

50:30:20

מערכת הפעלה
חדשה לישראל

מרכז מנור מבית יוזמת המאה

מהדורה ראשונה
ספטמבר 2023, אלול תשפ"ג

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.

תודה למכון ירושלים למחקרי מדיניות על ייזום והובלת הפרויקט. תודה מעומק הלב לאודי פראוור וליאור שילת על הליווי הצמוד וההערות המחכימות.

תודה רבה לכל מי שנפגש עמנו וייעץ לנו בתהליך החשיבה (לפי סדר האל"ף בי"ת): שירה אוחנה, אהרון אטיאס, מנחם בומבך, ענבר גיטי, רועי דהן, הרב ד"ר שראל 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.

3	תקציר
9	מבוא
9	הבעיה
9	משבר הלכידות
9	משבר המשילות האפקטיבית
10	תמונת מצב, ישראל 2023: שבטיות קיצונית כמפתח לתקצוב
11	בין חזון למציאות
12	מודל 50:30:20 – תוכנית הפעלה חדשה לישראל
12	איך המודל בנוי? על יסוד כללי הפרדה החלשה
14	כיצד המודל עובד לפי חלוקה למישורים?
14	מישור לאומי – 50%
17	מישור מגזרי-מקומי – 30%
20	מישור קהילתי – 20%
23	מתווה שירות לפי מודל 50:30:20
25	תקצוב לפי מודל 50:30:20
25	תקציב השלטון המרכזי לעומת התקציב המקומי
28	הרובד המימוני: הצעה ליישום
32	נושא העמקה ראשון – חינוך
44	נושא העמקה שני – זהות ויהדות
62	סיכום

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, ש 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 המדינתית הנוכחית תקולה.

אם בקרב הציבור הערבי, כחמישית מהאוכלוסייה הישראלית, מתרחשים אירועי רצח מזעזעים על בסיס יומיומי, 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 ממשלכיות 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 שבטית (20%).

למספרים יש בעיקר משמעות סימבולית, אך הם מהווים גם קו מנחה לטענתנו שכדי לפתור את המשברים הקיימים, חייבת להתקיים חלוקה בסמכויות ובתקציבים בין מרכיב מדינתי המחזיק בתפישה לאומית; מרכיב מגזרי-מקומי המחזיק תפישות מותאמות זהות ושייכות; 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 צרכי התושבים. ברשויות שבהן ישנה אלימות רבה וחמורה יותר, הרשות המקומית תהיה בעלת הסמכות להשקיע ולתקצב את ביטחון הפנים לפי צרכי 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 לצורכי הזהות הקבוצתית, מענה לאזרחים ודאגה לרווחתם.

כדי להסביר איך זה יעבוד, מה תהיה חלוקת התפקידים ואילו נושאים יכולים להיות בכל מישור, הבה נעשה דום-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 משרדי 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,

טיפול 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 רוחב - **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 תפישה ולפיה שירות לכולם הוא יעד וערך ישראלי ראשון במעלה. בד בבד, אנו מבקשים לייצר אפשרויות שירות שונות שתנוהלנה 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 רוחב, 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 בשלושה 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>20% - בתי ספר - קהילות</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>30% - חיזוק הזרם</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>50% - מדינה, משרד החינוך</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

מתכללת אופרטיבית	תקצוב והגברת הלכידות באמצעות מנהלי חינוך	פיתוח מקצועי לצוותי הוראה	תכנון יעדי תוכניות הלימודים	הערכה ופיקוח על יעדים	ועדת חינוך ייצוגית עם סמכויות
------------------	--	---------------------------	-----------------------------	-----------------------	-------------------------------

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 אזוריות 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 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 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 ותפישות 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 לתכנון ארוך טווח. כך מתנוונת המערכת המדינתית, והיא מתקשה לעמוד מול אתגרי השעה. שירות המדינה גדול מדי וריכוזי, ונדמה שאינו יעיל דיו ולא מצליח לקדם את טובת האזרחים כולם.

ובעוד הממשלה 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 תיאורטית 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 המושת 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 האידיאולוגית, פיתוחה והפצתה.¹

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 ותסלול 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 וישמרו 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 והכל-ישראלי לזה השבטי והפרטי, בין כור היתוך ורב-תרבותיות, הביא לכך שהרצף הכלל 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.

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 או-או – ממלכתיות או שבטיות – כשידה של האחרונה בדרך כלל על העליונה.

¹ להרחבה ראו: עמיחי דנינו, "בין השבט החמישי לממלכתיות מאחדת המסורתיות על פרשת דרכים", דעות 97, 2021.

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, מצויות הקבוצות השונות 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 ובכישלון 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. ייתכן שבזמנים של שיח דיכוטומי – מגזרי ומבדל מחד גיסא, או מאחד ומטשטש 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, רשותי-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, הדבק בביזור חלוקת התפקידים והסמכויות לכדי שלוש שכבות שונות, השואבות זו מזו אך זוכות 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 ולפיו, לצד האצלת הסמכויות כלפי מטה, הרשויות שמעל נותרות מעורבות, אחראיות ומפקחות. כמו כן, אנו מבקשים לפעול על פי עיקרון הסובסידיאריזם (שיוניות), 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 הפרדה החלשה

לאחר שהבנו את חשיבותו של כל אחד מהמרחבים ואת הצורך של שלושת רבדי השלטון לקחת חלק בעיצוב דמותה של החברה הישראלית ובחיייהם 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 הפרדה 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 "היהודית" ו"דמוקרטית" בדיבור אחד, במתח אינהרנטי ומפריה.

