



# עתידי לישראל

ארבע הצעות לסדר  
חברתי-משלי חדש

עורכים:

אהוד פראוור • ליאור שילת

# עתידיים לישראל

ארבע הצעות לסדר  
חברתי-משלי חדש

עורכים:  
אהוד פראזור • ליאור שילת

# עתידיים לישראל

## ארבע הצעות לסדר חברתי-משלי חדש

עורכים: אהוד פראוור • ליאור שילת

מספר פרסום: 611

שנה: 2024

עמיתי מחקר: בן בורנשטיין, עמיחי פישר

ריכוז כרויקט: ז'אן בן-כליפא

הפקה: שירה נחמני

עריכת לשון: גיא רונן

עיצוב: נועה עמבר-ברום

לציטוט (APA):

פראוור, א' ושילת, ל' (עורכים) (2024).

**עתידיים לישראל: ארבע הצעות לסדר חברתי-משלי חדש.**

מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

© 2024, מכון ירושלים למחקרי מדיניות

רח' רד"ק 20, ירושלים

jerusalemstitute.org.il

info@jerusalemstitute.org.il

הבהרה: ההצעות והיזמות המובאות בספר מבוססות על אמונות היסוד של היזמים ועל שיקול דעתם, ואין הן מייצגות את עמדתו של צוות המכון, של עמיתי המחקר או של עורכי הספר.

## עורכי הספר

**אהוד פראוור** הוא ראש צוות חברה ואוכלוסיות במכון ירושלים למחקרי מדיניות. לאורך השנים כיהן בתפקידים בכירים במגזר הציבורי, ובהם סגן קצין חינוך ראשי בצה"ל, מנהל הגימנסיה העברית רחביה, ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה ונציב שירות המדינה בפועל. לפראוור תואר ראשון בחינוך והיסטוריה של עם ישראל ותואר שני בחינוך יהודי, שניהם מהאוניברסיטה העברית בירושלים. בשנת 2020 ראה אור ספרו "למה בגין לא דפק על השולחן ומה לומדים מזה על הנעת שינויים במערכות ממשלתיות", בהוצאת בית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב.

**ליאור שילת** הוא המנכ"ל הקודם של מכון ירושלים למחקרי מדיניות (2016-2021). לאורך השנים מילא שורה של תפקידים במגזר הציבורי, ובהם – מנכ"ל משרד האנרגיה, ראש אגף תיאום, מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה ועוזרו של ראש הממשלה לשעבר אריאל שרון. לשילת תואר ראשון בגאוגרפיה ויהדות מהאוניברסיטה העברית בירושלים, תואר שני ביחסים בין-לאומיים מבית הספר פלטשר למשפט ודיפלומטיה מאוניברסיטת טאפטס בארצות הברית, ותואר שני נוסף מהתוכנית המשותפת לאנרגיה ומדיניות ציבורית גלובלית של בתי הספר Sciences Po ו-IFP בפריז.

# תוכן העניינים

9 מבוא | אהוד פראוור

## תמצית היוזמות

17 תוכנית "אלומות", פרופ' יוג'ין קנדל ורון צור  
20 50:30:20, מרכז מנור מבית יוזמת המאה  
23 שותפות ישראלית חדשה, תנועת "אנחנו"  
27 סיפור חדש־ישן, מרכז שטוב  
30 הקריאה המשותפת העולה מן היוזמות  
32 טבלאות מסכמות: השוואה בין מרכיבי היוזמות

## רקע תאורטי: נחיצותם של הסדרים בין־קהילתיים חדשים בישראל | בן בורנשטיין

37 מבוא  
37 ראשית הדרך: תמונה של מרכז ושוליים  
38 סדקים ראשונים: אתגרים מחוץ ומבפנים  
40 החברה המשוסעת: תרומתו ומגבלותיו של שיח השבטים  
42 התלכדות המתחים: העת לפתרונות עומק

## ניתוח משווה: ארבע יוזמות לסדר חברתי־משלי חדש | עמיחי פישר

49 הקדמה  
50 המקורות למשבר והמענה לו  
54 תפיסת השותפות וההפרדה  
64 סוגיות ליבה: חינוך ושירות צבאי  
69 זהות יהודית  
73 הרשות המקומית  
75 ערכים דמוקרטיים – שוויון, חירות וזכויות מיעוט  
79 תקציב  
81 היתכנות היוזמות  
83 סיכום: ריבונות יהודית

## מסמכי היוזמות במלואם

89 תוכנית "אלומות", פרופ' יוג'ין קנדל ורון צור  
155 50:30:20, מרכז מנור מבית יוזמת המאה  
225 שותפות ישראלית חדשה, תנועת "אנחנו"  
287 סיפור חדש־ישן, מרכז שטוב

# מבוא

---

## מבוא

אהוד פראוור

### איני נוהג לכתוב סיפורים, אך בדצמבר 2022 מצאתי את עצמי כותב את הדברים הבאים:

הם נסעו לקיסריה. הנשיא, ראש הממשלה, נשיאת בית המשפט העליון, יושבת ראש הכנסת וראש האופוזיציה. במיניבוס שלקח אותם התחיל ראש הממשלה לזמזם "אלי אלי שלא יגמר לעולם", הנשיאה המשיכה והנשיא הצטרף בתורו להמהום "החול והים, רשרוש של המים..". ושוב חזרו. הפעם הצטרפו כולם ל"תפילת האדם", "שלא יגמר לעולם". כך קיוו שיקרה גם הפעם.

בכניסה לקיסריה ירדו חמישתם מהמיניבוס. קו ירוק שורטט על הכביש. מכאן ואילך המאבטחים לא הורשו להיכנס; אנשי שירות הביטחון הכללי, משמר בתי המשפט, משמר הכנסת והשוטרים.

מפכ"ל המשטרה התייצב והצדיע כשהחמישה חצו את הקו הירוק והחלו בדרכם.

היה זה יום חם, והנשיא הסיר את הז'קט ונתן בכך את לראש הממשלה. הדרך ארוכה הייתה עבור ראש הממשלה, שכבר לא היה צעיר, והאחרים התאימו את קצב הליכתם לשלו. הנשיאה עצרה לרגע והחליפה את נעלי העקב בנעלי הליכה.

לא, לא הותר להם להביא דבר זולת עצמם. לא, לא הותר להם לבוא עם יועצים ועוזרים ודוברים. היה עליהם ללכת לקיסריה בעצמם.

חם היה, ולאט לאט נפשטו ממה שלא היה הכרחי. החולצה הלבנה כבר נספגה זיעה, הנעליים התכסו באבק. בסוף הדרך היו דומים זה לזה יותר מאשר בתחילתה.

האוויר הצונן היה משיב נפש, כה מוצלח היה המהנדס הצרפתי שתכנן את הבניין לפני מאה שנה, והמים הצוננים מהג'ארה היו נפלאים, כמו אי אז.

בחדר המבואה נמצאו שלושה מסמכים עומדים בתוך ארונות מוארים.

האחד, המכתב שהופנה ללורד רוטשילד, שאנו קוראים לו בטעות "הצהרת בלפור". נוסח מטעה בידינו. והנה הדבר עצמו: "ממשלת הוד מלכותו מעבירה את הבעלות על הארץ לנמען על מנת שיקים בית לאומי לעם היהודי בארץ ישראל, ובלבד שלא תפגענה הזכויות האזרחיות והדתיות של תושבי הארץ שאינם יהודים. שטר הבעלות על ארץ ישראל שניתן לסב סבה של הברונית הנוכחית – אות ועדות הוא כי הארץ כולה מוקנית לו והיא לו לקניין".

המסמך השני היה מונח על שולחן מוגבה, ספר ויקרא היה פתוח: "וקידשתם את שנת החמישים שנה", קרא הנשיא, "שנת יובל היא תהיה לכם", המשיך בלא לעיין בכתוב. יודע ספר מאין כמותו היה.

בארונות שלישית נמצא ההסכם שנחתם בין אבי אביה של הברונית לבין דוד גרין ב־1920, המפקיד את ניהול הארץ בידינו. בתחתית ההסכם נמצא כי הוא חודש ב־1970.

עתה באה העת לדון שוב בחידוש ההסכם.

היועץ המשפטי של הברונית, צרפתי בחליפה הדורה, נכנס לחדר וקרא בקול את החוזה שבין

הבעלים למפעילים. "הבעלים, בני רוטשילד לדורותיהם, מפקידים את ניהול אדמתם וכל אשר עליה לתקופת היובל. בתום התקופה הארץ חוזרת לבעליה, הבוחרים שוב את המפעילים שינהלו אותה בחמישים השנים הבאות." "בתום חמישים שנה, הכול חוזר אלינו", הטעים היועץ המשפטי, "בטלים השיטה, הממשלה, המוסדות, החוקים. אכן, כדי למנוע תוהו ובוהו בין הממשל הקיים לזה שתבחר בו המשפחה – תבוא תקופה קצובה ובה פקידים מטעם המשפחה ינהלו לעת ביניים את הארץ ואת הרכוש. הפקידים יהיו צאצאים של אלו שעשו זאת במושבות, בראש פינה, ברחובות ובראשון לציון".

"ועוד משהו...", האט היועץ את קצב דיבורו ואמר, "בפעם הקודמת לא החזרנו אלינו את הבעלות, אלא הארכנו את ההסכם. אני מבין שראיתם בכך תקדים, וכי לדידכם בואכם הנה הוא רק מעשה של טקס, אבל אבטיחכם נאמנה כי אין זה המצב המשפטי".

העיניים נישאו אל נשיאת בית המשפט העליון. מהבעת פניה לא יכלו המשתתפים לשאוב תעצומות עוז. אכן, זה היה המצב המשפטי.

הברונית נכנסה עכשיו לחדר. ישבה מתחת לתמונת אבי סבה, לבושה בפשטות.

דממה השתררה בחדר. הברונית ישבה מולם וחיכתה שייאמר דבר.

דבר לא נאמר. רבה הייתה המבוכה.

"אם כך", אמרה, "כולנו מסכימים".

איש לא ענה. כל אחד מהנוכחים חישב בליבו את אשמת רעהו, אבל בחושיו ידע כי אין זו הדרך הנכונה. אולי יש עוד תקווה... אולי, רק אם נבטיח, רק אם נעשה. רק אם... איש לא ההין לומר את הדברים הללו. ספק אם האמין לעצמו.

"אם כן, מני וגמור עמי", אמרה הברונית.

שני עובדים בבגדי עבודה הציבו באולם ארון חדש ובו מגילת קלף ריקה, מחכה להתחלה חדשה.

בחופץ כבר לא חיכה איש. אנשי המשמר לא היו שם, כי בטל תפקידם. השמש שקעה והבטיחה את תפילת האדם.

חמש שנים טרחה הברונית לקבל הצעות לאופן ניהול הארץ. רבות היו המחלוקות, והיא שלחה את אנשיה לתור אחר מודל שימעיט את החיכוכים ויעלה את אחריותם של תושבי הארץ כולם לכלכלתה ולפריחתה.

\*\*\*

את הסיפור הקצר שלחתי לכמה מעמיתיי, ובעקבותיו התפתח שיח סוער ומרתק. בגרסה מאוחרת יותר של הסיפור עלה והתגבש הרעיון של חלוקת ישראל לאוטונומיות. הברונית קיבלה את הרעיון, לא בלב שלם, ותהתה האם מדובר בחזון או בסיוט. רעיון זה האיץ והפריה את הדיון, והרחיב אותו בהדרגה אל מעגלי שיח רחבים יותר.

בעקבות התובנות שעלו, התחדדה ההבנה בדבר הצורך לחפש – או ליצור – חלופות לחוזה חברתי-משלי חדש ומעודכן למדינת ישראל, 75 שנה לאחר הקמתה.

הרעיון קיבל חיזוק ממשי בתחילת שנת 2023, עם ההכרזה על הרפורמה המשפטית והמחאה



הרחבה שפרצה בעקבותיה. במבט חיצוני, נדמה היה שהוויכוח הסוער נסב סביב סוגיות משפטיות או משטריות, אך מבט מעמיק יותר גילה כי הוויכוח ביטא משבר חברתי שהלך והתעצם. היה זה שיח פחדים מתמשך בין הקבוצות החברתיות שהציף שאלות עמוקות של זהות והשתייכות. שאלות שהודחקו במשך שנים רבות בשם "הטוב המשותף" עלו לראש סדר היום הציבורי והגבירו את תחושת האיום ההדדי בין הקבוצות. השיח החברתי כרך בתוכו סוגיות כבדות משקל הנוגעות לתקציבים, זכויות יתר קבוצתיות ונורמות משותפות בחברה הישראלית.

מכון ירושלים למחקרי מדיניות – כמכון מחקר העוסק מאז הקמתו ביחסים בין הקבוצות החברתיות ובסוגיות של ממשל ומדיניות – היה בית טבעי לחממה בנושא הזה. וכך, ברקע המשבר החברתי והפוליטי החריף, ייסד מכון ירושלים למחקרי מדיניות את "החממה לפיתוח הצעות לסדר חברתי-ממשלי חדש".

החממה פעלה בין החודשים מרץ-נובמבר 2023, וביקשה להוות בית ליזמים המבקשים ליצור ולפתח יוזמות לסדר ממשלי-חברתי חדש בישראל. החממה העמידה ליזמים מראות של מומחיות, ביקורת וספקנות, אשר האירו את הרעיונות המתגבשים מזוויות שונות. כעבור כמה חודשי עבודה, כל קבוצת יזמים בנתה מתווה שכלל רעיון מרכזי לסדר החברתי החדש, למבנה הממשל ולסמכויותיו, ליחסי הקבוצות המרכיבות את ישראל ועל פי רוב גם ל"סיפור הישראלי" החדש.

למכון היה חשוב שהיוזמות אשר יפותחו בחממה ייצגו קשת רחבה של אפשרויות – בין יוזמות המבקשות להשאיר את עיקרי הסדר על כנו, לבין כאלו החותרות להסדר פוליטי-חברתי חדש לגמרי; בין יוזמות המציעות הפרדה משמעותית בין הקהילות השונות בישראל, לבין אלה המציעות חיבור מירבי.

לסבב הראשון של החממה נבחרו שש יוזמות. שתיים מהן לא הגיעו לקו הסיום בשל אי-עמידה בדרישות הפרויקט, וארבע יוזמות המשיכו בכל שלבי הפיתוח. על אף המאמצים הרבים, לא נמצאו יזמים מן החברה הערבית שיסכימו להשתתף בפרויקט. על כן היוזמות התמקדו בשבר האזרחי בין המחנות בישראל, ללא העמקה בכשלים ובפתרונות הנוגעים ליחסי יהודים וערבים, מלבד התייחסות כללית לקבוצה הערבית. לצד זאת חלק מהיוזמות ממשיכות להיות מחויבות להסדרת יחסי יהודים וערבים כחלק בלתי נפרד מפעילותן.

כל יוזמה קיבלה תקציב למחקר ולקבלת ייעוץ, וזכתה לליווי מגורמים מקצועיים ומנוסים בפעילות ממשלית-חברתית בישראל ובתהליכי גיבוש מדיניות ויישומה. כל קבוצת יזמים פעלה על בסיס פלטפורמה מוגדרת שמטרתה לקדם את תהליך הלמידה של כל יוזמה ולהעמיק את הרעיונות העומדים בבסיסה. למכון היה חשוב שניהול הפרויקט ייעשה במסגרת המאפשרת שיח וביור מתמיד, ולכן הוא נוהל בצוותא על ידי כותב שורות אלו, יחד עם מר ליאור שילת, מנהלו הקודם של מכון ירושלים ואיש ממשלה וחברה מנוסה, אשר שימש בין היתר ראש אגף פנים במשרד ראש הממשלה ומנכ"ל משרד האנרגיה.

בעיקרו של דבר, החממה העמידה ליזמים מראות של מומחיות, ביקורת וספקנות, אשר האירו את הרעיונות המתגבשים מזוויות שונות. כעבור כמה חודשי עבודה, כל קבוצת יזמים בנתה מתווה שכלל רעיון מרכזי לסדר חברתי חדש (או מעודכן), ליחסי הקבוצות המרכיבות את ישראל, ועל פי רוב גם ל"סיפור הישראלי" לאחר השינוי. המתווה לא היה רעיוני בלבד;

הוא כלל גם התייחסות להיבטים מעשיים: לתפקידה של המדינה והממשלה, ליחסים בין השלטון המרכזי והמקומי, להשפעות התקציביות והכלכליות ולתנאים הפוליטיים והחברתיים הנדרשים ליישום המודל.

החממה פעלה במטרה לסייע ליוזמות לצאת בשלות יותר לשוק הרעיונות הישראלי, ולהמשיך משם בדרך עצמאית – מעולם של רעיונו ותוכניות לעולם של פעולה במרחב החברתי והציבורי. החממה שמה דגש גם במפגש בין הרעיונות ובלמידה והפריה הדדית, וזוהי גם מטרתה של אסופה זו – המציגה את היוזמות השונות, על הדומה והשונה שבהן, ויוצרת מרחב רעיוני משותף.

### **היזמים והיוזמות שהשתתפו ב"חממה"**

1. **פרופ' יוג'ין קנדל ורון צור**, תוכנית "אלומות": שיטת ממשל חדשה להבטחת קיומה ושגשוגה של ישראל
2. **מרכז מנור מבית יוזמת המאה**, 50:30:20 – מערכת הפעלה חדשה לישראל
3. **תנועת "אנחנו"**, שותפות ישראלית חדשה: ההיבט המעשי של מבנה ממשל חדש לישראל
4. **מרכז שטוב הכשרה ומדיניות**, סיפור חדש־ישן: עתידים לישראל

### **עוגנים לעתיד משותף**

הפרויקט יצא לדרך בתחילת שנת 2023, כאשר השאלה הגדולה שהחברה הישראלית התמודדה עמה הייתה: "האם אנחנו מסוגלים לחיות יחד?"

באותם ימים, נשמעו בשיח הציבורי קולות ברורים אשר דרשו הפרדה. אלו לא רק ביטאו ייאוש מהאפשרות לחיים משותפים, אלא אף טענו שהמכנה המשותף בין הקבוצות השונות בחברה כל כך נמוך – שאין כלל הצדקה לחיים משותפים.

להבדיל מהקולות המיואשים הללו, היוזמות שהשתתפו בחממה מבקשות לתת תשובה חיובית לשאלת האפשרות לחיות יחד, במדינה אחת, יהודית ודמוקרטית.

כל היוזמות מניחות שבשורש המשבר החברתי בישראל ניצבת התעלמות מובנית של הממשל מן השונות בין הקהילות השונות בחברה הישראלית; התעלמות אשר מולידה אווירה של כפייה הדדית ומאלצת את הקהילות השונות לממן אורחות חיים המנוגדים לתפיסת עולמן. על רקע זה, כל היוזמות מניחות כי דווקא כדי לאפשר חיים משותפים, יש הכרח להכיר בשונות הקהילתית, לתת לה מענה ולאפשר את ביטוייה בהסדרים הממשליים.

כל היוזמות נבחרו משום שהביעו דאגה עמוקה ליכולת של הקבוצות השונות בישראל לחיות זו לצד זו והציעו פתרונות החורגים מהאינטרסים הצרים של קהילה אחת בלבד.

כל היוזמות הציעו כיווני פעולה שעל הרצף שבין הנפרד למשותף, ובכך הן משקפות היטב את המנעד בין המפריד למאחד בחברה הישראלית, גם בימים שקדמו למלחמה וגם בימים שאחריה.

- [להבדיל מהקולות](#)
- [המיואשים, היוזמות](#)
- [שהשתתפו בחממה](#)
- [מבקשות לתת](#)
- [תשובה חיובית](#)
- [לשאלת האפשרות](#)
- [לחיות יחד, במדינה](#)
- [אחת, יהודית](#)
- [ודמוקרטית](#)

## מבט על החממה מנובמבר 2023

מלחמת "חרבות ברזל" פרצה באוקטובר 2023, לקראת סיום תהליך גיבוש היוזמות בחממה. ברקע האירועים הקשים עלתה בתוקף השאלה: מה לניירות שנכתבו בעת פיצול חברתי עמוק ובין החברה הישראלית המאוחדת שאחרי מלחמת "חרבות ברזל"?

אומנם, בימים הקשים שלאחר 7 באוקטובר, החברה הישראלית, ובפרט האוכלוסייה היהודית שבה, נראתה מלוכדת ואיתנה מול האיום הממשי הניצב לפתחה. אך אנו סבורים כי בעומק הדברים, לא רק שהמלחמה לא טשטשה או העלימה את הפערים והמחלוקות, אלא שבהיבטים רבים היא אף חידדה אותם והעלתה את מידת הדחיפות – כמו גם את חלון ההזדמנויות – לתת להם מענה. הדבר בא ביטוי, למשל, במתיחות סביב סוגיית הפטור משירות צבאי לחרדים; במחלוקת סביב התחבורה הציבורית לחיילים בשבת; בדרישה הציבורית לתקן את החוק המפלה משפחות שכולות מקהילת הלהט"ב; ובכלל – בהחרפת משבר האמון בין הציבור הרחב לבין הממשלה ומוסדותיה. כך או כך, אנו סבורים כי גם "ביום שאחרי", החברה הישראלית תידרש לשוב ולהתמודד עם המחלוקות הפנימיות, שחלקן אף צפויות להתפרץ בעוצמה רבה יותר.

בימים סוערים אלו אנו מעיזים גם להציע תקווה. תקווה שהעוז שמגלה ישראל בעת הזאת, האחדות הפנימית אל מול האויב החיצוני, יעמדו לנו כשנידרש לנהל את הדיון הפנימי. תקווה ואמונה שגם כאשר נהיה חייבים לדון בסוגיות "מפרידות", נצליח לגשת אליהן בתחושה של אחדות, של שותפות גורל והבנה מפוכחת שאין לנו אפשרות אחרת, ושאינן – רק ביחד ננצח.

## מבנה הספר

ספר זה מציג ומנתח את תוצרי פרויקט החממה – ארבע יוזמות שונות המבקשות להציע מודל לסדר חברתי-ממשלי חדש בישראל. חשוב לציין כי היוזמות מוצגות בסדר בסדר אקראי, אשר אינו משקף דירוג מהותי או העדפה של יוזמה אחת על פני אחרת.

הספר פותח בהצגת **תמצית היוזמות** – סיכומים קצרים של המתווים המוצעים בכל אחת מן היוזמות, תוך התייחסות להיבטים עיקריים כגון – מבנה הממשל המוצע, תפיסת התקצוב ודוגמאות ליישום המודל בסוגיות ליבה; התמצית מסתיימת בניסיון לחלץ את "הקריאה המשותפת" לשינוי חברתי וממשלי העולה מכלל היוזמות.

לאחר מכן מוצג **רקע תאורטי**, מאת בן בורנשטיין<sup>1</sup>, המציג את ההיסטוריה החברתית של ישראל ואת השינויים שחלו בחשיבה על החברה הישראלית: מאתוס "כור ההיתוך" של דוד בן-גוריון, דרך "שיח השבטים" של ראובן ריבלין, ועד המשבר החברתי והפוליטי העמוק שהגיע לשיאו בשנת 2023.

בהמשך, מוצג **ניתוח משווה**, מאת עמיחי פישור<sup>2</sup>, הבוחן את הרעיונות, הערכים והשאלות

1 בן בורנשטיין הוא דוקטורנט במחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל אביב, מנהל תחום חיים משותפים במכון ון-ליר ועמית מחקר במכון ירושלים למחקרי מדיניות ובמרכז מינרבה לשלטון החוק במצבי קיצון באוניברסיטת חיפה. מחקריו עוסקים בסוגיות של אלימות פוליטית, תנועות חברתיות ומגוון חברתי ותרבותי.

2 עמיחי פישור הוא דוקטורנט בבית ספר למדעי היהדות באוניברסיטת תל אביב, ולשעבר ראש אגף בכיר למדיניות רגולציה במשרד ראש הממשלה. מחקריו עוסקים ברעיונות שבסיס ההתחדשות היהודית במרחב החילוני.

המובאים ביוזמות השונות ומנתח לעומק את המשמעויות והתפיסות הגלומות בכל אחת מהן. לבסוף, בחלקו האחרון של הספר מצורפים **המתווים המלאים של כל אחת מן היוזמות**. מתווים אלה – שנכתבו על ידי היזמים עצמם – מציגים את המרכיבים התאורטיים העומדים בבסיס המודל, לצד התייחסות מפורטת לסוגיות המעשיות הנדרשות ליישומן.

**יודגש כי מכון ירושלים למחקרי מדיניות שימש כחממה לפיתוח רעיונותיהם של היזמים וסייע בידם לפתח את תפיסתם, אך הרעיונות הללו, ואופן ניסוחם, מבוססים על אמונות היסוד של היזמים ועל שיקול דעתם, ואינם משקפים את תפיסתו של המכון.**

# תמצית היוזמות

---

# תוכנית "אלומות": שיטת ממשל חדשה להבטחת קיומה ושגשוגה של ישראל



פרופ' יג'ין קנדל ורון צור

## הגדרת הבעיה

שתי סוגיות מהותיות מאיימות על המשך קיומה ושגשוגה של מדינת ישראל: הראשונה, עיוות כלכלי כתוצאה מקבוצות שמקבלות החלטות בעלות השפעות פיסקליות משמעותיות ומתמשכות שהן לא מתכוונות ולא יכולות לממן. והשנייה, פערים ערכיים בלתי ניתנים לגישור בין הקבוצות השונות, הגורמים למאבק זהותי מתמיד.

במסגרת "עסקים כרגיל", הפערים הערכיים בצירוף העיוות הכלכלי צפויים להוביל להתפוררות חברתית ולהידרדרות כלכלית. החולשה הפנימית צפויה לזמן אומים ביטחוניים גוברים, עד כדי אפשרות לקריסתה של ישראל ולקיצו של החלום הציוני.

## המודל המוצע

**הפתרון טמון בשבירת הקונספציה השגויה של "הכול או כלום", משמע: או שכולם חיים תחת אותם כללים, ערכים, זהות וחזון – או שאין כאן מדינה אחת.**

**מוצע להעביר את ישראל כמדינה ריבונית ממשטר אוניטרי למשטר פדרלי תלת-רובדי: ממשלה פדרלית, ממשלות של שלוש "אלומות" (אלומה יהודית, דמוקרטית וליברלית; אלומה תורנית-לאומנית; ואלומת "כל תושביה") ורשויות מקומיות.**

**בשיטה זו, יינתן ביטוי ליכולת של כל אזרחית ואזרח להשתייך לאלומה על פי בחירתם ולהשפיע על מרחב המחיה ברשות שבה הם מתגוררים לפי ערכיהם וחזונם.**

## מבנה הממשל: היבטים מרכזיים

**אלומות** – כל אזרח, ללא קשר למוצאו, רמת דתיותו או מקום מגוריו, יבחר לאיזו אלומה להשתייך ויהיה חייב לציית למערכת חוקים ייחודית המתאימה לערכיו. הנהגת כל אלומה תיבחר בנפרד בבחירות פוליטיות על ידי חבריה, ללא צורך במאבק על ערכים בלתי ניתנים לפשרה. היא תישא באחריות בלעדית על מגוון סוגיות – מיסוי, תקציב, חינוך, בריאות, רווחה, פנסיות ועוד – לפי ההעדפות של חבריה. למעשה, האלומות תנהלנה את רוב תחומי החיים של המשתייכים להן, ובידי הממשל הפדרלי יותרו רק נושאים הדורשים תיאום רב ואינם שנויים במחלוקת מהותית.

**ממשל פדרלי** – הממשל הפדרלי יהיה אחראי על הביטחון, יחסי החוץ, הפעלת המוסדות והגופים הלאומיים ואספקת השירותים הציבוריים שהאלומה או הרשות המוניציפלית לבדן אינן יכולות לספק. הוא ינהל כוח משטרה פדרלי, ימשיך להנפיק מגוון היתרים כגון רישיונות נהיגה, דרכונים ורישיונות עסק למפעלים גדולים, וירכז את התכנון המרכזי של משאבי הקרקע (מגורים ותשתיות) במדינה. כמו כן, בממשלה הפדרלית לא יכהנו שרים נבחרים אלא בעלי

תפקידים אשר ימונו על ידי 'המועצה הלאומית'.

באשר לרשויות המקומיות – הסביבה החוקית והמשפטית שבה תפעל הרשות המקומית תיקבע על פי חוקי האלומה שאליה משתייכים רוב תושבי הרשות. כדי לתת מענה ליישובים עם אוכלוסייה הטרוגנית, הוצע מודל אשר ישמש כבסיס לקביעת ההתנהלות בתוך הרשות במטרה למזער את החיכוכים. כל רשות תחויב לתת שירות לכלל התושבים באשר הם, ללא אפליה באיכות השירותים או בעלותם. כל אזרח יוכל לבחור את מקום מגוריו ללא קשר להתשייכותו לאלומה כזו או אחרת, ולא תתקיים כל מגבלה חוקית על בחירה זו.

### חוקה לישראל

למדינה תגובש חוקה אשר תבטיח את יסודותיה לדורות. החוקה תהיה רזה, ובעיקר תבטיח שהמשלה הפדרלית והאלומות האחרות לא יוכלו לכפות על אלומה כלשהי ערכים הזרים לה – מלבד שמירה על זכויות האזרח הבסיסיות. החוקה תגדיר את מדינת ישראל כמדינה יהודית ותעגן את מעמדה של ירושלים כבירת ישראל.

### סוגיות ליבה

- **חינוך** – לכל אלומה תהיה מערכת חינוך משלה, והיא תהיה אחראית על כלל ההיבטים הנוגעים למערכת זו: מימון מערכת החינוך, הקמת מוסדות ותפעולם, פיתוח תוכניות לימודים, קביעת תקני חינוך וניהול מדיניות החינוך.
- **שירות צבאי** – מוצע לחוקק חוק פדרלי שיחייב את כל האזרחים להתגייס לשירות לאומי – בצה"ל, בשירות אזרחי במשטרה, במערך הכבאות או במוסדות אחרים הזקוקים לכוח אדם לטובת שירות לקהילות. תקופת שירות החובה תהיה זהה למשך שירות החובה בצה"ל אך כל אוטונומיה תקבע האם לצה"ל יש זכות קדימה. מערכת אזרחית המפקחת על שירותי הביטחון תמונה על ידי האלומות לפי מפתח שירות בצה"ל.
- **זהות יהודית** – הדרכים לביטוי הזהות היהודית יהיו נתונים להכרעת הקהילות האוטונומיות. ברמה הפדרלית, תוקם "מועצת הייעוד המשותף" – מועצה וולונטרית אשר תעסוק ביסודות הרוחניים-תרבותיים המחברים בין האלומות בישראל ותגבש קודים מוסריים משותפים.

### תקציב

התקציב הפדרלי, ייקבע ברוב גדול של בית הנציגים (60%) ויאושר על ידי מועצת האלומות. כל אלומה תחויב לתרום לתקציב הפדרלי לפי שני פרמטרים: מספר תושביה, ובמידה מסוימת התמ"ג לנפש בה.

לאלומות עם תוצר לנפש נמוך ייקבעו סובסידיות שנתיות מוסכמות מראש למשך 15 שנים מרגע השינוי, אשר יקנו להן ולתושביהן זמן הסתגלות למצב החדש. סובסידיות אלו יהיו בסדר גודל של סך הסובסידיות שהיו משולמות לאותן אלומות בשנת 2022 ויוצמדו למדד. לא ניתן יהיה להגדיל סכומים אלו ללא הסכמה של האלומות המשלמות, ולאחר תקופת ההסתגלות, הם ירדו בהדרגה לרמה קבועה לכל אלומה במסגרת ההסכמה על צמצום אי-השוויון בין האלומות.

לכל אלומה תהיה סמכות מיסוי בלעדית על תושביה. אך מטעמי יעילות, מומלץ שהמערכת תתופעל על ידי רשות המיסים הפדרלית, אשר תגבה מיסים מכולם ותעביר אותם לממשלות האלומות בהתאם לכללים שייקבעו.

### למה עכשיו?

"הרעיון של יצירת רובד חדש של השלטון – אלומות, המאפשרות אוטונומיה מסוימת לשלוש קבוצות עם ערכים מתנגשים בחברה הישראלית – אינו קל לעיכול. לחלק הוא נראה מפחיד מדי, בלתי אפשרי ליישום, או שניהם גם יחד.

ברצוננו לציין שקבוצות שונות בישראל כבר פיתחו במשך עשרות שנים אוטונומיות דה־פקטו בצורות שונות. קבוצות אלו חורגות, בפועל, מחלק מהכללים החלים על הרוב, בין אם על ידי החרגה מפורשת בהתאם לצורכיהן ובין אם בהתעלמות או "כיפוף" החוק. באוטונומיות דה־פקטו הללו, הציבור בוחר מנהיגים שהצלחתם נמדדת בהתנגדותם לחוקי המדינה הלא נוחים להם ובהשגת מרב המשאבים ממנה. הקבוצה היחידה שאין לה אוטונומיה היא קבוצת הרוב. הצעתנו משנה את כללי המשחק ומציעה שההתאמות הנדרשות לקבוצות לא יהיו עוד נגד החוק, כי אם המודל החוקי עצמו.

מעבר לכך שהסבירות לתרחיש ההתפרקות עולה מהר מכפי שחשבנו, מתגברת גם סכנה לקריסה מהירה. כל מי שהמדינה יקרה לו, ללא קשר לדעותיו הפוליטיות, חייב לראות במניעת קריסתה מטרה עליונה וגורלית. הדבר תלוי קודם כול במתן תקווה לקבוצת אוכלוסייה עם תרומה מכרעת לכלכלה, לביטחון, להייטק, לרפואה ולאקדמיה, אשר שמה את ישראל על המפה העולמית והביאה לכך שלילדים ולנכדים של כולנו יוכל להיות כאן עתיד מזהיר.

פתרון שנותן תקווה כבר היום הוא חיוני, כי בעוד מספר שנים, זה עלול להיות מאוחר מדי. הפתרון המוצע הוא פוליסת ביטוח לכל אזרח החפץ בהמשך קיומנו כאן".



# 50:30:20 - מערכת הפעלה חדשה לישראל



מרכז מנור מבית יוזמה המאה

## הגדרת הבעיה

בישראל ישנם ארבעה שבטים מרכזיים: דתי, חרדי, ערבי וחילוני. לכל אחד מהם זהות נפרדת, התנהלות שונה מול המדינה בהווה וחזון נפרד לגבי דמות המדינה בעתיד. בשיטה הנוכחית, הבדלים אלו פורצים את גבולות המחנה הקבוצתי ומובילים למציאות משברית שמאיימת על הזהות הלאומית המשותפת ועל קיום מערכת פוליטית וחברתית יציבה.

גם אם כמה מהשחקנים בפוליטיקה הישראלית ממשיכים לדבר על ממלכתיות ושוויון ומבקשים לקרב בין החלקים השונים בעם, הרי שבפועל, המדיניות הננקטת על ידי הממשלה הנוכחית (ולמען האמת, גם על ידי ממשלות קודמות) מושתתת על חלוקה שבטית ותגמולים קבוצתיים המוסיפים לפצל ולפלג את העם. תהליך זה לא רק מחליש את החברה הישראלית ופוגע ביכולותיה להתמודד עם אתגרים לאומיים משותפים, הוא אף מביא לאובדן החזון הציוני המשותף ולהפיכתה של ישראל ל"מדינת כל קבוצותיה".

## המודל המוצע

**הפתרון המוצע הינו מודל המושתת על לכידות מבנית: מודל 50:30:20 – מערכת הפעלה חדשה למדינת ישראל. עקרון ההפעלה הבסיסי של המערכת הוא "ממלכתיות מאפשרת" – שמירה על רובד משותף, מספק, בצורה איתנה ויציבה המייצרת סיפור ישראלי משותף ומכיל; ולצד זאת, מתן אפשרות למגוון צורות חיים, המאכרות ומתוקצבות על ידי המדינה אך מעוצבות על ידי הקהילות השונות במרחב הישראלי. לפי המודל הזה, ישראל לא צריכה להתפרק לשבטים אלא להסתדר מחדש בקומות: קומה יסודית לאומית משותפת (50%), המבוססת על הוגנות ושקיפות; קומה אמצעית מקומית או מגזרית (30%), המאפשרת גיוון ושונות; וקומה עליונה קהילתית, המקדמת עקרונות שיתוף וקרבה לאזרחים (20%).**

## מבנה הממשל: היבטים מרכזיים

**הרובד הלאומי (50%)** – במסגרת המודל מוצע להשאיר מכנה משותף רחב ברמה הלאומית-מדינתית, והוא יכלול לא רק את השותפות המינימלית ההכרחית למען קיום משותף אלא גם את כל המרכיבים המייצרים לכידות מבנית ובונים זהות ושייכות. הזרוע הביצועית ברובד הלאומי תכלול את שלוש הרשויות: המחוקקת, המבצעת והשופטת. ככלל, המודל אינו מבקש לכונן סדר ממשלי חדש ומהפכני. תחת זאת, הממשלה תהיה חייבת להתחדש באופני הפעולה שלה, כגון בחלוקת התקציב ובהאצלת סמכויות; לשנות את מדיניותה ביחס לקבוצות השונות באוכלוסייה; ולבצע התאמות מבניות רבות כך שתתאים לחלוקת האחריות לפי המרחבים השונים. ככלל, המוסדות שברובד הלאומי יהיו אחראים על הסדרת "כללי המשחק" הדמוקרטיים, היחסים בין הרשויות וסוגיות הליבה שאינן ניתנות לביזור והאצלה

לרובד המקומי והקהילתי.

**הרובד המקומי (30%)** – בלב הרובד המקומי ניצבת הרשות המקומית – הגוף שנמצא במגע יומ־יומי עם האזרחים ושמהווה חוליה מקשרת בין הפרט לבין הממשל המרכזי. רשות זו אמונה על הבטחת שירותים מיטביים לתושב שבתחומה, חיזוק תחושת השייכות של הפרט והעצמת המעורבות הפוליטית־אזרחית שלו. המודל מבקש לחזק את המנגנונים המאפשרים האצלת סמכות תקציבית לרשויות המקומיות ממשרדי הפנים והאוצר, לחזק את כוחן של ועדות סטטוטוריות מקומיות ולהניע תהליכי הבראה מהותיים במנגנון הפוליטי ברשויות למען חיזוק הדמוקרטיה המקומית. כמו כן, היוזמה מבקשת לחזק זהויות קהילתיות מגוונות באמצעות אותם תקציבים וסמכויות שיועברו לרשות המקומית, כמו גם לזו הקהילתית.

**הרובד הקהילתי (20%)** – לרובד זה כמעט ואין כיום מוסדות רשמיים, אך הוא בעל פוטנציאל רב לחיזוק תחושת השייכות והאחריותיות של תושבי המרחב. כדי למסד את הרובד הקהילתי מוצע להקים מינהלים קהילתיים ברחבי המדינה, בדומה למודל הקיים בירושלים. בראש המינהל הקהילתי יעמוד ועד מנהל נבחר, ולצדו יפעל דרג מקצועי שימונה במרכז על ידי נציגי עירייה והוועד המנהל. המינהל יספק שירותים מקומיים וקהילתיים בתחומים שונים (כגון – פנאי, רווחה, חינוך בלתי פורמלי, זהות דתית, מסורתית וחילונית, תכנון ותכלול שירותים עירוניים ברמה הקהילתית); יפתח חיי קהילה ופלטפורמות ליוזמות קהילתיות; ייצג את האינטרסים של הקהילה ויתחזק קשר רציף מול הרשות המקומית.

### חוקה לישראל

במסגרת המודל ישנה שאיפה לחוקה רחבה ושלמה. עד שתיווצר היתכנות לכינון מסמך שכזה, מוצע מהלך של חקיקת חוקי יסוד העוסקים בזכויות האדם, ערכי היסוד של המדינה, מוסדות המדינה וסדרי המשטר. במסגרת מהלך זה, מבוקש לייצר בתחילה חבילת חקיקה הנוגעת להסדרת מערכת היחסים בין הרשויות וכן תיקון ל"חוק יסוד: הלאום" בשילוב מגילת העצמאות.

### סוגיות ליבה

**חינוך:** היוזמה מבקשת לשנות את מבנה החינוך בישראל, ללא ביטול הזרמים הקיימים, אלא על ידי חלוקה של המשאבים, התקציבים והתכנים לפי העיקרון של 50:30:20. על פי המודל, 50% יהיו משותפים לכל התלמידים במדינה, 30% ייקבעו לפי החלטת כל זרם חינוך ו־20% ייקבעו לפי החלטת הנהגת בתי הספר – הנהלה והורים. מודל זה יבטיח שכל תלמידי ישראל ילמדו תכנים ליבתיים – הכשרתיים וזהותיים גם יחד – אשר יעצבו סיפור ישראלי משותף ויסייעו לכלל בוגרי מערכת החינוך להשתלב בשוק העבודה ובחברה הישראלית. לצד הסיפור המשותף שהיוזמה מבקשת לעצב, יינהל כל זרם חינוכי מתקציבי מדינה אשר יסייעו בהעמקת הזהות והמורשת הייחודיים לו. בנוסף, 20% מהתקציב ותחומי הסמכות והאחריות יעברו לידי הנהלת בית הספר והנהגת ההורים כיחידה קהילתית.

**שירות צבאי:** המודל המוצע מבוסס על התפיסה שלפיה שירות לכולם הוא יעד וערך ישראלי ראשון במעלה, הנמצא ברובד הלאומי המשותף, ובעיקר – הוא צורך בעל משמעות מעשית קריטית בעתיד הנראה לעין. לכן, בשלב הראשון והמייד, היוזמה מבקשת למצות את פוטנציאל הגיוס הישראלי באופן המקסימלי בתוך הריאליה הפוליטית והסוציולוגית בישראל של שנת 2024. לצד זאת, בעתיד, לשם השתתפות מירבית של כלל הקבוצות בישראל בהגנה על ביטחון

המדינה ותרומה לקיומה בשלל הזירות, מוצע ליצור אפשרויות שירות שונות שתנוהלנה באופן המותאם לצרכים השונים ולקהילות הישראליות המגוונות, לפי מודל 50:30:20.

**זהות יהודית:** המודל מבקש להרחיב את תפיסת היהדות מדת הלכתית בלבד לתרבות מכוננת זהות עשירה ומגוונת. בהתאם, מוצע במודל לבזר ככל הניתן לרשויות אזריות ומקומיות ולגופים קהילתיים את עיצוב הזהות הפרטית והקולקטיבית ואת ניהול הפרקטיקות הדתיות, ולהותיר ברובד הלאומי רק את האחריות על סוגיות שבהן הכרעה מבזרת ומגוונת מדי עלולה להביא לפיצול לעמים נפרדים או למדינות שונות (למשל, בשאלה מי יכול להיות מוכר כיהודי). מהלך כפול זה, של ביזור מוגבר לצד שמירה על מספר עקרונות יסוד משותפים ואיתנים, יאפשר שגשוג של קהילות מגוונות שתתאחדנה סביב מספר נושאי יסוד, וכן שיח לאומי בריא והוגן יותר, כך שהיהדות תוכל להפוך למשאב של סולידריות במקום גורם מפלג, לנכס ולא לנטל. בדרך זו יתחזק הסיפור המשותף לכלל אזרחי ישראל, כמו גם הזהות הפרטיקולרית המשתנה מאדם לאדם. הדברים האמורים כאן לגבי היהדות, רלוונטיים גם לזהויות ולדתות אחרות.

### תקציב

הנחת המוצא היא כי מודל התקצוב של הפעילות הציבורית, הכולל גם את אופן מימונה וגם את כללי ההוצאה, אמור לשמש תמונת מראה של מדיניות הממשלה. על כן, התקציב יהיה מותאם לתפישה המחזקת חוזה חברתי חדש של ממלכתיות מצד אחד, וביזוריות אחרית לצד עידוד מגוון מן הצד השני. היוזמה ממליצה להקצות משאבים משמעותיים מהרובד הממשלתי לרובד המקומי, וזאת באמצעות העברה של מרבית המיסים העקיפים שגובה המדינה ושיונם כהכנסות מיועדות לרשויות. כמו כן, מוצע לקבוע בחוק כי הכנסות ממע"מ ומס קנייה יועברו מדי שנה, טרם העברתן לקופת המדינה, ישירות אל הרשויות המקומיות במנגנון חלוקה קשיח שיתואר בחוק. הרובד הקהילתי יהיה מתוקצב ממקורות הרובד המקומי ובהתאם לכללים שייקבעו על ידו, ללא אפליה במתן תקציבים לקהילות השונות. הקמת המוסדות הקהילתיים תלווה בכינון קריטריונים לתקצובם בהתאם להיקף הפעילות שלהם והשירותים שהם מספקים, ובכפוף לכללים שיבטיחו ניהול תקין.

### למה עכשיו?

"שני משברי עומק מלווים את ישראל בשנים האחרונות, והם אפיינו אותה גם בערב 7 באוקטובר: משבר הלכידות – בינינו בינינו לבין עצמנו, ומשבר המשילות – בינינו לבין המדינה ומוסדותיה. שניהם עומדים בפני עצמם אך בה בעת גם מזינים ומשלימים זה את זה.

בנייה מחדש של המערכת הפוליטית, הממשלית והחברתית של ישראל דורשת מערכת הפעלה חדשה, אנחנו קוראים לה 50:30:20. מערכת הפעלה העומדת על בסיס ישראלי משותף המחייב את כולנו, לצד ניצול יכולות ומאפיינים של השלטון המקומי, המגזרי והקהילתי לעצב את חייו של הפרט על פי תפיסת עולמו הייחודית ולהעניק מענה מהיר, יעיל ואפקטיבי.

מודל זה מבטא תקווה גדולה. לא נואשנו מן המשותף; לא מאסנו בריבוי דעות וסגנונות חיים. אנו מאמינים בסיפור הישראלי המשותף, ולצד זאת מכבדים את השוני. איננו רוצים להתפצל לקנטונים או להיפרד מחברים או בני משפחה המצויים במחוז גאוגרפי או רעיוני רחוק משלנו. הסיפור הישראלי, מבחינתנו, רחוק מלהסתיים. עוד ארוכה הדרך ורבה העבודה, אך אנו מאמינים כי המודל שהצענו הופך את המשימה המתגרת שלפנינו – לאפשרית".

# שותפות ישראלית חדשה: ההיבט המעשי של מבנה ממשל חדש לישראל

תנועת "אנחנו"



## הגדרת הבעיה

המבנה המשטרי בישראל – המבוסס על מודל "כור ההיתוך" מימיה הראשונים של המדינה – אינו מכיר חוקית בשונות בין תתי־הקבוצות בחברה הישראלית ובשוויון ביניהן. כתוצאה מכך, בעיקר מאז שנות ה־80 של המאה ה־20, תתי־הקבוצות השונות ניסו להגן על ערכיהן וזהותן באמצעות הפעלת כוח בשדה הפוליטי, בשדה המשפטי או ברחוב. הדבר הוביל למשבר פוליטי־משטרי הולך ומעמיק, שמאופיין בניסיון של הממשל להכריע הכרעות קולקטיביות בסוגיות ערכיות וזהותיות. כך הועצמו במשך השנים המחלוקות והמאבקים בין הקבוצות בחברה הישראלית, וכך נוצר מצב שהמרכז הפוליטי בישראל, אף שהוא מהווה רוב, מתקשה להקים קואליציות יציבות.

## המודל המוצע

**המודל מבקש לייצר תשתית חוקתית שתאפשר לחברה הישראלית להפריד את ליבת המחלוקות בנושאי הזהות משאר עיסוקי הממשל וליצור קואליציות רשתיות חדשות שיחברו בין קבוצות ממוגזרים שונים.**

## לשם כך מוצע:

- **כינון ישראל כ"מדינה יהודית ודמוקרטית ניטרלית"** – המשטר בישראל ימשיך להיות דמוקרטי ויתבסס על עקרונות החירות והשוויון, בצירוף רוב יהודי בקרב אזרחי ישראל וסמלים ממלכתיים יהודים. לצד זאת, מעמדה של ישראל כמדינה ניטרלית יאפשר לכל הקבוצות החילוניות והדתיות בחברה לממש את אורח חייהן בחירות מלאה ובשוויון זכויות. המדינה תתבסס על שוויון זכויות אזרחי, לא תעניק זכויות יתר לאף קבוצה ולא תכפה נורמות דתיות או חילוניות.
- **הקמת קהילות איטריטוריאליות** – כל קבוצת אזרחים, שגודלה יוסכם בחוקה העתידית (למשל, 6%-7% מהחברה), תוכל להתאגד לקהילה אזרחית ולהעניק לחבריה שירותי דת, תרבות וחינוך לערכים ללא קשר למקום מגוריהם. כל אזרח יהיה מחויב להשתייך לקהילה לפי בחירתו, בנוסף להשתייכותו למדינה ולמוסדותיה. עבור אזרחים שירצו להימנע מלשתייך את עצמם לקבוצה כל שהיא, תוקם קהילה אזרחית כללית, נטולת מאפיינים ייחודיים.

## מבנה הממשל: היבטים מרכזיים

**הממשל הכללי הארצי** – יכלול רשות מבצעת במודל חצי־נשיאותי, רשות מחוקקת בעלת שני בתים (בית עליון עם שיטת בחירות אזורית־קהילתית ובית תחתון עם שיטת בחירות ארצית־מפלגתית) ורשות שופטת בעלת יכולת ביקורת שיפוטית חוקתית על הרשות המבצעת והמחוקקת. מבנה זה של הממשל הכללי צפוי לייצג, לראשונה בישראל, אינטרסים אזוריים ולמנוע את התופעה של קבוצות קטנות הכופות את רצונן על הרוב באמצעות איום בפירוק הקואליציה. לממשל הכללי יהיו סמכויות בעיקר בנושאי מדיניות ממלכתיים (כגון – תחבורה, בריאות, ביטחון, רווחה), לצד סמכויות מוגבלות בנושאי הזהות.

**מועצת האשכול הישראלי** – נושאי זהות (דת, תרבות, חינוך לערכים) – יוסדרו באמצעות "מועצת האשכול הישראלי". המועצה תכיל נציגים מכל הקהילות האזרחיות על פי גודלן, ותפקידה יוגבל לאישור או דחייה של תוכניות הממשל הכללי בנושאי הזהות באמצעות הליך הצבעה ברוב רגיל. יחד עם זאת, עצמאותן הרשמית של הקהילות תאפשר לכל אחת מהן לקבל או לדרוח את החלטות המועצה או הממשל המרכזי ולשאת בעצמן בעלויות התקציביות הנגזרות מהחלטתן.

**קהילות האזרחיות העצמאיות** – בחירתם של האזרחים תניע את הקמתן של קהילות אזרחיות, אשר יספקו לכל אזרח המשתייך אליהן אורח חיים מותאם בנושאי זהות. נושאים אלה כוללים את שירותי התרבות, הדת והחינוך לערכים. אחת לשנה תיקבע נקודת זמן שבה אזרחי ישראל יוכלו לעבור בחופשיות בין הקהילות האזרחיות השונות. קהילות אלה יהיו א־טריטוריאליות והן תספקנה שירותים לחבריהן ללא קשר למקום מגוריהם.

**הרשויות המקומיות** אינן גורם דומיננטי הנדרש לרפורמה מקיפה במודל, והן משמשות בעיקר ערוץ ביצועי נוסף שדרכו בא לידי ביטוי הפתרון המערכתי־מדינתי. לצד זאת, מודגש ביוזמה כי גם ברמה המקומית תיידרש הפרדה בין סוגיות ממלכתיות ובין סוגיות זהות. הדבר יאפשר להנהגות של הרשויות המקומיות, בעיקר בערים מעורבות, ליצור קואליציות רשתיות ולאחר מרחבי פשרה. כך למשל, בין היתר, מוצע במודל שבנוסף למועצת העיר הקיימת (שתעסוק בנושאים ממלכתיים־מקומיים) תוקם "מועצת האשכול הישראלי המקומי", שתעסוק בנושאי זהות. המועצה תוקם בכל רשות מקומית או באגד רשויות מקומיות קטנות. האשכול יורכב על פי שיטת הצבעה שתיקבע בחוק ותשקף את גודלן היחסי של הקהילות האזרחיות השונות בשטחה המוניציפלי של הרשות המקומית.

## חוקה לישראל

יישומו של המודל דורש כינונה של חוקה חדשה בישראל אשר תחליף את מנגנון חוקי היסוד ותגדיר את ישראל כ"מדינה יהודית ודמוקרטית ניטרלית". החוקה תכלול קביעות מפורטות בנוגע למבנה הממשל החדש ולכלל סעיפי הליבה שלו, וכן עיגון של מגילת זכויות אדם, ברוח מגילת העצמאות והכרזת זכויות האדם של האו"ם.

## סוגיות ליבה

**חינוך** – הפעלת המודל במיטבו, לאחר תקופת מעבר, תהיה כרוכה בביטול ארבעת זרמי החינוך הקיימים, מפני שלא יהיה בהם עוד צורך. משמע שהמחיצות הפנימיות במטה משרד החינוך יתבטלו, ובהתאמה גם המחיצות בין האוכלוסיות יוסרו. השונות בחינוך תבוא לידי

ביטוי במנגנון החינוכי של הקהילות האזרחיות, או בתוכניות לימוד ייחודיות שעליהן תחליט ההנהלה המאוחדת של משרד החינוך הכללי בפיקוח האשכול הישראלי. בכל הנוגע לתוכניות הלימודים בנושאי זהות, הללו ייכתבו על ידי משרד החינוך אך יאשרו על ידי מועצת האשכול. לאחר מכן, כל קהילה תהיה רשאית לדחות תוכנית לימודים מוצעת או לפתח תוכנית לימודים מקבילה בהתאם לשיקולים ערכיים ותקציביים.

**שירות צבאי** – כל אזרחי ישראל יקדישו מספר שנים מחייהם לטובת הכלל, ובמהלכם לא יעבדו לפרנסתם ולא ילמדו מקצוע. המודל המועדף על המדינה יהיה שירות בצה"ל או בשירות לאומי-אזרחי. במקביל, בשל אילוצי המציאות, יתקיימו מסלולים משניים נפרדים שיאפשרו לאזרחים לתרום לחברה בתחומים שנויים במחלוקת. מסלולים אלה יהיו פתוחים באופן שווה בפני כל האזרחים וידרשו עמידה בתנאים קשיחים ומחמירים.

**זהות יהודית** – הזהות היהודית תעוגן בקיומו של רוב יהודי במדינה ובהכרה בחוק השבות ובסמלי המדינה הממלכתיים. לצד זאת, מבנה הממשל המוצע במודל יכלול הפרדה קטגורית מוסדית בנושאי זהות בין הקהילות לבין המסגרת האזרחית-דמוקרטית של המדינה, באופן שמקטין את פוטנציאל החיכוך ביניהם ומייצר שותפות אזרחית שווה בין הלאום היהודי וכלל הקבוצות הדתיות, החילוניות והלאומיות בחברה הישראלית. לצד זאת, באמצעות תקציב שוויוני, המדינה תעודד את הקהילות לממש את הזהות שלהן בהתאם להשקפת עולמן. ההפרדה הברורה בנושאי הזהות תעוגן גם בחוקה החדשה. "חוק יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי", הקיים כיום, יבוטל. במקומו, החוקה תעגן את מעמדה של ישראל כ"מדינה יהודית ודמוקרטית ניטרלית", ויפיעו בה סעיפים שאוסרים על הרשות המבצעת לעסוק בנושאי דת, מסדירים את ביטולם של מוסדות הדת הממשלתיים הקיימים ומעבירים את הטיפול בשירותי דת לקהילות האזרחיות.

## תקציב

התקציב ישקף את ההיגיון המסדר של מבנה הממשל המוצע. במסגרת התקציב יבואו בחשבון הן הצרכים המאוחדים של האוכלוסייה ושל יעילות עבודת הממשל, והן צורכי הקהילות השונות. התקציב הממלכתי של הממשל הכללי ושל הקהילות האזרחיות יחושב על בסיס הקצאה שוויונית לכלל אזרחי ישראל. כל קהילה אזרחית תקבל את חלקה על פי גודלה. קהילה תהיה רשאית לגבות מס נוסף מהמשתייכים אליה למימון הפעילות הנדרשת בעיניה בנושאי הזהות (דת, חינוך, תרבות) מעבר להקצאה הממשלתית.

## למה עכשיו?

"אין ספק כי היקפי השינוי הנדרשים לקידום חזון התנועה מחייבים שינוי אידאולוגי עמוק בקרב כלל הקבוצות בחברה הישראלית. כך למשל, הציבור הדתי-לאומי יצטרך להיות נכון להכיר בישראל כמדינה ניטרלית מבחינת הפרקטיקה הדתית, השמאל הישראלי יצטרך להחליף את אידאולוגיית כור ההיתוך, והן הימין והן השמאל יצטרכו להסכים על פתרון חדש בסוגיה הפלסטינית. אם כן, אין מדובר במודל שניתן לאמצו באחת, כי אם בתהליך שמימוש עשוי להתארך עד כדי מספר עשורים. על כן, עמדת התנועה היא שיש להתחיל לקדם את חזון שותפות ישראלית דרך החברה האזרחית ולא הפוליטיקה המפלגתית, כדי לשכנע את הציבור הישראלי הרחב לאמצו. זוהי ליבת המאמץ של 'אנחנו' כתנועת שטח אקטיביסטית.

אנו מאמינים כי מודל זה, על שלל המוסדות והמנגנונים החדשים שלו, יעצור את התפוררותה של החברה הישראלית, יעצב חוזה חברתי חדש המאפשר לכל הקבוצות בחברה לנהל את חייהן בצורה מוגנת – על פי תפיסת עולמן מצד אחד ובהתאם לעקרונות השוויון מצד שני – ויגביר את האוטונומיה של הפרט. לצד אלה, תתחזק מאוד יציבותו של הממשל המרכזי ותסתיים תופעת הכוח העודף הניתן למפלגות קטנות”.

# סיפור חדשישן - חוזה חברתי עדכני

מרכז שטוב



## הגדרת הבעיה

בשנים האחרונות החברה בישראל אפופה במתחים ושסעים פוליטיים. אלו הובילו, בין היתר, לרצף של סבבי בחירות ולהחרפת המתיחות בין שני המחנות הפוליטיים המרכזיים (המחנה המזוהה עם מאפיינים שמרניים, דתיים, ימניים ולאומיים, והמחנה המזוהה עם מאפיינים ליברליים, חילוניים, שמאלניים וקוסמופוליטיים). בלב הוויכוח על דמותה וצביונה העתידי של מדינת ישראל, נטוע החשש של כל מחנה מפני זולתו כי זה יעצב את מדינת ישראל על פי אמונתו הוא. הלך הרוח השורר כיום במחנות השונים בחברה מגלם חשש הדדי מבוסס, שלפיו הופר האיזון הדק והשברירי שנטווה וטופח לאורך השנים, במידה כזו שהרקמה העדינה שצמחה מכוחו, ושאפשרה קיום משותף של קבוצות בעלות אמונות שונות – מתחילה להיפרם.

אחד הגורמים המשמעותיים ביותר לחשש מפני שינוי צביונה של מדינת ישראל הוא הגידול הדמוגרפי המשמעותי של החברה החרדית, בשיעור של כ-4% בשנה, הגידול המהיר ביותר בהשוואה למדינות המפותחות. הדבר משפיע, בין היתר, על התעצמות כוחן הפוליטי של המפלגות החרדיות, וזה בתורו מעורר בקרב חלקים גדולים בחברה הישראלית חשש מפני כפייה דתית וחרדה גוברת מפני השלכותיהם של התהליכים המתרחשים בחברה הישראלית. הסדר החברתי הקיים, המבוסס על מכתב הסטטוטוס־קוו ההיסטורי – מתערער ונשחק, נושאים כמו חינוך, שבת במרחב הציבורי ומוסד הרבנות בהקשר המעמד האישי – הופכים לסלעי מחלוקת, ושאלת העתיד המשותף במדינת ישראל הופכת רלוונטית מתמיד.

## המודל המוצע

**היוזמה אינה קוראת ליצירת סדר ממשלי חדש, אלא מבקשת להתמקד בניסוח הסדרים בכמה סוגיות קונקרטיות אשר הכרחיות לקיום המשותף של הציבור החרדי והציבור הכללי בישראל ולהפחתת המתח החברתי והפוליטי. בסוגיות אלה – הנוגעות לתחומי התעסוקה, השירות הצבאי, המעמד האישי, המרחב הציבורי והחינוך – מוצעים מתווים לעדכון ההסכמים הקיימים ולהתאמתם למציאות המתחדשת.**

## מתווים עיקריים

**תעסוקה** – היוזמה מציעה מתווה שמטרתו גידול בשיעור התעסוקה של גברים חרדים, תוך ניסיון לתת מענה לאינטרסים המשותפים לחברה החרדית וליתר החברה בישראל, הן ברמה הערכית והן ברמה הכלכלית, ותוך צמצום החשש של החברה החרדית מפני פגיעה בזהותה. ההצעה המרכזית מבקשת לשנות את מבנה תמיכת המדינה בכוללי האברכים, כך שבפני אברך חרדי לאחר נישואיו תעמודנה שתי אפשרויות:

1. לימודים במסגרת "כולל" רגילה עם מלגה מצומצמת;



2. לימודים ב"כולל" ייעודי, המזכה במלגה מוגדלת של כ-4,000 ₪ או 2/3 משכר המינימום – לתקופה מוגבלת של חמש שנים בלבד.

הלימודים בכולל הייעודי יהיו במסלולים מובנים שונים (הוראה, רבנות, דיניות, ר"מ בישיבה ומקצועות תורניים שונים). במשך ארבע השנים הראשונות יהיה רשאי האברך להקדיש את עתותיו ללימודי הקודש. בשנה החמישית יהיה עליו לשלב במקביל מסלול הכנה לעולם התעסוקה. גם כאן יהיה באפשרותו לבחור בין שנת הכנה ללימודים אקדמיים לבין הכשרה מקצועית הכוללת לימודי אנגלית. עם סיום לימודיו בהצלחה ועמידה ביעדים ובמבחנים הנדרשים, אברך שבחר במסלול ההכנה ללימודים אקדמיים יהיה זכאי לתעודה תורנית שמעמדה יהיה אקויוולנטי לתואר ראשון, לצורך משרות ציבוריות שבהן נדרש תואר ראשון כללי.

התועלת הכלכלית של המודל היא ביצירת מעבר מסודר ומתוכנן מלימודים בכולל לשוק התעסוקה, ובגיל צעיר יחסית. במקום תהליך מעבר איטי ומתמשך, יהיה להקדים את יציאתם לתעסוקה של כמעט 40% מכלל הגברים החרדים לגיל 28 לאחר רכישת הכשרה מקצועית. בטווח הארוך, היציאה המוקדמת לתעסוקה תשפיע הן על היכולת לרכוש הכשרה אקדמית ותעסוקתית טובה יותר והן על יכולת השתכרות טובה יותר. היציאה לתעסוקה תהפוך אפוא מתהליך של "בדיעבד" לתהליך "לכתחילה" מתוכנן וסדור. היא תצמצם את שיעורי העוני בחברה החרדית ותגביל את משך הזמן שבו האברך תלוי בקצבאות נוספות.

**שירות צבאי או אזרחי** – היוזמה מצביעה על "הזדמנות למכש אינטרסים" בסוגיית השירות הצבאי בין החברה החרדית ליתר החברה בישראל, כל עוד לא יהיה ניסיון לפגוע בזהותם החרדית של המתגייסים ובתנאי שגיוסם של יפגע במעמדם של בני הישיבות ש"תורתם אומנותם". לשם כך מוצעים כמה אפיקי פעולה:

1. הקמת "ישיבות שילוב" לצעירים בגיל גיוס שאין תורתם אומנותם, אשר ישלבו לימודי תורה יחד עם שירות צבאי במסגרת הישיבה. משך השירות בישיבות לא יפחת מזה של שירות צבאי סטנדרטי, ותנאי השירות יושוו ככל הניתן לזה של שירות צבאי עורפי.

2. הרחבת אפשרויות השירות האזרחי – מוצע ששירות אזרחי יוכל להוות תחליף לשירות צבאי כבר מגיל 17 עבור בחורי ישיבה שאין תורתם אומנותם. אלו יוכלו להצטרף למסגרת ישיבתית ייעודית שתשלב שירות אזרחי-ביטחוני (במשטרה, מד"א וכו') או שירות אזרחי-חברתי (בעמותות וארגוני חסד), בשילוב מסגרת לימוד תורנית.

3. הרחבת הלגיטימציה מהנהגה החרדית למסגרות תורניות המשלבות שירות צבאי-קרבי, כגון – ישיבות הסדר חרדיות ומסגרות צבאיות טכנולוגיות לבוגרי ישיבות.

**פרהסיה ומרחבים משותפים** – המאבק על זהות המרחב הציבורי במדינת ישראל בא לידי ביטוי במספר תחומים, והבולטים שבהם: שבת והפרדה מגדרית. גם מאבק זה הוא תולדה של הקונפליקט המובנה בין שני חלקיה של הגדרת המדינה כ"יהודית" מצד אחד ו"דמוקרטית" מצד שני. המתווה מבקש להציע פתרון שבו המדינה כישות ממלכתית תיוותר מדינה יהודית באופייה (כלומר, פעילות הקשורה למדינה ובמימונה תמשיך להתנהל על פי רוח הסטטוס-קוו), אך לאזרחיה תהיה חירות רבה יותר לנהוג כפי השקפת עולמם וצו מצפונם. על מנת לצמצם את החשש ההדדי מכפייה דתית או חילונית, ומתוך הבנה שהרשות המקומית מתפלגת לפי ייצוג המשקף את אופי האוכלוסייה המתגוררת בה, מוצע להעביר סמכויות מהשלטון המרכזי

אל הרשויות המקומיות לקביעת נורמות מותאמות לאוכלוסייה, ומימון באמצעות השלטון המקומי. כך, כל רשות מקומית תקבע עבור עצמה כיצד לנהל את המרחב הציבורי, ואם תרצה להפעיל שירותים שאינם קיימים כיום מתוקף המצב המשפטי או הסכם הסטטוס־קוו (דוגמת תחבורה ציבורית בשבת או מופעים בהפרדה מגדרית), היא תממן זאת מהקופה המקומית. השלטון המקומי, המכיר את הרגישויות הקיימות בכל אוכלוסייה ומנהל אותן מקרוב, יוכל לקבל החלטות שיאפשרו לשמור על האיזון בין הקבוצות תוך מתן מענה לצרכים הייחודיים של כל קבוצה מבלי לפגוע במרחב הציבורי של כל עיר ויישוב. כך דיון במקרה פרטני באזור מסוים בארץ לא יהווה זרז לסערה ציבורית חוצת מגזרים המאיימת לפלג את העם, אלא יהפוך לדיון נקודתי שניתן לפתור ברמה המקומית.

**חינוך** – היוזמה מציעה מתווה ולפיו תחוקק חקיקה המעגנת את עצמאותו החינוכית והתקציבית של החינוך החרדית, ו"בתמורה" תוסר ההתנגדות של הממסד החרדי להכנסת לימודי אנגלית ומתמטיקה למוסדות החינוך החרדי לבנים ולפתיחת מוסדות ממ"ח נוספים בריכוזים חרדיים. הנחת המוצא היא שאם תצומצם תחושת האיום החרדית מפני פגיעה בעצמאותו הזהותית של החינוך החרדי, תתאפשר פתיחות הצהרתית ומעשית לפתרונות המעודדים לימודי חול במסגרות החרדיות. "הפתרון, אומנם, מצטמצם לתלמידי כיתות א'–ח" ואיננו מתייחס לגילים מבוגרים יותר, אך תהיה בו משום התקדמות ניכרת לקראת נכונות לקניית כלים חינוכיים מעודדי תעסוקה".

## חוקה לישראל

היוזמה מתייחסת בקצרה לצורך בחוקה פורמלית – או לכל הפחות חוקי יסוד קשיחים – אשר יעגנו את ההסדרים המוצעים כך שלא יהיו נתונים לשינוי על ידי אחת הקבוצות ככל שזו תשיג רוב מקרי בבחירות. היוזמה אינה מתייחסת לצורך בעיגון חוקתי של הערכים הדמוקרטיים (כגון שוויון וזכויות הפרט), אך היא מזכירה אותם כעקרונות אשר ינחו בפועל את ההסדרים החדשים ואת מערכת היחסים בין הקבוצות.

## למה עכשיו?

"המתיחות בין המחנות איננה חדשה, אך מאז הקמתה של ממשלת נתניהו השישית נראה כי המתחים והמאבק שבעקבותיה הולכים ולובשים ביטויים חריפים יותר של חוסר סולידריות וחוסר סובלנות. נשמעו אף קולות שלפיהם הקיץ הקץ על סיכויי המדינה להתקיים כמדינה דמוקרטית בעלת כלכלה משגשגת, וכי ללא צעדים דרמטיים תימצא המדינה בסכנת התפרקות.

אנו ניגשים להצעות פתרון מתוך גישה צנועה, אשר מגמתה המתוחמת היא להידרש אך ורק להיבטים קונקרטיים שאנו תקווה כי בכוחם לאפשר את המשך קיום החיים המשותפים עם החברה החרדית במדינת ישראל; היבטים אשר אי־הידרשות להם, סופה שתוביל חלילה ל"חלוקת בית ישראל לשניים"<sup>3</sup>.

3 כפי שכתב דוד בן־גוריון במכתב הסטטוס־קוו: "[...] יעשה כל מה שאפשר למען ספק בנידון זה את הצורך העמוק של שלומי הדת, למנוע חלילה חלוקת בית ישראל לשניים".

## הקריאה המשותפת העולה מן היוזמות

ארבע היוזמות נוגעות בשאלת הקשר בין המציאות הרב־שבטית בישראל לבין מבנה ופעולת השלטון, מתוך ההכרה בכך שהמבנה השבטי – על פערי הערכים הגלומים בו – הינו המחולל העיקרי של המשבר הפוליטי והחברתי, שהגיע לשיאו סביב סוגיית הרפורמה המשפטית.

כל היוזמות מזהות את מקומה הדומיננטי של הזהות היהודית, על שלל פרשנויותיה, כמרכיב מרכזי בתפיסתם של רוב אזרחי ישראל.<sup>4</sup> יחד עם זאת, מניתוח היוזמות עולה כי במרוצת הזמן הזהות היהודית הפכה ממחברת למכרידה, וכיום היא מהווה יסוד מרכזי לשסע הקורע את החברה הישראלית – שכן לתפיסת הזהות, ולפרשנויות השונות שכל קבוצה מעניקה לתפיסה זו, יש השפעה ישירה על מימושם של ערכים אחרים, כגון שוויון וזכויות הפרט.

בהמשך לכך, כל היוזמות מסכימות כי המשך המציאות הנוכחית, ללא שינוי במבנה הממשל או בהסדרים בין הקבוצות בישראל – צפוי להביא להתפוררות חברתית ולהידרדרות כלכלית וביטחונית, עד כדי סכנה להמשך קיומה של מדינת ישראל.

### מדינה אחת – יהודית ודמוקרטית<sup>5</sup>

כל היוזמות מבקשות להשאיר את ישראל כמדינה אחת. על אף ההבדלים בין התפיסות, שוררת הסכמה בדבר הצורך לשמור על מסגרת משותפת ומרחבי פעולה משותפים. מתבקשות, אם כן, רמות שונות של הפרדה – אך לא היפרדות.

### צריך "לצאת מהוורידים"

העיקרון המרכזי המשותף לכל היוזמות הינו "יציאה מהוורידים" של כל קבוצה לגבי רעותה והפחתת החיכוך בין הקבוצות. היוזמות מציעות, כל אחת בדרכה ועל פי אופייה, מתן עצמאות לכל קבוצה או קהילה<sup>6</sup> בתחומים בעלי אופי ערכי וזהותי, תוך הקטנה ניכרת של הדרישה לאחידות והשארת מרחבים ניכרים להחלטות מקומיות – זרמיות וקהילתיות.

### הכרה מבנית בשונות הקבוצתית

בלב היוזמות מצויה ההכרה שקיים מתח רב בין זהות קולקטיבית חזקה, כמדינה יהודית ודמוקרטית, לבין השתייכות זהותית לקהילות ולקבוצות בעלות ערכים שונים. לכן, דווקא מתוך השאיפה לאפשר חיים משותפים, כל היוזמות מבקשות להכיר בשונות הקבוצתית ולאפשר את ביטוייה מבנית ותקציבית. כל אחת מהיוזמות מציגה חלוקה אחרת לקבוצות או קהילות על בסיס גאוגרפי וערכי. כל יוזמה מגדירה אילו תחומי חיים תנהל כל קבוצה בנפרד ואלו ינהלו ברמה הכלל־מדינתית, באופן משותף.

4 תובנה זו מתייחסת לאזרחי ישראל היהודים.

5 יש לסייג ולומר כי היוזמה של פרופ' יוג'ין קנדל ורון צור אינה עונה על התפיסה המקובלת של דמוקרטיה. ראו פירוט והרחבה במסמך היוזמה.

6 המושג "קהילה" משמש אצל היוזמות השונות בתפקידים שונים: מקהילה כהתארגנות תושבים בתוך רשות מקומית, ועד קהילה כקבוצת זהות ברמה הלאומית. ראו הרחבה במסמכי היוזמות ובפרק הניתוח המשווה.

- כל היוזמות
- מסכימות כי המשך
- המציאות הנוכחית,
- ללא שינוי
- במבנה הממשל
- או בהסדרים
- בין הקבוצות
- בישראל - צפוי
- להביא להתפוררות
- חברתית
- ולהידרדרות
- כלכלית וביטחונית,
- עד כדי סכנה
- להמשך קיומה של
- מדינת ישראל

### העברת סמכויות לרמה המקומית והקהילתית

כל היוזמות מבקשות להרחיק סמכויות בהחלטות הנוגעות למחלוקות זהותיות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי או למרחב הקהילתי, כך שכל קהילה תוכל לנהל את חייה בתחומים רבים יותר על פי דרכיה ואופייה.

### הפרדה לפי תחומי חיים וקבוצות זהות

כל היוזמות מגדירות תחומי חיים שבהם צריכה להיות הפרדה על פי קבוצות זהות או השתייכות קהילתית (למשל – חינוך, תרבות, דת) ותחומי חיים אחרים אשר רצוי לנהל באופן משותף (למשל – חוץ וביטחון). כך למשל, כל היוזמות מבקשות להגדיר מרחבים משותפים ונפרדים בתחום החינוך ולהרחיב באופן ניכר את האוטונומיה המקומית-קהילתית בתחום זה.

### תקצוב: שוויון ואחריותיות

היוזמות מבקשות לקדם תקציב שיווני ואחיד (פר נפש) בנושאי זהות (חינוך, תרבות, דת, מרחב ציבורי), ובמקביל לפתח מנגנוני גבייה ותקצוב פנימיים אשר יתבססו על התעדוף של כל קהילה ועל הנכונות של חברה לשלם על אותן העדפות.<sup>7</sup>

### ארבע חלופות: ארבע הצעות לרמות שונות של הפרדה, אך לא היפרדות

1. יוזמה אחת – שהציעו קנדל וצור – מעמידה פתרון קצה בדמות פדרציה של שלוש "אלומות" (יהודית-ליברלית, תורנית-לאומנית ואלומת "כל תושביה") המנהלות את ענייניהן ותקציביהן בעצמן.
2. יוזמה שנייה – שהציע מרכז מנור – מבקשת להאציל סמכויות, תקציב ואחריות מהשלטון למישורים נוספים על פי כלל האצבע: 50% שייך לרובד הכלל-מדינתי, 30% לרובד המקומי (הרשות המוניציפלית או זרם החינוך) ו-20% לרובד הקהילתי.
3. יוזמה שלישית – מבית תנועת "אנחנו" – מציעה מודל של הפרדה אנכית בין כלל הנושאים האזרחיים לנושאים החינוכיים והזהותיים לאורך כל רמות השלטון, תוך מתן אוטונומיה קהילתית ניכרת בנושאי זהות.
4. יוזמה רביעית – מבית מרכז שטוב – מתמקדת בסוגיות הנוגעות למגזר החרדי וליחסיו עם המדינה ועם קבוצות אחרות בחברה, ומציעה ששאלות הנוגעות לצביון המרחב הציבורי לא יידונו ברמה הארצית אלא יעברו להכרעה ברמה המקומית.

7 יוצאת דופן היא היוזמה של מרכז שטוב, אשר אינה מתייחסת במפורש לסוגיית השוויון התקציבי.

## טבלאות מסכמות: השוואה בין מרכיבי היוזמות

### הסיבה למשבר

קנדל וצור	מנור	אנחנו	מרכז שטוב
שתי סוגיות המאיימות על המשך קיומה ושגשוגה של מדינת ישראל: הראשונה, עיוות כלכלי כתוצאה מקבוצות שמקבלות החלטות בעלות השפעות פיסקליות משמעותיות ומתמשכות שהן לא מתכוונות ולא יכולות לממן. והשנייה, פערים ערכיים בלתי ניתנים לשיפור הגורמים למאבק זהותי מתמיד.	משבר הלכידות ומשבר המשילות: חלוקה חברתית לשבטים שבאה לידי ביטוי במבנה התקציב ובהסדרים ייחודיים, לצד היעדר אתוס משותף ומערכת ציבורית לא מתפקדת.	מבנה פוליטי־משטרי שאינו מכיר בשונות בין הקבוצות, ובכך למעשה מעצים מחלוקות, בעיקר בתחומי זהות (דת, חינוך, תרבות), שכן הוא מחייב הכרעה קולקטיבית ובינארית לטובת קבוצה מסוימת.	שחיקה מתמשכת בסטטוס־קוו מבחינה חברתית ודמוגרפית, אשר יוצרת תחושה של איום הדדי ומגבירה את המתיחות והחיכוך בין הקבוצות השונות.

### המשותף והנפרד

קנדל וצור	מנור	אנחנו	מרכז שטוב
המשטר בישראל יחולק לשלוש אלומות: אלומה יהודית־ליברלית, אלומה תורנית־לאומית ואלומת "כל תושביה", והן יהיו אחראיות על ניהול החיים האזרחיים של תושביהן. האלומות יהיו מאוגדות במשטר פדרלי, אשר ישאב את כוחו מהקהילות על בסיס הסכמה ביניהן. למוסדות המדינה אין כמעט תפקיד בעיצוב ערכים מלבד הגדרתה כמדינה יהודית ודמוקרטית. המדינה הפדרלית היא שותפות הסכמית בנושאים שאין בהם מחלוקת ערכית. בנושאים ערכיים יוקמו מנגנונים וולונטריים לחיזוק המכנה המשותף.	החלפת החשיבה השבטית בהיררכיה ערכית ומוסדית על בסיס עקרון של 50:30:20. 50% ייקבעו על ידי מוסדות המדינה שאמורים לשקף ממלכתיות מקיפה ומאפשרת, אזרחית וזהותית. לשלטון המקומי יבוצרו 30% מן הסמכויות, התקציבים ותחומי האחריות ו־20% מהללו יבוצרו לקהילות. בסוגיות שבהן יש צורך בקביעה ערכית ומוסדית אחידה בשל ישיבותן, ההכרעה תתקבל ברובד המדינה. לצד כל אלו, תתבצע הפרדה בין רכיבי דת לרכיבי זהות בכל המישורים.	הקמה של קהילות א־טריטוריאליות שאינן קבועות מראש, כגון 6%-7% מתושבי המדינה, שיוכלו להתאגד כקהילה. כל אזרח יהיה מחויב להשתייך לאחת מן הקהילות. קהילה תהיה עצמאית ובעלת סמכות בנושאים הקשורים בזהות – חינוך, תרבות ודת. במקביל לקהילות, יישארו מוסדות המדינה הקיימים שיקבעו את הערכים של השותפות האזרחית, ואילו בסוגיות זהות, המדינה תאפשר לקהילות מידה מוגברת של אוטונומיה. המבנה הפוליטי של הכנסת יתחלק לבית עליון, שישקף את הבחירה הקהילתית ויהיה אחראי על נושאי זהות; ובית תחתון, שישקף את האינטרסים הלאומיים הרחוביים באמצעות מפלגות ארצית.	למוסדות המדינה אין תפקיד בעיצוב ערכים אלא רק ביצירת הסדרים למניעת חיכוך בין ערכים של קהילות שונות. אין אמירה עקרונית לגבי השותפות, אבל יש הכרה בהשפעה של החברה החרדית על כלל החברה ועל הצורך בהתחשבות בעמדות שונות.

## סוגיות ליבה – חינוך

קנדל וצור	מנור	אנחנו	מרכז שטוב
מערכות חינוך נפרדות – באחריות כל אחת מהאלומות.	ארגון המערכת על פי העיקרון של 50:30:20. מועצת חינוך לאומית, שהרכבה ישקף את מבנה החברה, תקבע 50% מתוכנית הלימודים. 30% יקבעו באמצעות ארבע מועצות זרמיות. 20% יקבעו על ידי הקהילה, כשבית הספר הוא העוגן שלה. בבסיס המודל מצויה תפישה הראה בחינוך מוקד מרכזי להנחלה של ערכים משותפים, אזרחיים וזהותיים, על בסיס תקציב שוויוני לכל תלמיד, תוך מתן מקום לביטוי ערכים זהותיים מובחנים.	משרד החינוך הארצי יפתח תוכניות חינוך לכלל הציבור, ולצד זאת תישמר לקהילות עצמאות חינוכית לקביעת תוכנית הלימודים שלהם בתחומי הזהות. יוקם 'האשכול הישראלי', שהרכבו ישקף את הקהילות השונות ושיהווה ברירת מחלד לקביעת תכניות לימוד בתחומי זהות ותקצוב שלהן. כל קהילה רשאית לדחות את תוכניות האשכול ולפתח מתקציבה תוכנית נפרדת.	פיצול מהותי בין הקהילות בנושא חינוך באמצעות מיסוד זרמי חינוך נפרדים לכל קהילה. עיגון זרם החינוך החרדי בחוק על מנת להסיר את האיזמים השונים עליו, מתוך כוונה שבהסרת האיזם תתאפשר פתיחות ללימודי ליבה כהכשרה לעולם התעסוקה.

## סוגיות ליבה – שירות צבאי

קנדל וצור	מנור	אנחנו	מרכז שטוב
יחוקק חוק פדרלי שלפיו כל אזרח יחויב בשירות לאומי למדינה. שירות החובה יוכל להיות בצה"ל, בשירות אזרחי במשרה, במערך הכבאות או במוסדות אחרים הזקוקים לכוח אדם לטובת שירות לקהילות. כל אלומה תוכל להחליט עבור תושביה כיצד לממש את חובתם, אך אף קהילה לא תוכל למנע את התנדבותם של אזרחיה לשירות צבאי.	היוזמה מבקשת למצות את פוטנציאל הגיוס הישראלי באופן המקסימלי בתוך הרגולציה הפוליטית והסוציולוגית בישראל של שנת 2024. על כן, תקודם חובת שירות לכולם, תוך מתן עדיפות לשירות בצה"ל. במקביל, יורחבו האפשרויות לשירות אזרחי. מנגנוני הפטור יהיו שקופים ואחידים.	חובת תרומה לחברה לכולם, עם העדפה לשירות צבאי או לאומי-אזרחי, תוך הגדרת מנגנונים קשוחים ושוויוניים בין הקהילות למסלול שירות חלופי.	הרחבה של אפשרויות השירות האזרחי ומנגנוני שירות צבאי לחרדים, בדגש על כך שהשירות לא יהווה מוקד לניסיון לפגוע בהתבדלות החרדית. זאת במקביל לקיום מנגנונים שוויוניים לפטור משירות ודגש על מענה לחסם הקיים כיום של שירות צבאי כתנאי ליציאה לשוק העבודה.

## זהות יהודית

קנדל וצור	מנור	אנחנו	מרכז שטוב
הדרכים לביטוי הזהות היהודית יהיו נתונות להכרעת הקהילות האלומות. ברמה הפדרלית, תוקם 'מועצת הייעוד המשותף', אשר תעסוק בזהות היהודית.	באופן עקרוני המודל מציע להפריד בין שירותי דת ותרבות יהודית (ולא יהודית). שירותי הדת יותקו ככל שניתן למרחב המקומי, ויפחת כוחם של הגורמים האורתודוקסיים במוסדות הדת, שיגונו מבחינה מגזרית ומגדרית. התרבות היהודית מכוננת הזהות התעצב בעיקר בקהילות, כשכל קהילה תיצוק את התוכן שלה, על בסיס תקציב שוויוני. כל זאת תוך תמרוץ של פעילות משותפת בין הזרמים השונים.	המדינה בעלת רוב יהודי וסמלים יהודיים. לצד זאת, המדינה ניטרלית בפרשנותה את הדת, אבל מעודדת באמצעות תקציב שוויוני את הקהילות לממש את הזהות היהודית שלהן בהתאם להשקפת עולמן. ביטול של המוסדות הדתיים האורתודוקסיים הקיימים. הפרדה קטגורית מוסדית בין הקהילות בעלות סמכות בנושאי זהות לבין המסגרת האזרחית-דמוקרטית של המדינה באופן שמקטין את פוטנציאל החיכוך ביניהם.	המדינה היא חילונית, אבל יש לתת לחרדים את החירות לעצב את החיים הדתיים בהתאם לאמונותיהם. סוגיות שיש בהן חיכוך יועברו ככל הניתן, להחלטה במרחב המקומי באמצעות הרשות המקומית.

## הרשות המקומית

קנדל וצור	מנור	אנחנו	מרכז שטוב
כל יישוב יהיה כפוף לאלומה בהתאם לשייכות של רוב תושביו.	הרשות המקומית מהווה מוקד יעיל ומשמעותי בניהול החיים האזרחיים, בשגרה ובמשבר. בנוסף, היא גוף מרכזי לעיצוב זהות משותפת ולתחושת שייכות. לכן, מוצע לבזר לרשות זו באופן מושכל סמכויות ואחריות, תוך הגדלה משמעותית של תקציבה.	השלטון המקומי לא נדרש לרפורמה מהותית, אלא הוא ערוץ ביצועי שדרכו בא לידי ביטוי הפתרון המערכתי מדינתי.	העברת סמכויות לשלטון המקומי כמוקד לפתרון חיכוכים בסוגיות דתיות.

## ערכים דמוקרטיים

קנדל וצור	מנור	אנחנו	מרכז שטוב
ערכי שוויון והגנה על זכויות בסיסיות יעוגנו בחוקה הפדרלית כחלק מהמערכת ההסכמית בין האלומות כדי לייצר אפשרות לחיים משותפים.	היזומה מתבססת על תפיסה של לאומיות ליברלית ברוח מגילת העצמאות ומבקשת לקדם חקיקת חוקי יסוד שיבטיחו זכויות אזרח (ובעתידי חוקה), שוויון ומבנה שלטוני דמוקרטי ראוי.	קומת היסוד של המבנה השלטוני תתבסס על עקרונות החירות והשוויון הדמוקרטיים. על בסיס היסוד הזה, המבנה השלטוני נועד לפשר בין חירות הקהילות השונות לשוויון הזכויות המשותף לכל אזרחי המדינה, באמצעות הרעיון של 'שוויון שמור' וההקמה של 'הרשות לשוויון'.	אין התייחסות עקרונית לערך השוויון אבל ישנה הכרה בזכויות הפרט ובשוויון באופן פרקטי ביחסים בין חלקי החברה.

## תקציב

קנדל וצור	מנור	אנחנו	מרכז שטוב
תפיסת האוטונומיה הקהילתית גוזרת אוטונומיה תקציבית לכל קהילה, הן בצד ההכנסות והן בצד ההוצאות. התקציב הפדרלי יתבסס על תרומה שיקבל מן האלומות כהסכם ביניהם. ישנה זיקה בין גובה ההשתתפות של כל אלומה בתקציב הפדרלי למידת הייצוג שלה בו.	מוצע ביזור דרמטי של תקציבי המדינה רשויות המקומיות והגברת האחריות וההיקף של השלטון המקומי במתן השירותים, כולל מתן אפשרות לשלטון המקומי לגבות מיסוי ייעודי בתחומי הרשות וניתוב חלק מהכנסות המדינה ישירות לרשויות הללו. בצד ההוצאות, בתחום החינוך והתרבות יוקצה תקציב שוויוני לכל נפש, מלבד העדפה תקציבית לטובת צמצום פערים ויצירת מרחבים משותפים.	אין שינוי מהותי בצד ההכנסות. בצד ההוצאות – ביטול כל התקציבים הקיימים בתחומי הזהות וחלוקה שלהם לכל קהילה לפי גודלה היחסי, לשימוש בהתאם לשיקול דעתה.	אין שינוי בתפיסת ההפעלה של תקציב המדינה.

## רקע תאורטי

---

נחיצותם של הסדרים בין-קהילתיים  
חדשים בישראל



# רקע תאורטי: נחיצותם של הסדרים בין-קהילתיים חדשים בישראל

בן בורנשטיין

## מבוא

ערב המתקפה הרצחנית של חמאס על יישובי העוטף ב-7 באוקטובר 2023, נדמה היה שהחברה בישראל נמצאת בנקודת רתיחה. דיון מחודש על עתיד היחסים בין הקבוצות בישראל עלה לשיח הציבורי בצורות שונות. אומנם, סביר כי אירועי אוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבותיהם ישנו בדרכים רבות את פני החברה הישראלית על גווניה. ואולם, להבנת תמונת המצב בחברה קודם למלחמה, על בעיותיה השורשיות ואתגריה ההיסטוריים, יש חשיבות מכרעת בהתמודדות עם אתגרי "היום שאחרי".

מראשיתה, שנת 2023 התאפיינה במשבר פוליטי, משטרי וחברתי חריף, שהיווה מעין נקודת שיא לתהליכי קיטוב שהחלו שנים קודם לכן. השסעים הפנים-ישראליים העמוקים חייבו, מצד אחד, יצירה של הסדרים לחיים משותפים, אך מצד שני, הם עצמם הקשו על קידום הסכמות שיאפשרו עתיד משותף. פרויקט "עיתידים לישראל" מבקש להתמודד באופן חדשני עם אתגר כפול זה, במטרה לסייע בחשיבה על עתיד (או נכון יותר: עתידים) לישראל. הוא מתמקד בהצעות לשינוי סדרי הממשל וההסדרים הבין-קהילתיים. הפרויקט נשען על הקשר שבין ההרכב הקבוצתי-תרבותי של החברה ובין ההסדרים השלטוניים ושיטת הממשל, מתוך הבנת הקשר הזה כחיוני לקיום דמוקרטי של ממש.

ואולם, רעיונות הנוגעים להסדרים השלטוניים במדינה נובעים מתפיסות מסוימות ביחס למצב החברתי השורר בה. לכן, טרם הצגת ההצעות לשינויים מבניים, יש להבין את התפתחותן של התפיסות הנוכחיות ביחס לחברה בישראל בזיקה למציאות העכשווית, ואת האפיקים הפוטנציאליים לחשיבה מחודשת. פרק זה יתאר את ההיסטוריה החברתית של ישראל, והוא יעשה כן באמצעות יותר מזווית אפשרית אחת. אך בעיקר, הוא ינסה להציע תיאור אפשרי של התפתחות המחשבה על אודות החברה הישראלית. מהלך זה יסייע בידינו להכיר בנחיצותם – דווקא בעת הזאת – של רעיונות חדשים בדבר הסדרים ממשליים לארגון היחסים בין הקהילות השונות בישראל.

## ראשית הדרך: תמונה של מרכז ושוליים

תפיסות מוקדמות של החברה בישראל, שבהן החזיקו בעיקר שחקנים מהזרם המרכזי של החברה היהודית, דיברו על העשורים הראשונים של המדינה כמרכז פוליטי וציוני רחב המאותגר מהשוליים החברתיים (אייזנשטדט, 1967; הורוביץ וליסק, 1990). לפי תיאורים אלו, לאורך שנות ראשית המדינה, קבוצת הרוב כללה בעיקר אזרחים הנמנים עם הרצף שבין החילוני לדתי-לאומי, כשהאוכלוסייה החילונית הייתה זו שהובילה את עיצובה של המדינה בתחומי המשפט, הכלכלה, הביטחון והחברה (קימרלינג, 2001). לצד קבוצת הרוב, שהייתה מורכבת בעצמה מתנועות ציוניות שונות, התקיימו שתי קבוצות אוכלוסייה מרכזיות נוספות:

- [בשני העשורים הראשונים למדינה שלט בחברה הישראלית אתוס ממלכתי אשר נוצר בדמותם של שני הגושים הפוליטיים הגדולים](#)

החרדית, בעלת ההסדרים הייחודיים לצרכיה; והערבית, שבניה לבין הרוב היהודי שררו יחסי חשדנות הדדיים על רקע הסכסוך הלאומי הרחב.

בנקודות זמן שונות מאז קום המדינה עלתה ביתר שאת סוגיית מקומה של האוכלוסייה החרדית בחברה הישראלית הכללית ויחסיה מול המדינה. ההסדרים הייחודיים, שגובשו עבורה בשנים הראשונות של המדינה, התאפשרו, בין היתר, בזכות חלקה המזערי באוכלוסייה הכללית באותן שנים. אומנם, בקום המדינה לא נמדד שיעורם של החרדים באוכלוסייה. אך כאשר החלה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה למדוד זאת, ב־1979, שיעורם עמד על כ־4% (קסיר ורומנוב, 2018). גם כיום מהווים החרדים כ־13% בלבד מהאוכלוסייה בישראל, אולם קצב הגידול של הקבוצה החרדית על כלל זרמיה גבוה במיוחד (כ־4% בשנה), ובשנת 2060 היא צפויה להוות כ־30% מהאוכלוסייה (מלאך, כהנר ובכר, 2022). כקבוצה שמרנית מיסודה, המציבה אתגר לכלכלת השוק ולמשטר הדמוקרטי בסגנון המערבי (שטרן ואחרים, 2022), ניצתו מאבקים עיקשים על אופי היחסים בינה לבין המדינה, שנתפסה – לפחות באופן חלקי – כיהודית אך חילונית באופייה. מאבקים אלו נסובו סביב סוגיות של שמירת השבת במרחב הציבורי, השתתפות החרדים בשירות צבאי, ובאופן כללי – האוטונומיה של החרדים בחינוך, בתרבות ובאזרחות החיים.

גם באשר לאוכלוסייה הערבית, המהווה כיום כ־21% מכלל התושבים בישראל (חדאד חאג' יחיא, ח'לאילה ורודניצקי, 2022), מאז קום המדינה מתקיימים מאבקים מתמשכים סביב יחסיה מול המדינה והרוב היהודי, המגיעים אף להתפרצויות אלימות אחת לכמה שנים. סוגיית מקומם של הערבים אזרחי ישראל בחברה הישראלית מורכבת במיוחד על רקע הסכסוך הישראלי-פלסטיני המתמשך מאז ראשית ימי הציונות. מציאות זו מציבה בפני אזרחי ישראל הערבים דילמות קשות בין הלאום לבין האזרחות, ומזכה אותם בחשד ובניכור מצד המדינה והרוב היהודי (חידר, 2004). על רקע ייחודיותה של האוכלוסייה הערבית במבנה האזרחות הישראלי, הערבים בישראל דורשים – ואף מקבלים במידה מסוימת – אוטונומיה תרבותית וחברתית, בעיקר באמצעות מערכת חינוך עצמאית באופן חלקי (ג'בארין ואגבאריה, 2014), הכרה בעצמאות לשונית ופטור גורף משירות צבאי ואזרחי.

אם כן, שני תהליכים משלימים אפיינו את ימי ראשית המדינה: ריכוז הכוח הצבאי והפוליטי בידי מרכז ציוני רחב השולטת במוסדות השלטון (לעומת הביזור הציוני שאפיין את תקופת היישוב) ומתן אוטונומיה מסוימת לקבוצות שנתפסו כשוליים של אותו מרכז. בהקשר זה, הציונות הדתית ניצבה במשך שנים בתחום הביניים שבין השתלבות פוליטית, כלכלית וחברתית מלאה עם האוכלוסייה הציונית הכללית, לבין אוטונומיה כמעט מוחלטת בתחום החינוך. מצב עניינים כללי זה נשמר במשך שנים רבות, הן במציאות החברתית עצמה והן בדפוסי החשיבה על החברה הישראלית. אולם סדקים ראשונים בתמונת מציאות זו נפערו כבר בשנות ה־70 של המאה ה־20.

### סדקים ראשונים: אתגרים מחוץ ומבפנים

בשני העשורים הראשונים למדינה שלט בחברה הישראלית אתוס ממלכתי אשר נוצר בדמותם של שני הגושים הפוליטיים הגדולים וזכה לתמיכה של קבוצות דמוגרפיות שונות, לרבות כאלו שלא חשו בשר מבשרו של הממסד החילוני והאשכנזי. ואולם, סדר פוליטי זה אתגר בעשורים האחרונים הן על ידי האוכלוסיות שלא השתייכו לקבוצת הרוב הציוני והן על ידי הכוחות השונים בתוך קבוצת הרוב.

באתגור "מבחוץ" ניתן למנות, מחד גיסא, את תהליך הגידול האינטנסיבי באוכלוסייה החרדית ובעוצמתה הפוליטית (מלאך ואחרות, 2022), ומאידך גיסא, את ההתעוררות הפוליטית-לאומית של המיעוט האזרחי הערבי מאז שנות ה־70 (מצא, 2016), שזכה לתמיכה (אומנם מועטה באופן יחסי) של פעילים מהציבור היהודי.

באשר לאתגור הפנימי של המרכז הישראלי, החל משנות ה־70 של המאה הקודמת החלו להסתמן סדקים בתוך הגוש הממלכתי ההומוגני לכאורה. אלו קיבלו ביטוי, בין היתר, בקריאות הולכות וגוברות לשוויון והכרה באוכלוסיות מוחלשות בתוך הקולקטיב היהודי. בשנות ה־70 עלו שתי תנועות מחאה גדולות שייצגו אוכלוסיות הקוראות לשוויון: המאבק המזרחי (שלום שטרית, 2004) ו"הגל החדש" של התנועה הפמיניסטית בישראל (ספרן, 2006). במובנים רבים, תנועות אלו הניחו תשתית רעיונית וארגונית לתנועות מחאה רבות אחרות שהופיעו בשנים שלאחר מכן.

הסדקים במרכז הישראלי קיבלו ביטוי באותן שנים גם במה שנתפס כתהליך שחיקה של האתוס החלוצי-ציוני, עם התפתחותם של שני אתוסים מתחרים: יהודי-אתני מזה וישראלי-ליברלי מזה (רם, 2023). דוגמה לתהליכי הקיטוב הפוליטיים ניתן לראות דווקא בשינוי שעברה קבוצה אחת, הציונות הדתית, בשנים האחרונות. קבוצת משנה שלה החלה להתפתח בשנות ה־70 תחת הנהגתו הרוחנית של הרב צבי יהודה קוק, והיא התאפיינה בקו הלכתי נוקשה לצד ניציות מדינית ותפיסות משיחיות ביחס לאדמת הארץ (אטקס, 2023). אולם רק בשני העשורים האחרונים, הזרם התורני בציונות הדתית (המוכר גם כחרדי-לאומי, חרד"לי) צבר מעמד פוליטי ואהדה בקרב ציבורים רבים והחל להיבדל ביתר שאת מהאגף הממלכתי והמתון בציונות הדתית (שלג, 2020). למעשה, זרם זה, שעקרונותיו מאתגרים את המבנה הדמוקרטי ואת הערכים הליברליים, מהווה כעת שחקן שלטוני מרכזי החותר לשינוי המרכז הישראלי המשותף. מנגד, זרמים ליברליים החלו לצבור תאוצה באגפים אחרים בציונות הדתית, ורבים מבוגרי מוסדותיה החלו להשתלב במפלגות לא־מגזריות בשמאל ובמרכז הפוליטי. ביטויים מובהקים של תהליך הליברליזציה בציונות הדתית היו התגבשותו ומיסודו של הפמיניזם הדתי, לצד הכרה באפליה המבנית כלפי מזרחים בתוך הקהילות הדתיות (ארצי-סרור, 2018). ככלל, ניתן לומר שככל שעלה כוחם החברתי והפוליטי של הדתיים הלאומיים, כך התגברו הקונפליקטים האידאולוגיים והתרבותיים הפנימיים בקרב ציבור זה, שהרחיקו אותו מהגדרה של זרם אחד מגובש (אטינגר, 2019).

בדומה לדמוקרטיית מקוטבות אחרות בעולם (Vegetti, 2019), הפערים האידאולוגיים בין המחנות הפוליטיים מהמרכז בישראל לא היו גדולים בשנים הראשונות. אלא שתחרות פוליטית ואירועי מתיחות בולטים העמיקו את הקיטוב החברתי, שהתבטא בהמשך גם בקיטוב פוליטי ותרבותי. תהליך זה הואץ בעקבות אירועים ותהליכי קצה, כגון: הקמת "גוש אמונים" ותנועת "הפנתרים השחורים" בשנות ה־70; צמיחת ניצני הכהניזם הישראלי ותהליכי הליברליזציה הכלכלית בשנות ה־80; הסכמי אוסלו ורצח ראש הממשלה יצחק רבין בשנות ה־90; הנסיגה מלבנון, האינתיפאדה השנייה וההתנתקות מגוש קטיף של תחילת שנות ה־2000; והמשברים הפוליטיים והחברתיים של העשור השני של המאה ה־21, ששיאם במשבר הרפורמה המשפטית, אשר הביא לעימות חזיתי בין קבוצות שהרכיבו בעבר את המרכז הפוליטי הציוני (פיינשטיין, 2023). במצב כזה של קיטוב פוליטי חריף, על רקע המשבר הדמוקרטי העולמי, עלתה והתחזקה שאלת יכולתו של השלטון להכיל את הרצונות והצרכים של הקבוצות החברתיות השונות במסגרת פוליטית אחת.

כך או כך, פרדיגמת המרכז הרחב המאונגר מהשוליים איבדה בהדרגה מאחיזתה במציאות הישראלית, ופינתה את מקומה לצורות חשיבה חדשות על החברה בישראל. היחלשותה של תפיסה זו ביחס לחברה בישראל קשורה, אפוא, בשני גורמים הכרוכים זה בזה: שינויים חברתיים ופוליטיים, ובצידם שינויים תפיסתיים ופיתוחים תאורטיים ביחס לחברה בישראל בפרט ולחברות דמוקרטיות בכלל. כלומר, בזיקה לשינויים ולתהליכים שהתרחשו בחברה עצמה, השתנתה גם החשיבה האינטלקטואלית על החברה הישראלית, ומאז שנות ה-2000 הלכה והתבססה פרדיגמה של שסעים חברתיים (רם, 2017). נראה כי לפחות בזירה האקדמית, "הפך הדימוי של החברה הישראלית כחברה משוסעת למוסכמה כללית" (שם, עמ' 23), המקובלת על מרבית החוקרים בתחום.

### החברה המשוסעת: תרומתו ומגבלותיו של שיח השבטים

תגובה וביטוי מאוחרים לשינוי בכתיבה ובחשיבה על החברה בישראל ניתן לראות ב"שיח השבטים", אשר חדר בעוצמה למרכז השיח הציבורי בשנת 2015 בעקבות נאומו של נשיא המדינה דאז ראובן ריבלין. את התרומה המרכזית של שיח השבטים לדיון על החברה הישראלית ניתן לראות בלגיטימציה שהעניק לשיחה רצינית על מגוון ישראלי – אותו מגוון שהאתוס של "כור ההיתוך" ניסה לטשטש. כפועל יוצא מכך, שליטתה של הקבוצה הצינית-חילונית במערכות ציבוריות אינה נתפסת עוד כמובנת מאליה. ובמקום קבוצת רוב, שברצונה תקדם או תדיר קבוצות שוליים, עתה כל קהילה רואה בעצמה קהילה מובחנת ועצמאית, שאינה כפופה למה שנתפס בעבר כ"מרכז". בתוך כך, וביתר שאת בשנים האחרונות, האוכלוסייה החילונית-ליברלית החלה אף היא לתפוס את עצמה במונחים של קבוצה מובחנת ומאוימת. בתור שכזאת, היא החלה לדרוש מהממסד – זה שבעבר היה מזוהה עמה – הגנה וזכויות קהילתיות.

שיח השבטים הישראלי תפס בצורה חדה גם את האופי השבטי, על שלל הנאמנויות והזיקות שבו, של היחסים בין הקבוצות בישראל, בזיקה לתהליכים דומים ועכשוויים בדמוקרטיות אחרות בעולם (Chua, 2019; Forgas, Crano & Fiedler, 2021; Mason & Wronskii, 2018; Wouters, 2015). הוא תרם להבנה כי בחירותיהם של יחידים במקום מגורים, תחום עיסוק, הסדרים משפחתיים ואף בחירות בקלפי אינן בהכרח תוצר של חשיבה רציונלית פרטית, אלא גם של אוסף נאמנויות קהילתיות. במילים אחרות, שיח השבטים חידד את העובדה כי כלל הקבוצות הישראליות, כולל אלו הליברליות המקדשות את עיקרון הבחירה החופשית, נשענות על היגיון של השתייכות קהילתית (Taylor, 2005). כזו המכתיבה את הפעולות של חברי הקבוצות במרחב הציבורי והפוליטי.

ואולם, לשיח השבטים, בתצורתו הנוכחית, היו מספר מגבלות בניתוח החברה בישראל ובקידום היכולת לחיים משותפים. ראשית, הוא התעלם מעומק הפערים בין השבטים השונים, ובכך עודד השטחה של מאפייניהם באופן שיצר סימטריה מלאכותית ביניהם. דימוי השבטים מרמז, בהתאם לעקרונות הרב-תרבותיות (Trotman, 2002), על כך שהשבטים אינם נבדלים זה מזה בשל מאפייניהם הפרטיקולריים השונים בתכלית, אלא בעיקר לנוכח גבולות היסטוריים שאינם מחייבים לעתיד. אם כן, אופיו הייחודי של כל שבט, ההיסטוריה שלו, תרבותו וערכיו, עוצמתו הפוליטית ועמדותיו העקרוניות ביחס לחיים משותפים, היטשטשו במסגרת השיח.

ניתן לומר ששיח השבטים, שקידם בעיקר הסכמות מנהליות על חיים משותפים, לא נתן

משקל מספק למה שמכונה פעמים רבות "מגוון עמוק" (Deep Diversity) המאפיין את החברה בישראל (Ben-Rafael & Peres, 2005; Mizrachi & Weiss, 2020; Fischer, 2016). כלומר, לפערים העמוקים בחוויות חיים, בערכים ותפיסות עולם, בסגנונות חשיבה וברקעים מעמדיים בין קבוצות שונות החיות תחת אותה מסגרת פוליטית. במציאות של חברה במגוון עמוק, קבוצות נבדלות לא רק בזהות הקולקטיבית או השבטית שלהן, אלא גם ביחס שלהן כלפי המרכז החברתי המשותף ובסיסו המוסרי (דתי, אתני, אזרחי או אוניברסלי), בציפיות שלהן מהמדינה ובאופן שבו הן משרטטות את הגבולות בין היחיד לחברה. ולעניין ההסדרים בין הקהילות השונות בישראל – בהיעדר הסכמה על חיוניותו ותפקידו של המרכז הפוליטי הרחב, נדרשים מענים מסוג חדש לדרישות השונות הללו.

**שנית**, אומנם שיח השבטים תרם להבנה המציאותית כי חיות בישראל קהילות מובחנות הממעטות לשתף פעולה זו עם זו, אך הוא גם יצר תמונת מציאות מטעה של הפרדה קשיחה מדי בין השבטים והומוגניות פנימית המאפיינת כל אחד מהם. בפועל, קהילות שונות חיות בישראל בקרבה זו לצד זו ומשפיעות באופן הדדי זו על זו, מה שיוצר מגמה כפולה של התמזגות והתחברות מזה, והתפצלות לקטבים מנוגדים מזה. כך למשל, החברה החרדית עוברת בשני העשורים האחרונים תהליכי פיצול ו"ישראלזציה" מואצים (איתן, 2022). אלה באו לידי ביטוי מצד אחד בהשתלבות גוברת בשוק העבודה, בחינוך הממלכתי ובמוסדות ציבור (מלאך ואחרות, 2022), ומצד שני – במגמות התבדלות חזקות, כפי שבאו לידי ביטוי, למשל, בסירובם של כמה מהמנהיגים החרדים "ליישר קו" עם המאמץ הממלכתי למיגור מגפת הקורונה.

החברה הערבית, לפחות עד למלחמה באוקטובר 2023, עברה אף היא תהליכים דומים, גם אם בנסיבות שונות בתכלית. לצד הפערים הגדולים השוררים עדיין בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית בישראל, בחברה הערבית של שני העשורים האחרונים צמח מעמד ביניים מבוסס (חידר, 2004), ולפחות עד תחילת משבר הקורונה, נראתה עלייה משמעותית בשיעור התעסוקה וההשכלה של האזרחים הערבים (חדאד חאג'י-חיא, ח'לאילה ורודניצקי, 2022). ובדומה לציבור החרדי, ההשתלבות של האזרחים הערבים בכלכלה הישראלית מבטאת תהליך רחב יותר של פיצול חברתי אשר ניכר הן בזירה הפוליטית והן בזירה האזרחית (Jamal, 2011). דוגמה לפיצול מסוג זה ניתן לראות בהחלטתה של מפלגת רע"ם ב־2021 לפרוש מאיחוד המפלגות הערביות ("הרשימה המשותפת") ולהתמקד בקידום סדר יום אזרחי, שהוביל לבסוף להצטרפותה לממשלה ה־36 (ממשלת בנט-לפיד). במקביל, ביטויים לתחושת הניכור וההתבדלות של חלקים נרחבים מהאוכלוסייה הערבית כלפי מוסדות השלטון והרוב היהודי ניתן לראות במהומות מאי 2021 (מבצע "שומר החומות"), ובמובן אחר – גם במחאה האזרחית הנרחבת נגד אוזלת היד של המדינה בטיפול בפשיעה במגזר הערבי.

גם בתוך החברה היהודית הלא־חרדית בישראל נוצרים מפגשים בין קבוצות זהות שונות, וישראלים רבים מוצאים עצמם ממוקמים בצמתים אתניים, דתיים ומעמדיים (גודמן ויונה, 2004; כהן וליאון, 2008; שושנה, 2013; Abutbul-Selinger, 2022). נוסף על כך, עצם קיומה של המסורתיות בישראל כתופעה פוליטית, תרבותית ודתית, מאתגרת את החלוקות הקשיחות בין קבוצות זהות ומאפשרת מרחבי ביניים (Yadgar, 2010). בשנים האחרונות, הזהות המסורתית תופסת אחיזה בקרב יותר ויותר אזרחים יהודים בישראל, כך שאינה מזוהה עוד באופן בלעדי עם מזרחיות – עובדה שנשמטה מנאמו של הנשיא ומשיח השבטים בכללותו

(Abensour, 2023). גם בתרבות הפופולרית, ובמיוחד בזירת המוזיקה (Prashizky, 2019; Regev & Seroussi, 2004), יצירות השואבות השראה ממגוון מקורות תרבותיים מצליחות לאחד קהלים מגוונים. התפתחויות אלו מהוות מרכז משותף המחייב מבט אחר על המרחב שבין השבטים ועל אזורי הגבול ביניהם, כמו גם מענה ממשלי לתהליך הכפול של המפגש וההיפרדות בין הקהילות השונות.

לבסוף, הכניסה של שיח השבטים ללב הדיון הציבורי על החברה הישראלית היוותה נקודת אל-חזר בדימוי הציבורי ביחס למרכז החברתי המשותף, שכן כשם ששיח השבטים שיקף מציאות שבטית – הוא בה בעת גם יצר אותה, ובכך הציב אתגר לקיום הישראלי המשותף. במילותיו של הסוציולוג המנוח ש"נ אייזנשטדט ביחס לחברה בישראל: "האם תוך כדי ההתפתחות של הטרוגניות, אינטרסנטיות וגישות אינדיבידואליסטיות, יכולה גם להתקיים מחויבות כלשהי למסגרת רחבה יותר? ומה טיבה של אותה מסגרת, שכבר אינה כל כך הומוגנית?" (אייזנשטדט, 2004, עמ' 90).

בתחילת שנות ה-2000 נשמעו נבואות אופטימיות על כך שקץ שלטון ההגמוניה האשכנזית-חלוצית יביא, לצד התפצלויות תרבותיות, גם לרב-שיח בין התרבויות ולסולידריות מכילה על בסיס חדש (קימרלינג, 2001). אך נראה כי שיח השבטים, בתחילת העשור השלישי של המילניום, לא מבטא מציאות אוטופית מעין זו, והסולידריות הבין-קהילתית מעורערת מאי פעם. הפער בין ההבטחה שעמדה בבסיס היחלשות המרכז הציוני לבין המציאות המקוטבת של ימינו, נובע בין היתר מהעובדה כי עומק הפערים בין הקבוצות אינו מתמצה בגבולות חברתיים והיסטוריה של מאבקי כוח, אלא נוגע, כאמור, ביסודות התרבויות השונות ביחס לאופי הסדר החברתי הרצוי. יש צורך, אם כן, בהרחבה של שיח השבטים ובמתן מענה לבעיות העולות ממנו – הן בהבנת המציאות החברתית בישראל, והן ביצירה של מציאות חברתית מיטיבה.

### התלכדות המתחים: העת לפתרונות עומק

למשבר הפוליטי והמשטרי שפקד את ישראל בחודשים שלפני המלחמה יש גם הקשר חברתי והיסטורי גלובלי. בשני העשורים האחרונים, דמוקרטיית ליברליות בכל העולם מאתגרות – יותר מתמיד ובדרכים חדשות – על ידי קבוצות ועמדות לא-ליברליות בתוך הזירה המדינית, על רקע תהליכי גלובליזציה שהואצו מאז שנות ה-90 של המאה העשרים (Galston, 2020). בין הגורמים לכך היו המחירים הכלכליים ששילמו אוכלוסיות ממעמד הפועלים בעקבות פתיחת השווקים למסחר בינלאומי; תהליכי הגירה מואצים במדינות המערב – שהציתו התנגדות הן מצד אזרחים שביקשו לשמור על המרקם החברתי והגבולות הלאומיים והן מצד ליברלים שביקשו להגן על הערכים הליברליים מפני מהגרים ממדינות מתפתחות (Akkerman, 2005); תחושת הדרה וניכור של קהילות דתיות ומסורתיות כתוצאה מהמרכיב שנתפס כאנטי-מסורתי בליברליזם; ובאופן כללי, תחושה של חוסר ייצוג פוליטי מצד קהילות שלא מצאו את מקומן במרכז ההסכמה הרחב. ככל שמדינות התקשו לתת מענה לבעיות חברתיות בוערות, כגון בריאות, ביטחון ורווחה, האמון במוסדות הדמוקרטיה הליברלית פחת, ונפתח צוהר להצעות אלטרנטיביות לצורות ממשל.

למשבר הדמוקרטיית הליברליות הצטרף בשנים האחרונות גורם מאיץ נוסף: האינטרנט וטכנולוגיות המידע, ובפרט השימוש הנרחב ברשתות החברתיות. לצד הפוטנציאל הרב ביצירת סולידריות חוצת גבולות ומעורבות אזרחית (Nemer, 2013; Shaw, 2019), נכתב רבות

גם על השפעת הטכנולוגיות הדיגיטליות על יכולתם של משטרים לקדם תרבות דמוקרטית של קיום משותף בין קהילות שונות (גודמן, 2021). ואולם, רשתות חברתיות נתפסות על ידי חוקרים רבים כתורמות לעלייתם של מנהיגים שטחיים ופופוליסטיים (Rao, 2018); לעלייה בתמיכה במשטרים אוטוריטריים דרך עיסוק אינטנסיבי בהצגה עצמית לצד ירידה במרחבים פיזיים של סולידריות וסובלנות (Morelock & Narita, 2021); להקצנה פוליטית ולתמיכה באלימות (Hollewell & Longpré, 2022); ולהעמקת הקיטוב הפוליטי באמצעות הפצת שקרים ועיוותי מציאות (Tucker et al., 2018). כל אלו מהווים אתגר הן לצורת הממשל הדמוקרטית-ליברלית, והן לקיומם של חיים משותפים על בסיס מכנה חברתי משותף.

בישראל של טרום אוקטובר 2023, נראה כי כל התהליכים והמתחים הללו הבשילו לכדי משבר חברתי ופוליטי עמוק ורב-זרתי. במובנים רבים, היה זה רגע שיא בתחרות המתמדת של קבוצות שונות לשליטה על עיצוב צורת הממשל וחלוקת המשאבים, ובהתעוררותם ביתר שאת של שסעים ותיקים. דוגמאות מהשנים האחרונות היו משבר הקורונה, שהגביר את המתיחות בין הציבור החרדי לבין יתר האוכלוסייה ומוסדות המדינה, ואירועי מאי 2021, שבהם התפרץ מחדש השסע היהודי-ערבי בתוך המדינה. כמו כן, המתח העדתי בתוך האוכלוסייה היהודית, המתבטא באי-שוויון ובתחושת ניכור של רבים ביחס לממסד הכלכלי, המשפטי והממשלתי, צף מחדש כאילו מעולם לא ירד מסדר היום הציבורי.

למשבר המשטרי והחברתי האחרון בישראל היו כמובן גם קשרים למלחמת התרבות הליברלית-מסורתית המקומית. האיום הזהותי החמור, שחשו קהילות מסורתיות ולאומיות מהמסר האוניברסלי של ארגוני החברה האזרחית, מפלגות השמאל ופסיקות בית המשפט השונות (מזרחי, 2011), התבטא בהדיפה של עקרונות ליברליים, בין היתר דרך צעדי מדיניות וחקיקה מצד נציגי הציבור הימני והדתי. כך למשל, בזירת יחסי הדת והמדינה, ניתן היה לחזות בשיאו של תהליך הפיצול בציונות הדתית, שבו הפלג החרדי-לאומי נמצא בעמדת כוח תקדימית ומבקש לעצב את המרחב הישראלי כולו בכיוונים אידאולוגיים חדשים. ומנגד, האוכלוסייה החילונית-ליברלית, שרבים מחבריה היו מעורבים במחאה אזרחית חסרת תקדים נגד צעדי הממשלה ה-37, הציגה זהות קבוצתית מובחנת בצורה חדה יותר מכל תקופה אחרת בהיסטוריה של המדינה. וגם בתוך קבוצה הומוגנית לכאורה זו התקיימה שיחה ערה על האפשרות הממשית להגירה של רבים מהאוכלוסייה הליברלית, שעמדה אל מול הקריאה להמשך המאבק על מוסדות השלטון והמרחב הציבורי המקומי. צבר האירועים וההתפרצויות, שלווה ברטוריקה של חרדות קבוצתיות בשיח הציבורי, הוביל רבים לתחושה כי מה שהיה, גם אם נתפס כחיובי או שלילי, לעולם לא יחזור.

לצד היחסים המתוחים בין הקהילות השונות בישראל, אך לא במנותק מהם, המורכבות האדירה של החברה פוגשת צורת ממשל המוגבלת ביכולתה להתמודד עם האתגרים החברתיים. כך למשל, הממשל בישראל הוא מהריכוזיים ביותר בקרב המדינות המפותחות, והשלטון המרכזי, המוגבל ביכולתו לתת מענה לצרכים של קהילות מקומיות, זוכה לעוצמה רבה (לרר, 2023). ואולם, אותו שלטון מרכזי בישראל מאופיין ברמה נמוכה של משילות בתחומים רבים ומתקשה למלא את תפקידיו, במיוחד בקרב אוכלוסיות מיעוט (Halabi, 2014). רפורמות לביזור סמכויות הממשל בישראל נתקלו לאורך השנים בחסמים שנבעו, לפחות בחלקם, מהבנה בלתי מספקת של התמונה החברתית-תרבותית (Razin, 2004). אולם מעבר למיעוט הסמכויות, חוסר הדינמיות והקושי להוביל רפורמות מובילים גם לרמה נמוכה של אפקטיביות ומשילות בשלטון

[הימים שלפני 7 באוקטובר אופיינו במעין סינתזה, שבמסגרתה השבטים השונים ראו בעצמם שוליים של מרכז מדומיין וביקשו להתגונן מפניו](#)

המקומי בישראל (Beer, 2021), מה שמותיר נושאים קהילתיים רבים בתת-טיפול.

ישראל נמצאת במקום חריג וקיצוני ביחס לדמוקרטיות אחרות גם במגמת היחלשות כוחן של המפלגות הגדולות ועלייתן של מפלגות סקטוראליות קטנות רבות (קניג וקנפלמן, 2013). תופעת ריבוי המפלגות אומנם מבטאת את המצב החברתי המשוסע, אך במידה רבה גם מזינה אותו. לצד זאת, המערכת הפוליטית בישראל עברה בעשורים האחרונים תהליך אינטנסיבי של פרסונליזציה המתבטא בזירה המוסדית, בתקשורת ובהתנהגותם של פוליטיקאים (Rahat & Sheaffer, 2007), מה שמקשה על המערכת הפוליטית לשמש כמרחב לבירור וליבון סוגיות קהילתיות וקולקטיביות. כפועל יוצא של מאפיינים ומגמות אלו, קיימת בציבור באופן עקבי רמה נמוכה יחסית של אמון במערכת הפוליטית – ובכללה הכנסת, המפלגות והממשלה, תופעה הבולטת ביתר שאת בקרב הציבור הערבי במדינה (הרמן ואחרים, 2022). היעדר האמון בנציגי הציבור, במיוחד במשטר פרלמנטרי כמו בישראל, מוביל גם לחוסר יציבות של הרשות המבצעת, אשר מקשה גם על יכולות התפקוד והמשילות של הממשל (ברנע ודריישיפיץ, 2013). על רקע אתגרים אלו, חוסר היכולת של הממשל לארגן את היחסים בין הקהילות השונות ולמתן את המתחים ביניהן מזמין חשיבה מחודשת – על החברה, על הממשל ועל הממשק ביניהם.

אם כן, משבר הדמוקרטיה העולמי, התפתחויות טכנולוגיות, הבעיות בצורת הממשל הישראלית והמעבר מדינמיקה של "מרכז ושוליים" ל"דינמיקת השבטים" בחברה הישראלית – כל אלה עמדו ברקע המשבר החברתי והפוליטי העמוק שפקד את המדינה בשנת 2023.<sup>8</sup> נראה כי הימים שלפני 7 באוקטובר אופיינו במעין סינתזה, שבמסגרתה השבטים השונים ראו בעצמם שוליים של מרכז מדומיין (בדמות השבטים האחרים) וביקשו להתגונן מפניו. לא בכדי, קריאות להיפרדות מוחלטת בין הקהילות השונות נשמעו אז ביתר שאת.

אומנם, בימים שלאחר ההלם והכאב של 7 באוקטובר, החברה הישראלית, ובפרט האוכלוסייה היהודית שבה, נראתה מלוכדת ואיתנה מול האיום הממשי הניצב לפתחה. אך בעומק הדברים, המלחמה לא טשטשה לחלוטין את המחלוקות, וחיזקה את הדרישה הציבורית ואת הצורך לדון בהן (למשל, המחלוקות סביב סוגיית הפטור משירות צבאי ואפליית הדרוזים בחוק הלאום). זאת ועוד, גם אם תישמר רמת הסולידריות הגבוהה יחסית בין הקהילות היהודיות גם בימים שלאחר המלחמה, הרי שמרקם היחסים והאמון בין האזרחים היהודים והערבים במדינה יזדקקו לחיזוק משמעותי מתמיד, וכן אתגר החיים המשותפים בין קהילות המחזיקות בתפיסות סדר חברתי שונות בתכלית, ייוותר על תילו.

**האתגר העמוק, הרובץ עדיין לפתחה של החברה בישראל, טמון ביכולתן של הקהילות השונות להסכים על אופיו והיקפו של מרכז משותף ומכיל, ואולי גם על אופיין והיקפן של אוטונומיות תרבותיות וקהילתיות. על רקע אִי־היציבות הפוליטית והחברתית, שנראתה כמבוי סתום ערב המלחמה, דיון מחודש ומעמיק על הזיקה שבין מבנה החברה לבין המבנה הממשלי הוא חיוני מאי פעם. ואולי, דווקא בשל הזמנים הקיצוניים שבהם מצויה החברה בישראל והתערעורתם של מוסדות וגבולות חברתיים ישנים, דיון מסוג זה עשוי להוביל לשינויי עומק חיוביים.**

8 לכך הצטרף גם חוסר היציבות במערכת הפוליטית בישראל, שבא לידי ביטוי בחמש מערכות בחירות רצופות ללא הכרעה והשפיע באופנים רבים על חוסר היכולת להוביל מהלכים ארוכי טווח.



**מקורות**

אטינגר, י' (2019). **פרומים: המחלוקות שמפצלות את הציונות הדתית**. כנרת, זמורה ביתן.

אטקס, ע' (2023). **משיחיות, כוליטיקה והלכה – הציונות הדתית וה"שטחים", 1967-1982**. כרמל.

אייזשטדט, ש"נ (1967). **החברה הישראלית: רקע, התפתחות ובעיות**. מאגנס.

אייזשטדט, ש"נ (2004). **תמורות בחברה הישראלית**. משרד הביטחון, הוצאת האוניברסיטה המשודרת.

איתן, א' (2022). **חרדיות ישראלית: אידיאולוגיה, ריאליה, זכויות אדם**. מוסד ביאליק.

ארציסרור, ח'. (2018). **הדתיות החדשות: הפמיניזם הדתי פוגש את הרשתות החברתיות**. ידיעות אחרונות וספרי חמד.

ברנע, ש', ודריישיפיץ, ש' (2013). **קפד ראשו, קצץ זנבו: דפוסי משטרים**. בתוך ג' רהט, ש' ברנע וע' קניג (עורכים), **תיקון שיטת הממשל בישראל** (עמ' 145-183). המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד.

גבארין, י', ואגבאריה, א' (2014). **אוטונומיה לחינוך הערבי בישראל: זכויות ואפשרויות**. **גילוי דעת: כתב עת רב־תחומי לחינוך, חברה ותרבות**, 5, 13-40.

גודמן, מ' (2021). **מהפכת הקשב: העידן הדיגיטלי – השבר והתיקון**. כנרת, זמורה, דביר.

הורוביץ, ד' וליסק, מ' (1990). **מצוקות באוטופיה: ישראל – חברה בעומס יתר**. עם עובד.

הרמן, ת', ענבי, א', קפלן, י' וספודניקוב, א' (2022). **מדד הדמוקרטיה הישראלית**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

חדאד חאג'יחיא, נ', ח'לאילה, מ' ורודניצקי, א' (2022). **שנתון החברה הערבית בישראל 2021**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

חידר, ע' (2004). **התפתחות המחקר ומעמדו של המיעוט הערבי בחברה הישראלית**. בתוך מ' נאור (ע'), **מדינה וקהילה** (עמ' 116-135). מאגנס.

יונה, י' וגודמן, י' (2004). **דתיות וחילוניות בישראל: אפשרויות מבט אחרות**. בתוך י' יונה וי' גודמן (עורכים), **במערבולת הזהויות: דיון ביקורתי על דתיות וחילוניות בישראל** (עמ' 9-45). מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.

כהן, א' וליאון, נ' (2008). **לשאלת המעמד הבינוני-מזרחי בישראל**. אלפיים, 32, עמ' 83-101.

לרר, מ' (2023). **ביזור סמכויות לשלטון המקומי – רקע, המלצות ה-OECD בנושא וסטטוס מהלך הביזור בישראל**. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

מלאך, ג', כהנר, ל', ובכר, י' (2022). **שנתון החברה החרדית בישראל 2022**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מצא, ד' (2016). **דפוסי ההתנגדות של המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל – בחינה היסטורית ומבט לעתיד**. המכון למחקרי ביטחון לאומי.

מזרחי, נ' (2017). **הסוציולוגיה בישראל לאן? מסוציולוגיה של חשד לסוציולוגיה של משמעות**. **מגמות, נ"א** (2), 9-114.

ספרן, ח' (2006). **לא רוצות להיות נחמדות: המאבק על זכות הבחירה לנשים וראשיתו של הפמיניזם החדש בישראל**. פרדס.

פיינשטיין, י' (2023). **יקיצתו של האתנורפובליקניזם בישראל ומאבקו באתנולאומנות**. **סוציולוגיה ישראלית, כד** (2), 143-159.

קימלינג, ב' (2001). **קץ שלטון האחוסלים**. כתב הוצאה לאור.

קניג, ע' וקנפלמן, א' (2013). **דעיתן המפלגות הגדולות: ישראל במבט השוואתי**. בתוך ג' רהט, ש' ברנע, ח' פרידברג וע' קניג (עורכים), **תיקון שיטת הממשל בישראל** (עמ' 145-183). המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד.

קסיר, נ' ורומנוב, ד' (2018). **איכות החיים של אוכלוסיות בחברה הישראלית: מבט השוואתי**. המכון החרדי למחקרי מדיניות.

רם, א' (2017). **סוציולוגיה בימי נתניהו: מגמות ביקורתיות בסוציולוגיה הישראלית בתחילת המאה ה-21**. **מגמות, נא** (2), 13-68.

רם, א' (2023). **מאבקי הגמוניה בישראל: סוציולוגיה גרמשיאנית קצרה**. **סוציולוגיה ישראלית, כד** (2), 118-105.

שושנה, א' (2013). **אני מעבר לסיפור הזה: סדרי מדינה, חינוך וזהויות אתניות חדשות**. **סוציולוגיה ישראלית, כד** (2), 14-266.

שטרן, י', נחומי, י', מלאך, ג' ומלחי, א' (2022). **יהודית, חרדית ודמוקרטית: מדינת ישראל והדמוקרטיה בעיניים חרדיות**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שטרן, מ' וויזר, ח' (2020). **שומרים מרחק? מגפת הקורונה והיחסים בין הקבוצות בירושלים**. מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

שלג, י' (2020). **החרד"לים: היסטוריה, אידיאולוגיה, נוכחות**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שלום שטרית, ס' (2004). **המאבק המזרחי בישראל: בין דיכוי לשחרור, בין הזדהות לאלטרנטיבה 2003-1948**. עם עובד.

Abensour, G. (2023). *Masortim and Masortiyut in Israel: Worldviews, discourse, and cultural trends*. The Jewish People Policy Institute.

Abutbul-Selinger, G. (2022). *Subordinate by choice? Minority ethnic identity as cultural resource in the Israeli middle class*. *The American Sociologist*, 53, 512–531.

- Akkerman, T. (2005). Anti-immigration parties and the defence of liberal values: The exceptional case of the List Pim Fortuyn. *Journal of Political Ideologies*, 10(3), 337-354.
- Beeri, I. (2021). Lack of reform in Israeli local government and its impact on modern developments in public management. *Public Management Review*, 23(10), 1423-1435.
- Chua, A. (2019). *Political tribes: Group instinct and the fate of nations*. Penguin.
- Fischer, S. (2016). Two patterns of modernization: An analysis of the ethnic issue in Israel. *Israel studies review*, 31(1), 66-85.
- Forgas, J. P., Crano, W. D., & Fiedler, K. (Eds.). (2021). *The psychology of populism: The tribal challenge to liberal democracy*. Routledge.
- Galston, W. A. (2020). *The enduring vulnerability of liberal democracy*. *Journal of Democracy*, 31, 8-24.
- Grindheim, J. E. (2019). Why right-leaning populism has grown in the most advanced liberal democracies of Europe. *The Political Quarterly*, 90(4), 757-771.
- Halabi, Y. (2014). Democracy, clan politics and weak governance: The case of the Arab municipalities in Israel. *Israel Studies*, 19(1), 98-125.
- Hollewell, G. F., & Longpré, N. (2022). Radicalization in the social media era: understanding the relationship between self-radicalization and the internet. *International journal of offender therapy and comparative criminology*, 66(8), 896-913.
- Jamal, A. (2011). *Arab minority nationalism in Israel: The politics of indigeneity*. Taylor & Francis.
- Mason, L., & Wronski, J. (2018). One tribe to bind them all: How our social group attachments strengthen partisanship. *Political Psychology*, 39, 257-277.
- Mizrachi, N., & Weiss, E. (2020). 'We do not want to assimilate!': Rethinking the role of group boundaries in peace initiatives between Muslims and Jews in Israel and in the West Bank. *European Journal of Cultural and Political Sociology*, 7(2), 172-197.
- Morelock, J., & Narita, F. (2021). *The society of the selfie: Social media and the crisis of liberal democracy*. University of Westminster Press.
- Nemer, D. 2013. *Favela digital: The other side of technology*. São Paulo: Gsa Press.
- Prashizky, A. (2019). Ethnic fusion in migration: The new Russian–Mizrahi pop-culture hybrids in Israel. *Ethnicities*, 19(6), 1062-1081.
- Rahat, G., & Sheaffer, T. (2007). The personalization (s) of politics: Israel, 1949–2003. *Political communication*, 24(1), 65-80.
- Rao, S. (2018). Making of selfie nationalism: Narendra Modi, the paradigm shift to social media governance, and crisis of democracy. *Journal of Communication Inquiry*, 42(2), 166-183.
- Razin, E. (2004). Needs and impediments for local government reform: Lessons from Israel. *Journal of Urban Affairs*, 26(5), 623-640.
- Regev, M., & Seroussi, E. (2004). *Popular music and national culture in Israel*. University of California Press.
- Shaw, D. (2019). #MeToo in Mexico: Women finding their voice as campaign gathers force. *The Conversation*. <https://theconversation.com/metoo-in-mexico-women-finding-their-voice-as-campaign-gathers-force-114927>
- Taylor, C. (2005). Cross-purposes: The liberal–communitarian debate. In *Debates in contemporary political philosophy* (pp. 205-222). Routledge.
- Trotman, C. J. (Ed.). (2002). *Multiculturalism: roots and realities*. Indiana University Press.
- Tucker, J. A., Guess, A., Barberá, P., Vaccari, C., Siegel, A., Sanovich, S., Stukal, D., & Nyhan, B. (2018). *Social media, political polarization, and political disinformation: A review of the scientific literature*. William and Flora Hewlett Foundation.
- Vegetti, F. (2019). *The political nature of ideological polarization: The case of Hungary*. *The annals of the American Academy of Political and Social Science*, 681(1), 78-96.
- Wouters, J. J. (2015). Polythetic democracy: Tribal elections, bogus votes, and political imagination in the Naga uplands of Northeast India. *HAU: Journal of Ethnographic Theory*, 5(2), 121-151.
- Yadgar, Y. (2010). *Secularism and religion in Jewish-Israeli politics: Traditionists and modernity*. Routledge.

## ניתוח משווה

---

ארבע יוזמות לסדר  
חברתי־ממשלתי חדש

# ניתוח משווה: ארבע יוזמות לסדר חברתי-ממשלי חדש

עמיחי פישר

## הקדמה

כרויקט החממה יצא לדרך בעידן שנראה היום כמעט דמינו. אירועי 7 באוקטובר – שינוי בבת אחת את סדר היום הלאומי. אם לפני התאריך הזה ישראל נדמתה מפוצלת מאי פעם, בעיצומה של מלחמת ערכים וכמעט על סף התפרקות פנימית, הרי שעם פרוץ המלחמה, התגלו שוב יכולותיה של החברה הישראלית להתלכד ולגייס את כל כוחותיה למאמץ משותף אל מול אתגר ביטחוני-לאומי.

כל היוזמות שהשתתפו בכרויקט, על אף שנכתבו קודם למלחמה, לא מבקשות לפרק את רוח האחדות. להיפך, הן מבקשות לשמר אותה, גם אם במחיר של הפרדה מסוימת. למעשה, ההפרדות המוצעות ביוזמות השונות נועדו לאפשר לנו, כחברה, להמשיך לחיות יחד, חרף ההבדלים והמחלוקות.

כל יוזמה מציעה מודל משלה להסדר חברתי-ממשלי חדש, או מעודכן, לישראל. חשוב להדגיש כי ההבדלים בין המודלים אינם טכניים או פורמליים, אלא מבטאים שונות עמוקה בהבנת הסיבות למשבר – ומכאן גם צורה אחרת של פתרון. יתרה מזאת, בכל צורה של פתרון מבני מערכת גלומות תפיסות שונות לבעיות ערכיות שונות שהן יסודיות לחברה הישראלית. במובן זה ניתן לומר שדווקא הדיון בפתרונות, אף יותר מתיאור הבעיה, מחדד את הדילמות ואת הערכים העומדים בבסיסו.

כדי להקל על הקורא עם העומס הרעיוני שביוזמות השונות המוצגות, בסוף כל נושא תוצג טבלה המשווה בין הרעיונות המרכזיים הנמצאים בלב העניין.

יש לציין כי היוזמה של **מרכז שטוב** שונה במידה מסוימת מהיוזמות האחרות: בעוד ששלוש יוזמות מציגות נקודת מבט המתארת את החברה הישראלית בכללותה, היוזמה של מרכז שטוב מתמקדת בסוגיות הנוגעות למגזר החרדי וליחסיו עם שאר החברה, ועל כן ממעטת בטיעונים רוחביים. לפיכך, בלא מעט מקרים, כאשר הניתוח יציג טענה המשותפת לכלל היוזמות, לא תמיד זו תכלול גם את מרכז שטוב.

בחלק זה, אם כן, נבקש לנסח את השאלות, הערכים והרעיונות העומדים בבסיס היוזמות השונות ולנתח את המשמעויות והתפיסות הגלומות בהן. הניתוח יתייחס למספר היבטים מרכזיים, תוך בחינת ההבדלים המהותיים בין היוזמות:

א. **המקורות למשבר והמענה לו** – כיצד כל אחת מן היוזמות מבינה את הגורמים למשבר? ובהתאם לכך – מהו המענה שכל יוזמה מציעה?

ב. **תפיסת השותפות וההפרדה** – מהו החזון של כל הצעה לשותפות, או לכל הפחות: איזו שותפות כל הצעה מאמינה שניתן להשיג או לשמר? אילו נושאים יהיו משותפים ואילו מופרדים בכל אחת מן היוזמות?

## היזמות שהשתתפו

בפרויקט לא

מבקשות לפרק

את רוח האחדות.

להפך, הן מבקשות

לשמר אותה, גם

אם במחיר של

הפרדה מסוימת

ג. **שתי סוגיות ליבה: חינוך ושירות צבאי** – תפיסת השותפות וההפרדה באה לידי ביטוי מובהק בשני נושאים שנתפסו כמוקדים של אתוס משותף, ושעוד בראשית המדינה היו למנגנונים מרכזיים בעיצוב "הישראלי החדש": מערכת החינוך והשירות הצבאי. דרך שתי הסוגיות הללו נבחן את עקרונות השותפות וההפרדה של כל יוזמה.

ד. **זהות יהודית** – איזה מענה נותנות היזמות לתפקידה של המסורת או הזהות היהודית במרחב הציבורי? לא מדובר רק יחסי דת ומדינה במובנם קלאסי, בסוגיות כמו כשרות, גיור או חמץ בפסח, אלא באופן בסיסי יותר הנוגע למשמעות הרגשית והתודעתית של הזהות היהודית כפי שהיא באה לידי ביטוי בתוכניות הלימודים ובתקצוב של גופים, מוסדות ותוכניות העוסקות בנושאים אלה.

ה. **הרשות המקומית** – מהם תפקידיה וסמכויותיה של הרשות המקומית לפי כל יוזמה?

ו. **ערכים דמוקרטיים** – כיצד היזמות השונות משפיעות על שאלות המצויות בליבת הוויכוח הציבורי – ערכי השוויון, החירות וזכויות המיעוט?

ז. **תקציב המדינה** – מהן התפיסות שמציגות היזמות ביחס לתפיסת תקציב המדינה וליישומו כאמצעי למימוש הערכים השונים?

ח. **היתכנות היזמות** – אילו תנאים פוליטיים-מעשיים נדרשים ליישום היוזמה?

### **א. המקורות למשבר והמענה לו**

ההבדלים בניסוח הבעיה מביאים להבנה שונה מאוד של מהות הפתרון. לכן, חשוב לחדד את ההבדלים בהבנת מקורות המשבר ולבחון ביחס אליהם את המענים.

**קנדל וצור** מסמנים את מקורו של המשבר בעיוותים כלכליים הנובעים מהחלטות שקבוצות אוכלוסייה מקבלות אך לא מסוגלות לממן את השלכותיהן היקרות וארוכות הטווח. הדבר לא יאפשר צמיחה כלכלית הדרושה להבטחת הביטחון ורמת חיים. עיוותים אלה הולכים יחד עם פערים ערכיים שאינם ניתנים לגישור בין הקבוצות השונות בחברה הישראלית. פערים אלה יוצרים מאבקים על אופי, חוקים, ומוסדות המדינה ומבנה הממשל. מכיוון שהפערים הערכיים אינם ניתנים לגישור, הרי שגם המאבקים על המוסדות שאמורים לשקף את הערכים הללו אינם פתירים. משום כך, כל קבוצה חשה כי הקבוצה האחרת כופה עליה, באמצעות המאבק על הכוח המוסדי, ערכים הסותרים את הקיום הקולקטיבי שלה.

מכיוון שהמאבק הערכי הולך יחד עם העיוותים הכלכליים, הרי שככל שעיוותים אלה ימשיכו – וזהו התרחיש הסביר של "עסקים כרגיל" – לא זו בלבד שנגיע להתפוררות חברתית, נגיע גם לקריסה כלכלית וממילא לאובדן החוסן הלאומי, ולפיכך, אפילו לחורבנה של המדינה.

זאת אומרת שבבסיס התפיסה של קנדל וצור עומד שילוב של שתי תופעות: פער ערכי-חברתי בלתי אפשרי לגישור, אשר מוביל לקריסה מערכתית אקוטית, שעתידה להתרחש תוך זמן קצר יחסית. בתפיסה זו, הפער הערכי-חברתי לכשעצמו הוא כמובן מפיח ומאיים, אבל דווקא התוצאה המערכתית שלו היא הבלתי נסבלת. היא עלולה, באופן ממשי ובטווח קצר, להוביל לקריסה.

מכיוון שתפיסה זו מבוססת על פער שאינו ניתן לגישור, המשוקף במערכות המוסדיות, הרי שכל ניסיון לתקן את המערכות המוסדיות נידון לכישלון. זו המסקנה המתבקשת. כל תיקון

מוסדי לעולם לא יצליח, מכיוון שהפערים הערכיים-חברתיים שבבסיסו אינם ניתנים לגישור. לפיכך, הדרך היחידה לחיות יחד היא דווקא בפיצול של המבנה המוסדי. תפיסת הפיצול צריכה לשקף את הפערים הערכיים: "הרעיון הוא לספק לתושבי האלומות יכולת השפעה רחבה בהרבה בענייניהם ביחס למצב הקיים, ולהותיר בידי הממשל הפדרלי נושאים הדורשים תיאום רב ואינם שנויים במחלוקת מהותית".

על מנת שהפיצול יהיה אפשרי, ולמען ההגנה הלאומית שהפיצול אמור להבטיח, הכרחי שיבוצע כך שהמערכת הפוליטית לא תוכל באף מסגרת עתידית לבטלו (עקרון ה"אי-הפיכות", בלשון הכותבים). אם השינוי יהיה הפיך, אזי הכוח הפוליטי יחפש, בדומה למצב היום, את הדרך לנצח במאבק על המנגנון המוסדי ולהפוך את השינוי.

גם **מנור** סבורים שמקורו של המשבר הוא בפערים חברתיים ובאופן שבו הם משפיעים על המערכת הממשלית-מוסדית. שני אלה מכונים במסמך "משבר הלכידות החברתית" ו"משבר המשילות האפקטיבית". עם זאת, תיאורי המשבר של מנור שונים מאוד מאלה של קנדל וצור. משבר הלכידות נובע מחסרוננו של אתוס משותף, הכולל ערכים וסיפור זהותי מחבר. חיסרון זה מייצר שתי בעיות: ראשית, לא ניתן להגיע הסכמה בסוגיות ליבה שבמחלוקת ללא אתוס משותף, שהוא הבסיס לאמון הדדי. שנית, ללא תחושת השותפות שמייצר האתוס, כל אחד דואג רק לעצמו. כלומר, מקצינות גישות סקטוריאליות השואפות להשיג נתח גדול ככל הניתן מהקופה הציבורית לטובת האינטרס השבטי ולא לטובת זה הלאומי.

לצד משבר הלכידות, קיים משבר נוסף – משבר המשילות האפקטיבית. ללא לכידות ויכולת קבלת החלטות, המערכת הציבורית לא מסוגלת לתפקד ואין אפשרות לתת תשובות לשאלות מורכבות ולספק מענים לאתגרים ארוכי טווח. מצב זה גורם לכך שהמערכת המרכזית המשוסעת לא מסוגלת לתת שירות איכותי לאזרח בקצה. זאת במיוחד לאור ריכוזיות יתר של סמכות בידי השלטון המרכזי, המונעת מענה מקומי לסוגיות שייכולות לקבל את פתרונן ברשות המקומית.

מנור מציינים שלוש סיבות שהובילו למשבר: הראשונה, "טראומות העבר של קבוצות באוכלוסייה ומחוויות של הדרה וניכור.. כתוצאה מכך, כל קבוצה חשה שכללי המשחק מפלים אותה". הסיבה השנייה נראית מפתיעה. בשונה מהדימוי הממלכתי של ימי ראשית המדינה, מנור טוענים שלמעשה, כבר בראשית ימיה פעלה המדינה בחוסר ממלכתיות בשני הערוצים המרכזיים שאמורים היו לבטא את אותה ממלכתיות – מערכת החינוך והשירות הצבאי. חוק חינוך ממלכתי לא באמת היה ממלכתי, הוא לא החיל כללים אחידים על כל חלקי הציבור בישראל, אלא העניק אוטונומיה חינוכית-ייחודית לציונות הדתית ולחרדים. בסוגיית השירות הצבאי ניתן פטור מגיוס לחרדים, ולאחר שנים הוקמו גם מסלולי שירות מיוחדים לציבור הדתי-לאומי, באמצעות ישיבות ההסדר והפטור לבנות מטעמי דת.

הסיבה השלישית היא מבנה התמריצים של המערכת הפוליטית, אשר מעודד בידול שבטי. ככל שהשבט מיוצג על ידי גורמים בדלניים יותר מבחינה פוליטית, יש לו יותר יכולת וכוח לקבל תקציבים סקטוריאליים. כתוצאה מכך, באופן מעשי, המערכת התקציבית היא מעוותת, לא שוויונית ולא ממלכתית.

שלוש הסיבות הללו מייצרות מעגל שלילי שמזין את עצמו: בידול שבטי מייצר כוח פוליטי, שבתורו מתמרץ את הבידול ואת המבנים הפוליטיים, החינוכיים והתקציביים הנבדלים. לכן, המציאות הישראלית התעצבה כך ש"כבר מיום היוולדו של האזרח הישראלי, פרוס לרגליו

המסלול השבטי... והרצף הכללי הישראלי נשבר".

המענה שמציעים מנור לא מתכוון לשנות את המבנה הפוליטי, אלא לגעת בשורש חברתי של חוסר הממלכתיות, ההסללה השבטית ותחושת ההדרה לטובת יצירת אתוס משותף: "ככלל, איננו יוצרים שינוי במשמעות הממשלה או מייצרים סדר חברתי חדש ומהפכני. יחד עם זאת, הממשלה תהיה חייבת להתחדש באופני הפעולה שלה, לשנות את המדיניות ביחס לקבוצות השונות ולבצע התאמות מבניות".

יוצא, אם כן, שלהבדיל מהיוזמה של קנדל וצור, לא מדובר בפערים ערכיים שאינם ניתנים לגישור, אלא בטעויות היסטוריות ובתהליכים חברתיים ופוליטיים שהובילו לכשלים מבניים שניתן לתקנם. זוהי טענה מהותית של היוזמה – מדובר בכשל בר תיקון. למעשה, באמצעות תיקון המנגנונים ניתן יהיה גם לאחות חלק מן השסעים החברתיים, ואם נתקן חלק מן האחרונים, ההנחה היא כי זה יוביל לשיפור המערכות הממשליות. כלומר, אם ניתן מענה להדרה, לחוסר הממלכתיות ולפיצול השבטי, נוכל לייצר אתוס של ערכים משותפים וסיפור מכונן, וממילא גם מערכת ממשלית מתפקדת. ולהיפך, אם נשפר את מנגנוני התקצוב, נייצר חוזים הוגנים לכלל הקבוצות בישראל ונסדיר קווי פעולה ממלכתיים – אזי תהפוך החברה בישראל לסולידרית יותר. המטרה המרכזית של היוזמה היא לחזק את הממלכתיות ואת המכנה המשותף על בסיס אתוס מרכזי תוך השמעת קולות רבים ומגוונים ושגשוג של קהילות שונות. כך תתאפשר הכרה בשונות הלגיטימית בין הקבוצות ו"יתחזק הסיפור המשותף לכלל אזרחי ישראל, כמו גם הזהות הפרטיקולרית המשתנה מאדם לאדם".

להבדיל משתי היוזמות הנ"ל, **אנחנו** מתארים את הבעיה באופן שונה לחלוטין. לפי התיאור שלהם, מקור המשבר כולו הוא במבנה הממשל הישראלי. פערים ערכיים בין קבוצות הם דבר שקיים בכל חברה, אבל לא הם הסיבה למשבר: "קיומה של מערכת רב מפלגתית בחברה הטרוגנית אינו מהווה בעיה לכשעצמה". הסיבה היא שמבנה הממשל פועל באופן שמתעדף, מעצים וממקד את הזירה השלטונית במאבקים סביב הפערים הערכיים.

לעומת המבנה הממשלי הקיים בישראל, ישנם מבנים ממשליים שהדינמיקה הטמונה בהם היא כזו שדווקא פועלת למיתון המאבקים סביב פערים ערכיים בתוך החברה – ועל ידי כך ליצירת סולידריות אזרחית כללית. זו ההצעה של "אנחנו" – מבנה ממשלי המתמרץ הרחקה של פערים בין הקבוצות בחברה מליבת השלטון, וככזה, פועל דווקא להקטנת מתחים.

ההשוואה בין מנור ל"אנחנו" מעלה הבדל נוסף: בעוד שמנור סבורים שמקור הבעיה הוא שהמערכת הפוליטית כלכלית מסלילה את הפרט לשייכות לשבט, הרי ש"אנחנו" טוענים את ההיפך בדיוק. לשיטתם, המערכת הפוליטית בנויה באופן שמתעלם מן השונות בין הקבוצות. מבנה הממשל, הבנוי על ייצוג יחסי וארצי, מעניק מעמד יחיד ומכריע למערכת הכלל ארצית המשותפת, ואין בו הכרה בקבוצות השונות או מקום מוסדי לשונות ביניהן. דווקא ההתעלמות של מבנה השלטון מן השונות בין הקבוצות היא המקור לבעיותיה של החברה הישראלית.

בתפיסה של "אנחנו", המבנה הפוליטי הקיים מייצר מצב שבו המחלוקות בין הקבוצות והשונות באינטרסים שלהן צריכות להיות מוכרעות לטובת אחד מן הצדדים ולקבל מענה בינארי באמצעות הכרעה כלל ארצית, במישור הלאומי. מצב זה מייצר עומס בלתי נסבל על המערכת הפוליטית המרכזית ומוביל להעצמה של מחלוקות.

המקור להבדל בין היוזמות נובע מנקודת המוצא של ניתוח הבעיה. בעוד שמנור מבססים את

[ההבדלים בין המודלים אינם טכניים או פורמליים, אלא מבטאים שונות עמוקה בהבנת הסיבות למשבר](#)

הטיעון שלהם על שונות היסטורית ומבנית בתחום החינוך והשירות הצבאי ובחלוקת משאבים סקטוריאליים, הרי ש"אנחנו" מתבססים על שיטת הבחירות ומבנה המערכת הפוליטית. לכן, ייתכן ששני הניתוחים נכונים – המבנה הפוליטי המקורי נועד לבטל סקטוריאליים וליצור "ישראלי אחד", אולם החיים הפוליטיים ויכולת ההתארגנות של סקטורים מובחנים הובילו בפועל למציאות שמעודדת הסללה ושבטיות.

היזומה של **מרכז שטוב** מתייחסת למשבר דרך המשקפיים של החברה החרדית. מנקודת מבט זו, הסוגיה הממשלית שאיתה מתמודדת היזומה היא השחיקה בסטוס־קוו ואי התאמתו לעת הנכחית. כתוצאה מהתפתחויות חברתיות, היסטוריות ובעיקר דמוגרפיות, נוצר מצב שבו החברה החרדית וכן החברה החילונית חשות שהמנגנון – המערכת המוסדית – פועל מתוך שאיפה לשנות את ערכי היסוד של הקהילה.

בנקודת מבט זו ניתן למצוא קווי דמיון בין תיאור הבעיה של מרכז שטוב לזה של קנדל וצור. לפי שתי היזומות, קיימת תחושה עמוקה של איום הדדי, כאשר כל קבוצה חשה שהקבוצה השנייה מאיימת על ערכי יסוד של עצם הקיום המשותף שלה: "אף אחד מן הצדדים לא חווה את עצמו ככופה, אלא חש כי הוא מותקף ועליו להגן על זכויותיו" (שטוב).

אבל כאן מסתיים הדמיון. שטוב מציעים גישה פרקטית שתקטין את החיכוך. היזומה אינה מתיימרת להציע שינויים מרחיקי לכת במבנה הממשל, אלא הצעות מעשיות ביחס לסוגיות ספציפיות היוצרות את המתח בין החרדים לבין הציבור הכללי. מטרת השינויים היא להפחית את תחושת האיום ההדדית ולנסות להשיג מטרות ששני הצדדים יכולים להסכים עליהן: "גיבוש מודלים שיאפשרו קיום סולידרי משותף לחרדים וללא־חרדים במדינת ישראל, תוך הפחתת המתח הפוליטי וחתירה לשגשוג של כלל אזרחי המדינה".

היזומה פועלת על בסיס שני קריטריונים: "סובלנות כלפי האתוסים המכוננים של החברות השונות מבלי יומרה לשנותם... התמקדות באינטרסים המשותפים ולא בערכים השונים". וכן "צמצום תחושת האיום ההדדית באמצעות גיבוש הסדרים חקיקתיים... שימנעו מכל קבוצה להשליט את סדר יומה וערכיה על רעותה". על בסיס שני הקריטריונים הללו, היזומה מציעה אלטרנטיבות מעשיות לנושאים שבחיכוך בין החברה החרדית לבין הציבור הכללי, כגון שירות צבאי וחינוך.



## טבלה מסכמת: הסיבה למשבר

קנדל וצור	מנור	אנחנו	מרכז שטוב
שתי סוגיות המאיימות על המשך קיומה ושגשוגה של מדינת ישראל: הראשונה, עיוות כלכלי כתוצאה מקבוצות שמקבלות החלטות בעלות השפעות פייסקליות משמעותיות ומתמשכות שהן לא מתכוונות ולא יכולות לממן. והשנייה, פערים ערכיים בלתי ניתנים לנישור הגורמים למאבק זהותי מתמיד.	משבר הלכידות ומשבר המשילות: חלוקה חברתית לשבטים שבאה לידי ביטוי במבנה התקציב ובהסדרים ייחודיים, לצד היעדר אתוס משותף ומערכת ציבורית לא מתפקדת.	מבנה פוליטי-משטרי שאינו מכיר בשונות בין הקבוצות, ובכך למעשה מעצים מחלוקות, בעיקר בתחומי זהות (דת, חינוך, תרבות), שכן הוא מחייב הכרעה קולקטיבית ובינארית לטובת קבוצה מסוימת.	שחיקה מתמשכת בסטטוס־קוו מבחינה חברתית ודמוגרפית, אשר יוצרת תחושה של איום הדדי ומגבירה את המתחות והחיכוך בין הקבוצות השונות.

### ב. תפיסת השותפות וההפרדה

על בסיס הגדרת הבעיה ותפיסת הפתרון, ניתן לשאול: איזו שותפות מציעה כל יוזמה? מה יהיה משותף לכלל החברה הישראלית? באופן משלים, יש לתת את הדעת על ההפרדות שכל יוזמה מציעה. אילו ערכים או חוויות מציעות היוזמות לאפשר את קיומם בנפרד לטובת הגשמת המודל, ומדוע – האם כאילוץ, או שזו תפיסה מכוונת ואפילו ערכית?

הרעיון של שותפות אינו תאורטי. הוא משפיע באופן מהותי על תפקיד המדינה, על עיצוב מוסדותיה ועל השימוש בסמכותה הריבונית. השותפות יכולה לבוא ידי ביטוי בשיטת הבחירות – שותפות אזרחית בקבלת ההחלטות (באמצעות נציגים בכנסת); בעובדה שיש חוקים המחייבים את כולם; בכך שנדרשת מידה גבוהה של הסכמה על חלוקה במשאבים משותפים; או באמצעות תכנים חינוכיים משותפים או מנגנונים מעודדי שותפות.

חשוב לתת את הדעת למכנה משותף שכולם מסכימים עליו. כל היוזמות מניחות שהדבר החשוב ביותר הוא להפסיק להתקוטט, להקטין את החיכוך. או, במילים יהודיות: שנאת החינם תהרוס את המדינה. זוהי שנאת חינם מכיוון שאין זה משנה עד כמה מוצדק כל ערך בעיני כל קבוצה – המאבק על הערכים מוביל למצב שבו עצם המאבק והעוצמות הכרוכות בו מביאים לתוצאות הרסניות. זוהי שנאה בחינם כי היא תוביל אותנו לאבדון, כך שלמעשה, אף צד לא יקבל דבר תמורתה.

בלב התפיסה של שותפות והפרדה עומד הצורך להכיר בשונות בין הקבוצות המרכיבות את החברה. הכרה שצריכה לקבל מעמד רשמי באמצעות מיסוד של קהילות. זהו אחד החידושים המובהקים העולים מכל היוזמות – הקונצנזוס הברור של הכרה במעמדן של הקהילות ובשונות ביניהן.

ההכרה בקהילות מבטאת בראש ובראשונה הכרה הכרחית במציאות. ישנם הבדלים מהותיים בין הקהילות השונות, ואי אפשר עוד לדבר על דמות אחת של "הישראלי" או "היהודי החדש". אבל כלל היוזמות לא מסתפקות רק בתיאור מצב חברתי, אלא הופכות את תפיסת המציאות הזו לעמדה שלפיה יש צורך לתת מעמד רשמי לשונות בין הקהילות והערכים. לתפיסה הזו יש

ביטוי מוסדי ופורמלי באמצעות העברת סמכויות ואחריות מידי הממשל המרכזי אל המנגנון הקהילתי, במטרה להפחית חיכוך ומאבקים אידאולוגיים. כל היוזמות מבססות את הצעותיהן על העיקרון הזה, והוא אבן הראשה של פתרון המשבר החברתי.

שימוש במונח "קהילות" באופן אחיד ביחס לכלל היוזמות עשוי להטעות. לכן, עוד קודם לניתוח המהותי, יש לחדד למה כל יוזמה מתכוונת כשהיא מדברת על קהילה. המכנה המשותף הוא התייחסות לקהילה כמוקד של השתייכות זהותית ולא דווקא, אם בכלל, שייכות גאוגרפית. על בסיס זה ניתן יהיה להעמיק בהשפעות של המבנה המוצע על תפיסת השותפות וההפרדה של כל יוזמה.

- **קנדל וצור** מחלקים את המבנה הפוליטי לשלוש קהילות אִטְרִיטורִיאליות, המכונות "אלומות": אלומה תורנית-לאומית, אלומה יהודית-ליברלית, אלומת "כל תושביה".
- **אנחנו** לא מציעים חלוקה לקהילות מוגדרות מראש, אלא מכירים בשונות בין קבוצות, שיכולה אף היא להשתנות לאורך זמן. לכן, הם מציעים מבנה פוליטי שיאפשר הקמה של קהילות אִטְרִיטורִיאליות על בסיס התאגדות בנושאי זהות, כאשר כל קבוצה בגודל מסוים, שייקבע בחוקה, תוכל להתאגד לקהילה.
- **מנור** מתייחסים לקהילות בשני מובנים. הראשון הוא קהילה גאוגרפית על בסיס מקומי, כנתת-קבוצה במסגרת השלטון המקומי, למשל ברמת השכונה. המובן השני, בדומה להצעות של קנדל וצור ושל "אנחנו", הוא קהילה המבטאת שייכות זהותית כלל-ארצית. קהילה מסוג זה באה לידי ביטוי בתחום החינוך באמצעות זרמי חינוך.
- **מרכז שטוב** מדברים על הקהילה החרדית ביחס לשאר הציבור בישראל. יש לציין שגם מרכז שטוב מפלחים את הקהילה החרדית לתתי-קהילות, בניסיון להגדיר את קהילי היעד ואת ההיתכנות לאימוץ ההצעות בכל אחת מתתי-הקהילות.

היוזמות של **קנדל וצור ואנחנו** מניחות את השונות הקהילתית כקבוצת שייכות אִטְרִיטורִיאלית, כנתון יסודי של החברה הישראלית. בשתייהן זוהי תפיסה מכוננת של מבנה הממשל, ולכן בשתייהן יש לקהילה מעמד חוקתי. למעמד זה יש השפעה מהותית על האזרח וממילא על המבנה החברתי. כל אזרח חייב להשתייך לאחת מן הקהילות, ולהשתייכות זו יש משמעויות מעשיות ברורות – החל מהאפשרות להצבעה בבחירות, דרך סוגי השירותים שהאזרח מקבל וכלה, כמובן, בזהות הקבוצתית. כך, ההשתייכות מייצרת באופן מבני זהות כפולה – בין המדינה בכללותה לבין הקהילה שאליה האזרח משתייך.

יחד עם זאת, ישנו הבדל גדול בין שתי ההצעות. ההצעה של **קנדל וצור** מעניקה לקהילות את המעמד הגבוה ביותר במבנה הממשל החדש. הקהילה – ה"אלומה" – היא הגרעין המרכזי, כאשר כלל הסמכויות, התקציבים והיכולות של הממשל הפדרלי מגיעים אך ורק מהענקת הסמכות על ידי הקהילות. משום כך, ליבת החוקה היא מערכת היחסים בין קהילה לקהילה וביניהן לבין המדינה הפדרלית, והמנגנון הפדרלי איננו נבחר כי אם ממונה על ידי הקהילות ומתוקצב על ידן.

ההצעה של **אנחנו** דומה בכך שגם בה מוענק לקהילות מעמד חוקתי. אולם אין זה מעמד עליון, אלא זהה לזה של מוסדות המדינה ה"רגילים", כמו ממשלה ובית מחוקקים, והעקרונות הדמוקרטיים המכוננים אותה. המשמעות היא שההצבעה בבחירות היא כפולה – פתק אחד לקהילה ופתק שני למוסדות הלאומיים. השייכות לקהילה היא אומנם הגורם המכריע בענייני

זהות (חינוך, דת ותרבות), אולם במובנים יום-יומיים רבים, לא הקהילה היא הקובעת את התנהלות האזרח. כך בנוגע לתשלומי מיסים, בזכאות לשירותים חברתיים וכדומה. כל אלה מבוצעים על ידי המדינה, מה שמחזק את מעמדה המשותף בתודעה הקולקטיבית. להבדלים אלה יש משמעויות מרחיקות לכת ביחס לתחושת השייכות וההזדהות של האזרח לקהילה ולמדינה.

חשוב לנסות ולהעריך כיצד תשפיע ההפרדה המוסדית לקהילות שונות על יחסים כלכליים, חברויות, קשרי משפחה וכן הלאה. קנדל וצור מכירים בפוטנציאל ההשפעה הזה ומשום כך מקדישים ניתוח ייעודי להשפעות המודל על "ההון החברתי". במודל שלהם ההפרדה חדה יותר, אבל גם במודל של "אנחנו" ישנה הפרדה מבנית מהותית המייצרת שייכות חברתית כפולה. קשה להעריך עד כמה תהיה הזהות הקהילתית חזקה ודומיננטית, ברמת הפרט והחברה, לעומת הזהות הקולקטיבית הישראלית המשותפת.

בין היוזמות ישנה שונות גדולה בגמישות הקהילתית. אומנם, שתיהן מאפשרות מעבר של האזרח בין קהילות, אבל אצל קנדל וצור אין אפשרות לשינוי במבנה הקהילתי. שלוש הקהילות שהם מציעים לייסד הינן קבועות ובלתי ניתנות לשינוי. לעומת זאת, בהצעה של "אנחנו" יש גמישות רבה בהרכב הקהילות. ראשית, הם לא מציעים חלוקה אפריורית לקהילות. ההחלטה על ההתארגנות לקהילות תיעשה מתוך החברה ועל ידי התארגנות אזרחית. כל קבוצה בגודל מינימלי (ככל הנראה 6%-7% מהאזרחים) תוכל להתארגן לכדי קהילה אטרטוריאליה פורמלית, ומכאן, להערכתם, יקומו 10-15 קהילות. שנית, גם לאחר העיצוב הראשוני של הקהילות, עדיין קיימת אפשרות להקמה של קהילה חדשה (בהינתן תנאי סף מסוימים) ולהתמזגות בין קהילות. זאת אומרת שההכרה בקהילות אין משמעה "נעילה" של החברה הישראלית למבנה מוגדר וקבוע מראש, כי אם יצירת רובד שלטוני-חברתי חדש שיש לו הגמישות והיכולת לשקף את הדינמיקה החברתית ואת השינויים החלים בה ולבטא באופן גמיש רצונות מגוונים של קבוצות שונות בחברה. דינמיות זו עשויה גם לרכך את ההשפעה המפרידה מבחינה חברתית של החלוקה לקהילות.

בתפיסה של **מנור**, ההסללה המערכתית לשבטי זהות שונים היא המקור לבעיה. לכן, לשיטתם, ההכרה בקהילות היא פועל יוצא המתאפשר רק בזכות חיזוק המשותף. זאת מכיוון שככל שישנם אתוס בסיסי משותף ותחושת שותפות חזקה, קל יותר לחלקים השונים בחברה לקבל גם את השונות של הקהילה האחרת.

לאור זאת, את החלוקה לשבטים במבנה התמריצים הנוכחי מציעים מנור להחליף בהיררכיה מוסדית וערכית שבראשה המדינה ובסופה קיום של קהילות שונות. הם מציעים מעבר מחלוקה חברתית "אופקית" בין השבטים לחלוקה היררכית "אנכית", באמצעות הרעיון של 50:30:20. בבסיס הפירמידה נמצאת המדינה, מעליה הרשות המקומית (או, בתחום החינוך, הזרם השבטי) ובראשה קהילה מקומית, המיוסדת בדרך כלל על מרכיב גאוגרפי.

**שטוב** לא מקיימים דיון כללי על החברה הישראלית, אלא רק על זו החרדית ביחס לחברה הכללית. לפי מרכז שטוב, השחיקה של הסטטוס-קוו נובעת מאיום הדדי בין הקהילות. לפיכך, כדי להפחית את האיום, יש לחזק את האפשרות של הקהילה החרדית (וממילא גם של כל קהילה אחרת) להגן על ערכיה מפני תחושת האיום ולנהל את חייה לפי תפיסת עולמה.

נראה, אם כן, שבמגוון ההצעות קיים רצף: מצד אחד, היוזמה של קנדל וצור מציעה פתרון

[על בסיס הגדרת](#)

[הבעיה ותפיסת](#)

[הפתרון, ניתן](#)

[לשאול: איזו](#)

[שותפות מציעה](#)

[כל יוזמה? מה](#)

[יהיה משותף לכלל](#)

[החברה הישראלית,](#)

[ואילו היבטים או](#)

[תחומים יפעלו](#)

[בנפרד?](#)

של הפרדה מלאה בין הקהילות. מצד שני, מנור מדגישים בעיקר את חיזוק הבסיס הממלכתי המשותף באמצעות המדינה כך שיתאפשר מגוון במרחב המקומי והקהילתי. ובתוכם, היוזמה של "אנחנו" המנסה למצוא דרך אמצע.

