בס"ד ‏

**נשיא סימבולי כיזם מדיניות וכסוכן שינוי: אסטרטגיות ליצירת תהליכי שינוי מדיניות על ידי עוצמה רכה וסמכות בלתי פורמלית**

1. **מבוא**

במדינות בהן נוהג משטר פרלמנטרי דמוקרטי, והנשיא אינו נבחר ישירות בידי העם, כי אם בידי הפרלמנט, אזי- תפקיד נשיא המדינה הינו סימבולי בלבד, כמעט ללא סמכות פורמלית. החוק אינו מעניק לנשיא מסוג זה סמכויות משמעותיות, מלבד אולי סמכות חנינה, ותפקידיו רובם רשמיים ממלכתיים: אירוחים, טקסים צבאיים, השבעות, האמנות וביקורים מדיניים ודיפלומטיים.

למרות זאת, ניתן למצוא בספרות המקצועית מקרים בהם נשיאים וראשי מדינות מסוג זה, מצליחים להוות סמל ודוגמא ולקבל הכרה נרחבת על עשייתם, למרות שעשייה כזו אינה מתחייבת מתוך סמכויותיהם המוגדרות על פי חוק. ההיסטוריה והספרות מכירה בנשיאים כאלו שהצליחו להשפיע, הגיעו לעשייה משמעותית ואף הביאו במעשיהם לשינויי מדיניות.

בהינתן שלנשיאים סימבולים אלו אין כמעט משאבים וסמכויות, אזי אחת הדרכים הטובות לנתח את זה מבחינת מדיניות ציבורית, הינה באמצעות המונח יזם מדיניות. הספרות מגדירה יזמי מדיניות כאינדיבידואלים היוזמים מדיניות מסוימת, ומפעילים אמצעים שונים כדי להפוך אותה למדיניות ציבורית מקובלת ומשפיעה, במטרה להשיג את התוצאות הרצויות להם.

יזמי מדיניות עושים שימוש בכלים שונים בכדי להשיג את מטרתם. ראשית הם דואגים ל**הגדרת הבעיה**, להצעת פתרונות ולהעלאת הפתרונות המוצעים על סדר היום (**אג'נדה סטינג**), לאחר מכן הם דואגים ל**בנות קואליציות** ולנצל **חלון הזדמנויות** מתאים לפעולה. אסקור במחקר זה את הכלים הללו ואשער כיצד הם עשויים לסייע למנהיגים סימבולים להגיע לעשייה משמעותית.

מנהיגים סימבולים אף יוכלו להעצים את האפקטיביות של כלים יזמיים אלו, אם ישכילו לפעול כמנהיגים מעצבים באמצעות כוחה של **עוצמה רכה**. מה עשוי להעניק לנשיא כוחות ויכולות מסוג זה? בהשאלה מספרות של יחב"ל אעשה שימוש במונח עוצמה רכה כהסבר לתופעה זו. עוצמה רכה (Soft Power) היא מונח ביחסים בינלאומיים המתאר מצב בו מדינה במערכת הבינלאומית 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 כח הרבה מעבר לכח הקונסטיטוציוני הפורמלי שלהם. לדבריו, נשיאים רבים מנצלים את הכח 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 הבינלאומיים לתחום המדיניות הציבורית הפנים מדינתית.

אנסה במחקרי להראות כיצד כלים אלו של יזמי מדיניות, מאפשרים גם לנשיאים סימבולים להיות דמויות משמעותיות, להצליח לפתור בעיות ולהביא לשינוי ולעיצוב מדיניות. מסקנות המחקר יביאו לאפיון הכלים בהם נדרשים נשיאים סימבולים לפעול בכדי להצליח להשיג את מטרותיהם ולהביא לשינויי מדיניות, למרות שסמכותם הרשמית לא מעניקה להם יותר מידי סמכויות רשמיות וחוקיות לפעול בזירה הציבורית. מחקרים רבים עוסקים באפיון מנהיגותם של ראשי מדינות אך קיים חסר משמעותי במחקר מנהיגותם של ראשי מדינות סימבולים- מלכים ונשיאים במשטר פרלמנטרי. חסרה התייחסות בספרות לסוגי המנהיגות המומלצים להם, לכלים הנדרשים מהם ולאופן בו הם יכולים להשיג הצלחות למרות שהחוק לא מצייד אותם בסמכויות משילות. מחקרי שואף להראות אילו כלים יכולים להביא גם מנהיגים מסוג זה אל הצלחות משמעותיות.

1. **סקירת ספרות**

**2.1 יזמי מדיניות**

בהינתן שנשיאים סימבולים הינם אינדיבידואלים, שאין להם כמעט סמכויות חוקיות ומשאבים, אזי אחת הדרכים הטובות לנתח את זה מבחינת מדיניות ציבורית, הינה באמצעות המונח יזם מדיניות. המונח "יזם" הופיע כנראה לראשונה בספרות של מדעי המדינה, במאמריו של רוברט דאהל בשנת 1961. שם טען דאהל שיזמי מדיניות הם סוכני השינוי המכריעים.

