרכזיות. שיטת בחירות מעורבת (Mixed Member Proportional), שבה חלק מחברי הכנסת נבחרים ממחוזות גיאוגרפיים, ויתר המושבים מוקצים מרשימות ארציות להבטחת מידתיות כוללת, תשמר את יתרונות הייצוג של השיטה הנוכחית, תוך הוספת רובד של אחריות מקומית.

בחירה ישירה של ראש הממשלה, מופרדת מהבחירות לכנסת, תיצור מבצעת בעלת מנדט עצמאי, ותפחית את יכולתן של שותפות קואליציוניות קטנות להפיל ממשלות על רקע דרישות סקטוריאליות. ראש הממשלה יזדקק להרכבת רוב שלטוני בכנסת כדי לחוקק, אך לא יוכל להיות מודח בהצבעת אי־אמון פשוטה ללא מועמד חלופי ורוב קונסטרוקטיבי – מודל "אי־האמון הקונסטרוקטיבי" הנהוג בגרמניה ובמקומות אחרים.

רפורמות אלו אינן רדיקליות. הן התאמות מצטברות לארכיטקטורה הקיימת, המשמרות את אופייה היחסי תוך חיוק מגונוני הממשל היציב. הן לא יחסלו את פיצול הפוליטיקה הישראלית, אך תפחתנה את חומרת מדרון הווטו הקואליציוני, ותיצורנה מרחב להחלטות ארוכות־טווח שיישוב גבולות דורש. והן בנות־ביצוע פוליטית יותר מאשר רפורמה חוקתית מקיפה, משום שניתן ליישמן בדרך של חקיקה רגילה, ולא דרך הרוב המיוחס החוקתי שהשיטה הנוכחית הופכת לבלתי־אפשרי.

### 3.6 תשתית דינונית לשאלות הקשות ביותר

המערכת הפוליטית אינה מסוגלת מבנית לפתור את שאלות היסוד שבלב גירעון הגבולות. מדרון הוטו הקואליציוני מבטיח שכל הכרעה המאיימת על האינטרסים של פלג משמעותי כלשהו תיחסם. מערכת ההפעלה התרבותית –

*אין ברירה*

, תודעת ברית – ממירה שאלות פוליטיות בשאלות קיומיות, וגורמת לפשרה להרגיש כבגידה. שיטת הבחירות מתגמלת מיצוב על פני דיון, קונפליקט על פני קונצנזוס.

מה שחסר הוא מנגנון ליצירת שיפוט ציבורי שקול ובעל לגיטימיות בשאלות שהמערכת הפוליטית אינה מסוגלת להשיב עליהן. תשתית דינונית – אסיפות אזרחים, סקרי דיון דינוניים (Deliberative Polls) והתייעצויות ציבוריות מובנות – יכולה למלא חסר זה, לא בהחלפת הדמוקרטיה הייצוגית, אלא בהשלמתה בערוץ לדיון אזרחי העוקף את הפתולוגיות של השיטה הקואליציונית.

ועדה דינונית לאומית להסדר חוקתי תהיה אסיפת אזרחים קבועה, המייצגת דמוגרפית את החברה הישראלית – יהודים וערבים, חילונים ודתיים, שמאל וימין, אשכנזים ומזרחים, מרכז ופריפריה – המתכנסת לתקופות מוגדרות כדי לדון בשאלות חוקתיות ספציפיות: היחס בין דת למדינה, מעמד השטחים הכבושים, האזיון בין זהות יהודית לדמוקרטיה, המסגרת להגנה על זכויות מיעוטים. המשתתפים יבחרו אקראית, יקבלו עדות מומחים והנחיה מקצועית, ויתוגמלו על זמנם. המלצותיהם תהיינה בלתי־מחייבות אך פומביות, מנומקות, ונושאות לגיטימיות דמוקרטית הנובעת לא מסמכות המשרה, אלא מהאותנטיות של הדיון האזרחי.

הניסיון האירי באסיפות אזרחים בשאלות חוקתיות – שוויון בנישואין, הפלות, מדיניות אקלים – מוכיח שאזרחים שנבחרו אקראית יכולים לדון בנושאים שנויים במחלוקת עמוקה, ולהפיק המלצות הפורצות קיפאון פוליטי וזכות לגיטימיות ציבורית רחבה. האסיפות האיריות לא פתרו כל מחלוקת, אך שינו את תנאי הדיון, יצרו מנדטים לרפורמה שהמערכת הפוליטית לא יכלה להפיק בעצמה, והדגימו שאזרחים מן השורה מסוגלים למעורבות ניואנסית בשאלות שאלטיות פוליטיות מוצאות כבלתי־אפשריות לטיפול.

בהקשר הישראלי, ועדה דינונית בשאלות חוקתיות תיתקל באתגרים עצומים. חוסר האמון בין הקהילות עמוק. המצב הביטחוני נפיץ. תודעת הברית המעלה את רף ההימור בשאלות זהות לא תיעלם בדיאלוג מונחה. אולם החלופה – המשך שקיעה חוקתית, המשך רכיבה על מחזורי משבר, המשך שחיקת מוסדות דמוקרטיים – גרועה יותר. הוועדה לא תפתור את גירעון הגבולות. היא תיצור מסלול מקביל להפקת מנדטים ציבוריים לגיטימיים, שהמערכת הפוליטית אינה מסוגלת מבנית להפיק, ובכך תשנה את התנאים הפוליטיים שבחוכם פועלת המערכת הפוליטית.

### 3.7 תשתית אינטגרציה אזרחית

ההערכה האונטולוגית שתוארה בפרק הקודם – קיומן ב־זמני של תפיסות עולם שונות מיסודן באותה זירה פוליטית, ללא שכבת תרגום מתווכת – אינה ניתנת לפתרון ברפורמה חוקתית בלבד. היא דורשת גם בנייה איטית וסבלנית של תשתית אזרחית, הבונה מערכות יחסים, אמון וזהות משותפת מעבר לגבולות המפלגים את החברה הישראלית.

תשתית זו כבר קיימת בצורה מקוטעת. השירות הצבאי המשותף, המפגיש ישראלים צעירים מרקעים שונים – חילונים ודתיים, אשכנזים ומזרחים, שמאל וימין – מתפקד, ולו באופן לא מושלם, ככור היתוך של אזרחות משותפת. האוניברסיטאות, בתי החולים וארגוני החברה האזרחית, המעסיקים ומשרתים ישראלים מעבר לקווים קהילתיים, הם

מרחבים של דו־קיום מעשי. מגזר ההייטק, על האתוס המריטוקרטי והחיבורים הגלובליים שלו, מושך כישרונות מכל רחבי החברה הישראלית ומהאוכלוסייה הפלסטינית. אלו אינם פתרונות לגירעון הגבולות, אך הם חומר הגלם שממנו ניתן לבנות אינטגרציה אזרחית.

ארכיטקטורת המעבר תשקיע במרחבים אלו ותרחיב אותם במתכוון. אזורי תעסוקה משותפים המעסיקים ישראלים ופלסטינים יחד, ובונים את התלות ההדדית הכלכלית ההופכת הפרדה ליקרה ושיתוף פעולה למשתלם. ניסויי ממשל עירוני משותף בערים מעורבות כמו ירושלים, חיפה ועכו, שבהן יהודים וערבים חיים זה לצד זה אך לעתים קרובות בעולמות אזרחיים נפרדים. תוכניות לימודים המלמדות את ההיסטוריות והנרטיבים של כל הקהילות, לא כדי לכפות גרסה אחת של העבר, אלא כדי להבטיח שכל ישראלי יבין את הסיפורים המעצבים את אחיו לאזרחות. פורומים דיוניים חוצי־קהילות ברמה המוניציפלית, הנותנים מענה לאתגרים מקומיים קונקרטיים – בתי ספר, תשתיות, ביטחון הציבור – שבהם אינטרסים משותפים יכולים להוליד הרגלי שיתוף פעולה שהזדהות אידיאולוגית אינה יכולה להצמיח.

זוהי עבודה איטית, נמדדת בדורות, לא במחזורי בחירות. היא אינה מניבה ניצחונות פוליטיים דרמטיים. היא בונה את המצע החברתי שעליו יוכלו לבסוף לנוח הסדרים פוליטיים – מערכות היחסים, האמון, החוויה המשותפת של פתרון בעיות קולקטיבי, המאפשרים לקהילות לקבל פשרות, שאחרת היו מרגישות כאיומים קיומיים. תשתית האינטגרציה האזרחית אינה פותרת את גירעון הגבולות. היא הופכת את ההכרעה לבת־הישרדות.

### 3.8 כיול מחדש של התפוצות

התפוצות היהודית שימשה היסטורית מייצב אסטרטגי לישראל – סיפקה תמיכה כספית, שתדלנות פוליטית ומאגר דמוגרפי לעלייה. אבל מערכת היחסים משתנה. התפוצות מפולגת יותר ויותר סביב מדיניות ישראל, בייחוד בקרב דורות צעירים של יהודים אמריקאים, המביעים ניכור גובר מהכיבוש, מהיחס לפלסטינים ומהמונופול של הממסד הדתי על הזהות היהודית. המודל המסורתי של תמיכת תפוצות בלתי־מותנית נשחק, ולשחיקה יש השלכות ממשליות על ישראל, שהמערכת הפוליטית טרם הפנימה במלואן.

ארכיטקטורת המעבר תרתום את התפוצות לא רק כמקור תמיכה, אלא כשותפה ליישוב גבולות. קהילות התפוצות, מניסיון כמיעוטים בחברות דמוקרטיות, פיתחו מודלים של זהות יהודית העולים בקנה אחד עם שוויון אזרחי ופלורליזם דתי – בדיוק האתגרים שארכיטקטורת הממשל בישראל כשלה בהם. התפוצות, דווקא משום שאינן כפופות למדרון הווטו הקואליציוני, יכולות לשמש מקור לפרספקטיבה אסטרטגית שהמערכת הפוליטית הפנימית אינה מסוגלת להפיק בעצמה.

מנגנונים קונקרטיים יכולים לכלול מועצה מייצגת רשמית של התפוצות, המספקת תשומה בשאלות אסטרטגיות ארוכות־טווח – תכנון חוקתי, פלורליזם דתי, יחסי ישראל־תפוצות – ללא הלחצים הפוליטיים של משא ומתן קואליציוני. השקעות תפוצות במיזמים כלכליים ישראלים־פלסטיניים משותפים יבנו מחוזות בחירה לשלום בשני הצדדים. תמיכת תפוצות בארגוני חברה אזרחית העוסקים באינטגרציה אזרחית ורפורמה חוקתית תחזק את השחקנים הפנימיים הפועלים ליישוב גבולות. והשתדלנות הפוליטית של התפוצות בושנינגטון, בריסל ובירות אחרות תוכל להיות מופנית מתמיכה בלתי־מותנית בממשלת ישראל היושבת, לעבר תמיכה בבריאות הדמוקרטית והחוקתית ארוכת־הטווח של המדינה.

המטרה אינה להכפיף הכרעות ישראליות להעדפות התפוצות. המטרה היא להכיר בכך שלגירעון הגבולות יש השלכות על העולם היהודי כולו, ושמשאבי התפוצות, נקודות מבטה ויכולתה הפוליטית אינם מנוצלים די הצורך בטיפול בו. המודל המסורתי – התפוצות חותמות צ'קים, ישראל מקבלת החלטות – אינו הולם את האתגרים שהמדינה ניצבת בפניהם כעת. מערכת יחסים מכוילת מחדש, שבה התפוצות וישראל מעורבות כשותפות במיזם הבלתי־גמור של הריבונות היהודית, תשרת את שתי הקהילות טוב יותר מאשר המסלול הנוכחי של ניכור גובר.

## 4. המערכת החיסונית הפוליטית: מגיב האבטחה הראשון

### 4.1 מגיב האבטחה הראשון – הגדרה

כל ארכיטקטורת ממשל מפתחת מערכת חיסונית – מערך של מוסדות, תמריצים ונורמות תרבותיות המגנות על הסדר הקיים מפני קריאת תיגר. בגרמניה, המערכת החיסונית היא האינרציה הביורוקרטית. בצרפת – המופע של סמכות מרכזית. ברוסיה – הרס מכון של ערוצי משוב. ביפן – ההטיה ליציבות ההופכת המשכיות למידה טובה ושיבוש לאיום. בניגריה – קואליציית המיצוי ההופכת משרה ציבורית לרכוש פרטי.

המערכת החיסונית של ישראל היא מגיב האבטחה הראשון: הכוונתם המקיפה של מוסדות פוליטיים, ביורוקרטיים, צבאיים ותרבותיים לעבר תעדוף הביטחון על פני כל ערך אחר, והיחס לכל חריגה מהלוגיקה של "ביטחון תחילה" כאיום קיומי על המדינה. מגיב האבטחה הראשון איננו קנוניה של גנרלים וראשי מודיעין. זהו הפלט הצפוי של מערכת שנוסדה תחת איום קיומי, חוזקה בעשרות שנות סכסוך, ונותרה בלתי־שלמה חוקתית – מערכת שבה המוסדות בעלי היכולת והאמון הרב ביותר הם גם המוסדות בעלי העניין הרב ביותר בהמשכו של מצב החירום המקיים את בכירותם.

מגיב האבטחה הראשון אינו חסם לשינוי שהוסף למדינה מתפקדת. זוהי לוגיקת ההפעלה המרכזית של המדינה. תקנות ההגנה (שעת חירום) מימי המנדט הבריטי מ־1945 שולבו במשפט הישראלי ב־1948 וחודשו ברציפות מאז. צה"ל הוא המוסד הזוכה לאמון הרב ביותר בחברה הישראלית – בסקרים הוא זוכה בעקביות ליותר מ־80% תמיכה, לעומת 20%–30% לכנסת. הקבינט הביטחוני, לא הממשלה המלאה, מקבל את ההחלטות גורליות ההשלכות. הצבא וגופי המודיעין מפעילים השפעה בלתי־רגילה על מדיניות, תקציבים ושיח ציבורי, תוך פיקוח אזורי אפקטיבי מזערי. מצב החירום איננו חריג לממשל נורמלי. זוהי המסגרת שבתוכה מתקיים הממשל כולו.

מגיב האבטחה הראשון איננו זדוני. הוא ביטוי של חברה שלמדה, דרך השואה ודרך מלחמות חוזרות, שאין לראות בהישרדות מובנת מאליה – ושהיא בנתה מוסדות המסוגלים להבטיח הישרדות בתנאים שהיו משמידים עמים נחושים פחות. המערכת החיסונית היא ההתגלמות המוסדית של

*אין ברירה*

. היא החזיקה את ישראל בחיים. השאלה היא אם היא יכולה גם לאפשר לישראל לחיות באופן נורמלי – או שמא הארכיטקטורה השולטת באמנות ההישרדות מונעת בהכרח את המעבר לסדר מדיני בר־קיימא.

### 4.2 מי מרוויח – ביושר

מגיב האבטחה הראשון מקוים על־ידי שחקנים ספציפיים, שלהם אינטרסים קונקרטיים, חומריים ואידיאולוגיים בהמשך ארכיטקטורת החירום הנוכחית. כל ארכיטקטורת מעבר שלא תכנה שחקנים אלה בשמם ולא תביא בחשבון את התנגדותם – תנוטרל על־ידיהם.

**מערכת הביטחון.** צה"ל, השב"כ, המוסד, משמר הגבול וגופי המודיעין הם הנהגים המוסדיים העיקריים של מצב החירום המתמיד. הם שולטים בתקציבים הגדולים ביותר, מושכים את כוח האדם המוכשר ביותר ומפעילים את ההשפעה הרבה ביותר על האסטרטגיה הלאומית. השירות הצבאי הוא המסלול העיקרי למעמד של אליטה, מנגנון הנטוורקינג החשוב ביותר והיסוד לאמינות פוליטית עבור חלק ניכר מהמעמד הפוליטי. האינטרסים המוסדיים של מערכת הביטחון משרתים

את המשך התנאים המצדיקים את בכירותה – לא משום שמנהיגיה קושרים קשר להנצחת הסכסוך, אלא משום שההרגלים, התורות והתמריצים התעסוקתיים שהתפתחו במשך עשרות שנים מכוונים כולם לניהול האיום במקום לפתרונו.

