

מכון ירושלים
למחקרי מדיניות
FOR POLICY
RESEARCH
معهد القدس
لبحث السياسات



עתידים לישראל 2025

חמש הצעות לסדר
חברתי-משלי חדש

עורך: אהוד פראוור

עתידים לישראל 2025

חמש הצעות לסדר
חברתי-משלי חדש

עורך:
אהוד פראוור

עתידיים לישראל 2025

חמש הצעות לסדר חברתי־משלי חדש

עורך: אהוד פראוור

מספר פרסום: 628

שנה: 2025

צוות הפרוייקט: עמיחי פישר, מורן נגיד, אסף שפירא, חגי קרנר

הפקה: תגל קומיי

עריכת לשון: גיא רונן

עיצוב: נועה עמבר־ברום

לציטוט (APA):

פראוור, א' (עורך) (2025).

עתידיים לישראל 2025: חמש הצעות לסדר חברתי־משלי חדש

ירושלים: מכון ירושלים למחקרי מדיניות

© 2025, מכון ירושלים למחקרי מדיניות

רח' רד"ק 20, ירושלים

jerusalem.institute.org.il

info@jerusalem.institute.org.il

תכני היוזמות, הרעיונות ואופן ניסוחם, נכתבו לאור אמונות היסוד של היזמים ועל פי שיקול דעתם, ואין הם מייצגים את עמדתו של צוות המכון וצוות החממה.



הקרן לירושלים
مؤسسة صندوق القدس
THE JERUSALEM FOUNDATION

אהוד פראוור הוא ראש צוות חברה ואוכלוסיות במכון ירושלים למחקרי מדיניות. את מחצית חייו המקצועיים הקדיש לעולם החינוך: הוא שימש כמדריך ראשי בתנועת הצופים, כקצין חינוך בצה"ל עד דרגת אלוף-משנה וכמנהל הגימנסיה העברית בירושלים. במחצית השנייה של דרכו פנה לשירות הציבורי וכיהן כסגן ראש המועצה לביטחון לאומי כראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה; וכסמנכ"ל ממשל וחברה במשרד תחת שני ראשי ממשלה – תפקידים שבמסגרתם הוביל ופיתוח תשתיות בתחומי התכנון והשיתוף בעבודת הממשלה. בהמשך כיהן כנציב שירות המדינה בפועל. בשנת 2020 הצטרף למכון ירושלים למחקרי מדיניות. לצד עבודתו המחקרית, פראוור ממשיך לשלב בין שני עולמות עיסוקו המרכזיים – החברה הישראלית ומנגנוני הממשל. פראוור בעל תואר שני בחינוך מהאוניברסיטה העברית בירושלים.

עמיחי פישר הוא מומחה לממשל ולמדיניות ציבורית. כיהן כסמנכ"ל מדיניות רגולציה במשרד ראש הממשלה והוביל את הקמתה של רשות הרגולציה. קודם לכן שימש במגוון תפקידים בתחומי ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה ובחברה האזרחית. פישר הוא בעלת תואר ראשון בפילוסופיה מהאוניברסיטה העברית ותואר שני בפילוסופיה מאוניברסיטת תל אביב, וכותב דוקטורט על התחדשות יהודית במרחב החילוני. בראשית 2026 יתפרסם ספרו "מוסר תחת אש" (בהוצאת כנרת, זמורה, דביר) העוסק בשאלות היסוד הערכיות אשר עטפו, הניעו וכיוונו את מלחמת "חרבות ברזל".

מורן נגיד היא חוקרת מדיניות בתחומי משפט, חברה ומרחב ומתמחה בחקר השלטון המקומי, ביזור ואזורים ושיתוף הציבור. היא עמיתת מחקר בכירה במכון "תכלית", יועצת לענייני מדיניות של תנועת "אמונה", ומכהנת כחברה בוועדה הגיאוגרפית דרום במשרד הפנים. לנגיד תואר ראשון ושני במשפטים מהאוניברסיטה העברית בירושלים ודוקטורט במשפט ציבורי מאוניברסיטת בריאלין. היא התמחתה בעריכת דין בבית המשפט העליון. עבודת הדוקטורט שלה, העוסקת בהשתתפות פוליטית במרחב הציבורי המקומי בישראל, זכתה במלגת נשיא המדינה למצוינות וחדשנות מדעית (תשע"ח).

אסף שכירא הוא ראש התוכנית לרפורמות פוליטיות במכון הישראלי לדמוקרטיה. במסגרת זו הוא חוקר ומנסה לקדם תיקונים ושיפורים במוסדות כמו הכנסת, המפלגות, הבחירות, השלטון המקומי ושירות המדינה. ב־2025 התפרסם במסגרת המכון מחקרו על הקשר בין דמוקרטיה ליברלית וקיימות, ובקרב יתפרסמו מחקרים שבהם לקח חלק, על שילוב מרכיב אישי בפתק ההצבעה לכנסת ועל הבטחת טוהר והוגנות הבחירות הקרובות. בעל תואר דוקטור מהמחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית. בעבודת הדוקטורט בדק את מדיניות האזרחות של ישראל כלפי מהגרים שאינם זכאי שבות מאז שנות ה־90.

חגי קרנר הוא עוזר מחקר בצוות חברה ואוכלוסיות במכון ירושלים למחקרי מדיניות ומשמש כרכז הצוות. קודם להצטרפותו למכון שימש כחוקר ויועץ בנושאים מגוונים ובשלל מסגרות, כגון מודיעין עסקי וביטחוני. קרנר משלים לימודי תואר שני בסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטה העברית, ובמסגרת זו עורך עבודת תזה בנושא תרבות להט"בית וקוויריות בירושלים. בוגר תואר ראשון בסוציולוגיה ואנתרופולוגיה ולימודי האסלאם והמזרח התיכון מהאוניברסיטה העברית.

תוכן עניינים

6 הקדמה: עתידים לישראל 2025, למה צריך את זה? | אהוד פראוור

12 תמצית היוזמות

13 "בחירה בתקצוב", הסדנה לאומנויות הרוח

15 "גשרים של אמון", פורום "שובר שוויון"

18 "הקהל", פרופ' אוריאל אבולוף וד"ר דנה אלכסנדר

21 "ישראל שבין הירדן לים", רוני אלון

25 "קהילה, עיר, מדינה", החוזה השלישי

27 טבלאות מסכמות: השוואה בין מרכיבי היוזמות

במקום מבוא: הקריאה העולה מן היוזמות |

31 אהוד פראוור, אסף שפירא, מורן נגיד, עמיחי פישר

33 העברת משקל מהמערכת הפוליטית לאזרחים

37 מתן ביטוי מוסדי לזהויות שבטיות או קהילתיות

40 חיזוק המנגנונים הקהילתיים והמקומיים – כירוק מבני כוח מקבעי קיטוב

42 הידוק הקשר בין חובות וזכויות

45 סיכום – התקווה שמציעות היוזמות

48 שלוש שנים, תשע יוזמות ליצירת מציאות חברתית־ממשלית טובה יותר

מסמכי היוזמות במלואם

53 "בחירה בתקצוב", הסדנה לאומנויות הרוח

106 "גשרים של אמון", פורום "שובר שוויון"

150 "הקהל", פרופ' אוריאל אבולוף וד"ר דנה אלכסנדר

238 "ישראל שבין הירדן לים", רוני אלון

310 "קהילה, עיר, מדינה", החוזה השלישי

הקדמה

עיתידים לישראל 2025 | למה צריך את זה בכלל?

מסע למה נשתנה

בראשית 2023, על רקע הקיטוב ההולך ומחריף בין קבוצות בחברה הישראלית, יצא מכון ירושלים למחקרי מדיניות ביוזמה "עיתידים לישראל" – חממה לפיתוח סדר חברתי-ממשלי חדש". השאלה ששאלנו אז הייתה: האם אנחנו יכולים לחיות יחד? טענו שיש קשר הדוק בין המציאות הרב שבטית בישראל (שהיא תופעת קבע דמוגרפית ותודעתית) לבין מבנה השלטון ופעולתו.

יצאנו לדרך כי האמנו שהאתגר העמוק, הרובץ עדיין לפתחה של החברה בישראל, טמון ביכולתן של הקהילות השונות להסכים על אופיו והיקפו של מרכז משותף, ועל אופיין והיקפן של אוטונומיות תרבותיות וקהילתיות. חשבנו שדיון מחודש בזיקה שבין מבנה החברה לבין המבנה הממשלי הוא חיוני מאי פעם.

היה למכון חשוב לסייע בפיתוחם של ארגונים וכוחות אשר יציגו קשת רחבה של אפשרויות המתמודדות עם שאלה זו – בין יוזמות המבקשות להותיר את עיקרי הסדר על כנו, לכאלו החותרות להסדר פוליטי-חברתי חדש לגמרי.

עיתידים לישראל משנת 2023 הסתיימה בתחושה של מהלך לא גמור. שיש עוד כוחות, אנרגיות ותפישות המתגבשות בחברה הישראלית, ודווקא בזו שלאחר 7 באוקטובר. היה זה חיפוש אחר פסי קול, ולא דווקא רוב קולות, כדי להבין מה נשתנה. רציתי לבחון מחדש את הנחות היסוד שעמדו בבסיס עיתידים לישראל, להתוודע לביקורות עליהן, ולבחון שאלות יסוד חדשות הנובעות מתקופה של מלחמה הממאנת להסתיים זמן רב. שוחחתי עם נשים וגברים, רובם בעמדות מרכז, מיעוטם שמאל וימין. רובם חילונים, חלקם דתיים לשעבר, ומיעוטם דתיים בהווה. כן, גם ערבים, וכן, גם חרדים. זה לא היה מדגם מייצג אלא היה ניסיון לשמוע קולות.

מה שמענו כשניסינו לעצב את עתידים לישראל 2025

רבים הדגישו כי תוכנית עתידים המקורית נכתבה לפני 7 באוקטובר, וכי מאז, הכול צריך להשתנות. בעיקר הטון: נדרש טון חדש של חיפוש המשותף למרב, ולמצער, של חיפוש אחר ברית ציונית. בית מפוצל לא יכול להתקיים. אז לפחות שאנחנו, צעירים או חיילים שהיו יחד תחת אש, נמצא הסכמה ונהפוך אותה לכוח פוליטי. המשטר שלנו מבוסס על כך שאנשים שלא מסכימים צריכים לקיים מדינה. עלתה השאלה של היחיד. היחיד, הוא שנדרש היום. האם בכלל, תחת צילה של המלחמה, שיח הזהויות עודו רלוונטי?

רבים זיהו את שכבת הפחד שבתת הקרקע של הספר הקודם. הפחד מהחרדים ומצמיחתם, הפחד מאובדן ההגמוניה של הציבור החילוני-ליברלי, שהרי בשמו או בהתכתבות איתו נכתבו רוב היוזמות, ובמקביל, הפחד של החרדים מהדרישות הנערמות של החילונים. היו שטענו שהפחד מוגזם – "החרדים ישתנו" – ולכן, שיח השבטים מעצים את עצמו ללא סיבה. האם אין מדובר בויתור על הנרטיב הציוני מתוך פחד? והאם הפחד מוצדק?

היו שהמשיכו לזהות את הגידול הדמוגרפי החרדי כאתגר. הייתה דאגה: פחות לשירות הצבאי או לכלכלה, ויותר ליכולתה של ישראל להמשיך ולהתקיים כמדינה דמוקרטית ליברלית.

אבל, האם רק הפנים הישראלי הוא המגרש הנכון להתבונן עליו? האם עכשיו, אחרי 7 באוקטובר, הפנמנו את השאלות הקשורות בקיום הישראלי במרחב? את עליית הצורך לעסוק בסוגייה הפלסטינית? למה אתם לא עוסקים בעיקר? האומנם "וילה בג'ונגל"? ישראל כבר לא וילה. האם הסביבה כולה היא ג'ונגל?

ביקורת אחת נמתחה מקיר לקיר – בנושא הערבים החיים בישראל. הערבים הפלסטינים החיים בישראל. דנתם במקומם, בלעדיותם. מה הם רוצים? איפה הם בין מגמות בדלנות גוברת ולחץ גובר להשתלבות? בין מיעוט לאומי למיעוט אתני?

ואולי, שאלת היסוד שבה צריך לעסוק היא בכלל כלכלית, שהרי מדיניות כלכלית הזינה את הפיצול השבטי, והפיצול השבטי הוא המכונן כרגע את תקציבי המדינה. המגזר שומר על החזקים ומחליש את החלשים. או להפך – מנציח את החלשים בחולשתם ובתלותם? האם יש מודל כלכלי כזה או אחר שישנה מן היסוד את המציאות, את הקיום השבטי המסוכן הזה? האם המפתח לשיח הפחדים ליציבותה של הדמוקרטיה הליברלית הוא לא שבטי, כי אם מעמדי?

יש עוד קבוצות בישראל: מסורתיים, דתיים לאומיים, מצביעי ליכוד. צמחו קבוצות חדשות, ונכון לתת גם להן הזדמנות להציע את החוזה הישראלי מנקודת מבטן.

מה השתנה בסנטימנט הציבורי

מעל לכול, בחלוף למעלה משנתיים מפרוץ המלחמה וממועד הפרסום של תוכנית עתידים לישראל הראשונה, נשאלה השאלה: האם התפתחויות אלה שינו את הנחות היסוד ואת הסנטימנט הציבורי שעמדו ביסודה?

התשובה מעורבת. מצד אחד, התקופה שמאז התאפיינה בסנטימנט חזק של אחדות ובאקלים ציבורי התומך בהבראת מערכת היחסים בין חלקי החברה הישראלית, ובמיוחד היהודית. ההבנה ש"כולנו בסירה אחת"; ההתגייסות יוצאת הדופן של חלקים גדולים בחברה, משבטים שונים, למאמץ הביטחוני ולמאמצי השיקום; ההבנה שהקרע החברתי שקדם לשמחת תורה תרם במידת מה לאירועים הטראגיים – כל אלו הובילו להתחזקות של ניסיונות ליצור מרחבי הסכמה משותפים.

במקביל, השסע החברתי והשבטי נמשכו במלוא עוזם, במיוחד ככל שחלף הזמן. אם מדברים על מרחבי הסכמה, אזי בסוגיית השירות הצבאי, למשל, הם מתקיימים באופן בלעדי כמעט במרחב שבין השבט החילוני והדתי-לאומי, בעוד שני השבטים האחרים, החרדי והערבי, נעדרים מהם. למעשה, שאלת הגיוס לצבא, במיוחד של החרדים, לא רק שלא דעכה – היא אף התחדדה. גם הוויכוחים הישנים על סוגיות משטריות, כמו מעמדה של מערכת המשפט או סמכות הממשלה בנוגע למינויים ולפיטורים, חזרו לכותרות. אליהם נוספו סוגיות מפלגות חדשות, כמו שאלת האחריות ל-7 באוקטובר, או עתיד המלחמה והשבת החטופים. הציבור הערבי, כמקודם, נותר במידה רבה "מחוץ למשחק", אף שהאתגרים והקשיים הניצבים בפניו, כמו הפשיעה הגואה, יוצרים סיכונים משמעותיים עבור כלל החברה.

בסיכומי של דבר, על אף תחושת הלכידות בראשית המלחמה, הקיטוב החברתי נותר בעינו, ויש שיאמרו שההזדהות השבטית אפילו העמיקה. כן, התעצמה המגמה של כינוס, של

ביחד, של חיפוש ההסכמות. אך מולה, באופן לא מפתיע, אולי באכזבה מפוכחת, נותרו ואף החריפו קווי שבר ותיקים. הדואליות הזו, היא כנראה המאפיין החשוב של התקופה.

כחלק מזה, צומחים קולות חברתיים המנסים לשבור את המבנה החברתי הקשיח: לצד שיתופי פעולה חוצי שבטים, נדמה ש"קבוצות ביניים" משמעותיות אינן חוסות תחת החלוקה השבטית-זהותית הקשיחה שבלטה לפני למלחמה, ויש גם פרטים שאינם מעוניינים להשתייך לאף אחד מהקבוצות. כל אלו מבקשים לעצמם "קול", שהמבנה הממשלי הנוכחי לא מספק להם.

אם כך, לשאלת ה"מה נשתנה" שבה פתחנו, נראה שיש מענה: נוספו או הודגשו שאלות חדשות. לא התבטל או נאלם סדר היום הקודם, אבל הצירוף של שני אלה יצר מרחב חדש לחיפוש רעיונות ופתרונות.

הקול הקורא לעתידים 2025

מתוך כל אלה נבנה הקול הקורא הבא (פברואר 2025):

מכון ירושלים מזמין יזמים, קבוצות וארגונים לפתח הצעה מעשית באחד הנושאים הבאים, מתוך מחויבות לצאת עימם לדירה הציבורית או הפוליטית:

1. המכון מחפש אישים, ארגונים וגופים הבאים מתוך זרם חברתי מהמרכיבים את ישראל המסתכלים על המשטר, השאלות המבניות של המדינה ודרכי הפעולה שלה. מתוך נקודת ראות. הקבוצה – וההסדרים הנדרשים לה, ומהקבוצה למרחב הישראלי הרחב.
2. המכון מחפש אישים, ארגונים וגופים הרוצים, מתוך הבנתם את הניסיון שעברה ועוברת ישראל מאז 7 באוקטובר, להציע דרכים שבהן המדינה צריכה להיערך לאחר ובתוך ההתנסות הזו, תוך התייחסות למבנים שלטוניים ודרכי פעולה העונים על יחסים בין הקבוצות השונות המרכיבות את החברה בישראל.
3. האומנם וילה בג'ונגל – המכון מחפש אישים, ארגונים וגופים הרוצים להציע לישראל שינויים מבניים ותודעתיים, הנובעים מהשינוי שחל במרחב שסביבנו.
4. המכון מחפש אנשים וגופים הרוצים להציע שינויים מהותיים בתפישה הכלכלית והחברתית המחוללת את הפיצול הישראלי או שהיא תוצאתו, תוך התייחסות להשפעותיהם על המבנה הקבוצתי ויחסי קבוצות.

ל"חממה" של עתידים לישראל 2025 נבחרו יוזמות העונות לכל אחת בדרכה, לאתגרי הקול הקורא: עיסוק בהיבטים כלכליים כמנציחי פלגנות, מוצג ביוזמת **"בחירה בתקצוב"**; מענה להדרת קבוצות מהשיח הישראלי והצעת מנגנונים ממשלתיים לשיתוף ציבורי רחב, מציגים פרופסורים מאוניברסיטת תל אביב וחברי מרכז ליכוד, במסגרת ההצעה **"גשרים של אמן"** של פורום "שוברים שוויון"; הבניית מנגנוני השלטון מלמטה, מהקהילות, מציג הארגון החרדי "החווה השלישי" בהצעה **"קהילה, עיר, מדינה"**; העברת כוח לאסיפות אזרחים ומשאלי עם, כדרך להתמודד עם החציה של המערכת הפוליטית, מציעה יוזמת **"הקהל"**; ודרך להתמודדות עם מרכיבים במציאות הישראלית-פלסטינית מציעה רוני אלון בתוכנית ההסדרה, **"ישראל שבין הירדן לים"**. לצערנו, ואף שניסינו, לא נמצאה קבוצה מקרב הערבים בישראל שרצתה להציע יוזמה משלה.

תהליך העבודה בחממה

עתידיים ישראל היא חממה שחיפשה יזמיות ויזמים, בודדים או ארגונים, הרוצים להיכנס אליה לפיתוח יוזמתם, כדי לבחון, לשייף ולטייב את רעיונותיהם לכלל הצעה סדורה יותר, מגובשת יותר ובשלה יותר ליציאה לעולם החברתי והפוליטי.

תהליך העבודה בחממה היה בנוי על ארבע הגשות של תוצרים במרווחים קצובים בזמן: מעבר ממצגת ראשונית, למסמך כתוב, אשר שויף ותוקן עוד פעמיים. במהלך העבודה נחשפו היוזמות על ידנו למומחים ואנשי דעה שידעו להציב שאלות קשות. צוות המכון קרא כל אחת משלוש הגרסאות (ולעיתים ארבע) שביטאו את התפתחות היוזמה, העיר, הגיב ותבע תשובות. במקרים רבים הפנה הצוות את היזמים להיעזר במומחים נוספים מן החוץ. התהליך כלל גם מפגש עבודה מרוכז להבנה ולהכנה של מענים לשאלות שתעלינה מהציבור, מהתקשורת וממקבלי החלטות. בסופה של הדרך, עמד הטקסט המוצע גם במבחן עריכה מקצועית. כמכון, אנו סבורים כי זהו תהליך הראוי לאימוץ על ידי כל העוסקים בתהליכי פיתוח, מרעיון היולי ל"מוצר מוגמר".

חשוב לציין כי ככל שהסכמנו, הסתייגנו, אהבנו או פחות התחברנו למרכיבים שונים בהצעות, הבנו את תפקידנו כחממה – וההכרעה הסופית הייתה של כותביהן.

זה המקום להודות למומחים הרבים שתקצר היריעה מלציין כאן, אשר נענו בהתנדבות ובנדיבות לבקשותינו הרבות לסיוע, וכמובן – ליזמים עצמם, על עמידתם בתהליך נוקשה ובזמזום מתמיד של הערות וביקורת.

מבנה הספר

ספר זה מציג את תוצרי פרויקט החממה – חמש יוזמות שונות, המציעות שינויים מבניים בסדר החברתי והממשלי הקיים.

1. תמצית היוזמות – סכומים קצרים של המתווים המוצעים על ידי כל אחת מהיוזמות.
2. טבלאות מסכמות, המאפשרות השוואה בין היוזמות.
3. במקום מבוא: הקריאה העולה מן היוזמות – פרק מתכלל שנכתב על ידי סגל החממה של מכון ירושלים למחקרי מדיניות.
4. שלוש שנים, תשע יוזמות – מה בין שני סבבי עתידים לישראל?
5. המתווים המלאים של כל אחת מהיוזמות (סדר היוזמות בספר נקבע לפי א-ב):
 - א. בחירה בתקצוב – הסדנא לאומניות הרוח
 - ב. גשרים של אמון – פורום "שובר שיוון"
 - ג. הקהל: דמוקרטיה רב־ממדית לישראל – אוריאל אבולוף ודנה אלכסנדר
 - ד. ישראל שבין הירדן לים: תוכנית ההסדרה – רוני אלון
 - ה. קהילה, עיר, מדינה – החוזה השלישי

ולסיום

מה הטעם בכלל בלהעלות רעיונות, לעיתים מרחיקי לכת, בעולם פוליטי חברתי מקובע? האם זו תקופה טובה לחשוב או לחלום על שינויים? גם כאלה שמטיבם מרחיקי לכת? לנו

נראה שאומנם, אי אפשר לדעת מה תהיינה ההשלכות של 7 באוקטובר, אבל גם לא ניתן להתעלם מקווי הדמיון הברורים למלחמת יום הכיפורים. ודאי בהקשר של הכשל הביטחוני מודיעיני המטלטל, שהוביל, בסופו של דבר, לשידוד מערכות במדינה ובחברה. הדמיון אינו מוחלט. הבדל בולט אחד שכבר ניכר לעין הוא שבעוד המחאה שלאחר המלחמה ההיא והדרישה לנשיאה באחריות כונו במובהק נגד האליטה הפוליטית-ביטחונית, שזוהתה עם תנועת העבודה, הרי שכיום, גם בשל הקיטוב הפוליטי החריף, כל צד מאשים את הצד השני באחריות לכישלון ודורש ממנו לשאת באחריות. זהו בוודאי אקלים נוח פחות לשינויים חברתיים-פוליטיים משמעותיים, ויותר לשימור וחיזוק המצב הקיים.

צריך לזכור שהשינויים בעקבות מלחמת יום כיפור לא התרחשו באופן מיידי – רובם לקחו מספר שנים, וחלק באו לידי ביטוי רק בשנות ה־80. הכוונה אין רק או בעיקר למהפך של 1977, אלא לשינויים טקטוניים, עמוקים ומרחיקי לכת בהיבטי חיים שונים: בתרבות – תהליכי אינדיבידואליזציה, שבאו לידי ביטוי למשל בקולנוע ובספרות, וכללו מעבר מה"אנחנו" הקולקטיבי אל ה"אני" הפרטי; בכלכלה – מעבר ממשק ריכוזי לכלכלה ליברלית הפתוחה לייבוא והפרטה, והתרחבות "תרבות הצריכה"; בחברה – דעיכת מודל כור ההיתוך והתעצמות זהויות פרטיקולריות כמו הזהות המזרחית, הפריפריאלית וה"אמונית" (תנועת גוש אמונים קמה זמן קצר לאחר המלחמה). שלא לדבר על תופעות כמו ערעור האתוס הביטחוני או התחזקותן של תנועות מחאה אזרחיות. אין ספק שטראומת יום כיפור לא הייתה הגורם היחיד שהוביל לכל השינויים האלה, ואת השורשים של חלקם אפשר לזהות עוד לפני (הפנתרים השחורים למשל ביטאו זהות מזרחית מובחנת עוד לפני המלחמה), אבל היא בהחלט תרמה להם והרחיבה אותם. ייתכן לחשוב שגם אירועי 7 באוקטובר יניעו שינויים טקטוניים, שאת השלכותיהם – לרבות ברוח היוזמות המוצגות בספר זה – נראה בחלקן מיד, ובחלקן רק בטווח הבינוני והארוך.

בינתיים, תוך עריכת הספר חזרו החטופים החיים כולם ונראה שהמלחמה בעזה הסתיימה או לפחות הושעתה. דווקא, בעת הזו, בתקווה שהמלחמה אכן הסתיימה, יתפנה קשב לשאלות היסוד של ישראל בינינו לבין העולם הערבי ובתוכנו. לדרך שבה יתעצב המשטר הישראלי.

אם כן, אתם מוזמנים לצלול לתוכן ההצעות – חלקן רחבות ומצריכות קידומן של רפורמות כבדות משקל, ויש יאמרו מרחיקות לכת, במערכת הממשלית והדמוקרטית; אחרות מציעות שינויים צנועים יותר בהיקפם, אך כאלה המסמנים אופק השפעה משמעותי. רוב ההצעות לומדות ומקבלות השראה ממודלים הנהוגים בעולם הדמוקרטי, אך מחדשות ומעדכנות אותם בהתאם לתנאים המאפיינים את הפוליטיקה והחברה הישראליות, ומכאן כוחן. כלל ההצעות משלבות עולמות תוכן, נתונים וניתוח פוליטיים, חברתיים וכלכליים אקטואליים וחדשניים. קריאה בהן יכולה להרחיב את נקודת ההסתכלות השכיחה על המציאות, להפרות את השיח הציבורי ואולי אף להצמיח תקווה שתחולל שינויים אמיתיים בחיים שלנו כאן.

אנחנו מאמינים בכך בכל לב, ומאחלים הצלחה בעולם החברתי והפוליטי לכל אחת מתשע היוזמות שהתפתחו במסגרת עתידים לישראל, במחזור הקודם ובזה הנוכחי.

אהוד פראוור

מכון ירושלים למחקרי מדיניות

חשון תשפ"ו

תמצית היוזמות

בחירה בתקצוב: הצעה למנגנון ייעוד מס (Tax Designation) בישראל

הסדנה לאומנויות הרוח

בקצרה, מנגנון של ייעוד מס, המאפשר לאזרחים להקצות חלק ממס ההכנסה שלהם למטרות דת, תרבות ורוח, כדי להפחית מתחים זהותיים, לחזק את החברה האזרחית ולהגביר אמון במוסדות הדמוקרטיים.

הסיבה למשבר

המשבר מזוהה כהצטברות של מתחים זהותיים ותרבותיים, לצד מנגנון תקציבי-פוליטי שמעניק כוח עודף לקבוצות קטנות וזהותיות. התקצוב הממשלתי בתחומי דת, תרבות ורוח נתפס כבלתי פרופורציונלי ואינו משקף את רצון הציבור הרחב. כך נוצר מעגל שמזין קיטוב: קבוצות קצה מקבלות עוד ועוד משאבים, הציבור הרחב מתוסכל, והאמון במוסדות נשחק.

הגדרת הבעיה

מתח זהותי ותרבותי מרחיף סביב סוגיות של דת, תרבות ורוח. הקיטוב במערכת הפוליטית מאפשר **תקצוב יתר של זהויות קצה** (חרדים, דתיים-לאומיים, אליטות אמנותיות/פרוגרסיביות) ללא קשר להעדפת הציבור הרחב, באמצעות עסקנות ודילים קואליציוניים. קיים **פער הולך וגדל בין משלמי המיסים ובין ייצוגם** בקואליציה. בעיות אלו מזינות זו את זו ומביאות לתחושת תסכול בקרב משלמי המיסים ולאובדן לגיטימציה שלטונית. נקודת המוצא להצעה היא הצורך **במעורבות ישירה של אזרחים** בהקצאת התקציבים, כדי להעביר חלק מהחלטות הממשלה לציבור משלמי המס.

למה המנגנונים הקיימים אינם מספיקים?

- השיטה הקואליציונית מגבירה את הקיטוב ואינה מאפשרת להגיע להסכמות, מה שמעצים את כוחן הבלתי פרופורציונלי של קבוצות קטנות.
- המערכת הפוליטית אינה מסוגלת לנהל תקציבי זהות ותרבות "מלמעלה" באופן שקוף ומשקף מורכבויות.
- לציבור חסרות זירות להביע דעה ולהשפיע על קבלת החלטות בתקופות שבין בחירות.
- מנגנון סעיף 46 (התרומה הוולונטרית) אינו שקוף, אינו מאפשר למדינה לדעת את העדפות משלם המיסים, והרוב המוחלט של התורמים אינם מבקשים החזר מס.

המודל המוצע

מנגנון "**בחירה בתקצוב**" (Tax Designation) מאפשר לאזרחים להקצות **2.5%-3% ממס ההכנסה השנתי** למטרות קונקרטיות. היישום מוצע בתחומי **דת, תרבות ורוח**. המדינה הופכת לניטרלית בחלק גדול מתקציבים אלו, ומבטיחה מנגנון הוגן ופולרליסטי לבחירה.

איך זה יעבוד בפועל?

- **50% מתקציבי התקנות** בתחומי דת, תרבות ורוח יועמדו לבחירה ציבורית.
- ייווצרו **תקנות ייעודיות** חדשות, ולצידן תפורסם רשימת העמותות הנתמכות בכל תקנה, לאחר שעברו מבחני תמיכה.
- כל אזרח משלם מס יוכל לייעד את חלקו בממשק מקוון או בטופס הדיווח השנתי, תוך אפשרות לבחור בתקנה או בעמותה ספציפית. כספי הייעוד יועברו מקופת המדינה לעמותות או לתקנות הייעודיות לאחר עיבוד הנתונים.
- **מנגנוני פיקוח** (כגון ועדת משנה בכנסת ודוח כלכלן ראשי) יבטיחו שקיפות וניטור אחר קיזוזים או תוספות תקציביות מצד השרים.

התרומה המצופה לחברה הישראלית

המנגנון יסייע **למתן את ההקצנה וההסתגרות** של קהילות ומפלגות, שייאלצו לפנות לציבור ולשכנעו לתרום במקום להסתמך על לחצים קואליציוניים. הוא ירחיב את ההשתתפות הדמוקרטית ויגביר את **האמון במוסדות**. הוא יחזק את תחושת **ההוגנות** בקרב משלמי המיסים. המודל מציע דרך חדשה **לנהל את המחלוקות** סביב תקציבי זהות ותרבות מתוך שקיפות ודיאלוג.

למה עכשיו?

הבעיות בישראל פועלות ב"מעגל קסמים" שבו המתח הזהותי והקיטוב מחריפים את המצב. הקיטוב הנוכחי והאנומליה התקציבית יוצרים תרעומת ומעוררים תחושות קשות. יש צורך במנגנון שישבור את הדינמיקה הזו. המנגנון מאפשר לקיים "בחירות קטנות" מדי שנה המאפשרות לאזרחים להשמיע קול אמיתי לגבי ערכיהם.

החברה הישראלית זקוקה לכלים חדשים של שיתוף, שיקוף וביזור אחריות, שיאפשרו לה להפחית את הלחץ הזהותי בלי לפרק את המערכת הממלכתית. "בחירה בתקצוב" היא צעד חדשני, מתון ומעשי, שמתרגם שיח זהותי טעון למנגנון של אחריות אזרחית – שינוי קטן אדמיניסטרטיבי אך גדול חברתי.

גשרים של אמון

פורום "שובר שוויון"

בקצרה, הצעה למהלך מוסדי הבונה תשתית אמון על בסיס דיאלוג וגישור פנים-אל-פנים בין קבוצות זהות בחברה הישראלית. זאת, באמצעות עיצוב מחדש של תהליכי קבלת ההחלטות במדינה, ובעיקר ברשות המחוקקת, מתוך התנסות של פורום "שובר שוויון" – פרופסורים מאוניברסיטת תל אביב וחברי מרכז ליכוד.

הסיבה למשבר

המשבר נובע משילוב של קיטוב רגשי-זהותי חריף והיעדר אמון במוסדות המדינה. לצד קרבה רעיונית מסוימת בין חלקים מהימין ומהשמאל הליברלי, הקרע הזהותי הולך ומעמיק ופוגע לא רק בלכידות החברתית, אלא גם ביכולתה של הדמוקרטיה הישראלית לקבל החלטות וליישם רפורמות.

הגדרת הבעיה

החברה והפוליטיקה בישראל מאופיינות בקיטוב פוליטי וחברתי עמוק. הקיטוב החריף בין מחנות "ישראל הראשונה והשנייה", בין "ליברלים-פרוגרסיביים" ל"מסורתיים", ובין "ביביסטים" ל"רק-לא-ביבי" – חצה את גבולות המחלוקת הפוליטית והפך לקונפליקט זהותי-קיומי. לשיאו הגיע בשנים האחרונות, עם עלייה של 180% בקיטוב הרגשי והפוליטי מ-2009 ועד 2022. קיטוב זה יצר **מבוי פוליטי סתום** המבוסס על חוסר אמון מתמשך, שמנע את היכולת לקיים דיון ציבורי פוליטי ואף הוביל **לירידה דרמטית באמון** במוסדות המדינה (כמו הכנסת והממשלה). כחלק מהקיטוב המקצין, מוסדות דמוקרטיים האמורים להיות ניטרליים הולכים ונעשים מזוהים עם מחנות פוליטיים. הדבר פוגע ביכולתם לפתח וליישם צעדי מדיניות הנדרשים להתפתחותה ולשגשוגה של מדינת ישראל.

הפערים בין המחנות נתפשים כגורם המרכזי **בהחלשת החברה הישראלית** ובהגדלת הסיכונים לאיום ביטחוני משמעותי. נקודת המוצא לפתרון היא באמצעות שימוש בתובנות מתחום הסוציולוגיה, ובפרט **"סוציולוגיה של משמעות"**, המבקשת להיות קשובה לעולמות המשמעות של כל הקבוצות **בלי לקבוע היררכיה מוסרית ביניהן**.

למה המנגנונים הקיימים אינם מספיקים?

המנגנונים הדמוקרטיים הקיימים (הייצוגיים) נכשלים במתן מענה לקיטוב הזהותי והרגשי. הפוליטיקה הייצוגית הפכה לזירת מאבק זהותי, כך שכל נושא, ואפילו הטכני ביותר, הופך מיידית לזירת מאבק זהותי. תהליכי שיתוף הציבור הקיימים סובלים **מחולשות מובנות**: הם מתעלמים מהרוב הזהותי-רגשי ומניחים שאפשר "להשאיר את הפוליטיקה בתוך הבית". בכך, הם **מעדיכים באופן מובלע** קבוצות שחשות בנוח עם שיח רציונלי-אקדמי, ומדירים קבוצות שורשיות/מסורתיות. ללא שינוי תפיסתי, כל תהליך מוסדי (כמו אסיפת אזרחים רגילה) יהפוך לזירה נוספת של קיטוב.

המודל המוצע

המודל הוא בניית **"גשרים של אמון"** באמצעות **מתודולוגיה מוסדית**, שפותחה במסגרת פורום "שובר שוויון" – התארגנות אזרחית של חברי ליכוד מכאן ובכירים מהאקדמיה הישראלית מכאן – המבוססת על שלושה תנאים חיוניים לדיאלוג (הכרה בדאגות ובכאבים תחילה; מתן קרדיט מוסרי הדדי; יכולת לשאת אי הסכמות לצד חתירה להסכמות רחבות). מודל זה מציג שלושה מנגנונים מוסדיים משלימים, המטמיעים את התובנות הללו בתהליכי קבלת ההחלטות הלאומיים: 1. **תקופת עיון** (לטיפול ב"הלם זהותי") – מנגנון שמייצר פרק זמן מוגן ומושהה לפני קידום חקיקה רגישה. 2. **אסיפות אזרחים** (לטיפול ב"פוליטיזציה של הכול") – תהליך השתתפותי שבו קבוצה מגוונת מבחינה זהותית ותרבותית לומדת, דנה ומגבשת עמדות משותפות על בסיס הקשבה הדדית, הכרה בנרטיבים שונים ונכונות לחיות עם פערם. 3. **שיתוף ציבור רחב** (לטיפול ב"אדישות וניכור") – תהליך פתוח שמנעיש את הדיון לציבור מגוון, מזמין את חששותיו ואת קולו המוסרי, ומטמיע את המחלוקות כחלק טבעי מהתקדמות לקראת החלטות משותפות. המודל נועד לייצר מרחב משותף לקבוצות שמרניות/שורשיות ולקבוצות ליברליות כאחד.

איך זה יעבוד בפועל?

"תקופת העיון", בהליכי חקיקה רגישים (כגון חוקי יסוד), תכלול **מיכוי דאגות זהותיות** באמצעות התייעצויות ציבוריות בכנסת ובמוקדים שונים ותביא להצגת נרטיב מורכב על ידי ועדה המייצגת את כלל הסיעות.

"אסיפות האזרחים" תכלולנה **ייצוגיות זהותיות-תרבותיות** (ולא רנדומלית גרידא), תשתמשנה **בשפה זהותית משותפת** (ולא בז'רגון פוליטי-אקדמי), ותפתחנה **בשלב של עדויות אישיות** הנוגעות לפחדים ולחוויות אנושיות, לפני המעבר לדיון פוליטי.

"שיתוף ציבור רחב" יהווה מנגנון לטיפול באדישות ובניכור כלפי המערכת הציבורית וישמש כתהליך של **החזרת קבוצות מודרות למרכז השיח**. הוא דורש שינוי תפישתי כך שזהות תוכר כמרכיב מובנה בשיח, ולא כהפרעה. התהליך מוביל ל"דוח רב קולי" המציג מספר נרטיבים מוסריים לגיטימיים, שבו הדגש הוא על **הבנה ולא הכרעה**.

שלושת המנגנונים יתבססו כאמור על שלושה תנאים חיוניים, ואלה הם:

1. **הכרה בדאגות ובכאבים תחילה** (עיקרון המבטא: "הדאגה שלך היא הדאגה שלי, לא מפני שהיא שלי, אלא דווקא מפני שהיא שלך").
2. **מתן קרדיט מוסרי הדדי** (היכולת לתת אמון במוטיבציות וברצון של האחר לעשות טוב, מבלי להטיל דופי מוסרי).
3. **יכולת לשאת באי הסכמות לצד חתירה להסכמות רחבות** (שמירה על מתח בונה בין הצורך בהסכמה לבין הכרה באי הסכמה לגיטימית).

התרומה המצופה לחברה הישראלית

- **הרחבת המעגלים הדמוקרטיים** – רתימת אוכלוסיות רחבות יותר לתהליכי קבלת ההחלטות, ובכללן קבוצות שחשו מודרות מהפוליטיקה או שבחרו להתרחק ממנה. ההרחבה תורמת לגיטימיות של התהליכים הדמוקרטיים ולמידת הייצוגיות שלהם.

- **הפחתת הקיטוב – יצירת מנגנונים לדיאלוג במקום לקיטוב.** במקום שהמערכת הפוליטית תעודד הקצנה כדי לגייס תמיכה, התהליכים החדשים יעודדו מתינות ויכולת להבין את האחר.
 - **חיזוק הדמוקרטיה – העמקה של התרבות הדמוקרטית באמצעות שיתוף רחב יותר.** כאשר אנשים מקבוצות שונות משתתפים יחד בתהליכים דמוקרטיים איכותיים, הם מפתחים הערכה לדמוקרטיה ויכולת דמוקרטיות.
 - **פיתוח חוסן חברתי – בניית יכולת להתמודד עם משברים בדרך של דיאלוג, ולא של קונפליקט.** חברה שיודעת לנהל מחלוקות בצורה בונה היא חברה חזקה יותר, המסוגלת להתמודד עם אתגרים פנימיים וחיצוניים.
- התרומה המהותית היא **בניית גשרים תרבותיים** המבוססים על הכרה בעושרה התרבותי והרוחני של החברה הישראלית, במקום ניסיון למחוק את ההבדלים. בכך, ייווצרו **כתרונות בני קיימא**.

למה עכשיו?

הקיטוב הרגשי בישראל הגיע לרמות המסכנות את היסודות הדמוקרטיים, והוא מאיים על עצם קיומה של המדינה. החברה הישראלית מכגינה עייפות מהקיטוב וכמיהה לדרכי פעולה חלופיות. קיימים עדיין אמון בסיסי בדמוקרטיה ונכונות לדיאלוג, אך אלה הולכים ונשחקים. פורום "שובר שוויון" נולד מתוך הבנה שאין דרך לשוב לחברה אחת ללא בניית גשרים של אמון בין הזהויות המרכיבות אותה. הוא מציע מודל מעשי שממיר את שפת הפחד והעוינות לשפה של אחריות הדדית. זהו צעד ראשון לקראת שיקום ההון החברתי והאמון האזרחי – תנאי יסוד לקיומה של מדינה רבת פנים ולדמוקרטיה מתפקדת.

הקֶהֶל: דמוקרטיה רב ממדית לישראל

פרופ' אוריאל אבולוף וד"ר דנה אלכסנדר

בקצרה, הצעה מפורטת ומעשית להטמעת אסיפות אזרחים ומשאלי עם במערך המוסדי של דיון וקבלת החלטות בישראל. אסיפות ומשאלי יאפשרו לדון ולהכריע בסוגיות הליבה המפלגותיות, תוך חידוש אמון הציבור בעצמו ויצירת לגיטימציה מחודשת לשיטה הדמוקרטית, ככזו המאפשרת חיים משותפים בתוך מגוון ומחלוקת.

הסיבה למשבר

המשבר מזוהה ככשל מובנה של הדמוקרטיה בישראל, שהיא ייצוגית בלבד. זו אינה מספקת כלים לדיון בסוגיות ליבה ולקבלת הכרעות הזכות לגיטימציה רחבה; מונעת מאזרחים השפעה על החלטות מרכזיות, במיוחד בין בחירות; ומלבה את הקיטוב הרגשי בין קבוצות. התוצאה היא פוליטיקה פרסונלית ושטחית, מחסור בדיון ענייני בסוגיות עצמן, והתרוקנות האמון הציבורי בשיטה ובמוסדות הדמוקרטיים.

הגדרת הבעיה

הדמוקרטיה הייצוגית לוקה בשורת מגבלות מובנות, וכך המבנה המשטרי הקיים אינו מצליח לספק מענה לסוגיות ליבה מפלגות ואינו תומך בתרבות פוליטית דמוקרטית: הפוליטיקה הפכה ל"זירת גלדיאטורים" הסובבת סביב יריבות אישית וזהותית. שלושת האתגרים המרכזיים הם: **פוליטיקה כוחנית ומקוטבת** הנעדרת דיון מעמיק בסוגיות מהותיות; קושי בקבלת הכרעות בסוגיות ליבה, או קבלת הכרעות ללא **לגיטימציה ציבורית רחבה**; **משבר ייצוג ואובדן אמון** במוסדות הדמוקרטיים. נקודת המוצא להצעה היא הצורך **בהחייאה דמוקרטית** באמצעות הוספת ממדים חיוניים על הממד הייצוגי.

למה המנגנונים הקיימים אינם מספיקים?

- הפוליטיקה הייצוגית מממשת את ההיבט התחרותי בלבד של הדמוקרטיה, מונעת ביטוי להיבט ההסכמי החיוני אף הוא לדמוקרטיה מתפקדת, ואינה מאפשרת דיון ענייני וחתימה להסדרים הזוכים להסכמה רחבה.
- בחירת נציגים לכנסת בלבד, אחת לכמה שנים, אינה מעניקה לאזרחים כלים להשפעה משמעותית על החלטות לאומיות הוות גורל, בכלל ובין בחירות בפרט.
- הכרעות מרכזיות בעלות השלכות ארוכות טווח, הנותרות בגבולות הרוב הפרלמנטרי, אינן זוכות לגיטימציה הציבורית הדרושה וממשיכות להוות מקור לפילוג ולחוסר יציבות פוליטית.
- היעדר דיון ציבורי ענייני ומעמיק הקודם להכרעה הפוליטית מוביל להכרעות שאינן בהכרח ביטוי נאמן להעדפות המצביעים, במיוחד בסביבה פוליטית מקוטבת.

המודל המוצע

המודל הוא "דמוקרטיה רב ממדית", המשלב בין שלושה ממדים: הממד הייצוגי הקיים, הממד הדיוני (אסיפות אזרחים) והממד הישיר (משאלי עם), כאשר השלושה מקיימים ביניהם יחסי גומלין. המודל קובע שמשאל עם יתקיים תמיד בשילוב עם אסיפת אזרחים מקדימה, והוא מעניק כוח גם לאזרחים ליזום אסיפה ומשאל. המודל נשען על ניסיון של דמוקרטיות מצליחות בעולם (כדוגמת שווייץ, אורוגוואי ואירלנד) ומותאם למרקם החברתי-פוליטי המקומי.

איך זה יעבוד בפועל?

תוקם רשות ממלכתית עצמאית (הרשות לבחירות, לאסיפות אזרחים ולמשאלי עם) האחראית על ניהול תהליכי אסיפה ומשאל. ברשות תהיה "מועצת אזרחים" מייצגת, המורכבת מאזרחים מתחלפים, כדי להבטיח שקיפות ואמון ציבורי מרבי בניהול התהליכים.

משאלי עם יעוגנו בחוק, משלושה סוגים: **משאלי חובה** (לגבי שינויי גבול וריבונות, שינויים חוקתיים ומשאבי טבע לאומיים); **משאלי רשות** ביוזמת הכנסת; ו**משאלי ביוזמה אזרחית** (פרואקטיביים או תגובתיים), הדורשים רף חתימות של 12% מבעלי זכות הבחירה.

אסיפות אזרחים, המוקמות לפני כל משאל עם, יורכבו מאזרחים מן השורה שעלו בגורל והסכימו להשתתף, ואשר משקפים את כלל הציבור (לפחות מבחינת מגדר, גיל, אזור מגורים, לאום, זיקה דתית, רמת השכלה, רמת הכנסה). באסיפות יתקיים תהליך מובנה של למידה מעמיקה על הסוגיה ממקורות מהימנים; חשיפה למגוון עמדות ערכיות לגביה; דיון מונחה בין המשתתפים לגיבוש המלצות; והצבעה.

המלצות האסיפה שזכו לרוב יועמדו להכרעת הציבור, לצד הצעת הגורם שיזם את תהליך המשאל. החלטות הזכות לרוב במשאל יחייבו את הממשלה ואת הכנסת בהתאם לחוק.

התרומה המצופה לחברה הישראלית

- המודל יחזק את ריבונות העם ואת אמון הציבור בדמוקרטיה כשיטה שמעניקה לאזרחים קול ממשי והשפעה על החלטות גורליות.
- המודל יגביר את הלגיטימציה של הכרעות קשות, גם בעיני מתנגדיהן.
- הוספת הממד הדיוני תשיב לפוליטיקה הדמוקרטית את מהותה: דיון ציבורי ענייני והחלטה משותפת בסוגיות גורליות לחברה ולמדינה.
- המודל יחזק את המתאם בין המדיניות שמקדם שלטון נבחר לבין רצון הבוחרים, יגביר את הקשב והאחריות של נבחר הציבור.

למה עכשיו?

ישראל מצויה בשעת מבחן היסטורית ובמשבר שהגיע לשיאו מאז 7 באוקטובר. המבוי הסתום הפוליטי מונע התמודדות קולקטיבית עם שאלות הליבה. קיימת שעת כושר להתחדשות, המאופיינת במעורבות אזרחית גבוהה ובמיאוס רחב בפוליטיקה מקוטבת. אימוץ כלים דמוקרטיים חדשים מתרחש בעולם בתקופות של חוסר יציבות ושבר באמון בין האזרחים ובין האליטה הפוליטית.

יוזמת "הקהל" מציעה מסלול ריאלי וישים: הרחבה של כלים וערוצים דמוקרטיים מבלי להחליף את המוסדות הקיימים; חיזוק של שיח פוליטי ענייני ומושכל על פני התנצחות; ויצירת מערכת הכרעה שקופה, משתפת ומלמדת. זהו שינוי מדוד אך מהפכני – כינון מחדש של האמון והאחריות ההדדית בין האזרחים למדינה.

ישראל שבין הירדן לים: תוכנית ההסדרה

רוני אלון

בקצרה, הצעה למסגרת ריאלית-ליברלית להתמודדות עם האחריות הביטחונית והערכית, אשר מגיעה עם השליטה האפקטיבית הישראלית במרחב שבין הירדן לים. היוזמה מבקשת להציע שפה חדשה לחשיבה על ריבונות, אחריות, הגדרה עצמית לאומית ומעמד אזרחי במרחב המשותף. כל זאת, מתוך הכרה במציאות הקיימת ובאתגריה, ובאופן שתומך עתידים אפשריים שונים.

הסיבה למשבר

המשבר נובע מהכחשה של המציאות בפועל: ישראל שולטת אפקטיבית, ביטחונית וכלכלית, גם על מרחב יהודה ושומרון, אך לא הסדירה את המעמד והייצוג של מיליוני פלסטינים החיים בו כפרטים או כקולקטיב אוטונומי – קולקטיב המתקיים בפועל תחתיה ובמסגרתה, ולא כישות זרה ועצמאית. היעדר ההסדרה יוצר כאוס ביטחוני, מדיני, כלכלי וערכי המכרסם תחת היסודות הליברליים של ישראל.

הגדרת הבעיה

פתרון "שתי המדינות" במובן כשתי מדינות ריבון עצמאיות, כמו גם הסדר "המדינה האחת" לכל אזרחיה, אינם ישימים בעתיד הנראה לעין, ונראה כי יש על כך הסכמה ציבורית רחבה בישראל. השליטה הישראלית הביטחונית האפקטיבית במרחב, על נגזרותיה הכבדות, היא כורח מציאות ועובדה קיימת בעתיד נראה לעין, כאשר מרחב יהודה ושומרון על תושביו שוכן ב"שטח המת" וב"אקום נורמטיבי" של הריבונות הישראלית. אי נשיאה באחריות המגיעה עם השליטה מזין כאוס ביטחוני ופוליטי, קיצוניות, טרור ואנרכיה.

ההסדרים הקיימים סובלים מפגמים יסודיים ביטחונית וערכית: היעדר תיאוריית שינוי לטובת דה־רדיקליזציה של המרחב הזה; ואי מתן מעמד תחת שליטה מתמשכת ושליטה קולקטיבית של זכויות יסוד מזה, ובפרט חופש תנועה, מעמד וייצוג. נקודת המוצא אפוא היא ההכרה בכך ש**ריבונות, בין מבחירה או על כורחה, שווה אחריות**, בצד הצורך ליצור מתווה ריאלי-ליברלי לשלב ביניים, שאינו מכריע בשאלת הריבונות ואשר תומך עתידים אפשריים שונים.

למה המנגנונים הקיימים אינם מספיקים?

- **ביטחונית,** המצב הנוכחי נשען על שליטה ביטחונית הכרחית, אך ללא נשיאה באחריות. שליטה צבאית לבדה אינה יכולה לספק ביטחון: היא אינה מייצרת תשתית לדה־רדיקליזציה של המרחב; אינה מאפשרת פירוק שיטתי ומתמשך של מנגנוני הסתה ואינדוקטרינציה לשנאה וטרור; ואינה יודעת להציע אופק למי שבחר במתינות ובהתנגדות לאלמות. שליטה בלי אחריות מעצימה כוחות מסוכנים ומחסלת מתונים; מייצרת דלק לקיצונות – לא ביטחון ויצבות.
- **מדינית,** בעידן של הזדמנויות אזוריות והעמקת האינטגרציה של ישראל כמעצמה אזורית במזרח התיכון, ישראל צריכה להניח על השולחן הצעה מדינית פוזיטיבית, אחראית ויצירתית. כזו שיוצאת מנקודת הנחה של כורח השליטה הביטחונית והנשיאה באחריות

במרחב מצד אחד, ומכירה בקיומה של ישות לאומית פלסטינית אוטונומית מצד שני. תוכנית כזאת צריכה לשרטט אופק מדיני מדורג ולא מידי, שתומך אופק אמיתי של צמיחה ושגשוג לפלסטינים, נורמליזציה אזרחית והרחבת שיתופי הפעולה האזרחיים. ללא מהלך יזום מצידנו – שמתמודד ביושר עם מציאות השליטה הישראלית בשטחים – אחרים יבקשו לקבוע את החזון למרחב הזה במקומנו.

- **כלכלית**, המרחב מתנהל בפועל כיחידה אחת – אך ללא כללי משחק ברורים או הוגנים. הפער הזה יוצר "כלכלה שחורה" עצומה שפוגעת בכלכלה ובביטחון הישראליים, מזין ומתגמל שחיתות, ומעמיק את הפערים הכלכליים האדירים במרחב. פערים אלה מייצרים תסכול ומעודדים שחקנים קיצוניים לנצל את המצוקה. אי שוויון חריף בלי אופק לשינוי הוא מתכון לחוסר ביטחון ולחוסר יציבות.
- **ערכית**, שליטה צבאית מתמשכת באוכלוסייה אזרחית, ללא הסדרת מעמד וייצוג אזרחיים, חותרת תחת היסודות הליברליים של ישראל. היא אינה נעצרת בגבול המדומיין של "הקו הירוק", ומפוררת בעקביות גם את המוסדות והנורמות הדמוקרטיות והליברליים ב"ישראל הקטנה". כדי לשמור על קיומנו, איננו יכולים להתפשר על ביטחון; כדי לשמור על מי שאנחנו, עלינו לשאת באחריות – בלי לוותר על עקרונות יסוד של צדק והוגנות.

המודל המוצע

- "תוכנית ההסדרה" היא מתווה לשלב ביניים המציע הסדרת מעמד וייצוג במוסדות הריבונות האפקטיבית. התוכנית עומדת על ארבעה יסודות מרכזיים:
1. הגדרת **מעטפת חוקתית משותפת** לכל המרחב, שאינה תחליפית אלא משלימה לחוקה של "ישראל הקטנה" היהודית והדמוקרטית.
 2. **מעמד אזרחי ובסיס של זכויות** (כולל חופש תנועה ותעסוקה) לכל מי שחי תחת שליטה ישראלית מתמשכת, למעט למי שסווג כתושב עוין.
 3. מערכת של **מסלולי מעמד אזרחיים** אוניברסליים שיחולו בכל השטח, עם חופש בחירה ביניהם בכפוף לעמידה בקריטריונים.
 4. הסדרת **מעמד חוקי ומנגנוני ייצוג של האוטונומיה או "המדינה המשוכנת" הפלסטינית** כגוף משויך למערכת הישראלית.

איך זה יעבוד בפועל?

1. תוכר זכאות למעמד תושבות קבע מוגן וסל זכויות בסיסי (כולל חופש תנועה ותעסוקה בישראל) לתושבי האוטונומיה הפלסטינית, למעט מי שסווגו כעוינים.
 2. יוסדרו מסלולי מעמד דיפרנציאליים שיחולו אוניברסלית בכל השטח. מערכת זו תאפשר בחירה אישית, בכפוף לעמידה בקריטריונים, בין חבילות של זכויות וחובות, שייגזרו מאופי ועומק הקשר הרצוי למערכת הישראלית מזה, וממידת הבדלנות או האוטונומיה מזה:
- **אזרחות ישראלית** – מבטאת את הקשר העמוק ביותר בין אדם למדינתו. יש בה ממד של הזדהות, והיא משקפת נשיאה במלוא החובות שהיא מטילה וקבלת מלוא הזכויות שהיא מקנה.
 - **תושבות קבע ישראלית מוגנת** – משקפת קשר של השתתפות מוגבלת מבחירה

בקהילה האזרחית הישראלית. כמו במצב הנוהג כיום, היא מטילה פחות חובות מהאזרחות ואף מקנה פחות זכויות.

- **תושבות אוטונומיה פלסטינית מוגנת** – מעמד ברירת המחדל לאוכלוסייה הפלסטינית ביהודה ושומרון, המיועד למי שמשתייך באופן מלא לאוטונומיה או ל"מדינה המשויכת" הפלסטינית. מקנה זכויות פוליטיות מלאות במסגרתה, וזכויות מוגבלות לייצוג עקיף במערכת הישראלית, חופש תנועה ותעסוקה בכל המרחב וערבות ישראלית לנגישות לשירותים חיוניים. תושבות זו מטילה פחות חובות ביחס לאזרחות ולתושבות הקבע הישראליות ובהתאמה, מקנה פחות זכויות.

- **תושב עוין** – לצד מסלולי מעמד אלה, יוסדר סיווג ביטחוני של תושב עוין לכל אדם שמערכת הביטחון סיווגה כמי שמהווה איום לביטחונה של ישראל, אזרחיה ותושביה כולם (בהתאם לחוק המאבק בטרור). סיווג זה נועד לאפשר שימוש באמצעים מניעתיים חיוניים במציאות הקיימת, בדומה למצב הנוהג היום ובכפוף לפיקוח משפטי, לרבות שלילת חופש תנועה ותעסוקה.

3. יוסדר מעמדה של האוטונומיה או "המדינה המשויכת" הפלסטינית מול המערכת הישראלית, לרבות מנגנוני הייצוג שלה – אם בהסדר מוסכם (ייצוג קולקטיבי רחב) ואם בהסדרה חד צדדית (כפיפות מוגבלת באמצעות סנקציות אזרחיות, ומנגנוני ייצוג ועמידה מצומצמים ומוכווני פרט).

4. המעטפת החוקתית המשותפת תגדיר את המסגרת הנורמטיבית הנוהגת במרחב לשם הסדרה – לא לשם הכרעה.

התרומה המצופה לחברה הישראלית

- **יציבות וביטחון אזורי:** יצירת תשתית לדהירדיקליזציה של המרחב ולצמצום מעגלי אלימות דרך כלים אזרחיים, ולא רק צבאיים. התוכנית תאפשר לישראל להתמודד לראשונה גם על **תודעת הפרט הפלסטיני** – להציע אופק, להגדיל את מחיר הבחירה באלימות ובטרור ולחזק את התמריץ לנורמטיביות.

- **חיזוק הלגיטימציה הבינלאומית של ישראל:** הצגת מתווה פוזיטיבי ברוח העמקת שיתופי הפעולה האזוריים והאזרחיים מזה, והכרה בקיומה של ישות לאומית פלסטינית כמות שהיא – בזיקה עמוקה או "משויכת" למערכת הישראלית – מזה. מתווה אחראי, המתמודד ביושר עם המציאות בשטח ומחזיר את ישראל לעמדה יוזמת ולא מגיבה, ממקם אותה בעמדת עוצמה מדינית ולא רק צבאית.

- **חיזוק היסודות הליברליים של ישראל:** באמצעות שיקום הקשר מחויב המציאות שבין שליטה לבין אחריות – ביטחונית, אזרחית וערכית. רק הפסקת ההכחשה, והכרעה לשאת באחריות המגיעה עם השליטה, יאפשרו להעצים כוחות מתונים במרחב, לבדוד כוחות קיצוניים ולייצר אופק של שינוי ביחסים בין העמים.

- **מנוע לצמיחה ופיתוח כלכלי:** הסדרה כלכלית שמצמצמת את "הכלכלה השחורה", השחיתות, הטרור והפשע במרחב; שמתמרצת פיתוח משותף ומציבה אופק של שגשוג וצמיחה הדדיים.

למה עכשיו?

השליטה הישראלית הנרחבת במרחב היא עובדה קיימת זה קרוב ל-60 שנה. טבח 7 באוקטובר והמלחמה הרב זירתית שלאחריו רק חידדו את הכורח שבהמשך השליטה הביטחונית הישראלית – ואת הצורך בהתמודדות עמוקה ושיטתית עם אתגר הדהירדיקליזציה של המרחב כולו, מתוך מבט צופה פני עתיד שיתמוך שינוי הדרגתי ביחסים בין שני העמים.

היעדר הצעה ריאלי-ליברלית מעודכנת, שנקודת המוצא שלה היא ההווה, מזין את הכוחות הקיצוניים במרחב הפורחים בוואקום; פוגע בביטחון ובחוסן הלאומי והערכי של ישראל; ומחליש את מעמדה הבינלאומי והאזורי כמדינה שנגררת להגיב במקום ליזום.

"ישראל שבין הירדן לים" מציעה מתווה אמיץ וריאלי – לא פתרון קסם, אלא מסגרת פעולה ארוכת טווח הקושרת בין שליטה אפקטיבית לאחריות, והמשקמת את הקשר בין האינטרס הביטחוני, הערכי והמדיני של ישראל. זהו ניסיון להמיר שליטה צבאית מתמשכת בניהול אזרחי ומדיני מודע, אחראי והגון, המתמודד עם המציאות כפי שהיא – ומעצב אותה מחדש באחריות, מתוך שאיפה לאופק של שינוי טרנספורמטיבי ביחסים בין העמים.

קהילה, עיר, מדינה

החוזזה השלישי

בקצרה, מודל המבסס רשויות קהילתיות מוכרות בחוק עם אוטונומיה מורחבת לצד פיקוח מדינתי אדוק, ומביא תוכנית שלמה לטיפול ברובד שמתחת לשלטון המקומי. זאת, כמוצא מהמלכוד של "מדינת מגזרים" וה"חצרות האחוריות" שהיא מצמיחה, לעבר "מדינת קהילות" רבת פנים.

הסיבה למשבר

המשבר מוסבר דרך התפתחות החוזים החברתיים בישראל: מהחוזזה האחיד והחד גוני של "כור ההיתוך" לחוזים מגזריים נפרדים. מצב זה יצר "חצר אחורית" של קהילות המספקות בפועל שירותים חיוניים ללא פיקוח, תוך פגיעה בשוויון, עידוד שחיתות וערעור יסודות האזרחות.

הגדרת הבעיה

מדינת ישראל מצויה במשבר חברתי חמור ומתהלכת על פי תהום, עקב קריסה ממשית של החוזזה החברתי, פיצול עמוק בין מגזרים ומלחמת זהויות. המדינה משותקת עקב קונפליקט בלתי פתיר בין שני מודלים כושלים של קיום משותף: מודל הריכוזיות הכופה אחידות (החוזזה הראשון), מול מודל הביזור המפורר המבוסס על אינטרסים מגזריים צרים (החוזזה השני). המצב הקיים אף יצר "חצרות אחוריות", שבהן קהילות פועלות ללא פיקוח מדינתי וללא הגנה על הפרטים החברים בהן. נקודת המוצא להצעה היא הצורך הדחוף לסלול **דרך שלישית** – "החוזזה השלישי". הסדר מערכתי המכיל את הריבוי תוך שמירה על שותפות ויציבות, מתוך הבנה שלא ניתן להמשיך לחיות ב"וילות מנותקות בג'ונגל" של זהויות. בהסדר החדש, הקהילה והעיר אינן יריבות למדינה, כי אם נדבכים משלימים שלה.

למה המנגנונים הקיימים אינם מספיקים?

- המנגנונים הקיימים יצרו מצב של **"חצר אחורית"** לא מוסדרת, שבה קהילות מאורגנות פועלות כ"מיני מדינות" ללא שקיפות ואחריותיות מספקת, וללא הגנה על זכויות הפרט.
- במקביל, מערכות השירותים הציבוריים מתוכננות ברמה הלאומית על פי "אזרח ממוצע" שבפועל, אינו קיים. כתוצאה מכך, נוצרים **שירותים גנריים שאינם מותאמים** תרבותית לצרכים הספציפיים של קהילות שונות, ואשר מעוררים מאבק בלתי פוסק על צביונם.
- **ביזור לרשויות המקומיות אינו מספיק**, שכן הוא אינו פותר את בעיית החוזים המגזריים ואינו נותן מענה לפסיפס העשיר של קהילות שונות בתוך הערים.

המודל המוצע

המודל המוצע הוא **מבנה משולש של קהילה-עיר-מדינה**. מודל זה מבוסס על דימוי של בית ישראלי בעל שלושה מרכיבי יסוד: **השלד** (עמודי היסוד הקיומיים, חובות וזכויות אחידות), **הסלון** (המרחב לעיצוב הזהות המשותפת והישראליות) ו**החדרים** (מרחב הזהות הפרטיקולרית וריבוי הפנים).

הפתרון המוסדי המרכזי הוא כינון **"רשויות קהילתיות"** כרובד שלטוני שלישי, רשמי ומוכר בחוק, לצד המדינה והרשויות המקומיות.

איך זה יעבוד בפועל?

הרשויות הקהילתיות לא תתבססנה בהכרח על טריטוריה, אלא על השתייכות וולונטרית של אזרחים לבחירתם, בהתאם לערכיהם, צוריהם ותחומי העניין שלהם. רשויות אלו תקבלנה סמכויות מוגדרות ומשאבים ציבוריים לנהל תחומים כמו תוכניות לימוד ייחודיות, שירותי רווחה מותאמים, תרבות ופנאי, תחת פיקוח ורגולציה. המערכת תבטיח זכות יציאה מוחלטת ובלתי מותנית לכל חבר קהילה. היא תאפשר למדינה לנהל את הקהילות, לפקח ולתמרץ אותן באמצעות "מטריצת התרומה הקהילתית", המעודדת תרומה כלכלית וחברתית לכלל החברה הישראלית.

המודל שואף ליצור **"חוזה שלישי"** בין האזרחים למדינה – כזה שאינו מבוסס על כפייה או אחידות, אלא על **הכרה, שותפות וביזור סמכויות**.

התרומה המצופה לחברה הישראלית

- המודל ייצור **חברה שבה הגיוון הוא מקור כוח ולא חולשה**.
- המערכת תחולל "ריבוי אחדות", תשפר את איכות השירותים הציבוריים ותתאים אותם לצרכים אותנטיים.
- יצירת מערכת תמריצים חדשה תעודד אחריות חברתית וכלכלית ותבטיח שמי שתורם לחברה יקבל השבה הולמת.

למה עכשיו?

ישראל מצויה ברגע קריטי של קריסה בלב האומה. האירועים האחרונים – ממבול הבחירות, דרך הרפורמה המשפטית ועד טראומת 7 באוקטובר – חשפו קרעים מוחלטים והובילו להתפרקות פנימית. עלינו לבחור בין התפרקות לבין בנייה מחודשת של אבן הפינה של חיינו המשותפים. החלפת "מערכת ההפעלה" הבסיסית של המדינה, ליצירת תשתית חדשה לפתרונות מדיניות מגוונים, היא משימה חיונית וחופה.

המודל של "קהילה, עיר, מדינה" מציע דרך מוסדית להתמודדות עם ריבוי זהויות מבלי לפרק את המדינה, באמצעות חלוקה חכמה של סמכויות והכרה רשמית בגיוון החברתי כבסיס לכוח, לא כאיום. זהו צעד מתון אך מהפכני – חוזה שלישי שבו המדינה מחבקת את הקהילות המרכיבות אותה, במקום להיאבק בהן; והקהילות מחבקות את המדינה המתכללת אותן, במקום להיאבק בה.

טבלאות מסכמות: השוואה בין מרכיבי היוזמות

הסיבה למשבר

בחירה בתקצוב	גשרים של אמון	הקהל	ישראל שבין הירדן לים	קהילה, עיר, מדינה
המשבר מזהה כהצטרפות של מתחים זהותיים ותרבותיים, לצד מנגנון תקציבי פוליטי שמעניק כוח עודף לקבוצות קטנות וזהותיות. התקצוב הממשלתי בתחומי דת, תרבות ורוח נתפש כבלתי פרופורציונלי ואינו משקף את רצון הציבור הרחב. כך נוצר מעגל שמזין קיטוב: קבוצות קצה מקבלות עוד ועוד משאבים, הציבור הרחב מתוסכל, והאמון במוסדות נשחק.	המשבר נובע משילוב של קיטוב רגשי־זהותי חריף והיעדר אמון במוסדות המדינה. לצד קרבה רעיונית מסוימת בין חלקים מהימין ומהשמאל הליברלי, הקרע הזהותי הולך ומעמיק ופוגע לא רק בלכידות החברתית, אלא גם ביכולתה של הדמוקרטיה הישראלית לתפקד, לקבל החלטות וליישם רפורמות.	המשבר מזהה ככשל מובנה של הפוליטיקה בישראל, בהיותה ייצוגית ולא מייצגת; לא מספקת כלים לדיון בסוגיות ליבה; לא מצליחה להגיע להכרעות הזכות ללגיטימציה רחבה; ומונעת מאזרחים השפעה על החלטות מרכזיות. תחת זאת, היא מלבה טינה ואיבה, מחוללת זירת גלדיאטורים פרסונלית ושטחית, שוחקת עד דק את האמון הציבורי, ומעצימה ציניות על חשבון תקווה.	המשבר נובע מהכחשה של המציאות בפועל: מכורח הנסיבות הביטחוניות, ישראל שולטת אפקטיבית במרחב (הדיון מתמקד ביהודה ושומרון ולא עוסק ברצועת עזה), אך נמנעת מלהסדיר את מעמדם של מיליוני פלסטינים החיים בו או את מערכת היחסים המחייבת בין האוטונומיה הפלסטינית לבין המערכת הישראלית. היעדר ההסדרה יוצר כאוס ביטחוני, מדיני ופוליטי המכרסם תחת היסודות הליברליים של ישראל.	המשבר מוסבר דרך התפתחות החוזים החברתיים בישראל: מהחוזה האחד של כור ההיתוך ("חזזה ראשון") לחוזים מגזריים נפרדים ("חזזה שני"). מצב זה יצר "חצר אחורית" של קהילות המספקות בפועל שירותים חיוניים ללא פיקוח, תוך פגיעה בשוויון, עידוד שחיתות וערעור יסודות האזרחות.

העברת הכוח ממערכות לאזרחים (מ־Top-down ל־Bottom-up)

בחירה בתקצוב	גשרים של אמון	הקהל	ישראל שבין הירדן לים	קהילה, עיר, מדינה
ההצעה מעבירה חלק מהשליטה התקציבית לידי האזרחים עצמם: כל משלם מס יוכל לייעד 2.5%-3% ממס ההכנסה שלו לתקנות או לעמותות בתחומי דת, תרבות ורוח. המהלך מאפשר לאזרחים להשפיע במישרין על חלוקת משאבי המדינה, ולא להיות תלויים אך ורק בהחלטות פוליטיות קואליציוניות.	המודל מייחס חשיבות רבה לשיחה בין אזרחים, תוך מתן קרדיט מוסרי והכרה בפחדים, כדרך להתמודד עם השסעים המאפיינים את המערכת הפוליטית. היוזמה מתמקדת בפוליטיקה מבוססת יחסים ולא מבוססת מוסדות. הדגש הוא על יצירת תהליכי דיאלוג והסדרה בין קבוצות, מתוך תפישה שהאזרחים עצמם, דרך שיח מתון ומובנה, יכולים להיות שותפים פעילים בפתרון מחלוקות.	המודל מציע מעבר לפוליטיקה פתוחה באמצעות דמוקרטיה ישירה (משאלי עם) ודיונית (אסיפות אזרחים בהגרלה), שיעניקו ריבונות אמיתית לעם, יקטינו מתחים ויאפשרו לגבש הסכמות רחבות. הכלים הללו יחייבו את נבחר הציבור להיות קשובים לעמדות הציבור, ויבטיחו שהחלטות שתקבלנה לאחר דיון ציבורי פתוח ומושכל.	בלב ההצעה מערכת מסלולי מעמד לבחירה, המשקפים את עומק היחסים עם המערכת הישראלית מזה ועם האוטונומיה הפלסטינית מזה. מעמד של "אזרח ישראלי", "תושב קבע ישראלי מוגן" ו"תושב אוטונומיה פלסטינית מוגן" משקפים חבילות שונות של זכויות וחובות, עם אפשרות מעבר ביניהן בכפוף לעמידה בקריטריונים.	ההצעה מבקשת לבזר את מוקדי הכוח מהמדינה הריכוזית לקהילות וולונטריות. כל אזרח יוכל לבחור להשתייך לרשות קהילתית התואמת את צרכיו ורצונותיו, ובכך לקבל יכולת השפעה ישירה על השירותים שהוא מקבל. המעבר הוא מיחסי מגזר־מדינה ליחסי קהילה־מדינה.

הידוק הקשר בין זכויות לחובות

בחירה בתקצוב	גשרים של אמן	הקהל	ישראל שבין הירדן לים	קהילה, עיר, מדינה
החובה לשלם מיסים מתחברת כאן ישירות לזכות להשפיע על ייעודם. הזיקה הזו מחזקת את תחושת האחריות והשותפות האזרחית, בכך שמשלם המס אינו רק תורם, אלא גם שותף בהחלטה.	החיבור מתבטא בהכרה בכך שלכל קבוצה יש מערכת ערכים לגיטימית, ושהשתתפות אמיתית בתהליך מחייבת כבוד הדדי. האחריות האזרחית נמדדת בנכונות להקשיב, להכיר בלגיטימיות של האחר ולבנות פתרונות משותפים – כך שזכויות (הכרה וזהות) נשענות על חובות של הקשבה ודו־שיח.	השתתפות פעילה בדיון ובהכרעה הציבוריים בסוגיות מפתח נתפשת כחלק מהאחריות האזרחית. הזכות להשפיע קשורה בנכונות להשקיע בלמידה, בהקשבה ובהכרעה עצמאית ועניינית, במקום לסמוך רק על הנציגים. המודל אף מדגיש את אחריות נבחר הציבור כלפי האזרחים: אסיפות ומשאלים מאלצים את הפוליטיקאים להתחשב ברצון האזרחים לא רק לעת בחירות, כי אם באופן מתמשך.	כל תושב תחת שליטה ישראלית מתמשכת יהיה זכאי לחבילת זכויות בסיסיות (הגנה משפטית, חופש תנועה ותעסוקה, נגישות לשירותים חיוניים), אך במקביל, יוגדרו זכויותיו הפוליטיות וחובותיו לפי מסלול המעמד הנבחר. הסדרי המעמד מאפשרים מעבר וזכות יציאה ומבוססים על בחירה ועמידה בקריטריונים, ולא על רקע אתני כבמצב הנוהג כיום.	ה"חזקה השלישית" מבקש לתת מקום לריבוי קהילות, בצד חבילה אחידה של זכויות וחובות החלה על כולם. מערכת הקהילות המוצעת תאפשר למדינה לנהל את הקהילות, לפקח ולתמרץ אותן באמצעות "מטריצת התרומה הקהילתית", המעודדת תרומה כלכלית וחברתית לכלל החברה הישראלית מתוך חיבור מחודש בין זכויות לחובות ובין תרומה לתקצוב.

זהות

בחירה בתקצוב	גשרים של אמן	הקהל	ישראל שבין הירדן לים	קהילה, עיר, מדינה
התחומים שנבחרו – דת, תרבות ורוח – הם מוקדי קונפליקט זהותי בחברה הישראלית. המנגנון מבקש לנטרל את יתרון של קבוצות קצה באמצעות חלוקה יחסית, לפי בחירתם של כלל משלמי המס. בדרך זו, הזהות אינה מוכתבת "מלמעלה" אלא מתורגמת לבחירות אזרחיות פלורליסטיות.	זהות אינה מוצגת כמכשול שיש לעקוף אלא כמרכז המחלוקת. בניגוד למודלים שמעדיפים להימנע מסוגיות זהותיות, היוזמה מציעה התמודדות ישירה אך רגישה עם נושאים אלו: יחסי דת ומדינה, יחסי יהודים-ערבים, זהות יהודית ותפקידה של המסורת ועוד. חלק מהמתודולוגיה הוא שימוש בשפה תרבותית ערכית המובנת ומכובדת על ידי כל קבוצה, במקום שפה אקדמית או פוליטית זרה.	הבדלי זהות (לאומית, דתית, אידיאולוגית) הם אמיתיים, אך פוליטיקה ייצוגית ותחרותית מקצינה את השפעתם, תוך הדגשת המפריד על פני המשותף. הפתרון המוצע אינו עוקף זהויות אלא מעודד בירור פתוח, ענייני ומושכל במחלוקות עצמן, תוך צמצום המיקוד ביריבות הזהותית; מתן קול אמיתי ומשפיע לכלל האזרחים, וקבלת הכרעות הזכות ללגיטימציה רחבה.	היוזמה מציעה להכיר במציאות שבה אין חפיפה הכרחית במרחב בין השתייכות לאומית-פוליטית לבין מיקום גיאוגרפי. היא מבקשת לתקן את הפגמים המהותיים בהסדרי הריבונות המרובדת ומסלולי המעמד הדיפרנציאליים הנוהגים היום, ולהסדירם על פי עקרונות יסוד המשרתים את האינטרס הביטחוני והמדיני של ישראל, והשומרים על חוסנה הערכי.	המוקד הוא המעבר ממגזריות לקהילתיות. קהילות שונות מבטאות זהויות מגוונות תוך שמירה על חוזה אזרחי משותף. הזהות המגזרית נתפשת ככוח מפלג ומונופוליסטי, בעוד הזהות הקהילתית נתפשת כבסיס לחיים משותפים.

תפקיד האזרח

בחירה בתקצוב	גשרים של אמון	הקהל	ישראל שבין הירדן לים	קהילה, עיר, מדינה
האזרח הופך לשחקן ישיר במנגנון התקציבי: עליו לבחור לאן להקצות חלק ממס ההכנסה שלו, מתוך אחריות לשקיפות ולשיקוף העדפות ציבוריות. בכך מתווספת לאזרח זירה נוספת של השפעה פוליטית מעבר להצבעה בבחירות.	האזרח נתפש כשותף פעיל בבניית אמון. תפקידו אינו רק להביע דעה אלא להשתתף בתהליך של דיאלוג, להכיר בלגיטימיות של ערכי הקבוצה האחרת תוך שהוא מצפה שיכיר בערכיו, ולפתח יחד מנגנונים לפתרון. בכך, ובאימוץ תובנות בגישת "סוציולוגיה של משמעות", המודל מבוסס על מתן אמון ראשוני באזרח וביכולתו להשתתף בדמוקרטיה.	האזרח נתפש כריבון מהותי ולא סמלי בלבד. תפקידו אינו מסתכם בלהצביע בבחירות אחת לכמה שנים, אלא עליו להיות שותף פעיל: להיות נכון להשתתף באסיפות אם יעלה בגורל, לעקוב אחר דיוניהן, ללמוד על הסוגיות העומדות להכרעה ולהיחשף לדעות שונות, לגבש עמדה עצמאית ההולמת את ערכיו ולהצביע במשאל. בכך, הריבון האמיתי אינו האליטה הפוליטית, כי אם האזרחים עצמם.	תפישה מודולרית ומרובדת של האזרחות, בראי אופי היחסים עם המערכת הישראלית מזה, ועומק האוטונומיה התרבותית או הלאומית מזה. זאת, באופן שנועד לתת מענה למציאות בשטח, שבה תושב האוטונומיה הפלסטינית מממש את זכויותיו הפוליטיות המלאות באוטונומיה, אך זכאי לזכויות יסוד ולייצוג גם במערכת הישראלית, שבמסגרתה פועלת האוטונומיה ושאליה הוא כפוף.	האזרח אינו נתון עוד לחוזה מגזרי המוכתב "מלמעלה", אלא שותף פעיל בבחירת קהילה ובהתנהלותה. יש לו חופש בחירה להשתתף או לעזוב, אחריות להשתתף, ויכולת להשפיע ישירות על השירותים והערכים בתוך קהילתו.

תפקיד המדינה

בחירה בתקצוב	גשרים של אמון	הקהל	ישראל שבין הירדן לים	קהילה, עיר, מדינה
המדינה פועלת כגוף המספק את המנגנון (רשות המיסים, תקנות) אך מתנתקת מתוכן הבחירה.	המדינה, באמצעות הרשות המחוקקת, מייצרת מנגנונים לתקופת עיון ואסיפות אזרחים בהתאם לחוק.	תפקיד המדינה להסדיר בחוק את המנגנונים המבטיחים את ריבונות העם (אסיפות ומשאלים) ולהפעילם באמצעות רשות עצמאית כך שיהיו הוגנים ותקפים ויזכו לאמון ציבורי.	הבחנה בין מושג ה"מדינה", כמייצגת קהילה פוליטית לאומית, לבין מסגרת הריבונות האפקטיבית במרחב, הדורשת יצירה הדרגתית של מוסדות תשתית כלכליים משותפים לצד שמירה על הפרדה לאומית ופוליטית.	המדינה נשארת כגוף על רגולטורי, המכיר בקהילות ומפקח עליהן. במקביל, המדינה נסוגה, ככל שניתן, מניהול ישיר תחומים כמו תוכניות לימוד ייחודיות, תרבות ופנאי, ומעבירה אותם לניהול הקהילות עצמן, תחת פיקוח ורגולציה.

מוסדות מתווכים ומנגנוני פיקוח

בחירה בתקצוב	גשרים של אמון	הקהל	ישראל שבין הירדן לים	קהילה, עיר, מדינה
ועדה מלווה, נציב תלונות, מדדים גלויים, שקיפות בפרסום תוצאות והעברת כספים.	אסיפות אזרחים בליווי יחידה ייעודית הכפופה ליו"ר הכנסת; תקופות "עיון" בליווי ועדה מיוחדת; ומנגנון שיתוף ציבור רחב.	רשות ממלכתית ייעודית למשאלי עם ואסיפות אזרחים, שבה "מועצת אזרחים" עם הרכב מייצג וחברים מתחלפים; כפיפות הרשות לביקורת שיפוטית.	הסדרת מנגנוני ביקורת שיפוטית, ייצוג ועמידה ישירים ועקיפים, כתלות בתרחישי יישום: במסגרת הסדר מוסכם, שיאפשר עיצוב משותף של המוסדות; או במסגרת חד צדדית, שתאפשר יישום חלקי ומצומצם.	רשויות קהילתיות מוכרות בחוק; הכרה משפטית בקהילות; פיקוח ורגולציה של "הרשות להגבלים קהילתיים" לצד אוטונומיה קהילתית.

היקף השינוי המוצע

בחירה בתקצוב	גשרים של אמן	הקהל	ישראל שבין הירדן לים	קהילה, עיר, מדינה
שינוי ממוקד בתחום התקציבי: ניתנת לאזרחים היכולת לבחור את תחומי התקצוב, באופן שמחזק את הקשר בין הציבור למדינה.	שינוי מתודולוגי-תרבותי: מנגנונים דמוקרטיים חדשים מחזקים את יחסי הגומלין בין הרשות המחוקקת ובין האזרחים, תוך הדגשת דיאלוג ואמון.	מהפכה של תקווה, מוסדית ותרבותית: באמצעות הוספת מנגנונים דמוקרטיים מוכחים וחדשים, מקודמת אמנה אזרחית חדשה המבוססת על אמון, אחריות וערכות הדדיות, ונוצרת תרומה לפתרון בעיות הליבה של החברה הישראלית. בכך נוצרת תמורה חיובית בתרבות הפוליטית, ביחסים החברתיים ובתפקוד המוסדות הקיימים.	שינוי מהותי: מוגדרת מסגרת פוזיטיבית נורמטיבית לעומק ולגבולות האחריות הישראלית לביטחונם וחיייהם של כלל מי שחי תחת שליטתה האפקטיבית, מתוך הכרה בצורך בהמשך שליטה ביטחונית ושמירה על ביטחון וזכויות אדם במרחב, ללא הכרעה בשאלת הריבונות הפורמלית.	שינוי מבני יסודי: נוסף רובד שלטוני חדש (קהילה) כמרחב פעולה נוסף, המחבר בין הפרט, הקהילה, העיר והמדינה.