הספרות מגדירה יזמי מדיניות כאינדיבידואלים היוזמים מדיניות מסוימת, ומפעילים אמצעים שונים כדי להפוך אותה למדיניות ציבורית מקובלת ומשפיעה, במטרה להשיג את התוצאות הרצויות להם. יזמי מדיניות אינדיבידואלים אלו, מנצלים הזדמנויות להשפיע על מדיניות ציבורית ולהרחיב את הישגיהם. הם עושים זאת באמצעות רעיונות חדשניים ואסטרטגיות פעולה לא מסורתיות בכדי לקדם את התוצאות שהם מעוניינים להשיג מהמדיניות הציבורית. אחד המאפיינים הבולטים של יזם מדיניות היא הנכונות שלו להשקיע משאבים פרטיים- זמן, אנרגיה, מוניטין, שם טוב ולעיתים- אף כסף- הכל למען השגת תוצאה עתידית של שינוי מדיניות (Kingdom, 1984/1995, p. 122).

באלו אמצעים יכולים יזמי מדיניות להביא להשפעה רחבה? מינטרום מאפיין את הכלים המרכזיים של יזם מדיניות: הגדרת הבעיות, בניית קואליציות וצוותי עבודה ומנהיגות באמצעות השראה leading by example . לדבריו, הציפיה היא שכל יזם מדיניות נוקט בכלים אלו, אם כי במינונים ובעוצמות שונות. הוא מוכיח במחקרו שהסבירות להביא לשינוי מדיניות, מושפעת מהאופן בו עושים היזמים שימוש בכלים בסיסיים אלו וכי מידת הצלחתם תלויה אם יציגו דרגה גבוהה של להבת יזמות advocates achieve success because they exhibit a high degree of entrepreneurial flare.. (Mintrom, 2009)

בהתאם לכך, אבקש לטעון כי נשיאים וראשי מדינות אשר אין בידם סמכות פורמלית לשנות מדיניות, יוכלו להביא לפתרון בעיות, לעיצוב ולשינוי מדיניות ככל שישכילו לעשות יותר שימוש בכלים של יזמי מדיניות: מסגור בעיות, עיצוב פתרונות ואג'נדה סטינג, עבודת צוות ובניית קואליציות והיכולת לנצל חלון הזדמנויות.

**2.1.1 יזמי מדיניות ומסגור הבעיות, עיצוב הפתרונות ואג'נדה סטינג**

חוקרים של מדיניות ציבורית משחרים תדיר אחר הסברים לדינמיות של שינויי מדיניות. מינטרום סבור כי יזמי מדיניות אינדיבידואלים (או אף קבוצות קטנות) יכולים להסב תשומת לב רבה לבעיות מדיניות, ולהציג להן סט פתרונות חדשניים (Mintrom & Norman, 2009). לדבריו, בהיותם חדורי מוטיבציה הם לא רק יסבו תשומת לב לבעיות מדיניות, ויציגו פתרונות חדשניים, אלא גם יבטיחו את הפעילות לשינוי המדיניות (Mintrom, 2009). הגדרת הבעיות, הצבת הפתרונות המוצעים להם על סדר היום הממסדי, וקביעת האג'נדה הציבורית הם מהאתגרים העיקריים העומדים בפני יזמי מדיניות. כך גם, תרגום הרעיונות למדיניות ולקווי פעולה ברי ביצוע וישימים, שיש להם סיכוי סביר ומתקבל על הדעת להצליח ולהתממש (Cohen, 2016).

כשחקנים השואפים להשיג שינויי מדיניות משמעותיים, יזמי מדיניות מייחסים חשיבות מרכזית להגדרת הבעיות ומסגורם. מסגור בעיה בצורה מניחה את הדעת מבחינה פוליטית ותרבותית, בעת הצגת הבעיה לאחרים, דורשת מיזם המדיניות להסביר בזהירות את טבעה של הבעיה כשם שהוא רואה אותה. בעשותו כך, גם יציע היזם 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 פרדיגמית של מדיניות. אלו אינם רעיונות מדיניות במובן הפשוט, אלא השיח המקיף את האלטרנטיבות העומדות על הפרק .(Be’land, 2005)

כשחקנים המשחרים לקדם שינוי מדיניות משמעותי, יזמי מדיניות מקדישים תשומת לב רבה לאופן הגדרת הבעיות. הם כוללים בתהליך הצגת עדויות בצורה המדגימה 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 אפקטיבית דורשת את השילוב של כישורים סוציאליים עם יכולת ניהול קונפליקטים (Mintrom, 2009).