**הקומפלקס הביטחוני-תעשייתי.** היצוא הביטחוני של ישראל הגיע ב-2023 לכ-13 מיליארד דולר, והציב אותה כאחת מיצואניות הנשק הגדולות בעולם. המגזר הביטחוני מעסיק רבבות ישראלים, מקיים קהילות שלמות ומייצר את המומחיות הטכנולוגית המזינה את מגזר ההייטק האזרחי. לתעשייה הביטחונית אינטרס מבני בהמשך הסכסוך ובהרחבת תקציבי הביטחון. יש לה גם אינטרס מבני בהנצחת הכיבוש, המספק שטח ניסוי קבוע לטכנולוגיות מעקב, למערכות נשק ולתורות לחימה המשוקות אחר-כך גלובלית כ"מוכחות בקרב". הקומפלקס הביטחוני-תעשייתי אינו קנוניה. זהו מערך של תמריצים כלכליים המיישרים קו בין רווח פרטי לחירום ציבורי.

**תנועת ההתנחלויות.** למעלה מ-700,000 הישראלים החיים בגדה המערבית ובמזרח ירושלים מהווים את מחוז הבחירה הפוליטי החזק ביותר להנצחת הכיבוש. הנהגת תנועת ההתנחלויות משוכצת בקואליציה השלטת. האידיאולוגיה שלה – שהגדה המערבית היא לבו המקראי של העם היהודי ושאינן לוותר עליה – הפכה לזרם המרכזי בימין הישראלי. למתנחלים אינטרס ישיר, אישי וחומרי בהמשך הכיבוש: בתיהם, קהילותיהם וזהותם תלויים בו. הם אינם רק נהנים מהסטטוס-קוו; הם מגניו המסורים ביותר, והם מפעילים כוח פוליטי החורג בהרבה ממספרם דרך השיטה הקואליציונית.

**הממסד הדתי.** הרבנות הראשית והמפלגות הדתיות המקיימות אותה נהנות מהוואקום החוקתי המונע את הכרעת שאלות הדת והמדינה. המנופול האורתודוקסי על נישואין, גיור וזהות יהודית; המימון הממלכתי למוסדות דת; הפטור מגיוס לבחורי ישיבות; מגבלות השבת – הסדרים אלה מייצגים אינטרסים מוסדיים וכספיים עצומים, שעליהם יגן הממסד הדתי מפני כל רפורמה. כוחן הסחטני של המפלגות הדתיות בתוך השיטה הקואליציונית מבטיח שכל ניסיון לטפל בצומת הדת-והמדינה יפעיל משבר ממשלתי, ומדרון הווטו הקואליציוני מבטיח שהמשבר יסתכם בשימור הסטטוס-קוו.

**המעמד הפוליטי.** שיטת הייצוג היחסי, על בית המחוקקים המפוצל והקואליציות קצרות הימים שלה, משרתת את האינטרסים של מעמד פוליטי שהותאם לאי-יציבות מתמדת. המפלגות הקטנות המפעילות השפעה בלתי-פרופורציונלית, הפוליטיקאים הקרייריסטים המנווטים משאים ומתנים קואליציוניים, הפעילים המנהלים מסעות בחירות במערכת של מחזורי בחירות מתמשכים – שחקנים אלו פיתחו מיומנויות ורשתות המותאמות באופן מיטבי לארכיטקטורה הנוכחית. מעבר לממשל יציב, עם תוחלת חיים ממשלתית ארוכה יותר, אחוז חסימה גבוה יותר וסמכות מבצעת חזקה יותר, ישבש את הקריירות שלהם ויפחית את כוחם. הם אינם קושרי קשר. הם שחקנים רציונליים המגיבים למבנה תמריצים המתגמל פיזול.

שחקנים אלה אינם קואליציה אחידה בעלת אסטרטגיה מתואמת. הם מתחרים זה בזה על משאבים, השפעה וכוח. אולם הם חולקים אינטרס מבני משותף: המשך הארכיטקטורה המקיימת אותם. וביחד הם שולטים במנופים המוסדיים שדרכם תידרש כל רפורמה לעבור. מחגר החירום מרחיב את כוחותיהם עם כל משבר. אפקט הצטברות הדחייה מבטיח שעלויות הרפורמה עולות מהר יותר מן הרצון הפוליטי לנסותה. והסגירות האפיסטמית של מדדי הביטחון מבטיחה שעלויות הסטטוס-קוו תישארנה בלתי-נראות במידה רבה לציבור שיידרש לדרוש שינוי.

### 4.3 מחגר החירום כמנגנון חיסוני

מחגר החירום, שתואר בפרק הקודם כמנגנון מבני של גירעון הגבולות, מתפקד גם כמנגנון החיסון הראשי של מגיב האבטחה הראשון. הוא פועל במקביל בכמה רמות.

ברמה המשפטית, חידושן הבלתי־מוגבל של תקנות לשעת חירום – שהורשו מימי המנדט הבריטי ומעולם לא הורשו לפוג – משמעו שהמדינה מחזיקה בסמכויות חריגות על תנועה, התאגדות, ביטוי וקניין, שמעולם אינן נתונות לביקורת הדמוקרטית שהייתה מתלווה לאימוצן כחקיקה קבועה. מסגרת החירום היא התשתית המשפטית של מדינת הביטחון, ומאחר שהיא פורמלית זמנית, היא לעולם אינה נידונה כארכיטקטורה קבועה. החידוש שגרת, פרוצדורלי, ובלתי־נראה במידה רבה לציבור.

ברמה המוסדית, כל משבר מרחיב את מנגנון הביטחון. יחידה חדשה מוקמת למענה על איום חדש. יכולת מעקב חדשה מפותחת ואז נשמרת. מגבלה חדשה על תנועה או התאגדות מוטלת ואז מנורמלת. ההתרחבות מוצדקת תמיד על־ידי החירום, ומרגע שהחירום נסוג, ההתרחבות נותרת – לא משום שמישהו החליט כך, אלא משום שלאיש אין תמריץ פוליטי להפוך אותה. ברירת המחדל היא תמיד לעבר עוד כוח ביטחוני, עוד תקציבי ביטחון, עוד שליטה ביטחונית בתחומים שהיו קודם אזרחיים.

ברמה הפסיכולוגית, מחגר החירום מחזק את מנטליות אין ברירה. כל משבר נחוה כאישור לכך שהעולם מסוכן, שהאויבים בלתי־מתפשרים, ושהביטחון חייב לקבל קדימות על כל שיקול אחר. מתקפת 7 באוקטובר, במיוחד, הנחיתה מהלומה פסיכולוגית עמוקה על תחושת הביטחון הישראלית, וחזקה את האמונה שההישרדות מוטלת על הכף לעד, ושהמוסדות של חיים דמוקרטיים נורמליים הם מותרות הניתנות להשגה רק כשההישרדות מובטחת – דבר שמעולם אינו קורה בלוגיקת אין ברירה.

מחגר החירום מתפקד אפוא כמחגר לשני הכיוונים: הוא מרחיב את סמכויות הביטחון עם כל משבר, והוא מכווץ את המרחב הפוליטי לערעור על סמכויות אלו. הצירוף מייצר סחיפה חד־כיוונית לעבר ממשל מבוסס ביטחוניזציה, שאיש לא בחר בה ואיש לא יכול להפוך אותה. המערכת נסחפת לעבר יעד שאיש לא הצביע עבורו, משום שארכיטקטורת החירום גורמת לכל צעד בכיוון הזה להרגיש כהכרח, ולכל צעד בכיוון ההפוך להרגיש כסיכון שאין לקחתו.

### 4.4 סגירות אפיסטמית כהגנה חיסונית

מנגנון ההגנה החזק ביותר של מגיב האבטחה הראשון אינו כפייה או צנזורה. זוהי הכיול של ארכיטקטורת המשוב של המערכת למדוד רק את מה שמערכת הביטחון מעריכה, ולהפוך את העלויות המצטברות מחוץ למסגרת זו לבלתי־נראות.

מערכת ממשל המודדת את הצלחתה באמצעות מדדי ביטחון – שיעורי ירוט רקטות, חוליות טרור שסוכלו, הרתעה שהושבה, היקפי איסוף מודיעיני – תפיק נרטיב של הישג מתמשך. לפי מדדים אלה, ביצועיה של ישראל מרשימים באמת. כיפת ברזל מיירתת למעלה מ־90% מהרקטות הנכנסות. גופי המודיעין חודרים לרשתות אויב בתחום יוצא דופן. הצבא מבצע מבצעים מדויקים הממוזערים אבדות אזרחיות ביחס למורכבות הלחימה האורבנית. המערכת עושה את אשר תוכננה לעשות, והיא עושה זאת היטב.

מה שמדדי הביטחון אינם מודדים הוא שחיקת הסדר החוקתי, הפגיעה המוסרית של הכיבוש, הבידוד הבין-לאומי המתלווה לכל סבב אלימות, הגירת צעירים ישראלים המחפשים חיים פחות מוגדרים על-ידי סכסוך, העלות הכלכלית של גיוס מתמיד, המחיר הנפשי של חיים תחת איום מתמיד, והשינוי האיטי במאזן הדמוגרפי שיהפוך לבסוף את מודל הממשל הנוכחי לבלתי-בר-קיימא. אלה אינם כשלים ביטחוניים. אלה כשלים ממשליים, ולוח המחווניים של המערכת מכיל לדווח רק על ביטחון.

הסגירות האפיסטמית אינה הונאה מכוונת. זוהי תכונה מתהווה של ארכיטקטורה שבה המוסדות האוספים ומנתחים מידע הם אותם מוסדות שהאינטרסים שלהם משרתים את המשך החירום. הערכות המודיעין של צה"ל, ניתוחי האיזמים של השב"כ, הסקירות האסטרטגיות של משרד הביטחון – אלה הם המקורות הראשוניים למידע על מעמדה האסטרטגי של ישראל, והם מופקים על-ידי ארגונים שזהותם המוסדית בנויה סביב ניהול האיום. הערכה המסקנה שהאתגר האסטרטגי העיקרי איננו עוד איום חיצוני אלא שקיעה חוקתית פנימית, תהיה הערכה המופקת על-ידי מוסדות שהצדקת קיומם היא בכירות האיום החיצוני. הסגירות האפיסטמית טבועה במבנה הארגוני של המדינה.

התוצאה היא שמגיב האבטחה הראשון אינו צריך לדכא ביקורת באופן אקטיבי – אם כי לעתים הוא עושה זאת. הוא פשוט צריך לשמר את המסגור שבו הישגים ביטחוניים הם ההישגים היחידים שחשובים, ושבו עלויות ארכיטקטורת הביטחון הן השפעות חיצוניות, שיישאו בהן מוסדות אחרים ודורות אחרים. העלויות מצטברות. המדדים נותרים חיוביים. המערכת ממשיכה לבצע אופטימיזציה למשחק שבו היא מנצחת, בעוד הלוח מתפורר.

## 4.5 אסטרטגיית הנרטיב

לא ניתן להביס את מגיב האבטחה הראשון בהסתערות חזיתית. כל ארכיטקטורת מעבר שתציג את עצמה כמתקפה על מוסדות הביטחון של ישראל, על בכירות צה"ל או על מנטליות

*אין ברירה*

, תפעיל את התגובה החיסונית ותנוטרל עוד בטרם תחל. המערכת החיסונית טבועה עמוק מדי במוסדות, בתמריצים ובתרבות מכדי שניתן יהיה להתגבר עליה בטעונו בלבד. יש לאגף אותה – לא בהכחשת ממשות האיום, אלא במסגור מחדש של היחס בין ביטחון להשלמה חוקתית.

נרטיב העל הוא שישראל רכשה את הזכות להשלים את הארכיטקטורה שלה. המייסדים דחו את החוקה משום שנלחמו על הישרדות. הם הצליחו. המדינה קיימת. היא בטוחה – בטוחה יותר מבכל נקודה בתולדותיה, עם הסכמי שלום עם מדינות ערביות מרכזיות, יכולת צבאית ששום יריב אזורי אינו יכול להשתוות לה, ויכולת מוכחת להגן על עצמה מפני ההתקפות החריפות ביותר. המשימה כעת היא להשלים את הארכיטקטורה שלשמה נועדה ההישרדות לאפשר: לכתוב את החוקה, להגדיר את הגבולות, להכריע ביחסים בין דת למדינה ולקבוע את אופיו של הסדר הדמוקרטי שמערכת הביטחון נבנתה להגן עליו.

נרטיב זה הוא אמת, ויש לו היתרון שהוא מוקיר את הישג מערכת הביטחון במקום להפחית מערכו. הוא אינו טוען שהביטחון איננו חשוב. הוא טוען שהביטחון הצליח באופן כה יסודי, עד שכיום בטוח לטפל באתגרים שהביטחון דחה. הוא ממסגר את ההשלמה החוקתית לא כנסיה מביטחון, אלא כהגשמת תכליתו של הביטחון – יצירת החיים הדמוקרטיים הנורמליים שצה"ל נוצר כדי להגן עליהם.

נרטיבים משניים מכוונים לציבורים ספציפיים. עבור מערכת הביטחון: השלמה חוקתית תייצב את הסביבה הפוליטית הפנימית, ותפחית את השסעים הפנימיים שאויבים מנצלים. מדינה בעלת סדר חוקתי מיושב היא מדינה חזקה יותר, המסוגלת יותר לקיים את התמיכה הציבורית שהביטחון ארוך-הטווח דורש. עבור המגזר הביטחוני: הפחתת הסכסוך האזורי תפתח שווקים חדשים, תפחית את החסמים הפוליטיים ליצוא ביטחוני, ותאפשר לטכנולוגיה הישראלית להתחרות על יתרונותיה במקום להיות מוכתמת בקשר לכיבוש. עבור המתנחלים: הסדר חוקתי המגדיר גבולות ומבסס ערכויות ביטחוניות יספק ביטחון רב יותר בטווח הארוך מאשר הנצחה בלתי-מוגבלת של סכסוך השוחק בהתמדה את הלגיטימיות הבין-לאומית של ישראל. עבור הממסד הדתי: הסדר חוקתי המגן על חופש הדת, כולל החופש לקיים מוסדות ומנהגים דתיים, יהיה בר-קיימא יותר מאשר ההסדרים הנוכחיים, התלויים בכוחן הפוליטי הזמני של מפלגות דתיות והפגיעים להיפוך כאשר כוח זה דועך.

טיעונים אלה לא ישכנעו את כולם. תנועת ההתנחלויות הרואה בגדה המערבית נחלה מקודשת לא תשתכנע מטיעוני לגיטימיות בין-לאומית. המפלגות הדתיות הרואות בחוקתיות חילונית איום על דין תורה לא ישתכנעו מטיעוני עמידות ארוכת-טווח. קבלני הביטחון שרווחיהם תלויים בהמשך הסכסוך לא ישתכנעו מטיעוני שווקים חדשים. אולם אסטרטגיית הנרטיב אינה צריכה לשכנע את כולם. היא צריכה ליצור קואליציה של בני-השכנוע – אנשי המקצוע הביטחוניים המבינים שיציבות פנימית היא נכס אסטרטגי, הקהילה העסקית הרואה הזדמנות כלכלית בנורמליזציה אזורית, הרוב החילוני החפץ בחיים דמוקרטיים נורמליים, הישראלים הצעירים המהגרים בחיפוש אחר בדיוק אלה – ולאפשר לקואליציה זו להסיט את שיווי המשקל הפוליטי לאורך זמן.

לא ניתן להביס את המערכת החיסונית. יש להפוך אותה למיושנת – לא על-ידי חיסול מוסדות הביטחון המחזיקים את ישראל בחיים, אלא על-ידי הדגמה ששלב ההתפתחות הבא של ישראל דורש יכולות שארכיטקטורת הביטחון לכדה אינה יכולה לספק. המייסדים בנו מכונת הישרדות מופלאה. המשימה כעת היא לבנות את ארכיטקטורת הממשל ההופכת את ההישרדות לראויה לקיום.

## 5. לעבוד עם התבואה: ארכיטקטורת מעבר לישראל

### 5.1 העיקרון: לבנות על יכולת ההסתגלות יוצאת הדופן של ישראל

גירעון הגבולות הוא כביר, ומגיב האבטחה הראשון הוא בין המערכות החיסוניות המתוחכמות ביותר בסדרה זו. אולם ישראל ניחנת גם ביכולת הסתגלות יוצאת דופן – אותה גאונות מאלתרת שבנתה את אומת הסטארט-אפ, את הצבא המסתגל ביותר בעולם, וחברה המסוגלת להתגייסות קולקטיבית תחת לחץ, שרק מעטות משתוות לה. ארכיטקטורת המעבר חייבת להפנות יכולת זו לעבר השלמת הממשל, לא על-ידי עקיפת המערכת החיסונית, אלא על-ידי עבודה דרך אותם מנגנונים תרבותיים המניעים את החדשנות והחוסן הישראליים.

