

ממלכתיות ישראלית

אבי בראלי, ניר קידר



ממלכתיות ישראלית

אבי בראלי, ניר קידר



מחקר מדיניות 87

ירושלים, אדר א' תשע"א, פברואר 2011

Israeli Republicanism
Avi Bareli, Nir Kedar

עריכת לשון: קרן גליקליך, תמר שקד
סדר: נדב שטכמן
הדפסה: ארט פלוס, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-086-1 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמו"ל.

להזמנת ספרים ומחקרי מדיניות בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה:
טלפון: 02-5300800, 1-800-20-2222 ; פקס: 02-5300867
דוא"ל: orders@idi.org.il
אתר האינטרנט: www.idi.org.il
המכון הישראלי לדמוקרטיה, ת"ד 4482, ירושלים 91044

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשע"א
Copyright © 2011 by The Israel Democracy Institute (R. A.)
Printed in Israel

כל מחקרי המדיניות וכן פרק נבחר מכל ספר ניתנים להורדה חינם מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי, לא מפלגתי, הממוקם בתפר שבין האקדמיה לפוליטיקה. המכון עוסק בתכנון מדיניות ובעיצוב רפורמות בממשל, במנהל הציבורי ובמוסדות הדמוקרטיה.

בתכניותיו ובמפעליו המכון חותר לחזק את מוסדות הדמוקרטיה המתהווה בישראל ולגבש את ערכיה. בהמשך לעבודת מחקר מעמיקה הוא מגיש המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של משטר דמוקרטי יציב, המותאם למבנה, לערכים ולנורמות של החברה הישראלית. המכון שואף לקדם בישראל שיח ציבורי בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות, לשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, לספק מידע ולהציג מחקר משווה.

החוקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה הם אנשי אקדמיה, והם מובילים פרויקטים במגוון תחומים של החברה והמשטר בישראל. מחלקת ההוצאה לאור של המכון מפיקה, משווקת ומפיצה את פירות עבודתם בכמה סדרות: ספרים, מחקרי מדיניות, מדד הדמוקרטיה, פורום קיסריה, כתבי עת ודברי ימי עיון.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המתפרסמים במחקרי המדיניות אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.



תוכן העניינים

| | |
|-----|-----------------------------------------------------------|
| 9 | תקציר |
| 17 | מבוא |
| 21 | פרק ראשון מרכזיותה של הממלכתיות בתרבות הפוליטית הציונית |
| 21 | א. אזרחות, לאומיות, ציונות |
| 28 | ב. רפובליקניזם מהו? |
| 32 | ג. הממלכתיות כרפובליקניזם ציוני |
| 37 | ד. המסורת הציונית-רפובליקנית של היישוב היהודי בארץ |
| 48 | פרק שני השיח הפוליטי על הממלכתיות בראשית העצמאות |
| 54 | א. ממלכתיות שמאלית-הסדרית: הביקורת של מפ"ם |
| 65 | ב. ממלכתיות שמאלית-רובנית: ויכוחים בתוך מפא"י |
| 78 | ג. ממלכתיות ימנית-הסדרית בשנות החמישים: "הציונים הכלליים" |
| 87 | ד. ממלכתיות ימנית-הסדרית בשנות החמישים: חרות |
| 95 | ה. ממלכתיות הסדרית: הציונות הדתית |
| 100 | פרק שלישי אתגרי הממלכתיות כיום |
| 101 | א. מ"ראשית הממלכתיות" למהפכת ההפרטה |
| 110 | ב. הממלכתיות הפגועה כיום |
| 118 | ג. מחשבות על רפורמות אפשריות בממלכתיות הישראלית |
| 126 | סיכום |
| iii | Abstract |



תקציר

מחקר מדיניות זה מסביר את מצבה של הממלכתיות הישראלית כיום ואת כיווני התפתחותה האפשריים והרצויים, על רקע השיח הפוליטי-אידאולוגי שהתנהל בישראל בעשור הראשון למדינה סביב המושג "ממלכתיות". האידאולוגיה הפוליטית-אזרחית הרפובליקנית, המכונה בעברית "ממלכתיות", היא מוקד חשוב להבנת דפוסייה של ישראל כמדינת לאום מהקמתה ועד ימינו. אידאולוגיה זו עוסקת במוסדות המדינה, באזרחות, בדמוקרטיה ובמשפט וכן ביחסים שבין הקהילה הפוליטית ובין הפרט. היא מתווה תנאים לייסודה ולהתפתחותה של המדינה הריבונית ומנתחת את "תודעת המדינה" הנדרשת מאזרחיה, כלומר את מכלול התפיסות, האחריות והיחסים הכרוכים בחיים בקהילה פוליטית. ההבנה של אידאולוגיה זו ושל מקומה המרכזי בתרבות הפוליטית הישראלית חשובה גם להבנת החברה הישראלית היום ולסרטוט קווי התפתחות אזרחיים ופוליטיים ראויים לה.

שתי טענות יסוד מועלות בחיבור. ראשית, הממלכתיות הייתה מוסכמת על כל הקבוצות היהודיות בארץ. "מאבקי הממלכתיות" שיקפו למעשה שתי מתיחות פנימיות בתוך הממלכתיות הישראלית עצמה: מתיחות חברתית-כלכלית בין גרסאות שמאליות לגרסאות ימניות שלה, ומתיחות פוליטית בין גרסאות הסדריות לגרסאות רובניות. שנית, שני צירי מתח אלו של הממלכתיות הישראלית – בין שמאל לימין חברתיים ובין פוליטיקה הסדרית לפוליטיקה של הכרעה – הם צירים מתאימים להערכת כיווני התפתחותה של הממלכתיות הישראלית בעתיד.

1. רקע

בהליך ששורשיו ב-1977 וב-1990, הפוליטיקה הישראלית מתפוררת בשנים האחרונות בהתמדה לשברים קטנים ובינוניים בעלי זהות שטחית, ללא שתי מפלגות ציר מושרשות באינטרסים חברתיים-כלכליים שיוכלו לשאת באחריות שלטונית. המחשה מאירת עיניים לכך היא העובדה שהתבוסה המוחצת של

מפלגת העבודה במהפך 1977 (33 מנדטים) הייתה יכולה להיחשב בבחירות האחרונות (2009) ניצחון סוחף לכל מפלגה. קדימה ערכה אז חגיגת ניצחון מוקדמת אחרי שזכתה ב-28 מנדטים. מפלגת השלטון של נתניהו מנתה 27. המפלגה של מפלגת העבודה ומרצ בבחירות אלו היא משבר חמור, אבל משבר דומה פקד את הליכוד בבחירות הקודמות (2006), וכדי לעמוד על טיבו של התהליך הכללי מוטב להתרכז בכך ש"המנצחות" בשתי מערכות הבחירות הללו אינן אלא מפלגות בינוניות.

בציבור אמנם רווח דיבור על גושים פוליטיים של ימין ושל שמאל ("שמאל" שרובו חסידים מובהקים של הפרטה ועליונות ההון, אך חדורי חמלה חברתית) – אבל מדובר בגושים שגבולותיהם אינם ברורים, לא למצביע ולא למתבונן אחרי הבחירות, והם מאורגנים סביב שאלות מדיניות שהן או אנכרוניסטיות או קצרות ימים – תלויות במצבים מדיניים משתנים במהירות. הצבעה במצב עניינים כזה היא הימור שאין לדעת איזו קואליציה ואיזו מדיניות הוא יוליד.

המשבר המתמשך הזה הוא חלק חשוב מתהליך כללי ומורכב של דה-פוליטיזציה, של עיקור היכולת הפוליטית של הישראלים להתארגן ולהכריע בין חלופות ברורות כדי להשפיע באופן קולקטיבי על חייהם הכלכליים והחברתיים ועל מדיניות החוץ והביטחון של מדינת ישראל. אבל עיקור זה של הפוליטיקה הדמוקרטית חותר תחת אחד ההישגים החשובים ביותר של הציונות המדינית כולה ומוכרח להדאיג ציונים ימניים ושמאליים בהשקפתם החברתית. הכרסום בממלכתיות הישראלית מאמצע שנות השמונים הגיע עד לידי הפרזות המאיימות על תפקודה ואף על עמידותה של המדינה עצמה, תהיה מה שתהיה מגמתה החברתית. תהליך ההתפוררות של הפוליטיקה הישראלית מאיים על עצם היכולת למשול באפקטיביות במדינת ישראל, תהיה מה שתהיה השקפתם הפוליטית של המושלים.

אם אנחנו מעוניינים בחידוש תחושת השליטה של הישראלים בגורלם, בחידוש ריבונותם הפוליטית האפקטיבית ויכולתם לעצב את חברתם, אנחנו מוכרחים לערוך מחדש את הזירה הפוליטית שלנו, את המפלגות שלנו ואת החוקים המסדירים את פעולתן ואת זיקתן לשלטון ולמוסדות המדינה. רפורמות מקיפות כאלה הן תנאי הכרחי לשיקום ולטיפוח היכולת הרגולטיבית של המדינה ועמה להחזרת הריבונות לאזרחיה.

ביישוב היהודי בארץ, ואחר כך במדינת ישראל, התפתחה חברה אזרחית רפובליקנית-דמוקרטית מפותחת למדי, שהקימה מדינת חוק דמוקרטית על אף הסכסוך הלאומי העקוב מדם, הטלטלות הדמוגרפיות העמוקות, השסעים החברתיים והקשיים הכלכליים. הדמוקרטיה, שלטון החוק והיציבות האזרחית והחברתית לא היו יכולים להתפתח בישראל ללא תודעה אזרחית-ממלכתית שהייתה משותפת לשכבות רחבות באוכלוסייה היהודית הישראלית – שמאל וימין, דתיים וחילונים, ותיקים ועולים חדשים. תודעה זו, המכונה בשיח הפוליטי הישראלי "ממלכתיות", יצרה את הבסיס למדינת החוק הדמוקרטית בישראל ותרמה במידה רבה גם ללכידות החברתית ולניצני מדינת הרווחה בעשור הראשון למדינה, שהתבססו אף הם על הזיקה האזרחית-ממלכתית המכלילה.

התפיסה המגולמת בממלכתיות הישראלית מוסברת היטב באמצעות התאוריה הפוליטית המכונה במחקר המדעי בארבעים השנים האחרונות "רפובליקניזם". תורה זו רואה בקיומו של מרחב ציבורי מפותח תנאי לחיים ריבוניים ומשמעותיים של הפרט ולכן מדגישה את חשיבות ההשתתפות במרחב הציבורי-פוליטי ואת פיתוחן של תודעה ואחריות אזרחיות. הממלכתיות היא בעצם גרסה ישראלית לרפובליקניזם הדמוקרטי, וגילויה השונים הם בסופו של דבר וריאציות של תפיסת עולם רפובליקנית משותפת לרוב הישראלים.

חיבור זה בוחן את גילויה המרכזיים של האידאולוגיה הממלכתית הישראלית מראשיתה ועד עתה, על רקע שורשיה היישוביים, מתוך מגמה להצביע על כך שהתשתית האזרחית-הרעיונית המשותפת של החברה הישראלית יכולה לסייע בשיקום הממלכתיות כיום. בראשית הממלכתיות טמונים השורשים של החוסן האזרחי הישראלי, כלומר היא מסייעת להסביר את האיתנות – כנגד כל הסיכויים – של הדמוקרטיה, שלטון החוק והיציבות החברתית בישראל. התבוננות זהירה ביסודות ההיסטוריים של איתנות זו, מתוך מודעות לשינויים המפליגים שהתחוללו בעשורים האחרונים, יכולה לסייע בשיקום הממלכתיות הישראלית ממשברה הנוכחי.

יתר על כן, ראשית הממלכתיות היא פרק מכונן בהיסטוריה הישראלית לא רק במובן הפוליטי-מוסרי, אלא גם מבחינה תרבותית: השיח, הסמלים והתרבות האזרחית שהתעצבו בה הם מאגר של רעיונות, אידאולוגיות פוליטיות-אזרחיות

וסמלים המשמשים את החברה הישראלית עד היום והם ערך ויסוד בזהות הישראלית לצד הרכיבים התרבותיים-לאומיים והדתיים. ישראל היא דמוקרטיה רפובליקנית לא פחות משהיא חברה יהודית.

2. ממצאים עיקריים

השיח האזרחי הציוני והישראלי היה מראשיתו תוסס ורב-גוני ושיקף הגדרה עצמית עמוקה שורשים של החברה הפוליטית הישראלית, שהייתה משותפת לכל הקבוצות החשובות בה: שמאליים וימניים, חילונים ודתיים. עיקריה של הגדרה עצמית זו, שהיא מעין תעודת זהות לאומית, לפחות מבחינת התוכן הפוליטי של הזהות, הם מחויבות חזקה לדמוקרטיה, לשלטון החוק, לערכים אזרחיים ולתפיסה של ממלכתיות ישראלית המדגישה שישראל היא מדינת הלאום של העם היהודי דווקא, על תרבותו, זהותו, צרכיו והמתחים הייחודיים לו. עיקרים אלו עורם תקפים בעולמם של רוב הישראלים.

מגלגוליה של האידאולוגיה הממלכתית במקורותיה הציוניים ובעשור הראשון למדינה עולה כי הממלכתיות אמנם הייתה מושא לפלומס, אך חשוב מזה – היא הייתה מצע משותף וחשוב שעל בסיסו נידונו מחלוקות אידאולוגיות עמוקות ובכך הייתה מכנה משותף חיוני לצדדים המרכזיים שנאבקו אז על עיצוב החברה הפוליטית החדשה.

בסוף שנות השבעים ובשנות השמונים אבד לממלכתיות מעמד זה של מצע משותף וזירה המגדירה את גבולות הוויכוח העיקרי בחברה בשל התקשרותה של "המדינה הממלכתית" עם "מדינת הרווחה" ועם הסדר המוניטרי והפיסקלי הקיינסיאני ששרר בעולם ממוצאי מלחמת העולם השנייה ועד אמצע שנות השבעים. היא התקשרה אפוא באופן בלעדי לכאורה עם הסדר הקודם שיש להיחלץ ממנו. מוליכי מהפכת ההפרטה נדמו כמאמצים אידאולוגיה לא ממלכתית, בייחוד מפני שהם נשענו על מגזור החברה הישראלית. אבל השלב השני של מהפכת ההפרטה, בערך מאמצע העשור הראשון של המאה העשרים ואחת, חשף את העובדה שמוליכיה מחזיקים לאמיתו של דבר באידאולוגיה ממלכתית ימנית. המחלוקות סביב המשפוט, היחסים הראויים בין השלטון להון, הריכוזיות הכלכלית ותפקידה של הרשות המבצעת בפיקוח על הכלכלה והחברה

ובוויסותן – היו בעיקרן מחלוקת על הגדרתה מחדש של הממלכתיות בתקופת ההגמוניה של הממלכתיות הימנית.

אבל התוצאה הקשה של תהליך עליית הממלכתיות הימנית, מעבר להחלשת העבודה המאורגנת והפגיעה בקבוצות רחבות בחברה הישראלית, היא החלשה ניכרת באפקטיביות של הממשל בישראל וכוחו ההסדרי ושל המפלגות הפוליטיות והעברת כוח פוליטי רב לידי ההון הפרטי ולידי קבוצות עילית מקצועיות המשתייכות פורמלית לרשויות הממלכתיות, אך בפועל מסייעות במובנים אחדים להחלשת הממלכתיות. בכלל קבוצות אלה אפשר למנות את המשפטנים, שתהליך עלייתם תואר לעתים כ"משפוט", את הכלכלנים, את המנהלים וקבוצות מומחים דומות. עיליות אלה נעות בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי, ובהדרגה הן היו לגורמים מכריעים בעיצוב המדיניות הציבורית בישראל מתוך עקיפת התהליכים הממלכתיים של הדמוקרטיה ההסדרית. מעורבותם הרבה של בתי המשפט, היועצים המשפטיים ואנשי משרד האוצר בעיצוב המדיניות החברתית בישראל הן הדרוגמאות הבולטות – אך לא היחידות – למצב זה. התוצאה היא סטייה מן הדמוקרטיה הממלכתית ההסדרית לכיוון של "ממלכתיות נאורה של הכרעה" המוטה בהכרעותיה לטובת האינטרסים של ההון הפרטי. זו ממלכתיות שעדיין מחזיקה במערך התפיסות הפוליטיות שפותחו במערב בעת המודרנית, אך בעצם היא דמוקרטית פחות ורפובליקנית פחות, שכן היא מצמצמת עוד יותר את יכולתו של הפרט לעצב את הזירה הציבורית.

עתה, כשהמערכת הפוליטית הדמוקרטית הממלכתית כה חלשה, התעוררה בכל עווה מחלוקת בין המבקשים לשמור על כוחן החדש יחסית של המערכות המקצועיות ובין המבקשים לשוב ולאזן את מטוטלת הכוח לטובת הרשויות הפוליטיות הנבחרות. מחלוקת זו מתנהלת כיום לאחר שההון הפרטי כבר רכש השפעה רבה גם ברשויות הפוליטיות הנבחרות וגם בקבוצות העילית המקצועיות. צירי הדיון המתבקשים עם התבססות יחסי הכוח החדשים דומים לצירים שסורטטו כאן לפענוח הממלכתיות בראשית העצמאות: פוליטיקה של הכרעה לעומת פוליטיקה הסדרית; ממלכתיות שמאלית לעומת ממלכתיות ימנית; נטיות מגזריות לעומת נטיות ממלכתיות-רגולטיביות; ריכוזיות לעומת ביזור הכוח הכלכלי והפוליטי.

3. המלצות

הדיונים הפוליטיים והחוקתיים המתקיימים בשנים האחרונות על יסודותיה הראויים של מדינת הלאום הישראלית, על דפוסייה של התרבות האזרחית הישראלית החדשה ועל מקומה של המדינה בחיי החברה והכלכלה, לנוכח מגמות הרבת-תרבותיות והגלובליזציה מזה ובתוך תהליכי ההפרטה והמשבר הכלכלי הגלובלי מזה, חייבים להביא בחשבון את המחויבות הישראלית רבת השנים למסורת הממלכתית ועליהם לשוב ולהשתמש בשפה ובמונחים האזרחיים הישראלים שהתעצבו בארץ במרוצת השנים. מושגי הניתוח שהוצעו כאן – ממלכתיות כרפובליקניזם ציוני, ממלכתיות הסדרית לעומת ממלכתיות רובנית, ממלכתיות שמאלית לעומת ממלכתיות ימנית – יכולים להעשיר ולהעמיק את הדיון הציבורי בן זמננו על סוגיות אזרחיות ועל סוגיות חברתיות-כלכליות. ההצעות שהצענו להתמודדות עם משבר הממלכתיות בת זמננו באמצעות שידוד מערכות עמוק של הזירה הפוליטית וטיפוח ממלכתיות רגולטיבית הן דוגמה למהלך כזה.

התבססות מהפכת ההפרטה משלהי שנות התשעים מאפשרת להנהגה הישראלית בת זמננו לנטוש את ההתקפה על "המדינה הגדולה", שכן המדינה כבר אינה מאיימת על ההגמוניה של מנגנוני השוק בעיצוב הכלכלה והחברה בישראל של היום, ואין באופק אפשרות לחידוש גרסתה של תנועת העבודה הצינונית לממלכתיות בישראל. לכן ההתבססות של מהפכת ההפרטה מאפשרת להנהגה הפוליטית של מדינת ישראל לחזור ולפתח אידאולוגיה של ממלכתיות ימנית מבחינה כלכלית חברתית, לעומת הממלכתיות השמאלית בשני עשוריה הראשונים. התפתחות אפשרית זו תשקף במהופך, ובנסיבות היסטוריות שונות בתכלית, את הוויכוחים בראשית העצמאות על דמותה הכלכלית-חברתית של הממלכתיות.

שלוש אפשרויות מסתמנות אפוא להתפתחות עתידית של הממלכתיות הישראלית: האחת היא שקיעת הממלכתיות הישראלית כחלק מן המגמה הכלל-עולמית של שקיעה אפשרית של מדינות הלאום כמוקד של שליטה ושל זהות קולקטיבית-לאומית. החיוניות הרבה של הממלכתיות הישראלית מותרה מקום לתקווה שאפשרות זו לא תתממש. גם העובדה שנחשפה במשבר הכלכלי הגלובלי, שהמדינה הפרטיקולרית היא גורם מווסת ומפקח הכרחי, סותמת את

הגולל במידה רבה על ההערכות הפוסט-לאומיות, קרי פוסט-רפובליקניות, שרווחו לפני המשבר.

השנייה, קלושה מאוד בסבירותה הפוליטית, היא חידוש ועדכון הממלכתיות השמאלית מבית מדרשה של תנועת העבודה הציונית. עם זאת אין ספק שהממלכתיות השמאלית היא עדיין קול רב תהודה בתרבות הפוליטית הישראלית. ההצעות שהצענו יכולות לפתוח פתח לשיקומה בתור קול אופוזיציוני הכרחי לשם חידוש הרוח הממלכתית הישראלית והבראתה.

והאפשרות השלישית להמשך התפתחותה של הממלכתיות הישראלית היא רפורמות מבניות לשיקום יוקרתן ותפקודן של זירת המפלגות הפוליטיות ושל מערכת הממשל הישראלית אחרי המשבר שחוללה בהן ההפרטה. נדמה לנו שכיוון השינוי הרצוי הוא קידום יסודות של פוליטיקה רובנית או "פוליטיקה של הכרעה", טיפוח יסודות של פוליטיקה משתפת ושיקום ופיתוח התפקוד הרגולטיבי של המדינה בכלכלה, בחברה ובפוליטיקה. רפורמות אלו יכולות להישען על אידאולוגיה ממלכתית ימנית במגמותיה החברתיות-כלכליות, המקבלת את הדומיננטיות של השוק בחיי החברה, אך מקנה למדינה תפקיד רגולטיבי חשוב וחותרת להגן עליה ועל האינטרסים והערכים האוניברסליים שהיא מייצגת מפני שליטה לא מבוקרת של ההון הפרטי.



מבוא

חיבור זה מבקש לבחון את השיח הפוליטי-אידאולוגי שהתנהל בישראל בעשור הראשון למדינה סביב המושג "ממלכתיות", ובאמצעות דיון זה להסביר את מצבה של הממלכתיות הישראלית כיום ואת כיווני התפתחותה האפשריים. האידאולוגיה הפוליטית-אזרחית הרפובליקנית, המכונה בעברית "ממלכתיות", היא מוקד חשוב להבנת הפוסיה של ישראל כמדינת לאום מהקמתה ועד ימינו. אידאולוגיה זו עוסקת במוסדות המדינה, באזרחות, בדמוקרטיה ובמשפט וכן ביחסים שבין הקהילה הפוליטית ובין הפרט. היא מתווה תנאים לייסודה ולהתפתחותה של המדינה הריבונית ומנתחת את "תודעת המדינה" הנדרשת מאזרחיה, כלומר את מכלול התפיסות, האחריות והיחסים הכרוכים בחיים בקהילה פוליטית. ההבנה של אידאולוגיה זו ושל מקומה המרכזי בתרבות הפוליטית הישראלית חשובה גם להבנתה של החברה הישראלית היום ולסרטוט קווי התפתחות אזרחיים ופוליטיים ראויים לה.

חיבור זה יוצא מן ההנחה שאי-אפשר לדבר על ישראל כמדינת לאום בלי להתייחס למושג "ממלכתיות", שכן הממלכתיות היא הענף באידאולוגיה הציונית העוסק במדינת הלאום. מכיוון שאחת ממטרותיה העיקריות של התנועה הציונית הייתה הקמתה של מדינה יהודית עצמאית, ברור שרעיון הממלכתיות – כלומר העיסוק בשאלות של הליכות המדינה היהודית – היה מרכזי בהגות הציונית לגווניה ובהגשמתה. בשנים הראשונות של המדינה אמנם הייתה הממלכתיות מושא לפולמוס, אבל בעיקרו של דבר היא הייתה מצע אידאולוגי משותף ושפת מושגים פוליטיים משותפת לאישים בולטים ולמפלגות פוליטיות יריבות. אדרבה, פולמוסי הממלכתיות מסתירים את המכנה המשותף האזרחי של הקבוצות שפעלו ונאבקו ביניהן ביישוב ובמדינה הצעירה.

שתי טענות יסוד מועלות בחיבור. ראשית, בניגוד לחזותם הרטורית, פולמוסי הממלכתיות לא נסבו על שלילה לעומת חיוב של הממלכתיות, אלא שיקפו למעשה שתי מתיחויות פנימיות בתוך הממלכתיות הישראלית עצמה: מתיחות חברתית-כלכלית בין גרסאות שמאליות לגרסאות ימניות שלה, ומתיחות פוליטית בין גרסאות הסדריות לגרסאות רובניות של הממלכתיות.

שנית, שני צירי מתח אלו של הממלכתיות הישראלית – בין שמאל לימין חברתיים ובין פוליטיקה הסדרית לפוליטיקה של הכרעה – הם צירים מתאימים להערכת כיווני התפתחותה של הממלכתיות הישראלית לעתיד.

ביישוב היהודי בארץ, ואחר כך במדינת ישראל, התפתחה חברה אזרחית רפובליקנית-דמוקרטית מפותחת למדי שהקימה מדינת חוק דמוקרטית על אף הסכסוך הלאומי העקוב מדם, הטלטלות הדמוגרפיות העמוקות, השסעים החברתיים והקשיים הכלכליים. הדמוקרטיה, שלטון החוק והיציבות האזרחית והחברתית לא היו יכולים להתפתח בישראל ללא תודעה אזרחית-ממלכתית שהייתה משותפת לשכבות רחבות באוכלוסייה היהודית הישראלית – שמאל וימין, דתיים וחילונים, ותיקים ועולים חדשים. תודעה זו, המכונה בשיח הפוליטי הישראלי "ממלכתיות"¹, יצרה את הבסיס למדינת החוק הדמוקרטית בישראל ותרמה במידה רבה גם ללכידות החברתית ולניצני מדינת הרווחה בעשור הראשון למדינה, שהתבססו אף הם על הזיקה האזרחית-ממלכתית המכלילה.

התפיסה המגולמת בממלכתיות הישראלית מוסברת היטב באמצעות התאוריה הפוליטית המכונה במחקר המדעי בארבעים השנים האחרונות "רפובליקניזם". תורה זו רואה בקיומו של מרחב ציבורי מפותח תנאי לחיים ריבוניים ומשמעותיים של הפרט, ולכן מדגישה את חשיבות ההשתתפות במרחב הציבורי-פוליטי ואת פיתוחן של תודעה ואחריות אזרחיות. הממלכתיות היא בעצם גרסה ישראלית של הרפובליקניזם הדמוקרטי, וגילוייה השונים הם בסופו של דבר וריאציות של תפיסת עולם רפובליקנית משותפת לרוב הישראלים.

חיבור זה בוחן את גילוייה המרכזיים של האידאולוגיה הממלכתית הישראלית מראשיתה ועד עתה, על רקע שורשיה היישוביים, מתוך מגמה להצביע על כך שהתשתית האזרחית-הרעיונית המשותפת של החברה הישראלית יכולה לסייע בשיקום הממלכתיות כיום. תשתית זו נוצרה בעשור הראשון למדינה, שראוי לכנותו "ראשית הממלכתיות". אז נוצרו המוסדות הפוליטיים, המנהליים

1 דוד בן-גוריון הוא שטבע מונח עברי זה לציון רפובליקניזם דמוקרטי, אך הוא אינו היחיד שהשתמש בו במונח זה. לתיאור הגנאולוגיה של הביטוי "ממלכתיות" ראו: Nir Kedar, "Ben-Gurion's *Mamlakhtiyut*: Etymological and Theoretical Roots," *Israel Studies* 7 (2) (2002), pp. 117-133

והמשפטיים של המדינה, התעצבו מוסדות החברה האזרחית, חושלה התרבות הפוליטית הישראלית, שהעמידה על נס את הדמוקרטיה ואת ההשתתפות הרפובליקנית בחיים הציבוריים, ועוצבה זיקה אזרחית-ממלכתית.

ב"ראשית הממלכתיות" טמונים אפוא השורשים של החוסן האזרחי הישראלי, כלומר היא מסייעת להסביר את האיתנות – כנגד כל הסיכויים – של הדמוקרטיה, שלטון החוק והיציבות החברתית בישראל. התבוננות זהירה ביסודות ההיסטוריים של איתנות זו, מתוך מודעות לשינויים המפליגים שהתחוללו בעשורים האחרונים, יכולה לסייע בשיקום הממלכתיות הישראלית ממשברה הנוכחי.

יתר על כן, "ראשית הממלכתיות" היא פרק מכונן בהיסטוריה הישראלית לא רק במובן הפוליטי-מוסדי, אלא גם מבחינה תרבותית: השיח, הסמלים והתרבות האזרחית שהתעצבו בה הם מאגר של רעיונות, אידאולוגיות פוליטיות-אזרחיות וסמלים המשמשים את החברה הישראלית עד היום. נקודה זו חשובה אף שמרבים להתעלם ממנה: העקרונות והסמלים האזרחיים המקופלים בממלכתיות הדמוקרטית היו לרכיב עיקרי בזהות הישראלית לצד הרכיבים התרבותיים-לאומיים והרתיים. ישראל היא דמוקרטיה רפובליקנית לא פחות משהיא חברה יהודית. דורות של ישראלים נולדו למציאות דמוקרטית-ממלכתית והתחנכו על ערכיה. בהשאלה מן הביולוגיה אפשר לומר שרעיונות הממלכתיות הם חלק מן הגנום הישראלי, ופגיעה בהם תיחשב פגיעה של ממש בישראליות. אם כן, באופן דומה למשמעות המורכבת של רעיון "המדינה" בתורת המדינה המודרנית, הממלכתיות הישראלית מבטאת את המסגרת המוסדית והמשפטית של מדינת הלאום היהודית, ובה בשעה היא ערך ויסוד בזהות הישראלית.

לחיבור שלושה פרקים עיקריים. בפרק הראשון נתאר את מרכזיותו של הדיון האזרחי-פוליטי במחשבה ובמדיניות הציוניות ואת קיומה של חברה אזרחית דמוקרטית מפותחת למדי כבר בתקופת היישוב ובשנותיה הראשונות של המדינה. אחר כך נבאר את טענתנו כי בישראל התפתחה חברה בעלת תודעה אזרחית-רפובליקנית מפותחת שנסכה על שלושה נושאים: הכרה בצורך בקיומו של מרכז מרות מפותח (ואחרי קום המדינה: ריבוני); הכרה בדרכי הפעולה הדמוקרטיות והלגליות-פורמליות של מרכז המרות (ואחר כך המדינה); וקבלת מכלול האחריות והזיקות האזרחיות והבנת החשיבות של ההשתתפות בחיים

הציבוריים. הפרק השני ידגים לעומק טענות אלה באמצעות ניתוח של "מאבקי הממלכתיות" בעשור הראשון שלאחר הקמת המדינה על הציר שבין שמאל לימין חברתיים ועל הציר שבין פוליטיקה הסדרית לפוליטיקה של הכרעה. בשני הפרקים נראָה כי על אף הפולמוסים הפוליטיים הסוערים סביב הממלכתיות, עיקריה היו מצע אזרחי משותף לצדדים הנצים. הפרק השלישי יעסוק בהתבססות הממלכתיות בישראל בשנות השישים והשבעים כממלכתיות הסדרית שנעה מבחינה חברתית בין ימין לשמאל, במשבר הממלכתיות עם מהפכת הפרטה ובאפשרויות המסתמנות לשיקומה.

פרק ראשון

מרכזיותה של הממלכתיות בתרבות הפוליטית הציונית

אף שהמונח "ממלכתיות" נקשר בשמו של בן-גוריון, הוא מסמן אידאולוגיה אזרחית רפובליקנית ומערכת מושגים משותפות לרוב הישראלים. הפרק הבא יעסוק בטענה זו לעומק, ואילו פרק זה יבאר את המונח ויעמוד על הדומיננטיות של הרעיונות האזרחיים (civic ideas) בהגות ובמעשה הציוניים. לפרק זה ארבעה חלקים: ראשית נראה שרעיונות אזרחיים היו חלק עיקרי באידאולוגיה הציונית כבר מהקמתה, שכן הציונות הייתה תנועה לאומית מודרנית שנוצרה באירופה וביקשה להגשים את רעיונות המודרנה, ובראשם את רעיון מדינת הלאום. שנית, נפרוס את טענתנו שתפיסה אזרחית זו, ששלטה במחשבה ובעשייה הציונית, הייתה תפיסה רפובליקנית ונסביר מה היא התפיסה הרפובליקנית. שלישית, נפנה לתאר את הביטוי הציוני של המחשבה הרפובליקנית, שבעקבות בן-גוריון אנו מכתירים בכותרת "ממלכתיות". ורביעית ואחרונה, נתאר את היווצרותה של קהילה פוליטית יהודית מפותחת ומתקדמת בארץ עוד בטרם עצמאות, ונראה שהעקרונות הפוליטיים אזרחיים המודרניים היו נר לרגליה. זו הייתה קהילה לא עצמאית ששלט בה ריבון זר, אך היא השיגה מידה רבה של אוטונומיה והצליחה לכוון מרכז מרות פוליטי סמכותי שנשען על הסכמה דמוקרטית ועל הכרה לאומית רחבה ופעל בתוך תרבות פוליטית רפובליקנית-דמוקרטית תוססת.

א. אזרחות, לאומיות, ציונות

רעיונות ממלכתיים לא היו זרים לעילית הישראלית כבר בימי הראשונים שכן הם היו חלק מן המערך האידאולוגי של התנועה הציונית. כתנועה לאומית מודרנית, הציונות הקדישה מקום מרכזי לשאלות של מדינה ואזרחות וראתה בהקמת מדינה יהודית לא רק יעד לאומי-תרבותי, אלא גם מהפכה אזרחית-פוליטית של ממש שמשמעותה יצירתה של חברה מתקדמת שתהיה דוגמה ומופת לעולם כולו. גם בימים שהקמתה של מדינה (או ישות ריבונית אחרת) נראתה

רחוקה ולא מושגת, עסקו הציונים בשאלות אזרחיות על אופי הקהילה הפוליטית היהודית. יתר על כן, רעיונות אזרחיים אלה השפיעו על המיסוד הפוליטי של מוסדות ההסתדרות הציונית ועל היישוב היהודי שהלך ונבנה בארץ, למשל על כינונם של מוסדות אלה על אדנים דמוקרטיים.

חיבור זה עוסק במוסד הפוליטי המרכזי שיצרה המודרנה – מדינת הלאום. המחשבה המדינית בת זמננו, קרי זו שהתפתחה מהמחצית השנייה של המאה העשרים, הושפעה ממוראות מלחמות העולם, השואה והאסונות האחרים שהמיטו מדינות לאום מסוימות על האנושות, מתוך עיוות הרעיון של מדינת הלאום. לכן יש בה נטייה להתבונן ברעיון זה בחשד ולהדגיש את המתח, ואף את הסתירה, העומדים בבסיס הצירוף "מדינת לאום" – להדגיש את המתח בין הרכיב האוניברסלי-שוויוני הגלום ברעיונות המדינה, האזרחות, שלטון החוק והדמוקרטיה, ובין האופי הפרטיקולרי והמדיר של הלאום. החשד במדינת הלאום והדגשת הסתירה העומדת כביכול בין האוניברסליזם הממלכתי ובין הפרטיקולריזם ואף השוביניזם הלאומי משפיעים גם על יחסם של המחקר האקדמי ושל הציבור המשכיל למדינת הלאום היהודית. יחס זה הוביל למשל לטענות שהממלכתיות, הדמוקרטיה ושלטון החוק בישראל פגומים בגלל האופי הלאומי או האתני של המדינה וכי החברה הישראלית מעולם לא כיבדה באמת את הרעיונות האזרחיים-פוליטיים והמשפטיים המודרניים.² לכן חשוב שהדיון בממלכתיות הישראלית יפתח בניתוח כללי של הרעיון של מדינת הלאום ויקדים את טענתנו שרעיונות אזרחיים-ממלכתיים הכו שורש בחברה הישראלית מראשיתה.

על פי הנוסחה של מדינת הלאום, שפותחה בהדרגה בחמש מאות השנים האחרונות באירופה ובאמריקה, המדינה והלאום חיים בסימביוזה: הקולקטיב המכונה "לאום" הוא מוקד של הזדהות כללית וסוכן של אינטגרציה חברתית-תרבותית, ואילו הארגון המכונה "מדינה" אמור להיות מסגרת מוסדית יציבה שתאפשר את האינטגרציה. בין שני הרכיבים אמנם קיים מתח, אך הוא אינו

2 ראו למשל יונתן שפירא, *הדמוקרטיה בישראל*, רמת גן: מסדה, 1977, עמ' 191-192, 194, וכן 34-46. חוקרים לא מעטים במדעי החברה והרוח צעדו במסלול ההתווה שפירא בספר זה.

סתירה משתקת, אלא מתח דיאלקטי מפרה בין שני צדדים למשוואה המזינים הדדית זה את זה: מצד אחד הלאומיות יוצרת זיקה הדדית, מכילה ומשתפת בין מיליוני זרים ומאפשרת להם לראות את עצמם שותפים בקהילה פוליטית אחת, קרי משתייכים לקהילה ובעלים של הקהילה בעת ובעונה אחת; זיקה ושותפות פרטיקולריות אלה הן תנאי הכרחי לאוניברסליזם העומד בבסיסה של המדינה המודרנית, כלומר הן תנאי לאזרחות הפעילה, לשימות של רעיון שלטון החוק ולתפקודה של הדמוקרטיה. מצד אחר המדינה מאפשרת ללאום להגדיר ולבטא את עצמו במסגרת ריבונית. משפטה של המדינה, מוסדותיה ומערכות החינוך והתרבות שלה לא רק מבטאים את התרבות הלאומית, אלא ממש מכוננים (או "ממציאים") את הלאום, מטפחים אותו ומסייעים לו לשגשג. ולעתים, במקרים של קולקטיבים קדם-מודרניים מסוימים, הם מאפשרים להם לשרוד בתנאים המודרניים ואף להתפתח לכדי לאומיים דמוקרטיים.

יתר על כן, לא זו בלבד שבין הלאום ובין המדינה אין סתירה ויש מתח דיאלקטי מפרה, אלא שתורת המדינה המודרנית אף רואה במדינה עצמה לא רק מוסד שלטוני בעל כוח כופה, אלא גם ערך בפני עצמו. מכיוון שהתאוריה הפוליטית המודרנית ממוקדת באדם ובריבונותו, היא רואה במדינה אמצעי יקר ערך שבעיקרו נועד להבטיח את חייהם ואת ריבונותם של אזרחיה כפרטים ובקולקטיב. יתרה מזו, תאוריות האמנה החברתית (שהתורות הליברליות, הרפובליקניות והסוציאליסטיות נולדו מהן) מדגישות שכוחה הריבוני של המדינה נובע מן הריבונות העממית, כלומר שהמדינה והמרחב הציבורי הם בבעלותם של היחידים, האזרחים המרכיבים את המדינה, ובאחריותם. ריבונות הפרט היא התשתית לריבונותה של המדינה, והיא התכלית הסופית של המדינה. מסיבה זו התבססה תורת המדינה המודרנית על רעיונות האמנה החברתית ושלטון החוק, ומאוחר יותר גם על עקרון הדמוקרטיה, המדגישים כולם את תבונתם ואת חירותם של היחידים הריבוניים, את הסכמתם התאורטית להסתפח לגוף המדיני הריבוני ואת השתתפותם בפועל בעיצוב חייהם ועתידם. הרעיון הפוליטי שהאזרחים הם בעת ובעונה אחת בעליו של הגוף הריבוני ומשתייכים אליו, והרעיון החינוכי שהם בעת ובעונה אחת מעצבים את הגוף הריבוני המשותף ומעוצבים על פיו, עוברים אפוא כחוט השני במסורת פוליטית מרכזית זו שכונתה משנות השישים של המאה הקודמת "רפובליקניזם".

כדי לשמור על חירותם של האזרחים ולספק להם מסגרת לביטוי ריבונותם כבני אנוש, מוטלת חובה על המדינה, עד כמה שהיא נאמנה לתכליתה ולהגינה העצמי, לשוות תמיד את האדם לנגד עיניה בחוקיה ובמוסדותיה, ובין היתר להקפיד על פעולה אחידה, אימפרסונלית וכללית-אוניברסלית, שתמנע פגיעה בחירויותיו של פרט זה או אחר ותשמור על השוויון הבסיסי בין בני האדם המשתייכים לגוף המדיני. לכן, חוץ מהדגשה של זכויות הפרט וריבונותו, הערך המרכזי המבחין את המדינה המודרנית הנאמנה לעצמה מצורות משטר קדומות הוא ערך השוויון או הכלליות (אוניברסליות). המדינה המודרנית נהגתה במחשבה הפוליטית המערבית, ובמידה רבה אף עוצבה כגוף פוליטי ריבוני המגלם את הכלליות (האוניברסליות), כלומר את האינטרס הציבורי הכללי, ופונה פנייה שוויונית ואחידה לכלל בני האדם.

ההגות הפוליטית המודרנית שואפת לבסס מידה מסוימת של הפרדה בין המדינה ובין החברה – מידה מסוימת, כמובן, ולעולם לא מוחלטת – שכן היא מציבה למדינה אידאל, ולו תאורטי, של פעולה המתעלמת מן ההיררכיות, מיחסי הכוח ומן ההבדלים החברתיים. מדובר כמובן באידאל בלתי אפשרי למימוש בטהרתו, שהגדיר לימים את זירת העימות בין הטוענים השונים לנאמנות לו: דמוקרטים-שמרנים, ליברלים וסוציאליסטים. אבל באידאל זה, מופשט ורחוק מהשגה ככל שיהיה, נקבעה התכלית הקונקרטית שמדינה מודרנית ראויה שואפת אליה: לפעול על פי האינטרס הכללי של החברה, ולא על פי אינטרסים מגוונים; וכן להכיל את כל האנשים החיים בשטח שריבונותה חלה בו ולנקוט כלפיהם – מבחינה פורמלית ותאורטית לפחות, ובאופן ממשי יותר ויותר – יחס אחיד, אימפרסונלי, שוויוני וכללי-אוניברסלי בתור "אזרחים". בתוך כך, העיקרון של שלטון החוק דורש שהחלה של משפט המדינה תהיה אחידה, אימפרסונלית ושוויונית על כלל האזרחים.

בתפיסת העולם המודרנית המדינה איננה רק מסגרת שלטונית, אלא היא גם ערך פוליטי חשוב, שכן תכליתה להבטיח חירות, שוויון ושותפות. לכן נוצרה בעת החדשה זיקה עמוקה בין מהפכות פוליטיות-לאומיות למען ייסוד מדינת לאום ובין מהפכות מודרניסטיות. התנועות הלאומיות שקמו למן המאה השמונה עשרה דרשו מדינה לא רק כדי שתהיה ללאום מסגרת פוליטית ריבונית להתגדר בה ולבטא בחופשיות את תרבותו הלאומית, אלא גם מפני שהמדינה המודרנית והליכותיה הכלליות הן ערך פוליטי חשוב בפני עצמו. האירופים המודרניים –

ואחר כך העולם כולו – ראו אפוא במהפכות הפוליטיות-לאומיות גם מהפכות מודרניסטיות המקדמות את החברה ואת העם ועושות אותם נאורים יותר. כל תנועה לאומית מודרנית – ובכלל זה גם הציונות – תטען מעתה שמטרתה איננה רק הגדרה עצמית או הקמת מסגרת ריבונית, אלא גם שינוי תרבותי כולל שמשמעותו מודרניזציה של החברה או הלאום ברוח ערכי הנאורות: הן ברוח האמונה בתבונה, במדע ובקדמה, הן ברוח האמונה ברעיונות הפוליטיים הגדולים של הנאורות. המהפכנים הלאומיים יילחמו על הגדרה עצמית לאומית ועל ריבונות ממלכתית גם, ואולי בעיקר, מתוך האמונה שהמדינה העצמאית היא המסגרת שתאפשר להם להגשים את עצמם כיחידים וכחברה ולחולל מעשים גדולים למען הלאום ואף למען האנושות כולה: היא תאפשר לכוון חברה צודקת אך גם ליצור יצירות אמנות גדולות, לקדם את המדע, למצוא מזור למחלות ולצרות אחרות שפקדו את החברה האנושית ו"לשלוח אדם לירח". מסיבה זו האמריקנים מכנים את מלחמת העצמאות שלהם "המהפכה האמריקנית"; שחרורם מעול בריטניה היה בעיניהם מהפכה משום שלא רק ביטל את רודנות המלך, אלא גם אפשר ליצור מדינה מסוג חדש, מדינה משוחררת המגלמת את הרעיונות הפוליטיים, החינוכיים והתרבותיים של הנאורות והמבטאת את האמונה הגדולה בתבונה וביכולתו של האדם לעצב עולם טוב יותר. לפי המשפט המסיים את ההמנון האמריקני, ארצות הברית אינה רק "ארצם של החופשיים" אלא גם "ביתם של האמיצים". אמיצים אלה אינם אלא מי שמחוקקים לעצמם באופן תבוני, רצוני וחופשי, ברוח הציווי של קאנט (כתשובתו המפורסמת לשאלה "מהי הנאורות?"): "העז לחשוב". באופן דומה גם המהפכה הצרפתית איננה רק פירוקו של השלטון הישן – עיקרה הוא יצירה מחדש של הלאום הצרפתי והצעתו אל עתיד תבוני ומתקדם ברוח תורתם של מונטסקייה, וולטר ורוסו.

אם כן, מאז המאה השמונה עשרה אין הפרדה חדה בין המסגרת המדינתית לתוכן הערכי-תרבותי הלאומי; המדינה היא גם המסגרת הפוליטית הריבונית וגם אגד של ערכים פוליטיים המתמזגים עם ערכיו האחרים של הלאום ונעשים חלק חשוב בזהות הלאומית. וכך, הממלכתיות, הדמוקרטיה ושלטון החוק נהיו במידה רבה סמלים לאומיים מודרניים, בדיוק כמו האמונה בתבונה ובקדמה המדעית והקבלה הבסיסית של מערכת הערכים של התרבות האירופית. העמים מסין ועד צ'ילה ראו בהם יסודות בזהותם המודרנית ויעדים פוליטיים וחברתיים מרכזיים שראוי להיאבק להגשמתם.

הציונות לא הייתה יוצאת דופן בעניין זה. בהיותה תנועה לאומית יהודית היא ביקשה למצוא לעם היהודי מסגרת פוליטית שתאפשר ליהודים כפרטים וכקולקטיב חיים ריבוניים בדרגה גבוהה, וכבר מראשיתה ביססה את תביעת הריבונות על הרעיונות המדעיים-חינוכיים והפוליטיים-אזרחיים של הנאורות. רעיונות מתקדמים אלה הם חלק חשוב מן השורשים האידאולוגיים שהציונות צמחה מהם, והם מזינים את התנועה הציונית ואת החברה הישראלית ומנחים אותן מאז המחצית השנייה של המאה התשע עשרה ועד ימינו.

מובן שבמשך יותר ממאה שנים השתנו דגשים וכיווני מבט; כך למשל במחצית השנייה של המאה העשרים החליפה תפיסה רבת-תרבותית את האמונה בסולם תרבותי שבראשו ניצבים ערכי התרבות של מערב אירופה. שינוי מכריע נוסף הוא השתרשות התפיסה המעלה על נס את השוק החופשי ודחיית הדפוסים הסוציאלי-דמוקרטיים שהיו דומיננטיים אחרי מלחמת העולם השנייה. שינויים אלו השפיעו עמוקות על תפיסות החברה, האזרחות והמשפט בישראל בשלהי המאה העשרים ובראשית המאה העשרים ואחת. ובכל זאת, ביסוד הפרויקט הציוני והחברה הישראלית נשאר אותו מערך תפיסות מודרני שהתעצב באירופה ובאמריקה במאות השנים האחרונות, ובמרכזו האמונה ברעיונות החינוכיים והפוליטיים-אזרחיים של הנאורות והרנסנס.

