

ביקורות ספרים

יעל ברדה. הביורוקרטיה של הכיבוש: משטר היתרי התנועה בגדה המערבית, 2000–2006. ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד. 2012. 189 עמודים

יובל יונאי*

ספרה של יעל ברדה הוא תוספת חשובה לסוציולוגיה על ישראל, שסוף סוף, אחרי ארבעים שנות כיבוש, מבהירה שמה שקורה בקולוניה הישראלית בשטחים ראוי למחקר סוציולוגי וחיוני גם להבנת מה שקורה במדינה השולטת, בישראל. הספר אמנם מתמקד בהיבט אחד של השליטה הישראלית, זה של משטר היתרי התנועה הנדרשים מהפלסטינים, אבל הנושא המרכזי שלו הוא עצם השליטה של ישראל בשטחים הכבושים: כיצד היא מתנהלת, ומה הן השלכותיה.

ברדה מכירה היטב את מערכת היתרי התנועה הנדרשים כדי להיכנס לשטחי ישראל, לעבוד בהתנחלויות או לצאת מהגדה לירדן ולארצות אחרות. לאורך השנים היא פעלה בשטחי הגדה בשני כובעים: ככובע הראשון, כחוקרת, היא ערכה תצפית משתתפת בצמתים שבהם נפגשים תושבי השטחים הכבושים עם המערכת הביורוקרטית של הכיבוש, ראינה בעלי תפקידים במערכת זו ואספה שלל מסמכים ניהוליים ומשפטיים הקשורים להיסטוריה של הכיבוש בכלל ושל משטר ההיתרים בפרט. ככובעה השני, כעורכת דין, היא ייצגה עשרות פלסטינים בפני רשויות השלטון ובתי המשפט בישראל, וכך שמעה את סיפוריהם של הפלסטינים, קיבלה את תגובות הגופים המדינתיים וצפתה בפעולתם. בזכות ניסיון מצטבר זה, ברדה נעשתה מומחית בנושא היתרי התנועה, ובזכותה גם אנו לומדים להכיר את המאפיינים המרכזיים של מערכת קפקאית זו.

הספר פותח בסיפור אופייני על פלסטיני שנקלע לסבך הביורוקרטיה ונשלח ממשרד למשרד כדי לנסות להבין למה לא חודש האישור שלו לעבוד בישראל. הבקשה אינה מנומקת, והעובד מנחש שהבעיה היא אי-חידוש הכרטיס המגנטי. הוא מגיש בקשה לחידוש ונדרש לשלם למתורגמן, נוסף על תשלום האגרה. הבקשה לכרטיס מגנטי נדחת, ולעובד הוסבר שהוא "מנוע משטרה", מושג ביורוקרטי אחד מני רבים שאליהם אנו מתוודעים במהלך הקריאה. העובד נדרש לפנות לנציג המשטרה במנהלת התיאום והקישור (מת"ק), אבל רק בביקור השלישי שלו הנציג נמצא. אחרי עשרה ימים מתברר שהיו לעובד שני תיקים על שהייה בלתי חוקית. כדי לסגור את התיקים הוא מגיע לברדה, וכך אנו זוכים לשמוע על מסלול המכשולים שהיא צריכה לעבור כדי לקבל תשובות ולהשיג את סגירת התיקים. אז מתברר שהעובד הוא גם "מנוע שב"כ", סטטוס המאפיין מאות אלפי פלסטינים בגדה ואינו מעיד בהכרח על סיכון ביטחוני. העובד נאלץ לבקש חנינה (טופס אסתירהאם), ושוב מתחיל מסלול ייסורים של התייצבויות במשרדים סגורים, פניות ליועצים משפטיים, ולבסוף פנייה לבית המשפט העליון. אלא שהמדינה מסירה את התנגדותה לפני שהעתירה מגיעה לדיון, טקטיקה רגילה שהיא נוקטת כדי להימנע מחשיפת מניעה ושיקוליה.

הארכת סיפור מאותה הסיבה שברדה פותחת בו: די במקרה אחד בשביל להבין את הסחבת, את ריבוי הרשויות והסמכויות, את חוסר היכולת להבין מדוע בקשות נדחות ומי בדיוק אחראי לדחייה. תוך

