

יואב פלד גרשון שפיר

מיהו ישראלי

הדינמיקה של אזרחות מורכבת

תרגום מאנגלית: מיכל אלפון

לזכרו של יונתן שפירא,
חבר, מורה ומפלס הדרך



אוניברסיטת תל-אביב, ההוצאה לאור

מבוא

בעת האחרונה נהוג לטעון כי הדילמה המדינית והמוסרית העיקרית שבפניה ניצבת כיום מדינת ישראל היא הצורך לבחור בין שני העקרונות המכוננים של תרבותה הפוליטית: המחויבות הפרטיקולריסטית למדינה יהודית מכאן והמחויבות האוניברסליסטית לדמוקרטיה מערבית מכאן. העיקרון האחד מבטא לכאורה את הרצון במדינת לאום הומוגנית, באמצעות הדרתם של הפלסטינים מאזרחות שווה, ואילו השני נועד לספק את השאיפה לדמוקרטיזציה, כאשר ישראל תהפוך להיות מדינת כל אזרחיה (ראו עיוני משפט 1995; מאוטנר ואחרים 1998; מרגולין 1999; גביון 1999; דוד 2000). התיאור הפורמליסטי הקיצוני של שני העקרונות המדיניים ושל המצדדים בהם מדגיש את העוינות ההדדית המושרשת שבה הם שרויים, ומטשטש את המתחים הפנימיים המלווים כל אחת משתי העמדות. את הצד היהודי בנוסחה היהודית-דמוקרטית מסבכת הסתירה בין הציונות כתנועה לאומית חילונית, השואפת להגדרה עצמית לעם היהודי, לבין היהדות הן כמסורת דתית והן – כגירסתה האורתודוקסית – כדת-מדינה.^{*} ההבחנה היהודית-דמוקרטית אף מסווה את הריבוד האתני השיטתי של היהודים בישראל. גם משמעותה של הדמוקרטיה רחוקה מלהיות מובנת מאליה בהקשר הישראלי. הפרשנויות של מושג זה בישראל נעות בין הסדרה פורמליסטית של הליכי בחירות, לבין תפיסה חדשה יותר של דמוקרטיה מהותית, ליברלית, שעיקרה חברה אזרחית מתפקדת. ובעיקר, הדיכוטומיה יהדות-דמוקרטיה מכסה על כך שהמתח בין שני העקרונות המכוננים הללו

* נשיא בית-המשפט העליון אהרן ברק ניסח את ההבחנה במילים מפורשות: "לדעתי הציונות, מזה, וההלכה היהודית, מזה, הטביעו את חותמן על אופיה היהודי של מדינת ישראל" (מרגולין 1999: 12). הדברים נאמרו בכינוס, אחד מני רבים בשנים האחרונות, שהוקדש לסתירות האפשריות בין אופיה היהודי של ישראל לאופיה הדמוקרטי.

מובלע בתוך עיקרון שלישי: אופיו הקולוניאליסטי של תהליך בניין האומה והמדינה במסגרת המפעל הציוני. אי־אפשר עדיין לנתק את האזרחות בישראל, ולפיכך גם את הדמוקרטיה בישראל, משורשיהן הקולוניאליסטיים בראשית התהוותן ומהתנהלותן הקולוניאליסטית בהמשך.

בספר זה תוצג המשגה שונה של המבנה החברתי והמדיני בישראל, המשגה המכירה בקיומן לא של שתיים אלא של שלוש מחויבויות ומטרות פוליטיות, המצויות במצב של סתירה חלקית ביניהן: קולוניאליזם, לאומיות אתנית ודמוקרטיה. לטענתנו, עקרונות אלה נסמכו ונבנו זה על זה, במקביל למאבק שהתחולל ביניהם על הבכורה הפוליטית ביישוב ובמדינת ישראל. ההיסטוריה של ישראל היא אפוא תולדותיו של הניסיון להגשים את המטרות הסותרות הללו ושל התפתחותן – זו ביחס לזו וכולן יחד ביחס לכוחות החיצוניים שעמם היה על התנועה הציונית והחברה הישראלית להתמודד.

לפחות מאמצע שנות השלושים ועד אמצע שנות השבעים של המאה העשרים עיצבה עליונותה האידיאולוגית ושליטתה הפוליטית של תנועת העבודה את תהליך בניין האומה. עידן זה הגיע לסיומו הרשמי ב־1977, בבחירות שבעקבותיהן לא הצליח המערך להרכיב ממשלה, והליכוד הקים את ממשלת הימין הראשונה בישראל. אולם למעשה, השחיקה במעמדה של תנועת העבודה כמפלגה דומיננטית התחילה לפחות עשור קודם לכן, כאשר עקב מלחמת 1967 אחזו בה פילוג ושיחוק. כנגד פיתויי העבר – הפרויקט של בניין המדינה באמצעות התפשטות והתיישבות קולוניאלית הדרגתית, שעליו ניצחה תנועת העבודה מתחילת המאה כמעט – ניצבה עתה ההבטחה של "ישראל חדשה" – חברה אזרחית מתהווה שדמויות המפתח בהנהגתה ביקשו לקצץ בפעילויות של בניין האומה, להתמסר לפיתוח כלכלי נמרץ ולהחזיר את השטחים שנכבשו ב־1967 תמורת הסדר עם הפלסטינים ועם העולם הערבי.

מאז 1977, הן השתלבותו של הימין הלאומי בפעילות המדינית לאחר תום עידן השליטה של מפלגת העבודה, והן תהליך השלום שהחל מתפתח במקביל לה, לא הצליחו לאחות את הקרעים שנפערו בחברה הישראלית בין שמאל וימין, חילונים ודתיים, אשכנזים ומזרחים, יהודים וערבים. אדרבה, הצירוף של שקיעת תנועת העבודה ועליית הימין הפוליטי והאידיאולוגי מצד אחד, ושל תהליך השלום מצד שני, רק העצים את הפיצול והמחלוקת. אולם השסעים והסכסוכים לא חרגו מהגבולות שהורשה למדינה תנועת העבודה – חזון קולוניאלי אירופוצנטרי, אשר לא שיתף ברווחתו את רוב המזרחים, הפלסטינים והנשים, והעמיד את יורשיו בפני צורך דוחק בדה־קולוניזציה.

תהליך השלום בין השנים 1993-2000 התאפיין בדה־קולוניזציה חלקית ומהוססת. הולידה אותו והתלוותה אליו ליברליזציה נרחבת, וכנגדה התעצמה תנועה של לאומנות דתית גואה ופונדמנטליזם. אולם אי־אפשר להבין את תהליך השלום, כמו גם את כשלנו, במנותק מהתקופה של בניין האומה בהנהגתה של תנועת העבודה. נפתח אפוא את הניתוח בתהליך בניין האומה ונמשיך ממנו לעידן הליברליזציה ותהליך השלום. שאלות המפתח במחקרנו יהיו: כיצד השתלבו במרוצת המאה האחרונה שלוש המטרות – קולוניאליזם, לאומיות אתנית ודמוקרטיה – להלכה ולמעשה; וכיצד עמד צירוף משולש זה במשימת שילובן של שלל קבוצות חברתיות מתנגשות בתוך מוסדותיה של חברה מתהווה? במילים אחרות, ננסה לחשוף ולהסביר את הדרכים שבהן תנועת העבודה, ובהמשך גם מדינת ישראל, ביקשו לענות על דרישות האוניברסליזציה הכרוכות בהקמת מוסדות דמוקרטיים, בעודן עוסקות במאבק קולוניאליסטי אתנו־לאומי וכדלני נגד הפלסטינים. נוסף ונשאל: כיצד השתנה מאזן הכוחות בין שלוש המטרות במרוצת הזמן, ומה הייתה השפעתם של יחסי הכוחות החדשים ביניהן על תמורות חברתיות ומדיניות חשובות, כגון תהליך השלום?

בניסיון להשיב על שאלות אלה בחרנו להציב במרכז הדיון את המסורת התיאורטית שהתגבשה סביב מושג ה"אזרחות". האזרחות, כמסגרת משפטית ופוליטית להשגת חברות מלאה בחברה, תיפקדה כציר מרכזי במחשבה המדינית במערב. ההיסטוריה המושגית והמוסדית הארוכה שלה מגשרת בין העת העתיקה לעידן המודרני ומחברת את התפיסה העצמית האזרחית והמדינית של הפוליס היוונית והאימפריה הרומית עם הבלטת ערכם המוסרי השווה של כל בני־האדם במהפכה הצרפתית ובתנועת הנאורות. כמסורת אינטלקטואלית ופוליטית עברה האזרחות שינוי נוסח ועירכונים חוזרים ונשנים. לפיכך יש לה משמעות היסטורית רחבה בהרבה מזו המיוחסת לה בשימוש העכשווי הנפוץ ביותר – דהיינו, אזרחות פוליטית במדינת הלאום – והיא מורכבת כיום משרשרת של אסכולות מוגדרות, או "שיחי אזרחות".

בחלק הבא של ההקדמה נציג את שלושת הזרמים העכשוויים העיקריים בשיח האזרחות – השיח הליברלי, השיח הרפובליקני והשיח האתנו־לאומי – ונעסוק ביחסים ביניהם. לאחר מכן נציג את התיאוריה הניאו־מוסדית (neo-institutionalist) כנקודת־מבט וככלי שבאמצעותו ניישם את ניתוח האזרחות בהקשר הישראלי. בהמשך נראה כיצד ההקצאה של זכויות, חובות וזכויות־יתר במסגרת האזרחות הישראלית, ובאמצעות המוסדות המתאימים, כוננה

"משטר שילוב" (ראו להלן) ולאחר מכן נבדוק כיצד שולבו קבוצות חברתיות שונות, בכמה גלים עוקבים, ביישוב ובחברה הישראלית. בחלק האחרון נסקור בקצרה את התחומים המרכזיים שבהם עשוי לדעתנו מחקר האזרחות שלנו להאיר היבטים שלא נבחנו, או אף הוסתרו כליל, בגישות התיאורטיות של פונקציונליזם, אליטיזם ופולורליזם תרבותי – המסגרות התיאורטיות החשובות ביותר שעליהן התבססו עד כה מחקרים כוללניים של החברה הישראלית.

שיח האזרחות

שיח האזרחות הליברלי מדגיש את החופש האישי ואת הקניין הפרטי, שכן בתפיסה זו הפרט, והפרט בלבד, הוא נשוא של זכויות. זכויות אלה הן אוניברסליות, שוות ובעלות תוקף ציבורי. על-פי התפיסות הליברליות, החזית והתועלתנית גם יחד, הפרט ריבון על מהלך חייו, ומבקש להשיג לעצמו תועלת רציונלית פרטית או להגשים את תפיסת הטוב הפרטית שלו ואינו חב דבר לקהילה. תפקידה של הפוליטיקה בגישה זו מופיע על דרך השלילה: עליה רק לסייע לפרט ביישום זכויותיו המוקנות ולהגן עליו מפני התערבות המדינה והזולת. בתמורה להגנה זו מקבל על עצמו הפרט התחייבויות פוליטיות מזעריות – לציית לחוק, לשלם מיסים, להצביע בבחירות, לשרת בצבא. על-פי התפיסה הליברלית, האזרחות, כמו החברה עצמה, היא אפוא אמצעי ולא ערך בפני עצמו.

כוחו של הליברליזם ביכולתו להתייחס בסובלנות למיגוון דתי, תרבותי ופוליטי באמצעות הבנייתם של תחום פוליטי המתגדר בגבולותיו ומכבד את זכויות הפרט ושל מסגרת מוסדית, שכתוכה נמנעות מחלוקות קיצוניות באמצעות מתן אפשרות לכיטוי פוליטי רק לתפיסות טוב שאינן מנופוליטיות. אפילו תיאורטיקנים ליברלים בעלי תודעה חברתית, כמו ג'ון רולס, עומדים על כך ששום מושג של צדק ליברלי לא יכול להיחשב כדוקטרינה מוסרית מקיפה, אלא רק כמודוס ויווני מעשי, המאפשר לגבש קונצנזוס חופף של עקרונות מוסר בין דוקטרינות מנוגדות (Rawls 1971, 1993).

תפיסת האזרחות הליברלית, ששלטה במערב במשך כמאתיים שנה, עומדת כיום למבחן נוכח שתי מסורות אחרות המערערות עליה, המסורת הרפובליקנית והמסורת האתנו-לאומית. ברובד הפילוסופי מכוונים הערעורים נגד תפיסת העצמי האינדיווידואליסטית שבלב התיאוריה הליברלית של האזרחות – אותו מושג סנדרל היטיב לתאר במילים "העצמי החופשי מעול"

unencumbered self (Sandel 1984). מאחר שהמדינה הליברלית אמורה להתייחס באופן נייטרלי לתפיסות הטוב של אזרחיה ולהתייחס לכולם כאל שווים, בלי קשר לקבוצות השיוך שלהם ולזיקות אחרות, הרי שעל התיאוריה הליברלית להציב את האזרח כסובייקט אוניברסלי מופשט, מעורטל מכל תכונה ואיפיון מיוחדים.

הוגים רפובליקנים ואתנו-לאומיים כאחד טענו שכאשר עירטלה התיאוריה הליברלית את האזרחים מכל איפיון מיוחד, היא עירטלה אותם גם מזהותם, ולפיכך גם מיכולתם להוות קהילה. כדבריו של רוש, אזרחי המדינה הליברלית זרים זה לזה, וחייבים גם להישאר כאלה (Roche 1987: 376-377). שכן קהילה מתהווה רק על בסיס תפיסה של הטוב המקבלת קדימות מוסרית על-פני ההכרעות האינדיווידואליות של חבריה, דרישה העומדת בסתירה לעיקרון היסודי ביותר של הליברליזם, ולפיו ה"זכות" קודמת ל"טוב" (Sandel 1982). ביקורת הליברליזם בנקודה זו משותפת אמנם לרפובליקנים ואתנו-לאומיים, אך הם חלוקים ביניהם בנוגע למטרה המוסרית שיכולה וצריכה לכונן קהילה אנושית משמעותית. הרפובליקנים, או הקומוניסטים, טוענים שעל הקהילה המוסרית לטפח את הסגולה האזרחית (civic virtue), רעיון שמקורותיו בתפיסת הפוליטיקה של היוונים הקדמונים, כמוקד הקיום האנושי וכהגשמה העליונה בחיים. שכן בעיני הקומוניסטים, הפוליטיקה היא עניין קהילתי והאזרחות היא התקשרות פוליטית מתמשכת. אזרחים הם אזרחים מכוח השתתפותם בחיי הקהילה הפוליטית ומכוח הזדהותם עם מטרותיה. חברים בקהילה כזאת חווים את אזרחותם לא רק מדי פעם, כאשר היא מגינה על זכויות הפרט שלהם, אלא כהשתתפות פעילה במאמץ להגשים מטרה משותפת. אם נגדיל את נפח החיים הפוליטיים באמצעות דרישה מוגברת מהאזרחים, טוענים הקומוניסטים, כי אז ייעשו חייהם עשירים יותר, מספקים יותר וחדורי השראה מוסרית.