זו הסיבה ששאלות אזרחיות ופוליטיות בדבר דמותן של המדינה היהודית המיוחלת והחברה האזרחית שבה תפסו מקום חשוב כבר אצל מבשרי הציונות והוגיה הראשונים,³ ושאלה זו המשיכה לתפוס מקום מרכזי בכתיבה הציונית עד הקמת המדינה. לכאורה נראה שהדיון הפוליטי-אזרחי נדחה מפני ויכוחים לאומיים וחברתיים שהטרידו את היהודים המודרנים. כך למשל שנים רבות לא היה ברור אופייה של המסגרת הפוליטית שהיהודים ביקשו לעצמם. הפיזור הגאוגרפי והגיוון האתני והתרבותי שלהם הקשו על היהודים המודרנים בכלל ועל התנועה הלאומית היהודית בפרט להגדיר לא רק את מאפייניו של הלאום היהודי (ובשאלה המרתקת הזאת לא ניגע כאן⁴), אלא גם את המטרה הפוליטית ה"סופית"

3 ראו למשל יהודה אלקלעי, גורל לה', ורשה: דפוס א' בויםריטר, 1857; משה הס, רומי וירושלים: שאלת הלאום האחרונה, תרגם: דוד צמח, ורשה: תושיה, 1862.

4 ראו למשל גדעון כ"ץ וניר קידר, "היהדות בעיני אינטלקטואלים יהודים חילונים", תרבות דמוקרטית (בהכנה).

של התנועה הציונית. מכאן הוויכוחים בין ציונים ובין חסידי אוטונומיזם יהודי באירופה (דוגמת ההיסטוריון רובנוב או תנועת הבונד), הפולמוס על טריטוריאליזם יהודי במקומות אחרים בעולם (שאלת אוגנדה, למשל) והוויכוחים המרים בתוך התנועה הציונית על שאלת אופיו של הבית הלאומי הנכסף (מדינה או גוף בעל ריבונות מופחתת). ואמנם רק במהלך שנות העשרים של המאה העשרים התברר סופית כי האפשרות האוטונומיסטית וזו הטריטוריאליסטית אינן ישימות מבחינה פוליטית, ורק בשנת 1942, בוועידת בילטמור בניו יורק, קבעה התנועה הציונית באופן רשמי כמטרתה המוצהרת את הקמתה של מדינה יהודית ריבונית בארץ ישראל. אבל הוויכוחים בעניין הפתרון הראוי לבעיות היהודים והיהדות והוויכוח הפנים-ציוני בדבר המטרה הסופית של הציונות אינם צריכים להסתיר מאתנו את העובדה שהציונות הייתה תנועה לאומית מודרניסטית שהנחו אותה מראשיתה רעיונות אזרחיים ודמוקרטיים מבית מדרשה של הנאורות המודרנית ובמרכזם מושג הריבונות. וכשמביאים בחשבון את החלוציות הציונית אולי אף אפשר לקבוע שהיא הייתה תנועה לאומית היפר-מודרניסטית.

לכן הזרם המרכזי בציונות מראשיתה היה זרם הציונות המדינית (לסוגיו השונים), שדגל בפתרון של מדינת הלאום, ואילו הציונות הרוחנית-תרבותית אמנם שבתה את המיון של אינטלקטואלים יהודים אחדים, אבל לא קנתה אחיזה בלבבות המוני העם היהודי ואף לא בקרב קבוצות העילית שלו. הקורא את כתביו של הרצל מוצא בהם סרטטים מפורטים העוסקים בדמותה של המדינה, החברה האזרחית שלה ומוסדות השלטון והמשפט. האידאולוגיה הציונית של הרצל, כמו שבאה לידי ביטוי למשל ביומניו ובספריו, מעידה ממנה ובה על חזון הומניסטי לאומי-אוניברסלי ועל תודעה אזרחית המזכירים את אלה שמאוחר יותר כיוונה להם גם הממלכתיות בימי ראשית המדינה.⁵ תפיסה קדם-ממלכתית מאפיינת גם את פעולתו ההיסטורית העיקרית של הרצל: פוליטיזציה עממית של המוני יהודים באמצעות דמוקרטיה ייצוגית בקונגרסים ציוניים תכופים ופרישה רחבה של מועדונים ציוניים. לאחר מותו של הרצל המשיכה הציונות המדינית להיות האורתודוקסיה של הציונות ושולב בה מאמץ לטיפוח מעשי של התיישבות

5 ראו למשל תיאורו הרצל, מדינת היהודים: נסיון לפתרון חדיש של שאלת היהודים (1896), תרגום: אשר ברש, תל אביב וירושלים: הוצאת מ' ניומן, 1946, עמ' 42-50, 75-89.

ועלייה עוד לפני הבטחת מסגרת מדינית לשם כך (ציונות סינתטית). הוויכוח הציוני המרכזי עתיד להיות מעתה דיון פנימי בתוך הציונות המדינית בין חסידי הציונות הסינתטית בראשות חיים ויצמן, שאחרי הצהרת בלפור היו הרוב בתנועה הציונית, ובין הציונים הרוויזיוניסטים, שנמנו אף הם עם הציונות המדינית אך תבעו את החשת הפעולות המדיניות למען השגת "המטרה הסופית" של מדינה יהודית עצמאית. בוויכוח פנימי זה, שנסב במידה רבה על הדרך להמשיך את מורשתו המדינית-דמוקרטית הקדם-ממלכתית של הרצל, מעולם לא הוטל ספק במהותם הדמוקרטית של המוסדות הציוניים ושל משטר המדינה העתידה לקום או בנחיצותה של חברה אזרחית רפובליקנית. אדרבה, גם הרוב בהנהגת ויצמן, ועמו תנועת העבודה הציונית, וגם המיעוט הרוויזיוניסטי תמכו ברעיונות אלה. דפוסים דמוקרטיים וערכים אזרחיים-רפובליקניים התבססו במחשבה הציונית ובאו לידי ביטוי בדרכי פעולתו של היישוב היהודי המאורגן שהתנועה הציונית הקימה וניהלה בארץ. אבל לפני שנתאר את הקהילה הפוליטית שנוצרה בארץ, נבאר את טיבה של המחשבה האזרחית הציונית שהכתה שורש בארץ ישראל.

ב. רפובליקניזם מהו?

הרעיונות האזרחיים שהציונים החזיקו בהם ואנו מכנים בשם "ממלכתיות", או "קדם-ממלכתיות", אינם ניתנים לתיאור באמצעות הצירים המוכרים של ליברליזם-סוציאליזם או קולקטיביזם-אינדיווידואליזם, משום שבממלכתיות – כמו בציונות עצמה – התרוצצו בו בזמן רעיונות אינדיווידואליסטיים מבוססים ועמוקים וכן תפיסות קולקטיביסטיות. הציונות היא רעיון לאומי מודרני ששאף להגשים עצמו במאמץ משותף ומודרך, אך הוא נשען על הרעיון המודרני של ריבונות הפרט, כלומר על האמונה שכל אדם חופשי לעצב בעצמו את חייו ואת עתידו. אי-אפשר להבין את הרחף הציוני לשנות את ההיסטוריה היהודית במנותק מהרעיון של ריבונות הפרט, כמו שאי-אפשר להבין את הרעיון הציוני או את הצלחת הגשמתו ללא יסודותיו הקולקטיביים.⁶ מסיבה זו הממלכתיות מוסברת

6 לניתוח תפיסה זו בתנועת העבודה ראו אבי בראלי ויוסף גורני, "אחדות ושיתוף בדמוקרטיה מודרנית: התפתחות התפיסה הדמוקרטית-רפובליקנית של אחדות העבודה ומפא"י", בתוך: אורי כהן, אליעזר בן-רפאל, אבי בראלי ואפרים יער

היטב בתאוריה הפוליטית הרפובליקנית-דמוקרטית המודרנית. תאוריה זו מנתחת את המדינה המודרנית כפרויקט המשלב בין אינדיווידואליזם לקולקטיביזם, ממש כמו הפרקטיקה ההיסטורית של הציונות. כאמור במבוא, התאוריה הפוליטית הרפובליקנית-דמוקרטית המודרנית מדגישה את מרכזיותו של הפרט ואת זכויותיו, אך נוסף על כך רואה גם בקיומו של מרחב פוליטי קולקטיבי מפותח תנאי לחיים חופשיים, שוויוניים ומשמעותיים שלו. לכן היא מייחסת חשיבות להשתתפות במרחב הפוליטי-ציבורי ולטיפוח מחויבות אזרחית לאינטרס הכללי ולשלטון החוק השווה לכל נפש. רפובליקניזם הוא מושג פרשני-סינתטי שפותח בספרות המחקר האקדמית בארצות הברכות אנגלית בשנות השישים של המאה העשרים.⁷ מכאן עולה שהוגי הציונות ומנהיגיה לא היו רפובליקנים באופן מודע: הם לא הכירו את התאוריה הרפובליקנית ולא ביקשו ליישמה הלכה למעשה בארץ. אולם הגותם ומדיניותם מבוארות באופן הטוב ביותר באמצעות מושג

(עורכים), ישראל והמודרניות, שדה בוקר: מכון בן-גוריון לחקר ישראל, יד יצחק בן-צבי והמכון לחקר הציונות וישראל, 2006, עמ' 127. לזיהוי רעיון הממלכתיות של בן-גוריון כרפובליקניזם ראו ניר קידר, ממלכתיות: התפיסה האזרחית של דוד בן-גוריון, ירושלים ושדה בוקר: מכון בן-גוריון לחקר ישראל ויד בן-צבי, 2009. לניתוח תפיסה זו אצל הרצל (אם כי מתוך שימוש במינוח שונה) ראו דניאל גוטוויץ, "אוטופיה והגשמה: אנטישמיות ושינוי עצמי כ'כוח מניע' בהגות הציונית המוקדמת של הרצל", *הציונות יט (תשנ"ה)*, עמ' 7; הנ"ל, "המהפכה ההרצליאנית: הציונות כאתר מפגש בין לאומית, סוציאליזם ודה-קולוניאליזם", בתוך: אבי שגיא וירידיה שטרן (עורכים), *הרצל אז והיום*, ירושלים: כתר, תשס"ח, עמ' 27.

7 על הרפובליקניזם ראו John Greville Agard Pocock, *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton: Princeton University Press, 1975; Quentin Skinner, *The Foundation of Modern Political Thought, I: The Renaissance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1978; Knud Haakonsen, "Republicanism," in: Robert E. Goodin and Philippe Nonet (eds.), *A Companion to Contemporary Political Philosophy*, Oxford: Blackwell, 1993, pp. 568-574; Philippe Pettit, *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Oxford: Oxford University Press, 1997; Maurizio Viroli, *Republicanism*, trans., Anthony Shuggaar, New York: Hill and Wang, 2002; Daniel T. Rodgers, "Republicanism: The Career of a Concept," *Journal of American History* 11 (1992)

פרשני זה, בדיוק כמו תורותיהם ומעשיהם של אבות המדינה האמריקנים, שגם הם מוגדרים בספרות המחקר כיום כרפובליקנים, אף שגם הם עצמם לא הכירו את המונח. העילית הציונית והישראלית הייתה רפובליקנית משום שהרפובליקניזם היה זרם מרכזי בתורת המדינה המערבית (אף שעדיין לא היה לו שם), ומשום ששאיפתה להקים מדינה דמוקרטית מתפקדת ברוח ערכי המודרנה חייבה אותה להיות רפובליקנית.

נוספות על כך – וחשובות מאוד – חולשתם הלאומית היתרה של היהודים, התעוררותם הלאומית המאוחרת יחסית ותלישותם מארץ מולדת שאילצו את התנועה הציונית להישען על וולונטריזם, על כוחם של יחידים אידאליסטים בני העליות הראשונות וממשיכיהם שהתנדבו להגשים את המפעל הציוני בתנאים קשים. העלאת מה שכונה "חלוציות" על נס בעולמה של הציונות והישענותה המעשית ההכרחית של התנועה הציונית על השתתפות היחיד האידאליסטי בענייניו של הכלל הטביעו עליה חותם רפובליקני מובהק ביותר.

עתה נתאר בכמה פסקאות את קוויה העיקריים של התאוריה הרפובליקנית.⁸ תורה זו מבהירה את חשיבותם של האינטרס הכללי והמרחב הציבורי ומבקשת להגן עליהם מפני השתלטות של קבוצות או מגזרים שינצלו אותו לתועלתם הצרה מתוך פגיעה באינטרס הכללי. לשם קידום המרחב הציבורי וההגנה על האינטרס הכללי מפני אינטרסים מגזריים המאיימים עליו, פיתח הרפובליקניזם שתי דרישות עיקריות: אזרחות פעילה, כלומר השתתפות במרחב הפוליטי-ציבורי; וטיפוח של מחויבות לאינטרס הכללי ושל אחריות ותודעה אזרחית.

ראשית, רפובליקנים מאמינים שקיומה של מדינה מתפקדת הוא עניינם של כל בני החברה, ולכן על כל חברי הקהילה הפוליטית להיות אזרחים פעילים ומעורבים בחיים הציבוריים והפוליטיים. מעורבות זו היא בראש ובראשונה הצבעה בבחירות דמוקרטיות וחברות פעילה במפלגות ובארגונים שונים לשם עיצוב החיים הציבוריים, אבל גם השתתפות בדיון הציבורי, בהגנה על המולדת במקרה של איום, וכן תשלום מסים וכל צורה אחרת של אזרחות פעילה. דרישה זו להשתתפות אזרחית הייתה יסוד חשוב של החברה היהודית החדשה בארץ ישראל, ועובדה זו מסבירה את התבססותה של הדמוקרטיה בארץ ואת התגייסותם המרשימה של הישראלים לשירות הכלל.

8 ניתוח זה עוקב בקווים כלליים אחר הניתוח המוצג אצל קידר (לעיל הערה 6).

שנית, הרפובליקניזם הדמוקרטי המודרני מבקש לפתח בקרב בני החברה תודעה אזרחית, שמשמעותה ההכרה בצורך להבטיח את קיומה של המדינה וכן בחשיבותם של מרחב ציבורי מפותח ושל דמוקרטיה, חוק וסדר. תודעה אזרחית כזו חשובה משום שהיא מכוננת אחריות של האזרח כלפי האזרחים האחרים וכלפי המרחב הציבורי, וכן היא מכוננת זיקה אזרחית הדדית בין כל החברים בקהילה הפוליטית.

רוב ההוגים הרפובליקנים הדגישו, נוסף על התנאים של אזרחות פעילה ותודעה אזרחית, עוד שתי דרישות, שאמנם אינן מיוחדות למחשבה הרפובליקנית דווקא, אבל הן מרכזיות בתאוריה זו ומתחייבות מעקרונות היסוד שלה: מיסוד ראוי ושוויון כלכלי. קיומם של מוסדות, חוקים והליכים ראויים הוא תנאי הכרחי לקיומה של קהילה פוליטית מתפקדת וצודקת. ואכן, כבר מתקופה מוקדמת אפשר לזהות בתנועה הציונית וביישוב היהודי בארץ מיסוד פוליטי מפותח וטיפוח תודעה אזרחית ותפיסת מרות מרכזית.

דרישה נוספת העולה כאמור בספרות הרפובליקנית עניינה הצורך בשוויון כלכלי בסיסי בין האזרחים.⁹ השוויון מחזק לדעת הרפובליקנים את הקשר ההדדי בין כלל האזרחים, בהיותו תנאי ליציבות פוליטית וליצירת מרחב ציבורי פעיל ותוסס, והוא מחסן אותם מפני עוני ופיגור, הפוגעים ביכולתו של הפרט להשתתף באמת בחיים הציבוריים ולחיות חיים ריבוניים ואחראים. דרישה זו מעידה על קרבת הרפובליקניזם לעמדות סוציאל-דמוקרטיות או ליברליות מתונות, והיא מסבירה את התקבלותה הרחבה של הממלכתיות בחברה הישראלית. השמאל הציוני וגם הימין תמכו בממלכתיות מתוך ראיית הציונות כפרויקט לאומי וממלכתי קולקטיבי, המחייב מאמץ משותף ומודרך. מטעם זה, בין היתר, גם

9 James Harrington, *The Commonwealth of Oceana and a System of Politics* (1656), in: John Greville Agard Pocock, *The Political Works of James Harrington*, Cambridge: Cambridge University Press 1977, p. 199. עמדות אלה מופיעות גם בחיבוריו הפוליטיים של רוטו ובייחוד בחיבורו על הכלכלה הפוליטית: Jean-Jacques Rousseau, *Discours sur l'économie politique*, dans *Oeuvres complètes*, Vol. 2, édition publiée sous la direction de Bernard Gagnebin et Marcel Raymond, Paris: Gallimard, 1959-1969, pp. 284-285

הימין הציוני חייב בראשית העצמאות התערבות ממלכתית בניהול הכלכלה. נשוב לנושא זה בפרק הבא.

הרפובליקניזם שונה מהליברליזם אך גם אינו תורה קולקטיביסטית דכאנית. הרפובליקניזם הדמוקרטי המודרני מכיל בתוכו את הליברליזם, במובן זה שנקודת המוצא שלו היא רעיון ריבונות הפרט, אך בניגוד לליברליזם הוא מציע תאוריה פוליטית שלמה יותר המביאה בחשבון גם את הפרט וגם את חשיבותן של הספרה הציבורית ושל המסגרת המדינית לחיים אנושיים משמעותיים. לכן תורת המדינה הרפובליקנית, המתחשבת בצדדים השונים בחיים הפוליטיים, מתאימה יותר לתיאור התפיסות האזרחיות שרווחו בציונות וכונו כגון בשם "ממלכתיות" או "קדם-ממלכתיות".

ג. הממלכתיות כרפובליקניזם ציוני

הבוחן את המחשבה האזרחית הציונית ואת הגשמתה מוצא כי אלה מוסברות היטב באמצעות התאוריה הרפובליקנית. הוגי הציונות ומנהיגי היישוב היו מבלי דעת רפובליקנים. אחד המודעים שבהם, דוד בן-גוריון, ביקש לבטא את עמדותיו האזרחיות, אך לא הייתה להן כותרת מתאימה במילון הפוליטי הקיים, לא בעברית ואף לא בלועזית (כאמור, גם המונח הלועזי "רפובליקניזם" פותח בספרות המחקר האקדמית רק בשנות השישים של המאה העשרים). הוא טבע אפוא את הביטוי "ממלכתיות" ועשה אותו לכיטוי מרכזי בעגה הפוליטית ביישוב ואחר כך במדינה. המילים "ממלכתיות" ו"ממלכתי" אמנם מזוהות – לטוב ולרע – עם בן-גוריון ועם מדיניותו, אך הן מייצגות תפיסת עולם אזרחית משותפת לעילית הציונית והיישובית.

למילה "ממלכתיות" מובן כפול: במובנה האחד היא משמשת מילה נרדפת לריבונות, כלומר לעצמאות מדינית. במובן זה המילה "ממלכתי" מתארת את המדינה ואת מוסדותיה ומשמעה "של המדינה" (משרה ממלכתית, בית ספר ממלכתי, צבא ממלכתי). אבל כבר משנות השלושים המאוחרות השתמש בן-גוריון במונח "ממלכתיות" לא רק כמילה נרדפת לריבונות, אלא גם כביטוי לתודעת ריבונות, כלומר לתודעה האזרחית שנדונה בסעיף הקודם. בהמשך הדברים נראה כיצד תודעה אזרחית מורכבת זו באה לידי ביטוי בתקופת היישוב ובעיקר בתקופת המדינה. לעת עתה נרחיב קמעה בתיאור הרפובליקניזם הציוני.

את התודעה האזרחית¹⁰ הציונית, כלומר את הממלכתיות הציונית שהיא מקרה פרטי של הרפובליקניזם, אפשר לפרוט לשלושה עניינים שנדונו למעלה בהקשר כללי: ההכרה בחשיבות הספרה הציבורית היהודית בארץ ישראל ובייחוד בצורך שבקיטומו של מרכז מרות מפותח שטיפחה התנועה הציונית בארץ; ההכרה בדרכי הפעולה הדמוקרטיות והלגליות-פורמליות של מרכז המרות הציוני ושל מוסדותיו הפוליטיים, המנהליים והמשפטיים; וההכרה בחשיבות שבהשתתפות בחיים הציבוריים והאחריות והזיקה של האזרח לקהילה הפוליטית ולחבריו האזרחים. מדובר בתפיסה רפובליקנית מובהקת המגדירה יחס של שיוך ובעלות בין היחיד לחברתו בתהליך בניוי האומה שחוללה התנועה הציונית בארץ ישראל. הממלכתיות הציונית התמקדה בתפיסה שכל חברה – גם חברה רב-גונית ותוססת מבחינה אידאולוגית כמו החברה היישובית והישראלית – חייבת להתפתח מסביב למרכז מרות פוליטי ותרבותי, שהוא המכריע בשאלות ערכיות ולו מסורה נאמנות ישירה ובלתי מתווכת של בני החברה. קיומו של מרכז מרות שכזה הוא תנאי הכרחי לעצם קיומה של קהילה פוליטית יציבה ובטוחה וליכולתה לשמור על הסדר, על הביטחון ועל השלום הציבורי ולעצב מסגרת שתגן על חייהם של אזרחיה ועל ריבונותם. עם זאת, ובאופן טיפוסי לתפיסות רפובליקניות, הממלכתיות גם הדגישה את ריבונות הפרט ואת רעיון הדמוקרטיה הנובע ממנו, ולכן תבעה גם את פיתוחה של זיקה אזרחית בין הפרט לקהילה הפוליטית ואת השתתפותו הפעילה של הפרט בחיים הציבוריים.

היה כמובן הבדל בין דרישת המרות של מוסדות התנועה הציונית והיישוב בטרם עצמאות ובין דרישתה של המדינה מארגוני המשנה החברתיים להכיר בריבונותה. דרישת המדינה הייתה תקיפה הרבה יותר, והיו לה אמצעים יעילים יותר לאכוף ציות. אבל גם לפני העצמאות תבעו מוסדות התנועה הציונית והיישוב הכרה במרותם וגילו חוסר סובלנות כלפי גילויי פרישה ממרותם ואף כלפי הסכמים שנועדו לעקוף את הכרעות המוסדות הדמוקרטיים. עוד הבדל

10 בלשון של שנות טרום-העצמאות וראשית העצמאות יוחס התואר "אזרחי" לאגף מרכזי בימין הציוני. אבל תופעה לשונית זו אינה נוגעת לשימוש שאנו עושים בתואר זה כדי לאפיין את תפיסותיהם של כל החוגים העיקריים בציונות. כהגדרתו כאן למעלה, אפיון פרשני זה חל על כולם, והוא חל באופן מובהק גם על הציונות השמאלית וגם על הימין הרוויזיוניסטי.

בין התקופה שלפני העצמאות לזו שאחריה נוגע ליחס למשפט. אחד מסממני הריבונות של מרכז מרות הוא שליטתו על המשפט. המשפט הוא המערכת הנורמטיבית העליונה בחברה, כלומר זו שמרכז המרות של החברה מפעיל. לאחר העצמאות דרשה המדינה ציות כללי ומוחלט לחוקיה ואכפה אותו באמצעות המונופול שהיה לה על הכוח הלגיטימי. בטרם עצמאות, לעומת זאת, היה היישוב היהודי קהילה לא אוטונומית, כפופה לשלטונו של הריבון המנדטורי הבריטי. מערכת המשפט העיקרית הייתה אפוא זו של הריבון הזר, ואילו מערכות המשפט העצמאיות המוגבלות של היישוב היהודי יכלו להשתמש בעיקר בסנקציות כגון לחץ חברתי, הובשה (shaming) פומבית או הרחקה.¹¹

הדרישה שהאזרח יהיה נאמן ישירות למרכז המרות והדרישה שיזדהה עמו כמייצג החברה לא היו דרישות של מה בכך במציאות היישובית והישראלית. התקיים מתח בינו ובין התרבות הפוליטית הציונית וצורת המיסוד הפוליטי של התנועה הציונית והיישוב המאורגן. מאז ראשית המאה העשרים נמהל הרגש הציוני באידאולוגיה פוליטית או ברגש דתי ותווך על ידי תנועות אידאולוגיות. רבים מאוד מהציונים בארץ ומחוצה לה ראו עצמם ציונים דתיים, סוציאליסטים, רוויזיוניסטים או אחרים, ולא "סתם ציונים". הזיקה לתנועה הציונית הייתה אפוא מתווכת ובלתי ישירה. תרבות פוליטית זו, שנוצרה בנסיבות היסטוריות ייחודיות, עמדה במתח עם הדרישה הרפובליקנית לנאמנות ישירה כלפי מרכז המרות, בעיקר כשזה נעשה ריבוני לאחר קום המדינה.

אף על פי כן מתח זה אינו סותר את היותה של הממלכתיות תפיסה משותפת לרוב המכריע של הקבוצות הפוליטיות בתנועה הציונית, ביישוב ובמדינה. לאמיתו של דבר חיכוכים רבים שנראים כהתנגדות לממלכתיות אינם מעידים על התנגדות לעצם קיומו של מרכז מרות פוליטי ציוני או ישראלי, אלא על אי-קבלה של הכוח הפוליטי המחזיק במרכז המרות, כלומר מייצג את הממלכתיות. מתח זה התגלה למשל במחלוקת שבין ז'בוטינסקי והתנועה הרוויזיוניסטית ובין התנועה הציונית בהנהגת ויצמן ואחר כך בן-גוריון, או במלוא עוזו בוויכוחים שבין הממשלה ובין קבוצות אופוזיציה משמאל ומימין לאחר הקמת המדינה.

11 ראו למשל ענת שטרן, פסק הדין: הוצאה מן הארגון – כרססת משפטי החברים של ארגון ההגנה, עבודה לתואר מוסמך, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2002.

ובכל זאת, מדובר במתח רגיל בתרבות פוליטית דמוקרטית בין הנאמנות למדינה ובין ביקורת על השלטון (או הסתייגות ממרכז הסמכות הקדם-ריבונית). חוסר הסובלנות של ההנהגה בתקופת היישוב, ועוד יותר בתקופת המדינה, כלפי המערערים על מרותה הפוליטית מסיט לעתים את הדעת מכך שראשי המוסדות שהנהיגו את התנועה הצינונית, את היישוב ואת המדינה תלו את סמכותם הפוליטית בהסכמה המבוססת על בחירות דמוקרטיות ובמדיניות ממלכתית המשווה לנגד עיניה את האינטרס הכללי ואת ההתייחסות האחידה והשוויונית כלפי כלל האוכלוסייה. אכן, כמו שכבר הראינו, ייחודה של התאוריה הפוליטית המודרנית, לרבות זו הרפובליקנית, ושל התודעה האזרחית הנגזרת ממנה – טמון בכך שהמדינה בעיניהם איננה מרכז מרות או מסגרת שלטונית בלבד, אלא היא בראש ובראשונה מוסד שחובתו להגן על הפרט ועל ריבונותו ולטפח אותם. על כן, מודעות לחיים אזרחיים בקהילה משמעה גם מודעות לרעיונות הדמוקרטיה, השוויון והשותפות הנובעים מריבונות הפרט. בדומה לזרמים האחרים של הרפובליקניזם המודרני, שהיו בהדרגה לדמוקרטיים, גם הממלכתיות הצינונית והישראלית הייתה דמוקרטית – היא הושתתה על הליכים דמוקרטיים פורמליים (בחירות וקבלת החלטות בדרך דמוקרטית), אך בו בזמן תבעה שציבור המצביעים יהיה ציבור מודע ומחונך מן הבחינה האזרחית-ממלכתית.

תודעה אזרחית משמעה בין היתר כיבוד החוק והסדר הציבורי, כחלק מכיבוד עניינו של הכלל (*res publica*), וקבלת המוסדות וההליכים הפורמליים של המדינה (או המדינה שבדרך) המודרנית. הממלכתיות לא נתבעה רק מן האזרחים, אלא גם מן השלטון או מן השלטון שבדרך. כזכור, הרפובליקניזם תומך בטיפוחם של מוסדות, חוקים והליכים פוליטיים ומשפטיים שווים לכל נפש. אי-אפשר להבין את המיסוד הפוליטי המרשים של התנועה הצינונית ושל היישוב היהודי, את המרות האפקטיבית שהיא השיגה בחברה דמוקרטית וולונטרית ואת הקמתה של מערכת המשפט המתקדמת בישראל במנותק מן התודעה הרפובליקנית-ממלכתית הקושרת בין כינונם של מוסדות והליכים מתקדמים ובין קיומה של ספרה ציבורית מפותחת. כמו הדמוקרטיה, גם הרעיון של שלטון החוק בישראל ניזון מהתודעה הממלכתית. ולבסוף, הדרישה הרפובליקנית להכרה בעקרונות הפוליטיים העומדים בבסיס רעיון המדינה המודרנית חלה לא רק על עקרון

השוויון לפני החוק, אלא גם על העיקרון שראוי כי מוסדות ממלכתיים יסקפו שירותים בסיסיים – כגון ביטחון והגנה פיזית, בריאות, עזרה סוציאלית, חינוך, עבודה ודיוור – או יפקחו על אספקתם לכלל האוכלוסייה באופן אוניברסלי והוגן. אוניברסליזם ממלכתי זה של מוסדות המנהל והמשפט, הביטחון, השיטור והשירותים החברתיים הוא אבן יסוד במחשבה הפוליטית המודרנית, ובכלל זה במחשבה הרפובליקנית, והוא הנחה את רשויות היישוב והמדינה. את הצלחתה הפוליטית של תנועת העבודה משנות השלושים ואילך אפשר לתלות גם בהצלחתה להבטיח לקבוצות נרחבות בחברה הישראלית "סל שירותים" אוניברסלי שכזה במחיר ראוי.

אחד ההישגים הגדולים של הקדם-ממלכתיות והממלכתיות בשנות היישוב והמדינה מתבטא בהצלחתן להטמיע בציבור היישובי והישראלי את הדרישות לאחריות אזרחית כלפי הכלל וכלפי האזרחים האחרים ואת חשיבות ההשתתפות בחיים החברתיים. נוסף על ההשתתפות הדמוקרטית הערה של בני היישוב והמדינה הצעירה ומערך המיסוי המרשים, הוולונטרי למחצה, של מוסדות היישוב, ראוי לציין את אתוס החלוציות שהוא דוגמה קיצונית להשתתפות אזרחית – מקצתה וולונטרית או תנועתית ומקצתה מאורגנת בידי מרכז המרות הפוליטי. התנועה הציונית ואחר כך מדינת ישראל הצליחו להניע רבבות אנשים לתרום למען הכלל גם כאשר תרומה זו חייבה חיים בתנאים קשים במשך פרקי זמן לא קצרים.

לאתוס זה, ולנכונותם של רבים לחיות חיים חלוציים, היה כאמור תפקיד חשוב בעיצובה של זיקה אזרחית מפותחת בישראל. אמנם הרחף החלוצי בישראל הונע גם מתפיסות לאומיות ואידאולוגיות אחרות, אך אין להקל ראש בתודעה האזרחית הקוראת לפרט לחוש אחריות כלפי שותפיו בקהילה הפוליטית וכלפי המרחב הציבורי בכלל. האתוס ההשתתפותי השתלב היטב עם מניעים אחרים שטיפחו את מה שביישוב הארץ ישראלי כונה אז "חלוציות". תודעה חלוצית וקדם-ממלכתית זו השפיעה גם על אותם המונים, מאות האלפים שעלו לארץ למן שנות העשרים המאוחרות ב"עליית אין בררה". הרפובליקניזם הציוני לא נותר אפוא נחלתם של חוגי עילית צרים בלבד, אלא השפיע, אמנם באופן רופף יותר אך רב-משמעות פוליטית, על חברת המונים היהודית שהחלה להתפתח אז בארץ ישראל. עובדה זו מסייעת להסביר למשל את שיעור החברות הגדול בארגון ההגנה מכלל האוכלוסייה, ובאופן כללי היא מבארת את ההצלחה בכינונה של חברה אזרחית מפותחת בארץ למן שנות השלושים.

ד. המסורת הציונית-רפובליקנית של היישוב היהודי בארץ

כדי להבין טוב יותר את דרישותיה המשולבות של הקדם-ממלכתיות היישובית לציות ולהשתתפות, יש לעקוב ביתר קירוב אחר העשייה הציונית בארץ ומחוצה לה. הרעיונות האזרחיים בציונות אכן לא נשארו רק בכתובים, אלא התבטאו גם במיסוד הפוליטי המפותח של התנועה הציונית מאז ראשיתה: במאמצים למסד את פעולתם של "חובבי ציון" (בעיקר הוועד האודסאי) בסוף המאה התשע עשרה; בהקמתה של ההסתדרות הציונית בשנת 1897 ובהקמת הגופים הפוליטיים הדמוקרטיים, הביצועיים והכלכליים הקשורים בה; וכן במאמצים למסד את פעולת היישוב היהודי בארץ כבר בראשית המאה העשרים. מוסדות ההסתדרות הציונית נבחרו מאז ראשית הקמתם בבחירות דמוקרטיות כלליות (הבחירות לקונגרס הציוני הקיפו מראשיתן נשים וגברים¹²), ואילו הנהגת היישוב התבססה עוד מראשית המאה העשרים על רשת של ארגונים אזרחיים: חברתיים, כלכליים, חינוכיים, דתיים וחקלאיים. אנשי היישוב החדש בחרו כבר בשנת 1903 את "כנסית היישוב" שהייתה אמורה להיות הנציגות הפוליטית שלהם. היא אמנם לא הצליחה להתקיים, אך בסיוע המשרד הארץ-ישראלי של התנועה הציונית הוקמו בארץ בעשור הראשון של המאה העשרים מוסדות אזרחיים חשובים כמו בתי משפט השלום העברי. רשת הארגונים האזרחיים הזאת הוקמה בשלהי השלטון העותמני והייתה בסיס ראשוני להתארגנות הפוליטית בראשית השלטון הבריטי.¹³

לאחר מלחמת העולם הראשונה וכיבוש הארץ על ידי בריטניה הניעה המטרה הממלכתית של כינון ריבונות יהודית את התנועה הציונית שבראשות חיים ויצמן לארגן סביבה את חברת המהגרים החדשה של היהודים בארץ ישראל

12 יש הטוענים שנשים השתתפו כבר בהצבעה לקונגרס הראשון ב-1897, ואחרים גורסים שהצבעת נשים החלה בבחירות לקונגרס הציוני השלישי ב-1899. כך או כך, התנועה הציונית הקדימה בכך את החברות האירופיות הנאורות, ועובדה זו היא גילוי חשוב של אופייה המודרניסטי המובהק.

13 אליקים רובינשטיין, "מיישוב למדינה: מוסדות ומפלגות", בתוך: בנימין אליאב (עורך), היישוב בימי הבית הלאומי, ירושלים: כתר, 1979 (מהדורה שנייה מתוקנת), עמ' 132-133, 151-156.

במוסדות לניהול עצמי: הסוכנות היהודית של התנועה הציונית והוועד הלאומי, ששאב את סמכותו מאספת נבחרים של תושבי ארץ ישראל היהודים. השלטון הבריטי התיר את הקמתם ואת פיתוחם מתוקף החלטה של חבר הלאומים, והם התבססו על בחירות מחזוריות והיו זירה לתחרות בין מפלגות פוליטיות ולגיבוש תרבות פוליטית משותפת. תהליך הגיבוש הפוליטי הזה עלה מדרגה ב-1933, כאשר בראש המערכת הפוליטית המתהווה היא הועמד כוח פוליטי ברור, לאחר שמפא"י ניצחה בבחירות לקונגרס הציוני. מנהיגה דוד בן-גוריון הנהיג מאז את היישוב היהודי בארץ ישראל וניצב לצד ויצמן בראשות התנועה הציונית מ-1935 עד 1946.

אבל אל לגיבוש הפוליטי המרשים של היישוב היהודי להשכיח את הקונפליקטואליות של התרבות הפוליטית הציונית והיישובית. על מרותם של המוסדות הלאומיים שנשלטו בידי תנועת העבודה וממשיכי הציונות הכללית בראשות ויצמן קראו תיגר קבוצות אחדות. בראשות זאב ז'בוטינסקי התפתחה כבר בשנות העשרים אפוזיציה להנהגת ויצמן, ובאמצע העשור התגבשה אפוזיציה זו למפלגה הרוויזיוניסטית (הצה"ר). זו ניסתה לארגן במסגרת אחת את הציונות הכללית הימנית, אך הצליחה רק להיות למפלגה הגדולה בציונות הימנית. לקראת סיום העשור ובשנות השלושים התפתחה יריבות פוליטית ברורה ולפרקים אלימה בינה ובין תנועת העבודה הציונית ומפלגתה הראשית מפא"י, בעלת הברית של ויצמן ותומכיו מחוגי הציונים הכלליים בתנועה הציונית וביישוב. יריבות זו הסתיימה בפרישת הרוויזיוניסטים מן ההסתדרות הציונית ב-1935, בהשתתפותם ככוח מרכזי בפילוג של ארגון ההגנה ולבסוף בהקמת אצ"ל ולח"י.

גם אחדות מן הקבוצות הפוליטיות שלא פרשו מן התנועה הציונית והמשיכו לסור למרותם של מוסדות היישוב המאורגן קיימו זיקות פוליטיות מסוימות עם ז'בוטינסקי ותנועתו ועם האצ"ל. בכלל אלה יש למנות את החוגים מן הציונים הכלליים בארץ ובתנועה הציונית שהסתייגו מהנהגתו של ויצמן אך לא הצטרפו למפלגתו של ז'בוטינסקי ולא ל"הסתדרות הציונית החדשה" שהקים כשפרש מן ההסתדרות הציונית (ולבסוף אף חזרו לארגון ההגנה והתנתקו מן השותפות עם חברי בית"ר, אנשי ז'בוטינסקי שבמחתרת). עוד גורמים חשובים בזירה הפוליטית הציונית והיישובית היו מפלגות הציונות הדתית – "המזרחי", שהייתה המפלגה הציונית הראשונה במסגרת ההסתדרות הציונית של הרצל (הוקמה כבר בשנת

1902); ו"הפועל המזרחי", שהוקמה בארץ ישראל בשנת 1922. שתי המפלגות התבססו כשותפות מרכזיות בקואליציות הפוליטיות שהנהיגו את מוסדות התנועה הציונית והיישוב, אם כי הן קיימו קשרים פוליטיים מסוימים עם הרוויזיוניסטים ועם האצ"ל. לבסוף יש להזכיר את הקבוצות החרדיות בארץ ובעולם שלא היו חברות בתנועה הציונית ובכנסת ישראל, אם כי משנות השלושים שיתפו פעולה בהדרגה, גם אם לא באופן עקיב, עם המוסדות הלאומיים.

בשל המחלוקת האידאולוגית העמוקה בין המפלגות הציוניות באשר למטרותיה של הציונות ובאשר לדרכי ההגשמה הנאותות שלה, התגבשו המערכות הפוליטיות של התנועה הציונית ושל היישוב היהודי כקואליציות דמוקרטיות הסדריות (קונסוציונליות).¹⁴ בקואליציות דמוקרטיות שכאלה הקבוצות חלוקות ביניהן – ביישוב היהודי נגעה המחלוקת בדרך הנאותה להגשים את הציונות – אך עם זאת הן משתפות פעולה מתוך הכרה בהכרח

14 לדיון בתרבות הדמוקרטית ההסדרית-קונסוציונלית ביישוב ובראשית המדינה ראו דן הורוביץ ומשה ליסק, **מישוב למדינה: יהודי ארץ-ישראל בתקופת המנדט הבריטי כקהילה פוליטית**, תל אביב: עם עובד, 1977, עמ' 305-306, 317-334; הנ"ל, **מצוקות באוטופיה**, תל אביב: עם עובד, 1992, עמ' 200-205; דן הורוביץ, "היישוב והחברה הישראלית – המשכיות ושינוי: היישוב כקהילה פוליטית במערכת דו-קהילתית", **מדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים** כא (31) (1982); יונתן שפירא, "האם היה היישוב היהודי בארץ-ישראל דמוקרטיה קונסוציונלית? תשובה לרן הורוביץ", **מדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים** כג (85) (1983-1984); אשר כהן, "דת ומדינה: חילוניים, דתיים וחרדים", בתוך: צבי צמרת וחנה יבלונקה (עורכים), **העשור הראשון: תש"ח-תשי"ח**, ירושלים: יד בן-צבי, 1997, עמ' 227; אליעזר דון-יחיא, **שיתוף וקונפליקט בין מחנות פוליטיים**, עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים, תשל"ז. עוד על המושג דמוקרטיה הסדרית ראו Arend Lijphart, "Consociational Democracy," *World Politics* 21 (2) (1969); Hans Daalder, "On Building Consociational Nations: The Cases of the Netherlands and Switzerland," *International Social Science Journal* 23 (3) (1971), pp. 355-370; *idem*, "The Consociational Democracy Theme," *World Politics* 26 (4) (1974), pp. 604-621; Arend Lijphart in collaboration with Don Aitkin et al., *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford: Oxford University Press, 1994

שבפעולה פוליטית משותפת. מבנים פוליטיים הסדריים כאלה מתאפיינים בהימנעות מהכרעה ברורה בין חלופות המוציאות זו את זו ובשאיפה למצות את המכנה המשותף בין הצדדים הפוליטיים מתוך שימור נבדלותם האידאולוגית או המגזרית. המערכת הפוליטית הנוצרת במציאות כזו מתגבשת בדרך כלל על יסוד הסכמים קואליציוניים, המבוססים על האינטרס המשותף העמוק שיש לכל הגורמים או לרובם בעצם שיתוף הפעולה הפוליטי, ועל קיומם של קווים אידאולוגיים גמישים המשותפים לכלל הקבוצות. במקרה של היישוב היהודי, הקו המשותף היה כמובן ההסכמה הכללית בדבר הצורך להקים בית לאומי ליהודים בארץ ישראל באמצעות עלייה והתיישבות. בדמוקרטיה הסדרית ההסכמים הקואליציוניים אינם מעלימים את חילוקי הדעות העמוקים שבין הקבוצות, אלא רק מאפשרים שיתוף פעולה קואליציוני המבוסס על מילוי האינטרסים שלהן.

הדמוקרטיה ההסדרית של היישוב נבעה כאמור מן המחלוקות האידאולוגיות בין הקבוצות הפוליטיות ביישוב, וכן מן הגיוון האתני והתרבותי של היהודים, מן התנאים הדמוגרפיים והפיזיים של הארץ (קואליציות הסדריות אופייניות לחברות דמוקרטיות קטנות יחסית) ובעיקר מכך שהיישוב היה קהילת מהגרים פוליטית לא ריבונית כמושבה בריטית. מפאת היעדר הריבונות, מרותם של היישוב והתנועה הציונית על חבריהם הייתה מוגבלת ומותנית בהסכמתם של יחידים וקבוצות להשתתף מרצונם במוסדות הציוניים. מפאת חסרונו של מרכז מרות ריבוני התעצבה המערכת הפוליטית של היישוב כפרציה הסדרית של תנועות פוליטיות ומגזרים חברתיים-כלכליים, ואלה תפקדו כארגונים מורכבים וסיפקו לחבריהם ביטחון, בריאות, תעסוקה, סיוע סוציאלי, חינוך ותרבות ולעתים אף ביטחון ודירור. הכוח הפוליטי, הכלכלי והתרבותי הכולט במארג התנועות היישוביות היה כאמור תנועת העבודה בראשות אחדות העבודה ואחר כך מפא"י. ההישג הפוליטי של ראשי התנועה הציונית והיישוב היה מרשים: הם הצליחו להקים מרות שהתבסס על תמיכה עממית וולונטרית בארץ ובתפוצות ועל בחירות דמוקרטיות מחזוריות לקונגרסים הציוניים ולאספות הנבחרים היישוביות, ועם זאת הצליח לתפקד ביעילות במציאות קשה ולהשליט מרות פוליטית אפקטיבית בחברה קונפליקטואלית גם בהיעדר אמצעים ריבוניים דוגמת משפט וכוח שיטור.

הצלחתם של המוסדות הלאומיים להטיל מרות אפקטיבית אף בהיעדר כוח ריבוני, והביסוס של מרות זו על בחירות דמוקרטיות חופשיות וכלליות, מלמדים על חשיבותה של התודעה הפוליטית-תרבותית הרפובליקנית במחשבתם ובפעולתם של בני היישוב היהודי החדש. אין ספק שבחברה הוולונטרית והדמוקרטית שהתהוותה באותן שנים ביישוב לא היו המוסדות הלאומיים מצליחים לבסס מרות פוליטית ללא "מצע" של תודעה רפובליקנית-ממלכתית מפותחת בקרב הציבור היהודי, כלומר ללא תודעה אזרחית מפותחת בדבר המשמעויות של חיים בקהילה פוליטית דמוקרטית: הצורך בהשתתפות במרחב הציבורי, המחויבות לחוק ולסדר והאחריות לאזרחים האחרים ולקהילה הפוליטית בכלל. התמיכה במוסדות הלאומיים נבעה במידה רבה מאמונתם של בני היישוב ברעיונות הפוליטיים-אזרחיים של המודרנה ומהכרה בחשיבותם של מוסדות פוליטיים מתפקדים להצלחתו של הפרויקט הצינוני.

כמובן, התודעה האזרחית הרפובליקנית-ממלכתית של בני היישוב ניזונה מן הרגש הלאומי-צינוני שלהם ומשאיפתם המשותפת להקים בית לאומי יהודי. כבר עמדנו על כך שהרגש הלאומי הקולקטיבי- "משפחתי" הוא תנאי לקיומן של זיקה אזרחית ושל דמוקרטיה ותפיסת אזרחות אוניברסלית. ללא היכולת לדמיין קולקטיב לאומי רחב – משפחה מורחבת לאומית – אי-אפשר לדרוש שוויון אוניברסלי, לחוש שותפות לאנשים זרים ולהפנים את הרעיונות המופשטים של האזרחות המודרנית, הדמוקרטיה, המדינה ושלטון החוק.

עם זאת לאומיות היא אמנם תנאי חברתי-תרבותי הכרחי לקיומן של זיקה אזרחית ודמוקרטיה, אך היא איננה תנאי מספיק לכך. רגש לאומי לבדו אינו מביא לידי פיתוחה של תודעה אזרחית מפותחת. אדרבה, הניסיון המודרני מראה כי לאומנות הובילה לא פעם למשטר טוטליטרי (או למצער משטר אוטטיסטי, קרי משטר שהשליט את המדינה על כל תחומי החיים החברתיים ופגע אנושות בהתארגנויות אזרחיות וולונטריות). לא זה היה המצב ביישוב היהודי ואחר כך במדינת ישראל. אדרבה, החברה היישובית בחרה את רשויותיה הפוליטיות בדרך דמוקרטית וסרה למרותן באופן וולונטרי וכמעט שלא מתוך כפייה, והתארגנויות אזרחיות וולונטריות לא נמחקו כלל באורח טוטליטרי או אוטטיסטי לא בשנים שלפני העצמאות ולא בראשית המדינה. מקורו של הוולונטריזם הצינוני והיישובי היה אפוא ברגש הלאומי, אך גם בתפיסה רפובליקנית המדגישה את חשיבות

ההשתתפות במרחב הציבורי ומטפחת תודעה אזרחית של חיים בקהילה דמוקרטית ושומרת חוק.

גם אופן פעולתם של המוסדות הלאומיים היה ממלכתי, או ליתר דיוק קדם-ממלכתי. ראשית, המוסדות הלאומיים פעלו בדרך קדם-ממלכתית במובן זה שהם ביקשו לבטא את האינטרס הכללי של התנועה הציונית והיישוב גם בתחומי החוץ והביטחון וגם בתחומי החינוך, הרווחה, הבריאות והשלטון המקומי. התבססותם של מוסדות היישוב על בחירות דמוקרטיות, על מערכת הסכמים קואליציוניים ועל תהליכים דמוקרטיים, בדרך כלל, של קבלת החלטות, סייעה אף היא להבליט את האינטרס הציבורי ואת הממלכתיות של המוסדות הלאומיים. שנית, המוסדות הלאומיים פעלו בדרך אוניברסלית פורמלית: מדיניותם חלה ככל האפשר באופן אחיד ואימפרסונלי על כלל בני היישוב שסרו למרותם. ואמנם ראשי היישוב העדיפו בתחומים מסוימים את דרך הפעולה הפורמלית, גם כשזו לא עלתה לכאורה בקנה אחד עם תפיסות תרבותיות-לאומיות. כך למשל הם העדיפו במובהק שיתוף פעולה משפטי עם השלטונות הבריטיים – גם בעיצוב החקיקה וגם בשימוש בבתי המשפט המנדטוריים – על פני יצירה של משפט לאומי עברי מקורי ועל פני שימוש במערכת של בתי משפט השלום העברי שהוקמה עוד בשנת 1909 כמערכת המשפט הפנימית של היישוב.¹⁵

אמונתם של העומדים בראש היישוב שהם פועלים בדרך ממלכתית והעובדה שסמכותם הפוליטית נשענה על תמיכה עממית של ציבור אזרחי מודע ועל בחירות דמוקרטיות הובילו את המוסדות הלאומיים לדרוש בתוקף שמרותם הפוליטית תכובד גם בהיעדר אמצעי אכיפה ריבוניים. בייחוד נכון הדבר משנות השלושים ואילך, כאשר בראש היישוב עמדו מפא"י ומנהיגה בן-גוריון. כלפי פנים לא היססו ראשי תנועת העבודה להפעיל כפייה כלכלית ואף כוח פיזי נגד גרוד העבודה על שם יוסף טרומפלדור, כשזה סירב לקבל את מרותה של ההסתדרות הכללית של העובדים; ובשנות הארבעים הם לא נרתעו מפילוג מכאיב במפא"י כשהתברר סופית שטענותיהם של סיעה ב' ושל הקיבוץ המאוחד אינן רק ביטוי

15 רובינשטיין (לעיל הערה 13), עמ' 229–232; רונן שמיר, "לקס מוריאנדי: על מותו של משפט ישראלי", בתוך: מנחם מאוטנר, אבי שגיא ורונן שמיר (עורכים), רב-תרבותיות במדינה יהודית ודמוקרטית, תל אביב: רמות, תשנ"ח, עמ' 589.

