

כשהסוציולוגיה פוגשת את המדיניות הציבורית: התרחיש ככלי לעיצוב מדיניות

יגיל לוי¹

נקודת המוצא של מאמר זה היא שהחלטת מדיניות, שמניעה ויעדיה מוגדרים ואשר נבחרת מתוך מספר אפשרויות, עשויה להפיק תוצאות לא צפויות, ובחלקן גם לא רצויות למקבלי ההחלטות. מתכנני מדיניות חותרים לצמצם את התוצאות הלא רצויות, אבל שני כשלים המאפיינים תכנון מדיניות ואת שיח המדיניות מקשים על מאמציהם: (1) חשיבה ליניארית, המתעלמת מהדרך שבה מדיניות חדשה משנה אינטרסים ויחסי עוצמה ומעלה לבמה שחקנים וסדרי יום חדשים; (2) חשיבה פוזיטיביסטית, המביאה בחשבון את הרובד הגלוי של הפוליטיקה ומתעלמת מהמידה שבה יחסי עוצמה נסתרים משפיעים על עיצוב המדיניות ועל יישומה. הטענה היא שתרחישי מדיניות, הנשענים על תובנות סוציולוגיות והמציעים ניתוח של ניסיון היסטורי, השוואתי ואנלוגי, עשויים לתרום לחשיפת התוצאות הלא מכוונות והלא רצויות. לשם כך על עורכי התרחישים, הבוחנים חלופות מדיניות, להציב מספר שאלות מפתח שישרתו את ניסיונם לחזות את התוצאות הלא מכוונות, אך גם לא רצויות, של המדיניות המוצעת. שאלות אלה יוצגו להלן.

מלות מפתח חשיבה ליניארית, חשיבה פוזיטיביסטית, יחסי עוצמה, אינטרסים, תוצאות לא מכוונות

1 המחלקה לסוציולוגיה, מדע המדינה ותקשורת, האוניברסיטה הפתוחה.

מבוא

אין כל חדש באמירה שהחלטה של אנשים, ובפרט של ארגונים, עשויה להניב תוצאות משניות לא מכוונות, כלומר שלא נחזו מראש, ולא אחת גם אין הן רצויות למקבלי ההחלטות. היה זה אדם סמית (Adam Smith), שתיאוריית היד הנעלמה שלו הראתה כבר במאה ה-18 כיצד יד נעלמה מנחה פרטים החותרים לממש את האינטרס האישי שלהם להפיק תוצאה קולקטיבית לא מכוונת, המקדמת את האינטרס הציבורי והמכוונת את הסדר החברתי. זוהי תוצאה לא מכוונת הנתפסת כחיובית.

תפיסה זו שוכללה במאמר המכונן שחיבר הסוציולוג האמריקני רוברט מרטון (Merton, 1936), *The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action*. הוא טען, שפעולה מכוונת ומאורגנת, שמניעה ויעדיה מוגדרים ואשר נבחרת מתוך מספר אפשרויות (הנחה רלוונטית מאוד למדיניות ציבורית), עשויה להניב תוצאות שלא נצפו מראש (unanticipated) ואינן מכוונות (unintended). חלקן עלולות להיות גם לא רצויות (undesirable). מרטון זיהה מספר סיבות לתהליך שמביא לתוצאות כאלה, וביניהן בורות וידע חסר, ניתוח שגוי או הערכה שגויה של מהלכים, היצמדות יתר, אפילו דווקנית, לאינטרסים או לערכים ולא למטרות, המביאה להתעלמות מהשלכות אפשריות של מימוש אותם אינטרסים וערכים. חוקרי המדיניות הציבורית מודעים לכשלים אלה. דוגמה לכך היא עבודתו של הרברט סימון (Simon, 1991), שהניחה את התשתית לחשיבה על הרציונליות המוגבלת (bounded rationality), המאפיינת תהליכי קבלת החלטות, שבהם השחקנים מתקשים לקרוא ולהבין סביבה מורכבת, ולכן לא בהכרח ממצים מתהליכים אלה את התועלת המרבית ומפיקים תועלת מוגבלת יחסית. חוקרי המדיניות הציבורית מתעניינים בעיקר בתוצאות הלא רצויות של החלטות מדיניות, שיעדיהן מוגדרים מראש. כך טען יוג'ין ברדק (Bardach, 2012, p. 56) בספרו הפופולרי על ניתוח מדיניות, שזוהי טעות לדבר על "לא צפוי", כי מי שאומר שהתוצאה "לא צפויה" מתכוון לתוצאה שבהחלט ניתן היה לחזותה בשלב התכנון, אבל היא "לא רצויה" (undesirable but foreseeable).

בשונה מברדק, אני טוען שלא פשוט לחזות גם תוצאות שלכאורה ניתן היה לחזותן מראש, אבל באמצעות שיפור החיזוי ניתן לצמצם את הסיכוי להתרחשותן, ובפרט את התוצאות הלא רצויות הנובעות מהמדיניות. התרחיש נועד לצמצם את הסיכון הכרוך בהתפתחות תוצאות כאלה, ושילוב חשיבה סוציולוגית, ובפרט ביקורתית, בתרחישים יכול לסייע לכך. אבהיר שהניתוח שלהלן מתייחס לתוצאות שניתן היה להעריך מבעוד מועד את התרחשותן ולא לאירועים כאסונות טבע או מלחמות, הצפויים אמנם, אבל כמעט לא ניתן לחזותם, בעיקר בשל המקריות שחוללה אותם, מה שמכונה אירועי **ברבור שחור** (Taleb, 2007).

מכאן נגזרת מטרתו של המאמר, המבקש לתרום בהיבט המתודולוגי ולא המחקרי. אין הוא מסביר מדוע כשלו מהלכים שונים לעיצוב מדיניות, אלא ממפה, בהתבסס על ידע מחקרי מצוי, מחוללים שונים של תוצאות לא מכוונות. מיפוי זה נועד לתרגם מחוללים אלה לשאלות

היכולות להנחות תרחישים ובכך לתרום לצמצום סבירות התרחשותן של תוצאות לא מכוונות. המאמר מציב במרכזו, לא את המנגנון מחולל הטעות, אלא את הדרך שבה ניתן לצמצם טעויות עתידיות.

בפרקי המאמר אציג כשלים אופייניים בחיזוי תוצאות מדיניות, אראה כיצד תרחישים יכולים לסייע בהתמודדות עמם ואחתום בהמחשה מעשית של תרומה זו, המבוססת על תרחיש שעסק בסוגיית אכיפתו של השירות האזרחי.

כשלים בחיזוי תוצאות מדיניות

שני כשלים מאפיינים תכנון מדיניות ואת השיח עליו ומשבשים את החיזוי של תוצאות המדיניות.

הכשל הראשון – חשיבה ליניארית

מדיניות היא תוכנית התערבות במהלך השוטף של חיי השגרה, המניחה מראש ליניאריות. לדוגמה: אם יש אלימות בבתי הספר והצפיפות בכיתות נתפסת כמחולל מרכזי שלה, אז מצופה שריווחן יצמצם אותה; אם מהגרים חוצים את הגבול שלא כחוק, אזי איטום הגבול באמצעות הקמת גדר או הגברת השיטור יצמצם הגירה לא חוקית זו. אבל תכנון המדיניות מתעלם פעמים רבות מהמידה שבה מדיניות חדשה משנה אינטרסים וסדרי יום של שחקנים פעילים או מביאה לזירה שחקנים חדשים או משנה את מאזן העוצמה בין השחקנים ועוד. לכן מדיניות חדשה עשויה גם לשבש את הליניאריות שהונחה בראשיתו של התהליך שהביא לקבלת ההחלטה. כך, למשל, אפשר שמקבלי ההחלטות יגלו שגם אם אטמו את הגבול למהגרים, לא היה בכך כדי לצמצם את ההגירה, כי נוספו כוחות אחרים ששיבשו את הליניאריות המצופה, כפי שאמחיש בהמשך.

המחשה לכשל הליניאריות הזה עולה מכתבתו של ברדק עצמו (Bardach, 2012, pp. 54-56). הוא המליץ לערוך תרחישים של חלופות מדיניות כדי להתמודד עם חיזוי אופטימי מדי של תוצאות המדיניות. ואולם בהציעו תרחישים שונים, הוא הציג טווח מוגבל יחסית של מצבים שיש לקחת בחשבון; לדוגמה: הסרת התמיכה הפוליטית במדיניות שנבחרה ועמה גם גריעת המשאבים להמשיך וליישמה; העדר פיתוח של ידע טכני התומך ביישום המדיניות; יתר רגולציה שיביא להסטת משאבים לפתרונות יעילים פחות; מצב שבו שחקנים יעדיפו את האינטרסים שלהם על פני האינטרס הציבורי (יפעילו למשל לחצים לצמצם תחרות). אבל ברדק נמנע מלהציע ניתוח עמוק יותר. הוא אכן מיפה הפרעות ליניאריות, שמתכנני המדיניות הניחו מראש, אבל לא את המתחים המורכבים יותר שיישום המדיניות מחולל, למשל ששחקנים לא רק יעדיפו מערך נתון של אינטרסים על פני האחר, אלא בכלל יפתחו

אינטרסים חדשים. ניתוח דומה הציעו גם חוקרי המדיניות הציבורית וימר ווינינג (Weimer & Vining, 2011, pp. 345-346), שהמליצו לערוך תרחישים העוסקים בשלב הישום של המדיניות (implementation scenario). למשל: כדי להעריך ציות למדיניות, אחת הסוגיות הקלאסיות שמעצבי המדיניות וחוקריה מתמודדים עמן, הם הציעו לנתח מוטיבציות של שחקנים. לשם כך הם הציעו לבחון גם שימוש בתגמולים מסוגים שונים. ואולם הם לא נדרשו לשאלה עד כמה יכולות המוטיבציות להשתנות עקב שינויי אינטרסים ואפילו שינויי זהויות שהמדיניות מחוללת. כאן הרלוונטיות של החשיבה הסוציולוגית ושל שילובה בתכנון מדיניות.

בשנת 1999 נשא אלאנדרו פורטס את הנאום הנשיאותי המסורתי בכנס האגודה הסוציולוגית האמריקנית (Portes, 2000). בנאומו הוא טען שאחד מתפקידיה של הסוציולוגיה הוא לקרוא תיגר על החשיבה הלינארית המניחה שתוצאות נובעות במישרין ממהלכים המבקשים לחולל אותן. כדיסציפלינה הרגישה לתהליכים דיאלקטיים, לתפניות לא צפויות בתהליכים, להתפתחות של מבנים המצויים בסתירה זה לזה, ביכולתה של החשיבה הסוציולוגית, כך אמר, לחשוף את התוצאות הלא צפויות של מהלכים הנובעים מהמטרות המחוללות אותן. אבל ההבנה שהציע פורטס אינה זו המאפיינת תכנון מדיניות ואת הניסיון לחזות את תוצאותיה, ולכן חשוב חיבורה עם המדיניות הציבורית, כמוצע במאמר זה.

הכשל השני – חשיבה פוזיטיביסטית

הניתוח של יחסי עוצמה בחברה נתון לוויכוח בין פרדיגמות שונות, וההבדלים הפרדיגמטיים מוליכים מטבע הדברים למסקנות שונות. בין היתר נבדלות הפרדיגמות זו מזו גם בבחירת נקודת המבט שממנה הן בוחנות הפעלה של עוצמה. אם להידרש להבחנה הידועה שהציע הסוציולוג הפוליטי סטיבן לוקס (Lukes, 2005) בין שלושת הממדים של הפעלת עוצמה, הממדים הראשון והשני באים לידי ביטוי במתחמים הגלויים והנצפים (observable), שבהם שחקנים פוליטיים (קבוצות אינטרס, מפלגות, פוליטיקאים ובעלי עניין אחרים) מתמודדים אלה עם אלה כדי להשפיע על התנהלותם של מוסדות המדינה. הם יכולים לעשות זאת דרך קבלת החלטות ואכיפתן (הממד הראשון) או דרך עיצוב סדר היום (לרבות מניפולציה של מידע) כך שסוגיות מסוימות לא יועלו (הממד השני). ניתוח זה הולם את הגישה הפוזיטיביסטית, הממוקדת ברובד הנצפה של הפוליטיקה, הגישה המקובלת ביותר בקרב חוקרי הזרם המרכזי של המדיניות הציבורית (ראו נחמיאס, ארבל-גנץ ומידני, 2009, עמ' 137-169).

