בס"ד ‏

**מנהיג סימבולי, עצמה רכה ויזמות מדינית: מקרה הבוחן של נשיא מדינת ישראל**

סגול- צריך לנסח

צהוב- הערות של ניסים המנחה

1. **מבוא**

במדינות שבהן נוהג משטר פרלמנטרי דמוקרטי, והנשיא אינו נבחר ישירות בידי העם, כי אם בידי הפרלמנט, אזי תפקיד נשיא המדינה הוא סימבולי בלבד, כמעט ללא סמכות פורמלית. החוק אינו מעניק לנשיא מסוג זה סמכויות משמעותיות, מלבד סמכות חנינה, ותפקידיו רובם רשמיים ממלכתיים: חתימה על חוקים, ההחלטה על מי להטיל את הרכבת הממשלה, חתימה על הסכמים בין-לאומיים, אירוח משלחות, השתתפות בטקסים צבאיים, השבעת שופטים, קבלת כתבי האמנה מהשגרירים החדשים וביקורים מדיניים ודיפלומטיים (Simon, 2007).

למרות סמכויות מצומצמות אלו, אפשר למצוא בספרות המקצועית מקרים שבהם מנהיגים וראשי מדינות סימבוליים מצליחים להוות סמל ודוגמה ולקבל הכרה נרחבת על עשייתם, אף על פי שעשייה כזו אינה מתחייבת מתוך סמכויותיהם המוגדרות על פי חוק. ההיסטוריה מכירה בנשיאים ומלכים שהצליחו להשפיע, הגיעו לעשייה משמעותית ואף הביאו במעשיהם לשינויי מדיניות. כך למשל הספרות מצביעה על המשנה למלך ספרד כמנהיג שאף שלא הייתה לו סמכות פורמלית רבה הצליח לשלוט, לשנות ולהחדיר ערכים לעם הנפוליטני שהיה בשליטתו (Guarino, 2010). בדומה לכך, במאמר על מלכת אנגליה אליזבת ה-1 (Heisch, 1975) מתואר כיצד הצליחה לשנות מדיניות ולהעביר מסרים, למרות שלא הייתה לה סמכות רשמית רחבה. היא נדרשה להמשיך ולנהוג באופן היסטורי בצורה שבה לא רצתה לנהוג, והצליחה לשנות את ההתנהגות ההיסטורית - באמצעים לא פורמליים וללא סמכות רשמית.

לנוכח העובדה שלמנהיגים סימבוליים אלו אין כמעט משאבים וסמכויות פורמאליות להשפיע על עיצוב ועל שינוי מדיניות, אזי אחת הדרכים הטובות לנתח את התופעה מבחינת מדיניות ציבורית, היא באמצעות המסגרת התיאורטית של "יזמי מדיניות". המושג "יזם מדיניות" מופיע לראשונה במאמריו של רוברט דאהל בשנת 1961. דאהל טען (Dahl, 1961) שיזמי מדיניות הם סוכני השינוי המכריעים. הספרות מגדירה יזם מדיניות כ"אינדיבידואל המנצל הזדמנות כדי להשפיע על תוצאות מדיניות ציבורית, בלי שנתונים בידיו מלוא המשאבים הנדרשים לפעולה זו" (Cohen, 2012). יזם מדיניות הוא אינדיבדואל המנצל הזדמנות כדי להשפיע על תוצאות מדיניות ציבורית לטובתו – בלי שנתונים בידיו כלל המשאבים הנדרשים לפעולה זו. יזמי מדיניות אינדיבידואלים אלו מנצלים הזדמנויות על מנת להשפיע על מדיניות ציבורית ולהרחיב את הישגיהם. הם עושים זאת באמצעות רעיונות חדשניים ואסטרטגיות פעולה לא-מסורתיות ובכך מקדמים את התוצאות שהם מעוניינים להשיג מהמדיניות הציבורית (Kingdon, 1984/1995). מינטרום מגדיר יזם מדיניות כ"שחקן פוליטי המקדם רעיונות של מדיניות ומבקש ליזום שינויי מדיניות נמרצים" (Mintrom, 1997).

יכולותיו של יזם מדיניות טוב באות לידי ביטוי ביכולתו לשנות את דעת הקהל ולעצב את סדר היום הציבורי. יזם הוא זה שאף על פי שאין לו את המשאבים הפורמאליים והסמכויות הרשמיות, הוא מצליח להשפיע ולהשיג שינוי Cobb & Elder, 1981)). לכן, נכון להבין את תופעת המנהיגים הסימבוליים באמצעות התיאוריות של יזם מדיניות, משום שבדומה לפעולתו של יזם, כך גם מנהיג סימבולי משתמש בכלים שאינם בתחום סמכויותיו הרשמיות, ומצליח ,באמצעותם, להשיג תוצאות אשר ללא כלים אלו רק שחקן שניחן בסמכויות רשמיות, יכול היה להשיג. זאת, כנראה, הסיבה שבגללה שחקנים אשר נתונה להם סמכות פורמאלית בלבד, משתמשים בכלי יזמות, וכך הם מסוגלים להשיג יותר ממה שישיגו בכלים הנתונים להם מתוקף סמכותם הפורמאלית. סיבה נוספת לכך שכלים של יזמי מדיניות מתאימים למחקר במקרה זה, היא העובדה שעיצוב ושינוי מדיניות מתרחשים בימינו באזורים אחרים ושונים לגמרי ממה שהורגלנו לראות Mintrom & Luetjens, 2017)) ובשיטות חדשניות ויצירתיות. רוברטס וקינג תיארו יזם מדיניות כמי ש"פועל מחוץ למערכת הממשל ומיישם רעיונות חדשניים" (Roberts & King, 1991). חוקרי "יזמות מדינית" מציינים כי יש לשים דגש על מאפיינים אישיותיים העשויים לגרום ליזמות להיות אטרקטיבית יותר. לדבריהם, יזמות שמוטמעת בה יצירתיות והעזה מרחיבה את פוטנציאל ההצלחה. ככל שהיזם עוסק בתחומים יצירתיים יותר, כך הוא מיטיב להשיג את המטרות שהציב לעצמו. ספציפית, ההשפעה של עיסוק בתחומים יצירתיים, אך לא רק – אלא גם העזה והרפתקנות השפיעו לטובה והביאו להפריית ההישגים של יזמי מדיניות (Strickling, Madden, Madden, & Munyon ,2016).

בשיטות הניהול החדשות, שחקנים נדרשים להשתמש באופן נרחב בכלים יזמיים, לשחק תפקיד מכריע יותר ורב חשיבות, ובכך להרחיב את כוחו של הארגון ואף את כוחם האישי Cohen, 2016)). יזמים מדיניים נאלצים לגלות מצוינות בטווח רחב של תחומי מדיניות (Arieli & Cohen, 2013), כאשר במבחן התוצאה לעיתים אותה מדיניות עשויה להביא לתוצאות שונות. זאת אם קיים שוני בין אופן המנהיגות ובין התנהגותם האסטרטגית והפעולות של יזמי המדיניות (Howlett & Rayner, 2007; Meier & O’Toole, 2001). לכן, כאשר נרצה להסביר את סיבת הצלחתו או אי-הצלחתו של מנהיג סימבולי לעצב ולשנות מדיניות, בטווח רחב של תחומי מדיניות, נכון יהיה לעשות זאת באמצעות המסגרת התאורטית של כלי יזמות מדינית.

יזמי מדיניות משתמשים בכלים שונים כדי להשיג את מטרתם. ראשית הם דואגים ל**הגדרת הבעיה**, להצעת פתרונות ולהעלאת הפתרונות המוצעים על סדר היום (**agenda setting**), לאחר מכן הם דואגים ל**בנות קואליציות** ולנצל **חלון הזדמנויות** מתאים לפעולה ( Mintrom & Norman, 2009;(Kingdon,1995. אאמץ את המסגרת התיאורטית הזו ואבחן אותה בהקשר של מנהיגים סימבוליים. מנהיגים סימבוליים אף יוכלו להעצים את האפקטיביות של כלים יזמיים אלו, אם ישכילו לפעול **כמנהיגים מעצבים** באמצעות כוחה של **עוצמה רכה**. מה עשוי להעניק למנהיג כוחות ויכולות מסוג זה? עוצמה רכה (Soft Power) היא מונח ביחסים בין-לאומיים המתאר מצב בו מדינה במערכת הבין-לאומית משפיעה על מדינה אחרת בצורה לא כוחנית, ובעזרת כך משיגה יעדים שונים במדיניות החוץ. עוצמה רכה מבוססת בעיקר על "אטרקטיביות", כלומר כוח המשיכה שמדינה יכולה להקרין, הנובעת מתרבות, מוסר, ערכים, אתיקה ועוד. עוצמה רכה נבדלת מעוצמה נוקשה (או קשה) שמשמעותה שימוש בכוח צבאי או בסנקציות כלכליות. נוישטט (Neustadt, 1960) טוען שנשיאים מודרניים צוברים כוח הרבה מעבר לכוח הקונסטיטוציוני הפורמלי שלהם. לדבריו, נשיאים רבים מנצלים את הכוח שבעוצמה הרכה, ובכך מרחיבים את כוחם הפורמלי כדי להעמיק ולהטמיע את האג'נדה החברתית שלהם. במחקרי זה אסקור עוד את המונח ואציע לשאול את המושג מתחום היחסים הבין-לאומיים לתחום המדיניות הציבורית הפנים מדינתית, ובמיוחד לתחום של כלי יזמות מדינית.