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.

² הגדרה זו שואבת השראה מדבריו של נשיא בית המשפט העליון בדימוס, השופט אהרון ברק, שהגדיר בפסקי דין שונים מהם מאפייניה 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 נז(4), פסקה 12 לפסק דינו). חשוב לציין כי אנו עושים שימוש בהגדרה זו הן ליסוד היהודי במדינה והן ליסוד הדמוקרטי במדינה. עוד נציון, כי מטבע הדברים ביקשנו להיות מושפעים מהוגים נוספים בתחום זה, וממילא ניתן לזהות עקבות של דעות שונות בשאלות יסוד אלו לאורך המסמך.

אך לא בכך מסתכם עקרון זה. בפעולת החלוקה בין הרמות, התרגלנו בשנים האחרונות לשאול את מה אפשר לחלק בין השבטים השונים ואת מה 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 מהספֵרה הלאומית למקומית.** על בסיס ההנחה כי מאבקים אידיאולוגיים 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:³

- האם ניתן לממש את המטרות (בכל נושא כשלעצמו) ברמה האזורית או המקומית?
- האם המישור המקומי יכול לספק תוצאה טובה יותר לאורך זמן? יש להתחשב בגודל או היקף ההשפעה של הפעולה המוצעת.
- 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 וייצוגיות יותר לאזרחים.

בדומה, על מנת להעביר סמכויות אל הקהילות השונות, אנו מבקשים לשאול שלוש שאלות שיהוו 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 ה"הפרדה החלשה" וההתנסות עם החלטה ביחס לנושאים שונים, הבנו כי החלוקה בין המישורים נחלקת לשני סוגים: דגם אחד הוא חלוקה למישורים בתוך התחום (היינו, תחום אחד יכול להתפרס על מישור לאומי, מקומי וקהילתי), והדגם השני הוא חלוקה לתחומים שבהם נשאר סמכות בלעדית למישור אחד.

³ השאלות נכתבו בהשראת תתי העקרונות שקבע האיחוד האירופי בנוגע לעקרון הסובסידיאריות, כששם הבירור הוא ביחס לשאלה אם להעביר את הסמכויות מהמדינות אל מוסדות האיחוד. את אותם עקרונות יישמנו בשאלת העברת האחריות מהמדינה אל המרחבים המקומיים. ראו: אריה רייך, "משפט האיחוד האירופי: עקרונות ומוסדות", משפט בינלאומי 159, עמ' 165-166, רובי סייבל ויעל רונן (עורכים), ירושלים, 2010. ראו גם סעיף 3) TEU לאמנת האיחוד האירופי.

שני דגמים של חלוקה



ניצוד המודל עובד לפי חלוקה למישורים?

בתת 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 אופייניים צורניים: 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 לגיון 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 יכול 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 ל**טיפוח 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, ולטיפול מרכיבים של תרבות, מורשת וזהות ישראלית משותפת. המדינה תהיה אחראית על עיצוב טקסים, אירועים ממלכתיים ותמיכה בפעילויות בעלות אופי מלבד. 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

תשתית משותפת של זהות לכלל הקבוצות

על מה אנחנו רוצים לשמור ביחד?

מרכיבים גרעיניים

כל מה שיבטיח את קיום העם היהודי בארצו, לצד שמירה על מדינה דמוקרטית. עקרונות לאומיים ודמוקרטיים הכתובים במגילת העצמאות

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.

בניסיוננו 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, ביזוריות 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 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 ביזוריות 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 לביזוריות של 30% ולניהול של 20% נוספים במרחבים הקהילתיים שבתחומיהן. לאור הפערים בין רשויות, אזוריים וקהילתיים 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

מדינת ישראל מאופיינת בריבוי רשויות בעלות מספר מצומצם יחסית של תושבים. בהתאם לכך קיימות כ-80 רשויות אשר גודלן אינו עולה על 10,000 תושבים.⁴ 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 אזורית בקרב כלל הרשויות. בהתאם לכך, מוצע לאמץ את מודל האזוריות המפורט בדוח המלצות הצוות הבין-משרדי לחיזוק האזוריות⁵ ולבצע אינטגרציה וסטנדרטיזציה ככל הניתן בין הגופים העל-מוניציפליים (איגודי ערים, תאגידי מים, רשויות ויחידות ביצוע שונות).

הסתכלות אזורית אחידה שכזו תאפשר, לצד התייעלות הנובעת מיתרון לגודל, גם עבודה סינרגטית שתחזק את המשילות, איכות החיים ושיתופי פעולה מבוססי מרחב, שיעצימו התלכדות סביב אינטרסים אזוריים על חשבון העמקת הפרדות והסתגרות סקטוריאלית. באופן דומה לאשכולות האזוריים הוולונטריים הקיימים היום, המבנים האזוריים יורכבו מרשויות הטרונגניות סמוכות גיאוגרפית. מוצע לתמרץ אותם בהתאם לרמת הגיוון הקיימת בהם ולפעולות המקדמות לכידות אזורית.