הממד השלישי, חידושו של לוקס, עוסק באופן שבו יחסי העוצמה מעצבים את האינטרסים של השחקנים ואת העדפותיהם. אין השחקנים חשים שכופים עליהם לפעול; לחילופין הם מפנימים בתודעתם מוסכמות נורמטיביות המעוצבות בחברה, שהם תופסים אותן כרצויות. ככל שמוסכמות אלה מוצגות כמשרתות את האינטרס הציבורי וכחפות מהטיה לטובת בעלי

עניין, כך גדלה עוצמתן. חסמים אידיאולוגיים ממלאים תפקיד מרכזי. לכן ניתוח הממד השלישי הוא ניתוח עומק של יחסי עוצמה, המחייב מבט על תרבויות אידיאולוגיות הגמוניות – על החסמים האידיאולוגיים שהן מקימות ועל כוחן לגבש מוסכמות תרבותיות המניעות שחקנים באופן רצוני, לכאורה. ככל שהניתוח מתרחק מחשיבה פוזיטיביסטית, כך מתעצם האתגר האנליטי, שהרי אין הניתוח מתבונן ברובד הגלוי של הפוליטיקה, ולא אחת הוא נדרש לחקור את אשר לא התרחש. לשם המחשה, תיאוריות סוציולוגיות של ארגונים מדגישות את הבעייתיות הטמונה בראייתם כשחקן רציונלי. אבל הסוכנים הפועלים בארגון משקפים ערכים, אמונות וכללים תרבותיים המוטמעים בסביבתו החברתית, ואלה אף לא תמיד הולמים את מטרות הארגון. לכן לא אחת שגרות ארגוניות, יותר מאשר בחירה בין חלופות, הן אלה המנחות ארגונים (Vaughan, 1999). במלים אחרות, יש כאן מרחב יחסים מורכב ונסתר מהעין, אבל רבה השפעתו על התנהלות הארגונים.

הבנה זו רלוונטית גם למדיניות ציבורית, כמדיניות המעוצבת בארגונים ובה בעת גם מיושמת באמצעותם. אלא שעיצוב מדיניות לא רק מושפע מיחסי עוצמה, אלא גם עשוי לעצב יחסים אלה מחדש ובדרך זו להשפיע על יישומה של המדיניות. כך, לדוגמה, ניתוח של יחסי עוצמה מסייע להבין אילו קואליציות יתגבשו נגד המדיניות המוצעת כמו גם את הקושי לגייס קואליציות בעדה, גם של מוטבי המדיניות הפוטנציאליים, שחשיבתם ספוגה באותן המוסכמות האידיאולוגיות שהמדיניות המוצעת עשויה לערער (ראו לדוגמה Pritchard & Sanderson, 2002, p. 155). להמחשה, בשנת 1994 ניסה אברהם שוחט, שר האוצר בממשלת רבין, לקדם מדיניות של מיסוי רווחי ההון בבורסה. מדיניות זו נכשלה בין היתר, משום שמעצביה לא העריכו את עוצמת התנגדותם של בעלי ההון ואת יכולתם להקים קואליציה עם הבנקים ועם חלקים בממשל עצמו. מבנה העוצמה החברתית מילא כאן תפקיד מרכזי: האינטרס של קבוצות המעמד הבינוני ביציבות שוק ההון, שמיסוי הרווחים הוצג כמאיים עליה, הביא לכך שלא התגבשה קואליציה נגדית של אלה, שכירים בעיקר, שמיסוי הבורסה היה יכול להקטין את נטל המס שהם משלמים משכר עבודתם. כלומר: יציבות הבורסה הופנמה כתפיסה אידיאולוגית המובנת מאליה, ומעצבי המדיניות לא הביאו זאת בחשבון (לוי, 2010, עמ' 35). יתר על כן, על חוקרי המדיניות ומעצביה לשאול, לא רק אם המדיניות המוצעת תשיג את יעדיה, אלא גם איך תשיג אותם. מכאן עולה הצורך לנתח כיצד מדיניות משנה מבנים ומוסכמות תרבותיות, כמו גם יחסי עוצמה, מעבר למידת ההשגה או לפחות החתירה להשגה של היעד האינסטרומנטלי שלה.

כשלים אלה מאפיינים את הזרם המרכזי של המדיניות הציבורית ובוודאי את שיח המדיניות. עריכת תרחישים הניזונים מחשיבה סוציולוגית יכולה לסייע לנו להתמודד עם שני כשלים אלה, כדי לאתר תהליכים שאינם ליניאריים ואת ההשפעות של יחסי עוצמה הנסתרים מהעין. ההנחה אינה שחוקרי המדיניות הציבורית מתעלמים בניחותיהם ממשנתנים חברתיים ותרבותיים, אלא שתוכנות סוציולוגיות ביקורתיות יכולות להעשיר את שיח המדיניות ולשפר

את תוצאותיה. הסוציולוגיה מציעה לא רק כלים לחקור את החברה, אלא גם תובנות הייחודיות לדיסציפלינה זו, כפי שהטעים פורטס בהרצאתו (Portes, 2000).

בהמשך לדברים המצוטטים לעיל מפי ברדק ווימר ווינינג, נקודת המוצא של ההמלצה על עריכת תרחישים היא שבתהליך של עיצוב מדיניות, שבו שוקלים ומנתחים חלופות מדיניות, יש מקום לתרחש כל חלופה מהותית, כדי להעריך את היכולת ליישם אותה ואת ההשלכה האפשרית של היישום על פתרון, מלא או חלקי, של הבעיה הציבורית שעמה ניסתה החלופה להתמודד. למעשה התרחיש מונח ביסודו של כל שיח מדיניות. להמחשה אביא את הדיון בכנסת על ביטול "חוק הסופרים" [חוק להגנת הספרות והסופרים בישראל (הוראת שעה) (ביטול), התשע"ו-2016], החוק שהנהיג מחיר קבוע לספר ישראלי בשנה וחצי הראשונות לפרסומו. בדיון על החקיקה התייחסו הדוברים להשלכות ביטול החוק על מחירי הספרים, על היקף הצריכה, על עידוד הסופרים ועוד.² בכך למעשה הם הציעו תרחיש, גם אם לא במפורש וגם אם עמדותיהם לא נבעו ישירות מתרחיש שכזה. בכל מקרה נשענו השלכות אלה בעיקר על הערכות, ולא על תהליך הבוחן לעומק כיצד יגיבו השחקנים השונים לחקיקה המוצעת ואם תקדם תגובתם או תסיג את היעדים העומדים ביסוד עיצובה של המדיניות המקדמת את הספרות הישראלית, במקרה זה באמצעות חקיקה.

זה המקום להבחין בין סוגי תרחישים. התרחיש המוצע כאן הוא תרחיש אסטרטגי תיאורי. נקודת המוצא שלו היא עיצוב מדיניות – החלטה שהתקבלה, חקיקה שהושלמה או תהליכים שתכליתם תפוקות שכאלה. תסריט, לעומתו, הוא כלי היכול לסייע לחולל מהלכים, כלומר מדיניות וחקיקה על פי מושגיה של המדיניות הציבורית, שטרם חוללו. חסון (2011), עמ' 8-10) טען, שתסריטים הם סיפורים מובנים על התרחשויות אפשריות בעתיד, המתבססים על ניתוח מערכתי של השפעות של משתנים שונים, והם נכתבים כדי לעורר חשיבה. התסריט אינו תחזית המניחה המשכיות, אלא דווקא כלי המבקש לעסוק בגורמי האי-ודאות. לכן חזק בו המרכיב של הדמיון. זהו תרחיש חיזויי (ראו הבחנות אצל Börjesson, Höjer, Dreborg, Ekvall, & Finnveden, 2006). התרחיש האסטרטגי, לעומתו, פחות מספר סיפור ויותר מנתח תהליכים. חסון (2011), למשל, הציג תסריטים חלופיים של התפתחות אפשרית של יחסים יהודים-ערבים בישראל (לדוגמה, התפתחות מדינה אזרחית או מדינה דו לאומית), ואילו צוות חוקרים אחר הציג תסריטים שונים של התפתחותה של ירושלים על שני חלקיה (עופר, 2009). נקודת המוצא של עבודות אלה אינה החלטות מדיניות קונקרטיות. התרחיש האסטרטגי, להבדיל, ידון בהתפתחות אפשרית רק לאור נקודת מוצא של החלטת מדיניות (לרבות שימור המדיניות הקיימת). יתר על כן, עבודתו של חסון היא

2 ראו: <http://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/Pages/press230516er.aspx>

ניתוחית-סיפורית, בעוד התרחיש הוא ניתוח מובנה, המתבסס על ידע תיאורטי והשוואתי (להרחבה ראו המבוא של לוי ופישר בפתח הגיליון).

כיצד תרחישים תורמים לחשיפת התוצאות הלא מכוונות של מדיניות?

כעת אציג עשר שאלות לבחינה באמצעות תרחיש. כל אחת מהן כשלעצמה, והשילוב ביניהן כמובן, יכולה לעמוד במרכזו של תרחיש ולשמש מצע לניתוח מעמיק הניזון מהתובנות שהסוציולוגיה מציעה. אגבה כל שאלה בהמחשה מהספרות, המציגה מחוללים מגוונים של תוצאות לא מכוונות. אדגיש שאמנם אין זו רשימה סגורה, אבל היא מנסה למצות את עיקרי התובנות שהמחקר מעלה.

כיצד המדיניות המוצעת משנה יחסי עוצמה ומכונות קואליציות חדשות?

מדיניות מעוצבת לנוכח אילוצים שמציבים השחקנים המעורבים, אבל יישומה מחולל שינוי במידת עוצמתם של השחקנים ובשל כך גם במאזן העוצמה בתוך סביבת המדיניות. לדוגמה: במאמר שכתב ב-*Wall Street Journal* טען הכלכלן מילטון פרידמן (Friedman, 1996), שהתפנית שהביאה, במהלך מלחמת העולם השנייה, להכללת ביטוחי הבריאות בשכר השכירים בארצות הברית, כסוג של הטבה פטורה ממס, גרמה, בניגוד לכוונה המקורית, לייקור ביטוחים אלה ולפגיעה בשירות המסופק. הסיבה היא שמהלך זה גרם להחלשת המוטיבציה להוזיל את הביטוח או לשמור על מחירו הנמוך, משום שהוא שולם בחלקו בידי צד שלישי – המדינה. למעסיקים אף היה עניין לממן ביטוח יקר, משום שהוא העלה את ערך ההטבה המשולמת לעובד כתחליף לשכר. יתר על כן, המעסיקים נקשרו בהסכמים עם חברות הביטוח, שלהן היה אינטרס בייקור הפרמיות. בה בעת צומצם מבחר הרופאים שהועמד לטובת המבוטחים, וזה פגע באיכות השירות. חברות הביטוח והמעסיקים התחזקו אפוא, בעוד הרופאים והמבוטחים נחלשו. המדיניות שינתה את יחסי העוצמה, כוננה קואליציית בעלי עניין, מעסיקים-חברות, ושיבשה את הכוונה המקורית להגביר את נגישות הציבור לשירותי הבריאות.

כיצד המדיניות מעצבת מחדש את ציפיות השחקנים?

מדיניות מניחה מראש מה הן ציפיותיהם של השחקנים המושפעים ממנה, ובפרט של מוטביה, כשהיא חותרת למלא אחר ציפיות אלה או, למצער, לא לאכזב אותם יתר על המידה. אך לעתים המדיניות מביאה לעיצוב מחדש של הציפיות ומסכלת בכך את הכוונה המקורית.

