

## המכון למדיניות ואסטרטגיה (IPS)

29 באוקטובר 2019

# לבנון: מדינה במלכוד

מאמר

אודי אבנטל

### עיקרי הדברים

הפגנות הענק בלבנון הן תוצאה של שלוש מגמות עומק, שמסתמנות כהיסטוריות: **דחיית השיטה והכלכלה העדתיות** נוכח ההבנה כי הן פשטו את הרגל ולא מסוגלות לספק יותר את צורכי האזרחים; **מאבק בין-דורי** - בין דור מלחמת האזרחים והדור שלא ידע אותה; ו**מרד חברתי בין-מעמדי** נגד אליטות מושחתות, שניצלו מערכת שלטונית-חברתית שהסתאבה, כדי להתעשר.

ניתן לשרטט שלושה תרחישי אב ביחס להתפתחויות הצפויות בלבנון: שבירת המחאה, ללא שינוי השיטה; גלישה לאלימות שעלולה ללבוש גם אופי בינעדתית; והסכמה לאומית על תהליך שינוי מערכתי-שלטוני הדרגתי, שלא בהכרח יתממש.

ההתפתחויות בלבנון צפויות לנוע על מנעד תרחישים זה, כשתתכן מעבריות ביניהם. עם זאת, בכל דרך, נראה כי לבנון נכנסת לעידן ארוך של חוסר יציבות. זאת, על רקע: נחישות האליטות שלא לוותר על השלטון, חוסר יכולתן למשול במדינה בצורה יעילה, בשיטה הנוכחית, והמציאות המורכבת בלבנון, המקשה על הקמת מערך שלטוני חלופי, שיביא לשינוי מוחשי באיכות החיים של האזרחים.

מהזווית הישראלית, בדרישה לשינוי הסדר הקיים בלבנון גלום פוטנציאל חיובי בדמות ביקורת גוברת נגד חזבאללה ויכולותיו הצבאיות, והשתת רסנים נוספים על הארגון בכל הקשור לעימות עם ישראל. עם זאת, במקרה שהארגון יידחק אל הקיר הוא עלול דווקא להגביר את המתיחות עם ישראל, כדרך להדוף ביקורת פנימית.

## "מהפיכת אוקטובר"

"באתי להפיל את המשטר העדתי ולהחליפו בשיטה פוליטית בה אנשים משתלבים בתפקידים על בסיס כישורים ולא השתייכות לעדה". [דברים אלה מפי מפגינה בבירות](#), סטודנטית לפיזיקה בת 21, ממצים את הדרמה שעוברת על לבנון.

ההפגנות בלבנון פרצו כמחאה ספונטנית נטולת הנהגה מאורגנת, אותה הציתו זעם מצטבר ותחושת מיאוס מהפוליטיקאים, ששיאם בהחלטת הממשלה להעלות מיסים, כולל על שיחות 'וואטסאפ' חנימיות. בתוך ימים, עברו המפגינים לתביעה יסודית הרבה יותר: קץ הסדר הפוליטי העדתי בלבנון, אותו זיהו, בצדק, כסיבת העומק שהובילה את המדינה אל סף פשיטת רגל כלכלית, שיתוק וחוסר תפקוד.

ההפגנות בלבנון פרצו ב-17 באוקטובר ונמשכות מאז. במפגן מחאה נדיר, בעל אופי לאומי ועל עדתי, יצאו מאות אלפים לרחובות ולכיכרות הערים בכל רחבי המדינה: מהדרום השיעי, דרך בירות על רובעיה, כפרי הדרוזים מדרומה וממזרחה, המרחבים הנוצריים בהר הלבנון ועד לטריפולי בעלת הרוב הסוני בצפון. ההפגנות מתנהלות כמעט ללא אלימות, באווירת פסטיבל, ובולטת בהן נוכחות מאסיבית של צעירים, הרוקדים לצלילי מוזיקה ערבית ומערבית, מניפים את דגלי לבנון ושרים את ההמנון. המפגינים שורפים תמונות של מנהיגים, מכלל העדות, שרים שירים וקוראים סיסמאות בגנותם.

מדובר במחאה הרחבה ביותר בלבנון מאז "מהפכת הארזים" ב-2005, אז יצאו הלבנונים לרחובות בהמוניהם בעקבות רצח ראש הממשל רפיק אלחרירי ודרשו לסלק את הכוחות הסוריים מלבנון.