בתפיסות האזרחות של הגישה הרפובליקנית קיימת הטיה אריסטוקרטית ברורה, מפני שהן מניחות שרק מיעוט מסוגל לתמורה המוסרית המעמידה את ההתמסרות לטובת הכלל מעל למימוש האינטרס הפרטי. דוגמא לכך היא הזיקה בין האזרחות לבין החובה הצבאית להגן על העיר ביוון העתיקה. אל ריבוי החובות מתלוות גם זכויות-יתר. השתתפות פעילה היא המפתח לסגולה האזרחית של האזרחים, והיא אף אמת-המידה המקנה להם זכות לחלק גדול יותר במשאביה החומריים והרוחניים של הקהילה (Sandel 1982; Taylor 1989; Oldfield 1990).

בעלי התיאוריה הרפובליקנית חולקים עוד על תפיסת החברה האזרחית בתיאוריה הליברלית ומציעים תפיסה חלופית. שתי התפיסות יוצאות מן ההנחה שהחברה האזרחית מתקיימת "מעל ומעבר למדינה, באופן עצמאי חלקית ממנה [והיא כוללת] אותם מימדים כחיי החברה אשר אינם ניתנים להחלפה או להיבלעות במדינה" (Taylor 1990: 95). התפיסה הליברלית, שראשיתה בהגותו של ג'ון לוק, פיתחה "תפיסה עשירה יותר של החברה כמציאות חוץ-פוליטית" (Taylor 1990: 107). מהותה זאת של החברה באה לידי ביטוי בראש ובראשונה בקיומו של שוק כלכלי המווסת את עצמו ובקיומה של דעת-קהל שאינה חייבת דבר למדינה. אולם לתפיסה שכזאת נלוות "בריחה מהציבוריות לתחום הצר יותר והמשמעותי פחות של הגשמות פרטיות" (Taylor 1990: 113), והיא שימשה דגל למהפיכות ניאורליברליות משנות השבעים ואילך, מה שעורר חששות כבדים בקרב אלה שהסגולה הרפובליקנית (republican virtue) יקרה לליבם. כנגד המסורת מבית-מדרשו של לוק הסתמכו אפוא הרפובליקנים על מסורת אחרת של חברה אזרחית, זאת שהרפובליקניות האזרחית (civic republicanism) מפעמת בה והיא נטועה בהגותם של מונטסקיה וטוקוויל. במסורת זו מובטחת החירות לא באמצעות דחיקת רגלי הפוליטיקה, אלא דווקא באמצעות התרבותה והתפרקותה להתאגדויות ציבוריות עצמאיות רבות (Weintraub 1979; Taylor 1990: 114; Seligman 1995).

האתגר לאומיות – אחת הגירסאות של הדוקטרינה הלאומית שנולדה עם הרומנטיקה הגרמנית והתפשטה מגרמניה אל שאר העולם – מעוניינת לא בחברה האזרחית אלא בקהילה ממין אחר: הלאום או הקבוצה האתנית. בגישה האתנו-לאומית, האזרחות איננה ביטוי של זכויות אישיות, אף לא של תרומה לטובת הכלל, אלא של השתייכות לקבוצה בעלת מוצא הומוגני משותף (Greenfeld 1992). הקהילה, על-פי השקפה זאת, איננה נתפסת כדבר בעל קיום מתוך למדינה, או מעל ומעבר לה מכל בחינה שהיא, אלא כדבר שבא על ביטוי וגילומו באמצעות המדינה. לפיכך, המתח בין הפרט והמדינה, או בין הקהילה והמדינה, המאפיין את החשיבה הליברלית והרפובליקנית, בהתאמה, אינו קיים בשיח האתנו-לאומי. שיח זה משלב גורמים תרבותיים לא-פוליטיים ומכליל אותם במושג האזרחות. הוא מצייר את האומות כשונות לחלוטין אלה מאלה משום שלבניהן יש מאפיינים תרבותיים מובהקים, כמו לשון, דת והיסטוריה. הואיל והלאום חקוק באופן זה בעצם והותם של אלה שמשתייכים אליו, הלאומיות האתנית שוללת כל

אפשרות של טמיעה תרבותית (Brubaker 1992). בין שלוש תפיסות אזרחות אלה, הגישה הליברלית האינדיווידואליסטית היא המכלילה ביותר, לכל הפחות להלכה. אולם הנהגת האזרחות הליברלית הלכה למעשה נתונה תכופות בתחרות עם גישות חלופיות, שלפעמים אף מאפילות עליה בעקביות. ברוב החברות נאבקים על השליטה שני מיני שיח אזרחות ויותר, המורכבים זה על-גבי זה. כפי שהראו ג'ודית שקלאר (Shklar) ורוג'רס סמית (Smith), אפילו בארצות-הברית, שבה לכאורה הנחתה תמיד המסורת הליברלית הלוקיאנית את החיים הפוליטיים, מתברר ששלטונה נחלש מדי פעם לאורך ההיסטוריה והיה מושא למחלוקת מתמדת ברמה התיאורטית.

במסה *American Citizenship* מעלה ג'ודית שקלאר את הטענה כי מבחינה היסטורית, ערכה של האזרחות האמריקאית הוגדר ביחס למי שנמנעה מהם חברות מלאה בחברה – עבדים, פועלים לבנים, ילידים וכל הנשים. בנשלה את הקבוצות הללו בגדה הקהילה הפוליטית האמריקאית "באופן פעיל ומכוון בעקרונות המוצהרים שבהם התפארה" (Shklar 1991: 14). אבל שקלאר גם מגלה לנו שהקבוצות המודרות לא היו נאמנות לעקרונות אלה יותר מהקהילה עצמה. המאבק על הזכות לבחור ולהשתכר נבע משאיפה אנושית בסיסית ל"מעמד חברתי" או להכרה, שאיפה שהיא מעבר למשמעות האינסטרומנטלית של זכויות אלה. אבל הנשים הלבנות ופועלי כתי-החרושת הצדיקו את דרישתם לקבלת זכויות ברצון להתבדל ולהתעלות על העבדים (Shklar 1991: 16-17).

רוג'רס סמית מאמץ קו מחשבה זה והולך איתו צעד אחד קדימה בספרו *Civic Ideals*. לטענתו, הפרה מעשית שיטתית של אידיאלים אזרחיים אמריקאיים, ליברליים ורפובליקניים כאחד, שוללת מהם גם את המעמד המיוחד שיש להם להלכה. אידיאולוגיות אזרחיות שיש בהן מרכיבים שיוכיים לא-שוויוניים ומדירים לא היו אך ורק תוצאה של דעות קדומות או של צורכי השעה, אלא גם עקרונות מתחרים של האזרחות בארצות-הברית. לשיטתו, העקרונות השיוכיים הללו (במונחים שלנו, עקרונות המקבילים לגירסת האזרחות האתנו-לאומית), הם מיתוסים אזרחיים שיצרו האליטות כדי לספק את הדרישה הפוליטית הדואלית: לדמיין את זהותו של העם ואת הלגיטימיות של מנהיגיו. סמית מגבש אפוא תפיסה של "ריבוי מסורות" באזרחות האמריקאית ומציג את תולדותיה ככרוניקה של היחסים בין המסורות המתחרות לבין הפשרות שנעשו ביניהן – פשרות מבלבלות ומורכבות

הנתונות בשינוי מתמיד – וכן ככרוניקה של התקופות הגדולות של דמוקרטיזציה ושל נסיגה מדמוקרטיה שאותן הולידו המסורות המרובות בנסיבות היסטוריות משתנות (Smith 1997: 6, 13-35).

קיומן בכפיפה אחת לא רק של זכויות אזרחות שונות, אלא גם של מסורות או סוגי שיח חלופיים של אזרחות באותה חברה, מציג כמה שאלות חשובות בפני הסוציולוגים וחוקרי מדע המדינה. בהתחשב בגישות המנוגדות של סוגי שיח אלה לסוגיות של הכללה והדרה, מה נותר מהטענה האוניברסליסטית המציגה את האזרחות כחברות מלאה ושווה בחברה? אם אזרחות חלופית פירושה "דלתות כניסה" רבות ושונות להשתתפות בחברה, דלתות הפתוחות לאחדים וסגורות בפני אחרים, מהם העקרונות הקובעים את הדלתות הללו? או במונחים תיאורטיים רחבים ככל האפשר, מהו היחס בין אזרחות לריבוד חברתי?

בפיתוח מסגרת תיאורטית לטיפול בשאלות אלה נאמץ את תפיסתו הרדיקלית של סמית, המדבר על "ריבוי מסורות" של אזרחות בתוך יישות מדינית אחת. גישה פלורליסטית זו – שסמית מיישם באופן משכנע בניתוח ההיסטוריה, המתוארת בדרך-כלל כנצחונה הגדול ביותר של תפיסת האזרחות הליברלית – מתאימה לא פחות לישראל המפולגת והשסועה, מדינה שאף מעולם לא טענה שהיא שייכת לכל אזרחיה. עם זאת, לא נאמץ שתיים מהנחות היסוד של סמית. ראשית, אין ברצוננו לצמצם את בדיקת המסורות החלופיות של האזרחות לנקודת-מבטן של האליטות; כמו שקלאר, נבקש גם אנחנו לצייר תמונה מלאה יותר באמצעות בדיקה של תנועות המונים ושל מיני שיח עממי על האזרחות. שנית, תיאורו של סמית את האזרחות האמריקאית כ"פשרה לא קוהרנטית במיוחד בין התערובות השונות של תפיסות אזרחיות" (Smith 1997: 6), אינו תקף במקרה של ישראל. אנו סבורים שאת ריבוי סוגי האזרחות בישראל אפשר להבין בכיור – הם התארגנו בסדר היררכי סביב מוקד השיח הרפובליקני של תנועת העבודה הציונית – כפי שנטען לקראת סופו של פרק המבוא הזה.

אנו שותפים להשקפתה של שקלאר כי יש צורך לנסח את האזרחות במונחים יחסיים, כמיקום חברתי או ליתר דיוק כסטטוס חברתי. אנחנו גם מסכימים איתה שעל טיבה האמיתי של קהילה מלמדים מי שלא זכו לקבל בה חברות מלאה, לא פחות מאשר מי שנכללו בה בלב שלם. אף-על-פי שנקודת-המבט שלה משמרת התייחסות נורמטיבית לסוגיית ההדרה מאזרחות, היא אינה מאמצת גישה של א-ראו, אלא מלמדת אותנו לבדוק את דרגות

ההשתתפות ואת עמדותיהן היחסיות של קבוצות שונות בתוך אותה מסגרת משפטית אחידה לכאורה. גישה כזאת מדגישה את הריבוד הפנימי של האזרחות כשהיא מראה שלמעשה, בנוסף לאזרחים מלאים, יכולים להתקיים גם אזרחים מדרגה שנייה, ואף שלישית ורביעית, כמו גם לא-אזרחים, במסגרת רשות פוליטית דמוקרטית אחת. אף שברצוננו להרחיב את זווית הראייה אל מעבר לצמד הזכויות ששקלאר דנה בהן – הזכות לבחור והזכות להשתכר – אנו מסכימים איתה שההתמקדות בזכויות אלה היא המפתח המתודולוגי לאומדן דרגת החברות או ההכללה בחברה.

לעומת זאת, אנו חולקים על הנחות המוצא של שקלאר ושל סמית, בהתאמה, כאילו צרכים קמאיים מכתובים את הדרישה לאזרחות, וכי פוליטיקה של שייכות הכרחית לקיומן של קהילות פוליטיות. בארצות-הברית, ההצדקה הרטרורית העיקרית שהעלו הנשים והפועלים במאבקם על האזרחות לא נבעה, כפי שמציינת שקלאר עצמה, ממקור קמאי. הם ראו באזרחות לא מעמד אוניברסלי, אלא זכות-יתר שתציב אותם מעל לעבדים. ואילו המיתוסים האזרחיים אינם מצריכים בהכרח תכתובים פוליטיים שיוכיחם; תכתובים אלה הם רק אחת הגירסאות של האזרחות, במקרה זה הגירסה האתנו-לאומית. העובדה שלאורך ההיסטוריה נוצר שילוב של אמונות אזרחיות ושייכות אינה מוכיחה שלא ניתן להפריד ביניהן.

בנוסף לתרומתם של שקלאר וסמית נשתמש בשני מקורות תיאורטיים נוספים מן הספרות הסוציולוגית בנושא האזרחות. הסיווג ההיסטורי של ת. ה. מרשל במסתו רכת-ההשפעה "Citizenship and Social Class" (1973) יאפשר לנו להבחין בין זכויות אזרחיות שונות ולקשר זכויות כאלה עם מוסדות, עם ריבוד ועם מאבקים חברתיים. ספרה של יסמין סויסל (Soysal) *The Limits of Citizenship* (1994) מתמקד ביחסים בין מהגרים לבין המוסדות המשלבים אותם בחברות המארחות, באמצעות הקצאה מובחנת של זכויות. אימצנו את גישתה אך הרחבנו אותה כך שתכלול את כל המשתתפים בחברה ולא רק את המהגרים.