לאחר שיזם המדיניות סיים לטפל בהגדרת הבעיה ובמסגורה באופן הנכון, עליו לעבור לשלב של הצעת פתרונות. שלב זה מכונה בספרות קביעת אג'נדה ( .(agenda settingקביעת אג'נדה היא מרכיב מכריע ביזמות מדינית. האג'נדה היא בעצם רשימת הנושאים וההעדפות שעומדים בראש סדר היום של יזמים יחידים, קבוצתיים או ממשליים. רשימת נושאים אלו תישקל בכובד ראש ותניע את מקבלי ההחלטות לפעול ברצינות (Cobb and Elder, 1983, p. 86). טרה מקואן (McCown, 2005) במאמרה, מביאה מספר הגדרות לקביעת אגנדה: היא פותחת בהגדרה של וורשם (Worsham 2001) לפיה קביעת אגנדה היא התהליך של הצבת נושאים על סדר היום הציבורי. בירקלנד מגדיר קביעת אגנדה כתהליך בו בעיות ציבוריות צוברות תשומת לב מסיבית ועליונה. בהמשך, היא מצטטת את קוב ורוס, הטוענים שקביעת אג'נדה היא התהליך בו צרכים ודרישות של מגוון קבוצות באוכלוסייה מתורגמים לנושאים המתחרים על תשומת ליבם של פקידי הממשל. ציטוט דומה היא מביאה מברברה נלסון, שמגדירה קביעת אג'נדה כמהלך בו נושאים בעייתיים עולים על סדר היום הציבורי, 'מאומצים' על ידי פקידי הציבור ובכך באים לידי פתרון.

Cobb and Elder, 1983)) דנים באג'נדה במונחים של מערכתיות ופורמליות. אגנדה 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 סט של נושאים אשר ממתינים לפעולה מפורשת וברורה ולדיון רציני של הרשויות ושל מקבלי ההחלטות. החשיבות של קביעת האגנדה היא בקישור שמבצע יזם המדיניות בין מגוון מורכב של בעיות. היזם ממסגר ומארגן את הנושאים באופן הגיוני ומתקבל על הדעת, ומציג מידע, אנליזות ופעולות מתאימות. במקביל מייצר היזם קוים מנחים לפתרון הבעיות (Ackrill and 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 הם בעצם הצעתו של השכל הישר וההיגיון הפשוט של מקבל ההחלטות עצמו (Palmer, 2015). יכולת זו של יזמי מדיניות, להציב את הבעיות והפתרונות להם 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 נשיאים סימבולים- כאלו שאין להם סמכויות. הם יכולים לאתר את הבעיות שמעיקות על בני עמם, להגדיר ולמסגר היטב בעיות אלו ולהציע להם סט פתרונות שיראה טבעי ומובן באליו בעיני אזרחיהם.

הטענה הינה שראשי מדינות ללא סמכות פורמלית וללא יכולת לבצע שינויי מדיניות, באם ישכילו לנהוג כיזמי מדיניות, וישכילו להגדיר בעיות ולהציב את פתרונן על סדר היום הציבורי בכלים של יזמי מדיניות, יצליחו לבצע שינויי מדיניות ובכך ישיגו את מטרותיהם. אי לכך, השערת המחקר היא:

H1: ככל שנשיאים סימבולים, ללא סמכות פורמלית, ישכילו לנהוג כיזמי מדיניות, ובפרט יעשו שימוש בכלים של הגדרת הבעיות וקביעת אג'נדה, אזי יצליחו להביא לשינויי מדיניות בהצלחה רבה יותר.

.

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

יזם מדיניות טוב אינו מסתפק בהגדרת הבעיה, מסגורה והצבתה על האג'נדה. האמביציה של יזמי המדיניות דורשת מהם גם יכולות פוליטיות משמעותיות, בכדי להתייחס נכונה לבעיות ולהצליח לגייס את התמיכה הנחוצה (Mintrom & Salisbury & Luetjens, 2014). כך נראה כי למרות שהמונח יזם הותאם למגוון שחקנים בזירת המדיניות הציבורית, מרבית החוקרים רואים ביזם דמות מרכזית במשחק הפוליטי (Arieli & Cohen, 2012). אחת המיומנויות הנדרשות מיזמי מדיניות, היא היכולת ליצור קואליציות. יזמים אלו יהיו מוכנים לשאת ב"עלות" של יצירת קואליציות בכדי להגביר ולשפר את ההשפעה והמהימנות שישיגו באמצעות קואליציה, ושלא יצליחו להשיג כיחידים ((Schneider, Teske and Mintrom, 1995. יזמי מדיניות מכירים בחשיבות ובנחיצות של בנית קואליציות ועבודה עימם בכדי להצליח לקדם שינויי מדיניות (Mintrom & Vergari, 1996). כמו עמיתיהם בעסקים, יזמי מדיניות הינם שחקנים קבוצתיים. אינדיבדואלים 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, 2009).