*החוג לסוציולוגיה ולאנתרופולוגיה, אוניברסיטת חיפה

כדי תיאור הבירוקרטיה האחראית להיתרי התנועה, ברדה מספרת עוד ועוד סיפורים מטרידים כאלו, אבל היא אינה כותבת את הספר כדי לחשוף את מחדלי המערכת ופגמיה. הציר המרכזי בספר הוא הטענה שקולקלים אלו במערכת אינם פגם הנובע מחוסר מקצועיות, מהזנחה ומאדישות אלא חלק אינהרנטי ממה שברדה מכנה "בירוקרטיה קולוניאלית", זן אחר של בירוקרטיה, שהוא ההיפוך הגמור של הדגם הבירוקרטי המפורסם של מקס ובר. היא נשענת על לורד קרומר ומונה ארבעה מאפיינים בסיסיים של דגם זה: היררכיה גזעית, גמישות מנהלית, פרסונליות והגדרה מתמשכת של המצב כמצב חירום. ארבעת המרכיבים הללו הם חוט השדרה של הספר, וכל פרק מוקדש לעיקרון אחד. הצעה תיאורטית זו היא מעניינת ומאתגרת, אבל בסופו של דבר לא השתכנעתי שדרוש דגם אחר של בירוקרטיה כדי לנתח את מנגנוני השליטה בשטחים הכבושים. לפי הבנתי, הדגם של ובר חל גם על הבירוקרטיה של הכיבוש, שלמרות הבדלי העוצמה הקיצוניים הכרוכים בה, אינה שונה עקרונית מבירוקרטיה של מערכות שלטוניות אחרות.

בפרק השני טוענת ברדה כי "העיקרון המארגן הראשון של הבירוקרטיה הקולוניאלית הוא הפער בין המבנה הארגוני, התקנות, היקף שיקול הדעת והקריטריונים המופעלים על הגזע הנתין [...] לבין אלו המופעלים על הגזע השליט" (עמ' 62). היא טוענת "שמאחר שהאוניברסליות והאימפרסונליות [...] [הם] הבסיס עליו מושתת המודל הבירוקרטי כולו - הרי הפגיעה בעקרונות אלו בידי עקרון ההיררכיה הגזעית משנה את המתווה העקרוני של ובר, ויש צורך בהמשגה של מודל אחר" (עמ' 63). ברדה צודקת כמובן שיהודים ופלסטינים תושבי הגדה המערבית כפופים למערכות חוקים ותקנות שונות לחלוטין, אבל אוניברסליות ואימפרסונליות הן אולי מאפיינים של הבירוקרטיה על פי הסוציולוגיה הפונקציונליסטית האמריקאית, אבל לא תכונות שהגדירו בירוקרטיה בעיני ובר. ובר התעניין בהתפתחות ההיסטורית של היחסים בין השליט ובין הצוות המנהלי שלו והבחין בין הצוות המנהלי הפטרימונלי, שהוא הבעלים של אמצעי השלטון (כלומר הפיאודלים), ובין צוות מנהלי שאינו הבעלים של אמצעי השלטון, הפקידים, התלויים לפיכך בשליט. תלות זו מאפשרת לשליט חופש פעולה הכולל אפשרות לגייס, לקדם ולמנות אנשים מוכשרים בלי קשר למעמדם או למוצאם, וחופש פעולה זה מאפשר (בעיקרון, לא בהכרח בכל מקרה ומקרה) לצוות המנהלי הבירוקרטי לפעול ביעילות רבה יותר מאשר צוותים פטרימונליים. אך עיקרון זה אינו מחייב אותנו לגייס פקידים באופן שוויוני מכל האוכלוסייה, וודאי שאינו מחייב אותנו לפעול בשוויוניות כלפי כל הנתנים. שוויוניות כזו עדיין נחשבה אוטופיה בתקופתו של ובר.

ביקורת דומה אפשר להפנות גם כלפי שלושת העקרונות האחרים. בפרק 3 ברדה מתארת את "מאבקי הכוח בין הרשויות" ואת "השינויים התכופים" (עמ' 110) המייצרים כפילות, עמימות בהגדרת התפקידים, בזבוז משאבים ומחסור חמור בכוח אדם.

כל אלה יכלו להצביע על בלבול וחוסר ודאות, שמייצרת מערכת בירוקרטית מקולקלת, אולם מבט קרוב יותר על הפרקטיקות של משטר ההיתרים מלמד שהגמישות המינהלית מובילה דווקא לחוסר יעילות אפקטיבי, המגשים את מטרות המערכת ביצירת מנגנון לעקיבה, עיכוב והאטת התנועה של האוכלוסייה הפלסטינית. האטת התנועה חיונית לצרכים פוליטיים ומודיעיניים של מנגנוני הבירוקרטיה של הכיבוש, ויוצרת תלות של הנתנים בשלטון באמצעות משטר המסמכים. (עמ' 110)

בפרק 4 ברדה עוסקת בעקרון הפרסונליות: ההכרעה בבקשות נעשית לא על סמך כללים כתובים וברורים אלא בשירותיות על פי זהות המחליט (שאינה ידועה למבקש) ועל פי זהות נשוא ההחלטה. מדיניות כזו מנוגדת למה שאנו מצפים מבירוקרטיה הפועלת ביעילות. פרק 5 עוסק בעקרון החירום וביצירת חריגים. המערכת מכריזה על אנשים, אזורים, אירועים ומידע כ"חריגים", כמקרים מיוחדים שבשל צורכי ביטחון אי אפשר לטפל בהם בדרך הרגילה, וכך יכולים הגופים המדינתיים לפעול כראות עיניהם. בפרק זה ברדה מבהירה את התפקיד המכריע שהשב"כ ממלא במשטר ההיתרי: מגורם מייצג האחראי לתחום מסוים הוא הפך לגורם מרכזי בעיצוב השליטה בשטחים הכבושים.