דוגמה מובהקת לכך הייתה "המהפכה בעניינים צבאיים" – שילוב טכנולוגיות לחימה מתקדמות בצבאות המערב, המאפשרות ירי מדויק למדי מרחוק – וביטוייה המובהק הראשון היה במלחמת המפרץ הראשונה (1991). אחד המניעים העיקריים של מהלך זה היה הרצון להחליש את התנגדות הציבור לשימוש בכוח צבאי בחברות שפיתחו רגישות מוגברת לחללים צבאיים, בעיקר בעקבות מלחמת וייטנאם. ההנחה הייתה שהשימוש בטכנולוגיה יצמצם מאוד את מספר ההרוגים של צבאות המערב. אלא שאז הושגה תוצאה שלא נחזתה מראש – הרגישות לחללים גברה עוד יותר. היו לכך שתי סיבות: ככל שהשימוש בטכנולוגיה הפחית את מספר החללים, כך הפך כל חלל מארון מתים או ממספר מופשט לדמות אנושית, עם שם, פנים וסיפור המוצגים באמצעי התקשורת. בה בעת גדלה ציפיית האזרחים שהמלחמות יתנהלו ללא סיכון גבוה, וחללים צבאיים, גם אם פחת מספרם, עמדו בסתירה לציפייה זו (Gelipi, 2006; Rassmussen, 2006, pp. 73-88). במלים אחרות, הצלחתה של המדיניות טיפחה אצל מושאי המדיניות המקוריים, במקרה זה הציבור הרחב בחברות המערביות, ציפיות חדשות והביאה לתוצאה לא צפויה שהחלישה את היכולת לממש את הכוונות המקוריות.

האם הצלחה של מדיניות תגביר את הלחצים להרחיבה ולהוסיף לה יעדים. עד כדי קריסתה תחת העומס?

מדיניות הנתפסת מוצלחת מעודדת לחצים להרחיבה, בעיקר אצל קבוצות חדשות המזהות הזדמנות. ברדק (Bardach, 2012, p. 55) כינה זאת אפקט של *piling on*, האופייני להרחבת מטרות של מדיניות רווחה או חינוך. למשל, אומר ברדק, תוכנית שנועדה לסייע לעניים ביותר מורחבת ומסייעת גם לעניים פחות, וככל שהיא מכלה משאבים שבלאו הכי מצויים במחסור, היא עלולה לקרוס תחת הצלחתה. ניתוח סוציולוגי יכול לסייע לנו להבין את הגורמים שיביאו לכך ולהעריך את המידה שבה ינצלו שחקנים פעילים את המדיניות המוצעת באופן שלא נחזה מראש. להלן שתי דוגמאות:

1. אפשרות פרישה מוקדמת של עובדים, זכות חברתית שהנהיגה גרמניה, התרחבה מעבר למתוכנן. ככל שהיא התענגה כזכות חברתית, שהמדינה מפצה עליה כדרך להקל על עובדים, ניצלו אותה מעסיקים לרענון כוח האדם ולפיטורי צמצום, אבל לאחר שכבר מוסדה, התקשתה המדינה לצמצם זכות זו (Ebbinghaus, 2005). במלים אחרות, מדיניות הוחלה לא בדרך שתוכננה, משום שלא נחזה במדויק תפקיד המעסיקים כשחקנים, שהחיקה העניקה להם עוצמה חדשה.
2. בשנת 1977 הסירה ממשלת בגין רבות מהמגבלות, שנהגו באותה עת, על הפטור שניתן לתלמידי ישיבה ש"תורתם אומנותם". כך בוטלה מכסת המצטרפים השנתית, והורחב מעגל הזכאים להצטרף למסגרת של "תורתו אומנותו", ונכללו בו עוד אוכלוסיות, מלבד אלה הנמנות עם הגרעין הקשה של קהילת הלומדים. הכוונה הייתה להקל על הישיבות

החרדות, אבל בפועל עודדה המדיניות צעירים רבים להצטרף למעגל זכאי "תורתו אומנתו", ובכללם אוכלוסיית החוזרים בתשובה. בהדרגה הפכו הישיבות מעין מקלט משירות צבאי, ובתוך 20 שנה האמירו שיעורי הפטור פי שלושה (לסיכום ראו לוי, 2015א, עמ' 104-108). קריטריונים לזכאות להטבת מדיניות יכולים אפוא להגביר ביקוש ולהרחיב מאוד את אוכלוסיית היעד, עד שיידרש לתקן את המדיניות המקורית, אבל קשה לעשות זאת ככל שהתקבע הנתוב שנבחר, ובמקרה זה נתיב "תורתו אומנתו". מראשית שנות ה-2000 נעשו אמנם ניסיונות חקיקה, להרחיב את היקפי גיוסם של חרדים לצבא, אבל נכון למועד הכתיבה, ללא הצלחה שתערער את הסדרי הפטור.

התיאוריה המוסדית ההיסטורית תורמת להבנת שני המקרים. היא מראה שמהרגע שבו בחרו שחקנים בנתיב המעצב מוסד (לאו דווקא מוסד פורמלי, אלא גם יחסים וכללי משחק מקובעים) – מודל גיוס או הסדרה של מדינת הרווחה למשל – ומוסד זה מתגמל קבוצות מסוימות על חשבון אחרות ומעצים את כוחן, עוצמה המוסיפה ומחזקת את המוסד, הנתוב מקשיח את עצמו. ביטול הנתוב ובחירה בנתיב אחר הופכים אז קשים, גם אם הנסיבות משתנות, כלומר גם אם מתקבלות תוצאות שלא נחזו מראש וחורגות מהכוונות המקוריות של מעצבי הנתוב. כך המוסד מתקבע עוד יותר (ראו לדוגמה: Krasner, 1984; Mahoney, 2000). מוסדות המדינה יכולים לתקן טעויות, לא אחת בדרך של אלתור, אך התיקון עשוי להקשיח מבנים ומוסדות קיימים (Tilly, 1996). למרות כוח ההסבר של תיאוריה זו, אין הזרם המרכזי של חקר המדיניות הציבורית מסתייע בה די הצורך, לא רק להסבר תהליכים אלא במיוחד כדי לבחון השלכות אפשרויות של מדיניות מוצעת, כולל הסיכון הטמון בקיבוע תוצאות לא צפויות ולא רצויות.

כיצד המדיניות מעצבת מחדש את האינטרסים של השחקנים הפעילים?

בעוד שאפקט piling on משמעו ששחקנים פעילים מרחיבים את השימוש במדיניות הנתונה, המדיניות יכולה גם לעצב מחדש את האינטרסים של שחקנים אלה. לשם כך נבחין בין ציפיות לאינטרסים, כלומר בין עמדה בנוגע למדיניות והתגובה אליה לבין מהלך אקטיבי המבקש לשנות אותה. מפעל המכינות הקדם-צבאיות הדתיות יכול לשמש דוגמה.

מפעל זה הוקם בסוף שנות ה-80 כדי לחזק את אמונתם של צעירים דתיים לפני גיוסם לצבא ולהבטיח שהשירות הצבאי לא יביא אותם ל"הסרת הכיפה" וכך יעודד את גיוסם לצבא ללא חשש להפוך חילונים. המפעל הצליח, וחולל תפנית בנוכחותם של חובשי כיפה ביחידות הלוחמות ובהדרגה גם בתפקידי הפיקוד. הצלחה זו עיצבה מחדש את האינטרסים של ראשי המכינות, דמויות בולטות בציונות הדתית. האינטרס המקורי והצנוע של שימור אמונתו של החייל הדתי בצבא, כדי לאפשר את השתלבותו, הומר לאינטרס שאפתני יותר – להוביל את

הצבא או, למצער, לעצב מחדש את תרבותו. במלים אחרות, האינטרס הוסב מהתמקדות בחייל הדתי להתמקדות בכלל הצבא, בתרבותו ובמשימותיו (לוי, 2015א, עמ' 155-175). ניסיון זה להשפיע על הצבא מכונה בשיח הציבורי והאקדמי "הדתה", ולכן כשחשו ראשי הצבא שהיא מאיימת, מנקודת מבטם, על דמותו, החלו לפעול (גם אם בהיסוס ובאופן חלקי) כדי לבלום אותה.

הקושי לחזות שינוי כזה נובע במידה רבה מהקושי לזהות אינטרסים של שחקנים בשל הפער בין האינטרסים הסובייקטיביים שלהם, אותן ההעדפות שהדוברים מעידים עליהן, לבין האינטרסים הריאליים שלהם, שאינם בהכרח מוצהרים (גם לא בהכרח מוסוויים), אך מגולמים בפרקטיקות חברתיות ובאילוצים מוסדיים (Isaac, 1987). במבט לאחור, על רקע החוויות ההיסטוריות של חובשי הכיפה בצבא (מראשית הקמתו של הצבא), סדר היום של הציונות הדתית, שהשתנה לאחר שנות ה-70 בבקשו להשפיע על החברה, והתמודדותה של הציונות הדתית עם הזרם החרדי, שהחלישה את יכולתה להתפשר בנושאי דת בצבא, הייתה חתירת חובשי הכיפה להשתלב בצבא כרוכה באורח כמעט בלתי נמנע בחתירה להדתה (לוי, 2015א). חתירה זו לא נחזתה מראש.

כיצד המדיניות מעלה לזירה שחקנים חדשים?

המדיניות לא רק משנה ציפיות, אינטרסים, התנהגות ועוצמה של שחקנים פעילים, אלא גם מצמיחה שחקנים חדשים. להלן דוגמה הנוגעת לסכסוכי הגבולות בין רשויות מקומיות. ממצחית שנות ה-80 צמצמה המדינה במתכוון את השתתפותה במימון הרשויות המקומיות, ואילצה אותן להתבסס יותר ויותר על מימון עצמי, כלומר על מסים מקומיים. בשל כך ביקשו הרשויות לחלוש מוניציפלית על נכסים המניבים שיעור גבוה של ארנונה, בעיקר שטחי תעשייה ומסחר, והחלו להתחרות ביניהן על השליטה בנכסים כאלה. תחרות זו הביאה לסכסוכי גבולות, כלומר סכסוכים בירוקרטיים שנועדו להרחיב מנימוקים שונים את גבולותיה של רשות אחת על חשבון האחרת (בלנק, 2003). התוצאה הייתה הופעה של שחקנים חדשים שלא מילאו תפקיד בסוגיית הגבולות בתקופה שבה היו שינויי הגבולות בין הרשויות מהלכים בירוקרטיים "שקטים" יחסית. בין השחקנים החדשים היו בעלי עניין ממשלתיים, כמו משרדי הבינוי והביטחון ומנהל מקרקעי ישראל, אבל גם יזמים פרטיים, קבוצות תושבים, ארגונים חברתיים וארגוני איכות הסביבה (רזין וחזן, 2000, עמ' 25-26). התוצאה של הופעת השחקנים החדשים הייתה הגבלה מהותית של סמכות שר הפנים לשנות את הגבולות, כפי שנהג בעבר, ובג"ץ הפך גורם מרכזי המעורב בהליכים. הייתה לכך השפעה גם על עצם הייזום של מהלכים כאלה בממשלה (שם).

אם כן, מהלך פיסקלי שינה את אינטרס הרשויות והצמיח, כתוצאה לא מכוונת, שחקנים חדשים שהגבילו את סמכות המדינה. מדובר כאן בשינוי יסודי שהפך את הרשויות המקומיות לסוג של סחורה שהאנשים צורכים (בלנק, 2003). זהו שינוי פוליטי-תרבותי מהותי, החורג

בהרבה ממתחם של שינוי במדיניות פיסקלית. עקב כך השתנו כללי ההתנהגות של הרשויות. הן הפכו לכאלה היוצרות הזדמנויות לטובת שחקנים חדשים או מאיימות על האינטרסים של שחקנים אלה, שחקנים שקודם לכן היו אדישים לסוגיית הגבולות, ולכן לא היו פעילים. גם המחולל של piling on מעלה לכאורה לזירה שחקנים חדשים, אבל במקרה שדנתי בו עתה מדובר בשחקנים מזירות פעולה חדשות (שחקני שוק שלא פעלו בזירה המוניציפלית), בעוד במקרה של piling on מדובר בשחקנים מזירה זהה או משיקה, למשל עניים המצטרפים לעניים מאוד או בעלי תשובה המצטרפים לתלמידי ישיבה.