על מנת לאפשר לרשויות המקומיות את האחריות והסמכות הניתנות להן מתוקף המודל, יש צורך בהתאמת 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.⁶
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.⁷
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

⁴ על פי סקר הרשויות המקומיות של הלמ"ס לשנת 2021.

⁵ "הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי", הצוות לקידום אזוריות, נובמבר 2020, משרד הפנים.

⁶ "השלטון המקומי בישראל" (מחקר מדיניות 153), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020, עמ' 55.

⁷ שם, עמ' 59.

בעלות סמכות מייעצת. בפרט אנו מציעים לחזק את ועדת הביקורת, כשבאיחוד רצוי לחייב בחוק בעלי תפקידים ברשויות להתייצב בפניה אם הם מזומנים אליה.⁸

4. מנהל/ת קהילתי/ת: כדי לתמוך במישור הקהילתי שיתואר בהמשך ולאפשר לו להתקיים כמבנה מתפקד בפני עצמו, אנו ממליצים למנות בעיריות ובמועצות מקומיות פונקציה של מנהל/ת 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 קהילה 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 מייצר 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.⁹ 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.¹⁰ בשל הסמכויות הרבות שאנו מבקשים להעביר לרשויות 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 קצר המסכם את עקרונות הבחירה במישור המקומי:



מישור מגזרי-מקומי

הפעולה בתוך המרחבים המקומיים-מגזריים אינה סותרת באיזשהו אופן את הגדרת המדינה כמדינה יהודית-דמוקרטית

המרחבים המקומיים-מגזריים יכולים להשיג תוצאה טובה יותר **לאורך זמן**. יש להתחשב בגודל או היקף ההשפעה של הפעולה המוצעת.

המטרה יכולה להיות ממומשת ברמת המקומית או המגזרית

מישור קהילתי – 20%

הסתכלות על המרחב המקומי כמכלול מעלה פעמים רבות תמונה הטרואגנית 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.¹¹ 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.¹² בעיריית חורה מבקשים כיום לעבור למודל פעולה זה, כששם מאמינים כי בכך טמון פוטנציאל רב לקידום העיר והאינטרסים של העירייה והתושבים גם יחד.

○ 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 ומנוהלת על ידי 71 חברים. האגודה מחזיקה בנכסים, הקימה מספר מוסדות ציבור וגובה מיסים באמצעות קרן קהילתית.¹³

בהתאם לסקירה שלעיל, אנו מציעים לייצר מבנה מוסדי חדש שישרת את המודל ואת העקרונות העומדים בבסיסו בצורה מיטבית ובאופן שמייצר תמהיל בין מודלים אלו. בהתאם לכך, חשוב כי המנגנון ברובד הקהילתי יאפשר את הפעולות הבאות:¹⁴

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, בתי כנסת ועוד.

¹¹ שם, עמ' 14.

¹² אורי טל, "רובע עירוני נווה מונסון", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר, 2007.

¹³ https://wiki.sheatufim.org.il/w/upload/sheatufim/8/86/המדריך_להקמת_קרן_קהילתית.pdf

¹⁴ ביחס למועצות האזוריות מומלץ שלא לבצע שינויים דרמטיים ברמת הרובד המקומי-קהילתי, שכן, כפי שתואר לעיל, כבר היום המודל המעוגן בחקיקה הוא דו-רובדי 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.

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 בדיוניהן.¹⁵

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 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

הפעולה בתוך המרחב הקהילתי אינה סותרת באיזשהו אופן את הגדרת המדינה כמדינה יהודית-דמוקרטית

העברת הסמכויות לקהילות מחזקת את הייצוגיות

העברת הסמכויות לקהילות מייצרת חופש תרבותי ודתי

¹⁵ אורי טל, שם.

לצד הפרדה בין המישורים השונים – איך נייצר מרחבים משותפים?

לצד יצירת חלוקה בין המרחבים ויצירת מרחב קהילתי, אנו מחזיקים כל העת בצורך לאמץ תפישה 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 מכוננת 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 ולתשתיות חינוכיות ותרבותיות 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 יוכח 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 הפרדה 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.¹⁶
- תקצוב יתר לוועדות מקומיות מגוונות: אנו מציעים לקבוע תמריץ כלכלי בדמות תקציבים שיועברו לוועדות מקומיות המבטאות נציגות מגוונת מכלל חלקי האוכלוסייה – מגזרית, מגדרית, גילאית וכדומה.
- תמריץ ליצירת מקומות מפגש: אנו מציעים להעניק תמריצים תקציביים לפעילויות תרבותיות יזומות ולמרחבי תעסוקה המבטיחים אינטראקציה ממושכת ולא ארעית.¹⁷
- 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.

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.

¹⁶ המודל המוצע יפעל לפי כמה מהעקרונות העולים במחקר של מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שכותרתו: "מרחב משותף בעיר מעורבת: מודל ניתוח ופעולה". ראו: https://jerusalemstitute.org.il/publications/shared_spaces

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.