במחקרי אנסה להראות כיצד אסטרטגיות של יזמי מדיניות מאפשרות למנהיגים סימבוליים להיות דמויות משמעותיות, להביא לפתרון בעיות, לשינוי ולעיצוב מדיניות. כשם שיזמי מדיניות פועלים ללא סמכות כדי להצליח להביא הישגי מדיניות משמעותיים, אף על פי שרשמית לא צוידו בכלים ובסמכויות שיאפשרו להם זאת, כך גם מנהיגים סימבוליים יכולים להשפיע, אף על פי שפעולותיהם אלה אינן בתחום הסמכויות המוקנות להם מכוח החוק. כדי שהכלים של יזמות מדינית יסייעו למנהיגים כאלו להשיג את מטרותיהם, עליהם לפעול כמנהיגים מעצבים ואף להשתמש באסטרטגיה של עוצמה רכה. אסטרטגיית העוצמה הרכה היא שימוש בכוח לא פורמלי למען השגת מטרות. כך גם מנהיגות מעצבת. זהו מונח המדבר על שימוש בכריזמה ובכישורים אישיים דומים להפעלת מונהגים. כלומר, שני המושגים מתייחסים לשימוש בכוח לא פורמלי, ובסמכות שלא בהכרח הוקנתה מכוח החוק, כדי להשיג הישגים רשמיים משמעותיים כך שהתשתית התאורטית של עוצמה רכה ומנהיגות מעצבת יכולה להסביר כיצד מנהיג סימבולי אשר לא מוענקות לו סמכויות רבות מידי מכוח החוק, יוכל להגיע להישגים משמעותיים אם יפעל כיזם מדיניות ויעשה שימוש בכלים של יזמי מדיניות. להוסיף קצת על "כיצד ומדוע את קושרת את התשתית התיאורטית של עוצמה רכה ומנהיגות מעצבת לתשתית התיאורטית של יזמי המדיניות כדי להסביר כיצד מנהיג סימבולי יכול להשפיע על מדיניות באמצעות יזמות מדינית" (הוספתי מה שבאפור. מספיק??)

המסקנות שיעלו מהמחקר יביאו לאפיון הכלים בהם נדרשים מנהיגים סימבוליים להשתמש בכדי להשיג את מטרותיהם ולהביא לשינויי מדיניות, על אף שתפקידם אינו כולל סמכויות רשמיות וחוקיות לפעול בזירה הציבורית. מחקרים רבים עוסקים באפיון מנהיגותם של ראשי מדינות, אך קיים חסר משמעותי במחקרי מנהיגות של ראשי מדינה סימבוליים, מנהיגים, מלכים ונשיאים במשטר פרלמנטרי. בספרות חסרה התייחסות לסוג המנהיגות המתאימה, לכלים הנדרשים להם ולאופן בו הם יכולים להשיג הצלחות אף על פי שהחוק לא מצייד אותם בסמכויות משילות. מחקרי שואף להראות אילו כלים יכולים להביא מנהיגים מסוג זה להצלחות משמעותיות.

1. **סקירת ספרות**

**2.1 יזמי מדיניות**

בהנחה שנשיא סימבולי הוא מנהיג בעל סמכויות חוקיות ומשאבים מועטים, אזי כדי להצליח לפתור בעיות ולשנות מדיניות, אפשר לבחון את האפשרות שינהג כיזם ואף ישתמש בכלים של "יזמי מדיניות". בבואו לפרט את דרכי הפעולה של יזם המדיניות, מציין קינגדון כי **המשתתפים והתהליכים** הם אלו שגורמים לממשל לשים לב לרעיון חדשני ולפעול בכדי להביא למימושו. המשתתפים נעים בין גורמי ממשל מכל הסוגים, והתהליכים הם ה**בעיות**, ה**מדיניות** וה**פוליטיקה** (Kingdon, 1995). קינגדון ((Kingdon, 2011 מסביר כיצד שינויי מדיניות הם תוצר של אירועים המתרחשים בשלושה תהליכי הזרימה הללו: הראשון, הוא זרם ה"**בעיה**" הכולל את הצגת הבעיות באופן שיגרום למקבלי ההחלטות להבין שנדרשת פעולה. השני, הוא זרם ה"**מדיניות**" המציף רעיונות והצעות לפתרון. השלישי הוא הזרם ה"**פוליטי**"- קבוצות לחץ, קמפיינים ומאבקים ציבוריים. חוקרים רואים את התמצית והמהות של "מודל שלושת התהליכים" של קינגדון בהבנה מדוע ישנן אג'נדות פוטנציאליות המתקבלות ומשנות את סדר היום הציבורי ומדוע ישנן אחרות הנכשלות במשימה זו Wan & others, 2013)).

בהמשגה שערך צ'רלס לינדבלום (Lindblom, 1968) לתהליך היזמות המדינית, הוא מוסיף נדבך על המושג יזם מדיניות ומגדיר 'יזם מדיניות בכיר'. זהו לדבריו, יזם מדיניות בעל כוח והשפעה על קבלת החלטות כדוגמת מנהיג סימבולי, מלך או מושל. ליזמי מדיניות בכירים אלו יש, לדבריו, יכולת השפעה ויכולת להביא לשינויי מדיניות באמצעות פעולה בתוך מעגלי ההשפעה או מחוצה להם. אייזנשטדט סבר כי יזמים אלו הם מעצבי מדיניות ככל שזה נוגע לשינויים חברתיים-תרבותיים Eisenstadt, 1981)). באלו אמצעים יכולים יזמי מדיניות בכירים להביא להשפעה רחבה, לעיצוב ושינוי מדיניות? מינטרום ונורמן מאפיינים את הכלים המרכזיים של יזם מדיניות: הגדרת הבעיות, בניית קואליציות, ומנהיגות מעצבת (Mintrom & Norman, 2009). חוקרים אחרים מוסיפים כי מלבד הגדרת הבעיות חשוב מאד גם להשתמש בכלים של הצעת סט פתרונות והצמדת הבעיות והפתרונות כאשר מופיע חלון הזדמנויות מתאים Zahariadis, 1995; Mucciaroni, 1992)). מינטרום ונורמן מוסיפים כי כל יזם מדיניות נוקט בכלים אלו, אם כי במינונים ובעוצמות שונות. הם מוכיחים במחקרם שהסבירות להביא לשינוי מדיניות מושפעת מהאופן שבו עושים היזמים שימוש בכלים בסיסיים אלו וכי מידת הצלחתם תלויה בהתלהבות היזמית שיפגינו (Mintrom & Norman, 2009).

כפועל יוצא מכך, אבקש לטעון כי שימוש באסטרטגיות יזמיות על ידי מנהיגים סימבולים וראשי מדינות אשר אין בידם סמכות פורמלית לשנות מדיניות, יעלה את הסיכוי שלהם להשפיע, לעצב ולשנות מדיניות ציבורית. ככל שישכילו לעשות שימוש רב יותר באסטרטגיות יזמיות, כגון מסגור בעיות, עיצוב פתרונות, קביעת סדר יום, עבודת צוות, בניית קואליציות, ניצול חלון הזדמנויות ושימוש במנהיגות מעצבת, כך תהיה הצלחתם גדולה יותר.