תורות האזרחות הרפובליקנית, הליברלית והאתנו-לאומית מציגות גירסאות נורמטיביות של "החברה הטובה", המדגישות בצורות שונות את ערכי החירות, הסגולה האזרחית, הקהילה והזהות. ב-1949 הציג ת. ה. מרשל הסתכלות סוציולוגית על האזרחות, על רקע תוכניתה של מפלגת הלייבור הבריטית להבטיח שירותי רווחה לכל. גישתו חופפת בחלקה את תפיסת האזרחות בתיאוריה הליברלית, אך ממשיכה מעבר לה בכיוון סוציאלי-

דמוקרטי. מרשל סוקר ומנתח את הרחבת זכויות האזרח כהליך של הכללת מעמד הפועלים בבריטניה של המאה העשרים ושילובו בקהילה של מדינת הלאום המודרנית. קבלת הזכויות, לטענתו, ממוטטת את הגדרות בין קבוצות שעד כה הפרידו ביניהן מחסומים משפטיים או נהגים חברתיים. זכויות חדשות מחזקות את הבעלות על זכויות קיימות ואת מימושן, ולפיכך כל אימת שהאזרחות מורחבת, היא מתחזקת ומתעשרת. סיווג הזכויות שמציג מרשל איננו קטלוג מומלץ, או נורמטיבי, של תביעות משפטיות או מוסריות ראויות, אלא רשימה היסטורית וסוציולוגית של זכויות שהושגו וזכו להכרה. כמחקר היסטורי הוא גם מוסיף לחקר האזרחות את הגורם של שינוי חברתי, הנעדר מהגישות הנורמטיביות, שהן חד-מימדיות וסטטיות יותר.

נשתמש בסיווג של מרשל כבסיס להשוואה בין המידות והסוגים של שוויון ואי-שוויון שהעניקו השיח הנורמטיבי הרפובליקני, הליברלי והאתנו-לאומי לבעלי האזרחות בישראל. בחלק שיעסוק במשטר השילוב בישראל, נראה כיצד בכוננתנו להשתמש ברשימת זכויות האזרחות של מרשל כדי להדגים את ריבודן של קבוצות חברתיות אשר נכנסו לחברה דרך הדלתות השונות שמציעים שלושת שיחי האזרחות.

מרשל חילק את הרחבת האזרחות לשלושה שלבים שיש ביניהם קשר, אך הם נפרדים מבחינה היסטורית ומוסדית: זכויות אזרחיות, זכויות פוליטיות וזכויות חברתיות. זכויות אלה הצטברו במאות השמונה-עשרה, התשע-עשרה והעשרים, בהתאמה, במוסדות חברתיים שונים המעניקים ומבטיחים אותן: בתי-משפט, בתי-נבחרים ומדינת הרווחה.

1. זכויות אזרח הן הזכויות החיוניות לחירות אישית: חופש הפרט, חופש הדיבור, המחשבה והאמונה, חופש העיסוק והתנועה המבטיחה את העיסוק, הזכות לבעלות על קניין ולחתימה על חוזים בני תוקף, והזכות למשפט תקין. המוסדות שבידיהם הופקדה השמירה על זכויות האזרח הם בתי-המשפט.
2. זכויות פוליטיות מבטיחות לפרט השתתפות בשימוש בעוצמה פוליטית כבוחר או כנציג בבית-הנבחרים ובמועצות הממשל המקומי.
3. זכויות חברתיות מאפשרות לאזרחים להשיג מידה של רווחה וביטחון כלכלי, וכניסוחו האלגנטי של מרשל, את "הזכות לחלוק במורשת החברתית במלואה ולחיות כבני תרבות בהתאם לאמות-המידה הנוהגות בחברה" (Marshall 1973: 72). את הזכויות הללו מבטיחים בתי-הספר ומוסדות השירותים החברתיים.

חשיבות תרומתו של מרשל היא בכך שהוא חורג מעבר לרעיון שלפיו החברות בקהילה היא בראש ובראשונה עניין פוליטי: התיאוריה שלו היא משפטית, פוליטית, כלכלית וחברתית גם יחד. התיאוריה של מרשל היא גם סוציולוגית, משום שהוא מציין כי הזכויות מקבלות משמעות רק בהקשרים מוסדיים מסוימים וכי הן משרתות אינטרסים חברתיים שונים. המוסדות, כך טוען מרשל, משרישים, מבטיחים ומיישמים את זכויות האזרחות. עם זאת, מחקרים אמפיריים רבים מותחים ביקורת על עבודתו של מרשל, משום שהיא מציגה את המקרה האנגלי כמודל אוניברסלי ואת הרחבת האזרחות כהליך לינארי ובלתי-הפיך. מחקרים ביקורתיים אלה עוררו ויכוח על היחסים האפשריים בין סוגי הזכויות השונים, ועל סוגים שונים של חברות מודרניות. לדוגמא, מייקל מאן הראה כי האליטות האבסולוטיסטיות שחוללו מודרניזציה במדינותיהן העניקו זכויות אזרחיות, סיפקו ולפעמים אף יזמו זכויות חברתיות מוגבלות, אבל האזרחות הפוליטית שהעניקו לנתיניהן הייתה למראית עין בלבד. במקרים אחרים נוצלו זכויות חברתיות כדי להגביל את הזכויות האזרחיות או אף נועדו לשמש להן תחליף. הפאשיזם והקומוניזם למשל, לא סיפקו זכויות אזרחיות או פוליטיות, אך הגשימו את האזרחות החברתית באופן מרחיק לכת ביותר – הגשמה שהתבצעה בהיסוס במשטרים הפאשיסטיים ובהתלהבות במשטרים הקומוניסטיים (Mann 1987). אפילו בבריטניה, כך נטען, הבלטת השוני הפנימי בין האזורים השונים ושימת דגש גדול יותר על השפעתן של התרבות הפוליטית ושל חיי הציבור, ישנו את תמונת התפתחותן של זכויות האזרחות כפי שצייר אותה מרשל (Sommers 1993). הוכח גם שנשים, ובתוכן נשים אנגליות, קיבלו במקרים רבים זכויות חברתיות מסוימות לפני שני סוגי הזכויות האחרים (Sarvasy 1997: 61).

איננו מחויבים לסדר התפתחותן של הזכויות על-פי מרשל, אף לא לפרשנותו לאופן התהוותן. אולם אנו שותפים להשקפתו כי האזרחות מתפקדת כמסגרת לשילובן של קבוצות חדשות במדינה. הזכויות החברתיות במיוחד הולידו שורה של מוסדות שנועדו להבטיח אותן – החל במוסדות ביטוח רפואי וכלה בהטבות למובטלים – בתהליך הפיכתה של המדינה עצמה למדינת רווחה.

התיאור ההיסטורי של מרשל מהווה צעד ראשון לקראת הבנת הקשר בין הרחבתן הסידרתית של זכויות האזרחות לבין הדינמיקה של שינוי מוסדי. זכויות אזרחיות איפשרו את השתלבותו היציבה והסדירה של הפרט בכלכלה הקפיטליסטית; זכויות חברתיות, לעומת זאת, ביקשו לעצור את תהליך

הפיכתם של בני-אדם לסחורה עוברת לסוחר, באמצעות שימוש בכוחות הוויסות וההקצאה של המדינה באופן שיגביל את תחומו ושלטונו של השוק. השימוש וההבטחה של זכויות אזרחיות וחברתיות באמצעות המוסדות המתאימים הובילו אפוא להתנגשויות עזות. לפיכך, חרף גישתו המצטברת של מרשל, שיווי-המשקל בין המוסדות המופקדים על שמירת שני סוגי הזכויות – ובתוך כך עצם גבולות המנגנון של המדינה, ומכאן תחום פעילותן ותחולתן של זכויות פוליטיות – שורטטו מחדש במשך הזמן (Spulber 1997). הקצאת הזכויות, החובות וההעדפות לקבוצות החברתיות השונות מהוה מה שמכונה אצל סויסל (Soysal 1994) "משטר שילוב" (incorporation regime). משטר זה הוא המגדיר את אופן הקצאת המשאבים לקבוצות חברתיות שונות באמצעות המדינה ומוסדות מעין-מדינתיים, והוא המעניק לחלוקה זאת לגיטימציה באמצעות תפיסה מסוימת של האזרחות, שאותה נכנה "שיח אזרחות". כדי להבין משטר שילוב מסוים עלינו אפוא להכיר את מוסדות ההקצאה המרכזיים שלו ואת שיח (או שיחי) האזרחות השולטים בתרבותו הפוליטית. תמורות במשטר השילוב מתרחשות כאשר חלים שינויים באינטרסים של קבוצות חברתיות שונות, או ביחסי הכוחות ביניהן. שינויים אלה מתרחשים תכופות בתגובה לשינויים בסדר הנורמטיבי והכלכלי הבינלאומי והם מקבלים הן ביטוי מוסדי הן ביטוי בתפיסת (או בתפיסות) האזרחות השלטת.

האזרחות אפוא אינה עשויה על-פירוב מיקשה אחת, וכדי שנוכל להשתמש בה כמנסרה לבחינת החברה הישראלית נצטרך לבחון את דרכי ההמשגה השונות שלה, על היחסים ההדדיים ורבי-הפנים ביניהן. באמצעות ההתמקדות באזרחות, במסורת מצטברת של זכויות וחובות, נוכל לקבל מבט עומק סינתטי על הדרכים המבניות, המוסדיות והנורמטיביות העיקריות להבניית זהות וסדר חברתי ולמידת ההצלחה שנחלו בטווח הארוך, במקום להסתפק בסקירת הערב-רב של מחלוקות פוליטיות משתנות. בעשותנו כך אנו מתעתדים להמשיך את הקו המוביל ממרשל לסויסל ולהבין את האזרחות לא רק כחבילת זכויות רשמיות, אלא כדרך שילובם של פרטים וקבוצות בתוך החברה. שכן הבנה כזאת מגלה בפנינו מכלול שלם של מוסדות חברתיים מוגדרים ומעלה שאלות אמפיריות משמעותיות בנוגע לשיטה, למיגוון, לטווח ולדינמיקה של השתייכויות והכללה.

התיאוריה הניאור-מוסדית

המחקר הסוציולוגי והפוליטי של האזרחות בישראל מוצג בספר זה בהקשר של מוסדות ושל משטרים מוסדיים, ומהווה הסתכלות ניאור-מוסדית על החברה הישראלית. עד כה טופל חקר האזרחות בעיקר בתיאוריות מתחום מדע המדינה והמשפט, מתוך הסתכלות נורמטיבית (אם כי, כפי שראינו, התפתח בו גם ענף סוציולוגי). הניתוח הניאור-מוסדי, כפי שהוא מנוסח בעבודתם של ג'ון ר' מאייר, דאגלס נורת' ואחרים, מבקש לזהות "השפעות מוסדיות", כלומר לספק הסברים "שהמוסדות מופיעים בהם כגורמים" אשר "בעת ובעונה אחת מעצימים את הגורמים החברתיים [social actors] ושולטים בהם" (Jepperson 1991: 153, 146; North 1990, 1998; Meyer 1997 et al. 1994). לדוגמא, אימרגוט (Immergut 1992) סבורה כי השפעתן של "קבוצות וטו" על ההליך הפוליטי עוברת דרך "נקודות וטו", שהן המיקומים שבהם מתאפשר לקבוצות לקחת חלק בקבלת החלטות.

נהוג להגדיר מוסדות במונחים של נורמות וערכים, כמו גם במונחים של אופני ודפוסי פעולה, מובלעים ומפורשים, המייצרים חובות ומנהגים שניתן לצפותם מראש. הסתכלות מוסדית על האזרחות מאפשרת לפיכך לבחון נורמות, ובמקרה זה זכויות מושרשות או "ממוסדות". במקרים רבים, המיסוד מסמן שלב שבו עמדות ומשאבים שהיו בעבר מושא למאבקים איכדו את אופיים הפוליטי והכלכלי, ולפיכך הם נתפסים עתה כ"זכויות". למוסדות תפקיד מכריע נוסף: הם מבטיחים את "הזכויות לזכויות". דהיינו, הם מעניקים לאזרחים את האפשרות והכוח לנצל זכויות שלהלכה עמדו לרשותם ממילא. מאחר שבמקרים רבים אפילו זכויות אזרחות אוניברסליות רשמיות אינן מיושמות, הרי שהגישה למוסדות מאפשרת לאזרחים לנצל את זכויותיהם אלה בפועל, בעוד שגישה לא-שוויונית למוסדות עלולה לרוקן את הזכויות האלה מתוכן. ההתמקדות באזרחות כפי שהיא מנוצלת ומופעלת באמצעות המוסדות תשמש אפוא כלי ניתוח יעיל למטרותינו.*

* אף-על-פי שאנו מאמצים כאן את הניתוח הניאור-מוסדי כחוליה מקשרת מושגית בין ניתוח שיח האזרחות לבין ניתוח משטר השילוב, הרי שאנו חלוקים על הגישה הניאור-מוסדית בכמה נושאים חשובים. מאייר, לדוגמא, טוען שהרמה הגבוהה של הומוגניות מוסדית בחברות מודרניות נובעת מהשפעתם של כוחות תרבותיים עולמיים. אנו איננו רואים כל סיבה להעמיט בערך השפעתן, רבת-העוצמה לא פחות, של הגלובליזציה הכלכלית והמשפטית. אולם עוד יותר מכך אנו סבורים שההתמקדות בהתפשטותם של

אולם התיאוריה המוסדית החדשה סובלת מחולשה משמעותית. כאשר הניתוח המוסדי מראה כיצד תוצאותיהם של מאבקים פוליטיים "מתוכננות באמצעות ההקשר המוסדי שבו הם מתרחשים" (Ikenberry 1988: 222-223), הוא מתמקד מטבע הדברים בהיבטים היציבים, או ה"מוסדיים", של הסדר הפוליטי. דווקא מאותן הסיבות שבגללן חקר המוסדות מבהיר היבטים שונים של הרציפות החברתית – הומוגניזציה, התפתחויות תלויות-מסלול (path dependency) ואינרציה – הרי שסוגי השינוי החברתי הניתנים לניתוח ולהסבר באמצעות הגישה הניאור-מוסדית ישארו תמיד מוגבלים.