העיקרון הוא לעבוד עם כיוון התבואה של תרבות הממשל הישראלית: פרגמטית, מאלתרת, מודעת ביטחון ומעורבת עמוקות בשאלות של משמעות. המעבר אינו מתחיל בהסכם שלום מקיף או בוועידה חוקתית רשמית – אלה חסומים על-ידי מדרון הווטו הקואליציוני ועוררו את התגובה החיסונית מיד. הוא מתחיל במרחבים מוגנים – תכניות ניסוי, ניסויים דיוניים, חוקי יסוד מצטברים, חידושים מוניציפליים – שבהם ניתן לבחון, לזקק ולהפוך לנראית את הארכיטקטורה החדשה. הצלחה מושכת מחקים. מחקים יוצרים מחזות בחירה. מחזות בחירה יוצרים לחץ פוליטי. לחץ פוליטי, כשהוא מגיע למסה מספקת, מתגבר על התגובה החיסונית לא בהסתערות חזיתית, אלא בחשיפת מגבלות הארכיטקטורה הישנה דרך ההצלחה המוכחת של חלופות.

זוהי דרך השינוי הישראלית, הנראית בהיסטוריה של המדינה עצמה. המייסדים לא חיכו לתנאים מושלמים כדי להכריז על עצמאות – הם הכריזו עליה בעיצומה של מלחמה ובנו מוסדות תחת אש. מגזר ההייטק לא חיכה לתכנון ממשלתי – יזמים וקרנות הון סיכון בנו אקוסיסטם דרך רשתות, ניסויים והתרחבות באמצעות משיכה. תנועות המחאה של 2023 לא חיכו שמפלגות פוליטיות יובילו – אזרחים התארגנו בעצמם, אלתרו תשתית, מסרים ואסטרטגיה בזמן אמת. ארכיטקטורת המעבר ליישוב גבולות חייבת לאמץ את אותה לוגיקה: לא תוכנית אב המיושמת מלמעלה, אלא מערך של ניסויים המתרחבים מלמטה.

### 5.2 מנגנוני סוס טרויאני: נשיאת שינוי באריזה מוכרת

מגיב האבטחה הראשון ינטרל כל רפורמה שתציג את עצמה כאתגר לככורת הביטחון. אמנות תכנון המעבר בישראל היא לפיכך בניית מנגנוני סוס טרויאני – חידושים מוסדיים הנושאים מטענים משני צורה באריזה מוכרת, העוקפים את המערכת החיסונית על-ידי הצגת השינוי כהעצמת יכולות קיימות ולא ככפירה בהן.

המועמדים המבטיחים ביותר הם מנגנונים הניתנים למסגור כחזוק מעמדה הביטחוני של ישראל, שיפור יעילות הממשל, או מימוש התחייבויות שהמדינה כבר קיבלה על עצמה – תוך בנייה שקטה של התשתית החוקתית והמוסדית ליישוב גבולות.

"ועדת החוסן הלאומי" כסוס טרויאני חוקתי. גוף סטטוטורי, הממוסגר כמעצים את חוסנה האסטרטגי של ישראל על-ידי טיפול בממדים הפנימיים של הביטחון הלאומי – לכידות חברתית, יציבות מוסדית, לגיטימיות דמוקרטית, מעמד בין-לאומי – יוכל לקבל מנדט להפיק הערכות ציבוריות סדירות על מצבה החוקתי של ישראל, עלויות הכיבוש, מצב האינטגרציה האזרחית והשלכות ארוכות הטווח של מגמות דמוגרפיות. הוא יעוצב על פי דגם המשרד לאחריות תקציבית או ועדת שינוי האקלים בבריטניה: עצמאי, בעל אמינות טכנית, בעל סמכות סטטוטורית לדרוש תגובה ממשלתית. הוא

לא ימליץ על מדיניות – זה יעורר את התגובה החיסונית. הוא יהפוך את העלויות הלא-ביטחוניות של הארכיטקטורה הנוכחית לנראות, כמתות ובלתי-ניתנות להתעלמות. הוא ימסגר את ההשלמה החוקתית כציווי של ביטחון לאומי – חזוק היסודות הפנימיים שעליהם נשען בסופו של דבר הכוח הצבאי. המסגור הוא סוס טרויאני; המטען הוא יצירת קול מוסדי המסוגל לומר את מה שמערכת הביטחון אינה יכולה: שהאיום ארוך הטווח הגדול ביותר על ביטחון ישראל הוא שחיקת סדרה הדמוקרטית והחוקתית.

"חוק יסוד: יציבות שלטונית" כסוס טרויאני לרפורמה אלקטורלית. חוק יסוד הממוסגר כמעצים משילות ויכולת קבלת החלטות לאומית – ערכים הנהנים מתמיכה רחבה על פני הקשת הפוליטית – יוכל להכניס רפורמות אלקטורליות מצטברות: אחוז חסימה מעט גבוה יותר, אי-אמון קונסטרוקטיבי, או רכיבים מוגבלים של מחוזות אזוריים. הוא יוצג לא כהפחתת ייצוג, אלא כחזוק יכולתה של ישראל לקבל החלטות, לקיים אסטרטגיות ארוכות טווח ולמנוע את השיתוק הפוליטי שיריבים צופים בו ומנצלים אותו. המסגור הוא אפקטיביות שלטונית; המטען הוא התרה הדרגתית של מדרון הווטו הקואליציוני החוסם יישוב גבולות.

"פרוטוקולים לגבולות ביטחון-אזרח" כהיפוך מחגר החירום. מערך של פרוטוקולים מינהליים, הממוסגרים כמודרניזציה ומקצועיות לממשק של המגזר הביטחוני עם הממשל האזרחי, יוכל להכניס סעיפי שקיעה על תקנות חירום, לחזק את הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון, ולהקים מועצה לביטחון לאומי בהובלה אזרחית בעלת יכולת אנליטית אמיתית. המסגור הוא מודרניזציה ביטחונית – הבטחה שמוסדות הביטחון של ישראל יפעלו באותה רמת מקצועיות ואחריותיות כחברות הטכנולוגיה המובילות שלה. המטען הוא השבה הדרגתית של הגבולות בין חירום לממשל נורמלי, ויצירת יכולת מוסדית לערער על הנחות היסוד שהסגירות האפיסטמית מגינה עליהן.

"תשתית אזרחית משותפת" כהשקעה בחוסן חברתי. תכניות ניסוי הממוסגרות כחזוק המרקם החברתי של ישראל נוכח איומים חיצוניים – אזרחי תעסוקה משותפים, ניסויי ממשל עירוני מעורב, מיזמי חינוך משותפים – יוכלו לקבל מימון ותמיכה פוליטית תחת מותג ביטחוני. המסגור הוא חוסן לאומי: חברה המפוצלת מבפנים פגיעה ללחץ חיצוני, והשקעות בלכידות אזרחית הן השקעות בביטחון לאומי. המטען הוא הבנייה האיטית של מערכות היחסים, האמון והזהות המשותפת, ההופכים את יישוב הגבולות לשריד פוליטית.

הסוס הטרויאני אינו מרמה. הוא מתרגם – מציג את הבלתי מוכר במונחים מוכרים, כך שהמערכת החיסונית תזהה אותו כחזוק ולא כאיום. ועדת החוסן הלאומי אינה מאותגרת על מערכת הביטחון; היא מרחיבה את הלוגיקה שלה לתחומים שהזנחו על-ידה. חוק יסוד: יציבות שלטונית אינו תוקף את הפוליטיקה הקואליציונית; הוא מחזק את יכולת המדינה לפעול. פרוטוקולי גבולות ביטחון-אזרח אינם מחלישים את צה"ל; הם הופכים את יחסיו עם מוסדות דמוקרטיים למקצועיים יותר. התשתית האזרחית המשותפת אינה מקדמת זהות פוסט-לאומית; היא מחזקת את החברה שמנגנון הביטחון קיים כדי להגן עליה. כל מנגנון נושא פוטנציאל לחולל שינוי בצורה שהמערכת החיסונית יכולה לקבל.

### 5.3 ניסויים בטוחים לכישלון: גישת המעבדה הדמוקרטית

אתגרי הממשל של ישראל מושרשים כה עמוק, עד שלא ניתן לתכנן פתרון מקיף מראש וליישמו מלמעלה. המעבר חייב להתקדם דרך ניסויים – ניסויים בטוחים לכישלון, הבוחנים מנגנוני יישוב גבולות בתחומים מוגבלים, מייצרים ראיות, בונים מחוזות בחירה ולומדים מכישלון מבלי לאיים על הארכיטקטורה כולה.

**מעבדות חוקתיות מוניציפליות.** רשויות מקומיות נבחרות – תל אביב, חיפה, ירושלים, ערים מעורבות, עיירות פיתוח – תוכלנה לקבל אוטונומיה מוגברת להתנסות בחידושי ממשל: תקצוב השתתפותי, אסיפות אזרחים בשאלות חוקתיות מקומיות, אספקת שירותים מוניציפליים משותפים ליהודים וערבים, ומודלים חדשניים ליחסי דת-מדינה ברמה המקומית. כל רשות תשמש מעבדה למימד אחר של יישוב גבולות. תל אביב תוכל להיות חלוצה במנגנוני דמוקרטיה דיונית. חיפה תוכל להעמיק את תשתית הדו-קיום היהודית-ערבית המשמעותית ממילא שלה. ירושלים תוכל להתנסות בממשל דמוי רבעים, המאפשר לקהילות שונות להפעיל אוטונומיה בענייני תרבות ודת, תוך שיתוף במסגרת מוניציפלית משותפת.

הרמה המוניציפלית היא הבית הטבעי לניסויים דמוקרטיים. ההימור נמוך יותר מאשר בשאלות חוקתיות לאומיות. לולאות המשוב הדקות יותר – אזרחים יכולים לראות אם החידושים עובדים בשכונותיהם. המערכת החיסונית פחות מופעלת – ממשל מקומי אינו מאיים על מערכת הביטחון או על המפלגות הדתיות באותו אופן שרפורמה לאומית עושה. והצלחה ברמה המוניציפלית מייצרת ראיות הניתנות להתרחבות.

**ארגוני חול מגוריים.** תחומי מדיניות ספציפיים יוכלו להיות מוכרזים כארגוני חול רגולטוריים, המשוחררים מאילוץ מדרון הווטו הקואליציוני והסטטוס-קוו הדתי, לבחינת מודלי ממשל חלופיים. "ארגון חול לנישואין אזרחיים" יוכל לאפשר לרשויות מקומיות להציע מרשמי ברית זוגיות, ולבחון את התגובה הפוליטית והחברתית בטרם ינוסה חקיקה ארצית. "ארגון חול לתחבורה ציבורית" יוכל לאפשר לרשויות מקומיות להפעיל תחבורה ציבורית מוגבלת בשבת, ולייצר נתונים על שימוש וקבלה ציבורית. "ארגון חול לחינוך משותף" יוכל לממן בתי ספר המלמדים גם היסטוריה ונרטיבים יהודיים וגם ערביים, ולבנות את התשתית האזרחית לחברה משותפת.

כל ארגון חול הוא מוגבל בהיקפו, הפיך אם ייכשל, ומתוכנן לייצר ראיות ולא לעורר עימות. המטרה אינה לפתור את גירעון הגבולות בתחום אחד, אלא להדגים שפתרון אפשרי – שנישואין אזרחיים אינם הורסים את הזהות היהודית, שתחבורה בשבת אינה קורעת את המרקם החברתי, שחינוך משותף אינו מוחק ייחוד קהילתי. הראיות מצטברות. מחוזות הבחירה לרפורמה גדלים. המערכת החיסונית סגלת לנוכחות חלופות שהיו בלתי ניתנות לדמיון קודם לכן.

**ניסויי דיון חוצי-קהילות.** אסיפות אזרחים ברמה המוניציפלית או האזורית, המפגישות יהודים וערבים, חילונים ודתיים, שמאל וימין, לדיון באתגרים מקומיים קונקרטיים – דיון, תשתיות, ניהול סביבתי, ביטחון הציבור – תתחלנה לבנות את הרגלי שיתוף הפעולה חוצה הגבולות, שהפוליטיקה הארצית מדכאת כיום. אסיפות אלו לא תעסוקנה בשאלות חוקתיות ישירות. תעסוקנה בבעיות מעשיות הדורשות פתרונות מעשיים, ותוך כדי כך תיצורנה מערכות יחסים ואמון חוצה גבולות, שאותם מעמיקה המערכת הפוליטית הארצית. המודל אינו דיאלוג לשמו – ספקנות כלפי דיאלוג מוצדקת בהקשר הישראלי – אלא פתרון בעיות משותף בסוגיות שהאינטרסים חופפים בהן, גם כשהזהויות נבדלות.

ניסויים אלה בטוחים לכישלון. מעבדה חוקתית מוניציפלית שתניב קיפאון או תגובת נגד תלמד לקחים מבלי לערער את הארכיטקטורה הלאומית. ארגון חול שלא יצליח לייצר קבלה ציבורית ניתן לסגירה ללא משבר פוליטי. ניסוי דיוני שלא יוכל לגשר על שסעים קהילתיים יספק נתונים על התנאים שבהם גישור אפשרי – ועל התנאים שבהם אינו אפשרי. ארכיטקטורת המעבר אינה תלויה בהצלחת ניסוי בודד כלשהו. היא תלויה ביצירת תיק ניסויים, על פני תחומים וקני מידה שונים, שמשקלם המצטבר מסיט את תפיסת מה שאפשרי.

## 5.4 התרחבות באמצעות משיכה: הדרך הישראלית

השינוי הממשלי בישראל, בבואו, לא יונע על-ידי מנדט מרכזי. מדרון הוטו הקואליציוני מבטיח שלא ניתן להרכיב מנדט מרכזי לרפורמה מקיפה. הוא יונע על-ידי הפצתם של חידושים מוכחים מניסויים מוצלחים, דרך למידה אופקית, חיקוי תחרותי וניידות של כישרונות ורעיונות, המאפיינות את החברה הישראלית.

התרחבות באמצעות משיכה משמעה שתפקיד המדינה אינו לכפות אימוץ, אלא לאפשר, לממן, להגן ולהאדיר ניסויים מוצלחים – ואז לפנות את הדרך. רשות מקומית המיישמת בהצלחה אסיפת אזרחים בנושא ממשל מקומי הופכת לאתר הדגמה, המארח ביקורים של רשויות אחרות, משתף מתודולוגיות ומכשיר כוח אדם. ארגון חול המדגים את ישימותם של נישואין אזרחיים ברמה המקומית יוצר תבנית שרשויות אחרות יכולות לאמץ, ובונה לחץ פוליטי לחקיקה ארצית. אזור תעשייה משותף המייצר תעסוקה הן לישראלים והן לפלסטינים מושך השקעה וחיקוי, ויוצר מחוזות בחירה כלכליים לשיתוף פעולה.

זוהי הלוגיקה של אומת הסטארט-אפ, מתורגמת לממשל. מגזר ההייטק לא התפתח משום שהממשלה תכננה אותו. הוא התפתח משום שיזמים התנסו, קרנות הון סיכון השקיעו, חברות הזנק מצליחות משכו כישרונות והון, והאקוסיסטם התרחב דרך רשתות, מוניטין וחיקוי תחרותי. את אותה לוגיקה ניתן להחיל על חדשנות ממשלית. תפקיד הממשלה הוא ליצור את התנאים לניסויים – מימון, גמישות רגולטורית, הגנה מפני תקיפת המערכת החיסונית – ולאפשר לראיות ההצלחה לבצע את עבודת השכנוע.

הדינמיקה התחרותית תואמת מבחינה תרבותית. רשויות מקומיות בישראל כבר מתחרות על תושבים, השקעות ויוקרה. עיר המציעה ממשל חדשני – תקצוב השתתפותי, אספקת שירותים יעילה, גישות יצירתיות למגוון – מושכת את האוכלוסייה הצעירה והמשכילה המניעה צמיחה כלכלית. אזור שבונה ממשל חוצה-קהילות מתפקד מושך השקעה שהפיצול הפוליטי דוחה. התחרות על כישרונות והון, שכבר מניעה חדשנות במגזר ההייטק, ניתנת לרתימה להנעת חדשנות במגזר הממשל.

תפקיד המרכז בארכיטקטורה זו חיוני אך מוגבל. הוא מאפשר, על-ידי יצירת המסגרות הסטטוטוריות המסמיכות מעבדות מוניציפליות, ארגון חול מגוריים וניסויי דיון. הוא משקיע, על-ידי אספקת זרמי מימון ייעודיים המבודדים מהפוליטיקה הקואליציונית – אולי באמצעות "קרן ישראל לחדשנות ממשלית" עצמאית, המעוצבת על פי רשות החדשנות שתמכה בהצלחה במגזר ההייטק. הוא מגן, על-ידי יצירת החסינויות המשפטיות המאפשרות לתכניות ניסוי לפעול מבלי שיעורערו עליהן מיד בבתי המשפט או ייסגרו בהתערבות משרדית. והוא מפנה את הדרך – מתנגד לפיתוי לתקנון, לחייב, להמיר את המגוון המתהווה של ניסויים מקומיים לתכנית ארצית אחידה, בטרם הופקו הראיות מה עובד.