מה יעשו השחקנים שהמדיניות החדשה המוצעת תגביל את פעולתם – ישלימו עם ההגבלה או ימצאו מעקפים או צורות התנגדות חדשות?

ההנחה הרווחת היא שהמפסידים עקב המדיניות המוצעת ישלימו עם הפסדם או שיתנגדו פוליטית, מה שמאפיין את הניתוח בממד הגלוי (בעיקר בממד הראשון) של יחסי העוצמה, ניתוח שנועד לחזות את היכולת ליישם את המדיניות ובתוך כך גם להתגבר על התנגדויות. אבל לרשות המתנגדים והמפסידים עומדות גם חלופות היכולות להפיק מבחינת מעצבי המדיניות תוצאות לא מכוונות ולא רצויות. ככלל, מדיניות חדשה משנה את העלויות ואת התועלות של ההתנהגות המקובלת, זו שרווחה במסגרת המדיניות המקורית, ולכן מחוללת גם שינוי התנהגותי (Fine, 2006). פיין כינה את הכישלון לחזות זאת "כישלון לטנטי" (latent failure). זוהי סוגיה קלאסית, המתעוררת כשהמדינה מנהיגה רגולציה חדשה.

אביא לדוגמה את הממצא של חוקר ההגירה ויין קורנליוס (Cornelius, 2001), ולפיו לא צמצמה המדיניות שהנהיג הממשל האמריקני בשנות ה-90 את ההגירה הבלתי חוקית ממקסיקו, אלא ההפך. היא תיעלה את המהגרים לאזורים מסוכנים יותר, ולכן העלתה את מספר מקרי המוות של המהגרים, כמו גם עודדה פעולה של מתווכים ומבריחי גבול, ובכך העלתה את המחיר שמהגרים משלמים למבריחים ואף מנעה שיבה של מהגרים לא חוקיים מארצות הברית למקסיקו. יתר על כן, כפי שטען פורטס (Portes, 2000, p. 6), לנוכח האינטרסים של מעסיקים פוטנציאליים, שכיבדו את החוק אבל גם חיפשו דרכים לעקוף אותו, יצרו אמצעי השיטור וההגבלה תעשייה של מתן אישורים למהגרים. גם זה הביא להגדלת מספר המהגרים ולא להקטנתו. עם זאת, מדיניות יכולה להצליח אבל גם ליצור בעיות חדשות, הנובעות מאותם מעקפים שתכליתם להתמודד עם המגבלות שהיא מטילה. לדוגמה: פיין (Fine, 2006, pp. 7-8) הראה כיצד חקיקה, שהגבילה מכירת אלכוהול בארצות הברית בראשית המאה ה-20, אמנם צמצמה את היקפי המכירה (לא נכשלה כבמקרה של המהגרים), אבל גם העלתה את המחירים ואת הסיכון הכרוך במכירה, תהליך שהביא למעורבותו של הפשע המאורגן בסחר.

דוגמה אחרת ליצירת מעקפי מדיניות עולה מעבודתו של איירה כצנלסון (Katznelson, 2005) על תוצאות ה-GI BILL, מדיניות מתן הזכויות לחיילי ארצות הברית שלחמו במלחמת העולם השנייה. לאור השיעור הרב של המשתתפים במלחמה, נתפסה מדיניות זו כאחד מעוגניה של מדיניות הרווחה האמריקנית. אך כצנלסון טען שגם אם נועדה לצמצם פערים בין לבנים לאפרו-אמריקנים, החלתה דווקא העמיקה אותם, לאחר שבידי ממשלי המדינות הופקדה המשימה לערוך מבחני נגישות שונים להטבות ולזכויות. במדינות הדרום הגזעניות שהיו בשליטת הלבנים, ובהן היו הריכוזים הגדולים של אפרו-אמריקנים, הערימה הבירוקרטיה קשיים על נגישות האחרונים לזכויות החדשות ובכך תרמה להרחבת הפער ולחזוקו של המעמד הבינוני הלבן. הסדרים בירוקרטיים יצרו אפוא מעקפים שסיכלו את כוונת המדיניות המקורית.

תובנה דומה יכולה לעלות גם מעבודות שהראו כיצד מדיניות לעידוד עבודת נשים, דוגמת חופשות לידה ממושכות, יכולה גם להשפיע לרעה, וודאי שלא בכוונת מכוון, על הישגיהן של נשים. נמצא למשל שהמדיניות תורמת להפחתת האטרקטיביות של נשים ממעמד סוציו-אקונומי גבוה כעובדות ובכך לפגיעה ביכולתן לקבל משרות בכירות, יוקרתיות ומכניסות (מנדל, 2013). במלים אחרות, בהעדיפם גברים, מעסיקים יכולים לעקוף חוקים המגינים על נשים.

גם תחום היחסים הבינלאומיים מציע לנו המחשה בדמות התמה של "דילמת הביטחון", שאת הדיון עליה פיתח רוברט ג'רוויס (Jervis, 1978). הוא טען, שככל שמדינה נוקטת צעדים, שתכליתם להגביר את ביטחונה בזירה הבינלאומית באמצעות חימוש ויצירת בריתות, כך היא עשויה לעודד את יריביה לנקוט אמצעים דומים. התוצאה עלולה להיות קונפליקט שהצדדים לא רצו בו; כלומר: מהלך שתכליתו הגברת הביטחון של מדינה כלשהי מוביל לתוצאה הפוכה, כאשר המדינה או המדינות שמולה נוקטות צעדי נגד להגברת ביטחונן שלהן ובכך "עוקפות" את המגבלות שניסתה להטיל עליהן יריבתן.

עד כמה משתנים שמחוקן לסביבת המדיניות עצמה עשויים לסכל אותה?

אחד האתגרים בהערכת אופן מימושה של מדיניות מוצעת הוא ניתוח של סביבת המדיניות, כדי למפות את משתני הבעיה הציבורית, שהמדיניות מבקשת להתמודד עמה, כדי לסלקם או למתנם. אם ייכשל המיפוי, לא תתמודד המדיניות עם המשתנה המשפיע, שכן הוא נמצא מחוץ לגבולותיה של סביבת המדיניות הקרובה, מחוץ ליחסים הישירים שהמדיניות מכוננת בין הסוכנות המדינתית, הממונה על אכיפתה, לבין מושאי האכיפה.

דוגמה לכך היא המאבק הבינלאומי של בריטניה במאה ה-19 נגד סחר עבדים. בטווח הקצר צלח המאבק, ופחת המסחר הטרנס-אטלנטי. בה בעת הוא גבר באפריקה ובאמריקה, לאחר

שעבדים נוידו מאזורים שבהם ירד הצורך בעבודתם לאזורים שבהם הכלכלה נזקקה להם. כך שפעל כאן המשתנה, צורכי כוח אדם, שהיה חיצוני לסביבת המדיניות המקורית ובכך מנותק ממערך האכיפה שהפעילה בריטניה (van der Linden, 2010).

עד כמה מדיניות עשויה לייצר תוצאות לטנטיות המקשיחות אותה ומשבשות את מטרותיה המקוריות?

מדיניות מכוונת יכולה להניב תוצאות לטנטיות, שהן תוצאות שלא היו גלויות למעצבי המדיניות בשלב העיצוב ולכן אין הן מכוונות וחורגות ממערך המטרות המוצהר של המדיניות. מבחינת חוקרי המדיניות הציבורית אלה הן תוצאות משניות (side effects), אבל בעולם המונחים הסוציולוגי השפעתן גולשת מעבר למשניותן. גם כאן יש לתיאוריה המוסדית תרומה. השאלה היא באיזו מידה תוצאות לטנטיות עשויות להפוך מהותיות, לעמוד בפני עצמן, ובכך להקשיח את המדיניות ולהקשות על היכולת לשנותה במידת הצורך, כלומר להחזיר אותה למתווה שיתמוך במטרותיה המקוריות. הדינמיקה היא שתוצאת משנה לא מכוונת מסייעת לא אחת להתפתחותה של קואליציית שחקנים המבקשים לשמרה.

דוגמה לתוצאה כזו היא התנהלות משטרת הגבולות האמריקנית בגבולה עם מקסיקו. אף שהמשטרה נכשלה שנה אחר שנה במניעת הגירה לא חוקית, נשמר מעמדה, לאחר שהפכה סמל של נחישות להגן על ערכים אמריקניים. אנשי המשטרה נשארו דבקים בשליחותם המקורית, ולא בהכרח היו מודעים לתפקיד הסמלי שמילאו (Portes, 2000, p. 9). קואליציה של בעלי עניין – אנשי המשטרה לצד אלה המצדדים בערך הסמלי של עבודתם – סייעה לשמר את מעמד המשטרה חרף כישלונה. אך התוצאה הייתה הקשחת השימוש בכלי מדיניות שנכשל.

דוגמה אחרת היא שירות חובה לגברים בצבא הפדרלי החדש, שהנהיגה בשנת 1956 ממשלת מערב גרמניה במקביל להנהגת שירות אזרחי חלופי. במקור יועד השירות האזרחי לסרבני מצפון בלבד, וכך איזנה גרמניה בין שוויון בנטל השירות לבין כיבוד מצפוננו של הפרט. אך בחלוף השנים הוגמשו התנאים לפטור מצפוני, וכך בכך גם פחתו צורכי הצבא בכוח אדם. כך עלה בהדרגה מספר המשרתים בשירות אזרחי על מספר משרתי החובה בצבא. מנקודת זמן זו הפך השירות האזרחי גורם המקבע את המשכיותו של שירות החובה, גם אם מראשית שנות ה-90 לא היה בו עוד צורך. אבל אחד הנימוקים כבדי המשקל היה שביטולו יביא גם לביטול השירות האזרחי, שעליו נשענו לא מעט מהשירותים החברתיים. כך שאותו שירות שצמח מן השוליים, בשל הצורך לחזק את הלגיטימיות של שירות החובה, הפך "זנב המכשכש בכלב", עד שעייב במשך כ-20 שנה את ביטולו ואת השינויים ההכרחיים שנדרש לחולל בצבא גרמניה (לוי, 2015). כך תוצאה לטנטית – התלות שפיתחו השירותים החברתיים בשירות האזרחי שנועד במקורו לפתור בעיה מצפונית ולא חברתית – הייתה למחולל מדיניות מהותי, שסביבו התארגנה קואליציה של בעלי עניין בעיקר בשימור השירותים החברתיים.

כך קרה גם במקרה הישראלי. בעוד מדיניות גיוס החובה של הצבא כוננה עם הקמת המדינה מתוך צורך לספק ביטחון, היא טמנה בחובה גם תוצאות משנה הנוגעות לתפקידיו החברתיים של הצבא. בעיקר בלט תפקידו ככור היתוך המפגיש קבוצות יהודיות שונות. כך התפתח מיתוס הצבא כ"צבא העם", שתרם גם להרגעת המתח האתנו-מעמדי בישראל. מיתוס זה, המיטיב עם קואליציית בעלי עניין, מקשה לערוך רפורמות יסוד במדיניות הגיוס, אף שהשתנו צורכי כוח האדם של הצבא (ראו לוי, 2015).

אם כך, עלינו לשאול את עצמנו אם מדיניות מוצעת עשויה להפיק תוצאות משנה לטנטיות וכיצד ישפיעו תוצאות אלה על היכולת ליישמה על פי מטרותיה המקוריות, בעיקר בטווח הארוך ולנוכח קואליציה חדשה של בעלי עניין שתתארגן סביב שימורן של התוצאות החדשות ותקשה על שינויים.

עד כמה המדיניות לא רק מקצה משאבים ומפתחת כלי אכיפה, אלא גם משפיעה על התרבות הפוליטית?