של מחלוקת אידאולוגית, אלא במידה רבה קריאת תיגר על מרותה הפוליטית של הנהגתה הנבחרת של מפא"י וניסיון (בעיקר של הקיבוץ המאוחד) לכוונן מרכז מרות חלופי. ברמה הלאומית נאבקו ראשי היישוב בכוח נגד מחתרות הפורשים והתנגדו נמרצות לניסיונות להגיע להסכמי גישור בינן ובין ארגון ההגנה. תחת זאת הם תבעו ממחתרות הפורשים לקבל באופן מפורש ומלא את מרותם של המוסדות הלאומיים הדמוקרטיים. במקרים קיצוניים אף הפעילו ראשי היישוב את שלטונות המנדט במסגרת המאבק נגד מחתרות אלה.¹⁶

ביטוי מלא ובהיר של תפיסת מרות הנשענת על רוב דמוקרטי נתן בן-גוריון בוועידה של חברי מפא"י שהתקיימה בתל יוסף בספטמבר 1943, כשנה אחרי הפילוג למעשה של המפלגה. בהרצאתו מתח בן-גוריון ביקורת על הנהגת הקיבוץ המאוחד בעין חרוד הסמוכה, כלומר על הנהגת המתפלגים ממפא"י שערערו על המרות של הנהגת המפלגה שנבחרה בדרך דמוקרטית. וכך אמר בן-גוריון באותה הרצאה שהוכתרה בכותרת "מרות הכלל":

לא בפעם הראשונה נתגלו בתוכנו חלוקי דעות, ולאחר דיון ובירור שנמשך שנים באה גם ההכרעה. וההכרעה נפלה הפעם בניגוד לדעת כמה חברים חשובים ויקרים – חברים חשובים במפלגה ובקבוץ. זה כוחה של תנועתנו שהיא מרשה לעצמה לפסוק גם בניגוד לחבריה הדגולים ביותר. כדבר הזה קרה כבר בתנועתנו לא פעם ולא שתיים, והחברים ידעו לקבל את הדין. אולם הפעם נתחדש משהו: מספר חברים הודיע שאין דעת הרוב

16 על הניסיון להגיע להסכמים בין ההגנה לאצ"ל ועל התנגדותו של בן-גוריון ראו בנימין אליאב (לובוצקי), זכרונות מן הימין, תל אביב: עם עובד, 1990, עמ' 134-145. להתנגדותו של בן-גוריון להסכם האופרטיבי שנחתם עם האצ"ל בשנת 1947 ולתביעתו שהוא יפורק באופן מלא וישולב בצה"ל, ראו אורי ברנר, אלטלנה, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, 1978, עמ' 24-31. על הסזון ראו יעקב שביט, עונת הצייד: הסזון, תל אביב: הדר, 1976, עמ' 91-100; יגאל עילם, ההגנה: הדרך הציונית אל הכוח, תל אביב: זמורה, ביתן, מודן, 1979, עמ' 188-190; מאיר פעיל ופנחס יורמן, מבחן התנועה הציונית 1931-1948: מרות ההנהגה המדינית מול הפורשים, תל אביב: צ'ריקובר, תשס"ג, עמ' 140-141.

מחייבת אותם, מפני שלדעתם בענין הנידון הם ולא הרוב צודקים. כאילו היה פעם מקרה שבו המיעוט חולק על הרוב מתוך הכרה שהרוב צודק. [...] בכל פעם שהרוב הכריע נגד המיעוט – היה המיעוט בטוח שהצדק אתו, ואף על פי כך קבל את הכרעת הרוב. בלי הכרעה מחייבת זו לא תתכן שום שותפות צבורית ושום מרות צבורית. [...] הנס של הסכמה מתמדת במאה אחוז מתרחש רק בארצות מסוימות החיות במשטר טוטליטרי. בקרב צבורנו לא נתרשח ולא יתרשח הנס הזה – כל זמן שזה יהיה צבור של בני חורין. צבורנו רוצה לשקול בדעת עצמו את העניינים, ואינו מקבל כדבר שאין להרהר אחריו את דבר השליט כביכול. יש אמנם – כך מאמינים מיליוני אנשים – שני בני אדם בעולם שאינם עלולים אף פעם לשגות, אבל אין אנו יושבים לא ברומא [של מוסוליני] ולא במוסקבה [של סטלין], בתוכנו עלול כל אדם, ויהא זה המעולה והחכם ביותר – לשגות, וכשהדעות נחלקות מכריע הרוב, ודעת הרוב מחייבת גם את המיעוט, אם כי הוא [המיעוט] בטוח בצדקתו. על יסוד דמוקרטי זה קיימת ההסתדרות הציונית, [וכך] הסתדרות העובדים, המפלגה, הקבוץ. ואם מערערים יסוד זה – משמידים את הקרקע שאנו עומדים עליה. שלילת זכות הרוב להכריע – היא שלילת קיום הכלל. שלילה זו תהרוס לא רק את המפלגה – אלא גם את ההסתדרות והקבוץ, הארגון [ההגנה] וההסתדרות הציונית.

כשז'בוטינסקי התיאש מכבוש ההסתדרות הציונית, דרש שהפעולה בהסתדרות הציונית תתנהל אך ורק על פי הסכם. אין רוב ואין מיעוט – יש רק הסכם. התנועה הציונית לא קבלה תורה זו. אם כי הרוויזיוניסטים איימו שאם משטר-ההסכם לא יתקבל יפלגו את ההסתדרות, וגם הוציאו את איומם לפועל. התנועה הציונית אין בה שלטון, ואין לה אפשרות של כפיה ממלכתית, והיא מושתתת על חברות חפשית [...] ואף על פי כן הבינה התנועה שבלי אפשרות של הכרעת הרוב – מוכרחה ההסתדרות הציונית ליהפך לפיקציה מחוסרת כל יכולת-פעולה וכוח-השפעה, באשר כל קבוצה וכל

יחיד יוכלו להשתיק כל פעולה על ידי הטלת ויטו. ומשטר הסכמים לא יתכן בהסתדרות, במפלגה ובקבוץ ולשום חבר או קבוצת חברים לא תנתן זכות ויטו.

זכות הויטו שוללת לא רק מרות הכלל אלא גם שוויון החברים. לדעתו של טבנקין או של ברל כצנלסון יוכל להיות משקל יותר גדול בעיני החברים מאשר לדעת מי שהוא אחר. ובשעת הדיון והיברור יש להם לא רק זכות אלא חובה להטיל על כף המאזניים את כל כובד משקלם המוסרי והאינטלקטואלי, אבל כשבא רגע ההכרעה – ומצביעים, קולם וקול חבר צעיר שרק אתמול בא לארץ ואיש מעולם לא שמע את שמו – שוים בהחלט. הקולות מונים [ההדגשה במקור] ולא שוקלים. וקול יפתח כקול שמואל.¹⁷

ההנהגה הנבחרת של היישוב הייתה קואליציה שהתבססה על תוצאות הבחירות, והיא התנגדה לכל הסכם שיעקוף תוצאות אלה. החריגות המעטות מכלל זה נבעו אף הן מסיבות ממלכתיות. כך למשל שליטתן של הנהלת הסוכנות והוועד הלאומי בארגון ההגנה נעשתה מאז שנת 1931 באמצעות גוף פריטטי (המפקדה הארצית) ששותפו בו במספר שווה נציגים מתנועת העבודה ונציגים מהימין האזרחי, רובם אנשי קבוצות ימין שלא נכללו בקואליציות שהנהיגו את הסוכנות ואת הוועד הלאומי. צורת שלטון מסורבלת זו אמנם חרגה מן הדרך הדמוקרטית המקובלת, אך הדבר נעשה כדי להבטיח את מרות המוסדות הלאומיים על המיליציה הארצית, בהיעדר יכולת אכיפה ממלכתית של השלטון. הפיקוח האזרחי הפריטטי העניק לגיימצייה להגנה בתור מיליציה מעין ממלכתית והקטין את הסכנות של אי-ציות ושל פרישה ממרות המוסדות הלאומיים. כידוע, גם המבנה הפריטטי לא מנע בסופו של דבר פרישה מההגנה והקמה של מיליציות שלא סרו למרותו של היישוב המאורגן (האצ"ל והלח"י). אכן ככל שהחמירה הפרת ההוראות של הפורשים לא הסכימה הנהגת היישוב בראשות בן-גוריון להסכמים פריטטיים או להסכמות כלשהן עמם ובמקום זאת תבעה את הכפתם המלאה למרות מוסדות היישוב המאורגן.

17 דוד בן-גוריון, "מרות הכלל" (דברים בכינוס חברי מפא"י והבלתי-מפלגתיים בקיבוץ המאוחד, 24-25 בספטמבר 1943, תל יוסף).

ואמנם בתרבות הפוליטית הקונפליקטואלית הציונית תופעת הפרישה לא הייתה שולית. נוסף על חוסר ההכרה של קבוצות חרדיות וקומוניסטיות במרות המוסדות הלאומיים, בשנת 1935 פרשו הרוויזיוניסטים מן המוסדות הציוניים (לאחר יותר מעשר שנים של פסיחה על שתי הסעיפים). הפורשים הרוויזיוניסטים מארגון ההגנה הפרו את הוראותיה של המפקדה הארצית בפעולות הטרור הנגדי של אצ"ל נגד אוכלוסייה ערבית ב־1938 ("שבירת ההבלגה"), ב"מרד" של מנחם בגין בזמן מלחמת העולם השנייה (1944-1945) ובסירוב להישמע להוראות של הנהלת הסוכנות בזמן ההכרעות המדיניות ב־1947.

בעמדה זו של הרוויזיוניזם, ובמידה פחותה בעמדת המיעוט בתנועת העבודה (שהוזכרה קודם), יש פגם דמוקרטי גדול, שכן מדובר במיעוט המבקש לקבוע "מתי ובאילו תנאים הרוב יכול להחליט נגד דעתו".¹⁸ ראינו שבן-גוריון היטיב לעמוד על פגם זה ועל סכנותיו. בסופו של דבר חוסר היכולת של ז'בוטינסקי ושל רבים במחנה הימין להפנים את הקשר ההדוק שבין דמוקרטיה, מרות פוליטית וממלכתיות הביא לידי כך שמחנה זה מעולם לא התגבש בדומה למחנה השמאל, נשאר שנים רבות באופוזיציה ואף מחוץ למחנה הציוני הכללי וסבל מבעיית לגיטימציה. הימין הישראלי שב והתחזק בהדרגה רק משקשר מחדש בין מרות פוליטית ובין ממלכתיות ובחירות דמוקרטיות כלליות.

תופעות הפרישה ממרות היישוב המאורגן יוצרות לכאורה את הרושם הלא מדויק שהפורשים לא החזיקו בתפיסה ממלכתית דמוקרטית. אמנם היו קבוצות לא קטנות בימין הקיצוני (אנשי ברית הבריונים למשל), בקרב החרדים ובקרב הקומוניסטים שהחזיקו בעמדות לא ממלכתיות שהיו קרובות לעמדות פשיסטיות או קומוניסטיות-טוטליטריות, דומות לאלה שרווחו באותן שנים אפלות באירופה, או ביטאו נטיות פונדמנטליסטיות קדם-מודרניות. אבל הוויכוחים בין היישוב המאורגן לרוב הפורשים לא היו ויכוחים על הממלכתיות עצמה, אלא על הכוח שנשא אותה. לשון אחר, הפרישה הרוויזיוניסטית לא נעשתה מתוך תפיסה אנטי-ממלכתית, אלא מתוך כפירה בלגיטימיות הדמוקרטית של מוסדות היישוב והתנועה הציונית ומתוך טענה לכתר הממלכתיות האמיתית או הנאמנה יותר למטרות הציונות.

18 תיאור שיחה בין בן-גוריון לישראל גלילי ערב פילוג מפא"י. יומן בן-גוריון, 6 באוקטובר 1942, ארכיון בן-גוריון (להלן: אב"ג).

מדובר כאן במתח בין תפיסה ממלכתית עקרונית, שהייתה נחלת כל הציונים, ובין התנגדות לכוח הפוליטי הנושא אותה. מתח זה התגלה כאמור כבר בוויכוח של ז'בוטינסקי עם ויצמן בשנות העשרים ואחר כך עם בן-גוריון, והוא שב והתגלה לאחר קום המדינה בוויכוחים שבין ממשלות מפא"י ובין תנועת החרות בראשות בגין, ובמידה פחותה גם בפולמוס הפנימי בתוך תנועת העבודה. אף על פי כן הן הרוב הציוני הן המיעוט – ואפילו רוב המיעוט הפורש – האמינו בקדם-ממלכתיות דמוקרטית. כך למשל נשענה התנגדותו של ז'בוטינסקי לוויצמן דווקא על תפיסת מרות דמוקרטית חלופית. מסיבה זו הוא שלל את ניסיונותיו של ויצמן, שצלחו לבסוף, להקים סוכנות יהודית מורחבת שהנהלתה תכלול חברים שאינם נבחרים ותעקר את ההנהלה הציונית הנבחרת. ז'בוטינסקי ואנשיו (ובתחילה גם אנשי אחרות העבודה: "הנמכור זכויות [פוליטיות] אלו וכוח זה לשליחים לא נבחרים בעד כסף?", שאל רטורית יצחק טבנקין) טענו ששילוב פילנתרופים וגורמים לא פוליטיים בהנהלת הסוכנות יפגע באופי הייצוגי-פוליטי שהקנה הרצל לתנועה הציונית כתנועת דמוקרטית, נציגת עם, כלומר יפגע במפעל הפוליטיזציה הדמוקרטית שיזם הרצל אחרי כישלונו לגייס את בעלי ההון היהודים.¹⁹ את הוויכוח בין ויצמן לז'בוטינסקי אפשר להציג, מנקודת ראותו של ז'בוטינסקי ואולי גם מנקודת הראות של ויצמן ואחר כך בן-גוריון, כוויכוח בין הטוענים לכתר הממשיך של מפעלו הפוליטי הקדם-ממלכתי של הרצל. הציונות הייתה אפוא מאז הרצל ועד הקמת המדינה פרויקט רפובליקני-דמוקרטי הן בהנחות היסוד שלו הן בפרקטיקה שלו. היא ראתה ברעיונות הפוליטיים והאזרחיים של המודרנה חלק יסודי בתפיסתה כתנועה לאומית המבקשת להקים מדינה וכוננה מוסדות פוליטיים שנשענו על בחירות דמוקרטיות ועל תמיכה רחבה של ציבור אזרחי שחונך להשתתפות אזרחית ולחיים בקהילה פוליטית מאורגנת. זה היה חלק מהותי במטען האידאולוגי שנשארו התנועה הציונית והיישוב בעת שהקימו את המדינה ב-14 במאי 1948.

19 על פרשת ההרחבה של הסוכנות ראו יגאל עילם, הסוכנות היהודית: שנים ראשונות, 1919-1931, ירושלים: הספרייה הציונית, 1990, עמ' 48-71. מפלגת אחרות העבודה הייתה שותפה לשלילת הרעיון, ומאותם נימוקים קדם-ממלכתיים עצמם. לנימוקים אלו ולדברי טבנקין בוועידת הברית העולמית של פועלי ציון באוגוסט 1925 ראו יעקב גולדשטיין, מפלגת פועלי ארץ-ישראל: גורמים להקמתה, תל אביב: עם עובד, 1975, עמ' 42-51.

פרק שני

השיח הפוליטי על הממלכתיות בראשית העצמאות

תהליך הכינון של מדינת הלאום היהודית הדמוקרטית הוא מקרה מיוחד מכמה בחינות: הוא היה תולדה של משברים היסטוריים חריפים והעתקת אוכלוסיות; הוא התרחש תוך כדי סכסוך לאומי עז; וקדם לו תהליך בינוי אומה מהיר מאוד ודחוס ביותר, שלא הושלם כל צורכו עד 1947. כשלושים שנים בלבד לפני הקמת המדינה היהודית לא היו היהודים בארץ ישראל אלא מיעוט קטן, כמה עשרות אלפים, וערב הקמת המדינה היו כשש מאות אלף בני החברה היישובית עולים שזה עתה באו, רובם בשנות השלושים. מלחמת העצמאות וייסוד המדינה התחוללו כאשר תהליך מורכב של בינוי פוליטי של אומה יהודית וטיפוח תרבות עברית חדשה היה רק בראשיתו, ובתוך שנים ספורות מתום מלחמת העצמאות, על חלליה הרבים, הוכפלה האוכלוסייה היהודית של המדינה. לפיכך בראשית העצמאות הייתה החברה הישראלית חברת הגירה רבת-תרבותית במידה קיצונית, הטרוגנית ביותר מבחינת אורחות החיים, התרבות, הלשון וההרגלים החברתיים והפוליטיים שלה. אפשר אולי לקבוע שהיא הייתה "חברה בדרך", בתחילת התהוותה, אף יותר משהייתה "מדינה בדרך" כדרך הביטוי השגור. אנשיה היו עולים חדשים או עולים רק מעט פחות חדשים, ותרבותה העברית הייתה רופפת, תולדת מאמץ אידאולוגי של המחזיקים בה בחזקה.

זה היה תהליך היסטורי כה משברי וחסר תקדים עד שהיה מקום להניח שהוא מועד לכישלון. האידאולוגיה והפעולה הפוליטית של התנועה הציונית ומיקודן במטרה ממלכתית – כינון מדינה ריבונית שיהודים יחיו בה ברשות עצמם – הן אחד ההסברים העיקריים לכך שההתקבצות ההמונית והמהירה של אוכלוסיית מהגרים יהודית במדינת ישראל לא הסתיימה בכישלון ובאנרכיה. במילים אחרות: הפוליטיזציה הציונית המוצלחת יחסית של הקהילה היהודית בארץ ישראל המנדטורית, והרציפות בינה ובין המבנים הפוליטיים הראשוניים של מדינת ישראל, עומדות ללא ספק ביסוד ההסבר לכך שבמשברים האקוטיים של השנים 1948-1952 ואחריהן נמנעה התפוררות חברתית-פוליטית. נוסף

על הסבר זה, הנוגע לנסיבות הייחודיות של תהליך הקמתה של מדינת ישראל, הפוליטיזציה הציונית ורציפותה הרעיונית והמוסדית הן חלק חיוני גם בהסבר הכללי להבדל בין היציבות וההמשכיות של מדינת ישראל ומשטרה הדמוקרטית ובין חוסר היציבות והמשטרים הדיקטטוריים המאפיינים את רוב המדינות שהוקמו בתהליכי הדה-קולוניזציה.

במידה לא מעטה הצלחתם של תהליכי הפוליטיזציה ורציפותם משנות העשרים עד שנות השישים ואף אחרי כן היו תולדה של הסכמה יסודית על עקרונות התפיסה הממלכתית שעמדנו עליה לעיל. הסכמה זו התקיימה בין הכוחות הפוליטיים המרכזיים שבשלטון או באופוזיציה – מרכז-שמאל (מפא"י, הפרוגרסיבים), הדתיים הציונים, מרכז-ימין (הציונים הכלליים), שמאל (מפ"ם ואחר כך שני אגפיה המתפלגים) וימין (חרות). לכאורה קביעה זו סותרת את העובדה שהממלכתיות עצמה הייתה נושא לעימותים בין מפא"י של בן-גוריון, מפלגת השלטון הברורה בראשית העצמאות, ובין הכוחות הפוליטיים העיקריים שסביבה, בקואליציה ובאופוזיציה; שהרי היא זו שנשאה את דגל הממלכתיות במאבקה עם המפלגות האחרות בנושאים שונים ומנוגדים: מפא"י לעומת מפ"ם וחרות בשאלות של מונופול הממשלה הנבחרת על הביטחון (אניית הנשק אלטלנה, רצח שליח האו"ם פולקה ברנדוט, פיטורי ישראל גלילי ממשדד הביטחון ופירוק מטה הפלמ"ח); מפא"י לעומת מפ"ם והמפלגות הדתיות בשאלות של הלאמה או מגזריות בתחומים חברתיים חשובים כמו החינוך, ההתיישבות והעבודה; מפא"י לעומת הציונים הכלליים וחרות בשאלות מקומם של המדינה והמגזר הציבורי בחיי הכלכלה והחברה; מפא"י לעומת חרות, מפ"ם ואחדות העבודה בעניין סמכותה של הממשלה הנבחרת בשאלות של יחסי חוץ כמו היחסים עם גרמניה המערבית (הסכם השילומים) ועם ארצות הברית (קבלת מלווה והצטרפות למעשה לגוש המערבי, השתתפות במלחמת קוריאה) או בשאלות של אסטרטגיה מדינית-ביטחונית (הברית עם צרפת והאופציה הגרעינית).

טענתנו המרכזית היא שעיומותים אלו ואחרים לא נסבו בעיקרם על עצם התפיסה הממלכתית או על עצם הגשמתה, אלא על עיצובה משתי בחינות חשובות: ראשית, האם היא תהיה ממלכתיות שמאלית או ימנית מבחינה חברתית-כלכלית? ושנית, האם היא תהיה רובנית או הסדרית, כלומר האם תתבסס על הכרעה ברורה בין חלופות של רוב ומיעוט או על מנגנון מובנה

של פשרה והידרשות להכרעות חדות רק כשאין בררה אחרת? מפא"י זוהתה עם התפיסה הממלכתית מפני שהייתה מפלגת השלטון הברורה במשך שלושת העשורים הראשונים של המדינה. הדפוס הממלכתי הממשי שנוצק, על יתרונותיו ומגרעותיו, יוחס לה, ובצדק. אבל מטעם זה הביקורת על הדפוס הממלכתי שנבחר מזוהה לעתים קרובות, אך באופן לא מדויק, עם ביקורת על עצם התפיסה הממלכתית, ובכך מוחמץ יסוד חשוב של ההסכמה הממלכתית הרחבה שאפשרה את יציבותה של הדמוקרטיה הישראלית בראשיתה.²⁰

משברים בולטים בסוגיות של ביטחון או יחסי חוץ שהסעירו את המדינה, כמו פרשיית אניית הנשק אלטלנה, פירוק מטה הפלמ"ח או הסכם השילומים, אמנם נראים כמשברים שעיקרון מהותי של הממלכתיות עמד בהם על הפרק – המונופול של השלטון הדמוקרטי על השימוש באלימות; הכרעה פוליטית בפרלמנט או בקלפי ולא בהפגנות רחוב ואף לא ב"כיפופי ידיים" בתוככי העיליות הפוליטיות. כך ללא ספק סברו בן-גוריון ושאר מנהיגי מפלגת השלטון דאז. אבל מנקודת המבט של קוראי התיגר על השלטון בפרשיות אלה ואחרות, הם ערערו רק על מה שנראה להם כרודנות הרוב או פעולות לא לגיטימיות שלו. והם קראו תיגר מתוך תפיסה של ממלכתיות הסדרית, המגבילה את כוחו של הרוב בעניינים כמו הפיקוח האזרחי על הצבא, יחסים עם גרמניה וכן בעניינים כמו מקום האמונה הדתית בחינוך הממלכתי או העצמאות הקהילתית של התנועות הקיבוציות. ואכן, כוחה הרב של מפא"י בשנות הייסוד של המדינה לא עמד לה לשם הנהגת דפוס של "פוליטיקה של הכרעה" כשאיפת מנהיגיה. הממלכתיות כפי שהתפתחה בשנות שלטונה של מפא"י נשאה אופי הסדרי, לא רובני, אף שבמקצת הפרשיות שהוזכרו התקבלה הכרעה ברורה המצדדת בעמדתה של מפלגת השלטון. אופי הסדרי זה של הממלכתיות הישראלית, שנקבע כבר בראשיתה, השפיע רבות גם על דרך ההתמודדות של הפוליטיקה הישראלית עם מחלוקות עמוקות דוגמת המחלוקת המדינית החוצה אותה מראשית העשור השלישי שלה, אחרי 1967.

20 לפיתוח הטענה שהשיח הממלכתי היה משותף לשני המחנות המתווכחים בזמן "מאבקי הממלכתיות" בשנות הקמת המדינה ראו קידר (לעיל הערה 6), פרק 3.

ככלל, מפא"י בראשות בן-גוריון נשאה דגל של ממלכתיות שמאלית, באופן יחסי כמובן,²¹ ודגל של ממלכתיות רובנית. עם זאת, כמו שנראה בהמשך, היו בה מהלכים לגישות ימניות יותר, מבחינה חברתית-כלכלית ובייחוד מבחינת החלוקה ההיררכית של הכוח הפוליטי – פוליטיקה הייררכית הייתה הדפוס הדומיננטי במפא"י; וכן היו בה מהלכים לגישות פוליטיות-הסדריות שאינן שוחרות פוליטיקה של הכרעה בין צדדים ברורים (אלה אפיינו בעיקר את קבוצת המנהיגים ששלטו במנגנון המפלגה ונשוב בהמשך גם לסוגיה זו).

מפא"י הותקפה מכיוונים שונים ואף מנוגדים על האופי הרובני או השמאלי של הממלכתיות שהיא ניסתה לטפח. היא הותקפה מימין על מדיניות הצנע, על טיפוח מגזר ציבורי ממשלתי והסדרותי, על הגבלת כוחם או שכרם של שכירים ועצמאים אנשי המעמד הבינוני הגבוה, על ניסיונותיה למנוע הפרשיות בשכר במגזר הציבורי; היא הותקפה משמאל מתוך כוונה לבלום את השפעת השלטון על תחומי הפעולה של הסדרות העובדים ושל ההתיישבות העובדת; והיא הותקפה מכיוון הדתיים הציונים והחרדים בטענה שהיא משתמשת במדינה לשם חילון של המוני העולים בשנות החמישים ובדרישה לגדור לעצמן, מטעם זה, מגזר דתי נפרד. החלטתה ב-1954 לקדם שיטת בחירות אזורית-רובנית²² אחרי בחירות 1955 סוכלה עקב החשש של שאר הכוחות הפוליטיים מפני "מירוציזיה", "עריצות הרוב", או שלטון לא מוגבל דיו של מפא"י. בסיכול זה קובעה השיטה היחסית, ובהכרעה מבנית ברורה זו נקבע שהממלכתיות הישראלית תהיה ממלכתיות הסדרית ולא רובנית, למרות נטייתם ההפוכה של רוב מנהיגי מפא"י.²³

21 מאחר שהמושג "שמאל" כרוך גם במידה של ביקורת המציאות החברתית הקיימת, ברור שהשימוש בו לתיאור תופעות פוליטיות ממשיות מוכרח להיות יחסי, והוא אינו מציין "מהות אוטופית" קבועה ועומדת כביכול.

22 חלוקת הארץ למחוזות בחירה כמספר חברי הכנסת ובחירת נציג אחד בכל מחוז על פי העיקרון של "המנצח זוכה בכל".

23 על תהליך הסיכול ראו גדעון רהט, "שיטת הבחירות 1948-1959: מבררת מחדל לשיטה משוריינת", עיונים בתקומת ישראל 11 (2001), עמ' 369-446; ניר קידר, "המאבק לשינוי שיטת הבחירות בישראל בעשור הראשון: סיפור על דמוקרטיה, תרבות אזרחית ומשפט", עיוני משפט לג (3) (2010).

המחלוקת בעניין אופייה ההסדרי או הרובני של הממלכתיות הסתמנה בשתי אפשרויות של עיצוב פוליטי שהתגבשו בשנות המנדט. בהיעדר סמכות אכיפה שלטונית, המערכת הציונית והיישובית הכללית התאפיינה כאמור בבירור כמערכת הסדרית "בין אליטות המייצגות קבוצות יריבות בחברה המפוצלת לקבוצות פוליטיות ותרבותיות שונות".²⁴ לעומת זאת המערכת של תנועת העבודה בזירה הפוליטית הבין-מפלגתית של ההסתדרות הכללית של העובדים הייתה רובנית באופייה, אף שהייתה מגוונת ואפשרה ריבוי של זרמים בעלי מידה לא מבוטלת של עצמאות. היא נסמכה מראשיתה על מפלגת רוב (אחדות העבודה, מפא"י) שהתחשבה במיעוט אך לא נאלצה למסור לו זכות וטו. דוד בן-גוריון הגדיר זאת כך: "הבסיס המוסרי של ההסתדרות הוא לא שוויון המפלגות אלא שוויון-חברים", ולכן הנהגתה אחראית כלפי הציבור שבחר אותה וענייניו לא ייקבעו באופן פריטי (קרי הסדרי) בין המפלגות.²⁵

שנות המנדט היו אפוא שנות הביון של שני דפוסים פוליטיים חלופיים, לא שווים בחשיבותם, שייצגו המוסדות הלאומיים מזה והסתדרות העובדים מזה: דפוס הסדרי בולט של מיקוח בין עליות שאפיין את התנועה הציונית ואת מוסדות כנסת ישראל ביישוב ובא לידי ביטוי אפילו בהסדרת ענייני הביטחון; ו"פוליטיקה של הכרעה" או מערכת פוליטית רב-מפלגתית אך רובנית במתכונת שאפיינה את הסתדרות העובדים. בהיעדר אילוצים אחרים, בהיותה הכוח הדומיננטי בהסתדרות העובדים העדיפה מפא"י דפוס רובני. אבל היא נאלצה להשלים עם דפוס הסדרי בעומדה בראש המוסדות הלאומיים משנות השלושים. בשנות החמישים היא שבה ונאלצה להשלים עם דפוס של ממלכתיות הסדרית בעיקרה, שנגזר משיטת הבחירות היחסית הקיצונית שהונהגה בבחירות לכנסת. אף על פי כן, מפא"י לא הסתירה את העדפתה לממלכתיות רובנית, שהייתה לדעת אנשיה ממלכתיות דמוקרטית שגם מבטיחה שלטון יציב ואחראי.

24 הורוביץ וליסק (לעיל הערה 14), עמ' 210.

25 דוד בן-גוריון, "על ההסתדרות והמפלגות", קונטרס כא (י"ג בטבת תרפ"א). עוד על כך ראו אצל אבי בראלי, מפא"י בראשית העצמאות: 1948-1953, ירושלים: יד בן-צבי, 2007, עמ' 17-18.

כך למשל רתיעתה של מפא"י מפני כינונה של חוקה כתובה בראשית שנות החמישים נבעה במידה רבה מחששה מדפוס הדמוקרטיה ההסדרית. כוונתנו כאן אינה דווקא לחשש מפני קיבוע חוקתי של שיטת הבחירות היחסית הקיצונית (אם כי גם לו היה משקל), אלא לחשש שהאופי ההסדרני של הדמוקרטיה הישראלית, שלא הצליח למתן את המחלוקות האידאולוגיות בחברה, ימנע כל הסכמה בעניין תוכן החוקה ויעשה את הוויכוח המשפטי למלחמת תרבות ואף למאבק פוליטי כולל שיעמיד בסכנה את הממלכתיות עצמה.²⁶ לעניין זה נשוב בהמשך הדברים. השלמה מהותית זו, וכן נסיגות אחרות של מפא"י לנוכח התקפות מכיוונים שונים על הדפוס הרובני והשמאלי של הממלכתיות שהיא ניסתה לטפח, מבטאות את מגבלות כוחה גם בשנות הדומיננטיות שלה. הממלכתיות הישראלית בראשיתה לא הייתה אפוא "ממלכתיות נוסח מפא"י" או בן-גוריון גרדא, אלא תוצאה משוקללת של מאזן הכוחות שמפא"י הבן-גוריונית הייתה אחד החשובים שבהם, אך לא היחיד.

עם זאת שיטת הבחירות היחסית מיתנה אך לא ביטלה את עליונותה הפוליטית של מפא"י בראשית העצמאות, והדבר התבטא גם בכך שהשיח הפוליטי התנהל אז סביב מפא"י: הדיון על הממלכתיות בישראל היה לאמיתו של דבר ערעורים של זרמים פוליטיים על דרכה של מפא"י בהנהגת המדינה. מקצתם צלחו ומקצתם כשלו, אך ככל שמקורם היה בזרמים העיקריים של הימין, המרכז או השמאל הציוניים, ערעורים אלו הציגו דרך ממלכתית חלופית, לאו דווקא דרך אנטי-ממלכתית.

הוויכוחים החברתיים-פוליטיים על הממלכתיות בשנות החמישים נחלקים בעיקרם לארבע ביקורות: ראשית, ביקורת "אנטי-ממלכתית" כביכול שמתחה מפ"ם על מפא"י; שנית, ביקורת פנימית שנמתחה בתוך מפא"י על המבנה הפוליטי ההיררכי של הממלכתיות מתוך חיוב מובהק של עצם הממלכתיות ומתוך הנחות דמוקרטיות שמאליות, המייחסות ערך רב לשוויון הפוליטי; שלישית, ביקורת על כך שמפא"י אינה די ממלכתית בעיצוב הפוליטיקה והחברה בישראל; ורביעית, ביקורת על טיפוח המגזר הכלכלי הציבורי והגבלת המגזר הפרטי, כלומר על

26 השוו נתן ינאי, "המעבר למדינת ישראל ללא חוקה", בתוך: ורדה פילובסקי (עורכת), המעבר מיישוב למדינה 1947-1949: רציפות ותמורות, חיפה: מוסד הרצל, 1990; ניר קידר, דוד בן-גוריון והחוקה (טרם פורסם).

כך שהממלכתיות הייתה שמאלית מבחינה כלכלית-חברתית. הביקורת על כך שמפא"י אינה די ממלכתית במדיניותה וגם הביקורת על האופי השמאלי של הממלכתיות באו שתיהן מימין, ממפלגת הציונים הכלליים ומתנועת החרות. הטענה שנבקש לפתח בפרק זה היא שהשיח סביב ארבעה ערעורים אלו מתחלק לשתי מחלוקות יסודיות. ראשונה, מחלוקת בין התומכים בגרסאות שמאליות של הממלכתיות ובין התומכים בגרסאות ימניות. מחלוקת זו התנהלה בשלושה צירים: בין תנועת העבודה לימין, בין מפ"ם למפא"י וכן בין ימין לשמאל בתוך מפא"י. ומחלוקת שנייה, בין תומכי ממלכתיות הסדרית לתומכים בממלכתיות רובנית, התנהלה ברמות שונות ועל עניינים שונים בין מפא"י מזה לשאר הכוחות הפוליטיים הציוניים מזה ולעתים אף בתוך מפא"י עצמה. הסעיפים הבאים של הפרק יעקבו אפוא אחר הצירים של מחלוקת אלו וינתחו אותם כמחלוקת פנים-ממלכתיות שמושגי הממלכתיות היו שפתן המושגית.

א. ממלכתיות שמאלית-הסדרית: הביקורת של מפ"ם

ב-1948 הקימו גורמים אחדים בתנועת העבודה הציונית את מפ"ם, מפלגה ציונית בעלת נטיות פרו-סובייטיות. בראשית דרכה נראה כאילו היא מכינה את עצמה להיות מפלגת שלטון חלופית למפא"י, אך כעבור שנים אחדות (בשנת 1954) היא חזרה והתפצלה לשני רכיביה העיקריים שהיו בשליטת שתי תנועות קיבוציות: הקיבוץ המאוחד בהנהגת יצחק טבנקין, והקיבוץ הארצי מיסודם של בוגרי תנועת הנוער השומר הצעיר ובהנהגת מאיר יערי ויעקב חזן. לשתי התנועות הצטרפו עם הקמת מפ"ם קבוצות עירוניות קטנות יותר. בבחירות הכלליות הראשונות הייתה מפ"ם למפלגה השנייה בגודלה אחרי מפא"י, והייתה חזקה יותר משתי מפלגות הימין העיקריות – הציונים הכלליים וחרות. שני הארגונים הפוליטיים של תנועת העבודה הציונית היו אפוא רוב באספה המכוננת של מדינת ישראל וגוש גדול מאוד במשך כל העשור הראשון.²⁷

27 מתוך 120 חברי הכנסת הראשונה 46 היו חברי מפא"י ו-19 חברי מפ"ם. דברי הכנסת, כרך 1, מושב ראשון, חוברות א-יז, ישיבות א-מט, ירושלים ותל אביב: המדפיס הממשלתי, [1949], עמ' 3-4. גם בהמשך העשור הראשון לקיום המדינה הן היו ביחד כמחצית מחברי הכנסת.

מדינת ישראל הייתה אז דמוקרטיה מודרנית חדשה שתנועה סוציאליסטית חזקה ניצבה על ערשה, תנועה בעלת יכולת רבה לגייס מתנדבים לשירות הכלל (חלוצים) ובעלת תפיסה חברתית מקורית של סוציאליזם קונסטרוקטיבי. תפיסה חברתית זו פותחה בדרך של "ניסוי ותעייה", אך התגלתה עד אז כפורייה ביותר בתהליכי בניוי המעמד²⁸ והחברה שתנועת העבודה קידמה בשנות היישוב. היה מקום לצפות שגמישותה של תפיסה זו תשרת את תנועת העבודה בהנהגת המדינה בראשיתה. ניתנה אפוא למפא"י ועמה למפ"ם הזדמנות היסטורית לעצב את הפוליטיקה, את החברה ואת הכלכלה של המדינה החדשה על פי הערכים והאינטרסים של תנועת העבודה הציונית. היה להן הכוח הפוליטי לעשות זאת, והן אף היו אמונות על הפעלתו בהתאם לנסיבות המשתנות, כלומר הן היו פרגמטיות, על פי התיאור השגור.

החברה והכלכלה אכן עוצבו במידה רבה – לטוב או לרע – על פי ערכיה של תנועת העבודה הציונית ועל פי האינטרסים של המוסדות החברתיים והכלכליים שהיו משותפים לכלל תנועת העבודה הציונית, בכללם האינטרסים של תנועות ההתיישבות הקיבוציות שחלקים חשובים מהן השתייכו למפ"ם. אבל השאלה החשובה שניצבה בין מפא"י למפ"ם, ולנוכח תנועת העבודה הציונית כולה, הייתה כיצד לעצב את הפוליטיקה הישראלית לפי הערכים של תנועת העבודה? ובמונחים הנקוטים כאן – מה דפוס הממלכתיות המתאים לדרכה של תנועת העבודה? האם הבניית הכוח הפוליטי וחלוקתו יושפעו מן השאיפות של תנועה זו לשיתוף ולשוויון?

דא עקא, יכולתן של מפא"י ומפ"ם לעצב את חלוקת הכוח הפוליטי החדש שובשה במידה רבה בגלל היריבות ביניהן, בגלל הביורוקרטיזציה ההיררכית במפלגת הרוב של תנועת העבודה ובגלל השתקת הצעות של קבוצות אופוזיציוניות בתוך מפא"י לעיצוב פוליטי חלופי של הממלכתיות.

שורשי הסכסוך הפוליטי בין שתי המפלגות נעוצים עוד בסירובו של השומר הצעיר להצטרף למפא"י בשנות השלושים, בפילוג רב-הנושאים של מפא"י בשנים 1942-1944 ובנטיות הפרו-סובייטיות שפיתחו אנשי השומר הצעיר

28 משה ליסק, "האסטרטגיה של בניוי מעמד: תנועת העבודה בתקופת היישוב", בתוך: הנ"ל, עיונים בהיסטוריה חברתית של ישראל, ירושלים: מוסד ביאליק, תשס"ט, עמ' 154-138.

וטבנקין ואנשיו בקיבוץ המאוחד בשנות השלושים ובשנות מלחמת העולם השנייה. אבל עיקר הסכסוך התחולל בימי מלחמת העצמאות ובמוצאיאיה. שני אגפי מפ"ם והמפלגה החדשה השתתפו במנהלת העם ובממשלה הראשונה של המדינה, שניהלו את שני חלקיה של מלחמת העצמאות, לפני הכרזת העצמאות ואחריה. זו הייתה שותפות חדשה, שכן שני אגפי מפ"ם לא השתתפו בהנהלות הסוכנות היישוביות שבראשות בן-גוריון ודחו את תכניותיו המדיניות. עתה הם היו שותפים להכרעה ההיסטורית להכריז על מדינה עצמאית לנוכח דרישה אולטימטיבית של האמריקנים להימנע מהכרזה. אבל כעבור זמן לא רב נקלעה השותפות למשבר, בעיקר עקב הוויכוחים המרים על פירוק מטה הפלמ"ח ועל פיטורי ישראל גלילי, אחד מראשי הקיבוץ המאוחד ומפ"ם, שהיה מעין ממונה אזרחי על כוחות הביטחון לצד שר הביטחון דוד בן-גוריון, ומשרתו, לשעבר משרת ראש המפקדה הארצית של ההגנה – בוטלה.²⁹ פירוק מטה הפלמ"ח ולבסוף פיזור חטיבותיו עוררו התנגדות עזה. אנשי הפלמ"ח ומפקדיו היו רובם המכריע חניכי תנועות הנוער הציוניות-סוציאליסטיות, והשאלות היו, ראשית, אם בכלל ראוי שתהיה לתנועת העבודה אחיזה פורמלית בכוחות המזוינים של מדינת ישראל בדמות יחידות שהיו מזוהות עמה פוליטית; ושנית, בידי מי בתוך תנועת העבודה יופקד הכוח הזה? בידי מפ"ם, שהרי רוב המפקדים בפלמ"ח היו חבריה או אוהדיה, או בידי המפלגה שהציבור הרחב, בכללו ציבור תומכיה של תנועת העבודה, הפך אותה למפלגת הרוב בבחירות כלליות ובבחירות להסתדרות העובדים לפני הקמת המדינה ואחריה, קרי בידי מפא"י?

אבל לאמיתו של דבר המאבק נסב יותר על השאלה בידי מי בתוך תנועת העבודה יהיה הכוח, ופחות על עצם אחיזתה של תנועת העבודה בצבא – שהרי זו נותרה בעינה גם אחרי שפורק מטה הפלמ"ח, אך נותרה ממפ"ם למפא"י

29 מאיר פעיל, מן ה"הגנה" לצבא הגנה, תל אביב: זמורה, ביתן, מודן, 1979; אניטה שפירא, מפיטורי הרמ"ח עד פירוק הפלמ"ח: סוגיות במאבק על ההנהגה הבטחונית, [תל אביב: הקיבוץ המאוחד, 1985 (מהדורה שנייה)]; יואב גלבר, למה פירקו את הפלמ"ח: הכוח הצבאי במעבר מיישוב למדינה, ירושלים: שוקן, 1986; מאיר פעיל ועזריאל רונן, קרע בתש"ח: מאבקי כוח בצמרת בדרך לניצחון במלחמת העצמאות, גילויים חדשים, רמת אפעל: מרכז ישראל גלילי, תשנ"א; זהבה אוסטפלד, צבא נולד: שלבים עיקריים בבניית הצבא בהנהגתו של דוד בן-גוריון, תל אביב: משרד הביטחון, ההוצאה לאור, 1994.

ואופייה נעשה בלתי פורמלי. וגם עתה השליטה של תנועת העבודה נותרה כשהייתה קודם לכן – חלקית, לא מלאה. זאת ועוד: מבחינת מסורתם הפוליטית והאידיאולוגית, שני אגפי מפ"ם היו אמונים על תפיסת המרות שהתפתחה תוך כדי מאבקים קשים בארגון ההגנה ובהסתדרות העובדים³⁰ – הם אימצו את המשמעת למוסדות הלאומיים, שנעשו עכשיו רשויות השלטון החדשות; ואת תפיסת המרות שאפשרה את הדפוס של "פוליטיקה של הכרעה" בהסתדרות העובדים ואת סמכותו של הוועד הפועל שלה מתוך מתן מידה של עצמאות לאגפים שונים בתוכה.

לכן לא עמדה עקרונית אנטי-ממלכתית היא זו שהניעה אותם, ומאבק הכוח שהם ניהלו עם מפא"י על חלקם בשליטה על הצבא סבל מחוסר לגיטימיות אידיאולוגית. גם אנשי מפא"י וגם אנשי מפ"ם דגלו בתפיסת הכפיפות של ארגון ההגנה להנהגה הנבחרת של התנועה הציונית והיישוב. הדבר בא לידי מבחן למשל כשהנהגה הציונית הורתה לארגון לחסום את הרחף האקטיביסטי שאפיין את אנשיו (משתי המפלגות) בפרקים שונים של המאבק נגד הבריטים אחרי מלחמת העולם השנייה. תפיסת כפיפות זו התפתחה בטבעיות לכדי תפיסה ממלכתית המכפיפה את הצבא לממשלה הנבחרת. היא באה לביטוי בין היתר בהשלמת הפלמ"ח עם פירוקו – השלמה טראומטית, בחריקת שיניים, אך ללא התנגדות ולו כמו זו שהפגין האצ"ל בפרשת אלטלנה. חוגים מסוימים במפ"ם ניסו כנראה להוסיף ולקיים בידיהם יכולת מיליציונית חשאית, אבל אלה היו ניסיונות קיקיוניים.³¹

30 שני מאבקים פוליטיים חשובים, וכרוכים זה בזה, ביססו תפיסת מרות זו בשנות העשרים: ניצחוננו של אליהו גולומב במאבקו מטעמה של הנהגת אחרות העבודה נגד ישראל שוחט ואנשיו סביב המעבר מארגון השומר לארגון ההגנה בראשית שנות העשרים; וניצחוננו של דוד בן-גוריון במאבק בין הנהגת הסתדרות העובדים להנהגת גרוד העבודה בראשות מנחם (מנדל) אלקינד. כל הצדדים למאבקים שהתנהלו לימים בתוך תנועת העבודה בראשית המדינה ניצבו לצד גולומב ובן-גוריון ועמם טבנקין וכצנלסון במאבקי שנות העשרים והיו שותפים אפוא למורשת הפוליטית שנוצרה אז. קביעה זו חלה גם על תנועת השומר הצעיר בארץ.

31 עדות איסר הראל לאורית רוזין ולאבי בראלי, 2000. ראו עוד זאב צחור, "מפא"י, מפ"ם והקמת ממשלת ישראל הראשונה, 1949", עיונים בתקומת ישראל 4 (1994), עמ' 378-399.

כך או כך, מפ"ם נקלעה או קלעה עצמה לאופוזיציה בשנותיה הראשונות של מדינת ישראל. המשא ומתן הקואליציוני שהיא ניהלה עם מפא"י אחרי בחירות 1949 נכשל בעיקר עקב דרישתה להחליף את בן-גוריון בשר ביטחון מטעמה או למצער לקבל לידיה סמכויות ביטחוניות שיגבילו את סמכותו של בן-גוריון, ובכך לבטל את תוצאות המאבק על מטה הפלמ"ח ועל משרתו קצרת הימים של גלילי במשרד הביטחון.³² משמעות דרישתה של מפ"ם הייתה הנהגת משטר הסדרי בפיקוח האזרחי על הביטחון, ללא הייררכיה ברורה. בן-גוריון ועמו מפא"י כולה שללו דרישה זו מכול וכול. עם כל עוצמת הנטייה לפוליטיקה הסדרית בראשית העצמאות, בתחום הביטחון נבלמה נטייה זו בעיקרה והתבטאה רק בתופעות שוליות יחסית של הסדרים, כמו פטורים מגיוס לתלמידי ישיבות חרדיות ולבנות דתיות, הקמת הנח"ל ולימים הקמת ישיבות ההסדר.