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 ה"פוליטיקה 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 תפישה לפיה שירות לכולם הוא יעד וערך ישראלי ראשון במעלה הנמצא ברובד הלאומי המשותף, אך בד בבד, יש ליצור אפשרויות שירות שונות שתנהלנה 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"¹⁸. מתווה זה מגלם הליך עבודה מקיף שהחל בלמידת ההיסטוריה, הספרות והתפישות האידיאולוגיות והתרבותיות של הקהילות השונות בישראל, המשיך בניסוח עקרונות השירות ובהליך שיתוף ציבור והסתיים בבניית מסלולים חלופיים וגיבוש דרכי פעולה ישימות וקונקרטיים 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 נפגשים 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, המותאמות 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

¹⁸ מתווה השירות של "פנימה" מופיע באתר התנועה: <https://www.pnimaIsrael.com/service>

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 הקמה וניהול המסגרות המותאמות בגופים שבאחריותו.

3. **שמירה על צרכי 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 שבסמכותו, 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 לצרכי המדינה והחברה.

ערוצי שירות לפי 50:30:20

מישור לאומי

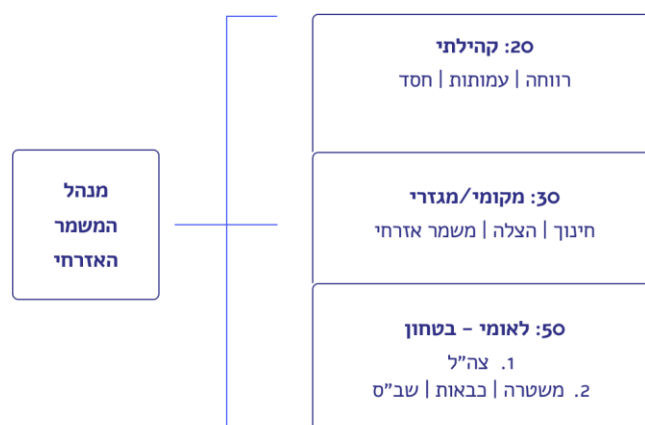
רובד זה הוא המשמעותי ביותר בהקשרים אלה, היות שבמסגרתו מוסדרת חובת השירות, מנוהל מערך השירות ומוקצים המשאבים המיועדים לשירות ברבדים המקומיים והקהילתיים. במסגרת אפשרויות השירות, רובד זה מכיל את מנגנוני הביטחון הלאומי של ישראל: צה"ל, משטרה, כבאות ושירות בתי הסוהר.

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 לתפישה 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 למקומי 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).¹⁹

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.²⁰ 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 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.

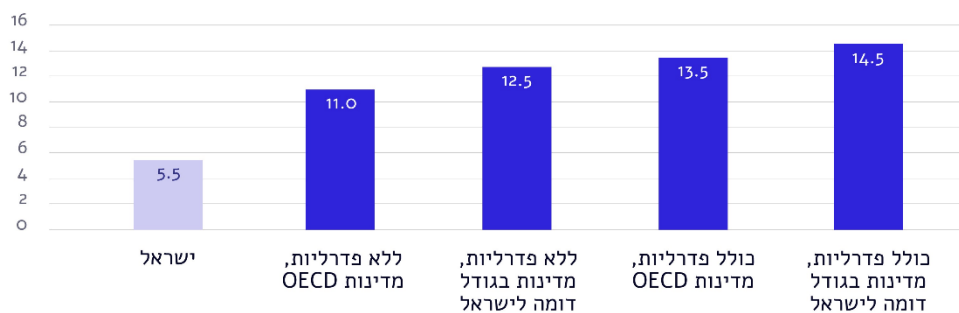
¹⁹ דו"ח מבקר המדינה על תקציבי השלטון המקומי: -

<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, בניה של שכונה חדשה ברשות מגדילה מאד את התב"ר, ולצורך העניין שנה לאחר הוצאת ההיתרים הרלוונטיים הוא יראה אחרת.

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.²¹

תקציב רובדי הממשל התת-מדינתיים כאחוז מהתוצר (%)



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 אחריות; 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

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

השרים ביחד או לחוד שלא לאשר, או לכל הפחות לעכב ולדחות את ההחלטה, בבקשות 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.²² 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 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.²³

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.²⁴ 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 נפח מסוים ויכולת התנהלות ביצועית ראויה. מבנה של 258 גופים, שכל אחד מהם נדרש לממן את עצמו במידה ניכרת או באופן מלא, אינו בר

²² כך לדוגמה התיקון לפקודת העיריות הקובע תעריף ייחודי למפעל לייצור נשק.

²³ מסמך המדיניות שהוצג בכנס אלי הורביץ, שם (ראו הערה 23).