**2.1.1 יזמי מדיניות ומסגור הבעיות, עיצוב הפתרונות וקביעת סדר היום**

חוקרים של מדיניות ציבורית משחרים תדיר אחר הסברים לדינמיות של שינויי מדיניות. מינטרום ונורמן סבורים כי יזמי מדיניות אינדיבידואלים יכולים להסב תשומת לב רבה לבעיות מדיניות, ולהציג להן מכלול פתרונות חדשניים (Mintrom & Norman, 2009). לדבריהם, בהיותם חדורי מוטיבציה, יזמים כאלה לא רק יסבו תשומת לב לבעיות מדיניות, ויציגו פתרונות חדשניים, אלא גם יבטיחו את הפעילות לשינוי המדיניות (Mintrom & Norman, 2009). הגדרת הבעיות, הצבת הפתרונות המוצעים להם על סדר היום הממסדי, וקביעת סדר היום הציבורי הם מהאתגרים העיקריים שיזמי מדיניות מתמודדים עמם. אתגרים נוספים נוגעים לתרגום הרעיונות למדיניות ולקווי פעולה בני-ביצוע וישימים, שיש להם סיכוי סביר ומתקבל על הדעת להצליח ולהתממש (Cohen, 2016).

בתיאוריה של קינגדון על זרמי מדיניות (Kingdon, 1984/1995), הוא מסביר מדוע וכיצד נושאים מסוימים צוברים תשומת לב ציבורית. לדבריו, תפקידם של יזמי המדיניות הוא מסגור הבעיות והצבתם על סדר היום, הוא מכנה זאת בשם ''agenda setting. קינגדון סבור כי מחובתם של יזמי המדיניות למצוא דרכים אפקטיביות להציב נכונה את הבעיות ולהציג להן פתרונות המתכתבות עם השיח הציבורי. כשחקנים המשחרים לקדם שינוי מדיניות משמעותי, יזמי מדיניות מקדישים תשומת לב רבה לאופן הגדרת הבעיות. הם כוללים בתהליך הצגת עדויות לכך כי מתקרב משבר. הם מוצאים את הדרך להבליט את הכשלים של המדיניות הציבורית הנוכחית, ואף מגייסים תמיכה משחקנים ומומחים בתחום (Roberts & King, 1991). הגדרת הבעיה משפיעה על האופן בו אנשים ישייכו בעיה ספציפית לאינטרס הפרטי שלהם, ולכן הגדרת בעיות יעילה דורשת שילוב של כישורים חברתיים (Mintrom & Norman, 2009).

יזמי מדיניות מייחסים חשיבות מרכזית להגדרת הבעיות ומסגורן, אך לא די בכך. מסגור בעיה בצורה מניחה את הדעת מבחינה פוליטית ותרבותית, בעת הצגת הבעיה לאחרים, דורשת מיזם המדיניות להסביר בזהירות את טבעה של הבעיה כפי שהוא רואה אותה ובאותו הזמן, גם להציע הצעות חדשניות לפתרון הבעיה (Mintrom, 2000, p. 131). במהלך התהליך של מסגור הבעיה, משרטט יזם המדיניות את אוסף הפרטים המרכיבים את הבעיה. באמצעות הצגת הבעיות בצורה בהירה ומפורטת, משכנע היזם לתמוך במדיניות האלטרנטיבית שהוא מציע כחלופה וכפתרון לבעיות. על היזם להציע מדיניות אלטרנטיבית המכילה רעיונות ישימים שמשתלבים לכדי תבנית פרדיגמטית של מדיניות. אלו אינם רעיונות מדיניות במובן הפשוט, אלא השיח המקיף את האלטרנטיבות העומדות על הפרק .(Be’land, 2005)

לאחר שיזם המדיניות הגדיר את הבעיה ומסגר אותה בצורה נכונה, עליו לעבור לשלב הבא של קביעת סדר היום ( .(agenda settingזהו מרכיב מכריע ביזמות מדינית. האג'נדה היא בעצם רשימת הנושאים וההעדפות שעומדים בראש סדר היום של יזמים יחידים, קבוצתיים או ממשלים. רשימת נושאים אלו תישקל בכובד ראש ותניע את מקבלי ההחלטות לפעול ברצינות (Cobb & Elder, 1983, p. 86). טרה מקואן (McCown, 2005) במאמרה, מגדירה קביעת סדר יום כתהליך של הצבת נושאים על סדר היום הציבורי. זהו תהליך בו בעיות ציבוריות צוברות תשומת לב ודרישות של מגוון קבוצות באוכלוסייה ומתורגמות לנושאים המתחרים על תשומת ליבם של פקידי הממשל. קביעת סדר היום היא בעצם המהלך בו נושאים בעייתיים עולים על סדר היום הציבורי, 'מאומצים' על ידי פקידי הציבור ובכך באים לידי פתרון.

קוב ואלדר Cobb & Elder, 1983)) דנים באג'נדה במונחים של מערכתיות ופורמליות. אג'נדה מערכתית מורכבת מכל הנושאים אשר נתפסים בעיני מקבלי ההחלטות כנושאים הראויים לתשומת לב ציבורית ומצויים בתחום הסמכות השיפוטית של הממשל. אג'נדה פורמלית, לדבריהם, היא מכלול של נושאים אשר ממתינים לפעולה מפורשת וברורה ולדיון רציני של הרשויות ושל מקבלי ההחלטות. החשיבות של קביעת האג'נדה היא בקישור שמבצע יזם המדיניות בין מגוון מורכב של בעיות. היזם ממסגר ומארגן את הנושאים באופן הגיוני ומתקבל על הדעת, ומציג מידע, ניתוחים ופעולות מתאימות. במקביל מתווה היזם קוים מנחים לפתרון הבעיות (Ackrill & Kay, 2011).

יזם מוצלח, לא רק מציג קוים מנחים לפתרון, אלא יש לו את הכישרון לייצר בפני מקבל ההחלטות את התחושה שהצעות אלו לפתרון צפו אצלו במקריות ושהפתרון שהוא מציע לנושאים נתונים למחלוקת, הוא בעצם הצעתו של השכל הישר וההיגיון הפשוט של מקבל ההחלטות עצמו (Palmer, 2015). יכולת זו של יזמי מדיניות, להציב את הבעיות והפתרונות להן על סדר היום הציבורי תוך כדי הענקת תחושה שלא הם אלו שהמציאו את הפתרונות, אלא שאלו הם פתרונות טבעיים ומובנים מאליהם, יכולה לדעתי לשמש גם 'יזמי מדיניות בכירים'- מנהיגים סימבוליים, כאלו שאין להם כמעט סמכויות פורמליות. הם יכולים לאתר את הבעיות שמעיקות על החברה, להגדיר ולמסגר היטב בעיות אלו ולהציע להן מכלול פתרונות שיראה טבעי ומובן מאליו. הטענה היא שראשי מדינות ללא סמכות פורמלית וללא יכולת לבצע שינויי מדיניות, במידה שינהגו כיזמי מדיניות, וישכילו להגדיר בעיות ולהציב את פתרונן על סדר היום הציבורי בכלים של יזמי מדיניות, יצליחו לבצע שינויי מדיניות ובכך ישיגו את מטרותיהם. לכן, השערת המחקר היא:

H1: ככל שמנהיגים סימבוליים, ישכילו לנהוג כיזמי מדיניות, ובפרט ישתמשו בכלים של הגדרת בעיות, הצעת פתרונות וקביעת סדר יום (agenda setting), אזי הם יצליחו להביא לשינויי מדיניות בהצלחה רבה יותר.

**2.1.2**. **יזמי מדיניות ובניית קואליציות**

יזם מדיניות טוב אינו מסתפק בהגדרת הבעיה, מסגורה והצבתה על סדר היום. השאפתנות של יזמי המדיניות דורשת מהם גם יכולות פוליטיות משמעותיות, כדי להתייחס נכונה לבעיות ולהצליח לגייס את התמיכה הנחוצה (Mintrom, Salisbury & Luetjens, 2014). כך, נראה כי אף על פי שהמונח יזם הותאם למגוון שחקנים בזירת המדיניות הציבורית, מרבית החוקרים רואים בו דמות מרכזית במשחק הפוליטי (Arieli & Cohen, 2012). אחת המיומנויות הנדרשות מיזמי מדיניות, היא היכולת לבנות קואליציות. יזמי מדיניות המסוגלים להסתדר עם שחקנים אחרים בזירה ולייצר קואליציות, תוך שהם מקושרים היטב גם בזירות מקומיות, נוטים להשיג הצלחה רבה יותר ושינויי מדיניות משמעותיים יותר מאחרים ((Kingdon, 1984/1995; Mintrom & Vergari, 1998; Rabe, 2004.