בשל דחיקת מפ"ם לאופוזיציה – עקב עמידתה על משטר של חלוקת סמכויות בינה ובין מפא"י בתחום הביטחון – נשללה ממנה היכולת להשפיע גם על צדדים אחרים, פוליטיים, חברתיים וכלכליים, של הממלכתיות בראשיתה. כך קרה שמפא"י, עם שותפות קואליציוניות זוטרות, הניחה את היסודות למה שאפשר לכנות "השלב המדינתי" בתהליך המורכב של בניית אומה שהתנועה הציונית החלה בו בעשורים הראשונים של המאה העשרים.³³ מצב עניינים פוליטי זה הוליד את מפ"ם לביקורת חריפה על דרכה של מפא"י בעיצוב המדינה החדשה ולרטוריקה שלילית ביותר כלפי הממלכתיות של בן-גוריון.³⁴ אנשי מפ"ם טענו

32 על תביעות אלו ותביעות מקסימליסטיות אחרות של מפ"ם שהכשילו את המשא ומתן הקואליציוני בין מפא"י למפ"ם ב-1949 ראו צחור, שם, עמ' 378-399. על השתלטותו של בן-גוריון על ניהול הביטחון במהלך מלחמת העצמאות ראו דוד טל, "מלחמת תש"ח, מלחמתו של דוד בן גוריון", עיונים בתקומת ישראל 13 (2003), עמ' 115-138.

33 שני פלגיה של מפ"ם, שחזרו והתפצלו לשתי מפלגות נפרדות, הצטרפו לממשלות מפא"י רק במחצית השנייה של שנות החמישים, אז כבר נקבעו היסודות הפוליטיים של הממלכתיות. השותפה הבכירה, מפא"י, כבר עוצבה לכדי מפלגה הייררכית והמתנגדים לכך הושטקו ללא יכולת להתנגד.

34 לניתוח ראשון של כיווני הביקורת שנמתחה על מפא"י בראשית העצמאות ראו יעקב שביט, "משיחות, אוטופיה ופסימיות בשנות החמישים: עיון בביקורת על 'המדינה הבן-גוריונית'", עיונים בתקומת ישראל 2 (1992), עמ' 56-78.

כי גרסה זו של הממלכתיות חותרת תחת ההישגים החברתיים שהשיגה תנועת העבודה הציונית בשנות טרום-העצמאות, וכי היא מובילה את המדינה החדשה למבנים חברתיים קפיטליסטיים. מן השאלה "למה פירקו את הפלמ"ח" עברו אנשי מפ"ם לשאלה "למה מפרקים את ההסתדרות".

אנשי מפ"ם טענו עתה, מעמדתם החדשה-ישנה באופוזיציה, שהם באים להגן על מגזר הוולונטריזם הסוציאליסטי שהתפתח בימי המנדט בהסתדרות הכללית של העובדים, שכללה את המפלגות הפוליטיות ותנועות ההתיישבות של תנועת העבודה הציונית, שירותים חברתיים, חינוכיים, תרבותיים ועירוניים, איגודים מקצועיים, איגודי קואופרציה ומפעלי תעשייה ובניין. ויכוחים אלו נגעו בעיקר לגבולות התפקוד בין הסתדרות העובדים למסדות המדינה: האם יש טעם בהתמדתו של זרם העובדים של הסתדרות העובדים בחינוך?³⁵ האם מותר למדינה להתערב כדי למנוע מה שנראה לה כחתרנות פוליטית באיגודים מקצועיים של הסתדרות העובדים?³⁶ מה יהיה מעמדה של הסתדרות העובדים בחלוקת מקומות עבודה או בשירות הבריאות הציבורי?³⁷

אנשי מפ"ם ראו בממלכתיות הבן-גוריונית מתקפה כוללת על המגזר הכלכלי-חברתי הוולונטרי הזה, ובייחוד על ערכי השוויון, השיתוף והחלוציות שהונחו ביסודו, מתוך מגמה ליצוק דפוסים חברתיים-כלכליים קפיטליסטיים בחברה הישראלית החדשה. ביקורתם החריפה הנגידה בין וולונטריזם סוציאליסטי ובין

35 צבי צמרת, עלי גשר צר: עיצוב מערכת החינוך בימי העלייה הגדולה, שדה בוקר: מכון בן-גוריון לחקר ישראל, 1997, עמ' 194-210. עוד ראו מיכאל חן, "בין חינוך ממלכתי לבין חינוך תנועתי תשי"ג-תשמ"ג", בתוך: שמואל סטמפלר (עורך), אנשים ומדינה: החברה הישראלית, אסופת מאמרים, [תל אביב]: משרד הביטחון, ההוצאה לאור, 1989, עמ' 95-111; דבורה הכהן, עולים בסערה: העלייה הגדולה וקליטתה בישראל, 1948-1953, ירושלים: יד יצחק בן-צבי, 1994, עמ' 220-234.

36 סוגיה זו הייתה במוקד המשבר סביב שביתת הימאים ב-1951. ראו משה ליסק ואח' (עורכים), ארבעים שנה לשביתת הימאים (יום עיון, 2.10.1991), רמת אפעל: יד שבנקין, 1992.

37 שפרה שורין, קופת חולים, הסתדרות, ממשלה: מהלכים בעיצובה של מערכת הבריאות בישראל, 1947-1960, שדה בוקר: המרכז למורשת בן-גוריון, 2000, עמ' 95-142.

ממלכתיות קפיטליסטית. להנגדה זו הייתה תהודה רבה בשיח הפוליטי הישראלי של שנות החמישים, והיא דחקה הצדה את השאלה הממשית יותר – מה הם היסודות הפוליטיים הראויים לממלכתיות סוציאליסטית – שנדונה במפא"י בראשית העצמאות. בהמשך הדברים נחזור מעט לדיון ההוא.

בשנות החמישים היו טענותיה של מפ"ם נגד הממלכתיות ממוקדות לכאורה – אבל רק לכאורה, כמו שנראה – במשמעות החברתית והכלכלית של הממלכתיות. הן הופנו כלפי ריכוז הכוח החברתי-כלכלי בידי המדינה והעברת תפקודים אל השירות המדינתי. אופייה זה של הביקורת מצד שמאל על שלטון מפא"י בראשית המדינה מעורר שאלה. הרי סוציאליסטים נוטים לטיפוח המדינה, לריכוזיות כלכלית-חברתית, לוויסות הכלכלה והחברה באמצעות הביורוקרטיה הממשלתית. איך קרה אפוא שמפ"ם השמאלית תקפה את הממלכתיות דווקא בגילווייה החברתיים-כלכליים? כך קרה, מפני שעמדתה של מפ"ם היטלטלה בין עמדתה הסוציאליסטית ובין האינטרסים הארגוניים שהיא ייצגה. עמדתה הסוציאליסטית הובילה אותה לתמוך בגילויים הכלכליים-חברתיים של הממלכתיות, אך תנועות ההתיישבות, ששלטו במפ"ם וחרדו ממעורבותה של המדינה שבשליטת מפא"י בענייניהן, הוליכו את מפ"ם להתנגד להם. האגף של תנועת העבודה שנלכד אז באופוזיציה התבצר מפני האגף שאחז ברסן השלטון במדינה.

וכך מצד אחד אימצה מפ"ם את עיקרי מדיניותה הכלכלית-חברתית של מפא"י, ומן הצד האחר האשימה אותה שבממלכתיות שלה היא מגשימה את תכניתן של מפלגות הימין להקים חברה וכלכלה על יסודות קפיטליסטיים בלבד. האשמה זו הייתה במוקד המערכה הציבורית של מפ"ם נגד עצם התביעה של המדינה בראשות מפא"י למעמד של זירת ההכרעה הנורמטיבית הראשית, ובייחוד נגד "פלישתה" לתחומי פעולה שלפני כן, בשנות טרום-העצמאות, היו ברשות גורמים כמו תנועות ההתיישבות, הסתדרות העובדים, מפלגות פוליטיות או התאגדויות מגזריות אחרות.

ברטוריקה הפוליטית של מפ"ם נכרכו יחדיו הפלמ"ח עם עתיד הסוציאליזם בישראל, הגבלת כוחו של ראש הממשלה ושר הביטחון עם שימור כוחה של תנועת העבודה. מפ"ם התאפיינה אז בנטיות פרו-סטליניסטיות, ובכל זאת תיארה את ההסתמכות על המדינה, את הריכוזיות הפוליטית ואת

האוניברסליזציה של השירותים הציבוריים כפעולות לטיפול הקפיטליזם.³⁸ יעקב חזן, עמיתו של מאיר יערי להנהגת הקיבוץ הארצי של השומר הצעיר, האגף הגדול בתוך מפ"ם דאז, האשים את מפא"י בחסלנות: "נהרס וחוסל הגרעין והיסוד החלוצי הפועלי-העממי של הצבא – הפלמ"ח". "כל כוח-ההסתגלות ויכולת-ההתפשרות הופנה ימינה, כל להט המלחמה הופנה שמאלה – נגד המחנה החלוצי, הפועלי, העצמאי", אמר, ומעל בימת הנואמים בוועידה השנייה של מפ"ם ב-1951 קבע כי "הברירה האמיתית היא כניעה לכוונה עגל הזהב בישראל או קיום ההגמוניה של מעמד-הפועלים העצמאי; הברירה האמיתית היא ירושלים או וול-סטרט".³⁹ במצע שאימצה הוועידה השנייה של מפ"ם נקבע עוד כי "הסוציאל-רפורמיזם (מפא"י) בציונות, בזנחו את ערכי-היסוד של תנועת-הפועלים, מקפח את עצמאותו של מעמד-הפועלים, מפקיר את עמדותיו, מערער את שליחותו במדינת-ישראל ובתנועה הציונית, מנתק את זיקתו לסולידאריות בינלאומית ומפר את קשריו עם פועלי העולם". אותה ועידה שנייה של מפ"ם אִבְחנה כי "מפא"י מגשימה את עיקרי תוכניתה של הבורגנות בתחום הסוציאלי הפנימי".⁴⁰

ואף על פי כן, אנשי מפ"ם ידעו היטב שביסוס החברה החדשה על יסודות סוציאליסטיים או לפחות צמצום האי-שוויון החברתי החרף שאפיין את שנותיה הראשונות של מדינת ישראל היו כרוכים בהכרח בממלכתיות ריכוזית: הדגשה יתרה של תפקידי התכנון, הפיקוח ואף היזמות של הממשלה ומוסדות המדינה; אוניברסליזציה של השירותים החברתיים וריכוזם ברשות המדינה; והעצמה (אינטנסיפיקציה) של השייך החברתי ללא תיוכם של מרכזי משנה. ואכן בסתירה

38 "השמדה ציבורית", זו הייתה הגדרתו של ישראל גלילי למגמות הממלכתיות. "נהיה גורם אקטיבי בשיחור העם, בכרית עם אחים למהפכה בעולם: מדברי ישראל גלילי בוועידה השנייה של מפלגת הפועלים המאוחדת", על המשמר, 1.6.1951.

39 "הברירה האמיתית: ירושלים או וול-סטרט" (כותרת ראשית), על המשמר, 31.5.1951.

40 "בקבלת מצע אחיד ועקרונות למיבנה האירגוני – ננעלת וועידת מפ"ם", על המשמר, 4.6.1951. דוגמאות לטענות שמפא"י מחלישה את ההסתדרות: יעקב יסעור, "מועצות-ייצור משותפות' התנקשות באיגוד המקצועי", על המשמר, 29.1.1950; פנחס בנדורי, "על משמר עצמאותה וכלליותה של ההסתדרות", על המשמר, 8.9.1950.

לרטוריקה האנטי-ממלכתית של מפ"ם – שהציגה את הממלכתיות כהגשמת התכניות החברתיות של הבורגנות – תמכה אותה מפ"ם עצמה בהגברת התכנון והפיקוח הממשלתיים בכלכלה ואף בהקמת מגזר ממשלתי גדול של מפעלי ייצור.⁴¹ זו הייתה עמדה מתבקשת לנוכח המוני העולים שהגיעו ארצה ולנוכח חולשתו של המגזר הפרטי. היא גם נבעה כמובן מתפיסותיה הסוציאליסטיות של מפ"ם. התפיסה הציונית והסוציאליסטית היא שהניעה את מנהיג השומר הצעיר במפ"ם, מאיר יערי, לצפות שהמדינה היא שתבטיח את המשך הטרנספור של האוכלוסייה היהודית אל מדינת ישראל שכונה אז קיבוץ הגלויות.⁴² זה איננו תפקיד שחברה אזרחית וולונטרית יכולה למלא.

עמדת מפ"ם כלפי הממלכתיות היטלטלה בין ממלכתיות סוציאליסטית ובין אנטי-ממלכתיות מגזרית הנשענת על האתוס החלוצי. השקפתה החברתית והלאומית העקרונית הובילה אותה לתמוך במגמת הריכוזיות והאוניברסליזציה של השירותים החברתיים, אבל האינטרסים המגזריים שהיא ייצגה הולידו אותה לשלול אותה מגמה עצמה באמצעות רטוריקה חלוצית. הסתגרות מגזרית והתברלות החלוצים ההולכים בראש המחנה היו מועדות לחולל אי-שוויון חברתי ולהחליש את הלכידות הלאומית, אבל מפ"ם נמצאה אז מחוץ לחוגי השלטון ולא הייתה אחראית לממדי האי-שוויון או למידת הפיצול בין חלקיה של

41 מרגלית סיכם זאת כך: "הכוח המוביל והדומיננטי אמור היה להיות הסקטור הממשלתי וההון הממשלתי [באמצעות] משטר של תכנון מקיף [...]". אלקנה מרגלית, "האידיאולוגיה החברתית כלכלית של מפ"ם 1948-1954", בתוך: הנ"ל (עורך), **השמאל המאוחד: דרכה החברתית של מפ"ם בראשית המדינה 1948-1954**, גבעת חביבה: יד יערי, 1994, עמ' 215, 217. ראו פרסומים בני הזמן: יוסף שתיל, "משק ישראל – לאן?", **על המשמר**, 20.1.1950; **על המשמר**, 10.2.1950; ח' נחשון, "1948-1951 במדיניות הכלכלית של ישראל", **על המשמר**, 11.5.1951. ישראל גלילי ביטא תמיכה בריכוזיות הממלכתית בדברי מליצה חגיגיים בנאומו בוועידה השנייה של מפ"ם: "מעשה נשען תהליך קיבוץ-הגלויות על מכשיר רב-אונים של קוממויות ממלכתית, שזה משפטה: להחיש את תהליך ריכוז העם היהודי במולדתו". "נהיה גורם אקטיבי בשיחרור העם, בברית עם אחים למהפכה בעולם: מדברי ישראל גלילי בוועידה השנייה של מפלגת הפועלים המאוחדת", **על המשמר**, 1.6.1951.

42 מאיר יערי, **קיבוץ-גלויות באספקלריה של ימינו**, מרחביה: ספריית פועלים, 1954, עמ' 62.

החברה החדשה. היא הייתה יכולה אפוא להרשות לעצמה להתמקד באינטרסים הארגוניים והפוליטיים של העיליות הפוליטיות החלוציות שהקימו אותה ב-1948. לעיליות אלו היו אינטרסים מגזריים לזכות בעצמאות מפיקוח ממשלתי ולטפח את נבדלותן מהציבור, ובכלל זה גם משכניהן העולים החדשים ביישובי הספר. הדבר בא לידי ביטוי מובהק בפולמוס על העבודה השכירה של עולים חדשים בקיבוצים. הוא ביטא התבדלות אליטיסטית לצד רתיעה אידאולוגית מניצול עבודת שכירים.⁴³ אינטרסים אלו לשמור על עצמאות ונבדלות הם שהוליכו את מפ"ם לשלול את התפיסה הממלכתית בדבר יחסי הגומלין הנאותים בין המדינה, על מגוון תפקודיה, ובין המוסדות של תנועת העבודה, בייחוד הגופים של הסתדרות העובדים ושל הקיבוצים: הקיבוץ המאוחד, הקיבוץ הארצי וחבר הקבוצות.

מפ"ם שללה אפוא ברטוריקה הפוליטית שלה את הממלכתיות. זו הייתה עמדתה הבולטת בעיתונות, בוועידות ובתעמולה הפוליטית. תמיכתה בממלכתיות הייתה מוצנעת יותר, אבל אי-אפשר להחמיץ אותה. כבר בראשית שנות החמישים, ימי מחסור חריף, הנהיגה הממשלה התחלות של מדינת רווחה⁴⁴ וחינוך יסודי

43 בסופו של דבר קיבוצים רבים מאוד התגברו על רתיעתם מניצול שכירים והעסיקו עובדים בחקלאות עונתית ובתעשייה. לעומת זאת הם דבקו בנטייתם להתבדל מסביבתם, אבל זו התבטאה בתחומים אחרים כמו חינוך ומסחר. על התפתחות העימות סביב קליטת העולים בקיבוצים ראו למשל יומן בן-גוריון, 31.5.1949, אב"ג, יומנים; נאום "בוש ונכלם" של בן-גוריון בכנסת, דברי הכנסת, ג, 16.1.1950, עמ' 536-540; "שליחות מסוכנת" (מאמר מערכת), על המשמר, 18.1.1950; ק' לזינסקי [לזון], ד' כהנא, א' ילינק אל מזכירות מפלגת פועלי א"י, מרכז המפלגה, תל אביב, ח' בשבת תש"י, 26.1.1950, אב"ג, התכתבות; מכתבי ד' בן-גוריון, ירושלים, אל יהושע מנוח, דגניה, בארבעה חלקים: (א) 8 ביולי 1952; (ב) 9 ביולי 1952; (ג) 9 ביולי 1952; (ד) 23 ביולי 1952, אב"ג, התכתבות.

44 במפא"י התקיים מאבק בין התומכים בהנהגת מערכת רווחה משוכללת (דוברם המובהק היה יצחק קנב) ובין אלה שתבעו להעדיף את העבודה על פני הרווחה כמפלט מעוני. ראו אברהם דורון, המאבק על הביטוח הלאומי בישראל 1948-1953, (ירושלים): בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, 1975. השו: הנ"ל, "מענקי הזקנה בשנות ה-50 וה-60", עיונים בתקומת ישראל 7 (1997), עמ' 300-326. עוד ראו יצחק קנב – אבי הביטוח הלאומי: קובץ מאמרים, נאומים וראיונות, תל אביב: מחברות לספרות, 1998.

חינם לכלל האוכלוסייה. מפא"י בממשלה ובהסתדרות לא הגשימה את תכניות הבורגנות, ולא זו בלבד – היא אף התנגשה בהן ישירות. היא התנגשה בהן לא רק בגלל מדיניות הצנע, השכר והמיסוי,⁴⁵ ולא רק בגלל המדיניות הכלכלית המרחיבה, אלא גם בגלל טיפוח המגזרים היצרניים הגדולים של הממשלה ושל ההסתדרות.⁴⁶ ולא רק את מפעלי המשק של הסתדרות העובדים טיפחה מפא"י, אלא גם את המושבים והקיבוצים. הם זכו אז באשראי ממשלתי מסובסד וקיבלו לחזקתם אדמות מדינה בהיקף גדול מאוד.⁴⁷ מבחינה כלכלית הם היו אז בני טיפוחיו של השלטון. יש להניח שאופיים הקואופרטיבי והקומונלי הוא שהניע את ממשלת מפא"י לטפח אותם, שהרי כמחצית התנועה הקיבוצית ניצבה אז באופוזיציה לממשלה והזדהתה עם מפ"ם.

מפ"ם תמכה בכל הצדדים החברתיים-כלכליים האלה של הממלכתיות הבן-גוריונית השמאלית. היא תמכה במגמות השוויוניות של המדיניות הפיסקלית ובטיפוח המגזר הציבורי וההתיישבות הקואופרטיבית והקומונלית. לכן אפשר להתייחס לביקורת שלה שתיארה את הממלכתיות כהשלטת הקפיטליזם

45 Avi Bareli, "Mamlakhtiyut, Capitalism and Socialism during the 1950s in Israel," *The Journal of Israeli History* 26 (2) (2007), pp. 209-211; Avi Bareli and Uri Cohen, "The Middle Class versus the Ruling Party during the 1950s in Israel: The 'Engine-Coach Car' Dilemma," *Middle Eastern Studies* 44 (3) (2008), pp. 489-510; Avi Bareli and Uri Cohen, "Distributive Justice and a Rising Middle Class: Conflict between MAPAI and White-collar Professionals before the 1955 General Elections in Israel," *Israel Affairs* 14 (2) (2008), pp. 255-276

46 יצחק גרינברג, "הכלכלה המרחיבה של משק העובדים 1948-1988", בתוך: אבי בראלי, דניאל גוטוויין וטוביה פרילינג (עורכים), **חברה וכלכלה בישראל: מבט היסטורי ועכשווי** (סדרת נושא של עיונים בתקומת ישראל), שדה בוקר: מכון בן-גוריון לחקר ישראל ויד בן-צבי, 2005, עמ' 327-364.

47 אלכס ביין, **תולדות ההתיישבות הציונית מתקופת הרצל עד ימינו**, רמת גן: מסדה, 1976, עמ' 395-396; חיים גבתי, **100 שנות התיישבות: תולדות ההתיישבות היהודית בארץ-ישראל**, כרך ב, חלק ג, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, 1981, עמ' 9-52; זאב צור, **הקיבוץ המאוחד ביישובה של הארץ**, כרך ב, רמת אפעל: מכון טבנקין, 1982, עמ' 332-358, וכרך ג, 1984, עמ' 9-45.

על מדינת ישראל כרטוריקה שתכניה הגלויים אינם אלא כסות לתכלית האמיתית: התגוננות של מוסדותיה הפוליטיים, הכלכליים וההתיישבותיים מפני "פלישת" המדינה ושאיפה לבצר נבדלות יחסית שלהם מן ההמון, קרי מכלל החברה הישראלית ומוסדותיה הריבוניים. הרטוריקה האנטי-ממלכתית של מפ"ם הוצגה כאילו מגמתה העיקרית כלכלית-חברתית שמאלית. אבל למעשה היא הייתה מגננה מגזרית מפני שלטון מפא"י, ובתור שכזאת היא הייתה דווקא עמדה ימנית מבחינה חברתית – קרב בלימה טריטוריאלי מפני פלישת המדינה לתחומיהן של תנועות ההתיישבות והסדרות העובדים ומגמה לבצר נבדלות של חלוצים מכלל החברה תחת הכסות של המשוואה הלא מבוססת ממלכתיות=קפיטליזם.

לאמיתו של דבר מפ"ם שאפה לטפח ממלכתיות הסדרית, ובתוך שאיפה זו היטלטלה עמדתה בין שני קטבים סותרים: בין מגמה אליטיסטית-חלוצית, לא עממית, ובין מחויבותה לאידאולוגיה סוציאליסטית. בסעיף הבא נראה כי מבחינה מסוימת, למרות ההבדל הגדול במצבן הפוליטי של שתי המפלגות, גם מפא"י נקלעה לסתירה דומה ביו אליטיזם לסוציאליזם.

אפשר לקבוע אפוא שגם בתחום החברתי-כלכלי, כמו בתחום הביטחון, עמדתה העקרונית של מפ"ם הייתה ממלכתית בעיקרה. התנגשויותיה עם שלטון מפא"י, ככל שהיו חריפות מבחינה רטורית, לא נועדו אלא להגן על אינטרסים מגזריים מסוימים והתבססו על תפיסה של ממלכתיות הסדרית. הן לא ערערו על עצם התפיסה הממלכתית בדבר מרכזיות המדינה ומוסדותיה בהסדרת הביטחון, החברה והכלכלה.

ב. ממלכתיות שמאלית-רובנית: ויכוחים בתוך מפא"י

התפיסה הממלכתית או הקדם-ממלכתית, כהגדרתה בתחילתו של חיבור זה, הונחה בתשתיתה האידאולוגית של מפא"י עם ייסודה ב-1930. שנים ספורות אחרי כן היא נעשתה למפלגה ההגמונית ביישוב והעלתה בדרגה את תהליך הפוליטיזציה העממית שהחל הרצל עם הקמתה של ההסתדרות הציונית, ועתה התפתח בהנהגתה ליצירת היישוב המאורגן הדמוקרטי. כינונה של מרות לאומית דמוקרטית וביצורה היו אחת התכליות העיקריות שמפא"י ייעדה לעצמה

מהקמתה. היא הייתה אמונה על תפיסה סוציאליסטית דמוקרטית-רפובליקנית מהותית,⁴⁸ שהתאפיינה במתח בין שני קטבים: מן הצד האחד סדר פוליטי-חברתי, סמכות ריכוזית, אחדות קולקטיבית ונורמות שוות לכלל נפש; ומן הצד האחר חלוציות וולונטריסטית, ביזור פוליטי, בעלות היחידים על חברתם ושיוכם אליה ושיתוף שוויוני של יחידים וקבוצות בחיי הציבור. תפיסה דמוקרטית מהותית זו השפיעה גם על מקומה של מפא"י לצד הסוציאליסטים הדמוקרטים שהסתייגו מן הדיקטטורה הקומוניסטית של ברית המועצות, ומיקום זה נעשה מובהק עוד יותר אחרי יציאתם של אוהדי ברית המועצות מן המפלגה עם פילוגה בשנים 1942-1944.

פילוג זה אף הוציא משורות ההנהגה של המפלגה קבוצה של פוליטיקאים ומנהיגים בראשות יצחק טבנקין שערערו על אחד מעקרונות היסוד בתפיסה הקדם-ממלכתית של מפא"י היישובית: הדרישה שענייניה הפנימיים של תנועת העבודה יוכרעו בהכרעת רוב שתחייב את המיעוט. אחרי כעשור, כמו שראינו בדיון על פולמוסי הממלכתיות בין מפא"י למפ"ם, בשנות החמישים, התברר שפילוג מפא"י בשנות הארבעים היה בסופו של דבר פילוג בין בעלי תפיסה ממלכתית-רובנית לבין בעלי תפיסה ממלכתית-הסדרית.

הפילוג, שנים לא רבות לפני הקמת המדינה, יצר מפלגת שלטון שראשיה דגלו בתפיסה ממלכתית-רובנית. זו הייתה עמדתם של דוד בן-גוריון, משה שרת, פנחס לבון (עד פרשת לבון⁴⁹), לוי אשכול וגולדה מאיר, ועמם שותפיו-יריביו הוותיקים של בן-גוריון: אליעזר קפלן, דוד רמז ויוסף שפרינצק שכעבור זמן לא רב פינו את הזירה הפוליטית. מנהיגים אלו אחזו כולם בתפיסה המייחדת

48 לדיון נרחב על כך ראו בראלי וגורני (לעיל הערה 6), עמ' 127-167.

49 על העמדות הממלכתיות הברורות של לבון לפני פרשת לבון ראו בראלי (לעיל הערה 25), עמ' 472, הערה 26. לעמדותיו הממלכתיות העקרוניות של הבולט מקרב האידיולוגים הקרובים ללבון, נתן רוטנשטרייך, ראו Avi Bareli, "Sovereignty, Voluntarism and Jewish Identity – Nathan Rotenstreich," in: Eliezer Ben-Rafael, Thomas Gergely, and Yosef Gorny (eds.), *Jewry between Tradition and Secularism*, Leiden, Boston: Brill, 2006, pp. 93-104. לתיאור פרשת לבון כמחלוקת פנים ממלכתית וקרב המאסף של הממלכתיות הבן-גוריונית ראו קידר (לעיל הערה 6), חלק שלישי.

למדינה ולמוסדותיה עליונות בהסדרת ענייניה של החברה האזרחית ותובעת אוניברסליזציה של השירותים החברתיים. העובדה שמוסדותיה הפנימיים של מפא"י לא נעשו מוסדות מעין-שלטוניים (כדוגמת המעמד השלטוני של הפוליטביוורו של המפלגה הקומוניסטית הסובייטית) ולא חייבו את סגל השרים של המפלגה לעמדה מסוימת בדיונים בממשלה – גם כאשר נדונו בה סוגיות כמו כיבוש הגדה המערבית, הסכם השילומים או היציאה למבצע סיני – עובדה זו היא הגילוי החשוב ביותר של התפיסה הממלכתית שהדריכה את ראשי מפא"י בניהול ענייני המדינה בראשיתה. עם זאת, באופן טבעי נטו כל אנשי מפא"י לזהות כמעט מבלי משים את מפלגתם עם "העניין הכללי".⁵⁰ נטייתם זו נבעה מאמונתם שהם מייצגים את האינטרס הכללי הציוני והישראלי בתפיסת עולמם ובפעולתם הלאומית, הרפובליקנית והסוציאל-דמוקרטית.

העובדה שכל ראשי מפא"י אחזו בתפיסה ממלכתית רובנית אין פירושה שאישים רבי השפעה בתוכה לא החזיקו בעמדות מגזריות מסוימות, שסתרו את מגמת האוניברסליזציה של השירותים החברתיים, בייחוד בכל הנוגע לבריאות (השארית הביטוח הרפואי של רוב האוכלוסייה בידי קופת החולים של הסתדרות העובדים) ולחינוך (קרוב המאסף שניהלו אחדים ממנהיגי המפלגה על שימורו של זרם העובדים). פוליטיקאים כמו זלמן ארן ומרדכי נמיר, שהיו בעלי זיקה קרובה למנגנון המפלגה העירוני ולמאחזיו בהסתדרות העובדים, נטו להעדיף את מה שהיה בעיניהם האינטרסים המגזריים של מפלגתם. לעתים עמדתם הכריעה, כמו במקרה של הבריאות, אך בדרך כלל גברה בממשלת מפא"י מגמת האוניברסליזציה של השירותים החברתיים, כמו במקרים של החינוך והתעסוקה. מכל מקום, מאחר שמפלגתם הייתה המפלגה הדומיננטית, נטיות מגזריות אלו לא הוליכו אותם לדבוק בעמדה ממלכתית הסדרית כללית להגנת "ההסתדרות" מפני "הממשלה" כדרכם של אנשי מפ"ם.⁵¹

חריגה בולטת אחרת מעמדתה הממלכתית-רובנית של מפא"י אפשר לראות בפעולה השקטה אך רבת ההשפעה של המנגנון המפלגתי, ובעיקר הפוליטיקאים

50 לגילוי תמים של גישה רווחת זו ראו זאב הרינג, "מפלגה ממלכתית", הפועל הצעיר, 14.2.1950, עמ' 4-5.

51 ראו גם קידר (לעיל הערה 6), עמ' 114-117.

הבכירים שצמחו מתוכו, לסיכול ההחלטה שאימצה מפלגתם ב-1954 לשנות את שיטת הבחירות לשיטה אזורית-רובנית. שיטה כזאת הייתה משרתת את האינטרס הכללי של מפא"י וגם תאמה את תפיסתה הממלכתית-רובנית, אבל היא הייתה איום על הקידום הפוליטי ועל בסיס הכוח של אנשי המנגנון המפלגתי, שכן היא הייתה מחייבת אותם לעמוד אישית למבחן הבוחר ומאפשרת לציבור להעניש את מנגנון המפלגה בקלפי. שיתוף הפעולה שרקמו עם המפלגות האחרות למען שימור השיטה היחסית סתר את האינטרס של מפלגתם, מפלגת רוב, והיה נטול לגיטימיות אידאולוגית במפלגה שהתפיסה הרווחת ועמוקות השורשים בה (עוד משנות הייסוד של ההסתדרות) הייתה תפיסה ממלכתית-רובנית הרואה ב"פוליטיקה של הכרעה" גם דפוס ממשל יעיל יותר וגם דפוס משופר של ייצוג פוליטי. עמדתם באה לידי ביטוי מסוים רק בשיח הפוליטי שהתקיים בעיתונות המפלגה.⁵² אפשר אפוא לקבוע שעמדתה הכללית של מפא"י הייתה ממלכתית-רובנית, אם כי חוגים חשובים בתוכה גילו נטיות מגזריות, ואינטרסים פוליטיים מסוימים אף הוליקו את החוגים האלה שבתוך מפא"י לתמוך בדפוס ההסדרי של שיטת הבחירות היחסית.

כשדנים באופי השמאלי של הממלכתיות לגרסתה של מפא"י, מורכבות מסוג אחר מסבכת מעט את התמונה. כאן כדאי להבדיל בין המדיניות הכלכלית או המדיניות שקבעה את חלוקת הכוח הכלכלי מצד אחד ובין עיצוב הפוליטיקה או המדיניות שקבעה את חלוקת הכוח הפוליטי מן הצד האחר. מבחינת המדיניות הכלכלית ומדיניות הקליטה אמנם אפשר להבחין בהנהגת מפא"י באגף מעט ימני יותר, יחסית, שדגל בריסון תקציבי, בריסון השכר ובהגבלת העלייה, ובלטו בו אישים כמו שר האוצר הראשון אליעזר קפלן, נגיד בנק ישראל דוד הורוביץ, שר האוצר השני לוי אשכול והמסאי אליעזר ליבנה; לעומתם אפשר לציין את התומכים במדיניות מרחיבה ובראשם ראש הממשלה דוד בן-גוריון, שרת העבודה גולדה מאיר ושר הקיצוב ואחר כך שר המשפטים דב יוסף. עם זאת אפשר לקבוע באופן כללי כי לטווח הבינוני לפחות, עד סוף שנות השישים ותחילת שנות השבעים צמצמה מדיניותה הכלכלית של ממשלת מפא"י את הפערים החברתיים

52 לניתוח רחב של נושא זה ראו בראלי (לעיל הערה 25), עמ' 315-327; קדרר (לעיל הערה 23).

העצומים שהתפתחו בראשית שנות החמישים או למצער בלמה את התרחבותם בשנים של הגירה עצומה.⁵³ לפיכך מבחינה זו אפשר לייחס למפלגה כולה תפיסה ממלכתית שמאלית.

לעומת זאת, מן הבחינה האחרת שהוצעה כאן, זו של חלוקת הכוח הפוליטי, אפשר להצביע על פיצול בין הגישה ההיררכית-ימנית ששלטה במפא"י לבין הגישה המשתפת-שמאלית האופוזיציונית. אמנם כאמור בצמרת מפא"י התגלעו עמדות כלכליות שונות, אבל את מדיניותה הכלכלית בעשור הראשון אפשר לאפיין כשמאלית במגמתה. לעומת זאת חלוקת הכוח הפוליטי שהתגבשה אז הייתה בלתי שוויונית, והאופוזיציה הפנימית כשלה בניסיונה להשפיע על עיצוב המבנים הפוליטיים בשלטון מפא"י.

נרחיב מעט על הבדל חשוב זה בין צמצום אי-שוויון כלכלי לטיפוח אי-שוויון פוליטי במדיניות של שנות החמישים. המדיניות הכלכלית-חברתית של מפא"י התאפיינה בניגוד יסודי בין ריסון האי-שוויון הכלכלי בטווח שנים קצר ובנינוני ובין אימוץ דפוסים של הייררכיה ושל הפרדה במערכות החינוך⁵⁴ והפוליטיקה. עיצוב הפוליטיקה הממלכתית הישראלית במתכונת הייררכית-ביורוקרטית דמה בבסיסו לדפוס המקובל אז בפוליטיקה הישראלית וברוב הדמוקרטיות

53 Bareli, לעיל הערה 45, עמ' 209-211.

54 שלמה סבירסקי, זרעים של אי-שוויון, תל אביב: ברירות, 1995; יוסי יונה ויצחק ספורטא, "החינוך הקדם מקצועי ויצירת מעמד הפועלים בישראל", בתוך: חנוך חבר, יהודה שנהב ופנינה מוצפי הלר (עורכים), מזרחים בישראל: עיון ביקורתי מחודש, ירושלים ותל אביב: הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר, 2002, עמ' 68-104; אורי כהן, "האוניברסיטה העברית והריבוד המעמדי-עדתי בעשור הראשון", בתוך: אבי בראלי, דניאל גוטוויין וטוביה פרילינג (עורכים), חברה וכלכלה בישראל: מבט היסטורי ועכשווי (סדרת נושא של עיונים בתקומת ישראל), א, שדה בוקר: מכון בן-גוריון לחקר ישראל ויד בן-צבי, 2005, עמ' 233-262; צבי צמרת, "זלמן ארן והפרודוקטיביזציה של בני 'עדות המזרח'", שם, עמ' 295-326. עוד ראו Yossi Shavit, Yinon Cohen, Haya Stier, and Svetlana Bolotin, "Ethnic Inequality in University Education in Israel," *Jewish Journal of Sociology* 41 (1 and 2) (1999), pp. 5-23; Uri Shwed and Yossi Shavit, "The Occupational and Economic Attainments of College and University Graduates in Israel," *European Sociological Review* 22 (4) (2006), pp. 431-442

המפותחות בעולם, והוא נשען בעיקרו על עיצוב מפא"י באותן שנים לכדי ארגון הייררכי וצייטני ביסודו. ראשי מפא"י בראשות בן-גוריון הכריעו אז שהיא תהיה מוקד של פוליטיקה ממלכתית דמוקרטית-הייררכית – פוליטיקה שאמנם ניזונה מתפיסה ממלכתית-דמוקרטית עמוקה והתבססה על בחירות מחזוריות, עיתונות חופשית ויסודות פורמליים חשובים אחרים של דמוקרטיה, אך לאמיתו של דבר הדירה את השכבות העממיות, ובעיקר את המוני העולים החדשים, מהשפעה פוליטית ממשית. דפוס פוליטי זה התבסס על המנגנון הפוליטי של מפא"י ועל עוצמת הנהגתה הבכירה. כמעט כל הנהגתה של מפא"י בראשות בן-גוריון אימצה דפוס זה ודחתה קריאות אופוזיציוניות שמאליות שרווחו מאוד בשורות המפלגה (אך לא בהנהגתה) לעיצוב דמוקרטי משתף של המפלגה.

חוגי האופוזיציה הפנימית שאפו שמפלגת השלטון לא רק תנקוט מדיניות כלכלית משווה, כפי שאכן עשתה בהצלחה מסוימת, אלא גם תהיה יסוד לפוליטיקה משתפת, קרי, שמפא"י תהיה מוסד מתווך שהמוני חבריו האזרחים יוכלו להשפיע באמצעותו באופן ממשי על ניהול החברה הפוליטית החדשה. הם חששו שהאי-שוויון הפוליטי, כלומר האופי ההיררכי של הפוליטיקה הישראלית בהנהגת מפא"י, יערער את יציבותה של המדיניות הכלכלית המשווה של מפא"י, מפני שהוא יערער את בסיסה הפוליטי.⁵⁵ הדרישה שרווחה אז בקרב חברי מפא"י התמקדה אפוא בדמוקרטיזציה של מפלגתם. בהיותה מפלגת הציר שהקואליציה נבנתה סביבה, הם קיוו שמפלגת שלטון דמוקרטית באורחותיה תעצב כרוחה את הפוליטיקה הממלכתית. רבים מחברי מפא"י חשבו מאז 1948 ואילך שעיצוב פוליטיקה דמוקרטית מיסודותיה במדינה החדשה הוא אחד המבחנים העליונים של תנועתם. עיתונות המפלגה נמלאה דרישות שהדמוקרטיה הישראלית החדשה תהיה דמוקרטיה ישירה או רחבה יותר, במתכונת אחרת מזו הרווחת בעולם המערבי.⁵⁶ הם נשאו עיניים לדמוקרטיה משתפת, שוויונית ככל האפשר גם בחלוקת הכוח הפוליטי. בעיני רבים במפא"י נקודת ארכימדס ליצירה פוליטית חדשה כזאת הייתה מפלגה דמוקרטית –

55 על הקבוצות האופוזיציוניות במפא"י ועל עמדת מפ"ם בסוגיות אלו ראו בראלי (לעיל הערה 25), פרקים ג, ד, ח.
56 שם, פרק ז.

שסניפיה יקנו לחברים השפעה ושמוסדותיה ייבחרו בבחירות מחזוריות הוגנות ויפקחו בהצלחה על ההנהגה שבממשלה ובמוקדי ביצוע אחרים ועל מנגנון המפלגה שהחל להתעצם מאוד בשנות המדינה הראשונות. הסמכות הריבונית החדשה הגבירה מאוד את כוחם של ההנהגה והמנגנון. תהליך זה הניע חברים רבים במפא"י לתבוע מתכונת דמוקרטית חדשה למפלגתם, שתאפשר לה לפקח על השלטון מטעם החברה האזרחית ולא רק לפעול בחברה האזרחית מטעם השלטון. מפא"י הייתה גורם דומיננטי בעיצוב הפוליטיקה הישראלית בראשיתה, והם קיוו שהפיכתה לסוכנות המזרימה כלפי מעלה רצונות רווחים בקרב הציבור, קרי הפיכתה למוקד של דמוקרטיה משתפת, תקבע את אופייה של הפוליטיקה הישראלית כולה. רבים מהם תמכו בהגברת הייצוגיות של הדמוקרטיה החדשה באמצעות הנהגת שיטת בחירות אזורית-רובנית ובהנהגת משאלים בקרב אזרחי המדינה, חברי ההסתדרות או חברי המפלגה כדי להכריע בנושאים חשובים ומתאימים.⁵⁷

הנהגת מפא"י בראשות בן-גוריון בחרה בדרך ההפוכה, כאמור הדרך של מיסוד הייררכי של המפלגה ועמו עיצוב ממלכתיות דמוקרטית אך סמכותנית או אליטיסטית במדינת ישראל הצעירה. ראשי מפא"י ייעדו למפלגה את התפקיד של גיוס החברה האזרחית באמצעות מנגנוני שליטה והסברה ומנעו את הפעלתה גם בכיוון ההפוך – כגורם המזרים השפעה של גורמים בחברה האזרחית על השלטון. מפא"י נועדה להיות גורם מעין ממשלתי, גוף שמסייע לשרי הממשלה בקשריהם עם הציבור ואף מכוון אותם במידה מסוימת, ולא גורם שמפקח על הממשלה או משפיע עליה השפעה ממשית. הכרעה זו הייתה שלב חשוב בתהליך יצירתה של פוליטיקה דמוקרטית בעלת אופי הייררכי או אליטיסטי במדינת ישראל. שני

57 מקרב הקולות הרבים של האופוזיציה השמאלית בתוך מפא"י אפשר לאתר שני חוגים מגובשים מעט יותר בביקורתם – חוג "המעורר" וקבוצת "הצעירים". שניים מהמבטאים הבהירים תפיסות דמוקרטיות אלה היו יחיאל הלפרן, האישיות המרכזית במערכת העיתון דבר ובחוג "המעורר", והפילוסוף והאידיאולוג נתן רוטנשטרייך. ראו למשל נתן רוטנשטרייך, "החברה הישראלית במשבר", מולדו (31) (אוקטובר 1950), עמ' 6-7 (הופיע גם בתוך: הנ"ל, על התמורה: פרקים בשאלות העם והמדינה, תל אביב: עם עובד, תשי"ג, עמ' 152-161; יחיאל הלפרן, "מקץ שבוע: קבוצת גלויות ושיוון סוציאלי", דבר, 19.1.1951. עוד ראו Bareli (לעיל הערה 49).

הצדדים לוויכוח הפנימי על עיצוב מפלגת השלטון העריכו בצדק שהיא תשפיע מהותית על עיצוב הממלכתיות הישראלית – בכיוון אליטיסטי או בכיוון משתף. הממלכתיות של מפא"י הייתה אפוא שמאלית במגמתה מבחינות כלכליות חשובות: מדיניות כלכלית מרחיבה ושמירה על תעסוקה מלאה במשך רוב השנים, טיפוח עבודה מאורגנת, ריסון ההפרשיות בשכר במגזר הציבורי, טיפוח מגזרי ייצור ציבוריים ותנאי עבודה משופרים לעובדיהם, טיפוח מגזר הייצור השיתופי והתחלות חשובות של הסדרי רווחה אוניברסליים. התוצאה של מגמה שמאלית זו ניכרה במדדי האי־שוויון הנמוכים בסוף שנות השישים ובראשית שנות השבעים. אבל כאמור הממלכתיות של מפא"י הייתה ימנית במגמתה מבחינת החלוקה של הכוח הפוליטי.

שתי מגמות אלה של עיצוב הממלכתיות, לשמאל ולימין, לא נותרו כמובן מנותקות זו מזו בהשפעתן על החברה הישראלית. להכרעה בעד מתכונת הייררכית או אליטיסטית של חלוקת הכוח הפוליטי היו השפעות ארוכות טווח על השוויון הכלכלי במדינה. ריסון האי־שוויון הכלכלי בצד טיפוח אי־שוויון בחלוקת הכוח הפוליטי – תהליכים מורכבים שחוללו תוצאות מנוגדות, אפיינו את חמש עשרה השנים הראשונות של ישראל עד אמצע שנות השישים ונמשכו גם אחרי כן – הם רקע מאר חשוב לכך שהשוויון החברתי היחסי שהושג היה קצר ימים.⁵⁸ אחת התוצאות ארוכות הטווח של העיצוב הפוליטי ההיררכי של ישראל משנות החמישים ואילך הייתה שהשכבות העממיות והמזרחיות, אלה שנהנו מן ההצלחה של המדיניות הכלכלית־חברתית של מפא"י לבלום את האי־שוויון עד אמצע שנות השישים, היו נטולות אמצעים פוליטיים להגן על האינטרסים שלהן בחלוקת המשאבים במדינה. למדיניות החברתית־כלכלית השמאלית לא היה בסיס פוליטי יציב.

המיסוד הפוליטי ההיררכי, על השלכותיו החברתיות־כלכליות בעיצוב הממלכתיות הישראלית בראשיתה, נתקל בתחילת שנות החמישים בהתנגדות

58 מגמת השוויון הכלכלי היחסי שהושג במדינת ישראל באמצע שנות השישים נהפכה על פניה עד להתפתחות של "מלכודת פערים אכזרית מתמדת ומתרחבת" בחברה הישראלית, כרברי ועדת חקירה פרלמנטרית שבדקה את האי־שוויון הקיצוני שטיפחו המפלגות הדומיננטיות בישראל משנות השמונים ואילך. ראו ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא הפערים החברתיים בישראל, התפתחות הפערים החברתיים בישראל בעשרים השנים האחרונות: תקציר, הכנסת, ירושלים, 2002.

רחבה של חברי מפא"י וקבוצות אופוזיציה בתוכה.⁵⁹ אבל איש ממנהיגי מפא"י לא הצטרף להתנגדות. גם מפ"ם לא עסקה כלל בסוגיה זו. הדבר אינו מפתיע, שהרי שני האגפים שהרכיבו את מפ"ם, הקיבוץ המאוחד והקיבוץ הארצי ושלוחותיהם הפוליטיות העירוניות, היו גופים חלוציים, כלומר אליטיסטיים, והייררכיים למדי; הם נטו אפוא דווקא להדק את המשמעת הפוליטית בשורותיהם.⁶⁰ גם המפלגות האחרות בישראל הצעירה לא עסקו כלל בשאלות אלה. העיליות הפוליטיות והביורוקרטיות שהתרכזו במפ"ם דמו לעיליות הפוליטיות והביורוקרטיות של מפא"י בתמיכתן בממלכתיות אליטיסטית והייררכית. לפיכך לא את עצם המבנה ההיררכי של הפוליטיקה הממלכתית תקפה מפ"ם ואף לא את משמעותו הכלכלית-חברתית ארוכת הטווח. היא הייתה אדישה כלפיו, ככל שאפשר לשפוט על פי התנהגותה הגלויה; אבל כנראה תמכה בו, על פי האינטרסים של העיליות ששלטו בה. עם כל ההבדלים ביניהן, גם מפא"י וגם מפ"ם היו מפלגות פועלים מזה ועיליות ביורוקרטיות מזה. זו הסיבה שמפ"ם לא ביקרה את מפא"י על המדיניות שחילקה באופן לא שוויוני את הכוח הפוליטי ואת ההשכלה. מדיניות זו שירתה את האינטרסים של העיליות הפוליטיות והמנגנונים הביורוקרטיים שהתרכזו במפא"י, אך גם במפ"ם, אף על פי שהתנגשה עם זהותן האידאולוגית ואף עם צדדים אחרים וחשובים במדיניות הכלכלית-חברתית השמאלית שנקטה אז מפא"י. המפתח לפענוח כשל פוליטי זה של תנועת העבודה הציונית נמצא בכפל הפנים בין אליטיזם לעממיות שאפיין את המפלגות הסוציאליסטיות בעולם בכלל והוחרף בגלל עוצמתו של האתוס החלוצי, שהגבירה את הנטייה לאליטיזם בציונות השמאלית.

אבל הסבך שנוצר מהניגודים במדיניות של מפא"י ומן הנפתולים הרטוריים של מפ"ם לא צריך להסתיר מאתנו מסקנות פשוטות. בשנות שלטונה אמנם הפעילה מפא"י את מוסדות המדינה בכיוונים שונים, ואף סותרים, מבחינת השפעתם על השוויון החברתי לטווחי זמן שונים; אבל אין ספק שלא עצם המרכזיות של מוסדות המדינה בעיצוב החברה והכלכלה של מדינת ישראל,

59 בראלי (לעיל הערה 25), הפרקים המצוינים שם.