אנשי הגישה המוסדית ההיסטורית, המורגלים יותר בהסתכלות אל מעבר לאינרציה או ל"דביקות" של מוסדות, הבליטו דרכים חלופיות שבהן מתרחשים שינויים מוסדיים. ההנחה הכללית שבבסיס הניתוח של שינוי מוסדי היא, שכל חברה מורכבת מכמה סוגים של סדר מוסדי, וכי בעיות משבר חברתי הסתירות בין המערכות השונות הללו מאפשרות לגורמים חברתיים לנסות להגדיר מחדש את ההיגיון המוסדי המכתיב את המשגתן וייסותן של פעולות שיגרתיות (Friedland and Alford 1991). תָּלֶן וסטיינמו מגדירים ארבעה מקורות של שינוי פנימי, או דינמיות מוסדית: 1. "מוסדות שהיו רדומים" עשויים להיעשות לפתע פעילים וכולטים; 2. "מוסדות ותיקים יכולים לעבור הסבה לשירות מטרות שונות"; 3. גורמים ותיקים עשויים להחליט, לעיתים קרובות בהשפעת שינויים חיצוניים, "לאמץ מטרות חדשות

ערכים מערפלת את המאבק בין תומכי הגלובליזציה ומתנגדיה, כמו גם את ההשפעה השונה מאוד של הומוגניזציה כזאת על מעמדם היחסי של קבוצות הממוקמות במרחקים שונים מן המשאבים שמציעה או שוללת הגלובליזציה. נורת' רואה במוסדות חברתיים אמצעי לשיפור הביצוע בנסיבות נתונות, באמצעות הפחתת עלויות התיווך, וטוען כי בעשותם כן, המוסדות גם מגבילים ומעצבים את מכלול הכריות העומדות לרשותם של חברות ופרטים. בעוד שהתיאוריה המוסדית של מאייר מתמקדת בצמצום יתר בסוגיות של לגיטימציה ושיערוק חברתי, ומתחה על המתח ביניהן לבין סוגיות של יעילות ושל השגת מטרות, אם לא מתעלמת ממנו ממש, הרי שנורת' מאפשר לנו לבחון את המידה שבה ממלאים עניינים אלה תפקיד מרכזי באינרציה מוסדית ובתמורה מוסדית (ראו Powell and DiMaggio 1991: 27). בה בעת, בעוד שגישתו הכלכלית של נורת' מפגינה הטיה מובנית בכל הנוגע ליעילות ולקידמה, דומה שהוא מתעלם משאלות של חלוקה ושל צדק חלוקתי בכלל. לדעתנו, סוגיות אלה תופסות מקום מרכזי בהבנת תפקידם של מוסדות בחברות, ובניגוד לגישתו התיאורית בעיקרה של נורת' לרבותניות מוסדית, אנו מבקשים גם להסביר את התנאים החברתיים הגורמים לחברות מסוימות ללכת בדרכיהן הנבדלות.

במסגרת המוסדות הוותיקים"; 4. לאחר שכבר חל שינוי מוסדי, עשויים הגורמים הפועלים לשנות את האסטרטגיות שלהם כדי לשפר את השפעתם על המוסדות בצורתם החדשה (Thelen and Steinmo 1992: 16-17).

אחת התיאוריות הניאור-מוסדיות הראשונות שניסו להסביר שינוי מוסדי היא גישתו של סטיבן קרוזר, המבליעה את המוסד הבודד בתפיסה של "משטר" – מערכת של עקרונות, נורמות, כללים והליכי קבלת החלטות, גלויים או סמויים, שסביבה מתלכדות ציפיותיהם של הגורמים הפעילים על-מנת לתאם קווי מדיניות בנושאים הנוגעים לכלל (Krasner 1983). שהרי התפתחותם של מוסדות, כפי שטען פול סטאר, "מתרחשת בתוך שדות גדולים יותר של עוצמה ומבנה חברתי" (Starr 1982: 8).

ההסבר שמציע קרוזר עצמו לשינויים במשטר המוסדי הוא מודל של "שינוי-משקל מעורער". תקופות של חיים מוסדיים יציבים מתערערות עקב משברים המובילים לשידוד מערכות רדיקלי במוסדות ולתקופה חדשה של יציבות (Krasner 1983). משברים כאלה מתפתחים כתוצאה מתמורה החלה בסביבתו החיצונית של המוסד. קרוזר הדגיש את ההיבט התרבותי במושג "המשטר המוסדי" שלו, אבל אפשר לגבש מושג מקיף יותר אם נעזרים גם בהגדרתו של ט. ג. פֶּמְפֶּל, שלפיה משטר הוא "מיוזג מתמשך בין מוסדות המדינה לבין פלחים מסוימים של הסדר הכלכלי-חברתי". משטרים, לשיטתו של פמפל, מבוססים על אינטראקציות ממוסדות בין מגורים חברתיים שונים – במיוחד אלה החשובים לפעילות הכלכלית – לבין מוסדות מפתח במדינה (Pempel 1992: 120).

אם דוחקים בבעלי התיאוריה הניאור-מוסדית להסביר שינויים משמעותיים, אזי, כמו בדוגמא של קרוזר, הם תמיד חשים צורך לחפש הסברים מחוץ למוסד, תחילה בקשרים בינו לבין מוסדות אחרים, ולאחר מכן בנסיבות חיצוניות, דהיינו במדינה ככלל או בהקשר הבינלאומי. נקודת-מבט זו, המופנית כלפי חוץ, הכרחית עוד יותר אם אין מסתפקים בהתמקדות בתוצאותיו של שינוי מוסדי אלא מעוניינים להסביר גם את גורמיהן. אולם בעלי התיאוריה הניאור-מוסדית אינם בודקים את הדינמיקה של הנסיבות החיצוניות: אלה משמשות להם נקודת מוצא שממנה מתחילים להתחקות אחר השינוי המוסדי. אמנם גם המחקר הנוכחי אינו המקום ההולם לניתוח מסוג זה, אבל אנו נבקש לעמוד כאן על הדינמיקה הכוללת ועל המסגרות התיאורטיות שבתוכן אנו מנתחים את המוסדות ואת התיאוריה המוסדית. בעקבות עמנואל ולרסטיין אנו מבקשים לטעון כי "מדינות [ה]לאום

[השונות] אינן חברות בעלות היסטוריה נפרדת ומקבילה, אלא הן חלקים של שלם אחד" (Wallerstein 1979: 53). אין טעם לחקור חברה אחת במבודד מחברות אחרות, שכן מתקיימת ביניהן תלות הדדית והן מהוות מערכת עולמית שהיא יותר מסך-כל חלקיה. שינוי בחלק אחד של המערכת גורר שינויים בחלקים אחרים ולפיכך מצריך ניתוח מנקודת-מבט גלובלית.

התופעה הגלובלית החשובה למחקרנו היא סידרת גלי ההתפשטות הקולוניאלית שנגרמו, כפי שטענו ברגסן ושנברג, כתוצאה מיריבויות בין מעצמות גדולות שביקשו לשפר את עמדותיהן האסטרטגיות והכלכליות, ולעומתה תהליך הדה-קולוניזציה, שהתרחש במקביל להשגת הגמוניה בינלאומית על-ידי מעצמה אחת (Bergesen and Schoenberg 1980). השפעת הדינמיקה הבינלאומית על חברה מטוימת כלשהי משתנה בהתאם לתנאים המקומיים. כך, אף-על-פי שמפעל ההתיישבות הציוני התרחש סמוך לטיומה של התנועה הקולוניאלית האירופית (שהתמקדה באותו שלב באפריקה), בגל הגלובליזציה העכשווי ניצבת ישראל קרוב הרבה יותר לראש המירון. אבל בשני המקרים, הציונות וישראל אינן חריגות כפי שעולה מכל תפיסה של "ייחודיות ישראלית". הן מגיבות על אותם הזדמנויות ואילוצים המשפיעים על חברות אחרות, אם כי הכרעותיה של כל חברה וחברה מתווכות כמובן באמצעות הנסיבות המיוחדות לה, ומושפעות מהמסורות המוסדיות שלה.

כוחות בינלאומיים אינם מכתיכים את הכרעותיהן של קבוצות חברתיות אלא משפיעים עליהן ומגבילים אותן. בתנאי הגלובליזציה השוררים כיום, למשל, מרכז הכובד של המשאבים החברתיים עובר מהתחום הפוליטי לתחום הכלכלי. אין בכך כדי לטעון שהפוליטיקה איבדה מחשיבותה, או ששאיות ומטרות פוליטיות אינן יכולות לגבור על אינטרסים כלכליים; ההיפך הוא הנכון. אבל בשנות התשעים של המאה העשרים ובראשית המאה העשרים ואחת, להעדפתן של מטרות פוליטיות ולגיטימציוניות על פני מטרות כלכליות, ולנסיגות להתנגד לכוחות תרבותיים וכלכליים עולמיים, יש מחיר גבוה יותר מאשר בעבר. מדינות בעלות אוריינטציה התפתחותית או מתערבת, כמו גם מדינות רווחה מפותחות, נשחקות וסובלות מלחצים של קבוצות בעלות עניין להפריט ולצמצם את פעילותן. ככלל, שולי האוטונומיה היחסית שלהן בתחומים של מדיניות פנים מצטמצמים לעיתים קרובות.

לטענתנו, האיזון בין שיחי אזורות, זכויות שילוב והמוסדות ומשטרי השילוב המתאימים להם, משקף את האופן שבו שינויים עולמיים – רובם

כלכליים אבל חלקם גם פוליטיים, משפטיים ותרבותיים – מגבירים את יכולתם של גורמים מוסדיים פנימיים, המצויים בעמדה המאפשרת להם לנצל את השינויים, לשפר את מעמדם ביחס למדינה ולקבוצות אחרות בחברה. תמורות בינלאומיות משנות בריתות פוליטיות בתוך המדינה ובאמצעותן גם את מבני המדינה. השינוי המוסדי נוטה להתרחש בתקופות כאלה של "שינוי-משקל מעורער", משום שהמשבר שבו נתונה המדינה מספק ליוזמים מוסדיים יתר אוטונומיה ותמריצים להשביע את רצון הקהל המגויס שלהם. שינויים מוסדיים משקפים לפיכך לעיתים קרובות שינויים ביחסים בין קבוצות חברתיות שונות ומבני מדינה, הנובעים מצידם משינויים בזירה הבינלאומית, ובסופו של דבר מקבלים את ביטויים בזכויות אזרחיות ובאופני שילוב.

"אזרחות" אינה נתפסת במסגרת מחקר זה כתחום אוטונומי, דיסקורסיבי צרף או בלתי-תלוי סיבתית. אדרבה, אנו מתייחסים אליה כאל "משתנה תלוי" המגיב לשינויים מוסדיים שמקורם ברצף סיבתי ממושך, המוביל משינויים עולמיים ובינלאומיים, דרך בריתות וקבוצות חברתיות ועד למבני מדינה וליזמות מוסדית. כאשר נבחן את הדרכים שבהן מתאפשרים הקישורים בשרשרת הסיבתית הזאת, ושבהן אותם קישורים בתורם מאפשרים שינויים נוספים, ההבחנות החשובות ביותר שנחפש יהיו אלה: 1. האם המערכת הבינלאומית נשלטת בידי מעצמה גדולה אחת המעוניינת לקדם הומוגניזציה של הכלכלה העולמית בצלמה ובדמותה, או האם מדובר במערכת רב-קוטבית, מבנה המוביל להתנגשות פוליטית מהטיפוס הקולוניאלי; 2. האם קיימת קבוצה או תנועה חברתית שלטת במדינה, או שמא מדובר בסדר פלורליסטי שבמסגרתו המדינה וקבוצות חברתיות נהנות מאוטונומיה יחסית; 3. האם מוסדות מרכזיים מתואמים ביניהם באופן היוצר "משטר" לכיד וקשיח, או האם מתקיים ריבוי של סוגי סדר מוסדי בתוך החברה האזרחית, ועד כמה המוסדות ככלל "רביקים" או גמישים; 4. מהם היחסים בין שיחי האזרחות השונים והחלופיים שבאמצעותם מקבלים ההסדרים המוסדיים הללו המשגה ולגיטימציה.

כתוצאה מגישתנו איננו חשים צורך להיכנס לדין על הגבולות המשתנים בין מדינה וחברה. שינויים המשפיעים על האזרחים לובשים תכופות צורה של שידור מערכות מוסדי, שבמסגרתו מוסדות חשובים לשעבר מאבדים יוקרה ומשאבים, ואילו אחרים מתגברים ומתחזקים. שינויים שכאלה בניסוח היחסים בין מוסדותיה הרבים של המדינה ישפיעו על הנגישות לזכויות האזרחות. למטרותינו, אפוא, הארגון הפנימי של המדינה חשוב יותר, וקל

יותר להגדרה, מאשר השאלה אם גבולות המדינה מתכווצים או מתרחבים. המדינה והחברה הם אמנם מושגים נפרדים ברמה האנליטית, כאשר הראשון מכיל את הגורמים הפוליטיים ואת רוב המוסדות, ואילו האחרון כולל תנועות וקבוצות חברתיות, אולם אף אחד מהם אינו בגדר תחום סגור. זאת ועוד, המדינה והחברה נפגשות בנקודה שבה, לטענתנו, שוכנת האזרחות, דהיינו בתחום החפיפה של זכויות, חובות ומוסדות. בנקודה זו, כפי שכבר טענו, נמצא כמה מהמסגרות והמסורות השרירות והקיימות של הסדר החברתי. גישתנו הניאורמוסדית לאזרחות מאפשרת לנו לפיכך לגשר על פני שני שטחים אנליטיים ידועים בתחומי הסוציולוגיה ומדע המדינה: החלוקה בין גישות המתרכזות במדינה לאלה המתרכזות בחברה, כמו גם החלוקה בין מחקרים המתמקדים ברעיונות או בתרבות ובנורמות כגורמי הסבר עיקריים, לבין אלה המתמקדים בסכסוכים ואינטרסים חומריים. האזרחות נמצאת בעמדת ביניים בין המדינה לחברה, שכן היא מפעילה את הוויסות הנורמטיבי של היחסים בין המדינה לבין הפרטים והקבוצות המרכיבים את החברה. מוסדות אשר בשכמותם נדון בספר זה מתרגמים את הגדרות האזרחות הנורמטיביות לפעולות ממשיות, ומשמשים זירה להתנגשויות חלוקתיות. תוצאותיהן של התנגשויות אלה משתקפות בשינויים במושגים הרווחים של אזרחות. בגשרה בין תחומים אלה משמשת האזרחות על ביטוייה המוסדיים כלי משולב לניתוחם של מבנים חברתיים מתמשכים ושל שינויים ארוכי טווח.