## 5.5 תפקיד הקהילה הבין-לאומית: תמיכה ללא כפייה

יחסיה של ישראל עם הקהילה הבין-לאומית אמביוולנטיים עמוקות – היסטוריה של בידוד דיפלומטי, החלטות או"ם הנתפסות כמוטות, וזיכרון הכישלון הטראומטי של העולם בתקופת השואה, הולידו ספקנות עמוקה כלפי לחץ חיצוני. כל ארכיטקטורת מעבר שיתפס כמוכתבת על-ידי מעצמות זרות תידחה על-ידי המערכת החיסונית, בלא קשר לערכה. תפקיד הקהילה הבין-לאומית אינו אפוא להכתיב תוצאות, אלא לתמוך במחוזות הבחירה הפנימיים הפועלים ליישוב גבולות – כספית, דיפלומטית ובאמצעות אספקת מרחבים ניטרליים לדיאלוג, שהמערכת הפוליטית הפנימית אינה יכולה לספק.

**תמיכה כספית ללא התניה.** הקהילה הבין-לאומית יכולה לממן את הקרן לחדשנות ממשלית בישראל, את המעבדות המוניציפליות, את ניסויי הדיון ואת התשתית האזרחית המשותפת, מבלי לצרף תנאי מדיניות שיעוררו את התגובה החיסונית. התמיכה היא לניסויים דמוקרטיים, לא לתוצאות ספציפיות. אמינות התמיכה תלויה בניטרליות האמיתית שלה – מימון זמין לכל הרשויות, לכל הניסויים, בלא קשר לנטייתם הפוליטית, כל עוד הם עומדים באמות מידה בסיסיות של הליך דמוקרטי ושקיפות.

**מסגרות דיפלומטיות המאפשרות ולא מגבילות.** הסכמי אברהם הדגימו שהתקדמות דיפלומטית אפשרית, כשהיא ממוסגרת כגורמליזציה והזדמנות, ולא כלחץ ויתור. הקהילה הבין-לאומית יכולה לבנות על מודל זה – ליצור מסגרות דיפלומטיות המתגמלות צעדים לעבר יישוב גבולות בהשתלבות מוגברת במוסדות אזוריים וגלובליים, מבלי לדרוש ויתורים ספציפיים כתנאי מקדים. המטרה היא להפוך את ההכרעה למושכת, במקום להפוך את הסטטוס-קוו ליקר.

**מרחבים ניטרליים לדיאלוג.** המערכת הפוליטית הפנימית אינה מסוגלת לארח את סוג הדיאלוג הפתוח, החקרני, שיישוב גבולות דורש. מדרון הווטו הקואליציוני, סביבת התקשורת ומערכת ההפעלה התרבותית – כולם פועלים נגד סוג השיחות העלולות לייצר אפשרויות חדשות. הקהילה הבין-לאומית יכולה לספק מרחבים ניטרליים – כנסים, קבוצות עבודה, דיפלומטיה בדרג ב', חילופי אקדמאים – שבהם ישראלים ופלסטינים, חילונים ודתיים, שמאל וימין, יוכלו להיפגש זה עם זה ועם מומחיות בין-לאומית בתכנון חוקתי, בממשל פוסט-קונפליקט ובבניית מוסדות דמוקרטיים. אין אלה משאים ומתנים. אלו חקירות, הנערכות הרחק מלחץ הפוליטיקה הפנימית, המייצרות רעיונות הניתנים להזנה בחזרה לשיח הפנימי.

תפקיד הקהילה הבין-לאומית הוא להיות שותפה תומכת בתהליך ההשלמה החוקתית של ישראל עצמה – לא שופטת, לא תובעת, לא מושיעה. המשאבים קיימים. המוסדות קיימים. יכולת ההסתגלות קיימת. מה שישראל זקוקה לו מהעולם אינו לחץ אלא סבלנות, אינו בידוד אלא אינטגרציה, וההכרה בכך שהשלמת ארכיטקטורת הממשל שלה היא מיזם שרק ישראלים יכולים לבצע – אבל שלעולם כולו יש אינטרס בהצלחתו.

## 5.6 אופק דורי

ההערכה הכנה שדו"ח זה חייב להציע היא שיישוב גבולות בישראל הוא מיזם דורי. מגיב האבטחה הראשון לא יפורק בממשל אחד, או שניים, או שלושה. הוואקום החוקתי לא ימולא ברגע חוקתי אחד. הכיבוש לא ייפתר בהסכם שלום אחד. צומת דת-מדינה לא יעבור רפורמה בחוק יסוד אחד. הלחצים הדמוגרפיים יתעצמו במשך עשורים, בלא קשר לבחירות מדיניות. מערכת ההפעלה התרבותית לא תיכתב מחדש בהליך דיוני אחד.

אין זו עצת ייאוש. זוהי הכרה בקנה המידה של האתגר, ואזהרה מפני מעגל התקווה הלא-מציאותית ואחריה התפכחות, שאפיין כל כך הרבה מעורבות בסכסוך הישראלי-פלסטיני. ארכיטקטורת המעבר שדו"ח זה מציע איננה הבטחה לשינוי מהיר. זוהי מסגרת להתקדמות ממושכת ומצטברת – כיוון תנועה, לא יעד.

כל חוק יסוד המחוקק בתמיכת רוב מיוחס מייסד רצפה חוקתית שלא הייתה שם קודם. כל מעבדה מוניציפלית המדגימה ממשל מתפקד מעבר לגבולות קהילתיים יוצרת מודל שניתן לשכפלו. כל הליך דיוני המייצר שיפוט ציבורי לגיטימי בשאלה שהמערכת הפוליטית לא יכלה להשיב עליה, בונה את היכולת הדמוקרטית לדיון נוסף. כל ישראלי צעיר החווה מוסד המגשר במקום להעמיק שסעים, נושא ציפייה זו אל מעורבותו העתידית במדינה.

המדינות שנבחנו בסדרה זו אשר בנו בהצלחה תשתית ממשלית והכריעו שאלות חוקתיות, עשו זאת על פני דורות. מדינות אירופה, שהארכיטקטורה המוסדית שלהן כיום מובנת מאליה, פיתחו את חוקותיהן, את יכולתן הביורוקרטית ואת נורמותיהן הדמוקרטיות בתהליכים שארכו מאות שנים, והיו משוסעים במלחמות, מהפכות וקריסות. לישראל אין מאות שנים – האיזמים שהיא ניצבת בפניהם חריפים מדי, הסביבה האזורית נפוצה מדי, השעון הדמוגרפי מתקדם מדי. אך היא גם אינה צריכה להתחיל מאפס. התשתית החוקתית בנויה חלקית. התרבות הדמוקרטית תוססת. יכולת ההסתגלות יוצאת דופן. המשימה היא לכוון יכולת זו לעבר השלמת הארכיטקטורה שהמייסדים, בתנאים נואשים בהרבה מאלה השוררים כיום, לא יכלו לסיים.

לוח הזמנים ארוך. העבודה דחופה. והיא יכולה להתחיל עכשיו – לא בעסקת חבילה גרנדיוזית שהיא בלתי־אפשרית כיום, אלא בצעדים הקונקרטיים, המצטברים, שהם כן אפשריים: חוק יסוד כאן, ניסוי מוניציפלי שם, הליך דיוני בשאלה זו, ארגון חול בשאלה האחרת. כל צעד הוא צנוע. הצטברותם לאורך זמן היא מחוללת שינוי. ארכיטקטורת המעבר אינה תוכנית. היא נתיב. והצעדים הראשונים כבר נמצאים בהישג יד.

## 6. צעד ראשון קונקרטי: חוק יסוד: שוויון והוועדה הדיונית הלאומית להסדר חוקתי

### 6.1 הלוגיקה של הצעד הראשון

גירעון הגבולות הוא מצב מערכת, לא כשל של מדיניות בודדת. אין רפורמה אחת שיכולה להשלים את ארכיטקטורת הממשל של ישראל, אין מעשה חקיקה יחיד שיפתור את הוואקום החוקתי, יסיים את הכיבוש, יכריע את יחסי הדת-מדינה ויגדיר את זהות המדינה. אולם יש רפורמות שיכולות לשנות את המטבוליזם המוסדי – שיכולות לשנות את התנאים שמכוחם מתקבלות כל יתר ההחלטות, ותוך כדי כך ליצור את האפשרות לתמורות העמוקות שחייבות לבוא בעקבותיהן.

הצעד הראשון אינו אפוא ההתערבות השאפתנית ביותר שתואר בדו"ח זה. הוא ההתערבות הקטליטית ביותר: ההתערבות המכוונת למנגנוני-העל של גירעון הגבולות באופן הישיר ביותר, שהיא בְּתִימֵמוֹש מוסדית בתוך הארכיטקטורה הקיימת, ושברגע שתיווצר, היא מייצרת את המידע, הלגיטימיות והלוגיקה הפוליטית שמאפשרים יישוב גבולות נוסף.

שני חידושים מוסדיים מקבילים עומדים בקריטריונים אלה. חוק יסוד: שוויון יבסס רצפה חוקתית שהתהליך הפוליטי לא יוכל לדרת מתחיה – יעגן את שוויון הזכויות של כל האזרחים בלא הבדל דת, גזע או מין, עם דרישת תיקון ברוב מיוחס. ועדה דיונית לאומית להסדר חוקתי תיצור מסלול מקביל ליצירת מנדטים ציבוריים לגיטימיים בשאלות שהמערכת הפוליטית אינה יכולה להשיב עליהן, ותעקוף את מדרון הווסטו הקואליציוני באמצעות מעורבות ישירה של אזרחים. יחדיו, שני אלה מכוונים לשני מנגנוני-העל של גירעון הגבולות: הוואקום החוקתי המותיר זכויות ללא הגנה וסמכות שנויה במחלוקת, והפיצול הקואליציוני המונע מהמערכת הפוליטית להכריע בשאלות היסוד שהוואקום מותיר פתוחות.

### 6.2 חוק יסוד: שוויון – כינון הרצפה החוקתית

הוואקום החוקתי פירושו שהגנה על זכויות הפרט בישראל, ככל שקיימת, ניתנת באמצעות חקיקה רגילה, תקדימים שיפוטיים וסמכותו השנויה במחלוקת של בית המשפט העליון. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, שהתקבל בשנת 1992, מספק הגנה חלקית, אך אינו מבטיח שוויון באופן מפורש, אינו מגן על זכויות לשונות, וניתן להגבילו בחקיקה רגילה העומדת בתנאים מסוימים. חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי, שהתקבל בשנת 2018, קבע כי הזכות להגדרה עצמית לאומית ייחודית לעם היהודי, והוריד את מעמד השפה הערבית משפה רשמית – קביעה חוקתית, אשר תהיה כוונתה אשר תהיה, נחוותה על-ידי אזרחים ערבים ועל-ידי הקהילה הבין-לאומית כהפיכת מעמד סוג ב' לפורמלי. התוצאה היא ארכיטקטורה חוקתית שאינה מספקת שום ערובה יציבה ובת-אכיפה לשוויון לכל האזרחים, ואשר מותירה את זכויות המיעוטים תלויות בתוצאותיהן של בחירות.

חוק יסוד: שוויון ייתן מענה ישיר לפער זה. הוא יכריז, בלשון שתזכה בתמיכת הרוב המיוחס הנדרש לחקיקתו, כי כל אזרחי מדינת ישראל, בלא הבדל דת, גזע, מין או נטייה מינית, נהנים משוויון זכויות ומעמד שווה בפני החוק. הוא יעגן הכרזה זו בדרישת תיקון ברוב מיוחס – שני שלישים מחברי הכנסת, או רוב בשתי כנסות עוקבות – כך שהערובה לא תוכל להישלל על-ידי רוב זמני. הוא יספק לבית המשפט העליון בסיס חוקתי מפורש, לא שנוי במחלוקת, להגנה על זכויות הפרט ולפסילת חקיקה מפלה. והוא יבסס, בחוקי היסוד שהם הדבר הקרוב ביותר לישראל לחוקה, אמירה ברורה של השוויון האזרחי שמגילת העצמאות הבטיחה והוואקום החוקתי הותיר בלתי-ממומש.

חוק היסוד לא יפתור את המתח בין זהות יהודית לדמוקרטית. חוק הלאום יוותר בחוקי היסוד לצדו, והמתח ביניהם יהיה פורה במקום הרסני – דיאלוג חוקתי שבית המשפט העליון יוסמך להכריע בו, ולא סכסוך פוליטי נטול מנגנון הכרעה מוסדי. חוק היסוד לא יטפל בכיבוש, בצומת דת-מדינה או בגבולות המדינה. הוא יעשה דבר יסודי יותר: יקבע כי מה שלא תהיה ישראל – מדינה יהודית, מדינת ביטחון, מיזם בלתי-גמור – היא גם מדינת אזרחים שווים, וזכויותיהם של אזרחים אלה אינן נתונות למיקוח על-ידי הצבעת רוב.

המכשולים הפוליטיים ממשיים. חוק הלאום נחקק בתמיכת רוב ימני הרואה בעדיפות הזהות הלאומית היהודית יסוד הכרחי לאופי המדינה. הקואליציה הנוכחית כוללת מפלגות הספקניות עמוקות כלפי סמכות בית המשפט העליון ואשר תתנגדנה לכל הרחבה של תפקידו החוקתי של בית המשפט. עצם מושג השוויון, בהחלתו על אזרחים ערבים, שנוי במחלוקת בקרב הרואים בישראל את מדינת העם היהודי לבדו.

אלא שחוק יסוד: שוויון אינו הצעה רדיקלית. הוא חוזר על התחייבויות שמגילת העצמאות כללה ב-1948: שהמדינה "תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין". הוא עולה בקנה אחד עם חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, שבית המשפט העליון פירש, באופן שנוי במחלוקת, ככולל ממד של שוויון. הוא תואם אמות מידה בין-לאומיות של זכויות אדם שישאל אימצה רשמית. והוא זוכה לתמיכה ציבורית רחבה: סקרים מראים בעקביות שרוב יהודי ישראל תומך בעקרון השוויון בזכויות לכל האזרחים, גם כאשר קיימת מחלוקת על המנגנונים המוסדיים למימושו.

המסגור האסטרטגי קריטי. יש להציג את חוק יסוד: שוויון לא כוויתור ללחץ חיצוני, אלא כהגשמת התחייבויותיה המכוננות של המדינה – השלמת ארכיטקטורה חוקתית שהמייסדים התכוונו לבנות אך לא יכלו לסיימה. זהו ביטוי של

#### תיקון עולם

, תיקון העולם, המופנה לתיקון המדינה. זוהי הדגמה שישאל יכולה להיות גם יהודית וגם דמוקרטית, ששתי המחויבויות יכולות להיות מאזונות חוקתית במקום מנגודות פוליטית. וזהו איתות לאזרחי ישראל הערבים, לקהילה הבין-לאומית ולהיסטוריה, שההתפתחות החוקתית של המדינה אינה קפואה בדחייה מתמדת, אלא מסוגלת לתנועה קדימה.

### 6.3 הוועדה הדיונית הלאומית להסדר חוקתי – יצירת מנדטים לגיטימיים מחוץ למדרון הווטו הקואליציוני

המערכת הפוליטית אינה מסוגלת מבנית להכריע בשאלות היסוד שבלב גירעון הגבולות. מדרון הווטו הקואליציוני מבטיח שכל הכרעה המאיימת על האינטרסים של פלג משמעותי כלשהו תיחסם. שיטת הבחירות מתגמלת מיצוב על פני דיון. מערכת ההפעלה התרבותית ממירה שאלות פוליטיות בעימותים קיומיים. התוצאה היא אי-יכולת מתמדת לטפל בשאלות שכל ארכיטקטורת ממשל שלמה חייבת להשיב עליהן: היחס בין דת למדינה, מעמד השטחים הכבושים, האזון בין זהות יהודית לדמוקרטית, המסגרת להגנה על זכויות מיעוטים, חלוקת הכוח בין רשויות השלטון.

מה שחסר הוא מנגנון להפקת שיפוט ציבורי שקול ובעל לגיטימיות בשאלות אלו, מחוץ למוסדותיה המשותקים של המערכת הפוליטית. ועדה דיונית לאומית להסדר חוקתי תמלא חסר זה – לא על-ידי החלפת הדמוקרטיה הייצוגית, אלא על-ידי השלמתה בערוץ לדיון אזרחי, העוקף את פתולוגיות השיטה הקואליציונית ומפיק מנדטים שלגיטימיותם נובעת ממעורבות ישירה של העם, ולא מהתמקחות של אליטות פוליטיות.