60 על כך ראו למשל יוסי ביילין, **בנים בצל אבותם**, רמת גן: רביבים, 1984, עמ' 119-177. עוד ראו אלי צור, **נופי האשליה: מפ"ם 1948-1954**, שדה בוקר: מכון בן-גוריון לחקר ישראל, 1998.

כלומר לא יישום המדיניות הממלכתית בכלכלה ובחברה, הוא המקור להתפתחות האי-שוויון החברתי בשנותיה הראשונות של המדינה. המקור היה אינטרסים חברתיים מנוגדים שהניעו גם את מפא"י וגם את מפ"ם. הרטוריקה האנטי-ממלכתית של מפ"ם יצרה מצג שווא כאילו הבררה היא בין "סוציאליזם אבוד" של שנות טרום-עצמאות ובין קפיטליזם ממלכתי כביכול,⁶¹ אף שמפ"ם למעשה לא תמכה כלל באופוזיציה השמאלית שבתוך מפא"י, אלא דווקא בממלכתיות האליטיסטית של הנהגת מפא"י ורק ביקשה להקנות לה אופי הסדרי ולא רובני. הוויכוח שהתנהל במפא"י בשנותיה הראשונות של המדינה בין ממלכתיות הייררכית לממלכתיות משתפת, כתביעת האופוזיציה הפנימית, היה במידה רבה ויכוח על הממד הפוליטי של הממלכתיות השמאלית. התובעים ממלכתיות משתפת דרשו ממפלגתם לרסן את האי-שוויון הפוליטי שהתפתח עם התעצמותו של המרכז הפוליטי, שרכש לעצמו סמכויות ריבוניות, ועם התעצמות הביורוקרטיה הממשלתית והמנגנון הפוליטי של מפא"י. הם דרשו לרסן את האי-שוויון הפוליטי ולא רק את האי-שוויון הכלכלי-חברתי מתוך הנחה שיש זיקה חזקה בין שניהם – הנחה שהתאמתה ברבות השנים. הצעתם הייתה להגביל את האי-שוויון הפוליטי בעזרת שילוב של יסודות מסוימים של דמוקרטיה ישירה בשיטה הדמוקרטית הייצוגית שהתגבשה במדינת ישראל באותם ימים. זו הייתה גרסה שמאלית רדיקלית של התפיסה הממלכתית הרובנית-שמאלית של מפא"י כולה, ולא אנרכיזם אנטי-ממלכתי. אנשי האופוזיציה השמאלית הפנימית במפא"י של שנות החמישים היו שותפים לתפיסה שהשלטון על גילוייו השונים – סמכות ריבונית מרוכזת בידי ממשלה דמוקרטית, ביורוקרטיה ממשלתית מפותחת ומנגנון מפלגתי יעיל – הם כלים חיוניים בידיהן של תנועות שוחרות שינוי כמו התנועה הציונית-סוציאליסטית. לכן גם בעיניהם היה הציות יסוד הכרחי במסגרת מדינית. אבל ללא שותפות בהכרעה, כך טענו, נהפך הציות לסתגנות סבילה. תפיסתם הייתה ממלכתית דמוקרטית-רדיקלית ורובנית מובהקת. אבל מפא"י לא אימצה את הדרך של ממלכתיות דמוקרטית-רדיקלית, כלומר שמאלית, גם מבחינת חלוקת הכוח הפוליטי ולא רק מבחינה כלכלית-חברתית. היא הנהיגה דפוס של ממלכתיות שמאלית, מבחינת השפעותיה הכלכליות-

61 זהו מצג שווא מפני שכלכלת ארץ ישראל המנדטורית הייתה כלכלת שוק דווקא, תיאור שקשה לייחס לכלכלה הישראלית של שנות החמישים.

חברתיות לטווח הקצר והבינוני, אך בכל הנוגע לחלוקת הכוח הפוליטי היא הנהיגה ממלכתיות אליטיסטית.

עד כה זוהו בדיון שנפרש כאן על הממלכתיות השמאלית-רובנית של מפא"י שני מוקדים של מאבק פנימי: אחד שהיה גלוי בשעתו אך נשכח ברבות השנים – בין הנהגת המפלגה והמנגנון שלה ובין אופוזיציה שמאלית שדרשה חלוקה משתפת של הכוח הפוליטי לשם הבטחת מחויבות ארוכת טווח לשוויון חברתי-כלכלי; והשני נסתר – פעולת אנשי המנגנון המפלגתי וחברים בצמרת המפלגתית לסיכול חתירתה של מפלגתם להנהיג שיטת בחירות אזורית-רובנית. מאבק זה של חוגים חשובים במפא"י היה נסתר, משום שלא רצו להיחשף בעמדה הסותרת את תמיכתה המסורתית של המפלגה בממלכתיות דמוקרטית-רובנית, ששורשיה נעוצים, כמו שראינו, עוד בתקופת היישוב והייתה חלק ממצעה המפורש ממחצית שנות החמישים.

תמיכה מסורתית זו היא גם רקע חשוב לביאור עמדת המפלגה בשאלת החוקה. את התנגדותה של מפא"י לכינונה של חוקה כתובה בראשית שנות החמישים יש להבין דווקא על רקע חששה מדפוס הדמוקרטיה ההסדרית.

במחקר האקדמי ובקרב הציבור הרחב נתפס מסעה של מפא"י נגד חקיקת חוקה כתובה כעדות לכך שהיא לא הייתה באמת תנועה ממלכתית, שהרי רפובליקנים מודרניים תומכים בדרך כלל בחוקה המקבעת במסמך משפטי כתוב ומשוריין את מבנה המשטר ואת זכויות האדם. לכן עמדת מפא"י נראתה עמדה הפוגעת בדמוקרטיה ובשלטון החוק – שתי אבני יסוד חשובות של הרפובליקניזם המודרני.⁶² אבל מבט קרוב יותר על עמדתה של מפא"י מגלה כי זו נובעת דווקא מתפיסה ממלכתית דמוקרטית-רובנית.

את התנגדותה של מפא"י לחקיקת חוקה כתובה ראוי לפרוט לשלושה ראשית, כמו העילית הישראלית כולה, גם חברי מפא"י לא התנגדו לרעיון החוקה

62 לעמדת המחקר ראו למשל שלמה אהרונסון, "חוקה לישראל: הדגם הבריטי של דוד בן-גוריון", פוליטיקה 2 (1988), עמ' 25-46; גיורא גולדברג, "כשנטועים עצים אין צורך בחוקה": על בניין מדינה וכינון חוקה, "מדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים 38 (תשנ"ג), עמ' 29; בנימין נויברגר, סוגיית החוקה בישראל, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה, 1997, עמ' 44-45; אורית רוזין, מגוף ראשון רבים לגוף ראשון יחיד: תהליכי אינדיבידואליזציה בחברה הישראלית בראשית העשור הראשון למדינה, עבודת דוקטור, אוניברסיטת תל אביב, 2002, עמ' 28-29, 32-36, 40-41.

כשהוא לעצמו. אדרבה, במפא"י נערך דיון ארוך ומעמיק בנושא החוקה, ובשל חשיבותו של העניין שבמחלוקת העניקה הסיעה חופש הצבעה לחבריה בהצבעה בכנסת, אם כי תומכי החוקה בחרו שלא לעשות בו שימוש משראו שהם בעמדת מיעוט במפלגה ובקואליציה.⁶³ ההתנגדות במפא"י לא הייתה אפוא לחוקה כשהיא לעצמה, אלא לרכיבים מסוימים – לא דמוקרטיים – המשוקעים ברעיון החוקה. כך למשל שררה בשורות המפלגה התנגדות רחבה וחוצת מחנות לשריון החוקה, כלומר לקביעה של מנגנון מורכב לשינוי החוקה בדרך לגיטימית "חוקתית". מנגנון שכזה נראה לאנשי מפא"י עקר ומיותר (שהרי גם חוקה משוריינת אפשר לעקוף, כמו שהדגימו אפילו האמריקנים, וקל וחומר שאפשר לבטל או להחליף אותה, כמו שנעשה ברוב מדינות העולם), אך בעיקר "שריון" נראה להם הסדר כובל ולא דמוקרטי. מטעמים אלה אכן התנגדו נציגי מפא"י לחקיקה משוריינת במשך כל העשור הראשון. מטעם דומה התנגדו מבקרי החוקה במפא"י גם לרעיון הביקורת השיפוטית על חקיקת הפרלמנט, המקובל בהרבה חוקות. הן השריון הן ההגנה השיפוטית הרדיקלית על החוקה נראו במפא"י כמנגנונים הסדריים העוקפים את רצון הרוב ומשמרים יסודות ראקציוניים. במובן זה היה דמיון בין רתיעתה של מפא"י מפני רכיבים חוקתיים אלה ובין יחסה השלילי לדמוקרטיה הסדרית.

שנית, מפא"י כאמור לא התנגדה לחוקה כשהיא לעצמה, אלא לחקיקתה כמסמך כתוב אחד בראשית עצמאות, ואף התנגדות זו נבעה מטעמים ממלכתיים-רובניים. בן-גוריון ורבים אחרים במפלגה חששו כי חוקה שתחוקק באותו מועד תקבע את שיטת הבחירות היחסית ואת הפוליטיקה ההסדרית ותקשה לכן על הגשמת הממלכתיות הרובנית שהם דגלו בה.

ושלישית, להתנגדותם היה טעם ממלכתי-רובני אף עמוק יותר. ככל שחלף הזמן מהקמת המדינה הלך והתחוויר כי ההסכמה היסודית בין התנועות הפוליטיות היהודיות בארץ הלכה והתבקעה. החברה הישראלית והמערכת הפוליטית שלה אמנם עדיין התנהלו בין קווים אדומים מוסכמים שאפשרו את עצם קיומה של המערכת הדמוקרטית ההסדרית; ועוצמתה הפוליטית הרבה של מפא"י והיותה מפלגת ציר שאין ספק כי היא מפלגת השלטון מיתנו אף הם

63 לדיונים הפנימיים במפא"י ראו פרוטוקול ישיבת סיעת מפא"י בכנסת עם המזכירות, 17.3.1949, 7.5.1950, 28.5.1950, 14.6.1950, אב"ג, פרוטוקולים.

את ההשפעות הקשות שיש למערכת הסכמית שכזאת על היכולת לבטא את האינטרס הרפובליקני הכללי וככלל מיתנו את פגיעתה בכושרו של הממשל לשלוט ובמשילות של החברה; אבל קשייה של ועדת חוקה, חוק ומשפט להגיע להסכמה רחבה על נוסח החוקה והמחלוקות הפוליטיות שהלכו והתרחבו בהחירו שמלאכת חקיקת החוקה תהיה קשה מאוד, ואולי אף בלתי אפשרית. מפא"י ידעה שיצירת חוקה שונה ממעשה המרכבה הקואליציוני הדינמי, משום שבניגוד להסכמים קואליציוניים, שיכולים להיות גמישים ורבי־פנים ושכבות, יוצרי חוקה מבקשים לעגן את הפשרה הפוליטית המושגת במסגרת הליך החקיקה במסמך המשפטי היסודי של המדינה ואף לשריין אותה. לא הזמן הרב הנדרש או הצורך בוותורים הרתיעו את אנשי מפא"י. הם חששו בעיקר שחוסר ההסכמה יהיה למלחמת תרבות ואף למאבק אזרחי אלים שיאיים על הישגי הממלכתיות עד עתה – ובייחוד על נס הקמת המדינה כמעט ללא מחלוקות פנים־יהודיות אלימות – ועל יכולתה של החברה הנבנית להתמודד עם האתגרים העצומים העומדים לפניה (אתגרים אלה הם גם הרקע להבנת ההתנגדות שהייתה במפא"י לחוקה "סטטית" שתפגע בדינמיות הציונית והישראלית).⁶⁴

לכן את מאבקה הארוך של מפא"י לשינוי שיטת הבחירות יש להבין כמאבק חוקתי, או אף כמאבק ממלכתי־דמוקרטי קדם־חוקתי, שהוא תנאי לחקיקת חוקה.⁶⁵ כאמור, לא כל אנשי מפא"י היו שותפים למאבק למען שיטת בחירות רובנית, אך הרוב בה האמינו כי שיטת בחירות שתמתן מאוד את היחסיות הקיצונית של שיטת הבחירות הישראלית ותמיר את המערכת ההסדרית במערכת רובנית היא תנאי וערובה לכך שהוויכוח על תוכן החוקה – ובכלל זה על תוכן המבוא לחוקה! – לא ייהפך למלחמת תרבות או למלחמת אזרחים. מטעם זה העדיפה מפא"י לדחות את חקיקת החוקה למועד מאוחר יותר, לאחר שתשתנה שיטת הבחירות ובעקבות כך גם תשתנה התרבות הפוליטית בישראל והן ייעשו רובניות יותר, או למצער לחכות עד שישקע מעט הלהט האידאולוגי שבמופעיו הקיצוניים פוגע ביכולת לקדם את האינטרס הממלכתי המשותף. כך ביטא זאת בן־גוריון בדיון שנערך במרכז מפא"י בשאלת שיטת הבחירות:

64 להרחבה ראו קידר (לעיל הערה 26).

65 השוו קידר (לעיל הערה 23).

אני רחוק מאשליה, כי יש בכוחה של מסגרת ממלכתית, ולו גם המשוכללת ביותר, לעשות הפלא: להפוך עם גלותי לעם ממלכתי, וקרעי שבטים בלילי לשון – לעם אחיד מלוכד, סומך על עצמו ונושא בהכרה ובכושר-מעשה אחריותו האזרחית. לכך דרושים מאמצי חינוך, הנחלת הלשון לעולים, השרשתם בקרקע, בעבודה במשק ובנכסי החומר והרוח של האומה. דרושה לכך התמזגות פנימית חברתית וחברתית והכרת היעוד הגואל של מדינת ישראל. אבל גם למסגרת הממלכתית יש ערך חינוכי, ומשטר הבחירות הנוכחי הוא בעוכרי המדינה והעם.⁶⁶

הנה כי כן, מאבקה של מפא"י נגד חקיקת חוקה כתובה בשנותיה הראשונות של המדינה אינו מעיד על סייג בעמדותיה הממלכתיות, אלא נובע מתפיסה ממלכתית-רובנית שמאלית דווקא. תפיסה זו – על המתחים הגלומים בה, כישלונותיה והבעיות שהיא עוררה – הייתה לב לבה של מדיניות מפא"י בעשור הראשון כולו, ובמידה רבה עד ירידתה מהשלטון לאחר שלושה עשורים.

ג. ממלכתיות ימנית-הסדרית בשנות החמישים: "הציונים הכלליים"

מפלגת הציונים הכלליים הייתה אחת המפלגות העיקריות במרכז המפה הפוליטית של שנות החמישים. היא דגלה באידאולוגיה קפיטליסטית וליברלית וייצגה סוחרים, מעסיקים גדולים וזעירים, איכרים במושבות הפרטיות, בעלי מלאכה ובעלי מקצועות חופשיים. לארגונים של קבוצות אלה – התאחדות בעלי התעשייה, התאחדות האיכרים, התאחדות הסוחרים והתאגדויות פרופסיונליות שונות – הייתה השפעה רבה על המפלגה, וכן לראשי עיריות חשובות כמו תל אביב, פתח תקווה ורמת גן. מאחזיה העיקריים היו אפוא המגזר הפרטי, המגזר של השלטון המקומי ואנשי המעמד הבינוני לסוגיהם.

66 דוד בן-גוריון, "על משטר הבחירות" (מתוך דברים בישיבת מרכז מפא"י, 16 בספטמבר 1954) בתוך: הנ"ל, חזון ודרך, ג, תל אביב: הוצאת מפלגת פועלי ארץ ישראל, 1952, עמ' 140-141.

בבחירות 1951 הייתה מפלגת הציונים הכלליים המפלגה השנייה בכוחה (20 מנדטים, 16.2% מקולות המצביעים),⁶⁷ וזמן קצר קודם לכן היא ניצחה בבחירות המקומיות שנערכו בנובמבר 1950.⁶⁸ שני הישגים אלה נשענו על תמיכת ציבור רחב של ותיקים שהתנגדו לעלייה הלא מוגבלת באותן שנים ולמדיניות הצנע והפיקוח שנבעה ממנה. לזמן מה, עד שמפלגת הציונים הכלליים הצטרפה לממשלת מפא"י בדצמבר 1952, מיצבו אותה הישגיה האלקטורליים כחלופה למפלגת השלטון דאז. בעקבות הצטרפותה לממשלה בתור קבוצת עילית בתוך השלטון צנח מספר המנדטים של המפלגה בבחירות 1955 ל-13 (10.2% מהמצביעים), ומאז ואילך לא הצליחה לשוב ולהיות מפלגת שלטון אפשרית שהמונים מקרב ציבור המצביעים תומכים בה. בבחירות 1959 היא ירדה עוד ל-8 מנדטים (6.2%). בזמן כהונת הכנסת הרביעית שנבחרה אז התאחדה עם המפלגה הפרוגרסיבית, שבבחירות 1959 זכתה ב-6 מנדטים (4.6%) והייתה עד אז שותפה נאמנה ברוב ממשלות מפא"י. השתיים הקימו את המפלגה הליברלית. בבחירות הבאות (1961) הציב אותה איחוד זה שוב כביכול כמפלגה השנייה בגודלה לצד תנועת החרות (שתיהן זכו ב-17 מנדטים). אבל גם במשולב עם הפרוגרסיבים ב-1961 היא הייתה רחוקה מההישג של 20 מנדטים ב-1951 (אז, בשנת 1951, זכו שתי המפלגות יחד ב-24 מנדטים). בשנת 1965 התאחדה המפלגה הליברלית בברית עם חרות והקימה את גח"ל (גוש חרות ליברלים). מחיר הברית החדשה היה פְּרֵדָה מאנשי המפלגה הפרוגרסיבית, השותפים הטריים לאיחוד קצר הימים. אלה חזרו לחיקה הקואליציוני של מפא"י ואחרי הפילוג מחדש נקראו "הליברלים העצמאיים".

יחד עם המפלגה הפרוגרסיבית, מפלגת הציונים הכלליים היא במידה מסוימת היורשת של ההנהגה שהובילה את התנועה הציונית עד עלייתה של תנועת העבודה הציונית להגמוניה עם ניצחונותיה של מפא"י בבחירות לקונגרסים הציוניים במחצית הראשונה של שנות השלושים. הציונים הכלליים של שנות

67 מפ"ס ירדה אז ל-15 מנדטים (12.5% מקולות המצביעים).

68 במספרים מוחלטים הציונים הכלליים אמנם קיבלו מעט פחות קולות ממפא"י, אבל הם זכו בבחירות ברשויות מקומיות רבות ובהן (שוב) בכמה ערים חשובות כגון תל אביב, רמת גן ופתח תקווה.

החמישים והשישים אמנם היו בעיקר תולדה של התפתחות פוליטית ביישוב הארץ-ישראלי, ואילו מרכזי ההנהגה הציונית-כללית של התנועה הציונית נמצאו עד אמצע שנות השלושים באירופה ובארצות הברית; אבל הציונים הכלליים הארץ-ישראלים וארגוניהם הראשונים⁶⁹ היו חלק מן המערך שהנהיג את התנועה הציונית בשנות העשרים ובמובן מסוים אף לפני כן, בשנים שקדמו למנדט הבריטי. אין ספק שהם היו אמונים על עיקרי התפיסות הפוליטיות של הציונות המדינית של הרצל ויורשיו.

בשנות ההגמוניה של תנועת העבודה היישובית הם לא הצליחו להתגבש לכדי כוח פוליטי אחד. ארגוניהם נחלקו בין "הציונים הכלליים א'", תומכי חיים ויצמן, לרבות בריתו עם תנועת העבודה, ובין מתנגדיו ("הציונים הכלליים ב'"), שהיו ימניים יותר בנטייתיהם החברתיות-כלכליות. הציונים הכלליים מתנגדי ויצמן, אלו שלימים הנהיגו את מפלגת הציונים הכלליים של שנות החמישים והשישים, נעו על ציר פוליטי שבין ויצמן ותנועת העבודה ובין ז'בוטינסקי והרוויזיוניסטים: בין השתתפות במוסדות התנועה הציונית ובמוסדות היישוב, גם בהנהגתה של מפא"י ולו בחריקת שיניים, בגלל נטייתם למתינות ביחסים עם השלטון הבריטי; ובין נטייה לשתף פעולה עם התנועה הרוויזיוניסטית הפורשת של זאב ז'בוטינסקי, לרבות שיתוף פעולה בפרישה מארגון ההגנה לאחר מאורעות תרפ"ט (1929), בגלל חששם ממה שהם כינו "השתלטות השמאל". הציונים הכלליים תומכי ויצמן, לעומת זאת, נמצאו ברורות בתוך הממסד הציוני והתייחסו בעיונות לתנועה הרוויזיוניסטית. אולם אלו ואף אלו, תומכי ויצמן ומתנגדיו, היו אמונים בעיני עצמם על העדפת האינטרסים הלאומיים הכלליים על פני אינטרסים פרטיקולריים,⁷⁰ יסוד חשוב בתפיסה הממלכתית.

69 הסדרות "האזרח" של ראש הוועד של תל אביב, מאיר דיזנגוף; התאחדות "המתקדמים" בראשות בן-ציון מוסינזון (מראשי גימנסיה הרצליה), חיים בוגרשוב ואליהו ברלין; המפלגה הרדיקלית, ארגון המעמד הבינוני. ארגונים אלו ואחרים התאגדו מ-1922 ב"הסדרות הציונים הכלליים" אך לא הצליחו להתגבש לכוח מלוכד וחזרו והתפצלו חליפות בבחירות למוסדות הציוניים והיישוביים בשנות העשרים. יגאל דרורי, בין ימין לשמאל: "החוגים האזרחיים" בשנות העשרים, תל אביב: מפעלים אוניברסיטאיים להוצאה לאור, 1990; נעמי שילוח, מרכז הולך ונעלם: החוגים האזרחיים בארץ-ישראל בשנות השלושים, ירושלים: יד בן-צבי, 2003, עמ' 19-24.

70 שם, עמ' 255, וראו המקורות הרבים המובאים שם.

עם זאת בקרב הציונים הכלליים התגברה גם מגמה מגזרית שהייתה תוצאה של חולשתם הפוליטית. המגזר הכלכלי היהודי הפרטי, שהם היו נציגיו, היה הכוח הכלכלי החשוב במשק היהודי היישובי. אבל חולשתם הפוליטית למול תנועת העבודה מצד אחד והתנועה הרוויזיוניסטית מצד אחר הפריעה להם להשתמש בכוח כלכלי זה לשם רתימת ההון של התנועה הציונית לשירות האינטרסים של המגזר הפרטי, כשאיפתם. התנגדותם הגוברת של הציונים הכלליים הימניים להפיכת ההתיישבות העובדת והסתדרות העובדים לזרועות ביצוע חשובות של התנועה הציונית הוליכה אותם להתבצרות מגזרית ולעמדה של הסתייגות מסוימת כלפי תביעת המרות של המוסדות הלאומיים שבהנהגת תנועת העבודה. לענייננו, תפיסה זו מסבירה את תמיכתם בממלכתיות הסדרית ולא רובנית. נדגים זאת בשני עניינים: שאלת הביטחון והתנגדותם למעשה לשינוי שיטת הבחירות לבחירות רובניות (על אף תמיכתם המוצהרת בשינוי).

עוד בימי השומר – ארגון שפעל בכפיפות לקבוצת בר גיורא מאנשי פועלי ציון – ניכרה דאגה של האיכרים הפרטיים, ועדי המושבות וצעירי המושבות (מייסדי מחתרת ניל"י), מפני תלות בארגון הייררכי של פועלים בכל הקשור לענייני ביטחון. הרצון להשתחרר מתלות זו אף התבטא שנים אחר כך בפילוג של ארגון ההגנה שידובר בו אחר כך. מאורעות תרפ"ט (1929) הציבו שוב את ענייני הביטחון במוקד ההתעניינות, אחרי שנים שנרָאָה כאילו השלטון הבריטי האפקטיבי מבטיח את שלום היישוב. השליטה למעשה של הסתדרות העובדים בארגון ההגנה מראשיתו נעשתה עכשיו, משהוכרה חשיבותו, מקור לחשש בקרב הימין האזרחי מפני השתלטות השמאל.

זה היה הרקע לכך שכבר בקיץ 1930 נמסר הפיקוח הפוליטי על ההגנה למפקדה פריטטית שהייצוג בה נחלק מחצה על מחצה בין הימין האזרחי לתנועת העבודה.⁷¹ והקשר פוליטי זה הוא אחת הסיבות החשובות לפילוג ההגנה חודשים ספורים אחר כך, באפריל 1931, ולהקמת "ההגנה ב" בראשות אברהם תהומי, ממפקדי ההגנה בירושלים. הארגון הפורש אימץ לעצמו את השם "אצ"ל (ארגון צבאי לאומי) והורכב בעיקרו מאנשי הימין האזרחי ומחברי בית"ר,

71 יהודה סלוצקי, קיצור תולדות ההגנה, תל אביב: משרד הביטחון – ההוצאה לאור, 1978, עמ' 146.

תנועת הנוער של התנועה הרוויזיוניסטית. בהתארגנות הגוף המפקח הפוליטי על הארגון החדש השתתפו, לצד זאב ז'בוטינסקי, גם אישים מן הציונות הכללית ומן המפלגה הציונית הדתית המזרחי.⁷² זה היה איום פוליטי חמור על הנהלת הסוכנות היהודית של התנועה הציונית, והוא הוחרף כעבור כשלושה חודשים עם התפטרותו של ויצמן מנשיאות התנועה הציונית. מצב עניינים פוליטי זה הניע את ראשי תנועת העבודה, שנעשו בהדרגה ממש באותן שנות מעבר (1931-1935) למנהיגי היישוב והציונות, להפוך את ההסדר הפריטי בין תנועתם לבין הימין האזרחי להסדר של קבע ללא תלות בכוחם הפוליטי של אנשי הימין האזרחי, שלא הצדיק מחצית בייצוג. ההסדר נותר בעינו עד מלחמת העצמאות אגב שינויים ארגוניים (המפקדה הארצית, ועד הביטחון) ואישיים שלא פגעו בתוקפו הפוליטי.⁷³ כך הפחיתו בן-גוריון וחבריו את רצונם של אנשי הימין האזרחי לחבור לתנועה הרוויזיוניסטית וגם הבטיחו לארגון ההגנה את תמיכת המגזר הכלכלי הפרטי רב העוצמה במיסוי וולונטרי למימון הביטחון (כופר היישוב). ב-1937, בזמן הפוגה במרד הערבי של 1936-1939, חזרו תהומי ואנשיו לארגון ההגנה והותירו את אנשי בית"ר לברם באצ"ל.⁷⁴ חזרתם הובטחה אף היא בהסכם פריטי, ואפשר לראות בה הישג של הפוליטיקה ההסדרית-מגזרית של הנהגת היישוב.

הנה כי כן, ההסכמים הפריטיים בפיקוח הפוליטי על ארגון ההגנה מבטאים מציאות פוליטית שהתמשכה משנות היישוב לעשור הראשון של מדינת ישראל: חוגי הימין האזרחי רבי העוצמה הכלכלית ומפלגתם בשנות החמישים והשישים – הציונים הכלליים – תמכו עוד משנות השלושים בפוליטיקה ממלכתית הסדרית, מאחר שהיא הבטיחה כי האינטרסים הפוליטיים והכלכליים-חברתיים שלהם יישמרו למרות חולשתם הפוליטית.

בשנות החמישים והשישים התבטאה נטייה פוליטית זו לממלכתיות הסדרית בהחלטתם שלא לתמוך ביוזמות של מפא"י להנהיג שיטת בחירות אזורית-רובנית או שיטה שתמתן את השיטה היחסית הקיצונית שהייתה נהוגה בישראל

72 שם, עמ' 147-148.

73 שם, עמ' 269, עמ' 306-309.

74 שם, עמ' 196-197.

מראשיתה. לכאורה, בהיותם מפלגת השלטון החלופית, היה אינטרס משותף להם ולמפלגת השלטון לקדם יסודות של אזוריות ורובניות בשיטת הבחירות. יסודות כאלה עשויים לסייע למפלגות כמו מפא"י והציונים הכלליים, הממוקמות במרכז הזירה הפוליטית, ולפגוע במפלגות הנוטות יותר לקצה הזירה, כמו מפ"ם או חרות, ובמפלגות התחומות בקבוצות אוכלוסייה מובהקות, כמו המפלגות הדתיות, שיכולות לזכות בתמיכת הרוב במחוזות בחירה מעטים יחסית. לאמיתו של דבר יסודות האזוריות והרובניות בשיטת הבחירות מערערים מפלגות קצה וכן מפלגות הסוככות סביב עניין אחד, שאינו העניין העיקרי על סדר היום הפוליטי הכללי, ודוחפות אותן להצטרף למפלגות המרכז בתור כוחות משנה בתוכן. כבריטניה אינטרס משותף בשימור סדר פוליטי כזה חיבר שנים רבות בין מפלגת הלייבור למפלגה השמרנית כנגד הצעות של המפלגה הליברלית לכרסם באופי הרובני של השיטה הבריטית.

אכן רבים בקרב הציונים הכלליים עמדו על שיתוף אינטרסים כזה בין מפלגתם ובין מפא"י.⁷⁵ הבנה זו הניעה אותם לקדם במשך כל שנות החמישים הצעות להעלאת אחוז החסימה. לכן הם אף הציעו שינויים מהותיים שנועדו למתן את הרכיב היחסי הקיצוני בשיטת הבחירות הישראלית ולהנהיג שיטת בחירות מעורבת, כלומר בעלת רכיבים אזוריים וארציים ופחות יחסית. אבל בו בזמן חששה הנהגת המפלגה מן העוצמה הפוליטית שתוקנה למפא"י ללא הכבלים של הפוליטיקה ההסדרית, שהיו פועל יוצא של שיטת הבחירות היחסית (חשש זה מסביר גם את תמיכתה בכינון חוקה, מתוך תקווה שאף זו תגביל את מפא"י). לכן, על אף הצהרותיה התומכות, הצעות החוק שהגישו ראשיה וההסכם הקואליציוני שהיא חתמה עם מפא"י בשנת 1952 להעלאת אחוז החסימה – על אף כל זאת הציגה המפלגה הציונית כללית עמדה מהוססת ועמומה, עד

75 ראו למשל אברהם וינשל, "לשינוי שיטת הבחירות", *הבקר*, 14.9.1951. וינשל אמנם היה איש התנועה הרוויזיוניסטית עד שנות הארבעים וזמן מה חבר חרות בראשיתה, אבל הוא ביטא דעת רבים בקרב הציונים הכלליים ולא במקרה פרסם את מאמרו בעיתונם היומי. על פעילותו לשינוי שיטת הבחירות ראו ניר קידר, "הממלכתיות הרפובליקנית של שופטי בג"צ ושל בן גוריון: חזרה לבג"צ 144/50 שייב נגר שר הביטחון", *עיונים בתקומת ישראל* 14 (2004), עמ' 135. עוד על התמיכה בקרב הציונים הכלליים בשינוי שיטת הבחירות ראו הנ"ל (לעיל הערה 23).

שאפשר לומר שלמעשה היא לא תמכה באמת בשינוי ולעתים אף התנגדה לו גלויות.⁷⁶ הירידה ההדרגתית בכוחם של הציונים הכלליים בשנות החמישים החרیפה עוד יותר את רתיעת המפלגה משיטת בחירות אזורית-רובנית והביאה אותה לאמץ התנהגות דומה לזו של מפלגות האופוזיציה הקטנות.⁷⁷ בסופו של דבר העדיפה מפלגת הציונים הכלליים להגן על האינטרסים שהיא ייצגה בתור קבוצת לחץ אופוזיציונית או קואליציונית, שפוליטיקה ממלכתית-הסדרית היא הכלי העיקרי בידיה.

האסטרטגיה הפוליטית הבסיסית של הציונים הכלליים בשנות החמישים והשישים הייתה אפוא תמיכה בממלכתיות שמגמתה טיפוח המגזר הכלכלי הפרטי, אך עיצובה במתכונת הסדרית, המגבילה את כוחה של מפלגת השלטון. הממלכתיות ההסדרית הימנית שהציונים הכלליים תמכו בה נועדה להגן עליהם מכוחה הרב של מפא"י, שהנהגתה נתפסה כהנהגה מנצחת וכמייסדת המדינה,⁷⁸ ולמנוע תרגום הכוח הזה לעיצוב ממלכתיות שמאלית שתפגע באינטרסים של המגזר הפרטי שמפלגה זו ייצגה.

עם זאת יש צורך לבאר את תמיכת הימין – הציונים הכלליים וחרות, שעמדותיה יידונו בהמשך הדברים – בדגם של עיצוב פוליטי וחברתי-כלכלי שאפשר לכנותו "ממלכתיות ימנית". בדרך כלל הימין נוטה לצמצם ככל האפשר את תפקודי המדינה ולמנוע את התערבותה בחלוקת הכוח והעושר בחברה ובכלכלה, כלומר הימין אינו נוטה לאטטיזם חברתי-כלכלי. השמאל לעומתו נוטה בבירור להשתמש במדינה ככלי לתיקון האי-שוויון הכלכלי שחוללו מנגנונים של השוק ומבנים אחרים של ריבוד חברתי. והוא נוטה להרחיב את תפקודי המדינה ולהתנגד להתבדלות מגזרית, גם מחשש שהתבדלות כזאת תהא כסות או מקור לאי-שוויון חברתי. לכן השמאל במדינות דמוקרטיות נוטה

76 ראו למשל פרץ ברנשטיין, "הממשלה בצימצומה", הארץ, 19.10.1951. לניתוח עמדתה המהססת של מפלגת הציונים הכלליים ראו קידר (לעיל הערה 23). על ההתנגדות התקיפה של הפרוגרסיבים לשינוי שיטת הבחירות היחסית ראו שם וכן אצל רהט (לעיל הערה 23), עמ' 376, 399.

77 ראו קידר (לעיל הערה 23). לא יהיה מרחיק לכת להניח שהתקיים שיתוף פעולה סמוי בין קבוצת המנהיגים במפא"י שחששו משינוי השיטה ובין ראשי הציונים הכלליים.

78 באופן דומה למשל למעמדה של מפלגת הקונגרס ההודית.

להסדרה אוניברסלית ככל האפשר של שירותים חברתיים, שמגמתה השוואה כלכלית-חברתית, ולמעורבות רבה של המדינה בחיי הכלכלה והחברה, והוא נוטה לפרוץ את גבולותיהם של מגזרים חברתיים-כלכליים. אבל במדינת ישראל של שנות החמישים והשישים כאילו התהפכו היוצרות: מפ"ם כאמור שללה את הריכוזיות הפוליטית ואת האוניברסליזציה של השירותים החברתיים ותמכה בהתברלות מגזרית-חלוצית, ועמדה זו הציבה אותה בצד הימני של הוויכוחים על עיצוב הממלכתיות בתוך תנועת העבודה, בסתירה לדימוי השמאלי שלה; ואילו הציונים הכלליים וחרות תמכו במעורבות גדולה ובשליטה ריכוזית של המדינה.

עמדתם של שני אגפי הימין הישראלי נבעה מארבעה מקורות. ראשית, אורח הפעולה האופייני לתקופה היה קיינסיאני: יזמות ממשלתית ישירה ומקיפה וכלכלה בניהול הדוק של הממשלה. שנית, יזמות ומעורבות ממשלתית תאמו את האתוס המשימתי של התנועה הלאומית שיסד תאודור הרצל – אתוס שהיה נחלת שתי מפלגות הימין הציוני. שלישית, הציונים הכלליים וחרות הבינו כי קליטתה של העלייה הגדולה אינה אפשרית אלא על יסוד הגדרה מרחיבה של תפקידי המדינה, כלומר הם הבינו שאינטרסים לאומיים מחייבים "ממשלה גדולה". אבל הם שאפו שהממשלה הגדולה או הממלכתיות בגילויה הכלכליים-חברתיים ישרתו את הקמתן של חברה וכלכלה על יסודות קפיטליסטיים בלבד,⁷⁹ וזהו המקור הרביעי לתמיכתם בממלכתיות בגרסתה הימנית, והוא החשוב במיוחד לעניינינו.

ביקורתם של הציונים הכלליים וחרות על הצדדים החברתיים-כלכליים של הממלכתיות בשלטון מפא"י בשנות החמישים והשישים נסבה בעיקר על גידולו הניכר של המגזר הציבורי. הם ביקשו בעצם הזרמת הון, קרקע וזיכיונות לידים

79 ראו למשל יוסף ספיר, "תכניתנו לבנין המדינה", הבקר, 18.11.1949; י' [יוחנן] בדר, "האמת על מצבו של המשטר הנוכחי", חרות, 26.7.1951; ל' ברגר, "מה תהיה האידאולוגיה הכלכלית של הממשלה החדשה?", הבקר, 31.8.1951; הנ"ל, "קאריקטורה של משק לאומי", הבקר, 7.9.1951. זו הייתה גם עמדתם של חוגים רדיקליים שמיינן לחרות. ראו ירובעל, "הדיאלקטיקה של קליטת העלייה, סלם א (אייר תש"ט), עמ' 14-16; י' ייבין, "רודנות אנרכית ודרימדינות בישראל", סלם ח (כסלו תשי"א), עמ' 12-18.

פרטיות וכמעט רק להן, וקבלו על שהדבר לא נעשה (בה בעת מפ"ם האשימה את מפא"י בהזרמה כזאת ובחזיון המגזר הפרטי דווקא. עוברתית קובלנת הימין הייתה מוצדקת, ולא האשמת מפ"ם). השלטון הריכוזי הממלכתי נועד, מבחינת הציונים הכלליים וחרות, לשמש עוגן לביצורו של מגזר פרטי חזק ועצמאי ובעל שליטה אפקטיבית במערכת הפוליטית. הם גם חתרו לכך שמגמת הריכוזיות הממלכתית תצמצם את תפקידיהן הכלכליים והחברתיים של הסדרות העובדים ותנועות ההתיישבות בחברה החדשה.⁸⁰

חשש מפני השלטת המגזר ההסדרותי על המשק הישראלי, שהיה נתון לשלטונה של מפא"י, היה המניע העיקרי לממלכתיות הימנית של הציונים הכלליים וחרות. לכן הם דבקו בממלכתיות זו, למרות הסתירה המסוימת בינה ובין הרטוריקה שלהם בדבר שוק חופשי משוחרר מעול פיקוחים ומונופולים של המגזר הציבורי. בפולמוסים שעניינם הגבול הכלכלי-חברתי בין המדינה לחברה האזרחית דרשו הציונים הכלליים וחרות ממפא"י להרחיב דווקא את תחומה של המדינה על חשבונם של ארגונים וולונטריים ובעיקר על חשבון ההסדרות וההתיישבות העובדת. וכך למשל ספגה מפא"י ביקורת ממלכתית מימין על שנשמרה השליטה של הסדרות העובדים באספקה של שירותי בריאות ובהסדרת יחסי העבודה.⁸¹

הציונים הכלליים וחרות צידדו אפוא ב"מדינה גדולה", שתפקידה העיקרי יהיה לבנות כלכלה קפיטליסטית, ואז יהיה אפשר פוליטית לשוב ולצמצם אותה לגודל הנכון מבחינת אידאולוגיית השוק החופשי שלהם. מטרה זו חייבה את פירוק מערך המדינה שבדרך שבנתה היריבה המעמדית שלהם, תנועת העבודה הציונית, במסגרות של הסדרות העובדים ותנועות ההתיישבות. כך תוכשר הקרקע לכלכלת שוק. זו הייתה דרכם להתמודד עם העוצמה הפוליטית המיוחדת של תנועת העבודה, ובייחוד של מפא"י ומנהיגה בן-גוריון, שהייתה

80 ראו למשל מ' (מרדכי) שלו, "ההון, המדינה והארץ", סלם ג (תמוז תש"ט), עמ' 5-8; "תנועת החרות: מצע פעולות לכנסת השניה להקמת משטר חדש בישראל, ה. מדיניות כלכלית-חברתית", סעיף 3, חרות, 6.7.1951; "הסדרות הציונים הכלליים – מפלגת המרכז: התכנית שלנו, עקרונות למשטר אלטרנטיבי", הבקר, 27.7.1951.
81 "תנועת החרות" (שם); "הסדרות הציונים הכלליים" (שם).

תולדה של הצלחתם ההיסטורית בהנהגת המעבר מאסון לשחרור פוליטי בתוך שנים ספורות (1945-1948) ושל בניית המגזר הציבורי בשליטתם. מקור עוצמה זה היה בעיה חמורה ומתמשכת לימין הציוני על שתי מפלגותיו במשך שנות החמישים והשישים. לפיכך הן ביקרו מימין את שלטון מפא"י על שלא השלים את השתלטות המדינה על השירותים החברתיים במקומה של החברה האזרחית, ועל שהוא מטפח את האיגודים המקצועיים ואת המפעלים הכלכליים של הסתדרות העובדים, המתחרים במפעלים הפרטיים ומצרים את צעדיהם. זהו הפן הביקורתי השלישי של הממלכתיות הימנית של מפלגות הציונים הכלליים וחרות. הפן החיובי בתפיסת הממלכתיות שלהם התבטא בתביעה שהמדינה תעסוק בלעדית בבניית מגזר פרטי חזק ועצמאי ובבניית המעמדות החברתיים הנושאים את המגזר הפרטי ובטיפוחם.⁸²

ד. ממלכתיות ימנית-הסדרית בשנות החמישים: חרות

הניתוח שהוצע עד כה לעמדותיהן של מפ"ם והציונים הכלליים בפולמוסי הממלכתיות מקדם את ההנחה שלאמיתו של דבר שתי המפלגות השניות בגודלן בשתי מערכות הבחירות הראשונות במדינת ישראל לא ראו עצמן חלופה שלטונית ממשית בטווח הפוליטי הנראה לעין. זה ההסבר המהותי לנטייתן לצדד בדפוסים של ממלכתיות הסדרית: הן הגנו על מגזריהן אל מול מפלגת השלטון יותר מכפי שנערכו לבוא במקומה. לעומת זאת, לחרות בראשותו של מנחם בגין הייתה מחויבות מגזרית פחותה. לכן במשך שני עשוריה הראשונים של מדינת

82 טיפוח כלכלת שוק כפרויקט ממשלתי דומה במבנה שלו למה שהתרחש בכלכלה ובחברה הישראלית מאמצע שנות השמונים ואילך. מגמת הכוחות הפוליטיים הדומיננטיים בישראל הייתה לטפח כלכלת שוק ומגזר פרטי באמצעות כיווץ המגזר הציבורי והפרטה, אבל ההפרטה וצמצום המגזר הציבורי היו פרויקט של המדינה וזרועותיה, והכוחות הפוליטיים העיקריים בממשלה הם שיוזמו וניהלו תהליכים אלו. ראו יעל חסון, "שלושה עשורים של הפרטה", מרכז אדווה, נובמבר 2006, באתר מרכז אדווה: www.adva.org (אתרי האינטרנט המופיעים במחקר זה אוחרו לאחרונה בדצמבר 2010). על מאבקים סביב בנייתו של המעמד הבינוני בישראל ראו: Bareli and Cohen, "Distributive Justice" (לעיל הערה 45).

ישראל חרות לא ראתה עצמה קבוצת לחץ בתוך השלטון או עילית המנהלת מיקוח בתוכה, אלא מפלגת שלטון חלופית. לכן התוצאות של שתי מערכות הבחירות הראשונות, ובייחוד אלו של 1951, הנחילו לה אכזבות מרות.⁸³ מקובל להניח שבן-גוריון הצליח לדחוק אותה לשוליים הפוליטיים כאשר צירף אותה למפלגה הקומוניסטית כשתי מפלגות שאינן מוזמנות לקואליציה הממשלתית ("בלי חרות ומק"י"). אבל לאמיתו של דבר, מיקומה של חרות בשולי הלגיטימיות הפוליטית בזירת המפלגות הציוניות במדינת ישראל, למרות גודלה, היה יותר תולדת פרישתם של ז'בוטינסקי ואחריו האצ"ל בשנות השלושים והארבעים, וכן תולדת אי-רצונה של חרות עצמה להצטרף כשותפה זוטרה לשלטון מפא"י. אחרי שחרות הייתה למפלגה השנייה בגודלה למן בחירות 1955,⁸⁴ מעמד שנשמר בידיה עד מהפך 1977, הכריז מרכז חרות כי חובתה הממלכתית של התנועה לשרת את העם מן האופוזיציה.⁸⁵ עד משבר 1967 לא ראתה עצמה תנועה זו שותפה זוטרה לשלטון, וקו זה ייחד אותה מן הציונים הכלליים, שהצטרפו לסירוגין לממשלות מפא"י משנת 1952. חרות אכן הייתה שותפה למעשה למפ"ם ולציונים הכלליים באבחנת הצורך החיוני לבלום את כוחה המאיים של מפא"י, ולכן היא תמכה בממלכתיות הסדרית, לא רובנית. אבל לחרות היה גם אינטרס קיומי ייחודי לה בהנהגתה של שיטת בחירות ארצית יחסית, אבן הפינה של הממלכתיות ההסדרית. בעיית הלגיטימציה הפוליטית שלה – שנבעה מן הפרישה ההיסטורית ובמידה מסוימת גם מן המחויבות ההצהרתית שלה לשלמות הארץ על שתי גדותיה ומפרשת

83 יחיעם ויץ, ממחנת לוחמת למפלגה פוליטית: הקמתה של תנועת החרות 1947-1949, שדה בוקר: המרכז למורשת בן-גוריון, 2002, עמ' 215-238; הנ"ל, הצעד הראשון לכס השלטון: תנועת החרות 1949-1955, ירושלים: יד בן-צבי, 2007, עמ' 95-100; אורנה מילר, "הבטליון החתוך" והנשיות ה'כנעניות' באצ"ל ובתנועת החרות מ'הוועד העברי' עד 'למרחב': אופוזיציה להנהגת האצ"ל ו'חרות', עיונים בתקומת ישראל 14 (2004), עמ' 172.

84 חרות זכתה ב-15 מנדטים בבחירות 1955 (12.6%), וב-17 מנדטים ב-1959 וב-1961 (13.5% ו-13.8% בהתאמה). בבחירות 1965 זכה איחודה עם הליברלים (למעשה הציונים הכלליים), גח"ל, ב-26 מנדטים.

85 ויץ, הצעד הראשון (לעיל הערה 83), עמ' 209-210. על התנגדותו הנחרצת של בגין לקריאת חברי הכנסת אלטמן ושוסטק בוועידה השלישית של חרות ב-1954 להצטרף לקואליציה בראשות מפא"י ראו שם, עמ' 166-169.

ההסתערות של תומכיה על הכנסת במהלך משבר השילומים – גרמה לכך שהיא הצטיירה כמפלגה קיצונית המרתיעה קולות צפים. אלה הקולות המכריעים בשיטת בחירות אזורית-רובנית, ולכן אילו זו הייתה השיטה הנוהגת, הייתה התוצאה ההכרחית כמעט חיובם של יוצאי האצ"ל שהקימו את חרות להיבלע במפלגת ימין-מרכז רחבה, שלא הם אלא הציונים הכלליים יהיו המוקד שלה: הם היו נאלצים להצטרף לציונים הכלליים, ולא להפך, כמו שקרה לבסוף ב-1965 בגח"ל. ובכל זאת, למרות נטייתם החזקה של בגין ואנשיו לפוליטיקה הסדרית, שהייתה פועל יוצא של חולשתם הפוליטית ושל מיקומם הקיצוני בזירת המפלגות, באורח דומה לציונים הכלליים הם היו מחויבים ברובם לתפיסה ממלכתית יסודית עוד משחר נעוריהם הציוניים.