לתפיסה זו השפעה ישירה על תפקידה של המדינה. אצל קנדל וצור, המערכת הפדרלית היא רזה ומתפקדת בעיקר, כפי שנראה להלן, כמוקד ליצירת הסכמים ושיתופי פעולה בין הקהילות. מן העבר השני, אצל מנור, המדינה היא המוקד המרכזי האחראי על יצירת אתוס משותף ועל גיבוש והנחלה של ערכי החברה כולה. "אנחנו" מציעים "גם וגם", באמצעות פיצול של המערכת הפוליטית לממלכתיות משותפת יחד עם הפרדה מוסדית לקהילות השונות.

בהינתן ההגדרות של הקהילות ומבנה היחסים בין הקהילות למדינה, אפשר להבין לעומק את תפיסות השותפות וההפרדה של היוזמות השונות. אף שכולן מסכימות שהפחתת השנאה היא יעד הכרחי, אף יוזמה לא מוכנה לקבל זאת כיעד מספיק. כולן רוצות יותר.

כך מתארים **קנדל וצור** את החזון הרצוי בעיניהם: כמו אחים שבגרו, הקימו משפחות ובאופן טבעי אינם יכולים לדור באותו הבית כפי שהיה בילדותם. מריבות ילדות הן חלק מהתבגרות בריאה, אבל אסור להיאחז בסט חוקים אחד הדרוש למגורים משותפים לאחר הבגרות אם המחיר הוא מריבות בלתי פוסקות. לכן, בדומה לאחים שבגרו, כל קבוצה תקים לעצמה את המשפחה שלה, תהיה אחראית על עצמה באופן מלא, אך עדיין תשרור בין האחים ערבות הדדית, מסגרת מאחדת, ממשקים שוטפים, ואלה גם יובילו לערכים ולתרבות משותפת ויתבססו עליהם.

הדימוי משקף את המודל שהם מציעים: בין משפחות האחים שבגרו אין תלות הכרחית – כל משפחה היא בת חורין ואחראית על עצמה מבחינה כלכלית כמו גם בבחירות הערכיות והמעשיות בעיצוב אורחות חייה. אף על פי כן, בין אחים ישנו קשר הדוק שבא לידי ביטוי בהחלטות וולונטריות רבות – סיוע ברגעי מצוקה, מפגשים תדירים, שותפות ערכית ותרבותית וכן הלאה.

זהו המודל שקנדל וצור מציעים: הפרדה מבנית לקהילות אוטונומיות שאין ביניהן תלות הדדית בשאלות יסוד ערכיות, בתוך מערכת פדרלית משותפת של הסכמים בנושאים מעשיים. בין הקהילות לא תהיה תלות בניהול משאבים – מיסוי ותקציב – כדי שהמדינה הפדרלית לא תידרש להחלטות ערכיות לגבי אופן הקצאת התקציב. בסופו של דבר, ההנחה היא שהמודל יביא להפרדה בין אזורי מגורים לפי קהילות.

תפקיד המדינה הפדרלית איננו בקביעת ערכים משותפים אלא בגיבוש מערכת הסכמת שיתופית בין הקהילות. לכן, ההפרדה היא גם בבסיס הייצוג הפוליטי – ייצוג הנבחרים הוא רק ברמת הקהילה, ואילו הרמה הפדרלית ממונה על ידי הקהילות האוטונומיות ואינה נבחרת ישירות.

השותפות בין הקהילות נשענת על שני עמודים: בנושאים ערכיים, בדומה למשפחות אחים, היא בנויה על רצון טוב. כיוון שמדובר במדינות, היוזמה מציעה למסד מספר מנגנונים וולונטריים שיעודדו את השותפות, כגון: מועצת הייעוד המשותף והפורום האסטרטגי. שנית, בין הקהילות יהיו מנגנונים משותפים הכרחיים בנושאים שאין בהם מחלוקת ערכית. כך בנושאים של סמלים לאומיים, מסגרת כלכלית אחידה ותשתיות מורכבות (כגון תחבורה או הגנת סביבה), חופש תנועה גאוגרפי ומעבר בין קהילות, חופש עיסוק, קשרי משפחה וממשק עסקי וצרכני

המאפשר קיום כלכלה משותפת.

מטרת החוקה והמערכת החוקית היא לעגן את ההסכמות בין הקהילות ולאפשר את ההדדיות המשותפת, במקביל לביסוס מנגנוני איתנות, מניעת כפייה הדדית ושמירת החירות של כל קהילה וקהילה. החוקה ושאר המנגנונים המשותפים לא אמורים להיות אמצעים לקביעת ערכי יסוד משותפים. ובכל זאת, גם בהיעדר תכנים ערכיים מחייבים, אין לזלזל בכוחם לייצר שותפות ממשית.

היוזמה נראית מרחיקת לכת, אולם מנסחיה מזכירים כי לאורך שנות הגלות, מנגנוני השותפות של העם היהודי היו חלשים יותר מאלה המוצעים בה, ואף על פי כן נשמרו השותפות והערבות ההדדית. מחברי היוזמה טוענים שהמודל של חלוקה לשבטים מעוגן באופן עמוק במסורת היהודית: "מודל ההפרדה לשבטים לא היה 'תקלה' בהיסטוריה היהודית, אלא צעד מתוכנן של פעולה ומשילות". הם מציעים למעשה לחדש את המודל כפתרון למשבר.

על ידי כך, היוזמה מציפה שאלה מהותית: מהו תפקידם של המוסדות המחייבים מטעם המדינה בקביעת השותפות של הזהות היהודית? באיזו מידה הם הכרחיים או תורמים לשותפות? והאם ייתכן שסמכות המדינה עלולה אפילו לייצר סיכון לזהות יהודית משותפת?

היוזמה מציעה בדיוק את ההיפך: ויתור על סמכויות המדינה כאמצעי לעיצוב שותפות עשוי דווקא להגביר את תחושת השותפות ולהפוך אותה לבת קיימא. "לאלומות הנפרדות תהיה אוכלוסייה הומוגנית הרבה יותר, כאשר הכללים שלה הולמים במידה רבה יותר את ערכי התושבים. המודל החדש יכחית את המתיחות בתוך הקהילות וביניהן ויעצור את הלחימה על דמותה של המדינה ועל אורחות החיים האזרחיים שבה. זאת, כיוון שלא יהיה עוד צורך 'לנצח', ולא תהיה יכולת לכפות את החזון ואת אורחות החיים של קהילה אחת על רעותה. המודל יקל את התנאים לחיזוק האמון בתוך הקהילות וביניהן. אנו יכולים להישאר קרובים ולדאוג אחד לשני כישראלים, במקום לנסות לנצח ולהכריע את הצד השני".

מן העבר השני, **מנור** מציעים מכנה משותף רחב שצריך להיקבע על ידי המדינה. שאיפה זו באה לידי ביטוי ברעיון של הגדרת ה־50% שבידיה. רעיון זה מנוסח בשאלה היסודית של המודל: "על מה אנחנו מוכרחים לשמור ביחד כדי להמשיך את הקיום המשותף? כל מה שייכלל ברשימה זו – יוכרע ברובד המדינה... אך לא בכך מסתיים עיקרון זה... יש לברר גם על מה אנחנו רוצים לשמור יחד. מהם המרכיבים בוני הזהות והשייכות שאנו מעוניינים להשאיר ולחזק באופן אחיד (יחסית) ומאחד? אלה יישארו ברמת הלאומית-המדינתית".

מכיוון שלפי מנור, משבר הלכידות נובע מטעויות עבר והוא ניתן לתיקון, הרי שהם מבקשים להציע מודל שותפות רחב ככל הניתן שייקבע על ידי המדינה. בתהליך התיקון מבקשים מנור לחזור לשאלה היסודית במובן רחב: לא רק מהי השותפות ההכרחית לקיום משותף, אלא גם כל מה שאנחנו רוצים ומאמינים שצריך וכדאי להיות משותף. הם מציעים לבנות את המערכת המדינתית באופן שיהלום את התשובה לשאלה הזו.

לכן **מנור** מציעים לכוון חוקה או למצער לחוקק חוקי יסוד נוספים, שתחולתם תהיה רחבה יותר מחוקי היסוד הקיימים בתחומים כמו זכויות אדם, שוויון וקביעת "כללי משחק". באותו אופן הם מציעים הרחבה של הבסיס המשותף במערכת החינוך, באמצעות לימודי ליבה הכוללים לא רק מיומנויות יסוד אלא גם לימודי שייכות וזהות – שוויון, ציונות ודמוקרטיה. אותו עיקרון מתמש גם בנושא שירות צבאי לכולם. בכל הנושאים הללו, שהם בעלי אופי ערכי

- [מן היוזמות עולה](#)
- [שאלה מהותית:](#)
- [מהו תפקידם של](#)
- [מוסדות המדינה](#)
- [בקביעת השותפות](#)
- [של הזהות](#)
- [היהודית?](#)

במהותם, היוזמה מציעה מכנה משותף רחב.

לצד זאת, היוזמה של מנור מכירה בשונות בין הקהילות ומבקשת לכבד אותה ("הפרדה חלשה"). שונות זו יכולה ואף צריכה להתבטא בנושאים שבאופן מהותי אין זה מתפקיד המדינה לקבוע את התוכן שלהם, נושאים שאין בהם רכיב אוניברסלי משותף, והוא נתון לבחירה והכרעה של הקהילה והאדם (חינוך, תרבות, זהות יהודית וכד'). בהקשרים הללו מוצע מנגנון מפותח המאפשר לכל קהילה ורשות מקומית לעצב את סביבת החינוך והשייכות הדתית והתרבותית לפי תפיסתן הייחודית; סביבה שבה יוכל כל אדם לחוש בנוח בקהילה שלו ולקבל מענה לצורכי הזהות החשובים לו.

המודל המוצע ביוזמה מכונה 50:30:20, כך שהממלכתיות המשותפת שתיקבע על ידי השלטון המרכזי תכלול 50% מהסמכויות והתקציבים, השלטון המקומי יהיה אחראי על 30% והרמה הקהילתית על 20%. המודל לא מבקש לבטל את השייכות השבטית, אלא דווקא להכיר בה ולהגדיר את מקומה ביחס למכנה המשותף הממלכתי, באופן שיפחית את החיכוך בין השבטים ויחזק את הממלכתיות המשותפת: "מודל ביניים, מורכב והיברידי, הרגיש למתח החיוני שבין המישור הממלכתי והכלי-ישראלי לזה השבטי והפרטי".

אבל מנור לא מסתפקים בכך. מעבר למנגנונים המשותפים באופן מחויב על ידי המדינה, הם מבקשים לייצר תמריצים שיעודדו מפגש ושותפות גם בנושאי דת ותרבות בין הקהילות השונות, וכך יחזקו את הלכידות בין הקבוצות הישראליות המגוונות. תמריצים אלה הם בעיקרם כלכליים, באמצעות תקצוב עודף ליוזמות שיעודדו באופן וולונטרי פיתוח זהות כלל-ישראלית, אף בנושאים שלא המדינה צריכה לקבוע את תוכנם.

כך למדינה יש תפקיד כפול בעיצוב ערכים משותפים: ראשית, היא מחזיקה באופן מחייב ב-50% מהזהות המשותפת. שנית, גם בעולמות התוכן שבהם המדינה אינה חייבת לקבוע את תוכני הזהות, עליה לתמרץ מנגנונים שיעודדו מפגש ושותפות.

כאמור, מנור מניחים במרכז המשבר את בעיית הלכידות החברתית והפיצול בין השבטים. בשונה משלוש היוזמות האחרות (כפי שעוד נראה בהמשך), מנור סבורים שאנחנו לא צריכים לקבל הפרדות בין הקהילות השונות, אלא רק בנושאים שמראש היינו חושבים שנכון שיהיו נפרדים. גם אם היוזמה לא מחייבת שינוי במבנה הפוליטי, אלא במנגנוני הביצוע, עדיין מדובר בהצעה המבקשת לחולל שינוי משמעותי בסדר החברתי. מטרת היוזמה היא להציע מתווה המנוגד לכוחות המפצלים והמבקש להשתמש במוסדות המדינה, בין שבאופן מחייב ובין שדרך תמריצים, לחיזוק ועידוד השותפות הרעיונית והערכית בכל התחומים שבהם היא נדרשת. מרחבי ההפרדה המוצעים במקביל – המקומי והקהילתי – מאפשרים איזון בין המשותף לייחודי.

בניתוח של **אנחנו**, מקור הבעיה אינו בפערים ערכיים בין הקבוצות, כי אם במבנה הממשל המתעלם מהם ועל ידי כך דווקא מקצין אותם. ממילא עיקר המאמץ של היוזמה הוא לחולל שינויים במבנה הממשל, באופן שיפחית מתחים מן המערכת המרכזית. כחלק מהפחתת מתחים, היוזמה מציעה תפיסה של שותפות המצויה בתווך שבין קנדל וצור לבין מנור: "אנו מציעים 'ממלכתיות מוסכמת ומגוונת' המותאמת למבנה ההטרוגני של החברה ומבוססת על שלושה עקרונות: הסכמה, ניטרליות ומגוון".

במונחים של שותפות והפרדה, "אנחנו" מציעים גם וגם: מצד אחד, "ממלכתיות מוסכמת

[תפיסת השותפות](#)  
[והפרדה בנויה על](#)  
[שלושה רכיבים:](#)  
[שותפות ערכית](#)  
[זהותית, שותפות](#)  
[המשתקפת](#)  
[בערכים אזרחיים,](#)  
[שותפות](#)  
[המשתקפת במבנה](#)  
[המערכת הפוליטית](#)

ומגוננת, ומצד שני, כזו "המותאמת למבנה ההטרוגני של החברה". לתפיסה זו יש משמעות מעשית מבחינת השותפות הפוליטית ומבחינת השייכות והזהות החברתית של הפרט. החידוש ביוזמה הוא בהכרה והקמה של "קהילות אזרחיות איטריטוראליות... כשכל קהילה תעניק לחברה שירותי דת, תרבות וחינוך לערכים".

בהכרה זו כרוכים שני רכיבים מהותיים הדומים לרעיונות של קנדל וצור. הראשון הוא הכרה מוסדית בקהילות. הכרה זו משמעה פיצול חברתי – כל אדם חייב להשתייך לאחת מן הקהילות, באופן שמייצר שייכות אזרחית כפולה, למדינה ולקהילה. מבנה הפרלמנט משקף את הכפילות הזו, בחלוקה לבית עליון ולבית תחתון. כל אדם מבצע הצבעה כפולה – האחת, הצבעה לאומית לבית תחתון, העוסק בנושאים לאומיים משותפים; השנייה, הצבעה אזרחית לנציגי הקהילה שבבית העליון, העוסק בתחומי זהות שבהם לקהילות יש עצמאות.

הרכיב השני הוא החלשת סמכויות המדינה בקביעת תכנים ערכיים-חינוכיים בנושאי זהות. בבסיס רעיון הקהילות עומדת תפיסה של ניטרליות מצד המדינה ביחס לסוגיות זהות. לכן כל קהילה אוטונומית להחליט על תוכני הזהות, תרבות ושירותי הדת שלה. עם זאת, המדינה מציעה מנגנון שבהסכמה של הקהילות יגדיר את תוכני הזהות ויציע אותם כברירת מחדל לקהילות השונות. "אנחנו" מאמינים שכתוצאה מכך רוב אזרחי ישראל ילמדו את אותן תכניות חינוך בנושאי זהות, באופן שיווצר לזרם המרכזי בחברה הישראלית אתוס משותף ויצטמצם גודלן של הקבוצות הבלדניות בחברה הישראלית.

חשוב להרחיב מעט על תפיסת הניטרליות, כי היא שמאפשרת את ההפרדה לקהילות. המדינה היא יהודית בהגדרתה הלאומית אך ניטרלית מבחינה דתית, כך שלא יהיה ניתן להגדירה כדתית או חילונית. ההחלטה הדתית או התרבותית תעבור מהמדינה אל הקהילה, והמעמד החוקתי של הקהילה ייתן להחלטה תוקף רב משמעות ביחס לשירותי הדת, החינוך והתרבות שהפרט השייך לקהילה יקבל.

בעוד שאצל קנדל וצור ניכר שההפרדה החזקה נובעת ממצב של חוסר ברירה, הרי שאצל "אנחנו" לא מדובר בהפרדה שבליט ברירה, אלא בהפרדה לכתחילה. לא זו בלבד שההפרדה לקהילות תאפשר את תפקוד המערכת הפוליטית, היא גם תביא להפחתת המאבק בין הקהילות ותאפשר איזונים בין ערכים שונים. בעיקר בין הערכים הדמוקרטיים של שוויון וזכויות פרט לבין האפשרות של כל קהילה להגדיר לעצמה את ערכיה על פי זהותה. מעל לכל אלה, "אנחנו" סבורים שבאופן מהותי, ענייני זהות, דת ותרבות מקומם דווקא במסגרת הקהילתית ולא בזירת המדינה.

תפיסת ה"לכתחילה" מאפשרת ל"אנחנו" לטעון שיחד עם ההפרדה המובנית, המודל שלהם דווקא מחזק את השותפות ביחס למצב היום. בעוד שאצל קנדל וצור ההפרדה תחזק את השותפות בתהליך תרבותי וטבעי, אשר ינבע מהפחתת האיום והעימות התמידי ויתבסס על מנגנונים וולונטריים – הרי שאצל "אנחנו" חיזוק המשותף יהיה מעוגן בחוקה במעמד שווה להפרדה לקהילות.

לתפיסתם, דווקא ההפרדה בנושאי זהות תאפשר לחזק את ההסכמה המשותפת בנושאים שהיום בלתי אפשרי להסכים עליהם באמצעות חוקה מקיפה. החוקה תכלול, בין היתר, הוספה של "מגילת זכויות אדם, ברוח מגילת העצמאות והכרזת זכויות האדם של האו"ם" ותעגן "שוויון זכויות לכל אזרחיה ללא הבדל דת, גזע ומין".

במצב הקיים, עיקרי המחלוקת סביב החוקה נובעים מתחושת האיום של כל קהילה,

ומפרשנות שעלולה לפגוע בזהות הקהילה. לעומת זאת, במודל של "אנחנו", המציע הגנה חוקתית שווה על הזהות של האוטונומיה הקהילתית, ניתן יהיה להגיע להסכמה על מסגרת שתוכל להיות הוגנת ושווה לכולם.

לסמכות המדינה ולמוסדותיה יש תפקיד משמעותי ביותר במיסוד ובהגנה על הערכים הדמוקרטיים. המדינה משתמשת בכל מוסדותיה, בחוקים הכופים ובמנגנוני התקצוב כדי לוודא שערכי השוויון והחירות אינם נפגעים. אבל בו בזמן, דווקא המיסוד מאפשר כמה שיותר חירות לקהילות להחליט על ערכי התוכן הזהותיים שלהן, אשר ביחס אליהם המדינה ניטרלית ואינה מפעילה את סמכותה להכריע. כמו כן, המבנה הפוליטי בניי כך שהחלוקה לקהילות אינה קשיחה. היא מאפשרת דינמיות – מעבר בין קהילות ושינוי של המבנה הפוליטי. המוביליות החברתית שהמודל מאפשר עשויה לשמש כגורם שיפחית הפרדה ויחזק את השותפות.

נוסף על כל אלה, כפי שעוד יורחב להלן, היוזמה מציעה מנגנונים מבניים. על אף שאותם מנגנונים אינם מחייבים, הם מתמרצים את הקהילות לאמץ תוכניות משותפות, גם בתחומי זהות שבהם יש לכל קהילה עצמאות.

בשונה משלוש היוזמות לעיל, המתייחסות במפורש לסוגיית השותפות והמכנה המשותף, היוזמה של **מרכז שטוב** עוסקת רק בחברה החרדית וביחסיה עם החברה הכללית. עם זאת, ברור שבלב היוזמה עומדת ההבנה של האחריות שיש לחברה החרדית כלפי החברה בכללותה וכלפי החוסן הלאומי, ולו רק מסיבות דמוגרפיות והשפעתן על הכלכלה.<sup>9</sup> בהקשר זה, היוזמה מחפשת פתרונות שיבטאו "הסכמות בקרב מכה משותף ישראלי רחב ככל הניתן".

ההצעות של היוזמה מוצגות באופן פרקטי, והן נטולות הכרזה על שותפות בין החברה החרדית לחברה הכללית. כך, למשל, מרכז שטוב מודעים לכך שהיעדר ההשתתפות נתפס בעיני הציבור החילוני "כחלק מ'חבילת חוסר השותפות' של החרדים בחברה הישראלית". אולם התשובה של היוזמה לסוגיה זו איננה מבקשת לתת מענה לערך השותפות הגלום בה, אלא רק להיבטים המעשיים שיאפשרו את השתלבות הציבור החרדי בתעסוקה.

יחד עם זאת, היוזמה של מרכז שטוב מגלה הבנה וכבוד לצרכים ולאינטרסים של הציבור החילוני, גם במחיר של התפשרות על נושאי דת במרחב הציבורי, למשל בנוגע לכפייה הכרוכה במנופול של הרבנות האישית על המעמד האישי ובעניין תחבורה ציבורית בשבת. ניכר שהנכונות לפשרה נובעת לא רק מסיבות פוליטיות (של חשש מפגיעת נגד באינטרסים של הציבור החרדי), אלא משאיפה ליצור שותפות הוגנת באמצעות הסרה של איום הדדי. ישנה הכרה בכך שהסטטוס־קוו לא צריך לשקף רק את שימור האינטרס החרדי לעומת הרוב הכללי, אלא לכלול גם הכרה בצורך של הרוב החילוני בהגנה מפני מה שהוא עלול לתפוס כאיום חרדי.

יתר על כן, מתוך תפיסה מסוימת של שותפות, הוגי היוזמה מכירים בכך שהצעותיהם בנוגע לחברה החרדית צריכות להיבחן מנקודת מבט כללית, דהיינו שוויונית. לכן הם מניחים שהפתרון שהם מציעים לחרדים בגיוס (מימון קבוצת עילויים בשכר גבוה) צריך להיות שוויוני ולהתאפשר גם עבור חילונים.

מרכז שטוב מתבוננים על סמכות המדינה לא מבחינת עיצוב ערכים, אלא מנקודת מבט של הגינות בין החברה החרדית לשאר החברה. למדינה אין "תפקיד" מבחינה ערכית, אלא

9 למשל בתחום החינוך: "הטענה הרווחת היא כי האוטונומיה החינוכית שהובטחה והוענקה לחרדים אינה נוגעת עוד רק לציבור החרדי אלא משפיעה באופן ישיר הן על הכלכלה והן על אופייה של מדינת ישראל".



## הרעיון של שותפות

אינו תאורטי. הוא

משפיע באופן

מהותי על תפקיד

המדינה, על עיצוב

מוסדותיה ועל

השימוש בסמכותה

הריבונית

תפקידה הוא בעיקר לסדר את מערכות היחסים. בהינתן הסוגיות המורכבות שבין החברה החרדית לשאר החברה, המדינה משתמשת בכוחה המוסדי כדי להפחית איום ולתת לכל צד את תחושת הביטחון שלו באופן שוויוני. בדברים אלה נראה ששטוב מייצגים גישה חרדית קלאסית שאינה רואה בסמכות המדינה מוקד המגלים ערכים. באופן מפתיע, נדמה שבנקודה זו, לכל הפחות ברמה הפדרלית, יש דמיון בין היוזמה של שטוב ליוזמה של קנדל וצור (גם אם מסיבות שונות).

אבל מכך משתמע גם ההיפך – ככל שניתן להסיק אמירה פוזיטיבית של מרכז שטוב ביחס לשותפות של החברה החרדית במדינה, הרי שיש לזכור שהשותפות הזו אינה חד־צדדית. כלומר: לחרדים תהיה דרישה לומר משהו על המדינה החילונית ולבוא אליה בתביעות, דבר שעלול אף להעצים את תחושת האיום ההדדית.<sup>10</sup> זאת אומרת, ככל שהחרדים יהיו שותפים, כך הם גם ירצו השפעה על המרחב המשותף.<sup>11</sup> בעיני הכותבים, מגמה זו עלולה דווקא להחריף את תחושת האיום ההדדית ואת המאבק הדתי. לכן הם מבקשים, באופן מכוון ומתוך עניין בחיזוק השותפות, להימנע מלטעון טענות דתיות כלליות על המרחב הציבורי המשותף, ולצמצם את היוזמה רק לנקודת המבט החרדית.<sup>12</sup>

לסיכום חלק זה, ננסה לשרטט את סוגיות היסוד העולות מניתוח שלוש היוזמות (שטוב, כאמור, אינם דנים במפורש בערך של תפיסת השותפות).

תפיסת השותפות וההפרדה בנויה על שלושה רכיבים: האחד, שותפות ערכית־זהותית, שבאה לידי ביטוי בעיקר במערכת החינוך ובזהות יהודית. השני, שותפות בערכים אזרחיים, שבאה לידי ביטוי במיסוד של ערכי שוויון, חירות וזכויות פרט בחוקה. הרכיב השלישי הוא ביטוי של שני קודמים, כפי שהוא משתקף במבנה המערכת הפוליטית – בבחירות ובמבנה הפרלמנט.

קנדל וצור סבורים שהניסיון לייצר שותפות ערכית הוא הרה אסון, ולכן יש לחלק את המערכת הפוליטית כך שאף קהילה לא תוכל לכפות את ערכיה על האחרות. לשם כך, הם מציעים הפרדה במוקדי קבלת ההחלטות הן בסוגיות של ערכי זהות והן בסוגיות של ערכים אזרחיים. יתר על כן, כדי שלא להגיע לחיכוך ערכי, קנדל וצור מייצרים הפרדה גם בהחלטות על תקציב. כל קהילה אחראית על תקציבה, הן בצד ההכנסות והן בצד ההוצאות, והמדינה הפדרלית ממומנת מתרומות של הקהילות. הביטוי הפוליטי של זה הוא בהתאם – הבחירות הן רק למערכת הפוליטית הקהילתית, ולרמה הפדרלית ממונים נציגים מתוך הקהילות.

מנור מבקשים לחזק את השותפות האזרחית ואת השותפות הזהותית. לכן, לא נדרש שינוי במבנה הבחירות והכנסת. לצד חיזוק השותפות הם מציעים "הפרדה חלשה" של נושאים שאין זה הכרחי שהמדינה תקבע אותם. בנושאים אלה יש יתרון לרובד המקומי ולהיכרות עם המאפיינים הייחודיים של אופי האוכלוסייה וערכיה. לפיכך, מוצעת אפשרות לביטוי עצמי של הקהילות, בעיקר בנושאי ערכים כמו חינוך, דת ותרבות.

10 "גידול כפול זה – בהיקף ההשפעה הפוליטית ובמידת נוכחות ציבור זה במרחב הציבורי – מעורר פחד ממשי בקרב חלקים בחברה הישראלית, החוששים מפני כפייה דתית ומביטים בחרדה גוברת על התהליכים המתרחשים לנגד עיניהם".

11 לפי הכותבים, זהו חשש חילוני מגיוס חרדים – מכיוון שגיוס חרדים בהיקפים משמעותיים יגרוור גם השפעה חרדית מהותית על הצבא.

12 ובכל זאת, הכבוד של מרכז שטוב לחילונים עשוי להוליד גם דרישות חדשות המיועדות אומנם להגנה על הציבור החרדי, אך משפיעות על החברה כולה. כך למשל, הדרישה לספר יוחסין רשמי בחסות המדינה ובמימון המדינה על ידי הרבנות הראשית.

היוזמה של "אנחנו" מבססת הפרדה מבנית בין ניהול המדינה כמכלול במערכת אחת ובין ניהול שאלות של זהות בחינוך, בתרבות ובמרחב הציבורי במערכת נפרדת המאפשרת שונות רבה ברמה המקומית. באמצעות הפרדה זו הם רוצים דווקא לחזק את השותפות האזרחית בכל הנושאים שאינם מחייבים הכרעה זהותית. לכן, יש צורך להתאים את המערכת הפוליטית למבנה הכפול המעגן הן את ההפרדה הזהותית והן את השותפות האזרחית, באמצעות פרלמנט הבנוי משני בתים שכל אחד מהם משקף רכיב אחר.

### טבלה מסכמת: המשותף והנפרד

קנדל וצור	מנור	אנחנו	מרכז שטוב
<p>המשטר בישראל יחולק לשלוש שלוש אלומות: אלומה יהודית-ליברלית, אלומה תורנית לאומית ואלומת "כל תושביה", והן יהיו אחראיות על ניהול החיים האזרחיים של תושביהן.</p> <p>האלומות יהיו מאוגדות במשטר פדרלי, אשר ישאב את כוחו מהקהילות על בסיס הסכמה ביניהן.</p> <p>למוסדות המדינה אין כמעט תפקיד בעיצוב ערכים מלבד הגדרתה כמדינה יהודית ודמוקרטית.</p> <p>המדינה הפדרלית היא שותפות הסכמת בנושאים שאין בהם מחלוקת ערכית. בנושאים ערכיים יוקמו מנגנונים וולונטריים לחיזוק המכנה המשותף.</p>	<p>החלפת החשיבה השבטית בהיררכיה ערכית ומוסדית על בסיס עיקרון של 50:30:20. 50% ייקבעו על ידי מוסדות המדינה, שאמורים לשקף ממלכתיות מקיפה ומאפשרת, אזרחית וזהותית. לשלטון המקומי יבזרו 30% מן הסמכויות, התקציבים ותחומי האחריות ו-20% מהללו יבזרו לקהילות.</p> <p>בסוגיות שבהן יש צורך בקביעה ערכית ומוסדית אחידה בשל חשיבותן, ההכרעה תתקבל ברובד המדינה. לצד כל אלו, תתבצע הפרדה בין רכיבי דת לרכיבי זהות בכל המישורים.</p>	<p>הקמה של קהילות א' טריטוריאליות שאינן קבועות מראש, כגון 6%-7% מתושבי המדינה, שיוכלו להתאגד כקהילה.</p> <p>כל אזרח יהיה מחויב להשתייך לאחת מן הקהילות.</p> <p>קהילה תהיה עצמאית ובעלת סמכות בנושאים הקשורים בזהות – חינוך תרבות ודת. במקביל לקהילות, יישארו מוסדות המדינה הקיימים שיקבעו את הערכים של השותפות האזרחית, ואילו בסוגיות זהות, המדינה תאפשר לקהילות מידה מוגברת של אוטונומיה.</p> <p>המבנה הפוליטי של הכנסת יתחלק לבית עליון, שישקף את הבחירה הקהילתית ויהיה אחראי על נושאי זהות; ובית תחתון, שישקף את האינטרסים הלאומיים הרחוביים באמצעות מפלגות ארציות.</p>	<p>למוסדות המדינה אין תפקיד בעיצוב ערכים אלא רק ביצירת הסדרים למניעת חיכוך בין ערכים של קהילות שונות. אין אמירה עקרונית לגבי השותפות, אבל יש הכרה בהשפעה של החברה החרדית על כלל החברה ועל הצורך בהתחשבות בעמדות שונות.</p>

## ג. סוגיות ליבה – חינוך ושירות צבאי

מערכת החינוך והשירות הצבאי אלו שני מנגנונים לאומיים שנועדו לעצב את הזהות הישראלית. שניהם מהווים את הבסיס לתפיסת "כור ההיתוך" של ראשית ימי המדינה. אבל כל היוזמות שותפות לתפיסה שרעיון "כור ההיתוך" הגיע לסופו, וממילא יש לבחון מחדש את תפקידם של מערכת החינוך והשירות הצבאי. במובן זה, שתי סוגיות הליבה הללו הן אמצעי מובהק להדגמה של עקרונות השותפות וההפרדה בכל יוזמה.<sup>13</sup>

### ג.1. חינוך

חוק חינוך ממלכתי נועד לאחד את זרמי החינוך תחת תפיסה חינוכית-ערכית ישראלית אחת. עם זאת, כפי שמדגישה העבודה של מנור, עוד בראשית הדרך היו לזרם הממלכתי שני יוצאים מן הכלל (כחלק מהעיוותים ההיסטוריים שאותם מבקשת היוזמה לתקן) – החינוך הממלכתי-דתי והחינוך החרדי.

בכל היוזמות עולה המסקנה שאין היגיון בכך שלשתי קהילות תהיה אוטונומיה חינוכית ולקהילות אחרות לא. בהקשר זה, ההבדלים העקרוניים בין מנור לשלוש היוזמות האחרות בולטים במיוחד. **קנדל וצור** לא נדרשים להעמיק בשאלת החינוך, מכיוון שאצלם הקהילות נפרדות ל"אלומות" וממילא כל קהילה תחליט על תפיסת החינוך שלה. **אנחנו**, בדומה לקנדל וצור, מעניקים לקהילות האזרחיות האטרטוריאליות את החירות החינוכית ומציעים לבטל את הזרמים החינוכיים הקיימים כיום. לא המדינה היא שקובעת את הזרמים החינוכיים, אלא כל קהילה, בעצם התארגנותה הפוליטית, הופכת לזרם עצמאי. **מרכז שטוב** מבקשים להפוך את החינוך החרדי לזרם מופרד בחוק (דהיינו, לעגן דהיורו את האוטונומיה הקיימת דה-פקטו), ומטעמי הגינות הם מציעים שגם ציבורים אחרים יהיו זכאים לזרם חינוך עצמאי.

למעשה, שלוש היוזמות הללו מציעות למסד הפרדה מבנית בתחום החינוך ולאפשר לכל קהילה עצמאות בעיצוב מערכת החינוך. באשר לחברה החרדית, לדעת מרכז שטוב, ביצור העצמאות החינוכית תסיר את תחושת האיום שבה נתון החינוך החרדי, וכך תביא דווקא להיפתחותו מרצון ללימודי ליבה ולהכשרה מקצועית לעולם התעסוקה.

תפיסת ההפרדה של שלוש היוזמות האמורות מחייבת להידרש לשאלה: מה יהיה המחיר התרבותי שינבע מכך? אומנם, כפי שמוסכם על כל היוזמות, דהיפקטו המצב היום הוא של הפרדה בתכנים החינוכיים. אבל האם קבלת המצב הזה ומיסוד שלו, במטרה להפחית חיכוך

---

13 ההבדלים העקרוניים בין היוזמות באות לידי ביטוי באופן שבו כל אחת מבניה את סופו של כור ההיתוך. לפי **קנדל וצור**, הרעיון של כור ההיתוך משמעו מודל יהודי-ישראלי אחיד בעל ערכים המשותפים לכולם שאין בו פערים ערכיים מהותיים: "או שכל האזרחים יהיו תחת אותם כללים, ערכים וזהות – או שאין כאן מדינה". רעיון זה מייצר מצב של "הכול או כלום".

**אנחנו** מתארים את כישלון כור ההיתוך באופן קצת אחר. בתפיסת כור ההיתוך, המדינה היא מגדירת הזהות החברתית היחידה, ולכן אין מקום לקהילות ולקבוצות. לפי "אנחנו", המערכת המוסדית מכירה רק בזהות המשותפת של המדינה, ואילו האזרחים מקבלים הכרה רק כפרטים, כאינדיבידואלים, ולא ככאלה השייכים לקהילות. אין בישראל הכרה חוקתית בקהילה. כך למשל ההכרה האוטונומית בחינוך הממלכתי-דתי אינה מתאפשרת לקבוצות אחרות, כגון החברה הדרוזית או החברה המסורתית-יהודית. כור ההיתוך הזה קרס כי הקהילות בחברה מבקשות הכרה שממנה נובעת מידה הכרחית של נפרדות.

לפי **מנור**, מדובר בכישלון דו-כיווני – "המודל מכיר בכישלון של כור ההיתוך ובכישלון הרב-תרבותיות כאחד". לתפיסת "המרכז" של מנור, הבעיה היא שכור ההיתוך והרב-תרבותיות הן גישות מנוגדות, בעוד שמה שנדרש הוא "חשיבת הרצף... לפתרון משברים".

- שתי סוגיות הליבה
- חינוך ושירות
- צבאי - הן אמצעי
- מובהק להדגמה
- של עקרונות
- השותפות
- וההפרדה בכל
- יוזמה

מייד, לא יעצימו את הפערים התרבותיים, ולטווח ארוך עלולים דווקא להגביר את החיכוך?

מבין שלוש היוזמות המציעות מיסוד של הפרדה, זו של "אנחנו" היא היחידה שמתמודדת עם השאלה הזו – באמצעות מועצת האשכול המשותף. מדובר במנגנון וולונטרי המעוצב כך שתהיה לו השפעה ממשית על תוכנית הלימוד המשותפת. על אף שנושאי הזהות, והחינוך בתוכם, נמצאים בתחום הסמכות הקהילתית, מועצת האשכול תהיה זו שתפתח את ברירת המחדל של תוכניות הלימודים. תוכניות אלה יאושרו ברוב על ידי הקהילות השונות. אומנם, הקהילות יוכלו לדחות את התוכניות אף אם אושרו, אבל אז יידרשו לפתח תוכניות חלופיות מתקציבן (במקום תוכניות ברירת המחדל המפותחות על ידי המדינה). יתרה מכך, תוכניות שיאושרו על ידי מועצת האשכול המשותף יקבלו מהמדינה מימון לשעות ההוראה. קהילה שלא תאמץ את התכנית תידרש לממן מתקציבה שעות הוראה לתוכנית החלופית.

מבנה ברירת המחדל והצבעת הרוב, כמו גם ההשקעה התקציבית של המדינה בפיתוח התוכניות ובשעות ההוראה, נועדו לתמרץ את הקהילות השונות לאמץ את התוכניות וכך לייצר בסיס ערכי משותף. ובכל זאת, בסופו של דבר, מדובר במנגנון וולונטרי שכל קהילה רשאית שלא לקבל: "אנו משערים שיכולתן של הקהילות לדחות החלטה זו או אחרת של האשכול הישראלי תקל על הרוב לקבל הכרעות במחלוקות נוקבות. מיעוט שייאלץ לספוג החלטה שאינה לרוחו... ידע שהוא אינו חייב להיות חלק מכך. כתוצאה מכך, למרכז הפוליטי יהיה **קל יותר לגבש רוב** שיכריע במחלוקות הנוקבות הללו בנושאי הזהות – **בידיעה שזכויותיה של אף קבוצה לא ייפגעו**. כך נוכל 'להוציא מהחדר' את הקצוות שאינם מאפשרים הגעה להסכמות רחבות" (ההדגשות במקור).

לעומת שלוש היוזמות הללו, תפיסת ה-50% שותפות של **מנור** מהווה מודל הפוך. לשיטתם, הפיצול החלקי הקיים במערכת החינוך הוא עיוות יסודי במערכת, ולכן המטרה היא לתקן אותו ולא למסד ולהרחיב אותו. זאת אומרת, ההצעה שלהם מבקשת להרחיב את המשותף של תוכנית הלימודים הלאומית לכל החברה בישראל.

מנור מציעים להקים מועצת חינוך לאומית, שתהיה גוף המשקף בהרכבו את כלל האוכלוסייה ויהיה לה מעמד חוקי אשר יעניק לה עצמאות ויכולת "לקבוע מדיניות חינוך ארוכת טווח ומחייבת". מבנה המועצה ומעמדה אמורים מצד אחד לאפשר לה אוטונומיה מסוימת מהפוליטיקה, כך ששר מוגבל קדנציה לא יוכל לשנות את המערכת מקצה לקצה. מצד שני, הרכב המועצה בנוי ככזה שאמור לגלם את השונות הערכית של החברה הישראלית וליצור מכנה משותף שכלל הזרמים יוכלו להסכים עליו.

מתחת למועצת החינוך ובכפוף לה, מנור מציעים לייצר שוויון מבני לזרמים הקיימים היום ולהקים מועצות חינוך סטטוטוריות לכל זרם: ממלכתי-דתי, ממלכתי-חרדי, ממלכתי-ערבי וממלכתי-עברי. בפועל, מצב זה מהווה חיזוק לאוטונומיה של הערבים והחילונים והכפפה של האוטונומיה של החרדים והציונות הדתית למועצת החינוך הלאומית. עם זאת, מתן מעמד רשמי לשונות נועד גם לתת לה ביטוי רשמי ולהפחית את החיכוך סביב תוכנית הלימודים המרכזית, כאשר כל זרם יוכל להשלימה בדגשים ובתוספות בהתאם לתפיסת העולם של הקהילה.

תפיסה זו מדגימה באופן מובהק את הפתרון של מנור לבעיות היסוד בהתאם לעיקרון ההפרדה החלשה. ישנה מערכת ממלכתית מרכזית – 50% – עם הכרה ב-30% של שונות

- [רוב היוזמות מוותרות על האתגר של שירות משותף כדרך ליצור "ישראליות משותפת", תוך הדגשה של ערך אחר - השוויון](#)

בין הקהילות באמצעות זרמי חינוך לכל קהילה הפועלים במסגרת מה שהוחלט במועצה הלאומית. כמו כן, כחלק מה-50% המשותף, הם מציעים ליבה מורחבת – לא רק של מיומנויות רלוונטיות לשוק העבודה, אלא בעיקר של אתוס משותף בנושאים כגון אזרחות והיסטוריה. המודל קושר בין תקציב ציבורי וחינוך ממלכתי, כך שכל זרם שיבקש ליהנות מתקציב ממשלתי יהיה מחויב בלימודי ליבה מלאים, ומי שלא ירצה ללמד ליבה באופן מלא – לא יזכה לתקציב כלל. התקציב יהיה שוויוני פר תלמיד, מלבד העדפה מתקנת ותמרוץ למפגשים משותפים בין קהילות שונות.

השונות בין תפיסות החינוך של היוזמות מגלמת באופן מובהק את האתגר החברתי ארוך הטווח שישראל ניצבת בפניו. מצד אחד, שלוש היוזמות המציעות הפרדה, מעלות חשש ללכידות החברתית ארוכת הטווח. מצד שני, בעיניים ריאל-פוליטיות, האם יש סיכוי להסכמה על 50% משותף כפי שמציעים מנור? גם אם נצליח לכונן רגע כזה, מה ימנע מהכוחות שבבסיס השונות החברתית מלכרסם בהסכמה הזו לאורך זמן?

## ג.2. שירות צבאי

במודל "כור ההיתוך", לשירות הצבאי היה תפקיד משמעותי לא רק בגלל צרכים ביטחוניים, אלא גם כאמצעי לעיצוב "הישראלי החדש". אומנם, גם היום השירות הצבאי מהווה מוקד מפגש בין צעירים מקבוצות אוכלוסייה שונות והוא מצליח, עבור מי שמתגייס, להיות חלק מעיצוב הזהות והשייכות הישראלית. אבל מאבקי הזהות, בעיקר בנושאים דתיים, חדרו גם למאבקים פנימיים על דמותו של הצבא כמעצב או משקף של החברה הישראלית.

לצד זאת, הפטור מגיוס לערבים ולחרדים והסדרי השירות הייחודיים לצינות הדתית (ישיבות ההסדר), במיוחד לאור השינויים הדמוגרפיים, מעצימים דווקא את הוויכוח על השירות הצבאי כנושא של שוויון בנטל. ככזה, הוא מהווה סוגיית מחלוקת יסודית בחברה הישראלית. ועדיין, רעיון צבא העם, המבוסס על חובת גיוס, מהווה בסיס בלתי מעורער לביטחון הלאומי.

בתוך המסגרת הזו, נראה שכל ארבע היוזמות מקבלות את ההנחה שלא יהיה ניתן לגייס חרדים (וערבים) בכפייה. משום כך, כל היוזמות נעות סביב רעיונות שיבססו מודל שוויוני של שירות חובה – אבל כזה שיהיה גמיש מספיק, שיכלול שירות שאינו צבאי, באופן שיאפשר שירות גם לקהילות החרדית והערבית. בו בזמן, כזה שניתן יהיה להחיל אותו באופן שוויוני גם על שאר הקבוצות. בכך, למעשה, היוזמות מוותרות על האתגר של שירות משותף כדרך ליצור ישראליות משותפת תוך הדגשה של ערך אחר – השוויון.

שתיים מהיוזמות משרטטות את מלוא הטווח של הדיון: בהתאם לתפיסת הממלכתיות של **מנור**, הם מבקשים לשמר את הצבא כמסגרת שמטרתה לייצר זהות ישראלית משותפת, שכן זהו "מוקד שבו פרטים נפגשים באופן בלתי אמצעי, מכירים את שלל הזהויות הישראליות ותורמים לגיבוש זהות כלל ישראלית עשירה".

עמדה זו מנוגדת לחלוטין להצעה של **מרכז שטוב**, שכל מטרתה לאפשר שירות משמעותי אבל מבלי שיהווה איום על הזהות החרדית ומבלי שייפס ככלי שמטרתו להוריד את חומות המגזר. יש לציין שיוזמת שטוב מקדישה מאמץ מיוחד לפתרון הקשר הבעייתי כיום בין חובת השירות לחסמים בתעסוקה.

החידושים המרכזיים ביוזמות נוגעים לאופי המסגרות האלטרנטיביות לגיוס ולאופן שבו הן

מוצעות כחלופה לגיוס. נראה, אם כן, שבהינתן שהנחת היסוד המשותפת ליוזמות תהפוך למקובלת, הרי שעיקר מאמץ הפיתוח עתיד להיות דווקא בתכנון ובהקמה נכונה של המסגרות הללו. בהתייחס לכך, ממכלול היוזמות עולים השיקולים הבאים:

- **ההחלטה על מסגרת השירות** – האם יש לצבא תעדוף בבחירת כוח אדם על פני האפשרות להתגייס למסגרת אלטרנטיבית. או לחלופין, מהי מידת החירות של הפרט בהחלטה על המסגרת המתאימה לו.
  - **התאמתה של המסגרת לקהילה** שממנה מגיע המשרת, אך בו בזמן, גם אייכולת של הקהילה למנוע מהאזרח להתגייס לצבא או לבחור את המסגרת שבה הוא עתיד לשרת.
  - **אפשרות של חריגים** מכל מתכונת שירות, עבור אחוז קטן מסוים לכל קהילה.
  - **מידת הפיקוח והניהול של המסגרות החלופיות** לשירות צבאי, כך שהשירות בהן יהיה אמיתי ולא דרך קלה לחמוק משירות צבאי.
  - **האפשרות ליצור זיקה בין תקציב הקהילה לבין אחוזי הגיוס שלה**. אפשרות כזו מופיעה ביוזמה של "אנחנו".
- בנקודה זו ראוי לציין שהדיון כולו נעשה טרם מלחמת "חרבות ברזל". ייתכן כי בעקבותיה יגבר הצורך בשירות צבאי לא רק מטעמי "שוויון", אלא בשל צורך ממשי בכוח אדם נוסף לצה"ל.

## טבלה מסכמת: חינוך

קנדל וצור	מנר	אנחנו	מרכז שטוב
מערכות חינוך נפרדות – באחריות כל אחת מהאלומות.	ארגון המערכת על פי העיקרון של 50:30:20. מועצת חינוך לאומית, שהרכבה ישקף את מבנה החברה, תקבע 50% מתוכנית הלימודים. 30% ייקבעו באמצעות ארבע מועצות זרמיות. 20% ייקבעו על ידי הקהילה, כשבית הספר הוא העוגן שלה. בבסיס המודל מצויה תפישה הרואה בחינוך מוקד מרכזי להנחלה של ערכים משותפים, אזרחיים וזהתיים, על בסיס תקציב שוויוני לכל תלמיד, תוך מתן מקום לביטוי ערכים זהתיים מובחנים.	משרד החינוך הארצי יפתח תוכניות חינוך לכלל הציבור, ולצד זאת תישמר לקהילות עצמאות חינוכית לקביעת תוכנית הלימודים שלהם בתחומי הזהות. יוקם 'האשכול הישראלי', שהרכבו ישקף את הקהילות השונות ושיהווה ברירת מחדל לקביעת תוכניות לימוד בתחומי זהות ותקצוב שלהן. כל קהילה רשאית לדחות את תוכניות האשכול ולפתח מתקציבה תוכנית נפרדת.	פיצול מהותי בין הקהילות בנושא חינוך באמצעות מיסוד זרמי חינוך נפרדים לכל קהילה. עיגון זרם החינוך החרדי בחוק על מנת להסיר את האיזמים השונים עליו, מתוך כוונה שבהסרת האיזם תתאפשר פתיחות ללימודי ליבה כהכשרה לעולם התעסוקה.

## טבלה מסכמת: שירות צבאי

קנדל וצור	מנר	אנחנו	מרכז שטוב
יחוקק חוק פדרלי שלפיו כל אזרח יחויב בשירות לאומי למדינה. שירות החובה יוכל להיות בצה"ל, בשירות אזרחי במשטרה, במערך הכבאות או במוסדות אחרים הזקוקים לכוח אדם לטובת שירות לקהילות. כל אלומה תוכל להחליט עבור תושביה כיצד לממש את חובתה, אך אף קהילה לא תוכל למנוע את התנדבותם של אזרחיה לשירות צבאי.	היזמה מבקשת למצות את פוטנציאל הגיוס הישראלי באופן המקסימלי בתוך הראליה הפוליטית והסוציולוגית בישראל של שנת 2024. על כן, תקודם חובת שירות לכולם, תוך מתן עדיפות לשירות בצה"ל. במקביל, ירחבו האפשרויות לשירות אזרחי. מנגנוני הפטור יהיו שקופים ואחידים.	חובת תרומה לחברה לכולם, עם העדפה לשירות צבאי או לאומי-אזרחי, תוך הגדרת מנגנונים קשוחים ושוויוניים בין הקהילות למסלול שירות חלופי.	הרחבה של אפשרויות השירות האזרחי ומנגנוני שירות צבאי לחרדים, בדגש על כך שהשירות לא יהווה מוקד לניסיון לפגוע בהתבדלות החרדית. זאת במקביל לקיום מנגנונים שוויוניים לפטור משירות ודגש על מענה לחסם הקיים כיום של שירות צבאי כתנאי ליציאה לשוק העבודה.

## ד. זהות יהודית

אחד הנושאים המרכזיים בתחום הזהות הוא מקומה של הזהות היהודית. בנושא זה ישנה הסכמה בין כל היוזמות – כולן מציעות, גם אם בדרכים שונות, אוטונומיה של הקהילות בפרשנות של הזהות היהודית. ליתר דיוק, כולן טוענות שהגדרת הזהות היהודית ויציקת התוכן לזהות הזו אינן מתפקידיה של המדינה. זוהי טענה מחדשת, ועל כן כדאי להקדיש כאן תשומת לב ייחודית לנושא היהודי ולנושא היהדות בתוך מכלול הערכים הכללי.

כל ההצעות מניחות כנקודת מוצא בלתי מעורערת את המכנה המשותף היהודי-דמוקרטי שבשמו אנחנו כאן. זאת אומרת, הזהות היהודית היא כוח מחבר חזק ביותר עבור רוב היהודים בישראל. זאת יחד עם הערכים דמוקרטים משותפים לכלל אזרחי ישראל.<sup>14</sup>

בו בזמן, באופן מפתיע – או שלא, דווקא הזהות היהודית היא חומר הנפץ המסכן את החברה היהודית מבפנים. לכולם ברור שזהו הדבק שמחבר אותנו – האחד לשני ולמקום הזה. אבל כאשר מנסים לצקת בו תוכן משותף, העוצמה שבו מולידה דווקא קרע חברתי-ערכי. זהו אחד המקורות העמוקים לשבר החברתי, במיוחד מכיוון שלתחושת הזהות היהודית ולפרשנות שלה יש השפעה ישירה על ערכים אחרים – דמוקרטיה וליברליות, שוויון ומרחב ציבורי. במילים אחרות, על אף תחושת שותפות גורל, תרבות, לאום וגאווה היסטורית המעצבת את התחושות של רוב היהודים בישראל, בפועל כשפותחים את השאלה מה זה אומר ואיך זה אמור להשפיע על נושאי ליבה אחרים – נראה שהמרחק בין העמדות גדול.

היוזמות מנסות לתת מענה לתפקידה של היהדות, של המסורת או הזהות היהודית במרחב הציבורי. לא מדובר רק יחסי דת ומדינה במובן הקלאסי, בסוגיות של כשרות, גיור וחמץ בפסח; אלא באופן בסיסי יותר, הנוגע למשמעות הרגשית והתודעתית של הזהות היהודית, כפי שהיא באה לידי ביטוי בתוכניות הלימוד ובתקצוב של גופים, מוסדות ותוכניות העוסקות בנושאים יהודיים לתלמידים ולמבוגרים כאחד.

לתשובה של כל יוזמה יש השפעה מהותית גם על התפיסות המוצעות לערכי המסגרת האזרחיים שבליבת המחלוקת על אופייה הדמוקרטי של המדינה. אפשר אף לטעון שהתפיסה של כל יוזמה בנוגע לתפקידה של המדינה ביחס לזהות יהודית היא הבסיס שעליו בנויה גם התפיסה האזרחית.

**קנדל וצור** עוסקים בסוגיה היהודית מעט מאוד, כחלק מהפערים הערכיים הכלליים וכמקור להם. הפתרון שלהם, של הפרדה קהילתית מרחיקת לכת, מייתר את הצורך בהתייחסות ייחודית לסוגיה היהודית. למעשה, ההפרדה המבנית נועדה בדיוק כדי לוודא שהמדינה הפדרלית לא תיאלץ לעסוק בהגדרת הזהות היהודית, לא בפני עצמה ולא ביחס שבינה לבין המנגנונים הדמוקרטיים. העיסוק בזהות היהודית במדינה הפדרלית יהיה במסגרת המנגנון הוולונטרי של מועצת הייעוד המשותף. גם אם אין כאן הצעה לתשובה מסוג מסוים, גם ליוזמה הזו ברור כי מדובר בנושא שהמנגנונים העתידיים יידרשו לדון בו.

בצד "המפרידים" מעניין דווקא לבחון את **אנחנו**. כפי שראינו, הם מציעים כעיקרון יסוד שהמדינה תהיה ניטרלית מבחינה תרבותית ודתית. כאמור, הניטרליות הזו איננה הרחקה בלית ברירה של ערך חשוב מהמכנה המשותף בגלל חוסר היכולת להסכים עליו. להיפך, זוהי תפיסה עקרונית.

14 היוזמות לא מתייחסות באופן מעמיק למעמדה של החברה העברית במסגרת כל מודל. זהו מהלך מתבקש שאינו נדון במסגרת העבודה המשווה.



## כל היוזמות מציעות

### אוטונומיה של

## הקהילות בפרשנות

### של הזהות

## היהודית, וטוענות

### שהגדרת הזהות

## היהודית ויציקת

### התוכן לזהות הזו

## אינן מתפקידיה של

### המדינה

"אנחנו" בוחרים במילה "ניטרליות" ומדגישים שהמדינה איננה דתית ואיננה חילונית. הטיעון הוא שהמדינה אינה נוקטת עמדה דתית, היא לא מצדדת בפרשנות מסוימת של הדת ואינה מעדיפה צורה כזו או אחרת של קרבה אלוהית, משמעות דתית, קיום מצוות או פרשנות תרבותית. המדינה לוקחת צעד אחורה לעמדה ניטרלית.

עם זאת, אין זו הפרדה חילונית של דת ממדינה, והמדינה איננה אדישה לדת. הניטרליות של המדינה אין משמעה שהמדינה מבטלת את הערך של חוויה דתית ושל תפקיד הדת בחיי האדם והחברה. דווקא מכיוון שהמדינה ניטרלית, היא מאפשרת ואף מתקצבת קיום חיים דתיים אצל קהילות המעוניינות בכך. המדינה מאפשרת, אך אינה נוקטת עמדה.

נראה שבבסיס היוזמה עומדת תפיסה שדת משגשגת באמצעות קהילות ואנשים ולא באמצעות מוסדות המדינה. עבודת האל, ייעוד רוחני ודתי מממשים את עצמם אצל האדם הפרטי ובמסגרת קהילתית, ולא באמצעות המבנים הפורמליים של המדינה. אלה הם כלים לא מתאימים; השימוש בכוחה של המדינה אינו האמצעי המתאים לעבודת אלוהים. המדינה אינה אדישה לדת, אך לא מגלמת אותה במוסדותיה כיוון שהם אינם מתאימים לה.

על אף שהמדינה מוגדרת כמדינה יהודית, היות והמדינה היא ניטרלית מבחינה דתית, אזי הגדרת הזהות היהודית ויציקת תוכן למימוש הזהות הזו אינן עניין של המדינה אלא של האנשים והקהילות החיים בתוכה. לכן, "אנחנו" מציעים לבטל את המוסדות הדתיים שברמה הלאומית – משרד הדתות, הרבנות הראשית וכדומה. כך שבשורה התחתונה, הניטרליות שביוזמה היא מרחיקת לכת ביחסים שבין דת למדינה.

במקום זה, המדינה מאפשרת את עבודת האל והמוסדות הדתיים במקומות אחרים, אצל האדם והקהילה שלו. לשם כך מוקצה תקציב שוויוני לכל קהילה, אשר יתמוך ביכולת שלה לממש את האופן שבו היא מגדירה את זהותה, ובפרט את זהותה הדתית.

באמצעות גישה זו מעמידה היוזמה דת ודמוקרטיה בשני מישורים שונים שאינם מתנגשים. הדת אינה מגולמת במוסדות המדינה ואינה צריכה להיות כזו, אלא רק במסגרת הקהילתית. המסגרת הקהילתית, כאמור, מוגנת בחוקה במעמד שווה למוסדות הלאומיים המשותפים. וכאשר מעמד הקהילה מעוגן בחוקה, הרי שמוסדות המדינה, האופן שבו מפעילה המדינה את סמכויותיה, הם מסגרת של קיום הדדי. ככזו, היא חייבת להיות מבוססת על ערכים אזרחיים דמוקרטיים. המישור הדמוקרטי של המדינה, כפי שהוא שבא לידי ביטוי במסגרת המשותפת, מוגן בנפרד כשווה ערך בחוקה למוסדות הקהילתיים.

ההפרדה בין שייכות לקהילה לבין שייכות למוסדות הכלליים המשותפים לכל החברה מבטאת תפיסה ולפיה דמוקרטיה ודת נמצאות בשני מישורים נפרדים – מוסדות פורמליים כלליים לעומת קהילות שייכות זהותיות, באופן שמונע חיכוך, סתירה והתנגשות ביניהם. כך, עיגון מעמדה החוקתי של הקהילה המאפשר למדינה להיות ניטרלית מבחינה דתית, ובו בזמן להתחייב לחוקה דמוקרטית רחבה שהמצב החברתי כיום אינו מאפשר להסכים עליה.

מימוש הרעיון הזה בא לידי ביטוי בכל מרכיבי היוזמה – בתפיסת השותפות וההפרדה, במבנה הפוליטי, בחינוך וכן הלאה. וכפי שנראה להלן, מוצע ליישם את הרעיון גם באופן שבו הערכים הדמוקרטיים, בדגש על שוויון, מעוצבים במנגנונים ובמוסדות.

**מנור** מציעים גישה אחרת לתפקידיה של המדינה ביחס לדת – על המדינה לנקוט עמדה פרשנית לגבי הדת. עמדה זו מעדיפה דת פלורליסטית על פני דת אורתודוקסית בעלת פרשנות

אחת: "פלורליזם של זהות יהודית וחיים יהודיים. לשיטתנו, אין יהדות אחת". זוהי עמדה שכמובן אינה לגיטימית בתפיסה אורתודוקסית קלאסית. כחלק מהפרשנות הפלורליסטית של המדינה לדת, היהדות אינה זהה לדת ויש להפריד ביניהן: "כיום קיים עירוב מושגים בין זהות לדת ובפרט חפיפה מושגית שגויה בין יהדות לדת, שכן היהדות היא גם תרבות ומכוננת זהות". המדינה אינה ניטרלית אלא גורם פרשני של הדת והמסורת היהודית.

על בסיס הנחה זו יש למנור ביקורת קשה על המופע של הדת במרחב הציבורי. הביקורת מופנית הן כלפי הציבור החילוני, שזנח את העיסוק בתוכן הדתי, והן כלפי הציבור הדתי אשר נטל בעלות על הדת: "נבקש להניח בצד את המאבק הדתי-חילוני ואת 'חלוקת העבודה' שבמסגרתה הדתיים הם 'האחראים הבלעדיים' על הצביון היהודי במדינה – שבא לידי ביטוי בעיקר במשמעותו ההלכתית הנוקשה – ואילו החילונים אחראים על הצד הדמוקרטי ועל קיומם של עקרונות ליברליים". "חלוקת העבודה" הזו, במיוחד לאור ההסללה השבטית, מעצימה את המתח בין יהדות לדמוקרטיה כמתח בין דתיים לחילונים.

להפרדה המושגית שמנור מציעים, בין דת לזהות או בין דת ליהדות, יש משמעות אופרטיבית: "אנו מערערים אפוא על תפישת היהדות כדת בלבד, על השליטה האבסולוטית של גורמים אורתודוקסיים בתקצוב של פעילות יהודית, ועל ריכוז עיצוב הזהות היהודית בידי מוסדות המדינה". מכיוון שיהדות אינה רק דת, יש להפריד בין שירותי דת קלאסיים (מעמד אישי, כשרות וכדומה) לבין שירותים של תרבות וזהות יהודית. הללו יפוצלו גם ברמה המבנית בין משרד הדתות לבין משרד התרבות. באופן זה, יתאפשר לכל קהילה לבחור לעצמה את המובן הדתי והזהותי שהיא מאמינה בו. וגם כאן, בדומה לתפיסה בחינוך, התקציב של משרד התרבות לזהות יהודית יינתן באופן שוויוני לכל קהילה. יש להדגיש שיוענקו גם תקציבים מקבילים לקהילות לא-יהודיות לשם פיתוח תרבותן וזהותן הייחודית.

גישה זו באה לידי ביטוי בכל המנגנונים הרלוונטיים לדת – בחירה של מנהיג רוחני על ידי הקהילה, מעמד הרבנות הראשית, תקציבי דת ותרבות יהודית וכן הלאה. להבדיל מ"אנחנו", שמציעים לבטל את המוסדות הממלכתיים הדתיים, מנור לא רוצים לבטלם אלא להפוך אותם לפלורליסטיים יותר, כך שיהיה בהם ייצוג נשי, ייצוג לזרמים לא-אורתודוקסיים וליהודי התפוצות.

היחס למוסדות הדתיים הלאומיים מבטא את ההבדל בין שני היזמות: לפי "אנחנו", יש לבטל את המוסדות הדתיים ברמת המדינה לא בשל ביקורת כלפיהם, אלא מכיוון שבאופן רעיוני-תאולוגי, ההפעלה שלהם כלל לא צריכה להיות על ידי המדינה. לעומת זאת, אצל מנור, המדינה דווקא כן צריכה להפעיל את המוסדות הללו, אבל תחת פרשנות פלורליסטית ושוויונית ולא בשליטה של פרשנות אורתודוקסית.

**מרכז שטוב** מניחים את התפיסה החרדית הקלאסית, המקבלת את חילוניות המדינה והשלטון מלבד בנושאים ספציפיים: "מוסכם כי מדינת ישראל היא מדינה שאיננה דתית, כאשר החלק ה'יהודי' שבצירוף יהודית ודמוקרטית מתייחס בעיקרו להיבט הלאומי של היהדות ולא להיבט הדתי. למרות זאת, במספר נושאים הוסכם כי להלכה היהודית תהיה שליטה בלעדית. אחד מהם הוא סוגיית המעמד האישי, בדגש על נישואים וגירושים"<sup>15</sup>.

15 כך גם ביחס לשבת: "כיום, אין מחלוקת על כך שהחקיקה העוסקת בעניינה של השבת היא חקיקה חברתית-סוציאלית ולא דתית". ובהמשך: "בכל הקשור לאופיו של המרחב הציבורי במדינת ישראל, נוקטת

העיסוק של היוזמה הוא בסטטוס־קוו, ביחסי דת ומדינה וביחסים בין דתיים וחילונים, ולא באופן שבו המדינה מעצבת זהות יהודית. מנקודת מבט חרדית, הזהות היהודית של הקהילה החרדית נקבעת על ידי הקהילה החרדית בלבד. מטרת היוזמה היא לוודא שהמדינה, באמצעות מוסדותיה וכוחה, לא תתערב בעצמאות הקהילתית של החרדים ותסדיר בהתאם את היחסים במרחב המשותף בין החרדים לציבור הכללי.

יחד עם זאת, מכיוון שהחרדים מבקשים לעצמם עצמאות לעיצוב הזהות היהודית שלהם, יש לאפשר לקהילות אחרות את אותה חירות. טענה זו באה לידי ביטוי בכך ששטוב מבקשים להפחית ככל הניתן כפייה דתית של המדינה, ולהותיר אותה רק בתחומים שבהם 'אין ברירה', לפי תפיסתם הדתית, כגון בסוגיית המעמד האישי. לפיכך, בכל הנוגע למרחב הציבורי, דוגמת תחבורה ציבורית בשבת, מרכז שטוב מציעים להעביר את ההחלטה לרמה המקומית, כחלק מהיחסים בין הקהילות הדרות בשכנות באותו מרחב.

### טבלה מסכמת: זהות יהודית

קנדל וצור	מנר	אנחנו	מרכז שטוב
הדרכים לביטוי הזהות היהודית יהיו נתונות להכרעת הקהילות האלומות. ברמה הפדרלית, תוקם 'מועצת הייעוד המשותף', אשר תעסוק בזהות יהודית.	באופן עקרוני המודל מציע להפריד בין שירותי דת ותרבות יהודית (ולא יהודית). שירותי הדת יותקו ככל שניתן למרחב המקומי, ויפחת כוחם של הגורמים האורתודוקסיים במוסדות הדת, שיוגונו מבחינה מגזרית ומגדרית. התרבות היהודית מכוננת הזהות תתעצב בעיקר בקהילות, כשכל קהילה תיצוק את התוכן שלה, על בסיס תקציב שוויוני. כל זאת תוך תמרוץ של פעילות משותפת בין הזרמים השונים.	המדינה בעלת רוב יהודי וסמלים יהודיים. לצד זאת, המדינה ניטרלית בפרשנותה את הדת, אבל מעודדת באמצעות תקציב שוויוני את הקהילות לממש את הזהות היהודית שלהן בהתאם להשקפת עולמן. ביטול של המוסדות הדתיים האורתודוכסיים הקיימים. ישנה הפרדה קטגורית־מוסדית בין הקהילות בעלות סמכות בנושאי זהות לבין המסגרת האזרחית־דמוקרטית של המדינה באופן שמקטין את פוטנציאל החיכוך ביניהם.	המדינה היא חילונית, אבל יש לתת לחרדים את החירות לעצב את החיים הדתיים בהתאם לאמונותיהם. סוגיות שיש בהן חיכוך יועברו ככל הניתן, להחלטה במרחב המקומי באמצעות הרשות המקומית.

החברה החרדית במדיניות של הגנה על הקיים ואינה חותרת להרחבת שליטתה של הדת על המרחב הציבורי. גם אם שאיפותיה הכבושות הן למדינה בעלת אופי יהודי משמעותי יותר.

## ה. הרשות המקומית

כפי שראינו, ארבע היוזמות מסכימות על הצורך להכיר בשונות בין הקהילות כבסיס לפתרון המשבר. בכך כרוכה גם הערכה מחודשת בדבר תפקידו של השלטון המקומי – השטח הגאוגרפי שבו שוכנות הקהילות.

על פי התפיסה של **קנדל וצור**, כל רשות מקומית תהיה כפופה לחוקים של אחת האלומות והשייכות תיקבע לפי רוב התושבים המתגוררים בעיר. בו בזמן, אחת מן החירויות הפדרליות שהיוזמה מעגנת היא הזכות להתגורר ולעבוד בכל מקום, לכל אזרח, בכל עיר. השילוב בין אלה, מצד אחד, מוביל להנחה שעם הזמן, סביר שתיווצר הגירה טבעית בין הערים כך שבסוף הן יהפכו להומוגניות. הנוחות של חבר קהילה לגור בעיר שבה שכני מחזיקים בערכים דומים, ובעיקר שהחוקים בה הם חוקי הקהילה שאליה הוא משתייך, תוביל לכך. מצד שני, אין בכך כדי לשלול את אפשרות קיומן של קהילות מיעוט בערים מעורבות.

היוזמה מציעה הגנה חוקתית לקהילות המיעוט. ההגנה מתייחסת לשתי זכויות יסוד של מגורים ברשות: זכאות לשירותים ואפשרות הצבעה בבחירות המקומית. המודל בנוי כך שכל שחלקה היחסי של קבוצת המיעוט גדול יותר, גדלה הזכאות שלה ליצור אוטונומיה בתוך הרשות ביחס לשתי הזכויות הללו נוסף על כך, מוצע ביוזמה למסד תהליכי שיתוף מעמיקים יותר כדי לתת מקום גם לקבוצות המיעוט, למשל, בסוגיות של עיצוב המרחב הציבורי.

ביוזמה של **אנחנו**, תפקידו של השלטון המקומי נגזר מתפקידיו ה"רגילים", כגון מתן מענה חינוכי תרבותי ועיצוב המרחב הציבורי לקהילות המרכיבות אותו. זאת אומרת שהשלטון המקומי בפני עצמו אינו נזקק לרפורמה מקיפה במסגרת המודל. הוא משמש אזור גאוגרפי שבו השפעות המודל באות לידי ביטוי מעשי. אפילו שיטת הבחירות לבית העליון במפתח של קהילות, המבוססת על מודל אזורי, לא מעמידה במרכז את השלטון המקומי.

לעומת זאת, אצל **מנור**, המעמד הקהילתי מגולם יותר מכול בשלטון המקומי. תפיסת הקהילה לא מבוססת על שייכות זהותית אלא על קרבה גאוגרפית. בתפיסה זו, החלוקה של החברה לשבטים זהותיים היא המקור לבעיה. לכן, את החלוקה לשבטים מוצע להחליף בהיררכיה מוסדית וערכית שבראשה המדינה, תחתיה השלטון המקומי ובסופה קהילות מקומיות. כלומר, מעבר מחלוקה שבטית "אופקית" לחלוקה היררכית "אנכית". לכך יש חריג אחד – הזרמים במערכת החינוך. אך לב ההצעה והביזור לקהילות הוא חיזוק השלטון המקומי. לצד זאת, יש גם 20% שניתן לקהילה כתר-מערכת בתוך המרחב העירוני. יש לציין שלא ברור אם מעמד הקהילה המקומית ממוסד באופן כלשהו בחוק, או שזהו עניין ביצועי ושינוי באופני הפעולה של הממשלה.

כיוון שמקור הבעיה, לפי מנור, נעוץ בחוזים שונים של כל קבוצה עם המדינה ובשילוב שלהם עם "טראומות העבר... חוויות של הדרה וניכור" כתוצאה מעיוות במערכת ההקצאה של המדינה, אזי הפתרון נמצא בעיקרון הסובסידיאריות. משמעות עיקרון זה היא ככל שהאזרח יקבל את השירותים באופן שקרוב אליו, על ידי הרשות המקומית שבה הוא חי ולא מהמדינה הרחוקה ממנו, כך ניתן יהיה לתת מענה מדויק יותר לצרכים שלו, לחזק את תחושת השייכות – ובכך להתגבר על אותן טראומות היסטוריות וגם לתת מענה לפערים אידאולוגיים.

בעניין זה חשוב לציין שההצעה של מנור שונה אך משתלבת בהצעות אחרות בנוגע לחיזוק השלטון המקומי. הצעות כאלה נדונו בשנים האחרונות במספר פורומים, ממשלתיים וחופי-

ממשלתיים. בהצעות אלו, העילה המרכזית לחיזוק השלטון המקומי היא פוטנציאל היעילות של מתן השירותים על ידי השלטון המקומי. הוא מוצג ככזה שמסוגל לתת מענה טוב יותר לצורכי האזרח (כפי שבא לידי ביטוי בתקופת הקורונה, אשר נתנה למגמות הללו דחיפה משמעותית).

לעומת זאת, ההצעה של מנור לא רק מכירה בתועלת האפשרית של מהלך שכזה, אלא מבטאת גם עמדה ערכית ורעיונית. לרשות המקומית יש תפקיד מרכזי כיוון שהיא נותנת מענה כפול לשתי בעיות הכרוכות זו בזו – פערים חברתיים וערכיים בין הקבוצות השונות והבדלים קיצוניים במה שהמדינה מעניקה לכל קבוצה. לפי מנור, את השלטון המקומי יש לחזק לא רק מסיבות של יעילות, אלא מכיוון שחיזוק האזרח בסביבתו המקומית תחזק את הלכידות החברתית, את הזדהות האזרח עם נותני השירות ואת היכולת שלו לקבל חיזוק זהותי בהתאם לערכיו.

התפיסה של מנור מבקשת להציע יתרון נוסף. ההפרדה המאורגנת מן השלטון המרכזי היא גאוגרפית באופן מובהק – שלטון מקומי – ולא על בסיס שייכות אישית של האזרח לקבוצה ערכית מסוימת. ההנחה של מנור היא שבעיות שיידונו באופן מקומי, ללא ההקצנה הסמלית המתרחשת בשלטון המרכזי, יאפשרו פתרונות מעשיים, הבנות ופשרות בין אנשים שגרים זה לצד זה. לכן מוצע להעביר כמה שיותר הכרעות בנושאים דתיים (תחבורה, כשרות) לרמה המקומית.

מנור מתנגדים להפרדה על בסיס שייכות וערכים (מלבד אותה הכרה בזרמי חינוך, שאף היא מוגבלת באמצעות כפיפות של הזרמים למועצת חינוך לאומית). מנקודת מבטם, אפילו ההצעה של "אנחנו" היא כבר "חצי דרך לקנטונים", כיוון שההפרדות הקבוצתיות מעוגנות באופן חוקתי. לשיטתם, ההיפך הוא הנכון: ככל שנעניק סמכות לשלטון המקומי ונצליח לפתור בעיות בין קבוצות בעלות ערכים שונים באופן מקומי, נגדיל דווקא את תחושת השותפות, את נקודות המפגש וההפריה ההדדית בין הקבוצות, באופן שיסייע לפתרון בעיות במקום להעצים אותן.

גם **מרכז שטוב** מציעים לחזק את השלטון המקומי ביחס למצב הקיים כיום, אף שאין הם דנים במעמדו. בכל זאת, השלטון המקומי, בדומה לגישת מנור, הוא אמצעי שיכול לפתור בעיות בין דתיים לחילוניים. העצמת השלטון המקומי והעברת סמכויות אליו מהוות גישה חדשה וחלופית לסטטוס־קוו. בהתאם לעיקרון של הפחתת איום הדדי ומציאת פתרונות פרקטיים על בסיס אינטרסים, שטוב מציעים שנושאים שהבעייתיות בהם באה לידי ביטוי במרחב המקומי ייפתרו ברמה המקומית. לכן, בכל הנוגע לפרהסיה הציבורית (תחבורה, ציבורית בשבת, הפרדה מגדרית) מוצע להעביר את החלטה לרמת השלטון המקומי, ובדומה למנור, לחזק את האפשרות למצוא פתרון מקומי.

## ארבע היוזמות

### מסכימות על הצורך

### להכיר בשונות בין

### הקהילות כבסיס

### לפתרון המשבר.

### בכך כרוך גם שינוי

### בהגדרת תפקידו

### של השלטון

### המקומי

## טבלה מסכמת: הרשות המקומית

קנדל וצור	מנר	אנחנו	מרכז שטוב
כל יישוב יהיה כפוף לאלומה בהתאם לשייכות של רוב תושביו.	הרשות המקומית מהווה מוקד יעיל ומשמעותי בניהול החיים האזרחיים, בשגרה ובמשבר. בנוסף, היא מהווה גוף מרכזי לעיצוב זהות משותפת ולתחושת שייכות. לכן, מוצע לבזר לרשות זו באופן מושכל סמכויות ואחריות, תוך הגדלה משמעותית של תקציבה.	השלטון המקומי לא נדרש לרפורמה מהותית, אלא הוא ערוץ ביצועי שדרכו בא לידי ביטוי הפתרון המערכתי מדינתי.	העברת סמכויות לשלטון המקומי כמוקד לפתרון חיכוכים בסוגיות דתיות.

### 1. ערכים דמוקרטיים – שוויון, חירות וזכויות מיעוט

באופן פשטני ניתן לומר ששוויון, חירות וזכויות מיעוט הם הביטוי המובהק לערכים המהותיים בדמוקרטיה. שוויון בפני החוק – כך שהחוק יתייחס לכולם באופן שווה, ללא זכות יתר לאדם מסוים או לקבוצה מסוימת. בעוד ששוויון הוא חובה של המדינה כלפי האזרח, הרי שחירות היא זכות של האזרח מכני המדינה, כך שזו לא תשתמש בכוחה כדי להגביל או למנוע את זכויותיו שלא צורך. בפרט, למנוע פגיעה בחירות שמטרתה למנוע פעילות של הפרט נגד השלטון. זכויות המיעוט נועדו לוודא שגם מי שכוחו נחות מבחינה פוליטית, ייהנה מהגנות על זכויותיו. זאת אומרת, הערכים הללו מבטאים את המורכבות המהותית של הפרט מול השלטון.

ביזמות שלפנינו מקבלים אותם ערכים מובן נוסף. כאמור, כל היוזמות מציעות מעמד חדשני ומרכזי לרובד של קהילה. באופן זה, מערכת היחסים, כפי שהיא מגולמת במושגי השוויון, החירות וזכויות המיעוט, הופכת למורכבת יותר. לא מדובר רק בשוויון ובחירות של הפרט מול הממשל, אלא גם ביחס לקהילה שאליה הוא משתייך. כמו כן, גם הקהילה, כקבוצת מיעוט, יכולה להידרש לערכים של שוויון וחירות מול המדינה. לחלופין, נדרשת הגנה על קבוצות מיעוט בתוך הקהילה לא רק מול המדינה, אלא גם מול הקהילה שבתוכה היא חיה.

היוזמה של **קנדל וצור** תופסת את המדינה הפדרלית כמערכת הסכמית ולא כמרכז לערכים משותפים. גם היכן שישנה הזדקקות של המדינה הפדרלית לערכים אלה, נראה כי השימוש בהם הוא בתור חוזה הסכמי בין שותפים. משום כך, החוקה לא נדרשת לעגן את הערכים הללו אלא את מבנה מערכת היחסים בין האלומות. לכן, השוויון בין הקהילות בקבלת החלטות בין האלומות אינו מתממש בשיטה של "אזרח אחד – קול אחד". בסוגיות הביטחוניות מוצע לתת משקל לנציגות של האלומות לפי השירות בצה"ל של התושבים. כמו כן, אם אלומה מסוימת נאלצת לתרום יותר לתקציב הפדרלי מעבר המפתח המוסכם, היא תקבל יותר נציגים בבית הנציגים הפדרלי.

באותו אופן, גם השוויון בתמחור של שירותים (למשל, שירותי בריאות) נועד לצרכים של יעילות ולא במטרה להעניק לאזרח שירותים שווים. זאת אומרת, על מנת שבית חולים מסוים יוכל לתת שירותים לכלל האזרחים, ולא נצטרך לשייך מוסד כמו בית חולים לקהילה מסוימת, בית החולים מחויב לתמחר את השירות באופן אחיד ושווה.

אבל אין זה אומר שכל אזרח ישלם על השירות באופן שווה. תיתכן שונות בתשלומי האזרח, דהיינו בזכויותיו, ואת זה תקבע הקהילה לפי מידת הסבסוד שלה ולפי ערכיה ביחס לחובות

שיש לה כלפי תושביה. כל הזכויות המהותיות עתידות להיות מעוגנות בערכי האלומות, שיהיו רשאיות להחליט עליהן באופן אוטונומי לגמרי, ללא אפשרות להתערבות פדרלית.

הזכות לחירות אצל קנדל וצור היא בעיקר הזכות של הפרט מול הקהילה, בראייה פדרלית. דהיינו, זכותו של אזרח לעבור בין קהילות מבלי שאפשרות זו תהיה חסומה בפניו. כמו כן, כל אזרח רשאי להתגורר בכל עיר ולעבוד בכל מקום. אלו, וזכויות בסיסיות אחרות שיהיו מקובלות על כולם, נתונות לכל אדם באשר הוא אזרח המדינה. מעבר לכך, חירות הפרט מול המדינה הפדרלית מוגנת באמצעות המרכזיות של המנגנון הקהילתי. מכיוון שהקהילה היא זו שקובעת את ערכיה באופן מוחלט, אזי למדינה הפדרלית אין למעשה כוח כופה על הפרט בסוגיות הקשורות לערכים. בסוגיות אלו חירות הפרט מול הקהילה, מלבד האפשרות לעבור בין קהילות ולהתגורר בכל מקום, אינה מעוגנת ביוזמה אלא מסורה להחלטות החוקתיות של כל קהילה.

גם זכויות המיעוט מעוגנות אצל קנדל וצור מתוך אותה תפיסה של הבניית מערכת היחסים בין הקהילות, ולא כאמירה עקרונית. כיוון שמדובר בקהילות לא טריטוריאליים, עולה השאלה: מה קורה ברשות שיש בה מיעוט של קהילה אחרת? באופן אידיאלי ועם הזמן, כפי שראינו, ההנחה היא שתהיה הגירה פנימית שתיצור ערים הומוגניות. ובכל זאת, כחלק מן החוקה ההסכמית בין הקהילות, המודל קובע מנגנון שמטרתו להגן על זכויות המיעוט כל עוד הערים עודן מעורבות.

מן הצד השני, **מנור**, שכאמור מבקשים לחזק את השותפות הקולקטיבית, מציעים לעגן בחוקה העתידית את השוויון והחירות באופן חזק יותר אף מזה הקיים כיום בחוקי היסוד. אלו הם ערכי יסוד דמוקרטיים שמייצרים את השותפות הקולקטיבית של כל אזרח במדינה. אף על פי כן, מנור מכירים ב"ליברליזם פוליטי כרעיון מארגן: הגנה על האוטונומיה של כל פרט וקהילה לשמר את זהותם מבלי שפרט או קהילה אחרת יפגעו בה. המודל מבוסס על התפיסה הרואה במימוש המאפיינים התרבותיים והערכיים של כל קבוצה כזכות משלימה לזכויות הפרט".

האיזון שבין חוקה רחבה לבין שמירה על זהות הקהילה בא לידי ביטוי בחלוקה בין 50% של השלטון המרכזי ל-30% של הרשות המקומית ו-20% של הקהילות. אבל קיימת ביניהם היררכיה. כך שבמקרה של התנגשות בין הערכים, החוקה – מערכת הערכים המשותפת – גוברת. מנור מנסים לתת ביטוי לשונות בין קהילות ביחס לערכים המשותפים (למשל דרך דוגמה של הפרדה מגדרית) אבל לא ברור כיצד תתאפשר שמירה על זהות הקהילה שערכיה מתנגשים עם ערכים ליברליים.

היוזמה של **אנחנו** היא מפותחת ומפורטת ביותר בנוגע לערכים הללו. מטרת המודל ההיברידי של שייכות כפולה היא "שישראל תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה על פי עקרונות מגילת העצמאות, ותוך עיצוב מחדש של ההתנגשות בין שוויון זכויות לבין ערכי הקבוצות הדתיות". הסיפא היא העיקר – להוביל לעיצוב מחדש של ההתנגשות בין השוויון לערכי הקהילות. תפיסה זו היא המשך הגישה הניטרלית של המדינה ביחס לדת. מטרת המבנה הפוליטי היא ליצור בסיס יסודי של שוויון זכויות באזרחות הישראלית ולמנוע חיכוך בין הערכים הדמוקרטיים לבין החירות הקהילתית בנושאי זהות.

ההכרה במעמד הקהילה מאפשר את יישום הערכים הדמוקרטיים בשני כיוונים: ראשית, המעמד החוקתי של הקהילה מעניק לה חירות והגנה כקבוצת מיעוט לעצב את זהותה

בהתאם לערכיה. שנית, בהשוואה למצב היום שבו אין ביטוי לקהילה, ולכן אין אפשרות להגן על הפרט דווקא מפניה, ההכרה בקהילה מאפשרת לתת הגנות לפרט לא רק ביחס למדינה, אלא גם ביחס לקהילה שאליה הוא משתייך.

יתר על כן, מכיוון שמספר הקהילות אינו בבחינת נתון קבוע, גם קבוצת מיעוט בתוך קהילה יכולה להתאגד (בתנאים מסוימים) ולהפוך לקהילה עצמאית. באופן זה, לא רק שזכויות השוויון והחירות של הפרט מוגנות מפני הרוב במדינה או בקהילה, וזכויות הקהילה מוגנות מול המדינה – גם זכויותיהן של תת-קהילות מיעוט מוגנות מפני הקהילה.

אבל עיקר החידוש של המודל אינו באופן שבו נשמרות הזכויות בכל רמה – מדינה, קהילה ופרט – אלא באיזון שבין שמירת הזכויות לבין האפשרות לממש ערכים שונים של קהילות שונות בלי שיווצר איום הדדי; "עיצוב ההתנגשות מחדש". המודל חותר למטרה כפולה: ראשית, עצמאות לקהילות במטרה להפחית את החיכוך הערכי בין קבוצות שונות בחברה. שנית, חיזוק האפשרות לשוויון ולחירות אף ביחס למצב הקיים כיום. השאיפה היא לבנות מודל שבו שתי המטרות הללו לא יסתרו האחת את השנייה, אלא דווקא יתמכו זו בזו.

על פי המודל, לכל אזרחי ישראל יישמרו הזכויות המלאות לחירות ושוויון. לצד זאת, אזרחים פרטיים יוכלו להשתייך לקהילה שאורח חייה אינו מבוסס על ערכי השוויון, אם ייווצרו סדרה של תנאים שיפקידו את זכויותיהם השוות בידי המדינה כמעין "פיקדון". אותם אזרחים יוכלו לבחור בכל רגע נתון לשנות את אורח חייהם ולפדות מהמדינה את "הפיקדון" – קרי לאמץ אורח חיים שיוני יותר. בהתאם לכך, תפקידה העיקרי של המדינה בשמירה על שוויון וחירות אינו להגביל את הקהילה, אלא לאפשר לפרט השייך לקהילה לממש את חירותו וזכותו לשוויון – גם כנגד הקהילה. אבל זאת רק כאשר הוא מבקש, בהחלטה אישית, את ההגנה, ובלי לכפות את ההחלטה הפרטית הזו על הקהילה בכללותה.

זהו הרעיון של "שוויון שמור" המפורט ביוזמה, שמשמעו שלכל פרט שמורה הזכות לשוויון שהמדינה מחויבת לספק לו. זאת, גם כאשר הקהילה, על בסיס ערכיה, פוגעת בזכות זו. כך, למשל, אם ערכי הקהילה אינם מאפשרים לנשים ללמוד נהיגה, ואחת החברות בקהילה מבקשת בכל זאת לעשות כן, המדינה מחויבת לספק לה את האפשרות לממש את זכותה לשוויון וללמוד נהיגה בסבסוד תוך התחשבות ברגשות הקהילה. את מימוש הזכות הזו מציעים "אנחנו" להטיל על מוסד לאומי – הרשות לשוויון, שכל תפקידה לממש את הזכות ל"שוויון שמור" למי שמבקש, ובאופן שלא כופה את ערכי השוויון על הקהילה בכללותה.

לעומת שלוש היוזמות הללו, היוזמה של **מרכז שטוב** אינה מתייחסת לסוגיית השוויון. היא מבקשת להציע פתרונות מעשיים להפחתת תחושת האיום ההדדית בין הקהילות בישראל, ולא לדבר על ערכים. עם זאת, לאורך המסמך היא חוזרת ומכירה בצורך בשוויון ובמורכבות שבה הדרישות הדתיות והסמכות הרבנית האורתודוקסית מייצרת פגיעה בשוויון או בזכויות פרט.<sup>16</sup>

למשל, ביחס למנגנון המוצע לשילוב חרדים בשוק התעסוקה, הכולל מימון גבוה לתקופה

16 רק לשם המחשה – המילה "שוויון" מופיעה 25 פעמים ביוזמה של מרכז שטוב (לעומת 17 פעמים ביוזמה של מנור, 10 אצל קנדל וצור ו-103 אצל "אנחנו"). פעם אחת בלבד היא מופיעה בהקשר שלילי מובהק (כהצדקה של תחושת האיום החרדית הנובעת משימוש "רדיקלי" בערך השוויון נגד החרדים), ואילו במרבית המופעים השימוש בה הוא כערך חיובי שצריך להתחשב בו.



קצובה, נכתב: "איננו מתיימרים להציע ליתר החברה בישראל כיצד לנהוג. אך נדגיש כי כמתבקש מעיקרון השוויון, מן הראוי להחיל את הזכויות המוצעות גם על סטודנטים לא-חרדים". באופן דומה תומכים מנסחי היוזמה בעצמאות חינוכית של הציבור החילוני מתוך תפיסה שוויונית, מכיוון שהם תובעים עצמאות כזו לעצמם.

ההכרה בזכויות הפרט מופיעה פעמים רבות ביוזמה. ישנה הכרה בהיגיון של "שוויון בנטל" בנוגע לשירות הצבאי, או בפגיעה בזכות לשוויון כתוצאה מהיעדר תחבורה ציבורית בשבת, בעיקר עבור אוכלוסיות שאין ברשותן רכב פרטי. אף מובעת הכרה בפגיעה בזכות הנישואים של זכאי חוק שבות שאינם יהודים על פי ההלכה, ובאופן כללי בקושי ובכפייה שבעצם ההזדקקות למונופול הרבני בתהליך החיתון של חילונים שאינם מעוניינים בכך. בדברים אלה ניכר המאמץ של הוגי היוזמה לחשוב על המודל שלהם לא רק מנקודת מבט של האינטרס החרדי, אלא גם על השפעתו ומשמעותו עבור כלל החברה, מנקודת מבט של שוויון וזכויות פרט.

אם לחזור לאתוס השותפות, נדמה שהאופן שבו היוזמות השונות מעגנות את שלושת הערכים מחדדת מחדש גם את תפיסת השותפות. שותפות אמיתית מבוססת על שוויון, שהרי אם איננו שווים, ולצד אחד יש יותר זכויות או כוח מלאחר – כיצד אנו באמת שותפים? **קנדל וצור** מניחים מידה חלשה של שותפות מנקודת מבט פדרלית, וממילא גם לא טוענים לשוויון ברמה הפדרלית אלא בצורה פרוצדורלית ביחסים בין הקהילות. לעומתם, היוזמה של **מנור**, שהיא מודל ליברלי קלאסי, מניחה את ערך השוויון באופן מלא כבסיס מהותי בשותפות ומחייבת את הפרטים ואת הקהילות לעמוד בסטנדרט הערכי של שוויון. לכן היא מציעה מודל שוויוני מבחינה חוקתית ותקציבית ומבחינת התוכן החינוכי (לימודי ליבה רחבים). **אנחנו** מייצרים מודל היברידי השומר על שוויון עבור הפרט ועל החירות של כל קהילה לקבוע את ערכיה, גם אם אלה אינם שוויוניים. ואילו **שטוב**, בדרכם המעשית, לא מדברים עקרונית על ערך השוויון, אבל מחילים אותו בכנות וביושרה בהצעותיהם.

### טבלה מסכמת: ערכים דמוקרטיים

קנדל וצור	מנור	אנחנו	מרכז שטוב
ערכי שוויון והגנה על זכויות בסיסיות יעוגנו בחוקה הפדרלית כחלק מהמערכת ההסכמית בין האלומות כדי לייצר אפשרות לחיים משותפים.	היוזמה מתבססת על תפיסה של לאומיות ליברלית ברוח מגילת העצמאות ומבקשת לקדם חקיקת חוקי יסוד שיבטיחו זכויות אזרח (ובעתידי חוקה), שוויון ומבנה שלטוני דמוקרטי ראוי.	קומת היסוד של המבנה השלטוני תתבסס על עקרונות החירות והשוויון הדמוקרטיים. על בסיס היסוד הזה, המבנה השלטוני נועד לפשר בין חירות הקהילות השונות לשוויון הזכויות המשותף לכל אזרחי המדינה, באמצעות הרעיון של 'שוויון שמור' וההקמה של 'הרשות לשוויון'.	אין התייחסות עקרונית לערך השוויון אבל ישנה הכרה בזכויות הפרט ובשוויון באופן פרקטי ביחסים בין חלקי החברה.

## ז. תקציב

ניתוח זה מנסה לבחון את היוזמות כולן דרך הפריזמה של שותפות והפרדה, בדגש על האופן שבו למדינה, כבעלת הסמכות, יש תפקיד להשתמש בכוחה כדי למסד ולשקף את השותפות הזו. לאורך הדרך נבחנו השאלה דרך המבנה המוסדי. לקראת סיום, יש מקום לבחון אותה כפי שהיא משתקפת באחד הכלים המשמעותיים של המדינה לממש את ערכיה – התקציב. ניתן להתבונן על התקציב משתי נקודות מבט המגלמות הכרעות ערכיות של המדינה: צד ההכנסות, בעיקר באמצעות מיסוי, וצד ההוצאות – כיצד מוקצה התקציב ועבור מה.

באופן כללי, ניתן לומר שכל היוזמות מניחות את הצורך באחריות של קהילה על התקציב. העיקרון הבסיסי של שוויון בהקצאה, כמו גם השינויים המוצעים בצד ההכנסות, מבטאים את העובדה שכולם מכירים בצורך של קהילות להיות אחראיות על צד ההכנסות במקביל לזכותן לאוטונומיה בצד ההוצאות.

**קנדל וצור**, המשנים את המבנה כולו, מציעים שינוי יסודי בכל היבטי התקציב. בצד ההכנסה אין למדינה הפדרלית כל סמכות, והגבייה תיעשה במלוואה על ידי קהילה (חוץ מהכנסות מנכסים לאומיים כמו גז, ים המלח וכו'). כך, כל קהילה היא בעלת אחריות מלאה על מימון אורחות חייה ועל התפיסה החברתית-כלכלית שלה. מלבד סוגיות הסכמיות, שמטרתן למנוע עיוותים ביחס בין האלומות (דוגמת מס חברות ושוויון בשירותי בריאות), ההחלטה על הפעילות הכלכלית החייבת במס, כמו גם ההחלטה על גובה המס, יהיו נתונות בידי קהילה. הפערים הניכרים בין קהילות בהווה מביאים את היוזמה לקבוע תקופת מעבר של 15 שנה, שבמהלכה יתקיים סבסוד של קהילה החזקה יותר כלכלית כסיוע לקהילות הערבית והחרדית. במהלך תקופה זו תתארגנה האלומות למבנה הכלכלי החדש.

בצד ההוצאות, קהילה מפרישה מתקציבה למדינה הפדרלית. למידת ההשתתפות בתקציב יש זיקה ישירה למידת ההשפעה על קבלת ההחלטות – מי שתורם יותר, מחליט יותר. גם זה משקף את העובדה שהשותפות התקציבית ברמה הפדרלית היא הסכמית, ואינה ביטוי לשותפות מהותית.

התקציב ביוזמה של **אנחנו** משקף את החלוקה לקהילות. מכיוון שהם לא משנים את המבנה הבסיסי של התקציב, הם אינם נדרשים לשינוי מהותי בצד ההכנסות (אף שברור שיידרשו לכך, למשל בסוגיה של פטור ממס למוסדות דתיים). יחד עם זאת, כחלק מהעצמאות של כל קהילה והאחריות שלה על תקציבה, מציעה היוזמה לאפשר לכל קהילה לגבות מס ייעודי מחברה.

בצד ההוצאות, "אנחנו" מניחים שוויון גמור, לפי נפש, בחלוקת התקציב מהמדינה לכל קהילה. מכך נגזרים שני שינויים משמעותיים: האחד, כל קהילת זהות מקבלת את אותו הסכום לפי גודלה היחסי. השני, כל קהילה עצמאית לחלוטין לגבי השימוש בתקציב, ולמדינה אין שיקול דעת בנושא. כך, במקום החלוקה לסעיפים ותתי-סעיפים בתחומי החינוך למשל, כל קהילה תקבל סכום משמעותי כ"קופסה אחת" על פי המגיע לה ותחליט כיצד לממש אותו.

הצורך של כל קהילה להכריע, ולמעשה לתעדף את ההקצאה הפנימית שלה מתוך הסכום הכולל, יביא אותה לאחריות גבוהה יותר ובעיקר להכרעות ערכיות. כך למשל, בהינתן שאין אפשרות לדרוש תוספת תקציב, החברה החרדית תיאלץ להכריע איזה נתח מהתקציב היא משקיעה בתמיכה באברכים, ובאיזו מידה בא הדבר על חשבון ההשקעה בחינוך בגיל יסודי.

לשיטתם של מנשחי היוזמה, ההכרח לתעדף במסגרת תקציב סגורה יתמרץ את החברה החרדית להגדיל את שיעורי הגיוס לצה"ל או לשירות האזרחי, מכיוון שבהיתן תקציב סופי וסגור, הגדלת היקף האברכים שאינם מתגייסים הנתמכים כלכלית מתקציב הקהילה יבוא בהכרח על חשבון שירותים אחרים. כמו כן, כחלק מהאחריות העצמית של הקהילה, יתאפשר לה לגבות מס נוסף לצרכיה בהתאם לסדרי העדיפויות הערכיים שלה. יודגש שבהיבט הביצועי, רשות המיסים הארצית תהיה היחידה המוסמכת לגבות מיסים על פי הנחיות הממשלה הכללית והקהילות.

המוקד התקציבי היחיד בתחום הזהות אשר נותר בידי המדינה הוא בתוכניות הלימוד של האשכול המשותף, שתקציבו הוא של המדינה ושטרטנו לעודד את הקהילות (באמצעות חיסכון בכתיבת תוכניות עצמאיות) להסכים על תוכניות משותפות.

בתחומי הזהות "אנחנו" מציעים לבטל כליל את ההקצאות הקיימות ואת המוסדות שהן מקיימות – המשרד לשירותי דת, הרבנות הראשית, בתי הדין הרבניים והמועצות הדתיות. כך גם את תקציב התרבות, תקציב מדעי הרוח באקדמיה ועוד. מלבד זאת, היוזמה מחייבת הקצאות ייעודיות למנגנונים החדשים שהוקמו – שני הבתים, הרשות לשוויון וכן הלאה.

**מנור** מצידם לא מציעים שינוי יסודי במבנה הפוליטי של הממשל, אולם תפיסת התקציב שלהם משקפת שינוי דרמטי לא פחות, הן בצד ההכנסות והן בהוצאות. ההצעה להעביר את כל תקציבי המיסוי הרגרסיבי (מע"מ) לידי השלטון המקומי ממחישה את עוצמת הביזור שהם מכוונים אליו. לא רק בגלל היקפי התקציב, אלא גם כי מדובר במיסוי אוטומטי, אחיד על כלל הפעילות, שהעברה של כולו לשלטון המקומי מקנה לו חופש פעולה ואוטונומיה נרחבת. שינוי זה מבטא את התפיסה שהביזור אינו פונקציונלי – להעצים את השלטון המקומי כסוכן ביצוע של הממשלה המרכזית – כי אם מהותי. במודל של מנור יש לשלטון המקומי אחריות וסמכות להפעיל שיקול דעת נרחב לקידום מדיניות ושירותים לאזרחים המתגוררים בתחומו. בהתאם, מתאפשר לשלטון המקומי גביית מס נוסף ברמה המקומית.

בכל הנוגע לתפיסת ההקצאה של המדינה, ההצעה של מנור מהווה שינוי מהותי ביחס למצב הקיים. כפי שהם מראים, התקציב כיום איננו שוויוני. הם מציעים "ליישר מחדש" את מגרש המשחקים בהתאם לעקרונות הבסיסיים של ממשל שוויון. היוזמה מציעה מנגנוני תקצוב ייעודיים לטובת זהות קהילתית. אבל מיסודה של הקצאה זו על בסיס שוויוני מגלם הן את העיקרון של "יישור המגרש", והן את ההכרה בשונות קהילתית האמורה להחליף את המאבק הפוליטי להקצאות ייעודיות לקבוצה שברגע מסוים מחזיקה בכוח הפוליטי. מנור מאפשרים חריגה מתקציב שוויוני לטובת העדפה מתקנת – מדיניות הקיימת כיום במנגנוני התקצוב, כמו גם לטובת עידוד מרחבים משותפים – מדיניות חדשה ביחס לקיים.

**מרכז שטוב** לא מציעים תפיסה תקציבית שונה ברמת המאקרו, אבל בהחלט מעלים הצעות חדשניות ביחס לתקציבים המיועדים לחברה החרדית, ובפרט ללומדי התורה. מטרת התקציב היא לאפשר קיום בכבוד של לומדי תורה ובו בזמן לעודד, אך לא לכפות, יציאה לשוק העבודה, ולהקטין את התלות בקצבות. כביטוי לתודעת האחריות של מנשחי היוזמה, הם מקדישים עבודה רבה לחישוב כלכלי, לעלות-תועלת של ההצעות השונות, במטרה להגיע לכל הפחות לאיזון תקציבי – ודאי ביחס למצב השורר כיום.

## טבלה מסכמת: תקציב

קנדל וצור	מנור	אנחנו	מרכז שטוב
תפיסת האוטונומיה הקהילתית גוזרת אוטונומיה תקציבית לכל אלומה, הן בצד ההכנסות והן בצד ההוצאות. התקציב הפדרלי יתבסס על תרומה שיקבל מן האלומות כהסכם ביניהם. ישנה זיקה בין גובה ההשתתפות של כל אלומה בתקציב הפדרלי למידת הייצוג שלה בו.	מוצע ביזור דרמטי של תקציבי המדינה רשויות המקומיות והגברת האחריות וההיקף של השלטון המקומי במתן השירותים, כולל מתן אפשרות לשלטון המקומי לגבות מיסוי ייעודי בתחומי הרשות וניתוב חלק מהכנסות המדינה ישירות לרשויות הללו. בצד ההוצאות, בתחום החינוך והתרבות יוקצה תקציב שוויוני לכל נפש, מלבד העדפה תקציבית לטובת צמצום פערים ויצירת מרחבים משותפים.	אין שינוי מהותי בצד ההכנסות. בצד ההוצאות – ביטול כל התקציבים הקיימים בתחומי הזהות וחלוקה שלהם לכל קהילה לפי גודלה היחסי, לשימוש בהתאם לשיקול דעתה.	אין שינוי בתפיסת ההפעלה של תקציב המדינה.

## ח. היתכנות היוזמות

מציעי היוזמות התבקשו להתייחס גם לתקופת המעבר ולענות על השאלה הפוליטית מעשית: כיצד ניתן להביא ליישום היוזמה? לשם כך, יש להבין מהם התנאים הנדרשים ליישום.

היוזמה של **מרכז שטוב** היא אולי הקלה ביותר ליישום, כיוון שאינה כוללת שינויים במבנה השלטון או בתפיסת ההפעלה של תקציב המדינה. אומנם, גם יוזמיה מבינים את המורכבות שביישום, משום שרכיבי יסוד בה מחייבים אמון בין השותפים. אבל מאחר שמדובר בשינויים פרגמטיים, ולא מערכתיים כלליים, ניתן לראות כיצד החברה הישראלית תוכל להגיע להסכמות בנוגע ליישומם. ועם זאת, האתגר יהיה להביא את הקהילה החרדית להסכים על המודל המוצע.

היוזמות של **קנדל וצור** ושל **אנחנו**, מנגד, מציעות עסקת חבילה, רעיון מארגן חדש, שיווי משקל שכל הצדדים יכולים להרוויח ממנו. משכך, ההצעות אפשריות בהינתן רגע סינגולרי של הסכמה חברתית שתאפשר את קידום הרעיונות. קנדל וצור מניחים שהרגע הזה יגיע לאור ההבנה שאנחנו בדרך לקריסה. שאין ברירה. בשתי היוזמות, אם נגיע לרגע שיאפשר הכרעה מכווננת, הרי שאחריו כבר לא תהיה דרך חזרה. זה מה שמקנה למודלים יכולת להישמר לאורך זמן, כי מה שנדרש הוא רגע מכוון אחד. על כן, לפי קנדל וצור, בהגיע הרגע יש לנצל עד תום. לא לעשות את הטעות של ללכת רק את מחצית הדרך כפי שנעשה בבליגיה, שם נאלצו להמשיך ולתקן במשך עשרים שנה. לעומת זאת, "אנחנו" מאמינים שיישום החזון שלהם צפוי להתמשך זמן רב, אולי אף עשרות שנים.

במובן מסוים, היוזמה של **מנור** נראית דומה לזו של מרכז שטוב. אף היא לא דורשת שינוי במבנה השלטון, ולכן עשויה אולי להיות פשוטה ליישום. אבל זהו גם האתגר, שכן היוזמה לא מציעה שינוי מבני שיכול לעגן את השינוי. כך, גם אם יחול רגע של הזדמנות פוליטית והסכמה חברתית, ייתכן שהמבנה הפוליטי הקיים ימשיך לעודד חזרה למצב הבעייתי. כמו כן, מלבד התנגדויות טבעיות של הקבוצות השונות שכל יוזמה עשויה להיתקל בה, נראה שההתנגדויות המהותיות ליוזמה של מנור יהיו בעיקר מצד החברה החרדית והציונות הדתית, המפסידות

- [מציעי היוזמות](#)
- [התבקשו להתייחס](#)
- [לתקופת המעבר](#)
- [ולענות על השאלה](#)
- [הפוליטית-מעשית:](#)
- [כיצד ניתן להביא](#)
- [ליישום היוזמה?](#)

מהמודל המוצע ביחס למצב הקיים. אף על פי כן, העיקרון השוויוני המובהק שבבסיס היוזמה מעניק לו יתרון שעשוי לאפשר יותר את היתכנותו. יש לציין שהמודל נוגע בתחומים שאינם תלויים זה בזה, כך שניתן להחילו באופן מדורג – למשל קודם בחינוך ורק אז ביהדות או להיפך – מה שגם כן מקל על יישומו ולא מצריך שידוד מערכות מקיף.

ניתוח זה ממחיש את הקושי לחולל שינוי מן הסוג שהפרויקט כולו מבקש לעסוק בו. בשונה מדיון על נושאי התוכן, דיון על מבנה הממשל הוא מתוחכם מבחינה רגשית. מצד אחד, הוא ביורוקרטי, מורכב טכנית ו"משעמם". אך מצד שני, הוא טומן בחובו את השאלות העמוקות מכולן. זה הופך אותו לקשה ביותר. אין לנו מוטיבציה לדיונים טכניים ופורמליים, ואנו מעדיפים להתווכח על תוכן כזה או אחר מאשר לעורר את הרגש המאיים של המשמעות שבדיון מבני.

במובן זה, ההצעה של קנדל וצור היא העוצמתית ביותר מבחינה רגשית. גם אם יש בה צדדים טכניים, היא עדיין פשוטה יחסית להבנה ובו בזמן משקפת, אפשר לומר, אימה רגשית. היוזמים מודעים לתגובה הזו ומבקשים מהקוראים להשהות אותה כדי לאפשר את הפתיחות לשמוע את ההצעה: "ההצעה שלנו נשמעת קשה לעיכול בתחילה, על ציר הזמן, ככל שהתבססה תחושת הייאוש וההקצנה במאבק הנוכחי, נוכחנו שיותר ויותר אנשים משני צידי המתרחס, מצאו את הצעתנו כנכונה ורלוונטית. אנו נבקש מהקוראים לתת לעצמם את האפשרות לעבד ולהבין לעומק את ההצעה, לא לשבצה באופן אוטומטי באף תבנית פתרון שכבר הוצע, ולהשוותה לאלטרנטיבה של האפשרות לאובדן המדינה".

על אף שהאמור לעיל עורך ניתוח רגשי של התגובות להצעה, אין זו הכוונה. גם אם הניתוח עצמו שגוי, טיעון הליבה שבו הוא החשוב. טענת ה"אחים אנחנו" היא קלישאה מכיוון שהיא עוצמתית. אנו מקווים לסוג של אחדות, ולא פחות חשוב – מאמינים שהצעה שיש בה יותר קרבה ויותר שותפות היא הצעה טובה יותר.

נדמה שכל תשובה שיש בה פוטנציאל להעמקת החיבור, לחיזוק המכנה המשותף, להעצמת היכולת להתחבר עם בני הקבוצה השנייה, מרגיעה אותנו. לכן אנחנו עשויים להיאחז ברעיונות מסוג זה, מתוך תקווה שדווקא התשובות הללו – התרחישים שבעקבותיהן – הם שיתגשמו.

כמו כן, תשובה שניתן לדמיין, שדומה למצב שאנו מכירים ושהתרגלנו אליו, היא תשובה שקל לנו לקבל. ואולם, ובוודאי לאחר הימים הנוראיים שעברה המדינה החל מ-7 באוקטובר 2023, ייתכן שעלינו להיפתח לדמיון פוליטי מרחיק לכת כדי לייצר ולייצב כאן עתיד טוב יותר.

אומנם, אפשר שניאלץ לקבל פתרונות של הפרדה, אשר מנקודת המבט של המציאות הפוליטית שהורגלנו אליה, ייחוו כפתרונות של אין ברירה. קשה לנו להאמין שפתרונות של הפרדה עשויים להיות טובים יותר. הנטייה הטבעית היא לדחות רעיונות מרחיקי לכת, כאלה שבאמת משנים את מבנה המערכת. אנחנו חוששים ששינויים גדולים יובילו לחיזוק ההפרדה בינינו. שההפרדה (הנובעת משונות) תיהפך לקיטוב ולזרות. ההצעה של "אנחנו", ובמובן מסוים גם זו של מרכז שטוב, מנסות לשרטט את הקו העדין של הפרדה מבנית שאינה מחייבת קיטוב וזרות; של שונות שאולי תגרום לנו להשתייך באופן פורמלי לקהילות נפרדות, אבל לא תפגע בשלמות הקולקטיבית. הם מציעים להרגיש בנוח עם זה שלא מרגישים בנוח עם כל אחד.

מחשבות אלו מעבירות אותנו למחשבות הסיכום.

## סיכום: ריבונות יהודית

לפרויקט הוגשו ארבע יוזמות שברור שיש ביניהן הבדלים משמעותיים. אולי דווקא משום כך, יש ערך להצביע על שני מוטיבים שמופיעים בכלול ועולה מהם מסקנה מרכזית לפרויקט כולו. כל היוזמות מבוססות על הצורך בהכרה במרחב הקהילתי כבעל מידה מסוימת של עצמאות מול המדינה ובעיקר האחד מול השני, בין אם באופן ישיר לקהילה ובין אם באמצעות השלטון המקומי. הצורך במיסוד ובהכרה בזהות קהילתית הוא הכרחי.

כל היוזמות מכירות בצורך בהפרדה בין קהילות, במיוחד בכל הנוגע לסוגיות של זהות. כנגזרת של עיקרון זה, כולן מציעות, כל יוזמה מסיבותיה, להרחיק מן המדינה את העיסוק בשאלת הזהות היהודית. הן מדגישות שאין זה מתפקידה של המדינה לקבוע כיצד נראים חיים יהודיים. לא זו בלבד, אלא שלמדינה אסור להתערב בנושא הזהות, משום שזוהי חבית נפץ שהדלקה שלה עלולה לפרק את החברה הישראלית עד כדי חורבן.

חשוב להדגיש שלא מדובר ב"הפרדת דת ומדינה", ולא רק משום שבנושאים מרכזיים (גיור והגירה) חלק מן היוזמות משאירות את המצב הקיים. אלא בעיקר, כי הרחקת הדת ממערבות המדינה אינה נובעת מאדישות לנושא הדתי. להיפך, היוזמות השונות מציעות אפשרות להשקעה תקציבית משמעותית של המדינה בתחומים הללו, כמו גם מנגנונים מגשרים ותמריצים לשילוב ולשותפות. אפילו ההצעה של קנדל וצור, המפרידה ביותר, מציעה לפעול באופן אקטיבי, גם אם וולונטרי, ליצירת שיתוף פעולה וקירוב בין השבטים השונים.

תחום הזהות היהודית חוצה נושאים רבים. ראשית, הנושא עומד בלב המחלוקת על המערכת המשפטית ועל ערכים ליברליים של שוויון וזכויות פרט. לערכים אלה השפעה ישירה על האפשרות של הקהילות השונות לחיות על פי דרכן אף בניגוד לערכים הליברליים. מלבד ההשפעה של הערכים הללו על הקהילות, ערכי השוויון וזכויות הפרט נוגעים גם למעמד של מי שאינו יהודי בתוך הדמוקרטיה הישראלית. בין אם ביחס לערבים אזרחי ישראל (למשל, חוק הלאום וועדות קבלה) ובוודאי ביחס לזרים שאינם אזרחים (מסתננים ופליטים וזכויות הפלסטינים תושבי איו"ש).

הנושא השני המצוי בטבורה של הזהות היהודית והציונות הוא תחום החינוך, במובנו הרחב. ודאי בכל הנוגע למערכת החינוך, לתוכניות הלימודים ולעצמאות הזרמים השונים, אבל גם ביחס לפרשנות ותקצוב של תרבות יהודית, למימון לימוד תורה לאברכים ולנגזרת של כל זה על תעסוקה וגיוס לצבא. זאת במיוחד לאור העובדה שתעסוקה ושירות אינם רק סוגיות של שוויון בנטל, אלא גם מוקד חיכוך ומפגש בין קהילות שהמכריד ביניהן הוא תפיסת הזהות היהודית.

לתחום הזהות היהודית יש גם השפעה על המרחב הציבורי. ככל שאנו מבינים שתפיסת הזהות היהודית היא גורם יסודי בכינון זהותן של הקבוצות השונות, הרי שהמפגש ביניהן במרחב הציבורי מייצר התנגשות שמקורה בתחושת הזהות. כך בנוגע לתחבורה ציבורית, לתכנון המרחב (שיווקי קרקעות, דירות סוכה, מבני ציבור וכדומה) ולהתנהלות המרחב הציבורי, בעיקר סביב הפרדה מגדרית אבל גם נסיעה בשבת, פתיחת עסקים בשבת וכדומה.

לכל אלה יש השפעה על המוסדות הדתיים הלאומיים. כפי שראינו, שלוש מהיוזמות מבקשות לחולל שינוי דרמטי ברבנות הראשית, גם אם הן מקבלות את הנחות המוצא האורתודוקסיות בנוגע לגיור ולכשרות. לבסוף, מעבר לנושאים הפרקטיים, סוגיית הזהות היהודית נוגעת ברגש

יסודי של זהות ושייכות.

מלבד יוצאי דופן כמו גיור והגירה, הרי שבאופן מעשי, רוב הנושאים ניתנים להפרדה בין הקהילות. לכן, השאלה העומדת על הפרק בדיון כולו – וגם בבסיס ההבדלים בין היוזמות – הינה גבולות ההכרה בקהילות, שהם נגזרת ההפרדה ביניהן. במילים אחרות: כיצד לבצע את ההפרדה, ובעיקר, כיצד זו תשפיע על החברה הישראלית, מתוך רצון לשמר את המכנה המשותף.

על אף ההבדלים בין היוזמות, זהו כנראה המאחד המשמעותי ביניהן: בין שמדובר בחינוך כללי או בסוגיות הקשורות באופן ייחודי לנושאים דתיים כגון לימוד תורה, תחבורה ציבורית בשבת או בהפרדה מגדרית, אזי שבכל הנוגע לערכים יהודיים – כולן מקבלות את הרעיון שמוטב להכיר בשונות הקהילתית ולאפשר לכל קהילה לקבוע את ערכיה.

טענה זו מאירה באור אחר את המאבק הציבורי כולו. יחסי הכוחות בין הקבוצות מוצגים כמאבק על הדמוקרטיה. אבל נדמה שזהו מצג חיצוני. בכל היוזמות בולט בחסרונו דיון מעמיק על המוסדות הדמוקרטיים, ובפרט על מעמדו של בית המשפט והיחסים בין הרשויות. במיוחד ניכר הדבר לאור העובדה שלפחות עד פרוץ המלחמה (ונזכיר שהיוזמות נכתבו לפני 7 באוקטובר), זו הייתה הסוגיה המרכזית בוויכוח הציבורי על עתיד הדמוקרטיה הישראלית.

הסוגיות החוקתיות הן האופן שדרכו מגולמות ושמאחוריו מסתתרות השאלות היותר נוקבות של זהותה היהודית של המדינה. דרך המבנים החוקתיים-פורמליים עולה השאלה, מה זה להיות יהודי במדינת ישראל הריבונית. ממנה נגזרת השאלה הדמוקרטית: כיצד משפיעה יהדותנו על עיצוב הריבונות שלנו?

הדיון שנערך כאן חושף את השאלה הזו באופן מדויק. הוא הניח כשאלה את מבנה המשטר, את האופן שבו המדינה משתמשת בכוח מוסדותיה ומעצבת אותם בהתאם. שהרי אנו מניחים כמשותף את מה שהמדינה מחייבת בו את כולם. וזו, אם כן, מהות הדיון – להציע סדר חדש מבחינה מבנית, כלומר: מבחינת האופן שבו מחולק הכוח.

התשובה של כל היוזמות לקונפליקט הזה היא הרחקה של נושא הזהות היהודית מהכרעה של המדינה. כולם מבינים שלא רק שאין סיכוי לפתור אותו במוסדות לאומיים, ושכל ניסיון להכרעה בו יוביל להידרדרות חברתית, אלא שכנראה אין גם צורך לפתור אותו בצורה מוסדית. ההיפך הוא הנכון – המדינה צריכה לאפשר לקהילות השונות לבטא את אורח חייהן הדתי או החילוני, אך לא לנקוט עמדה דתית. ליתר דיוק, היוזמות מבטאות עמדה ברורה: אסור לחבר בין יהדות לכוח. היהדות היא יסוד מרכזי בחברה הישראלית אל לה לפעול באמצעות הכוח הפורמלי של המדינה. נראה אם כן, שאם אנחנו מניחים שכולנו אחים ביהדותנו, צריך לתת לכוח היהודי שלנו לחבר בינינו, ללא התערבות המדינה, כפי שהיה לאורך כל שנות שרידותנו בגלות.

אנו מצויים בעיצומו של מפגש בין הגדרה עצמית היסטורית של זהות יהודית לבין הווה ריבוני, עצמאי ובעל כוח. העם היהודי שרד במשך אלפיים שנה ללא מדינה, ללא ריבונות. במהות העניין, הוא שרד בלי שעמד לרשותו מנגנון של כוח. חסרונו של הכוח היה קודם כול ביחס לסביבה שבה חי העם היהודי, והתלות המוחלטת של גורלו ביחסן של החברות והמדינות אל העם היהודי. ברצונו מקרב וברצונו מרחיק.

אבל לא פחות מכך, חסרון הכוח היה כלפי פנים. לעם היהודי לא היו מנגנונים ריבוניים של

- [מלבד זיכרונות](#)
- [עתיקים מימי בית](#)
- [ראשון ושני, העם](#)
- [היהודי אינו יודע](#)
- [כיצד משתמשים](#)
- [בכוחה של המדינה](#)
- [להכרעה בשאלות](#)
- [ערכיות פנימיות](#)

הפעלת כוח כדי להכריע בשאלות פנימיות. מובן שהיו לקהילה היהודית מנגנונים חברתיים חזקים (הדוגמה המפורסמת היא זו של החרם והדין סביב לגיטימיות השימוש בו), ובתקופות ובאזורים שונים קיבלה הקהילה גם מידה לא מבוטלת של אוטונומיה מהשליטים לניהול חייה באופן עצמאי. ועדיין, אין באף אחד מאלה כדי להשוות לכוחה של מדינה ריבונית להכריע בשאלות פנימיות.

הקמתה של מדינת ישראל התמקדה בעיקר בשאלה כיצד העם היהודי, לאחר אלפיים שנות גלות ולאחר השואה הארורה, נוטל את חירותו, את ריבונותו, ובעיקר את כוחו, כדי שיוכל להגן על עצמו. יחד עם זאת, הוגי הציונות וראשי מנהיגיה עסקו ללא הרף גם בשאלה השנייה של הריבונות: מה המשמעות של עצמאות וחירות, לא רק מול אויבים חיצוניים ויכולת העמידה שלנו מפני הבאים עלינו לכולתנו, אלא גם ביחס לעצמנו. עתה יש לחדד את השאלה ולהגדירה באופן קצת אחר. אין מדובר רק ב"מיהו יהודי" או "מה זה להיות יהודי" בעידן של עצמאות, אלא, ואולי אף חשוב מכך, מה המשמעות של האפשרות להשתמש בכוח – בכוחה של המדינה – במאבקים ערכיים ומהותיים בינינו לבין עצמנו.

השאלה היא כיצד אנו מחברים את היהדות שלנו עם הכוח שיש למדינה. זוהי שאלה הנובעת מן העצמאות שיש לנו כמדינה לשימוש בכוח. שימוש בכוח בין היהודים אזרחי המדינה לבין עצמם, בין היהודים לבין מעוטטים שאינם יהודים – ערבים אזרחי המדינה, וכמובן גם ביחס לערבים שאינם אזרחים. ואפילו לגבי האופן שבו עצמאות הכוח של המדינה הריבונית משליכה על היחסים שבין העם היהודי בארץ ישראל לבין יהודי התפוצות ומדינות העולם.

מלבד זיכרונות עתיקים מימי בית ראשון ושני, העם היהודי אינו יודע כיצד משתמשים בכוחה של המדינה להכרעה בשאלות ערכיות פנימיות. אין לו זיכרון ממשי וקרוב ואין לו ניסיון כדי לבחון מהי הדרך הנכונה. נותר רק לקוות שנדע לבחור תשובה לשאלה הזו בזהירות הכרחית. אם היהדות שמרה עלינו לאורך ההיסטוריה כאשר לא היה לנו כוח, הרי שעתה, משיש לנו כוח, עלינו להתמודד עם השאלה – מה זה אומר עלינו. אחד השינויים הדרמטיים שמדינת ישראל מחוללת לעם היהודי הוא המפגש בין הכוח, הריבונות והזהות היהודית. מתוך המפגש הזה עולה המורכבות של המבנה החוקתי-פוליטי, וממנו נגזרת גם התשובה לשאלה הדמוקרטית.



# מסמכי היוזמות במלואם

---

# תוכנית "אלומות": שיטת ממשל חדשה להבטחת קיומה ושגשוגה של ישראל

פרופ' יוג'ין קנדל ורון צור

**"Sometimes doing your best is not good enough.**

**Sometimes you must do what is required"**

(Winston S. Churchill)

## על הכותבים

הכותבים הם מייסדים של **ISFI** – Israel's Strategic Futures Institute, המכון לאסטרטגיית העתיד של ישראל.

**יוג'ין קנדל** הוא פרופסור אמריטוס לכלכלה ומימון באוניברסיטה העברית בירושלים, יו"ר הבורסה לניירות ערך בתל אביב, יו"ר מכון המחקר והמדיניות RISE Israel, עמית מחקר במרכז למחקר ומדיניות כלכלית בלונדון וחבר במכון האירופי לממשל תאגידי. כיהן כיו"ר המועצה הלאומית לכלכלה וכיועצו הכלכלי של ראש הממשלה, ולאחר מכן כמנכ"ל Start-Up Nation Central.

**רון צור** הוא מנכ"ל חברת הייעוץ קבוצת Sparks מלווה מגוון רחב של תהליכים אסטרטגיים במשרדי הממשלה ומייעץ לחברות עסקיות מובילות במשק. משמש כיועץ האסטרטגי והכלכלי של נשיאות המגזר העסקי. משמש כיו"ר הוועדה המייעצת של הפורום הישראלי למנהיגות. כיהן כראש המטה ליישום רפורמה בשירות המדינה, וקודם לכן כסמנכ"ל בכיר בוועדה לאנרגיה אטומית.

## תודות

מסמך זה נכתב במסגרת פרויקט של מכון ירושלים למחקרי מדיניות, כאחת מארבע הצעות למתווה אשר יבטיח את המשך שגשוגה של מדינת ישראל בשנים הבאות. הוא עודכן לאחר אירועי 7 באוקטובר ופרוץ מלחמת "חרבות ברזל". אנו מודים למכון על תמיכתו ובמיוחד לאהוד פראוור, לליאור שילת, לחברי הפאנל ולצוות המכון.

אנו מודים מקרב לב לרבים מהבכירים והבכירות לשעבר בממשל, במערכת הביטחון, במגזר העסקי ובאקדמיה מכל הקשת הפוליטית והחברתית בישראל, שמהם ביקשנו לדמיין כי המודל המוצע במסמך זה מציג אפשרות להבטיח את עתידנו – והמשימה היחידה העומדת על הפרק היא להבין כיצד להפוך אותו לאפשרי וכיצד עליו לפעול בצורה היעילה ביותר.

תודה עמוקה לעשרות רבות של אנשים שתרמו מזמנם ומניסיונם, ובמיוחד לאלו שקראו והגיבו לטיטות המסמך, שיפרו והעשירו את החשיבה שלנו. רבים מהם תרמו רעיונות חשובים

שהולידו שינויים במסמך. את כל זאת עשו מתוך מחויבות עמוקה וכמיהה משותפת, להבטיח שישראל תמשיך להתקיים **כמדינה אחת** גם בעשרות השנים הבאות.

נדגיש כי תוכן המסמך **מייצג את עמדת הכותבים בלבד** ולא את זו של אף ארגון או אדם אחר, לרבות האישים הרבים שתרמו להתגבשות הרעיונות. כותבי מסמך זה אינם משתייכים לקבוצה או זרם רעיוני פוליטי כלשהם, ולא ממומנים על ידי אף גורם מעבר לתמיכה ראשונית לכתיבת המסמך במסגרת המכון. הפעילות במהלך החודשים הארוכים שבהם שקדנו על אפיון האתגרים ולאחר מכן על גיבוש הרעיון לפתרון; מאות השעות בדיאלוג ושיח עם גורמים רבים ומשמעותיים כל כך; עיבוד התפיסה וההנגשה לציבור – כל אלו נעשו בהתנדבות ומתוך מחויבות אישית לעתיד מדינת ישראל ולגישה ממלכתית, אי־פוליטית, מקצועית ונטולת פניות.

## הקדמה

"למען ציון לא אָהֶשֶׁה וְלמען יְרוּשָׁלַם לֹא אֶשְׁקוּט עַד יֵצֵא כְנֶגְהָ צִדְקָה וְיִשׁוּעָתָה כְּלִפִּיד יִבְעֶר" (ישעיהו ס"ב, א').

עוד טרם הטבח הנוראי ב־7 באוקטובר, ישראל הגיעה למשבר משטרי עמוק. החברה נקרעה למחנות הנלחמים על תפיסות זהות, ערכי הליבה וחזונות מתנגשים שאינם ניתנים לגישור ופשרה. אירועי 7 באוקטובר שיקפו את הסכנה הנוראית מהיחלשותה של ישראל – בעיני עצמה ובעיני אויביה.

בעקבות הפגיעה הנוראית ותוך כדי המלחמה, על רקע ההתנדבות מעוררת ההשראה של כלל הציבור, קבוצות שונות בעם התלכדו לזמן קצר, וסימי המשבר כמעט שנעלמו מהמרחב הציבורי. נוכחנו, כי קיים רצון אמיתי להפסיק את מלחמת הזהויות הפוליטיות ולהישאר מאוחדים. ואולם, ההבדלים המהותיים בערכי הליבה ובחזונות לא נעלמו. ועוד בטרם הסתיימה הלחימה באויב המשותף, הוצת מחדש המאבק הפנימי על החזון האחד והיחיד של המדינה.

אנו מניחים כי ככל שאפשרות הכרעת האויב והחזרת החטופים תתרחק ותלווה בהתמשכות הלחימה, וככל שתהליך ההיחלשות של ישראל מול חגורת החנק של איראן ושולחותיה, יחד עם הסרת ההגנה בזירה הבינלאומית, יעמיקו – המאבק הפנימי יועצם שוב, תוך הטלת האחריות לכשול הביטחוני, המדיני והאזרחי על שני הצדדים למאבק.

קיומה של מדינת ישראל תלוי בארבעה תנאים בסיסיים: (א) לכידות חברתית, (ב) כלכלה איתנה ותחרותית, (ג) ממשלה אפקטיבית ויעילה. שלושת התנאים הללו מאפשרים את התנאי הרביעי: (ד) קיומה של מערכת ביטחון יעילה המסוגלת להגן על המדינה על ידי הרתעה אמינה, יכולות התרעה ויכולת הכרעה צבאית בעת הצורך. בעת הזו, ואף יותר מכך בראייה קדימה, ברי לכולנו עד כמה שברירית המדינה בשל חולשתם של רכיבים אלו.

במבט לפני, המשך מאבק פנימי חסר פשרות על ערכים מסכן יותר מכול, לדעתנו ולדעת רבים, את עצם קיומה של מדינת ישראל. אנו טוענים כי במסגרת המשטר הפוליטי הנהוג בישראל כיום, אין אפשרות להפסיק את המלחמה הפנימית הזאת. לאחר האסון הנורא והשבר התפקודי שהוא שיקף, לא ניתן להמשיך עוד לפעול באותה מסגרת משטרית ולצפות לתוצאות טובות יותר.

מעבר למאבק הזהויות, קיימת גם בעיה של שרידות הכלכלית של ישראל. אף משק לא יכול לשרוד לאורך זמן כאשר קבוצות גדולות וגדלות בתוכו מחליטות החלטות עם משמעויות פיסקליות אדירות, ומצפות מקבוצות אחרות לשלם עבורן. בשלב מסוים, הקבוצה המשלמת לא תוכל או לא תסכים עוד לשאת בעול, והכלכלה תתפרק. אנו טוענים כי בשיטת המשטר הקיימת בישראל, אין אפשרות לגרום לקבוצות חזקות פוליטית להפגין אחריות פיסקלית.

למרבה הצער, איננו מבחינים בגוף כלשהו במערכת הפוליטית או הממשלתית אשר מנתח לעומק את האתגרים הקיומיים העלולים למוטט את מדינת ישראל בעשורים הקרובים, ומחפש פתרונות מבניים אפקטיביים לסיכונים. לצערנו, גם איננו מאמינים כי בידי המערכת הפוליטית

1 בכל מופע של המילה "ערכים" במסמך, הכוונה לערכי ליבה של קבוצות שעל הגנתם הן מוכנות לצאת למאבק.

הרצון והפניות לעסוק בכך.

טיוטה ראשונה של מסמך זה נכתבה כבר באביב 2023, סמוך לפרוץ המאבק שניצת בהקשר לרפורמה המשפטית, מתוך הבנת עומקם של הסיכונים הגלומים בתהליך ההידרדרות בלכידות חברתית. לקחי 7 באוקטובר מחייבים את אזרחי ישראל, ובוודאי את הנהגתה, שלא להסתפק בתקווה ש"יהיה בסדר" או לחכות לנס. חייבים אסטרטגיה המתורגמת לתוכניות פעולה מיידיות. עוד יש לנו זמן לתקן, אך לא נותר לנו זמן לבזבז.

מתוך דאגה לקיומה המתמשך של המדינה, במסמך זה אנו מנסים לנסח ולחדד את האתגרים הקיומיים העומדים בפניה, להצביע על מאפיינים הכרחיים של פתרון ודרך, ולהציע דרכים לשכנע את ציבור הבוחרים לחייב את הדרג הפוליטי (ללא הבדל דעות ועמדות) לעסוק בנושאים אלו ולגרום לשינוי מבני דרמטי מחויב המציאות.

פעם אחר פעם עלה בחודשים האחרונים צמד המילים "מות הקונספציה", בהקשרי הכשל האסטרטגי, המודיעיני והמבצעי שהסתיים בנרצחים ובחטופים כה רבים. אבל לא רק הקונספציה בקשר לחמאס מתה. מתוך תמונת האתגרים שנציג להלן, ברור כי כולנו נצטרך להיפרד מלא מעט קונספציות ישנות לגבי שיטת הממשל בישראל ובכל חלקיה של המערכת הממשלית. רק היפרדות מהם תאפשר לנו להיבנות מחדש ולהבטיח את עתיד ילדינו.

מדבר אחד, בראייתנו, אסור להיפרד – מהמחויבות האינסופית לנצח ישראל ולהמשכות שרשרת הדורות במדינת ישראל כמדינה ציונית דמוקרטית, בית לעם היהודי.

## פתח דבר

מסמך זה משקף עמדה כי תחת תרחיש ה"עסקים כרגיל" במערכת הפוליטית הקיימת, ישנה סבירות לא מבוטלת שישראל לא תוכל עוד להתקיים כמדינה יהודית ריבונית בעשורים הבאים. היו שאמרו לנו כי הנתונים והמגמות שנסקור כאן, אפשר שישתנו בשנים הבאות, והסיכונים שנציג אינם ודאיים ולכן יש לקוות ש"יהיה בסדר". גם אנחנו מקווים, אך עמדתנו היא שמדינת ישראל לא יכולה להרשות לעצמה רק לקוות לטוב – היא חייבת לנהל סיכונים. משמעות הדבר היא שהנהגת המדינה כיום ובעתיד חייבת לתכנן מענים לתרחישים גרועים אף אם אינם ודאיים, משום שזו הפקרות להתעלם מהם. מחיר אי ניהול הסיכונים הוא אובדן אפשרי של מדינת ישראל. לצד זה, הנהגת המדינה חייבת גם ללמוד לנצל את ההזדמנויות הרבות העומדות בפנינו והעשויות, אם נחכים לנצלן, להקפיץ את המדינה קדימה ולהבטיח את עתידה.

אחרים אמרו לנו כי אין לדבר על סיכונים לעתיד המדינה, שכן הדבר מחליש את רוח העם בעת הזו. להם השבנו כי יש להתחיל את תהליך השינוי מיד – אין לנו זמן לבזבז. כמו כן, עמדתנו היא שאנחנו עם חזק ובו מנהיגים רבים המסוגלים לעשות והעושים מעשים מופלאים כשקשה. ראינו אותם מאז 7 באוקטובר – מכל הקשת החברתית בישראל הם הפגינו הקרבה, אחריות ומנהיגות. הם באו מעלי שבחבל בנימין ומרמת השרון; מנהריה, תל אביב ואילת. היו שלחמו ועדיין נלחמים בעזה בחירוף נפש, אחרים התנדבו ומתנדבים במגוון רחב של פעילויות – תרומות וטיפול במשפחות החטופים ובמפונים, ייבוא ציוד צבאי חסר, טיפול בקהילות שנשברו. מאז, רובם חזרו לאנונימיות. אבל הם כאן, מחויבים, והם צריכים לפרוץ קדימה, אל שורות ההנהגה הציבורית של המדינה.

## סיכון קיומי למדינה

### מבט לאחור

במאי 2023 בירכנו את מדינת ישראל בחגיגות ה־75 שנה להיווסדה, אך כבר אז היו ברורות לנו חולשותיה המערכתיות אשר העלו את השאלה המטרידה: מהו הסיכוי שהנכדות והנכדים שלנו יוכלו לברך את מדינתם בחגיגות המאה? שאלה זו קיבלה משנה תוקף בחלוף חודשים ספורים, ב־7 באוקטובר.

את התהליך המערער חוותה ישראל מאז תחילת ינואר 2023, עם ההכרזה על הרפורמה העמוקה במערכת המשפט. זו נתפסה על ידי חלקים גדולים מהעם כניסיון השתלטות עוינת ומאיימת של קבוצה אחת על ליבת הערכים של חלקו האחר של הציבור. נזכר כבר בכתבי שמואל הנגיד: "קול המון קָקוֹל שָׁדִי", ובפרקי אבות: "כל שאין רוח הבריות נוחה הימנו, אין רוח המקום נוחה הימנו". אופן הצגת הרפורמה, עוצמתה והעוינות המופגנת כלפי מתנגדיה, ומנגד, עוצמת המחאה והקריאה למרי אזרחי לרבות הפסקת ההתנדבות למילואים – היו ביטויים קיצוניים שלא נשמעו בישראל מעולם, ושהביאו להתפוררות הלכידות החברתית שלנו.

ב־7 באוקטובר 2023, היום שבו התרחש הטבח הנורא ביישובי הדרום, ובשבועות הארוכים שאחריו, התבררה תמונת כשל מוחלט במערכות הממשל, הניהול והתפעול של ישראל. גם בעת גיבוש מסמך זה, חודשים ארוכים מהיום הנורא ההוא, ברור מאי פעם שאין מדובר במחדל נקודתי או כזה השייך לרובד אחד במערכת הממשלתית בישראל. זוהי קריסה של תפקוד המערכת כולה.

קריסת המערכות לא התרחשה במקרה. תהליך הכרסום באיתנותה של ישראל נמשך לאורך שנים והתעצם בעשור האחרון. לאורך השנים חלחלו והתפשטו תהליכי הפילוג וערעור הממלכתיות ביוזמתה ובעידודה של המערכת הפוליטית, תוך החלשה של מערכות הממשל. בעידוד הפוליטיקאים מכל הקשת הפוליטית, הקהילות והפרטים אימצו נרטיב של "אנחנו" ו"הם" והתרחקו יותר ויותר מרעיון הממלכתיות והאחדות אל תפיסות סקטוריאליזם, תוך ביטול הלגיטימיות של עמדות הצד השני. יריבות הפכה לעוינות, מחלוקת – לשנאה.

### מגמות ובעיות היסוד במודל השלטוני הקיים

אחד הגורמים המרכזיים שמאחורי ההתפתחויות הללו הוא החיבור בין המודל הפרלמנטרי והפוליטי הישראלי לבין המגמות הדמוגרפיות בישראל, שבמרכזן: הצמיחה המטאורית בשיעור החרדים יחד עם הגידול בשיעור הפלג הימני־לאומני.

לאחר ההכרזה על הרפורמה המשפטית והכשל במתווה הפשרה שהציע נשיא המדינה, שני הצדדים במאבק על זהותה של המדינה הרחיבו את הדרישות לשינוי ממשלי אל מעבר לתחום המשפט – לדרישות לשינוי בנושאי חינוך, תחבורה ציבורית, גיוס, נישואים אזרחיים ועוד. נושאים שאין ולא יכולה להיות לגביהם הסכמה רחבה בין הקבוצות בישראל. דרישות חדשות אלו עלו משום שהנרטיב והערכים שעליהם התבססה הקבוצה הגדולה במדינה בעשורים הראשונים, חדלו מלהיות מקובלים על חלקים נרחבים וגדלים באוכלוסייה.

מעבר לסוגיות ערכיות ותפיסתיות – סביב מגמת השינוי ביחס למערכת המשפטית וביחס לאזרחות החיים הציבוריים בישראל – עלו גם שיקולים כלכליים וחברתיים כבדי משקל,

בעקבות החלוקה המשתנה והולכת של משאבי ציבור לטובת הציבור החרדי! את הדפוס הזה לא עצרה אפילו המלחמה, ועדות לכך התקבלה בהחלטות הממשלה בדבר תקציב המדינה לשנת 2024. כך, למרות הביקורת הציבורית בעניין הצורך להטות את מלוא משאבי המדינה לטובת המלחמה, הקורבנות, המפונים והמשק – לא נעשה קיצוץ משמעותי בתקציבים קואליציוניים, לא בוטלו משרדים מיותרים, ולא ננקטו צעדים המשקפים התאמה ראוייה לשינוי הנדרש בסדרי העדיפות לנוכח המצב. תזכיר חוק המילואים החדש יחד עם חוק הגיוס, שהוגשו במקביל להתמשכות מלחמה, היו עדות נוספת לכך שמבחינת הדרג הפוליטי, עולם כמנהגו נוהג.

בשל היעדר ההכרעה הצבאית הברורה, האיומים מזירות נוספות וההחרפה במצב המדיני, הרי שבלא אופק של שינוי מהותי וציפייה לעתיד טוב יותר, תהליך ההתפוררות אשר לו היינו עדים עוד קודם למלחמה עלול לחזור בעוצמה חריפה אף יותר. חלקים גדולים מקרב הציבור הישרני והמשרת עלולים להפסיק לראות את עתיד ילדיהם בישראל. הגירה מישראל איננה תופעה חדשה, אך היא התעצמה (בפועל או בהכנות אליה) טרם המלחמה ועלולה להמשיך בעוצמה גוברת גם במהלך המלחמה ולאחריה. אובדן התקווה הוא סכנה גדולה האורבת לישראל.

למזלנו, ישראלים רבים ממשיכים להילחם על עתידה של המדינה ולא מוכנים לוותר. אך אם הנרטיב של המלחמה ימשיך להיות מופנה האחד כנגד האחר, לא יהיו בה מנצחים – אלא רק מפסידים.

### מה בין מצב מדיני וביטחוני לבין ערכים וזהות?

גם לסוגיה הפלסטינית ולאופן שבו תנהג ישראל מול הלחץ הבינלאומי לסיום המלחמה בעזה תהיה השפעה על שני הצדדים למאבק הערכי בישראל.

ניתן להעריך כי יהיו פוליטיקאים מהצד הימני של המפה יארוזו כ"חבילה אחת" את הכורח הצבאי להמשך הלחימה בפלסטינים והתנגדות לכשרה, יחד עם היסודות הדתיים ותפיסת התורה כ"מגנא ומצלא". מהצד השמאלי יהיו פוליטיקאים שיטענו שוב, למרות כל מה שחווינו, כי רק פתרון של שתי מדינות יביא לשקט ושלוש ויאפשר את הביטחון הנדרש לישראל ואת שגשוגה. גם כאן, ייתכן שיהיו פוליטיקאים שינסו לארוז יחד את הערכים הליברליים והדמוקרטיים ואת הרעיון המדיני של הכרח להתפשר מול הלחץ האמריקאי ולהסכים להקמת מדינה פלסטינית כפתרון בלעדי לאתגרי הביטחון. אם כן, לקראת הצורך להביא ל"תמונת סיום" של המלחמה, הפוליטיקה הפשטנית, החד־חד ערכית, צפויה לחזור עם מסרי "פייק" של "הכול כלול" – או ימין, או מרכז־שמאל.

בפועל, המציאות מורכבת הרבה יותר. הציבור לא בהכרח מתחלק לשני מחנות פשטניים, כפי שהפוליטיקאים היו רוצים שנאמין משום שהדבר משרת אותם. דור המייסדים של המדינה העלה על נס את הרעיון הציוני ואת גאולת הארץ גם במחיר של "חיים על החרב", ללא שום חיבור או הכרח לחיים על פי ההלכה. הדת יהודית הייתה היסוד לרעיון הציוני, אולם בשום אופן לא בהקשר התיאולוגי וההלכתי הישומי. אלו שביצרו את מעמדה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, החזיקו בעמדות ביטחוניות לוחמניות ובלתי מתפשרות מול הפלסטינים שניסו להשמידם מיום הכרזת המדינה. את היהדות הם ראו כאבן היסוד לצינונות וכמסגרת רעיונית ולאומית מאגדת למדינה – וזאת ללא סתירה לאורחות החיים הליברליים שלפיהם חיו רובם עד לשנים האחרונות.



## שלושת האתגרים הקיומיים של ישראל

### 1. אתגר כלכלי: בסוף, התמריצים קובעים

כולנו מכירים את התופעה של ארוחת בוקר בסגנון "אכול כפי יכולתך" במלון ישראלי (זה תקף גם במקומות אחרים, אך מתבטא בצורה בוטה יותר כאן). אנשים מעמיסים צלחות בכמויות אדירות של אוכל, וכמובן לא מסיימים אותן. למרות זאת, הם שוב ושוב ממלאים צלחות במנות גדושות שלא יאכלו – רק כי אפשר. התוצאה (מעבר לכאבי בטן ודוגמה נוראית לילדים) היא בזבז מזון משווע.

איך יודעים שזו איננה התנהגות אופטימלית? כאשר גובים מחיר על כל מנה בנפרד ממחיר הלינה, אותם האנשים בדיוק מתנהגים אחרת לגמרי ומזמינים רק את מה שהם רוצים ומסוגלים לאכול. האירוניה היא שהתנהגות זו מעלה כמובן את מחיר השהייה במלון עבור אותם אנשים, אך בזמן ארוחת בוקר – רובם לא לוקחים זאת בחשבון. בלועזית מכונה התופעה: The tragedy of commons. בעולם המחקרי יש עדויות אינסופיות לכך שכל עוד לא מכריחים אנשים לקחת בחשבון את העלות האמיתית של החלטותיהם, הם מתנהגים בצורה שונה ומבזבזים משאבים יקרים – תוך פגיעה בחברה כולה.

המצב בישראל כיום דומה מאוד לסיפור ארוחת הבוקר במלון. קבוצות אוכלוסייה גדולות וצומחות במהירות מקבלות החלטות קבוצתיות שהן אינן מסוגלות וגם לא מוכנות לממן בעצמן. הן חשות בטוחות שיש באפשרותן "לחייב" מישהו אחר לשלם את החשבון. בלשון סטרילית, ה"אחר" הזה הוא תקציב המדינה, אך בפועל – מדובר במשלמי המיסים שמחוסך לקבוצה הנדרשים לשאת בהוצאות. כמו בדוגמת המלון, הקבוצות הללו מתנהגות בצורה שונה מאוד מכפי שהן עצמן היו בוחרות אילו היו נושאות בכל העלויות. אנו יודעים זאת מתאוריה כלכלית ומעדויות אינסופיות, מדוגמאות של שינוי תמריצים בישראל ומהשוואות לקבוצות דומות בחו"ל. קבוצת הלחץ החזקה ביותר במקרה זה היא הנהגת המגזר החרדי, אך הדבר נכון גם עבור חלקים מהמגזר הערבי וקבוצות קטנות יותר באוכלוסייה אשר מקבלים בידועין החלטות ששאר הציבור ישלם עבורן.

כתוצאה מכך, שאר הציבור מסבסד את הקבוצות הללו ומנציח את העיוות בתמריצים הגורם להחלטות נוספות ולעלויות הולכות וגדלות. לפי הערכות מבוססות, ב־2018 הסתכם סך הסבסוד של המגזר החרדי בכ־20 מיליארד שקלים בשנה, ושל מגזר הערבי (הכפול בגודלו) בכ־25 מיליארד. משמעות הדבר היא שמשפחה חרדית ממוצעת (7% מכלל המשפחות בישראל ב־2019) זכתה לתמיכה של כ־120,000 שקלים לשנה, ואילו משפחה ערבית ממוצעת (15% מהמשפחות ב־2019) זכתה לתמיכה של כ־65,000 שקלים לשנה. משפחה יהודית לא חרדית ממוצעת (78%) שילמה כ־20,000 שקלים סובסידיה לשנה. חמש שנים לאחר מכן, האוכלוסייה החרדית גדלה בכ־20%, ובעקבות שינויי חקיקה, הסבסוד שלה גדל משמעותית. ניתן לאמוד כי משפחה יהודית לא חרדית ממוצעת כבר משלמת כ־24,000 שקלים.

אילו היה המצב נשמר ברמתו הנוכחית, אולי אפשר היה לקבלו למען "שלום בית". אולם הדבר כבר איננו אפשרי משתי סיבות מרכזיות:

**א. סיבה זמנית: עלויות המלחמה הישירות והעקיפות** – עוד טרם הסתיימה המלחמה, ואפילו תחת ההנחה שההשפעה הכלכלית הישירה שלה הגיעה לשיאה ברבעון הרביעי של 2023 ושהיא תימשך עד סוף 2024 בעצימות הולכת ופוחתת, עלויות המלחמה מוערכות בכ־270 מיליארד שקלים. תהליכי ההתעצמות הדרושים יחייבו עלייה חדה בהוצאות הביטחון בעשור הקרוב, והזינוק החד בהוצאות יחייב את ישראל, כבר בטווח המייד, לקצץ בשירותים האזרחיים, להעלות מיסים ולהגדיל את החוב הלאומי. כל אלו יכבידו בעיקר על אותה אוכלוסייה מסבסדת. המשמעות היא שישראל עומדת בפני "שנים רזות", ולא תוכל עוד להרשות לעצמה לחלק "ארוחות חינם".

**ב. סיבה קבועה: השינוי הדמוגרפי** – המגזר החרדי גדל בקצב המהיר בהיסטוריה אנושית, ולפי תחזית הלמ"ס, בשנת 2065 יהוו החרדים כ־32% מאזרחי המדינה וכ־23% מהמשפחות. יהודים לא חרדים יירדו לכ־48% מהאזרחים ו־61% מהמשפחות. אילו הרכב זה היה קיים היום (וכל שאר המשתנים היו ללא שינוי), כל משפחה יהודית לא חרדית הייתה משלמת 62 אלף שקלים לשנה – פי שלושה מהמצב העכשווי. אך זה לא הכול; בעקבות העלייה בכוחן הפוליטי של המפלגות החרדיות, ההעברות המסיביות שראינו בשנים 2023-2024 צפויות רק להתעצם. ניתן גם להניח, במידת שמרנות רבה, שהעלייה הריאלית תהיה לפחות 1% לנפש לשנה. מה שאומר למעשה שכל משפחה יהודית לא חרדית הייתה משלמת כ־84 אלף שקלים לשנה. מיותר לציין שמשפחות רבות לא יהיו מוכנות לשאת לאורך זמן בעול פיננסי שכזה, במימון משפחות אחרות המחליטות שכך הן רוצות להתנהג על חשבון האחרות.<sup>2</sup> מודל זה, אם כן, איננו בר קיימא.

## 2. אתגר ללכידות חברתית: מלחמת הגנה על ערכים מתנגשים

בשנת 2015 נשא נשיא המדינה ראובן ריבלין את נאוומו המפורסם על "ארבעה שבטים", ובו ניתח את צמיחתן של קבוצות גדולות: החרדים, הערבים והדתיים-לאומיים, שלהם יש אג'נדות וערכים שונים מאוד מהקבוצה שהובילה את מדינה מאז הקמתה – בעיקרה לא דתית או מסורתית. הוא טען שארבע הקבוצות הללו חייבות לשבת ולהגיע לפשרה על חוזה חברתי ופוליטי חדש.

אנו מצדדים בתפיסה חלופית, הגורסת כי היחס לסכסוך הישראלי-פלסטיני ואי הסכמות מהותיות אחרות בחברה הישראלית הם רק סימפטומים לבעיית יסוד של ישראל: קיומם של פערים בלתי ניתנים לגישור ביחס לערכים ולחזון הנגזר מהם לעתיד המדינה – לרבות קביעה נחרצת לגבי אורחות החיים האזרחיים במרחב הציבורי – בין שלוש קבוצות אוכלוסייה משמעותיות.

אנו טוענים שהחלוקות לימין-שמאל, דתי-חילוני, או מזרחי-אשכנזי, המטופחות בקפידה לאורך השנים על ידי פוליטיקאים וחלק מהתקשורת, מטשטשות את ההבדלים המהותיים בין החזונות השונים שיש לקבוצות שונות בישראל ביחס לעתידה. הקבוצות הן כדלקמן (התיאור איננו שיפוטי אלא מציג את העמדות כפי שהן מוצהרות פומבית על ידי תומכיהן):

2 החישובים הללו אינם בבחינת ביקורת על אורח החיים של המגזר החרדי. רשאי כל אדם לבחור את שטוב לו. כל שנטען הוא שבחירותיה של קבוצה אחת אינן יכולות להעמיס עול כלכלי הולך וגדל על קבוצה אחרת, ולהניח שזו פשוט תמשיך לשאת בו.

## א. חזון המדינה היהודית והדמוקרטיה ליברלית

בחזון זה, הציונות והמדינה היהודית חשובות ביותר, שכן בלעדיו, לא תהיה סיבה אמיתית לחיות כאן. תנאי הכרחי שני הוא קיום דמוקרטיה מערבית ליברלית המגנה על זכויות פרט ומיעוטים; הפועלת לעליונות צבאית וביטחונית מול אויביה לצד איסור גילויי גזענות ואפליה. רבים מתומכי חזון זה רוצים לבטא יהדותם במגוון דרכים וברמות הקפדה שונות, מבלי שגורמים אשר "לקחו בעלות" על פרשנות המושג "יהודי" מחליטים עבורם מה לגיטימי ומה לא.

אנו מניחים כי אם חזון זה יוסבר כיאות, רוב האוכלוסייה כיום (60%-70) תתמוך בו כנגד שני חזונות האחרים, משום שהוא נותן חופש לביטוי עצמי לכל אחד – דתיים, מסורתיים וחילונים, ערבים ויהודים כאחד. אנו מעריכים כי החזון הזה יאומץ על ידי מסורתיים ודתיים לאומיים רבים, חרדים ליברלים, מסורתיים, יהודים המגדירים עצמם כחילונים. קבוצה זו היא לפיכך מגוונת ולא הומוגנית, אך החזון המשותף לערכים ציוניים, חיים אזרחיים ליברליים, חופשיים ודמוקרטיים הוא שמאחד אותה. כדי להבין את כוונציאל ההצטרפות לקבוצה זו ניתן לראות שעל פי סקר הפלורליזם מ-2023 של המכון למדיניות העם היהודי, לרוב גדול מהיהודים (93%) חשוב שישראל תהיה יהודית, ורוב גדול מאוד מהם (98%) רוצים שתהיה דמוקרטית. כמובן, ישנם פירושים רבים למושג זה. הביטוי הטוב ביותר לגודלה והרכבה של הקבוצה הזו הוא המגוון המשרת כיום בצה"ל בסדר ובמילואים.

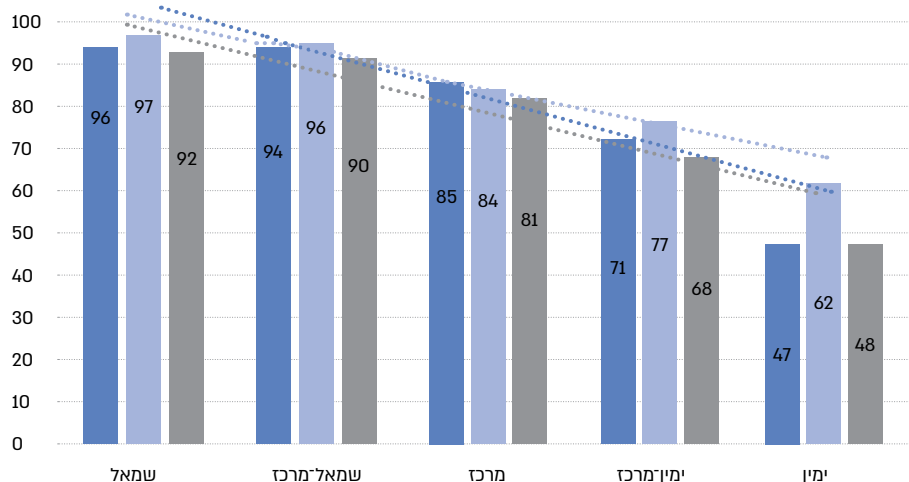
יש לציין כי חזון זה אף תואם את הציפיות וההשקפה של מרבית הקהילות היהודיות בעולם התומכות בישראל, ומהווה הנחת יסוד מאחורי תמיכתה של ארצות הברית במדינת ישראל.

בקרב המיעוט הערבי, שברובו תומך במדינה דמוקרטית, ישנה הסתייגות מסורתית ניכרת מהגדרה של מדינה יהודית. עם זאת, קרוב למחצית מהערבים (44%) תומכים או מציינים ש"לא אכפת להם" אם ישראל תהיה מדינה יהודית. למעשה, שיעור הערבים שאינם מתנגדים לישראל כמדינה יהודית כמעט זהה בגודלו לשיעור הערבים האומרים כי הם מעדיפים שישראל לא תהיה מדינה יהודית או מתנגדים לכך שישראל תהיה מדינה יהודית (46%). מתוך כך אנו מניחים כי חלק מסוים מהערבים המעוניינים בשילוב בחברה ישראלית ויזדהו עם חזון זה.

מול קבוצה זו, סקר הפלורליזם מ-2023 מוצא כי על אף שהתמיכה בסעיפים הבסיסיים של מגילת העצמאות עודנה חזקה, היא יורדת משמעותית ככל שנעים ימינה על הסקאלה הפוליטית, ובמיוחד ביחס לשוויון זכויות לכלל האזרחים (ראו איור). הדבר תומך בקביעה הקודמת, ולפיה חזון הדמוקרטיה הליברלית המערבית אינו מקובל על חלק משמעותי מאזרחי ישראל. מה שמביא אותנו להציג את החזון השני.

## מידת ההסכמה הגבוהה (מסכימים מאוד) עם שלוש אמירות ממגילת העצמאות (באחוזים)

יהודים, לפי עמדה פוליטית



● מדינת ישראל תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין  
 ● מדינת ישראל תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות  
 ● אנו קוראים לבני העם הערבי תושבי מדינת ישראל [...] על יסוד אזרחות מלאה ושווה

מקור: מדד הפלורליזם 2023, המכון למדיניות העם היהודי, עמ' 19

### ב. חזון המדינה התורנית-לאומית

לדעתנו, קבוצה זו כוללת בתוכה שלוש אוכלוסיות עיקריות: הליבה של הציבור החרדי, חלקים מהפלג הימני-לאומני של הציונות הדתית ואולי אף חלקים מהפלג הימני-לאומני של האוכלוסייה המסורתית. מה שמחבר בין האוכלוסיות הוא המחויבות לתורת ישראל והשאיפה לחיים על פי ההלכה, בצד יחס שלילי לדמוקרטיה הליברלית הנגזר מכך. יתר הערכים, הנוגעים לשאלות המחויבות לארץ ישראל, עם ישראל, מדינת ישראל וצה"ל, יכולים להיות שונים בין תומכי חזון זה.

הקבוצה החרדית, וגם הזרמים השונים המרכיבים אותה, מתמקדים בראש ובראשונה בהגנה על אורח החיים מפני כל התערבות חיצונית. זאת ברוח אמונתם האיתנה כי חוק תורה (הלכה) והחלטות הרבנים תמיד גוברים על חוקי המדינה, אלא אם דין המדינה הוא על פי דין תורה.

עם השנים הצליחו החרדים, אשר מטרתם המוכרזת היא התבדלות, לפתח אוטונומיה דה פקטו – תחילה בשל היותם אוכלוסייה קטנה, ואחר כך בשל משקלם הפוליטי הרב כלשון מאזניים. אוטונומיה זו באה לידי ביטוי בתקנות ובחוקים ספציפיים לאוכלוסייה החרדית, כגון תכני חינוך, פטור (דה פקטו) משירות צבאי ואפילו אזרחי מימון ייעודי ישיר ועקיף לתלמידים ועוד. האוכלוסייה החרדית אף הצליחה להימנע מפיקוח רגולטורי, ולכן תקנות וחוקים רבים אינם נאכפים: מימון חינוך, מוסדות פיננסיים שלא היו מפוקחים עד לא מזמן, שימוש בכספים קואליציוניים ועוד. אך עיקר המודל החרדי מבוסס על ההחלטה לנצל את מנגנוני מדינת הרווחה כמקור העיקרי למימון אורח החיים של הקהילה.

מאז קום המדינה ניתנה לממסד החרדי שליטה בענייני האישות, הכשרות והרבנות של כלל

האוכלוסייה, אך לרוב יצרו מערכות חלופיות לעצמם. החרדים סירבו באופן מסורתי לקחת אחריות על התחומים האחרים. אך ככל שהאוכלוסייה החרדית והשפעתה הפוליטית גדלות, למרות הרצון להתבדל – הם דורשים השפעה רבה יותר על המרחב הציבורי הכללי, ומגמה זו צפויה להתגבר. אוכלוסייה חרדית היא שמרנית מאוד (בישראל ובמקומות אחרים), וחלק ניכר ממנה דוחה פתיחות לעולם שבחוץ ומתנגד מפורשות לעקרונות העיקריים של דמוקרטיה ליברלית. חזון העתיד שלהם, כפי שהצהיר אחד מנציגיהם הפוליטיים, הוא שאורח חייהם ייקבע על ידם בלבד, ללא התערבות חיצונית. על שאר הציבור לממן אותו.

יש לציין כי לאורך שנים רבות מאז קום המדינה, החרדים לא התעניינו כלל בסכסוך עם הפלסטינים. אך החיבור הפוליטי ארוך השנים עם מפלגות הימין, כמו גם המעבר המשמעותי של רבים מהם לדיור זול ביהודה ושומרון, הפכו אותם למזוהים עם עמדות הימין בשאלה זו. לפי דפוסי ההצבעה עד כה, המגמה צפויה להימשך.

גם חלקים נרחבים של הפלג החרד"לי בציונות הדתית תומכים בחזון תורני-לאומני. זרם זה, שצמח בתוך זרם הציונות הדתית הרחב, רואה סכנה בפתיחות לתרבות המודרנית ובחברה מעורבת. מנקודת ראות חרד"לית, הלאומיות חייבת לציית להוראות הדת. מכאן הסתייגותה ממרכיבים רבים של השיטה הדמוקרטית, לרבות ערך השוויון בין נשים לגברים, וההתנגדות הנחרצת לשירות נשים בצה"ל. זרם זה מחזיק בתפיסות של עליונות יהודית במדינה במובן הרחב ביותר האפשרי, ורואה בשליטה היהודית בארץ ישראל כולה כהגשמת זכות אבות ותנאי לגאולת העם. החזון של הקבוצה יכול להתקיים לצד החזון החרדי, אולם כאמור, ישנם הבדלים ניכרים בין החרד"לים לבין החרדים ביחס לציונות, למדינה, להשתלבות בכלכלה ולשירות הצבאי.

ייתכן שחלקים מהציבור המסורתי-לאומני עשויים אף הם להעדיף חזון זה על פני חזון המדינה היהודית הדמוקרטית-ליברלית. קשה לאפיין את הציבור הזה או לאמוד את גודלו.

### ג. חזון מדינת כל תושביה

בחברה הערבית בישראל, לצד אלו המקבלים את ישראל כמדינה יהודית ורוצים להשתלב בכלכלה ובחברה ולהיות מוגנים על ידי כלל מוסדותיה, יש לא מעטים אשר אינם מקבלים את החלק ה"יהודי" במושג "יהודית ודמוקרטית".<sup>3</sup> הם אינם מעוניינים בשירות למדינה ורואים בו כמאיים על זהותם. רבים מהם מגדירים עצמם כפלסטינים אזרחי ישראל. ובעוד שהם דורשים שוויון לכל שאר האזרחים, חלקם רוצים יותר אוטונומיה באזורים שבהם הם הרוב המוחלט. בחלקם הם שמרנים מבחינה דתית, כך שגם שמרנים אלו לא היו רוצים לראות את ישראל כדמוקרטיה מערבית ליברלית.

אנו למדים כי בשונה מהאוכלוסייה היהודית, הרכב האוכלוסייה ביישובים הערביים אינו משקף התקבצות מגורים דווקא סביב נרטיב דתי או פוליטי. המאפיין העיקרי הוא עדיין המבנה החמולתי בחברה הערבית, יחד עם התפיסה הנטועה לאחוז בקרקע ובבית ולהימנע ככל הניתן משינוי ומניידות מגורים מבחירה, ללא קשר להשתייכות אמונית או פוליטית כזו או אחרת.<sup>4</sup>

3 קבוצות שוליים קטנות יחסית בשמאל היהודי אינן מקבלות אף הן את ההגדרה הזו.

4 על פי פרסום מכון טאוב, "דפוסי הגירה בערים המעורבות בישראל: היבטים חברתיים-כלכליים" (2023), ההגירה הפנימית בקרב המיעוט הערבי בישראל מאופיינת ברמות נמוכות של נידות והפרדה אתנית, בשונות גבוהה בין אזורים ובמעט הגירה מהכפר לעיר, לצד נוכחות מתמשכת בערים קטנות ובכפרים בפריפריה הכפרית.

מוקדם עדיין לדעת כיצד ישפיעו אירועי 7 באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" על העמדות של ערביי ישראל. במישור העובדתי, חמאס לא הצליח לגייס תמיכה ובוודאי לא פעילות עוינת מצד ערביי ישראל כלפי יהודים ישראלים. במידה מסוימת, התוצאה הייתה הפוכה: לאחר שנרצחו ונחטפו לעזה ישראלים בדואים – אחרי שנים של התרחבות הפשיעה במגזר, שהעמיקה בקרבם את ההתנערות מהשלטון הישראלי – במהלך המלחמה הובלטה פעילות האזרחים והחיילים הבדואים המשרתים בצה"ל, ואף צולמו סרטונים שבהם מופיעים חיילים בדואים המעבירים מסר של נקמה ומלחמה בחמאס.

אם לא יחול שינוי דרמטי בעקבות המלחמה, ניתן להעריך כי חלק משמעותי מקרב הערבים הישראליים (אין לדעת כמה), אם יידרשו לבחור, יבחרו בחזון שיגביר עבורם את הסיכוי לשגשוג אזרחי וכלכלי, לעומת אזרחים ישראלים אחרים שיעדיפו את השיוך לחזון הערבי. ישנה אפשרות שההחלטה הזאת תתקיים גם על בסיס השתייכות חמולתית.

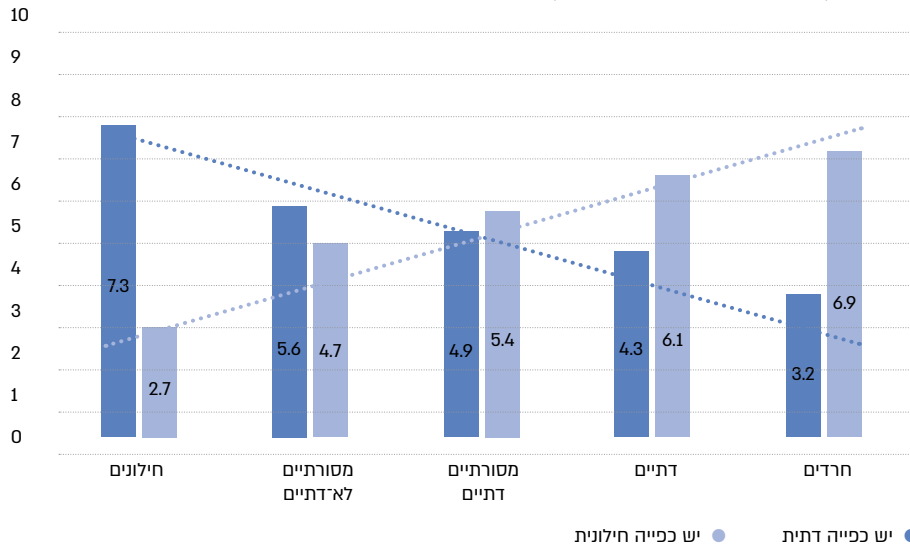
### מאבק הגנתי על זהות וערכי ליבה

כאשר הנשיא לשעבר ריבלין הציע ל"ארבעת השבטים" לפתח חוזה חברתי ופוליטי חדש, נראה היה לכול שזוהי אפשרות אמיתית והגיונית, ושיש זמן לדיון כזה. אולם בניתוח מעמיק יותר מגיעים למסקנה שונה – והדבר התבהר לרבים עם פרוץ המאבק סביב הרפורמה המשפטית. תפיסת הזהות וחזון של שתי הקבוצות היהודיות העיקריות מתנגשת חזיתית ובלתי ניתנת לגישור. חוסר האפשרות הזה חלחל בציבור והחריף את המאבק לכדי תפיסה של הכרח להכנעה – "זה או אנחנו או הם". במילים אחרות, תומכי שני החזונות אינם מוכנים לחיות על פי ערכים אחרים מאלה של עצמם ומוכנים להילחם כדי להגן על הערכים, הזהות והחזון תוך חציית כל הקווים האדומים של החברה הישראלית מאז היווסדה. יש לציין כי הזהויות הפוליטיות, שנוצרו בקרב ציבור הבוחרים, לאו דווקא מייצגות את החזון שחלקם היו בוחרים עבור ילדיהם. לכן, המצב הפוליטי כעת מורכב אף יותר.