הוועדה תהיה אסיפת אזרחים קבועה, המתכנסת מעת לעת כדי לדון בשאלה חוקתית מוגדרת. חבריה ייבחרו באקראי מתוך האוכלוסייה, ומייצגים דמוגרפית את החברה הישראלית בכלל הממדים הרלוונטיים: יהודים וערבים, חילונים ודתיים, אשכנזים ומזרחים, שמאל וימין, מרכז ופריפריה, נשים וגברים, צעירים ומבוגרים. הם יקבלו גמול על זמנם,

ייחשפו לעדות מומחים מפי חוקרי חוקה, היסטוריונים, אנשי מקצוע ביטחוניים ונציגי קהילות, ויונחו על ידי מנחים מקצועיים לדיאלוג דיוני. הדיונים יהיו שקופים, ההנמקות פומביות, וההמלצות יוצאו בלשונם שלהם.

המלצות הוועדה תהיינה בלתי־מחייבות. הן לא יעקפו את סמכות הכנסת או הממשלה. אולם תהיה להן לגיטימיות דמוקרטית הנובעת לא מסמכות המשרה, אלא מהאונטיות של דיון אזרחי – לגיטימיות שתהפוך את ההתעלמות מן ההמלצות ליקרה פוליטית. ממשלה שתדחה המלצה הנתמכת בידי חתך מייצג של אזרחיה שלה, ואשר התגבשה בדיון מושכל, תישא בנטל ההסבר שהמערכת הנוכחית, שבה כל הכרעה נחסמת עוד בטרם התקבלה, לעולם אינה משיתה.

הוועדה תעסוק בשאלות שהמערכת הפוליטית אינה יכולה להן. המנדט הראשון שלה יוכל להיות יחסי דת-מדינה: מה צריכה להיות המסגרת לנישואין, גירושין, גיור ושמירת שבת במדינה שהיא גם יהודית וגם דמוקרטית? מנדט עוקב יוכל לעסוק בשאלה הטריטוריאלית: מה צריך להיות מעמדה ארוך הטווח של הגדה המערבית, ומה ההסדרים הביטחוניים שיידרשו להגן על ישראל בתצורות אפשריות שונות? מנדט אחר יוכל לעסוק בארכיטקטורה החוקתית: מה צריכה להיות סמכות בית המשפט העליון, וכיצד יש לאזנה מול סמכות הכנסת?

הוועדה לא תידרש להגיע לקונצנזוס. היא תדווח על תפוצת הדעות, על ההנמקות שמאחורי עמדות שונות, והיכן שהסכמה אכן תצמח – על תנאי אותה הסכמה. המטרה אינה לכפות תשובה אחת, אלא לחשוף מה ישראלים באמת חושבים כאשר הם דנים ולא רק מגיבים – להחליף את הקריקטורות של דעת הקהל המייצרות הרשתות החברתיות ומסעות הבחירות, בהבנה מרובדת של אילו פשרות הציבור עשוי לקבל, ומהם הגבולות שאותם הוא רואה כבלתי ניתנים למיקוח.

המודל הוא אסיפות האזרחים האיריות, אשר עסקו בשאלות של שוויון בנישואין, הפלות ומדיניות אקלים – שאלות שהיו קפואות פוליטית במשך עשורים – והפיקו המלצות שפרצו דרך לפעולה חקיקתית וזכו ללגיטימיות ציבורית רחבה. הניסיון האירי אינו בר־תרגום ישיר לישראל; ההקשר הישראלי מקוטב יותר, הממד הביטחוני חריף יותר, ולתודעת הברית המקדשת שאלות זהות אין מקבילה אירית. אולם המנגנון ניתן להעברה: אזרחים, בהינתן זמן, מידע והנחיה, מסוגלים למעורבות ניואנסית בשאלות שאלטיות פוליטיות מוצאות כבלתי־אפשריות לטיפול, ומעורבות זו יכולה לשנות את התנאים הפוליטיים שבתוכם פועלות אותן אליטות.

הוועדה תוקם בחוק יסוד, עם עצמאות סטטוטורית, מימון מובטח והגנה מפני התערבות פוליטית. בחירת חבריה תנוהל על־ידי גוף עצמאי. עדות המומחים תהיה מאוזנת ושקופה. דיוניה יהיו פומביים. המלצותיה תחייבנה מתן תגובה רשמית של הממשלה בתוך פרק זמן מוגדר – לא אימוץ, אלא הסבר. ועצם קיומה, לאורך זמן, ייצור מוסד דמוקרטי מקביל, הפועל לצד הכנסת, ומייצר את המנדטים הציבוריים הלגיטימיים שהזרוע הנבחרת אינה מסוגלת מבנית להפיק.

#### 6.4 קריטריוני בחירה: מדוע דווקא שניים אלה?

חוק יסוד: שוויון והוועדה הדיונית הלאומית אינם נבחרו באקראי מתוך תפריט ההתערבויות שתואר בפרקים הקודמים. הם נבחרו משום שהם עומדים בקריטריונים שעל צעד ראשון לעמוד בהם כדי להיות קטליטי.

ראשית, הם מכוונים ישירות למנגנוני־העל של גירעון הגבולות. חוק היסוד מכוון לוואקום החוקתי – מייסד, לראשונה, רצפה חוקתית מעוגנת לזכויות הפרט, שאינה ניתנת להסרה ברוב רגיל. הוועדה הדיונית מכוונת למדרון הווטו הקואליציוני – יוצרת מסלול מקביל להפקת מנדטים לגיטימיים בשאלות שהמערכת הפוליטית אינה יכולה לטפל בהן. שניהם פועלים במעלה הזרם של מחלוקות המדיניות הספציפיות הממלאות את חיי הפוליטיקה היומיומית. שניהם משנים את התנאים שמכוחם מתקבלות כל יתר ההחלטות, במקום לנסות לקבל את ההחלטות עצמן.

שנית, הם בני־מימוש מוסדית בתוך הארכיטקטורה הקיימת. חוק יסוד: שוויון דורש רוב מיוחס, וזהו רף גבוה אך בלתי־אפשרי; הוא נשען על התחייבויותיה המכוננות של מגילת העצמאות וזוכה לתמיכה ציבורית רחבה. הוועדה הדיונית יכולה לקום בחקיקה רגילה, מאחר שהמלצותיה בלתי־מחייבות; היא אינה דורשת תיקון חוקתי, ואינה מאיימת על סמכותה הפורמלית של הכנסת. בשני המקרים יכולים להוביל גורמים רפורמיסטים משני צדי הקשת הפוליטית – את חוק היסוד, מי שחפצים בהשבת הלגיטימיות הדמוקרטית של ישראל; את הוועדה, מי שמחפשים מוצא מן השיתוק המתמיד ששיטת הקואליציה כופה.

שלישית, הם מייצרים משוב המאפשר רפורמה נוספת. חוק יסוד: שוויון, מרגע שייחקק, מספק את התשתית החוקתית להסדרי גבולות עתידיים – מסגרת מיושבת שבתוכה ניתן לנהל משא ומתן על שאלות הדת, הטריטוריה והזהות. הוועדה הדיונית, מרגע שתוקם, מפיקה זרם של מנדטים ציבוריים לגיטימיים בשאלות שקפואות עשרות שנים – מנדטים היוצרים מרחב פוליטי למנהיגים החפצים לפעול, ולחץ פוליטי על אלה החפצים לשמר את הסטטוס־קוו. יחדיו, הם יוצרים את התנאים החוקתיים והפוליטיים לתמורות העמוקות שתיאר הדו"ח: חוקי היסוד המצטברים שיבנו את המסגרת החוקתית, הרפורמות האלקטורליות שיפחיתו את מדרון הווטו הקואליציוני, פרוטוקולי גבולות הביטחון-אזרח, אסטרטגיית היציאה מהכיבוש ותשתית האינטגרציה האזרחית.

## 6.5 כיצד למדוד הצלחה

הצעד הראשון ייתקל בהתנגדות, ידולל, ועלול להיות מנוטרל על־ידי מגיב האבטחה הראשון. מדידת הצלחתו דורשת אפוא מדדים הלוכדים לא רק אם המוסדות הוקמו פורמלית, אלא אם הם מתפקדים כמתוכנן – אם הם אכן משנים את המטבוליזם של המערכת, במקום להיבלע בתוכה.

עבור חוק יסוד: שוויון, המדדים הרלוונטיים כוללים: חקיקה בתמיכת רוב מיוחס אמיתי, המלמדת על לגיטימיות חוצת־פלגים ולא על כפיית רוב דחוק; שיעור הפעמים שבית המשפט העליון נשען על חוק היסוד בפסיקתו, המלמד שהפך למכשיר חוקתי חי; שיעור החקיקה המפלה שנמשכת, מתוקנת או נפסלת לאחר החקיקה; והלגיטימיות הציבורית של חוק היסוד כפי שהיא נמדדת בסקרי דעת קהל לאורך זמן, במיוחד בקרב קבוצות קהילתיות שונות. מדד התהליך חשוב כמדד התוצאה. אם חוק היסוד ייחקק ברוב דחוק ויהפוך מיד למקור לעימות חוקתי ולא להסדר חוקתי, הוא לא מילא את ייעודו. אם יזכה לתמיכה רחבה וייהפך לחלק מובן מאליו מהנוף החוקתי – הוא הצליח.

עבור הוועדה הדיונית הלאומית, המדדים הרלוונטיים כוללים: השלמת מחזור הדיון הראשון שלה בלוח הזמנים, עם רמת שביעות רצון גבוהה של המשתתפים ואמינות ציבורית; איכות ההמלצות, נגישותן וההד הציבורי לו הן זוכות; שיעור המקרים שבהם הממשלה והכנסת עוסקות בממצאיה באופן ענייני; המידה שבה המלצותיה משפיעות על השיח הציבורי ועל עיצוב המדיניות; והתפתחות אמון הציבור בוועדה כמוסד, כפי שהוא נמדד בסקרי דעת קהל. הוועדה אינה יכולה לכפות פעולה. היא יכולה רק לחשוף שיפוט ציבורי מושכל, ובכך להפוך את התחמקות משיפוט זה ליקרה פוליטית. ההצלחה נמדדת בשאלה אם ההתחמקות הופכת יקרה יותר לאורך זמן – האם פוליטיקאים המתעלמים מהמלצות הוועדה ניצבים בפני עונש אלקטורלי, שאינו קיים כיום.

המדד האולטימטיבי הוא האם הצעד הראשון מאפשר את הצעד השני. האם חוק יסוד: שוויון מבסס תשתית חוקתית שעליה ניתן יהיה לבנות חוקי יסוד נוספים? האם הוועדה הדיונית מייצרת מנדטים שהמערכת הפוליטית מממשת בסופו של דבר, ובכך מדגימה שמדרון הווטו הקואליציוני אינו מחסום מוחלט, אלא מצב שמוסדות דמוקרטיים חלופיים יכולים להתגבר עליו? אם התשובה חיובית, הצעד הראשון הצליח, והקרקע הוכנה לקיוון החוקתי, לגמילה הביטחונתית, לרפורמה האלקטורלית ולאסטרטגיית היציאה מהכיבוש, המהווים את שאיפתה המלאה של ארכיטקטורת המעבר. אם

התשובה שלילית – אם חוק היסוד ייחקק ויתעלמו ממנו, אם המלצות הוועדה תפורסמנה ותדחנה – אזי גירעון הגבולות תבע לו עוד רפורמה, והולאה נמשכת. יושרתה של המסגרת מחייבת להכיר בכך שתוצאה זו אפשרית, אפילו סבירה, ללא מנהיגות פוליטית ממושכת וביקוש ציבורי מגויס. הצעד הראשון אינו ערובה. הוא הימור – על יכולתם של עיגון חוקתי ושל דיון אזרחי לאגף את מגיב האבטחה הראשון, ועל קיומה של די אנרגיה דמוקרטית בחברה הישראלית כדי לאחוז בפתח שהצעד הראשון יוצר.

## 7. קודה: פרדוקס החוסן

### 7.1 העושר שחשוב באמת

ישראל עשירה בדברים שרוב החברות שכחו כיצד להעריך. היכולת לגייס אומה שלמה תוך שעות, לא שבועות – אנשי מילואים המתייצבים בטרם נקראו, חברה אזרחית המארגנת לוגיסטיקה בעוד הממשלה עדיין מכנסת ישיבות חירום. הגאונות המאלתרת ההופכת יחידת מודיעין צבאית למזין של מגזר טכנולוגי מוביל בעולם, הבונה מערכות הגנה אווירית תחת אש רקטית, הקולטת מהגרים ממאה ארצות והופכת אותם בתוך דור לאזרחות מתפקדת. העומק הבריתי ההופך את המדינה לא רק למנגנון מינהלי אלא לכלי קיבול של משמעות, להגשמת היסטוריה, לסיבה להקרבה החורגת מחשבונות הכדאיות הרגילים. הביקורת העצמית האתית המקיימת בית משפט עליון המוכן לפסוק נגד מערכת הביטחון, עיתונות חופשית המוכנה לחשוף כשלי ממשלה, תנועת מחאה המוכנה למלא את הרחובות במשך שלושים ושישה שבועות כדי להגן על עצמאות השופטים.

אלה אינם נכסים קטנים. אלה הדברים שהכי קשה לבנות והכי קל להרוס. הם הסיבה שישראל שרדה – ושגשגה – בתנאים שהיו מרסקים חברות עמידות פחות. ההישג של אחרי 1948 אינו רק שמדינה קמה, אלא שבנתה מדינה שיכלה לספוג זעזועים קיומיים, לחדש תחת לחץ ולקיים מוסדות דמוקרטיים במלחמות, בטרור ובשסעים פנימיים שהיו ממוטטים את רוב המשטרים. ארכיטקטורת ההישרדות היא הישג ציוויליזציוני אמיתי.

אבל העושר שחשוב לשלב הבא של ישראל אינו רק היכולת לשרוד. זו היכולת להשלים את הארכיטקטורה שלשם כך נועדה ההישרדות לאפשר. המייסדים דחו את החוקה מפני שנלחמו על הזכות להתקיים. הם הצליחו. המדינה קיימת. היא בטוחה בדרכים שלא היו ניתנות לדמיון בעיני דור 1948 – הסכמי שלום עם מעצמות ערביות, יכולות צבאיות השולטות באזור, יכולת מוכחת להתגונן מפני ההתקפות הקשות ביותר שהונחתו עליה אי־פעם. השאלה עתה אינה אם ישראל יכולה לשרוד. על שאלה זו היא כבר השיבה. השאלה היא אם היא יכולה לבנות את ארכיטקטורת הממשל שהופכת את ההישרדות לראויה לקיום – הסדר החוקתי, הגבולות המוגדרים, הזהות המיושבת, ההגנות לכל האזרחים, החיים הדמוקרטיים הנורמליים שמכונת ההישרדות נוצרה כדי להגן עליהם.

ישראל שלטה באמנות החוסן. החזית היא הנורמליות – לא היעדר איום, אלא נוכחות מוסדות המאפשרים לאיום להיות ממד אחד של החיים הלאומיים, במקום עקרונם המארגן. גירעון הגבולות אינו מצב קבוע. זהו מיזם בלתי־גמור. והמשאבים לסיימו כבר נמצאים כאן, באותה גאונות מסתגלת שבנתה את המדינה כנגד כל הסיכויים.

### 7.2 התפנית

התפנית שדו"ח זה מתאר אינה תפנית במדיניות. זוהי תפנית ביחס שבין המדינה לארכיטקטורה הבלתי־גמורה שלה – מיציבה של דחייה מתמדת ליציבה של השלמה מצטברת.

החלטת הררי מ־1950 הייתה מעשה מבריק של דחייה פרגמטית. המייסדים, שלא יכלו להסכים על היחס בין דת למדינה, החליטו לכתוב את החוקה פרקים פרקים, כל פרק חוק יסוד, מתוך אמון שדורות העתיד ישלימו את המלאכה. הדחייה הייתה הכרחית. המדינה הייתה חדשה, האיזמים מידיים, והשסעים עמוקים. שבעים וחמש שנים מאוחר יותר,

ההכרח שהצדיק את הדחייה הפך לארכיטקטורה של אי־השלמה קבועה. הפרקים נכתבו, אבל הספר עודנו בלתי־גמור. הדחייה הפכה לפגיעות מבנית – הוואקום החוקתי, מדרון הווטו הקואליציוני, מחגר החירום, הסגירות האפיסטמית, גירעון הגבולות עצמו.