²⁴ <https://milkeninnovationcenter.org/wp-content/uploads/2016/02/2-HB-F.pdf>

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 מהמשלה יידרש לקחת בחשבון את חיזוק המנגנונים לניהול הכספים בשלטון המקומי, ולהתבסס על מערכות חדשות המנוהלות באיגודים של מספר רשויות, על כוח אדם איכותי ברמות שבר גבוהות ביחס להיום, ותוך אכיפה משמעותית בענייני השחיתות הפוטנציאליים. עצמאות רבה יותר בניהול התקציב מעודדת אחריות ויוזמות וכן מהווה תמריץ להתייעלות עבור רשויות המחזיקות מנגנונים לא יעילים.

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 ושיונם 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 ממס 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 במאפייניה 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-2019,²⁵ 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.²⁶ כלומר, סך ההכנסות של המדינה והרשויות ממיסים,

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 שבכאן 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.

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), 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 התאגידים: ניהול ספרים, כללים במינוי נושאי משרה, מינוי מבקר ועוד. בנוסף, כללים מנחים אחידים צריכים להיקבע מטעם הרובד המרכזי עבור מגוון 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

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.

נמוכים. משמעות המהלך היא העברה של נתחים גדולים 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.²⁸

²⁸ 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.

- 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.

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.²⁹ בהביתנו 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 וחרדי³⁰ – 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 ותפישה 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, שעייגנו את ההסכמה כי רשתות החינוך החרדיות יתוקצבו "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-ערבי ואת המוסדות שאינם ממלכתיים-רשמיים. את הראשון, מכיוון שרוב המטרות מבטאות היבטים של זהות יהודית וציונית, ואינן מתייחסות לזהות וערכים ערביים פריטיקולריים או קבוצתיים. את השני, מכיוון שמטרות החינוך המפורטות בחוק חלות רק

²⁹ מבנה מערכת החינוך, חקיקה מרכזית ונתונים כלליים, עמ' 4. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 בנובמבר 2022.

³⁰ הזרם החרדי עצמאי בעיקרו. כ-3% בלבד מהתלמידים החרדים לומדים במוסדות ממלכתיים-חרדיים.

על החינוך הממלכתי במוסדות רשמיים.³¹ 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 שנתיית 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 ומוגבלים 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 יתר:** משרד החינוך מאופיין בריכוזיות יתר ובהחזקת סמכויות ניהול, רגולציה ותפעול נרחבות. תקופת הקורונה הדגישה מחדש ריכוזיות זו, כנגד 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 מתקבלת 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, 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.

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 הנתפשים כפוליטיים ו"מסוכנים".

ניסיונותיה של המדינה לנהל שירותים ציבוריים באופן ריכוזי, בעוד המציאות מציגה מארג רשתי וצורך בריבוד וביזור, חושפים את חולשתם של מנגנוני הרגולציה והפיקוח ההיררכיים.³²

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 המתקצבות 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 וחיקתי 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-חרדי³³. החינוך הערבי- הרשמי והמוכש"ר – אינו מוכר כזרם רשמי, והוא נכלל תחת מערכת החינוך הממלכתית הכללית. בכך נוטרלה השפעתו של הציבור הערבי על הערכים והזהות של ילדיו. נפקדותו מהחיקה מהווה ביטוי לאי 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 עצבה 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 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 ופלוורליסטי וייצוג צר במועצת החמ"ד. המערכת בכללותה נדרשת לשידוד מערכות איכותי, זהותי וערכי.

³² יצחק ברקוביץ', הסדרה מחודשת של היחסים בין הרשויות המקומיות למשרד החינוך (טיוטה לדיון), כנס ון-ליר לחינוך (2012).

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.

אנו מבקשים להציע מודל חדש. כזה שיאפשר לממלכה לשמור על סיפור משותף לכלל מערכת החינוך – וגם לזרמים לבטא את ערכיהם. יבזר את הריכוזיות של משרד החינוך – וגם יאוורר 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 הפרדה 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 הכללי³⁴.

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>20% - בתי ספר - קהילות</p> <p>סמכויו 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>30% - חיזוק הזרם</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>50% - מדינה, משרד החינוך</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

מאתגרת אופרטיבית	תקצוב והגברת הליכודות 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 באזרחי 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:

1. מוכר ורשמי - זוכה בהכרה, רגולציה, תקצוב ציבורי מלא ותקציבים תוספתיים.
2. 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 וזרמי.** 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 מלבד.
- חלוקת התקציב לרובד המקומי, כאשר הרובד הקהילתי יתוקצב 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 והסכמות 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 עניין³⁵. 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 ויאושרו 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.
- בגרויות 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 בטפסי בגרות אחידים לכל ארבעת הזרמים מבחינת תוכן, מבנה ושפה. מוסדות פרטיים שירצו לזכות את תלמידיהם בתעודת בגרות יוכלו להגיש אותם לבגרות חיצונית (אקסטרנית).
- 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.³⁶

³⁵ 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.

³⁶ 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 שמטרתו לספק מידע לקובעי המדיניות בסוגיות לאומיות המשפיעות על שירותי מערכת הבריאות ומדיניותה, ועוד.

- 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 סקטוריאליזם וקידום יוזמות חוצות מגזרים, תוך יצירת מסגרת הזדהות אזוטרית-גיאוגרפית 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-מהותי, 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 המסתייך 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 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

וגווינה. כך למשל, בית ספר ממלכתי חרדי יוכל לאמץ גוונים מודרניים יותר או שמרנים 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 תפישה 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 לכונן 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 האחיד.