לדעתנו, הבעיה העיקרית כיום של ישראל נובעת מחיבור של שתי תופעות: מחד גיסא, שלוש קבוצות אוכלוסייה חיות בתחושה שכופים עליהן ערכים זרים ושהן חייבות להגן על ערכיהן. מאידך גיסא, אף קבוצה לא מרגישה שהיא תוקפת או מאיימת על ערכיה של קבוצה אחרת, אלא רק מגנה על ערכיה שלה. לראיה, במדד הפלורליזם שפרסם המכון למדיניות העם היהודי (JPPJ) עולה כי החילונים חשים כפייה דתית בזמן שאינם מאמינים שהם כופים דבר מה על אחרים; אף החרדים מצידם אינם מאמינים שהם כופים על מישהו, אבל מרגישים כפייה חילונית; ומקרב המסורתיים/דתיים חשים תחת כפייה חילונית ודתית כאחד. נראה כי תחושת הכפייה גבוהה עבור כולם באופן מוגזם יחסית למדינה דמוקרטית ופתוחה.

## לתכיסתך, באיזו מידה יש בישראל כפייה דתית / חילונית?

ציון ממוצע (1 = אין כפייה, 10 = כפייה מקסימלית)



מקור: מדד הפלורליזם 2023, המכון למדיניות העם היהודי, עמ' 21

סקר שערך אותו מכון בנובמבר 2023 הסתכם במסקנה כי "התקוות שהמלחמה תגרום לחרדים לרצות להשתלב יותר בחברה הישראלית מתנפצות על קרקע הנתונים. בכל הנשאים הקריטיים להשתלבותם ולשוויון בישראל, מבחינת החרדים לא ישתנה כלום גם אחרי המלחמה". עמדה זו התבטאה, בין השאר, בהתנגדות גורפת בקרב החברה החרדית לביטול הפטור מגיוס לתלמידי ישיבה. 70% מהמשיבים לסקר, המהווה מדגם מייצג של הציבור החרדי בישראל, אמרו כי התנגדותם לגיוס לא השתנתה בעקבות המלחמה. עוד 12% אמרו כי התחזקו בעמדתם נגד גיוס. שיעור התומכים בגיוס קטן ועומד על 9%. בהיבט של השתלבות גדולה יותר בחברה הישראלית, רוב החרדים אינם צופים שהמלחמה תוביל לשינוי. 55% מהם סבורים שמה שהיה הוא שיהיה, 38% מעריכים כי יהיה שינוי בכיוון של השתלבות, 32% סבורים שיהיה שינוי מסוים בהשתלבותם בחברה הישראלית ורק 6% סבורים שיש סיכוי לשינוי משמעותי יותר בהקשר זה.

אנו משוכנעים כי רוב הציבור הישראלי, כולל כמובן כותבי מסמך זה, היו שמחים להגיע להסכמה (פשרה) מבוססת הידברות ביחס לחזון של עתיד משותף, ובמיוחד לאחר האובדן הנורא שחווינו ב-7 באוקטובר. יחד עם זאת, הניתוח שלנו לא נותן סיכוי רב לפשרה. אנו מאמינים כי בסבירות גבוהה, המאמצים ליישב ולפשר בין תפיסות המבוססות על ערכים מתנגשים ואמונה דתית, לא הצליחו לפני המלחמה ולא יצליחו גם אחריה.

גם אם הצדדים יכולים להסכים על מעין "הפסקת אש" זמנית או פשרה סביב הסוגיות שעמדו בלב המחלוקת אשר קרעה את העם לפני 7 באוקטובר, המאבק על ערכים וחזון אחד לא צפוי להיפסק מאליו. זאת, משום שהערכים אינם משתנים, בעוד הלחצים הכלכליים והביטחוניים שילוו את השנים הקרובות יגברו. כמו כן, ככל שהכוח הפוליטי של קבוצה אחת יגדל, כן יגברו מאמציו להכריע ולאכוף את ערכיו על כלל הציבור הישראלי.

את סימני התחדשות המאבק סביר שנראה כבר בטווח הזמן המייד, שכן תזכיר חוק המילואים החדש מציג מתווה ולפיו החל משנת 2025 יוארך שירותו של חייל רגיל מעד 18 ימי מילואים בשנה לעד 42 (!) יום. שירות המילואים של מפקדים שאינם קצינים יוארך מכ-23 ימים בשנה ל-48 ימים, ושירותם של קצינים יוארך מ-28 ל-55 ימים בשנה. נכון להיום, רק כ-1.6% מהחרדים חייבי הגיוס על פי חוק מתגייסים, בעוד שכ-88% מהיהודים שאינם חרדים מתגייסים בהיעם לגיל שירות החובה.

ברי לכל כי חוסר השוויון החרף, הקשיים התעסוקתיים של משרתי מילואים והקושי התפקודי של מעסיקים יתווספו לאתגרים הכלכליים הקיימים ועלולים להביא למצב שבירה. אנו מעריכים כי מצב זה לא יוכל להימשך לאורך זמן. הקבוצה המשרתת והמממנת לא תסכים לכך.

### לקחי ההיסטוריה

ההיסטוריה של מלחמות האזרחים (ותנועות הגרילה) ברחבי העולם מלמדת אותנו שרובן נבעו מהתנגשות של תפיסות וחזונות דתיים, אתניים, פוליטיים או כלכליים בלתי ניתנים לגישור. קתולים מול פרוטסטנטים באירופה בימי הביניים ובאירלנד עד לאחרונה, צפון מול דרום בארצות הברית, קומוניסטים מול אחרים בספרד וברוסיה, גרילות מרקסיסטיות מול כל השאר באפריקה, באסיה ובדרום אמריקה, סרבים מול קרואטים ובוסנים ביוגוסלביה, באסקים נגד ספרד – והרשימה עוד ארוכה. בכל המקרים היו הפערים בלתי ניתנים לפשרה (או לפחות בחלק מהמקרים נראו כך), והמאבק הוביל לשלוש תוצאות אפשריות: (א) סכסוך כרוני מדמם, (ב) צד אחד מכריע לאחר שפיכת דמים ממושכת ונרחבת, (ג) הצדדים, בדרך כלל בהתערבות חיצונית, מסכימים לתת זה לזה מרחב מסוים של אוטונומיה, במקרים מסוימים תוך הפרדה מלאה, על מנת להגן על הערכים בלי לכפות כללים אחידים על כולם.

מחלוקות בלתי ניתנות לגישור העמידו גם יהודים זה מול זה פעמים רבות בהיסטוריה. במאה הראשונה לספירה, התוצאה הייתה מלחמת אזרחים וגלות של אלפיים שנה. בגלות, הפיצול בין החסידים למתנגדים היה דרמטי, כך גם הפיצול החרדי-רפורמי, או המאבק בין החרדים, הבונד והציונים. ניתן רק לדמיין כיצד היו סכסוכים אלו מתנהלים אילו היו הצדדים יכולים להילחם בחופשיות על הדומיננטיות של חזון יחיד אשר ייכפה על כולם. למרבה האירוניה, דווקא השליטה של אחרים עלינו מנעה מיהודים את האפשרות של מלחמות אזרחים.

### שני אתגרים שמובילים לאותה התוצאה

גם אם לאור תוצאות המלחמה יחולו שינויים בהרכב הממשלה הבאה – וגם אם באופן זמני, סבב המאבק שקדם לטבח 7 באוקטובר יתמתן, כך שהדמוקרטיה הישראלית תישאר ליברלית לזמן מה בשל הרכב פוליטי אחר – הרי שלפי התחזית שלנו, החזון התורני-לאומני יהפוך בסופו של דבר לשולט בערכיה ובדמותה של המדינה, לאור שיעורי הילודה הגבוהים של קבוצה זו. אין צורך בכדור בדולח כדי להבין שחלק נרחב מהציבור הישראלי לא יוכל לחיות במדינה מאוימת, שבה חלק קטן והולך של הציבור נושא בנטל הביטחוני והכלכלי כאחד, והשלטון כופה עליו ערכים שאינם ליברליים באמצעות השיטה הממשלית הקיימת והלגיטימית. הציבור הציוני הליברלי ינסה להילחם על ערכיו ועל פרנסת ילדיו כל עוד יש לו תקווה לשינוי. התפוגגות של התקווה עלולה להיות נקודת האל חזור במסלול אל סופה של המדינה.



צריך להבין כי חלקים משמעותיים מאותה הקבוצה, למרות הציונות והרצון לחיות במדינת היהודים, עלולים בסופו של דבר לאבד את התקווה ולהחליט לעזוב. אלו האנשים המניעים את ההייטק, הרפואה, האקדמיה וחלקים נכבדים ממערכת הביטחון. לרובם יש הזדמנויות תעסוקתיות אטרקטיביות בחו"ל, וחלקם כבר שקלו אפשרויות הגירה זמנית או קבועה בשיאה של המחאה נגד הרפורמה המשפטית – עוד לפני הפגיעה באמון במערכות הביטחון ובממשלה לאחר הכישלון הנורא של 7 באוקטובר והתוצאות המסתמנות של המלחמה (מדינית, ביטחונית וכלכלית), המשקפות אף הן כשל נורא והמשכי לאסון.

תהליך מסוג זה יכול לבעבע שנים, אך אם יתרחש – סביר שיהיה חד ומהיר בדומה ל"ריצה אל הבנק". כאשר ההחלטה לעזוב נופלת, יש יתרון בלעזוב לפני הגל הגדול. לראשונים יהיה קל יותר לעזוב ללא פגיעה כלכלית, אולם אלו שינסו להגר באיחור ישאו בהפסדים כשהכלכלה תתכווץ, ערך הנכסים יירד ויוטלו הגבלות על הוצאת כספים לחו"ל.

עזיבת הראשונים תכביד רבות על אלו שיישארו ותגרום לרבים יותר לרצות לעזוב. התהליך ילווה בהיחלשות של החוסן החברתי, במאבקים מתגברים, בהידרדרות כלכלית וברידה ברמת החיים, וכן בפגיעה בביטחון המדינה. מדינת ישראל ללא ענף הייטק משגשג, ללא אקדמיה ברמה עולמית, ללא רפואה מהמתקדמות בעולם וללא האנשים הטובים ביותר שישקמו את המערכת הציבורית והביטחונית, לא תוכל לספק תחושת ביטחון ורמת חיים נאותה לאזרחיה, והדבר עלול ליצור ספירת נטישה הולכת וגוברת שיהיה קשה מאוד לעצור.

טרם המלחמה, היו רבים שאמרו שאין זו בעיה כלל, כי מספרם של הנוטשים את ישראל יהיה זניח כמותית ולא משמעותי לשגשוג המדינה. היו פוליטיקאים רבים שעל בימת הכנסת הסבירו שהמדינה יכולה להסתדר גם בלי הטייסיים, ההייטקיסטים וחברי "אליטות" אחרים. היום, יותר מתמיד, ברורות השטחיות וההירות של האמירות הללו. כל אזרחית ואזרח תורמים לקידום המדינה וחשובים בפני עצמו, אך כמו בכל מדינה בעולם, עמוד השדרה הקיומי של ישראל תלוי בקבוצת אנשים קטנה יחסית (אשר לא כוללת את אותם פוליטיקאים). בלעדיה, פשוט לא ניתן לקיים כאן מדינה לאורך זמן. גם אם נתעלם לרגע מהממד הביטחוני, מנוע הצמיחה של כלכלת ישראל הוא החדשנות, וזו מונעת על ידי קבוצה של כמה עשרות אלפים מתוך אוכלוסייה של כעשרה מיליון. משקל נטישתם האפשרית הוא עצום ביחס למספרם.

אם תרחיש הנטישה יתממש, עד מהרה, חברי הקבוצה שהצליחה "להכריע את האליטה", לאחר שיסיימו את מסיבות הניצחון, יגלו, במקרה הטוב, שישראל הופכת למדינה ענייה המתקשה לפרנס את ילדיה, לבנות כוח הגנה ראוי ולהבטיח את עתידם. במקרה הרע, מעבר למצב הכלכלי המידרדר, ישראל תמצא עצמה תחת התקפות נוספות נוסח 7 באוקטובר ואף גרוע מכך – בניסיונות של אויביה להכריע אותה סופית.

בגיבוש פתרון הולם למניעת קריסת המדינה, יש לשים לב ששני האתגרים הללו משפיעים על אותה אוכלוסייה הרוצה לחיות במדינה יהודית ומוכנה לסכן את חיי ילדיה למען מטרה זו, כל עוד היא חיה לפי ערכיה הליברליים. אוכלוסייה רחבה זו תהיה מוכנה גם לפגיעה ברמת החיים בעקבות הוצאות הביטחון הגבוהות, אך היא מצפה שכל חלקי האוכלוסייה ישתתפו בפיתוח כלכלה צומחת ויחלקו את פירותיה בצורה הוגנת.

## מקרה בוחן: ירושלים

התהליכים שמתרחשים בעשורים האחרונים בבירת ישראל מהווים מקרה בוחן לעתיד אפשרי של המדינה. במהלך 30 השנים האחרונות גדלה האוכלוסייה החרדית בירושלים באופן דרמטי, בזמן שיהודים לא חרדים, ובעיקר חילונים, עוזבים אותה. בשל השינוי במרקם החיים הדמוגרפי של העיר, כיום רופאים רבים מהדסה, פרופסורים מהאוניברסיטה העברית, עובדי הייטק ורבים מפקידי הממשלה והעירייה אינם מתגוררים בירושלים. עקב כך, בסיס המס של ירושלים הצטמק, והעיר איננה מסוגלת עוד לקיים את עצמה כלכלית ולתת שירותים לתושביה.

אין סיבה לחשוב שבמהלך של "עסקים כרגיל", אותו תהליך לא יקרה, בסבירות גבוהה, גם למדינת ישראל כולה. אך ישנם שני הבדלים חשובים בין המקרה המוניציפלי לבין הלאומי: רבים מעוזבי ירושלים ממשיכים לעבוד בה ומאפשרים למוסדות חשובים להישאר בעיר. יתרה מכך, ממשלת ישראל מחייבת את כל משרדיה להימצא בירושלים ותומכת בבירתה עם תקציבים ייעודיים גדולים המונעים את קריסתה הכלכלית. שני המרכיבים הללו לא יהיה רלוונטיים עבור מדינת ישראל כולה, כאשר שיעורים דומים מקרב אזרחיה, בעלי כושר השתכרות גבוה, יעזבו. לא יהיה מי שיתמוך כספית בישראל הננטשת והחלשה, וברגע שזו תהיה חלשה דיה – היא תותקף שוב, ביתר שאת, על ידי אויביה כדי להשמדה.

## 3. אתגר היעדר עניין

7 באוקטובר הציג את המחיר הנורא של תפיסת החולשה הישראלית על ידי אויביה. היחלשות נוספת עלולה להזמין אתגרים ביטחוניים קיצוניים וקשים הרבה יותר ובשל כך אף קיימת אפשרות לא מבוטלת לקריסה של ישראל וסופו של החלום הציוני. סכנה זו היא קיומית יותר באופן מהותי מהאיום האיראני, כי בשונה מהמקרה האיראני, כאן – מעטים חושבים על פתרון. הנושאים שאותם אנו מעלים אינם זוכים לכלל התייחסות מצד הדרג הפוליטי והממשלה. אינספור פרשנים מטעם עצמם מופיעים ערב־ערב במרחב הטלוויזיוני ומנסים להציג פתרונות לאתגרים המדיניים והביטחוניים, אך בבעיות היסוד הפנימיות שלנו – מעטים מדי רוצים לעסוק, ועוד פחות מכך מתאמצים לגבש מענה ראוי ולהציגו בפני הציבור.

מדינת ישראל ידעה להתמודד עם בעיות קשות בעבר כאשר בחרה בכך. אך ההיסטוריה שלה רצופה דוגמאות של בעיות מהותיות אשר לא טופלו בהיעדר רצון פוליטי, והפכו לסבוכות הדורשות פתרון יקר וכואב בהרבה. לצערנו, במקרה של שני האתגרים שנוצרו, אין בהנהגה אף גוף, פוליטי או ממשלתי, השוקד על הגדרת האתגרים ועל מציאת פתרונות שיבטיחו את שרידותה של המדינה. לצערנו, אין מוכנות של הדרג הפוליטי להכיר בקיום הסכנה להתפרקות של המדינה בסיכוי לא מבוטל, ולכן אין כל כוונה אפילו לדון בכך. חלק מהסיבות לכך הן פוליטיות – הרצון להימנע מטיפול בסוגיות שאין עליהן הסכמה ושאינן נותנות רווח אלקטורלי, או במילים אחרות: היעדר מנהיגות. אך חלק מהבעיה הוא פשוט התעלמות תוך כדי האמירה ש"יהיה בסדר". איש אינו שואל את השאלה: "ואם לא יהיה בסדר? מה אז?"

## ניהול סיכונים

ניהלנו שיחות עם אישים רבים, ממגוון רקעים ומכל קצוות הקשת החברתית בישראל, על הגדרת האתגרים הקיומיים הניצבים בפני המדינה. פגשנו חמש תגובות טיפוסיות:

- **אופטימיות קיצונית:** אין שום בעיה, ואם ישנו סיכון מסוים, הוא יסתדר בעצמו. "יהיה בסדר!" חלק טוענים כי עצם העלאת הבעיות לדיון – זוהי קונספירציה של ה"שמאל" שנועדה לערער את יסודות המדינה או להפיל את השלטון. חלק אחר מאמינים בנס שיציל אותנו – התורה "מגנא ומצילא". תגובות אלו מושרשות ולא ניתנות לשינוי בקלות. אנו מניחים כי הזוועות של 7 באוקטובר הקטינו את מספר הסבורים שאין בעיה, אך ייתכן שגישה זו מתורגמת לרפיון כאשר "הכול בידי שמיים".
- **אופטימיות זהירה יותר:** בעיות אלו אכן אמיתיות, ויש לטפל בהן, אך כולנו אנשים רציונליים – לכן חייבים לשבת, לדבר ולהגיע לפשרה. חלק מאמינים שפשרות אלו ינבעו מהלחץ החיצוני ומתוך "ברית הגורל".
- **ריאליזם:** האתגרים הם אכן קיומיים, ויש פרק זמן קצר יחסית למציאת הפתרון. שלל פתרונות מוצעים, ויש לבחון אותם מול מטרת העל – להבטיח את חגיגות המאה של המדינה.
- **פסימיות:** לא נצליח לחיות כאן יחד, וכדי להצליח בכך יש להיפרד לשתי ישויות נפרדות – כמו במודל "ישראל ויהודה".
- **פסימית קיצונית:** אין סיכוי להציל את המדינה – פספסנו את ההזדמנות. הסיום הוא רק עניין של זמן. צריך לנטוש ולהגר מהמדינה כל עוד אפשרי הדבר.

מתוך מחויבות לרעיון הציוני ולהבטחת שרשרת הדורות כאן, אנו דוגלים **בגישה ריאליסטית** המכירה בכך שקיימים תרחישים רבים להתפתחות המדינה. אף תרחיש איננו ודאי, אולם התרחיש שתיארנו הוא בהחלט אפשרי ובסבירות לא מבוטלת, ולכן יש לגבש מולו מענה ראוי. איננו מקבלים את גישת ה"יהיה בסדר" בדרך זו או אחרת, אך גם לא את הפסימיות שגורל המדינה כבר נחרץ. אנחנו לא מוכנים לוותר על המדינה והבטחת עתידה, כי אנו מאמינים שניתן לבצע שינויים הדרושים למניעת תרחיש ההתפרקות. יש לנו זמן לתקן, אך אין לנו זמן לבזבז!

אנו גורסים שכל ישראלי וישראלית, ללא קשר לדעה פוליטית או אמונה דתית, חייבים לעשות הכול כדי למנוע את התממשותו של תרחיש ההתפרקות. מניעת הסיכון הקיומי הינה המטרה האסטרטגית הראשונה במעלה עבור כל אזרח, כל קבוצה וכל ממשלה. נכון לעתה, לצערנו, אין אנו רואים את המנהיגות הפוליטית מתלכדת ומתגייסת סביב מטרה זו. כנראה נגזר עלינו, האזרחים, להוביל את השינוי.

### מאפייני הפתרונות האפשריים

כיצד ניתן לצאת ממעגל ההרס העצמי שבו מצויה החברה הישראלית ולהישאר מדינה אחת מאוחדת המתפקדת היטב, והמסוגלת גם לתת מענה לאתגרים החיצוניים וגם לאפשר לאזרחיה רמת חיים נאותה? כיצד ניתן לפתור התנגשות חזיתית של ערכים כאשר לא ניתן להגיע לפשרה עליהם? כיצד ניתן ליצור אחריות פיסקלית אצל כולם המאפשרת צמיחה כלכלית? לצערנו, במצב של "עסקים כרגיל", במסגרת השיטה הממשלית הקיימת בישראל, אנחנו (ורבים אחרים) לא רואים אפשרות להבטיח את השגת המטרות הללו.

לדעתנו, דרוש שינוי מהותי בשיטת הממשל ובתפקוד הממשלה. על פי תפיסתנו, ישנם שלושה תנאים הכרחיים שכל פתרון המוצע לשינוי יהיה חייב לעמוד בהם:

1. **שינוי מבנה ובשיטת ההפעלה של הממשלה**, תוך מיקוד אסטרטגי באתגרים הקיומיים של מדינת ישראל שצוינו לעיל, אך גם בפתרון הסוגיות המורכבות שהוזנחו לאורך השנים. אין לישראל הלוקסוס להמשיך במודל הממשלי הקיים, ואין אנו רואים מצב שבו המערכת הפוליטית הנוכחית מסוגלת או מוכנה לשנות באופן מהותי את מבנה הממשלה. זאת, אף שאנו מעריכים כי בעקבות אסון 7 באוקטובר ותוצאות המלחמה המסתמנות, רוב הציבור מבין שהמערכת הממשלית הנוכחית – מדינית, ביטחונית ואזרחית – אינה מתפקדת כנדרש ומחייבת שינויים מהותיים.

2. **שינוי מבני אשר ייתר לתמיד את הסיבות למלחמת הגנה על ערכים**. המבנה הממשלי והפוליטי הנוכחי מעודד ומנציח את הדפוסים ההרסניים שבהם מצויה מדינת ישראל. השיטה הקיימת מתעלת את נבחריו הציבור לפעול באופן מפריד, סכסכני. היא מעלה על נס את ה"ניצחון" של צד אחד על הצד השני תוך דריסה של ערכים, זהות ושאיפה לגיטימית למרחב מחיה המתנהל בהלימה לערכים של כל קבוצה. לטעמנו, כל פתרון חייב להביא לשינוי המצב תוך הסרת תחושת כפייה של כל ציבור וציבור. ניתן לעשות זאת אך ורק על ידי מתן הגנה מוחלטת על ערכי היסוד של כל קבוצה. במילים אחרות, הפתרון חייב להבטיח שלאף קבוצה לא תהיה יכולת לכפות את ערכיה על אף קבוצה אחרת, היום ובעתיד הנראה לעין. במודל החדש שייבנה, כל הקבוצות חייבות לדעת שהשיטה לא תאפשר לאיום הכפייה להופיע שוב בעתיד, אף לאחר השינויים הדמוגרפיים. אחרת, תהיה זו "הפסקת אש" זמנית בלבד.

3. **הבטחת התנהגות פיסקלית אחראית של כל הקבוצות**. כל קבוצה גדולה בציבור חייבת להיות מסוגלת לשאת את ההשלכות הפיסקליות של כל החלטותיה העתידיות. כל פתרון חייב להבטיח שאף קבוצה גדולה אינה יכולה לקבל החלטות ולכפות על קבוצות אחרות לממן אותן. קבלת החלטות חייבת לקחת בחשבון את כלל ההיבטים, לרבות הכלכליים. גם כאן השינוי חייב להיות קבוע ולא ניתן לשינוי בעתיד, כך שגם כאשר קבוצה כזאת או אחרת תהיה לרוב, היא עדיין תהיה חייבת להתנהג באחריות פיסקלית. יחד עם זאת – והגם שהפתרון חייב להתחיל בעתיד הקרוב – כדי לאפשר מעבר לאחריות פיסקלית של כולם, כל פתרון יחייב תקופת מעבר הכוללת סבסוד בין הקבוצות אשר בנוי בחוכמה ולא כעיוות תמריצים.

## סיכום ביניים

איך מורידים את להבות הסכסוך הפנימי שלנו, מפסיקים את המלחמה הפנימית שלנו, ומאפשרים לקהילות שונות לחיות ככל הניתן על פי דרכן ובלי שצד אחד יכריע את האחר בכפייה? איך, בזמן שמעלים מיסים ומכבידים את הנטל על החלקים היצרניים במשק ובחברה, מביאים לכך שכל חלקי החברה תורמים ל"הגדלת העוגה", ולא שקהילה אחת תמשיך לממן את השנייה? איך מביאים לפתרון של גיוס חרדים, בזמן שברור לכול שנצטרך לחיות כאן על החרב עוד שנים ארוכות, עם צבא גדול בהרבה? כיצד אפשר להבטיח מבנה ממשלי שאינו מתמרץ פלגנות וסכסוך כדי להיבחר? איך מבטיחים שנוכל להחזיק כאן מערכת ביטחון עם עליונות טכנולוגית ועם יכולות הרתעה, התרעה והכרעה?

אנו מאמינים כי מעל כל המחלוקות, הדבר שיכול לאחד ציבור גדול בישראל הוא הכרה בסיכון לקיומה. אנו מאמינים שכל בוחר, ללא קשר לדעות פוליטיות או ערכיות, חייב להכריח את

נציגיו לפעול למען הבטחת עתיד המדינה תוך מתן מענה לבעיות שהצגנו. הפתרונות לא יהיו קלים, וככל שהמצב יהיה קשה יותר, כך יידרשו פתרונות רדיקליים יותר לחילוץ. אולם המטרה שווה זאת.

תהליך מציאת הפתרון חייב להתחיל בדרישה של הציבור הרחב לכך. לדעתנו, כל פתרון יבוא משינוי התנהגות של ציבור הבוחרים אשר יפסיק לבחור את נציגיו על פי דפוסי ההצבעה המסורתיים, ללא דרישות ותנאים ותוך מיקוד בממד פרסונלי המשטיח את הדיון ומאפשר התחמקות מהתמודדות עם בעיות. כל פתרון חייב לכלול יוזמות ציבוריות המבהירות לפוליטיקאים מכל הצדדים שהם לא יבחרו בסבב הבא בלי לתת תשובות ברורות ופתרונות לבעיות היסוד וללא התחייבות לביצוע השינויים הנדרשים.

### סיפור מעשה

איש צעיר עובר בדיקות דם לאחר שלא חש בטוב במשך חודשים. הרופא קורא לו לכגישה דחופה ואמר: "יש לי חדשות רעות וחדשות טובות. החדשות הרעות הן שיש לך סרטן נדיר. החדשות הטובות הן שב-90 מתוך מאה חולים, סרטן זה מתפתח לאט מאוד, כך שהם מתים מזקנה. יש כמובן תסמינים למחלה, אך ניתן לטפל בהם. הבעיה היא שבקרוב 10 חולים, המחלה מתפרצת בשלב כלשהו וגורמת למות החולה בייסורים של מספר שנים. תחילת התהליך הזה איננה ניתנת לחיזוי, וכאשר הוא מתחיל, אין לרפואה דרך להציל אותך". שואל הצעיר המבוהל את הרופא: "מה אתה ממליץ לי לעשות?" משיב הרופא: "זה תלוי בגישה שלך. אם אתה טיפוס של 'יהיה בסדר' ו'לי זה לא יקרה', תתעלם מכל מה שאמרתי ותחיה כרגיל. אך אם אתה בוחר 'למזער סיכונים', אזי לפני שהסרטן נהפך לאלים, תעבור שישה חודשים של טיפולים מאוד לא נעימים ותיפטר ממנו. אתה בוחר."

סיפור זה ממחיש את האתגר שבפניו ניצבת ישראל כיום. **ממשלות העבר בחרו בגישה ה"יהיה בסדר". במה אתם בוחרים? אם החלטתם ש"יהיה בסדר" – נראה כי לא הצלחנו לשכנע בקיום הסיכון לקיומה של המדינה בפרק זה, ולפיכך, ראו עצמכם פטורים מקריאת ההמשך. ואולם, אם בחרתם שנכון למזער את הסיכון הקיומי למדינת ישראל, אנו מזמינים אתכם לקרוא על הפתרון האפשרי בפרק הבא.**

## הפתרון המוצע: תוכנית "אלומות"

לפני שנפרוש את הצעתנו לפתרון לאתגרי היסוד שהצגנו בחלק הראשון, נבהיר: אנו מודעים לכך שאין פתרונות פשוטים ומהירים לאתגרים הקיומיים של ישראל. ההצעה שתוצג במסמך זה קשה לעיכול ממבט ראשון (וגם שני), וניתן לחוות דעה עליה רק בהשוואה לאלטרנטיבות אחרות למניעת ההתפרקות. יחד עם זאת, הצעה זו מכוונת לתכלית ברורה – הבטחת המשך קיומה של מדינת ישראל אחת ולא מחולקת. היא מציגה פתרון לאתגרים הקיומיים ועומדת בכל התנאים אשר פורטו בחלק הראשון.

מתוך יראת האחריות, לא הסתפקנו באמירות כלליות ובהיגדים שטחיים. השקענו אלפי שעות מחשבה, שלנו ושל מומחים רבים, על כל פרט באתגרים ובפתרון כפי שיוצג להלן.

בכתיבת המסמך ובפרסומו אנו רואים הזמנה פתוחה לכל מי שמחויב לעתיד ישראל, שחרד להמשך קיומה ושאינו מוכל להסתפק בהמתנה לניסים ובתקווה "שיהיה טוב" – להציע שיפורים להצעה זו או להעלות הצעות חלופיות לפתרון הבעיות שהצגנו בהרחבה בחלקו הראשון של המסמך.

אנו לא אוחזים בפתרון המוצע על ידינו כיחיד ואין בלתו. רק באלו אנו אוחזים בכל כוחנו: במחויבות לרעיון הציוני, לעתיד מדינת ישראל כבית לעם היהודי ולהבטחת שרשרת הדורות כאן, בארץ ישראל.

## המושג "אלומה"

### מהי אלומה בשפה העברית?

א. צרור שיבולים הקשורות זו לזו כאגודה אחת

ב. צרור קרני אור הממוקדות לכיוון אחד

### מהי "אלומה" במסמך זה?

קבוצת אנשים הבוחרים מרצונם להשתייך אליה, מתוך הזדהות עם הערכים שהיא מייצגת ועם החזון שהיא מציעה. אלומה גם מגדירה את היחידה האדמיניסטרטיבית ברובד הממשלי החדש אשר מאגדת קבוצה זו.

## תמצית הרעיון

כפי שציינו בפרק הראשון, בעקבות המשבר המשטרי העמוק, כאשר החברה הישראלית נקרעה למחנות הנלחמים על תפיסות זהות, ערכי הליבה וחזונות מתנגשים שאינם ניתנים לגישור ולפשרה, ואחרי האסון הנורא והשבר התפקודי שלאחריו – לא ניתן עוד להמשיך ולפעול באותה מסגרת משטרית ולצפות לתוצאות טובות יותר. כאמור, לא רק בהקשרי הביטחון הלאומי שלנו מתה הקונספציה – אלא גם ביחס לשיטת הממשל.

אנו מאמינים שהפתרון טמון בשבירת הקונספציה השגויה של "הכול או כלום", משמע: או שכולם חיים תחת אותם כללים, ערכים, זהות וחזון – או שאין כאן מדינה אחת. אנחנו חושבים שההיפך הוא הנכון: בעוד מספר עשורים תהיה כאן מדינה רק אם נפסיק לנסות להכריע

ולכפות באמצעות החלטות רוב מערכת כללים המסדירה ומחייבת מודל אחיד ברמת גן, בבני ברק, בהר ברכה ובערערה. אנו מאמינים כי יש ליצור את שיטת המשטר אשר תאפשר להוריד בצורה דרסטית וקבועה את מפלס העוונות בין הקבוצות באוכלוסייה, תוך העצמת החוסן האזרחי וההון החברתי המגשר בתוך מדינה אחת. במודל המוצע, החיכוך וקרבות ההגנה על הזהות בין הקבוצות יצטמצמו עד מאוד, משום שלא יהיה עוד צורך להגן על ערכים של קבוצה אחת מפני האחרת.

אנו מציעים להעביר את ישראל כמדינה ריבונית ממשטר אוניטרי למשטר פדרלי תלת-רובדי: ממשלה פדרלית, ממשלות של שלוש אלומות ורשויות מקומיות. "אלומה" הוא השם למסגרת ממשלית חדשה של מעין אוטונומיה חברתית הכפופה לחוקה ולממשל פדרלי, ללא ממד גיאוגרפי וללא גבולות המפרידים בין הרשויות המשתייכות לה לאלו המשתייכות לאלומות אחרות.

במדינה עם השלטון המרכזי הכי ריכוזי ב־OECD, יש היגיון בלהעביר את עיקר האחריות על החיים האזרחיים לרמת האלומות והרשויות המקומיות (זו גם המלצת ה־OECD). בשיטה זו, יינתן ביטוי ליכולת של כל אזרחית ואזרח להשתייך לאלומה על פי בחירתם ולהשפיע על מרחב המחיה ברשות שבה הם מתגוררים לפי ערכיהם וחזונם.

אנו מציעים להקים שלוש אלומות כרובד ממשלי חדש תחת ממשל פדרלי ממלכתי במדינת ישראל: **אלומה יהודית, דמוקרטית וליברלית; אלומה תורנית-לאומנית; ואלומת "כל תושביה"**. אלו נבחרו לא כדי להתאימן במדויק לרצונות של כל קבוצות האוכלוסייה, אלא לאפשר התקבצות מרצון של חלקי האוכלוסייה לשלוש קבוצות שבתוכן לא תהיה מלחמת מגן על ערכים. כל אזרח, ללא קשר למוצאו, רמת דתיותו או מקום מגוריו, יבחר לאיזו אלומה להשתייך ויהיה חייב לציית למערכת חוקים ייחודית המתאימה לערכיו. הנהגת כל אלומה תיבחר בנפרד בבחירות פוליטיות על ידי חבריה, ללא צורך במאבק על ערכים בלתי ניתנים לפשרה. היא תישא באחריות בלעדית על מגוון סוגיות – מיסוי, תקציב, חינוך, בריאות, רווחה, פנסיות ועוד – לפי ההעדפות של חבריה. ההשתייכות לאלומות, תחת מדינה אחת, תבטא את ההגנה על הערכים, וכל אזרחי ישראל יוכלו למצוא את מקומם באחת האלומות לפי בחירתם.

חוקה ישראלית פדרלית "רזה" תהווה בסיס ומסגרת לחזון לאומי מוסכם. בין השאר, היא תבטיח שהממשלה הפדרלית והאלומות לא יוכלו, היום או בעתיד, לכפות על חברי אלומה אחרת ערכים הזרים להם, מלבד כמובן שמירה על זכויות האזרח הישראליות הבסיסיות והמשותפות – הכוללות יכולת של כל אזרח לעבור מהשתייכות לאלומה אחת לאחרת, כל עוד הדבר לא מהווה ניצול או תרמית.

הממשלה הפדרלית תהיה האחראית על הביטחון, יחסי החוץ, איכות הסביבה, מדיניות מוניטרית, מערכת משפט פלילי, בנייה ותחזוקת תשתיות, הפעלת המוסדות והגופים הלאומיים ואספקת השירותים הציבוריים שהאלומות או הרשויות המוניציפליות אינן יכולות לספק ביעילות. נוסף על כל אלו, הממשל הפדרלי יהיה אחראי לשמר ולאכוף את החוקה והחוקים הפדרליים.

ההורדה של כלל התהליכים הקשורים לבחירות פוליטיות מהרמה הממלכתית לרמת האלומות תיצור מצב חדש, שבו המכהנים במוסדות הממשל הפדרלי אינם נבחרים כי אם ממונים על ידי האלומות, לפי מפתח הקבוע מראש בחוקה הפדרלית. הדבר ישמור על הדמוקרטיה, אך יוציא את מלחמת הערכים המפלגת מהפוליטיקה ברמה הלאומית. בכך, רובד הממשל המרכזי,

שהיום מהווה מוקד לקיטוב, יהפוך לפלטפורמה של שיתוף פעולה בין האלומות אשר יבטיח את המשך צמיחתן של הכלכלה והחברה בישראל ואת חיזוק ביטחונה.

הכלכלה תישאר מאוחדת, וכל אחד יוכל לעבוד ולהקים עסק בכל מקום. כדי להבטיח את האחריות הפיסקלית של האלומות, הממשל המרכזי לא יוכל להטיל מיסים ישירות על אזרחים או חברות, והסמכות הבלעדית לכך תעבור לאלומות – כל אלומה ביחס לחבריה. מתוך מיסים אלו, כל אלומה תתקצב את פעילויותיה על פי סדרי העדיפות שלה. האלומות החלשות יותר כלכלית יקבלו סבסוד במהלך כ־15 השנים הראשונות, להבטחת "מעבר חלק" למודל הממשלי החדש של מדינת ישראל. הדבר מבטיח שאף אזרחית ואזרח לא ייפגעו כלכלית ביום המעבר לשיטה החדשה, ללא קשר לבחירת האלומה. אך מאותו הרגע, ההחלטות של הנהגת האלומה יקבעו את קצב הצמיחה ברמת החיים של חבריה.



## שיטת הממשל החדשה לעשורים הבאים של ישראל

האיום הגדול על המשך קיומה של ישראל, כפי שתיארנו, הוא אובדן תקווה בקרב חלקים הולכים וגדלים מהציבור היצרני ביותר והמשרת ביותר. ציבור זה עלול להפסיק לראות בישראל את עתיד ילדיו, והדבר יגביר את תופעת העזיבה לרמה שלא תאפשר למדינה לקיים את עצמה ולהגן על עצמה.

למזלנו, ישראלים רבים מאוד מכל קשת הדעות ממשיכים להילחם על עתיד המדינה ולא מוכנים לוותר עליה. זה אומר שיש לנו עוד זמן לשנות ולמנוע את האיום. אך במלחמה הפנימית הזו, אם תימשך בדומה למה שהיה עד כה – לא יהיו מנצחים, אלא רק המדינה ועם ישראל יפסידו.

תהליך מציאת הפתרון חייב להתחיל בהבעת רצון הבוחרים בכך. אנו מאמינים כי מעל כל המחלוקות, הדבר אשר מאחד את בוחריו כל המפלגות הוא הרצון בהמשך קיומה והצלחתה של מדינת ישראל. מסקנה מיידית מכך היא שכל בוחר, ללא קשר לדעות פוליטיות או ערכיות, חייב להכריח את נציגיו לפעול למען מטרה זו ולבדוק יום־יום שהם אכן עושים זאת. צפויה לכולנו מלאכה רבה, אך המטרה מצדיקה זאת.

ההצעה שאנו מציגים גובשה כדי ליצור אלטרנטיבה למסלול ההידרדרות, והיא עומדת בשלושת התנאים ההכרחיים שפורטו לעיל: יצירת אחראיות פיסקלית, הפסקת מלחמת ערכים ובניית ממשלה אפקטיבית – שלושתם כפתרונות קבע.

הפתרון המוצע הוא שינוי שיטת המשטר בישראל מאוניטרית לפדרלית, באופן שמאפשר פיזור דרמטי של הכוח מהממשלה המרכזית למבני שלטון תת־פדרליים חדשים (לשם קיצור נקרא להם אלומות), תוך מתן אוטונומיה רחבה בנושאים ערכיים ובהתאמת החוקים הנוגעים לחיי היומיום לערכים שונים. אנו מציעים להפוך את ישראל ממדינה עם ריכוז הכוח בשלטון המרכזי הגבוה ב־OECD, לאחת המדינות עם הכי פחות כוח במרכז והרבה יותר כוח ברבדים הפוגשים את הקהילה והאזרח. בפתרון זה, האלומות אינן מחלקות את המדינה על בסיס גיאוגרפי, אלא מספקות הגנה לערכים הבסיסיים ביותר של כולם, תוך שמירה על אחדות המדינה ועל הכלכלה.

**השאלה העיקרית היא: מהו העיקרון המסדר ליצירת האלומות בישראל?** ישנה האופציה השוויצרית של התאמה של אלומה לכל קהילה, תוך הבטחת מענה להעדפות, תרבות, היסטוריה וצרכים ספציפיים של כולם.<sup>5</sup> כך נייצר מספר רב של אלומות קטנות, שהיכולת לתיאומים ולהסכמות ביניהן בפרקי זמן סבירים תשאף לאפס. במצבה הביטחוני של ישראל, יכולת תיאום וגיוס בזמן אמת היא קריטית. לכן, איננו מאמינים שניתן יהיה לנהל את המדינה במודל שכזה.

אנו מציעים מסלול חלופי. במקום לענות על הצרכים המפורטים של כל קהילה באוכלוסייה הישראלית, אנו מציעים מודל פדרלי שתחתיו שלוש אלומות התואמות את שלוש הקבוצות, הערכים והחזונות שפירטנו בתחילת המסמך. חלוקה זו תאפשר למזער את החיכוך בין אזרחי ישראל, כאשר הם בוחרים להשתייך לאחת משלוש אלומות המייצגות ערכי יסוד רחבים דיים,

5 לשם המחשה, מגוון אפשרי של קבוצות: לפחות שתי קבוצות חילוניות, קבוצה מסורתית, מספר קבוצות דתיות, שלוש־ארבע חרדיות, קבוצות שונות של יוצאי רוסיה וקבוצת יוצאי גיאורגיה, קבוצות יוצאי אתיופיה, קבוצה ערבית מוסלמית וקבוצה נוצרית, קבוצת העדה הדרוזית וכך גם הצירקסית.

כך שכל שאדם יוכל לבחור ביניהן את זו המתאימה לו ביותר להשתייכות.

אלו הם התנאים המוגדרים לאלומות:

1. חוקי כל אלומה לא יסתרו את חוקי היסוד הממלכתיים של מדינת ישראל ולא יבטאו יכולת כלשהי להיפרד ממנה.

2. המסמכים המכוננים של אלומה יבטאו סט ערכים קוהרנטי ולא יכללו ביטויי ערכים המתנגשים זה בזה ובלתי ניתנים לגישור, או כאלו שעלולים להיות מתנגשים בעתיד.

3. הרוב המכריע של אזרחי ישראל ימצאו לפחות אלומה אחת שערכיהם אינם מתנגשים חזיתית עם הערכים שביסודה, ברמה כזאת שאין באפשרותם לחיות בה.

גישה זו מנוגדת לגישות של טהרנים מכל הצדדים, השואפים ל"ניצחון" של העמדה שלהם בכל מחיר – אף במחיר התפרקות המדינה. כפי שהסברנו, מטרתנו היא שמירה על **קיום מדינת ישראל אחת**, שבה נוכל כולנו לחיות, ואילו הרצון להמשיך ולהכריע את האחר הוא זה שעלול להביא לסיומה.

### הגיעה השעה לשינוי נרטיב "כור ההיתוך"

נרטיב כור ההיתוך היה קיים עוד לפני קום המדינה ולמעשה אפשר את החיבורים ההכרחיים עם הקמת המדינה ומוסדותיה. יחד עם זאת, הוא גם יצר (בתכנון או בהזנחה) קבוצות רחבות: כאלו שלא רצו להתאים את חייהן ולמחוק את זהותן תמורת כניסה למועדון הקונצנזוס הישראלי, וכאלו שחשו שפשוט אין להן סיכוי להיות חלק מסיפור ההצלחה הישראלי. קבוצות אלו גדלו במספרן ובהשפעתן, ודי ברור כי נרטיב כור ההיתוך, כמו נרטיב הזהות של המדינה כיהודית דמוקרטית-ליברלית, אינו משקף עוד את עמדותיהם של רבים מאזרחי ישראל.

למעשה, הנרטיב הישן של כור ההיתוך אינו תקף עוד. **הגיע הזמן לנרטיב חדש.**

עם פרוץ המחאה נגד הרפורמה המשפטית אומצה אותה סיסמה על ידי אנשים וארגונים משני צדי המחלוקת: "אנשים אחים אנחנו", המרמזת שחשוב לנו להישאר מאוחדים. בפרוץ המלחמה הוטבעה הסיסמה "יחד ננצח", שהתלוותה לפרץ ההתגייסות הצבאית והאזרחית אשר ביטא מחויבות ממשית למאמץ המשותף, אך זו דעכה לאורך החודשים הרבים של מערכה ללא הכרעה וללא ניצחון.

בראיתנו, אין די בפרץ נקודתי של התגייסות כשחרב מונחת על צווארה של המדינה. ודאי שאין די בסיסמאות חלולות. מה שהופך שאיפה וחלום למעשיים – הוא תוכנית. במקורות, כשאברהם אומר ללוט "אל נא תהי מריבה ביני וביניך ובין רעי ובין רעיך כי אנשים אֶחִים אֶנְחֵנו", הם נפרדים כדי לא לריב ולהישאר אחים. האילוץ לחיות תחת מערכת כללים אחת, הכופה התאמה של מרקם החיים והערכים השונים של הקבוצות השונות, גורם להשתמטות, לאי ציות לחוקים, לאיבה ולמריבות – הכול, פרט לרגשות קרבה של אחים.

שיטת ממשל שתאפשר לקבוצות להפוך לאלומות, הפועלות תחת חוקה וחוקים פדרליים "רזים" יחסית להיום ולחיות את עיקר חייהן האזרחיים על פי חוקים המבטאים את הערכים שלהן, **בלי להיפרד ועם שיתוף פעולה משמעותי בהרבה בין הקבוצות בכל שאר סוגיות** – תיצור תנאים להורדת העוינות ולשמירה על יחסים טובים בין הקבוצות באוכלוסייה, תוך העצמת ההון החברתי המגשר.

לאחר המלחמה, שיקום חוסנה של ישראל יחייב לא רק את עדכון הדוקטרינה הביטחונית, בניין הכוח בהתאם, אימונו וציודו באמצעים טכנולוגיים. כדי להבטיח לכידות חברתית ולהישאר מדינה אחת, בת קיימא ומשגשגת, ראשית לכול, עלינו להפסיק את מלחמת הערכים, להתחיל לדבר האחד עם השני ללא פחד ולבנות את המדינה יחד. זה מחייב את כולנו לזנוח את ההתעקשות על מערכת חוקים אחת לכולם ולאפשר לכל אלומה לנהל את עצמה כקהילה, קרוב ככל הניתן לערכיה ולחזונם של חבריה. כך, החיכוך בין הקהילות השונות בישראל יפחת, משום שלא יהיה צורך להמשיך ולהילחם על מנת לאכוף את ערכיה של קבוצה אחת על כלל האזרחים בישראל. כמובן, גם החיכוך בתוך הקהילות יפחת באופן מהותי.

לאמיתו של דבר, אנו מציעים מודל בעל יסודות עמוקים בהיסטוריה שלנו. מודל ההפרדה לשבטים של עם אחד לא היה "תקלה" בהיסטוריה היהודית, אלא צעד מתוכנן של פעולה ומשילות. לכל שבט היה תפקיד ומקום משלו באומה היהודית, וכל אחד מהם תרם תרומה וערך ייחודי מול מכלול הצרכים הקיומיים שהיו באותם ימים. תחת חוקי הדת והאמונה המשותפת באל, כל שבט קבע חוקים משלו – אבל לכולם היה הרבה מן המשותף, והם חשו קרבה למרות ההבדלים בתפקידים ובמרקם החיים. אומנם, ללא ממשל מרכזי, השבטיות לא תפקדה היטב. אך לא זה מה שמוצע כעת.<sup>6</sup>

במודל החדש, אנו שואפים ליצור תנאים של עצמאות בהתנהלות היומיומית ובאורחות החיים של האזרחים המשתייכים לאלומות השונות. זאת, תוך יצירת אפשרות ממשלתית ומשטרית תחת מסגרת פדרלית ממלכתית מאחדת, עם מכלול חוקים מחייבים לכל אזרחי ישראל.

ביסוד המודל החדש עומד הרצון להפסיק את המריבה והפילוג על בסיס ערכי דרך מתן הזכות לכל אזרחית ואזרח להחליט לאיזו אלומה להשתייך, ובלבד שהם מוכנים לקבל את ערכיה המכוננים וחוקיה. במודל זה, האלומה לא רק שתפעל על פי ערכיה, היא גם תישא באחריות הבלעדית להחלטותיה – לא רק לחיות כפי שהיא רוצה, אלא גם לממן את אורח חייה בעצמה. לאחר תקופת מעבר בת כ־15 שנה, שבמהלכה יהיה סבסוד משמעותי בין האלומות, כל אלומה תחיה לפי סדר העדיפויות שלה ויכולת המימון שלה. במקביל, ייבנה מודל תמריצים אפקטיבי לאלומות לשתף פעולה זו עם זו ולאפשר צמיחה מכלילה במסגרת כלכלית אחת.

---

6 נספח 4 מציג עבודה של הרב מרדכי בריאור על סוגיית השבטים, הסנהדרין והקנאות במקורות.

## לא למודל חלוקה או הפרדה

בשנים האחרונות, ובמיוחד מאז בחירות 2022, עלו בשיח הציבורי מגוון הצעות להפרדה כפויה של קבוצות שונות. ברצוננו להדגיש שאיננו רואים בהצעתנו כמשתייכת לקטגוריה זו, אלא להיפך – **אנו מתנגדים לחלוקה או הפרדה של המדינה הן ברמה העקרונית והן מבחינת הישימות.**<sup>7</sup> אנו שואפים לשמור על שלמות המדינה סביב הרעיונות המרכזיים שעליהם היא נוסדה דרך התאמת המבנה שלה למציאות החדשה, תוך הגברת הלכידות על ידי נטרול תחושות הכפייה המאלצות את כולם לצאת למאבק הגנתי. להלן מספר הבדלים בין הגישות לחלוקה או הפרדה של ישראל לבין הפתרון המוצע במסמך זה:

- אנו נגד הפרדות חד צדדיות של קבוצה קטנה יחסית והומוגנית משאר האוכלוסייה, לפי זיהוי דתי או פוליטי. לדעתנו, הפרדה של קבוצות מצומצמות אינה אפשרית עקב הקושי להסכים על החלוקה והיעדר תמיכה רחבה באוכלוסייה. בשונה מכך, אנו מציעים להקים את הקואליציה הרחבה ביותר המסכימה לשינוי בתפיסה הממשלית.
- אנו נגד אי קבלת האחר כמניע להפרדה – "אנחנו לא רוצים שום קשר איתכם יותר". בשונה מכך, בבסיס הצעתנו נמצא הרצון להפחית את המתחים ולהמשיך לבנות את המדינה ביחד, תוך שיתוף פעולה וחיבור המתאפשרים כאשר הערכים הבסיסיים ביותר של כולם מוגנים. אנחנו חייבים לתת לכל קבוצה מרחב מחיה על פי דרכה, על מנת להתאחד בבניית הארץ.
- אנו נגד הפרדה גיאוגרפית, בין אם לשתי מדינות (כמו ההצעה של ישראל ויהודה) ובין אם למספר ישויות עם גבולות גיאוגרפיים קבועים ובעלות על הקרקע. הפרדה כזו תחייב בהכרח גם הפרדה כלכלית מלאה ותקשה מאוד על תיאום האספקה של מוצרים ציבוריים, לרבות ביטחון. בשונה מכך, אנו מציעים להקים, במסגרת של מדינה אחת, שלוש אלומות המקבילות לשלושה חזונות, שאנשים בוחרים להשתייך אליהן ללא קשר הכרחי למקום המגורים. ההצעה שלנו איננה יוצרת גבולות פיזיים, לא מצריכה חלוקת רכוש, והיא מאפשרת דינמיקה של תנועה ומעבר וכן קיום של כלכלה אחת תוך ניצול יתרונות לגודל.
- אנו נגד הצהרת היפרדות כאיום טקטי לשיפור עמדת המיקוח, בלי ממש להאמין בהיתכנות שלה. בהצעות מסוג זה נותרות שאלות רבות ללא מענה, בעיקר ביחס למנגנוני הממשל, אשר רק מחזקות את הספקות בפתרונות. אנו מתייחסים להצעה כתוכנית פעולה אמיתית, כל עוד לא נמצא פתרון אחר עדיף המבטיח את צמצום האיום הקיומי עלינו. המבטיח שהאסון לא יתממש.
- רוב ההצעות אינן עומדות בתנאי שלפיו כל פתרון חייב להיות בלתי הפיך. לטענתנו, ללא עמידה בתנאי זה, בדמוקרטיה עם רוב גדל של אוכלוסייה דעתנית ואדיאלוגית, כל הסדר יהיה זמני בלבד, ובכך מוכר גם התנאי הראשון – שכולם חשים כי ערכיהם מוגנים.

הצעות שונות שעלו לפני המלחמה על ידי אישים וגופים שונים יצרו עניין ודיון בתקשורת וברשתות החברתיות, אך גם עוררו התנגדות עזה. ייתכן שיהיו מי שינסו להציג גם את תוכניתנו זו כתוכנית חלוקה, אף שאיננה כזאת. מתוך מאות שיחות שקיימנו עוד קודם למלחמה התברר לנו כי הגם שההצעה נשמעת בתחילה קשה לעיכול, על ציר הזמן, ככל שהתבססה תחושת

7 אם פתרון השומר על שלמות המדינה לא יאומץ, אנו רואים סיכון ליוזמות היפרדות ועזיבה של פרטים ואף קהילות מהמדינה.

הייאוש וההקצנה במאבק הנוכחי והחרדה מחולשתה של ישראל – יותר ויותר אנשים משני צידי המתרס מצאו את הצעתנו כנכונה ורלוונטית.

אנו מבקשים מהקוראים לתת לעצמם הזדמנות לעבד ולהבין לעומק את ההצעה, לא לשבצה באופן אוטומטי באף תבנית פתרון שכבר הוצע בעבר, ולהשוותה רק לאלטרנטיבה – האפשרות לאובדן המדינה.

## ללמוד מאחרים

פתרון האלומה הלא גיאוגרפית שאנו מציעים איננו חדש. שני פילוסופים, עורכי דין ומנהיגים פוליטיים אוסטריים – אוטו באואר וקארל רנר<sup>8</sup> – פרסמו בתחילת המאה ה-20 הצעות לחיזוק האימפריה האוסטרו-הונגרית. אז חיו בה בפיזור גיאוגרפי יותר מ-50 מיליון בני אדם, אשר הגיעו מ-15 לאומים בעלי תרבויות, שפות ומסורות שונות. בני הלאום הגדול ביותר, הגרמנים, היוו רק כרבע מהאוכלוסייה. באואר ורנר טענו כי לאומים צריכים להיות הליבה של הישויות הפוליטיות המרכיבות את האימפריה, ויש לתת להם מעמד נפרד, ללא קשר למגורים. בני כל לאום יצביעו עבור נבחרי הציבור שלהם שייצגו אותם בגופי השלטון של האימפריה. הדבר יחליף את הבחירות הכלליות ויחזק את יכולתה של האימפריה לתפקד. ההצעה לא אומצה, והאימפריה התפרקה במלחמת העולם הראשונה.

שוויץ היא דוגמה לפדרציה המתפקדת היטב, ורבים ממאפייניה שימשו אותנו בפיתוח הפתרון המוצע.<sup>9</sup> תרבות הדיון שלה והיותה מדינה ניטרלית מאז 1815 מאפשרים לשוויץ לקיים 26 קנטונים שונים במדינה שגודלה דומה לישראל. אך קשה לראות את ישראל, על תרבותה ואתגריה, מתפקדת עם מספר כזה של יחידות עצמאיות.

ההיסטוריה של שוויץ אף היא מספקת שיעור חשוב ואזהרה עבורנו. לפני הפיכתה למדינה פדרלית אחת עברו עליה מאות שנים של מלחמות אזרחים על רקע דתי ופוליטי, כמו גם כיבוש על ידי מעצמות. דם רב נשפך עד שהאוכלוסייה הגיעה למסקנה שדו קיום משותף בהפרדה מסוימת תוך תלות הדדית עדיף בהרבה על מלחמה מתמשכת. למעשה, מדינות רבות עברו סכסוך אזרחי אלים ועקוב מדם לפני שהפכו למדינות דמוקרטיות פדרליות מתפקדות. בדוגמאות נכללות ארצות הברית, קנדה, ספרד, איטליה, גרמניה והודו.

לדעתנו, ישראל לא תוכל להגיע לפתרון פדרלי דרך קונפליקט אזרחי אלים. אין לנו את הפריבילגיה המפוקפקת לכך. במקום זאת, הדבר יביא להגירה מסיבית ולהתפרקותה של המדינה, שכן בשונה מהשווייצרים של ימי הביניים, היהודים נושאים את הרעיון של הגירה כמפלט אפשרי כחלק מההיסטוריה הקולקטיבית שלנו, ולרבים בישראל יש דרכונים זרים, כישורים מבוקשים בעולם ותחושת מסוגלות אישית גבוהה. ואם בכך אין די, אויבינו לא ימתינו בסבלנות עד שנסיים את המאבקים הפנימיים ונצבור שוב את כוחנו – הם ינסו להכניע את מדינת ישראל בחולשתה. מכל הסיבות הללו, **יש לשקול ברצינות את רעיון המדינה פדרלית כחלופה להתפרקות, תוך דילוג על שלב מלחמת האזרחים.**

8 רנר (Renner) היה פילוסוף ועורך דין חוקתי בולט וכיהן כקנצלר אוסטריה וכן כנשיאה לאחר מלחמת העולם השנייה. באואר (Bauer) היה מרקסיסט, אך בכל זאת כיהן כשר בממשלתו של רנר. השקפותיהם על לאומים היו דומות. ברצוננו להודות לברל רודל על ההפניה לעבודות של באואר ורנר.

9 לנוסח החוקה של שוויץ: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en>

והנה דוגמה היסטורית נוספת: בשנת 1970 הודיע הפרלמנט הבלגי כי החוקה בת 140 השנים של המדינה והשיטה הפוליטית האוניטרית אינן מתאימות עוד לבלגיה, ושינה את שיטת הממשל לפדרלית. במקרה זה, החלוקה לא הייתה לחלוטין גיאוגרפית. כך למשל, וולוני החי בפלנדריה יוכל להצביע בבחירות בוולוניה. שנים לאחר מכן התברר שההתאמות לא הספיקו: ב־2010-2011 נותרה בלגיה ללא ממשלה פדרלית, כי הצדדים לא יכלו עוד להגיע להסכמות, ושוב נדרשו שינויים בחוקה כדי למזער את החיכוך.

הצורך ברפורמה בבלגיה נבע משינוי ביחסי הכוחות ומהרצון להישאר מדינה אחת. המצב שם היה דומה במובן מסוים לאתגר שאיתו מתמודדת ישראל, וניתן ללמוד ממנו שני לקחים מרכזיים:

1. במקרים מסוימים, שינוי דרסטי של המשטר הפוליטי הוא בלתי נמנע, כדרך היחידה להישרדות כמדינה אחת. במקרים הללו, שינוי כזה הוא אפשרי תוך הסכמה.
2. למרות הנטייה להתקדם לאט ובזהירות, ברפורמה מסוג זה יש לבצע את מרבית השינויים הדרושים מיד בתחילת המעבר, וזאת בראייה ארוכת טווח ולמרות הקושי הכרוך בכך. או אז ניתן להתחיל בתהליך של איחוי והתאמה, במקום ליצור רצף שינויים הדרגתי וממושך המלווה בריבים בלתי פוסקים ובטינה גדלה והולכת.

### כירוס הכתרון המוצע

בדומה למבנה של שוויץ ובלגיה, במדינת ישראל יפעלו מוסדות פדרליים ממלכתיים, מוסדות ברמת האלומות וברמת הרשויות המקומיות (שכל אחת מהן תהיה משויכת לאלומה כלשהי לפי בחירת תושביה) – ולכולם תפקידים מוגדרים. הרעיון הוא לספק לתושבי האלומות יכולת השפעה רחבה בהרבה בענייניהם ביחס למצב הקיים, ולהותיר בידי הממשל הפדרלי נושאים הדורשים תיאום רב ואינם שנויים במחלוקת מהותית. בחוקה של שוויץ מודגש רעיון הסובסידיאריות (Subsidiarity, שירות) המחייב שכל פעילות שלטונית אשר ניתן לבצע ביעילות בהיררכיה נמוכה יותר, לא תתבצע ברמה שמעליה. כמו בשוויץ, כל הערכים המשותפים יעוגנו בחוקה הפדרלית ויחייבו את כלל אזרחי המדינה והמוסדות בה. לצורך ההמחשה: רצח ועבירות פליליות ייחקרו, יישפטו וייענשו ברמה הפדרלית, אך מערכת החינוך תהיה באחריות האלומה.

הממשל הפדרלי יישא באחריות למדיניות חוץ, ביטחון, הגירה, הגנת סביבה ומכסים, ויקיים מוסדות ממלכתיים כגון בנק ישראל, רשות ניירות ערך והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הוא ינהל כוח משטרה פדרלי (בדומה ל־FBI) שיופקד גם על תיאום ביטחון הפנים ועל טיפול בעבירות פליליות. הוא ימשיך להנפיק מגוון היתרים כגון רישיונות נהיגה, דרכונים ורישיונות עסק למפעלים גדולים, וירכז את התכנון המרכזי של משאבי הקרקע (מגורים ותשתיות) במדינה. בדרג הפדרלי יפעל בית משפט לבוררות וגישור במחלוקות המתעוררות בין האלומות ובית משפט פלילי פדרלי. האלומות, בהסכמה רחבה, יוכלו להטיל על הממשלה הפדרלית משימות נוספות הדורשות תיאום משמעותי.

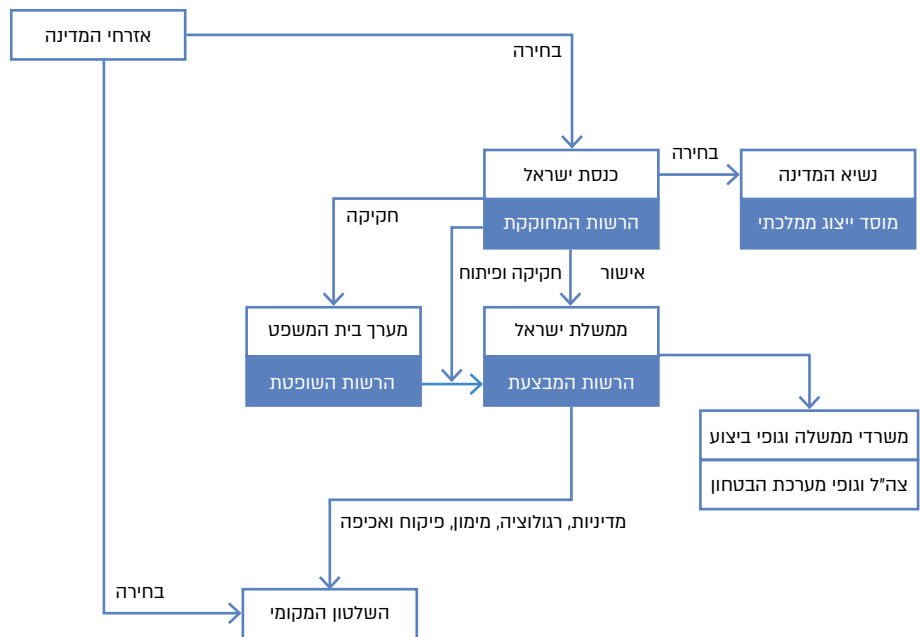
האלומות תהיינה אחראיות לשירותים המשפיעים על תושביהן: בריאות, רווחה, ביטוח לאומי, פנסיה וחיסכון, בעוד הממשלה הפדרלית אחראית לתיאום בתחומים אלה ככל שנדרש, כגון מניעת אפליה. בתחומים שבהם ישנם יתרונות משמעותיים לגודל, והתיאום מורכב עד לא ישים, אלומה אחת תספק את כלל השירותים לכל אזרחי ישראל ללא אפליה.

העיצוב הספציפי צריך להתבסס על תובנות ממערכות פדרליות (או דמוי פדרליות) המנוהלות היטב, בעיקר שוויץ אך גם בלגיה, ארצות הברית, אוסטרליה, בריטניה, קנדה, איחוד האמירויות ובמידה מסוימת האיחוד האירופי. אולם חייבת להיות התאמה משמעותית לתנאים הייחודיים של מדינת ישראל.

לפי החוק הפדרלי, כל אזרח ישראלי יהיה חייב להיות "תושב" באחת האלומות ולקבל ממנה את תעודת הזהות שלו. לאחר החלוקה הראשונית וקביעת ה"חוקה" של כל אלומה, לכל תושב בכל אלומה תהיה הזכות להגיש בקשה להצטרף לאלומה אחרת, והאלומה המקורית לא תוכל לחסום את המהלך.<sup>10</sup> אלומת היעד לא תחויב לקבל תושב אם עולה חשד סביר שביסוד בקשתו מניעים זרים או אופורטוניזם, ולא הזדהות ערכית. בכל מקרה, האלומה הקולטת תוכל להנהיג תקופת ניסיון ולדרוש הקפדה מלאה על כל דיניה. מצב דומה קיים בשוויץ.

### שיטת הממשל הקיימת – מודל אוניטרי

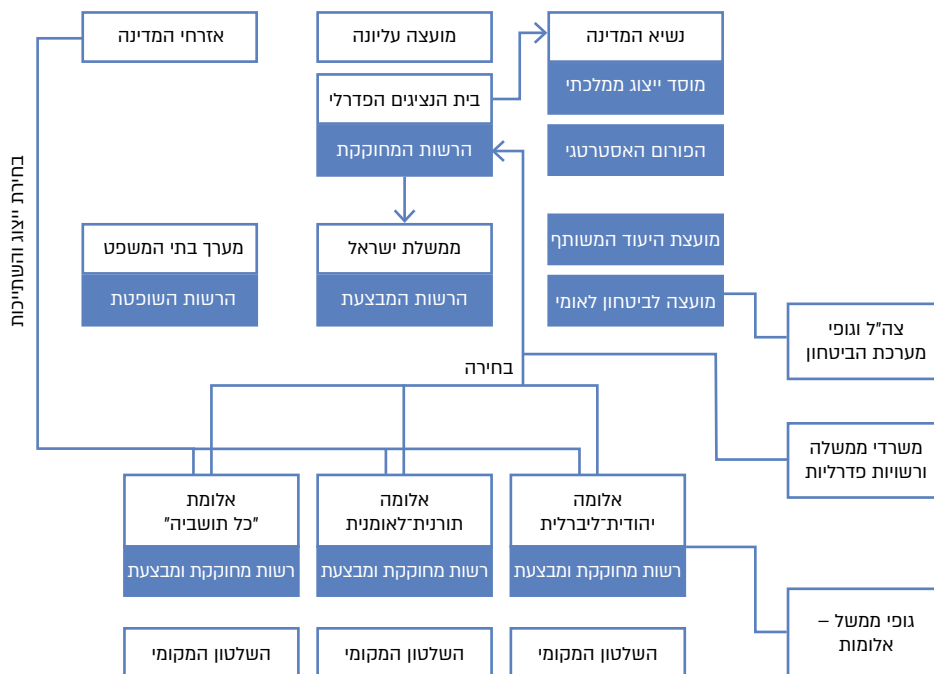
הריבונות נמצאת בידי השלטון המרכזי והוא מאציל או מרכז בהחלטתו



10 אנו מתייחסים לאזרחים של המדינה ולתושבים של האלומה. תושבות באלומה, בשונה מאשר ברשות מקומית, לא מתייחסת למקום מגורים.

## מערך הממשל החדשה – מודל פדרלי

הריבונות מבוזרת בין לשלטון מרכזי פדרלי לרובד שלטוני תת־מדינתי



## מוסדות המדינה

### חוקה לישראל

חוקה היא קובץ הוראות שבאמצעותו מוסדרת חלוקת התפקידים, הסמכויות והחובות בין רשויות השלטון, כמו גם מערכת היחסים ביניהן וביניהן לבין האזרחים. רוב החוקות בעולם כוללות גם רשימת זכויות יסוד של האדם, אשר חובה על כל רשות לכבדן ולהימנע מפגיעה בהן. בישראל לא גובשה עד כה חוקה. מאז הקמת המדינה חוקקה הכנסת 13 חוקי יסוד, ואף שאלו משתנים חדשות לבקרים, הם יכולים לשמש בסיס לחוקה החדשה של המדינה לקראת שנותיה הבאות. אנו מאמינים כי על מנת לקיים את שלושת התנאים ההכרחיים שהגדרנו לפתרון הבעיה, על החוקה הפדרלית לכלול את הסעיפים הבאים:

א. ברוח מגילת העצמאות, החוקה תגדיר את מדינת ישראל כמדינה יהודית ותקבע את מעמד ירושלים כבירתה. כמו כן, היא תבטא את ערכי היסוד שעליהם תהיה מושתת פעילותה כמדינה.

ב. שינוי החוקה מתאפשר רק בהסכמה של כל האלומות.

ג. שינוי ביחסים בין הרמה הפדרלית ובין האלומות, כולל אשרור חוקי יסוד פדרליים ושינויים מבניים ברמה הפדרלית, יתאפשרו רק בהסכמה של כל האלומות.



ד. היעדר בחירות ברמה הפדרלית, דהיינו: כל אלומה תקיים תהליך בחירה למוסדותיה בהתאם למנגנון השלטון שהיא בחרה, ותמנה באופן עצמאי את נציגיה לממשל הפדרלי. כל בעלי התפקידים ברמה הפדרלית יהיו ממונים על ידי האלומות.

ה. המפתח למינוי נציגי האלומות למוסדות הממשל הפדרלי ייקבע בחוקה הפדרלית.

ו. עצמאות פייסקלית מלאה של כל אלומה, כולל הזכות הבלעדית להטיל מיסים, לרבות מס חברות.

ז. היעדר יכולת של הממשל הפדרלי להטיל מיסים, כך שמימונו יגיע מהאלומות. המפתח למימון הממשל הפדרלי ייקבע אף הוא בחוקה.

ח. כדי לאפשר מעבר חלק, ב־15 השנים הראשונות מרגע השינוי יתקיים סבסוד של האלומות החלשות יותר בסכום קבוע מראש, ללא תלות בהחלטות העתידיות של האלומות.

### **הממשל הפדרלי**

הממשל הפדרלי יהיה מורכב מתשעה גופים עיקריים: הנשיא, מועצת האלומות, בית הנציגים, הממשלה הפדרלית, מינהלת שירות ממלכתי, מועצה לביטחון לאומי, מועצת הייעוד המשותף והפורום האסטרטגי. לצד הממשלה יהיו בנק ישראל והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

### **נשיא מדינת ישראל**

כמו היום, לנשיא לא יהיו סמכויות תפעוליות, אך התפקיד יוגדר בצורה מדויקת בהרבה. הנשיא או הנשיאה ייבחרו ברוב הקולות בבית הנציגים הפדרלי ויעמדו בראש מועצת האלומות, אך ללא זכות הצבעה. הנשיא או הנשיאה יעמדו בראש הפורום האסטרטגי, כמו גם במועצת הייעוד המשותף, וימנו, בהיוועצות עם המועצה, את חברי שני הפורומים.

### **מועצת האלומות**

זו תורכב מנציג מכל אלומה ותעסוק בקשרים בין אלומות ובדיון בסוגיות אסטרטגיות. אפשרות אחת היא למנות את "המושל" של כל אלומה כחבר במועצה. ייקבע סדר מפגשים קבוע ומחייב לדיון בענייני המדינה ובדרכים לשתף פעולה, בהנחיית הנשיא. החלטות המועצה הנוגעות להתנהלות המדינה, ללא שינוי מהותי בממשקים וביחסים בין האלומות, ידרשו רוב המייצג לפחות 70% מהאוכלוסייה. עם זאת, כפי שייכתב בחוקה, החלטות המשנות באופן משמעותי את המנדט המבוסס על החוקה של הממשל הפדרלי ויחסיו עם האלומות, או הטלת דרישות על אלומה כלשהי, ידרשו הצבעה פה אחד של כל חברי המועצה. יתרה מכך, כדי שייכנסו לתוקף, ההחלטות המעוגנות בחוקה יצטרכו להיות מאושרות על ידי הגוף הנבחר של כל אלומה. חריג לכך יהיו החלטות הנוגעות לשעת חירום.

### **בית הנציגים**

הבית יורכב מנציגים הממונים (ולא נבחרים) על ידי האלומות. יש צורך לגבש את המבנה המדויק, אך אנו רואים בעיני רוחנו אסיפה המורכבת מ־60 חברים. כל אלומה תקבע תהליך למינוי נציגיה, וכך גם ביחס להחלפת חלק מהנציגים (כמו במקרה שבו מתחלפת הממשלה הנבחרת באלומה). מספר הנציגים שתמנה כל אלומה יהיה בהתאם לגודל אוכלוסייתה, אך

אם אלומה מסוימת לא מוכנה להעביר את חלקה בתקציב הפדרלי המוסכם, ואלומה אחרת משלימה את הסכום, אזי תרומתה העודפת לתקציב הפדרלי תזכה אותה בנציגות מוגברת על חשבון האלומה הלא משלמת. קריטריון זה נותן תמריצים לכלל האלומות למלא את התחייבויותיהן לתקציב הפדרלי, ולא להעביר את האחריות לאחרים.

כדי למנוע קבלת החלטות מתוך בורות, תהיה חובת הכשרה לחברים חדשים בבית הנציגים בנושאים מגוונים כגון ביטחון, כלכלה, מדעי המדינה, יחסים בינלאומיים ואתיקה. יונהג קוד התנהגות (כולל לבוש) ודיבור בבית הנציגים, וייקבעו עונשים חמורים על הפרות אתיקה ועל התנהגות בלתי הולמת, כולל הרחקה מבית הנציגים. זאת על מנת לאפשר דיון פורה ומכבד.

### הממשלה הפדרלית

הממשלה הפדרלית תורכב מאנשי מקצוע אשר ימונו על ידי האלומות ויתחרו על התפקידים השונים. יובטח שוויון בין גברים לנשים, ותיאסר אפליה על כל רקע. הממשלה תעסוק בתחומים שיועדו לה, כגון: ביטחון, מדיניות חוץ, הגירה וביטחון פנים, ותפעיל מוסדות לאומיים כמו בנק ישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בתי משפט פליליים וכדומה. היא תמשיך להנפיק אישורים מגוונים כגון רישיונות נהיגה, דרכונים והיתרי איכות הסביבה, ותרכז את התכנון המרכזי של משאבי הקרקע (מגורים ותשתיות). משימות נוספות הדורשות תיאום משמעותי עשויות להיות מוטלות עליה על ידי האלומות.

בשונה מהמצב הקיים, בממשלה הפדרלית יכהנו שרים מקצועיים עם מומחיות בנושאי משרדם וניסיון מוכח. בית הנציגים יצטרך לאשר את מינוי השרים בהמלצת ועדת מינויים וללא קשר לשיון או דעות פוליטיות.

לצד יחסי החוץ של הממשל הפדרלי, לאלומות תינתן אפשרות לפתח קשרים כלכליים ותיירותיים, כמו גם חילופי תרבות והסכמי סחר מוגבלים עם מדינות אחרות. לאלומות תהיה סמכות לקדם שיתוף פעולה כלכלי ולמשוך השקעות זרות לתוך הרשויות שתחת שליטתן (על כך בהמשך). עם זאת, פעילויות אלה יידרשו להיות מתואמות עם מדיניות החוץ הכוללת של מדינת ישראל.

### מינהלת שירות ממלכתי

אנו מציעים לחוקק "חוק שירות ממלכתי חובה" פדרלי, שיקבע כי:

א. כל אזרחית ואזרח, ללא הבדל מגדר, לאום ורמת דתיות, חייבים לשרת את המדינה בשירות חובה, גם אם באופנים שונים המותאמים תרבותית. משך השירות ותנאיו יהיו אחידים ככל שניתן. בממשל הפדרלי תוקם מינהלת שירות ממלכתי מנציגים של כל האלומות, אשר תפקח ותאשר את המסלולים.

ב. שירות חובה לאומי משמעותי יוכל להתממש בצה"ל, במג"ב, במשטרה, בשב"ס, בזק"א, במערך הכבאות, בכיתות הכוננות, באבטחת מוסדות ובגופים אחרים המטפלים במצבי משבר וחירום הזקוקים לכוח אדם. לנשים יתאפשר שירות חובה גם במערכות הבריאות, החינוך והרווחה. לאנשים עם מוגבלויות ימצאו פתרונות מתאימים.

ג. כעיקרון, לצה"ל תהיה זכות בחירה ראשונה מתוך חייבי השירות.

ד. אף קהילה לא תוכל למנוע את התנדבותם של תושביה לשירות בצה"ל. כל אלומה תוכל להחליט עבור שיעור מסוים מחייבי השירות אצלה, אם השירות בצה"ל הוא בגדר חובה עבורם.

ה. מדינת ישראל הוקמה כבית לעם היהודי. מתוך כך, לימוד משמעותי על ידי תלמידים חכמים ומתמידים מבטיח את רצף הדורות ומהווה נכס לעם ישראל. לקבוצת המתמידים הרציניים, במסלול ייחודי המוגדר והמבוקר היטב בידי גורם בלתי תלוי, יוכל להיחשב הלימוד כשירות.

ו. התחזות לתלמיד מתמיד, או כל דרך אחרת להשתמטות משירות חובה, איננה מוסרית או לגיטימית. על המשתמטים ועל המוסדות המעודדים השתמטות משירות יוטלו סנקציות חריפות.

ז. על אלומה שתאפשר השתמטות משירות חובה יוטלו סנקציות כספיות כבדות.

### **המועצה לביטחון לאומי**

תוקם מועצה לביטחון לאומי, והיא תהיה הגורם היחיד העוסק בפקוח אזרחי על צה"ל ועל זרועות הביטחון הפדרליות (מוסד, שב"כ, ימ"מ, מג"ב וכדומה). היא תכלול 25 חברים שייבחרו כדלקמן: חבר אחד מכל אלומה – שלושת אלו יהיו אחראים על הגנת העורף במצבי חירום, לרבות באסונות טבע. 22 החברים האחרים ימונו על ידי האלומות, לפי מפתח של מספר החודשים הממוצע שתושבי האלומה שירתו בצה"ל (סדיר ומילואים) בשלוש השנים האחרונות. כך יובטח העיקרון ולפיו לציבור המשרת יותר בצה"ל יש יותר השפעה על החלטות הביטחון הלאומי ועל חיי משרתיו – דבר שלא מתקיים כיום. מתוך 22 חברי המועצה ייבחר ועד מנהל של שבעה חברים, ואחד מהם ישמש כיו"ר המועצה לביטחון לאומי וכשר הביטחון. הוועד יטפל בנושאים השוטפים ויתנהל כמועצת המנהלים של מערכת הביטחון. המועצה לביטחון לאומי תידרש לאישור סוגים מסוימים של החלטות בבית הנבחרים ולעיתים אף במועצת האלומות.

### **מועצת הייעוד המשותף**

זו תעסוק ביסוד הרוחני-תרבותי המחבר בין האלומות במדינת ישראל ותגבש קודים מוסריים משותפים. המועצה תידרש לגבש לא רק קווים כלליים, כתשובה לשאלת הייעוד ותפקיד האומה, אלא תמונה רחבה ומשמעותית של מצפן ערכי למדינה, אשר ניתן לגזור ממנה אסטרטגיה מסודרת לקראת עתידנו.

המועצה תכלול 23 נציגים יהודים ושישה נציגי מיעוטים מכל הקשת הישראלית, מובילי דעה ורוח, המאופיינים כאנשים נקיי דעת היודעים לחבר בין יצירה וענווה. החברים בה יהיו מנהיגים רוחניים, אנשי תרבות, נציגי החברה האזרחית הרחבה, אקדמיה והתקשורת – בייצוג שווה של נשים וגברים. הקבוצה עשויה לגדול לפי הצורך, העניין והשעה, ולהגיע לכדי "מליאה גדולה" בדומה לרעיון "סנהדרין גדולה" של 71 אנשים. נספח 4 מציג מחשבות נוספות בנושא.

ככלל, המועצה תעסוק בנושאי עומק ערכיים הנוגעים לתשתיות החיים במדינת ישראל. למשל: כלכלת שפע בישראל, המשפחה במאה ה-21, ערך לימוד ולימודי קודש, האדם והאלומה, היחס לאחר ולמיעוטים שבתוכנו וקשרים עם יהדות התפוצות.

ייבנו תהליכי עבודה המחברים בין אנשי הרוח במועצת הייעוד לאנשי הפורום האסטרטגי, מעצם העובדה שלעיתים קרובות אלו פורומים ואנשים שונים הנוגעים בנושאים משיקים.

## הפורום האסטרטגי

הפורום, שיתוגבר בצוות מקצועי, יעסוק בפיתוח כלים ומיומנויות לזיהוי והתמודדות עם אתגרים והזדמנויות אסטרטגיות העומדים בפני מדינת ישראל – כלכליים, חברתיים, טכנולוגיים וביטחוניים. הוא יעסוק גם בנושאי רחב עמוקים העשויים לחזק את החיבור של כלל האזרחים והאלומות.

אחת למספר שנים יפרסם הפורום האסטרטגי הערכות אסטרטגיות וכיווני מדיניות הרצויים למדינת ישראל, והממשלה הפדרלית וכן ממשלות האלומות יצטרכו לדון בהם. הפורום יפרסם הערכה תקופתית לביצועי משרדי הממשלה השונים ביחס ליעדי האסטרטגיה, כך שהציבור יוכל לשפוט את מידת האפקטיביות של הממשלה.

## בתי משפט פדרליים

בית משפט פדרלי לבוררות יפתור מחלוקות המתעוררות בין האלומות ויפרש את החוקה הפדרלית. ניתן יהיה להיעזר במומחים מחו"ל במקרים מסובכים.

בית משפט פלילי פדרלי ידון בתיקים פליליים שייחקרו על ידי המשטרה הפדרלית ויוגשו על ידי הפרקליטות הפדרליות.

נבחר כי ציינו כאן רק את שני סוגי בתי המשפט הפדרליים ההכרחיים למימוש הצעתנו, אולם ברור כי יהיה צורך בתהליך לעיצוב מדויק של מערכת המשפט הפדרלית על ידי מומחי התוכן.

## מוסדות הממשל של האלומות

כל אלומה תבחר לעצמה את גוף הנציגים הנבחר תקופתית. גוף זה יחוקק חוקים המסדירים את מבנה המוסדות ותפקידם, ואלו יהוו גוף שלטוני המחליט החלטות שוטפות עבור התושבים המשתייכים לאלומה זו ורק עבורם. אלומה אף עשויה לבחור לכונן חוקה אשר תבטיח שלא ניתן יהיה לשנות את אופייה הבסיסי, כל עוד אינה סותרת את החוקה הפדרלית.

לצורך המחשת מודל הניהול העצמי: ייתכן שהאלומה "יהודית דמוקרטית" תרצה לקבוע חוקה ולמנות בית משפט עליון יעיל ואפקטיבי לפרש אותה. היא עשויה לחבר את ההטבות שהיא מעניקה לתושביה עם חובותיהם כלפיה לרבות שירות בצה"ל. מנגד, האלומה ה"תורנית" לאומנית" תוכל, אם תבחר בכך, להחליט שתנהל על ידי מועצת גדולי התורה ובתי הדין הרבניים, אשר ידונו בסוגיות משפטיות בראי ההלכה.

כל אלומה תהיה עצמאית מבחינת המדיניות הפיסקלית, ותהיה לה גם מערכת משפט משלה שלא תעסוק בסוגיות פליליות. בתחומים שבסמכותן הבלעדית של הרשויות הפדרליות, האלומות לא יהיו רשאיות לחוקק או לבצע פעולות הסותרות את החוק והמשפט הפדרלי, אם כי הן יוכלו להוסיף עליו.

## הרמה המוניציפלית

נבחר תחילה כי ירושלים תמשיך להיות מנוהלת על ידי הממשלה הפדרלית, כפי שנהוג בבירות ארצות הברית, בלגיה ואוסטרליה. יעוגנו בה שכונות לפי שיוך התושבים הנמצאים בהן בזמן השינוי.

הסביבה החוקית והמשפטית שבה פועלת הרשות המקומית תיקבע על פי חוקי האלומה שאליה משתייכים רוב תושבי הרשות. מספר התושבים בכל רשות ושיוכם ייקבעו אחת למספר שנים על ידי הממשל הפדרלי, לאחר שכל אדם כפרט הצהיר על השתייכותו.

כל רשות תחויב לתת שירות לכלל התושבים באשר הם, ללא אפליה באיכות השירותים ובעלותם. כל אזרח או אזרחית יוכלו לבחור את מקום מגוריהם גם ללא קשר להשתייכות לאלומה, ולא תתקיים כל מגבלה חוקית על בחירת מקום המגורים של כל פרט (למעט ברשויות הקטנות, כפי שיתואר בהמשך). כדי לתת מענה ליישובים עם אוכלוסייה הטרוגנית, יצרנו מודל האמור למזער את החיכוך. מודל זה ישמש בסיס לקביעת ההתנהלות ברשויות. עיקריו:

א. בכל רשות יחולו חוקי אלומה אחת בלבד, לפי הרוב של תושבי אותה רשות.  
 ב. בהינתן רוב של מעל 90% לתושבים מאלומה אחת, חוקי האלומה יחולו על כלל תושבי הרשות.

ג. ברשויות גדולות (מעל 10,000 תושבים) עם 10%-40% תושבים מאלומות המיעוט, תינתן לאלו האפשרות לבחור הנהגה משלהם. במקרה זה, רק אזרחי האלומה הגדולה באותה רשות מוניציפלית ישתתפו בבחירות לרשות, ואילו הקבוצה האחרת תקיים בחירות נפרדות לניהול עצמי ולייצוג תוך קניית שירותים מהרשות.

ד. במקרה שהקבוצה השנייה בגודלה ברשות עולה על 40% מתושביה, הרשות תפוצל לשתי רשויות.

ברשויות קטנות, המונות פחות מ־10,000 תושבים, ייבחנו פתרונות להבטחת ההומוגניות של התושבים כדי למנוע חיכוכים מיותרים.

מתוך כללים אלו, אנו מאמינים כי על ציר הזמן יתקיים תהליך טבעי של מעבר אזרחים בין רשויות בהתאמה להשתייכותם לאלומה, תוך איגום והומוגניות ברמת הרשות. סיכום העקרונות מרוכז בטבלה:

שיעור התושבים השייכים לאלומה השנייה בגודלה מסך התושבים ברשות			שיעור התושבים השייכים לאלומה הגדולה ביותר מתוך סך התושבים ברשות
>40%	15-40%	<10%	
לא רלוונטי	לא רלוונטי	חוקי האלומה הגדולה ביותר חלים על כל שטח השיפוט של הרשות, וכל התושבים מצביעים בבחירות.	>90%
	<b>רק תושבי האלומה הגדולה משתתפים בבחירות לרשות. הקבוצות הקטנות מקיימות בחירות נפרדות לניהול עצמי וקונות שירותים מהרשות.</b>	לא רלוונטי	60-89%
<b>הרשות מחולקת לשתי רשויות הומוגניות.</b>		לא רלוונטי	40-59%

רשויות יוכלו לקבוע מיסי נדל"ן ואגרות משלהן, ובלבד שאלו אינם חורגים מהנחיות מסוימות (מינימום ומקסימום) שנקבעו ברמתהאלומה ואינם מפלים בין תושבים, ללא קשר לאלומה שאליה הם משתייכים. בעריות מעורבות, שכונות שונות עשויות לבחור ברמות שונות של שירותים, ולכן יש להציע תפריט שירותים/מיסים בהתאמה. הרשויות בדרך כלל נדרשות לספק לתושביהן שירותי חינוך, רווחה, דת, תברואה, נוי, פנאי ועוד. אנו ממליצים שלכל סוג שירות יצורף תג מחיר, כך שקבוצות אוכלוסייה בתוך הרשות השייכת לאלומות אחרות יוכלו לבחור אילו סוגי שירותים הן רוצות ומוכנות לשלם עליהם.

החינוך לתושבי האלומה צפוי להיות מסובסד במידה רבה על ידי האלומה שאליה הם שייכים. עם זאת, אם תושבי אלומה אחת ירצו שילדיהם יירשמו לבית ספר של אלומה אחרת, הם יצטרכו לשלם את מלוא שכר הלימוד ללא סבסוד, אלא אם האלומה שלהם תחליט לסבסד אותו.

כאמור לעיל, בחלוף השנים, אנו מניחים כי היישובים יהפכו הומוגניים יותר מבחינת שייכותם לאלומות (תהליך ההומוגניזציה ביישובים ממילא הוא לאחרונה עם חקיקת חוק המאפשר סינון מועמדים ליישובים). אך עד שהדבר יתממש, יידרש מנגנון תיאום מיטבי בין הרמה המוניציפלית לרמה האוטונומית.

כדי למנוע העתקה של הקונפליקט מהרמה הלאומית למקומית – ואת המשך הסכסוך בין האלומות ברמה המוניציפלית – נדרש ליצור בסיס למרקם חיים חדש בין השכנים, שאף שבחרו להשתייך לאלומות שונות, רוצים להיות שותפים לעיצוב מרחב החיים המידי. לצורך כך, יש ליצור תהליכי ממשל מקומי המבטאים יכולת של פרטים ושל פורומים ציבוריים מקומיים להשפיע על קבלת ההחלטות במרחב החיים מול הרשות המקומית, ללא קשר להשתייכותם לאלומה, ובדגש על אלו אשר ייוותרו מיעוט מקומי.

תהליכי שיתוף שהם מעבר לייצוג הפורמלי עשויים למנוע חיכוך מול קבוצות מיעוט או קבוצות חלשות ברמה המקומית. לדוגמה: דיון על מבנה גן השעשועים השכונתי ומיקומו, או דיאלוג על חלוקת זמני השימוש בבריכה העירונית באופן הוגן בין אוכלוסיות עם צרכים שונים. התועלת מיישום גישה זו תהיה חדשנות בפיתוח ובשיפור השירותים. הגישה תקנה לתושבים תחושת השפעה על הפתרונות הנוגעים לחייהם בסביבתם, תבטא מחויבות לשותפות הרשויות עם אוכלוסיות ותפחית את הסיכון לעימות סביב אורח החיים המקומי.

## מודל הפעלה

### שירותים ציבוריים

ארגונים גדולים, המספקים שירותים חיוניים לכל האזרחים, חייבים להיות מנוהלים בדרג הפדרלי או על ידי אלומה אחת. זאת, בשל יתרונות הגודל המשמעותיים שלהם, היקף ההשקעות הנדרשות והקושי בתיאום בין גורמים רבים. פיצולם בין האלומות יגדיל משמעותית את העלויות עבור כולם ויפחית את יעילות המערכת.

בעולם השירותים הציבוריים נדרשת הבחנה בין מדיניות ורגולציה לבין תפעול ואינטגרציה. מדיניות ורגולציה משקפות את האינטרס הלאומי העליון כיום ובטווח הארוך. הן מגדירות את כללי המשחק המאסדרים ואת ההשקעות הנדרשות, מתוך תכנון ארוך טווח. באינטגרציה ובתפעול, לעומתן, נכנסת האחריות לתיאומים הרבים הנדרשים לכל פעילות שאינה מתקיימת

ברמת האלומה בלבד. המודל החדש אף מגביר את האתגרים בתחום זה, שכן אספקת רוב השירותים הציבוריים מחייבת מערכת שירות משולבת – החל מגופים ארציים ועד רמת השירות ללקוחות קצה.

ההחלטה כיצד לספק שירות מסוים צריכה להתבסס על צורכי ההשקעה, מורכבות התיאום והיתרונות לגודל. שירותים עם יתרונות משמעותיים לגודל, עם חשיבות לרצף האספקה ועם קלות יחסית לתיאום, יסופקו ברמה הפדרלית. שירותים ללא יתרון משמעותי לגודל, וגם אלו הייחודיים לאלומה – יסופקו על ידי כל אלומה לעצמה. בשאר המקרים, כאשר ישנם יתרונות לגודל אך גם קיימת מורכבות גבוהה לתיאום, יסופקו השירותים לכלל האלומות על ידי אלומה אחת, זו שיש לה יתרון יחסי.

מערכות תשתית לאומית המחייבות הולכה ותכנון פיזי של פריסה ארצית, כמו מערכת המים, רכבת כבדה או רשת הכבישים הבינ־עירוניים, ינהלו באופן מרכזי, בדומה למצב כיום, כדי לשמור על יעילות המערכת ועל חוסנה.

לכל סוג שירות הניתן על ידי הממשלה הפדרלית או על ידי אלומה אחת, יגובש תפריט השירותים ותעריפיהם האחידים לתושבי כל האלומות. אלומות יוכלו לבחור את מידת הסבסוד של רמות שונות של שירותים עבור תושביהן, כך שמחיר הברוטו שכל האזרחים ישלמו יהיה זהה, אולם החלוקה בין התשלום מתוך תקבולי המיסים לבין התשלום אשר חל על הפרט תהיה תלויה בהחלטות האלומות השונות. המחירים ברוטו ייקבעו בדומה לקביעת תעריפי המים כיום, כדי לכסות את העלויות של כלל המערכת.

## מוסדות תכנון

התכנון האסטרטגי המפורט במרחב הגיאוגרפי נועד לתת מענה לצורכי הצמיחה של ישראל ולגידול באוכלוסייתה, על כל המשתמע מכך – דיור, תשתיות, שירותים, תעסוקה, איכות חיים, שטחים פתוחים, ערכי טבע ונוף ועוד. בדומה למצב הקיים, מוסדות התכנון יישארו ברמה הפדרלית: המועצה הארצית, ות"ל, ותמ"ל וכדומה. הסטנדרטים לתכנון ייקבעו אף הם ברמה הפדרלית ויחייבו את תהליכי התכנון המקומיים. ועדות מקומיות יישארו בשליטת הרשות המקומית.

יש לזכור כי אף יישוב או עיר אינם מהווים יחידה תפקודית עצמאית לגמרי המנותקת מסביבתה. קיימת תלות של התושבים בשירותים ובשימושים שאינם מצויים בתחומי הרשות שבה הם חיים, ומתוך כך נדרשת ראייה אזורית ולעיתים אף לאומית בתפיסת התכנון והפעילות המשותפת. מתוך הצורך לתיאום התכנון בעיקר ברמה האזורית, כמשפיעה ישירות על הצמיחה והתפקוד ברמת הרשות, יגובשו מנגנונים וולונטריים (ברוח תפיסת האשכולות) לתיאום התכנון וליישוב מחלוקות.<sup>11</sup>

## בריאות

מדיניות בריאות בסיסית תיקבע ברמה הפדרלית, לרבות: בריאות הציבור, סטנדרטים ורגולציה רפואית, רישוי תרופות, כללים למחקר ופיתוח רפואי והיבטים הנוגעים להכשרת כוח אדם.

---

11 דוגמה לתהליכי תיאום ושיטופי פעולה יכולה להיות רכש שירותים משותף, כגון פינוי פסולת אזורי, או ועדת גבולות בין רשויות ויישובים הדנה בשינוי גבולות ושימושים בשל התרחבות היישובים.

הביטוח הרפואי האוניברסלי הניתן היום יפוצל למספר רמות כיסוי, שלכל אחת מהן תמחור משלה המכסה את כלל העלויות של אותו כיסוי – מחיר זה יהיה אחיד לכלל האזרחים. החוק הפדרלי יחייב את האלומות לספק את הסל הבסיסי האחיד לכלל תושביהן בסבסוד כבד – רופא משפחה, בדיקות בסיסיות, חיסונים, טיפול לגיל הרך, לידה, בריאות הציבור, אשפוז וחירום וכדומה. ישנה גם אפשרות שהכיסוי הבסיסי יסופק על ידי הממשלה הפדרלית. מעבר לרמה הבסיסית המחייבת, מדיניות סבסוד השירותים תיקבע על ידי האלומה. תשלומי הסובסידיה יועברו ישירות לקופת החולים או למבטח הפרטי המנהל את תוכנית הביטוח הרלוונטית. כך ניתן להבטיח שכל אזרח משלם את אותו הסכום לכל רמת כיסוי, אך החלוקה בין הסבסוד לבין חלקו של הפרט נקבעת על ידי האלומה.

כל קופות החולים ובתי החולים הגדולים חייבים להיות מנוהלים על ידי גורם אחד, שכן פיתוחם דורש השקעות גדולות שקשה לתאם ביומיום בין האלומות. גם כאן, האחריות התפעולית תיפול על אלומה אחת עבור כלל המדינה. למשל, בית החולים מעייני הישועה וקופת חולים מאוחדת יכולים להיות מנוהלים על ידי האלומה התורנית-לאומית. אלומת כל תושביה יכולה לנהל את בית החולים בנצרת ומרכזים רפואיים נוספים. לכל אלומה תהיה סוכנות בריאות האחראית על ניהול, פיקוח ותפעול היבטים שונים של מערכת הבריאות, לרבות מניעת מחלות, מתן שירותי בריאות, ניהול מתקני הבריאות שבאחריות האלומה וכמובן, תיאום בין האלומה ובין הממשל הפדרלי.

## חינוך

מורכבותה של החברה בישראל והמרקם האנושי המגוון שבה משתקפים במערכת החינוך שלה, אשר בפועל, כבר מחולקת במודל הקיים בישראל. החינוך הנפרד במודל החדש יעמיק את החלוקה ויאפשר לאלומות לעצב את מערכות החינוך שלהן בהתאם לצרכים ולסדרי העדיפויות המקומיים. הממשל הפדרלי יפקח על כך שכל הזרמים מחנכים לחיבור למדינת ישראל, ולא יאפשר תכנים ומסרים המסתיתם נגד קהילות אחרות.

כל אלומה תקיים מערכת חינוך משלה, ובכלל זה: הקמה ותפעול של מוסדות חינוך, פיתוח תוכניות לימודים, קביעת תקני חינוך וניהול מדיניות חינוך ביחס לרשויות ותחומי השיפוט שבשליטתה. לאלומה תהיה גם סמכות לקבל החלטות על תוכנית הלימודים שבמסגרתה לומדים תושביה, כישורי המורים ומנגנוני המימון. גופי תכנון, פיקוח ותפעול החינוך באלומה יהיו אחראים על קביעת כללים מנחים, מעקב אחר הציות ומתן תמיכה לבתי ספר ולמחנכים. על האלומות תוטל האחריות לממן את מערכת החינוך שלהן.

## משטרה ושירותי חירום

המשטרה הפדרלית, בדומה ל-FBI, תהיה אחראית על אכיפת החוק הפדרלי, טיפול בפשיעה (חקירות פליליות), טיפול בעבירות חוצות אלומות ותיאום בין המשטרות הקהילתיות של האלומות. תחת אחריותה יהיו גם תשתיות שיטור ואכיפת חוק לאומיות, כגון מעבדה פורנזית, היחידה הארצית לחקירת פשיעה חמורה ובינלאומית, המכון לרפואה משפטית ועוד. גם שירותי בתי הסוהר יישאר ברמה הפדרלית.

פקודת המשטרה תישאר בנוסח דומה לזה של היום לתקופת מעבר בת 10-15 שנים. בזמן הזה יפתחו האלומות יכולות שיטור קהילתי ויקבלו בהדרגה סמכויות שיטור קהילתי ואכיפת



חוק ברמת האלומה והרשות המקומית. בכפוף לתנאי תקופת המעבר, כל אלומה תוכל, אם תבחר, להקים כוח שיטור קהילתי האחראי על שמירת החוק בשטחי השיפוט שלה. כוחות אלו יהיו אחראיים לאכיפת חוק כללית ולשמירה על הסדר הציבורי בשטחי הרשויות המשויכות לאלומה.

הרשות לחירום תהיה כמובן ברמה הפדרלית, ולכל אלומה תהיה מינהלת לשירותי חירום לשם ניהול אסונות או מצבי משבר. זו תהיה אחראית להיערכות, לתגובה ולהתאוששות בתיאום עם הרמה הפדרלית והאלומות האחרות.

### **מים, חשמל וגז**

מערכות המים והגז ימשיכו להיות מופעלות ברמה הפדרלית, עקב ריכוזיות המערכת והצורך בתיאום. מנהל המערכת של משק החשמל יישאר אף הוא ברמה הפדרלית, אך ספקי חשמל מקומיים יוכלו להשתייך לאלומות, כמו כל חברה אחרת במשק.

### **תחבורה**

תכנון, מדיניות ורגולציה בתחבורה יישארו ברמה הפדרלית, כדי להבטיח קישוריות והשקעות מתאימות. ההפעלה של חברות מסוימות בהחלט יכולה לרדת לרמת האלומה. תכנון תחבורה ופיתוח תשתיות בתחומי השיפוט של רשויות מקומיות יבטיחו את התאמתן לצרכים ולסדרי עדיפויות אזוריים.

התמחור של כל סוג תחבורה ציבורית (אוטובוסים, רכבות, מטרו) וכן השימוש בכבישים יוסדרו רגולטורית על מנת למנוע רווחים מונופוליסטיים, אך לא יסובסדו ברמה הפדרלית, בדומה לרגולציה הנוכחית על המים. התעריף לשימוש בכל אמצעי תחבורה יהיה זהה לכל אזור. יכולות להיות מספר רמות שירות, ובהתאמה – מגוון תעריפים, דוגמת כרטיס מוזל לנסיעות מחוץ לשעות שיא. כל אלומה תוכל להחליט על מידת הסבסוד שהיא מעניקה לתושביה. הסבסוד ישולם ישירות לחברת ההסעות הרלוונטית. חברות שונות עשויות להיות מופעלות על ידי אלומות שונות.

הממשל הפדרלי עשוי לספק סיוע כספי, הדרכה ותמיכה לאלומות עבור פרויקטי תחבורה בעלי משמעות לאומית.

לרמה הפדרלית תהיה הסמכות לתכנון הכבישים המהירים הבין־עירוניים (אך לא דווקא להפעלתם), שדות התעופה, נמלי הים ומערכות התחבורה הציבורית הכבדה כגון רכבת כבדה. הרמה הפדרלית תשמור את הסמכות להנפקת רישיונות נהיגה ורישומי רכב, וכך גם לקביעת תקנות בטיחות בדרכים, חוקי תעבורה ותקני רכב. בכפוף לחוק הפדרלי של בטיחות בדרכים, האלומות תוכלנה להוסיף תקנות תעבורה ביחס לתנועה בשטח השיפוט שבשליטתן, כגון איסור או היתר תנועה בשבת ובחג הן ביחס לתחבורה הציבורית והן ביחס לכלי רכב פרטיים באזור העירוני שבשטחן, ויהיו אחראיות לאכוף את החוק הפדרלי והאוטונומי בשטח השיפוט. בכל מקרה, הזכות לתנועה בצירים מרכזיים תתאפשר בכל זמן.

### **כלכלה**

הכלכלה תישאר מאוחדת, כולל ניידות מלאה של סחורות, הון ועובדים ברחבי המדינה.

המשמעות היא שכל אדם יכול לעבוד בכל ארגון, ללא קשר להשתייכותו לאלומה, וכל עסק יכול לקבוע את מקום עיסוקו בכל מקום, כפי שנעשה היום. לא תותר אפליה בשוק העבודה או בעסקים, והדבר יימצא במעקב ברמה הפדרלית.<sup>12</sup>

התקציב הפדרלי, שלהערכתנו, יהיה בסביבות 30% מתקציב ממשלת ישראל הנוכחית, ייקבע ברוב גדול של בית הנציגים (60%) ויאושרר על ידי מועצת האלומות. כל אלומה תחויב לתרום לתקציב הפדרלי לפי שני פרמטרים: מספר תושביה, ובמידה מסוימת התמ"ג לנפש בה.

דוגמה לחישוב חלקה של אלומה בתקציב הפדרלי: שיעור אוכלוסיית האלומה מתוך אוכלוסיית המדינה כפול השורש הריבועי של התוצר לנפש באלומה יחסית לתוצר הממוצע לנפש במדינה בשלוש השנים האחרונות. מתוך כך, אם התוצר לנפש באלומה כלשהי גבוה ב-44% מזה של כלל ישראל, היא תשלם תרומה גבוהה יותר ב-20% לנפש לתקציב הפדרלי (שורש ריבועי של 1.44 שווה 1.2). לעומת זאת, אם התוצר לנפש באלומה נמוך ב-19% מזה של הכלל, התשלום שלה לנפש יהיה נמוך ב-10%.

נוסחה זו, מחד גיסא, יוצרת סבסוד מסוים בין האלומות בתקציב הפדרלי בהתאם ליכולת התשלום, כפי שקורה במדינות רבות במסגרת ערבות הדדית, אך מאידך גיסא, מידת הסבסוד מוגבלת מראש ולא יכולה להשתנות. זאת משום שהתקציב הפדרלי מוגבל ולא כולל מרכיבי סבסוד עיקריים, ומפני שהוורדת תוצר לנפש בכוננת תחילה לא מתורגמת להגדלת הסבסוד באותו היחס.

לעיתים, אלומות עשויות להתקשות בתשלום חלקן. עליהן להודיע על כך מבעוד מועד. וכיוון שמספרם של נציגי האלומה בבית הנציגים תלוי גם בתרומתה לתקציב הפדרלי, אלומה שתפצה על המחסור תגדיל את מספר נציגיה. מאפיין זה חשוב כדי לשמור על תקציב פדרלי מאוזן וללא לקיחת "טרמפים".

כאמור, לאלומות עם תוצר לנפש נמוך ייקבעו סובסידיות שנתיות מוסכמות מראש למשך 15 שנים מרגע השינוי, אשר יקנו להן ולתושביהן זמן הסתגלות למצב החדש. סובסידיות אלו יהיו בסדר גודל של סך הסובסידיות שהיו משולמות לאותן אלומות בשנת 2022 ויוצמדו למדד. לא ניתן יהיה להגדיל סכומים אלו ללא הסכמה של האלומות המשלמות, ולאחר תקופת ההסתגלות, הם ירדו בהדרגה לרמה קבועה לכל אלומה במסגרת ההסכמה על צמצום אי-השוויון בין האלומות.

כדי למנוע סכסוכים עתידיים, בתחילת התהליך יש לערוך חלוקה לחלק מהנכסים וההתחייבויות של מדינת ישראל בין האלומות והרמה הפדרלית. נכסים כגון קרקע, משאבי טבע, קרן עושר ריבונית, מניות בחברות ממשלתיות, IP והשקעות ממשלתיות בקרנות זרות ודרך גופים דוגמת EBRD (הבנק האירופי לשיקום ולפיתוח) ו-IFC (זרוע ההשקעות של הבנק העולמי) – מוטב שינוהלו ברמה הפדרלית ושההכנסות מהם ייכנסו לתקציב הפדרלי. החוב הממשלתי הקיים והעתידי חייב להישאר ברמה הפדרלית ויוחזר באמצעות התקציב הפדרלי. לצד גיוס החוב הפדרלי, אלומות יוכלו להנפיק איגרות חוב משלהן, בדיוק כפי שעיריות בארצות-הברית יכולות להנפיק אג"ח. כל האלומות יהיו ערבות לחוב הפדרלי, אך לא לחוב האחת של השנייה.

12 לצד זאת, לכל אלומה יינתנו מספר פטורים הרלוונטיים לשוק העבודה שלה, אשר בגינם רשאים מעסיקים לסרב לקבל עובדים בשל נסיבות ספציפיות – דוגמת יקב כשר המעסיק יהודים דתיים בלבד לשמירת הכשרות, או עסק הפתוח בשבת ואינו יכול להעסיק יהודים דתיים למשרות המחייבות עבודה בשבת.

את ההתחייבויות לפנסיה תקציבית וביטוח לאומי, ביטוח רפואי למחלות קיימות והתחייבויות עתידיות נוספות שחלקן עדיין לא ידועות, עדיף להפריד בין האלומות לפי מספר תושביהן ומצבם.

בכל מקרה שבו תושב אלומה אחת אינו משלם את חובותיו לפי דין לכרט או לגוף מחוץ לאלומה שלו, החוב ישולם מיידית על ידי ממשלת אותה אלומה, והיא תצטרך לגבות ממנו את החוב בעצמה. הדבר יקטין את החיכוכים בין תושבי אלומות שונות ויהווה תמריץ להגברת האכיפה ברמת האלומה.

### **מדיניות מס**

לכל אלומה תהיה סמכות מיסוי בלעדית על תושביה. אך מטעמי יעילות, מומלץ שהמערכת תתופעל על ידי רשות המיסים הפדרלית, אשר תגבה מיסים מכולם ותעביר אותם לממשלות האלומות בהתאם לכללים שייקבעו. אם הדבר מעלה קשיים, ניתן לתכנן שלוש רשויות מס טכנולוגיות המשתפות פעולה בפיתוח כלים.

מס הכנסה, מס על דיבידנדים ומס רווחי הון הם אישיים ולכן קלים לשייך. המיסים של כל פרט יופנו לאוצר האלומה שאליה הוא משתייך. יש למנוע את "המירוץ לתחתית" בין האלומות, העלולות לנסות למשוך בעלי הון והכנסה גבוהה על ידי קביעת שיעורי מס מזעריים. מומלץ לקבוע מדיניות פדרלית מוסכמת המציינת את הרף התחתון של שיעורי המס המותרים, לרבות הטבות מס לפרטים ולעסקים. ניתן אף לחשוב על מדיניות מס אחידה.

מס חברות ייקבע אף הוא כמדיניות פדרלית מוסכמת ומחייבת, כדי למנוע תחרות בין אלומות על עסקים. מומלץ לחלק את מס החברות בין האלומות באופן פרופורציונלי לתשלומי מס הכנסה שמשלמים העובדים המועסקים באותה חברה מכל אלומה. הדבר מניח שערך מוסף של חברה נוצר ביחס דומה לשכר עובדיה.

ביחס לארנונה, ייקבעו תעריפים לכל שירות הניתן לעסק כזה או אחר, מעבר לשירות בסיסי שכולם חייבים לשלם. כדי לאפשר זאת, רישום העסקים יישאר אחוד ברמה הפדרלית.

גביית מע"מ מציבה אתגר, כיוון שמס זה נגבה מעסקאות תוך זיכוי ספקים בדרך. למניעת סיבוכים, ואף שהסמכות לגבות מע"מ נתונה לאלומות, מומלץ להגיע להסכמה על מע"מ אחיד ולשייך את ההכנסות ממנו לתקציב הפדרלי. לחלופין, ניתן להשתמש בפתרון טכנולוגי פשוט המותקן בכרטיס האשראי או בסמארטפון, ובכרטיס תושב חכם המספק מידע על עסקאות במזומן. רשות המיסים הפדרלית תעקוב אחר הזיכויים ותשייכם לאלומות. רק מע"מ על עסקאות לא מזוהות יצטבר לחשבון הממשל הפדרלי ויפחית את הצורך בהעברות מהאלומות.

### הפחתת מתחים היוצרת אפשרות לדבר ולשתף פעולה

השפעה מסדר ראשון היא הורדת תחושה הכפייה מכל הקבוצות בישראל, ובעקבותיה הפסקת המאבק ההגנתי על הערכים לצורך הכרעה של החזון. אנו מאמינים ששילוב ההגנות הניתנות על ידי האלומות, תוך שמירה על הבסיס הלאומי המשותף ופיתוח יחסי שכנות מתחשבים ברמה המקומית, יורידו את המתח ויאפשרו שיח בונה ושיתופי פעולה במגוון תחומים. ההפרדה הפיסקלית, שבמסגרתה כל אלומה מממנת את עצמה, מורידה את המתח ותחושת חוסר ההוגנות. ייתכן ששינוי זה יאפשר, למשל, לציבור החילוני לגלות יחס חדש כלפי הציבור החרדי המחזיק ומשמר את אורח החיים של אבות אבותינו. ייתכן שהציבור הערבי ירגיש פחות מקופח ובו בזמן יותר עצמאי וגם יותר חלק מהמדינה ומצמיחה. ההפרדה לאלומות תאפשר לציבור בישראל לראות את המדינה כמארג ייחודי ומיוחד של כל חלק בתוכו משמעות רבה.

בנספח 4 מצטט הרב מרדכי בר־אור את הרב אברהם יצחק הכהן קוק, אשר מדגיש ב־1920 את חשיבותם של שלושה מחנות נבדלים בעם ישראל:

"שלושת הסיעות היותר רשמיות בחיי האומה אצלנו: האחת האורתודוקסית (...); השנייה היא הלאומית החדשה (...); השלישית היא הליברלית (...). הדבר מובן, שבמצב בריא יש צורך בשלושת הכוחות האלה גם יחד, ותמיד צריכים אנו לשאוף לבוא לידי המצב הבריא הזה, אשר שלשת הכוחות הללו יחד יהיו שולטים בנו בכל מלואם וטובם, במצב הרמוני מתוקן שאין בו לא חסר ולא יתר, כי הקודש, האומה והאדם, יתדבקו יחד (...). להכיר בעין יפה כל אחד את התפקיד החיובי של חברו". (הרב קוק, "אורות התחיה", פרק י"ח, תר"פ 1920).

הצעה זו תאפשר סוף סוף לשלושת הכוחות להתקיים בהרמוניה ולהכיר האחד בחשיבות השני.

### השפעה על ההון חברתי בישראל

קיימים שלושה סוגים עיקריים של הון חברתי שניתן להבחין ביניהם:

1. **הון חברתי מגבש (Bonding)** – זהו הון חברתי של פרטים בעלי מאפיינים משותפים החשים כמשתייכים לקהילה מסוימת. הוא נחשב לחזק ומשמעותי יותר בתרומתו ליצירת זהות משמעותית בקרב מי שמשתייך לקהילה שלו. יחד עם זאת, הוא בעל נטייה גבוהה יותר להתבדלות והתרחקות מפרטים חיצוניים לקהילה, עד לרמה של הדרה ואפילו פעילות של אלימות נגד האחרים שאינם חלק. מודל האלומות יעמיק את ההון החברתי המגבש, תוך העמקת זהות משותפת לחברי האלומה ושיפור ברמת התמיכה האוטונומית בצורכי האלומה עצמה.

2. **הון חברתי מגשר (Bridging)** – מחבר בין אנשים שאינם חלק מקבוצה זהותית אחת ומייצר ביניהם הידברות, שיתוף ידע ואיגום משאבים. אנו מעריכים כי הירידה ברמת העימותים בין האלומות על אורחות החיים תאפשר מנגנונים מובנים לשיתופי פעולה, צריכה או הישענות על משאבים של אלומות אחרות. אך לצד זאת, המודל החדש מגביה חומות בפני חיבורים בין אנשים כפרטים מאלומות שונות ומפחית אפשרות לחשיפה למידע חדש ולרעיונות.

3. **הון חברתי מקשר (Linking)** – נוגע באיכות וברמת החיבור של אנשים למוסדות רשמיים או לבעלי כוח, ומאופיין בתקשורת אנכית ולא מאוזנת. המודל החדש יוצר אחריות ישירה בין הגישה למשאבים ובין השירותים ומרקם החיים המוצע לאלומה, ולכן אנו מעריכים שהוא יעמיק את האמון של חברי האלומה כלפי המוסדות המשרתיים, "כי הם שלנו".

המבחן הגדול של התוכנית הוא מבחן ההון החברתי המגשר. הון חברתי מגשר משפיע על פיתוח מהיר וצמיחה, על הגיוון, העושר של ההון האנושי ויכולות כוח העבודה. הוא אף משפיע על הפיתוח הפיננסי באמצעות השפעותיו על אמון קולקטיבי ונורמות חברתיות, ועל ידי הקלת יכולות הרישות בין חברות הגורמות ליצירה, הפצה ופיזור של חידושים עסקיים וטכנולוגיים. נוסף לאלו, שווקים משולבים יותר יוצרים יתרונות לגודל. קישוריות בין קבוצות מובילה להורדת מחירים ולהגדלת רווחת הצרכן, מקלה על ניידות וגמישות פונקציות הייצור ומגבירה פרודוקטיביות.

בתוכניות אחרות שהוצעו כפתרון למצב האומה, שמיקודן בהפרדה ללא בניית השכבה המקשרת ומגשרת, יבואו לידי ביטוי בעיקר הפונקציות השליליות תוך נסיגה בהון החברתי, העמקה באי־השוויון וגביית מחירים חברתיים וכלכליים כבדים. אנו מאמינים שהתוכנית יכולה להצליח משום שהיא מסדירה את התנאים והמנגנונים המגשרים והמאפשרים שיתופי פעולה בין האלומות והפרטים השייכים לאלומות שונות. אם יישומם יעלה יפה, הם יביאו לידי ביטוי את הפונקציות החיוביות של המהלך על ההון החברתי.

### תהליך המעבר

ללא תחושת דחיפות ו"אין ברירה", אי אפשר לערוך שינוי כה עמוק (ומפחיד) בשיטת המשטר בישראל. יש שיאמרו שאסור אפילו לדבר על אפשרות שכזו. עמדתנו היא שלמדינת ישראל לא תהיה הזדמנות נוספת, ולכן צו השעה הוא בניית תוכנית שאפתנית כחלופה להתפרקות. את התוכנית הזו לא פיתחנו כ"משחק מחשבתני", אלא כחלופה אמיתית לכך שבמודל ה"עסקים כרגיל", ישראל, בסבירות לא מבוטלת, איננה שורדת.

המטרה העיקרית שלנו היא להציף אלטרנטיבה לייאוש של הדור החושש ש"הלכה לו המדינה" ומתחיל לחשוב על הגירה, לאלו המאמינים ביכולתם להכריע את הצד השני כברירת מחדל, ולאלו החשים חובה להתבדל כדי להגן על הערכים שלהם. אנו מציעים טיפול שורש במאבק הגנתי מתמשך על זהות וערכים.

אנו מודעים לכך שיש שיראו את המרחק בין יצירת האלומות לבין התפרקות המדינה כלא גדול. אולם חשוב להדגיש כי במצב שנוצר, המפתח למניעת התפרקות הוא דווקא במתן מקום לביטוי ערכים מתנגשים בלי לריב. דווקא אלומה מאפשרת חיזוק של שיתוף פעולה סביב הערכים המשותפים, של הזהות הישראלית המלכדת.

הפתרון במסמך זה מוצע אך ורק בקווים כלליים, על מנת להמחיש את ההיגיון שבו ואת ישימותו. כדי שההצעה תהפוך לאופרטיבית, יש צורך בחשיבה ובעבודת מטה מרובה של מומחים בתחומים מגוונים. ברור לנו גם שזוהי הצעה לדיון אשר תעבור התאמות ושינויים רבים.

## הרעיון המסדר של תהליך המעבר

תהליך השינוי חייב להתחיל מוקדם ככל האפשר ולהיות מהיר ככל האפשר. הרעיון המארגן בתכנון המעבר הוא רציפות תפקודית של מערך השירותים לאזרח והגנה על האינטרסים הלאומיים – ביטחוניים, מדיניים וכנימיים.

ברמה הפדרלית, השינוי יהיה חייב להתחיל מהכנסת, אשר תחוקק חוק משאל עם לשינוי שיטת המשטר. המשאל יצטרך להכריע בנושא ברוב משמעותי.

כל אלומה תצטרך לבחור ממשלת מעבר באמצעות מודל שייקבע ולהכריז על בחירות פנימיות תוך שנה. בתחילה, אנו מציעים שכל אדם ישויך לאלומה אוטומטית לפי ההשתייכות הקבוצתית הברורה (לאום או דתיות) או לפי המיקום הגיאוגרפי. כך, קבוצות חרדיות וערביות קלות יחסית לזיהוי לפי לאום, השכלה, שירות צבאי וכדומה. תושבי ערים לא דתיות ברובן ישובצו לאלומה היהודית דמוקרטית-ליברלית. זאת על מנת שהביסוס של כל אלומה יעשה סביב ערכים הומוגניים יחסית. אך מול בחירת ברירת המחדל, תינתן האפשרות לכל אזרחית ואזרח לשנות את שיבוצם לאלומה לאחר הבחירות הראשונות. אז גם תגבש כל אלומה מערכת של חוקי יסוד, בחלקם קשים לשינוי או לביטול, אשר יהוו מסגרת למשטר באותה אלומה. הם יכללו את תהליך הגשת הבקשה של אזרחים המעוניינים להיות תושבי אלומה אחרת.

לאחר שהחוקים יאומצו, תוך תקופה מסוימת שנקבעה מראש על ידי הרוב בכל אלומה, יוכלו יחידים ומשפחות לבקש לעבור לאלומה אחרת. בקשותיהם יישקלו בתהליך מובנה, וכתנאי מוקדם, עליהם להתחייב לציית לחוקי האלומה הקולטת. אלומה יכולה לדרוש תקופת מבחן, שבמהלכה תוכל לוודא שהאדם אכן מסוגל ומוכן לציית לכל חוקיה ולא מנסה לעבור בגלל אופורטוניזם. האלומה רשאית לדחות בקשה שתיחשב אופורטוניסטית ומבוססת על שיקולים זרים, ולא על הזדהות אותנטית.

מערכת החוקים המקורית של ישראל תהווה בסיס למערך החוקים הפדרליים, בדגש על חוקי היסוד, אך ללא נושאים ערכיים שעליהם לא ניתן להסכים. ביחס למערכת החוקים הקיימת, יחל תהליך מובנה של "גריעה" מהרמה הפדרלית למסגרת החוקים של האלומות והמסגרת המוסכמת כפי שתיקבע.<sup>13</sup>

## סיכום יתרונות המודל המוצע

בתוך כל אלומה תשכון אוכלוסייה הומוגנית הרבה יותר, וחוקיה יהיו מקובלים במידה רבה יותר על התושבים – מה שיפחית מתיחות בתוך אלומות. אך המודל המוצע יפחית את המתיחות גם בין האלומות ויעצור את הלחימה על דמותה של המדינה ועל אורחות החיים האזרחיים שבה. זאת, כיוון שלא יהיה עוד צורך להגן או לנצח, ולא תהיה יכולת לכפות את החזון ואת אורחות החיים של אלומה אחת על רעותה.

המודל יפחית את הפחד והחשש בין קבוצות האוכלוסייה ויחזק את האמון בתוך האלומות וביניהן. אנו יכולים להישאר קרובים ולדאוג האחד לשני כישראלים, במקום לנסות לנצח ולהכריע זה את זה. המודל החדש יוצר מסגרת חוקתית המאפשרת זאת – בלעדית, נמשך לריב. השינוי המוצע הוא בלתי הפיך מבחינה פוליטית, ולכן מייצג מחויבות ליציבות למשך

13 המודל המוצע בעבודה זו הוא מקרה פרטי של מגמה הגוברת במדינות המפותחות, לביזור סמכויות הממשלה המרכזית. כדי לסייע למדינות להצליח בתהליך הביזור, פיתח ה-OECD עשר הנחיות ליישום מיטבי שלו. אלו מוצגות בנספח 3.

עשורים רבים. המודל מאפשר לכל אחת ואחד מאיתנו להיפתח לאחרים ללא פחד כי אם בהערכה ובכבוד, ומגשים את חזון הרב קוק של "...במצב הרמוני מתוקן (...). להכיר בעין יפה כל אחד את התפקיד החיובי של חברו."

במישור הפרקטי, ההנהגה של כל אלומה מקבלת אחריות על הגדלת העוגה שהיא יוצרת לציבור שלה, במקום לריב על חלוקת העוגה שנוצרה על ידי מישהו אחר. לכן, כל אוכלוסייה נושאת במלוא העלויות והיתרונות של החלטותיה, ובכך עומדת בפני תמריצים נכונים. אך בו בזמן, אלומות חלשות יותר נתמכות לתקופה ממושכת כדי לאפשר את המעבר.

מהזווית התיאורטית, ההצעה הנוכחית מייצגת "אסטרטגיה דומיננטית" ביחס לרצון לשמר את המדינה. המבנה הזה אינו משבש ניסיונות לגישור ושיתופי פעולה מרצון בין הקבוצות והאלומות, אלא מונע כפייה וכאמור משפר, באופן דרמטי, את התמריצים של כל הצדדים לקבל החלטות אחראיות ולשתף פעולה. אך במקרה של כישלון בניסיונות הגישור, מודל זה מונע את חורבן המדינה. לפיכך, במונחים של ניהול סיכונים (מניעת תרחיש ההתפרקות), תוכנית כזו היא בגדר חובה, אלא אם מוצעת חלופה ישימה ואפקטיבית ממנה.

#### תמצית השלכות על כל קבוצה של המעבר למודל זה

קבוצה	מוותרת	מקבלת
<b>כולם</b>		ישראל תמשיך להתקיים כמדינה אחת תוך הפחתת החיכוך בין הקבוצות והגברת שיתוף הפעולה. כל אזרח יוכל לבחור לחיות לפי ערכיו.
<b>תורנית לאומית</b>	בלימת ההשפעה של קבוצה זו על כלל אזרחי המדינה בזכות ההתחזקות הדמוגרפית. ויתור על היכולת לדרוש משאבים הולכים וגדלים בשנים הקרובות.	חופש בחירה של אורחות חיים וצמצום ביכולת ההשפעה של ה"חילוניות" הסותרת את ערכי התורה. קבלת אוטונומיה פיסקלית והבטחת הסבסוד ל-15 שנה. מניעה של התפוררות כלכלת המדינה, אשר תביא לצמצום קשה במשאביה של הקהילה.
<b>יהודית דמוקרטית ליברלית</b>	ויתור על הרעיון של מדינה דמוקרטית ליברלית על כלל אזרחיה. ויתור על שירות חובה בצה"ל לכולם.	מרחב מחיה המבטא ערכים דמוקרטיים ליברליים עבור החפצים בכך. הפסקת התלות של אורח החיים בעמדות הפוליטיות של השלטון המרכזי. ניתוק התלות הפוליטית והכלכלית בדמוגרפיה המשתנה. שירות חובה של כולם. שליטה על מערכת הביטחון על ידי המשרתים בצה"ל.
<b>קבוצת חזון מדינת "כל תושביה"</b>	ויתור על השאיפה ל"מדינת כל תושביה" ועיגון נוסף של קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית.	הזדמנות לניהול העצמי, ללא תלות בעמדות הפוליטיות של השלטון המרכזי. עיגון ערכים תרבותיים וזהותיים שאינם בהלימה לתפיסה מערבית.

## סקר עמדות – אוכלוסייה חרדית

במסגרת הכנת העבודה ערכנו סקר (בעזרת חברת סקרים מקצועית) בקרב 502 נשים וגברים חרדים מזרמים וגילים שונים. הצגנו בפניהם את השאלה הבאה:

ישנה הצעת חוק לשינוי המשטר במדינת ישראל. החברה החרדית תקבל אוטונומיה ותנהל את ענייניה לגמרי בעצמה, ללא התערבות של בית המשפט העליון, ללא חובה לשרת בצבא וללא כל התערבות של החילונים. החברה החרדית תקבל לרשותה את כל המיסים שהחרדים משלמים ותנהל את ענייניה הכלכליים לבדה. האם היית תומך בהצעה זו?

לאחר קבלת התשובה הצגנו שוב את השאלה, אך הפעם הצענו לשלם לכל משפחה 2,500 שקלים נוספים לחודש. ציפינו שהתמיכה בהצעה זו תהיה מינורית, אך התוצאות הפתיעו אותנו:

תשובה	שאלה ללא פיצוי נוסף	שאלה עם פיצוי של 2,500 ₪ לחודש למשפחה
<b>סה"כ תומכים</b>	<b>61%</b>	<b>65%</b>
"תומך חזק"	25%	43%
"תומך במידה מסוימת"	36%	22%
<b>סה"כ מתנגדים</b>	<b>38%</b>	<b>27%</b>
"מתנגד במידה מסוימת"	21%	10%
"מתנגד בכל תוקף"	17%	17%
<b>לא יודע</b>	<b>0%</b>	<b>8%</b>

מובן שיש להתייחס לתשובות בזהירות המתבקשת. אולם מתוצאות הסקר עולות מספר תובנות מעניינות. גם ללא פיצוי נוסף, ההצעה לאלומה נראית אטרקטיבית לרוב הציבור החרדי – 61% תומכים ורק 38% מתנגדים, הפרש מובהק מכל הבחינות. כאשר מציעים פיצוי של 2,500 שקלים לחודש למשפחה, המתנגדים בתוקף (17%) אינם משתכנעים, אך סך המתנגדים קטן משמעותית – כך שעל כל מתנגד/ת יש יותר משני תומכים. כמו כן, שיעור התומכים חזק עולה בעקבות מתן הפיצוי מ-25% ל-43%.

לכל הפחות, התוצאות מטילות ספק בתחזיות שהחרדים לעולם לא יסכימו למתווה זה.<sup>14</sup> כמובן, בסוף ההחלטה תהיה של הרבנים, וצריך לנסות לשכנעם שהתוכנית היא גלגל הצלה גם, ואולי בעיקר, עבורם.

14 הצעה ברוח דומה הועלתה מתוך המגזר החרדי לפני כ-25 שנה ולא נתקלה בהתנגדות חריפה.



## סיכום

**"חיינו הם רגע אחד בנצחיותו של עמנו, ולרגע הזה יש חובות מיוחדות"**  
(בנימין תיאודור זאב הרצל, "פתרון לשאלת היהודים", Jewish Chronicle, 1896)

הרעיון של יצירת רובד חדש של השלטון – אלומות, המאפשרות אוטונומיה מסויימת לשלוש קבוצות עם ערכים מתנגשים בחברה הישראלית – אינו קל לעיכול. לחלק הוא נראה מפחיד מדי, בלתי אפשרי ליישום, או שניהם גם יחד. ברצוננו לציין שקבוצות שונות בישראל כבר פיתחו במשך עשרות שנים אוטונומיות דה־פקטו בצורות שונות. קבוצות אלו חורגות, בפועל, מחלק מהכללים החלים על הרוב, בין אם על ידי החרטה מפורשת בהתאם לצורכיהן ובין אם בהתעלמות או "כיפוף" החוק. באוטונומיות דה־פקטו הללו, הציבור בוחר מנהיגים שהצלחתם נמדדת בהתנגדותם לחוקי המדינה הלא נוחים להם ובהשגת מרב המשאבים ממנה. הקבוצה היחידה שאין לה אוטונומיה היא הרוב. הצעתנו משנה את כללי המשחק ומציעה שההתאמות הנדרשות לקבוצות לא יהיו עוד נגד החוק, כי אם המודל החוקי עצמו.

מעבר לכך שהסבירות לתרחיש ההתפרקות עולה מהר מכפי שחשבנו, מתגברת גם סכנה לקריסה מהירה. **כל מי שהמדינה יקרה לו, ללא קשר לדעותיו הפוליטיות, חייב לראות במניעת קריסתה מטרה עליונה וגורלית.** הדבר תלוי קודם כול במתן תקווה לקבוצת אוכלוסייה עם תרומה מכרעת לכלכלה, לביטחון, להייטק, לרכואה ולאקדמיה, אשר שמה את ישראל על המפה העולמית והביאה לכך שלילדים ולנכדים של כולנו יכול להיות כאן עתיד מזהיר.

פתרון שנותן תקווה כבר היום הוא חיוני, כי בעוד מספר שנים, זה עלול להיות מאוחר מדי. הפתרון המוצע הוא פוליטת ביטוח לכל אזרח החפץ בהמשך קיומנו כאן. הוא לא מייצג בשום אופן פוזיציה פוליטית כזו או אחרת, והוא מכריח את כל הצדדים להתפכח מחלום ה"ניצחון" ולעבור לתוכנית ה"השרדות" של המדינה. אומנם, השיטה המוצעת היא די יוצאת דופן בעולם, ואולם, גם מצבה של ישראל חריג. אנו יכולים ללמוד ממדינות מסוימות, אך כפי שעם ישראל סלל את דרכו הייחודית במשך אלפיים שנה, גם היום אין לפחד מלחדש.

אנו מודעים לכך שבמקום לחשוב ברצינות על הרעיונות המוצגים במסמך ולשפר אותם, קל בהרבה להתעלם מהם ולהמשיך לדרוש ניצחון ל"צד הצודק שלנו". שמענו מרבים: "זה לא יכול לעבוד", או "זה לא מעשי", או "הפוליטיקאים לעולם לא יסכימו לאמץ את השינוי הזה". אבל התעלמות מהבעיה לא תעלים אותה, ומה שעומד כנגדנו זו השפעתה ההרסנית של האינרציה. התייעצנו עם קבוצה גדולה של אנשים מנוסים ולמדנו הרבה. אך בסופו של דבר, הציבור הוא שיצטרך להחליט.

**מתוך דאגה רבה ואחריות לאומית, אך גם מתוך אמונה עמוקה ביכולת של עם ישראל לא לחזור על טעויות העבר, כתבנו את המסמך.**

## נספח 1: יישום המודל על יישובים בישראל

לצורך המחשת יישום המודל "בשטח", להלן מספר נתונים ביחס למקרים ייחודיים (ירושלים כאמור נשארת בשליטה פדרלית תוך שיוך של אזורים בה לאלומות):

### דוגמאות ליישובים מעורבים ליהודים וערבים

**חיפה** עם כ־283,000 תושבים – 88% יהודים (מתוכם 6% חרדים) ו־12% ערבים

**לוד** עם כ־82,000 תושבים – 70% יהודים (מתוכם 11% חרדים) ו־30% ערבים

**רמלה** עם כ־78,000 תושבים – 75% יהודים (מתוכם כ־2% בלבד חרדים) ו־25% ערבים (מתוכם 80% מוסלמים ו־20% נוצרים)

**מעלות תרשיחא** עם כ־22,000 תושבים – 78% יהודים (מתוכם 4% חרדים) ו־22% ערבים

ביישובים אלה ניתן להניח שהאוכלוסיות הערביות לא יבחרו באלומה מקומית, אלא דווקא במודל ההשתלבות. יחד עם זאת, גם אם ירצו לקבל אלומה, הפיזור ברמת הרשות עצמה ישפיע על היכולת לפיצול בפועל. בשונה מחיפה וממעלות תרשיחא, שבהן ישנם מקבצים שכונתיים של תושבים ערבים, הרי שבלוד וברמלה, לצד שכונות הומוגניות, ישנן גם כאלו עם הטרוגניות גבוהה. ההסדר בערים הללו יצטרך לקחת את הדבר בחשבון.

### דוגמאות ליישובים מעורבים לחרדים ושאינם חרדים<sup>15</sup>

**בית שמש**, כ־141,000 תושבים – מתוכם 71% חרדים

**טבריה**, כ־47,000 תושבים – מתוכם 22% חרדים

**ערד**, כ־27,000 תושבים – מתוכם 32% חרדים

**חצור הגלילית**, כ־10,000 תושבים – מתוכם 25% חרדים

**יבניאל**, כ־4,400 תושבים – מתוכם 47% חרדים

בבית שמש, הפתרון ההגיוני ביותר הוא פיצול מידי של הרשות לשני יישובים הומוגניים. ביתר היישובים הגדולים יותר, ניתן להניח שיוך לאלומה יהודית ליברלית. מקרה מורכב יותר הוא היישוב יבניאל, שאם לא יוכל להתפצל בשל גודלו, חלק מתושביו יאלצו ככל הנראה לעבור.

### המחשה תמציתית ליישום המודל: חיפה

חיפה היא העיר השלישית בגודלה בישראל מבחינת האוכלוסייה והשישית בגודלה מבחינת שטח השיפוט. היא מהווה את המטרופולין הצפונית של המדינה. העיר היא מרכז תחבורה, תעשייה ותרבות חשוב ומשפיע, ואחד ממרכזי הסחר הימי הגדולים של ישראל, עם שני נמלים. נכון ל־2021, בחיפה מתגוררים 289,540 תושבים ומהם כ־34,000 ערבים (כ־12% מהאוכלוסייה), מחציתם מוסלמים ומחציתם נוצרים. המוסלמים רובם סונים ומקצתם אחמדים. הנוצרים מתחלקים בין יוונים־אורתודוקסים, יוונים־קתולים, רומים־קתולים, מארוניים־קתולים, ארמנים־קתולים ופרוטסטנטים. רוב ערביי חיפה, נוצרים ומוסלמים כאחד, הם משכילים, חילונים

15 מקורות: למ"ס, קובץ הרשויות המקומיות 2022; קרן וואהל, מרכז הנתונים והידע, המכון החרדי.

ומבוססים בהשוואה לערבים במקומות אחרים בישראל, והם משולבים בעיר. הם מתרכזים בשכונות העיר התחתית כגון ואדי ניסנאס והמושבה הגרמנית במערב (נוצרים) וחליסה במזרח (מוסלמים). הדר מונה כ־41 אלף תושבים, כרבע מהם ערבים.

קבוצה מובחנת נוספת בנופה של העיר היא החרדים והדתיים־לאומיים, שיחד מהווים כ־6% מהתושבים. החרדים (חסידיים וליטאים) מרוכזים במזרח הדר, שם עומד בית הכנסת הגדול של חיפה אשר סביבו מצויים קטעי הרחובות הנסגרים לתנועת כלי רכב בשבתות. עם זאת, בשנים האחרונות נרשמה מגמה של יציאת תושבים חרדים מתחומי שכונתם, וזוגות צעירים רבים החלו לעבור לנווה שאנן הוותיקה. הדתיים־הלאומיים הם הקבוצה הקטנה יותר, וזו מאפיינת את קריית שמואל שבצפון־מזרח העיר. משפחות דתיות־לאומיות מבוססות גרות באחוזת שמואל, בעיקר בחלקה הדרומי.

הסובלנות ההדדית והיעדרם של חיכוכים בין האוכלוסייה הדתית לאוכלוסייה הכללית הם ממאפייני הדו־קיום בעיר, שאחד מביטוייו הוא העובדה שבחיפה פועלים עוד לפני קום המדינה קווי אוטובוס סדירים בשבתות ובחגים, בלי שאלו יעברו בשכונות הדתיות. ביטוי חשוב לדו־קיום הוא תחושת הביטחון האישי: על פי השנתון הסטטיסטי לשנת 2022, 90% מקרב בני ה־20 ומעלה בחיפה חשים בטוחים ללכת לבד בשעות החשיכה באזור המגורים.

**החוק שיחול על העיר:** מאחר שהרוב המוחלט (מעל 82%) יהיה שייך לאלומה היהודית־ליברלית, חוקיה יחולו על כלל תושבי חיפה. אם לאחר יישום המודל יבחר הרוב המכריע של תושבי העיר הערבים להשתייך לאלומת כל תושביה, הם יוכלו לדרוש עצמאות מקומית בחיפה ולבחור את נציגיה. לאור היחסים בעיר, תוצאה זו אינה נראית לנו סבירה במיוחד.

## נספח 2: ביזור במדינות ה־OECD

ישראל היא אחת המדינות הריכוזיות ב־OECD. היא זקוקה נואשות לביזור סמכויות השלטון המרכזי, אולם המגמה הנוכחית היא בכיוון ההפוך. הצעתנו היא מקרה מיוחד של ביזור, היוצר רמת ביניים של משילות ואף מקצה הרבה יותר כוח לרשויות המוניציפליות. להלן מספר דגשים לגבי תהליכי הביזור במדינות ה־OECD, כפי שמתאר הארגון עצמו:<sup>16</sup>

"ביזור מתייחס להעברת סמכויות ואחריות מרמת השלטון המרכזי לרשויות נבחרות ברמה תת־לאומית (ממשלות אזוריות, עיריות וכדומה) שיש להן מידה מסוימת של אוטונומיה. ביזור מכסה שלושה ממדים ברורים אך קשורים זה לזה: פוליטי, מנהלי ופיסקלי. ישנו מסלול פעולה מובחן לביזור ברוב מדינות ה־OECD בעשורים האחרונים. בשני שלישים ממדינות ה־OECD, תהליכי הביזור הביאו לעלייה בחשיבות הכלכלית של הממשלה התת־לאומית, הנמדדת הן כחלק מהתמ"ג והן כחלק מכלל ההוצאה הציבורית בשנים 1995-2016.

כיום, אזורים וערים מייצגים 40.4% מההוצאות הציבוריות ו־56.9% מההשקעות הציבוריות ב־OECD. אזורים וערים ממלאים תפקיד הולך וגובר בתחומי מדיניות מרכזיים הקשורים למגמות, כגון תחבורה, אנרגיה, תקשורת פס רחב, חינוך, בריאות, דיור, מים ותברואה. הם אחראים, למשל, ל־64% מההשקעות הציבוריות הקשורות לאיכות הסביבה והאקלים.

צורות והיקף הביזור משתנים מאוד ממדינה אחת לאחרת. מערכות המימון של ממשלות תת־לאומיות משתנות אף הן באופן משמעותי וחוצות הבחנות פדרליות מול יחידות. בממוצע משוקלל, מיסים היוו את מקור ההכנסה מספר אחת לממשלות תת־לאומיות ב־OECD (45%), ואחריהם מענקים וסובסידיות (37%).

אבל, ביזור מובן לעיתים קרובות מדי כעלייה פשוטה בכוחן של הרשויות המקומיות. המציאות מורכבת הרבה יותר, שכן רוב האחריות מחולקת בין רמות הממשל. ביזור עוסק גם בהגדרה מחודשת של היחסים בין הממשל המרכזי לממשלות תת־לאומיות, לקראת שיתוף פעולה רחב יותר ותפקיד אסטרטגי עבור ממשלות לאומיות/פדרליות.

מגמות ביזור ברחבי העולם צעדו יד ביד עם יוקרה בממשל תת־לאומי באמצעות שיתוף פעולה עירוני, ממשל מטרופוליני וחיזוק אזורים. הפיצול העירוני הניע מדיניות המעודדת או כופה מיזוגים ושיתופי פעולה עירוניים. עם זאת, הוא נותר גבוה בחלק מהמדינות. עיריות עם פחות מ־5,000 תושבים מייצגות 44% מכלל הרשויות ב־OECD. בעשר מדינות יחס זה עולה על 80%. מספר הרשויות המטרופוליניות שנוצרו גדל, ללא קשר לסוגן, במיוחד מאז שנות ה־90. גם התפקיד הגובר של אזורים מנהליים בולט: מתוך 81 מדינות, 52 חוו עלייה נטו בדרגת הסמכות האזורית מאז שנות ה־70 (כפי שנמדד במדד הרשויות האזוריות). במקביל לביזור, חלה עלייה גם בביזור האסימטרי – העובדה שלממשלות באותה רמת ממשלה תת־לאומית יש סמכויות פוליטיות, מנהליות או פיסקליות שונות. בעוד שהביזור האסימטרי נראה "טבעי" יותר במדינות פדרליות, הוא מתגבר גם במדינות אוניטריות".

השאלה איננה אם הביזור "טוב" או "רע", אלא באילו תנאים הוא יכול לקדם דמוקרטיה מקומית, אספקה יעילה של שירות ציבורי ופיתוח אזורי. הניסיון הנצבר במדיניות ותוצאות המחקר בעשורים האחרונים יכולים לסייע לקובעי מדיניות ליישם רפורמות ביזור תוך הימנעות

מהמכשולים העיקריים. ישנן ראיות לכך שלמדיניות ביזור, בתכנון וביישום נכונים, יש מספר יתרונות – החל מטיוב אספקת השירותים הציבוריים ברמה התת־לאומית, דרך עלייה במערבות אזרחית והפחתת שחיתות ועד להשפעה חיובית על הצמיחה במדינה.

כדי לסייע למדינות לזהות את התנאים התורמים להצלחת הביזור, פיתח ה־OECD עשר הנחיות ליישום מיטבי של תהליכי ביזור. נוסף עליהן, הוצעו כלים ממשיים לקובעי מדיניות, לרבות מערכים מפורטים הכוללים המלצות, רשימות תיוג לפעולה, בורות שמהם יש להימנע ודוגמאות ליישום מיטבי, הן במדינות אוניטריות והן בפדרליות. להלן תקציר ההנחיות:

### **1. הבהירו את הסמכויות המוקצות לרמות הממשל השונות**

אחריות משותפת של מספר רמות ממשל על תחום מסוים צריכה להיות מפורשת ומובנת באופן הדדי לכל השותפים. יש חשיבות להבהרת התפקידים השונים המוקצים לכל רובד ממשלי בתוך תחומי המדיניות – מימון, רגולציה, יישום או ניטור. כיוון שמערכות ממשל מרובות רמות מתפתחות כל הזמן, יש לבחון את חלוקת האחריות על בסיס קבוע כדי להבטיח גמישות במערכת.

חלוקת אחריות ברורה היא קריטית לאחריותיות (Accountability), לניטור וליעילות מדיניות ההשקעה ואספקת השירות. ככל שהאחריות משותפת לרמות ממשל רבות יותר, כך נחוצה בהירות רבה יותר כדי להפחית את הכפילות ואת החפיכות.

הימנעות מאחריות משותפת אינה אפשרית. בהירות בחלוקת האחריות היא שאופן חלוקת האחריות צריך להיות מפורש, מובן הדדי וברור לכל המשתתפים, לרבות האזרחים בקצה. יש לוודא שתהליכי ביזור הסמכויות מאוזנים בין תחומי המדיניות השונים.

### **2. ודאו שכל הסמכויות הניתנות ממומנות כהלכה**

הגישה של הרובד התת־לאומי למקורות המימון צריכה להתאים לאחריות הפונקציונליות שברשותו. על חלוקת הסמכויות הפיננסיות להבטיח שאין סמכויות או מנדטים שלא מומנו או שמומנו בחסר.

### **3. חזקו אוטונומיה פיסקלית תת־לאומית כדי להעצים אחריותיות**

לרובדי ממשל תת־לאומיים דרושה מידה מסוימת של אוטונומיה בעיצוב ובאספקת השירות הציבורי שבאחריותם, בכפוף למגבלות הקבועות בתקנות נורמטיביות, כגון סל שירות מינימלי. ממשלות תת־לאומיות זקוקות להכנסות עצמיות שהן מעבר למענקים ולרווחי מס משותפים. עליהן לפתח מקורות הכנסה אלו כדי לקיים סל הכנסות מאוזן.

### **4. תמכו בבניית יכולות תת־לאומיות**

הממשלה המרכזית צריכה להעריך בקביעות את רמת היכולת באזורים וברבדים השונים ולהתאים את מדיניות בניית היכולות לצרכים השונים של האזורים. ממשלות צריכות לשאוף לחזק את היכולות של גורמים ושל מוסדות ציבוריים בגישה מערכתית, ולא להתמקד רק בסיוע טכני.

יש ליצור הכשרת סגל בנוגע ליסודות הניהול הפיננסי הציבורי והמקומי, להבטיח גיוס עובדים פתוח ותחרותי ולהנהיג מדיניות לקידום עובדים בהתאם לכישורים ולהצלחות. יש לתמרץ רשויות ציבוריות מיוחדות בעלות מומחיות בתחומים נחוצים (כגון רשויות פיתוח אזורי, יחידות PPP) ולאפשר להן גישה לתחומי שיפוט אחדים.

### 5. בנו מנגנונים הולמים לתיאום בין רמות ממשל

כיוון שרוב תחומי האחריות משותפים למספר רמות ממשל, חובה ליצור מנגנוני ממשל לניהול תחומי אחריות משותפים. יצירת תרבות של שיתוף פעולה ותקשורת על בסיס קבוע חיונית לתפקוד יעיל של ממשל מרובה רבדים ולהצלחה של רפורמה ארוכת טווח. הכלים לתיאום אנכי כוללים, בין היתר, פלטפורמות דו־שיח, מועצות פיסקליות, ועדות קבועות, ועדות ייעוץ בין־ממשלתיות והסדרים חוזיים. יש להימנע מריבוי מנגנוני תיאום נטולי תפקיד המקשים על קבלת ההחלטות.

### 6. תמכו בשיתוף פעולה בין אזורים ותחומי שיפוט

ניתן לבצע תיאום אופקי באמצעות מתן מענקים מותאמים וקידום שיתופי פעולה מקומיים ואזוריים. כמו כן, יש לקדם יצירה של ממשל מטרופוליני. המערכת החוקית צריכה לאפשר כלים אלה ברמה הלאומית. כדי לטפח צמיחה מכלילה, יש לקדם שותפויות בין רשויות כפריות ועירוניות. ניצול והרחבת היתרונות של מרכז (אגלומרציות) ברמה האזורית יביאו להתגברות על כשלי תיאום ולחיזוק היכולת באזורים.

### 7. חזקו ממשל חדשני וניסיוני וקדמו מעורבות אזרחית

יש להעצים אזרחים באמצעות גישה למידע. לכן, יש לוודא שהרשויות המקומיות הנבחרות מחזיקות ושולטות ביוזמות של השתתפות ומעורבות אזרחית. שימוש בתקציב משתף (Participatory budgeting) עשוי לחזק ממשל מכליל.

### 8. אפשרו להפיק את המרב מהסדרי ביזור אסימטריים

יש לתמוך בביזור אסימטרי בעזרת מנגנוני תיאום אנכיים ואופקיים יעילים. ביזור אסימטרי צריך להיעשות יחד עם מנגנוני השוואה אפקטיביים. יש לבסס את מדיניות הביזור האסימטרי על דו־שיח, שקיפות והסכמים בין כל בעלי העניין העיקריים ולשלב גישה זו כחלק מאסטרטגיית פיתוח טריטוריאלית רחבה יותר.

אופן ההקצאה של סמכויות באופן אסימטרי צריך להיות מפורש, מובן הדדית וברור לכל המשתתפים. ככל האפשר, ההשתתפות בהסדר אסימטרי תהיה התנדבותית.

### 9. שכרו בעקביות את השקיפות, העצימו את איסוף הנתונים וחזקו את ניטור הביצועים

ממשלות מרכזיות צריכות לפתח מערכות לניטור ביצועים. כדי לעקוב אחר תוצאות הביזור ומדיניות הפיתוח האזורי דרושות מערכות פשוטות עם מספר סביר של דרישות/אינדיקטורים.

ממשלות בדרג גבוה יותר חייבות לנטר ביצועים תת־לאומיים בתחומי שירות קריטיים בהתאם למערך מינימלי של אינדיקטורים אחודים, ועל בסיסו לתת משוב תקופתי סדור. עליהן גם

לקבוע מדד בין־מקומי לביצועים באספקת שירות. יש להכפיף רובדי ממשל תת־לאומיים לתקנות ולכללים פיסקליים, שאותם קובעת רמת ממשל גבוהה יותר, כדי להבטיח משמעת וקיימות פיסקלית.

### **10. חזקו את המדיניות הלאומית לפיתוח אזורי ואת מערכות השוויון**

תוכניות המוכוונות להבטחת שוויון בין אזורים ורשויות צריכות להיקבע תוך הסתכלות על המערכת הפיסקלית הרחבה יותר, בדגש על מענקים מותנים. יש לעצב הסדרי שוויון בזהירות, כדי לקדם את מאמצי המיסוי והפיתוח של ממשלות תת־לאומיות. על מדיניות שוויון פיסקלי להיבנות במקביל למדיניות פיתוח אזורי פעילה, כדי לנטרל את התמריצים השליליים הפוטנציאליים של מערכות אלה.

## נספח 3: על השינויים במשטר בבלגיה

### הסכסוך בבלגיה

בלגיה היא מונרכיה חוקתית פדרלית ודמוקרטיה ייצוגית. המלך הוא ראש המדינה, וראש הממשלה פועל במערכת רב־מפלגתית. הסמכות המבצעת מופעלת על ידי הממשלה. סמכות החקיקה הפדרלית נתונה לשני בתי הפרלמנט, הסנאט (זהו הבית העליון) ובית הנבחרים. הפדרציה מורכבת (מבוססות שפה) ומאזורים טריטוריאליים.

חוקת בלגיה היא מקור החוק העיקרי והבסיס למערכת הפוליטית. החוקה נקבעה ב־7 בפברואר 1831. היא שונתה מאז מספר פעמים, אך הרפורמות הרלוונטיות ביותר ביחס אליה בוצעו ב־1970 וב־1993.

**בשנת 1970**, בתגובה לסכסוך אזרחי הולך וגובר בין האזורים דוברי הפלמית, הצרפתית והגרמנית, הכריז הפרלמנט כי "המדינה המאוחדת, המבנה שלה ותפקודה כפי שנקבעו בחוק, הפכו מיושנים". החוקה החדשה הכירה בקיומם של הבדלים אזריים חזקים בתוך בלגיה וביקשה ליישבם באמצעות פיזור הכוח לקהילות ולאזורים. מתוך כך, האוטונומיות קיבלו שליטה על מגוון רחב של תחומי מדיניות, כולל חינוך, תרבות ושימוש בשפה.

החוקה הגדירה שלושה אזורים: פלנדריה (בצפון המדינה), ולוניה (בדרומה) והבירה בריסל. כל אזור קיבל שליטה על מגוון תחומי מדיניות הקשורים לפיתוח כלכלי, עבודות ציבוריות והגנת הסביבה.

חוקת 1970 ייצגה שינוי משמעותי במערכת הפוליטית של בלגיה. היא התרחקה ממדינה מונוליתית ויחידה לכיוון מבנה פדרלי, אשר הכיר ולהכיל את המגוון הלשוני, התרבותי והאזורי של המדינה. המהלך לעבר פדרליזם הונע על ידי רצון לטפל במתיחות ארוכת שנים בין דוברי ההולנדית (פלמית) ודוברי הצרפתית (ולונית), שלעתים קרובות היו מסוכסכים בנושאים הקשורים לתרבות, שפה וייצוג פוליטי.

**חוקת 1993** ייצגה התפתחות נוספת במערכת הפדרלית של בלגיה והפכה אותה למדינה פדרלית מלאה, דרך הרחבת הסמכויות של האזורים והאוטונומיות.

ברמה הפדרלית, הממשלה אחראית לנושאים כמו הגנה, יחסי חוץ, משפט וביטחון סוציאלי. הממשל הפדרלי מורכב מנציגי האוטונומיות הפלמית והולונית, וכן מהאוטונומיה הקטנה יותר של דוברי הגרמנית. לפרלמנטים האזוריים והאוטונומיים ולממשלות יש סמכות שיפוט על תחבורה, עבודות ציבוריות, מדיניות מים, ענייני תרבות, חינוך, בריאות הציבור, איכות הסביבה, דיור, ייעוד ומדיניות כלכלית ותעשייתית.

אף שמאז 1993, סעיף 35 של החוקה מחייב יצירת רשימה המציינת את הסמכויות הפדרליות לצד הסמכויות האזוריות והאוטונומיות, רשימה כזו מעולם לא נוצרה. לכן, הממשלה הפדרלית ממשיכה לממש את כלל הסמכויות שאינן מוגדרות במפורש ככאלו שבאחריות הרמות הנמוכות יותר.

המהלך לקראת פדרליזם בבלגיה נתפס כדרך להכיר ולהכיל את המגוון הלשוני והתרבותי של המדינה, תוך קידום אוטונומיה אזרית גדולה יותר. בעוד שהמערכת הפדרלית לא פתרה לחלוטין את כל המתחים בין האוטונומיות הלשוניות, היא סייעה ליצור מערכת פוליטית יציבה



ומכילה יותר, שאפשרה למדינה לנהל טוב יותר את ההבדלים הפנימיים בה.

**במשבר הפוליטי של 2010-2011** פעלה בלגיה ללא ממשלה פדרלית למשך 541 ימים, ששברו כל שיא. המשבר הועצם על ידי מבוי סתום במשא ומתן בין המפלגות הפוליטיות דוברות הצרפתית והמפלגות דוברות ההולנדית לאחר הבחירות הכלליות ב־2010. שני הצדדים לא הצליחו להסכים על מספר נושאים, לרבות חלוקת מחוזות הבחירות, חלוקת הכספים הממשלתיים והיקף האוטונומיה שתינתן לאזורים ולאוטונומיות השפה.

כתוצאה מכך, המדינה נותרה ללא ממשלה מתפקדת במלואה במשך יותר משנה וחצי, עם ממשלה זמנית בלבד לניהול ענייני היום־יום. במהלך תקופה זו, בלגיה המשיכה לתפקד הודות למערכת הממשל המבוזרת ביותר שלה, כאשר רוב השירותים הציבוריים והמדיניות מנוהלים ברמה האזורית והמקומית. המשבר נפתר בסופו של דבר בהקמת קואליציה בדצמבר 2011. הממשלה הצליחה להסכים על מספר רפורמות מפתח, כולל אוטונומיה פיסקלית גדולה יותר לאזורים והקמת ממשלת אחדות לאומית שתפקח על כספי המדינה.

### תמצית המודל הבלגי

**גביית מס** – שיטת המיסוי בבלגיה מבוססת על עיקרון הטריטוריאלי, שמשמעותו היא שיחידים מחויבים במס לפי מקום מגוריהם. כלומר, אם אדם גר באזור מסוים, ממשלת האזור היא האחראית לגביית מס ההכנסה שלו.

**סוגיות משפטיות ופתרון סכסוכים** – קונפליקטים יכולים להיווצר כאשר יש חילוקי דעות או מתחים בין קבוצות השפה השונות. כדי לטפל בהם ולהבטיח שסכסוכים ייפתרו בצורה הוגנת ושוויונית, הוקמו מנגנונים שונים, לרבות ועדות התאמה לשונית ומערכות משפט ובוררות.

**ביטחון פנים וחופץ** – הממשל הפדרלי בבלגיה אחראי בעיקר לעניינים הקשורים להגנה, ביטחון לאומי ומדיניות חוץ. הוא מחזיק כוחות מזוינים ושירותי משטרה כדי להבטיח את ביטחון הפנים. במישור האזורי פועלים כוחות שיטור המטפלים באכיפת החוק השוטפת. שיתוף פעולה ותיאום בין הרשויות הפדרליות והאזוריות חיוניים כדי לשמור על גישה הרמונית לענייני ביטחון ולטפל באחריות בפערים או במקרי חפיפה פוטנציאליים.

**ניהול משאבי טבע** – המודל הפדרלי של בלגיה עוסק גם בניהול משאבי טבע, ובכלל זה הגנת סביבה, מדיניות אנרגיה ותכנון שימושי קרקע. בעוד שלממשלה הפדרלית יש סמכות על היבטים מסוימים, כגון הסכמים סביבתיים בינלאומיים, לאזורים יש שליטה משמעותית על המדיניות הסביבתית בשטחם. מנגנונים שיתופיים, כגון הסכמים וועדות בין־ממשלתיות, נקבעים כדי להבטיח תיאום ושיתוף פעולה בניהול משאבים ובהתמודדות עם אתגרי סביבה.

**מתן שירותים** – אספקת שירותים כמו חינוך, בריאות ומים היא בעיקר באחריות האזורים והאוטונומיות הלשוניות בבלגיה. כל אזור מנהל את מערכת החינוך שלו, כולל פיתוח תוכניות לימודים ומימון. באופן דומה, מדיניות הבריאות וניהול המים מנוהלת בעיקר ברמה האזורית. עם זאת, הממשל הפדרלי ממלא תפקיד בתיאום היבטים מסוימים, קביעת מסגרות כלליות והבטחת גישה שווה לשירותים ברחבי המדינה.

**מנגנוני תיאום** – כדי לשמור על רציפות תפקודית ועקביות ולהימנע מאי התאמות, יש צורך בהתייעצות קבועה, במשא ומתן ובשיתוף פעולה בין ישויות פדרליות ואזוריות. לצורך כך הוגדרו ועידות וועדות בין־ממשלתיות הדנות בענייני מדיניות, הקצאת משאבים וקביעת

יעדים משותפים. מנגנונים אלו מאפשרים דיאלוג, בונים הסכמות ומטפלים בקונפליקטים פוטנציאליים בין רמות ממשל שונות.

## נספח 4: עם אחד – מבואות ממקורות יהודיים

קריאת כיוון מאת מרדכי בר־אור

### על כתב הנספח

הרב מרדכי בר־אור, איש ירושלים, אוהב תורה וחפץ חיים, היה יזם ופעיל מרכזי בבתי המדרש הישראליים "אלול" ו"קולות". לומד, כותב ומלווה אנשים וקבוצות שעתיד הציונות חשוב להם ושמבקשים לחיות חיי שפע במדינת ישראל.

### מבוא

יש הנוהגים לראות במחלוקות ובריבוי צורות חיים בעיה שיש לפותרה. מכאן גוברות והולכות הבקשות ל"אחדות" ולשיח על הסכמות. ואולם, אם נתבונן בהיסטוריה היהודית ובהגותה, מימי המקרא, דרך חז"ל ועד העת החדשה, נראה כי "שבטיות ישראלית" איננה בעיה שיש לפותרה, אלא היא נטועה כרעיון מבני עמוק בראשית יצירתו של העם היהודי.

יעקב בירך את שנים עשר בניו בקווי אופי שונים, והם הפכו מבני יעקב לשבטי ישראל. גם שעבוד מצרים לא הפריד בין השבטים, אך גם לא איחד אותם, וההליכה במדבר הייתה אף היא בבידול שבטי.

אפילו משה בימיו האחרונים, שבהם דאג מאוד לעצם הקיום של עם ישראל בארצו, מברך את השבטים השונים המיועדים לשבת בנחלות שונות בארץ ישראל. כל שבט אמור לבטא בארץ ישראל את ייחודו. וכך, עם הכניסה לארץ ישראל, הארץ מתחלקת לשבטים של כל אחד מהם אופי שונה לחלוטין.

לאורך כל ההיסטוריה היהודית ישנה חלוקה יסודית בין יוסף ליהודה. יוסף יבטא את החיבור לריאליה – התשתית החומרית ההכרחית לכל בניין רוחני, הצורך בביסוס המציאות, תוך אמונה באדם ובכוחותיו. יהודה יבטא את הכמיהה לייעוד. ימשוך לרוח. הספרות היהודית מראשיתה ועד לעידן הנוכחי מעמיקה מאוד בסמלים של שבטים אלו.

גם לשאר השבטים יש צביון, אופי ותרומה משלהם. היו שבטים מלחמתיים כמו בנימין, גד ודן, היו שבטי מלוכה כמו יהודה ואפרים, יששכר היה שבט למדני, ראובן היה שבט רועים, אשר היה שבט איכרים, בני שבט זבולון היו סוחרים ויורדי ים, והיה שבט כהונה – לוי. מספר השבטים הוא כמספר חודשי השנה וכמספר המזלות בשמיים. לכל שבט היה דגל בצבע מסוים ועליו סמל, וכן אבן חן משלו בחושן. הצבע בדגל השבט תאם את צבע האבן שלו, והסמל לרוב היה לפי ברכת יעקב או ברכת משה לשבטים. עיקרון האופי הנבדל והשונה נכון לשבטים כולם. שבט לוי יהיה נטול נחלה, יעסוק בניהול המקדש ויחיה בערי לויים נבדלות עם כלכלה שונה מיתר השבטים, המייצרים שפע חומרי מעצם היותם בעלי נחלה עם משאבי טבע. כל שבט חי באזור גאוגרפי המתאים לאופיו. לנקודה זו חשיבות גדולה, בבואנו לחשוב על הקשר שבין קהילה ומיקומה הגיאוגרפי בארץ.

המדרש אומר: **"אמר רבי יהושע דסכנין בשם ר' לוי, למה אין שמותם של שבטים שווים בכל מקום, אלא שזה מקדים לזה וזה מקדים לזה? שלא יאמרו בני גבירות תחילה ובני השפחות אחרונה, ללמדך שלא היו גדולים אלו מאלו"** (שמות רבה א, ו).

השוני בין השבטים לא אמור ליצור שוויוניות ביניהם כי אם תמונה שלמה של עם רבגוני, כשכל שבט מבין את ייחודו ותרומתו לפסיפס הרחב של מדינת ישראל.

ריבוי השבטים דורש חשיבה על המקור המשותף שלהם כעם עם ייעוד משותף בעולם. במקרא התמודדו עם בעיה זו במצוות משותפות, בחובת עלייה לרגל בחגים ועוד. היה מצפן מוסרי ואף פוליטי שחיבר בין השבטים. הם נדרשו מעת לעת לצאת ממקומם ולהיפגש בירושלים למול האל.

אך השוני בין השבטים, בדגש על שבטי יהודה וממלכת ישראל, גם הביא לכרסום קשה בבית הראשון, למלחמות בין השבטים, ובהמשך, לחורבן הבית. האתגר של ריבוי שבטים ויצירת פסיפס רחב של צבעים תרבותיים, לא צלח. כל ניסיון ללמוד מסיפור השבטים בימי הכניסה לארץ והבית הראשון, כמודל לימינו, חייב לעבור דרך סיפור הכישלון וסיבותיו. הכישלון אינו תלוי רק בסיפור השבטי, אך לא ניתן להתכחש למתחים שהיו ביניהם כגורם לפירוק ובהמשך לחורבן.

ואולם, כישלון זה לא השפיע על תפיסת ריבוי המחלוקות כערך חיובי בשלהי הבית השני, שאף התחזק בימי יצירת המשנה והתלמודים לאחר חורבן הבית השני. את השבטים המקראיים יחליפו אסכולות חשיבה שונות, וכך נוצרה תרבות המחלוקת בישראל: בתי מדרש שונים ילוו את יצירת התלמוד במשך מאות שנים. אפילו השיח בין התלמוד הירושלמי לתלמוד הבבלי מבטא משהו מרוח ריבוי הדעות שנכחה בתקופה ייחודית זאת, אשר חצתה את גבולות ישראל לשיח עם הגולה.

**"כל מחלוקת שהיא לשם שמים, סופה להתקיים, ושאינה לשם שמים, אין סופה להתקיים. איזו היא מחלוקת לשם שמים? זו מחלוקת הלל ושמאי. ושאינה לשם שמים, זו מחלוקת קרח וכל עדתו" (מסכת אבות ה, י"ז).**

הנחת המשנה היא שמחלוקת בריאה מאופיינת בהיותה "לשם שמים", דהיינו: מחלוקת הנובעת משאיפה למטרה נעלה, תוך שמירה על ערכים לגיטימיים של כל אחד, ולא לצורך קידום עצמי או דיכוי של אחר. זו, "סופה להתקיים" – יש עניין כי מחלוקות לא יגיעו לכדי פתרון, אלא ימצאו להן מקום קבוע.<sup>17</sup>

המקור הבא הוא מפתח להבנתנו את האידאה של ריבוי המחלוקת:

**"שלוש שנים נחלקו בית שמאי ובית הלל. הללו אומרים הלכה כמותינו, והללו אומרים הלכה כמותינו. יצאה בת קול ואמרה: אלו ואלו דברי אלוהים חיים הן, והלכה כבית הלל. וכי מאחר שאלו ואלו דברי אלוהים חיים – מפני מה זכו בית הלל לקבוע הלכה כמותן? מפני שנוחין ועלובין היו, ושונין דבריהן ודברי בית שמאי. ולא עוד, אלא שמקדימין דברי בית שמאי לדבריהן" (מסכת עירובין י"ג, ב).**

מקור מרכזי זה מבטא את המורכבות בין יסוד ה"אמת" הנמצא בכל דעה ("אלו ואלו דברי

17 מעניין שהרמב"ם, שיצר קודקס אחיד והלכה אחידה לעם היהודי, כותב במבוא למפעלו: "ויבזמן הזה תקפו הצרות יתרות ודחקה השעה את הכל ואבדה חכמת חכמינו ובינת נבוינו נסתרה ... ואין צריך לומר הגמרא עצמה הבבלי והירושלמית וספרא וספרי והתוספתא שהם צריכין דעת רחבה ונפש חכמה וזמן ארך ואחר כך יודע מהם הדרך הנכונה בדברים האסורים והמתירים ושאר דיני התורה היאך הוא. הרמב"ם רואה בצמצום תרבות המחלוקת למשנה אחידה וסדורה משום ירידת הדורות, וכמענה לעם הנמצא בגלות, ללא יכולות להכיל מחלוקות.