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 ביחד הוא יחסם השווה לנושאי ליבה במדיניות הציבורית.

על פי מינטרום וורגרי (Mintrom & Vergary, 1996), היבט חשוב של בניית קואליציות הוא מסגור הנושאים באופן שימשוך את תשומת ליבם של בעלי אינטרסים מגוונים, יבהיר את הנושאים, וימקד את חברי הקואליציה במטרות של שינוי המדיניות. זאת, לא רק בכדי להביא את חברי הקואליציה לחבור יחדיו, אלא גם בכדי לקדם את הלכידות ביניהם. מינטרום ממשיך וטוען כי במהלך המאמץ למסגר 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) ישורתו בעזרת הצטרפותם לקואליציה. לאחר יצירת הקואליציה, יזם המדיניות פועל לתחזק את הקואליציה כך 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.

הפעולה של בניית קבוצות על ידי יזמי מדיניות יכולה להתבצע במספר 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 עושים שימוש ברשתות החברתיות האישיות והמקצועיות שלהם- בתוך ומחוצה לתחום בו 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 בגללה יזמי מדיניות עובדים באופן תדיר כדי להשיג תמיכה מקבוצות שעשויות להוות בעלות ברית בלתי צפויות. הרכב הקואליציה יכול לסייע להסיר מסדר היום את הטיעונים של המתנגדים לשינוי (Baumgartner & Jones, 1993).

בלנד וקוקס (Béland & Cox, 2016) טוענים כי אחת הדרכים הנפוצות ביותר בהן 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 משמעות 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 מבלי 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 כיזמים חברתיים, ויאפשרו להם למגנט קואליציות סביב הרעיונות שלהם.

באותה הדרך אטען, כי נשיאים סימבולים 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 יותר להשיג את מטרותיהם ולהביא לשינוי מדיניות. אי לכך השערת המחקר היא

:H2 ככל שנשיאים סימבולים, ללא סמכות פורמלית, ישכילו לנהוג כיזמי מדיניות, ובפרט יעשו שימוש בכלים של בניית קבוצות והרכבת קואליציות, אזי יצליחו להביא לשינויי מדיניות בהצלחה רבה יותר.

.

**2.1.3 יזמי מדיניות וניצול חלון הזדמנויות**

קביעת אג'נדה ויצירת קואליציות, אינן מספיקות בכדי 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 ותוספתיים. זה עולה מדרגה כאשר האתגרים הם משמעותיים בצורה כזו שהמערכת הקיימת מטפלת בהם בצורה בלתי הולמת. אזי נפתח חלון הזדמנויות ותפקיד המפתח של יזם מדיניות הוא לאתר ולנצל הזדמנויות כאלו ולקדם שינוי גדול ומרכזי. זוהי פעולה הדורשת יצירתיות, אנרגיה ומיומנות פוליטית (Mintrom, 2009). בהתאמה, טוען רייב כי יזמי מדיניות מביאים לקיומם של שינויי מדיניות קטנים, צעד אחר צעד, כך שהמדיניות משיאה, בסופו של התהליך, שינוי תוספתי משמעותי. לדבריו, יזמים אלו ידעו לתפוס 'חלונות הזדמנות' כאשר אלו הופיעו, ולהשיג באמצעותם שינויי מדיניות משמעותיים כשהמצב והזמן הבשילו 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 and Jones, 1993)).

קינגדון מסביר שיזמי מדיניות יכולים להיות פנים או חוץ ממשליים, ממונים או נבחרים, כחלק מקבוצות אינטרס או רשויות מחקר. לדבריו, כאשר נפתח חלון הזדמנויות, יזם המדיניות ישחק תפקיד מפתח בהצבת פתרונות לבעיות ובהדגשת החשיבות של רעיונות חדשים (Kingdon, 1995). לדברי קינגדון, חלון ההזדמנויות יכול להיות מורכב משינויים דמוגרפיים מחד, ומהרכב ממשלתי מתאים מאידך. בהתאמה לנשיאים סימבולים, הם יכולים לנצל שינויים דמוגרפיים או הרכב ממשלתי שמשתנה כחלון הזדמנויות מתאים להעלאת הנושאים המעניינים אותם על סדר היום הציבורי, ולהשגת שינויים בתחום.

נשיאים מסוג זה, ניתן אף להגדיר כסוכני שינוי. על פי תורתו של ובר, נבנתה תיאוריה המסבירה כיצד סוכן שינוי מיוחד מייצר סדר חברתי חדש (Abrutyn & Van ness , 2015). אייזנשטדט כינה סוכנים אלו בשם 'יזמי מדיניות מוסדיים' (Eisenstadt, 1964) וטען כי הם מעצבי מדיניות ככל שזה נוגע לשינויים חברתיים-תרבותיים Eisenstadt, 1980)). מינטרום ונורמן מוסיפים כי שינויי מדיניות מסוג זה עשויים להיות מושפעים באופן מיוחד, מיזמים המציגים התלהבות יזמית גבוהה ((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).