## מחאה על רקע משבר כלכלי, וקריסת תשתיות ושירותים חיוניים

בימים הראשונים, ההפגנות התמקדו בקריאה להתפטרות הממשלה ולבחירות במחאה על המצב הכלכלי הקשה, השחיתות הפושה, האבטלה הגואה והתשתיות הקורסות.

אזרחי לבנון סובלים מהפסקות חשמל תכופות, הפרעות תקשורת וגישה לאינטרנט, מחסור במים, בדלק ובמזומנים בכספומטים, זיהום אוויר ותנאי תברואה לקויים, בדגש על פינוי אשפה - שירות [שלא השתפר באופן משמעותי](#) מאז יצאו האזרחים להפגין נגד הבעיה, ב-2015. אזלת היד של הממשלה הומחשה שוב, באחרונה, כאשר במקביל להודעתה על הטלת המיסים, היא כשלה בהתמודדות עם שריפות הענק במדינה, שחשפו [מחדלי תחזוקה חמורים במערך הכיבוי](#).

מצבה של הכלכלה הלבנונית מצוי מזה שנים במגמת הידרדרות מתמשכת, שהחריפה בעקבות עול הפליטים הסוריים (1.5 מליון, כרבע מהאוכלוסיה המדינה). ללבנון חוב ציבורי מהגדולים בעולם (86 מיליארד דולר, כ-150% מהתמ"ג) וגרעון תקציבי של 11.5% מהתמ"ג נכון ל-2018. רב החוב מוחזק על ידי [הבנקים הגדולים במדינה, הנשלטים על ידי בכירים במעגל הפוליטי](#).

האבטלה בלבנון גואה, במיוחד בשכבת הגיל הצעירה, שהיא גם המשכילה יותר (37% אבטלה בקרב בני 35 ומטה), הצמיחה שלילית (-1%) ויוקר המחיה נוסק.

זיקוקי הדינור שהבזיקו בשמים עם הקמת ממשלת חרירי בינואר, אחרי חודשים ארוכים של התכתשות פוליטית, סימנו את התקוות שתלו בה כי תחלץ את המדינה מהמשבר הכלכלי. התקוות נכזבו. הממשלה לא הצליחה להתייעל ולהביא את המשק לעמידה בתנאים ההכרחיים לקבלת חבילת

החילוץ בהיקף 11 מיליארד דולר, שהובטחה לה בוועידה בפריז באפריל. על רקע זה, פנתה להשתתף מיסים נוספים על הציבור, שהציתו את המחאה.

בניסיון להרגיע את המחאות, הממשלה מיהרה לחזור בה מהחלטתה להטיל מיסים, וראש הממשלה, חרירי, הציג תקציב לשנת 2020 עם יעד גרעון של 0.63% ו"מסמך הצלה" הכולל [שורת רפורמות](#). ביניהן: קיצוץ של 50% במשכורות שרים, חברי פרלמנט ובכירים נוספים, הפחתת הגרעון באמצעות סיוע מהבנקים בהיקף של 3.4 מיליארד דולר, הגדלת המיסוי על הבנקים, הגדלת תקציבי הסיוע לנזקקים וקשישים, תכנית הפרטה של מגזר התקשורת, שיקום תשתית החשמל, הקמת גופי פיקוח ורגולציה שיוודאו מימוש הרפורמות, חקיקה להשבת כספים שנגנבו מקרנות ציבוריות, הקמת רשות ללחימה בשחיתות ועוד.

## התעוררות הדרישה לשינוי השיטה העדתית

תכנית ההצלה של חרירי לא הביאה לדעיכת המחאות. הרפורמות נדחו על ידי המפגינים כבלתי מספקות ודרישותיהם עברו להתמקד יותר ויותר [בהחלפת השיטה העדתית-פוליטית במדינה, בשיטה חדשה](#). על רקע זה, החלו לצוץ ברשתות החברתיות תגי הקבוצה (האשטאגים) דוגמת #ביטול\_העדתיות\_הפוליטית לצד דרישות להתפטרות "כל" בכירי השלטון ("כולם זה כולם") ולהעברתו למועצה זמנית, שתורכב משופטים או טכנוקרטים ותוביל את המדינה לבחירות, כשלב ראשון.