במקום מבוא | הקריאה העולה מן היוזמות

אהוד פראוור, אסף שפירא, מורן נגיד, עמיחי פישר

חלק זה, שנכתב בידי צוות "החממה", מבקש להציע לקוראיו תפישת על: מה עולה כקריאה לציבור ולפוליטיקה מההצעות השונות. זיהינו ארבע תמות מרכזיות:

1. העברת משקל מהמערכת הפוליטית לאזרחים
2. מתן ביטוי מוסדי לזהויות שבטיות או קבוצתיות
3. חיזוק המנגנונים הקהילתיים והמקומיים – פירוק מבני כוח מקבעי קיטוב
4. הידוק הקשר בין חובות וזכויות

בכל אחת מהמשקפות הללו תיסקרנה היוזמות, ותיבחן התרומה של כל יוזמה לחשיבה על התמה המסוימת. כל פרק נכתב כשלעצמו כדי להנחיל את כלל ההיבטים העולים מן היוזמות לתמה שבה הוא עוסק. כתוצאה מכך ישנה חזרתיות מסוימת בין הפרקים, אבל זאת כדי לאפשר לכל פרק מתן תמונה שלמה. ניתן לקרוא אותם באופן סלקטיבי לפי מידת העניין של הקורא בכל נושא.

העת הישראלית – המצע שעליו צומחת "עיתידים לישראל 2025"

תוכנית עתידים לישראל יצאה לדרך בתחילת 2023 על רקע משבר חברתי-פוליטי מהחריפים שידענו, בעקבות הצגת הרפורמה המשפטית ומחאות הענק נגדה. בהתאם לאופיו הדואלי של המשבר, הכורך יחד מחלוקת חוקתית-משטרית עקרונית עם שסעים חברתיים-אידיאולוגיים עמוקים, חממת הרעיונות של עתידים לישראל הולידה הצעות לסדר ממשלי-חברתי חדש. סדר המקיים קשר הדוק כמעט בין החלוקה ה"שבטית" ובין מבנה הממשל ומוסדותיו.

פרוץ אירועי 7 באוקטובר והמלחמה שבאה בעקבותיהם יצרו אקלים ציבורי חדש: האירועים הקיומיים כמו חידשו את ברית הגורל בין חלקי העם והולידו ביטויים מפעימים של התגייסות, אחריות וסולידריות אזרחית, עד כי נדמה היה שהקיטוב והפלגנות הולכים ונחלשים. אלא שהרחבת המלחמה ומחיר הדמים הכבד שלה, חשיפת המחדלים שקדמו לה, משבר המפונים מבתיהם, סוגיית השבת החטופים, אי גיוס החרדים וסדרי העדיפות – כל אלה הציפו ואף החריפו את השסעים והמחלוקות. אשר למשבר האמון בממשלה ובמוסדות הדמוקרטיים, נראה כי הוא מעולם לא היה עמוק ומתסכל כל כך. מציאות זו הבהירה את ההכרח לשוב ולעסוק במערכות הגומלין שבין האזרחים לבין המדינה ובין הקבוצות לבין עצמן; ואת גודל חלון ההזדמנויות לעסוק בשאלות אלו, ודרכן – להוביל ולאמץ שינויים משמעותיים בשדה המדיניות, החברה והפוליטיקה בישראל.

הסבב השני של עתידים לישראל צמח אפוא באקלים ציבורי המסמן דחיפות וכורח שנולדים ממציאות איומה, אך גם מתוך תקווה כי בשלה העת לעדכן ולשנות את המערכת מבפנים. הגם שהקיטוב החברתי נותר בעינו, ויש יאמרו שההזדהות ה"שבטית" והיריחוק בין החלקים השונים בחברה רק העמיקו והאפילו על האפשרות לחיות ואולי אפילו לחשוב במונחים של "שבת (ואולי שבט) אחים יחד", קולות שונים דורשים לשבור כעת את החלוקות המסורתיות ולהציע חיבורים חדשים. לאפיין ולתת קול ל"קבוצות ביניים", שאינן חוסות תחת החלוקה השבטית-

זהותית הקשיחה. זאת, באמצעות מנגנונים חדשים לקבלת החלטות ולחלוקת משאבים ומבנים חברתיים-קהילתיים רבי גוונים, ומתוך הנחה שהמבנה הקיים רק מחזק את הקיטוב, מתרגם אותו לשדה הממשלי ויוצר חוסר התאמה בינו ובין הדינמיקות המתהוות במציאות. הסולידריות המעודכנת שנבנתה בשנתיים של מלחמה, וחיוניות התגובה והמעורבות הישירה של החברה האזרחית, חשפו עד כמה עמוק הוא חוסנה הלאומי של החברה בישראל, ועד כמה מרכזית וחשובה היא מעורבותם הבלתי אמצעית של האזרחים. בכך מובלעת ההבנה כי בניסוח הפרק הבא של הממלכה, חייבים לקחת חלק אלו שקמו להצילה מעצמה.

מגמות אלו ניכרות היטב בהצעות שלפניכם, והנחת העבודה במרביתן זהה: המבנה הפוליטי-ממשלי הקיים, אשר משמר את העוצמה בידי האליטות הישנות של השבטים, מעמיק ניכור חברתי, מסכל השתלבות ומסמן אופק בלתי הוגן, וספק אפשרי, לקיום המשותף – אינו מייצג את החברה המורכבת. הוא מביא אותה שוב ושוב לכדי מבוי סתום. במובנים רבים, עתידים לישראל 2025 היא בבחינת המשך ופיתוח רעיוני וערכי של קודמתה (על כן נמליץ לקרוא אותן יחד). אך בעוד ששם נוסחו ההסדרים כהתפכחות מאשליית האחידות הזהותית, כעת מבקשות היוזמות לצאת מהמבנים המסורתיים. הן חותרות לצורות חדשות של זהויות ויחסי קהילה-מדינה, ולהעמקת ההשפעה של השדה החברתי-אזרחי על תהליכי המדיניות. בכך, הן מחלצות מהתפישה השבטית רעיונות שהמיקוד שלהם אינו מונח דווקא ביחסים של המוסדות עם השבטים – "מלמעלה", כי אם ביחסים בין הפרטים המרכיבים את השבטים, והחברה בכללותה, לבין התהליכים הציבוריים עצמם – "מלמטה", תוך הישענות על מודלים שנוסו בהצלחה בעולם כמענה למשבר הדמוקרטיה. באופן זה, מ"עדכון החומרה" בתוכנית מ-2023, ניגשת כעת עתידים לישראל לתיקון **"מערכת ההפעלה"** של החברה הישראלית.

בשורת שיבתם של עשרים החטופים החיים לארץ והסכם הפסקת האש המסמך את תקוות סיומה של המלחמה הקשה בעזה מחדד עוד יותר את הדיסוננס המונח בין שני הקטבים המוצגים. מחד, השמחה וההתרגשות שהציפו את לבבות הישראלים ומילאו את הרחובות בעקבות חזרתם 'הביתה' של אנשים שהיו זרים לרובה המוחלט של החברה ערב חטיפתם העניקו משמעות עדכנית וכנה כל כך למושג היהודי שחשבנו שאבד מאתנו "כל ישראל חברים" והיוו הוכחה שמדינת ישראל, למרות עומק השונות וריבוי המחנות, מחזיקה ביסודות משותפים שתמכו ועודדו הן את הלוחמים בחזית הן את המפגינים בכיכרות להילחם על מה שחשוב באמת. מאידך, פעמי הבחירות המתקרבות ומחירי המלחמה הקשה, מציפים ביתר שאת כאבים ותסכול סביב מחלוקות השסע הישנות כמו התביעה לגיוס החרדים ומחלוקות חדשות, כמו מתכונתה של ועדת חקירה ממלכתית. מבחינה זו לא שינו החזרת החטופים החיים וסיומה או השעייתה של המלחמה של הרלוונטיות של ההצעות המוגשות כאן.



ספרות מדע המדינה מזהה שלושה פרמטרים עיקריים להצלחה ולחסון של חברות דמוקרטיות: הון חברתי, הנמדד באיכות הקשרים החברתיים בין האזרחים ובמידת האמון במוסדות השלטון; מוסדות חזקים; וסיפורים משותפים. על פי היגיון זה, מאמץ הליבה העובר כחוט השני בכל היוזמות שלפניכם הוא בטיפוח ובפיתוחו של רכיב ההון החברתי הישראלי. בבסיסו של מאמץ זה מונחת ההכרה בכוחו הגדול של "הסיפור המשותף", ובפרט בעידן שלאחר 7 באוקטובר. קל מאוד לזהות במגמה זו, המבקשת להעניק מקום מרכזי לאזרחים עצמם, את הסנטימנט שהתפתח במהלך שנתיים של מלחמה ואשר הוכיח, בעיני רבים, את

עוצמתו האדירה של הציבור מכאן; ואת בעיות העומק של הדמוקרטיה הישראלית ושל המערכות הציבוריות מכאן. מבט מפוקח יגלה שהמגמה אינה ייחודית לישראל. גם אם הביטויים הספציפיים של המשבר בישראל מושפעים מאוד מהמבנה החברתי-תרבותי הספציפי שלה ומהנסיבות הייחודיות שלה, מדובר במגמה המאפיינת דמוקרטיות רבות בעולם, המתמודדות עם מה שמכונה "משבר הדמוקרטיה". משבר זה מתבטא, בעיקר, בירידה באמון ובהשתתפות בפוליטיקה ובקיטוב חברתי חריף. דמוקרטיות שונות אימצו בתגובה לכך מנגנונים שונים המעבירים עוצמה לציבור, מתוך הכרה – המשותפת גם ליוזמי ההצעות כאן – שהדמוקרטיה הייצוגית ה"רגילה" לא רק שלא מסוגלת להתמודד עם אתגרים אלה, היא אף מחריפה אותם.

לפנינו, אם כן, גם תובנה מתודולוגית חשובה: ככל שניתן, אין צורך "להמציא את הגלגל" – תמיד עדיף להסתמך על מודלים קיימים שכבר נוסו, להתאים אותם למציאות הישראלית וללמוד מהם מה עובד ומה פחות. הדוגמאות הבולטות הן אלו של יוזמת "**הקהל**", שהסתמכה במוצהר על המודל האירי של אסיפת אזרחים שלאחריה משאל עם, ושהביעה רתיעה ממשאל ללא אסיפה מקדימה בעקבות ניסיון מר בעולם; ושל "**בחירה בתקצוב**", שהזכירה מנגנוני ייעוד מס במדינות שונות. אך גם היוזמות האחרות מזכירות דוגמאות ממדינות אחרות ("**ישראל שבין הירדן לים**", בהקשר של מודלים מורכבים של אזרחות וריבונות בפורטו ריקו ובאיחוד האמירויות) או מהדהדות אותן ("**גשרים של אמון**", בהקשר של מודלים לדיאלוגים בין קבוצתיים במדינות שסועות; ובמידה פחותה גם "**קהילה, עיר, מדינה**", בהקשר של ביזור עוצמה במדינות רבות לקהילות מקומיות וקבוצות זהות).

תמה ראשונה |

העברת משקל מהמערכת הפוליטית לאזרחים

כלל היוזמות בתוכנית עתידיים לישראל 2025 מציעות להעביר, באופנים שונים, חלק מהעוצמה מהמערכת הפוליטית לציבור הרחב. זהו "הסיפור הגדול" שלהן, או לפחות אחד מהם: השאיפה להפוך את ישראל מדמוקרטיה ה"שבויה" בידי המבנה הפוליטי הארכאי והאליטות הפוליטיות (שרים וחברי כנסת, אך גם רבנים, עסקנים ואפילו הרשות הפלסטינית), לדמוקרטיה שבה האזרחים עצמם, על גווניהם השונים, הופכים לשותפים מלאים בעיצוב גורלם ועתיד המדינה. קל מאוד לזהות בתמה הזו את הסנטימנט שהתפתח לאחר 7 באוקטובר. האסון הרי הוכיח (לפחות בעיני רבים) את עוצמתו האדירה של הציבור, כנגד החולשה הנוראית של המדינה. התקופה שחלפה מאז המחשישה גם את הפוטנציאל לשינוי "מלמטה" – וגם את החסמים לכך, שלפחות בחלקם נובעים מהמבנה הפוליטי הפגום ומחוסר שיתוף הפעולה (ואף ההתנגדויות) "מלמעלה".

כלים דינמיים וישירים

שתיים מהיוזמות מתמקדות בהרחבה של השפעת האזרחים, מעבר לבחירות התקופתיות לכנסת או לתנועות מחאה אזרחיות. זאת, באמצעות הוספת מנגנונים שיחזירו את הציבור אל לב הפוליטיקה; שיאפשרו לו מעורבות ישירה רבה יותר בחיים הפוליטיים דרך מכש, דיון והצבעה.

יוזמת **"הקהל"** מציעה להוסיף לדמוקרטיה הישראלית הייצוגית שני כלים מרכזיים: "כלי דיוני" של אסיפות אזרחים, ו"כלי ישיר" של משאלי עם. למעשה, מדובר בתהליך אחד – שראשיתו בהעלאת הצעה מסוימת, המשכו בקיום אסיפת אזרחים שתדון בה, וסופו במשאל שיכריע לגביה. ההצעה מתארת בפרוטרוט את שלבי התהליך: הנסיבות שבהן תעלה הצעה לאסיפת אזרחים (לרבות האפשרות לציבור עצמו להעלות נושאים), הגופים שינהלו את התהליך, כיצד בדיוק תיראה האסיפה, כיצד ינוסחו השאלות למשאל, וכיצד הוא יערך. הרעיון הוא לא להחליף את הכנסת והממשלה, אלא להשלים אותן: לאפשר דיון ציבורי עמוק ומושכל, לשמוע קולות מגוונים, ולהבטיח שלהכרעות בסוגיות נפיצות – היוזמים מציינים נושאים כמו גיוס חרדים לצבא, הכרעות מדיניות או סוגיות כלכליות כבדות משקל – תהיה לגיטימציה רחבה.

יוזמי **"גשרים של אמון"** מציעים מנגנונים דומים, אם כי הם מתמקדים בכלים דיוניים ולא באלו הישירים. הראשון הוא "תקופת עיון": במסגרת הליך החקיקה של סוגיות רגישות, תשולב תקופת זמן שבה יורחב הדיון הציבורי על ההצעה באמצעות תקופת עיון וועדת כנסת שתוביל אותה. זו תקיים גם התייעצויות ומפגשים עם הציבור הרחב ותפרסם דוח המסכם את ממצאיה, בדגש על השפעת החקיקה על **"אורחות החיים של הקבוצות והמחנות השונים"**. הכלי השני הוא אסיפות אזרחים. אלו יפגישו נציגים מכל הקבוצות החברתיות-תרבותיות בישראל לדיון שיתחיל בזהויה המאפיינים של כל קבוצה, הפחדים והתקוות שלה, ורק לאחר מכן יעבור לפתרונות. הכלי השלישי הוא שילוב מנגנוני היועצות ציבוריים בתוך הליכי שיתוף הציבור הקיימים כיום בשלטון המרכזי (למשל, הפצה של תזכירי הצעות חוק) והמקומי. המטרה כאן היא לייצר מנגנונים מוסדיים שבהם ישולבו כלל הקבוצות בחברה, ושבאמצעותם ניתן יהיה להפוך ניכור ואיבה לדיון קונסטרוקטיבי, ולהציע לאזרחים דרכים חדשות להתמודדות עם קונפליקטים זהותיים.

שתי היוזמות מבקשות אפוא לשלב בצורה מלאה יותר את ציבור האזרחים בתהליכים של דיון והכרעה. עם זאת, נקודת המוצא שלהן – ובמידה מסוימת, גם המטרה הסופית – שונה: יוזמי **"הקהל"** מתמקדים בתפקיד המצומצם-מדי של האזרחים בדמוקרטיה הישראלית, ומבקשים להפוך את ישראל לדמוקרטיה אמיתית בנוסח האתונאי, שבה מתקיימים **"דיון ציבורי פתוח ומושכל והחלטה משותפת בנושאים גורליים, המשקפת באופן אמיתי את עמדתם של רוב האזרחים"**. יוזמי **"גשרים של אמון"**, לעומתם, מבקשים לתת מקום והכרה בשיח הציבורי והפוליטי למגוון הקבוצות בחברה הישראלית, לרבות אלו שכיום נעדרות ממנו או סובלות מדה-לגיטימציה (בעיקר "הליכודניקים"), ובכך לצמצם את הקיטוב ביניהן.

במילים אחרות (ובהכללה מסוימת), יוזמה אחת יוצאת מתוך נקודת מוצא דמוקרטית אוניברסלית, ואילו השנייה – מתוך המצב הספציפי של החברה הישראלית; יוזמה אחת מבקשת להעצים אזרחים בודדים, והשנייה – קבוצות חברתיות בעלות זהות מובחנת.

רפורמה בחלוקת המשאבים

תחום נוסף שבו ניכרת חולשת הציבור והאזרחים הוא אופן חלוקת המשאבים הציבוריים, ובאופן כללי, מערכת היחסים בין פרטים לבין המדינה. זו נשלטת כמעט לחלוטין בידי המערכת הפוליטית, תוך הטיה ברורה לטובת קבוצות לחץ מאורגנות כמו מפלגות או מגזרים ספציפיים, ומעורבות גדולה של "מתווכים" מסוגים שונים. שתי יוזמות מתמודדות עם היבטים שונים של מציאות זו.

"בחירה בתקצוב" מבקשת להציע מנגנון אחד ספציפי, ממוקד (הוספת **"כפתור"** במערכת

המס'), שיעצים את האזרחים על חשבון המערכת הפוליטית. מדובר במנגנון של "ייעוד מס", שבמסגרתו, כל אזרח משלם מיסים יוכל להחליט לאילו מטרות, בתחומי דת, תרבות ורוח, יוקצו אחוזים מסוימים (2.5%-3%) מהמיסים שהוא משלם למדינה – לרבות לעמותות ותקנות ספציפיות. באופן זה, במצטבר, ייקבע כיצד יחולקו 50% מתקציבי התקנות בתחומים אלה. כך יישבר המונופול הפוליטי על הקצאת התקציבים בתחומים רגישים של זהות. העדפות הציבור הן שיעצבו את סדרי העדיפויות, באופן שמתקן **"כשלים דמוקרטיים והטיות מבניות"** לטובת קבוצות לחץ מסוימות (במיוחד החרדים, אך גם, לדוגמה, מי שמקדם תקצוב יתר של **"סצנות אומנות אליטיסטיות"**).

יוזמת **"קהילה, עיר, מדינה"** מציעה למסד באופן פורמלי קהילות מסוגים ובגדלים שונים – הן קהילות קיימות בציבור החרדי והערבי, והן קהילות חדשות שיוקמו – כגופים שיוכלו **"לקחת"** מהמדינה ומהרשויות המקומיות תחומי אחריות משמעותיים. זאת, במקביל להכפפתן לכללים ופיקוח. חשוב להדגיש: ההצעה אינה מבקשת להכריח את כל הקהילות להתנהל בצורה דמוקרטית מלאה, ואף מניחה שקהילות רבות ימשיכו להישלט בידי ההנהגה הדתית. עם זאת, יש בה מרכיב בולט של העצמת הפרט.

תחילה, מבקשת ההצעה להרחיב את חופש הבחירה: כיום, פרטים המשתייכים לקהילות, בעיקר בציבור החרדי והערבי, אינם נהנים מ"זכות יציאה" מהן, כיוון שיציאה כזו כרוכה בהתמודדות עם לחץ כבד וסנקציות מצד הקהילה. המודל המוצע יבטיח זכות יציאה חופשית, ויותר מכך: יאפשר לכל פרט להחליט אם להשתייך לקהילה (ולאיזו בדיוק) אם לאו. זוהי בחירה שכיום נשללת מהרוב המכריע של הציבור, ולא רק מאלו המשתייכים לקהילות סגורות (חרדים וערבים), אלא גם ממי שאינם משתייכים ומתקשים מאוד להקים ולמסד קהילות בעלות מעמד וסמכויות (בעיקר חילונים). בלשון היוזמה: **"יתאפשר למגוון רחב של ציבורים שאין להם כיום קהילות ליהנות מהיתרונות הרבים הגלומים במודל הקהילתי"**.

במבט רחב יותר, ההצעה מבקשת ליצור "חוזה חדש" בין הפרט, הקהילה והמדינה: הפרט יחליט באופן חופשי לאיזו קהילה הוא משתייך ומהו אופייה; והקהילה תספק לו שירותים ותשלוט במשאבים: **"הרשויות הקהילתיות החדשות תוכלנה לספק את מלוא מכלול השירותים הקהילתיים – חינוך, רווחה, הכוון תעסוקתי, שירותי תרבות ודת [...] באופן מותאם לזהות התרבותית, הדתית או האידיאולוגית של הקהילה"**. במילים אחרות, הפרט, דרך הקהילה שאלה הוא משתייך (אם הוא משתייך), הוא שישלוט בתחומים האלה במקום מי שחולש עליהם כיום – המדינה, או לחלופין, המתווכים השולטים בקהילות הסגורות. יש כאן, למעשה, הצעה למודל חדש, שבו המדינה מתאימה את עצמה, דרך קהילות וולונטריות, לבחירת האזרחים.

יוזמת **"ישראל שבין הירדן לים: תוכנית ההסדרה"** יוצאת מתחומי המדינה הריבונית (ישראל הקטנה) ומבקשת ליצור מסגרת ריאלית, המבוססת עד כמה שניתן על עקרונות ליברליים, להסדרת המרחב כולו ("ישראל הגדולה"). זאת, מתוך תפישה שמדובר במרחב אחד, אשר בטווח הזמן הנראה לעין, צפוי להישאר בריבונות אפקטיבית של ישראל. כדי להתמודד עם מצב עניינים זה, מציעה היוזמה לבנות מעטפת חוקתית משותפת לישראל הגדולה, שתכלול גם את תושבי הגדה המערבית הפלסטינים, ולקבוע מסלולי מעמד אזרחיים שונים לאוכלוסיות שונות, שלכל אחד מהם מערכת נפרדת של חובות וזכויות: אזרח ישראלי; תושב קבע ישראלי מוגן; תושב אוטונומיה פלסטיני מוגן; ותושב ערבי.

חלק מרכזי ביוזמה הוא ש"כל תושב בשטח השליטה האפקטיבית הישראלית [...] זכאי

לחבילת הגנות וזכויות בסיסיות". הדבר רלוונטי במיוחד לתושב אוטונומיה פלסטיני מוגן, שזכויותיו ישודרגו משמעותית והוא יהיה זכאי, בין השאר, לחופש תנועה ותעסוקה ולביטוח בריאות ישראלי. כמו כן, בדומה ליוזמת **"קהילה, עיר, מדינה"**, שמציעה זכות יציאה ומעבר בין קהילות שונות – **"ישראל שבין הירדן לים"** מציעה אף היא אפשרות מעבר, בין המעמדות השונים: **"ברירת המחלל קובעת את מעמדו של כל תושב במרחב הריבונות האפקטיבית בהתאם למעמד הוריו ולמקום מגוריו. אך לצידה, תיקבע זכות בחירה חופשית במסלול המעמד הרצוי ואפשרות למעבר דינמי בין מסלולים, בכפוף להתנהגות הפרט ולעמידתו בתנאים ובקריטריונים שיוגדרו בחוק. [...]** החל מהשתתפות אזרחית מלאה בישראל, דרך השתתפות מוגבלת מבחירה ועד השתייכות לאוטונומיה". כך למשל, תושב אוטונומיה פלסטיני מוגן, המזדהה עם מדינת ישראל ורוצה להיות חלק ממנה, יוכל להגיש בקשה למעמד של תושב קבע ישראלי מוגן, ובעתיד אף לאזרחות ישראלית. מהצד השני, ייתכן שאזרחים ישראליים מסוימים, למשל: קבוצות בדלניות מקרב האזרחים הערבים ואף החרדים, יבקשו להפוך לתושבי קבע. זהו בלי ספק הסדר שהופך את הפרט לשחקן אקטיבי בהרבה – כזה הרשאי לבחור בעצמו את מעמדו ואת סוג מערכת היחסים שלו עם המדינה.

מענה לחולשות הקיימות

המנגנונים השונים להעברת עוצמה לציבור עשויים לתרום לחברה ולמדינה בשלושה היבטים עיקריים. ההיבט הראשון והמרכזי הוא חיזוק המערכת הדמוקרטית. כל היוזמות מדגישות שאימוצן יהפוך את ישראל לדמוקרטיה מלאה יותר. הטענה העיקרית כאן היא שהמערכת הפוליטית שולטת בסדר היום ובקבלת ההחלטות בצורה לא שקופה ומנותקת מהציבור. התהליכים הפוליטיים הקיימים סובלים מחוסר אמון ציבורי, לא משקפים את עמדות הציבור, ולעיתים קרובות פשוט אינם טובים.

יוזמות שונות מדגישות פגמים שונים בהקשר זה: היעדרם של דיון ציבורי מושכל ורחב, עיסוק והכרעה בסוגיות קריטיות, כמו עתיד השטחים או הרפורמה במערכת המשפט, אצל **"הקהל"**; הדילגטימצייה של ציבורים גדולים ומשמעותיים, כמו **"הליכודניקים"**, ב**"גשרים של אמון"**; או מתן כוח עודף לקבוצות קצה קטנות וזהותיות ב**"בחירה בתקצוב"**. שלוש היוזמות הללו במיוחד מציעות מנגנונים שישלבו את הציבור באופן מלא יותר בתהליכי קבלת ההחלטות הפוליטיים, תוך **"עקיפת"** המערכת הפוליטית, באמצעות כלים כמו משאלי עם, אסיפות אזרחים או ייעוד מס. אלה אמורים לשפר את ההשתתפות, האמון, השקיפות, ובסופו של דבר, את טיב ההחלטות המתקבלות. היוזמות לא בהכרח מתעלמות מהאתגרים הכרוכים בכך – דוגמה מובהקת היא העצמת השפעתן של אוכלוסיות עשירות על חלוקת המשאבים ב**"בחירה בתקצוב"** – אך טוענות שבמבט רחב, הדמוקרטיה הישראלית רק תרוויח מכך. היא תהפוך, בלשון **"הקהל"**, לדמוקרטיה **"פתוחה, תוססת ואמיצה [...]** הנחושה להתמודד עם האתגרים הכבירים הניצבים לפתחנו במציאות של מגוון ומחלוקת, ולהוביל להכרעות משותפות ואחראיות, המשקפות באמת ובתמים את עמדות הציבור".

ההיבט השני הוא הגנה על זכויות האדם והאזרח, אשר האליטות הפוליטיות מעוניינות לעיתים קרובות להגביל. בחלק מהיוזמות זוהי מטרה מרכזית: אצל **"קהילה, עיר, מדינה"** מתואר כיצד מנהיגי הקהילות השונות ונציגיהם בפוליטיקה מבקשים לשמר את מבנה הכוח המעניק להם יכולת כפייה על הפרטים המשתייכים לקהילות, למשל: **"איסור או הגבלה של קשר עם העולם החיצון, דרישה למסירת רכוש או כספים לקהילה, ריכוז סמכות מוחלטת בידי מנהיג**

יחיד ועידוד ניתוק מבני משפחה". החלשת ההנהגה הקהילתית והבטחת זכות היציאה של הפרט מקהילות תמנע תופעות בעייתיות כאלה. "ישראל שבין הירדן לים" מדגישה מצידה את הצורך בהגנה על זכויות הפלסטינים בגדה המערבית (בתוך מסלול ייחודי שאיננו אזרחות ואף לא תושבות ישראליות). מנקודת מבט אחרת, "הקהל" רואה את זכותם של האזרחים לקבוע את גורלם בעצמם, באמצעות משאלי עם, כזכות יסוד.

ההיבט השלישי נוגע לצמצום הקיטוב והשסעים החברתיים, ובו תעסוק התמה הבאה שלנו.

תמה שנייה | מתן ביטוי מוסדי לזהויות שבטיות או קהילתיות

האתגרים החברתיים-פוליטיים המניעים את היוזמות

יזמי עתידיים לישראל 2025 שמו משקל מרכזי במענים שהם מציעים (כלים ומערכות) להגברת ההשתתפות האזרחית, כהד לכמיהה לפעולת יחד וכלקח מהימים הראשונים שאחרי שמחת תורה תשפ"ד. לצד זאת, אולי במקום השני, המרכיב השבטי – כגורם מחולל בחיים החברתיים ובזירה הפוליטית, כזה שיש לתת לו מענה – לא נעלם.

העבודה של פורום "שובר שוויון" ("גשרים של אמון") אינה יוצאת עוד מתיאור החברה כפי שנוצר ונוצק בעקבות "נאום השבטים" של הנשיא ראובן ריבלין (יוני 2015). היא מבקשת ללכת בעקבות ניסיונם של חברי הפורום, פרופסורים ממרחב השמאל הליברלי בצד חברי ליכוד, המבטאים לדעתה את שני צידי הקרע הישראלי. בכך גם תרומתה החשובה של עבודה זו. היא חודלת את המאמצים לתאר את החברה הישראלית על קבוצותיה, תוך התעלמות מלפחות 800 אלף מצביעים. קבוצה זו של ליכודניקים ("ביביסטים") היא שאוחזת במוסרות השלטון. בבסיס היוזמה ביקורת על הדרך שבה מתנהל חלק מהשיח הישראלי, תוך התעלמות עד דחייה או בוז לאמיתות של ציבורים גדולים. על פי היוזמה, השבר הזהותי-תרבותי בחברה הישראלית מבטא לא רק מחלוקות אידיאולוגיות (אלו דווקא צומצמו), "אלא גם מטענים רגשיים עזים, לוחמניים, סותרים ומתחרים, הולך ומעמיק. הטוטאליות של הקיטוב מביאה לכך ששני הצדדים חווים את המציאות בצורה שונה לחלוטין, וחלוקים אפילו ביחס לעובדות".

נקודת המוצא של "בחירה בתקצוב" היא המרכזיות של שאלת הזהות בחיים החברתיים והפוליטיים: "בעיות אלו מזינות זו את זו: לקבוצות הקטנות יש תמריץ להקצין את דרישותיהן ועמדותיהן, הציבור משלם המיסים מתמלא תסכול, והמתח הזהותי גדל. עיקר המתחים נסובים סביב סוגיות של דת, תרבות ורוח. אלו מעוררים תחושות קשות, מאפשרים תקצוב יתר של הקצוות ופוגעים במנגנון הדמוקרטי, שנשחק בשל מאבקי זהות [...] אזרחים חשים כי הזהות שלהם אינה מקבלת מקום, או מתחרה ומפסידה לזהותן של קבוצות אחרות". כלל המתחים והחסרונות הללו באים לידי ביטוי בשדה התקציבי, בדרך שבה מחולקים תקציבי הזהות – המחוללת והמנציחה עיוות, מצד אחד, והנותנת מענה חסר לצורכיהן של קבוצות זהות, מן הצד השני. מנקודת ראותה של היוזמה, הפער בין רצונותיו של הציבור המשלם את עיקר המס לבין המקומות שאליהם הולכים (ולא הולכים) כספיו, הינו גורם המנציח ואף מחריף את המתח הבין קבוצתי.

לשיטתם של אנשי "החוזזה השלישי" (יוזמת "קהילה, עיר, מדינה"), בישראל מתקיימת מציאות של ארבעה חוזים מגזריים שונים, כשכל מגזר חתום על חוזת חברתי משלו. ריבוי החוזים מרוקן את האזרחות מתוכנה: במקום מדינה אחת עם אזרחים שווים, נוצרו למעשה ארבע מדינות משנה החיות זו לצד זו. מגזר הוא הארגון הפוליטי של הזהות. "הוא לוקח זהות תרבותית או דתית רחבה והופך אותה לגוש פוליטי שאמור לייצג מיליוני אנשים. המגזר מכריח את כל בעלי הזהות המשותפת להצטרף ולהצטופף תחת מטרייה אחת, ללא קשר לצרכים הקונקרטיים שלהם או לקשרים האמיתיים ביניהם. [...] המגזרים הם מונופולים. לא המדינה, לא הקהילות ובוודאי לא האזרח הבודד מסוגלים להתחרות לבדם במונופול המגזרי ולאתגר אותו". זאת ועוד: בחלוקה השבטית, ובאוטונומיה דה־פקטו הנובעת ממנה, רואה היוזמה קרקע פורה, אצל ערבים וחרדים, לצמיחתה של "חצר אחורית", מחוץ לגדר החוק ומחוץ לפיקוח, תוך שבירת הממלכתיות. זהו המחולל המרכזי בהצעתה לתיקון.

יוזמי "הקהל" מתארים את "השסעים הזהותיים המרכזיים, החופפים והמצטלבים, המחלקים את החברה: הפוליטי־אידאולוגי, האתנו־מעמדי, הדתי־תרבותי והלאומי. סביב המחלוקות בשאלות אלו נצברים ומבעבעים מתחים בין קבוצתיים, המתבטאים לעיתים בעוינות ובחשדנות". אלו מביאים לחוסר יכולת להתמודד עם סוגיות מרכזיות העומדות בפני המדינה. המערכת הפוליטית, הבנויה על בסיס השסעים, מתקשה לקבל החלטות. מאפיינים אותה "פוליטיקה כוחנית ומקוטבת של התנצחות הנעדרת דיון ממשי בסוגיות המהותיות; קושי לקבל הכרעות הזוכות ללגיטימציה ציבורית רחבה בסוגיות ליבה; כשל ייצוגי ואובדן אמון בשיטה ובמוסדות הדמוקרטיים".

"**ישראל שבין הירדן לים**" מתמקדת בהנחת התודעה שישראל שולטת אפקטיבית, ביטחונית וכלכלית, במרחב כולו ("ישראל הגדולה"), ומכאן – בקיומם של חוזים שונים לקבוצות השונות. לעובדה זו – לכך שקיימות בישראל "חבילות" שונות של זכויות וחובות, ומכאן למעשה מסלולים שונים של סטטוס אזרחי – מתייחסת היוזמה, בשונה מהאחרות, לא כחלק מהבעיה, כי אם כמבוא לפתרון אפשרי אף ביחס לפלסטינים תושבי יהודה ושומרון.

היוזמות שנבחרו ל"חממה" מתארות בצורות שונות את האתגרים שהמבנה השבטי (מקומה של ההשתייכות) יוצר: העוצמה הרגשית, העומדת בבסיס השסע, מתוארת היטב על ידי פורום "שובר שוויון" ב"גשרים של אמון"; מימון היתר (וכנראה גם החסר) של דת, תרבות וקהילה, כדלק המזין את המתח הבין קבוצתי, מתואר ב"בחירה בתקצוב"; הנקשות והמחיר של ארבעה חוזים חברתיים שונים, יחד עם צמיחתן של "חצרות אחוריות" מחוץ לפיקוח ולחוק בחלק מהם, מגוללים ביוזמה של "החוזזה שלישי" ("קהילה, עיר, מדינה"); ואילו מחיר השסעים הזהותיים, החופפים והמצטלבים, ביחס ליכולתה של ישראל להתמודד עם אתגריה, נסקר בהרחבה ביוזמת "הקהל". לעיתים, עולה אצל הקורא התחושה שהוא ממשש גוף גדול בעיניים עצומות, ובכל רגע נוגע בחלק אחר ממנו. בסופו של דבר, הוא נוגע בפיל – בשסעים החורצים את ישראל. היות שהיוזמות מאירות כל אחת בדרכה מרכיבים מהמציאות הזו, כך יהיו שונים זה מזה גם הפתרונות שהן מציעות.

המענים המוצעים לשסעים הנובעים מסוגיות הזהות:

העמדת הזהות במרכז

"(1) הכרה בדאגות ובכאבים תחילה, (2) מתן קרדיט מוסרי הדדי, (3) יכולת לשאת אי הסכמות לצד חתירה להסכמות רחבות" – אלו הם היסודות שמציע פורום "שובר שוויון" כהכרחיים

לכל דיון בעל משמעויות זהותיות בחברה הישראלית. החידוש במתודולוגיה המוצעת טמון בהכרה בכך שבחברה המקוטבת זהותית, "התעלמות מהמאפיינים הזהותיים של הסוגיות ושל המשתתפים איננה "ניטרליות", כי אם העדפה מובלעת של קבוצות החשות בנוח עם שיח "רציונלי" מופשט" והדרה של אחרות. המתודולוגיה המוצעת מכירה בכך שזהות אינה הפרעה לשיח כי אם מרכיב מובנה בו, ומעצבת את התהליכים סביב הבנה זו. כך, מתאפשרת השתתפות אמיתית של קבוצות שהיו נוטות להתרחק מתהליכי שיתוף ציבור. "התוצאה היא לא רק השתתפות רחבה יותר, אלא איכות דיאלוג שונה בתכלית – דיאלוג המתחיל מהכרה הדדית ומגיע לפתרונות בני קיימא, במקום להתחיל מעמדות ולהגיע לפשרות זמניות".

לאור זאת, מציעה היוזמה לפתח פוליטיקה מבוססת יחסים – כלומר, מכירה בכוחם של יחסים חברתיים לעצב את סדר היום הפוליטי הראוי. במקום להתמקד בתוכן הפתרונות, מציעה היוזמה לפתח מנגנונים שמתמקדים בשאלות, מי נכלל בפיתוחם ומהו התהליך שבאמצעותו מגיעים לפתרונות. לכאורה, אלו הצעות להנחיית קבוצות ומעגלי שיח. אלא שמנסחי היוזמה מציעים לעבור מניסיונם כפורום אזרחי, למנגנון לאומי. למסד בתוך העשייה הפוליטית מסגרת ארגונית וחוקית לשיח, במסגרת עקרונות היסוד שהוזכרו:

1. תקופת עיון על חקיקה בנושאים זהותיים רגישים. הכוונה לחקיקה שכותרתה "חוק יסוד", או ששליש מחברי הכנסת דורשים, לאחר אישורה בקריאה ראשונה, להחיל עליה את מנגנון ההרהור. זו תעבור לתקופת עיון בת חצי שנה, שבהלכה יתקיים במסגרת הכנסת דיון ציבורי רחב בעניינה.

2. שילוב ועידת אזרחים כחלק מהכנת חקיקה פרטית או ממשלתית. במסגרת זו יתחייב מעבר מהמקובל – ייצוגיות דמוגרפית – למתכונת הכוללת ייצוגיות זהותית-תרבותית, קרי: הבטחת השתתפות של נציגים מכל הקבוצות הזהותיות הרלוונטיות.

חידושה של ההצעה הוא בשלושה היבטים: בהגדרה אחרת של הקבוצות הנוכחות מצדי השסע הישראלי; בהעברת מקומו של השיח הזהותי מאחרי הפרגוד אל קדמת הבמה, מאילוץ למהות הכרחית; ובהסכמה, דווקא של חברי ליכוד, ליצירת מנגנונים שהם מעכבי חקיקה מטיבם לצורך שיח ציבורי רחב – מה שוודאי פחות נוח למי שהשלטון בידי.

תיקון עיוותים בהקצאת משאבים

יוזמת "בחירה בתקצוב" מבקשת לטפל בנושא השבטי-זהותי מהמשקפיים של הקצאת תקציב. תקציב מטבעו עשוי לחזק או להחסיר מיכולתן של קבוצות לטפח את החשוב להן בתרבות, דת חברה. היוזמה מציעה לטפל במימון סוגיות הזהות דרך העברת חלק מההחלטה מהממשלה לציבור משלמי המס, בהנחה שהוצאת ההקצאה מהמערכת הפוליטית תקטין את השסעים הכרוכים בה. התחומים נבחרו בקפידה: "תקציבים העוסקים בדת, תרבות ורוח – שהם אינם קריטיים בהיבט התפעולי השוטף; שיש בהם שוני רב בין ציבורים וחוסר הסכמה; ושנאנשים עשויים להירתם אליהם ברצון ובכך לחזק את החברה האזרחית".

הבחירה בהכרעות התקצוב על ידי ציבור רחב של אזרחים תביא להקטנת העיוות הכרוך במבנה הפוליטי, הנותן כוח יתר למפלגות קצה אשר מתורגם לתקציבים קואליציוניים, ובכך מנציח את כוחם של הקצוות. בחירתם של משלמי המס עצמם מיועדת לתקן את תחושתם כי הם מממנים מכספם חיזוק זהויות שהם אינם מעוניינים בהן, או הנוגדות את השקפת עולמם, בזמן שצורכי הזהות שלהם ממומנים בחסר.

היבטים תקציביים חשובים קיימים גם ביוזמת **"קהילה, עיר, מדינה"** של "החווה השלישי", היוצאת נגד קיומם של חוזים שבטיים נפרדים ושונים. התקצוב העובר מהמדינה או הרשות המוניציפלית אל הקהילות, לצורכי חינוך, תרבות, רווחה, שירותי דת ושירותים קהילתיים, הינו אחיד לכל אזרח ואזרחית, לכל ילדה וילד. כדי לעודד שותפות כלל ישראלית, כלולה ביוזמה מערכת של תמריצים, המאפשרת תקצוב ביתר לקהילות שמעלות את תרומתן הכלכלית למדינה.

הקטנת קיטוב

"הקהל" מציעה להוסיף לשיטה הדמוקרטית משאלי עם, הבאים לאחר ועידות אזרחים. דרך העברת ההכרעות לעם מקווה יוזמה זו לעודד ריפוי של אחת מתחלואות הדמוקרטיה הישראלית: היות המערכת הפוליטית לא רק מנותקת מהציבור, אלא גם יוצרת מבנה פוליטי ומקוטב. העברת הכוח ממנה אל הציבור תאפשר לקדם דינמיקות של שינוי ולצמצם את הקיטוב. זאת, משום שהציבור הרחב פחות מקוטב, ויש לו פחות אינטרס בקיטוב, ביחס למערכת הפוליטית; משום שהמהלך יאפשר לשבטים השונים ליצור בריתות חדשות, ואף יעצים קבוצות שכיום אינן מיוצגות מספיק במערכת הפוליטית, כדוגמת המסורתיות; ובזכות המפגש האישי בין אזרחים מקבוצות שונות.

תמה שלישית | חיזוק המנגנונים הקהילתיים והמקומיים - פירוק מבני כוח מקבעי קיטוב

ההצעת **"קהילה, עיר, מדינה"** ממשיכה את תפישת ה־20-30-50, שהתווה השר לשעבר שי פירון ושפותחה במסגרת עתידים לישראל משנת 2023 על ידי מרכז מנור. לפיה, האחריות ל־50% מהתחומים הציבוריים צריכה להימצא בידי השלטון המרכזי; האחריות ל־30% – בידי השלטון המקומי; ואילו 20%, שבהם טמון השונה, המיוחד, הספציפי, צריכים להגיע לכדי הכרעה ומימוש ברמה הקהילתית. זוהי חשיבותה של תפישה זו, שכן בצד העיסוק הרב בשלטון המקומי ובביזור הסמכויות מהשלטון המרכזי אליו, לנושא הקהילתי ניתנה עד כה תשומת לב מועטה.

רובד זה, הקהילתי, מוצע ביוזמה החדשה כרובד המרכזי לבניין החברה ולמתן מענים לשסעיה, המגובים באוטונומיות מגזריות. את המענה לצורכי הזהות וההשתייכות מציעה היוזמה לתת דרך הבניה מוסדית "מלמטה למעלה" – מהקהילה הקטנה או הבינונית המאורגנת כרשות קהילתית, כאבן היסוד של החברה. ההנחה היא שצמיחתן של קהילות רבות ומגוונות תוכל לפרק את המבנה הנוכחי של שבטים מגזריים, בראש ובראשונה במרחב החרדי. ריבוי הקהילות, חרף הקושי שהוא יוצר לשאלת המשותף, יעודד שיתופי פעולה ויקהה את העוקץ מקיומם של מנגנוני כוח, שההשתייכות אליהם נוקשה.

"ההסדרה תיחלץ את הקהילה מתוך החצר האחורית המגזרית ותכניס אותה – עם עומק תרבותה, משמעויותיה, מסורותיה, מחויבויותיה ורגישויותיה – לתוך הבית הישראלי פנימה", נכתב ביוזמה. המבנה המגזרי הוא שיוצר "חצר אחורית" מופקרת ומקנה לה כוח. הסדרת הקהילות מבקשת לחלץ את הקהילה מתוך החצר האחורית המגזרית ולהכניס אותה –

עם עומק תרבותה, משמעויותיה, מסורותיה, מחויבויותיה ורגישויותיה – לתוך הבית. ריבוי הקהילות בא עם מסגרת של כללים מחייבים לניהול תקין ולשקיפות. המערכת הלאומית תהיה ניטרלית במידה רבה לגבי התכנים של הקהילה, אך מחייבת מאוד באשר לדרך ניהולה. בכך, מקווים מנסחי היוזמה להתמודד עם חלק ממרכיבי כוח היתר של המבנה מגזרי.

ביטוי לרצף הזהויות בחברה הישראלית

שלוש מהיוזמות טומנות בהצעותיהן שינוי ממשלי, אשר נותן ביטוי, מעבר לכל חלוקה נוקשה, למגוון ולמנעד הרחב של זהויות בחברה הישראלית. **"קהילה, עיר, מדינה"**, החותרת, כפי שראינו, להבניית רשויות קהילתיות, יוצאת מהעולם החרדי, אך טמונה בה אפשרות לתחייה של קהילתיות ככלל. ריבוי הקהילות, העידוד לצמיחת קהילות קטנות ובינוניות, יקדם פסיפס ישראלי הבנוי מאבנים קטנות, והמבטא טוב יותר את מבנה החברה כפי שהוא מתקיים בפועל.

"בחירה בתקצוב" יוצאת מההנחה כי **"אף שהפרדיגמה ה"שבטית" לניתוח החברה בישראל הולכת וצוברת תאוצה, היא אינה רגישה דיה להבדלים משמעותיים בתוך ה"שבטים" ולגווי הביניים. הזהויות בישראל הן הרבה יותר היברידיות, מורכבות ומגוונות מאשר חרדי, ציוני דתי, חילוני או ערבי"**. יוזמה זו, המבקשת לאפשר לכל פרט לבחור להיכן ילך חלק מכספי המס שלו, מייצרת מגוון רחב יותר של אפשרויות, זהויות ואף הבנות והסכמות, אשר אינן אפשרויות כיום. כל אלה יאפשרו לבטא את הגיוון הקיים בחברה הישראלית יותר מכל חלוקה מוסדית או מגזרית וחרף כל חלוקה שכזאת, ובאופן רגיש ואותנטי יותר.

מכיוון אחר לגמרי מצטרפת **"הקהל"** למגמה של מתן ביטוי וכוח למגוון הישראלי, כנגד חלוקה מחנאית ושייכויות קבועים מראש. יוזמה זו מציעה, כשלב מקדים הכרחי למשאל עם (שהוא אכן דיכטומי במהותו), אסיפות אזרחים – מפגש בלתי אמצעי של אזרחיות ואזרחים מן השורה הנבחרים על פי מפתח ייצוג. טענת היוזמה היא כי במפגש מתמשך שכזה, לשם מתן מענה לסוגייה אזרחית, המגוון האנושי על ריבוי פניו ינצח את החלוקה הדיכטומית הנובעת מהמבנה הפוליטי או מההשתייכות לשבטים, ויצמיח פתרונות חדשים.



על חשיבות המרכיב הזהותי בחיים הפוליטיים בישראל עומדות היוזמות כולן. הן **"גשרים של אמון"** והן **"הקהל"** מחפשות דרכים לטיפול במחלוקות; ליצירת פתרונות תוך השתתפות של כלל הקבוצות. הן **"קהילה, עיר, מדינה"** והן **"בחירה בתקצוב"** בוחרות להתרחק מהמערכת המרכזית, אם כי בדרכים משלהן: על ידי פירוק המסגרות הגדולות לקהילות, או על ידי העברת כוח מהמנגנון לאזרחים. נראה כי בסופו של דבר, אלו הן שתי האסטרטגיות הנחוצות להתמודדות עם סוגיית הזהויות והשבטיות: חיפוש אחר היכולת של הכלל להסכים והשיטה הטובה ביותר לעשות כן; והגדרת האזורים שבהם תבוא לידי ביטוי האוטונומיה של האזרחים והאזרחיות לקבוע את אורחות חייהם.

תמה רביעית | הידוק הקשר בין חובות וזכויות

כשלי החוזה האזרחי הקיים

נדמה שבשנים האחרונות, ישראל הוכנסה למעין מיטת סדום שקורעת אותה. קודם למלחמה, היא נמתחה לקצוות של קיטוב ומאבק חברתי שלא היה כמוהו. בעקבות אירועי 7 באוקטובר, היא התכנסה לתחושה מציפה של אחדות גורל, ערבות הדדית והתגייסות קולקטיבית. אולם, עם הזמן, הכוחות השבטיים והפוליטיים המקטבים דחפו אותה, אולי ביתר שאת, חזרה לקצוות. הפער הבלתי נתפס בין "מצבי הצבירה" של החברה הישראלית עומד בבסיס היוזמות.

הסולידריות החברתית איננה מובנית מאליה, והמערכת הפוליטית אינה מעודדת אותה ואף פועלת נגדה. במקום המדינה, היוזמות מציעות לחזק את האחריות החברתית בין האזרחים ובין השבטים, כך שכל אדם או קבוצה נדרשים לעשות מאמץ לחיזוק הסולידריות. זאת, במיוחד על רקע המשבר סביב גיוס החרדים, המחדד את הדרישה להשתתפות מכלילה של כל הקבוצות במאמץ הלאומי. בכך נוצר מובן חדש לקשר שבין זכויות וחובות.

הקשר בין זכויות ובין חובות הוא עיקרון מרכזי בכל שיטה דמוקרטית. באופן מסורתי, הוא מתבטא בעיקר בין האזרח למדינה: החובה לשלם מס ולציית לחוק, ובישראל כמובן גם חובת הגיוס לצה"ל, ובמקביל – שוויון בפני החוק, זכות הצבעה לכל אזרח וקבלת שירותים שוויונית. ואולם, נדמה שגם מעבר למשבר הגיוס, היוזמות מצביעות על קשיים בתפישה המסורתית הזו.

הבולטת במיוחד בהקשר זה היא יוזמת **"קהילה, עיר, מדינה"**: **"השאיפה היסודית של מדינה מודרנית, המושתתת על יסודות החירות והצדק, מבוססת על עיקרון מהותי של חוזה חברתי אחד ויחיד בין המדינה לכלל אזרחיה. חוזה זה מגדיר מערכת אחידה של זכויות וחובות החלה על כל אזרח באופן שווה, והמהווה בסיס לסולידריות ולמחויבות הדדית"**. זהו הבסיס ל"חוזה הראשון", שהוחלף על ידי "החוזה השני": **"במקום חוזה חברתי אחד, המדינה מקיימת ומתחזקת ארבעה הסכמים חברתיים נפרדים עבור כל אחד מהמגזרים: [...] חרדים, ערבים, דתיים-לאומיים וחילוניים. כל מגזר חתום על "הסכם" שונה עם המדינה, המגדיר עבורו מערך ייחודי של זכויות וחובות"**. מערך שאינו שוויוני בין כלל האזרחים, באופן ש"מרוקן את האזרחות הישראלית מתוכנה המאחד".

"בחירה בתקצוב" מצביעה על כשלי החוזה האזרחי האחד והשוויוני בהקשר של תקציב המדינה: **"קבוצות קטנות בעלות זהות מובחנת זוכות לתקצוב בלתי פרופורציונלי, ללא קשר להעדפת הציבור הרחב: ישיבות חרדיות, מרכזי זהות דתיים לאומיים, סצנות אומנות אליטיסטיות או מחלקות אינטלקטואליות פרוגרסיביות"**. לבעיה מצד הקצאת התקציב נוספת בעיה גם מצד תשלומי המיסים: **"התפלגות נטל המס על משקי הבית בישראל רחוקה מלהיות מאוזנת [...] שווי השירותים וההעברות אשר להם זוכים משקי הבית בעשירוני ההכנסה הנמוכים גבוה מסך המס שהם משלמים. עם הזמן, גוברת תחושת חוסר הנחת, ואף התרעומת, של קבוצות האוכלוסייה הנושאות בחלק ניכר מהנטל הכלכלי (ולרוב אף הביטחוני) כלפי יתר הקבוצות"**.

באופן דומה, גם **"הקהל"** מזהה שדווקא בעידן של הרשתות החברתיות, כשנדמה שלאזרחים

יש קול ויכולת להיות מעורבים, תחושת ההשפעה האזרחית יורדת. לפי נתוני הסקר שערכו מנסחי היוזמה, "63% מכלל הישראלים מרגישים לפעמים "אזרחים סוג ב'", ושהמדינה לא באמת "סופרת אותם"; 79% לא חושבים ש"לחברי הכנסת ולשרי הממשלה באמת אכפת ממה שאזרחי המדינה חושבים ומרגישים"". מצב זה משקף תחושה של שבירת הקשר בין זכות לחובה. זאת ועוד: "האחריות (accountability) של נבחר הציבור בתקופות שבין בחירות היא נמוכה מאוד, כשאין להם תמריצים ממשיים להיות קשובים לציבור או לתת לו דין וחשבון על מעשיהם". כלומר, לא זו בלבד שהאזרח חש כמי שמאבד את יכולת ההשפעה שלו (ואת הזכות שלו) – נבחר הציבור אף אינם נדרשים לעמוד במחויבות שלהם כלפי הציבור.

החייאת הקשר בין זכות לחובה ביחסים האזרחיים ומול המדינה

עיוותי המערכת הפוליטית מובילים לכך שהיא אינה מצליחה בפועל להיות שוויונית, כך שדווקא קבוצות מיעוט נהנות ממשאבי המדינה על חשבון הרוב. כדי לשבור את התיווך של המדינה בהעדפות הערכיות של כלל הציבור, "**בחירה בתקצוב**" מציעה להעביר לאזרחים עצמם את האחריות והזכות להשפיע על אופן ההקצאה של חלק מסוים מתשלומי המס שלהם לנושאים זהותיים. המשמעות היא תפישה חדשה של יחס בין זכות לחובה, המעמידה, כנגד עיקרון השוויון, גם עיקרון של מילוי החובה האזרחית – תשלום המס, במקרה זה. תפישה זו מאפשרת מדרג דיפרנציאלי של היחסים בין האזרח או הקבוצה לבין המדינה, לפי מידת תרומתם ומחויבותם ל"טוב הכללי". עיקרון ההוגנות וההדדיות מאפשר תיקון לעיוותי המערכת הפוליטית, כך שמי שמשלם יותר מיסים מקבל יכולת עודפת של השפעה על הקצאתם לנושאי זהות.

יוזמת "**קהילה, עיר, מדינה**" הולכת עם הרעיון הזה צעד נוסף. ב"חצרות האחוריות" של החברה החרדית היא מזהה פגיעה עמוקה ביחס שבין זכויות האזרחים לבין חובותיהם, כך שהם כבולים למגזר החרדי ומאבדים את זכויותיהם כפרטים שהמדינה אמורה להגן עליהם. ההצעה למסד מנגנון של קהילה, שאמור להחליף את כוחו של המגזר, נועדה להחזיר את היחס ההגון בין הזכות לחובה – על ידי כך שהאזרח יחזור לקבל מהמדינה הגנה על זכויותיו כנגד הקהילה. זהו המובן הקלאסי של ה"חווה החברתית" של האזרח מול המדינה. על בסיסו, מבקשת היוזמה להגדיר מערכת יחסים חדשה של זכויות וחובות.

מצד אחד, האזרח רשאי להשתייך לקהילה באופן וולונטרי (וגם לעזוב אותה), וזכאי לקבל מן הקהילה שורה של שירותים חברתיים, בעיקר בתחומי הזהות – דת ותרבות – בהתאם להעדפותיו הערכיות. מצד שני, בהתאם, לקהילה תהיה גם הזכות לגבות מס ייעודי מחבריה ולחייבם בקוד התנהגות ההולם את ערכיה. כמו כן, המנגנון הקהילתי מציע חוזה חדש של חובות וזכויות בין הקהילות לבין המדינה, כך שהמדינה תוכל לתמרץ קהילות המעודדות את חבריהן לתרום לה דרך גיוס לצבא, לימודי ליבה משותפים או השתלבות בתעסוקה. בדומה ל"**בחירה בתקצוב**", יוזמת "**קהילה, עיר, מדינה**" מציעה תפישה דיפרנציאלית של היחס בין חובות וזכויות, כך שמי שנותן יותר, גם יקבל יותר.

מכיוון אחר, המודל של "**ישראל שבין הירדן לים**" מציע אף הוא תפישה אחרת של זכויות וחובות. הנחת המוצא של היוזמה היא שהמצב הקיים ב"ישראל הגדולה" מתעלם ממצאות של "ריבונות אפקטיבית" ביחס לתושבים הפלסטינים ביהודה ושומרון, ומחייב הסדרה של מעמדם האזרחי. יחד עם זאת, ברור שהמודל הקלאסי של אזרחות דמוקרטית-ליברלית, כפי שהוא בא לידי ביטוי ביחס בין זכויות לחובות, אינו רלוונטי לפלסטינים במצב של סכסוך לאומי.

לפיכך, היוזמה מציעה מעמד דיפרנציאלי על בסיס קשר בין חובות לזכויות, עם ארבעה סוגים של מעמד אזרחי שכל אחד מהם מייצג "חבילה" אחרת של זכויות וחובות: אזרח ישראלי, תושב קבע ישראלי מוגן, תושב אוטונומיה פלסטיני מוגן ותושב עוין.

אף שהיוזמה עוסקת בעיקר בהסדרת מעמדם של הפלסטינים, היא מעלה את האפשרות שעיקרון המעמד הדיפרנציאלי עשוי לשמש בסיס גם להגדרה מחודשת של היחסים האזרחיים בתוך "ישראל הקטנה" – בעיקר ביחס לחרדים וערבים – כך שתיווצר הלימה בין הנכונות והמחויבות של הקבוצות למדינת ישראל, ובין הזכויות שהן תהיינה זכאיות להן.

"בחירה בתקצוב", כמו גם **"ישראל שבין הירדן לים"**, מקדישות דיון ייעודי לקושי שעיקרון זה מציב בפני ההיגיון הליברלי של שוויון לכול. הרעיון של מעמד דיפרנציאלי על בסיס ערכים של הגינות והדדיות נתפש כמאזן את עיקרון השוויון ה"עיוור", ואף כמאפשר מוצא לבעיות היסוד של הפוליטיקה הישראלית (וביחס למעמדם של הפלסטינים תחת הריבונות האפקטיבית של ישראל). כמו כן, שתי היוזמות טוענות כי אף שהמודלים שלהן אינם שוויוניים, הרי שמגוון האפשרויות פתוח בפני כולם – לרבות האפשרות לוותר על זכויות כדי שלא להידרש לחובות. במובן זה, המדרג הדיפרנציאלי דווקא מחזק את חירותו של האדם.



עד כה עסקנו בביטויים אופרטיביים של היחס בין זכויות לחובות. אולם היוזמות מציעות מודל חברתי אחר, המבוסס על מחויבות חברתית. בעידן הרשתות החברתיות, כשלכל אזרח הזכות והאפשרות להביע את קולו באופן שלדאבוננו, מוביל לקיטוב ומעצים מחלוקות – פונות היוזמות לאזרחים ומבקשות מהם לקחת אחריות על קולם. אסיפת האזרחים, שמציעות **"הקהל" ו"גשרים של אמון"**, היא מנגנון מוסדר שבו אזרחים מגבשים הצעות מדיניות ועוברים מן היציע אל קדמת הבמה של לקיחת האחריות. האסיפה דורשת מחויבות להשקעה בזמן ועמדה מנומקת. בפשטות, הזכות להשפיע מותנית בחובה להשקיע זמן, בלמידה מעמיקה, בקיום דיון רציני ובנכונות לקבל החלטה טובה ככל שניתן.

פורום "שובר שוויון", הפועל מתוך מפגש נדיר בין קצוות – אקדמיה תל אביבית מצד אחד וחברי מרכז ליכוד מצד שני – צועד כאן צעד נוסף. במציאות שבה המאבק הפוליטי הוא בין קבוצות בחברה, דורשת יוזמה זו פוליטיקה המבוססת על יחסים שיש בהם זכות וחובה גם יחד. כל צד מתחייב ל: **"(1) הכרה בדאגות ובכאבים תחילה, (2) מתן קרדיט מוסרי הדדי, (3) יכולת לשאת אי הסכמות לצד חתירה להסכמות רחבות"**. התחייבות זו היא גם הזכות של כל צד. זוהי גישה המחדשת את יחסי הזכויות והחובות בתוך מערכת היחסים הממשית בין האזרחים, ולא רק מול המדינה; גישה המבנה את החובות והזכויות בתוך **"פוליטיקה המבוססת על יחסים חברתיים"**, ולא רק במונחים חוקיים ופורמליים.

לבסוף, חלק מהיוזמות מניחות שחיזוק האזרחים, ומתן אפשרות נוספת למימוש זכויות אזרחיות, יחדשו גם את המחויבות של הפוליטיקאים כלפיהם. כך, הבחירה השנתית של האזרחים בהקצאות תקציביות, כמוצע ביוזמת **"בחירה בתקצוב"**, **"מחוללת מעין 'בחירות קטנות' מדי שנה, מעניקה לאזרחים תחושת שליטה, השתייכות ושותפות בהקצאת המשאבים, ומשקפת לנבחר הציבור את העדפות הציבור"**. על ידי כך, היא תחזק את המחויבות של הפוליטיקאים להיענות לרצונות האזרחים.

מובן שמנגנוני אסיפות האזרחים ומשאלי העם, שמציעה **"הקהל"**, משפיעים אף הם על

המערכת הפוליטית: "הם מאזנים את כוחו של שלטון נבחר ומחייבים אותו לשמור על אחריותיות וקשב כלפי האזרחים גם בין מערכות בחירות". הענקת כלים חדשים אלה לציבור יוצרת חובת התחשבות באזרחים מצד המערכת הפוליטית לא רק ביום הבחירות, כי אם באופן מתמשך. השפעה זו איננה מסתכמת רק בתוצאות ההצבעה במשאל, אלא כבר מראשית הדרך. בעצם העלאת נושא לדיון באסיפת אזרחים, כפוטנציאל למשאל עם, יש משום השפעה על המערכת הפוליטית להיענות למאויי האזרחים, גם אם בסופו של דבר, הנושא לא יתקדם לכדי עריכת משאל ואפילו כינוס אסיפה בפועל: "עצם האפשרות שיש בידי אזרחים ליזום משאל, מוטל 'צל העתיד' על הפוליטיקאים". גם הדיון באסיפה והסיקור התקשורתי סביבה ישפיעו על המערכת הפוליטית, ולבסוף ישפיעו, כמובן, תוצאות ההצבעה במשאל העם.

העיקרון של חיזוק הקשר בין חובות לזכויות באמצעות ערכים נוספים של הוגנות והדדיות, ומעבר לערך השוויון הדמוקרטי, מבטא תפישה שבה היחסים בין האזרחים מקבלים ממשות – "קשרים אמיתיים עם אנשים אמיתיים. אין זה רעיון מופשט על זהות משותפת, אלא רשת של יחסים, התחייבויות הדדיות, זיכרונות משותפים וחוויות חיים" ("קהילה, עיר, מדינה"). היחסים הללו הם אלו שמעצבים את היחס בין האזרחים למדינה. האחריות, במובן של מגננונים, ולא כחות חשוב – הסנטימנט החברתי של סולידריות, לכידות ואתוס משותף, חוזרים אל העם ואל בחירתו של האזרח. של האדם היחיד.

מצב המלחמה של ישראל וההכרח העולה ממנו, של הירתמות למאמץ לאומי מתמשך, נותנים מקום מחודש לרעיונות הללו. במובן זה, האכזבה מן המערכת הפוליטית אינה נובעת רק מאופייה הציני, הכוחני והמקטב, אלא גם מכך שהמנגנונים הפורמליים של המדינה, כשלעצמם, לא יצליחו להביא לכדי הדדיות ושוויון חברתי – אלמלא האזרחים והקבוצות השונות בחברה יפעלו מתוך הערכים הללו. בהיבט זה, ההצעות לעדכון הקשר שבין חובות לזכויות עשויות לחרוג מן העת הנוכחית, ולהוות חידוש המאתגר תפישות דמוקרטיות קלאסיות. בפרט בעידן שבו נראה כי תפישות אלו אינן מצליחות עוד לתת מענה לשינויים החברתיים, הפוליטיים והגיאופוליטיים שהפכו למציאות חיינו.

סיכום – התקווה שמציעות היוזמות

מדינת ישראל מצויה בסערה שלא חוותה אולי מאז הקמתה. סערה הקורעת אותה בין כוחות מנוגדים: מצד אחד, משבר חברתי עמוק המוביל לקיטוב חריף וטעון; מצד שני, אסון בקנה מידה היסטורי, טראומה קולקטיבית ומצב מלחמה, המחזקים קולות של אחדות ושאיפה לריפוי פנימי מול אויב אכזר.

היוזמות המובאות בפרויקט זה שותפות לחשש מן המשבר, אך כולן מביעות אמונה עזה בחברה הישראלית ומציעות לראות בפרץ הכוחות הנוכחי הזדמנות היסטורית. הצעותיהן משקפות תקווה ואמונה שקיים בחברה הישראלית רצון כן לשותפות אמיתית, ושהחברה מסוגלת לנקוט את הצעדים הנדרשים כדי להגיע לשם. לשם כך, היוזמות אינן מבקשות לשכך ולרכך את עוצמתו של הכוח המתפרץ, אלא דווקא לרתום אותו למשימה משותפת. להגיש לחברה הישראלית פתרונות שאינם מבוססים על מאבק של מנצחים ומפסידים, אלא כאלה הבנויים על ערכים חזקים וטוב משותף.

בתוך הקיטוב, היוזמות מדגישות את המעורבות החברתית שתקופת המשבר הזו מציינה. זו באה לידי ביטוי בהתגייסות המרשימה בעקבות אירועי 7 באוקטובר ובמהלך המלחמה, אבל היא גם זו שהופכת את השיח הציבורי לדחוס ואלים, צעקני ומקטב. יחד עם זאת, הקולות

העולים מן היוזמות מזדהים במעורבות החברתית האינטנסיבית כוח עוצמתי וייחודי, שניתן לרתום אותו לטובת ריפוי. בניסוחה של **"הקהל"**: **"מאז ראשית 2023 מצויה החברה בישראל ברמות שיא של מעורבות אזרחית, סביב התוכנית המשפטית, ושל סולידריות בעקבות אירועי 7 באוקטובר והמלחמה. ממצאים אמפיריים מלמדים שהחברה הישראלית היא מהתוססות והיצרניות (וכן היצריות) ביותר בעולם. במחקר השוואתי עדכני על שגשוג אנושי בעולם נמצא שבצד חולשות, ובפרט היעדר תחושה שיש לאזרח קול פוליטי, החברה הישראלית מוכיחה חיוניות אדירה"**.

להבדיל מהמעורבות, לכאורה, שברשתות החברתיות, המעצמות תיבות תהודה ושיח אלים, היוזמות מבקשות להביא את המעורבות למרחב אמיתי של מפגש אמפתי בין אנשים. מתוך כך, הן מציעות מגוון רחב של דרכים להפוך את רצון האזרחים להיות מעורבים לכזה שמחבר בין קבוצות ובין אנשים ומחזק את תחושת השותפות. כזה שבכוחו לפרק את ההסתגרות המחנאית בזהויות הקיימות, לגבש זהויות חדשות, ואף להחזיר את האמון בשיטה הדמוקרטית עצמה.

היוזמות כולן מציעות לחברה הישראלית להחזיר את האמון בעצמה – בכך שיש לה מכנה משותף שניתן להישען עליו ולחתור למימוש. אומנם, בשיח הציבורי נפוצה האמונה בחוסן החברתי של העם, העומד בניגוד חריף למערכת הפוליטית. אולם החידוש של היוזמות הוא שהן מעזות להציע פתרונות דווקא בתוך המערכת הפוליטית. אי אפשר להניח אחדות של העם ולהתעלם מהקשיים של המערכת הפוליטית. לפיכך, מבקשות היוזמות להוסיף מנגנוני תיקון לתוך מנגנוני הממשל, מתוך אמונה שעם תיקונים נדרשים, גם המערכת הפוליטית יכולה לחזור ולזכות באמון ציבורי. זו הייתה מטרה מרכזית של הפרויקט כולו – להציע דווקא דרכים ממוסדות, כאלו המבטאות את הרצון הישראלי לשותפות ואת האמונה שלנו בעצמנו דרך מנגנוני הממשל והשלטון, בתוך ה"אגוז הקשה" והחבט של המבנה הפוליטי בישראל.

בד בבד, האמונה בחברה הישראלית מולידה פתרונות חדשים, אשר אינם רואים רק במערכת הפוליטית המרכזית את מי שאחראית לפתור את הבעיות כולן. להפך, הם מבקשים להוציא חלק מן הכוח מהריכוזיות של הממשלה ולהעבירו קרוב יותר לאזרחים, באמצעות העברת סמכויות לשלטון המקומי, חיזוק הקהילות או מתן חירות ועצמאות לפרטים, קהילות ורשויות להיות זירה שבה האזרחים פועלים ומרגישים חלק.

במובן זה, השיטות המוצעות לחיזוק המנגנונים הדמוקרטיים, בין אם באמצעות אסיפות אזרחים ומשאלי עם ובין אם במנגנוני ביניים של קהילות או מעורבות בתקציב המדינה, לא נועדו רק לתיקון בעיות מבניות בשיטה הדמוקרטית ובייצוגיות של המערכת הפוליטית. הן נועדו, בראש ובראשונה, להחזיר לאזרחים חוויה דמוקרטית. כזו שבה הם חשים שקולם נשמע, שיש להם יכולת להשפיע, ושהם מסוגלים, ואף רוצים, להזדהות עם ההחלטות של מוסדות הממשל.

האמונה של היוזמות בחברה הישראלית באה לידי ביטוי דווקא בכך שהן לא מנסות למצוא את 80 האחוזים שכולם מסכימים עליהם, ולהסתפק בזאת. השנים האחרונות לימדונו שדווקא 20 האחוזים שבמחלוקת, הם העיקר. לכן, דווקא להם צריך לתת ביטוי. היוזמות קוראות לנו לתת את הדעת בעיקר לבעיות – בין אם אלו שסעים פנימיים ובין אם איומים חיצוניים. להישיר אליהן מבט כדי לתת להן מענה. אין לנו הפריבילגיה להסיח את דעתנו מבעיות היסוד של מדינת ישראל.

לשם כך, היוזמות מבקשות לתת קול לכל אזרח ולכל קבוצה, בין אם בתוך המסגרות והזהויות החברתיות הקיימות ובין אם בדרכים חדשות להבעה עצמית ולחיפוש קול ציבורי. מתן מקום מוסדי למגוון הקולות עשוי להצמיח רעיונות חדשים, לערער את הנוקשות של המבנה החברתי הקיים ולהציע התארגנויות חדשות, ברמת הקהילה, הרשות המקומית וברמה הלאומית. למימוש הפוטנציאל, כל הקולות בישראל צריכים להישמע, ועל כולנו מוטלת החובה להקשיב. היוזמות תובעות מאיתנו כנות רצינית והקשבה מחויבת, ומאמינות שהחוסן הישראלי מסוגל לעמוד בכך.

אם כן, המעורבות החברתית איננה רק נקודת מבט אופטימית על החברה, אלא גם אמצעי הכרחי לתיקון. כדי לתת מענה למשבר, על האזרחים והקבוצות השונות בחברה להתגייס באופן אקטיבי ולהתחייב לתיקון. דווקא התחושה הקשה של אכזבה מהמערכת הפוליטית, של "אין לנו על מי לסמוך", יכולה וצריכה להוביל לחוויה אזרחית שבה הם שותפים מלאים בעיצוב גורלם. כדי ללכת בדרך של תיקון, יש צורך במעורבות רגשית, ולא בהסתגרות. שכן, כפי שמראים חברי "שובר שוויון", הדרך עוברת באתגר רגשי תובעני – להכיר בכאבים ההדדיים, לתת "קרדיט מוסרי" האחד לשני, ולהסכים לחיות עם פערים המחייבים פשרה. הסיפור הפרטני של פורום זה מוכיח שאין זו דרך קלה. אבל דווקא מצב המלחמה יכול להביא את החברה הישראלית להבנה, שאין לנו ברירה.

לכן, בסופו של דבר, היוזמות מציעות יותר מאשר פתרונות לבעיות היסוד של הממשל והחברה – גם חזון לחידוש הרוח והאחוה. הן מציעות חוזה חדש לחברה הישראלית – "חוזה שלישי", ככינויים של מנסחי יוזמת **"קהילה, עיר, מדינה"**. חוזה המבוסס על אכפתיות, אחריות חברתית וערכות הדדיות. חוזה שבמסגרתו ניתן ליצור **"תרבות דמוקרטית מושתתת סולידריות" ("גשרים של אמון")**, אשר נשענת על **"פיתוח תרבות של אחריות משותפת [...]** וכן גם ניהול מחלוקות דרך תהליך פתוח" **"(בחירה בתקצוב)"**. חיזוק כוחו של האזרח לבחור נועד לא רק לגרום לו להרגיש שייך, אלא גם, ולא פחות מכך, לפתח מחויבות ואחריות משותפת. אומנם, אומרות לנו היוזמות, המערכת הפוליטית צריכה תיקון. אבל גם אחרי התיקון, על האזרחים מוטלת האחריות לבחור והמחויבות להשתתף. לשם כך, ככתוב ב**"הקהל"**, נידרש להתייחס לפוליטיקה לא רק **"כסמכות אלא כצורת חיים; לא העברת שליטה, אלא הפנמת אחריות [...]** מרחב שבו הדמוס מעצב את עצמו דרך המעשה המשותף [...] אולי סוף סוף נוכל להתחיל לא רק לדבר בשם הדמוקרטיה – אלא להפיח בה, ובנו, חיים".

אתגר זה הופך להיות משמעותי אף יותר בימים אלה – כאשר המלחמה נעצרה והחטופים החיים חזרו לביתם. מקור המתח שהעלה את הרף אל המידי (המלחמה) והאישי (החטופים) שכך במעט, והחברה בישראל תידרש להתבונן קדימה ורחוק, או, לחלופין, לעומק של היסודות. ההצעות המוגשות כאן, יכולות לזכות לקשב רב יותר, ככל שרעשי המלחמה יתרחקו.

העובדה שרוב היוזמות הגיעו כמענה ל"קול הקורא" שפרסמנו, ולא היו "תוכניות מגירה" מוכנות שחיפשו מסגרת, ממחישה כמיהה מרכזית של היוזמות ושל הפרויקט כולו: החברה הישראלית רוחשת ובוועטת, ופרויקט זה מבקש להציע אמון ביכולתה לשגשג ולצמוח. כאשר מניחים בפניו את האפשרות להביא הצעות רציניות, ומייצרים מסגרת מאפשרת, הציבור הישראלי יודע לגבש קולות אחראיים ומאוזנים, המבקשים את טובת הכלל ואת הפעולה לתיקון. אנו מקווים שהצלחנו להחזיר לקוראים ולו רק את תחושת האמון הזו.

שלוש שנים, תשע יוזמות ליצירת מציאות חברתית-משלית טובה יותר

במשך כמעט שלוש שנים, ממרץ 2023 עד נובמבר 2025, פעלה במכון ירושלים למחקרי מדיניות החממה "עיתידים לישראל – הצעות לסדר חברתי ממשי חדש". במסגרתה, בשני סבבים, בחרו תשע קבוצות של יזמים חברתיים ואנשי אקדמיה לפתח את רעיונותיהם לשינויים מבניים-משטריים, מתוך רצון להביא לתיקון ושיפור של מרקם החיים החברתיים והפוליטיים בישראל.

החממה יצאה לדרך בירושלים, עיר רבת קבוצות שאין בה קבוצת רוב, כאשר רבות מההפגנות השבטיות מתנהלות בין שעריה ומשקפות את הקונפליקטים החברתיים בישראל. ירושלים היא בירת ישראל, מקום מושבם של מוסדות השלטון, היכן שמעוצבות דרכי פעולתו. עבור המכון, מקומה רב העוצמה של ההשתייכות המגזרית בישראל, ההולכת יד ביד עם המרכז המוסדי של השלטון, היא מציאות חיים ומחקר. את החממה הניע הרצון לעסוק בתפר הזה ממש, בין המציאות החברתית והמסגרת המוסדית – גופי השלטון, החלוקה ביניהם ואופן פעולתם.

שני הסבבים פעלו באחת התקופות הסוערות והקשות בתולדות המדינה, אבל כל סבב פעל בהקשר דרמטי אחר – הרפורמה המשפטית והמחאה נגדה בסבב הראשון, ואירועי 7 באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" בסבב השני. כך, הסבב הראשון נולד בתקופה של פילוג עמוק; השני בתקופה בעלת אופי דואלי – חוויה לאומית של התגייסות, של התנסות ב"ביחד" וחתימה אליו, יחד עם המשך מתסכל ואולי מחריף של מחלוקות בין קבוצתיות.

השונות בהקשר החברתי אומנם השפיעה על היוזמות בשני הסבבים, אולם אין הן מבטלות זו את זו. דווקא מהלך הזמן הוביל לחידוד התובנות החשובות העולות משני הסבבים בנושא זה ממש – החיבור בין המציאות החברתית-שבטית לבין המבנה ואופן הפעולה של גופי השלטון.

אין להתעלם מהמציאות השבטית

המסגרת הרעיונית והרגשית של מדינה יהודית ודמוקרטית היא המכנה המשותף ליוזמות, ושני צידי המשוואה עמדו בבסיס הכוח המניע שלהן. אל קדמת הבמה ביקשו היוזמות להביא את התמורה החברתית שעברה ישראל – ממחלוקות אידיאולוגיות להתנגשות זהותית. חלק מהמחלוקות פחתו (למשל בנושאי כלכלה), ואחרות, גם אם נותרו חשובות ומרכזיות (למשל בנושאי צבא, חינוך או הסכסוך עם הפלסטינים), התמזגו לתוך הזהות המחנאית-שבטית שהפכה לכוח מכונן בפוליטיקה.

היוזמות כולן הישירו מבט למחלוקות הזהותיות והציעו להכיר במרכזיותן בחברה הישראלית. כלומר, אין מדובר בעוד מהניסיון החוזר (והנאל) להתעלם מקיומן או "לרכך" את מידת עצימותן. דווקא ההכרה כי הן נושאות מטענים רגשיים, לוחמניים ולעיתים אף מתנגשים הייתה נקודת המוצא, ולעיתים אף שימשה הצדקה מוסרית או פרגמטית לתוכן. בחלק מהיוזמות, החובה להכיר, להנכיח ולקבל את השונות העמוקה שבתוכנו היא הרבה מעבר לעיסוק הכרתי-תודעתי ב"פוליטיקת הזהויות" המנוהלת כבעיה. אדרבה: על החברה הישראלית, לשיטתן, להעניק לכל

קול וקבוצת זהות "קרדיט מוסרי", אשר מניח כי לנגד עיניהם עומדת טובת המדינה, ולא רעתו של הצד השני.

היוזמות מחפשת את הכללים, התהליכים והמוסדות שיאפשרו חיים זה לצד זה. הן פועלות על הציר שבין מנגנונים שעשויים להקל על המתח ולחזק את הביטחון של כל מחנה בחיים משותפים; לבין מנגנונים הממסדים הפרדה באופן שיאפשר לכל קבוצה מרחב ממוסד לנהל את חייה בהתאם לאמונתה. למעשה, עולה הכרה בחיוניותה של "הפרדה" לצורך ה"ביחד". בהתאם לכך, היוזמות מציעות לתקן כשלים מבניים במערכת הפוליטית-ממשלתית הקיימת, המעודדים קיטוב ודה-לגיטימציה, ולבסס מנגנונים, מוסדות ומבנים שיעודדו חיבורים וקולות חדשים.

העברת משקל כובד מ־Top-down ל־Bottom-up

החוויה המכוננת בשבועות הראשונים לאחר ה-7 באוקטובר הציפה את הפער בין כישלון מערכות השלטון ובין היוזמה והחיות של האזרחים. על רקע זה מציעות רבות מהיוזמות להעביר חלק ממשקל הכובד של קבלת ההחלטות והעשייה אל המקום שבו נמצאים האזרחים. זהו חוט מקשר בין יוזמות המציעות חיזוק של רובד קהילתי או מקומי, ובין כאלו המעבירות כוח פוליטי לאזרחים ביכולת להשפיע על התקציב ועל נושאים נוספים. כך או כך, כלל היוזמות מכילות ממד כלשהו של השפעה ומעורבות "מלמטה". הן מציעות מנעד רחב של מנגנונים ותמריצים לחיזוק ההשתתפות האזרחית, בצד מבנים מבוזרים של ממשל ותהליכי קבלת החלטות.

רבות מהיוזמות משוכנעות כי בציבור הרחב יש, או שניתן להגיע הסכמה רבה יותר מאשר במערכת הפוליטית המקוטבת. לכן, העברת חלק מקבלת ההחלטות לאזרחים, באמצעות ועידות אזרחים או משאלי עם. יכולה להביא למדיניות מאוזנת יותר ומחנאית פחות, ולאפשר ביטוי למוסכם רחב, או לפחות לתהליך מכבד יותר שבמסגרתו קולו של האחר נשמע והוא בחשבון ראוי. ההנחה שביסוד מגמה זו הינה כי מפגש פנים-מול-פנים של אזרחים, שיש לו מסגרת מכבדת ושאלת דיון ברורה, יכול להניב תוצאות מתונות ומורכבות יותר מאשר דיון בשדה הפוליטי המפוצל והניזון מפיצול. כלי התדיינות שונים, דוגמת ועידות האזרחים, מוצעים כדרך לריפוי חברתי.

חשוב לציין: מפגשים בין קבוצות שונות אינם מטרה כשלעצמה (להכיר האחד את השני, לקיים שיח ולהקשיב) אלא חיוניים לקבלת החלטות טובות ומאפשרות יותר. מפגש ישיר בין אזרחים יכול להיות בעל השפעה לאומית אמיתית רק כשהוא מקבל ביטוי בתוך השיטה הפוליטית. היוזמות מציעות אפוא לבנות מנגנונים שיעודדו ויאפשרו לקולות השונים בציבור לקבל החלטות – אלו הנדרשות ברמה הלאומית-קולקטיבית, ואלו שמקומן הנכון להכרעה הוא בזירה המקומית. כל זאת, בלי "להתפוצץ" על פערי אידיאולוגיה ותפישות עולם זהותיות.

יצירת אוטונומיה זהותית ברמה המקומית והקהילתית

לדעת חלק מהיוזמות, ניתן להביא לשיכון המתח הבין קבוצתי דווקא על ידי יצירת מרחבים מוגנים לתחומים שבמחלוקת בין זהויות שונות. דווקא דרך מרחבי אוטונומיה המובטחים לכל שבט או קבוצה. הלכה למעשה, הפוטנציאל ל"ריפוי" החברתי ולטיוב המדיניות והשירותים טמון דווקא ברבדי השלטון התת לאומיים ובמנגנונים הקהילתיים. משום כך, היוזמות מקבלות

את המדיניות המתהווה בשיח הממשלי של צורך בביזור לשלטון המקומי ולקהילות.

החידוש של היוזמות הוא בכך שהביזור איננו רק פונקציה ממשלית של קידום יעילות באספקת השירותים או חיסכון כלכלי, כי אם אמצעי הכרחי לטיוב המדיניות ולהתאמתה לזהויות קבוצתיות שונות. כך, כדי להוריד את מפלס החיכוך החברתי ולמתן מחלוקת ושסעים, עולה צורך בביזור בנושאי מדיניות הקשורים בסדרי עדיפות זהותיים או מוטי ערכים, כגון: חינוך, דת, תרבות ואופי המרחב הציבורי.

תקצוב שוויוני בצד מתן השפעה למשלמי המיסים

היוזמות ברובן מציעות שינויים מרחיקי לכת בשיטת התקצוב. זאת, מתוך הבנה שנכון להיום, מנגנוני ההקצאה כשלעצמם הפכו מקור להיבדלות ולהסללה עבור השבטים השונים, ומקור לתחושת מיאוס גוברת כלפי תהליכים ומוסדות מזוהי מגזר.

מנעד השינויים המוצעים ביוזמות הוא רחב: החל במימון ההוצאות של כל "שבט" ממיסיו שלו; דרך מנגנונים המחזקים את הממדים הכלליים והשוויוניים של ההקצאות הציבוריות, על חשבון הממדים הסקטוריאליים (באמצעות הרחבת הבחירה ויכולת ההשפעה של האזרחים על התהליכים, בצד הגברת השקיפות והדיווחיות השלטונית במנגנוני ההקצאה עצמם); ועד אפשרות חדשה של השתתפות מימונית של האזרחים בהקצאות ובשירותים דרך מנגנוני מיסוי מקומיים או קהילתיים שונים.