התפנית היא מדחייה להשלמה – לא בבת אחת, לא ברגע חוקתי אחד, אלא בהדרגה, פרק אחר פרק, חוק יסוד אחר חוק יסוד, מנדט דיוני אחר מנדט דיוני, ניסוי מוניציפלי אחר ניסוי מוניציפלי. כל צעד צנוע. הצטברות הצעדים לאורך הזמן היא מחוללת שינוי. חוק יסוד: שוויון מייסד רצפה חוקתית. ועדה דיונית מייצרת מנדטים לגיטימיים. מעבדה מוניציפלית מדגימה שממשל מעבר לגבולות קהילתיים אפשרי. פרוטוקול לגבול ביטחון-אזרח משיב מידה של פיקוח דמוקרטי. כל צעד מחזק את היכולת לבא אחריו. כל צעד בונה את התשתית המוסדית להסדר.

אין זו נסיגה מזהותה של ישראל כמדינה יהודית, כמדינת ביטחון או כמדינה בעלת ייעוד היסטורי ייחודי. זוהי הגשמת ההבטחה שהמייסדים נתנו במגילת העצמאות: שהמדינה תיכון "על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונו של נביאי ישראל", שתקיים "שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה", ושתיתן חוקה. התחייבויות אלו אינן כפיות זרות. הן הבטחות היסוד של ישראל עצמה, שנדחו אך לא נזנחו. השלמת הארכיטקטורה היא מעשה של נאמנות לחזון המייסדים, לא התכחשות לו – האמונה שאת המדינה שבנו להבטיח הישרדות, ניתן כעת להשלים כדי לאפשר פריחה.

### 7.3 המשמעות הגלובלית

ישראל איננה רק מקרה בוחן בסדרה זו. היא המקרה הקיצוני של דינמיקה המתהווה, בצורות חריפות פחות, ברחבי העולם הדמוקרטי.

הביטחוניזציה המתמדת של הפוליטיקה – הרחבת סמכויות חירום שאינן נסוגות לעולם, יישוב הממשל האזרחי בלוגיקת ביטחון, היחס ליריבים פוליטיים כאיומים קיומיים – אינה ייחודית לישראל. היא ניכרת בחקיקת הסיכול של מדינות אירופה, בארכיטקטורות המעקב של ארצות הברית, במיליטריזציה של גבולות בדמוקרטיה רבות, במסגור ההגירה כמשבר ביטחוני ולא כאתגר ממשלי. ישראל היא מקרה הגבול: הדמוקרטיה שחיה בלחץ הביטחוני העז ביותר במשך הזמן הרב ביותר, ושפיתחה את הארכיטקטורה המתוחכמת ביותר לניהול לחץ זה. מה שיקרה בישראל – האם ניתן להפוך את מחגר החירום, האם ניתן למלא את הוואקום החוקתי, האם ניתן לייצב את הגבולות בין ביטחון לדמוקרטיה – יעצב את הדמיון בדבר מה שאפשרי בדמוקרטיה אחרות, הניצבות בפני גרסאות משלהן של אותה דינמיקה.

ההתפצלות של הזהות הקולקטיבית – קיומן זו לצד זו של תפיסות עולם בלתי־מתיישבות מבחינה אונטולוגית באותה זירה פוליטית, העדר שכבת תרגום המאפשרת להן להתקיים במשותף, הפיכת כל בחירות לעימות קיומי – גם היא אינה ייחודית לישראל. זהו המצב הפוליטי המגדיר של ראשית המאה העשרים ואחת, הניכר במלחמות התרבות בארצות הברית, בהתקוממויות הפופוליסטיות־לאומניות באירופה, בעימותי דת־חילון ברחבי המזרח התיכון ודרום אסיה. ישראל, על גיונה הקיצוני הנדחס לטריטוריה זעירה תחת איום מתמיד, היא הביטוי העז ביותר של מצב זה. אם ישראל תוכל לפתח שכבת תרגום צהובה – ארכיטקטורה המכילה תפיסות עולם שונות בלי לדרוש מאיש מהן לוותר על זהותה – היא תספק מודל לחברות שסועות עמוקות אחרות. אם לא תוכל, היא מתריאה שהערמה אונטולוגית ללא אינטגרציה היא מתכון למשבר מתמיד.

גירעון הגבולות הוא, בסופו של דבר, אתגר הממשל של המודרניות עצמה. כל חברה מוכרחת לקבוע את גבולותיה, את קריטריוני האזרחות שלה, את מסגרתה החוקתית ואת זהותה. רוב החברות הכריעו שאלות אלו בתהליכים של סכסוך אלים, ועידה חוקתית או אבולוציה הדרגתית, המובנים כיום מאליהם. ישראל היא החברה שנכשלה באופן הבולט ביותר

להכריע בהן – ושעליה לעשות זאת כעת בתנאים של גיוון קיצוני, איום מתמיד וטראומה היסטורית עמוקה. בהצלחתה או בכישלונה יצפו בדריכות כל החברות הניצבות בפני אותן שאלות בתנאים חריפים פחות, אך דומים מבחינה מבנית. ישראל אינה חריגה. היא מעבדה. ותוצאות הניסוי שלה יהדהדו הרחק מעבר לגבולותיה.

## 7.4 המסקנה הכנה

דו"ח זה תיאר גירעון והציע ארכיטקטורת מעבר. עליו להציע כעת מסקנה כנה בדבר סיכויי ההשלמה.

מסלולה של ישראל, בתנאים הנוכחיים, הוא לעבר תנועה מתמשכת בין לכידות מונעת־איום להתפצלות מונעת־פנימית. מגיב האבטחה הראשון יתנגד לכל רפורמה המאיימת על בכירותו. מדרון הווטו הקואליציוני יחסום כל הכרעה המאיימת על האינטרסים של פלג משמעותי כלשהו. מחגר החירום יוסיף וירחיב את סמכויות הביטחון עם כל משבר. אפקט הצטברות הדחייה יהפוך כל הכרעה נדחית ליקרה יותר והכרחית יותר לדחייה. הלחצים הדמוגרפיים יתעצמו, ויסיטו את מרכז הכובד הפוליטי לעבר אוכלוסיות המושקעות פחות במודל הדמוקרטי החילוני. הסגירות האפיסטמית תבטיח שהמערכת תיוותר עיוורת לעלויות מסלולה שלה, עד שאותן עלויות ייהפכו למשברים.

תוצאת בררת המחדל אינה שינוי, אלא התדרדרות – השחיקה האיטית, הלא־אחידה, המשוסעת במשברים, של מוסדות דמוקרטיים תחת מצב חירום מתמיד, התבצרותו ההדרגתית של הכיבוש, העמקת השסעים הפנימיים, והאובדן ההדרגתי של הלגיטימיות הבין־לאומית והלכידות הפנימית, שבהן תלויה הישרדותה ארוכת הטווח של ישראל. אין זו תחזית להתמוטטות. יכולת ההסתגלות של ישראל יוצאת דופן, והיא הפריכה שוב ושוב תחזיות על אובדנה. אולם חוסן המונע התמוטטות אינו ממשל המאפשר פריחה. מערכת יכולה לשרוד עשורים בעוד יסודותיה נשחקים, מוסדותיה מתרוקנים, ועתידה מצטמצם. מלכודת ההמשכיות שאובחנה ביפן, גירעון התשתית שאובחן בניגריה – אלה הם מצבים של שחיקה איטית, לא קריסה פתאומית. ישראל נכנסת לגרסה משלה של מצב זה: פרדוקס חוסן, שבו אותן יכולות עצמן המאפשרות הישרדות גם מונעות את ההסדר שיפוך את ההישרדות לברת־קיימא.

אולם תוצאות בררת מחדל אינן תוצאות בלתי־נמנעות. מסורת הממשל הישראלית מכילה בתוכה את המשאבים להשלמתה שלה. הדחף האתי של *תיקון עולם* המקיים את ארגוני זכויות האדם ואת תנועות המחאה. גאונות האלתור של בלגן ההופכת אילוצים לחידושים. התרבות הדמוקרטית שמילאה את הרחובות במשך שלושים ושישה שבועות כדי להגן על עצמאות השופטים. מקצועיות מערכת הביטחון עצמה, שהוכיחה שוב ושוב כי היא יכולה להסתגל למציאויות אסטרטגיות חדשות, כשהנהגה דורשת זאת. השקעתה העמוקה של התפוצות בעתיד ישראל, הניתנת לגיוס ליישוב גבולות כשם שגויסה להישרדות. ודור הצעירים הישראלים – חילונים ודתיים, יהודים וערבים – שכבר בונה את המרחבים האזרחיים המשותפים שהמערכת הפוליטית שוללת.

ארכיטקטורת המעבר שדו"ח זה מציע אינה ערובה להצלחה. זוהי מסגרת להגדלת ההסתברות שאת גאונות ההסתגלות של החברה הישראלית ניתן יהיה לכוון לעבר השלמת ארכיטקטורת הממשל שלה, במקום שתישאב בידי הניהול האין־סופי של האיומים שאי־ההשלמה מייצרת. זהו הימור על קיומה של די אנרגיה דמוקרטית, יכולת מוסדית וראיית נולד אסטרטגית בתוך המערכת הישראלית, כדי להכיר בכך שהאיום ארוך הטווח הגדול ביותר אינו מתקפה חיצונית, אלא שחיקה פנימית – ולפעול על סמך הכרה זו בטרם תישאב היכולת לפעולה במחזור הבא של הלולאה.

ההימור עלול להיכשל. מגיב האבטחה הראשון עלול לנטרל כל רפורמה. מדרון הווטו הקואליציוני עלול לבלום כל יזמה. הוועדה הדינונית עלולה להפיק המלצות שיתעלמו מהן. חוק יסוד: שוויון עלול להיות מובס או מדולל עד אובדן משמעות. גירעון הגבולות עלול להוסיף ולהתקיים, להעמיק, ולבסוף להפיק את המשבר המדרוג שחוסנה של ישראל מנע עד כה.

אבל ההימור כדאי, משום שהחלופה אינה יציבות – היא שחיקתו האיטית של העתיד בידי ההווה, דחייתה המתמדת של חיים נורמליים שהמייסדים הניחו כי יבואו בעקבות ההישרדות, סבלם הדומם של ישראלים הראויים למדינה שאינה רק מכונת הישרדות, אלא בית. המסגרת יכולה לפרט מה צריך להשתנות, וכיצד. אין היא יכולה לפרט מתי או האם יופיע הרצון הפוליטי לשינוי. היא יכולה רק לטעון ששינוי אפשרי, שהמשאבים עברו קיימים, ושמחיר דחייתו עולה עם כל מחזור של לולאת האיום–התגייסות–ביטחוניזציה–התפצלות. המייסדים דחו את החוקה מפני שההישרדות עמדה על הכף. ההישרדות הושגה. המשימה כעת היא להשלים את הארכיטקטורה שלשמה נועדה ההישרדות לשרת.

## 7.5 מילה אחרונה

מדינת ישראל נבנתה בידי אנשים שסירבו לקבל שהתנאים לריבונות לעולם לא יגיעו. הם הכריזו עצמאות בעיצומה של מלחמה. הם קלטו מיליוני מהגרים תוך כדי לחימה על גבולותיהם. הם בנו מוסדות תחת אש, חוקקו חוקים בין קרב לקרב, וקיימו דמוקרטיה בעיצומם של איומים שהיו מכבים אותה במקום אחר. הם דחו את החוקה לא משום שלא הייתה חשובה, אלא משום שההישרדות צרכה את כל האנרגיה הזמינה. הם נתנו אמונם בכך שדורות העתיד ישלימו את מה שהם החלו.

דורות העתיד ההם הם עכשיו. ארכיטקטורת ההישרדות הצליחה. המדינה קיימת, היא בטוחה, ובידיה יכולות שהמייסדים לא יכלו לדמיין. מה שעדיין אין בידיה הוא ארכיטקטורת הממשל הממירה הישרדות לנורמליות – המסגרת החוקתית, הגבולות המיושבים, הזהות המוגדרת, הזכויות המוגנות, המנגנונים המוסדיים ליישוב מחלוקות בלי עימות קיומי. גירעון הגבולות הוא העסק הבלתי גמור של המפעל המכונן. השלמתו היא משימת ההווה.

המשימה אינה לזנוח את מנטליות אין ברירה שהחזיקה את ישראל בחיים. המשימה היא להכיר בכך שאין ברירה הצליחה – שההישרדות, על אף שמעולם אינה מובטחת, אינה עוד מצב החירום השעתי שהיה ב־1948, 1967 או 1973 – וששלב ההתפתחות הלאומי הבא דורש יכולות שארכיטקטורת ההישרדות לבדה אינה יכולה לספק. המשימה אינה לכפור בתודעת הברית, אלא לבטאה בצורה חוקתית – לבנות מדינה הנאמנה להבטחות היסוד שלה, המגנה על זכויות כל אזרחיה, המגדירה את גבולותיה ומיישבת את זהותה, והמדגימה לעולם שמדינה יהודית יכולה להיות גם בטוחה וגם צודקת, גם פרטיקולרית וגם אוניברסלית, גם עתיקה וגם מודרנית.

המשימה אינה להחליש את ביטחון ישראל, אלא לחזק את הדמוקרטיה שלה – לבנות את היסודות המוסדיים ההופכים את הביטחון לבר־קיימא לאורך דורות, שמונעים ממחגר החירום לזלול את הסדר הדמוקרטי שלשם הגנתו נוצר, ושמבטיחים שהמדינה שנבנתה כדי להגן על העם היהודי, תגן גם על זכויות כל אזרחיה.

המייסדים כתבו את הפרקים הראשונים. הם נתנו אמונם בכך שאחרים יכתבו את השאר. הפרקים עודם בלתי כתובים. הספר עודנו בלתי גמור. המחברים חיים, הם בעלי יכולת, ויש בידיהם כל הנדרש כדי לסיים את המלאכה. השאלה היא האם יסיימו – האם החברה ששלטה באמנות ההישרדות תוכל עתה לשלוט באמנות ההסדר, האם המדינה שהתגברה על כל הסיכויים כדי להתקיים, תוכל עתה להתגבר על האינרציה המונעת את השלמתה, והאם הגאונות המסתגלת שבנתה את אומת הסטארט-אפ ואת הדמוקרטיה החסינה ביותר בעולם, ניתנת עתה להפניה אל האתגר הגדול ביותר שניצב אִי־פעם בפניה: לסיים את מה שהמייסדים החלו, ולבנות מדינה הראויה לעם שהקריב הכול כדי ליצור אותה.

## נספח א': מערכות ערכים ודפוסי חשיבה מדינית – מדריך להקשר הישראלי

### הערה על נספח זה

גוף הדו"ח הראשי נמנע ממינוח מתמחה מתחום הפסיכולוגיה ההתפתחותית או התאוריה התרבותית. הוא דובר את שפת ארכיטקטורת הממשל, גירעון הגבולות ולולאת האיום-התגייסות-ביטחוניזציה-התפצלות. נספח זה מציע עדשה משלימה לקוראים החפצים להבין את הדינמיקות העמוקות יותר של מערכות ערכים הפועלות בממשל הישראלי. הוא רשות, אך הוא הופך את הלוגיקה המונחת ביסוד הדו"ח לשקופה לחלוטין.

### 1.א התובנה הבסיסית

מוסדות ותרבויות פוליטיות שונות נוטים לפעול מתוך מרכזי כובד שונים באופן שבו הם חושבים על ממשל, משאבים ושינוי. אין אלה טיפוסים אישיות או השתייכות מפלגתית, אף על פי שיש מתאם רופף בינם לבין שניהם. אלה הן מערכות ערכים בסיסיות – דרכי בנייה של מה שמרגיש ממשל, לגיטימי וחשוב.

כל מערכת ערכים מייצגת מענה קוהרנטי לתנאי חיים מסוימים. אף אחת אינה "טובה יותר" במובן מוחלט כלשהו. לכל אחת חוזקות אופייניות העולות בתנאים מסוימים, ונקודות עיוורון אופייניות העולות בתנאים אחרים. אתגר הממשל בחברה מורכבת הוא לשלב את הדאגות הלגיטימיות של מערכות ערכים מרובות, מבלי להילכד בידי אף אחת מהן.

המסגרת המושגית המשמשת כאן נשענת על תאוריית הדינמיקה הספירלית האינטגרלית. להלן מיפוי פשוט של המערכות הרלוונטיות ביותר לממשל הישראלי בן זמננו.