אין ספק שהתיאור הגרוש של משטר ההיתרים שברדה מספקת לנו לא רק מרחיב את ידיעותינו אלא גם מאפשר לנו להבין טוב יותר את ההיגיון של תהליכים שקורים לידינו, שחורצים את גורל הפלסטינים בגדה וגם את גורלנו. אבל האם המציאות נעשית מובנת יותר בזכות הדגם של הבירוקרטיה הקולוניאלית? איני סבור כך. ברדה עצמה מבהירה שוב ושוב שמאפיינים של הבירוקרטיה הקולוניאלית נמצאים גם בבירוקרטיה ה"קלאסיות", אבל במינון נמוך יותר. אם זהו רק עניין של מינון, הרי שאין מדובר בחיה ממיין אחר. הדוגמאות שברדה מביאה – למשל אי-היכולת לצפות את ההחלטות של הפקידות במדינות קומוניסטיות ואי-הבהירות לגבי מי שמחליט, או קריטריונים לא ברורים בשירותי הרווחה ובהקצאת דיור ציבורי – מראים שהמשטרה המכריע הוא הכוח של הקליינטים של הבירוקרטיה. אם לקליינטים יש משאבים, הם יכולים לחייב את הבירוקרטיה לפעול בשקיפות רבה יותר ועל פי קריטריונים ברורים וידועים. אם הקליינטים נטולי משאבים, הבירוקרטיה יכולה לפעול כפי שנוח לה. גם במקרה של הכיבוש ברדה מספרת לנו שגורמים קצת יותר חזקים זוכים ליחס אחר. אם המעסיקים (קטנים ברובם, ולכן בעלי עוצמה מוגבלת) מתלוננים על סובל-יתר או על מכסות לא מספקות, רשויות המדינה מתייחסות לדרושות לפחות במידה חלקית, וגם היחס לגורמים בינלאומיים יעיל ומהיר הרבה יותר מאשר היחס לפלסטינים.

צריך לזכור שהבירוקרטיה, גם על פי ובר, משרתת את השלטון, וכדי לבחון את יעילותה צריך לבחון איך השליט משתמש בה. ובר לא בחן את הבירוקרטיה לפי שביעות הרצון של האדם ברחוב. לפיכך, אף שהקריטריונים וזהות המחליטים אינם ידועים לפועלים הפלסטינים ולנציגיהם, יש משהו שמחליט, יש סדר עבודה בתוך הארגונים וביניהם. הסוכנויות הממשלתיות המעורבות במשטר ההיתרי – השב"כ, המשטרה, משרד התעסוקה, צה"ל וכדומה – הן בירוקרטיה לעילא ולעילא. כפי שגם ברדה עצמה טוענת, למרות ריבוי הגופים, ברור שלשב"כ יש כוח מכריע, וברור שבתוך השב"כ יש מי שמחליט על מדיניות ומכתיב כללים ברורים לאנשים בשטח, וכך יכולים גם העובדים הפלסטינים וברדה עצמה לנחש את הקריטריונים העומדים מאחורי מתן האישורים או מניעתם. לתזה על הבירוקרטיה הקולוניאלית יש השלכות פרקטיות. ברדה מסבירה שאין טעם להילחם במאפיינים הקלוקלים של משטר ההיתרי, כי אלה אינם קלוקלים אלא טבעה של מערכת שליטה קולוניאלית. הפתרון לחוסר הצדק של מערכת ההיתרי הוא סיום הכיבוש. אבל אותה מסקנה עולה גם מהסבר שאינו מניח ייחוד של בירוקרטיה קולוניאלית. ההבדל בין התזה של ברדה ובין הסבר פוליטי-כלכלי "רגיל", שאינו מניח דגם ייחודי של בירוקרטיה, הוא ברצינות שברדה מייחסת, לפחות במשתמע, למערכת. לטענתה, להידרדיה הגועית, לגמישות המנהלית, לפרסונליות ולהפיכת השגרה למצב חירום תמידי יש תפקידים בשמירה על המצב הקולוניאלי. בחינה שגרתית יותר תשאל מה מסביר את ההבדלים במאפיינים מסוימים של מערכות בירוקרטיה במצבים שונים. החולשה של הנתין הקולוניאלי תהיה בכל מקרה ההסבר לאדישות ולזלזול של המערכת לגורלו. מצב זה מתואר היטב בספרה של ברדה, ולדעתי הוא חשוב יותר מהדקויות התיאורטיות שאנו הסוציולוגים מתחבטים בהן.