אלוהים חיים") מול השאלה, מי יוביל את המציאות הריאלית הדורשת הכרעה. מעניינת העובדה שההלכה נקבעה כבית הלל, לא בגלל חוכמתם או היותם צודקים, אלא מפאת יכולתם להכיל ואף ללמד גם את גישת בית שמאי החולקת עליהם. הם עושים זאת תוך כדי ידיעה שבית שמאי אינו מתייחס לדעתם בצורה דומה. דווקא היכולת של בית הלל לחיות עם ריבוי דעות, היא זו שזוכה בהוקרה.

מאיך גישה של שמאי לא זוכה בהובלת המציאות בגלל חוסר כבוד בסיסי לדעתו של הלל, ואף אם הוא "צודק" או "חכם" יותר, תכונות אלו אינן מזכות אותו בהובלה. אצל שמאי יוביל ערך ה"אמת" (האחת והיחידה) לעומת ערך ה"שלום" המניע את הלל.

המקור הבא נותן כלי ייחודי לקיום יכולת ההכלה, ה"אלו ואלו" של מחלוקות:

**"...אלו תלמידי חכמים שיושבין אסופות אסופות ועוסקין בתורה, הללו מטמאין והללו מטהרין, הללו אוסרין והללו מתירין, הללו פוסלין והללו מכשירין. שמא יאמר אדם: היאך אני למד תורה מעתה? תלמוד לומר: כולם נתנו מרעה אחד – אל אחד נתנו, פרנס אחד אמרנו, מפי אדון כל המעשים ברוך הוא, שנאמר שמות כ – וידבר אלוהים את כל הדברים האלה. אף אתה עשה אוזניך כאפרכסת וקנה לך לב מבין לשמוע את דברי מטמאים ואת דברי מטהרים, את דברי אוסרין ואת דברי מתירין, את דברי פוסלין ואת דברי מכשירין" (בבלי, חגיגה ג).**

גרסה נוספת:

**"אף אתה עשה לבך חדרי חדרים והכניס בה דברי בית שמאי ודברי בית הלל דברי המטמאין ודברי המטהרין" (תוספתא, סוטה ז).**

מקור זה מעלה שאלה דתית עקרונית: איך דת מונותאיסטית יכולה להכיל דעות שונות? לכאורה, האמונה באל אחד אמורה ליצור מציאות אחת ואחידה. התשובה לשאלה זו איננה תאולוגית אלא אנושית. אדם נדרש לקנות לו לב מבין לשמוע דעות שונות. או בגרסה השנייה, עליו לעשות לבו "חדרים חדרים". יש כאן ממש תיאור פיזי של אדם היודע כי יש מקור אלוהי אחד, לצד דעות שונות במציאות. אל אחד עם פרשנויות רבות. מקור זה מותח עד הקצה את הדרישה להכיל דעות שונות, והאמונה ה"דתית" היא שריבוי של דעות מגיע מאל אחד. מוצעת כאן עבודה פנימית לאדם, ליצור בתוכו מנגנון ייחודי ומכיל דעות.

המקור הבא מוסיף אלמנט מרתק ביחס ליכולת של נפרדות תרבותית ברורה לצד יכולת של יחסי קרבה בסוגיות של אהבה ואוכל:

**"אף על פי שאלו אוסרים ואלו מתירין, אלו פוסלין ואלו מכשירין – לא נמנעו בית שמאי מלישא נשים מבית הלל ולא בית הלל מבית שמאי; כל הטהרות והטומאות שהיו אלו מטהרים ואלו מטמאין – לא נמנעו עושיין טהרות אלו על גבי אלו" (מסכת יבמות א, ד).**

מעניין הפער בין המישור ההלכתי, שעליו חלקו בסוגיות תשתית של נישואין וכשרות, פער שהיה אמור להרחיק נישואין וארוחות משותפות – לבין העולם המעשי שבו נישאו זה לזה וסעדו האחד אצל השני. פער מעניין זה פותח פתח לקשרי אהבה ואירוח בין קהילות. הוא מאמין כי ל"חיים" יש כוח מעבר ל"חוק היבש".

התלמוד הירושלמי מזהיר בפני אלו שהעדיפו פתרון אלים של מחלוקות:

**"... תנא רבי יהושע אוניאי: 'תלמידי בית שמאי עמדו להן מלמטה והיו הורגין בתלמידי בית הלל'. תני: 'ששה מהן עלו והשאר עמדו עליהן בחרבות וברמחים'. תני: 'שמונה עשר דבר**

גזרו ובשמונה עשרה רבו ובשמונה עשרה נחלקו" (תלמוד ירושלמי, מסכת שבת, א, ג).

המשנה משווה את האירוע לאחת הסוגיות הקשות בהיסטוריה של עם ישראל:

**"אלו מן ההלכות שאמרו בעליית חנניה בן חזקיהו בן גרון כשעלו לבקרו, נמנו ורבו בית שמאי על בית הלל. שמונה עשרה דבר גזרו בו ביום, והיה אותו היום קשה להם לישראל כיום שנעשה בו העגל" (משנה, שבת א, ד).**

על אף האידייליה הידועה בין בית הלל ובית שמאי, התלמודים מספרים לנו על יום עגום וקשה, שבו תלמידי בית שמאי כנראה רצחו תלמידי בית הלל, כדי שלבית הלל לא יהיה רוב בהצבעה. יום זה נחשב כיום שנעשה בו עגל הזהב, דבר שהביא את בורא עולם בזמנו לרצון להכחיד את העם. היסוד הנפשי של בית שמאי כבטוחים באמת הבלעדית שלהם, יכול להגיע למצבי קצה של קנאות.

לענייננו, נוכל לחבר בין המקורות ולראות את ההסבר "מפני שנוחין ועלובין היו" כקריאה חד־משמעית לדיון במחלוקות ולהתוויית עולם ערכי בדרכי שלום, ולא חלילה על ידי שימוש בחרבות וברומחים. זאת ועוד, גזירות י"ח דבר, שקדמו לאלימות, מקבעות כנראה הלכות קדומות, אך המסורת ממקמת את יום גזירתן סמוך לחורבן. גזירות אלו מטרתן להעמיד חיץ בין יהודים לנוכרים בימים שבהם היו גילויי איבה בין שתי קבוצות אתניות אלו. מבחינה זו, ניתן לקשור את אירועי הימים ההם לזמנינו אנו – מתחים עם החברה הלא־יהודית הסובבת אותנו מביאה לגילויי אלימות בקרבנו.

ערב חורבן בית שני כפו אנשי בית שמאי את דעתם בכוח הזרוע. כך גם נהגו בריוני אבא סיקרא, ממובילי מרד החורבן, שעה ששרפו את מחסני המזון בעיר ולא התירו יציאת יהודים מירושלים.

### אז מה ניתן ללמוד ממקורות חז"ל לימינו אנו?

ראשית, יש לומר בבהירות כי המחלוקות הן בבסיס התרבות היהודית. יש לאבחן מחלוקת בריאה ולתת לה כלים ותנאים להתקיים לאורך זמן. בנוסף, קיומן של קהילות נפרדות יאפשר הלכות נפרדות – לכל קהילה תהיה מערכת הלכתית עצמאית.

אחד ההוגים החשובים במאה ה־20, הרב אברהם יצחק הכהן קוק, מציג תפיסה מרתקת באשר לקיומם של שלושה מחנות נבדלים בעם ישראל של ראשית אותה מאה:

**"שלושה כוחות: הקודש, האומה, האנושיות. שלושה כחות מתאבקים כעת במחנינו, המלחמה ביניהם נכרת היא ביותר בארץ ישראל, אבל פעולתם היא פעולה נמשכת מחיי האומה בכלל, ושרשיהם קבועים הם בתוך ההכרה החודרת במרחבי רוח האדם. אומללים נהיה אם את שלשת הכוחות הללו [...] נניח בפזורם, במרידתם זה על זה, ובהחלקם כל אחד למחנה מיוחד, העומדת כצר למחנה השנייה.**

אלה הם שלש התביעות העיקריות, שהחיים כולם, שלנו ושל כל אדם, באיזו צורה שהיא, מורכבים מהם. איך שהן מניותיה של ההרכבה הזאת, אם חלק אחד מאלה תופס מקום כחות או יותר עקרי, אצל איזה יחיד או אצל איזה צבור, אבל לא נמצא ולא נוכל למצוא שום צורה קבועה של חיים אנושיים, שלא תהיה מורכבת משלשתם [...]

יסודותיו של הפירוד היא בצדדים השליליים שכל כח רואה בחברו, והצדדים השליליים מצד

עצמם באמת אינם ראויים לשמם זה, כי בכל כח בודד, ביחוד נפשי, מוכרחים להיות צדדים שליליים, בפרט בהתפשטותו היתרה על חשבונם של כחות אחרים...

אבל הפירוד במקום שצריכים לאחד מביא לזה, שמעט מעט מתרוקן הרוח, ההכרה החיובית, [...] וכל בעל כח מיוחד מלא הוא רק מרץ של אש ביחס לשלילתו של הכח האחר [...]

שלשת הסיעות היותר רשמיות בחיי האומה אצלנו: האחת האורתודוכסית, כמו שרגילים לקראתה, הנושאת את דגל הקודש, טוענת באמץ, בקנאה ובמרירות, בעד התורה והמצווה, האמונה וכל קודש בישראל; השנייה היא הלאומית החדשה, הלוחמת בעד כל דבר שהנטיה הלאומית שואפת אליו, שכוללת בקרבה הרבה מהטבעיות הטהורה של נטית אומה, החפצה לחדש את חיייה הלאומיים, אחרי שהיו זמן רב עלומים בקרבה מתגרת ידה של הגלות המרה, והרבה ממה שהיא חפצה להכיר לטובה את אשר קלטה מרושם רוחם של עמים אחרים, באותה המידה שהיא מכרת שהיא טובה ונאותה גם לה; השלישית היא הליברלית, שהייתה נושאת את דגל ההשכלה בעבר לא רחוק ועדיין ידה תקיפה בחוגים רחבים, היא אינה מתכנסת בחטיבה הלאומית ודורשת את התוכן האנושי הכללי של ההשכלה, התרבות והמוסר ועוד. הדבר מובן, שבמצב בריא יש צורך בשלשת הכחות האלה גם יחד, ותמיד צריכים אנו לשאוף לבוא לידי המצב הבריא הזה, אשר שלשת הכחות הללו יחד יהיו שולטים בנו בכל מלואם וטובם, במצב הרמוני מתוקן שאין בו לא חסר ולא יתר, כי הקודש, האומה והאדם, יתדבקו יחד [...] להכיר בעין יפה כל אחד את התפקיד החיובי של חברו.

וכן כשנסתכל בשכל טוב בתסיסות, שאנו סובלים מהן כ"ב בדורנו, נדע שאך דרך אחד יש לפנינו: שכל אחד, בין יחיד ובין קבוץ, ישים אל לבו את המוסר הזה, ויחד עם ההגנה, שכל אחד קרוא להגין, על אותו הכח המיוחד שהוא מקושר אליו, ע"פ טבע נפשו וע"פ הרגלו וחנוכו, ידע איך להשתמש בכוחות שהם מוצאים להם מקלטם באנשים אחרים ובסיעות אחרות, למען ישלים את עצמו ואת סיעתו, בין בצד החיובי של הכחות האחרים ובין בחלק הטוב של הצדדים השליליים שלהם, שהם יהיו מאמצים באמת את כחו המיוחד במה שישמרו אותו מקלקלת" (הרב קוק, אורות התחיה [תר"פ-1920], פרק י"ח).

קטע חשוב זה של הרב קוק, שנכתב לפני כמאה שנה, רואה שלושה מחנות במדינת ישראל: האורתודוקסיה, הלאומיות, והליברליות. הרב מכיר בנפרדות ההכרחית של מחנות אלו, ואולם קורא לדיאלוג ביניהם, כי לכל אחד יש מה לתרום לכלל. החידוש הגדול בדברי הרב הוא בהכרתו שהציבור האורתודוקסי הוא מוגבל מעצם הגדרתו וזקוק למחנות האחרים לצורך יצירת תמונה שלמה.

ריבונות ישראלית של העידן הנוכחי צריכה לראות ברכה בריבוי השבטים. הפתרון למשבר שאנו נמצאים בתוכו, מצוי בכיוון זה. המשבר מספר ומבטא הבדלים בסיסיים בין קהילות ישראליות, הבדלים שלא ניתן לטשטש.

וכדברי פרופ' חנינה בן מנחם:

"...יש לבדוק אפוא מודל אלטרנטיבי לבירור היחס שבין המשפט העברי למשפט המדינה. המודל האלטרנטיבי מציע לאפשר קליטת המשפט העברי לתוך משטרן של אוטונומיות שונות על בסיס וולונטרי. משפט המדינה, לעומת המשפט האוטונומי הפנימי, היא מבוסס על שיקולים פרגמטיים, שאינם מחויבים למשפט העברי דווקא. המבנה המדיני צריך לאפשר מרווח פעולה מקסימלי לבני יישוב קהילתי לכוון את חייהם על פי רצונם ומתוך בחירה

**חופשית. אוטונומיות שיבחרו לכונן את חייהן על פי המשפט העברי יהיו חופשיות לעשות כן. מודל כזה יאפשר לפתח דפוסי חיים שונים על פי תפיסות שונות של הלכה. מצב עניינים זה מתאים הרבה יותר לרוחו של המשפט העברי, שכן הוא הרבה יותר פלורליסטי, ומבוסס על הסכמה וקבלה מרצון של סמכות ההלכה" (מתוך המאמר "המשפט העברי והמשטר החוקתי במדינת ישראל", בספר: מסע אל ההלכה [2003], עמ' 461).**

הביטוי המקראי "כי אנשים אחים אנחנו" (בראשית י"ג, ח) נאמר מפי אברהם ללוט בן אחיו, כששניהם חשו ש'גדול עליהם' לחיות קרובים האחד לשני – דבר שהוביל להצעת אברהם ללוט "הפרד נא מעלי". היות אחים ויכולת ההיפרדות הוא חלק מהסיפור שהבאתי בקריאת הכיוון של המאמר לעיל. חשוב לזכור: לוט בחר לגור בסדום. הכתוב מספר כי אנשי סדום "רעים וחטאים לה' מאוד". (שם, פסוק י"ג). אברהם לא התערב בבחירתו של לוט וכיבד אותה. יתרה מזאת: כשאברהם שומע כי לוט נשבה במלחמה אזורית, הוא יוצא למלחמה קשה כדי לשחררו, ויוצא ממנו מבורך ועוצמתי. ברור שלאברהם וללוט היו ערכים שונים מאוד. אך הדבר לא מנע את האכפתיות של אברהם כלפי לוט וערבותו לחייו. והוא היה מוכן לסכן עצמו, לצאת למלחמה מתוך תודעת הברית הראשונית של "אנשים אחים אנחנו".

### כיוון סנהדרין

לצד תמונת האלומות הנפרדות, יש לתת את הדעת ליסוד הרוחני-תרבותי המחבר בין האלומות. חיבור זה אינו יכול להסתפק רק בסוגיות תשתית חומריות כביטחון ורפואה, אלא לכונן מסגרת של שיח ויצירה סביב נושאי מהות ארוכי טווח. מסגרת זו לא תתאפיין ביצירת הסכמות, אלא תייצר שיח וקשב בעלי אופי ייחודי בחברה הישראלית, המתאפשר אך ורק כאשר כל שבט חופשי לבטא את ייחודיותו.

כיוון זה של "ברכת הנפרדות" לצד משאב רוחני משותף, עולה לאורך המקורות היהודיים כולם. בימי המקרא היו לשבטים מצוות משותפות ומצוות עליה יחדיו, שלוש פעמים בשנה.

הניתן לדמיין "מצוות"/קודים מוסריים משותפים של השבטים? מהו התרגום המודרני של "עלייה לרגל" ומהו תפקידה של ירושלים (שאינה שייכת במסורת היהודית לאף שבט) לכלל השבטים? הכוונה לייצר מציאות ייחודית שבתוכה, ההפרדה השבטית תייצר ברית ייעוד משותפת דווקא מתוך השוני. כמו בזוגיות מיטיבה ומשפחה בריאה, ברכת השוני יכולה להביא לידי הפריה ייחודית בת קיימא, כזו שתיתן חוסן ייחודי לחברה המשוועת להגדרת תמונת עתיד.

"באין חזון יפרע עם" (משלי כ"ט, י"ח). תמונת חזון יכולה לתת כוח ותקווה להווה, ולשאוב ממנה אסטרטגיה בעלת משמעות אישית וחברתית שתיתן פשר לעולם המורכב והמסוכסך שאנו חיים בתוכו. כאמור, מסגרת זו לא תתאפיין ביצירת הסכמות, אלא תייצר שיח וקשב בעלי אופי ייחודי בחברה הישראלית. ועל כל אלה, היא תיתן תקווה ומצפן למדינת ישראל.

למסגרת זו יש לשקול הקמתה של "מועצת ייעוד" ישראלית.

### אפיון הסנהדרין

קבוצה של 23 יהודים מכל הקשת הישראלית, שתאופיין באנשים נקיי דעת היודעים לחבר בין יצירה וענווה. אנשים בעלי תודעה פתוחה, יכולת הקשבה והכלה, היודעים לרדת לשורש



הפנימי של סוגיות עקרוניות שהחברה עוסקת בהם.

בקבוצה יהיה ייצוג שווה לנשים וגברים. היא עשויה לגדול לפי הצורך, העניין והשעה, לשלש קבוצות שונות ולהגיע לכדי סנהדרין גדולה של 71 אנשים. יש לתת את הדעת, אם נכון ומי הדמות שתעמוד בראש הסנהדרין.

קבוצה זו תלווה במועצה עליונה (חבר נאמנים?) של ראשי ישיבות ונשיאי אקדמיה, אנשי רוח/תרבות/עסקים בכירים המייצגים את כל חלקי החברה הישראלית. אנשים אלו יהיו מעורבים בליווי והצעת נושאים, ויפגשו כקבוצה נפרדת כ"זקני העדה" המביאים מחוכמתם וניסיונם לחברי הסנהדרין.

### תוכני הסנהדרין

הקבוצה תעסוק בנושאי עומק הקשורים לתשתיות החיים במדינת ישראל. למשל: תקשורת מבורכת, המשפחה במאה ה-21, כלכלת שפע בישראל, מנהיגות בריאה, ישראל כמנוע חדשנות, ערך לימוד ולימוד תורה, סוגיית הבדידות בעידן הנוכחי, היחס לאחר ולמיעוטים שבתוכנו, יהדות התפוצות ועוד. לנושאים שייבחרו יתלוו מומחים לפי נושא.

חברי הקבוצה יהוו מופת ומודל לשיח מאיכות אחרת. כאמור, אין לנו עניין בפורום הסכמות, אלא באנשים היכולים להביא דעה ברורה וחדה, לצד ראיית החיוניות ובקשת החיים שבעמדה חלוקה. יצירה תרבותית מחודשת של "אלו ואלו דברי אלוהים חיים".

### תוצרים

יש ליצור מבנה ייחודי המחבר בין אנשי הרוח לאנשי אסטרטגיה, מעצם העובדה שלעיתים קרובות אלו אנשים שונים. הקבוצה תהיה מחויבת לתוצרים פרקטיים, לפי הנושא שבדיון. תוצרים אלו יכולים להיות המלצות לחקיקה, תוצרים חינוכיים למערכת החינוך, מיזמים בעלי אופי לאומי ועוד.

הסנהדרין תידרש לצינון ולתקווה הייעודית שנאמרה לאברהם אבינו, "וּבְרַכּוּ בְךָ כָּל מְשֻׁפָּחֹת הָאֲדָמָה" (בראשית י"ב, ג'). מה המודל שאנו מייצרים כאן במדינת ישראל, שעשוי להיות פרדיגמה חדשה ומעניינת לעולם? כיווני חשיבה אלו עשויים לתת למיזם האלומות תחושה של חירות שבטית, לצד חידוש מושג "התמונה הגדולה" של שיבת ציון הנוכחית. אל לשבטים הנפרדים לשכוח ולו לרגע את דברי הרב יונתן זקס:<sup>18</sup> **"היהדות היא הציביליזציה היחידה בעולם המודרני שתור הזהב שלה נמצא בעתיד"**.

### הערות בסוגיית הקנאות

לעיתים קרובות אנו נוטים ליחס לדעות מוחלטות מימין ומשמאל יסוד קנאי. דעות אלו מאופיינות בבטיחון עצמי מוחלט, בתחושה שהם מייצגים איזו אמת אבסולוטית. הן גם נוטות לשיפוטיות ולהיעדר הומור עצמי. במצבי קצה, ברגעי מצוקה, הן אף עלולות להגיע לידי אלימות פיזית או לפעולות פוגעניות ברמת הכלכלה ואיכות החיים.

העיסוק בקנאות הוא רחב ומקיף. הקנאי הגדול ביותר הוא האל עצמו. דמויות רבות במקרא

18 מתוך: <https://www.israelhayom.co.il/article/132711>

ובהיסטוריה היהודית נחשבו כקנאיות. שמעון ולוי, פנחס, אליהו ורבים וטובים ביניהן ואחריהן. אני מבקש לצמצם את הנספח לכדי שתי נקודות עיקריות:

הראשונה: היחס בין המנהיג הקנאי ותלמידיו. אנו מוצאים דמויות מנהיגותיות המובילות קווים קנאיים. לעיתים קרובות, מנהיגים אלו אינם מודעים לחינוך העובר לתלמידיהם או לחבר מעריציהם. הסיפור הבא ימחיש נקודה זאת:

**"רבן יוחנן בן זכאי יצא לטייל בשוק, ראה את אנשי ירושלים ששולקין [מבשלים] תבן [קש, כסולת של התבואה] ושותין מימיו. אמר: בני אדם ששותין תבן ושולקין מימיו יכולים לעמוד בחילותיו של אספסינוס? אין תקנה אלא שאצא מן העיר. אבא סיקרא בן בטיח ראש בריוני [קנאי] ירושלים, בן אחותו של ר' יוחנן בן זכאי היה. שלח לו רבן יוחנן בן זכאי: בוא אצלי בצנעא. בא. אמר לו רבן יוחנן: עד מתי אתם עושים כך וממיתים את כל העולם ברעב? אמר לו מה אעשה? אם אומר להם דבר יהרגוני" (איכה רבה, א).**

אבא סיקרא, מנהיג הקנאים, מבין כי שריפת האסם שהוא הנהיג ושמא הוביל עם תלמידיו הקנאים, הביאה לרעב קשה, חולשה שתתבטא ביכולת העם להילחם ברומאים. אנשים השותים מי קש שהתבשל, לא יכולים לחיות למשך זמן, בוודאי שלא להילחם. על אף "נפילת האסימון" של מנהיג זה, הוא מסרב לעצור את התופעה של שריפת מקורות המזון מחשש שתלמידיו יהרגו אותו. הרי לנו דוגמה, שלעיתים קרובות תלמידי המנהיגות הקנאית עולים על מנהיגם. ואז השאלה היא: מהי אחריות ההנהגה מול עשבים שוטים? לדברים אלו השלכות ברורות על מנהיגים כיום. אדם כריזמטי המוביל קו חד משמעי עלול לסחוף אחריו אנשים שלא ידעו מתי לעצור ואיך להתמודד עם מציאות משתנה.

הנקודה השניה – לרבים יש רתיעה טבעית מיסוד הקנאות האנושית. ואולם במקורות הבאים נראה דבר מעניין – שבצעם, היסוד הנפשי הקנאי הנלחם במציאות לא נכונה, הוא דבר בריא, בהנחה שהוא מאזן עם תכונות אחרות.

המקור מתייחס לברכת יעקב את שמעון ולוי. יעקב מאפיין אותם כאנשים קנאים "כלי חמס מכירותיהם", מבקש לשמור מרחק מזהותם "בסודם אל תבוא נפשי", וכל זה כתגובה להרג שעשו בבני שכם. בהמשך אומר להם יעקב: **"אחלקם ביעקב ואפיצם בישראל"** (בראשית מ"ט, ז).

על פסוק זה אביא שני פירושים:

א. עקדת יצחק (רבי יצחק עראמה, המאה ה־15, ספרד):

**"ודבר גדול הנביא (יעקב) דיבר, שכבר ביאר החכם (=אריסטו) בפרק י"ב מהמידות, שהכעס והחיימה אף על פי שהם הפעולות הפחותות – הם לפעמים יועילו, והוא להרים ולעורר בהם מעלת הגבורה, והיו מאנשי השם אשר ביניהם, שאמרו: "הקצף תריס המעלה". ואמר עוד דרך זירוז לגיבורים: "שלחו שלהבת החום בנחיריים והרתיו הדם!" ורצונו לומר בזה: הגיבורים יפעלו בעבור הטוב, והקצף יעזרם לפעול. והן אלה דברי הכתוב (ישעיה ס"ג) "ותושע לי זרועי וחמתי היא סמכתיני!" הנה ירצה בזה שאם הרב (=הרבה, מדה מופרזת) מהם (מן "האף" ומן "העברה") – הוא מזיק, יש במעט מהם תועלת, בקצת העתים. וגם הוא מבואר, שיועיל בהנהגת הבית והמדינה בשיעור הראוי. גם בלימוד החכמות אמר החכם (כתובות ק"ג): "זרוק מרה בתלמידים". ודרך כלל אמר: "אל תהי מתוק – פן יבלעוך!"**

**ולזה אמר הזקן החכם (=יעקב) ש"האף" ו"העברה", אשר נתחברו יחד בשמעון ולוי, ראוי שיחולקו בכל שבטי ישראל. וכולם יקחו חלקם הראוי להם לתועלת המעלה ועזרתה בכל מה שיצטרך להם, ולא יהיו במקום אחד, פן תצא כאש חמתם ויאבדו מהר".**

הפרשן רואה ביסוד הקנאי יסוד מבורך, היות שהוא קורא לאדם ולשבט לפעול וליזום מול עוול. לטענתו, ראוי כי לכל השבטים יהיה יסוד קנאי שיוציא אותם לרחובות, לפעול, ליזום. הסכנה היא כאשר יסוד זה נמצא באופן טוטאלי, ללא איזונים פנימיים, שאז הוא מתבטא "פן תצא כאש חמתם ויאבדו מהר".

נקודה זו חשובה מעבר לתודעה העצמית שלנו כבני שבטים שונים הנדרשים לעיתים לצאת מאזור הנוחות ולפעול. מי שמזהה יסוד קנאי בעצמו, יוכל אולי לשוחח עם אותם קנאים טוטאליים ממקום של הזדהות מסוימת. זה כלי חשוב לדיאלוג.

וכעת לפירוש השני, שיש בו דמיון לפירוש הקודם עם תוספת פוליטית חשובה.

ר' שמשון רפאל הירש, פרנקפורט, המאה ה-19:

**"הסכנה לכלל האומה על ידי קנאות יתירה קימת רק בזמן תוקפה וגבורתה של האומה, בזמן היותה ציבור מאוחד וחזק אשר על נקלה יוכל להיסחף בזרמם המסוכן של שני שבטים כבירי כוח לזהטים באש קנאה. ואולם לעומת זאת בגולה שסועה וקרועה לגזרים אין הסכנה המאיימת אלא באבדן הכרת הערך העצמי והמתת ההתעלות הרוחנית מקוצר רוח ומקושי השעבוד. בכדי שאפילו היהודי הסובב עם רכולתו מבית לבית יגבה לבו לבזות את נערי הרחוב האירופיים הפרועים המשמיצים אותו ומתגרים בו בחוצות הכרכים, זקוק הוא לשמור ולקיים בקרבו את רגש כבודו הפרטי ואת רגש כבודו הלאומי – מן ההכרח לכך: "אחלקם ביעקב". צדקה וחסד עשה הקדוש ברוך הוא עם ישראל, שחילק את שבטי שמעון ולוי להיות נפוצים בין כל השבטים האחרים במדינת ישראל, שכן הייתה התוצאה הטבעית מזה, שאחרי התפוררות המדינה לרסיסים ואחרי גלות האומה גולה אחרי גולה, נמצאו תמיד בכל הגלויות מצאצאי שמעון ולוי, שטיפחו ועודדו את המוח ואת אומץ הלב, את ההתלהבות ואת הגאון היהודי, ופעלו על ידי כך שהרוח היהודי נשאר ער וחי וקיים גם אחרי שהמדינה עברה ובטלה מן העולם".**

הרב הירש עושה הפרדה מעניינית: בזמן שעם ישראל מכונס וריבון בארצו, אין מקום לשבטים וליסוד קנאי בחברה. הוא רואה סכנה ברורה בחיבור בין קנאות, ריבונות וכוח. ואולם, בזמן היותנו בגלות, יש מקום חשוב ואף הכרחי ליסוד הקנאי, בהיותו שומר על זקיפות קומה של הקהילה השורדת מול שלטון ותרבות זרה.

- 50:30:20

## מערכת הפעלה חדשה לישראל

מרכז מנור מבית יוזמת המאה

### מחברי המסמך

**כתיבה:** ד"ר מיכל טביביאן מזרחי, ד"ר רעות פינגר דסברג, מעין חג'אג' כחלון, גלעד רובינשטיין, אביב ברודי, עדן מנדלוביץ.

**ייעוץ מקצועי:** מעין נשר, אודי ברנשטיין, ורד קונסטנטין, מיה טפירו.

### תודות

ראשית, נודה **למכון ירושלים למחקרי מדיניות**. מסמך זה נכתב בסיוע החממה לפיתוח הצעות לסדר חברתי-ישראלי חדש של המכון. תודה מיוחדת למר אודי פראוור, מר ליאור שילת ולחברי הפאנל על הליווי הצמוד וההערות המחכימות.

**אנו מודים מקרב לב לבכירים ובכירות (לשעבר) רבים בממשל, במערכת הביטחון, במגזר העסקי ובאקדמיה מכל הקשת הפוליטית והחברתית בישראל**, שמהם ביקשנו לדמיין כי המודל המוצע במסמך הוא זה שיבטיח את עתידה של ישראל, והמשימה היחידה העומדת על הפרק היא להבין כיצד ניתן להפוך אותו לאשרי וכיצד עליו לפעול בצורה היעילה ביותר.

תודה עמוקה לעשרות רבות של אנשים שתרמו מזמנם ומניסיונם, ובמיוחד לאלו שקראו והגיבו לטיוטות המסמך, שיפרו והעשירו בכך את החשיבה שלנו. רבים מהם תרמו רעיונות בעלי ערך רב, שהובילו אותנו לשנות את ההצעה המקורית שכתבנו וסייעו לנו רבות בגיבוש ההצעה כפי שהיא מוצגת בפניכם כעת. את כל זאת עשו זאת מתוך מחויבות עמוקה וכמיהה משותפת להבטיח שישראל תמשיך להתקיים כמדינה אחת גם ב־75 השנים הבאות.

**תודה רבה לכל מי שנפגש עמנו וייעץ לנו בתהליך החשיבה** (לפי סדר האל"ף ב"ת): שירה אוחנה, אהרון אטיאס, מנחם בומבך, ענבר גיטי, רועי דהן, הרב ד"ר ישראל וינברגר, ד"ר נחומי יפה, הרב בצלאל כהן, מרדכי כהן, הילה לפקוביץ' חסן, אלי מורגנשטרן, סיגל מורן, מוני מעתוק, ד"ר מורן נגיד, ד"ר שוש נחום, ויסאם סעדי, אבי קמינסקי, עבד שחאדה, מירי שליסל.

**תודה מיוחדת לנשיא ומייסד תנועת "פנימה" ושר החינוך לשעבר, הרב שי פירון, על טביעת המושג 50:30:20.**

נדגיש כי תוכן המסמך מייצג את עמדת הכותבים בלבד, ואינו מייצג ארגון כלשהו. כמו כן, התוכן אינו בהכרח מייצג את עמדתם של האנשים הרבים שתרמו להתגבשות הרעיונות במסמך.

## תקציר

בין המהלכים האולטרה־מגזריים המקודמים היום והקריאות להיפרדות ל"יהודה וישראל", לבין ריכוזיות היתר הקיימת במוסדות המדינה, **יש דרך ביניים: אנחנו קוראים לה 50:30:20**.

זוהי מערכת הפעלה לישראל שתיישם את הלקחים שמלמד אותנו המשבר הנוכחי: ישראל צריכה להתנהל עם שכבה תחתונה ועבה המהווה בסיס משותף אזרחי ולאומי (50%), ומעליה בנויות שכבות המאפשרות לשבטים ולמגזרים השונים חופש ומרחב פעולה – 30% שכבה אמצעית מקומית־מגזרית, ו־20% שכבה תחתונה קהילתית.

חשבו למשל על תחבורה ציבורית בשבת, תוכניות לימודים בבתי הספר או הפרדה מגדרית באירועי תרבות: מה שהכרחי ברמה הלאומית, לא בהכרח מחויב המציאות ברמת הקהילה. מה שלא ניתן להתיר ברמת מדינה, ניתן אולי לאפשר ברמה המקומית. כי כדי להמשיך לחיות כאן יחד, עלינו למצוא, מצד אחד, את המשותף לנו, ומצד שני, לכבד את הקבוצות והזהויות השונות המרכיבות את הפסיפס הישראלי.

### למה בכלל צריך מערכת הפעלה חדשה?

#### כי זו הנוכחית לא עובדת.

בישראל ישנם ארבעה שבטים מרכזיים: דתי, חרדי, ערבי וחילוני. לכל אחד מהם זהות נפרדת, התנהלות שונה מול המדינה בהווה וחזון נפרד לגבי דמות המדינה בעתיד. בשיטה הנוכחית, הבדלים אלו פורצים את גבולות המחנה הקבוצתי ומובילים למציאות משברית שמאיימת על הזהות הלאומית המשותפת ועל קיום מערכת פוליטית וחברתית יציבה.

חשבו על כך – לכל אחת מהקבוצות בחברה הישראלית יש חוזה חברתי נפרד לגבי הדברים המשמעותיים ביותר: השירות הצבאי – חובה או פטור, משך השירות ומסלולים ייחודיים המותאמים לכל מגזר; מערכת חינוך שונה – בתוכנית הלימודים, בהיקף שעות הלימודים, בגודל הכיתות, במידת הפיקוח, בתשלומי הורים ועוד; ואפילו משבר הדיור, שנראה על פניו משותף ודומה לכלל האזרחים, פוגש את השבטים השונים באופנים אחרים.

כך, הגם שמעולם לא התקבלה החלטה אסטרטגית מוצהרת להפוך את מדינת ישראל למדינה המורכבת מאוטונומיות, בפועל, **חלקים רבים מהחברה הישראלית והנהגתה מובילים לשם וחושבים באופן סקטוריאלי כבר היום**. אם צורת ההתנהלות הנוכחית תימשך, נצמד במהירות לעבר **התפרקות והיפרדות**.

גם אם כמה מהשחקנים בפוליטיקה הישראלית ממשיכים לדבר על "ממלכתיות" ושוויון ומבקשים לקרב בין החלקים השונים בעם, הרי שבפועל, המדיניות הננקטת על ידי הממשלה הנוכחית (ולמען האמת, גם על ידי ממשלות קודמות) מושתתת על חלוקה שבטית ותגמולים קבוצתיים המוסיפים לפצל ולפלג את העם. התהליך הזה לא רק מחליש את החברה הישראלית ופוגע ביכולותיה להתמודד עם אתגרים לאומיים משותפים – הוא אף מביא אותנו לאובדן החזון הציוני המשותף ולהפיכתה של ישראל **למדינת כל קבוצותיה**.

#### דוגמאות? בבקשה.

אם אחוזים הולכים וגדלים מקרב החברה הישראלית לא לומדים לימודי ליבה, שאמורים להוות בסיס משותף לחברה ולכלכלה הישראלית – סימן שמערכת ההפעלה המדינית

הנוכחית תקולה.

אם בקרב הציבור הערבי, כחמישית מהאוכלוסייה הישראלית, מתרחשים אירועי רצח מזעזעים על בסיס יום־יומי, והמדינה נותנת לכך להתרחש כמעט באין מפריע, כמו היה זה מרחב שהוא בבחינת אקס־טריטוריה בהיבטי ביטחון אישי ואכיפת החוק – המדינה לא ממלאת את תפקידה בהגנה על אזרחיה בצורה שווה.

אם הרכבת הקלה בתל אביב, שנועדה לפתור בעיות תחבורה רציניות במטרופולין הגדול בישראל, מושבתת בשבת בגלל מדיניות אחידה האוסרת על הפעלה בשבת לכלל הזרמים והאזורים בישראל – המערכת הציבורית לא עובדת כשורה.

בכל התופעות הללו ניתן לראות כיצד חשיבה שבטית או מגזרית צרה, או לחלופין התעלמות מצרכי קהילות מסוימות, מביאות להידרדרות המצב בישראל בשלל תחומים.

**החשיבה האולטרה־מגזרית הזו, שמנווטת את הפוליטיקה הישראלית, פוגעת בחיי כולנו. מכאן, לכאורה, נותר רק לבחור: להתפצל לאוטונומיות נפרדות או לרכז הכול, והפעם ביתר כוח, בידי המדינה. אנחנו רוצים להציע פתרון אחר.**

#### אז מה אנחנו מציעים?

**50:30:20 – מערכת הפעלה חדשה למדינת ישראל. עקרון הפעלה הבסיסי של המערכת הוא שילוביות – ריכוז וביזור, האחדה וריבוי.** אנו מכנים זאת **ממלכתיות מאפשרת**. כלומר, שמירה על רובד משותף מספק, בצורה איתנה ויציבה המייצרת סיפור ישראלי משותף ומכיל; ולצד זאת, מתן אפשרות למגוון צורות חיים, המוכרות ומתוקצבות על ידי המדינה אך מעוצבות על ידי הקהילות השונות במרחב הישראלי. לפי המודל הזה, ישראל לא צריכה להתפרק לשבטים או לשתי מדינות (ישראל ויהודה), אלא להסתדר מחדש בקומות: קומה תחתונה לאומית משותפת (50%), קומה אמצעית מקומית או מגזרית (30%) וקומה עליונה קהילתית או שכונתית (20%).

למספרים יש בעיקר משמעות סימבולית, אך הם מהווים גם קו מנחה. לטענתנו, כדי לפתור את המשברים הקיימים, חייבת להתקיים חלוקה בסמכויות ובתקציבים בין מרכיבי מדינת המחזיק בתפישה לאומית; מרכיב מגזרי־מקומי המחזיק תפישות מותאמות זהות ושיוכות; ומרכיב קהילתי מתפתח, קונקרטי וקרוב לאזרח.

#### ואיך זה יוכל לפתור את הדוגמאות שהצגנו?

לימודי ליבה, למשל. במסגרת תוכנית הפעלה שאנו מציעים, כלל תלמידי ישראל ילמדו כ־50% חומרי לימוד משותפים, ביניהם לימודי מתמטיקה ואנגלית, אך גם זהות ישראלית, תרבות ואזרחות. לצד אלו, 30% מתוכנית הלימודים תוקדש ללימודים ייעודיים ומותאמים לזרם החינוך שבו לומדים כל תלמיד ותלמידה, והללו יתרמו לפיתוח זהות קבוצתית וערכים פרטיקולריים. ה־20% הנותרים יהיו נתונים לבחירת הנהלות בתי הספר במרחבים הקהילתיים. אלימות בחברה הערבית: אם תקציב הביטחון הלאומי בישראל יחולק לפי מפתח של 50:30:20, אזי לרשויות מקומיות יהיו יותר כוח וסמכות להחליט כיצד להשקיע את התקציבים המוענקים להן, על פי צורכי התושבים. ברשויות שבהן ישנה אלימות רבה וחמורה יותר, הרשות המקומית תהיה בעלת הסמכות להשקיע ולתקצב את ביטחון הפנים לפי צורכי המקום.

תחבורה ציבורית בשבת: אנו מציעים לייצר מדרגות במדיניות התחבורה הציבורית בישראל. במדרגה הלאומית, השבת תוגדר כיום מנוחה עם תחבורה ציבורית מצומצמת. יחד עם זאת, במישורים המקומיים תתאפשר תחבורה ציבורית בשבת לפי מאפייני המקום והציבור. ובכלל, על פי המודל ניתן יהיה לבחון סוגיות שונות במדינת ישראל לפי מפתח לאומי, מקומי מגזרי וקהילתי על מנת לשמר זהות משותפת, ובה בעת לתת מקום לצרכי הזהות הקבוצתית, מענה לאזרחים ודאגה לרווחתם. כדי להסביר איך זה יעבוד, מה תהיה חלוקת התפקידים ואילו נושאים יכולים להיות בכל מישור, הבה נעשה זום-אין לכל אחד מהמישורים.

### המישור הלאומי (50%)

**תפקידו:** הבסיס הלאומי-ממלכתי, המהווה מסגרת מארגנת לשלושה תחומים מרכזיים: (1) מוסדות וגופים לאומיים; (2) פיתוח חזון משותף; (3) מדיניות ורגולציה ("כללי משחק").

**אז מה נמצא במישור הלאומי? נושאים שחשוב לשמור אותם יחד. של כולנו.** למשל: קביעת מנגנונים חוקתיים עבור מדינת ישראל, עיצוב טקסים ואירועים ממלכתיים, ניסוח מערך של חובות וזכויות לכלל האזרחים, מתווה שירות אזרחי המחייב את כולם אך בד בבד מאפשר שמירה על זהות, פיתוח ויישום של מדיניות תקצוב לאומית המתמרצת מרחבים משותפים, ניהול מערכי החוץ והביטחון הלאומיים, קביעת מדיניות מאקרו חברתית-כלכלית, הגדרת יעדים לאומיים ואחריות על תשתיות לאומיות.

**הזרוע הביצועית:** שלוש הרשויות – המחוקקת, המבצעת והשופטת.

**אופן הביצוע:** המדינה היא שנושאת בתפקיד השמירה על זכות האזרחים לקבלת שירותים ראויים ויצירת עוגנים משותפים להגברת לכידות חברתית. זאת, בין היתר, דרך קביעת גבולות גזרה, פיקוח ובקרה, פיתוח, חיזוק עצמאות מנגנוני הגבייה המקומיים ותקצוב משלים למען תהליכי הבראה, שוויון ועידוד עצמאות מקומית.

### המישור המגזרי-מקומי (30%)

**תפקידו:** בלב המישור המוניציפלי ניצבת הרשות המקומית, הגוף הנבחר הנפגש עם האזרח בחיי היומיום ומהווה חולייה מקשרת בין הפרט לבין הממשל המרכזי. רשות זו אמונה על הבטחת שירותים מיטביים לתושב שבתחומה, חיזוק תחושת השייכות של הפרט והעצמת המעורבות הפוליטית-אזרחית שלו.

**אז מה נמצא במישור המקומי? חינוך, תרבות, זהות יהודית, ביטחון אישי ותכנון.**

**הזרוע הביצועית:** הרשות המקומית והאשכולות האזוריים ככל שישנם.

**אופן הביצוע:** חיזוק מנגנונים המאפשרים האצלת סמכות תקציבית לרשויות המקומיות ממשרדי הפנים והאוצר, חיזוק כוחן של ועדות סטטוטוריות מקומיות והנעת תהליכי הבראה מהותיים במנגנון הפוליטי ברשויות למען חיזוק הדמוקרטיה המקומית, בין היתר על ידי מתן תגמול לחברי מועצות מקומיות וחיזוק כוחן של האופוזיציות במועצות.

## המישור הקהילתי (20%)

**תפקידו:** ביסוס תחושת שייכות ומתן חופש תרבותי ורמת ביטחון גבוהה במעגל הקרוב ביותר לאזרח, על מנת לאפשר צורות חיים שונות ולבסס שייכות וביטחון גם במעגלים הרחבים יותר.

**אז מה נמצא במישור הקהילתי?** תחומים הנמצאים במישור השכונתי ושירותים המסופקים לאזרח על יד ביתו, כגון: מרכזים מסחריים קטנים, פעילויות פנאי בשעות אחר הצהריים ובחופשות, חינוך בלתי פורמלי, טיפוח הסביבה הקרובה (לדוגמה, גינות קהילתיות) ופיתוח שירותי דת, מסורת ורוח מותאמי קהילה כגון בתי תפילה או בתי מדרש שכונתיים.

**הזרוע הביצועית:** מינהלים קהילתיים.

**אופן הביצוע:** מבנה מוסדי שבראשו ועד מנהל נבחר, לצידו דרג מקצועי שימונה במרכז על ידי נציגי עירייה והוועד המנהל, מנהל מחלקת קהילות ברשות המקומית כחולייה מקשרת בין הרובד המקומי לקהילתי ומתן תקצוב נפרד לקהילות בהתאמה לגודלן.

\*\*\*

מודל זה מצוי בבנייה מתמדת. הוא חדשני, גמיש ופרגמטי. אנחנו לא מבקשים לערער את יסודותיה של המדינה, אלא לחזק אותם מתוך הבנה שכדי להמשיך לחיות כאן יחד, עלינו מצד אחד למצוא את המשותף לנו, ומצד שני לכבד את הקבוצות והזהויות השונות המרכיבות את הפסיפס הישראלי.

במהלך החודשים שהקדשנו לבניית המודל, העמקנו בהשלכות הנגזרות ממנו ועסקנו בשאלות של יישום לפי מפתח של 50:30:20 – בתקצוב, בתכנון מרחבי, בהבראת רשויות מקומיות, במתווה שירות, בסוגיות של ביזור מושכל, במנגנוני בחירה, בפיתוח מוסדות קהילתיים, בשינוי מרחבים לאומיים לכאלו שיעודדו מפגש והכלה, בשכלול יכולות מקומיות וביצוע מקומי ובהעצמת מרחבים דמוקרטיים עבור כלל האזרחים במדינה.

על מנת לבחון את המודל, התמקדנו תחילה בשני נושאי רחב – **מתווה שירות ותקציב**, ובשני נושאי ליבה משמעותיים בחברה הישראלית – **יהדות וחינוך**. אלו מהווים נקודת התחלה לבחינת מודל שאנו צופים כי יהיה מערכת ההפעלה הבאה של מדינת ישראל בשלל תחומים.

## מתווה שירות ותקציב לפי המודל

אלו הן שתי סוגיות היסוד שעמן התמודדנו כחלק מבניית המודל.

**מתווה השירות** שאנו מציעים הוא חלק מהבניית המשותף לנו, והוא שוכן במישור הלאומי. המתווה מבוסס על תפיסה ולכיה שירות לכולם הוא יעד וערך ישראלי ראשון במעלה. בד בבד, אנו מבקשים לייצר אפשרויות שירות שונות שתנהלנה באופן המותאם לצרכים השונים ולקהילות הישראליות המגוונות, וזאת לפי מודל 50:30:20. בהתאם למודל הרחב הנסקר בעבודה זו, נבקש ליצור אתוס ישראלי משותף המתחשב בייחודיות אישית וקהילתית.

**התקציב** מהווה אף הוא סוגיית רחב, שכן מימוש המודל תלוי בהתאמה תקציבית. הטמעת המודל תתבצע תוך עמידה על עקרונות נורמטיביים ליישום כדלקמן: (א) זרם לא יגדל על חשבון זרם אחר באמצעות קבלת משאבים מהשלטון המרכזי; (ב) העברת המשאבים לרשויות המקומיות תתבצע ביישום הדרגתי וכתלות בביסוס מנגנונים עצמאיים ויעילים; (ג)



קביעת כללים פיסקליים מחייבים; (ד) הגברת עצמאות המנגנונים, בכפוף לכללים אחידים לניהול תקין שייאכפו על ידי השלטון המרכזי; (ה) מתן עדיפות בתקצוב למנגנונים מלכדים ולמרחבים משותפים.

### מערכת ההפעלה בחינוך

בעיות הליבה בתחום זה הן תוצר של צמצום מערכת החינוך האחידה בישראל ופירוקה לארבע מערכות (ממלכתי-עברי, ממלכתי-ערבי, ממלכתי-דתי וחרדי) הנבדלות זו מזו בהיבטים רבים. פיצול זה בחינוך משקף את הפילוג השבטי בחברה הישראלית ומעמיק את היעדרם של זהות וערכים לאומיים משותפים.

בחינת מערכת החינוך מציגה אנומליה מהותית: מחד גיסא, ריכוזיות יתר במשרד החינוך, המקשה על גמישות ניהולית והתאמה לצרכים פרטיקולריים באופן מהיר. מאידך גיסא, הסרת אחריות של משרד החינוך מחלקים שלמים במערכת החינוך ואי-יכולת לקיים מדיניות סדורה וכוללת.

לאור זאת, הרציונל המארגן במודל 50:30:20 מתמקד בארבעה צעדים: (1) כחלק מה-50% – תעדוף חינוך ממלכתי ציבורי איכותי בכל הזרמים, ויצירת הפרדה משפטית ותקציבית בין החינוך הממלכתי-ציבורי לבין החינוך הפרטי (מוכש"ר, תרבותי-ייחודי ופטור); (2) אף זאת ב-50% – מודל תקצוב חדש המעודד לכידות ואדיש למגזריות; (3) ה-30% – פלורליזם ערכי ומהותי במערכות החינוך דרך הקמתן של ארבע מועצות חינוך זרמיות; (4) 50% תכנים משותפים בתחומים מעצבי זהות, לצד ביזור והעברת סמכויות ותקציבים לרובד המקומי והקהילתי.

### מודל החינוך לפי 50:30:20

20%	30%	50%
<p><b>בתי ספר – קהילות</b></p> <p>סמכויות פדגוגיות; ארגון ההוראה, שיטות הוראה, בחירת תכנים, עיצוב 20% מתחומי ליבה מעצבי זהות, פיתוח תוכניות לימודים. סמכויות מנהלתיות; מבנה יום הלימודים, תקציב גמיש לשיקול מנהל ביה"ס</p>	<p><b>חיזוק הזרם</b></p> <p>מועצה זרמית, מנהל ייעודי במשרד החינוך, פיתוח תוכניות לימודים, גיבוש 30% תחומי ליבה מעצבי זהות ושיוכיות, גיבוש סולם ערכים חזון ושפה, השקעה במיזמי תשתית זרמיים</p>	<p><b>מדינה, משרד החינוך</b></p> <p>תקצוב; הגדרת יעדים לאומיים לרבות במתמטיקה, אנגלית ומדעים; סוגיות של שיוויון וצמצום פערים, עיצוב 50% מתכנית הלימודים בתחומי ליבה מעצבי שייכות זהות (אזרחות, היסטוריה, ותנ"ך)</p>

### הרשות המקומית כמנגנון מתכלל

ועדת חינוך ייצוגית עם סמכויות	הערכה ופיקוח על יעדים	תכנון יעדי תוכניות הלימודים	פיתוח מקצועי לצוותי הוראה	תקצוב והגברת הלכידות באמצעות מנהלי חינוך	מתכללת אופרטיבית
-------------------------------	-----------------------	-----------------------------	---------------------------	------------------------------------------	------------------

### מערכת ההפעלה בתחום יהדות וזהות

בתחום זה, המהלך העקרוני פשוט להבנה אך מאתגר לביצוע: אנו מבקשים להפוך את הפירמידה הקיימת כיום. במצב הנוכחי, המדינה ריכוזית מאוד ומחליטה באופן גורף עבור מרבית תושביה כיצד יעוצבו חייהם. כך, ישנה דרך מרכזית לנישואים ולגירושים; תחבורה ציבורית, ככלל אצבע, אסורה בשבת; והרבנות הראשית היא מקבלת ההחלטות היחידה בכל הקשור לגיור, כשרות ושאלות נוספות הנוגעות לדת ולזהות אך משפיעות גם על חיי אזרחים שאינם דתיים.

תחת מצב זה, אנו מציעים לבזר ככל הניתן לרשויות אזרחיות ומקומיות ולגופים קהילתיים את עיצוב הזהות הפרטית והקולקטיבית ואת ניהול הפרקטיקות הדתיות, ככל שהן נדרשות על ידי תושבות ותושבי כל מקום.

לצד זאת, נשאיר ברובד המדינה את האחריות על סוגיות אשר הכרעה מבוזרת ומגוונת מדי בהן עלולה לפצל אותנו לעמים נפרדים או למדינות שונות. למשל, בשאלה מי יכול להיות מוכר כיהודי – עניין הנוגע הן לגיור והן לאזרחות – לא ניתן, מטבע הדברים, להחיל כללים שונים באזורים שונים. אנו מאמינים כי מהלך כפול זה, של ביזור מוגבר לצד שמירה על מספר עקרונות יסוד משותפים ואיתנים, יאפשר שגשוג של קהילות מגוונות שתתאחדנה סביב מספר נושאי יסוד. בכך יתחזק הסיפור המשותף לכלל אזרחי ישראל, כמו גם הזהות הפרטיקולרית המשתנה מאדם לאדם.

נחיל את מודל הביזור על פי העיקרון של 50:30:20, באופן שיוכל לקדם שותפות זהותית ורעיונית עמוקה ופיקוח ברמת המדינה, בצד פלורליזם וקיום של מגוון זהויות וצורות פרטיקולריות. במקרה זה ניתן לומר, בהשאלה, כי המדיום הוא המסר: הביזור הוא הגיוון הרצוי. החלוקה בין המישורים השונים תהיה באופן בסיסי כדלהלן:



\*\*\*

מודל זה מבטא תקווה גדולה. לא נאשנו מן המשותף; לא מאסנו בריבוי דעות וסגנונות חיים. אנו מאמינים בסיפור הישראלי המשותף, ולצד זאת מכבדים את השוני. איננו רוצים להתפצל לקנטונים או להיפרד מחברים או בני משפחה המצויים במחוז גיאוגרפי או רעיוני רחוק משלנו. הסיפור הישראלי, מבחינתנו, רחוק מלהסתיים. עוד ארוכה הדרך ורבה העבודה, אך אנו מאמינים כי המודל המוצע כאן הופך את המשימה המתגרת שלפנינו – לאפשרית.

## מבוא

### הבעיה

מדינת ישראל היא סיפור הצלחה יוצא דופן. בעשורים האחרונים היא הייתה למעצמה כלכלית, טכנולוגית, ביטחונית ומדינית. אבל מדינת ישראל גם נמצאת במשבר עמוק: החברה שסועה, הממלכתיות בשחיקה, והעימות בין רשויות השלטון משתק את עבודת הממשל. ביסוד המשבר, לשיטתנו, עומדים למעשה שני משברי עומק: **משבר הלכידות החברתית ומשבר המשילות.**

משמעותו של משבר הלכידות היא שישראל סובלת מהיעדר ליבה זהותית משותפת ומחברת. הדבר מביא למשבר נוסף: אין הסכמה על האופן שבו מתקבלות הכרעות בנוגע לחילוקי דעות רעיוניים, ערכיים ושבטיים. לכן, **לא רק שהישראלים לא מסכימים על איך הם רוצים שמדינתם תיראה, הם גם לא מסכימים על האופן שבו יש להתנהל ולהכריע בשאלה הזו. מכך למעשה נובע משבר המשילות המהותי אשר לו אנו עדים יותר מתמיד בעת הזו.**

אם כן, חסרונם של סיפור מאחד וכללי משחק מקובלים מביא להיעדר אחידות בתפקוד הממסדי ולחוסר הרמוניה חברתית. מוסדות הממשל מתערערים בשל מאבקים אינסופיים על דמותם והשפעתם. ובשל החיכוך המתמיד והגובר ביניהם, חוסר האמון של הציבור במוסדות המדינה מתעצם, והחברה המפולגת לא מצליחה להכיר ולקבל את השונות שלה ולתפקד כישות אחת.

### משבר הלכידות

מדינת ישראל נמצאת אפוא במשבר זהותי, ערכי וחברתי עמוק. חלוקתה לארבעה שבטים – הגם שזו לא כוללת מספר קבוצות שהולכות וצוברות דומיננטיות בחברה הישראלית, כמו המסורתיות והחרד"לים – אינה מתמצה באותו נאום מפורסם שנשא הנשיא לשעבר ריבלין, אלא מבטאת מחלוקת ותפיסות עולם מנוגדות המאיימות על הלכידות החברתית ומערערות את היציבות הפנימית. המשבר החברתי איננו שטחי או אקראי; הוא נובע מטעויות שנעשו בשנות הקמת המדינה, מטראומות העבר של קבוצות באוכלוסייה ומחוויות של הדרה וניכור. כתוצאה מכך, כל קבוצה חשה שכללי המשחק מפלים אותה, כך שהחלקים השונים בחברה נמנעים משיתוף פעולה, וחוסר האמון בין הקבוצות מתגבר.

משבר הלכידות מתאפיין, אם כך, **בהיעדרה של ליבה מוסכמת ובחוסר יכולת של הקבוצות השונות לפעול יחד מול האתגרים הנוגעים לכלל אזרחי המדינה.** וכאמור, משבר זה לא עומד לבדו. הוא קשור היטב למשבר נוסף שאנו רואים כמשבר ליבה המאפיין את ישראל בשנים האחרונות: משבר המשילות האפקטיבית.

### משבר המשילות האפקטיבית

משבר זה מוגדר בראש ובראשונה **כפער ההולך וגדל בין מורכבות האתגרים לבין המסוגלות והיכולת של מוסדות המדינה ואנשי הממשל להתמודד עמם בהצלחה.** זאת, כאמור, כתוצאה ממשבר אמון בין העם לרשויות השלטון ובין הרשויות לבין עצמן. מצב זה יוצר שיתוק ממשלתי עמוק, שחיקה באפקטיביות ובתדמית של המגזר הציבורי והיעדר יכולת ומוטיבציה לתכנן ארוך טווח. כך מתנוונת המערכת המדינית, והיא מתקשה לעמוד מול אתגרי השעה. שירות המדינה גדול מדי וריכוזי, ונדמה שאינו יעיל דיו ולא מצליח לקדם את טובת האזרחים כולם.

ובעוד שהממשלה מסורבלת, מרוחקת ונעדרת גמישות, ניתן לראות כי רשויות מקומיות בישראל מהוות גופי ביצוע בעלי יכולת אספקת שירותים טובה יחסית ומותאמת הרבה יותר עבור האזרח הנתון להשפעתה. ניתן היה לראות זאת ביתר שאת בהתמודדות עם משבר הקורונה, כאשר הרשויות ידעו לרוב לספק מענים לתושביהן ולתפקד בצורה מיטבית ביחס למכשולים ולהיעדר התפקוד של הממשלה במצב הכאוטי שנוצר.

### תמונת מצב, ישראל 2023: שבטיות קיצונית כמפתח לתקצוב

בישראל אין חוזה חברתי אחד, אלא ארבעה – המדינה מקיימת ומתחזקת ארבעה חוזים חברתיים שונים מול ארבעת ה"שבטים": החילוני, הדתי-לאומי, החרדי והערבי. במסגרת כל אחד מן החוזים הללו, מערך החובות והזכויות משתנה בהתאם לזהותו השבטית של האזרח. זוהי לא תובנה תאורטית על אודות מבנה המשטר החוקתי והממשלתי בישראל; ארבעת החוזים נוגעים כמעט לכל תחומי החיים ומשפיעים על עתידנו ועתיד ילדינו בצורה משמעותית.

נדגים זאת באמצעות נושא השירות הצבאי והלאומי. אין ספק כי שירות שכזה הוא המס האזרחי המאתגר ביותר המוטל, לכאורה, על כל פרט בישראל. ככזה, יש חשיבות ומשקל רב לאופן "תשלום מס" זה. לכל אוכלוסייה בישראל חוזה חברתי נפרד בנושא, כשיש הפטורים ממנו באופן גורף, כידוע, ולו בשל השתייכותם השבטית.

לחלופין, ניתן למצוא ביטוי לחוזים השונים הללו בנושא החינוך הציבורי. משרד החינוך הוא המשרד האזרחי בעל התקציב הגבוה ביותר מכל משרדי הממשלה, וממילא עלויות תפעולו הן חלק ניכר מנטל המס המושט על אזרחי ישראל. אך גם במקרה זה, אין חינוך ממלכתי אחד, אחיד, תקין והוגן. מערכת החינוך הישראלית מורכבת מארבעה זרמי חינוך שונים, המקנים תכנים, תקצוב ותנאים אחרים לכל אחד מהשבטים.

אך החוזה החברתי לא נוגע רק לשירותים הממשלתיים שצורכים חברי השבטים. כל אחד מהם מקבל תקציבי עתק, באופן ישיר או עקיף – כמובן, תוך הבדלים בין השבטים בהתאם לחלקם בשלטון – המשמשים לכינון זהותו האידאולוגית, פיתוחה והפצתה.<sup>1</sup>

כך, המבנה הפוליטי-כלכלי בישראל התעצב לאור ההנחה שכבר מיום היוולדו של האזרח הישראלי, פרוס לרגליו המסלול השבטי. כלומר, השבטיות היא זו שמעצבת את "צינורות התקצוב" הממשלתיים, מתווה מדיניות הלכה למעשה וסוללת את הדרך שבה יפסעו בני ובנות השבט (ובמקרים רבים תחסום בפניהם דרכים אחרות). באופן הזה, שיטת התקצוב בישראל מעודדת היבדלות והפרדה, וככל שגרעין השבטיות מובחן וקשה יותר – תקצובו של השבט יהיה גבוה יותר. ממילא, בשעה שכל שבט חש שעליו להילחם על התקציבים שיגיעו אליו וישמרם על חיוניותו, השאיפה ליצירת בסיס ישראלי משותף לא נמצאת עוד בראש מעייניו של אף שבט, והאינטרס ליצירת מרחב משותף לכלל החברה הישראלית הולך ונחלש.

היעדר מודל ביניים מורכב והיברידי, הרגיש למתח החיוני שבין המישור הממלכתי והכללי-ישראלי לזה השבטי והפרטי, בין כור היתוך ורבותיות, הביא לכך שהרצף הכללי-ישראלי נשבר. החברה מחולקת למעגלים שונים ונבדלים, "שבטים" הנמצאים במאבק מתמיד מול מוסדות המדינה ובינם לבין עצמם על חלוקת משאבים, על קביעת סדר היום הציבורי ועל הזכויות והחובות.

1 להרחבה ראו: דנינו, ע' (2023). **בין השבט החמישי לממלכתיות מאחדת – המסורתיות על פרשת דרכים. דעות, 97, 14.**

היעדרה של תחושת השותפות בבעלות על המדינה והנעשה בה מוביל להצטברות מטענים ולפרקטיקות של הימנעות בחיים האזרחיים והפוליטיים, או לחלופין לביטויים אלימים וכוחניים של הקצנה, מגזריות צרה ואינטרסים פרטיקולריים המתעלים באופן גורף על טובת הכלל. המבנה כיום, אפוא, לא מאפשר למשתתפים במשחק הישראלי לפתח תחושת מעורבות והשפעה תוך שמירה על זהות מובחנת וייחודית. תחת זאת נוצרת הכרעה מיידית כמעט של "אוראו" – או ממלכתיות או שבטיות – כשידה של האחרונה בדרך כלל על העליונה.

הלכידות החברתית הנדרשת בישראל היא לא סיסמה ריקה ואמורפית, כי אם ערך שהפגיעה המתמשכת בו מותירה צלקות משמעותיות בחיינו המשותפים והפרטיים. במציאות של היעדר לכידות, הפוליטיקה נעשית מגזרית, והשבטים ומנהיגיהם הולכים וחושבים יותר ויותר דרך שלושת הכ"פים המפורסמים – כוח, כבוד וכסף. כתוצאה מכך, כאמור, הקבוצות השונות מצויות במאבק מתמיד סביב שאלות של חלוקה: חלוקת הנטל, חלוקת המשאבים וחלוקת הסמכויות. משכך, נראה אך טבעי שהפתרון יעסוק אף הוא בשאלות של חלוקה, ויבקש להגדיר כללי משחק ברורים והוגנים שיובילו לצמצום המאבק, לחסכון במשאבים כלכליים וליצירת יציבות ארוכת טווח ובעלת חזון. הדרך הראויה לשיטתנו, אם כן, היא מלכידות למשילות.

### בין חזון למציאות

כתמונת ראי של בעיית ההקצנה, גם הפתרונות בספרה הציבורית נעשים קיצוניים יותר ויותר. חלק ניכר מהקולות שבשטח מתחלקים בין אלו הקוראים לחיזוק המדינה ולכפייה של זהות אחידה וקשיחה, לבין אלו הקוראים להתפרקות לקנטונים.

לאור המתחים הללו, לכל אורך תהליך כתיבת המודל שאנו מציעים, תהינו: האם לכתוב תוכנית אוטופית, כזו שתתרכז כל כולה במצב הרצוי – או לנסות לעצב תוכנית פרגמטית הפועלת בתוך המרחב המצוי?

הדילמה הוכרעה לאורך תהליך הכתיבה באופן שמשלב שלוש הנחות: **הראשונה**, בעלת מאפיינים אוטופיים, גורסת כי השלב הראשון בשינוי המציאות הוא לאזור אומץ ולנסות להציג חזון עתידי למדינת ישראל. ההנחה **השנייה**, בעלת מאפיינים מעשיים יותר, היא כי ברצוננו לשרטט **תוכנית בת קיימא** במציאות המורכבת של החברה הישראלית, שלא תישאר כאות מתה במגירה אלא תוכל להביא לשינויים הדרגתיים. **והשלישית**, בין אוטופיה לפרגמטיות, מבקשת להיות רגישה לניואנסים. הנחה זו פירושה כי המודל המוצע צריך לשרת את החברה הישראלית כמכלול. כל מודל שיתעלם מהשקפות העולם של הקבוצות השונות עלול לשרת רק את האינטרסים של כותביו, לא להיטיב עם כלל האזרחים בטווח הארוך וממילא להפחית את סיכויי קבלתו והתגשמותו.

שלוש התובנות הללו התגבשו יחדיו לכדי מודל של חזון ושל מציאות, המבטא את חשיבת הרצף הנדרשת בעינינו לפתרון משברים. המודל מכיר בכישלון של כור ההיתוך וככישלון הרב־תרבותיות כאחד. הוא מבקש להציע מענה חדש המפריד ומחבר בה בעת, עם חבילת הסדרים כוללת המאזנת בין הקבוצות השונות בנושאי הליבה. אין הכוונה לשבור את הכלים, אלא לארגן אותם מחדש. בזמנים של שיח דיכוטומי – מגזרי ומבדל מחד גיסא, או מאחד ומשטש מאידך גיסא – אנו סבורים כי מודל מאזן ורגיש הוא שמבטא חדשנות בהבנת המציאות המורכבת ובהתמודדות עמה.

## מודל 50:30:20 – תוכנית הפעלה חדשה לישראל

במוקד עבודה זו עומד תהליך פיתוח חדש למאזן בין הרשויות על פי מודל 50:30:20: לאומי, רשות-מגזרי וקהילתי. מודל זה מבקש לבזר באופן מושכל אחריות וסמכויות בין הממשל הלאומי-מרכזי (50%), המקומי-מגזרי (30%) והקהילתי (20%). למספרים אלו משמעות סימבולית בעיקרה, אולם הם מהווים גם קו מנחה לטענה שצריכה להתקיים חלוקה בסמכויות ובתקציבים בין מרכיב מדינתי המחזיק בתפישה לאומית; מרכיב מגזרי-מקומי המחזיק תפישות מותאמות זהות ושייכות; ומרכיב קהילתי מתפתח, קונקרטי וקרוב לאזרח.

המודל המוצע מבקש להוות פתרון נורמטיבי אך גם ריאליסטי, אשר דבק בביזור חלוקת התפקידים והסמכויות לכדי שלוש שכבות שונות, השואבות זו מזו אך זכות לחופש פעולה וסמכויות נפרדות. הוא מתקן את מודל התמריצים המניע היום את נבחרי הציבור, ויהפוך את הכנסת מזירה פופוליסטית של התכתשות פנימית בין קבוצות למרחב שמתקיימים בו עקרון הייצוגיות והליכי פיקוח תקינים.

החלוקה שאנו מציעים מייצרת סדר ויעילות והיא מבטאת גם **עיקרון של ביזור מושכל**, לפיו לצד האצלת הסמכויות כלפי מטה, הרשויות שמעל נותרות מעורבות, אחראיות ומפקחות. כמו כן, אנו מבקשים לפעול על פי **עקרון הסובסידיאריות (שיוריות)**, לפיו מוטב בדרך כלל שמרחב קבלת ההחלטות יהיה ביחידה הקרובה ביותר אל האזרח, שכן רשות זו היא המייצגת והרלוונטית ביותר עבורו. החלוקה שבמודל 50:30:20 איננה מוחלטת אלא גמישה לפי תחומים, המצב הקיים וקצב התהליך הנדרש על מנת להיטיב את החלוקה.

### איך המודל בנוי? על יסוד כללי ההפרדה החלשה

לאחר שהבנו את חשיבותו של כל אחד מהמרחבים ואת הצורך של שלושת רבדי השלטון לקחת חלק בעיצוב דמותה של החברה הישראלית ובחייהם של אזרחי המדינה, אנו מבקשים להתבונן על אתגרי המציאות ולהכריע איזה מרחב יהיה אחראי על אילו תחומים.

לצורך כך, אנו מציעים כללי אצבע עקרוניים שיכולים לסייע בהחלטה היכן למקם כל סוגיה. בהשאלה מדבריה של פרופ' רות גביזון ז"ל בהקשר אחר, אנו מכנים עקרונות אלו בשם "עקרונות ההפרדה החלשה". הם גובשו על ידינו תוך כדי התנסות ממשית, ראיונות עם מומחים מקצועיים שונים והתמודדות עם סוגיות רלוונטיות תוך תמרון בין המעשה, התיאוריה והמתודולוגיה. להלן העקרונות שעל פי הם אנו מבקשים להכריע בסוגיות השונות:

1. **"מרכיבים גרעיניים של המדינה": זהות ושייכות.** הנושא הרחב והיסודי של הבטחת קיום העם היהודי בארצו, לצד שמירה על מדינה דמוקרטית – נשאר ברמת המדינה. אנו מבקשים לקיים עד כמה שניתן את "יהודית" ו"דמוקרטית" בדיבור אחד, במתח אינהרנטי ומפנה.

---

2 הגדרה זו שואבת השראה מדבריו של נשיא בית המשפט העליון בדימוס, השופט אהרון ברק, שהגדיר בפסקי דין שונים מהם מאפיינה הגרעיניים של המדינה כמדינה יהודית. "מאפיינים אלה", כתב, "הם בעלי היבט ציוני ומורשתי גם יחד... במרכזם עומדת זכותו של כל יהודי לעלות למדינת ישראל, בה יהוו היהודים רוב; עברית היא שפתה הרשמית המרכזית של המדינה, ועיקר חגיה וסמליה משקפים את תקומתו הלאומית של העם היהודי; מורשת ישראל היא מרכיב מרכזי במורשתה הדתית והתרבותית" [א"ב 11280/02 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' ח"כ טיבי, פ"ד נ(4), פסקה 12 לפסק דינו]. חשוב לציין כי אנו עושים שימוש בהגדרה זו הן ליסוד היהודי במדינה והן ליסוד הדמוקרטי במדינה. עוד נציין כי מטבע הדברים ביקשנו להיות מושפעים מהוגים נוספים בתחום זה, וממילא ניתן לזהות עקבות של דעות שונות בשאלות יסוד אלו לאורך המסמך.

הקפדה על עקרון "המרכיבים הגרעיניים" של מדינת ישראל מחייבת את השאלה, על מה אנחנו מוכרחים לשמור ביחד כדי להמשיך את הקיום המשותף? כל מה שייכלל ברשימה זו – יוכרע ברובד המדינה; מה שלא, וניתן לפתרון ברובד מקומי או קהילתי – יועבר למרחבי הכרעה אלה.

אך לא בכך מסתכם עיקרון זה. בפעולת החלוקה בין הרמות, התרגלנו בשנים האחרונות לשאול מה אפשר לחלק בין השבטים השונים ומה אפשר להוריד לרמת המגזר והקהילה. אנו, לעומת זאת, מבקשים לשנות את כיוון השאלה ולברר גם על מה אנחנו רוצים לשמור יחד? מהם המרכיבים בוני הזהות והשייכות שאנו מעוניינים להשאיר ולחזק באופן אחיד (יחסית) ומאחד? אלה יישארו ברמת הלאומית-המדינתית.

2. **התקת המחלוקות מהספירה הלאומית למקומית.** על בסיס ההנחה כי מאבקים אידאולוגיים מועצמים ומקצינים ככל שהמרחב שבו הם מתקיימים גדול יותר, נבקש להתיק את הסוגיות שבהן אפשרי הדבר אל המרחבים המקומיים או המגזריים. אנו מאמינים כי במרחבים מצומצמים, הדיון בין הצדדים השונים יכול להיות ענייני יותר וסוער פחות, וכי מתוך היכרות קרובה יותר – הן של השלטון המקומי ביחס לאזרחים שבשטחו, הן של התושבים בינם לבין עצמם – נוצר פוטנציאל מפרה יותר להגעה להסכמות ולהסדרים בני קיימא.

להלן שלוש שאלות המהוות למעשה תנאים מצטברים להעברת האחריות והפעולות אל המרחב המקומי:<sup>3</sup>

- האם ניתן לממש את המטרות (בכל נושא כשלעצמו) ברמה האזורית או המקומית?
- האם המישור המקומי יכול לספק תוצאה טובה יותר לאורך זמן?
- האם קיום הפעולות בתוך המרחבים המקומיים והקהילתיים סותר באופן כלשהו את הגדרת המדינה כיהודית-דמוקרטית?

3. **מתן חופש תרבותי ודתי בקהילות.** זהו מהלך מתבקש, שבמסגרתו יינתן מענה מדויק ומעמיק יותר לכלל האוכלוסיות בישראל, תוך רגישות לניואנסים ולמסורות שונות, ובכך תתגבר קהילתיות נכונה וייצוגית יותר לאזרחים.

בדומה, על מנת להעביר סמכויות אל הקהילות השונות, אנו מבקשים לשאול שלוש שאלות שיהווו כלי עזר בהכרעה אם להעביר את הסמכות מהמרחב המקומי אל הקהילה:

- באיזה אופן העברת הסמכויות לקהילות מחזקת את הייצוגיות?
- באיזה אופן העברת הסמכויות לקהילות מייצרת חופש תרבותי ודתי?
- האם הפעולות בתוך המרחבים הקהילתיים סותרות באופן כלשהו את הגדרת המדינה כיהודית-דמוקרטית?

כתוצאה מכללי "ההפרדה החלשה" וההתנסות עם החלטה ביחס לנושאים שונים, הבנו כי החלוקה בין המישורים נחלקת לשני סוגים: דגם אחד הוא חלוקה למישורים בתוך התחום

3 השאלות נכתבו בהשראת תתי-העקרונות שקבע האיחוד האירופי בנוגע לעקרון הסובסידיאריות, כשם הברור הוא ביחס לשאלה אם להעביר את הסמכויות מהמדינות אל מוסדות האיחוד. את אותם עקרונות יישמנו בשאלת העברת האחריות מהמדינה אל המרחבים המקומיים. ראו: רייך, א' (2016). פרק 7: משפט האיחוד האירופי: עקרונות ומוסדות. מתוך: סייבל, ר' ורונו, י' (עורכים). **משפט בינלאומי**. צפרירים, נבו; ראו גם סעיף 5(3) TEU לאמנת האיחוד האירופי.



(היינו, תחום אחד יכול להתפרס על מישור לאומי, מקומי וקהילתי), והדגם השני הוא חלוקה לתחומים שבהם נשארת סמכות בלעדית למישור אחד.

### שני דגמים של חלוקה



## כיצד המודל עובד לפי חלוקה למישורים?

בתתי-הפרק הבא נפרט את חלוקת התפקידים בין המישורים השונים. לאחר הצגת חלוקת האחריות ותפקידי הליבה, נתאר את המנגנונים העיקריים שיש לייצר על מנת שהמודל יוכל להתקיים.

### מישור לאומי – 50%

למדינה שלושה תפקידים בסיסיים, שניים מהם נושאים אופי **צורני**: אכיפה של סדר ציבורי לפי כללי משחק וניהול של משאבים ציבוריים באמצעות נוסחאות לחלוקה. במסגרת תפקידים אלו, המדינה אוכפת הסדרים הוגנים למסגרת החיים המשותפת, לשיתוף פעולה, לפתרון קונפליקטים ולקבלת החלטות קולקטיביות. אולם בחלק גדול מהמדינות, המדינה היא גם בעלת תפקיד **תוכני** הנוגע לקידום ציבורי של ערכים מוסריים ופרטיקולריים-מדינתיים המבטאים רעיונות ומסורות לאומיות.

מודל זה מציע מצד אחד לתת לגיוון הזהותי ביטוי נרחב במרחבי השלטון המקומי והמוסדות הקהילתיים, ומצד שני להפוך את המרחב המשותף, המדינתי, לתשתית מארגנת של החיים המשותפים עם זהות ישראלית מאוחדת ויציבה.

באופן מעשי, אנו פועלים על פי הגדרתה של ישראל **כמדינה יהודית ודמוקרטית**. הגדרה זו מעוגנת כיום כאפיון בעל מעמד חוקתי. בהתאם לכך, המודל המוצע מתייחס לשני מרכיבים אלה, כדלהלן:

**ההקשר היהודי**: ישראל אינה מדינה ניטרלית – הסדרי הבסיס שלה אינם מבוססים על "מסך בערות" אוניברסלי – אלא מוגדרת כמדינה יהודית. לביטוי "מדינה יהודית" ישנן שתי פרשנויות אפשריות: מדינה המטמיעה ומאפשרת צמיחה ותוכן יהודי, ומדינה שבה מנהלים יהודים את חייהם באופן ריבוני.

הפרשנות הרואה במדינת ישראל מדינה יהודית במובן התוכני תופשת את המדינה כמכוננת זהות. אלא שתפישה זו עומדת בליבת המחלוקת סביב מהי יהודיות. במדינת ישראל כיום קשה עד בלתי אפשרי לייצר הגדרה משותפת של הביטוי לזהות היהודית של המדינה. בפועל, במרחב הציבורי בישראל ישנה נטייה עקבית של קבוצות בעלות הגדרה ספציפית של יהדות להפוך את הגדרותיהן שלהן להגדרות הבלעדיות של היהודיות המדינה ולהטמיע אותן באמצעות מנגנוני הכוח והמשאבים של המדינה. מטבע הדברים, נוצרים בעקבות כך קונפליקטים גדולים. לפי מודל 50:30:20, מובנו של המרכיב היהודי כולל את הזהות היהודית כתרבות, מסורת, דת ולאום. בכל אלו, הפרשנות שאנו נוקטים היא זו שבה היהדות מתבטאת באופן מרחיב ומאפשר, כדלהלן:

1. במסגרת תפקידה של המדינה כאוכפת סדר ציבורי, המדינה תאכוף הסדרים שמטרתם לאפשר לכל קבוצה לבטא את סגנון היהדות הספציפי שלה באמצעות השלטון המקומי והקהילות השונות.
2. המדינה תקדם ותטפח את תפקידה כמכוננת זהות יהודית רחבה ומאפשרת ותרחיב את תפקידה כמאפשרת שימור וטיפוח זהויות שונות.
3. מרכיב נוסף ביהדותה של המדינה יכלול סעיפים שיבטאו את היות ישראל מדינת לאום.

סעיפים אלה יכללו בין היתר הסדרים הכרחיים למימוש זכותו של העם היהודי להגדרה עצמית (כגון הסדרי הגירה, חוק השבות וכיוצא באלו) והגנה על קיומו של העם היהודי בארצו.

4. במסגרת תפקידה של המדינה בניהול וחלוקה של משאבים משותפים, המדינה תעודד פעולות הנוגעות לטיפוח התרבות והזהות הלאומית המשותפת. מודל זה יפעל באופן דומה ביחס לאוכלוסיות ישראליות לא־יהודיות: המדינה תפעל להגן ולטפח את האפשרות של האזרח הלא־יהודי לבטא את ערכיו במרחבים המקומיים והקהילתיים ואת השתתפותו ב"מודל ההפעלה" הלאומי כולו (ההסדרים הליברליים והמוסדות).

**ההקשר הדמוקרטי:** תפקידה של המדינה כאוכפת סדר ציבורי יבוא לידי ביטוי במרחבי הפעולה של המישור הלאומי, ואלה יתבססו על עקרונות ההפעלה הבאים:

1. דמוקרטיה של כללי משחק: בחירות חופשיות, הוגנות ותדירות, חופש ביטוי, הזכות להשתתפות פוליטית סבילה ופעילה, הזכות לקבלה והעברה של מידע בנושאים ציבוריים, הזכות להתאגדות ועוד.

2. דמוקרטיה של זכויות אדם: שימור ועיבוי חוקים הנוגעים לזכויות הפרט כגון כבוד האדם וחירותו, זכויות כלכליות וזכויות חברתיות. הגדרת החובות והזכויות לכלל האזרחים, בדגש על שירות אזרחי ומיסוי. ככל שהדבר נוגע לאופי השירות, יוקדם פרק נפרד המציע מתווה שירות לפי מודל 50:30:20.

3. ליברליזם פוליטי כרעיון מארגן: הגנה על האוטונומיה של כל פרט וקהילה לשמר את זהותם מבלי שפרט או קהילה אחרת יפגעו בה. המודל מבוסס על התפישה הרואה במימוש המאפיינים התרבותיים והערכיים של כל קבוצה כזכות משלימה לזכויות הפרט. המדינה תפעיל איזונים ובלמים לכוחה שלה ביחס לקהילה ותפעל לשמירה על חירות הפרט (כולל החירות לעיצוב הסביבה והקהילה שבה הוא חי) ולהגנה על זכויות אדם.

4. ביסוס ההסדרים הנוגעים ליחס בין הרשויות: תפקידם של הסדרים אלה יהיה לצמצם את יכולתו של רוב כזה או אחר לפגוע בעצם כללי המשחק. זאת באמצעות חקיקת חוקי יסוד כמו חוק יסוד: החקיקה ותיקון חוק יסוד: השפיטה, חיזוק כוחה של הכנסת בפיקוח על הממשלה ועיגון חוקתי של מגילת העצמאות).

5. מחויבות הדדית להסדרים ליברליים: כאמור, המדינה תנהל את מרחביה המשותפים באמצעות הסדרים המבוססים על הכרה בקיומן של קבוצות שונות בעלות תפישות היסטוריות, אורח חיים וזהות משותפת וייחודית בחברה אחת.

במסגרת תפקידה של המדינה **בניהול וחלוקה של משאבים משותפים**, המדינה תפעל על פי העקרונות הבאים:

1. ביזור הכוח המדינתי לטובת השלטון המקומי והמוסדות הקהילתיים באמצעות סמכויות לקבלת החלטות הנוגעות לניהול החיים הציבוריים בסביבתם הקרובה ומשאבים לביצוען.

2. מחויבות של המדינה לעקרון השוויון האזרחי. המדינה תאכוף הסדרים המבטיחים שוויון במובנו הצר (מניעת אפליה שיטתית של מיעוטים). השוויון האזרחי יבוא לידי ביטוי מדינתי הן ברמת הזכויות והמשאבים שהמדינה מעניקה והן ביחס לחובות כלפיה. החובות האזרחיות יוגדרו מתוך קשב למרחבים המקומיים והקהילתיים ומתוך שאיפה להגנה

מיטבית על הזהות הקבוצתית של הפרט. כל חריגה מעקרון השוויון תבוסס על הצדקה העומדת במבחן ההגינות הבסיסית.

3. המדינה תקצה משאבים לטובת שמירה על קיומו הבטוח של העם היהודי בארץ ובעולם וביטחונם של אזרחיה הלא־יהודיים.

4. המדינה תעודד פעולות התורמות לשימורם ולחיזוקם של ערכים ומטרות המשותפים לכמה שיותר ישראלים, ולטיפוח מרכיבים של תרבות, מורשת וזהות ישראלית משותפת. המדינה תהיה אחראית על עיצוב טקסים, אירועים ממלכתיים ותמיכה בפעילויות בעלות אופי מלכד. בכלל זה, אנו מציעים כי מדיניות תקצוב לאומית תהיה לפי מפתח המעניק עדיפות ותמריצים למרחבים משותפים.

5. המדינה תנהל נושאים ותחומים תשתיתיים החורגים מהרמה המקומית והקהילתית (יחסי חוץ, גבולות, מרחבים משותפים לכלל הקבוצות, הגירה, תעבורה בין המקומות ועוד).

בשאר הנושאים, מנגנון האחראיות של המישור הלאומי יוגדר לפי חלוקה רעיונית של 50:30:20. כלומר, המדינה תישא באחריות על 50%, ולצידה יתקיים מישור מקומי־מגזרי (30%) ומישור קהילתי (20%). מנגנון זה יכול להיות רלוונטי לסוגיות רבות כמו ביטחון אישי, בריאות, משפט וכיוצא באלו. במסמך זה נדגים את עקרונות המודל על שני פרקי תכלית המתמודדים עם שאלות של זהות: חינוך וזהות יהודית.

הזרוע הביצועית של הרובד הלאומי היא הממשלה. ככלל, איננו יוצרים שינוי במשמעות הממשלה או מייצרים סדר חברתי חדש ומהפכני. יחד עם זאת, הממשלה תהיה חייבת להתחדש באופני הפעולה שלה, לשנות את מדיניותה ביחס לקבוצות השונות באוכלוסייה ולבצע התאמות מבניות רבות כך שתתאים לחלוקת האחראיות שנציע לפי המרחבים השונים. חשוב לציין כי על פי המודל המוצע, הממשלה אומנם מאצילה סמכויות רבות, אך אין מדובר במנגנון הפרטה או בהתנערות מאחריות, אלא להיפך: אנו מבקשים ליצור רובד מדינתי שמתווה, מבקר ומפקח על רבדים נמוכים יותר, האחראיים על דיוק המדיניות לצרכים המקומיים ומבצעים בפועל את החלטות הממשלה.

בנושאים שבהם כן תתבצע חלוקה בין הרמות, למדינה יישאר תפקיד משמעותי בשמירה על זכות התושבים לקבל שירותים ראויים וביצירת עוגנים משותפים. נבקש לשמור על כך באמצעות מספר צירים:

1. קביעת גבולות גזרה ומסגרות לכלל המישורים והגדרת מדדי תוצאה וכללים מנחים, לצד מתן גמישות בנושאים ארגוניים שיאפשרו לקיחת אחריות מלאה.

2. פיקוח ובקרה אחר פעילות הרובד המקומי, ובעיקרו הרשות המקומית, באמצעות המחוזות ויחידות בקרה אחרות.

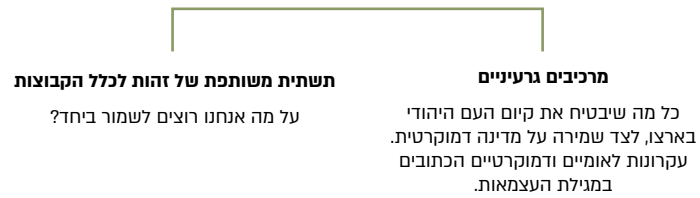
3. פיתוח, הכשרה והכוונה מקצועית לבעלי תפקידים בשלטון המקומי ובמרחבים הקהילתיים לצד האצלת סמכויות.

4. חיזוק עצמאות מנגנוני הגבייה הקיימים היום ברשויות המקומיות על מנת להפחית גבייה ממשלתית באופן הדרגתי.

5. תקצוב משלים וליווי תהליך הבראה של רשויות: היכן שהרשות המקומית לא מתפקדת, באחריות המדינה לסייע לה באופנים של בניית יכולות (כמו למשל ועדה קרואה – פתרון

זמני שהמדינה מכניסה לרשות כדי לייצב אותה עד שתוכל להתנהל בעצמה). יש לפעול מתוך שאיפה ומטרה שהרשויות תהיינה כמה שיותר עצמאיות, אחראיות ובעלות סמכות. להן תרשים המסכם את העקרונות המנחים של המישור הלאומי:

### מישור לאומי



## מישור מגזרי-מקומי – 30%

המישור השני שבו אנו מתמקדים הוא המישור המוניציפלי. מישור זה מהווה מעין רובד ביניים, והוא למעשה השכבה המקשרת בין קהילות ואזרחים ובין מוסדותיה המרכזיים של המדינה, המתקיימים במישור הלאומי דלעיל. הרובד המוניציפלי הוא הרובד המייצג את ההכרה בגיוון קהילתי וביכולתם של בעלי הזהויות השונות הקיימות במדינת ישראל לקיים את אורח חייהם ולטפח את זהותם הייחודית לצד זו הממלכתית.

בניסיונונו לפתור, או למצער לצמצם, את בעיות הלכידות והמשילות, אנו רואים חשיבות בהגדלת כוחם של השלטון המקומי והקהילתי. התושב הממוצע רואה ברשות המקומית כמי שאחראית לאיכות חייו, לכל הפחות בסוגיות של חינוך, תכנון, ביטחון אישי ועוד. ואכן, בעוד שנצפה כרסום מתמיד במדדי האמון של האזרחים במרבית מוסדות השלטון והמדינה, מדד האמון ברשויות המקומיות נותר יציב. ובעוד הממשלה מסורבלת, מרוחקת ונעדרת גמישות, לרשות המקומית גופי ביצוע ויכולת אספקת שירותים טובה ומותאמת הרבה יותר. לבסוף, ביזריות מושכלת ואחראית מאפשרת עירוב של אזרחים בתהליכי קבלת ההחלטות ובכך מגבירה את תחושת האחריות, הן של התושב הן של הרשות המקומית.

הבסיס השלטוני המרכזי ברובד זה הוא **הרשות המקומית**, ומתוך כך היא רלוונטית כמעט לכל תחום. במקרים רבים הרשות המקומית, בעידוד מוסדות המדינה, בוחרת לקחת חלק במבנה אזורי המאגד מספר רשויות – אשכול רשויות. האשכולות האזוריים מהווים מוסד מהותי נוסף כפי שיתואר בהמשך.

בישראל כיום קיימות 258 רשויות מקומיות השונות בגודלן, ביכולותיהן, באופיין ובעיקר במגוון התושבים והקהילות שהן מייצגות. בהתאם לרציונל ולעקרונות שתוארו בפרק הקודם, הרשויות המקומיות הן מרכיב הכרחי ומהותי בקידום הלכידות הישראלית מצד אחד, ובמתן ביטוי למגוון הקהילות מן הצד השני.

על מנת לבצע ביזריות מיטבית נדרש מנגנון חזק ואוטונומי שיוכל לקבל את האחריות שתואצל אליו ולספק שירותים בצורה מיטבית לתושבים. לכן, יש לחזק ולמנף את השלטון המקומי, שכן קיימים פערי ענק בין יכולות הרשויות, כך שחלקן אינן בשלות לביזריות של 30% ולניהול של 20% נוספים במרחבים הקהילתיים שבתחומיהן. לאור הפערים בין רשויות, אזורים וקהילות ברמת היכולת או הגודל והצרכים, יש לאפשר מידה של גמישות באופן ביזור הסמכויות הן ביחס לרובד המקומי/אזורי והן ביחס לרובד הקהילתי. יש לבחון מקרים לגופם, בהתאם לקריטריונים של מידת איתנות הרשות מבחינה פיננסית ומבחינות אחרות.

### אשכול רשויות ורובד אזורי

במדינת ישראל ישנן כ-80 רשויות קטנות, שמספר התושבים בהן אינו עולה על 10,000 תושבים.<sup>4</sup> עובדה זו מקשה על היכולת לבזר אליהן סמכויות, בעיקר בשל סוגיות הקשורות בעצמאותן הפיננסית ובגודלן המצומצם. לכן, לצד הצורך בקידום איחודי רשויות, מומלץ להבנות, לבסס ולמסד מבנה אזורי המיוצג על ידי הרשויות המרכיבות אותו, תוך האצלת סמכויות מלמעלה על ידי המדינה ומלמטה על ידי הרשות. מבנה זה לא רק יאפשר לקיחת אחריות מקומית במקרים שבהם קיים פער מסוגלות והיתכנות, אלא גם יוכל לקדם וליישם מדיניות אזרית בקרב כלל הרשויות. בהתאם לכך, מוצע לאמץ את מודל האזריות המפורט בדוח המלצות הצוות הבין-משרדי לחיזוק האזריות<sup>5</sup> ולבצע אינטגרציה וסטנדרטיזציה ככל הניתן בין הגופים העל-מוניציפליים (איגודי ערים, תאגידי מים, רשויות ויחידות ביצוע שונות).

הסתכלות אזרית אחידה שכזו תאפשר, לצד התייעלות הנובעת מיתרון לגודל, גם עבודה סינרגטית שתחזק את המשילות, איכות החיים ושיתופי פעולה מבוססי מרחב, שיעצימו התלכדות סביב אינטרסים אזריים על חשבון העמקת היפרדות והסתגרות סקטוריאלית. באופן דומה לאשכולות האזורים הוולונטריים הקיימים היום, המבנים האזריים יורכבו מרשויות הטרוגניות סמוכות גאוגרפית. מוצע לתמרץ את המבנים הללו בהתאם לרמת הגיוון הקיימת בהם ולפעולות המקדמות לכידות אזרית.

על מנת לאפשר לרשויות המקומיות את האחריות והסמכות הניתנות להן מתוקף המודל, יש צורך בהתאמות משני סוגים:

א. התאמות מבניות-שלטוניות.

ב. התאמות וחיזוק מבנה דמוקרטי-השתתפותי.

#### א. התאמות מבניות-שלטוניות

1. גמישות בהעסקת עובדים: יש לייסד מנגנונים המאפשרים לרשויות גמישות רבה יותר בכל הקשור להעסקת עובדים, כך שתוכלנה להעסיק כוח אדם איכותי ולהחליף את מי שאינו מתאים.<sup>6</sup>

2. סמכות תקציבית: יש להאציל מגוון סמכויות מהיחידות הרגולטוריות במשרד הפנים ומהאגף הממונה על השכר במשרד האוצר. לצד זאת, רצוי לקדם תהליכי הגבלת כהונה לתפקידים הסטטוטוריים ולראשי רשויות על מנת לאפשר יצירתיות, לצמצם פוטנציאל לשחיתות ולחזק את הביקורת על עבודת הרשויות.<sup>7</sup>

4 על פי סקר הרשויות המקומיות של הלמ"ס לשנת 2021.

5 משרד הפנים (2020). **הרפורמה לקידום אזריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי**. משרד הפנים, הצוות לקידום אזריות בישראל.

6 פינקלשטיין, א' (2020). **השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

7 שם, עמ' 59.

3. חיזוק כוחן של ועדות סטטוטוריות מקומיות: על מנת לאפשר לוועדות הרשותיות לתפקד כישויות מקצועיות בעלות סמכויות רבות, אנו מציעים לספק לחברי הוועדות ברשויות המקומיות עוזרים ויועצים מקצועיים. כמו כן, יש לבחון הענקת סמכויות נוספות לוועדות אלה, כך שלא תהיינה רק בעלות סמכות מייעצת. בפרט אנו מציעים לחזק את ועדת הביקורת, כשבייחוד רצוי לחייב בחוק בעלי תפקידים ברשויות להתייצב בפניה אם הם מזומנים אליה.<sup>8</sup>

4. מנהלת קהילתית: כדי לתמוך במישור הקהילתי שיתואר בהמשך ולאפשר לו להתקיים כמבנה מתפקד בפני עצמו, אנו ממליצים למנות בעיריות ובמועצות מקומיות פונקציה של מנהלת מחלקת קהילה כתפקיד חובה המעוגן בפקודת העיריות. בעל תפקיד זה יהיה אמון על הקמת המינהלים הקהילתיים ובכלל זה על הקצאת התקציבים, הנחיית הצוותים המקצועיים במינהלים ופיקוח ובקרה אחר פעילותם. בערים הגדולות (למעלה מ־100,000 תושבים) תחת מנהל הקהילה ימונו מנהלי רובעים, אשר נוסף על התפקידים שצוינו, יהיו אחראים על פיתוח פעילות בין המינהלים הקהילתיים שבמרחב אחריותם ויבחנו היכן ניתן לייצר יתרון לגודל.

## ב. התאמות דמוקרטיות השתתפותיות

מעבר לחיזוק השלטון המקומי מבחינה ניהולית ומקצועית, יש צורך במהלך משלים אשר יחזק את הדמוקרטיה המקומית ויעניק משמעות אמיתית לייצוגיות הנבחרים ברמה הרשותית. לשם כך אנו מציעים את הצעדים הבאים:

1. חיזוק חברי מועצת העיר על ידי מתן תגמול: מליאת המועצה היא למעשה הגוף הנבחר שמכוחו שואבת הרשות המקומית את סמכותה וכוחה. כיום, אין התאמה בין האחריות המוטלת על חברי המועצה לבין הכלים העומדים לרשותם למילוי תפקידם בצורה הטובה ביותר, לייצוג התושבים בצורה מקצועית ולפיקוח על עבודת הרשות. כ־92% מחברי המועצה, אלה שאינם מכהנים כראשי הרשות או סגנים בשכר, אינם זוכים לתגמול כספי על עבודתם. היעדר תגמול כספי ותמיכה מקצועית לחברי מועצה יוצרים מצב שבו תפקיד מהותי זה מבוצע בהתנדבות וללא הכשרה ראויה. כך, בצורה עקיפה, נפגעת הדמוקרטיה, שכן רק תושבים מסוימים יכולים לשאת בתפקיד זה, או שנבחרו הציבור אינם יכולים לייצג נאמנה את בוחריהם לאור הזמן הפנוי המועט העומד לרשותם. לעיתים מצב זה אף מעודד שחיתות.<sup>9</sup> על מנת לחזק גוף זה, אנו מציעים לייצר מנגנון תגמול לחברי מועצות ומערכת מקצועית תומכת, כך שתתאפשר העברת הסמכויות ההדרגתית שאנו מבקשים לבצע.

2. חיזוק כוחה של האופוזיציה במועצות: בהיעדר הגדרה חוקית ברורה שתעניק להם מעמד רשמי, שכר או תגמול כספי והחזרי הוצאות, אין לחברי האופוזיציה ברשויות המקומיות יכולת ממשית לפקח ולבקר את פעילות הרשות, וממילא יש לחברי המועצה תמריץ שלילי להיות חברים באופוזיציה.<sup>10</sup> בשל הסמכויות הרבות שאנו מבקשים להעביר לרשויות

8 פינקלשטיין, א' (2023). **הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

9 פרידמן, א' ופירא, א' (2020). **חיזוק מעמדם של חברי המועצות המקומיות – הצעה לסדר**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

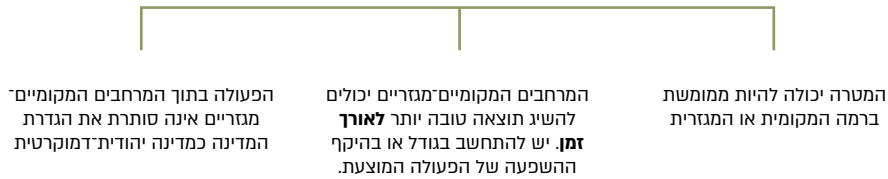
10 פינקלשטיין, א' והימן, א' (2023). **סקירת נתוני רשויות מקומיות בישראל מראה עד כמה מצומצם כוחן של האופוזיציות**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.



המקומיות, אנו רואים חשיבות רבה באופוזיציה מתפקדת, הנחוצה למען הבטחת ייצוג הוגן ולשם פיקוח ובקרה על תפקוד הרשויות. באמצעות צעדים אלו ניתן יהיה לשפר את השקיפות המקצועית, המנהלית והתקציבית.

להלן תרשים המסכם את עקרונות הבחירה במישור המקומי:

### מישור מגזרי-מקומי



### מישור קהילתי – 20%

הסתכלות על המרחב המקומי כמכלול מעלה פעמים רבות תמונה הטרוגנית המורכבת ממרחבים הומוגניים. הנחת היסוד של מסמך זה זהה לזו שהוצגה במחקר של מכון ירושלים למחקרי מדיניות ולפיה, על מנת לבסס מרחב המתנהל באופן נעים, הוגן וחיובי, יש להבטיח לכלל התושבים תחושת שייכות ורמת ביטחון גבוהה.<sup>11</sup> הנחה זו תקפה במישור המדיני והמקומי כאחד. משכך, כדי לטפל במרחב הלאומי – עלינו להידרש למרחב המקומי, וכדי לשפר את המקומי – אין להתעלם מהקהילתי.

בישראל בת זמננו, הרובד הקהילתי למעשה כמעט שאינו קיים באופן פורמלי וממוסד, אך ניתן למנות מספר מצומצם של מודלים דומיננטיים לקידום קהילתיות מבנית-שלטונית הקיימים כיום בישראל:

- **ועד מקומי במועצה אזורית:** הוועדים המקומיים פועלים מתוקף צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, ונבחרים באופן ישיר על ידי תושבי היישובים בתחומי שיפוט מוגדרים.
- **מינהלים קהילתיים בירושלים:** אלו שואבים את כוחם מתוקף החלטת מועצה ומשמשים ככלי עירוני משלים לניהול העיר ולחיזוק הקשר בין העירייה להנהלה.
- **רובע עירוני:** שר הפנים רשאי להכריז על אזור מסוים כרובע עירוני, בתנאי שהוכח כי התושבים רוצים ברמת אוטונומיה קהילתית זו. ניתן למצוא מודל זה בשתי רשויות שבהן בוצע איחוד רשויות בעבר: מודיעין-מכבים-רעות ונווה מונסון.<sup>12</sup> בעיריית חורה מבקשים כיום לעבור למודל פעולה זה, כששם מאמינים כי בכך טמון פוטנציאל רב לקידום העיר והאינטרסים של העירייה והתושבים גם יחד.

11 שטרן, מ' ופייביש, נ' (2023). **מרחב משותף בעיר מעורבת: מודל ניתוח ופעולה**. מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

12 טל, א' (2007). **רובע עירוני נווה מונסון**. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

● **מינהלת עירונית ורובעים תפעוליים:** קיימים מודלים של מינהלות עירוניות, מחלקות עירוניות ומרכזים קהילתיים המהווים זרוע ביצועית ותפעולית של הרשות בשטח, ללא דרג נבחר.

● **אגודה שיתופית בעיר:** מודל זה קיים בקריית חיים שצורפה לחיפה. מדובר בוועד המתנהל כאגודה בבעלות התושבים ומנהלת על ידי 71 חברים. האגודה מחזיקה בנכסים, הקימה מספר מוסדות ציבור וגובה מיסים באמצעות קרן קהילתית.<sup>13</sup>

בהתאם לסקירה שלעיל, אנו מציעים לייצר מבנה מוסדי חדש שישרת את המודל ואת העקרונות העומדים בבסיסו בצורה מיטבית. בהתאם לכך, חשוב כי המנגנון ברובד הקהילתי יאפשר את הפעולות הבאות:<sup>14</sup>

1. **אספקת שירותים מקומיים וקהילתיים בתחומים שונים** כמו פנאי, רווחה, חינוך בלתי פורמלי, סביבה, תכנון ותכלול שירותים עירוניים ברמה המקומית, תוך התייחסות למרכיבי רצף והמשכיות.

2. **פיתוח חיי קהילה ופלטפורמות ליוזמות והתארגנויות קהילתיות**, תוך הגדלת שיעור ההשתתפות של התושבים בחיי הקהילה. בתוך כך, יש לייצר שיתופי פעולה עם מוסדות וארגונים הקיימים בשטח כמו תנועות נוער, ארגוני חברה אזרחית ובתי כנסת.

3. **ייצוג האינטרסים של הקהילה ופיתוח קשר רציף מול הרשות המקומית.** ניתן לעשות זאת, בין היתר, באמצעות גיבוש עמדות והמלצות בהיבטים מקומיים-קהילתיים של איכות הסביבה, חזות פני היישוב, חינוך פורמלי ובלתי-פורמלי, ניהול המרחב הציבורי והמרקם העירוני, והצגת כל אלו בפני הגורמים המוסמכים בעירייה ובוועדה המקומית לתכנון ובנייה. לצורך הצגת עמדות המינהל יוזמנו נציגיה כחברים או משקיפים, לפי העניין, לוועדות הרלוונטיות בעירייה ובוועדה המקומית ותהיה להם זכות השתתפות בדיוניה.<sup>15</sup>

4. **חיזוק האחראיות (Accountability) של תושבי המרחב, יצירת מנגנוני גישור במחלוקות בין-קהילתיות ופיתוח שיתופי פעולה בין-קהילתיים.** כחלק מכך, יש לבצע תהליכי שיתוף ציבור כמנגנון סדור ושקוף לשם קידום היועצויות, בדגש על סוגיות תכנון אך גם ביחס לנושאים אחרים.

5. **חיזוק תחושת האמון של התושבים במוסדות הממלכתיים.** היכולת של רובד שכזה לבצע את תפקידו בצורה מיטיבה ביחס למוסדות שלטוניים אחרים נובעת מהקרבה לשטח ומרמת האמון הפוטנציאלית שתוכל להיווצר בין התושב לרובד הזה במסגרת תחושת השייכות הקהילתית.

אחד המוסדות שיכולים להוות פלטפורמה מצוינת ליצירת קהילות ייצוגיות ומשמעותיות הוא **המינהל הקהילתי, שאנו ממליצים לקדם את הקמתו במרחבים שונים ורבים.** בדומה למצב

<sup>13</sup> שיתופים לקידום החברה האזרחית. **המדריך להקמת קרן קהילתית**, [https://wiki.sheatufim.org.il/המדריך\\_להקמת\\_קרן\\_קהילתית](https://wiki.sheatufim.org.il/המדריך_להקמת_קרן_קהילתית)

<sup>14</sup> ביחס למועצות האזוריות מומלץ שלא לבצע שינויים דרמטיים ברמת הרובד המקומי-קהילתי, שכן, כפי שתואר לעיל, כבר היום המודל המעוגן בחקיקה הוא דירובדי ומושתת על אוסף הקהילות המקומיות המרכיבות את המועצה ועל הייחודיות הכפרית שלהן. כמו כן, מומלץ בשלב זה לא להחיל את הרובד הקהילתי הנוסף במועצות מקומיות, לאור גודלן, אך ניתן יהיה לבצע החרגות באישור שר הפנים. כלומר, בשלב ראשון יש להחיל חלק זה בעיקר על ערים.

<sup>15</sup> טל, א' (2007). **רובע עירוני נוה מנסון**. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

בירושלים, אנו מאמינים כי לאור המודל המוצע, מועצות הערים תדחופנה להקמת מינהלים קהילתיים ותאשרנה הענקת סמכויות נוספות לקהילות השונות. כך יתקיים שילוב בין צורך בגיבוי רשותי כגורם מפקח, מפתח ומנחה של המינהל הקהילתי לבין מינהלים קהילתיים אשר יהיו בעלי סמכויות סמי עצמאיות, בעלי קווים דומים וסמכויות יחסית דומות לישויות קהילתיות בערים אחרות. מינהל קהילתי יתכנס סביב אזור תחום המונה בין כמה אלפים לעשרות אלפי תושבים, בהתאם להחלטת הרשות המקומית ובאישור משרד הפנים. נשאף למסד מינהלים קהילתיים בעלי סמכויות כרובד מקומי, המשלב נבחר ציבור עם צוות מקצועי בצורה שתייצג ותשקף את הידע, הצרכים והערכים המקומיים. המבנה הארגוני של המינהל הקהילתי יורכב מדרג נבחר ודרג מקצועי.

להלן תרשים המסכם את עקרונות המישור הקהילתי:

### מישור קהילתי



### לצד ההכרדה בין המישורים השונים – איך נייצר מרחבים משותפים?

לצד יצירת חלוקה בין המרחבים ויצירת מרחב קהילתי, אנו מחזיקים כל העת בצורך לאמץ תפיסה המתקצבת ביתר שאת מוסדות הפועלים להגברת החיכוך בין השבטים השונים וליצירת תשתיות ושירותים ציבוריים משותפים, כגון:

- **השקעה בזהות ישראלית המיועדת לאוכלוסיות מגוונות השייכות לשבטים שונים:** אנו מציעים לאפשר לכל בוגר ובוגרת תיכון להקדיש שנת מעבר בין סיום הלימודים לבין שירות צבאי או אזרחי, לטובת העמקה ולמידה. זוהי שנה מכוונת ומעצבת מבחינה זהותית במסגרות הקיימות היום. בעניין זה, אנו מציעים להעניק תקצוב יתר למסגרות שבהן ייקחו חלק נציגי השבטים השונים (כלומר, בוגרי כלל מערכות החינוך) ביחס למסגרות שבטיות מובהקות.
- **תקצוב יתר למסגרות חינוכיות ולתשתית חינוכית ותרבותית משותפת:** במסגרת משרד החינוך, אנו מציעים להעניק תקציב יתר להכשרות מורים ומנהלים, תשתיות פיזיות, מגמות משותפות בין בתי ספר, קבוצות ספורט ופעילות תרבות משותפות, אשר יוכלו כי הן מקיימות פעולות לפי מנגנון המשלב בין שבטים שונים.
- **קביעת עקרונות למרחב ציבורי משותף:** בשנים האחרונות קיימת תסיסה סביב אופן העיצוב והניהול של המרחב הציבורי, כמו בסוגיית ההפרדה המגדרית באקדמיה ובמקומות ציבוריים. אנו מציעים לקבוע עקרונות מנחים למרחב ציבורי משותף, לצד מתן גמישות מסוימת להתאמה ספציפית. כך יהיו כללים מסדירים, בניגוד למצב הנוכחי שבו מחולקת ישראל לטריטוריות נבדלות עם משטרים ייחודיים המעניקים יתרון לקבוצות הבלתי מתפשרות בכל שבט ושבט.<sup>16</sup>
- **תקצוב יתר לוועדות מקומיות מגוונות:** אנו מציעים לקבוע תמריץ כלכלי בדמות תקציבים שיועברו לוועדות מקומיות המבטאות נציגות מגוונת מכלל חלקי האוכלוסייה – מגדרית, מגדרית, גילאית וכדומה.
- **תמריץ ליצירת מקומות מפגש:** אנו מציעים להעניק תמריצים תקציביים לפעילויות תרבותיות יזומות ולמרחבי תעסוקה המבטיחים אינטראקציה ממושכת ולא ארעית.<sup>17</sup>
- **תמריץ למינהלים קהילתיים מגוונים ומודל תקצוב גמיש:** לצד השמירה על קהילתיות, אנו ממליצים לתמרץ מינהלים המורכבים מאוכלוסייה הטרוגנית. רצוי כי כ-20% מהתקציב המועבר למינהלים מהרשות המקומית יהיה גמיש ולא ייעודי, כך שהקהילה תחליט כיצד היא משקיעה את כספיה בהתאם לערכיה.

16 המודל המוצע יפעל לפי כמה מהעקרונות העולים במחקר של מכון ירושלים למחקרי מדיניות: שטרן, מ' ופייביש, נ' (2023). **מרחב משותף בעיר מעורבת: מודל ניתוח ופעולה.** מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

17 מחקרים מראים שבמפגשים אקראיים (לדוגמה, יחסי מסחר בחנות ברחוב) לא נוצרת אינטראקציה מעמיקה, לעומת מקומות מפגש מוסדיים (לדוגמה, עבודה או לימודים) שבהם נוצרת אינטראקציה מעמיקה וממושכת יותר.

לאחר שהצגנו את מתווה המודל באופן כללי, בפרקים הבאים נתמקד בהצגת המודל בשני פרקי רוחב – מתווה שירות ותקציב, ולאחר מכן בשני פרקי תכלית – חינוך וזהות יהודית. נושאים אלו נבחרו בהיותם מוקדי זהות ומבנים שיש להתמודד עמם. נבקש להבנות בהם את המודל כך שישמור מצד אחד על ערכים משותפים ויחזק אותם, אך בד בבד, יעודד מנגנוני גיוון יעילים ואיכותיים, שיגבירו לכידות חברתית ומשילות אפקטיבית.

### מתווה שירות לפי מודל 50:30:20

#### מבוא: מצב קיים

הקונפליקט העמוק בנושא השירות הצבאי והאזרחי עבר גלגולים רבים לאורך שנותיה של מדינת ישראל. אינספור הצעות בנושא עלו ונפלו, אך טרם נמצא הסדר שיכול לעמוד במבחן שוויון סביר, להתעלות מעל "הפוליטיקה הקטנה" ולכונן סיפור ישראלי משותף, חדש ויציב.

ההנחה הראשונה היא כי חובת השירות לא יכולה להמשיך להיות נחלתן הבלעדית של קבוצות מסוימות בחברה הישראלית. השירות הצבאי, בין אם אוהבים זאת ובין אם לאו, הוא ממכונני האתוס הישראלי ומרכיב זהות משמעותי הקושר בין הפרט לקהילה ולמדינה. לצד זאת, המציאות הוכיחה שהדרישה לאחידות בשירות יכולה להיות אולי סיסמה טובה אך מביאה לחיכוכים ולהתבדלות מוגברת, וכי שירות חובה בצבא לא מתאים בעת הזו לכלל צעירי ישראל.

**אנו מציעים מודל המבוסס על תפיסה שלפיה שירות לכולם הוא יעד וערך ישראלי ראשון במעלה הנמצא ברובד הלאומי המשותף, אך בד בבד, יש ליצור אפשרויות שירות שונות שתנוהלנה באופן המותאם לצרכים השונים ולקהילות הישראליות המגוונות, לפי מודל 50:30:20.** בהתאם למודל הרחב הנסקר בעבודה זו, נבקש ליצור אתוס ישראלי משותף המתחשב בייחודיות אישית וקהילתית.

## עקרונות השירות וההתנדבות

את הצעתנו אנו מבקשים לבסס על מתווה השירות שהוצע על ידי תנועת "פנימה"<sup>18</sup>. מתווה זה מגלם הליך עבודה מקיף שהחל בלמידת ההיסטוריה, הספרות והתכישות האידאולוגיות והתרבותיות של הקהילות השונות בישראל, המשיך בניסוח עקרונות השירות ובהליך שיתוף ציבור והסתיים בבניית מסלולים חלופיים וגיבוש דרכי פעולה ישימות וקונקרטיות הנשענות על חובה כללית לשירות. למתווה זה ביקשנו להציע מספר התאמות ברוח מודל 50:30:20.

1. **שותפות מלאה:** שירות צבאי/אזרחי חל ברובד הלאומי, ומשכך, כלל אזרחי המדינה יתרמו את חלקם לטובת צרכיה השונים של החברה ויהיו חייבים בשירות. כדי לשבור את מעגל הקסמים הנוכחי, נדרשת החלטה אמיצה של המדינה לחייב את כלל אזרחיה לממש את חובת השירות וההתנדבות ללא פטור גורף לקבוצות או קהילות שונות. מעבר לתרומה עצמה, המרחב השירותי/התנדבותי הוא מוקד שבו פרטים נכגשים באופן בלתי אמצעי, מכירים את שלל הזהויות הישראליות ותורמים לגיבוש זהות כלל ישראלית עשירה. לצד קביעות יסודיות אלה, במסגרת המודל נציג את האפשרויות השונות לשירות, המתאמות לשלושת רבדי הקיום שדרכם אנו עובדים במודל 50:30:20 – הלאומי, המקומי והקהילתי.

2. **הקמת מעטפת ניהולית איכותית והשקעה בתשתיות התנדבות ראויות:** במסגרת חובת השירות הכללית, יוקם מערך ממשלתי אזרחי (להלן: **מש"א**) חוקר, מקשר, מפקח ואוכף שיתכלל את שלל המוסדות והגופים ההתנדבותיים בישראל. מערך זה יהיה אחראי על גיוס, שיבוץ ותמרוץ, ניהול הביקושים, הרחבת האפשרויות לשירות ופיתוח תשתיות ותוכן לקידום סולידריות, מוביליות חברתיות והטמעת הכלים לשימור וחיזוק המודל. מש"א יפעל באופן אקטיבי להעצמת משמעות השירות וההתנדבות בהתבסס על מחקר ונתונים תוך בחינה מתמדת והכרה בשוני האינהרנטי בין המגזרים השונים, המצריך פיתוח מסגרות מותאמות כפי שיפורט להלן. בד בבד, בטווח הארוך ישאף המערך לצמצם את היקף המסגרות המותאמות ויעדיף טיפול פרטני יחד עם מיזוגן ושילובן של כלל האוכלוסיות יחדיו בשירות משותף. המערך ייצג את כלל הקהילות והזרמים בישראל ויהיה אחראי על הקמת המסגרות המותאמות בגופים שבאחריותו ועל ניהולן.

3. **שמירה על צורכי הביטחון של ישראל ברמה הלאומית:** גופים ביטחוניים יקבלו עדיפות הן בתהליכי המיון והבחירה והן בתמריצים ובזכויות שיוענקו למשרתים ולמשרתות בהם. כמו כן, מתוקף חשיבותו, השירות בצה"ל יקבל עדיפות על פני שאר גופי ביטחון הפנים הישראליים.

4. **מסגרות מותאמות:** לצד המערך הביטחוני, מש"א יקים ערוצי שירות והתנדבות מגוונים המכירים בהבדלים הזהותיים השונים, שיעניקו לצעירים וצעירות אפשרויות שונות לשרת שירות אזרחי/לאומי משמעותי בגופים שבמכותו, מתוך הכרה שאין באחידות כדי לקדם בהכרח אחדות.

5. **"חריגים" – מידתיות ושקיפות:** קביעת סל פרמטרים ברורים לפטור משירות בשל "מצוינות" בשלל תחומים, והענקת פטור על פי מכסות בהתאם לצורכי המדינה והחברה.

18 מתווה השירות של "פנימה" מופיע באתר התנועה: <https://www.pnimaIsrael.com/service>

## ערוצי שירות לפי 50:30:20

### מישור לאומי

רובד זה הוא המשמעותי ביותר בהקשרים אלה, היות שבמסגרתו מוסדרת חובת השירות, מנהל מערך השירות ומוקצים המשאבים המיועדים לשירות ברבדים המקומיים והקהילתיים. במסגרת אפשרויות השירות, רובד זה מכיל את מנגנוני הביטחון הלאומי של ישראל: צה"ל, משטרה, כבאות ושירות בתי הסוהר.

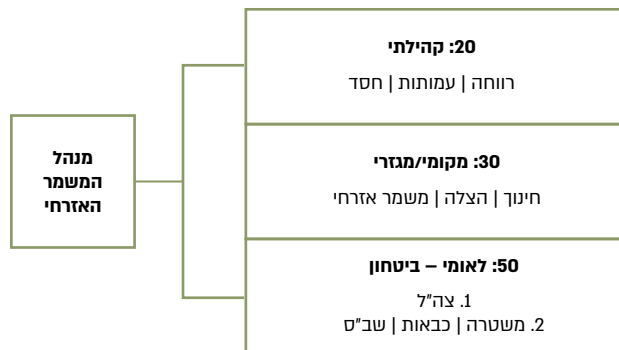
### מישורים מקומיים וקהילתיים

לצד החובה הכללית לשירות, מש"א ינהל מערך אפשרויות לשירות אזרחי הן במישור המקומי והן במישור הקהילתי בהתאם לצרכי המדינה והפרט:

במישור המקומי, יימצאו גופים אזרחיים בתחומים כמו חינוך, הצלה ומשמר אזרחי הרלוונטיים למרחב המקומי, ובמסגרתם יוכלו צעירות וצעירים לשרת ולתרום למרחב שבו הם חיים.

במישור הקהילתי, יימצאו גופי הרווחה, העמותות והחסד הרלוונטיים למרחב הקהילתי. הגעה של פרט לשירות ברובד זה תהיה היוצאת מן הכלל, ורק לאור הכרח חברתי מהותי או צורך אינדיווידואלי חריג.

## מתווה השירות לפי מודל 50:30:20



## תקצוב לפי מודל 50:30:20

כחלק מהניסיון לייצר מערכת לאומית תומכת מודל, עלינו להידרש לאופן שבו המודל מיתרגם למשמעויות תקציביות. **הנחת המוצא היא כי מודל התקצוב של הפעילות הציבורית, הכולל גם את אופן מימונה וגם את כללי ההוצאה, אמור לשמש תמונת מראה של מדיניות הממשלה.** עיקרון זה הנחה אותנו בבניית תקציב המותאם לתפיסה המחזקת חוזה חברתי חדש של ממלכתיות מצד אחד, וביזוריות אחראית וכבוד למגזרים לצד עידוד דמוקרטיזציה מן הצד השני.

כאמור, השלטון המרכזי בישראל הוא ריכוזי. בידי השלטון המרכזי מרבית הסמכויות להכרעה בדבר אופי השירותים במדינה מבחינה מהותית, כמו גם לעיצוב מודל התקצוב התומך בכך. לכן, על מנת לאפשר מודל המבזר חלק מסמכויות הממשלה לרובד המקומי והקהילתי, יש לצמצם את ריכוזיות ניהול התקציב מהממשלה מטה ולנקוט צעדים התומכים בביזור אחראי ובמימון שלל הפעילויות שבסמכות הרובד המקומי לספק ולהחליט לגביהן. לצורך כך, יש לאפשר למישור המקומי מנגנוני מימון נוספים ולחזק את יכולות ניהול ויישום התקציב שלו.

לצד זאת, בהתאם למתואר בנושא חיזוק היכולות המקומיות, יש לוודא כי המבנים המקומיים החדשים הם בעלי אינטרס ציבורי רחב ככל הניתן, ושהם מבוססים על איחודים של מבנים מקומיים ברשויות הקטנות לטובת אספקת שירותים כמו חינוך, רווחה, תחבורה ועוד.

המסמך לא יפרט את ההשלכות התקציביות הישירות של כל צעד הנובע מהמודל החדש, אלא ישרטט מסגרת עקרונית ורעיונית לתהליך הביזור המושכל, מהמשלתי המקומי והקהילתי. כדי לאפשר מודל המבזר סמכויות מהממשלה מטה, יש לנקוט צעדים תקציביים תומכים שיאפשרו מימון שלל הפעולות והוצאה התואמת את השקפתם וסגנון חייהם של החברים ברובד המקומי והקהילתי.

### תקציב השלטון המרכזי לעומת התקציב המקומי

כיום, לשם קיום חובותיו ופעילותו למען התושבים, השלטון המקומי תלוי באופן מוחלט בתקציב השלטון המרכזי. כ־40% מסך תקציבי השלטון המקומי מגיעים כהשתתפות ממשלתית (כ־8% מענק איזון וכ־32% ממשרדי הממשלה השונים) וכ־60% מגיעים כהכנסות עצמיות של הרשויות המקומיות (ארנונה בעיקר והכנסות נוספות).<sup>19</sup>

**הפערים בין הרשויות במובן זה גדולים.** כך, ב־2019, רשות מקומית באשכול חברתי-כלכלי בדירוג 10 נסמכה ב־80% על הכנסות עצמיות, לעומת רשות באשכול חברתי-כלכלי בדירוג 1, שנסמכה רק בכ־18% על הכנסות עצמיות, קרי: למעלה מ־80% מתקציבה הגיע מתקציב המדינה.<sup>20</sup> לצד זאת, מס הארנונה כשלעצמו אינו מנגנון פרוגרסיבי, ולכן הוא מייצר העמקה של פערים בין אוכלוסיות בתוך הרשות המקומית ובין רשויות. לצורך כך קובע השלטון המרכזי שורה של הנחות בארנונה שלרשויות אין אפשרות לקבוע אם הן מתאימות בתחומן, ויש

19 דו"ח מבקר המדינה על תקציבי השלטון המקומי: <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2022/Shilton/2022-Shilton-201-Nihul-Taktziv.pdf>

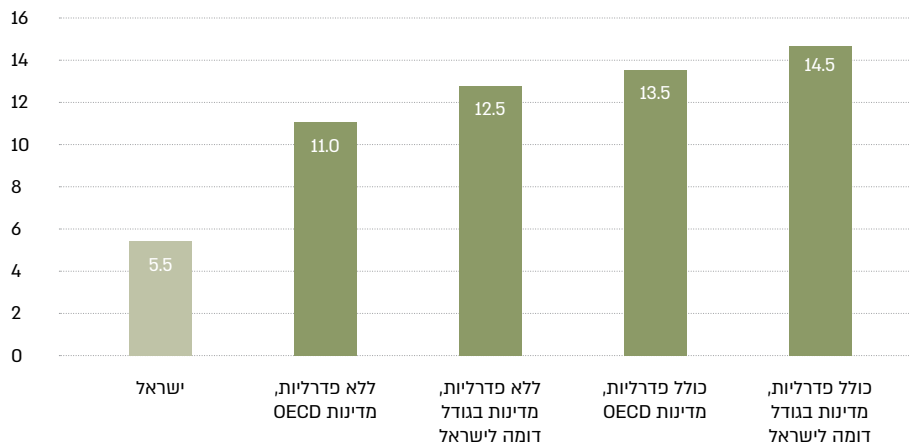
20 כל זאת ללא התייחסות לתקציב הפיתוח של הרשויות, הנקרא התקציב הבלתי רגיל – תב"ר, אשר פועל על פי כללים אחרים ומתנהג אחרת. כך למשל, בנייה של שכונה חדשה ברשות מגדילה מאד את התב"ר, ולצורך העניין שנה לאחר הוצאת ההיתרים הרלוונטיים הוא יראה אחרת.



אוכלוסיות רבות שנהנות מתעריף מופחת או פטורות מתשלום. המשמעות היא שהממשלה מצמצמת באופן ניכר את הפערים בין הרשויות, הנובעים ממצבם הכלכלי של התושבים, אך לא רק, באמצעות מנגנון תקציב המדינה.

השתתפות של הממשלה המרכזית בתקציב הרשויות למימון פעילויות חינוך ורווחה היא שכיחה במדינות רבות בעולם המערבי. בדרך כלל, מנגנוני הגבייה של המדינה יעילים יותר, הכסף עולה לשלטון המרכזי כמקור, וההוצאה עוברת דרך מנגנוני ניהול מקומיים. יחד עם זאת, המצב הנהוג בישראל, שבו השלטון המרכזי מממן בפועל ברשויות רבות גם פעילויות בעלות אופי מקומי מובהק ובסמכות לוקלית מובהקת, הינו חריג. גם מבחינת היקף מימון הרובד המקומי ביחס לתקציב ולתוצר, ישראל חריגה בריכוזיות שלה.<sup>21</sup>

**תקציב רובדי הממשל התת־מדינתיים כאחוז מהתוצר (%)**



21 מתוך מחקר שהוצג מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה בכנס אלי הורביץ 2020 של השלטון המקומי בישראל: [https://www.idi.org.il/media/15280/shilton\\_mekomi\\_2020.pdf](https://www.idi.org.il/media/15280/shilton_mekomi_2020.pdf)

צורת תקצוב זו נובעת, בין היתר, מכך שרמת האמון של הממשלה המרכזית בשלטון המקומי נמוכה. הממשלה לא מאמינה שלשלטון המקומי יש יכולת לנהל את כספי התושבים באופן שמיטיב עם האינטרס הציבורי, וסבורה שהוא סובל מרמת שחיתות גבוהה שבאה לידי ביטוי בניהול הכספים. בנוסף, כפי שציינו, הממשלה רואה עצמה גם כמי שמאזנת בין הפערים הקיימים ברשויות.

סוגיית האמון יוצרת מצב של ביצה ותרנגולת: השלטון המקומי סובל משחיתות, לא מוכיח את עצמו ולא מגלה אחריותיות; הממשלה בתגובה מצמצמת את סמכויותיו יותר ויותר או לוקחת על עצמה לבצע פרויקטים שאמורים להיות באחריות השלטון המקומי. כך למשל בתחום התחבורה, המדינה לקחה על עצמה בשנים האחרונות שורה של פרויקטים שהיו באחריות השלטון המקומי ולא קודמו ברשויות, כגון הכשרת נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית, שבילי אופניים והליכה ועוד.

### חוסר עצמאות בקביעת מנגנוני מימון והוצאה

הרשויות המקומיות כפופות לכללים מחמירים של השלטון המרכזי (ושל משרד הפנים במיוחד) ביחס למקורות הגבייה שלהן. טווח חופש ההחלטה של הרשות לעניין מקור הגבייה העיקרי, הארנונה על נכסים בשטחיה, מצומצם ביותר; תקנות חוק ההסדרים קבעו תעריפי מינימום ומקסימום שבתוכם חייבות הרשויות לפעול. כל שינוי בצו תעריף הארנונה – המסמך שהרשות מפרסמת ומחויבת לפרט בו את כלל תעריפי הארנונה הנגבים – טעון את אישורי שרי הפנים והאוצר.

הניסיון מלמד כי השרים אינם מתייחסים לשיקול דעתן והחלטתן של הרשויות, המופיעה בבקשות לשינוי הצו, באופן כזה שיש לכבדן כברירת מחדל ולהתערב במקרי קיצון בלבד. אדרבה, במקרים רבים מחליטים השרים ביחד או לחוד שלא לאשר, או לכל הפחות לעכב ולדחות את ההחלטה בנוגע לבקשות של רשויות אשר אינן עולות בקנה אחד עם דעתם משיקולי מדיניות של שלטון מרכזי או שיקולים פוליטיים. גם הדרג המקצועי הממליץ לשרים משתמש בסמכות המלצה זו על מנת לכפות מדיניות מרכזית על פני החלטת הדרג הנבחר ברשות המקומית. כך לדוגמה, רשויות שביקשו להפחית ארנונה עסקית על מנת למשוך גופים עסקיים גדולים לבנות משרדים או מפעלים בשטחן, נתקלו בסירוב הממשלה. רשויות אחרות, שביקשו להעלות את הארנונה למגורים בדירות חדשות, סורבו אף הן, והממשלה אישרה להן לעשות זאת רק בשנה השנייה או השלישית מהגשת הבקשה.

**בנוסף, הרשויות אינן יכולות לגבות מיסים ייעודיים לטובת שיפור השירות לתושב שמקורם אינו בארנונה.** כך למשל, ככל שרשות מסוימת מעוניינת להטיל מס לטובת שיפור החינוך ברשות, אין באפשרותה לעשות כן, גם אם מועצת הרשות הנבחרת אישרה מס כזה, שכן פקודת העיריות לא מאפשרת לרשות לגבות מיסים נוספים מלבד מה שהוגדר בפקודה. **השלטון המרכזי אף יכול לתקן את החוק ולכפות את דעתו על השלטון המקומי בענייני החלת הארנונה,** למשל לפטור ממנה מתקנים מסוימים.<sup>22</sup> בעיה זו מתעצמת מאחר שהשלטון המקומי אינו יכול לחוקק חקיקת עזר שתאפשר לו להעניק פטור מגבייה באופן עצמאי. השלטון המקומי הפעיל וממשיך להפעיל לחצים לתיקון פקודת העיריות באופן שיאפשר

22 כך לדוגמה התיקון לפקודת העיריות הקובע תעריף ייחודי למפעל לייצור נשק.

לו לגבות היטלים ומיסים נוספים. כך לדוגמה, המאבק בנושא מקורות המימון של צורכי האבטחה והשמירה ברשויות המקומיות נשא פרי, והממשלה אפשרה לרשויות לגבות היטל עבור אבטחה ושמירה. השלטון המרכזי הגביל כמובן את גובה ההיטל בתקנות, וכן הבהיר בפקודת העיריות כי ניתן להשתמש בו אך ורק למטרה שלשמה יועד והוא נדרש להישמר בחשבון בנק ייעודי.

דוגמאות אלו ואחרות מלמדות אותנו על רמת חוסר העצמאות של השלטון המקומי בניהול תקציבו. עניין זה מתמצה בכך שישראל מדורגת במקום ה-109 בעולם ובמקום אחרון ב־ OECD במדד הביזור הפיסקלי, הבוחן את יכולת הרשויות לנהל בעצמן את תקציבן.<sup>23</sup>

במהלך השנים הוקמו ועדות רבות לצורך בחינה ומתן המלצות על שינויים במבנה הארנונה. כולן המליצו על מתן חופש פעולה רחב יותר ועצמאות רבה יותר לשלטון המקומי בקביעת המיסים הנגבים על ידו, אך כמעט כל ההמלצות לא אומצו בפועל.<sup>24</sup> זאת ועוד, שיטה שבמרכזה קביעת כללים (כמעט) אחידים לרשות המונה 5,000 תושבים ולרשות בת 450,000 תושבים היא עתירת חסרונות, וכמעט תמיד סופה שתכבול את ידיהן של הרשויות הגדולות והחזקות. ניתן להצביע על שיפור מסוים בעצמאות הרשויות, וכך גם במצבן הפיננסי, כתוצאה מרגולציה שהבטיחה עצמאות רבה יותר לרשויות שיוכיחו כי מצבן הפיננסי טוב, כי הן ממצות את אפשרויות הגבייה שלהן, לא מנהלות תקציב גרעוני ומקפידות על גביית הארנונה. רשות כזו מוכרזת כרשות איתנה ומקבלת חופש מסוים מאישורי הממשלה לשלל פעולות. בין השאר, היא לא נדרשת לאישור שר הפנים במחיקת חובות, בעסקאות מקרקעין, בהעברה בין סעיפי תקציב ועוד. אולם נושאים משמעותיים ואקוטיים לחיי התושבים עדיין נותרים בסמכות השלטון המרכזי, הן לעניין אופן התנהלותם והן לעניין מימונם (ראו ההסבר במסמך זה על ועדת תכנון מקומית עצמאית).

### הצעות למימון של מנגנונים ברשויות המקומיות

ראשית, כאמור לעיל וכפי שעולה מלא מעט מסמכים ודוחות על השלטון המקומי בישראל, על מנת שמנגנון הניהול המקומי יהיה יעיל, יש צורך שהרשות עצמה תהיה בעלת נכס מסוים ויכולת התנהלות ביצועית ראויה. מבנה של 258 גופים, שכל אחד מהם נדרש לממן את עצמו במידה ניכרת או באופן מלא, אינו בר קיימא. במצב זה גם אין ניצול של יתרונות לגודל ואין ראייה אזורית. לכן, לשיטתנו, מועצות מקומיות כמו מיתר או להבים צריכות להסתמך במידה רבה על הניהול המקומי של באר שבע ולהיחשב כרובעים בעיר זו. תפקידן של המועצות המקומיות מהסוג הזה משמעותי יותר בהיבט הקהילתי מאשר בהיבט הניהולי-ביצועי המוניציפלי.

כל מודל שמבזר סמכויות תקציביות מהממשלה יידרש לקחת בחשבון את חיזוק המנגנונים לניהול הכספים בשלטון המקומי, ולהתבסס על מערכות חדשות המנוהלות באיגודים של מספר רשויות, על כוח אדם איכותי ברמות שכר גבוהות ביחס להיום, ותוך אכיפה משמעותית בענייני השחיתות הפוטנציאליים. עצמאות רבה יותר בניהול התקציב מעודדת אחריות ויזמות וכן מהווה תמריץ להתייעלות עבור רשויות המחזיקות מנגנונים לא יעילים.

23 מסמך המדיניות שהוצג בכנס אלי הורביץ, שם (ראו הערה 21).

<https://milkeninnovationcenter.org/wp-content/uploads/2016/02/2-HB-F.pdf> 24

## הרובד המימוני: הצעה ליישום

### א. מקור המימון: מיסוי עקיף

על מנת שהרשויות המקומיות תוכלנה להתנהל באמצעות האיגודים האזוריים, יש להקנות להן כלי מימון שלא קיימים כיום. אגב כך, כדאי ליישם המלצות שונות בעלות חשיבות רבה לנושא ההכנסות העצמיות של הרשויות, כפי שכתבו רבות מהוועדות שמונו לבחינה והמלצה על רפורמה במבנה הארנונה. יש מספר דרכים לייצר פתרונות מימוניים, כשאנו ממליצים על מימון הרובד המקומי על חשבון הרובד הממשלתי. זאת באמצעות העברה של מרבית המיסים העקיפים שגובה המדינה ושריונם כהכנסות מיועדות לרשויות.

יש בעולם מודלים שבהם לרובד המרכזי ולרובד המקומי מקורות הכנסה שונים, כך שלשלטון המרכזי יש קופה מממנת משלו ולרשויות/מחוזות/מדינות בפדרציה יש מקורות מימון עצמאיים. כך למשל עובד המודל הפדרטיבי האמריקאי. עם זאת, אנו סבורים שלכונן מנגנון גבייה חדש ובלעדי לרשויות, באופן שיהווה מקור כה מהותי לכל רובד הפעילות המקומית, בהכרח יגדיל את הפערים בין הרשויות ויהיה קשה מאוד ליישום. מנגנון שכזה אף איננו מתאים למודל של 50:30:20, כי אם למודל פדרטיבי או מחוזי מבודל. לפיכך, על מנת לממן את הרובד, נציע מודל דומה לזה הגרמני, שבו חלק ממש ההכנסה שנגבה ברמה הלאומית מיועד לשלטון המקומי ונחשב חלק מההכנסות העצמיות שלו. כמו כן, נמליץ לאפשר לרשויות המקומיות לגבות מס צריכה נוסף החל בתחומן בלבד, בשיעור התחום בתקרה, וכן לגייס חוב.

באופן מעשי, הנחת המוצא היא כי אין ברצוננו להכביד את סך נטל המס על התושבים במודל החדש. לפיכך, עלינו לכונן מנגנון שבו הממשלה מוותרת על הכנסה שמגיעה לקופתה כיום במסגרת כלל ההכנסות ומאפשרת לשלטון המקומי לגבות סכום דומה כהכנסות עצמיות שלו. על מנת להשאיר לממשלה המרכזית את תפקיד הפיקוח וסגירת הפערים, הרי ששיעור המיסים העקיפים שאמור להיות משוריין לכל רשות יהיה תלוי במאפייני החברתיים-כלכליים ובסך האוכלוסייה הנורמטיבית שלה (ראו עקרונות ליישום).

להמחשת הצעדים הנדרשים ולקבלת תחושה של סדרי גודל, נתבונן במספרים. בתרגיל המספרי שלנו נביט על נתוני הכנסות המדינה והכנסות הרשויות המקומיות ב-2019<sup>25</sup>, ונראה כיצד אנו יכולים לייצר מודל המביא את התקצוב של הרובד המקומי לכ-50% מסך ההכנסות של המדינה והרשויות יחד.

ובכן, סך ההכנסות העצמיות ברשויות המקומיות בשנה זו עמד על 41 מיליארד שקלים, וסך הכנסות המדינה ממיסים ואגרות עמד על 323 מיליארד.<sup>26</sup> כלומר, סך ההכנסות של המדינה והרשויות ממיסים, אגרות וארנונה עמד על 364 מיליארד שקל. ההכנסות העקיפות, ממע"מ ומס קנייה, עמדו ב-2019 על כ-120 מיליארד שקלים. על פי המודל המוצע, סכום זה אמור לעבור ישירות לרשויות המקומיות. התוצאה היא שבמצב המוצע יעמדו לרשות הרובד המקומי (והקהילתי) 161 מיליארד שקל (המס העקיף שגבתה המדינה + ההכנסות העצמיות ברשות),

25 בחרנו להשתמש בנתוני תקציב 2019 משום שדוח מבקר המדינה, המציג תמונה רחבה ומדויקת על הכנסות השלטון המקומי, נכתב ביחס לנתוני שנה זו.

26 יש לציין שנכון לשנת 2022, הכנסות המדינה ממיסים ואגרות עלו בכמעט 40%. עוד נציין שלא לקחנו בחשבון את ההכנסות ממלוות ומחשבון ההון – כ-160 מיליארד ש"ח נוספים לאותה שנה. כדי לייצר חלוקת 50-50 סבירה ביחס למצב היום, בחרנו שלא להתחשב בהכנסות אלו.

שהם 44% מסך 324 המיליארד שנגבו במישור המקומי והלאומי (בניכוי הכנסות הון). זאת לעומת המצב היום, שבו הרשויות זוכות רק לכ־11% מסך הכנסות אלו. באופן זה, אנו מתאימים את התקציבים כך שישקפו מודל של 50:30:20. את היתרה לכיוון ה־50% המקומי יסגרו במשך הזמן המיסים הנוספים שייגבו ברשויות: מס צריכה מקומי, העלאת הגבייה מארנונה כתוצאה משיפור במנגנונים, הלוואות ועוד.

## **ב. מנגנון החלוקה של שיעורי המס בין הרשויות**

ייקבע בחוק כי הכנסות ממע"מ ומס קנייה יועברו מדי שנה, טרם העברתן לקופת המדינה, ישירות אל הרשויות המקומיות במנגנון חלוקה קשיח שמתואר בחוק. העיקרון הבסיסי שלפיו ייקבע המנגנון הוא פרוגרסיבי: הרשויות המקומיות שמצבן החברתי־כלכלי קשה יותר יקבלו יותר מההכנסות. בנוסף, תהיה התייחסות במנגנון לגודל האוכלוסייה ברשות. באופן זה יישמר תפקיד השלטון המרכזי בצמצום הפערים בין הרשויות.

## **ג. תקצוב המישור הקהילתי**

כאמור, הרובד הקהילתי אמור להיות מתוקצב ממקורות הרובד המקומי ובהתאם לכללים שנקבעו על ידי הרובד המקומי, ללא אפליה במתן תקציבים לקהילות השונות. 27 הקמת המוסדות הקהילתיים, המוצעים במודל של מינהלים קהילתיים, תלווה בכינון קריטריונים לתקצובם בהתאם להיקף הפעילות שלהם והשירותים שהם מספקים.

יש לקבוע מספר מערכות כללים בהיבט זה. ראשית, המינהלים עצמם צריכים לעמוד בכללי ניהול תקין, בדומה לכללים החלים על עמותות כיום מטעם רשות התאגידיים: ניהול ספרים, כללים במינוי נושאי משרה, מינוי מבקר ועוד. בנוסף, כללים מנחים אחידים צריכים להיקבע מטעם הרובד המרכזי עבור מנגנוני התמיכה של האיגודים האזוריים במוסדות הקהילתיים הפועלים בתחומם, וזאת על אף שהרובדים המקומיים זכאים לקבוע העדפה במהות לפי תפישת עולמם לקידום ערכים כאלה ואחרים. הכללים ייקבעו על מנת לסייע לגופים אלו בניהול תקין, ועל מנת להביא להאחדה מסוימת בהתייחסות למוסדות הקהילתיים ברמה הארגונית בלבד, בין כל הזרמים. כך למשל, יש לחייב את האיגודים האזוריים לתקצב את המינהלים הקהילתיים על פי קריטריונים אחידים, בשקיפות מלאה, תוך שימת לב ופיקוח על הניהול התקין במינהלים.

## **עקרונות ליישום מודל מימון ותקצוב בראי מודל 50:30:20**

1. **זרם לא יגדל על חשבון זרם אחר בקבלת משאבים מהשלטון המרכזי.** על בסיס ההנחה כי המדינה תקבל לידיה אחריות ליצירת ממלכתיות אחראית ותשתיות לאומיות, לצד מתן כבוד והכרה בזרמים, ומתוך רצון כי התשתיות הציבוריות יאפשרו לכולם שימוש בר קיימא וחיים ברמת צפיפות נסבלת – המדינה תאפשר כאמור מתן תקבול גדול יותר לרשויות בעלות מדדים חברתיים כלכליים נמוכים. משמעות המהלך היא העברה של נתחים גדולים

27 פירוט התקציבים של עיריית ירושלים למינהלים הקהילתיים ב־2018, שפורסם מתוקף בקשת חופש המידע, מלמד שהשכונות הערביות בעיר קיבלו תקציבים פחותים בהרבה ביחס ליהודיות.

יותר מהעוגה למגזרים החרדי והערבי. יחד עם זאת, המדינה תייצר במקביל תקן גידול אוכלוסייה ארצי לפי ממוצע גידול האוכלוסייה בחמש השנים שקדמו ליום קביעת התקן, ותקבע מנגנון להעברת המקורות הלאומיים בהתאם למדד הגידול. כל גידול מעבר לאחוז הקבוע בתקן ימומן מהכנסות עצמיות של הרשויות בזרם. נציין שסך האוכלוסייה שעמה נמנה כל זרם תיבדק ביום החלת הכללים והמנגנונים החדשים, ותקן הגידול בקבלת משאבים יוחל מאותו יום ואילך.

יצוין כי על אף שגידול האוכלוסייה בקרב החברה החרדית גבוה מהממוצע באוכלוסייה הכללית, למשל, גידול אוכלוסייה מתוקנן של כ-2% הינו גבוה מאוד בהשוואה לממוצע ה-OECD, וגם הוא לא מבטיח עתיד בר קיימא עם תשתיות ציבוריות מספקות לכולם. לכן, על מנת להיטיב עם המצב ביחס להיום ולאפשר חלוקה הוגנת בין הזרמים, כך שאף זרם לא יגדל במשאבים על חשבון האחר, אנו מציעים לתקן.

2. **יישום הדרגתי:** החוק להעברת ההכנסות ממע"מ כהכנסות של הרשויות המקומיות יקבע מנגנון המפחית את המע"מ הנכנס לקופת המדינה ומעלה את המע"מ הנכנס לקופת הרשויות בהדרגה וכתלות בביסוס מנגנונים עצמאיים, בעלי רמה גבוהה של ניהול תקין ויעילים לשם ביצוע משימות ברמה המקומית. לא ניתן להעביר ביום אחד את כל תקבולי המע"מ ומס הקנייה לרשויות ולצפות שתנהלנה את כלל השירותים החדשים הממונים באמצעות התקציב החדש בבת אחת ובאופן מיטבי. הרשויות תצטרכנה להכין תוכנית להעלאת רמת הניהול שבהן, והדבר מצטרף ליתר ההצעות שבמסמך כגון מתן שכר לחברי המועצה, התאגדות עם רשויות סמוכות וכדומה.

3. **קביעה של כללים פיסקליים ועמידה בהם:** בדומה לכללים הפיסקליים שהשלטון המרכזי הציב לעצמו – כלל ההוצאה, יעד גירעון וכדומה – ייקבעו כללים אחידים ודומים לרשויות, והן תצטרכנה לפעול בתוכם. כך יישמר הניהול הפיסקלי של המדינה בהתאם לעקרונות אמנת מאסטריכט והמלצות בינלאומיות אחרות לניהול פיסקלי ראוי ונכון.

#### 4. **עצמאות במנגנונים:**

- על הממשלה המרכזית לקבוע כללים אחידים לניהול תקין של הכספים ברשויות, ברוח חוקי החברות וניירות הערך: שקיפות, חובות דיווח ואישור במנגנוני הרשות של כל שימוש בתקציב באופן שמגן על ציבור "המשקיעים", הלוא הם תושבי הרשות. כלומר, הסטת המנגנון מפיקוח מלא והדוק של משרד הפנים על כל מהלך, לפיקוח הציבור ברשות.
- יש לאפשר מעבר של כספים בתוך קופת הרשות ולהפסיק את מדיניות המשקים הסגורים בתוך תקציבי הרשויות המקומיות. הדוגמה הבולטת ביותר לכך היא שהרשות תוכל לאחד את קופת השוטף וקופת הפיתוח (שבקופת המדינה), כל עוד היא עומדת בכללים שנקבעו לניהול תקין ושומרת סכומים הדרושים לעמידה בהתחייבויותיה העתידיות.
- יש ליישם את המלצות הוועדות השונות שמונו במהלך השנים ולבצע רפורמה במבנה הארנונה: להעלות את הארנונה למגורים באופן מדורג על חשבון הארנונה לעסקים (ניתן לאזן את ההשפעה באמצעות מס הצריכה המקומי שיועבר מטעם העסקים), להוסיף לארנונה רכיב של ערך הנכס ולא רק ייעוד ושטח ועוד.
- מועצת הרשות תוכל לקבוע שינוי בתעריפי הארנונה בתחומה ללא צורך באישור השלטון

המרכזי.<sup>28</sup>

- המועצה תוכל להנפיק אג"ח פנימי מטעמה ולנהל תקציב תוך מרכיב קבוע של חוב, בדומה לתקציב המדינה.
  - המועצה תוכל לנהל פרויקטים בשותפות פרטית-עירונית, ללא צורך באישור והתערבות השלטון המרכזי, ולפרסם מכרזים להקמה וניהול של מבנים ושירותים עירוניים לגופים מומחים תוך פיקוח עליהם, בדומה לאופן שבו פועלת המדינה בפרויקטי BOT.
5. **עדיפות בתקצוב למנגנונים מלכדים וליצירת מרחבים משותפים:** כאמור בפרק תיאור העקרונות של המודל, עידוד של מנגנונים מלכדים הוא עיקרון משמעותי. יש לאפשרו הן בתקציב הלאומי והן במנגנוני המימון.
6. **משמעויות תקציביות:** ההצעות המפורטות במסמך זה אינן בעלות משקל כבד לתקציב הכולל. זו המשמעותית ביניהן – מתן שכר לחברי מועצה, בהינתן שמתקיים איחוד בין רשויות לצורכי ניהול – נאמדת בלא יותר מ־1.5 מיליארד ש"ח בשנה. עיקר החידוש הוא בשינוי מנגנון ההכנסה ובקביעת כללים חדשים.

---

<sup>28</sup> בהקשר זה, יש לקוות כי נוכח ריבוי האפשרויות במישור המקומי, תיווצר תחרות מסוימת בין רשויות בהתאם למודל טיבו (Tibout), באופן שירסן את התעריפים ללא צורך בהתערבות מרכזית.

## נושא העמקה ראשון - חינוך

### רקע והגדרת הבעיות

מערכת החינוך בישראל היא אבן הראשה של החברה הישראלית מבחינה זהותית ואינסטרומנטלית, והיא משקפת לא רק את ההווה אלא גם את עתידה של ישראל. מורכבותה של החברה בישראל והמרקם האנושי המגוון בה משתקפים ברבדים השונים של מערכת החינוך: במבנה המערכת, בתקציב ובקיומם של סוגים שונים של מוסדות. חוק חינוך ממלכתי שנחקק ב־1953 שאף לאחד את כלל זרמי החינוך שפעלו בשעתו בארץ תחת מערכת חינוך ציבורית אחת לכולם, להבטיח חינוך ממלכתי ציבורי ללא זיקה לגוף מפלגתי, עדתי או אחר, ובפיקוח שר החינוך או מי שהוא הסמיך לכך.<sup>29</sup> בהביטנו על ההיסטוריה ועל השינויים הפוליטיים והחברתיים שעוברת החברה הישראלית בעת האחרונה, ניכר כי מטרתו של החוק לא הושגה. נהפוך הוא, **הפערים החברתיים והשסעים המגזריים מקצינים ומפוררים את בסיס החינוך הממלכתי והציבורי בישראל.**

רבות נכתב על סוגיות לאומיות הדורשות טיפול במערכת החינוך – החל מהצפיפות בכיתות, דרך המחסור במורים והפגיעה במעמד המורים ועד לאיכות ההוראה והלמידה. כל אלו סוגיות כבדות משקל, אך לתפיסתנו, מרביתן הן סימפטומים לבעיות עומק מרכזיות יותר, שהן חלק ממשברי המשילות האפקטיבית והלכידות החברתית. הן גם נובעות מעוצמת המתח בין החזון הנשאף לבין האילוצים הפוליטיים והצרכים המגזריים. להלן נפרוט את בעיות הליבה של מערכת החינוך בהיבט זה:

1. **אין מערכת חינוך אחת בישראל:** למעשה, קיימות ארבע – ממלכתי-עברי, ממלכתי-ערבי, ממלכתי-דתי וחרדי<sup>30</sup> – הנבדלות כמעט בכל היבט. החל מתשתית, תקציבים, הכשרות המורים, גודל הכיתות, אופי המוסדות, רמת התשתיות, מידת האוטונומיה הפדגוגית, מידת הפיקוח ועוד. אבן הראשה של החלוקה לשבטים היא מערכת החינוך. ארבעת זרמי החינוך בישראל מייצגים במידה רבה ארבעה מנועי זהות שונים ולעיתים מתנגשים, בעלי חזון, ערכים ותפיסה שונה לגבי מהותה של מדינת ישראל. המבנה הפוליטי והחברתי בישראל הוביל למציאות שבה לכל זרם חינוך חוזה פוליטי-תקציבי משלו. ההשתייכות המגזרית היא המגדירה את הזכויות והמשאבים שלהם יזכה התלמיד במערכת החינוך, ולעיתים גם את השיוך הפוליטי-מפלגתי. דוגמה מובהקת לכך ניתן למצוא בהסכמים הקואליציוניים בכינון ממשלת רבין ב־1992, שעיינו את ההסכמה כי רשתות החינוך החרדיות יתקצבו "ככלל ילדי ישראל". כפועל יוצא, המערכת הפוליטית, החוקית והחברתית ואף משרד החינוך עצמו משמרים ומעודדים שבטיות ומונעים את קיומם של זהות וערכים משותפים לאומיים.
2. **היעדר מדיניות וחזון סדורים לאופיה ומהותה של כלל מערכת החינוך:** על פניו, מטרת החינוך משורטטות בסעיף 2(א) לחוק חינוך ממלכתי והן נפרשות על פני 13 סעיפים ותתי סעיפים. המטרות ראויות, חשובות ומשקפות היבטים חינוכיים רבים. אולם, המבנה והנוסח של מטרות אלו מוציאים את החינוך הממלכתי-עברי ואת המוסדות שאינם ממלכתיים-

29 נוי, מ' (2022). **מבנה מערכת החינוך – חקיקה מרכזית ונתונים כלליים**. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עמ' 4.

30 הזרם החרדי עצמאי בעיקרו. כ־3% בלבד מהתלמידים החרדים לומדים במוסדות ממלכתיים-חרדיים.



רשמיים. את הראשון, מכיוון שרוב המטרות מבטאות היבטים של זהות יהודית וציונית, ואין מתייחסות לזהות וערכים ערביים פרטיקולריים או קבוצתיים. את השני, מכיוון שמטרות החינוך המפורטות בחוק חלות רק על החינוך הממלכתי במוסדות רשמיים.<sup>31</sup> מהו, אם כן, חזון משרד החינוך כלפי הלומדים במוסדות אלו במערכת החינוך?

גם הפרקטיקה הקיימת אינה מגבשת ומשיתה חזון ומדיניות לכלל המערכת. ככלל, מדיניות החינוך הממלכתי מתפתחת ברובה מלמעלה למטה באמצעות החלטות מדיניות של שרים, שמיעוטן מעוגנות בהחלטות ממשלה או בחקיקה ומרביתן נבנות כתוכנית פעולה מתוקצבת שנתית או רב־שנתית ובאמצעות חוזרי מנכ"ל מרובים. אלו חלים בעיקר על המוסדות הממלכתיים. עם זאת, החינוך הממלכתי־דתי יכול להחריג את עצמו באופן מלא או חלקי, באמצעות מועצת החמ"ד, ממדיניות שאינה תואמת את אורחות חייו. החינוך החרדי קובע את מדיניות החינוך שלו באמצעות מועצות רבנים וגדולי הדור, בעוד ממשלת ישראל מנסה בדרכים שונות לגרום לציבור זה להחיל כמה שניתן לימודי ליבה, וזאת בעיקר מטעמים אינסטרומנטליים המכוונים לשוק העבודה.

לצד זאת, ממשלת ישראל ומשרד החינוך עוסקים בפיתוח הערכה ומחקר של מדיניות חינוך באופן מצומצם, עם גופי מחקר פנימיים מעטים ומגובלים וללא גופי מחקר מדיניות חינוך לאומיים לבחינת שירותי ומדיניות החינוך של ישראל כמכלול, יישומם של חוקי החינוך בישראל והשפעתם על מערכת החינוך. ניתן לומר שמועט ודל הוא המבט הרחב על מדיניות החינוך בישראל.

יש לומר בכנות כי המשפיעה הגדולה על מדיניות החינוך היא המערכת הפוליטית. כך למשל, החלטות מדיניות מרחיקות לכת מתקבלות בשעת כושר פוליטית בהסכמים קואליציוניים ואחרים. רצונו של שר חינוך, המתחלף חדשות לבקרים, בהישגים מהירים והוכחת ביצוע קצרת טווח, מעצב יותר מכול את מדיניות מערכת החינוך. זאת בשעה שוועד החינוך, המנגנון שנועד על פי חוק להבטיח מדיניות ארוכת טווח, אינו מכונס על ידי השרים באופן עקבי.

**3. ריכוזיות יתרי:** משרד החינוך מאופיין בריכוזיות יתרי ובהחזקת סמכויות ניהול, רגולציה ותפעול נרחבות. תקופת הקורונה הדגישה מחדש ריכוזיות זו, אל מול הגמישות האופרטיבית של הרשויות המקומיות ובתי הספר, ואפשרה ניסיון משמעותי ראשון ביצירת אמות מידה על ידי משרד החינוך לפעולה גמישה של הרשויות המקומיות ובתי הספר. מאז שנות ה־70 מתקיימים תהליכי ביזור ממשרד החינוך לרשויות ולבתי הספר, בעצימות שונה ובצעדים קטנים. ביניהם התוכנית לגמישות ניהולית במערכת החינוך (גפ"ן) החל משנה"ל תשפ"ג, מעבר ל־30% הערכה בית ספרית בבגרויות, העברת החינוך לגיל הרך לאחריות הרשויות המקומיות, מעבר בתי הספר יסודיים לניהול עצמי ועוד. עם זאת, לפי ה־OECD, מידת הריכוזיות של המדינה עדיין גבוהה: כ־69% מההחלטות בחינוך מתקבלות על ידי הממשלה, כ־12% מההחלטות על ידי הרשויות המקומיות והמחוזות, ורק 19% על ידי מנהלי בתי הספר. הרשויות המקומיות מוסמכות לעסוק רק בנושאים שהוגדרו מפורשות בחוק, אך בפועל,

31 כך למשל ניתן לראות את פיצולו של החינוך החרדי העצמאי לעשרות רבות של תתי זרמים לפי פלגים חרדיים־רבניים, בלא כל אחריות מצד המדינה למנוע או לעצור זאת. גם בחינוך הממלכתי בוחר משרד החינוך להתמקד ולקדש את הפדגוגיה, מקצועות הליבה והמיומנויות, ולהתרחק מעיסוק בזהות וערכים הנתפסים כפוליטיים ו"מסוכנים".

קיים פער בין הסמכויות לבין האחריות שהרשות המקומית נדרשת לשאת בה. במהלך השנים הפך השלטון המקומי לדומיננטי בתחום החינוך, ואיכותו מהווה מדד מרכזי להצלחתם של ראשי ערים. ניסיונותיה של המדינה לנהל שירותים ציבוריים באופן ריכוזי, בעוד המציאות מציגה מארג רשתי וצורך בריבוד וביזור, חושפים את חולשתם של מנגנוני הרגולציה והפיקוח ההיררכיים.<sup>32</sup>

4. **שחיקת החינוך הציבורי:** המצב במדינת ישראל, המתקצבת באופן מלא את מערכת החינוך הציבורית שבבעלותה, ולצידה מתקצבת באופן מלא או חלקי מערכות חינוך חצי פרטיות (מוכר שאינו רשמי – מוכש"ר) או פרטיות (פטור, תרבותי ייחודי), הוא אנומליה שאין לה אח ורע בעולם. החינוך הציבורי במהותו נועד להגשים את הזכות והחובה לחינוך לכל ילדה וילד, להגשים ולהנחיל ערכים ואתוס לאזרחי העתיד, לצמצם פערים ולקדם מוביליות חברתית. כל זאת בלא אפליה, סינון או מיון של התלמידים. מדינת ישראל מאפשרת הלכה למעשה את קיומם של ארבעה אתוסים שונים, כמו גם מערכות חינוך מפלות וממיינות המתוקצבות באופן מלא או חלקי מכספי הציבור, תוך החלת פיקוח מצומצם ורופף. תקציב המדינה לשנים 2023-2024 אף שינה לראשונה את העדיפות והיתרון התקציביים שהוגדרו לחינוך הציבורי, ויצר מצב תקדימי שבו יש כעת עדיפות למוסדות מוכש"ר על פני מוסדות רשמיים.

5. **אי־שוויון מבני, ארגוני וחוקיקתי באוטונומיה זהותית:** על אף האפיון לעיל של ארבע מערכות חינוך, למעשה, חוק חינוך ממלכתי וחוזר מנכ"ל משרד החינוך מגדירים חמישה זרמי חינוך: ממלכתי, משלב, ממ"ד, חרדי עצמאי, ממלכתי-חרדי.<sup>33</sup> החינוך הערבי – הרשמי והמוכש"ר – אינו מוכר כזרם רשמי, והוא נכלל תחת מערכת החינוך הממלכתית הכללית. בכך נטרלה השפעתו של הציבור הערבי על הערכים והזהות של ילדיו. נפקדותו מהחקיקה מהווה ביטוי לא־שוויון במעמדו ביחס לזרמים האחרים. אי־שוויון מצוי גם בקיומה של מועצה עם סמכויות משמעותיות וזכות וטו על תכנים רק לזרם הממלכתי-דתי; בקיומם של מנהלים בדרגים שונים במשרד החינוך עבור כל הזרמים למעט החינוך הממלכתי-עברי; באי־הגדרתו של החינוך הממלכתי-עברי כזרם בפני עצמו; בתקצוב השונה בפועל בין זרמי החינוך הממלכתיים (עברי, ערבי, דתי וחרדי); בהפחתה או פטור מרגולציה עבור מוסדות מוכש"ר; במוסדות פטור ותרבותי-ייחודי הנפוצים בעיקר בחינוך החרדי; בלמידה בהפרדה מגדרית בחינוך החרדי והממלכתי-דתי ועוד. כל אלה מהווים עדות אילמת לשונות האדירה ביכולתו של כל זרם להשפיע על עיצוב הזהות והערכים המשמעותיים בעיניו.

מסקירה זו ניתן לראות שהמציאות החברתית והפוליטית עיצבה את מערכת החינוך בשני אופנים סותרים: מחד גיסא, היא מתפצלת ומתפרקת לזרמים ותתי-זרמים, עם תקצוב שונה למוסדות בעלי מעמד משפטי שונה, ומסירה ידיה מהאחריות לעיצוב ערכי הממלכה ומאחריותה דה פקטו על כלל ילדי ישראל. מאידך גיסא, מדובר במערכת ריכוזית המחזיקה את מרב הסמכויות, התקציבים והאחריות לתפעול ולניהול, אך מתקשה בביצוע. ניכר כי בזרם החרדי אין בהכרח קשר בין תקצוב מוסד חינוכי מכספי ציבור לבין יכולת המדינה להשפיע

32 ברקוביץ', י' (2012). **הסדרה מחודשת של היחסים בין הרשויות המקומיות למשרד החינוך (טיוטה לדיון)**. כנס ון-ליר לחינוך.

33 החינוך הממלכתי-חרדי אינו מוגדר כזרם בפני עצמו בחוק חינוך ממלכתי, אלא מעוגן בהחלטת ממשלה ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך. לכן, מעמדו המשפטי, חובת המדינה כלפיו וזכות ההורים לדרוש אותו כמוסד חינוך רשמי פחותה ביחס לזרמים הרשמיים האחרים.

ולעצב תוכנית לימודים משותפת, וניתן לומר שמודל זה נכשל. הזרמים הממלכתי-עברי והממלכתי-ערבי סובלים מאתגרי זהות עמוקים. ואילו הזרם הממלכתי-דתי, המגובש ביותר מבחינה מבנית והעשיר ביותר מבחינה תקציבית, הצליח אומנם לייצב ולמצב מערכת חינוך ממלכתית זהותית, אך זו סובלת מצמצום ברכיב הדמוקרטי והפלורליסטי וייצוג צר במועצת החמ"ד. המערכת בכללותה נדרשת לשידוד מערכות איכותי, זהותי וערכי.

אנו מבקשים להציע מודל חדש. כזה שיאפשר לממלכה לשמור על סיפור משותף לכלל מערכת החינוך – וגם לזרמים לבטא את ערכיהם. כזה שיבזר את הריכוזיות של משרד החינוך – וגם יאורר ויגמיש את התנהלות המערכת, מרמת המדינה ועד רמת המורה. רק כך נוכל להבטיח את המשך קיומה של חברה ישראלית מגוונת במדינה יהודית ודמוקרטית. טרם הצגת המודל, וכדי להבין את עומק המורכבות שמגלמת מערכת החינוך, נבקש תחילה לסקור את עיקרי דרכי עבודתו של המשרד בהיבטי מדיניות, אופרציה וחלוקה תקציבית, לרבות השוני בין זרמי החינוך.

מפאת מורכבותה והיקפה של מערכת החינוך הישראלית – והיקפו של מסמך מדיניות זה – המודל מתייחס למערכת החינוך הפורמלית בלבד בגילים 6-18. הוא אינו עוסק בחינוך לגיל הרך, בחינוך המיוחד ובחינוך הבלתי פורמלי, ואף לא בתקצוב ולימוד אברכים מגיל 18 ומעלה או במערכת ההשכלה הגבוהה.

### מודל 50:30:20 בחינוך

כדי ליישם את מודל 50:30:20 יש לארגן מחדש את מערכת החינוך על פי כללי ההפרדה החלשה, לבזר ולהאציל סמכויות, לבנות יכולות חדשות ולשנות את המאזנים והמשקולות הקיימים: בין משרד החינוך, הרשויות המקומיות ובתי הספר; בתוך משרד החינוך עצמו ובתפקידי המחוזות והפיקוח; בין שר החינוך, כבעל משרה פוליטית, לבין הנהלת משרד החינוך כגורם מקצועי; ובין מערכת החינוך בכללותה לבין ציבור הלומדים והלומדות בה והציבור הכללי.<sup>34</sup>

יישום המודל על מערכת החינוך נפרש על פני שני צירים: ציר אנכי, המשתרע ממשרד החינוך ומועצת החינוך הלאומית במישור הלאומי, דרך מועצות החינוך הממלכתיות-זרמיות במישור המקומי-זרמי, ועד לבתי הספר כיחידות חינוכיות-זהותיות-קהילתיות; וציר אופקי, שבו נמצאים הרשות המקומית ומינהלי החינוך האזוריים כגורמים אופרטיביים ומלכדים. הרשות המקומית נעה מול שלושת המישורים בציר האנכי ומקיימת עמם מערכת יחסים הדדית, במטרה לנהל ולהוביל יישום מיטבי ואיכותי של מערכת החינוך תוך ביטוי מקסימלי של הזרם במישור המקומי, ופעולה מתמדת להגברת הלכידות בין כל הזרמים.

34 חלק מהמודל המוצע מתבסס על דוח התוכנית הלאומית לחינוך (דוח דוברת) שפורסם בינואר 2005.