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 תכני הליבה הנדרשים. התקצוב יכול את העלות המלאה של שעות הלימוד בתוכנית הלימודים בביתה 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.³⁷ 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 מלא 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 מהכנסות 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.

³⁷ ההמלצה תואמת את דוח דברת, אשר לפיו יוקמו מינהלי חינוך אזוריים.

- 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 בשוויץ: 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 תפישות 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 תפישת **ההפרדה החלשה**, המאפשרת סיוע לדת תוך עמידה על דרישת שוויוניות”. (פרופ' רות גביזון, אמנת גביזון-מדן)

רקע

אינספור דיונים, הצעות חוק ומאבקים ידעה המדינה סביב יחסי הדת והמדינה, בתיאוריה 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 המפריה שבו.

מתוך תפישת 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 ודמוקרטיה, 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 פירושה 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 מגוונת 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 מפועלה 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 יוותר מונופול 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 מגזריים, 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 נתפשת על ידי רוב הישראלים, ומוגדרת דה פקטו על ידי רשויות המדינה, כדת. כך היא מתוקצבת בעיקרה, וכתוצאה מכך (ראו בסעיף הבא) מתעצבת גם התפישה 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 תפישה 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.³⁸ 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.³⁹ כדי לממן את ההוצאה הזו נדרשים מקורות מימון, ובישראל אלו נחלקים לשלושה 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.⁴⁰ 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

³⁸ ברק מדינה ויואל חשין, דת ומדינה במדינת ישראל: סקירה של ההסדרים הקיימים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 13-20 (הונח על שולחן ועדת החוקה בכנסת, 2005).

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, ארגון ה-OECD: <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm>

תני גולדשטיין, "תקציב הדת בישראל – הגבוה בעולם המפותח", זמן ישראל, 16.2.23: <https://www.zman.co.il/372641/popup>

⁴⁰ שם, ראו גרף הוצאות הממשלה על דת כאחוז מתקציב המדינה.

כיום ואיך כל אלו משפיעים על היהדות שאנו מכירים וחווים, ועל חוויית החיים של בני ובנות דתות אחרות.⁴¹

נדמה אפוא שיש שתי זרועות משמעותיות של תקצוב: המשרד לשירותי דת, האחראי בשמו 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. תעודף 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.⁴²

הנחות מוצא למודל

1. **יהדות היא לא רק דת, אלא גם זהות ותרבות.** תחת תפישת 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 רשות, קהילה ופרט.

3. **היהדות והזהות היהודית מעוצבות באמצעות מנגנוני 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 הקהילתית 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

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:

⁴² כך, לשם המחשה, תקציב המשרד לשירותי דת לשנת 2022 (מקורי) עמד על 722 מלש"ח, לעומת 93 מלש"ח לאגף לשירותי הדת לעדות הלא-יהודיות במשרד הפנים.

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 עבור 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 רב-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, שבה 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

⁴³ ברוח זו גם נקט המשפטן פרופ' בני פורת, שדבריו הרלוונטיים לנושא זה מופיעים בחלק על הגיור שלהלן.

או מושלם בהשפעתו. כמו כן, אנו שואפים לייצר סטנדרטיזציה עבור מוסד הידועים בציבור, שיאפשר פיקוח ונוחות 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,⁴⁴ 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, וכשמסקל רב יותר מוענק לנציגי המקום בבחירת הרבנים (שממילא ישמשו כדיינים, כפי שיפורט בתת פרק השינויים 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 החלטות, 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.⁴⁵

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.

⁴⁴ בניגוד לחקיקה המוצעת בנושא של חברי הכנסת שמחה רושמן ממפלגת הציונות הדתית וארז מלול מש"ס. ראו: <https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/lawbill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=2205831>

⁴⁵ https://congressil.org.il/%d7%9e%d7%a9%d7%90%d7%9c%d7%99%d7%9d/religion-urban-tensions/?utm_source=Newsletter

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 לכונן 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 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 ושאינם, של אירועי תרבות הנוגעים לזהות, של אתרי המורשת וכיוצא 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, ולמרבה הצער, נפקדת ממנה כל נוכחות נשית. האסיפה הבוחרת אותה אף היא לא מייצגת בעליל את מי שאמור לקבל ממנה שירותים, ופעילותה מתעצבת בהתאם.⁴⁶ 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 המפגש של יהודים עם היהדות ברגעים משמעותיים בחייהם (בין השאר בנישואים, גירושים ומוות). כמובן, 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

⁴⁶ ראו בחוק הרבנות הראשית, 1980: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p177_032.htm

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.⁴⁷

כל האמור יסייע ביצירת תשתית הוגנת והרבה יותר מגוונת 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. ברוב המקומי, תהיה הפרדה ברורה יותר, וראויה לשיטתנו, בין שירותי דת לבין עיצוב זהות והנהגה קהילתית. זו האחרונה תזכה אף היא לגיוון עמוק ברובד הקהילתי, תתקצב 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 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 ומנהלים 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. כמובן, יכול להיווצר גם פער מעשי הנובע ממחלוקות אידיאולוגיות, כמו במקרים שבהם ראש המועצה הוא אורתודוקסי או אולטרה-אורתודוקסי והתושבים חילונים.⁴⁸

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 אותו 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

⁴⁷ בהקשר זה ראו הצעתם של חברי הכנסת רוטמן ומלול, הערה 48 לעיל.