משטר השילוב הישראלי

את התפתחותו של משטר השילוב הישראלי ניתן לחלק לארבעה שלבים עיקריים, שבמהלכם הצטרפו אליו קבוצות חדשות, שהוענקו להן, או שנמנעו מהן, זכויות אזרחות שונות, ושהתבקשו מהן, או שנכפו עליהן, מחויבויות. במהלך אותם שלבים אף הוקמו מוסדות מיוחדים כדי לטפל בתערובת זו של זכויות ומחויבויות. אף שכל אחד מהשלבים התקשר עם כניסה, או יציאה, של קבוצות חדשות, הרי ששלושת שיחי האזרחות – הרפובליקני, האתנר-לאומי והליברלי – דרו בכפיפה אחת, בצירופים שונים, במהלך כל ארבעת השלבים.

ברצוננו להציג עתה בקצרה את ארבעת השלבים של התפתחות החברה הישראלית, שכן יתרת הספר מאורגנת על-פי נושאים ולא בסדר כרונולוגי. אך

לפני כן אנו מבקשים להסביר ולנמק את החלטתנו להציג את החברה הישראלית כחברה של התיישבות קולוניאלית.

קולוניאליזם

השלב הראשון והמשמעותי ביותר בעיצוב החברה הישראלית התחיל עם ראשית ההתיישבות הציונית בארץ-ישראל, ב-1882. בשנים האחרונות התפתח ויכוח בקרב היסטוריונים ואנשי מדעי החברה בישראל סביב השאלה, אם יש לראות במפעל ההתיישבות הציוני מקרה של התיישבות קולוניאלית. ויכוח זה, שהתעורר בעקבות ספרו הראשון של שפיר (Shafir 1989; 1996a), הפך להיות אחד המוקדים העיקריים של מה שמקובל לכנות "ויכוח ההיסטוריונים". כדרכן של מחלוקות היסטוריות כאלה, נוספו לוויכוח ההיסטוריונים בישראל, מעבר לחילוקי הדעות האקדמיים, גם חילוקי דעות פוליטיים, דוריים ואפילו אישיים. ברצוננו להבהיר את עמדתנו בשאלה חשובה זאת.

הצגתנו את מפעל ההתיישבות הציוני כמפעל קולוניאלי לא נועדה לשם ניגוח, גינוי מוסרי או הכאה על חטא. בחרנו להשתמש במושג זה מכיוון שלדעתנו הוא המושג המתאים ביותר מתוך עולם המושגים של ההיסטוריונים ואנשי מדעי החברה, מושג היכול להסביר באופן המעמיק ביותר את התפתחות החברה הישראלית מ-1882 ועד היום. הספרות ההיסטורית והסוציולוגית העוסקת בנושאים אלה מגדירה כחברה קולוניאלית כל חברה חדשה המוקמת באמצעות שילוב (במינונים שונים) של שליטה צבאית, התיישבות קרקעית וניצולן או נישולן של קבוצות ילידיות, ושבה טוענים המתיישבים לזכות ראשונים או לעליונות תרבותית כדי להצדיק את פעולותיהם. למרות מאפייניה הייחודיים של החברה הישראלית, היא תואמת להגדרה הזאת. כפי שנראה במהלך הספר, ראייתה של ישראל כחברה קולוניאלית מאפשרת להתמודד עם רבות מן "היחידות" של ההיסטוריה הישראלית: מרכזיותו של הסכסוך היהודי-פלסטיני בהווייתה של החברה הישראלית, הפער בין האידיאולוגיה האוניברסליסטית לפרקטיקה המדירה של תנועת העבודה הציונית, מקומם המשני של היהודים המזרחים בחברה, חידוש תנופת ההתיישבות/התנחלות אחרי 1967, ועוד.

יש הטוענים כי מאחר שהישוב היה שונה מכל חברה קולוניאלית אחרת, הוא אינו יכול להיחשב לחברה מסוג זה (ראו בהמשך). אולם החברות הקולוניאליות אינן עשויות כולן מיקשה אחת. כפי שנראה עתה, השאלה

איננה האם היה היישוב חברה קולוניאלית, אלא איזו מין חברה קולוניאלית הוא היה?

היסטוריונים של הקולוניאליזם הבחינו בין סוגים שונים של מפעלים קולוניאליים ושל חברות קולוניאליות. כבר ב-1892 הבחין ההיסטוריון פרדריק ג'קסון טרנר, במאמרו המפורסם, "חשיבות הספר בהיסטוריה האמריקאית", בין חברות ספר של סוחרים, איכרים, חוואים וכורים (Turner 1956). ההיסטוריון וו. ק. הנקוק, אשר בחן את חברה העמים הבריטי, טען כי שתי הקטגוריות המשמעותיות ביותר הן חברות הספר של סוחרים ושל מתיישבים (Hancock 1940: ix). מכיון שהספרות על אודות הספר כמעט תמיד מזניחה את המסגרת הפוליטית ואת המטרות הפוליטיות של המתיישבים (לעומת אלה הכלכליות), ומתעלמת מן היחס בינם לבין התושבים המקוריים, אנו מעדיפים להשתמש בספרות על ההתפשטות הקולוניאלית, שגם היא עושה הבחנות דומות.

ד. ק. פילדהאוס, ובעקבותיו גם ג'ורג' פרדריקסון, מציעים טיפולוגיה מרובעת של מושבות שנוסדו בתחילת העת החדשה: מושבות כיבוש; מושבות מעורבות, שאיפיינו בתחילה את האימפריה הספרדית; מושבות המטעים הפורטוגזיות; והמושבות הטהורות של אנגליה (Fieldhouse 1966: 372, 11-22). מושבת הכיבוש – הדגם שנהוג לחשוב עליו כאשר עוסקים במדינות קולוניאליות – נועדה להבטיח שליטה צבאית ומינהלית באזור בעל חשיבות כלכלית אסטרטגית, כדי לנצל את משאביו לטובת מדינת-האם. כתוצאה מכך שאפו שליטה האירופיים של מושבות הכיבוש להעמיק ולנצל את ההסדרים הכלכליים הקיימים, ולא ביקשו להשתלט באופן ישיר על הקרקע ועל העבודה בהן. שלושת הדגמים האחרים של מושבות קולוניאליות התבססו על התיישבות קרקעית של אירופים, אבל נבדלו ביניהם באופי כוח העבודה שהשתמשו בו כדי לעבד את הקרקעות שעליהן השתלטו.

מושבות המטעים משכו אליהן רק מתיישבים מעטים, בשל מכשולים גיאוגרפיים ובשל קיומה של אוכלוסייה חקלאית ילידית צפופה. במושבות המטעים (והמכרות), שנעדרו "כוח עבודה ילידי כנוע", המתיישבים ניכסו קרקעות באופן ישיר וייבאו כוח עבודה משועבד, או משועבד-למחצה, כדי לעבד את מטעיהם, שהיו מטעים של תוצר אחד (סוכר, טבק, קפה וכדומה). כמה מהדוגמאות הידועות ביותר של מושבות מסוג זה הם האיים הקאריביים ודרום ארצות-הברית. לעומתן, גם מושבות התיישבות המעורבת וגם מושבות התיישבות הטהורה התבססו על הגירה אירופית נרחבת, לצד ניכוס

ישיר של קרקעות. אלה הראשונות גייסו כוח עבודה ילידי בכפייה, אם כי הפערים בין המתיישבים לילידים רוככו בהדרגה על-ידי נישואי תעורבת. מושבות כאלה ניתן למצוא באזורי החוף של אמריקה הלטינית. במושבה הטהורה, או ההומוגנית, כמו בצפון ארצות-הברית, בקנדה ובאוסטרליה, התקיים "משק המבוסס על עבודה לבנה", שיחד עם סילוק בכוח או השמדה של האוכלוסייה הילידית איפשר למתיישבים "לרכוש מחדש את התחושה של הומוגניות תרבותית או אתנית המזוהה עם המושג האירופי של לאומיות" (Fredrickson 1988: 218-221).

מאוחר יותר, במחצית השנייה של המאה התשע-עשרה, מתיישבים בריטים במקומות כמו רודזיה (וימבווה של היום) כמו גם מתיישבים צרפתים ואיטלקים באלג'יריה, החלו לפתח את מושבות הכיבוש הללו לכיוון של דגם כלאיים חמישי, אותו נכנה מושבת מטעים אתנית. להבדיל מהדגם של מושבת כיבוש, דגם חדש זה היה מבוסס על שליטה אירופית בקרקע; שלא כמו מושבת המטעים הרגילה, הוא התבסס על עבודה ילידית, ולא מיובאת. אולם בניגוד לנישואי התעורבת שהיו נהוגים במושבה מהדגם המעורב, לדגם החדש הייתה זהות לאומית אירופית מובהקת ושררה בו התנגדות לעירוב בין הגזעים. ולבסוף, למרות ההסתמכות על כוח עבודה מקומי, ביקש הדגם הזה, באופן בלתי-עקיבי ובסופו של דבר גם ללא הצלחה, למשוך אליו מתיישבים אירופים במספרים גדולים.

לצורך הדיון בחברה הישראלית נתמקד בשניים מדגמי המושבות שהזכרנו: מושבות התיישבות טהורה (או הומוגנית), שבהן האוכלוסייה היא על טוהרת המתיישבים, לאחר שאלה הצליחו לגרש או להשמיד את האוכלוסייה הילידית; ומושבות מטעים אתניות, בהן השליטה בקרקע היא בידי המתיישבים ואילו כוח העבודה מורכב הן ממתיישבים והן מילידים, תוך הפרדה קפדנית בין שתי הקבוצות.

כל אחד משני המודלים הללו תואם, באופן כללי, לשלב מסוים בהיסטוריה של התיישבות הציונית, אם כאסטרטגיה התיישבותית מודעת ואם כתוצר לוואי של החלטות שהתקבלו עקב הסכסוך עם הפלסטינים. תקופת העלייה הראשונה (1882-1903) התאפיינה בניסיון ליצור מושבות מטעים אתניות שבהן הבעלות על הקרקע תהיה בידי יהודים (כפרטים או כמסודות) ואילו העבודה תבצע הן על-ידי יהודים הן על-ידי פלסטינים. מודל התיישבות זה נתקל בהתנגדותם הנחרצת של המתיישבים-הפועלים מהעלייה השנייה (1904-1914), מייסדי תנועת העבודה. התנגדות זו לא נבעה מהסתייגות

מוסרית מהקולוניאליזם. מניעה היו כלכליים ודמוגרפיים: מושבות המטעים האתניות לא יכלו לספק די עבודה לעולים היהודים, שכן במצב של תחרות בין שתי קבוצות העובדים, בעלי המטעים היהודים העדיפו את הפועלים הפלסטינים שעבדו תמורת שכר נמוך יותר. הציונות העובדת ניהלה אפוא מאבק נחרץ ל"כיבוש העבודה" מידי הפועלים הפלסטינים, ומשזה לא עלה יפה, אימצה אסטרטגיה התיישבותית חדשה – "התיישבות עובדת" – שהייתה גירסה של מושבת התיישבות טהורה, שבה המתיישבים הם גם בעלי הקרקע וגם מעבדיה בפועל. החידוש החברתי המשמעותי ביותר שחוללה הציונות העובדת – הקיבוץ – הוא דוגמא מובהקת למושבת התיישבות טהורה (להרחבה ראו Shafir 1989; 1996a).

למרות ההלימה בין המודלים השונים של התיישבות קולוניאלית לבין השלבים השונים של ההתיישבות הציונית, הנסיכות ההיסטוריות והגיאוגרפיות של ארץ-ישראל, ושל היהודים עצמם, הביאו לכך שהיו גם הבדלים משמעותיים בין הניסיון הציוני לבין גילויים אחרים של קולוניאליזם. הבדלים אלה עומדים בבסיס טענותיהם של החוקרים הטוענים כי ההתיישבות הציונית בארץ-ישראל לא הייתה מקרה של התיישבות קולוניאלית. אחרי שנפרט את ההבדלים המרכזיים בין ההתיישבות הציונית לבין מקרים קולוניאליים אחרים, נביא את טיעוניהם העיקריים של מבקרי התיזה הקולוניאלית ונבקש להתמודד איתם.

באופן כללי, ארץ-ישראל לא הציעה תנאי התיישבות נוחים במיוחד, ולכן כוח המשיכה של הציונות נותר מוגבל כל עוד יעדי הגירה אטרקטיביים יותר נותרו פתוחים בפני היהודים. (רק כ-3 אחוזים משני מיליון היהודים שעזבו את מזרח אירופה בין 1881 ל-1914 הגיעו לארץ-ישראל, ורבים מהם עזבו את הארץ בהמשך.) עובדה זו הגדירה במידה רבה את החלופות ההתיישבותיות שעמדו בפני הציונות ואת ההסדרים החברתיים והפוליטיים שיכולה הייתה לכוון. חסרונותיה העיקריים של ארץ-ישראל כיעד להתיישבות קולוניאלית היו:

1. העדר משאבים כלכליים או יתרונות אסטרטגיים (עבור היהודים). ארץ-ישראל נבחרה כיעד התיישבותי בשל שיקולים אידיאולוגיים, דתיים/לאומיים, ולא בשל שיקולים חומריים. עם זאת, יכולתה של התנועה הציונית להצליח בבניית המדינה היהודית עמדה ביחס ישר ליכולתה לספק את הצרכים החומריים של המהגרים היהודים, והיא הקדישה מאמצים רבים ומשאבים רבים לבניית המוסדות המתאימים למשימה זו.

2. האוכלוסייה המקומית לא הייתה בעיקרה אוכלוסייה נודדת של ציידים ולקטים, כמו באמריקה הצפונית או באוסטרליה, אלא אוכלוסייה כפרית שהתפרנסה מעיבוד האדמה. לאוכלוסייה כזאת יכולת התנגדות טובה יותר בפני מתיישבים חדשים. למרות שיכולת זו לא הספיקה לפלסטינים כדי לעמוד בפני המתיישבים היהודים היא אילצה את הציונות לבנות את מוסדותיה בהתחשב ביכולת ההתנגדות של הפלסטינים.
3. עד 1917 פעלו המתיישבים היהודים ללא חסות פוליטית וצבאית של מדינת-אם, ובין 1939 ל-1948 נאלצו להתמודד עם התנגדות, נחרצת פחות או יותר, של ממשלת המנדט להמשך תהליך ההתיישבות.
4. היצע הקרקע בארץ-ישראל היה מוגבל בכמותו, והתנאים הפוליטיים והצבאיים ששררו עד הקמת המדינה לא איפשרו להשתלט על הקרקע בכוח. לכן נאלצו המתיישבים לרכוש את הקרקע בכסף, ובמחיר שהלך ועלה במהלך הזמן. מסיבה זאת הצליחו להעביר לרשותם, עד 1947, פחות מ-10 אחוזים משטחה של ארץ-ישראל המנדטורית.
5. את כוח העבודה הילידי אי-אפשר היה להעסיק בכפייה, כפי שנעשה באמריקה הדרומית ובדרום אפריקה, וגם אי-אפשר היה לייבא עובדי כפייה מבחוץ, כפי שנעשה באמריקה הצפונית ובאיים הקאריביים. לכן הבחירה הייתה בין העסקתם של פועלים פלסטינים בשכר לבין העסקתם של מתיישבים יהודים כפועלים.
6. כוח המשיכה המוגבל של ארץ-ישראל עבור המהגרים היהודים הביא לכך ש"השאלה הדמוגרפית" ריחפה תמיד, וממשיכה לרחף, מעל ראשו של המפעל הציוני.