## מודל החינוך לפי 50:30:20

20%	30%	50%
<p><b>בתי ספר – קהילות</b></p> <p>סמכויות פדגוגיות; ארגון ההוראה, שיטות הוראה, בחירת תכנים, עיצוב 20% מתחומי ליבה מעצבי זהות, פיתוח תוכניות לימודים. סמכויות מנהלתיות; מבנה יום הלימודים, תקציב גמיש לשיקול מנהל ביה"ס</p>	<p><b>חיזוק הזרם</b></p> <p>מועצה זרמית, מנהל ייעודי במשרד החינוך, פיתוח תוכניות לימודים, גיבוש 30% תחומי ליבה מעצבי זהות ושייכות, גיבוש סולם ערכים חזון ושפה, השקעה במיזמי תשתית זרמיים</p>	<p><b>מדינה, משרד החינוך</b></p> <p>תקצוב; הגדרת יעדים לאומיים לרבות במתמטיקה, אנגלית ומדעים; סוגיות של שיויון וצמצום פערים, עיצוב 50% מתכנית הלימודים בתחומי ליבה מעצבי שייכות זהות (אזרחות, היסטוריה ותנ"ך)</p>

### הרשות המקומית כמנגנון מתכלל

מערכת אופרכטית	תקצוב והגברת הלכידות באמצעות מנהלי חינוך	פיתוח מקצועי לצוותי הוראה	תכנון יעדי תוכניות הלימודים	הערכה ופיקוח על יעדים	ועדת חינוך ייצוגית עם סמכויות
----------------	------------------------------------------	---------------------------	-----------------------------	-----------------------	-------------------------------

## הנחות מוצא

- חינוך ממלכתי-ציבורי איכותי כערך מרכזי מוביל.** החינוך הממלכתי-ציבורי נשען על שלוש רגליים מרכזיות: אי-אפליה ומיון, חינוך לערכי ליבה כאזרחי העתיד והגברת מוביליות חברתית לצד צמצום אי-שוויון. מטרות אלו אפשריות להשגה רק כאשר החינוך הממלכתי הוא ציבורי. מכאן שהתקצוב שלו הוא מכספי ציבור, וכך גם האחריות הכוללת של המדינה לאיכותו, ערכיו וזהותו. תקצוב מוסדות חינוך פרטיים או חצי פרטיים בכספי ציבור באופן מלא או חלקי, לצד השפעה מועטה או ללא השפעה כלל על מהות החינוך, הופך את המדינה לחסרת דעה ולכזו ש"מפריטה" את החינוך בפועל. לכן, יש צורך בהפרדה בין מוסדות חינוך פרטיים לציבוריים, מבחינה משפטית ותקציבית. הפרדה זו מהווה תנאי לשמירה על הליבה הממלכתית. כך שיתקיימו שני סוגי מוסדות בלבד:

  - מוכר ורשמי – זוכה בהכרה, רגולציה, תקצוב ציבורי מלא ותקציבים תוספתיים.
  - מוכר שאינו רשמי (פרטי) – זוכה ברישיון הפעלה בכפוף להתחייבות בעמידה בכללי רגולציה צרה בתחומי בטיחות ובריאות. אינו זוכה לתקצוב ציבורי.

בתי ספר ייחודיים יוכלו להמשיך לפעול כמוסדות חינוך ממלכתיים בעלי גוון חינוכי כזה או אחר, תוך מחויבות מלאה לתוכנית הלימודים הליבתית, או כמוסדות פרטיים ולהתנהל מהותית ותקציבית לפי ראות עיניהם.
- פלורליזם ערכי זרמי.** לשיטתנו, על אף אחריותה הכוללת של המדינה על החינוך כזכות וכשירות ציבורי, המדינה לא אמורה לעצב באופן מוחלט מרחבים של זהות ותרבות. יש לאפשר לכל זרם לבטא את הערכים והזהות החשובים בעיניו מבלי להקטין או לצמצם את חשיבותם. כמו כן, וכחלק מעקרון התקת המחלוקות מהספרה הלאומית, נדרש ליצור מרחב מוסכם לביטוי הערכים והזהות הפרטיקולריים של כל זרם.

- תקצוב מעודד לכידות לצד אדישות מגזרית. שיטת התקצוב הנוכחית מתקצבת באופן שונה תלמידים בהתאם לזהותם המגזרית ומקבעת שוני בין הזרמים הממלכתיים עצמם ובין החינוך הממלכתי הרשמי והחינוך שאינו רשמי. לכן, נדרש תיקון בשיטת התקצוב, כך שהיא תהיה אדישה לזהות מגזרית, תעודד ותתמרץ לכידות בין מגזרית ותבטיח חינוך ממלכתי-ציבורי איכותי. לשם כך נדרשים מספר שינויים מרכזיים:
  - תקצוב מוסדות חינוך ציבוריים בלבד.
  - קביעת תקציב אחיד לתלמיד; ללא תוספות מגזריות או דתיות.
  - תקצוב נוסף רק על בסיס מדדים כלכליים חברתיים מעודדי מוביליות.
  - מתן תמריצים לתוכניות חינוך ללכידות ולאופן למידה והכשרה מלכד.
  - חלוקת התקציב לרובד המקומי, כאשר הרובד הקהילתי יתקצב ברובו ממקורות הרשויות המקומיות ויועבר למוסדות הלימוד.
  - העסקת כלל המורים בכל שלבי הלימוד באמצעות הרשות המקומית או רשת החינוך (בעלויות).

לצד כל אלה, נבקש לנקוט את עקרונות הסובסידיאריות והביזוריות המושכלת גם בתחום החינוך, ולאפשר לרשות המקומית לקבל את מרב ההחלטות וההכרעות, כמי שרואה את מכלול הצרכים ומכירה מקרוב את הרגישויות של מארג החיים הרשותי, תוך מתן חופש תרבותי ודתי בקהילות השונות.

## חלוקת מרחבי ההכרעה

### מישור המדינה

משרד החינוך יתפקד כרגולטור ומחזיק הסיפור המשותף, בהתאם לעקרון הרכיבים הגרעיניים וכמסגרת לפיתוח חזון משותף, זהות ושייכות לאומית. כפועל יוצא, הוא יישא באחריות הכוללת למערכת החינוך ויהיה אמון על יעדים לאומיים, סוגיית השוויון, צמצום פערים וגיבוש 50% מתוכנית הלימודים בתחומי דעת מעצבי שייכות וזהות. המדינה תגדיר את המסגרת הנרטיבית והערכית המרכזית של הסיפור המשותף, הנוגע בכל ארבעת הזרמים, ולצידה את ההיכרות עם תתי-נרטיבים של קבוצות שונות בחברה. שילוב זה של מספר קווי תוכן, של זהות ליבתית לצד זהות משנית, יש ביכולתו להגדיר את המשותף בין החלקים השונים. הסיפור המשותף יתבסס על מספר נדבכים המשקפים את הרכב מגילת העצמאות ואת החברה הישראלית כחברה מורכבת המצויה במאבק; שוויון, היותה של ישראל מדינתו הריבונית של העם היהודי, אזרחות שייכת ותורמת למדינה, סובלנות ודמוקרטיה.

לשם עיצוב הסיפור המשותף וה-50%, נדרש ליצור מנגנון חדש ושוויוני שיאפשר לארבעת הזרמים מרחב לעיצוב וביטוי של זהות משותפת לצד שונות וזהות זרמית. בכך יתאפשרו מקום ומרחב חדשים ליצירה ערכית, שיח והסכמיות משותפת, תכנון מדיניות ארוכת טווח וצמצום השפעת המערכת הפוליטית על מדיניות החינוך. המנגנון יעוצב על ידי ארבע מועצות חינוך זרמיות ומועצת חינוך לאומית אחת משותפת. האחרונה תהווה מקום ובית לעיצוב

הסיפור המשותף, ותכלול נציגים מארבע המועצות הזרמיות ונציגים נוספים בעלי עניין.<sup>35</sup> שר החינוך יכהן כיו"ר המועצה הלאומית לחינוך. תפקידה לקבוע מדיניות חינוך ארוכת טווח ומחייבת, במנותק משיקול משך הקדנציה של השר המכהן. מדיניות זו תגובש על בסיס נתונים וחוות דעת מקצועיות ותעוגן בהחלטת ממשלה מדי חמש שנים.

למועצת החינוך הלאומית תהיה סמכות לקבל החלטות מחייבות, בכפוף להיוועצות עם ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת. המועצה לא תוכל לקבל החלטות בניגוד לחוקי היסוד או לחוקה של מדינת ישראל. תהליכי קבלת ההחלטות בה יכללו תהליכי שיתוף ציבור ויהיו שקופים ופתוחים לציבור. היא תגבש שני סלים לתוכניות למידה בתחום הערכים הדמוקרטיים ובתחום הערכים היהודיים, כמאפייני מדינת ישראל, ולוח שנה הכולל את שני המרכיבים הגרעיניים הללו. יחד, יהוו לוח השנה ותוכניות הלמידה הבסיס הערכי הנרטיבי המשותף. כל סל תוכניות למידה יכלול רכיבי חובה ורכיבי רשות, כשמתוך האחרונים יכולים בתי הספר לבחור את מקבץ תוכניות הלמידה של הרובד הלאומי המשותף.

עיצוב 50% מהמקצועות מעצבי השייכות והזהות המגלמים יחד את הסיפור המשותף לכל ארבעת הזרמים – אזרחות, היסטוריה, תנ"ך/מורשת – יעוצבו על ידי צוות מקצועי במשרד החינוך ויאשרו על ידי מועצת החינוך הלאומית. לצד זאת, יוגדרו יעדים, מדדים וסטנדרטים לבחינת איכות, ידע ויישום מיומנויות, שייכות וזהות וכן טיוב איכות החיים של הלומדים במערכת, בכל תחומי הלימודים לרבות מיומנויות היסוד (אנגלית, מתמטיקה, מדעים). יעדים אלו יימדדו כתוצאות של ידע ומיומנויות נרכשים ואופן השימוש בהם בפועל. כדי לאפשר את עבודתו של משרד החינוך במודל זה ולפתח את מערכת החינוך בישראל, נדרשים השינויים המבניים הבאים:

- הקמת מועצת חינוך לאומית ומועצות חינוך זרמיות.
- בגריוות אחידות: בחינות הבגרות משקפות את מידת השליטה ביכולות, מיומנויות, ידע ושייכות משותפים לכולם. מערך בחינות הבגרות יופעל ויוכר ברובד הלאומי בלבד, על מנת ליצור אחידות וקוהרנטיות בטופסי בגרות אחידים לכל ארבעת הזרמים מבחינת תוכן, מבנה ושפה. מוסדות פרטיים שירצו לזכות את תלמידיהם בתעודת בגרות יוכלו להגיש אותם לבגרות חיצונית (אקסטרינית).
- הקמת מכוני מחקר חיצוניים למשרד החינוך, בדומה למודל של משרד הבריאות ומערכת הבריאות, ויצירת שיתופי פעולה מובנים עם מכונים קיימים. כל זאת לשם מחקר מדיניות חינוך לאומית, בחינת שירותי ומדיניות החינוך של ישראל, בחינת יישומם של חוקי החינוך בישראל והשפעתם על מערכת החינוך הפורמלית והבלתי פורמלית. תחומי מדיניות אלו יתמקדו, בין היתר, בהערכת אפקטיביות הלמידה, בחקר הזהות והשייכות של הלומדים ובטיוב והשאת איכות של המערכת הממלכתית.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> נציגי משרדי החינוך, התרבות והאוצר, אנשי חינוך הפעילים בשדה החינוכי למעלה מחמש שנים (מנהלים, מורים), נציגי אקדמיה בדגש על נציגים ממוסדות להכשרת מורים, נציגי ארגוני המורים, נציגי סטודנטים להוראה, אנשי רוח הפעילים בתחומם מעל 10 שנים, אנשי משק וכלכלה.

<sup>36</sup> דוגמה למכונים מסוג זה ניתן למצוא במשרד הבריאות, המנהל שני סוגי מחקרים: (1) מחקרים רפואיים מקצועיים לחידוש ושיפור איכות הטיפול ולהעלאת רמת השירות הרפואי. (2) מחקרים לחקר מדיניות הבריאות ושירותי הבריאות בישראל, באמצעות: המכון הלאומי לחקר שירותי הבריאות, שמטרתו ללוות ולהעריך את השפעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי על שירותי הבריאות בישראל; מכון גרטנר לאפידמיולוגיה ומדיניות בריאות, שמטרתו לסייע למערכת הבריאות בקביעה ובפיתוח מדיניות בריאות מושכלת; מכון ברוקדייל

- הקמת זרוע פיקוח ואכיפה מנהלית שתבטיח את אכיפת חוקי החינוך הממלכתי והציבורי על מוסדות מוכש"ר, פתיחה וסגירה של מוסדות חינוך בהתאם לתקנות, עמידה בסוגיית השוויון ועוד. לרשות תהיה סמכות המלצה מחייבת לפרקליטות המדינה על הגשת כתבי אישום פליליים נגד מנהלי מוסדות החורגים מהכללים. זרוע זו תהיה כפופה למשרד האוצר ובעלת סמכויות שיפוטיות וביצועיות נרחבות, לרבות יכולת להטיל סנקציות, תוך יידוע של שר החינוך.
- פיתוח מערך ליווי מקצועי, פיתוח ובניית יכולות של הרשויות המקומיות ואגפי החינוך, עבור הרשויות המקומיות הזקוקות לכך כדי שיוכלו למלא את תפקידן באופן עצמאי. ליווי זה ייעשה במכלול דרכים וכלים ומטרתו לתמוך ברשות ולסייע לה להתפתח, ולא להחליף את פעילותה. משרד החינוך יעניק אוטונומיה רחבה ורובד פיקוח מצומצם לרשויות שהעברת הסמכויות אליהן תתבצע בצורה מיטבית.
- העסקת כלל המורים בכל שלבי הלימוד תתבצע באמצעות הרשות המקומית או רשת החינוך (בעלויות).

### המישור המקומי-זרמי

לרמה המוניציפלית חשיבות כפולה – הן בשבירת סקטוריאליות וקידום יוזמות חוצות מגזרים, תוך יצירת מסגרת הזדהות אזורית-גאוגרפית שתקדם לכידות וערכים משותפים, והן ביכולת ליצור איגום משאבים ושירותים עבור הרשויות המרכיבות אותה. כמו כן, יש לה היכולת להחזיק מורכבות ביצועית ופוליטית תוך מציאת פתרונות ישימים ואינטגרטיביים במרקם המקומי והקהילתי. רובד זה מתבטא בציר האנכי, במועצות החינוך הממלכתיות-זרמיות, ובציר האופקי – הרשות המקומית כרובד שלטוני מאגם ומאחד במובן הערכי-הותי, ומוביל אופרטיבי במובן המנגנוני.

1. **מועצות חינוך ממלכתיות זרמיות.** יוקמו ארבע מועצות חינוך ממלכתיות-זרמיות בהתאמה לארבעת זרמי החינוך בישראל. המועצות וסמכויותיהן יעוגנו בחוק. המועצות יהיו אמונות על ביטוי הזהות והערכים המרכזיים של זרם החינוך שאותו הן מייצגות, ועל עיצוב 30% מתוכנית הלימודים בתחומים מעצבי שייכות וזהות. ערכים אלו אינם יכולים לסתור את ערכי המדינה המוגדרים במישור הלאומי. חברי המועצה יהיו מגוונים: נציגי משרד החינוך, נציגי מנהלי בתי ספר, נציגי מורים בעלי ותק של מעל 15 שנים ומורים בעלי ותק של 5 שנים, נציגי הרשויות המקומיות במפתח יחסי ומינימלי, אנשי אקדמיה מתחום הליבה, הזהות והשייכות של המועצה, אנשי רוח ותרבות מתחום הליבה, הזהות והשייכות של המועצה, נציגי הנהגת הורים ונציגי ציבור. כל חברי המועצה בהכרח למדו בזרם החינוך המיוצג, או שילדים/נכדיהם לומדים בו.

מינוי החברים ייעשה במחציתו על ידי בחירת שר החינוך ובמחציתו על ידי בחירות בקרב הציבור שילדיו לומדים במוסד המשותף לזרם המיוצג. נציגי ארגונים שנבחרים לתפקידם, כגון יו"ר הנהגת הורים ארצית, יתמנו על ידי השר מכוח החוק.

2. **הרשות המקומית.** זו מהווה כאמור נדבך משמעותי במודל, ובאחריותה לאפשר ולהבטיח

---

שמטרתו לספק מידע לקובעי המדיניות בסוגיות לאומיות המשפיעות על שירותי מערכת הבריאות ומדיניותה, ועוד.

פעילות חינוכית איכותית, מיטבית ונגישה לכלל בתי הספר מכל הזרמים המצויים בתחומה. כגורם מאחד ומלכד, הנבחר בבחירות דמוקרטיות, עליה לראות את התמונה המלאה של מערך החינוך בעיר ולדאוג לטובתם של תלמידי כל הזרמים. לשם כך, הרשות המקומית תהיה אמונה על התחומים הבאים:

- הובלת ועדת חינוך רשותית ייצוגית – ועדות החינוך יהוו פלטפורמה לגיבוש מדיניות חינוכית לרשות המקומית ופלטפורמה לשיתוף ציבור מגוון. כוועדת חינוך רשותית, ביכולתה לראות את כל ילדי העיר ולחייב את זרמי החינוך השונים הקיימים בעיר להסתכל על המכלול. בנוסף, לוועדת החינוך המקומית תהיה סמכות החלטה לעניין תקציב החינוך המקומי ולאילו אפיקים ינותב. עצם ההחלטה אם להקצות יותר או פחות מסך התקציב המקומי עבור חינוך, תהיה של מועצת הרשות. הוועדה מהווה למעשה מקום המפגש בין זרמי החינוך השונים והמרקם העירוני המקומי, וביכולתה להכריע בסוגיות העולות מהשטח. כמו כן, ביכולתה לגבש זהות חינוכית עירונית תוספתית על הקיים, המחייבת את כלל בתי הספר בעיר.

הרכב ועדות החינוך יכלול, נוסף על האמור בפקודת העיריות, נציגי ציבור המייצגים את כלל הזרמים הלומדים בעיר, נציגי מועצת תלמידים רשותית (חינוך על-יסודי), נציגי מועצה צעירה (חינוך יסודי), מנהל/ת מחלקת נוער ונציגים מהחינוך הבלתי פורמלי ברשות. הרחבת מנעד הייצוג בוועדה יאפשר לה לראות תמונה רחבה יותר של מגוון הצרכים, האתגרים, הרצונות והערכים ברשות.

- תקצוב מוסדות החינוך והזרמים השונים – באופן ישיר על ידי הרשות או מינהלי חינוך.
- תכלול אופרטיבי – קידום ויצירת יוזמות חינוכיות מקומיות בבתי הספר ובמרחב החינוכי הציבורי, פיתוח מקצועי לצוותי ההוראה, תכנון יעדי תוכנית הלימודים ברשות ותכנון יישום היעדים הלאומיים, הערכה, פיקוח ובקרה על בתי הספר ושותפות בכל מועצות החינוך הזרמיות בהתאם להתפלגות הזרמים הלומדים ברשות.

3. **מינהל חינוך אזורי.** תכליתם של מינהלי חינוך אזוריים היא יצירת מענים חינוכיים מעודדי מרחב משותף. במידת הצורך, זהו גם כלי ניהולי בשירות הרשות המקומית לניהול תקציב החינוך. מינהלי החינוך יוקמו ככלל במתכונת דומה לאשכולות אזוריים ויאפשרו לרשויות לאגם משאבים לטובת שירותי חינוך משותפים חוצי רשויות, כגון בתי ספר זרמיים אזוריים; לפתח עבור הרשויות, בכפוף לדרישתן, תוכניות חינוכיות ייחודיות משותפות עלזרמיות, כגון: תוכניות מצטיינים, מחוננים, התמחות במדעים, ספורט ועוד; להגן על תקציבי חינוך עבור רשויות עם חובות כספיים או רשויות עם חשש לאי סדרים, בכך יובטח המשך חינוך ממלכתי איכותי עבור התושבים; ולאגם ולנהל תקציבי חינוך עבור מספר רשויות קטנות כדי להבטיח יתרון לגודל.

כמו כן, המינהלים האזוריים יהיו אמונים על שיבוץ מורים במרחב האזורי של מינהל החינוך, על בסיס דיסציפלינה ולא זהות מגזרית. יודגש, עם זאת, כי מורות המלמדות תחומים מעצבי זהות יהיו בהכרח מאותו הזרם שבו הן מלמדות. כמו כן, המינהלים יובילו הכשרות מורים ומנהלים משותפות לכמה זרמים ועל בסיס חלוקה אזורית על ידי אשכול רשויות, בתחומים שאינם מעצבי זהות. בהתאם למודל, יינתן תקצוב יתר למסגרות חינוכיות, תשתיות חינוכיות ותרבויות משותפות לטובת עידוד מרחבים משותפים ומפגשי לכידות.



## המישור הקהילתי

בית הספר מהווה יחידה זהותית, חינוכית וקהילתית. ככזה, הוא מאחד סביבו שלוש קהילות: הצוות החינוכי, התלמידים וההורים. היותו יחידה קהילתית ישפיע על אופן עיצוב הזהות הערכית הבית ספרית וגוניה. כך למשל, בית ספר ממלכתי חרדי יוכל לאמץ גוונים מודרניים יותר או שמרניים יותר בהתאם לרצון הקהילה הבונה אותו, ובית ספר ממלכתי יוכל להיות בעל אופי מסורתי יותר או חילוני יותר. בית הספר שואב את ערכיו הבסיסיים ממועצת החינוך הממלכתית-זרמית שאליה הוא משתייך ומוסיף עליהם את ערכיו המקומיים. אלה יכולים כמובן להיות בעלי גוונים של זהות מגזרית, זהות אוניברסלית, זהות קהילתית-מקומית או אחרת. מנגנון הקהילה כשלעצמו מבקש מעורבות ושותפות גבוהה של שלוש הקהילות לעיל. כדי להגשים זאת, על המישור הקהילתי לכלול את השינויים הבאים:

- בית הספר יעצב 20% מתוכנית הלימודים בתחומים מעצבי שייכות וזהות על בסיס תוכניות קיימות, או יפתח תוכניות משלו המבטאות את ייחודיותו ואת ייחודיות תלמידיו, הערכים והשייכות שלהם למרחב הקהילתי, המקומי והמדינתי. כמו כן, הוא יהיה אמון על סמכויות פדגוגיות מרכזיות: ארגון ההוראה, שיטת ההוראה, בחירת תכנים ופיתוח תוכניות לימודים.
- בתי הספר הציבוריים כמובילי זהות קהילתיים – קיום מחויבות ומעורבות חברתית וקהילתית, לפי תפיסה של בית הספר כחלק בלתי נפרד מהקהילה שבה הוא נמצא, ותוך הגברת תחושת השייכות והאחריות החברתית של הפרט. כך למשל ניתן לקיים חגים ומועדים במתכונת קהילתית בהתאם לערכי בית הספר, ולציין שנות מעבר ייחודיות כגון שנות מצווה. בהקשר זה, מוסדות חינוך ישלבו את פעולתם עם ההורים, הקהילה, מוסדות חינוך ותרבות אחרים, גופים העוסקים בחינוך בלתי פורמלי ובחינוך משלים ותנועות הנוער. יתקיימו פעילויות במהלך יום הלימודים ולאחריו, בתוך בית הספר ומחוץ לו.
- בתי ספר ורשויות מקומיות יתפקדו כגופי מו"פ, באמצעות הקצאת משאבים ייעודיים וליווי מקצועי של משרד החינוך, במטרה לפתח מודלים פדגוגיים חדשים בתחומים שונים אשר יושתו על כלל מערכת החינוך. באופן זה, המישור המקומי והמישור הקהילתי יוכלו להשפיע על הרובד הלאומי ולהיות מעורבים בעיצוב מערכת החינוך. כך למשל, בית ספר ממלכתי-חרדי יוכל לפתח פדגוגיה לניתוח טקסט שתהיה בשימוש כלל מערכת החינוך.
- בית הספר ינהל תקציב גמיש, ינהל את פעילותו הפדגוגית, יבחר את הצוותים החינוכיים ויישא באחריות לקיום המדיניות המחייבת ולהשגת המטרות והיעדים שנקבעו על ידי המדינה והרשות המקומית – ואשר הוא קבע לעצמו.

## מודל תקציב חדש

על מנת ליישם את המודל המוצע לעיל, יש לכוון מנגנונים תקציביים מתאימים. נזכיר כי במודל התקצוב הכללי הצענו כי הרשויות המקומיות יקבלו וינהלו רובד מימוני נוסף ומשמעותי בדמות תקבולי מע"מ ומס קנייה. לפיכך, לרשויות תהיה אפשרות לממן בעצמן רבדים בתקציב החינוך, ובעיקר את רובד הלימוד הזרמי-מגזרי שיבוא כשכבה נוספת על הרובד הלאומי האחד.

## פירוט עקרונות התקצוב להלן:

1. **תקצוב דו־שלבי:** תקציב אחיד לתלמיד בשלב הראשון, ברובד הבסיסי, ובשלב השני תוספת לפי מדד חברתי־כלכלי (בדומה לשיטה הנהוגה כיום בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים):

- השלב הראשון – משרד החינוך יקבע תקציב אחיד לתלמיד תוך אדישות תקציבית לזרם החינוכי – לא יתועדף אף זרם על פני האחר בקבלת תקציבים. התקצוב ייקבע פר תלמיד בכל שנת לימוד החל מגני טרום־טרום חובה ועד סיום החטיבה העליונה, על פי תוכני הליבה הנדרשים. התקצוב יכלול את העלות המלאה של שעות הלימוד בתוכנית הלימודים בכיתה נורמטיבית.

- התקציב האחיד לתלמיד ייקבע בהתאם לתקציב הממוצע שניתן היום לסך הזרמים. כלומר, המודל לא מציע להעלות או להפחית את רמת ההוצאה הלאומית על חינוך ביחס לנהוג כיום, אולם הוא מבקש להשוות את התקציב בין הזרמים. המשמעות היא ששעות רב או שעות תפילה למשל, הניתנות כיום בבתי הספר הממלכתיים־דתיים, יוכלו להיות מתוקצבות מהרובד המקומי (הכנסות המע"מ כמתואר לעיל) בהתאם למנגנוני ההחלטה ברובד זה – מועצת הרשות וועדות החינוך המקומיות.

- תקצוב מצמצם פערים ומעודד מוביליות – בשלב השני, המשרד יוסיף תקצוב לרשויות ברובד נוסף, בהתאם למאפיינים החברתיים הכלכליים של התלמידים בתחום הרשות. עם זאת, מאחר שהתוצאה דה פקטו של העדפת החלשים בתקצוב משמעה כי הזרם החרדי והערבי יזכו לנתחים גדולים יותר מהתקציב הלאומי, העברת התקציב ברכיב המתעדף תהיה תלויה בקריטריונים כגון עידוד תעסוקה במישור המקומי. זאת על מנת להבטיח שהחלשים מבצעים פעולות על מנת לשפר את מצבם. העברת התקציב כולו לרובד המקומי שאחראי לחלקו למוסדות הפועלים בתחומם. כאמור, אנו לא ממליצים להעביר את התקציב ל־258 הרשויות המקומיות הנפרדות כפי שהן בנויות היום, אלא לחייבן להתאגד באופן אזורי לטובת ניהול החינוך במשותף בגופים מתמחים, גדולים ויעילים, הכפופים פדגוגית למועצה הזרמית.<sup>37</sup> בנוסף, עלינו לוודא את אספקתו של חינוך לתלמידים ותשלום רציף למורים. בעבר היו מקרים שמורים עובדי הרשות המקומית לא קיבלו משכורות בשל מצבה החלש של הרשות וכשל בניהול הכספים. לפיכך, הגופים האחראיים על קבלת התקציב והעברתו למוסדות ולרובד הקהילתי יידרשו לעמוד בכללים של איתנות פיננסית ותכנון תקציבי מובנה, שקוף ואחראי.

2. **כל מוסד שיבחר ללמד את שעות הליבה הלאומיות, ויהיה מוסד ציבורי ממלכתי מוכר, ייחשב למוסד זכאי למימון ציבורי.** כל מוסד שיבחר שלא לעשות כן, ייחשב למוסד שאינו זכאי למימון ציבורי. וככל שיבחר להמשיך לפעול במתכונת מתבדלת, יידרש לממן את הפעילות באופן מלא וללא השתתפות המדינה. כדי להבטיח את האכיפה והפיקוח בלימוד שעות ליבה, יוקדם מנגנון אכיפה תחת משרד האוצר.

יחד עם זאת, ייתכן שיש לאפשר לגופים המקומיים לתמוך בחלק מתקציבם במוסדות הפרטיים, שכן חלקם בעלי חשיבות קהילתית וזרמית, ואפשר שהקהילה המקומית תרצה לתמוך בהם. התנאי לתמיכה מקומית במוסדות אלו הוא שיש מאצ'ינג (Matching) מלא

37 ההמלצה תואמת את דוח דוברת, אשר לפיו יוקמו מינהלי חינוך אזוריים.

לתקציב הציבורי המקומי מטעם הקהילה באמצעות תשלומי הורים או תרומות. בנוסף, יש לקבוע חריג בגמישות התקציבית שתינתן לרובד המקומי ולוודא כי הגופים הפרטיים נתמכים אך ורק מהכנסות עצמיות של הרשות המקומית, ולא מההכנסות שיועדו להן מטעם הממשלה המרכזית.

### 3. התמודדות עם המורכבות של תקציב החטיבה העליונה לאור השוני במגמות והמסלולים:

- התקצוב הנורמטיבי לתלמיד תיכון יורכב מרמת שירות גבוהה של מתקנים תומכים עבור כל הזרמים: ספריות, מעבדות ומתקני ספורט.
- המדינה תעודד את החינוך המקצועי והטכנולוגי באופן שווה עבור כל הזרמים, כחלק מהעיקרון של עידוד תעסוקה.
- המדינה לא תעדיף מגמות עיוניות או מדעיות על פני ישיבה גבוהה עבור בתי הספר הציבוריים, על אף הפערים בעלויות. רובד זה יתקצב במישור המקומי ערכי בהתאם לערכיו של כל זרם.

4. **משרד החינוך כרגולטור מאפשר:** המשרד יקבע כללים להתנהלות במסגרות המתקצבות על ידו, אולם לא יהיה גוף ביצועי המעסיק מורים. חריג לנושא: יש לאפשר למשרד לבצע הכשרות מטעמו למורים מכל הזרמים, לטובת הטמעה של זרם החינוך הלאומי הליבתי.

5. **המשרד יתמוך בפעילויות חינוכיות נוספות באופן שווה עבור כל זרם:** לכל זרם יוקצה סל תקציב נוסף ושווה עבור פעילויות תומכות חינוך כמו הכשרות מורים, רכישת ציוד, שעות פסיכולוג וכדומה. התמיכות תוגדרנה באופן הפשוט ביותר שניתן, על פי עלות נורמטיבית, ויוקצו כסלים לגופים האזוריים. התמיכה תתעדף רשויות המציעות פעילויות המגבירות לכידות.

6. **תקציב בניית המוסדות** – יוגדר סל הקמה של מוסדות, שהינו שוויוני לכל זרם ותלוי במלאי מוסדות החינוך לעומת מספר תלמידים ברשות עם כינון מודל התקצוב החדש. מעבר לכך, כל רשות תיתמך בשיעור השתתפות במבנים באופן דיפרנציאלי, בהתאם למדד כלכלי-חברתי. בתקצוב מוסדות החינוך יחושב אחוז גידול תלמידים נורמטיבי, בהתאם לממוצע גידול האוכלוסייה. באופן זה, ככל שזרם מסוים יבחר לגדול על חשבון האחר, יעשה זאת ממקורותיו העצמיים.

7. **תקציב החינוך בגיל 3-0** – תלוי בקריטריון מיצוי כושר השתכרות של ההורים, ובדומה לנהוג בקנטונים בשווייץ: עלות החינוך בגיל הרך יקרה, והסבסוד של הקנטון מתאפשר רק עבור הימים והשעות שבהם ההורים עובדים. בזמן שההורים אינם עובדים, הם יכולים לטפל בילדיהם ואין סיבה שיקבלו סבסוד מהקנטון.

### המישור המקומי והקהילתי

התקציב ברובד המקומי ישמש כל זרם לפי העדפותיו. הרשויות המקומיות המנהלות את מרכזי החינוך האזוריים יקצו כללים לתקצוב רובד נוסף של לימודים, בהתאם לעקרונות הזרם והקהילות המקומיות. המרכזים יצטרכו לבנות תוכנית לימודים סדורה נוסף על לימודי הליבה הלאומיים, ולבנות תקציב המאפשר להוציא אותה לפועל, כתלות במקורות הלאומיים והמקומיים.

הרובד המקומי יוכל להשתמש בתקציבו על מנת לאפשר לימודים בכיתות קטנות יותר, לשכור צוות גדול יותר של מורים ולתקצב באופן שמתעדף שעות מדעיות או שעות לימודי קודש.

בנוסף, הרובד המקומי, כאמור, אמון על הפן הביצועי במערכת, כך שבתי ספר המייצגים במידה רבה את הרובד הקהילתי אמורים לקבל עצמאות גבוהה ואתגרי ניהול לא מבוטלים, והנושא דורש ארגון מחדש של מערכת החינוך.

## נושא העמקה שני - זהות ויהדות

"אחת מזכויות האדם המוכרות היא חופש הדת והמצפון. האם חופש הדת והמצפון מחייב הפרדת הדת מן המדינה? התשובה לשאלה זו שלילית... החברה הישראלית מתאפיינת בריבוי תפיסות של זהות יהודית, והיא כוללת תרבויות שונות ואף עדות דתיות שונות. נראה לי אפוא, כי מבין כל המודלים של יחסי דת ומדינה, המציאות הישראלית מעדיפה את תפיסת ההפרדה החלשה, המאפשרת סיוע לדת תוך עמידה על דרישת שוויוניות". (פרופ' רות גבזון, אמנת גבזון-מדן)

### רקע

אינספור דיונים, הצעות חוק ומאבקים ידעה המדינה סביב יחסי הדת והמדינה, בתאוריה ובמעשה. ישראל היא כידוע מדינת הלאום של העם היהודי, אך בה בעת מבקשת לשמור על הערכים הדמוקרטיים שהם גם כן בליבת זהותה. כחלק מבניית המודל, נבקש לרכך מעט את המתח הזה תוך שמירה על הפוטנציאל המכרה שבו.

מתוך תפיסת העולם היהודית-ממלכתית, המשלבת בין ממד ההזדהות האישית וממד הצביון המדינתי, ומתוך ההכרה בחשיבות של מדינה דמוקרטית המאפשרת מגוון של זהויות וצורות חיים לכלל אזרחיה, אנו ניגשים לפרק זה. כמו כן, נבקש להניח בצד את המאבק הדתי-חילוני ואת "חלוקת העבודה" שבמסגרתה הדתיים הם "האחראים הבלעדיים" על הצביון היהודי במדינה – שבא לידי ביטוי בעיקר במשמעותו ההלכתית הנוקשה – ואילו החילונים אחראים על הצד הדמוקרטי ועל קיומם של עקרונות ליברליים. תחת זאת, אנו מניחים כי לחלק גדול מהישראלים, ודאי ליהודים שבהם, חשוב לחיות במדינה יהודית שהיא גם דמוקרטית, או במדינה דמוקרטית שהיא גם יהודית.

האתגרים בתחום רבים וידועים. בפרק זה בחרנו להתמקד בכמה מהם. עם זאת, נבקש להציע קווי יסוד להתמודדות עם הקונפליקט היסודי של יהודית ודמוקרטית, תוך ניסיון להעניק כללי הכרעה בשאלות שעלו ושתעלינה בעתיד. מעבר לכך, נציע מספר פתרונות קונקרטיים מבוססי ביזור בסוגיות של דת ומדינה. חלקם הוצעו בעבר כחלק מרפורמות שונות, שאותן אנו מבקשים להחזיר לשיח הציבורי ולתקן בכמה מקומות. אחרים גובשו במחקרים ובמסמכי מדיניות שפרסמו מכונים שונים, כך שבחלק מהמקרים אנו בבחינת עומדים על כתפי ענקים ומבקשים לגבש את כלל ההצעות למגמה אחת, על פי המודל של 50:30:20.

לצד חלוקה מחדש של סמכויות ומרחבי הכרעה, יש מספר עקרונות פעולה נוספים המהותיים למודל ראשית, אנו דוגלים בשינויים שמשמעותם עבור הקבוצות השונות היא "מקלות וגזרים". כלומר, ברי כי במרחב רווי קונפליקטים ומגוון חברתית ודתית כמו החברה הישראלית, כל צד צריך לוותר על מנת להגיע לחיים משותפים הוגנים. לצד זאת, אנו מבקשים גם להעניק זכויות חדשות לכל צד בחברה הישראלית, וזאת בעיקר באמצעות **התקת הקונפליקטים שלגביהם אפשרי הדבר למרחבים מקומיים וקהילתיים, שבהם הגמישות רבה יותר וניתן להיות רגישים לצרכים ספציפיים של קבוצות ופרטים**. לכן, סביר כי במודל שלהלן כל קבוצה יכולה לחוש שהיא "מרוויחה" אך גם נאלצת לוותר.

ביזור והתקה של קונפליקטים למרחבים מצומצמים יותר, אין פירושו בריחה מהם או עמעום

של קצוות נוקשים. אדרבה, נבקש באמצעות המודל להביא להכרעה בשאלות קשות. בתחום זה, כאמור, מצויות כמה מנקודות המחלוקת העמוקות ביותר המאיימות לפלג את החברה הישראלית. לכן, במספר נקודות לאורך המודל – חלקן בפרק זה וחלקן באחרים – אנו מבקשים להציג הכרעה ברורה. ככלל, אנו מתעדיפים יצירת מנגנוני הכרעה שמהם ינבעו באופן הגיוני ועקבי תשובות לסוגיות שתעלינה בעתיד או שלא עלו במסמך זה. יחד עם זאת, נעיר כי בהתאם לעקרון הרצף, סוג השאלות שאנו מצפים לעצב יהיה דומה ל"באיזה אופן" או "עד כמה", ופחות שאלות עם תשובות בינאריות. כלומר, לכל תשובת "כן או לא" נבקש להוסיף את דרך הפעולה ולהראות כי ניתן להכריע מעשית אך בד בבד לשמור על מתחים ומורכבויות. על כל פנים, איננו חוששים מהכרעה בשאלות מאתגרות וגדולות, ובמסגרת המודל נבקש בין השאר להציע את המענים הבאים:

- **האם וכיצד יתאפשרו נישואים אזרחיים במדינת ישראל?** כן, בהסדרה מסוימת ומוגבלת בתחולתה, באמצעות הרחבת האפשרות לזוגות שאינם יכולים להינשא לפי ההלכה היהודית להירשם במרשם זוגיות שינוהל על ידי המדינה ותוך יצירת סטנדרטיזציה למוסד הידועים בציבור.
- **האם תתקצב פעילות יהודית לא אורתודוקסית?** כן, באופן רשמי וכחלק מהזהות היהודית שהמדינה מכירה בה ומעודדת אותה. אנו סבורים כי היהדות מגוננת ורבת פנים וכך יש לשמור עליה, בהיותה חיונית בזהות הישראלית ובקשר עם יהדות התפוצות.
- **האם תתקצב פעילות לחיזוק זהות אזרחית, תרבותית או דתית שאיננה יהודית?** כן, זוהי זכות אזרחית חשובה ביותר שאנו מכירים בחיוניותה, ושהכרה בה ועידודה הם חלק אינטגרלי מפעולה של מדינה דמוקרטית תקינה.
- **האם מוסדות ותקציבי הדת צריכים להמשיך לגדול?** לא, יש לשאוף לצמצם אותם על מנת להחזירם לגודל יחסי הגיוני ביחס למסגרת התקציב הכללית ולהעדפותיהם של האזרחים כולם.
- **האם לרבנות יותר מנופול על כל ענייני הדת?** לא. רק בעניינים הקריטיים ביותר לשמירת שלמות העם היהודי, כמו בשאלות של גיור (מיהו יהודי) ונישואים דתיים לאלו שיבחרו במסלול זה, תוענק לרבנות היכולת לקבוע את הסטנדרט הבסיסי. לצד זאת נשאף לביזור מעשי מקסימלי של האופרציות הרלוונטיות, לגיוון עמוק ומהותי של הרבנות כשלעצמה, ולקביעת סטנדרט גמיש ככל האפשר.
- **האם אפשר לקיים אוטונומיה חרדית או חילונית באופן מוחלט ברשות מקומית?** לא, תחת זאת נבקש ליצור טווח הכרעה משמעותי לכל רשות לעצב את אורחות חייה כך שתתאים לשאיפות מרבית תושביה. על כל פנים, רוב לא יוכל לבטל את דרך חייו של המיעוט שלצדו.
- **האם נעודד יצירת ערים ויישובים הומוגניים?** לא, לצד התעצבות מרחבים המותאמים לכל צורת חיים כתוצאה מהמודל המוצע, נתמך יצירת מרחבים המעודדים מפגשים בין מגזרים, חיים משותפים ולכידות.

## הגדרת הבעיה

בתחום זה אנו מזהים שלוש בעיות מהותיות שהמודל מבקש לפתור:

1. **ריכוזיות יתר.** מנגנוני הזהות היהודית במדינת ישראל מצויים כיום בשליטה ובפיקוח כמעט מלאים של המדינה. ריכוזיות יתר זו מביאה למצב שבו הדת והמדינה שזורות זו בזו, בקשר המצמצם באופן מהותי ומעשי את היהדות המגוונת, המאפשרת והמכילה. לרשויות המקומיות ולקהילות הספציפיות השונות כמעט שאין יכולת לעצב את עולמן היהודי והזהותי, שכן הן כפופות באופן קשיח למשרדי הממשלה הרלוונטיים ולתקציבים המגיעים מהם תחת התניות רבות. כך הופכת היהדות מזהות המהווה בסיס משותף ויציב, שעל גביו מתקיים מנעד פלורליסטי גמיש, לשם נרדף לכפייה, למנגנוני שלטון ומינויים הנגועים בשחיתות ולנוקשות הלכתית המאיימת על קיומם של ערכים ליברליים.

2. **תפיסת היהדות באופן בלעדי כמעט כדת.** היהדות נתפסת על ידי רוב הישראלים, ומוגדרת דה פקטו על ידי רשויות המדינה, כדת. כך היא מתוקצבת בעיקרה, וכתוצאה מכך (ראו בסעיף הבא) מתעצבת גם התפיסה הציבורית הרווחת כלפיה. רוב תקציבי המדינה המוקדשים לפן הזה מוקצים לקיום יהודי-אורתודוקסי, להבטחת המשך קיומו ולפיתוח רעיוני מסוג זה בעיקר.

על מצב זה אנו מבקשים להעיר באופן כפול ומורכב: ראשית, אנו מקבלים ומחזקים את ההנחה כי היהדות היא מתשתיות הקיום ומליבת הייעוד של מדינת ישראל. איננו שואפים לעמעם תפיסה זו, אדרבה, אנו מבקשים לחזק אותה – בין השאר באמצעות גיוון של תפיסת היהדות, הרחבה שלה והעמדתה לעיצוב על ידי גורמים חדשים ומקומיים. לצד זאת, אנו מערערים אפוא על תפיסת היהדות כדת בלבד, על השליטה האבסולוטית של גורמים אורתודוקסיים בתקצוב של פעילות יהודית, ועל ריכוז עיצוב הזהות היהודית בידי מוסדות המדינה. הנחות אלה, מטבע הדברים, מכאיבות בצורות שונות לקהלים שונים, אך גם במקרה זה אנו מאמינים כי כל אחד מצדדי המחלוקת יאלץ לוותר במקומות מסוימים ולהרוויח באחרים. כמו כן, בהביטנו על התמונה הגדולה, מתקיים כאן מהלך עקרוני של ביצור וחיזוק התשתית הזהותית המשותפת, לצד עידוד צורות חיים מגוונות בהקשר זה, כפי שיפורט להלן.

3. **מנגנוני תקצוב המעצבים יהדות מסוג אחד בלבד.** אפיון מדינת ישראל כ"יהודית" עיצב עם השנים פרשנות שבה אחת המטרות של המדינה היא לקדם – או למצער, להבטיח – באופן אקטיבי את השמירה על אורחות הדת היהודית למעוניינים בכך, מה שמתבטא באספקה של שירותי הדת ובתמיכה בהם על ידי גופי השלטון.<sup>38</sup> במרוצת השנים, יישום מטרה זו היתרגם לתקציבים ענפים שהפכו את מדינת ישראל לאחת המובילות העולמיות במתן תמיכה לשירותי דת בכלל, ולמנגנונים המחזקים זהות דתית ומוסדות יהודיים באופיים בפרט.<sup>39</sup> כדי לממן את ההוצאה הזו נדרשים מקורות מימון, ובישראל אלו נחלקים לשלושה

38 מדינה, ב' וחשין, י' (2005). **דת ומדינה במדינת ישראל: סקירה של ההסדרים הקיימים.** המכון הישראלי לדמוקרטיה.

39 במדד ה־OECD לאחוז ההוצאה ממשלתית מתוך התוצר על בידור, תרבות ודת יחד, ישראל עומדת במקום ה־13 מתוך 30, כשהמדד אינו לוקח בחשבון את ההוצאה של הרשויות המקומיות, וכן שבבידוד ההוצאה על דת ישראל, נמצאת בראש. ראו: הוצאה ממשלתית על בידור תרבות ודת, OECD, <https://data.oecd.org/>, [gga/general-government-spending.htm](https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm) גולדשטיין, ת' (2023). תקציב הדת בישראל – הגבוה בעולם

עיקריים: המשרד לשירותי דת, תמיכה בנושאי יהדות מטעם משרד החינוך, ותקציבים ייעודיים מהרשויות המקומיות. ברם, מקורות תקציביים אלו אינם היחידים, שכן היקפו המלא של תקציב התמיכה בשירותי דת יהודיים הולך ומתפרש בשנים האחרונות על פני משרדים נוספים, כמו משרד התרבות והספורט, משרד המורשת, האגף לזהות יהודית במשרד ראש הממשלה, משרד הפנים ועוד. כך, בהצעת התקציב לשנת 2024 למשרד לשירותי דת ולתמיכת משרד החינוך בזהות יהודית בלבד, אלו יעמדו יחדיו על 2.8 מיליארד ש"ח, המהווים כ-0.54% מהתקציב לשנה זו – שיעור חסר תקדים במבט השוואתי.<sup>40</sup> לשם המחשה, סכום זה גדול מתקציב משרדי החוץ, האנרגיה והמים והתיירות גם יחד. אם כן, ישנה חשיבות הולכת וגוברת להבין כיצד ולאן סכומים אלו מחולקים, מהו מודל התקצוב הקיים כיום ואיך כל אלו משפיעים על היהדות שאנו מכירים וחווים, ועל חוויית החיים של בני ובנות דתות אחרות.<sup>41</sup>

נדמה אפוא שיש שתי זרועות משמעותיות של תקצוב: המשרד לשירותי דת, האחראי כשמו על תחום השירותים שפורטו לעיל – ותקצובים נוספים לחיזוק זהות יהודית, המוקדשים רובם ככולם ליהדות אורתודוקסית. להלן נבקש להציע רפורמה במודל זה על מנת לבסס את הזהות היהודית כמכוננת סיפור משותף, אך גם לגוון את ביטוייה במרחבים המקומיים והקהילתיים.

4. תעדוף בוטה של צורות חיים דתיות יהודיות על פני דתות וזהויות אחרות, המתבטא בתקצוב עודף באופן קיצוני ובהכרה בצרכים ובזכויות של יהודים דתיים יותר מבאלו של לא־יהודים ושל יהודים שאינם דתיים.<sup>42</sup>

## הנחות מוצא למודל

1. **יהדות היא לא רק דת, אלא גם זהות ותרבות.** תחת תפיסת היהדות כדת (מסוג מסוים) שהוצגה לעיל, אנו מבקשים להבהיר כי בכל הנוגע ליהדות, אין היא דת בלבד כי אם מכוננת של זהות וסיפור משותפים לאזרחי המדינה היהודים, והיא גם תרבות ואורח חיים מגוון. את כלו יש לטפח, לבסס ולתקצב באופן מבוזר ויעיל, כדלהלן.

2. **פלורליזם של זהות יהודית וחיים יהודיים.** לשיטתנו, אין יהדות אחת. אומנם, אנחנו מבקשים גם לבסס ולחזק את היסודות המשותפים ליהודים בפרט ולאזרחי ישראל בכלל, אך לצד זאת אנו דוגלים בריבוי צורות חיים ומאמינים כי עושר תרבותי וזהותי הוא מבורך. לכן, ניסיונות כפייה הם פסולים באופן עקרוני, ויש לעודד מסורות שונות בהתאם לכל

המפותח. **זמן ישראל**. <https://www.zman.co.il/372641/popup>

40 שם, ראו גרף הוצאות הממשלה על דת כאחוז מתקציב המדינה.

41 חלקו הארי של תקציב המשרד לשירותי דת מוקצה לתמיכה במועצות הדתיות. בשנת 2024 תקציב זה יעמוד על כ-343 מיליון ש"ח. הענף השני שבו עוסק המשרד הוא תמיכה רחבה בשירותי דת, שתעמוד ב-2024 על כ-46 מיליון ש"ח, כולל תקצוב להקמת מוסדות דת ברשויות המקומיות, תמיכה באירועים מיוחדים ותפעול מקומות קדושים. הענף השלישי הוא תמיכה בבתי עלמין ובמנגנוני קבורה, כולל אזרחית (כ-42 מיליון ש"ח בשנת 2024). בנוסף, ישנם תקציבים נפרדים לבתי הדין הרבניים (כ-210 מיליון ש"ח ב-2024) ולרבנות הראשית (כ-33.5 מיליון ש"ח ב-2024). הנתונים לקוחים מתוך הסעיפים הבאים **במפתח התקציב**: מועצות דתיות, תמיכה בשירותי דת, בתי עלמין, בתי הדין הרבניים והרבנות הראשית. ראו: <https://next.obudget.org/i/budget/00220101/2024> וכן שם בסעיפים המתאימים.

42 כך, לשם המחשה, תקציב המשרד לשירותי דת לשנת 2022 (מקורי) עמד על 722 מיליון ש"ח, לעומת 93 מיליון ש"ח לאגף לשירותי הדת לעדות הלא־יהודיות במשרד הפנים.



רשות, קהילה ופרט.

3. **היהדות והזהות היהודית מעוצבות באמצעות מנגוני התקצוב המדינתיים.** היהדות הדומיננטית ביותר בניהול החיים היהודיים בישראל (כפי שהללו מתבטאים, למשל, בנישואין ובגירושין, בשבת, בקבורה ועוד) היא זו האורתודוקסית-דתית, הזוכה באופן עקבי לתקצוב יוצא דופן. אין זה מקרי אלא תהליך מעגלי של עיצוב יהדות אחת, תמרוצה ותחזוקה באמצעות תקציבים וחוזר חלילה. לכן, המודל המוצע מבקש לשנות את הליך התקצוב, באופן שיאפשר חלוקת משאבים הולמת לכל קהילה על פי צרכיה, וממילא עיצוב מחדש של יהדות מגוונת יותר. כל זה רלוונטי גם לזהויות ודתות אחרות, כאמור וכמפורט בסעיף הבא.

4. **לכל קבוצה הזכות לקידום, לפיתוח ולהעמקת הזהות והקהילתית והדתית שלה, וממילא גם לתקצוב דומה ביחס לחלקה באוכלוסייה.** תמיכה בכל צורות החיים הדתיות, המסורתיות והחילוניות השונות היא לא פריווילגיה אלא זכות דמוקרטית לכלל האזרחים. לצד כל האמור לעיל ביחס לאזרחי ישראל היהודים, אנו מדגישים כי לציבור הלא-יהודי מגיעות כל הזכויות הנוגעות לפיתוח הזהות המשותפת לכל קהילה וקהילה, ולמימוש כלל הזכויות הדתיות לצד אלו האזרחיות, על כל המשתמע מכך. יחד עם זאת, הסיפור הלא-יהודי בכלל וזה הערבי בפרט יזכו כאן להתייחסות חלקית בלבד. אומנם, נעזרנו במספר מומחים לתחומי חיים שונים הנוגעים לחברה הערבית (ומומחים אלה באים מקבוצה זו), אך נדמה כי טרם הגענו להבנה מספקת שיכולה להיות רגישה לניואנסים התרבותיים, הדתיים והלא-דתיים של כל קהילה, כפי שנדרש ביצירת מודל שכזה. ממילא, כל האמור כאן על יהדות עברו אזרחי ישראל היהודים – רלוונטי גם לדתם ותרבותם של אזרחי ישראל שאינם יהודים. אנו מקווים בהמשך הדרך לפתח ולפרט באופן נוסף את תחולת המודל המוצע גם לקהלים חשובים אלו, שכמובן מהווים קבוצות ואזרחים שווי זכויות.

5. **המדינה לא אמורה לעצב באופן מוחלט מרחבים של זהות ותרבות:** הביזור שנבקש להציע להלן מושתת על ההנחה כי העיצוב של תחומים אלה נעשה גם ברמות של קהילות ופרטים, מקומות הרחוקים במתכוון מזרועה של המדינה. גם כאן אנו מקבלים השראה מהקו המנחה שנוסח ביחס לנושא באמנת גביזון-מדן:

"המדינה אינה יכולה, ואף לא טוב שתנסה, להסדיר באופן מלא את חיי תושביה. במיוחד הדברים אמורים בחברה רבת-תרבותית ומקוטבת. ניסיון כזה אינו טוב למדינה ולמשפט, והוא גם רע ומזיק לחוסן החברתי של אוכלוסיית המדינה, כמו גם למרקם החיים ולתרבויות השונות שהמדינה אמורה לאפשר את קיומן ושגשוגן. [...] החלטות שיפוטיות או אף חוקים של הכנסת אינם מצליחים לשנות את המציאות, כאשר מולם מתייצבים כוחות ואינטרסים פוליטיים, חברתיים, דתיים, תרבותיים או כלכליים חזקים. זהות יהודית (דתית או חילונית), כמו כל רכיב זהות אחר, הם בעיקרם עניין של חינוך ושל תרבות. את אלה אי-אפשר להשיג בדרך של חקיקה."

ממילא, נבקש לנקוט גם כאן את עקרונות הסובסידיאריות והביזוריות המושכלת. כלומר, גם בנוגע לסוגיות של יהדות ומדינה ולזהותה היהודית של מדינת ישראל, אנו סבורים כי גוף השלטון שבו ההכרעות צריכות להתקבל ככל שניתן הוא הרשות המקומית. זאת, מכיוון שהיא היחידה השלטונית הקטנה ביותר שנבחרת באופן דמוקרטי, מבוססת על הסדרים פוליטיים מקומיים, מורכבת מקהילות שונות ומשקפת מרקם חיים עירוני הרגיש לניואנסים

של האוכלוסיות השונות. בנוסף, ברובד הקהילתי ניתן יהיה להעניק מענה מדויק יותר לצרכי הפרטים השונים ואף לחשוף זהויות מגוונות ומתחדשות שיכולות להתבטא רק במרחבים מצומצמים ותומכים.

6. **רוב לא יכול למחוק את דרך חייו של המיעוט:** עניין זה נכון הן במאקרו, ביחסי יהודים ולא יהודים במדינה, והן במיקרו, בכל רשות וקהילה, שבהן נצטרך לשמור על זכויות המיעוט לחיות את חייו בשלווה יחסית, כמובן מתוך רצף של פשרות והסכמות הנקבעות באופן דמוקרטי.

### מודל 50:30:20 בדת וזהות

#### חלוקת מרחבי ההכרעה

נחיל את מודל הביזור על פי המודל של 50:30:20, באופן שיוכל לקדם שותפות זהותית ורעיונית עמוקה ופיקוח ברמת המדינה מחד גיסא, ופלורליזם וקיום של מגוון זהויות וצורות פרטיקולריות מאידך גיסא. במקרה זה ניתן לומר, בהשאלה, כי המדיום הוא המסר: הביזור הוא הגיוון הרצוי.

החלוקה בין המישורים השונים תהיה באופן בסיסי כדלהלן:



## מישור המדינה

מישור זה יסדיר את הרגולציה ויקבע סטנדרטים בסיסיים בלבד לפיקוח על נושא הגיור ועל נישואין וגירושין. עיצוב היסודות של נושאים אלה במישור המדינה – תוך ביזור מעשי שלהם במישורים מקומיים, שהינו קריטי למודל – נובע מהנחות היסוד שהוצגו לעיל, ולפיהן ברובד המדינה ייקבעו הנושאים והכללים שישמרו עלינו יחד כעם אחד, יבטיחו את צביונה היהודי של המדינה אך גם את עקרונות היסוד הדמוקרטיים. גם כאן נוכל להזכיר את פרופ' גביזון ז"ל:

"אני רואה עצמי מחויבת לצעדים שיבטיחו את זכותו של הציבור היהודי להתקיים בישראל כפרטים וכציבור – ולהוסיף ולממש את זכותו להגדרה עצמית לאומית מדינית. צעדים כאלה יכולים לכלול העדפה של אינטרסים יהודיים פרטיקולריים על פני אינטרסים 'אזרחיים' כלליים, ככל שאלה נדרשים על מנת לשמר את הקיום היהודי הזה, וכל עוד הם אינם פוגעים בזכויות היסוד של קבוצות או של פרטים אחרים".

ממילא, שאלות של מיהו יהודי, הנוגעות לגיור ומעצבות את שאלת האזרחות ובעלות זיקה משמעותית והדדית לסוגיית הנישואין – צריכות להיות בהסכמה תשתיתית ברובד המדינה. בכך, אפוא, ישנה הטיה לטובת הגורמים השמרניים יותר בישראל.43 על אף הנחה זו, חשוב לציין כי בהסדרת נושא הנישואין בישראל אנו מציעים להרחיב באופן משמעותי את היקף הזוגות שיוכלו להינשא בישראל במסגרת יצירת "מרשם זוגיות", שינוהל על ידי המדינה עבור זוגות שנישואין דתיים אינם חלים עליהם (פתרון שיוכל לתת מענה לזוגות בני אותו מין ולכאלו שבהם אחד מבני הזוג אינו יהודי לפי ההלכה). פתרון זה לא יוצר בעיה הלכתית, לפחות לפי גישות מקלות העדיפות לשיטתנו, ועל כן הוא בעל סיכויים להתקבל בהסכמה רחבה. ממילא, הוא עקבי לעמדתנו ומייצג את השאיפה שלנו לייצר מישור לאומי מאחד, גם אם לא מלא בהיקפו או מושלם בהשפעתו. כמו כן, אנו שואפים לייצר סטנדרטיזציה עבור מוסד הידועים בציבור, שיאפשר פיקוח ונחוחות ביורוקרטית מצד המדינה עבור זוגות שיבחרו להירשם במסגרת זו.

לצד זאת, ננסה להתיק כמה שיותר צעדים מעשיים בנושאים אלו למרחבים מקומיים וקהילתיים כדי להבטיח את זכויות האזרחים השונים והקבוצות המגוונות. אך כאמור, על כללי המשחק, החקיקה והרגולציה בנושאים אלו להיקבע על ידי המדינה, ולא ניתן להתיקם באופן מוחלט לרבדים מקומיים יותר.

## המישור המקומי

במישור זה יתבצע מהלך של חיזוק מנגנוני הנהגה, גופי תרבות וגורמים מעצבי זהות, דתיים ושאינם דתיים, וכן ייושמו מרבית שירותי הדת באופן המותאם לאוכלוסייה המקומית. במסגרת זו, כל עיר תבחר לעצמה מנהיגות רוחנית או דתית כראות עיניה,<sup>44</sup> וייקבעו נוהלי הפעילות בנושאים המשפיעים על חיי היומיום של האזרח היהודי: גיור שיתבצע בבית דין מקומי – על פי סטנדרט בסיסי וגמיש ככל הניתן כפי שנקבע במישור המדינה, וכשמשקל רב יותר מוענק לנציגי המקום בבחירת הרבנים (שממילא ישמשו כדיינים, כפי שיפורט בתת פרק השינויים

43 ברוח זו גם נקט המשפטן פרופ' בני פורת, שדבריו הרלוונטיים לנושא זה מופיעים בחלק על הגיור שלהלן.  
44 בניגוד לחקיקה המוצעת בנושא של חברי הכנסת שמחה רוטמן ממפלגת הציונות הדתית וארז מלול מש"ס. ראו: **הצעת חוק שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר, רבנים אזרחיים, רבני יישוב ורבני שכונות)**, **התשפ"ג-2023**, [https://fs.knesset.gov.il/25/law/25\\_ls\\_bk\\_2878064.pdf](https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_ls_bk_2878064.pdf)

המבניים); רישום לנישואים; הענקת תעודות כשרות באופן דינמי, על פי האלטרנטיבות שהוצעו ברפורמת הכשרות של השר לשירותי דת לשעבר מתן כהנא; בתי דין מקומיים, בתי כנסת ובתי מדרש לכלל הזרמים המתוקצבים על ידי הרשות המקומית. כמודגש לא אחת במסמך זה, לכל צורת חיים יהודית-אורתודוקסית תוצענה מקבילות לא-דתיות רלוונטיות, על כל הרצף היהודי הקיים, וכך גם לאוכלוסיות לא-יהודיות. כך, גם במישור המנהיגות וקבלת ההחלטות, כמו בנושא התקצוב, נבחין בין היהדות הדתית ליהדות בכללה, ובין שירותי הדת לעיצוב הזהות היהודית, כדלהלן. כמובן, לכל תפקיד מאלו שנמנו ייבחרו גם נשים, וכאמור, יש ליצור מודל דומה גם לרשויות ולקהילות שאינן יהודיות.

חשוב לציין כי מחקר עדכני שפורסם לאחרונה חשף מתח משמעותי על רקע דתי בערים, שחלק משמעותי ממנו נובע מהקצאת מבנים שבעבר יועדו לצרכים "חילוניים" לכאלו הנחשבים "דתיים". לכן, נראה זה אך הגיוני כי חלוקה הוגנת של משאבי הציבור שבידי הרשות המקומית, ובכלל זה מבנים, תקציבים ושירותים, תתקיים תוך התחשבות בדמוגרפיה המקומית המדויקת ועל פי צרכיה של כל קהילה.<sup>45</sup>

לצורך תפעול הגון של המודל כפי שהוצע, התקצוב שיגיע לרשויות המקומיות יתקבל רק אם יובטחו האינטרסים השונים של כלל הקבוצות בתחומים הנ"ל, ולאור חלוקה שוויונית על פי חלקה של כל קבוצה באוכלוסייה המקומית. עניינים של הקצאות קרקע ומבנים וחלוקה תקציבית לענייני שירותי דת וזהות, לא יוכלו אפוא להיות מאוימים על ידי וטו של קבוצה מסוימת. כך שבנושאים אלה, שאנו רואים בהם תשתית זהותית חשובה, יישמר המגוון במישור המקומי, ובכך גם יצטמצם המתח שבין הקבוצות בישראל.

### המישור הקהילתי

במישור זה יתבצעו מהלכים בעלי אופי קונקרטי ומצומצם יותר, כגון: התהליך עצמו של בחירת מנהיג רוחני, עיצוב תכנים יהודיים לבתי הספר, ציון חגים וימי מועד ואירועי תרבות שכונתיים או קהילתיים. כמו כן, תחת המינהלים הקהילתיים שאנו מבקשים לכוון ולחזק (ראו בפרק התכנון), יוצעו פורומים להידברות ולקביעת החלטות בנושאים הנוגעים לתרבות, זהות דתית ולא-דתית ושירותי דת ברמה השכונתית. כך יוכלו התחומים הללו לעבור אדפטציה מקומית מדויקת ואופטימלית, וייווצר מרחב נוח ונעים לשיחה בין תתי הקבוצות השונות בחברה הישראלית, מה שיכול להקרין גם כלפי מעלה למישורים רחבים יותר.

### שינויים מבניים נדרשים

1. **שינוי המשרד לשירותי דת כך שיהיה המשרד לשירותי דתות** (כפי שהיה עד שנת 2003). כיום מתנהלים ענייניהם הדתיים של אזרחי ישראל שאינם יהודים תחת אחריות האגף לעדות לא יהודיות במשרד הפנים. כתוצאה ממצב זה נוצרים אי-סדרים שונים ותקצוב חסר, ובנוסף יש בכך בעיה מהותית של תפיסת הזכויות היהודיות הדתיות כעדיפות על אלה של בני הדתות האחרות בישראל. על מנת להמשיך את הקו שתואר לעיל, הרואה זכות דמוקרטית בלחיות חיים מסורתיים או דתיים שעל המדינה לתמוך בה במידה מסוימת, וכדי

45 **משאלי הקונגרס – והפעם: מתחי דת ועיר 2023, חלק א'**, הקונגרס הישראלי, [https://congressil.org.il/d7%9e%d7%a9%d7%90%d7%9c%d7%99%d7%9d/religion-urban-tensions/?utm\\_source=News-letter](https://congressil.org.il/d7%9e%d7%a9%d7%90%d7%9c%d7%99%d7%9d/religion-urban-tensions/?utm_source=News-letter)

לשמור על שוויון אזרחי בין בני כל הדתות ובין דתיים לחילונים – יש להפוך את שירותי הדת לשירות אזרחי (להבדיל מענייני זהות, כדלהלן) וזאת תחת המשרד לשירותי דתות בתצורתו החדשה כפי שאנו מציעים.

## 2. ענייני תרבות וזהות יהודית, וכמותם זהות מסורתית שאינה יהודית, יהיו באחריות משרד

**התרבות.** שם מקומם של בתי מדרש – דתיים ושאנים, של אירועי תרבות הנוגעים לזהות, של אתרי המורשת וכיצא באלו. לצד זאת, לטובת מנהל תקין יותר ולמניעת שחיתויות, ועל מנת לצמצם באופן הוגן והגיוני את התקציבים המוזרמים כיום לאגפים אורתודוקסיים שונים באמצעות שלל משרדי ממשלה וצינורות אחרים, יש להפוך את משרד המורשת והמשרד לירושלים ומסורת ישראל ליחידות במשרד התרבות. בהמשך, יש ליצור מבחני תמיכה ראויים על מנת שכספי משלמי המיסים ישרתו את כלל האזרחים והזהויות במדינת ישראל, כפי שיתואר בחלק העוסק בתקציב בפרק זה.

## 3. רפורמה מקיפה במינויים של בעלי תפקידים דתיים. מועצת הרבנות הראשית לא מייצגת

כיום את כלל הזרמים בישראל, ולמרבית הצער, נפקדת ממנה כל נוכחות נשית. האסיפה הבוחרת אותה אף היא לא מייצגת בעליל את מי שאמור לקבל ממנה שירותים, ופעילותה מתעצבת בהתאם.<sup>46</sup> לכן, יש לגוון באופן מהותי ויסודי את האסיפה הבוחרת ולהבטיח בה ייצוג ראוי לנשים, לעולים המושפעים ביותר מתפקוד והכרעות הרבנות, ליהודי התפוצות וליהודים שאינם דתיים או אורתודוקסיים. מינויים אלו גם ישפיעו על נקודות המכשש של יהודים עם היהדות ברגעים משמעותיים בחייהם (בין השאר בנישואים, גירושים ומוות). כמוכן, גם את הוועדה לבחירת דיינים יש לגוון משמעותית באופן מחושב ומדורג.

בכל הנוגע לרבנות מקומית או לכל הנהגה דתית אחרת, הרי שיחס נציגי התושבים המקומיים מול אלו של מועצת הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת, כלומר של השלטון המרכזי, צריך להשתנות לטובת המקומיים. חיוני שהמנהיגים הרוחניים יהיו מקובלים על קהילותיהם, ולא פחות חשוב השוויון האזרחי, כך שגם אזרחים שאינם דתיים ודתיים שאינם יהודים יזכו לשירות דומה. ממילא, כל ניסיון מצד השלטון המרכזי להגביר את כוחו בנושאים אלה ואף לכפות מינויים שכאלה על מי שאינו מעוניין בכך, פסול. אדרבה, יש לחזק את השפעת המקומיים בבחירת מנהיגיהם גם בתחומים אלו.<sup>47</sup>

## כל האמור יסייע ביצירת תשתית הוגנת והרבה יותר מגוננת בכל רבדי ההכרעה שהוצגו

לעיל. במישור המדינה, הרי שהרבנות הראשית תתעצב על ידי גורמים בחברה הישראלית שקולם לא נשמע כיום במרחב זה, וממילא גם ההכרעות היסודיות ביותר בנושאי הליבה היהודיים והזהותיים תהיינה שונות ביחס למצב היום. ברובד המקומי, תהיה הפרדה ברורה יותר, וראויה לשיטתנו, בין שירותי דת לבין עיצוב זהות ונהגה קהילתית. זו האחרונה תזכה אף היא לגיוון עמוק ברובד הקהילתי, תתוקצב לכלל המגזרים והזרמים ותוכל לענות על הצרכים השונים של אזרחי מדינת ישראל.

## 4. הפיכת המועצות הדתיות לאגף ברשויות המקומיות. צעד הכרחי בדרך להטמעת המודל

הוא התמודדות עם סוגיית המועצות הדתיות, האחראיות על הרובד המקומי של שירותי הדת היהודית כיום. ברוב הרשויות פועלת המועצה הדתית בצד המועצה המקומית

<sup>46</sup> ראו בחוק הרבנות הראשית, 1980: [https://www.nevo.co.il/law\\_html/law01/p177\\_032.htm](https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p177_032.htm)

<sup>47</sup> בהקשר זה ראו הצעתם של חברי הכנסת רוטמן ומלול, הערה 44 לעיל.

המנהלת את שאר ענייני הרשות. ברשויות ספורות מסופקים שירותי הדת על ידי מחלקות לשירותי דת הפועלות כחלק מהרשות המקומית. לצד כל אלו, מצוי בדרך כלל רב מקומי שתפקידו לעיתים חופף לזה של ספקי שירותי הדת (מועצה דתית או מחלקה לשירותי דת) ולעיתים מצוי בהתנגשות עמם, כך שגם עניין זה דורש טיפול.

היותה של המועצה הדתית גוף נפרד מהשלטון המקומי, על אף החפיפה הכמעט מוחלטת בין מרחבי הסמכות של הללו, הוא דוגמה לאופן שבו הרובד המקומי לא ממלא את ייעודו כיום, אלא מפקיר חלק חשוב בעיצוב חיי האזרח לאינטרסנטים המתנהלים ומנוהלים הרחק מהציבור ובמנותק מהאינטרס הלאומי והפרטי. כשגורמי הממשל בכלל ובתחומי דת בפרט מתנהלים כמעט ללא שקיפות לציבור, לא רק שהאמון יורד בהתאם, אלא גם השירותים אינם מסופקים כנדרש והאזרח הוא הראשון להיפגע. כמוכן, יכול להיווצר גם פער מעשי הנובע ממחלוקות אידאולוגיות, כמו במקרים שבהם ראש המועצה הוא אורתודוקסי או אולטרה-אורתודוקסי והתושבים חילונים.<sup>48</sup>

לכן, כחלק ממגמת ההפרדה בין שירותי הדת לזהות, וכדי לשפר את המשילות האפקטיבית בתחום זה, יש להפוך את המועצות הדתיות לאגף פקידותי וביצועי ברשות המקומית, ולהפריד אותן מההנהגה הרוחנית או הדתית המקומית. הפיכת המועצות הדתיות לאגף לשירותי דת ברשות המקומית, הכפופה לראשיה ולמנגנוני ההסדרה והאכיפה שלה, תאפשר אפוא את הבקרה על שירותי הדת ומספקיהם, תבטיח פעילות רלוונטית בתחומים אלה בהתאם לאופי המקומי של תושבי הרשות, ותספק יתרון גודל מסוים, שכן היא תהיה חלק ממנגנוני הרשות ולא תזדקק למטה נפרד. לצד זאת, הרב יתפקד כפוסק וכמנהיג קהילתי – כאשר יש לו מקבילים שאינם דתיים לקהלים רלוונטיים – אך לא יהיה אחראי ישירות על שירותי הדת לתושבים.<sup>49</sup>

### תיקון מנגנוני התקצוב: הבחנה בין שירותי דת, זהות יהודית וזהות יהודית-דתית

המודל מוקיר את הפלורליזם הקיים בתוך היהדות בפרט ובקרב כל הדתות והתרבויות בישראל בכלל, ושואף לבטא את הפנים המגוונים והעשירים של תרבויות אלה. על ידי יצירת

48 מסקר שערך בשנת 2018 המכון הישראלי לדמוקרטיה עלה כי מתוך 32 גופים וארגונים ציבוריים, המועצות הדתיות הן הגוף הציבורי הזוכה לאמון הנמוך ביותר בקרב אזרחי ישראל, והן מקבלות ציון נמוך במדד שביעות הרצון מרמת השירותים. הליקויים בתפקוד המועצות רבים ונוגעים לכל תחומי החיים שלהם נגיעה באורח החיים היהודי-מסורתי, מכשרות ועד לנישואים. ראו: פינקלשטיין, א' (2018). **המועצות הדתיות: שירותי דת, מינהל ציבורי ופוליטיקה**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

עוד עולה ממסמך זה כי המועצות הדתיות כפופות לרגולציה של המשרד לשירותי דת ונבחרות לאחר הבחירות לרשויות המקומיות. ככלל, מפתח הבחירה הוא כדלקמן: 45% מחברי המועצה הדתית ממונים על ידי השר, 45% על ידי מועצת הרשות המקומית ו-10% על ידי הרבנים המקומיים. כך, למעשה, ברוב המקרים מקבלים התושבים שירותי דת ממי ש"הונחת" מלמעלה על ידי השר לשירותי דת או על ידי הרבנות המקומית הכפופה לו.

בנוסף, דוח מבקר המדינה שפורסם במאי 2023, הצביע על כשלים חמורים במישור התקציבי והיעדר פיקוח מספק בקרב גופים אלה. ראו: מבקר המדינה (מאי 2023). **ביקורת פיננסית במועצות הדתיות**. מבקר המדינה, עמ' 1585.

לצד זאת, דווח על מיליונים רבים שנותרו בקופותיהן של כמה מועצות דתיות. ראו: אילן, ש' (2023, 2 במאי). העודף התקציבי המצטבר של המועצות הדתיות שווה ל-64% מתקציבן. **כלכליסט**. כך שעל כל פנים נראה שההתנהלות הכלכלית שלהן דורשת בקרה הדוקה בהרבה מהמצב הנוכחי, מה שיוכל להתבצע תחת הרשות המקומית כבכל מחלקה אחרת הפועלת למען התושבים.

49 בעניין הרבנים ראו המלצותיו של פינקלשטיין, שם, עמ' 156-157.

מנגנוני תקצוב, תמיכה ופיתוח רלוונטיים, ועל ידי העברת משקל מהשלטון המרכזי למקומי ולקהילתי, אנו סבורים שניתן לצמצם את המתח הקיים כיום במישור היחסים שבין דת, ציבור ומדינה. מהלך שכזה יכול להוות צעד ראשון בדרך להליך ריפוי עמוק בין הצדדים השונים במפה הפוליטית הישראלית.

במקרה היהודי, מטרתנו לשנות את מבנה שירותי הדת והזהות, כך שיווצר מנגנון תקציבי מסועף ומגוון. לאור זאת, אנו מציעים בשלב הראשון לחלק את התקצוב הדתי והזהותי לשלושה ענפים: שירותי דת, תרבות ומסורת יהודית וזהות דתית. כאמור, כיום קיים עירוב מושגים בין זהות לדת ובפרט חפיפה מושגית שגויה בין יהדות לדת, שכן היהדות היא גם תרבות ומכוננת זהות. כתוצאה מטשטוש מושגים זה, כך נדמה, צומחת המציאות המורכבת שאנו מכירים כיום, שבין השאר מתבטאת בכך שרבים (בעיקר יהודים חילונים) חשים כי כל פעולה לחיזוק הזהות היהודית – משמעותה צעד לחיזוק הכפייה הדתית.

שירותי הדת יתקצבו במידה שתאפשר את שמירת ההלכה, למשל באמצעות גופי כשרות ומבני דת (בתי כנסת, מקוואות וכדומה). זהות יהודית־דתית תכלול בתוכה מוסדות ותכני חינוך פורמליים ובלתי פורמליים הייעודיים לקהל זה, כמו הכשרות שונות ועוד. לצד שני ענפים אלו, ייבנה אגף שלישי משמעותי של תרבות ומסורת, המיועד לפעילות של תרבות שאיננה דתית, כגון בית מדרש חילוני ופלטפורמות לפיתוח הגות, תרבות וחינוך הפונים לאוכלוסייה הלא־יהודית והיהודית החילונית (מכינות, הכשרות, ימי עיון, פסטיבלים ייחודיים ועוד). התקציב – שיעבור בחלקו דרך הרשויות המקומיות, כדלהלן – יחולק שווה בשווה לשלל הזרמים על פי חלקם באוכלוסייה המקומית.

באמצעות תקצוב דרך השלטון המקומי, סמכויות הדת והתרבות שלו תתחזקנה ביחס לשלטון המרכזי בכלל ובמנגנוני עיצוב היהדות הריכוזיים בפרט. נבקש גם להעצים מרחבים מקומיים שבמסגרתם תוכל היהדות להיות רלוונטית, מזמינה ומספקת עבור אנשים נוספים שיוכלו למצוא בשירותי הדת ובמוסדותיה, וכן בפעילויות תרבותיות מגוונות, את מקומם ואת ההזדמנות להעמיק בשורשיהם. תהליך זה הכרחי לצורך חיזוק ההסכמיות סביב היותה של ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית. כל זאת נובע, כאמור, מהנחתנו כי הדתיים אינם בעליה הבלעדיים של היהדות, וזו האחרונה אינה מתבטאת רק בחוק, אלא גם בפעילות קהילתית, במעגל החיים הפרטי, בזהות, בחינוך ובתרבות. כאמור, כל אלו רלוונטיים וחלים גם על קבוצות לא-יהודיות.

לפיכך, אנו מציעים את מודל התקצוב הבא:

### תקציבי דת וזהות



נוסף על חלוקת התקציבים באופן הזה, נבקש ליצור שני סעיפים נוספים לבסיס המודל שהוצע – התניה ותמרוץ. הרשויות המקומיות תקבלנה תקצוב שהמדד המרכזי והיסודי ביותר לשימוש מוצלח בו הוא במענה על צורכי התושבים. בכל עיר ומועצה ייווצרו מדדים ומבחנים דמוגרפיים וסוציולוגיים, והרשות תצטרך להראות שהתקציב חולק כשורה על פי הרצונות והאופי של תושביה. כמו כן, בניית התקציב וחלוקתו יצטרכו להתבצע תוך היוועצות עם נציגי המינהלים הקהילתיים, המשקפים את הקבוצות השונות ברשויות. לצד זאת, ועל מנת לעודד מהלכים מעודדי לכידות, מגוון ושילוב, יוצעו תמריצים כספיים לרשויות שתיצורנה פעילות משותפת לקבוצות השונות המרכיבות אותה. בכך אנו מקווים להימנע מרשויות הומוגניות ולצמצם במעט את הפילוג הפנים ישראלי באמצעות פעולות הנוגעות לשאלות יסוד של זהות ורוח. אם תמריצים אלה יפעלו, יש לקוות ולהניח כי גורמים ותכנים שהיו עד היום מעוררי מחלוקת יהפכו דווקא למעודדי לכידות.

מודל התקצוב הקיים כיום עבור שירותי הדת היהודית במשרד לשירותי דת, הן בניהול המועצות הדתיות והן בתמיכה בהקמת מבני דת, הוא מוצלח באופן יחסי ויכול להתאים גם למבנה החדש המוצע. על פי המודלים הקיימים, המדינה תומכת במועצות הדתיות באופן דיפרנציאלי ביחס למצב החברתי-כלכלי ברשות, והיא משתתפת בבניית מוסדות דת בהתאם למדדים דומים. בנוסף, ישנו מנגנון הקצאה לבניית מוסדות דת באמצעות משרד השיכון, המשתמש בעלויות הפיתוח הנגבות מהקבלנים לטובת הקצאה למוסדות ציבור וביניהם מוסדות דת, בהתאם להנחיות הקצאה תכנוניות.

גם במודל החדש מוצע כי המדינה תתמוך בשירותי הדת ברשויות המקומיות באופן דיפרנציאלי ביחס למדד החברתי-כלכלי בהן. אולם החידוש שיש לייצר הוא שהתמיכה תינתן גם ביחס לצורך והרצון של תושבי הרשות בתמיכה בשירותים אלה. כלומר, כל רשות תוכל לבחור לקבל כחות תמיכה לשירותי דת ויותר תמיכה לתרבות ומסורת בהתאם להעדפת תושביה. כך, לא ייווצר מצב שהמדינה "כופה" על רשויות תקציבים לטובת שירותי דת שתושבי המקום אינם חפצים בהם.<sup>50</sup> ברובד המקומי והקהילתי יוכלו הגופים הנתמכים להוסיף תמיכות להשלמת התקצוב הבסיסי, באופן שמבטא את ההעדפות הדתיות והקהילתיות שלהם.

לבסוף, כפי שצוין לעיל, כיום המדינה מפלה לטובה מוסדות דת יהודיים ושירותי דת יהודיים באופן קיצוני: תקציב המשרד לשירותי דת לשנת 2022 עמד על כ־720 מיליון ש"ח לעומת 93 מיליון ש"ח בלבד לתקציב האגף לשירותי דת לעדות הלא יהודיות. גם תקציב בתי הדין הרבניים זוכה לעדיפות על בתי הדין השרעיים והאחרים. במודל המוצע, לא תהיה אפליה בתקציבים, אלא גודלם ייקבע בהתאם למספרם של צרכני שירותי הדת או התרבות בכל אזור ורשות.

50 ניתן להציע כי בהתאם, חלק מהתמיכה של המדינה בשירותי הדת ובפעילות תרבות דתית תגיע גם מהתקציב שבמישור המדינה, וזאת כתלות ב־Matching של הרשות המקומית. כאמור, תמיכה זו תהיה תלויה גם בפרמטרים חברתיים-כלכליים של הרשויות הנתמכות, בלא תעדוף דת או זרם.



## יישום המודל: נושאים לדוגמה

להלן שני מקרי בוחן שביכולתם להדגים את החלת המודל על סוגיות מחיי היום-יום. סוגיות אלה משפיעות על אזרחי המדינה ונוגעות למתח בין הקבוצות השונות באוכלוסייה, כמו גם לזה השורר בין היסוד היהודי לדמוקרטי שבבסיס הקיום, לטענתנו, של מדינת ישראל. חשוב לציין כי דוגמאות אלו מוצגות בתמצית והן נועדו על מנת להדגים את עמידתו של המודל במבחן המציאות. נעזרנו כאן בעבודות מקיפות ויסודיות של מכון הרטמן, המכון הישראלי לדמוקרטיה וגופים נוספים בבחינת המקרים ובהצעות הפתרון.

### תחבורה ציבורית בשבת

השבת היא ללא ספק אחת משאלות היסוד בנושאי יהדות ומדינה בישראל. צבינה של השבת הישראלית כיום המנוחה השבועי לאזרחי המדינה היהודים, על ההגבלות שבהגדרה זו ובמה שהיא מאפשרת, נתון במחלוקת איתנה עוד מהימים שלפני קום המדינה. שאלה זו משקפת אפוא את המחלוקת על אופייה של המדינה כיהודית ודמוקרטית, שכן היא מבטאת התנגשות ערכית מובהקת בין חירויות של פרטים וקהילות, צורות חיים שונות ושאיפה לקיום חיים דתיים או הימנעות מוחלטת מהשפעת הדת.

נקודת המוצא להצעתנו היא שקהילות יהודיות שונות מציינות באופן שונה את השבת, ושאוכלי הציבור המגוונים של השבת בישראל הם מבורכים ורצויים. לכן, גם בהיבט זה של חיי הדת, ולא פחות מכך – גם מן הפריזמה של החיים החילוניים והשאיפות הפוזיטיביות הגלומות בהם, נציע מהלך של ביזוריות, שיאפשר התאמה של צביון השבת לאופי התושבים ברשות המקומית (הן במישור המקומי והן במישור הקהילתי שיתגלם בחלוקה לפי שכונות באזורים מסוימים).

נדמה שסוגיית התחבורה הציבורית היא האולטימטיבית לבחינת מודל חלוקה וגיוון של הזהות היהודית בישראל. זאת, הן בשל חשיבותה הקריטית לניהול חיי היומיום של האזרחים, הן מפני שהמרכיב הגיאוגרפי והאזורי הוא אינהרנטי לה, והן מפני שהיא מצויה זה שנים במקד הדין על אופי השבת בפרט ועל זהותה היהודית והדמוקרטית של המדינה בכלל. בנוסף, לנושא זה השלכות על סוגיות נרחבות של נידות ותנועה, זכויות סוציאליות, פיזור התיישבותי ועוד.

לבסוף, יש לזכור שנושא זה כרוך בסוגיית מדיניות רחבה הרבה יותר – זו של התחבורה כולה בישראל. בשנים האחרונות נוצר משבר תחבורה חמור בישראל, אשר הביא לכך שזמני היוממות (התחבורה היומית, בעיקר ממקום המגורים למקום העבודה) התארכו באופן ניכר לכלל משתמשי התחבורה, הפרטית והציבורית. לאור זאת, ניסו ממשלות ישראל לקדם מספר צעדים רגולטוריים ואחרים ברמת המדינה, ובראשם החלטות הממשלה לביזור ארצי של הסמכויות בתחום התחבורה הציבורית לרשויות מטרופוליטניות שתוקמנה לשם כך. המהלך, שנתמך וקודם על ידי משרד האוצר וגורמי מקצוע בתחום התחבורה, נכשל עד כה, בין היתר בשל התנגדות חברי הכנסת החרדים, וזאת מחשש שהרשות המטרופוליטנית של גוש דן תתיר תחבורה ציבורית בשבת בתחומי העיר בני ברק. זוהי, אם כן, דוגמה לאופן שבו היעדר ביזור במישור המדיני משפיע על קבלת החלטות במישור המקומי ומעצים את חוסר האמון בין המגזרים השונים במרחב הציבורי. כמובן, מצב זה יוצר אתגר מעגלי: חוסר האמון בין המגזרים השונים מגביל אף הוא את היכולת להוביל מהלכים יסודיים וארוכי טווח, החיוניים בתחום התחבורה, וכך ליצור מדיניות מתוקנת לטובת האזרחים כולם.

לכן, גם במקרה זה אנו מציעים לאמץ את עקרון הסובסידיאריזם, ולפיו שאלות של מדיניות ציבורית צריכות להיות מוכרעות על ידי הרשות הדמוקרטית הקטנה והקרובה ביותר לאזרחים. עם זאת, מכיוון שלתחבורה יש היבטים ארציים ואזוריים, ומכיוון שישנן סוגיות רחבות הדרשות מענה ממלכתי המבוסס על תשתית, שאותה אנו רוצים לשמר יחד כך שתשאיר את מדינת ישראל כמדינה יהודית-דמוקרטית – יש להותיר גם מרחבי הכרעה משמעותיים ברמת המדינה. לאור כל האמור, אנו סבורים שיש לקיים שלושה מרחבי הכרעה לתחבורה ציבורית בשבת בשלוש רמות – ארצית, אזורית/מטרופוליטנית ומקומית.

במצב הקיים היום, משרד התחבורה הוא בעל הסמכות להתיר פעילות של תחבורה ציבורית בימי מנוחה, ובלבד שזו משרתת נוסעים לבתי חולים, ליישובים שתושביהם אינם יהודים או ליישובי ספר, וכן קו שמוגדר כחיוני לדעת משרד התחבורה "מבחינת ביטחון הציבור" ו"מבחינת קיום שירותי תחבורה ציבורית". מצב זה משקף מציאות של אסדרה ריכוזית, שאינה רגישה לקהילות המגוונות ולצרכים השונים של אזרחים ברחבי הארץ. לראיה, נכון לפברואר 2022, רק 13% מתוך קווי האוטובוס בישראל פועלים בשבת.<sup>51</sup>

לצד זאת, יש לומר שכבר כיום קיימות מגמות בשטח של הפעלת תחבורה ציבורית בשבת על ידי רשויות המממנות פעילות זו מכספן. קווים אלו של תחבורה שיתופית נחשבים מבחינה חוקית כהסעה פרטית במימון העירייה, ולכן מותרים. פעילות שכזו ניתן למצוא בערים כגון תל אביב-יפו, הוד השרון, קריית אנונו ועוד.<sup>52</sup> מדובר בערים במעמד סוציאקונומי גבוה, היכולות להשקיע כספיהן בפרויקטים מסוג זה. מטבע הדברים, יכולת התנועה של תושבי ערים עשירות פחות מוגבלת בהרבה עד לא קיימת.

אנו מציעים כי לאור מודל ה-50:30:20, בכל מרחב הכרעה תיקבענה סמכויות שונות להסדרת התחבורה הציבורית בשבת בגבולותיו. במישור המדינה ייקבעו קווי היסוד להסדרת תחבורה בשבת: מי ועד כמה מממן זאת, זכויות עובדים בשבת כתוצאה מהיתרי התחבורה, הבטחת זכויות מיעוטים במרחבים השונים, סדרי הפעילות של רכבות ועוד. במישור האזורי ייקבעו הסדרי התחבורה הבין-עירוניים, וכל רשות מקומית תוכל לעצב את היקף ומסלולי התחבורה הציבורית בשבת בגבולותיה. ביזור סמכויות שכזה יאפשר לרשויות להתאים את השירות למאפיינים ולצרכים של הקהילות שמרכיבות אותן. התאמה זו תיעשה תוך שמירה על זכויות של מיעוטים (על בסיס שיוך דתי/גיאוגרפי וכדומה) להתנגד ולהשפיע על הפעלת התחבורה הציבורית בשבת במקום מגוריהם, ובכלל זה התנגדות למעבר קווי אוטובוסים או עצירה בתחנות המצויות בשטחם במקרים כמו קווי רכבת קלה, מטרופוליטני וכדומה. על כל פנים, קווי התחבורה ומסלולם יונהגו ב"מתכונת שבת", תוך רגישות לצרכים השונים של אזרחי המדינה ותושביה ביום המנוחה.<sup>53</sup> הרובד הקהילתי שביקשנו לפתח לאורך המודל קריטי כאן: במסגרתו יוכלו להיערך בירורים משמעותיים על אופי השבת בשכונה, להכריע על מעבר או אי-מעבר של תחבורה ציבורית ברחובות ובאתרים ספציפיים (למשל, הפחתת תנועה ליד בתי כנסת ותגבורה בקרבת מוסדות תרבות הפעילים בשבת) ואף לכוון פעילויות רלוונטיות משלימות לשם יצירת השבת הקהילתית הרצויה על ידי רוב התושבים ומתחשבת במיעוטים.

51 מואב, א' (2022). **ארץ-עירי-שבת: השבת במרחב הציבורי: בין מקומי לארצי**. מכון שלום הרטמן, עמ' 23.  
52 שם, עמ' 24. וראו באתר פרויקט "נעים בסופ"ש": <https://busofash.co.il>.  
53 מואב, שם, עמ' 44.

## גיוור

סוגיית הגיוור נוגעת לליבת זהותה של המדינה, היות שהיא קובעת הלכה למעשה מיהו יהודי, וממילא משפיעה על כל סוגיית האזרחות. רבים במדינת ישראל מתמודדים כיום עם השאלה הזאת, ובפרט עולים מברית המועצות לשעבר שהגיעו ארצה מכוח חוק השבות וקרובי קהילת הממתנים לעלייה באתיופיה. אם כן, היהדות, שעבור רבים מאיתנו היא דבר מובן מאליו, הופכת עבור רבים לשאלה מכרעת בתחנות מהותיות במעגל חייהם, וביתר שאת בנישואים ובקבורה.

על כל אלו צריך להוסיף את היות חוק השבות, המכונן את ישראל כביתם של יהודי העולם כולו, חריגה מהמודל הדמוקרטי האוניברסלי. חוק זה מעניק יכולת התאזרחות למי שאינם חיים בישראל, וזאת על רקע אתני בלבד, כשישנן קבוצות באוכלוסייה הישראלית שקרוביהן חיים מחוץ לגבולות המדינה ולא זכאים לפריווילגיה זו. עניין זה מוסיף משקל לסוגיה הכבדה ממילא של הגיוור, המהווה בעצם כרטיס כניסה למדינה כאזרח שווה זכויות.

על מצב עניינים מאתגר זה יש להוסיף כי לעיתים, אין חפיפה בהכרעות המדינה בשאלה של מיהו יהודי מבחינה דתית, כפי שהמדינה מגדירה זאת, לבין נושא האזרחות. כך, גיורים רפורמיים וקונסרבטיביים הוכרו לצורך חוק השבות (ובפרט בעקבות פסק דין דהן המכונן של בג"ץ משנת 2021), אך הם אינם מוכרים על ידי הרבנות הראשית לישראל כתקפים מבחינה הלכתית.<sup>54</sup> משכך, בפני המתגירים בגיורים אלו – שכאמור, זכאים כתוצאה מהליך הגיוור שלהם לאזרחות ישראלית – עדיין ניצב חסם בעודם באים להינשא על פי חוק בישראל.

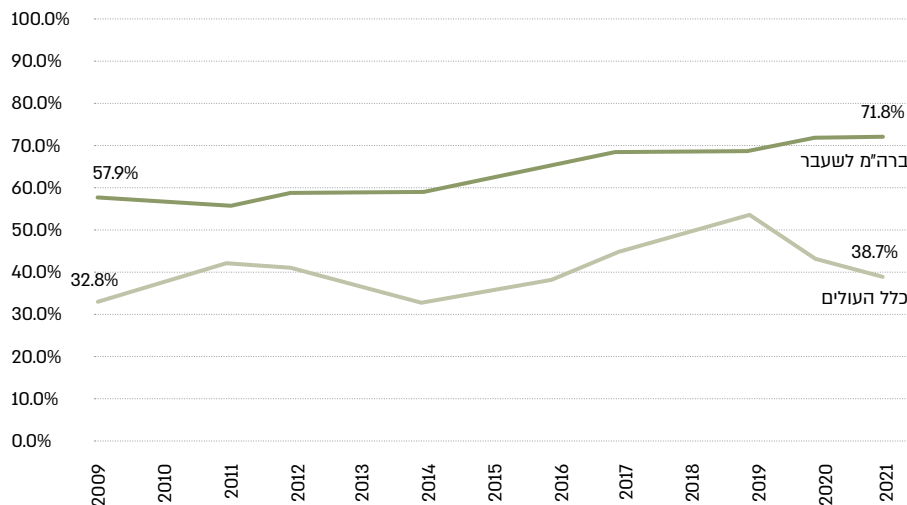
אם כן, קיים פער בין הכרה כיהודי לצורך חוק השבות לבין הכרה כיהודי לפי תפישתה ההלכתית של הרבנות הראשית, העומדת על המשמר בשערי הכניסה ליהדות נכון להיום ובידיה המפתחות להגדרת היהדות. תמונת מצב זו דוחקת רבים מעבר לגדר ופותרת צוהר להליכים מבישים, שבהם נדרשים אזרחים מן השורה לעמוד במבחנים פולשניים כדי להוכיח כי הם יהודים. במקרה הטוב, הם עומדים במבחנים אלו; במקרה הרע, הם נדרשים להתמודד עם חסמים שילוו אותם לאורך חייהם כאזרחים בישראל.

לבסוף, צריך להדגיש כי במצב העניינים הנוכחי, היום יותר מתמיד מדובר בבעיה אקוטית שבה שאלות של יהדות מעורבות באופן עמוק בשאלות של תקינות דמוקרטית ושל עיצוב האזרחות במדינת ישראל. בשנת 2022 לבדה עלו לישראל כ-70,000 עולים, כש-60% מתוכם (42,000) לא יהודים. חלק ניכר מהם הגיעו מרוסיה ומאוקראינה על רקע המלחמה הקשה ביניהן, אך מדובר בהתגברות של מגמה שהחלה בשנים האחרונות, כדלהלן:<sup>55</sup>

54 פסיקה זו של בג"ץ טומנת בחובה אתגרים לא פשוטים, כפי שטען ד"ר שוקי פרידמן: "הפסיקה האחרונה (פסק דין דהן, מרץ 2021) יצרה מצב שבו כל גיוור באשר הוא מוכר בישראל לעניין שבות. יש בכך היבטים הצהרתיים חשובים, אבל גם היבט פרקטי שיש לשים לב אליו: גיוור הוא גם מתן האפשרות לעלות לישראל ולזכות בה באזרחות מתוקף חוק השבות. המצב המשפטי היום הוא שהאפשרות לקבוע מי יהיה זכאי לאזרחות מכוח הזכות לשבות נתונה בידי גורמים רבים שלמדינה אין שום פיקוח עליהם. גם אם מבקשים להותיר על כנה את ההכרה הרחבה בגיורים, נכון יהיה לאסדר את הנושא ולפקח על הגורמים שהלכה למעשה הם הקובעים מי יהיה אזרח ישראלי". ראו: פרידמן, ש' (2021, 9 במרץ). **מיהו גר? תולדות המאבק המשפטי ותוצאותיו.** המכון הישראלי לדמוקרטיה.

55 ראו: אליהו, א' (2023). **נתונים על מתגירים בישראל.** מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עמ' 18.

שיעור העולים הלא-יהודים, 2009-2021



בשנים 2021-2009 שיעור העולים הלא יהודים מכלל העולים היה במגמת עלייה, מ-32.8% ל-38.7%; שיעור העולים הלא יהודים מהעולים מברח"מ לשעבר עלה מ-57.9% ל-71.8%.

מספר המתגיירים בעשור האחרון, לשם השוואה, בקושי מדביק את מספר העולים הלא-יהודים שהגיעו לאחרונה לישראל. להלן מספר המתגיירים בשנים 2022-2009 והתפלגותם על פי ארצות מוצאם.<sup>56</sup>

קיבלו תעודת המרה	עברו טבילה	פתחו תיק	
16,911	16,364	17,743	אתיופיה
9,605	9,817	15,153	ברח"מ לשעבר
6,237	6,308	8,761	ילידי ישראל
2,512	2,542	4,213	דרום אמריקה
2,626	2,665	3,732	אסיה
2,120	2,108	3,196	אירופה
432	441	754	צפון אמריקה
138	136	303	אפריקה
23	23	43	אוקראינה
<b>40,604</b>	<b>40,404</b>	<b>53,898</b>	<b>סה"כ</b>

בשנים 2009-2022 נפתחו תיקי גיור ל-53,898 איש בבתי הדין המיוחדים לגיור, ו-40,604 איש התגיירו. מספר המתגיירים היה כ-75% ממספר פותחי התיקים.

לאור הנתונים הללו, ברור שהמצב דורש פתרון בדחיפות. אנו סבורים כי מודל 50:30:20 יכול לרכך משמעותית קונפליקטים בנושא זה, גם אם לא לפתור אותם באופן סופי ומוחלט. פעולות של ביזור והתקת מתחים ממישור המדינה למרחבים מקומיים יכולות לאפשר גמישות בסוגיה שיסודותיה נוקשים ביותר.

56 שם, עמ' 17.

### המצוי והרצוי: הליך הגיור בישראל והצעות לתיקונו על פי המודל

הליך הגיור בישראל מוסדר בפקודת ההמרה, הקובעת שהסמכות הבלעדית לאשר גיורים הנעשים בישראל נתונה בידי הרבנים הראשיים לישראל או מי שהוסמכו מטעמם לכך.<sup>57</sup> עד שנת 1995 נערכו הגיורים הממלכתיים בישראל על ידי רבני ערים ועל ידי בתי הדין הרבניים, ומלבד פקודת ההמרה אין בנמצא חוק המסדיר את תחום הגיור.<sup>58</sup> בעקבות ועדת נאמן, הוקם בשנת 2000 מערך הגיור הממלכתי בהנהלת בתי הדין הרבניים, וגוף זה נעשה אחראי על מסלול הגיור המרכזי בישראל, אף שידע גלגולים שונים בהשתייכותו המוסדית ובאופן פעילותו. משהתברר הצורך בהגדלת מספר המתגיירים בישראל, התקבלו מספר החלטות חשובות. המרכזית שבהן התקבלה ב־2014 ומהותה מתן אפשרות להקמת מותבי גיור מקומיים, אשר יפעלו על פי ההלכה היהודית תוך הבטחת חופש פעולה רחב. בהחלטה נקבע כי "חברי מותב הגיור המקומי יהיו עצמאיים במתן החלטותיהם ההלכתיות כמו כל בית דין רבני בנושא הנידון לפניו". מנגנוני הכפיפות לרבנות הראשית נותרו, שכן גם במצב זה כל תעודת גיור חייבת בחתימת הרב הראשי, ונקבע כי ועדת היגוי המורכבת מרבנים מרכזיים ברבנות הראשית תלווה את פועלם. החלטה זו זכתה להתנגדות עזה מצד המגזר החרדי והרבנות הראשית, ולא הצליחה לעבור מהלכה למעשה.<sup>59</sup>

כיום כולל מערך הגיור הממלכתי את בתי הדין המיוחדים לגיור, את מערך הגיור בצה"ל, ובמידה מועטה גם גיור דרך בתי הדין הרבניים. בבתי הדין המיוחדים לגיור ניתן לראות ש־53,898 פתחו תיק בשנים 2009-2022 אך רק 40,604 קיבלו תעודת המרה, כיוון שרבים לא מסיימים את התהליך. מספר המתגיירים הוא כ־75% ממספר פותחי התיקים.<sup>60</sup>

כאמור, הצורך בהסדרת מנגנון גיור יעיל ומסביר פנים הולך ודוחק. בסוף שנת 2021 כבר היו בישראל 466,186 עולים או ילדי עולים לא־יהודים.<sup>61</sup> כל זאת כאשר מעט מאוד גיורים מתבצעים בבתי הדין הרבניים ובשאר המסגרות הקיימות. החסם המרכזי העומד בפני המתגיירים הוא הדרישה ההלכתית לקבלת מצוות מלאה המקובלת על מרבית הדיינים.<sup>62</sup>

---

57 נתונים על מתגיירים בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עמ' 4. יש לציין כי לצד המערכת הממסדית של הגיורים הרשמיים, פועלים בישראל מספר גופים שעורכים גיורים באופן פרטי, המוכרים גם הם רק לאזרחות מכוח חוק השבות ורישום במרשם האוכלוסין, אך לא לנישואים הממוסדים על ידי גופי הדת בישראל. מהדו־שנתון בנושא דת ומדינה בישראל של המכון הישראלי לדמוקרטיה עולה כי בשנים 2015-2021 התגיירו בבתי הדין האורתודוקסיים־עצמאיים של רשת "גיור כהלכה" 1,503 מתגיירים. באותן שנים התגיירו במסגרת התנועה הרפורמית 1,342 אזרחים ועוד 183 תושבים ארעיים, ודרך התנועה המסורתית התגיירו כ־550 איש ואישה, מתוכם כ־50 תושבים ארעיים. עוד נמצא כי ב־2021, שיעור המתגיירים בגיורים הללו עמד על כ־17% מסך המתגיירים באותה שנה בישראל, כשהחוקרים מציינים בסוגריים פרט חשוב, החיוני להבנת המצב המורכב כולו: "לא כולל מתגיירים בבתי דין חרדיים פרטיים שאין מידע אודות היקף הפעילות שלהם".

58 כבר בכנסת ה־18 עלתה הצעת חוק שביקשה לעגן בחקיקה ראשית את סמכויותיהם של בתי דין מיוחדים לעסוק בענייני גיור, באופן שיאפשר לרב עיר או רב מועצה מקומית לגייר בפיקוח הרבנות הראשית. החוק זכה להתנגדות הן מהאגף החרדי והן מקרב תנועות היהדות הליברלית. אלו ראו את ההצעה כמתירנית, ואלו ראו אותה כזאת המעניקה מונופול מוחלט בתחום הגיור לרבנות הראשית (מרכז המידע והמחקר של הכנסת, שם).

59 פישר, נ' (2015). **אתגר הגיור בישראל, ניתוח מדיניות והמלצות**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

60 פישר, שם.

61 פישר, שם.

62 פינקלשטיין, א' (2013). **פריקט שביל הזהב – משבר הגיור בישראל**. המכון לאסטרטגיה ציונית.

## מה ניתן לעשות?

אף שמפתה לכאורה להפריט את הגיור, ובכך כביכול לחזור למסורת ישראל המקורית (והלא ריבונית-ממלכתית), וגם להמשיך בכך למעשה את הקו של בג"ץ שהכיר בגיורים שונים לצורך קבלת אזרחות, הפרטת הגיור מאתגרת ויש בה סיכון. המשפטן פרוכ' בני פורת מונה שני טעמים לסכנה זו, ובמיוחד מדגיש את האיום שבכך על הלכידות החברתית בישראל:<sup>63</sup>

"ראשית, מנקודת המבט של חוק השבות. הגיור מקנה זכאות אוטומטית לקבלת אזרחות ישראלית. הפרטת הגיור משמעה שכל הרכב של שלושה אנשים פרטיים יוכל להעניק אזרחות למי שמעוניין להגר לישראל. אין זה מתקבל על הדעת שמדינת ישראל תמסור לידי אנשים פרטיים את מפתחות הכניסה לאזרחות הישראלית (בעיה דומה מתעוררת בנוגע להכרה בגיורים בחו"ל, אלא ששם יש לכל הפחות תנאי של גיור בקהילה מוכרת). טעם שני הוא מנקודת המבט של המשך יכולתו של העם היושב בציון להגדיר עצמו כחברה יהודית. [...] אין לראות כדבר המובן מאליו את העובדה שהחרדי ממאה שערים והקיבוצניקית מבית השיטה מסכימים כי שניהם שייכים לאותו קולקטיב יהודי. זאת הושג, בין השאר, הודות לאימוץ כללים מוסכמים של שערי הכניסה לעם היהודי, כלומר אימוץ אמת המידה המחמירה ההלכתית שהיא המינימום המוסכם על כולם. הפרטת הגיור משמעה כי כל קבוצה תוכל לנהוג כרצונה ולהכניס חברים חדשים לעם היהודי. דבר זה עלול לגרום בתוך דור או שניים לפיצול החברה הישראלית לתת-חברות יהודיות שאינן מכירות זו ביהדותה של זו."

כתוצאה מהסיבות שעלו אצל פורת ואצל מומחים אחרים בתחום זה, נבקש לחזור למודל הביזור המושכל שציין פורת עצמו ושהציע גם השר לשירותי דת לשעבר מתן כהנא, ולשכלל. במתווה שהציע, ביקש כהנא להעניק לרבני ערים אפשרות להקים בתי דין לגיור, ושגוריהם יהיו תקפים. כאמור, אנו מבקשים לשכלל את המודל: כמו כהנא, נותר סמכות מרכזית של אכיפה והתוויית סטנדרט בידיה של רשות ממלכתית-מדינית תוך ביזור סמכויות מפוקחות לרובד המקומי, אך נוסף על כך כמה גורמים.<sup>64</sup>

ראשית, במישור הלאומי נשלב במודל של כהנא גם אלמנט ממודל קודם שהגה (לבקשת רה"מ נתניהו) שר הדתות לשעבר, משה ניסים. בין השאר המליץ האחרון להקים רשות גיור ממלכתית שיהיה בה ייצוג רחב של כלל הזרמים, אך זאת תוך שמירה על שליטת הזרם האורתודוקסי בו; לצד זאת, הומלץ להמשיך להכיר בגיור לא-אורתודוקסי שנעשה בחו"ל (אך לא בישראל).<sup>65</sup> כך תישמר הזכאות לאזרחות עבור כל החיים בישראל, ותוכל להיקבע הסכמה רחבה המבטאת קשת של דעות וצורות חיים בחברה היהודית – ולא רק הישראלית – באשר לאופי הגיור המינימלי בדרישותיו והמקסימלי ביכולת ההכלה שלו. הסכמה זו אמורה להביא למנעד רחב של בתי דין הכשירים לגיור, כולם תחת סמכותה ופיקוחה של המדינה, ולדיינים היושבים בהם שלל כלים להקלה בתהליך הגיור של העומדים לפנייהם. ברובד המדינה ניתן

63 פורת, ב' (2022). **מתווי הגיור והכשרות: בין ביזור להפרטה**. המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/articles/38096>

64 גם הרב ד"ר שרון שלום, מנהיג רוחני חשוב מהקהילה יוצאת אתיופיה בישראל, בירך על מודל הביזור של כהנא ואף הראה כיצד תרמה ביזוריות שכזאת ליהודי אתיופיה, שאתגר הגיור עומד לפתחם עד היום. ראו: שרון, ש' (2022, 16 בינואר). רפורמת הגיור היא קריטית כדי להתמודד עם אתגרי השעה. **גלובס**.

65 ראו: פרידמן, ש' (2021, 9 במרץ). **מיהו גר? תולדות המאבק המשפטי ותוצאותיו**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

לקדם הסכמה זו בשתי דרכים מקבילות:

בטווח המייד, יש ליצור ועדה שתמנה ותכשיר רבנים מכלל הזרמים וההשתייכויות הדתיות כדיינים ודיינות בבתי הדין לגיור הקיימים בתוך מערך הגיור הממלכתי. כך, תישמר ההאחדה המינימלית של פרוצדורת הגיור והנורמות של התהליך.

בטווח הארוך, גיוון מועצת הרבנות הראשית והרבנים הראשיים עצמם, וכן אופיים של היושבים בבתי הדין השונים, כמתואר בפרק השינויים המבניים דלעיל, אמור להביא לייצוג הולם לקבוצות העולים השונות ולקהלים ליברליים ולפיכך למתינות דתית ומסורתית. משכך, גם הליכי הגיור, שכדלהלן יבוצרו מעשית, אמורים להיות קלים, גמישים ומסבירי פנים יותר באופן מהותי.

במישור המקומי, כמצוין לאורך המודל, אנו מבקשים לגוון מהותית את גורמי הדת המקומיים כך שישקפו את קהל התושבים שלהם הם מספקים שירותים בתחום זה. ברור אפוא כיצד מהלך שכזה יקל על הליך הגיור: נוסף על נוכחות של גורמים לא אורתודוקסיים במערך הגיור הממלכתי, כמתואר לעיל, הרי שיתווסף הרובד המקומי שבו יתבצע הגיור בפועל. רב מקומי, ובוודאי רב קהילתי קרוב, יכול להכיר ולהבין את מהלך חייהם של העומדים לפניו ברגע של טרנספורמציה קריטית בחייהם. ממילא, ברי שגיור על ידי גורם שכזה הוא נוח ובעל סיכויי הצלחה גבוהים בהרבה משל רבנות מרכזית, ריכוזית ומרוחקת. אם כן, בכפוף לשינויים המבניים ההכרחיים שהוצגו, הרי שיתקיים ביזור יעיל שישרת את כל צדדי הקונפליקט הסבוך הזה. יתר על כן, לאור מודל המינימי של רבנים מקומיים שהוצע, סביר כי ייווצרו יותר בתי דין חדשים לגיור, נוכח הקרבה שבין הרבנים לקהילותיהם.

לבסוף, במישור הקהילתי אנו מבקשים לבנות גופים קהילתיים כמרחב לבירור ולשיחה בין הצדדים השונים. ברובד הקהילה והשכונה לא יתקיימו גיורים בפועל, אך עצם ההתערות של עולים וצאצאיהם – אוכלוסיית היעד בדרך כלל של הליכי הגיור – עם שכניהם, כולל האורתודוקסים שבהם, יכול לתרום תרומה משמעותית להתקרבות תרבותית ולהכרה במשותף שבין החיים במרחב קרוב. מינהלים קהילתיים, אירועים ותכנים מעודדי לכידות ומעצבי זהות שהוצעו לעיל במרחבים הכי קרובים לאזרחים – בשכונה, במתנ"ס, בבית הכנסת או בבית הספר – יוכלו להביא להכרה הדדית עמוקה יותר, ונראה שבכך טמון פוטנציאל לשני הצדדים לבוא אלו לקראת אלו, ובעיקר לריכוך עמדותיהם של גופים רבניים נוקשים שיוכלו לבחור בדרכים מקלות לגייר את המעוניינים בכך. הכלים המקומיים בכלל, ובפרט בתי הדין המקומיים הרבים שאמורים להיווצר או להיעשות זמינים יותר בעקבות הצעתנו (ובכך דמיונה למתווה של כהנא) – יוכלו לסייע במהלך הדחוף של שיפור שיעורי המתגיירים מבין הבאים ארצה. כך גם יתעצבו חיים יהודיים נוחים, עשירים ומגוונים יותר עבור אזרחי ישראל היהודים. כל אלו מבטאים דרך אמצע ברוכה: לא הפרטה גמורה ולא ריכוזיות יתר, אלא גם מחויבות דמוקרטית עמוקה לכלל האזרחים הישראלים הרוצים להינשא ללא עכבות ולקחת חלק בזהות התרבותית היהודית – וגם שימור של הסולידריות והאחוה בין יהודי ישראל ובינם לבין יהדות התפוצות, שיוכלו להוסיף ולראות בישראל את ביתם.

## סיכום

המציאות המשברית שבה ניצבת מדינת ישראל דורשת דרך פעולה חדשה, נורמטיבית אך גם מעשית. המודל המוצע נמצא אומנם בשלב גיבוש ראשוני ודורש העמקה בתחומים נוספים, אך נדמה כי קיימים בו היסודות לביזוריות ממלכתית נוסח 50:30:20.

מסמך זה משרטט את עקרונות החשיבה, הביצוע וההחלה של רפורמת ביזור מקיפה שיש לבצע ביחס למוקדי הזהות העיקריים המוכרים לאזרחי המדינה ותושביה מחיי היום-יום, והניצבים בליבת הוויכוח החברתי-פוליטי בישראל.

ביסוד הדברים עמד רצוננו לבדוק את שאלת היתכנות המודל במציאות. נוכחנו לראות כיצד שינויים במנגנונים הקיימים, לצד פיתוח מנגנונים נוספים, יכולים להביא לחיזוק המישור הלאומי, המישור המקומי והמישור הקהילתי יחד ובנפרד, כמשנה סדורה שעשויה להוביל לעתיד בר קיימא למדינת ישראל.

בתחום החינוך המודל מבקש לעבור משיטה שבה מבכרים את הזרם על פני המדינה, למצב שבו ארבעת הזרמים זוכים לאוטונומיה יחסית אך כפופים לפיקוח לאומי המתמקד בערכי הליבה של המדינה, ונדרשים למנהל תקין ולעמידה ביעדים מוגדרים. תהליך זה אמור להתבצע תוך ולצד הגברת הגמישות והעצמאות של מוסדות החינוך המגוונים ושל הרשויות המקומיות, מתוך הכרה עמוקה בזהות ובצרכים הפרטיקולריים של כל קבוצה באוכלוסייה הישראלית.

בתחום הזהות והיהדות מבקש המודל לפרק את הנחת המוצא לפיה הדתיים הם הבעלים הבלעדיים על היהדות בישראל, ולפתוח פתח לזהות יהודית עשירה ומגוונת, שלא מצומצמת רק לכדי מרחב דתי-הלכתי. המודל מבקש להציע ריבוי צורות קיום ליהדות בכלל ולזרמים דתיים ותרבותיים שונים בכלל, גם ללא-יהודים, וזאת באמצעות הנחת קווי יסוד במישור הלאומי והעברת הביצוע המעשי של מרבית הפרקטיקות הרלוונטיות למישור המקומי. במקביל, מוצעת רפורמה מקיפה בהליכי המינוי של מנהיגי דת ותרבות, כך שיבטאו קולות רבים המושתקים כיום במרחבים ובעולמות תוכן אלה. לבסוף, המודל מבקש ליצור שינוי מקיף במנגנוני התקצוב של גופים מעצבי זהות, כך שיוענקו תקציבים ייעודיים הוגנים לקהילות השונות המתקיימות במישור המקומי ובמישור הקהילתי למען קידום פעילות תרבותית עשירה, העוסקת בשאלות של זהות ומורשת ומותאמת לצרכים ולאופי של כל קהילה וקהילה. כך, בתקווה, תהפוכנה שאלות הזהות מגורם מפלג למשאב עשיר, עתיק ורלוונטי בו זמנית, לשיח ולחיבור בין קבוצות שונות. תזה זו תקפה לגבי כל אחת מהדתות בישראל.

בראייה על תחומית, מעלה המודל הצעות לכיווני פעולה נוספים:

**במישור השלטון המרכזי:** קביעת חוקי יסוד המסדירים סיפור משותף וכללי משחק; יצירת תמריצים למרחבים משותפים ולמפגש בין המגזרים השונים; ייסוד שירות אזרחי לכלל בני הנוער בישראל; אסדרה חוקית של רגולציה רכה, המעגנת מנגנונים לפיקוח אחר המישור המקומי והקהילתי ומאפשרת מעקב אחר עמידה ביעדים והבטחת סוגיות של מנהל ציבורי תקין, שוויון וצמצום פערים.

**במישור המקומי:** חיזוק המנגנונים המקומיים, בין היתר על ידי הקצאת תקציבים ראויים ומתן כלי עבודה לחברי מועצה ברשויות המקומיות; הגדלה הדרגתית ומושכלת של מעורבות האוכלוסייה בעיצוב המרחב הציבורי; עבודת עומק בתחום פיתוח התוכן באופן המותאם



לצורכי האוכלוסייה, תוך תעדוף יעדים ברורים.

**במישור הקהילתי:** בניית המישור הקהילתי על ידי עידוד מעורבותם של חברי וחברות הקהילה בפעולות שונות; בניית מנגנוני דמוקרטיה פנימיים (בחירות למינהל קהילתי ולוועד מנהל, חיזוק דמות המנהיג הקהילתי); מתן סמכויות ועיגון תפקידי נציגי הקהילה בהשתתפות בקבלת ההחלטות במישור המקומי.

**במישור התקציבי:** הטמעת המודל תלויה במעבר משיטת תקצוב שבטית לשיטת תקצוב מישורית (כלומר בחלוקה לשלטון מרכזי, שלטון מקומי וגופים קהילתיים); התקצוב צריך לעבוד בשיטה דו־שלבית, הדוגלת בשלב ראשון של תקצוב אחיד שוויוני, ובשלב השני בתקצוב המצמצם פערים ומעודד מוביליות; מתן סמכויות למישור המקומי תלויה בחיזוק המנגנונים להבטחת מנהל ציבורי תקין ונאותות של נבחרים הציבור, וזאת בין היתר במתן תקציבים לתקנים שעד היום לא תוגמלו, כמו חברי המועצה המקומית; תיווצר בקרה על חלוקה הוגנת של המשאבים על פי צורכי האוכלוסייה המקומית.

**במישור החברתי:** הטמעת המודל תלויה במידה רבה בהטמעת הרעיונות בציבור הרחב. יש לעודד שיח ציבורי הממשיג מחדש את "חלוקת העבודה" סביב היהדות, מעורר מודעות למצב הקיים היום במערכת החינוך, מבהיר לציבור את כוחה של שיטת התקצוב בעיצוב המציאות ומדבר על הצורך לאזן בין שיטה הדוגלת בקנטוניזציה של ישראל לבין שיטה הדוגלת בממלכתיות קשיחה.

לבסוף, יש לומר כי מודל זה מבטא תקווה גדולה. לא נואשנו מן המשותף; לא מאסנו בריבוי דעות וסגנונות חיים. אנו מאמינים בסיפור הישראלי המשותף, ולצד זאת מכבדים את השוני. איננו רוצים להתפצל לקנטונים או להיפרד מחברים או בני משפחה המצויים במחוז גאוגרפי או רעיוני רחוק משלנו. הסיפור הישראלי, מבחינתנו, רחוק מלהסתיים. עוד ארוכה הדרך ורבה העבודה, אך אנו מאמינים כי המודל שהצענו הופך את המשימה המתגרת שלפנינו – לאפשרית.

# שותפות ישראלית חדשה: ההיבט המעשי

תנועת "אנחנו"

## המחברים

ראשי תנועת "אנחנו" בסיוע ד"ר רונן גופר

## הקדמה

מסמך זה, המציג את **מודל השותפות הישראלית**, מתאר את החלופה של תנועת "אנחנו" למבנה הממשל הישראלי ולדרכי פעולתה של החברה הישראלית. הוא נכתב כתגובה למשבר הפוליטי והחברתי של השנים האחרונות, ומתוך הבנה של מקורותיו עוד מימי הקמתה של מדינת ישראל.

לדאבונו, המחקר המובא בפניכם נחתם ימים ספורים לפני מתקפת הטרור הטרגית ב-7 באוקטובר 2023. כך כתבנו בטייטה המקורית לפני האירועים הקשים ממש:

"גישתנו למשבר החברתי הפנים ישראלי היא שיסודותיו מורכבים משני סכסוכי ליבה: הסכסוך היהודי-פלסטיני והסכסוך בין דתיים-שמרנים לבין חילונים-פרוגרסיביים. שתי המחלוקות הללו הן שמעצבות את עיקר השסעים במערכת הפוליטית הישראלית. על פי גישתנו, שתי המחלוקות הן שני צדדים של אותו מטבע, ולא ניתן להבין את המשבר החברתי בישראל, לא כל שכן לפתור אותו, בלי לתת את הדעת על שני צדדיו. למרות זאת, במסמך זה בחרנו להתמקד בשבר האזרחי שבין דתיים-שמרנים וחילונים-פרוגרסיביים ובהצעתנו לחוזה חברתי חדש לחברה הישראלית, ולא בסוגיה הפלסטינית. מסיבה זו, נמנענו גם מלהעמיק בכשלים ובפתרונות הנוגעים ליחסי יהודים וערבים-פלסטינים בתוך ישראל, משום שעל פי גישתנו, לא ניתן לעסוק בסוגיה הזו במנותק מהסכסוך היהודי-פלסטיני בכללותו. יצוין שכל ההצעות לפתרון המובאות במסמך תלויות בעמדת התנועה בסוגיה הפלסטינית ומשלימות אותה".

כעת, לאחר אירועי 7 באוקטובר, אנו שבים ומאששים את הנחתנו הראשונית. אנו סבורים שהמשבר המדיני-ביטחוני של ישראל עשוי להיפתר רק אם נפתור במקביל גם את המשבר הדמוקרטי-אזרחי של החברה הישראלית. משום כך בחרנו להותיר את המסמך שלהלן כפי שהוא. לצד זאת, אנו מזמינים את הקוראים לעיין בעמדתנו בסוגיה הפלסטינית באתר התנועה, ובמיוחד בסרטונים ובסדרת הפודקאסטים שהפקנו.<sup>1</sup>

המסמך שלפניכם מבוסס על עבודה רבת שנים של תנועת "אנחנו", אשר הניחה את הבסיסים

1 לפירוט בנושא הפלסטיני בתפיסת התנועה ניתן לפנות לאתר התנועה ולפודקאסט המובא בו: [anahnu.org.il](http://anahnu.org.il)

התאורטיים בחזונה למודל השותפות הישראלית. המעבר ממסמך החזון למסמך המעשי הנוכחי, המציג את ההיבטים הפרקטיים של חזון התנועה, נעשה בדיונים רבים שכללו התייעצויות עם מומחים רבים.

אנו מבקשים להודות לכל הנשים והאנשים שאיתם התייעצנו, לרוב ארוכות, ואשר עצתם שיפרה במאוד את איכות המסמך ותקפותו: **ד"ר אריאל לוי**, מנכ"ל ג'וינט־אשלים, לשעבר סמנכ"ל מינהל פדגוגי במשרד החינוך; **דני בר גיורא**, לשעבר מנהל בית ספר מנדל למנהיגות חינוכית וראש מנח"י, ירושלים; **ד"ר אריאל פינקלשטיין**, המכון הישראלי לדמוקרטיה; **ד"ר מורן מגיד**, פורום קהלת; **ישראל גרוייבס**, עיתונאי; **דלית שטאובר**, לשעבר מנכ"לית משרד החינוך; **הראל בלינדה**, לשעבר סגן ראש אגף תקציבים, משרד האוצר; **עו"ד דנה בריסקמן גומלסקי**, לשעבר מנהלת תחום בכירה (עניינים מנהליים) בפרקליטות המדינה; **ד"ר חוה ארליך**, לשעבר מתכנתת מחוז תל אביב ומהנדסת העיר פתח תקוה, מכון ירושלים למחקרי מדיניות; **ד"ר יופי תירוש**, סגנית דיקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת ת"א; **ענבר הרוש גיטי**, מנכ"לית תנועת תיקון; **עו"ד אמי פלמור**, מנכ"לית משרד המשפטים לשעבר; חברי וחברות ועדת המערכת מטעם מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

נדגיש כי המומחים והמומחיות שייצעו לנו הביאו בפנינו את ההיבטים המקצועיים הכרוכים בנושאי המסמך מבלי להביע את הסכמתם או התנגדותם לחזון התנועה, לגישה המובאת במסמך או לחלקיו. אנו מודים לכולם.

## תקציר

מסמך זה מתאר את חלופת תנועת "אנחנו" – **מודל השותפות הישראלית** למבנה הממשל הישראלי הקיים ולדרכי פעולתה של החברה הישראלית, כתגובה למשבר הפוליטי והחברתי של השנים האחרונות ומתוך הבנה של מקורותיו עוד מימי הקמתה של מדינת ישראל. המשבר הישראלי אומנם מורכב גם מהשסע הלאומי בין יהודים ופלסטינים, אך מסמך זה מתמקד בשסע האזרחי בין הקבוצות הדתיות־שמרניות לבין הקבוצות החילוניות־פרוגרסיביות בחברה. אנו מאמינים כי החברה הישראלית מצויה בתהליך התפוררות, בין היתר בשל שסע זה, ומקורו בתפיסת "כור ההיתוך" שביקשה ללכד את החברה. תפיסה זו, גם אם כוונתה הייתה טובה, הייתה כרוכה בהתעלמות ממגוון תתי־הקבוצות בחברה ומזכויותיהן. כך, לאורך העשורים נוצר תהליך הפוך, לא מתוכנן ומנוגד לכוונת מנח"י כור ההיתוך, אשר במסגרתו כל תתי־הקבוצות בחברה הישראלית פועלות להגן על ערכי הליבה המגזריים שלהן באמצעות הפעלת כוח בשדה הפוליטי, בשדה המשפטי או ברחוב. תהליכים אלה הופיעו מיד עם הקמת המדינה אך התעצמו מאוד החל משנות ה־80. כך למשל השיגו לעצמן חלק מהקבוצות הדתיות זרמי חינוך נפרדים, כך נוצרה המעורבות של הדת והמדינה, וכך גם נפתחו מרכזים בשבת בערים רבות. מכאן קצרה הדרך למשבר שבו אנו מצויים כעת, אשר יותר מכול מתאפיין בצורך ובאילוץ של הממשל (הממשלה, הכנסת ובתי המשפט) להכריע תדירות בנושאים שנויים במחלוקת אשר לא ניתן להכריע בהם. משום כך, המרכז הפוליטי בישראל, המהווה רוב, מתקשה להקים קואליציות יציבות.

הפתרון של תנועת "אנחנו" כרוך בהקמה ובהכרה חוקתית **בקהילות אזרחיות אי־טריטוריאליות**. על פי מודל זה, כל אזרח ואזרחית ישתייכו לקהילה אזרחית אשר לה יימסר הטיפול **בנושאי**

**הזהות** הישראלית. נושאים אלה כוללים את החינוך הפורמלי לזהות בבתי הספר, את שירותי התרבות ואת שירותי הדת. מתן השירותים הללו על ידי הקהילות האזרחיות יהיה על בסיס תקצוב שיינתן להם על ידי המדינה ועל פי גודלן. מצב זה יאפשר לממשל המרכזי לפעול באופן **ניטרלי**. ניטרליות זו תהיה תקפה לכלל המסגרות והפעולות הממלכתיות של הממשל, ומשמעה כי המדינה לא תוגדר כדתית או כחילונית. על בסיס עיקרון הניטרליות, אשר יעוגן בחוקה, הרובד החוקתי של החיים בישראל יהיה מוסכם על רוב מוחלט מקרב האזרחים, והוא יאפשר פרקטיקה חדשה של **לכידות**, של **חירות**, של **שוויון** ושל מה שאנו מכנים "**שוויון שמור**". השוויון השמור הוא רעיון ופרקטיקה חדשים של התנועה. הוא נועד, מצד אחד, לאפשר לפרטים בתוך קהילות דתיות-שמרניות לחיות את אורח חייהן הדתי, שלעיתים הוא אינו שוויוני, תוך שמירה על שוויון הזכויות שלהם. מצד שני, הוא נועד גם להגן על ערך השוויון בחברה הכללית מפני המדרון החלקלק של חדירת פרקטיקות לא-שוויוניות, בין היתר לאקדמיה, לצה"ל ולמרחב הפיזי ברחוב. על בסיס עקרונות אלה, המודל של תנועת "אנחנו" נותן גם פתרונות למודל הגיוס לצה"ל, למינהל חינוכי, לסוגיות בתהליכי הקמה של בתי ספר ולתהליכי תכנון אורבני.

"בתמורה" לביזור העיסוק בזהות לקהילות האזרחיות, המודל מספק תשתית ליציבותו, יעילותו ולכידותו של הממשל המרכזי באמצעות סדרה של רעיונות חדשים המוצעים על ידי התנועה. העיקריים שבהם: כינונם של **משטר חצי-נשיאותי** וכן של **בית מחוקקים עליון**, אשר נציגו נבחרים **בשיטה אזרחית-מרבדת** המאפשרת לאזרחים לבחור ישירות את נציגיהם בפרלמנט ולכלל הקהילות להיות מיוצגות בו על פי גודלן. נוסף על הקמת המוסדות החדשים ועיגונם בחוקה, המודל מחדש בהקמתה של מועצת "**האשכול הישראלי**", אשר תורכב מנציגי כל הקהילות ותפקידה לקדם לכידות אזרחית באמצעות אישור תוכניות בנושאי זהות מטעם הממשל הכללי.

אנו מאמינים כי מודל חברתי זה, בצירוף הצעת התנועה בסוגיה הישראלית-פלסטינית, יעצב חוזה חברתי חדש המאפשר לכל הקבוצות בחברה לנהל את חייהן בצורה מוגנת – על פי תפיסת עולמן מצד אחד ובהתאם לעקרונות השוויון מצד שני – ויגביר את האוטונומיה של הפרט. לצד אלה, תתחזק מאוד יציבותו של הממשל המרכזי, ותגיע לסיימה תופעת הכוח העודף הניתן למפלגות קטנות.

## מבוא

תנועת "אנחנו" הוקמה בסוף שנת 2015. סיפורה הוא סיפורם של ישראליות וישראלים מהימין ומהשמאל, שהחליטו ליצור חזון משותף לחברה הישראלית. מאז ההקמה, חברי וחברות התנועה נפגשו עם מאות ישראלים וישראליות מכל גווי החברה, ודרך השיחה עמם התפתח חזונה. ייחודו של המסמך המובא בפניכם הוא בתרגום החזון למבנה ממשי מפורט, כמו גם בהוספת פרטים שנדרשו מעצם העיסוק בפרקטיקה ובבחינת ההיתכנות התקציבית.

הפרק הראשון במסמך מוקדש לניתוח החברה הישראלית המתפוררת והסיבות לכך. הפרק השני מתאר את תמצית ההיגיון המסדר של מבנה הממשל שיוצע, ובמידה רבה מהווה תמצית של מהלך המודל כולו. הפרק השלישי כולל את ערכי הליבה והפתרונות שהמודל של תנועת "אנחנו" מציע לסוגיות ולמחלוקות החברתיות הקיימות. הפרק הרביעי, ליבת המסמך, מציג את חלופת מבנה הממשל הנגזרת ממודל התנועה. הוא כולל הבחנה בין נושאי מדיניות שונים הדורשים מוסדות שונים; פירוט של המבנה המוצע, לרבות ממשל חצי־נשיאותי ושיטת בחירות אזורית־מרבדת לבית עליון; בחינה של השלכות מבנה הממשל על מינהל החינוך וכתובת תוכניות הלימודים; בחינה של השלכות מבנה הממשל על התכנון העירוני; ולסיום, סימולציה למבנה התקציב הממלכתי והקהילתי תחת המודל החדש. הפרק החמישי מוקדש ללמידה ממקרי בוחן מקומיים, תוך הדגמת הפתרון ביחס אליהם. הפרק השישי והאחרון מוקדש לתיאור תקופת המעבר לקראת המודל החדש ושינויי החקיקה הדרושים לו.

## 1. מדוע החברה הישראלית מתפוררת?

סיפורה של מדינת ישראל הוא סיפור של הצלחה, הן בעיני מרבית אזרחיה והן בעיני שחקנים רבים מהקהילה הבינלאומית. הצלחה בקליטת עלייה ממדינות רבות, בהקמת כלכלה משגשגת, בהיותה גורם עולמי מוביל של תעשיית הייטק וסייבר, בקיום משטר דמוקרטי, בקיום מערכת בריאות ציבורית לכול ועוד. מסמך זה נכתב על בסיס ההבנה שהמשבר הפוליטי שישראל חווה בשנים האחרונות עלול לגבור על הצלחה, שהמשבר נמצא במגמת החרפה קבועה, שהמשבר מעיד על בעיות מבניות של החברה והמשל, שפתרונו דורש עיסוק באתגרים שהטיפול בהם עומעם לאורך השנים, וכן שלא ייתכן עתיד משותף של פלגי החברה ללא התייחסות עומק לאתגרים העומדים בבסיס המשבר.

### 1.1 ניתוח המצב הקיים

**השסע האזרחי** בישראל מתבסס על החיבור בין מודל "כור ההיתוך" הוותיק וההומוגני לבין החברה הישראלית ההטרוגנית. חוסר התאמה בין המודל להרכב החברתי של ישראל הוא שמחולל את הקרע הפנימי בחברה הישראלית.

החברה הישראלית היא חברה מגוונת ועשירה, ובשום פנים ואופן אינה חד־ממדית. אין בה רק דתיים, חילונים, ערבים וחרדים כמו בחלוקה המקובלת, אלא מגוון רחב של תתי־קבוצות כגון להט"בים מסורתיים, חרד"לים, דתיים ליברלים, חרדים מודרניים, מסורתיים שאינם דתיים, חילונים שמרנים, מוסלמים מסורתיים, חילונים פרוגרסיביים ועוד ועוד. בחברה הטרוגנית כמו החברה הישראלית, היכולת לשמור על יציבות ולכידות פנימית תלויה ביכולת להפריד בין המחלוקות השונות. כך עשויות להיווצר קואליציות פוליטיות חדשות ומגוונות בין הקבוצות השונות בחברה. מוסלמים מסורתיים, חילונים פרוגרסיביים ודתיים ליברלים עשויים לטוות רשת של קואליציות חוצות מגזרים (להלן: קואליציה רשתית) לעניין תמיכתם בהגנת הסביבה, אך בד בבד, לחלוק על מדיניות השילוב באקדמיה. אלא שמודל "כור ההיתוך" שולל מהחברה הישראלית את היתרון הזה. במסגרתו, כל הנושאים מרוכזים תחת סמכות ריכוזית אחת בממשלה ובכנסת, ולקבוצות השונות אין אוטונומיות שוות. משום כך, אנחנו לא מסוגלים לפצל בין הנושאים השונים ונאלצים לכוון יחד את כלל ההסכמות והמחלוקות שבנינו לכדי דילמה בינארית בודדה: לוותר או להיאבק. בתנאים הללו, ככל שהעשורים חולפים והמחלוקות מתרבות, כך גדלה גם ההקצנה, והלכידות החברתית מתפוררת.

המטרה של "כור ההיתוך", התפיסה המוסדית ממלכתית אשר התפתחה בעת הקמת המדינה, הייתה ללכד את החברה הישראלית. ההנחה הרווחת, שקנתה אז אחיזה במבנה המוסדי של ישראל, הייתה שיש להתעלם ממגוון תתי־הקבוצות בתוך החברה הישראלית כדי ליצור חברה מלוכדת. התעלמות זו פירושה שבמודל הממלכתי הישראלי, קיימת רק קבוצה אחת המוכרת כבעלת זכויות קולקטיביות עצמאיות – הלאום היהודי המאוחד. שאר תתי־הקבוצות בחברה הישראלית, כגון דתיים, חילונים, בני העדות השונות, החברה הערבית וכיוצא באלו – נתפסו כחלק מהמרקם התרבותי המגוון של ישראל. כלומר, כקבוצות של אזרחים יחידים שווים זכויות ובעלי מאפיינים תרבותיים שונים.

אף שמודל כור ההיתוך עבר לאורך השנים ריכוכים רבים, בעיקר בהיבטים כלכליים וסמליים, מדינת ישראל טרם אימצה מודל חלופי אחר. הביטוי המוסדי המרכזי של מודל כור ההיתוך

הוותיק שנותר עד היום, הוא **היעדר הכרה בזכויות אוטונומיות שוות וחוקתיות של כל תתי-הקבוצות השונות בחברה הישראלית**. זו איננה רק עובדה חוקית-מוסדית, אלא גם עמדה ערכית רווחת. לאורך השנים נוצר זיהוי ערכי בין "ציונות" ו"כור ההיתוך" כמודל היחיד המסוגל לאחד את החברה הישראלית. התפיסה הרווחת, ולפיה "חלוקת ישראל לאוטונומיות תוביל להתפוררות חברתית", קנתה לה אחיזה איתנה.

לאורך השנים, קבוצות רבות בחברה הישראלית דחו את תיאוריית כור ההיתוך ודרשו לעצמן הגנה תרבותית. רבים מקרב הקבוצות הדתיות, החרדיות, הערביות ועולי ארצות האסלאם פיתחו תפיסות ערכיות המתנגדות לכור ההיתוך או מציבות לו תנאים. כך, למשל, המפלגות הדתיות לחצו והצליחו לשמר ולבסס את זרם החינוך הממלכתי-דתי הנבדל מהחינוך הממלכתי הכללי, וכינונה של הרבנות הראשית היווה תנאי מקדים להשלמה של הציבור הדתי והחרדי עם כור ההיתוך הממלכתי. בהתאמה לכך לאורך השנים, וביתר שאת החל משנות ה-80, התפתחו בישראל נורמות שונות של אוטונומיה תרבותית, כמו למשל מוסד "דויעים בציבור" שנוצר בידי בתי המשפט או החינוך החרדי העצמאי, אשר הרחיב מאוד את האוטונומיה שלו מעל ומעבר להיתר הקבוע בחוק. לעיתים קרובות הנורמות האוטונומיות הללו התקיימו אף בניגוד גמור ללשון החוק, כמו למשל בערים רבות המאפשרות בפועל פתיחת מרכולים בשבת, או בנוגע לסוגיית גיוס החרדים לצה"ל. על אף ההבדלים הניכרים בין הדוגמאות שהובאו לעיל, המשותף לכולן הוא החתירה המתמדת של קבוצות רבות בחברה לאוטונומיה תרבותית. אך היות שהמודל הממלכתי הישראלי אינו מכיר בכך, אזי הקבוצות הללו נאלצות לפעול בכוח – בחקיקה, בבתי המשפט וברחוב. כך נוצר פער גדול בין המבנה הערכי והחוקי של כור ההיתוך, שאינו מכיר באוטונומיה של הקבוצות השונות, לבין מה שמתרחש בפועל בחברה הישראלית. משום כך, כל עוד אין בישראל אפשרות אוטונומית חוקתית ושווה לכל הקהילות להגן על תרבותן הייחודית, הרי שישראל עודנה חוסה בצילו של מודל כור ההיתוך.

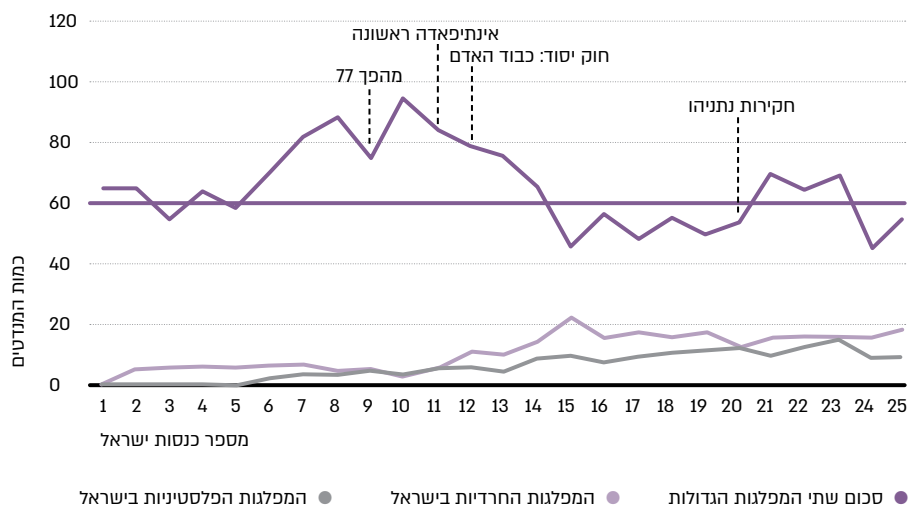
אולם חוסר ההתאמה הזו, בין מודל כור ההיתוך לבין החברה הישראלית, יצר תוצאה בלתי מתוכננת נוספת: באופן מעשי, היות שעל פי גישת כור ההיתוך לא מתקיימת כל הפרדה בין הקבוצות השונות בחברה לבין הממשל הכללי, הרי שהמנהיגות הפוליטית בישראל נאלצת להכריע כל העת במחלוקות נוקבות בסוגיות זהותיות, כגון נישואים, גיור, כשרות וכיוצא באלו. כדי לעמוד במשימה בלתי אפשרית זו התפתחה לאורך השנים פרקטיקה של "עמימות". משמעה שהמערכת הפוליטית מעדיפה לעיתים תכופות שלא להבהיר את עמדתה, או לקדם מדיניות עם סתירה פנימית. כך התפתחו הדברים ביחס לארבע סוגיות: חוקי הדת והמדינה, היעדר החוקה, מעמד החברה הערבית בישראל והמדיניות הישראלית מעבר לקו הירוק.

לשם המחשה ביחס לסוגיית הדת והמדינה, בתיקון לחוק השבות משנת 1970 נכתב כי "לעניין חוק זה, יהודי (הוא) מי שנולד לאם יהודייה או שנתגייר, והוא אינו בן דת אחרת". אך יחד עם זאת, החוק נמנע מלהגדיר מהו גיור. עמימות זו הובילה בהמשך את בית המשפט העליון להכריע כי ישראל תכיר גם בגיורים רפורמיים לעניין חוק השבות, ומנגד, היא הובילה את המנהיגות האורתודוקסית לקדם גיור ממלכתי בלעדי מטעם המדינה. כך, ובמקרים רבים אחרים, הפכו המדינה והפוליטיקה למעורבות בשאלות הלכתיות ודתיות – תוך שימוש הולך וגובר במדיניות של עמימות כדי לגשר על בעיות.

חרף האתגרים הללו, מראשית ימי המדינה ועד שנת המהפך הפוליטי ב-1977 נראה היה שישראל מצליחה להתגבר עליהם. במהלך התקופה הזו התקיימה קבוצת רוב גדולה שתמכה

במודל כור ההיתוך. במרכז ניצבה הברית ההיסטורית בין מפא"י והמערך למפד"ל, ואליה נלוו לאורך השנים מפלגות שונות. אך תמונת ההצלחה הזו של כור ההיתוך הישראלי החלה להיסדק החל משנות ה־80. אז נוצרו בחברה הישראלית שינויים דמוגרפיים ואידאולוגיים רבים, שיצרו סתירות ערכיות חדשות שלא היו קיימות קודם לכן. בין היתר, ניתן למנות את התמיכה באידאולוגיית ארץ ישראל השלמה מול ההתנגדות לכיבוש; התרחבות המפלגות הפרו־פלסטיניות בחברה הערבית בהגדה למפלגות הציוניות; העלייה הגדולה מברית־המועצות לשעבר, שרבים מקרבה סובלים מהסדרי הדת והמדינה בתחום הגיור; פערים בין כריפריה ומרכז, בדגש על מתח אשכנזי־מזרחי, שהובילו בין היתר להתרחבות מפלגת ש"ס; וגידול ניכר של נציגי הציבור החרדי והחרד"לי בכנסת, לעומת תביעות חדשות שהתפתחו בציבור החילוני בעד שוויון זכויות ללהט"בים, שוויון מגדרי ופירוק הסדרי הדת והמדינה. התרחבות הסתירות הללו התרחשה באופן הרסני על רקע היעדר כללי יסוד חוקתיים מוסכמים, ולצד השימוש הרווח בפרקטיקה של עמימות כאמצעי מועדף לפתרון מחלוקות. כלל הסתירות החדשות הללו הובילו לשינויים ניכרים במערכת הפוליטית הישראלית, כפי שמומחש בגרף הבא:

### הצטמקות המרכז הפוליטי הישראלי



כפי שניתן לראות בגרף, סך שתי המפלגות הגדולות בכנסת הולך ויורד מאז שנות ה־80, ואילו סך הנציגים של המפלגות החרדיות והערביות נמצא בעלייה. פיזור המנדטים בכנסת מהקמת המדינה ועד ימינו עבר שלושה שלבים: ממערכת חד־מפלגתית המבוססת על מפא"י והמערך, למערכת דו־מפלגתית המבוססת על הליכוד והעבודה בשנות ה־80, למערכת רב־מפלגתית החל מאמצע שנות ה־90.



קיומה של מערכת רב מפלגתית בחברה הטרוגנית אינו מהווה בעיה לכשעצמה. אילו ניתן היה לאגד שלל קואליציות מגוונות בין המפלגות השונות, אפשר היה ליצור יציבות שלטונית. אך כאמור לעיל, מבנה הסמכויות הישראלי נותר ריכוזי מאוד ואינו מאפשר זאת. המנהיגות הפוליטית עודנה מחזיקה בסמכות הכרעה מלאה בסוגיות הזהותיות. וכך, בניגוד לימי הקמת המדינה, עתה מוטלת על המנהיגות הפוליטית האחריות לנהל כמות כפולה ומכופלת של מחלוקות צולבות בין קבוצות סותרות. כדי להבהיר את חומרת הדברים, נניח לצורך הדיון שבין שני שחקנים פוליטיים ישנם עשרה נושאים שנויים במחלוקת. על תשעה מהם הם מסוגלים להסכים, ואילו על האחד הנותר הם לעולם לא יסכימו. בכללי המשחק הנהוגים במודל כור ההיתוך, על שני השחקנים לקבל החלטה אחת בנוגע לכל המחלוקות גם יחד: האם להרכיב קואליציה שתעסוק בכל עשרת הנושאים כמקשה אחת. משימה זו היא בלתי אפשרית, ותוצאותיה ניכרות היטב. ככל שנוקפות השנים, הנטייה הפוליטית הגוברת היא לפרק את הקואליציה. בהתאמה, גם החברה הישראלית בשטח הפוכת לשסועה יותר, וחוזר חלילה.

משום כך, משך הכהונה של הממשלות בישראל הוא קצר מאוד, חקיקת חוקי היסוד ורפורמות שלטוניות הפכו לזירת מחלוקת נוקבת בין הקבוצות השונות בחברה, ומאז אמצע העשור הראשון של שנות ה-2000, לא מתאפשר עוד לפזר את הממשלה מבלי לפזר גם את הכנסת – משמע שבכל כנסת יש רק אפשרות אחת לכונן ממשלה, ולעיתים אף זה לא. לאורך השנים, מרחב התמרון של המערכת הפוליטית להקמת קואליציות הולך ומצטמק בשל מחלוקות על סוגיות זהותיות כגון דת ומדינה, הסוגיה הפלסטינית ועוד. זאת אף שמעל פני השטח, רבים סבורים בטעות שמדובר בסך הכול במחלוקות אינטרסנטיות בין מנהיגים פוליטיים שאינם מגלים מנהיגות. אין ספק שהמערכת הפוליטית הישראלית רוויה במחלוקות אינטרסנטיות בין מנהיגים פוליטיים. אולם עובדה זו נכונה בכל מערכת פוליטית בעולם הדמוקרטי. תהליך ההתפרקות הייחודי לחברה הישראלית נובע ממספר השטעים שאינם מקבלים מענה גמיש ומותאם, ושמובילים לכך שמרחב התמרון במערכת הפוליטית מצטמק בהתמדה. וכך, למשל, עד שנת 1977 מפלגת המפד"ל, שייצגה את הציבור הדתי-לאומי, הייתה יכולה לשבת באופן מסורתי עם קואליציות שכללו את המרכז-שמאל והשמאל. כיום, לכאורה, קואליציות אלו "לא יעלו על הדעת"<sup>2</sup>. במצב זה, הסיסמה הנשמעת לרוב במרכז הפוליטי הישראלי, לפיה "עלינו להשלים עם המחלוקות ולהתאחד סביב מה שניתן להסכים עליו", איננה ישימה. החברה הישראלית תתאחד רק אם נפתור את המחלוקות בינינו.

זאת ועוד, המדיניות לפיה אין להכיר באוטונומיה של הקבוצות השונות בישראל מותירה את הקבוצות שאינן מיוצגות בקואליציה, אזורי ישראל, חסרי הגנה חוקתית. פירוש הדבר הוא שכל אחת ואחד מאזורי ישראל עשויים למצוא עצמם נרמסים תחת שלטון הרוב הקואליציוני שנבחר בבחירות. אך במקום לפתור את האתגר באמצעות הגנה חוקתית אוטונומית לכלל הקבוצות בחברה הישראלית, אנו, אזורי ישראל, מסתפקים בניסיון להגדיל את מספר

---

2 החל משנת 77 המחלוקת בין תומכי ומתנגדי ההתנחלויות היא הסיבה העיקרית לקרע בין הציבור הדתי-לאומי והשמאל הישראלי. גם הניסיון התקדימי בשנת 2021 להקים את הממשלה ה-36 כממשלת חליפים בראשות נפתלי בנט ויאיר לפיד נכשל בסופו של דבר. קואליציה זו אמנם חיברה בין חלק קטן מהציבור הדתי-לאומי, השמאל הישראלי וחלקים מהציבור הערבי, אולם לדעתנו המחלוקות בסוגיה הפלסטינית גרמו בסופו של דבר לפיזור הממשלה. מחלוקות אלו התסיסו את הקואליציה בשלל נושאים, חלקם מעבר לקו הירוק וחלקם נגעו לחברה הערבית בישראל, ובסופו של דבר הקש ששביר את גב הגמל היה חוסר יכולתה של הקואליציה להעביר את 'תקנות יו"ש'. להלן: בנדר, א' (2022, 6 ביוני). "הניסיון איתכם נכשל": העימות החריף בין אורבך לח"כ מרע"מ במליאה". **מעריב**.

המושבים של המפלגות המייצגות אותנו בכנסת.

לדעתנו, זוהי סיבת העומק שבגינה שיטת הבחירות הישראלית נותרת בעינה, ללא רכיב אזורי וייצוג של אינטרסים אזוריים, בשונה מרוב הדמוקרטיות. למרות הניסיונות הוותיקים לשנות את שיטת הבחירות, ואף שישנה הסכמה ציבורית רחבה על חסרונות השיטה הקיימת, אנו סבורים כי חלוקה של ישראל לאזורי בחירה מבלי להקדים לכך הכרה חוקתית באוטונומיה של הקבוצות השונות – תוביל בהכרח לפגיעה בכוחן האלקטורלי של חלק מהקבוצות בחברה. תחת חלוקה אזורית כלשהי, יש להניח שתושבי קריית צאנז החרדית, שכונה קטנה בתוך נתניה, כמו גם תושבי ג'סר א'זרקא הסמוכה לקיסריה, היו מוצאים עצמם בנחיתות ייצוגית וקולם היה נפגע. לכך אף אחד מאיתנו אינו יכול להסכים – ומשום כך המנהיגות הפוליטית מוותרת על הניסיון מראש. וכך, כהשלכה בלתי מתוכננת של מודל כור ההיתוך, שאינו מכיר בהגנה על הקהילות השונות לבד מכוחן האלקטורלי בכנסת, החברה הישראלית נותרת לכודה בשיטת בחירות ריכוזית גרועה המתמרצת מחלוקות.

לשם המחשה, בשיטת הבחירות הקיימת, הבחורות והבוחרים המשלשלים לקלפי פתק הצבעה אחד נאלצים בפועל לכרוך יחדיו את עמדתם בכלל הסוגיות העומדות למבחן ציבורי – ביטחון, כלכלה, דת ומדינה, איכות סביבה ועוד, על כלל ההסכמות והמחלוקות הגלומות בהן. אילו צי הצבעה אלה מבליטים את המחלוקות ומפחיתים את יכולתם של הפוליטיקאים להתפשר על נושאים מוסכמים. כך היה למשל עם דחיית החקיקה על תוכנית המטרו לגוש דן בעת ממשלת בנט-לפיד בשנת 2022. בנוסף, הבוחרים הישראלים נוטים בשל כך להצביע קודם כול על פי עמדתם בנושאי ליבה קשיחים כגון ביטחון ודת ומדינה, ותשומת ליבם לנושאים האחרים פחותה. חיסרון שלישי כרוך בעובדה כי ה"כיות והח"כים תלויים הרבה יותר במנהיגי מפלגתם מאשר בציבור, שלא בחר בהם ישירות. ולבסוף, שיטת הבחירות הנוכחית מאפשרת לקבוצות קטנות לסחוט את הממשלה הרבה מעבר לכוחן האלקטורלי. כל עוד אנחנו בוחרים מועמדים ברשימה מפלגתית בלבד, אנו מאפשרים להתארגנויות פוליטיות קטנות לחדור לתוך המפלגות ולא לפי אותן מבפנים לאמץ את עמדתן. זאת, נוסף על עצם היכולת של מפלגות קטנות לאיים בפירוק הקואליציה.

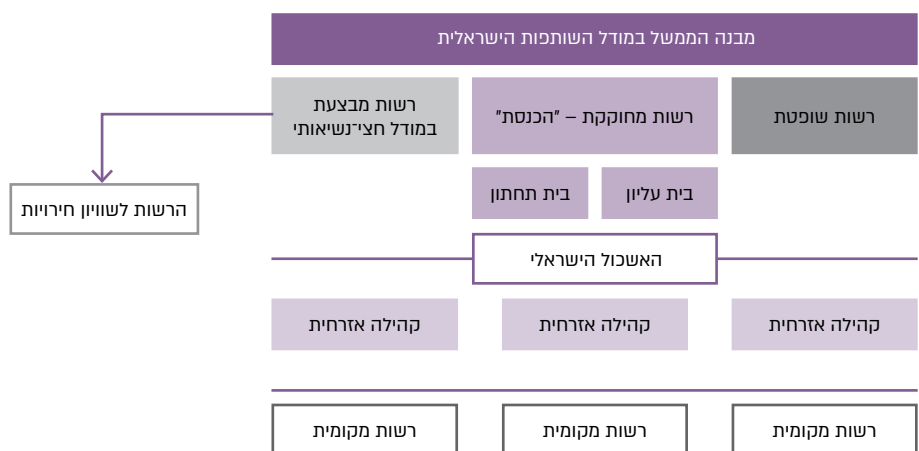
מצב העניינים שתואר כאן מהווה את הרקע וחלק מהסיבות המסבירות את המבוי הסתום שבו שרויה ישראל בתחום הדתי-חילוני. מודל "השותפות הישראלית" של תנועת "אנחנו" נועד להתמודד עם האתגר ולהציע לחברה הישראלית חלופה חדשה למבנה הממשל הישראלי.

## 2. תמצית ההיגיון המסדר של מבנה הממשל שיוצע

מטרת המודל של תנועת "אנחנו" היא לכונן את ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ניטרלית – כדי לשקם את **הלכידות** בחברה הישראלית.<sup>3</sup> פירוש הדבר הוא שישראל תהיה מדינה יהודית ודמוקרטית עם רוב יהודי, סמלים יהודיים ושוויון זכויות לכל אזרחיה ללא הבדל דת, גזע ומין. לצד זאת יוקמו בישראל **קהילות אזרחיות איטריטוריאליות**. כל קבוצת אזרחים שגודלה יוסכם בחוקה העתידית, למשל 6%-7% מהחברה, תוכל להתאגד לקהילה אזרחית אשר תעניק לחבריה שירותי דת, תרבות וחינוך לערכים ללא קשר למקום מגוריהם. לפיכך, אנו משערים שהחברה הישראלית תכיל כ־10-15 קהילות אזרחיות. **הממשל הכללי**, לעומת זאת, יורכב מרשות מבצעת, רשות מחוקקת ורשות שופטת כלל ארציות ויעסוק בכל שאר **הנושאים הממלכתיים**, כגון ביטחון, בריאות, תחבורה והגנת הסביבה. במקביל לכך, גם הממשל הכללי יעסוק בתחום התרבות והחינוך לערכים, אך בתצורה חדשה שתובהר להלן. מבנה הממשל האמור לעיל ושאר סעיפי הליבה שלו יוגדרו **בחוקה** חדשה, שכל שינוי שיתבצע בה יחייב רוב פרלמנטרי מיוחד.

תשתית חוקתית זו תאפשר לחברה הישראלית להפריד את ליבת המחלוקות **בנושאי הזהות** משאר עיסוקי הממשל, ועל ידי כך ליצור **קואליציות רשתיות** חדשות שיחברו בין קבוצות ממגזרים שונים. בד בבד, מבנה הממשל שיוצע יכונן **מכנה משותף רחב ומלכד** עבור רוב הישראלים באמצעות שלל תוכניות חינוך ותרבות. כל הקהילות האזרחיות יוכפפו לאותם כללים חוקתיים שווים וניטרליים, והמדינה לא תעדיף אף זהות תרבותית על פני רעותה. כאשר רוב מזדמן במוסדות הנבחרים יחליט להעדיף תוכנית לימודים או תוכנית תרבותית זו או אחרת, תמיד תישמר למיעוט שיתנגד לכך הזכות להשתמש בקהילה האזרחית שלו כדי להתגונן.

מבנה הממשל שיוצע להלן מתואר באיור הבא:



3 נהיר לנו שהמושג "מדינת יהודית ודמוקרטית ניטרלית" מחייב דיון אידיאולוגי רחב היקף, שכן הוא חדש לחברה הישראלית ומחייב שינוי תודעה ערכית הן בחברה הדתית והן בזו החילונית. אולם במאמר זה אנו מגבילים את הדיון ליעילות המנגנונים של מבנה הממשל בלבד. נציין רק שכינונה של ישראל כמדינה ניטרלית יאפשר לכל הקבוצות החילוניות והדתיות בחברה לממש את אורח חייהן בחירות מלאה ובשוויון זכויות. המדינה לא תעניק זכויות יתר לאף קבוצה ולא תכפה נורמות דתיות או חילוניות. המעוניינים להעמיק בסוגיה מוזמנים לעיין באתר התנועה ובסדרת הפודקאסטים שלנו.

נתאר להלן את יסודות ומבנה הממשל המוצע ואת היתרונות הגלומים בו:

- **ריבונות היחיד וזכויות היסוד שלו:** הקמתן של קהילות אזרחיות תתבסס על הבחירה האישית והריבונית של כל אזרחית ואזרח. רק האזרחים היחידים יהיו רשאים להחליט על השתייכותם לקהילה זו אחרת, ועל ידי כך, רק הם יקבעו את זהותם ואת ניהול חייהם על פיה. נוסף על כך, וברובד הממלכתי, יובטחו כל זכויות היסוד של האזרחים ללא הבדל דת, גזע ומין בעזרת חוקה שתבטיח אותן. זוהי אבן היסוד החשובה והחיונית ביותר של מבנה הממשל כולו.

- **הקהילות האזרחיות העצמאיות:** כאמור, בחירתם של האזרחים תניע את הקמתן של קהילות אזרחיות, אשר מתפקידן לספק לכל אזרח המשתייך אליהן אורח חיים מותאם בנושאי זהות בלבד. נושאים אלה כוללים את שירותי התרבות, הדת והחינוך לערכים. קהילות אלה יהיו עצמאיות במובן יכולתן המלאה לנהל את חיי הזהות של חבריהן ללא התערבות הממשל הכללי. עצמאות זו של הקהילות תובטח בעזרת חוקה, אשר תסדיר גם את תקציב הפעולה שלהן בתחום הזהות. כל קהילה אזרחית רשמית תקבל על פי גודלה תקציב התנהלות ותקציב פעולה בתחום הזהות, על פי תקציב שוויוני אחיד לנפש. מבלי לפגוע באוטונומיה של קהילות אזרחיות, עצמאותן תוגבל על ידי החוקה וערכיה הבסיסיים. כך למשל, החוקה לא תאפשר הקמתן של קהילות אשר בעצם מהותן מבקשות לפגוע בקהילות אחרות. התנהלותן הפנימית של הקהילות תהיה גם היא דמוקרטית על פי החוקה ותכלול מוסדות נבחרים ומוסדות מבצעים הפועלים על פי חוק. נהלים אלה יהוו תנאי לקבלת התקציבים הקהילתיים. באופן זה, מרכז הכובד הפוליטי בתוך תתי-הקבוצות השונות בחברה יעבור מהרחוב לתהליך המוסדי הדמוקרטי. **הכרעות פנימיות בקהילה לא ייקבעו לפי גובה האיומים של הקיצונים, אלא בהליך דמוקרטי שקוף ותקין.** אחת לשנה תיקבע נקודת זמן שבה אזרחי ישראל יוכלו לעבור בחופשיות בין הקהילות האזרחיות השונות. קהילות אלה יהיו איטריטוריאליות והן תספקנה שירותים לחבריהן ללא קשר למקום מגוריהם.

- **הממשל הכללי הארצי:** יכלול **רשות מבצעת** במודל חצי-נשיאותי (הדומה למודל הצרפתי), **רשות מחוקקת** (הכנסת) בעלת שני בתים (בית עליון עם שיטת בחירות אזורית-קהילתית ובית תחתון עם שיטת בחירות ארצית-מפלגתית) ו**רשות שופטת** בעלת יכולת ביקורת שיפוטית חוקתית על הרשות המבצעת והמחוקקת. מבנה זה של הממשל הכללי צפוי לייצג, לראשונה בישראל, **אינטרסים אזוריים**. נוסף על כך, הוא **ימנע את התופעה של קבוצות קטנות הכופות את רצונן על הרוב** באמצעות איום בפירוק הקואליציה, כפי שיוסבר בפרקים הבאים. בתחומי הסמכות של הממשל הכללי נכללים:

- **נושאי מדיניות ממלכתיים:** נושאים שאינם קשורים לשירותי דת, תרבות או חינוך לערכים (נושאי הזהות). אנו מבחינים בין שני סוגים של נושאים ממלכתיים:

- **נושאים קשיחים,** כגון: תחבורה, בריאות, ביטחון, רווחה ועוד.

- **נושאים חופפים,** הנוצרים מעירוב של נושאים קשיחים עם נושאים בעלי מאפיינים זהותיים או תרבותיים. כך למשל, הקמת בתי ספר היא נושא תכנוני קשיח מצד אחד, ומצד שני כרוכה בהקצאת מוסדות לקהילות השונות על פי זהותן. תכנון שכונות וערים חדשות ותכנון תחבורתי בשבת הם נושאים חופפים מאותה סיבה. בפרקים הבאים נעסוק בהרחבה בהשפעתם של נושאים אלה על הממשל הכללי.

- **נושאי מדיניות של זהות:** נושאים הכוללים את החינוך לזהות, שירותי התרבות והסדרים הנוגעים לערך השוויון, כפי שיפורט בהמשך. רוב נושאי הזהות יהיו בוזמנית באחריות הקהילות והממשל הכללי. כפילות זו תוסדר באמצעות פעולתה של "מועצת האשכול הישראלי" כפי שיוסבר להלן.

- **מועצת האשכול הישראלי:** גוף זה (להלן: האשכול הישראלי) יכיל נציגים מכל הקהילות האזרחיות על פי גודלן, ותפקידו היחיד יהיה לאשר או לדחות את תוכניות הממשל הכללי בנושאי הזהות באמצעות הליך הצבעה ברוב רגיל. לשם ההמחשה, בהינתן שמשרד החינוך מטעם הרשות המבצעת הכללית ניסח תוכנית לימודים בהיסטוריה, היא תצטרך לקבל את אישור האשכול הישראלי. אם התוכנית תידחה, היא תשוב לתכנון מחודש במשרד החינוך, וחוזר חלילה, עד שתאושר. לאחר קבלתה, רוב ילדי ישראל ילמדו אותה. כתוצאה מכך, ניתן לקבוע שבכל רגע נתון מרבית אזרחי ישראל ילמדו או יצרכו את אותן תוכניות לימוד ותרבות בתחום הזהות. **תוצאה מלכת זו טובה בהרבה מהמצב הקיים.**

לצד זאת, ומבלי לגרוע מהאמור לעיל, בשל אופיו הניטרלי של הממשל הכללי, עצמאותן הרשמית של הקהילות תאפשר לכל אחת מהן לקבל או לדחות את החלטות האשכול הישראלי. בפועל, ייווצרו שלושה סוגי קהילות: קהילות המשתמשות בתוכניות הזהות של הממשל הכללי, קהילות המשתמשות בתוכניות הזהות של הממשל הכללי ומוסיפות להן תוכניות ייחודיות משל עצמן, וקהילות הדוחות את תוכניות הזהות של הממשל הכללי ומפעילות תוכניות משל עצמן על חשבון תקציב שוויוני ומותאם לגודלן שקיבלו מהמדינה. באופן זה תיווצר **הגנת מיעוטים תרבותית** בישראל, אשר תאפשר לכולנו להרגיש שזהותנו בטוחה מפני עריצות הרוב – בכל תרחיש של שינוי דמוגרפי עתידי. יתרה מזאת, אנו משערים שיכולתן של הקהילות לדחות החלטה זו או אחרת של האשכול הישראלי תקל על הרוב לקבל הכרעות במחלוקות נוקבות. מיעוט שייאלץ לספוג החלטה שאינה לרוחו, למשל מימון מצעדי גאווה ארציים או תהלוכות הכנסות ספרי תורה לבתי כנסת, ידע שהוא אינו חייב להיות חלק מכך. כתוצאה מכך, למרכז הפוליטי יהיה **קל יותר לגבש רוב** שיכריע במחלוקות הנוקבות הללו בנושאי הזהות – **בידיעה שזכויותיה של אף קבוצה לא ייפגעו.** כך נוכל "להוציא מהחדר" את הקצוות שאינם מאפשרים הגעה להסכמות רחבות.

האפשרות של קהילות לפעול באופן אוטונומי תאפשר להן לשתף פעולה ביניהן גם ללא אישור הממשל הכללי. כך למשל ניתן יהיה ליצור חיבור בין קבוצות אשר אינו מתאפשר כיום, כגון: חינוך יהודי-ערבי, ישיבות תיכוניות חרדיות, חינוך דתי-מסורתי, חינוך יהודי-רפורמי ועוד.

מעבר לכך, בשל אופיו הניטרלי של הממשל החדש, המתנגד לכפייה תרבותית, האשכול הישראלי לא יעסוק בשירותי הדת כגון בניית מקוואות, מסגדים ויצירת מערכי גיור. שירותים אלו יימסרו לניהולן המלא של הקהילות האזרחיות בלבד. האשכול הישראלי כן יורשה לעסוק בהיבטים התרבותיים שקיימים בעולם הדתי, כגון מופעי חזנות או תהלוכות ספרי תורה. הסיבה לכך היא ששירותי הדת מעצם הגדרתם נוגעים לקהילות דתיות מובחנות, ולכן על האזרחים לבחור בהם מרצונם ולא לכפות אותם על אחרים. כך למשל, הקמת בית כנסת או הכרעה הלכתית באשר להליך הגיור הרצוי נוגעת, מעצם הגדרתה, לקהילה דתית מסוימת, ואילו אירועים תרבותיים, כגון מצעד גאווה או הכנסת ספר תורה, עשויים לשרת גם אוכלוסיות דתיות וגם אוכלוסיות חילוניות.

ברור לנו שחלק מהקהילות בישראל יבקשו לעשות שימוש במבנה הממשל המוצע לעיל כדי לקדם אורח חיים שאיננו שוויוני, אשר בו הן דוגלות. כך למשל, בציבור החרדי, בחלק מהציבור הדתי-לאומי ובציבור המוסלמי, קיימות קבוצות גדולות הדוגלות בהפרדה מגדרית. כדי להתמודד עם אתגר זה ניסחנו סדרה של כללים המכונה **"שוויון שמור"**, ואנו מציעים להקים את **הרשות לשוויון חירויות**. בפרקים הבאים נעסוק בכך בהרחבה, אולם לעת עתה, נציין כי האשכול הישראלי יוסמך לעסוק גם בסוגיה זו.