גם זה תהליך שניתן לתרחש, והוא מחייב כלי ניתוח סוציולוגיים מפותחים עוד יותר מאשר במצבים שנסקרו עד כאן. אציע לכך שני נתיבים. ראשית, נכון לבחון עד כמה המדיניות המוצעת מקבעת או אולי גם מעצבת קטגוריות חברתיות ואפילו זהויות חדשות, העולות לפתח התנגדות למדיניות לעתיד. התיאוריה של "שוק עבודה מפולח" (Bonacich, 1972) ממחישה כיצד קבוצה אתנית אחת, שמעמדה בשוק העבודה דומיננטי, יכולה להגיב לניסיונות כניסתה לשוק של קבוצה אתנית אחרת, המציעה כוח עבודה זול. אחת הדרכים היא דחיקה (הדרה), כלומר למנוע בכלל את כניסתה של הקבוצה המתחרה או לפחות את כניסתה לעמדות מועדפות בשוק. אסטרטגיה זו עשויה גם לעטות סמלים אתניים או לאומיים וכך לחזק את זהות הקבוצות המתחרות זו בזו. מכאן שמדיניות הגירה או אסדרה של שוק העבודה, המעמידה בתחרות שתי קבוצות אתניות, יכולה להקשיח או לחזק זהויות אתניות כדרך להעצמת המאבק במדיניות.

תובנה זו עולה בקנה אחד עם טיעונו של אנתוני מרקס, שהראה כיצד מדיניות המפלה על בסיס גזעי גם מעודדת התנגדות המפתחת את הזהות הגזעית של המתנגדים (Marx, 1996). המחשה אחרת היא העבודה של פסיכיאטרים בצבא ארצות הברית במלחמת העולם השנייה, שניסחו את הקטגוריה "הומוסקסואלים" במקום הקטגוריה "מעשה סדום" (sodomy), כחלק ממהלך רחב שנועד לסנן מהשורות חיילים שלא התאימו לכאורה לשירות החובה. לכן הם התמקדו באישיותם של ההומוסקסואלים ולא באקט המיני עצמו. אלא שבכך עורר הצבא את התנגדותם של ההומוסקסואלים שהתגייסו לצבא, ואשר להם הוא נזקק באותה מלחמה. היתה זו תרומה לחיזוק הזהות ההומוסקסואלית באמריקה, שהציבה את הצבא כאחד האתרים המרכזיים למאבק נגד אפליית הומוסקסואלים (Berube, 1990, pp. 2-5). חיזוק זהות קבוצתית אינו תוצאה מכוונת מראש של מדיניות, ודאי שבהעצימה את ההתנגדות אליה אין

היא רצויה אצל מתכנניה. בהקשר אחר, מדיניות לעידוד נשים, המאפשרת שעות עבודה מקוצרות וחופשות ארוכות, מקבעת את מעמדן ואת עיסוקן כאימהות, כשם שגם מקשה עליהן, למשל, לעבור מהעסקה במשרה חלקית להעסקה במשרה מלאה, כפי שהראה מחקר שבחן את שוק העבודה בהולנד (Ruijer, 2012). במלים אחרות, קטגוריות מגדריות מקובעות ולא דווקא מיטשטשות, כפי שציפו לפחות חלק ממעצבי המדיניות ותומכיה.

שנית, כשמעריכים את סיכויי יישומה של מדיניות, יש לבחון גם עד כמה היא ברורה לאלה שנשכרים או נפגעים ממנה, ודאי בשלבים הראשוניים והקריטיים של עיצובה ויישומה. אם אין היא ברורה מספיק, אפשר שמוטבים פוטנציאליים יתנגדו לה ויסכלו את אימוצה או את יישומה. כפי שנאמר לעיל (בדוגמה של מיסוי רווחי ההון), חשוב לשאול, לא רק אילו קואליציות יתגבשו נגד המדיניות המוצעת, אלא גם אילו קשיים עלולים להתעורר בגיוס קואליציות תומכות מצד מוטבי המדיניות הפוטנציאליים, שחשיבתם ספוגה באותן המוסכמות האידיאולוגיות, שהמדיניות המוצעת עשויה לערער. קשיים אלה מתגברים, אם אין המדיניות ברורה דיה למוטביה הפוטנציאליים.

אפשר להתמודד עם אתגר זה באמצעות שימוש בגישות פרשניות העוסקות ב"דימויי מדיניות" (policy images), כפי שהציעו טרו ועמיתיו (True, Jones, & Baumgartner, 1999). דימויי מדיניות הם עירוב של מידע אמפירי עם קריאה רגשית של המציאות. שימוש זה רלוונטי למצב שבו חסר לשחקנים, שהמדיניות עתידה להשפיע עליהם, מידע מוצק עליה ועל הערכים שהיא מיועדת לקדם; הם מתמקדים בדימויים שיש להם עליה, והשיח שלהם נסוב סביבם. במצב זה ניתוח רציונלי של המדיניות (גם מצד מעצביה) תורם פחות מאשר במצבים שבהם לשחקנים יש ידע, הערכים ברורים וההחלטות ברורות. כאשר אין ויכוח על הדימוי של המדיניות, מקבלי ההחלטות מקיימים מונופול של שליטה על היישום, שהרי הוא מבוסס על דימוי מוסכם. אך השליטה מתערערת, כאשר מתעורר ויכוח על דימויי המדיניות. באומגרטנר וג'ונס (Baumgartner & Jones, 1991) המחישו זאת בעבודה על שינוי הדימוי שרווח בקרב האמריקנים על הכורים הגרעיניים האזרחיים, דימוי שהפך מחיובי (ניצול אנרגיה) לשלילי (בעיה סביבתית). יתר על כן, הדימוי משתנה, ככל שהשיח על המדיניות הופך מגוון. התרחבות מעגל המוסדות העוסקים בהגיית המדיניות וביישומה מביאה גם לגיוון מסגורו של השיח (למשל שיח טכני או רגולטיבי או סביבתי). המיקום המוסדי ודימויי המדיניות משפיעים זה על זה. ניתוח פרשני יכול לברר את היחס למדיניות באמצעות בירור המשמעויות שקבוצות שונות מייחסות לה.

ניתוח זה חשוב במיוחד, כאשר למדיניות המוצעת ממד סמלי חזק, ובפרט כשניתן לראות בה מעין הצהרה סמלית, ולכן היא עשויה להיתפס כמאבק על הסמלים שהיא מייצגת ולחולל או להעצים מאבק כזה. עוצמת הממד הסמלי תקבע את עמדתן של קבוצות שונות כלפי המדיניות ואת הפעולה שינקטו בעקבות יישומה, במיוחד בסביבה רב תרבותית. הרי המדיניות הציבורית בת זמננו לא תמיד מתמודדת בהצלחה עם הסביבה הרב-תרבותית שבה היא נוהגת,

המחייבת להכיר בצרכים ייחודיים של קהילות תרבותיות שונות, לרבות הצורך בהקצאת משאבים סמליים (ראו בן-פורת, יונה ובשיר, 2016, עמ' 8-12). לכן מוצע להשתמש בניתוח פרשני, לא רק כדי להסביר יחס למדיניות נוהגת, אלא גם כדי לחזות כיצד השחקנים עשויים להגיב למדיניות אפשרית במצב של אי-ודאות באשר למטרותיה. עבודתם של צפדיה ועמיתיו (Tzafadia, Levy, & Oren, 2010), על יחסן של הקהילות היהודיות והבדואיות בדרום הארץ למהלך ההעתקה של בסיסי הצבא מהמרכז למטרופולין באר שבע, היא דוגמה לשימוש במתודולוגיה זו. הואיל ומהלך העתקת הבסיסים נמצא בעיצומו בעת הכתיבה, מוקדם להעריך את תרומתה של המדיניות שהמליצה עליה העבודה.

עד כמה המדיניות כלואה בין מערכות לגיטימציה שונות?

נכון להעריך עד כמה המדיניות כלואה בין הגיונות סותרים של מבנים, מוסדות, אתוסים, תרבויות פוליטיות ומערכות לגיטימציה, אך מעצביה מתאימים אותה למערכת אחת ולא משקללים נכון את השפעתה של האחרת והסותרת. עקב כך היא עשויה אולי לפתור את הבעיות הציבוריות שהביאו להגייתה, אך גם לעורר בעיות חדשות והתנגדויות לא צפויות. פתרון בעיה ציבורית הנוגעת לקבוצה אחת עלול ליצור בעיה אצל קבוצה אחרת, משום שכל קבוצה ניזונה, מוטבת או מושפעת ממערכת אחרת של סמלים ולגיטימציה. מנקודת מבט אנליטית זו התרחיש מחייב אפוא לבחון איך ישפיע הפתרון המוצע על קבוצות אחרות, איך הן יגיבו ואילו השלכות יהיו לכך על ההתמודדות עם הבעיה הציבורית המקורית.

דוגמה לכך היא הרפורמה שעשתה המדינה בתקצוב ימי המילואים של הצבא בישראל. כחלק מהקיצוץ העמוק בתקציב הביטחון בשנת 1985 הוחלט להעביר בהדרגה מהביטוח הלאומי לצבא את תקצוב ימי המילואים. קודם לכן לא הועמסה עלות ימי המילואים (בעיקר הפיצוי למשרת על אובדן השתכרות) על תקציב הביטחון, ולכן נוהל מערך המילואים בעיקרו במנותק משיקולים כלכליים. בעקבות ההחלטה תומרץ הצבא לחסוך בימי מילואים ולהשתמש בחיסכון למטרות אחרות, וערך קיצוץ מרחיק לכת. זה היה המהלך המכוון, והוא השיג את מטרתו, אלא שהייתה לו גם תוצאה לא מכוונת: הגברת האי-שוויון בזימון חיילי מילואים לשירות, שכן הקיצוץ חל בעיקר על המערך שאינו לוחם, שהצבא איתר תחליפים בעבורו, ואילו המערך הלוחם המשיך לשאת בנטל. התוצאה, שוודאי לא נחזתה, הייתה פגיעה במוטיבציה של חיילי המילואים; אלה הגיבו החל במחצית שנות ה-90 בצורות שונות של מחאה (לוי, 2011).

הסיבה לכשל זה היא שהמדיניות הייתה כלואה מלכתחילה בין שתי מערכות לגיטימציה סותרות: היא מימשה את צרכי הלגיטימציה של הצבא להתאים את עצמו להתחזקות אתוס השוק, ולכן לקצץ במשאביו וודאי לצמצם את מה שנחזה ככזבו בצריכת ימי המילואים. בה בעת לא התחשבה המדיניות כראוי במערכת לגיטימציה אחרת וסותרת במקרה זה – אתוס "צבא העם". אתוס זה גוזר על הצבא להשית את נטל השירות באורח שוויוני, תוך העדפת

עקרון הכוללות על פני עקרון היעילות של אתוס השוק. במלים אחרות, הערכת פוטנציאל התממשתה של המדיניות מחייב מיפוי של השחקנים המעורבים, אבל גם את מיפוי המבנים והמוסדות המשפיעים על פעולתם, ולא רק אלה הגלויים לעין. כך ניתן להעריך את התגובה האפשרית למדיניות.



עד כאן מופו עשרה מחוללים של תוצאות מדיניות לא מכוונות; כל אחד מהם מוביל לשאלות היכולות לכוון תרחיש. המשותף לכל המחוללים הוא כשל בחיזוי תוצאות מדיניות עקב כשל במיפוי סביבת הפעולה של המדיניות. מיפוי סביבת הפעולה משמעו זיהוי השחקנים הפעילים ואלה העשויים להיות מושפעים מהמדיניות ו"להיכנס למשחק" או לנצל את ההזדמנויות שהיא יוצרת, זיהוי האינטרסים והציפיות שלהם וכיצד אלה יכולים להשתנות עם יישום המדיניות, זיהוי כוחם של השחקנים וכיצד גם הוא עשוי להשתנות ביחס לשחקנים אחרים עקב השפעתה של המדיניות, חיזוי שינויים בתגובתם כאשר ייפגעו מהמדיניות או יוטבו ממנה ועוד. התרחיש משפר את יכולתם של מעצבי המדיניות למפות סביבה זו על שחקניה. אדגים עתה את שילובם של חלק מהמחוללים בעריכת תרחיש.