אין מדובר אפוא בתמורות שוליות, כי אם בשינוי עמוק באופנים שבהם מנוסח הגיונם ואופן חלוקתם של התקציבים הציבוריים – כביטוי לסדר עדיפויות לאומי – תוך השפעה מהותית על הפיצול לשבטים.

תמורה שתלויה בתרומה

חלק מהיוזמות מבקשות "לאתגר" את הפרשנות הנהוגה לעיקרון השוויון, באמצעות מתן משקל משמעותי יותר לשאלות של חובות ואחריות אזרחית, ולנכונות של קבוצות ופרטים לקחת חלק במרכז המשותף. חלק מהמנגנונים המוצעים מבקשים לקשור בין תרומה לתמורה; בין חבילת הזכויות המוענקות לאזרח ובין חבילת החובות החלות עליו, באופן שיביא לידי ביטוי הוגן יותר את נטל משלמי המיסים והתורמים בשירות. מרכיב חשוב הוא התניה של העברות תקציב בקיום מסגרת ברורה של כללי התנהלות ומאבק ב"חצרות אחוריות" הנמצאות מחוץ לכל פיקוח.

בין אוקטובר 73 לאוקטובר 23

ישאל השואל: האם זו תקופה מתאימה לחשוב על שינויים גורפים כל כך? ובכן, לא ניתן עדיין לשער מה תהיינה ההשלכות של ה־73 באוקטובר, אולם קשה להתעלם מקווי הדמיון הברורים למלחמת יום הכיפורים. ודאי סביב הכשל הביטחוני-מודיעיני המטלטל, שהוביל, גם אם לא באופן מיידי, לשידוד מערכות ולתמורות טקטוניות במדינה ובחברה. גם לאחר אוקטובר '23 – וחרף המציאות המקוטבת וההאשמות ההדדיות, באקלים שהוא נוח יותר לשימור המצב הקיים – ניתן להניח שהטראומה תוליד שינוי מרחיק לכת. את השלכותיו – לרבות ברוח היוזמות המוצגות בספר זה – נראה בחלקן מיד, ובחלקן רק בטווח הבינוני והארוך.

מסמכי היוזמות במלואן

ק"ש א"כ

והמדיניות, בה חי היו קוממיות מ...
ובכל-אנשיים והוריש לעולם כולו...
הוגלה העם מארצו בכוח הזרוע שמר לה...
א הדל מתפכה ומתקזה לשוב לארצו ולהחדש בו...

שר היסטורי ומסורתי זה התרו היהודים בכל דור לשוב וז...
ס העתיקה, ובדורות האחרונים שבו לארצם בהמונים, וחלוצים...
ומצינים הפריחו נשמות, החיו שפתם העברית, בנו כפרים ועיר...
ישוב גדל והולך השליט על משקו ותרבותו, שוחר שלום...
ביא ברכת הקידמה לכל תושבי הארץ ונושא נפשו ל...
יית.

תרצ"ז (1897) נתבנס הקונגרס הציוני לקול קר...
ה היהודית תיאודור הרצל והכריז על זכו...
נ בארצו.

ה חזרה בהצהרת בלפור מיום ב'...
לאומים, אשר נתן במיוחד...
לבין ארץ-ישראל וזכו...
שנתחוללה על עם...
באירופה, הוכיח...
המוכדת וה...
נפתח ל...
של

ה חזרה בהצהרת בלפור מיום ב'...
לאומים, אשר נתן במיוחד...
לבין ארץ-ישראל וזכו...
שנתחוללה על עם...
באירופה, הוכיח...
המוכדת וה...
נפתח ל...
של

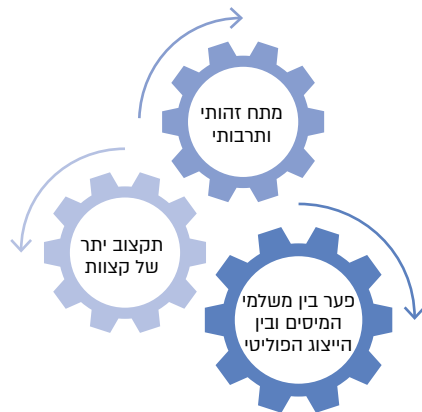
בחירה בתקצוב

הצעה למנגנון ייעוד מס
(Tax Designation) בישראל

תרצה אטיה, ד"ר עוז בלומן, ד"ר הלל גרשוני,
ד"ר יאיר הלוי, סימה יצחקי, יהודה סעדיה,
ד"ר אדם צחי, ד"ר שאול שארף

תקציר

מסמך זה מציע מנגנון המאפשר לאזרחים להקצות חלק מכספי המיסים שלהם למטרות קונקרטיות. מהלך כזה עשוי להפחית מתחים ולעודד אמון ושיתוף פעולה. עם בעיות היסוד במדינת ישראל נמנים מתח זהותי ותרבותי מחריף, אשר טמון בעצם הגדרתה כ"יהודית" ו"דמוקרטית", וכן תקצוב יתר של זהויות קצה. המערכת הפוליטית התקבעה על גושים מקוטבים, וקבוצות קטנות בעלות זהות מובחנת זוכות לתקצוב בלתי פרופורציונלי, ללא קשר



להעדפת הציבור הרחב: ישיבות חרדיות, מרכזי זהות דתיים לאומיים, סצנות אומנות אליטיסטיות או מחלקות אינטלקטואליות פרוגרסיביות. בעיה נוספת היא פער הולך וגדל בין משלמי המיסים ובין ייצוגם בקואליציה. בעיות אלו מזינות זו את זו: לקבוצות הקטנות יש תמריץ להקצין את דרישותיהן ועמדותיהן, הציבור משלם המיסים מתמלא תסכול, והמתח הזהותי גדל. עיקר המתחים נסובים סביב סוגיות של דת, תרבות ורוח. אלו מעוררים תחושות קשות, מאפשרים תקצוב יתר של הקצוות ופוגעים במנגנון הדמוקרטי, שנשחק בשל מאבקי זהות.

במספר מדינות אירופיות נקבע בעשורים האחרונים מנגנון דומה של ייעוד מס (Tax Designation), שבאמצעותו יכולים אזרחים לבחור לאיזו מטרה להקצות אחוז מסוים מתשלום המס. המנגנון החל את דרכו באיטליה, כחלק מהסכם בין המדינה והכנסייה הקתולית, ומשם עשה דרכו למדינות פוסט קומוניסטיות שביקשו לשקם את מוסדות הדת והחברה האזרחית. המסמך מציע ליישם בישראל מנגנון דומה של בחירה בתקצוב למטרות דת, תרבות ורוח. זאת משום שחרף חשיבותם הערכית, הם אינם קריטיים בהיבט התפעולי של מוסדות המדינה; יש בהם שוני רב בין ציבורים וחוסר הסכמה; ואנשים עשויים להירתם אליהם ברצון ובכך לחזק את החברה האזרחית.

באירופה, המטרות לתקצוב הייעודי נעות בין גופים גדולים של דתות ממוסדות (הכנסייה הקתולית, איחוד הקהילות היהודיות), צרכים תרבותיים וסוציאליים וארגוני מגזר שלישי ספציפיים. בישראל, לא קיימת חלוקה ממסדית לכנסיות או לגופי תרבות לפי מגזרים. לכן, יש לאתר את התקנות הרלוונטיות בספר התקציב. מסמך זה מציג מספר סופי של תקנות. לצידן, מפורטת המתודולוגיה שהובילה למיפוי ולסיווג, כמו גם הדיונים וההסתייגויות שעלו מתוך התהליך. מדובר בהמלצות בלבד, אשר נועדו לפתוח ולעודד את הדיון.

המס שלך – הבחירה שלך!

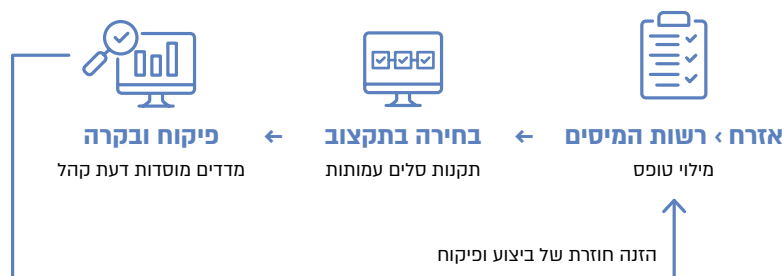
התחברות מאובטחת עם GOV ID

- מה כוללת המערכת?
- למה זה חשוב?
- מדריך למשתמש

למנגנון "בחירה בתקצוב" דרושים עקרונות פשוטים וממשק חכם, נגיש ונוח. העקרונות העיקריים הם: א. על בסיס תקציב המדינה הנוכחי, יינטלו 50% מתקציבי התקנות של דת, תרבות ורוח ויועמדו לבחירה ציבורית; ב. כנגד התקנות הקיימות ייווצרו תקנות ייעודיות עבור "בחירה בתקצוב". מבחני התמיכה שלהן יפורסמו מראש, בצד רשימת העמותות הנתמכות בכל תקנה. תינתן אפשרות להתקין תקנות חדשות; ג. כל אזרח משלם מס במדינת ישראל יקבל בטופס הדיווח השנתי, או בממשק מקוון של רשות המיסים, אפשרות להקצות 2.5%-3 ממס ההכנסה השנתי שלו לטובת התקנות והעמותות שיבחר. הממשק יאפשר לבחור הן בתקנה כולה והן בעמותה בודדת. אף ניתן יהיה לחלק את הסכום ולבחור במספר תקנות או עמותות.



ייעוד המס יתבצע בחודשים מרץ-מאי של השנה העוקבת וישודר לרשות המיסים. לאחר עיבוד הנתונים ברשות יתקבלו הסכומים השונים המיועדים לחלוקה, והם יועברו מקופת המדינה בסוף חודש ספטמבר לעמותות או לתקנות הייעודיות. לשם פיקוח על חלוקת הכספים ועל פעילות הממשלה בתחומים הרלוונטיים מתקציב "בחירה בתקצוב" ומחוץ להם, מוצעים מספר מנגנונים פרלמנטריים וציבוריים, ביניהם: ועדה מלווה, נציב תלונות, מדדים גלויים ועוד.



החלופה המוצעת מוסיפה הוגנות וגיוון לחברה האזרחית, שכן קבוצות שונות יכולות להתאגד ולהשיג תקצוב למטרה דתית או תרבותית הנראית בעיניהם כחשובה. כמו כן, היא מרחיבה את ההשתתפות הדמוקרטית, ומכאן גם צפויה להגדיל את האמון במוסדות ולהפחית מתחים שונים בין קבוצות. היא מבקשת לפשר, לתווך ולשכך במעט את הרוחות בחברה מסוכסכת, בהנחה שמנגנון המשקף את בחירת הציבור, והמייעד כספים בצורה הוגנת, יוכל לתרום לכך.

תודות

אנשים רבים תרמו לנו מדעתם הרחבה ומזמנם. ברצוננו להודות במיוחד לד"ר מיכאל שראל, ד"ר עינת סולניק, עמיחי דנינו, ריקי ממן, ד"ר אריאל קרלינסקי, אורית פאייס, נועה היימן, ד"ר עידית רז קלישר, טל בן שלום, הדר לוי, ארז אדלר, אלון משגב, ד"ר מיכאל מילשטיין, ד"ר נסיה שמר, ד"ר רועי יצחק ויוסף קנר. נודה גם לוועדת המערכת – עדי ארבל, תהלה פרידמן ורועי פולקמן, ולצוות "עיתידים לישראל" – אהוד פראוור, ד"ר אסף שפירא, עמיחי פישר, ד"ר מורן נגיד וחגי קרנר – על הערותיהם המושקעות, המדויקות והטובות.

הגדרת הבעיה והדרך לפתרון

פרק א | בעיות המזינות זו את זו

מטרתו של מנגנון "בחירה בתקצוב" היא להעביר חלק מהחלטות הממשלה בענייני תקצוב לציבור משלמי המס. יש בו יתרונות העומדים בפני עצמם, מוסריים, ערכיים וגם תועלתניים כגון חיזוק המוטיבציה והשותפות של משלמי המס, או מתן לגיטימציה גדולה יותר לחלוקת התקציב. אולם לצד יתרונות אלו, הוא מסוגל להוות גם מענה למספר בעיות ישראליות המזינות זו את זו.

מתח זהותי ותרבותי

החברה בישראל נמצאת בפרויקט מתמשך של הגדרת זהותה. במרכז המבוך הישראלי ניצב מתח יסודי וקיומי מעצם הגדרתה של מדינת ישראל כיהודית וגם דמוקרטית; לאומית וגם ליברלית. למתח בסיסי זה חברו עם השנים מתחים נוספים: עדתיים, מעמדיים, לאומיים ואידאולוגיים.

בשנים האחרונות נראה כי המתחים הולכים ומחריפים, וזאת ממספר סיבות: שינויים דמוגרפיים; רצף ממשלות ימין והקיטוב סביב דמותו של בנימין נתניהו; אקטיביזם משפטי ורפורמה משפטית; אירועי מאי 2021 ומלחמת "חרבות ברזל"; השפעת המדיה החברתית, ועוד. התרבות המתחים והמשברים הדמוקרטיים אינה תופעה מקומית בלבד, והיא ניזונה גם מהמתרחש בעולם.

כל אחת מהסיבות תרמה לשחיקה הדרגתית של הקונצנזוס הציבורי, וליצירת מציאות שבה מתחים שהיו בעבר תת קרקעיים הפכו גלויים ומפלגים אף יותר. התחושה היא כי אין מדובר במתח רגיל בין ערכים מתחרים, שאותו ניתן ליישב באמצעות איזונים ופשרות, כי אם בקונפליקט עמוק בין תפישות עולם שונות מהותית לגבי אופי המרחב הציבורי, תפקיד המדינה ומקומן של קהילות בעלות זהויות שונות במסגרת פוליטית משותפת. אזרחים חשים כי הזהות שלהם אינה מקבלת מקום, או מתחרה ומפסידה לזהותן של קבוצות אחרות.

תקצוב הקצוות

בתחומי הזהות והתרבות, המערכת הפוליטית חוטאת להעדפות הציבור, ולעיתים קרובות מובילה להחלטות תקציביות שאינן משקפות את רצון הרוב. כך, הממשלה מתקצבת ביתר זהויות קצה: ישיבות חרדיות, מרכזי זהות דתיים-לאומיים, סצנות אומנותיות אליטיסטיות ומחלקות אינטלקטואליות פרוגרסיביות.¹ גם בשל כך, הקיטוב החברתי הולך ומעמיק.

הדבר נובע בחלקו מהסדרים היסטוריים, ובחלקו מכך שהמנגנון הפרלמנטרי הישראלי, המבוסס על שיטה קואליציונית שנועדה לייצג את הגיוון בחברה הישראלית, הפך לכלי אשר

1 במגזר הערבי התמונה שונה במידת מה. התקצוב הממשלתי בתחומי הדת, התרבות והרוח נמוך מלכתחילה בהשוואה למגזר היהודי ומועבר לרוב לגורמים מתונים, בפיקוח המדינה. מגמה נוספת היא התחזקות השיח האזרחי הפרגמטי, המתבטאת, בין היתר, בתמיכה בהצטרפותן של מפלגות ערביות לקואליציה הממשלתית ובעלייה במספר המתגייסים לשירות הלאומי או האזרחי. לצד זאת, באזורים אחרים מתפתחות זהויות בדלניות – פלסטיניות ואסלאמיות – והמצב הפוליטי והמדיני המתמשך מקשה על בלימת התופעה (ראו ח'זראן 2024). הפניית תקציבים למגזר הערבי באמצעות מודל "בחירה בתקצוב", ובייחוד בתחומי הדת, התרבות והרוח, עשויה לחזק את המגמות החיוביות (בשל הפיקוח על העמותות הנתמכות), ונוסף על כך, לחזק את המגזר השלישי הערבי בכל הנוגע לארגונים, תרומות והתנדבויות.

מגביר דווקא את הקיטוב ואת חוסר היכולת להגיע להסכמות. בשל המתח הזהותי והתרבותי, קבוצות קטנות זוכות לכוח בלתי פרופורציונלי. כוחן מתעצם בשל חוסר היכולת ליצור קואליציות חלופיות, והן מקבלות תמריץ להקצין את עמדותיהן ואת דרישותיהן, הנושאות על פי רוב מאפיינים זהותיים ותרבותיים מובהקים. בתרבות הפוליטית הקיימת, אין תמריץ ליצור תשתית ממלכתית או רגולציה על תכנים. בכך, הציבור הרחב מאבד את יכולתו להשפיע על הקצאת המשאבים הציבוריים, בפרט בתחומים הנוגעים למרכיבי הזהות, ועמדותיו אינן מקבלות את משקלן הראוי ביחס לדרישות קבוצות הקצה.

לכך יש להוסיף את העובדה כי בחירות כלליות מתקיימות רק אחת למספר שנים, ובישראל הן נסובות לרוב סביב שאלות של ביטחון. לציבור חסרות זירות נוספות שבהן הוא מסוגל להביע את דעתו בנושאים שונים ולהשפיע על קבלת ההחלטות בתקופות שבין בחירות לבחירות.

כתוצאה מכל אלה, חלקים גדולים מהציבור בישראל מדווחים על אי שביעות רצון מהאופן שבו מתקבלות החלטות כלכליות וחברתיות, וסבורים כי קיים חוסר איזון משווע בהקצאת משאבים ציבוריים, וכי המדיניות משרתת בעיקר קבוצות אינטרס.² כאשר הקצאת המשאבים מתרחקת יותר ויותר מרצון הבוחר, קצרה הדרך לאובדן הלגיטימציה השלטונית ותחושות ההשתייכות והזהדהות עם מוסדות המדינה.

מרכז מול שבטיים

תזות שונות, המגיעות מהמרכז הרעיוני והפוליטי, חותרות לגיבוש מחנה גדול, ציוני-ממלכתי-משרת, בעל שפה משותפת. מחנה זה יוכל לתמרץ זהויות ציוניות, לפקח על תכנים ולתקן את ההקצאות הלא-פרופורציונליות לזהויות הקצה. אלא שמחנה כזה לא מתגבש כבר שנים רבות, בעיקר בשל המתחים הגוברים שהוזכרו לעיל. עליהם ניתן להוסיף: מחסור בנרטיב ציוני ברור ובעמדות מוגדרות היטב (בעיקר "מה אני לא"), כישלונות העבר, והחשש שמא פשרה תאבד אלמנטים חיוניים של זהות ותרבות. ניתן גם לשער כי חזרה לימי "כור ההיתוך", שבהם זהות ותרבות הוכתבו על ידי הממשלה, איננה בשורה מלהיבה, בלשון המעטה.

נוסף על כך, ואף שהפרידיגמה ה"שבטית" לניתוח החברה בישראל הולכת וצוברת תאוצה, היא אינה רגישה דיה להבדלים משמעותיים בתוך ה"שבטים" ולגווי הביניים. הזהויות בישראל הן הרבה יותר היברידיות, מורכבות ומגוונות מאשר חרדי, ציוני דתי, חילוני או ערבי.³ קיימות זהויות צולבות, דוגמת מנהיגות נשית ערבית. קיימים ניואנסים חשובים, כגון חרדיות מסתגרת או פתוחה. ישנם מגזרים שאינם מוגדרים עדיין בצורה מוסדית ושהייצוג הפוליטי והמוסדי חוטא להם, כמו המסורתיים. יש גם תתי מגזרים מועדפים הנהנים מתקצוב "שקוף", כגון חילונים-ליברלים במוסדות להשכלה גבוהה ומוסדות תרבות.

לכך יש להוסיף כי חלקים נכבדים מתקציבי הדת, התרבות והרוח אינם פתוחים לדיון ציבורי ומתנהלים בהליכים של "טייס אוטומטי", בהתאם לאינטרסים שונים. מדינת ישראל זקוקה לתקציבי זהות ותרבות. אולם לנהל את כל זה "מלמעלה", במערכת פוליטית קוטבית ומסוכסכת, קשה עד בלתי אפשרי. יש צורך במנגנון שיוכל לדבר תקציב "מלמטה", בצורה שקופה, פלורליסטית ומשקפת מורכבויות.

2 דהן וחזן, 2012; פלוג, אבירם-ניצן וקנת פורטל, 2024; גולשטיין-גלפרין ומוהבן, 2024; וסקרים נוספים באתר "המכון הישראלי לדמוקרטיה".

3 נושא זה יידון בהרחבה להלן, פרק ג.

דמוקרטיה מול משלמי המיסים

בעיה נוספת מתגלית כאשר מתבוננים בפלח האוכלוסייה של משלמי המיסים. התפלגות נטל המס על משקי הבית בישראל רחוקה מלהיות מאוזנת. כפי שהראה לאחרונה מחקרם של אריאל קרלינסקי, תום שדה ואחרים, שווי השירותים וההעברות אשר להם זוכים משקי הבית בעשירוני ההכנסה הנמוכים גבוה מסך המס שהם משלמים.⁴ עם הזמן, גוברת תחושת חוסר הנחת, ואף התרעומת, של קבוצות האוכלוסייה הנושאות בחלק ניכר מהנטל הכלכלי (ולרוב אף הביטחוני) כלפי יתר הקבוצות.

בעיה זו הייתה קיימת גם אלמלא היו ברקע מתחים זהותיים וכשלים במנגנון הפוליטי. אך כאשר היא מתווספת על גבם, המצב הופך לבלתי נסבל. ציבור גדול מקרב משלמי המיסים אינו מיוצג במרבית הממשלות האחרונות (נכון לסתיו 2025, מצביעי הקואליציה נושאים רק ב-32% מהנטל הכלכלי),⁵ ואף בתוך הגוש הקואליציוני – המפלגות הקטנות, בעלות הזהות המגובשת, מקבלות בשיעור יחסי יותר מהגדולות.

הבעיות הללו אינן עומדות זו לצד זו כתופעות נפרדות, אלא פועלות יחדיו ב"מעגל קסמים" ויוצרות דינמיקה שמזינה ומחריפה אותן: המתח הזהותי-תרבותי מוביל לקיטוב במערכת הפוליטית; הקיטוב מעניק לקצוות כוח פוליטי בלתי פרופורציונלי; הכוח הבלתי פרופורציונלי מאפשר לחלץ מהמדינה תקציבים נדיבים המאפשרים עוד הסתגרות והקצנה; ההסתגרות מחזקת את הקיטוב ומחריפה את המתח הזהותי-תרבותי המקורי. כך ממשיך המעגל לנוע ולהחריף את הבעיות.

הכיוון לפתרון: מעורבות ישירה של אזרחים

המענה לבעיות השונות שהוצגו לעיל הוא במעורבות ישירה של האזרחים בהקצאת תקציבי דת, תרבות ורוח. במקום החלטות מדיניות בתחומים אלו, המחוללות מאבקים בשאלת "הזהות הישראלית הלגיטימית" – מעבר למימון יחסי לפי בחירה. שינוי כזה יעניק לאזרחים חלק מהאפשרות להכריע בשאלות זהותיות, וישלב במערכת עיקרון של יחסיות פרודורלית. המדינה תהפוך בחלק גדול של תקציבים אלו לניטרלית: היא לא בוחרת תכנים זהותיים, אלא רק מבטיחה מנגנון הוגן, פלורליסטי וחופשי לבחירה אזרחית, ויחסיות במימון בהתאם לתוצאות הבחירה הזו.

בדרך זו ניתן להפחית מעט את המתח הזהותי-תרבותי סביב שאלת התקצוב. היא מחוללת מעין "בחירות קטנות" מדי שנה, מעניקה לאזרחים תחושת שליטה, השתייכות ושותפות בהקצאת המשאבים, ומשקפת לנבחר הציבור את העדפות הציבור. כך יתאפשר פחות מרחב להתפשטותן של תופעות כגון אופורטוניזם ושחיתות מצד פוליטיקאים, פקידים וקבוצות אינטרס המקורבות ל"צלחת" השלטונית, ויוקדש מרחב רב יותר לאחריות אזרחית.

כך גם ניתנת אפשרות השפעה לאלו שמפלגתם אינה שותפה בקואליציה, או שהיא שותפה אך קולה נדחק מסיבות שונות. המנגנון ישיב חלק מהאיזון הייצוגי הנדרש למערכת הדמוקרטית, ובהתאם לכך, גם את האמון במוסדות השלטון ואת שביעות הרצון מהשירותים הממשלתיים. מעורבות ישירה של אזרחים עשויה למתן את ההקצנה וההסתגרות של קהילות ומפלגות.

4 קרלינסקי ואח', 2024.

5 פרו, 2023.

זאת, משום שמרגע שהכסף אינו זורם רק באמצעות לחצים קואליציוניים, אלא ישירות מציבור משלמי המס, יש צורך לפנות אל הציבור ולשכנעו לתרום. המעבר לשכנוע עשוי להוביל להיפתחות כלפי ציבורים אחרים, לתחרות בריאה ואף לאחריות על משאבים. מוסדות ומפעלים שירצו לקבל תמיכה יצטרכו להראות מדדים של שקיפות, יעילות והתאמה לצרכים מגוונים. הם יצטרכו להתמקד בשיפור מדדי השירות ובנראות שלהם, במקום בעסקנות ובעסקאות מאחורי הקלעים.

בשנים האחרונות נדונים בספרות המחקר, בקצב גובר והולך, מנגנוני מיסוי חדשים בהקשר של מענה לאתגרים דמוקרטיים שונים, ובהם: בחירה בתקצוב; תקצוב השתתפותי (Participatory Budgeting), שבו נערכים משאלים ציבוריים על פרויקטים שונים; והתייעצות ציבורית. מנגנונים אלו מהווים גשר תיאורטי ומעשי בין דמוקרטיה "יצוגית" קלאסית לבין השתתפות אזרחית ישירה בקבלת החלטות תקציביות. הם אינם חפים מבעיות, תיאורטיות ומעשיות – ואלו יידונו בהמשך. ברם, שלוש הנחות יסוד משותפות לכולן: ניתן ורצוי להעביר חלק מהכוח הריכוזי של המוסדות בחזרה אל האזרחים; ניתן ורצוי להשתמש במערכת המס לחיזוק הדמוקרטיה;⁶ וניתן ורצוי לשלב כלים טכנולוגיים מתקדמים בקבלת החלטות אזרחיות.

העקרונות העומדים בבסיס המנגנון הללו – בחירה, הוגנות, פלורליזם, מעורבות אזרחית ואחריות – מתיישבים היטב עם התפישה הדמוקרטית המודרנית ועם הרצון לחזק את הקשר בין האזרחים לבין מוסדות המדינה. מנגנון זה מציע דרך לשמר את הגיוון התרבותי והדתי בחברה, להפחית את המתח הזהותי סביב תקציבי דת ותרבות, לחזק את החברה האזרחית, ולהחזיר לאזרחים תחושת שליטה ושותפות בניהול המדינה. נוסף על כך, יש בו חלופה ל"שבירת כלים" של משלמי המס מול מגזרים אידאולוגיים שונים, ואפשרות לגבש יחד כוחות מהקואליציה ומהאופוזיציה לטובת סדר יום פוליטי אחר.

6 ראו לדוגמה, על הוספת שיקולים דמוקרטיים שונים בעיצוב מערכת המס: Wallace, 2023. תפישות שונות של הוגנות (fairness) במיסוי נחקרו בכל הנוגע ללגיטימציה של מערכת המס, ראו: Farrar et al., 2022.

פרק ב | העיקרון ויישומיו בעולם

מנגנונים של "בחירה בתקצוב", או "ייעוד מס" (Tax Choice/Tax Designation), מהווים אמצעי פוטנציאלי להגברת המעורבות והאמון הציבורי, לחיזוק החברה האזרחית ולהפחתת מתחים במדינות דמוקרטיות הטרוגניות. זהו כלי ייחודי של קבלת החלטות מבוצרת, שבמסגרתו ניתנת בידי משלם המס זכות לייעד שיעור מהמס שלו לגופים הפועלים למען טובת הציבור. התכלית היא לאפשר העברה של משאבים ציבוריים ליעדים בעלי תועלת ציבורית בהתאם להעדפותיהם של משלמי המיסים, ובכך לשקף את צורכי החברה כפי שהם נתפשים על ידי האזרחים. בשונה ממודל התקצוב המסורתי, המבוסס על החלטות ממשלתיות ריכוזיות, מנגנונים אלו מעבירים חלק מכוח ההחלטה לידי האזרחים. בכך הם תורמים לשקיפות, למעורבות ולאמון בתהליכי תקצוב, לצד יתרונות אחרים הגלומים בהם.⁷ יש לציין כי התמיכה בשיתוף אזרחים במנגנוני תקצוב מגיעה במפה הפוליטית מימין ומשמאל, וממגוון סיבות.⁸

מעורבות אזרחית בתקצוב

קיימות אפשרויות מגוונות למעורבות אזרחית בתהליכי תקצוב, ובשנים האחרונות נדונים בספרות המחקר, בקצב גובר והולך, מנגנוני מיסוי חדשים בהקשר של מענה לאתגרים דמוקרטיים שונים. ניתן להצביע על ארבע דרגות עיקריות של מעורבות אזרחית בתקצוב,⁹ כאשר כל דרגה מציעה כלים שונים להתמודדות עם הבעיות שזוהו בפרק הקודם:

הדרגה הנמוכה ביותר, **מידע והשכלה תקציבית**, מתמקדת בפתרון לבעיית חוסר השקיפות. בדרגה זו, האזרחים זוכים לגישה נרחבת ונגישה למידע תקציבי, אך ללא השפעה ישירה על החלטות. יש בה פוטנציאל מוגבל לשינוי ביחסי הכוחות הקיימים, אולם היא יכולה לתרום להגברת המודעות הציבורית לתהליכים תקציביים.

הדרגה השנייה, **התייעצות ציבורית**, מאפשרת לאזרחים להביע את דעתם ולהשפיע על העדפות בתהליכי התקצוב, גם אם ההחלטות הסופיות נותרות בידי הנבחרים. מנגנוני התייעצות יכולים לשמש ככלי לזיהוי העדפות ציבוריות ולתרום לשיפור באיכות ההחלטות התקציביות, תוך הקניית תחושה של מעורבות והשתתפות.

הדרגה השלישית, **ייעוד מס**, מתקיימת במנגנון ה"בחירה בתקצוב", כמו גם במנגנונים שונים של החזרי מס על תרומות (בישראל – סעיף 46 לפקודת מס הכנסה). ב"בחירה בתקצוב", האזרחים קובעים את היעוד של אחוז מוגדר מכספי המס שלהם – דבר היוצר איזון בין מתן כוח אמיתי לאזרחים לבין שמירה על יכולת הניהול והתכנון של הממשלה.

הדרגה הגבוהה ביותר, **תקצוב משתף**, מעניקה לאזרחים השתתפות ישירה בקביעת סדרי עדיפויות תקציביים. המודל הרדיקלי ביותר של השתתפות אזרחית בתקציב צמח בעיר הנמל

7 על יתרונות שונים של בחירה בתקצוב, ראו: Fung & Wright, 2001.

8 ראו: <https://democracyjournal.org/magazine/20/your-money-your-choice> על יתרונות של מערכת ייעוד מס לתפישות פרוגרסיביות ולאוכלוסיות מוחלשות; <https://www.cantaxevolutions.com>

הצעת הרעיון למערכת המיסוי בקנדה מזווית של הוגנות ביחס למשלמי המיסים.

9 בהשראת "סולם השתתפות האזרחית" של שרי ארנשטיין. ראו: Arnstein, 1969.

פורטו אלגרה שבדרום ברזיל, כתגובה לבעיות של אי שוויון חברתי קיצוני ואובדן אמון במוסדות הפוליטיים המסורתיים. העיר החליטה להעביר שליטה ישירה על כ-20% מתקציבה לידי התושבים, ויצרה מעגל שנתי של אסיפות שכונתיות, ועדות תמטיות והצבעה ציבורית על הקצאות תקציביות.¹⁰

תוצאות המודל הברזילאי היו מרשימות וחד משמעיות מבחינת שיפור בשירותים הציבוריים ויצירת מעורבות אזרחית רחבה,¹¹ ועוררו עניין בינלאומי. בשל מורכבותו התפעולית, המודל מיושם בעיקר ברמה המוניציפלית. עד 2012 תועדו אלפי יישומים כאלו ואחרים שלו בערים שונות.¹² בקולומביה שימש המודל ככלי לבניית אמון בחברות מסוכסכות.¹³ בפריז, תושבים מצביעים באופן מקוון על פרויקטים בהיקף של כ-85 מיליון אירו מדי שנה.¹⁴ באירופה ככלל מתמקדים בשילוב טכנולוגיות מתקדמות ומעורבות נוער, ויישומים ראשונים נעשו אף בישראל.

מנגנון "בחירה בתקצוב" זוכה אף הוא לפופולריות, אם כי במידה פחותה יחסית ל"תקצוב משתף". זאת, כאשר היישום ברמה הארצית מורכב יותר, פוליטית ובירוקרטית, וקיים פער בידע האמפירי בנוגע להשפעתם של מנגנוני "בחירה בתקצוב" על מערכות הממשל הדמוקרטיות. ועם זאת, בעשורים האחרונים, עוד ועוד מדינות הולכות ומאמצות את העיקרון.¹⁵

מנגנונים עקיפים ומנגנונים ישירים

מדינות רבות מעדיפות להעניק אפשרות של ייעוד מס בדרך עקיפה – בדמות **הקלות והחזרי מס** על תרומות לארגונים מוכרים, דוגמת סעיף 46 לפקודת מס ההכנסה בישראל. אף שאלו נתפשים לעיתים כהטבת מס, יש לראות בהם "ייעוד מס" מצד האזרחים, כסוג של מימון תואם (מאצינג) מצד המדינה.¹⁶ **במנגנונים עקיפים** אלו המדינה מתמרצת את האזרחים לתעל משאבים פרטיים למטרות ציבוריות ראויות, תוך הפחתת נטל המס, והם קיימים כמעט בכל המדינות במערב. בבריטניה, למשל, מערכת ה-Gift Aid מאפשרת לארגוני צדקה לתבוע החזר מס בגין תרומות שקיבלו, ובאוסטרליה קיימת מערכת מכוחה של ניכוי מס עבור תרומות לארגונים מוכרים (DGRs – Deductible Gift Recipients).

המנגנונים העקיפים מתמודדים בצורה טובה יותר עם טענות לאי שוויון, לדוגמה, משום שהם **וולונטריים ולא מאורגנים בצורה ממשלתית ומרוכזת**. יתרונות המנגנונים העקיפים כוללים **גמישות גבוהה** במטרות, בסכומים ובתזמון, ו**חיזוק הפילנתרופיה הישירה** שלא דרך מיסוי.

מנגד, המנגנון בישראל (סעיף 46) סובל ממספר חסרונות. ניתן להמשיל את מנגנון המס למעין קלפי שבתוכה, או מכוחה, ניתן לזהות את "הצבעותיהם" של האזרחים למען מטרות

10 ראו לדוגמה: Baiocchi, 2005, pp. 45-67; De Vries et al., 2022; Dias et al., 2019; Escobar, 2020, pp. 285-309. בנוגע ליישום מנגנון "תקצוב משתף" בישראל, ראו: פידלמן, 2020.

11 World Bank, 2008 11

12 Dias, 2018, pp. 19-23 12

13 Cabannes, 2004 13

14 ראו: <https://decider.paris.fr/decider/jsp/site/Portal.jsp> 14

15 וראו גם מחקרים מהשנים האחרונות שנערכו על ידי ה-OECD במספר תחומים הקשורים למיסוי: OECD, 2020; OECD, 2021

16 ראו ארבל, 2022.

ציבוריות. המנגנון מאפשר למדינה להתוודע, באמצעות מיפוי הטבות המס, אל סדרי העדיפות האזרחיים.¹⁷ אולם המנגנון אינו נערך בשקיפות: האזרח מן השורה אינו יודע כמה כספים נתרמו בשנה, כמה אנשים דרשו את החזר המס, ובעיקר – מה היו מטרות התרומה. בשל כך, אף שמדובר במנגנון ייעודי מס, תוצאותיו נסתרות, והציבור ונבחרייו אינם יכולים לדעת את העדפות משלם המיסים – לאן בחר ליעד את הכסף. נוסף על כך, הוא אינו מזכה באופן אוטומטי – יש להגיש בקשה להחזר, **ורוב מוחלט של התורמים (למעלה מ-90%) אינם מבקשים**.¹⁸ בעיות אלו הן פתירות, ויש לקוות שהדיגיטציה של מערכת המס תוכל להתייעל לכיוונים אלו.

זאת ועוד: במנגנונים העקיפים נדרש האזרח לשלם כסף נוסף כדי ליעד מס, ואילו ב"בחירה בתקצוב" הוא מיעד כסף שהוא ממילא מחויב לשלם. בדרך העקיפה, אחוז התורמים מכלל הנישומים אינו גבוה, והסכומים הנתרמים אינם מתקרבים לאלו של מנגנוני "בחירה בתקצוב".¹⁹ בשל כך, קשה לראות במנגנונים העקיפים דרך להשתתפות אזרחית רחבה.

המנגנונים הישירים של ייעוד מס, כמו "בחירה בתקצוב", מאפשרים למשלמי מיסים ליעד אחוז מוגדר ממס ההכנסה שלהם למטרות ספציפיות או לגופים מוכרים. המנגנונים הישירים מתאפיינים ברמת **שקיפות גבוהה** ובחיזוק **השותפות האזרחית**. עם זאת, לגישה זו גם מגבלות, כגון הפוטנציאל לפגיעה בתכנון תקציבי ארוך טווח ואתגרים ביצירת איזון בין שיקול דעת אזרחי ובין הנחיה מקצועית בהקצאת משאבים.

התפתחות היסטורית

מנגנוני "בחירה בתקצוב" התפתחו בהקשרים היסטוריים וחברתיים שונים. המודל האיטלקי (המכונה Otto per Mille, מילולית: "שמונה מתוך אלף", אחוז המס הניתן לבחירת משלמי המיסים) נוסד בשנת 1985 כדי להחליף את מימון המדינה הישיר לכנסייה הקתולית, בעקבות הסכם בין איטליה לוותיקן. המעבר ממימון ישיר למנגנון בחירה אזרחית היווה נקודת מפנה ביחסי דת-מדינה באיטליה והוביל לשינוי באופן שבו אזרחים תופשים את תפקידם במימון מוסדות דתיים.²⁰

במזרח אירופה, מנגנונים אלה אומצו בעיקר בתקופה הפוסט קומוניסטית, בשנות ה-90 וראשית ה-2000, במטרה לחזק את החברה האזרחית ולבסס תרבות פילנתרופית במדינות שעברו תהליכי דמוקרטיזציה.²¹ מדינות כמו הונגריה (1996), סלובקיה (1999), ליטא (2002), פולין (2003), רומניה (2003) ואחרות אימצו גרסאות שונות של מנגנוני ייעוד מס, כחלק מתהליך בנייה של חברה אזרחית עצמאית ומשגשגת. ספרד (2007) אימצה את המנגנון בהדרגה, תחילה כייעוד מס עבור הכנסייה ובהמשך עבור מטרות חברתיות שונות.

17 סול לבמור, מובא אצל סולניק, 2019, עמ' 21.

18 ראו: חזן, 2022, מחקר מקיף שבחן את מיצוי הטבת המס ליחידים (מס הכנסה) ולחברות (מס חברות). בשנת 2018, סך הזיכוי שניתן **ליחידים ולחברות יחד** הסתכם ב-577 מיליון ₪. המדווחים על תרומה היו 2.6% מכלל הנישומים, ופחות מ-10% מכלל התורמים. במילים אחרות: **למעלה מ-90% מהיחידים בישראל אשר מעמידים תרומה לא מדווחים עליה לצורך זיכוי מס**. ניתן לראות זאת גם בתהליכי מיצוי זכאות מול רשות המיסים, שם גם במקרה של שליחת "מעטפות ירוקות" לזכאים אחוז המשתתפים הוא נמוך מאוד. 19 הערה קודמת, וראו גם: <https://bipartisanpolicy.org/explainer/paying-the-2025-tax-bill-charitable-deductions>.

20 ראו, לדוגמה, "הסכמי וילה מאדמה": https://it.wikipedia.org/wiki/Accordo_di_Villa_Madama. 21 ראו לדוגמה: Strečanský & Török, 2016, דוח אזורי הבוחן עשרים שנות ניסיון בפולין, הונגריה ורומניה.

מחקרים שונים מצביעים על תרומתם של מנגנונים אלו לפילנתרופיה, ולקיומם ושגשוגם של ארגוני מגזר שלישי, כמצופה.²² אחרים מצביעים על עלייה בציות לחוקי המס, וכן על עלייה באמון הציבור במוסדות הדמוקרטיים.²³

השוואה בין מנגנונים

בעולם, כאמור, התבססו מספר דוגמאות למנגנוני "בחירה בתקצוב". כדי להציע את המנגנון הישראלי, נתבונן בקווים המנחים בהן: שיעור הקצאת המס; ייעדי ההקצאה; שיעור ההשתתפות (2024); והסכום שהוקצה (2024).

איטליה – מנגנון Otto per Mille ("8 לאלף") מאפשר הקצאה של 0.8% ממס ההכנסה לגופים גדולים של דתות ממוסדות (דוגמת הכנסייה הקתולית, איחוד הקהילות היהודיות או האיחוד הבודהיסטי) או למטרה כללית של צרכים תרבותיים וסוציאליים (דרך ממשלת איטליה). מנגנון Cinque per Mille ("5 לאלף") מאפשר הקצאה של 0.5% נוספים לארגונים ללא מטרות רווח לפי בחירה (מספר עמותה). שיעור ההשתתפות ב-2024 עמד על כ-40%, והסכום שהוקצה היה 1.32 מיליארד יורו למנגנון הראשון ו-525 מיליון לשני.

ספרד – מנגנון Asignación Tributaria ("הקצאת מס") מאפשר הקצאה של 0.7% מסך המס לכנסייה הקתולית או ל"מטרות חברתיות אחרות" (או לשתייה). אין אפשרות לבחור בעמותה ספציפית. שיעור ההשתתפות עמד על כ-52%, והסכום שהוקצה היה 380 מיליון יורו לכנסייה הקתולית ו-512 מיליון למטרות חברתיות.

הונגריה – מנגנון "1+1" מאפשר הקצאה של עד 2% ממס ההכנסה – אחוז אחד לארגון אזרחי רשום, ואחוז אחד נוסף לארגון דתי לפי בחירה. מודל זה, שפותח ב-1996, מהווה דוגמה מובילה במזרח אירופה. בין גורמי ההצלחה שלו: תהליך ייעוד פשוט, מגוון רחב של ארגונים זכאים (יותר מ-30 אלף) ומודעות ציבורית גבוהה. שיעור ההשתתפות עמד על כ-44%, והסכום שהוקצה היה כ-17 מיליארד פורנט (כ-43 מיליון יורו) לארגונים האזרחיים, וסכום דומה לכנסיות.

פולין – מנגנון ייעודי מאפשר להקצות 1.5% (הועלה מ-1% בשנת 2022) ממס ההכנסה ל"ארגונים לתועלת הציבור" בתחומים כמו תרבות, ספורט, סביבה, חינוך, עזרה סוציאלית ועוד. המנגנון מהווה מקור מימון מרכזי לארגוני חברה אזרחית. ארגונים דתיים לא נתמכים בדרך זו. מאפיין ייחודי של המודל הפולני הוא דרישות השקיפות המחמירות, המחייבות ארגונים מוטבים לפרסם דוחות מפורטים על השימוש בכספים. שיעור ההשתתפות עמד על כ-60%, והסכום שהוקצה היה 1.9 מיליארד זלוטי (כ-447 מיליון יורו).

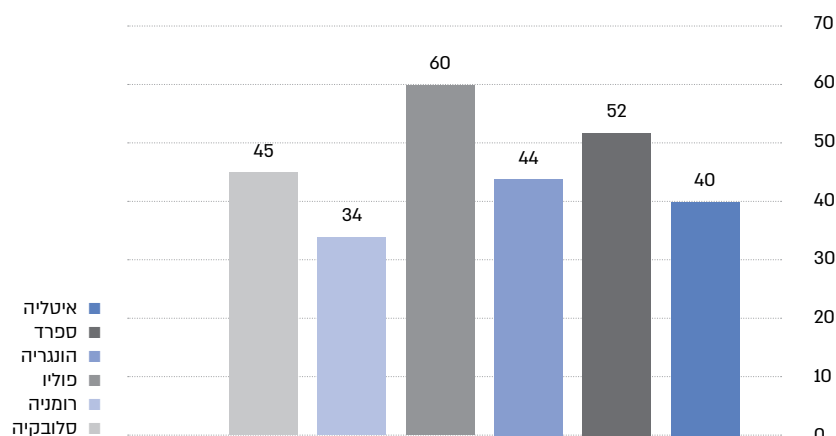
רומניה – מנגנון "ניתוב מחדש" מאפשר להקצות עד 3.5% ממס ההכנסה עבור ארגוני חברה אזרחית המספקים שירותים חברתיים ומוסדות דת רשומים. ניתן לפצל את הסכום בין מספר ארגונים. גם חברות רשאיות להשתתף בהקצאה. שיעור ההשתתפות בשנת 2023 עמד על כ-34% (טרם פורסם נתון ל-2024), והסכום שהוקצה היה כ-1.5 מיליארד ליי (כ-290 מיליון יורו).

22 שם, עמ' 18.

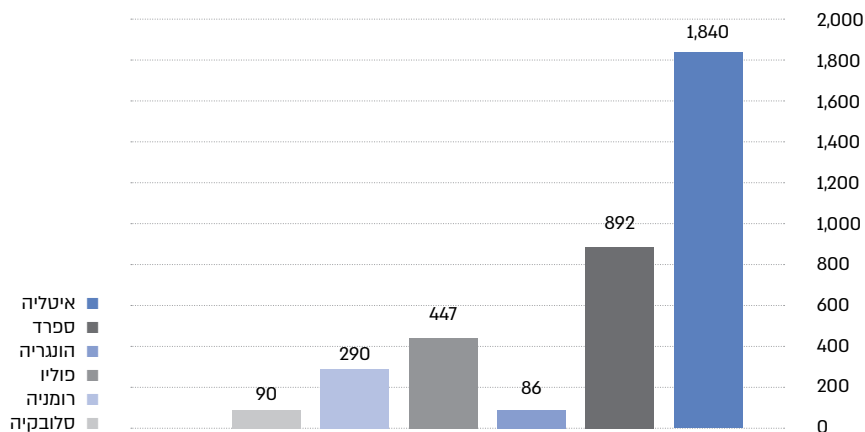
23 לעיל, הערה 6, ראו גם: Cingl et al., 2023; סעדיה, 2025.

סלובקיה – מגננון "הקצאת מס" מאפשר הקצאה של 2% לעמותה רשומה. ניתן להקצות 3% אם הנישום התנדב 40 שעות במהלך השנה עבור ארגון מורשה. ישויות משפטיות רשאיות להקצות לעמותה רשומה סך של 1%. שיעור ההשתתפות ב־2024 עמד על כ־45%, והסכום שהוקצה היה כ־90 מיליון יורו.

שיעור השתתפות ב־%



סכום שהוקצה במיליון €



כפי שניתן להתרשם, מדובר בהקצאה שנעה בין מוסדות דת ותרבות ובין ארגוני חברה אזרחית מוכרים. הסעיף העוסק בארגון דתי מאפשר לרוב בחירה בין מוסדות דת ובין מוסדות תרבות, מה שהופך את "בחירה בתקצוב" לסוגייה העוסקת ישירות בבחירה בתקציבי דת, תרבות ורוח. יש לציין כי הגם שמדובר באחוזים בודדים, הכנסותיהן של מדינות אלו ממייסים ישירים גבוהות (באחוזים) מההכנסות בדרך זו של מדינת ישראל.

סיכום ותובנות ראשונות

קיימות דרגות שונות של מעורבות אזרחית בתקצוב – החל מרמה בסיסית של שקיפות והנגשת מידע, ועד למעורבות בקבלת החלטות. מנגנון "בחירה בתקצוב" הוא דרך ישירה לייעוד מס, שמתאימה לשימוש אף ברמה המדינתית. מנגנון זה החל את דרכו באיטליה, כחלק מהסכם על יחסי הדת והמדינה, ונדד משם למזרח אירופה כדי לשקם את מגנוני הדת והחברה האזרחית.

הסקירה הבינלאומית מעלה מספר תובנות באשר לפוטנציאל הטמון במנגנוני מס שונים כפתרון לאתגרים דמוקרטיים. ראשית, המודלים הוכיחו התאמה **למגוון רחב של מטרות**: התמודדות עם אי שוויון חברתי, חיזוק החברה האזרחית, הפרדת דת ומדינה, פיתוח אזרחי, חיזוק הקשרים הקהילתיים ואף יישוב סכסוכים. הגיוון ביישומים מעיד על כך שהמודל עצמו גמיש דיו כדי להיות מותאם למטרות שונות ולהקשרים תרבותיים ופוליטיים מגוונים. שנית, **הפשטות הטכנית** נמצאה כקריטית להצלחה – מדינות עם תהליכים פשוטים השיגו השתתפות גבוהה יותר. שלישית, המנגנונים יוצרים השפעות חיוביות מעבר להעברת הכספים – הגברת **מודעות ציבורית**, חיזוק **מעורבות אזרחית** ופיתוח תרבות של **אחריות משותפת**. כל אלו הן תכונות ומאפיינים קריטיים עבור משטר דמוקרטי משגשג.²⁴

24 ראו: Dias, 2018, pp. 440-443.

ההצעה שלנו

פרק ג | בחירה בתקציבי דת, תרבות ורוח

לאחר היכרות עם מנגנונים שונים של ייעוד מס, נבקש להציע את מתווה הבחירה בתקצוב דווקא ביחס לתקציבים המוכנים לדת, תרבות ורוח. מדובר בתקציבים העוסקים ברעיונות, באידאולוגיה, בחינוך, בזהות – פעילויות שאינן כלכליות-פיזיות המקבלות מימון מדינתי בישראל.

לתכלית זו יש להקדים ולשאול: מדוע בכלל שמדינה תעסוק בזהות? מהי ההצדקה לאסוף את הכסף לכך מלכתחילה, ולא לתת לאזרחים לממן את התחומים הללו מכיסם באופן ישיר וולונטרי? שאלה זו, על צדדיה התיאורטיים והפרקטיים, תידון בהרחבה בנספחים. מטרתו המרכזית של פרק זה היא לפרוס את המתודולוגיה למיפוי תקציבי דת, תרבות ורוח בישראל, ולהצביע על האתגרים, ההסתייגויות והמסקנות העולות מתהליך הניתוח.

ההצדקות לבחירה

הסקירה המשווה בפרק הקודם הצביעה על השימוש שנעשה במנגנוני "בחירה בתקצוב" בתחומי דת ותרבות, כאשר הרקע לכך הוא המתחים שתקציבים אלו מייצרים. נראה כי החברה הישראלית זקוקה למנגנון דומה. לחלופה שאנו מציעים – מנגנון הבחירה בתקצוב – מספר הצדקות:

א. **נחיצות מוכחת לתפקוד היומיומי.** תקציבים אלו אינם קריטיים בהיבט התפעולי של מוסדות המדינה. ניתן להבחין בין שירותים שנחוץ לספק ברמה המדינתית – דוגמת ביטחון, בריאות, רווחה או תשתיות – ובין תקציבי דת, תרבות, רוח ואף חלקים מתקציב החינוך. לפי גישה זו (שתידון להלן לצד גישות החולקות עליה), תחומים כתרבות ורוח עשויים להיחשב כרשות מדינתית ולא כחובה, והם אינם עומדים בראש סולם הנחיצות התקציבית. מן ההיבט הכלכלי, ניתן לטעון כי דת, תרבות ורוח אינן מוצרים ציבוריים מובהקים, שכן הן פחות נדרשות לתפקוד היומיומי. אלו מוצרים תחרותיים, קרי: השימוש של האחד בהם מכחית מזמינותם לאחרים, והם הדירים, כלומר: ניתן למנוע את השימוש בהם, בשונה מתאורת רחוב או אוויר נקי. כמו כן, השוק הפרטי מסוגל לספק אותם (גם טענות אלו יידונו להלן, שכן השוק עלול לתת להם מענה חלקי או מעוות, על פי שיקולים שונים, ועל המדינה לשקול להתערב כדי לווסת ולעודד אותם).

חשוב לסייג ולחדד את האמירה הנוגעת למידת הנחיצות. לדעת רבים, לימוד תורה, עיסוק במדעי הרוח או יצירה תרבותית הם סלע הקיום של החברה והעם, ולא ניתן לוותר עליהם בלי לפרק את הלכידות החברתית, האתוס המכונן ותחושת הרצף וההמשכיות. הם אינם "מותרות", אלא נושאים ערך ציבורי וחיוניות ערכית שאינם מגולמים במחירים הכלכליים, דוגמת טיפוח זהות, שימור מורשת ויצירת מרקם חברתי. ההבחנה בין דרגות של נחיצות לא נועדה לביטול התקצוב בתחומים אלו, כי אם לנימוק הרציונל **להוציא את ההחלטות לגביו מהרוב המדינתי אל הרובד האזרחי.**

ב. **השוני והעדפה.** בתחומים אלו, פרטים שונים צורכים דברים שונים. לרוב, הם גם רלוונטיים רק לאוכלוסיות מסוימות, משמשים מגזרים שונים ואף מחזקים זהויות פרטיקולריות. בשל כך, כדאי להפנות את התקציב למימון לפי בחירה. השוני עשוי להיות גם פרמטר משמעותי לזיהוי

תקציבי דת, רוח ותרבות: התפלגות השימוש בהם היא גדולה, ואנשים צורכים בדרך כלל רק חלק מהם. כדורגל, פילוסופיה, לימוד תורה – ההעדפות הן שונות.

נגזרת של השוני היא מידת **ההסכמה**. תקציבים רבים, ובכללם תקציבי רווחה או ביטחון, מעוררים חוסר הסכמה. אולם אלו הנוגעים לדת, תרבות ורוח עומדים בישראל במרכז הקיטוב הפוליטי, ובשל כך מעוררים תרעומת רבה יותר. בחברה מקוטבת הנתונה לגושים וללחצים פוליטיים, תקצוב מדינתי של תחומים אלו רק מעמיק את הקרע החברתי. מתן אפשרות בחירה ביחס אליהם תהפוך את החלוקה שלהם להוגנת יותר, דבר שעשוי לסייע בהפגת מתחים.

ג. נגזרת נוספת וחיובית יותר היא **חיזוק החברה האזרחית**. מתן בחירה בתחומים אלו, שיש להם חשיבות בעיני רבים והם משקיעים בהם מהונם וממרצם כדי לחזק את קהילותיהם, יחזק את השותפות בין האנשים, הקהילות והמדינה. בתחומים המדוברים, אין צורך במומחים או בנבחר ציבור כדי לקבל את ההחלטות העקרוניות (בשונה מההחלטות המקצועיות).

תקציבי דת, תרבות ורוח: הגדרה

הצדקות אלו לבחירה בתקציבי דת, תרבות ורוח יהפכו לקווים מנחים בכל הנוגע לאיתור התקנות הרלוונטיות במפת התקציב. על פיהן, נבקש לאתר תקציבים העוסקים בדת, תרבות ורוח – שהם **אינם קריטיים** בהיבט התפעולי השוטף; שיש בהם **שוני** רב בין ציבורים ו**חוסר הסכמה**; ושנאנשים עשויים **להירתם אליהם** ברצון ובכך לחזק את החברה האזרחית.

להלן רשימת התקנות שמסמך זה מציע למתווה מתוך ספר התקציב – בחלקן ניתן ורצוי לאפשר בחירה, וביתר כדאי לשקול זאת. בחלקו השני של הפרק תתואר השיטה שעל פיה נבחרו התקנות. שיטה זו היא בבחינת המלצה בלבד, ונימוקיה ומסקנותיה גלויים כדי לאפשר דיון. על פי המתווה המוצע, מתקנות אלו יינטלו 50% מהתקציבים ויועמדו לבחירה ציבורית. המנגנון המפורט לבחירה ולחלוקה יוצג בפרק הבא.

לדברים אלו יש להוסיף שתי הערות: א. המנגנונים שהצגנו מהעולם מאפשרים בחירה בגופים גדולים של דתות ממוסדות (דוגמת הכנסייה הקתולית, איחוד הקהילות היהודיות או האיחוד הבודהיסטי) ובמקביל, או כסעיף נוסף, בעמותות הפועלות לתועלת הציבור. בישראל לא קיימת חלוקה רשמית לכנסיות או לגופי תרבות לפי מגזרים, והעמותות לתועלת הציבור כוללות מגוון מטרות, ולא רק דת, תרבות ורוח. ב. אין לראות בהכללת תקנה תקציבית כלשהי במאגר כעונש או סנקציה כלפי מגזר מסוים. אדרבה: ככל שהציבור משלם המס יהיה מעוניין בה, תקציבה רק יגדל.

רשימת התקנות

להלן מיכוי בסיסי של תקנות התקציב שבהן אנו מציעים לנקוט בחירה בתקצוב – רובן תקנות תמיכה תחת סעיף 3א' לחוק יסודות התקציב:²⁵

שם	מספר תקנה	תקציב 2023	משרד
מדעי הרוח והחברה ²⁶	21.11.01.01	1,900,000,000	ההשכלה הגבוהה
מוסדות תורניים	20.69.02.01	1,722,028,000	משרד החינוך
מועצות דתיות ²⁷	22.01.01.01	355,000,000	המשרד לשירותי דת
פעולות לשמירת טבע ²⁸	54.13.01.01	297,146,000	רשויות פיקוח
המועצה להסדר ההימורים בספורט	19.43.03.35	165,730,000	מדע, תרבות וספורט
החברה למתנ"סים	20.67.01.35	165,445,000	משרד החינוך
איגודים ומועדפים	19.43.03.05	149,788,000	מדע, תרבות וספורט
מינהלת לזהות יהודית	04.52.13.20	143,786,000	משרד ראש הממשלה
פעולות כלליות בתרבות	19.42.02.48	131,068,000	מדע, תרבות וספורט
מכינות קדם-צבאיות	04.52.13.11	138,000,000	משרד ראש הממשלה
רשות העתיקות	19.42.01.01	132,714,000	מדע, תרבות וספורט
תמיכה בתנועות נוער	20.67.01.42	131,064,000	משרד החינוך
פעולות כלליות בתרבות	19.42.02.48	131,068,000	מדע, תרבות וספורט
תיאטרון	19.42.02.07	130,736,000	מדע, תרבות וספורט
קולנוע	19.42.02.28	129,716,000	מדע, תרבות וספורט
תמיכה בארגוני נוער	20.67.01.87	117,394,000	משרד החינוך
הילולה במירון ²⁹	04.52.11.11	116,735,000	ראש הממשלה
אגן העיר העתיקה והר הזיתים	83.03.04.02	113,881,000	הוצאות שונות
רשות הזיכרון "יד ושם"	20.60.01.29	110,869,000	משרד החינוך
עדות לא יהודיות ³⁰	06.22.01.01	107,480,682	משרד הפנים
תחזוקת מנהרות הכותל ³¹	04.51.10.03	106,256,000	ראש הממשלה
מינהלת גרעיני משימה עירוניים	04.52.13.13	105,582,000	משרד ראש הממשלה
מוזיקה	19.42.02.16	103,574,000	מדע, תרבות וספורט
פרויקטי חברה וקהילה	04.63.03.16	98,878,000	ראש הממשלה

- 25 לפי תקציב 2023, בשל מלחמת חרבות ברזל בשנת 2024.
- 26 משוער מתוך סך כולל של 10,316,825,000 לתקצוב למוסדות השכלה הגבוהה, 586,504,000 של הקרן הלאומית למדע, ועוד. על פי תחשיב של 10%-15 מסך התקצוב, לפי התפלגות סטודנטים, משקל, ועוד. זאת ועוד: מדעי הרוח והחברה כוללים מקצועיים מדעיים וסמי-מדעיים, שהקשר ביניהם ובין זהות מצומצם, ושהם חיוניים למדינה מפותחת – כגון כלכלה או גיאוגרפיה. יש לבחון כיצד ניתן יהיה לייעד תקציבים לתחומים הנוגעים לדת, תרבות ורוח באופן ספציפי בתוך החוגים השונים במדעי הרוח והחברה.
- 27 מצורף לתקנה 22.01.01.03. תקציב המועצות הדתיות מחולק בין שירותים שונים החיוניים לכלל הציבור, דוגמת קבורה או רישום לנישואין, ובין שירותים של פעילות ותרבות דתית. יש לפלח עוד תקציבים אלו כדי לעמוד על הסכום המדויק שלהם.
- 28 יש לפלח את התקציב ולהבחין בין פעולות תשתית ובין פעולות חינוכיות וזהותיות.
- 29 מצורף לתקנה 22.01.02.22 פיתוח קבר הרשב"י במשרד הדתות. ככל הנראה התקציב ב-2023 הושפע מאסון מירון.
- 30 בדומה לתקציב המועצות הדתיות, גם כאן יש לפלח ביתר פירוט שירותים חיוניים מול שירותים של פעילות ותרבות דתית. חלק ניכר מתקציבים אלו מועברים באמצעות תמיכות ולא באמצעות תקנות.
- 31 מצורף לתקנה 04.51.10.05 פיתוח מנהרות הכותל במשרד ראש הממשלה

תמיכה בשיעורי תורה ותרבות יהודית ³²	20.69.01.01	95,795,000	חינוך
הנצחה	15.12.01.14	94,706,000	בטחון
החברה למתנ"סים – פעולות	20.67.01.74	90,659,000	חינוך
פרויקט "מסע" – חינוך יהודי	83.03.05.01	83,464,000	הוצאות שונות
המכון הלאומי למצוינות בספורט	19.43.03.13	80,500,000	מדע, תרבות וספורט
סל הספורט	19.43.03.07	79,089,000	מדע, תרבות וספורט
מוזיאונים ואמנות פלסטית	19.42.02.18	73,021,000	מדע, תרבות וספורט
הספרייה הלאומית	20.60.01.31	65,008,000	חינוך
הכנות אולימפיות	19.43.03.11	63,951,000	מדע, תרבות וספורט
מחול וארגוני גג	19.42.02.20	61,088,000	מדע, תרבות וספורט
סל לתרבות עירונית	19.42.02.56	56,620,000	מדע, תרבות וספורט
יזמות בספורט	19.43.03.10	55,366,000	מדע, תרבות וספורט
תרבות ערבית ודרוזית	19.42.02.33	55,086,000	מדע, תרבות וספורט
שימור אתרי התיישבות	04.52.12.30	47,640,000	ראש הממשלה
הקמת מוסדות דת שוטף	22.01.02.13	46,739,000	שירותי דת
גרעין חינוכי לאומי	20.67.01.79	41,179,000	חינוך
מרכזי ספורט	19.43.03.42	40,220,000	מדע, תרבות וספורט
תמיכה במכינות	04.52.13.19	39,791,000	ראש הממשלה
חינוך יהודי בתפוצות	20.60.01.51	37,416,000	חינוך
מדרשות ליהדות וללימודי ארץ ישראל	20.69.01.09	37,154,000	חינוך
מרכזים להעמקת החינוך היהודי	20.69.01.08	36,199,000	חינוך
התחדשות יהודית בישראל	04.52.03.21	33,231,000	ראש הממשלה
העצמת תשתיות מורשת ³³	83.03.04.04	32,106,000	הוצאות שונות
בתי ספר לאומנות	19.42.02.36	29,049,000	מדע, תרבות וספורט
מחקר מורשת ואיגודים	19.42.02.14	27,987,000	מדע, תרבות וספורט
תיאטראות לאזרחים ותיקים	04.57.01.26	27,748,000	ראש הממשלה
מתקני ספורט	19.43.04.01	25,594,000	מדע, תרבות וספורט
פעולות	19.41.03.04	25,551,000	מדע, תרבות וספורט
מועצה דתית דרוזית	06.22.01.12	24,064,000	פנים ושלטון מקומי
עידוד הספורט והספורטאי הישראלי	19.43.03.27	21,881,000	מדע, תרבות וספורט
תמיכות	22.01.02.01	21,464,000	שירותי דת
תמיכה במוסדות ציבור בתחומי	20.67.01.91	21,389,000	חינוך
המרכז למקומות קדושים	22.01.02.15	20,779,000	שירותי דת

חלוקת התקנות השונות לפי תחומים:

מדעי הרוח והחברה | מוסדות תורניים | תרבות כללית | תרבות יהודית | תרבות חרדית | דתות | מועצות דתיות | ספורט | מוזיאונים | הנצחה | חינוך בתפוצות | תנועות וארגוני נוער

או, באופן כוללני יותר: **השכלה גבוהה, חינוך, דת ותרבות**

32 תקציבים דומים נוספים מועברים באמצעות תמיכות ולא באמצעות תקנות.
33 דוגמה לתקנה בעלת שם אניגמטי. בפועל, תקציב זה התחלק בין מספר גופים: מוזיאון ארץ ישראל, יד טבנקין, רשות הגנים הלאומיים, פיתוח מזרח ירושלים, הספרייה הלאומית ועוד.

הסכום המצרפי: **7-8 מיליארד ₪**

מס הכנסה יחידים (עצמאיים ושכירים) לשנת 2023: כ-**140 מיליארד ₪**³⁴

שיעור התקנות מתוך המס: **5%-6**

שיעור בחירה בתקצוב (50% מהתקנות): **2.5%-3**

תקנות שיש לשקול את צירופן/הוצאתן מהרשימה

דיון מעמיק יותר נדרש ביחס לתקנות התקציב הבאות, שאומנם עוסקות בדת, תרבות ורוח, אך מכילות חלקים שונים או מורכבויות שיש לתת עליהן את הדעת:

אתרי טבע, ארכיאולוגיה ומורשת (רשות העתיקות, המועצה לשימור אתרי מורשת, רשות הגנים הלאומיים ושמורות הטבע, הקרן למורשת הכותל וכדומה) – עולה ספק אם הציבור אכן יבחר לממנם, וכן, במסגרת הקווים המנחים שהגדרנו, עד כמה הם שנויים במחלוקת.

מתנ"סים וספריות – סעיפים תקציביים המשרתים את רובם המוחלט של המגזרים, והמחלוקת סביבם אינה גבוהה.

תנועות וארגוני נוער – תקציבים המשרתים אף הם את רובם המוחלט של המגזרים, מוסיפים ממד ערכי נחוץ לבני נוער, וספק אם הציבור יממן אותם מעבר לתשלומים הגבוהים שהוא מעביר להם ממילא נוסף על תמיכת המדינה.

תאגיד השידור הציבורי – תקציבו (כ-800 מיליון ₪) איננו ברשימה, שכן מימונו אינו מגיע ישירות מתקציב המדינה. הוא מכיל חלקים שונים, ויש לפלח את תקציבי הדת, התרבות והרוח שבתוכו.



כעת, לשיטה שהובילה אותנו בבחירה בתקנות תקציב אלו. ההסתייגויות והנימוקים שנפרסים בעמודים הבאים מתארים מקצת מן הדיונים ונועדו להעמיק את הדיון.

איך מזהים תקציב? מספר בעיות מתודולוגיות

הבעיה הראשונה והעיקרית בנוגע לתקציבים היא **הקושי לקרוא את מפת התקציב**. כדי לקבל מידע מהימן על הדרכים והמטרות שלשמן מחולק הכסף, יש צורך להצליב מידע ממספר מקורות ובהם אתרים ממשלתיים, דוחות של גופים ומידע על עמותות, כאשר לא תמיד פורמט הדיווח זהה. הבעיה איננה רק טכנית, אלא גם פוליטית ואתית. כשאין מערכת המאגדת את המידע ומנתחת אותו בצורה מסודרת, אין שקיפות ואין יכולת לבצע פיקוח וביקורת יעילה.

בשנים האחרונות פותחו מספר כלי עבודה, ובראשם ממשק "מפתח התקציב". אלו אפשרו שליפה טובה יותר של הנתונים, אולם גם הם מסתמכים על מה שהוזן למערכות הממשלתיות. בפועל, נדרשה עוד עבודה של ריכוז נתונים שונים, שכן נתונים רבים נאגרים גם באתר החשב הכללי, באגף התקציבים, בדוחות ביקורת או בקבצים של משרדי הממשלה. הפער בין התקציב כפי שהוא מופיע ב"מפתח התקציב" לבין יישומו בפועל שוחק את האפשרות לבקרה אזורית ולפיתוח חלופות מדיניות.

34 החשב הכללי, 2024.

הבעיה השנייה היא שתקציבי דת, תרבות ורוח **פזורים לאורך ולרוחב ספר התקציב**. בכל משרד ישנם תקציבים שאינם מיועדים לתפעול פיזיכלכלי של התחום. ביניהם יש נחוצים יותר או פחות לתפקוד היומיומי, מוסכמים יותר או פחות, וגם סקטוריאליים יותר או פחות. תקציבי מכינות קדם צבאיות, למשל, חונים במשרד ראש הממשלה ובמשרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות; תוכניות חינוכיות – במשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל ובמשרד להגנת הסביבה; תקציבי שנת שירות פרוסים אף הם על פני מספר משרדים, וכך הלאה. לא פעם, תקציבים אלה משמשים את השר לתייעודן בוחריו, והפיזור שלהם נראה לעיתים כניסיון לטשטש את עקבות התקצוב. מלכתחילה ראוי היה לארגן את כל התקציבים הללו תחת משרד אחד, יתרה מזאת, החינוך או משרד הקשור לענייני אידאולוגיה וזהות.

בעיה שלישית היא שתקציבים רבים המיועדים לפעילות דתית, תרבותית או רוחנית נקראים **בשמות שאינם מסגירים את ייעודם בקלות או מנוסחים במעורפל**, כגון: סיווג כללי של "פעילות קהילתית" או "קידום פעילויות חינוכיות בפריפריה". לא נדיר למצוא תקנות אנונימיות שחסר מידע ביחס אליהן: מיהו הגוף המבצע, מהי מטרת הפעולה, או איזה מגזר נהנה ממנה בפועל.

מחשבה ביקורתית תצביע גם על העובדה שדת, תרבות ורוח, או אידאולוגיה וזהות באופן כללי, **מתוחזקות גם על ידי פעילויות פיזיות וכלכליות**. לתקציבי התיישבות, רווחה, מחקר מדעי, ביטחון או חדשנות יש תפקיד מכריע בעיצובן של אידאולוגיות בישראל, והם סעיפים "שקופים" מבחינת המסגרת התיאורטית שבחרנו לעבודה זו. התקציבים שנבחרו נוגעים בהעברת תוכן תרבותי בצורה ישירה. אם לא די בכך, ההגדרה ל"דת, תרבות ורוח" נתונה אף היא לפרשנות, ולא תמיד לוכדת בחדות תקציבים שונים.

מן העבר השני, קורה לא פעם שכאשר רוצים לחזק ולעודד מגזר מסוים וזהות מסוימת, **מתמקדים דווקא בפעולות הפיזיות והכלכליות**, ואילו הצדדים התרבותיים נזנחים. כך, במסגרת התקציבים המיועדים למגזר הערבי, הדרוזי או הבדואי, כחברות בעלות זהות מובהקת, כספים מוקצים פעמים רבות לתשתיות, תעסוקה, תחבורה, רווחה וכדומה. יש בכך היגיון – מדובר בצרכים דחופים וקודמים. אולם הדבר מוביל לכך שכלל תקצוב הזהות שלהם נמצא בחסר – כסף למוסדות ואנשי דת אכן מתקבל, אולם בכל הנוגע לתרבות, מועדונים, מגרשים, ספריות, השכלה גבוהה ועוד, כמעט שאין תקציבי תמיכה.

נוסף על כך, ישנם שירותי דת שבהם נעזרת כלל האוכלוסייה, דוגמת קבורה או גירושין. במבנה הנוכחי של יחסי דת ומדינה בישראל, אלו שירותים חיוניים, ויידרשו הסדרים אחרים בסוגיות של דת ומדינה כדי לפתח בהם מסלולים נוספים ולהעמידם לבחירה ציבורית.

סיווג תקציבים במערכת החינוך

כלל אלו יש לצרף את הקושי הגדול בפילוח תקציבי מערכות החינוך השונות, מהגיל הרך ועד לסיום התיכון. דת, תרבות ורוח נמצאות בהם בשפע. משרד החינוך מקבל את התקציב המשרדי השני ולעיתים אף הראשון בגודלו, וכן תוספות המגיעות מרשויות מקומיות, מכספים קואליציוניים, מארגונים ועמותות ומתשלומי הורים. יש לזכור כי חינוך הוא זכות בסיסית, חוקית ומוסרית, ועל המדינה לספק אותו. השאלה היא כיצד לארגן בתוך תקציבי החינוך את תקציבי הדת, התרבות והרוח. הלוא תקציבי החינוך, ואפילו ברמה הבסיסית ביותר, נוגעים בפיתוח אישי וחברתי, בטיפוח ובהקניית ערכים, בהתגברות על פערים חברתיים, באהבת האדם והארץ, ועוד.

הדבר נכון גם בנוגע למקצועות ההומניים בחטיבות הביניים ובתיכונים (תנ"ך, היסטוריה, ספרות ועוד). באלו קיימת שחיקה מתמדת ביחס למקצועות הטכנולוגיים, מתמטיקה, אנגלית ומדעים. הדרך לפתור שחיקה זו עוברת גם בתמריצים, וממילא בתקצוב. אולם המערכת פועלת על פי שעות הוראה כלליות, ולא בתקצוב ייעודי ובפיתוח תוכניות ייעודיות לתגבור תחומים אלו.

רשתות החינוך מאורגנות רק בחלקן בצורה **סקטוריאלית**. מה גם שלא כל ההוספות לתקציבי החינוך נובעות מהוספות לתקציבי ערכים וזהות – חלקן נובעות מהתאמות שונות, מגזריות וסוציאליות.³⁵ כך גם בנוגע לרשתות החינוך החרדיות העצמאיות: מתקיים דיון קבוע בשאלה אם הן מתקצבות בחסר או ביתר, וכיצד יש לתקצב אותן, כאשר הרכיב הדתי בחינוך מתערב ברכיבים אחרים של פיתוח ומיומנויות.

משיקולים אלו ואחרים, העדפנו להניח בשלב זה לתקציבי מערכות החינוך בגיל יסודי עד תיכון, ולהתמקד בתקציבי המשרד הנוגעים למוסדות על תיכונים ולמערכות אחרות. ניתן יהיה להנהיג "בחירה בתקצוב" גם ביתר לאחר ארגון מחדש ולכידה של רכיבי הדת, התרבות והרוח בתוכם.

סיווג לפי סקטור

בשיח הציבורי נדון התקציב לא פעם על פי שיוך מגזרי. כך גם יצאנו לדרך: כל סעיף תקציבי במאגר שיוך לאחת מתוך חמש זהויות עיקריות: חילונית, חרדית, דתית-לאומית, ערבית או "אחרת". המודל נבנה על פי מפתח ברור, שהיה אמור לאפשר ניתוח השוואתי: מיהו הגוף הנתמך, מהו אופי הפעולה, מיהו קהל היעד, ומהו ההקשר התרבותי או הלשוני. ואולם, במדינה שבה הזהות הדתית, הלאומית, המגדרית והמעמדית שזורות זו בזו, סיווג סקטוריאלי אינו תופס את מלוא העומק. ככל שצולנו לפרטים, התברר כי המודל הוא פשטני ואינו תואם את האופן שבו המדינה מחלקת בפועל משאבים, או את האופן שבו ניתן לחלץ את המידע. כאמור, סעיפים רבים מנוסחים במעורפל. אחרים נוגעים לסקטורים, אך לא בהכרח נושאים מאפיין זהותי חד משמעי. פעילות חינוכית, לדוגמה, עשויה להיות מופעלת על ידי עמותה דתית, בעודה מיועדת לפעילות כלל מגזרית.

מורכבות נוספת, בפרט בישראל, היא קיומן של **זהויות צולבות** או **ניואנסים חשובים**. אין דרך לנתח תקציב המופנה, למשל, למנהיגות נשית במגזר הערבי, או לתרבות חרדית מתחדשת, בלי להכיר בכך שמדובר בשילוב של מספר מרכיבים זהותיים בעת ובעונה אחת. כיצד להבחין בין תרבות ערבית-פלסטינית בדלנית ובין תרבות ערבית-ישראלית? בין חרדיות מסתגרת לפתוחה?

זאת ועוד: אחת הבעיות המרכזיות היא בחינת תקצובם של **מגזרים שאינם מוגדרים במפורש** ככאלה, או **שאינם מאורגנים בצורה מוסדית** הגם שהם מובחנים בזהותם ובתרבותם. במגזרים הדתיים והחרדיים קיימת מערכת מוסדית והיררכית ברורה להקניית זהות, הכוללת ישיבות, בתי ספר, מכינות קד"צ דתיות ותנועות נוער ששם המגזר מתנוסס מעליהן, או שהמיקום הגיאוגרפי מסגיר אותו. לעומת זאת, בסקטורים אחרים, דוגמת חלקים מהסקטור **החילוני** או **המסורתי**, התהליך מבוזר, פלורליסטי וחסר מוקד מרכזי. לעיתים קרובות גם הזהות אינה מונחלת בצורה ישירה, כהסברה או הטפה, אלא בעקיפין, כעניין תרבותי או חברתי. גם בסקטורים **הדתי והחרדי** לא שוררת אחידות, והמערכת מקשה לעיתים על התארגנויות חדשות. הזהויות הן הרבה יותר **פלואידיות** ומורכבות מחלוקה כזו או אחרת, ואנשים תורמים וניזונים ממספר מקורות בו זמנית.

35 בלס ובליוך, 2024.

מן העבר השני, בתוך המגזר החילוני קיימים תתי מגזרים אידאולוגיים מועדפים, שנהנים **מתקצוב "שקוף"** (תרבות "כללית") ומעודף ייצוג, דוגמת חילונים ליברלים במוסדות להשכלה גבוהה, מכוני מחקר, מכונים להכשרת מורים, אירועי תרבות ומרכזים קהילתיים. בשנים האחרונות חלה גם עלייה במספרן של יוזמות מוסדיות, חינוכיות ותרבותיות המבקשות לעצב זהות חילונית מודעת בישראל, בדומה לקהילות הדתיות – אלו כוללות ישיבות חילוניות, מכינות קדם צבאיות, תוכניות מנהיגות ומצוינות וקהילות דיגיטליות. כך נוצרת העדפה מוסדית כלפי זהות חילונית מסוימת. לא כל הזהויות החילוניות והמסורתיות מוצאות את ביטוין בהתארגנויות אלו, שכן מרבית התשתית החילונית הממוסדת והלא־ממוסדת נוטה לאוריינטציה ליברלית, ורק מיעוט מתוכה הוא בעל אופי מסורתי־שמרני. כך, הורה חילוני או מסורתי בעל אוריינטציה ימנית יתקשה למצוא מכון להכשרת מורים הפועל ברוחו, או תוכנית מצוינות עבור ילדיו.

כפי שכבר ציינו, אף שהפרדיגמה ה"שבטית" לניתוח החברה בישראל הולכת וצוברת תאוצה, הארגון המוסדי שלה עדיין לוקה מאוד בחסר, והיא גם אינה רגישה דיה להבדלים משמעותיים בתוך ה"שבטים".

שלבי העבודה

שלב 1: איתור לפי גודל התקנה

התחלנו באיתור התקנות הגדולות ביותר בתקציב המדינה מתוך אתר "מפתח התקציב". בשלב ראשון נבחרו התקנות שיש בהן מעל 100 מיליון ₪ (630 תקנות), ואשר יחד מרכיבות את מרבית ההוצאה התקציבית (80%). זהו מעין שלד של תקציב המדינה, שדרכו ניתן להבין את המבנה העקרוני של התקציב. המשכנו לתקנות הקטנות יותר – מעל 50 מיליון ₪ ולאחר מכן מעל 20 מיליון (סה"כ 1,607 תקנות). תחומים מרכזיים החלו להתקבץ למקום אחד. השארית מאחור של תקנות קטנות עוד יותר לא נועדה להזנחה או העלמת עין. דרושה עוד עבודה מדוקדקת כדי לאתר כל סעיף תקציבי ולצרפו לתחומים הללו.³⁶

שלב 2: סיווג תחום העיסוק

הרכיב הדרוש הנוסף הוא סיווג של סעיפי התקציב לפי **תחום העיסוק**, תוך הבחנה בין תקנות הנוגעות לתרבות, דת או רוח ובין כאלו שבמרכזן צורך פיזי, כלכלי, רוחני או תשתיות. לשם כך, אימנו מודל שפה, לזהות תקציבי דת, תרבות ורוח בתוך המשרדים. הסיווג התבסס על מספר פרמטרים, כגון: זהות הגוף הנתמך, תחום עיסוק, מילות מפתח, ההקשר התוכני ומיקום הסעיף במפתח התקציב. ביקשנו מהמערכת לאתר גם תקנות שנויות במחלוקת ומובהקות סקטוריאלית – אך כאן התוצאות היו פחות חדות, והיא התקשתה בסיווג.³⁷

קיבלנו רשימה של כ־200 תקנות. ממנה צריך היה לנכות את אלו הנוגעות למערכת החינוך, למגפת הקורונה, למלחמת "חרבות ברזל" ושגיאות שונות. שאילות שונות על ידי אנשים שונים מניבות תוצאות שונות, אם כי ישנו גרעין של תקנות שנותר יציב בכולן.

36 ניתן לצפות ברשימת התקנות המלאה בקישור: <https://did.li/Takanot>.

37 ניתן להציע פרמטר נוסף כדי לבחון את רמת ההסכמה בנוגע לתקנות שונות – התנודתיות בהן בתוך המשרד בתקופות שונות ותחת ממשלות שונות. מדד של תנודתיות עלול לסבול מכשלים, שכן בישראל, תקצוב תקנות שונות הנוגעות לדת, תרבות ורוח לא תמיד מושפע מזהות השר או הקואליציה, והמאבקים בין המגזרים השונים לא תמיד מתורגמים למאבקי תקציב ברורים. נוסף על כך, וכפי שהוזכר לעיל, ישנם מגזרים שאינם מוכרים ככאלה, ובשל כך הממשלה לא מסוגלת לתעדף אותם, לחיוב או לשלילה; או מגזרים חזקים המציגים את ערכיהם כסלע קיומה של המדינה, שאסור לערער אחריה. ועם זאת, ראוי גם לבחון אילו תקציבים נמצאים בעלייה ובירידה בהתחלפות קואליציות.

תובנות וצעדים נדרשים להמשך

התהליך שנעשה הוא ראשוני ודורש פיתוח רחב נוסף. מטרתו הייתה לבחון את היתכנות המודל, ולא להציע עבודה מוגמרת. צעדים שיידרשו לצורך המשך העבודה:

א. **מיפוי וארגון מחדש של תקנות משרד החינוך.** כדי שניתן יהיה לדון ברכיבי דת, תרבות ורוח בגיל היסודי, חטיבת הביניים והתיכון, יש לארגן את התמיכות בלימודים ההומניים ובפעילויות תרבותיות ודתיות בתקנות ייעודיות, ולשקול הפניה של תמיכות לגופים עצמאיים מחוץ למשרד. הדבר יקל על ההבנה ביחס להיקף התקציבים המושקעים בהם כיום, לסכום שכדאי להשקיע בהם ולדרכים שבהן ניתן לייעל השקעה זו.

ב. **ריכוז והאחדה של תקנות דומות לתקנה גדולה אחת.** חלק מהקושי לאתר תחומים מסוימים הוא בריבוי תקנות העוסקות בעניינים זהים או קרובים למדי. יש צורך לאחד את כל אותן תקנות לכדי סעיפים כוללים וברורים יותר.

ג. **שקיפות ופיקוח.** לא ניתן לדון בהעדפות חברתיות, תרבותיות או זהותיות כאשר המידע עצמו אינו נגיש או אינו מדווח באופן מלא. כבר במצב הקיים דרושים שיפורים הכרחיים **בהנגשת המידע לציבור**, דוגמת מערכת בקוד פתוח שתוכל למסור מידע מהימן ובזמן אמת, להתריע כאשר דברים אינם תואמים, לאתר אוטומטית פערי דיווח, להצליב נתונים ואף להשאיר מקום לאזרחים לשלוח ביקורת והצעות לשיפור.

לבסוף, מנגנון הבחירה בתקצוב לא יוכל להיות שלם אם לא יכלול אפשרות להוסיף תחומים חדשים, כאלו שאינם כלולים בו בשלב זה. גמישות זו חשובה במיוחד עבור כל אותם סקטורים שאינם מאורגנים עדיין בצורה מוסדית בשלד התקציבי, או עבור סקטורים חדשים, כפי שנכתב לעיל.