כאמור, השורשים לבעיית הלגיטימציה של חרות טמונים בהחלטתו של זאב ז'בוטינסקי, מנהיג התנועה-האם של חרות, התנועה הרוויזיוניסטית, לפרוש מן ההסתדרות הציונית ב-1935. הרוויזיוניסטים בראשותו פרשו והקימו מערכת ציונית קטנה מקבילה לזו שייסד הרצל, לאחר שלא הצליחו לגבור על חיים ויצמן ועל תנועת העבודה הציונית במאבק פוליטי צמוד ביותר שהתחולל במחצית הראשונה של שנות השלושים וראשיתו בשנות העשרים, בתחילת המנדט הבריטי. מנקודת הראות של ז'בוטינסקי ושל יורשיו, ובכללם בגין, הפרישה מן התנועה הציונית לא הייתה פרישה ממהלך הפוליטיזציה העממית באמצעות קונגרסים נבחרים, שיוזם הרצל בתור הכנה לכינון ריבונות יהודית. מחויבותם של ז'בוטינסקי ואנשיו לפוליטיזציה עממית זו, שהייתה אבן פינה בחתירת הציונות לממלכתיות ועיקר הישגו ההיסטורי של הרצל, נותרה בעינה גם עם פרישתם ב-1935. הרוויזיוניסטים טענו אז שסירוב הקונגרס הציוני של 1931 להצעתם להכריז שהקמת מדינה יהודית היא המטרה הסופית של התנועה הציונית שלל ממנו את הלגיטימיות הציונית,⁸⁶ ועל כן הם, ולא יריביהם, נאמנים למורשת

86 ז'בוטינסקי הכריע את הכף לצד פרישה מההסתדרות הציונית במחלוקת פנימית שהתקיימה על סוגיה זו בקרב הרוויזיוניסטים לאחר רצח חיים ארלוזורוב וההשלכות הפוליטיות של ההאשמות שהוטחו בהם ולאחר ניצחון מפא"י בבחירות לקונגרס הציוני ב-1933. זאב צחור, "המאבק על הנהגת התנועה הציונית, 1929-1935", בתוך: שמואל אלמוג ואח' (עורכים), תמורות בהיסטוריה היהודית החדשה: קובץ מאמרים שי לשמואל אטינגר, ירושלים: מרכז שזר, 1987, עמ' 283-320; ישראל קולת, מקומו של זאב ז'בוטינסקי בפנתיאון הלאומי", בתוך: אבי בראלי ופנחס גינזסר

ההרצליאנית של חתירה לממלכתיות, למורשת הקדם-ממלכתית.⁸⁷ לא בכדי כינה ז'בוטינסקי את תנועתו "הזרם הממלכתי בציונות".⁸⁸ יש כמובן מתח פנימי חריף בטענה זו, אך הוא אינו ייחודי לתרבות הפוליטית של האופוזיציה הציונית, אלא מאפיין את האופוזיציה בכל רפובליקה דמוקרטית, בייחוד בזמנים של משבר. הוא גם אינו ייחודי לרוויזיוניסטים בציונות: גם ציוני ציון איימו לפלג את התנועה הציונית במשבר אוגנדה, למשל. טענות בעלות מבנה דומה, על רקע אחר לגמרי, טען האצ"ל כשהפר את מרות המוסדות הלאומיים ב-1938, ב-1944 וב-1947: אין חובה לסור למרותם של מי שמצווים להיכנע לתנועה הלאומית הערבית או לשלטון הבריטי, כלומר אין חובה להיכנע לאלה המבקשים להפסיק את הקמת הבית הלאומי של היהודים.

אפשר לערער על הבסיס העובדתי של טענות אלה, אבל הן אינן מבטאות את מה שבהקשר של דיונונו אפשר לכנותו "תפיסה אנטי-ממלכתית". יש בהן סתירה עמוקה בין חתירה לממלכתיות יהודית ובין חוסר אמון בכך שהתנועה הציונית בראשותם של וייצמן ובן-גוריון אכן חותרת למטרה זאת או למצער פועלת בדרך הנכונה להשגתה. אפשר לטעון שאובייקטיבית בשנות השלושים והארבעים הרוויזיוניסטים והאצ"ל פגעו בלב הפרויקט הממלכתי הציוני: ריכוז החברה היהודית החדשה בארץ ישראל סביב מוקד מרות לאומי אחד. אבל מבחינת תפיסתם העצמית, שהיא ענייננו העיקרי כאן, הם ולא המוסדות הלאומיים היו

(עורכים), איש בסער: מסות ומחקרים על ז'בוטינסקי (סדרת נושא של עיונים בתקומת ישראל), 2004, עמ' 7-24; ויץ, הצעד הראשון (לעיל הערה 83), עמ' 6-9; Yaacov Shavit, *Jabotinski and the Revisionist Movement, 1925-1948*, London: Frank Cass, 1988, pp. 60-62

87 לניתוח מעמיק של תפיסתו הממלכתית של ז'בוטינסקי ראו אריה נאור, "המתווה החוקתי של ז'בוטינסקי למדינה היהודית בארץ-ישראל", בתוך: בראלי וגינוסר (עורכים), לעיל הערה 86, עמ' 51-92.

88 תזכיר, טיוטה, ז'בוטינסקי, פריס, אל הוועד הפועל של הסדרות העובדים הכללית, תל אביב, ארכיון ז'בוטינסקי, תיק: א 1 – 1/21/2 – (28/02/1931). זו רק דוגמה לשפע התבטאויות של ז'בוטינסקי המעלות על נס את הממלכתיות. מקצתן נוגעות לרעיון הממלכתי הציוני ההרצליאני הנדון כאן, ומקצתן נוגעות לכך שהרוויזיוניזם תומך בניוני אומה וחברה באמצעות כלי המדינה – אז כלים בריטיים, כמובן – ועל בסיס קפיטליסטי-בורגני, וזו אותה עמדה ממלכתית ימנית שנקטה חרות בשנות החמישים, מותאמת כמובן לשינוי העתים.

הנאמנים לפרויקט הממלכתי. כך או כך, ברור שאחרי הקמת המדינה טיעונים כאלה היו נטולי בסיס. על רקע זה יש להבין את פרשת אניית הנשק אלטלנה, מעבר לפרטים אלו או אחרים,⁸⁹ ובמידה מסוימת גם את ההסתערות על הכנסת בפרשת השילומים. אלו היו השפעות מאוחרות, ובמידה מסוימת אנכרוניסטיות, של שנות טרום-העצמאות. אז, לפני אייר תש"ח, היה אפשר לאחוז בתפיסות קדם-ממלכתיות ובעת ובעונה אחת להצדיק, סובייקטיבית לפחות, אי-ציות. השפעות אנכרוניסטיות אלו של ימי טרום-העצמאות על ראשית העצמאות יצרו מתח בין עמדותיה הממלכתיות המובהקות של חרות מייסודו של האצ"ל ובראשות בגין ובין נטיות פרטיקולריסטיות ובדלניות שהיו מורשת האי-ציות של שנות השלושים והארבעים.⁹⁰

העובדות המכריעות לדידנו כאן הן שאצ"ל לא מרד אחרי הטבעת אלטלנה, ובגין אמנם הלך על הסף בפרשת השילומים – "זו לא תהיה מלחמה קצרה ולא קרה", הוא הפליג והכריז אז בהפגנה בכיכר ציון,⁹¹ שהסתיימה בהתקפה אלימה

89 אלטלנה הייתה אניית נשק גדולה שאצ"ל השיט לתחומי מדינת ישראל בזמן הפוגה במלחמת העצמאות, ומפקדו, מנחם בגין, סירב למסור אותה ללא תנאי לרשות צה"ל. האנייה הוטבעה בסופו של דבר באש צה"ל מול חופי תל אביב. אורי ברנר, אלטלנה: מחקר מדיני וצבאי, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, 1978; שלמה נקדימון, אלטלנה, ירושלים: עידנים, 1978. לניתוח עמדתו הממלכתית של בן-גוריון בעניין אלטלנה ראו קידר (לעיל הערה 6), עמ' 123.

90 לדיון מעניין על כך ראו הרצאתה של אורנה מילר, "הממלכתיות של בגין: שתי דוגמאות למתח פנימי בראשית שנות המדינה", כנס "מנהיגים והנהגה בראשית המדינה", מכון בן-גוריון לחקר ישראל, 12.1.2010: <http://cmsprod.bgu.ac.il/NR/rdonlyres/35F1622E-2F5F-4943-9D5A-95654F08FB1/90644/15/orna.pdf>. מילר מנתחת שם את הנאום שנשא בגין למחרת הכרזת העצמאות, ב-15 במאי 1948, כהכרזת עצמאות נפרדת, חלופית כביכול, המבטאת רוח בדלנית שהקמת המדינה עדיין לא הפיגה.

91 ויץ, הצעד הראשון (לעיל הערה 83), עמ' 106. ההסכם בין ממשלות ישראל וגרמניה על פיצויים אישיים וקיבוציים שתשלם גרמניה על השמדת היהודים באירופה, רדיפתם וההתעללות בהם עורר התנגדות עזה מימין ומשמאל. אבל חרות בהנהגת בגין הוליכה את ההתנגדות עד להסתערות אלימה של משליכי אבנים על הכנסת, אחרי עצרת המונים משולהבת בכיכר ציון, ב-9 בינואר 1952. מנחם בגין אזכר בנאמו בכיכר את איפוקו בפרשת אלטלנה והודיע כי "היום אתן את הפקודה: כן!" ובזאת קשר עצמו ברורות להתקפה על הכנסת.

על הכנסת – אך לא חצה אותו. גם מלחמה קצרה לא הייתה. תפיסה ממלכתית, וכן הכרה במגבלות כוחו, יכולות להסביר את הוראת ההבלגה של בגין אחרי הטבעת אלטלנה. וחשוב יותר: חרות בראשות בגין לא אימצה את הקו הרדיקלי האינטגרליסטי שהציעו לה בשנות החמישים חוגים בימין הרדיקלי. המבטא המובהק של חוגים אלה היה אחד משלושת מפקדי לח"י אחרי אברהם שטרן, ישראל שייב-אלדר,⁹² בכתב העת שלו סולם.⁹³ כתב עת זה היה מקור ההשראה של מחתרות ימניות שפעלו בראשית שנות החמישים⁹⁴ והציגו חלופה רדיקלית, קיקיונית אמנם, לקו הממלכתי הדמוקרטי של חרות. דרכה של חרות סומנה כבר בהבלגה של אצ"ל על הטבעת אלטלנה, אבל נקבעה ברורות בדיון גלוי בוועידה השלישית של חרות ב-1954. עמדות שביטאו דוברים אחרים שם – זלוול ב"רוב

92 "לא החלוקה היא סיבת המשבר ושל יוצאי אצ"ל ולח"י, כי אם דוקא המדינה", כתב שייב ב-1949 ונשא עיניו להחזרת היוזמה לימין הרדיקלי באמצעות "לוחמים עממיים": ישראל שייב, "המשבר בתנועת המחתרת", סלם א (אייר תש"ט), עמ' 5, 7. על עמדותיו האנטי-ממלכתיות של שייב-אלדר ראו קירר (לעיל הערה 75), עמ' 143-147, והמובאות מכתבתו של אלדר הנזכרות שם. לגילוי מאוחר ומעניין של עמדותיו ראו ישראל אלדר, "ציונות כנגד דמוקרטיה", נתיב ב (1) (שבט-אדר א תשמ"ט), עמ' 3-10. הוא מצביע שם, למשל, על "סתירה בין הפילוסופיה הממלכתית המערבית, האירופית, ובין יסודות ההלכה והדת היהודית" (עמ' 6) ומציע להגביל את המשטר הדמוקרטי בישראל (עמ' 9-10).

93 ראו להלן דוגמאות אחדות מרבות לקו של סולם בעד "פרישה" גם לאחר הקמת מדינה, שכן בניגוד למדינות דמוקרטיות אחרות, בישראל לא תיתכן השפעה למפלגות פוליטיות: מ' [מרדכי] שלו, "בכוח פרישה רעיונית", סלם ד (אב תש"ט), עמ' 13-14; הנ"ל, "בכוח פרישה רעיונית (מאמר שני)", סלם יא (אדר תש"י), עמ' 8-9; משה כהן, "האינטגרליזם הלאומי והממלכתי, סלם א (יג) (אייר תש"י), עמ' 5-7; למתקפה בכתב העת סלם על רצונה של חרות להיות "אופוזיציה הוגנת ואולטרה-דמוקרטית" אחרי "מפלת אלטלנה" וכשולן המלחמה ב'שילומים" ראו יעקב לוטן (דן), "ומפני חטאי תנועת החרות...", סלם ה-ר (נד-נה) (אלול תשי"ג-תשרי תשי"ד), עמ' 18.

94 מדובר בעיקר ב"מחתרת מלכות ישראל" הידועה בכינוי "מחתרת צריפין" (מחוגי סלם של חברי לח"י לשעבר) ובהתארגנויות שהיו אחראיות לרצח קסטנר, לניסיון להשליך רימון יד במליאת הכנסת, לשרפת מכוניתו של הציר הסובייטי ולהטמנת פצצה בשגרירות ברית המועצות. על מחתרות אלו ראו ספרו של ראש שירותי הביטחון דאז איסר הראל, האמת על רצח קסטנר: טרור יהודי במדינת ישראל, ירושלים: עידנים, 1985, עמ' 49-73.

המלאכותי" ודרישות להוציא אנשים לרחובות – נעשו שוליות בחרות אחרי משבר השילומים. למולן קבע שם בגין בדברי הנעילה של הוועידה כי הדרך לשלטון היא "בפתק הבוחר, רק בפתק הבוחר".⁹⁵ עמדתה הלגליסטית והחוקתית של חרות, שהתבטאה בתמיכה עיקשת בחוקה ובעצמאות מערכת המשפט ובהתנגדות לממשל הצבאי על ערביי ישראל, מחזקת אף היא את טענתנו בדבר אופייה הממלכתי הבסיסי של התנועה.

צעדיה הראשונים של חרות בדרכה הארוכה מחוסר לגיטימציה אל השלטון היו כרוכים ומותנים אפוא בהכרעתה בזכות עמדה ממלכתית הסדרית. עמדה זו תאמה את האינטרס שלה כמפלגה "קיצונית" השואפת לנוע אל מרכז הזירה הפוליטית בלי לאבד את זהותה. היא תאמה את החשש המשותף לה ולמפלגות אחרות מפני כוחה של מפא"י. וממלכתיות הסדרית תאמה את הרצון המשותף לה ולציונים הכלליים למנוע מתנועת העבודה הדומיננטית להטביע חותם חברתי-כלכלי שמאלי מדי על הממלכתיות הישראלית בראשיתה.

מחויבותה של חרות לממלכתיות ימנית, כהגדרתה בסעיף הקודם – ריכוז ממלכתי המיועד לבינוי אומה וכלכלה על בסיס קפיטליסטי-בורגני – נקבעה אידאולוגית כבר בראשית דרכה של התנועה הרוויזיוניסטית.⁹⁶ חרות חיבה עצמה לקו זה ברורות במציעיה ובהתבטאויות הציבוריות של דובריה: יזמות ממשלתית, פיקוח ממשלתי והכוונה של הכלכלה לצורכי קליטת המונים במשק קפיטליסטי צומח ובאמצעות מדיניות כלכלית מרחיבה, וכל זאת על בסיס טיפוח ההון הפרטי במסחר, בתעשייה ובשירותים.⁹⁷ מנחם בגין ביטא ב-1952 את

95 ויץ, הצעד הראשון (לעיל הערה 83), עמ' 164-166.

96 יעקב שביט, מרוב למדינה, התנועה הרביזיוניסטית: התכנית ההתיישבותית והרעיון החברתי 1925-1935, תל אביב: הדר, 1978, ובייחוד הפרק החמישי: "מקומם של הבורגנות וההון הפרטי בישוב ארץ-ישראל באידאולוגיה הרביזיוניסטית", עמ' 152-201; ראובן שושני, "אנטומיה של ביקורת הסוציאליזם אצל ז'בוטינסקי, חלק א: הביקורת על עקרונות היסוד של הסוציאליזם", בתוך בראלי וגינוסר (עורכים) (לעיל הערה 86), עמ' 93-119; "חלק ב: ביקורת התמורה הסוציאליסטית בעולם ובארץ-ישראל", עיונים בתקומת ישראל 12 (2002), עמ' 75-97.

97 "הכרות הארגון הצבאי הלאומי", ח' בסיון תש"ח, ארכיון מכון ז'בוטינסקי, 1ה – 1/1, וראו בתיק זה מצעי הבחירות של חרות לכנסות הראשונות, כמו למשל "תנועת החרות: מצע פעולות לכנסת השנייה להקמת משטר חדש בישראל, ה. מדיניות כלכלית-חברתית", סעיף 3, חרות, 6.7.1951.

תפיסתה הממלכתית הימנית של מפלגתו במאמר פרוגרמטי מקיף, "השקפת חיים והשקפה לאומית". נגולו בו עמדות רפובליקניות עקרוניות: הזכויות הפוליטיות והכלכליות של היחיד, זיקות לערכי המהפכות האמריקנית והצרפתית, שלטון החוק. כדרכם של מסמכי יסוד כאלה נכרכו בו יחד עקרונות יסוד ופולמוס פוליטי עם היריבה המעמדית, תנועת העבודה הציונית.⁹⁸ מדיניות הקרקע שהציעה חרות כוונה בין היתר לפגיעה במגזר הכלכלי של תנועת העבודה, והיא ממחישה את הדפוס של הממלכתיות הימנית שאפיין כאמור גם את הציונים הכלליים: חרות דרשה הלאמה של הקרקעות, בכללן אלה המוחכרות למושבים ולקיבוצים, אך ההלאמה נועדה לאפשר את חלוקתן מחדש אחר כך,⁹⁹ כלומר זו הייתה הלאמה לצורך הפרטה. מפלגות הימין שאפו לנקוט דפוס זה של הלאמה-הפרטה גם לצורך התמודדות עם המשק ההסתדרותי שהתעצם אז למגינת לבן.

הקו הימני שדגלה בו חרות הציב במרכז את הדרישה לכבד את זכות הקניין וזכות העיסוק, דרישה שהועצמה בימי מדיניות הצנע. באורח דומה לעמדתה של מפלגת הציונים הכלליים, זכויות הקניין והעיסוק היו במוקד הדרישה הליברלית הכללית שהמדינה תכבד את זכויות האזרח. לעומת זאת את זכות השביתה חתרו שתי המפלגות לצמצם באמצעות בוררות חובה ממלכתית. הליברליזם של חרות התבטא בין היתר בדרישה תקיפה לביטול הממשל הצבאי שהוטל על אזרחי ישראל הערבים. "מאז נטלנו לידינו את דגל ציון", הכריז בגין בכנסת, "אנחנו מאמינים שבמדינת היהודים צריך להיות ויהיה שוויון זכויות לכל אזרחיה ללא הבדל דת, לאום ומוצא".¹⁰⁰

מכל מקום, גם הליברליזם של חרות הממלכתית הבדיל אותה ברורות מן הרדיקלים האנטי-ממלכתיים שמיימינה, ואילו מיקודו בזכות הקניין הבדיל אותה מעמדות האופוזיציה הממלכתית-שמאלית במפא"י – אף היא העלתה דרישות שהמדינה תכבד את זכויות האזרח, אך התמקדה בזכויות האזרחים לכוח פוליטי,

98 מנחם בגין, "השקפת חיים והשקפה לאומית (קווי יסוד)", הוצאת בסער, נציבות בית"ר בארץ-ישראל, תשי"ב (1952) [הוצאה מחודשת: מכון המחקר על שם שמואל וזיסל קלורמן, מרכז מורשת מנחם בגין, 2006]. מופיע באתר מרכז מורשת בגין: www.begincenter.org.il/articles.aspx?CID=8057

99 "תנועת החרות: מצע פעולות לכנסת השניה להקמת משטר חדש בישראל, ז. עליה, קליטה, גבוש האומה", סעיף 3, חרות, 6.7.1951

100 נאום מנחם בגין בכנסת, 20 בפברואר 1962.

עניין ששתי המפלגות הממלכתיות הימניות לא החשיבו;¹⁰¹ שהרי כוח פוליטי, שהיה מאפשר לאזרחים להגן על זכויותיהם החברתיות למול המדינה, היה עומד לרשותם גם לצורך התמודדות עם ההון הפרטי. במובן זה לא הציע הימין הציוני על שתי מפלגותיו חלופות דמוקרטיות יותר לממלכתיות הדמוקרטית שעוצבה בימי מפא"י; בניגוד לשמאל שבמפא"י, שתי מפלגות הימין אף לא ניסו ליצור דיון דמוקרטי שתכליתו העצמת יכולתו של הפרט להשתתף בעיצובה של הספרה הציבורית. חלף זאת דבק הימין על שתי מפלגותיו בממלכתיות דמוקרטית הסדרית, ללא כל סממן של דמוקרטיה השתתפותית, ובממלכתיות ימנית מבחינה כלכלית.

ה. ממלכתיות הסדרית: הציונות הדתית

ראינו שכוחות פוליטיים בעלי השקפת יסוד ממלכתית ראו לעצמם חובה אידאולוגית או הכרח אינטרסנטי לקרוא תיגר על "רודנות הרוב" ועל כן תמכו במה שכונה כאן "ממלכתיות הסדרית". המקרה הבולט ביותר הוא התקוממותו של הציבור החרדי ומפלגותיו, ועמן מפלגות הציונות הדתית – המזרחי והפועל המזרחי – נגד חילון ילדי העולים המזרחים במערכת החינוך של המדינה בראשית שנות החמישים.¹⁰² מה שנראה כחילון באמצעות המדינה, חינוך במסגרות לא דתיות לילדי העולים המזרחים, אשר את ההסתייגות העמוקה של המחנה החרדי מן המדינה היהודית עצמה, מן האקטיביזם ההיסטורי שהניע את מייסדיה הציונים, מהגיונה הממלכתי ומהנהגתה, שאינה נשמעת לרבנים אלא שואבת את סמכותה מבחירות כלליות. הסתייגות זו אפיינה במובהק את הקנאים המעטים, אנשי "העדה החרדית" על פלגיהם, אך במידה לא מעטה גם את כלל

Avi Bareli, "Mapai and the Oriental Jewish Question in the Early Years of the State," *Jewish Social Studies: History, Culture, Society* 16 (1) (Fall 2009), pp. 54-84

102 על מערכת החינוך בראשית העצמאות ראו צמרת (לעיל הערה 35). על המשבר סביב חינוך ילדי העולים ראו בהרחבה צמרת (לעיל הערה 35), עמ' 141-159; אליעזר דון-יחיא, משבר ותמורה במדינה חדשה: חינוך, דת ופוליטיקה במאבק על העלייה הגדולה, ירושלים: יד בן-צבי, 2008, עמ' 45-49.

המחנה החרדי ואת המפלגה שייצגה אותו, אגודת ישראל. הציונים הדתיים לעומת זאת היו אמונים על עמדה חיובית כלפי המדינה החדשה, פרי התנועה הלאומית האקטיביסטית שהם היו אגפה הדתי. לכן חילון באמצעות המדינה היהודית החדשה היה איום על עצם קיומם הפוליטי והאידיאולוגי, והוא הטיל צל כבד על המהלך ההיסטורי שכונן את הציונות הדתית.

הציונות הדתית מראשיתה הייתה מדינית, כלומר שותפה מלאה לחתירה לריבונות יהודית. נבדלותה מכלל היהדות החרדית ורבניה באירופה נקבעה בראשית המאה העשרים. רוב היהודים החרדים ורבניהם יצאו אז נגד תנועתו של הרצל וראו בה תנועה של חילון ומרד נגד התורה ונושאה, הרבנים.¹⁰³ אלו שנותרו בתנועה הציונית בראשותו של הרב יצחק יעקב ריינס, וכעבור שנים אחדות ייסדו בתוכה את מפלגת המזרחי, היו אותם יהודים חרדים שהיו מוכנים לפעול בתנועה פוליטית שהנהגתה חילונית ודרכי ההכרעה בה הן פוליטיות-מודרניות ודמוקרטיות-יצוגיות.¹⁰⁴ מנקודת ראותנו כאן, הרעיון של אחדות לאומית בין שומרי מצוות לשאינם שומרים במסגרת פוליטית דמוקרטית מחייבת בהחלטותיה הוא רעיון ממלכתי מובהק.¹⁰⁵ אין פירושו של דבר השלמה עם המגמות התרבותיות והחינוכיות החילוניות שייצגו אנשי "הפרקציה הדמוקרטית", למשל, שהתארגנותה הוליכה את הציונים החרדים להקים את המזרחי ב-1902,¹⁰⁶ ואין פירושו הדבר שהם לא היו מעדיפים שבראש התנועה הציונית יעמדו שומרי הלכה.

ואמנם לשם מאבק נגד המגמות התרבותיות והחינוכיות החילוניות בציונות הוקמה המזרחי, אבל מפלגה זו קמה על בסיס החיוב של פעולה משותפת עם הרוב

- 103 על פרשה זו ומקורותיה בתולדותיה של תנועת חיבת ציון ראו אהוד לוז, מקבילים נפגשים: דת ולאומיות בתנועה הציונית במזרח-אירופה בראשיתה (1882-1904), תל אביב: עם עובד, 1985, עמ' 96-146, 269-298; יוסף שלמון, אם תעירו ואם תעוררו: אורתודוקסיה במצרי הלאומיות, ירושלים: מרכז שז"ר, תשס"ו, עמ' 213-235.
- 104 לוז, (לעיל הערה 103), עמ' 299-335.
- 105 לניתוח מאיר עיניים של הדפוס הממלכתי ההסדרי המאפיין את אנשי הציונות הדתית ראו משה אונא, בדרכים נפרדות: המפלגות הדתיות בישראל, אלון שבות: יד שפירא, תשמ"ד, עמ' 17-31, 39-52, 397-420.
- 106 אליעזר דון-יחיא, "אידיאולוגיה ומדיניות בציונות הדתית: הגותו של הרב ריינס ומדיניותה של תנועת המזרחי בהנהגתו", הציונות ח (1984), עמ' 103-146.

החילוני בכלל החותרים למדינה יהודית, ולענייננו – היא קמה על חיוב של מפעל הפוליטיזציה העממית של הרצל בקונגרסים הציוניים ועל השתתפות פעילה בו מתוך קבלת הגיונו הקדם-ממלכתי. המזרחי והמפלגה הגדולה האחרת שהתפתחה ממנה בארץ ישראל, הפועל המזרחי (1922), היו אמונות על תפיסה המכילה בתוך "כלל ישראל" את כל החותרים לחיים ריבוניים יהודיים, והיו אמונות על גיבוש ההכנה לחיים כאלה במסגרות הפוליטיות של התנועה הציונית והיישוב היהודי בארץ ישראל. הן היו שותפות אפוא לתפיסות היסוד הטרומ-ממלכתיות של הציונות ובכלל זה תפיסת המרות הדמוקרטית שהתגבשה בציונות וביישוב. תפיסות אלו הועמדו במבחן קשה בעת משבר החינוך של ילדי העולים. המזרחי והפועל המזרחי היו שותפות למפלגות החרדיות, אגודת ישראל ופועלי אגודת ישראל, ב"חזית הדתית המאוחדת" שהתמודדה בבחירות לכנסת הראשונה. עתה תפיסתן הממלכתית הציונית עומתה עם מציאות שניציגי מפלגת השלטון החילוני הפקידו עצמם על חינוכם של ילדי העולים הדתיים במחנות ובמעברות. כאמור, נושאי החינוך והתרבות היו מלכתחילה מן החשובים שבנושאים שאיגדו את הציונים הדתיים במפלגות משלהם, והם גם היו סיבה לשורה של מאבקים פוליטיים שקדמו למשבר החינוך של ילדי העולים. המאבק הראשוני של המזרחי היה למען דה-פוליטיזציה של החינוך, אך הוא הסתיים בכישלון ובהסכמת הציונים הדתיים לאוטונומיה של זרם דתי וזרם חילוני בתנועה הציונית (1902). מכאן ואילך ובמאבקים שונים, בעיקר בענייני חינוך ותרבות (1911, 1919-1920), הציונים הדתיים השליכו את יהבם על הסדרי חלוקה ואוטונומיה כאלו ובאופן כללי ראו בפוליטיקה ההסדרית דרך להבטיח את האינטרסים החיוניים שלהם במערכות הפוליטיות הציוניות והיישוביות המתגבשות.¹⁰⁷ המשבר סביב חינוכם של ילדי העולים הוטרם במאבקים על אופי חינוכם של יותר משש מאות ילדי פליטי שואה ששוכנו במחנה של הסוכנות היהודית בטהרן ב-1943 ובמאבקים על חינוכם של ילדי העולים מתימן ביישוב באותן שנים.¹⁰⁸

משברי החינוך היו קשים במיוחד לציונים הדתיים. זה של שנות החמישים היה החמור מכול, מפני שנגע לאוכלוסיות רחבות, ואין פלא שהוא היה הסיבה

107 אליעזר דון-יחיא, פוליטיקה של הסדרה: יישוב סכסוכים בנושאי דת בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר, 1997; דון-יחיא (לעיל הערה 102), עמ' 20-38.

108 דון יחיא, פוליטיקה של הסדרה (לעיל הערה 107), עמ' 38-47.

לנפילתה של הממשלה הראשונה ב-1950. המשברים היו קשים מפני שהם הביאו את העיקרון הממלכתי של הכרעה דמוקרטית בעניינים נורמטיביים אל הקצה של פגיעה באמונה הדתית. לציבור הציוני-דתי משמעותו של חילון באמצעות המדינה דומה למשמעות של ביצוע הפלות במוסדות בריאות ממשלתיים בארצות הברית: מבחינתם של מיליוני מאמינים נוצרים בארצות הברית, שהרפובליקניזם האמריקני הוא מוקד חשוב בזהותם, התפתחות כזאת תקרע אותם מן הקולקטיב הפוליטי שהם משתייכים אליו. ענייני אמונה כאלה מסמנים למאמינים את גבול הציות לקהילה הפוליטית שהם חברים בה, וחשוב מזה – את הגבול שמדינה נדרשת לא לחצות בדרישת הציות מאזרחיה, אם היא אינה מעוניינת לערער את הלכידות של עצמה. לפיכך דווקא מאחר שהציונים הדתיים היו אמונים על תפיסה ממלכתית מובהקת, הם ראו צורך לצאת למאבק נגד מוסדות המדינה בענייני החינוך של ילדי העולים. מבחינה זו מקור עמדתם שונה מזה של שותפיהם למאבק, אנשי אגודת ישראל. הנטייה לראות במדינה זירה לגיטימית להכרעות נורמטיביות, המאפיינת את התפיסה הממלכתית, באה לידי ביטוי גם בתקוות שתלו אנשי הציונות הדתית במוסד הממלכתי של הרבנות הראשית. למצער זירה ממלכתית זו הייתה אמורה להיות זירה פוליטית משותפת לדתיים, על זרמיהם השונים, ולמסורתיים לשם הסדרה של עניינים כמו גיור, אישות, דיני שמיטה והפעלת שירותים חינוכיים בשבת. מטרה זו של הציונים הדתיים הוגשמה באופן חלקי בלבד, ותפקודה של הרבנות הראשית הוא נושא למחלוקת מתמשכת בחברה הישראלית. קל וחומר שהחזון מרחיק הלכת של ביסוס המדינה היהודית על ההלכה היהודית היה בלתי אפשרי מבחינה פוליטית כשם שהיה בלתי אפשרי מבחינה הלכתית גרדא.¹⁰⁹ אין פירוש הדבר שתפיסתם הממלכתית של הציונים הדתיים לא הוליכה אותם לניסיונות עקביים לעצב את חיי הציבור הישראלי ברוחם.¹¹⁰ לענייננו כאן יש לציין שהחזון של מדינה הלכה, והלוז הפוליטי שלו: שלטון של רבנים ולא של נציגי ציבור דמוקרטיים, סתר את התפיסה הממלכתית של אנשי הציונות הדתית עצמם.

109 על הניסיונות הכושלים בכיוון זה ראו אשר כהן, **הטלית והרגל: הציונות הדתית וחזון מדינת התורה בימי ראשית המדינה**, ירושלים: יד בן-צבי, 1998.

110 לניסוח העמדה הממלכתית של הציונים הדתיים הכרוכה בנטייה לעיצוב הפרהסיה הישראלית ראו ש"ז שרגאי, "מדינת ישראל בתפיסת היהדות ההיסטורית", בתוך: הנ"ל, **הלאומיות היהודית בתפיסת היהדות**, ירושלים: מחלקת הנוער והחלוץ ושל הסוכנות היהודית], תשמ"ה.

לפיכך לא מפאת תקווה לכונן ביום מן הימים מדינת הלכה בארץ ישראל התנגדה החזית הדתית ובתוכה מפלגות הציונות הדתית לחקיקת חוקה כתובה. התנגדותם של המזרחי והפועל המזרחי לחוקה כתובה נבעה אף היא בסופו של דבר מטעמים של ממלכתיות הסדרית. בניגוד לתפיסה המקובלת, מפלגות הציונות הדתית לא הביעו התנגדות מהותית לרעיון החוקה, שכן הם החזיקו בעמדות דמוקרטיות ממלכתיות דומות לאלה של שאר העילית הישראלית. גיורא גולדברג וכן שוקי פרידמן ועמיחי רדזינר הראו כי מאז שנות השלושים של המאה העשרים היו גם הדתיים שותפים לאמונה הכללית כי על המדינה שתקום לחוקק חוקה. רק לקראת סוף שנת 1948 הופיעו הדתיים כמצדדים בכירור בדחיית חקיקתה של חוקה למועד מאוחר יותר, בשל חששם שחוקה שתחוקק בסמוך להקמת המדינה תשנה את מערך ההסדרים בענייני דת שעוצב בתקופת היישוב ובשנותיה הראשונות של המדינה. בהתנגדותם זו ביטאו אנשי הציונות הדתית עמדה ממלכתית הסדרית, גם אם בעלת גוון שונה מן העמדה ההסדרית הימנית או השמאלית. אנשי הציונות הדתית היו אף הם רפובליקנים שתמכו בדמוקרטיה לגליסטית שבבסיסה חוקה. התנגדותם לחוקה נבעה כאמור מחשש "דמוקרטי-הסדרי" שחוקה תפגע בסטטוס קוו בענייני דת ומדינה. כך, לעומת התקווה של חברי התנועות הקטנות מימין ומשמאל לאכוף על מפא"י באמצעות החוקה את הדמוקרטיה ההסדרית, הציונות הדתית חששה שבמשא ומתן החוקתי יוקרבו אחדים מההסדרים בענייני דת כדי להגיע להסכמה חוקתית. אבל על אף שונותה, זו הייתה עמדה ממלכתית הסדרית מובהקת, המסבירה הן את התנגדותם של הדתיים לחקיקת חוקה הן את התנגדותם להצעות להחליף את שיטת הבחירות היחסית. אנשי החזית הדתית – ובייחוד אנשי הפועל המזרחי, שקודם לכן תמכו בכירור בחוקה – לא חששו לבטא את העדפתם "החדשה" לדחות את חקיקת החוקה מכיוון שידעו שממילא במפא"י יש רוב גדול בעד דחייתה.¹¹¹ התנגדותה של הציונות הדתית לחקיקת חוקה כתובה בראשית שנות החמישים אינה צריכה להסתיר אפוא מפנינו את תמיכתה המושרשת בממלכתיות הסדרית.

111 גולדברג (לעיל הערה 62), עמ' 34; שוקי פרידמן ועמיחי רדזינר, חוקה שלא כתובה בתורה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006.

פרק שלישי

אתגרי הממלכתיות כיום

עד כה ראינו שבקרב המדינות שהוקמו בתהליך הדה-קולוניזציה מדינת ישראל יוצאת דופן במוכן זה שעוד כטרם עצמאות נוצרה בה חברה אזרחית מפותחת שהצליחה לפתח תרבות פוליטית תוססת (קדם-ממלכתיות) ולהקים מדינת חוק דמוקרטית-רפובליקנית מתקדמת. אחיזתה החזקה של התרבות האזרחית-ממלכתית בחברה הישראלית היא שאפשרה לישראלים לשמר את מדינת החוק ואת הדמוקרטיה הרפובליקנית בישראל, אף שהמדינה הוקמה בתנאים קשים ומקצתם ממשיכים לשרור פה בשנים הארוכות שמאז. עם זאת נדמה כי מאז תקופת "ראשית הממלכתיות" התחילה נסיגה בממלכתיות הישראלית. אפשר לומר שהשיח הממלכתי נקלע למגננה אל מול קיטוב גובר בין ליברליזם ללאומיות, קיטוב שהוא זר למגמת המיזוג הרפובליקנית בין עמידה על חירותו של היחיד ובין קולקטיביות לאומית וחברתית.¹¹² בפרק זה של החיבור נבחן את מעמדה של הממלכתיות הישראלית בסוף המאה העשרים ובייחוד בראשית המאה העשרים ואחת, לנוכח המאפיינים וצירי המאבקים החברתיים והפוליטיים שתיארנו למעלה, ונציע כיוונים ואפשרויות להתחדשותן של תודעה אזרחית-ממלכתית משתפת ופוליטיקה דמוקרטית-רפובליקנית בעלת יכולת להסדיר ולווסת את החברה והכלכלה.

הדיון ייערך בשלושה שלבים: ראשית נתאר בקצרה את המעבר מתקופת "ראשית הממלכתיות" לתקופה הנוכחית; אחר כך נתאר בקווים כלליים את

112 השוו למשל יואב פלד וגרשון שפיר, מיהו ישראלי? הדינאמיקה של אזרחות מורכבת, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, 2005. פלד ושפיר טוענים שהשיח הרפובליקני, שהיה דומיננטי בראשית המדינה, נסוג בהדרגה מפני שניים: מצד אחד שיח ליברלי, שמדגיש את זכויות הפרט והאינדיווידואליזם על חשבון האינטרס הציבורי; ומן הצד האחר שיח אתנו-לאומי, שמדגיש את המכנה המשותף הלאומי והאתני היהודי, אך נמנע מחיבורו לדרישה לאוניברסליות – חיבור המאפיין את השיח הרפובליקני.

הנסיגה מהממלכתיות והפגיעה בתפיסות הרפובליקניות; ולסיום נדון בכמה מתארי התפתחות אפשריים של הממלכתיות ונציע כיוונים להתחדשותה הנחוצה. נראה שגם בימינו עדיין רלוונטי לרון בממלכתיות בעזרת שני קווי המחלוקת המוקדמים שעסקו באופייה הראוי של הממלכתיות: ממלכתיות דמוקרטית-הסדרית מול ממלכתיות דמוקרטית-רובנית, וממלכתיות שמאלית אל מול ממלכתיות ימנית.

א. מ"ראשית הממלכתיות" למהפכת ההפרטה

את תקופת "ראשית הממלכתיות" תחמנו בסיום העשור הראשון למדינה. זהו אינו תיקוף שרירותי המקדש את השיטה העשורנית. העשור הראשון היה פרק מכונן מבחינות רבות, ביטחונית, כלכלית ומוסדית. במלאת עשור למדינה הסתיים במידה רבה עיצובם של מוסדותיה הפוליטיים, המנהליים והמשפטיים. כך למשל הושלם עיצובו של המנהל הציבורי (מבחינה משפטית התבטא התהליך בסדרת חוקים שהסדירו את עבודת המנהל הציבורי ונכנסו לתוקף בשנת 1959). באותו זמן נחקק חוק יסוד ראשון (חוק יסוד: הכנסת) ונסתם הגולל על ניסיונה של מפא"י בראשות בן-גוריון לשנות את שיטת הבחירות לשיטה אזורית-רובנית. כישלון זה קיבע את הממלכתיות ההסדרית עד ימינו.

השקט הביטחוני היחסי בעקבות מלחמת סיני, ההתייצבות הכלכלית וסיום השלב המכונן בעיצוב המוסדות הממלכתיים אפשרו לחברה הישראלית לעבור לשלב הבא ולעסוק לעומק בשאלות של חברה, כלכלה ותרבות. ואמנם בשנים אלה התפרצו סכסוכי עבודה רבים וכן ויכוחים חברתיים ואזרחיים סביב השואה והיחס לגרמניה, המתח העדתי, שאלת "מיהו יהודי" והיחסים בין הרוב היהודי למיעוט הערבי שכמעט כולו חי תחת שלטון צבאי.¹¹³ כל אלה עיצבו את דמותה של החברה הישראלית לשנים רבות.

113 על סכסוכי העבודה בשנות החמישים המאוחרות ובראשית שנות השישים ראו לב גרינברג, *ההסתדרות מעל הכל*, ירושלים: נבו, 1993, עמ' 43-55, 66-68, 110-130. לדיון מעמיק בשוק העבודה ובמבנה התעסוקה בשנים אלה ראו נדב הלוי ורות קלינוב-מלול, *ההתפתחות הכלכלית של ישראל*, ירושלים: אקדמון, 1975, עמ' 50-70. על התעוררות הוויכוחים החברתיים והאידיאולוגיים-תרבותיים ראו קידר (לעיל הערה 6), עמ' 206-216.

בשדה הפוליטי התבטאו השינויים רק כעבור שנים אחדות עם פרשת לבון,¹¹⁴ שהייתה "קו פרשת המים" בהיסטוריה של החברה הפוליטית הישראלית. אמנם הפרשה הייתה בין היתר חלק ממלחמת ירושה כוחנית בין קבוצות אחדות במפא"י לקראת פרישתו הצפויה של בן-גוריון ואחריה; ובזירה הבין-מפלגתית היא גם הייתה נקודת ציון חשובה בתהליך אטי אך עקבי של התאזנות יחסי הכוח בין שמאל לימין חברתיים בפוליטיקה הישראלית והתרחקות השותפות הקואליציוניות של מפא"י ממפלגת השלטון – תהליך שהתבטא 17 שנים אחרי כן בתפנית ברורה ימינה בזירה הבין-מפלגתית. אבל הפרשה גם עוררה שאלות עקרוניות סביב הממלכתיות הישראלית עצמה: היא הבהירה את מגבלות כוחה של הממלכתיות ההסדרית הישראלית לשמש גורם מייצב הממתן את המחלוקות החברתיות-תרבותיות והפוליטיות-אידאולוגיות; והיא עוררה שאלות בדבר האחריות הנדרשת מנבחרי ציבור, לעומת אחריותם של שלוחי ציבור אחרים, פקידים וקצינים, ובדבר היחס בין הרשות המבצעת לרשות השופטת בהליכי ההערכה של אחריות זו. משהסתיימה מלחמת הירושה התברר שהקבוצה המנצחת בראשות אשכול אימצה דווקא את עמדותיו הממלכתיות העקרוניות של בן-גוריון (להבדיל ממשמעותן הפוליטית הקונקרטיה): "ועדת חקירה ממלכתית" שכוננה בחוק הסדירה את בדיקת אחריותם של שלוחי הציבור באמצעות הרשות השופטת. מכל מקום, הסערה הפוליטית סביב הפרשה, החלפתו של בן-גוריון באשכול ושידוד המערכות הפוליטי ערב הבחירות לכנסת בשנת 1965 (הקמת המערך הראשון בין מפא"י לאחדות העבודה ללא מפ"ם, הקמת רפ"י וגח"ל והשינויים במפד"ל) סימנו את סופה של תקופת "ראשית הממלכתיות" ואת זמן הביסוס של הממלכתיות הישראלית, שכאמור התחוללה בו תפנית הדרגתית ואטית ימינה בזירה הפוליטית הישראלית. מנקודת ראותנו כאן תריסר השנים שבין 1965 ל-1977 הן שנות המעבר מהממלכתיות השמאלית לממלכתיות הימנית, כלומר

114 עימות פוליטי חמור שהתפתח ב-1960 בעקבות כישלון מבצעי של המודיעין הישראלי ב-1954 וחשיפת ניסיונו לסכסך בין מצרים לבריטניה באמצעות הטמנת מטעני נפץ במצרים ("העסק הביש"). תחילתו בהתנגשות בין שר הביטחון לשעבר, מזכיר ההסתדרות פנחס לבון, ובין ראש הממשלה ושר הביטחון דוד בן-גוריון ושר האוצר לוי אשכול, והמשכו בסכסוך בין בן-גוריון לאשכול ובפילוג מפא"י.

לממלכתיות השומרת על רבים ממאפייניה (אף אם בצורות אחרות) אך מפעילה מדיניות חברתית-כלכלית ימנית.

בשנות ההנהגה של לוי אשכול, גולדה מאיר ויצחק רבין בכהונתו הראשונה, 1963-1977, אושרו ובוצרו עקרונות ממלכתיים אחדים, בעיקר כאלה הנוגעים לפן המשפטי של הממלכתיות וכאלה הנוגעים לזכויות האדם. כך למשל בוטל הממשל הצבאי, נחקקו חוקי יסוד שהסדירו את מעמד רשויות השלטון, כונן כאמור מוסד ועדת החקירה הממלכתית, ומעמדם של בג"ץ ושל היועץ המשפטי לממשלה התעצם.¹¹⁵ הוויכוחים החברתיים הסוערים שעמדנו עליהם למעלה והשינויים בספרות ובשיח התרבותי שהחדירו סופרי דור המדינה הובילו להעמקתו של הדיון האזרחי-חברתי לאחר מלחמת סיני. התפתחויות אלה, ואתן מחוות הקירוב של אשכול ויורשיו כלפי קבוצות שהיו באופוזיציה או הודרו מן המרחב הפוליטי או הציבורי הישראלי (חרות, ערביי ישראל ולבסוף השכבות המזרחיות הנמוכות באמצעות חרות), יוצרות את הרושם שהממלכתיות בשנות השישים והשבעים התחזקה ואף נעשתה ממלכתיות "אמיתית" יותר, במובן זה שהיא אפשרה לקבוצות רבות יותר באוכלוסייה הישראלית להשתתף בחיים הפוליטיים והציבוריים.

רושם זה ברבר התחזקות אינו משולל יסוד, אבל מבחינות אחרות, חשובות יותר, הרפובליקניזם הממלכתי הישראלי דווקא נחלש אז. הפן ההשתתפותי-אזרחי באתוס החלוציות נסוג גם כמעשה וגם בייצוגים התרבותיים, ואילו הפן העיליתי-הייררכי של אותו אתוס חלוצי השתמר. נסיגתו של זה והשתמרותו של זה כרסמו במשולב בבסיס הציבורי הרחב של הממלכתיות הישראלית כמו שהיא עוצבה בשנות ההגמוניה של תנועת העבודה.¹¹⁶ נוסף על כך, היחלשותה של הממלכתיות נגלית כאשר בוחנים אותה מבעד לאספקלריה של הוויכוחים בעניין

115 על תחילתן של מגמות המשפוט כבר בשנות השישים המאוחרות ראו רון חריס, "המשפט בעשור השלישי", בתוך צבי צמרת וחנה יבלונקה (עורכים), העשור השלישי, ירושלים: יד בן-צבי, 2008.

116 לדיון מעניין על תפקודו הריבודי של הפן ההייררכי באתוס החלוצי בשני העשורים הראשונים ראו דני גוטוויין, "על הסתירה בין אתוס חלוצי לאידיאולוגיה סוציאליסטית בתנועת העבודה הישראלית: דוד בן-גוריון ויצחק בן-אהרון, 1948-1967", עיונים בתקומת ישראל 20 (2010), עמ' 208-248.

אופייה החברתי-כלכלי והפוליטי של הממלכתיות, כלומר מבעד לוויכוחים בין ימין לשמאל חברתיים ובין פוליטיקה הסדרית לרובנית. עם החלפתו של בן-גוריון באשכול, ובייחוד עם הקמת המערך הראשון (מפא"י עם אחדות העבודה), התברר שתנועת העבודה מסכינה עם השיטה ההסדרית הקיימת ושוב אינה מבקשת ליצור דגם של דמוקרטיה ממלכתית-רובנית שתאפשר פוליטיקה יציבה של הכרעה, כשאיפת בן-גוריון. מפא"י של אשכול קיבלה במובן מסוים את הדפוס הפוליטי ההסדרני שייצגו אנשי טבנקין מראשית שנות הארבעים ואילך. העליונות הבלתי מעוררת, בזמנה, של מפא"י (ואחר כך מפלגת העבודה) אמנם ייצבה את ממשלותיה ומיתנה את פגיעתו של הדפוס ההסדרני בכושרו של השלטון הדמוקרטי הישראלי למשול ובמשילות של החברה הפוליטית הישראלית; אבל מאמצע שנות השישים הסתמן כרסום אטי אך מתמיד בגוש הפוליטי ששלט ביישוב ובמדינה משנות השלושים ואילך והורכב ממפא"י (ומ-1955 גם אחדות העבודה ומפ"ם), חוגי הציונים הכלליים והציונות הדתית.