יזמי מדיניות מכירים בחשיבות ובנחיצות של בנית קואליציות ועבודה עמן כדי להצליח לקדם שינויי מדיניות (Mintrom & Vergari, 1996). כמו עמיתיהם בעסקים, יזמי מדיניות הם שחקנים קבוצתיים. יחידים שתדיר הם מאיצי השינוי אבל הם אינם שואבים את עוצמתם רק מכוחו של הרעיון שלהם, או מהתגלמות איכויות על אנושיות. כוחם המהותי נובע מיכולתם לעבוד בצורה אפקטיבית עם אחרים (Mintrom & Norman , 2009). יזמים אלו יהיו מוכנים לשאת ב"עלות" של יצירת קואליציות כדי להגביר את ההשפעה והמהימנות שישיגו באמצעות קואליציה, ושלא יצליחו להשיג כיחידים ((Schneider, Teske & Mintrom, 1995.

מאו מגדיר יזם מדיניות פוליטי כאינדיבידואל הרואה את הפוטנציאל בקבוצה, מסוגל לרצות את דרישות הקבוצה במידה מספקת, ובכך מייצר קואליציה ששוקדת להביא תועלת לכלל (Moe, 1980). סבטייר (Sabatier, 1988) מגדיר קואליציה כקבוצת אנשים ממגוון עמדות החולקים מערכת אמונות דומה ומוכיחים לאורך זמן יכולת לשתף פעולה. ה"דבק" שמחזיק את חברי הקואליציה יחד הוא יחסם השווה לנושאי ליבה במדיניות הציבורית. לינדבלום סבור כי כאשר מדובר ביזמי מדיניות בכירים, כדוגמת נשיאים או מלכים, אשר במרבית המקרים אינם בעלי סמכויות פורמליות, אזי המוטיבציה שלהם לייצר קואליציות מונעת מהאינטרסים והאג'נדות שהם מקדמים, והם מייצרים קשרים וקואליציות בתקווה להשיג את התמיכה הנחוצה למדיניות שהם מבקשים להוביל (Lindblom, 1968).

הפעולה של בניית קבוצות על ידי יזמי מדיניות יכולה להתבצע בכמה אופנים. ראשית, מצוי לראות יזמי מדיניות המפעילים רשת הדוקה של יחידים עם ידע וכישורים מתחומים שונים המסוגלים להציע סיוע הדדי במרדף אחר השינוי (Roberts & King, 1996, Mintrom, 2000). שנית, יזמי מדיניות משתמשים ברשתות החברתיות האישיות והמקצועיות שלהם - בתוך ומחוצה לתחום שבו הם משחרים לקדם שינוי מדיניות. יזמי מדיניות מבינים שהקשרים האישיים שלהם מייצגים מאגרי מיומנויות וידע שבעזרתם יוכלו לתמוך ביוזמותיהם לשינוי מדיניות (Burt, 2000).

גודלה של הקואליציה עשוי להיות משמעותי ומכריע למידת התמיכה שהצעה לשינוי מדיניות תזכה בה. באותה המידה יש גם חשיבות לרוחב התמיכה שמסוגלת להשיג הקואליציה. זו הסיבה שבגללה יזמי מדיניות עובדים באופן תדיר כדי להשיג תמיכה מקבוצות שעשויות להוות בעלות ברית בלתי צפויות. הרכב הקואליציה יכול אף לסייע להסיר מסדר היום את הטיעונים של המתנגדים לשינוי (Baumgartner & Bryan, 1993). גם לינדבלום סבור כי לפרמטרים אלו יש חשיבות. לדבריו, יזמי מדיניות בכירים ייחסו חשיבות לאג'נדות המוצגות על ידי קואליציות, אבל יושפעו גם רבות מגודלה ומעוצמתה של הקואליציה (Lindblom, 1968).

עם זאת יש לזכור כי החשיבות בבניית קואליציות אינה רק בגודלה של הקואליציה או בבכירותם של חבריה. חשיבות הקואליציה הינה גם במידת ההגוונה שלה - ככל שיהיו חברים בה יותר נציגים מן הגוונים השונים בחברה, היא תצליח להשיג תוצאות טובות יותר (Mintrom, Salisbury & Luetjens, 2014). על פי מינטרום וורגרי (Mintrom & Vergary, 1996), היבט חשוב של בניית קואליציות הוא מסגור הבעיות באופן שימשוך את תשומת ליבם של בעלי אינטרסים מגוונים, יבהיר את הנושאים וימקד את חברי הקואליציה במטרות של שינוי המדיניות. זאת, לא רק כדי להביא את חברי הקואליציה לחבור יחדיו, אלא גם כדי לקדם את הלכידות ביניהם. הם ממשיכים להסביר כי במהלך המאמץ להגדיר את הנושאים באופן זה, מתרחש תהליך מאלף ומחכים: יזם המדיניות חייב ליצור הסברים ודרכים למסגר את הנושא בצורה שתוכיח לחברי קואליציה פוטנציאליים, כיצד האינטרסים שלהם (המגוונים לעיתים) יזכו למענה בעזרת הצטרפותם לקואליציה. לאחר יצירת הקואליציה, יזם המדיניות פועל לתחזק אותה כדי שתכיל נוכחות פוליטית עוצמתית. כך, יזמים מדיניים עובדים לא רק להעלות רעיונות והצעות, אלא מתחזקים את החיבור והרישות לפוליטיקאים ולממשלה. בזאת הם משיגים אמינות מול קובעי המדיניות ורשתות קשרים אלה מסייעות להם בקידום הרעיונות שלהם.

בלנד וקוקס (Béland & Cox, 2016) טוענים כי אחת הדרכים הנפוצות ביותר שבה רעיונות מצליחים להביא לשינויי מדיניות, היא באמצעות הרכבת קואליציה פוליטית משמעותית. המפתח ליצירת קואליציה, גם סביב נושאים שנויים במחלוקת, היא היכולת למצוא את המכנה המשותף בין אנשים שיתאחדו למטרה ולהובלת מדיניות מסוימת, גם אם בתחומים אחרים יש להם דעות שונות ואינטרסים מנוגדים. הם מכנים רעיונות המצליחים לייצר סביבם קואליציות פוליטיות כאלו בשם "מגנטים קואליציוניים". לדבריהם, כאשר לרעיונות יש יכולת למשוך מגוון יחידים וקבוצות, אפילו כאלו שיש ביניהם מחלוקת, אזי אלו רעיונות שהם "מגנטים קואליציוניים".

ג'נסון (Jenson, 2010) סבורה כי קל יותר לייצר קואליציה סביב רעיונות מרובי משמעויות, מאשר סביב רעיונות צרים, שהם כבר מוגדרים סופית. רעיונות רחבים ורבי פנים יכולים לשמש כ"מגנטים קואליציוניים", ומהווים נקודת מיקוד לבניית קואליציה. רעיונות כאלו מסייעים לשחקנים להגדיר את האינטרסים שלהם, וככל שהרעיונות רחבים ומעורפלים יותר, כך יצליחו לגבש סביבם ציבור גדול והטרוגני יותר. ג'נסון מוסיפה כי רעיונות מרובי פנים משמשים כמגנטי קואליציה בעיקר כאשר מדובר בנושאים חברתיים בעלי שונות מגדרית ובעלי תמיכה חברתית מגוונת. כלומר, רעיונות המקבלים מובנים שונים בידי ציבורים שונים, ואשר להם יש משמעות חיובית רגשית, עוצמתית וערכית, מביאים תועלת רבה במיוחד ליזמי מדיניות המבקשים לייצר קואליציות רחבות בלי לפגוע בשונות ובערכיות של הנושאים. למעשה, רעיונות מסוימים הם יותר אטרקטיביים ומצליחים "למגנט" סביבם קואליציה, ועל כן נושאים חברתיים אשר הם רבי פנים, מעורפלים ויכולים להתאים למגוון רחב של ציבורים, כמו שבטיות או הגוונה, יכולים להתאים לנשיאים הפועלים כ'יזמי מדיניות בכירים', ויאפשרו להם למגנט קואליציות סביב הרעיונות שלהם.

בכיוון זה אטען כי מנהיגים סימבוליים אשר מצליחים למקד קואליציות סביב רעיונות רבי פנים העוסקים בהגוונה ובנושאים חברתיים שרבים מתעניינים בהם, ואשר יש להם הידע לתחזק קואליציות ורשתות תקשורת פוליטיות, יצליחו להשיג את מטרותיהם ולהביא לשינוי מדיניות. לכן, השערת המחקר היא

:H2 ככל שמנהיג סימבולי יפעל כיזם מדיניות, כך יגביר את סיכויי ההצלחה שלו לפתור בעיות ולשנות מדיניות, ובפרט אם ישתמש בכלים של בניית קבוצות ושל הרכבת קואליציות.