מבקרי התיזה הקולוניאלית מסתמכים על מאפיינים ייחודיים אלה של ההתיישבות הציונית כדי לשלול את הטענה כאילו הייתה מראשיתה תנועת התיישבות קולוניאלית. את טיעוניהם אפשר לחלק לשניים: טיעונים המסתמכים על כוונותיהם של המתיישבים הציונים ועל האידיאולוגיה שלהם, וטיעונים המסתמכים על מה שעשו בפועל. במישור הכוונות טוענים המבקרים כי כוונותיהם של המתיישבים הציונים, או תפיסתם העצמית, לא היו קולוניאליות אלא לאומיות ואפילו אוניברסליסטיות. המתיישבים הציונים לא ביקשו להשתלט על הארץ לשם השגת יתרונות אסטרטגיים או כלכליים, אלא ביקשו אך ורק להקים בית לאומי ליהודים במולדתם ההיסטורית. יתרה מזאת, האידיאולוגיה שכיוונה את פעולותיה של תנועת התיישבות

העיקרית – תנועת העבודה – הייתה אידיאולוגיה סוציאליסטית ועל כן אנטי-קולוניאלית במובהק.

במישור הפעילות המעשית טענותיהם העיקריות של המבקרים הן כי הציונות פעלה ללא חסותה של מדינת-אם; כי הציונות לא ביקשה לנצל או לנשל את האוכלוסייה המקומית, אלא רק לכונן בארץ חברה יהודית עצמאית לצד החברה הפלסטינית, וכי לשם כך היא הורמה משאבים לארץ, ולא הוציאה אותם ממנה; וכי היא לא ביקשה להשתלט על קרקע בכוח, אלא רכשה אותה מבעליה החוקיים בכסף מלא (אהרנסון 1996; ליסק 1996; שפירא 1997).

כל ניסיון להגביל את חקר ההיסטוריה להיסטוריה של כוונות סובייקטיביות יהיה נאיבי ומגמתי, שלא לומר חסר ערך. לעשות כך פירושו יהיה לנטוש את המחקר ההיסטורי והחברתי לטובת תפיסה פסיכולוגית צרה. כמו בבית-המשפט, גם בהיסטוריה ובמדעי החברה צריכים כוונות והלכי רוח להיות מובאים בחשבון, אבל רק בתוך ההקשר הכללי של מבנים ותהליכים אובייקטיביים. "היסטוריה של כוונות", אילו נכתבה כזאת, הייתה מתעלמת ממערכת היחסים המורכבת שבין כוונות ומעשים. פעולתנו הממשית בעולם היא המעשים שאנו עושים, ולא הכוונות שעומדות מאחוריהם. כמאמר הפתגם, "מעשיך יקרבוך ומעשיך ירחיקוך". המושג "תוצאה בלתי-מכוונת" הוא מושג בסיסי במדעי החברה, שקיבל את ביטוי המפורסם ביותר בתיזה של מקס ובר, כי הקפיטליזם עצמו הוא תוצאה כזאת של האתיקה הפרוטסטנטית (וובר 1984). על כן, כמו חוקרים רבים אחרים במדעי החברה והרוח, גם אנו מחזיקים בתפיסה כי הדבר שיש לבחון אותו בראש ובראשונה הוא תוצאותיהן האובייקטיביות של מעשי אנוש.

אולם גם אם נבקש להתייחס דווקא לכוונותיהם של אנשי העליות הראשונות, ניווכח כי לעיתים תכופות הם ביטאו תמיכה מפורשת במטרות ובמוסדות הקולוניאליים של התנועה הציונית, או לפחות הכירו בכך שאופיים הוא אמנם אופי קולוניאלי. לתפיסתם, ההתיישבות הציונית בארץ-ישראל אכן הייתה דגם מסוים של התיישבות קולוניאלית. על-פי רן אהרנסון, מבקר חריף של התיזה הקולוניאלית,

שני המושגים 'קולוניזציה' ו'קולוניאליזם' נגזרים מאותו שורש לשוני ששימש את אנשי התקופה לציון פעולות ועצמים הקשורים במעשי ההתיישבות לגופם. כך, למשל, כינו

המתישבים היהודים את עצמם 'קולונים' ואת מושבותיהם – 'קולוניות'. ואילו המוסדות הציוניים הכתירו לאחר מכן את המכשיר הכספי המרכזי לפעולתם בארץ ישראל בשם 'קולוניאל טראסט'. יש להבין מושגים אלו מתוך רוח התקופה דאז: להטיותיו של השורש Colone הייתה אז משמעות נייטרלית, ורק מאוחר יותר, תוך כדי תהליך הדה-קולוניזציה [העולמי], דבקה בהם הקונוטציה הערכית השלילית (אהרנסון 1996: 342).

במילים אחרות, אהרנסון ביקש לקלל (את המחזיקים בתיזה הקולוניאלית) ונמצא מברך: על-פי דבריו, כל עוד למושג "קולוניאליזם" לא נקשרה משמעות פוליטית שלילית, הרגישו עצמם המתישבים הציונים חופשיים להשתמש בו כדי לבטא את כוונותיהם.

בניגוד לאהרנסון, אניטה שפירא טוענת שהשימוש במושגים "קולוניאליזם" ו"קולוניזציה" "להסבר תופעות מסוימות בארץ ישראל, באנלוגיה לתופעות דומות בארצות אחרות, הוא לגיטימי ואף רצוי". אך היא מסכימה איתו כי "הרתיעה הישראלית משימוש במושגים אלה נבעה מן העובדה שהם היו חלק ממערכת התעמולה שהתנהלה נגד הציונות והמדינה...". (שפירא 1997: 388). אולם האנלוגיה לתופעות קולוניאליות בארצות אחרות נעשתה לא רק בדיעבד, לשם הארת מעשה ההתיישבות הציוני בארץ-ישראל או גינויו; בר-זמן היא נעשתה גם לשם לימוד שיטות התיישבות שהוכיחו את עצמן במקומות אחרים. כאשר הברון אדמונד דה רוטשילד החליט לקחת את מושבות העלייה הראשונה תחת חסותו, הוא שיגר לארץ-ישראל אגרונומים ומומחים צרפתים אחרים שרכשו את נסיונם המקצועי באלג'יריה. על-פי סיימון שאמה, מומחים אלה "נוצקו בתבנית השירות הקולוניאלי הצרפתי והיו חדורים ברוח ה-mission civilisatrice (Schama 1978: 79). על-פי דן גלעד ומרדכי נאור, ראו מומחים אלה בארץ-ישראל "מיתחם קולוניאלי בו היה עליהם לבצע מטלות טכניות מוגדרות היטב" (גלעד ונאור 1982: 39).

גם המעבר מדגם מושבות המטעים האתניות של העלייה הראשונה לדגם ההתיישבות ההומוגנית של העלייה השנייה נעשה על-פי ניסיון שנרכש בחוף-לארץ, במקרה זה ניסיון "הקולוניזציה הפנימית" הגרמנית באזורי הספר הפולניים במזרח פרוסיה. אביה הרעיוני של ההתיישבות השיתופית על קרקע הלאום היה פרנץ אופנהיימר, סוציולוג יהודי גרמני שהיה קשור בפרויקט ההתיישבות הגרמני במזרח פרוסיה. רעיונותיו אומצו בתחילה על-

(ולמעשה עד עצם היום הזה), היא עסקה באופן אינטנסיבי בחיפוש אחר מדינת-אם במשמעות אחרת, ולא פחות חשובה של המושג – מדינה חזקה שתעניק לה חסות. מתיישיבי העליות הראשונה והשנייה נהנו, כפרטים, מחסותם של הקונסולים הזרים, בתוקף הסכמי הקפיטולציות, ואילו הרצל ניסה באופן נואש לקבל זיכיון להתיישבות ("צ'רט", כדוגמת הזכיונות שניתנו על-ידי מלכי אנגליה למקימי המושבות הראשונות בצפון אמריקה) ממעצמה אירופית כלשהי, או אף מהאימפריה העות'מאנית. בסופו של דבר הניסיון עלה יפה עם הצהרת בלפור, שאף אומצה כלשונה אל תוך כתב המנדט שניתן לבריטניה על-ידי חבר הלאומים. הצהרת בלפור וכתב המנדט עשו את בריטניה למדינת-האם של ההתיישבות הציונית בפועל, עד שבריטניה זנחה את מחויבותה זאת ב-1939 בעקבות המרד הערבי ומלחמת העולם המתקרבת. התשתית למדינת ישראל הונחה במהלך שני העשורים שבהם התנהלה ההתיישבות הציונית בחסותה הצבאית והפוליטית של ממשלת המנדט (ליסק 1996: 83), ובהעדר תמיכה והגנה מבריטניה, מדינת ישראל לא הייתה קמה. זאת למרות שההיסטוריוגרפיה הציונית נוטה להדגיש דווקא את שנותיו האחרונות של המנדט, שבהן התנהל עימות מבוקר בינו לבין הציונות. במשמעות נוספת של המושג, ההסתדרות הציונית העולמית תיפקדה כמדינת-אם בכך שהזרימה הון רב יחסית לארץ-ישראל, שאיפשר את הפעילות ההתיישבותית.

הטיעון שלפיו ביקשה הציונות להקים בית לאומי ליהודים לא במקום הערבים הפלסטינים ולא "מעליהם", אלא לצידם, טיעון המוצג לעיתים כ"קולוניזציה ללא קולוניאליזם", הוא טיעון מביך. קולוניזציה ללא קולוניאליזם יכולה להתרחש אך ורק כאשר הטריטוריה שבה היא מתבצעת איננה מאוכלסת כלל. הנאי זה לא התקיים בארץ-ישראל כמובן, ולפעילות ההתיישבותית של הציונים היו השפעות שליליות מרחיקות לכת על מצבם של מרבית הפלסטינים. הזכרנו כבר את עליית מחירי הקרקע כתוצאה מן הביקוש הבלתי-מוגבל כמעט של תנועות ההתיישבות הציוניות. עלייה זאת במחירי הקרקע השפיעה כמובן על כל מי שהיה קשור אז לשוק הקרקעות בארץ-ישראל, כבעלים, כדיר, כחוכר או כאיכר אריס. החקלאות היהודית, שהייתה יעילה הרבה יותר מזו הפלסטינית, השפיעה על כושר התחרות של החקלאים הפלסטינים, ולתעשייה היהודית שהתפתחה בארץ-ישראל הייתה השפעה דומה על התפתחות התעשייה הפלסטינית, אם כי במידים מוגבלים. רכישת הקרקעות על-ידי המתיישבים היהודים הביאה בדרך-כלל לסילוק

ידי שני ציונים גרמנים נוספים שהיו קשורים, או לפחות מודעים, לתוכניות ההתיישבות הגרמניות הללו, אוטו ורבורג, יו"ר המחלקה לענייני ארץ-ישראל בהסתדרות הציונות העולמית, וארתור רופין, ראש המשרד הארצישראלי שלה. בשנת 1908 כתב ורבורג למנחם אוסישקין, מנהיג ציוני רוסייה: "איננו מציעים דרכים חדשות, נסיונות חדשים שאופיים לא נודע. אנו מקבלים כהנחת יסוד את שיטת ההתיישבות הפרוסית כפי שזו יושמה בעשר השנים האחרונות על-ידי ועדת הקולוניזציה [הגרמנית]" (Shafir 1996a: 159). על-פי הגיאוגרפים שלום רייכמן ושלמה חסון, "אימרוץ הדגם של פוזן [מזרח פרוסיה] היה כרוך בדבר עמוק יותר מאשר טכניקת התיישבות מסוימת. משמעותו המהותית הייתה קבלתה של פילוסופיה פוליטית שייחסה תפקיד מרכזי לצרכים הלאומיים וכך עלתה בקנה אחד עם מטרותיה של התנועה הציונית" (Reichman and Hasson 1984: 65). העולים הסוציאליסטים של העלייה השנייה התנגדו תחילה לאסטרטגיה ההתיישבותית החדשה, שכן מטרתם הייתה להיות לפועלים, לא למתיישבים. אולם בהדרגה הם הסכימו עימה, כאשר נוכחו כי כיבוש העבודה לא יצלח ללא כיבוש הקרקע (Shafir 1996a: 155-165).