סיכום: כשמתודת הופכת לפרשנות של זהות ותרבות

פרק זה ביקש לא רק להציע תיאור שיטתי של האופן שבו נאספו, סווגו ונותחו סעיפי התקציב; מטרתו העיקרית הייתה לחשוף את התשתית הרעיונית שמאחורי המהלך. לאורך כל הדרך צפו ועלו שאלות על זהות ותרבות, על אידאולוגיה ומסורת, ועל קבוצות ומפעלים שמסתתרים מאחורי שמות בירוקרטיים. במובן זה, המתודה אינה רק אמצעי טכני, אלא כלי ליצירת תודעה אזרחית חדשה, המאפשרת **לראות את התקציב כטקסט פוליטי-תרבותי** ולא כמסמך ניהולי בלבד.

השיח הציבורי בישראל מרבה לעסוק ב"כמה נתנו" – למי, באיזו שנה, ובאיזה הקשר. הוא ממעט לשאול מהם המטען התרבותי וערכי היסוד המגולמים בתקציב. עבודה זו מבקשת להחזיר את המבט מהמספרים אל הסיפור: לראות את תקציב המדינה לא כטבלת אקסל, אלא ככתב יד של החברה והמדינה הישראלית אשר מבטא, הלכה למעשה, את ערכי היסוד שלהן.

אם התקציב הוא שיקוף של הערכים הלאומיים, אזי הדרך שבה אנו מפרשים אותו היא שיקוף של נקודת המבט החברתית-ביקורתית. המתודה שבנינו מבקשת לאפשר לכל קוראת וקורא לזהות במבט ראשון את מבני הכוח התרבותיים המובלעים בתקציב, את ההטיות הגלומות בו ואת האופנים שבהם כסף ציבורי הופך לכלי של שייכות. אבל יותר מכך – היא מבקשת לאפשר לכל מי שחפץ להשתתף במשחק הזה: להוסיף שיקולים, לשנות את הדירוג, להציע הבחנות חדשות. לכן, גם אם תיתכנה טעויות בסיווג, או שיהיו סעיפים שניתן לפרש אחרת – המהלך כולו מבקש לעודד ביקורת, דיון וחשיבה מחודשת.

דווקא במדינה שבה התקציב הוא מהכלים הפוליטיים החזקים ביותר, חשוב שהכלי לניתוח יהיה פתוח, נגיש ולא מונופוליסטי. המתודה מוצעת, אם כן, כבסיס למהלך רחב בהרבה של פיתוח השיח התקציבי. היא מבקשת להניח תשתית חדשה לחשיבה אזרחית על מהו תקציב, מהו צדק חלוקתי, ומה נחשב לדת, תרבות או רוח.

פרק ד | המנגנון - שלב ייעוד המס

מיצוי המסקנות לכדי מנגנון יעיל ונוח לתפעול הוא החלק המורכב ביותר בהצעה, אך אין צורך "להמציא את הגלגל". כאמור, מנגנוני ייעוד מס שונים כבר פועלים ברחבי העולם, וניתן ללמוד מהם ולהפיק לקחים – בפרט בכל הנוגע לפשטות ולנוחות התפעול. בישראל ישנן עמותות, אך לא גופים גדולים המתכללים את כל פעילותה של עדה דתית מסוימת, במתכונת שראינו במקומות אחרים. אלו מוחלפים בבחירה של תקנות מספר התקציב. המנגנון להלן הוא ניסיון ליצור שילוב בין השיטות, כך שבסופו של דבר, תתקבל בחירה בתחומי דת, תרבות ורוח.

ההצעה הבסיסית עומדת על מספר עקרונות:

א. מתוך תקציב המדינה הנוכחי יינטלו 50% מתקציבי התקנות של דת, תרבות ורוח ויועמדו לבחירה ציבורית. המחצית השנייה תחולק על ידי המדינה, בדומה למצב הקיים.

ב. כנגד התקנות הקיימות ייווצרו תקנות ייעודיות עבור "בחירה בתקצוב". מבחני התמיכה שלהן יפורסמו מראש, בצד רשימת העמותות הנתמכות בכל תקנה. תינתן גם אפשרות להתקין תקנות חדשות.

ג. כל אזרח משלם מס במדינת ישראל יקבל בטופס הדיווח השנתי או בממשק מקוון של רשות המיסים אפשרות להקצות 3-2.5% ממס ההכנסה השנתי שלו לטובת התקנות והעמותות הללו.

ד. הבחירה תתבצע בחודשים מרץ-מאי של השנה העוקבת, ועליה להיות משודרת לרשות המיסים עד סוף מאי. שכירים ימלאו על בסיס נתוני טופס 106, ועצמאיים על בסיס הדוח השנתי.

ה. לאחר עיבוד הנתונים ברשות המיסים יתקבלו הסכומים השונים המיועדים לחלוקה. עד סוף חודש ספטמבר יועברו הכספים מקופת המדינה לעמותות או לתקנות הייעודיות, תוך פיקוח על הסכומים שנצברו וללא אפשרות של התערבות ממשלתית.

תקנות ייעודיות: רציונל

להיכן יועברו כספי ייעוד המס? שתי החלופות הראשונות שעמדו לנגד עינינו היו תקנות התקציב או עמותות, ולשתיהן חסרונות. בהמשך עלתה אפשרות נוספת, המשלבת ביניהן:

א. תקנות תקציב – בחירה בתקנות התקציב, במתכונת שהוצגה בפרק הקודם, תאפשר לשמור על מסגרת אחידה, פיקוח הדוק ואחידות בנתונים. יהיה ניתן לבחור, לדוגמה, בתרבות תורנית, מדעי הרוח או מוזיאונים, כאשר המס המיועד עובר למשרד הממשלתי הרלוונטי. הבחירה היא מתוך רשימת סעיפים סגורה המתעדכנת על ידי גורם מפקח, והכוללת אך ורק תחומים שבהם מתבצעת פעילות תקציבית מדירה. רשות המיסים מקבלת את הבחירה בטופס השנתי ומפנה את הסכום הייעודי ישירות לחשבון הוצאות המדינה, תחת תגית ייחודית לכל תחום.

יתרון החלופה טמון בפשטות התפעולית וביכולת לשלב את המנגנון ללא צורך בשינוי מהותי במבנה התקציב, שכן ההעברות מתבצעות בתוך המערכת הציבורית עצמה. כמו כן, היא מצמצמת את ההטיות האפשריות שנוצרות משוק תרומות פתוח. עם זאת, למסלול זה מספר

חסרונות מובנים: בחירה בתקנות קיימות בתוך תקציב משרדי לא תאפשר בקרה מיטבית על התקציבים ועל ניתובם בהתאם לבחירת האזרח, כמו בחירת הגוף המבצע בפועל. הטיות פוליטיות מתוך המשרד עלולות להשפיע. מלבד זאת, מעבר של סעיפי תקציב משנת מס אחת לאחרת תקשה על תפעול המשרד, ואפשר גם שלא תהיה יעילה.

ב. עמותות – בחירה בעמותות ספציפיות עשויה לשקף טוב יותר את הבחירה האזרחית. מדובר בעמותות העונות על סעיף 46 לפקודת מס הכנסה – כלומר מעניקות זיכוי ממס בשל תרומה – וכאלו הראויות לקבל תמיכה מתקנות דת, חברה ורוח. רובו המוחלט של התקצוב לדת, תרבות ורוח ניתן כיום לעמותות, ובחירה בעמותות מאפשרת גמישות מרבית ביצירת יוזמות אזרחיות חדשות.

אבל גם לבחירה ישירה בעמותות מספר חסרונות. יהיה צורך להדק את הפיקוח והבקרה על התחום, כדי למנוע פתח לשחיתויות. במנגנונים ברחבי העולם מקובל לאשר עמותות רבות, ובמקביל ליצור מנגנוני פיקוח יעילים ונשכניים יותר. בישראל, ייתכן שניתן יהיה לפתור חלק מהבעיה באמצעות **בדיקת נאותות**, דירוג ביצועים וחובות דיווח נוספות. נוסף על כך, יש חשש **לריכוזיות יתר** – עמותות גדולות ובעלות נראות גבוהה יקבלו יתרון על פני אחרות, ואפשר שעמותות קטנות, חדשות או בעלות נראות נמוכה יסבלו מחוסר תקצוב ומאפליה. חיסרון נוסף הוא שהתחרות בין העמותות תגרום לתיעול כספים לשיווק ופרסום, במקום ישירות לפעילות.

הדיון בחסרונותיהן של שתי הברירות הוביל לחלופה נוספת, המשלבת ביניהן. מדובר בהידוק הזיקה שבין העמותות ובין התקנות התקציביות:

ג. תקנות ייעודיות – תקנות חדשות שיוקנו במקביל לאלו הקיימות. לכל תקנה שניטלו ממנה 50% מהתקציב תיבנה תקנה נוספת, ייעודית עבור כספי "בחירה בתקצוב". לצד זאת, ועוד לפני ייעוד המס של האזרחים, העמותות תידרשנה לעבור את מבחני התמיכה מראש ולהיות קשורות לתקנה תקציבית ספציפית.

במסלול זה, אזרחים יוכלו לייעד מס **הן לעמותה ספציפית והן לתקנה**. כך ניתן יהיה לעקוב בצורה שקופה ופשוטה יותר אחר התזרים – כמה כסף התקבל לתקנה גם כאשר הוא יועד לעמותה ספציפית, ולהפך. אם הכסף ייתרם לתקנה, הוא יחולק בין העמותות לפי מפתח שהיה קיים בתקנה זו קודם לכן, או בכל צורה הגיונית אחרת. הדבר יקל גם על מעבר הכסף משנה לשנה, שכן מדובר בתקנות "צבועות" השייכות לציבור, שהכסף נותר שמור בהן.

תצורת הממשק: רמות בחירה

להלן תצוגה בסיסית של רמות הבחירה בממשק:

ממשק בחירה בתקצוב

ברוכים הבאים למערכת בחירה בתקצוב.
מערכת **בחירה בתקצוב** מאפשרת להקצות חלק מסך המס למטרות דת, חברה ורוח בישראל.
יש לעקוב אחר השלבים השונים ולמלא את ההוראות בדיוק כדי שהתרומה תגיע ליעדה.

מהי בחירה בתקצוב?

להזדהות וכניסה למערכת

שלב 1

להלן הנתונים המופיעים במערכת רשות המיסים על פי דו"ח שנתי לשנת 2024

ישראל ישראלי
ת"ז 123456789

לאישור ומעבר לשלב הבא

לצפייה בהקצאת מס קודמת

לדיווח על שגיאה

לקבלת עזרה מקוונת

שיעור המס להקצאה

יש לגרור את הסמן לבחירת הסכום הרצוי
0% 10%
0 3,700
סה"כ: 2,900 ₪

סך מס הכנסה ששולם: 40,500 ₪

מתוך הכנסה חייבת של: 275,000 ₪

החזרים בגין תרומות לפי סעיף 46: 350 ₪

סה"כ להקצאת מס נוכחית (עד 10%)

מהמס בניכוי סעיף 46: 3,700 ₪

שלב 2

באפשרותך להקצות את הסכום לפי תחומים, לפי תקנות או לפי עמותות. בכל שלב ניתן לסמן ✓ במשבצת המתאימה, או ללחוץ עליה כדי להגיע לרמת הפירוט הבאה. הסכום ליד התחום או התקנה מציין את הסכום שנאסף אליה. הסך הכללי (100%) מציין את הקצאת המדינה לתחום.

ישראל ישראלי
ת"ז 123456789

לאישור ומעבר לשלב הבא

לצפייה בהקצאת מס קודמת

לדיווח על שגיאה

לקבלת עזרה מקוונת

תרבות

עד כה נאסף: 20,000,000 ₪
מתוך: 500,000,000 ₪ | סה"כ: 4%

השכלה גבוהה

עד כה נאסף: 1,550,000,000 ₪
מתוך: 1,000,000,000 ₪ | סה"כ: 155%

חינוך

עד כה נאסף: 200,000,000 ₪
מתוך: 500,000,000 ₪ | סה"כ: 40%

דתות

עד כה נאסף: 2,000,000 ₪
מתוך: 300,000,000 ₪ | סה"כ: 0.06%

שלב 3

תרבות

(מסך נפתח)

ישראל ישראלי
ת"ז 123456789

חיפוש לפי שם/מספר עמותה:

456 (תיאטרון הברון)

יעדי העמותה: חיזוק ושמירה
על מורשת הברון הירש
דירוג ביצועי העמותה: 7.1
תקציב שנתי: 1,570,000 ₪
בחירה בתקצוב: 35,000 ₪
שביעות רצון ציבורית: 7.5

נתונים מאתר בידיסטאר

עמותות דומות

עמותות נתמכות

(ניתן לבחור כמה עמותות):

580123456 הבימה תיאטרון

580123456 הקאמרי

580123456 תיאטרון המטאטא

580123456 תיאטרון הקרון

580123456 תיאטרון החבובות

580123456 תיאטרון הברון

580123456 תיאטרון עמותה בע"מ

580123456 תיאטרון בית דגן

580123456 תיאטרון ירושלים

תקנות ממשלה:

מוסיקה

תיאטרון

קולנוע

תרבות יהודית

תרבות חרדית

מוזיאונים

תצורת הממשק: מחוונים

אתר ייעודי יציג **מחוונים של עמותות, תקנות, תחומים ורשויות**. לכל עמותה תוצמד **תעודת זהות ציבורית** – מטרות, תיאור פעילות, תקציבים, דירוגים מהציבור ורמות השקיפות הארגונית. יש להבטיח שקיפות מלאה של נתוני ההקצאה: כמה אזרחים בחרו בכל יעד, כמה כסף הוקצה, מהם הפילוחים הדמוגרפיים לפי אזור, גיל ומגדר, ומהן ההשפעות בפועל של ההקצאה. באופן זה, תיווצר תחושת אחריות משותפת, הן מצד הגופים והמוסדות והן מצד החברה האזרחית. לשם כך יידרשו:

- **איסוף נתונים מכלטפורמות קיימות** (אתר רשות המיסים, gov.il) ומפורטל התרומות הייעודי.
 - **שקלול והצלבה של מאגרי מידע מקוונים** (גייטסטר, מפתח התקציב, מערכת המיסים) לשם שקיפות, בניתוב מחדש דרך API. באמצעות פלטפורמה ייעודית יוכל הציבור לעקוב בזמן אמת אחר החלוקה, כולל תרשימים, עדכוני ביצוע ודוחות פעילות של הגופים המוטבים.
 - **הנגשה דרך מערכת החינוך והתקשורת** – קמפיינים, פעילויות בתקופת הבחירה ופרסום נרחב במדיה הדיגיטלית. באופן זה, הבחירה תיתפש לא כעוד הליך ביורוקרטי, אלא כהזדמנות לעיצוב משותף של מרחב הזהות הציבורית. על המנגנון לאפשר ולעודד תגובתיות ושותפות, ולהזמין את האזרחים להציע שיפורים ותוספות למערכת.
- כיום, חרף עבודת הנגשה מרשימה שנעשתה באתרים דוגמת "מפתח התקציב"³⁸ ו"מוניטור תקציב המדינה"³⁹ – מדובר עדיין בכלי עבודה המיועדים בעיקר לאנשי מקצוע, ולא לאזרחים מן השורה.

הנגשה לשכירים ולאוכלוסיות שאינן אונליין

בישראל, רוב האזרחים הם שכירים, ואינם מגישים דוח שנתי. כדי לאפשר להם ייעוד מס, יש לפתח עבורם ממשק באזור האישי ברשות המיסים המאפשר לכל אזרח לבחור את יעדיו בתקופת הדיווח. עבור משלמי מס שאינם נמצאים ברשת האינטרנט, או שמתקשים לתפעלה, יש להקים מנגנון חלופי באמצעות מוקדי סיוע, קמפיינים וערוצים טלפוניים. במקרה שפקיד של רשות המיסים ממלא את הטופס עבור משלם המס, יש לתעד את השיחה כדי לוודא שהוא מדויק ביישום רצון האזרח. בסופו של תהליך, יקבל האזרח מסמך מודפס ובו בחירותיו.

משלמי מס שאינם בוחרים

משלמי מס שלא ירצו או לא יטרחו למלא את העדפותיהם – **המס שלהם יחולק לפי העדפת הציבור שבחר למלא**. זאת, לתכלית כפולה: הן כתמריץ עבור משלמי המס לבחור, והן כדי להעניק מעט יותר משקל לבחירה דרך הגדלת כוחה היחסי (אזרח שייעד מס בסכום נמוך ישפיע על סכום גבוה מייעודו, שהגיע ממשלמי מס שלא ייעדו מס). בכך תמון איזון מסוים לאי שוויון בהכנסות, כפי שיורחב בנספח.

38 ראו אתר "מפתח התקציב", <https://next.obudget.org>
39 "מוניטור תקציב המדינה" באתר מרכז מנור, <https://manor.org.il>

תקרות דיפרנציאליות להפרשה

כדי למנוע אפשרות לשחיתות, וכדי ליצור איזון נוסף לאי שוויון בהכנסות, יש לבנות תקרה להקצאות דרך מנגנון "בחירה בתקצוב". **ייעוד המס של הנישומים יהיה מוגבל בסכום ההקצאה לסכומים הבאים (הצעה בלבד):**

- עד 1,000 ₪ ניתן להקצות לעמותה בודדת
- 1,000-3,000 ₪ ניתן להקצות למספר עמותות
- מעל 3,000 ₪ ניתן להקצות לתקנה כולה, למספר תקנות או לכלל התקנות במשרד.⁴⁰

עדיין תהיה קיימת הטיה לטובת בעלי ההכנסות הגבוהות, אלא שזו תתפזר על כלל העמותות בתחום. ובסופו של דבר, העובדה שתחום מסוים מתועדף על פני אחרים, היא בין מטרות התוכנית.

סעיף 46

מנגנון בחירה בתקצוב מבקש להותיר על כנו את סעיף 46 לפקודת מס ההכנסה, כך שתרומות תוכלנה עדיין להיות זמינות באופן וולונטרי. במקרים רבים פונות עמותות לציבור בבקשת סיוע דחופה, והאפשרות לתרום מיידית ולקבל זיכוי מס היא נצרכת. עם זאת, יש להציע בה מספר שיפורים.

בראש ובראשונה – **שקיפות ואוטומטיזציה**. היקפי התרומות ויעדיהן יהיו גלויים לציבור, והתרומה תזכה אוטומטית בהחזר מס. נוסף על כך, בפורטל התרומות האישי יוכל כל אחד לראות את תרומותיו, ואלו ייחשבו כחלק מהתרומה השנתית שלו. יש לשקול אם ניתן יהיה להקצות כפל מס – גם דרך "בחירה בתקצוב" וגם דרך סעיף 46. זאת, כאשר בסופו של דבר, מדובר בהקצאה של מס הכנסה, גם אם בדרך עקיפה.

סיכום

פרק זה הציג את חלקו הראשון של המנגנון – זה העוסק בייעוד המס. לייעוד דרושים עקרונות פשוטים לתפעול, כמו תקנות ייעודיות, וכן ממשק חכם, מנגיש ונוח. החלק הבא יעסוק באתגר החלוקה של כספי המס והפיקוח עליהם.

40 כדי להגיע להקצאה של 3,000 ₪ יש לשלם מס הכנסה שנתי של 100,000 ₪. מדובר בחישוב ממוצע של המס בעשירון העליון של השכירים בישראל.

פרק ה | המנגנון - שלב החלוקה והפיקוח

ייעוד המס יתבצע כאמור בחודשים מרץ-מאי של השנה העוקבת וישודר לרשות המיסים. לאחר עיבוד הנתונים ברשות, יתקבלו הסכומים השונים המיועדים לחלוקה, ובסוף ספטמבר הם יועברו מקופת המדינה לעמותות או לתקנות הייעודיות. פרק זה מתאר את האתגרים האדמיניסטרטיביים של המנגנון ואת אפשרויות הפיקוח על הסכומים שנצברו בו. התוכנית תדרוש היערכות משמעותית מצד הממשלה ומצד העמותות. יהיה צורך גם בגוף ייעודי שיעסוק בהנגשה, שקיפות ומעקב.

צבירה והעברה של כספים

כספי המיסים נגבים על ידי רשות המיסים במהלך שנת המס. ייעוד המס מתבצע בשנת המס העוקבת. יש לוודא כי 2.5%-3 מתשלומי מס הכנסה אכן נצברים על ידי משרד האוצר עבור "בחירה בתקצוב". כיוון שמדובר בבחירה ציבורית שיעדיה מסומנים מראש, ובמבחני תמיכה ידועים מראש עבור תקנות ייעודיות, לא אמור להיגרם עיכוב בהעברת הכספים, ופרק זמן של ארבעה חודשים – דיווח בסוף מאי, חלוקה בסוף ספטמבר – אמור לאפשר התארגנות מבוקרת ונוחה.

אם לא נוצרה אפשרות לחלוקת הכספים ליעדם בחודשים אוקטובר-דצמבר של שנת המס העוקבת, הם יישארו בתקנות הייעודיות, ללא חזרה אל אגף תקציבים וקיצוז מצד משרד האוצר. היה והתנאים לא יאפשרו זאת, ראוי לשקול הקמת גוף סטטוטורי חדש בחקיקה ראשית, שאליו ייאספו אותם 2.5%-3 ממס ההכנסה המצטבר במהלך השנה המיועדים ל"בחירה בתקצוב".

סימולציה 1

השנה: 2025. התקנה: תיאטרון (19.42.02.07)

תקציב נוכחי (לפני בחירה בתקצוב, לצורך ההדמיה): 100 מיליון ₪

תקנה ייעודית לבחירה בתקצוב: תיאטרון.01

סה"כ מוטבים: 90 עמותות על פי מבחני תמיכה וקריטריונים שנקבעו מראש

בחודש מרץ נפתחת האפשרות ל"בחירה בתקצוב". איסוף הנתונים מתבצע עד סוף מאי.

הנתונים שהתקבלו:

תקצוב ישיר לתקנה (ייעוד מס של אזרחים ישירות לתקנה): 15 מיליון ₪

תקצוב עקיף לתקנה (חלק יחסי מהציבור שלא בחר ומתחלק על פי הציבור שבחר): 7 מיליון ₪

תקצוב ישיר לעמותות ספציפיות: 9 מיליון ₪ ל-40 תיאטרונים

בחודש ספטמבר הכספים מועברים:

תקצוב שהגיע לכלל התקנה: 22 מיליון ₪ (15 מיליון + 7 מיליון), מתחלק בין כלל העמותות לפי הקריטריונים שנקבעו.

תקצוב ישיר לעמותות: 9 מיליון ₪, מגיע ישירות לעמותות

בשנת 2026 מורידים 50% מתקציב תקנת תיאטרון.

סה"כ קיצוץ: 50 מיליון ₪

סה"כ התקבל בבחירה בתקצוב: 31 מיליון ₪ (22 מיליון + 9 מיליון)

סימולציה 2

השנה: 2025

התקנה: מינהלת לתרבות מסורתית (תקנה חדשה)

תקציב: (לא קיים)

תקנה ייעודית לבחירה בתקצוב: מינהלת לתרבות מסורתית.01

סה"כ מוטבים: 30 עמותות על פי מבחני תמיכה וקריטריונים שנקבעו מראש

בחודש מרץ נפתחת האפשרות ל"בחירה בתקצוב". איסוף הנתונים מתבצע עד סוף חודש מאי.

הנתונים שהתקבלו:

תקצוב ישיר לתקנה (ייעוד מס של אזרחים ישירות לתקנה): 11 מיליון ₪

תקצוב עקיף לתקנה (חלק יחסי מהציבור שלא בחר ומתחלק על פי הציבור שבחר): 3 מיליון ₪

תקצוב ישיר לעמותות ספציפיות: 5 מיליון ₪ ל-15 עמותות

בחודש ספטמבר הכספים מועברים:

תקצוב שהגיע לכלל התקנה: 14 מיליון ₪, מתחלק בין כלל העמותות לפי הקריטריונים שנקבעו.

תקצוב ישיר לעמותות: 5 מיליון ₪, מגיע ישירות לעמותות

סה"כ התקבל בבחירה בתקצוב: 31 מיליון ₪

בשנת 2026 הממשלה דנה אם להקצות כסף ממשלתי לתקנה מעבר לסכום שנאסף מהציבור.

הפיקוח על "בחירה בתקצוב" ודילמת השר

האתגר הביורוקרטי המרכזי הניצב בדרכה של התוכנית הוא תגובת הממשלה נוכח ייעוד המס של הציבור. לממשלה שמורה יכולת עצמאית לתקצב תרבות, דת ורוח כראות עיניה. היא יכולה, לדוגמה, לאזן את הבחירה הציבורית באמצעות אותם 50% שנותרים בידיה או ממקומות אחרים, ובכפועל, כמעט לאיין אותה. צעד כזה יותיר את המצב הקיים על כנו, ואף ירע אותו – שכן הציבור יחוש מרומה, המתחים יחריפו והתרעומת על הממשלה תגדל.

בפני השר הממונה על אחד התחומים הרלוונטיים תעמודנה שלוש אפשרויות מרכזיות:

א. **חיזוק ההעדפה הציבורית** – להוסיף תקציבים לתקנות שזכו להעדפה ציבורית חזקה. צעד שלכאורה מתבקש, לאור העובדה שמשלם המיסים הביע את רצונו במפורש.

ב. **השארת המצב על כנו** – לא להתערב בבחירה הציבורית, ולהותיר על כנו את הבחירה ואת ההקצאה הקיימת בתקנה המקורית.

ג. **תיקון וקיצוז** – להוסיף תקציבים לתקנות שלא זכו להעדפה ציבורית, ואף לקצץ לטובתן בתקציבים אחרים – ממשרדו שלו (מחוץ לתקציבי "בחירה בתקצוב") או ממקומות אחרים.

התשובה העיקרית שניציע לאתגר הביורוקרטי של הפיקוח נמצאת בגוף השאלה: הדבר המרכזי שעשוי למנוע את ההנהגות הזו הוא דעת הקהל. אם ההעדפה הציבורית תקוזז ותבוטל דה־פקטו על ידי הממשלה, הדבר יגביר את הקיטוב ואת חוסר האמון במוסדות השלטון. על כל הצדדים לשקול את התרחיש הזה.⁴¹

נוסף על כך, ומן העבר השני – ישנם מקרים שבהם ראוי מאוד לתקן את העדפת הציבור, לטובת מגזרים ותקנות שיסבלו מתת תקצוב. גם לא תמיד ראוי להגביל את החלטות הממשלה בנושא תקצוב, שכן מדובר בחלק מהיכולת הביצועית שלשמה נבחרה.

ניצוד להלך בין הטיפות ולוודא שהממשלה מתקנת במקום שראוי לתקן, ולא מחלקת כסף לקבוצות לחץ? להלן שורת מנגנונים לפיקוח, בקרה ודיון ציבורי. מטרתם אינה להשביט את פעולת הממשלה, אלא לוודא שבחירת הציבור אינה מעוקרת מתוכנה, מצד אחד; ושלא מתרחשת פגיעה מהותית במגזרים חלשים, מן הצד השני.

ועדה מלווה

תוקם בכנסת ועדת משנה לוועדת הכספים, שתפקידה לבחון את תקצוב התקנות השונות וכן לבחון אם השר ביצע פעולות קיצוז או הוספה של כספים בנושאי דת, תרבות ורוח – בתוך תקציבי "בחירה בתקצוב" ומחוץ להם. הדיווח לוועדה יהיה באחריות החשב המשרדי, בדומה לדוחות חופש המידע. הוועדה תקיים את דיוניה לקראת הגיבוש של חוק ההסדרים.

ראוי אף לשקול לחזק את כוחה של הוועדה ולהעניק לה סמכות קבועה בחוק לאישור העברות תקציבים – בדומה לוועדת הכספים. כמו כן, ניתן לחזק את חובת הדיווח לוועדה ואת החובה להתייצב בפניה מצד מי שמקבל תקציבי דת, תרבות ורוח.

כן ראוי לאמץ בישראל את המסורת הדמוקרטית, שלפיה, בכל המשרדים הגדולים העוסקים בדת, תרבות ורוח – אם ממונה שר שהוא נציג מפלגה מסוימת, יו"ר הוועדה יהיה ממפלגה אחרת (לא בהכרח משני עברי המשכן, קואליציה מול אופוזיציה), כדי לוודא שיתקיים דיון ענייני ופיקוח פרלמנטרי על התקציבים.

נציב תלונות (Ombudsman)

ימונה נציב תלונות בנושא תקצוב דת, תרבות ורוח, בדומה לנציבים אחרים הפועלים בתחומי ציבור שונים. הנציב יוסמך לברר תלונות מהציבור ומגופים מפעילים בנוגע לליקויים בפעולת הממשלה או העמותות הפועלות במימונה. ראוי לשקול להעניק לו סמכויות בדומה לנציב קבילות הציבור על קופות החולים לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי – כלומר, סמכות להוציא הוראות מחייבות לגופים מפוקחים ולפרסם חוות דעת והמלצות בפני השר הממונה, הכנסת והציבור.

41 ובכל זאת, גם אם הממשלה תאזן את ההעדפה הציבורית, היכולת של משלמי המיסים להקצות ולשריין תקציבים עבור דת, תרבות ורוח הקרובים לליבם – עשויה עדיין ליצור עבורם הגנה מסוימת מהפוליטיקה.

פיקוח חשב כללי

באחריות החשב הכללי להפעיל פיקוח על תקנות בתחומי הדת, התרבות והרוח, בדומה לפיקוח המתקיים על יתר התקנות התקציביות. לצד הבקרה המשפטית על ניהול התקין של התקנות (המבוצעת באמצעות הגורמים המשפטיים והתקשיר), על החשב הכללי לוודא כי הכספים שהוקצו בתקנות מגיעים בפועל אל המפעילים השונים. במקרים שבהם מתבצעות פעולות של קיזוז או תוספות ביוזמת השר במסגרת תקנות ייעודיות, נדרש שהחשב כללי ידווח על כך למבקר המדינה, כדי להבטיח שקיפות ובקרה חיצונית.

חשוב עם זאת להדגיש כי מנגנוני הפיקוח הקיימים סובלים כבר היום מעומס ביורוקרטי כבד, ובמיוחד בכל הנוגע לפיקוח על עמותות. שכבת פיקוח נוספת צפויה להכביד עוד על המערכת, ויש להביא זאת בחשבון בבחינת יישום ההצעה.

דוח כלכלן ראשי

בדומה לנושאים כלכליים אחרים, יפרסם הכלכלן הראשי במשרד האוצר סקירה שנתית שתכלול פירוט של הקיזוזים והתוספות שביצעו המשרדים בתקציבי דת, תרבות ורוח שבאחריותם. בשנת בחירות יפורסם הדוח לא יאוחר משלושה חודשים לפני מועד הבחירות, כדי לאפשר לציבור ולעוסקים במלאכה תמונה עדכנית ושקופה של השימוש בתקציבים אלה. כן תתבצע בקרה במסגרת סקירה רב שנתית, שתציג מגמות מצטברות לאורך זמן.

מדדים גלויים

הואיל ומשולם המיסים מיעד מס מדי שנה בשנה, אחת הדרכים האפקטיביות לפקח על יישום "בחירה בתקצוב" היא שיקוף של ביצועי הממשלה והעמותות בחזרה אל האזרח. לשם כך, יש צורך באיסוף מדדים רבים ככל האפשר אשר יהיו גלויים לקהל הרחב – מספר מוטבים, היקף תרומות, התייעלות, ניהול תקין ועוד. מדדים אלו יוצגו באמצעות מחוונים בתוך מנגנון ייעודי המס עצמו.

תקשורת

יש להבטיח ליווי תקשורתי לדוחות העוסקים בקיזוזים ובתוספות של משרדי הממשלה, נוסף על הדוח השנתי של הכלכלן הראשי. חשוב לשקף לציבור את המסקנות המרכזיות, ובייחוד בתקופת בחירות – שבהן לממצאים עשויה להיות משמעות ציבורית ופוליטית מוגברת. מומלץ ללוות תקשורתית גם את עבודת ועדת המשנה, ובעיקר את הדיונים הנוגעים לקיזוזים ולתוספות בתקציב לקראת שנת התקציב החדשה. בהנחה שפעילי ציבור שתקצובם נפגע או צומצם ייקחו חלק בדיונים, צפוי כיסוי תקשורתי רחב וצבעוני – כזה ששרים יעדיפו להימנע ממנו, אך יגביר את השקיפות והמודעות הציבורית.

סיכום

האתגר הביורוקרטי המרכזי של התוכנית הוא שמירת אמון הציבור והבטחת תוקף הבחירה הציבורית, כנגד יכולתה של הממשלה לאזן ואף לנטרל את ההעדפות שהובעו באמצעות תקצוב עצמאי. התעלמות מהעדפת הציבור עלולה להחריף קיטוב ואי אמון במוסדות. מנגד, ויתור מלא על שיקול דעת ממשלתי עלול להותיר קבוצות מוחלשות בתת תקצוב. האתגר,

אם כן, הוא בהליכה בין הטיפות – תיקון במקומות הנחוצים, בלי לרוקן את הבחירה מתוכן. שילובם של מנגנוני הפיקוח והשקיפות מבקש להבטיח כי "בחירה בתקצוב" תהיה לא רק עיקרון מוצהר אלא מנגנון אפקטיבי, מאוזן ונתון לפיקוח מתמשך.

לכך ראוי לצרף הערה: ככל שהסכומים העומדים לבחירת הציבור יהיו גבוהים יותר, יהיה קשה יותר לאזן ולקזז אותם. כך לדוגמה, מרגע שגם חלק מתקציבי החינוך יתווספו ל"בחירה בתקצוב", הסכום השנתי יגדל במידה ניכרת, והאפשרות לאזן אותו תיחלש.

פרק ו | המלצות להטמעה

האתגרים העומדים בפני התוכנית אינם פשוטים, אולם המציאות החברתית והפוליטית בישראל מכילה מתחים מאתגרים לא פחות. השאלה המרכזית היא אם לאפשר התמודדות מוסדית, שקופה ודמוקרטית עימה, או שמוטב להשאירה להתפתחות בדרכים מבוקרות פחות ודמוקרטיות פחות. יש לשקול ברצינות את האפשרות שאם לא יימצא עבודה מענה מוסדי, היא תתבטא בדרכים פחות רצויות – כמו תמיכה במפלגות אנטי דמוקרטיות, מחאות אלימות או בדלנות פוליטית (יש שיאמרו שהדבר כבר החל להסתמן).

ברמה הפוליטית, צפויה התנגדות מצד גורמים הרואים במנגנון איום על שליטתם בתהליכי חלוקת משאבים. מנגנוני ייעוד מס מערערים על המונופול של השחקנים הפוליטיים בהקצאת תקציבים, הקצאה שמעניקה להם חלק עיקרי מכוחם. התמודדות אפשרית היא יצירת קואליציות תומכות רחבות הכוללות גורמים מהמגזר האזרחי, העסקי והאקדמי, או לחלופין – שיתופי פעולה פוליטיים בין נבחר ציבור המייצגים את משלמי המס. הדבר עשוי ליצור דיונים והסכמות חדשות בין מפלגות הניצבות כיום משני צידי המתרס הפוליטי, דוגמת חילונים ליברלים והציונות הדתית, ולמתן את הקיטוב הפוליטי. חשוב גם להדגיש את היתרונות למערכת השלטונית עצמה – הגברת אמון הציבור.

ברמת החברה האזרחית, צפויה התנגדות מצד עמותות קטנות, לא מוכרות או כאלו החוששות לאבד את מעגל התורמים מכוח סעיף 46. קיים גם חשש שכספי עמותות יושקעו בפרסום על חשבון הפעילות. קשה לתת מענה לחששות אלו מראש, כל עוד איננו יודעים כיצד תיראה הבחירה הציבורית. אך לטווח הארוך, מדובר במנגנון שמטרתו לחזק את החברה האזרחית, ולא להחלישה.

בסיכום הסקירה, ראוי לתת את הדעת למספר עקרונות מנחים להטמעה בהתבסס על הניסיון הבינלאומי המצטבר, תוך התאמה לנסיבות הישראליות הייחודיות. עקרונות אלו נועדו לאזן בין יעילות המנגנון לבין מידת התקבלותו הפוליטית והציבורית.

גישה הדרגתית

מוצע כי המנגנון ייושם באופן הדרגתי, המתחיל בשיעור נמוך יחסית (1%-2) ומתרחב בהתאם לממצאי ההערכה עד מלוא הסכום המבוקש (2.5%-3). גישה כזו מאפשרת התאמה מתמשכת של המנגנון ומפחיתה התנגדויות אפשריות. הנתונים ממדינות אירופיות מלמדים כי גם אחוז נמוך יחסית יכול להוביל לתוצאות משמעותיות, ובלבד שהמנגנון מעוצב בצורה נגישה ואפקטיבית. יישום הדרגתי יאפשר גם הערכה שיטתית של ההשפעות התקציביות ושל התאמות נדרשות, וכן הסתגלות של מערכת התכנון הרב שנתית. **אפשרות נוספת היא להתחיל מפיילוט מוגבל מבחינת היקף האוכלוסייה, הגופים והתקציב המשתתף.**

שימוש בפלטפורמות קיימות

פשוטות התהליך היא גורם מכריע בהצלחת מנגנוני ייעוד המס. מוצע להתחיל מטפסים ודוחות מס קיימים, כגון מילוי טופס 101 או תיאום מס תוך ניצול הפלטפורמות המקוונות של רשות המיסים, ובמקביל, לפתח ממשק משתמש אינטואיטיבי המאפשר בחירה מושכלת. כפי שכבר

צוין, יש לתת דגש מיוחד להנגשת המנגנון לאוכלוסיות מגוונות, לרבות מי שאינם מגישים דוחות מס באופן שוטף.

סקרי דעת קהל

חלק מבחירות הציבור ניתנות לחיזוי דרך סקרים. באמצעותם ניתן יהיה גם לעמוד בצורה מדויקת יותר על התקנות שתוצענה לבחירה, ולהיערך לשינויים שיידרשו בתקצוב.

מחקר מתמשך

הצלחת המנגנון תלויה בשקיפות מלאה ובמחקר מתמשך – פרסום מפורט של נתוני השתתפות, הקצאות והשפעות – למניעת ספקולציות, תיאוריות קונספירציה ואי הבנות. חשוב גם לערוך מחקר אקדמי משמעותי סביב השפעות התוכנית על מתחים חברתיים, הלכידות החברתית והדמוקרטיה.

פיתוח חלופות לא־כלכליות לשיתוף ציבור

במקביל לכל תוכנית של בחירה בתקצוב, חיוני לפתח ולחזק מנגנוני שיתוף ציבור שאינם תלויים במעמד כלכלי או ביכולת לשלם מיסים: פאנלים אזרחיים, תהליכי התייעצות רחבים, ממשל מקומי חזק ודרכים נוספות המאפשרות לכלל האזרחים להשפיע על החלטות ציבוריות.

שינוי השיח על תקציבי דת, תרבות ורוח

חלק עקרוני בהטמעת מנגנוני בחירה בתקצוב הוא שינוי השיח וטיוב המחלוקות הערכיות. זהו כלי שדרכו ניתן לנהל דיון במקום מאבק פוליטי. אלו הם השינויים העיקריים שהיינו רוצים לחולל:

- 1. ניהול מחלוקות דרך תהליך פתוח.** בעידן שבו זהות ותרבות הן מקור מרכזי למחלוקות פוליטיות, מנגנון בחירה בתקצוב מציע מסגרת לניהול המחלוקות הללו מתוך שקיפות ודיאלוג. במקום שהמחלוקות יוסתרו, או יתפרצו דרך מאבקים פוליטיים כוחניים, תהליך הבחירה בתקצוב מאפשר לכל קבוצה להציג את סדרי העדיפויות שלה באופן פומבי, שיטתי ומוסבר. החשיפה של הבחירות התקציביות בפני הציבור יוצרת אפקט כפול: מצד אחד, היא מאפשרת הבנה טובה יותר של צרכים קבוצתיים אמיתיים; מצד שני, היא מאפשרת לקבוצות לזהות את המכנים המשותפים ביניהן. במקום לראות בתקציב איום, הוא הופך לזירה של שיח ופעולה.
- 2. תיקון כשלים דמוקרטיים והטיות מבניות.** מערכת התקצוב הישראלית בנויה כך שרבים מסעיפיה נגזרים ישירות ממבנים קואליציוניים וממסדיים, ולא מהצבעה חופשית על ערכים אזרחיים. כתוצאה מכך, תקציבים רבים אינם מבטאים סדרי עדיפויות כלל חברתיים, אלא חבילות פוליטיות המועברות לקבוצות שונות בשיטת "תן וקח" או "חטוף כפי יכולתך". המנגנון המוצע שובר את הדינמיקה הזו, בכך שהוא מאפשר להעלות נושאים חשובים שלא עולים בהכרח במסגרות הקיימות, אך בוערים בשטח.
- 3. הגברת שקיפות וחזקת אמון ציבורי –** בחירה בתקצוב מאפשרת לגופים ציבוריים להציג לא רק את מה שהם עושים, אלא גם למה. דרך הגדרת סדרי עדיפויות, תיאור מטרות והבהרת אוכלוסיות יעד, נוצר שיח של אחריות שמחייב את המוסדות להתייבב מול הציבור ולשקף את עצמם בבחירות.

4. **העצמת דמוקרטיה מלמטה למעלה** – תקציבי דת, רוח ותרבות אינם נוצרים בהכרח על ידי המדינה, אלא לעיתים קרובות נולדים בשטח: קהילות, עמותות, תנועות נוער ומנהיגות מקומית. הבחירה בתקצוב מאפשרת למסגר את היוזמות הללו כמדיניות, ולא רק כבקשה. היא מציעה מנגנון שבו המדינה לא רק מגיבה, אלא פועלת בשיתוף פעולה עם מגמות עומק חברתיות-תרבותיות. באופן זה, נוצרת שפה משותפת בין מוסדות אזרחיים לבין המדינה. זו גם דרך לביזור הכוח בלי לפרק את המערכת: כאשר קבוצות יודעות שהן יכולות להגדיר לעצמן סדרי עדיפויות, הן גם נושאות באחריות על תהליך העיצוב התקציבי. המדינה נשארת שותפה, אך לא בלעדית.

סיכום | בחירה בתקצוב - הצעה לשינוי מרענן במערכת התקצוב בישראל

במשך עשורים סובלת החברה הישראלית ממתחים גוברים סביב סוגיות של זהות, דת ותרבות. השיטה הפוליטית הקיימת יוצרת עיוותים מבניים: קבוצות קטנות מצליחות לחלץ תקציבים גדולים מעבר להעדפת הציבור הרחב, והאמון במערכת נשחק. מנגנון "בחירה בתקצוב" נועד להחזיר לציבור חלק מהשליטה בכספים שהוא עצמו משלם. הוא מציע דרך חדשה להפחית קיטוב, להשיב תחושת שותפות במוסדות המדינה, וליצור "בחירות קטנות" מדי שנה – שמאפשרות לכל אזרח להשמיע קול אמיתי בנוגע לזהותו וערכיו.

המודל נשען על דוגמאות בינלאומיות, מאיטליה וספרד ועד הונגריה ופולין, שבהן אזרחים מייעדים אחוז קבוע ממס ההכנסה שלהם לגופים תרבותיים, דתיים או אזרחיים, ובכך מביעים העדפה ישירה לגופים המשקפים את זהותם. התוצאות בעולם ברורות: השתתפות אזרחית מוגברת, חיזוק החברה האזרחית, גיוון תרבותי ותחושת הוגנות רבה יותר. בישראל, הייחודיות היא שבמקום מימון "כנסיות" ממוסדות, נדרשים מיפוי שקוף של תקנות דת, תרבות ורוח ושיוכן למערכת פתוחה ונגישה לבחירה. אלו תקציבים שאינם קריטיים לתפקוד היומיומי של המדינה, אך הם רגישים פוליטית ומעוררים מחלוקת עמוקה – ולכן מתאימים במיוחד ליישום המנגנון.

מעבר להיבטים הטכניים, "בחירה בתקצוב" נושאת בשורה דמוקרטית עמוקה: היא מזכירה שהכסף הציבורי שייך בראש ובראשונה לאזרחים, ושיש להם לא רק החובה לשלם מיסים אלא גם הזכות להשפיע על ייעודם. המהלך יגביר את המעורבות האזרחית, יחזק את תחושת ההוגנות, ויתרום להפחתת הקיטוב סביב סוגיות זהות.

חלוקת הכספים תתבצע באופן מסודר ושקוף ותאפשר לאזרחים לעקוב אחר שימוש המשאבים. מנגנוני הפיקוח – ועדת משנה בכנסת, נציב תלונות ציבורי, דוחות הכלכלן הראשי ומדדים פומביים – נועדו לשמר את אמון הציבור, אך הם אינם ליבת המהלך. הליבה היא עצם ההזדמנות לשחרר את התקציב מידי קבוצות לחץ ולהחזירו לידי האזרחים.

"בחירה בתקצוב" אינה פותרת את כל המתחים הזהותיים והתרבותיים. שאלות כגון מעמד אישי או גיוס מחייבות החלטות קולקטיביות, שאינן ניתנות לפתרון באמצעות חלוקה יחסית. ברם, היא מסדירה חלק משאלות המימון החשובות של הקהילות השונות, ובכך מהווה צעד ראשון וחשוב בכיוון של מניעת מאבק או כפייה הדדית.

זהו צעד קטן מבחינה אדמיניסטרטיבית – "כפתור" נוסף במערכת המס – אך שינוי גדול תרבותי ופוליטי; מהלך בעל פוטנציאל לרענן את הדמוקרטיה הישראלית, לחזק את תחושת ההוגנות ולעצב שיח חדש סביב זהות, שותפות ואמון במוסדות המדינה.

נספח | שלושה אתגרים למנגנון

נעסוק להלן בשלושה אתגרים עיקריים שבפניהם ניצבת ההצעה. בתוך כך, ייכרסו בהרחבה הרקע התיאורטי וההצדקות שבבסיס המתווה, כדי לשמש מענה לשאלות שעשויות לעלות ביחס אליו.

אתגר השוויון

המנגנון מערער במידה מסוימת על עיקרון השוויון הפוליטי, שכן הוא מעניק לחלק מהאזרחים – משלמי מס ההכנסה – אפשרות לקבל החלטות תקצוביות, במקום שאלו יתקבלו על ידי הכלל באמצעות המערכת הייצוגית. בכך יוצר המנגנון מתח בין שני עקרונות יסוד בדמוקרטיה: **השוויון הפוליטי** ומולו **האוטונומיה האזרחית** של משלמי המס, להשפיע על ייעוד כספים. האם ראוי שאזרח שתורם יותר יקבל השפעה רבה יותר על עיצוב המרחב הציבורי?⁴²

תמצית המענה התיאורטי והמשפטי לאתגר היא **פשרה** בין ערכים של שוויון, אוטונומיה וצדק, ו**תיקון חלקי** לבעיות דמוקרטיות שונות.

טיעונים נגד בחירה בתקצוב

א. פגיעה בשוויון הפוליטי. הדמוקרטיה המודרנית בנויה על עיקרון יסוד של "אדם אחד, קול אחד" (One man, one vote), ללא הבדל מעמד, הכנסה או תרומה כלכלית. עיקרון זה מבטיח שלכל אדם יש משקל שווה בעיצוב המדיניות הציבורית, ובכך הוא מניח את התשתית הלגיטימציה של ההחלטות המתקבלות בשם "הריבון" – הציבור כולו.

ב. חדירת עקרונות שוק חופשי לתוך המערכת הפוליטית. בעלי אמצעים יוכלו להשפיע יותר על סדר היום הזהותי והתרבותי, ובכך, הלגיטימיות של המערכת הדמוקרטית עלולה להיפגע. אף ייתכן שיתקבעו מנגנונים המאפשרים לבעלי ההון "לקנות" השפעה פוליטית בדרכים שונות.

ג. שעתוק אי שוויון חברתי. קבוצות חלשות תהיינה מודרות חלקית מקבלת החלטות.

ד. חזרה לדפוסים היסטוריים של דמוקרטיות מעמדיות ולא שוויוניות, שבהם ההשפעה הציבורית נגזרה מהיכולת הכלכלית.

טיעונים בזכות הבחירה בתקצוב

א. מיסוי וייצוג. גביית מיסים צריכה להיות שותפות דו־כיוונית בין המדינה ובין משלם המיסים. הדרת האחרון מקבלת ההחלטות, בפרט במערכות ייצוגיות, היא עיוות של הצדק שגורם לניכור ולאובדן האמון והלגיטימציה של המערכת.

ב. דמוקרטיזציה של התקצוב. החלטות תקצוביות מתקבלות בכל מקרה על ידי חלק מהציבור (קואליציה מול אופוזיציה), והן נתונות ללחצים של קבוצות קצה ואינטרס. בחירה בתקצוב

42 וראו גם Silvestri, 2021, בנוגע לתיאוריה של סאגדן ולהתפתחות הדיון ההיסטורי.

דווקא מגדילה שוויון, בכך שהיא מאפשרת לקבוצות שונות להקצות תקציבים למיזמים שהממשלה אינה משקיעה בהם.

ג. ליברליזציה של התקצוב. זהות, תרבות ודת הן סוגיות שמדינה ליברלית לא צריכה להתערב בהן. מלכתחילה הן צריכות להיות ממומנות על ידי הציבור, והמנגנון של בחירה בתקצוב מקרב אותנו למצב זה.

ג. הפיכת נטל ההצדקה. יש לדרוש הצדקה חזקה לגביית מס, שכן מדובר בכסף של האזרחים. שיתוף האזרחים הוא מיתון של טענה זו.

ד. יעילות ההקצאה. המדינה נתפשת כלא יעילה, ושיתוף של אזרחים יבטיח הקצאה מיטבית של משאבים ("תאוריית הבחירה הציבורית")⁴³.

ה. תיקון אי שוויון קיים. במדינות עם מגוון קצבאות, כמו ישראל, המנגנון מתקן אי שוויון שקיים לרעת העובדים הנושאים בנטל הקצבאות.

ו. תועלת ציבורית. ייעוד המס מיועד לתועלת הציבור, ולא לכיסם הפרטי של משלמי המס.⁴⁴

הרקע ההיסטורי – דמוקרטיה וקניין

מבט היסטורי מגלה כי שורשי הדמוקרטיה נטועים בעיקרם במאבק של שכבות האצולה והאליטה לביזור הכוח השלטוני, ולא דווקא בשאיפה לשוויון רחב. למעשה, בכל אחת מהדוגמאות ההיסטוריות הבולטות – יוון העתיקה, רומי הרפובליקנית, הלכת "טובי העיר" היהודית, ובעת החדשה ארצות הברית וצרפת – לפחות בתחילת דרכן, בעלי הזכות להשתתף בחיים הפוליטיים היו כמעט תמיד בני המעמד הגבוה, בעלי הון, רכוש והשפעה.

ביוון העתיקה, ובעיקר באתונה של המאה החמישית לפנה"ס, רק גברים חופשיים ילידי העיר, שהיו בדרך כלל בעלי רכוש ואמצעים, היו זכאים להשתתף באספה העממית.⁴⁵ גם **ברומי הרפובליקנית** נבנה המנגנון הדמוקרטי סביב עיקרון הביזור: הסנאט, האסיפות והפקידים הנבחרים ייצגו בראש ובראשונה את משפחות הפטריקים – האריסטוקרטיה הרומית, בעלי הקרקעות וההון – ורק בהדרגה, ולא בלי מאבקים, נפתחו שערי ההשתתפות הפוליטית גם לפלבאים, בני המעמדות הנמוכים יותר. גם אז, הזכות להשפיע על השלטון נותרה מוגבלת למי שהיה בעל רכוש, ייחוס או השכלה. המערכת הדמוקרטית שימשה בעיקר לאיזון כוחות בין קבוצות עליות, ולא להגשמת שוויון פוליטי רחב.⁴⁶

הדגם הרפובליקני הזה השפיע עמוקות על **מייסדי ארצות הברית**, שבסוף המאה ה-18 עיצבו חוקה המבוססת על עקרונות של ביזור סמכויות (מהשלטון המרכזי לבעלי ההון המקומיים), הפרדת רשויות ובחירות חופשיות. גם כאן, הדמוקרטיה נבנתה כזכותם של בעלי רכוש, גברים לבנים בלבד. הסיסמה "No taxation without representation" שיקפה למעשה את האינטרסים של בעלי ההון והקרקעות במושבות, שדרשו שליטה על השימוש בכספים וייצוג

43 ראו גם סולניק, 2019. בפרט פרק א, העוסק בהצדקות השונות להטבות המס.

44 מבחינה פרגמטית, ההבחנה שגורמת לאי שוויון בין עובדים ובין שאינם עובדים היא עניינית (שוני רלוונטי), שכן האפשרות לצאת ולעבוד פתוחה בפני כל אדם (כאשר אדם מנוע מלעבוד הוא מקבל סעד כספי). את האי שוויון בין אלו שמשתכרים הרבה ובין אלו שמשתכרים מעט ניתן לאזן באמצעות מנגנונים מובנים שיתארו להלן.

45 ברנט, 2006; צלניק, 2004.

46 קארי, 1963, כרך א עמ' 81-90; שיצמן, 1991, עמ' 46-49.

בפרלמנט הבריטי.⁴⁷ גם כשהזכות לבחור הורחבה בהדרגה, היא נותרה קשורה למעמד כלכלי וליכולת לשלם מיסים שנדרשו במרבית המדינות.⁴⁸

אף **בצרפת**, המהפכה של 1789 שירתה בראש ובראשונה את דרישת הבורגנות להשתתף בקבלת ההחלטות על מיסוי והוצאות.⁴⁹ האספה הלאומית שהוקמה לאחר המהפכה נשלטה בידי בני מעמד הביניים, והחוקה הראשונה העניקה זכות בחירה רק ל"גברים פעילים" – כלומר, גברים ששילמו מיסים בשיעור מסוים והחזיקו ברכוש. כך, כ־15% בלבד מהגברים בצרפת זכו להשתתף בדמוקרטיה החדשה, בעוד הרוב המוחלט נותר מחוץ למעגל ההשפעה.⁵⁰

עם השנים, התרחבות ההשתתפות הדמוקרטית יצרה מצב שבו כל אזרח זכאי להשתתף בקבלת ההחלטות גם אם אינו שותף משמעותי במימון המדינה, בעוד הנושאים בנטל המס מוצאים עצמם לעיתים ללא שליטה על ייעוד כספם.

על רקע ההבנה כי אין בפוליטיקה כתרונ חד משמעי או מוחלט לבעיות של חברות דמוקרטיות מורכבות, הצעת "בחירה בתקצוב" היא **מעגן כשרה פרגמטי ומתבקש**, שנועד להרחיב את ארגז הכלים הדמוקרטי ולספק מענה גמיש ומותאם לאתגרים של חברה הטרוגנית. כך היא גם הוכרה במערכות משפט שונות – ככלי מוסדי גמיש, המאפשר איזון דינמי בין עקרונות הדמוקרטיה הייצוגית לבין שאיפה להעצמת השתתפות אזרחית, ובין עקרונות של צדק, שוויון וקניין.

יתרונה המרכזי של השיטה נעוץ בכך שהיא אינה מבקשת להחליף את המעגן הדמוקרטי המסורתי, כי אם להעשיר אותו. היא מחזקת את עיקרון האוטונומיה של משלם המס, מעודדת אחריות אזרחית, ומגבירה את תחושת השותפות והלגיטימציה של מערכת התקצוב הציבורי.

במערכת המשפט הישראלית

המקרה העדכני והדומה ביותר לענייננו ניתן בבג"ץ 5004/14, **ז'קלין נ' משרד החינוך** (אר"ש, 7.8.2019), העוסק בעתירות שהוגשו נגד תקינתו של הסדר תשלומי ההורים – תשלומי לימוד נוספים (תל"ן) – במערכת החינוך הציבורית בישראל.

תשלומי הורים הפכו בעשורים האחרונים לנוהג רווח במערכת החינוך, כתוצאה מהתפתחות מודלים של חינוך ציבורי עם "תוספות" – בעיקר במוסדות מבוקשים או ייחודיים. הדבר עורר מתח בין שני עקרונות בסיסיים: מצד אחד, הרצון לאפשר **חופש פדגוגי ויוזמות חינוכיות**, בתיאום עם דרישות ההורים; מצד שני, הצורך **להבטיח שוויון הזדמנויות**, ושלא ייווצרו פערים בין תלמידים בשל אי יכולת כלכלית לשאת בעלויות הנוספות.

העותרים טענו כי המדינה ומשרד החינוך מתירים גבייה פסולה ולא מוסדרת מוסדית של תשלומים ממשפחות עבור שירותים חינוכיים, כגון: טיולים, העשרה, פעילות חברתית, סל תרבות ולעיתים אף הארכת יום הלימודים או תגבור לימודי גבייה זו, נטען, אינה צודקת חברתית בהיותה נוגדת את עיקרון השוויון ואת עיקרון חינוך חובה חינם, וללא הסדרה נאותה בחקיקה. הטענה המרכזית הייתה שהגבייה יוצרת אפליה בין תלמידים על בסיס יכולת כלכלית.

Higginbotham, 1983, CH. 1; Carpenter, 1976 47

Einstein & Palmer, 2021 48

49 גראב, 1982, עמ' 50-52.

50 שם, עמ' 66-63. ראוי להדגיש כי כבר בתחילת המאה ה־19 החלו להתרחש גלים של הרחבת זכויות פוליטיות גם למעמדות נמוכים יותר, ולא רק לבעלי רכוש. במדינות שונות (שווייץ, סקנדינביה, קנדה) נרשמו תהליכים הדרגתיים של ביטול מגבלות רכוש ומיסוי כתנאי לזכות הצבעה, כך שהתמונה ההיסטורית מורכבת יותר מההצגה שלפיה רק בעלי רכוש ומיסים השתתפו בדמוקרטיה עד למאה ה־19.

העתירות נדחו. את עיקר פסק הדין ניסח השופט עמית, ואליו הצטרפו השופט מינץ – שביסס את הדחייה על מקורות מן המשפט העברי, והשופט שטיין – שביסס את הדחייה בטענה כי הסוגיה אינה שפיטה: "הקביעה כיצד איזון זה ייעשה צריכה להיעשות ביום הבוחר, ולא ביום העותר".⁵¹ עקרונות מתוך פסק הדין:

1. מדיניות ציבורית עם מרכיב חברתי-ערכי עמוק. כאשר מדובר ב"הסדרים חברתיים ראשוניים", ההכרעה אינה נתונה לבית המשפט אלא לזירה הפוליטית.⁵²

2. איזון בין ערכים. בית המשפט מכיר באפשרות שהעדפת השוויון על פני ערכים אחרים, כמו חירות הפרט, עשויה להוביל לתוצאות לא רצויות, ולכן אינו דוחה את החירות מפני השוויון אלא מציע לרסן ולפקח על המנגנון, כפי שהדגיש השופט עמית בסוף פסק דינו: "בהתגוששות בין שני הערכים המתחרים – שוויון בחינוך מול אוטונומיה של ההורים – אף אחד משני הערכים אינו מוחלט [...] למצער, יש להכיר בכך כי לא ניתן להתגבר לחלוטין על 'כוחות השוק' בחינוך, כך שעדיף לרסן אותם ולפקח עליהם".⁵³

3. הסמכה חקיקתית. בית המשפט מדגיש שגביית כספים או שימוש בהם מחייבים עיגון בחקיקה ראשית מפורשת. יישום ללא חקיקה מתאימה יעלה שאלה חריפה של סמכות המינהל.

במשפט השוואתי

ההתקבלות החוקתית של הסדרי "בחירה בתקצוב" באיטליה נעשתה במסגרת **פשרה היסטורית** בסוגיות של דת ומדינה, ובית המשפט החוקתי אשרר זאת נוכח ההסכמה הציבורית הרחבה. חוקתיות מנגנון ה-Otto per Mille אושרה לראשונה בפסק הדין המכונן Sentenza 203/1989, שקבע את ההפרדה בין דת ומדינה. נקבע כי חלוקת כספים בהתאם לבחירות של נישומים אינה פוגעת בעיקרון השוויון, כל עוד קיים **פיקוח** שמסוגל לייצר שוויון אפקטיבי, והאפשרות לבחור **פתוחה לכל הדתות המוכרות**.⁵⁴ הפגיעה בשוויון התמתנה עם כניסת מנגנון ה-Cinque per Mille, שמאפשר בחירה בכלל ארגוני החברה האזרחית. נוסף על כך, בית המשפט קבע כי אין מדובר ב"מס", אלא בסוג של מימון ציבורי או תרומה ייעודית שרק מתווכת על ידי המדינה.⁵⁵

בארצות הברית לא קיים מנגנון ישיר של ייעוד מס, אולם פסיקות בית המשפט מעניקות לגיטימציה למנגנונים של העברת משאבים ציבוריים באמצעות בחירה פרטית, ובתנאי שמתקיימות: **ניטרליות מוסדית** – המדינה לא מתעדפת מוסד או דת מסוימים; **הפרדה ברורה** – בין מקבל התקציב לבין הרשות השלטונית; ו**בחירה אזרחית** – המשמשת חיץ חוקתי בין המדינה למוסדות. הפסיקה בארה"ב מלמדת אפוא כי מנגנונים של העברת משאבים ציבוריים

51 השופט שטיין, פסקה 4.

52 השופט עמית, פסקה 95. השופט שטיין, פסקה 4 לפסק דינו.

53 השופט עמית, פסקה 95.

54 Corte Costituzionale, Sentenza n. 203/1989, 12 aprile 1989, in G.U. Serie speciale Corte costi-tuzionale n. 18 del 3 maggio 1989.

55 עם זאת, דיון ציבורי ער בנוגע למנגנונים אלו ממשיך להתקיים. בית המשפט העליון לביקורת הכספים (Corte dei Conti, Deliberazione 24/2018/G) מתח ביקורת על חוסר השקיפות בחלוקת הכספים הלא מוקצים, וקרא לתיקון המנגנון כדי להבטיח שוויון אפקטיבי. לפי דוחות עדכניים, הכנסייה הקתולית נהנתה מרוב משמעותי של הכספים. הביקורת הדגישה את הצורך בפיקוח ציבורי הדוק יותר על ייעוד הכספים, הן כלפי הדתות והן כלפי המדינה. ראו: Corte dei Conti, Deliberazione n. 24/2018/G, 29 ottobre 2018.

באמצעות בחירה פרטית נחשבים לחוקתיים, גם כאשר מקורם במדיניות מיסוי ולא בתקצוב ישיר.⁵⁶ היא מאפשרת אותם בתנאים של ניטרליות, שוויון ואי העדפה מוסדית, כאשר הבחירה הסופית נתונה בידי האזרח, והמדינה פועלת כמתווכת ניטרלית בלבד.

סיכום ואמצעי מיתון

מנגנון "בחירה בתקצוב" מציע פתרון פשרה למתח בין שוויון פוליטי ובין אוטונומיה אזרחית. הרקע ההיסטורי מראה כי הדמוקרטיה התפתחה מתוך מאבק של בעלי רכוש להשפיע על ייעוד כספם, והמנגנון מספק מענה מודרני לצורך זה. מבחינה משפטית, הפסיקה הישראלית וההשוואתית מלמדת כי המנגנון יכול לזכות בלגיטימציה חוקתית, כל עוד יעוגן בחקיקה ראשית, יכלול מנגנוני פיקוח הולמים וישמור על עקרונות של ניטרליות ושוויון אפקטיבי.

במנגנון המוצע קיימים מספר איזונים המטים את הכף מעט לכיוון השוויון:

א. מגבלות תקרה. **כפי שהוזכר בפרק ד, המנגנון מכיל מגבלות תקרה דיפרנציאליות, הן לעמותה בודדת והן להקצאה בכללה. כך יוגבל במידה מסוימת כוחם של בעלי ההון.**

ב. חלוקת כלל הסכום בהתאם לאלו שמילאו את הטופס. **בדרך זו, כפי שהוזכר בפרק ד, נוצר איזון מסוים בין גובה הסכום ובין ההשתתפות – כך שהכסף מחולק לא רק לפי גובה סכום ייעוד המס, אלא גם לפי ההשתתפות.**

ג. **הגנה על גיוון תרבותי.** להלן תידון התמיכה המדינית בדת, בתרבות וברוח. במסגרת זו, יידון השימוש בתקציב התקנות הממשלתיות כדי להגן על פעילותם של מוסדות תרבות המצויים בסכנת היעלמות, ועבור מוסדות ויוצרים מקבוצות אוכלוסייה שזוכות לייצוג חסר.

אתגר הליכודות חברתית

אתגר מורכב לא פחות למנגנון נמצא במישור החברתי. השאלה הגדולה היא אם במצב החברתי הנתון, הוא אכן יוכל להוות מענה יעיל למתחים השונים, או שמא להחמירם. מחד גיסא, וכפי שנסקר לעיל, מתן "בחירה בתקצוב" עשוי להפחית מתחים בין קבוצות, שכן תתאפשר בחירה בין מוסדות. תיתכן גם הפחתה בלחץ מצד קבוצות קצה, המסתמכות על מיקוח קואליציוני לקבלת תקציבים לפרויקטים שלהן, גם אם רוב הציבור לא תומך בהם. אם חלק מהתקציב יועבר לבחירה ישירה של האזרחים, קבוצות אלו יאלצו להתחרות על כספו של הציבור הרחב, מה שעשוי למתן את עמדותיהן הפוליטיות. מאידך גיסא, יש לשקול בכובד ראש את האתגרים והסיכונים דלהלן.

⁵⁶ בפרשת Witters v. Washington Dept. of Services for the Blind אישר בית המשפט העליון העברת מענק לימודים לסטודנט שבחר ללמוד במוסד דתי, תוך הדגשה כי כל עוד הכסף ניתן לפרט ולא למוסד ישירות, לא מתקיימת הפרה של עקרון הפרדת הדת מהמדינה. הבחנה זו בין מימון ישיר לעקיף, הנשענת על בחירת האזרח, הפכה לעיקרון מנחה. בפרשת Mueller v. Allen נדונה הטבה במס להורים עבור הוצאות חינוך (כולל בחינוך דתי), ונקבע כי מדובר בהטבה ניטרלית שאינה מעדיפה דת מסוימת. כך נבנתה תשתית משפטית להכרה בלגיטימיות של תמריצים פיסקליים המבוססים על בחירה פרטית – כל עוד התמריץ ניתן בתנאים שוויוניים. בפרשת Zelman v. Simmons-Harris אישר בית המשפט העליון באוהיו תוכנית שוברי חינוך שניתנו להורים לבחירתם, לרבות עבור מוסדות דתיים. נפסק כי הבחירה האזרחית משמשת חיץ חוקתי בין המדינה לבין המוסדות, וכי ניטרליות מוסדית נשמרת כל עוד אין העדפה מובנית למדינה או לדת.

תרחישי השפעה מורכבים

הגברת אי שוויון פוליטי והדרה דמוקרטית. האתגר המרכזי והמורכב ביותר בהקשר הישראלי, המלווה את ההצעה מראשיתה, לחיוב ולשלילה, נובע מכך שמשלמי מס ההכנסה אינם מייצגים חתך רוחבי של החברה. רובם שייכים לקבוצות אוכלוסייה מוגדרות ומרוכזות: המעמד הבינוני והגבוה, בעיקר חילונים ודתיים לאומיים, תושבי מרכז הארץ ואזורי השגשוג הכלכלי. לעומתם, קבוצות אוכלוסייה חשובות ומשמעותיות מיוצגות בחסר בקרב משלמי מס ההכנסה: הציבור החרדי (שגברים רבים בו אינם עובדים), הציבור הערבי (עקב שיעורי תעסוקה נמוכים יותר ומשכורות נמוכות יותר), תושבי הפריפריה החברתית, משפחות עם הכנסות נמוכות וקבוצות חלשות נוספות. כתוצאה מכך, התוכנית עלולה ליצור מצב שבו קבוצות מסוימות מקבלות כוח בלתי פרופורציונלי, בעוד אחרות הופכות למעשה ל"אזרחים מדרגה שנייה" שאין להם קול בחלוקת חלק מהמשאבים הציבוריים. אף עלול להיווצר "מעגל קסמים" המזין את עצמו: אלו שיש להם כוח כלכלי יקבלו כוח נוסף, שיאפשר להם לחזק עוד יותר את מעמדם הכלכלי. הדבר עלול להוביל לקרע חברתי שיהיה קשה מאוד לרפא.

הגברת המתח בין זהויות שונות. כשכל מגזר בחברה יידרש לדאוג לתקציבי התרבות שלו, הניסיונות לגייס תקציבים ולשמרם עלולים ליצור שיח מפלג, ולא רק דיון מושכל ובחירה בין חלופות. ה"שבטים" השונים של החברה הישראלית יקבלו תמריץ ליצור עוד ועוד מוסדות נפרדים ולגייס אליהם את תמיכת הציבור.

יצירת מתח מעמדי חדש ועמוק. במקום פתרון למתחים הקיימים, התוכנית עלולה ליצור מתח חברתי חדש ואולי חמור יותר – בין "נושאי הנטל" ובין "מקבלי הקצבאות". במקום המתחים הנוכחיים, המבוססים על זהות (דתי-חילוני, יהודי-ערבי), עלול להיווצר מתח מעמדי-כלכלי המבוסס על התחושה של "מי שתורם מחליט". הדבר עלול ליצור ניכור חברתי חמור, והוא מוביל לשאלות קשות: האם אזרח המקבל קצבת נכות ייחשב כ"לא תורם"? האם אם שמטפלת בילדים קטנים או בהורים זקנים תיחשב כ"מקבלת קצבה"?

שימור מעמד תרבותי של האליטה הוותיקה והגנה מפני שינויים דמוגרפיים. הציבור משלם המיסים בישראל – המעמד הבינוני הוותיק, הציוני, ששירת בצבא – יכול לקבל כלי לשימור מעמדו התרבותי והערכי למרות השינויים הדמוגרפיים במדינה. הדבר עשוי, אומנם, להפחית את החששות של ציבור זה מהעתיד ולתת לו תחושת שליטה במתרחש, אבל גם ליצור מערכת שמקבעת אי שוויון ומונעת שינויים דמוקרטיים לגיטימיים.

סכנה לדת, תרבות ורוח של מיעוטים. בציבור החרדי קיים סיכון ממשי לדעיכה של מערך הישיבות והכוללים, שכיום נשען ברובו על כוח פוליטי ולא על תמיכה רחבה בציבור. מאחר שחלק גדול מהמגזר החרדי אינו נמנה עם משלמי המיסים המשמעותיים, ייתכן שמעטים בלבד יבחרו לייעד חלק מהכסף הציבורי ללימוד תורה. בציבור הערבי המצב שונה מעט, שכן גם כיום הוא אינו נהנה מתקצוב ממשלתי רחב בתחומים אלו. ייתכן שאם יתאפשר לו לשלוט באופן ישיר בתקציבי הזהות הרלוונטיים לו, יוזמות תרבותיות, מוסדות שפה וזהות ואומניות מקומיות יזכו למשאבים גדולים יותר. סכנה מרחפת גם מעל תרבות אליטיסטית, דוגמת אופרה או מוזיקה קלאסית, שתתקשה להתקיים בלי תקציבים ממשלתיים. ניתן עם זאת לשער כי צרכניה מבוססים דיים כלכלית, וחלקם בתשלום המס גבוה, כך שהיא תוכל להתבסס על ייעוד המס שלהם.

ייעוד מס לגופים מפלגים וקיצוניים. אפשרות בחירה אינה מבטיחה שהציבור יבחר בגופים מתונים. היכולת להקצות סכומי מס גבוהים לעמותות עלולה לחזור כבומרנג ולחזק דווקא קולות רדיקליים.

סיכונים וסיכויים

מדובר באתגרים לא פשוטים. תשובה אפשרית לחלקם היא **שקשה לחזות את הדינמיקה של הבחירה העתידית.** ניתן להצליב בצורה מסוימת את נתוני הקלפיות עם נתוני האשכולות החברתיים-כלכליים, ולקבל נתונים כלליים על החלוקה בין קואליציה לאופוזיציה בתשלומי המיסים.⁵⁷ אולם קשה לנבא כיצד תיראה הבחירה בתקצוב של מצביעי המפלגות הגדולות. ככל הנראה, מצביעי אגודת ישראל לא יתרמו לחוג למגדר, ותומכי מרצ לא יתרמו לישיבות. אך האם משלמי המיסים ממעמד הביניים לא ירצו לתרום למוסדות תורניים? האם יהודים לא ירצו לתרום לערבים? האם "שבטים" יעדיפו לחזק רק את עצמם, ולא את הזהות הממלכתית? כלל לא בטוח.

תרחישים אחרים ולא בלתי סבירים יכולים לתאר מציאות שבה **לאחר שהובטחה זהותו הבסיסית** של כל מגזר בצורה הוגנת, והוא לא נאלץ לשלם על זהויות אחרות – המתח בין המגזרים השונים יפחת, וניתן יהיה לדבר על פעולה משותפת וגם על תרומה הדדית. מעבר לכך, הזהויות בישראל הן יותר **פלואידיות, מורכבות ונעות על רצף** מכפי שנדמה. האפשרות לתרום למספר תקנות ועמותות תוכל לשקף בצורה נאמנה יותר את המורכבות הזו, מאשר המפלגות הפוליטיות.

אתגר התרבות כעניין מדינתי

מדינת ישראל התברכה במגוון רחב של זהויות ותרבויות. אלא שמצב זה מזמן גם אתגרים שונים, הנוגעים בחלקם לאתגר הגדול של כינון זהות לאומית. בחירה בתקציב דת, תרבות ורוח מעוררת מספר תהיות עקרוניות, ובראשן: מהי ההצדקה לאסוף את הכסף לכך מלכתחילה, ולא לתת לאזרחים לממן את התחומים הללו מכיסם באופן ישיר וולונטרי? האם למדינה יש תפקיד בעיצוב זהות ותרבות, או בוויסות התקציבים הללו?

ארבע גישות פילוסופיות-מדינתיות

גישה ליברלית קלאסית, המזוהה עם הוגים כגון לוק וג'ון סטיוארט מיל, משיבה לשאלות אלו בשלילה. תרבות וזהות אינן אמורות להתבסס על משאבי המדינה, אלא להיווצר באופן עצמאי, כביטוי חופשי של פרטים וקהילות. פרדוקסלית, תקצוב ציבורי של התרבות דווקא יפגע בה, שכן הוא מעודד תלות, מסרס יצירתיות ומוביל לפוליטיזציה של תכנים.⁵⁸ חברה בריאה מחויבת לאפשר מגוון ועושר של דרכי חיים וביטויים תרבותיים, ולהימנע מיצירת מודל אחיד הפוגע בהתפתחות הפרט. מילטון פרידמן בספרו "קפיטליזם וחירות" הזהיר מפני מימון וניהול ממשלתיים של מוסדות, לרבות בתחומי החינוך והתרבות, אשר יוצרים תלות ופיתחים פתח להשפעה פוליטית ושליטה בתכנים.⁵⁹ יצירתיות וחדשנות משגשגות דווקא בסביבה של

57 ראו גם: פרדו, 2023.

58 מיל, 1966. לדבריו, הלחץ שמפעילה החברה, והמסגרות הכופות המיוצרות על ידי מוסכמות תרבותיות, מהווים סכנה לחירות הפרט.

59 פרידמן, 2002.

שוק חופשי, ומנגנון השוק ידע לנווט את התקצוב למקומות שייטיבו בצורה מקסימלית עם הציבור, וגם ייצרו תמריצים מדויקים יותר ליוצרים. **דוגמה** לכך ניתן לראות בארצות הברית, שם מרבית התרבות ממומנת על ידי השוק החופשי, תרומות ומוסדות פילנתרופיים, ולא על ידי המדינה הפדרלית.

כנגד גישה זו ניצבות גישות המחייבות תקצוב מדינתי של זהות ותרבות. השוק החופשי אינו יכול לתת מענה מקיף לצרכים השונים שגישות אלו מציגות, שכן הם אינם רווחיים או ניתנים לתמחור. בלי תמיכה ממשלתית, הם לא יוכלו להתקיים. כזו היא **הגישה הלאומית**, הרואה בתרבות ובזהות הקולקטיבית אבן יסוד בבניין האומה. היא מצדדת בחיזוק הלכידות החברתית והזהות המשותפת דרך השקעה כלכלית בתרבות הלאומית. על המדינה להשקיע תקציבים נרחבים לגיבוש ולהפצה של התרבות הלאומית בתחומי השפה, ההיסטוריה והאומנות הקאנונית. ז'אן ז'אק רוסו ואחרים ראו בזהות הלאומית מנוע לאזרחות סולידרית ומחויבות, ההכרחית לקיומה של חברה מתפקדת.⁶⁰ **דוגמה** לגישה כזו היא תפישת "כור ההיתוך" הבן גוריונית. זו ביקשה לעצב זהות לאומית ישראלית אחידה בקרב העולים מהארצות השונות באמצעות טיפוח שפה, סמלים ונרטיבים היסטוריים ותרבותיים משותפים, לעיתים תוך טשטוש או דחיקה של זהויות תרבותיות ייחודיות.

הגישה הסוציאל-דמוקרטית קובעת כי נדרשת השקעה ציבורית בנגישות לתרבות, כחלק מהרחבת היכולות האנושיות והחירויות של האזרחים, כמו גם תחושות המשמעות והשייכות. אלו נדרשות לקיומה של חברה בריאה בדיוק כמו ביטחון, חינוך ובריאות. אחד ממנסחיה של גישה זו הוא הכלכלן זוכה פרס נובל אמרטיה סן, שהדגיש את החשיבות ביכולתם של בני אדם לחיות חיים בעלי משמעות, לבחור את זהותם ולהשתתף באופן מלא בחיים החברתיים והתרבותיים.⁶¹ הסוציולוג פייר בורדייה הדגיש כי ההון התרבותי – הידע, ההרגלים והכישורים התרבותיים המוקנים לאדם בעיקר דרך חינוך וסביבה – הוא גורם מרכזי בהנצחת אי שוויון חברתי.⁶² עמדתו משתלבת בגישה הסוציאל-דמוקרטית: השקעה ציבורית בתרבות ובחינוך אינה רק עניין של נגישות, אלא גם מנגנון הכרחי לתיקון מבני של פערים חברתיים ולחיזוק ההשתתפות הדמוקרטית. בסקנדינביה, **לדוגמה**, התרבות נחשבת כחלק ממדינת הרווחה. מוסדות כגון ספריות, מוזיאונים ופסטיבלים מתוקצבים במלואם, כדי שכלל האזרחים ייהנו מנגישות לתרבות.

הגישה הרב־תרבותית דוגלת במתן העדפה מתקנת ותמיכה תקציבית ייעודית לקבוצות מיעוט מופלות. גישה זו, כפי שנוסחה על ידי הוגים כגון ויל קימליקה⁶³ וצ'ארלס טיילור,⁶⁴ צמחה מתוך שיח של זכויות מיעוטים וצדק תרבותי. בשונה מהגישה הלאומית של כור ההיתוך, היא מבקשת לעצב מדיניות תרבותית אשר מתקנת את עיוותי העבר של השליטה ההגמונית בתרבות ומאפשרת ביטוי של זהויות תרבותיות מגוונות. בהתאם לגישה זו, תקצוב ציבורי אמור לשקף את הרב־קוליות הקיימת בחברה, תוך מתן תמיכה מכוונת לקבוצות מודרות. **דוגמה** לכך ניתן למצוא בגרמניה, שם מוקצים משאבים לתרבויות מקומיות באמצעות מודל פדרלי, שבו לכל שלטון מקומי יש אחריות ישירה לתקצוב ולטיפוח הזהות התרבותית הייחודית בתחומה.

60 רוסו, 2006.

61 Sen, 1999.

62 בורדייה, 2007.

63 Kymlicka, 1995.

64 Taylor, 1994.

מודלים מדינתיים לתקצוב

מהגישות הללו נגזרים מודלים שונים. בפועל, רוב המדינות מאמצות מודל היברידי המשלב גישות.

המודל הליברלי: תקצוב מינימליסטי, עקיף, מבוסס שוק חופשי והטבות מס. על התרבות לצמוח בצורה עצמאית, מלמטה למעלה, באופן המשקף את כוחות השטח היצירתיים והכלכליים.

המודל הלאומי: תקצוב ריכוזי סלקטיבי להכוונת התרבות ולהנחלת נרטיבים לאומיים, כגון: חיזוק השפה, ההיסטוריה והמורשת הלאומית, עידוד הלכידות ומטרות מדינתיות שונות.

המודל הסוציאלי-דמוקרטי: תקצוב קבוע, נרחב ומקיף להבטחת גישה שוויונית. הקריטריונים העיקריים יתייחסו לנגישות התרבות לכל חלקי האוכלוסייה, פלורליזם תרבותי ואיכות מקצועית.

המודל הרב-תרבותי: תקצוב ממוקד וייעודי למגזרים הזקוקים לפיצוי. הקריטריונים התרבותיים במקרה זה יהיו שיוך לקבוצות מיעוט, קבוצות בעלות ייצוג חסר בנראות הציבורית, דיכוי היסטורי או מיעוט בהבעה עצמית.

המצב הישראלי

לאורך השנים התמודדה ישראל עם הדילמה שבין גיבוש זהות לאומית אחידה לבין טיפוח של ריבוי זהויות תרבותיות. בראשיתה נטתה המדינה לאמץ גישה **ריכוזית ולאומית**, אשר ייעדה לתרבות תפקיד מובהק בעיצוב "היהודי החדש", מיתוס הצבר ומיתוס העבודה וההרואיות. המדינה קידמה השקעות ציבוריות נרחבות במוסדות שנחשבו לבעלי ערך לאומי: הקולנוע הצינוני, הספרות העברית הקאנונית והתיאטרון הרפרטוארי. אלו שימשו כלי לעיצוב תודעה קולקטיבית ולליכוד האומה. לצידם, התאפשרה **אוטונומיות תרבותיות**: המדינה העניקה תקציבים למועצות דתיות ולמוסדות תורניים והכירה בזרמים חינוכיים נפרדים. מדעי הרוח והחברה לא הוכפפו באופן ישיר לגישה הלאומית הריכוזית, ושמרו על עצמאותם.

מאז שנות ה־70 וה־80, עם התחזקות תהליכי ההפרטה, המאבקים האתניים, החברתיים והפוליטיים, העלייה מברית המועצות והביקורת הפוסט־ציונית, חל שינוי הדרגתי במנגנוני התקצוב. התרבות הישראלית נעשתה **מגוונת ומפולגת יותר**. מדיניות התקצוב בתרבות נענתה לצורך לתקצב גם תרבויות שלא זכו לנראות ציבורית, קבוצות אתניות ויוזמות שאינן חלק מהקאנון הלאומי, ולעיתים אף מנוגדות לו. נוצרו קרנות ייעודיות למגזרים, כגון: תחום התרבות החרדית במשרד התרבות, קרנות הקולנוע האזוריות, תקצוב לתרבות אתיופית ותמיכה ביוצרים פריפריאליים.

כיום מיישמת ישראל **מודל היברידי** הכולל מרכיבים מן **הגישה הלאומית** (דגש על תרבות עברית ולאומית, כגון תקצוב תאגיד השידור או מוזיאון ישראל), **הסוציאלי-דמוקרטי** (דגש על נוכחות תרבותית בפריפריה, כגון קרנות הקולנוע האזוריות או תקצוב ייעודי למוסדות תרבות בפריפריה) ו**הרב-תרבותית** (תמיכות ייעודיות למגזרים וקבוצות מיעוט). לצד אלו, נוכחים גם מרכיבים מן **הגישה הליברלית**, כאשר באזורים שונים מתפתחים תרבות עצמאית, סצנות אלטרנטיביות ומיזמים במימון עצמי או פילנתרופי.

לשיטתם של כותבי מסמך זה, נכון לשמר את מאפייניו העיקריים של המודל ההיברידי המתואר, תוך הטיה קלה לכיוון הליברלי – דרך הפחתת המעורבות הממשלתית.