לסיכומו של דבר, מועצת האשכול הישראלי היא מרכיב מפתח של הממשל המוצע על ידי תנועת "אנחנו". היא מאפשרת לחברה הישראלית את הגמישות הנחוצה לה כדי להבדיל בין הנושאים הממלכתיים לבין נושאי הזהות השנויים במחלוקת. מחד גיסא, מועצה זו תקדם מכה משותף רחב עבור רוב הישראלים, ומאידך גיסא, היא תאפשר גם הגנת מיעוטים עבור הקהילות שירצו בכך. מסיבה זו, אנו סבורים שהאשכול הישראלי צריך להיות נפרד מהכנסת. חיוני לאפשר לאזרחים להצביע בנפרד לאשכול הישראלי כדי שלא לחזור על הטעות של כור ההיתוך, שכרך את כל ההסכמות והמחלוקות יחדיו.

את מבנה הממשל שהוצג לעיל בתמצית אנו מכנים בשם **"שוויון חירויות"**, והוא חלק בלתי נפרד מחזון שותפות ישראלית של תנועת "אנחנו". בפרקים הבאים נרחיב ונפרט על אודותיו, וכן נציג את ההתאמות שאנו מציעים **לרשויות המקומיות**.

### 3. ערכי הליבה של מודל השותפות החדש

בשלב זה במסמך נרד קומה אל הפרקטיקה של החזון – שיטות הבחירות, תכנון ערים, תכנון התקציב וכיוצא באלו. הפרק הנוכחי נועד להראות כיצד המחלוקות המרכזיות בין חילונים לדתיים נפתרות לאורם של העקרונות והיסודות שנוסחו בפרק הקודם.

את מבנה הממשל, שכונה לעיל **"שוויון חירויות"** והוצג בתמציתו, קיבלנו בהשראת הכרזת זכויות האדם כפי שאומצה על ידי העצרת הכללית של האו"ם בשנת 1948, הכוללת שלושה יסודות נודעים: חירות, שוויון ואחוה. **חירות**, משמעה שכל אזרחית ואזרח יוכלו לבחור את אורח חייהם האישי, הקהילתי או הלאומי באמצעות הכרה חוקתית מצד המדינה בקבוצות השונות של החברה הישראלית. **שוויון**, משמעו שישראל תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה על פי עקרונות מגילת העצמאות, ותוך עיצוב מחדש של ההתנגשות בין שוויון זכויות לבין ערכי הקבוצות הדתיות. **אחוה**, משמעה שהממלכתיות הישראלית תמשיך להתקיים, אך תחדל להיות מקור למחלוקות. זאת בהיותה מכירה בשונות הקבוצתית, ואף מותירה בידי הקבוצות את ניהול חיי הדת, התרבות והחינוך לזהות.

#### 3.1 חירות הפרט והקהילה

עיקרון החירות במודל שלנו הוא הזכות שתעמוד לרשות כל אזרח ואזרחית לחיות את חייהם הפרטיים מבלי שהמדינה או הקהילה תהיה רשאית להתערב בליבתם. לחירות זו חשיבות מיוחדת בשל אופיו המשילתי של המודל, אשר מנקודת מבטו של האזרח, הוא בעל שני רבדים משמעותיים המשפיעים על חייו: ממשל כללי וקהילה אזרחית.

**הממשל הכללי:** יתאפיין בממלכתיות יהודית ודמוקרטית-ניטרלית ויעסוק בכל התחומים שבהם עסק עד עתה, אך באמצעות מוסדות חדשים וללא שירותי הדת, כפי שנפרט בהמשך.

**הקהילות האזרחיות האטרטוריאליות:** כל אזרח ואזרחית ישתייכו לאחת הקהילות האזרחיות האטרטוריאליות אשר יכריזו על הקמתן לאחר שעמדו בתנאי סף, ואנו מעריכים את מספרן בכ-10-15 קהילות. כל קהילה אזרחית תהיה רשאית כאמור לספק לחבריה שירותי זהות בלבד, בתחומי החינוך לזהות, הדת והתרבות. את שירותי הזהות הללו תספקנה הקהילות לחבריהן בעזרת תקציב שיינתן להן על ידי הממשל הכללי לפי גודלן היחסי. באופן דומה יוקצה להן גם תקציב לניהול הקהילה. על מנת שיוכרו, הקהילות תהיינה בגודל מינימלי של אחוז מסוים מסך אוכלוסיית ישראל (למשל 6%-7%). הן תכלולנה גוף מחוקק וגוף מבצע לצורך מתן השירותים. על פי החלטת הגוף המחוקק של הקהילה, היא תוכל להטיל דמי חבר על חבריה באופן דיפרנציאלי על פי גובה ההכנסות של החברים. את דמי החבר הללו, כמו את שאר היטלי המיסים בישראל, תגבה רשות המיסים המרכזית בלבד. **אחת לשנה** תיקבע נקודת זמן שבה אזרחי ישראל יוכלו לעבור בחופשיות בין הקהילות השונות.

בהיות הקהילה אטרטוריאלית, היא תספק לחבריה שירותי זהות בכל מקום שבו יגורו, למשל באמצעות שירותי הסעה או באמצעים מקוונים.<sup>4</sup> שירותי הקהילה יכללו בין היתר: חינוך על פי דרכה של הקהילה; הקמה ותחזוק של שירותי דת – בתי כנסת, מקוואות, מסגדים, כנסיות; הקמה ותחזוק של מתנ"סים; והקמה של מבני תרבות ותוכניות תרבות, למשל הצגות או

4 תקצוב שירותי הסעה בתחום החינוך כבר משוריין בתקציב משרד החינוך ועומד על כ-4 מיליארד ₪.

מצעדי גאווה. בחלק מהתחומים תחזיק הקהילה **בתקציב הישיר** הדרוש לסיפוקם (למשל בהשתתפות בהקמת בית כנסת). בחלק אחר, הקהילה תחזיק בזכות **להסטת משאבים** המגיעים מהממשלה לרשות המקומית לצורך כך (למשל להקמת בית ספר, אשר הקהילה לא מבצעת בעצמה, אלא מפעילה את זכותה שיוקם עבורה כאשר חלים התנאים לכך על פי סף ביקוש שיפורט בחוק). בכל סוגי המקרים, הקהילה תשתלב במערך היחסים שבין הממשל הכללי לבין הרשות המקומית באמצעות מנגנונים משילותיים חדשים, אשר את פעולתם נתאר בפרק הבא.

חוזקו של מודל הקהילות האזרחיות האיטריטוריאליות הוא בהתאמתו להרכב ההטרוגני של החברה הישראלית ובהיותו פותר את העיסוק בנושאי הזהות מעוררי המחלוקת בין הקהילות. במקום שרק הממשל הכללי יפעל באמצעות מבנים ומנגנונים "טובים לכולם" כביכול, הנגזרים מנקודת המבט הערכית הצרה של מפלגות הקואליציה בנקודת זמן נתונה, תוכל כל קהילה לפעול על פי דרכה. כך למשל, בתי ספר ילמדו מקטעי שעות לימוד משותפים לכולם, אך גם נפרדים לחברי קהילות שונות. לפיכך, המודל המוצע מגשים את ערך החירות עבור הפרט והקהילה.

### 3.2 שוויון

ערך השוויון הוא חיוני לכינונה של ישראל כדמוקרטיה ליברלית. לצד זאת, נהיר לנו שבכל מדינה דמוקרטית, הערך החשוב הזה עומד לעיתים בסתירה לערכים שמרניים-דתיים. במיוחד נכון הדבר במקרה הישראלי, משום שהיהדות והאסלאם, כדתות הנפוצות בישראל, הן דתות הלכה המכתיבות נורמות התנהגות מפורטות אשר במקרים רבים סותרות את ערך השוויון. עובדות ייחודיות אלו יוצרות התנגשות קיצונית בין חוקי מדינת ישראל לבין המציאות בשטח. כך למשל, האוכלוסייה החרדית מקפידה לנהל את אורח חייה תוך הבחנה בין גברים לנשים ובין אשכנזים לספרדים מתוך צייתנות לשושלות של רבנים גדולי ישראל, ונורמות אלה זוכות לתמיכה פנים-חרדית גורפת. תופעות דומות אך רכות יותר קיימות גם בציבור הדתי-לאומי, דוגמת הפרדה מגדרית בבתי הספר.

תופעה נוספת הקיימת בישראל היא של "מיעוט בתוך מיעוט", שבמסגרתה תתיקבצות בתוך הקהילות דורשות לקיים אורח חיים שיווני יותר, אך הקהילה מונעת זאת מהם מבלי שהמדינה מצליחה לסייע להם. דוגמאות לכך הן תלמידים חרדים הרוצים ללמוד לימודי ליבה, נשים חרדיות המעוניינות ליטול חלק בהנהגה הפוליטית, חרדים ספרדים הדורשים ללמוד בבתי ספר טובים יותר עם רוב אשכנזי, נשים בדואיות המבקשות להקים עסק עצמאי ולפתח ללא הגבלות, להט"בים בחברה דתית יהודית או ערבית ועוד. בכל המקרים הללו וברבים נוספים קיים פער בלתי מתקבל על הדעת בין ההכרזות הרמות על שוויון זכויות לבין המציאות בשטח.

משום כך קיימות בישראל קהילות דתיות רבות הנוטות להתנגד לערך השוויון והחופש מדת, ומנגד, קיימות בישראל קהילות חילוניות הנוטות לתמוך בערכים אלה. המציאות החברתית והפוליטית הזו מאיימת באופן ישיר על הליבה הדמוקרטית של ישראל ומערערת את יסודות החברה. זו גם אחת מהסיבות המרכזיות שבגינן ערך השוויון אינו מעוגן בחוקי מדינת ישראל.

פתרון המחלוקת הללו הוא עניין מורכב ורגיש ביותר. לשם השוואה, לעולם המערבי-נוצרי נדרשו מאות שנים לפתור מחלוקות דומות, וחלקן טרם נפתרו. במקרה הישראלי, אנו ניאלץ



לכווץ את התהליכים הללו לפרקי זמן קצרים בהרבה של עשרות שנים בודדות. את החלק הבא נקדיש להצגת פתרון חדש למחלוקת בדמות שני ערכי ליבה שאנו מציעים לאמץ: **שוויון הזדמנויות ושוויון שמור**. ברור לנו שהדברים שיוצגו להלן מהווים הצעה ראשונה לדיון ציבורי, ועוד יחולו בהם שינויים רבים בעתיד.

### 3.2.1 שוויון הזדמנויות

בין ערכי החירות והשוויון מתחייב איזון מתמיד, משום שכל ערך העומד בפני עצמו עלול להוביל לתוצאה שלילית. חירות מוחלטת ללא איזונים ובלמים עלולה להוביל לניצול החירות שניתנה לגורמי הכוח, לביטול החירות הכללית ולשמירה של הכוח הרב שלהם לעצמם. כך קורה בשוק החופשי, כאשר חברה מסחרית מצליחה להתחזק ולהשתמש בעושרה כדי לרכוש חברות אחרות ולהפוך למונופול. מנגד, גם כאשר ערך השוויון אינו מאוזן באמצעות ערך החירות עלולה להיווצר אפליה. כך חלק מועדי העובדים, שקמו כדי לדאוג לזכויות השוות של מעמד הפועלים, עלולים להשתמש בכוחם כדי לדאוג רק לאנשי שלומם על חשבון זכויות האחרים. כלומר, כדי לאפשר לכל הפרטים בחברה לחיות את אורח חייהם, כיחידים או כקבוצות, בחופשיות הרבה האפשרית, על ישראל כדמוקרטיה ניטרלית תהיה מוטלת האחריות לאזן כל העת בין ערכי החירות והשוויון.

משום כך אנו סבורים כי החיבור היעיל ביותר בין חירות לשוויון מתמצא ב**שוויון הזדמנויות**. משמעותו היא שלצד האיסור על המדינה להתערב בחירות הפרט, עליה לדאוג שלכל אזרחיה עומדת זכות שווה לחינוך ציבורי איכותי, תשתיות שוות, בריאות שווה וכדומה. לצד זאת, אנו מודעים לכך שמנגנוני הדאגה לשוויון הזדמנויות אינם מספקים בדרך כלל, ולרוב ייוותרו קבוצות באוכלוסייה שיופלו לרעה. חברות רבות מפעילות לצורך כך מנגנונים של "העדפה מתקנת". הצירוף של שוויון הזדמנויות והעדפה מתקנת יכול להיות מוגדר באופן בהיר יותר על ידי **שוויון בתוצאות**, המגדיר לא רק את תנאי הפתיחה הדרושים לכולם, אלא גם את התוצאות הרצויות.

בשל הפגיעה האפשרית של השוויון בתוצאות בערך החירות והאפשרות שיגרום לאפליה בעצמו כפי שתואר לעיל, אנו מציעים ארבעה תנאים שיהוו חלק בלתי נפרד מכל מדיניות של העדפה מתקנת:

1. **מוצא אחרון:** המדינה תפעל כך רק לאחר שמדיניות "שוויון הזדמנויות" נוסתה וכשלה.
2. **הליך ההצבעה והביצוע:** בכל הליך הצבעה על העדפה מתקנת תוגש הצעת החלטה כתובה אשר תשקלל שלושה מדדים: שיעור האוכלוסייה הנפגעת, צרכיה והסיבות המדויקות שבגינן היא אינה זוכה לשוויון הזדמנויות. לאחר שיוצגו הנימוקים, ייקבע בהצבעת רוב היעד הכמותי של ההעדפה המתקנת שאותו תשאף הממשלה להגשים. יעד זה עשוי להיות שווה, גדול או קטן מגודלה היחסי של הקבוצה באוכלוסייה. כך למשל, הנגשת מבני ציבור לאנשים עם מוגבלויות מכירה בכך שבלעדיה ייפגעו זכויותיהם, ללא קשר לגודל האוכלוסייה. לאחר מכן יגיע שלב הביצוע. תחילה תיקבע חבילת תמריצים שתסייע לאותה אוכלוסייה. אך לאחר פרק זמן קצוב שייקבע מראש, אם יתגלה כי מנגנון ההעדפה המתקנת שנקבע וכן התמריצים לא הובילו לתוצאה הרצויה, יהיה צורך להרחיב את אמצעי הפיקוח והאכיפה.

3. הגדרה מראש של יעדי ההעדפה המתקנת: ברגע שיושג היעד, למשל – העסקת עובדים ממוצא ערבי בהייטק בהיקף או בשיעור מסוים, תתבטל ההעדפה.

4. סף איכות: לא יתקבלו אנשים ונשים שאינם מתאימים לתפקידים, רק לשם העדפה מתקנת.

### 3.2.2 שוויון שמור

ערך השוויון, כפי שהוא מנוסח במגילת זכויות האדם של האו"ם ובמגילת העצמאות, הוא ערך יסודי בעינינו. לצד זאת, חברות דמוקרטיות רבות ברחבי העולם חוות בעשורים האחרונים פרדוקס ליברלי בין חירות לשוויון, בשל קיומן של אוכלוסיות מיעוט דתיות המצהירות כי הן מעוניינות לחיות את חייהן באורח לא שוויוני. פרדוקס זה, כפי שהראינו, הוא עמוק יותר בחברה הישראלית בהיות האוכלוסיות הללו גדולות במיוחד. משום כך אנו מציעים שימוש במושג ה"שוויון השמור".

ההיגיון הערכי שבבסיס הצעתנו הוא שעל המדינה הדמוקרטית להגן על חירות ההחלטה האוטונומית של האזרחים כבני אדם יחידים. אולם החירות אינה מוחלטת, והיא מאוזנת על ידי ערך השוויון. אם היחיד בוחר פרדוקסלית באורח חיים שאיננו שוויוני, הרי שהמדינה תפעל לשמר את זכויות היסוד שלו ושל הסובבים אותו. זאת, באמצעות מנגנון מעשי שיאפשר ליחידים לשוב ולבחור באורח חיים שוויוני, או שוויוני חלקי, אם ירצו בכך. במובן זה, המדינה שומרת על השוויון המגיע לכל אזרח כסוג של "פיקדון" לשימושו בכל עת שיחפץ. לצד זאת, המדינה תפעל גם כדי לוודא שהבחירה באורח חיים לא שוויוני אינה משפיעה על הסביבה הכללית שנותרת שוויונית, או על יחידים אחרים שאינם רוצים בכך. כלומר, כללי השוויון השמור הם הדיים ונוגעים הן ליחיד והן לסביבתו. ואולם, אם יתברר שבמקרה מסוים המדינה אינה מצליחה במשימתה ליצור את האיזון האמור, הרי שעל פי הצעתנו, היא תעדיף את ערך השוויון ולא תאפשר את הפרתו – גם במחיר של פגיעה בחופש הדת.

מכאן נובע שעל פי הצעתנו, יש להבחין בין מושג האפליה, שהיא נורמה פושעת ואסורה המטילה מגבלות על אנשים על פי מוצאם, לבין שוויון שמור המהווה מצב חדש ומוגבל שבו אזרח כלשהו בוחר באורח חיים שאינו שוויוני ומחייב את עצמו ואת עצמו בלבד, ואילו המדינה מוודאת שזכויותיו נשמרות וסביבתו אינה נפגעת. באופן זה, אפליה לעולם תהיה אסורה במדינת ישראל, ואילו שוויון שמור עשוי להיות מותר, אם המדינה מצליחה למלא ארבעה תנאים המפורטים להלן. אם היא אינה מצליחה למלא את תפקידה זה, אזי בתי המשפט יכריזו כי מדובר באפליה ולא בשוויון שמור, והמדינה תפעל למגר את התופעה הנידונה. את ארבעת התנאים הנחוצים לקיומו של שוויון שמור ניתן לתמצת כבחירה הפיכה, ללא כפייה וללא מדרון חלקלק. שני התנאים הראשונים עוסקים באדם הפרטי, ואילו שני האחרונים – בהשלכות על החברה הכללית.

- **בחירה:** פירושה שהבחירה באורח חיים שאינו שוויוני היא מתוך אפשרויות בחירה סבירות וממשיות ככל הניתן. כך, הורים חרדים המעוניינים לספק לילדיהם לימודי ליבה בניגוד לנהוג בקהילתם, יוכלו לקבלם מהמדינה. תנאי הבחירה אינו נובע מתפיסה בין-תרבותית קלאסית של בחירה בין קהילות, אלא מתוך ניסיון התמודדות פנימי עם הדינמיקה של קהילה אחת מבלי לצפות מחבריה לנטוש את הקהילה. על המדינה תהיה מוטלת אחריות חדשה לפעול באופן אקטיבי וחודרני כדי לוודא שאפשרויות הבחירה זמינות עבור כל אזרחית ואזרח.

- **הפיכה:** בחירתו של אדם לקיים אורח חיים לא שוויוני תהיה הפיכה. למשל, המדינה תדאג לאפשר לחרדים שלא למדו לימודי ליבה בילדותם לשוב ולעשות כן עם הגיעם לגיל המתאים, ללא קשר לשיוכם לקהילה אזרחית זו או אחרת.<sup>5</sup> תנאי זה הינו חיוני כדי לוודא שחירותם האוטונומית של האזרחים נשמרת ולא נשללת מהם כתוצאה מבחירתם.
- **לא כפייה:** פירושה שההחלטה על אורח חיים שאינו שוויוני לא תטיל השלכות על מי שאינם מעוניינים בכך, ולא תאיים על יחידים או קבוצות אחרות במרחב הציבורי.
- **לא "מדרון חלקלק":** פירושו שבחירה של קבוצה באורח חיים לא שוויוני תוגבל לרף בסיסי ומוסכם, כדי שלא תאיים להפוך את המרחב הציבורי הכללי כולו למרחב שאינו שוויוני.

רק במצב עניינים כזה, כאשר כל ארבעת התנאים מתקיימים, המדינה תוכל להבטיח שוויון שמור עבור אזרחים ולהכיר בקבוצות שבהן מתאפשר אורח חיים לא שוויוני. לעומת זאת, אם אחד מארבעת התנאים אינו מתקיים, תעדיף המדינה את ערך השוויון על פני חופש הדת. ארבעת התנאים ייקבעו בחוקה הישראלית, ובאחריות בתי המשפט יהיה לוודא שהם נשמרים. יודגש כי כל אזרח או אזרחית יוכלו להירשם לכל קהילה ולממש את זכותם לבחור ולהיבחר במסגרתה באופן שווה ללא הבדל דת, גזע ומין. הקהילות האזרחיות לא תהיינה רשאיות להטיל כל איסור בתחום זה. לצד זאת, יוטלו הגבלות רק על יכולתם של אזרחים להסוות את זהותם האמיתית ולהשתייך באופן פיקטיבי לקהילה מסוימת כדי "לשנות אותה מבפנים". למשל, אזרח האוכל בשר לא יוכל להצטרף לקהילת הצמחונים כדי להשפיע עליה. כדי לפקח על כך, בית המשפט, אם יידרש לכך, יוכל לדרוש מהאזרחים דברי הסבר שיבהירו את הקשר בין אורח חייהם לבין הקהילה שאליה הם שייכים או מבקשים להשתייך.

רעיון השוויון השמור הוא אתגר דמוקרטי חדשני, והוא נועד לאימוץ באופן אבולוציוני ואיטי ולא בצורה מהפכנית. אנו רואים בו את תחילתו של שיח על אתגר השוויון בחברה הישראלית. אנו סבורים שניתן יהיה לכנס סביבו קואליציית תומכים חדשה מקרב הקבוצות השמרניות והפרוגרסיביות גם יחד. בסופו של התהליך, לאורך שנים רבות, נוכל לוודא שהחברה הישראלית איתרה את האיזון הראוי בין חופש הדת וערך השוויון – לשביעות רצונם של רוב מוחלט מאזרחי ישראל.

### 3.2.3 הרשות לשוויון חירויות

הרשות לשוויון חירויות תהיה רשות ממשלתית אשר תוכפף לרשות המבצעת בממשל הכללי וקיומה יעוגן בחוקה. הרשות תוודא כי בכל מקום שבו קיים אורח חיים לא שוויוני, יתקיימו גם ארבעת התנאים האמורים לעיל. היכן שהם לא יישמרו, תפקידה יהיה לנסות ולהעמידם בכל זאת תוך שימוש במנגנונים שיוקצו לרשותה. כל זאת, מבלי לפגוע במרחב הציבורי השמרני של הקהילות הדתיות, ומבלי שהפרקטיקות הללו יצרו מדרון חלקלק לשינוי פני המרחב הציבורי כולו. רק אם הרשות נכשלה בתפקידה והעבירה לבית המשפט חוות דעת משפטית שלפיה אחד מארבעת התנאים אינו מתקיים – יוכלו בתי המשפט להכריז על קיומה של

5 כיום ממשלת ישראל אינה מצליחה להקים מסגרות יעילות ללימודי ליבה עבור הציבור החרדי, משום שהשטחים הרבים והצולבים במערכת הפוליטית מחזקים את המפלגות החרדיות המתנגדות לכך ואינם מאפשרים זאת. כתוצאה מאימוץ חזון התנועה, אנו סבורים שניתן יהיה להגיע להסכמה פוליטית שכזו.

אפליה אסורה ביחס למקרה חברתי כלשהו. במצב זה הרשות המבצעת תפעל כדי למגר את האפליה – בין שבאמצעות הסברה ובין שדרך אכיפה משטרתית על פי שיקול דעתה.

לשם המחשה, נבחן את בתי הספר החרדיים האוסרים על אימהות התלמידים להחזיק ברישיון נהיגה. נניח, לצורך הדיון, שאחת האימהות מעוניינת בכל זאת ללמוד נהיגה. במצב זה תעמיד לרשותה הרשות לשוויין חירויות לימודי נהיגה בסבסוד, תוך התחשבות ברגשותיה של הקהילה (למשל, נקודת המפגש עם מורת הנהיגה תתבצע מחוץ לשכונה החרדית), או שתארגן לבנה התלמיד הסעה לבית ספר חרדי אחר שבו יתאפשר לה להחזיק ברישיון נהיגה. באותה דוגמה, אם הרשות לשוויין חירויות לא תצליח ליישב את – למשל, אם בית הספר ידרוש בכל זאת את סילוק התלמיד מהמוסד – יוכרז בית הספר כפועל בניגוד לעיקרון השוויין השמור. הרשות לשוויין חירויות תכתוב חוות דעת, וההכרעה בעניין בית הספר תעבור לבית המשפט שעשוי לסגור אותו. אנו סבורים כי עצם כינונה של הרשות לשוויין חירויות ישפר לאין שיעור את מעמד הזכות לשוויין בחברה הישראלית ביחס למצב הקיים, בעיקר בקרב "המיעוט שבתוך המיעוט", כגון נשים בחברה החרדית או המוסלמית, או להט"בים בחברה הדתית.

לצד זאת, אנו מודעים לכך כי המנגנונים הפרקטיים להפעלת השוויין השמור עלולים להיות מנוצלים על ידי קהילות אזרחיות, לצורך הגדלת משאביהן בפועל ו"שליחת" חבריהן לקבלת שירותים נוספים על ידי הרשות לשוויין חירויות (כפי שיוסבר להלן). על כן, מנגנוני השוויין השמור ייבחנו באופן חיובי כל עוד הם ניתנים למספר סביר של פרטים בתוך קהילה, ולא לקהילות שלמות.

לאור העקרונות שהוצגו לעיל, ומעבר לשמירת השוויין השמור עבור אזרחים פרטיים, הרשות לשוויין חירויות גם תמונה לטפל בסוגיות כוללות הנגזרות משמירה זו:

**לימודי ליבה ליחידים בציבור החרדי** – נכון להיום, רוב מוחלט של תלמידים בני חרדים אינם לומדים לימודי ליבה, וזאת על אף שסקרים<sup>6</sup> מראים שהפוטנציאל לכך הוא גדול בהרבה. מצב זה לא ישתנה כל עוד לנבחרי הציבור החרדים תהיה אפשרות פוליטית וחוקית למנוע מהמשפחות החרדיות שרוצות בכך ללמד את ילדיהן לימודי ליבה. על כן, על פי הצעתנו, הרשות לשוויין חירויות תוכל להציע, לצד מערכת החינוך החרדית, מסלולי לימוד עבור הציבור החרדי המעוניין בלימודי ליבה. מסלולים אלה יכללו לימודי ליבה מלאים, לימודי ליבה חלקיים ומסלול השלמת בגרויות למבוגרים. חרדים שירצו בכך יוכלו להצטרף לאחד מהמסלולים ללא צורך לשנות את שיוכם לקהילה אזרחית אחרת, וזאת על פי עקרון השוויין השמור.

כאמור, אם יתגלה כי מסלול לימודי הליבה ליחידים משמש את קהילתם כדי "ליהנות מכל העולמות" ובפועל להגדיל את תקציבם על ידי איסור לימודי ליבה, תוך ידיעה כי אלו יסופקו באמצעים אחרים – תישקל הפסקת מתכונת זו. מצד שני, כשם שעוני אינו נגרם על ידי קצבאות ביטוח לאומי, כך גם מתווה זה לא יגרום כשלעצמו לאי לימודי ליבה. על כן, ולמרות סיכון זה, אנו מאמינים כי המתכונת המוצעת תשפר באורח ניכר את המצב הקיים שבו לרוב, לא מתקיימים לימודי ליבה בציבור החרדי.

6 בארט, ע', שפיגל, א' ומלאך, ג' (2020). אחד מחמישה תלמידים: החינוך החרדי בישראל. המכון הישראלי לדמוקרטיה; גונן, ע', כהן, ב' והיון, ע' (2018). פוטנציאל הביקוש ללימודים בישיבות תיכוניות חרדיות. מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

**קיום השוויון השמור במרחב הציבורי** – במרחב הציבורי המשותף לכל האזרחים (הרחוב, האקדמיה, צה"ל) ישנו כשל מבני מתוך התנאים שהצגנו לשוויון השמור. מצד אחד, אלה מרחבים ציבוריים סינגולריים (יחידניים) ואין להם תחליף. מצד שני, הם חשופים למדרון חלקלק אם למשל תלמידים חרדים רבים מדי ידרשו לגביהם הפרדה מגדרית. לצורך כך, המודל מבחין בין ארבעה סוגי מרחב ציבורי, לצורך פעולתה ואכיפתה של הרשות לשוויון חירויות:

1. **מרחב ציבורי עצמאי:** שטח שאין חובה להיכנס אליו (בית כנסת, מרכז גאה, מועדון ריקודים, בית ספר השייך לקהילה ספציפית). במרחב כזה ניתן לאפשר אורח חיים שאינו שוויוני ככל שארבעת התנאים שלעיל מתקיימים.

2. **מרחב ציבורי משותף:** היות שבמרחבים אלה (בסיסי צה"ל, מוסדות אקדמיים, בתי חולים ומשרדי ממשלה) קיים חשש למדרון חלקלק, גוברת בהם הזכות לשוויון מלא המצמצמת את השוויון השמור. על כן, מי שנוכחותם בהם זמנית (חיילת בשירות סדיר, סטודנט במוסד אקדמי, מאושפז במחלקה פנימית או מבקרת במשרד הממשלתי) יוכלו לדרוש מידה נמוכה של שוויון שמור. לשם המחשה, אם יוכח שהדבר נצרך, ניתן יהיה לאפשר בכל כיתה אקדמית לתואר ראשון הקצאת שני שולחנות שבהם יוכלו לשבת סטודנטים בהפרדה מגדרית, אך ללא מחיצות וללא כל שינוי נוסף. כללים אלה לא יחולו על תארים מתקדמים, בשל השלכות רחבות מדי על המוסד האקדמי המהוות מדרון חלקלק. יתאפשרו גם קמפוסים נפרדים לתואר ראשון בלבד, ככל שיהיה להם ביקוש עד לתאריך מסוים שייקבע בלוח השנה בתהליך ההרשמה למוסד להשכלה גבוהה. לצד זאת, לא תתאפשר הפרדה מגדרית בסגל המרצים של הקמפוסים הנפרדים, אלא רק לאחוז קטן ומוגבל שייקבע בחוק. למשל, רק לצורך ההוראה של 15% מהתלמידים בקמפוסים הנפרדים. מי שירצה או תרצה בכך יוכלו להירשם להגרלה. זאת, שוב, בשל המדרון החלקלק שעלול להיווצר. מעבר לכך, אם ייפגעו התקנים של מרצות או מרצים באקדמיה כתוצאה מלימודים בקמפוסים בהפרדה מגדרית, יתווספו עבורם תקנים חדשים והם ימומנו מכיסם הפרטי של התלמידים שבחרו במסלול הלימוד הנפרד.

בצה"ל יתקיימו מסגרות דתיות וחרדיות נפרדות עד לרמת המחלקה בלבד, ועל כן גדודים חרדיים יפורקו. לצד זאת יובהר שלא יהיה שינוי במסגרות הגדודיות הנותנות שירותים למחלקות בהפרדה (למשל אפסנאות). הנחיות אלה נועדו למנוע מדרון חלקלק ושינוי אופי המרחב הציבורי המשותף בצה"ל.

מעבר לכך, בשל הזהירות הנדרשת בכל הנוגע למרחב הציבורי המשותף, כלל הפתרונות האמורים לעיל או דומיהם יהיו כפופים תמיד להליך אישורים מיוחד: תחילה קהילה אזרחית כלשהי תצטרך להצביע ולהחליט אם היא מעוניינת להגיש בקשה לפרקטיקה מסוימת במרחב הכללי. למשל, הקהילה האזרחית החרדית תוכל להצביע אם להגיש בקשה לקיומן של מחלקות חרדיות נפרדות בצה"ל. לאחר מכן תוגש הבקשה לרשות המבצעת, והיא תצטרך לגבש את תגובתה בפרק זמן שלא יעלה על חצי שנה. בשלב הבא, האשכול הישראלי יקיים הצבעה ויחליט אם לאשר או לדחות את החלטת הרשות המבצעת – וחוזר חלילה, עד שתתקבל החלטה סופית שתחייב את כולם. לאחר פרק זמן שיוגדר מראש בחוקה, למשל 7-10 שנים, יהיה צורך להצביע על ההחלטה מחדש כדי לבחון את תוצאותיה. יצוין שכל החלטה תהיה נתונה לביקורת של בית המשפט העליון.

3. **מרחב פרטי משותף:** מקומות עבודה פרטיים (ארגונים וחברות) נחשבים למרחב משותף אשר אסורה בו אפליה, ומצבי מדרון חלקלק חמורים שם יותר. זאת משום שהאפליה עלולה להשתלב חלילה באינטרס הכלכלי של המעסיק, ומשום שההיקף הרחב של המשק התעסוקתי לא יאפשר לפקח על יישום ארבעת תנאי השוויון השמור. לפיכך, עיקרון השוויון השמור לא יחול במקומות עבודה פרטיים, וכל אפליה בהם תיאסר.

לצד זאת, במקרה שקיימת דרישה ציבורית גבוהה במיוחד למידה של הפרדה מגדרית במקומות עבודה, ניתן יהיה לאפשר זאת במתכונת מוגבלת ביותר הכפופה לכללי המדרון החלקלק. למשל, אם נשים חרדיות דורשות זאת, בתי עסק המעוניינים בכך יפנו לרשות לשוויון החירויות לצורך קבלת היתר. הרשות מצדה תבחן אם ארבעת תנאי השוויון השמור נשמרים, ואף תגביל מאד את מספר ההיתרים שיינתנו בכלל המשק. הצעתנו זו תצר בפועל את המצב הקיים ותכפיף אותו למכסות מגבילות. יודגש שעסק אשר יקבל היתר העסקה שכזה יהיה כפוף לפיקוח מחמיר לבחינת תנאי העסקה הולמים של עובדיו וכן לקיומם המתמיד של ארבעת התנאים.

4. **מרחב הרשות המקומית:** כל הערים והיישובים יתאפיינו בחירות ובשוויון מלאים לכול, בדומה למצב הקיים, וערכים אלה ייאכפו בקפידה. בערים ויישובים שבהם יהיה רצון לחרוג מן הנורמה הכללית (למשל: איסור נסיעה בכלי רכב פרטיים בשבת בשכונות חרדיות, או איסור על הקמת דוכני תפילין בשכונות חילוניות שירצו בכך), הדבר יתאפשר בעזרת **משאל עם מקומי**. תוצאות המשאל תהיינה תקפות בהינתן רוב גבוה במיוחד, בהיקף של 85% מהאוכלוסייה, **ולזמן קצוב** של חמש שנים. על עצם קיום המשאל המקומי יוטלו מגבלות מראש: הוא לא יוכל להתבסס על אפליה על רקע דת, גזע או מגדר (למשל, לא ניתן יהיה לאסור על פרסום שלטי חוצות עם תמונות נשים, אך אפשר יהיה לאסור פרסום שלטי חוצות עם תמונות אנשים בכלל – גברים ונשים); הוא יוכל להשפיע על אופי המרחב הציבורי אך לא על אורח החיים הפרטי (אפשר יהיה למנוע מכירת אלכוהול, אך לא שתיית אלכוהול אצל אנשים פרטיים); ולא ניתן יהיה למנוע הקמה של מוסד או אירוע תרבות או דת (בית כנסת או בית פתוח של הקהילה הגאה), אך כן לצמצם נראות ציבורית שלו כלפי חוץ.

כאמור, מודל השוויון שהוצג כאן הוא חדש מסוגו. בבסיסו קיימת התנגדות נחרצת לכל סוג של אפליה. לצד זאת, אנו מבקשים להציע כללים חדשים לכינון שוויון שמור, כדי למנוע את ההתנגשות שנוצרה בחברה הישראלית בין ערך החירות לערך השוויון. כיוון שאנו מודעים לכך שהמקרה הישראלי הוא חסר תקדים בעולם הדמוקרטי, ומתוך רצון לקרב את קצוות החברה כדי לפתור את המחלוקת המקטבת הזו, אנו מניחים את המתווה לדיון ציבורי.

### 3.3 אחווה

אחווה פירושה חיזוק תחושת השותפות והערבות ההדדית בין בני אדם כערך יסודי. אנו מציעים לאמץ שלושה עקרונות כדי לקיימן: ממלכתיות מוסכמת ומגוונת; גיוס לצה"ל או לשירות אזרחי תחילה; ועברית כשפת ברירת המחדל של המדינה, לצד שפות הקהילות האזרחיות כשפות נוספות במעמד שווה. במסמך זה נדון בשני העקרונות הראשונים בלבד.

### 3.3.1 ממלכתיות מוסכמת ומגוונת

בפרק הראשון עמדנו על הקושי של מודל כור ההיתוך הנוכחי לקיים ממלכתיות ישראלית יציבה. יותר מכך, ההימנעות מהכרה בעצמאות הקבוצות הדתיות והחילוניות השונות מאלצת את המדינה להכריע בעצמה בסוגיות דת ומדינה ובכך מפוררת את החברה. כדי ללכד את החברה הישראלית, אנו מציעים "ממלכתיות מוסכמת ומגוונת" המותאמת למבנה ההטרוגני של החברה ומבוססת על שלושה עקרונות: הסכמה, ניטרליות ומגוון.

1. **הסכמה:** המודל הממלכתי החדש יתבסס על זהות יהודית-דמוקרטית ניטרלית אשר תהיה מוסכמת על רוב מוחלט של אזרחי ואזרחיות ישראל, כחלק מן ההסכמה הפוליטית הדרושה ברגע המעבר למודל המשילות החדש. הסכמה זו תעוגן בחוקה חדשה על ידי רוב מכונן מיוחד, אשר יהיה דרוש גם לשינויה.

2. **ניטרליות:** הממשל הכללי במודל החדש יתאפיין בניטרליות באשר לסוגיות זהות, והן תימסרנה לטיפול על ידי הקהילות האזרחיות. גם אם תחליט המדינה לקדם רעיון זהותי (חינוכי, תרבותי או דתי) כלשהו, תישמר לקהילות האזרחיות הזכות להתגונן מפניו ולנהל מדיניות שונה עבורן.

3. **מגוון:** הלכידות החברתית לא תתבסס על ניסיון לאחד את אזרחי ישראל למקשה אחת, אלא על בסיס חוקתי המכיר בהיות החברה הישראלית מורכבת מתתי-קבוצות-קהילות בעלות זכויות אוטונומיות ייחודיות.

### 3.3.2 מודל הגיוס לצה"ל או לשירות אזרחי תחילה

הצרכים הביטחוניים והחברתיים של מדינת ישראל דורשים לקיים צבא גדול. אנו סבורים כי על כל האזרחים והאזרחיות לשרת את החברה, והמסלול הראשי לשם כך הוא שירות בצה"ל או בשירות לאומי-אזרחי.<sup>7</sup> דווקא משום כך, נתוני מגמות הגיוס כיום מעוררים דאגה מהאפשרות לשמר את מודל "צבא העם": רק 48% ממחזור בני ה-18 מתגייסים כיום לצה"ל – נתון חמור שאין להשלים עימו. גם אם לא כוללים את החברה הערבית, הרי שהנתון עומד על 67% גיוס בקרב גברים ו-55% בקרב נשים. אם יישמר הקצב הנוכחי בירידה בגיוס, יגיעו שיעוריו ל-30%-39%<sup>8</sup> בשנת 2060. במצב זה, מודל צבא העם צפוי לקרוס, ולמעשה עוד קודם. יחד עם זאת, עובדה היא שבקרב הקהילות השונות בישראל קיימת מחלוקת בדבר השירות הראוי ביותר עבור החברה. כך למשל מרבית חברי הקהילה החרדית מאמינים כי לימוד התורה הוא התרומה הראויה ביותר לחברה הישראלית.

כדי לסיים את ה"משחק סכום אפס" בין חרדים, דתיים וחילונים סביב הסוגיה הזו, אנו מבקשים לאמץ את העקרונות הבאים: ראשית, כל אזרחי ישראל יקדישו מספר שנים מחייהם לטובת הכלל ולא למען עצמם. במהלך השנים הללו הם לא יעבדו לפרנסתם ולא ילמדו מקצוע. שנית, המודל המועדף על המדינה הוא שירות בצה"ל או בשירות לאומי-אזרחי. שלישית, יש לקיים

7 כאמור בראשית הדברים, מסמך זה אינו עוסק בסכסוך היהודי-פלסטיני, ובכלל זה אף לא ביחסי יהודים וערבים בתוך ישראל. לצד זאת, נבקש להדגיש שכל ההסדרים המובאים בפרק זה יכללו גם את החברה הערבית בישראל. זאת, בכפוף לעקרונות חזון הפיוס היהודי-פלסטיני של התנועה המובא באתר האינטרנט שלנו: [anahnu.org.il](http://anahnu.org.il)

8 שוורץ, ר' (2023). **מודלי גיוס לצבא בישראל ובעולם: סקירת חלופות**. מרכז המחקר והמידע של הכנסת; ארלוזורוב, מ' (2023, 24 באפריל). צבא העם בישראל בסכנת קריסה, ולא בטוח שניתן עדיין להציל אותו. **The**

גם מסלולים משניים נפרדים נוספים שיאפשרו לתרום לחברה בתחומים שניים במחלוקת. מסלולים משניים אלה יהיו קשוחים מאוד בכוונה תחילה, משום שהמשתתפים בהם ימנעו משירות צבאי. לצד זאת, מסלולים משניים אלה יהיו פתוחים באופן שווה בפני כל האזרחים ללא הבדל. אנו משערים שאימוץ העקרונות הללו יגדיל את היקף המתגייסים לצה"ל אף מקרב האוכלוסייה החרדית. גם אם הדבר לא יקרה מיד, הסבירות שיתרחש לאורך העשורים והדורות של יישום המודל גבוהה לאין שיעור מהמצב הקיים. לכן, לדעתנו, זוהי פשרה צודקת ויעילה.

המסלול הראשי ימשיך להתבסס על גיוס לצה"ל בגיל 18, ולצידו יוקמו מסלולי תרומה נפרדים. כל המסלולים, הראשי והנוספים, יהיו פתוחים לכלל אזרחי ישראל, בניגוד למצב כיום. **בשלב הראשון**, בעת קבלת צו הגיוס הראשון, יוכלו המלש"בים (מועמדים לשירות ביטחון) להמיר את השירות הצבאי בשירות לאומי-אזרחי על פי קריטריונים שייקבעו בחוק, כמו במצב הקיים. **בשלב השני**, יוכלו כל המלש"בים לדחות את גיוסם לצה"ל או לשירות הלאומי-אזרחי, כדי להשתלב במסלולים נפרדים שיוקמו ויתוקצבו לצורך כך על ידי הקהילות האזרחיות בלבד. כך, האוכלוסייה החרדית תוכל להקים מסלול נפרד ללימוד תורה, וקהילות אזרחיות אחרות יוכלו להקים מסלול מכינות קדם צבאיות או מסגרות לאומנות, שיטות טיפוליות, ספורט וכיוצא באלו. הבוחרים בדחיית שירות יצטרכו לעמוד בתנאים הבאים:

1. במהלך תקופת הדחייה לא תהיה להם אפשרות ללמוד מקצוע או תואר אקדמי כלשהו, והם לא יוכלו להתפרנס מעבר לקצבה שתינתן להם על ידי הקהילה האזרחית מתקציבה העצמאי בלבד. כך יישמר עיקרון העל שלפיו כל אזרח ואזרחית נדרשים לתרום לקהילה ולא לעשות לביתם. לעומת זאת, דוחי השירות יוכלו להשלים לימודי בגרות בסיוע הרשות לשוויון חירויות.

2. דוחי השירות יחויבו לשהות במסלולם לפחות שבע שעות ביום במוסדות המוכרים לשם כך. יוקם מנגנון פיקוח על כך תוך שימוש באמצעים אפקטיביים הולמים, בניגוד למתרחש כיום. מי שיפר את החובה הזו יגויס לצה"ל או לשירות לאומי-אזרחי.

3. אם במהלך שבע השנים הראשונות יחליט דוחה השירות לעצור את דחיית השירות, הוא יתגייס לשירות מלא בצה"ל או לשירות לאומי-אזרחי.

4. בתום שבע השנים הראשונות לדחייה ועד גיל 30, תוביל החלטה אישית על הפסקת הדחייה לחיוב בשירות צבאי או לאומי מקוצרים.

5. לאחר גיל 30 המסלול יסתיים בכל מקרה, והאזרחים יהיו פטורים מחובתם למדינה.

6. יודגש כי כלל המסלולים הנוספים של דוחי השירות ימומנו על ידי הקהילות האזרחיות עצמן ועל חשבונן. בשל המגבלות התקציביות של הקהילות האזרחיות, ההחלטה על עצירת דחיית השירות תהיה שמורה גם למוסדות הקהילה האזרחית, ולא רק לאזרחים.

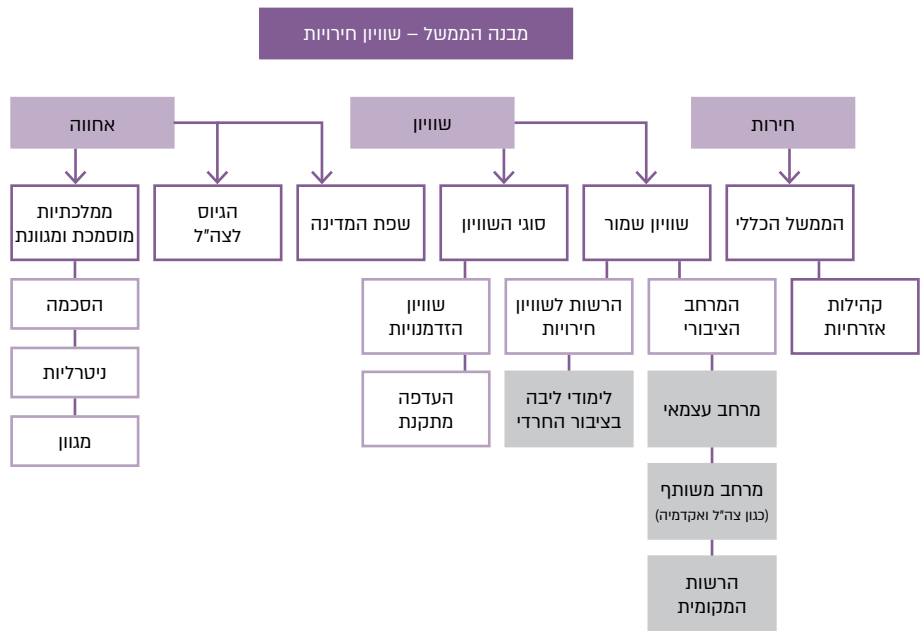
אנו משערים כי אימוץ המתווה המתואר יסייע להגדיל הן את מספר החרדים שיבחרו ללמוד לימודי ליבה והן את שיעורי הגיוס מקרבם לצה"ל. להערכתנו זו מספר נימוקים: **ראשית**, התקציב שיעמוד לרשות הקהילה החרדית יהיה קטן בהיקפו מזו העומד לרשותה כיום (ראו בפרק התקציב שלהלן). משום כך, אנו משערים שתיווצר לגיטימציה פנימית למספר מסוים של אברכים לפנות ללימודי ליבה כדי להגדיל את פרנסתם ועל ידי כך לממן את לומדי התורה. כך היה למשל בשנות ה-90, כאשר המנהיגות החרדית קיבלה החלטה מודעת להגדיל את מקצועות הלימוד של נשים חרדיות כדי לממן את לימוד התורה לגברים. **שנית**, מתווה זה יסיים



את העימות ההיסטורי של החרדים עם הציונות ויכיר באפשרות של לימוד התורה כמסלול תרומה אפשרי ומשני. משום כך, אנו משערים שהלגיטימציה הפנימית של חרדים הרוצים להתגייס לצה"ל תתחזק מבלי שהם יחושו כמי שנקטו צעד המנוגד לערכי הליבה שלהם. **שלישית**, הצעתנו משיתה תנאים קשוחים למדי על מסלולי התרומה המשניים. למעשה, מדובר בהרעת תנאים עבור ציבור האברכים החרדים, משום שגיל הפטור המלא יעלה ל־30 ומשום שתנאי החוק יחייבו שהות של שבע שעות במוסד הלימודים תוך פיקוח הדוק. תנאים אלה אינם עומדים בסתירה לאידאולוגיה החרדית של לימוד תורה, אך הם כן יקשו מאוד על מספר גבוה של אברכים שאינם לומדים תורה באמת. הללו יוכלו להתגייס ואחר כך לצאת לעבוד כדי לממן את לומדי התורה האמיתיים. **רביעית**, כפי שתואר לעיל, המכלול הכולל של המודל יאפשר למרכז הפוליטי הישראלי ליצור קואליציות חדשות ולצופף שורות. האפשרות לקיים סחטנות פוליטית תצטמצם באופן ניכר, ועל ידי כך ניתן יהיה לעמוד מאחורי עקרונות המודל לאורך שנים רבות. משום כך אנו סבורים שניתן יהיה לקיים פיקוח הדוק ויעיל על מודל הגיוס שלנו, בניגוד למצב השורר כיום.

סביר להניח שהציבור החילוני והדתי לא יבחרו להצטרף למסלול התרומה המשני עד גיל 30 בשל תנאיו הקשוחים, אלא יעדיפו להמשיך להתגייס לצה"ל ולשירות לאומי. לעומת זאת, הקהילות האזרחיות שלהם יוכלו ליהנות מהמסלול החדש ולהרחיב מאוד את מניין האנשים הדוחים את גיוסם לתקופה מוגבלת. קבוצה זו תוכל להצטרף למסלולי חינוך ייחודיים ועצמאיים ולשרת את החברה הישראלית בהיצע רחב של מסגרות לימוד וסדנאות, כמו ספורט, אומנות, טיפול, יהדות כתרבות, העשרה מדעית וכיוצא באלו.

**לסיכום**, הנחנו בפרק זה את התשתית הערכית לפעולתן של המדינה ושל הקהילות השונות במודל השותפות הישראלית. הפרק הבא יוקדש להסדרים המשילוליים שנועדו לאפשר את כל זאת. רשימת העקרונות שתוארו בפרק זה מובאים באיור להלן:



## 4. חלופת מבנה הממשל

פרק זה, שהוא ליבת המסמך, מתבסס על ניתוח המצב הקיים המופיע בפרק הראשון, ולאור התשתיות הערכיות של מודל השותפות הישראלית המוצגות בפרק השני והשלישי. חילקנו אותו לשישה:

1. הבחנה בין נושאי מדיניות שונים הדורשים מוסדות שונים
2. מבנה הממשל המוצע
3. השלכות מבנה הממשל על מינהל החינוך וכתובת תוכניות לימודים
4. השלכות מבנה הממשל על תכנון ערים והקמת בתי ספר
5. מבנה התקציב הממלכתי והקהילתי
6. התמודדות עם מורכבות המודל הממשלי החדש ואתגריו.

### 4.1 הבחנה בין נושאי מדיניות שונים הדורשים מוסדות שונים

הניתוח וההנחות, כפי שפורטו עד כה, מובילים אותנו להבחין בין שני סוגים עיקריים של מדיניות ציבורית אשר המדינה בכללותה מטפלת בהם, ואשר על פי תפיסתנו דורשים מוסדות שונים, חלקם חדשים:

1. **נושאי מדיניות של זהות:** נושאי הזהות נמצאים באחריות משותפת של הממשל הכללי והקהילות האזרחיות. כבר הגדרנו את תחום הזהות, הכולל: חינוך לזהות (לימודי אזרחות, תנ"ך, היסטוריה וכדומה) ושירותי תרבות. החידוש במודל יאפשר לקהילות לבחור שלא להשתמש בשירותי החינוך הזהותי של המדינה ולפתח חינוך זהותי משל עצמן ועל חשבון התקציב המוגבל הניתן להן. כל זאת יתאפשר במנגנון שיוסבר בהמשך. מעבר לכך, כפי שנימקנו לעיל, היות שהממשל הכללי יהיה ניטרלי, הוא לא יספק שירותי דת, והללו יינתנו על ידי הקהילות האזרחיות.
2. **נושאי מדיניות ממלכתיים:** כלל הנושאים הנמצאים באחריותו הבלעדית של הממשל הכללי, ואשר אינם נושאי זהות. אנו מבחינים בין שני סוגים של נושאים ממלכתיים:
  - **נושאי מדיניות קשיחים:** רוב התחומים שבהם עוסק ממשל מרכזי כלשהו, וכך גם במודל החדש שלנו. אלה, הכוללים: ביטחון, כלכלה, תחבורה, בריאות, רווחה ועוד, יהיו באחריות ובביצוע של הממשל הכללי, כפי שמתרחש כיום.
  - **נושאי מדיניות חופפים:** הרצון להפריד בין נושאי מדיניות קשיחים שבאחריות הממשל הכללי לבין נושאי זהות שבאחריות הקהילות האזרחיות, עדיין מותיר נושאים מעורבים שאנו מכנים בשם "הסוגיות החופפות" – אלו המשלבות בין השניים. למשל: מחלוקות בנוגע לאופי השבת, סוגיות מסוימות באתיקה רפואית וסוגיות בכלכלה, כגון תקציבי ילודה או כללי נטילת משכנתאות. בניית בתי ספר ותכנון אורבני אף הן סוגיות חופפות, בשל הצורך של המדינה להמשיך בבנייה או לקדם תכנון בהתאם לסטנדרטים ממלכתיים, מצד אחד, ומצד שני – לאפשר לקהילות להעניק חינוך זהותי (המהווה רק חלק מהחינוך הרגיל) לבני קהילתן ולהשפיע על תכנון שכונות או ערים המיועדות להן. קיומם של "נושאים חופפים" מהווה אתגר למודל, המבקש להפריד בין נושאי הזהות

לנושאי המדיניות הקשיחים. ואולם, לאחר דיון מעמיק בסוגיה, החלטנו לשלב את ההכרעות לגביהם ברשות המבצעת ובכנסת על שני בתיה, ולא בקהילות האזרחיות או במועצת האשכול הישראלי. נבהיר להלן את הסיבות לכך.

## 4.2 מבנה הממשל המוצע: מוסדות ורשויות השלטון

### 4.2.1 ההיגיון המסדר

לאור האתגרים שתוארו לעיל, תנועת "אנחנו" מציעה מבנה חלופי לממשל הישראלי. להלן עקרונות הליבה שלו:

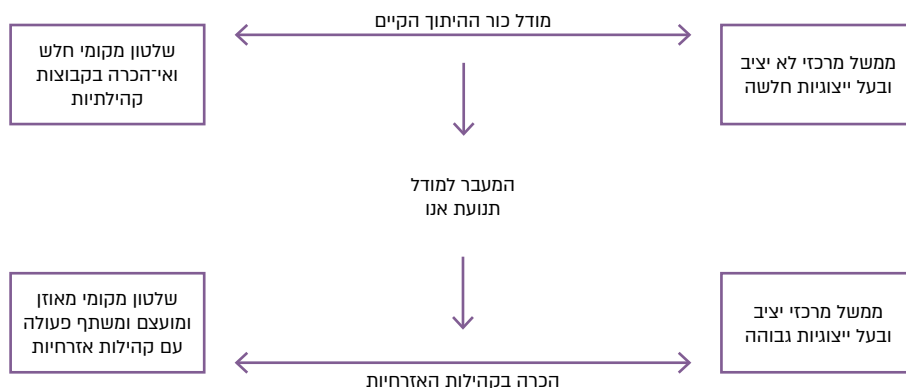
1. **שלטון מרכזי משמעותי וממלכתיות מוסכמת:** חיזוק הרובד הממלכתי של ישראל כמדינה יהודית־דמוקרטית וניטרלית.

2. **חיזוק עצמאותן ויציבותן של שלוש הרשויות וחיזוק האיזונים ביניהן:** באמצעות כינון משטר חצי־נשיאותי בהשראת המודל הצרפתי וכינון פרלמנט נוסף (הבית העליון), אשר נציגו ייבחרו בבחירות אזוריות־קהילתיות. בכך אנו סבורים שניתן יהיה להעניק לכנסת סמכות ממשית ונפרדת מהממשלה ולחזק את מידת הייצוגיות של האוכלוסייה באופן שיאפשר לממשל המרכזי לכהן קדנציות מלאות ולהוביל מדיניות ארוכת טווח תוך הפחתת התלות במפלגות ובקבוצות לובי קטנות. קיום בחירות אזוריות־קהילתיות הוא אחד החידושים של המודל ויפורט בהמשך.

3. **החלת שוויון החירויות:** הכרה חוקתית בעצמאותן של כל הקבוצות בחברה הישראלית הרוצות להגדיר עצמן כקהילות אזרחיות העוסקות בנושאי הזהות.

4. **התאמת מבנה הפעולה של הרשויות המקומיות** לשינויים במבנה הממשל הכללי מחד גיסא, ושל הקהילות האזרחיות מאידך גיסא. כל זאת תוך הכרה כי הרשויות המקומיות ממשיכות להוות זירת הכרעות מרכזית של אזרחי המדינה.

נוסף על שיקולי ההיגיון המסדר, מבנה הממשל המוצע מייצג מעבר דינמיקה חדשה בין מרכז מצד אחד, לביזור מצד שני. המעבר לקהילות אזרחיות המקבלות אחריות לניהול נושאי הזהות שלהן, כולל נוכחותן בתהליכי קבלת ההחלטות ברמה המקומית, וכן הקמתו של הבית העליון שנועד לייצר אינטרסים מקומיים ואזוריים, מייצגים דינמיקה חדשה של **ביזור המבנה הממשלי הישראלי וסמכויותיו**. בד בבד, המודל מציע **לחזק את הממשל הכללי וסמכויותיו** הן על ידי משטר נשיאותי, בגרסה שתוצג בהמשך, והן על ידי הפרדת נושאי הזהות מתוכו. שתי דינמיקות אלו יחדיו חשובות להבנת מבנה הממשל החדש ולהצלחתו, כפי שמוצג באיור הבא:



## 2.4.2 רשויות השלטון החדשות

נסביר להלן את מבנה הממשל ודרכי עבודתו. נתרכז במוסדות ובמנגנונים החדשים שבמודל.

### 4.2.2.1 רשות מבצעת במודל חצי-נשיאותי

כפי שראינו, הממשל הכללי הנוכחי בישראל כפוף לטיפול הכנסת והממשלה במחלוקות הזהותיות של הקבוצות בחברה. על כן, יציבותו נשחקה מאוד החל משנות ה־80 ועד כדי מבוי סתום החל ממערכות הבחירות של 2019. אומנם, מודל השותפות הישראלית שלנו כבר מכיל אלמנטים שנועדו לייצב את הממשל הכללי ללא צורך לשנותו מבכנים. כך, ביזור העיסוק בזהות לקהילות האזרחיות אמור כשלעצמו למתן את המחלוקות ברמת השלטון המרכזי ובכך להגדיל את יציבותו. יחד עם זאת, אנו סבורים כי כל מודל משילות חדש מצריך תיקון גם במבנה הממשל, בהקשר ליציבותו ותוך מניעת כשלי הדמוקרטיה הפרלמנטרית הנוהגת בישראל, המאפשרים להפיל ממשלה מכהנת על ידי כל אחת מקבוצות הלחץ הקטנות בכנסת.

על כן, מודל תנועת "אנחנו" כולל משטר חצי-נשיאותי, אשר בבסיסו מגדיל את מידת היציבות של הממשל. מודלים נשיאותיים בעולם נעים בין משטר נשיאותי מלא, דוגמת זה של ארצות-הברית, לבין משטר חצי-נשיאותי כבצרפת. במודל הנשיאותי המלא, הנשיא נבחר בבחירות נפרדות מהבחירות לפרלמנט, ממנה בעצמו את ממשלתו, והפרלמנט אינו יכול להדיח אותו אלא במקרים קיצוניים. במודל החצי-נשיאותי הצרפתי, מעמדו של הנשיא פחות. הוא נבחר אומנם בבחירות נפרדות, אך ראש ממשלתו נבחר על ידי הפרלמנט שגם הוא נבחר בבחירות נפרדות. לאחר בחירת ראש הממשלה, הדורשת גם את אישור הנשיא, ממנה ראש הממשלה את ממשלתו, אף זאת באישור הנשיא. נוסף על כך, הנשיא מחזיק בסמכויות ביצועיות ובאפשרות לפזר את הפרלמנט. מנגד, לפרלמנט שמורה הזכות בתנאים מסוימים להפיל את הממשלה, אך לא את הנשיא, שאותו ניתן להדיח רק בתהליך מיוחד.<sup>9</sup>

9 לפירוט המודל החצי-נשיאותי בצרפת ראו:

Powell, G. B., Dalton, R. J. & Strøm, K. (2018). *Comparative Politics Today: A World View*. Pearson; McCormick, J., Hague, R., & Harrop, M. (2022). *Comparative Government and Politics: An Introduction* (12th ed.). Bloomsbury Academic.

מתווה תנועת "אנחנו" למודל הנשיאותי שואב את השראתו מהמודל הצרפתי ומתאימו למקרה הישראלי. במודל הישראלי שאנו ממליצים עליו, הרשות המבצעת כוללת נשיא, ראש ממשלה וממשלה הנתונים לפיקוחה של כנסת מחוזקת ועצמאית מצד אחד, ומערכת יחסים יציבה בין הרשויות מצד שני. במודל המשילתי החדש, תפקיד הנשיא שונה לחלוטין מתפקידו כיום בישראל, ובפועל, מחליף במהותו את תפקיד ראש הממשלה כיום בכפוף לשינויים רבים נוספים.

### **מאפייני המודל החצי־נשיאותי המוצע**

1. הנשיא נבחר בבחירות ישירות.
  2. מתקיימות בחירות כלליות לפני בתי פרלמנט: בית תחתון בבחירות ארציות יחסיות ומפלגתיות, בדומה לכללים הנהוגים כיום בבחירות לכנסת, ובית עליון בבחירות אזוריות (ראו להלן).
  3. ראש הממשלה ממונה על ידי הנשיא (בניגוד למודל הצרפתי שבו הוא נבחר על ידי הפרלמנט בהסכמת הנשיא), ועל כן מהווה זרוע ביצועית של הנשיא.
  4. ראש הממשלה ממנה את שרי הממשלה, על דעת הנשיא, ותפקיד הממשלה הוא להגשים את מדיניות הנשיא.
  5. שני בתי הפרלמנט יחדיו רשאים לפזר את הממשלה כולה ברוב רגיל, אך ללא יכולת להדיח את הנשיא בצעד זה.
  6. הנשיא רשאי לפזר את הפרלמנט על שני בתיו ולהכריז על בחירות אליו, אך לצורך זה יצטרך גם הוא להתכפר.
  7. מנגד, שני הבתים יחדיו יכולים להדיח את הנשיא ברוב מיוחד ובמקרים מיוחדים של אי־תפקוד הנשיא, כמקובל בכל המשטרים הנשיאותיים. בעשותם כן, יפזרו גם את עצמם.
  8. על מנת לחזק את עצמאותן של שלוש הרשויות, חברי הממשלה, כמו גם ראש הממשלה, לא יכהנו כחברי כנסת.
  9. אשר לפיקוח הכנסת על הממשלה, מעבר לדרכי הפיקוח הקיימות של הבית התחתון (הכנסת של היום) שיוותרו בעינן, לבית העליון יהיו סמכויות פיקוח חדשות. הוא יוכל להגביל החלטות נקודתיות של שרי הממשלה ברוב רגיל, עד פעמיים בשנה. הנשיא יוכל להטיל וטו על החלטת אלה, אך הבית העליון יוכל להתגבר על הוטו הנשיאותי ברוב מיוחד. לאחר מכן הבית התחתון יוכל להתגבר על הוטו של הבית העליון ברוב מיוחד של 60%.
- מבנה זה מעודד הגעה להסכמה בין גופי הרשות המבצעת לבין הפרלמנט. לנשיא ולבתי הפרלמנט ישנם מנופים משמעותיים האחד על השני – הפרלמנט רשאי לפזר את הממשלה ואף להדיח את הנשיא, והנשיא רשאי לפזר את הפרלמנט – והחשש ההדדי ביניהם צפוי לעודד הסכמה ויציבות.
- המודל החצי־נשיאותי המוצע הוא חיוני למודל הממשל של תנועת "אנחנו". דווקא בשל הביזור הרב של מבנה הממשל בהצעתנו, ולאור חוסר היעילות המאפיינת את ממשלת ישראל בשנים האחרונות, קיימת חשיבות עליונה ליצירת יציבות ארוכת טווח ברשות המבצעת בכל הנוגע לתכנון וביצוע המדיניות. לצד זאת, כאמור, המודל החצי־נשיאותי המוצע מכיל בתוכו מנגנון הגנה חיוני מפני שרירות כוחנית של הנשיא.

#### 4.2.2.2 הכנסת: רשות מחוקקת עם בית עליון ובית תחתון

מבנה פרלמנטרי של שני בתים מחוקקים נהוג במדינות רבות. ההיגיון שבבסיסו הוא הצורך לייצג אינטרסים אזרחיים מגוונים. למשל, להבחין בין אינטרסים ברמה אזורית לבין אינטרסים ברמה ארצית.

למבנה המוצע להלן של הקמת שני בתי פרלמנט יש שני יתרונות: הראשון, לאפשר לבוחרים להצביע בארבעה פתקי הצבעה שונים לממשל הכללי. על ידי כך נפריד תחילה בין הנושאים השנויים במחלוקת בסוגיות של זהות לבין שאר הסוגיות, ולאחר מכן כל קבוצות האוכלוסייה תוכלנה להצביע יחד הן עבור הנשיא והן עבור מפלגות הבית התחתון.<sup>10</sup> כך אנו מקווים שיווצרו קואליציות רשתיות חוצות מגזרים. היתרון השני הוא ביצירתה של שיטת בחירות אזורית. תיארונו לעיל כיצד הקוטביות הקיימת בחברה הישראלית, בצירוף שטחה הזעיר של ישראל, אינם מאפשרים לנו כיום לאמץ שיטת בחירות אזורית ועל ידי כך לחזק את הייצוגיות הפרלמנטרית. אולם אנו סבורים כי הקמתן של קהילות אזרחיות אטרטוריאליות, בצירוף הקמת בית עליון ובית תחתון, יאפשרו לחברה הישראלית לאמץ לראשונה את היתרונות של **שיטת בחירות קהילתית-אזורית-מרבדת** בבית העליון. בשיטת בחירות זו אנו נצביע לנציגים ולא לרשימות מפלגתיות. לפיכך, הנציגים תמיד יוכלו לנסות להיבחר מחדש ישירות מול קהל הבוחרים שלהם, ולא להיות תלויים בחסדיהם של הכוחות החזקים במפלגתם או במשמעת הקואליציונית. שינוי זה הינו חיוני כדי להעניק לכנסת עצמאות ממשית – בשונה מהמצב הקיים היום.

אנו מציעים להלן את פירוט תפקידם של שני הבתים אשר ירכיבו יחדיו את הכנסת ואת שיטת הבחירה אליהם. תפקידה של הכנסת יהיה לייצג את האוכלוסייה בממשל, לחוקק חוקים ולפקח על עבודת הממשלה כמקובל בדמוקרטיה ליברליות בכל העולם.

#### הבית התחתון של הכנסת

הבית התחתון של הכנסת במודל החדש יהיה כמעט זהה לכנסת המכהנת כיום. שיטת הבחירות לבית התחתון תהיה במתכונת **יחסית-ארצית**, כפי שקורה כיום. לצד זאת, פתק הבחירות יכלול בצדו השני קידום מועמדים ספציפיים, כדי שהמצביעים יוכלו להשפיע גם על הרכב הרשימות המפלגתיות כנהוג במדינות רבות. תפקידיו של הבית התחתון יהיו דומים לתפקידי הכנסת כיום, קרי: לחוקק חוקים ולפקח על הממשלה. חקיקת החוקים תהיה במתכונת של אישורים הדדיים עם הבית העליון. כך יוכלו לקום מפלגות וקואליציות רשתיות חדשות וחוצות מגזרים, למשל: אזרחים חרדים, חילונים וערבים התומכים בהגנת הסביבה, מבלי להידרש לגורמים המפלגים ביניהם לעניין ההצבעה לבית התחתון.

#### הבית העליון של הכנסת

הבית העליון של הכנסת מוקם על מנת לייצג אינטרסים אזרחיים וליצור קשר ישיר של הנציגים עם הבוחרים. תפקידיו של הבית העליון יהיו ליצור קשר בין הנציגים לבין הבוחרים, לחוקק יחד עם הבית התחתון ולפקח על עבודת הממשלה בכל הנושאים.

10 פתקי ההצבעה לממשל המרכזי הם: הצבעה לנשיא, הצבעה לבית תחתון, הצבעה לבית עליון והצבעה לאשכול הישראלי. מעבר לכך עוד ארבעה פתקי הצבעה: לקהילה האזרחית, לראש הרשות המקומית, למועצת העיר ולאשכול הישראלי המקומי (כפי שיוסבר בהמשך).

שיטת הבחירות לבית העליון הינה **קהילתית-אזורית-מרבדת**. שיטה זו מתגברת על העובדה שלא ניתן לחלק את שטחה הקטן של מדינת ישראל לאזורי בחירה בלי לפגוע בייצוגיות של קבוצות באזורים שונים. לדעתנו, עובדה זו מנעה עד כה מלכונן בישראל שיטת בחירות אזורית. בשיטה שאנו מציעים יחולקו תחילה מספר המושבים בפרלמנט לפי מספר האזרחים במדינה. לשם המחשה, אם בישראל ישנם כ-9.5 מיליון אזרחים בעלי זכות בחירה, ובבית העליון יהיו 200 מושבים – אזי כל מושב יהיה שווה ערך ל-47.5 אלף קולות. במקביל, אזרחי המדינה סיווגו את עצמם לפי שיוכם לקהילות אזרחיות. בכל שנת בחירות, ועדת הבחירות הממלכתית מטעם המדינה תבצע סקר ארצי. היא תסרוק את המדינה מצפון לדרום, ובכל קו רוחב שבו סך התושבים מקהילה אזרחית מסוימת הגיע ל-47.5 אלף חברים, הוא יוגדר כמחוז של אותה קהילה אזרחית. בשלב הבא יבוצעו תיקוני גבול קלים של חלוקת המחוזות בתוך כל אחת מהקהילות האזרחיות כדי להתאימם לשטחי הרשויות המוניציפליות. ועדת הבחירות הממלכתית תחזור על ההליך מספר פעמים, כמספר הקהילות האזרחיות שיוכרו על ידי המדינה. כך תתקבל מפה מרבדת של מחוזות הבחירה במדינה מבלי שהייצוגיות של הקהילות השונות תיפגע, שכן עליה מבוססת המפה מלכתחילה. לאחר שיוגדרו שטחי המחוזות המרובדים של כל הקהילות, המועמדים השונים מכל הקהילות האזרחיות יוכלו לבחור להתמודד בבחירות מטעם המחוזות השונים, ואזרחי ישראל יודעו על הקלפיות המיועדות להם. הליך זה יתרחש מחדש בכל שנת בחירות.

לשם המחשה, נניח שבהליך הסריקה מצפון לדרום של הקהילה הערבית בישראל נמצא שעד לשטח מעלות תרשיחא מתגוררים 47.5 אלף חברים בקהילה האזרחית הערבית. ונניח שבסריקה המקבילה נמצא שבאותו תא שטח מתגוררים 47.5 אלף חברים בקהילת עולי בריה"מ לשעבר. במצב זה, חברים משתי הקהילות יוכלו להגיע לקלפי משותפת במעלות תרשיחא, אך הם יקבלו פתקי הצבעה למועמדים שונים על פי השיוך הקהילתי שלהם. לאחר יום הבחירות, סף הכניסה לבית העליון ינרמל על פי מניין המצביעים בפועל (הקולות הכשרים) בהתאם לנוסחה שיוסכם עליה בהמשך.

גם למודל זה ישנו תקדים בינלאומי: הוא מתרחש למשל בניו זילנד ונועד להבטיח ייצוגיות של העם הילידי המאורי, אשר מצד אחד מוקצים לו שבעה מושבים בפרלמנט, ומצד שני הוא מפוזר על פני המדינה כולה. בשיטה הניו זילנדית האזורית-למחצה, הילידים המאורים יכולים להחליט אם הם נרשמים בפנקס הבוחרים של האוכלוסייה הכללית או בזה של העם המאורי. אם נרשמו בפנקס הבוחרים המאורי, הם יצביעו למושבים המיועדים להם, ללא קשר לשיוך האזורי הכללי שבו הם חיים.<sup>11</sup>

לסיכום, בסוף התהליך ייוצגו כלל הקהילות בבית העליון על פי גודלן היחסי באוכלוסייה. כך ייוצגו האינטרסים האזוריים בלי לפגוע בייצוגיות של קבוצות שונות באזורים שונים, וכן ייווצר קשר ישיר בין הבוחרים לנציגים. כך חברי וחברות הבית העליון יקבלו סמכות עצמאית לעמוד על דעתם ולהצביע על פי צו מצפונם. הם יפנו ישירות לבוחריהם מבלי להתחייב בהכרח למשמעת קואליציונית, לראשי המפלגות או לקבוצות לחץ פנים-מפלגתיות.

11 להרחבה על אפשרויות ההצבעה הייחודיות של המיעוט המאורי בניו זילנד, ראו: The Origins of the Māori Seats, <https://www.parliament.nz/mi/pb/research-papers/document/00PLLawRP03141/origins-of-the-m%C4%81ori-seats>

### הוועדה המתאמת בין הבית העליון לבית התחתון

על מנת לתאם את עבודת שני הבתים, תוקם על פי החוקה ועדה פריטטית משותפת לנציגי שני הבתים שתוסמך להכריע בכל מקרי אי-ההסכמה בעבודתם, כמקובל בדמוקרטיה רבות בעלות שני בתי פרלמנט. **יודגש שכל דבר חקיקה יצטרך לקבל את אישור שני הבתים יחדיו.**

#### הנושאים החופפים והגנת מיעוטים

כפי שהובהר לעיל, הנושאים החופפים הוגדרו כסוגיות שמצד אחד נוגעות לנושאי זהות, ומצד שני לנושאים קשיחים כגון הקמת שכונות או תחבורה ציבורית בשבת. במודל שהצענו, הממשל הכללי יהיה אחראי עליהם באמצעות הרשות המבצעת והכנסת על שני בתי, ולא האשכול הישראלי או הקהילות האזרחיות. כך נמנע מסרבול נוסף של הגדרות משפטיות מורכבות.

לצד זאת, אנו סבורים שעצם העיסוק בנושאים החופפים לא יעודד הקמת מפלגות קטנות כפי שהן קיימות היום בכנסת. לכך יש שתי סיבות עיקריות: הראשונה היא שבניגוד למודל שלנו, בכנסת הנוכחית יש עיסוק נרחב בליבת תחומי הזהות. לפיכך, הרבה יותר קל לשכנע את הציבור לצופף שורות ולהצביע למפלגה קטנה כדי להגן על "לומדי התורה" או כ"הגנה מפני הדתה", מאשר כדי לשנות את הקריטריונים בסוגיות החופפות שהן טכניות בעיקרן וחסרות כוח משיכה, כמו למשל ההגדרות של מינהל התכנון לעניין מעלית שבת. הסיבה השנייה היא שמבנה המשטר החצי-נשיאותי ושיטת הבחירות האזורית לבית העליון יוצרים מנגנון אל-כשלי: גם אם ציבור מסוים יחליט בכל זאת להצביע כגוף אחד למפלגה מסוימת לכל אורך ורוחב הממשל על כל רבדיו, עדיין מנגנוני ההגנה מפני סחטנות בממשל שלנו ימנעו מנציגיו לקבל כוח פוליטי מעבר לגודלם. לנציגים בבית העליון יש שיקול דעת עצמאי, ופיזור הממשלה מצריך הצבעה בשני הבתים גם יחד. מנגד, הקמת הממשלה מתבצעת על ידי הנשיא שנבחר בבחירות כלל ארציות ולא מגזריות. לכן, אנו סבורים שכוח הסחטנות של המפלגות הקטנות צפוי להיות חלש יותר.

אולם גם אם כלל המנגנונים שהוצגו לעיל לא ימנעו תוצאות כושלות, עדיין אנו סבורים שעדיף לאמץ את המודל מאשר להמשיך במצב הקיים. בכל תרחיש עתידי של כשל זה או אחר, ההצבעה במתכונת המוצעת עדיין מאפשרת הגנה על מיעוטים תרבותיים. ועל כל אדם להביא בחשבון שהוא עצמו עשוי להיות בקבוצת מיעוט בהינתן שינוי דמוגרפי או אידאולוגי כזה או אחר.

#### 4.2.2.3 מועצת האשכול הישראלי

כמו הבית העליון והבית התחתון, גם מועצת האשכול הישראלי היא בעלת מעמד חוקתי, אשר קיומה ונושאי הדיון שבסמכותה יוסדרו באמצעות החוקה העתידית. תפקידה היחיד של מועצת האשכול הישראלי הוא לאשר או לדחות את תוכניות הממשלה בתחום הזהות של אזרחי המדינה (חינוך לזהות ותרבות או הסדרי השוויון השמור במרחב הציבורי המשותף). תחום הזהות, כזכור, אינו מטופל על ידי הבית העליון או הבית התחתון. נדגיש כי האשכול הישראלי יעסוק אך ורק בסוגיות החינוך לערכים, שירותי תרבות והסדרי שוויון שמור במרחב הציבורי המשותף, ולא בתחום שירותי הדת כמתואר בפרק 2.



מבחינת הרכבה, מועצת האשכול הישראלי היא גוף קטן המורכב מנציגי הקהילות האזרחיות. כל קהילה אזרחית תשלח אליו נציגים על פי גודלה היחסי, והם ייבחרו בבחירות ישירות על ידי חברי הקהילה. סביר להניח כי מועצת האשכול הישראלי תכיל כ-40-50 חברים בלבד. מספר הנציגים של הקהילות השונות באשכול הישראלי יותאם לגודלה היחסי של הקהילה בחברה הישראלית.

דרך פעולתה של מועצת האשכול הישראלי בתחומי החינוך לזהות, התרבות והסדרי השוויון השמור:

1. **תכנון על ידי הרשות המבצעת:** הרשות המבצעת תקבע את תוכניתה בשלושת התחומים, בדומה למסגרת העבודה שלה כיום (כגון משרד החינוך בתחום החינוך לזהות; משרד התרבות בתחום התרבות; משרד התקשורת בתחום שידורי תאגיד כאן; והרשות לשוויון חירויות בתחומי השוויון השמור וכיוצא באלו).

2. **אישור על ידי מועצת האשכול הישראלי בנוגע לתחומי התרבות והחינוך לערכים:** על תוכניות הרשות המבצעת בתחומים הללו לקבל את אישורה של מועצת האשכול הישראלי. סמכות זו היא סמכות הפיקוח, היחידה של גוף זה. בדרך זו, יופרד העיסוק בזהות מנשאי הליבה הקשיחים שעליהם תהיה אמונה הכנסת, ובמקום זאת היסודות ההטרוגניים של החברה הישראלית יקבלו ביטוי בניהול תחומי הזהות. באופן זה אנו משערים גם שהניכור כלפי מוסדות המדינה יקטן. במקום שכל קבוצה בחברה הישראלית תאשים את רעותה ב"השתלטות" על מנגנון ממשלתי תרבותי ותקשורתי זה או אחר, החל מיישום הצעתנו יובהר שנציגי כל הזרמים מפקחים על הממשלה בתחומים אלה על פי גודלם היחסי בחברה ובשקיפות מלאה. לשם המחשה, הרשות המבצעת תוכל להגדיר את הקריטריונים הכלליים למימון תכניות השידור בתאגיד השידור הציבורי, בדומה למצב הקיים היום. לאחר מכן מועצת האשכול הישראלי תוכל לאשר או לדחות את הצעת הרשות המבצעת. אם התוכנית תידחה, הרשות המבצעת תאסוף את הערות המועצה ותנסח מחדש את התוכנית עד שזו תאושר ברוב קולות. לאחר מכן, היוצרים והיוצרות של תאגיד השידור יפיקו את התוכניות תוך שמירה קפדנית על חופש היצירה שלהם, בדומה למצב כיום. למשל, ניתן יהיה לדרוש שיינתן זמן מסך הולם לשידורים בערבית או באמהרית, אך ייאסר על הממשלה לעסוק במהות התכנים או בדעות המושמעות בשידורים. מתכונת זו תשמור הן על ההיגיון הפנימי הכולל של שידורי התאגיד, תוך מתן ביטוי למבנה הקהילתי החדש בשידוריו, והן על חופש היצירה הדרוש לתאגיד. במקביל, הקהילות השונות יוכלו להקים ערוצים נפרדים מתקציבן, כגון שידורי רדיו או אולפני שידור אינטרנטי.

3. **ביצוע על ידי הרשות המבצעת:** לאחר קבלת אישור מרוב הנציגים במועצת האשכול הישראלי, יופצו התוכניות הממשלתיות בכל מסגרות התרבות והחינוך השייכות לממשלה ולקהילות האזרחיות. למרות זאת, לקהילות האזרחיות שמורות גם דרכי פעולה נוספות:

• **תוספת קהילתית לתוכניות החינוך והתרבות של המדינה:** כל קהילה אזרחית תוכל להשתמש בתקציב הפעולה הניתן לה על ידי המדינה על מנת להוסיף רכיבים עצמאיים לתוכניות החינוך לזהות ותרבות של המדינה אשר קיבלו את אישור מועצת האשכול הישראלי. רכיבים נוספים אלה יהיו באחריות ובמימון הקהילה המעוניינת בהם (כזכור לקהילה יש תקציב מדינתי המוגדר בחוקה ועליו ניתן להוסיף דמי חבר פרטיים).

• **התנגדות קהילתית לתוכניות החינוך והתרבות של המדינה:** בידי הקהילות האזרחיות תישמר הזכות להתנגד לתוכניות החינוך והתרבות של המדינה ולהחליפן בתוכניות עצמאיות. במקרה זה, הקהילות תשתמשנה בתקציב הפעולה הניתן להן על מנת לקיים תוכניות משל עצמן. יצוין כי קהילות שיחליטו להשתמש בתוכניות של הממשל הכללי ירוויחו על ידי כך הגדלה נוספת במשאביהן, משום שכך יתפנה עבורן תקציב זמין נוסף לשימושים אחרים. בהתאמה לכך, קהילות שיחליטו להתנגד לתוכניות הממשל הכללי יפסידו את המשאבים התוספתיים. ונזכיר כי היקף תקציב הפעולה של הקהילות חושב על פי עלות תוכניות החינוך והתרבות הקיימות כיום, ולכן הוא אמור להספיק להן לצורך קיום תוכניות עצמאיות. מתכונת זו נועדה לעודד קהילות להשתמש בתוכניות שאושרו על ידי מועצת האשכול הישראלי.

• **הסדרי השוויון השמור במרחב הציבורי:** יודגש כי בכל הנוגע להסדרים אלה, הנוגעים ממהותם למרחב הציבורי המשותף, הקהילות לא יוכלו לפעול עצמאית. כלל ההסדרים בסוגיה הזו פורטו לעיל בפרק השוויון השמור.

אנו סבורים שהאפשרות הזו של הקהילות האזרחיות, להוסיף או להתנגד להכרעות האשכול הישראלי בתחומי התרבות והחינוך לערכים, היא חיונית. בלעדיה, לא סביר שהאוקלוסיות השונות בחברה הישראלית יסכימו להעניק לממשל הכללי כוח רב להגדיר תוכניות תרבות וחינוך לערכים עבור כלל האזרחים ללא הבחנה. דווקא היכולת הזו "להוציא מהחדר" קבוצות סרבניות, תאפשר למרכז הפוליטי לקבל הכרעות גם בסוגיות הליבה הזהותיות השנויות במחלוקת, בידיעה שהזכויות של כולנו תישמרנה. בחברה שסועה כמו זו הישראלית, סביר להניח שכל אחד ואחת מאיתנו יאלצו להשלים לעיתים עם החלטות שאינן לרוחם באשכול הישראלי, ולכן אסור שלמוסד זה יהיה כוח רב מדי. לפיכך, כדי לאפשר את יישומו של המרכיב המגבש והמלכד שהאשכול הישראלי צפוי להפעיל, חייבת להיות נלווית לו הגנת מיעוטים חזקה.

בכללו של דבר, בכל הנוגע לשירותי תרבות וחינוך לערכים, האשכול הישראלי אינו מקבל הכרעות המחייבות את כולם, אלא החלטות הרצויות בעיני רוב האזרחים. באשר להסדרי השוויון השמור, החלטות אלו של האשכול הישראלי אכן יחייבו את כל הקהילות, אך ייבחנו מחדש באופן מחזורי.

### דרך פעולתם של שירותי הדת

תחום הדת שונה בדרכי פעולתו במסגרת המודל שלנו. תחום זה יבזר לחלוטין ויימסר במלואו לניהול על ידי הקהילות האזרחיות, כמתואר בפרק 2 המבאר את עיקרון הניטרליות במודל המוצע. במסגרת ביטול תפקידו של הממשל הכללי בתחומי הדת והעברת תקציביו לידי הקהילות, יבוטלו המוסדות הבאים: המשרד לשירותי דת, הרבנות הראשית, בתי הדין הרבניים והמועצות הדתיות. לצד זאת, אנו מציעים להקים את **הרשות לצביון השבת**, אשר תשאף לגשר ככל הניתן על פערים בנושא השבת באמצעות תמריצים לא מחייבים. כך, למשל, רשות השבת תוכל להציע רעיונות שיאפשרו הפעלת מוזיאונים בשבת מבלי לפגוע בחוויית המבקרים. רשות זו לא תוכל לפתור את כל המתחים, אך היא תוכל לרכך אותם וליצור מתחמים שיפגישו בין דתיים וחילונים בימי השבת. בכך היא תתרום לאיחוי הקרעים בעם.

ביטול המוסדות לעיל הוא נגזרת ישירה של מודל הקהילות האזרחיות האטרטוריאליות, אשר מעניק להן סמכות ותקציב לנהל את שירותי הדת בעצמן. במסגרת זו יוכלו קהילות להקים לעצמן בתי דין רבניים, מוסדות כשרות, בית כנסת ומקוואות, מוסדות גיור ורישום נישואין (בתיאום עם הרישום במשרד הפנים).<sup>12</sup>

שירותי הדת יינתנו לאזרחים בפועל באמצעות שיתוף פעולה בין הקהילות האזרחיות לבין הרשויות המקומיות. הקהילה תעביר תקציבים לרשויות מקומיות לצורך הקמה והפעלה של שירותי דת, על בסיס תקציב שקיבלה מהמדינה ושחושב על פי נוסחה תקציבית אשר תעוגן בחוקה ותפורט להלן. הסטנדרטים למתן שירותי דת ייכללו בנוסחים חדשים של החוק המדינתי הנוגע לרשויות המקומיות, כדי למנוע מצב של סירוב מצידן למתן שירותי דת כפי שיפורט להלן. במקרים של אי-הסכמה בין הרשויות, תישמר לקהילה האזרחית אפשרות הפעולה באמצעות מתחמים אזרחיים, אשר ניהולם יהיה באחריותה ובסמכותה העצמאית או באמצעים פרטיים. בהמשך נפרט על אודות הסדרים אלה.

#### 4.2.2.4 הקהילות האזרחיות

הקהילות האזרחיות יהיו מוכרות בחוקה החדשה, וכך גם מספר חבריהן ונוסחת התקציב שלהן. על מנת להתנהל, בכל קהילה ייבחרו הגופים הבאים לצורך הוצאה לפועל של המשימות:

1. **מועצת הקהילה:** תיבחר בבחירות חופשיות של חברי הקהילה ותקבל החלטות על התנהלות הקהילה וחוקיה.
2. **הוועד המנהל של הקהילה:** יכלול את בעלי התפקיד בשכר אשר יפעילו את תוכניות הקהילה. ועד זה יהווה מעין רשות מבצעת של הקהילה.

#### 4.2.2.5 הרשויות המקומיות

התאמת מבנה הרשויות המקומיות למבנה הממשל המוצע על ידנו מחייבת ניתוח מעמיק של אתגרי השלטון המקומי תחת מודל כור ההיתוך הקיים היום. בניגוד לממשל הכללי, העוסק בנושאי הזהות הפרטית של האזרחים, כגון בתחומי הגיור, הגירושין וקביעת אפיינים של זרמי החינוך הממלכתיים, הרשויות המקומיות כמעט ואינן עוסקות בכך. השפעתן על הזהות הפרטית של האזרחים מוגבלת ביותר. לעומת זאת השפעתן על המרחב הציבורי היא רבה יותר, למשל באמצעות מתן היתרים למצעדי גאווה או לתפילות במרחב הציבורי. מטבע הדברים מחלוקות על אופיו של המרחב הציבורי קלות יותר לפתרון מאשר מחלוקות הנוגעות לזהות הפרטית של אזרחי המדינה. לכן נדמה לעיתים שהמתחים הפוליטיים ברשויות המקומיות רגועים יותר. לאור זאת, מתפתחת בשנים האחרונות גישה ולפיה יש לחזק את הרשויות המקומיות כדי לפתור את הבעיות שיצר כור ההיתוך. אולם אנו סבורים שחיזוק הרשויות המקומיות אינו יכול לעמוד לבדו, בשל מספר סיבות:

**ראשית**, גם אם נקבל את ההנחה שהרשויות המקומיות "רגועות" יותר, עדיין ניאלץ להכריע מה יעשה בנוגע לאותם תחומי זהות שנויים במחלוקת הנוגעים לזהות הפרטית של האזרחים. מי כריע לגבי הגיור או לגבי זרמי החינוך? אם נמסור את ההכרעות הללו לידי הרשויות המקומיות,

---

12 אנו מדגישים כי דרכי הגיור, הנישואין ורישום הנישואין יימסרו לקהילות האזרחיות. נהיר לנו שדרכי הפעלתם דורשים דיון נוסף ורחב, ולשם כך ניתן לעיין במסמכי התנועה באתר: [anahnu.org.il](http://anahnu.org.il)

אזי כל התופעות השליליות של כור ההיתוך יהפכו להיות מנת חלקן של הרשויות המקומיות. בשל גודלן הקטן והקרבה הגאוגרפית בין השכונות והיישובים, אנו משערים שרעיון זה יגדיל את המתחים בחברה הישראלית ולא ימתן אותם.

**שנית**, הרשויות המקומיות חשוכות לאתגר שממשלת ישראל אינה חשופה אליו – שינוי מהיר של ההרכב הדמוגרפי בעיר. כאשר שינוי מעין זה מתרחש בעקבות רכישת קרקעות ודירות, אזי ההרכב הפוליטי של מועצת העיר משתנה, וכתוצאה מכך עשוי להתרחש זעזוע פוליטי גדול. כך קרה בטבריה, בבית שמש, בשכונות רבות בירושלים ובערים נוספות ברחבי המדינה. לכן, קיימת נטייה רווחת מצד פוליטיקאים בשלטון המקומי לנסות למנוע זעזועים גדולים בהרכב הדמוגרפי בעיר כדי לשמר את כוחם. לדעתנו, זו אחת הסיבות המרכזיות שבגינן ערים ויישובים רבים בכל רחבי הארץ עברו תהליכי הומוגניזציה תרבותית מאז שנות ה־80. ככל שתהליך התרחקות האוכלוסיות זו מזו ילך ויעמיק, כך החברה הישראלית תמשיך להתפורר. בעיה זו מובילה לאתגר הבא.

**שלישית**, היעדר מנגנון חוקתי להגנת מיעוטים תרבותיים ברמה המקומית מאפשר למנהיגות הפוליטית ברשויות המקומיות לפגוע קשות בקבוצות אוכלוסייה שאינן נושאות חן בעיניה. ניתן למשל להשפיע על הליכי התכנון והקצאת הקרקעות למוסדות ציבור כך שרק המקורבים לשלטון יקבלו משאבים, ומי שבאופוזיציה יאלץ להסתדר בלעדיהם. מצב זה יוצר לעיתים סיטואציה פוליטית כוחנית למדי ברשויות המקומיות, חמורה אף מזו הקיימת בכנסת ובממשלה. להלן נביא מספר מקרי בוחן מקומיים שימחישו את טענתנו זו.

**רביעית**, כלל התופעות הללו מעצימות את הצבעת הזהויות ברשויות המקומיות. התופעה שבמסגרתה תושבים מצביעים למפלגה לפי שיוך דתי, חילוני או חרדי בלבד, ולא לפי ביצועיה בתחום התשתיות המקומיות או יצירת מקומות תעסוקה, רווחת בכל רחבי המדינה.

בשל ארבע הסיבות, אנו סבורים שיש להעצים ולחזק את הרשויות המקומיות כעניין העומד בכפי עצמו וכחלק מהמודל שיוצע להלן. ואולם, לא ניתן להסתפק בכך, ואנו סבורים שיש להתאים את עבודת הרשויות המקומיות למודל. עיקר ההתאמה הנחוצה לדעתנו היא הפרדה מקומית בין סוגיות ממלכתיות לבין נושאי זהות, ממש כמו בממשל הכללי. הנימוק לכך זהה: אנו מעוניינים לאפשר להנהגה המקומית, בעיקר בערים המעורבות, ליצור קואליציות רשתיות ולאתר מרחבי פשרה באמצעות הגמשת הקשרים בין הנושאים השונים. כך למשל, יוקם בכל רשות מקומית "מועצת אשכול ישראלי מקומי" על מנת להכריע בסוגיות השונות בשיתוף עם ראשי הקהילות בעיר בנוגע לתחום הזהות, למשל ביחס לתקציבי התרבות, הקמת בתי ספר, מבני דת ועוד.

#### 4.2.2.6 מועצת אשכול ישראלי מקומי

אנו מציעים שבנוסף למועצת העיר הקיימת, שתעסוק בנושאים הממלכתיים-מקומיים, תוקם מועצת האשכול הישראלי המקומי שתעסוק בנושאי הזהות ובנושאים נוספים בעלי רכיבי זהות (למשל בניית בתי ספר). מועצת האשכול הישראלי המקומי תוקם בכל רשות מקומית או באגד רשויות מקומיות קטנות. האשכול יורכב על פי שיטת הצבעה שתיקבע בחוק ותשקף את גודלן היחסי של הקהילות האזרחיות השונות בשטחה המוניציפלי של הרשות המקומית.

למועצת אשכול ישראלי מקומי יש מספר יתרונות: ראשית, הדיונים בה ייערכו בשקיפות מלאה – בשונה מהמצב כיום שבו הדיונים באותם נושאים נעשים לעיתים תכופות באופן לא רשמי

ומאחורי דלתיים סגורות. שנית, עצם הקמתה של המועצה תצמצם את היכולת של הקהילות השונות לנקוט סחטנות וקישור בין הסוגיות השונות. שלישית, החלטות המועצה יתבססו על מידע מדויק באשר לגודלן היחסי של הקהילות האזרחיות השונות בעיר, ובכך תיגבר הלגיטימיות של ההחלטות. משמע שלקהילה הגדולה ביותר בשטח העיר יינתן כוח ההשפעה הגדול ביותר במועצה, וכך זעזועים מקומיים יתמתנו ויואטו. לצד זאת, יוגדרו מנגנונים שנועדו להגן על קהילות המיעוטים בשטח הרשות המקומית, למקרה שמועצת האשכול הישראלי המקומי תסרב לשרתן.

### 4.3 השלכות מבנה הממשל על מינהל החינוך וכתובת תוכניות לימודים

למודל תנועת "אנחנו", המעביר את האחריות לחינוך לזהות אל הקהילות האזרחיות, יש השלכות על המינהל החינוכי ועל כתיבת תוכניות הלימודים. מסיבה זו, אנו מקדישים לנושא חלק מיוחד.

#### 4.3.1 הפעולות החינוכיות הכלולות בהפעלת מודל הממשל החדש

המודל ייצר את הפעולות הבאות, חלקן חדשות וחלקן קיימות:

1. הממשל הכללי (משרד החינוך) יפתח תוכניות לימודים עבור כלל האוכלוסייה.
2. תוכניות הלימוד של הממשל הכללי יגיעו לאישורה של מועצת האשכול הישראלי.
3. קהילות אזרחיות שירצו **להוסיף** לחבריהן תוכניות יצטרכו לפתחן בעצמן, לגייס מורים להפעלתן ולהפעילן בתוך בתי הספר המדינתיים או הקהילתיים.
4. קהילות אזרחיות שירצו לקיים תוכניות לימוד משל עצמן **במקום** אלו שאושרו על ידי מועצת האשכול הישראלי, יצטרכו לפתחן בעצמן, לגייס מורים להפעלתן ולהפעילן בתוך בתי הספר העצמאיים שלהם. כל זאת, על חשבון התקציב החוקתי הניתן להן.
5. בתי הספר בכל רמות הלימוד יפעלו במתכונות האפשריות הבאות:
  - **בית ספר מדינתי**, שבו מופעלות רק תוכניות משרד החינוך שאושרו על ידי מועצת האשכול הישראלי, ואין בו תוכניות ייחודיות של קהילות אזרחיות.
  - **בית ספר קהילתי**, אשר כל תלמידיו שייכים לקהילה אזרחית אחת, ומופעלות בו תוכניות מאושרות של מועצת האשכול הישראלי בצירוף תוכניות ייחודיות של הקהילה, אם היא תרצה בכך.
  - **בית ספר משולב**, שבו מופעלות תוכניות משרד החינוך שאושרו על ידי מועצת האשכול הישראלי בחלק מהשעות, ובחלק אחר מופעלות תוכניות ייחודיות של קהילות אזרחיות ועל חשבונן.
  - **בית ספר עצמאי**, אשר כל תלמידיו שייכים לקהילה אזרחית אחת, ומופעלות בו רק תוכניות עצמאיות של הקהילה ועל חשבונה.
6. **שימוש גובר במודל "סגל א' וסגל ב"**: בבית ספר קהילתי או משולב שיעלה בו צורך בחלוקת שעות בין קהילות שונות באותו מוסד, או בתוכניות שונות של קהילה יחידה המאכלסת בית ספר שלם בשלמותו (למשל: התוכנית של משרד החינוך בחלק אחד של היום, והתוכניות התוספתיות של הקהילה בחלק שני) – ייעשה שימוש במודל "סגל א' וסגל ב". מודל זה מקובל בישיבות תיכונים של הציבור הדתי-לאומי: סגל אחד מלמד "לימודי

קודש" בחלק הראשון של היום, והסגל השני מלמד "לימודי חול" בחלק השני של היום. יודגש כי סגל המורים מטעם הממשל הכללי יאויש על ידי מורים מכלל הקהילות והקבוצות בחברה הישראלית. קהילות שיבחרו ללמד באמצעות סגל המורים העצמאי של הקהילה, יוכלו לעשות כן מתקציבן העצמאי.

### 4.3.2 הנחות יסוד על המינהל החינוכי

1. **מספר עובדי ההוראה:** בישראל יש מספר מוגבל של עובדי הוראה במערכות השונות, ואף קיים בהם מחסור. מודל התנועה מכיר בכך ואינו מבקש להגדיל את מספר המורים במערכת.
2. **הכשרת מורות ומורים:** מוסדות ההכשרה למורים הם הגופים שיכשירו אותם גם במודל שלנו, אולם חלוקת המוסדות לזרמי החינוך הקיימים כיום תצטרך לעבור אדפטציה. הכשרת המורים לתוכניות הלימוד המדינתיות תמומן על ידי הממשל הכללי עבור כלל האוכלוסייה, ללא הבחנה בין קבוצות שייכות. הכשרת המורים לתוכניות הלימוד הקהילתיות תמומן על ידי הקהילות האזרחיות.
3. **פיקוח:** הפיקוח על החינוך יימשך, אך יעבור אדפטציה למודל.
4. **ניהול בתי ספר:** מנהלי ומנהלות בתי הספר הם הדמויות המובילות את בתי הספר על פי תפיסת עולמם. הגמישות הניהולית שלהם תימשך, תוך התאמת אחריותם גם לנוכחות של התוכניות החינוכיות של הקהילות האזרחיות בבית ספרם.

### 4.3.3 השלכות של הפעלת המודל במיטבו

- בהתאם לפעולות החינוכיות החדשות שיווצרו ולהנחות שלעיל על מינהל החינוך, להלן ההשלכות של הפעלת המודל.
1. **מקצועיות עובדי החינוך:** עובדי החינוך של הממשל הכללי (מורים, מנהלים, מפקחים) הם אנשי מקצוע והם אינם "שייכים" לקהילה אזרחית זו או אחרת. במקצועיותם, הם ישרתו את כל בתי הספר ואת כל התוכניות החינוכיות. יתרה מזאת, אנו מצפים כי שיתופי הפעולה שיווצרו בין הקהילות האזרחיות בבתי הספר המעורבים ובמערכות החינוך הבלתי פורמלי יאפשרו דינמיקות עירוב שלא אפשריות כיום, למשל שיתופי פעולה רחבים יותר בין הקהילות הדתיות והחילוניות שירצו בכך. לצד זאת, בתוכניות התוספתיות של הקהילות ובבתי ספר השייכים במלואם לקהילה ספציפית, תמשיך להתאפשר בחירת מורים המזדהים עם ערכי הקהילה המדוברת.
  2. **חינוך ממלכתי מאוחד:** הפעלת המודל במיטבו, לאחר תקופת מעבר, תהיה כרוכה בביטול ארבעת זרמי החינוך הקיימים, מפני שלא יהיה בהם עוד צורך. משמע שהמחיצות הפנימיות במטה משרד החינוך יתבטלו, ובהתאמה גם המחיצות בין האוכלוסיות יוסרו. השונות בחינוך תבוא לידי ביטוי במנגנון החינוכי של הקהילות האזרחיות, או בתוכניות לימוד ייחודיות שעליהן תחליט ההנהלה המאוחדת של משרד החינוך הכללי בפיקוח האשכול הישראלי. יודגש כי השונות בחינוך בין הקהילות תאפשר להן לשמור על הוויית קהילתן, כפי שקורה כיום בבתי ספר של זרמי חינוך ספציפיים. למשל: לבחור מורים כהבנתן, לדרוש קוד לבוש לתלמידים ולמורים ולחייב כללים לשמירת כשרות. כך יקרה בכל המסגרות העצמאיות של

הקהילות האזרחיות, אשר ימומנו מתקציב הקהילות בהתאם למודל שייבחר על ידן (בתי ספר משולבים, קהילתיים או עצמאיים).

3. **פיקוח אחיד:** ביטול זרמי החינוך ידרוש גם את ביטול ההבחנות בין סוגי הפיקוח של זרמי החינוך הקיימים. הפעלת המודל במיטבו, לאחר תקופת מעבר, תיצור מקצוע פיקוח אחיד, אשר יפקח על כל סוגי בתי הספר. סט הסטנדרטים שעל פיהם יפוקחו בתי הספר ייקבע על ידי משרד החינוך על בסיס הערכים הממלכתיים של המדינה. נדגיש שהפעלת מודל פיקוח אחיד לא תעמוד בסתירה לזכותה של כל קהילה לפעול באורח עצמאי לחלוטין בהתאם לתקציב שיעמוד לרשותה. במקרה כזה, של קהילה שפרשה מתוכניות האשכול הישראלי, מעמד הפיקוח יהיה ממליץ ולא מחייב. כל קהילה שכזו תוכל להחליט אם היא מקבלת את המלצת משרד החינוך באמצעות הצבעה שקופה במוסדותיה הדמוקרטיים.

4. **שוויון שמור בתוכניות הלימוד:** פיתוח תוכניות הלימודים הן בממשל הכללי והן בקהילות האזרחיות ייעשה בכפוף לעקרונות השוויון השמור. במסגרת זו ייאסר לפתח תוכניות המעודדות הסתה וגזענות. היה והצדדים לא הגיעו להסכמה, ההכרעה תימסר לבית המשפט העליון שיבחן אם עומדת לקהילה הזכות לעצמאות חוקתית או שיש בכך משום פגיעה בעקרונות השוויון השמור.

#### 4.3.4 השלכות על החינוך בעת תקופת המעבר

ההשלכות על תקופת המעבר יידונו בפרק ייעודי בהמשך. לצד זאת, נבקש להדגיש כבר עתה מספר השלכות שעשויות להתקיים בתקופת המעבר בכל הנוגע להתנהלות בתי הספר.

המעבר למודל תנועת "אנחנו" בחינוך ייעשה אומנם בהדרגה, אך הוא יכלול בתוכו "רגע סינגולרי" של זיהוי כלל הקהילות האזרחיות בישראל, עד לרמת הרשות המקומית ולבית הספר הקיים. מרגע זה ייווצר מצב שבו יזוהו קהילות התלמידים ושייכותם לקהילות אזרחיות ספציפיות. בתסריט זה, ולאורך תקופת המעבר:

1. השינוי ברמה הארצית יגרור שינויים אפשריים בבתי הספר, בקהילות החברות בו ואף בשינוי תוכניות וסדר הלימוד. על כן, יוקדש זמן חינוכי בבתי הספר על מנת להסביר לתלמידים, למורים ולמנהלים את מהות השינוי והשלכותיו בעתיד.

2. יבוצעו הכשרות למורים ולמנהלים בנוגע למהות השינוי והשלכותיו בעתיד.

3. בשנה הראשונה שלאחר סיום ההכשרות השונות לא ישתנה דבר באופן פעולת בתי הספר.

4. לקראת השנה השנייה תתוכנן עבודת בית הספר לאור שיוך התלמידים שבו לקהילות השונות בו, ותפורסם תוכנית בית הספר במתכונת ראשונית של המודל החדש על מנת לאפשר הרשמת תלמידים אליו.

#### 4.4 השלכות מבנה הממשל על תכנון ערים והקמת בתי ספר

מבנה הממשל המוצע על ידנו הוא איטריטוריאלי ביסודו. אולם מטבע הדברים, גם בו קיימים היבטים טריטוריאליים, כמו למשל הבחירות האזוריות לבית העליון. מובן מאליו שמוסדות החינוך, התרבות והדת יוקמו על שטח גאוגרפי כלשהו ויספקו שירותים שונים לאזרחים. בתת-הפרק שלהלן נסקור כיצד יאפשר המודל להתמודד עם ההיבט הטריטוריאלי שבעבודת הממשל בשני נושאים: הקמת בתי ספר ותכנון ערים.

#### 4.4.1 השלכות מבנה הממשל על תכנון של בתי ספר חדשים

מינהל הפיתוח במשרד החינוך הוא האחראי כיום על תכנון ותקצוב הקמתם של בתי ספר חדשים או הרחבה של בתי ספר קיימים, ובכלל זה הוא פועל גם עם הרשויות המקומיות. תפקידו זה של מינהל הפיתוח במשרד החינוך ימשך כסדרו גם במודל המוצע.

המינהל מקיים תהליך סדור לתכנון ותקצוב של מבני חינוך. תהליך זה מתרחש בינו לבין הרשות המקומית, שהיא הגוף היחיד שיכול להגיש בקשה מהסוג למשרד החינוך. בקשות אלו הן לרוב ביוזמת הרשויות המקומיות ועל פי צורכיהן. במסגרת התהליך: מוגשת בקשה על ידי הרשות המקומית; נבדק הצורך במבנה נוסף על ידי מינהל התכנון וכן נבדקים מסמכי הקרקע שהרשות מגישה; מוגשת על ידי הרשות תוכנית אדריכלית; לאחר אישורה מתקצבת ההקמה ממקור תקציבי של משרד החינוך או מפעל הפיס; כספי ההקמה מועברים לחשבון תב"ר (תקציב בלתי רגיל) ייעודי של הרשות; והבנייה מתבצעת בפועל על ידי הרשות.<sup>13</sup> התהליך הסדור הזה אינו קיים בתוך הרשות המקומית. התהליך הפנימי בתוך הרשות המקומית הוא בלתי פורמלי, מתרחש בין אגף החינוך והאגף ההנדסי של הרשות, ומן הסתם מעורבים בו גם לחצים פוליטיים.

#### הפתרון של מודל תנועת "אנחנו" לסוגיית תכנון בתי ספר חדשים

הליכי תכנון ובניית בתי ספר חדשים יתבצעו בהתאם לרף ביקוש חדש שיוגדר בחוק. זאת כאשר רשויות התכנון הארציות והמקומיות יודעות במדויק את הרכב האוכלוסייה בעיר נתונה ואת שיוכה לקהילות האזרחיות השונות. לפיכך, ניתן יהיה לקבוע שני מדדי ביקוש: מספר התלמידים החדשים הנחוץ לשם הקמת בית ספר, והשיוך הקהילתי של התלמידים. על פי שני המדדים הללו ניתן יהיה לקבוע בחוק מהו הרף שמעבר לו נדרשת הרשות המקומית להקצות קרקעות ציבוריות עבור בתי ספר חדשים מטעם המדינה או הקהילה. למשל, כל 500 תלמידים חדשים יחייבו את הרשות המקומית להקים בית ספר חדש מטעם הממשל הכללי.

לצד זאת, אם הרכבה של קהילה אזרחית בעיר מסוימת יחצה את הרף שייקבע בחוק, ואותה קהילה אזרחית תבקש להקים לעצמה בית ספר קהילתי נפרד, אזי הרשות המקומית תחויב להקצות לה קרקעות לשם כך ולבנות את בית הספר. למשל, אם בעיר מסוימת מספר החברים בקהילה הדתית-לאומית הוא מעל 10%, והקהילה האזרחית הדתית-לאומית תבחר להקים לעצמה בית ספר נפרד, כי אז הרשות המקומית תחויב להעניק לה קרקעות ציבוריות מתאימות בהתאם לגודלה בעיר. אם מועצה מקומית תסרב לבנות בית ספר הנחוץ לקהילה מסוימת בשטחה, משרד החינוך הכללי ובתי המשפט יהיו רשאים לשלול ממנה תקציבים. הסדר זה יהיה נכון הן לגבי בניית בתי ספר והן לגבי בניית מוסדות דת ותרבות.

לצד זאת, כאשר יהיה מדובר על קהילה שגודלה הוא מתחת לרף הביקוש שייקבע בחוק, למשל: קהילה דתית-לאומית שחלקה היחסי בעיר נמוך מ-10%, או אז תינתן למועצת האשכול הישראלי המקומי סמכות הכרעה, בהתייעצות עם הנהלת הקהילה האזרחית, האם וכיצד לשרת את תושבי אותה קהילה בעיר. נוסף על כך, תושבי העיר יוכלו להשתמש בכספם הפרטי

13 הנוהל להגשת בקשות להקצאת תקציבים לפיתוח מוסדות חינוך – בנייה חדשה והרחבת מבנים קיימים, הוראת קבע מס' 0032, 7.2.2017. אוחרז מאתר מינהל הפיתוח של משרד החינוך, 9.7.23. <https://apps.education.gov.il/Mankal/Horaa.aspx?siduri=21>



בשיתוף הקהילה האזרחית שלהם כדי להקים בית ספר, כפי שמקובל היום בכל הנוגע לבניית בתי כנסת, למשל. ובכל מקרה יובהר שמחובת משרד החינוך והרשות המקומית לוודא שלכל תלמיד ותלמידה נמצאים הפתרונות המתאימים. במקרי קיצון, תישמר חובת הסעת תלמידים לבתי ספר סמוכים להם על פי שיוכם הזהותי, כמו בחוק הקיים כיום בישראל.

### **מתחמים אזורים**

במקרים שבהם הרשויות המקומיות או הארציות לא יתנו סעד לחברי קהילה מסוימת מסיבה זו או אחרת, המדינה תאפשר "מסלול עוקף" ותקצה קרקעות מדינה לבנייני של מתחמים אזורים. מתחמים אלה ינוהלו על ידי הקהילות האזרחיות על פי נוסחה ממלכתית לחלוקה אזרית הדומה במתכונתה לשיטת הבחירות האזוריות של הבית העליון. כל קהילה תקבל הקצאה של מתחמים אזורים על פי גודלה היחסי. הקהילות האזרחיות יוכלו לעשות שימוש חופשי במתחמים אלה לצורך הקמת מוסדות תרבות ודת מתקציבן העצמאי. בכל הנוגע להקמת בתי ספר, הקהילות יוכלו להקים במתחמים האזורים רק כמוצא אחרון, ולאחר שהוכח שהרשויות המקומיות והארציות אינן נותנות מענה לחברי הקהילה בשטחן. תחזוקת המוסדות במתחמים האזורים תהיה על פי הנושא המדובר, ובמקרה של תחזוקת בתי ספר, המדינה תכפה על רשויות מקומיות את תחזוקתם. נוסף על כך, יצוין כי עלויות ההסעה של תלמידים לבתי הספר במתחמים האזורים יושתו על הרשויות המקומיות, כדי לתמרץ אותן לפתור את הבעיה בדרכים אחרות.

**לסיכום, סך הדרכים העומדות בפני קהילה בהקמת בית ספר חדש:** קידום הצבעה באשכול הישראלי המקומי, שימוש בתקציב הקהילה, השפעה פוליטית לשינוי סטנדרט הביקוש החוקי בממשל הכללי, הקמה במסגרת מתחם אזורי או שימוש במשאבים פרטיים.

### **4.4.2 השלכות מבנה הממשל על התכנון של שכונות וערים חדשות**

תהליכי תכנון ובנייני נמנים עם הנושאים המרכזיים בכל חברה ומדינה, וכך גם בחברה הישראלית. מערכת התכנון צריכה לאזן בין שימושי הקרקע לבין האינטרסים השונים של החברה, וכך: לספק את צורכי הדיור של הציבור, ובכללם מבני ציבור ושטחים פתוחים לכל האזרחים; לכלול בתכנון יצירת מקורות תעסוקה והכנסה; לצמצם את הפגיעות הסביבתיות והחברתיות של התכנון, במיוחד בהיותה של ישראל אחת המדינות הצפופות בעולם; לספק דירות במחיר שווה לכל נפש; להקים מערכת תחבורה ציבורית בהתאם לתוכנית בנייה קיימות ועתידיות; להשאיר עתודות קרקע לבנייה עתידית של הדורות הבאים, ועוד.

מעבר לאתגרים המקצועיים הללו, תהליכי התכנון והבנייה יוצרים מתחים הנוגעים ליחסים בין חילונים לדתיים. זאת, בין היתר, לנוכח:

1. הרצון של הקהילה החרדית לשונות גם בתחום התכנון והבנייה. למשל, מבני ציבור הדרושים לה לניהול חיי קהילה המורכבת מתתי-קהילות רבות, או ההתנגדות של חלק מהקהילות החרדיות לבנייה לגובה רב.

2. ההתנגדות הרווחת של רשויות מקומיות חילוניות לכניסתם של חרדים לתחומן, כפי שיובהר להלן.

3. צרכים ייחודיים נוספים הנגזרים מאורח חיים קהילתי ומתהליכי הקצאת הקרקעות ההיסטוריים הנלווים לו, כגון בקיבוצים חילוניים וביישובים דתיים-לאומיים.

כל מודל משילולי שייבחר, אשר מטרתו להסדיר או למתן קונפליקטים בין חילונים לדתיים, צריך לתת את הדעת לסוגיות תכנון ובנייה. על כן, אנו מקדישים לכך תת־פרק מיוחד במסמך.

#### 4.4.2.1 הבנת תהליכי התכנון של שכונות וערים בישראל ואתגריהם

מסמך זה לא נועד להעמיק בתהליכי התכנון בישראל. ואולם, אנו מבקשים לייצר הבנה מקדימה בנושא לצורך קביעת עמדתנו. מערכת התכנון בישראל נועדה בעיקרה להסדיר שימושי קרקע במדינה. הבסיס לפעילותה הוא חוק התכנון והבנייה, התשכ"א-1965, על תיקונו. החוק מגדיר את מוסדות התכנון, את סוגי התוכניות השונות (תוכנית מתאר ארצית-תמ"א, תוכנית מתאר מחוזית-תמ"מ, תוכנית מתאר מקומית ותוכנית מפורטת), את ההיררכיה ביניהן ועוד. על פי חוק התכנון והבנייה, ממשלת ישראל היא מוסד התכנון העליון במדינה, ובסמכותה לאשר את תוכניות המתאר הארציות שעליהן ממליצה בפניה המועצה הארצית. מערכת התכנון מושתתת על שלוש רמות ארגוניות (ארצית, מחוזית, מקומית) ועל שני מערכים: מערך סטטוטורי ומערך תכנוני תפעולי.<sup>14</sup> שחקן נוסף בתהליך התכנון הוא רמ" – רשות מקרקעי ישראל, ומטרתו לנהל את קרקעות המדינה. רמ" כפופה למועצת מקרקעי ישראל, אשר בראשה עומד שר הבינוי והשיכון וחבריה ממונים על ידי הממשלה ונציגי קק"ל.

**היוזמה להקמת עיר או שכונה חדשה** תבוא על פי רוב מרמ"י, משרד השיכון, רשות מקומית ולעיתים יזם פרטי, והיא לרוב תואמת תוכנית מתאר קיימת שאושרה על ידי גופי מינהל התכנון. התוכנית המפורטת לבנייה תגיע לאישור הוועדה המחוזית או הותמ"ל (ועדה ארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיר) לאחר שעברה את שלב אישור הוועדה המקומית וכן הופקדה להתנגדויות הציבור. יש לציין כי הגורם שיזם את הגשת התוכנית להקמת עיר/שכונה יכול גם למשוך את בקשתו מסיבות שונות.

#### 4.4.2.2 תהליך התכנון המפורט

התכנון המפורט מוגש בסופו של דבר לאישור מוסדות התכנון, ובמידה רבה משפיע על אופיין של שכונות וערים. במסגרת עיסוקנו בתהליך, נתייחס למספר אלמנטים המהווים מקור לקונפליקט בין דתיים וחילונים:

1. ייעוד התכנון לקהל ספציפי.

2. הטיית בהקצאת משאבי תכנון ותשתיות על פי שיוך מגזרי או פוליטי.

3. הבדלים בעלויות בניית שכונות/ערים בין המגזרים.

4. הדוגמה של ועדת ההקצאות העירונית.

הנחיות מינהל התכנון לשני הנושאים הראשונים, כמו גם לנושאי תכנון מפורט אחרים, מפורטים במדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור בגרסתו משנת 2018:<sup>15</sup>

14 שנתון מינהל התכנון 2022, אוחרז ב-9.7.23: [https://www.gov.il/BlobFolder/guide/shnaton/he/shnaton\\_2022.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/guide/shnaton/he/shnaton_2022.pdf)

15 מדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור, 2018, אוחרז ב-9.7.2023: [https://www.gov.il/BlobFolder/gen-eralpage/guide\\_allocation\\_land\\_public\\_needs/he/Guide\\_allocation\\_land\\_public\\_purposes.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/gen-eralpage/guide_allocation_land_public_needs/he/Guide_allocation_land_public_purposes.pdf)

## 1. ייעוד התכנון לקהל יעד ספציפי

מדריך התכנון להקצאת שטחים לצורכי ציבור מגדיר את הפרמטרים המרכזיים המכתיבים את הפרופיל הדמוגרפי של אוכלוסיית היעד לצורך גיבוש הפרוגרמה:<sup>16</sup>



כפי שניתן לראות, תהליך התכנון בישראל קובע מראש את אופי התכנון על פי השיוך המגזרי. גם שני הפרמטרים האחרים מושפעים מאוד מהשיוך המגזרי, ויהיו שונים עבור המגזר החרדי למשל. הנחיות אלה של מינהל התכנון מאפשרות לכוון את התוכנית לקהל יעד מוגדר מראש. בהמשך להנחיות מינהל התכנון, גם בשלב שיווק הקרקעות ליזמים המבצעים מופנית התוכנית לקהל היעד שבבסיסה. אולם בשלב שיווק הדירות לקונים חל היפוך מערכתי, ומופיע איסור על אפליה בשיווק או באימכירה של דירות על פי שיוך מגזרי. מסיבה זו, תוכניות שיועדו למגזר מסוים, כמו למשל בעיר חריש, נמצאו אטרקטיביות גם לבני מגזרים אחרים ובפועל נקנו על ידם.

מתן אפשרות שווה לכל אזרח ואזרחית לרכוש קרקע פרטית בכל מקום, ללא קשר למוצא וזהות, הוא קריטי במשטר דמוקרטי, ותנועתנו תומכת בכך. משום כך, אנו סבורים שהמודל הקיים מתמרץ מחלוקות ועימותים. במקום שיהיה סטנדרט ממלכתי אחיד לכלל האוכלוסיות, אשר יוכל במקרה הצורך להיות מותאם בצורה גמישה והיברידית לקהילות השונות, המודל הקיים מושפע מאוד ממאבק הזהויות בחברה הישראלית.

## 2. הטיות בהקצאת משאבי תכנון ותשתיות על פי שיוך מגזרי או פוליטי

המדריך שצוין לעיל גם מגדיר את מכסות השטח לצורכי ציבור (שירותי חינוך, בריאות, רווחה, תרבות וקהילה, דת, ספורט, שטחים פתוחים ועוד). בתחום שירותי החינוך המדריך מבחין בין הקצאת מבני ציבור למגזרים השונים, ומתברר כי הוא מנחה הקצאה גדולה יותר, ולכן בלתי שוויונית, לאוכלוסייה החרדית. כך, למשל, המדריך מניח (עמ' 58) שכיתת בנים חרדים בגיל יסודי היא בת 20 תלמידים, בעוד שכיתות אחרות (שאר המגזרים ובנות חרדיות) הן בנות 27 תלמידים – דבר המהווה אפליה בפני עצמו. נוסף על כך, החישוב מראה שהקצאת הקרקע פר תלמיד בחינוך היסודי החרדי לבנים עומדת על 0.0159 דונם לתלמיד, בעוד ששאר התלמידים בישראל מסתפקים ב־0.0148 דונם.<sup>17</sup> לצד זאת, יצוין שפעמים רבות המצב בשטח הוא הפוך. בשל ריבוי מוסדות הקהילה, השכיח בשכונות החרדיות, לעיתים התלמידים החרדים מקבלים אף פחות שטח מהמוקצה לתלמידים מקבוצות אחרות באוכלוסייה. זאת ועוד: לעיתים מדווח בתקשורת על הטיות כלל ארציות כדי לתת מענה לצרכים של קבוצות קטנות. כך למשל דווח על דרישה לבניית מרפסות סוכה בכל בניין חדש.<sup>18</sup> או עיכוב בפריסה של סיבים אופטיים בכל ישראל בשל התנגדות

16 שם, עמ' 25.

17 החישוב נעשה על פי נתוני המדריך ליישוב מסוג B.

18 ניסני, י' (2023, 3 באוגוסט). מרפסת סוכה בכל בניין חדש? התקנה החדשה שמקדם מטה התכנון. גלובס.

חרדית לכך.<sup>19</sup> משמע שהן מבחינת הנהלים במדריך והן מבחינה מעשית בשטח – התוצאה היא כוחניות בלתי שוויונית והיעדר סדרים תקינים.

### 3. הבדלים בין המגזרים בעלויות בנייה ואחזקה של שכונות/ערים חדשות

לשם המחשה, מבני הציבור הרבים הנדרשים על ידי הציבור החרדי מעלים מאוד את עלות "אחזקת התושב" באזורים חרדיים. מנכ"ל משרד השיכון, אביעד פרידמן, אף הצהיר בדיון שהתקיים בשנת 2022 בישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת<sup>20</sup> כי עלות התושב החרדי גדולה פי שלושה מזו של התושב החילוני. מסיבה זו, וכן מחשש לפגיעה בצביון העיר, ראשי ערים חילוניות מסרבים להקמה של שכונות חרדיות בתחומן. באותו דיון העיד מנכ"ל משרד השיכון: "מאז שנכנסתי לקדנציה ישבתי עם... כ־150 ראשי ערים, אבל עם 30 ראשי ערים דיברתי על שכונות חרדיות, על מוכנות להקים. מתוכם היו תשעה שהיו מוכנים גם לקיים פגישות, מתוכם היו שניים שהיו מוכנים ספציפית להקים שכונות".

### 4. הדוגמה של ועדת ההקצאות העירונית

חוזר מנכ"ל משרד הפנים קובע את המנגנון להקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית לגופים הפועלים בתוך תחום הרשות בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה וכדומה. המנגנון כולל הקמה של ועדת הקצאות המונה חמישה חברים בכירים ברשות המקומית (מנכ"ל, גזבר, יועץ משפטי, מהנדס, מנהל מחלקת נכסים). הרכב הוועדה מושפע במובהק ממינויים של ראש הרשות והמועצה. במצב זה לא ניתן להיות בטוחים שכל האוכלוסיות בעיר, בעיקר מהאופוזיציה, יקבלו את כל צרכיהן.

יתרה מזו, יש לשער שהמידע המקצועי העומד לרשות ועדות ההקצאה סובל מהטיות. אומנם נהיר לנו שאנשי ונשות השירות הציבורי עושים מלאכתם נאמנה ביושרה ובמקצועיות, אך מודל כור ההיתוך אינו מאפשר לאוכלוסייה לסווג את עצמה כבעלת צרכים ייחודיים. רק מי שמפעיל כוח פוליטי זוכה לכך. למשל, מודל כור ההיתוך אינו מכיר באוכלוסיה היהודית-מסורתית כזכאית לבתי ספר משל עצמה. משום כך, גם גורמי התכנון הארציים והמקומיים לא יביאו צורך זה בחשבון. סביר להניח שמעטות הפעמים שבהן גורמים רשמיים שאלו את האוכלוסייה המסורתית: האם את מעוניינת בבית ספר משלך? עיקרון זה נכון ביחס לאוכלוסיות רבות.<sup>21</sup>

לסיכום, מן הממצאים עולה תמונה מורכבת. על פניו, בניגוד לשאיפתם הראויה והמקצועית של אנשי ונשות השירות הציבורי לתכנון ערים, קיימות במבנה הממשל הישראלי של היום הטיות מגזריות רבות המעודדות מאבקים פוליטיים ומתחים בין קהילתיים.

19 גויכמן, ר' (2023, 22 ביוני). כדי שהחרדים יישארו מנותקים – דרעי מנע חוק לחיבור אלפי בניינים לסיבים אופטיים. **The Marker**.

20 ועדת הכלכלה של הכנסת ה־24, פרוטוקול מס' 176, 8.2.22. טייטלבוים, ש' (2022, 8 בפברואר). תושב רגיל עולה לרשות מקומית 9,000 שקל בשנה – חרדי 30 אלף. **כלכליסט**.

21 להמחשת ההטיות הקיימות בקביעת גודלה של האוכלוסייה המסורתית בישראל, ראו: צוות המשרוקית של גלובס (2023, 4 בינואר). האם יש בישראל יותר חילונים או מסורתיים? **גלובס**.

### 4.4.2.3 הכתרון של מודל תנועת "אנחנו" לסוגיית תכנון שכונות/ערים חדשות

הכתרון המוצע להלן מתבסס על מענה לאתגרים שצוינו לעיל. ראשית, בזכות הקמתן של הקהילות האזרחיות ניתן יהיה לבחון בצורה שקופה ודמוקרטית מהן ההעדפות של האוכלוסיות השונות בשכונות שייבנו, על ידי כך שציבור הרוכשים החדש ישייך את עצמו לקהילות אזרחיות ויגדיר את עצמו בעצמו. נתונים אלה יסייעו למינהל התכנון הארצי ולרשויות התכנון המקומיות לחשב מהם הצרכים המדויקים שהקהילות השונות בחרו בהם, ועל ידי כך להקצות להן קרקעות ציבוריות בצורה שווה על פי גודלן היחסי. שנית, המודל שלנו מאפשר גם הגנת מיעוטים מקומית. גם כאשר ההרכב הדמוגרפי העירוני משתנה לרעת אוכלוסייה מסוימת – היא לא נשארת לבד. הקהילה האזרחית היא גוף איטריטוריאלי שישרת אותה בכל מקום. למשל, באמצעות המתחמים האזוריים שהוצגו לעיל. לפיכך, אנו סבורים שהמודל ירכך את העימותים ברשויות המקומיות.

לאור זאת, אנו מציעים את הליך התכנון הבא:

#### **שלב א: מנגנון החלטה על ייעוד שכונות וערים חדשות לקהלי יעד ספציפיים<sup>22</sup>**

נציע שתי גרסאות למנגנון שוויוני ועדכני לסיווג שכונות חדשות לקהילות שונות:

1. **ריכוך המרכיב הפוליטי בהליך התכנון:** מרבית הגופים היוזמים כיום תכנון בישראל הם פוליטיים באופיים (רשויות מקומיות, משרד השיכון ורמ"י). על פי גרסה זו, אותם גופים יישארו יוזמי התכנון, אולם היכולות הרגולטוריות של מינהל התכנון יהיו מוגנות יותר מהשפעות פוליטיות, בשל העמידות שהוצגה לעיל של הרשות המבצעת מפני לחצים פוליטיים.

2. **מקצועיות תכנונית ושוק חופשי להקמת שכונות וערים חדשות:** בגרסה זו, יוקם גורם תכנוני ממשלתי חדש, גורם מקצועי ואיפוליטי, אשר יחליף את כלל הגופים הממשלתיים היוזמים תכנון מפורט (כגון משרד השיכון ורמ"י).<sup>23</sup> לצידו, גם גופים פרטיים הפועלים למטרות רווח יורשו להגיש תוכניות מפורטות. לרשות כל הגורמים המתכננים יעמדו נהלים תכנוניים שוויוניים בפיקוח מינהל התכנון. מצב זה יצמצם מאוד את הכוחניות הפוליטית שמלווה היום את הליכי התכנון, ואשר מוסיפה חסמי בנייה, מעלה את יוקר הדיור ומובילה לניכור חברתי בין קבוצות אוכלוסייה.

בגרסה זו של המודל התכנוני, סיווג השכונות לקהילות השונות לא יתבצע בשלב התכנון, אלא רק לאחר אכלוס השכונה באמצעות הרוכשים הפרטיים וכוחות השוק החופשי. במצב זה, לאחר שיסתיים תהליך רכישת הדירות על ידי קונים פרטיים, הרשויות המקומיות תוכלנה לקבוע את סיווג השכונה על פי הרכב השיוך העצמי שלהם לקהילות האזרחיות בשטח. למשל, בשכונה חדשה בעיר יבנה יתברר, למפרע, כי 5% דתיים-לאומיים, 40% חילונים ליברליים, 35% יהודים מסורתיים ו-20% יוצאי בריה"מ רכשו דירות. על פי הממצאים הללו יוקצו בהמשך, בהתאם למודל שיוצג להלן, השטחים הציבוריים להקמת בתי ספר, מבני דת ומבני תרבות. היתרון במודל הזה הוא האפשרות לתכנון מהיר יותר של שכונות חדשות תוך הפחתה ניכרת בפוליטיזציה. בין היתר, תכנון זה יאפשר הקמת שכונות מעורבות של

22 מודל התכנון במאמר זה מתייחס לערים ויישובים בעלי אוכלוסייה גדולה. בעתיד נציג מודל תכנוני שוויוני גם ליישובים קטנים יותר.

23 יצוין שמעמד הרשויות המקומיות בשלב הליך התכנון בגרסה זו יידון בעתיד.

חילונים, דתיים, חרדים, ערבים ועוד כדי ליצור חלופה לתהליכי ההיפרדות של האוכלוסיות הללו. החיסרון הוא שסביר להניח שיעברו מספר שנים מאכלוס השכונה ועד להקמת מבני הציבור שלה, ויידרשו עתודות קרקע נוספות לסיפוק צורכי כל האוכלוסיות. אולם יצוין שתופעה זו רווחת מאוד גם במצב הקיים, בעיקר בשכונות דתיות.

### **שלב ב: הקצאת קרקעות למבני ציבור ברשויות המקומיות**

במסגרת זו ייקבע בחוק השיעור המינימלי של קהילה מסוימת מקרב תושבי העיר – למשל, 10% מכלל התושבים – המחייב רשות להקצות לה קרקעות ציבוריות בהתאם לגודלה היחסי ולצרכיה. מתחת לרף האמור יישמר לרשות המקומית שיקול דעת. ובכל מקרה, לרשות הקהילות האזרחיות יעמדו המתחמים האזוריים לשימוש עצמאי, כפי שתיארנו לעיל.

### **שלב ג: הצבעה במועצת אשכול הישראלי המקומי**

ההחלטות העירוניות בתחום הקצאת מבני ציבור יתקבלו על ידי ראש העיר ובאישור מועצת האשכול הישראלי המקומי שהוצגה לעיל. יודגש כי מנגנון רכישת בתים בידי רוכשים פרטיים נותר בעינו – כל האזרחים יוכלו לרכוש דירות בכל מקום. סיווג השכונות שתואר כאן מכוון להקצאת הקרקעות הציבוריות בלבד.

## **4.5 מבנה התקציב הממלכתי והקהילתי**

פרק זה מצביע, מצד אחד, על השלכות המודל ביחס למבנה התקציב הקיים, ומצד שני מציג סימולציה משוערת המדגימה את היתכנותו התקציבית.

### **4.5.1 עקרונות עיצוב התקציב החדש**

1. התקציב הממלכתי של הממשל הכללי ושל הקהילות האזרחיות יחושב על בסיס הקצאה שוויונית לכלל אזרחי ישראל. כל קהילה אזרחית תקבל את חלקה על פי גודלה.
2. התקציב ישקף את העברת תקציבי שירותי הדת לסוגיהם מהרמה הממלכתית והמקומית לקהילות האזרחיות.
3. התקציב ישקף את ההיגיון המסדר של מבנה הממשל המוצע. במסגרת התקציב, אנו מביאים בחשבון הן את הצרכים המאוחדים של האוכלוסייה ושל יעילות עבודת הממשל, והן את צורכי הקהילות השונות.
4. על פי סימולציית התקציב המשוערת, השינויים שיידרשו בתקציב לא יעלו על 10 מיליארד ש"ח, המהווים 2% מתקציב המדינה במונחי תקציב 2023.

### **4.5.2 השלכות מבנה הממשל החדש על תקציב המדינה הכולל**

למבנה הממשל החדש תהיינה השלכות סבירות על תקציב המדינה. הסימולציה לחישוב התקציב מתבססת על הרכיבים הבאים:

### 4.5.2.1 תוספת התקציב הדרושה לניהול המוסדות החדשים של המודל

תוספות אלו (במיליוני שקלים) מוערכות מתוך תקציבי מוסדות קיימים הדומים באופיים למוסדות החדשים:

750	• תקציב התנהלות הבית העליון <sup>24</sup>
140	• תקציב הבחירות לבית העליון <sup>25</sup>
450	2. תקציבי הניהול של סך הקהילות <sup>26</sup> (פירוט בנספח)
11,258	3. תקציבי הפעולה של סך הקהילות <sup>27</sup> (פירוט בנספח)
10	4. תקציב מועצת האשכול הישראלי <sup>28</sup>
250	5. תקציב הרשות לשוויון חירויות <sup>29</sup>
150	6. תקציבי מועצות האשכולות הישראליים המקומיים <sup>30</sup>
0	7. הורדת תקציב שירותי הדת <sup>31</sup>
3,000	8. הורדה חלקית של עלות הסכמים קואליציוניים <sup>32</sup>

10 מלש"ח

סה"כ תוספת תקציב דרושה

24 על בסיס תקציב הכנסת לשנת 2022 העומד על 850 מלש"ח: <https://main.knesset.gov.il/About/documents/budget/Budget2-President-Knesset.pdf>

25 על בסיס תקציב ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25 העומד על 550 מלש"ח וחלוקתו ל-4 שנים: <https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press23102022a.aspx>

26 תקציב הניהול של סך הקהילות האזרחיות נגזר מתקציב רשות האוכלוסין לשנת 2023, כגוף הנותן שירות לכלל אזרחי ישראל ובפריסה ארצית. תקציב רשות האוכלוסין לשנת 2023 עומד על 900 מיליון ₪, ועל בסיסו הוערך כי תקציב ניהול סך הקהילות יעמוד על 50% מכך. תקציב רשות האוכלוסין, אוחר ב-10.7.23: <https://main.knesset.gov.il/About/documents/budget/Budget5-Interior2023.pdf>

27 תקציב הפעולה של סך הקהילות חושב על פי עלות סך הפעולות הקיימות בתחום החינוך לזהות ובתחום התרבות ומפורט בנספח. סכום זה מגיע ל-15,011 מלש"ח. על פי המודל שלנו, יינתנו לקהילות רק 75% ממנו על מנת לעודדן להשתמש בתוכניות הזהות הקיימות של המדינה, ומתוך רצון לצמצם כפילויות ולחסוך במשאבים ציבוריים.

28 על בסיס תקציב "נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות" במשרד המשפטים לשנת 2022: <https://main.knesset.gov.il/About/documents/budget/Budget7-Justice.pdf>

29 על בסיס תקציב "הסיוע המשפטי" במשרד המשפטים לשנת 2022: <https://main.knesset.gov.il/About/documents/budget/Budget7-Justice.pdf>

30 תקציב זה מתבסס על פעולתן של 150 מועצות אשכול ישראלים מקומיים. תקציב ממוצע של מועצת אשכול ישראל מקומי חושב על פי תקציב מועצת העיר תל אביב לשנת 2023. ראו דברי הסבר להצעת תקציב רגיל לשנת הכספים תשפ"ג, אוחר ב-2.7.2023: <https://www.tel-aviv.gov.il/Transparency/Do-cLib5.pdf>

31 בניגוד לשאר תקציבי הזהות המדינתיים, תקציב שירותי הדת כרוך בביטול המשרד לשירותי דת על כל המוסדות שבהם הוא תומך. תקציב זה מועבר כפי שהוא לחלוקה בין הקהילות האזרחיות, ועל כן הוא אינו כלול בתוספת הדרושה לתקציב המדינה. תקציב זה נסמך על תקציב המשרד לשירותי דת לשנת 2023 (550 מיליון ₪) וכן סעיף תקציבי של משרד הפנים המיועד לשירותי דת לקהילות לא יהודיות (87 מיליון). אוחר ב-1.7.23: <https://main.knesset.gov.il/About/documents/budget/Budget13-ReligiousSer-vices2023.pdf>

שלנו.

32 התקציבים הקואליציוניים של ממשלת ישראל ה-37 עומדים על כ-12 מיליארד ₪ לשנים 2023-2024, ובממוצע שנתי כ-6 מיליארד. למרות זאת החלטנו לקחת בחשבון חיסכון של 50% מהם, בהנחה שמודל הקהילות שלנו מכסה את הצרכים הגלומים בהם בצורה יעילה יותר.

אם כן, התקציב הנוסף הדרוש להפעלת מודל תנועת "אנחנו" עומד על כ־10 מיליארד ₪, ומוצע שהוא ימומן מקיצוץ רוחבי במשרדי הממשלה.

### חיסכון תקציבי בעקבות הפעלת מודל תנועת "אנחנו"

התחשיב שהצגנו אינו לוקח בחשבון סעיפי חיסכון תקציבי, אשר יישום המודל יגרום להם בסבירות גבוהה. להלן כמה מהם:

- חיסכון על ידי סטנדרטיזציה שוויונית של תחום התכנון והבינוי.
- חיסכון על ידי יציבות פוליטית וקדנציות ארוכות של הממשלה והכנסת.
- חיסכון על ידי צמצום או פתרון קונפליקטים חברתיים, הכרוכים לרוב בהוצאת תקציבים זמניים ולטווח קצר.
- חיסכון על ידי גידול באוכלוסיות המשתתפות בנטל הביטחוני והחברתי דרך גיוס לצה"ל ולשירות אזרחי.
- גידול בצמיחה כלכלית בשל השתלבות משוערת של אוכלוסיות חדשות במשק והגדלת פריון.

#### 4.5.2.2 דוגמה לשימוש בחישוב תקציבי הפעולה של הקהילות האזרחיות

הקהילות האזרחיות נועדו לטפל בהיבטי חינוך לזהות, תרבות ושירותי דת של חבריהן. שירותי החינוך לזהות והתרבות ימשיכו להינתן גם על ידי משרדי הממשלה הממונים עליהם בכפוף להחלטות מועצת האשכול הישראלי. לצד זאת, לכל קהילה יינתן תקציב פעולה לפעולות בתחומים אלה, לצורך מקרים שבהם תחליט הקהילה להוסיף פעולות משלה לפעילות הניתנת וממומנת על ידי הממשל הכללי, או שתחליט שלא לצרוך את שירותי הממשל ולספק לחבריה שירותים בעצמה. על בסיס זה הוערך תקציב הזהות המדינתית ב־15,011 מיליון ₪, כפי שמפורט בנספח, ומתוכו כאמור יוקצבו 75% עבור הקהילות, שהם 11,258 מיליון ₪. לתקציב זה, הכולל את תקציב החינוך לזהות ותקציב התרבות, יש להוסיף את תקציב שירותי הדת העומד על 637 מיליון שקל, כדי לקבל את סך תקציב הפעולה שיעמוד לרשות הקהילות: **11,895 מיליון ₪.**

בהינתן זאת, להלן מספר תחשיבים לדוגמה:

- סך תקציב המדינה לשנת 2023 עומד על 484 מיליארד ₪, ותקציב הזהות (הכולל את תקציב שירותי דת) מהווה כ־3.23% ממנו.
- בשנת 2022 חיים בישראל כ־9.5 מיליון תושבים.
- עלות התקציב שהמדינה משקיעה היום בזהות פר אזרח הינה כ־1,650 ₪ בשנה. במודל המוצע, הממשל הכללי ימשיך להשקיע סכום דומה עבור כלל אזרחי ישראל בכל שנה.
- נוסף לסכום זה, על פי נוסחת החישוב של תקציב הקהילות שהופיעה לעיל, כל קהילה אזרחית תקבל 1,300 ₪ בשנה עבור כל אזרח שייצטרף אליה.
- דוגמה: בסוף 2022 החרדים מהווים כ־13.3% מהאוכלוסייה<sup>33</sup> (1,280,000 תושבים),

33 מלאך, ג' (2022). **שנתון החברה החרדית 2022**. המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/haredi/2022/?chapter=46893>



- ואם יתאגדו לקהילה אחת במסגרת המודל, יעמוד תקציב הפעולה השנתי הנוסף שלהם לנושאי זהות על כ־1.664 מיליארד ₪.
  - דוגמה: נניח לשם הדיון שגודלה של הקהילה היהודית-מסורתית בישראל הוא 25% מהאוכלוסייה. אם יתאגדו המסורתיים לקהילה אחת במסגרת המודל, תקציב הפעולה השנתי שלהם לנושאי זהות יהיה כ־3.087 מיליארד ₪.
  - מודל התקצוב של הקהילות מעלה שאלות וחששות באשר לתקצוב של מוסדות ותוכניות המוכרים לנו כיום. לצורך הגדלת הבהירות של מודל התקצוב והמחשתו, להלן דוגמאות פרטניות למוסדות/תוכניות ודרכי תקצובם:
    - משרד החינוך ימשיך לתקצב את תוכניות הזהות שיאושרו על ידי האשכול הישראלי. קהילות שיבקשו להוסיף עליהן, או להנהיג תוכניות חינוך חלופיות, יעשו זאת מתקציב הפעולה שלהן.
    - משרד התרבות ימשיך לתקצב את תוכניות הזהות שיאושרו על ידי האשכול הישראלי. אם למשל האשכול לא יתקצב את תיאטרון הבימה, תוכל קהילה שמעוניינת בהפעלתו לתקצב אותו מתקציב הפעולה שלה.
    - שירותי הדת (בית דין רבני, כשרות, מקוואות, בתי כנסת) ימומנו על ידי הקהילות מתוך תקציב הפעולה שלהן, לצד המשך השימוש בהן פרטי.
    - תקצוב תוכניות לדחיית שירות יתוקצבו על ידי קהילות מתוך תקציב הפעולה שלהן.
    - השירות האזרחי-לאומי ימשיך להיות ממומן על ידי המדינה.
    - הישיבות והאברכים, שמומנו עד כה על ידי המדינה, ימומנו על ידי תקציב הפעולה של הקהילות החפצות בכך. אלו יוכלו לגייס גם הון פרטי לשם כך.
    - המל"ג ימשיך להיות גוף עצמאי ולתקצב את תוכניות מדעי הרוח באוניברסיטאות מתקציב הממשל הכללי. האקדמיה הישראלית תמשיך להיות עצמאית ולא תהיה כפופה לאשכול הישראלי, בדומה לקהילות האזרחיות.
- פירוט מלא של חישוב נוסחת התקציב של הקהילות מופיע בנספח.

#### 4.6 התמודדות עם מורכבות ואתגרי המודל הממשלי החדש

לחלק מהקוראים המודל שלנו עשוי להיראות מורכב ומסובך יתר על המידה. כולנו התרגלנו למודל המדינתי הישראלי, שהוא ריכוזי וכשוט מטבעו. בחלק זה נרצה להתמודד עם טיעונים הקשורים למידת המורכבות ולאתגרים של המודל:

1. **האם ביזור סמכויות לרשויות המקומיות לא היה פותר את הכול?** כפי שצוין לעיל,<sup>34</sup> העברת סמכויות לרשויות המקומיות לבדה לא תפתור את בעיות היסוד של החברה הישראלית. בפועל, היא רק תעביר את מוקד הקונפליקט מהממשל הכללי אל הממשל המקומי.
2. **האם המודל לא כולל רמות ממשל רבות מדי?** מודל הממשל המוצע תואם את מידת המורכבות של מודלי ממשל במדינות אחרות. כך למשל בארה"ב, אזרח נדרש לבחור את

34 בפרק 4 תחת הכותרת "4.2.2.5 הרשויות המקומיות".

הנשיא (וסגנו), את נציגיו לבית הנבחרים ולסנאט הפדרליים, את נציגיו לשני בתי המחוקקים המדינתיים, את נציגיו לרשות המקומית ואף בעלי תפקידים ברמת המדינה והרשות המקומית (פרקליט ראשי, שריף). גם המודלים של מדינות כצרפת או בלגיה מציגים רמת מורכבות גבוהה למדי.

3. **האם יש תקדים בינלאומי לחלוקה לקהילות אזרחיות?** ישראל היא אומנם ייחודית, אך מדינות רבות אחרות מתמודדות באופן משילותי עם אתגרים מורכבים ביותר. קנדה למשל היא פדרציה המכירה בגיוון התרבותי שבתוכה ומעניקה זכויות ייחודיות לקהילות השונות. בלגיה היא דוגמה נוספת, שאף חווה משברים משילותיים חמורים ובעקבותיהם שינויים חוקתיים על רקע הגיוון הקהילתי שלה. ב־2014 היא הוסיפה לשיטת המשילות שלה מנגנון שיוך קהילתי על גבי מנגנון השיוך האזרחי הוותיק. שיוך זה הוא אומנם טריטוריאלי, אך בעיר בריסל הוא מקבל מאפיינים איטריטוריאליים בעלי דמיון למודל המוצע על ידנו. הכרה בגיוון הקהילתי והטמעתו בשיטת ממשל אינן ייחודיות. הן מתרחשות במדינות אחרות, ואפשריות גם בישראל.

4. **האם לא חבל על התקציב שיושקע במודל הממשלי החדש?** כפי שהוצג בפרק התקציב, עלות המעבר למודל החדש אינה רבה – העלות הישירה אינה עולה על 10 מיליארד ₪, והיא אף צפויה לחסוך תקציבים אחרים. מעבר לכך, מחירה של קריסה חברתית, ובעקבותיה כלכלית, עלול להיות גבוה הרבה יותר.

5. **מדוע על מדינת ישראל לממן קהילות תרבותיות?** המדינה מממנת כיום מוסדות דת ותרבות רבים כדי לכוון את הזהות הישראלית ואת השיוך של הקהילות השונות אליה. פרקטיקה זו הינה הכרחית, ובלעדיה, הזהות הישראלית לא תעמוד בלחצים חיצוניים ופנימיים. לצד זאת, המציאות מעידה כי קיימות בישראל מספר רב של תרבויות, וכל עוד המדינה בוחרת לממן מוסדות תרבות – זהו תפקידה לספק את צורכי הזהות של כל הקבוצות כולן באופן שוויוני. יתרה מזאת, במאמר זה התאמצנו להוכיח שדווקא הכרה בצורכי הקהילות כולן תיצור כללי משחק דמוקרטיים שוויוניים וממלכתיים, שיעקרו מן השורש תופעות שליליות של סחטנות וכוחניות אשר פשו במערכות השלטוניות של ישראל. אף מצאנו סימוכין לכך שבמדינות כגון שווייץ, המחולקת לקנטונים (המשויכים לאחת הקהילות השוויצריות), מונהג מנגנון מימון פדרלי המשווה בין קנטונים עשירים לעניים. בדומה למודל השוויצרי המעודד ערבות הדדית בין הקנטונים השונים, גם המודל של תנועת "אנחנו" מעודד הן אחריות אישית של פרטים והן אחריות קבוצתית של קהילות אזרחיות לגורלן ההדדי.

6. **מורכבות המודל נובעת ממורכבות החברה הישראלית, ולא להפך:** מדינות רבות חוות משברים חברתיים, משילותיים וחוקתיים, אולם המקרה הישראלי הוא ייחודי יחסית מבחינת מאפייניו: מגוון חברתי ותרבותי גדול הפרוס על שטח קטן, מדינה שהוקמה ללא "רגע חוקתי", צירוף קונפליקטואלי של מדינת לאום עם מדינת הגירה, מניין גדול יחסית של אזרחים המעוניינים לחיות חיים לא־שוויוניים, ומדינה צעירה, שתהליכיה הביאו אותה למשבר תוך זמן קצר. אפיונים אלה, גם אם היו פחותים, דורשים מנגנונים משילותיים וחברתיים חדשים. זו מטרת המודל.

## 5. למידה ממקרי בוחן מקומיים

על מנת להדגים את פעולת המודל הממשלי של תנועת "אנחנו", מובאים בפרק זה מקרי בוחן קהילתיים מן המציאות בפועל של קונפליקטים בין דתיים לחילוניים. להלן נתאר את המקרים ונדגים כיצד המודל עשוי יהיה לפתור אותם בדרכים חדשות.

### 5.1 המנגנונים לפתרון מחלוקות בשלטון המקומי

כחלק מתיאור המבנה החדש של הממשל, גיבשנו את מבנהו עד רמת הרשות המקומית. זאת מתוך הבנה שהמודל הקיים כיום ברשויות המקומיות מתמרץ התנגשות בין אוכלוסיות ולכן דורש תיקון, וכן מתוך הבנה שהרשויות המקומיות חייבות לשמר את יכולת ההשפעה שלהן על אופי השירותים לאזרחים בכלל, ובפרט בנושאי חינוך ותכנון אורבני. להלן תזכורת לרשימת המוסדות והמנגנונים שהובאו במסמך זה, אשר יסדירו את חיי האזרחים ברמה המקומית, תוך יכולת לנהל קונפליקטים בין הקבוצות השונות. לאחריהם יובאו מקרי הבוחן.

1. **הכרעה באשכול הישראלי המקומי:** החלטות הכרוכות בנושאי זהות במסגרת הרשויות המקומיות יתקבלו על ידי ראש העיר ובאישור מועצת האשכול הישראלי המקומי.

2. **סטנדרטים ממלכתיים להקצאת קרקע ותקציב למבני ציבור:** ברמה הלאומית, ינוסחו סטנדרטים מפורטים ושוויוניים להקצאת מבני ציבור, והם יפוקחו ויתעדכנו על ידי הכנסת על שני בתי. סטנדרטים אלה יעסקו בהקצאת בתי ספר, מתנ"סים, מבני דת ומבני תרבות קהילתיים. הסטנדרטים יעסקו בהקצאת הקרקע למבני הציבור הללו, וכן בתקצוב בנייה ואחזקה שלהם על פי סוג מבנה הציבור, בחלוקה הבאה:

- **מבני דת:** הקצאת קרקע על ידי רשות מקומית, בנייה ותחזוקה על ידי קהילות אזרחיות והון פרטי.

- **בתי ספר:** הקצאת קרקע על ידי רשות מקומית, בנייה ותחזוקה מבנה על ידי משרד החינוך והרשות המקומית. התפעול החינוכי של בתי הספר, כגון משכורות המורים, יתקצב מתקציב המדינה הכללי או מתקציב הקהילות האזרחיות, בהתאם למודל החינוכי הרלוונטי כמפורט בפרקים הקודמים.

- **מתנ"סים:** הקצאת קרקע על ידי רשות מקומית, בנייה ותחזוקה על ידי החברה למתנ"סים (משרד החינוך הכללי) והרשות המקומית.

- **מבני תרבות נוספים:** הקצאת קרקע על ידי רשות מקומית, בנייה ותחזוקה על ידי קהילות אזרחיות או הממשל הכללי בכפוף להחלטות האשכול הישראלי.

3. **כנייה לבתי משפט:** ייתכנו מצבים שבהם רשויות מקומיות יסרבו להקים מבני ציבור על פי דרישת קהילות אזרחיות. האפשרות לפנות לבתי המשפט תעמוד לרשות הקהילות והאזרחים, כפי שהיא עומדת גם כיום. לרשות בתי המשפט יעמדו הסטנדרטים החוקיים להקצאת מבני ציבור.

4. **מתחמים אזרחיים:** המדינה תקצה לקהילות האזרחיות השונות מתחמים אזרחיים על פי גודלן היחסי באוכלוסייה. כפי שצוין קודם לכן, פתרון המתחמים האזרחיים יהיה בגדר "מוצא אחרון".

5. **משאלי עם מקומיים:** כפי שהוזכר בפרק 3, בערים וביישובים שבהם יהיה רצון לחרוג

מן הנורמה הכללית של חופש פעולה מלא ושווה לכל הקהילות בישראל (למשל: ערים חרדיות שירצו לאסור על נסיעה בשבת, או שכונות חילוניות שירצו לאסור הקמת דוכני תפילין ברחובות השכונה), יתאפשר להטיל סייגים מסוימים על המרחב הציבורי בעזרת משאל עם מקומי, ובתנאים מיוחדים.

## 5.2 מקרי בוחן מקומיים

### 5.2.1 המקרה של הקמת מקווה בכפר ורדים

תיאור המקרה: כפר ורדים הוא יישוב בעל אופי חילוני מובהק ומתגוררים בו כ־6,000 תושבים. כנהוג ביישובים קטנים, סוכם בין המועצה המקומית לבין מועצה דתית אזורית מעלה יוסף כי זו תהיה אחראית על שירותי הדת, כולל בניית מקווה אם יהיה צורך בכך. מספר תושבים דתיים ביישוב החלו לפעול להקמת מקווה, וב־2007 הקציבה הרשות הארצית לשירותי דת (גוף שלא קיים כיום) תקציב תב"ר על סך 750,000 ₪ לטובת הקמת מקווה ביישוב. בעקבות זאת, יצאה המועצה במרכז להקמת מקווה. במהלך הזמן הזה נערכו בחירות מקומיות, וב־2008 הכריז ראש הרשות החדש על ביטול המכרז. בעקבות זאת הגישו מספר תושבים עתירה לבית משפט קמא. במסגרת דיוני העתירה, בית המשפט הסכים כי בשלב ראשון תגבש המועצה קריטריונים להקצאת קרקעות למבני ציבור ולתמיכות תקציביות לצורך כך. לצורך כך הקימה המועצה ועדה, אשר ב־2009 גיבשה את הקריטריונים הבאים ומשקלם:

1. מספר משתמשים צפוי (30%)
2. מידת נדרשות לניהול חיים תקינים בכפר (25%)
3. התאמה לאופי ולחזון הכפר (25%)
4. עלות תפעול ביחס למספר משתמשים צפוי (10%)
5. האפשרות לסיפוק הצורך ביישובים סמוכים (10%)

בהמשך דירגה הוועדה 17 מבני ציבור נדרשים ליישוב, והמקווה דורג במקום האחרון. לאור זאת, דחה בית משפט קמא בשנת 2009 את העתירה ואף השית על העותרים הוצאות משפט בסך 20,000 ₪. על בסיס זה, עתרו התושבים לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בנושאים מנהליים, וזה פרסם פסיקתו בדצמבר 2019.<sup>35</sup> בהחלטה זו בחן בית המשפט אם החלטת מועצת כפר ורדים לחזור בה מהחלטתה להקים מקווה, עולה בקנה אחד עם כללי המשפט הציבורי. בהחלטתו פסק בית המשפט שהחלטת המועצה אינה עומדת במבחן הסבירות ולא מאזנת בין הצורך של תושבות שומרות מצוות לבין שיקולים תקציביים ומשאבי קרקע זמינים. על כן קיבל את הערעור וחייב את המועצה להקים מקווה.

המענה למקרה במסגרת המודל המוצע: המקרה של המקווה בכפר ורדים יכול היה לקבל מענה כבר בשלב מוקדם דרך הסטנדרטים להקמת מבני ציבור ואכיפתם על ידי מינהל התכנון. במצב הקיים כיום, בהיעדר סטנדרטים שכאלה, נאלץ בית המשפט לבקש מהרשות לייצר

35 החלטת בית המשפט העליון מתאריך 23.12.19 בעניין בקשת תושבי כפר ורדים להקמת מקווה ביישוב: <https://kfarnik.co.il/news-%D7%94%D7%A2%D7%9C%D7%99%D7%95%D7%9F-%D7%9E%D7%A7%D7%95%D7%95%D7%94-%D7%91%D7%9B%D7%A4%D7%A8-%D7%95%D7%A8%D7%93%D7%99%D7%9D>, אוחרזר ב־1.7.2023.

סטנדרטים מקומיים. לצד זאת, אם הסטנדרטים הארציים לא יתנו מענה לתושבים המעוניינים בהקמת המקווה, למשל במקרים שבהם לא יהיו מספיק תושבי קהילה אזרחית דתית במקום (כמו במקרה של כפר ורדים), או במקרה שהרשות המקומית תערים קשיים לאורך התהליך – ניתן יהיה לפתור את האתגר במהירות רבה יותר באמצעות הקמת מקווה במתחם אזורי סמוך. אפשרות זו עדיפה על פנייה לבתי המשפט משום שהיא מהירה יותר, ומאפשרת פתרון מראש של העימות מבלי להידרש להכרעת השופטים.

## 5.2.2 המקרה של הקמת בית ספר חרדי במבשרת ציון

תיאור המקרה: בשנת 2019 דחה בית המשפט המחוזי בירושלים, ביושבו כבית משפט מינהלי, את עתירתם של 76 הורים חרדים המתגוררים במבשרת ציון.<sup>36</sup> אלה ביקשו להעניק לילדיהם לימודי ליבה ודרשו ממשרד החינוך ומהמועצה להכיר בבית הספר שלהם, הממוקם ביישוב, כמוסד של הזרם הממלכתי-החרדי (ממ"ח). משרד החינוך, אשר היה אמור לעודד מהלכים מעין אלה שעבורם יצר את זרם החינוך הזה מלכתחילה, העדיף שלא להתערב והותיר את העניין להכרעת המועצה. זו מצידה טענה שאין צורך בזרם כזה, ואם חשוב להורים להעניק לימודי ליבה לילדיהם, הם מוזמנים לשלוח אותם לחינוך הממלכתי-דתי (ממ"ד) ביישוב.

יש לציין כי בכל מקרה של הורים המעוניינים לשלוח את ילדיהם לבתי ספר של זרם מוכר כלשהו, מחובתה של הרשות המקומית לספק זאת, אם באמצעות פתיחת בית ספר ייעודי ואם בהסעות לבית ספר שכזה מחוץ ליישוב. אלא שבתקופת העתירה, לזרם הממ"ח לא היה מעמד דומה לשאר זרמי החינוך המעוגנים בחוקי החינוך. חוזר מנכ"ל משרד החינוך מנובמבר 2022<sup>37</sup> חייב להכיר בזרם הממ"ח כרשמי לצורך בקשות של הורים, אף שהזרם אינו מוזכר בנוסח חוק החינוך מ-1953. תוקף ההוראה אמור לחול לכאורה משנת הלימודים תשפ"ד.<sup>38</sup>

המענה למקרה במסגרת המודל המוצע: נכון לשנת 2022, לסיפורה של קבוצת ההורים ממבשרת ציון יש לכאורה "סוף טוב" בהכרתה של המדינה ובחיוביה של הרשות המקומית באספקת חינוך ממ"ח. יחד עם זאת, המענה שניתן לבעיה אינו יציב, שכן חוזר מנכ"ל משרד החינוך עשוי להשתנות במהירות. יתרה מזו, סיפור המקרה הוא עקרוני ועשוי לחזור על עצמו עם קבוצות הורים אחרות. כך למשל, קבוצה של הורים בעיר רחובות,<sup>39</sup> אשר הקימה בית ספר יסודי דמוקרטי מזרם ממלכתי-דתי בעיר, הגישה בקשה לראשי הזרם להקים חטיבת ביניים ממשיכה, בצירוף חתימות מעשרות הורים בעיר. החמ"ד סירב בטענה כי אין לכך מספיק ביקוש בעיר. מקרים אלה ממחישים את אי-יכולתה או אי-רצונה של המערכת להיענות לבקשות הורים לחנך את ילדיהם על פי תפיסה מסוימת, שאינה מוכרת על ידי הזרמים הרשמיים של החינוך. המודל שלנו יאפשר מראש לכל קבוצה לפעול במספר אפיקים כדי להקים זרם חינוכי מוכר ומתוקצב. כך למשל, יתאפשר לקבוצת ההורים להצטרף לקהילות אזרחיות חדשות; להקים מפלגות שונות במסגרת הקהילות האזרחיות הקיימות ולהפעיל עליהן לחץ; או לפעול

36 אלבשן, י' (2019, 17 בדצמבר). "דעה: ביהמ"ש תרם להדרת חרדים מלימודי ליב"ה. גלובס.  
37 מוסדות חינוך ממלכתי-חרדי, הוראת קבע מס' 0371 – חדש, 30.11.22. אוחר ב-1.7.2023: <https://apps.education.gov.il/mankal/Horaa.aspx?siduri=472>  
38 קדרי-עובדיה, ש' (2022, 1 בדצמבר). משרד החינוך הסדיר את הזרם הממלכתי-חרדי, בצל אי ודאות לגבי עתיד המהלך. הארץ.  
39 ויסטון, מ' (2023, 9 ביוני). שאלה של חינוך: הורים מהציבור הדתי-לאומי שולחים את ילדיהם לבתי ספר חילוניים". ישראל היום.

במסגרת הממשל הכללי והאשכול הישראלי. ואם תתגבש החלטה על ידי קהילה אזרחית מסוימת, תיפתח גם האפשרות לעשות שימוש במתחמים האזוריים הייעודים במידת הצורך.

### 5.2.3 המקרה של בנייה לגובה בבית שמש

תיאור המקרה: בקרב גורמי התכנון בישראל קיימת דעה רווחת, כי התחלות הבנייה לאוכלוסייה החרדית מפגרות אחר הביקוש. חלק מהיצע הדירות לחרדים במרכז הארץ נענה על ידי תנופת הבנייה בבית שמש. ואולם, בין ראש העיר שנבחרה ב־2018, ד"ר עליזה בלוח, לבין חלק מראשי הציבור החרדי ביישוב, נתגלעו חיכוכים. כך למשל בשכונת רמת אברהם, אשר תוכננה עבור המגזר החרדי, שווקו דירות בבניינים של עד שבע קומות ונרכשו כאלף דירות על ידי קונים מהקהילה החרדית. אלא שעיון בהקלה שנתקבלה לתב"ע של השכונה<sup>40</sup> בדצמבר 2022 מגלה כי אושרה שם בנייה של 12 קומות, ולטענת חלק מראשי הציבור החרדי, אף משווקים בשכונה בניינים בני 12-15 קומות. טענתם היא שמקרה זה משקף ניסיון לדחוק את רגליהם של חרדים מבית שמש. הם מסיקים שהבנייה לגובה בשכונה נועדה לאפשר כניסה של דתיים־לאומיים וחרדים אנגלו־סקסים מודרניים. מקרה זה משקף, בין היתר, את סוגיית הבנייה לגובה ואת היעדר ההסכמה בקרב הציבור החרדי לגבי התגובה לה. במקרה של בית שמש, המקרה גם מתאר מאבקים וקונפליקטים בין תתי־קבוצות של קהילה אחת. יצוין כי סגן ראש העיר שמעון גולדברג הכחיש את הטענות.<sup>41</sup>

המענה למקרה במסגרת המודל המוצע: לפנינו מקרה של בניית שכונה המאכלסת משפחות חרדיות רבות בעיר בעלת אופי מעורב, אשר נותרו בה מאבקים באשר לייעוד שכונות שונות לקהלי יעד שונים. במקרה זה, לכאורה, אין מדובר במאבק מובהק בין העירייה לציבור החרדי, אלא גם במאבק פנימי בתוך הקהילה החרדית. לדעתנו, גובהו של בניין צריך להיקבע על פי סטנדרטים מקצועיים בלבד, ולא כצורך פוליטי שנועד לסייע או להדיר אוכלוסייה מסוימת. נורמות מעין אלו גורמות לקרע בחברה הישראלית והן פוגעות בערך השוויון. מחובתן של רשויות התכנון לשרת גם את הצרכים השונים של הקהילות השונות, אך אסור שהן תהיינה כפופות לסחטנות פוליטית. במצב הקיים היום לא ניתן למנוע את הפוליטיזציה של הליכי התכנון. המבנה הקואליציוני מאפשר למפלגות השונות להשפיע על עמדת משרד השיכון, רמ"י, הרשויות המקומיות ועוד. אולם תחת מודל התנועה, הכולל חוקה, ממשל חצי־נשיאותי ובית עליון, אנו סבורים שתופעת הסחטנות הפוליטית תצטמצם באורח ניכר. באופן זה, נכון לכתבת שורות אלה, עמדת גורמי המקצוע היא שבנייה עירונית דורשת שילוב של בנייה לגובה ובנייה מרקמית, וכך יהיה גם בשכונת רמת אברהם. קהילות המתנגדות לפרקטיקה של בנייה לגובה, למשל מסיבות של התנגדות למעלית שבת, יוכלו לרכוש דירות בקומות התחתונות של הבניין. בהתאמה לכך גם ראשי ערים לא יוכלו לשנות את התכנון העירוני כדי להדיר אוכלוסיות.

40 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, בית שמש, הודעה לסעיף 149 לחוק התכנון והבנייה, 27.12.22, מהות הבקשה: הקמת מבנה הכולל 2 קומות מסחריות ומעליהן 10 קומות למגורים. אוחר ב־1.7.23: <https://archive.gis-net.co.il/bshemesh/Pirsumim/779/7a5a1cf6-757e-40f4-a132-fb678556eceb>

DOC

41 כץ, א' (2023, 25 בינואר). מההלך שמנסה לחסום את ההתיישבות החרדית בבית שמש נחשף. מי מכר את העיר? כיכר השבת.