קינגדון ((Kingdon 2011 מסביר (על פי מודל פח האשפה של כהן) כיצד החלטות פוליטיות הן תוצר של אירועים המתרחשים ב3 תהליכי זרימה בלתי תלויים: הראשון, הוא זרם ה"**בעיה**" הכולל את הצגת הבעיות באופן שיביא את מקבלי ההחלטות להבין שנדרשת פעולה. השני, הוא זרם ה"**מדיניות**" המציף רעיונות והצעות לפתרון. השלישי הוא הזרם ה"**פוליטי**"- קבוצות לחץ, קמפיינים ומאבקים ציבוריים. לדעתו של קינגדון, שינוי יתרחש רק כאשר, ברגע קריטי שבו ייפתח חלון הזדמנויות מתאים, שלושת הזרמים יתאחדו יחדיו ויאפשרו לשינוי מדיניות משמעותי לקרות. לא רק זאת, אלא אף חשוב יותר, מאחר ויזמי המדיניות כבר עומדים הכן עם סט פתרונות מוצעים, הם יוכלו לקדם אותם ברגעי חסד אלו של חלון ההזדמנויות שנפתח (Kingdon, 2011, p. 205).

לאור זאת הטענה הינה כי נשיאים שהינם בעלי סמכות סימבולית 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 שנשיאים ללא סמכות פורמלית ירחיבו את פעילותם כיזמי מדיניות, ויפעלו בחלון ההזדמנויות המתאים, כך יגבירו את סיכוייהם להצליח לשנות מדיניות ציבורית ולפתור בעיות.

**2.2 מנהיגות מעצבת ועוצמה רכה**

מדינות רבות נתקלות בבעיות מדיניות מהותיות, אשר אין גוף המוסמך באופן רשמי לטפל בהן. יכולותיו של נשיא בעל סמכויות לא פורמליות, לטפל בבעיות כאלו ולהצליח לשנות מדיניות אינן תלויות רק ביזמותו המדינית. המחקר יציג גורמים נוספים המסייעים לנשיאים סימבולים הפועלים כיזמי מדיניות להביא לשינויי מדיניות. בפרק זה אסקור שני סוגי יכולות מנהיגותיות כאלו. ראשונה היא היכולת התלויה בהיותו של הנשיא 'פטריוט' שמסוגל להעניק לעמו את רוח הרעיון והכח לקוות לשינוי, ומוגדרת בספרות כ"מנהיגות מעצבת". השניה, משיגה אף היא את הכח והיכולת לפתור בעיות ולעצב מדיניות ומכונה "עוצמה רכה". אסקור תחילה את "המנהיגות המעצבת".

על פי הגדרתו של ברנס (Burns, 1978), מנהיג מעצב הוא מנהיג שגורם למונהגיו לפעול ביתר מוטיבציה. ברנס התייחס למאפיינים והתנהגויות 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 נוספת למנהיגות מעצבת. לטענתו, 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 מונהגים על ידי כריזמה, עירור אינטלקטואלי והתחשבות בפרט. בנוסף, המנהיג המעצב, מחפש דרכי עבודה חדשות, תוך שהוא מנסה לזהות הזדמנויות חדשות מול סיכונים ומנסה לצאת מהסטטוס קוו ולשנות את המדיניות הקיימת.

יזמי מדיניות השולטים בכושר רטורי נדיר ובמסירות יוצאת דופן להשיג את התכלית המבוקשת, הם שחקנים בעלי חשיבות מובהקת. משום שהם מצליחים באמצעות כח 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 סימבולים לפתור בעיות ולעצב מדיניות הוא ה"עוצמה הרכה". עוצמה רכה הוא מונח שהשאלתי מספרות של יחב"ל (Soft Power). זהו מונח ביחסים בינלאומיים המתאר מצב בו מדינה במערכת הבינלאומית משפיעה על מדינה אחרת בצורה לא כוחנית, ובעזרת כך משיגה יעדים שונים במדיניות החוץ. עוצמה רכה מבוססת בעיקר על "אטרקטיביות" של המדינה, כלומר כוח המשיכה שמדינה יכולה להקרין, היכול לנבוע מתרבות, מוסר, ערכים, אתיקה ועוד. במחקרי זה אציע לשאול את המושג מתחום היחסים הבינלאומיים לתחום המדיניות הציבורית הפנים מדינתית. המושג הופיע לראשונה בכתביו של ג'וזף ניי (Nye, 2002) שמגדיר סמכות רכה כך: "הכח לשכנע ולשנות תפיסת עולם באמצעות רעיונות, תרבות מוסר וערכים". ניי מדגיש את חשיבות השימוש בסמכות רכה- תרבותית ואידיאולוגית, וטוען כי השימוש בה יגבר מאחר ועוצמה רכה נשענת על אמינות וכי מתגבר הצורך בכח מסוג זה במשאבי הכוחות הקיימים.