אם כי התנועה הציונית היא תנועה לאומית, עובדה שאין עליה עוררין, היא הייתה ברובזמן גם תנועה קולוניאלית. תנועות לאומיות שונות השתמשו באמצעים ליברליים, סוציאליסטיים ואף פאשיסטיים להגשמת מטרותיהן. אין כל מניעה, הגיונית או היסטורית, שתנועה לאומית תבקש להגשים את מטרותיה באמצעים קולוניאליים, ודאי כאשר מדובר בתנועה לאומית המבקשת להקים מדינה בטריטוריה שאיננה בשליטתה, ושהרוב המכריע של חברי האומה הרלוונטית אינם מתגוררים בה. גם העובדה שתנועת ההתיישבות המרכזית הייתה מחויבת לאידיאולוגיה סוציאליסטית מסוג כלשהו איננה מפריכה מניה וביה את האפשרות שתנועה כזאת תפעל באמצעים קולוניאליים. כאמור, המתח בין האידיאולוגיה של תנועת העבודה הציונית לבין מעשיה בפועל מוכר היטב לחוקרי התנועה, והיה נושא מרכזי בהיסטוריוגרפיה של תנועה זו, כמו גם בדיוניה הפנימיים, במשך שנים רבות. טיעוניהם של מבקרי התיזה הקולוניאלית המתבססים על מעשיהם של המתיישבים הציונים בפועל, גם כאשר הם משקפים נאמנה את המציאות ההיסטורית, אינם מסוגלים לשאת את המשקל הראייתי שחוקרים אלה מבקשים לייחס להם. לתנועה הציונית לא הייתה אמנם מדינת-אם, שעבודה הפיקה משאבים מארץ-ישראל. אולם החל מיום ייסודה של התנועה, ב-1897

האיכרים האריסים מן החלקות שנרכשו, והמאבק ל"עבודה עברית" הקשה עליהם למצוא פרנסה חלופית. לעומת זאת, היו בין הפלסטינים כאלה שנהנו, כלכלית, מתוצאות ההתיישבות הציונית, בעיקר בעלי קרקעות גדולים שמכרו קרקע לתנועות ההתיישבות (כהן 2004). אם כך ואם כך, אי-אפשר לטעון שלהתיישבות הציונית לא היו תוצאות משמעותיות עבור הפלסטינים.

מבחינה פוליטית, ממשלת המנדט הייתה חייבת, על-פי כתב המנדט, להכיר באוטונומיה של היישוב היהודי בארץ-ישראל, אך לא הכירה בתושבי הארץ הפלסטינים כביישות אוטונומית. היישוב היהודי המאורגן התנגד כמובן בתוקף להקמת מוסדות דמוקרטיים כלל-ארץ-ישראליים, שכן במוסדות כאלה היה מובטח רוב לפלסטינים. התוצאה הייתה שבעוד שהיהודים בנו "מדינה בדרך" בחסות ממשלת המנדט, לפלסטינים לא היו מוסדות ייצוגיים משמעותיים כלשהם. דבר זה החליש עוד יותר את יכולתם להתנגד להתיישבות היהודית. ככלל, מאחר שההתיישבות היהודית נעשתה בתוך תחומיה של החברה הפלסטינית, גם אם באזורים מובחנים מבחינה גיאוגרפית, לא ייתכן היה שלא תשפיע על רווחתם של הפלסטינים. ולבסוף, כאשר השיגו המתיישבים את הכוח הפוליטי והצבאי הדרוש, ב-1948, הם החלו להתיישב ללא כל היסוס, הן במקום הפלסטינים והן מעליהם (שפיר 1993; 1996a, 1996b; Shafir 1989).

תפיסת ההיסטוריה של ההתיישבות הציונית כהיסטוריה קולוניאלית של בניין מדינה ואומה מקלה עלינו להבין את שורשי המפעל הקולוניאלי של ההתיישבות/התנחלות בשטחים שנכבשו ב-1967. ראיית ההתנחלות בשטחים כמפעל התיישבות קולוניאלי מקובלת על חוקרים רבים שאינם מקבלים את התיזה הקולוניאלית לגבי התקופה שלפני 1967 (ראו למשל, הרכבי 1988; ליסק 1996: 84). חוקרים אלה חייבים להסביר את ההתיישבות ביהודה, שומרון ועזה כמפנה חד וכהשחתה של הציונות, בעוד שלטענתנו, ההיסטוריה הישראלית לא החלה מחדש ב-1967, ואתגה הקולוניאלית לא נולדה מושלמת מתוך ראשו של אביה זאוס הלא-קולוניאלי. השאלה המתבקשת מתוך הניתוח שלנו, אם כן, איננה כיצד הפכה ההתיישבות הלא-קולוניאלית של תקופת היישוב להתיישבות קולוניאלית אחרי 1967, אלא כמה שונה ההתיישבות הקולוניאלית של תקופת היישוב מזו של התקופה שאחרי 1967 (ולמעשה, כפי שנראה בהמשך, מכל אחד מהשלבם השונים של ההתיישבות שאחרי 1967). תשובתנו לשאלה זו היא כי את השינויים הללו ניתן להבין בצורה הטובה ביותר אם תופסים אותם כמעברים ממודל

אחד של התיישבות אירופית קולוניאלית למשנהו. האסטרטגיה ההתיישבותית של התיישבות עובדת הוכיחה את עצמה כמוצלחת ביותר, ולזכותה יש לזקוף את הצלחת המפעל הציוני. אולם הניסיון להקים חברה על טהרת המתיישבים היהודים המשיך לסבול משני מכשולים כבדים: תלות במעצמות זרות והתנגדות פלסטינית מתמשכת. התוצאה, אחרי 1948, הייתה חזרה לדגם של מושבת מטעים אתנית, שבה השליטה בקרקע היא ברובה המכריע בידי המתיישבים – במקרה של ישראל, עדיין בידי המדינה – ואילו בשוק העבודה משתתפים הן המתיישבים והן הילידים, תוך הפרדה קפדנית ביניהם (ראו להלן, פרק 4). מאז 1967, הוויכוח בין חסידי "ארץ-ישראל השלמה" לבין חסידי "המדינה היהודית הדמוקרטית" הוא למעשה ויכוח בין המצדדים במושבת מטעים אתנית לבין המצדדים במושבת התיישבות טהורה על-פי גירסת תנועת העבודה – קיומו של רוב יהודי משמעותי המאפשר לטעון כי המדינה היא יהודית ודמוקרטית בעת ובעונה אחת.

לסיכום, התנאים הייחודיים של ארץ-ישראל ושל היהודים עצמם אינם מעידים על כך שההתיישבות הציונית בארץ-ישראל לא הייתה מקרה של התיישבות קולוניאלית. הם מסבירים את ייחודה של התנועה הציונית כתנועה קולוניאלית שהיה עליה להתאים את עצמה לתנאים המיוחדים של ארץ היעד ושל קהל היעד שלה, ולבנות את המוסדות המתאימים להתמודד עם תנאים אלה. בניית המוסדות, מתחילת ההתיישבות הציונית ועד ימינו, התנהלה בארבעה שלבים, שאותם נתאר בקצרה להלן.

שלב א: חלוציות

תנועת העבודה עוצבה מראשיתה כמפעל סגולה רפובליקני, שהתארגן כדי להגשים מטרה מוסרית משותפת – הצלחתו של מפעל ההתיישבות הציוני. הסגולה האזרחית שהתקשרה עם תנועת העבודה, הלא היא החלוציות, הייתה תרכובת של שתי תכונות סגולה שהתקשרו בהתאמה לשני מקורות לגיטימציה שבהם נאחזו המתיישבים הציונים: זכותו ההיסטורית של העם היהודי על ארץ-ישראל ופעילות הגאולה החלוצית, שיסודותיה היו עבודה גופנית, התיישבות חקלאית ושירות צבאי. להיות ניחן בסגולה אזרחית פירושו היה, לפיכך, להיות חלוץ יהודי, לאומי וחילוני. כך הונחו היסודות להבחנה בין הסגולה האזרחית, והזכויות וחכיות-היתר שנבעו ממנה, לא רק של יהודים וערבים, אלא גם של הקבוצות השונות בתוך הקהילה היהודית, על

בסיס תרומותיהן המשוערות השונות למפעל הגאולה הציוני (איוזשטט 1967; הורוביץ וליסק 1977; פלד 1993).

המוסדות החלוציים הייחודיים והמובהקים ביותר – הגופים השיתופיים השונים, ובראש ובראשונה הקיבוץ ואחריו המושב, ארגון ההגנה והארגון המקיף ורבי-העוצמה של המדינה שבדרך, הלא הוא ההסתדרות, כמו גם הקרן הקיימת לישראל של ההסתדרות הציונית העולמית – יצרו משטר מוסדי לכיד שתמך במפעל הקולוניאלי. משטר מוסדי זה היה דמוקרטי בכך שזכויות הפרט של היהודים, גם אם לא השתייכו לתנועת העבודה, וההליכים הדמוקרטיים במסגרתו כובדו בדרך-כלל; הוא היה גם משטר חברתי בכך שדאג בעיקר לזכויות החברתיות של "אזרחיו". שני מאפיינים אלה נסמכו על אופיו הוולונטרי-למחצה של היישוב (שנהנה מ"סמכות ללא ריבונות", בלשון הסוציולוגיה הישראלית המקובלת) ועל הצורך לדאוג לכך שכל היהודים, וכל המגורים החברתיים היהודיים, יישארו בתחומיו, הן הפיזיים והן הפוליטיים.

שלב ב: ממלכתיות

השלב השני בתולדות משטר השילוב הישראלי החל עם קום המדינה בשנת 1948. בשלב זה התרחשו בארץ-ישראל העליות הגדולות של יהודים אשכנזים ומזרחים, וגירושה ובריחתה של רוב האוכלוסייה הערבית. כדי להעניק לגיטימציה לשלב זה גובש אתוס חדש, הוא אתוס הממלכתיות, אשר הדגיש את המעבר מאינטרסים מגזריים אל טובת הכלל, מוולונטריות-למחצה אל חובה ברורה, משלטון זר אל ריבונות מדינית. לשוויון בפני החוק הוענקה בשלב זה חשיבות עליונה, כדי שהמדינה תוכל להטיל את מרותה על המגזרים החברתיים היהודיים השונים, שנהנו ממידה רבה של אוטונומיה בתקופת היישוב (פלד 1993).

דוד בן-גוריון היה דוברתה המובהקת של הממלכתיות ושל מרכיב המפתח שלה, השוויון בפני החוק:

רק במדינה שבה כל אחד – אזרח, חייל, פקיד, שר, מחוקק, שופט ושומר – כפוף לחוק ופועל לפי החוק; רק במדינה שאין בה שרירות, לא של שרים ומושלים, לא של נציגי העם ופקידי מדינה, גם לא של יחידים ומנהיגים פוליטיים – רק במדינה כזו מובטחת החירות ליחיד ולרבים, לאדם ולעם (בן-גוריון 1951: 147, מצוטט אצל Medding 1990).

בזכות חוק השבות האתנו-לאומי שהתקבל ב-1950 הפכו המהגרים היהודים לאזרחי ישראל עם הגעתם לארץ, וקיבלו זכויות נרחבות ומהותיות יותר מהאזרחים הפלסטינים. בקרב העולים היהודים הייתה לאשכנזים נגישות רבה יותר למוסדות המדינה מאשר למזרחים, אם כי גם בקרב שתי הקבוצות הללו היה בידול פנימי מסוים, שהיה קשור בעיקר למועד ההגעה לארץ. בהקשר זה, "ערביי 1948", אותם פלסטינים שנשארו בגבולות הקו הירוק, קיבלו אזרחות ישראלית, אם כי במסגרת ליברלית חלשה ופורמליסטית שהפכה אותם לאזרחים מדרגה נחותה. זאת ועוד, מרבית הזכויות שנבעו מהאזרחות המופחתת הזאת הושעו למעשה באמצעות הממשל הצבאי שהוטל על האזרחים הפלסטינים של ישראל ב-1948, ועתיד היה להמשיך ולהתקיים עד 1966.

ככלל המשיך הרפובליקניזם להיות המגמה השלטת, ושלטונו עוד הורחב באמצעות המדינה החדשה. השוויון בפני החוק, כפי שהובן בהקשר של הממלכתיות, לא היה כרוך במדינה ליברלית נייטרלית ואף לא במושג אוניברסלי של אזרחות. המדינה אמורה הייתה להמשיך במחויבותה לערכי החלוציות ולתבוע מחויבות דומה גם מאזרחיה. כניסוחו של בן-גוריון:

גם היחיד או ארגון של יחידים, גם אם בחייהם הפרטיים יפעלו כחלוצים, יעלו חרס אם לא יעמידו פעולתם החלוצית לשירות המדינה, ואם המדינה לא תעמיד כוחה הכספי והארגוני והמחוקק מאחורי המשימות החלוציות המוטלות עלינו (בן-גוריון 1958: 164, מצוטט אצל Medding 1990).

הממלכתיות לא נועדה אפוא להחליף את האתוס החלוצי כמקור לגיטימציה אף לא להפנות עורף למפעל הקולוניאלי. אדרבה, היא נועדה להעניק להם את המשאבים המדיניים והארגוניים של מדינה ריבונית. הפרט והקבוצה החברתית עתידים היו לקבל מהמדינה יחס בהתאם לתרומתם לטוב הכללי, כפי שהוגדר בחזון הציוני (פלד 1993). רצף המשכי זה ניכר לאשורו בכך שבצד מוסדות המדינה החדשים המשיכו לפעול גם המוסדות הקודמים של ההתיישבות העובדת ושל הסוכנות היהודית, שהיו אחראים למפעל בניין האומה הקולוניאלי. אחדים מהמוסדות החדשים שהוקמו, ביניהם בית-המשפט העליון ובנק ישראל, נותרו חלשים מפני שלא השתלבו במשטר המוסדי הקיים ונשארו בשוליו.

שלב ג: פתיחתו מחדש של הספר בשלב השלישי, עם כיבושי מלחמת 1967, החלה תנופה קולוניאלית חדשה. הקולוניזציה היהודית המאסיבית של רצועת עזה, הגדה המערבית, מזרח ירושלים ורמת הגולן הלכה וגברה, בעוד התושבים הפלסטינים ממשיכים לחיות באזורים אלה כלא-אזרחים, תחת השלטון הצבאי הישראלי. כך נטמנו זרעי העוינות ואחריה ההתנגדות הפעילה, בעיקר מצד פליטי 1948 שהתגוררו במחנות הפליטים בעזה ובגדה המערבית, כמו גם מחוץ לישראל. התנגדות זו היא אשר עיצבה את הגוף המדיני הראשון במעלה של הלאומיות הפלסטינית, הלא הוא אש"ף, ואשר הובילה בסופו של דבר לראשיתו של הסכם בין ישראל לפלסטינים ב-1993.

שלב ד: שקיעת השיח הרפובליקני השלב הרביעי, שהתחיל בסביבות 1985, עם שקיעתה וסיומה של המלחמה הקרה ועלייתה של ארצות-הברית למעמד של דומיננטיות עולמית, ואשר ייתכן כי הסתיים בסוף שנת 2000, התאפיין לא רק בהצטרפותן של קבוצות חברתיות חדשות – עולים מברית-המועצות לשעבר ומאתיופיה ומהגרי עבודה מכל קצות תבל – אלא גם בבחינה מעמיקה ובהערכה מחדשת של משטר השילוב עצמו. אופן השילוב הרפובליקני, ששלט בכיפה במהלך שלושת השלבים הראשונים, נקלע למשבר; ירידת קרנו הובילה להתנגשות חזיתית בין שאיפת האזרחות הליברלית לזו האתנו-לאומית, כאשר האחרונה לובשת לא פעם צורה דתית.