#### 5.2.4 המקרה של ייעוד שכונת סירקין בפתח תקוה לציבור החרדי

תיאור המקרה: לעיר החרדית אלעד לא נותרו שטחי בנייה רבים להתפתחותה. מצוקה זו היא של העיר עצמה ושל המגזר החרדי כולו. בניסיון להתמודד עמה, משרד הפנים הוביל החלטה לסיפוח רוב שטחי "סירקין הקטנה" לאלעד. זאת למרות מאבק תושבים נגד המהלך ואף שהשטח האמור רחוק מהעיר אלעד, וחוצץ ביניהם כביש 6. במסגרת השטח ניתן לבנות כ-4,000 יחידות דיור, ועל פי ההחלטה, השכונה החדשה הייתה גובלת בפתח תקוה. ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת התנגדה לצעד וקראה למשרד הפנים לחזור בו מהחלטתו משנת 2020. ראש העיר פתח תקוה רמי גרינברג קבל בוועדה על כי "בכל האזור הולכים לבנות עיר קטנה נוספת בקרוב, להעמיס שם עוד 4,000 יחידות דיור זה לא הגיוני. אין גם שום היגיון שהשטח יעבור לאלעד. בסוף, כל העומס ייפול על פתח תקוה. גם לא נכון לצבוע שטח עבור מגזר מסוים".<sup>42</sup> ב-2022 החליטה שרת הפנים איילת שקד לגנוז את התוכנית לסיפוח השטח לאלעד ועוררה תרעומת רבה בקרב הציבור החרדי.<sup>43</sup>

המענה למקרה במסגרת המודל המוצע: המאבק על תחום השיפוט בשטח "סירקין הקטנה" משקף לכאורה את סוגיית הבנייה למשפחות חרדיות בערים מעורבות. כפי שתואר לעיל, לעיתים קרובות קורה שעיריות חילוניות מפעילות לחצים על מנת למנוע הקמתן של שכונות חרדיות בתחומן או סמוך להן, בשל העלות שחרדים משיתים על הוצאות העיר ובשל חשש משינוי צביון העיר. אולם לדעתנו אזרחי ישראל צריכים להיות זכאים להתגורר בכל מקום באופן שווה. אין לאפשר לגורמים פוליטיים להחליט מראש על שיוכה של שכונה לקבוצת אוכלוסייה מסוימת. החלטה זו צריכה להיות נתונה לכוחות השוק החופשי בלבד. לפיכך על פי המודל של תנועת "אנחנו", מקרה זה ודומיו יטופלו על ידי מנגנון שוויוני לייעוד שכונות וערים חדשות. לפי אחד המודלים שהוצעו בפרק הקודם, ניתן יהיה לקיים את ההליך הבא: תחילה יבוצע תכנון מקדים וגמיש של הגוף המתכנן הארצי החדש שיוקם. גוף זה יקצה קרקעות ציבוריות כאפשרות פתוחה להכרעה עתידית. לאחר שהדירות ייבנו ויירכשו על ידי קונים פרטיים, ייבחן אופי השכונה על פי שיוך הדיירים לקהילות אזרחיות – ולאור זאת יוכרע כיצד לנהוג בקרקעות הציבוריות בהתאם לנהלים שתוארו בפרק הקודם.

<sup>42</sup> דויטש, מ' (2020, 21 באוקטובר). תפנית: ועדת הפנים והגנת הסביבה מתנגדת לסיפוח 'סירקין הקטנה' לאלעד. **mynet פתח תקווה**.  
<sup>43</sup> נרד, ג' (2022, 5 ביולי). בניגוד להמלצת ועדת הגבולות: שקד החליטה שלא להעביר 2,230 דונם מכפר סירקין לאלעד. **כלכליסט**.

## 6. תקופת המעבר ושינויי חקיקה נדרשים

בפרק זה נסקור את השלכות היישום של המודל בשלושה היבטים מרכזיים: ההסכמה הפוליטית הדרושה למעבר למודל החדש, שינויי החקיקה הנדרשים ומתכונת תקופת המעבר הדרושה.

### 6.1 ההסכמה הפוליטית הדרושה למעבר למודל החדש

אין ספק כי היקפי השינוי הנדרשים לקידום חזון התנועה מחייבים שינוי אידאולוגי עמוק בקרב כלל הקבוצות בחברה הישראלית. כך למשל, הציבור הדתי-לאומי יצטרך להיות נכון להכיר בישראל כמדינה ניטרלית מבחינת הפרקטיקה הדתית, השמאל הישראלי יצטרך להחליף את אידאולוגיית כור ההיתוך, והן הימין והן השמאל יצטרכו להסכים על פתרון חדש בסוגיה הפלסטינית.<sup>44</sup> נושאי הליבה הללו אינם נדונים במסמך זה, אף שהם משפיעים עמוקות על מודל תנועת "אנחנו" ולא ניתן להבינו בלעדיהם.<sup>45</sup> אם כן, אין מדובר במודל שניתן לאמצו באחת, כי אם בתהליך שמימושו עשוי להתארך עד כדי מספר עשורים. על כן, עמדת התנועה היא שיש לקדם את חזון שותפות ישראלית דרך החברה האזרחית ולא הפוליטיקה המפלגתית, כדי לשכנע את הציבור הישראלי הרחב לאמצו. זוהי ליבת המאמץ של "אנחנו" כתנועת שטח אקטיביסטית.

אנו סבורים שניתן יהיה לגבש רוב אזרחי סביב חזון התנועה בעתיד הרחוק, מהשיחות שערכנו עם אישי ציבור מכל המגזרים, אנו מאמינים כי רוב מנהיגי הציבור החרדי יסרבו לכל שינוי במצב הקיים (זאת בשונה מחלקים ניכרים בציבור החרדי עצמו). מהמגזר הדתי, אנו מעריכים כי 30% מחלקיו היותר ליברליים, והמאמינים בחשיבות ההגעה להסכמה עם כל חלקי העם, יתמכו ברעיון. לכך יש להוסיף עוד כ-30% מהציבור הימני-מסורתי ומהשמאל הישראלי, שיתמכו בשינוי מאותן הסיבות. במצב זה, יתאפשר כינוסה של קואליציית תמיכה ראשונית של מעט יותר מ-50% מהמפלגות הפוליטיות בישראל. קואליציה זו תוכל להתחיל להניע את התהליך הפוליטי. נדגיש כי הרוב הדרוש להתנעת מתווה התנועה איננו רוב שגרת. הוא צפוי להיות מורכב מקואליציה רשתית חוצת מגזרים. ניסיון השטח של פעילי התנועה לימד אותנו שניתן להגיע לרוב שכזה. ומרגע שתותנע התמיכה, סביר שחלקים מסוימים מקרב ציבורים נוספים ישתתפו בעיצוב המודל ויתמכו בו. מצב זה יאפשר את תחילת תקופת המעבר ליישום המודל, כמתואר להלן.

44 על פי השקפתנו, אף ממשלה ישראלית אינה יכולה להתעלם מסוגיות הדת והמדינה והסכסוך הישראלי-פלסטיני. אלו סוגיות נפיצות המחייבות את התייחסות כל ממשלות ישראל באופן תדיר. אומנם, כבר קרה בעבר שממשלות שונות ניסו לדחות או לעמעם את העיסוק בסוגיות הללו כדי להימנע מקרע פוליטי. אולם מדיניות זו הדוגלת בעמעום בעיות ודחייתן היא קצרת טווח, וכבר הוכח בעבר שהיא רק דוחה את נפילת הממשלה ולא מונעת אותה. אך בניגוד לגישה זו, כדי לענות על הצורך החיוני של ישראל בקידום חוקה חדשה, יש להקים קואליציה פוליטית איתנה שתחזיק מעמד לאורך זמן רב. לשם כך נחוצה הסכמה בסוגיה הפלסטינית. יתרה מזו, כדי לקדם את החזון הפנים-ישראלי המוצע במאמר זה יש צורך לגבש קואליציה ליבראלית חדשה בין הימין הדתי לשמאל הישראלי, ובינם לבין חלקים נרחבים בחברה הערבית-ישראלית. מובן מאליו שקואליציה זו לא תוכל להתקיים לאורך שנים רבות מבלי להסכים תחילה על המדיניות בסוגיה הפלסטינית.

45 פירוט החזון מופיע במלואו באתר התנועה: [anahnu.org.il](http://anahnu.org.il)



## 6.2 שינויי החקיקה הנדרשים

כפי שכבר צוין, יישומו של המודל דורש כינונה של חוקה חדשה בישראל אשר תחליף את מנגנון חוקי היסוד ותגדיר את ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ניטרלית. במסמך זה, אין בכוונתנו לעסוק בניסוחה המפורט. ואולם, אילו הייתה מנוסחת חוקה שכזאת, השינויים הנדרשים במודל המשילות הישראלי שהיו משתקפים בה היו מרחיקי לכת. גם באין ניסוח חוקה, ניתן להמחיש חלק מהשינויים והתוספות דרך מערך החוקים וחוקי היסוד הקיימים:

1. שינוי מהותי ב"חוק יסוד: נשיא המדינה" והתאמתו למודל חצי-נשיאותי.
2. שינוי ב"חוק יסוד: הממשלה" לצורך ההבחנה בין נושאים ממלכתיים וזהותיים.
3. שינוי מהותי ב"חוק יסוד: הכנסת" לצורך הקמתו של הבית העליון והסדרת עבודתו.
4. שינוי מהותי ב"חוק הבחירות לכנסת" לצורך הסדרת הבחירות האזוריות לבית העליון והשינויים בבחירות לבית התחתון.
5. ביטול "חוק יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי". זאת משום שהחוק מרחיב שלא לצורך את משמעות המושג "מדינה יהודית ודמוקרטית", ואף מעודד אפליה כלפי אזרחי ישראל שאינם יהודים בתחום ההתיישבות. במודל תנועת "אנחנו" יהיה צורך לבטלו ולהחליפו בחוקה יהודית ודמוקרטית ניטרלית.
6. שינוי בתקנון הכנסת והכללתו בחוקה, בהקשר לסדרי עבודת הבית העליון והבית התחתון והיחסים ביניהם.
7. הוספת סעיף חוקתי להקמה והסדרה של פעולת הקהילות האזרחיות. חוק זה דורש הגדרה ברורה של התנאים להכרה בקבוצה כקהילה אזרחית (מספר התומכים, סוג הנושא אשר בנוגע אליו מתאגדים, סמכויות החינוך ועוד). בכלל זה יש להגדיר בחוקה העתידית את נוסחת התקציב של הקהילות האזרחיות.
8. שינוי חלקים מסוימים בחוק החינוך הממלכתי והעברתם לחוקה, תוך התאמתם למבנה הממשל החדש.
9. הוספת סעיף חוקתי להקמה והסדרה של מועצת האשכול הישראלי.
10. הוספת סעיף חוקתי לענייני דת האוסר על הרשות המבצעת לעסוק בנושאי דת, מסדיר את ביטולם של כל מוסדות הדת בישראל ומעביר את הטיפול בשירותי דת לקהילות האזרחיות.
11. הוספת מגילת זכויות אדם, ברוח מגילת העצמאות והכרזת זכויות האדם של האו"ם.
12. עדכון חוקי הרשויות המקומיות והתאמתן למודל, בין היתר להקמתם של אשכולות ישראליים מקומיים.
13. החוקה החדשה תשמר את הביקורת השיפוטית של הרשות השופטת על שתי הרשויות האחרות.

## 6.3 תקופת המעבר

לאחר הסכמה פוליטית, תקופת המעבר דורשת בעצמה חקיקה של חוק יסוד: המעבר, אשר יסדיר את התקופה החורגת מעבר לקדנציה של ממשלה אחת ולכן נדרש שיתאפשר שינוי רק ברוב מיוחד. להלן שתי גרסאות אפשריות לתקופת המעבר:

**גרסה א – דו־שלבית.** על פי גרסה זו, לאחר חקיקתו של "חוק יסוד: המעבר" ברוב רגיל, יוקמו מוסדות תכנון המעבר לתקופה זמנית של **8-6 שנים**. בתקופה זו תפעל המדינה במתכונת מקבילה – מצד אחד, בפועל, היא תנוהל על ידי מבנה הממשל הקיים. מצד שני, מוסדות תכנון המעבר יערכו לשינוי המשטרי המקיף. כך למשל, הם יפתחו בפני האזרחים את האפשרות להשתייך לקהילות אזרחיות ויציעו סימולציות שיציגו כיצד יתנהלו כלל המוסדות במודל, ומה יהיו הפתרונות לאתגרים השונים ברמה הארצית והמקומית. המשימה החוקתית של מוסדות תכנון המעבר וביצועו היא, שבתום תקופת 8-6 השנים כל מוסדות המדינה וכל האזרחים ידעו מהן ההשלכות המדויקת של יישום המודל מבחינתם. בתום תקופת המעבר, ועם סיום הליך תכנון המעבר, יתבצע **משאל עם** להכרה בחוקה החדשה. אם תוצאות המשאל יהיו חיוביות, המודל ייכנס לתוקף ויהיה מחייב.

**גרסה ב – תלת־שלבית.** בגרסה זו, השלב הראשון זהה לגרסה הקודמת. לאחר חקיקת חוק יסוד: המעבר, ברוב רגיל, המדינה תחל בכינון הליך תכנון המעבר לתקופה בת 8-6 שנים במקביל לניהול המדינה בפועל באמצעות מבנה המשטר הקיים. לאחר תום תקופת התכנון, בשלב השני, תתקיים הצבעה בכנסת ברוב מיוחד. אם יושג הרוב, המדינה תיכנס לתקופת יישום שתאריך שנתיים־שלוש. במהלך התקופה הזו ייכנסו חלק מרכיבי הממשל לתוקף, למשל: יוקמו הקהילות האזרחיות והאשכול הישראלי הכללי, ורכיבים אחרים יושהו. לבסוף, לאחר תום השלב השני, יערך **משאל עם** כללי ובו יוכרע אם לאמץ את החוקה החדשה.

היתרון המרכזי של שתי גרסאות המעבר הוא קיומו של מנגנון בקרה על ההליך. לא סביר שהציבור יסכים לעבור בבת אחת לכינון המשטר החוקתי המוצע, ועל כן נחוצים שניים או שלושה שלבים לשם כך. לצד זאת, אנו מבינים שהיקף השינוי המשטרי הוא רחב, ונחוצה תקופת היערכות מיוחדת. לשם כך, "חוק יסוד: המעבר" לא יוכל להשתנות אלא ברוב מיוחד אשר יגן על מוסדות תכנון המעבר מפני שינויים קואליציוניים.

## סיכום

אנו מאמינים כי יישומו של מודל ההקמה וההפעלה של הקהילות האזרחיות יביא איתו יתרונות רבים.

ראשית, הוא ינתק את מחלוקות הזהות בין דתיים לחילונים מהממשל הכללי, על מנת לאפשר לשתי הקבוצות ליצור ביניהן קואליציות רשתיות שיעסקו בנושאים המוסכמים יותר. בהתאמה לכך, המודל יביא למיתון המחלוקות בין האוכלוסיות, וזאת מעצם ההגנה שהשתייכות קהילתית תוכל לספק לאזרחיה גם אם הפכו למיעוט ביישובם. שנית, המודל יאפשר להכיר באוטונומיה של הקהילות השונות, ועל כן יאפשר למי שרוצה בכך חינוך יהודי-ערבי, חינוך דתי-מסורתי, חינוך יהודי-רפורמי ועוד. שלישית, המודל יאפשר לקהילות המעוניינות להגן על תרבותן לחיות תחת תנאי שוויון ממלכתיים שכיום מושגים על רקע על ידי הפעלת כוח פוליטי. רביעית, העובדה שהמודל כרוך בהכרעות דמוקרטיות גם בהתנהלות הפנים קהילתית תגדיל את האוטונומיה והחירות של היחיד, ותסיט הצידה מנגנוני כוח פנים קהילתיים הפועלים כיום ואינם מאפשרים לתתי-קבוצות לקבל את מבוקשן. למשל, לחרדים המעוניינים בלימודי ליבה. חמישית, המודל יגדיל את הייצוגיות בשיטת הממשל על ידי הוספת הבית העליון הנבחר באופן אזורי. שישיית ולסיום, המודל, על כל שיטת הממשל המפורטת בו, יביא לחיזוק יציבות הממשל ומבנהו.

יותר מכול, הפעלת המודל של תנועת "אנחנו" תעצור את הידרדרותה של החברה הישראלית למבוי סתום אשר עלול להביא לקריסתה הפנימית – חברתית, פוליטית, כלכלית וביטחונית. אנו מאמינים כי מעבר לכך, המודל יעלה את החברה על מסלול מחודש של פריחה ושגשוג הבנויים על כבוד הדדי ושיתוף פעולה בין הקהילות המרכיבות אותה. בכך אנו סבורים שהמודל המוצע על ידנו יביא לחיזוק הלכידות בחברה הישראלית.

## נספח: חישוב תקציבי פעולה והתנהלות של הקהילות

### חישוב תקציבי הפעולה של הקהילות האזרחיות

הקהילות האזרחיות נועדו לטפל בהיבטי חינוך לזהות, תרבות ושירותי דת של חבריהן. שירותי החינוך לזהות והתרבות ימשיכו להינתן גם על ידי משרדי הממשלה האמונים עליהם בכפוף להחלטות מועצת האשכול הישראלי. לצד זאת, לכל קהילה יוקצה תקציב פעולה מסוים לפעולות בתחומים אלה. באופן זה, הקהילה רשאית להוסיף פעולות משלה נוסף על הפעילות הניתנת וממומנת על ידי הממשל הכללי, או להחליט שלא לצרוך כלל את שירותי הזהות של הממשל הכללי ולספק לחבריה שירותים בעצמה. לצורך התחשיבים, נכנה את צירוף תקציבי החינוך לזהות ושירותי התרבות בשם: **תקציב הזהות**. כלומר:

$$\text{תקציב זהות מדינתי} = \text{תקציב שירותי התרבות} + \text{תקציב חינוך לערכים}$$

לאור זאת, להלן נוסחת חישוב לתקציב הפעולה של קהילה, שיהווה נגזרת של תקציב הזהות:

$$\left( \frac{\text{תקציב זהות מדינתי}}{\text{מספר אזרחי המדינה}} \times \text{מספר חברי הקהילה} \right) + 0.75 \times \left( \frac{\text{תקציב שירותי הדת}}{\text{מספר אזרחי המדינה}} \times \text{מספר חברי הקהילה} \right)$$

הסבר לנוסחה: מכיוון שהממשל הכללי ימשיך לספק שירותי זהות, אשר חברי הקהילות השונות יוכלו להמשיך לצרוך, ומכיוון שכוונת המודל היא לתת בידי הקהילות השונות יכולת פעולה עצמאית **נוספת** בתחום הזהות, מצאנו כי פקטור 75% מתקציב הזהות הקיים יהווה בסיס הוגן לתחשיב תקציב הפעולה של הקהילה בתחום הזהות. כמו כן, מצאנו כי פקטור זה יעודד חיטון בשל הכפילות באספקת השירותים. זאת, משום שאם קהילה החליטה להשתמש בשירותי החינוך לזהות של המדינה, היא לא תצטרך להשתמש לצורך כך בתקציב הפעולה הניתן לה, ועל כן תוכל להשקיע בפעולות זהות אחרות של חבריה. דרך פעולה זו מהווה תמריץ לקהילות לעשות שימוש בפעולות הזהות של המדינה. לעומת זאת, בכל הנוגע לתקציב שירותי הדת אשר המדינה הכללית תחדל מלספק, הרי שוויתרנו על הפקטור הזה. יצוין שתקציב שירותי הדת הוא קטן ביחס לכלל התקציב האמור לעיל.

## חישוב תקציב הזהות המדינתי

בהיות תקציב הפעולה של הקהילה בנוי על חישוב תקציב הזהות המדינתי, להלן פריטי תקציב המדינה שייכללו בחישוב זה **במיליוני שקלים**. סעיפי תקציבי החינוך לקוחים מתקציב משרד החינוך לשנת 2023-2024,<sup>46</sup> אלא אם צוין אחרת:

0	שירותי דת <sup>47</sup>
950	מינהל התרבות <sup>48</sup>
650	כאן 11
25	משרד ירושלים ומסורת
72	משרד המורשת
40	משרד התפוצות
6,296	חינוך לזהות בחינוך מ"מ וחמ"ד בכל רמות החינוך: <sup>49</sup>
	2,718 חינוך לזהות יסודי מ"מ <sup>50</sup>
	568 חינוך לזהות חט"ב מ"מ <sup>51</sup>
	1,474 חינוך לזהות חט"ע מ"מ <sup>52</sup>
	970 חינוך לזהות יסודי ממ"ד <sup>53</sup>
	128 חינוך לזהות חט"ב ממ"ד <sup>54</sup>
	438 חינוך לזהות חט"ע ממ"ד <sup>55</sup>
2,768	רשתות החינוך העצמאי ומעיין חינוך תורני
276	מוסדות הפטור
394	חינוך מוכר שאינו רשמי

<sup>46</sup> הצעת תקציב משרד החינוך לשנת 2023-2024, אוחר ב-10.7.2023: <https://main.knesset.gov.il/About/documents/budget/Budget1-Education2023.pdf>

<sup>47</sup> תקציב שירותי הדת אינו נכנס לתקציב הזהות מפני שהוא מועבר ישירות לקהילות האזרחיות. סעיפי תקציב זה כוללים את תקציביהן של מועצות דתיות, מחלקות דתיות ברשויות שבהן לא פועלות מועצות דתיות, בתי עלמין, רבנות ראשית ובתי דין רבניים.

<sup>48</sup> תמיכה ביוצרים בתחומים השונים, מוסדות תרבות, אירועים, פרסים.

<sup>49</sup> מחושב על פי נתוני תשפ"ג למכפלת מספר כיתות במספר ש"ש לתחום הזהות ובעלות ש"ש, כפי שנמסרו על ידי משרד החינוך ב-28.6.23. עלות שעה שבועית בחינוך היסודי – 9,025 ש"ש, בחט"ב – 11,105 ש"ש, בחט"ע – 10,964 ש"ש.

<sup>50</sup> מקצועות הזהות מתרכזים באשכול אוריינות שפתית, מורשת חברה ורוח, וכוללים: שפת אם וספרות, תנ"ך, מולדת חברה ואזרחות, תרבות יהודית וישראלית, היסטוריה וגיאוגרפיה – סה"כ 63 ש"ש לכיתות א-ו בחינוך הממלכתי. מספר הכיתות בתשפ"ג: 28,685.

<sup>51</sup> 31 ש"ש לימודי זהות, 9,913 כיתות בתשפ"ג.

<sup>52</sup> 10 ש"ש לבגרות בתחום הזהות, 13,448 כיתות בתשפ"ג.

<sup>53</sup> 45 ש"ש במקצועות: שפת אם עברית וספרות, מולדת חברה ואזרחות, היסטוריה וגיאוגרפיה + 45 ש"ש באשכול מקצועות קודש: תפילה, תורה, נביא, הלכה, משנה וגמרא, פרשת השבוע. סה"כ 90 ש"ש. מספר כיתות בתשפ"ג: 7,171.

<sup>54</sup> 31 ש"ש לימודי זהות, 2,248 כיתות בתשפ"ג.

<sup>55</sup> 14 ש"ש לימודי זהות, 2,856 כיתות בתשפ"ג.

648	תמיכה בנושאי יהדות (בתקציב משרד החינוך) <sup>56</sup>
600	רכיב הזהות במערכת גפ"ן <sup>57</sup>
58,700	תקציב לימודי הישיבות והאברכים
504	תקציב מדעי הרוח באקדמיה <sup>59</sup>
88	החברה למתנ"סים <sup>60</sup>
<b>15,011 מיליון ₪</b>	<b>סה"כ הערכה משוערת של תקציב הזהות המדינתי</b>

56 סעיף בתקציב משרד החינוך התומך בעיקר במסודות תורניים בהתאם למבחני תמיכה ובקרו סיוע לאברכים.

57 תוכנית גפ"ן (גמישות פדגוגית ניהולית) היא מערכת התוכניות החיצוניות בבתי הספר. תקציבה לתשפ"ג הוא 2.4 מיליארד ₪. היקף ש"ש ללימודי זהות ביסודי ובחט"ב מכלל הלימודים עומד על 33%. על כן אנו מעריכים באופן גס כי סך לימודי הזהות מתוך תקציב גפ"ן עומד על 25% והינו כ-600 מיליון ₪.

58 תקציב תלמידי הישיבות ואברכי הכוללים העדכני קשה להשגה. חישובו מתבסס על נתונים עדכניים ביחס למספר התלמידים, נתונים עדכניים לגבי עלות קצבת תלמיד כפי שפורסמו בעיתונות, וההסכמים הקואליציוניים באתר הממשלה כפי שאוחרו ב-14.7.23: <https://www.gov.il/he/departments/policies/dec511-2023>

59 תקציב מדעי הרוח הוכנס לחישוב תקציבי הזהות כדי ליצור הקבלה ואיזון הוגן בין צורכי הקהילה החרדית ותקציבי הישיבות, העוסקים כולם בנושאי זהות, לבין תחום מדעי הרוח העוסק אף הוא בהם במובנם הרחב. החישוב נעשה על בסיס מכפלת מס' הסטודנטים למדעי הרוח בשנת 2018 (כ-18,000) בעלות הממוצעת של הקצבת ות"ת לכל סטודנט במדעי הרוח בשנת תשפ"ג (28,000 ₪). דוח למ"ס 2018, אוחרו ב-7.7.23: [https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2018/016/06\\_18\\_016b.pdf](https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2018/016/06_18_016b.pdf). דוח תקציב ות"ת תשפ"ג, אוחרו ב-7.7.23: <https://online.anyflip.com/cdkp/gvxh/mobile/index.html>

60 על פי אתר מפתח התקציב, אוחרו ב-10.7.2023.

# סיפור חדשייטן - חוזה חברתי עדכני

מרכז שטוב

## מחברי המסמך

**כתיבה:** אליהו דן, יעקב מתן, מירי ווינלס.

**ייעוץ:** ייעוץ אקדמי – מירי ווינלס; ייעוץ משפטי – עו"ד אליהו קפלן; ייעוץ כלכלי – נדב כספי;  
ייעוץ מחקרי – ד"ר נחומי יפה, דבורה וידמן, לאה בלוי.

**הפקה:** א. שטראוס – מרכז "שטוב".

**מרכז "שטוב" למדיניות והכשרה** פועל לקידום כתיבת ניירות מדיניות ולקיום הכשרות  
מקצועיות במגוון תחומים, לתועלת החברה החרדית בפרט והחברה בישראל בכלל.

**המודלים פותחו בסיוע החממה לפיתוח הצעות לסדר חברתי-ישראלי חדש של מכון ירושלים  
למחקרי מדיניות.**

## מבוא

החברה בישראל מצויה בשנים האחרונות בפרשת דרכים ואכופה מתחים ושסעים פוליטיים חמורים. הקרע הפוליטי והחברתי הוביל לרצף של סבבי בחירות ולהחרפת המתחות בין שני המחנות הפוליטיים המרכזיים: בין המחנה המזוהה עם מאפיינים שמרניים, דתיים, ימניים ולאומיים, לבין המחנה המזוהה עם מאפיינים ליברליים, חילוניים, שמאלניים וקוסמופוליטיים. המתחות בין המחנות איננה חדשה, אך מאז הקמתה של ממשלת נתניהו השישית נראה כי המתחות והמאבק שבעקבותיה הולכים ולובשים ביטויים חריפים יותר של חוסר סולידריות וחוסר סובלנות. נשמעו אף קולות לפיהם הקיץ הקץ על סיכויי המדינה להתקיים כמדינה דמוקרטית בעלת כלכלה משגשגת<sup>1</sup> וכי ללא צעדים דרמטיים תימצא המדינה בסכנת התפרקות.<sup>2</sup>

בלב הוויכוח הגועש על דמותה של מדינת ישראל ועל צביונה העתידי, נטוע החשש של כל מחנה מפני זולתו כי זה יעצב את מדינת ישראל על פי אמונתו הוא. הלך הרוח השורר כיום במחנות השונים בחברה מגלם חשש הדדי מבוסס, שלפיו הופך האיזון הדק והשברירי שנטווה וטופח לאורך השנים, במידה כזו שהרקמה העדינה שצמחה מכוחו ואפשרה קיום משותף של קבוצות בעלות אמונות שונות זו לצד זו – מתחילה עתה להיפרם.

אחד הגורמים המשמעותיים ביותר לחשש מפני שינוי צביונה של מדינת ישראל הוא הגידול הדמוגרפי המשמעותי של החברה החרדית, בשיעור של כ־4% בשנה,<sup>3</sup> הגידול המהיר ביותר בהשוואה למדינות המפותחות. בשנת 2022 מנתה החברה החרדית כ־1,280,000 נפש, המהווים כ־13.3% מאוכלוסיית ישראל.<sup>4</sup> הדבר משפיע, בין היתר, על התעצמות כוחן הפוליטי של המפלגות החרדיות.

אף שכבר משחר ימי המדינה התקיימה נציגות פעילה של הציבור החרדי בכנסת,<sup>5</sup> מגזרים אחרים בחברה הישראלית לא חשו מאוימים ממנה באופן ממשי, מאחר שהנציגים החרדים דאגו בעיקר לצורכי הציבור שאותו ייצגו. אך עתה, עם האצת קצב הגידול של ציבור זה והתעצמות כוחו הפוליטי,<sup>6</sup> החלו הנציגים החרדים להעמיס על שכמם תפקידים ביצועיים הנוגעים לכלל אזרחי המדינה. גידול כפול זה – בהיקף ההשפעה הפוליטית ובמידת נוכחות ציבור זה במרחב הציבורי – מעורר פחד ממשי בקרב חלקים בחברה הישראלית, החוששים מפני כפייה דתית ומביטים בחרדה גוברת על התהליכים המתרחשים לנגד עיניהם.<sup>7</sup> הסדר החברתי הקיים, המבוסס על מכתב הסטטוס־קוו ההיסטורי,<sup>8</sup> מתערער ונשחק. נושאים כמו חינוך, שבת במרחב הציבורי ומוסד הרבנות בהקשר המעמד האישי – הופכים לסלעי מחלוקת, ושאלת העתיד המשותף במדינת ישראל הופכת רלוונטית מתמיד.

1 הרמן, ת' וענבי, א' (2023). **סקר אפריל 2023: רק 16% מהישראלים סבורים שההידברות בבית הנשיא תוביל לפשרה.** המכון הישראלי לדמוקרטיה.

2 אורג, ר' ודינו, ע' (2023). **האוטונומיות כבר כאן.** מרכז מנור.

3 מלאך, ג' וכהנר, ל' (2022). **שנתון החברה החרדית 2022.** המכון הישראלי לדמוקרטיה.

4 מלאך וכהנר, שם.

5 שטרן, י"צ, יפה, נ', מלאך, ג' ומלחי, ג' (2021). **יהודית, חרדית ודמוקרטית – מדינת ישראל והדמוקרטיה בעיניים חרדיות.** המכון הישראלי לדמוקרטיה.

6 שטרן ואחרים, שם.

7 רוזנר, ש' (2023, 19 במאי). ללא בדל של ראייה: הבעיה היא לא החרדים, אלא מחנה ה"יהיה בסדר".

**מעריב.**

8 ראו להלן בפרק זה – הרקע ההיסטורי.



כמכון מחקר המתמקד בחקר החברה החרדית ובזיקות השונות שבין התהליכים הרוחשים בתוכה לבין אלה הרוחשים במעגלים השונים בחברה הישראלית, התבקשנו להציג את העמדות הרווחות בחברה החרדית ביחס לסוגיות הליבה העומדות על סדר היום. זאת בעזרת סדרת מחקרי דעת קהל כמותניים ואיכותניים. התוצאות שאליהן הגענו אינן בהכרח משקפות את שאיפותיו האידיאליות של הציבור החרדי או את אלו של הציבור הכללי, שגם אותן סקרנו במחקר ובהיוועצות מומחים, אלא מהוות סוג של קריאות כיוון ונקודות איזון בין הרצוי למצוי.

מגמתנו במסמך זה, אפוא, היא גיבוש מודלים שיאפשרו קיום סולידרי משותף לחרדים וללא-חרדים במדינת ישראל, תוך הפחתת המתח הפוליטי וחתירה לשגשוג של כלל אזרחי המדינה.

### המתווים המוצגים כאן מחויבים לקריטריונים הבאים:

1. סובלנות כלפי האתוסים המכוננים של החברות השונות מבלי יומרה לשנותם; כבוד לנרטיב ולערכי המוצא של כל חברה, ומשכך – התמקדות באינטרסים המשותפים ולא בערכים השונים.
2. צמצום תחושת האיום ההדדית באמצעות גיבוש הסדרים חקיקתיים ועיגונם ככל שניתן – הסדרים שימנעו מכל קבוצה להשליט את סדר יומה וערכיה על רעותה.<sup>9</sup>

### הבהרה:

המסמך שלפניכם נכתב טרם פרוץ מלחמת חרבות ברזל. מטבע הדברים, המלחמה חוללה שינויים משמעותיים בעמדות הציבור הישראלי בכלל, ועמדות החברה החרדית בפרט, בעיקר בנוגע לסוגיית השירות הצבאי.

בעקבות אירועי המלחמה ניכרה פתיחות גדולה יותר בקרב חלקים מהחברה החרדית לשילוב בשירות צבאי ואזרחי, וחלק מהמנהיגות החרדית הכירה בצורך בשיתוף פעולה ביטחוני-לאומי והביעה תמיכה בפתרונות המשלבים שירות המוטאם לצרכים הייחודיים של הציבור החרדי. זאת לצד הקצנה מסוימת בעמדות של חלקים אחרים בחברה החרדית המתנגדים לשילוב זה. בנוסף, מתוך ההכרה כי ישנו צורך ביטחוני ממשי בשילובם של החרדים במערכות הביטחון, ניכרת בקרב מערכת הביטחון הבנה טובה יותר בנוגע לחשיבות השמירה על זהותם ואורח חייהם של המשרתים החרדים.

יחד עם זאת, לא שינינו את התמה המרכזית של המסמך. עיקרו של המסמך הוא דיון במפת האיומים הזהותיים והאינטרסים המשותפים המכתיבים את המציאות. הניתוח העקרוני שבבסיס המסמך נשאר רלוונטי, שכן השינויים שנוצרו בעקבות המלחמה אינם משנים באופן מהותי את מבנה האיומים והאינטרסים, אלא מחדדים אותם והופכים אותם לקונקרטיים.

9 נעיר כי בהיעדר חוקה לישראל, קיים קושי, במצב החוקתי הנתון, לעגן הסדרים חוקתיים ארוכי טווח שלא יהיו נתונים לשינוי על ידי אחת הקבוצות ככל שהיא תשיג רוב מקרי בבחירות. ככלל, מרבית הוראות הנוקשות בחוקי היסוד מאפשרים לשנות את חוקי היסוד ברוב מוחלט (61 חברי כנסת). מדובר ברוב הקיים ממילא בכל קואליציה, ועל כן, מבחינה מעשית שריון זה אינו מגן על שינוי ההסדר כל פעם על ידי הרוב האקראי השולט בכנסת. יוער כי אף חוקי יסוד שהתיימרו לעגן הוראות מסוימות באופן קשיח על ידי דרישת רוב מיוחס גבוה לשינויים (כגון החוק נגד חלוקת ירושלים שדורש רוב של 80 ח"כ לחלוקת ירושלים) לא קבעו נוקשות זהה לשינוי הסעיף עצמו, כך שבאופן מעשי ניתן לשנות את ההסדר גם ברוב של 61 ח"כ וזאת בהליך דו שלבי, בו בשלב ראשון מבטלים את הוראת הנוקשות ובשלב השני משנים את ההסדר (ראו: סע' 7 לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל). לשם עיגון הסדרים קשיחים מהסוג המבוקש, יש לגבש הסדר חוקתי מוסכם ביחס למעמדם ונוקשותם של חוקי יסוד ואופן חקיקתם. פרטי ההסדר החוקתי הנדרש לשם כך חורגים מגדרו של נייר זה.

## מתודה

ניתוח האתגרים בנושאים שבהם אנו עוסקים מצביע על כך שגם כאשר ניתן להגיע להסכמים נקודתיים לתועלת הצדדים, וגם כאשר ישנו אינטרס משותף לפתרון הבעיה – הרי ששכבות המגננה שמתכסה בהן כל צד, לנוכח מפת האיומים הזהותיים שהוא חש מפני רעהו, גורמות לו שלא לגלות כל גמישות בדרך לפתרון.

לפיכך, בכל סוגיה שבה נעסוק, נבקש לפרוט את גרעיני המחלוקת לפרוטות ולמפות אותם באופן בסיסי לשתי קבוצות: האחת, קבוצת **המרכיבים הזהותיים**, המהווים חסם ומגננה בקרב כל צד מפני רעהו; השנייה, קבוצת **הצרכים השונים** של כל אחד מן הצדדים. לאחר הבחנה זו, נבקש לאתר ולזהות בכל אחת מן הסוגיות הנתונות פוטנציאל לאינטרסים משותפים, קרי: מתווים שאם יאומצו, ישפרו כלפי כל אחד מהצדדים את המצב הקיים באותה הסוגיה.

או אז, נפעל לסירוגין בשני מישורים מקבילים: תחילה נבקש לבחון, ביחס לכל אחד מן החסמים או החששות הזהותיים, כיצד ניתן לצמצמו ולבטח מפניו את הצד החושש ממנו. במקביל, ננסה להבין איך ניתן להעצים את מכשג האינטרסים ולעודד מרחבים של שיתוף פעולה ענייני עבור כל הצדדים. המתווה הרצוי בעינינו אפוא בכל סוגיה יהיה זה אשר צלח את משוכת צמצום החששות ההדדיים ומקסם את מכשג האינטרסים.

### שיטת עבודתנו במסמך מבוססת על התהליך הבא:

1. התייעצות עם מגוון גורמים בעלי עניין (רבנים ומומחים) מקרב המגזר החרדי והמגזר הכללי.
  2. גיבוש מתווים המשקפים, מחד גיסא, את המינימום ההכרחי על מנת לאפשר חיים משותפים, ומאידך גיסא, מהווים את הפשרה המקסימלית האפשרית עבור כל צד.
  3. בחינת המתווים ודיוקם בעזרת בעלי העניין, כולל קבוצות חרדיות ייעודיות המייצגות את רובם המכריע של תתי המגזרים המרכזיים בחברה החרדית:
    - שמונה רבני קהילות מרכזיים (ראיונות פרטניים)
    - שמונה אנשי חינוך (קבוצת מיקוד בשילוב תשובות כתובות)
    - 20 אישי ציבור פוליטיים (תשובות כתובות)
  4. בחינת הנחות היסוד והמתווים המופיעים במסמך בעזרת סדרת סקרי דעת קהל במגזר הכללי והחרדי, על ידי מכון "נתוני אמת" (להלן: סקר נת"א, אוגוסט 23).
    - במגזר החרדי, הסקר בוצע במערכת פאנל "דעתא קהל" בקרב 839 משיבים חרדים, באוגוסט 2023.
    - במגזר הכללי, הסקר בוצע במערכת iPanel בקרב 455 משיבים לא חרדים, באוגוסט 2023.
- בסוף כל פרק ננסה להגיע למסקנות באשר לסיכויי הצלחת המתווה המוצע לגיבוש הסכמות בקרב מנה משותף ישראלי רחב ככל הניתן, על סמך המחקר.
- העמדות שעלו מהקבוצות השונות נותחו ניתוח איכותני ומוצגות אף הן בסוף כל פרק, על מנת לקבל תמונה שלמה יותר של עמדות הציבור ביחס למתווים המוצעים.

## הצגת היוזמה ועיקריה

### מפגש אינטרסים חרף התנגשות ערכית

אין ספק כי תהום פעורה בין הערכים המכוננים את החרדיות לבין אלו המכוננים את הציונות. בעוד שהערך המשמעותי עבור הציונות הוא קיומה של מדינה יהודית בעלת משטר דמוקרטי בארץ ישראל, מדינה שתאפשר הישרדות לאומית ושגשוג תרבותי וכלכלי; עבור החרדיות, הערך המשמעותי הוא חיי תורה בעולם הזה על מנת לזכות לחיי העולם הבא. לשם כך, עליה להתקיים באוטונומיה תרבותית כהגנה מהשפעות הסביבה, ואם ניתן לחיות כך בארץ הקודש, הרי שיש לראות בכך "חסדי שמיים".

אך למרות הבדלים משמעותיים אלו בתפיסת המציאות ובצורת הפעלתה הבסיסית, נראה כי קיים מפגש אינטרסים: מדינה יהודית בארץ ישראל שבה יכולים המגזרים השונים לכוון דו־קיום ואפילו לשגשג, מבלי לדרוש מאחד הצדדים לשנות את תפיסת עולמו או ערכיו.

בפועל, המתיחות החברתית גואה. בשיח הציבורי הרווח סביב הניסיון לפתור או להפחית את המתח החברתי, קיימות מגוון גישות החגות בעיקרן על הציר הסב בין שימור להכרעה – החל בגישות המבקשות לקבע את המצב הקיים, עבור בגישות החותרות להכרעה כוחנית לטובת אחד הצדדים, וכלה בגישות השואפות להכרעה בדרכים יצירתיות כשינוי שיטת ממשל.

### מגמתנו במסמך זה

אנו ניגשים להצעות פתרון מתוך גישה צנועה, אשר מגמתה המתוחמת היא להידרש אך ורק להיבטים קונקרטיים שאנו תקווה כי בכוחם לאפשר את המשך קיום החיים המשותפים עם החברה החרדית במדינת ישראל. היבטים אשר אי הידרשות להם, סופה שתוביל חלילה ל"חלוקת בית ישראל לשניים" (דוד בן גוריון, מכתב הסטטוס־קוו).

אנו מבקשים לזהות, למפות ולנתח את הסיבות למתיחות הנפיצה ואת הגורמים העלולים להוביל לקרע חברתי של ממש, תוך שקידה על גיבוש מענים ממוקדים להפחתת המתח.

### מן העבר אל ההווה הקרוב – אלי העתיד המשותף

הגישה שאנו נוקטים מחייבת אותנו להתבונן על שורת הסכמים חברתיים העומדים תחת מתקפה ומחוללים מתח חברתי, תוך ניסיון להבין את מרכיביהם.

במסמך זה נתמקד בהסכמי הסטטוס־קוו שנוסחו סביב שנות הקמתה של מדינת ישראל, ושאמורים היו להוות בסיס לחיים משותפים – אולם נראה כי במצב העניינים הנוכחי, הם אינם מסדירים את היחסים בין ענייני הדת או החרדים למדינה, אלא תורמים להעצמת המתח.

נבקש לנסח מחדש שורת הסדרים על בסיס עקרונות הסכם הסטטוס־קוו ההיסטורי, מתוך הכרה בכך שלצד היותם של הסכמים ואמנות מסוג זה דרך ראויה להסדרת חיים משותפים בחברות רב־תרבותיות – הם אינם מספקים מענה מושלם, עקב הצורך האינהרנטי בעדכוןם והתאמתם לתמורות חברתיות המתרחשות בכל חברה אנושית כחלוף שנות דור. זאת, בשונה מחברות החולקות אתוס מכונן מרכזי, אשר האמנה החברתית שלהן מגלמת ערכי יסוד משותפים ונובעת מהם, והסדרת חייהם המשותפים לא נובעת מהסכמים כתובים אלא מתרחשת באמצעות מנגנוני הכרעה חברתיים הנערכים כל העת על רקע ערכי היסוד המשותפים.

לשם כך נחזור אל הסכם הסטטוס־קוו והסכמים נוספים שבאו בעקבותיו.

## רקע היסטורי

בשנת 1947, ערב הקמת המדינה, ניסח דוד בן גוריון בשם הנהלת הסוכנות את מסמך הסטטוס־קוו המשרטט בקווי מתאר כלליים את גבולות הגזרה שבין חופש המצפון ושוויון הזכויות מחד גיסא, לבין ה"הכרה הדתית" וה"מצפון הדתי" מאידך גיסא; בין הדת לבין "המדינה שבדרך", בארבעה תחומי חיים מרכזיים שהטרידו את ראשי מפלגת אגודת ישראל: שבת, כשרות, אישות וחינוך. נוסח המכתב מבהיר את כוונת הכותב להעניק מקום של כבוד לדרישות הדתיות במדינה החדשה ואף לתעדף אותן במידת מה על היבטים מסוימים הנוגעים לחופש המצפון ולשוויון, אך אינו מפרט בהרחבה את אופן יישומן בכל סוגי המרחבים והמצבים השונים. הסטטוס־קוו כולל הסדרים על בסיס הסכמה בלתי כתובה. הסדרים אלו הפכו ברבות השנים לסדר החברתי המקובל, ומשעה שנוצרו נתפסו כבעלי תוקף סמי־משפטי. נראה שההימנעות מפירוט הסדרים עקרוניים וכלליים אלו לפרוטות, כמו גם העמימות שאפיינה את ניסוחם, לא אירעו בשגגה אלא בכוונת מכוון. הן נועדו לאפשר את התהוותו של מצע אמון בסיסי משותף, שיהיה בכוחו להתניע שיתוף פעולה בין הצדדים שהיה כה חיוני להקמת המדינה. לדוגמה: היעדר תחבורה ציבורית בשבת. העמימות נתנה מקום לפרשנויות שונות של המכתב מצד הצדדים השונים, במידה שסייעה ליצירת בסיס הכרחי של אמון שנדרש אז כדי להשיג את שיתוף הפעולה של החרדים על מנת לקבל את האישור המיוחל להקמת המדינה.<sup>10</sup> יחד עם זאת, עמימות זו היא שמייצרת עד היום אי נחת וויכוח מתמשך.

אומנם, בעזרת אותו מכתב (19.06.47) הצליח בן גוריון לרתום את הנציגים החרדים להסכמה לפרויקט הציוני הגדול – הקמת מדינת ישראל.

גם עבור החרדים, אשר באותה העת חששו כי המדינה שתוקם תישא אופי חילוני ואף אנטי דתי, הסטטוס־קוו הבטיח כי עקרונות דתיים בסיסיים יזכו להכרה ממלכתית וכי לחרדים תתאפשר אוטונומיה חינוכית שתניח להם לגדל דור המשך הנאמן לזהותו המסורתית.

אל הסדר הסטטוס־קוו הצטרפו במהלך השנים הסדרים רשמיים וחצי רשמיים, הסדרי פטור מגיוס צבאי לבנות מטעמי הלכה<sup>11</sup> והסדרי דחיית שירות לבני ישיבות שתורתם אומנותם.<sup>12</sup> מאוחר יותר, עם עליית ממשלת בגין, הורחב ההסדר והצטרפה אליו תמיכה כספית משמעותית במה שמכונה "חברת הלומדים".<sup>13</sup> כלל ההסדרים השונים שאפו למנוע קרע בעם ולאפשר קיום משותף. אך נראה שגם אם היו יפים לשעתם, כיום לא ניתן לומר שהם עומדים במשימה זו.<sup>14</sup>

10 פרידמן, מ' (1990). ואלה תולדות הסטטוס־קוו: דת ומדינה בישראל. בתוך ו' פילובסקי (עורכת). **המעבר מיישוב למדינה 1947-1949: רציפות ותמורות** (עמ' 47-73). אוניברסיטת חיפה ומוסד הרצל לחקר הציונות.

11 פטור מטעמי הכרה דתית [30א] (תיקון מס' 18) תשע"ב-2012, סעיף 40 לחוק שירות ביטחון (נוסח משולב), תשמ"ו-1986.

12 הסדר זה החל בהסכם הפוסט את 480 בני הישיבות שתורתם אומנותם מגיוס צבאי, שנערך בין מפקד שירות העם לבין ועד הישיבות ונחתם בהוראת בן גוריון ב־1948. ראו עוד בהרחבה להלן בפרק העוסק בנושא.

13 פרידמן, מ' (1990). ואלה תולדות הסטטוס־קוו: דת ומדינה בישראל. בתוך ו' פילובסקי (עורכת). **המעבר מיישוב למדינה 1947-1949: רציפות ותמורות** (עמ' 47-73). אוניברסיטת חיפה ומוסד הרצל לחקר הציונות.

14 ראו עוד בהרחבה על ההסדרים אצל ליאון, נ' (2014). חברת הלומדים – יש עתיד? **אקדמות, כ"ט**, 144-129.

על השאלה, **מדוע הסכם הסטטוס־קוו לא הרגיע את המתח החברתי**, נבקש להציע שתי תשובות אפשריות:

### 1. תחזיות שגויות<sup>15</sup>

ניתן לשער כי הסיכומים וההתחייבויות ההדדיות אשר ניתנו בשנים שלפני ואחרי קום המדינה, לא צפו נכונה את ההתפתחות הדמוגרפית המפתיעה של החברה החרדית.<sup>16</sup> ייתכן שגם ההנהגה החרדית עצמה לא חזתה הצלחה מטאורית שכזו. מכיוון שכך, המדיניות שנקבעה באותם ימים והתאימה למאזן החברתי דאז, שהורכב ממיעוט חרדי בלבד, אינה רלוונטית עוד בימינו.

כמו כן, כאשר ניתן לחרדים הדיחוי משירות צבאי, לא עלה על דעת המנהיגות כי מחזור הגיוס החרדי העתידי יעמוד על כרבע (!) מכלל המיועדים לגיוס.

נראה שגם כאשר גיבשה ההנהגה החרדית את סדר יומה האולטימטיבי, ולפיו גברים חרדים צעירים ימשיכו ללמוד תורה בכולל גם לאחר נישואיהם כברירת מחדל, לא נלקחה בחשבון העובדה כי ציבור האברכים החרדי עשוי לעמוד על למעלה מרבע מיליון בתי אב תוך מספר עשורים, על כל המשמעות הכלכליות הנלוות לכך.

תהליך דמוגרפי לא־חרדי נוסף הינו הגידול במספר חסרי הדת במדינה, שנבע מחוק השבות ומהעליות הגדולות שהתרחשו במהלך שנות קיום המדינה. כך, כאשר ניתנה התחייבות חילונית ולפיה נישואין וגירושין יתקיימו אך ורק במסגרת הרבנות הראשית, סביר להניח כי לא עלה על הדעת שבתוך כמה עשרות שנים יהיו בישראל מאות אלפי חסרי דת<sup>17</sup> המנועים מלהינשא במדינה שבה הם אזרחים שווי זכויות לכאורה.

יפים לעניין זה דבריו של פרופ' אביעזר רביצקי, הוגה דעות מרכזי במחנה הדתי ציוני וחתן פרס ישראל לחקר מחשבת ישראל:

"היה מכנה משותף אחד שגוי לשני הצדדים – העמדה הנפשית של כל צד הייתה 'העתיד שלי', והצד השני עתיד להיעלם. מבחינת החרדים, במושג 'הודי חילוני' יש סתירה פנימית, זו תופעה שלא קיימת, וכדרך כל תאונה היסטורית – היא תחלוף. החילונים יתבוללו או ישובו בתשובה, וייעלמו. מבחינת המהפכה הציונית הייתה היהדות ההלכתית תופעה גלותית, ששיבת ציון והנורמליזציה של העם היהודי ידחקה לשוליים, אם לא יעלימוה לחלוטין. הסטטוס־קוו לא בא לתת מענה למציאות מתמדת, אלא לזמן חולף. למה לריב עכשיו? הרי הנכדים שלך יהיו אצלי. כל כך קל להיות סובלני כלפי הגוסס".<sup>18</sup>

15 שטרן, י"צ, יפה, נ', מלאך, ג' ומלחי, ג'. (2021). **יהודית, חרדית ודמוקרטית – מדינת ישראל והדמוקרטיה בעיניים חרדיות**. המכון הישראלי

16 עמרוס, א' (2017, 28 בספטמבר). "מי שהכי חושש מרוב חרדי הם החרדים עצמם". **ישראל היום**.  
17 עפ"י נתוני הלמ"ס, בשנת 2022 מספר ה"אחרים" – חסרי הדת בישראל – עמד על 513,000 איש, שהם 5.3% מכלל האוכלוסייה בישראל. <https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/pages/2022-asp>.  
ישראל-בפתיחה-של-שנת-2023.aspx

18 יובל, י', צבן, י' ושחם, ד' (2007). **זמן יהודי חדש: תרבות יהודית בעידן חילוני – מבט אנציקלופדי. כרך רביעי**. הוצאת כתר.

## 2. תחושת איום החרדית

ההסדרים שנערכו עד כה התמקדו בגישה חוקית-הלכתית-משפטית ופרקטית לפתרון המחלוקות, אך לא הצליחו לנטרל את גורם האיום הזהותי שחוזה כל קבוצה מפני רעותה.

החברה החרדית רואה עצמה מאוימת על ידי השלטון החילוני, הלך רוח המשתקף תדיר בעיתונות החרדית.<sup>19</sup> מקורה של תחושת איום זו במאורעות ההיסטוריים שקדמו להקמת מדינת ישראל – תנועת ההשכלה וטראומת החילון שנוצרה בעקבותיה. אך היא התחזקה והתבססה על רקע מספר אירועי משבר שהטביעו את חותמם על יחסי החרדים והמדינה: החל ב"פרשת הטבחים" שבה הוכרחו חיילים דתיים לחלל שבת, פרשת העולים מארצות האסלאם שנכפה עליהם חינוך חילוני בניגוד לאמונתם, ניסיון גיוס הבנות החרדיות לשירות הלאומי נגד עמדתם ההלכתית של הרבנים החרדים, ועד ביטול מתווי הפטור מגיוס לבחורי ישיבה על ידי בג"ץ בשנים האחרונות. כל אלה ועוד<sup>20</sup> גרמו להתחזקות העמדה החרדית, כי מדינת ישראל מהווה איום על זהותה ועל ערכיה.<sup>21</sup>

יתרה מכך, מגמות המתחזקות בשנים האחרונות וחודרות להלך הרוח הישראלי מבקשות – ומצליחות – להתערב בחיי היומיום של בני הקהילה החרדית, הנוכחים לראות כי בשם ערכי שוויון רדיקליים "מותר" לכאורה להתנהג בצורה פטרונית כלפי האחר.<sup>22</sup>

בצד הלא-חרדי קיים חשש מפני הפיכת השלטון בישראל לתיאוקרטי ודחיקת רגליהם של החפצים בחופש מדת ובאורח חיים חילוני.<sup>23</sup> זאת כאשר התרחבות קהילות חרדיות וזליגתן אל המרחבים שעד לא מכבר היו חילוניים, יוצרות תחושת איום בקרב התושבים הלא-חרדים משינוי צביון המרחב הציבורי.<sup>24</sup>

תחושת איום משמעותית נוספת הקיימת בקרב הציבור הלא-חרדי נטועה במישור הכלכלי והביטחוני: הדעה הרווחת, המגובה במגוון מחקרים ותחזיות, הינה כי מדינת ישראל עלולה להתמודד עם אתגרים כלכליים וביטחוניים משמעותיים אם החרדים ימשיכו בהימנעות משירות צבאי ומהשתלבות בתעסוקה איכותית שתעלה את הכנסות המדינה.<sup>25</sup>

19 בראון, ב' (2012). **חרדים מ"שלטון העם" – ביקורת חרדית על הדמוקרטיה הישראלית**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

20 בראון, ב' (2015). היהדות החרדית והמדינה. בתוך י"צ שטרן, ב' בראון, ק' נוימן, ג' כ"ץ ונ' קידר (עורכים). **כשהיהדות פוגשת מדינה** (עמ' 98). ידיעות אחרונות, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

21 בסקר "נתוני אמת" שנערך במגזר הכללי (אוגוסט 23), במענה לשאלה: "אילו היית יכול, האם היית מכריח את כל אזרחי מדינת ישראל ללמוד לימודי ליבה, לשרת בצבא ולעבוד בצורה מסודרת", השיבו 62% מהמשיבים כי היו מעוניינים לגרום לכלל אזרחי ישראל להתנהל בהתאם לאורח החיים הישראלי, כלומר: ללמוד לימודי ליבה, לשרת בצבא ולעבוד, אך לא בכפייה. 27% היו כופים את עמדתם על כלל האזרחים. 9% היו משאירים את המצב הקיים או לא עוסקים בכך.

22 דוגמאות לכך ניתן למצוא בביטול מופעים נפרדים של זמרות דתיות החפצות לשיר בפני נשים בלבד, בביטול תוכניות מנהיגות נפרדות כגון תוכנית "משפיעים לשירות המדינה", בהערמת קשיים על לימודים בהפרדה מגדרית לתואר שני ועוד. לקריאה נוספת על התערבות הציבור החילוני בנושא ההפרדה במרחבים חרדיים ניתן לקרוא בדוח: ארז-לחובסקי, א' ושפירא-רוזנברג, ר' (2014). **מודרות למהדרין, הפרדה מגדרית והדרת נשים במרחב הציבורי בישראל – דוח שנתי 2013-2014**. המרכז הרפורמי לדת ומדינה.

23 גולדשטיין, א' (2023, 1 במרץ). זו לא הרפורמה, זה הפחד מהחרדים. [ynet](https://www.hofesh.org.il/secular_power.html).

24 "מה לעשות אם נולד גרעין חרדי בשכונה", מתוך אתר **חופש**,

[https://www.hofesh.org.il/secular\\_power.html](https://www.hofesh.org.il/secular_power.html)

25 פדלון, ת' וקלור, א' (2023, 29 במרץ). **ישראל צועדת בעיניים פקוחות אל דשדוש כלכלי**. המכון למחקרי ביטחון לאומי, אוניברסיטת תל אביב.

בקרב חלקים לא מבוטלים בחברה הישראלית, החרדה מהחרדיות ניזונה גם מכך שזו מגלמת – בעצם היותה – אנטי תזה לערכי הדמוקרטיה הליברלית, ונושאת קריאת תיגר על אתגריה של היהדות החילונית כחומרנות, התבוללות ועוד, תוך שהיא מתכבדת לעיתים מזמנות בקלון אתגרים אלה ומתפארת בהצלחתה היא.<sup>26</sup>

**לסיכום: תחושת האיום ההדדית, המגובה בראיות תומכות של ניסיונות כפייה הדדיים לאורך שנות קיומה של המדינה, היא שמגבילה בעיקר את היכולת להגיע להסכמות בנושאים שבהם קיימים חילוקי דעות.**

מטבעם של אופי ההסדרים שנציע, הם אינם מציעים פתרון מוחלט לכלל מרכיבי האתגרים השונים. סוגיות זהותיות חשובות יותר על השולחן לדיוני המשך במרחב הציבורי. כמו כן, אנו מודעים היטב לכך שאחוזים לא מבוטלים מכלל המגזרים בחברה הישראלית צפויים להתנגד להסדרים הללו ולהציע הסדרים חלופיים, או לחתור ליעדים חברתיים אוטופיים.

### תמצית המתווים

כאמור, חלק לא מבוטל מנקודות המחלוקת בין חילונים לחרדים מבוסס על תחושת האיום ההדדית.<sup>27</sup> קיימת הבנה כי מגוון ההסכמים, שנערכו לאורך השנים בשאיפה לצמצם את תחושת האיום הזו, לא השיגו את מטרתם, ואין בכוחם לעצב אפשרות לחיים הרמוניים בישראל כיום.

המשימה העומדת בפנינו אפוא היא עדכון והתאמה של ההסכמים הקיימים על סמך המציאות המתחדשת והתנאים המשתנים, מתוך התכווננות מיטבית למידה שבה יהיה בכוחם לפוגג את תחושת האיום ההדדית, ותוך מבט צופה פני עתיד ושקלול ההתפתחויות העתידיות הצפויות ככל הניתן. יחד עם זאת, אנו מבינים כי ייתכן שנזדקק לעדכון נוסף בעתיד, עם התרחשותן של תפניות שלא ניתן לחזות עתה.

מתוך אותה תפיסת עולם שמרנית, שבמסגרתה אנו עוסקים בניסוח הסדרים רק בסוגיות קונקרטיות **קריטיות** לקיום משותף, אנו תוחמים את הצעתנו כאן למספר מוגבל של נושאים, כדלהלן:

### תעסוקה

- הגדלת מלגות ותיחום התקצוב לאברכים למשך 5 שנים
- הגדרת קבוצת עילית הזכאית לקצבה למשך כל חייה

### שירות צבאי

- ישיבות המשלבות שירות אזרחי-צבאי עבור בחורי ישיבה שתורתם איננה אומנותם
- הורדת גיל השירות האזרחי ל-18

26 שפיגל, א' (2002). **לדעתי – על הפחד מחרדים**. נאמני תורה ועבודה.  
 27 רוב הציבור החרדי (78%) חש איום ברמה כלשהי על זהותו החרדית מצידם של מגזרים אחרים. ומן הצד השני: רוב הציבור הלא-חרדי (70%) חש כי הציבור החרדי מאיים במידה כלשהי על אופייה הדמוקרטי של המדינה. **סקר נת"א, אוגוסט 23.**

### **מעמד אישי**

- ברית זוגיות לפסולי חיתון
- רישום יוחסין רשמי

### **מרחב ציבורי**

- העברת סמכויות לרשויות המקומיות

### **חינוך**

- עיגון זהותי כלכלי וחוקי לחינוך החרדי – מועצת חינוך חרדית
- לגיטימציה חרדית ללימודי אנגלית ומתמטיקה במסגרות לא־פורמליות, וכן לממ"ח (חינוך ממלכתי־חרדי)



## הסדרים חברתיים עדכניים: תעסוקה

### תמונת מצב

ברחוב הישראלי קיים מבט כפול על אברכי הכולל החרדים, שמספרם עמד על 96,561<sup>28</sup> בשנת 2022.

**בקהילה החרדית פנימה** מתבוננים בדרך כלל בהערצה באברך המשקיע את כל משאביו הפיזיים, הרגשיים והאישיים בעיסוק הנעלה ביותר ובתכלית קיומו של האדם והעולם על פי אמונתו: לימוד התורה. אף בירכתיים חרדיים ביקורתיים יותר, כאלה שמזהים עצמם עם זהות חרדית רכה או גמישה, יזכו הלומדים להערכה, גם אם נלווית לה במידת מה ביקורת ואף הסתייגות כלפי התופעה בכללה, היקפיה והשלכותיה הרחוביות.

לעומת זאת, **ביתר החברה בישראל**, ובפרט ככל שמתרחקים מהמעגלים החברתיים הדתיים והמסורתיים, אתגר תעסוקת הגברים החרדים מוצג ונתפס בדרך כלל כחלק מ"חבילת חוסר השותפות" של החרדים בחברה הישראלית, ובנימה תקשורתית אופיינית: 'הם לא לומדים ליבה, לא משרתים, לא עובדים ולא משלמים מיסים'.<sup>29</sup>

למעשה, הנתונים מראים כי לפני כעשרים שנה היה מעט יותר מן הצדק בטענות הללו – שיעור הגברים החרדים שהשתתפו בשוק התעסוקה בשנת 2003 עמד על 36.6% בלבד.<sup>30</sup> כיום, לשם השוואה, הוא עומד על כ-55%<sup>31</sup>, זאת נוסף על שיעור של כ-9% מהגברים החרדים העובדים ככל הנראה באופן בלתי רשמי. כך שניתן לומר כי חל שינוי משמעותי בנושא זה, אך השינוי במגמה נותר יציב למדי בשנים האחרונות. בפועל, שיעור תעסוקת החרדים עדיין נמוך משמעותית משיעור התעסוקה בציבור הכללי, איכות ההכשרה פחותה, והשכר והפרייון התעסוקתי נמוכים באופן משמעותי. לשם הדגמה: בשנת 2018 השתכר גבר חרדי 8,957 ש"ח לחודש בממוצע, בעוד חברו החילוני השתכר בממוצע 15,988 ש"ח בחודש.<sup>32</sup>

בשורות הבאות ננסה לאבחן ולנתח את הגורמים השונים למצב, לזהות היכן לא ניתן לגשר על הפערים והיכן יש הצטלבות אינטרסים, ומהו מודל הפתרון שאנו מציעים.

### מיפוי וניתוח אתגרים

התפתחותה של חברת הלומדים מבוססת על מספר רבדים, חלקם אידיאולוגיים או ערכיים וחלקם חברתיים.

### הרובד האידיאולוגי

ברובד האידיאולוגי, מעלת לימוד התורה והצבתו כפסגת השאיפה האנושית מבוססות על

28 מלאך, ג' וכהנר, ל' (2022). **שנתון החברה החרדית בישראל 2022**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Itai Leshem, [@Itai\_Leshem]. Twitter, May 14, 2023 29

30 פלגנבאי, מ' (2022). **תעסוקת חרדים – מבט על**. מרכז המידע והמחקר של הכנסת.

31 53.4% לפי הגדרת חרדיות המתבססת על הגדרה עצמית, ו-57% לפי הגדרת חרדיות המבוססת על מוסד הלימודים האחרון או מקום המגורים. פלגנבאי, עמ' 5.

32 קרומבי, א' (2023). **כשהחרדים יהיו רוב**. ידיעות ספרים. עמ' 253.

מובאות מקראיות. הפסוק מתהילים "שבת בביית ה' כל ימי חיי<sup>33</sup> משמש להמחשת שאיפתו של דוד המלך להיות בבית ה' – בבית המדרש – כל ימי חייו. כבר באתוס היהודי הקדום לימוד תורה יומם וליל מהווה את האידיאל הדתי הנשגב ביותר, כנאמר ליהושע: "לא ימוש ספר התורה הזה מפייך והגית בו יומם ולילה".<sup>34</sup>

יתרה מכך, שבט לוי התקדש למטרה כפולה: מלבד השירות בבית המקדש, תפקידו היה הוראת התורה לרבים, ככתוב: "יורו משפטיך ליעקב".<sup>35</sup> מסורת התלמוד מלאה בהווי הבית מדרשי, הן זה הבבלי והן זה שהתקיים בארץ ישראל, כולל דיונים על השילוב הרצוי בין חיי תורה וחיי עבודה. הסמנטיקה, המלמדת על מעמדו הגבוה יותר של תלמיד חכם המקדיש את כל חייו ללימוד תורה, תופסת מקום של כבוד בדיונים הללו.

גם הרמב"ם, שמרבים לצטט כמי שמבקר את תופעת ההסתמכות של תלמידי חכמים על ממונם של אחרים, טורח ב"משנה תורה" להדגיש שתופעת שבט לוי המקדיש את עצמו לתורה איננה אקסקלוסיבית לבני השבט, "אלא כל איש ואיש מכל באי העולם אשר נדבה רוחו אותו והבינו מדעו להבדל לעמוד לפני ה' לשרתו ולעובדו לדעה את ה'... הרי זה נתקדש קדש קדשים ויהיה ה' חלקו ונחלתו לעולם ולעולמי עולמים ויזכה לו בעוה"ז דבר המספיק לו כמו שזכה לכוהנים וללויים".<sup>36</sup>

אכן, לאורך ההיסטוריה מעטים מקרב היהודים חיו בצורת חיים נשגבה ורוחנית זו, מסיבות כלכליות ומנטליות כאחד. אך מרכזי תורה שוקקים ופעילים התקיימו במשך כל הדורות, גם אם היו מצומצמים יחסית בהיקפם.

רוצה לומר, גם אם הפרקטיקה של חברת לומדים לא יכולה הייתה להתקיים לאורך ההיסטוריה, האתוס שלפיו התקיימה חברה כזאת בעבר והאידיאל לחדש את ימיה לעתיד לבוא פעמו בלב האומה ללא הפסקה.

חורבן הקהילות היהודיות באירופה במהלך מלחמת העולם השנייה כלל את חורבנם של הישיבות ומרכזי התורה שהתקיימו בהן, גם אם היו צנועים בהיקפם ביחס למצב כיום.

לאחר השואה נרתמו מנהיגי הקהילה החרדית למשימה, שאותה ראו כדרך היחידה להבטחת המשך קיומו הרוחני – אך גם הפיזי – של העם היהודי, דהיינו: הקמה מחודשת של אותם מרכזי תורה שחברו. אפילו שמותיהם המקוריים נשתמרו בשמות הישיבות החדשות שקמו בישראל.

ניסיונות אלו לכונן את מרכזי התורה בישראל היו עלולים להיראות פתטיים ביחס להישגי הציונות באותם ימים, והצדיקו את הפניית כל משאבי הקהילה החרדית המצומצמת לטובת המשימה.

אך גם היום, לאחר שניתן לכאורה להכתיר את "הפרויקט" ככזה שנחל הצלחה, ישנו עדיין צידוק חרדי בהפניית מרב ומיטב משאביו לטובת "עולם התורה", כפי שהוא מכונה בעגה החרדית. ההצדקה להכווין את כלל בוגרי החינוך החרדי לחיי לימוד תורה נצחיים נובעת גם מהרצון להגדילו כמותית, אך גם מן הרצון להעצים את איכותו.

33 תהילים, כ"ז, ד'.

34 יהושע א', ח'.

35 ספר דברים, ל"ג, י'.

36 הרמב"ם, בדבריו בסוף הלכות שמיטה ויובל (י', י"ב-י"ג).

כאמור, עליונות לימוד התורה על פני יתר העיסוקים הארציים ושאיפת הדורות לעולם מתוקן, שבו כל היהודים עוסקים בתורה כל ימיהם, מעניקות דחיפה אדירה לכוון את הקולקטיב החרדי לעבר אידיאל זה. גם מנקודת מבט ריאלית, השאיפה כי "הטובים לתורה" מחייבת להפנות את כלל התשומות – כלומר, בוגרי מערכת החינוך החרדית – אל צורת חיים זו, מתוך שאיפה כי באמצעות ברירה טבעית ימשיכו בכך המוכשרים ביותר ויהפכו "גדולי תורה" שיהוו את ההנהגה העתידית של "עולם התורה". צורת פעולה זו מוגדרת במקורות היהודים כ"אלף נכנסים למקרא ... ואחד יוצא להוראה"<sup>37</sup>. כלומר, דרושים אלף לומדי תורה על מנת להפיק תלמיד חכם אחד בשיעור הקומה הרצוי.

### הרובד הסוציולוגי

אם עד כה עסקנו ברובד האידיאולוגי, ראוי לתת את הדעת גם לרובד הסוציולוגי המעודד את צמיחתה של "חברת הלומדים". התמורות שהתרחשו במאות השנים האחרונות ומהפכת החילון השפיעו רבות גם על שומרי המצוות בגולה. הנאורות, ההשכלה, ההתבוללות, הרפורמה והקומוניזם הלכו שבי על מרבית העם היהודי, כמו גם הציונות. אך שלא כמו הציונות, ששמרה על זהותה היהודית והיוותה חומת מגן להמשכיות העם היהודי, יתר התנועות האידיאולוגיות הגדולות של מאות השנים האחרונות היו פתח להתבוללות אתנית וטמיעה זהותית. משהגיעה שעתה של הציונות החילונית, עם הקמת מדינת ישראל, ביקשו החרדים להתגונן מפניה כשם שהתגוננו מקודמותיה – באמצעות התבדלות והסתגרות במרכזי התורה החדשים שהוקמו זה עתה.

וכך, כאשר נשאל מכוונה של היהדות החרדית בארץ ישראל, רבי אברהם ישעיהו קרליץ – "החזון איש", האם לא ראוי להעתיק את מרכזי התורה הרחק מן הציונות החילונית והמחלנת אל ארצות הגולה, הוא השיב כי מקלטה של היהדות החרדית יהיה "בבתי המדרש". כך שלימוד התורה הנצחי משמש גם כגורם משמר מפני חילון, ומאחר יותר מפני החומרנות שפשתה גם בקרב חוגים דתיים שלא היו מחויבים לכריזקט "חברת הלומדים".

גורם חברתי נוסף ומאחר יותר בהכוונתה של כלל החברה החרדית לעבר חיי לימוד תורה, הוא הרצון לשנות את "צורת הממשל" החרדית מחברה דתית גלותית, שבה מנהיגיה הפוליטיים של הקהילה – "בעלי הבתים" או "ראשי הקהל" – שווים בכוחם למעמדו של הרב או ראש הישיבה, לחברה שמנהיגיה הבלעדיים הם המנהיגים הרוחניים – גדולי התורה. כך נוצר רוב בזרם החרדי המרכזי, של לומדי תורה שעניניהם נשואות לעבר גדולי התורה. כך נוצרה גם אליטה תורנית המכתירה את מנהיגי העולם החרדי על סמך יכולות וכישורים תורניים.

נוצר מצב כי בקרב החברה החרדית, מעמדם של אלו שלא צלחו את המסלול התורני לעולם לא ישווה למעמדם של גדולי התורה, גם אם יהיו בעלי ממון או בעלי כישורים פוליטיים מוכחים. בחברה המוכוונת כולה לחיי לימוד תורה, הם לעולם יהיו משניים בחשיבותם.

נוסף על כך, בחברה המוכוונת לחיי תורה, ערכו של אדם נמדד בגדלותו התורנית. בתקופת השידוכים, בחור מוכשר ומתמיד בתורה יזכה לשידוך טוב יותר, הכולל בדרך כלל מימון חלקי

37 קהלת ז', כ"ח, רש"י: "אדם אחד מאלף מצאתי" – בנוהג שבעולם אלף נכנסים למקרא, אין יוצאים מהם להצליח שראויים למשנה – אלא מאה; ואותם מאה שנכנסו למשנה – אין יוצאים מהם לגמרא אלא עשרה; ואותן עשרה שנכנסין לגמרא, אין מצליח מהם אלא אחד להוראה – הרי אחד מאלף.

או מלא לדירת מגורים, על מנת שיוכל להשקיע את מיטב כוחו בלימוד תורה. בחורים רבים יטרחו להצטיין בלימודיהם בישיבה גם מתוך ידיעה כי בכך הם משפרים את מצבם הכלכלי העתידי. ואם מספר שנים לאחר החתונה ירצה הבחור מסיבותיו לבחור לעצמו דרך שונה ולצאת לעולם התעסוקה או ללימודים אקדמיים, תהיה בכך משום מעילה באמונם של הורי רעייתו והוריו, שהעניקו את מיטב כספם עבור אברך המשקיע את חייו בתורה.

לבסוף, ישנו גם הממד האישי והאנושי. אברך שגדל במערכת כוללת, המקדשת ומכוונת את כל בגריה לחיי תורה ומחנכת אותם על האידיאל שלפיו הדבר הנשגב ביותר שהם יכולים לשאוף אליו הוא לימוד תורה במשך כל ימיהם – עלול לחוש כישלון צורב עם העובדה שאין הוא מסוגל לממש את שליחותו הרוחנית עלי אדמות. הוא יעשה כמיטב יכולתו להיאבק ולהחזיק מעמד בכולל, גם אם מופעלים עליו לחצים כלכליים או מעיקים עליו לחצים אישיים־נפשיים. הוא לא ירצה לאכזב את הקב"ה, את עצמו, את רעייתו, את משפחתו ואת קהילתו.

### אינרציה חברתית

מלבד כל האמור לעיל, מכשולים נוספים עומדים בפני האברך המתלבט בין עולם התורה לעולם התעסוקה. אם הזכרנו את תחושת הכישלון שהוא עלול לחוות, כדאי לציין את המגבלות התרבותיות והחברתיות המשפיעות על יכולות התעסוקה.<sup>38</sup>

אם בשבתו כאברך עסק בנושא הנעלה בעולם, לעיתים יהיה זה לא מכובד בעיניו לעבור ולעסוק בעיסוקים פיזיים. ידיו לא הורגלו למלאכת כפיים, ומוחו הורגל לחשיבה אנליטית. עבודות "צווארון כחול" רחוקות ממנו, ולעבודות "צווארון לבן" אין לו הכשרה. הוא עלול להתבייש להפוך לסדרן בסופרמרקט או לנהג אוטובוס בעיר מגוריו, אך גם יתקשה לתפקד כמחסנאי במרכז לוגיסטי מרוחק אם דרוש לכך מאמץ פיזי.

גם בעבודות "צווארון לבן" המצריכות הכשרה ממושכת הוא עלול להתקשות להשתלב, עקב פערי ידע בסיסיים שעליו להשלים כאנגלית ומתמטיקה ובשל עלות ומשך הלימודים, בזמן שהוא צריך לפרנס במקביל משפחה שעשויה להיות בשלב זה כבר ברוכת ילדים. זאת, עוד בטרם הזכרנו את העובדה כי לימודים אקדמיים, שיכולים להוות פתח להכנסה מכובדת ואינטליגנטית, אינם בהכרח נגישים עבורו בצורה המקובלת ביתר החברה עקב שלל חסמים שאין כאן המקום לפרטם.

על כל זאת צריך להוסיף אתגר טכני אך משמעותי נוסף: הדיחוי מצה"ל. כבן ישיבה וכאברך כולל צעיר, הרי שהוא זכאי לפטור משירות צבאי כל עוד "תורתו אומנותו". אך אם יבחר לצאת לעולם התעסוקה, יאבד את זכאותו. נכון למועד כתיבת שורות אלו, בפני אברך צעיר המעוניין לצאת לעבוד עומד גם החסם הזה. אומנם, כקודמיו, הוא איננו בלתי עביר, אך הוא מהווה מכשול נוסף בדרך החתחתים של אברך צעיר אל עולם התעסוקה.

ולבסוף, הפן הכלכלי. מגוון ההנחות וההטבות הכלכליות שלהן הוא זכאי כאברך<sup>39</sup> עלול

---

38 46% מהחרדים מכירים בסביבתם אברכים הלומדים מחמת אילוצים שונים. זאת לעומת 43% שלא מכירים אברכים הלומדים מחמת אילוצים. **סקר נת"א, אוגוסט 23.**

39 בהטבות: דמי ביטוח לאומי ומס בריאות מצומצמים, הנחות בארנונה ובמעונות היום, סיוע בשכר דירה והבטחת הכנסה. וכל זאת בצד תמיכה קהילתית כחלוקת מזון וגמ"חים למיניהם המיועדים בעיקר לאברכים ולמשפחות קשות יום. ראו: אילן, שי' (2019, 12 בדצמבר). ההטבות שמאבד גבר חרדי שיוצא לעבוד – 5,400 שקל. **כלכליסט.**

להצטמצם משמעותית, באופן המותיר מקום לספק אם יש היגיון כלכלי בלעזוב את הכלול, כאשר בשנותיו הראשונות בשוק התעסוקה הוא חסר כישורים וניסיון וממילא משתכר מעט יחסית.<sup>40</sup>

גם כקהילה, החברה החרדית פועלת בכוח שניתן להגדיר כאינרציה חברתית. מתחילת שנות השמונים ועד תחילת שנות האלפיים היוותה החברה החרדית אחוזים בודדים מכלל האוכלוסייה ונהנתה מתשלומי רווחה נוחים יחסית, שאפשרו – יחד עם נסיבות כלכליות אחרות, כגון קרובי משפחה אמידיים ורנטות לניצולי שואה – את פריחתה של חברת הלומדים. נראה כי גם לאחר שתם עידן זה, עם תחילת שנות האלפיים, משמעויות הקיצוץ בתשלומי הרווחה והצמיחה הדמוגרפית של החברה החרדית לא חלחלו באופן מלא לתודעה הקולקטיבית החרדית. אומנם, השינויים שחלו בשוק התעסוקה מאז ועד ימינו מלמדים כי כוחות השוק עושים את שלהם. אך בתפיסה האידיאולוגית והחינוכית ביחס לשותפות בשוק התעסוקה, לא חל שינוי משמעותי.

### ההשלכות על ההשתלבות בשוק התעסוקה

שורת האתגרים המקשים על אפשרותם של גברים חרדיים להשתתף בשוק התעסוקה, כפי ששרטטנו לעיל, אינה מאפיינת בהכרח את כלל החברה החרדית.

בכל הנושאים שבהם עוסק מסמך זה, חשובה יותר עמדתו של המגזר הליטאי, בהיותו "נושא הדגל" של החרדיות בישראל. אולם בנושא תעסוקת חרדים, עמדתו קריטית ממש, בעיקר בשל העובדה שהחלקים האידיאולוגיים בסוגיה הוכתבו ובאו לכדי מימוש מרכזי על ידו. הזרם הליטאי הוא המוביל של דוקטרינת "חברת הלומדים" עוד מימי היווצרותה, והציבור הספרדי והחסידי הולך בעקבותיו במובן זה, אך באדיקות פחותה ועם סובלנות גבוהה יותר לשילוב תורה עם דרך ארץ.<sup>41</sup>

בפועל, מכל הסיבות שמנינו, בשנים הראשונות לאחר הנישואין, רוב הגברים החרדים לומדים בכולל, אך לאחר מספר שנים ניתן לראות צניחה מובהקת של נתוני ההישארות בכולל.

ובנתונים: אם באזור גיל 22, גיל הנישואין החרדי הממוצע, כ־80 אחוז מכלל הגברים החרדים לומדים בכולל, לקראת גיל 35 רק מחציתם עושים כן. בשלב זה חלקם משלבים עבודה כלשהי בתחומי החינוך או שירותי הדת.<sup>42</sup>

כאן חשוב לשים לב להבדלים בין הזרמים החרדיים השונים.<sup>43</sup> בעוד שסביב גיל 40 למעלה מ־50 אחוז מכלל הזרם הליטאי עדיין אברכי כולל, רק כשליש מבני הזרם החסידי והספרדי ילמדו בכולל בשלב זה של חייהם. בגיל מאוחר יותר מצטמצם עוד יותר מספרם של אברכי הכולל בכלל הזרמים.<sup>44</sup>

השורה התחתונה של כלל הנתונים שהזכרנו באה ללמד על הפער המתקיים בין המוטיבציות

40 קרומבי, א' (2023). **כשהחרדים יהיו רוב**. ידיעות ספרים.

41 בראון, ב' (2021). **חברה בתמורה**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

42 גבריאלי, ג' (2023). **בין תורה לפרנסה – מעבר של גברים חרדים מ"כוללים" לשוק העבודה**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

43 השווים בהיקפם בקירוב, על פי השערה רווחת.

44 גבריאלי, ג' (2023). **בין תורה לפרנסה – מעבר של גברים חרדים מ"כוללים" לשוק העבודה**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

האידאולוגיות והחברתיות, התומכות בהתמשכות של לימוד התורה בכולל לנצח, ובין הפרקטיקה הגורמת לכך שבסופו של דבר, מרבית הגברים החרדים מוצאים עצמם בשלב זה או אחר של חייהם בשוק התעסוקה, הגם שבאופן תיאורטי הם רשאים ללמוד בכולל ולקבל מלגה כל עוד יחפצו בכך.<sup>45</sup>

**אם כנים הדברים, ראוי לבחון את תהליך "הברירה הטבעית" המתקיים כיום ממילא בכוללים ולראות אם לא ניתן "לטייב" אותו לתועלת כל הצדדים.**

### התנגשות ערכים – מפגש צרכים

ניתוח האתגרים העומדים בפני הגברים החרדים בכניסתם לשוק התעסוקה מלמד, כי **גם אם יש התנגשות ערכית עמוקה בין מודל הקיום החרדי ובין זה הלא־חרדי, אין בהכרח סתירה בין האינטרסים של הקבוצות.**

אכן, אם התביעה הלא־חרדית מן החרדים נערכת במישור הערכי, על ההתבדלות ועל חוסר המעורבות בחיי המעשה ובחברה בישראל, הרי שזהו פער שאיננו ניתן לגישור בשל סדר היום הערכי המנחה את חיי החברה החרדית.

אולם, אם התביעה מן החרדיות נערכת במישור הפרקטי ומתמקדת בהיבט הכלכלי, אפשר שבמקרים שבהם אברך אשר אינו מנצל את זמנו ללימוד תורה באופן מלא – וכפי שהובהר לעיל, אצל חלק מהאברכים אכן זהו המצב – ניתן יהיה להגיע לנקודת מפגש שבה גם לקהילה ולאברך עצמו יהיה אינטרס בפנייה לשוק התעסוקה לשם פרנסת משפחתו בכבוד.

יתרה מכך, אף שאינטרס פנים־חרדי מסוג זה היה קיים גם בעבר, כיום אינטרס זה הפך קריטי ומשמעותי יותר. על כך בשורות הבאות.

### האינטרס הפנים־חרדי

בעבר, משפחה חרדית ממוצעת בעלת כשבעה ילדים, לשם הדגמה, הייתה יכולה לספק את צרכיה הכלכליים, גם אם בצניעות ובאיפוק האופייניים לאורח חייה. הכנסות המשפחה כללו בדרך כלל את קצבת הכולל של הבעל וקצבאות הילדים (שתיהן היו גבוהות בהרבה מאשר כיום), את המשכורת של האישה, ובמקרה הטוב, הכנסה צדדית נוספת של הבעל. נוספת לכך העובדה שסיוע של הורים ברכישת דירה לילדיהם מקובל מאוד במגזר החרדי, לפחות בקרב הליטאים. אם כן, נקודת הפתיחה הייתה קלה יותר. נוסף לשקלול את יוקר המחיה, שהיה נמוך יותר, ואת רשת הביטחון הקהילתית של קופות הצדקה השכונתיות ושל רשת הגמ"חים<sup>46</sup>, ונבין כיצד הציבור החרדי התרגל לכך שבעזרת הרגלי צריכה נבונים, חיסכון והצטמצמות כלכלית ניתן לשרוד את היום־יום ואפילו לחסוך שקל לשקל לחתונות הילדים.

אכן, המוטו "פרנסה מן השמים" שגור בכי כל חרדי בנוגע להתמודדות עם קשיי הפרנסה. דא עקא, הדור החדש של המשפחות החרדיות עומד בפני מצב שונה לחלוטין. מאז שנת 2003 הצטמצמו קצבאות הילדים באופן משמעותי, היקף התרומות לכוללים ירד בגלל המיתון שחל

45 כמחצית מהחרדים סבורים שיש להניח לכל מי שמעוניין ללמוד בכולל. כ-44% סבורים שיש לבחון מודלים אחרים (מתאימים בלבד, או לימודים לפרק זמן מוגבל). מיעוט זניח (6%) סבורים כי תפקידם של כל הגברים החרדים הוא ללמוד בכולל כל חייהם. **סקר נת"א, אוגוסט 23.**  
46 הארץ (2008, 16 במאי). כלכלת תרומות. **דה מרקר.**

בכלכלה העולמית,<sup>47</sup> יוקר המחיה הולך ומחריף וכך גם משבר הדיור ועליית הריבית. כך נוצר מצב שמשפחת אברך חרדית ממוצעת ניצבת פעמים רבות בפני שוקת כלכלית שבורה. כך שמלבד התועלת הרוחנית, העומדת כמעט מעל לכל שיקול אחר, המשמעות המעשית של קיומה של "חברת לומדים" עבור הקהילה החרדית, הינה קשה וכוואבת.

לא ניתן להתעלם מכך שמצב זה מייצר עוני, לעיתים חמור, העלול להוביל למצוקות סוציאליות שונות. העוני בחברה החרדית עומד כיום על שיעור כפול מזה שבחברה הכללית – 44% לעומת 22%.<sup>48</sup> לעובדה כי משפחות צעירות חרדיות כה רבות, המטפלות במספר ילדים לא קטן, סובלות מעוני מתמשך, ישנן השלכות מעשיות כבדות משקל הנוגעות למגוון תחומי חיים:

1. בהיבט הבריאותי,<sup>49</sup> 13% מהחרדים נאלצים לוותר על טיפולים ותרופות מסיבות של קושי כלכלי ו-53% מוותרים על טיפולי שיניים, לעומת 8% ו-32% באוכלוסייה הכללית.<sup>50</sup> כמו כן, אייכולת לרכוש מוצרי מזון איכותיים ומזינים מובילה לתזונה דלה ואף מסוכנת ולאייבטחון תזונתי. לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, 16% מבני החברה החרדית סובלים מאייבטחון תזונתי, לעומת 10% מבני החברה הכללית.<sup>51</sup>

2. הבטחת שלומם הנפשי והגופני של ילדים – על פי נתוני שנתון החברה החרדית לשנת 2022, בשנת 2019 כ-60% מהילדים באוכלוסייה החרדית נמצאו מתחת לקו העוני.<sup>52</sup>

3. המצב הכלכלי עלול להשפיע כמובן גם על ההורות. הורים המצויים במאבק יום-יומי מתמשך אחר צרכים אלמנטריים מתקשים לעיתים להיות פנויים רגשית עבור ילדיהם. לצד זאת, מצוקה כלכלית והישרדותיות מעלה את הסיכון לאלימות במשפחה.

## האינטרס הכללי

עבור כלכלת ישראל, מלבד התשלומים – המצומצמים יחסית – שמעבירה המדינה לעמותות עבור מלגות לעשרות אלפי האברכים, קיים פער כלכלי משמעותי בין אזרח ממוצע, שהכנסותיו

47 הארץ, שם.

48 מלאך, ג' וכהנר, ל' (2022). **שנתון החברה החרדית 2022**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

49 קסיר (קלינר), נ' ורומנוב, ד' (2017). **העיקר/היקר הבריאות: ביטוחי בריאות והוצאות על בריאות בחברה החרדית**. המכון החרדי למחקרי מדיניות.

50 קסיר ורומנוב, שם.

51 מלאך וכהנר, שם.

52 מלבד ההשלכות הבריאותיות שפורטו לעיל, לעוני בחברה החרדית ישנן מספר השלכות ישירות על רווחת הילדים:

א. חינוך בלתי פורמלי – עבור משפחות רבות, תשלום עבור חוגים, קורסים ומסגרות העשרה שונות מהווה עול כלכלי כבד מדי, בייחוד כשמדובר בתשלום עבור מספר ילדים גדול המצטרף לכדי הוצאה חודשית משמעותית. בערים חרדיות מסוימות קיימים אומנם חוגים המסובסדים על ידי העירייה, אך אלה נופלים ברמתם ובאיכותם מחוגים פרטיים. כמו כן, בערים הקטנות והפריפריאליות ילדים חרדיים לא יזכו לחוגים מסובסדים, כיוון שהם מהווים מיעוט קטן מדי ברשות המקומית. היעדר מסגרות חינוך בלתי פורמלי מזיק לילד הן מבחינה חינוכית – שוטטות, חוסר מעש וחשיפה לגורמי סיכון שונים, הן מבחינה רגשית – היעדר מרחב ביטוי אחר שאינו לימודי, והן התפתחותית – היעדר מענה ייעודי לפיתוח כישורי חיים ומיומנויות בסביבה מבוקרת ומאפשרת.

ב. מתן טיפול רגשי איכותי במקרה הצורך – בשל חשדנות אופיינית ומבוססת עבר כלפי שירותי הרווחה, רבים מהחרדים מעדיפים במידת הצורך לשלוח את ילדיהם לטיפול רגשי פרטי (על פי רוב, נטול הכשרה מספקת או הכשרה מקצועית בכלל), ולא לפנות לעובד סוציאלי בשירותים הפורמליים. מלבד השלכות אחרות, כגון ההיבט הפיקוחי, מביאה עובדה זו לכך שהורים אשר אין בידם לממן טיפול איכותי ומקצועי לילדם מתקשים לעשות זאת, ולעיתים הילד אינו זוכה לטיפול או שהוא זוכה לטיפול באיכות חלקית ביותר.

מייצרות הכנסה לקופת המדינה, ובין אברך כולל שקופת המדינה מייצרת לו הכנסה – גם אם מצומצמת ביותר. זו באה לידי ביטוי במלגת לימוד ובהטבות כלכליות שונות, החל מהעובדה כי הוא אינו משלם מס הכנסה כמובן, הוא ישלם דמי ביטוח לאומי ומס בריאות מצומצמים ויקבל הנחות בארנונה ובמעונות היום. זאת מלבד קצבאות הניתנות לכלל הזכאים ובהם האברכים, כגון סיוע בשכר דירה, הבטחת הכנסה וקצבת ילדים.

בנוסף, היציאה המאוחרת והלא מוסדרת לשוק התעסוקה, בעיקר מבחינת קשיי ההכשרה והיעדר שפות נחוצות כאנגלית ומתמטיקה, מביאה לכך שהעובד החרדי משתכר משמעותית פחות ממקבילו הלא-חרדי, ויכולותיו לתרום ולהיתרם בשוק התעסוקה עלולות להיות מצומצמות ביחס ליתר החברה.<sup>53</sup>

הנטל הכלכלי, שאותו מייחסים גורמים משמעותיים בחברה הישראלית לחברת הלומדים, צפוי להחמיר עד כדי תחזיות הצופות את נסיגת כלכלת ישראל לאחור, הכבדת נטל המס ועלייה ביוקר המחיה, עקב הצמיחה הדמוגרפית של החברה החרדית.

כמובן, מצב זה מתדלק מתיחות חברתית עמוקה ותחושת איום הדדית, הן מעשית-כלכלית והן זהותית.

## מתווה לפתרון

בהתבסס על כל האמור לעיל, מודל הפתרון שאנו מציעים מכוון לשמר את האינטרסים של כלל הציבור הלא-חרדי והחרדי, וכן לצמצם את החששות הזהותיים מפני שימור או שינוי של המצב.

אנו מציעים שינוי במבנה תמיכת המדינה בכוללי האברכים: **תחת מתן מלגה נמוכה ללא הגבלת זמן – מתן מלגה גבוהה לזמן קצוב.** המתווה יתנהל כדלהלן:

בכל הקשור לתמיכת המדינה בקצבאות אברכים, תעמודנה בפני אברך חרדי לאחר נישואיו<sup>54</sup> שתי אפשרויות מרכזיות:

1. לימודים במסגרת כולל רגילה עם מלגה מצומצמת, כפי שקורה כיום.
2. לימודים במסגרת כולל ייעודי עם מלגה מוגדלת של כ-4,000 ₪ או 2/3 משכר המינימום למשך חמש שנים. במסגרת הכולל החדש, הלימודים יהיו במסלולים מובנים שונים כמסלולי הוראה, רבנות, דיינות, ר"מים בישיבה ומקצועות תורניים שונים.

ההשתתפות במסלול זה לכל משך תקופה זו תותנה כמתבקש בעמידה ביעדים ובהישגים לימודיים מוגדרים, ותימדד בין השאר במעבר בציון "עובר" במבחנים שגרתיים. מתווי המסלולים וזהות המקצועות השונים, לצד הצבת היעדים הלימודיים ואמות המידה לעמידה בכל אחד מהם, יגובשו וייערכו בידי גורם מערכתי בלתי תלוי שיופקד על כלל הכוללים החוסים תחת סעיף זה.

במשך ארבע השנים הראשונות יהיה רשאי האברך להקדיש את עתותיו ללימודי הקודש. בשנה החמישית יהיה עליו לשלב במקביל מסלול הכנה לעולם התעסוקה. גם כאן יהיה באפשרותו לבחור בין שנת הכנה ללימודים אקדמיים (צווארון לבן) לבין הכשרה מקצועית

53 מלאך, ג', כהן, ד' וזיכרמן, ח' (2016). **מכניסה לתעסוקה – לתעסוקה מכניסה.** המכון הישראלי לדמוקרטיה.  
54 על מעמדם ואפשרות זכאותם של צעירים חרדים רווקים ביחס לשתי אפשרויות אלה, יש מקום לייחד את הדיון בשלב מתקדם יותר, החורג מגבולותיו של נייר בסיסי וראשוני זה.



(צווארון כחול) הכוללת לימודי אנגלית.

עם סיום לימודיו בהצלחה ועמידה ביעדים ובמבחנים הנדרשים, יהיה זכאי אברך שבחר במסלול ההכנה ללימודים אקדמיים לתעודה תורנית שמעמדה יהיה אקויוולנטי לתואר ראשון, לצורך משרות ציבוריות שבהן נדרש תואר ראשון כללי.<sup>55</sup>

מסלול המשך ייפתח עבור המצטיינים שיימנו עם העשירון העליון באמות המידה של העמידה ביעדים הלימודיים של "הכולל החדש". מצטיינים אלו יוכלו להמשיך בלימודי הכולל ובקבלת המלגה תוך שיידרשו לעמידה בקריטריונים מותנים, בדמות יעדי המשך ומבחני הערכת המעמד אחת לחמש שנים.

גיל הנישואין החרדי הממוצע הוא 23.56<sup>56</sup>. בהתאמה, גיל הכניסה המינימלי למסלול הכולל החדש יהיה 21, כדי שלא ליצור מימון עודף לאברכים על פני המשרתים שירות צבאי. תקרת הגיל להשתתפות בו תהיה 28, כדי שלא לעכב את יציאתו של אברך, שהחל את המסלול מאוחר מהממוצע, לשוק התעסוקה.

הימנות עם אפיק זה – "הכוללים החדשים" – ואפילו למספר ימים, תחסום את האפשרות להימנות עם רעהו. כלומר, מרגע שנוסף שמו של אברך למצבת הלומדים באפיק, תאבד זכאותו להתווסף בשלב כלשהו לאפיק "הכוללים הישנים" (בקצבה הנוהגת כיום לזמן בלתי מוגבל), גם אם בהמשך ייגרע שמו ממצבת הלומדים באפיק "הכוללים החדשים" שבו בחר תחילה.

התועלת הכלכלית של המודל היא ביצירת מעבר מסודר ומתוכנן מלימודים בכולל לשוק התעסוקה, ובגיל צעיר יחסית. כאמור, במקום תהליך מעבר איטי ומתמשך, מ-80% אברכים הלומדים בכולל בגיל 23, ועד 44% הנותרים בכולל בגיל 40, ניתן יהיה להקדים את יציאתם לתעסוקה של כמעט 40% מכלל הגברים החרדים לגיל 28 לאחר רכישת הכשרה מקצועית.

בטווח הארוך, היציאה המוקדמת לתעסוקה תשפיע הן על היכולת לרכוש הכשרה אקדמית ותעסוקתית טובה יותר והן על יכולת השתכרות טובה יותר.

בנוסף, מסלול הלימודים המובנה והתובעני במסגרת הכוללים החדשים וההתניה שבין קבלת המלגה לבין עמידה ביעדים, יסננו מאליהם משתתפים שאינם מתאימים ללימוד בכולל שיתקשו לעמוד ביעדים אף ברמת ציון "עובר". במקביל, עבור אלה שיצלחו את העמידה ביעדים לאורך התקופה, יהיה כוחם יפה לשמש הכנה ללימודי המשך במסגרות אקדמיות בשל אופיו המונחה והדידקטי של הלימוד.<sup>57</sup>

היציאה לתעסוקה תהפוך אפוא מתהליך של "בדיעבד" לתהליך "לכתחילה" מתוכנן וסדור. היא תצמצם את שיעורי העוני ותגביל את משך הזמן שבו תלוי האברך בקצבאות נוספות.

מודל זה משרת את האינטרס החרדי בשני מישורים עיקריים:

1. האידאולוגיה החרדית, לשימורה של "חברת לומדים" אליטיסטית רוחנית וערכית, תבוצר בדמותם של אברכי "העשירון העליון" שיוכלו להמשיך בלימוד תורה כל חייהם מתוך הכרה

55 על ההסדר מסוג זה הקיים כיום ראו באתר "כל זכות". הסדר דומה מתקיים בישיבות בארה"ב המעניקות תעודה אקדמית לבוגריהן – ראו למשל באתר ישיבת "נר ישראל": <https://nirc.edu/>.

56 מלאך, ג' וכהנר, ל' (2022). **שנתון החברה החרדית 2022**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

57 שיעורי הנשירה של חרדים מהאקדמיה עומדים כיום על למעלה מ-70%, כאשר לסגנון הלימוד התורני בישיבות ובכוללים יש בכך חלק משמעותי. ראו: אילן, ש' (2019, 6 במאי). מבקר המדינה: שילוב החרדים באקדמיה נכשל, 76% מהגברים נושרים. **כלכליסט**.

חברתית מובחנת במעמדם והישגיהם, ובמידה מרווחת מעט יותר ממצבם הכלכלי הדחוק כיום. כמו כן, תהליך ההתמיינות הטבעי, שתואר כאן במטבע החז"לי "אלף נכנסים ואחד יוצא", יתבצע בצורה יעילה יותר לתועלת החברה החרדית.

2. מודל זה נותן מענה גם לחששה הממשי של החברה החרדית לשחרר את צעיריה אל שוק התעסוקה או ההכשרה האקדמית בגיל צעיר,<sup>58</sup> בהיותו מספק מעטפת רוחנית הולמת בשנים הדרושות ומקנה הכנה תורנית מקיפה שתאפשר להם לשמר את זהותם החרדית גם בשוק התעסוקה.<sup>59</sup>

## היתכנות

המודל שהצגנו נבחן בסקר שערך מכון "נתוני אמת"<sup>60</sup> ולהלן התוצאות:

האם היית ממליץ על כולל שבו כל אברך מקבל מלגה בסך 4,000 ₪, אך המלגה מוגבלת לחמש שנים בלבד, ולאחריה לא ניתן לקבל מלגה מהמדינה? (סקר נת"א, אוגוסט 23)	
כן	20%
כן, למתאימים	28%
לא	33%
לא יודעים	19%

נתון זה ממחיש כי יש, לכאורה, היענות בקרב כמחצית מהמשיבים החרדים למתווה שאותו אנו מציעים, וכי ההתנגדות לו אינה עולה על עמדת שליש מהמשיבים.

עמדה זו מקבלת חיזוק מנתון נוסף שעלה בסקר, ולפיו 41% מהמשיבים מסכימים כי המצב הרצוי הוא שהמתאימים בלבד ילמדו בכולל, וכי על היתר לצאת לשוק התעסוקה (לאחר פרק זמן מסוים של לימוד). 49% לא הצהירו כי ייעודם של כלל הגברים החרדים הוא ללמוד בכולל לאורך כל חייהם (עמדה שבה מחזיקים 6% בלבד), אלא סברו כי יש להניח להם לנהוג כן אם יחפצו בכך.

לפיכך, נראה כי בניגוד לטענות שלפיהן דרושים תמריצים שליליים על מנת לעודד יציאה מסודרת לשוק התעסוקה, ישנה הפנמה (גם אם מסויגת ומתגוננת) בצורך להסדיר את יציאתם לשוק התעסוקה של אברכים שעתידים למצוא בו את עצמם בשלב מאוחר יותר של חייהם.

58 91% מהחרדים סבורים כי הרמה הרוחנית של אברך שיוצא לשוק התעסוקה עלולה להיפגע. סקר נת"א, אוגוסט 23.

59 לא למותר להפנות בשולי הדברים למסורת חז"ל שבה ניתן למצוא קביעה דומה ברוח זו: בחומש במדבר (ד', כ"ג) נאמר: "מבן שלוש שנה ומעלה... כל הבא... לעבוד עבודה באהל מועד". לעומת זאת, להלן שם (ח', כ"ד) נאמר: "מבן חמש ועשרים שנה ומעלה יבוא... בעבודת אהל מועד". לכאורה, שני המקראות הללו סותרים זה את זה, בשל פער בן חמש שנים שמתקיים ביניהם, כך מיישבת הגמרא במסכת חולין (כ"ד, א'): "אי אפשר לומר שלוש שנים, שהלא נאמר עשרים וחמש, ואי אפשר לומר עשרים וחמש אם נאמר שלוש שנים! הא כיצד? (אלא) עשרים וחמש ללמוד ושלושים לעבודה. מכאן לתלמיד שלא ראה סימן יפה במשנתו חמש שנים שוב אינו רואה".

60 אוגוסט 2023 באמצעות פאנל "דעתא קהל" (מדגם חרדי).

## ניתוח המחקר האיכותני

מעמדת הרבנים עולה כי קיימת הסכמה מלאה על האתגר שמעמיד המודל הקיים (קרי, חברת הלומדים) בפני החברה החרדית עצמה. ניתן לומר כי הרבנים חלוקים בדעתם כלפי מתווה מסוג זה, כאשר החשש המרכזי הוא פגיעה באברכי כולל "אמיתיים" והניסיון "לפתות" אותם לעזוב את בית המדרש באמצעים כלכליים. לצד זה בלט חשש מהותי נוסף מירידה משמעותית ברמתם הרוחנית של אברכים שיצאו לשוק התעסוקה.

התחושה העולה מדבריהם היא בעיקרה תחושת מלכוד: מן הצד האחד, הם ערים למצוקה הפנים־קהילתית (ניתן דגש מועט על המשמעות עבור כלכלת מדינת ישראל). מצד שני, החשש לרמתם הרוחנית של היוצאים לשוק התעסוקה מעודד אותם לבכר פתרונות תעסוקה פנים־קהילתיים חליפיים, גם אם בשכר נמוך.

עמדה דומה לזו של הרבנים עולה מניתוח עמדותיהם של **אנשי חינוך ומנהלי מוסדות לימוד חרדיים**. ניכרת בה תמיכה רבה יותר לרעיון של תיחום הלימוד בכולל בזמן, אך גם שם עולה במלוא עוצה דילמת ההידרדרות הרוחנית שחווים היוצאים לשוק התעסוקה, וחוזרת ההצעה להכשרה ותעסוקה פנים־קהילתית. לגבי הבעייתיות שבמודל הקיים שוררת הסכמה כמעט מוחלטת, למעט עמדה בודדת שהציבה את המודל הנוכחי כאידאל שאליו יש לשאוף.

לעומת הרבנים ואישי החינוך, **אישי הציבור הפוליטיים** הביעו תמיכה כמעט מלאה במודל הקיים. בדעת מיעוט היו אלו שציינו כי ראוי להחמיר את הביקורות על אברכי הכולל או להגביל את משך זמן המלגה.

ניתן לנסות ולהציע הסבר לניגוד האבסורדי במידת מה, בכך שבעוד הרבנים ואנשי החינוך נתקלים באופן יומיומי באתגרי המודל הנוכחי, ותופסים את עצמם במידה רבה כמי שאמונים לתת לו מענה – הנציגים הפוליטיים רואים עצמם כמי ששליחותם הציבורית היא בראש ובראשונה של "שומרי סף" שתפקידם להגן על האברכים מפני ניסיונות חיצוניים לפגוע בהם. עבורם, הסיוע לאברכים להגשים את ייעודם עומד בראש סדר העדיפות היומיומי.

## סיכום

על סמך תוצאות המחקר, נראה כי למימוש זהיר (במתכונת הרצה) ושקול של המתווה, המתבצע בשיתוף פעולה עם הקהילה ומנהיגיה, יש פוטנציאל הצלחה, בעיקר בשל הצורך הפנימי העולה כאמור מן הקולות בשטח.

על סמך נתוני התעסוקה הנוכחיים של גברים חרדים, ניתן לצפות כי המודל המוצע יוביל בטווח הבינוני להעלאת שיעור התעסוקה החרדי הכללי מ־55% כיום לכ־70%. הנתון מושג באמצעות הפחתה של תתי־מגזר חרדיים המתנגדים באופן כללי לשיתוף פעולה עם מדינת ישראל, המהווים להשערתנו כ־20% מהחברה החרדית לכל היותר. זאת נוסף על 10% מהגברים שיהיו זכאים להמשיך במסגרת הכולל החדש בלימודים.

ניתן לשער כי בטווח הארוך יותר, בעקבות תנאים אובייקטיביים של עלייה ביוקר המחיה ובדיוק, ייתכן שיצטמצם שיעורם של אברכי הכולל – במודל הרגיל ובמודל החדש גם יחד – לכדי 20%. מטבע הדברים, שיעור אברכים שכזה איננו מהווה אתגר משמעותי לכלכלה

הישראלית, ונראה שהוא זוכה לתמיכה רחבה בקרב החברה בישראל.<sup>61</sup>

כאן חשוב לציין כי פערי ההכשרה, התעסוקה והשכר הגבוהים הקיימים כיום בין הגברים העובדים במגזר החרדי ובין יתר החברה בישראל, **אינם צפויים להצטמצם באופן דרמטי** בטווח הבינוני. זאת גם בעקבות אותן מגבלות ערכיות שעליהן הרחבנו לעיל, וגם בעקבות תנאי שוק המקשים על שילובם של חרדים באקדמיה ובשוק התעסוקה. נושא זה יצטרך לבוא על פתרוננו במסגרת אחרת.

כאמור, מימוש מתווה הכולל החדש הינו אינטרס משותף לחברה החרדית וליתר החברה בישראל, ברמה הערכית וברמה הכלכלית.

המודל ניתן לפיתוח ולשדרוג באמצעות יצירת מדרגות שונות, כגון: אפשרות לשילוב הכשרה או תעסוקה בשלב מוקדם יותר, ולא רק בשנה האחרונה, או הרחבתו למודלים נוספים שישלבו שירות אזרחי במקביל. אולם עקרונותיו, המשמרים את האינטרסים של החברות השונות ומכבדים את ערכיהן, חייבים להישמר. (דוגמאות למסלולים מרחיבים נוספים תופענה להלן בפרק הרביעי במסמך זה.

**כאמור, איננו מתיימרים להציע ליתר החברה בישראל כיצד לנהוג. אך נדגיש כי כמתבקש מעקרון השוויון, מן הראוי להחיל את הזכויות המוצעות, הנובעות ממודל "הכוללים החדשים", גם על סטודנטים לא-חרדים (בעלי משפחות) בגילים הללו החפצים ללמוד באחד המסלולים בפקולטות למדעי היהדות באקדמיה בישראל.**

---

61 במענה לשאלה "האם לדעתך מדינת ישראל צריכה לממן לומדי תורה?" שהוצגה למדגם כללי, השיבו 42% מהנשאלים כי הם מתנגדים לכך. 49% השיבו כי הם סבורים שעל מדינת ישראל לממן אברכים לומדי תורה, כאשר 7% מתוכם מצדדים במימון ללא הגבלה, 26% מהם מצדדים בהגבלת מספר הלומדים, משך התקופה וסכום המימון, ו-16% מצדדים בהצמדת שיעור מימון לומדי התורה לשיעור המימון המועבר לטובת לימודים אקדמיים. סקר נת"א באמצעות iPanel, אוגוסט 23.

## הסדרים חברתיים עדכניים: שירות צבאי או אזרחי

### תמונת מצב

על פי שנתון החברה החרדית לשנת 2022, בישיבות החרדיות לומדים כיום 47,749 תלמידים.<sup>62</sup> 13% בלבד מהמחזור השנתי החרדי מתגייס בפועל, ושיעור זה נמצא בשנים האחרונות במגמת נסיגה.<sup>63</sup>

באותו הקשר, מעמדו של צה"ל כ"צבא העם" מצוי בשחיקה מתמדת מסיבות שונות, במידה שכיום רק מחצית מבני ה־18 בישראל מתגייסים לשירות צבאי.<sup>64</sup> אחד המרכיבים המשמעותיים לשחיקה בשיעורי הגיוס לצה"ל הוא העובדה שככלל, החרדים – כקולקטיב – אינם מתגייסים לשורותיו.

מצב זה מהווה כר פורה למתיחות חברתית ארוכת שנים העומדת בפני נקודת הכרעה עם צמיחה הדמוגרפית של החברה החרדית. בתווך הזה מכה שורש בלב רבים התהייה אם מודל "צבא העם" בדרך לקריסה והשירות יהפוך התנדבותי-מקצועי<sup>65</sup> או שניתן להמשיך את המצב הקיים תוך עידוד השתתפות מוגברת של החברה החרדית בשירות צבאי או אזרחי.<sup>66</sup>

### עדכון "חברות ברזל", יוני 2024

מ־7 אוקטובר ועד אמצע יוני 2024, בעקבות אירועי מלחמת חרבות ברזל, חלו שינויים משמעותיים במצב הביטחוני והחברתי במדינת ישראל.

במהלך חודשי המלחמה, נרשמה תחילה התנדבות משמעותית בקרב הציבור החרדי לשירות במסגרת שלב ב', דבר שתרים להרחבת תחושת השותפות הלאומית. אך לצד זאת, המשבר החוקי סביב מעמד של בני הישיבות, מצוקת כוח האדם במקצועות הלחימה בצה"ל, העומס על המילואים, והנפגעים הרבים, תרמו כולם יחד לעליית המתח בחברה הישראלית סביב סוגיה זו והפכו אותה לסלע מחלוקת מרכזי העומד בראש סדר היום הציבורי.

אירועי 7 באוקטובר הבהירו לחברה בישראל, כמו גם לצבא ולמקבלי ההחלטות, כי קיים צורך אמיתי להגדיל את כוח האדם בצה"ל. המשך המצב הקיים בכל הנוגע לגיוס חרדים מכביד מאוד על יכולתו של צה"ל לעמוד במשימותיו. בניגוד לתפיסה טרם המלחמה, לפיה גיוס חרדים לצה"ל היא משימה חשובה, זו הפכה כעת להיות למשימה קריטית.

בטרם נעבור לנתח את האתגרים, נסקור בקצרה את התמורות ההיסטוריות שחלו בנושא במהלך שנות קיומו של צה"ל.

62 מלאך, ג' וכהנר, ל' (2022). **שנתון החברה החרדית 2022**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.  
63 שמואלביץ, י' (התש"פ, ג' כסלו). מחיר הכפייה: לראשונה ירידה במספר המתגייסים החרדים. **לדעת**.  
64 מלחי, א' (2021). **בקיעים בקונצנוס – אתגרי "צבא העם" ומודל הגיוס לצה"ל במציאות חברתית משתנה**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.  
65 לדיון בנושא צבא מקצועי עיינו שם (מלחי, 2021).  
66 במאמר מוסגר יש לציין שהפיכתו של צה"ל לצבא מקצועי היא הפתרון הפופולרי ביותר בקרב משיבים חרדים – 41% תומכים בו כפתרון לסוגיית גיוס בני הישיבות מתוך שלל פתרונות אחרים שהוצעו בפניהם, לעומת 13% בלבד הסבורים כך בקרב הציבור הכללי. **סקר נת"א, אוגוסט 23**.

## רקע

עם קום המדינה הוסכם כי גיוס חובה לצה"ל יבוצע במצבי חירום. מאז ועד היום "מצב החירום" נמשך, ומכוחו נקראים לגיוס כל בני ה-18. עם זאת, ניתנו פטורים לקבוצות מסוימות באוכלוסייה, ביניהם גברים הלומדים בישיבות חרדיות שלא נדרשו לשרת. היה זה חלק מהסדר מנהלי שקבע ראש הממשלה ושר הביטחון דאז, דוד בן גוריון, שאפשר לתלמידי ישיבה לדחות את גיוסם כל זמן ש"תורתם אומנותם".

למרות ההסדר, במהלך מלחמת השחרור ואף לפני התגייסו לשירות צבאי בחורי ישיבות במספרים מסוימים שקשה לאמוד – יש הטוענים שמדובר בהיקף של כ-20% מהחרדים בגיל גיוס. תחושת החירום הכתיבה שיתוף פעולה של הממסד החרדי עם צה"ל בשעת המלחמה עצמה, ו"מרכז אגודת ישראל" אף קרא לצעירים החרדים להתגייס.<sup>67</sup>

אך ניצני העימות בין הצבא לבין החיילים שומרי המצוות צפו על פני השטח תוך זמן קצר. דוגמה לכך ניתן לראות בפרשת הטבחיים בפלוגה הדתית – כאשר שני חיילים ששימשו כטבחיים בפלוגה הדתית נצטוו לבשל בשבת, סירבו פקודה, ונענשו על כך. הפרשה גרמה לממסד החרדי לראות בצבא גורם שאינו מכבד רגשות דתיים.

בשעת קביעת ההסדר, מספר תלמידי הישיבות שהיו זכאים לדחיית שירות עמד על כמה מאות. ככל שחלף הזמן, מספרם גדל בהתמדה.

## חוק טל

בשנת 1998, חמישים שנה לאחר קום המדינה, כאשר מספר הזכאים לדיחוי עמד על כ-30 אלף בחורי ישיבה, פסק בג"ץ כי אסור לצה"ל לדחות את שירותם של גברים חרדים על פי שיקול דעתו. במקום זאת, נקבע כי חייב להיות חוק המעניק לצה"ל סמכות זו.

בעקבות פסק הדין מונתה בשנת 1999 ועדה בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס צבי טל, כדי לגבש הסדר מתאים לגיוס תלמידי ישיבות. בשנת 2000 הציעה הוועדה את חוק דחיית השירות לתלמידי ישיבות, המוכר בשמו העממי "חוק טל", שנחקק בשנת 2002.<sup>68</sup> לראשונה, התיר החוק לבחורי ישיבה חרדים לדחות את שירותם הצבאי ללא הגבלת זמן, בתנאי שימשיכו בלימוד תורה. עם זאת, אם החליטו להפסיק את לימודיהם, הם נדרשו לשרת בצבא. מי שהגיע לגיל 22 ודחה את שירותו בארבע שנים לפחות, יכול היה לבחור בשנת שירות אזרחי חלף שירות צבאי, בכפוף להסכמת צה"ל. בנוסף, מי שהפסיק את לימודיו יכול היה לדחות את הגיוס ל"שנת הכרעה" נוספת, שבה הותר לו לעבוד או ללמוד מקצוע.

למרות חקיקתו, החוק עורר מחלוקת ונחשב לבלתי יעיל.<sup>69</sup> בשנת 2006 קבע בג"ץ כי החוק מפלה ואינו שוויוני, אך נמנע מלהכריז עליו כחסר תוקף.<sup>70</sup> בשנת 2007 האריכה הכנסת את תוקפו של חוק טל בחמש שנים נוספות, אך ועדת משנה שהוקמה כדי לעקוב אחר יישום החוק, הגיעה בשנת 2011 למסקנה כי החוק נכשל, בעיקר בשל שיעורם הנמוך של החרדים שהתגייסו מאז שחוקק.

67 איתן, א' (2022). **חרדיות ישראלית: אידיאולוגיה, ריאליה, זכויות אדם**. מוסד ביאליק. עמ' 153.

68 איתן, שם.

69 שטרן, י"צ (2012). **הטלטלה שלאחר טל**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

70 ראו סיכום דיון הממשלה בנושא מיולי 2008. לשכת ראש הממשלה, 5.8.2008. <https://www.archives.gov.il/archives/Archive/Ob071706800171a0/File/Ob07170680b1f8a1>

הדבר הוביל לפסיקת בג"ץ בשנת 2102<sup>71</sup> שקבעה כי אין לחדש את חוק טל בשל פגמים מובנים בחוקיותו. ניתן להניח כי החלטת בית המשפט הושפעה מהדרישה הציבורית הגוברת להגברת השתתפותו של הציבור החרדי בשירות החובה, מקריאת צה"ל והממשלה להגברת שילובם של חרדים בכוחות הביטחון ובכלכלה, ומהיעדר תמיכת רוב בכנסת להארכת החוק.

על פי ניתוח בג"ץ, לחוק טל היו ארבע מטרות עיקריות:

1. לעגן בחוק את הסדר דחיית השירות.
2. להגביר את השוויון בחלוקת נטל השירות.
3. להגביר את השתתפות הציבור החרדי בשוק העבודה.
4. לפתור את הקשיים שהיו בהסדר דחיית השירות של תלמידי ישיבות, בדרך מדורגת וזהירה ועל יסוד הסכמה רחבה וללא כפיית גיוס.

בפועל, לדעת בג"ץ, חוק טל כשל ברוב מטרותיו, ושילובם של בחורי הישיבה בשירות צבאי או אזרחי ובתעסוקה לא עמד ביעדים שעבורם נחקק החוק.

בעקבות זאת הוקמה "ועדת קש"ב" (הוועדה לקידום השוויון בנטל) בראשות ח"כ יוחנן פלסנר לניסוח חוק חדש. עם זאת, הוועדה פוזרה על ידי ראש הממשלה בנימין נתניהו לפני שהספיקה לפרסם את ממצאיה.<sup>72</sup>

בשנת 2013, עם הקמת הממשלה ה-33 (נתניהו-לפיד-בנט) ללא נציגות חרדית בקואליציה, מונתה ועדת שרים בראשות השר יעקב פרי לדון בנושא. הוועדה הציעה להמשיך את הסדר דחיית השירות לצד מגבלות על אורכו והיקפו, במטרה להשיג שוויון רב יותר בשירות בצה"ל בעתיד. ההצעה נתקלה בהתנגדות ובחשש מצד מספר מומחים, שטענו כי איום בסנקציות פליליות על תלמידי ישיבות שירצו להמשיך בלימוד התורה עלול להוביל לסכסוך חברתי או להפוך את החוק לאות מתה. מבקרים אלה הציעו כי עידוד גיוס באופן שימנע יצירת שסעים בין מגזרים שונים באוכלוסייה יהיה יעיל יותר.

בשנת 2013 הוקמה בכנסת ועדה בראשותה של ח"כ איילת שקד לגיבוש המלצות לקראת העברת החוק שגיבשה ועדת פרי בקריאה שנייה ושלישית. הוועדה קבעה יעדי גיוס ותקופת הסתגלות, שלאחריה יוטלו סנקציות כלכליות ופליליות במקרה שיעדי הגיוס לא יתממשו. אך בדצמבר 2014 פוזרה הכנסת.<sup>73</sup>

עם שובן של המפלגות החרדיות לקואליציה בממשלה ה-34 (2015), שונה החוק ותקופת ההסתגלות נדחתה מ-2017 ל-2023. שינוי משמעותי נוסף העניק לשר הביטחון את הסמכות הבלעדית לקבוע אם יוטלו הסנקציות הפליליות. נקבע אז כי גם משנת 2023 ואילך, אם לא תהיה עמידה ביעדי הגיוס של הציבור החרדי, תעמוד לשר הביטחון האפשרות שלא להחיל את הסנקציות הפליליות.

71 יועז, י' (2012, 21 בפברואר). בג"ץ בהחלטה דרמטית: ביטל את חוק טל לדחיית שירות לאברכים. **גלובס**.  
72 עוד על גלגוליו השונים של החוק ראו: איתן, א' (2022). **חרדיות ישראלית: אידיאולוגיה, ריאליה, זכויות אדם**, מוסד ביאליק. עמ' 158-159.

73 ראו: על משמר הכנסת (2013, 29 באוקטובר). **ועדת שקד: הכנה לקריאה שנייה ושלישית לחוק השוויון בנטל: יעדים, תמריצים והשלכות**. <https://mishmar.org.il/https://mishmar.org.il> ועדת-שקד-הכנה-לקריאה-שנייה-ושלישית-לחל/

ב-2017 ביטל בג"ץ את התיקון לחוק שהעבירה קואליציית נתניהו והחרדים. מתווה הגיוס שגיבש שר הביטחון דאז אביגדור ליברמן נתקל בהתנגדות חרדית, ולא הצליח להיחקק. הכנסת יצאה לסבבי בחירות באביב 2019.

למעשה, עד להקמתה של הממשלה ה-36 (בנט-לפיד) ביוני 2021, לא הוצע מתווה חדש. ממשלה זו העבירה בקריאה ראשונה מתווה שעיקרו הורדת גיל הפטור מגיוס לתלמידי ישיבות מ-24 ל-21, למשך שנתיים – מתוך מגמת עידוד תעסוקה – לאחר מכן הוא יעלה ל-22 ובהמשך יתקבע על 23, במקום 24. החוק עבר בקריאה ראשונה, אך נפילת הממשלה עצרה את התהליך.

כיום, בפועל, אין חוק המסדיר את אי-התייצבותם של בחורי ישיבות לשירות צבאי. ממשלת ישראל התחייבה לקדם חוק כזה בטווח הזמן הקרוב, אולם גיבוש חוק גיוס שיהיה מקובל הן על נציגי הציבור החרדים והן על דעת הקהל בישראל, ולא יבוקר בידי בג"ץ – נדמה כמשימה בלתי אפשרית.

### **עדכון "חרבות ברזל", יוני 2024**

בעקבות אירועי המלחמה, לא התבצעה חקיקה חדשה, ולבית המשפט העליון הגיעו מספר עתירות שדרשו למנוע העברת כספי תמיכה לתלמידי מוסדות תורניים שלא קיבלו פטור או דחייה משירות צבאי ולא התייצבו לגיוס, ולהחיל חובת גיוס כללית על כלל בני הישיבות בגיל גיוס.

היועצת המשפטית לממשלה הביעה את עמדתה ולפיה אין סמכות חוקית למתן תמיכות לבני ישיבות באופן ישיר או עקיף. בהתאם לכך, בג"ץ הוציא צו ביניים המחייב את הממשלה להפסיק לתקצב את הישיבות שתלמידיהן אינם מתגייסים החל מ-1 באפריל 2024.

אשר לשאלת הגיוס בפועל של בני הישיבות, עמדת המדינה הייתה כי מערך השיקולים והנימוקים השתנה באופן משמעותי בעקבות אירועי 7 באוקטובר והמלחמה המתמשכת, וכי קיים צורך צבאי מידי ודחוף בגיוס כוח אדם למשימות העומדות בפני צה"ל.

הממשלה מצידה נקטה במספר מהלכים לגיבוש חוק עדכני. כאשר עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה מדגישה כי כל הצעת חוק שתוגש חייבת לעמוד באמות המידה החוקתיות שהתווה בית המשפט, ועליה לכלול פירוט של יעדי גיוס שנתיים, תוך הבאה בחשבון של עמדת כל הגורמים המקצועיים ואת הנטל הקיים על הציבור בעקבות המלחמה המתמשכת.

נכון למועד כתיבת שורות אלה, הממשלה הגישה הצעת חוק המבוססת על מתווה הגיוס שגובש על ידי שר הביטחון בני גנץ בממשלה הקודמת. הצעה זו זכתה לביקורת ציבורית חריפה בטענה כי אינה רלוונטית למצב הביטחוני הנוכחי.

בשלב זה כלל לא ברור האם המתווה, שזכה לתמיכת הקואליציה אך לא לתמיכת שר הביטחון, יעבור את מבחן בג"ץ.



כפי שסקרנו לעיל, סוגיית שירותם הצבאי של תלמידי הישיבות ימיה כימי המדינה. אך ראוי לפרק את מרכיביה בניסיון להבין את המוטיבציות הפעילות בציבוריות הישראלית להגברת השתתפות בני הישיבות בשירות הצבאי, כמו גם את אלו הדוחקות שלא לאפשר זאת.

### תחילה, ניתוח המוטיבציות לעידוד שירות חרדים בצה"ל:

1. **תחושת חירום** – עם הקמתו של צה"ל תוך כדי מלחמת השחרור, ברור היה כי יש צורך קיומי בכוח לוחם ותומך לחימה רחב ככל הניתן. כנזכר למעלה, תחושת החירום אכן הלחלה לתוך המגזר החרדי, עד כדי כך שמנהיגי היישוב הישן והמתבדל בירושלים חתם יחד עם יתר מנהיגי הציבור החרדי על קריאה לסייע למאמץ המלחמתי.<sup>74</sup>
2. **הצורך במאגר כוח אדם נגיש ורחב** – גם מעבר למצבי חירום, קיים צורך שוטף בכוח אדם עבור משימות צבאיות, הן עבור תפקידים בצבא החובה והן ככוח מילואים המאומן ומיומן בנשק ליום פקודה.
3. **שוויון בנטל הביטחון** – מעבר לצרכים הצבאיים, כל עוד מודל "צבא העם" קיים, יש צורך בסיסי כי ישרתו בו כל בני העם, שאם לא כן עלול "צבא העם" לקרוס בהיעדר מוטיבציה וצידוק מוסרי לגיוס בכפייה של בני הקבוצה המשרתת. עמדה זו מתחזקת בשנים האחרונות עם צמיחתה הדמוגרפית של החברה החרדית. קיים חשש אמיתי ומבוסס כי יחול פיחות משמעותי באזורי הגיוס הכלליים, הן בהיבט הכמותי – שיעור המתגייסים, והן בהיבט האיכותי – המוטיבציה הכללית לשרת ולהקריב בשעה שאחוזים גבוהים בחברה הישראלית אינם שותפים בהקרבה זו.
4. **כוח היתוך חברתי** – מעבר לשיקולים בשדה הצבאי, קיים היבט חברתי נוסף בכך ששירות צבאי משותף מגלם הזדמנות משמעותית שאין שנייה לה, להתהוות חיכוך חיובי ומועיל בין חלקים שונים בחברה "מרובת מיעוטים". מוטיבציית כור ההיתוך הייתה חיונית במידה רבה לשעתה, עם תחילת גיבושה של החברה הישראלית – אשר בשנות הראשית שלה, מאפייניה החברתיים הבולטים ביותר היו כאלה של חברת מהגרים. סגולתה של מוטיבציה זו לא פגה גם ביחס למאפייניה החברתיים של החברה הישראלית דהיום, על שלל שבטיה וגווניה. זאת ועוד, יש הרואים בהיעדר השירות גורם המעודד בדלנות ומרחיק את החרדים מתודעת האחריות כלפי המדינה והחברה בישראל.
5. **כניסה לשוק התעסוקה** – שיקול זה כמעט שלא היה רלוונטי בעשרות השנים הראשונות לקיומו של צה"ל, עקב שיעורי התעסוקה הגבוהים (יחסית) של המגזר החרדי. אך החל מראשית שנות השמונים, עת צנחו שיעורי התעסוקה, בלט בייחודו אחד החסמים המשמעותיים בפני יציאת חרדים לתעסוקה – חובת הגיוס עבור בוגר ישיבה שאין תורתו אומנותו. בעקבות זאת נשמעים כיום בציבוריות הישראלית קולות שאף שאינם מודאגים מירידה באחוזי הגיוס, ולעיתים אף טוענים כי גיוס חרדים עלול להשפיע באופן שלילי על צה"ל או על המתגייסים עצמם – רואים באי-השתתפותם של חרדים בנשיאת נטל השירות גורם המעכב את שילוב החרדים בשוק התעסוקה ובישראליות בכלל.

74 כהן, י' (2017, 26 ביולי). נחשף: ההסכם של ועד הישיבות והעדה החרדית עם הצבא. **כיכר השבת**.

## ניתוח המוטיבציות להימנעות חרדים משירות בצה"ל:

1. **שיקום עולם התורה – כמתואר לעיל, לאחר שנות השואה וחורבן יהדות אירופה, הנהגת הציבור החרדי הציבה לעצמה מטרת על, "פרויקט דגל":** קוממות הריסות עולם התורה אשר חרב. בחידושו ראתה את משימתה העליונה והעיקרית. מבחינת החרדים, גיוס לצבא, הדורש משאבים נפשיים ופיזיים משמעותיים, יבוא בהכרח על חשבון לימוד תורה. בהמשך לכך, חשוב להבין כי בתפיסה החרדית המסורתית, "לומדי תורה אינם זקוקים להגנה".<sup>75</sup> כלומר, בפעולתם הרוחנית הם מהווים את ההגנה האמיתית, ולא מוטלת עליהם החובה להיות שותפים ל"נטל הביטחון".
2. **התנגדות לצינות – מלבד ההתנגדות החרדית הסטנדרטית לכינונה של מדינה יהודית טרם ביאת המשיח, שמקורותיה בפלגים חרדים קיצוניים, קיימת התנגדות ספציפית לשאיפתה של הצינות להקמת מדינה חילונית.** גם אם התנגדות זו באה לידי סיפוקה בהתחייבות הצד הציוני להסדר הסטטוס־קוו, עדיין מוגבלת רמת האמון של המנהיגות החרדית בשיקולי הביטחון של ההנהגה הצינית.<sup>76</sup> ההיבט המרכזי עשוי אומנם לבוא לידי ביטוי בהתנגדות לפעולות המהוות "התגרות באומות", תוך תביעה לנקיטת גישה "יונית".<sup>77</sup> אך מן העבר השני, עשויה לעלות גם דרישה לפעולה "ניצית" יותר, שהרי בהפעלת כוח צבאי, סוגיות בדיני פיקוח נפש הופכות להיות רלוונטיות הן מבחינת נטילת הסיכונים והן מבחינת המחיר של העמדה המוסרית־מערבית המכתיבה את אופן הפעלת הכוח.<sup>78</sup>
3. **"סכנת חילון" – תפקידו ותפקודו ההיסטורי של צה"ל ככור היתוך חברתי היווה איום מובהק על החברה החרדית ועל ערכיה מראשית המדינה ועד ימינו.**<sup>79</sup> מעבר לכך, קיים

75 ירושלמי, חגיגה, דף ו' פרק א' הלכה ו', כאשר רבי יהודה הנשיא מחבר המשנה נשיא ארץ ישראל היה משלח את ר' אסי ור' אמי שיצאו ויתקנו תקנות בערי ארץ ישראל, במינוי מלמדי תורה לבנים, הם היו נכנסים לעירות ואומרים להם לאנשי העיר: הביאו לפנינו את שומרי העיר, והיו מביאים להם את ראש משמר העיר ואת השומר. היו אומרים רבי אסי ורבי אמי לאנשי העיר: אלו שומרי העיר?! אלו מחריבי העיר! שכן סומכים אתם על שמירתם של אלה, שאין בהם ממש, ומתוך כך לא תשימו לב לבטוח בה' השומר את העיר מכל צד ונזק, אמרו להם אנשי העיר לחכמים: ומי הם שומרי העיר האמיתיים, אם לא אלה? אמרו להם: אלו מלמדי מקרא בספר ומלמדי משנה שהם הוגים בספר התורה ומשנים את משנתם שבעל־פה, ומשמרים את התורה לעסוק בה ביום ובלילה הם שומרי העיר, שלא תחרב ותאבד.

76 58% מהמשיבים מציינים בעיות אידאולוגיות כסיבה לכך שבחורי ישיבה שאין תורתם אומנותם נמנעים משירות. **סקר נת"א, אוגוסט 23.**

77 זבולוני, נ' (1982, 14 בנובמבר). "שאינם הולכים בתלם של אגו". **דבר | דברים** - [https://ranaz.co.il/articles/article2358\\_19821124.asp](https://ranaz.co.il/articles/article2358_19821124.asp)

78 שפרן־גיטלמן, ע' (2017). **על החובה לסכן חיילים על מנת להימנע מפגיעה באזרחי האויב.** המכון הישראלי לדמוקרטיה.

79 קס, ז' (2015, 24 בנובמבר). הישג לחרדים: הכנסת אישרה את תיקון חוק הגיוס. **nrg**. ח"כ קארין אלהרר (יש עתיד): "המערכת הצבאית הזאת היא כור היתוך שהולך ונעלם. זה לא רק הצבא, זה גם מה שבא אחר כך. זאת השכלה, זאת התעסוקה וזה מה שמביא לשילוב אמיתי בחברה. אני באמת מתפלאת על חבריי במפלגות החרדיות. מה, לא רוצים שהציבור שלכם יהיה חלק? רק אתם תהיו חלק? מה עם הציבור, אתם אמורים להיות השליחים שלו?"

ח"כ מרב מיכאלי (העבודה): "אתם, חבריי החרדים, מלינים הרבה מאוד על הדרה ועל אי שוויון נדככם... אתם, חבריי החרדים, הראשונים שמייצרים הדרה. קודם כול, אתם מדירים את עצמכם מהכלל, מדירים את עצמכם מהחברה הישראלית, מהמוסדות שלה, מההאטוס שלה. מדירים את עצמכם מהחינוך, גם בחינוך הגבוה של ההשכלה הגבוהה אתם מתעקשים שכשאתם כבר נכנסים אליו אתם עושים את זה רק בתנאים שלכם, רק בהפרדה, הפרדה בין נשים וגברים והפרדה בין חרדים לחילוניות וחילונים... חבריי החרדים, לצערי הגדול והרב, אתם גורמים עוול נוראי לציבור שלכם, שאתם ממשיכים לכלוא אותו בדבר הזה שהופך להיות יותר ויותר גטו. אתם מפרקים את החברה הישראלית מהשותפות שלה, מההאטוס המשותף שלה."

חשש חרדי כי תחת הכפיפות המלאה למפקדים, המתחייבת משירות צבאי, יהיה זה בלתי אפשרי להימנע מהתנגשויות ערכיות ודתיות בין החייל החרדי ובין הצבא.<sup>80</sup>

4. אתגר חברתי נוסף הוא העובדה שניתן לזהות שחרדים בוגרי שירות צבאי, גם אם במסגרת חרדית, מוצאים עצמם פעמים רבות מתרחקים מעמדות שמרניות מהסוג שמחזיק בו הזרם החרדי המרכזי. עובדה זו מהווה "אקדח מעשן" עבור ההנהגה החרדית הטוענת כי הצבא משמש כבית יוצר חינוכית רבבותי, ואיננו רק מסגרת ארגונית ניטרלית.

### מפגש צרכים

ככלות הכול, אנו למדים על ההתנגשות הערכית העמוקה בין הדרישה הישראלית ל"שוויון בנטל" ובין העמדה החרדית הדוחה את התביעה המעשית והמוסרית מטעמיה. האתוס החרדי יודע לספר כי יכוח זה היה בבסיסו של המפגש המפורסם בין החזון איש לבין בן גוריון, שבו המשיל הראשון את משל העגלה הריקה שעליה לסור מפני העגלה המלאה.

אומנם, בן גוריון דבק בעמדתו העקרונית ולפיה מוטלת החובה על בני הישיבות לשאת בנטל הביטחון. אולם הוא הסכים להסדר הדיחוי מצה"ל לבני ישיבות שתורתם אומנותם, בעיקר מכיוון שהסדר זה נתפס בעיניו, באותה עת ובאותן נסיבות היסטוריות, כזמני בלבד.<sup>81</sup>

למרות התהום האידיאולוגית הפעורה בין העמדה הכלל ישראלית ובין עמדת החרדים בסוגיית שירות בני הישיבות, חשוב להבחין בין העמדה הערכית-עקרונית שלפיה לומדי תורה פטורים משירות צבאי או אזרחי – עמדה המקשה על מציאת הסכמה ומכנה משותף עבור בחורים שתורתם-אומנותם; ובין העמדה החברתית-פרקטית החוששת לזהותם הרוחנית של צעירים חרדים המתגייסים לשירות צבאי – עמדה המתנגדת לגיוס לצבא גם עבור בחורי ישיבה שתורתם איננה אומנותם.

רוצה לומר, אם אכן המוטיבציה העיקרית לשילוב חרדים בשירות צבאי או אזרחי תהיה הרצון לשלב את החרדים בישראליות ובערכיה, הרי שזו צפויה להיתקל בהתנגדות חרדית חריפה, מסיבות מובנות. ואולם, אם המדובר במוטיבציות כלכליות כגון כרטיס כניסה לשוק התעסוקה או באינטרסים ענייניים גרידא, כשיקולי כוח אדם או שימור מודל "צבא העם" – הרי שיש כאן הזדמנות למפגש אינטרסים בין החברה החרדית ויתר החברה בישראל.

ובמה הדברים אמורים? על פי הערכות כיום, לפחות כרבע<sup>82</sup> מתלמידי הישיבות אינם לומדים יום שלם. כלומר, אין תורתם אומנותם באופן מלא, והם מצויים בישיבות בעיקר מתוך החשש

80 82% מהמשיבים החרדים מציינים את החשש מפני הידרדרות רוחנית כסיבה לכך שבחורי ישיבה שאין תורתם אומנותם נמנעים משירות צבאי או אזרחי. **סקר נת"א, אוגוסט 23.**

81 לדברי בן גוריון: "כשפטרתי לפני עשר שנים בחורי ישיבה משירות בצבא מספרם היה מועט... המצב מאז השתנה. בחורי הישיבה רבו... ומספרם הגיע לאלפים... הצעתי שבני הישיבה המקדישים כל חייהם [ההדגשה במקור] ללמוד תורה ילכו לאימונים בסיסיים של שלושה חודשים. ואחרים ישרתו בצבא ככל צעיר בישראל... ואני מבקש ממך להשפיע על ראשי הישיבות, שהם בעצמם ידרשו לפחות אימון בסיסי של כל בחורי הישיבה לשלושה חודשים". מכתב מדוד בן גוריון לרב הרצוג, 10 בנובמבר 1958, ארכיון בן-גוריון, תיק התכתבות מס' 608.

82 על פי מחקר של ד"ר אסף מלחי (טרם פורסם, אושר לציטוט במסמך זה), 19% מכלל תלמידי הישיבות לומדים בישיבות חרדיות אלטרנטיביות. משיחות עם אנשי חינוך אנו למדים כי גם בקרב תלמידי הישיבות הנחשבות נורמטיביות, קיימים לא מעט שאינם לומדים יום שלם אך נמצאים בישיבה כ"תיבת נח", כלומר כשמירה זהותית מפני סכנת החילון בעולם שמחוץ לה.

שיציאה מהן תגרום לגיוסם לצבא, דבר העלול לפגוע בזהותם החרדית.

כאמור, כיום 13% בלבד מהמחזור השנתי החרדי מתגייסים בפועל – חלקם לשירות צבאי קרבי ואחרים לשירות צבאי טכנולוגי, חלקם עוד טרם החתונה וחלקם לאחריה. זאת, בעוד שיעדי הגיוס המוגדרים עמדו על כשליש מבני מחזור שנתי חרדי.

אילו ניתן היה להרגיע את תחושת האיום החרדית מפני אובדן הזהות של הצעירים החרדים, ניתן היה לגייס אחוז לא מבוטל של צעירים חרדים שתורתם איננה אומנותם הן לשירות צבאי התנדבותי והן לשירות אזרחי לאומי.

אם אנו יוצאים מנקודת הנחה כי אין לציבור החרדי אינטרס שבוגרי ישיבה שתורתם אינה אומנותם לא יתגייסו לשירות צבאי או אזרחי, כאן המקום לנסות ולהבין: מדוע כשלו הניסיונות השונים לשלב את המגזר החרדי בשירות צבאי או אזרחי במהלך השנים?

לשם כך, עלינו לשוב אל המספרים. אם עוקבים אחר מגמות הגיוס מקרב הציבור החרדי, מגלים כי אומנם חוק טל לא הצליח לעמוד ביעדיו, אך בשיאו של התהליך מספרם של החרדים שהחלו בהליכי גיוס גדלו בהתמדה.

יש לציין שני גורמים שהיוו משקולת על התהליך: הראשון הוא פסיקת בג"ץ, שבעקבותיה בוטל החוק ונחקק חוק המכיל סנקציות פליליות על בחורי ישיבה אם לא יתממשו יעדי הגיוס. השני הוא ההתנגדות הפנים חרדית של גורמים קיצונים הקשורים לפלג האנטי ציוני בחברה החרדית, שהחלו בקמפיין רדיפה והשמצה נגד חרדים המשרתים בצה"ל (קמפיין החרד"קים).<sup>83</sup>

גורם נוסף הראוי לציין הוא סוגיית זהותם של החרדים בוגרי השירות הצבאי, ובפרט בוגרי המערך הלוחם ב"גדוד נצח יהודה" שסיגלו לעצמם לעיתים עמדות שאינן עולות בקנה אחד עם האידיאולוגיה החרדית המקובלת – הן בהתקרבות וההזדהות עם הלאומיות ולעיתים אף הלאומנות בחברה הישראלית, והן באורח החיים החרדי, שם לעיתים חלה נסיגה פומבית ביחס כלפי הנהגה החרדית הרבנית והציבורית.

צבר גורמים זה הכביד על תהליך ההשתלבות ויצר מצב שבו חרדים המשרתים בצה"ל מוצאים עצמם בעמדה המנוגדת לעמדת הקהילה החרדית,<sup>84</sup> החשה רדופה על ידי השלטון המתיימר לגייסה בכפייה מתוך רצון לשלבה על כורחה בהווה הישראלית.

כלומר, תחושת האיום החרדית מפני גיוס בכפייה של בחורי ישיבות ומפני שינויים בזהותם של החרדים המתגייסים, היא שסיכלה את מגמת שילוב החרדים בשירות צבאי או אזרחי. כאן כדאי להזכיר כי מבחינה חרדית, שירות אזרחי אינו דומה לשירות צבאי; שירות צבאי במסגרת טכנולוגיות אינו דומה לשירות צבאי קרבי; ושירות של צעיר חרדי לפני חתונתו אינו דומה לשירות צעיר המתגייס לאחר חתונתו.<sup>85</sup>

---

83 איתן, א' (2022). **חרדיות ישראלית – אידיאולוגיה, ריאליה, זכויות אדם**. מוסד ביאליק. עמ' 165.  
84 74% מהמשיבים ציינו את החשש מיחס הקהילה ככזה הגורם לבחורי ישיבה שלא להתגייס.  
19% נוספים סבורים כי יש לכך השפעה במידה בינונית. **סקר נת"א, אוגוסט 23**.  
85 בשולי הדברים ראוי לציין עדות גורם צבאי שהיה שותף מרכזי לסוגיית גיוס חרדים לצה"ל: לפי דבריו, התנהלות לקויה של גורמים שונים בתוך הצבא ומאבקים בין גופים שונים, הם שהקשו על גיוס חרדים לצה"ל.

## עדכון "חרבות ברזל", יוני 2024

לאחר טבח שמיני עצרת תשפ"ד, בקרב חלקים מהחברה החרדית התעורר הרצון ליטול חלק בסיוע לכוחות ההגנה והביטחון. אלפים פנו בבקשה לגייסם לשירות במודל שלב ב'. מאות מהם התקבלו לשירות בפועל והצטרפו למערך המילואים.

כאמור בפתיחה לפרק זה, פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" דחק מהשיח הציבורי רעיונות כמו "צבא קטן וחכם" וחידד את התובנה כי כדי להגן על גבולות ישראל נדרש "צבא גדול וחכם". הצורך בגיוס חרדים הפך ממשימה שעיקרה הקלה על הנטל, עידוד תעסוקה או שימור מודל צבא העם, לצורך קיומי ומיידי לשם הרחבת ההגנה על הגבול.

מלבד זאת, היעדרו של חוק המסדיר את מעמדם של בני הישיבות, מהווה "הזדמנות" להסדיר את "העוול ההיסטורי" בחלוקת נטל הבטחון, בשעת משבר זו.

יתירה מכך, המצוקה הכלכלית בעקבות המלחמה המתמשכת, מעלה לבחינה מחדש את תקצובם של עשרות אלפי חרדים בגילי גיוס, בשעה שרבים מבני גילם הלא-חרדים משלמים את המחיר – לא רק הפיזי אלא גם הכלכלי – של המלחמה.

מן העבר השני בציבור החרדי קיים חשש כי בחסות המלחמה מתבצעת "מתקפה משולבת" על כלל המבנה החברתי של הציבור החרדי תוך ניצול המשבר הבטחוני, המשבר החוקי סביב חוק הגיוס, והמשבר הכלכלי, כל הגורמים הללו, מצטברים לכדי לחץ משפטי וציבורי משמעותי המתבטא בראש ובראשונה בכיס החרדי, אך טומן בחובו אפשרות הסלמה לכדי לחץ באמצעות סנקציות פליליות, כלומר הפללה של לומדי תורה במדינת היהודים.

טענה זו מסתייעת בכך שבתזמון מושלם גם מערכת החינוך החרדית העצמאית, נתונה תחת לחץ משפטי-כלכלי כבד תוך חתירה לפירוקה, או לכל הפחות לצמצום עצמאותה.

גורמי קיצון חרדיים תורמים אף הם את חלקם לאווירה בציבור החרדי כי אין מדובר כאן רק במצוקה ביטחונית עניינית, אלא במאבק על זהותה של החברה החרדית. ומשכך גדלה השפעתם על ההנהגה הרוחנית והפוליטית. הם דוחפים להימנע מכל סוג של פשרה בנושא הגיוס, גם עבור צעירים חרדים שאין תורתם אומנותם, תוך שהם רואים בהתנדבות החרדית לשלב ב' כמופע של חולשה אידאולוגית בעקבות המלחמה, רפיון רוחני שצריך להיאבק בו, לבל יחדור ללבבות הצעירים החרדים.

### שירות אזרחי/צבאי במסגרת ישיבתית

הפתרון שאנו מבקשים להציע הוא הקמת מוסדות ישיבתיים ייעודיים עבור נוער חרדי בגיל גיוס שאין תורתו אומנתו – מוסדות שישלבו לימודי תורה יחד עם שירות אזרחי או שירות צבאי במסגרת הישיבה.

כיום, האפשרות להתנדב לשירות אזרחי כתחליף לשירות צבאי מוגבלת לבחורים מעל גיל 21,<sup>86</sup> או לבעלי פטור וכאלה שאינם נדרשים לשירות צבאי. בעיקרו של דבר, מדובר בהתנדבות שבה נוטים להשתתף בוגרי ישיבות לאחר נישואיהם, כאלה המעוניינים לצאת לשוק התעסוקה בלי להתגייס לצה"ל. אנו מציעים ששירות אזרחי יוכל להוות תחליף לשירות צבאי כבר מגיל 17 עבור בחורי ישיבה שאין תורתם אומנתם, ולצד מסלולי שירות התנדבותיים, יוקמו מסלולי חובה.

ההסדר החדש יעגן, מצד אחד, דיחוי מגיוס עבור תלמידי ישיבות שתורתם אומנתם, תוך שהוא מכיר בערך לימוד התורה כערך משמעותי במדינת ישראל, אך מצד שני, יהיה כפוף לפיקוח קפדני ומהימן על היותו של הבחור ממלא את ייעודו ועל כך שתורתו אכן אומנתו.

בפני בחור ישיבה שאיננו עונה על קריטריון תורתו אומנתו<sup>87</sup> תהיה האפשרות להצטרף למסגרת ישיבתית ייעודית שתשלב שירות אזרחי. במסגרת זו ישלבו הבחורים בין מסגרת לימוד תורנית ובין שירות משמעותי במגוון ארגוני חירום לאומיים כגון משטרה, כיבוי אש, מד"א, איחוד הצלה וכדומה, במתכונת המכונה כיום "שירות אזרחי-ביטחוני". בחור שאין תורתו אומנתו שלא ישתלב במסגרת ישיבתית מסוג זה, או שינשור ממנה, יופנה לשירות צבאי סטנדרטי.

משך והיקף השירות ב"ישיבות השילוב הביטחוני" לא יפחת מזה של שירות צבאי סטנדרטי, ותנאי השירות יושוו ככל הניתן לזה של שירות צבאי עורפי.

לצד "ישיבות שילוב", שיפעילו שירות אזרחי-ביטחוני, יוכרו מוסדות שילוב (ישיבות וכוללים) עבור שירות אזרחי-חברתי, דהיינו: מוסדות שישלבו מסגרת לימוד תורנית עם פעילות בעמותות וארגוני חסד כגון יד שרה, עזר מציון וכדומה.

משך השירות האזרחי-חברתי יהיה ארוך בשנה ממסגרת השירות הצבאית או האזרחית-ביטחונית, וניתן יהיה להתחיל בו כבר מגיל 17.

לצד זאת, ההנהגה החרדית תעניק לגיטימציה להקמת מוסדות מסוג ישיבת הסדר חרדית עבור בחורי ישיבה שיהיו מעוניינים לשלב שירות צבאי קרבי עם מסגרת תורנית. זאת לצד הסדרת הלגיטימציה למסגרות צבאיות טכנולוגיות לבוגרי ישיבות.

אם זיהינו את החשש החרדי לזהותם של הצעירים החרדים המתגייסים לשירות צבאי, היות השירות בתוך מסגרת לימודים חרדית יאפשר לצעיר החרדי לשמר את זהותו באופן מלא וליטול חלק בעיקר בשירות האזרחי, אך גם בשירות הצבאי.

86 חוק שירות לאומי-אזרחי, תשע"ד-2014.

87 הדרך לקביעת הקריטריון יכולה להיות טכנית, כמו מבחנים ותעודות בשלב ראשון, עם אפשרות לערער בפני ועדה המורכבת מנציגי ועד הישיבות, נציג משרד הביטחון וגורם משפטי.

## היתכנות

המודל שהצגנו נבחן בסקר שערך מכון "נתוני אמת", להלן והתוצאות:

לדעתך, אילו היה ניתן לעשות שירות אזרחי או צבאי בתוך מסגרת ישיבתית, תוך שמירה על רמה רוחנית גבוהה, האם היה ראוי שבחורים שלא יכולים ללמוד יום שלם אכן ילמדו בישיבות כאלו? (סקר נת"א, אוגוסט 23)	
כן	39%
כן, למתאימים	30%
לא	17%
לא יודעים	12%

תוצאות הסקר מלמדות כי קרוב ל-70% מהמשיבים סבורים כי בחורים שתורתם איננה אומנותם, ראוי שישרתו בשירות צבאי/אזרחי במסגרת קהילתית חרדית המשמרת את זהותם. אך גם ללא מסגרת ייחודית, 35% מהמשיבים סבורים כי בחורי ישיבה בסגנון הנ"ל צריכים לעשות שירות אזרחי – נתון המלמד על כך שקיומה של מסגרת ייחודית משמרת זהות מסירה מגנות המעכבות שילוב חרדים בשירות צבאי/אזרחי.

### ניתוח המחקר האיכותני

**רבנים** – בקרב הרבנים קיים קונצנזוס כי בחורים שאינם לומדים באופן מלא בישיבה יכולים להפיק תועלת מסוג של שירות, בתנאי שהוא עולה בקנה אחד עם הנורמות החרדיות.

כמובן, גם בקרב הרבנים שירות אזרחי מוזכר כמתאים יותר משירות צבאי לבחורי ישיבה. עם זאת, אופיו ומסגרתו של שירות זה צריכים להיות מוגדרים בבירור, כדי להבטיח שמירת מצוות.

רבנים רבים מדגישים את תפקידן המגונן של הישיבות בשמירה על רווחתם הרוחנית של צעירים חרדים. גם עבור אלה שאינם לומדים באופן פעיל, הימצאות בסביבת הישיבה מגנה עליהם מפני השפעות חילוניות פוטנציאליות. קיים חשש שגם מסגרת שירות צבאי או אזרחי "חרדי" מחוץ לישיבה עלולה לאתגר את הבחורים ואת אמונתם.

זו הסיבה לכך שמרבית הרבנים ציינו את המתווה ככזה המציע מענה מתאים עבור בחורי ישיבה שאין תורתם אומנותם.

נקודה חוזרת ונשנית היא הצורך בפיקוח חרדי על ההחלטה מי מתאים לשירות כזה ובהבטחת התאמת השירות מבחינה דתית. קיים חוסר אמון ברשויות חיצוניות או חילוניות המקבלות החלטות מן הסוג.

**אנשי החינוך** – בניגוד לרבנים, אנשי החינוך הביעו עמדה מעט יותר מסויגת, גם אם הקולות הדומיננטיים הסכימו שהמתווה המוצע מעניק פתרון ראוי. לצידם, בלטה נוכחות מועטה אך לא מבוטלת של עמדות שהביעו הסתייגות מהחלת שירות אזרחי "חובה" על בחורי ישיבה שאין תורתם אומנותם, בעיקר מחמת חוסר אמון במנגנון המדינתי ובכוונותיו.

**אישי הציבור הפוליטיים** – בקרב אנשי הציבור העמדה הרווחת היא כי למתווה מסוג זה יש מקום והיתכנות. עם זאת, נשמעו גם עמדות מיעוט שדרשו פטור מוחלט לחרדים, כמו גם עמדות מיעוט שדרשו שירות אזרחי מכלל בחורי הישיבות. עמדה זו, כקול בודד, נכחה גם

בקבוצת אישי החינוך.

### עדכון "חרבות ברזל", יוני 2023

סקרים<sup>88</sup> שנערכו לאחר פרוץ המלחמה הראו מגמה גוברת של רצון לקחת חלק מסוים בנטל הביטחון. מגמות אלו באו לידי ביטוי בפניה של אלפי חרדים, בדרך כלל נשואים, להצטרף למסלולי שלב ב' בצה"ל, כמו גם התנדבות לתמיכה וסיוע לחיילים.

עם זאת, לאור המשבר החוקי במעמד של בני הישיבות, הפסקת התמיכה הכלכלית בישיבות עבור מועמדים לגיוס והאווירה הציבורית העוינת על רקע אי-ההשתתפות באופן שווה בנטל הביטחון – ניתן להבחין בחזרה מסוימת לעמדות המקוריות כפי שהיו ערב המלחמה, ככל הנראה מתוך התגוננות מפני האיום, כלומר נסיגה מסוימת בנכונות האישית ליטול חלק במאמץ הצבאי.

למרות זאת, פתרון מוסכם למשבר הנוכחי עשוי לסייע לחידוש שיתוף הפעולה בין מערכת הביטחון לציבור החרדי, ולו ברמת הפרט. בשילוב תוכניותיו של צה"ל להקים חטיבה צבאית חרדית שתאפשר שימור הדוק יותר של הזהות החרדית בתוך המסגרת הצבאית, אנו עשויים לראות שוב שינוי מגמה חיובי. בכל מקרה, אם חלילה לא תהיה פשרה מוסכמת מהסוג שמוצע כאן בנושא הגיוס, השינויים בשילוב חרדים במערכת הביטחון צפויים להיות תהליכיים וממושכים ולא מידיים.

### סיכום

על סמך תוצאות המחקר, ובהתבסס על נתוני הגיוס של חרדים למסלולי שירות צבאי או אזרחי עד כה ועל מידת הנכונות שמביע הציבור החרדי ביחס לשירות אזרחי – ניתן להעריך כי בטווח הבינוני, מסלולי "ישיבות השילוב" יגיעו לכשליש מכל מחזור גיוס, באופן המתכתב עם יעדי הגיוס המקוריים שעליהם הייתה הסכמה ציבורית רחבה יחסית.

בטווח זמן וגילים רחב יותר, ניתן לצפות כי כמחצית ממחזור הגיוס השנתי החרדי תיטול חלק במסלול שירות כזה או אחר.

בשנים האחרונות ניתן לראות מספר מודלים, שבאמצעותם ניתן לבחון היתכנות לפתרונות מסוג זה המאפשרים שירות צבאי או אזרחי תוך שימור המסגרת הזהותית החרדית: "פרדס", המשלבת בני ישיבות בתפקידי מטה בשירותי המודיעין, המוסד, שב"כ והמשטרה; "קודקוד", המכשירה צעירים חרדים לתפקידים שונים ביחידות הסייבר ומאפשרת להם שירות בלבוש אזרחי ובסביבה חרדית; ישיבת ההסדר "דרך חיים" בגן יבנה, המשלבת את תלמידיה ביחידות הסייבר במקביל ללימוד בישיבה; ישיבת ההסדר "ברקאי" בחיסקין, המכשירה צעירים לשירות בצה"ל בתפקידי הנדסאים; ותוכנית "מעלות", המכשירה צעירים חרדים בני 21-28 לשירות אזרחי מקצועי כיועצי בטיחות בכיבוי האש, כחוקרים כלכליים וכאנשי ניהול רשתות, תשתיות וענן במשטרה.

פריחתם של מודלים אלו, יש בה כדי להעיד כי כאשר האיום הזהותי-רוחני יורד מסדר היום,

<https://www.kikar.co.il/haredim-news/sajymk> 88

<https://www.kikar.co.il/haredim-news/sdvua7>



ניתן להגיע למצב שבו צעירים חרדים שאין תורתם אומנותם משתתפים בשירות האזרחי צבאי.

בשולי הדיון, ניתן לסכם כי אומנם המענה שאנו מציעים מוגבל במטרותיו, אך אפשר יהיה לעמוד ביעדיו, כל עוד לא תהיה פגיעה מכוונת בעולם הישיבות ובאתוס המכון שלו.

### **עדכון "חרבות ברזל", יוני 2024**

לאור צורכי הביטחון העדכניים שמציבה המלחמה, ועל סמך אינדיקציות שונות לשינויים באווירה הציבורית, ניתן לעדכן את יעדי ההשתתפות בגיוס בטווח הבינוני, לצורותיו השונות, מ-35% ל-45%, תוך שימת דגש על פתרונות הכוללים שירות צבאי בתוך מסגרות ישיבתיות, לדוגמה "ישיבות גבול", ומשימות הגנה מרחבית המתאימות לבוגרי מסלולי שלב ב'.

## הסדרים חברתיים עדכניים: מעמד אישי

### רקע

מוסכם כי מדינת ישראל היא מדינה שאיננה דתית, כאשר החלק ה"יהודי" בצירוף יהודית ודמוקרטית מתייחס בעיקרו להיבט הלאומי של היהדות ולא להיבט הדתי. למרות זאת, במספר נושאים הוסכם כי להלכה היהודית תהיה שליטה בלעדית. אחד מהם הוא סוגיית המעמד האישי, בדגש על נישואין וגירושין.

טרם הקמת המדינה נקבע במסגרת הסטטוס־קוו כי בעניינים אלה יש לנהוג על פי ההלכה היהודית. הסכמה זו אף באה לידי ביטוי בחוק שיפוט בתי הדין הרבניים מ־1953,<sup>89</sup> שקבע כי נישואין וגירושין של יהודים ייערכו בישראל על פי דין תורה.

בצורה מובהקת פחות, מעמדה של ההלכה היהודית קובע גם לענייני גיור, כאשר הרבנות הראשית היא המוסמכת הבלעדית לקבוע מי מהעוברים תהליך גיור **בישראל** רשאי להירשם כיהודי.

לקביעת יהדותו של אדם יש כיום השלכות מרחיקות לכת על חייו האישיים בשלל נושאים:

- לפי החוק בישראל, אזרח שאינו רשום כיהודי במרשם האוכלוסין, אינו יכול להיקבר בבית עלמין יהודי.
- הזכות לעלייה וקליטה כאזרח ישראל תלויה, לעיתים, בזהותו היהודית של המבקש לעלות.
- כאמור, גם היכולת להינשא תלויה בהגדרתו של האזרח כיהודי. אזרח שאינו יהודי לפי מרשם האוכלוסין לא רשאי להינשא ליהודי בישראל.

האתגר שבו אנו מתמקדים הוא השינוי במציאות מהעידן שבו נערך הסכם הסטטוס־קוו. כיום בישראל ישנם כחצי מיליון אזרחים המוגדרים חסרי דת שהמצב הנוכחי מאתגר אותם במגוון תחומי חיים בסיסיים, ובמרכזם היכולת להינשא. אנו נדון בשאלה אם שינוי זה מהווה הצדקה לעדכן את הסכם הסטטוס־קוו בהתאם.

### סוגיית "מיהו יהודי"

ההבדל בין ההיבט הדתי להיבט הלאומי בשאלת "מיהו יהודי" נובע מגישות שונות בין המדינה, כממסד חוקי־אזרחי, להלכה ולממסד הדתי.<sup>90</sup>

על פי חוק השבות, "יהודי הוא מי שנולד לאם יהודייה או שהתגייר והוא אינו בן דת אחרת". גם על פי ההלכה היהודית יהודי הוא אך ורק מי שנולד לאם יהודייה. זהות האב או קרוב משפחה אחר אינה רלוונטית לעניין קביעת השתייכותו הדתית של אדם.

כלומר, לכאורה, הגדרת הזהות היהודית בחוק "היבש" תואמת את ההגדרה ההלכתית, ולפיה, אכן, יהודי הינו מי שאימו יהודייה או שהתגייר.

אכן, ההסדרה החוקית של נושא הגיור בארץ נשענת על "פקודת ההמרה" – פקודה מזמן

89 חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), תשי"ג-1953.  
90 שטרן, י"צ (2018). גיור ישראלי – מה מונח על הכף? בתוך: י"צ שטרן ונ' פישר (עורכים). **גיור ישראלי – חזון. הישגים. כישלונות** (עמ' 21-34). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

השלטון הבריטי הקובעת כי הסמכות לאישור גירים בישראל נתונה באופן בלעדי בידי ראשי העדה, אשר במקרה של הדת היהודית הינם הרבנים הראשיים לישראל או מי שהוסמכו מטעמם.

ואולם, בחוק קיימות לפחות שתי הגדרות אזרחיות<sup>91</sup> שאינן הלכתיות הנוגעות לנושא הגיור:<sup>92</sup>

- החוק אינו מגדיר איזה סוג גיור מקנה לאזרח מעמד של יהודי לצורך חוק השבות. האם רק גיור הלכתי אורתודוקסי, או גם גיור של זרמים אחרים ביהדות? בפועל, על פי פסיקת בג"ץ, גם גיור שאיננו אורתודוקסי המתבצע בתפוצות מוכר לצורך חוק השבות.
- בנוסף, על פי היהדות, מי שנולד כיהודי לעולם יישאר יהודי גם אם המיר את דתו. אך לפי פרשנות בג"ץ לחוק השבות, לא יהיה זכאי להכללה במסגרת חוק השבות יהודי על פי מוצאו שהמיר את דתו – "שהינו בן דת אחרת".

---

91 בפרק זה אנו ממוקדים בשאלת הזהות היהודית תוך מיקוד בסוגיית המעמד האישי, למותר לציין כי לעניין קליטה ועלייה, ישנן הגדרות אזרחיות נוספות לזכאי חוק השבות, שאינן הלכתיות, הבולטת שבהן היא "סעיף הנכד" סעיף 4 לחוק השבות, סעיף זה מעניק את הזכויות לבן/בת זוג, בן, ולנכד של יהודי, ללא קשר לשאלה האם היהודי עדיין בחיים ואם הוא עולה יחד עם קרוביו לישראל, אם לאו. הרלוונטיות של סעיף הנכד בחוק השבות לנושא בו אנו עוסקים תידון בהמשך הפרק תחת הכותרת "איום על זכויות הפרט והאזרח".

92 בפס"ד רופאייזן משנת 1962 פסק בית המשפט כי הגדרת המונח "יהודי" בחוק השבות היא הגדרה "תרבותית-לאומית" ולא דתית. כך קבע גם פס"ד שליט ב-1970, שלפיו כל אדם רשאי להגדיר את הלאום שלו כרצונו.

**אַתּגּר הַנִּשּׁוּאִין וּגִירוּשִׁין<sup>93</sup>**

כּוּם, הַרְבּוֹת הָרֵאשִׁית הַיָּא הַגּוֹף הַיְחִיד הַמוּסַמַך לֵאשֶׁר נִשּׁוּאִין וּגִירוּשִׁין עֵבּוּר יְהוּדִים בַּמְדִּינַת יִשְׂרָאֵל. הַרְבּוֹת מְצִידָה מֵאֲשֶׁרֶת רַק נִשּׁוּאִין הַתְּקִפִּים עַל פִּי הַהִלְכָּה – נִשּׁוּאִין שֶׁל מִי שְׂאִינוּ מוּכַר כִּיהוּדִי עַל פִּי הַהִלְכָּה אִינֵם מֵאוֹשְׁרִים בְּרַבּוֹת. כּוּם כּוּן, הַרְבּוֹת אִינֵה מְכִירָה בְּנִשּׁוּאִין שֶׁל מִי שֶׁהַתְּבַרֵּר כִּי הוּא "פְּסוּל חִיתוּן".

בַּעֲקֻבּוֹת הַתְּעַרְבוֹת בְּג"ץ לְאוֹרֶךְ הַשָּׁנִים, עֵבּוּר אֱלוּ שְׂאִינֵם יְכוּלִים לְהַתְּחַתֵּן דְּרַךְ הַרְבּוֹת קִיּוּמִים כּוּם מְסַכֵּר פְּתֻרוֹת חֲלוּפִיִּים:

נִשּׁוּאִים אֲזַרְחִיִּים בְּחו"ל – רִישׁוּם לְנִשּׁוּאִים בְּחו"ל מְזַכֵּה אֶת הַזּוּג בְּהַכְרָה כְּנִשּׁוּאִים גַּם בַּמְדִּינַת יִשְׂרָאֵל,<sup>94</sup> וּבִלְבַד שֶׁהַנִּשּׁוּאִים הַתְּקִיּוּמוּ לְפִי כִלְלֵי הַמְדִּינָה שְׁבַה נִעְרְכוּ וְתְּקִפִּים בָּה.<sup>95</sup>

בְּרִית זּוּגִיּוֹת לְחֶסְרֵי דֵת – חוֹק בְּרִית הַזּוּגִיּוֹת לְחֶסְרֵי דֵת, שֶׁנִּחְקַק ב־2010, מֵאֲפֶשֶׁר רִישׁוּם חוֹקֵי בְּמִשְׂרַד הַמְשַׁפְּטִים שֶׁל שְׁנֵי בְּנֵי זּוּג הַמוּגַדְרִים חֶסְרֵי דֵת. רִישׁוּם זֶה מְקַנֵּה לְזוּג זְכוּיּוֹת מְסוּיּוּמוֹת, אֶךְ זְכוּיּוֹתֵיהֶם עֲדִיּוּן אִינֵן זֶהוּת לֵאלוּ שֶׁל זּוּג נִשּׁוּי "רְגִיל".<sup>96</sup>

"יְדוּעִים בְּצִיבוּר" – נִכּוּן ל־2020 חִיִּים בְּיִשְׂרָאֵל כ־96,555 זּוּגוֹת (כ־5.2%) שֶׁנִּתְּנָן לְהַגְדִּירֵם כִּידוּעִים בְּצִיבוּר, כְּלוּמֵר: מְנַהֲלִים מְשַׁק בֵּית מְשׁוֹתֶף לֵאל אִינֵם נִשּׁוּאִים. אִינֵן בְּיִשְׂרָאֵל רִישׁוּם רִשְׁמִי וּמְסוּדָר שֶׁל הַיְדוּעִים בְּצִיבוּר, אֶךְ נִתֵּן לְקַבֵּל מוֹשֵׁג עַל הַיְקָף הַתּוֹפְעָה מֵהַצְּהָרָה עַל סְטַטוּס בְּנֵי זּוּג בְּנִתּוּנֵי הַבִּיטוּחַ הַלְּאוּמִי וְאִירִישׁוּם בְּרַבּוֹת. רְבִים מֵהַזּוּגוֹת הַלָּלוּ עוֹרְכִים טְקֵסֵי נִשּׁוּאִים פְּרֻטִיִּים שְׂאִינֵם מוּכְרִים עַל יְדֵי הַרְבּוֹת. גַּם סְטַטוּס זֶה, שֶׁל יְדוּעִים בְּצִיבוּר, אִינוּ מְקַנֵּה זְכוּיּוֹת הַשּׁוֹת לֵאלָהּ שֶׁל זּוּג הַנִּשּׁוּי בְּאוֹפֵן רִשְׁמִי.<sup>97</sup>

93 פִּינְקֶלְשֵׁטִין, א', גוֹלְדְּבֵרְג, א' וּרְבִיצְקִי טוֹרֶפֶז, א' (2022). **דוֹשְׁתוֹן דֵת וּמְדִינָה בְּיִשְׂרָאֵל, 2022**. הַמְכּוּן הַיִּשְׂרָאֵלִי לְדִמּוֹקְרַטִיָּה.