נתונים כלכליים

נתון שחשוב לשים לב אליו הוא שמימון התרבות בישראל מתבסס על שילוב של השקעה ציבורית (ממשלה, רשויות מקומיות ומוסדות לאומיים) ומימון פרטי של משקי בית ומלכ"רים. לפי נתוני מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2019), ההוצאה השנתית הכוללת בישראל על תרבות, ספורט ובידור הייתה 59.6 מיליארד ₪, ורק כ-2.8 מיליארד מתוכה – פחות מ-5% – במימון הממשלה. יתר ההוצאה מומנה ברובה על ידי משקי בית (כ-83%), נתון המעיד על כך שגישה לתרבות בישראל מותנית לא פעם ביכולת כלכלית פרטית.⁶⁵

המצב שונה במוסדות תורניים ואקדמיים, בשירותי דת ובמגזרים דלים בתקציבים כמו החרדי והערבי, שם המדינה נושאת בחלק הארי של התקציב. יישום מודל "בחירה בתקצוב" על התקציבים והמגזרים הללו עלול לפגוע בהם, היה ולא יזכו לגיבוי מציבור משלמי המיסים.

המלצות מדיניות

1. שמירה על המודל ההיברידי הקיים המשלב גישות שונות.
 2. שריון חלקים מתקציב התקנות (שאינן עומדות לבחירת הציבור) לשימור מסגרות ייעודיות למוסדות שבסכנת היעלמות או בעלי ערך תרבותי-היסטורי גבוה. הבחירה תתבסס על מדדים מקצועיים ומועצה ציבורית-תרבותית.
 3. הקצאת תקציב מיוחד מתקציב התקנות (שאינן עומדות לבחירת הציבור) להעדפה מתקנת לקבוצות עם ייצוג חסר, לפי קריטריונים של ייצוג וגיוון אזורי, מגדרי ולאומי.
 4. מתן תשומת לב מיוחדת למגזרים התלויים בתקציב ממלכתי.
- המטרה היא לשלב חופש בחירה, שימור תרבותי וגיוון, תוך שמירה על האיזון שבין עיצוב זהות לאומית ובין טיפוח ריבוי זהויות תרבותיות.

65 וייסבלאי, 2019.

- ארבל, ע'. (2022). הדרך לחירות עוברת בחברה האזרחית. **השילוח**, 28, 84-58.
- בורדייה, פ'. (2007). **שאלות בסוציולוגיה** (תרגום: לחובר, ע'). תל אביב: רסלינג.
- בלס, נ', בלייך, ח'. **ההוצאה לתלמיד בחטיבה העליונה בישראל**, מרכז טאוב, אפריל 2024. <https://www.taubcenter.org.il/research/highschool-expenditure>
- ברנט, מ'. (2006). הדמוקרטיה האתונאית והפוליטיקה של הקונצנזוס. בתוך: אריאלי-הורוביץ, ד'. (עורכת), **פנטום בפוליטיקה: ישראל ומשאל עם** (עמ' 26-27). ירושלים: הוצאת כתר.
- גולשטיין-גלפרין, ר', ומוהבן, א'. (2024). "ישראל מול ה-OECD: עד כמה אנחנו מרוצים מהשירות הציבורי?". <https://www.idi.org.il/articles/57282>
- גראב, ו'. (1982). **המפכה הצרפתית**. האוניברסיטה המשודרת.
- דהן, מ', וחזן, מ'. (2012). סדרי העדיפויות בתקציב הממשלה. **הרבעון לכלכלה**, 59(1), 21-50.
- החשב הכללי (2004). **דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2023**.
- וייסבלאי, א'. (2019). **תקציב התרבות ותקצוב מוסדות תרבות**. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- חזן, א'. (2022). **לתרום יותר באותו כסף: מיצוי הטבות מס בגין תרומה**. המכון למשפט ופילנתרופיה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב.
- ח'זראן, י'. (2024). **החברה הערבית בישראל לאחר מאורעות שבעה באוקטובר 2023: השתלבות ללא הזדהות**. מרכז משה דיין, אוניברסיטת תל אביב.
- מיל, ג'. ס'. (1966). על החירות (תרגום: סימון, א'). ירושלים: מאגנס. (מקור ראה אור ב-1849).
- סולניק, ע'. (2019). **הקצאת משאבי ציבור בראי הפלורליזם: מנגנון מתן הטבות המס בעבור תרומות שבסעיף 46 לפקודת מס הכנסה**. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת תל אביב.
- סעדיה, י'. (2025). **מנגנוני בחירה בתקצוב כפתרון לבעיית הייצוג וירידת האמון במוסדות הדמוקרטיים**. טרם פורסם.
- פידלמן, א'. (2020). **תקציב משתף**. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- פלוג, ק', אבירם-ניצן, ד', וקנת פורטל, ר'. (2024). "כמחצית מהציבור אינם מרוצים מהמצב הכלכלי; 39% לא מרוצים מהשירותים הציבוריים". <https://www.idi.org.il/articles/52469>
- פרדו, א'. (2023). **התפלגות תשלום המיסים לפי דפוסי הצבעה מ-2006: עליית רובנות בישראל בהיבט כלכלי**. חיבור לשם קבלת התואר מוסמך, החוג לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב.
- פרידמן, מ'. (2002). **קפיטליזם וחירות** (תרגום: מ' כהן). ירושלים: מרכז שלם.
- צלניק, ר'. (2004). **דמוקרטיה: הדמוקרטיה האתונאית העתיקה**. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- קארי, מ'. (1963). **דברי ימי רומא**, הוצאת ש. פרידמן.
- קרלינסקי, א', שדה, ת', יוגב, ע', ושראל, מ'. (2024). על המיסים ועל הנפלאות: התפלגות הכנסות והוצאות המדינה בקרב משקי הבית בישראל. **הרבעון לכלכלה**, התקבל לפרסום.
- רוסו, ז'. ז'. (2006). **האמנה החברתית** (תרגום: י' אור). תל אביב: רסלינג.
- שיצמן, י'. (1991). **תולדות הרפובליקה הרומית** (מהדורה שנייה). ירושלים: מאגנס.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, 35(4), 216-224.
- Baiocchi, G. (2005). **Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre**. Stanford University Press

Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy. **Environment and Urbanization**, 16(1), 27-46

Carpenter, W. S. (1976). Taxation without representation. In **Dictionary of American History** (Vol. 7). New York: Scribner's

Cingl, L., Lichard, T., & Miklánek, T. (2023). Tax designation effects on compliance: An online experiment with taxpayers. **Journal of Economic Behavior & Organization**, 214, 615-633

.Corte Costituzionale. (1989). Sentenza n. 203/1989, 12 aprile 1989. **Gazzetta Ufficiale**

.Corte dei Conti. (2018). Deliberazione n. 24/2018/G, 29 ottobre 2018

De Vries, M. S., Nemec, J. & Špaček, D. (Eds.). (2022). **International Trends in Participatory Budgeting: Between Trivial Pursuits and Best Practices**. Palgrave Macmillan

Dias, N. (2018). **Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide**. Epopeia Records

.Dias, N., Enriquez, S., & Julio, S. (2019). **Participatory Budgeting World Atlas 2019**. Oficina ATLAS

Einstein, K. L., & Palmer, M. (2021). Land of the freeholder: How property rights make local voting rights. **Journal of Historical Political Economy**, 1(3), 499-530

Escobar, O. (2020). Transforming lives, communities and systems? Co-production through participatory budgeting. In E. Loeffler & T. Bovaird (Eds.), **The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes** (pp. 285-309). Palgrave Macmillan

Farrar, J., Rennie, M., & Thorne, L. (2022). Fairness, legitimacy, and tax compliance. **eJournal of Tax Research**, 19(2), 186-212

Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. **Politics & Society**, 29(1), 5-41

Higginbotham, D. (1983). **The War of American Independence: Military Attitudes, Policies, and Practice, 1763-1789**. Boston: Northeastern University Press

Kymlicka, W. (1995). **Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights**. Oxford University Press

OECD. (2020). **Taxation and Philanthropy** (OECD Tax Policy Studies No. 27). Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/df434a77-en>

OECD. (2021). **Building a Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education** (2nd ed.). Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/18585eb1-en>

.Sen, A. (1999). **Development as Freedom**. Oxford University Press

Silvestri, P. (2021). Percentage tax designation institutions: On Sugden's contractarian account. **International Review of Economics**, 68(1), 101-130

Strečanský, B., & Török, M. (Eds.). (2016). **Assessment of the Impact of the Percentage Tax Designations: Past, Present, Future**. Vienna: ERSTE Foundation. <https://taxdesignation.org>

Taylor, C. (1994). The politics of recognition. In A. Gutmann (Ed.), **Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition** (pp. 25-73). Princeton University Press

.Wallace, C. (2023). A democratic perspective on tax law. 98 **Washington Law Review**, 947-1006

World Bank. (2008). **Brazil: Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre**. Washington, DC: World Bank

ישראל

והמדינות, בה חי היו קוממיות מ
ובכל-אנשים והוריש לעולם כולו
הוגלה העם מארצו בבזוז הזרוע שמר לה
אחד מתפלה ומתקוה לשוב לארצו ולחדש בו
ז

שר היסטוריו ומסורתי זה חתרו היהודים בכל דור לשוב וז
ם העתיקה, ובדורות האחרונים שבו לארצם בהמונים, וחלוצים
ז ומצנים הפריחו נשמות, החיו שפתם העברית, בנו בפרים ועת
שוב גדל והולך השליט על משקו ותרבותו, שוחר שלום
ביא ברבת הקידמה לכל תושבי הארץ ונושא נפשו לני
נית.

תרנ"ז (1897) נתבנס הקונגרס הציוני לקול קר
ז היהודית תיאודור הרצל והכריז על זכו
ז בארצו.

ז הזכרה בהצהרת בלפור מיזם ב
לאומים, אשר נתן במיוחד ת
לבין ארץ-ישראל ולזכו
ז שנתחוללה על עם
בארופה הוכיח
המוכדת והי
נפתח ל
של

ז הזכרה בהצהרת בלפור מיזם ב
לאומים, אשר נתן במיוחד ת
לבין ארץ-ישראל ולזכו
ז שנתחוללה על עם
בארופה הוכיח
המוכדת והי
נפתח ל
של

גשרים של אמון

הצעה למהלך מוסדי מבוסס דיאלוג
וגישור פנים־אל־פנים בין קבוצות
זהות במטרה לייצר פתרונות ולבנות
אמון חברתי חדש

מאת פורום "שובר שוויון".
כתיבה: אריאל מואב־מורבארי,
נטלי דהריבן נמר, גלעד רובינשטיין,
נסים מזרחי, ניצן צנזור, רחל אוחנה

הקדמה | סיפורו של פורום "שובר שוויון"

תמונת הפתיחה

שלושה חברי ליכוד וארבעה פרופסורים מאוניברסיטת תל אביב. זו הייתה רשימת המשתתפים במפגש הראשון של פורום "שובר שוויון". כבר אז נזרקה לחלל האוויר שאלה מרכזית: מהם בעצם ההבדלים בינינו? התשובה שהתקבלה פה אחד וללא היסוס מהצד הליכודי – יהדות – הפגיעה ואף קוממה את קבוצת הפרופסורים. היא הדדה תסכול ישן של מחנה השמאל, נוכח ההטחה הידועה של בנימין נתניהו כי "השמאל שכח מה זה להיות יהודי". האם אנחנו כחות יהודים מכס, נשאלה השאלה מנגד, האם אתם אומרים שאין לנו זיקה ליהדות? אלו טענות מופרכות ומנמיכות שמטרתן להפוך אותנו ליהודים סוג ב'.

פרופ' ניסים מזרחי ניסה להשתמש בממצאיו ובתובנותיו המחקריים כדי להמשיג את הטענה הליכודית במונחים אנליטיים. הוא הציע את האבחנה הבאה: לתומכי הליכוד בכלל, ובחדר בפרט, יש סנטימנט עמוק לאורתודוקסיה היהודית, והם רוחשים יראת כבוד לרבנים אורתודוקסיים באשר הם, למקומות קדושים ולריטואלים דתיים. לעומתם, הפרופסורים שבחדר משתייכים למחנה החילוני-ליברלי, שגם אם למספר לא מבוטל מחבריו וחברותיו יש זיקה תרבותית וזהותית ליהדות, הרי שתחושותיהם כלפי האורתודוקסיה על ייצוגיה נעות בין רתיעה וסלידה.

שני הצדדים בחדר הסכימו עם האבחנה. היה זה צעד ראשון בהבנת הבדל מהותי מרכזי בין שתי הקבוצות, שהתלווה לתובנה כי זהו הבדל שאנו אמורים ללמוד לחיות איתו, להכיל אותו ולכבד אותו. התובנה המשותפת הזו הפכה לעמדת מוצא לשיתוף פעולה, ליצירת יחסי אחווה ולבניית מרחב דמוקרטי משותף. הייתה זו תובנה מרכזית משותפת בתהליך של פיצוח ההתנגשות הזהותית, המאיימת והמשתקת, השוררת בין שני המחנות. למעשה, מאותה נקודה החלה בנייתו של אותו מרחב משותף, במטרה ברורה לייצר גשרים שיביאו בהמשך לפתרונות למחלוקות הקשות.

המייסדים וסיפור ההקמה

מספר שבועות לפני כן, ב-10 בפברואר 2024 – ארבעה חודשים לאחר טבח 7.10 – פנה ניצן צנזור, פרופסור לפסיכולוגיה ולמדעי המוח, לניסים מזרחי, פרופסור לאנתרופולוגיה ולסוציולוגיה (שניהם מאוניברסיטת תל אביב). "אני עוסק הרבה לאחרונה במצב הפנימי בישראל", כתב לו, "והייתי שמח להיפגש איתך, לשתף ולשמוע". פנייתו באה על רקע חודשים של מעורבות אינטנסיבית בארגונים חברתיים, אשר קמו כתגובה לקיטוב ההולך ומעמיק בחברה הישראלית. פרופ' צנזור היה מוטרד מכך שכל היוזמות שבהן היה מעורב, היו תחומות מבחינת הפרופיל החברתי של משתתפיהן. היו אלה בעיקר מפגשים בין ימין אידיאולוגי, מהציונות הדתית ברובו, לבין אנשי שמאל-מרכז חילונים. בלטה בהיעדרה קבוצה גדולה ורחבה בציבוריות הישראלית – בוחרי הליכוד רבתי. הפנייה לפרופ' מזרחי נועדה כדי לנסות ולהבין את התופעה לעומקה, לאור פעילותו האקדמית של האחרון שעוררה הדים בחוגי האקדמיה והחברה האזרחית.

בשנים האחרונות עסק פרופ' מזרחי באופן שיטתי במשבר הליברליזם באקדמיה ובפוליטיקה המקומיות והעולמיות. עבודתו התחקתה אחר מה שזיהה כשורשי ההתנגשות בין החזון

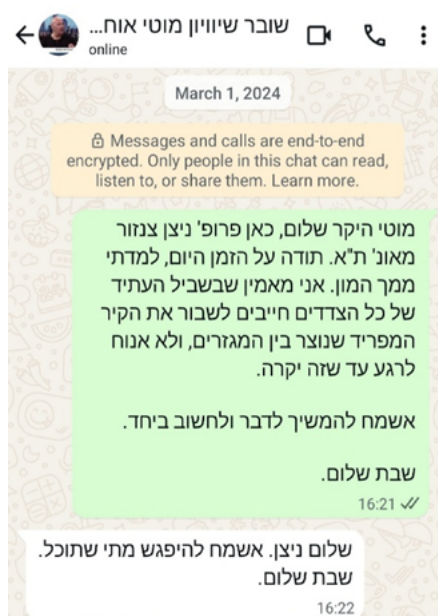
והשיח הליברלי-יחילוני ובין קבוצות שונות הממאנות לאמץ את סדר היום הזה. תופעה זו נראתה תמוהה ואף "פרדוקסלית", כשדווקא הקבוצות המוחלשות בארץ ובעולם, אלו העשויות לכאורה ליהנות יותר ממימוש ערכי השוויון והחירות שהשמאל הליברלי מעלה על נס – דוחות, לעיתים בשאט נפש, צדק ליברלי וזכויות אדם. ממצאי מחקריו הצביעו בשיטתיות על נקודת העיוורון הליברלית, שבמסגרתה, עקרונות ליברליים מסוימים, הנתפשים על ידי פעילים ופוליטיקאים מהשמאל כביטוי למוסר נעלה, מתקבלים לא אחת על ידי אוכלוסיות המטרה כבוגדנות מהסוג השפל. ה"חזון המשחרר" נתפש כאיום עמוק על זהותם הגרעינית של אנשים מקהילות וקבוצות רבות. פרופ' מזרחי עצמו הוזמן ללא מעט קבוצות דיאלוג, והיה מוטריד אף הוא מהמבנה הדמוגרפי של משתתפיהן – ובעיקר מהיעדר הקבוצה הליכודית.

בשיחה בין השניים עלתה המחשבה, כיצד ניתן לתרגם את הידע שנצבר בתחום מרעיון למעשה. רצה הגורל, ומספר ימים לאחר מכן שיתף פרופ' מזרחי את עמיתו באירוע שבמבט לאחור, חיבר בין תיאוריה למעשה ובין אנשים מעולמות שונים. היה זה הרגע שבו מוטי אוחנה, חבר מרכז הליכוד, גילם בעצמו את החוליה החסרה. בפאנל בתחום "אתגר החיים המשותפים", אשר מזרחי מוביל במכון ון ליר, התקיים מפגש חסר תקדים בין חברי וחברות הפורום במכון לבין נציגי הליכוד והימין. את הפאנל הנחתה העיתונאית מזל מועלם, מחברת הספר "צופן נתניהו", שהמליצה על הזמנתו של אוחנה. כן השתתפו בו ד"ר רות קבסה-אברמזון, מרצה פעילה ועיתונאית בערוץ 14, וד"ר אורי מאוטנר, תלמידו לשעבר של מזרחי ופוסט-דוקטורנט באוניברסיטת קיימברידג' באנגליה. האחרון הציג את ממצאי עבודתו, שבמסגרתה הוא חוקר את מרקם היחסים בין רוכלים בשוק רמלה, ברובם תומכי ליכוד רבתי, לבין עמיתיהם הערבים.

לראשונה במכון ון ליר נשמע הקול ה"ביביסטי" באופן צלול, ברור ומנומק. אוחנה הציג ברהיטות ובחדות, ובלא מעט הומור, את עמדתו ותפישת עולמו ביחס לשלל נושאים שבלב המחלוקת. הוא עצמו בוגר לימודי המזרח התיכון באוניברסיטה העברית, שבה שימש כיו"ר תא הסטודנטים של הליכוד וכמנכ"ל אגודת הסטודנטים. בעבר ייעץ לשר דן מרידור, וכיום הוא דמות בולטת ובעלת השפעה ברשתות החברתיות ובמרכז הליכוד. את דבריו בפאנל פתח בהצגה עצמית מתריסה ומשעשעת: "אני מוטי אוחנה, ביביסט ומכונת רעל". השימוש בשני התארים המכפישים הללו, מתוך עמדה מודעת לעצמה, היה מהלך ראשון של Reclaiming (תביעה מחודשת), אשר הופך את המושג המנמיך על ראשו ומישיר מבט אל המכפישים.

אוחנה הסביר כיצד המושג "ביביסט" נועד להקטין את קהל בוחריו נתניהו. להפוך אותם לעדר מוסת ושטוף מוח, נטול עמדה ועמוד שדרה, שבמקרה הטוב זוכה ליחס סלחני של תינוק שנשבה. של משרתי המלך, המוצגים תדיר ככת. הצגה זו כשלעצמה שפכה אור חדש על היעדר הקבוצה בפורומים השונים לדיאלוג. אוחנה הבהיר כיצד החוויה שלו ושל חבריו ה"ביביסטים" הפוכה בתכלית: הם חווים את בחירתם כרציונלית, מנומקת, ורואים את "ביבי המלך" כמי שמשרת את מטרותיהם ואת הסנטימנט הקבוצתי שלהם, את זהותם היהודית (גם אם הוא עצמו "אוכל שרצים") – ולא להפך. הוא המשיך והסביר מדוע הוא "מכונת רעל" – מתוך בחירה אסטרטגית במאבק הפוליטי המדמם בין המחנות הזהותיים. כך, עמדה זו הוצגה כאמור כמודעת לעצמה, אבל גם ככזו הניתנת לשינוי, ולא ככורח המציאות.

העדויות האמפיריות האתנוגרפיות (קולות הרוכלים מהשוק) שהציג מאוטנר, כמו גם התובנות שעלו מדבריה של קבסה-אברמזון, הדדהו את דבריו של אוחנה בעוצמה. הפאנל עורר עניין עצום, ורבים מהמשתתפים הגדירו אותו כחוויה מכוננת. עבור שלושת המייסדים – מזרחי,



צנזור ואוחנה – היה זה הרגע שבו החיבור בין רעיון למעשה התגלה במלוא בהירותו והפך למחויב המציאות. עוד באותו היום כתב פרופ' צנזור לאוחנה: "תודה על הזמן היום, למדתי ממך המון. אני מאמין שבשביל העתיד של כל הצדדים חייבים לשבור את הקיר המפריד שנוצר בין המגזרים". בתוך דקה נענה: "אשמח להיפגש מתי שתוכל. שבת שלום". עבור אוחנה, הייתה זו הזדמנות להשמיע את עמדות הימין הליכודי במרחבים שבהם מקומו נפקד בדרך כלל – ביוזמות ובמפגשים שבהם השתתף צנזור, והן היו לו חסרות.

ההבדלים בין השלושה לא היו ניתנים לטשטוש. סיפור חיים, מסלול חיים, רקע, מוצא, תרבות והשקפה פוליטית. אבל הפעם, משום מה, כל זה הרגיש פחות מאיים, פחות

מנכר. אפילו חיבור מאפשר. לא כזה שמנסה להמיר את האחר מאמונתו ולמחוק הבדלים, אלא דווקא שותפות וחיבור עמוק נוכח ההכרה בהבדל. חלפו ימים ספורים וההחלטה נפלה: הקמת פורום משותף, שמטרתו לסייע בריפוי השבר החברתי-פוליטי בישראל. שם הפורום: "שובר שיוויון".

הרחבת הפורום והמפגשים הראשונים

צעד ראשון בהקמת הפורום היה הרחבתו. אוחנה גייס שני חברי ליכוד נוספים, ושותפיו גייסו עוד שני פרופסורים. המפגש הראשון, שתואר בסצנת הפתיחה, התנהל ברוח טובה ועורר ציפיות ותקוות. במקביל, החל תהליך של שיתוף פתוח בפחדים ובדאגות של כל צד. הפרופסורים הקשיבו לטענות הליכודניקים על הדה-לגיטימציה והיחס המבטל שלהם הם זוכים ממחנה המרכז-שמאל. באוזניהם, הם זעקו בכאב את חוויית הביטול שהם חשים בעצם בחירתם הדמוקרטית, ואת שלילתם כשחקנים לגיטימיים בשדה הפוליטי. הם התרעמו, כעסו וכאבו על מה שנראה בעיניהם כסטנדרט כפול מצד מוסדות המדינה – או בלשונם, ה"דיפ סטייט" – שלשיטתם, פועלים ללא לאות לדחיקת נבחריהם לשוליים, להפלתם, החרמתם והצרת צעדיהם. הם חשו כי נבחרו הציבור שלהם נתקלים בדה-לגיטימציה מתמשכת, וכי הם עצמם, כבוחרי ליכוד, זוכים ליחס של זלזול וביטול ביחס לבחירתם הדמוקרטית בקלפי. התסכול והתרעומת נגעו לאירוניה שהם חשים, כאשר דווקא אלו שהדמוקרטיה בוקעת מגרונם, מגלמים בהתנהגותם את היפוכה. עוד טענו כי אנשי המחאה, "מתקני הדמוקרטיה", מאדירים למעשה את "שלטון הפקידים" על פני ההנהגה הנבחרת. הטענות הוטחו בתקיפות, בלהט ובטונים גבוהים.

מנגד, הפרופסורים שיתפו את עמיתיהם מהליכוד בחששותיהם ובדאגותיהם הקיומיות, שהחריפו בתקופה המשבר הפוליטי-משפטי. כך, צנזור סיפר כיצד אביו בן ה-80, פרופסור למתמטיקה שהתרחק כל חייו מזירות התגוששות פוליטיות ברחובות, מצא עצמו צועד

מדי שבת עם דגל ישראל במרכז חורב בחיפה, כשהוא חרד חרדה כנה ואמיתית לעתידו ולאפשרות לחיות את חייו על פי דרכו, במדינה שבה נולד ואשר לה תרם כל חייו. דוגמה זו זכתה לאוזן קשבת בקרב חברי הקבוצה מהליכו. לראשונה, לדבריהם, הם נוכחו לדעת כי הצד השני, אשר נתפש על ידם כהגמוני ודורסני, חש פגוע וחווה איום קיומי עמוק על המשך חייו במדינה. הדינמיקה הזו, שבה כל צד חש מאוים וכפוע וחווה תסכול מהצד השני, אשר אינו מכיר די הצורך בעוצמת האיום שהוא מייצר, האירה באור חדש את ההתייחסות החשדנית של כל אחד מהצדדים כלפי האחר.

מושג מפתח במחקריו של מזרחי, שהציגו לפורום, היה **"קרדיט (אשראי) מוסרי"**¹. משמעות המושג היא שבדינמיקת הקיטוב המוכרת, כל צד נוטה לפקפק במניעיו של הצד השני ומתקשה לראות בעמדתו עמדה מוסרית ולגיטימית. במקום זאת, הוא רואה בה עמדה שגויה הנובעת משטיפת מוח ומ"פייק ניוז" המזין את תיבת התהודה. המושג התגלה כשימושי עבור שני הצדדים, במצבים שבהם חשו כי אינם זוכים לקרדיט מהצד השני. הוא אפשר לכל צד לשקף לצד השני את הצורך לגלות אמפתיה ואולי אף סקרנות כלפי עמדת האחר, ולהשוות את התגובה האוטומטית של שלילתה הגורפת ותיוגה כמונעת ממניעים זרים ואפילו זדוניים. המושג הפך להיות רכיב בארגז הכלים של הפורום, שאפשר לחברים משני הצדדים לתחזק ואף להעמיק את הדיאלוג המכבד.

יחד עם זאת, האתגר הרגשי ליווה את עבודת הפורום לאורך חודשים רבים. פעמים רבות היו המפגשים מתוחים ורוויי יצרים. על קשיים ואתגרים אלו יורחב בהמשך. אולם גם בתוכם, הפורום לא חדל להיפגש ואף החל להיחשף ציבורית.

חשיפה ציבורית ראשונה

לראשונה הופיע הפורום בציבור בוועידת תל אביב, שהתקיימה באוניברסיטת תל אביב ביוני 2024. בשונה מהמתחים הנלווים לדיוני הפנימיים, בהופעתו הראשונה כפורום מול הציבור גילו חבריו התנהגות קבוצתית למופת. הדיון נפתח בהצגה של פרופ' מזרחי את מאפייני הקיטוב בארץ ובעולם כרקע להקמת הפורום, ונמשך בהצגה של החברים משני צידי המתרס את משמעות הפורום עבורם ואת חשיבותו החברתית-פוליטית הרחבה יותר, נוכח הקיטוב המאיים לפרק את החברה בישראל.

העמדה הליכודית זכתה לעניין עצום בקרב הקהל, שהורכב ברובו מפרופסורים ובני משפחותיהם הנמנים עם מחנה המרכז-שמאל. רוב השאלות מהקהל הופנו לחברים מהליכוד, ותשובותיהם עוררו סקרנות ואפילו אהדה. עבור רבים, הייתה זו הזדמנות ראשונה מסוגה לשמוע עמדות מנומקות וסדורות המנוגדות לעמדותיהם. עבור החברים מהליכוד בפורום, הייתה זו הפעם הראשונה שבה חשו שיש קשב אמיתי לעמדתם בקרב קבוצת הליבה של אנשי שמאל-מרכז באקדמיה. למעשה, הייתה זו הדגמה חיה לעצם האפשרות לקיים מרחב של שיח בין המחנות. הרכב הפורום התגלה ממש כ"סטארט-אפ" ציבורי-פוליטי בפני עצמו

1 המושג קרדיט מוסרי נטבע על-ידי הסוציולוג אדם סליגמן. לפי סליגמן, המונח מתייחס לאשראי שאנשים מוכנים להעניק ל"אחר" בתנאים של סיכון – בדומה לאשראי כלכלי שמעניק בנק ללקוחותיו. אשראי זה מבוסס על המידע הקיים לגבי אותו "אחר". בהמשך לפרופ' ניסים מזרחי, אנו מציעים להרחיב את משמעות המושג. לטענת מזרחי, מתן קרדיט מוסרי משקף הימנעות מהטלת ספק במניעיו ובכוונותיו המוסריות של האחר. במצב של קיטוב חברתי, חוגת הקרדיט המוסרי – במשמעותה המורחבת – המוענקת לאדם המשתייך למחנה היריב, צונחת כמעט לאפס. תובנה זו משמשת אותנו בבחינת סוגיות של חקיקה.

– התגלמות של איפכא מסתברא, של שבירת הקיבעון המחשבתי. של יציאה מחוץ לקופסה וקווי המתאר המדומיינים של האפשרי. הדגמה של מרחב דמוקרטי הקיים "מתחת לאף", אך מוחמץ תדיר בשל הקולות הניציים משני המחנות.

האירוע הרחיב את גבולות ההתנסות של הפורום. אולם כדי למנף את הפוטנציאל, הוסכם כי יש לצרף גורם שלישי שיתפקד כמנחה, מתכלל ומנהל של פעילותו. נטלי (נטלי) דהרי בן נמר, שהצטרפה בכובע זה, פילסה בהדרגה את דרכה ללב הפורום. היא זכתה לתמיכה משני המחנות והפכה לחברה אורגנית. היא התעקשה על קיומם של מסגרת עבודה וכללי משחק של החברות והחברים, שבלהט היצרים, התקשו לא אחת לציית לכללים.

בהמשך לכך, התבהר הצורך בגיבוש הצהרת כוונות מוסכמת והתארגנות לקראת חשיפה פומבית ברמה ציבורית גדולה וממלכתית. הוחלט לארגן כנס השקה בכנסת בחסות היו"ר ח"כ אמיר אוחנה ובהשתתפות ח"כ קטי שטרית כנציגת הקואליציה וח"כ אורית פרקש² הכהן מהאופוזיציה, נשיא אוניברסיטת תל אביב פרופ' אריאל פורת ואורחים רבים.³ היכולת לייצר אירוע בסדר גודל ממלכתי, המקבץ יחדיו בכירים בכנסת לצד נציגי האקדמיה, הייתה כשלעצמה הצגת תכלית של הפוטנציאל הטמון בהרכב הייחודי של הפורום. הרכב המדגים את המשמעות הסימבולית שיש לפרופסורים כאלוהי אקדמית, לצד ההשפעה שיש לחברי הליכוד על מקבלי ההחלטות בחלונות הגבוהים ביותר בפוליטיקה הישראלית. אולם מעבר להדגמה הסימבולית, נשמע לראשונה בכנסת ישראל הקול הייחודי של "שובר שוויון". המוזמנים הרבים שהגיעו, ביניהם בכירים מתעשיית ההייטק ומהאקדמיה, נציגי ארגונים מובילים בחברה האזרחית, עיתונאים ואחרים, הגיבו באופן חיובי לנאומים של חברי הפורום ולתמיכה החמה מיו"ר הכנסת, מהקואליציה ומהאופוזיציה כאחד. יומיים לאחר האירוע התארחו ארבעה מחברי הפורום – שלושת המייסדים וחברת הליכוד לילך אלגרבל – בפאנל טלוויזיוני בהנחיית מזל מועלם.³

אולם לאחר האפוריה, שבו ועלו ביתר שאת הבקיעים והמתחים בפורום, שהתפתחו לכדי משבר שאיים לפרקו.

בחסות יו"ר הכנסת אמיר אוחנה
בהשתתפות נשיא אוניברסיטת תל אביב, פרופ' אריאל פורת ונציגות האופוזיציה והקואליציה
ח"כ אורית פרקש-כהן מהמחנה הממלכתי וח"כ קטי שטרית מהליכוד בהנחיית העיתונאית מזל מועלם

על קו השבר

פורום "שובר שוויון" מגיע לכנסת ישראל

מובילי הפורום:

חברי ליכוד:
מוטי אוחנה
לילך אלגרבל
איקי (חיים) כהן
רחל אוחנה
אריק זין

בכירים מהאקדמיה:
פרופ' ניסים מזרחי
פרופ' ניצן צנזור
פרופ' הדס מגדל
פרופ' יערה ישרון
פרופ' קובי רוזנבלום

"שובר שוויון"
התארגנות אזרחית המבטאת ברית חסרת תקדים בין חברי ליכוד לבין בכירים מהאקדמיה הישראלית מהמרכז-שמאל, שמטרתה להביא לריפוי השבר החברתי-פוליטי בישראל

יום שלישי • י"ד בטבת תשפ"ה • 14.1.25 • שעה 14:00 • באולם ירושלים במשכן הכנסת

2 כנס מיוחד של הכנסת: "כיצד נחלצים ממלכודת הקיטוב? דיון חברתי – פוליטי חוצה מחנות", 14.1.25.
3 ערוץ הכנסת, משדר מיוחד: "מזל מועלם עם המקימים של היוזמה ששמה לה למטרה לאחד את העם", 16.1.25.

ממשבר לצמיחה

בצניחה מהאופוריה לשגרת המפגשים, התעצמו המתחים. זאת בעיקר בשל הנסיבות ואירועי השעה. אווירת הייאוש הכללית, נוכח השיח המלבה והקיצוני שאפיין את ערוצי התקשורת והרשתות החברתיות בשני המחנות, חלחלה לתוך הפורום. אירוע רדף אירוע: המתחים בין מערכת המשפט ובין הממשלה, המשברים סביב היועצת המשפטית לממשלה, הפרשות שהתגלו חדשות לבקרים, שדה תימן, קטארגייט ועוד, הקריסו כל ניסיון לדבוק בסדר יום ענייני בדיוני הפורום. הם הציפו ביתר שאת את רגשות התסכול והייאוש בקרב החברות והחברים משני צידי המתרס. הם הנציחו ואף העצימו את דפוס הדינמיקה הבסיסי, שבו הליכודניקים מציגים את עמדותיהם וטיעוניהם נוכח אירועי השעה, בעוד הפרופסורים מתגוננים ומרגישים שעליהם לעמוד ב"מבחני נאמנות". במלים אחרות, התביעה החוזרת ונשנית של הליכודניקים כלפי הפרופסורים, לצאת מאדישותם ולהפגין הזדהות עם כאבם – נוכח מה שהם רואים כחוסר צדק משווע מצד פוליטיקאים בולטים באופוזיציה, עיתונאים המזוהים עם השמאל ופקידות המדינה, כלפי הנהגת הליכוד, גורמים המזוהים עימה והימין באופן כללי – תביעה זו נתקלה בראייתם ובחוויתם באדישות. מן הצד השני, הפרופסורים חשו כל העת מותקפים, בעודם מנסים ככל יכולתם, בראייתם, להביע אמפתיה ולעודד את עמיתיהם לשתף פעולה כדי להוביל לתיקון המצב. אף לא אחת חשו הפרופסורים כי אין הם זוכים למספיק קרדיט מוסרי מהצד הליכודי, על הליכתם נגד הזרם במחנה שלהם תוך סיכון מעמדם. למשל, התנגדותו של אחד מאנשי האקדמיה למדיניות נשיא האוניברסיטה שלו, תוך שהוא מביע פומבית את דעתו, לא זיכתה אותו, למורת רוחו, באשראי הולם.

רצף של ישיבות סוערות בפורום הגביר את תחושת הייאוש והתסכול והביא להחלטה לצאת לפסק זמן, שיאפשר תקופת צינון וחשיבה מחדש. הפורום חידש את פעילותו במפגש פורמטיבי ראשון בניהולן של בן נמר ועליזה סילוורה. האחרונה, שהצטרפה למפגשים ספורים טרם היציאה להפוגה, צברה ניסיון רב ביישוב סכסוכים, גישור וחיבור, ובכלל זה בין יהודים וערבים ברמלה. באותו מפגש התחוור לכל חברי הפורום שכדי להפוך את הגוף שייסדו לפורום פעולה, עליהם לעסוק בעיקר בפתרון בעיות המצויות בלב המחלוקת הציבורית, ופחות במלחמות זהות ובמבחני נאמנות. אוחנה סבר שהפערים האידיאולוגיים בין המחנות אינם ניתנים לגישור, ועל כן, במקום לנסות "לחנך" זה את זה, מוטב לתור יחד אחר פתרונות לבעיות קונקרטיות. מן העבר השני, מזרחי סבר שההבדלים האידיאולוגיים אינם המכשול העיקרי, אלא דווקא ההתנגשות בין המחנות הזהותיים ומשבר האמון, שאינו מאפשר להתגבר על האתגרים הרגשיים הנובעים מכך. לאחר פסק זמן של כחודשיים, והחל מנקודה זו, אכן עבר הפורום לעסוק בסוגיות קונקרטיות.

ועדת החקירה למלחמה כמקרה בוחן ראשון

אחת המטרות שהציב לעצמו הפורום היא לקיים מנגנון המאפשר ניסוח והמשגה של פתרונות בני יישום לסוגיות שנויות במחלוקת הקורעות את החברה בישראל. כנגד סוגיות בוערות כגון גיוס חרדים, מערכת המשפט, יחסי ממשל-אקדמיה ועוד, בחר הפורום להתחיל באחד המוקשים הנפיצים בסדר היום הציבורי: ועדת חקירה לאירועי 7 באוקטובר 2023, שישראלים רבים רואים בהם תולדה של המחדל החמור בהיסטוריה של מדינת ישראל. קונצנזוס חוצה מחנות חפץ בהקמת ועדת חקירה, אשר תבדוק את שרשרת האירועים והכשלים שהובילו למחדל ולהתנהלות במלחמה שפרצה בעקבותיו. ואולם, נוכח משבר האמון השורר בין

המחנות הפוליטיים בישראל – וממילא, חוסר האמון של מחנה אחד בממשלה ושל מחנה שני בבית המשפט העליון – התעורר עימות ציבורי קשה ביחס לשאלה, למי יש להעניק את הסמכות לקביעת הרכב הוועדה ובפרט העומד בראשה. כדי להתגבר על המלכוד המובנה הזה, נדרש לגבש הצעה להקמת ועדת חקירה אשר לפי ההערכות, תוכל לזכות באמון ציבורי חוצה מחנות. פרופ' צנזור הציע לאחוז את השור בקרניו ולתת מענה למלכוד המשתק.

החידוש בהצעת הפורום הוא בהקמתה של ועדה ממנה ובה נציגים משלוש הרשויות – נציגה מבית המשפט העליון, נציגה מהממשלה, נציגה מהקואליציה ונציגה מהאופוזיציה. אוחנה הציע לכנותה בשם "ועדת הארבעה". זו תמנה את חברי וחברות ועדת החקירה בראשות שופט/ת בדימוס. ההחלטה לגבי זהות היו"ר ויתר חברי הוועדה תתקבל פה אחד בוועדת הארבעה. בתוך כך, סמכויות ועדת החקירה תהיינה מלאות ונרחבות, כשל ועדת חקירה ממלכתית.

העבודה בפורום על נוסח החוק התאפיינה בדיון ענייני וממוקד, והסתיימה תוך פרק זמן קצר יחסית לגודל האתגר. חילוקי הדעות שהתעוררו במהלכה לא היו בהכרח בין מחנאיים, אלא לעיתים תוך מחנאיים. בתהליך שולבו פגישות של חברי הפורום עם פוליטיקאים משני המחנות ועם משפטנים בכירים, כמו גם סקרי עומק לבחינת עמדות הציבור. משהושגה הנוסחה המוסכמת, החל קמפיין להרחבת התמיכה בהצעה. אף שמדובר בנושא ממוקד, ככל שהתקדם התהליך התחדדה התובנה כי ניתן לחלץ ממנו עקרונות יישומיים ליצירת פתרונות עבור המחלוקות הגדולות של החברה הישראלית. תובנה זו עומדת ברקע המסמך שלפניכם.

הניסיון שנצבר בשלבים הראשונים של עבודת הפורום, כמו גם בשלב העיסוק בסוגיות הקונקרטיות, הוביל לתובנות כבדות משקל בנוגע לאופן שבו יש להתמודד, לדעת כותבי מסמך זה, עם הקיטוב בישראל. המסמך יציע שלושה מנגנונים מוסדיים המבוססים על התובנות הללו. תחילה תוצג, תוגדר ותתואר הבעיה שאיתה אמורים המנגנונים להתמודד, לאחר מכן יתוארו היסודות המרכיבים את המנגנונים, ואז – המנגנונים המוצעים עצמם. אבל עוד קודם לכן, נתאר בפרק המבוא את הנחות העבודה שעליהן מבוסס המסמך.



ייתאמר כבר בפתיח: הפורום הורכב משתי קבוצות גדולות ומשמעותיות במדינת ישראל אשר ביניהן שורר קיטוב רגשי וחברתי. אך לצידן, קיימות קבוצות נוספות שאינן מיוצגות בפורום – דתיים-לאומיים, חרדים, ערבים ואחרים – המושפעות והמשפיעות אף הן על הקיטוב בחברה הישראלית באופנים שונים. הגם שהמנגנונים המוצעים במסמך מבוססים על עבודת הפורום, הם נועדו לכלל החברה הישראלית.

הגדרת הבעיה והדרך לפתרון

ברחבי העולם, ובעיקר במדינות הדמוקרטיות, העידן הנוכחי מאופיין בתהליכים של קיטוב פוליטי וחברתי. ההשתייכות הפוליטית הפכה חלק מזהותם העמוקה של בני אדם, ולא רק ביטוי לעמדותיהם. כתוצאה מכך, יריבים פוליטיים אינם נתפשים רק כמי שאוחזים בעמדות לא נכונות, אלא גם כמסוכנים ואף כמרושעים – והקיטוב הופך לרגשי וזהותי. תהליכים אלו מועצמים על ידי השינויים הטכנולוגיים והתקשורתיים המייצרים "תיבות תהודה".

גם הקיטוב בחברה הישראלית מתאפיין בכך שהוא נובע מפערים עמוקים של זהות ותפישת עולם, ולא רק ממחלוקות פוליטיות ומשפטיות.⁴ עבודה מחקרית ענפה בנושא של פרופ' ניסים מזרחי, ממיסדי פורום "שובר שוויון" שמאחורי מסמך זה, מלמדת כי בעוד שניתן להבחין בצמצום הפערים בעמדות הפוליטיות ובנושאי חוץ וביטחון, הרי שמשבר האמון בין הזרם המרכזי בימין הישראלי ובין השמאל-מרכז הליברלי דווקא התעצם. כך, בשנים 2009-2022 עלה הקיטוב הרגשי והפוליטי ב-180%, והוא בא לידי ביטוי בנושאים כמו יהדות ומדינה ומערכת היחסים בין הממשלה ובין הרשות השופטת. ממצא זה תואם את הניתוח במחקר על הקיטוב הפוליטי בישראל, שמראה כי לאחר בחירות 2022, הקיטוב הרגשי טיפס לרמתו הגבוהה ביותר מאז תחילת שנות התשעים. תופעה זו נובעת מהעובדה שקבוצות זהותיות שונות חוות תחושת איום על זהותן הקולקטיבית. במחקרי "מדד הדמוקרטיה" של המכון הישראלי לדמוקרטיה מן השנים האחרונות, עולים נתונים יוצאי דופן בהקשר זה.⁵ למשל: מ-2017 ועד 2024 חל גידול של עשרות אחוזים בשיעור היהודים הישראלים המוטרדים מכך שלא יוכלו לשמור על אורח החיים הרצוי להם.

טבח 7 באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבותיו הביאו, באופן טבעי, לתחושות של אחדות, המבוססות על ברית גורל של החברה היהודית בישראל. אולם הימשכות המלחמה, והדילמות החברתיות והמוסריות הקשות שזו הביאה עימה, כרסמו בתחושת הסולידריות בין המחנות, ועם הזמן, מגמת הקיטוב המשיכה ביתר שאת בצל המלחמה. השבר הזהותי-תרבותי בחברה הישראלית, המבטא לא רק מחלוקות אידיאולוגיות אלא גם מטענים רגשיים עזים, לוחמניים, סותרים ומתחרים, הולך ומעמיק. הטוטאליות של הקיטוב מביאה לכך ששני הצדדים חווים את המציאות בצורה שונה לחלוטין, וחלוקים אפילו ביחס לעובדות.

העמקת הקיטוב והשבר החברתי הובילה את ישראל למבוי פוליטי סתום, המבוסס על חוסר אמון עמוק ומתמשך בין חלקים שונים בחברה וחוסר יכולת לקיים דיון ציבורי פוליטי. הפגיעה אינה רק במרקם החברתי, אלא מתבטאת בשחיקה באמון במוסדות המדינה. כך, אם ב-2020 זכתה הכנסת לאמון של כ-30% מהציבור הישראלי, ב-2024 צנח שיעור האמון ל-16% בלבד. האמון בממשלה ירד מ-29% ל-25% באותה תקופה, והאמון במערכת המשפט ירד מ-52% ל-39.5%. אפילו בצה"ל, המוסד הזוכה לאמון הגבוה ביותר בחברה הישראלית, חלה ירידה, מ-82% ל-6.77% בבחינת רמת האמון לפי המחנות הפוליטיים בישראל, עולה כי מצביעי הימין מייחסים אמון גבוה יותר למוסדות הנבחרים – הכנסת והממשלה – בעוד שבקרב מצביעי השמאל, האמון בהם אפסי. ביחס למערכת המשפט, התמונה המחנאית

4 Mizrahi, 2024; מזרחי, 2025.

5 הרמן ואח', 2025.

6 שם, עמ' 25.

הפוכה. מגמה זו מייצרת סכנה קיומית לדמוקרטיה הישראלית. ואכן, האיום הקיומי הפנימי החמור ביותר הנשקף למדינה, על פי מצביעי כל המבחנות הפוליטיים, נוגע לשאלות של זהות העומדות בבסיס הקיטוב. כ-72% מהציבור הישראלי מאמינים כי הקיטוב הגביר את הסיכוי להתרחשותה של מתקפת 7.7.10. הפערים בין המבחנות נתפשים כגורם המרכזי להחלשת החברה הישראלית ולהגדלת הסיכונים לאיום ביטחוני משמעותי.

כחלק מהקיטוב המקצין, מוסדות דמוקרטיים האמורים להיות ניטרליים הולכים ונעשים מזוהים עם מחנות פוליטיים. הדבר פוגע ביכולתם לפתח וליישם צעדי מדיניות הנדרשים להתפתחותה ולשגשוגה של מדינת ישראל. כך למשל, משבר הגיוס וסוגיית השוויון בנטל הצבאי, הלאומי והאזרחי אינם מגיעים לכדי פתרון אף בצל המלחמה המתמשכת; מינויים לתפקידים בכירים במערכות המדינה (לרבות במערכת הביטחון), הנתונים אף הם במחלוקות פוליטיות קשות, אינם מגיעים לכדי הסכמה במשך תקופות ארוכות; וצעדי מדיניות נדרשים בתחומי הכלכלה, התחבורה, החינוך ועוד מיושמים באופן חלקי, אם בכלל.⁸

ברקע הקיטוב הישראלי ניצב סדר יום מוסרי ופוליטי המבוסס על תפישת עולם של פוליטיקה חד כיוונית: כל מחנה מבקש להחיל על המציאות את העקרונות המארגנים של עולם המשמעות שלו, ולכפות אותם על המחנה השני. תפישה זו מייצרת מדיניות של "המנצח לוקח הכול", ושל חתירה חד צדדית לפתרונות שמייצרים התנגדות בקרב המחנה הנגדי. ככל שמדובר בסוגייה זהותית יותר השנויה במחלוקת עמוקה, התוצאה היא העמקה של הקיטוב ופגיעה במוסדות המדינה. ויודגש: הבעיה אינה נוגעת "רק" ללכידות החברתית. מדינה דמוקרטית מודרנית איננה מסוגלת לתפקד בתנאים של קיטוב חמור. במצב כזה, למשל, תהליכי חקיקה ורפורמות נדרשות נפגעים, גם אם יש מאחוריהם הסכמה רחבה. כך שמעבר לשחיקת הסולידריות, המצב הנוכחי משתק את הדמוקרטיה הישראלית.

המסמך שלפניכם מציב מסגרת תיאורטית ומעשית לזיהוי מאפייני הקיטוב הזהותי בישראל ומשבר האמון במוסדות המדינה. באלה, הוא מכיר כנקודה הארכימדית לניסוחם של כללים ומנגנונים לבניית הסכמות ולעיצוב פתרונות עבור אתגרי החברה הישראלית.

סוציולוגיה של משמעות

הצעות לשינויי מדיניות מבוססות לרוב על תיאוריות פוליטיות מתחומי מדע המדינה, על דיונים משפטיים וכלכליים ועל מחקר אקדמי ומעשי מתחום המדיניות הציבורית. אלא אחד החידושים במסמך זה הוא השימוש במסקנות ובתובנות הלקוחות מתחום הסוציולוגיה, שלרוב נעדר משדה המדיניות הציבורית. חידוש נוסף טמון בגישה הסוציולוגית שנבחרה ליישום. בהשפעת עבודתו של הפילוסוף פול ריקר, פרופ' מזרחי הציע את המונח "סוציולוגיה של משמעות", אשר יחליף וירחיב את הסוציולוגיה הביקורתית שקנתה אחיזה בשדה הסוציולוגי בישראל.

גישת הסוציולוגיה הביקורתית אינה עוסקת רק בניתוח ביקורתי של מושאי המחקר, אלא מבטאת הנחות מוצא נורמטיביות וערכיות מסוימות שעומדות ביסודה. תפישה זו מקשה

7 מרכז מנומדין למשפט יהודי ודמוקרטי, 27.3.24.

8 כדוגמה הפוכה ניתן להציג את חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה), התשע"ט-2019. יסודו בהצעות חוק שהוגשו מתוך שיתוף פעולה בין חברות הכנסת שולי מועלם-רפאלי, זהבה גלאון ועליזה לביא, ושהפכו לחקיקה ממשלתית בתמיכת שרת המשפטים אילת שקד. בשנים שחלפו, וככל שהקיטוב בישראל הולך ומעמיק, שיתופי פעולה מעין אלו הופכים למחזה נדיר.

על יצירת דיאלוג אמיתי, כיוון שהיא יוצרת היררכיה מוסרית שמעדיפה עמדות ליברליות פרוגרסיביות, אשר נתפשות כמוסריות, רציונליות ומתקדמות, על פני עמדות שורשיות (ראו הסבר להלן) הנתפשות כבעייתיות מבחינה אתית, כלא־רציונליות וכ"מפגרות". כפי שמתאר מזרחי, הסוציולוגיה הביקורתית נוטה להציג קבוצות שורשיות מסורתיות־ימניות כ"בעיה הדורשת פתרון", במקום להכיר בלגיטימיות של הצורך הבסיסי להשתייכות ובערכים שהן מייצגות. כך נוצר מצב שבו קרדיט מוסרי ניתן באופן סלקטיבי – רק לאלה החולקים את הדקדוק הליברלי־פרוגרסיבי, בעוד האחרים צריכים תחילה "להיפטר" מהשורשיות שלהם כדי לקבל הכרה מוסרית.

הביקורת המובעת כאן כלפי הסוציולוגיה הביקורתית לא נועדה כדי להתנגח בקבוצות האוחזות בערכים המזוהים איתה. מטרתה להדגים כיצד הנחות מוצא וצורות חשיבה מסוימות מייצרות באופן מובנה היררכיה שאיננה מאפשרת לייצר אמן בין קבוצות שונות באוכלוסייה. תחת הסוציולוגיה הביקורתית, אנו מציעים לאמץ את הנחות המוצא של אותה סוציולוגיה של משמעות, המבקשת להיות קשובה לכל הקבוצות באוכלוסייה ולעולמות המשמעות שלהן, בלי לקבוע היררכיה מוסרית ביניהן. כך למשל, במקום פרשנות של חשד, אשר תרה בעיקר אחר יחסי כוח ומבנים דכאניים – פרשנות של משמעות מתבוננת באדם באופן אמפטי, קשובה לעולמות המשמעות שלו ושל קהילתו, ומבקשת לעמוד על הגיונם. כלומר, על העקרונות המארגנים של הסדר המוסרי והפוליטי שלהם.

החלה של עקרונות כאלה במסגרת דיון העוסק במדיניות מייצרת שלב הקודם לשאלת השינויים המבניים והפתרונות הנדרשים. שלב שבמוקדו ניצבת השאלה, מהם התהליכים שצריכים להתרחש בבסיס החיפוש אחר השינויים המבניים. תהליכים אלה עוסקים בעולמות המשמעות של קבוצות שונות המרכיבות את החברה הישראלית. בשאלות של זהות ושל קונפליקטים בין קבוצות זהות שונות. שאלות הנוגעות למערכת היחסים החברתיים ולפוליטיקה של יחסים, המחברת בין עולמות משמעות מתנגדים.

הניסיון שנצבר בעבודת הפורום מבוסס על מפגש בין שני עולמות משמעות המצויים בקונפליקט במדינת ישראל – האחד מיוצג על ידי חברי מפלגת הליכוד, והשני על ידי קבוצת פרוכסורים מאוניברסיטת תל אביב. את התובנות והעקרונות המוצגים במסמך ניתן ליישם על קבוצות זהות בעולמות משמעות נוספים בחברה הישראלית, ולא דווקא היהודית. עמדת המוצא לדיון מבוססת כאמור על ההנחה, כי החברה הישראלית מצויה במצב של קיטוב הולך ומחריף, שבו עולמות משמעות של קבוצות זהות שונות מתנגשים ללא הרף. לתפישתנו, הקיטוב בישראל מתבטא, בין היתר, במתח שבין הערך המכונן של הליברליזם,⁹ המציב את היחיד האוטונומי, השווה והבוחר כאבן יסוד של הסדר המוסרי והפוליטי, לבין מה שפרופ' מזרחי מכנה "שורשיות" – כאשר אדם שורשי חווה את חייו כחלק משלם הגדול ממנו; כחולייה בשרשרת הזמן המחייבת אותו להגן על השלם הגדול (יהודי, מוסלמי או אחר) למען הדורות הבאים.

למרות הקיטוב החריף, עיון מעמיק מלמד כי ישנן גם נקודות משותפות. בראש ובראשונה,

9 המונחים "ליברליות" ו"שורשיות" משמשים כאן באופן שמבקש לתת פשר לקיטוב שבו אנו עוסקים, אף שיש להם גם מובנים נוספים. כך למשל, שמה המלא של מפלגת הליכוד הוא "תנועה לאומית ליברלית", והיא אכן מחזיקה בערכים ליברליים. כמו כן, ישנן קבוצות המזוהות כליברליות, אשר מחזיקות בעמדה שורשית מסוימת. כאמור, אנו מבקשים להשתמש במונחים מהשדה הסוציולוגי להעשרת הדיון סביב הקיטוב. משכך, נבחין בין ליברליות ובין ליברליות־פרוגרסיבית, העומדת בסתירה לשורשיות.

תחושת השייכות למדינת ישראל – כפי שמצהירים על עצמם 88% ממצביעי הימין, 79% מהמשתתפים למרכז הפוליטי ו-77% מהמצביעים למפלגות השמאל. בהתאם לכך, ישנה הסכמה רחבה יחסית על כך שהמשבר בחברה הישראלית מחייב מסגרת גישור בונה ומכבדת. ניתוח סוציולוגי מלמד כי המחנות השונים אינם עשויים מקשה אחת. את עולם המשמעות של מחנה הימין השמרני ניתן לכנות כ"שורשי" – הוא מבוסס על מסורת, זהות קולקטיבית וסנטימנט עמוק לאורתודוקסיה היהודית. ואולם ניתן לזהות גם שורשיות חילונית ציונית, שבה המרחב האזרחי הוא המגדיר של גבולות הזהות הקולקטיבית. כלומר, על אף הקיטוב ההולך ומעמיק, אצל שני המחנות ניתן לזהות מחויבות לקולקטיב היהודי-ישראלי. מכאן, יש לאמץ פוליטיקה המבוססת על יחסים חברתיים, המכירה בכוחם של האחרונים לעצב את סדר היום הפוליטי הראוי, והמבקשת לפתח פתרונות באופן דו כיווני ומבוסס דיאלוג.

הפורום ביקש, אם כן, להתמודד עם שתי התופעות הנפרדות והמשלימות שתוארו לעיל: מצד אחד, קרבה רעיונית מסוימת בין שדרות מובילות בימין ובשמאל, ולעיתים אף הסכמה על חלק גדול מהנושאים המעסיקים את החברה הישראלית. מצד שני, קיטוב הולך ומחריף, שעיקרו רגשי, זהותי ואידיאולוגי, הנוגע לאופייה של מדינת ישראל. העבודה במסגרת הפורום שבה וחידדה את עומק המשבר והקרע הזהותי, אך גם את פוטנציאל החיבור. הנחת המוצא

היא שדווקא על המצע הזה יש לנסות ולבנות גשרים חדשים בחברה ובפוליטיקה בישראל.¹⁰

10 יש לציין כי בקבוצות דיאלוג אחרות, הדגש הוא הפוך: ישנה זהות מחברת בצד פערים אידיאולוגיים גדולים. כאלה הם פני הדברים, למשל, בקבוצות המפגשות בין מתנחלים וטייסיים. לאלו ולאלו יש זהות ציונית, יהודית וישראלית יציבה, אך קיימים ביניהם פערי תפישה באשר להכרעות הפוליטיות הנדרשות.

בדרך לפתרון | שלושה תנאים חיוניים

בשלב מוקדם בעבודה התברר כי במקום להתמקד בתוכן הפתרונות, מוטב לפתח מנגנונים שמתמקדים בשאלות כמו מי נכלל בניסוחם, ומהו התהליך הרצוי. במפגשים התדירים שקיים הפורום במהלך שנה שלמה, התגבשו שלושה תנאים לדיאלוג ועבודה משותפת: **(1) הכרה בדאגות ובכאבים תחילה, (2) מתן קרדיט מוסרי הדדי, (3) יכולת לשאת אי הסכמות לצד חתירה להסכמות רחבות.** תנאים אלו מציעים מסגרת תיאורטית ומעשית להתמודדות עם קיטוב זהותי עמוק. לאור ההצלחה של עבודת הפורום, נציע לתרגם לפרקטיקות קונקרטיות ברמה הלאומית, תוך חשיבה מעמיקה הלוקחת בחשבון את ייחודיות המציאות הישראלית ואת מורכבות הדיאלוג הבין זהותי, כמו גם את מערכות הממשל והשלטון השונות וההתאמה של כל אחת מהן לכלים שפותחו ונוסו בפורום.

תנאי ראשון: הכרה בדאגות, בכאבים ובפחדים תחילה

ממצאי המחקר על זהות שורשית מחזקים את הצורך בשיחה פוליטית ובמנגנוני הכרעה מבוססי זהות. זהות שורשית איננה "בעיה שדורשת פתרון", אלא צורך אנושי בסיסי להשתייכות שדורש הכרה והתייחסות.¹¹ ממילא, יש לפעול מתוכה ולאורה, ולא תוך הדחקתה. החברה הישראלית כוללת קבוצות שורשיות רבות ומגוונות, שאינן מוגבלות לקבוצות שמרניות או דתיות – בכללן גם רפובליקנים חילונים הנמצאים ב"שורשיות פתוחה", אשר מתבססת על הקוד האזרחי והזמן הציוני.¹²

שיטת הפעולה המוצעת בעבודה זו מושתתת על ההבנה שדווקא דרך הכרה בשורשיות, על צורותיה השונות, ניתן לפתוח מרחבים אמיתיים ופורצי דרך של דיאלוג. הכוח המקשר של השורשיות התבטא בדוגמאות עבר, כגון סדרת מפגשים שנערכו בין אנשי האגודה לזכויות האזרח ובין אנשי חינוך מרשת מעיין החינוך התורני של תנועת ש"ס. זו מעידה על כך שדווקא שמירה על גבולות זהותיים יכולה לשמש בסיס לדיאלוג מכבד.¹³ לכן, התייעצויות ציבוריות צריכות להתחיל בהכרה עמוקה בלגיטימיות של דאגותיהן הזהותיות של הקבוצות השונות.¹⁴

מכאן נגזר העיקרון המרכזי של התנאי הראשון: "הדאגה שלך היא הדאגה שלי, לא מפני שהיא שלי, אלא דווקא מפני שהיא שלך". עיקרון זה מבטא שינוי פרדיגמה מהותי: במקום להתחיל בניסיון לשכנע או לערער על עמדות הצד השני, אנו פותחים בהכרה אמפתית עמוקה בלגיטימיות של פחדיו ודאגותיו.

תנאי שני: קרדיט מוסרי הדדי

תנאי זה עוסק במעבר מדה לגיטימציה להכרה. קרדיט מוסרי הוא היכולת לתת אמן, לבטוח באחר – במוטיבציות ובנכונות שלו לעשות טוב. זוהי היכולת לראות באחר בעל ערך – אדם טוב שנכון להקשיב לו, ללמוד ממנו וללכת אחריו. במציאות הישראלית המקוטבת, מתן קרדיט

11 Mizrahi, 2025, עמ' 208-207.

12 שם, טבלה 2, עמ' 202.

13 אליאס, 2025.

14 Mizrahi, 2025, עמ' 224-219.

מוסרי איננו רק עניין של נימוס פוליטי, כי אם תנאי הכרחי לקיום דמוקרטי משותף: אי הטלת ספק במוטיבציות של האחר, או אי הטלת דופי מוסרי באחר, במניעיו ובכוונותיו לעשות טוב בדרכו. הבנת הצורך בקרדיט מוסרי מחייבת הכרה בכך שהקיטוב בישראל אינו רק פוליטי, אלא תרבותי ביסודו. כפי שמציין מזרחי, "שורשי הקיטוב הם תרבותיים ולא טקטיים. הם נעוצים בהתנגשויות בין תפישות יסוד של סדר מוסרי ופוליטי, ואפילו קוגניטיבי לעיתים". המאבק אינו רק על מדיניות או משאבים, אלא על מקורות הסמכות וההצדקה לסדר החברתי עצמו.

מתן קרדיט מוסרי משמעו לאמץ באופן אקטיבי עמדה, שלפיה כל הצדדים הלוקחים חלק בדיון הציבורי פועלים מתוך כוונה טובה, ולכל גישה יש בסיס מוסרי תקף. אין זה אומר שכל הגישות "צודקות" או שוות ערך. אלא שכדי שניתן יהיה לקיים דיון דמוקרטי, יש להכיר בכך שלכל גישה יש תרומה פוטנציאלית לדיון, ושכל אחת נובעת מערכים אנושיים לגיטימיים. גישה כזו מאפשרת בניית גשרים בין קבוצות שונות תוך הבלטת הייחודיות של כל אחת. במקום להתעקש על "שפה ניטרלית", המתודולוגיה מכירה בכך שכל קבוצה זקוקה לביטוי במושגים התרבותיים והמוסריים שלה. כאשר אנשים מרגישים שהמניעים שלהם מובנים ומוכרים, הם נפתחים ללמידה מהאחר ואף מוכנים לשנות עמדות. לעומת זאת, כשהם חשים כמי שנתפשים כלא־מוסריים, או כ"בעיה", הם נסגרים ומתבצרים בעמדותיהם. כפי שמראים מחקרים בתחום (מזרחי, כנרת ואריאל), מתן קרדיט מוסרי יוצר רצף פסיכולוגי חיובי:



זוהי אפוא התובנה המרכזית: קרדיט מוסרי אינו נדיבות או טקטיקה פוליטית, אלא תנאי הכרחי ליצירת התנאים הפסיכולוגיים והחברתיים הנחוצים לתרבות דמוקרטית המבוססת על דיאלוג פתוח ואמיתי בחברה מקוטבת זהותית.

תנאי שלישי: יכולת לשאת באי הסכמות לצד חתירה להסכמות רחבות

תנאי זה מבטא את האתגר המרכזי של דמוקרטיה רב תרבותית: כיצד לשמור על לכידות חברתית ועל יכולת קבלת החלטות קולקטיביות, תוך הכרה במחלוקות עמוקות ובזכות של כל הצדדים להחזיק בעמדות שונות? זהו אתגר חד במיוחד במציאות הישראלית, שבה המחלוקות אינן רק פוליטיות, אלא נוגעות לשאלות יסוד של זהות, ערכים ומטרות חברתיות. הפתרון אינו טמון במיתון המחלוקות, בהמרה של צד אחד אל העבר השני או בחיפוש אחר מכנה משותף נמוך – אלא ביצירת מסגרת שמאפשרת להחזיק מתח בונה, בין הצורך בהסכמה ובין הכרה באי הסכמה לגיטימית. בפרפרזה על הטענה כי יש להתמקד ב־80 האחוזים שעליהם יש הסכמה ולהניח בצד את ה־20 הנותרים, הטענה כאן שונה: ניתן לדבר על מה שיש עליו הסכמה רק בתנאי שלא מתעלמים ממה ששנוי במחלוקת, אלא מנכיחים אותו ומחדדים אותו לצד הדיון על המוסכם. יצירת מסגרת מעין זו דורשת פיתוח יכולות חדשות, הן ברמה האישית והן ברמה המוסדית.

ההצעה שלנו

ממחאה להשתתפות בונה | שלושה מנגנונים חדשים

הניסיון להשפיע על תהליכי חקיקה שנויים במחלוקת באמצעות מחאות הפך בשנים האחרונות לרווח יותר ויותר. המנגנונים שנציע להלן נועדו לייצר מרחב משותף לקבוצות שמרניות/שורשיות כמו גם לקבוצות ליברליות, באופן שמוטמע בתהליכי קבלת החלטות וקביעת מדיניות. הם מבוססים על שלושת התנאים החיוניים שפורטו לעיל, וכל אחד מהתנאים יבוא לידי ביטוי במנגנונים השונים במידה שונה. שלושת המנגנונים משלימים זה את זה ומיועדים לשימוש במקרים שונים. יחד, הם מביאים את התובנות המרכזיות של עבודת הפורום לתוך תהליכי קבלת ההחלטות ועיצוב המדיניות והחקיקה בישראל.

א. תקופת עיון | מנגנון לטיפול ברגעי "הלם זהותי"

מה למדנו מפורום "שובר שוויון"?

במסגרת עבודת הפורום עלה כי כאשר מוצעת חקיקה הנוגעת לנושאים זהותיים רגישים (רפורמה משפטית, שירות צבאי, יחסי דת ומדינה), התגובה המיידית היא "הלם זהותי" – תחושה שהזהות הקולקטיבית של הקבוצה נתונה לאיום קיומי. במצב כזה, כל צד נכנס ל"מצב הישרדות" ולא מסוגל לשמוע את האחר. נדרש "זמן מוגן" שמאפשר לכל צד לעבד את הפחדים, להבין את דאגות האחר, ולעבור מ"מצב הישרדות" ל"מצב חקר". בפורום, כאשר עלה נושא זהותי רגיש, המשתתפים התבקשו תחילה להירגע, לנשום, ורק אז להתחיל ולדבר על הנושא. דפוס דומה ניתן לזהות אף בשיח הציבורי המקוטב הרחב בישראל. מכאן, מנגנון "תקופת העיון" מבקש לתרגם את אותו העיקרון במסגרת הליכי חקיקה.

בשנים האחרונות נטען כי הליכי חקיקה שנויים במחלוקת קודמו באופן מזוזר שאינו מאפשר דיון. כך למשל, במושב הראשון של הכנסת ה-25 נעשה שימוש נרחב בפטור מחובת הנחה להצעות חוק פרטיות.¹⁵ אף בהליכי חקיקה של חוקים משמעותיים המצויים במחלוקת ציבורית עזה, כמו בסוגיית הגיוס ובנושאים הקשורים למערכת המשפט, נעשה שימוש בהצעת חוק פרטיות. הגם שבמקרים אלו הליכי החקיקה לא היו קצרים, רובם הגדול הגיעו למבוי פוליטי סתום. במילים אחרות, או שלא מתקיים דיון ציבורי – או שהדיון משתק את הליך החקיקה בצל הקיטוב החברתי.

המנגנונים הקיימים

לפי תקנון הכנסת, הצעות חוק פרטיות המונחות על שולחן הכנסת נדרשות להמתנה של 45 ימים לפחות עד להצבעה טרומית במליאה (אישור מקדמי להמשך תהליך החקיקה,

15 פרידמן ושפירא, 2023. בשנים האחרונות ניתן להצביע על פרקטיקה נוספת: צירוף הצעות חוק שבמחלוקת ל"חוק ההסדרים", שאמור לעסוק בעיקר בנושאים הנוגעים לתקציב המדינה, כדי להעביר במסגרת התקציב בלי שמתקיים עליהן דיון ציבורי.

שלאחריו עוברת הצעת החוק לדיון בוועדה הרלוונטית לקראת הצבעה בקריאה ראשונה). חובת ההנחה מאפשרת לחברי כנסת ולממשלה לגבש עמדה ביחס להצעת החוק, וכן לקיים דיון ציבורי בעניינה. באשר להצעות חוק ממשלתיות, נדרש לפרסם תזכיר חוק ולקבל הערות מהציבור, ממשרדי הממשלה השונים ומהייעוץ המשפטי לממשלה.

שני המנגנונים הללו מאפשרים אומנם, מבחינה טכנית, השהיה של הליכי חקיקה. אך במציאות של קיטוב, ובמיוחד כאשר עולות הצעות חוק המאיימות על זהותו של אחד המחנות, אין די בכך. נדרש תהליך מובנה שמאפשר הכרה בדאגות של הקבוצות השונות. בדיוני הפורום, זה היה "משנה המשחק" אשר אפשר להתקדם משלב החיכוך לניסיון כן לייצר פתרונות. תקופת העיון מאפשרת, אם כן, "נחיתה רכה" של רעיונות מאיימים ומונעת התנגשות חזיתית.

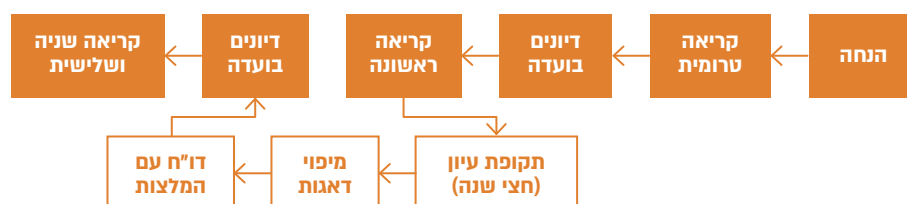
ההצעה שלנו

במנגנון זה של תקופת עיון אנו מציעים להשתמש בהליכי חקיקה רגישים, דהיינו: חקיקת יסוד וחקיקה שנייה במחלוקת. סוגיית חוקי היסוד והליכי חקיקה חוקתיים מצויה כיום במרכז הדיון הציבורי בישראל, ועולות הצעות שונות לקביעת הליך ייחודי עבורם. עבודת הפורום העלתה כי חרף היתרונות הרבים שבהצעות הללו, הרי שבהיעדר מענה לקיטוב הזהותי, המתחים והמאבקים בין המחנות ישובו ויצופו גם ביישומן. על כן, ככל שההצעות תתקבלנה, אנו מציעים כי מנגנון תקופת העיון יוטמע בהן (בהתאמות הנדרשות).

הליך חקיקה רגיל



הליך חקיקה עם תקופת עיון



מענה לשלושת התנאים

תנאי ראשון – הכרה בדאגות, בכאבים ובפחדים תחילה

1. החלת תקופת העיון:

- **חקיקה הנוגעת לנושאים זהותיים רגישים** – חקיקה שכותרתה "חוק יסוד", או כזו שלפחות שליש הכנסת (40 ח"כים ומעלה) דורש להחיל עליה את המנגנון לאחר הקריאה הראשונה, תעבור לתקופת עיון בת 3-6 חודשים (בהתאם להיקף הצעת החוק). פרק זמן זה יעכב את הליך החקיקה, ויאפשר להתחיל בתהליך של עיבוד

הדאגות שמעלה ההצעה בפני הזדהות. בכל כנס של הכנסת, לכל חבר כנסת יוקצו שתי אפשרויות להצביע על החלת מגנון תקופת עיון.

- **ועדה מיוחדת** – הצעת חוק שחלה עליה תקופת עיון תלווה על ידי ועדה מיוחדת שתוקם עבורה, המורכבת מנציגי ציבור שייבחרו על ידי הקואליציה והאופוזיציה. יו"ר הוועדה ימונה על ידי האופוזיציה, אך הרכבה יהיה מותאם לגודלה של כל סיעה בכנסת. כך, כל סיעה תקבל ייצוג בוועדה לפי גודלה היחסי, ובאופן שישקף את היחס בין הקואליציה לאופוזיציה.

- **שקיפות יזומה** – הצעת חוק שחלה עליה תקופת העיון, תפורסם רשמית ככזו. הפרסום יעשה גם בכלי התקשורת, באופן שמבהיר את ההליך הייחודי. כלל המסמכים, הפרוטוקולים והנימוקים יתפרסמו בפלטפורמה שקופה ונגישה.

2. תוכן תקופת העיון:

- **מיפוי הדאגות הזהותיות** – הכנסת, באמצעות הוועדה הממונה לליווי הצעת החוק, תיזום התייעצויות ואירועים ציבוריים. אלו ייערכו במשכן הכנסת ובשלושה מוקדים נוספים ברחבי הארץ, שיאפשרו נגישות של אזרחים. הדיונים יסוקרו בתקשורת, ויוזמנו אליהם נציגי גופים, ארגונים ומומחים רלוונטיים. מיפוי כזה יאפשר לכל קבוצה לבטא את הפחדים העמוקים שהחקיקה מעוררת בה.

- **דוח מקיף עם המלצות לתיקונים** – על בסיס ההתייעצויות והדיון הציבורי, הוועדה תפרסם דוח מקיף ובו ניתוח של ההשפעה הצפויה של הצעת החוק, בדגש על השלכותיה על אורחות החיים של הקבוצות והמחנות השונים, כמו גם המלצות לתיקונים או שינויים, אם ישנן. הדוח יכתב על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ) אשר ילווה את פעילות הוועדה, והוא יתורגם ל"שפות" ולעולם הערכים של הקבוצות השונות כדי ליצור הבנה הדדית. באין הסכמה של שני שלישים לפחות בקרב חברי הוועדה, יוכל המיעוט לצרף את עמדתו לדוח.

- **ההצעה חוזרת למליאת הכנסת** – לאחר תקופת העיון, ועם הגשת הדוח למליאת הכנסת, תחזור הצעת החוק לוועדה בכנסת האמונה על הסוגייה, ולאחר מכן תועבר לקריאה ראשונה ולהמשך הליך החקיקה הפורמלי.

תנאי שני – מתן קרדיט מוסרי הדדי

- **קרדיט מוסרי כהנחת מוצא** – הקמת ועדה בהשתתפות כל סיעות הבית, שתוביל תהליך של התייעצויות ודיונים בנוגע להצעת החוק, תבהיר שהקואליציה לא בהכרח מבקשת להעביר אותה "במחטף" ובלי להתחשב בעמדות האופוזיציה – וכי האחרונה לא בהכרח מבקשת לבלום את ההצעה בכל מחיר, כי אם לצמצם במידת האפשר את הפגיעה בזהותן של הקבוצות המיוצגות בה.

- **הצגת נרטיב מורכב** – ניסוח דוח בידי ועדה המייצגת את כלל חברי הכנסת יאפשר הצגה מורכבת יותר של הצעת החוק. כך, במקום שתוצג מחלוקת בין "טוב" ל"רע" בעניין הצעת החוק, יוצג דוח המתייחס לעמדות השונות כמבוססות על (לפחות) שתי תפישות מוסריות לגיטימיות.

- **פרספקטיבה היסטורית** – תקופת העיון תאפשר להתבונן בהצעת החוק בפרספקטיבה היסטורית, ואף לעסוק בתרומה החיובית של המחנות השונים לנושא שבו עוסקת ההצעה.

תנאי שלישי – יכולת לשאת באי הסכמות לצד חתירה להסכמות רחבות

- **בסוף, החוק עובר** – לאחר תקופת העיון, הצעת החוק חוזרת להליך החקיקה בכנסת. מנגנון תקופת העיון מאפשר לעסוק בחוסר ההסכמות באופן שמעבה את הדיון הדמוקרטי, אך הוא אינו מבטל את האפשרות של הקואליציה להעביר את הצעת החוק.
- **הרחבת בסיס הלגיטימציה** – חקיקה שעוברת תהליך של תקופת עיון, שכולל התייעצויות ודיונים, תזכה ללגיטימציה רחבה יותר. גם בקרב רבים שאינם מסכימים עם הצעת החוק, חשיפת הדיון וטיעוני התומכים בה עשויים לחזק את עצם הלגיטימיות שלה.
- **קיום דיון שמאפשר שכנוע** – מנגנוני תקופת העיון מאפשרים ליוזמי הצעת החוק לשכנע את הציבור ואת נבחרי בנחיצות ההצעה. ההתייעצויות והדיונים, והאפשרות להכניס תיקונים בהצעת החוק, עשויים להגדיל את מעגל התמיכה בהצעה, ובכך, להביא להסכמות רחבות בעניינה.

ב. אסיפות אזרחים מבוססות ייצוגיות זהותית-תרבותית: מנגנון לטיפול ב"פוליטיזציה של הכול"

מה למדנו מכפורם "שובר שוויון"?

במציאות של קיטוב זהותי עמוק, כל נושא, ואפילו הטכני ביותר, הופך מיידית לזירת מאבק זהותי. אין עוד "נושאים ניטרליים"; הכול נמדד במפתח של "מי ניצח ומי הפסיד" בין המחנות. מעבודת הכפורם עלה כי ניתן לחזור לדיון ענייני אם מייצרים מרחב מוגן מפוליטיקה מפלגתית. בכפורם, כאשר הדיון הפך פוליטי, המנחים הזכירו למשתתפים שהם כאן כ"יהודים הדואגים לעתיד עמם", ולא כ"ימין ושמאל". זה אפשר לדבר על הנושאים מתוך זהות משותפת.

המנגנונים הקיימים

מנגנון אסיפות האזרחים הרווח בעולם, בעיקר בגרסתו האירופית, מבוסס על הנחה שאזרחים הנתונים למידע מקיף מסוגלים להגיע להחלטות רציונליות ומאוזנות.¹⁶ האסיפות מורכבות על בסיס ייצוגיות דמוגרפית סטטיסטית – גיל, מגדר, הכנסה, השכלה וגיאוגרפיה.¹⁷ המשתתפים חשופים למומחים ולעמדות שונות באופן מאוזן, בהנחה שמידע אובייקטיבי יוביל להחלטות טובות. הדיון מתמקד בעמדות ובפתרונות טכניים, תוך הימנעות מנושאים "רגישים" או "פוליטיים". מטרת האסיפות היא חתירה לקונצנזוס – להגיע להמלצות המוסכמות על הרוב, אם לא על כולם.

16 להרחבה ודוגמאות מאסיפות אזרחים בעולם, ראו נספח ב' להלן.

17 יוזמת "דמוקרטיה 3.0", המציעה "מערכת הפעלה חדשה לדמוקרטיה", כוללת הצעה לשימוש באסיפות אזרחים, על בסיס עקרונות הדומים לגרסה האירופית.

ההצעה שלנו

אנו מציעים מעבר מייצוגיות דמוגרפיות בלעדית לכזו הכוללת גם ייצוגיות זהותית-תרבותית. כלומר, הבטחת השתתפות של נציגים מכל הקבוצות הזהותיות הרלוונטיות, כולל כאלו הנוטות להיעדר מתהליכים פוליטיים מסורתיים. זאת ועוד: במקום לפתוח במידע, התהליך שאנו מציעים פותח בהכרה עמוקה בדאגות, בפחדים ובתקוות של כל קבוצה. רק אז, לאחר יצירת בסיס אמפתי, ניתן לעבור לפתרונות. ובמקום ההנחה שקיים פתרון "נכון", ההכרה היא בכך שקיימים איזונים לגיטימיים בין ערכים מתחרים. הדיון, על פי הצעתנו, מתמקד בדילמות מוסריות, ולא רק בעובדות טכניות. במהלכו, נדרשת השקעה מיוחדת בבניית אמון ובהכרה בלגיטימיות המוסרית של כל הצדדים, עוד לפני הטיפול בנושאים שנויים במחלוקת.

אם כן, אסיפות האזרחים שאנו מציעים בגרסה הישראלית אינן בבחינת העתק-הדבק של המודל האירופי הרווח. הן מבוססות על זהות משותפת עמוקה יותר מאשר זהות מפלגתית. במקום "אזרחים רנדומליים שמקבלים מידע", מדובר ב"בני עם שנפגשים לדון בעתיד המשותף שלהם". בהיעדר מנגנון כזה, אסיפות אזרחים רגילות בישראל יהפכו לעוד זירה של קיטוב והתנגחות מפלגתית, או שיהפכו לבלתי רלוונטיות (למעט עבור מרכז-שמאל אקדמי).

ניתן להצביע על שלושה הבדלים מהותיים בהצעתנו ביחס לגרסה המקובלת:

1. **שפה זהותית:** שימוש במושגים זהותיים משותפים, במקום בז'רגון פוליטי-אקדמי.
2. **מיפוי זהותי:** הבנה שכל משתתף מגיע לא רק עם דעות משלו, אלא עם זהות מלאה.
3. **קרדיט מוסרי מובנה:** הכרה מראש בכך שכל המשתתפים פועלים מתוך דאגה לטוב המשותף.

מענה לשלושת התנאים

תנאי ראשון – הכרה בדאגות, בכאבים ובפחדים תחילה

1. שימוש באסיפת אזרחים לקידום חקיקה:

- **כלי בידי הרשות המחוקקת** – תוקם, בכפיפות ליו"ר הכנסת, יחידה ייעודית, אשר תהיה אמונה על אסיפות אזרחים ושיתוף ציבור בכנסת¹⁸ וכן תלווה את פעילות ועדת הכנסת. יצוין כי כדי שלא להעמיס על עבודת הכנסת, לא יתקיימו יותר משתי אסיפות אזרחים בזמן נתון. לפיכך, אחד מתפקידיה העיקריים של אותה יחידה יהיה לוודא שהשימוש באסיפות האזרחים נעשה במשורה, ובאופן הוגן בחלוקה בין אופוזיציה וקואליציה או בין הסיעות השונות.

- **תמריץ למחוקק** – שימוש באסיפת אזרחים במסגרת הכנת הצעת חוק פרטית תפטור את ההצעה מקריאה טרומית. תמריץ זה יעודד חברי כנסת, ובהם חברים בקואליציה, להשתמש באסיפות אזרחים כדי לצמצם התנגדויות להצעות חוק ולקצר את הליך החקיקה. שר יוכל להשתמש באסיפות אזרחים כחלק מפרסום תזכירי חוק להערות הציבור, ובכך לחזק את התמיכה בו.

18 באופן תיאורטי, קיימת אפשרות להקים גורם שיהיה אמון על אסיפות אזרחים במסגרת רשות או משרד ממשלתי, אך אנו סבורים שיש להפקיד כלים המיועדים לחקיקה בידי הכנסת בלבד. כמו כן, ישנן הצעות להעניק סמכויות המיועדות לצמצום מחלוקות בידי בית הנשיא. עמדתנו היא כי כוחו של נשיא המדינה הוא בהיותו מוסד שאינו פוליטי, וכי ככל שיינתנו בידי סמכויות פוליטיות, עיקרון חשוב זה ייפגע.

2. שלב ההכנה – מיפוי רגשי ותרבותי מעמיק:

- **מחקר רקע מבוסס אמפתיה** – במקום סקירת עמדות, השלב הראשון כולל מחקר איכותני עמוק, שמטרתו: זיהוי הדאגות הרגשיות והזהותיות אשר מניעות עמדות פוליטיות. זאת, דרך ראיונות עומק עם נציגים מכל קבוצה, וכן קבוצות מיקוד המתמקדות בחוויות ובפחדים. מטרת המחקר איננה רק לבחון מה אנשים חושבים, אלא מדוע הם חשים כפי שהם חשים.
- **דיון במעגלים** – התהליך ייפתח במפגש משותף של כל חברי האסיפה. ככל שיידרש, עשוי להיות שלב ביניים שבו תיערכנה פגישות נפרדות בתוך כל קהילה להבנת הדאגות הפנימיות, במטרה לאפשר לכל קבוצה לבטא את חששותיה במנותק מהצורך להגן על עמדתה מול "האחר".
- **שפת הזמנה מותאמת תרבותית** – ההזמנה להשתתפות בתהליך תהיה מנוסחת במושגי היסוד של כל קהילה, תוך התייחסות מפורשת לדאגותיה. עבור קהילות דתיות, למשל, הזמנה עשויה להדגיש את החשיבות של "חסד, צדקה ומשפט" או "שמירת כבוד הבריות", בעוד שעבור קהילות חילוניות ליברליות היא תדגיש ערכים של צדק חברתי ושוויון.