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: אריאל פינקלשטיין, המועצות הדתיות (מחקר מדיניות 118), המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 8. 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 בדבר "ביקורת פיננסית במועצות הדתיות", שפורסם במאי 2023, הצביע על כשלים חמורים במישור התקציבי והיעדר פיקוח מספק בקרב גופים אלה. ראו: דוח מבקר המדינה, מאי 2023, עמ' 1585. לצד זאת, דווח על מיליונים רבים שנותרו בקופותיהן של כמה מועצות דתיות. ראו: שחר אילן, "העודף התקציבי המצטבר של המועצות הדתיות שווה ל-64% מתקציבן", כלכליסט, 2.5.23: https://www.calcalist.co.il/local_news/article/rkax5mctxn. 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.

וכמנהיג קהילתי – כאשר יש לו מקבילים שאינם דתיים לקהלים רלוונטיים – אך לא יהיה אחראי ישירות על שירותי הדת לתושבים.⁴⁹

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 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 חילוניים) חשים כי כל פעולה לחיזוק הזהות היהודית – משמעותה צעד לחיזוק הכפייה הדתית.

שירותי הדת יתוקצבו 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:

⁴⁹ בעניין הרבנים ראו המלצותיו של פינקלשטיין, שם, עמ' 156-157.

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 חברתי-כלכלי ברשות, והיא משתפת 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 פחות 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.⁵⁰ ברובד המקומי והקהילתי יוכלו הגופים הנתמכים להוסיף תמיכות להשלמת התקצוב הבסיסי, באופן שמבטא את ההעדפות הדתיות והקהילתיות שלהם.

⁵⁰ ניתן להציע כי בהתאם, חלק מהתמיכה של המדינה בשירותי הדת ובפעילות תרבות דתית תגיע גם מהתקציב שבמישור המדינה, וזאת כתלות במאצ'ינג של הרשות המקומית. כאמור, תמיכה זו תהיה תלויה גם בפרמטרים חברתיים-כלכליים של הרשויות הנתמכות, בלא תעדוף דת או זרם.

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.

יישום המודל: נושאים לדוגמה

להלן שני מקרי בוחן שביכולתם להדגים את החלת המודל על סוגיות מחיי היומיום. 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. צביונה 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, ושאופני הציון 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 במוקד הדיון על אופי השבת בפרט ועל הזהות היהודית והדמוקרטית של המדינה בכלל. בנוסף, לנושא זה השלכות על סוגיות נרחבות של ניידות 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 ההחלטות 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 הסובסידיאריות, 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 הדורשות 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.⁵¹

לצד זאת, יש לומר שכבר כיום קיימות מגמות בשטח של הפעלת תחבורה ציבורית בשבת על ידי רשויות הממנות פעילות זו מכסף. 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 אונו ועוד.⁵² מדובר בערים במעמד סוציו-אקונומי 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, מטרו וכדומה. על כל פנים, קווי התחבורה ומסלולם יונהגו ב"מתכונת שבת", תוך רגישות לצרכים השונים של אזרחי המדינה ותושביה ביום המנוחה.⁵³ **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,

⁵¹ אריאל מואב, ארץ-עיר-שבת: השבת במרחב הציבורי: בין מקומי לארצי, מכון שלום הרטמן, ירושלים, 2022, עמ' 23.

⁵² שם, עמ' 24. וראו באתר פרויקט "נעים בסופ"ש": <https://busofash.co.il>.

⁵³ מואב, שם, עמ' 44.

הפחתת תנועה ליד בתי כנסת ותגבורה בקרבת מוסדות תרבות הפעילים בשבת) ואף לכונן פעילויות רלוונטיות משלימות לשם יצירת השבת הקהילתית הרצויה על ידי רוב התושבים ומתחשבת במיעוטים.

גיור

סוגיית הגיור 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 הממתינים 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 הגיור, 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.⁵⁴ משכך, בפני המתגיירים בגיורים אלו – שכאמור, זכאים כתוצאה מהליך הגיור שלהם לאזרחות ישראלית – עדיין ניצב חסם בעודם באים להינשא על פי חוק בישראל.