בהתאם, השתנתה גם תגובת הממשלה וראשי העדות בלבנון. נשיא לבנון, עון, ורב מנהיגי המפלגות דחו את דרישות המפגינים להתפטרות הממשלה, הזהירו מקריסת המדינה ומכאוס, [הבהירו כי "משטרים אינם משתנים בכיכרות אלא באמצעות המוסדות החוקיים"](#), וקראו למפגינים לקיים דיאלוג על בסיס הישגיהם עד כה, בדמות חבילת הרפורמות. מזכ"ל חזבאללה, [חסן נצראללה, אף שיגר איומים מרומזים](#), בשני נאומים, לפיהם ארגונו לא יסכים לנפילת השלטון, "ירד לרחובות" ויגן על העם הלבנוני מפני "ואקום", שיסכן את היציבות ועלול להוביל למלחמת אזרחים.

האבולוציה המהירה של ההפגנות ממחאה על רקע כלכלי לדרישה לשינוי יסודי של הסדר השלטוני, משקפת את ההבנה של הצעירים בלבנון, שהחוליים והקלקולים במדינה, קשורים בטבורם ונובעים ישירות מהשיטה העדתית, הפוגעת אנושות ביכולת המשילות של לבנון כמדינה. זאת, על רקע מאבקים פוליטיים בלתי פוסקים, ומערכת שלטונית-חברתית מסואבת.

העדתיות כשיטה עוגנה באמנה הלאומית של לבנון, שאומצה ב-1943, ועודכנה בהסכם טאא'ף ב-1989, ששם קץ למלחמת האזרחים הארוכה בלבנון. [הסכם טאא'ף דווקא קבע](#) כי "ביטול העדתיות הפוליטית" הוא "יעד לאומי" שיש לשאוף אליו, אולם בפועל יצר את התנאים שאפשרו לגורמי הכוח הפוליטיים להעמיק את הגנטיקה העדתית של לבנון, ולהמשיך ולצבור באמצעותה כוח והשפעה.

האמנה הלאומית והסכמי טאא'ף, חילקו על פי מפתח עדתי את התפקידים הבכירים בממשל הלבנוני (נשיא, ראש ממשלה, יו"ר פרלמנט ומשרות רמות נוספות) וכן את הרכב הפרלמנט, שווה בשווה בין מוסלמים לנוצרים, ותוך מתן ייצוג ל-18 העדות בלבנון. על רקע טענות על תת ייצוג ומחלוקות ארוכות שנים בין העדות, עודכן ביוני 2017 חוק הבחירות במדינה. [החוק חילק מחדש את מחוזות הבחירה](#)

[בלבנון בצורה יחסית ושינה את שיטת ההצבעה](#), אולם בפועל יצר מורכבות עדתית נוספת בפוליטיקה הלבנונית.

ברמה הפוליטית, השיטה העדתית נועדה לווסת, במידה מסוימת, את תוצאות הבחירות כדי להפחית חיכוך בין העדות, אולם בפועל היא יצרה, ביתר שאת בעשור האחרון, מערכת לא יציבה של מאבקים בין ותוך עדתיים, אתגר משילות חמור וקושי לטפל בבעיות לאומיות: מערכתיות, תשתיות וכלכליות. ניתן למנות מספר דוגמאות מובהקות לשיתוק מוסדות המדינה:

- ◆ נשיא לבנון, מישל עון, נבחר ב-2016 רק בתום משבר פוליטי בן כשנתיים וחצי, במהלך תפקדה המדינה ללא נשיא מכהן, לאחר שכ-45 ניסיונות למנותו בפרלמנט, כשלו.
- ◆ המחלוקת על חוק הבחירות מנעה את קיומן ב-2013 ולבנון למעשה "דילגה" על בחירות בין 2009 ל-2018.
- ◆ הקמת ממשלת חרירי, בסוף ינואר, התעכבה במשך תשעה חודשים בשל משבר פוליטי, שנוצר בעקבות "עריקת" שישה חברי פרלמנט סונים ממחנה חרירי וחברתם לחזבאללה. בהתאם, דרש הארגון לקבל שר נוסף בממשלה, מטעמו. חרירי נעמד בתחילה על הרגליים האחוריות אך לבסוף נכנע.

[ברמת החברתית-כלכלית, השיטה העדתית, חלחלה לכל תחומי החיים, יצרה אליטות מסואבות, שחילקו ביניהן את הכוח וההשפעה](#), וחוסר שוויון. השחיתות והנפוטיזם פושים, כאשר משרות ציבוריות, פרויקטים ומשאבים לאומיים, ניתנים על בסיס קרבה לגורמי הכוח בעדות השונות. [מכון קרנגי חישוב ומצא באחרונה](#), על בסיס נתוני מס בלבנון, כי האחוזון העליון במדינה גורף כרבע מההכנסה הלאומית.