**2.1.3 יזמי מדיניות וניצול חלון הזדמנויות**

קביעת אג'נדה ויצירת קואליציות, אינן מספיקות כדי לפתור את בעיות המדיניות הציבורית. בספרות, יזם המדיניות מאופיין כמי שאינו רק יודע לנסח מחדש היטב את הבעיות ומעלה אותן על סדר היום הציבורי, אלא גם משכיל למצוא את חלון ההזדמנויות המתאים לפתרונן. מדיניות ציבורית מיועדת לפתור בעיות פרטיקולריות. כאשר צצים אתגרים נעשים תחילה שינויים קטנים. כאשר האתגרים הם משמעותיים והמערכת הקיימת מטפלת בהם בצורה בלתי הולמת, אזי נפתח חלון הזדמנויות ותפקיד המפתח של יזם המדיניות הוא לאתר ולנצל הזדמנויות כאלו ולקדם שינוי גדול ומרכזי. זוהי פעולה הדורשת יצירתיות, אנרגיה ומיומנות פוליטית (Mintrom & Norman , 2009).

יזמים בעלי חזון בהיר ומטרה ברורה יוכלו להוביל את תהליך קביעת המדיניות בכיוון בו הם מעוניינים. המפתח להצלחה הוא לייצר סדרות של שינויים קטנים, שיביאו לאורך זמן, בחלון ההזדמנויות המתאים, לשינוי דרמטי ומשמעותי (Mintrom & Norman, 2009). בהתאמה, טוען רייב כי יזמי מדיניות מביאים לקיומם של שינויי מדיניות קטנים, צעד אחר צעד, וכך המדיניות משיאה, בסופו של התהליך, שינוי תוספתי משמעותי. לדבריו, יזמים אלו ידעו לתפוס 'חלונות הזדמנות' כאשר אלו יופיעו, ולהשיג באמצעותם שינויי מדיניות משמעותיים כשהמצב והזמן יבשילו לכך (Rabe, 2004). כמוהו, גם קרולי רואה בתהליך היזמות, תהליך תוספתי. במחקרה, היא מתארת את יזמי המדיניות כמי שמשיגים הצלחות קטנות המאפשרות ליזמים הבאים אחריהם לבנות על זה הצלחות משמעותיות ודרמטיות, ובהזדמנות המתאימה מביאים לשינוי המדיניות בכיוון הרצוי להם (Crowley, 2003). גם באומגרטנר וג'ונס, רואים בעבודת שינוי המדיניות על ידי יזמי המדיניות 'מקטעי שיווי משקל מאוזנים'. כלומר, עבודת היזם בנויה מתקופות ארוכות של שינויים שקטים שלאחריהן, בחלון ההזדמנויות המתאים, מגיע שינוי מהיר ועמוק Baumgartner & Bryan, 1993)).

קינגדון מסביר שכאשר נפתח חלון הזדמנויות, יזם המדיניות ימלא תפקיד מפתח בהצבת פתרונות לבעיות ובהדגשת החשיבות של רעיונות חדשים (Kingdon, 1984/1995). לדברי קינגדון, חלון ההזדמנויות יכול להיות מורכב משינויים דמוגרפיים מחד גיסא, ומהרכב ממשלתי מתאים מאידך גיסא. הזדמנויות אלו, חובה לזהות אותן עוד בטרם ניתן ללכוד אותן ולעשות בהן שימוש לצורך השגת המטרה המבוקשת. זה דורש מכל יזם מדיניות ובוודאי גם מ'יזמי מדיניות בכירים' לגלות רמת מעורבות גבוהה ורחבת מבט והיקף, ולהבין את מעורבותם של האחרים בדיוני מדיניות. גם בכדי שיהיה להם הידע הנחוץ ברגע האמת וגם בכדי להבין את האינטרסים של הגורמים האחרים שסביבם, הבנה זו תביא להצלחה רבה יותר בתפיסת חלון ההזדמנות ובשינוי המדיניות Mintrom & Norman, 2009)).

הזדמנות כזו להצלחתו של יזם, מתעוררת מהתפתחויות במערכת הפוליטית, כדוגמת התפתחות סוציו-דמוגרפית (Cohen, 2016), הצלחה שיכולה להופיע, גם ללא קשר לממשל המרכזי. גם במקרים כאלו, יזם מדיניות יכול להביא לשינוי חברתי מוצלח בהינתן חלון ההזדמנויות המתאים (Eun sun lee, 2015). בהמשך לתיאוריית 3 הזרמים (הבעיה, המדיניות והפוליטיקה), סבור קינגדון (Kingdon, 2011, p. 205), כי שינוי יקרה רק כאשר ברגע קריטי שבו ייפתח חלון הזדמנויות מתאים, יתאחדו שלושת הזרמים ויאפשרו לשינוי מדיניות משמעותי להתרחש. חשוב מכך, מאחר שיזמי המדיניות כבר עומדים הכן עם מכלול פתרונות מוצעים, הם יוכלו לקדם אותם ברגעי חסד אלו של חלון ההזדמנויות שנפתח כך שבעצם יזם מדיניות טוב הוא זה המוכשר ובעל היכולות לאחד את שלושת הזרמים יחדיו בזמן שנוצר חלון הזדמנויות מתאים, ומביא אותם להצלחה בשינוי מדיניות ובעיצוב סדר היום (Ackrill, Kay & Zahariadis, 2013).

לאור זאת, הטענה הינה כי מנהיגים סימבולים שהם בעלי סמכות פורמלית מועטה בלבד, יצליחו לייצר שינויי מדיניות אם ישכילו לנצל את חלון ההזדמנויות שייפתח בעקבות אירועים דמוגרפיים או פוליטיים מסוימים. אם בהזדמנות זו יהיו בידיהם הצעות לפתרונות הם יוכלו אף לקדם אותם באותה העת שחלון ההזדמנויות נפתח עבורם. לאור זאת, אשער כי:

H3: ככל שמנהיגים סימבוליים ירחיבו את פעילותם כיזמי מדיניות בכירים, ויפעלו בחלון ההזדמנויות המתאים, כך יגבירו את סיכוייהם להצליח לשנות מדיניות ציבורית ולפתור בעיות.

**2.1.4 יזמי מדיניות כמנהיגים מעצבים או?/ו?כפועלים בכוח העוצמה הרכה (צריך שיהיה ברור שלא כל מנהיג מעצב פועל גם בעוצמה רכה)**

חוקרי מדיניות ציבורית דנים לעיתים בשאלה מה מביא יזמים להצליח לשנות מדיניות ולהשיג השפעה רחבה? בבואנו לנסות לאמוד ולהעריך מדוע יזם מדיניות מסוים השיג הצלחה או כישלון, יש להביט תחילה לא רק על התנאים שעמדו בפניו אלא גם ובעיקר על הפעולות שהוא נקט. זוהי נקודת הפתיחה להבנת האופי והפעולות הנדרשות מיזם מדיניות כדי להצליח להשיג שינוי מדיניות (Mintrom & Norman, 2009). מסקנתם של מינטרום ונורמן לשאלתם זו היא כי יזמי מדיניות מצליחים כאשר אש היזמות בוערת בהם והם מונעים על ידי כח הרעיון Mintrom & Norman, 2009)). כאשר הרעיון הוא המוביל אותם, אזי הם יכולים לעשות רבות לטובת עיצוב מדיניות, להצליח לבנות מומנטום ולהביא לשינוי (Kotter, 1996; Quinn, 2000), הכלי המשפיע והמשמעותי ביותר של יזם המדיניות היא פעולתו כמנהיג מעצב וכריזמטי. יזמי מדיניות שניחנו בתכונות ובאיכויות כאלו מסוגלים להשיג הצלחה רבה, הרבה יותר מאלו שאינם.