המחשה לתרחיש: שירות אזרחי חובה

מראשית שנות ה-2000 גברה בישראל הביקורת הציבורית על היקפי הפטור הניתנים למועמדים לשירות חובה ולמשרתים בפועל, ובמיוחד על האמרת שיעורי הפטור הניתנים לגברים חרדים. שירות אזרחי נתפס ככלי היכול להתמודד עם הפערים שנפערו ולשמר את מעמדו של "צבא העם" בכך שייצור צרכים חדשים ויאפשר שירות חלופי לאלה שאינם משרתים בצבא מטעמים דתיים ומצפוניים. על רקע זה הקימה הממשלה בשנת 2005 את מנהלת השירות האזרחי-הלאומי. השיח בסוגיות אלה קיבל תפנית, כשקבע בג"ץ בשנת 2012, שחוק טל, החוק שהסדיר את גיוסם של חרדים ואת פטירתם משירות, אינו חוקתי ועל כן לא תוכל הכנסת להאריכו. ביטול החוק האיץ דיונים על חלופות ותהליכי חקיקה. המשותף למתווי החקיקה השונים, שנועדו להחליף את חוק טל, ולשיח הציבורי שליווה אותם היה ההצעה להרחיב את השירות האזרחי. במסגרת השיח על החלופה לחוק טל גם הועלתה האפשרות, בידי הרמטכ"ל עצמו (רב אלוף גבי אשכנזי), שחובת שירות אזרחי תוטל על כל מי שלא יגויס לצבא.

לאור ההשלכות של רעיונות אלה, חברו בשנת 2013 מספר חוקרים וערכו סדנה שבה הציגו תרחיש שבהנו את השלכות הרחבת השירות האזרחי והחלתו כשירות חובה על כל מי שיופטר ותופטר משירות צבאי (לוי, 2015). מטרת התרחיש הייתה, לא לשמש תרגיל אינטלקטואלי גרידא, אלא לתרום לשיח המדיניות, ועל כן הוא נערך כמיזם משותף של

חוקרי קהילת הצבא של האגודה הסוציולוגית הישראלית ומכון האוניברסיטה הפתוחה לחקר מדיניות, כלכלה פוליטית וחברה. מהלך עריכתו של תרחיש זה, על חזקותיו וחולשותיו, מסייע להמחיש את המתודולוגיה של עריכת תרחישים בכלל.

השלב הראשון בעריכת תרחיש הוא הצבה של תרחיש הייחוס, לאחר ההגדרה הברורה של הבעיה שעמה ביקש התרחיש להתמודד. זהו מעין "סיפור פתיחה". כנקודת מוצא הוא יכול לקחת חוק או החלטת מדיניות קונקרטיים ולפתחם לתרחיש, והוא יכול לעשות זאת בהתייחס לחלופות העולות בשיח הציבורי, בשיח המדיניות או בשיח החקיקה. במקרה זה נוסח תרחיש הייחוס כך שהשירות האזרחי יוטל כשירות חובה מלא על כל מי שיופטר משירות צבאי, והוא הוצג בפירוט הרלוונטי המתבקש, לרבות, למשל, משכי השירות של משרתי השירות האזרחי בהשוואה ללוחמים ולחיילי מנהלה.

השלב השני הוא קביעת הרכב המשתתפים. במקרה זה פורסם אמנם קול קורא לקהילה האקדמית, אבל המארגנים גם יזמו פנייה למציגים. מלכתחילה לא הקיף התרחיש את כל השאלות המהותיות האפשריות, אבל מגוון החוקרים אפשר להציג שבעה ניירות הבוחנים היבטים מהותיים שונים של המהלך. גם אם התרחיש מונח, כאמור, ביסודו של כל שיח מדיניות, אין זה סביר לצפות שכל דיון על חלופת מדיניות ילווה בתרחיש, אבל כגודל המשמעות של המדיניות הנבחנת, כך גם ההיקף, העומק והיסודיות של התרחיש הנדרש. במקרה זה מדובר במהלך וולונטרי של חוקרים אקדמיים, אבל אם הממשלה או הכנסת היו יוזמות תרחיש כדי ללמוד טוב יותר את משמעויות המדיניות המוצעת, היה מקום להרחיב את מעגל החוקרים ואיתם גם את מגוון ההיבטים הנדונים. אפשר להציג לכל אחד מהמשתתפים שאלות אחידות, אבל ככל שהסוגיה הנדונה מורכבת יותר, נכון יותר לפצל את הדיון להיבטים שונים שיכוסו בידי מומחים ספציפיים, כפי שנעשה במקרה זה.

השלב השלישי הוא הדרכת המציגים כיצד להכין את התרחישים. להלן סדר ההכנה של נייר התרחיש ששימש את החשיבה על השירות האזרחי:³

1. מזהים את בעיות הליבה, שהן הממשק של הסוגיה הנחקרת (במקרה זה גיוס לשירות האזרחי), עם תחום ידע רחב יותר (שינויים בחברה החרדית למשל). זיהוי זה מחייב להבחין בין סביבת הפעולה הפנימית של הארגון, שבה הוא שולט יחסית, לבין הסביבה החיצונית (או ההקשרית), שעליה הוא מבקש להשפיע והעיסוק בה הוא מוקד התרחיש (van der Heijden, 2005, p. 115).

3 מספר מרכיבים מתבססים על מתווה שהכין לקראת התרחיש סגן ניצב דן פישר, מאגף התכנון והארגון במשטרת ישראל, שיעץ למארגני הסדנה. זהו סדר שונה במקצת מזה המתווה במאמר המבוא של לוי ופישר בקובץ זה.

2. כחלק מזהו זה על התרחיש להתבסס על תשתית אבחנית (דיאגנוסטית). במקרים רבים התרחיש הוא חלק ממהלך של חשיבה ותכנון של מדיניות. במהלך זה אופיינה הבעיה הציבורית (במקרה זה הפגיעה במערכת הלגיטימציה של מדיניות הגיוס) וזוהו מחולליה, מה שלא פעם יביא לניתוח סיבתי של תהליכים. מנתחי המדיניות אינם יכולים להסתפק בזיהוי תסמיני הבעיה (במקרה זה הירידה בשיעורי הגיוס), כפי שמזהירים וימר ווינינג (Weimer & Vining, 2011, pp. 345-346), אלא נדרשים לערוך ניתוח סיבתי הקושר את התסמינים למחוללים שהמדיניות הציבורית יכולה להשפיע עליהם (במקרה זה הירידה בערכו החברתי של השירות). האבחנה – מהי הבעיה ומה הם מחולליה – יכולה לעמוד כמובן במוקד המחלוקת בין חוקרים ולהקרין גם על התרחישים שיציעו.
3. מזהים את השחקנים העיקריים, ובהם רבנים, מובילי דעת קהל, ארגוני חברה אזרחית, המגויסים הפוטנציאליים בחלוקה קבוצתית ועוד. כפי שמראות הדוגמאות לעיל, חותרים לזהות שחקנים רבים ככל האפשר, לרבות כאלה ה"רדומים" עדיין בעת הגייתה של המדיניות, אבל יכולים להפוך פעילים, אם תשתנה המדיניות או אם רק יתפתח שיח פעיל על שינויה.
4. מזהים את המשתנים המשפיעים, כמו שינויים בשוק העבודה, משכי שירות, יוקרת השירות. כאן חשוב להדגיש שוב שהתרחיש איננו סיפור דמיוני אלא ניתוח. הוא מנסה לאפיין את המבנה המסדיר אירועים שונים, בהנחה שבשלב הראשון הוא סמוי מהעין, כלומר הרובד החבוי של הקרחון. התרחיש מבקש לספק הסבר סיבתי לתהליכים המניעים את ההתרחשויות הגלויות לעין, ולשם כך הוא מתבסס על תובנות תיאורטיות והשוואתיות. ההנמקה של מה שאנו משערים שיקרה אינה אינטואיטיבית או דמיונית, אלא מבוססת על חוקיות מסוימת שהתיאוריה או ניסיון העבר מציעים לנו (van der Heijden, 2005, pp. 37, 102-107). לכן כל אחד ממחוללי התוצאות הלא מכוונות שהובאו לעיל התבסס על מחקר או על ניסיון העבר. גישות תיאורטיות שונות יביאו לניתוח מבני שונה שממנו התרחיש נובע (שם, עמ' 99).
5. מגדירים את מצב האי-ודאות שהתרחיש אמור להתמודד עמו, כמו, למשל, התנגדות של קבוצה מסוימת לאכיפת השירות האזרחי כשירות חובה או קבלתה. במידה רבה זו מעין שאלת המחקר העומדת לפני כותבי התרחיש.
6. מזהים את האפשרויות, כלומר את התהליכים שינבעו מהמדיניות, ובוחנים את סבירותן. זה השלב שבו מוצע לשלב את השאלות שהועלו במאמר זה. אין הן בלבדיות, כאמור, כשם שהתרחיש נדרש לדון במגוון אפשרויות ולא רק בתוצאות לא מכוונות. אבל התובנה הסוציולוגית המוצעת במאמר זה נועדה להציע ממד עומק לחיזוי התהליכים.

7. מזהים דינמיקה אינטראקטיבית; למשל: המדינה תטיל שירות אזרחי חובה, המנהיגות החרדית תתנגד; אז תציע המדינה תמריצים או תעמיק אכיפה, והמנהיגות החרדית תקצין את תגובתה וכן הלאה. השלב שבו חברי צוות שונים מציגים את תרחישיהם ומתפתח דיון מאפשר לעמוד על הדינמיקה הזו, כמו גם להעלות עוד סוגיות המאפשרות לאתר משתנים, תהליכים ושחקנים שלא נלקחו בחשבון קודם לכן. ניתן לפתח את האינטראקציה עוד יותר באמצעות משחק הדמיה (סימולציה), שבו המשתתפים משחקים תפקידים של מקבלי החלטות, ואז ניתן לעמוד על הדינמיקה של עיצוב המדיניות ושינויה.

התרחיש שעסק בשירות האזרחי לא בהכרח עמד בכל הדרישות האלה, אבל מימש את חלקן. בעקבותיו הופקו מספר תובנות חשובות שלא הועלו בשיח המדיניות בציבור ובמעגלי קבלת ההחלטות. להלן הרלוונטיות שבהן:

הנייר שלי (לוי, 2015ב) הציג את המקרה של מערב גרמניה כדוגמה של תוצאה לטנטית. לפי ניתוח זה תביא הרחבת השירות האזרחי להגברת תלותם של השירותים החברתיים בו, תוצאה משנית וחבויה מבחינת מעצבי המדיניות. התפתחות זו עשויה לעכב בעתיד את ביטולו של גיוס החובה, אם ממשלות יבקשו לשקול זאת, אם מחשש לפגיעה בשירותים החברתיים ואם מתוך הבנה שצמצום הפגיעה יחייב לסבסד כוח עבודה חלופי, כפי שעשתה גרמניה, כלומר הוצאה תקציבית. סיכון אחר שהצגתי היה שחיקת הלגיטימיות של שירות החובה בשל מיסודו של האי-שוויון בין השירות האזרחי לשירות הצבאי ויצירת תחרות על מעמד בין קבוצות שונות בצבא לבין משרתי השירות האזרחי ובתוך השירות האזרחי עצמו. זוהי המחשה כיצד המדיניות מעצבת מחדש את ציפיות השחקנים ובכך מחוללת תוצאה לא מכוונת – בהתחלה ייצור השירות האזרחי דימוי של שוויון, אבל ככל שהוא יתקבע, כך ישתנו ציפיות השחקנים; הם לא יסתפקו עוד בדימוי של שוויון, אלא ידרשו שוויון מהותי, ודרישה זו לא תתממש, אם יהפוך השירות האזרחי לחובה.