### 2.א מערכות הערכים בזירה הישראלית

**כוח והישרדות (מכונה לעתים "אדום")** – מגיב האבטחה הראשון ואתוס הספר. בהקשר הישראלי, דפוס חשיבה זה מתבטא בכבירות מערכת הביטחון, במנטליות אין ברירה הרואה בהישרדות ציווי עליון, ובאתוס הספר הניכר בתנועת ההתנחלויות ובהשלטת שליטה על שטח במחלוקת. חזקות: גיוס מהיר, פעולה החלטית תחת איום, יכולת להקרין כוח ולקיים הרתעה, ורצינות קיומית המונעת שאננות אסטרטגית. נקודות עיוורון: מחגר החירום המבצע ביטחוניזציה הדרגתית של הממשל האזרחי, הטיפול בשאלות פוליטיות כשאלות צבאיות, והקושי במעבר ממצב הישרדות לדיון דמוקרטי נורמלי. מגיב האבטחה הראשון המתואר בדו"ח הוא ביטויה המוסדי של חשיבה זו, כשהיא פועלת ללא אינטגרציה מספקת ממערכות ערכים אחרות.

**סדר ויציבות (מכונה לעתים "כחול")** – המדינה החוקתית והביורוקרטית. לישראל רבות מן התכונות הפורמליות של מדינה "כחולה": מערכת משפט, שירות ציבורי, רשות שופטת, וראשיתה של מסגרת חוקתית באמצעות חוקי היסוד. אולם הארכיטקטורה אינה שלמה – אין חוקה פורמלית, הסמכות השיפוטית שנויה במחלוקת, ומערכת המשפט המוחלת באופן שונה על אוכלוסיות שונות. חזקות: ביורוקרטיה מתפקדת, מערכת משפט עצמאית שהגבילה חריגות של הרשות המבצעת, ושלטון החוק כשאיפה משותפת רחבה. נקודות עיוורון: הוואקום החוקתי המותיר שאלות יסוד בלתי מוכרעות, משטר המשפט הנפרד בכיבוש החותר תחת אוניברסאליות החוק, ופגיעותם של מוסדות "כחולים" להילכדות בידי

דינמיקות כוח "אדומות" כאשר הקונצנזוס האליטיסטי נסדק. גירעון הגבולות הוא, מנקודת מבט דינמית ספירלית, הכישלון בהשלמת התשתית ה"כחולה" – הכללים הצפויים, הסדר החוקתי המיושב, ההחלה האחידה של החוק – שעליה תלויות יכולות ממשל מסדר גבוה יותר.

**הישג ויעילות (מכונה לעתים "כתום")** – אומת הסטארט-אפ ואקוסיסטם החדשנות. מגזר הטכנולוגיה של ישראל, תרבותה היזמית והשתלבותה הכלכלית בשווקים גלובליים הם ביטוי למערכת ערכים "כתומה", המעריכה חדשנות, תחרותיות ותוצאות מדידות. זוהי ישראל של מוקדי ההייטק בתל אביב ובהרצליה, של קרנות ההון סיכון והרישומים בנאסד"ק, של האוניברסיטאות ומכוני המחקר המדורגים בין הטובים בעולם. חוקות: יכולת הסתגלות יוצאת דופן, אוריינטציה גלובלית, ואתוס פרגמטי של פתרון בעיות המניע שיפור מתמשך. נקודות עיוורון: הנתק חדשנות-ממשל – אותה חברה שבונה טכנולוגיה ברמה עולמית אינה יכולה לתרגם יכולת זו לרפורמה בממשל – ודינמיקת הסטת הנטל, שבה המגזר הפרטי עוקף מדינה תקועה, ומפחית את הלחץ לרפורמה פוליטית.

**הכלה ודאגה (מכונה לעתים "ירוק")** – החברה האזרחית ומסורת זכויות האדם. החברה האזרחית התוססת של ישראל, ארגוני זכויות האדם, תנועות המחאה ומערכת המשפט העצמאית הם ביטוי למערכת ערכים "ירוקה", מתעדת זכויות, הכלה ואחריות אתית. מסורת תיקון עולם – הציווי לתקן את העולם – היא היסוד התרבותי של דפוס חשיבה זה. חוקות: מחויבות עמוקה לצדק, נכונות לביקורת עצמית, וגיוס אזרחים להגנת מוסדות דמוקרטיים. נקודות עיוורון: התפצלות האנרגיה ה"ירוקה" על פני ארגונים מרובים, לעתים מתחרים; הקושי בבניית קואליציות פוליטיות המסוגלות לתרגם מחויבות אתית לכוח אלקטורלי; והמתח בין ערכים "ירוקים" אוניברסאליים לתודעת הברית הפרטיקולריסטית המגדירה את זהות המדינה.

**אינטגרטיבי ומערכתי (מכונה לעתים "צהוב")** – שכבת התרגום החסרה. דפוס חשיבה זה מתעדף התאמה פונקציונלית, מודעות מערכתית ויכולת לשלב נקודות מבט מרובות מבלי להילכד באף אחת מהן. בישראל הוא קיים בכיסים – החשיבה המערכתית של מתכננים אסטרטגיים מסוימים, החזון האינטגרטיבי של ארגוני בניית שלום אחדים, גישתם ההוליסטית של קומץ המוסדות הפועלים מעבר לקו השבר היהודי-ערבי – אך אינו ממוסד. ההערמה האונטולוגית המתוארת בדו"ח – הגלובליזם הכתום/ירוק של תל אביב, המסורתיות הכחולה/סגולה של ירושלים, ההישרדותיות האדומה/כחולה של הגדה – חסרה שכבת תרגום צהובה, המסוגלת להכיל תפיסות עולם בלתי מתיישבות אלה בתוך מסגרת משותפת. ארכיטקטורת המעבר המוצעת בדו"ח זה – קייזן חוקתי, תשתית דינונית, ניסויי אינטגרציה אזרחית – נועדה להטמיע מנגנונים צהובים בתוך התצורה הקיימת, וליצור את יכולת האינטגרציה שהארכיטקטורה חסרה כיום.

### א.3 גירעון הגבולות כבעיית תצורה של מערכות ערכים

מערכת הממשל הישראלית נשלטת על-ידי תצורה בלתי יציבה של אדום, כחול, כתום וירוק, שמעולם לא השיגה את האינטגרציה הנדרשת להסדר חוקתי. לוגיקת הביטחון האדומה שולטת בארכיטקטורה, ומיישבת תחומים שהם עניינה הראוי של משפט כחול או של דיון ירוק. ההתפתחות החוקתית הכחולה נותרה בלתי שלמה, ומותרת את המערכת ללא מסגרת סמכותית ליישוב מחלוקות. החדשנות הכתומה פורחת במגזר הפרטי, אך מנותקת מרפורמה בממשל. האנרגיה האתית הירוקה מקיימת חברה אזרחית, אך אינה מסוגלת לתרגם עצמה להשלמה חוקתית. והיכולת האינטגרטיבית הצהובה, היכולה לחבר מערכות אלו, קיימת רק ברסיסים.

גירעון הגבולות הוא, במונחי דינמיקה ספירלית, היעדר תשתית כחולה שלמה והיעדר שכבת תרגום צהובה, שהייתה מאפשרת למערכות הערכים המתחרות במערכת להתקיים זו לצד זו בתוך מסגרת חוקתית משותפת. בניית תשתית זו ושכבה זו היא אתגר הממשל המרכזי שישראל ניצבת בפניו. לא ניתן להשיגה על-ידי כפיית מערכת ערכים אחת על

האחרות – זה יעודר את התגובה החיסונית. יש להשיגה על-ידי חיזוק מצטבר של הארכיטקטורה החוקתית הכחולה, יצירת מנגנונים דיוניים ואינטגרטיביים צהובים, המאפשרים לתפיסות עולם מתחרות לנהל משא ומתן במקום להתעמת, ותיעול אנרגיית ההישרדות האדומה והאנרגיה האתית הירוקה לעבר השלמת הארכיטקטורה שהמייסדים שאירו בלתי גמורה.

## נספח ב': אנלוגיות ותקדימים בין-לאומיים

ההצעות בדו"ח זה אינן נטולות תקדים. הדוגמאות הבאות ממחישות מימושים קיימים של הסדר חוקתי, ייצוב הגבול בין ביטחון לאזרח ודמוקרטיה דינונית, תוך התייחסות מיוחדת להקשרים של שסע חברתי עמוק ומעברים פוסט-קונפליקט.

### ב.1 אירלנד: אסיפות אזרחים ושינוי חוקתי

אסיפות האזרחים של אירלנד – בנושא שוויון בנישואין, הפלות ושינויי אקלים – הן הדוגמאות המוצלחות ביותר בעולם לדמוקרטיה דינונית הפורצת שאלות חוקתיות שהמערכת הפוליטית לא הייתה מסוגלת לפתור. האסיפות הפגישו אזרחים שנבחרו באקראי, סיפקו להם מידע מומחה והנחיה מקצועית, והפיקו המלצות שזכו לגיטימיות ציבורית רחבה, ואשר אומצו לאחר מכן במשאל עם. עבור ישראל, הניסיון האירי מספק תבנית לאופן שבו ועדה דינונית לאומית להסדר חוקתי תוכל לייצר מנדטים ציבוריים לגיטימיים בשאלות שהמערכת הקואליציונית אינה יכולה לטפל בהן. האסיפות האיריות לא פתרו כל מחלוקת; הן יצרו את התנאים להכרעה דמוקרטית, הסיטו את תנאי השיח וסיפקו גיבוי פוליטי למנהיגים שחפצו לפעול.

### ב.2 צפון אירלנד: הסכם יום שישי הטוב ועמימות חוקתית כהסדר

הסכם יום שישי הטוב מ-1998 הוא האנלוגיה הרלוונטית ביותר לאופן שבו חברות בעלות שסעים אונטולוגיים עמוקים יכולות להשיג הסדר חוקתי בלי לדרוש מאף צד לזנוח את שאיפותיו האולטימטיביות. ההסכם הקים ארכיטקטורה של שיתוף כוח המכילה הן זהות יוניוניסטית בריטית והן זהות לאומנית אירית, עם הוראות לאזרחות כפולה, מוסדות חוזי גבולות, והעיקרון שלפיו מעמדה החוקתי של צפון אירלנד יכול להשתנות רק בהסכמה דמוקרטית. עבור ישראל, צפון אירלנד מספקת מודל לאופן שבו הסדר חוקתי עשוי לטפל במתח שבין זהות יהודית לדמוקרטיה, במעמד השטחים ובזכויות המיעוטים – לא על-ידי הכרעה סופית בכל שאלה, אלא על-ידי כינון מסגרת שבתוכה קהילות שונות יכולות להתקיים זו לצד זו תוך שמירה על זהויותיהן ושאיותיהן הנבדלות.

### ב.3 גרמניה: אי-אמון קונסטרוקטיבי ויציבות אלקטורלית

חוקת גרמניה (Basic Law), שנוסחה לאחר קטסטרופת הנאצים, שילבה כמה מנגנונים שנועדו למנוע את אי-היציבות השלטונית שתרמה לקריסת רפובליקת ויימאר. הצבעת אי-האמון הקונסטרוקטיבית – הדורשת כי ממשלה חדשה תוקם בטרם ניתן לפזר את הישנה – ואחוז החסימה בן חמשת האחוזים לייצוג פרלמנטרי, תרמו ליציבות הפוליטית של גרמניה לאחר המלחמה. עבור ישראל, המודל הגרמני מספק תבנית לרפורמה אלקטורלית העשויה להפחית את מדרון הווטו הקואליציוני מבלי לזנוח את הייצוג היחסי. הצבעת אי-האמון הקונסטרוקטיבית, בפרט, תיתן מענה לאחד המאפיינים המערערים ביותר של המערכת הישראלית: יכולתן של שותפות קואליציוניות קטנות להפיל ממשלות בלי להציג חלופה.

### ב.4 דרום אפריקה: מעבר חוקתי והגנה על זכויות מיעוטים

המעבר של דרום אפריקה מאפרטהייד לדמוקרטיה, וההסדר החוקתי שליווה אותו, מספקים לקחים בשאלה כיצד חברות שסועות עמוקות יכולות לנהל משא ומתן על מסגרות חוקתיות המגינות על מיעוטים תוך כינון שלטון רוב. מגילת הזכויות של חוקת דרום אפריקה, ההגנות על גיוון תרבותי ודת, וייסוד מוסדות דוגמת בית המשפט החוקתי והוועדה

לזכויות אדם, מספקים מודל לתכנון חוקתי בתנאים של גיוון קיצוני וטראומה היסטורית. עבור ישראל, הניסיון הדרום-אפריקאי מספק תבנית לאופן שבו חוק יסוד: שוויון והתפתחות חוקתית עוקבת יוכלו להגן על זכויות כל האזרחים – יהודים וערבים, חילונים ודתיים – תוך כיבוד זהותה הנבדלת והניסיון ההיסטורי של העם היהודי.

### **ב.5 אסטוניה: ממשל דיגיטלי ומודרניזציה ביטחונית**

תשתית הממשל האלקטרוני של אסטוניה – זהות דיגיטלית, הצבעה מקוונת ושירותים ציבוריים נטולי תפר – נבנתה בצד החברות בנאט"ו ומודרניזציה ביטחונית, ומדגימה כי ניתן לפתח בו-זמנית שינוי דיגיטלי ויכולת ביטחונית. עבור ישראל, הניסיון האסטוני מספק מודל לאופן שבו טכנולוגיה יכולה לחזק ממשל בלי להחליש ביטחון, ולאופן שבו מדינה קטנה תחת איום יכולה לבנות את התשתית המוסדית לסדר דמוקרטי מודרני תוך שמירה על היכולת להגן על עצמה.

## נספח ג': הקשר לממשל כהנדסה

### 1.ג. התשתית הארכיטקטונית

דו"ח זה נשען על גוף עבודה עמוק יותר: סדרת "ממשל כהנדסה" – מערך של ניתוחים פורמליים המדגימים מוסדות ממשל כמערכות בקרה במשוב, תוך שימוש במתמטיקה מקובלת מתורת הבקרה, תורת האינפורמציה והקיברנטיקה. הסדרה היא טכנית; נספח זה מסכם את ממצאיה המרכזיים בשפה לא-טכנית, ומראה כיצד הם מבססים את אבחון גירעון הגבולות.

### 2.ג. חמשת המאמרים בקצרה

**מאמר I – סימולטור יציבות הממשל** מדגים שמערכות ממשל מרכזיות הפועלות על אותות מצרפיים הורסות מידע מרחבי. ארכיטקטורת הביטחון של ישראל היא, בהיבטים רבים, מרכזית מאוד – הקבינט הביטחוני, פיקוד צה"ל וגופי המודיעין מקבלים החלטות על בסיס הערכות איום מצרפיות, העלולות להחמיץ דינמיקות מקומיות ונקודות מבט אורחיות. המעבדות המוניציפליות והתשתית הדיונית המוצעות בדו"ח זה נועדו לשקם את החישה המבוזרת שהממשל הביטחוני הריכוזי מדכא.

**מאמר II – פרקטליות כיציבות** מדגים ששום בקר בקנה מידה יחיד אינו יכול לייצב מערכת הניצבת בפני הפרעות מהירות, בינוניות ואיטיות בו-זמנית. ישראל ניצבת בפני הפרעות בכל שלושת התחומים: זעזועים ביטחוניים מהירים (התקפות רקטות, אירועי טרור), לחצים פוליטיים וחברתיים בינוניים (משברים קואליציוניים, גלי מחאה, תנודות כלכליות), ומגמות איטיות וחילוניות (שינוי דמוגרפי, שחיקת לגיטימיות בין-לאומית, שינויי אקלים). הארכיטקטורה הנוכחית מכילת כמעט באופן בלעדי להפרעות ביטחוניות מהירות, ומותירה הפרעות בינוניות ואיטיות ללא מענה שיטתי. ועדת החוסן הלאומי, הוועדה הדיונית והקייזר החוקתי המוצעים בדו"ח זה נועדו ליצור את יכולת התגובה בתחום הבינוני והאיטי, שחסרה בארכיטקטורה הנוכחית.

**מאמר III – חיבור הצפיות-דמוקרטיה** מדגים שלא ניתן להעביר העדפות אורחים באופן אמין דרך שרשראות ייצוג עמוקות. שרשרת הייצוג בישראל דלילה במיוחד: השיטה הקואליציונית מסננת העדפות אורחים דרך מיקוח מפלגתי, והסגירות האפיסטמית של מערכת הביטחון מסננת החוצה מידע שאינו הולם את מסגרת הביטחון. התשתית הדיונית וניסויי האינטגרציה האזרחית המוצעים בדו"ח זה נועדו לקצר את שרשרת התצפית, ולחבר העדפות אורחים להחלטות ממשל דרך ערוצים העוקפים את מדרון הווטו הקואליציוני ואת מסנן הביטחון.