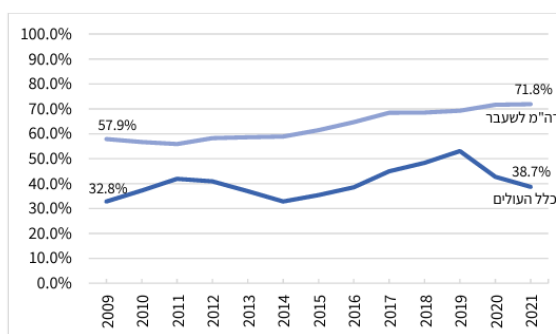
אם כן, קיים פער בין הכרה כיהודי לצורך חוק השבות לבין הכרה כיהודי לפי תפישה ההלכתית של הרבנות הראשית, העומדת על המשמר בשערי הכניסה ליהדות נכון להיום ובידיה המפתחות להגדרת היהדות. תמונת מצב זו דוחקת רבים מעבר לגדר ופותרת צוהר להליכים מבישים, שבהם נדרשים אזרחים מן השורה לעמוד במבחנים פולשניים כדי להוכיח 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:⁵⁵

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 גיור באשר הוא מוכר בישראל לעניין שבות. יש בכך היבטים הצהרתיים חשובים, אבל גם היבט פרקטי שיש לשים לב אליו: גיור 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: ד"ר שוקי פרידמן, "מיהו גר? תולדות המאבק המשפטי ותוצאותיו", המכון הישראלי לדמוקרטיה, <https://www.idi.org.il/articles/34008>: 9.3.21

⁵⁵ ראו: נתונים על מתגיירים בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עמ' 18. <https://main.knesset.gov.il/activity/info/research/pages/incident.aspx?rid=7699&businessstype=1>

בשנים 2009-2021,
שיעור העולים הלא
יהודים מכלל העולים
היה במגמת עלייה,
מ-32.8% ל-38.7%;
שיעור העולים הלא
יהודים מהעולים
מברה"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 2009-2022 והתפלגותם על פי ארצות מוצאם:⁵⁶

ארץ מוצא	פתחו תיק	עברו טבילה	קיבלו תעודת המרה
אתיופיה	17,743	16,364	16,911
ברה"מ לשעבר	15,153	9,817	9,605
ילידי ישראל	8,761	6,308	6,237
דרום אמריקה	4,213	2,542	2,512
אסיה	3,732	2,665	2,626
אירופה	3,196	2,108	2,120
צפון אמריקה	754	441	432
אפריקה	303	136	138
אוקיאניה	43	23	23
סה"כ	53,898	40,404	40,604

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 לרכז 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.

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.⁵⁷ 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.⁵⁸ בעקבות ועדת נאמן, הוקם בשנת 2000 מערך הגיור הממלכתי בהנהלת בתי

⁵⁶ שם, עמ' 17.

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 ככזאת המעניקה מונופול מוחלט בתחום הגיור לרבנות הראשית (מרכז המידע והמחקר של הכנסת, שם).

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.⁵⁹

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 2022-2009 אך רק 40,604 קיבלו תעודת המרה, כיוון שרבים לא מסיימים את התהליך. מספר המתגיירים הוא כ-75% ממספר פותחי התיקים.⁶⁰

כאמור, הצורך בהסדרת מנגנון גיור יעיל ומסביר פנים הולך ודוחק. בסוף שנת 2021 כבר היו בישראל 466,186 עולים או ילדי עולים לא-יהודים.⁶¹ 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.⁶²

מה ניתן אם כן 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 פרופ' בני פורת מונה שני טעמים לסכנה זו, ובמיוחד מדגיש את האיום שבכך על הלכידות החברתית בישראל:⁶³

"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".

⁵⁹ נתנאל פישר, אתגר הגיור בישראל, ניתוח מדיניות והמלצות, מחקר מדיניות 103, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2015.

⁶⁰ שם

⁶¹ שם

⁶² פרויקט שביל הזהב - משבר הגיור בישראל, אריאל פינקלשטיין, יוני 2013, המכון לאסטרטגיה ציונית.

⁶³ פרופ' בני פורת, "מתווי הגיור והכשרות: בין ביזור להפרטה", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 11.1.22:

<https://www.idi.org.il/articles/38096>

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, ולשכללו. במתווה שהציע, ביקש כהנא להעניק לרבני ערים אפשרות להקים בתי דין לגיור, ושגיריהם יהיו תקפים. כאמור, אנו מבקשים לשכלל את המודל: כמו כהנא, נותיר סמכות מרכזית של אכיפה והתוויית סטנדרט בידיה של רשות ממלכתית-מדינית תוך ביזור סמכויות מפוקחות לרובד המקומי, אך נוסיף על כך כמה גורמים.⁶⁴

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).⁶⁵ 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 לקדם הסכמה זו בשתי דרכים מקבילות:

בטווח המיידי, יש ליצור ועדה שתמנה ותכשיר רבנים מכלל הזרמים וההשתייכויות הדתיות כדיינים ודיינות בבתי הדין 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 יבוזרו 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 המינויים 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

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: הרב ד"ר שלום שרון, "רפורמת הגיור היא קריטית כדי להתמודד עם אתגרי השעה", גלובס, 16.1.22:

<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001398741>

⁶⁵ ראו במאמרו של ד"ר שוקי פרידמן באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה: <https://www.idi.org.il/articles/34008>

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 ברובה: לא הפרטה גמורה ולא ריכוזיות יתר, אלא גם מחויבות דמוקרטית עמוקה לכלל האזרחים הישראליים הרוצים להינשא ללא עכבות ולקחת חלק בזהות התרבותית היהודית – וגם שימור של הסולידריות והאחוזה 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 היומיום, 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 מבקש המודל 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 ומתאמת 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 גיאוגרפי 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.