עפרה בן ישי (2015) טענה שהרחבת השירות האזרחי לאורך השנים מעידה בין היתר על הסדקים הנבעים בחוסנו של מודל שירות החובה ועל הירידה בשיעור המתגייסים אליו. לכן ככל שיתרחב השירות האזרחי, כך גם יגדל כוחו לקרוא תיגר על הפרדיגמה המעניקה קדימות לשירות הצבאי ולקשר הגורדי שלו עם מוסד האזרחות. תהליך זה עשוי לקרות, בין היתר, עקב היווצרותה של קואליציה חדשה של בעלי עניין התומכים בהרחבת השירות האזרחי כאמצעי להפגנת שיעור גבוה של גיוס (לצבא ולשירות האזרחי גם יחד) כדרך לחיזוק הלגיטימיות של גיוס החובה (לגיטימיות זו נשחקת ככל שמאמירים שיעורי הפטור מהשירות). אך תמיכה זו עלולה לגלוש גם להשלמה עם זליגה של מגויסים פוטנציאליים מהשירות הצבאי לשירות האזרחי, גם אם השירות האזרחי ייועד במקורו רק לאלה המנועים מלשרת בצבא מסיבות מוגדרות. תהיה זו פגיעה שלא חזו אותה מראש במעמדו של השירות הצבאי, גם אם תומכי הרחבתו של השירות האזרחי ישלימו עם זליגה שכזו, דווקא מתוך

כוונה לחזק את השירות הצבאי. כך המחישה בן ישי שלושה מחוללים: (1) האינטרסים של השחקנים מתעצבים מחדש (למשל: הצבא עשוי לגלות עניין בהרחבה של השירות האזרחי). (2) מאזן העוצמה משתנה, כשמתהווה קואליציה חדשה של בעלי עניין, המוטבים עקב המדיניות. קואליציה זו עשויה לעודד שינויים במדיניות המקורית או להשלים עמם, ובכך להסיטה ממסלולה ובבלי משים להפיק תוצאות לא מכוונות ולא רצויות מבחינתם של בעלי העניין השותפים בה, כלומר פגיעה במעמד השירות הצבאי. (3) ככל שתעצם מוסדות חלופיים לזה של האזרח-החייל, יכולה קואליציה חדשה גם לעצב מחדש את התרבות הפוליטית, ובכך אולי אף לחולל דה-מיליטריזציה שלה.

מידד אבדר (2015) שיער שהמוטיבציה לגיוס אוניברסלי, שוויוני והוגן, העומדת בבסיס הנטייה לכוון שירות אזרחי, תביא לתוצאה לא מכוונת – פירוקו של עיקרון זה. פירוק זה ינבע מהתחרות שתפתח בין השירות האזרחי לבין המערכים תומכי הלחימה והמנהלה על העדפותיהם של צעירים וצעירות, וסביר להניח שאלה יעדיפו במצבים שונים את השירות האזרחי. כך יישחק עוד יותר מעמדם של החיילים שבסופו של דבר ישרתו במערכים תומכי לחימה ובמנהלה, מערכים שמלכתחילה אינם נהנים מן היוקרה החברתית שהמערך הלוחם נהנה ממנה. זו המחשה מסוג אחר כיצד ציפיות משתנות באופן דינמי – במקרה זה של צעירים, חיילים תומכי לחימה ומנהלה בפוטנציה, אך בפועל כאלה שיעדיפו את השירות האזרחי – ומסכלות את מטרותיה המקוריות של המדיניות.

איטה ביק (2015) וסמי סמוחה וזהר לכטמן (2015) התמקדו בהשלכות המהלך על שתי קבוצות בולטות המודרות היום מסיבות שונות מן השירות הצבאי – נשים דתיות ואזרחים פלסטינים. שלושתם העריכו שהתנגדות של חלקים בציבור החרדי והפלסטיני תרתיע את המדינה מאכיפה מלאה של שירות אזרחי. התוצאה הלא מכוונת (שניתן ללמוד עליה מעבודות אלה, גם אם מחבריהן לא נדרשו לה במפורש) היא שחיקה נוספת בלגיטימיות של שירות החובה שאכיפת השירות האזרחי דווקא נועדה לקדם. זו המחשה חלקית של פעולת המחולל של "הכישלון הלטנטי", המראה כיצד אכיפה נכשלת, כי נמעניה עוקפים אותה בצורה שונות, והתוצאה מחמירה את הבעיה הציבורית שהמדיניות נהגתה כדי לפתור אותה.

אם כך, התרחישים העלו שישה מחוללים של תוצאות לא מכוונות. סביר להניח שהבניה הדוקה יותר של התרחיש והרחבה של מעגל המשתתפים הייתה מעלה מחוללים נוספים; למשל: כיצד מופיעים ומשפיעים שחקנים חדשים, כמו מעסיקיהם של משרתי השירות האזרחי; כיצד המדיניות המוצעת כלואה בסתירה בין מערכת הלגיטימציה של שירות החובה לבין אתוס השוק החותר דווקא לצמצמו.

למרות מגבלות אלה, סיפקו התרחישים תובנות המאירות את הסיכונים הכרוכים בהרחבה מרחיקת לכת של השירות האזרחי. אילו נערכו בשיתוף עם מעצבי המדיניות או אילו היו האחרונים קשובים לתהליכי התרחוש האלה, יכלו הם לגבש את המסקנה שנכון להגביל את הרחבתו של השירות האזרחי, למשל להגביל את מספר המשרתים בו, כדי שלא ליצור איום

של ממש על גיוס החובה ובכך גם להימנע מיצירת תלות של השירותים החברתיים בקיומו, או להגביל את עיסוקיהם של משרתי השירות האזרחי, לבל יתחרו בתחומים המשיקים לאלה של תומכי הלחימה והמנהלה של הצבא, או להגביל את אכיפתו על קבוצות העשויות להתנגד לכך, כאזרחים פלסטינים וחרדים.

יתר על כן, ניתן היה להרחיב את התרחיש מדיון תיאורטי, סוג של תרגיל חשיבה וניתוח, להדמיה של ממש, כאמור לעיל. במצב כזה היו המשתתפים משחקים מגוון תפקידים רלוונטיים: מקבלי החלטות מדיניות, קבוצות חברתיות, סוגי חיילים, מעסיקים ועוד. אז ניתן היה לעמוד על הדינמיקה המתפתחת בין השחקנים ואולי גם לגבש חלופות מדיניות מדויקות עוד יותר.

סיכום

נקודת המוצא של מאמר זה הייתה שהחלטת מדיניות, שיש לה מניעים ויעדים מוגדרים ואשר נבחרת מתוך מספר אפשרויות, עשויה להפיק תוצאות שלא היו צפויות מראש, לא מכוונות, ובחלקן גם לא רצויות למקבלי ההחלטות. שני כשלים, המאפיינים את תכנון המדיניות ואת השיח עליו, מפריעים למאמץ לחזות ולהעריך תוצאות לא מכוונות אלה: החשיבה הליניארית של שיח המדיניות והאופי הפוזיטיביסטי שלו. לכן תרחישים, הנשענים על תובנות סוציולוגיות, יכולים לתרום לשיפורו של שיח המדיניות. הצגתי עשרה אשכולות של שאלות, שכל אחת מהן יכולה לעמוד במרכזו של תרחיש ולהזין ניתוח מעמיק הניזון מהתובנות שהסוציולוגיה מציעה. ניתן כמובן לשלב שאלות אלה, כולן או מקצתן.

תובנה כללית זו מזמינה מספר הערות מסכמות:

1. התובנות שהוצגו כאן יכולות להנחות הצגה של שאלות המְתַרְחֶשֶׁת כיצד יתפתח היישום של חלופת המדיניות המוצעת. אין מדובר בשאלה כללית "מה יקרה אם", אלא בשאלות מנחות. ניתן לערוך את התרחיש באמצעות משחק תפקידים והדמיות, בד בבד עם ניתוח הבוחן את הניסיון ההיסטורי, ניתוח השוואתי כדי להקיש מניסיונה של חברה אחת על האחרת או אף ניתוח אנלוגי (למשל: כיצד התוצאות הנובעות מאכיפת הגירה יכולות ללמד אותנו על השלכות אפשריות של אכיפה העוסקת בצריכה של סמים או אלכוהול). כך או כך, תהליך הניתוח המהותי הוא הצגת שאלות ביקורתיות והניסיון ולהתמודד איתן דרך איתור ידע מתאים, ובכלל זה תיאוריות שונות. בה בעת, וכפי שגם הציע ברדק (Bardach, 2012, p. 54), יש מקום גם לשימוש בדמיון או, כפי שהציע הפילוסוף ג'ון דיואי, בהתנסות שניונית: להשתחרר מהידע הנחוה מתוך המורגל ומהלימוד השיטתי לטובת התמודדות עם בעיות מורכבות ועם מצבים לא צפויים דרך פיתוח חשיבה מופשטת, דמיון ותרחישים, כדי לאפשר פתרונות יצירתיים (Shields & Rangarajan, 2013, pp. 232-233).

2. קשה להתגבר על שני הכשלים המחשבתיים שדובר עליהם לעיל, בלי להתייחס לפחות לחלק מעשר השאלות שהצגתי או לשאלות אחרות. השאלות המוצעות מנסות לשבור את הליניאריות המאפיינת את שיח המדיניות, בכך שהן מניחות את האפשרות שיופיעו שחקנים חדשים, יתעצמו או ייחלשו שחקנים פעילים, ישתנו אינטרסים, יתפתחו סדרי יום שונים ויתעוררו ציפיות חדשות. עוד מבקשות השאלות המוצעות להיחלץ מהדיון הפוזיטיביסטי ולמפות את יחסי העוצמה המתקיימים, גם ברובד הגלוי פחות, בזירה שבה מתנהל שיח המדיניות, ולנסות ולהעריך כיצד יחסים אלה יכולים להשתנות עם הניסיון ליישם את המדיניות, תוך שמאזן עוצמה סמוי הופך גלוי. כפי שמראות הדוגמאות לעיל, ההתמודדות עם שני הכשלים נעשית בד בבד: חריגה מליניאריות מחייבת להסתכל על יחסי עוצמה נסתרים מהעין. בה בעת הבנת הדינמיקה של יחסי עוצמה אלה תומנת בחובה סיכוי לזיהוי אפשרי של "תפניות בעלילה", כלומר שיבוש הנחת הליניאריות, שעמדה ביסוד הגייתה של המדיניות המקורית, כאשר זרמים תת-קרקעיים הופכים גלויים. אפשר להעריך תוצאות לא מכוונות גם ללא תרחיש, אבל תרחיש, המוכוון באמצעות שאלות ספציפיות, משפר את היכולת לכסות עוד ועוד תוצאות אפשריות כאלה.

התרחיש אינו תרופת קסם, אבל הוא משפר את הבנת הארגונים את הסביבה שהם פועלים בה, מייצר שפה חדשה ועולם מושגים חדש ומרחיב את גבולות החשיבה. התרחיש מחזק את העיסוק באי-ודאות, בדרכים לצמצומה ובהיערכות אליה (van der Heijden, 2005, pp. 49-50, 111). הממד הסוציולוגי רק מעצים יתרונות אלה. התרחיש, המפיק תובנות מניסיון השוואתי או מתובנה תיאורטית, אינו מספק חיזוי גרידא, אלא מעודד חשיבה על מגוון האפשרויות שהמדיניות עשויה להפיק. אין הוא מספק אוסף בלתי מוגבל של אפשרויות ואינו מסכל את האי-ודאות, אבל הוא תורם לתהליכי למידה על יישום המדיניות טרם התרחשותה.