**מאמר IV – מגוון הכרחי ונכסי הכלל** מדגים שמערכות ממשל בעלות תצפית בממד נמוך אינן יכולות לייצב מערכות משאבים בעלות מגוון גבוה. למערכת הממשל הישראלית מגוון תצפיתי נמוך – היא מודדת ביטחון פיזי בתחכום יצא דופן, אך עיוורת במידה רבה לשחיקה חוקתית, לפגיעה מוסרית, ללגיטימיות דמוקרטית ולשינוי דמוגרפי. הסגירות האפיסטמית המתוארת בדו"ח היא מקרה פרטי של התצפית בממד הנמוך, שמאמר IV מאבחן כמקור מבני לכשל ממשלי. ועדת החוסן הלאומי והוועדה הדיונית הלאומית נועדו להגדיל את המגוון התצפיתי של מערכת הממשל, ולהפוך לנראות את העלויות והדינמיקות שהמחוננים הנוכחיים אינם רואים.

**מאמר V – מס כשל התיאום** מדגים שארבעת אופני הכשל אינם מצטרפים – הם מוכפלים זה בזה. ישראל אינה מציגה את כל ארבעת אופני הכשל בו-זמנית, אך היא מציגה יחסי גומלין ספציפיים בין העיוורון המרחבי של ממשל ביטחוני מרכזי, פער התדרים של מערכת המכילת רק להפרעות מהירות, והמגוון התצפיתי הנמוך של הסגירות האפיסטמית. ה"מס" בישראל הוא העלות המצטברת של אי-השלמות החוקתית תחת חירום מתמיד – כל הכרעה נדחית הופכת את הדחייה הבאה ליקרה יותר, וכל מחזור של הלולאה שוחק מעט יותר את התשתית המוסדית.

### 3.ג גירעון הגבולות ואתגרי ממשל מסדר שני

סדרת "ממשל כהנדסה" מזהה את הדרישות המבניות לממשל מסדר ראשון – התנאים שמכוחם מערכת ממשל מסוגלת לבצע, לשלב, לחוש וללמוד. ישראל עומדת במידה רבה בדרישות אלו בתחום הביטחון, אך נכשלת בהן בתחום החוקתי. המערכת יכולה לבצע מבצעים צבאיים בדיוק מופלג. היא אינה יכולה להשלים את הארכיטקטורה החוקתית שלה. גירעון הגבולות הוא אתגר מסדר שני: לא כשל של הארכיטקטורה בכיצוע תפקידיה הבסיסיים, אלא מגבלה על יכולת הארכיטקטורה להכריע בפרמטרים המכוננים המגדירים את מרחב הפעולה שלה.

במונחי תורת הבקרה, למערכת הגבר גבוה בתחום הביטחון – היא מגיבה בדיוק ובעוצמה לאיומים מזוהים. יש לה צפיות גבוהה בתחום הביטחון – היא אוספת ומנתחת נתוני איום בתחום ברמה עולמית. מה שחסר לה הוא צפיות בתחום החוקתי ותזמון הגבר מסתגל, שיאפשר לה להנמיך את תגובת הביטחון כאשר האיומים נסוגים, ולהפנות יכולת לעבר הסדר חוקתי. ארכיטקטורת המעבר המוצעת בדו"ח זה היא, במהותה, מסגרת לפיתוח יכולות חסרות אלו – לא על-ידי החלשת ארכיטקטורת הביטחון, אלא על-ידי השלמתה בתשתית החוקתית והדינונית החסרה לה כיום.

## נספח ד': התנגדויות צפויות

### ד.1 "ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה להתמקד בשאלות חוקתיות כל עוד היא נתונה תחת איום קיומי. הביטחון קודם לכול."

ההתנגדות רצינית, וחובה להתייחס אליה ביושר. ישראל ניצבת בפני איומים ביטחוניים אמיתיים, ודו"ח זה אינו טוען אחרת. הטיעון אינו שישאל צריכה להזניח את הביטחון לטובת רפורמה חוקתית. הטיעון הוא שארכיטקטורת הביטחון של ישראל הצליחה באופן כה יסודי, עד שכיום בטוח לטפל בשאלות החוקתיות שהביטחון דחה. המדינה קיימת. היא בטוחה. יש לה הסכמי שלום עם מדינות ערביות מרכזיות, יכולות צבאיות השולטות באזור, ויכולת מוכחת להגן על עצמה מפני ההתקפות הקשות ביותר. השאלה היא האם שלב ההתפתחות הלאומי הבא יכול לכלול את ההשלמה החוקתית שהמייסדים התכוונו לה – או שמא הדחייה המתמדת של שאלות חוקתיות תהפוך בעצמה לפגיעות ביטחונית, כאשר שסע פנימי, בידוד בין-לאומי ושחיקה דמוקרטית מחלישים את החברה שמנגנון הביטחון קיים כדי להגן עליה.

מתקפת 7 באוקטובר, בעודה מדגימה את ממשות האיומים החיצוניים, הדגימה גם את תוצאות הסגירות האפיסטמית: המערכת הייתה מכוילת עד כדי כך לתרחישי איום מסוימים, עד שפיספסה את הסימנים למתקפה מסוג אחר. ארכיטקטורת ממשל המיטיבה לקלוט את פגיעויותיה שלה – לרבות פגיעויות חוקתיות וחברתיות – תהיה ארכיטקטורת ביטחון חזקה יותר.

### ד.2 "הכיבוש הוא כורח ביטחוני, לא בחירה. נסיגה תיצור מדינה בשליטת חמאס על גבולות ישראל."

סיכוי הביטחון שבנסיגה ממשיים ויש לקחתם ברצינות. תקדים עזה – נסיגה ב־2005 שאחריה השתלטות חמאס והתקפות רקטות חוזרות – הוא ניסיון מרתיע המעצב את החשיבה האסטרטגית הישראלית. דו"ח זה אינו קובע תוצאה טריטוריאלית מסוימת. הוא מזהה את הדינמיקות המבניות ההופכות את המשך הכיבוש ללא קץ ליקר יותר ויותר, ואת ההכרעה לקשה יותר ויותר ככל שההתנחלויות מתרחבות וכוחה הפוליטי של תנועת ההתנחלויות גובר. הדו"ח טוען לפיתוח מצב סופי מוגדר ולהבחנה בין גושי התנחלויות בעלי סבירות להסתפח לישראל, לבין מאחזים חריגים החוסמים פשרה טריטוריאלית. הוא אינו טוען לנסיגה חד-צדדית ללא הסדרים ביטחוניים.

הנקודה העמוקה יותר היא שהמסלול הנוכחי – ניהול בלתי־מוגבל של הכיבוש ללא מצב סופי מוגדר – אינו ברירת מחדל ניטרלית. הוא מחמיר את המצב באופן פעיל לאורך זמן, מעמיק את העובדות בשטח המקשות על הכרעה, ומחריף את העלויות הבין-לאומיות, המוסריות והדמוקרטיות שמטיל הכיבוש. השאלה אינה האם הסטטוס־קוו יכול להימשך. השאלה היא האם המשך הסטטוס־קוו הופך הכרעה רצויה לבלתי־אפשרית.

### ד.3 "הניתוח הזה נאיבי ביחס לכוונות אויבי ישראל. השלום אינו זמין."

הדו"ח אינו מניח שהשלום זמין, או שיריביה של ישראל מוכנים לקבל את קיומה בגבולות כלשהם. זהו אבחון של ארכיטקטורת הממשל בישראל, לא אבחון של כוונות חמאס, חיזבאללה או איראן. גירעון הגבולות קיים ללא תלות בשאלה אם שחקנים חיצוניים מוכנים לעשות שלום. הוואקום החוקתי בישראל, הפיצול הקואליציוני שלה, מתחי

הדת־מדינה וסכסוכי הזהות הפנימיים שלה – כל אלה הם אתגרי ממשל פנימיים, שהיו קיימים גם אילו סביבת האיום החיצונית הייתה שפירה לחלוטין.

יתרה מכך, טיפול בגירעון הגבולות יחזק את מעמדה האסטרטגי של ישראל, בלי קשר לסביבה החיצונית. מדינה בעלת סדר חוקתי מיושב, שסעים פנימיים מופחתים ומוסדות דמוקרטיים חזקים יותר – מסוגלת יותר לקיים את התמיכה הציבורית והלגיטימיות הבין-לאומית הנדרשות לביטחון ארוך-טווח. השלמה חוקתית אינה חלופה לביטחון. היא חיוק היסודות שעליהם נשען הביטחון.

#### **ד.4 "השיטה הקואליציונית היא הדרך היחידה לייצג את המגוון בישראל. רפורמה אלקטורלית תנשל מינוטים."**

המגוון בישראל אמיתי, והייצוג היחסי הצליח להבטיח שקהילות מגוונות יזכו לייצוג בכנסת. הרפורמות האלקטורליות המוצעות בדו"ח זה – אחוז חסימה מעט גבוה יותר, אי־אמון קונסטרוקטיבי, רכיבים של מחוזות אזוריים – אינן רובניות רדיקלית. הן משמרות את האופי היחסי של השיטה, תוך החדרת מנגנונים המתגמלים משילות ובניית קואליציות חוצות־פלגים. אחוז חסימה של חמישה אחוזים עדיין יאפשר ייצוג למפלגות ערביות, למפלגות חרדיות ולפלגים קטנים יותר, אך יפחית את ריבוי המפלגות בנות מנדט אחד או שניים, ההופכות את האריתמטיקה הקואליציונית לבלתי־יציבה כל כך. אי־אמון קונסטרוקטיבי ימנע הפלת ממשלות ללא חלופה, תוך שימור כוחה של הכנסת לפזר ממשלות שאיבדו אמון. מחוזות אזוריים יסיפו רובד של אחריותיות מקומית, מבלי לזנוח את המידתיות הארצית.

המטרה אינה לסלק את המגוון מהמערכת הפוליטית. המטרה היא ליצור את התנאים לממשל יציב, שהמערכת הנוכחית מונעת מבנית.

#### **ד.5 "הניתוח הזה מעניין, אבל הוא לעולם לא ייושם. מגיב האבטחה הראשון חזק מדי."**

מגיב האבטחה הראשון חזק. מחגר החירום פועל מזה עשורים. מדרון הווטו הקואליציוני חוסם רפורמה מקיפה. ההערכה הכנה שמציע דו"ח זה היא שהידרדרות ניכרת סבירה יותר משינוי ניכר בטווח הקרוב. הדו"ח אינו חוזה השלמה חוקתית. הוא מציע מסגרת למה שההשלמה תדרוש, ומזהה את המנגנונים הספציפיים שבהם יכולים לטפל שחקנים החפצים להתחיל.

ערכה של מסגרת אבחונית אינו רק ביכולתה להנחות פעולה. הוא גם ביכולתה להפוך את המציאות לקריאה – להסביר מדוע רפורמות קודמות נכשלו, לזהות את האילוצים המבניים שכל רפורמה מוצלחת תצטרך להתמודד עימם, ולספק שפה להבנת המערכת, מדויקת יותר מ"הסכסוך בלתי־פתיר" וישימה יותר מ"הכול תקוע". הדו"ח מוגש ברוח זו: לא כתחזית שישראל תשלים את הארכיטקטורה שלה, אלא כאבחון של מה צריך להשתנות כדי שההשלמה תיעשה אפשרית, וכפירוט הצעדים הראשונים שניתן לנקוט בידי מי שחפצים להתחיל.

## נספח ה': על המחבר והשיטה

### המחבר

דו"ח זה נכתב מתוך עמדה של מעורבות השוואתית במערכות ממשל על פני יבשות אחדות, אך לא מתוך ליבתו המוסדית של הממשל הישראלי. המחבר אינו ישראלי, אינו חי בישראל, ואינו טוען לסמכות הנובעת מניסיון חי בתוך הממשל הישראלי. נקודת המבט המוצעת כאן נשענת על מעורבות מתמשכת במדעי המורכבות, בפסיכולוגיה התפתחותית (דינמיקה ספירלית), בתאוריית הממשל ובגישות מתחום תורת הבקרה לתכנון מוסדות – מתוך אמונה שהאבחונים בעלי הערך הרב ביותר ניתנים לעתים דווקא מחוץ למערכת המאובחנת, במקום שבו ניתן לשאול שאלות שהפנימיים למדו שלא לשמוע.

המרחק מכוח מוסדי הוא גם מגבלה וגם משאב. הוא מגביל את הגישה למרקם הגרעיני, היום-יומי, של קביעת המדיניות בישראל – הנורמות הלא-כתובות, מבני הכוח הבלתי-פורמליים, המציאות החיה ששום מסגרת פורמלית אינה יכולה ללכוד. אך הוא גם מאפשר חירות אבחונית, שקרבה לכוח מרבה להרתיע. הדו"ח אינו מתיימר לידע של פנימיות. הוא מתיימר להציע עדשה קוהרנטית – כזו שעשויה להיות מועילה למי שאכן מחזיקים בעמדות מוסדיות ומחפשים מסגרות המעניקות פשר למה שהם חווים.

המחבר תרם תרומה ישירה גם לעיצוב ממשל באמצעות "מסגרות הממשל הגלובליות" (Global Governance Frameworks), סדרת הניירות הלבנים "ממשל כהנדסה" (Governance as Engineering), ודו"חות המדינה לשינוי מערכת – כולם מוזכרים במסמך זה וזמינים במלואם באתר המחבר. הדו"ח מוגש ברוח של בניית משמעות משותפת, לא של הצהרה חותכת. משוב, ביקורת ודיאלוג יתקבלו בברכה.

### הערה על השיטה

דו"ח זה פותח בתהליך סינתזה רב-מודלי מובנה. כמה מודלי שפה גדולים הופעלו במקביל, כל אחד תוך כדי לנתח את ארכיטקטורת הממשל של ישראל מזוויות הניתוח הייחודיות לו. התובנות שהפיקו הושאו, נבחנו לאיתור סתירות, ושולבו בידי המחבר לכדי טיעון סופי. הבינה המלאכותית שימשה כשותפת מחקר וכמנוע פרספקטיבות; שיקול הדעת המערכתי והאחריות האינטלקטואלית נותרו אנושיים לחלוטין.

שיטה זו היא ניסוי בהגברה קוגניטיבית: שימוש בכינה מלאכותית לתיווך אנליזה ולהצבה מכוונת זו לצד זו של תבונות אסטרטגיות מרובות, החושפת דפוסים ומתחים שאחרת היו עשויים להישאר סמויים. הדו"ח עשיר יותר בזכות פוליפוניה זו. כמו כל עבודת סינתזה, הוא גם ארעי. אין הוא מתיימר לסופיות. הוא מתיימר רק לכך שהעדשה שהוא מציע ראויה להיבחן מול המציאות – ושהבחינה הזאת, בסופו של דבר, היא החשובה מכול.

### סדרת דו"חות המדינה

דו"ח זה הוא השלושה-עשר בסדרת דו"חות מדינה לשינוי מערכת. הראשון בחן את גרמניה מבעד לעדשת גירעון ביצוע. השני בחן את צרפת מבעד לעדשת גירעון אינטגרציה. השלישי בחן את שוודיה מבעד לעדשת גירעון משוב. הרביעי בחן את הודו מבעד לעדשת גירעון סנכרון. החמישי בחן את האיחוד האירופי מבעד לעדשת גירעון קוהרנטיות. השישי בחן את הממלכה המאוחדת מבעד לעדשת נתק בקרה-ביצוע. השביעי בחן את ברזיל מבעד לעדשת גירעון צבירה. השמיני

בחן את רוסיה מבעד לעדשת גירעון ציר הכוח. התשיעי בחן את ארצות הברית מבעד לעדשת גירעון אינטגרציה. העשירי בחן את פינלנד מבעד לעדשת מגבלת תפוקה. האחד-עשר בחן את יפן מבעד לעדשת מלכודת המשכיות. השנים-עשר בחן את ניגריה מבעד לעדשת גירעון תשתית.

יחדיו, שלושה-עשר הדו"חות מרכיבים מסגרת אבחון גלובלית, הפרושה על פני הקשת המלאה של אתגרי יכולת הסתגלות – מגירעונות מסדר ראשון של ביצוע ואינטגרציה, דרך אילוצים מסדר שני של מהירות ונעילת פרדיגמה, ועד לאתגר המכונן של בניית תשתית, וכעת לאתגר המובחן של יישוב גבולות, המיוצג על-ידי ישראל. הסדרה אינה מתיימרת להיות שלמה. היא מתיימרת להיות תשתית שאפשר לבנות עליה ניתוח נוסף, בחינה מעמיקה יותר ותכנון טוב יותר. ישראל, המדינה ששלטה באמנות ההישרדות אך אינה יכולה להשלים את הארכיטקטורה שלה, היא המקרה השואל את השאלה המובחנת ביותר שהציבה הסדרה עד כה: לא כיצד למשול טוב יותר, אלא כיצד לסיים לבנות את ארכיטקטורת הממשל שהמייסדים החלו בה.