## משמעויות וצפי

הפגנות הענק מהוות צומת משמעותי בהיסטוריה של מדינת לבנון. מעבר לזעם האצור שפרץ על רקע המיאוס מהשחיתות, מהפערים המעמיקים, מחוסר השוויון ומכשלי המשילות, נראה כי ההפגנות משקפות שלושה תהליכי עומק: דחיית השיטה והכלכלה העדתיות נוכח ההבנה כי הן לא מסוגלות לספק יותר את צורכי האזרחים; מאבק בינדורי - בין דור מלחמת האזרחים והדור שלא ידע אותה ומשבר חברתי בין-מעמדי בדמות יציאת אזרחים מן השורה נגד מה שהם מזהים כאליטות מסואבות, שהתעשרו על חשבונם תוך ניצול המערכת השלטונית-חברתית, המבוססת על קשרי פטרון-קליינט עדתיים.

ההכרה הקולקטיבית כי השיטה העדתית פשטה את הרגל ואחראית לקלקוליה ולחוליייה של לבנון, היא שעיצבה את אופיין הלאומי והלא סקטוריאלי של ההפגנות, המאחדות מפגינים מכלל העדות במחאה נגד כל ראשיהן.

בעבר נחשבה השיטה העדתית טאבו מחשש שהמדינה תשוב ותדרדר לאלימות ולמלחמת אזרחים. כיום, רבים מהצעירים שגודשים את רחובות לבנון, לא חוו את אימי מלחמת האזרחים הארוכה, וחשים פחות מחויבים להסכם טאא'ף, שהובילו לסיומה. יתרה מכך, הפגנות הענק של 2005 שהביאו להישג היסטורי בדמות נסיגת הכוחות הסוריים מלבנון, הן חוויית ההצלחה המעצבת של הדור הצעיר, ומודל עבורו.

בנסיבות אלה ניתן לשרטט שלושה תרחישי אב ביחס להתפתחויות הצפויות בלבנון:

- ♦ שבירת המחאה והסתפקות המפגינים בחבילת רפורמות, ללא שינוי מהותי במבנה השלטוני במדינה.
- ♦ גלישה לאלימות, שעלולה ללבוש גם אופי בינעדת. זאת, בין היתר, נוכח מאמצי האליטות להרתיע את המפגינים ולערער את הלגיטימציה של המחאה (למשל בטענה כי היא מתודלקת על ידי התערבות זרה). גורם מרכזי שעלול לבחור בדרך האלימות הוא חזבאללה, שאיום על הסדר הלבנוני עשוי לגלם גם קריאת תיגר על "נשק ההתנגדות", שממילא שנוי במחלוקת. בעבר (למשל [באירועי מאי 2008](#)) חזבאללה כבר הוציא את אנשיו לרחובות באופן שהוביל להתנגשויות מזוינות ולעשרות הרוגים.
- ♦ הסכמה לאומית על תהליך שינוי מערכתי-שלטוני הדרגתי (מודל "סודאן"), שלא בהכרח יתממש. ככל שהתהליך יהיה אותנטי ועמוק יותר יגבר הסיכוי לדעיכה, זמנית לפחות, של המחאה.

ההתפתחויות בלבנון צפויות לנוע על מנעד תרחישים זה, כשתתכן מעבריות ביניהם. עם זאת, בכל דרך, נראה כי לבנון נכנסת לעידן ארוך של חוסר יציבות. זאת, על רקע: נחישות האליטות שלא לזוותר על השלטון, חוסר יכולתן למשול במדינה בצורה יעילה, בשיטה הנוכחית, והמציאות המורכבת בלבנון, המקשה על הקמת מערך שלטוני חלופי, שיביא לשינוי מוחשי באיכות החיים של האזרחים.

מהזווית הישראלית, בדרישה לשינוי הסדר הקיים בלבנון גלום פוטנציאל חיובי בדמות ביקורת גוברת נגד חזבאללה ויכולותיו הצבאיות הנמצאות מחוץ לשליטת המדינה ומוסדותיה. מבחינה זאת, האירועים בלבנון עשויים לייצר רסנים נוספים על חזבאללה בכל הקשור לעימות עם ישראל שהוא ממילא חותר להימנע ממנו. עם זאת, במקרה שהארגון יידחק אל הקיר הוא עלול להלך על הסף ולהגביר את המתוחות מול ישראל, כדרך להסיט את הדיון החוצה ולהדוף את הביקורת הפנימית נגדו.