3. עשר השאלות שהוצגו במאמר זה אינן בלבדיות, כאמור, אבל מאפשרות להציע ממד עומק לתכנון המדיניות. מדיניות נכשלת במימוש מטרותיה בגלל סיבות רבות. חוקרי הזרם המרכזי של המדיניות הציבורית מציעים מגוון דרכים שבהן ניתן לשפר את תהליך עיצוב המדיניות, כמו למשל שקילה והערכה של חלופות, הערכה מדויקת יותר של היקף המשאבים המוקצים ליישום המדיניות, הערכת איתנותה של התמיכה הפוליטית ועוד. תרחישים, כפי שצוטטו לעיל ברדק, ווימר ווינינג, נועדו לשפר את תכנון המדיניות. ההצעה שהתוותה במאמר זה אינה גורעת מהמלצה בסיסית זו, אלא מוסיפה לה עוד היבט – שילוב תובנות סוציולוגיות כדי לנסות ולצמצם את החשיפה לסיכון של תוצאות לא מכוונות.

4. לתרחישים יש גם מגבלות. מרטון (Merton, 1936, pp. 903-904) התייחס ל"נבואות שמגשימות את עצמן"; כלומר: עצם החיזוי של העתיד משתבש, כאשר הוא הופך פומבי

ומקדין על מדיניות המבקשת לסכל תוצאות בעייתיות של חיזוי שכזה. התרחיש, ככל שמשפיע על המדיניות, עשוי להיות מסוכל בגינה או להעצים תוצאות שבנסיבות אחרות היו חלשות יותר. לדוגמה: הערכה שקבוצות מסוימות יתנגדו לאכיפת שירות אזרחי תעניק מן הסתם יתר לגיטימציה להתנגדות שכזו, כשייחשף התרחיש בפומבי. בה בעת ניתן לסכל את האזהרה באשר להתרחבות יתר של השירות האזרחי, אם, למשל, ילמד הצבא משיח התרחיש על הסיכון הכרוך בה ויערך בהתאם.

מגבלה אחרת נוגעת לשאלה עד כמה התרחיש הוא סוג של "תיווך מוקדם" (premediation), המציג לפני מקבלי ההחלטות אפשרויות מוגדרות בדמיינו מצבים אפשריים. זו הטענה שנשמעה נגד הפריחה של ניתוחי הקסטרופה הנורוטיים שלאחר ה-11 בספטמבר. הטענה הייתה שהתרחישים שמומחים טווים מכוונים את הממשלות להיערך למציאות מסוימת (de Goede, 2008, p. 159). אלא שהטיה זו מאפיינת תרחישי תסריט-חיזוי, ולא דווקא תרחישי מדיניות מהסוג המותווה כאן. התסריט שואל, לפי דוגמה זו, איזה סוג של פיגועים יבצעו טרוריסטים בעתיד ואילו התרחיש יוצא מנקודת מוצא של החלטה, ושואל כיצד תיושם החלטה זו. לכן לפני שנוקטים אמצעי הגנה מוגדרים, יש גם מקום לשאול כיצד אמצעים אלה עשויים להגביר ולא דווקא לצמצם איומי טרור, כלומר להחליש ביטחון ולא לחזק אותו. התרחיש ממסגר במובן זה ששואל שאלות ספציפיות, אבל דווקא הן נועדו להתמודד עם כשלי מסגור אחרים הנובעים מפוזיטיביזם ומחשיבה ליניארית. בשאלה כיצד מדיניות תביא לתוצאות המנוגדות לכוונות המעצבים קורא התרחיש להימנע ממסגור ומזמין להיעזר בדמיון, בעיקר אנליטי.

5. מכיוון שכל שיח מדיניות מגלם יסודות של עריכת תרחיש ומכיוון שכמידת חשיבותה של המדיניות הנבחנת, כך גם ההיקף, העומק והיסודיות של התרחיש הנדרש, אין לצפות שמקבלי ההחלטות לבדם, אם מוסדות המדינה ואם הכנסת על ועדותיה, ייקחו על עצמם לערוך תרחישים, ודאי לא רבים ותכופים. לעתים מוסדות אלה אף חסרי עניין בתהליך שכזה. זה בדיוק המקום של השיח הציבורי ובפרט של האקדמיה, שמטבעה נדרשת לדיונים מורכבים, המתרחשים חלופת מדיניות מנקודות מבט שונות ובאמצעות מומחים מדיסציפלינות שונות. זה מהלך שמבטיח כניסה לעומק התהליך התכנוני ולהערכת יישומו, כמו גם הצגה של מגוון עמדות ואינטראקציה בין חוקרים, היכולים להציע תובנות, שיתמודדו עם הכשלים המאפיינים את שיח המדיניות. מאמר זה הוא תרומה צנועה למהלך שכזה.

מקורות

- אבידר, מ' (2015). השפעת חקיקתו של חוק שירות אזרחי חובה על גיוס ועל שירות במערכים תומכי לחימה. בתוך י' לוי (עורך), **שירות חובה או חובה לשרת: תרחישים של שירות אזרחי חובה בישראל** (עמ' 74-94). רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- ביק, א' (2015). שירות אזרחי חובה: ההשלכות על נשים דתיות וחרדיות. בתוך י' לוי (עורך), **שירות חובה או חובה לשרת: תרחישים של שירות אזרחי חובה בישראל** (עמ' 95-120). רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- בלנק, י' (2003). מקומו של "המקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל. **משפטים, לד**, 197-299.
- בן ישי, ע' (2015). השירות האזרחי כחלופה לשירות הצבאי – כיצד יגיב הצבא? בתוך י' לוי (עורך), **שירות חובה או חובה לשרת: תרחישים של שירות אזרחי חובה בישראל** (עמ' 38-73). רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- בן-פורת, ג', יונה, י' ובשיר, ב' (2016). מבוא: מדיניות ציבורית וחברות רב-תרבותיות – סדר יום מחקרי חדש. בתוך ב' בשיר, ג' בן-פורת ג' וי' יונה (עורכים), **מדיניות ציבורית ורב-תרבותיות** (עמ' 7-36). ירושלים: מכון ון ליר.
- חסון, ש' (2011). **היחסים בין יהודים לערבים בישראל – תסריטים עתידיים**. קולג' פארק: מכון ג'וזף ועלמה גילדנהורן ללימודי ישראל, אוניברסיטת מרילנד.
- לוי, י' (2010). **כיצד לכתוב נייר מדיניות**. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- לוי, י' (2011). צבא המילואים שוקע. **צבא ואסטרטגיה**, 3(3), 53-62.
- לוי, י' (2015א). **המפקד האליון: התיאוקרטיזציה של הצבא בישראל**. תל אביב: עם עובד וספריית ספיר.
- לוי, י' (2015ב). מה יכולה ישראל ללמוד מן השירות האזרחי בגרמניה. בתוך י' לוי (עורך), **שירות חובה או חובה לשרת: תרחישים של שירות אזרחי חובה בישראל** (עמ' 37-16). רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- לוי, י' (2015ג). "צבא העם" נגד גיוס חובה. **משפט וצבא**, 21, 309-340.
- לוי, י' (עורך). (2015ד). **שירות חובה או חובה לשרת: תרחישים של שירות אזרחי חובה בישראל**. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- מנדל, ה' (2013). מנצחות ומפסידות: השפעת מדיניות הרווחה על אי השוויון המגדרי בשכר – השוואה בינלאומית, **ביטחון סוציאלי**, 92, 33-74.

- נחמיאס, ד', ארבל-גנץ, א' ומידני, א' (2009). *מדיניות ציבורית – מתיאוריה למעשה*. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- סמוחה ס' ולכטמן ז' (2015). *חציית קו אדום: הטלת חובת שירות אזרחי על צעירים ערבים בישראל*. בתוך י' לוי (עורך), *שירות חובה או חובה לשרת: תרחישים של שירות אזרחי חובה בישראל* (עמ' 121-152). רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- עופר, ג' (עורך). 2009. *חזון לירושלים, תכנית לשיקום ירושלים, בירת ישראל*. ירושלים: מכון ירושלים.
- רזין, ע' וחזן א' (2000). *הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- Bardach, E. (2012). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving* (4th ed.). Thousand Oaks, California: CQ Press.
- Baumgartner, F. R. & Jones, B. D. (1991). Agenda dynamics and policy subsystems. *The Journal of Politics*, 53, 1044-1074.
- Berube, A. (1990). *Coming out under Fire: The history of gay men and women in World War Two*. New York: Free Press.
- Bonacich, E. (1972). A theory of ethnic antagonism: The split labor market. *American Sociological Review*, 37, 547-559.
- Börjeson, L., Höjer, M., Dreborg, K. H., Ekvall, T., & Finnveden, G. (2006). Scenario types and techniques: Towards a user's guide. *Futures*, 38, 723-739.
- Cornelius, W. (2001). Death at the border: Efficacy and unintended consequences of US immigration. *Population and Development Review*, 27, 661-685.
- de Goede, M. (2008). Beyond risk: Premediation and the post-9/11 security imagination. *Security Dialogue*, 39, 155-176.
- Ebbinghaus, B. (2005). *Can path dependence explain institutional change? Two approaches applied to welfare state reform*. Cologne: The Max Planck Institute for the Study of Societies.

- Fine, G. A. (2006). The chaining of social problems: Solutions and unintended consequences in the age of betrayal. *Social Problems*, 53, 3-17.
- Friedman, M. (1996). A way out of Soviet-style health care. *Wall Street Journal*, April 17, A20e.
- Gelpi, C. (2006). How many casualties will Americans tolerate? Misdiagnosis. *Foreign Affairs*, 85, 139-144.
- Isaac, J. C. (1987). Beyond the three faces of power: A realist critique. *Polity*, 20, 4-31.
- Jervis, R. (1978). Cooperation under the security dilemma. *World Politics*, 30, 167-174.
- Katznelson, I. (2005). *When affirmative action was White: An untold history of racial inequality in Twentieth-Century America*. New York: W. W. Norton and Co.
- Krasner, S. D. (1984). Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*, 16, 223-246.
- Lukes, S. (2005). *Power: A radical view*. New York: Palgrave Macmillan.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29, 507-548.
- Marx, A. W. (1996). Race-making and the nation-state. *World Politics*, 48, 180-208.
- Merton, R. K. (1936). The unanticipated consequences of purposive social action. *American Sociological Review*, 1, 894-904.
- Portes, A. (2000). The hidden abode: Sociology as analysis of the unexpected? *American Sociological Review*, 65, 1-18.
- Pritchard, L. & Sanderson S. E. (2002). The dynamics of political discourse in seeking sustainability. In L. H Gunderson & C. S. Holling (Eds.), *Panarchy: Understanding transformation in human and natural systems* (pp. 147-169). Washington, DC: Island Press.

- Rasmussen, M. V. (2006). *The risk society at war: Terror, technology and strategy in the Twenty-First Century*. New York: Cambridge University Press.
- Ruijter, E. (2012). Social Equity, policy Intentions and unanticipated outcomes: A comparative analysis of work-life balance policies. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 14, 311-329.
- Shields, P. M. & Rangarajan, N. (2013). *A playbook for research methods: Integrating conceptual frameworks and project management*. Stillwater, OK: New Forums Press.
- Simon, H. A. (1991). Bounded rationality and organizational learning. *Organization Science*, 2, 125-134.
- Taleb, N. T. (2007). *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. New York: Random House.
- Tilly, C. (1996). Invisible elbow. *Sociological Forum*, 11, 589-601.
- True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner F. R. (1999). Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in American policymaking. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 97-115). Boulder, CO: Westview Press.
- Tzafadia, E., Levy, Y., & Oren, A. (2010). Symbolic meanings and the feasibility of policy images: Relocating military bases to the periphery in Israel. *Policy Studies Journal*, 38, 723-744.
- van der Heijden, K. (2005). *Scenarios: The art of strategic conversation*. Chichester, UK: John Wiley & Sons.
- van der Linden, M. (2010). Unanticipated consequences of “humanitarian intervention”: The British campaign to abolish the slave trade, 1807-1900. *Theory and Society*, 39, 281-298.
- Vaughan, D. (1999). The dark side of organizations: Mistake, misconduct, and disaster. *Annual Review of Sociology*, 25, 271-305.
- Weimer, D. & Vining, A. R. (2011). *Policy analysis: Concepts and practice*. Abingdon, Oxon: Routledge.