אטאלי, במאמרו על ספורט ככח רך, מגדיר סמכות רכה כשליטה בדרך לא כפייתית באמצעות תרבות, חברה ואידיאולוגיה. לדבריו, התוצאות שניתן 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 גורג טסאי (2016Tsai, ) כי חוקרים רבים עוסקים בכח של מדינות לכפות התנהגות על אזרחיהם. כח הנמדד בהיקפו, בטווח שלו ובשונות של התחומים שהוא מקיף. לדבריו, תשומת לב רבה מוקדשת לכח הכופה- הפורמלי, זה הכח הכולל את יכולת המדינה לענוש, לאסור, לעקל, לגייס ולמסות. לעומת זאת מוקדשת תשומת לב מועטה מידי ליכולותיו של הכח הרך, של הסמכות הבלתי פורמלית של מנהיגים העשויה להשיג תוצאות חשובות אף יותר משל הכח הכופה. במאמרו על דיפלומטיה בכח רך, מתאר קאס (קאס, 2015) את הכישורים ואת העוצמה הרכה הנדרשת מדיפלומטים. לדבריו, הם נדרשים לעשות שימוש ביוקרה שלהם, במוניטין ובקסם אישי למרות שאלו לא נלמדים במהלך לימודי הדיפלומטיה. השימוש בכח בלתי פורמלי ובעוצמה רכה מסייע להצלחת עבודתו של הדיפלומט במעגלים הדיפלומטיים טוב יותר מן השימוש בכח הפורמלי והממסדי המוענק מן הדין לדיפלומט.

במאמר נוסף, ניי (Nye, 2009) מגדיר עוצמה רכה ככח שמצליח לגרום לאנשים לפעול, גם ללא כפייה ואילוץ אלא מתוך רצון. הגדרה זו תואמת לדעתי את הסיטואציה של נשיא או ראש מדינה שלא הוענקו לו סמכויות רבות מכח החוק, ולמרות זאת באמצעות כח הרעיון, וערכים כמו תרבות, מוסר ואתיקה, הוא מצליח לעצב מדיניות ואף לפתור בעיות ששום מנהיג לפניו לא הצליח להביא לפתרונן.

בספרות מצאתי כי משני המלך הספרדי שכיהנו בנפולי במאה ה- 17 נהגו בצורה זו. במאמר מתוארת דמותו של המשנה למלך כאחד שאין לו סמכות פורמלית רבה, אך באמצעות כח סימבולי ועוצמה רכה הצליח לשלוט, לשנות ולהחדיר ערכים לעם הנפולי שהיה בשליטתו (Guarino, 2010). גם בהמשך השימוש בעוצמה כזו אכן הוכח כאפקטיבי. ג'ו מרטון ((Merton, 2007 מתאר כיצד ניקסון, נשיא ארה"ב, הצליח לנצח את הבחירות, באמצעים לא פורמליים. ניקסון עשה שימוש בכח רך- בעזרת סרטוני מסע הוא העלה על סדר היום את נושא המיעוטים האתניים בארה"ב, ובכך סחף את העם וניצח בבחירות. במאמר על מלכת אנגליה אליזבת ה-1 (Heisch, 1975) מתואר כיצד השתמשה בעוצמה רכה ולא פורמלית (נאומים בבתי הנבחרים), בכדי להעביר מסרים. היא נדרשה להמשיך ולנהוג באופן היסטורי בצורה בה לא רצתה לנהוג. היא הצליחה לשנות את ההתנהגות ההיסטורית- וכל זאת באמצעים לא פורמליים, נאומים בבתי הנבחרים בלבד- כח רך. במאמר על נאומו השבועי לאומה של נשיא ארה"ב (Miles, 2014) מיילס כותב כי נשיאים אמריקנים מצליחים לבצע שינויים ואף להסיט נושאים מסדר היום התקשורתי, גם ללא שימוש בסמכות הפורמלית. באמצעות הנאום לאומה- כח רך של נאום, מצליחים נשיאי ארצות הברית להגיע להישגים משמעותיים.