הגוש – שהיה תולדת עליונותה האלקטורלית והאידאולוגית של מפא"י, קרי תולדת אי-היכולת של כוח כלשהו לייצב סמכות פוליטית בלי שמפא"י תהיה המוקד שלה – החל להתפרק בתנועה צנטריפוגלית ל"שמאל", "ימין" וציונות דתית, ותנועה זו הלכה והואצה ממוצאי מלחמת ששת הימים. הקמת גח"ל הוציאה מתוך הגוש הזה את הציונים הכלליים והעבירה אותם ימינה. הציונים הדתיים התרחקו ממנו בהדרגה, ובהזדמנות הפוליטית הראשונה שנקרתה להם, ב-1977, חברו לגח"ל שהתרחב והיה ל"ליכוד". התרחקות זו של הציונים הכלליים והמפד"ל סיימה תהליך פוליטי שהחל בהסתייגותן הברורה מבן-גוריון וגם ממפא"י כולה במהלך פרשת לבון במחצית הראשונה של שנות השישים. אבל התרחקותן של מפלגות הקואליציה לשעבר הייתה גם תולדה של הוויכוחים על עתיד "השטחים המוחזקים" (הגולן, בקעת הירדן, הרי שומרון ויהודה ורצועת עזה) אחרי 1967.

החברה הפוליטית הישראלית כולה לא הצליחה להכריע בוויכוחים אלו, ולעובדה זו הייתה השפעה מפוררת במיוחד על מפלגת העבודה – המפלגה שירשה את מפא"י אחרי איחודה עם רפ"י קצרת הימים ועם אחדות העבודה בסוף שנות השישים, והמשיכה להנהיג את ישראל באמצעות המערך השני שהקימה

עם מפ"ם ב-1969. עד 1977 לא הייתה הפעולה הישראלית במרחב שנקרא אז "השטחים" תולדה של הכרעה פוליטית ברורה. כך קרה מפני שהוויכוחים על השטחים נכרכו בדילמה רעיונית-רגשית קשה בין דבקות בלכה של ארץ ישראל ובין דבקות בריבונות יהודית דמוקרטית, אבל גם מפני שאופייה ההסדרי של הממלכתיות שהתגבשה עד אז הגביל מאוד את יכולת ההכרעה הפוליטית. לנוכח תהליכים אלה ולנוכח הכישלון להמיר את הממלכתיות הדמוקרטית ההסדרית בממלכתיות רובנית, התברר שנגנזת גם התקווה שמשטר ממלכתי יציב יצליח למתן את התוצאות המסוכנות של השסעים החברתיים והאידיאולוגיים.

בשנים אלה החלה להשתנות גם דמותה החברתית-כלכלית של הממלכתיות הישראלית: כמו המערכת הפוליטית גם החברה והכלכלה נעשו מקוטבות יותר, ותפיסות כלכליות ימניות הלכו והתחזקו על חשבון התפיסות הסוציאל-דמוקרטיות הקודמות. נוסף על המחלוקות החברתיות-תרבותיות, המדיניות והאידיאולוגיות שהתעוררו במלוא חומרתן, החלו העיליות הישראליות להתרחק בהדרגה מן הדגם הסוציאל-דמוקרטי של מדיניות חברתית-כלכלית משווה. מדיניות המיתון שיזמו ראש הממשלה לוי אשכול ושר האוצר פנחס ספיר ב-1966 היא גילוי מובהק של התרחקות זו, בהיותה לאמיתו של דבר מדיניות של אבטלה יזומה. בעקבות המיתון והאי-שוויון בחלוקה של פירות השגשוג הכלכלי שבין מלחמת ששת הימים למלחמת יום הכיפורים, הלכה והתגברה המחאה הציבורית והגיעה לשיאה בהפגנות "הפנתרים השחורים" בראשית שנות השבעים. הפגנות אלו הניעו את השלטון להרחיב את הסדרי הרווחה בישראל באמצע שנות השבעים – הבולט שבהם היה ביטוח האבטלה שהנהיג שר האוצר יהושע רבינוביץ' – ולהנהיג מדיניות מיסוי שוויונית יותר.

מגמת הרחבה זו של הסדרי הרווחה נמשכה במידה מסוימת בשנים הראשונות שלאחר המהפך הפוליטי של שנת 1977 (הבטחת הכנסה וביטוח סיעוד באמצעות המוסד לביטוח לאומי והתכנית לשיקום השכונות). אבל לצד המשכיות זו, באותן שנים ראשונות לאחר המהפך החלו שר הבריאות אליעזר שוסטק ושר החינוך זבולון המר בממשלת בגין הראשונה לכווץ את תקציב הבריאות כדי לפגוע בקופת החולים של ההסתדרות הכללית ולטפח מודל של "חינוך מופרט בתוך החינוך הממלכתי" באמצעות הרשאה לפתיחת תת-זרמים ייחודיים רבים ובתי ספר ייחודיים. וכך בשני תחומי רווחה מכריעים בחשיבותם נפתחו כבר בסוף

שנות השבעים התהליכים המורכבים של הפרטת השירותים החברתיים והגדלת ההוצאה הפרטית עליהם, ומתוך כך חלוקה גרסיבית של משאבים אלו.¹¹⁷ הפגיעה שיוזם שר האוצר יגאל הורוביץ באשראי הממשלתי למגזר התעשייה הציבורי החלה מהלך כולל של הפרטת רוב המגזר היצרני הציבורי, הממשלתי וההסתדרותי.

מכל מקום, מגמות המגזור והקיטוב הכלכלי וזניחה סופית של המודל השמאלי של הממלכתיות הסתמנו בבירור עם משבר האינפלציה של ראשית שנות השמונים, שבא בעקבות הרפורמות הפיננסיות שיוזם שר האוצר שמחה ארליך בממשלת בגין הראשונה, ועם מהפכת ההפרטה, שהחלה ב-1985 בתור "תכנית לייצוב כלכלי" לנוכח האינפלציה.

למעשה תכנית זו של ממשלת האחדות בראשותו של שמעון פרס חוללה את מה שתומכי הממלכתיות הימנית ציפו לו כמה עשרות שנים קודם לכן, בהיותם אופוזיציה: הפרטה בתור פרויקט ממלכתי. הממשלות בתקופת ההגמוניה של הממלכתיות הימנית – כלומר זמן הדומיננטיות של ערכיה הקפיטליסטיים ושל הארגון הפוליטי המרכזי שלה, הליכוד – עסקו בנינוי מעמד של בעלי הון ישראלים באמצעות העברה מסיבית של נכסים כלכליים ושירותים חברתיים הסתדרותיים וממשלתיים. כך עשו ממשלות הימין של שמיר, נתניהו ושרון, ממשלות האחדות של פרס, שמיר ושרון וכן ממשלות רבין, פרס וברק בראשות מפלגת העבודה ובהשתתפות מרצ.

מהפכת ההפרטה הייתה אפוא מפעל של בינוי מעמד באמצעות המדינה ובאמצעות המפלגות הפוליטיות העיקריות שניהלו את המדינה ופנו ימינה

117 הנסיקה בהוצאה הפרטית על בריאות והאינפלציה במחירי הרפואה בישראל ב-15 השנים האחרונות הן תוצאה מצטברת ומאוחרת של כיווץ התקציב הציבורי של הבריאות למן סוף שנות השבעים, תוצאה שהנהגת חוק ביטוח בריאות ממלכתי ב-1995, במתכונת שנקבעה לו, לא הצליחה למנוע. ראו רוני גמזו, גיא נבון ורב צ'רניחובסקי, גידול ממאיר בהוצאה הפרטית על שירותי הרפואה ובמחיריהם (נייר מדיניות מספר 2010.12), ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2010. גם באתר מרכז טאוב: <http://taubcenter.org.il/index.php/publications/discussion-papers/health/a-malignant-growth-in-the-share-of-the-private-expenditure/lang/he>

מבחינה חברתית-כלכלית. העובדה ששתי המפלגות של תנועת העבודה היו שותפות פעילות ומרכזיות במהפכת הפרטה היא גילוי חשוב של ההגמוניה הערכית והפוליטית של הממלכתיות הימנית. זוהי תמונת ראי של ההגמוניה של הממלכתיות השמאלית בעשורים הקודמים – גם אז הוליך הדבר גם את מפלגות הימין לאמץ דפוסים קיינסיאניים ואת המודל של "ממשלה גדולה".

הבינוי של מעמד בעלי ההון בישראל נשען על השינויים שהתחוללו מתחילת שנות השבעים בכלכלה הבין-לאומית, על הגלובליזציה של השווקים וביטול הסדרי המטבע הבין-לאומיים ועל השיח הכלכלי המוניטריסטי שהתפתח באותה תקופה. נוסף על כך הסתייע מפעל זה של בינוי מעמד גם בדחיקת העבודה המאורגנת ובהזנחת האכיפה של חוקי העבודה, במגוור של החברה הישראלית ובטיפוח שיח פוליטי-תרבותי פוסט-ציוני. מגזור החברה התבטא בפיצול קבוצתי של תפקודים כמו חינוך (פיצול גובר לזרמים ותת-זרמים, בתי ספר ייחודיים) ושיכון (בנייה מיועדת, יישובים קהילתיים, בנייה בהתנחלויות ולעומת זאת היעדר בנייה ציבורית להשכרה). השיח הפוסט-ציוני התפשט בתרבות הגבוהה ובאקדמיה בישראל אחרי המשבר המורלי שהסבה מלחמת לבנון הראשונה ב-1982, אך לא נתקל בהתנגדות ממסדית אפקטיבית בשנות הפרטה הראשונות, למרות אופיו החתרני כביכול.

שלושה תהליכים אלה – דחיקת העבודה המאורגנת, מגזור חברתי והתגברות הערעור על האתוס הלאומי היסודי של ישראל – השתלבו במה שאפשר לכנותו מסע לדה-קולקטיביזציה של החברה הישראלית שהתחולל בזמן שהממלכתיות הימנית החלה לבסס את ההגמוניה שלה. הממלכתיות הימנית, שעלתה לשלטון בישראל בסוף שנות השבעים ותחילת שנות השמונים של המאה הקודמת, הסתייעה למעשה, במודע או שלא במודע, במסע זה של דה-קולקטיביזציה. אף שהמגזור והשיח הפוסט-ציוני עוררו אי-נחת (בניגוד ל"הגמשת שוק העבודה" הפופולרית), היה להם חלק מועיל בפירוק המערכים הכלכליים, החברתיים והתרבותיים שטיפחה קודמתה, הממלכתיות השמאלית. עובדה זו היא חלק חשוב בהסבר ההתנגדות הלא אפקטיבית של הממסד הישראלי להתעצמות המגזר החרדי לפלגיו, לעליית ההתארגנות המעין-אוטונומית של המגזר הערבי ולהתגברות השיח הפוסט-ציוני בשנות השמונים והתשעים.

בו בזמן הלך ונחלש השלטון הפוליטי. לאחר 1977 התפוגג סופית מעמדה של מפא"י-מפלגת העבודה בתור מפלגת ציר שאי-אפשר להרכיב ממשלה שלא

בראשותה. הושלם אז תהליך שהחל עם פרשת לבון, ואילו הליכוד היה למפלגת השלטון העיקרית ברוב השנים, אם כי לא רכש לעצמו מעמד של מפלגת ציר כהגדרתה כאן. המעבר ממבנה של מפלגת ציר למבנה דו-גושי, רב-מפלגתי ולא יציב, המאפיין את שנות ההגמוניה של הממלכתיות הימנית ושל ארגונה העיקרי, הליכוד, העצים את הבעיות הטמונות במודל ההסדרי הקיצוני שהתגבש קודם לכן בארץ ואת חוסר יכולתו להקרין יציבות ואחריות ממלכתית בחברה מקוטעת. המודל ההסדרי הגיע לשפל חסר תקדים בתככים בין הגושים הפוליטיים סביב המשבר הקואליציוני שהביא לידי סיום כהונתה של ממשלת האחדות הבין-גושית ב-1990 ("התרגיל המסריח" כפי שר הביטחון דאז יצחק רבין). אבל האי-יציבות המבנית הטמונה בשיטת הבחירות היחסית הקיצונית התבטאה גם בכך שתוך כדי השתמרותה התחוללו שינויים תזזיתיים בדפוסי יסוד של הפוליטיקה הישראלית: בחירת מועמדים במרכזי המפלגות ואחר כך בבחירות מקדימות שעורבו בזיקות אסורות בין נציגי ציבור לבעלי הון; הנהגת בחירה ישירה לראשות הממשלה ובו בזמן שימור היחסיות בבחירות לכנסת – ובעקבות כך התפוררות המפלגות הגדולות והפיכתן לכינוניות; ביטול הבחירה הישירה, שלא שיקם את המפלגות הגדולות, עובדה המחריפה את אי-יכולתה המתמשכת של הפוליטיקה הישראלית להגיע לידי הכרעה ברורה בין סדרי יום חלופיים ברורים; הופעה קצרה של המוסד של משאל חברי המפלגה¹¹⁸ בקרב חברי הליכוד ערב ביצוע "ההתנתקות" מרצועת עזה, אך ביטולו-למעשה ופילוגה של מפלגת השלטון תוך כדי ערעור תוקפו של המצע הפוליטי וערעור הלגיטימציה האלקטורלית לפעולתם של נבכרי ציבור ומפלגות שלטון.

שיטת הבחירות היחסיות, הלזז במודל ההסדרי של הממלכתיות הישראלית, השתמרה אפוא בעשורי הדומיננטיות של הממלכתיות הימנית אגב התגברות הפיצול של הזירה המפלגתית והחמרה בקשייה של הדמוקרטיה הישראלית להקנות לגיטימציה להכרעות פוליטיות ברורות. פיצול זה לא לווה בהעשרת

118 זו הייתה הופעה קצרת ימים לאחר הפסקה ארוכה בת כשבעים שנים. תופעה קודמת דומה – ויחידה – הייתה בשנות טרום העצמאות, ב-1935, במשאל חברי ההסתדרות על ההסכמים שחתם בן-גוריון עם ז'בוטינסקי בלונדון בענייני תעסוקה ועלייה. במקרה ההוא, לעומת זאת, כיבדה ההנהגה את תוצאות המשאל אף שלא היו לרצונה: 16,474 שוללים לעומת 11,522 מחייבים.

האפשרויות שהזירה המפלגתית מציגה לבוחר, ואף להפך; בעשורים אלו היטשטשו ההבדלים החברתיים-כלכליים, המעמדיים והמדיניים בין המפלגות. ההגמוניה של הממלכתיות הימנית התבטאה באחידות המאפיינת את העמדות החברתיות והכלכליות של המפלגות, ובמידה רבה גם את עמדותיהן המדיניות. בסוגיות חברתיות וכלכליות, לפחות, אחידות כזאת לא אפיינה את הזירה המפלגתית בשנות ההגמוניה של הממלכתיות השמאלית. הוצעו אז לבוחר הישראלי חלופות ברורות יותר.

מסוף שנות החמישים ואילך אמנם התרחב השיח האזרחי, העמיק ונעשה ליברלי וביקורתי יותר, וכן התחזקו מגמות הפורמליזציה והמשפוט של המדינה, ואלה תרמו לחיזוק שלטון החוק ולהשרשת תרבות אזרחית בקרב האוכלוסייה הישראלית; אולם שינויים חשובים אלה הסתירו שינויי עומק שהתחוללו במקביל להם בחברה ובפוליטיקה הישראלית ואיימו על המרחב הציבורי, על איתנותה האזרחית של החברה ועל דמותה הממלכתית-רפובליקנית: קיטוב כלכלי, מגזור (שמאז סוף שנות השישים קיבל עידוד מ"פוליטיקה של זהויות") ופיצול והחלשה של המערכת הפוליטית. תהליכים אלו הזינו זה את זה. חולשתה של המערכת הפוליטית הישראלית ואופייה ההסדרי, שאייצויותו הלכה ונחשפה בהיעדר מפלגת ציר משנות השבעים ואילך, הפחיתו את יכולתה של המערכת הפוליטית לאזן את המגמות הצנטריפוגליות הקיימות בחברה הישראלית. מגמות אלה הועמקו באותן שנים עם הקיטוב הכלכלי והתפשטות שיח הזהות שהרגיש את האינטרסים ואת הזהות הייחודית של קבוצה אל מול האינטרס הציבורי שתואר ככוחני וסובייקטיבי.

יתר על כן, הליברליזציה של השיח האזרחי והתחזקות המשפט לא רק הסתירו את החלשת מערכת השלטון הישראלית, אלא גם תרמו לה, משום שהם יצרו רושם של נתק בין החברה האזרחית המתעצמת, ובייחוד עמותות המגזור השלישי, ובין המערכת הפוליטית, שנתפסה יותר ויותר כפגומה, חסרת כושר ביצוע ואף מושחתת. המגזר השלישי בהיותו "לא-ממשלה" זוהה לעתים עם ההפרטה בשנות השמונים והתשעים ועם המגזר הפרטי שהיא בנתה והעצימה, אף שאין זיקה הכרחית בין שני המגזרים. התבלטותה של החברה האזרחית – על בסיס השיח האזרחי הליברלי והמשפוט הגובר של ענייני הציבור – השתלבה אפוא בהעדפת המגזר הפרטי, שבחירתו לרווח הוא יעיל ורצינונלי יותר מהמגזר הממשלתי, לפי התפיסה הרווחת.

יוצא שהליברליזציה של השיח האזרחי והתחזקות המשפט תרמו לדחיקתה ולהפחתת ערכה של הזירה הפוליטית, הזירה שבאמצעותה הציבור כולו יכול להשפיע על ענייניו, לצד תרומתן החיובית לטיפוח תודעה אזרחית ודפוסים ממלכתיים-רפובליקניים בפעולתן של רשויות המדינה. באווירה האידאולוגית הקפיטליסטית והאנטי-מדינתית ששררה משנות השמונים ואילך, תרמו הליברליזציה והמשפט לתפיסה שהמדינה והממשלה המנהלת אותה הן הדבר שיש להתגבר עליו, ולא מה שמשתמשים בו כדי להתמודד עם בעיות – "חלק מן הבעיה" ולא "חלק מן הפתרון". השתרשות תפיסות אלה תרמה להזנחת המגזר הממשלתי ולא-טיפוח המרחב הציבורי בשנות השמונים והתשעים.

המגזר הפרטי יחד עם החברה האזרחית, ובייחוד עמותות המגזר השלישי, ואף מערכת המשפט, שזיכו בסל אחד עם כל מה שאינו "ממשלה". באופן מוזר, אגב, בשנות ההפרטה הראשונות לא נתפסה הרשות השופטת בתור "ממשלה", ותפיסה זו קנתה לה אחיזה בחסות ההנגדה הלא מבוססת בין "פוליטי", קרי "מפלגתי" או "ממשלתי", ובין "לא פוליטי" כביכול, שזוהה עם "מקצועי", ובמקרה זה "משפטי" (במקרים אחרים הוצבו בנוסחה רווחת זו "כלכלי", "ניהולי", "רפואי" וכו'). לעומת זאת המערכת הפוליטית זוהתה עם שיטות הפעולה הישנות של העשורים הקודמים, ואלה נתפסו לא יעילות ואף לא רציונליות. אבל מדובר בזיהוי כוזב ובמינוח מטעה, שכן כמו שראינו בינוי המעמד של בעלי ההון היה מפעל ממלכתי של המפלגות הפוליטיות שניהלו את המדינה בשנות השמונים והתשעים. ההפרטה הייתה יוזמה פוליטית-מפלגתית וממשלתית, ותולדתה – הפוליטיקה, הכלכלה והחברה המופרטות בישראל – נשענת על זיקה הדוקה בין הון פרטי וריכוזי לבין השלטון. זיקה זו בין הון לשלטון היא דפוס פוליטי מובהק ודומה במבנה שלו לזיקה ששררה בין מוסדותיה של תנועת העבודה ובין השלטון בשנות ההגמוניה של הממלכתיות השמאלית.

ב. הממלכתיות הפגועה כיום

החברה הישראלית עודנה חברה אזרחית מפותחת ופעילה הנושאת מדינת חוק דמוקרטית. עם זאת אפשר לזהות פגיעה מתמשכת ברפובליקניזם הישראלי. ראשית לכול מדובר בהשתרשות תפיסה שלילית באשר לפוליטיקה עצמה. אתוס רפובליקני אינו יכול לשגשג בחברה שאינה מבינה את חשיבותה של הזירה

הציבורית לחיים משמעותיים וחופשיים של היחיד ואינה מזהה את הפוליטיקה עם עשייה למען האינטרס הציבורי. אי-הבנה זו מאפיינת את התרבות הפוליטית שהתגבשה משנות השמונים של המאה הקודמת בישראל.

מלחמת לבנון הראשונה, הפער הכלכלי שהלך והתרחב בעקבות תהליכי ההפרטה והמגזור המואצים, האינפלציה וחוסר היציבות הכלכלית, השסע האתני, הדתי והעדתי שהוחמרו לפרקים עקב המצב הכלכלי והודגשו ב"שיח הזהות", התיקו בשאלת "השטחים", ולימים בשאלה הפלסטינית, שהתמשך עקב פוליטיקה הסדרית שהכבידה מאוד על הכרעות לגיטימיות ברורות בישראל, והקיפאון המדיני שתיקו זה הוא אחת מסיבותיו¹¹⁹ – כל אלה העמיקו את הרגשת חוסר האמון ברשויות הפוליטיות הנבחרות בישראל והובילו לכסוף לתחושות של בוז וחוסר אמון אף בפוליטיקה עצמה בתור מדיום לשינוי חברתי. הלוך הרוח הקפיטליסטי הרווח טיפח כאמור את התפיסה שהפוליטיקה היא בהכרח תחום מושחת, לא יעיל, קטנוני ו"מלוכלך", ונבחר הציבור הצטיירו כתאבי שררה השואפים לקדם את האינטרסים האישיים שלהם או את אלה של המגזר ששלח אותם לחיים הציבוריים. מכאן ברור גם המקור לירידת קרנה של האזרחות הפעילה למען שמירה על ה-*respublica*: הממלכתיות הימנית כמו שהתפתחה בשני העשורים האחרונים סותמת את אפשרויות הפעולה הציבורית של האזרחים ואינה מטפחת אידאל של אזרחות מעורבת. בכך היא ממשיכה כשל קריטי שהסתמן כבר בשנות הממלכתיות השמאלית: צמצום אפשרויות הפעולה הפוליטית של האזרחים עקב דפוסים פוליטיים הייררכיים שנוצקו בשנות החמישים ועתה, בתנאים הפוליטיים השוררים בשנות הממלכתיות הימנית, הועצמו מאוד. מבחינת הרפובליקניזם הממלכתי הישראלי, התולדה החשובה של הלוך רוח זה היא התגברות של סבילות, התכנסות וחוסר אונים – במהופך לאידאל הפוליטי היסודי שהונח ביסודותיה של החברה הישראלית.

את הכפירה בפוליטיקה והסבילות חסרת האונים הניעו גם תפיסות אינטלקטואליות, אופנתיות מאוד ברבע האחרון של המאה העשרים בארץ ובעולם, שכפרו ביכולתו התבונית של האדם לעצב – באמצעות הפוליטיקה – חברה

119 תיקו זה הוא עיקר התרומה הישראלית לקיפאון המדיני, לצד תרומותיהם של הפלסטינים, העולם הערבי והקהילייה הבינ-לאומית.

צודקת ומשוחזרת. במקום הערכים הפוליטיים והאתיים של הנאורות, המיוצגים בתאוריה ובפרקטיקה הפוליטית הקיימות, כוננו התפיסות המכוננות "פוסט-סטרוקטורליסטיות" ו"פוסט-מודרניסטיות" שיח של תרבות וזהות המדגיש את הקונטינגנטיות והכוחניות העומדים בבסיסה של כל מערכת פוליטית וחברתית ומתנער מן האקטיביזם האופטימי המשותף לשמאל ולימין הרפובליקניים בדמוקרטיה המודרנית. שיח הזהות והתרבות החדש העניק גושפנקה להתערעות ההסכמה הממלכתית בחברה הישראלית, בהבליטו עוללות פוליטיות ואחרות שגרמה החברה לקבוצות שונות (כגון הערבים הפלסטינים, יהודי ארצות האסלאם או ניצולי השואה) ובהציגו לא רק את המצב הפוליטי הקיים אלא אפילו את עצם הכמיהה לשינוי חברתי כתוצרים של שיח כוחני ושל מוסכמות תרבותיות שרירותיות. הספרה הפוליטית הוצגה כלקויה בהגדרתה. הניסיונות הפוליטיים לעצב "חברת מופת" נתפסו כעקרים או להבדיל כמסוכנים.

באופן פרדוקסלי, אף על פי שאותן תפיסות אינטלקטואליות כפרו גם ביסודות התאורטיים של המשפט המודרני (שהרי אלה הם גם היסודות התאורטיים של הפוליטיקה והמדינה המודרניות), התפיסות הביקורתיות החדשות תרמו דווקא להרמת קרנו של המשפט. כפירתן ברעיונות הפוליטיים והאחרים של המודרנה וברבים מן ההסדרים והמוסדות החברתיים הקיימים, והדגשתן את הריבוי ואת חוסר ההסכמה הטבועים בחברה, הביאו לידי כך שמעשית – ובניגוד למהלך התאורטי של הטענות הביקורתיות עצמן – המשפט, על כל חסרונותיו, נראה עתה כמפלט אחרון, כאוסף של כללי משחק שהוא מכנה משותף מזערי המאפשר את הקיום של חיים חברתיים.¹²⁰

אכן, כמו בחברות אחרות גם בישראל נכרך כאמור חוסר האמון הפוסט-מודרני במוסדות הנבחרים (דהיינו, בכנסת ובממשלה) ונקשר בעלייתם של מסגרות ושל מוסדות אחרים הנחשבים "לא פוליטיים" כגון בית המשפט או

120 "שיח התרבות והזהות" עצמו דווקא שולל את הפנייה למשפט, משום שהמשפט המודרני מתבסס על תאוריית זכויות פורמליסטית בעיקרה, המבקשת לראות את עצמה טרנסצנדנטית לחברה ולתרבות ומטשטשת את מגוון הזהויות התרבותיות בחברה ואת יחסי הכוח, ההיררכיות והעימותים הקיימים ביניהן. השוו אבי שגיא, "החברה והמשפט בישראל: בין שיח זכויות לשיח זהות", צביון – נייר עמדה 2, רמת גן: צביון, מרכז ג'ולסון לישראליות, יהדות ודמוקרטיה, 2001.

להבריל "השוק".¹²¹ הניטרליות שכביכול קיימת במשפט והאובייקטיביות המעושה של כוחות השוק והצמיחה הכלכלית נראו עתה לרבים כחלופה אובייקטיבית, נקייה ויעילה לפוליטיקה המאכזבת בשחיתות ובחוסר האונים שלה. בתהליך זה המשפט היה גם האמצעי ליצירת חלופה לפוליטיקה וגם החלופה עצמה. ואמנם בשנות השמונים התחזקו עד מאוד מוסדות המשפט (ובייחוד בית המשפט העליון והיועץ המשפטי לממשלה) ונעשו דומיננטיים בחברה ובפוליטיקה הישראלית, ובו בזמן ירדה קרנם של המוסדות הפוליטיים הנבחרים ושל רעיון הפוליטיקה עצמו.¹²²

מכל מקום, ללא תלות בכוונות סובייקטיביות אלו או אחרות של המחוללים למיניהם של תהליך המשפט, אובייקטיבית הוא היה חלק חשוב בשלב הראשון של מהפכת ההפרטה, בסוף שנות השמונים ובמהלך שנות התשעים, בזמן שהיא עדיין הייתה פגיעה מבחינה פוליטית. המשפט מילא אז תפקיד בעיקור הפוליטיקה, ובכך הוא סייע למניעת האפשרות הפוליטית שהשכבות העממיות, שהיו בסיס אלקטורלי חיוני של הימין, יסכלו את תכניתו החברתית העיקרית. בד בבד סייע המשפט להתגדרות מגזרית של חלק מן המעמד הבינוני הגבוה, שהיה מזוהה מסורתית עם תנועת העבודה, מפני אותם כוחות אלקטורליים עולים מקרב התומכים העממיים של הליכוד וש"ס.

תהליך המשפט הוא חלק ממהלך רחב יותר שנידון למעלה – הפגיעה בדמוקרטיה וברפובליקניזם הישראלי, כלומר ביכולתו של היחיד להשתתף

121 ראו גדי יציב, החברה הסקטוריאלי, ירושלים: מוסד ביאליק, 1999; דניאל גוטוויץ "הדיאלקטיקה של כשל השוויון: השמאל הישראלי בין ניאוליברליזם לסוציאליזם-דמוקרטיה", מקרוב 3 (2000), עמ' 31, 47-49. לדיון בכמה מצורותיה של הבריחה מן הפוליטיקה בישראל, לרבות דפוסים של אסקפיזם ניו-אייגי, ראו גדי טאוב המרד השפוף: על תרבות צעירה בישראל, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, 1997; הנ"ל, "שנות הששים האמריקניות בישראל: ממרד לקונפורמיזם", עיונים בתקומת ישראל 13 (2003), עמ' 1-28.

122 לניתוחים של תהליך המשפט ראו עוז אלמוג, "מהפכת המשפט בישראל ומשמעויותיה התרבותיות", אלפיים 18 (1999), עמ' 77, 98-107; ניר קידר, "המהפכה הפרשנית: עלייתה של שיטת הפרשנות התכליתית בישראל", עיוני משפט כו (תשס"ג), עמ' 737, 765-772; דני גוטוויץ, "מ'מהפכה חוקתית' ל'הפיכת נגד': ההיגיון המשפטי של משטר ההפרטה הישראלי", מעשי משפט, א (2008), עמ' 47-62.

בחיים הציבוריים ולעצב בעצמו או באמצעות נציגיו את חייו ועתידו. משמעותו של תהליך זה היא העברת הכוח הפוליטי מן הציבור ונבחריו לידי קבוצות עילית פרופסיונליות דוגמת משפטנים, כלכלנים, מנהלים, רופאים, קציני צבא, מהנדסים ומומחים אחרים. תהליך זה לא היה ברור לעין מן ההתחלה משלוש סיבות: ראשית, המדינה המודרנית תמיד התבססה על מנהל ציבורי רחב ומפותח שהורכב מפקידים ומומחים למיניהם, והמדיניות הציבורית תמיד עוצבה לא רק בידי הכנסת והממשלה, אלא במידה רבה גם בידי פקידי המנהל הציבורי ומומחיו ובידי אנשי המשפט. רק בהדרגה הלך והתברר כי מעורבותם הגדולה של בתי המשפט, משרד האוצר וקבוצה גדולה של מומחים ו"קובעי מדיניות" אחרים חורגת מן המקובל במדינות הרווחה המודרניות.

שנית, אותן קבוצות עילית מקצועיות המסייעות בפועל להחלשת הממלכתיות משתייכות רשמית לרשויות המנהל והמשפט הממלכתיות, או ליתר דיוק נעות בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי: מנהלים, מומחים, אנשי צבא ו"נערי אוצר" עוברים מן המערכת הממלכתית לעמדות בכירות במגזר הפרטי, ואילו עורכי דין ומומחים למיניהם עוברים לתקופה קצובה מן השוק הפרטי לעמדות ייעוץ וניהול בכירות במערך הממלכתי, המוענקות להם בתנאי שכר מיוחדים.

שלישית יש לזכור שפורמלית, את קבוצות העילית המקצועיות מנחים אותם העקרונות הפוליטיים והמדעיים האובייקטיביים המודרניים המנחים את המדינה המודרנית. לשון אחר, המשפטנים, הכלכלנים, המנהלים והמומחים האחרים אמונים בעבודתם על העקרונות הפוליטיים-חוקתיים והמדעיים-רציונליים של המודרנה. כך, שופטי בג"ץ פועלים בשם הצדק ושלטון החוק כבואם לסכל שחיתות והתנהגות לא סבירה ברשויות המדינה, ואילו החשב הכללי ואנשיו שומרים על הקופה הציבורית לפי אמות מידה כלכליות-רציונליות. זאת ועוד, רוב המומחים האלה מאמינים ברעיונות של הממלכתיות ומדינת הרווחה (נשיא בית המשפט העליון לשעבר אהרן ברק, המנהיג המובהק של תהליך המשפוט, הוא דוגמה לאישיות בעלת תפיסת עולם רפובליקנית מובהקת, מעט ימנית יותר מן הממלכתיות של תנועת העבודה). משום כך בתחילה היה קשה להבחין ברכיבים האידאולוגיים שהנחו את עבודתם של המשפטנים, הכלכלנים, המנהלים והמומחים האחרים ובכך שהתנהלותם תרמה מבחינה מעשית לפגיעה

בממלכתיות וברמוקרטיה. אבל במבט לאחור אפשר לזהות פגיעה מתמשכת ברפובליקניזם הדמוקרטי הישראלי, כלומר ביכולתם של הישראלים ושליחיהם בשלטון לחוקק לעצמם ולעצב את חייהם בהתאם לאינטרס הציבורי ולא לאינטרסים של בעלי ההון או של מגזרים מסוימים.

אכן כמו שראינו, בה בעת שהועבר כוח פוליטי רב מידי הציבור ונבחריו לידי קבוצות מקצועיות, הועברו גם רבים מנכסיו הממשיים של הציבור לידי ידיים פרטיות. ההפרטה והפגיעה במדינת הרווחה הסוציאל-דמוקרטית קשורות קשר אמיץ לפגיעה בממלכתיות. ראשית, במקרים רבים ההפרטה נישלה את הציבור מנכסים שהיו לו ופגעה באיכות השירותים הניתנים לו ובהיקפם. תוצאה אחת של תהליכים אלה הייתה דלדולה של הספרה הציבורית ושל מדינת הרווחה הישראלית ופגיעה ביכולתן לסייע ליחיד לחיות חיי רווחה. תוצאה נוספת הייתה פגיעה כלכלית קשה בשכבות רחבות של הציבור שנאלצו לשלם הרבה יותר על שירותים שקודם לכן היו ממלכתיים, נגשים ושווים לכל נפש, או לוותר עליהם. בד בבד עם דלדולן של שכבות רחבות באוכלוסייה התעשרו מאוד קבוצות אחרות – בעלי ההון שהשתלטו על נכסי הציבור והקבוצות המקצועיות שעבדו בשירותם (מקצתן עברו אליהם מן השירות הציבורי). התהליך אופיין בהחרפה-רבתי של האי-שוויון החברתי¹²³ בד בבד עם ריכוזיות גוברת של העוצמה הכלכלית בידי משפחות הון מועטות יחסית ובעלות השפעה רבה על מערכי השלטון בישראל.¹²⁴

ריכוזיות זו סופגת לאחרונה ביקורת גוברת גם מצד ימין של השיח הכלכלי-פוליטי בישראל, ואף בנק ישראל והממשלה נדרשו לה כבעיה התובעת

123 ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא הפערים החברתיים בישראל (לעיל הערה 58).
124 לנתונים על הריכוזיות הגוברת במשק הישראלי ראו אסף חמדני, ריכוזיות השליטה בישראל: היבטים משפטיים (מחקר מדיניות 78), ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009. ראו גם באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה: www.idi.org.il/publicationsCatalog/Documents/pp_78/pp_78_FINAL_FILE.pdf; תמיר אגמון ועמי צדיק, "קבוצות עסקים בישראל: תיאור, ניתוח והשלכות", הכנסת, מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי, 20.6.2010, באתר הכנסת: www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02523.pdf. ראו עוד: "עשר משפחות שולטות במשק הישראלי – יש כאן איום על הדמוקרטיה", *TheMarker*, 20.7.2010.

פעולה.¹²⁵ הביקורת מוטחת גם על השלכותיה הכלכליות של הריכוזיות וגם על השלכותיה הפוליטיות, והיא מתוארת כפוגעת ביעילות הכלכלית ובאיכות המשטר הדמוקרטי. לא מתנגדי ההפרטה דווקא, אלא חוגים הרוגלים באתוס אנטי-מונופוליסטי הנוכח בעולמם הרעיוני של חסידי השוק, סבורים כי ראוי שהשוק יהיה חופשי לא רק מכבלי הממשלה, אלא גם ממונופולים או מהגבלים עסקיים דומים, מפני שהם עלולים לחולל כשלי שוק ולפגוע בהקצאה הרציונלית של המשאבים. נוסף על שיקול מקרו-כלכלי זה, ריכוזיות יתרה יכולה לפגוע בכושר המיקוח ובמעמד הכלכלי של אנשי המעמד הבינוני הגבוה – שעד כה אימצו את הנחותיה הרעיוניות של מהפכת ההפרטה והיו קבוצה חשובה ביותר בביסוסה הפוליטי – שכן הריכוזיות היתרה מאיימת על יכולתם להפיק תועלת מפירות ההפרטה.

השלב המאוחר, בן זמננו, בהתגבשות משטר ההפרטה בישראל מתאפיין במחלוקות פנימיות בין חוגים אחדים שהשתתפו בכינונו, ונראה שמחלוקות אלו הן בעצם מחלוקות על גבולותיה של הממלכתיות הימנית. הביקורת הממלכתית-ימנית על הריכוזיות הכלכלית חותרת לפעולה של מוסדות המדינה להגבלת ריכוזיות זו, שבין היתר התפתחה עקב דחיקתה של המדינה מתפקידי הוויסות והפיקוח המיועדים לה. בכך אפשר לאתר חזרה מסוימת מן השלילה הגורפת של תפקיד המדינה בעיצוב הכלכלה והחברה.

ביקורת זו על הריכוזיות והתביעה להחזיר למדינה את כוחה הרגולטיבי אינן הדיון הראשון על גבולותיה של הממלכתיות הימנית. קדם להן מאבק על תיחום רשויות בין הרבקים במהפכה החוקתית, קרי במשפוט, שהיה כמו שראינו רכיב עיקרי במהפכת ההפרטה, ובין אחרים, התומכים אף הם בהפרטה, אך בשלב זה של התבססותה מבקשים לחזור ולאזן את יחסי הכוחות בין מערכת המשפט ובין הרשות המבצעת והמערכת הפוליטית השולטת בה. בשלב הזה של התבססות ההפרטה כבר אין איום פוליטי ממשי עליה, והמערכת הפוליטית נתונה להשפעה מכרעת של ההון הפרטי. פג הצורך לגונן על המגזר הפרטי ועל ההון הגדול מפני הפוליטיקה, ולעומת זאת נוצר אינטרס הפוך – להשתמש בכוח הפוליטי של

125 ראו למשל "הריכוזיות פוגעת בנושות בתחרות וביעילות הכלכלה בישראל", *TheMarker*, 8.6.2010; "ילדינו יוכלו להסדר בעתיד רק אם יעברו דרך אחת מ-5 המשפחות השולטות במשק", שם, 21.7.2010.

ההון. זו הייתה מגמתם של שרי המשפטים בממשלת אולמרט, חיים רמון ודניאל פרידמן, שנמנו עם תומכיה הברורים של ההפרטה, וקרוב לוודאי שזו מגמתו של שר המשפטים בממשלת נתניהו השנייה, יעקב נאמן.

שני עקרונות ממלכתיים מעומתים במחלוקת רשויות זו: העיקרון הממלכתי של שלטון דמוקרטי באמצעות נציגים נבחרים והעיקרון הממלכתי של שלטון החוק, המחייב פיקוח משפטי על פעולתה של הרשות המבצעת כדי להבטיח היעדר משוא פנים בפעולתה. גם הרטוריקה של המאבק מערבת מושגי מחשבה רפובליקניים-דמוקרטיים: צד אחד טוען נגד האוליגרכיה המשפטית שאינה מחויבת בדין וחשבון לציבור, ואילו הצד האחר מזהיר מפני הסרת הפיקוח המשפטי על הזיקה האוליגרכית בין הון לשלטון. באזהרה אחרונה זו ניכר אגב הקשר ההדוק בין המחלוקת על הריכוזיות ובין המחלוקת על המשפט.

מחלוקת אלו על גבולותיה ועל עיצובה של הממלכתיות הימנית התנהלו זמן לא רב לפני שפרץ המשבר הכלכלי הגלובלי בסוף 2008, אך גם אחריו. המשבר הפיננסי בארצות הברית, שהתפשט במהירות לכל ארצות הקפיטליזם המאוחר, עורר מחדש את המחלוקת העמוקה בין בעלי התפיסה הקיינסיאנית לבין הדבקים בתפיסה המוניטריסטית, שהייתה להגמונית משלהי שנות השבעים. אחד הנושאים המרכזיים במחלוקת חדשה-ישנה זו הוא תפקידי הפיקוח והוויסות (רגולציה) של הממשלה והבנק המרכזי, ובאופן כללי הצדדים למחלוקת דנים במידת מרכזיותן של המדינות בסדר הכלכלי הגלובלי. לפני המשבר נראה כאילו הסדר הגלובלי מיתר את המדינות. עתה נראה שהסדר הגלובלי עצמו תלוי לחלוטין בפעולתן.

המשבר הכלכלי העולמי חידר אפוא מאוד את השאלות בדבר גבולותיה הראויים ועיצובה של הממלכתיות הימנית בישראל. הדיון בריכוזיות ובצורך של המדינה להגבילה הוא במידה רבה פועל יוצא מן הדאגות המתעוררות לנוכח התקדים של התמוטטות הבנקים בארצות הברית. אבל גם הוויכוח על המשפט, הדיונים על הצורך לחזק את מנגנוני הבקרה והפיקוח בשוקי ההון, התקשורת, האנרגיה והמשאבים הטבעיים של ישראל והדיונים על החלשת המגזר הממשלתי והצורך לשוב ולחזקו – גם כל אלה יכולים להיחשב גילויים של ההכרה הגוברת בדבר ההכרח לחזור ולבסס את הממלכתיות הישראלית גם בזמן הדומיננטיות של ההון הפרטי.

ג. מחשבות על רפורמות אפשריות בממלכתיות הישראלית

יש הטוענים ששקיעת הממלכתיות הישראלית היא חלק ממגמה כלל-עולמית של שקיעת מדינות הלאום כמוקדים של שליטה ושל זהות קולקטיבית-לאומית. המשבר הכלכלי הגלובלי הטיל צל כבד על הערכה זו וחשף את העובדה שהחלשתה של המדינה מאז שנות השבעים עלולה לערער באופן מסוכן את הסדר הכלכלי, החברתי והפוליטי בעולם. אבל מעבר לכך שאנו חושבים כי מוקדם מדי להספיד את מדינת הלאום, יש מקום לדון בהתפתחויות עתידיות של הממלכתיות, משום שתנאי לקיומה של כל מסגרת מדינית בת קיימא עתידית, שגם תשמור על ריבונותם של האזרחים המרכיבים אותה, הוא קיומה של תודעה אזרחית רפובליקנית. יתר על כן, דווקא בישראל חשוב מאוד לשמר ולטפח תודעה אזרחית-ממלכתית לנוכח האיום הביטחוני על המדינה, הקיטוב הכלכלי והשסעים החברתיים והתרבותיים.

מאז שנות התשעים המדינה כבר אינה מאיימת על ההגמוניה של מנגנוני השוק בעיצוב הכלכלה והחברה, ובאופן לא נראית אפשרות לחידוש הגרסה של תנועת העבודה הציונית לממלכתיות בישראל. התבססותה של מהפכת הפרטה מאפשרת אפוא להנהגה הפוליטית לפתח אידאולוגיה של ממלכתיות ימנית מבחינה כלכלית-חברתית, שאינה רואה במדינה רע הכרחי בלבד. התפתחות אפשרית זו תשקף במהופך, ובנסיבות היסטוריות שונות בתכלית, את הוויכוחים בראשית העצמאות על דמותה הכלכלית-חברתית של הממלכתיות, וכן על דמותה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית. הממלכתיות תישאר רכיב חשוב בבסיסם של שלטון החוק, של החברה האזרחית ושל הדמוקרטיה הישראלית. אבל נוסף על כך, ובאופן דומה לממלכתיות השמאלית מבית מדרשה של תנועת העבודה, גם הממלכתיות הימנית תהיה ממלכתיות ציונית, במובן זה שהקולקטיב האזרחי-דמוקרטי שהיא מתארת ותומכת בו יישען על מאפיינים של זהות קיבוצית ותרבות לאומית.

התחייה החיונית של הממלכתיות תחזק את הדמוקרטיה הישראלית מתוך הבנה שדמוקרטיה תוססת וחזקה חייבת להתבסס על זיקה תרבותית-לאומית (במקרה הישראלי – יהודית) משותפת לרוב האוכלוסייה. במובן זה הממלכתיות מסמלת את התוכן האפשרי ואף החיובי המיוצג בביטוי "מדינה יהודית דמוקרטית": מצד אחד היא מכוננת זיקה אזרחית בין כל חברי הקהילה

הפוליטית ומשמרת אותה, אך מן הצד האחר היא מודעת לצורך לבסס זיקה כזאת על זיקות זהות ותרבות עמוקות יותר, ועם זאת לתחום את השפעותיהן המסוכנות של זיקות שכאלה (למשל בכל הקשור להגנה על מיעוטים).

משבר הממלכתיות בישראל מחייב לערוך בה רפורמות מתקנות יסודיות, והשיח הציבורי בן זמננו מבטא את כיוונן: טיפוח ממלכתיות רגולטיבית לשם הסדרה של החברה, הכלכלה והפוליטיקה בישראל. אפשר לציין שתי אפשרויות להתפתחות עתידית של ממלכתיות כזאת בישראל: האחת, הקלושה יותר בסבירותה הפוליטית, היא חידוש ועדכון הממלכתיות הדמוקרטית השמאלית מבית מדרשה של תנועת העבודה הציונית. השנייה היא שיקום תפקודה ויוקרתה של מערכת הממשל הישראלית, אחרי המשבר שחוללו בה ההפרטה והמגזור, ובתוך כך פיתוח של אידאולוגיה ממלכתית-דמוקרטית שהיא ימנית במגמותיה החברתיות-כלכליות, אך מייחסת תפקיד רגולטיבי חשוב למדינה. ואכן, בשיח הפוליטי בן זמננו בישראל מסתמנת תפיסה ממלכתית המקבלת את הדומיננטיות של השוק בחיי החברה, אך מטפחת את תפקידי הוויסות, הפיקוח והבקרה של המדינה וחותרת להגן עליה ועל האינטרסים האוניברסליים שהיא מייצגת מפני שליטה לא מרוסנת של ההון הפרטי מצד אחד ומפני השחתה של המערכת הפוליטית מן הצד האחר.

המחלוקות הפנימיות במחנה התומכים במהפכת ההפרטה מעידות על כך שהממלכתיות הימנית נחלצה מן העמדה הראשונית של פסילת המדינה בתור "בעיה שיש להתגבר עליה". על שולחנה מונחים עתה שני דיונים אקטואליים ורחופים שהיא אינה יכולה לחמוק מהם: האחד על היחסים בין הממשלה הנבחרת ובין המגזר הפרטי, הנושא יותר ויותר אופי מונופוליסטי; והאחר על הסדרת המערכת הפוליטית-מפלגתית, טיפוח הייצוגיות והאפקטיביות הביצועית שלה ומניעת השחתתה.

הדיון על היחסים בין הממשלה למגזר הפרטי נוגע להבראתה ולחזיוקה של המערכת המנהלית של הממשל בישראל, לאחר שחדלונה נחשף במלחמת לבנון השנייה, כדי שהיא תוכל לאכוף חוקים ולאסור למשל על הלנת שכר, על הלבנת הון או על התארגנות קרטלית; להקים מערך יעיל של ביטחון פנים, שירותי חירום והגנת העורף; לנהל מדיניות הגירה רציונלית והוגנת; או לאכוף באפקטיביות תשלום שכר מינימום ותשלום מסים. אבל יותר מכך – וכתנאי

לכך – הדיון על תפקידיה הרגולטיביים של המדינה בישראל מחייב לברר את הנדרש לשיקומה של המערכת הפוליטית-מפלגתית. ללא שיקום כזה אין מה לצפות לכיסוס יכולתה של ממשלה נבחרת לפקח על הכלכלה והחברה ולווסת אותן. מפלגה פוליטית היא כלי שהומצא בראשית העת החדשה, לטוב או לרע, כדי לתווך בין הרצונות הרווחים בחברה האזרחית ובין גופי השלטון בחברה דמוקרטית. זו הדרך העיקרית הפתוחה לפני אזרחים פעילים להפעיל את ריבונותם הפוליטית. ללא מפלגות פעילות ומשפיעות, האזרחים מועדים להתנוון לכדי צרכנים סבילים במקרה הטוב או נתינים קשי יום במקרה השכיח, ואילו המנהל הממשלתי מועד להתנוון לכדי עיליות מרוכזות באינטרסים שלהן בלבד ונטולות מחויבות לאינטרסים של הציבור הרחב. מפלגה פוליטית היא גם הזירה העיקרית לפישור בין אינטרסים נוגדים ולגיבוש סדר יום פוליטי בחברות דמוקרטיות. רפורמות לשם הבראה של זירת המפלגות הישראליות – כאלה שנציע כאן להלן או אחרות – הכרחיות אפוא למבקשים לטפח ממלכתיות רגולטיבית בישראל. מפלגות פוליטיות אפקטיביות ובעלות סמכות הן "גב ציבורי" חיוני למגמות הרגולציה שהן מגמות העתיד של הממלכתיות בישראל. הבראת הזירה המפלגתית היא לכאורה עניינו של השמאל החברתי בישראל, שכן היא אכן תנאי הכרחי ליציאתו ממצבו האומלל כיום. אבל זו אבחנה שטחית. פיחות מסוים בכוחן של מפלגות עממיות רחבות הוא אולי אינטרס של מי שרוצים לעצב את החברה ברוח נאו-ליברלית, אבל אין להן אינטרס לא באי-יציבות שלטונית ופקיעת האמון של הציבור במוסדותיו ולא בחוסר אפקטיביות של מוסדות אלו. לכן גם אנשי הימין החברתי מוכרחים לחשוש מהתמשכות המשבר בזירה המפלגתית, מביטול למעשה של תפקידי התיווך של המפלגות בין הציבור לשלטון ומערעור הלגיטימיות של היסוד הייצוגי בדמוקרטיה הישראלית, ערעור שסופו סבילות אזרחית ושיתוקה של הרוח הדמוקרטית בישראל.