כאמור לעיל, לינדבלום (Lindblom, 1968) מדגיש את תפקידם של 'יזמי המדיניות הבכירים' ב'תהליך קביעת מדיניות'. יזמי מדיניות אלו, הם שחקנים חשובים ומשמעותיים כדוגמת נשיאים, מושלים, מלכים, מחוקקים, חברי בתי נבחרים או בירוקרטים למיניהם. קובעי מדיניות אלו משפיעים על קבלת ההחלטות בשני המישורים- הן במישור הפנימי, מתוך הגופים האמונים על קבלת ההחלטות, והן מבחוץ- במבחר הצמתים בהם הם פוגשים את תהליך קביעת המדיניות. לינדבלום דוחה את הרושם המתקבל כאילו יזמי מדיניות מבצעים הערכה מקיפה ורציונלית של כל האופציות וההשלכות, בבואם לבחור, לקבוע או ליזום מדיניות. לדבריו, 'יזמי מדיניות בכירים' אינם פועלים בדרך הרגילה. הם נזהרים מלהרתיע ולגרום לתגובות נגד חריפות, לכן אינם פועלים בחיפזון, בחששם מצעד מוטעה העלול להרגיז. לדעתו של לינדבלום, המפתח להצלחתם של 'יזמי מדיניות בכירים' נעוץ בכך שהם מציגים את דעתם בצורה מושכת, ובה בעת מפגינים את מהימנותם ומחויבותם לרעיונות שלהם לשינוי ולעיצוב מדיניות. אלו הם יזמים אשר לצד השימוש בכוח הפורמלי שלהם, יודעים גם לעשות שימוש בכוח הבלתי פורמלי המוענק להם. דווקא התוספת של הכוח הבלתי פורמלי, הוא לעיתים זה המעניק להם את כוחם והיכולות התוספתיות שלהם (Mintrom & Norman, 2009).

מדינות רבות נתקלות בבעיות מדיניות מהותיות, אשר אין גוף המוסמך באופן רשמי לטפל בהן. זה המקום בו מנהיג סימבולי יכול לנהוג כיזם מדיניות ולהצליח להביא לעיצוב ולשינוי מדיניות. לעיתים נדרשים לו כלים חדשים, כאשר נכשל בניסיונות קודמים להשתמש בכלים הקלאסיים של יזמות מדינית. יכולותיו של מנהיג סימבולי בעל סמכויות לא פורמליות, להצליח לשנות מדיניות עשויה להיות תלויה ביכולת שלו להיות מנהיג כריזמטי שמסוגל להעניק לעמו את רוח התקווה וכוח הרעיון. יכולת זו מוגדרת בספרות כ"מנהיגות מעצבת" וכמנהיגות באמצעות "עוצמה רכה".

אסקור תחילה את "המנהיגות המעצבת". שימוש בכוחה של ה'מנהיגות המעצבת' (leading by example) יכול לסייע בידי המנהיג הסימבולי הנוהג כ'יזם מדיניות בכיר' גם כאשר נכשל בניסיונות במישורים ובכלים האחרים (Baumgartner & Bryan, 1993). בין ארבעת הכלים המרכזיים הנדרשים להצלחתו של יזם מדיניות, מונים מינטרום ונורמן Mintrom & Norman, 2009)) את ה"מנהיגות המעצבת". לדבריהם, מנהיגים כאלו מצליחים לגרום למונהגים להיות מעורבים וכך יצליחו להשיג שינויי מדיניות.

על פי הגדרתו של ברנס (Burns, 1978), מנהיג מעצב הוא מנהיג שגורם למונהגיו לפעול ביתר מוטיבציה. ברנס התייחס למאפיינים ולהתנהגויות של מנהיג מסוג זה. לטענתו, מנהיגות מעצבת היא מנהיגות שיוצרת שינוי משמעותי בחיי אנשים ובמדיניות ציבורית. זו מנהיגות שמעצבת מחדש תפיסות וערכים, משנה ציפיות ושאיפות ומצליחה להביא שינוי. לדבריו, זו מנהיגות שמבוססת על אישיות המנהיג, תכונותיו ויכולתו להביא לשינוי על ידי השראה, בעזרת חזון ומטרות. ברנרד באס (Bass, 1985) הציע הגדרה דומה למנהיגות מעצבת: המידה שבה מנהיג הוא מעצב, נמדדת בראש ובראשונה במונחים של ההשפעה של המנהיג על מונהגיו. המונהגים של מנהיג מעצב חשים אמון, הערצה, נאמנות וכבוד כלפי המנהיג, והם מונעים לעשות יותר משציפו לעשות בתחילה. המנהיג מעצב ומניע את אנשיו באמצעות כריזמה, אקטיבציה אינטלקטואלית והתחשבות בפרט. כמו כן, המנהיג המעצב מחפש דרכי עבודה יצירתיות, תוך ניסיון לזהות הזדמנויות חדשות מול סיכונים ומנסה לצאת מהסטטוס-קוו ולשנות את המדיניות הקיימת.

יזמי מדיניות בעלי כושר רטורי נדיר ומסירות יוצאת דופן להשיג את התכלית המבוקשת, הם שחקנים בעלי חשיבות מובהקת משום שהם מצליחים באמצעות כוח המנהיגות המעצבת ובזכות הכושר הרטורי שלהם להוביל לפתרון הספציפי שהם מעוניינים בו Kingdon, 2011)). כושר רטורי, יכולת שכנוע ויכולת טיעון, מוכרים כיכולות חשובות בתהליך קביעת מדיניות ושינויי מדיניות (Majone, 1989).

כושר מנהיגותי נוסף העשוי לסייע לנשיאים סימבוליים לפתור בעיות ולעצב מדיניות הוא ה"עוצמה הרכה". עוצמה רכה (Soft Power) הוא מונח ששאלתי מספרות של יחסים בין-לאומיים. המונח מתאר מצב שבו מדינה במערכת הבין-לאומית משפיעה על מדינה אחרת בצורה לא כוחנית, וכך משיגה יעדים שונים במדיניות החוץ. המושג עוצמה רכה הופיע לראשונה בכתביו של ג'וזף ניי (Nye, 2002): "הכוח לשכנע ולשנות תפיסת עולם באמצעות רעיונות, תרבות מוסר וערכים". ניי מדגיש את חשיבות השימוש בעוצמה רכה - תרבותית ואידיאולוגית, וטוען כי השימוש בה יגבר מאחר שעוצמה רכה נשענת על אמינות וכי מתגבר הצורך בכוח מסוג זה במשאבי הכוחות הקיימים.

אטאלי, במאמרו על ספורט כעוצמה רכה, מגדיר עוצמה רכה כשליטה בדרך לא כפייתית באמצעות תרבות, חברה ואידיאולוגיה. לדבריו, התוצאות שאפשר להשיג כאשר שולטים באמצעים אלו, הן טובות לפחות כמו התוצאות המושגות באמצעי שליטה כוחניים, ולעיתים אף טובות יותר (Attali, 2016). במאמרו על שימוש בכח בלתי פורמלי, טוען ג'ורג' טסאי (2016Tsai, ) כי חוקרים רבים עוסקים בכוח של מדינות לכפות התנהגות על אזרחיהם ותשומת לב רבה מוקדשת לכוח הכופה- הפורמלי, זה הכוח הכולל את יכולת המדינה לענוש, לאסור, לעקל, לגייס ולמסות. לעומת זאת מוקדשת תשומת לב מועטה מידי ליכולותיה של העוצמה הרכה, של הסמכות הבלתי פורמלית של מנהיגים העשויה להשיג תוצאות חשובות אף יותר משל הכוח הכופה. במאמרו על דיפלומטיה בעוצמה רכה, מתאר קאס (קאס, 2015) את הכישורים הנדרשים מדיפלומטים. לדבריו, הם נדרשים להשתמש ביוקרה שלהם, במוניטין ובקסם אישי למרות שאלו לא נלמדים במהלך לימודי הדיפלומטיה. השימוש בכוח בלתי פורמלי ובעוצמה רכה מסייע להצלחת עבודתו של הדיפלומט במעגלים הדיפלומטיים טוב יותר מן השימוש בכוח הפורמלי והממסדי המוענק מן הדין לדיפלומט.

כאמור, בספרות מצאתי כי המשנים למלך ספרד שכיהנו בנפולי במאה ה- 17 נהגו בצורה זו. במאמר מתוארת דמותו של המשנה למלך כמנהיג שלא הייתה לו סמכות פורמלית רבה, אך באמצעות כוח סימבולי ועוצמה רכה הצליח לשלוט, לשנות ולהחדיר ערכים לעם הנפוליטני שהיה בשליטתו (Guarino, 2010). מצאתי גם דוגמאות מתקופות היסטוריות מאוחרות יותר. ג'ו מרטון ((Merton, 2007 מתאר כיצד ניקסון, נשיא ארצות הברית, הצליח לנצח את הבחירות, באמצעים לא פורמליים. ניקסון השתמש בעוצמה רכה- בעזרת סרטוני מסע הוא העלה על סדר היום את נושא המיעוטים האתניים בארצות הברית, ובכך סחף את העם וניצח בבחירות. במאמר על מלכת אנגליה אליזבת ה-1 (Heisch, 1975) מתואר כיצד השתמשה בעוצמה רכה, כדי להעביר מסרים. היא נדרשה להמשיך ולנהוג באופן היסטורי בצורה שבה לא רצתה לנהוג. היא הצליחה לשנות את ההתנהגות ההיסטורית - וכל זאת באמצעים לא פורמליים ובעוצמה רכה. במאמר על נאומו השבועי לאומה של נשיא ארה"ב כותב מיילס כי נשיאים אמריקנים מצליחים לבצע שינויים ואף להסיט נושאים מסדר היום התקשורתי, גם ללא שימוש בסמכות פורמלית. באמצעות הנאום לאומה - עוצמה רכה של כושר רטורי, מצליחים נשיאי ארצות הברית להגיע להישגים משמעותיים (Miles, 2014).