במאמרו מתאר ביסל (ביסל, 2014) כיצד גב' רוזבלט, רעייתו של נשיא ארה"ב רוזבלט, עשתה שימוש בכח בלתי פורמלי (מסיבות עיתונאים) ובאמצעות יכולתה לדבר אל העם, היא תדרכה תקשורת באופן קבוע במיני "מסיבות עיתונאים" שארגנה. כך הראתה שניתן לשדר שיש חשיבות לרעיון, אם מציגים אותו באירוע מיוחד. כלומר- באמצעות שימוש בסמכות לא פורמלית ובכח רך (מסיבת עיתונאים) היא הצליחה לשנות ולהניע תהליכים פורמליים. ברוח דומה מתאר סמואל קרנל במאמרו, כי נשיאים מודרניים משתמשים במדיה החברתית ובכלים המשפיעים על דעת הקהל, בכדי להעביר חקיקה. לאחר ששינו את דעת הקהל לטובת המהלך שהם מנסים להוביל, הם מעבירים את החקיקה במסלול הפורמלי של הצבעה בקונגרס, אך מאחר ודעת הקהל כבר איתם חברי הקונגרס בעצם "נאלצים" להצביע איתם. כלומר, גם כאן נעשה שימוש – בכח רך לא פורמלי (רשתות חברתיות ותקשורת) המביא לתוצאה פורמלית מעשית.

גוזף ניי ציטט בספרו (Nye, 2005) את מזכירת המדינה לשעבר של ארה"ב, הילרי קלינטון. קלינטון אמרה כי "המדינה הזו לא עוד תפזר סביב את הכח הצבאי שלה. אלא היא תשאף להשתמש בעוצמה רכה באמצעות אטרקטיביות תרבותית. לדבריה, אמריקה תוביל אמצעות כח של דוגמא ולא באמצעות דוגמא של כח. ניי ממשיך ומצטט את מזכירת המדינה הבאה אחרי קלינטון, את קונדוליסה רייס שאמרה: "אני משתמשת במונח כח בהרחבה, משום שאפילו יותר חשוב מכח צבאי או מכח כלכלי, הוא הכח של הרעיון ".

לאור הנאמר לעיל, הטענה הינה שראשי מדינות ללא סמכות פורמלית, ואשר פועלים כיזמי מדיניות, יוכלו להגביר את הישגיהם כיזמים מדיניים באמצעות מנהיגות מעצבת ושימוש בעוצמה רכה וכך ישיגו בהצלחה רבה יותר את מטרתם לעצב מדיניות ואף להצליח לפתור בעיות. אי לכך, השערת המחקר היא:

H4: ככל שנשיאים ללא סמכות פורמלית, הפועלים כיזמי מדיניות, יעשו שימוש רב יותר בעוצמה רכה ובמנהיגות מעצבת, יצליחו להביא לעיצוב מדיניות ולפתרון בעיות בהצלחה רבה יותר.

.

1. **מקרה הבוחן**

את השערותיי אלו אבחן על מקרה הבוחן הישראלי- מוסד הנשיאות בישראל. אבחן את הנשיאים שכיהנו בישראל מאז שנות ה-90 ועד היום. אראה כי ככל שהנשיא היטיב לעשות שימוש בכלים של יזמות מדינית, בעצמה רכה ובמנהיגות מעצבת אזי היו לו הישגים טובים יותר בעיצוב מדיניות ובפתרון בעיות.

בפירוט אראה, כי נשיא שידע לזהות צרכים חברתיים, להגדיר היטב את הבעיות ולמסגר אותן בצורה נכונה ואף להעלותן על סדר היום; ושהצליח לבנות קואליציות סביב הרעיונות שלו; ושהשכיל לנצל חלון הזדמנויות; כל זה תוך פעולתו כמנהיג מעצב בעוצמה רכה השיג הצלחה רבה יותר בעיצוב מדיניות ובפתרון בעיות ולכל אלו היתה השפעה ניכרת על הצלחותיו לבצע שינויי מדיניות.

1. **מתודולוגיה**

את המחקר אבצע כמחקר איכותני, שיכלול גם אלמנט כמותני. אערוך ראיונות (מובנים ולא מובנים) עם ראשי מדינות, נשיאים, יזמי מדיניות ואסטרטגים. וכן, אערוך גם ניתוח טקסטואלי של נאומי נשיאים + מופעים שלהם במדיה, במפתח של מילים מסוימות (טרם החלטתי אלו מילים) המצביעות על יזמות מדינית, מנהיגות מעצבת ועוצמה רכה ואראה כי ככל שנשיא עשה שימוש רב יותר במילים אלו, אזי הייתה הצלחתו לשנות מדיניות רבה יותר.

1. **תרומת המחקר**

התרומה התיאורטית של מחקרי היא ביכולת להסביר כיצד כלים של יזמי מדיניות, מאפשרים לנשיאים סימבולים להפוך לדמויות משמעותיות, להצליח לפתור בעיות ולהביא לשינוי ולעיצוב מדיניות. מסקנות המחקר יביאו לאפיון הכלים בהם נדרשים נשיאים סימבולים לפעול בכדי להצליח להשיג את מטרותיהם ולהביא לשינויי מדיניות, למרות שסמכותם הרשמית לא מעניקה להם יותר מידי סמכויות רשמיות וחוקיות לפעול בזירה הציבורית. מחקרים רבים עוסקים באפיון מנהיגותם של ראשי מדינות אך קיים חסר משמעותי במחקר מנהיגותם של ראשי מדינות סימבולים- מלכים ונשיאים במשטר פרלמנטרי. חסרה התייחסות בספרות לסוגי המנהיגות המומלצים להם, לכלים הנדרשים מהם ולאופן בו הם יכולים להשיג הצלחות למרות שהחוק לא מצייד אותם בסמכויות משילות. מחקרי שואף להראות אילו כלים יכולים להביא גם מנהיגים מסוג זה אל הצלחות משמעותיות.