לדעתנו, הבראת הזירה הפוליטית והבראת המפלגות, שהן תנאי חיוני להבראת הממלכתיות הישראלית, מחייבות חוק מפלגות משוכלל ואפקטיבי, שהכנסת תחוקק ורשויות המדינה יאכפו, ושינוי שיטת הבחירות לכנסת ובאמצעותו שינוי מבני בזירת המפלגות. שינויים אלו יהיו, בעיקרו של דבר, התערבות רגולטיבית של המדינה בפוליטיקה המפלגתית. התערבות זו נחוצה להבראת הפוליטיקה לא פחות משהיא נחוצה לוויסות החברה והכלכלה.

תכליותיו של חוק מפלגות ראוי הן מניעת שחיתות ומעין-שחיתות, הגנה על אופיין הייצוגי-דמוקרטי של המפלגות וטיפוחן לכדי זירות של מעורבות אזרחית פוליטית של ציבור רחב. תקצר היריעה כאן מדיון מפורט בסעיפים האפשריים, אך הנושאים שיש להידרש להם הם סדרי ההתפקדות למפלגות; סדרי הבחירות של הנהגת המפלגה, של נציגיה במוסדות המדינה ושל מוסדותיה שלה עצמה; היחסים בין המפלגה, חבריה ומוסדותיה ובין הנציגים שאמנם מכהנים מטעמה ברשויות המדינה, אך עליהם להיות אמונים על האינטרס של כלל הציבור; והצורך במוסדות ביקורת פנים-מפלגתיים עצמאיים ומקושרים לרשויות המשפט. הכיוון הנכון בעינינו להתוויית חוק כזה הוא פיתוחן של המפלגות הישראלית לכדי גופים מתווכים רחבים בין השלטון לאזרחים, גופים אמינים ולא משחיתים, וביצור של דמוקרטיה פנימית מלאה במפלגות. נושא חשוב המצריך הסדרה בחוק ופיקוח של רשויות המדינה הוא מניעת ההשחתה וחוסר ההגינות המאפיינות את הבחירות המקדימות (פריימריז) בישראל ובארצות אחרות. הסדרה זו חיונית לנוכח החשש שמכשלות הבחירות המקדימות יחזירו את הייצוג הפוליטי הדמוקרטי לשליטה של מנגנונים פוליטיים אטומים.

לא פחות הכרחיים לדעתנו סעיפי חוק שיחייבו לקיים בחירות פנימיות תקינות וסדירות למוסדות הפוליטיים המרכזיים של המפלגות, וכן סעיפים שיחייבו להפעיל באופן סדיר ורצוף את המוסדות המרכזיים ואת הסניפים ולקיים בהם דיונים מקדימים לקראת החלטות חשובות.

יש גם לחייב את המפלגות להפעיל משרד ביקורת שימשש כלב שמירה נגד שחיתות בזיקות שבין חברי המפלגה ובינם לבין נציגיה בשלטון, נגד אי-קיום בחירות פנימיות ונגד הפעלה לא תקינה או לא סדירה של מוסדות המפלגה. משרד כזה, שישען על גורמים משפטיים ממלכתיים, חיוני למניעת התופעות שסמלן החרות בזיכרון הוא אותו המון חסר בושה של צירים במרכז הליכוד שזעקו לג'ובים אל מול השרה לימור לבנת. הרוצה לצמצם או לבלום ככל האפשר תופעות כאלה וגם זיקות אסורות בין הון לשלטון, ועם זאת להימנע ממה שכונה למעלה "משפוט" – קרי נטרול של המערכת הפוליטית – מוכרח לטפח משרדי ביקורת פנימיים כאלה, שיהיו מקושרים לגורמי רגולציה משפטית-ממלכתית. ההתערבות הרגולטיבית של המדינה גם בפוליטיקה המפלגתית נחוצה אפוא למניעת השתלטותם של בעלי ההון כאזרחים ממעלה ראשונה כביכול, למניעת

שחיתות ולשם "פתיחת הצנרת" הפוליטית כך שהמפלגות יוכלו למלא את אחד מתפקידיהן העיקריים – הזרמת רצונותיו המגוונים של הציבור כלפי מעלה והקניית השפעה לציבור על השלטון.

רפורמה שנייה שיש להעמיד במוקד הדיונים על הבראת הממלכתיות הישראלית נוגעת לשיטת הבחירות לכנסת. נחוץ לשנות את שיטת הבחירות היחסיות-ארציות לכנסת ובכך למתן לפחות את הדפוסים ההסדריים של הממלכתיות הישראלית ולטפח דפוסים רובניים. השיטה היחסית-הארצית הקיצונית הנהוגה בישראל היא הרסנית. עוצמתה הרבה של מפא"י כמפלגת ציר מייסדת מיתנה זמן מה את נזקיה – ובעיקר דחתה אותם עד ימי "התרגיל המסריח" של שמעון פרס וקרבות הבוץ שלו עם יצחק שמיר בשנת 1990. החוק חסר התבונה לבחירה ישירה של ראש הממשלה רק החמיר את הבעיות שהוא בא לפתור והותיר על כנה את השיטה היחסית בבחירות לכנסת (כך "שיווקו" אותו לכנסת שהייתה אז ועודנה כיום מעוניינת מאוד בשימור השיטה היחסית ההרסנית). האי-יציבות הכרונית והייצוגיות הלקויה המאפיינות את השיטה היחסית-הארצית הן מקור חשוב להיותו של משבר המפלגות שלנו חריף בהרבה מן המשברים המקבילים בדמוקרטיות אחרות. שיטה נשיאותית רק תחמיר את המצב ובוודאי תחמיר את התנוונותן של המפלגות, וכך תרחיק עוד יותר את הציבור מהשפעה על השלטון.

שינוי השיטה הוא עניין שנוי במחלוקת מראשית המדינה וקשה מאוד לביצוע, מפני שהגורם שעליו האחריות לחולל את השינוי, הכנסת, הוא בעל אינטרס חזק בשימור השיטה היחסית-ארצית: הכנסת הנבחרת בשיטה זו אינה נוטה, כדרך הטבע, לבטל עצמה למען כנסת שתבחר בשיטה חדשה; מפלגות הכנסת, שהשיטה היחסית-ארצית יוצרת, אינן מעוניינות לפנות מקום למפלגות שתיצור שיטה אחרת. מכאן כוח המשיכה של רפורמות נשיאותיות או של החוק לבחירה ישירה של ראש הממשלה. הם מותירים את הכנסת על כנה, כביכול – רק כביכול, כמו שהוכיחו תוצאות החוק לבחירה ישירה, שריסקו את הזירה המפלגתית, העצימו מאוד את כוחן של המפלגות הקטנות והפכו את הגדולות לבינוניות.

שינוי השיטה של בחירת הכנסת קשה אפוא פוליטית לביצוע וקרוב לוודאי שרפורמה אפשרית בשיטה תהיה רק קירובה במידה זו או אחרת לשיטה של

בחירת נציגים באזורים על פי העיקרון הרובני של "המנצח זוכה בכול". עיקרון זה מוגשם במידה המרבית בשיטה האזורית-רובנית, אך גם בשיטות בחירה מעורבות, המשלכות בין רשימה ארצית לנבחרים במחוזות או בין דפוס רובני לדפוס יחסי. לא פעם נטען שהעיקרון של "המנצח זוכה בכול" מקפח את המיעוט. אבל לאמיתו של דבר כאשר הוא מנחה את שיטת הבחירה, הוא מחייב את המפלגות להיות קשובות לא רק לאזורי הארץ, אלא גם לגוני האינטרסים וההשקפות הרווחים באזורים, לרבות אלה שהמפלגות היריבות מייצגות באופן מובהק יותר (לכן השיטה הזאת מקרבת עניינית בין המפלגות היריבות). כך קורה מפני שהעיקרון של "המנצח זוכה בכול", המאפיין את השיטה הרובנית, מגדיל מאוד את הרווח הפוליטי המושג מן הקָשֵׁב לאינטרסים ולערכים בעלי משקל בדעת הקהל ומייצוג נאמן שלהם בכנסת. השיטה האזורית-רובנית מבטיחה ייצוג דמוקרטי משוכלל יותר, ולכן הנהגתה, או הנהגת שיטה שתתקרב לשיטה זו, היא אמצעי חשוב להחייאת המפלגות הפוליטיות ולשיקום התפקוד היסודי שלהן – קישור בין האזרחים לשלטון.

הטענה ששיטה אזורית מטפחת בדלנות אזורית (ובמקרה של ישראל אף בדלנות אזורית על רקע לאומי) אינה מביאה בחשבון ששיטה זו, או שיטות קרובות לה, מטפחות פוליטיקה של מפלגות ארציות גדולות והכרעה ברורה ביניהן. דפוס זה אינו מותיר השפעה רבה לחברי פרלמנט בודדים או לקבוצות קטנות בפרלמנט. לעתים רחוקות הוא מקנה השפעה למפלגה בינונית המבטאת עמדות נפוצות. המבקשים השפעה פוליטית ממשית בשיטה זו מוכרחים להצטרף למפלגות רחבות, והכרח זה מייצב ומלכד את החברה פוליטית. כך למשל חברי כנסת ערבים או יהודים לא מעטים ייבחרו במחוזות שיהיו בהם מיעוטים יהודיים או ערביים חזקים ויהיו חייבים לייצג גם את המיעוטים, אם ברצונם להיבחר. מפלגות אנטי-ערביות או אנטי-יהודיות יתקשו לפעול בסביבה פוליטית כזאת. מה שיתקבל אפוא איננו פיצול מפורר כדוגמת השיטה הנוהגת בישראל, אלא איזון בין ביטוי נאות לקבוצות שונות ובין הצורך באינטגרציה של הקבוצות לכדי פעולה קוהרנטית של מערכת שלטונית. מובן ששיטה מעין זו אינה חסינה מן המחלות הכלליות של הפוליטיקה הדמוקרטית, המאפיינות גם את השיטה היחסית: שליטה של בוסים מקומיים, חלוקה של טובות הנאה תמורת תמיכה פוליטית או נפוטיזם. בעיות כאלה, וכן בעיות מיוחדות לשיטה האזורית-רובנית

כמו החשש מעיוות בדרך החלוקה למחוזות הבחירה, אפשר וראוי לפתור בעזרת חוק מפלגות וחוק להסדרה של הבחירות. מנגנוני פיקוח משפטיים הם כלים מועילים ומתאימים להתמודדות עם בעיות כאלה. רגולציה ממלכתית-משפטית של הפוליטיקה היא תופעה מבורכת, בתנאי שמטרתה טיפוח הפוליטיקה ולא עיקורה.

שיטה אזורית-רובנית, או כל שיטה מעורבת המרחיקה מן השיטה היחסית-ארצית ומקרכת לזו האזורית-רובנית, גם משפרות את יכולתה של הממשלה למשול (ובכך מייטרות את הצורך במשטר נשיאותי), מפני שהן מפחיתות את ההתרוצצות המאפיינת את הפוליטיקה הישראלית לפחות מאז 1990. שיטה אזורית-רובנית מטפחת מבנה דו-מפלגתי¹²⁶ של שתי מפלגות גדולות, שהן בעצם שתי קואליציות של כוחות פוליטיים. שתי קואליציות כאלה – מנצחת שבשלטון ומפסידה שבאופוזיציה – משקפות היטב, באמצעות אגפיהן, את מגוון הכוחות שבחברה האזרחית. הן עדיפות – מבחינת הכושר למשול, מבחינת המשילות של החברה ומבחינת הייצוגיות כאחת – על פני קואליציה רב-מפלגתית שנקשרת אחרי הבחירות. גם במפלגות רחבות שכאלה יש ייצוג למגזרים, אבל השפעתם מתוחמת, מבחינה פוליטית, לאותה המידה שלא תקים את הציבור הרחב כנגד מפלגת השלטון שהמגזרים נכללים בה. מבחינת הייצוג שיינתן לכלל הציבור לעומת הייצוג למגזר מסוים, זו המידה הדמוקרטית הנאותה. אפשר לצפות להתפתחות דומה, צנועה יותר במידתה, עם הנהגת שיטת בחירות מעורבת שתקדם את היסוד הרובני בפוליטיקה הישראלית: צמצום מספר המפלגות והפיכתן לקואליציות רחבות יותר.

המשמעות של הרפורמות המוצעות כאן היא מיתון המתכונת ההסדרית שירשה הממלכתיות הימנית ההגמונית בישראל מקודמתה, הממלכתיות השמאלית, וטיפוח דפוסים דמוקרטיים של פוליטיקה של הכרעה. טיפוח הייצוגיות בפוליטיקה הישראלית וניקיון הכפיים של הנציגים וטיפוח ההשתתפות האזרחית בהכרעות הפוליטיות הם תנאים חיוניים להבראת הממלכתיות

126 לעתים מפלגה שלישית מאיימת על מבנה זה בדרכה להחליף את אחת המפלגות. כך הייתה הלייבור הבריטית עד שהחליפה את המפלגה הליברלית, וכך אולי הליברל-דמוקרטים שם בדרכם להחליף את הלייבור.

הישראלית. מפתח חשוב בקידומן של רפורמות כאלו – או של רפורמות אחרות – נמצא בהבנה שהפוליטיקה המפלגתית בת זמננו מצריכה, לשם עצם תפקודה, התערבות רגולטיבית של המדינה באמצעות חקיקת חוקים מיוחדים ובאמצעות אכיפתם.

ברור עם זאת ששינויים כאלה יפתחו פתח לא רק לשיקום הממלכתיות בגרסתה הימנית, אלא גם להופעת חלופה ממלכתית שמאלית. כיום ההגמוניה של הממלכתיות הימנית בישראל היא מוחלטת. עם כל ההבדלים העצומים, הרפורמות המוצעות יחזירו את ישראל במידה מסוימת למבנה הפוליטי-רעיוני שאפיין אותה בראשיתה – דפוס ממלכתית הגמוני (אז שמאלי, היום ימני) אבל לעומתו יוצע לציבור דפוס אופוזיציוני. האחדות הגמורה שהשתלטה על הפוליטיקה הישראלית בכל הנוגע לעיצוב החברה והכלכלה בישראל היא כשלעצמה מקור של חולשה לממלכתיות הישראלית. חידושה מחייב אפוא גיוון ממשי של האפשרויות הרעיוניות המוצגות לבוחר, ועם זאת הצגת שתי חלופות ברורות מצד אחד ורחבות וכוללניות מן הצד האחר: ממלכתיות ימנית לעומת ממלכתיות שמאלית, הנבדלות זו מזו בעמדותיהן בשאלות השוויון החברתי, תפקידו של השוק ותפקידיה של מדינת הרווחה, אך שותפות לתפיסה הממלכתית היסודית שהחברה והכלכלה – וכפי שראינו גם הפוליטיקה – מחייבות התערבות רגולטיבית של המדינה.

סיכום

השיח האזרחי הציוני והישראלי היה מראשיתו תוסס ורב-גוני ושיקף הגדרה עצמית עמוקה שורשים של החברה הפוליטית הישראלית, שהייתה משותפת לכל הקבוצות החשובות בה: שמאליים וימניים, חילונים ורתיים. עיקריה של הגדרה עצמית זו, שהיא מעין תעודת זהות לאומית לפחות מבחינת התוכן הפוליטי של הזהות, הם מחויבות חזקה לדמוקרטיה, לשלטון החוק, לערכים אזרחיים ולתפיסה של "ממלכתיות ישראלית" המדגישה שישראל היא מדינת הלאום של העם היהודי דווקא, על תרבותו, זהותו, צרכיו והמתחים הייחודיים לו. עיקרים אלו עודם תקפים בעולמם של רוב הישראלים.

הדיונים הפוליטיים והחוקתיים המתקיימים בשנים האחרונות על יסודותיה הראויים של מדינת הלאום הישראלית, על דפוסיה של התרבות האזרחית הישראלית החדשה ועל תפקידיה של המדינה בחברה ובכלכלה חייבים להביא בחשבון את המחויבות הישראלית רבת השנים למסורת הממלכתית ועליהם לשוב ולהשתמש בשפה ובמונחים האזרחיים הישראליים שהתעצבו בארץ במשך השנים. מושגי הניתוח שהוצעו כאן – ממלכתיות כרפובליקניזם ציוני, ממלכתיות הסדרית לעומת ממלכתיות רובנית, ממלכתיות שמאלית לעומת ממלכתיות ימנית – יכולים להעשיר ולהעמיק את הדיון הציבורי בן זמננו על סוגיות אזרחיות ועל סוגיות חברתיות-כלכליות. ההצעות שהצענו להתמודדות עם משבר הממלכתיות בת זמננו באמצעות שידוד מערכות עמוק של הזירה הפוליטית וטיפוח ממלכתיות רגולטיבית הן דוגמה למהלך כזה.

הממלכתיות הישראלית ניצבת היום לפני הצורך לחלץ את עצמה ממשבר מתמשך ולהגדיר את עצמה מחדש, הן מבחינת קיומה במדינה יהודית ודמוקרטית הן מבחינת ההשלכות הכלכליות-חברתיות הנוגעות בסוגיות של עיצוב נורמות תרבותיות וחלוקת משאבים. שיח אזרחי פורה, זיקה אזרחית קולקטיבית ותפקידי ויסות, פיקוח ובקרה של המדינה נעשים חשובים ביותר לנוכח מגמות הרב-תרבותיות והגלובליזציה מזה ובתוך תהליכי הפרטה והמשבר הכלכלי הגלובלי מזה. ניתוח השיח האזרחי הישראלי, על פניו האוניברסליות והישראליות-

יהודיות הייחודיות, וניתוח המשמעות החברתית-כלכלית של הממלכתיות הישראלית יאפשרו דיון מושכל יותר על האפשרויות העומדות לפני החברה הישראלית בת זמננו.

מגלגוליה של האידאולוגיה הממלכתית במקורותיה הציוניים ובעשור הראשון למדינה עולה כי הממלכתיות אמנם הייתה מושא לפולמוס, אך חשוב מכך: היא הייתה מצע חשוב למחלוקות אידאולוגיות עמוקות ובכך הייתה מכנה משותף חיוני לצדדים המרכזיים שנאבקו אז על עיצוב החברה הפוליטית החדשה. היה לה אפוא אופי כפול, חמקמק לעתים: היא הייתה גם מצע אידאולוגי רחב ומשותף וגם שפת מחלוקת משותפת לאישים בולטים ולמפלגות כמו מפא"י, מפ"ם, הציונים הכלליים, חרות ומפלגות הציונות הדתית. הממלכתיות הייתה אחד המוקדים הפוליטיים-משפטיים החשובים של סכסוך "הפרשה" בראשית שנות השישים. חולשה מבנית ברורה שהתגלעה בה אז, עקב השתרשותו של הדפוס ההסדרני, חוללה תהליכים של שחיקה במעמדה של מפא"י, הכוח הפוליטי העיקרי שנשא את הממלכתיות השמאלית ההגמונית.¹²⁷ אבל אז ובשנים הבאות שמרה הממלכתיות בכל זאת על מעמדה כאידאולוגיה פוליטית משותפת וכמצע המגדיר את שפת המחלוקת בין המפלגות היריבות העיקריות. בעשור הראשון למדינה היא לא עשתה זאת בדרך של טשטוש והאחדה, אלא בדרך של מאבק בין שתי חלופות: ממלכתיות שמאלית הגמונית וממלכתיות ימנית אופוזיציונית; עם התפנית ההדרגתית של מפא"י ימינה בשנות השישים, וביתר שאת אחר כך, עם עליית הממלכתיות הימנית למעמד הגמוני, ניכרת האחדה אידאולוגית המאפיינת את הממלכתיות הישראלית מאז ועד עתה.

בסוף שנות השבעים ובשנות השמונים אבד לממלכתיות מעמד זה של מצע משותף וזירה המגדירה את גבולות הוויכוח העיקרי בחברה, בשל התקשרותה עם "מדינת הרווחה" ועם הסדר המוניטרי והפיסקלי הקיינסיאני ששרר בעולם ממוצאי מלחמת העולם השנייה ועד אמצע שנות השבעים. היא התקשרה אפוא באופן בלעדי לכאורה עם הסדר הקודם שיש להיחלף ממנו. מוליכי מהפכת ההפרטה נרמו כמאמצים אידאולוגיה לא ממלכתית, בייחוד מפני שהם נשענו על מגזור החברה הישראלית. כמו שראינו, בשלב השני של ההפרטה, בערך

127 השוו קידר (לעיל הערה 6), עמ' 316-326.

מאמצע העשור הראשון של המאה ועשרים ואחת, התברר שהערכה זו אינה נכונה: מושגי הממלכתיות נותרו השפה הבסיסית של הדיון הפוליטי גם לאחר שהתייצב המעמד ההגמוני של ההון שקיפל בתוכו מעמד הגמוני של המערכים הפוליטיים-רעיוניים שכונו כאן "ממלכתיות ימנית".

עם זאת תהליך המגזור בחברה הישראלית, שסייע למדיניות הפיננסית מסוף שנות השבעים ולשלב הראשון במהפכת ההפרטה מאמצע שנות השמונים, התאפיין בהתקפה אידאולוגית ומעשית גוברת על עקרונות חברתיים-כלכליים חשובים של הממלכתיות, ובעיקר על האוניברסליות של השירותים הציבוריים ועל "המדינה הגדולה", קרי על מעורבות יתרה של המדינה בעיצוב ובוויסות הכלכלה והחברה. במסגרת זו אפשר לציין גם את הופעתה של אידאולוגיית החברה האזרחית, האמורה להחליף כביכול את תפקודיה של המדינה, עקב היותה גוף מסורבל ומושחת, לגרסת בעלי אידאולוגיה זו.

השלב השני של מהפכת ההפרטה חשף את העובדה שמוליכיה מחזיקים לאמיתו של דבר באידאולוגיה ממלכתית ימנית. המחלוקת שפרצו ביניהם – סביב המשפט, היחסים הראויים בין השלטון להון, הריכוזיות הכלכלית ותפקידה של הרשות המבצעת בפיקוח על הכלכלה והחברה ובוויסותן – היו בעיקרן מחלוקת על הגדרתה מחדש של הממלכתיות בתקופת ההגמוניה של הממלכתיות הימנית.

לפיכך, בניגוד לרושם הראשוני שנוצר ממשבר הממלכתיות שהתחולל בשלב הראשון של מהפכת ההפרטה, כאשר היא רק פילסה את דרכה, ניתוח מקיף ועדכני ומנקודת ראות היסטורית רחבה יותר מראה שמהפכת ההפרטה מכוננת בישראל, בהדרגה ומתוך מאבקים פנימיים, דפוס של ממלכתיות ימנית המסתמן מבעד למשבר הממלכתיות כיום. ממלכתיות ימנית זו – שהייתה אחד הכוחות שפעלו בתנועה הציונית אך נדחקה בהדרגה לשוליים, והייתה הבסיס לתפיסת העולם של האופוזיציה לתנועת העבודה בראשית העצמאות – "עלתה לשלטון" בישראל בשני העשורים האחרונים של המאה ועשרים ובשנות האלפיים. דפוס השתלטותה אז היה דומה לתכניות האופוזיציה בראשית העצמאות: המערכת הפוליטית-מפלגתית היא שחוללה את מהפכה ההפרטה, כלומר ההפרטה הייתה מפעל של המדינה לבינוי מעמד של בעלי הון ולרחיקתה של העבודה המאורגנת, אבל תוצאתה, לפי שעה לפחות, היא

החלשה ניכרת באפקטיביות של הממשל בישראל ושל המפלגות הפוליטיות והעברת כוח פוליטי רב לידי ההון הפרטי ומכאן החלשת התפקוד ההסדרתי של הממשל.

לתהליכי ההפרטה והמגזור סייעו עוד תהליכים של העברת הכוח הפוליטי מן המערכת הפוליטית הנחלשת לקבוצות עילית מקצועיות המשתייכות פורמלית לרשויות הממלכתיות, אך בפועל מסייעות במובנים אחדים להחלשת הממלכתיות. בכלל קבוצות אלה אפשר למנות את המשפטנים, שתהליך עלייתם תואר לעתים כ"משפט", את הכלכלנים, את המנהלים וקבוצות מומחים דומות. עיליות אלה נעות בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי, ובהדרגה הן היו לגורמים מכריעים בעיצוב המדיניות הציבורית בישראל מתוך עקיפת התהליכים הממלכתיים של הדמוקרטיה ההסדרית. מעורבותם הרבה של בתי המשפט, היועצים המשפטיים ואנשי משרד האוצר בעיצוב המדיניות החברתית בישראל הן הדוגמאות הבולטות – אך לא היחידות – למצב זה. התוצאה היא סטייה מן הדמוקרטיה הממלכתית ההסדרית לכיוון של "ממלכתיות נאורה של הכרעה" המוטה בהכרעותיה לטובת האינטרסים של ההון הפרטי. זו ממלכתיות שעדיין מחזיקה במערך התפיסות הפוליטיות שפותחו במערב בעת המודרנית, אך בעצם היא דמוקרטיה פחות ורפובליקנית פחות, שכן היא מצמצמת עוד יותר את יכולתו של הפרט לעצב את הספרה הציבורית. משאלתם של מצדדי הממלכתיות הרובנית לכונן "פוליטיקה של הכרעה" לכאורה מולאה ב"שלטון המומחים". אבל לאמיתו של דבר לא הושגה יציבות ומשילות, שכן מבנה כביכול-ממלכתי זה סובל מחוסר לגיטימיות דמוקרטית ואף פוגע בערך הממלכתי החשוב של השתתפות אזרחית, עקב ניוון של המפלגות הפוליטיות.

עתה, כשהמערכת הפוליטית הדמוקרטית הממלכתית כה חלשה, התעוררה בכל עוזו מחלוקת בין המבקשים לשמר את כוחן החדש-יחסית של המערכות המקצועיות ובין המבקשים לשוב ולאזן את מטוטלת הכוח לטובת הרשויות הפוליטיות הנבחרות. מחלוקת זו מתנהלת כיום לאחר שההון הפרטי כבר רכש השפעה רבה גם ברשויות הפוליטיות הנבחרות וגם בקבוצות העילית המקצועיות. צירי הדיון המתבקשים עם התבססות יחסי הכוח החדשים דומים אפוא לצירים שסורטטו כאן לפענוח הממלכתיות בראשית העצמאות: פוליטיקה של הכרעה לעומת פוליטיקה הסדרית; ממלכתיות שמאלית לעומת ממלכתיות ימנית; נטיות

מגזריות לעומת נטיות ממלכתיות-רגולטיביות; ריכוזיות לעומת ביזור הכוח הכלכלי והפוליטי.

התבססות מהפכת ההפרטה משלהי שנות התשעים מאפשרת להנהגה הישראלית בת זמננו לנטוש את ההתקפה על "המדינה הגדולה", שכן המדינה כבר אינה מאיימת על ההגמוניה של מנגנוני השוק בעיצוב הכלכלה והחברה בישראל של היום, ואין באופק אפשרות לחידוש גרסתה של תנועת העבודה הציונית לממלכתיות בישראל. לכן ההתבססות של מהפכת ההפרטה מאפשרת להנהגה הפוליטית של מדינת ישראל לחזור ולפתח אידאולוגיה של ממלכתיות ימנית מבחינה כלכלית חברתית, לעומת הממלכתיות השמאלית בשני עשוריה הראשונים. התפתחות אפשרית זו תשקף במהופך, ובנסיבות היסטוריות שונות בתכלית, את הוויכוחים בראשית העצמאות על דמותה הכלכלית-חברתית של הממלכתיות.

שלוש אפשרויות מסתמנות אפוא להתפתחות עתידית של הממלכתיות הישראלית: האחת היא שקיעת הממלכתיות הישראלית כחלק מן המגמה הכלל-עולמית של שקיעה אפשרית של מדינות הלאום כמוקדים של שליטה ושל זהות קולקטיבית-לאומית. החיוניות הרבה של הממלכתיות הישראלית מותרה מקום לתקווה שאפשרות זו לא תתממש. גם העובדה שנחשפה במשבר הכלכלי הגלובלי, שהמדינה הפרטיקולרית היא גורם מווסת ומפקח הכרחי, סותמת את הגולל במידה רבה על ההערכות הפוסט-לאומיות, קרי פוסט-רפובליקניות, שרווחו לפני המשבר.

השנייה, קלושה מאוד בסבירותה הפוליטית, היא חידוש ועדכון הממלכתיות השמאלית מבית מדרשה של תנועת העבודה הציונית. עם זאת אין ספק שהממלכתיות השמאלית היא עדיין קול רב תהודה בתרבות הפוליטית הישראלית. ההצעות שהצענו יכולות לפתוח פתח לשיקומה בתור קול אופוזיציוני הכרחי לשם חידוש של הרוח הממלכתית הישראלית והבראתה.

והאפשרות השלישית להמשך התפתחותה של הממלכתיות הישראלית היא רפורמות מבניות לשיקום יוקרתן ותפקודן של זירת המפלגות הפוליטיות ושל מערכת הממשל הישראלית, אחרי המשבר שחוללה בהן ההפרטה. נדמה לנו שכיוון השינוי הרצוי הוא קידום יסודות של פוליטיקה רובנית או "פוליטיקה של הכרעה", טיפוח יסודות של פוליטיקה משתפת ושיקום ופיתוח התפקוד

הרגולטיבי של המדינה בכלכלה, בחברה ובפוליטיקה. רפורמות אלו יכולות להישען על אידאולוגיה ממלכתית ימנית במגמותיה החברתיות-כלכליות, המקבלת את הדומיננטיות של השוק בחיי החברה, אך מקנה למדינה תפקיד רגולטיבי חשוב וחותרת להגן עליה ועל האינטרסים והערכים האוניברסליים שהיא מייצגת מפני שליטה לא מבוקרת של ההון הפרטי.

הפוליטיקה הישראלית מתפוררת בשנים האחרונות בהתמדה – בתהליך ששורשיו ב-1977 וב-1990 – לשברים קטנים ובינוניים בעלי זהות שטחית, ללא שתי מפלגות ציר מושרשות באינטרסים חברתיים-כלכליים שיוכלו לשאת באחריות שלטונית. הדבר מומחש בעובדה מאירת העיניים שהתבוסה המוחצת של מפלגת העבודה במהפך 1977, 33 מנדטים, הייתה יכולה להיחשב בבחירות האחרונות (2009) ניצחון סוחף לכל מפלגה. קדימה ערכה לא מזמן חגיגת ניצחון מוקדמת אחרי שזכתה ב-28 מנדטים, מפלגת השלטון של נתניהו מונה 27. המפלה הנוכחית של מפלגת העבודה ומרצ היא משבר חמור, אבל משבר דומה פקד את הליכוד בבחירות הקודמות (2006), וכדי לעמוד על טיבו של התהליך הכללי מוטב להתרכז בעובדה ש"המנצחות" בשתי מערכות הבחירות האחרונות אינן אלא מפלגות בינוניות.

בציבור אמנם רווח דיבור על גושים פוליטיים של ימין ושל שמאל ("שמאל" שרובו חסידים מובהקים של הפרטה ועליונות ההון, אך חדורי חמלה חברתית) – אבל אלה גושים שגבולותיהם לא ברורים, לא למצביע ולא למתבונן אחרי הבחירות, והם מאורגנים סביב שאלות מדיניות שהן או אנכרוניסטיות או קצרות ימים, תלויות במצבים מדיניים משתנים במהירות. הצבעה במצב עניינים כזה היא הימור שאין לדעת איזו קואליציה ואיזו מדיניות הוא יוליד.

המשבר המתמשך הזה הוא חלק חשוב מתהליך כללי ומורכב של דה-פוליטיזציה, של עיקור היכולת הפוליטית של הישראלים להתארגן ולהכריע בין חלופות ברורות כדי להשפיע באופן קולקטיבי על חייהם הכלכליים והחברתיים ועל מדיניות החוץ והביטחון של מדינת ישראל. כמו שהראינו, הפוליטיקה של הפרטה הייתה בתחילתה פוליטיקה אנטי-פוליטית, או ליתר דיוק פוליטיקה אוליגרכית או אליטיסטית שיסודותיה הם משפוט ההסדרה של ענייני הציבור; טיפוח התיווך של מגזרים בין האזרח למדינה; מסחור וניווט המפלגות ודה-לגיטימציה שלהן. ולרשימת תהליכים אלו אפשר להוסיף גם

דלדול, וולגריזציה והאחדה של העיתונות והתקשורת האלקטרונית. אבל עיקור הפוליטיקה הדמוקרטית חותר תחת אחד ההישגים החשובים ביותר של הציונות המדינית כולה ומוכרח להדאיג ציונים ימניים ושמאליים בהשקפתם החברתית. הכרסום בממלכתיות הישראלית מאמצע שנות השמונים הגיע עד לידי הפרזות המאיימות על תפקודה ואף על עמידותה של המדינה עצמה, תהיה מה שתהיה מגמתה החברתית. תהליך ההתפוררות של הפוליטיקה הישראלית מאיים על עצם היכולת למשול באפקטיביות במדינת ישראל, תהיה מה שתהיה השקפתם הפוליטית של המושלים.

מקור ההתפוררות של הפוליטיקה הישראלית כולה, ומכאן אי־היכולת של הישראלים לעצב את חברתם, טמון בכך שהמבנים, יחסי הכוח ודפוסי הפעולה של הפוליטיקה הישראלית מעודדים סבילות, בסתירה לרוח המקורית של הממלכתיות הישראלית. אם אנחנו מעוניינים בחידוש תחושת השליטה של הישראלים על גורלם, בחידוש ריבונותם הפוליטית האפקטיבית ויכולתם לעצב את חברתם, אנחנו מוכרחים לערוך מחדש את הזירה הפוליטית שלנו, את המפלגות שלנו ואת החוקים המסדירים את פעולתן ואת זיקתן לשלטון ולמוסדות המדינה. רפורמות מקיפות כאלה הן תנאי הכרחי לשיקום ולטיפוח היכולת הרגולטיבית של המדינה ועמה החזרת הריבונות לאזרחיה.

within society but grants the state an important regulatory role and strives to protect it and the universalistic interests and values it represents in the face of unchecked control of private wealth.

the State's foundation over the economic-social characteristics of *Mamlakhtiyut*.

There are three apparent possibilities for the future development of Israeli republicanism: The first, its decline as part of the worldwide trend of the potential decline of nation states as the focus of control and collective national identity. The vitality of Israeli republicanism leaves hope that this possibility is not realized. Moreover, as has been discovered by the global economic crisis, the fact that the particularistic state is inevitably a regulatory and controlling factor put an end, to a great extent, to the post-national, that is post-republican, predications that were widely accepted prior to the crisis.

Second, although highly improbable politically, is the renewal and updating of left-wing *Mamlakhtiyut* as in the school of the Zionist Labor movement. Yet, there is no doubt that left-wing *Mamlakhtiyut* still reverberates in Israeli political culture. The proposals brought here could serve as an opening for its rehabilitation as an oppositional voice necessary for the rejuvenation and healing of the spirit of Israeli republicanism.

The third possibility for the continued development of Israeli republicanism is structural reforms for rehabilitating the prestige and functioning of the arena of the political parties and the Israeli system of government after the crisis of privatization. The authors of this policy paper deem the desired change to come through the advance of the bases of majoritarian politics, developing foundations of participatory politics, and rehabilitating and developing the regulatory functioning of the state within the economy, society, and politics. These reforms could be based on a right-wing social-economic republican ideology, which accepts the market dominance

Recommendations

The political and constitutional debates held in the last few years over the appropriate bases for the Israeli nation state, the patterns of the new Israeli civil culture, and the place of the state in society and the economy, given the trends of multiculturalism and globalization on the one hand, and the privatization processes and global economic crisis on the other, must take into consideration the years-long Israeli commitment to the republican tradition, and must revert to using the civic-*mamlakhti*, Israeli language and terms developed in Israel over the years. The concepts of analysis brought here – *Mamlakhtiyut* as Zionist republicanism, consociational vs. majoritarian *Mamlakhtiyut*, left-wing vs. right-wing *Mamlakhtiyut* – can enrich and deepen the contemporary public discussion on civil and social-economic issues. The suggestions brought here for contending with the contemporary crisis of *Mamlakhtiyut* by introducing in-depth radical changes to the political arena and developing regulatory republicanism are examples of such steps.

The consolidation of the privatization revolution at the end of the 1990s enables contemporary Israeli leadership to end its battle against the “large state,” as the state no longer threatens the hegemony of the market mechanisms in shaping current-day Israeli economy and society, and there seems to be no foreseeable possibility for the renewal of the Zionist Labor movement’s version of republicanism in Israel. Therefore, the consolidation of the privatization revolution enables Israel’s political leadership to go back and develop a social-economic right-wing *Mamlakhtiyut* ideology, as opposed to the left-wing *Mamlakhtiyut* characterizing the State’s first two decades. This possible development would reflect inversely, and under totally different historical circumstances, the arguments at

government authorities. This last, in some ways actually facilitates the weakening of *Mamlakhtiyut*. Among the professional elite groups one can mention the jurists (whose process of ascent has been described at times as “judicialization”), economists, and executives. These elites range from the public to the private sectors, gradually becoming decisive factors in the shaping of public policy in Israel while circumventing the governmental processes of a power-sharing democracy. The considerable involvement of the courts, legal advisors and Ministry of Finance personnel in the shaping of social policy in Israel are the more blatant examples – but not the only ones – of this situation. The result is deviation from consociational government democracy towards “decisive, enlightened ‘republicanism,’” whose decisions lean towards the interests of private wealth. This refers to a republicanism that still maintains the set of political perceptions developed by the West in modern times, and yet is less democratic and less republican by nature, as it further reduces the individual’s ability to influence the shaping of the public arena.

Now, with such a weakened republican democratic political system, a mighty dispute has arisen between those who wish to maintain the relatively new power gained by the professional systems and those who wish to rebalance the power pendulum in favor of the elected political authorities. This argument is being held after private wealth has already gained substantial influence both among the elected political authorities and the professional elite groups. The obvious axes of discussion required due to the consolidation of the new power relations should run along the similar axes outlined here for the assessment of *Mamlakhtiyut* in the early days of the State: politics of decision versus consociational politics; left-wing vs. right-wing *Mamlakhtiyut*; sectoral vs. regulatory-*Mamlakhti* tendencies; centralized vs. decentralized political and economic power.

while there was a debate over *Mamlakhtiyut*, more importantly, it served as the common and significant platform on which profound ideological disputes were discussed. It thus served as an essential common denominator for the main protagonists struggling then over the shaping of the new political society.

At the end of the 1970s and 1980s, *Mamlakhtiyut* lost its status as common denominator and defining arena for the boundaries of the main debate within society due to the link of the “*Mamlakhti* state” with “the welfare state” and with the Keynesian monetary order prevailing in the world from the end of the Second World War and up until the mid-1970s. *Mamlakhtiyut* seemed exclusively associated with an old-world order from which one must be extricated. The leaders of the privatization revolution seemed to be adopting a non-republican ideology, especially as they were basing themselves on the sectoralization of Israeli society. But the second stage of the privatization revolution, taking place around the middle of the first decade of the twenty-first century, exposed the fact that its proponents, in fact, upheld a right-wing republican ideology. The disputes over judicialization, appropriate relations between wealth and power, economic centralization, and the role of the executive authority in monitoring and regulating society and the economy, were mostly arguments over the redefinition of *Mamlakhtiyut* in a period of right-wing *Mamlakhtiyut* hegemony.

Beyond the weakening of organized labor and the detrimental impact on wide social groups within Israeli society, the harsh results of the process of the rise of right-wing *Mamlakhtiyut*, has been the considerable weakening of the effectiveness of governmental rule in Israel and the accommodative power of the political parties, as well as the transfer of considerable political power into the hands of private wealth and professional elite groups formally belonging to

Mamlakhtiyut contains the roots of Israeli civil strength, thus it can explain the robustness – against all odds – of democracy, the rule of law, and social stability in Israel. A careful examination of the historical foundations of this robustness, while keeping in mind the extreme changes that have occurred over the last decade, may assist in lifting Israeli *Mamlakhtiyut* from its current crisis.

Furthermore, the beginnings of *Mamlakhtiyut* are a constitutive part of Israeli history, not only in its political-institutional meaning, but also culturally: the discourse, symbols, and civic culture that developed within it are a well of notions, civil-political ideologies, and symbols that serve Israeli society up to present times, and are part and parcel of Israeli identity, besides cultural-national and religious components. Israel is a republican democracy no less than it is a Jewish society.

Main Findings

The Zionist and Israeli civil discourse was from inception vibrant and diverse and reflected a deeply-rooted self-definition of Israeli political society, common to all the significant groups within it: left and right, secular and religious. The principles of this self-definition, a sort of national identity card at least in reference to the political content of identity, are strong commitment to democracy, to the rule of law, to civic values, and to a concept of Israeli republicanism emphasizing that Israel is in fact the national state of the Jewish people, comprising all its unique culture, identity, needs, and tensions. These principles still have a valid place in the world of most Israelis.

From the shifts in the ideology of *Mamlakhtiyut* within its Zionist sources in the first decade of the State, it appears that

Within the Jewish *yishuv* (pre-State Jewish settlement in Eretz Israel), and later in the State of Israel, there emerged quite a developed democratic-republican civil society, which established a democratic law-abiding state, despite the raging bloody national conflict, profound demographic upheavals, social cleavages, and economic hardships. Democracy, the rule of law, and civil and social stability could not have developed without a civic-republican consciousness commonly held by wide strata of the Jewish-Israeli population – left and right, religious and secular, long-time inhabitants and new immigrants. This consciousness, termed in Israeli political discourse as “*Mamlakhtiyut*,” created the basis for the democratic law-abiding government in Israel and also contributed, to a great extent, to social cohesion and the beginnings of the welfare state during the first decade of the State’s establishment, which were also based on the comprehensive civic-republican connection.

The concept embodied in Israeli “*Mamlakhtiyut*” is well explained by the political theory referred to in the scientific research of the last forty years as “republicanism.” This doctrine views the existence of a developed public sphere as conditional for the significant and sovereign life of the individual, and therefore emphasizes the importance of participation in the political-public sphere and the development of civic consciousness and responsibility. *Mamlakhtiyut* is in fact an Israeli form of democratic republicanism, and its various manifestations are ultimately variations of a republican worldview shared by most Israelis.

This essay examines the central manifestations of the Israeli republican ideology from its inception up to the present, against the backdrop of its roots in the *yishuv*, in order to indicate that the civic-ideologic infrastructure, common to Israeli society, can assist in the present-day rehabilitation of *Mamlakhtiyut*. First and foremost,

The public tend to speak of political blocs of right and left (“left” mostly comprising clear adherents of privatization and supremacy of wealth, while imbued with social compassion). However, this refers for the most part to blocs with borders that are hazy, both to the voter and to the post-election observer, and are organized around political issues that are either anachronistic or short-lived, in other words, dependent on fast-changing political situations. Voting under such conditions constitutes a gamble as one has no way of knowing what coalition or policies this would beget.

This continuous crisis is an important part of a general, complex process of de-politicization, of removing from Israelis their ability to decide between clear alternatives and collectively influence their economic and financial lives as well as the foreign and defense policy of the state. However, this weakening of democratic politics undermines one of the most significant achievements of political Zionism as a whole, and should be a source of concern for Zionists of both right and left social thinking. The erosion of Israeli republicanism from the mid-1980s onwards has reached exaggerated levels that threaten the functioning and even the robustness of the State, whatever its social orientation. The process of disintegration of Israeli politics threatens the very ability of effective rule in the State of Israel, whatever the government’s political views.

If we are interested in renewing Israelis’ sense of control over their destiny, their effective political sovereignty, and their ability to shape their own society, we must rearrange our political arena, our political parties, and the laws regulating their activity and connection to the regime and to state institutions. Such comprehensive reforms are essential for the rehabilitation and development of the State’s regulatory capability and with it, restoring sovereignty to its citizens.

Two basic claims are raised in this essay. First, that there was consensus on republicanism among all Jewish groups in Israel. The “struggles over *Mamlakhtiyut*” reflected, in fact, two internal tensions **within** Israeli republicanism itself: social-economic tension between left-wing and right-wing forms of republicanism, and political tensions between its consociational (power-sharing) and majoritarian (pluralist) forms. Second, these two axes of tension pertaining to Israeli republicanism – between social left and right and between political accommodation and decision – are suitable axes for assessing the future developmental directions of Israeli republicanism.

Background

Israeli politics have been in a continuous process of disintegration, the roots of which date back to 1977 and 1990. The result of this process has been fragmentation into small and medium-size parties of superficial identity and the absence of two axis parties entrenched in social-economic interests that could bear the responsibility of rule. An illuminating demonstration of this is the fact that the crushing defeat of the Labor party in the 1977 political turnover (33 seats) would have been considered in the last elections (2009) a sweeping victory for any party concerned. The Kadima party held an early victory celebration after winning 28 seats over the 27 of what would turn out to be the ruling party (the Likud, headed by Netanyahu). The downfall of the Labor party and Meretz in these elections constitutes a severe crisis, though a similar one befell the Likud party in the previous elections (2006), so that in order to figure out the general process it is best to focus on the fact that the “winners” of these two election campaigns are merely medium-size parties.

Israeli Republicanism

Avi Bareli, Nir Kedar

Abstract

This policy paper explains the present-day situation of Israeli republicanism and the possible and desirable directions in which it could develop, against the backdrop of the political-ideological discourse on the concept of “*Mamlakhtiyut*” that took place in Israel during the first decade of its statehood. The republican civic-political ideology termed in Hebrew “*Mamlakhtiyut*,” is an important focus in order to understand Israel’s patterns as a nation-state from its establishment to present times. This ideology deals with state institutions, citizenship, democracy, and law, as well as with the relations between the political community and the individual. It outlines conditions for the establishment and development of the sovereign state and analyzes the “state consciousness” required of its citizens, i.e., the overall perceptions, responsibility, and relations involved in living within a political community. The understanding of this ideology and its centrality in Israeli political culture is important also for understanding current Israeli society and for the delineation of appropriate civil and political developmental directions for it.

* Translated by Elisheva Blusztajn

This study was conducted within the framework of the project “Israel as a Nation-State” headed by Prof. Anita Shapira, at the Israel Democracy Institute. This study was made possible by the generous contribution of The Goldhirsh Foundation.

Language Editors (Hebrew): Keren Gliklich, Tamar Shaked

Typesetting: Nadav Shtechman

Printed by Art Plus, Jerusalem

ISBN 978-965-519-086-1

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optic, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express permission in writing of the publisher is strictly forbidden.

To order books and policy papers published by The Israel Democracy Institute:

Tel: 1-800-20-2222, (972)-2-530-0800; Fax: (972)-2-530-0867

e-mail: orders@idi.org.il; website: www.idi.org.il

The Israel Democracy Institute, P.O.B. 4482, Jerusalem 91044

Copyright © 2011 by The Israel Democracy Institute (R. A.)

Printed in Israel

The Israel Democracy Institute is the recipient of the 2009 Israel Prize for Lifetime Achievement – Special Contribution to Society and State.

All policy papers and a selected chapter of every book may be downloaded for free at www.idi.org.il

Israeli Republicanism

Avi Bareli, Nir Kedar

Policy Paper 87
Jerusalem, February 2011