3. מבנה הדיון – הכרה קודמת לפתרון:

- **פתיחה בעדויות אישיות** – במסגרת מתווה הדיון, המפגשים נפתחים בעדויות אישיות של נציגים מכל קבוצה ביחס לדאגות, החששות והפחדים. העדויות אינן מתמקדות בעמדות פוליטיות, כי אם בחוויות אנושיות. כך למשל, במקום לדבר על "עמדה כלפי רפורמה משפטית", משתתף עשוי לחלוק את תחושת האיום על דרך החיים.
- **מיפוי דאגות מובנה** – ייעשה שימוש בכלים ויזואליים וטכנולוגיים מתקדמים לתיעוד הדאגות השונות ללא שיפוטיות או ביקורת, באמצעות סדנאות מובנות וכלי עבודה קבוצתיים. התוצאה היא "קיר דאגות" משותף, המאפשר למשתתפים לראות לנגד עיניהם את מורכבות החששות של כל קבוצה.
- **תרגומים זהותיים** – הדאגות יוצגו במושגים המוכרים לקבוצות השונות, באמצעות הדיאלוג המודרך בקבוצות מעורבות. למשל, דאגה מ"איבוד זהות יהודית" עשויה להיות מתורגמת עבור קהל חילוני כ"איבוד ייחודיות תרבותית" או "הומוגניזציה גלובלית".

4. שלב העיבוד – מהדאגות למתווה פעולה:

- **פרשנות זהותית** – ניתוח תוצאות התהליך תוך התחשבות בהיבטים הזהותיים והתרבותיים, ולא רק במהות העמדות. זה כולל הבנה של הקשרים התרבותיים והדתיים שמאחורי עמדות שונות, זיהוי מקורות הסמכות המבססים עמדות שונות, והבנת האופן שבו זהות קבוצתית משפיעה על תכישת בעיות ופתרונות.
- **זיהוי דאגות משותפות** – חיפוש אחר דאגות החוצות קווי מחנה, גם אם הן מובעות בשפות שונות, כחלק מתהליך גיבוש ההמלצות. לעיתים קרובות, קבוצות שונות חולקות דאגות בסיסיות – כמו רצון לשמור על איכות חיים לילדים, או פחד מפני אלימות – אך מבטאות אותן בדרכים שונות.

תנאי שני – מתן קרדיט מוסרי הדדי

1. שלב הגיוס – בניית לגיטימציה הדדית:

- **הצגת נרטיב מוסרי מורכב** – במקום להציג את המחלוקת כוויכוח בין "טוב" ל"רע", התהליך מתייחס לשתי תפישות (או יותר) מוסריות לגיטימיות. זה כולל הכנת חומרי רקע שמציגים את הבסיס הערכי של כל עמדה, הדגמת האופן שבו עמדות שונות נובעות מערכים משותפים אך מפרשנויות שונות שלהם, והצגת תרומות היסטוריות של כל קבוצה לחברה הישראלית.
- **הכנת נציגים לקבלת הטוב כמניע** – תדרוך מעמיק של המשתתפים על הנחת היסוד שלפיה, כל הצדדים פועלים מתוך כוונה טובה. זה כולל סדנאות בהכרת האחר, תרגילים לפיתוח אמפתיה ולימוד ההיסטוריה והתרבות של קבוצות אחרות. המטרה היא לא הסכמה, אלא הבנה; יכולת לראות את הטוב שבדעות השונות.
- **מיכוי התרומות המוסריות** – הדגשת התרומות הייחודיות של כל קבוצה לחברה הישראלית, למשל: תרומת הקהילה החרדית לשמירת המסורת והלימוד, תרומת הקהילה הדתית-לאומית להתיישבות ולביטחון, תרומת הקהילה החילונית לחדשנות ולמדע, ותרומת הקהילה המזרחית לשמירת אותנטיות ותרבות.

2. מבנה הדיון – חיזוק קרדיט מוסרי:

- **כללי שיח מחזקי קרדיט** – פיתוח כללי דיון המונעים פגיעה בקרדיט המוסרי. זה כולל איסור על שפיטת מניעים ("הם לא באמת מאמינים בזה"), חובת הכרה בטוב שבכוונות ("אני רואה שזה חשוב לך מאוד"), עידוד חיפוש אחר הערך המוסרי בעמדות שונות ("מהו הערך שמנחה אותך בעמדה הזו?"), והימנעות משפה מזלזלת או מתנשאת.
- **תרגילי זיהוי ערכים משותפים** – פעילויות המדגישות ערכים משותפים בסיסיים. זה עשוי לכלול דיון בסיפורים מהמסורת היהודית הרלוונטיים לכל הצדדים, זיהוי ערכים משותפים כמו "אהבת ישראל" או "תיקון עולם", ותרגילים המדגימים כיצד ערכים אלה באים לידי ביטוי בדרכים שונות בקרב קבוצות שונות.

3. טכניקות ניחוח וגישור:

- **שפת ה"גם-וגם"** – עידוד שפה המכירה בערכים מתחרים לגיטימיים, במקום מחשבה בינרית של "או-א". למשל, במקום דילמה בין חירות לביטחון, השיח יתמקד בשאלה: כיצד אפשר לשמור הן על חירות והן על ביטחון.
- **התמקדות בדילמות מוסריות** – במקום דיון בעמדות קטגוריות, התמקדות בדילמות המחייבות איזון בין ערכים. מיקוד כזה מאפשר לכל הצדדים להכיר בכך שאין פתרונות פשוטים, ושכל אחד מתמודד עם מתחים דומים בין ערכים שונים.
- **פרספקטיבה היסטורית** – הצגת המחלוקות הנוכחיות כחלק ממסורת דמוקרטית עתיקה יומין. זה כולל לימוד מקרים היסטוריים של פתרון מחלוקות, הדגמת האופן שבו חילוקי דעות דומים נפתרו בעבר, והצגת הקונפליקט הנוכחי כהזדמנות לחיזוק הדמוקרטיה, ולא כאיום עליה.

תנאי שלישי – יכולת לשאת באי הסכמות לצד חתירה להסכמות רחבות (מבנה רב שכבתי של הסכמות)

1. תכנון התהליך – הסכמות מדורגות:

- **הסכמה על כללי המשחק** – הצעד הראשון בכל תהליך הוא בחינה והסכמה על העקרונות הדמוקרטיים הבסיסיים שמאפשרים את הדיאלוג. זה כולל עקרונות כמו כבוד הדדי, זכות לביטוי, נכונות להקשיב והכרה בכך שלכל צד יש תרומה לגיטימית לדיון. חשוב להדגיש שהסכמה זו איננה טכנית, אלא ערכית. היא מבססת את הקרקע המוסרית המשותפת לדיאלוג.
- **הסכמה על תהליכי קבלת החלטות** – גיבוש מנגנונים לקבלת החלטות גם במצבי מחלוקת. זה כולל קביעה של סוג ההחלטות הדורשות קונצנזוס מלא, אלו אשר יכולות להתקבל ברוב, ואלו שיוכלות להישאר פתוחות. המנגנונים כוללים גם הסכמה על אופן ניהולם של מצבים שבהם לא ניתן להגיע להסכמה, לרבות אפשרויות של הפרדה מכובדת (על כך בהמשך) או פתרונות מקבילים.
- **הסכמה על מרחבי אי הסכמה לגיטימית** – זיהוי והגדרה של תחומים שבהם אי הסכמה היא לגיטימית ובריא. לא כל מחלוקת צריכה להיפתר, ויש ערך בשמירה על מגוון דעות בנושאים מסוימים. ההסכמה כוללת גם הבנה של איך לחיות עם אותן מחלוקות בלי שיפגעו ביכולת לפעול יחד בתחומים אחרים.

2. כלים לניהול מתח בונה:

- **מיפוי רמות הסכמה** – יצירת "מפת הסכמה" מפורטת, שמזהה נושאים על פי רמת ההסכמה הקיימת או האפשרית. המפה כוללת שלוש קטגוריות עיקריות: נושאים עם הסכמה רחבה (שבהם ניתן לקדם פעולה מיידית); נושאים עם הסכמה חלקית (הדורשים עבודה נוספת, אך קיים פוטנציאל להסכמה); ונושאים עם אי הסכמה עמוקה (שבהם הדגש הוא על דרכים לחיים משותפים למרות המחלוקת).
- **דיון על אופן הדיון** – התמקדות לא רק בתוכן המחלוקות, אלא גם באופן שבו מנהלים אותן. זה כולל פיתוח שפה משותפת לדיון, יצירת מסגרות לביטוי חילוקי דעות ללא פגיעה באמון, ובניית יכולות להפריד בין דחיית עמדה לבין דחיית האדם המציג אותה.
- **פיתוח שפה משותפת** – יצירת מילון מושגים וערכים שמאפשר לכל הצדדים להבין זה את זה, גם כשהם לא מסכימים. זה לא אומר שהמשמעויות זהות, אך יש הבנה של ההבדלים. למשל, המושג "חירות" עשוי להתפרש אחרת בקרב קבוצות שונות, וחשוב שכולם יבינו את המשמעויות השונות.

3. מנגנונים לניהול משברים:

- **הסכמות זמניות** – פיתוח מנגנונים לקבלת החלטות לתקופת זמן מוגבלת, שמאפשרת בחינה מחודשת. הדבר מאפשר לקבוצות שאינן שבעות רצון מהחלטה לדעת שהיא לא סופית, ויוצר מנגנון למידה ושיפור. ההסכמות הזמניות כוללות גם מדדי הצלחה ברורים ותהליכי הערכה מובנים.
- **הסכמות מסגרתיות** – פיתוח פתרונות המאפשרים לקבוצות שונות לנהוג אחרת בתחומים מסוימים, תוך שמירה על המסגרת המשותפת. למשל: אוטונומיה תרבותית/

דתית בתחום מסוים, מנגנונים של פדרליזם תרבותי ועוד.

- **מנגנוני הפרדה מכובדת** – כשחוסר ההסכמה עמוק מדי, נדרשות דרכים לפעולה נפרדת תוך שמירה על כבוד הדדי. אין זה אומר ויתור על המחויבות הדמוקרטית, אלא מציאת דרכים לחיות יחד תוך הכרה בכך שחלק מהנושאים יישארו שנויים במחלוקת.

ג. שיתוף ציבור רחב | מנגנון לטיפול ב"אדישות וניכור"

מה למדנו מפורום "שובר שוויון"?

קבוצות רבות בחברה הישראלית חשות "לא נשמעות" במערכת הפוליטית. הן מפתחות ציניות כלפי תהליכי קבלת ההחלטות ומתרחקות מהחיים הציבוריים. מצב זה יוצר מעגל קסמים: ככל שיותר קבוצות מתרחקות, כך המערכת נשלטת יותר בידי קיצוניים מכל צד. אף במנגנוני ההתייעצות הציבורית הקיימים בישראל ישנן חולשות מובנות, אשר מביאות להדרה של קבוצות משמעותיות בחברה.

בעבודת הפורום ניכר היה כי אנשים מוכנים להשקיע בתהליכים ציבוריים כל עוד הם חשים שקולם נשמע באמת ושהתהליך מכבד את זהותם. בפורום, משתתפים שהגיעו עם ציניות עמוקה השתנו כאשר הרגישו שלראשונה, מישוה באמת מקשיב להם, ולא מנסה "לתקן" אותם. ההצטרפות של חברי מרכז הליכוד לפורום הבליטה עד כמה לקבוצות מסוימות אין ייצוג בחברה האזרחית, באופן שמונע דיון מעמיק בין הציבורים השונים על אודות הליכי חקיקה ושינויי מדיניות ברמה הארצית ובעיקר במקומית. זאת, כאשר על החברה האזרחית נשען חלק גדול מהמנגנונים הקיימים לשיתוף ציבור.

המנגנונים הקיימים

שיתוף הציבור הרווח בארץ ובעולם מבוסס על ההנחה, שאזרחים יכולים לנתח נושאים מורכבים באופן רציונלי ולהגיע לעמדות מושכלות כאשר הם חשופים למידע מקצועי ולדיון מובנה. המתודולוגיות הקיימות מתמקדות בהעברת מידע, בהצגת חלופות מדיניות ובגיבוש עמדות באמצעות דיון רציונלי. התהליכים מתעלמים ברובם מהרובד הזהותי-רגשי, ומניחים שאפשר "להשאיר את הפוליטיקה בבית"; להתמקד ב"עובדות" ובשיקולים "אובייקטיביים".

ניתן להצביע על שלושה אופנים מרכזיים של שימוש בשיתוף ציבור בישראל כיום: הפצת תזכירי חוק ממשלתיים להערות הציבור;¹⁹ שיתוף ציבור שנעשה על ידי משרדי ממשלה ויחידות סמך;²⁰ ושיתוף ציבור ברשויות המקומיות.²¹ התהליך נעשה בדרך כלל בנושאים שאינם זהותיים, אך לדעתנו, הוא עשוי להיות רלוונטי גם בהם.

ההצעה שלנו

אנו מציעים שינוי תפיסתי של מנגנון שיתוף הציבור בישראל, כך שלא ישמש ל"איסוף דעות" בלבד, אלא יהווה תהליך של החזרת קבוצות מודרות למרכז השיח הציבורי. החידוש

19 ראו: משרד המשפטים, 2022.

20 ראו: משרד ראש הממשלה, 2025.

21 ראו: נגיד ואח', 2022.

במתודולוגיה המוצעת הוא ההכרה בכך שבחברה מקוטבת זהותית, התעלמות מהמאפיינים הזהותיים של הסוגיות ושל המשתתפים איננה "ניטרליות", כי אם העדפה מובלעת של קבוצות החשות בנוח עם שיח "רציונלי" מופשט. במקום זאת, המתודולוגיה החדשה מכירה בכך שזהות היא לא הפרעה לשיח, אלא מרכיב מובנה בו. סביב הבנה זו נבנים התהליכים. בדרך זו מתאפשרת השתתפות אמיתית של קבוצות שורשיות שנטו להתרחק מתהליכי שיתוף ציבור, ונוצר בסיס אמפטי לדיאלוג החורג מעמדות פוליטיות מקובעות. התוצאה היא לא רק השתתפות רחבה יותר, אלא איכות דיאלוג שונה בתכלית – דיאלוג המתחיל מהכרה הדדית ומגיע לפתרונות בני קיימא, במקום להתחיל מעמדות ולהגיע לפשרות זמניות. במילים אחרות, אנו מציעים הן הרחבה של השימוש בשיתוף הציבור לנושאים נוספים, לרבות זהותיים, והן העמקה של תהליכי שיתוף הציבור.

ניתן לזהות בהצעתנו שלושה הבדלים מהותיים ביחס לתהליך הרווח:

1. הזמנה מותאמת תרבותית: פנייה לכל קבוצה ב"שפתה" ובמושגים הנהירים לה.
 2. הכרה בדאגות תחילה: התחלה בהבנת הפחדים והתקוות, לא בהצגת עמדות.
 3. דוח רב קולי: במקום "ממצאים", הצגת מגוון נרטיבים לגיטימיים.
- את השינויים הללו אנו מציעים לאמץ לתוך שלושת סוגי שיתוף הציבור הקיימים כיום.

מענה לשלושת התנאים

תנאי ראשון – הכרה בדאגות, בכאבים ובפחדים תחילה

1. שלב ההכנה – מיפוי רגשי ותרבותי מעמיק:

- **מחקר רקע מבוסס אמפתיה** – כמו במנגנון הקודם, מטרת המחקר איננה רק לבחון מה אנשים חושבים, אלא למה הם חשים כפי שהם חשים, באמצעות סקרים איכותניים מקדימים וניתוח תוכן של דיונים ציבוריים קיימים.
- **מכשירים קהילתיים** – בכל קבוצה או אזור גיאוגרפי יתקיימו מכשירים קהילתיים שכוללים טכניקות של מיפוי קולקטיבי של זיכרונות, פחדים ותקוות, כדי לאפשר לחברי כל קבוצה לבטא את חששותיהם בלי צורך להגן על עמדתם מול "האחר".
- **שפת הזמנה מותאמת תרבותית** – ההזמנות להשתתפות בתהליך מנוסחות במושגי היסוד של כל קהילה ותוך התייחסות מפורשת לדאגותיה.

2. מבנה הדיון – הכרה קודמת לפתרון:

- **פתיחה בעדויות אישיות** – המכשירים הקהילתיים נפתחים בעדויות אישיות של נציגים מכל קבוצה ביחס לדאגות, החששות והפחדים. העדויות אינן מתמקדות בעמדות פוליטיות אלא בחוויות אנושיות.
- **מיפוי דאגות מובנה** – שימוש בכלים ויזואליים וטכנולוגיים מתקדמים לתייעוד הדאגות השונות ללא שיפוטיות או ביקורת. בהתייעצויות ציבוריות, מהלך זה כולל שימוש בכלטפורמות דיגיטליות אינטראקטיביות ובמיפוי קולקטיבי של הדאגות בזמן אמת. גם במנגנון זה, התוצאה היא "קיר דאגות" משותף, המאפשר למשתתפים לראות את המורכבות שבחששות של כל קבוצה.

- **תרגומים זהותיים** – הצגת אותן דאגות במושגים המוכרים לקבוצות השונות באמצעות חומרי הסברה מותאמים. למשל, דאגה מ"איבוד זהות יהודית" עשויה להיות מתורגמת עבור קהל חילוני כ"איבוד ייחודיות תרבותית" או "הומוגניזציה גלובלית".

3. שלב העיבוד: מהדאגות למתווה פעולה

- **פרשנות זהותית** – ניתוח תוצאות התהליך תוך התחשבות בהיבטים הזהותיים והתרבותיים, ולא רק במהות העמדות. זה כולל הבנה של ההקשרים התרבותיים והדתיים שמאחורי העמדות השונות, זיהוי מקורות הסמכות המבססים עמדות שונות, והבנת האופן שבו זהות קבוצתית משפיעה על תפישת בעיות ופתרונות.
- **זיהוי דאגות משותפות** – דוח מסכם רב שכבתי המציג דאגות חוצות קווי מחנה, גם אם הן מובעות בשפות שונות. לעיתים קרובות, כפי שראינו גם במנגנון אסיפות האזרחים, קבוצות שונות חולקות דאגות בסיסיות – כמו רצון לשמור על איכות חיים לילדים, או פחד מכני אלימות – אך מבטאות אותן בדרכים שונות.

תנאי שני – מתן קרדיט מוסרי הדדי

- שיתוף הציבור מבוסס על התובנה שכאשר מעצבים מדיניות מסוימת, יש לקחת בחשבון את הידע ואת העמדות של האנשים המושפעים ממנה. כאשר מחילים על תובנה זו את התנאי למתן קרדיט מוסרי, מתחדד כי כחלק משיתוף הציבור, יש להתייחס גם לערכים של קבוצות שונות:
- מניעת קיטוב של "צודקים מול טועים" – כל הצדדים נתפשים כבעלי בסיס מוסרי תקף. הדיון אינו בין אמת לשקר, אלא בין פרשנויות שונות של ערכים משותפים, או בין ערכים לגיטימיים המתנגשים זה בזה.
 - דגש על התהליך המוסרי – האופן שבו מגיעים להחלטות חשוב לא פחות מתוכן ההחלטות. תהליך שמכבד את כל הצדדים ונותן להם ביטוי הוגן יכול להוביל לקבלה גדולה יותר של התוצאה, גם אם היא לא מספקת את כל הצדדים במלואה.

1. עיצוב שאלות ותהליכים:

- **שאלות מאוזנות מוסרית** – ניסוח שאלות המכירות בלגיטימיות של עמדות מתחרות. למשל, במקום לשאול: "האם תומכים בפגיעה בדמוקרטיה?", שאלה מאוזנת תהיה: "כיצד לאזן בין הצורך בביקורת שיפוטית לבין הצורך בקבלת הלגיטימיות והבחירה הדמוקרטית של ההנהגה?".
- **הרכב מייצג וכולל** – הבטחת ייצוגיות לא רק דמוגרפית, אלא גם של קולות מכל הקצוות המוסריים. זה כולל מנגנונים להבטחת השתתפות של קבוצות שעלולות להימנע מתהליכים פוליטיים, יצירת סביבה בטוחה לביטוי עמדות לא־פופולריות, ומתן במה שווה לכל הגישות המוסריות הלגיטימיות.
- **במה לנרטיבים מוסריים שונים** – יצירת מקום לכל צד להציג את הבסיס המוסרי לעמדתו. אין הכוונה רק להצגת עמדות, אלא להבנת הערכים, החוויות וההשקפות שמאחוריהן.

2. תהליך העיבוד וההפצה:

- **דוח רב קולי** – במקום דוח אחד המציג את "האמת", הצגת מספר נרטיבים מוסריים לגיטימיים. כל נרטיב מקבל ייצוג הוגן ומעמיק, והדוח מראה את הקשרים והמתחים בין

נרטיבים שונים. הדגש הוא על הבנה, ולא על הכרעה.

- **זיהוי איזונים מוסריים** – במקום פתרונות חד ממדיים, הצגת איזונים אפשריים בין ערכים מתחרים. זה כולל מיפוי של השלכות מוסריות של בחירות שונות, הצגת trade-off בין ערכים שונים, והכרה בכך שבחירות מוסריות הן לעיתים קרובות בחירות בין אפשרויות טובות מתחרות.
- **שפה מכבדת** – שימוש עקבי בשפה שמכבדת את כל הצדדים ושאינה מייצרת דה-לגיטימציה למי מהם. זה כולל הימנעות ממושגים טעונים, שימוש בטרמינולוגיה ניטרלית והקפדה על הצגה הוגנת של כל העמדות.

תנאי שלישי – יכולת לשאת באי הסכמות לצד חתירה להסכמות רחבות

שיתוף ציבור במודל הקיים נוטה לחפש קונצנזוס או לבסס החלטות על דעת הרוב. המתודולוגיה המוצעת נוקטת גישה שונה במהותה:

- **הכרה באי הסכמה כערך** – המחלוקת אינה בעיה שיש לפתור, אלא מצב טבעי ואפילו רצוי בחברה דמוקרטית בריאה ותוססת. המגוון בדעות תורם לעושר התרבותי ולמניעת חשיבה קבוצתית מסוכנת.
- **יצירת מנגנונים לחיים עם מחלוקת** – במקום ביטול המחלוקת, יצירת דרכים לחיות איתה בצורה בונה. זה כולל מוסדות שמתוכננים להכיל מחלוקת, תהליכים שמאפשרים ביטוי למגוון דעות ומנגנונים למניעת הסלמה של מחלוקות לכדי קונפליקט הרסני.
- **דגש על איכות התהליך** – האופן שבו מנהלים מחלוקות חשוב לא פחות מפתרון. תהליך הוגן, שקוף ומכבד עשוי להוביל לקבלה של תוצאות גם כאשר הן אינן מספקות את כולם. האמון בתהליך הוא לעיתים חשוב יותר מהסכמה על התוכן.

1. עיצוב התהליך – הדרגתיות ומורכבות:

- **שלבנים מדורגים** – התחלת התהליך בנושאים בעלי פוטנציאל הסכמה גבוה, ומעבר הדרגתי לנושאים מורכבים יותר. סדר כזה מאפשר בניית אמון ויכולות דיאלוג לפני ההתמודדות עם הנושאים ה"כבדים". השלבים כוללים גם "ניצחונות מהירים", אשר מראים כי דיאלוג פורה הוא אפשרי.
- **אופציות מרובות** – במקום חיפוש אחר פתרון אחד ויחיד, פיתוח מספר אלטרנטיבות לגיטימיות שקבוצות שונות יכולות לחיות איתן. זה כולל פתרונות מקבילים לקבוצות שונות, אפשרויות בחירה בין מסלולים שונים, ויצירת מרחב למגוון גישות באותו נושא.
- **מנגנוני משוב** – מערכות המאפשרות התאמה ושינוי על בסיס התנסות. הכרה בכך שאף תהליך אינו מושלם, ושתמיד יש מקום ללמידה ולשיפור. המנגנונים כוללים הערכה שוטפת, אפשרויות לשינוי כיוון ויכולת להתאים את התהליך לצרכים המתפתחים.

2. כלים לתקשורת ולהפצה מפותחת:

- **דוחות רב ממדיים** – במקום דוח אחד, הצגת ממצאים בפורמטים שונים המותאמים לקהלים שונים. זה כולל דוח אקדמי מפורט, סיכום מנהלים, חומרי הסברה לציבור הרחב

ועיבודים ספציפיים לקהילות שונות. כל פורמט מותאם לשפה ולתרבות של קהל היעד.

- **מיכוי הסכמות ומחלוקות** – הצגה ויזואלית ברורה של מה מוסכם ומה שנוי במחלוקת. זה כולל "מפות הסכמה" אינטראקטיביות, תרשימים המראים אזורי חפיפה ומחלוקת, וכלים המאפשרים לאנשים לראות היכן הם נמצאים ביחס לאחרים.
- **שפה מובחנת** – שימוש בטרמינולוגיה מדויקת שמבדילה בין סוגים שונים של הסכמות ואי הסכמות. זה כולל הבחנה בין אי הסכמה עובדתית לערכית, בין מחלוקת זמנית לעקרונית ובין חוסר הסכמה לחוסר מידע.

ניתוח המנגנונים המוצעים

תנאי ראשון: הכרה בדאגות, בכאבים ובפחדים תחילה	תנאי שני: קרדיט מוסרי הדדי	תנאי שלישי: יכולת לשאת אי-הסכמות לצד חתירה להסכמות רחבות
תקופת עיון	יצירת זמן מוגן לעיבוד רגשי וזהותי של הצעת חוק רגישה; פתיחת תהליך החקיקה בהקשבה לדאגות הקבוצות השונות.	מנגנון שמאפשר דיון מעמיק ומושהה; לא ביטול של מחלוקות אלא עיבודן בצורה שקולה.
אסיפות אזרחים מבוססות ייצוגיות זהותית-תרבותית	תהליך ההכנה כולל מחקר עומק רגשי-תרבותי ופתיחה בעדויות אישיות של המשתתפים.	ההרכב רחב ומגוון מבחינה זהותית-תרבותית, והנחיה מתאימה שמייצרים יחד לגיטימציה לנרטיבים המוסריים השונים.
שיתוף ציבור רחב	מניש את הדיון לקהלים מגוונים, ומעודד ביטוי של הדאגות שלהם.	מבוסס על תפיסה שהציבור הרחב פועל ממניעים טובים וראוי לאמון מוסדי.
	הכלה של אי-הסכמה כחלק מתהליך קבלת החלטות.	

המנגנונים הקיימים בישראל סובלים ממספר **חולשות מובנות** שהמתודולוגיה המוצעת מבקשת לתקן:

- **העדפה למגזר מרכזי ליברלי** – הנטייה לרתום בעיקר אוכלוסיות מרכזי-שמאל עירוניות גורמת לכך שתהליכי שיתוף ציבור רבים לוקים בחסר. המתודולוגיה החדשה משקיעה מאמץ מיוחד ברתימת קבוצות שמרניות ומסורתיות, תוך הכרה בכך שללא השתתפותן, כל תהליך יהיה חלקי.
- **הימנעות מנושאים זהותיים** – התמקדות בנושאים "טכניים" תוך הימנעות מהסוגיות הערכיות המרכזיות. המתודולוגיה החדשה מכירה בכך שהנושאים הזהותיים אינם בגדר "טאבו" שיש להימנע ממנו – הם הלב של המחלוקות, ויש להתמודד עימם ישירות, אך בעדינות.
- **שפה לא מותאמת** – שימוש בשפה ובמושגים שאינם מובנים לכל הקבוצות ואף זרים לקבוצות מסוימות. המתודולוגיה מושקעת בפיתוח שפה המובנת והמכובדת על ידי כל הקבוצות, תוך הימנעות מז'רגון אקדמי או פוליטי שעלול להרחיק אוכלוסיות מסוימות.
- **חוסר אמון במוסדות** – אוכלוסיות שמרניות רבות רואות במוסדות הקיימים כמוסות נגדן. המתודולוגיה החדשה בונה תהליכים חדשים שאינם נשענים על מוסדות קיימים בעייתיים, ויוצרת מסגרות שונות שיכולות לזכות באמון של כל הצדדים.

המענה הייחודי של "שובר שוויון"

- **כנייה מותאמת לציבור מגוון** – השימוש בשפה ובמושגים המוכרים והנתפשים כמכבדים בקרב אוכלוסיות שונות אינו מתנשא או מניפולטיבי, אלא נובע מהבנה אמיתית של עולמות המשמעות שלהן. זה כולל שימוש במושגים דתיים, ערכי משפחה, מסורת וקהילה באופן אותנטי ומכבד.

- **התמודדות עם השאלות הקשות** – במקום הימנעות מנושאים זהותיים, התמודדות ישירה איתם, תוך מתן כלים להתמודדות בונה. זה כולל דיון פתוח בשאלות כמו יחסי דת ומדינה, זהות יהודית, יחסי ערבים ויהודים ותפקיד המסורת בחברה מודרנית.
- **בניית גשרים תרבותיים** – יצירת מרחבים שבהם תרבויות שונות יכולות לפגוש זו את זו, בלא שאחת תיאלץ לוותר על זהותה. הגשרים אינם טכניים אלא תרבותיים-רגשיים, ונשענים על הבנה עמוקה של כל תרבות.
- **פיתוח דיאלוג מכבד** – דגש על כבוד הדדי ועל הכרה בתרומות הייחודיות של כל תרבות. הכבוד אינו נימוס חיצוני, אלא הכרה פנימית בכך שתרבויות שונות מביאות פרספקטיבות שונות וחשובות לשולחן הדיון.

פוטנציאל לשינוי מהותי

יישום המתודולוגיה המוצעת עשוי להוביל לשינויים מהותיים במרקם הפוליטי והחברתי בישראל:

- **הרחבת המעגלים הדמוקרטיים** – רתימת אוכלוסיות רחבות יותר לתהליכי קבלת ההחלטות, ובכללן קבוצות שחשו מודרות מהפוליטיקה או שבחרו להתרחק ממנה. ההרחבה תורמת לגיטימיות של התהליכים הדמוקרטיים ולמידת הייצוגיות שלהם.
- **הפחתת הקיטוב** – יצירת מנגנונים לדיאלוג במקום לקיטוב. במקום שהמערכת הפוליטית תעודד הקצנה כדי לגייס תמיכה, התהליכים החדשים יעודדו מתינות ויכולת להבין את האחר.
- **חיזוק הדמוקרטיה** – העמקה של התרבות הדמוקרטית באמצעות שיתוף רחב יותר. כאשר אנשים מקבוצות שונות משתתפים יחד בתהליכים דמוקרטיים איכותיים, הם מפתחים הערכה לדמוקרטיה ויכולות דמוקרטיות.
- **פיתוח חוסן חברתי** – בניית יכולת להתמודד עם משברים בדרך של דיאלוג, ולא של קונפליקט. חברה שיודעת לנהל מחלוקות בצורה בונה היא חברה חזקה יותר, המסוגלת להתמודד עם אתגרים פנימיים וחיצוניים.

לקראת תרבות דמוקרטית מושתתת סולידריות

המתודולוגיה והמנגנונים המוצעים במסמך זה מייצגים ניסיון שאפתני: לתרגם את העקרונות התיאורטיים של פורום "שובר שוויון" לכלים מעשיים בדיאלוג דמוקרטי. זאת, בהתבסס על הבנה עמוקה של המורכבות הזהותית והתרבותית המאפיינת את החברה הישראלית, ועל הכרה בכך שהקיטוב העכשווי איננו פוליטי בלבד, אלא נוגע לשורשי הזהות והשייכות.

התובנות המרכזיות

- **מעבר מעמדות לדאגות** – התנאי הראשון לממד אותנו שדיאלוג אמיתי חייב להתחיל בהבנת הדאגות העמוקות שמאחורי העמדות הפוליטיות. כאשר אנו מבינים את הפחדים, התקוות והחלומות של האחר, אנו יוצרים בסיס אמפתי לדיאלוג שאיננו אפשרי כשמתמקדים בעמדות בלבד.
- **מלגיטימיות לקרדיט מוסרי** – התנאי השני מראה שעבור דיאלוג בר קיימא, לא מספיק

להכיר בזכותו של האחר להחזיק בעמדה שונה; יש להכיר בכך שעמדתו זו נובעת מערכים לגיטימיים ומכוונות טובות. קרדיט מוסרי הוא תנאי לאמון, ואמון הוא תנאי לדיאלוג אמיתי.

• **מקונצנזוס לחיים משותפים** – התנאי השלישי מלמד שהמטרה אינה בהכרח הסכמה מלאה, כי אם יכולת לחיות יחד למרות המחלוקות. דמוקרטיה בריאה אינה חפה ממחלוקות, אך יודעת לנהלן בצורה בונה.

האתגרים הגדולים

- **הקושי הפוליטי** – במערכת פוליטית המבוססת על תחרות ועל הצדקה פנימית של כל מחנה, קשה לחזק תהליכים מטשטשי גבולות ויוצרי הבנה הדדית. נדרשים תמריצים פוליטיים לדיאלוג ומחיר פוליטי לקיטוב.
- **הקושי התרבותי** – בחברה המורגלת לקיטוב, התנגדות ומחאה, למידה ואימוץ של כל דיאלוג חדשים דורשים זמן וסבלנות. נדרש שינוי תרבותי עמוק, שיתחיל במערכת החינוך ויתרחב לכל תחומי החיים.
- **הקושי המעשי** – התהליכים המוצעים הם איטיים ויקרים יחסית להליכי קבלת החלטות רגילים. נדרשת הוכחה לכך שההשקעה משתלמת, בצד יצירת "מסלול מהיר" לנושאים דחופים.

הפוטנציאל

אנו סבורים כי למרות האתגרים, הפוטנציאל לשינוי חיובי הוא משמעותי. החברה הישראלית מפגינה עייפות מהקיטוב וכמיהה לדרכי פעולה חלופיות. הקיטוב הרגשי בישראל אינו קבוע, כפי שמראה המחקר; הוא לא רק התחזק, אלא גם נחלש בתקופות מסוימות ושינה צורה באחרות – מה שעשוי להצביע על כך שהוא אינו בלתי הפיך. יתרה מזאת, ישראל היא חברה צעירה ודינמית, עם מסורת עשירה של התמודדות עם אתגרים. חברה שבה הדמוקרטיה נתפשת עדיין כערך מרכזי על ידי הרוב הגדול של האזרחים מכל הקבוצות.

המתודולוגיה המוצעת במסמך זה אינה מתכון קסם, אלא מדריך ראשוני הדורש התאמה, בדיקה ושיפור מתמיד. יישומה דורש מחויבות מצד מנהיגים מכל המחנות, השקעה של משאבים ציבוריים, ובעיקר, נכונות של אזרחים מכל הקבוצות לצאת מאזור הנוחות ולפגוש את האחר. הזמן לפעולה הוא עכשיו, שכן הקיטוב עלול לגדול ככל שהמציאות תזמן אתגרים רבים יותר, וככל שהטכנולוגיה תעודד תיבות תהודה נוקשות יותר. הקיטוב הרגשי בישראל הגיע לרמות המסכנות את היסודות הדמוקרטיים, אך טרם חצה את הגבול להיותו בלתי הפיך. עוד יש אמון בסיסי בדמוקרטיה ונכונות לדיאלוג, אך אלה הולכים ונשחקים.

המתודולוגיה של "שובר שוויון" מציעה דרך קדימה. דרך המבוססת על הכרה בעושרה התרבותי והרוחני של החברה הישראלית, במקום על ניסיון למחוק את ההבדלים. היא מציעה דמוקרטיה שאינה רק בבחינת מסגרת פוליטית, כי אם תרבות עמוקה – של הקשבה, כבוד והכרה הדדית. הדרך לא תהיה קלה, והתוצאות לא תהיינה מיידיות. אבל החלופה – המשך הקיטוב וההסלמה – מסוכנת לאין ערוך. הזמן פועל לרעתנו, אך עדיין לא אزل. המתודולוגיה המוצעת כאן היא צעד ראשון בדרך ארוכה, אך כזה שניתן לנקוט כבר היום. החזון הוא של חברה ישראלית בריאה, כזו שמצליחה להיות יהודית ודמוקרטית, מחוברת למסורת ופתוחה לעתיד, גאה בייחודיותה

ומכבדת את מגוון הזהויות המרכיבות אותה. זהו חזון שכדאי לפעול למענו, וכדאי להשקיע בו את המאמצים הנדרשים. מתודולוגיית שלושת התנאים מניחה עבורו מפת דרכים.

נספח א | מתודולוגיה פרקטית לאסיפות אזרחים - מדריך יישום

העבודה שנערכה בפורום "שובר שוויון" הקנתה ניסיון ביצירת דיון אפקטיבי במציאות של קיטוב. במובנים מסוימים, התהליך שעבר הפורום שיקף תהליך של אסיפת אזרחים בזעיר אנפין. מכאן, מעבר לתנאי היסוד לקיומו של דיון שהוצגו במסמך בהרחבה, נבקש להציע גם מתודולוגיה פרקטית ומעשית לאסיפת אזרחים, אשר מבוססת על המתודולוגיה שפותחה במסגרת הדיונים בפורום.

עקרונות מעצבים כוללים

המתודולוגיה המשולבת מבוססת על מספר עקרונות מנחים, אשר חוצים את כל שלושת התנאים החיוניים שהצגנו:

- **רגישות זהותית מתמשכת** – כל שלב בתהליך לוקח בחשבון את הרגישויות הזהותיות של הקבוצות השונות. זה כולל התאמה של השפה, הסמלים, המועדים ואפילו המקומות לזהויות השונות. הרגישות הזו איננה בגדר פנייה מתנשאת, אלא הכרה אמיתית בכך שזהות היא מרכיב מהותי בחיים האנושיים.
- **איטיות מכוונת** – תהליכים איטיים יותר מאפשרים בניית אמון הדרגתי. בניגוד לתרבות "התוצאות המהירות" הנהוגה בפוליטיקה, המתודולוגיה מכירה בכך שבניית אמון בין קבוצות שורשיות דורשת זמן. האיטיות איננה חולשה, כי אם כלי לבניית יסודות איתנים.
- **שקיפות מבוקרת** – פתיחות מרבית, תוך הימנעות מחשיפה העלולה לפגוע באמון. זה כולל שקיפות לגבי המטרות והתהליכים, אך גם הכרה בכך שחלק מהדיונים צריכים להתקיים במרחב מוגן. השקיפות כוללת גם הסברה מתמשכת לציבור על התהליך והתקדמותו.
- **למידה אדפטיבית** – יכולת להתאים ולשנות על בסיס הלמידה המתמשכת. הכרה בכך שכל תהליך הוא ניסוי, ושתמיד יש מקום לשיפור. זה כולל מנגנוני הערכה שוטפים, נכונות לשנות כיוון כשצריך ויכולת ללמוד מהצלחות ומכישלונות.

מעגל משוב מתמשך

התהליך איננו ליניארי, אלא מעגלי. הוא מאפשר חזרה לשלבים קודמים על בסיס הלמידה:

- **הערכה מתמשכת של רמת האמון** – מדידה שוטפת של מידת האמון והנכונות לדיאלוג בין הקבוצות. זה כולל סקרים, ראיונות עומק עם משתתפים וניטור של אינדיקטורים, כמו מידת הנכונות להשתתף במפגשים נוספים או להזמין אחרים להצטרף.
- **התאמת השיטות** – שינוי בכלים ובגישות על בסיס תוצאות ביניים. אם שיטה מסוימת לא עובדת עם קבוצה מסוימת, יש נכונות לנסות גישות אחרות. זה כולל ניסיון של פורמטים שונים, מקומות שונים ואפילו מנחים שונים.
- **חיזוק הצלחות** – זיהוי ומיצוי של רגעי הסכמה והבנה הדדית. כאשר יש פריצות דרך קטנות, התהליך מחזק אותן ובונה עליהן. זה כולל חגיגה של הצלחות, תיעוד "סיפורי הצלחה" והפצת הלמידה לקבוצות אחרות.

המודל המוצע בחמישה שלבים

שלב 1 | הכנה תרבותית עמוקה – מחקר אתנוגרפי של כל קבוצה, בניית צוות משולב של מנחים מקבוצות שונות, והכנת חומרים תרבותיים מותאמים.

• מיכוי המצב הקיים

- ניתוח מעמיק של הקבוצות הרלוונטיות לנושא הנדון.
- זיהוי מנהיגים פורמליים ובלתי פורמליים בכל קבוצה.
- מחקר של השפה, הסמלים והערכים המרכזיים לכל קבוצה.
- הערכת רמת האמון הקיימת בין הקבוצות ובין לבין המוסדות.
- זיהוי מקרי דיאלוג מוצלחים וכושלים בעבר.

• בניית הצוות המוביל

- גיוס מנחים ומנחות מכל הקבוצות הרלוונטיות.
- הכשרה עמוקה בעקרונות המתודולוגיה.
- פיתוח הבנה משותפת של המטרות והתהליך.
- יצירת אמון פנימי בין חברי הצוות מקבוצות שונות.
- פיתוח כלים להתמודדות עם מתחים פנימיים.

• פיתוח חומרים תרבותיים

- תרגום המושגים המרכזיים לשפות התרבותיות השונות.
- הכנת חומרי הסברה מותאמים לכל קבוצה.
- פיתוח כלים ויזואליים ואינטראקטיביים.
- יצירת "מילון מושגים" משותף.
- הכנת מקרי בוחן ודוגמאות רלוונטיות.

שלב 2 | מעגלי הכרה פנימיים – מפגשים נפרדים בתוך כל קבוצה להבנת דאגות, פחדים ותקוות. שלב זה חיוני לשם בניית אמון פנימי עוד לפני המפגש עם "האחר".

• ארגון מפגשים קבוצתיים

- קיום 3-5 מפגשים בתוך כל קבוצה.
- מפגשים בסביבה מוכרת ובטוחה לכל קבוצה.
- מנחים מתוך הקבוצה או המקובלים עליה.
- שימוש בפורמטים מותאמים תרבותית (חברותא, מועצת זקנים, דיון אקדמי וכו').
- תיעוד הדאגות, הפחדים והתקוות של כל קבוצה.

• תהליכי הכרה עצמית

- עבודה על זיהוי הערכים המרכזיים של הקבוצה.
- בחינת ההיסטוריה המשותפת והזיכרון הקולקטיבי.

- זיהוי הדאגות העמוקות שמאחורי העמדות הפוליטיות.
- מיפוי התקוות והחלומות לעתיד.
- הבנת המורכבות הפנימית של הקבוצה.

• הכנה למפגש עם האחר

- דיון בפחדים ובחששות מהמפגש עם קבוצות אחרות.
- פיתוח כלים להתמודדות עם מתחים צפויים.
- הכנת "שגרירים" שיוכלו לייצג את הקבוצה בכבוד.
- יצירת מנדט ברור למשתתפים.
- הכנת אסטרטגיות לתקשורת מכבדת.

שלב 3 | מפגשי גישור ראשוניים – מפגשים משותפים ראשוניים המתמקדים בהכרה הדדית ובבניית קרדיט מוסרי. המטרה היא לא לפתור בעיות, אלא ליצור בסיס לדיאלוג.

• מפגשים ראשוניים מוגנים

- מפגשים קטנים (8-12 משתתפים מכל הקבוצות).
- התמקדות בהכרה הדדית ובבניית אמון.
- שימוש בפעילויות "שוברות קרח" מותאמות תרבותית.
- שיתוף בסיפורים אישיים ומשפחתיים.
- הימנעות מנושאים פוליטיים שנויים במחלוקת.

• מיפוי דאגות משותף

- הצגת הדאגות והפחדים של כל קבוצה.
- חיפוש אחר דאגות משותפות או דומות.
- תרגום הדאגות לשפות הקבוצות השונות.
- יצירת "מפת דאגות" ויזואלית משותפת.
- זיהוי אזורי חפיפה פוטנציאליים.

• בניית קרדיט מוסרי

- תרגילים להכרה בתרומות של כל קבוצה.
- דיון בערכים משותפים ובפרשנויות שונות שלהם.
- שיתוף בסיפורי גבורה ואידיאליזם מכל הקבוצות.
- הכרה בקשיים ובאתגרים שכל קבוצה מתמודדת איתם.
- פיתוח שפה משותפת לתיאור המורכבות המוסרית.

שלב 4 | עבודה על נושאים ספציפיים – התמודדות עם נושאים קונקרטיים תוך יישום שלושת התנאים. שלב זה מתחיל בנושאים פחות שנויים במחלוקת ומתקדם הדרגתית לנושאים מורכבים יותר.

- **בחירת נושאים והדרגתיות**

- התחלה בנושאים עם פוטנציאל הסכמה גבוה.
- מעבר הדרגתי לנושאים מורכבים ושנויים במחלוקת.
- חלוקה לתת קבוצות לעבודה מעמיקה על נושאים ספציפיים.
- שמירה על הקשר למסגרת הכללית ועל העקרונות המנחים.
- תיעוד ההתקדמות והלמידה בכל נושא.

- **פיתוח פתרונות יצירתיים**

- גיבוש אלטרנטיבות מרובות לכל בעיה.
- חיפוש פתרונות "גם-וגם" במקום "או-או".
- פיתוח פתרונות מדורגים ומותאמים לקבוצות שונות.
- יצירת "ניצחונות מהירים" לחיזוק המוטיבציה.
- בחינת האפשרות ליישום של כל פתרון מוצע.

- **ניהול מחלוקות בונה**

- פיתוח כלים להתמודדות עם חוסר הסכמה.
- יצירת מנגנונים לדיון במחלוקות בלי לפגוע באמון.
- הכרה בתחומים שבהם אי הסכמה היא לגיטימית.
- פיתוח דרכים לחיים משותפים למרות מחלוקת.
- יצירת מנגנוני בטיחות למניעת הסלמה.

שלב 5 | יצירת מסגרות לטווח ארוך (ומתמשך) – בניית מוסדות ותהליכים שיוכלו לשמר את הדיאלוג לאורך זמן, גם כאשר יעלו נושאים חדשים או כשיחולו שינויים פוליטיים.

- **יצירת מסגרות מוסדיות**

- הקמת מועצה קבועה לדיאלוג בין קבוצתי.
- פיתוח נהלים קבועים לטיפול בנושאים חדשים.
- יצירת מנגנוני מימון ותמיכה לטווח ארוך.
- הכשרת דור חדש של מנחים ומנהיגים.
- בניית קשרים עם מוסדות ממשל ורשויות מקומיות.

- **הפצה והרחבה**

- תיעוד הלמידה והמתודולוגיה להפצה.
- הכשרת צוותים נוספים ליישום במקומות אחרים.
- יצירת רשת של יישומים מקומיים וארציים.
- פיתוח כלי הערכה ומדידה של הצלחה.
- בניית קשרים עם יוזמות דומות בעולם.

נספח ב | אסיפות אזרחים – מבט השוואתי בינלאומי

בשנים האחרונות ניכרות מספר מגמות המערערות את הלגיטימציה של הדמוקרטיה הייצוגית הקלאסית. מגמות אלו – ירידה בהשתתפות בבחירות, משבר אמון בממשלות ובמוסדות שלטון, שחיקה במעמד המפלגות ועוד – מציבות אתגר חדש בפני קובעי המדיניות.²² כאשר אמון האזרחים יורד, גם הפתרונות המוצעים על ידי נבחרים הציבור לחידוש האמון מתקבלים ביתר חשדנות, בין אם בשל תוכנם ובין אם בשל זהות המציע. על רקע משברים אלו התפתח מנגנון אסיפות האזרחים – לא כתחליף לעבודה הפרלמנטרית או הממשלתית, אלא כתוספת לה, במטרה להרחיב את בסיס ההסכמה הציבורית ולהעמיק את הלגיטימציה של ההכרעות המתקבלות.

הבסיס הרעיוני למנגנון זה הוא הדמוקרטיה מבוססת הדיון (דליברטיבית), אשר צמחה מתוך ביקורת על הדמוקרטיה הייצוגית. המודל הייצוגי מציב את הבחירות כהליך המרכזי להבעת רצון הציבור, ומפקיד את השלטון בידי נבחרים הציבור המתחרים על קולו. לעומתו, הדמוקרטיה הדליברטיבית מציעה חלופה שאיננה מסתפקת באירוע נקודתי של בחירות בקלפי (vote), אלא שמה במרכזה את ההשתתפות האזרחית בשיח ציבורי רציונלי, מעמיק ושוויוני באופן שוטף ורציף (talk). הדליברציה, קרי: הדיון העומד במרכז המודל, הוא תהליך של החלפת טיעונים, הקשבה הדדית, בירור עמדות וניסיון לגבש הבנות משותפות. תהליך זה מעביר את האזרחים מעמדת מצביעים לעמדת שותפים בעיצוב המדיניות.²³

הפרקטיקה היישומית המרכזית שצמחה מתוך הדמוקרטיה מבוססת הדיון היא אסיפת אזרחים. מחקר של ה-OECD משנת 2020 מצא כי מאות מיזמים של אסיפות אזרחים ברחבי העולם הוגדרו כהצלחה ושימשו ממשלות ועיריות ככלי לגיבוש מדיניות. כך, בין היתר, האיחוד האירופי יזם אסיפות בקרב כל חברותיו בתחומי האקלים, ההגירה ועתיד האיחוד, ובמדינות מסוימות הוחל בתהליכי מיסוד של אסיפות אזרחים כחלק אינטגרלי מן הדמוקרטיה.²⁴ מתכונת האסיפות משתנה ממדינה למדינה. נציג להלן מספר מודלים ממקומות שונים.

אירלנד

לאסיפות האזרחים באירלנד קדמו מספר מודלים של דמוקרטיה דליברטיבית, ובהם פרויקט "אנחנו האזרחים"²⁵ והוועידה החוקתית.²⁶ אלו הוקמו מתוך רצון להתמודד עם סוגיות שעוררו

22. OECD, 2019, p. 129.

23. ראו: מטר ואח', 2023.

24. OECD, 2020.

25. פרויקט שהוקם בעקבות המשבר הכלכלי בשנת 2008 וירידת האמון החדה בממשל, בכניסה ובמערכת הבנקאות. הדוח הסופי שהונח בפני ממשלת אירלנד המליץ על אימוץ אסיפות אזרחים ככלי משלים למערכת הדמוקרטית הייצוגית, מתוך מטרה להעמיק את מעורבות הציבור ולעודד את תחושת השותפות במלאכת הממשל. להרחבה, ראו: <https://participedia.net/case/1251>

26. הוועידה החוקתית (2012-2014) הייתה פורום ציבורי-ממשלתי שהורכב מנציגי ציבור אשר נבחרו בהגרלה מייצגת ולצידם נבחרים ציבור, ונועד לגבש המלצות לתיקונים בחוקה. הוועידה כללה הצגות מומחים, דיונים מונחים והצבעות מסכמות. היא הובילה לעשר המלצות שהועברו לפרלמנט, ושלוש מהן אף למשאל עם.

להרחבה, ראו: <https://participedia.net/case/850>

מחלוקות פוליטיות וחברתיות רבות. ב־2016, בעקבות הצלחת המיזמים הראשוניים, מיסד הפרלמנט האירי גוף קבוע בשם Citizens' Assembly. הפרלמנט הבטיח תמיכה ממשלתית מלאה במימון אסיפת האזרחים, והתחייב לסקור ולבחון כל המלצה של האסיפה.

האסיפה הראשונה הורכבה מ־99 אזרחים, אשר נבחרו באקראי מתוך חתך דמוגרפי מייצג של החברה האירית מבחינת גיל, מגדר, השכלה, גיאוגרפיה ועוד. יושבת הראש, שופטת עליון בדימוס, מונתה על ידי הממשלה, וניתנה לה זכות הצבעה באסיפה רק במקרה של תיקו. גיוס המשתתפים נערך בידי חברה חיצונית, תוך הקפדה על ניטרליות ובלית השפעות של קבוצות אינטרס. לצד האסיפה הוקמה קבוצת ייעוץ של מומחים המתחלפים בהתאם לנושא. כלל הציבור, אזרחים ושאינם, יכולים להגיש הצעות ורעיונות לאסיפה, אם כי לא באופן אנונימי. כדי להבטיח סביבה ניטרלית והוגנת, פוליטיקאים, עיתונאים ופעילים בנושאי הדיון הוצאו מראש מהשתתפות.²⁷

האסיפה מתכנסת במתכונת של סופי שבוע מרוכזים, ומנוהלת לפי מתודולוגיה סדורה של ארבעה שלבים:

1. למידה – באמצעות הצגת עמדות מגוונות של מומחים ובעלי עניין מכל קצוות הקשת.
2. דיון – בקבוצות קטנות ובמליאה, בהנחיה מקצועית.
3. ניסוח המלצות – תוך שקילות העמדות של הציבור הרחב, שהוזמן לשלוח חומרים ולעקוב בשידור חי.
4. הגשת דוח – המפרט את המלצות האסיפה ומועבר לפרלמנט ולממשלה, כשאלו נדרשות להתייחס אליהן.²⁸

המקרה הבולט ביותר עד כה בתולדות האסיפה היה הדיון סביב ביטול התיקון השמיני לחוקה, אשר אסר על הפלות. אסיפת האזרחים קראה לבטל את האיסור, ועמדותיה השפיעו ישירות על עיצוב השאלה במשאל העם שנערך לאחר מכן. ההצעה התקבלה ברוב ברור, והאסיפה זכתה להכרה ציבורית רחבה כגוף אמין, מאוזן ומכובד. היו שטענו כי המלצותיה שיקפו את דעת הציבור באותה עת בצורה מדויקת יותר מהפרלמנט, ואפשרו לפוליטיקאים לגשת להחלטה הרגישה מתוך ביטחון ציבורי.

מאז הקמתה פועלת אסיפת האזרחים האירית כמוסד מתמשך, אם כי תדירות כינוסה תלויה בהחלטות פרלמנטריות (ולעיתים הופסקה, כמו בעת משבר הקורונה). תחומים נוספים שעלו בה: שינויי אקלים, הזדקנות האוכלוסייה, אופן עריכתם של משאלי עם ועוד.

קולומביה הבריטית

אסיפת האזרחים של קולומביה הבריטית שבקנדה, שפעלה בשנים 2003-2004, הייתה אחד המיזמים הראשונים והמשפיעים של דמוקרטיה דליברטיבית. הרקע להקמתה היה שורה של כשלים בשיטת הבחירות המחוזית.²⁹ מצב זה ערער את אמון הציבור בהוגנות השיטה הקיימת והוביל את המפלגה הליברלית להבטיח רפורמה בנושא. הממשלה התחייבה כי אם תתקבל המלצה מוסכמת באסיפת אזרחים, היא תועלה למשאל עם, ואם תזכה בו לרוב של 60% מהמצביעים ושל 60% ממחוזות הבחירה – תאומץ.

האסיפה הורכבה מ־160 אזרחים שנבחרו באקראי מתוך רישום הבוחרים של 79 מחוזות

²⁷ להרחבה על אסיפת האזרחים האירית, ראו: <https://participedia.net/case/5316>

²⁸ דב"ש, 2020.

²⁹ בשנים 1996 ו־2001 זכו מפלגות לרוב מוחלט בפרלמנט עם מיעוט יחסי מהקולות, בעוד מפלגות קטנות נותרו ללא ייצוג.

הבחירה, גבר ואישה מכל מחוז, תוך הקפדה על ייצוג של גיל, גיאוגרפיה ובשלב מאוחר יותר גם מוצא אתני (אליהם הצטרפו עוד שני נציגים של העמים הילידים במקום). תהליך הבחירה לווה בהזמנות ל-23 אלף אזרחים, שמתוכם כ-1,700 הגיעו לפגישות הסברה, ומתוכם 964 הגישו מועמדות. משתתפי האסיפה קיבלו תשלום והחזר הוצאות, כדי להבטיח כי שיקול כלכלי לא יהווה חסם להשתתפותם. יו"ר האסיפה מונה על ידי הממשלה. העבודה חולקה לשלושה שלבים:

1. למידת הסוגייה – כולל סוגי בחירות הקיימים בעולם, בהתייעצות עם מומחים.
2. שימוע ציבורי – נערכו שימועים מול הקהל הרחב, והתקבלו בהם קרוב ל-2,000 התייחסויות והצעות.
3. דיון והכרעה – לאחר דיונים מעמיקים בחרה האסיפה בשיטת "הקול הנייד", שבה כל מצביע מדרג מועמדים לפי סדר העדפה. שיטה זו זכתה לרוב של 146 מתוך חברי האסיפה. הצעת האסיפה הועלתה כמובטח למשאל עם ב-2005, במקביל לבחירות המחוזיות. היא זכתה לתמיכה של 57.4% מהמצביעים וב-77 מתוך 79 מחוזות, כך שלא עברה את סף הרוב הכפול שנקבע. משאל נוסף, לאחר מאמץ הסברה מחודש, נערך ב-2009, אך בו רק 38.8% תמכו בהצעה – והיא נדחתה סופית.³⁰

איסלנד

המשבר הכלכלי החריף של 2008 טלטל את אמון הציבור האיסלנדי בממשלו. על רקע זה קידמה קבוצת ארגונים חברתיים כינוס של 1,500 משתתפים, מהם 1,200 אזרחים שנבחרו באקראי ו-300 נציגי ארגונים. הכינוס והמפגשים השונים התמקדו בעקרונות היסוד שצריכים להנחות את הממשלה. עם הערכים שהודגשו נמנו יושרה, שוויון, כבוד וצדק, ונדונו תחומים כמו חינוך, רווחה וכלכלה. אף שהיוזמה צמחה מהשטח, ממשלת איסלנד שיתפה עימה פעולה ואף מימנה כרבע מעלויות המהלך.

ההיענות הציבורית וההד התקשורת הובילו למהלך המשכי: ב-2010 כונסה אסיפת עם שנייה, וזו כללה כאלף אזרחים שנבחרו שוב באקראי, מתוך שאיפה לייצוג דמוגרפי רחב. מטרתה הייתה לגבש עקרונות לחוקה חדשה. בהמשך לכך, נבחרה מועצה של 25 נציגים בבחירות ישירות על ידי הציבור, שתפקידה היה לנסח את החוקה החדשה תוך ארבעה חודשים. תהליך העבודה היה פתוח ושיתופי – טיוטות הנוסח פורסמו לציבור, שיכול היה להעיר ולהשפיע.

הנוסח הסופי הוגש לפרלמנט ביולי 2011, והוא אושר ברוב של שני שלישים במשאל עם שנערך באוקטובר 2012. למרות התמיכה הציבורית הרחבה, החוקה החדשה לא אושרה בפרלמנט, בעקבות שינוי קואליציוני בבחירות של 2013. בכך לא הושלם המהלך, אף שזכה ללגיטימציה ציבורית מובהקת.³¹

30 הגם שלא הובילה לשינוי שיטת הבחירות, אסיפה זו נחשבת בעיני חוקרים ונבחרים ציבור לניסוי מוצלח בדמוקרטיה דיונית. זאת, לאור האמון הרחב שקיבלה מהציבור, ולא בזכות תוכן ההמלצות, אלא בזכות תהליך ההיוועצות עצמו. ניסויים דומים הושקו בפרובינציית אונטריו ובמדינות נוספות.

31 דב"ש, 2020.

אסטוניה

ב־2012 חוותה אסטוניה משבר פוליטי בעקבות פרשת הונאה של חבר פרלמנט לשעבר, שנגעה לאופן גיוס תרומות למפלגה. המשבר עורר תגובה אזרחית אקטיבית למדי, ו־18 אלף אזרחים (מתוך אוכלוסייה של כ־1.3 מיליון) חתמו על "Charter 12" – עצומה שקראה להרחבת המעורבות האזרחית בשלטון. בתגובה, נשיא אסטוניה יזם סדרת מהלכים להיוועצות ציבורית, שבשיאה הוחלט על כינוס אסיפת אזרחים אשר תגבש המלצות לשיפור מערכת הממשל.

התהליך האזרחי באסטוניה נבנה בשילוב חדשני של פלטפורמה דיגיטלית והיוועצות פרונטלית. תוך שלושה שבועות הועלו כ־6,000 הצעות על ידי כ־2,000 משתתפים רשומים. קבוצת מומחים מצומצמת זיקקה את ההצעות לרשימה של 59 נושאים, שהובילו לסדרה של חמישה סמינרים בהשתתפות האזרחים הפעילים. מתוכם נבחרו 18 הצעות לדיון סופי. אסיפת האזרחים נערכה ביום מרכז באפריל 2013 בהשתתפות 314 אזרחים, שנבחרו במדגם מייצג של האוכלוסייה (ולא רק הפעילים בפלטפורמה). הדיון התמקד בדרכים להגברת מעורבות ציבורית במערכת הפוליטית.

מתוך 15 המלצות שהועברו לממשלה, שלוש עוגנו בחקיקה וארבע נוספות הוסדרו בצעדים ממשלתיים. בין ההמלצות שאומצו: הקלת התנאים להקמת מפלגה, צמצום הדרישה להפקדת ערבויות בהגשת מועמדות לבחירות, חיזוק השקיפות והפיקוח על מימון מפלגות וכן פתיחת ערוץ אזרחי חדש, המחייב את הממשלה לדון בנושאים שיזכו לתמיכה של לפחות אלף חתימות.³²

בלגיה

פרויקט G1000 בבלגיה נולד כתגובה אזרחית למשבר פוליטי ממושך, שבמהלכו לא הצליחה המדינה להרכיב ממשלה במשך 541 ימים לאחר הבחירות הפדרליות של 2010. התחושה הרווחת הייתה כי הדמוקרטיה הקלאסית אינה מספקת עוד מענה הולם לאתגרים המודרניים, ויש לה רחוב את השתתפות האזרחים מעבר למנגנונים המסורתיים של בחירות. G1000 ביקש להציע מודל משלים לדמוקרטיה הייצוגית, ולבחון כיצד ניתן לרתום את הציבור לדיון מדיניות מעמיק ואפקטיבי. הפרויקט התקיים בשלושה שלבים:

1. קביעת סדר יום ציבורי – תהליך פתוח שבו כ־6,000 אזרחים העלו רעיונות באמצעות פלטפורמה מקוונת. ההצעות שוקללו לכדי שלושה נושאים מרכזיים לדיון: ביטחון סוציאלי, חלוקת עושר והגירה.

2. פסגת אזרחים – אירוע רחב היקף, שנערך בבריסל בהשתתפות 704 אזרחים מתוך אלף שהוזמנו. 90% מהם נבחרו באקראי, והיתר ייצגו קבוצות מוחלשות במאמץ להבטיח הכללה. המשתתפים דנו בנושאים שנבחרו, קיבלו מידע ממומחים והציעו פתרונות שהועברו לבחירה קולקטיבית.

3. פאנל אזרחי – קבוצה בת 32 משתתפים, שנבחרו מכלל משתתפי הפסגה, התכנסה לשלושה סופי שבוע כדי להרחיב את ההצעות למדיניות קונקרטית. הם התאגדו סביב תחום העבודה והאבטלה וניסחו המלצות מפורטות לממשלה.

לצד פסגת האזרחים פעלו פרויקטים מקבילים, G-Home (פלטפורמת דיון מקוונת) ו־G-Off

32 שם.

(אסיפות מקומיות), שאפשרו השתתפות של הציבור הרחב אף מחוץ לאירוע המרכזי. התקציב הגיע כולו ממימון המונים, מתוך רצון להימנע מהטיות פוליטיות או מהשפעה ממשלתית. גם הארגון נשען ברובו על מתנדבים וכלל אנשי אקדמיה, אומנים, אנשי מדיה ונציגי החברה האזרחית.

כרויקט G1000 שונה ממודלים של אסיפות אזרחים קלאסיות בשני היבטים מרכזיים: ראשית, האסיפה לא הוזמנה על ידי הממשלה, ולא לוותה בהתחייבות מוקדמת לבחינת התוצרים על ידה. שנית, לא היה מימון מוסדי לאסיפה, עניין שהוביל להגבלות מסוימות על היקף הפעילות ולהתבססות על מתנדבים. למרות כל אלו, הפרויקט עורר הדים וזכה לסיקור תקשורתי נרחב ולפניות מצד פוליטיקאים.³³

33 להרחבה על הפרויקט, ראו: <https://participedia.net/case/485>

מקורות

- אליאס, א' (2025). "קפליניסטים עם ביביסטים: הפורום המסקרן – וההסכמה במחלוקת שמפלגת את העם", **ישראל היום**, 25.9.2025.
- דב"ש ר'. (2020). רבקי דב"ש, "אספות עם לסוגיות חוקתיות", בתוך: **השילוח**, 22, ירושלים, נובמבר 2020, עמ' 74-53.
- הרמן, ת'. (2025). **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2024**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- כנס מיוחד של הכנסת: "כיצד נחלצים ממלכודת הקיטוב? דיון חברתי – פוליטי חוצה מחנות", 14.1.25, בתיאור הכנס בערוץ הכנסת ניתן לצפות כאן: <https://youtu.be/Xop7FpUC2D0?si=IRUbRs2ngUhHfq1b>
- מזרחי, נ'. (2025). "מבוא: מעבר לדקדוק הליברלי של השיח הביקורתי בן זמננו", בתוך: מזרחי, נ' ושדה, כ' (עורכים), **מעבר לדמיון הליברלי של המחקר הביקורתי בישראל**, ירושלים: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, עמ' 60-11.
- מטר, א', שלו, א', גופר, ר'. (2023). **אספות אקלים: התמודדות עם משבר האקלים באמצעות אספות אזרחים – המדריך המלא לאספות אזרחים**, מרכז השל.
- מרכז מנומדין למשפט יהודי ודמוקרטי, 27.3.24. "חברה הישראלית במלחמת 7.10 – שאיפה ללכידות, קיטוב רגשי ומגמות הפוכות ביחסי ערבים-יהודים".
- משרד המשפטים. (2022). אגף טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, "אפקטיביות שיתוף הציבור בהפצת מסמכי חקיקה להערוצ הציבור", ינואר 2022.
- משרד ראש הממשלה. (2025). אגף ממשל וחברה, "דו"ח שותפויות רב מגזריות ושיתוף ציבור בעבודת משרדי הממשלה ויחידות הסמך לשנת 2024".
- נגיד, מ', חביבי, ס', בר, ד'. (2022). **תהליכי שיתוף בשלטון המקומי בישראל: כיווני פעולה והמלצות**, ירושלים, 2022.
- ערוץ הכנסת, משרד מיוחד: "מזל מועלם עם המקימים של היוזמה ששמה לה למטרה לאחד את העם", 16.1.25, <https://www.knesset.tv/tv-shows/32293/32294/79979>
- פרידמן, א', שפירא, א'. (2023). "קידום מזרז של חוקי יסוד והיקף חקיקה גדול בוועדת החוקה: סיכום הכנס הראשון של הכנסת ה-25", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 2.8.23, <https://www.idi.org.il/articles/50399>
- Mizrahi, N (2024). *Beyond Suspicion: The Moral Clash between Rootedness and Progressive Liberalism*, University of California Press.
- OECD. (2019). *Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators*.
- OECD. (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>.

ישראל

והמדינות, בה חי היו קוממיות מ
ובכל-אנשים והוריש לעולם כולו
הוגלה העם מארצו בבזוז הזרוע שמר לה
אחד מתפלה ומתקוה לשוב לארצו ולחדש בו

שר היסטוריו ומסורתי זה חתרו היהודים בכל דור לשוב וז
ם העתיקה, ובדורות האחרונים שבו לארצם בהמונים, וחלוצים
ומצנים הפריחו נשמות, החיו שפתם העברית, בנו כפרים ועיר
שוב גדל והולך השליט על משקו ותרבותו, שוחר שלום
ביא ברבת הקידמה לכל תושבי הארץ ונושא נפשו ל
ות.

תרנ"ז (1897) נתבנס הקונגרס הציוני לקול קר
ו היהודית תיאודור הרצל והכריז על זכות
נ בארצו.

הזכרה בהצהרת בלפור מיזם ב
לאומים, אשר נתן במיוחד
לבין ארץ-ישראל ולזכות
שנתחוללה על עם
בארופה הזוכה
המוכרת וה
נפתח ל
של

הזכרה בהצהרת בלפור מיזם ב
לאומים, אשר נתן במיוחד
לבין ארץ-ישראל ולזכות
שנתחוללה על עם
בארופה הזוכה
המוכרת וה
נפתח ל
של

הַקְהָל

דמוקרטיה רב־ממדית לישראל

פרופ' אוריאל אבולוף, ד"ר דנה אלכסנדר

ישראל מצויה בשעת מבחן היסטורית. המבנה הדמוקרטי הקיים בה אינו מצליח עוד לספק מענה אפקטיבי לסוגיות ליבה המפלגות את החברה, או לשקף באופן אמיתי את ריבונות העם. המערכת הייצוגית, אשר נשענת על בחירות תקופתיות בלבד, אינה מאפשרת לאזרחים השפעה ממשית על עיצוב מדיניות, אינה מעודדת אחריות של נבחר הציבור כלפי האזרחים מחוץ לתקופת בחירות, ואינה מצליחה לגבש הכרעות ציבוריות בעלות לגיטימציה רחבה. הפוליטיקה בישראל הפכה לזירה של עימותים אישיים וזהותיים, במקום להיות מרחב של שיח ציבורי פורה. האמון הציבורי במוסדות הדמוקרטיים נשחק עד דק, והדמוקרטיה עצמה נתפשת כחלולה.

המתווה המוצג כאן מציע החייאה דמוקרטית באמצעות תוספת של שני ממדים חיוניים: דמוקרטיה דיונית ודמוקרטיה ישירה. שילובם של משאלי עם ואסיפות אזרחים מקדימות לתוך המערכת הממשלית הממוסדת יחזק את הריבונות האזרחית, יעודד שיח ציבורי ענייני ומגוון, ויגביר את הלגיטימציה של הכרעות קשות. כלים אלה, שהוכיחו עצמם במדינות אחרות, ישיבו את הפוליטיקה אל עניינה המהותי: דיון ציבורי פתוח ומושכל והחלטה משותפת בנושאים גורליים, המשקפת באופן אמיתי את עמדתם של רוב האזרחים.

הצעת המדיניות כוללת עיצוב מוסדי קונקרטי: הסדרת מסלולים שונים המניעים תהליך של משאל עם (משאלי חובה, משאלי רשות ביוזמת הכנסת ומשאלים ביוזמה אזרחית); הסדרת המוסד של אסיפת אזרחים קודם לקיום משאל, ובמסגרת זאת – הגרלות ליצירת הרכב משתתפים המשקף את כלל הציבור על גווניו, למידה על הסוגייה באמצעות מומחים ומידע ממקורות אמינים ומגוונים, ודיון וגיבוש המלצות; והקמת רשות ממלכתית האחראית על משאלי עם ואסיפות אזרחים, ובה מועצת אזרחים המשקפת את כלל הציבור שבה אזרחים מתחלפים מן השורה. היוזמה בוחנת את ההשפעה הצפויה של השינוי המוצע על מספר מגזרים ועל סוגיות נפוצות, כדי להראות כיצד עשוי המודל להשתקף במציאות הפוליטית הישראלית, הממשית והמורכבת. עוד חושף הדוח ממצאים עדכניים מסקר עמדות מיוחד שערכנו, הבודק את יחסו של הציבור בישראל, על מגזריו השונים, למציאות הדמוקרטית הנוכחית ולאפשרות להוסיף לה מנגנונים של אסיפות אזרחים ומשאלי עם.

בדיאלוג שבין אתונה, רומא וירושלים – בין השתתפות עממית, סדר מוסדי, ותשובה מוסרית – אמונית – ישראל מזמנת לבחור בנתיב של אחריות דמוקרטית מחודשת. זוהי קריאה נוקבת לא רק לשינוי מוסדי, אלא ליצירת תרבות פוליטית חדשה: פתוחה, סולידרית ואמיצה. הדמוס הישראלי, כמו חרב דמוקלס, תלוי מעל ראשיו – אך גם מזמין אותנו לאחוז בו בזהירות, ובתקווה.

תודות

תודתנו נתונה לתוכנית "עתידים לישראל" של מכון ירושלים למחקרי מדיניות, על הליווי והסיוע שאפשרו את כיתוח הצעה זו. אנו מודים לצוות התוכנית שליווה אותנו ברוב קשב ובהערות מחכימות: אהוד פראוור, ד"ר מורן נגיד, עמיחי פישר, ד"ר אסף שפירא וחגי קרנר; ולוועדת המערכת, שכללה גם את שמואל רוזנר ויאיר שלג.

תודה מיוחדת למומחיות ולמומחים שהקדישו מזמנם ומתבונתם כדי לייעץ לנו: פרופ' דוד אלטמן, חכ"ל ד"ר יוסף ג'בארין, ד"ר דויד דוניץ, אבי וידרמן, עו"ד איל ינון, הרב גבי כהן, עו"ד דין ליבנה, מזל מועלם, חכ"ל תהלה פרידמן ופרופ' יניב רוזנאי.

האחריות על הכתוב, כמובן, היא שלנו בלבד.

הגדרת הבעיה והדרך לפתרון

פרק א | מדוע נדרשת החייאה של הדמוקרטיה בישראל

זה מספר שנים פוקד את החברה והפוליטיקה בישראל משבר, ומאז 7 באוקטובר הוא הגיע לשיאו. נייר זה מבקש להציג סדר ממשלי-חברתי חדש, שיחיה את הדמוקרטיה הישראלית ויוסיף לה כלים להתמודד עם המשבר. לממד הייצוגי של הדמוקרטיה, מבקשת ההצעה להוסיף שני ממדים חדשים וחיוניים: דיוני ויטור. כך תהפוך הדמוקרטיה הישראלית לרב ממדית ותסייע לכוון פוליטיקה ההולמת את החברה: פתוחה, תוססת ואמיצה. דמוקרטיה רב ממדית תשפר את שיטת המשטר ותסייע לכוון תרבות פוליטית הנחושה להתמודד עם האתגרים הכבירים הניצבים לפתחנו במציאות של מגוון ומחלוקת, ולהוביל להכרעות משותפות ואחראיות המשקפות באמת ובתמים את עמדות הציבור.

החברה בישראל מפולגת סביב שורה של שאלות מדיניות יסודיות, שעמן היא מתקשה להתמודד באמצעות המערכת הפוליטית הדמוקרטית: הסכסוך המדיני, גיוס חרדים, המשטר ויחסי משפט-פוליטיקה, יחסי דת-מדינה ומעמד המיעוט הערבי. נראה כי כל שאלה מבטאת ומרחיבה אחד או יותר מהשסעים הזהותיים המרכזיים, החופפים והמצטלבים, המחלקים את החברה: הפוליטי-אידאולוגי, האתנו-מעמדי, הדתי-תרבותי והלאומי. סביב המחלוקות בשאלות אלו נצברים ומבעבעים מתחים בין קבוצתיים, המתבטאים לעיתים בעוינות ובחשדנות. מדי פעם גואים המתחים ומתפרצים לכדי עימות גלוי ולעיתים אף אלים, הכולל מחאות נרחבות וביטויי זעם המוניים. בדור האחרון ניתן למנות את אירועי אוקטובר 2000, המחאה נגד תוכנית ההתנתקות (2004-2005), מחאת הצדק החברתי (2011), מהומות "שומר חומות" (2021), מחאת ההפיכה המשטרית (2023), ובעת כתיבת דברים אלה – המחאות סביב ניהול המלחמה והטיפול בסוגיית החטופים, סביב גיוס חרדים וסביב יחס הממשלה אל שומרי הסף. המבוי הסתום הפוליטי, שמונע התמודדות קולקטיבית עם שאלות הליבה, הגיע לשיאו עם חמש מערכות בחירות בשנים 2019-2022, מחאות הענק במהלך 2023, ובסופה – מתקפת החמאס והמלחמה, שהכניסו את המדינה למשבר היסטורי מתמשך שכמותו לא ידעה.

במציאות הנוכחית, נוכח השאלות הקשות והמחלוקות העמוקות, כלי ההכרעה הדמוקרטי היחיד העומד לרשות העם בישראל הוא המערכת הייצוגית: אחת לארבע שנים, או פחות, בוחרים האזרחים את נציגיהם לכנסת. בהתאם לכך, מוקמת ממשלה המקבלת לידיה את הסמכויות השלטוניות, כשהאזרחים נותרים כמעט חסרי כלים לפיקוח על האופן שבו מתמודדים הנבחרים עם אתגרי הליבה הניצבים לפתחם. כפי שנפרט בהמשך, מציאות זו מייצרת שורה של אתגרים חברתיים ופוליטיים: דלות משוועת של הדיון הציבורי בסוגיות הליבה שבמחלוקת, כשהשיח הפוליטי עוסק באופן כמעט בלעדי ביריבות שבין פוליטיקאים ומפלגות; קושי לקבל הכרעות כבדות משקל שזוכות ללגיטימציה ציבורית רחבה; ורמה גבוהה של קיטוב ומתיחות חברתית סביב המחלוקות הלא-מנוהלות והסוגיות הלא-פתורות, עד כדי סכנת התפרקות פנימית של החברה ואיומים על עצם יכולתה להתנהל כקהילה פוליטית אחת.¹

1 מעבר למגבלותיה כדמוקרטיה ייצוגית בלבד, הרי שהדמוקרטיה בישראל פגומה באופן עמוק בכך שמיליוני בני אדם שנתונים לשליטתה – פלסטינים חיים מעבר לקו הירוק – הם חסרי מעמד אזרחי ויכולת

ההצעה המוצגת בנייר זה מטרתה להוסיף כלים דמוקרטיים נוספים, מעולמות הדמוקרטיה הישירה והדיונית, כדי לפתוח את הפוליטיקה, להגדיל את השפעתם של האזרחים עליה, ולשפר את יכולתה של החברה לנהל את המחלוקות בתוכה ולפתח מענים הזוכים ללגיטימציה ציבורית לסוגיות מדיניות הדורשות טיפול. נדגיש: מטרתנו אינה להכריע בסוגיות שבמחלוקת אלא להציע דרכים חדשות, השאובות מניסיון מוצלח ברחבי העולם, כדי שכולנו, ה"דמוס" שהוא כלל אזרחי ישראל, נוכל יחדיו לברר סוגיות אלה לעומקן ולקבל החלטות חכמות שיעניקו לנו וילדינו עתיד טוב יותר.

האתגרים החברתיים והפוליטיים

אנו מזוהים שלושה אתגרים מרכזיים בפוליטיקה בישראל, הקשורים אלה באלה, שהדמוקרטיה הייצוגית לבדה כשלה לתת להם מענה ולעיתים אף מחמירה אותם. אתגרים אלה אינם ייחודיים לפוליטיקה הישראלית.

פוליטיקה כוחנית ומקוטבת של התנצחות הנעדרת דיון מעמיק בסוגיות המהותיות

פוליטיקה דמוקרטית נעה על ציר: בקצהו האחד – הדמוקרטיה התחרותית, שבה מחנות ועמדות מתחרים על קולות המצביעים, והמנצחים במאבק (באמצעות בחירות) הם ששולטים וקובעים את המדיניות התואמת את עמדתם. בקצהו האחר – הדמוקרטיה ההסכמית, שבה מתקיימת הידברות בין קבוצות בעלות עמדות וזהויות שונות, תוך חתירה להסכמות רחבות ככל הניתן בדבר המדיניות הראויה. התחרות מאפשרת תסיסה רעיונית של מגוון אפשרויות, אך עלולה לגלוש להתנצחות עקרה. ההסכמיות תורמת לשיח מכבד וענייני, אך עלולה להסתכם בתמימות דעים מנוונת. דמוקרטיה בריאה תתמקם בנקודה כלשהי בין הקצוות, כשמתקיים בה תמהיל בין היסוד התחרותי ובין זה ההסכמי. הפוליטיקה בישראל מצויה כיום בקצה התחרותי של הציר, כשהיא מתנהלת כקרב התנצחות והכנעה – "זירת גלדיאטורים". קשה למצוא בה מופעים של דיון ענייני וחתימה להסדרים מוסכמים, מעבר לסחר-מכר המתקיים בין מפלגות הקואליציה.

נוסף על כך, הזירה הפוליטית מאופיינת בקיטוב רגשי משמעותי, כשהעוינות והחשדנות בין המחנות הפוליטיים חורגות מעבר למחלוקות הערכיות עצמן.² וכך, היריבות הפוליטית מתנהלת ברובה סביב פוליטיקאים וייצוגי זהות, ולא סביב מחלוקות מהותיות בנושאי מדיניות.³ השאיפה להביס ואף להשפיל את היריב, שהופך אויב, מסכלת כל בירור ענייני ומעמיק של מחלוקות וחתימה להסכמות ולהחלטות המיטיבות עם הכלל. שכן לא ניתן לברר מחלוקת, בנושא כלשהו, עם "בוגד", "פשיסט", "טרוריסט" ועוד כהנה וכהנה כינויים המאפיינים את השיח בישראל ביחס ליריב הפוליטי.

להשתתף בהכרעות המשפיעות על גורלם ועל ניהול חייהם. זאת, באופן ממוסד ומתמשך ולא כמצב זמני. זהו אולי הסממן הבולט ביותר של כישלון הדמוקרטיה הישראלית להתמודד עם האתגרים הניצבים לפתחה.

2 מחקר על הקיטוב בישראל מצביע על רמה גבוהה ועלייה מתמדת בקיטוב הרגשי, לעומת עלייה מתונה בלבד בקיטוב האידאולוגי, שגם בשיאו (2022) אינו מגיע להגדרה של קיטוב אידאולוגי. ראו אמיתי ואח', 2025.

3 מרכזיות של בנימין נתניהו בבחירות היא סממן בולט של תופעה זו. לפי נתוני מחקר הבחירות הישראלי, לאחר כל אחת מארבע מערכות הבחירות שנערכו בשנים 2019-2021, לפחות מחצית מהבוחרים, וכשני שלישים מהם בבחירות הרביעיות, ציינו כי הבחירות עסקו בעיקר בנתניהו, יותר מכל נושא מדיניות. ראו לביא ואח', 2022.

אתגר הקיטוב מועצם עוד על ידי שני גורמים נוספים, האחד גלובלי והאחר ייחודי לישראל:

- סביבה תקשורתית דיגיטלית המקלה על מניפולציה והפצת מידע כוזב ומקשה על זיהוי ("עידן הפוסט אמת"), מעניקה עדיפות אלגוריתמית לדעות קיצון מלכות שנאה, ומצמצמת חשיפה למגוון דעות בשל "תיבות תהודה".
 - קיטוב מוקצן הוא קיטוב קיומי. האחר אינו רק יריב אלא אויב בנפש, הנתפש כסכנה לעצם קיומו. כשלעצמם, איומים קיומיים אינם ייחודיים כמובן לישראל, אולם החברה הישראלית (וזו הציונית לפנייה) נבדלת בעוצמה, בהתמשכות ובמגוון העצום של תפישת האיומים הקיומיים, שבדור האחרון התגלגלו יותר ויותר לשיח הקיטוב. זאת ועוד, בישראל האיומים הקיומיים החיצוניים (הסכסוך עם הפלסטינים, הגרעין האיראני, ציר ההתנגדות, אנטישמיות גלובלית ועוד) נשזרים ומעצימים את הקיטוב הקיומי הפנימי לאורך שלל שסעי הזהות.⁴ תפישה זו הופכת את מחיר "הטעות" (בעיני כל צד) לגבוה במיוחד ומשליכה על הרגשות העוצמתיים הנלווים לסוגייה, כולל פחד, שנאה, אמונה ונאמנות.
- אף אם המוסדות הדמוקרטיים קיימים ומתפקדים לכאורה, הם אינם ממלאים את ייעודם: להתמודד עם מגוון חברתי ולגבש, על יסוד דיון במחלוקות וקבלת הכרעות דמוקרטיות, את "רצון העם" בסוגיות הרוות גורל של ניהול המדינה.

אי קבלת הכרעות בסוגיות הליבה, או קבלת הכרעות ללא דיון וללא לגיטימציה ציבורית רחבה

סוגיות ליבה המפלגות את החברה הישראלית לאורך שנים, כמו הסכסוך הישראלי-פלסטיני, גיוס חרדים ויחסי דת-מדינה, אינן זוכות לדיון ציבורי מעמיק בדבר חלופות המדיניות והשלכותיהן, ופוליטיקאים נמנעים מלעסוק בהן ולהוביל להכרעות בשל החשש ממחירים אלקטורליים. היעדר הכרעה בסוגיות אלה, והותרתן כשאלות פתוחות שהמדיניות סביבן עמומה, משמרים את המתחים החברתיים סביבן בעוצמה גבוהה ומעצימים את הקיטוב.