1. **דוגמאות למקורות**

Ackrill, R. and Kay, A., 2011. Multiple streams in EU policy-making: the case of the 2005 sugar reform. Journal of European Public Policy, 18 (1), 72–89.

Beland, D. and Cox, R.H., 2016. Ideas as coalition magnets: coalition building, policy entrepreneurs, and power relations. Journal of European Public Policy, Volume 23.

Cobb, R.W., and Elder, C.D., 1983. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building,* Johns Hopkins University Press (pp. 85-86).

Jenson, J. (2010) ‘Diffusing ideas for after neoliberalism: the social investment perspective in Europe and Latin America’, Global Social Policy 10(1): 59–84.

Nye Jr, Joseph S. 2002. "The Information Revolution and American Soft Power." Asia-Pacific Review 9, no. 1: 60-76. Political Science Complete

NYE, JS. On the Rise and Fall of American Soft Power. *New Perspectives Quarterly*. 3, 75, 2005

Beasley, Maurine H. "Eleanor Roosevelt's Press Conferences: Case Study in Class, Gender, and Race." *Social Science Journal* 37, no. 4 (October 2000): 517

Tsai, George. 2016. "The Morality of State Symbolic Power." *Social Theory And Practice: An International And Interdisciplinary Journal Of Social Philosophy* 42, no. 2: 318-342.

Hloušek, Vít. 2013. Presidents above parties? : presidents in Central and Eastern Europe, their formal competencies and informal power. Brno: Masarykova univerzita, 2013.

Kingdon, John W. [1984] 1995. Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2nd ed. Boston: Little, Brown &

Company

Majone, G., 1989. Evidence, argument and persuasion in the policy process. London:

Yale University Press.

Merton J. The politics of symbolism: Richard Nixon's appeal to white ethnics and the frustration of realignment 196972. European Journal Of American Culture [serial online]. October 2007;26(3):181-198

Moe, T.M. (1980), *The Organization of Interests: Incentives and the*

*Internal Dynamics of Political Interest Groups*, Chicago, IL: University of Chicago Press, pp. 37-39.

Miles, Matthew R. 2014. "The Bully Pulpit and Media Coverage: Power without Persuasion." International Journal Of Press/Politics 19, no. 1: 66-84. Political Science Complete

*PoUcy Studies Journal, Vol. 24, No. 3,1996 (420-434*

*)*

**Mintrom, M., & Vergari, S. (1996). Advocacy coalitions, policy entrepreneurs, and policy change. Policy Studies Journal, 24(3), 420**

***2000. Mintrom, Michael. Policy Entrepreneurs and School Choice. Washington, DC: Georgetown University Press.***

***i***

Neustadt, Richard E. 1960. Presidential Power: The Politics of Leadership from FDR to Carter.

New York: Wiley.

Barrett, Andrew W. 2004. "Gone public: the impact of going public on presidential legislative success." American Politics Research no. 3: 338.

Beasley, Maurine H. 2000. "Eleanor Roosevelt's Press Conferences: Case Study in Class, Gender, and Race." Social Science Journal 37, no. 4: 517. Business Source Premier

Heisch, Allison. 1975. "Queen Elizabeth I: Parliamentary Rhetoric and the Exercise of Power." Signs, 1975. 31

Burns, J.M, (1978), Leadership, N.Y, Harper and Raw

Bass, B. M,(1985), Leadership and Performance, New York, Free Press

Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy oriented learning therein. Policy Sciences ,21, 129—168

McCown, T. L. (2005). Policy Entrepreneurs and Policy Change: Strategies Beyond Agenda Setting. Conference Papers -- American Political Science Association, 1-34

.

Schneider, M., P. Teske and M. Mintrom (1995), *Public Entrepreneurs: Agents for Change in*

*American Government*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

McCown, T. L. (2005). Policy Entrepreneurs and Policy Change: Strategies Beyond Agenda Setting. Conference Papers -- American Political Science Association, 1-34

**Kingdon, J., 2011. Agendas, alternative and public policies: updated second edition. New**

**York, NY: Longman. Pp 90- 205**

**Palmer, J. R. (2015). How do policy entrepreneurs influence policy change? Framing and boundary work in EU transport biofuels policy. Environmental Politics, 24(2), 270-287.**

**Roberts, Nancy C., and Paula J. King. 1991. “Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function**

**in the Policy Process.” Journal of Public Administration Research and Theory 1: 147–75.**