במאמרו מתאר ביסל (Beasley, 2000) כיצד גב' אלינור רוזבלט, רעייתו של נשיא ארצות הברית רוזבלט, השתמשה בכוח בלתי פורמלי (מסיבות עיתונאים) ובאמצעות יכולתה לדבר אל העם, היא תדרכה תקשורת באופן קבוע במסיבות עיתונאים שארגנה. כך הראתה שאפשר להעניק חשיבות לרעיון, אם מציגים אותו בכריזמה ובכושר רטורי מיוחד. באמצעות שימוש בסמכות לא פורמלית ובעוצמה רכה היא הצליחה לשנות ולהניע תהליכים פורמליים. ברוח דומה מתאר סמואל קרנל ((Kernell, 1986 במאמרו כי נשיאים מודרניים משתמשים במדיה החברתית ובכלים המשפיעים על דעת הקהל, כדי להעביר חקיקה. לאחר ששינו את דעת הקהל לטובת המהלך שהם מנסים להוביל, הם מעבירים את החקיקה במסלול הפורמלי של הצבעה בקונגרס, אך מאחר שדעת הקהל כבר איתם חברי הקונגרס בעצם "נאלצים" להצביע עבורם. כלומר, גם כאן השתמשו – בכוח רך לא פורמלי (רשתות חברתיות ותקשורת) המביא לתוצאה פורמלית מעשית.

גוזף ניי ציטט (Nye, 2005) את מזכירת המדינה לשעבר של ארצות-הברית, הילרי קלינטון. קלינטון אמרה כי "המדינה הזו לא עוד תפזר סביב את הכוח הצבאי שלה אלא היא תשאף להשתמש בעוצמה רכה באמצעות אטרקטיביות תרבותית". לדבריה, אמריקה תוביל באמצעות כוח של דוגמה ולא באמצעות דוגמה של כוח. ניי ממשיך ומצטט את מזכירת המדינה הבאה אחרי קלינטון, את קונדוליסה רייס שאמרה: "אני משתמשת במונח כוח בהרחבה, משום שאפילו יותר חשוב מכוח צבאי או מכוח כלכלי, הוא הכוח של הרעיון" (Nye, 2005). במאמר נוסף, ניי (Nye, 2009) מגדיר עוצמה רכה ככוח שמצליח לגרום לאנשים לפעול, גם ללא כפייה ואילוץ אלא מתוך רצון. הגדרה זו תואמת לדעתי את הסיטואציה של מנהיג סימבולי או ראש מדינה שלא הוענקו לו סמכויות רבות מכוח החוק, ולמרות זאת באמצעות כוח הרעיון, וערכים כמו תרבות, מוסר ואתיקה, הוא מצליח לעצב מדיניות ואף לפתור בעיות ששום מנהיג לפניו לא הצליח להביא לפתרונן.

לאור הנאמר לעיל, הטענה היא שראשי מדינות נטולי סמכות פורמלית, אשר פועלים כיזמי מדיניות בכירים, יוכלו להגביר את הישגיהם כיזמים מדיניים באמצעות מנהיגות מעצבת ושימוש בעוצמה רכה. מאחר שמנהיגים אלו משתמשים, בעצם, בסמכות לא להם, עליהם לנקוט אסטרטגיות שישכנעו את מונהגיהם ויגרמו להם לחוש כלפיהם אמון. לצורך כך, שאלתי מתחום היחסים הבין-לאומיים את המונח 'עוצמה רכה' ומתחום ההתנהגות הארגונית את המונח 'מנהיגות מעצבת'. שימוש בכלים אלו יסייע להשגת מטרתם לעצב מדיניות ולפתור בעיות. לכן, השערת המחקר היא:

H4: ככל שמנהיגים סימבוליים ללא סמכות פורמלית, הפועלים כיזמי מדיניות, יעשו שימוש רב יותר בעוצמה רכה או במנהיגות מעצבת,כך יצליחו יותר לעצב מדיניות ולפתור בעיות

1. **שאלת המחקר:**

האם שימוש באסטרטגיות ובכלים של יזמות מדינית עשוי להסביר הצלחה של מנהיג סימבולי לעצב ולשנות מדיניות?

1. **מקרה הבוחן**

כמקרה בוחן להשערות אלה אבחן את מוסד הנשיאות בישראל. הנשיא ב[מדינת ישראל](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%AA_%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C) הוא ראש המדינה. מאחר שישראל היא [דמוקרטיה פרלמנטרית](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%93%D7%9E%D7%95%D7%A7%D7%A8%D7%98%D7%99%D7%94_%D7%A4%D7%A8%D7%9C%D7%9E%D7%A0%D7%98%D7%A8%D7%99%D7%AA), תפקידו של הנשיא הינו ייצוגי. [סמכויותיו](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%A1%D7%9E%D7%9B%D7%95%D7%AA) ותפקידיו של הנשיא הם ברובם טקסיים וסמליים: חתימה על חוקי המדינה ועל אמנות שאישרה הכנסת, הטלת מלאכת הרכבת הממשלה על מי שסיכוייו להרכיב ממשלה הם הגבוהים ביותר, קבלת כתבי האמנה מנציגים דיפלומטיים של מדינות זרות והאמנת נציגיה הדיפלומטיים של ישראל, מינוי שופטים, השתתפות בטקסים רשמיים של המדינה וייצוגה כלפי חוץ. הסמכות המהותית ביותר של נשיא המדינה היא סמכותו לחנון עבריינים ולקצוב את עונשם של אסירי עולם (חוק יסוד נשיא המדינה, תשכ"ד-1964).

אין חולק על העובדה כי מעט מאד סמכויות מוקנות לנשיא מדינת ישראל, אך היו נשיאים שהצליחו להחיות את מוסד הנשיאות וליצוק תוכן משמעותי לתפקיד, גם ללא התערבות ברחבת הריקודים הפוליטית ומבלי לנסות להרחיב את סמכויותיהם. חלקם עשו זאת באמצעות אישיותם החביבה והעממית, חלקם באמצעות היותם דמות בינלאומית מוכרת, וחלקם באמצעים נוספים. סוד כוחם של אלו שהצליחו, טמון ביכולתם להישיר מבט אל האתגרים החברתיים המרכזיים של המדינה, להציב חזון, לעצב התייחסות ורעיונות להתמודדות עם האתגרים, ולהפיח תקווה חדשה.

למסגור שייצרו נשיאים ישראלים, שהם בעלי מעמד אך נעדרי סמכות אמתית הייתה השפעה מהותית ומשמעותית, לעיתים אף יותר מזו שיש לבעלי תפקידים ושררה. מי שמניח את השפה על השולחן, שולט בעיצוב העתיד אף שהוא מצוי מחוץ למרחבי קבלת ההחלטות המרכזיים בממשלה. לשפה ולשיח הזה יש פוטנציאל השפעה שאין לזלזל בו. אבחן את הנשיאים שכיהנו בישראל מאז שנות ה-90 ועד היום. אראה כי ככל שהנשיא הרבה להשתמש בכלים אלו של יזמות מדינית, אזי היו לו הישגים טובים יותר בעיצוב מדיניות ובפתרון בעיות. בפירוט, אראה במחקרי כי הנשיא העשירי של מדינת ישראל ידע לזהות צרכים חברתיים, להגדיר היטב את הבעיות הדמוגרפיות של המדינה, למסגר אותן בצורה נכונה ואף להעלותן על סדר היום; בהמשך הוא הצליח לבנות קואליציות סביב הרעיונות שלו; והשכיל לנצל חלון הזדמנויות; תוך פעולתו כמנהיג מעצב בעוצמה רכה הוא הציג תוכנית שנקראת "תקווה ישראלית" ובאמצעותה השיג הצלחה רבה בעיצוב מדיניות ובפתרון בעיות.