כשיש ניסיונות להכריע בסוגיות ליבה – כמו בתוכנית החקיקה שבאה לשנות את מערך האיזונים המשפטיים על השלטון – הכרעה הנותרת בגבולות הרוב הפרלמנטרי אינה זוכה ללגיטימציה הציבורית הדרושה להחלטה בעלת השלכות ארוכות טווח. לא קודם לה דיון ציבורי שקול שעוסק בחלופות, וההכרעה נתפשת כהחלטה לא אחראית ולא עניינית, המושפעת משיקולים צרים וקצרי טווח ואינה משקפת דאגה לכלל הציבור. המחאה הנרחבת והמתמשכת שעורר הניסיון לקדם שינויים משפטיים ללא הסכמה רחבה היא ביטוי ברור לכך שתהליך ההכרעה לא זכה לאמון ציבורי. כשסוגיות ליבה מפלגות אינן זוכות לדיון ציבורי ענייני, שיוביל להכרעה המשקפת הסכמה רחבה והנתפשת כלגיטימית גם בעיני מתנגדיה; או כשיש ניסיונות הכרעה שנתפשים כמחטפים לא לגיטימיים של רוב פוליטי מזדמן – השיטה הדמוקרטית חוטאת לתפקידה המרכזי: לנהל מחלוקות ולהוביל להכרעות לגיטימיות. הפילוג והמתח החברתי סביב המחלוקות הלא-מנוהלות רק הולך ומקצין במעגל שוטה, המערער עוד יותר את היכולת החברתית להתמודד עימן בלי להתפרק.⁵

4 על האיומים הקיומיים בשיח הציוני והישראלי והשפעתם על התפישות המוסריות ר' אבולוף, 2015.
5 השסע הפוליטי הפך להיות השסע הנתפש כחמור ביותר בעיני הציבור, אף יותר מהשסע הלאומי. ראוי הרמן, 2024, עמ' 133.

כשל ייצוגי ואובדן אמון בשיטה ובמוסדות הדמוקרטיים

נוכח היעדר דיון ענייני בסוגיות מהותיות, פרסונליזציה של הפוליטיקה ושיקולים אלקטורליים של נבחר ציבור, הדמוקרטיה הייצוגית אינה מייצגת נאמנה את הציבור. נציגות פוליטית נבחרת בלי שבחוריה יידעו, לעיתים, מהן עמדותיה האמיתיות ואילו פתרונות היא מציעה לאתגרי המדינה והחברה. מחקרים בעולם מצביעים על פערים מתרחבים בין העמדות והמדיניות שמקדמת מנהיגות פוליטית נבחרת לבין העמדות של מרבית הציבור.⁶ בשעה שאזרחים מבקשים יותר דמוקרטיה, "נציגיהם" פועלים לעתים קרובות נגדה.⁷ סקרים עדכניים של מכון Pew ב-24 מדינות חושפים חוסר שביעות רצון נרחב מתפקוד הדמוקרטיה הייצוגית. כשלושה רבעים מהאזרחים מאמינים שנבחר ציבור אינם מתעניינים בדעותיהם של אנשים מן השורה. שיעור דומה תומך בדמוקרטיה ישירה, ורוב מוחץ רוצה לראות יותר נשים, עניים וצעירים במעגל הדיונים ומקבלי ההחלטות.⁸

הדברים אמורים גם בישראל. אזרחים רבים חשים שקולם אינו מיוצג במערכת הפוליטית. בסקר האמור של Pew, כשני שלישים מהישראלים סבורים ש"לנבחרים לא אכפת מה אנשים כמונו חושבים", ורוב תומך בדמוקרטיה ישירה. מחקר השוואתי עדכני על שגשוג אנושי מצא שנקודת חולשה מרכזית בישראל היא היעדר תחושה שיש לאזרח קול פוליטי.⁹ מחקר מקיף שבוצע בישראל ב-2019 על תחושות ייצוג מצא כי ממדי הייצוג החשובים ביותר לאזרחים, בפער ניכר, הם הממד הפורמלי – מידת האחריות שבה נוהגים הנבחרים בכוח שהופקד בידיהם, והממד המהותי – ייצוג העמדות של הבוחרים. ובממדים אלה, רוב הבוחרים חשים שהכנסת אינה מייצגת אותם.¹⁰

אין מדובר בתחושות סובייקטיביות בלבד. ישראל נמצאת בתחתית הרשימה בדירוג מדינות העולם למיסוד והשפעה של דמוקרטיה ישירה.¹¹ יתר על כן, גם הדמוקרטיה הייצוגית בה דלה במיוחד, כשלאזרחים ערוץ אחד בלבד להשפיע על ההנהגה הפוליטית הלאומית – בבחירות הארציות לכנסת.¹² מתוך 35 מדינות דמוקרטיות מובילות (כולן בין 50 הראשונות במדד הדמוקרטיה של Economist Intelligence Unit), ישראל היא היחידה במצב זה, כשבכל יתר המדינות מתקיימים גם ערוצי בחירה נוספים כמו בחירות לבית עליון, בחירות אישיות לנשיאות, בחירות ביניים לפרלמנט, בחירות למוסדות אזוריים או על-לאומיים ומשאלי עם. היעדר מרכיב אישי או אזורי בבחירות לכנסת מרדד אף הוא את יכולת הבחירה של האזרחים, גם בערוץ הבחירות היחיד הקיים ברמה הלאומית.¹³

הנתק בין הציבור הרחב לבין האליטה הפוליטית המושלת בגורלו מוליד חוסר אמון במוסדות הדמוקרטיים ובשיטה הדמוקרטית. קיים קשר מחקרי מתועד בין תחושת הייצוג של אזרחים לבין רמת האמון שלהם בבית המחוקקים ושביעות רצונם מהדמוקרטיה. ואכן, רמות האמון במוסדות הדמוקרטיים נמצאות בשפל בישראל, ובמקומות הנמוכים ביותר נמצאים המוסדות

6 Manin, 1997; Shim, 2024

7 Blumenau et al., 2024; Holliday et al., 2024

8 Wike et al., 2024, p. 15

9 VanderWeele et al., 2025

10 Lavi et al., 2024

11 Abulof, work in progress. See also Altman, 2015

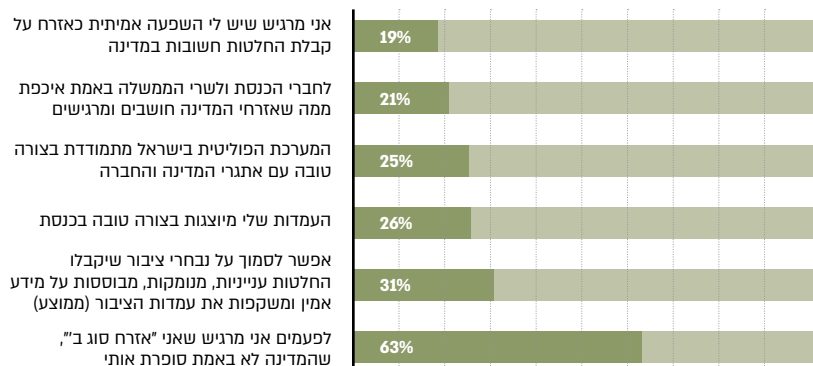
12 בשתי מכלגות בישראל – הליכוד והעבודה – שמקיימות דמוקרטיה פנימית, למתפקדים ניתנת גם האפשרות לבחור את נציגי המפלגה.

13 Shapira et al., 2025

הנבחרים, יסודות הליבה של דמוקרטיה ייצוגית – הכנסת והממשלה.¹⁴ אנו עדים למשבר לגיטימציה חריף, ששוחק את האפשרות להגיע באמצעות המוסדות הנבחרים בלבד להכרעות מקובלות ציבורית. השחיקה באמון ובתחושת ההשפעה בקרב אזרחים עלולה אף להוביל לפסיביות אזרחית, לנסיגה דמוקרטית ולהיגררות למשטר סמכותני.

במסגרת היוזמה, ערכנו סקר עמדות מקיף כדי לבדוק יותר לעומק את סוגיית האמון בדמוקרטיה בישראל.¹⁵ סקר זה, שנערך ביולי 2025, חושף משבר אמון עמוק בין הציבור ובין המערכת הייצוגית. פחות מחמישית מכלל הישראלים (19%) חשים שיש להם השפעה אמיתית כאזרחים על קבלת החלטות חשובות במדינה. שיעור זה משתנה ממגזר למגזר, אך אין מגזר בישראל שבו יותר מ-26% חשים השפעה. זאת ועוד, 63% מכלל הישראלים מרגישים לפעמים "אזרחים סוג ב'", ושהמדינה לא באמת "סופרת אותם"; 79% לא חושבים ש"לחברי הכנסת ולשרי הממשלה באמת אכפת ממה שאזרחי המדינה חושבים ומרגישים".

שיעור הישראלים שמסכימים ש...



אזרחי ישראל מעניקים ציון "נכשל" מהדהד למערכת הפוליטית בכלל ולזו הייצוגית בפרט. שלושה רבעים סבורים שהמערכת הפוליטית אינה מתמודדת בצורה טובה עם אתגרי המדינה והחברה. שיעור דומה (74%) סבור שהכנסת אינה מייצגת את עמדותיהם בצורה טובה, ו-57% חושבים שאכילו המפלגה שבה בחרו בבחירות האחרונות אינה מייצגת בצורה טובה את עמדותיהם בנושאים החשובים להם. גם כשמבודדים את תשובותיהם של מי שמזדהים כימנים, שניתן היה לצפות שייתנו ציונים גבוהים לממשלת ימין המייצגת אותם כביכול, רמת שביעות הרצון מתפקוד המערכת הפוליטית נמוכה למדי: רק 39% חושבים שלשרים ולחברי הכנסת אכפת ממה שאזרחי המדינה חושבים ומרגישים (ורק 18% ממי שמגדירים עצמם ימין מתון/ימין-מרכז); ו-45% בלבד מהימנים סבורים שהמערכת הפוליטית מתמודדת בצורה טובה עם אתגרי המדינה והחברה (22% בקרב ימין מתון). שיעורים דומים (בקרב שתי הקבוצות) רואים את עמדותיהם כמיוצגות בצורה טובה בכנסת. פילוח הממצאים לפי מצביעי הקואליציה הנוכחית מוביל לאותם מספרים, המעידים על רמה נמוכה של שביעות רצון ושל תחושת ייצוג.

14 הרמן, 2025, עמ' 50.

15 בסקר השתתפו 509 משיבים שנדגמו בדגימת שכבות: 131 מהציבור החילוני, 118 מהמסורתי, 91 מהדתי, 80 מהערבי – כולם באמצעות פאנל משיבים אינטרנטי של חברת iPanel, ו-89 מהציבור החרדי באמצעות פאנל של חברת אסקריא. מרווח טעות הדגימה המרבית עבור המדגם המלא הוא 4.4% בהסתברות של 95%. כתיבת השאלות וניתוח הממצאים בוצעו ע"י ד"ר חגי אלקיים שלם.

התוצאה היא לולאה הרסנית: מערכת ייצוגית שהולכת ושוחקת את הלגיטימיות שלה עצמה, ועם – אותו עם שאמור להיות הריבון בדמוקרטיה – שחש מיותר בביתו הפוליטי.

בתחום אחד ויחיד דומה שהפוליטיקה הייצוגית והמחנאית "הצליחה": להנחיל תפישה ש"המחנה שלנו" מאמין בדמוקרטיה, אבל "המחנה האחר" לא. למעלה משני שלישים מהישראלים (69%) נוטים לחשוב כך. אך בכך הם – וגם השליש שלא התמסר לקיטוב הזה – למעשה מצהירים על מחויבותם לדמוקרטיה. האם יש דרך טובה יותר לממש אותה?

הזדמנות לתיקון

לצד האתגרים, אנו מזהים שעת כושר להתחדשות דמוקרטית. מאז ראשית 2023 מצויה החברה בישראל ברמות שיא של מעורבות אזרחית, סביב התוכנית המשפטית, ושל סולידריות בעקבות אירועי 7 באוקטובר והמלחמה. ממצאים אמפיריים מלמדים שהחברה הישראלית היא מהתוססות והיצריות (וכן היצריות) ביותר בעולם. במחקר השוואתי עדכני על שגשוג אנושי בעולם נמצא שבצד חולשות, ובפרט היעדר תחושה שיש לאזרח קול פוליטי, החברה הישראלית מוכיחה חיוניות אדירה.¹⁶ שיעור המחאה והמעורבות החברתית מאז ראשית 2023 הוא דוגמה לכך: בפרמטרים של התמשכות והיקף יחסי מכלל האוכלוסייה, אין תקדים היסטורי למחאה החברתית בישראל של השנים האחרונות.¹⁷ תהא אשר תהא עמדתנו בנושאים השונים, עוצמת המעורבות מצביעה על אכפתיות עמוקה של אזרחים רבים מעתיד החברה והמדינה, ועל נכונות לפעול למען תיקון.

ברקע הפעילות האזרחית קיים גם מיאוס נרחב משיח מקוטב ומפוליטיקה אינטרסנטית ומפלגת, ויוזמות אזרחיות רבות מחפשות לייצר שיח אחר, לחבר בין קבוצות, ולהוביל שינוי פוליטי מלמטה. השילוב חוצה המחנות והקבוצות בין מעורבות אזרחית גבוהה לבין מיאוס מהפוליטיקה כפי שהיא מתנהלת כיום, והמצב המשברי שאליו הגענו, מייצרים קרקע פורייה לתמיכה בשינוי. שינוי שיפתח את המערכת הפוליטית ויעניק כוח רב יותר לאזרחים באשר הם להשפיע על הכיוונים שאליהם צועדת המדינה. הניסיון מהעולם – שווייץ וארצות הברית הן דוגמאות מובהקות – מלמד כי אימוץ כלים דמוקרטיים חדשים המעצימים אזרחים מתרחש בתקופות של שינוי היסטורי בחיי המדינה, של חוסר יציבות פוליטי ושל שבר וחוסר אמון בין האזרחים לאליטה הפוליטית.¹⁸ נדמה כי ישראל בהחלט נמצאת בצומת דרכים שכזה.

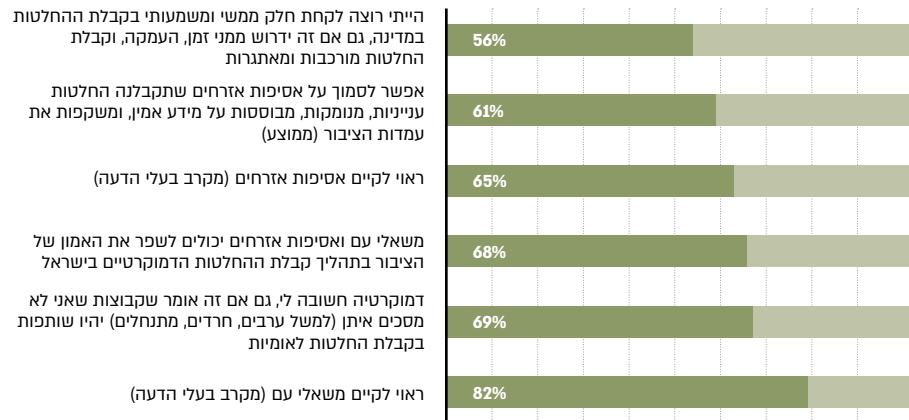
ממצאי הסקר האמור מחזקים את ההבטחה להתחדשות דמוקרטית. דווקא על רקע מכולת האמון במוסדות הייצוגיים, מתבלט אמון האזרחים בעצמם, כשהם סומכים על עצמם יותר מאשר על הפוליטיקאים. מרבית הישראלים (56%) "רוצים לקחת חלק ממשי ומשמעותי בקבלת ההחלטות במדינה, גם אם זה ידרוש ממני זמן, העמקה וקבלת החלטות מורכבות ומאתגרות". כמחציתם (51%) סבורים ש"הציבור הרחב במדינת ישראל יכול לנהל שיחה רצינית על סוגיות מורכבות ולקבל החלטות אחראיות". זאת ועוד, רוב מוחץ מקבל את הרבגוניות של זהויות ועמדות בחברה כחלק לגיטימי מתהליך ההכרעה הדמוקרטית: 69% מסכימים עם האמירה ש"דמוקרטיה חשובה לי, גם אם זה אומר שקבוצות שאני לא מסכים איתן (למשל ערבים, חרדים, מתנחלים) יהיו שותפות בקבלת החלטות לאומיות". נראה שהציבור הישראלי מכיר במגבלות הדמוקרטיה הייצוגית ומוכן להיפתח לערוצי דיון והשפעה נוספים.

¹⁶ VanderWeele et al., 2025

¹⁷ Abulof, 2023

¹⁸ ראו פירוט אצל Altman, 2019, במיוחד בעמ' 21-22, 29-36, 44.

שיעור הישראלים שמסכימים ש...



פרק ב | המודל - דמוקרטיה רב ממדית

נזכיר את שלושת האתגרים שצוינו בפתחו של נייר זה: פוליטיקה כוחנית ומקוטבת של התנצחות הנעדרת דיון מעמיק בסוגיות המהות; קושי לקבל הכרעות הזכות לגיטימציה רחבה; ומשבר ייצוג ואובדן אמון. בפרק זה נציג את המודל שאנו מציעים כמענה לאתגרים אלה, מודל הדמוקרטיה הרב ממדית. נערוך תחילה כמה הבחנות מושגיות לגבי המונח "דמוקרטיה", וניתן מעט רקע היסטורי, כדי להבהיר את המובן של דמוקרטיה העומד ביסוד המודל. נמשיך ונסביר מדוע הדמוקרטיה הייצוגית לבדה אינה יכולה לתת מענה לאתגרים ואף מחריפה את חלקם, וניעזר בממצאי הסקר שערכנו כדי להראות כי הציבור בישראל 2025 מבין זאת היטב. לאחר מכן נציג כיצד יכול מודל של דמוקרטיה רב ממדית, הכולל ממדים ישירים ודיוניים, לספק כלים להתמודד עם האתגרים. בחלקו האחרון של הפרק נתייחס לספקות ולחששות העולים ביחס לכלים של דמוקרטיה ישירה ודיונית.

דמוקרטיה מהי? הבחנות מושגיות ורקע היסטורי

למונח "דמוקרטיה" פנים רבות והיסטוריה ארוכה ופתלתלה. כדי להבין את מודל הדמוקרטיה הרב ממדית, חשוב לחדד את המובן של דמוקרטיה שבו אנו משתמשים ולברור אותו ממובנים אחרים המשמשים בשיח הציבורי על הדמוקרטיה. נבהיר כאן כמה הבהרות מושגיות ונתייחס, על קצה המזלג, לשורשיה ההיסטוריים של הדמוקרטיה בתרבות האנושית בכלל והיהודית בפרט. המעוניינים להעמיק בכך מעט יותר מוזמנים לפנות לנספח ב' להרחבה.

דמוקרטיה מול רפובליקה ומעמדו של העם

דמוקרטיה, מילולית, היא שלטון (קֶרְטוּס) העם (דֵמוֹס). "העם" כאן הוא כלל האזרחים החברים באותה קהילה פוליטית שהיא המדינה. באופן בסיסי, אם כן, במונח "דמוקרטיה" אנו מתכוונים לאותה מסגרת רעיונית, ערכית ומוסדית המאפשרת שלטון עצמי של קהילה פוליטית. מאחר שכמעט בכל הדמוקרטיות המודרניות, ובוודאי בישראל, הקהילה הפוליטית מגוונת ומורכבת מקבוצות רבות ושונות זו מזו, הרי שהדמוקרטיה מאפשרת לנהל מחלוקות מתוך שיח וללא אלימות, ולקבל הכרעות בסוגיות מדיניות באופן המשקף את עמדת רוב האזרחים והזוכה לגיטימציה ציבורית. בפועל, ומסיבות היסטוריות שונות, צורת המשטר שאנו מכנים היום "דמוקרטיה" היא לא דמוקרטיה אלא רפובליקה. זהו מבנה שלטוני המאמץ את המודל הרומי, והוא נשען לא על שלטון העם אלא על שלטון נציגים, על אליטות מומחיות ועל הסדרה חוקית מנהלית. בבואנו להציע את מודל הדמוקרטיה הרב ממדית, כוונתנו לדמוקרטיה במובנה המקורי והאמיתי: צורת משטר שבה העם עצמו, כלל האזרחים, הוא הריבון והאחראי הסופי לניתוב דרכה של המדינה.

בין דמוקרטיה לליברליזם

דמוקרטיה מודרנית היא לא רק שלטון העם, אלא גם שיטת משטר שנותנת ביטוי מוסדי לערכי שוויון וחירות: לתפישת האזרחים כשווים בערכם ("קול אחד לכל אחד") וכחופשיים לבחור את דרכם במסגרת הקהילה. במובן זה, הדמוקרטיה המודרנית כוללת לרוב שני יסודות חיוניים, היסוד העממי והיסוד הליברלי, השלובים זה בזה אך נמצאים גם במתח מובנה. שניהם

נסמכים על אותו מסד ערכי של שוויון, חירות, ויש שיוסיפו גם אחווה, אך נותנים לו ביטויים מוסדיים שונים. כך, במאבק הציבורי סביב תוכנית החקיקה המשטרית, כל מחנה מצדיק את עמדתו בשם הדמוקרטיה, תוך שהוא מעלה על נס יסוד אחד בלבד וזונח את האחר, החיוני לא פחות. תומכי התוכנית טוענים כי הדמוקרטיה היא שלטון העם, וכי בידי המערכת המשפטית ו"אליטות משפטיות" כוח רב מדי המסכל את מימוש "רצון העם". בכך נפגעים ערכי השוויון ("אזרחים סוג ב'") והחירות (לא מאפשרים לבוחרים לממש את בחירתם). מנגד, מתנגדי השינויים מדגישים כי משמעות הדמוקרטיה היא הגנה על זכויות תוך הגבלת הכוח שבידי השלטון, וכי ללא מערכת משפטית עצמאית וחזקה תיהפך הדמוקרטיה לרודנות הרוב, ומכאן קצרה הדרך לדיקטטורה – לא יהיה בנמצא גוף כלשהו שמסוגל להגן על חירויות האזרחים מפני שרירות השלטון או למנוע ממנו לדרוס מיעוטים.

דמוקרטיה מתפקדת מחייבת אפוא שילוב של מנגנונים ומוסדות המאפשרים לעם לבטא את העדפותיו ולשלט בגורלו; בצד מנגנונים המאזנים את הכוח הרב המצוי בידי השלטון הנבחר והמגנים על חירויות, שהן חיוניות לקיום מערכת דמוקרטית מתפקדת. ההצעה להחיות את הדמוקרטיה על ידי הוספת ממד דיוני וממד ישיר מתפקדת בהיבט הראשון, העממי, של הדמוקרטיה: כיצד לשפר את תפקוד המנגנונים הדמוקרטיים שיאפשרו לעם לבטא את העדפותיו, כך שהעם, ולא האליטה הפוליטית, יהיה הריבון האמיתי. אין בהצעה כדי להפחית מחשיבות היסוד הליברלי בדמוקרטיה, ואין בה כדי להחליף את הצורך במערכת משפט עצמאית המאזנת את כוחו של השלטון והמהווה כתובת לאזרחים החשים נפגעים על ידו. ממילא, כמו כל הסדר חוקי, גם ההסדרה של משאלי עם ואסיפות אזרחים תהיה כפופה לבית המשפט כפרשן המוסמך של החוק, ומחלוקות בדבר יישום החקיקה, שלא נפתרו בדרכים אחרות, יתבררו בבית משפט.

דמוקרטיה כמשטר ודמוקרטיה כתרבות

ניתן לדבר על דמוקרטיה כצורת משטר בלבד, עם מנגנונים כמו בחירות חופשיות ומערכת מוסדית של איזונים ובלמים. אך אנו מכוונים כאן לתפישה מלאה של דמוקרטיה, שנוסף על היבטים משטריים וערכיים, יש לה גם היבטים חברתיים, תרבותיים ומבניים, הקשורים ליחסים בין קבוצות ולנורמות של שיח פוליטי; דמוקרטיה כתרבות פוליטית חיה, כצורת חיים של אזרחים השותפים ליצירה ולעיצוב המתמשכים של קהילה פוליטית דינמית. חשוב לסייג: דמוקרטיה אינה "שבת אחים גם יחד". היא אינה חותרת לאחדות שבטית או לתמימות דעים מדומה. היא דרך חיים חברתית ופוליטית המכירה במגוון ובמחלוקת כמאפיינים מובנים של המציאות החברתית. חברה בעלת תרבות פוליטית דמוקרטית היא כזאת שמתקיים בה שיח ציבורי פתוח וקשוב על סוגיות שבמחלוקת, שנשמעים בה קולות וחזונות שונים ועמדות מנומקות, ושמתקבלות בה הכרעות פוליטיות מבוססות באופן המשקף את תפישות רוב האזרחים והשומר על תחושת השייכות של כלל חבריה. הדמוקרטיה כמשטר אינה יכולה להתקיים לאורך זמן ללא תשתית של תרבות פוליטית דמוקרטית. זו חיונית כדי שהדמוקרטיה אכן תהיה ותיתפש כשלטון העם, וכדי שציבור האזרחים, הריבון, ימשיך לתת בה אמון ולהעדיפה על פני שיטות שלטון חלופיות. מטרה מרכזית של הפיכת הדמוקרטיה לרב ממדית, מעבר לשיפור התפקוד המוסדי והמעשי של המשטר הדמוקרטי, היא אם כן להחיות את התרבות הדמוקרטית של ניהול שיח ציבורי ופוליטי ענייני בסוגיות מדיניות שעל סדר היום.

דמוקרטיה בדת וביהדות

ההגות המודרנית של דמוקרטיה וזכויות לא צמחה בחלל חילוני. ג'ון לוק והוגים בני זמנו נשענו במפורש על הרעיון התנ"כי, שכל אדם נברא בצלם ועל כן נושא זכויות יסוד הקודמות לשלטון. ניסוחה של הכרזת העצמאות האמריקאית – "זכויות שאינן ניתנות לשלילה שהוענקו לבני האדם על ידי הבורא" – מדגים עד כמה השיח הדמוקרטי הראשוני היה רווי דימויים דתיים, גם כאשר ביקש להגביל את הכנסייה. הדים מטרימים לממד הדתי בדמוקרטיה (ולדפך) ניתן למצוא גם ביהדות, הן במקרא והן במסורת הרבנית. הטקסט המקראי אינו דמוקרטי, אך הוא מציג שלושה מעצורים ערכיים לשלטון ריכוזי: אזהרה נוקבת מפני מלוכה שרירותית; חלוקה פונקציונלית של סמכויות ("הפרדת רשויות") בין מלך, נביא, כהן ושופטים; והכרה בעם כישות מוסרית ופוליטית. לאחר חורבן הבית נדדה הסמכות מן המלוכה אל הקהילה ואל הרבנים, והתבססו מושגים – כמו "תקנת הציבור" – ופרקטיקות קהילתיות שהכירו במעמד המוסרי והפוליטי של חברי הקהילה. וכך, השילוב ההיסטורי של "בלמים מקראיים" ו"יישוב קהילתי" יצר מסורת פוליטית מוכרת ליהודים דתיים ושאינם דתיים כאחד, בעלת מאפיינים אנטי סמכותניים ודמוקרטיים: סמכות רוחנית לצד אחריות אזרחית; נציגות לצד מחויבות הכלל.

להרחבה – ראו בנספח ב'.

מגבלות הדמוקרטיה הייצוגית

הדמוקרטיה הקיימת בישראל כיום היא דמוקרטיה ייצוגית בלבד, וגם ככזו היא רזה במיוחד, כמתואר בפרק הקודם. מעבר לחסרונות הגרסה המקומית שלה, שאותם ניתן וראוי לתקן, לדמוקרטיה ייצוגית באשר היא מספר מגבלות מובנות, שבמצב של קיטוב פוליטי הן אף מועצמות.

השפעת שיקולים אלקטורליים צרים וקצרי טווח

נבחר הציבור שונים מהותית מהציבור הרחב, בהיותם שחקנים חוזרים במערכת הפוליטית. הם מושפעים בהכרח משיקולים הקשורים לשימור ולשיפור מעמדם הפוליטי ויכולת השפעתם, במפלגה ובקרב ציבור המצביעים הפוטנציאליים שלהם. לכן, קיים פער מובנה בין השיקולים המנחים נבחר הציבור, בבואם לגבש עמדה ביחס לסוגיית מדיניות כלשהי, לבין השיקולים של כלל האזרחים. שיקולים של נבחר הציבור הנוגעים למעמדם הפוליטי והאלקטורלי אינם פסולים: פוליטיקאית אחראית, המונעת מרצון אמיתי להשפיע לטובה על התנהלות המדינה, חייבת לדאוג גם למעמדה הפוליטי, כדי להגיע לעמדת השפעה שתאפשר לה לקדם את סדר היום הערכי שלשמו נכנסה לפוליטיקה.

שיקולים אלקטורליים עשויים להיות כאלה הנוגעים באופן ישיר ומכוון למעמד הפוליטי, אך הם גם עשויים לפעול באופן עקיף יותר כשאיפה לפופולריות, לעתים קרובות לא בקרב הציבור ככלל אלא בקרב מעגלים הולכים ומצטמצמים של מצביעי הגוש, מצביעי המפלגה, מתפקדים, הגרעין הקשה של תומכים ("הבסיס"), ובעידן הנוכחי "משפיענים". החתירה לאהדה מיידית עלולה גם לעודד פנייה לרגשות קמאיים ששכרם לעיתים בהפסדם, כגון עידוד אימה, משטמה ונקמה.

שיקולים אלקטורליים וקואליציוניים הם מטבע הדברים קצרי טווח וצרים־מגזריים. החלטות אחראיות בסוגיות מדיניות, לעומת זאת, מחייבות התייחסות להשלכות ארוכות הטווח של

חלופות מדיניות שונות על הציבור בכללותו. וכך עומדים בפני הפוליטיקאים בו זמנית שיקולים ארוכי טווח לטובת כלל הציבור, ובהם צעדים שעשויים להיות לא פופולריים בטווח המיידי, לצד שיקולים אלקטורליים ומגזריים קצרי טווח – ועשויה להיות התנגשות בין השיקולים משני הסוגים. הציבור בישראל ער, כך נראה, להטיה המובנית של פוליטיקאים לטובת שיקולי פופולריות קצרי טווח: 74% מבעלי הדעה מסכימים עם האמירה כי "אזרחים יכולים לחשוב על השלכות לטווח הרחוק של החלטות שונות, לעומת פוליטיקאים שיותר חושבים על מה יעזור להם להיבחר בבחירות הבאות ומה יהיה יותר 'פופולרי' בקרב המצביעים שלהם".

תוצאה ישירה של מערכת התמריצים האלקטורלית היא הימנעות מקבלת הכרעות קשות, בצורה דמוקרטית שהציבור שותף לה, בסוגיות ליבה בעלות השלכות ארוכות טווח ורחבות שתי סוגיות בולטות בהקשר זה הן הסכסוך המדיני וגיוס חרדים. המערכת הפוליטית נמנעת לאורך שנים מלקיים דיון ציבורי פתוח ומעמיק בסוגיות אלה, שבו נשקלות משמעויות לטווח רחוק ומתקבלות הכרעות דמוקרטיות בהתאם. ובזמן שהפוליטיקאים – וכולנו עימם – "פוסחים על שתי הסעיפים", מתהווה ומתקבעת מציאות בשטח שמצמצמת את טווח הפתרונות הישימים.

בעיית לגיטימציה ואמון

הפער בין אליטה פוליטית ובין ציבור רחב מחולל בעיית לגיטימציה מובנית. החלטות המתקבלות על ידי פוליטיקאים תהיינה תמיד נגועות בחשד ציבורי לגבי השיקולים שהובילו אליהן. האם הן אכן נובעות מבירור ענייני של הידע הזמין, מניתוח החלופות השונות, ובסופם מבחירה בפתרון המיטיב ביותר לכלל הציבור בטווח הארוך – או שמא משיקולים קצרי טווח או מגזריים של רווח פוליטי? גם כאן, ממצאי הסקר שהוצגו בפרק הקודם מבטאים במלוא חריפותה את בעיית חוסר האמון של אזרחים בפוליטיקאים. שני שלישים מהמשיבים בעלי הדעה סבורים ש"אזרחים יחליטו בצורה יותר עניינית מפוליטיקאים כי הם לא מושפעים משיקולים אישיים או פוליטיים". רק 34% מהמשיבים סומכים על פוליטיקאים שיקבלו החלטות המבוססות על שיקולים ענייניים, לעומת 63% הסומכים על אסיפת אזרחים המורכבת מאזרחים רגילים.

היעדר כוח לאזרחים בתקופות שבין בחירות

דמוקרטיה ייצוגית נותנת לאזרחים כוח להשפיע בנקודות זמן מאוד מסוימות ומוגבלות: כשמתקיימות בחירות כלליות. אם בתקופה שבין בחירות נפער פער בין החלטות האליטה הפוליטית לבין העדפות האזרחים, האחרונים נאלצים להמתין עד לבחירות כדי, אולי, להעניש את הפוליטיקאים בקלפי. יש הטוענים שדמוקרטיה ייצוגית בלבד היא סוג של פלסבו: היא נותנת לציבור אשליה של כוח ולא יותר. בעיה זו מחריפה בעידן שבו השיח הציבורי והפוליטי עבר במידה רבה למרחב הדיגיטלי, שבו ההשפעה של אינטרסים והמניפולציה של מידע קלות לביצוע וקשות לזיהוי. כשהחלטות בקלפי הן היחידות שיש לאזרחים, וכשאלו מתבססות על מניפולציה או על מידע כוזב על היריב (סרטון "הערבים נוהרים לקלפי" של נתניהו כדוגמה), הרי שלאזרחים אין למעשה הזדמנות לתקן, גם לאחר שהמניפולציה או הכזב התגלו.

למצב זה השלכות נוספות על מערכת היחסים שבין ההנהגה הנבחרת והציבור הרחב. האחראיות (accountability) של נבחר הציבור בתקופות שבין בחירות היא נמוכה מאוד, כשאין להם תמריצים ממשיים להיות קשובים לציבור או לתת לו דין וחשבון על מעשיהם. שוב, הציבור מודע למגבלה זו של הדמוקרטיה הייצוגית. הטיעון בעד משאלי עם שזוכה לתמיכה

הגבוהה ביותר בקרב משיבי הסקר – 67% – הוא שהדבר יחייב את נבחרי הציבור להיות קשובים יותר לעמדות הציבור, גם מחוץ לתקופת בחירות.

כשמתרחשים שינויים משמעותיים בתקופה שבין בחירות, ונדרשת תגובה והתאמת מדיניות מצד ההנהגה, אין לאזרחים כל דרך אפקטיבית להשפיע על כך. כשההנהגה הנבחרת מגיבה למציאות החדשה באופן שרחוק מדעת הקהל, התסכול על כך מצד אזרחים עשוי להוביל למחאות רחבות ולחוסר יציבות פוליטית. עלול אף להיווצר קושי לקבל הכרעות חיוניות שזכות ללגיטימציה ציבורית בתגובה לצרכים שעולים מן השטח. התנהלות הממשלה בעקבות טבח 7 באוקטובר ומשבר החטופים, והתגובות הציבוריות, ממחישות זאת היטב.

טווח מוגבל של חלופות מדיניות המוצע לשיפוט הציבור

בדמוקרטיה ייצוגית, כשהבחירה היא בין מפלגות ומנהיגיהן ולא בין חלופות מדיניות, הסוגיות העולות לדיון ולהכרעה ציבוריים, וטווח החלופות הנבחנות בהן, מוגבלים ודלים. ראשית, בכל מערכת בחירות רק מספר מצומצם של סוגיות זכות להבלטה, ולא בהכרח אלו המטרידות את הבוחרים יותר מכול, כי אם אלו שהפוליטיקאים סבורים שיצליחו למנף כדי לסחוף אחריהם אזרחים. לעיתים קרובות הבחירות כלל לא נסובות סביב סוגיות, אלא אישים ("כן או לא ביבי"). כפועל יוצא, סוגיות רבות, ובכללן מרכזיות ביותר, לא זוכות לדיון ציבורי משמעותי או לנוכחות בשיקולי הבחירה של המצביעים. בסוגיות אלו אין לציבור כל אפשרות, למעשה, להביע את העדפותיו. בישראל אנו עדים לכך שסוגיות חברתיות מרכזיות, למשל של מדיניות חברתית כלכלית ויחסית דת-מדינה, נדחקות באופן עקבי מסדר היום של מערכות בחירות, הנשלט בדרך כלל על ידי נושאים ביטחוניים ומדיניים. לאורך שנים נמנעת מהציבור ההזדמנות לגבש עמדות לגבי חלופות מדיניות בסוגיות מרכזיות, לבטא את העדפותיו, או לבטא את עמדתו כלפי מדיניות הממשלה בנוגע להן.

שנית, אף באותן סוגיות שמערכות בחירות כן עוסקות בהן, מפלגות המבקשות למשוך אליהן בוחרים ייטו לפנות אל "הבוחר הממוצע". הן יימנעו מלהציג חלופות שעוללות להיתפש כנועזות מדי, ומכאן, חלופות מדיניות ראויות עלולות שלא להיות מובאות כלל לדיון ולשיפוט הציבור. כך יוצא שאותו ציבור רחב, שאינו נמנה עם השוליים האידאולוגיים יותר של המפה הפוליטית, עלול להיחשף לטווח מוגבל ביותר של חלופות מדיניות עמומות בנושאי ליבה מרכזיים. אין כמו נושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני, והטווח הדל של אפשרויות המוצגות לציבור "לבחירה", כדי להדגים תופעה זו.

דמוקרטיה תחרותית לעומת הסכמית

בכל מערכת דמוקרטית מתפקדת קיים שילוב של היסוד התחרותי והיסוד ההסכמי, כמתואר קודם לכן. דמוקרטיה שהיא ייצוגית בלבד, כשתפקיד האזרחים מתמצה בבחירה בין מפלגות ומועמדים מתחרים, ממקדת את כל המעורבות האזרחית והדיון הציבורי הנלווה לה בהיבט התחרותי של הפוליטיקה – אותו היבט המחדד את ההבדלים ואת היריבות בין מגזרים חברתיים ומחנות פוליטיים. היסוד ההסכמי נותר, אם בכלל, לפוליטיקאים בלבד, הרחק מהעין ומהדיון הציבוריים. בתקופה של קיטוב פוליטי, תופעה זו מועצמת. היריבות בין המחנות הופכת לעוינות קיצונית, יריב פוליטי נדמה כאויב שטובת המדינה דורשת להכניעו, וההיבט ההסכמי נעלם כמעט לחלוטין. תרבות פוליטית של הקשבה, הידברות ופשרה, שהיא יסודית לדמוקרטיה לא פחות מהתחרות, נפקדת מהנוף האזרחי.

פוליטיקה של "מי" במקום של "מה"

דמוקרטיה ייצוגית ממקדת את הדיון הציבורי והפוליטי במפלגות ובמנהיגיהן. עד כמה דיון זה יעסוק גם בסוגיות מהות ובעמדות ביחס לפתרונן? שאלה זו מסורה למעשה לידי המפלגות והמועמדים (ויועציהם), והתשובה שיעניקו לה תלויה בין השאר בהערכותיהם לגבי מה שיועיל להם להיבחר. במציאות של קיטוב רגשי גבוה, שבה היריבות הפוליטית עצמה תופסת את מרכז הבמה, מפלגות ופוליטיקאים משקיעים את עיקר מאמצי השכנוע שלהם בהצבעה על הסכנות הטמונות ביריב הפוליטי, אם חלילה ינצח ויגיע לשלטון. נוסף לכך את הפרסונליזציה של הפוליטיקה, שבעטיה אישיות המועמד וכומר מנהיגותו מאפילים על חזונו ועמדותיו, ואנו מקבלים שיח פוליטי העוסק כל כולו בפוליטיקאים, במפלגות ובזהויות – ב"מי" של הפוליטיקה – ושכמעט נעדר ממנו עיסוק ענייני ומעמיק בסוגיות המדיניות עצמן – ה"מה" של הפוליטיקה – שעימן נועדה השיטה הדמוקרטית להתמודד.

סיכום ביניים: הצורך בדמוקרטיה רב ממדי

הדמוקרטיה הייצוגית מוגבלת, אם כן, ביכולתה להתמודד עם האתגרים העצומים אשר עומדים לפתחה של הפוליטיקה הדמוקרטית, וזאת ביתר שאת במציאות של קיטוב. כפי שכתבה התיאורטיקנית המובילה של הייצוג חנה פיטקין: "ההסדרים שאנו מכנים 'דמוקרטיה ייצוגית' הפכו תחליף לשלטון עצמי של העם, לא מימוש שלו".¹⁹ הסכנה היא שאם האתגרים האמורים לא יקבלו מענה, ילך וידעך האמון הציבורי בשיטה הדמוקרטית ובפוליטיקה בכלל, והאיום ברור: עליית שיטות משטר אחרות, יותר סמכותניות, פחות צודקות ושתומכות פחות ברווחה האנושית.

מכאן הצעתנו להוסיף לדמוקרטיה בישראל ממדים נוספים שחסרים לה: ממד דיוני וממד ישיר.²⁰ ישראל נמצאת בצומת דרכים, כאשר היא מצויה בקיטוב פוליטי גובר, במצב מתמשך של חוסר יציבות פוליטית המלווה במחאה אזרחית רחבה ולעיתים משבשת, ובמבוי סתום סביב שאלות ליבה המסרבות להיפתר באמצעות המערכת הפוליטית הקיימת. זהו בדיוק הרקע שלאורו חברות דמוקרטיות בעולם פנו ופונות לכלים חדשים, מעולמות הדמוקרטיה הדיונית והישירה. כלים אלה לא נועדו להחליף את הדמוקרטיה הייצוגית, וגם אינם מתקיימים לצידה ברב־קיום מתוח. שלושת הממדים – הייצוגי, הדיוני והישיר – מקיימים ביניהם יחסי גומלין. וכך הדמוקרטיה, כמערכת משולבת של ממדיה השונים, מקבלת חיים חדשים וכלים נוספים להתמודד עם אתגריה.

דמוקרטיה דיונית: משמעותה, תכליותיה והשפעותיה

הרעיון הבסיסי בדמוקרטיה דיונית הוא שהחלטות מדיניות, שניתן לראותן כמשקפות את "רצון הרוב", הן כאלה שמתקבלות בעקבות דיון ציבורי מהותי. דיון שבו נחשפים לנקודות מבט מגוונות ביחס לסוגייה, מבררים את נקודות המחלוקת בין גישות שונות, ושוקלים את יתרונותיהן וחסרונותיהן של חלופות מדיניות על סמך מידע מהימן. חשיפה לדיון מסוג זה חשובה גם לתפקוד הדמוקרטיה הייצוגית, שכן היא מאפשרת לאזרחים, המייפים את כוחם של שליחי ציבור, לגבש עמדה שקולה ומושכלת התואמת את ערכיהם ולהעריך את עמדות

19 מצוטטת אצל Lavi et al., 2024, עמ' 521.

20 גם הממד הדיאלוגי, העוסק בשיח שמתקיים בין אזרחים לבין עצמם, הוא חיוני בעינינו, אך הצעה זו אינה עוסקת בו.

הנציגים שהם בוחרים. זו גישה שלוקחת ברצינות את הרעיון של שלטון עצמי העומד ביסוד הדמוקרטיה, ולכן דורשת שהחלטות שמתקבלות על ידי הריבון – האזרחים והנציגים הנבחרים על ידם – יהיו שקולות, אחראיות ומבוססות. שאם לא כן, מדובר בשלטון עצמי למראית עין בלבד. התהליך הדיוני אינו נוגע ישירות לתוכן ההחלטה שמתקבלת, עד כמה היא "צודקת" או "רציונלית". מטרתו להביא למימוש אפקטיבי של העדפות האזרחים, שהן סובייקטיביות מטבען.

הרקע לשימוש הגובר בעולם בכלים של דמוקרטיה דיונית זה עשור ומחצה הוא משבר האמון שפוקד את הדמוקרטיה והחשש לעתידה. רמת האמון של אזרחים ביכולתו של הממשל הדמוקרטי להתמודד עם האתגרים היא נמוכה בכלל מדינות ה-OECD (ובישראל אף נמוכה מן הממוצע) ובמגמת ירידה מאז 2007. עוד רואים ירידה באמון באליטה ובתפישת הממשל כקשוב לאזרחים.²¹ תופעה עולמית שנלווית לכך היא מחאות אזרחיות רחבות, המצביעות על חוסר הסכמה עם החלטות הממשל בסוגיות מדיניות מרכזיות.

לנוכח מציאות זו התפתחו כלים מגוונים של דמוקרטיה דיונית. נתייחס כאן לכלי מוביל שהשימוש בו נמצא בעלייה בעשור וחצי האחרון – Mini-public, ובעברית: פורום אזרחי מייצג – שבהצעה שלנו משולב עם השימוש במשאלי עם. אסיפת אזרחים היא פורום אזרחי גדול יחסית, המוקם ככלל ברמה הלאומית או המדינתית כדי לעסוק בסוגיית מדיניות מרכזית וטעונה פוליטית. יש לה שני מאפיינים מרכזיים: ראשית, חבריה נבחרים באופן אקראי. מדובר בקבוצת אזרחים מן השורה, לא פוליטיקאים או פעילי ציבור, שעלו בגורל והוזמנו להשתתף. בין אלו שנענו בחיוב להזמנה נבחרת קבוצה שמהווה מדגם מייצג של כלל האוכלוסייה, לפי אמות מידה שהוגדרו מראש כמו גיל, מגדר, רמת השכלה, זהות לאומית ודתית, ועוד. שנית, האסיפה מקיימת תהליך דיוני מובנה, הכולל: למידה על הסוגיה מפי מומחים שונים ושמיעת עמדות מגוונות מבעלי עניין, עריכת דיון מונחה בין המשתתפים, וגיבוש המלצות והצבעה (פירוט נרחב על אסיפות אזרחים יינתן בפרק על ההצעה המוסדית). האסיפות מבקשות להתקרב לאידאל – לאופן שבו היה דיון ציבורי בסוגיה נתונה מתנהל בתנאים מיטביים, בניכוי השפעות זרות ושיקולים אלקטורליים, ולהמלצות המדיניות שאליהן היה מגיע הציבור המגוון בעקבותיו.

אסיפות אזרחים בעידן המודרני קיימות זה כעשרים שנה,²² ולכן תוצאותיהן והשפעותיהן, כמו גם עמדות הציבור כלפיהן, נחקרו לא מעט, וכבר אינן בגדר השערות בלבד הנסמכות על תאוריית הדמוקרטיה הדיונית. השפעת האסיפות יכולה להתרחש בשתי רמות: ברמת הדיון הציבורי בסוגיה שנדונה באסיפה והחלטות המדיניות המתקבלות בעקבותיה; וברמת התרבות הפוליטית הכללית. ההשפעה תלויה בכך שהתהליך הדיוני המתרחש באסיפה ישוקף היטב לציבור: שהיא תלווה בסיקור תקשורתי משמעותי, ושהמידע המובא בפני משתתפיה, לרבות מפגשים עם מומחים ובעלי דעה חיצוניים, יהיה חשוף לציבור באמצעות אתר ייעודי. אומנם הנסיבות והתרבות הפוליטית שונות בכל מדינה, אך ישנן גם לא מעט נקודות השקה מבחינת האתגרים שעומדים בפניהן אסיפות אזרחים להתמודד, כגון: פוליטיקה מקוטבת, מבוי סתום פוליטי, וחוסר אמון במערכת הפוליטית. מכאן שניתן ללמוד ולהקיש מההשפעות שתועדו גם להקשר הישראלי, גם אם לא להניח שתהיינה זהות.

21 OECD, 2020, עמ' 21-22.

22 האסיפה הראשונה כונסה במדינת בריטיש קולמביה שבקנדה בשנת 2004.

קבלת החלטות ענייניות ומושכלות וצמצום ההשפעה של שיח מקטב ומידע כוזב

הכלי הדיוני נועד לאפשר החלטות שהן ענייניות, במובן זה שהן נסמכות על שיקולים הקשורים לטובת הציבור בלבד; ושהן מושכלות, כשהן נובעות מהיכרות מבוססת ידע עם הגישות השונות לסוגייה ועם חלופות שונות להסדר ומשמעויותיהן. אסיפת אזרחים בנויה כדי לייצר תהליך של דיון וקבלת החלטות העומד בתנאים אלה.

ראשית, התהליך באסיפה, של דיון פנים אל פנים בין אזרחים "בתנאי מעבדה", מוגן יחסית מהשפעתם של שיקולים מפלגתיים, של קבוצות אינטרס חזקות, של מידע כוזב ושל קמפיינים ממומנים. משתתפי האסיפה, כאזרחים רגילים, יכולים להתייחס לסוגייה הנדונה באופן עצמאי וענייני ולא כנציגים שמחויבים למגזר או למפלגה.

שנית, המודל התחרותי של קבלת החלטות, המונע מרצון לנצח את היריב ולא דווקא מטעמים ערכיים, מוטה לטובת פתרונות פשוטיים. גם את העדפות האזרחים נוטה המודל התחרותי להציג באופן חד ממדי ובינרי, תוך הסתרת התמונה המגוונת ומורכבת יותר. תהליך דיוני בין אזרחים רגילים, שאינם מושקעים אישית בתחרות הפוליטית, מאפשר לגבש החלטה שמכירה במורכבות הבעיה ובגישות שונות לטיפול בה, על יתרונותיהן וחסרונותיהן.

שלישית, תהליך דיוני המתבסס על מכשירי ישיר ואנושי בין המשתתפים מוגן גם משיח פוליטי סיסמתי ומפלג ומתיבות תהודה שמעצימות זהות ואשרור תרבותי. הדבר מאפשר לשכך מתחים אידאולוגיים וזהותיים, לבחון יחד עובדות ופרשנויות, לייצר תחושת מציאות משותפת, ולשקול שיקולים ענייניים הקשורים לסוגייה הנדונה לגופה. וכשתהליך של דיון בין אזרחים מן השורה המציגים כומבית את מסקנותיהם והמלצותיהם מתקשר לציבור, הוא משפיע על אופי הדיון הציבורי ועל גיבוש דעת הקהל, למשל לקראת משאל עם, כך שיהיו נקיים יותר מהשפעות של מידע כוזב ושיח מפלג. תהליך כזה, כשהוא משוקף כראוי, אף מעודד למידה ציבורית על הסוגייה שנדונה באסיפה.²³

שמיעת קולות מגוונים וצמצום פערי כוח

ההגיון הדיוני הוא הגיון של קול ולא של כוח. בדיון מבקשים לשמוע את כל הקולות הרלוונטיים לקבלת החלטה מושכלת בסוגייה, ללא קשר למעמד או לכוח שמאחוריהם. זאת, להבדיל מההגיון הלא-שוויוני והמדיר השולט ככלל בשיח הפוליטי, שבו לבעלי כוח סימבולי, פוליטי או כלכלי יש יתרון מובנה בהשמעת עמדותיהם ובהשפעה מכרעת על השיח, תוך דחיקת קולות של קבוצות מודרות. אסיפות אזרחים מובנות באופן כזה שבשלב הדיון, אשר נערך בקבוצות קטנות ובאופן מונחה, ניתנת אפשרות לכלל המשתתפים להתבטא. כך מצטמצמים פערי כוח בין המשתתפים, נשמעות דעות ונקודות מבט מגוונות, ומתאפשר תהליך של גיבוש המלצות המתחשבות במגוון נקודות מבט והזכות לתמיכה רחבה בין המשתתפים. תהליך דיוני מתוקשר אף מרחיב ומגוון את הקולות הנוכחים בשיח הציבורי, כך שיש לכלול גם קבוצות שהן ככלל בתת ייצוג בשיח הפוליטי ובמוקדי קבלת החלטות, כדוגמת צעירים, מעוטי אמצעים, נשים וקבוצות מיעוט.

23 ממצאים מחקריים מצביעים על מודעות ציבורית גבוהה לתהליך הדיוני, ומכאן על הפוטנציאל של תהליכים דיוניים לייצר דיון מושכל גם בציבור הרחב. מחקר על משאלי עם באירלנד, למשל, מראה שכאשר מתקיימת אסיפת אזרחים טרם המשאל, ישנה הלימה גבוהה יותר בין ההצבעה במשאל לבין התפישות הערכיות של המצביעים. מחקר זה מעיד על האפקטיביות של תהליך הלמידה הציבורי שמתרחש בציבור הרחב, אשר מגדיל את הידע של מצביעים בסוגייה ומשליך על יכולתם להצביע נאמנה, באופן המשקף את ערכיהם. ראו: Suiter & Reidy, 2020.

הידברות וחתימה להסכמות

כלים של דמוקרטיה דיונית אינם מובילים בהכרח להסכמות, אך מבנה הדיון מבליט את ההיבט ההסכמי של הדמוקרטיה על פני ההיבט התחרותי. המפגש בין עמדות וגישות שונות לסוגייה מעודד הקשבה ופתיחות, זיהוי של נקודות מחלוקת כמו גם של ערכים משותפים ומרחבי הסכמה. תנאי הדיון אף מאפשרים להימנע מדפוסים של שיח מקוטב: המפגש האנושי "בגובה העיניים" ובסביבה תומכת מאפשר לחצות חומות של עוינות וחשדנות בין פרטים ובין קבוצות. משום כך, הדיון עשוי לאפשר גיבוש פתרונות פרגמטיים שתהיה עליהם הסכמה רחבה יחסית, גם אם לא מלאה, יותר מאשר התנצחות שבה כל צד מתבצר בעמדתו העקרונית ומדגיש את הפסול שבמעמד יריבו. מחקרים אמפיריים מראים שעמדות של משתתפים עוברות שינויים בעקבות תהליך דיוני איכותי, מה שמאפשר התקרבות והתכנסות להסכמות.

בצד התהליכים שמתרחשים בתוך האסיפה עצמה, עצם קיום האסיפה באופן שמתוקשר לציבור הרחב, וההמלצות היוצאות ממנה, משנים את תנאי השיח הציבורי סביב הנושא המפלג ומעודדים שחקנים פוליטיים לתמוך בעמדות מוסכמות. הזוויות המגוונות שנחשפות בתהליך הדיוני באסיפה מאפשרות דיון ציבורי עשיר יותר ורב דקויות, המקשה על שימור הקיטוב המחנאי. מחקר על אסיפות באירלנד מצביע על כך שרמת הקיטוב סביב הסוגיות החוקתיות שנדונו באסיפות הלכה וירדה.

צמצום הקיטוב עובד גם בקרב האליטה הפוליטית: התהליך הדיוני מקל על פוליטיקאים שלא להיכנע לתמריצים אלקטורליים ולגבש הצעות הזוכות לתמיכה רחבה על אף קיום התנגדות משמעותית. האסיפה באירלנד שעסקה בהפלות, למשל, גיוונה את העמדות בנושא שנשקלו על ידי פוליטיקאים, ובעקבותיה הציגו המפלגות גישות פחות נוקשות. הדברים אמורים בעיקר בנושאים שיש בהם מבוי סתום פוליטי: אסיפות אזרחים וההמלצות היוצאות מהן מסייעות לשחקנים פוליטיים להבין מה תהיה עמדתם של שחקנים אחרים ולתמוך בכיווני מדיניות מוסכמים יותר. יש הטוענים כי האסיפה נוטה לשקף הסכמות שכבר נמצאות בתהליך התגבשות בציבור. בין אם מדובר בסיוע פעיל לגיבוש דעת קהל ובין אם בזיהוי של העדפות שכבר נרקמות בקרב אזרחים, האסיפה משפיעה על השיח הציבורי סביב הנושא ומעודדת התכנסות למתווה הזוכה לתמיכה רחבה.

דיון פוליטי הממוקד בסוגיות ולא בפוליטיקאים

תהליך דיוני עוסק בסוגיית מדיניות הדורשת פתרונות. אישיותם של פוליטיקאים, זהותן של מפלגות וקבוצות ושיקולים אלקטורליים או קואליציוניים – נושאים מרכזיים בשיח פוליטי מקוטב – אינם רלוונטיים כלל לדיון בסוגייה. אף שפוליטיקאים ומפלגות בהחלט עשויים לתרום לדיון פוליטי ענייני, וחלקם אכן עושים זאת, מציאות חיינו מלמדת שלעיתים קרובות, אין זה כך. הבה נדמין כיצד ייראה שבוע או אפילו יום בשיח הישראלי, אם לא יוזכרו בו כלל פוליטיקאים או מפלגות; יש לקוות שמפגש הרעילות ישקע ויפנה מקום להרהור, לערעור, להבנה. מיסוד כלים מעולם הדמוקרטיה הדיונית יוצר מרחב לדיון אזרחי העוסק בסוגיות מדיניות לגופן, ולא בשיקולים פרסונליים או מפלגתיים, כשתהליך הדיוני מדגים לאזרחים כיצד דיון ציבורי ופוליטי כזה יכול להיראות. אסיפות אזרחים מתוקשרות מציבות דגם של תרבות פוליטית אזרחית השתתפותית, כחלופה לתרבות פוליטית של שיח מקוטב הנשלט על ידי אליטות פוליטיות. הנסיון מראה כי אכן, אסיפות אזרחים מגבירות את המעורבות האזרחית, את התמיכה בהשתתפות אזרחים בתהליכים דיוניים ובקבלת החלטות, ואת נכונותם של אזרחים להשתתף בתהליכים כאלה.

הגברת אמון, מסוגלות אזרחית ולגיטימציה

המחקר בעולם מראה כי הציבור תופש פורומים אזרחיים מייצגים כלגיטימיים על אף שאינם נבחרים בבחירות, ונותן יותר אמון באסיפת אזרחים מאשר בפרלמנט. אזרחים תופשים אסיפה כהוגנת יותר וכמייצגת באופן נאמן יותר את האינטרסים וההשקפות של רוב הציבור, והמלצותיה נתפשות כלגיטימיות יותר מאלה של אליטה פוליטית. עוד עולה מהמחקר כי מידע שמסופק לציבור על ידי פורום אזרחי מייצג נתפש כבעל ערך רב יותר ממידע שמסופק על ידי הרשויות. תהליכי קבלת החלטות שכוללים פורום אזרחי מייצג נתפשים כלגיטימיים יותר, ונמצא כי אזרחים תומכים בקבלת החלטות על ידי אסיפת אזרחים גם כאשר הם מתנגדים אישית להמלצותיה. מה שחשוב לאזרחים, מבחינת לגיטימיות ההחלטה היוצאת מאסיפת אזרחים, הוא אם הוצג בתהליך מגוון דעות ואם ההחלטה התקבלה מטעמים ענייניים ולא מפלגתיים.²⁴ ממצאי הסקר שערכנו מצביעים על ממצאים דומים בישראל: אזרחים שמוצגת להם האופציה של אסיפות אזרחים, בלא שיש להם כל היכרות או ניסיון עם מנגנון זה, נוטים לסמוך עליו בשיעורים גבוהים, ויותר מאשר על נבחר ציבור – בפער של עד פי שניים ויותר – בכל מדד של קבלת החלטות: התבססות על מידע אמין, התבססות על שיקולים ענייניים, שמיעת מגוון עמדות ונימוקיהן, וקבלת החלטות המשקפות באופן אמיתי את עמדת רוב האזרחים.

הסיבה המרכזית לאמון היתר של הציבור באסיפת אזרחים ביחס לאמון בפרלמנט היא תפיסת משתתפיה כדומים לו יותר, בעיקר בהיותם אזרחים מן השורה ולא פוליטיקאים. בשונה מקשר הייצוג שקיים בבחירות, הקשר שבין הציבור ובין משתתפי אסיפה נסמך על בסיס פסיכולוגי-רגשי: אזרחים חשים מיוצגים על ידי אסיפת אזרחים ככל שהם חשים שמשתתפיה דומים להם, ויותר דומים להם מנבחר ציבור. משתתפי האסיפה, אם כן, נתפשים בציבור הלא-משתתף כמייצגים את האינטרסים שלו, ודיוניהם והחלטותיהם נתפשים כלגיטימיים.²⁵ שילוב של אסיפת אזרחים בתהליך ההכרעה בסוגיות טעונות מקנה אפוא לתהליך אמון ולגיטימציה ציבורית.

העיסוק הציבורי בסוגייה, סביב תהליך דיוני המתקיים בין אזרחים מן השורה, אף מגביר את תחושת המסוגלות ויכולת ההשפעה הפוליטית (efficacy) של הציבור הרחב. התהליך הדיוני מחזק את תחושתם של אזרחים מן השורה שהם מסוגלים להבין סוגיות פוליטיות, לקחת חלק פעיל בדיון הפוליטי ולהשפיע. הוא ממחיש לאזרחים את המורכבות שבקבלת החלטות קולקטיביות ומשפר את תחושת השייכות לחיים הדמוקרטיים. כך מעודד התהליך הדיוני את הציבור להשתתף בחיים ציבוריים ועוזר להשמיע קולות אזרחיים ולגשר על הפער שבין האזרחים לממשל.

לסיכום, תהליך דיוני כמו אסיפת אזרחים מסייע לקובעי מדיניות לקבל החלטות קשות בנושאים שבהם נוצר מבוי סתום פוליטי או מחסור בפתרונות גלויים, מקנה לגיטימציה להכרעות, בונה אמון בין האזרחים לממשל, ומחזק את האמון בדמוקרטיה. בכך יכולים תהליכים דיוניים לספק מענה לחלק מגורמי המפתח של חוסר הנחת בדמוקרטיה, ואף להפחית את המשכיכה לפופוליזם סמכותני כחלופה. אירלנד עשויה להוות דוגמה לכך: על אף שקיימים בה אותם גורמים כלכליים ותרבותיים המניעים פופוליזם סמכותני כמו בשאר מדינות אירופה, נבלמה בה ביתניים העלייה של פופוליזם סמכותני. יש המייחסים זאת לקיומם של מנגנונים דיוניים וישירים המשלימים את הדמוקרטיה הייצוגית.²⁶

24 ראו סקירת מחקרים על תכישות של לגיטימיות אצל Sorial & Morris, 2025.

25 Pow et al., 2020.

26 Hix, 2020.

דמוקרטיה ישירה: משמעותה, תכליותיה והשפעותיה

בדמוקרטיה ישירה מצביעים האזרחים במשאלי עם על סוגיות מדיניות. בדרך זו, להבדיל מההשפעה העקיפה שיש להם באמצעות בחירת נציגים שיקבלו את החלטות המדיניות, משאלי עם מעניקים לאזרחים את הכוח להשפיע על החלטות אלה באופן ישיר. בחברה מגוונת ומרובת זהויות, דמוקרטיה ישירה היא המוסד המאפשר את הביטוי הקרוב ביותר ל"רצון הכלל" ביחס לשאלות מפתח שעל סדר היום הפוליטי.

דמוקרטיה ישירה אינה מבטלת את הדמוקרטיה הייצוגית אלא מכוננת ערוץ נוסף ומשלים להשפעה אזרחית. כלים של דמוקרטיה ישירה משתלבים בסביבה המוסדית הקיימת ופועלים באינטראקציה עם הגופים המייצגים באופן שמאזן ומשכלל את תפקודם. כך נוצרת מערכת פוליטית שהיא קשובה יותר לאזרחים, מתואמת יותר עם העדפותיהם, ובעלת אחריות רבה יותר כלפיהם גם בין מערכות בחירות. דוד אלטמן, חוקר השוואתי מוביל של דמוקרטיה ישירה, מדמה את כליה לשסתומי ביטחון: הם מניעים מוסדות ופוליטיקאים הסוטים מתפקידם לשנות כיוון ולפעול לטובת ציבור האזרחים, להיות קשובים לו ולייצג את העדפותיו.²⁷ בכך מחזקים כלים אלה את איכות הדמוקרטיה; הם עוזרים להפוך פוליטיקאים מנבחר ציבור מורמים מעם למשרתי ציבור.

מיסוד כלים של דמוקרטיה ישירה בתקופה המודרנית – ובמיוחד במקרים המובילים של שווייץ, אורוגוואי, ארצות הברית (ברמת המדינות) וגרמניה – נעשה על רקע משברים המאופיינים במתחים חברתיים ובחוסר יציבות פוליטית, המלווה לעיתים במהומות ובאלימות, בתחושות של נתק וניכור בין העם לאלטיה הפוליטית ובאי שביעות רצון מתפקוד המערכת הייצוגית. השימוש בכלים של דמוקרטיה ישירה התפשט ברחבי העולם גם כתוצאה מהשפעות אזרחיות ובינלאומיות, והוא נמצא בעלייה במיוחד מאז 2014. משאלי עם נערכים יותר במשטרים דמוקרטיים מאשר במשטרים סמכותניים, והשימוש הנפוץ ביותר בהם הוא במדינות הזכות לציון הגבוה ביותר במדדי הדמוקרטיה – מה שעשוי להעיד על קשר בין דמוקרטיה ישירה ובין דמוקרטיה איכותית.²⁸

קיימים שלושה סוגים מרכזיים של משאלי עם, השונים בתכליותיהם ואף בערכם הדמוקרטי: משאלי חובה, שהחוק מגדיר באילו תנאים יש לקיימם (בדרך כלל שינויים בחוקה); משאלי ביוזמה שלטונית של הממשלה או הפרלמנט; ומשאלים ביוזמה אזרחית, בין שתגובתיים, לרוב כמענה לחקיקה, ובין שפרואקטיביים.

נציג את התכליות המרכזיות של דמוקרטיה ישירה, ונתייחס לניסיון שנצבר בעולם בדבר השפעותיהם של משאלי עם על סוגיהם השונים. באופן כללי מראה ניסיון זה כי למשאלי עם השפעות תהליכיות חיוביות על המערכת הפוליטית, אשר מסייעות לה להתמודד עם אותם אתגרים שהדמוקרטיה הייצוגית לבדה מתקשה להתמודד עימם. השגת ההשפעות הרצויות תלויה כמובן בעיצוב מוסדי שמתאים להקשר החברתי, התרבותי והפוליטי המקומי, ולכן נתייחס בפרק על ההסדר המוסדי המפורט שאנו מציעים להקשר הישראלי.

Altman, 2019, p. 13 27

Referendums around the World, 2024, p. 230 28

שוויון והוגנות בהשפעה ואמון בעם כריבון

דמוקרטיה ישירה מקדמת את השוויוניות בשני מובנים: ראשית, בין האליטה הפוליטית לאזרחים הרגילים, בכך שהיא מעניקה כוח לאזרחים להשפיע באופן ישיר על קבלת החלטות משמעותיות, ולא רק לבחור נציגים שיקבלו אותן עבורם; ושנית, בין האזרחים לבין עצמם, בכך שבמשאל עם יש לכלל האזרחים קול בעל משקל שווה במנותק מפערי מעמד וכוח. משאלי עם מרחיבים את המגרש הפוליטי ופותחים את הדיון הציבורי בסוגיות מפלגות גם לשחקנים שמחוץ לאליטה הפוליטית, כמו תנועות חברתיות וארגוני חברה אזרחית. בכך נוצרת השטחה מסוימת של המגרש הפוליטי בין שחקני פנים לשחקני חוץ, נחלשת שליטת האליטות הפוליטיות ויורד הניכור החברתי-פוליטי.

כלים של דמוקרטיה ישירה מחזירים את הדמוקרטיה לייעודה המקורי, כשיטה שנותנת אמון ביכולתם של אזרחים ליטול אחריות קולקטיבית לגורלם במקום להישלט כנתינים פסיביים. מחקרים מצביעים על קשר חיובי בין קיום כלים של דמוקרטיה ישירה לבין רמת שביעות הרצון כלפי הדמוקרטיה והאמון בתהליך הדמוקרטי, ללא תלות בתוצאותיו. עוד מצביע המחקר כי דמוקרטיה ישירה מגבירה את תחושת המסוגלות וההשפעה הפוליטית (efficacy) של אזרחים.

לגיטימיות, יציבות פוליטית ולגיטימציה להחלטות קשות

כלים של דמוקרטיה ישירה מקדמים את היציבות הפוליטית של המשטר הדמוקרטי ותומכים בשימור הלגיטימיות שלו בעיני העם, וזאת בשתי דרכים: הם מאזנים את כוחו של שלטון נבחר ומחייבים אותו לשמור על אחריותיות וקשב כלפי האזרחים גם בין מערכות בחירות; והם מספקים ערוץ מוסדי לתיעול מחאה חברתית נגד השלטון ואי שביעות רצון עם תפקודו לפסים של דיון והשפעה ממשיים.

משאלי עם אף מציעים מוצא ממבוי סתום סביב סוגיות המפלגות את הציבור והמעוררות מתחים חברתיים ופוליטיים. מחקרים מראים כי הכרעה במשאל עם זוכה לגיטימיות ציבורית רחבה יותר מכל דרך אחרת של החלטה פוליטית, וזאת ללא קשר להסכמה עם תוצאותיה.²⁹ יש בהכרעה במשאל אף כדי להנמיך את המתח החברתי סביב הסוגיה, במיוחד כאשר המשאל מוכרע ברוב משכנע. במרבית המדינות שיש בהן משאלי עם ויוזמות אזרחים שאינם בשימוש נפוץ, המשאלים הוכיחו את עצמם ככלי מועיל לפתרון סוגיות "חמות" שטעונות מדי עבור המוסדות המייצגים. משאלים אפשרו להעניק לגיטימציה ציבורית לשינויים במשטר, בחוקה ובגבולות – לגיטימציה שהייתה חסרה אלמלא המשאל. תוצאות הסקר שערכנו מרמזות כי ניתן לצפות להשפעה דומה של משאלי עם בישראל: שני שלישים (66%) מהמשיבים מבטאים אמון במשאלים בנושאים שבמחלוקת כדרך שתסייע לפתור משברים ואי הסכמות עמוקות במערכת הפוליטית ובציבור, משמעותית יותר מרמת האמון בדרכים אחרות כמו משא ומתן מפלגתי או בחירות חדשות (53% ו-51% בהתאמה).

29 מחקר על צפון אירלנד בדק אם אזרחים יקבלו תוצאה שאינם מסכימים לה בנושא מפלג, כאשר תתקבל בדרכים שונות (ביניהן – אסיפת אזרחים, משאל עם, בחירות חדשות, שיחות בין נציגי המפלגות ועוד). החלטה במשאל זכתה לשיעור הגבוה ביותר מבחינת קבלת התוצאה (94%) לעומת כל היתר (75%-80%), ללא הבדל מבחינת שיעור הקבלה בין בעלי עמדות אידאולוגיות חזקות או מתונות. Garry, 2022, pp. 541-542.

שיפור התפקוד של המערכת הפוליטית והייצוגית

כלים של דמוקרטיה ישירה אינם מחליפים את הדמוקרטיה הייצוגית, כאמור, אך הם משפרים את תפקודה במספר דרכים. משאלי עם מכל הסוגים ממקדים את הדיון הציבורי והפוליטי בסוגיות לגופן. במערכת פוליטית מקוטבת, העסוקה לעיתים ביריבות שבין מפלגות ופוליטיקאים יותר מאשר בסוגיות המהותיות הדורשות טיפול, משאל עם מפנה זרקור לעבר סוגיית המדיניות עצמה ועושה לה "פוליטיזציה": העיסוק התקשורתי במחלוקת גובר, ומפלגות נאלצות להציג עמדה ציבורית ברורה בנושא. עריכת משאל משנה את תנאי השיח סביב הנושא, כשהיא מחייבת בחירה בין מספר מצומצם של אפשרויות. היא מעודדת בעלי דעה לנמק את עמדתם, באופן שמחדד את פערי המסגור של הנושא וחושף את המחלוקת הערכית והמעשית סביבו. מנגד, הטענה שמשאלי עם מעצימים את האופי המקוטב של הדיון, או מחזקים נרטיבים זהותיים מפלגים, אינה נתמכת במחקר.³⁰

משאלים ביוזמה אזרחית גם משפיעים באופן ישיר על המערכת הפוליטית הייצוגית, כשהם מאפשרים לתקן עיוותי ייצוג ולעודד הסכמות. מעצם האפשרות שיש בידי אזרחים ליזום משאל, מוטל "צל העתיד" על הפוליטיקאים, שלרוב מעדיפים להימנע ממשאל מסוג זה. כך, גם בלי שיעשה בו שימוש, ממלא משאל העם תפקיד מכריע במערך השיקולים של הפוליטיקאים ומעודד אותם להיות קשובים לציבור ולשרת אותו, במקום שהציבור ישרת אותם.

השפעתו של משאל ביוזמה אזרחית פועלת בשני אפיקים: ראשית, זהו כלי שמחייב את השלטון להיות קשוב לרחשי ליבם של אזרחים ולשאת באחריותיות גם כשבחירות אינן עומדות בפתח. בכך הוא מגביר את המתאם בין מדיניות השלטון הנבחר ובין העדפות האזרחים – אחד המדדים לאיכות הדמוקרטיה – ומונע מהשלטון לפתוח פער מול ציבור האזרחים ולקבל החלטות המתעלמות מעמדותיו.³¹ האפקט המתקן של משאלי עם על עיוותי המערכת הייצוגית קיים במיוחד במערכות פוליטיות עם ריבוי נושאים מפלגים. כלי המשאל מאפשר להפריד בין הנושאים, כך שהציבור יצביע באופן ישיר על סוגיות שאינן ממלאות תפקיד מרכזי בבחירות הכלליות. ובפועל, הניסיון מלמד שההצבעה במשאלים היא לגופו של נושא, ואינה בהכרח תואמת את החלוקה המפלגתית-מחנאית שקיימת בבחירות כלליות.³² שנית, החרב המתהפכת של משאל ביוזמה אזרחית מעודדת את השלטון הנבחר לחתור לפתרונות הזוכים לתמיכה רחבה בציבור. כדי להימנע ממאבק יקר ומסכנת הפסד, קובעי מדיניות דואגים מראש להגיע להסכמות עם בעלי עניין. בכך כלי המשאל, בעל הדימוי הדיכטומי, דווקא יוצר תמריץ חיובי למשא ומתן פוליטי, להתמתנות ולשיתוף פעולה ליצירת הסכמות.

30 כך עולה למשל מממצאים של מחקר השוואתי שנחתך 87 דיונים ציבוריים על אינטגרציה אירופית בשש מדינות. המחקר השווה בין דיונים שבהם התקיים משאל עם לבין כאלה שנערכו ללא משאל. ראו: Hutter, 2025.

31 כפי שמתועד היטב בספרות, במדינות שקיימת בהן דמוקרטיה ישירה ביוזמה אזרחית, החקיקה קרובה יותר להעדפות הבוחר החציוני בפער. כך בארה"ב, במדינות שהכלי קיים בהן, המדיניות תואמת להעדפות הבוחרים בכ-18%-19 יותר מאשר באלו שלא. Altman, 2019, p. 150.

32 כך למשל, במדינות בעלות רוב רפובליקני בארה"ב, מצביעים מפגנים עצמאות במשאלי עם ובוחרים בניגוד לעמדת המפלגה בנושאים כמו לגליזציה של מריחואנה, הפלות וביטוח בריאות ממשלתי. Referen-dums Around the World, 2024, pp. 233-234.

חששות וספקות – התייחסות ומענים

בצד היתרונות המוכרים של דמוקרטיה ישירה ודיונית, קיימים גם ספקות, חששות וביקורות מסוגים שונים. יש המתנגדים למשאלי עם מטעמים עקרוניים, אתיים ומעשיים. הם רואים בדמוקרטיה ישירה כלי מפוקפק, מסוכן, מטיל מורא וחורבן. רבים מטעימים את הפוטנציאל לרודנות הרוב. אלא שקשה להבין כיצד דמוקרטיה ישירה נוטה יותר לרודנות הרוב, כאשר זו מרימה שוב ושוב את ראשה דווקא בדמוקרטיות עקיפות וייצוגיות. המבקרים פונים לעיתים למקרים קונקרטיים, כמו משאל העם הבריטי בעניין ה"ברקזיט" (2016) – הפרישה מהאיחוד האירופי. משאל זה נתפש בעיני רבים ככישלון במובן זה שלא שיקף נאמנה את רצונו השקול של העם הבריטי והסב יותר נזק מתועלת, והוא צרוב עדיין בזיכרון הקולקטיבי כסמל לסכנות שבמשאל עם.

נכון, דמוקרטיה ישירה אינה ערובה. אבל קטסטרופות גדולות פי כמה מברקזיט אירעו בגלל בחירות רגילות. בבחירות הדמוקרטיות האחרונות לפני עליית הנאצים לשלטון (6 בנובמבר 1932), גרפה המפלגה הנאצית 33% מהקולות בלבד – ירידה של 4% מהבחירות שהתקיימו אך שלושה חודשים קודם לכן. אפילו בבחירות הבאות, המזויפות, לא הצליחה המפלגה להשיג רוב (הנאצים "זכו" ב־44%). אילו היה נערך משאל חופשי על האופציה הנאצית, היטלר היה כנראה מובס. גם בדור האחרון, כל תהליכי הנסיגה הדמוקרטית התחוללו בעקבות בחירות רגילות, ולא משאלי עם. לעומת זאת, רוב משאלי העם הובילו לתוצאות מעודדות מנקודת מבט ליברלית, כגון: סיום שלטונו של הדיקטטור אוגוסטו כינושה בצ'ילה (1988), ביטול האפרטהייד (1992-1994), ההתמודדות עם הסכסוך בקוויבק (1995) והפרישה השלווה של מונטנגרו מסרביה (2006).

משאלי עם גם ליוו את היווצרותו וצמיחתו של האיחוד האירופי כמעט מראשיתו, ותרמו להצלחתו (70% מכללי משאלי העם בעניין ההצטרפות לאיחוד הסתיימו ברוב לתומכי האיחוד). בהסתכלות רחבה, גם הברקזיט לא היה בהכרח כישלון, אף שאילו היה נערך משאל עם נוסף בעניין, נראה שהיו מצביעים אחרת. הבריטים לימדו עמים אירופיים אחרים את הלכה שחוו על בשרם. כדאי גם לקחת בחשבון ששווייץ, המדינה המובילה בעולם במספר משאלי העם, אינה בדיוק מדינה נחשלת. לבסוף, היבט הנוגע בליבה של הצעתנו: לברקזיט לא קדמה אסיפת אזרחים, שיכולה הייתה לדון לעומקם של דברים ולתקן את הבעיה הגדולה ביותר במשאל העם: הכרעה בלא העמקה.

בחלק זה נתייחס לספקות הכלליים לגבי משאלי עם – שסופגים את רוב הביקורת – ואסיפות אזרחים. בפרק המוסדי נפרט את המענים שאנו מציעים לחששות אלה בהקשר הישראלי.

אזרחים אינם מסוגלים לקבל החלטות בבעיות מדיניות מורכבות

הטענה היא כי לאזרחים רגילים, שאינם מחוקקים, אין הזמן או היכולת ללמוד לעומק הנדרש על סוגיות מורכבות כדי להצביע עליהן במשאל עם. משום כך, הצבעתם אינה נובעת מעמדה עצמאית שגיבשו ביחס לסוגייה, כי אם מהעדפות מסדר שני או מהזדהות מפלגתית. טענה זו מקבלת הדהוד בסקר העמדות שערכנו, כשחלק משמעותי מהמשיבים, כ־40%, מבטא ספקנות לגבי יכולתם של אזרחים רגילים להבין ולקבל החלטות שקולות בנושאי מדיניות מורכבים.

לטענה זו תשובות במספר רמות. ראשית, ברמה האמפירית, היא אינה מבוססת. מחקר אמפירי נרחב מראה שאזרחים מבינים בעיות מורכבות ומסוגלים לבחור בין חלופות מדיניות

כפי שעושים מחוקקים. שנית, הסוגיות המתאימות למשאל עם הן סוגיות מדיניות הכרוכות בדילמות ערכיות, ולא סוגיות ביצועיות טכניות הדורשות ידע מקצועי מעמיק. שלישית, ברמה הנורמטיבית, משמעות טענה זו היא שלילת הבסיס של דמוקרטיה, המבוססת על אמון ביכולת של אזרחים לקבל החלטות תבוניות. טענות דומות נטענו ביחס להרחבת זכות הבחירה לאוכלוסיות נוספות כמו נשים. רביעית, אכן חשוב לדאוג לכך שלאזרחים המצביעים במשאל עם יהיו מקורות מידע אמינים על הסוגיה העומדת להכרעה, על גישות שונות ביחס אליה ועל המשמעויות של חלופות הכרעה. אסיפת אזרחים מתוקשרת לפני המשאל, שבה אזרחים לומדים את הסוגיה, דנים בה ומגבשים המלצות, היא דרך שהוכחה כאפקטיבית ליצירת למידה ציבורית, אשר מובילה להצבעה מושכלת המותאמת להעדפות הערכיות של המצביעים.

שימוש לרעה על ידי אליטות פוליטיות

קיים חשש מבוסס כי שלטון נבחר ישתמש במשאל עם למטרותיו ולא למטרות הדמוקרטיות שלשמן נועד – השמעת קול העם.³³ שלטון עלול לנצל משאל כדי לבצר את מעמדו ולקבל לגיטימציה עממית להסדרים שמיטיבים עם האליטה הפוליטית. הוא אף עלול לכוון את התהליך (באמצעות ניסוח השאלון, שליטה בקמפיין ועוד) כדי להבטיח תוצאה שנוחה לו. דרך אחת להימנע מחשש זה היא לא לאפשר עריכת משאלי עם ביוזמת השלטון, אם אינם מחויבים בחוק. אך גם אם מאפשרים משאלים כאלה – ויש סיבות טובות לעשות כן – הקדמת אסיפת אזרחים למשאל, שעל הדיון בה ועל המלצותיה אין לממשלה שליטה, יכולה להפיג משמעותית את החששות. רשות ממונה על עריכת משאלים, שתהיה עצמאית מהממשלה ושתכלול גוף אזרחי מייצג, תוכל לענות אף היא על החשש ממניפולציות שלטוניות.

מניפולציה על ידי קבוצות חזקות

החשש כאן הוא שקבוצות בעלות כוח כלכלי ינצלו כלים של דמוקרטיה ישירה כדי לקדם אינטרסים שלהן. זהו החשש המרכזי בנוגע למשאלי עם העולה מהסקר שביצענו. אלא שהמחקר האמפירי מאשש חשש זה באופן חלקי בלבד. הוא מראה כי כסף אכן ממלא תפקיד בדמוקרטיה ישירה, אך באופן דומה לזה שהוא ממלא בדמוקרטיה ייצוגית. השימוש לרעה בכלים של דמוקרטיה ישירה לטובת קידום אינטרסים צרים מאפיין יותר את הנסיון האמריקאי, היכן שאין מגבלות על הוצאות קמפיין, מאשר את זה האירופי. לכן, הסדרים רגולטוריים יכולים לספק חלק מהמענה לחשש זה. ממצא רלוונטי נוסף, לגבי ארה"ב, הוא שמבחינת התוצאות של משאלי עם, מצביעים מעדיפים הצעות אשר מיטיבות עם חלקים רחבים בציבור. כך שגם אם הכסף ממלא תפקיד משמעותי בקמפיין, הוא לא בהכרח שולט בתוצאות.³⁴

מבחינת העיצוב המוסדי, ישנן שתי דרכים להתמודד עם החשש בדבר השפעת יתר של כוח כלכלי: ראשית, להטיל מגבלות על הוצאות כספיות בקמפיין למשאל עם, באופן דומה להסדרים הקיימים לגבי בחירות כלליות; שנית, להקדים למשאל אסיפת אזרחים, שמאפשרת ניהול דיון וגיבוש המלצות בסביבה נקייה מהשפעות של בעלי כוח כלכלי. מאחר שלדיון האסיפה ולהמלצותיה יש השפעה ניכרת על הדיון הציבורי לקראת המשאל, יש בכך כדי למתן את השפעת הכוח הכלכלי גם על המשאל.

33 יש לכך דוגמאות, למשל: בהונגריה תחת אורבן – Sztikay et al., 2024, p. 216; ובמדינות מזרח אפריקה ודרומה – Referendums Around the World, 2024, pp. 234-235. Altman, 2019, pp. 16, 38, 115, 169-170 34

ניצול לרעה על ידי קבוצות קיצוניות

קיים חשש שקבוצות קיצון אידאולוגיות "יחטפו" את כלי המשאל ביוזמה אזרחית ויזמו משאלים כדי לקדם מטרות של רווח פוליטי שאינן קשורות לתוצאות המשאל, כמו הנכחת נושא בסדר היום הפוליטי והוכחת עוצמתן ויכולתן לגייס תמיכה ציבורית.³⁵ זהו חשש אמיתי. מדובר בכלי רב עוצמה שעלול לאפשר לקבוצות קטנות אך מאורגנות ובעלות משאבים להשתלט על סדר היום הציבורי, לייצר חוסר יציבות פוליטית ולסכל את יכולתה של ממשלה נבחרת לקדם מדיניות. מדובר אף בחשש שהוא רלוונטי לחברה הישראלית, המכילה קבוצות מסוג זה. המענה המרכזי לחשש זה הוא לקבוע רף חתימות גבוה יחסית להנעת משאל ביוזמה אזרחית.