94 יְצוּיִן כִּי בְּמִקְרָה שֶׁל פְּרִידָה, גַּם מְנִשּׁוּאִים שֶׁנִּעְרְכוּ בְּחו"ל וְהוּכְרוּ ע"י הַמְדִּינָה, יְהִיוּ בְּנֵי הַזּוּג מוּכְרִים לְהַתְּגַרֵּשׁ בְּמִסְגֵּרֵת הַרְבּוֹת, אֲלָא אִם כּוּן מְדוּבַר בְּזוּגִיּוֹת שְׂאִינֵה מוּכְרַת כְּנִשּׁוּאִין עַל פִּי הַהִלְכָּה, כְּבֵנִי זּוּג חַד מִיָּנִיִּים, אִו שְׂאֲחַד מֵהֶם אִינֵנוּ יְהוּדִי.

95 לְפִי נִתּוּנֵי הַלְּמ"ס, מְדֵי שָׁנָה נִשּׁוּאִים בְּחו"ל כ־9,000 זּוּגוֹת יִשְׂרָאֵלִים. כ־48% מֵהֶם אִינֵם יְכוּלִים לְהִנְשֵׂא בְּיִשְׂרָאֵל בְּשֶׁל מַעַמְד הַלְּכֵתִי בְּעִיּוּתִי. כ־51% יְכוּלִים לְהִנְשֵׂא בְּיִשְׂרָאֵל אֶךְ מַעַדִּיפִים שֶׁלֹּא לְעִשׂוֹת זֹאת.

96 לְפִי הַרִישׁוּמִים, רַק 144 זּוּגוֹת נִרְשְׁמוּ בְּמִסְגֵּרֵת הַסְּדֵר זֶה מֵאֵז תְּחִילָתוֹ. בְּנֵי זּוּג הַרְשׁוּמִים בְּמִרְשֵׁם הַזּוּגִיּוֹת נִחְשָׁבִים כְּבֵנֵי זּוּג נִשּׁוּאִים וְזְכָאִים לְכָל הַזְּכוּיּוֹת שֶׁנִּתְּנוּ לְבְּנֵי זּוּג נִשּׁוּאִים, מְלַבַּד שְׁנֵי הַבְּדִלִים: הַקְּלוֹת בְּמִתֵּן מַעַמְד בְּיִשְׂרָאֵל, הַנִּתְּנוֹת לְבְּנֵי זּוּג נִשּׁוּאִים לְפִי חוֹק הָאֲזַרְחוֹת, חוֹק הַשְּׁבוּת וְחוֹק הַכְּנִיסָה לְיִשְׂרָאֵל, אִינֵן נִתְּנוֹת לְבְּנֵי זּוּג הַרְשׁוּמִים בְּמִרְשֵׁם הַזּוּגִיּוֹת; הָאֲפֶשֶׁרוֹת לְאִמְץ יְלָדִים אִו לְהִכְנִס לְהַלִּיךְ שֶׁל הַבָּתֵּן יֵלֵד בְּאִמְצָעוֹת פּוֹנְדְּקָאוֹת תִּיתֵן לְבְּנֵי זּוּג הַרְשׁוּמִים בְּמִרְשֵׁם הַזּוּגִיּוֹת רַק לְאַחַר 18 חוֹדְשִׁים מִיוֹם הַרִישׁוּם. לְקִרְיָאָה נּוֹסֶפֶת רָאוּ בְּאַתֵּר כָּל זְכוּת: [https://www.kolzhut.org.il/he/בְּרִית\\_זּוּגִיּוֹת\\_לְחֶסְרֵי\\_דֵת](https://www.kolzhut.org.il/he/בְּרִית_זּוּגִיּוֹת_לְחֶסְרֵי_דֵת). רָאוּי לְצִיּוּן כִּי מְלַבַּד הַסְּדֵר בְּרִית הַזּוּגִיּוֹת "הַרְשָׁמִי", מְנַהֲלוֹת עִירוֹת שׁוֹנוֹת כְּתֵל־אֲבִיב, הַרְצֵלִיָּה, רִמַּת גַּן וְעוֹד, הַסְּדֵרִים מְקוּמִיִּים לְרִישׁוּם בְּנֵי זּוּג בְּבְּרִית זּוּגִיּוֹת עִירוֹנִית" הַמַּעֲנִיקָה לָהֶם מַעַמְד שֶׁל בְּנֵי זּוּג בְּכָל הַנוֹגַע לְשִׁירוֹתִים מוֹנִיצִיפֶאֲלִיִּים.

97 מִנְגּוֹן הַקֶּשֶׁר הַזּוּגִי "יְדוּעִים בְּצִיבוּר" אִינֵנוּ מֵהוּוֶה תְּחִלְיָה לְנִשּׁוּאִין אֲזַרְחִיִּים, מְכִוּוֹן שֶׁהוּא אִינֵנוּ "מוּכַר" רִשְׁמִית וּמַעוּגָן בְּחוֹק, אֲלָא בְּעִיקַר הַהַסְּדֵרִים מְשַׁפְּטִיִּים הַנוֹגְעִים בְּעִיּוּנִים וּמוּסְדוֹת סְפִצִּיפִּיִּים, וּבְעִיקַר מְצַרִּיךְ אֶת בְּנֵי הַזּוּג "הַהוּכָח" אֶת הַיּוֹתֵם "יְדוּעִים בְּצִיבוּר", בְּצוּרָה שְׂאִינֵה נִדְרֶשֶׁת מְבֵנֵי זּוּג נִשּׁוּאִים. זֹאת מְלַבַּד הַטְּבוֹת שֶׁהֶם אִינֵם זְכָאִים לָהֶם כְּנִקְדוֹת זִכּוּי מִמַּס הַכְּנֶסָה הַמְּתִיחֶסוֹת לְבְּנֵי זּוּג. לְקִרְיָאָה נּוֹסֶפֶת רָאוּ בְּאַתֵּר כָּל זְכוּת: [https://www.kolzhut.org.il/he/יְדוּעִים\\_בְּצִיבוּר](https://www.kolzhut.org.il/he/יְדוּעִים_בְּצִיבוּר)

## אתגר הגיור

על פי ההלכה היהודית, נושא הגיור הינו נושא סבוך ועתיר דרישות. ככלל, היהדות אינה מעודדת כניסה של בני דת אחרת לתוכה ואף דוגלת במדיניות של דחייה והערמת קשיים על המבקשים להתגייר על מנת להבטיח את רצינות כוונותיהם של המבקשים.

לפי ההלכה, עמידה בכל התנאים והדרישות ההלכתיות הכלולים בתהליך הגיור היא הדרך להוכיח את רצינותו וכנותו כוונתו של המתגייר להצטרף אל העם היהודי.

בהתאם לכך, הרבנות הראשית, האמונה על מערך הגיור הממלכתי,<sup>98</sup> מציבה בפני המבקשים להתגייר דרישה לעבור תהליך משמעותי הכולל 400 שעות לימוד על מנהגי היהדות, אימוץ פרקטיקות דתיות, קשר קרוב עם משפחה מלווה, עמידה במבחן "שליח בית הדין" לקראת טקס הגיור עצמו, ולבסוף – טבילה במקווה. הגברים נדרשים כמובן אף לבצע ברית מילה להשלמת תהליך הגיור. התהליך הארוך והמורכב מהווה חסם אחד מיני רבים בפני עולים מכוח חוק השבות וצאצאיהם המצויים בשלב בחייהם אשר אינו מאפשר להם להתפנות ללימודים אינטנסיביים כראוי.<sup>99</sup>

חסם נוסף, המהווה מקור לפולמוס הלכתי ולדיון ציבורי רחב, הוא נושא קבלת עול תורה ומצוות בתום תהליך הגיור. פוסקי ההלכה קובעים כי אדם אשר ברור שאינו מתעתד לשמר אורח חיים יהודי-דתי לאחר הגיור, לא יוכל לקבל אישור על תהליך הגיור שלו ולהצטרף לעם היהודי על פי ההלכה.<sup>100</sup> מסיבה זו, כ-50% מהניגשים לתהליך גיור נדחים על הסף.

כמו כן, קיימות טענות על יחס קפדני מצד צוות בתי הדין לגיור כלפי המועמדים, הגורמים לאחוזי נשירה גבוהים<sup>101</sup> וכן למוניטין שלילי עבור הממסד הרבני בכלל ומערך הגיור בפרט.

קיימות אפשרויות נוספות, פרטיות, לגיור שאינו רשמי:

1. בתי דין רבניים פרטיים חרדיים – אלה נוקטים גישות מחמירות ביותר, ואף שהם פרטיים, הגיור שלהם מוכר על ידי הרבנות הראשית.
2. גיור אורתודוקסי של הצינות הדתית – ארגון "עתים" מפעיל מערך גיור אלטרנטיבי הדוגל בגישה מקרבת ומכילה של המתגיירים וכן בפרשנות הלכתית מקלה במידה מסוימת.<sup>102</sup>
3. גיור של הזרם הרפורמי והקונסרבטיבי – זרמים שאינם אורתודוקסיים המקיימים מערך גיור עצמאי.<sup>103</sup>

98 בשנת 2000 הוקם מערך הגיור הממלכתי בהנהלת בתי הדין הרבניים, שכלל גם את בתי הדין המיוחדים לגיור. ב-2003 החליטה הממשלה להעביר את מערך הגיור למשרד ראש הממשלה, וב-2005 הוקם במשרד זה אגף הגיור. נוסף על כך, ב-2001 הוקמה מערכת גיור צבאית לצד המערכת האזרחית. מערך הגיור הממלכתי, הכולל גם את המסלול הצבאי, הוא מסלול הגיור המרכזי בישראל.

99 פישר, נ' (2015). **אתגר הגיור בישראל – ניתוח מדיניות והמלצות**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

100 הרב ישראל רוזן. **גיור – הלכה למעשה**. מכון צומת.

101 לפי ארגון "עתים", 75% נושרים בתהליך הגיור. ראו: <https://www.itim.org.il/> אתגר-הגיור-בישראל

102 מאז הקמת הארגון ב-2015 עד סוף 2021 התגיירו במסגרתו 1,503 מתגיירים. פינקלשטיין, א' וגולדברג, א' ורביצקי טוריפז, ש' (2022). **דו־שנתון דת ומדינה 2022**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

103 בבית הדין של התנועה הרפורמית התגיירו בשנים 2015-2021, 1,342 אזרחים ישראלים ועוד 183 תושבים ארעיים. בתנועה המסורתית התגיירו בשנים 2017-2021, 484 אזרחים ישראלים ועוד 50 תושבים ארעיים. וייגל, א', קפלן, א', יצחקי-בניסטי, א' ופינקלמן-בלוך, א' (2023). **דו־ח הגיור השנתי 2023**. עתים.

היחס של הציבור היהודי לגיור הלא-אורתודוקסי הוא אמביוולנטי: 44% מהיהודים אינם רואים במי שהתגיירו בגיור כזה יהודים, 40% רואים בהם יהודים, ו-16% אינם יודעים. בקרב הציבור החילוני ניתן לראות רוב ברור (67% לעומת 18%) לרואים במתגיירים אלו יהודים, ואילו בשאר הקבוצות הדתיות יש רוב למי שאינם רואים בהם יהודים. פינקלשטיין, א', גולדברג, א' ורביצקי טוריפז, ש' (2023, 6 באפריל). **דו־שנתון חדש בנושאי דת ומדינה בישראל: המגמות והשינויים בסוגיות נישואין וגירושין, גיור, קבורה ושבת**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

## זיהוי איומים

אומנם, הדיון הציבורי בנושא הגיור מתקיים כבר למעלה מיובל שנים, אך הוא הפך משמעותי עם העליות הגדולות לישראל ובמיוחד זו של יוצאי ברית המועצות לשעבר. מקרב קבוצה זו, המשמעותית ביותר לענייננו, לכחות מבחינה מספרית כחות מ-10% (כ-25,000) מכלל העולים הלא-יהודים יוצאי חבר המדינות השלימו את תהליכי הגיור והוכרו כיהודים.<sup>104</sup> כמובן, אין זו הקבוצה הרלוונטית היחידה: בשנים 1996-2016 התגירו 87,234 עולים, כמחצית מהם יוצאי אתיופיה. קבוצה קטנה נוספת היא עולים מארצות שונות כגון הודו.

יחד עם הדיון הציבורי בנושא התעוררה אחת ההשלכות המרכזיות ביותר של סוגיית הגיור על זכויות הפרט, והיא הזכות להינשא באופן חופשי. כאמור, גם סוגיית "המונפול של הרבנות" על מוסד הנישואים נידונה בעבר בישראל, אך הפכה קריטית יותר עם העלייה מבריה"מ.

אם כן, נכון לשרטט את מפת האיומים שחש כל צד מפני המצב הקיים או שינויו.

## איום על זכויות הפרט והאזרח

כאמור, המצב שבו זהותו הדתית של אדם נקבעת רק בידי "המונפול של הרבנות", וממילא מושפעת מכך היכולת שלו להינשא בידי אותו "מונפול", מציב איום של כפייה דתית על המגזר החילוני, בכך שהוא מהווה פגיעה בזכויותיהם של אלו שאינם חפצים להזדקק לשירותי מוסד הרבנות.<sup>105</sup>

אך יתרה מזאת, יש בכך איום על זכויות האזרח של מאות אלפי עולים וצאצאיהם, אשר הגיעו ארצה מכוח חוק השבות ואמורים ליהנות משוויון זכויות אזרחי, אך על פי ההלכה אינם נחשבים יהודים. תהליך הגיור לעיתים קשה עד בלתי אפשרי עבורם, וכפועל יוצא הם אינם יכולים להינשא למי שיחפצו אלא בהליך מגביל ומסורבל.

## איום על זהותה היהודית של המדינה

מן הצד השני, שינויים בסטטוס־קוו עלולים לערער את צביונה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, ולכן מהווים איום זהותי על החלקים בעם שחשובה להם זהותה היהודית־דתית של המדינה במידה לא פחותה מזהותה הדמוקרטית.<sup>106</sup>

בנושא זה, תחושת האיום איננה נחלת החברה החרדית בלבד, והיא משותפת למגזרים נוספים בחברה הישראלית הקרובים למסורת.<sup>107</sup>

104 27,000 איש מתוך 400,000 עולים שהתגוררו בישראל באותה עת. פישר, נ' (2018). הגיור בישראל מהקמת המדינה ועד לשנות האלפיים: מדיניות, פוליטיקה ואידאולוגיה. בתוך: י"צ שטרן ונ' פישר (עורכים), **גיור ישראלי – חזון, הישגים, כישלונות** (עמ' 120-156). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

105 60% מהמשיבים במדגם הכללי חשוב שהמדינה תכיר גם בנישואים שלא על ידי הרבנות. ל-19% נוספים חשוב הדבר במידה בינונית. **סקר נת"א באמצעות iPanel, אוגוסט 23**. לפי סקר גלובס (4-5.4.23), 52% מהציבור בישראל מעוניינים באפשרות של נישואין וגירושין אזרחיים למי שחפץ בכך.

106 88% מהמשיבים החרדים מתנגדים להכרת רשמית בנישואים אזרחיים. **סקר נת"א, אוגוסט 23**.  
107 בסקר גלובס (שם), בתשובה לשאלה: "במקרה של סתירה בין היותה של מדינת ישראל יהודית או דמוקרטית, מה יותר חשוב לך?", ענו 36% שהחלק היהודי חשוב להם יותר. עוד באותו סקר נמצא כי אכן, 52% מהישראלים תומכים בגירושין ונישואין אזרחיים למי שחפץ בכך, כלומר: הרוב אומנם תומך בעמדה זו, אך ניתן לראות שהאחוז שאינו תומך גדול באופן יחסי ומונה לא רק את האוכלוסייה החרדית אלא זרמים נוספים.

מלבד החשש לזהותה של מדינת ישראל, הכרה רשמית של מדינת ישראל בנישואים שאינם על פי ההלכה כוללת שלושה איומים מעשיים מרכזיים:

1. **איום על שלמות העם והיכולת להינשא בין חלקיו השונים** – על פי ההלכה, קיימת הגדרה של "פסולי חיתון"<sup>108</sup> כיום הרבנות הראשית מקיימת רשימה של פסולי החיתון הקיימים.<sup>109</sup> מצב שבו מוסד הנישואין איננו בבלעדיות של הרבנות הראשית, עלול להוביל לכך שקבוצות שונות בעם מקיימות רישום נפרד ובאות בברית הנישואין רק עם מי שמוכר על ידן, דבר העלול ליצור קרע בלתי ניתן לאיחוי בין חלקיו השונים של העם. כמו כן, קיים הסיכון ההלכתי של נישואין לפסול חיתון (כגון ממזר) בלי ידיעה.

2. **איום עתידי מפני נישואים עם שאינם יהודים** – חשש פנימי נוסף הוא זה של חוגים דתיים וחרדיים, כי בעתיד "יתבוללו" צאצאיהם בצאצאי "פסולי חיתון" ובאזרחים שאינם יהודים לפי ההלכה, תופעה הצפויה להתרחב באופן משמעותי אם יוסרו המגבלות שמטילות המדינה והרבנות על היכולת להינשא שלא לפי ההלכה.

3. **מניעת התבוללות** – הסרת מכשולים ביורוקרטיים הקיימים כיום בפני זוגות "מעורבים" (שבהם אחד מבני הזוג יהודי על פי ההלכה ואחד אינו יהודי) עשויה להקל על זוגות מסוג זה את הכניסה לקשר זוגי מחייב. מצב זה עלול לעודד התבוללות בקרב חלקים באוכלוסייה שאינם דתיים או חרדים, אך קרובים למסורת. במצב הנוכחי, יש ליצירת קשר זוגי מסוג זה מחיר חברתי וביורוקרטי ברור, כמו הצורך למסד את הקשר בחו"ל.<sup>110</sup>

אך למרות האיומים המונעים כיום מגורמים דתיים מלשנות את הסטטוס־קוו, ראוי לציין שהמצב הנוכחי גורם אף הוא למספר השלכות בלתי רצויות:

1. עוינות מצטברת של חלקים גדולים מהעם כלפי היהדות בכלל והממסד הדתי־רבני בפרט.  
2. הבלעדיות של הרבנות על נושא הגיור, על השלכותיו, גורמת להפעלת לחץ לאשר גם גיורים מקלים הנערכים על ידי גורמים שונים – מה שעלול לגרום לכך שגיור שאינו בעל תוקף הלכתי יהפוך לסטנדרט, ובמשרד הפנים יהיו רשומים כיהודים גם מתגיירים שאינם יהודים על פי ההלכה.

3. כפייה של רצון המיעוט על הרוב תוביל לכך ששינוי הסטטוס־קוו יתבצע באופן חד־צדדי וללא הסכמה.

**לסיכום: במצב הנוכחי, הרבנות הראשית היא הסמכות הבלעדית לאישור נישואין וגירושין על פי ההלכה. מצב זה יכול היה להיות סביר אלמלא העליות הגדולות מכוח חוק השבות, שהביאו לישראל מאות אלפי בני אדם שלעיתים הם מזרע ישראל אך אינם יהודים על פי ההלכה. זאת כאשר מצד אחד, מדינת ישראל עודדה אותם לעלות ארצה, אך מצד שני, על**

108 הגדרה הכוללת מספר קטגוריות: קרובי משפחה, עגונות (נשים שבעליהן נעדרים ואין ממצאים חד משמעיים כי אינם חיים), מסורבות גט (על פי ההלכה, הגבר מעניק גט לאשה, ועל כן, עד שלא מקבלת האשה גט מבעלה, אסורה היא בנישואים עם כל גבר אחר), ממזרים וכן כהן וגרושה (אם בכל זאת נישא כהן לגרושה יכונה ילדיהם "חללים", בניו פסולי כהונה ובנותיו פסולות חיתון עם כהן).

109 ראו למשל: להב, ד' (2003). **מספר פסולי חיתון**. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

110 הסיבות שבעטיין הציבור החרדי אינו מעוניין בהכרה בנישואים אזרחיים נחלקות לשתי נקודות מבט: חשש פנים־חרדי – 70% מהמשיבים מביעים חשש מהתבוללות צאצאים חרדים עם בעלי "יחוס" בעייתי; וחשש לשלמות העם – 54% מהמשיבים מביעים דאגה לציבור שאינו שומר תורה ומצוות, שעלול ליצור לעצמו או לצאצאיו בעיות בעתיד אם יהיו מעוניינים להינשא על פי ההלכה. **סקר נת"א, אוגוסט 23.**

כי חוק, הם אינם יהודים ומשכך אינם אזרחים שווי זכויות. גם כשהם כבר ניגשים להתגייר על מנת להשלים את תהליך הקליטה בארץ, נערמים בפניהם בעיות וקשיים רבים אשר בסופו של דבר גורמים לרבים מהם להרים ידיים ולהתייאש. בשינוי הסטטוס־קוו טמונים סיכונים רבים לאינטרסים הדתיים, אך גם שימורו איננו נטול סיכון, ואולי אף להפך.

### מתווה לפתרון

בהינתן שנקודת המוצא שלנו הינה הסטטוס־קוו, מן הראוי להכיר בשינוי הדמוגרפי המשמעותי שחוללו העליות הגדולות, ובפרט העלייה מברית המועצות לשעבר בשנות התשעים, ולבחון את ההשלכות של מאורעות אלו על היכולת לקדש את הסטטוס־קוו ההיסטורי בנושא זה.

לאחר שהצגנו את ההשלכות הבעייתיות שהמצב הנוכחי מסב לחלק משמעותי מאזרחי המדינה, ולעומתן את האיומים העלולים להתרחש כתוצאה מעדכון הסטטוס־קוו עבור הציבור הקרוב למסורת ישראל – אנו מציעים מתווה אשר מנסה לייצר מערכת איזונים עדכנית והוגנת, המספקת ביטחון לאיומים של כל אחד מהצדדים. למתווה זה יש מחירים, אולם בהתאם לניתוח שהוצג, יש מקום לסברה כי הם פחותים ביחס למחיר שהאוכלוסייה משלמת כיום ועלולה לשלם בהמשך על חוסר הנכונות ליצור עדכון להסדר הקיים.

### פירוט המתווה

#### א. מערך נישואין הלכתי וברית זוגיות אזרחית

כאן ראוי לשים לב להבדל בין שני אתגרים:

1. הבלעדיות של הרבנות על ענייני הדת מעניקה לה כוח, אשר יחד עם נטייתה לנוקשות הלכתית, עלול להרחיק רבים מהרצון לשימוש בשירותי הדת בישראל. כך נוצר מצב שבו רבים אינם מעוניינים להינשא דרך שירותי הרבנות, אך מחויבים לכך על מנת להיות מוכרים כנשואים מבחינה חוקית. מצב המהווה בפועל כפייה דתית על אזרח שאיננו מעוניין בכך.

2. המצב שבו יש בישראל קבוצה גדולה של אזרחים המוגדרים כ"חסרי דת", שאינם יכולים להינשא על פי חוק עם בחיר ליבם ונאלצים להינשא בחו"ל או להיוותר בסטטוס "ידועים בציבור", הוא בלתי נסבל עבורם ופוגע בערכי השוויון.

לא יהיה זה מופרך לומר כי יש היגיון בעדכון הסטטוס־קוו רק עבור מצב ספציפי (ריבוי חסרי דת ופסולי חיתון) שאותו לא היה ניתן לחזות בשעה שהוסכם עליו. ומנגד, יש מקום לדבוק בסטטוס־קוו כל עוד יש מוצא אחר (עבור אלו שיכולים להינשא כהלכה, אך אינם מעוניינים).<sup>111</sup>

לפיכך, אנו מציעים כי עבור אלו שאינם יכולים להינשא במסגרת הרבנות, קרי: מנועי חיתון מפני שאינם יהודים/יהדותם מוטלת בספק, או שהינם פסולי חיתון מכל סיבה הלכתית

111 בסקר שערך מכון נת"א באמצעות iPanel נשאלו המשיבים מהציבור הכללי, שהביעו מידה מסוימת של חשיבות לכך שתהיה הכרה מדינתית בנישואים אזרחיים (כ־85% מכלל המדגם), מדוע חשובה להם ההכרה. התשובות: עבור 67% חשוב הדבר כיוון שלכל אזרח ואזרחית יש זכות להינשא על פי רצונם; 50% הביעו חשיבות למציאת פתרון עבור מי שלא יכול להינשא ברבנות; 40% ציינו שצריך למצוא פתרון גם עבור מי שלא רוצה להינשא דרך הרבנות.



אפשרית, נראה כי אין מנוס מעדכון הסטטוס־קוו. עבורם תוסדר האפשרות לכונן את ברית הזוגיות הקיימת כיום, אך באופן מלא כך שהזכויות המשפטיות והאזרחיות המוקנות מכוחה יושוו לאלו של זוגות נשואים "רגילים", והם לא ייאלצו להזדקק לפתרונות מסורבלים על מנת להיות מוכרים כבני זוג.

הסדר זה יתאפשר כאמור רק עבור מי שאינו רשאי על פי ההלכה להינשא דרך הרבנות. לעומת זאת, מי שרשאי אך אינו מעוניין בכך מסיבותיו שלו, לא יהיה זכאי להכרה משפטית כנשוי, אלא אם ישתמש באותם פתרונות הקיימים כיום, כנישואים בחו"ל וכדומה.

אומנם, מבחינה חוקית, המונח "נישואין" יישמר עבור הנישואים בצורה הלכתית. אך מבחינה אזרחית־מעשית, לא תהיה לכך כל השלכה על מעמדם המשפטי של מי שיינשאו בברית הזוגיות.

### ב. מערכת רישום ספרי יוחסין שתנוהל על ידי הרבנות בבלעדיות

כאמור, בהענקת תוקף חוקי לברית זוגיות אזרחית עבור אוכלוסיות שאינן רשאיות להינשא לפי ההלכה, קיים אתגר בכך שצאצאיהם של פסולי חיתון על פי ההלכה "יתבוללו" עם יהודים על פי ההלכה.

לצורך כך תקיים הרבנות הראשית מערך "ספרי יוחסין" שבו יתועד הסטטוס ההלכתי של כלל אזרחי המדינה, כולל אלו שלא נישאים בצורה הלכתית. בדרך זו, ניתן יהיה לאתר את ייחוסו של בן זוג פוטנציאלי ולוודא שאכן אין מניעה הלכתית מלהינשא לו.

### ג. ניתוק הקשר בין מערך הגיור לבין מערך הנישואין

כאמור, המצב שבו אזרח שזהותו היהודית מוטלת בספק אינו יכול להינשא, יוצר לחצים המופעלים על הרבנות הראשית לשנות את מערך הגיור ולקבל כגרים גם את אלו שהגיור שלהם מוטל בספק מבחינה הלכתית. לעומת זאת, על פי המתווה המוצע כאן, היכולת להינשא לא תהיה כרוכה בהליך גיור. לכן, מי שאכן יהיה מעוניין להתגייר, יהיו אלו המעוניינים בדרכה של היהדות ההלכתית.

בכך אנו מבצרים את מעמדה של הרבנות הראשית בקביעת הזהות היהודית, מבלי לפגוע אזרחית וחוקית במי שאינו מוכר על ידה כיהודי. במתווה זה יש משום שימור זהותה היהודית של מדינת ישראל והסרת האיומים ההלכתיים, תוך מתן אפשרות לאזרחים שאינם יכולים כיום להינשא.

### היתכנות

מתווה זה לא נבחן בשאלה ישירה, עקב המורכבות ופערי הידע הדרושים לשם מתן תשובה מהימנה. אך משאלה כללית שנשאלה ניכר כי עמדת רוב המשיבים אינה עולה בקנה אחד עם המתווה המוצע: 88% מהמשיבים החרדים השיבו כי חשוב להם שמדינת ישראל לא תכיר בנישואים אזרחיים.

הסיבות שבגללן המשיבים רואים חשיבות ברישום נישואין המתנהל על ידי הרבנות בלבד, נחלקות לשתי נקודות מבט:

- פנימית: 70% מביעים דאגה לרישום הייחוס היהודי, המאפשר נישואין על פי הלכה בקרב שומרי המצוות.
- חיצונית: 54% מביעים דאגה לציבור שאינו שומר תורה ומצוות, שיינשא בלא רישום הלכתי מסודר, דבר שעשוי לייצר עבורו בעיות בעתיד כאשר הוא או צאצאיו יהיו מעוניינים להינשא על פי ההלכה.

מנתונים אלו עולה כי אומנם, חלק גדול מהמשיבים (54%) מביעים עמדה השוללת אפשרות לברית זוגיות גם אם מתקיים רישום ספרי יוחסין, זאת מתוך דאגה לעתידם של יהודים שאינם שומרי תורה. אך לצד זאת, ניתן להבחין שהחשש השכיח יותר (70%) בקרב המשיבים (כלומר הדאגה כי צאצאיהם יינשאו לבעלי מעמד הלכתי בעייתי) ניתן לצמצום בעזרת ספרי יוחסין.

### ניתוח המחקר האיכותני

**רבנים –** תשובות הרבנים נחלקות בין שתי קטגוריות מרכזיות:

שמירה על הזהות היהודית וההלכה: רבים מהרבנים הדגישו את חשיבות השמירה על הזהות היהודית וההקפדה על אמות מידה הלכתיות. הם הביעו חשש מפני התבוללות ושחיקה אפשרית בזהות היהודית, במיוחד בכל הנוגע לנישואים. רבנים אלה גם מדגישים את הצורך להבטיח שגם צאצאיהם של חילונים יוכלו להינשא על פי ההלכה היהודית, אם יבחרו בכך. בעוד שחלק מהרבנים ציינו את הצורך ברפורמה פנימית במערכת בתי הדין הדתיים, הסנטימנט הכללי הוא שמירה על הסטטוס־קוו ושמירה על ערכים מסורתיים.

שיפור ומערכות נפרדות: מספר רבנים תומכים בהקמת ספרי יוחסין לביור המעמד היהודי ופתוחים לאפשר נישואים אזרחיים למי שאינם נחשבים יהודים על פי ההלכה. הם מכירים באתגרים שמציב המצב הנוכחי, שבו גם דתיים נמנעים לעתים מלהגיע לרבנות לצורך נישואים. רבנים אלה מציעים שתהיה הבחנה ברורה בין רישומי נישואין דתיים לאזרחיים. הם מאמינים כי הנהגת רפורמות כאלה או מערכות חלופיות עשויות להיות נחוצות בעידן הנוכחי, תוך הבטחת שימור הזהות היהודית.

אומנם, רוב הרבנים נוטים לשימור הזהות היהודית במדינה ולמעמדה של ההלכה. יחד עם זאת, יש קול משמעותי המכיר בצורך בשינוי או במערכות רישום נפרדות לאור אתגרי השעה.

**אנשי ציבור פוליטיים –** בנושא זה העמדות נחלקות באופן שווה בין השמירה על הסטטוס־קוו ומעמדה של הרבנות הראשית, ובין ההכרה בצורך לבצע שינוי במצב הקיים.

פיצול הדעות בנושא מייצג ככל הנראה את המתח בקהילה החרדית בין הגישה המסורתית לבין תפיסה מורכבת. תומכי הרבנות הראשית, ככל הנראה, רואים בה מעוז נגד החילון של החברה הישראלית, בעוד הדוגלים בשינוי או באפשרויות נוספות עשויים לשאוף לכך ששירותי הדת יהיו קשובים יותר לצרכים של אוכלוסייה מגוונת.

**אנשי חינוך –** חלק ניכר מהמחנכים מדגישים את חשיבות השמירה על הזהות והמסורת היהודית, ואת תפקידה של הרבנות במאמץ זה. מעורבותה של הרבנות נתפסת כגורם מאחד המבטיח שמירה על סטנדרטים בין קהילות יהודיות מגוונות, ובכך מונע סיבוכים עתידיים פוטנציאליים בתחומי המעמד האישי.

ללא מעורבות הרבנות, מתעוררים חששות לזהות היהודית, התבוללות אפשרית ואתגרים

לדורות הבאים. לצד ההכרה בגישות החברתיות המשתנות, קיימת אמונה בצורך לשמר את המסורת והערכים היהודיים, גם לנוכח החילוניות הגוברת.

מן הצד השני, מספר מחנכים תומכים בהבחנה ברורה בין מוסדות דתיים לענייני מדינה, המאפשרת ליחידים, במיוחד במגזר החילוני, לקבל החלטות אישיות ללא התערבות. לפי עמדתם, ניהול ענייני דת ומדינה במתכונתו הנוכחית פוגע בשני הצדדים. ובעוד המדינה יכולה לנהל "ספרי יוחסין" עבור אלה המעוניינים בכך, עליה לאפשר נישואים אזרחיים גם למי שאינם זכאים לנישואין המוכרים על ידי הרבנות.

בנוסף, לאור הנורמות החברתיות המתפתחות והמגמה הגוברת של חילון, יש קריאה לרבנות ולמוסדות הדת להסתגל ולהתפתח כדי למנוע ניכור נוסף בחלק רחב של האוכלוסייה הישראלית.

לסיכום, מגמת הדעות סובבת סביב שני צירים עיקריים: שימור הזהות והמסורת היהודית, לעומת הצורך בשינוי והסתגלות בהתאם לצרכים החברתיים העכשוויים. בעוד שיש דגש חזק על חשיבותה של הרבנות בשמירה על ערכי היהדות, יש גם קריאה בולטת לשיפור וגמישות.

## סיכום

אין ספק כי המתווה המוצע כאן מאתגר ליישום מבחינת דעת הקהל החרדית, ועלול להיתקל בהתנגדות משמעותית עוד יותר מגורמים דתיים-לאומיים ומסורתיים. אך מהנתונים נראה כי הוא זוכה לתמיכה רחבה בקרב כלל אזרחי ישראל.

כאמור, בנושא המעמד האישי עלול להיות מופעל לחץ ציבורי מסיבי לביצוע שינוי רדיקלי יותר בסטטוס־קוו.

נראה כי המנהיגות החרדית, המעורה בנושאים אלו (ודאי מעבר לרמת האוריינטציה של אדם חרדי ממוצע שלרוב אינו נוגע בעניין באופן אישי או ישיר), נכונה יותר להגיע להסכמות בנוסח המתווה המוצע אילו תוטל ההכרעה לפתחה, ולו כמתווה פשרה.

## הסדרתים חברתיים עדכניים: פרהסיה ומרחבים משותפים

### תמונת מצב

המאבק על זהות המרחב הציבורי במדינת ישראל בא לידי ביטוי במספר תחומים, והבולטים שבהם: שבת והפרדה מגדרית. גם מאבק זה הוא תולדה של הקונפליקט המובנה בין שני חלקיה של הגדרת המדינה כ"יהודית" מצד אחד ו"דמוקרטית" מצד שני.

### שבת

במדינת ישראל, יום השבת הינו ברירת המחדל של יום המנוחה הלאומי. חוק שעות עבודה ומנוחה קובע כי יום המנוחה לעובד יהודי יהיה בשבת.<sup>112</sup> במסמך הסטטוטוריוני נכתב: "יום המנוחה החוקי במדינה היהודית יהיה יום השבת". גם בקווי היסוד של הממשלה הראשונה, שנכתבו ב-1949, נאמר: "שבת ומועדי ישראל יהיו ימי המנוחה הקבועים במדינת ישראל. שאינם יהודים, תישמר להם זכות ימי מנוחה בשבתם ובחגיהם".

מדינת ישראל וסמלי השלטון שלה מקפידים, בדרך כלל, שלא לחלל את השבת באופן בוטה ופומבי שלא לצורך חיוני, וקואליציות התפרקו כתוצאה מחילולי שבת ציבוריים שאירעו במשמרתן.<sup>113</sup>

המאבק על אופיו של יום המנוחה במרחב הציבורי, ועל זכותו של הציבור לנהוג ביום זה כראות עיניו, הצית לאורך השנים מלחמות בין המגזר הדתי והחרדי לחילוני. את המאבקים ניתן לחלק בין כאלה שביקשו לקבוע את צביונה **הממלכתי** של השבת במרחב הלא-דתי, כגון המאבק על קיומן של עבודות תשתית<sup>114</sup> או השידור הציבורי בשבת,<sup>115</sup> ובין המאבקים על צביונה ה**ציבורי** של השבת, כמו המאבק על פתיחת מרכזי בילוי ומסחר וכן צירי תנועה.<sup>116</sup>

כיום, מניעה או הפעלה של מסחר בשבת תלויה ברשות המקומית.<sup>117</sup> בידי כל רשות הסמכות לקבוע איזה סוג פעילות מסחרית היא מאשרת להפעיל בתחומה ובאיזה היקף (הקטגוריות המרכזיות הן: תעשייה ומסחר, ממכר מזון ומוסדות תרבות) ואיזה סוג היא מונעת.<sup>118</sup>

112 חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951.

113 ב-14 בדצמבר 1976 נערכה בכנסת הצבעה על הצעת אי אמון שהגיש הרב קלמן כהנא מסיעת פועלי אגודת ישראל בשל חילול השבת שנגרם, כאשר חלק משרי הממשלה לא הספיקו לחזור לביתם לפני כניסת השבת מטקס קבלת מטוסי ה-F15 הראשונים של חיל האוויר. ראש המשלה רבין כינס ישיבת ממשלה מיוחדת שבה הודיע על כוונתו להתפטר.

114 שדה, י' (2023, 9 בינואר). עצירת עבודות הרכבת בשבת תעלה למשק מיליארדים. **כלכליסט**.

115 בשנת 1969, עם הקמת שידורי הטלוויזיה, ביקשו המפלגות הדתיות למנוע אותם בשבת. הם נדחו כאשר קבוצת אזרחים עתרה לבג"ץ, וזה פסק כי השידור הציבורי בטלוויזיה יפעל גם בשבת.

116 סמל משמעותי למאבק על צביונה הציבורי של השבת הוא "מלחמות השבת" שנמשכו לאורך שנים על ציר בר אילן בירושלים. מדובר בהפגנות חרדים נגד הפעלת בתי קולנוע ופתיחת כביש בר אילן לתנועת כלי רכב בשבת. ההפגנות שככו כאשר האוכלוסייה באזור הפכה חרדית יותר עם הזמן, וממילא התאפשרה סגירה של הכביש בשבת.

117 בכפוף להסכמת שר הפנים, ראו להלן.

118 סעיף 249(20) לפקודת העיריות, החל גם על מועצות מקומיות ואזוריות, קובע כי מסמכותה של רשות מקומית להסדיר את פתיחתם וסגירתם של סוגי עסקים שונים ולקבוע את שעות פתיחתם וסגירתם ביום פלוני. סעיף 249(21) לחוק קובע כי רשות רשאית להפעיל את סמכותה הנזכרת על פתיחת וסגירת עסקים "לגבי ימי המנוחה, בהתחשב בטעמים שבמסורת דתית ולגבי יום תשעה באב". נכון לשנת 2022, מבין 255 רשויות מקומיות בישראל, ל-147 (58%), 114 מתוכן יהודיות ו-33 ערביות, יש חוק עזר המתייחס ליום

דיון ציבורי נרחב סביב פתיחת עסקים בשבת התנהל בהקשרו של חוק המרכולים, שקבע כי חקיקת חוקי עזר עירוניים בנושא תהיה מותנית בהסכמת שר הפנים.<sup>119</sup> עתירות שהוגשו כנגדו של החוק נדחו בהסכמה.<sup>120</sup>

בפועל, מרבית הרשויות היהודיות מתירות פתיחה של עסקי מכירת מזון בשבת: רק ב־15% מהרשויות חל איסור מוחלט על מכירת מזון בשבת. לעומת זאת, בנוגע לפעילות בתחום התרבות והמסחר, ניתן לראות כי מרבית חוקי העזר העירוניים אוסרים זאת לחלוטין: לגבי מסחר, רק ב־3% מהרשויות היהודיות מותרת פעילות עסקית מסחרית בשבת. אשר לענף התרבות, 70% מהרשויות היהודיות אוסרות על פתיחת מוסדות תרבות לחלוטין.<sup>121</sup>

למעשה, בשנים האחרונות חלה עלייה בהיקף פעילות התרבות והמסחר,<sup>122</sup> האכיפה בנושא וממדיה מצטמצמים.<sup>123</sup> מרכזי בילוי ומסחר נפתחים בשבת למרות החוק, מחאותיהם של גורמים דתיים ואף החרמת עסקים על ידי חלק מהציבור החרדי והדתי.<sup>124</sup>

### תחבורה ציבורית בשבת

המאבק הרלוונטי יותר לימינו הוא זה הנסוב סביב התחבורה הציבורית בשבת. פקודת התעבורה והתקנות שהותקנו מכוחה אוסרות על הפעלת תחבורה ציבורית בשבת, אלא במקרים מסוימים.<sup>125</sup>

ככלל, התחבורה הציבורית שובתת בשבת, למעט במקומות שבהם האוכלוסייה איננה יהודית או מעורבת, ובחיפה.<sup>126</sup> אולם הניסיונות להפעילה נמשכים כל העת. כך, עיריית הרצליה הגישה בקשה למשרד התחבורה לרישיון הפעלת קו על ציר מרכזי בעיר בשבת. משלא נענתה, פנתה לבג"ץ, אך זה סירב לדון בעתירה.<sup>127</sup>

המנוחה. פינקלשטיין, א', גולדברג, א' ורביצקי טורפז, ש' (2022, 20 בספטמבר). **שנתון דת ומדינה של המכון הישראלי לדמוקרטיה: פרק מיוחד על השבת.** המכון הישראלי לדמוקרטיה.

119 סעיף 258 לפקודת העיריות [נוסח חדש].

120 ראו: בג"ץ 3964/18 מועצת עיריית ראשון לציון נ' שר הפנים (נבו 22.06.2023); בג"ץ 268/18 גלאון נ' הכנסת (נבו 07.08.2023).

121 חשוב לציין כי אחוזים אלו מייצגים את מספר הרשויות האוסרות או מתירות פעילות מסוג זה, ולא את האחוז מהאוכלוסייה המושפע מכך.

122 פינקלשטיין, א', גולדברג, א' ורביצקי טורפז, ש' (2022, 20 בספטמבר). **שנתון דת ומדינה של המכון הישראלי לדמוקרטיה: פרק מיוחד על השבת.** המכון הישראלי לדמוקרטיה.

123 פינקלשטיין ואחרים, שם.

124 יובל, י', צבן, י' ושחם, ד' (עורכים) (2007). **זמן יהודי חדש: תרבות יהודית בעידן חילוני – מבט אנציקלופדי.** כתר.

125 על פי סעיף 682א לתקנות התעבורה, מותרות בשבת הסעות לבתי חולים, ליישובי ספר וליישובים שאינם יהודיים, כמו גם הסעות המוגדרות כחינוכיות לביטחון הציבור ועוד.

126 חיפה היא אחת הערים היהודיות היחידות בישראל שבהן פועל כיום שירות אוטובוסים חלקי גם בשבתות ובחגים. הסיבה לכך נעוצה בהיותה עיר עם אוכלוסייה מעורבת קודם למלחמת העצמאות. יחד עם זאת, ואף שקיים רישיון להפעלת מרבית קווי האוטובוס העירוניים בשבת, ההפעלה חלקית ותדירותה נמוכה.

127 בעתירה התבקש משרד התחבורה לקיים סקר צרכים מקיף שיברר את צורכי התחבורה החיוניים של תושבי ישראל, ובעקבותיו יופעל מערך תחבורה ציבורית מידתי וראוי בשבת. בג"ץ סירב לדון בעתירה בנימוק שמן הראוי היה שהעניין יובא לפתחו רק לאחר שמפעיל תחבורה ציבורית יבקש רישיון לפעול בשבת ויסורב. זאת, בהתעלם מהקושי של חברת תחבורה ציבורית לבקש הפעלת קו בשבת – שכן הדבר נוגד את האינטרסים מול הציבור החרדי, מצרכני התחבורה הציבורית המשמעותיים בארץ. לפיכך נאלצו העותרים לחזור בהם מהעתירה בספטמבר 2017.

פתרון ביניים הקיים היום במספר מצומצם של רשויות הינו הפעלה של קווי תחבורה על ידי מפעילים עירוניים או פרטיים, דוגמת קווי האוטובוס בירושלים ביוזמת תנועת "התעוררות".<sup>128</sup>

## הפרדה והדרה מגדרית

נושא נוסף המעורר דיון סוער בשנים האחרונות הוא ההפרדה המגדרית, שהינה מאפיין בולט במבנה החברתי של המגזר החרדי.

לאורך ההיסטוריה ועד ימינו התפתחו פרקטיקות והרגלים שונים בנושא. אחת הפרקטיקות היותר מאוחרות היא הימנעות מפרסום פומבי של תמונות נשים במרחב הציבורי או על גבי עיתונים.<sup>129</sup> פרשנות מחמירה של פרקטיקה זו מתבטאת בהשחתת תמונות נשים המופיעות על שלטי חוצות על ידי חרדים קיצונים.<sup>130</sup> נושא זה עורר דיון ציבורי סוער סביב מקרים שונים.<sup>131</sup> דיון נוסף מתקיים סביב הפעלת קווי אוטובוס "מהדרין", שבהם נשים יושבות מאחור וגברים מלפנים.<sup>132</sup>

מן הצד השני, ארגונים ליברליים מפעילים לחצים על מנת לבטל אירועים בהפרדה ולצמצם מסלולי לימוד מופרדים. בין היתר, הם הביאו לעצירת פיילוט שיזמה השרה להגנת הסביבה עידית סילמן לשעות רחצה בהפרדה בשמורות טבע.<sup>133</sup>

## התנגשות ערכים

כאמור, מוקדי הוויכוח הנוכחיים על אופיו של המרחב הציבורי הם התחבורה הציבורית בשבת וההפרדה המגדרית. בשני הנושאים הללו מתקיים הדיון על המתרחש בצידו השני של המתרס, כלומר: האם נכון שהחרדים יקבעו את אופייה של השבת במרחבים חילוניים, והאם נכון שהחילונים יקבעו את הפרקטיקה החרדית להפרדה בין מגדרית במרחבים חרדיים.

אך למרות זאת, אף אחד מן הצדדים לא חווה את עצמו ככופה, אלא חש כי הוא מותקף ועליו להגן על זכויותיו.

הציבור החילוני חווה איום על היכולת לנהל את חייו כרצונו, ללא כפייה דתית וללא מעורבות של סמכות הלכתית בחייו. ציבור זה חש פגיעה בזכויותיו ופחד הולך וגובר מפני התפשטות

---

128 כך גם מיזם "נעים בסופ"ש" המקיף כ-10 ערים ומספר משמעותי של נסיעות ונוסעים, ומיזם "סבבוס" שניהם בערי המרכז, נכון לסוף 2023.

129 קרן-קרץ, מ' (2019). "שובי שובי ונחזה בך": תמונות נשים בעיתונות החרדית. **קשר**, 53, 74-93.

130 ראו למשל: אלון, א' (2019, 17 בנובמבר). פעם אחר פעם: שלט פרסום עם תמונת אישה הושחת ליד מודיעין. **ynet**.

131 סלע, א' (2023, 16 במאי). חנות בבני ברק של רשת Be השייכת לשופרסל כיסתה תמונות של נשים. **וואלה**.

132 קו מהדרין הוא קו אוטובוס שבו נהוגים כללי תרבות חרדיים, ובמרכזם הפרדה מגדרית. הגברים יושבים במחציתו הקדמית של האוטובוס והנשים במחציתו האחורית. בינואר 2011 קבע בג"ץ שהפרדה מגדרית כפויה באוטובוס אסורה, ושכל נוסע ונוסעת רשאים לעלות מכל דלת ולשבת בכל מקום שיבחרו. בג"ץ הורה על הדבקת מודעות ברוח זו בכל קווי האוטובוס בארץ. בתוך הציבור החרדי חל פילוג דעות בנוגע להפרדה בתחבורה הציבורית: היו שהתנגדו (בעיקר בציבור הליטאי) להפרדה הגורפת. הציבור החסידי ברובו תמך יותר בהפרדה. כיום ההפרדה באוטובוסים נעשית לרוב מתוך בחירה, כשגם אלו מהציבור החרדי שאינם תומכי הפרדה יישבו לרוב לפניה (גברים) – קדימה, נשים – אחורה) מתוך כבוד או אי נעימות.

133 על הרחצה הנפרדת במעיינות ראו: כאן חדשות (2023, 18 באוגוסט). "גם לנו יש זכויות": יום בלי הפרדה, במעיינות העמוס בירושלים. **כאן חדשות**.

פגיעה זו לאור ההתעצמות הפוליטית והדמוגרפית של המגזרים הדתיים-שמרניים בישראל. לעומתו, הציבור הדתי-חרדי חש איום על רצונו לחיות כפי אמונתו באורח חופשי – ליהנות מאווירת שבת בשכונות חרדיות, לשמור על גדרי הצניעות במרחבים שבהם הוא מתגורר, ללמוד באקדמיה ולקיים אירועי תרבות בצורה המקובלת עליו.

#### תחבורה ציבורית בשבת – בעד ונגד<sup>134</sup>

בכל הנוגע לתחבורה ציבורית בשבת, הטענה הרווחת היא כי היעדרה פוגע בזכות יסוד – בחופש התנועה – בכך שנמנע מאזרחים חילונים להגיע למחוז חפצם ביום השבת, כשם שנמנעת זכותם לחופש מדת המאפשר להם לחיות כפי אמונתם ולבלות את יום המנוחה כראות עיניהם. עוד נטען כי גם השוויון נפגע, כיוון שהיעדר תחבורה ציבורית מונע מאוכלוסיות חלשות שאינן בעלות רכב פרטי להתנייד בשבת.<sup>135</sup>

המצדדים באי-הפעלת קווי תחבורה ציבורית טוענים כי יש לשמר את הסטטוס-קוו, וכי לשמירה על הפרהסיה הציבורית של מדינת ישראל כבעלת צביון יהודי מינימלי יש משמעות עמוקה בשימור זהותה היהודית של המדינה והקשר למסורת.

#### הפרדה מגדרית – בעד ונגד

ההפרדה המגדרית מעוררת התנגדות עזה מצד קבוצות ליברליות,<sup>136</sup> הטוענות שזו פוגעת בנשים ומעודדת הדרה שלהן. כמו כן, עולה הטענה כי בגלל הבניות חברתיות ויחסי הכוחות בין המגדרים, יהיה קל יותר לפגוע בזכויות הנשים כאשר ההפרדה תהפוך לגיטימית.<sup>137</sup> טענות אלו נדחות על ידי הצד הדתי והחרדי, הטוען כי ליברליות צריכה להיות דו־כיוונית וכי יש להעניק אפשרות לפעילויות מופרדות עבור מי שמאמין ורוצה בכך.<sup>138</sup>

134 ניתן לראות את חילוקי הדעות המהותיים בעניין בסקר שנערך על ידי עיתון גלובס: 58% מהחילונים ו-57% מהמסורתיים תומכים בתחבורה ציבורית בשבת במוקדי אוכלוסייה חילוניים בלבד, ואילו 53% מהמשיבים הדתיים ו-80% מהמשיבים החרדים גורסים כי אין לאפשר תחבורה ציבורית בשבת כלל. כמו כן, בהתאם למגמה שצוינה קודם לכן, 31% מהציבור הדתי בעד תחבורה ציבורית במוקדי אוכלוסייה חילונית בלבד, וכך גם כ-15% מהמשיבים החרדים. סקר גלובס, 4-5 אפריל, 2023.

135 ארז-לחובסקי, א' (2022). קשה עכשיו – הקלה אחר כך: על תחבורה ציבורית בשבת בראי המשפט. **עיוני משפט, מ"ז**, אוניברסיטת תל אביב.

136 ראו לדוגמה: המרכז הרפורמי לדת ומדינה (2023). **הפגיעה בזכויות נשים ובמעמדן על רקע הרפורמה המשפטית: נייר עמדה**. המרכז הרפורמי לדת ומדינה.

137 ראו דיון בערוץ 14 – הדרה או האדרה: האם לנשים חרדיות שמורה הזכות לבחור לקיים הפרדה מגדרית במרחב הציבורי? <https://www.youtube.com/watch?v=ZyGDZOFjHqM>

138 כך למשל, בנושא ההפרדה המגדרית במסלולי לימודים אקדמיים לאוכלוסייה החרדית. לפי מחקר שערך משרד הרווחה בנושא עמדות האוכלוסייה החרדית לגבי הפרדה מגדרית בלימודים מקצועיים, השיקול שהמשתתפים העניקו לו את המשקל הרב ביותר בבואם להחליט על יציאה ללימודי מקצוע היה האפשרות ללימודים בהפרדה מגדרית. ואכן, מסלולים ללימודים אקדמיים חרדיים פרוחו וסייעו לנשים ולגברים להיכנס לעולם התעסוקה. אולם תוכניות אלו נאלצו להיסגר בעקבות עתירות נגד ההפרדה המגדרית, צעד שפגע באופן מובהק בחרדים.

מקרה נוסף אירע בתוכנית "משפיעים לשירות המדינה" – תוכנית צוערים לשירות המדינה עבור המגזר החרדי שכללה שני מסלולים מקבילים: "משפיעים" ו"משפיעות". תוכנית אלו הצליחו מאוד, אך נסגרו בגלל עתירתה של שדולת הנשים נגד ההפרדה המגדרית שהייתה נהוגה בהן.

וראו: סופר-פורמן, ח' וקסיר (קלינר), נ' (2020). **עמדות האוכלוסייה החרדית בנוגע להפרדה מגדרית ומגדרית בהכשרות ובלמודים מקצועיים**. משרד הרווחה; דויד, מ' (2018, 18 בינואר). מה באמת מעניין את האקדמאים

הדבר נובע מתפיסה ולכיה לנשים ולגברים תפקידים שונים: לנשים תפקיד מרכזי וחשוב בהובלת הבית והמשפחה, ואילו הגבר מקומו לצאת ולבוא במרחב הציבורי. תפיסה זו מגולמת בפסוק "כל כבודה בת מלך פנימה".

הערכים של שמירה על צניעות האישה ושלמות המשפחה מהווים, כך נטען, סיבה להפרדה בין גברים לנשים במגוון תחומי חיים. לצד זאת, החובה של הגבר הדתי לשמור על עצמו מהרהורי עבירה, כמאמר הפסוק "ולא תתורו אחרי לבבכם ואחרי עיניכם", מחייבת את הגבר להישמר מפני סיטואציות שיהוו עבורו אתגר הלכתי.

### מפגש אינטרסים

המצב הנוכחי, שבו עבור אזרחים רבים קיימת התנגשות בין ערכיה של המדינה כיהודית ובין ערכיה של המדינה כדמוקרטית, מחייב אותנו לבחון את עמדת הציבורים השונים ביחס למקומה של היהדות ושל הדמוקרטיה במרחב הציבורי. זאת כדי להבין אם למרות ההתנגשות הערכית הגלויה לעין, קיים מרחב מעשי שבו ניתן להגיע להסכמות.

הדוגמה המשמעותית לענייננו להסכמות מעשיות מסוג זה היא מכתב הסטטוס־קוו. במכתב ישנם אלמנטים של הסכמה הנוגעים לצביונו של המרחב הציבורי ואף של המרחב הקהילתי והמעמד האישי.

אם ננסה לנתח את תוכן הסכם הסטטוס־קוו, נוכל לשים לב שהוא מפוצל בין הסכמות שונות:

1. ההסכמות בנושאי שמירת השבת והכשרות ברמה הממלכתית אינן כופות דבר על הפרט.
2. ההסכמה בנושא עצמאות החינוך החרדי מוותרת על אלמנט הממלכתיות בחינוך ומאפשרת כינון אוטונומיה חרדית עצמאית.
3. ההסכמה בנושא נישואין וגירושין במסגרת הרבנות הראשית חודרת למרחב הפרטי של כל אזרח, גם כזה הרחוק מדת.

בקפיצה מהירה לימינו, ניתן להבחין כי החלקים בסטטוס־קוו העוסקים ברמה הממלכתית ללא התערבות בחיי הפרט, אינם נקודת המחלוקת העיקרית. לעומת זאת, ההסדרים בנושאי נישואין וגירושין, כמו גם עצמאות החינוך החרדי, גוררים מתקפות בלתי פוסקות מכל הצדדים ומהווים את ליבת המחלוקת זה שנים רבות.

בנושא המעמד האישי והחינוך החרדי דן מסמך זה בהרחבה. אך בשורות הבאות נרצה להתמקד באופיו של המרחב הציבורי בשבת בפריזמה היסטורית, ובראייתם של המגזרים הדתיים־שמרניים בישראל את ביטויי יהדותה של המדינה במרחב הממלכתי והציבורי.

### תמורות היסטוריות ודמוגרפיות

כיום, אין מחלוקת על כך שהחקיקה העוסקת בענייניה של השבת היא חקיקה חברתית־סוציאלית, ולא דתית. אך יש להודות כי במשך עשרות השנים חל שינוי במעמדה הציבורי של השבת, יחד עם שינוי כללי שחוותה הישראליות – מחברת משימה אידיאלית וקולקטיבית

---

שנאבקים במסלולים החרדיים. **מידה**; מקור ראשון (2018, 29 ביולי). אין אפשרויות לימוד באקדמיה לחרדים בכל הצפון. מקור ראשון; פסקדין (2018, 8 באפריל). **החלטה בעתירת שדולת הנשים נ' קורס לחרדים**, <https://www.psakdin.co.il/Court/החלטה-בעתירת-שדולת-הנשים-נ-קורס-לחרדים>



לחברה הנוטה יותר להיות חומרית ואינדיבידואליסטית. זו אולי הסיבה לכך שבתחילת דרכה של הציונות בארץ, עמדו אנשי ציבור שאינם דתיים על חשיבותה של השבת כנכס לאומי ממדרגה ראשונה ועל הצורך בהתחשבות בה במרחב הציבורי.<sup>139</sup> ואילו כיום, החילוניות נושאת את הדגל של הצורך בצמצום השפעתה על המרחב הציבורי.

מן הצד השני, אין ספק כי כיום החברה בישראל היא בעלת מרכיבים דתיים דומיננטיים מבעבר. השפעת הדת על המרחב הציבורי איננה בתהליך צמצום וולו רק מחמת אלמנט הצמיחה הדמוגרפית, ואפילו ללא תהליך "הדתה" אקטיבי. כאשר המגמות ברורות, אין פלא כי תחושת מצור דתי מרחפת על ראשם של מי שמתחילים לזהות עצמם כ"מיעוט חילוני".

שינוי נוסף שניתן לראות בהתנהלות החרדית הוא צמצום השימוש במחאות והפגנות על מנת לקדם סדר יום דתי, כגון סגירת עסקים וכבישים בשבת, וניסיון לקדמו בעיקר באמצעות חקיקה.

### ניתוח עמדת הציבור החרדי כלפי אופי המרחב הציבורי

לאור אותן תמורות, ראוי לבחון את עמדתה העקרונית של החברה החרדית ביחס לצביון המרחב הציבורי בישראל.

השאלה המשמעותית היא אם החרדים שואפים לכוון מדינת הלכה שבה יכפו על כלל האזרחים שמירת מצוות, ואם לא – מדוע הם מתעקשים על צביונה היהודי של המדינה בהקשר של שמירת שבת במרחבים חילוניים לחלוטין ובהקשרים דתיים אחרים.

ליתר חידוד, ניתן לשאול אם ההתנהלות החרדית בכל הנוגע למרחב הציבורי היא מתקפה על החילוניות או מגננה מפניה. או שמא, כרגע מדובר במגננה, אך כשיהיה לחרדים הכוח הדרוש, תהפוך המגננה למתקפה אנטי ליברלית.

כאן אולי המקום להדגיש את ההבדל בין שני רבדים בהתנהלות החרדית:

הרובד הראשון הוא ניסיון לייצר תנאים ראויים לקיום חיי תורה ומצוות. צד זה בא לידי ביטוי בעיקר במרחבים שבהם מתגורר הציבור החרדי, ואינו נוגע למרחבים שבהם עיקר הציבור אינו

139 ידועה אמרתו של "אחד העם" אשר צבי גינצבורג שכתב: "אין צורך להיות מדקדק במצוות בשביל להכיר ערך השבת. מי שמרגיש בלבו קשר אמתי עם חיי האומה בכל הדורות, לא יוכל בשום אופן לצייר לו מציאות עם ישראל בלי 'שבת מלכתא'. אפשר לומר בלי שום הפרזה, כי יותר משישראל שמו את השבת שמרה המעשה' מושכות אותם יותר ויותר כלפי מטה, עד שהיו יורדים לבסוף לדיוטא התחתונה של חומריות ושפלות מוסרית ושכלית" ("השלח", סיוון תרנ"ח, 1898).

ראש העיר הראשון של תל אביב, מאיר דיזנגוף, אמר בשנת 1933: "אין כאן שאלה שבדת בלבד, אלא שאלה ציבורית ולאומית. לכל עם ועם יש מסורת של השקפות, אמונות, מנהגים – השומרת עליו... אוי לו ליחיד ואוי לו לקיבוץ שייבדל מתוך עמו. עלינו להישמר מחילול שבת בפרהסיה. יותר מאשר בעיר של עכו"ם (עובדי כוכבים ומזלות), זקוקה העיר העברית הראשונה לחותם יהודי מיוחד".

המשורר הלאומי חיים נחמן ביאליק כתב למזכיר קבוצת גבע: "ארץ ישראל בלי שבת לא תיבנה, אלא תיחרב, וכל עמלכם יהיה לתוהו. עם ישראל לא יותר לעולם על השבת. היא לא רק יסוד קיומו הישראלי, אלא גם יסוד קיומו האנושי. כל עמי התרבות קיבלו מידי ישראל, בצורה זו או אחרת, את יום המנוחה, והיא שעמדה להם ללבוש צורת אדם במקצת. בלעדיה היו כולם עומדים בפראותם. השבת, ולא התרבות של תפוחי זהב או תפוחי אדמה, היא ששמרה על קיום עמנו בכל ימי נדודיו. ועתה בשובנו אל ארץ אבות, הנשליכנה אחרי גווננו ככלי אין חפץ בו? בלי שבת אין ארץ ישראל ואין תרבות ישראל, השבת היא התרבות" ("אגרות חיים נחמן ביאליק", ה', עמוד רכ"ח).

שומר תורה ומצוות. מצב זה מתרחש גם בריכוזים חרדיים בתפוצות.

הרובד השני בונה קומה נוספת על זו של המרחב הפנים חרדי. בעומק ליבו, חרדי מן השורה שואף ומאמין שביום מן הימים כלל היהודים בעולם ישמרו תורה ומצוות. זוהי שאיפה ערכית שאיננה שונה משאיפתו של אדם בעל תפיסת ליברלית כי זו תתרחב ככל האפשר בקרב האנושות כצורת חיים טובה ומועילה.

מלבד שאיפה ערטילאית זו, קיימת בתפיסה הדתית גישת הערבות הדדית, המעודדת את המחזיקים בה לפעול "לקירוב רחוקים" משמירת תורה ומצוות ולהחזירם אל "כור מחצבתם" הרחני. גישה זו בולטת בקשר הפוליטי והחברתי שמקיימת החברה החרדית עם הציבור המסורתי בישראל, אשר אותו היא מזהה כבעל שורשים דתיים ש"נותקו" ביוזמת הליכי החילון שעברו העולים לישראל בשנים הראשונות לקיומה. גישה זו מאפיינת את פעילות מפלגת ש"ס, אך גם "יהדות התורה" מחזקת בעשורים האחרונים את קשריה הפוליטיים עם מפלגות הימין, מתוך הבנה כי לקשרים אלו השפעה על שימור זהותם המסורתית של המצביעים להן.

אך מעבר להתנהלות זו, כבר מראשית ימיה של מדינת ישראל תבעו הזרמים החרדיים כי למדינת היהודים יהיו גם אלמנטים של מדינה יהודית, הבאים לידי ביטוי בהסכם הסטטוס־קוו. כך שמדינת ישראל לא תרמוס "ברגל גסה" ערכים יהודיים בסיסיים. מצב זה אפשר מעבר מעמדת ההתנגדות ההיסטורית לציונות לעמדה רכה יותר כלפיה, הנעה מחוסר התנגדות ועד תמיכה והזדהות שקטה עם המדינה. עמדה זו הפכה פומבית יותר עם עלייתם לשלטון של מנחם בגין והליכוד ב-1977, שזוהו כקרובים יותר למסורת ישראל.

למעשה, באופן כללי ניתן לומר שבכל הקשור לאופיו של המרחב הציבורי במדינת ישראל, החברה החרדית נוקטת מדיניות של הגנה על הקיים ואינה חותרת להרחבת שליטתה של הדת על המרחב הציבורי. גם אם שאיפותיה הכבושות הן למדינה בעלת אופי יהודי משמעותי יותר.

גישה זו, המושפעת מפרגמטיות, מובילה לכך שהמאבקים על צביון המרחב הציבורי שמובילה היהדות החרדית מאופיינים בניסיון לשמר את הסטטוס־קוו. זאת בניגוד למפלגות המייצגות את המגזר הדתי והחרדי־לאומי, החותרות לעיתים לחזק את אופייה היהודי של מדינת ישראל ושל כלל אזרחיה באמצעות מערכת החינוך ועוד, מתוך תפיסתם את עצמם כשותפים שווים זכויות במפעל הציוני וראייתם אותו כבעל אלמנטים דתיים בבסיסו. בשונה מהם, החרדים אינם מייחסים למדינה אלמנטים דתיים. עבורם, המדינה היא מעין "ועד בית מורחב", המעניק מסגרת אזרחית ולא דתית.<sup>140</sup>

### מיפוי איומים ואינטרסים

כאמור, כל עוד האוכלוסייה החרדית היוותה מיעוט זניח בקרב החברה הישראלית, ניתן היה לקבוע כי המרחב הציבורי הינו בעל אופי חילוני כללי – כאשר המרכיב היהודי שבו בא לידי ביטוי בחקיקה שאסרה הפעלת תחבורה ציבורית ופתיחת עסקים בשבת, חייבה כשרות במטבחים ציבוריים וכללה את הסכם הסטטוס־קוו. על אותה חקיקה קיימת הגנה הנציגים החרדיים.

140 ראו להלן נתוני סקר נת"א התומכים בכך.

אולם עם הגידול הדמוגרפי, מרחבים שהיו בעברם חילוניים חווים שינוי באופי האוכלוסייה, והקונפליקט על צביון המרחב המשותף צף ועולה. הדרישה של הציבור החרדי לתנאי חיים מותאמים מוצגת ככפייה דתית וכרצון חרדי לשליטה במרחב הציבורי.

שני הצדדים חוזים גם בהתגשמות ממשית של חששותיהם: צד אחד חווה פגיעה ביכולתו לחיות לפי אמונתו, אם על ידי עתירות לבג"ץ ואם בהצקות באוטובוסים שבהם נהוגה ישיבת נשים בחלק האחורי,<sup>141</sup> בעוד הצד השני רואה לנגד עיניו כיצד יוזמות להרחבת גבולות ההלכה במרחב הציבורי קורמות עור וגידים והוכחות על ידי נציגי הממשלה לחוקים של ממש.

אם כן, מעבר לזכויות הנוגעות לחיי היום-יום, שני הצדדים מודאגים בעיקר מפגיעה אנושה בצבינה של המדינה: צמצום הדמוקרטיה והפיכתה של ישראל לדיקטטורה תיאוקרטית, או: התפוררות הצביון היהודי של מדינת ישראל וחילונה המוחלט.

אנו יוצאים מנקודת הנחה שהאינטרס המשותף<sup>142</sup> הוא שימור זהותה היהודית של מדינת ישראל באופן דמוקרטי, המותאם לכלל האזרחים ומכבד את זכותה של כל קבוצה לחיות את חייה כפי שהיא מאמינה.

על מנת להגן על זכותם של החילונים והחרדים לנהל את אורח חייהם תוך מינימום התערבות שלטונית, אנו מציעים את המתווה הבא.

## מתווה לפתרון

### העברת הסמכות לקביעת צביון המרחב הציבורי אל השלטון המקומי

כדי לשרטט את המתווה, נחזור שוב לנקודת העוגן שלנו – הסטטוס־קוו, ונבחן כיצד ניתן להתאים אותו לאתגרי ימינו תוך שימור הרעיון העומד בבסיסו.

מדינת ישראל מוגדרת כמדינה יהודית ודמוקרטית. כיום יש ציבור שחש שהמדינה אינה מספיק יהודית, וציבור אחר שטוען שהמדינה אינה מספיק דמוקרטית.

אנו מעוניינים להציע פתרון שבו המדינה כישות ממלכתית תיוותר מדינה יהודית באופייה, כלומר: פעילות הקשורה למדינה ובמימונה תמשיך להתנהל על פי רוח הסטטוס־קוו, אך לאזרחיה תהיה חירות רבה יותר לנהוג כפי השקפת עולמם וצו מצפונם.

על מנת לצמצם את החשש ההדדי מכפייה דתית או חילונית, ומתוך הבנה שהרשות המקומית מתפלגת לפי ייצוג המשקף את אופי האוכלוסייה המתגוררת בה, הפתרון שאנו מציעים הוא: העברת סמכויות מהשלטון המרכזי אל הרשויות המקומיות לקביעת נורמות מותאמות לאוכלוסייה, ומימון באמצעות השלטון המקומי ולא המרכזי.

כלומר, כל רשות מקומית תקבע עבור עצמה כיצד לנהל את המרחב הציבורי, ואם תרצה להפעיל שירותים שאינם קיימים כיום מתוקף המצב המשפטי או הסכם הסטטוס־קוו, דוגמת אוטובוסים בשבת או אוטובוסים ומופעים נפרדים, היא תממן זאת מהקופה המקומית.

השלטון המקומי, המכיר את הרגישויות הקיימות בכל אוכלוסייה ומנהל אותן מקרוב, יוכל לקבל החלטות שיאפשרו לשמור על האיזון בין הקבוצות תוך מתן מענה לצרכים הייחודיים

141 ברנדווין, א' (2023, 16 באוגוסט). פרובוקציה באוטובוס: פעילות שמאל התגרו בחרדים ועוררו סערה.

ערוץ 7

142 ראו להלן נתוני סקר נת"א התומכים בכך.

של כל קבוצה מבלי לפגוע במרחב הציבורי של כל עיר ויישוב. בערים שבהן יש רוב מובהק לקבוצה מסוימת, יהיה הדבר קל לביצוע ויבסס באופן חוקי את ההתנהלות כפי שהיא מתקיימת כיום בערים חילוניות ובערים חרדיות. בערים מעורבות, שבהן יש ייצוג משמעותי גם לדתיים וגם לחילונים, יהיה צביון העיר נתון לשיקול דעתו של השלטון המקומי, אם לפי אזורים מסוימים ואם לפי הסכמה הדדית של הנציגים המייצגים את האוכלוסיות השונות בעיר. גם בדילמות כמו חוק החמץ, תכריע הרשות המקומית אשר בית החולים נמצא בשטח השיפוט שלה. הסדר זה יסייע בכך שדיון במקרה פרטני באזור כלשהו בארץ לא יהווה זרז לסערה ציבורית חוצת מגזרים המאיימת לפלג את העם, כפי שקורה כיום סביב מקרים רבים, אלא לדיון נקודתי אשר קיימים כלים ומנגנונים המאפשרים לפתור אותו ברמה המקומית.

## היתכנות

למעשה, הסדר עניינים ברוח זו כבר מתקיים ללא הסדרה רשמית.<sup>143</sup> הרלוונטיות של הסדר מסוג זה עולה גם מסקר שערך מכון "נתוני אמת"<sup>144</sup> אשר עסק בשאלה אם נכון להעביר קונפליקטים חברתיים מהכרעה לאומית להכרעה מקומית במספר סוגיות. מהנתונים עולה כי ברוב הנושאים מעדיף כלל הציבור בישראל לפתור קונפליקטים ברמה המקומית, ולא בהכרעה לאומית-ערכית.

מדגם חרדי		מדגם כללי		
הכרעה מקומית	הכרעה לאומית	הכרעה מקומית	הכרעה לאומית	
73%	13%	63%	22%	סגירת כבישים בשבת
70%	16%	33%	49%	הפרדה מגדרית – תחב"צ
38%	37%	61%	30%	תחב"צ בשבת
85%	9%	73%	14%	הפרדה מגדרית – תרבות

תוצאה נוספת עולה מניתוח נתוני סקר העוסק ב"כפייה דתית" שערך מכון "נתוני אמת"<sup>145</sup> ובו ניתנו התשובות הבאות במענה לשאלה:

### אילו היית יכול, האם היית קובע בחוק שכל היהודים במדינת ישראל ישמרו תורה ומצוות?

- 37% מהמשיבים מעוניינים שכלל היהודים במדינה ינהגו לפי ההלכה, אך לא בכפייה.
- 32% היו מותירים את מצב הנוכחי על כנו (סטטוס־קוו) או לא עוסקים בנושא כלל.
- 12% מעוניינים להחיל את ההלכה על מוסדות המדינה בלבד.
- 8% מעוניינים להחיל את ההלכה במקומות ציבוריים.
- 8% מעוניינים בחקיקה המחייבת את כולם לשמירת מצוות.

143 פרידמן, ש' (2018). יחסי דת ועיר והבחירות המקומיות. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

144 אוגוסט 23, באמצעות פאנל "דעתא קהל" (חרדי) ו־iPanel (כללי).

145 הסקר בוצע במערכת פאנל "דעתא קהל" בקרב 839 משיבים חרדים, אוגוסט 23.

כלומר, מרבית המשיבים (81%) בחרו בתשובות שלפיהן הם אינם מעוניינים בכפייה דתית על הפרט, ואפילו ניתן בידם הכוח הפוליטי לממש זאת, אם כי חלקם מודים כי היו מעודדים שמירת מצוות – ללא כפייה.

רק כ־16% מהמשיבים מעוניינים בכפייה דתית אקטיבית על אזרחים יהודים.

על פי שאלה נוספת בסקר, העוסקת ביחס בין המגזרים השונים לחשיבות הדמוקרטיה וליהדותה של המדינה, אנו מזהים כי לשני הצדדים חשובות הן הדמוקרטיה והן היהדות במידה משמעותית – אולם תמונת מראה מתקיימת במידת החשיבות שמעניק כל צד לערכים השונים. הדבר בא לידי ביטוי בנתונים הבאים:

לשאלה **עד כמה חשוב לך הצביון היהודי/הדמוקרטי של מדינת ישראל?** ניתנו התשובות דלהלן:

ציבור כללי	ציבור חרדי	
90%	65%	דמוקרטיה – חשיבות גבוהה
9%	21%	דמוקרטיה – חשיבות בינונית
99%	86%	סה"כ – דמוקרטיה
71%	92%	יהדות – חשיבות גבוהה
20%	5%	יהדות – חשיבות בינונית
91%	97%	סה"כ – יהדות

### ניתוח המחקר האיכותני

**הרבנים** – מניתוח התשובות עולה כי הקול המשמעותי תומך במתן סמכויות לרשויות מקומיות או לקהילות להחליט בנושאים אלה. הרוב סבורים כי יש להתחשב באופיין הייחודי של קהילות שונות, וכי צריכה להיות להן האוטונומיה לעצב את המרחב הציבורי שלהן בהתאם לערכיהן ואמונתן.

לעיתים מלווה הדבר באמירה כי כך צריך לנהוג מלכתחילה, כהתנכרות לאלו שאינם שומרי תורה, או מתוך עמדה המתנגדת עקרונית לכפייה. לעיתים מובע כאב על הריחוק והזרות ש"מאלצים" את הרבנים "להסכים ולשחרר" את אחיהם מהשפעת הדת, אך מכיוון שזהו המצב, בדיעבד, כך נכון לנהוג.

עם זאת, בקרב הרבנים מצויה עמדת מיעוט מצומצמת בהיקפה המדגישה את הצורך בסטנדרט לאומי בענייני דת ומדינה, ורואה במבנה הריכוזי הנוכחי כחיוני לשמירה על אופייה היהודי של המדינה. אלה מאמינים שהחלטות מסוג זה צריכות להתקבל ברמה הלאומית, כדי להבטיח אחידות ולשמור על סטנדרטים דתיים מסוימים.

**אנשי חינוך** – מהתגובות אנו רואים כי הקולות מתחלקים שווה בשווה בין שתי הקטגוריות העיקריות: חלק נוטים לשמור על סטטוס־קוו ריכוזי, במיוחד כשמדובר בשירותים ציבוריים כמו תחבורה. נראה שהם רואים בפעילויות מסוימות בשבת בבחינת חילול ישיר של ערכים דתיים.

מצד שני, ישנו סנטימנט בולט בקרב מספר מחנכים התומכים בקבלת החלטות מקומית יותר. קבוצה זו מכירה במגוון המגזרים בישראל ומאמינה שלאוכלוסיות מקומיות צריכה להיות השפעה על הפרקטיקות והתקנות המשפיעות על חיי היומיום שלהן. הם נוטים להיות פרגמטיים יותר, תוך התמקדות בדוקיום של קהילות שונות במדינה.

**אנשי ציבור** – גם כאן, כמו אצל הרבנים, ניכר כי הקול המשמעותי תומך במתן סמכויות לרשויות מקומיות ובחתימה לפשרה בנושא. אך בשונה מן הרבנים, כאן קולות המיעוט משמעותיים יותר.

### **סיכום**

הנתונים מצביעים על העדפה משמעותית, הן בקרב האוכלוסייה הכללית והן בקרב האוכלוסייה החרדית בישראל, לקבלת החלטות מקומיות בנושאים חברתיים-דתיים על פני מדיניות כלל ארצית. אומנם, יש הבדל דק במשקל שכל קבוצה מייחסת לאופייה הדמוקרטי לעומת היהודי של המדינה, אך הרוב מתנגד לכפייה דתית על הפרט. לאור ממצאים אלה, נראה כי למתווה המציע קבלת החלטות מקומיות בענייני דת יש סיכוי טוב להתקבל ולהצליח.

## הסדרתים חברתיים עדכניים: חינוך

כפי שנכתב לעיל, מסמך הסטטוס־קוו מאפשר לחברה החרדית לקיים מערכת חינוכית נפרדת ואוטונומית. בפרק זה נתמקד בסוגיית לימודי הליבה של מערכת **חינוך הבנים במגזר החרדי**.

### תמונת מצב

לפי שנתון החברה החרדית לשנת 2022, 27% מהילדים בגיל היסודי במדינת ישראל מתחנכים בחינוך החרדי.<sup>146</sup> בשנת תשפ"א עמד מספר הבנים החרדים בגיל יסודי בלבד על 1,05,248, ומספר הבנות עמד על 100,234.

מערכת החינוך החרדית מתאפיינת בגידול מסיבי. לשם המחשה, בשנים 2001-2019 שיעור הצמיחה בה עמד על כ-98%, לעומת גידול של 52% בחינוך הערבי, 30% בחינוך הממלכתי-דתי ו-14% בלבד בממלכתי. לפי התחזיות, מספר התלמידים בחינוך החרדי צפוי לגדול עוד ב-250% עד 2060 ולהוות כשליש מכלל התלמידים במערכת החינוך בישראל.<sup>147</sup>

מערכת החינוך החרדית לבנים בגיל היסודי בנויה כיום ממספר זרמים בעלי מאפיינים שונים:

1. הזרם העיקרי הוא מוסדות הפטור (להלן "חֲדָרִים"). אלו הם מוסדות פרטיים ללא פיקוח ממשלתי, שבהם לומדים בעיקר לימודי קודש ומעט מאוד לימודי חול – חשבון, דקדוק, מעט גיאוגרפיה והיסטוריה, ללא לימודי אנגלית כלל. בהתאם להסדר הוותיק, מוסדות אלו מחויבים בלימודי ליבה בהיקף של 55% ומתקצבים בשיעור זהה. בזרם זה לומדים 42% מהבנים החרדים בגיל היסודי.<sup>148</sup>

2. הזרם הבא הוא המוכשר (מוכר שאינו רשמי). מוסדות אלו פועלים בצורה עצמאית, בלא שיוך לרשת ובלא מעמד משפטי אחר. מוסדות מוכרים שאינם רשמיים ממומנים ב-75% מהתקצוב למוסדות ממלכתיים ומחויבים ללימודי ליבה ב-75%. העסקת המורים של כל מוסד היא עצמאית, והקשר עם הפיקוח של המחוז החרדי במשרד החינוך תקין מבחינת רישוי, ביטחון ובטיחות. בתחומים הפדגוגיים, הקשר עם הפיקוח מתנהל בצורה אפקטיבית – במרבית המקרים – ותלוי בעיקר בקשר המקצועי שנוצר בין מנהל המוסד ובין המפקח מטעם המחוז. ניהול המוסדות, וקביעת תכני הלימוד מתבצעים באופן פנימי, ללא התערבות ממשלתית. בזרם זה לומדים 11% מכלל הבנים החרדים.<sup>149</sup>

3. רשתות החינוך החרדיות, "בני יוסף" ו"החינוך העצמאי", שייכות אף הן לזרם המוכר שאינו רשמי, אך המוסדות השייכים להן מתקצבים ב-100% ומחויבים ללימודי ליבה בהיקף מלא. העסקת המורים היא באמצעות העמותות המפעילות, והקשר עם הפיקוח הממשלתי מתקיים בעיקר סביב ענייני רישוי, ביטחון ובטיחות. הפיקוח הפדגוגי נתקל לעיתים בקשיים. בשנת 2022 התחנכו במוסדות אלו כ-41% מהבנים החרדים בגיל יסודי.<sup>150</sup>

146 מלאך, ג' וכהנר, ל' (2022). **שנתון החברה החרדית 2022**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

147 דטל, ל' (2023, 27 ביולי). מספר התלמידים בחינוך החרדי צפוי לגדול ב-250% עד 2060. **דה מרקר**.

148 מלאך, ג' ורביצקי טוריפז, ש' (2023). **תקציב החינוך החרדי: העובדות שמאחורי המספרים**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

149 היום, א' ופראוור, א' (2022). **חנוך לנער? זרם החינוך הממלכתי-חרדי ומתווה בעלז**. מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

150 היום ופראוור, שם.

4. זרם החינוך הממלכתי-חרדי (ממ"ח). זהו זרם חדש יחסית שהוקם בשנת 2014. במוסדותיו לומדים כ-15,300 תלמידים ותלמידות, והוא נחשב עדיין לזרם המשתייך לשוליים המודרניים של האוכלוסייה החרדית. מוסדות הממ"ח נמצאים בבעלות ובפיקוח ממשלתי, ממומנים ב-100% תקצוב ממשלתי ומחויבים ללימודי ליבה מלאים.<sup>151</sup> המורים מועסקים ישירות על ידי משרד החינוך, והתנאים דומים למערכת החינוך הכללית. זרם זה זוכה לביקורת קשה מבית ומחוץ אך ממשיך לשמור על קצב גידול של 10% בשנה. מלבד מקצועות ליבה ברמה גבוהה, מוסדות הממ"ח שואפים לחנך לפי גישת תורה עם דרך ארץ, ולערכים של סולידריות ואזרחות טובה לצד שמירה על זהות חרדית בלתי מתפשרת. בזרם זה לומדים 4% מכלל הבנים החרדים.

5. זרם נוסף הוא מוסדות לא מוכרים הפועלים במימון פרטי בלבד, ללא רישום מסודר וללא פיקוח. על פי הערכות, במוסדות אלו מתחנכים מעט יותר מ-30,000 תלמידים חרדים בני הקהילות בעלות אופי קיצוני, בעיקר בני "העדה החרדית". למדינה אין נתונים על התלמידים ואין לה כל סמכות במוסדות אלו, אף לא בענייני רישוי, בטיחות וביטחון.

בחירת ההורים בסוג המוסד שאליו ישלחו את ילדיהם תלויה בהשתייכותם הקהילתית, במידת השמרנות שלהם, בקרבה לבית ובמידת העניין בלימודי החול ברמה גבוהה.

הגם שבמוסדות הפטור והמוכש"ר נלמדים באופן רשמי לימודי חול באופן חלקי (בדרך כלל יילמדו המקצועות: הבנת הנקרא, כתיבה, חשבון, היסטוריה, גאוגרפיה וטבע), בדיקת המציאות בשטח מעלה כי אפילו לימודים אלו נלמדים ברמה ובאיכות נמוכות ביותר, אם בכלל. לימודי החול נדחקים לסוף היום, בשעות שבהן הילדים אינם ערניים מספיק. הם נלמדים על ידי מורים שאינם בעלי השכלה מתאימה ומתוך ספרי לימוד שאינם בהכרח מעודכנים. הדגש המרכזי, הן מבחינת היקף הלמידה והן מבחינת איכותה ועומקה, הוא על לימודי הקודש, בעיקר בכיתות הגבוהות לקראת מבחני הכניסה לשיבה. התקצוב הניתן כנגד לימודי החול במוסדות אלו אינו בודק פרמטרים כגון איכות הלמידה או הישגי התלמידים, והמפקחים מסתפקים בדיווח היבש על מספר שעות הלימוד.

### מיפוי וניתוח אתגרים

קולות רבים במרחב הציבורי הישראלי קוראים להתערבותה של המדינה בחינוך החרדי. בשיח בולטות שתי טענות עיקריות המופנות כלפי החינוך החרדי:

1. היעדר לימודי ליבה ברמה הנדרשת מונע כישורים וידע הדרושים עבור שוק התעסוקה הישראלי, ובפרט עבור תעסוקה איכותית.

2. אופיו האוטונומי של החינוך החרדי אינו מעודד אזרחות פעילה ומעורבת והוא פועל לשמר את האוטונומיה התרבותית והערכית של החרדים, שתוצריה החינוכיים אינם מתפקדים כראוי בדמוקרטיה מודרנית.<sup>152</sup>

הטענה הרווחת היא כי האוטונומיה החינוכית שהובטחה והוענקה לחרדים אינה נוגעת עוד

151 כלל הנתונים בשורות אלו לקוחים מתוך: בארט, ע', שפיגל, א' ומלאך, ג' (2020). **אחד מחמישה תלמידים – החינוך החרדי בישראל**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

152 על פי סקר "נתוני אמת" בציבור הכללי: 61% מוטרים במידה רבה ו-28% מוטרים במידה כלשהי מכך שחלק מהתלמידים החרדים בישראל אינם לומדים לימודי ליבה. הסיבה לכך: 41% מודאגים מפגיעה עתידית בתעסוקה, 6% מודאגים מהאוטונומיה הזוהית שהחרדים מטפחים בעקבות כך, ו-48% דואגים משתי הסיבות.



רק לציבור החרדי, אלא משפיעה באופן ישיר על הכלכלה ועל אופייה של מדינת ישראל. כיוון שכך, על המדינה לפעול באחת משתי דרכים: לפעול לנטילת האחריות על חינוך התלמידים החרדים, או לחדול כליל ממימון המוסדות.

מן העבר השני, המגזר החרדי מייחס חשיבות עליונה לשימור עצמאותו החינוכית. החשש משינוי כלשהו באופיו של בוגר מערכת החינוך החרדית דוחק בממסד החרדי להקצין את עמדתו הן ביחס לחשיבות שהוא מעניק ללימודים התורניים, והן ביחס לחוסר נכונות לפתח תלות כלכלית במדינת ישראל לצורך מימון ה"תּוֹרָיִם".

### חינוך במדינת ישראל – כבדה וחשדה

כדאי לשים לב לסוגיית ההימנעות מתלות במוסדות המדינה עבור ה"תּוֹרָיִם", המעידה על תעדוף עמדה אידאולוגית נוקשה על פני נוחות כלכלית. לכאורה, יכול היה הממסד החרדי להעביר את מוסדות הפטור אל מסגרת המוכש"ר, וכך לקבל עבור כל תלמיד מימון כפול כמעט ולצמצם את נטל עלות החזקת ה"תּוֹרָיִם" ממנהלי המוסדות והורי התלמידים. כל זאת, מבלי שהממסד ישלם מחיר חינוכי או זהותי משמעותי, והאוטונומיה החינוכית שלו תיוותר כמעט ללא שינוי.

אך מסתבר כי גם פלגים חרדיים מתונים יחסית חוששים כי המדינה אכן חפצה להתערב בחינוך החרדי על מנת לשלוט בתכני הלימוד.<sup>153</sup> חשש זה גורם למנהלי המוסדות השייכים לפלגים אלו ליותר על ההשתתפות התקציבית ובכך למנוע תרחיש עתידי ומסוכן, שבו המדינה מנצלת את כוחה הכלכלי כדי לשלוט בתכנים הנלמדים או לייצר רפורמות חינוכיות באותם מוסדות.<sup>154</sup>

הבנת מניעים אלו מסייעת להבנת ההתנגדויות שעלו מצד הממסד החרדי כלפי יוזמות שונות אשר הוצעו בעבר וכללו שינוי במערכת החינוך – החל מהתנגדות גורפת לממ"חים כמערכת שעלולה להוות אלטרנטיבה לרשתות המוכש"ר, וכלה בהתנגדות הנחרצת למימוש "מתווה בעלז"<sup>155</sup> במוסדות הפטור, אשר היווה "פריצה" במערך ההגנה על עצמאותה המוחלטת של מערכת החינוך החרדית.

במובן הזה, מתווה בעלז מייצר לממסד החרדי בעיה נוספת, מעבר להגדלת התלות במדינה: הוא מעניק לגיטימציה ללימודי אנגלית ומתמטיקה בתוך מוסדות המשתייכים לזרם המרכזי

153 סיפר הרב מרדכי יעקבזון, יו"ר איגוד הת"חים, שבמסגרת המשא ומתן הקואליציוני הגיעו לנכונות לתקצב את הת"חים כמו ב"אופק חדש", ובלבד שיעבירו למלמדים הכשרה מספר פעמים בשנה – הכשרה שהת"חים רוצים, ללא כל התערבות. היה ברור לו שזו הזדמנות חד פעמית שלא תחזור. הוא נכנס לשאול את הרב אדלשטיין, שהיה ידוע כאיש מתון מאוד. הרב הקשיב קשב רב כחצי שעה, ושלל נחרצות. בלשונו, המסר היה: אפילו תהיה הדרישה להביא את ר' מיילך בידרמן להרצות שלוש פעמים בשנה, לא נסכים. העניין הוא בעצם ההסכמה לתכתיבים חינוכיים של ההנהגה החילונית. התוכן לא משנה.

154 בהקשר זה ראוי לציין את פרשיית עמנואל, שבמסגרתה הופרדו תלמידות בנות עדות המזרח ולא הורשו ללמוד עם תלמידות אשכנזיות ביישוב. בעקבות פסיקת בג"ץ נכנסו ההורים לכלא. לקריאה נוספת ראו: שמואלי, ש' (2020). **פרשת ההפרדה בבית הספר החרדי לבנות בעמנואל; בג"ץ 1067/08 עמותת נוער כהלכה נ' משרד החינוך**. משרד המשפטים.

155 מתווה בעלז נחתם בשנת 2022 בין משרד החינוך לבין חסידות בעלז. מהותו הינה הסדרת שלושה מקצועות ליבה – אנגלית, מתמטיקה ועברית – במוסדות הקיימים של החסידות. מוסדות אלו יקבלו תקצוב נוסף בהתאמה להיקף מקצועות הליבה הנלמדים בכל מוסד, ויעברו ממעמד מוסדות פטור למעמד ייחודי אחר. המתווה עורר התנגדות רחבה מהצד השמרני של הקהילה החרדית ולבסוף לא יצא אל הפועל.

בחרדיות – לגטימציה העלולה להפוך לכדור שלג שיסחף אחריו מוסדות חרדיים רבים, ועלול "להידרדר" לכדי דרישה ציבורית ליישם מתווים מסוג זה בכלל מערכת החינוך החרדית. בפלגים חרדיים קיצוניים יותר פועלים להתנתק מהמדינה באופן מוחלט בכל הנוגע לחינוך. שם מכנים את מוסדות החינוך שאינם נתמכים על ידי המדינה כחינוך "על טהרת הקודש".

**בסיכומו של דבר, הגבלת התלות בתקצוב המדינה נעשית במודע, למרות היותה חסרת היגיון/אינטרס כלכלי. היא מעידה על עוצמתה של תחושת האיום הזהותי בקרב ההנהגה החרדית מפני כוונת ה"זדון" – הפוטנציאלית – של המדינה.**

### **האם החרדים באמת מתנגדים ללימודי אנגלית ומתמטיקה?**

אם עד כה הסכמנו שההנהגה החרדית מסרבת לייצר תלות של מערכת החינוך שלה במדינת ישראל, שאלה נוספת שצריכה להישאל, במנותק מכך, היא:

האם יש חרדים שהאינטרס שלהם הוא שילדיהם לא יידעו אנגלית ומתמטיקה? האם הם אינם מבינים שהם מטילים על ילדיהם מגבלות תעסוקתיות חמורות?

בהמשך נציע תשובה מורכבת יותר. אך התשובה הפשוטה היא: כן, וזאת מהסיבות דלהלן:

1. המסורת היא שלא עורכים שינויים בחינוך הילדים – החינוך חייב להיות "טהור".
2. לימוד תורה כערך עליון ויחיד – כל אחד יכול להיות "גדול בתורה".
3. סגירות מפני סכנות העולם.

### **ובהרחבה:**

לכאורה, התשובה הפשוטה לשאלה זו היא חיובית ממספר סיבות:

א. האידאולוגיה החרדית שמרנית באופייה. האתוס החרדי יודע לספר על החשיבות האדירה שהעניקו המנהיגים הרוחניים לשמירה על "טהרת" החינוך החרדי: חרם הוטל בירושלים של היישוב הישן נגד הניסיונות לשלב שפה זרה ולימודי חול ב"חֲדָרִים". מלחמות נהלו במזרח אירופה נגד חֲדָרִים "מתוקנים" שבהם למדו לימודי חול בנוסף ללימודי קודש. ישיבת וולוז'ין המיתולוגית העדיפה לסגור את שעריה ולא לאפשר לממשל הרוסי להתערב בתוכן הלימודים, הגם שהדרישה הממשלתית התבטאה אך ורק בלימודי השפה הרוסית.<sup>156</sup>

באופן כללי, הגישה החרדית חשדנית כלפי שינויים מהמסורת, גם אם מינוריים, ותופסת אותם ככאלה העלולים להוות פתח לחדירת רוחות זרות לתוככי המבצר החרדי.

הפתגם הרלוונטי המתמצת את הגישה הזאת, מלבד "חדש אסור מן התורה" המוכר והידוע, לקוח מהמימרה התלמודית: "כל המשנה – ידו על התחתונה".<sup>157</sup>

ב. החינוך החרדי מיועד לטפח חברה המתפקדת כ"סיירת מטכ"ל" רוחנית. כל ילד מתחנך על כך שאם רק ישאף ויתמיד בלימודו, הרי שיוכל להיות גדול בתורה. הדמות שאותה

<sup>156</sup> יוער כי אמיתותו ההיסטורית של הסיפור מוטלת בספק, אך בין אם אכן התרחש במציאות ובין אם לא, הסיפור הפך למיתוס מכונן בחברה החרדית. לקריאה נוספת ראו באתר "דעת" (מכללת הרצוג – גוש עציון): <https://www.daat.ac.il/daat/chinuch/mosdot/volozin7-2.htm>

<sup>157</sup> בבא מציעא, ו' ב'.

מתחנך הילד החרדי לחקות לכשיגדל הינה דמות ה"תלמיד חכם", האברך הלומד תורה יומם ולילה. יציאה לעבודה היא איננה ברירת המחדל הטבעית של רוב הבוגרים החרדים, בניגוד למקובל בחברה הלא-חרדית.<sup>158</sup>

לימודי החול הנלמדים בחיידר אמורים לשמש את התלמיד-חכם העתידי בהמשך דרכו התורנית. הם המינימום הנדרש על מנת שיוכל לתפקד בתוך עולם התורה בצורה סבירה. זו הסיבה שלימודי ליבה, האמורים לשרת אותו כאדם העובד לפרנסתו למקרה שלא יצליח חלילה בלימודיו התורניים, עלולים לאיים על האתוס שעליו גדל ולהוות כביכול מתן לגיטימציה "לכישלון".

ההנחה היא כי אם חלילה לא יצליח הנער בלימודיו התורניים ו"יאלץ" לצאת לשוק התעסוקה, הוא כבר ימצא את הדרך להשלים את מינימום הידע ההכרחי לתפקד כראוי.

ג. סיבה נוספת למניעת לימודי אנגלית היא הגבהת חומות ההפרדה בין הילד החרדי ובין תרבות העולם החיצון ה"משתוללת" בחוץ. בתפיסה זו, מומלץ שיהיה לו כמה שפחות "שפה משותפת" איתו, כך שהמגמה הכללית היא צמצום מקסימלי של יכולת הילד להיחשף למידע שאיננו מתאים לעולם החינוכי הרצוי עבורו.

בהקשר הזה, היעדר היכרות עם השפה האנגלית, המשמשת את התרבות הישראלית כצינור עיקרי לחשיפה לתרבות המערב, הוא מכשול נוסף ולא בלתי חשוב בדרכה של אינפורמציה לא רצויה לילד והנער החרדי.

### האם החרדים רוצים שילדיהם ילמדו אנגלית ומתמטיקה?

על אף כל האמור לעיל, התשובה לשאלה זו מורכבת יותר: יש ויש. כיום רוב החרדים עובדים, ועולם העבודה החדש דורש יותר מתמיד אנגלית בסיסית. בנוסף, המקצועות הרווחים ביותר בעולם העבודה החדש הם מקצועות ההייטק, ועבורם דרושה יכולת מתמטית גבוהה ביותר.

### ובהרחבה:

א. עולם התעסוקה החרדי חווה שינויים משמעותיים בעשרים השנים האחרונות. מספר המועסקות בקרב הנשים החרדיות הכפיל את עצמו, ובקרב הגברים קיימת מגמה פחותה אך דומה. מגמות התעסוקה מתרחבות, ולצד העלייה ברכישת השכלה אקדמית, חודרים אל המגזר החרדי מושגים כמו פיתוח קריירה, מימוש עצמי, עבודה משמעותית ורמת חיים גבוהה. כל אלה מצריכים יכולות וכישורים שהיוצאים החדשים לשוק התעסוקה נתקלים בחיוניות שלהם.

זו הסיבה שאוריינות דיגיטלית, יחד עם הצורך בהכרת השפה האנגלית ומתמטיקה, הם תנאי כמעט הכרחי לתעסוקה איכותית, וההכרה בצורך ללמוד אותם כבר מגיל צעיר מחלחלת לתוך המגזר החרדי.<sup>159</sup>

158 וגו, א' (2017). **חוייתם של גברים חרדים המחליטים לשנות מאורח החיים המקובל בקהילתם: המקרים של הבוחרים בשירות צבאי או בלימודים אקדמיים**. עבודת גמר מחקרית המוגשת לאחר קבלת התואר "מוסמך", אוניברסיטת חיפה.

159 על פי סקר "נתוני אמת" מאוגוסט 23, רוב (54%) המשיבים החרדים סבורים כי רמת לימודי החול בתלמודי התורה היא נקודת חולשה של מערכת החינוך החרדית. רק 21% סבורים כי זו נקודת חוזקה.

ב. העלייה ברמת הנשירה: בשנים 2018-2019 וכן 2019-2020, שיעור הנשירה הגבוה ביותר של תלמידים נרשם בחינוך החרדי (2.69% ו-2.01% בהתאמה).<sup>160</sup> תופעה זו מחייבת את המנהיגים לייצר מענים מותאמים עבור אותם ילדים שניתן לזהות שאינם מתאימים למסלול של "גדול בתורה". ההבנה כי רשת ביטחון תעסוקתית צריכה להיפרס עבורם מבעוד מועד, הולכת וגוברת.

### התנגשות ערכים – מכש צרכים

עד כה עסקנו בטענה הראשונה כלפי עצמאותו של החינוך החרדי – על כך שאיננו מכשיר את בניו לתעסוקה איכותית, בכך שהוא מונע מהם הכשרה בסיסית כגון לימודי אנגלית ומתמטיקה. מן הראוי להתייחס גם לטענה השנייה, ולפיה החינוך החרדי מחנך דורות שלמים של ילדים להתבדלות ערכית, אזרחית, ולהיעדר תחושת אחריות כלפי יתר הציבור בישראל.

### כאן ראוי לבחון אם האתגר החינוכי האמיתי הוא זה הכלכלי, או שמא מדובר באתגר שמציבה תפיסת העולם/ההפעלה החרדית לקיום המודרני.

ביחס לשאלה זו, קשה שלא להבחין בתהום הערכית הפעורה בין המגזר החרדי ליתר החברה בישראל. בשורות אלו, המהוות את ליבת הצעתנו במסמך זה, ננסה לבודד את האלמנטים הזהותיים, הבלתי פתירים, דהיינו:

- החשש החרדי מפני התרבות הישראלית
  - החשש הישראלי מפני התפשטות התרבות החרדית
- קעת נותר לברר אם מעבר לאימונים הזהותיים שחשים הצדדים האחד מפני רעהו, הם חולקים צרכים משותפים, כמו:
- הצורך להתפרנס בכבוד
  - הצורך להוריד את יוקר המחיה באמצעות כלכלה חזקה ובריאה
- אם נסכים שהתחושה ההדדית של איום זהותי פוגעת ביכולת של כל הצדדים לממש את צרכיהם המשותפים, נבין כי עלינו לפעול לצמצום תחושת האיום על מנת להגיע לפתרון המתח החברתי בסוגיית החינוך.

### מתווה לפתרון

על סמך ניתוח הנסיבות שבגינן החינוך החרדי איננו מעודד לימודי אנגלית ומתמטיקה; ועל סמך נתוני סקרים<sup>161</sup> שמהם עולה תמונה ברורה, ולפיה אין סיבה מהותית למניעת לימודים המכונים לתעסוקה – הרי שהסיבות העיקריות לשימור המצב הן תחושת איום מפני שינוי והחשש מפני התערבות ממשלתית בחינוך החרדי.

160 סבירסקי, ש', קונרטיאס, א', סבירסקי, ב', בראון ממן, ש', הופמן־דישון, י' וליברמן, א' (2022). **תמונת מצב חברתית 2022: מגפת אי־השוויון נמשכת**. מרכז אדוה.

161 לעיון בתוצאות סקר "נתוני אמת": <https://www.real-time-data.org.il/education/#education2>; 62% מהחרדים תומכים בלימודי אנגלית ומתמטיקה בתלמודי התורה, ו-37% תומכים בלימודי ליבה. ראו סקר נוסף שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה: <https://www.idi.org.il/articles/38320>, וכן להלן בסוף פרק זה בהרחבה.

הנחת העבודה שלנו היא שאם תצומצם תחושת האיום החרדית מפני התלות הכלכלית ברצונה הטוב של מדינת ישראל לאפשר את קיומה של מערכת חינוך חרדית עצמאית, יצומצמו המגבלות על לימודים תומכי תעסוקה כאנגלית ומתמטיקה בתוך מערכת החינוך החרדית לבנים.

**ככותרת לפתרון אשר בפרטיו נעסוק בהמשך, ניתן לומר כי אנו מציעים מתווה ולפיו תחוקק חקיקה המעגנת את עצמאותו החינוכית והתקציבית של החינוך החרדי, זאת תמורת הסרת התנגדות הממסד החינוכי-חרדי ללימודי אנגלית ומתמטיקה, ולמוסדות הממ"ח.**

אפשר לקבוע באופן די ברור כי לו ניתן היה להרגיע את תחושת האיום במלואה, ניתן היה לפתח וליישם סל פתרונות להתמודדות עם אתגר לימודי החול.

עם הפתרונות השונים ניתן למנות:

1. שיפור במערכת לימודי החול בתוך החדרים – מתווה בעלז כדוגמה.<sup>162</sup>
2. מערכת חוץ בית ספרית להשלמה של מקצועות חול, חוגים והעשרה במתנ"סים.
3. שיפור מערך לימודי החול במוסדות רשתות החינוך החרדיות.<sup>163</sup>
4. פתיחת מוסדות ממ"ח נוספים בריכוזים חרדיים.

כאמור, האמצעים שבהם ניתן לצמצם את תחושת האיום החרדית, מפני פגיעה עתידית בעצמאותו הזהותית של החינוך החרדי, כרוכים בחקיקה המסדירה באופן קבוע וסדור את מעמדו העצמאי ואת תקצובו. זאת, בתמורה להסדרים חוקיים שיבטלו באופן הצהרתי ומעשי את ההתנגדות המסורתית לכל אותם פתרונות סל המעודדים לימודי חול במסגרות החרדיות שמנינו לעיל.

הפתרון המוצע אינו מעניק מענה מוכח לשאלת האיום הזהותי הלא-חרדי מפני האוטונומיה התרבותית שמעניקה מערכת החינוך החרדית והיעדר החינוך לערכים אזרחיים-דמוקרטיים. אך הוא מעניק פתרון טוב דיו לשאלה, "אילו כלים תעסוקתיים יהיו לכרבע מיליון ילדים חרדים הלומדים במערכת חינוך שאינה מעניקה להם הכנה בסיסית לחיי עבודה".

הפתרון, אומנם, מצטמצם לתלמידי כיתות א-ח ואיננו מתייחס לגילים מבוגרים יותר, אך תהיה בו משום התקדמות ניכרת לקראת נכונות לקניית כלים חינוכיים מעודדי תעסוקה.<sup>164</sup>

162 הוין, א' (2022). **ממחי"ם (חינוך ממלכתי חרדי) – נייר עמדה על רקע פרסום "מתווה בעלז" של משרד החינוך.** מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

163 32% מהמשיבים סבורים כי כדאי שילדים חרדים יקיימו תגבור לימודי חול בשעות אחר הצהריים. **סקר נת"א, אוגוסט 23.**

164 לצד הצעת מודל זה, מן הראוי להתייחס למצוקה שמעלים הורים ומנהלים במוסדות החינוך הממלכתי, המבקשים לעצמם עצמאות חינוכית בדומה לזו המוענקת דה־פקטו לחינוך החרדי ודה־יורה לחינוך הממלכתי־דתי. על הממסד החרדי מוטלת החובה לתמוך בתביעתם לעגן עצמאות חינוכית דמוקרטית־ליברלית במוסדות המעוניינים בכך. מטבעו של מסמך זה, אין בו אלא לייצג את עמדת כותביו והמגזר החרדי שאליו הם משתייכים. הוא איננו מתיימר לייעץ לאחרים כיצד לנהוג. אך לצד התביעה העולה משורות אלו, לעיגון עצמאות החינוך החרדי והגנה על ערכיו, מובן כי עלינו לתמוך בדרישה דומה מציבורים אחרים.

## היתכנות

על סמך נתוני הנכונות העקרונית שהביעו הורים בנוגע לחינוך ילדיהם,<sup>165</sup> ניתן להעריך את יעדי המודל בכמחצית עד 60% מהילדים במערכת החינוך החרדית. וכמחצית מקבוצה זו – רבע עד שליש מההורים החרדים – אף הביעו נכונות שילדיהם ילמדו מקצועות ליבה נוספים, מלבד אנגלית ומתמטיקה.

מהלך זה של לימודי מקצועות ליבה נוספים ברמה המקובלת במערכת החינוך אינו מתרחש בדרך כלל בתוך מערכת החינוך החרדית המסורתית, אלא במוסדות הממ"ח.

בסקר של מכון "נתוני אמת"<sup>166</sup> הבוחן את עמדות הציבור החרדי כלפי מערכת החינוך החרדית, עלתה התמונה המורכבת הבאה:

47%	מוסדות פטור מוכש"ר –	במענה לשאלה "אם בעיר שלך יש שלושה מוסדות חינוך לבנים ברמה רוחנית ולימודית מצוינת, ממשפחות טובות בסגנון שלך, ובידך האפשרות לבחור לאיזה מהם תשלח את ילדך, באיזה מוסד תבחר?"
38%	חינוך עצמאי / בני יוסף	
15%	ממ"ח	

## ניתוח המחקר האיכותני

**רבנים** – חלק ניכר מדגיש את חשיבותה של האנגלית כצורך בסיסי בחיי היומיום. הם מאמינים כי ידיעת אנגלית מספקת אפיק להזדמנויות להשכלה נוספת. רבים מציינים כי ילדים ומבוגרים בקהילה רכשו אנגלית באופן לא רשמי ללא השפעות מזיקות. אחרים מזכירים כי חלק מבתי הספר החרדיים כבר מציעים לימודי אנגלית ומתמטיקה, מה שמעיד על כך שההתנגדות אינה עמדה גורפת.

מצד שני, קיים סנטימנט משמעותי נגד הכנסת לימודי חול. עבור חלק מהרבנים, אנגלית מסמלת זהות מערבית ומביאה עמה השפעות תרבותיות מזיקות פוטנציאליות. יש חשש שמקצועות החול יצמצמו את ההתמקדות העיקרית בחינוך תורני. היסטורית, הייתה התנגדות אידאולוגית נגד האנגלית, ששורשיה בסכסוכים קודמים עם תנועות יהודיות מערביות וחילוניות. מספר רבנים מביעים חשש כי שליטה באנגלית עלולה לאפשר גישה לתכנים בלתי הולמים ומזיקים מבחינה רוחנית. עבורם, לימודי חול עשויים להיתפס כמשניים או אפילו מיותרים בהשוואה ללימודי קודש.

למרות הדעות המגוונות, נראה כי הקולות המצדדים בצורך המעשי באנגלית בולטים יותר. אך גם בקרב קולות אלה ישנם חילוקי דעות לגבי השיטה והאינטנסיביות של שילוב לימודי חול. חלק נוטים למסגרות בלתי פורמליות או תוכניות משלימות, בעוד שאחרים פתוחים יותר לשילוב בתוכנית הלימודים הרשמית.

**אנשי חינוך** – אנשי חינוך בחברה החרדית מציעים קשת דעות בנושא. מחנכים אחדים מכירים

165 לעיון בתוצאות סקר "נתוני אמת": <https://www.real-time-data.org.il/education/#education2>

166 הסקר בוצע במערכת פאנל "דעתא קהל" בקרב 839 משיבים חרדים, אוגוסט 2023.

בכך שהאיסורים על לימודי חול מתקופות קודמות, אינם רלוונטיים עוד בעידן הגלובלי שלנו. עבורם, אנגלית הפכה לצורך שלא ניתן להתעלם ממנו בהיבטים רבים של החיים המודרניים. מתמטיקה, לדעתם, שנויה במחלוקת עוד פחות, עם הצעות לכלול אותה באופן מיידי במסגרות החינוך. דאגותיהם סובבות סביב הופעתו של דור חסר מיומנויות יסוד החיוניות למקצועות מודרניים, כמו יישומי מחשב. הם תומכים בהכנסה מדורגת ושקולה של לימודי חול, בהדרכתם של מנהיגי הקהילה החרדית.

לעומת זאת, חלק מהמחנכים רואים באנגלית יותר מסתם שפה – זהו שער לתרבות המערבית עם סיכונים פוטנציאליים. הגישה הקלה לטכנולוגיה ולמדיה הגלובלית שהאנגלית מציעה נתפסת בעיניהם כחרב פיפיות. בעוד מתמטיקה איננה מהווה בעיה, ההשלכות התרבותיות הרחבות יותר של אנגלית נחשבות מסוכנות.

נוסף על כך, מחנכים מסוימים מייחסים את הירידה בלימודי האנגלית במוסדות חרדיים מסוימים לתחרות קהילתית סמויה על מידת החרדיות של המוסד. אלו סוברים שהמבוי הסתום הזה ימשך, משום שהוא מסמל מחלוקות אידאולוגיות עמוקות יותר. לטענתם, כל שיפור במצב יקרה מעצמו, ללא התערבות מן החוץ, ויונחה בעיקר על ידי הורים שיבחינו בהשלכות הפרגמטיות על עתיד ילדיהם.

בהערכת הסנטימנט הכללי, יש נטייה קלה לכיוון ההכרה בחשיבותם של לימודי החול, אם כי בסביבה מוסדרת. יחד עם זאת, החשש מפני ההשלכות הרחניות והתרבותיות, הקשורות בעיקר לאנגלית, נותר מושרש בקרב חלק משמעותי מהמחנכים.

**אנשי ציבור** – רוב הנשאלים מעדיפים שילוב לימודי ליבה (אנגלית ומתמטיקה) לצד לימודי קודש. הם מכירים בחשיבות האנגלית והמתמטיקה בחברה של ימינו, תוך שמירה על מרכזיותם של לימודי הקודש. למרות ההסכמה הקיימת על הצורך, מתקיים דיון על צורת היישום בפועל. כאן, המיעוט מציע גישה נחושה יותר, אך הקול המשמעותי דוגל בשילוב מדורג.

## סיכום

עיגון האפשרות לעצמאות חינוכית חרדית, לצד התניית העצמאות במתן לגיטימציה חרדית לפתרון שאלת לימודי הליבה מחוץ למסגרות החרדיות הרשמיות, ייצר פתרון עדכני הן לתחושת האיום ההדדית והן לאתגר התעסוקתי. פתרון שכזה מותיר בעינה את האוטונומיה התרבותית, אך הדבר מתכתב עם נקודת המוצא של המסמך, ולפיה אין בכוננת אחד מהצדדים להשפיע על אורח חייו, זהותו או תרבותו של הצד השני, מלבד במקומות שבהם היא יוצרת פגיעה.

## הורדה לקרקע

מטבעו של מסמך רעיוני מסוג זה, הוא אינו יורד לפרטי יישום המדיניות המוצעת בו בפועל, אלא מעניק מסגרת רציונלית כללית. זאת עשינו בפרקים העוסקים במתווים השונים.

הפסקאות הבאות מתייחסות בעיקרן להערות מעשיות שהתקבלו במהלך הכנת המסמך, ואשר העלו אתגרים שונים על ההיגיון הכללי שבמתווים המוצעים. מצאנו לנכון להעניק להן מענה, כאשר אין חשיבות ייחודית לתוכן המענה כי אם לרעיון המארגן. כלומר, שימור עיקרו של המתווה והצעת מענה ספציפי ללקונה העלולה להיווצר כתוצאה מיישומו.

דוגמאות לאתגרים שנציע להם להלן מענים:

- כיצד ניתן יהיה לקדם ולעודד לימודי אנגלית ומתמטיקה בקרב מוסדות הפטור?
- כיצד ניתן לוודא כי איננו "כולאים" בכולל החדש למשך 5 שנים אברכים שהיו יכולים לצאת לשוק העבודה מוקדם יותר?
- איך ניתן לעודד את מנהלי המוסדות לאפשר את מסלולי הישיבות החדשות בלי שיחושו איום כלכלי עם עזיבת תלמידים את ישיבותיהם המקוריות?

## חינוך

- מעמדה החוקי (לא הכלכלי) של מערכת החינוך החרדית ישווה לזה של הממלכתית.
- תוקם מועצת חינוך חרדית שתורכב מנציגי ציבור חרדים ותהיה אחראית על שמירת ערכיו וזהותו של החינוך החרדי.

בתמורה לכך, יחוקק כי:

- מוסד ממלכתי חרדי יוקם בכל רשות המונה למעלה מ־2,000 משפחות חרדיות.
- אם יחפוץ מוסד חרדי להצטרף לאחת מרשתות החינוך החרדיות העצמאיות, הן תהיינה מחויבות לקבלו.
- מסלולים בלתי פורמליים ללימודי אנגלית ומתמטיקה יופעלו באופן סדיר במתנ"סים ובמינהלים קהילתיים בריכוזים חרדיים, במימון משרד החינוך. השתתפות התלמידים הלומדים במוסדות הפטור (חיידרים) במסלולי לימוד אלו, תזכה את מנהלי המוסד שבו הם לומדים בהשלמת תקצוב של 20% נוספים, לכדי 75% סך הכול.

## תעסוקה

במקביל למסלול הכולל ל־5 שנים יוקמו מסלולים נוספים:

1. **מסלול בוגרים:** עבור אברכים בני 27-35. מסלול בן שנת לימודים אחת המשלב לימודים תורניים עם לימודי הכשרה מקצועית תמורת מלגה חודשית בסך 4,000 שקלים.
2. **מסלול כניסה מהירה לתעסוקה:** עבור בני 22-26. מסלול המשלב לימודים בכולל עם הכשרה מקצועית ומזכה כל משתתף במלגת קיום חודשית של 6,000 ש"ח למשך שנה לכל היותר.
3. **מסלול הכשרה אקדמית/הנדסאית:** עבור בני 22-24. מסלול המציע שילוב בין לימודים



תורניים ורכישת השכלה אקדמית. משכו לא יעלה על 3 שנים, והוא יזכה את משתתפיו במלגה בסך 5,000 שקלים בחודש.

### סייגים והגבלות

- כלל ההכשרות והלימודים יהיו במקצועות הנדרשים למשק על פי החלטת הגורמים הרלוונטיים.
- מלגות הקיום כוללות את שכר הלימוד הדרוש עבור לימודי המקצוע או ההשכלה האקדמית. כלומר, הלומד לא יהיה זכאי למלגות ממשלתיות נוספות.
- מוצע כי המסלולים השונים יהיו זמינים רק עבור מועמדים ששירתו או מתעתדים לשרת שירות אזרחי או צבאי.

### שירות אזרחי

- תקציב הישיבות יהיה תלוי במימוש יעדי השילוב בשירות האזרחי.
- במשך שלוש שנים לא יהיה שינוי במצב הקיים, למעט העובדה שמוסדות אשר ישלבו שירות אזרחי יזכו לסבסוד (המשרתים יקבלו דמי כיס ותשלום נסיעות בלבד).
- במשך תקופת ההסתגלות, מוסדות שתלמידיהם יעברו למסלול המשלב שירות אזרחי, תקציבים לא ייפגע בעקבות זאת. זאת במטרה לעודד את המוסדות לשחרר את התלמידים שאינם מתאימים למסגרת לימודים מלאה.
- לאחר תקופת ההסתגלות ייקבע כי אם יעמדו הישיבות ביעדי השירות, תקציבן הכולל יעלה ביחס ישיר להגדלת מספר המשרתים, ואם תקטן מגמת השירות, יקטן תקציבן באותו היחס.

### תקציב

#### המשמעות הכלכלית של מתווה תעסוקת אברכים<sup>167</sup>

החברה החרדית היא החברה ענייה ביותר בישראל. כיום היא מתקיימת, בין היתר, באמצעות מערך נרחב של קצבאות, נדבנות ומערך רווחה, בריאות וחינוך הממומן על ידי משלמי המיסים. היא מתאפיינת בשיעור השתתפות נמוך של גברים בשוק התעסוקה ובהיעדר הכשרה מקצועית הולמת למערך התעסוקה, המוביל לשכר נמוך באופן דרמטי של גברים חרדים. זאת במקביל לשיעור ילודה גבוה מאוד ביחס לאוכלוסייה הכללית.

בניגוד לעוני בחברה הכללית, הנגרם כתוצאה מנסיבות חיים קשות או מהיעדר נגישות למשאבים, הרי שבמגזר החרדי זהו אורח חיים שאליו מעודדים את חברי הקהילה, והוא נתמך על ידי מוסדות המדינה באופנים רבים. כיוון שהאוכלוסייה החרדית הולכת וגדלה, ושיעורה מכלל האוכלוסייה הולך וגדל, יהיה קושי לקיים את מערך התמיכות הזה בלי לגרום חלקים הולכים וגדלים באוכלוסייה הכללית לעוני.

יש שלושה מפתחות לשבירת מעגל העוני:

167 חלק זה נכתב על ידי הכלכלן נדב כספי.

1. הסכמות של הקהילה להתאים את מודל "חברת הלומדים" למודל של חברה עובדת שוחרת תורה עם "אליטה מתמידה" מצומצמת.
2. צמצום התמיכות, ובייחוד מגיל 26 והלאה, לגברים חרדים שאינם ממצים את כושר ההשתכרות ואינם במסכת הלומדים.
3. הרחבת ההכשרות המקצועיות וההשכלה, וככל הניתן, החדרת לימודי ליבה לחינוך בגיל צעיר.

הבעיה היא שאת כל הסעיפים הללו קשה מאוד לקדם ללא הסכמות. בכירי המגזר החרדי אינם נוטים להתפשר מחד גיסא, ומחזיקים בכוח פוליטי רב מאידך גיסא, מה שמונע נקיטת צעדים חד-צדדיים לשינוי מבנה התמריצים בחברה. לאור הגידול בחברה החרדית, מצב סטטי זה צפוי להוביל לגידול בעוני בחברה החרדית ולהכביד על משלמי המיסים.

במסמך זה מוצעת גישה של הגעה להסכמות תוך יצירת פשרה היסטורית, הכוללת הגדלה משמעותית של התמיכות בחמש שנות לימודי תורה בתמורה לפרישה של ציבור לומדים ומעבר שלו לשוק התעסוקה. פשרה זו אינה קלה להעברה הן במגזר החרדי והן בציבור הכללי משלם המיסים. בשני הצדדים קיימים חששות. מבחינה כלכלית, עולה חשש שפשרה זו תנוצל לרעה ולא תוביל לצמצום חברת הלומדים כנדרש. לדוגמה, אם הלומדים במסלול החמש שנותי לא יצטרפו בסופו של דבר למעגלי התעסוקה במידה משמעותית, או שיופעל לחץ פוליטי לאורך השנים לשמור את התקציבים שיוקצו לתוכנית אך לרוקן אותה ממהותה – אזי תוספות התקציב יישארו מבלי שיחול שינוי במספר החרדים היוצאים להכשרות מקצועיות, השכלה ועבודה, ולא ייווצרו המקורות הנדרשים למימון התוכנית ולמימון צורכי המדינה. אלו סיכונים כבדי משקל, אך מנגד, ללא חתירה למתווה הסכמות כלשהו, המערכת תידחק למשבר בעל משמעויות כלכליות קשות בעיקר לחברה החרדית אבל גם לחברה הכללית.

### **כמה תעלה הפשרה המוצעת?**

ההצעה שעלתה בנייר זה על ידי צוות ההיגוי, ונמסרה לי (נדב כספי, כלכלן) להערכה כלכלית, היא להגדיל את הקצבאות לאברכים צעירים ל-4,000 ₪ למשך 5 שנים, בתנאי שלא ייטלו עוד קצבאות לכל אורך חייהם. אין כיום גישה לנתונים מדויקים לגבי החלוקה לפי גיל של מקבלי קצבאות, אך אנו יודעים כי בגילים הרלוונטיים (20-24) יש 58 אלף צעירים חרדים. בהנחה מקלה של 80% בכוללים, הרי שבשנים אלו נקבל כ-48 אלף מקבלי קצבה. הם מהווים כיום כמחצית מכלל מקבלי הקצבאות, ומספרם צומח בכ-3.4% מדי שנה. כיום, לאחר ההסכמים הקואליציוניים, הקצבה תעמוד על 1,175 ₪. הגדלת הסכום ל-4,000 ₪ כמוצע תגדיל את התמיכות ב-2,825 ₪ לאברך לחודש, ובחישוב שנתי – 1.6 מיליארד תוספת שנתית, הצומחת מדי שנה ב-54 מיליוני שקלים.

### הערכת עלות הפשרה המוצעת

נתון	מקור	סכום
מספר הצעירים החרדים בני 20-24	שנתון 2022 של המכון הישראלי לדמוקרטיה	58,000
שיעור האברכים מתוכם		80%
קצבה כיום	הסכמים קואליציוניים (הממשלה ה-37)	1,175
קצבה מוצעת		4,000
תוספת תקציבית שנתית במלש"ח		<b>1,573</b>

### האם הפשרה תחסוך כספים?

בשלב זה, קשה לדעת אם המהלך אכן יעלה יפה ויביא להסכמות בקרב החברה החרדית להטות את המסלול הכלכלי של חברת הלומדים. כיום, תרומתם של 192 אלף החרדים (בגילאי 25-64) לכלכלה נמוכה כמעט פי 4 מזו של גברים יהודים לאחרדים. זאת בשל שיעור השתתפות נמוך בתעסוקה (51% לעומת 86%) ושכר נמוך (8,957 שקלים לעומת כמעט 16,000). אם יעלו את שכרם ב-20% ואת שיעור ההשתתפות ל-70%, תרומתם הכלכלית תעלה ב-64% בשנה, והתרומה המשקית תגדל ב-6.8 מיליארד ₪ בשנה באופן כולל. כמו כן, אם באמת מספר לומדי התורה יצטמצם בעקבות המהלך בעתיד, תיתכן ירידה קלה בתשלומים לאברכים מעל גיל 30, אך זה כאמור תלוי בהצלחת המהלך ליציאה מסודרת לשוק התעסוקה בקצב גבוה מזה הקיים כיום.

התועלת הכלכלית מהגדלת שיעור ההשתתפות של גברים חרדים בשוק התעסוקה	
מספר החרדים בגיל 25-64	192,930
שיעור השתתפות בשוק התעסוקה	51%
שכר ממוצע	8,957
סה"כ תרומה משקית במלש"ח	10,576
שיעור תעסוקה בסוף תהליך	70%
שכר ממוצע בסוף תהליך	10,748.4
תרומה משקית בסוף תהליך	17,419
גידול ב-%	65%
גידול במיליוני ₪ לשנה	6,843

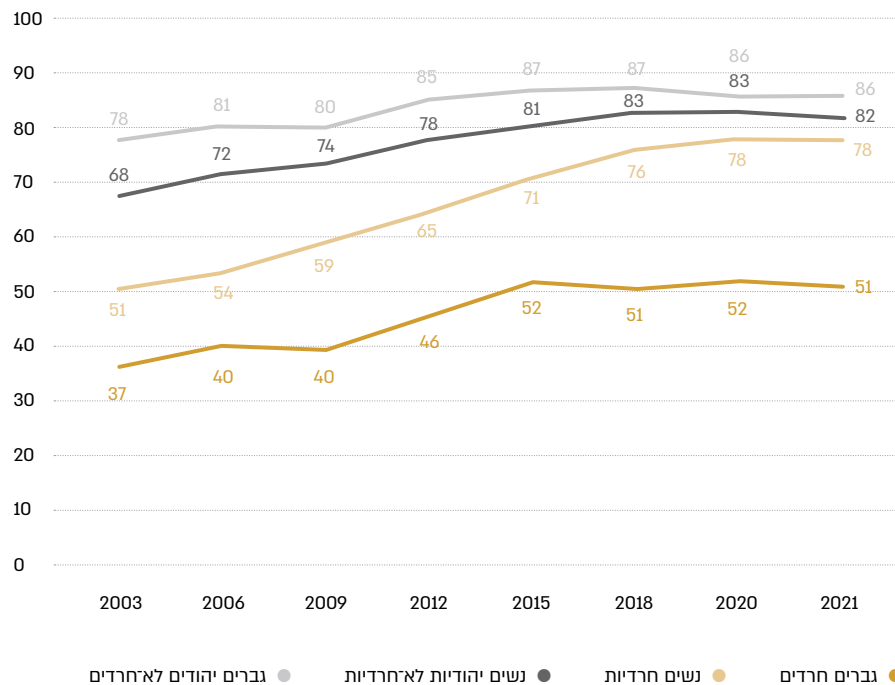
מובן שאם הגדלת הקצבאות תצליח להביא למטרות שמעמיד המסמך, הרי שהעלות-תועלת המשקית היא משמעותית. ואולם, קיים סימן שאלה אם רפורמה זו תתקבל, אם תיושם בלב פתוח, ואם הסכמה זו כשלעצמה תביא לשינויים האדירים בכלכלת הציבור החרדי. הנתונים מראים שדווקא ההגדלה בקצבאות האברכים עצרה ב-2015 מגמה משמעותית של עלייה בשיעור השתתפות בתעסוקה.<sup>168</sup>

168 מלאך, ג' וכהנר, ל' (2022). **שנתון החברה החרדית 2022**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

## איכנא מסתברא

קיימות אינדיקציות לכך שחברת הלומדים משתנה. חרדים רבים יוצאים כבר עתה לשוק העבודה, ושיעור ההשתתפות עולה בהתמדה גם בלי הסכמות דרמטיות, בתהליך איטי. ייתכן שבטווח הארוך נראה את שיעורי ההשתתפות עולים עוד גם בלי תמיכות נוספות במערך הלומדים ובלי הסכמות מלמעלה, שספק אם ניתן להגיע אליהן באופן רשמי, כתוצאה מלחץ כלכלי ותרבותי אשר יגדיל את שיעור ההשתתפות ואת שיעור לומדי המקצוע באופן טבעי, כפי שקרה בעשור האחרון.

מועסקים בקרב בני 25-64, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2003-2021 (ב-%)



## האם כדאי כלכלית להגיע להסכמות?

הסכמות הן דבר חשוב כדי לייצר שינויים גדולים בחברת הלומדים, לייצר מסלולי לימוד, השכלה והכשרות מקצועיות ולהכניס לימודי ליבה. עם זאת, הסכמות לא הרמטיות שאינן נעשות בלב שלם עלולות לייצר עלויות גדולות בלי תועלות משמעותיות ואף להגדיל את "מלכודת הקצבאות" לאברכים למשך שנים ארוכות וקריטיות. עלותן של המתווה המוצע היא 1.6 מיליארד ₪ בכל שנה. אומנם, אם יוכח שמתווה זה כשלעצמו ישחרר עוד עשרות אלפי אברכים להשכלה אקדמית, להכשרות מקצועיות ולעבודה במשק מהר יותר ובאופן מוצלח יותר, השקעה זו תשתלם כלכלית באופן דרמטי (תועלת שנתית של 6.8 מיליארד ₪ בשנה

במצב הקבוע). אך לפחות בשלב זה של המחקר, אין הוכחה ברורה שמסלולים אלו אכן יעבירו אברכים ממסלולי התורה למסלולי הקריירה מעבר למה שקורה היום ממילא, ושאלו שיבחרו להמשיך ללמוד ללא מימון המדינה לאחר 5 השנים, ימצאו נתיבי מימון חלופיים להמשך חיי תורה ללא עבודה.

הגדלת הקצבאות, אם כן, צריכה להיות חלק מהסכמה רחבה של רוב פלגי החברה החרדית לייעול משמעותי בהתנהלותה של חברת הלומדים, ויש להתנות אותה במכסות לומדים ברורות ובמכסות עובדים ברורות. אחרת, ככלי בודד, קשה להאמין שתוכל להביא לשינוי המיוחל, ואפשר שתיוותר כלי לתשלומי העברה נוספים לצעירי המגזר החרדי ולמערכת החינוך של המגזר אשר יעמיקו את מלכודת הקצבאות הקיימת.

## חקיקה

### ההיתכנות המשפטית של המתווה המוצע והדרכים למימושו<sup>169</sup>

כדי ליישם את המתווה המוצע בתוכנית זו, נדרשת הסדרה נורמטיבית שתאפשר את ביצועו. בפרק זה נבחן האם וכיצד ניתן ליישם את ההסדרים הללו במבנה המשפטי הקיים בישראל.

דרך הילוכנו תהיה כך: ראשית, נסקור באופן כללי את הדין הישראלי על חלקיו. יודגש כי לאור מגבלות המסמך והיקפו, תהיה הסקירה כללית בלבד ולא תיכנס למלוא הדקויות המשפטיות בקשר לכל אחד מן הנושאים הנסקרים בו. לאחר מכן נבחן כל אחד מההסדרים המוצעים בשני היבטים: היבט מהותי – האם ההסדר מעלה קשיים משפטיים מהותיים שימנעו את הסדרתו, וככל שכן, האם ניתן ליתן להם מענה מספק; והיבט פרוצדורלי – מהן הפעולות המעשיות שיש לבצע לצורך קיום ההסדר, ואילו חוקים, תקנות או נהלים יש לחוקק, לשנות או לתקן כדי ליישם את ההסדר.

## הדין בישראל

הדין בישראל מבוסס על שורה של מקורות נורמטיביים המסדירים את תחומי החיים במדינה ומהווים מסגרת משפטית חוקית לפעילות הפרט והמדינה.

שני המקורות הנורמטיביים העיקריים המרכיבים את הדין בישראל הינם החקיקה, הכוללת את מקורות המשנה שיפורטו להלן, והפסיקה, הכוללת את ההלכות הנקבעות על ידי בית המשפט העליון.<sup>170</sup>

החקיקה מורכבת משורה של מקורות. אלו כוללים את חוקי הכנסת ואת התקנות המותקנות על ידי שרי הממשלה מכוחם.<sup>171</sup> על פי פסיקת בית המשפט, החקיקה בנויה במבנה היררכי הבא:

חוקי היסוד – המהווים את חוקתה של המדינה ועומדים בראש הפירמידה החקיקתית.

חקיקה ראשית – שאר החוקים המחוקקים על ידי הכנסת.

חקיקת משנה – תקנות, צווים וכדומה המחוקקים על ידי שרי הממשלה מכוחם של חוקי

169 נכתב על ידי עו"ד אליהו קפלן.

170 סעי' 1 לחוק יסודות המשפט, תש"ם-1980; סעיף 20 לחוק יסוד: השפיטה.

171 סעי' 3 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981.

הכנסת.

משמעותו של מבנה היררכי זה הינה כפולה. ראשית, ככלל, על הסדרים הנמצאים במדרג נמוך יותר בהיררכיה לכבד את ההסדרים הגבוהים יותר בהיררכיה. כך למשל, חקיקת משנה לא יכולה לסתור חקיקה ראשית, וחקיקה רגילה צריכה לעמוד בתנאים מסוימים על מנת שתוכל לסתור חקיקת יסוד.

נוסף על כך, הביקורת השיפוטית על החקיקה מצומצמת יותר ככל שהחקיקה במדרג נורמטיבי גבוה יותר. כך, בית המשפט יכול לבקר יותר בקלות ועל בסיס יותר עילות חקיקת משנה מאשר חקיקה ראשית, והתערבות בחקיקת יסוד תיעשה במקרים נדירים ביותר ועל בסיס עילות מאוד תחומות ומצומצמות.

בהמשך, נסקור בכל עניין את מגוון המקורות הדנים בו. עם זאת, כבר עכשיו נציין כי המקור העיקרי שיהיה רלוונטי לבחינתם של כלל ההסדרים הינו חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

חוק זה הוא הבסיס להגנה על זכויות האדם בישראל, המעגן זכויות אלו בחוקה הישראלית. סעיף 2 לחוק קובע כי "אין פוגעים בחייו, בגופו, או בכבודו של אדם באשר הוא אדם". על אף שהזכות לשוויון אינה מוזכרת במפורש בחוק זה, הפסיקה קבעה כי הגרעין העיקרי של הזכות לשוויון ואי הפליה הוא חלק מכבוד האדם, ובשל כך מוגן כזכות חוקתית.<sup>172</sup> מכאן שחוק הפוגע בשוויון פוגע למעשה בכבוד האדם, וכתוצאה מכך סותר את חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

יודגש שבניגוד לשיטות משפט אחרות, בשיטת המשפט הישראלי, חוק רגיל יכול לסתור את חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ובלבד שהפגיעה תיעשה לתכלית ראויה ותהיה מידתית.<sup>173</sup> דרישת המידתיות מורכבת משלוש דרישות משנה: דרישת הקשר הרציונלי – כלומר, שיהיה קשר בין הפגיעה בחוק לבין המטרה שאותה החוק בא להגיש; דרישת היעדר אמצעי שפגיעתו פחותה – כלומר, שלא קיים הסדר אחר המגשים את אותה המטרה ושפגיעתו בחוק (ובענייננו, בכבוד האדם) תהיה פחותה; ודרישת המידתיות במובן הצר – כלומר, היחס והאיזון הראוי שבין עוצמת הפגיעה בכבוד האדם לבין התכלית שהחוק בא להגשים.<sup>174</sup>

יוער כי גם חקיקת משנה יכולה לסתור את חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אך לגביה, נוסף על התנאים לעיל, נדרשת הסמכה **מפורשת** בחוק לחקיקתה ולאפשרות הפגיעה בזכויות האדם.

נעבור אם כך לבחון את כלל ההסדרים על פי הכללים שעמדנו עליהם לעיל.

172 ראו: בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, סא(1) 619 פס' 41-31 (2006).

173 סע' 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

174 ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, מט(4) 221 (1995).

**תעסוקה – יצירת הסדרי תמיכה מורחבת**

כיום, תמיכת המדינה במוסדות תורניים נעשית על בסיס תבחיני תמיכה שהותקנו על ידי שר החינוך מכוח סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985 (להלן: מבחני התמיכה). שיטת התקצוב מבוססת על "נקודות" ופועלת באופן הבא: ראשית, כל תלמיד במוסד תורני מקבל ניקוד על פי סוג המוסד שאליו הוא משתייך. לאחר מכן סוכמים את הנקודות של כלל התלמידים, ומחלקים את התקציב הכולל שהוקצה בחוק התקציב למוסדות התורניים במספר זה. כך מתקבל ערכה הכספי של כל נקודה, ולאחר מכן כל מוסד מקבל תקצוב על פי סכום הנקודות של תלמידיו.

כבר כיום במסגרת מבחני התמיכה ישנם סוגים שונים של מוסדות, והניקוד ניתן בהתאם. כך לדוגמה, כל תלמידה במדרשויות נשים וכל תלמיד בגרעינים תורניים מקבלים מספר נקודות גבוה יותר מאשר אברך בכולל "רגיל".

מבחינה יישומית, הדרך הקלה ביותר ליישם את המבנה היא תיקון מבחני התמיכה על ידי שר החינוך והוספת סוג מוסד חדש מהסוג המתואר בתוכנית. יש לקבוע למוסד זה מספר נקודות מתאים שישקף את גובה התמיכה המבוקש. ייתכן שיהיה צורך להגדיל את תקציב המוסדות התורניים במסגרת חוק התקציב השנתי, ככל שלא מעוניינים לפגוע במלגות הניתנות לאברכים במוסדות האחרים.

יודגש כי הדרישה העיקרית בתמיכות לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב הינה דרישת "השוויון", כך שכלל המוסדות מאותו הסוג יתקצבו באופן שווה. משכך, המשמעות של שימוש במסלול זה היא פתיחת סוג המוסד לכל המגזרים ולכל המוסדות שווה בשווה. כתוצאה מכך, גם הציבור הדתי-לאומי והציבור החילוני יוכלו לפתוח מוסדות כאמור ולקבל את התקצוב המוגבר, כך שעלות התוכנית עלולה לגדול באופן דרמטי.

ככל שהתיקון יתבצע בדרך זו, הרי שלדעתי (כותב תת הפרק – עו"ד אליהו קפלן), על אף שמדובר בחקיקת משנה, הסיכוי לפסילת המתווה על ידי בג"ץ הינו נמוך. הטעם לכך הוא שבג"ץ ממעט מאוד להתערב בסדרי העדיפויות הממשלתיים ובאופן הקצאת התקציבים בחוק התקציב.<sup>175</sup> מאחר שהתקציבים מחולקים באופן שוויוני לכל מוסד תורני וללא שיוך דווקא לציבור החרדי, שכן המתווה פתוח גם לדתיים-לאומיים ולחילונים, הרי שסביר שייקבע כי כלל לא מתקיימת פגיעה בשוויון.

בהקשר זה יוער כי מאחר שהתמיכה מועברת למוסדות הלימוד ולא ישירות לאברכים, הרי שגם עתירות של סטודנטים נגד המתווה עתידות בסבירות גבוהה להידחות. אומנם, בג"ץ פסק בעבר כי אין לאפשר מתן הטבות כספיות לאברכים שאינן ניתנות לסטודנטים, אך מדובר בהטבות שניתנות ישירות ליחידים ולא בתקצוב למוסדות הלימוד.<sup>176</sup> על פי רוב, לא רואים אפליה בתקצוב שונה של תחומי לימוד שונים. באותה מידה שמוסדות תורניים היום לא יכולים לטעון לאפליה תקציבית כלפיהם ביחס לפקולטות למדעי הרוח באוניברסיטאות, כך סביר שיהיה קושי לאוניברסיטאות או לסטודנטים לטעון לאפליה תקציבית ביחס למוסדות תורניים.

175 בג"ץ 4124/00 יקותיאלי נ' השר לעניני דתות, סד(1) 142 פס' 26 לפס"ד של הנשיאה ביניש (2010).  
176 בג"ץ 4124/00 יקותיאלי נ' השר לעניני דתות, סד(1) 142 (2010).

הדבר אמור במשנה תוקף שעה שמדובר בתקציב המיועד לכשרה מקצועית ולשילוב חרדים בתעסוקה – מטרת המצויות בליבת שיקולי מדיניות תקציבית. עם זאת, ברור שישנה עדיפות לכך שבמידת האפשר, התקציב המועבר לאותם כוללים לא יעלה על התקציב המועבר לאוניברסיטאות עבור סטודנטים למדעי הרוח.

יוער כי קיימת עתירה תלויה ועומדת בפני בית המשפט העליון בעניין הגדלת תקציב המוסדות התורניים עצמם ובשאלת פגיעת הגדלת תקציב זה בסטודנטים.<sup>177</sup> מובן כי הכרעה בעתירה לכאן או לכאן תשפיע על הניתוח המשפטי לעיל.

ככל שיבוקש ליתן את התמיכה לחרדים בלבד, הרי שיצטרכו לפרסם עבודה תקנה ומבחינת תמיכה מיוחדים שיגדירו כי היא מיועדת לחרדים בלבד. במקרה זה, מבחינת תמיכה אלו יפגעו באופן ברור בשוויון ובכבוד האדם, ומשכך, יצטרכו אותם מבחינת תמיכה לעמוד בתנאים שמנינו.

לכן, יצטרכו תחילה לקבוע הסמכה מפורשת, בחקיקה ראשית, למבחינת תמיכה עבור האוכלוסייה החרדית בלבד. בנוסף, יהיה נדרש להראות כי התוכנית אכן מובילה לשילובם של החרדים בשוק העבודה, וכי לא קיימת דרך אפקטיבית אחרת להביא לשילובם ללא מבחנים אלו. ככל שיתברר כי התוכנית לא משיגה את יעדיה, סביר כי היא תיפסל בבג"ץ בדומה לחוק טל שנפסל לאחר שלא עמד ביעדיו. גם הנטל להראות כי אין אפשרות אחרת להגדיל את שילובה של החברה החרדית בשוק התעסוקה אינו פשוט וידרוש תשתית עובדתית מלאה, לרבות מחקרים אמפיריים שייערכו.

בהקשר זה יוער כי בג"ץ פסל בעבר מתווה דומה שנתן מלגות "שילוב בתעסוקה" לאברכי הכולל, וזאת על בסיס הנימוק כי המלגות אינן משיגות בפועל את המטרות הללו ועל סמך השיקולים שסקרנו לעיל.<sup>178</sup>

משכך, אני סבור כי עדיף ליישם את המתווה באמצעות תיקון מבחינת התמיכה במוסדות תורניים שהוצע לעיל, מאשר באמצעות תקנה חדשה המיועדת לחרדים בלבד.

## הסדרי השירות

בפסיקת בית המשפט העליון נקבע כי הסדר המבחין בין אלו המחויבים לסכן את חייהם ובין אלו שאינם, אשר נערך על בסיס השתייכות חברתית או דתית, מהווה פגיעה בשוויון. משכך, על הסדר זה להיעשות בחקיקה ראשית ולעמוד בתנאי פסקת ההגבלה.

על כן, יש להבחין בין שני סוגי ההסדרים המוצעים. ביחס לשירות צבאי ביטחוני, הרי שככל שמדובר בשירות הפתוח גם לחברה החילונית, אין בכך כל קושי, שכן לא מתעוררת פגיעה בשוויון. כך למשל, לא מתעורר קושי משפטי עקרוני בתוכניות כגון פרד"ס ואחרות שנזכרו לעיל, תוכניות המשלבות את הציבור החרדי בגופים ביטחוניים כמו שב"כ, המוסד, יחידות טכנולוגיות בצה"ל, המשטרה וכדומה, שבהם משרתים גם חיילי חובה חילונים, ובוודאי כאשר לצד זאת קיימים גדודי "נצח יהודה" וישיבות הסדר חרדיות שתלמידיהן משרתים שירות קרבי. משכך, לדעתי, הפעלת מסלולים אלו אינה דורשת הסדר חקיקה ראשי, והיא נתונה בסמכותו

177 בג"ץ 4433/23 התאחדות הסטודנטים והסטודנטיות בישראל נ' ממשלת ישראל. דיון בעתירה קבוע ליום 25.10.2023.

178 בג"ץ 616/11 התאחדות הסטודנטים בישראל נ' ממשלת ישראל, סו(3) 819 (2014).



הקיימת של שר הביטחון על פי חוק.<sup>179</sup>

מבחינה יישומית, ככל שמדובר על גופים שאינם צה"ל, יש צורך להוסיפם לצו שר הביטחון המאפשר קיומו של שירות חובה במסגרת זו.<sup>180</sup> לצורך כך, נדרשת החלטה של שר הביטחון באישור ועדת חוץ וביטחון של הכנסת.<sup>181</sup>

הפעלתן של ישיבות ההסדר מוסדרת בחוק שירות ביטחון, ואין צורך בחקיקה מיוחדת להפעלתן של ישיבות הסדר חרדיות.<sup>182</sup> כל שנדרש הוא הוספת הישיבות לרשימת ישיבות ההסדר ועדכון המסלול בפקודות הצבא.<sup>183</sup>

ביחס לשירות האזרחי, ברור שככל שההשתתפות בו תהיה פתוחה לכל אזרח בישראל, לא יהיה בו קושי מהותי וניתן יהיה להוסיפו על ידי תיקון חוק שירות ביטחון בהתאם.

ואולם, ככל שהאפשרות לשילוב בו תהיה מוגבלת לחרדים בלבד, הרי שמכיוון שאופיו של השירות שונה לחלוטין, ובמיוחד לאור כך שהוא אינו כרוך בסיכון חיים, ייתכן שבהסדר זה תהיה פגיעה בשוויון ובכבוד האדם.

במצב זה יידרש ההסדר להיקבע בחקיקה ראשית ולעמוד בכלל התנאים שהוזכרו לעיל, ביניהם: קשר רציונלי לתכלית החקיקה, כלומר לשילובם של החרדים בשירות למען המדינה ובתעסוקה, והמחשה כי אין אמצעי שפגיעתו פחותה.

יוער כי ככל שהשירות יהיה ארוך יותר, וככל שהתגמול שיינתן למשרתים בו יהיה נמוך מזה המשולם בשירות הצבאי, יהיה בכך כדי להקשות, אף אם לא לבטל, את פגיעתו של ההסדר בשוויון. לדעת, בהקשר הנוכחי, סביר כי הסדר זה, בוודאי אם יחוקק לצד הסדר שירות אזרחי ביטחוני, יעמוד בתנאים הנדרשים לעיל על מנת שלא ייפסל על ידי בג"ץ.

בהקשר זה יוער כי ההצעה להחיל את חובת השירות האזרחי כבר מגיל 17 עלולה להוות קושי מסוים מול האמנה לזכויות הילד, המטילה מגבלות על גיוסם של ילדים לצבא.<sup>184</sup> כמו כן, ייתכן כי שירות על חשבון שנת למידה עלול להוות פגיעה בזכות לחינוך. נראה כי ניתן לפתור קושי זה בכך שאותה שנה, מגיל 17 עד 18, תשמש להכשרה עיונית ומעשית באותה עבודה אזרחית, אשר תקנה לילד כלים ומיומנויות לימודיות בתחום, והשירות בפועל יחל רק בהגיעו לגיל 18. כך, המשרתים יגיעו לשירות מוכנים יותר תוך שהם מסוגלים להביא תועלת מוגברת לארגון שבו הם משרתים. ומאחר שאותה שנה תוקדש להכשרה לימודית בלבד, לא יהיה בכך כדי לפגוע בזכות לחינוך או בהוראות האמנה.

אשר להסדרי פטור "תורתו אומנתו" **ללא שילוב** בשירות צבאי או אזרחי כלשהו, הרי שכבר נפסק בשורה של פסקי דין של בית המשפט העליון כי הסדר זה אינו יכול לעמוד כהסדר קבע. עם זאת, ניתן עדיין להחיל הסדרי דחיית שירות ופטור מצומצמים ומתוחמים כפי שנפרט מיד. כך, כבר כיום מוסדרת בחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות גבוהות ציוניות. הסדר זה כולל

179 חוק שירות בטחון [נוסח משולב], תשמ"ו-1986.

180 סעי' 26 לחוק שירות ביטחון.

181 שם, בס"ק (א).

182 סעי' 22 לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], תשמ"ו-1986.

183 שם, ס"ק (א) ו(ב).

184 ראו סעי' 38 לאמנה.

דחיית שירות מדי שנה עד גיל 23 **לכל המעוניין**,<sup>185</sup> וכן דחיית שירות נוספת עד גיל 26 (שמשמעותה המעשית הינה פטור משירות צבאי) ל-300 תלמידי ישיבה נבחרים מדי שנה ולהם **בלבד**.<sup>186</sup>

מובן כי אין מניעה עקרונית להחיל הסדר כזה גם על ישיבות חרדיות, ובלבד שייערך במתכונת זו של **דחיית** שירות אמיתית (ולא פטור), כלומר כזו שמתוחמת בזמן ושלאחריה בחורי הישיבה מתגייסים ומשרתים בפועל בצה"ל, תוך שרק שיעור קטן ומצומצם של מאות בודדות ממשיך ללמוד בישיבה עד קבלת הפטור.

לסיכום, ככל שהתוכנית המוצעת במסמך תבוצע במלואה, כך שתוביל למצב שבו, לאחר דחיית שירות של מספר שנים, רוב רובו של הציבור החרדי ישרת בפועל – חלקו במסגרת ישיבת הסדר, חלקו בשירות אזרחי-ביטחוני וחלקו בשירות אזרחי רגיל, ורק מיעוט קטן של פחות מאלף בחורים בשנה יישארו ללמוד בישיבה עד גיל הפטור – נראה, לדעתי, כי לא תהיה מניעה ליישם את התוכנית מבחינה משפטית.

### **נישואין וגירושין**

ההסדר הקיים כיום בקשר לנישואין וגירושין מוגן מתחולתו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו על ידי "פסקת שימור הדינים",<sup>187</sup> ומשכך, אינו כפוף לבחינה החוקתית שהזכרנו לעיל. מכיוון שההסדר המוצע אינו משנה את ההסדר הקבוע בתחום, אלא אך מוסיף אפשרויות נישואין ל"פסולי חיתון" ולחסרי דת, הרי שאין מניעה להסדר זה מבחינה חוקתית. יש להסדירו בחקיקה ראשית מתאימה, כדי שלא ליצור חקיקת משנה שתסתור את החקיקה הראשית הקיימת בנושא.

יער כי לא ברור אם החוק המוצע יחול על מקרה של נישואין בין יהודי לבין חסר דת או בין יהודי לבין מי שאינו יהודי, ויש ליתן על כך את הדעת.

### **כרהסיה ומרחבים משותפים**

אקדים ואומר כי יישומה של הצעה זו, על אף שהוא אינו בלתי אפשרי, הינו מורכב ביותר ומעורר קשיים משפטיים רבים. משכך, לדעתי, יישומה של ההצעה ידרוש ליווי משפטי צמוד, כמו גם שינוי והתאמה של ההסדרים תוך כדי תנועה.

לאור מגבלות המסמך, מטבע הדברים, לא אוכל להתייחס באופן מלא לכלל השיקולים הנדרשים למימוש ההסדרים. אסתפק בסקירה כללית בלבד, על מנת לאפשר הבנה כללית של האתגרים המשפטיים הקיימים ביישומם של מבחנים אלו.

באופן כללי, כפיית צביון דתי על אזור כוללת פגיעה משמעותית בזכויות יסוד רבות. כך, למשל, סגירת כבישים בשבת ומניעת תחבורה ציבורית פוגעת בחופש התנועה, איסור על פתיחת עסקים בשבת או בתי עינוגים בימי צום פוגעת בחופש העיסוק, הפרדה מגדרית בפעילויות שונות פוגעת בכבוד האדם וכן הלאה.

185 סע' 22ב(ד) לחוק שירות ביטחון.

186 שם, סע' 22ב(ה)(2).

187 פס' 10 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

כבר מראשית ימי המדינה נקבע כי על מנת שחקיקה מקומית תוכל לפגוע בזכויות אדם, יש צורך בחקיקה מפורשת של הכנסת המסמיכה חקיקה זו.<sup>188</sup> הסדרים כאלו נקבעו במספר דברי חקיקה כגון מכירת בשר חזיר<sup>189</sup> ופתיחת בתי עינוגים בתשעה באב.<sup>190</sup>

ואולם, בהסמכה חוקית לא די. כפי שראינו לעיל, על מנת שחקיקה זו לא תיפסל, היא נדרשת להיות לתכלית ראויה ומידתית. בהקשר זה, ב"תכלית ראויה" הכוונה להגנה על רגשותיהם של תושבי המקום הדתיים. מובן שאין בישראל אפשרות לחקיקה שמטרתה כפייה של נורמות דתיות על אדם שאינו מעוניין בכך, וזאת אף אם מדובר בחקיקה מקומית.<sup>191</sup>

בנוסף, על החלטות אלו להיות מידתיות ולהתחשב לשם כך בעוצמת הפגיעה בזכויות האדם, בעוצמת הפגיעה ברגשות הציבור הדתי ובשאר נסיבות העניין. בין היתר, חלה חובה לשקול את מספר האנשים המעוניינים באיסור מול מספרם של אלו שהאיסור נכפה עליהם.<sup>192</sup> כך, כאשר מדובר בעיר שרובה המוחלט חרדים, בית המשפט ייטה יותר לכבד הסדרים אלו, מאשר כשמדובר בעיר חילונית עם מיעוט חרדי המצליח לחוקק את האיסור בזכות הסכמים קואליציוניים עם ראש העיר. כמו כן, בית המשפט יתחשב בקיומה של חלופה סבירה לאלו שאינם מעוניינים בפרקטיקה זו,<sup>193</sup> במהות הפגיעה בפרט (האם חופש העיסוק, חופש התנועה, כבוד האדם וכדומה)<sup>194</sup> ובעוצמת האינטרס הדתי העומד מנגד.<sup>195</sup>

מבחינה פרקטית, יש לחוקק חוק הסמכה מיוחד בחקיקה ראשית לכל סוגיה שמעוניינים להסדיר. מאחר שמדובר בשיקולים המשתנים מאוד בין הסדר להסדר, הרי שכפי שכתבנו לעיל, לצד ההסמכה המפורשת בחקיקה ראשית לכל סוג של הגבלה, יש לבחון כל הסדר והסדר בפני עצמו תוך ייעוץ משפטי צמוד על מנת לפעול בכל מקרה לגופו בדרך שתעמוד בביקורת שיפוטית.

## חינוך

הזכות לחינוך הינה זכות מוכרת במשפט הבינלאומי,<sup>196</sup> ואף הוכרה כזכות בסיסית במשפט הישראלי.<sup>197</sup> טרם הוכרע אם מדובר בזכות חוקתית מכוח כבוד האדם, אך ברור כי מדובר בזכות חשובה במשפט הישראלי.<sup>198</sup>

הן במשפט הבינלאומי והן במשפט הישראלי הוכרה זכות זו גם כזכות לקבל חינוך המתאים

188 בג"ץ 122/54 אקסל נ' ראש העיר, חברי המועצה ובני העיר של אזור נתניה, פ"ד ח 1524 (1954).

189 חוק הרשויות המקומיות (הסמכה מיוחדת), תשי"ז-1956.

190 חוק איסור פתיחת בתי עינוגים בתשעה באב (הסמכה מיוחדת), תשנ"ח-1997.

191 ראו המקורות בבג"ץ 3872/93 מישראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות, פס' 4 לפס"ד של השופט חשין (נבו) 22.10.1993.

192 ראו: בג"ץ 953/01 סולודקין נ' עיריית בית-שמש, פ"ד נח(5) 595 פס' 25-30 (2004).

193 שם בפס' 32.

194 שם בפס' 31.

195 ראו: בג"ץ 3872/93 מישראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות פס' 5-10 לפס"ד של השופט חשין (נבו) 22.10.1993.

196 סע' 28 לאמנה לזכויות הילד.

197 בג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, נו(5) 834 (2002).

198 שם; ראו גם בג"ץ 5373/08 אבו לבדה נ' שרת החינוך פס' 26 של השופטת פרוקצ'יה ופס' 6 לפס"ד של השופט דניציגר (נבו) 06.02.2011.

לדתו ולתרבותו של התובע והוריו,<sup>199</sup> כאשר זו כוללת לא רק את האפשרות לקבל חינוך, אלא גם את הזכות לקבלו חינוך.<sup>200</sup>

עם זאת, בפסיקה ארוכה של בית המשפט העליון נקבע כי אין חובה על המדינה לספק חינוך חינוך שלא במסגרת רשמית, ואין על המדינה חובה לממן מסגרות פרטיות.<sup>201</sup> בפועל, כפי שנראה להלן, נקבעו מספר הוראות המעניקות לשר שיקול דעת לממן חינוך מוכר שאינו רשמי. מבחינה מהותית, הרי שעיגון האפשרות של אנשי המגזר החרדי לחנך את ילדיהם במוסד רשמי חרדי המתאים לאורח חייהם ולהשקפותיהם, לא רק שאינו סותר את חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו – הוא אף מסייע להגשים זכויות אלו.<sup>202</sup> ניתן לטעון שאף ללא הסדרה כאמור, מוטלת חובה על הרשות לאפשר לחרדים לשלוח את ילדיהם למוסד ממלכתי חרדי,<sup>203</sup> אך ברור שאין כל פסול בחקיקת הסדר זה בחוק.

מבחינה יישומית, הרי שלשם כך יש לתקן את חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 כך שבכל מקום שבו נכתב "ממלכתי דתי" ייכתב "ממלכתי-דתי או ממלכתי-חרדי". בנוסף, יש להתקין את תקנות חינוך ממלכתי (המועצה לחינוך ממלכתי-חרדי), וזאת בדומה לתקנות שהותקנו לגבי הממלכתי-דתי.<sup>204</sup> והציבור הערבי.<sup>205</sup>

תיקונים אלו יספיקו כדי לחייב את הרשויות ואת משרד החינוך לפתוח בתי ספר בזרם ממלכתי חרדי בכל מקום, או לדאוג למימון הסעות לבתי ספר דומים. יוער כי הצעות חוק ברוח זו הועלו מספר פעמים כהצעות חוק פרטיות.<sup>206</sup>

ביחס לחיזוק האוטונומיה והמעמד של החינוך החרדי, כיום תקצוב מוסדות מוכרים שאינם רשמיים נעשה מכוח סעיף 11 לחוק חינוך ממלכתי, הקובע כי שר החינוך רשאי לקבוע בתקנות תנאים להכרה במוסדות מוכרים לא-רשמיים, לפיקוח עליהם ולתמיכת המדינה בתקציביהם "אם השר יחליט על התמיכה ובמידה שיחליט". מכוח זה תיקן השר תקנות הקובעות את שיעור תקצובם של מוסדות מוכרים.<sup>207</sup>

מכאן שהסמכות לאשר תקצוב למוסדות מוכרים שאינם רשמיים ופטור הינה סמכות שברשות שר החינוך, ואין עליו כיום חובה לכך. עם זאת, עדיין על השר להפעיל את סמכותו על בסיס קריטריונים שוויוניים וברורים ותוך התחשבות בכך שמדובר בסמכות הקבועה בחקיקה ראשית, ואין זה סביר שהשר יוכל להפחית את התקצוב על סמך גחמה שרירותית.<sup>208</sup> סוגיה אחרת העולה בהקשר זה היא בסיס השעות שממנו נגזר היקף התמיכה במוסדות

---

199 סע' 30 וסע' 14 לאמנה לזכויות הילד; עע"מ 4716/17 ח'לול נ' המועצה המקומית גוש חלב פס' 11-12 לפסק דינו של השופט הנדל והמקורות שם (נבו 25.09.2019).

200 ראו סע' 28.1 א לאמנה לזכויות הילד; סע' 3-7 לחוק לימוד חובה, תש"ט-1949.

201 בג"ץ 8133/05 עיריית ביתר עילית נ' שרת החינוך והתרבות (נבו 16.10.2005).

202 ראו: עע"מ 4716/17 שאדי ח'לול נ' המועצה המקומית גוש חלב פס' 16 (נבו 25.09.2019).

203 עע"מ 4716/17 ח'לול נ' המועצה המקומית גוש חלב פס' 15 ו-22 לפס"ד של השופט הנדל (נבו 25.09.2019).

204 תקנות חינוך ממלכתי (המועצה לחינוך ממלכתי דתי), תשי"ג-1953.

205 תקנות חינוך ממלכתי (מועצה מייצגת לחינוך הערבי), תשנ"ו-1996. יש לשים לב כי מדובר במועצה מייצגת בניגוד למועצת החמ"ד.

206 ראו לדוגמה: הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – חינוך ממלכתי חרדי), התשפ"ג-2023 פ/1365/25.

207 תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ד-1953.

208 בג"ץ 8405/13 מרכז תורני רעננה נ' משרד החינוך (נבו 23.03.2015).

מוכרים שאינם רשמיים. בסיס זה אינו זהה בין מוסדות רשמיים ללא־רשמיים, וכתוצאה מכך, שיעור התקצוב בפועל נמוך מזה הקבוע בתקנות.<sup>209</sup>

מבחינה יישומית, ניתן כמובן לתקן את החוקים הנ"ל ולקבוע בחקיקה ראשית את חובת התקצוב ואת שיעורו ביחס לכלל המוסדות המוכרים שאינם רשמיים. מבחינה מהותית, הסדר כזה אינו מעורר קושי חוקתי.

לדעתי, אין היתכנות חוקתית לעגן בחקיקה ראשית את החובה לתקצב רק מוסדות חרדיים ולהותיר את תקצוב המוסדות המוכרים האחרים לשיקול דעתו של השר כבמצב הקיים היום. משכך, יש לשים לב כי הסדר זה יחייב את השר לתקצב גם מוסדות מוכרים שאינם רשמיים חילוניים ודתיים־לאומיים, לרבות ההשפעות שיהיו לכך על החינוך הממלכתי.

באשר להסדר תוספת התקצוב ולהפעלת תוכניות במתנ"סים, לדעתי, התוכנית אינה מעוררת קושי חוקתי ממשי. אשר ליישומה, הרי שניתן לעשות זאת הן במסגרת תקציבי בית הספר, על ידי תיקון תקנות מוסדות חינוך ממלכתיים, והן באמצעות תמיכות על פי סעיף 3א לפי חוק יסודות התקציב. לצורך הגברת היציבות והכללה של התוכניות הנ"ל בבסיס התקציב, מוצע לעגן זאת דווקא בתקנות מוסדות חינוך ממלכתיים ולא כתמיכה.

## סיכום

לסיכום, נראה כי מרבית התוכנית ישימה מבחינה משפטית כמות שהיא או בהתאמות שונות אשר לעניות דעתי, אינן פוגעות בליבת התוכנית או במהותה. מובן כי בשל מורכבות העניין וריבוי ההסדרים, הרי שככל שהתוכנית תיהפך למציאות, יצטרכו יוזמיה להסתייע ביעוץ משפטי שוטף על מנת ליישם אותה בדרך הנכונה והיעילה ביותר.

---

## חברי הועד המנהל

מכון ירושלים למחקרי מדיניות

פרופ' יונתן הלוי, יו"ר

גזנתן בנדהיים

רו"ח ינון עזארי

רו"ח רות רובנישטיין

שי דורון

גיל ריבוש

פרופ' ענת גופן

דניאל גולדמן

ד"ר דוד קורן, מנכ"ל המכון

”החממה לפיתוח הצעות לסדר חברתי־ממשלי חדש” - מבית מכון ירושלים למחקרי מדיניות - יצאה לדרך בתחילת שנת 2023, כאשר בחברה הישראלית עלתה והתחזקה השאלה: האם אנחנו מסוגלים להמשיך לחיות יחד? באותם ימים, נשמעו בשיח הציבורי קולות ברורים אשר דרשו הפרדה. אלו לא רק ביטאו ייאוש מהאפשרות לחיים משותפים, אלא אף טענו שהמכנה המשותף בין הקבוצות השונות בחברה כל כך נמוך - שאין כלל הצדקה לחיים משותפים. להבדיל מהקולות המיואשים הללו, היוזמות שהשתתפו בחממה מבקשות לתת תשובה חיובית לשאלת האפשרות לחיות יחד, במדינה אחת, יהודית ודמוקרטית. כל היוזמות מניחות שבשורש המשבר החברתי בישראל ניצבת התעלמות מובנית של הממשל מן השונות בין הקהילות השונות בחברה הישראלית; התעלמות אשר מולידה אווירה של כפייה הדדית ומאלצת את הקהילות השונות לממן אורחות חיים המנוגדים לתפיסת עולמן. כל היוזמות מניחות כי דווקא כדי לאפשר חיים המנוגדים לתפיסת עולמן, לתת לה מענה ולאפשר את ביטוייה בהסדרים הממשליים. כל היוזמות נבחרו משום שהביעו דאגה עמוקה ליכולת של הקבוצות השונות בישראל לחיות זו לצד זו והציעו פתרונות החורגים מהאינטרסים הצרים של קהילה אחת בלבד. כל היוזמות הציעו כיווני פעולה שעל הרצף שבין הנפרד למשותף, ובכך הן משקפות היטב את המנעד בין המפריד למאחד בחברה הישראלית. אסופה זו מציגה ומנתחת את היוזמות השונות, יוצרת מרחב רעיוני משותף ומבקשת לסייע ליוזמות לצאת מעולם של רעיונות ותוכניות לעולם של פעולה במרחב החברתי והציבורי.

**מכון ירושלים למחקרי מדיניות** הוא מכון מחקר וחשיבה המוציא מירושלים תורה חברתית, כלכלית ומרחבית בת־קיימא. המכון, שהוקם בשנת 1978, הוא הכתובת שמעצבי מדיניות פונים אליה לבירור, קידום והגדרת סוגיות מרכזיות בחקר ירושלים ומדינת ישראל. מחקריו ופעילותו של המכון מסייעים למוסדות ולגופים לעצב וליישם מדיניות חדשנית ואפקטיבית. ירושלים מהווה עבור המכון מקור השראה, שדה מחקר, מעבדה ומרחב יעד להשפעה. פיתוח העיר לטובת מגוון תושביה, אוהביה ומאמיניה וחיזוק מעמדה הגלובלי עומדים בראש סדר היום של המכון.

**מכון ירושלים למחקרי מדיניות**

רחוב רד"ק 20, ירושלים 9218604 טל 02-5630175 פקס 02-5639814

**דוא"ל** [INFO@JERUSALEMINSSTITUTE.ORG.IL](mailto:INFO@JERUSALEMINSSTITUTE.ORG.IL)

[WWW.JERUSALEMINSSTITUTE.ORG.IL](http://WWW.JERUSALEMINSSTITUTE.ORG.IL)