בכך הוא היה לנשיא שהצליח לייצר את המסגור המשכנע ולשרטט כללי משחק, תוך שימוש בכלי יזמות מדינית- אבחון האתגרים והבעיות, מסגורם, העלאתם על סדר היום הציבורי וקביעת אג'נדה. לאחר מכן הוא השכיל לבנות קואליציות ודאג לממש את כל הפוטנציאל הזה בעת שנפתח חלון הזדמנויות דמוגרפי מתאים. בכך הנשיא העשירי פעל כמנהיג מעצב, באסטרטגיות של עוצמה רכה הוא הצליח לעצב מדיניות ולהפיח תקווה בעם.

1. **מתודולוגיה**

**5.1 מערך המחקר**

מערך המחקר יהיה משולב: מחקר איכותני, שיכלול גם רכיב כמותני. המחקר האיכותני יענה על השאלה האם שימוש באסטרטגיות של יזמות מדינית מסביר את ההצלחה של מנהיג סימבולי לשנות ולעצב מדיניות. הרכיב הכמותני יענה על השאלה כמה, האם ובאילו אמצעים מנהיגים סימבולים, העושים שימוש באסטרטגיות של יזמות מדינית, אכן מצליחים לשנות ולעצב מדיניות.

**5.2 כלי המחקר**

**5.2.1 ראיונות עומק**

אראיין ראשי מדינות סימבוליים, נשיאים ונשיאים לשעבר, מושלים ומלכים מרחבי העולם. נוסף להם, אראיין מנהלי אסטרטגיה ויועצים בכירים של דמויות אלו. מרבית הראיונות יבוצעו פנים אל פנים, אך במידה והדבר לא יתאפשר איעזר בדואר האלקטרוני, בטלפון ובתוכנות מסג'ינג. הראיונות יהיו בחלקם ראיונות מובנים ובחלקם לאמובנים. מטרת **הראיונות הלא מובנים** הינה לאפשר שיחה פתוחה ביני לבין המנהיגים, כדי להבין את תחושתם ולגלות מה, לדעתם, עשה אותם למנהיגים מעצבי מדיניות. תחילה, אשאל אותם האם הם חלמו לשמש בתפקידם זה? אם כן, מדוע? האם לצורך השגת מטרה מסוימת? מהי? לאחר מכן, אבדוק איתם האם המציאות תאמה את הציפיות והחזון שלהם? ובאילו כלים ואסטרטגיות הם תכננו להשיג את מטרתם? עוד אברר איתם, האם הצליחו להשיג את המטרה? האם הצליחו לשנות מדיניות? אם אגלה שלא היו מרוצים ממידת ההצלחה שלהם – אמשיך ואשאל האם הם חושבים שאם היו נוקטים אסטרטגיה אחרת או משתמשים בכלים אחרים – האם אז היו מצליחים יותר להגשים את מטרתם? ניסים כתב להרחיב פסקה זו

**הראיונות המובנים** יכללו שאלות סגורות וזהות לכולם. ראיונות אלו יאפשרו לי להשוות בין תשובותיהם של המנהיגים והמרואיינים השונים ולנסות להבין מהם הכלים והאסטרטגיות הנחוצות להצלחתו של מנהיג? וכיצד סוגי המנהיגות השונים משפיעים על אופן המנהיגות ועל עיצוב מדיניות? בראיונות אלו אשאל תחילה לגבי הסמכויות הרשמיות המוענקות למנהיגים אלו וכיצד הם רואים את מחויבותם לסמכויות חוקיות אלו. אברר מולם אילו מטרות הציבו לעצמם בהינתן הסמכויות המוגבלות. לאחר מכן אשאל את המנהיגים באילו כלים השתמשו בכדי להשיג את מטרתם. אשאל בצורה מפורטת האם השתמשו בכל אחד מהכלים - מסגור בעיות, בניית קואליציות, ניצול חלון הזדמנויות, מנהיגות מעצבת ועוצמה רכה והאם השימוש בכלים אלו הביא להצלחה.

**5.2.2 ניתוח טקסטואלי של מקורות ראשוניים ומשניים**

במחקר הכמותני, איעזר במקורות טקסטואליים, בהם: נאומים שנשאו מנהיגים סימבוליים ופרסומים שלהם בעיתונות הכתובה והמקוונת. במהלך הניתוח הטקסטואלי אחפש אחר מילים העשויות להעיד על יזמות מדינית, על מנהיגות מעצבת ועל עוצמה רכה. החיפוש יתבצע במפתח של מילים דוגמת: הצלחה, שינוי, קידום, עיצוב, אהבה, תקוה, חזון, שאיפה, הגשמה, יצירה, מעש, אחריות, תהליך, תחיה, אמונה, ייעוד, רעיון. אבחן את מספר המופעים של מילים אלו בנאומים, במאמרים, במדיה ובהודעות לתקשורת של כל אחד מהנשיאים. כך, אוכל להשוות מספרית בין כמות המופעים, בניסיון להראות כי ככל שנשיא משתמש יותר יותר במילים המעידות על יזמות, על מנהיגות מעצבת ועל עוצמה רכה, כך הצלחתו לשנות מדיניות רבה יותר. באמצעות המחקר הכמותני אבדוק גם את מבנה הטקסטים: האם טקסטים בכלל ונאומים בפרט, הבנויים בצורה רטורית (פסקאות קצרות, קליטות, מרגשות, סיפוריות) מציגים מנהיגות מעצבת העשויה להביא למנהיגים סימבולים הצלחה להשיג שינוי מדיניות? ניסים כתב שזה חלש ולא מספיק ברור

**5.3 המדגם**

המחקר האיכותני יכלול כ-10 ראיונות עם ראשי מדינות, מלכים, נשיאים מכהנים ונשיאים לשעבר מהארץ ומרחבי העולם. וכ-30 ראיונות עם מנהלים אסטרטגים ויועצים בכירים של נשיאים ומנהיגים סימבולים. בחלק הכמותני אערוך ניתוח טקסטואלי של כמאה נאומים ומופעי מדיה של נשיאים. את הנאומים אשיג באמצעות ארכיון המדינה, באמצעות אתרי האינטרנט של בתי הנשיאות, באמצעות הספריות הרשמיות וכן באמצעות הארכיונים של כלי התקשורת. חלק אמפירי זה יחולק לשני פרקים נפרדים. בפרק הראשון, אבדוק באופן כללי מנהיגים סימבוליים מרחבי העולם. בפרק השני אבדוק את המקרה הישראלי. כל אחד מהפרקים יכלול גם ראיונות וגם ניתוח טקסטואלי. הפרק הראשון ייתן הבנה כללית של האופן שבו מנהיג סימבולי הפועל כיזם מדיניות משפיע על עיצוב ושינוי מדיניות. הפרק השני יעסוק במקרה הבוחן הישראלי וידגים בפירוט כיצד נשיא, כיזם מדיניות, הצליח להביא להישגים במדינת ישראל.

**6. תרומת המחקר**

התרומה התיאורטית של מחקרי היא ביכולת להסביר כיצד אסטרטגיות של יזמי מדיניות, מאפשרים לנשיאים סימבוליים להפוך לדמויות משמעותיות, להצליח לפתור בעיות ולהביא לשינוי ולעיצוב מדיניות. הספרות מלמדת כי חקר המוטיבציות והאסטרטגיות של יזמי המדיניות עדיין חסר, וכי מחקרים שיתמקדו לא רק בפעולת היזמות עצמה – אלא אף בהתפתחויות ההיסטוריות והעתידיות הנדרשות, עשויים לשפר את התובנות התיאורטיות בנושא. מסקנות המחקר יביאו לאפיון הכלים שבהם נדרשים נשיאים סימבוליים לפעול כדי להצליח להשיג את מטרותיהם ולהביא לשינויי מדיניות, אף על פי שסמכותם הרשמית לא מעניקה להם סמכויות רשמיות וחוקיות רבות לפעול בזירה הציבורית. מחקרים רבים עוסקים באפיון מנהיגותם של ראשי מדינות אך קיים חסר משמעותי במחקר מנהיגותם של ראשי מדינות סימבוליים- מלכים ונשיאים במשטר פרלמנטרי. חסרה התייחסות בספרות לסוגי המנהיגות המומלצים, לכלים הנדרשים מהם ולאופן שבו הם יכולים להשיג הישגים אף על פי שהחוק לא מצייד אותם בסמכויות משילות. מחקרי שואף להראות אילו כלים יכולים להביא גם מנהיגים מסוג זה אל הצלחות משמעותיות.

**7. ביבליוגרפיה**