הערעור על הרפובליקניות והקריאה לליברליזציה נשמעו לראשונה מתוך תנועת העבודה עצמה עוד ב-1965, עם פרישתה ממפא"י של רפ"י, בהנהגתם של דוד בן-גוריון, משה דיין ושמעון פרס. באותה תקופה, משבר המדינה ההתפתחותית הוביל למיתון חריף ביותר, אף שזה נעצר כאשר הכיבושים הטריטוריאליים של 1967 הביאו לשגשוג כלכלי. בגין תקופת השגשוג שבאה בעקבות מלחמת 1967 הושעו הדרישות לליברליזציה עד לאחר מלחמת 1973, ששמה קץ לתקופת השגשוג.

הניסיון הרציני הראשון להתמודד עם המשבר הכלכלי באמצעות ליברליזציה – תוכנית החירום לייצוב המשק של 1985 – נעשה כמעט במקביל לתחילת האינתיפאדה הראשונה, ב-1987. כך קרה שהרחף המיידני לשידוד מערכות במשטר השילוב הישן הגיע בעת ובעונה אחת מהקבוצה המיוחסת ביותר ומהקבוצה המדוכאת ביותר בחברה – האליטה האשכנזית

הוותיקה, שהייתה מעוניינת בליברליזציה, והפלסטינים נטולי האזרחות, ששאפו להשתחרר מהשלטון הישראלי. קבוצות חברתיות אחרות מילאו תפקידי מישנה, אם בתמיכה בליברליזציה ואם בהתנגדות לה.

שני סוגים שונים של שינוי מוסדי, שלכל אחד מהם תוצאות מרחיקות לכת לגבי האזרחות, התרחשו כחלק מתהליך הליברליזציה. הסוג הראשון עירער את הרמה הגבוהה של יציבות ולכידות מוסדית שאיפיינה את המשטר המוסדי של תנועת העבודה, משטר שהתגבש בתקופה היישוב ואיפשר לתנועת העבודה תחילה לעצב את קווי המיתאר של מדינת ישראל, ובהמשך גם להשתלט עליה. עם שקיעתה של תנועת העבודה ושל האזרחות הרפובליקנית, מוסדות המדינה, והמוסדות שהמדינה העניקה להם מימון ומעמד משפטי, שוב לא יצרו משטר מוסדי לכיד. אולם מוסדותיה של תנועת העבודה עצמה הפגינו דביקות ניכרת, עד כדי כך שהפכו מוקצים מחמת מיאוס לא רק בעיני מי שהודרו מהטבותיהם אלא אפילו בעיניו של פלח גדול והולך בתוך הממסד של תנועת העבודה עצמה. אלה האחרונים ראו במוסדות התנועה מכשול הן בפני ניהול יעיל של המשק הן בפני יכולתה של מפלגת העבודה להשיב אליה את לב קהל הבוחרים ולשוב לשלטון אחרי 1977. בבחירות להסתדרות ב-1994 השתלטו מתנגדי המשטר המוסדי של תנועת העבודה בתוך מפלגת העבודה על מוסד הדגל של התנועה, הלא הוא ההסתדרות, ונטלו ממנה את שארית כוחה ויוקרתה כאשר איפשרו את הלאמתה של קופת החולים שלה.

הסוג השני של שינויים היה הופעתה של יזמות מוסדית, הן ליברלית והן דתית, בקנה-מידה חסר תקדים, וצבירת הכוח בידיהם של המוסדות החדשים. בעוד שבשלושת שלביו הראשונים של משטר השילוב מילאו מוסדות תנועת העבודה את תפקידי המפתח בחברה, הרי בשלב הרביעי, מוסדות כמו בית-המשפט העליון, בנק ישראל, משרד האוצר והגופים המוגדרים פחות של הקהילה העסקית, שהיו עד אז חלשים ושוליים, עברו לקדמת הבמה. כנגד מוסדות ליברליים אלה התגבשו מוסדות דתיים חדשים או בעלי כוחות מחודשים, רבים מהם קשורים עם מפלגת ש"ס, שהפכו למייצגי קולה של האתנו-לאומיות. לפיכך, אחת הדרכים שבהן חווים הישראלים את המשבר הנוכחי היא משיכת החבל הגלוי בין המוסדות המתחרים.

מהבחינה האידיאולוגית, ירידת קרנו של השיח הרפובליקני – הכלי האידיאולוגי הראשון במעלה ליצירת לכידות חברתית – הניבה תחרות עזה על הבכורה בין המצדדים בשני השיחים האחרים – הליברלי והאתנו-לאומי. כל אחד מהשניים מופיע עתה כחלופה כוללנית בזכות עצמה. תחרות זאת

ניכרת בהעמקת האי-יציבות והשיברור (פרגמנטציה) הפוליטי בחברה הישראלית, אשר הגיעו לביטויים הבולט והטראגי ביותר ברצח ראש-הממשלה יצחק רבין בנובמבר 1995. תקופות הכהונה הקצרות של שלושת יורשיו המיידים של רבין – שמעון פרס, בנימין נתניהו ואהוד ברק – מהוות עדות נוספת להאי-יציבות ולשיברור הפוליטי.

הליברליזציה בחברה הישראלית נבעה ואף אמורה הייתה לתרום לשילובה של ישראל בתהליך הגלובליזציה הכלכלית. תהליך השלום, אשר התחיל בהסכם השלום שנחתם ב-1979 בין מצרים לישראל והגיע לנקודת מפנה בהסכמי אוסלו מ-1993, הוא חלק בלתי-נפרד מתהליכי הגלובליזציה והליברליזציה הכלליים יותר. הן המערכת העולמית, שישראל משתלבת בה יותר ויותר, והן הקבוצות החברתיות בעלות הכוח הכלכלי בתוך החברה הישראלית, המעוניינות בגלובליזציה וליברליזציה – שתיהן מדברות בשפת האזרחות הליברלית והחברה האזרחית הלוקיאנית (אם כי בישראל השפה הזאת עדיין טבועה מבחינות רבות בחותם לידתה הציונית).

אולם עליית השיח הליברלי עלתה במחיר החלשה חמורה של זכויות האזרחות החברתיות. יתר על כן, יש להבדיל בין ליברליזציה – החלשתם של מוסדות רווחה ממלכתיים ואחרים כנגד אינטרסים של השוק – לבין דמוקרטיזציה, המאפשרת ליותר אנשים נגישות מוגברת למוסדות קבלת ההחלטות. בישראל, אחדים מהיבטי הליברליזציה מלווים בדמוקרטיזציה, ההחלשות. אחדים מהיבטי הליברליזציה מלווים בקריטריונים שיוכיים בקביעת הנגישות למשאבים שונים. אולם היבטים אחרים של הליברליזציה, הן כלכליים הן פוליטיים, הם בעלי השפעות אנטי-דמוקרטיות, במיוחד בכל הנוגע למי שמשתייכים לרבדים החברתיים-כלכליים הנמוכים יותר. תהליך זה של החלשה גורם לישראלים רבים, יהודים ופלסטינים כאחד, לבקש תמיכה בארגונים דתיים ואתניים פרטניים. כתוצאה מכך מתאפיין השלב הרביעי גם בהופעתן של תביעות לזכויות אזרחות ממין חדש – זכויות תרבותיות קבוצתיות (והשווה Beyer 1994).

מאז שנת 2001 ועד כתיבת דברים אלה נמצאת החברה הישראלית במצב של המשך הליברליזציה הכלכלית תוך עצירת תהליך השלום וההיבטים הפוליטיים והתרבותיים של הליברליזציה, ואף נסיגה משמעותית מהם. האם מצב זה מהווה שלב חדש, חמישי, בתהליך התפתחותה של החברה, או שמה זוהי רק הפרעה זמנית בתהליך הליברליזציה? את זאת אין אנו מסוגלים לקבוע בעת כתיבת הדברים.

לסיכום נושא זה, אנו מציעים לראות את מסלול התפתחותה של האזרחות בישראל באופן כללי כתהליך של התפתחות מחברת-ספר קולוניאלית לחברה אזרחית. הספר הוא "שטח או אזור של חדירה הדרתית בין שתי חברות נבדלות" (Lamar and Thompson 1981: 7), המתאפיין בסכסוך גלוי פתוח או יותר על שטחים בין קבוצות חברתיות נבדלות באופן השתלכותן בחברה. למאר ותומפסון כותבים כי "ככל הנראה המקרה העכשווי הקרוב ביותר לספר מהסוג... שבו חברות יריבות מתחרות על שליטה בקרקע, הוא בישראל" (שם: 312). כאמור לעיל, החברה האזרחית זכתה להגדרות שונות: הליברלים רואים בה חברה שמתקיים בה תחום אוטונומי של פעילות פרטית, כלכלית בעיקרה, שאינו תלוי במדינה, בעוד שהרפובליקנים רואים אותה כחברה שמתקיים בה תחום אוטונומי של פעילות ציבורית וולונטרית שאינו תלוי לא במדינה ולא בשוק (Taylor 1990; Cohen and Arato 1992; Seligman 1992, 1995)*. לכל הדעות, בשלב הרביעי להתפתחותה התקדמה ישראל מחברה שהמדינה שלטת בה לחברה אזרחית במובן הראשון, הליברלי של המונח (פלר ואופיר 2001; הירשל 2001).

החברה הישראלית, שהצטרפה באיחור לחברות הספר, נשלטה בידי המדינה משום שעסקה במפעל התיישבות קולוניאלי אדיר-מימדים, בארגון ובמימון ציבורי. היא תיפקדה תחת הלחצים הצולבים של תביעות דמוגרפיות, צבאיות, פוליטיות ולגיטימציוניות, וכמו היישוב לפניה הצליחה ליישב, תוך השגת רמה סבירה של תיפקוד, בין מטרותיו המדירות של התהליך הציוני של בניין האומה לבין הכורח המכליל של בניין המדינה הדמוקרטית. יישוב זה התאפשר באמצעות שימוש בשיח האזרחות הרפובליקני, שהעניק לגיטימציה לפרקטיקות הקולוניאליות באמצעות תיווך בין הנטיות המדירות והמכלילות של השיח האתנו-לאומי והליברלי, בהתאמה. התוצאה הייתה משטר שילוב היררכי ומשובר, שבמסגרתו מוצבו קבוצות שונות – אזרחים ולא-אזרחים, יהודים ופלסטינים, אשכנזים ומזרחים, גברים ונשים, דתיים וחילונים – בהתאם לתרומתן המשוערת לעניין הציוני.

ברמה המושגית ניתן לחלק לכמה שלבים את תהליך ההקצאה השונה של זכויות, חובות ושליטה לקבוצות החברתיות השונות בחברה הישראלית: ראשית, שיח האזרחות הליברלי שימש להפרדה בין אזרחים יהודים

* המונח "חברה אזרחית" משמש תכופות לא לתיאורה של החברה כולה אלא רק של תחום הפעילות האוטונומית בתוכה, על-פי כל אחת מן ההגדרות.

ופלסטינים לבין פלסטינים שאינם אזרחים, בשטחים הכבושים ובחוף-לארץ, בין אם פלסטינים אלה נתפסו כפליטים ובין כנתינים לא-אזרחים וחסרי מדינה תחת הכיבוש הצבאי הישראלי. לאחר מכן נעשה שימוש בשיח האתנו-לאומי של הכלה והדרה (תכופות במסווה של שיח אזרחות רפובליקני) במטרה להבחין בין אזרחים יהודים ופלסטינים בתחומי מדינת ישראל הריבונית. לבסוף נוצל השיח הרפובליקני למתן לגיטימציה למעמד השונה של הקבוצות העיקריות בתוך החברה היהודית עצמה: אשכנזים מול מזרחים, גברים מול נשים, חילונים מול דתיים.

המפתח למבנה האזרחות המחולק וההיררכי הזה – ולמטור השילוב המורכב ששאב ממנו לגיטימציה – היה הדומיננטיות של תנועת העבודה. דומיננטיות זו נמשכה, בקווים כלליים, מאמצע שנות השלושים עד לאמצע שנות השישים, ונסמכה על מה שנתפס כהצלחת האסטרטגיה הקולוניאלית של תנועת העבודה בהבטחת הריבונות הלאומית. אולם כאשר המפעל הקולוניאלי הגשים את עצמו ובכך מיצה את עצמו, הוא שוב לא שירת את הקבוצות החזקות בחברה, שהתחילו לקדם את הליברליזציה ואת מוסדות החברה האזרחית כמוכן הצר של המונח. את הליברליזציה בחברה הישראלית זירזו ההודמנויות שהציעה הסביבה הבינלאומית, הזדמנויות שחברה ליברלית יחסית יכלה לנצלן ביתר קלות. המעבר מחברת ספר לחברה אזרחית התרחש אפוא תוך כדי שקיעתם של מוסדות האזרחות הרפובליקנית והתחזקותם של מוסדות המייצגים שיח אתנו-לאומי יהודי מכאן או שיח אזרחות ליברלי מכאן, מה שהוביל למאבק מתמשך בין השניים. במילים אחרות, סוף עידן בניין האומה הקולוניאלי וירידת קרנה של האזרחות הרפובליקנית שהתלוותה אליו, שיחרר ואף אילץ את המצדדים בפן היהודי ובפן הדמוקרטי להיאבק ביניהם. אולם מורשת העידן של בניין האומה ממשיכה להניע את הגדרותיהן והזדהויותיהן של הקבוצות החברתיות המעורבות במאבק זה, ולהשפיע עליהן.

תפיסות תיאורטיות חלופיות של החברה הישראלית

עד כה הופיעו ארבע קבוצות של מחקרים על החברה הישראלית שהיקפם דומה לזה של המחקר הנוכחי: מחקריו של ש. נ. איזנשטט (1967, 1984), מחקריהם של תלמידיו דן הורוביץ ומשה ליסק (1977, 1990), מחקריו של יונתן שפירא (1976, 1977, 1996א) ומחקרו של סמי סמוחה (1978). אם נחלק את המחקרים על-פי השקפותיהם התיאורטיות ייוותרו