גושפנקא לפופוליזם או לרודנות הרוב

משאל עם הוא כלי רובני במהותו, וקיים חשש שהוא ישמש לקידום סדר יום פופוליסטי, כמו פגיעה בקבוצות מיעוט או צעדים כלכליים חסרי אחריות. כדי למנוע סכנה זו דרושים אמצעים של עיצוב מוסדי. אמצעי אחד הוא חסימת הצעות שיש בהן כדי לפגוע ביסודות המשטר הדמוקרטי. הצעות לשלול זכויות על בסיס קבוצתי פסול, ובוודאי זכויות הקשורות למעמד אזרחי וליכולת להשתתף במשחק הדמוקרטי, צפויות כך להיפסל מראש מכוח החוק המסדיר, בתהליך שכפוף גם לביקורת שיפוטית. אמצעי נוסף הוא קיום תהליך דיוני קודם למשאל, באמצעות אסיפת אזרחים, אשר צפוי למתן או לרוקן הצעות שהן פופוליסטיות ובלתי אחראיות במהותן. זאת, משום שתהליך כזה מאפשר להיכנס למורכבות ולהשלכות של צעדי מדיניות שונים, כמו גם להיחשף לנקודות המבט של מי שצפויים להיפגע מההצעה.

משאלי עם מגבירים קיטוב

יש טענה כי משאלי עם, המציגים בדרך כלל אפשרות בחירה בינרית, מעודדים קיטוב. ראשית, טענה זו אינה נתמכת במחקר. שנית, היסוד התחרותי בדמוקרטיה הוא חיוני ואין לשלול אותו, כל עוד הוא אינו בלעדי או מוקצן. משאל עם אכן מחדד את המחלוקת סביב סוגייה ומאלץ שחקנים פוליטיים לנקוט עמדה ברורה ביחס אליה, וזו תוצאה חיובית שתורמת לדמוקרטיה. מצב זה עדיף על חוסר דיון בסוגייה והותרת עמימות אידאולוגית סביבה כדי להימנע מהעמדתה להכרעה, כשגם אי-קבלת החלטה היא, כידוע, סוג של הכרעה. שלישית, קיימים הסדרים מוסדיים שונים המאפשרים למנוע ממשאל להציב בחירה בינרית בין שתי אפשרויות קוטביות, של שימור מצב קיים או שינויו באופן קיצוני. אסיפת אזרחים מקדימה יכולה להוביל להצעת שינוי שהיא מורכבת ומתונה, וזוכה להסכמה רחבה. ישנם הסדרים מוסדיים שאף מאפשרים למחוקק לגבש הצעה חלופית ממותנת בתגובה ליוזמה אזרחית. וכפי שראינו, עצם קיום הכלי של משאל ביוזמה אזרחית עשוי להוביל את המחוקק לגבש הצעת שינוי מקובלת כדי להקדים ולמנוע מראש יוזמה אזרחית למשאל. כמו כן, ניתן להציג במשאל שאלון דו-שלבי, המייצר אפשרויות בחירה לא בינריות.

35 יש לציין כי לפי המחקר, השימוש במשאלים ביוזמה אזרחית הוא ניטרלי מבחינה אידאולוגית, ואין צד אחד של הספקטרום הפוליטי, ימין או שמאל, שנוטה להשתמש בו יותר. אף סיכויי ההצלחה של יוזמות אינם שונים בבואן מצד פוליטי זה או אחר. *ibid.*, pp. 137-139.

עקיפת המערכת הייצוגית או החלטה

חשש נוסף הוא כי כלים של דמוקרטיה ישירה יפגעו בממד הייצוגי של הדמוקרטיה וישמשו כדי לעקוף את בית המחוקקים ולהחליש את מעמדו ואת מעמד המפלגות. לכך יש מספר תשובות. ראשית, הצורך בהוספת כלים דמוקרטיים לכלים הייצוגיים עולה מתוך המשבר החריף שבו מצויה הדמוקרטיה הייצוגית והאתגרים השונים הניצבים בפניה, בדבר ייצוגיות, לגיטימיות ואמון, ויכולת לקבל הכרעות. לכן, נקודת הפתיחה היא שהמערכת הייצוגית נמצאת כבר היום במצב של חולשה ותפקוד לקוי, כשהיא אמורה לשאת על גבה בלבד את אמון הציבור בה ובדמוקרטיה – ונכשלת בכך. שנית, וכפי שתואר מעלה, כלים של דמוקרטיה ישירה ודיונית אינם מחליפים את המערכת הייצוגית, אלא פועלים בשילוב עימה ואף משפרים את תפקודה ומתקנים בה פגמים. שלישית, כלים אלה יכולים גם לשרת ולחזק את המערכת הייצוגית, ובפרט מפלגות. כך, למשל, משאל ביוזמה אזרחית מעניק כלי עוצמתי למפלגות, בין אם הן בקואליציה או באופוזיציה, כדי לגבש את תומכיהן סביב נושא מסוים ולהשפיע על סדר היום הפוליטי. במדינות שבהן קיימים משאלים ביוזמה אזרחית, מפלגות ממלאות תפקיד מרכזי בשימוש בכלי זה.

ספקות לגבי אסיפות אזרחים

כלים דיוניים, גם כאלה שאין להם כוח החלטה מחייב, מעוררים ספקנות מטעמים שונים. טענה אחת היא שהמכשיר הדיוני מדגיש פערי ניסיון, ידע וכוח בין משתתפים, וכי נדרשת בקרה מוקפדת, צמודה ויקרה כדי למנוע מתן עדיפות למשתתפים החזקים בניתוב הדיון. אין ספק שמדובר באתגר משמעותי. אולם הניסיון מאסיפות אזרחים מראה, לפי דיווחי המשתתפים עצמם, כי הנחיה אפקטיבית בשלב הדיון בקבוצות קטנות מצליחה לאפשר לכלל המשתתפים להתבטא בדיונים. נצבר בעניין זה שפע ניסיון, שניתן ללמוד ממנו, כיצד להבנות ולנהל את האסיפות באופן מיטבי.

טענה נוספת היא חשדנות לגבי האפשרות לעצב ולנהל אסיפות בלי שתהיינה מלכתחילה מוטות לטובת תוצאה מסוימת. כל החלטה – לגבי מספר המשתתפים, קביעת הפרמטרים לייצוג, ברירת המידע המובא בפני המשתתפים, בחירת המומחים ועוד – עלולה לשקף הטיה. בסקר שערכנו ראינו עדות לחשדנות זו ביחס לאסיפות אזרחים. לא ניתן להעלים כל בדל חשדנות, אך יש דרכים לצמצם אותה.

ראשית, מיסוד אסיפות אזרחים בחוק, אשר קובע הסדרים כלליים בדבר מספר המשתתפים ואופן בחירתם, דרכי ניהול האסיפה ועוד, מונע את החשש להטיית העיצוב אשר קיים לגבי אסיפות שמוקמות אדי-הוק. שנית, ישנם מנגנונים המאפשרים למשתתפי האסיפה עצמם ליטול חלק פעיל בהחלטות ניהוליות במהלכה, כולל הזמנת מומחים, שמיעת בעלי עניין, פנייה למקורות מידע נוספים ועוד, וגם בכך יש כדי להפיג חששות בדבר יד מכוונת מלמעלה. שלישית, כפי שיפורט בהסדר המוסדי, מוצע שהרשות האחראית על האסיפות תהיה עצמאית מהמערכת הפוליטית, ושתהיה בה מועצת אזרחים המורכבת אף היא מאזרחים מתחלפים מן השורה המייצגים את כלל הציבור. המועצה היא שתפקח על תהליכים רגישים כמו הגרלת המשתתפים, קביעת אמות המידה לייצוגיות ובחירת האחראים לניהול האסיפה ולהנחיית דיוניה.

ספק נוסף עולה ביחס ליכולתן של אסיפות אזרחים להימלט מהקטוב ולהתגבר על העוינות והחשדנות בין משתתפים המשתייכים לקבוצות מקוטבות. הניסיון החיובי בהקשר זה,

מאירלנד למשל, אינו יכול בהכרח ללמד על חברות מקוטבות יותר כמו ישראל. מה שעשוי לרכך את החשש הוא הניסיון העשיר שכבר קיים בישראל, בהובלת החברה האזרחית, של מפגשי שיח בין קבוצות מקוטבות. ניסיון זה מראה כי מפגשים פנים אל פנים מצליחים לפוגג חומות של חשדנות ולאפשר שיח פתוח וקשוב.³⁶ אין סיבה לחשוש שהדבר לא יצלח גם באסיפות אזרחים, וניתן יהיה להסתמך על משאבי הידע והמיומנות שנצברו בהקשר זה בקרב ארגונים ומנחים מקצועיים מתוך החברה האזרחית.

משאלים ואסיפות לא יצליחו להתגבר על הקיטוב

קיים חשש כי הכלים של דמוקרטיה דיונית וישירה לא יעבדו בחברה שהקיטוב הרגשי בה גבוה במיוחד, כמו בישראל, וכי הם יהפכו לכלי משחק נוסף בפוליטיקה המקוטבת. למשל, שקבוצות מסוימות יחרימו אסיפות אזרחים אשר דנות בהצעה שהן תופשות כבלתי מתקבלת על הדעת; שמנחי האסיפות לא יצליחו להתגבר על העוינות בין משתתפים המשתייכים לקבוצות מקוטבות, ואסיפות "יתפוצצו" או יגיעו למבוי סתום; שהרשות האחראית על משאלים ואסיפות תהפוך אף היא מטרה לתקיפה ולדה־לגיטימציה.

במציאות של קיטוב עמוק ומתמשך ניתן להבין חששות אלה, שהם עצמם סימפטום של המצב המקוטב. אך ניתן גם לתת להם מענה, בשתי רמות. הראשונה היא להשוות את השינוי המוצע למצב הקיים. אתגר הקיטוב הוא אכן עצום, אך האם המערכת בצורתה הנוכחית מצליחה להתמודד עימו? כפי שהוסבר בהרחבה, לא רק שמערכת דמוקרטית שהיא ייצוגית בלבד אינה מצליחה להתמודד עם קיטוב, היא אף מחריפה אותו. לכן, השאלה אינה אם כלים חדשים של דמוקרטיה דיונית וישירה ימגרו כליל ובוודאות את הקיטוב, אלא אם יש להם סיכויים טובים יותר להתמודד עימו, בעיצוב מוסדי נכון, מאשר להמשיך המצב הקיים בלעדיות.

עיצוב הכלים יכול וצריך להכיר באתגר הקיטוב ולהתאים לו. הנה מספר דוגמאות: הרשות האחראית על משאלים ואסיפות תהיה בעלת אופי אזרחי מייצג, הזוכה ללגיטימיות רחבה והמקשה על תקיפתו כמזוהה עם אחד המחנות או כמוטה לטובתו; תהא הקפדה יתרה, תחת פיקוח אותה רשות, על בחירת הגורמים המנחים והמנהלים את האסיפות, כך שישקפו את המגוון הזהותי והאידיאולוגי בציבור; התהליכים יתנהלו בשקיפות מלאה, כולל הגרלת המשתתפים לאסיפה, בחירת החומרים והמומחים המובאים בפני המשתתפים וכן הלאה, כדי לעורר אמון ציבורי.

רמה שנייה של מענה היא הגישה שעומה באים להתמודד עם אתגר הקיטוב. בפרק הפותח הצגנו את האתגרים המשמעותיים הניצבים בפני החברה והפוליטיקה בישראל, וביניהם אתגר הקיטוב. אך לצידם הצבענו גם על ההזדמנויות לתיקון. ניתן להסתכל רק על האתגרים וליפול לייאוש, שאין דבר שיוכל לחלץ אותנו מהמשבר הפוליטי שבו אנו מצויים. אך אם מפנים מבט גם אל ההזדמנויות, מוצאים סיבות לתקווה: רמת מעורבות אזרחית ואכפתיות גבוהה ביותר בקרב אזרחי ישראל מכלל הקבוצות, לצד מיאוס מפוליטיקה אינטרסנטית ומפלגת וחיפוש אחר דרכים חדשות לצאת מן המשבר. עוד ציינו כי החברה בישראל היא תוססת, יצרית ויצירתית. אזרחים אינם נוהגים ככלל כעדר צייתני, וכוחם של פוליטיקאים "להורות" להם לפעול כך או אחרת (למשל, להימנע מהשתתפות באסיפת אזרחים) מוגבלת.

36 למשל, תהליך דיאלוגי שהתקיים בין בכירים באגודה לזכויות האזרח בישראל לבין אנשי חינוך בכירים חרדים-ספרדים מהזרם של ש"ס. מתואר אצל שדה, 2018.

הכלים המוצעים אינם מתכחשים לקיטוב, לשסעים או למחלוקות שקיימים בחברה, אלא מציעים דרכים חדשות להתמודד עימם. נראה שזה בדיוק מה שחלקים גדולים בציבור מחפשים, ותוצאות הסקר מעידות על כך בבירור. רוב מובהק של שני שלישים מהאזרחים רואים במשאלי עם דרך להיחלצות ממשברים הנובעים ממחלוקות סביב נושאים מרכזיים – משמעותית יותר מהתמיכה בדרכים המקובלות בפוליטיקה הייצוגית, של הסכמה בין מפלגתית או של קיום בחירות חדשות. יתר על כן, גם נוכח הקושי של אזרחים להשלים עם הכרעה דמוקרטית השונה מעמדתם, אנו רואים שמשאל העם זוכה ליתרון לעומת דרכי הכרעה אחרות ומעמעם מעט קושי זה.

ייתכן שיהיו קבוצות קיצון שיחרימו אסיפות אזרחים במצבים מסוימים, או שיתקפו את המהלך של משאל עם. האם זו סיבה שלא לקיימם? הרי חלק ממטרת ההוספה של ממדים דמוקרטיים חדשים הוא בדיוק לצמצם את כוחן של קבוצות קיצוניות, המייצגות מיעוט קטן בחברה, לכפות את דרכן על החברה כולה. כלים של דמוקרטיה דיונית ישירה אינם פתרונות קסם שיעלימו באחת את אתגר הקיטוב, אך הם כן מציעים דרכים חדשות ומבטיחות להתמודד עימו.

ההשפעה על מעמד בג"ץ וביקורת שיפוטית

כיצד ישפיעו הכלים החדשים על הגורם המרכזי המאזן כיום את המערכת הפוליטית הייצוגית, הלא הוא המערכת המשפטית ובפרט הביקורת השיפוטית? נדגיש תחילה כי מערכת משפט חזקה חשובה במיוחד בישראל בשל היעדרם של איזונים ובלמים מוסדיים אחרים לכוחה של הרשות המבצעת, אשר באמצעות קואליציה מלוכדת יכולה גם לגמד את הרשות המחוקקת. שילוב כלים של דמוקרטיה ישירה ודיונית אינו מיתר את מערכת המשפט, אך הוא מאפשר להניח את כבודה במקומה בלי לראות בה גלגל הצלה נואש כל אימת שפוליטיקאים מבקשים לאיים על הדמוקרטיה.

הוספת הממדים החדשים אינה מורידה מחיוניותה של מערכת משפטית עצמאית או מכחיתה ממעמדה כמי שמספקת איזון בין מוסדי אופקי. כלים של דמוקרטיה ישירה ודיונית מציעים איזון מסוג אחר, אנכי: מטרתם לתקן מצבים שבהם המערכת הייצוגית סוטה מתפקידה כמייצגת העם, ולהגביר את המתאם בין החלטות המדיניות המתקבלות ובין העדפות האזרחים. האיזון האופקי של מערכת המשפט נועד למטרה שונה בתכלית: להבטיח שהמוסדות הפוליטיים לא יחרגו ממגבלות חוקיות, שנועדו להבטיח את שלטון החוק ואת עקרונות השוויון והחירות שעליהם מושתתת דמוקרטיה. מכאן שכל הסדר חוקי המסדיר משאלי עם ואסיפות אזרחים יהיה כפוף אף הוא לביקורת שיפוטית. טענות על מעשים או מחדלים המפרים את הוראות החוק ביחס למשאלים או אסיפות, או המהווים שימוש לרעה במנגנונים אלה, ממילא יגיעו להכרעה שיפוטית. עם זאת, המטען הפוליטי המקוטב שנוצר סביב המערכת המשפטית עצמה מהווה שיקול, מבחינת העיצוב המוסדי, בהעדפת הסדרי בקרה ופיקוח אזרחיים עצמאיים המעוררים אמון ציבורי, כמו מועצת אזרחים מייצגת מהסוג שאנו מציעים. אלה יצמצמו את הצורך בהתערבות שיפוטית להכרעה במחלוקות המתעוררות סביב משאלים או אסיפות אזרחים וירחיקו טענות בדבר שליטה שיפוטית במוסדות אלה.

מחירים או נזקים אפשריים

אימוץ כלים של דמוקרטיה ישירה ודיונית, במיוחד כאלה המעבירים כוח לאזרחים והמאפשרים משאלים ביוזמה אזרחית, הוא שינוי מוסדי משמעותי. ככזה, יש לו מחירים וסיכונים. מעבר

למחיר הכלכלי (הצנעו יחסית) של ההפעלה והניהול של אסיפות אזרחים ומשאלי עם, הרי שכל שינוי מוסדי נושא עימו גם סיכונים וחוסר ודאות: כיצד יעבוד, אילו השפעות בלתי צפויות יהיו לו, אילו שינויים יגרור במערך הכוחות המוסדי והפוליטי, ומי יהיו המפסידים מהמהלך. אלה הם סיכונים הנלווים לכל שינוי מוסדי עמוק, ושאיך ליוו מהלכים של דמוקרטיזציה בעבר כמו הרחבת זכות הבחירה ושינוי שיטת הייצוג. השאלה שתמיד נשאלת היא מהם הסיכויים והסיכונים של הישארות במצב הקיים לעומת השינוי, ואם הסיכונים שבשימור אינם עולים על אלה שבשינוי.

סיכונים ספציפיים שמזכירים לגבי הכנסת כלים של דמוקרטיה ישירה ודיונית כוללים: עיכוב בקבלת החלטות לאור הוספת נדבך נוסף לתהליך; פיחות בחשיבות שהציבור מייחס למערכת הייצוגית וירידה בשיעור ההשתתפות בבחירות הכלליות; ומתן ערוצי השפעה נוספים לגורמים בעלי כוח וממון. הסיכון הראשון הוא גם הסיכוי – השינוי נועד כדי להיטיב את תהליך הדיון וההכרעה, ולכן נדרש להקצות לו יותר זמן ולייצר נדבך של מעורבות אזרחית. עם זאת, ברור שכלים של אסיפה ומשאל אינם מתאימים להחלטות דחופות. לכך נותן ההסדר המוסדי מענה, כאשר מלבד בנושאים המחייבים משאל לפי חוק, אין ביוזמות אזרחיות כדי להפריע להתנהלות הממשל או לעכב החלטות. לעניין הסיכון השני, קיימת מחלוקת בספרות המחקרית העוסקת בשווייץ ובמדינות ארה"ב. יש מחקרים המצביעים על הגברת המודעות הפוליטית ועלייה בשיעור ההשתתפות בבחירות, ואחרים שמצביעים על ירידה בשל ריבוי הצבעות במשאלים. נראה שההשפעה תלויה הקשר. כאשר משאלי עם אינם אירוע נפוץ, מדובר בסיכון זניח. לסיכון השלישי התייחסנו לעיל.

היתכנות פוליטית

מקור מרכזי לספקנות לגבי הוספת כלים של דמוקרטיה ישירה ודיונית נוגע לשאלת ההיתכנות הפוליטית. מאחר שמדובר בכלים שמעבירים כוח לאזרחים ושמשנים את מאזן הכוחות מול האליטה הפוליטית לטובתם, מדוע שהמערכת הפוליטית תסכים למהלך? שאלה זו עולה במלוא חריפותה בישראל, היכן שמאזן הכוח מוטא באופן קיצוני לטובת האליטה הפוליטית, וכוח הבחירה שבידי האזרחים מצומצם למדי.

יש לכך מספר תשובות, כשהראשונה היא היסטורית: כעובדה, מדינות דמוקרטיות רבות אימצו כלים אלה לאורך השנים, וביתר שאת בעשורים האחרונים. זה נכון גם בנוגע לכלי החזק ביותר מבחינת העברת כוח, של משאלים ביוזמה אזרחית. בתחילת המאה ה-20 כלי זה היה קיים במדינה אחת בלבד – שווייץ. כיום ניתן למצוא אותו ביותר מ-50 מדינות, שהן כרבע ממדינות העולם. מכאן שאלטיות פוליטיות הגיעו למסקנה שכלים אלה עדיפים להן על פני המצב הקיים. כפי שתואר מעלה, הרקע לכך הוא בדרך כלל מצב משברי של מתחים חברתיים וחוסר יציבות פוליטית, נתק וחוסר אמון בין האזרחים לבין שכבת האליטה הפוליטית, ותחושה רווחת של תסכול, אי־שביעות רצון וצורך בשינוי פוליטי מהותי.

התשובה השנייה היא מהותית. כלים של דמוקרטיה ישירה ודיונית עשויים להיתפש על ידי פוליטיקאים ומפלגות כמועילים להם מטעמים טקטיים או אסטרטגיים: כדרך להיחלץ ממשבר או ממבוי סתום פוליטי, לנתב מחאה אזרחית עצימה לפסים מוסדיים, או לייצב את המערכת הפוליטית. הניסיון ממדינות אחרות מלמד שמשאלי עם מסייעים להתמודד עם אתגרים פוליטיים, בין שבאמצעות "שחרור קיטור" ובין שעל ידי הכרעות המסירות סוגיות טעונות מסדר היום הפוליטי, ואגב כך מפחיתות את נטל האשמה והעוינות כלפי פוליטיקאים

המבקשים להתנער מאחריות להחלטות קשות. עבור פוליטיקאים אמיצים ואחרים יותר, אסיפות אזרחים ומשאלים עם מעניקים להם את הגיבוי המוסדי לנקיטת עמדות בהירות. עבור מפלגות גדולות בעלות מגוון פנימי וגמישות אידאולוגית, אסיפות ומשאלים מספקים פתרון לנושאים המעוררים מתח בתוך המפלגה ומאפשרים לגשר על מחלוקות פנים מפלגתיות או פנים גושיות. שחקנים פוליטיים המתאגרים את השלטון והמקדמים סדר יום של שינוי וחדוש משתמשים באימוץ כלים אלה כמנוף לקבלת תמיכה פוליטית.

תשובה שלישית מתייחסת לסביבה הבינלאומית: דמוקרטיות נמצאות במשבר בכל העולם. לצד זאת, קיים עיסוק גובר בכלים לחידוש הדמוקרטיה כדי להתאימה לתנאים המשתנים, וניכרת עלייה באימוץ של כלים של דמוקרטיה ישירה ודיונית. יש לנו ממי ללמוד, ומבט אל הדמוקרטיות בעולם מראה כי מדינות המשלבות כלים מסוג זה הן בעלות משטר דמוקרטי איכותי ויציב יותר.

סיכום: דמוקרטיה רב ממדית כמענה לאתגרים

הצגנו שלושה אתגרים מרכזיים המעמידים בסכנה את יכולתה של החברה בישראל להתנהל כקהילה פוליטית מגוונת, שמכילה ומנהלת את המתחים והמחלוקות בתוכה ושמקבלת הכרעות קולקטיביות המשקפות את רצון רוב אזרחיה: פוליטיקה כוחנית ומקוטבת של התנצחות הנעדרת דיון ממשי בסוגיות המהותיות; קושי לקבל הכרעות הזוכות ללגיטימציה ציבורית רחבה בסוגיות ליבה; כשל ייצוגי ואובדן אמון בשיטה ובמוסדות הדמוקרטיים. תיארונו כיצד הממדים החסרים כיום בדמוקרטיה הישראלית עשויים לספק כלים מעשיים להתמודדות אפקטיבית עם אתגרים אלה: הדמוקרטיה הישירה, עם אתגר ההכרעות הלגיטימיות ועם אתגרי הייצוג והאמון; והדמוקרטיה הדיונית, עם אתגר הפוליטיקה המקוטבת ועם אתגרי הלגיטימיות והאמון. שילוב בין שני הממדים המשלימים נותן מענה לחלק גדול מהחששות העולים לגבי כל אחד מהם בנפרד, כפי שתואר מעלה.³⁷ והשילוב ביניהם לבין הממד הייצוגי הקיים מייצר דמוקרטיה רב ממדית, שיש לה סיכויים טובים יותר להתגבר על משבר האמון החריף המסכן את הדמוקרטיה.

דמוקרטיה רב ממדית ממשיכה להחזיק יסוד תחרותי משמעותי, החיוני לדמוקרטיה מתפקדת, אשר מעמיד תפישות ערכיות וגישות פוליטיות שונות לבחירת האזרחים. בחירות כלליות המתקיימות בין מפלגות המתחרות על תמיכת הבוחרים הן הביטוי המובהק ביותר לכך. אך הוספת הממד הישיר מאפשרת ליסוד התחרותי להתקיים לא רק סביב מפלגות, פוליטיקאים וזהויות מגזריות, אלא גם סביב תפישות ערכיות ושיקולים מעשיים בסוגיות מרכזיות שהקולקטיב הישראלי נדרש להגיע בהן להכרעות מבוססות ושקולות. הוספת הממד הדיוני יוצרת מרחב מובנה ליסוד ההסכמי, שאף הוא חיוני לדמוקרטיה – מרחב של הקשבה, של הדגשת הערכים והאינטרסים המשותפים, של חתירה להסדרים פרגמטיים הזוכים להסכמה רחבה. עוד מוסיף הממד הדיוני את מרכיב הידע הציבורי על הסוגיות שבמחלוקת, שהוא חיוני לתפקוד תקין של שני היסודות גם יחד, התחרותי וההסכמי.

37 עם ההסברים לכישלונות של משאלי עם, למשל, נמנים: שהם נשלטו על ידי תחרות מפלגתית, ושההצבעה בהם לא עסקה בסוגייה לגופה (אנגליה, הולנד); שנשלטו על ידי קבוצת אינטרס חזקה (קליפורניה); או שלא התקיים דיון ציבורי ממצה לפני המשאל, ולציבור היה חסר ידע הדרוש להצבעה (אירלנד). ראו, Hix, 2020, p. 596; Doyle & Walsh, 2022, p. 407. כינוס אסיפת אזרחים קודם למשאל יכול היה לתת מענה לבעיות הללו.

ההצעה שלנו

פרק ג | ההצעה המוסדית - עיגון משאלי עם ואסיפות אזרחים בישראל

עיגון של משאלי עם ואסיפות אזרחים מחייב חקיקה. עיקרי ההסדר צריכים להופיע בחוק יסוד, כשהסדרים מפורטים יותר ייקבעו בחוק רגיל ובתקנות שיוקנו מכוחו. החקיקה תידרש לפרט את כלל ההסדרים בדבר עריכת משאלי עם וקיום אסיפות אזרחים, וכן להקים את הרשות הממלכתית האחראית על משאלי עם ואסיפות אזרחים ולהסדיר את פעולתה. בפרק זה נציג תחילה את השיקולים שהנחו אותנו בעיצוב המוסדי של ההסדר ואת ההסדר הכללי שאנו מציעים, המשלב בין משאלי עם ואסיפות אזרחים. לאחר מכן נפרט וננמק את ההסדר המוסדי שאנו מציעים, על מרכיביו השונים, שיוכל להוות מתווה לחקיקה עתידית. בנספח א' ניתן למצוא את עיקרי ההסדר המוצע בתמצית וללא דברי הסבר.

ההסדר המוסדי במבט על

שיקולים לעיצוב מוסדי

ברחבי העולם נצבר ניסיון מוסדי ושלל לקחים שמהם ניתן ונכון ללמוד. יחד עם זאת, ברור שאין מדובר ב"העתק הדבק", שכן לכל מערכת חברתית, ממשלית ופוליטית מאפיינים משלה. השיקולים המרכזיים שהנחו אותנו בעיצוב ההצעה המוסדית נסמכים על הניסיון והתובנות מהעולם בצד ההנחות הבאות ביחס לתנאים הפוליטיים והחברתיים הייחודיים לישראל:

- **קיטוב** – החברה בישראל מצויה בקיטוב פוליטי עמוק, וכל שינוי מוסדי צפוי לעורר חשדנות. רבים ימהרו לשאול: אילו אינטרסים, איזה מחנה פוליטי, אילו פוליטיקאים נועדה ההצעה לשרת? זהו פרי הבאושים של מערכת פוליטית שהפכה ציניות לטבע שני, וכשלעצמה מעידה על הצורך בשינוי כיוון. אם תתקבל הצעתנו, חשדנות צפויה ללוות גם את הגשמתה, כשכל צד בודק אם יישום ההסדר אינו נגוע בהטיה או מכוון לתוצאה מסוימת. גם המערכת המשפטית, שתפקידה לפקח על יישום החוק, זוכה לאמון נמוך וחשודה כמוטה. לכן, העיצוב המוסדי חייב להיבנות כך שמנגנוני ההפעלה של משאלי העם ואסיפות האזרחים יהיו עצמאיים וייתפשו ככאלה, ושתהיה בהם בקרה של נציגות אזרחית מייצגת המעוררת אמון רחב. הדבר נכון גם לגבי העיצוב של אסיפות האזרחים, שהאמון בהן ויכולתן להשפיע על התרבות הפוליטית תלויים במידה שבה ייתפשו בעיני כלל הציבור כמייצגות אותו וכפועלות לטובתו בלבד.

- **הטיית סטטוס קוו** – הנטייה לחשדנות כלפי שינויים מוסדיים משמעותיים ולחששות שהם מעוררים היא אנשית ואינה מיוחדת לחברה בישראל. אך בהקשר הישראלי, לאור היעדרם המוחלט של מנגנונים דיוניים וישירים, ההסדר המוסדי המוצע הוא בהחלט מהלך יוצא דופן שיחייב התאקלמות והתאמה מושכלת, לעיתים גם הדרגתית. נדרש זמן הסתגלות, שבמהלכו תתוודע החברה לכלי המשאל והאסיפה ולרשות האחראית עליהם, ובתוכה מועצת האזרחים (להלן), תבין כיצד הם משתלבים במערכת הפוליטית הקיימת ומשפיעים עליה, ותתנסה בהם התנסות חיובית. לפיכך, למשל, אנו מציעים כי לפחות בשלב הראשון, רף החתימות הדרוש לקיום משאל עם ביוזמה אזרחית יהיה גבוה יחסית למקובל בעולם.

- **רשות מחוקקת חלשה** – הכנסת היא גוף חלש, הנשלט כמעט לחלוטין בידי הקואליציה המרכיבה את הממשלה. בעיצוב ההסדרים של דמוקרטיה ישירה ודיונית, נבקש לכן לשלב את הכנסת ולספק לה ולמפלגות המרכיבות אותה תמריצים להיות שותפים לתהליכים של בניית פתרונות יצירתיים להתמודדות עם נושאים מכלגים ולהיחלצות מהמבוי הסתום הפוליטי.
- **קיומן של קבוצות אידאולוגיות קיצוניות ומאורגנות** – אנו רואים כיצד הפוליטיקה הייצוגית מעניקה כיום כוח יתר לקבוצות בעלות אידאולוגיה קיצונית שרק מיעוט בציבור שותף לה. עבור קבוצות אלה, מטרותיהן האידאולוגיות עומדות מעל לכול, ואין פסול בניצול כלים דמוקרטיים כדי לקדם. חשוב לכן לעצב את הכלים של דמוקרטיה ישירה, כמו משאלים ביוזמה אזרחית, באופן שמגן מפני הסכנה שישמשו אף הם קבוצות אלה לכפיית סדר יומן על הציבור.
- **ערכים נקבוצת מיעוט מבנית** – דמוקרטיה ישירה מוסיפה עוד כלי בעל אופי רובני לשיטה הפוליטית. בכך, היא עלולה לאיים על מיעוטים מבניים, כמו הערבים בישראל, שמצויים מחוץ לקולקטיב הלאומי ("האתנוס") ושמודרים ממוקדי קבלת החלטות רובניים. מכאן הצורך לעגן מוסדית הגנות מפני שימוש בכלים החדשים לפגיעה במיעוט הערבי. כמו כן, חשוב יהיה להנגיש לציבור הערבי כלים אלה, לשונית ותרבותית, כדי שיתפשו כמכלילים אותו, אף יותר מהפוליטיקה הייצוגית, ולא כמדירים אותו או כמאיימים עליו.
- **מערכת איזונים חלשה ומאוימת** – לישראל אין חוקה קשיחה. המבנה הריכוזי של שיטת הממשל הוא כזה שמעניק כוח רב לרשות המבצעת, כשהגורם המוסדי היחיד המאזן אותה הוא הרשות השופטת. במצב שבו המערכת המשפטית עצמה הפכה למושא של קיטוב פוליטי, גם איזון יחיד זה מצוי תחת מתקפה פוליטית, המחלישה בשם ה"משילות" את יכולתה לתפקד כגורם מאזן אפקטיבי. מצב עניינים זה מחייב, ראשית, להוסיף גורם מאזן בדמות כלים של משאל עם שהם ביוזמה אזרחית; ושנית, להימנע מלשים משקל רב מדי על המערכת המשפטית בהפעלת המנגנונים של דמוקרטיה ישירה ודיונית.
- **סביבת מידע ותקשורת** – התקשורת הממוסדת בישראל מחולקת מגזרית, ואין גופי תקשורת הזוכים לאמון גבוה בקרב כלל הקבוצות. לכך יש להוסיף את תיבות התהודה ברשתות החברתיות ואת הקלות הגוברת, נוכח תפוצת הבינה המלאכותית, של הפצת מידע כוזב. התוצאה היא היעדרו של בסיס מידע משותף ואמין לציבורים רחבים. לכן, חיוני להבטיח קיומו של ערוץ מידע אמין, כללי ונגיש סביב תהליכים של אסיפות אזרחים ומשאלים עם. לתקשור של אסיפות אזרחים – המידע המובא בפניהן, דיוניהן והמלצותיהן – יש תפקיד מרכזי בכך, גם בהקשר של משאלי עם המתקיימים בעקבותיהן. העיצוב המוסדי חייב אפוא לייחד מקום להיבט המידעני והתקשורתי של אסיפות אזרחים ומשאלים עם.

ההסדר הכללי: שילוב בין משאלי עם ואסיפות אזרחים

ההסדר הבסיסי שאנו מציעים כולל משאלי עם שלפניהם תמיד תבוא אסיפת אזרחים. משאל העם, כפי שראינו, הוא כלי עוצמתי אשר מעביר כוח לאזרחים לקבל הכרעות בנושאי מדיניות מהותיים, מאפשר לתקן ולהשלים חלק מהליקויים והמגבלות של הדמוקרטיה הייצוגית, ופותח פתח להיחלצות ממבוי סתום פוליטי. הוא מסייע להתמודד עם הצורך להכריע בסוגיות שבמחלוקת באופן שיזכה ללגיטימציה ציבורית, ועם אתגר האמון בדמוקרטיה כשיטה הקשובה לאזרחים ומשרתת אותם.

חולשה מרכזית של משאלי עם היא בכך שאינם מבטיחים שיתקיים דיון ציבורי איכותי על הסוגיה שעומדת להצבעה, כזה שיאפשר לאזרחים להצביע הצבעה שקולה ומודעת המשקפת את ערכיהם ביחס אליה. יתר על כן, כלי המשאל אינו מתמודד עם אתגר הקיטוב הפוליטי, החותר תחת עצם היכולת לקיים דיון ציבורי ענייני. היעדר שלב דיוני לפני משאל יכול להביא לכך שתוצאותיו לא יהוו בהכרח ביטוי נאמן של העדפות המצביעים. כשמשאלי עם אינם חלק מוכר מהתרבות הפוליטית המקומית, הכנסתם לבדם לתוך מערכת פוליטית מקוטבת עשויה שלא להועיל ואף להזיק. לכן הצעתנו היא לשלב משאלי עם ואסיפות אזרחים – כלי מעולם הדמוקרטיה הדיונית, אשר מתמודד באופן ישיר עם אתגר הפוליטיקה המקוטבת ומייצר את התנאים לדיון ציבורי איכותי הקודם לעריכת משאל. גם מבחינת השפעתו על התרבות הפוליטית הרחבה, זהו כלי שמבליט את היסוד ההסכמי בדמוקרטיה – יסוד חיוני לה, אשר נעלם כמעט לחלוטין בעידן הפוליטיקה המקוטבת לטובת היסוד התחרותי בצורתו המוקצנת ביותר.

משאלי עם קיימים במדינות רבות בעולם, והניסיון עימם רב ומגוון. אירלנד מהווה דוגמה ייחודית ואקטואלית לשילוב בין אסיפת אזרחים מייצגת לבין משאל עם שבא בעקבותיה. מחקר שנערך על משאלי עם באירלנד השווה בין ההצבעה במספר משאלים שנערכו עם ובלי השלב המקדים של אסיפת אזרחים. המחקר מצא כי כאשר קדמה למשאל אסיפת אזרחים שדנה בסוגיה ופרסמה את המלצותיה, חלה עלייה מובהקת במידת המתאם בין ההצבעה של אזרחים במשאל לבין ערכיהם (הצבעה "הולמת" עבורם). העלייה באיכות ההצבעה הייתה קשורה לעלייה בהיכרות של מצביעים עם התהליך הדיוני באסיפת האזרחים, וכן לרמה גבוהה יותר של ידע והבנה בסוגיה שעומדת להצבעה. כלומר, קיומו של מקור אזרחי אמין של מידע והמלצות בדמות אסיפת אזרחים מייצגת, ודיון ציבורי ענייני שמתרחש סביב דיוני האסיפה והמלצותיה, הופכים את המשאל לאמצעי מהימן לביטוי העדפות האזרחים.³⁸ ואכן, מחקרים על משאלים שנערכו בלי שקדמה להם אסיפת אזרחים מייצגת, במדינות כמו בריטניה, הולנד, צ'ילה ואוסטרליה, מצביעים על כשלים בשלב הדיון הציבורי והמידע, ועל השתלטות של גורמים אינטרסנטיים ושל פוליטיקה מפלגתית על היבטים אלה, כהסברים לכישלון.³⁹

הצעתנו היא אפוא לקבוע כי משאל עם יתקיים תמיד בשילוב עם אסיפת אזרחים מקדימה. אשר למשאלים עצמם, אנו מציעים כי יעוגנו משאלים משלושה סוגים, כשכל סוג ממלא תכליות שונות:

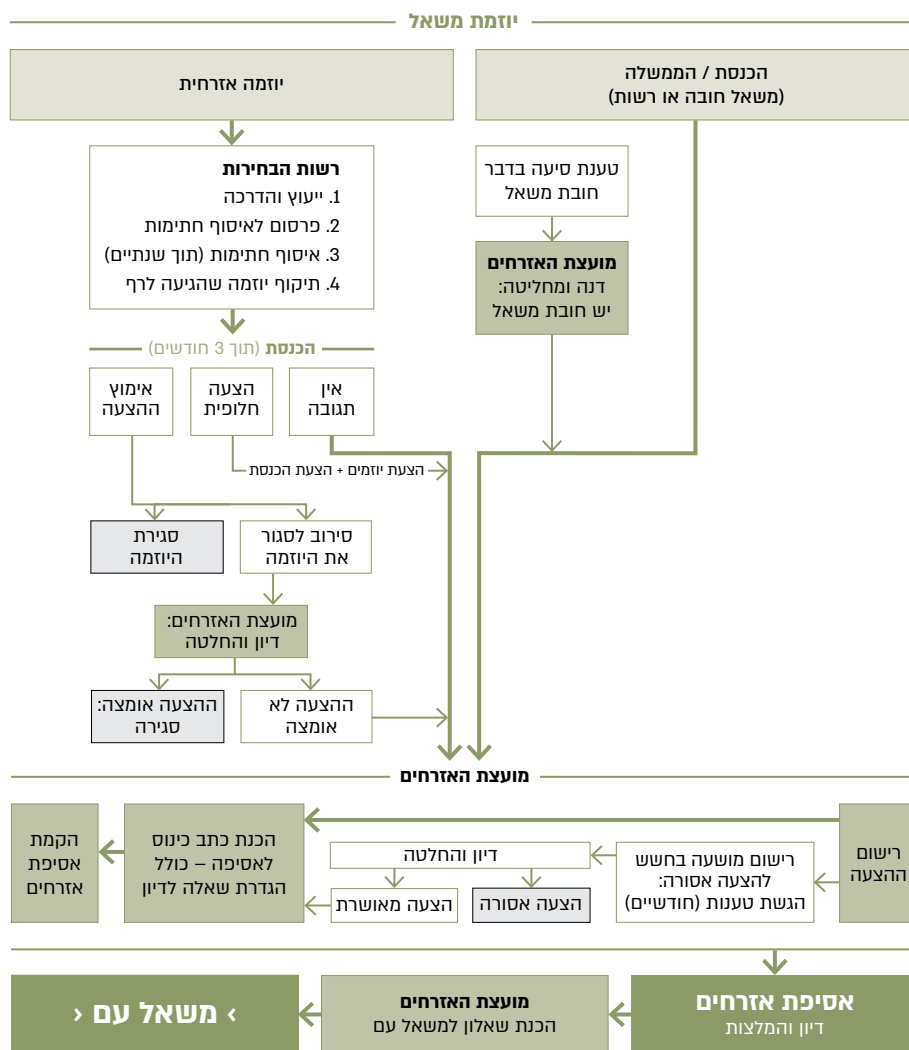
- **משאלי חובה**, המתקיימים לפי תנאים שמוגדרים מראש בחוק – מטרתם להבטיח לגיטימציה חברתית רחבה להכרעות בנושאים שהם הרי גורל ובעלי השלכות ארוכות טווח, לעיתים בלתי הפיכות, כמו שינויי גבול וריבונות ושינויים משטריים. אסיפת אזרחים הקודמת למשאל תורמת לכך שההכרעה תבוא לאחר גיבוש מתווה הזוכה להסכמה רחבה ודיון ציבורי משמעותי.
- **משאלי רשות ביוזמת השלטון** – מטרתם לאפשר לשלטון להביא להכרעה ציבורית נושאים שהם טעונים אלקטורלית, שהמערכת הייצוגית התחרותית מתקשה להתמודד עימם לאורך זמן, ושמייצרים מבוי סתום פוליטי. עריכת משאל עם, עם אסיפת אזרחים מקדימה המגבשת המלצות בהסכמה רחבה, מאפשרת היחלצות מהמבוי הסתום בהכרעה הזוכה לגיטימציה ציבורית.

³⁸ Suiter & Reidy, 2020; Doyle & Walsh, 2022
³⁹ Paredes et al., 2025; Hix, 2020; Sorial & Morris, 2025

• **משאלים ביוזמה אזרחית** – אלו מעלים סוגיות מפתח שלדעת האזרחים יש להתמודד עימן באופן ישיר וכלל לאומי, ומקדמים מהלכים המסייעים לתפקוד המערכת הייצוגית ולשיפור המתאם בינה לבין האזרחים. בכך הם מסייעים להגביר אמון במוסדות הדמוקרטיים וביכולת ההשפעה של אזרחים. משאלים ביוזמה אזרחית יכולים לשאת אופי פרואקטיבי (יוזמה חדשה) או תגובתי (וטו ציבורי על החלטה שלטונית). השפעתו של כלי זה היא גם בעצם קיומו ובפוטנציאל השימוש בו, עוד לפני השימוש בו בפועל. מטרתו לאפשר לאזרחים לבטא את העדפותיהם ביחס לסוגיות שחשובות להם, להגביר את הקשב והאחריות של נבחר ציבור כלפיהם גם בין מערכות בחירות, ולחזק את המתאם בין המדיניות שמקדם השלטון הנבחר ובין רצון הבוחרים.

טרם נפנה לפירוט ההסדר, התרשימים להלן מציעים מבט על על ההסדר המוסדי ועל התהליכים הכלולים בו.

התהליך: מיוזמה למשאל עם



אותו שופט מבית המשפט העליון, המכהן כיו"ר ועדת הבחירות לכנסת, ישמש אף כיושב ראש מועצת האזרחים.

ככל רשות מנהלית, הרשות האמורה תהא כפופה לדיני המשפט המנהלי (למשל בנוגע לשיקולים זרים, משוא פנים ותקינות ההליך) ולביקורת שיפוטית בדבר עמידתה בהם. עם זאת, יש לקבוע בחוק עילות התערבות מצומצמות בהחלטות מעין שיפוטיות של הרשות שבתחום סמכותה, בדומה לעילות המצומצמות שהתפתחו בפסיקה בדבר התערבות בעבודת הכנסת. זאת, מאחר שמדובר ברשות עצמאית – מעין רשות רביעית המבטאת את ריבונות העם באופן אחר מהכנסת – שמעמדה צריך להיות מקביל לזה של הרשויות האחרות (המבצעת, המחוקקת והשופטת). רצוי להימנע ממצב שבו הרשות תיתפש כשלוחה של הרשות השופטת או ככפופה לה, דבר שיפגע קשות בלגיטימיות שלה וביכולתה למלא את תפקידה.

במסגרת הרשות החדשה, המטה המקצועי של ועדת הבחירות המרכזית יורחב, כדי לכלול יחידות בעלות מומחיות מקצועית באסיפות אזרחים ובמשאלי עם, וכן תפקידים "יחודיים" הדרושים לארגון ולהפעלה של אסיפות אזרחים. תחומי המומחיות של יחידות אלה יכללו, בין היתר:

- יוזמות משאל אזרחיות ותהליך האיסוף והאישור של חתימות
- תהליך הזימון וההגרלה של משתתפים לאסיפת אזרחים
- הגדרת המנדט של אסיפת אזרחים; ניסוח שאלון למשאל עם
- החזרי הוצאות, תגמולים ומעטפת תמיכה ושירותים למשתתפי אסיפות
- הנחיה של אסיפות אזרחים והכשרת מנחים
- ארגון המידע למשתתפי אסיפות
- הנגשה לשונית ותרבותית של אסיפות אזרחים ומשאלי עם
- תפעול של אסיפות אזרחים
- מידע ותקשורת סביב אסיפות לציבור הרחב, לרבות: אתר מקוון המרכז את כלל המידע על האסיפה ודיוניה; שידור והקלטות של ישיבות האסיפה; קשר עם אמצעי התקשורת לסיקור האסיפה; "מידע לבוחר/ת" על האסיפה ותוצאותיה לקראת משאל העם.
- מידע, הדרכה וייעוץ לאזרחים ולארגונים הקשורים לתהליכי משאל ואסיפה, כדוגמת מארגני יוזמה אזרחית למשאל, משתתפי אסיפה או מי שקיבלו הזמנה להשתתף בה, וכן מומחים וארגונים המופיעים בפני אסיפה.

הרשות, באמצעות המטה המקצועי, תהיה אחראית על ההיבטים הפרוצדורליים של יוזמות משאל, על הארגון והתפעול של אסיפות אזרחים ומשאלי עם, ועל תיווך תהליכים אלה לציבור, הן באופן פרואקטיבי והן ככתובת לפניית ותלונות. זאת, בדומה לתפקיד שממלא המטה המקצועי של ועדת הבחירות המרכזית ביחס לבחירות לכנסת. המטה המקצועי של הרשות יהיה אמון גם על פיתוח ידע מקצועי ומומחיות בנוגע לכלים של דמוקרטיה דיונית וישירה בכלל, ובתחומים המפורטים מעלה בפרט. כך יוכל לקבוע נוהלי עבודה קבועים ולהעניק את התמיכה המקצועית המתמשכת הדרושה למועצת האזרחים, שחבריה זמניים ומתחלפים, בבואה למלא את תפקידיה. כן יהיה המטה אחראי על הערכה ולמידה, הן מההתנסות המקומית עם אסיפות אזרחים ומשאלי עם והן מגופים מקבילים בעולם, ועל ייזום של שינויים ושיפורים בתהליכים ובחקיקה המסדירה אותם.

מועצת האזרחים – מבנה

מועצת האזרחים תכלול 24 חברים. חבריה יהיו אזרחים שנבחרו בשיטת ההגרלה הדו־שלבית – בחירה אקראית והבטחת ייצוג – והם יכהנו לתקופה של 18 חודשים. מדי שישה חודשים יתחלפו שמונה חברים, שליש מחברי המועצה (מבנה זה מבוסס על המודל הבלגי־גרמני (Ostbelgien)). יש לתת עדיפות למי שהשתתפו בעבר באסיפת אזרחים, אזרחים שאף הם נבחרו בהגרלה, שכן ההתנסות וההיכרות מקרוב ישרתו את המועצה בבואה לקבל החלטות בנוגע לאסיפות.

מבנה זה נועד להבטיח כי מועצת האזרחים, האחראית מטעם המדינה על ניהול האסיפות והמשאלים, תהווה גוף אזרחי הנהנה מאמון ציבורי גבוה מעצם היותו מורכב מאזרחים מתחלפים מן השורה, נטולי אינטרסים אלקטורליים או אישיים, ומהרכבו המייצג. אלו הם שני הממדים שנמצאו, ביחס לאסיפות אזרחים, כמעוררי אמון וכיוצרים תפישת לגיטימיות בקרב הציבור. הרכב המועצה נותן מענה לחשש מרכזי המלווה כלים של דמוקרטיה דיונית וישירה, שאלה ינוצלו לרעה בידי גורמים פוליטיים ואינטרסנטיים שיפעלו כדי להטות את התוצאות לכיוונים הרצויים להם. המבנה מבקש להבטיח שהגוף האחראי על משאלים ואסיפות יהיה וייתפש כגוף הפועל לטובת האזרחים בלבד, ולא כעוד מוסד ממלכתי המפתח אינטרסים משלו.

המועצה היא מרכזית כדי לפקח מטעם הציבור על כל אותם תהליכים והחלטות שעלולים לפתוח פתח לטענות בדבר הטיה פוליטית, כמו גם כדי לדון בקובלות ובבעיות שמתעוררות תוך כדי התהליכים. השאיפה היא כי הרכב המועצה יקנה לגיטימיות ציבורית רחבה להחלטותיה; יבטיח שקיפות גבוהה לפעילותה ולתהליכים סביב ניהול האסיפות והמשאלים; יאפשר לה להתנהל, בדומה לאסיפות אזרחים, מתוך חתירה להסכמות; ויצמצם את הפנייה לערכאות משפטיות לערעור על החלטותיה והתנהלותה.

מועצת האזרחים – סמכויות ותפקידים

כגוף המשקף את הציבור, המורכב מאזרחים לא־מומחים והזוכה לאמון ציבורי, המועצה תהא אחראית לכל אותם היבטים בתהליכי משאל ואסיפה שעשויה להיות להם רגישות פוליטית. כמפורט בטבלה להלן, תפקידי המועצה נחלקים לשני סוגים: החלטות מעין שיפוטיות, ותפקידים הקשורים להקמה ולניהול השוטף של אסיפות אזרחים, שבהם תמלא המועצה תפקיד בעל אופי מבקר ומפקח.

בסוג התפקידים הראשון, המועצה פועלת כמי שמקבלת החלטות מעין שיפוטיות שיש להן משמעות מכרעת – אם משום שמדובר בהחלטה הקובעת את המשך התקדמותה של יוזמת משאל בתהליך, ואם משום שמדובר בנקודת מפתח בתהליך עצמו, כמו ניסוח מנדט האסיפה או השאלון למשאל. החוק יקבע כללים לגבי ההליכים שיתקיימו בפני המועצה באותם נושאים שבהם יש לה סמכות מעין שיפוטית, לרבות הגורמים הזכאים לטעון בפניה במסגרתם. בדומה להחלטה של כל רשות מנהלית, גם החלטות המועצה תהיינה כפופות לביקורת שיפוטית. אך כפי שצינו מעלה, על עילות ההתערבות בהחלטות מעין שיפוטיות אלו להיות מצומצמות, בהיותה מעין רשות רביעית. השאיפה היא למנוע ריבוי של עתירות נגד החלטות מועצת האזרחים בעילות מנהליות ומשפטיות יתרה של התהליך, על כל המשתמע מכך מבחינת הלגיטימיות הציבורית שלו. אנו מציעים כי החוק יאפשר התערבות שיפוטית בהחלטות אלו רק בהתקיים שני תנאים יחד: ההחלטה התקבלה בניגוד לעמדתו

של יו"ר המועצה (שופט מכהן בבית המשפט העליון), והיא חורגת מסמכות המועצה או מנוגדת להוראות החוק. כלומר, עילות מנהליות כמו חוסר סבירות, שיקולים זרים וכדומה לא יוכלו לבסס התערבות.

בסוג השני של תפקידים, הקשור להקמת אסיפות ולניהולן, המועצה תהיה מעורבת בעיקר כגורם מפקח ומבקר בשורה של נושאים הקשורים לאסיפות, שעשויה להיות להם רגישות פוליטית או חברתית. המטה המקצועי של הרשות יהיה בעל המומחיות והיכולות המקצועיות לנהל נושאים אלה באופן שוטף. אך מעורבות המועצה בהם חשובה כדי לשמוע את הצרכים השונים ואת נקודות המבט המגוונות שיש בציבור בהקשרים רגישים אלה; להבטיח שקיפות בהתנהלות הרשות; לייצר אמון ציבורי בתהליך; ולמנוע ככל הניתן טענות בדבר הטיית או השפעות לא הוגנות.

החלטות מעין שיפוטיות

- דיון והכרעה בשאלה אם החלטה או חקיקה מחייבות משאל (משאל חובה)
- אישור הגעת יוזמה אזרחית לרף החתימות הדרוש
- דיון והכרעה במחלוקת בדבר סגירת יוזמה אזרחית בשל אימוץ הצעת היוזמה על ידי הכנסת
- דיון והכרעה בשאלה אם הצעה למשאל מהווה הצעה אסורה
- קביעת נוסח השאלה לדיון באסיפת אזרחים
- קביעת נוסח שאלון ההצבעה למשאל עם

פיקוח ובקרה: הקמה וביצוע של אסיפות אזרחים

- מסגרת האסיפה: משך, מיקום ומועדי מפגשים
- אמות מידה נוספות לייצוגיות לאור נושא האסיפה
- תהליך ההזמנה להשתתפות באסיפה ותהליך הגרלת המשתתפים
- הסדרים להנגשה לשונית ותרבותית לקראת האסיפה ובמהלכה
- ועדת מומחים בנושא האסיפה המלווה את המועצה כגוף מייעץ
- בחירת חומרי הרקע למשתתפים על נושא האסיפה ובחירת המומחים ובעלי הדעה המופיעים בפניה
- בחירת הגוף המקצועי המספק מנחים לאסיפה או בחירה ישירה של מנחים
- בחירת הגוף המקצועי האחראי לניהול השוטף של האסיפה
- מידע ותקשורת סביב האסיפה לציבור הרחב, כולל האתר המקוון
- סוגיות עקרוניות או מחלוקות וקשיים העולים בהקשרים ארגוניים ותפעוליים, בנושאים כמו: החזרי הוצאות ותשלום תגמולים למשתתפים, מערך הליווי והשירותים עבורם, טיפול בצרכים מיוחדים כולל הנגשה לשונית ותרבותית, מיקום וזמנים, מידע ותקשורת, הנחיה וניהול שוטף

מעבר לתפקידים המוגדרים האמורים, מועצת האזרחים תהיה בעלת אחריות כוללת לתהליך. במצבים בלתי צפויים או בעת קשיים שמתעוררים בכל נקודה לאורך התהליך, המועצה תידרש לספק מענה שמגשים בצורה המיטבית את מטרות האסיפה והמשאל. מצבים כאלה יכולים להיות, למשל: חוסר הצלחה להגיע למספר מספק של משתתפים באסיפה ממגזר מסוים; אסיפה שמגיעה למבוי סתום ואינה מצליחה להתכנס להמלצות הזכות לרוב; או הצבעה במשאל שמתבררת כבלתי ישימה בשל שינוי נסיבות.

הנעת התהליך לקיום אסיפת אזרחים ומשאל עם

היוזמה להניע תהליך של אסיפת אזרחים ומשאל עם יכולה להיווצר במספר דרכים. בכולן, וללא קשר לזהות הגוף היוזם, התחנה הראשונה היא מועצת האזרחים. זו מאשרת את היוזמה ומכינה אותה להמשך התהליך.

הצעות אסורות

דמוקרטיה היא ריבונות האזרחים – כלל האזרחים – ולא שלטון הרוב. היא מחייבת שוויון בפני החוק. כך הדברים עוד מימי ה"איזונומיה" של הדמוקרטיה האתונאית, כפי שקבע פריקלס בנאומו: "כולם שווים לפני החוקים בדברים שבין אדם לחברו. והרי כבוד האדם בציבור הוא לפי ערכו של אדם ולא לפי ייחוס אבות, ומי שיש בידו לעשות טובה לעיר אין מונע ממנו בשל עניותו ושפל מעמדו". דמוקרטיה גם חובקת חירויות יסוד לאזרחים, כגון חירות הביטוי ("איזגוריה" בדמוקרטיה האתונאית) וחירות מפני החלטות שרירותיות של השלטון.

בהיותו כלי רובני, עלול משאל עם לשמש אמצעי בידי רוב מזדמן לערער את המגבלות שמטילים עקרונות השוויון והחירות, ובכך לערער את יסודות המשטר הדמוקרטי אף באופן בלתי הפיך. דוגמאות לכך עשויות להיות הצעה שמשמעותה הגבלת זכות הבחירה של קבוצת מיעוט, הצעה המטילה מגבלות על עריכת בחירות חופשיות, או הצעה שמבטלת הלכה למעשה את הפרדת הרשויות, והמסכלת את יכולתו של בית המשפט לשמש גורם המפקח על הפגיעה בזכויות בידי השלטון או על עמידתו בהוראות החוק. כדי למנוע אפשרות שכלי שנועד להגביר את הדמוקרטיה ישמש כדי לחתור תחתיה, יש להגדיר בחוק סוגים של הצעות שלא ניתן יהיה להעלותן למשאל או לאסיפת אזרחים מקדימה.⁴⁰ מדובר בהסדר שמטרתו, כאמור, להגן על הדמוקרטיה מפני רוב מזדמן. אם לאורך זמן יימצא רוב של אזרחים שאין לו עניין לשמר את המשטר הדמוקרטי, והוא תומך במעבר לצורת משטר אחרת – לא הסדרים משפטיים יוכלו למנוע זאת. דמוקרטיה זקוקה לתמיכה עממית רחבה ויציבה כדי לשרוד, ומכאן החשיבות שבהגברת אמון הציבור בה.

לא נציע כאן ניסוח מדויק של ההצעות שיש לאסור בחוק. נדרשת לכך עוד חשיבה מעמיקה, ובהמשך גם נציג דרכים ליישוב מחלוקות בעניינים מעין אלה. אולם בקווים כלליים, ולאור הרציונל האמור, נציג שלושה סוגי הצעות שאנו סבורים כי על החוק לאסור את הבאתן למשאל עם:

- הגבלת הזכות לבחור או להיבחר
- הגבלת זכויות על בסיס קבוצתי פסול
- ביטול הפרדת הרשויות

40 מן הראוי שמגבלה דומה תיקבע בחקיקת יסוד לגבי הצעות חוק המוגשות לכנסת. אולם ההסדר המוצע כאן מתייחס למוסד של משאלי עם בלבד, ולכן אינו נוגע במישור החקיקה.

מועצת האזרחים תהיה מוסמכת לקבוע אם הצעה מסוימת שהוגשה לה לאישור עונה על ההגדרה של הצעה אסורה. הצעה שהוגשה לרשות, ובקרב יו"ר המועצה או חלק מחבריה עולה חשש כי היא אסורה, תירשם ברישום מושהה ותפורסם לציבור כדי לתת שהות לגורם היוזם ולאחרים לפנות למועצה ולטעון בעניין. החוק יקבע כללים לניהול הדיון בטענות לפסילת הצעה כאסורה. החלטתה המנומקת של המועצה תתפרסם, וניתן יהיה לעתור נגדה לבית המשפט העליון.

משאלי חובה

משאלי חובה נחשבים משאלים "מלמעלה", במובן זה שהיוזמה באה מצד השלטון ולא האזרחים. אולם היוזמה היא שלטונית רק בהנעת התהליך – בבחינת ההחלטה או החקיקה שהשלטון באותה עת מבקש להעביר. החוק עצמו הוא שקובע אילו החלטות שלטוניות, אם של הממשלה ואם של הכנסת, מחייבות אישור במשאל עם. תחילה נפרט את הנושאים אשר, לפי הצעתנו, יחייבו משאל עם, ולאחר מכן את התהליך להנעת משאל חובה.

נושאים המחייבים משאל עם

כזכור, המטרה לחייב משאלים בחוק היא להבטיח לגיטימציה חברתית רחבה להכרעות בנושאים הרי גורל ובעלי השלכות ארוכות טווח ולעיתים אף בלתי הפיכות; וכן להבטיח, באמצעות תהליך דיוני מקדים של אסיפת אזרחים, שהכרעות אלו יתקבלו לאחר דיון ציבורי מעמיק ומושכל שבו מתבהרות לציבור המשמעויות וההשלכות ארוכות הטווח של חלופות מדיניות שונות בנושא. אלה הם הנושאים שיחייבו קיום של משאל עם ואסיפת אזרחים מקדימה: ריבונות וגבולות; שינויים חוקתיים; משאבי טבע ותשתיות לאומיות.

1. **ריבונות וגבולות** – החלטות המשפיעות, להלכה או למעשה, על שינויים בגבולות הריבונות של המדינה או בגבולות השטחים שבשליטה ארוכת טווח שלה בפועל.

קטגוריה זו אמורה לחייב קיום משאל עם כדי לאשר החלטות כמו החלת ריבונות על שטחים חדשים (סיפוח); הסכמים מדיניים או החלטות שמשמעותם גריעת שטחים מגבולות הריבונות;⁴¹ החלטות על התיישבות אזרחית חדשה באזורים שמחוץ לגבולות הריבונות של המדינה, שמשמעותן בפועל היא קביעת שליטה ישראלית ארוכת טווח בהם; החלטות על נסיגה מאזורים שהיו, לאורך זמן, מיושבים באזרחים ישראלים או בשליטת המדינה באופן אחר.

אילו הייתה הוראה זו בתוקף, החלטות עבר – כמו סיפוח הגולן ומזרח ירושלים, תוכנית ההתיישבות האזרחית ביהודה, שומרון וחבל עזה, הסכם השלום עם מצרים והנסיגה מסיני, הסכמי אוסלו והחלטת ההתנתקות מרצועת עזה – היו מחייבות לעבור במשאל עם, לאחר דיון באסיפת אזרחים. כך גם החלטות אפשריות שמדובר בהן בהווה, כגון: סיפוח והחלת ריבונות ישראלית ביהודה ושומרון, יצירת התיישבות אזרחית מחודשת ברצועת עזה, ומנגד, הסכמה להקמת מדינה פלסטינית שתקבל לידיה ריבונות על שטחים שכיום מצויים בשליטה ישראלית. ייתכן שחלק מהחלטות העבר האמורות, שהשפיעו באופן מהותי וארוך טווח על מציאות חיינו באזור, היו נמנעות אילו התקיימו בעניין אסיפה ומשאל. ייתכן שחלקן היו עוברות

41 זהו סוג ההחלטות היחיד שלפי המצב החוקי כיום, מחייב אישור במשאל עם. ראו סעיף 1 לחוק יסוד: משאל עם.

במשאל, ובדרך זו זכות לגיטימציה ציבורית רחבה. כך היה נמנע המחזה המוכר, שבמקום לעסוק באופן אחראי בהחלטות שיש לקבל בהווה, נדונה ללא הרף שאלת האחריות (או בדרך כלל, "האשמה") להחלטות שהתקבלו בעבר.

ניתן לצפות כי עצם השאלה, אם החלטה עומדת בתנאים הקבועים בחוק לקיום משאל אם לאו, יהווה מוקד של מחלוקת. האם החלטה על נקודת התיישבות חדשה ברצועת עזה, למשל, או על פינוי מאחז בגדה, מחייבת משאל עם? מחלוקות מסוג זה יופנו אל מועצת האזרחים שתדון ותכריע בהן. הקו המנחה בהחלטותיה בהקשר זה צריך להיות: האם מדובר בהחלטה המשנה את המציאות בשטח באופן שהשבתה לאחור בעתיד, אף אם תהיה אפשרית, תהיה קשה ותגבה מחירים יקרים? קו מנחה נוסף צריך להיות שעדיף לטעות לחיוב – כלומר לחייב משאל עם במקרה של ספק – מאשר לשלילה. חיוב משאל, גם במצבים של ספק, יביא לכך שההחלטה תעמוד לדין ציבורי ולמשאל עם, ותיבדק מידת התמיכה הציבורית בה. אומנם, לטעות כזאת – אם אכן זו טעות – יש מחירים חברתיים ופוליטיים, אך הם אינם גבוהים במיוחד, ולצידם ישנם גם רווחים. לעומת זאת, טעות לשלילה עלולה לגרום לכך שהחלטה בעלת השלכות ארוכות טווח וכבדות משקל מתקבלת בלא שנבדקת מידת התמיכה הציבורית בה, דבר שעלול להוות בכייה לדורות, בין אם ההחלטה הייתה זוכה לאישור במשאל ובין אם לאו.

2. שינויים חוקתיים – חוקי יסוד חדשים, תיקוני חוק היוצרים שינוי יסודי בהסדרים משטריים ותיקוני חוק או החלטות היוצרים שינוי יסודי בהגנה על זכויות יסוד.

באישור החלטות מסוג זה מקובל בעולם לדרוש משאל עם. בישראל מייצרת הקטגוריה אתגרים מיוחדים, בהיעדר חוקה כתובה ומלאה. קיימים אומנם חוקי יסוד בעלי אופי חוקתי, בתחום המשטרי ובתחום ההגנה על זכויות, אך יש עימם שתי בעיות: הם אינם ממצים את ההסדרים החוקתיים הנדרשים לחוקה; ומעמדם החוקתי כיום אינו מבוסס, כשאין מניעה לחוקק כל חוק, אף כזה שאינו עוסק בנושאים בעלי אופי חוקתי, ולכנותו "חוק יסוד". כמו כן, בחוקי יסוד ישנן הוראות הנשאות אופי טכני, ואין היגיון לחייב משאל עם כדי לשנותן. לאור כל אלה, לגבי סוגי החלטות בתחום החוקתי המחויבים במשאל, מוצע לקבוע את ההסדר הבא:

- חקיקת חוק יסוד חדש
- תיקון חוק היוצר שינוי יסודי בהסדרים משטריים – כשהחוק יכול רשימה לא סגורה של סעיפי חוק שתיקונם ייחשב כעונה על ההגדרה. נוסף על סעיפים רבים בחוקי היסוד המשטריים (כמו חוק יסוד: הכנסת וחוק יסוד: השפיטה), דוגמאות נוספות יכולות להיות: סעיף 6 לחוק הבחירות לכנסת, הקובע כי הצבעה בבחירות תהיה בתחומי ישראל בלבד; וסעיף 16 לאותו חוק, הקובע את הרכב ועדת הבחירות המרכזית.
- תיקון חוק או החלטה היוצרים שינוי יסודי בהגנה על זכויות יסוד – כשתצורף רשימה לא סגורה של סעיפי חוק שתיקונם ייחשב כעונה על ההגדרה. חשוב להבחין בין סעיף זה ובין ההגדרה של הצעה אסורה, המתייחסת באופן ספציפי לזכויות הקשורות לבחירות ולהגבלת זכויות על בסיס קבוצתי. כך, לדוגמה, שינוי בהסדרה החוקית של זכויות בהליך הפלילי, של זכויות הקשורות לשימוש בטכנולוגיות פריון וילודה, או של עבירת ההסתה ייחשבו שינויים חוקתיים המחייבים משאל אך לא "הצעות אסורות", אם אין מכוונות נגד קבוצה מסוימת.

גם במקרה זה, מחלוקות בנוגע לעמידתה של הצעת חוק מסוימת בהגדרות הקבועות בחוק

יובאו להחלטת מועצת האזרחים. רשימה של סעיפי חוק העונים על ההגדרה של שינוי חוקתי תסייע לכוון את המועצה בקביעתה לגבי שינויי חקיקה שאינם כלולים ברשימה.

3. משאבי טבע ותשתיות לאומיות – שינויים יסודיים ובעלי השלכות ארוכות טווח בהסדרים הנוגעים לניהול משאבי טבע ותשתיות לאומיות.

הרציונל כאן הוא לחייב אישור במשאל עם של שינויים שיש להם השלכות ארוכות טווח, ושלא ניתן יהיה להחזירם לאחור ללא מחיר יקר מאוד. דוגמאות עשויות להיות הסדרת משק הגז ומהלכי הפרטה רחבים של משאבים או תשתיות כמו מים וחשמל. החוק יכלול הגדרות מפורטות בנוגע לסוגי ההחלטות בקטגוריה זו אשר יחייבו אישור במשאל.

הנעת תהליך של משאל חובה

הנעה של משאל חובה תוכל לקרות בשתי דרכים: דרך המלך (תרתי משמע) היא שהגוף השלטוני המבקש לקבל החלטה שמחייבת משאל – הממשלה או הכנסת – פונה למועצת האזרחים. זו רושמת ומפרסמת את ההצעה, ופותחת תהליך של הקמת אסיפה לדיון בה. דרך שנייה היא באמצעות פנייה של סיעה או סיעות בכנסת אל מועצת האזרחים, בטענה כי החלטה שהממשלה קיבלה או עומדת לקבל, או הצעת חוק שאושרה בקריאה ראשונה בכנסת, מחייבת משאל עם. טענה בדבר החובה לקיים משאל תועלה תחילה בפני הגוף השלטוני הרלוונטי – הממשלה או הכנסת. היה וגוף זה דחה את הטענה כי חלה חובת משאל, ניתן לפנות למועצת האזרחים שתדון ותכריע בשאלה. החוק יקבע כללים בנוגע להליך זה, כולל לוחות זמנים והקפאת החלטות או תהליכי חקיקה עד להכרעה בשאלה אם קיימת חובת משאל. החלטת מועצת האזרחים תהיה כפופה לביקורת שיפוטית בעילות המצומצמות שנקבעו בחוק.

התגברות על חובת משאל

ייתכנו מצבים שבהם יהיה מיותר לקיים משאל עם ואסיפת אזרחים מקדימה, אף אם ההחלטה או החקיקה עונות פורמלית על התנאים הקבועים בחוק למשאל חובה. ניתן לחשוב על שני סוגי מצבים כאלה: האחד, כאשר ברור שהחלטה מסוימת זוכה לרוב בציבור, ולכן מיותר לקיים עליה אסיפת אזרחים ומשאל עם שתוצאותיהם ידועות מראש; השני, כשמדובר בשינויים בסעיפי חוק המוזכרים ככאלה המחייבים משאל, אולם השינויים הם טכניים במהותם ואינם מעוררים מחלוקת. כדי לפתור מצבים אלה, אנו מציעים לקבוע שאישור ההחלטה או החקיקה ברוב של 80 חברי כנסת יפטור מהחובה לקיים משאל עם. זהו ההסדר הקיים גם היום בחוק יסוד: משאל עם.

משאלי רשות ביוזמת השלטון

משאל רשות הוא משאל שיוזם השלטון הנבחר כדי להתמודד עם נושאים טעונים המעוררים מתח ותסיסה חברתיים, ושהפוליטיקה הייצוגית מתקשה לאורך זמן להתמודד עימם. הבאת הנושא לאסיפת אזרחים ומשאל עם מאפשרת גיבוש פתרון הזוכה לתמיכה רחבה והיחלצות ממבוי סתום פוליטי באופן המקבל לגיטימציה ציבורית. מבחינת האליטה הפוליטית, מדובר בדרך להשתחרר מאחריות על קבלת החלטות קשות וטעונות אלקטורלית.

אנו מציעים שהכוח ליזום משאל רשות יהיה בידי הכנסת בלבד, בהצבעת רוב חבריה. זאת, כדי

לחייב את הממשלה המבקשת ליזום משאל לעבור דרך הכנסת, ולמנוע ממנה להשתמש בכלי כדרך לעקוף את הכנסת. הכנסת ממשיכה לשמר את בעלותה על היוזמה, ואם היא מחליטה לאמץ את המלצותיה של אסיפת האזרחים שהתקיימה בעקבות היוזמה, היא רשאית למשוך את היוזמה ובכך לייתר משאל עם בסוגייה.

כדי למנוע מצב שבו, במקרה שתוצאות המשאל אינן נוחות לו, מעמיד השלטון את הנושא לדיון חוזר כעבור זמן קצר, יש לקבוע תקופת צינון למשאלים ביוזמת השלטון – משאלי חובה או רשות – שבמהלכה השלטון אינו רשאי להעלות מחדש את ההצעה לאסיפה ומשאל. תקופה זו צריכה להיות ארוכה דיה כדי לאפשר התמודדות עם תוצאות המשאל ומיצוי של הניסיונות לגבש הסדר חקיקתי תואם, וכדי להימנע מהתשת הציבור. מנגד, יש להימנע מקביעת תקופת צינון ארוכה מדי, אשר תוביל לקיבוע החלטה המתגלה כבעייתית ליישום ולאובדן המומנטום החברתי שנוצר סביב הסדרת הנושא. אנו מציעים לקבוע תקופת צינון של שנתיים.⁴²

משאלים ביוזמה אזרחית

להבדיל ממשאלים "מלמעלה", אם מכוח חוק ואם ביוזמת השלטון, הכלי של משאל ביוזמה אזרחית הוא "מלמטה". מטרתו לאפשר לאזרחים להעלות נושא לסדר היום הפוליטי, להגביר את הקשב והאחריות של נבחר ציבור כלפי האזרחים בין מערכות בחירות, ולהגביר את המתאם שבין המדיניות שמקדם שלטון נבחר לבין העדפות הבוחרים בנושאים עצמם. עיצוב ההסדר המוסדי ביחס למשאלים ביוזמה אזרחית צריך, מצד אחד, לאפשר לכלי זה להיות שימושי ומעשי, כך שיוכל למלא את ייעודו ולהשפיע באופן מיטיב על המערכת הפוליטית הייצוגית; ומצד שני, למנוע מכלי זה לשמש קבוצות מיעוט חזקות ומאורגנות כדי לכפות סדר יום אידאולוגי או מגזרי על כלל הציבור, ולהקשות על שלטון נבחר לקדם מדיניות המייצגת את רצון רוב הציבור.

משאלים ביוזמה אזרחית נחלקים לשני סוגים: משאלים פרואקטיביים, שבהם אזרחים יוזמים העלאת הצעה לדיון ולהכרעת הציבור במשאל עם; ומשאלי תגובה, שבהם אזרחים מבקשים להעמיד החלטה שהתקבלה על ידי השלטון (אם החלטה מנהלית ואם חקיקה) למבחן ציבורי. דוגמאות להצעות שעשויות היו לעלות בישראל של היום או תחת ממשלה עתידית אחרת: הצעות פרואקטיביות – הקמת ועדת חקירה ממלכתית, חקיקת חוק גיוס במתכונת מסוימת (בהנחה שטרם נחקק חוק כזה), או שינוי בהרכב הוועדה לבחירת שופטים; הצעות תגובתיות – ביטול חוק גיוס במתכונת שנחקקה, ביטול החלטה על הקמת התיישבות ישראלית ברצועת עזה, או ביטול החלטה המחזירה את המס על כלים חד פעמיים.

הנעת יוזמה ואיסוף חתימות

הנעת יוזמה אזרחית למשאל תיעשה באמצעות פנייה לרשות הבחירות. בעקבותיה תיקבע פנישת ייעוץ והדרכה עם היוזמים. בפגישה זו יקבלו ייעוץ מקצועי לגבי ניסוח ההצעה כך שתתאים לדיון באסיפת אזרחים ולשאלון במשאל עם; הסבר על תהליך איסוף החתימות ואישור ההצעה; התראה לגבי נושאים שמטבעם אינם מתאימים למשאל, כמו נושאים המחייבים החלטות שוטפות ודחופות או כאלה הנסמכים בעיקר על מידע חסוי; וככל שעולה חשש כי מדובר בהצעה אסורה העלולה להיפסל בשלב האישור, התראה והסבר על כך. לאחר

42 כנהוג בארגנטינה.

שלב הייעוץ וגיבוש הנוסח של היוזמה, יגישו אותה היוזמים לרישום ברשות, והיא תפורסם באתר הרשות במקום ייעודי ליוזמות אזרחיות למשא.

החוק יקבע הסדר מפורט לגבי איסוף חתימות ליוזמה, כולל דרכי האיסוף, אישור חתימות, פרק הזמן הניתן לאיסוף ועוד. ניתן ללמוד מהסדרים שקיימים ועובדים בעולם בהקשרים אלה. רשות הבחירות תהיה אחראית לניהול התהליך ולאישור הגעה של הצעה לרף החתימות הדרוש.

רף חתימות דרוש

רף החתימות הדרוש כדי לתקף יוזמה אזרחית למשאל יעמוד על 12% מבעלי זכות הבחירה.⁴³ הרף המוצע הוא גבוה במבט השוואתי,⁴⁴ וזאת משני טעמים מרכזיים: האחד, הסכנה שבשימוש לרעה על ידי קבוצות מיעוט אידאולוגיות מאורגנות, שקיימות בישראל ושגם כיום זוכות להשפעת יתר הודות לפוליטיקה הייצוגית. נרצה שהכלי של משאלים ביוזמה אזרחית ישמש כדי למנוע ולרסן מצבים שבהם שלטון נבחר פועל באופן המנוגד לרצונו של חלק גדול מהציבור ואולי אף רובו, ולא כדי לשמש מיעוט מתנגד.

הטעם השני הוא שמדובר בהכנסה של כלי מוסדי חדש ועוצמתי לשיטה הפוליטית. רצוי לעשות כן בזהירות תחילה ולאפשר זמן ללימוד הכלי, השפעותיו והפוטנציאל הטמון בו במציאות המקומית. לכן, לא נרצה להפוך את השימוש בו לקל ונגיש מדי בשלב הראשון. ניתן יהיה להוריד את הרף בהמשך. כך או כך, יוזמה אזרחית שהרשות אישרה את הגעתה לרף הנדרש תאושר כיוזמה תקפה.

תגובת הכנסת ליוזמה אזרחית

יוזמה אזרחית שנכנסה לתוקף תועבר על ידי הרשות לתגובת הכנסת. האחרונה תוכל להגיב ליוזמה, בתוך זמן קצוב, באחת משלוש דרכים:

א. אימוץ ההצעה הכלולה ביוזמה – אם מדובר בהצעה פרואקטיבית, הדבר יכול להתבטא בחקיקת ההסדר המוצע, או בהמלצה לממשלה לקבל את ההחלטה המוצעת וקבלתה בפועל. אם מדובר בהצעה תגובתית, אימוצה יתבטא בביטול ההחלטה או החקיקה שנגדן הופנתה ההצעה. אימוץ ההצעה ייתר את הצורך באסיפה ובמשאל, ומועצת האזרחים תאשר את סגירת היוזמה בהסכמת יוזמי ההצעה. ככל שקיימת מחלוקת בשאלה אם אומנם פעולת הכנסת או הממשלה מהווה אימוץ של ההצעה אם לא, מועצת האזרחים תדון בכך ותכריע בשאלה. המועצה תוכל גם להקפיא את היוזמה לפרק זמן קצוב בזמן שמתנהל תהליך בתגובה לה (למשל, תהליך חקיקה), ולסגור או לחדש אותה בהתאם לתוצאות התהליך.

ב. גיבוש הצעה חלופית – הכנסת תוכל לגבש הצעה חלופית לזו המוצעת ביוזמה האזרחית. לדוגמה, אם זו הצעה להקים ועדת חקירה ממלכתית, הכנסת תוכל להציע להקים ועדת חקירה במתכונת שונה. אם זו הצעה לבטל חקיקה הנוגעת להסדר הגיוס, הכנסת תוכל להציע לבטל או לשנות סעיפים מסוימים בחקיקה ולהותיר אחרים על כנם. יוזמי המשאל

43 לפי מספר בעלי זכות הבחירה נכון לאוקטובר 2022, מדובר על כ־815,000 אזרחים.
44 רף החתימות הממוצע בעולם הוא כ־9% מבעלי זכות הבחירה, ומעט פחות מכך למשאלי תגובה, כאשר קיים טווח רחב של וריאציה בין מדינות. Altman, 2019, p. 173.

יהיו רשאים למשוך את יוזמתם בעקבות ההצעה החלופית של הכנסת, ובמקרה זה היוזמה תיסגר. ככל שהיוזמים יחליטו לעמוד על הצעתם, זו תחזור לרשות, יחד עם ההצעה החלופית של הכנסת, להכנה לדיון באסיפת אזרחים.

ג. הסכמה ליוזמת המשאל או הימנעות מכל פעולה – היוזמה עוברת לרשות להכנתה לדיון באסיפת אזרחים.

ההסדר שאנו מציעים מכונה "יוזמה עקיפה", שכן היוזמה האזרחית אינה עוברת ישירות למשאל אלא מקבלת תחילה את התייחסות המחוקק הנבחר, כנהוג בכמה ממדינות אירופה ובאורוגוואי.⁴⁵ מטרת הסדר זה היא לדרבן את השלטון להתייחס לחוסר הנחת הציבורי ממדיניותו, כפי שעולה מיוזמה אזרחית, ולפעול עוד לפני קיום האסיפה והמשאל כדי לצמצם את הפער בינו לבין הציבור בסוגייה. מובן שתהליכים אלה יכולים להתרחש עם תחילת התגבשות היוזמה, ועוד לפני שהיא מגיעה לרף החתימות ומתוקפת, כשהשלטון מבקש ליתר את הבשלתה. הסדר זה, המשלב את הכלי של יוזמה אזרחית בתוך המערכת הייצוגית, מאפשר לממש את מלוא פוטנציאל ההשפעה שלו על אותה מערכת ועל רמת הקשב והאחריותיות שלה כלפי הציבור.

נושאים מיוחדים

מוצע לקבוע הסדר מיוחד, של מעין "הערת אזהרה", לגבי יוזמות אזרחיות משני סוגים: כאלו שעניינן נושאי חוץ וביטחון המחייבים החלטות דחופות; וכאלו שעניינן החלטות מדיניות בנושאי חוץ וביטחון שנשמכות בעיקר על מידע חסוי. נושאים מהסוג הראשון אינם מתאימים ככלל ליוזמה אזרחית, שהיא תהליך הדורש זמן בשל הצורך באיסוף חתימות. נושאים מהסוג השני אינם מתאימים לתהליך של אסיפה ומשאל, שכן יהיה קושי לקיים דיון ענייני ולגבש עמדה לגבי החלטה שחלק משמעותי מהשיקולים המנחים אותה אינם ניתנים לחשיפה בפני אזרחים מן השורה. אומנם, אין בקיומה של יוזמה אזרחית כדי לעכב פעילות כלשהי של השלטון, ובפרט בנושאי חוץ וביטחון. אך ראוי להבהיר מראש ליוזמים ולציבור שנושאים מהסוגים האמורים אינם מתאימים לתהליך של משאל ביוזמה אזרחית, כדי למזער את הסיכוי להתארגנות אזרחית עקרה למשאל סביבם.

עם זאת, לא נרצה להסמיך את המועצה לפסול על הסף הצעות מסוגים אלה, משני טעמים: הטעם העקרוני הוא לשמור את המועצה כגוף המאפשר יוזמות אזרחיות למשאל, ככל שאלה זוכות לתמיכה רחבה מספיק בציבור, ולא כגוף החוסם אותן. הטעם המעשי הוא להימנע מלייצר הליך של פסילה, על כל המשתמע מכך (כולל הליך ערעור), בשלב ראשוני שבו ייתכן שיוגשו יוזמות אזרחיות רבות שסיכוייהן להבשיל ולהתקדם בתהליך ממילא נמוכים ביותר. המחיר של יצירת הליך פסילה קבוע גבוה מהסיכון שיוזמות בנושאים מיוחדים אכן יבשילו ויובילו לאסיפה ומשאל.

מטרת ההסדר המוצע בדבר נושאים מיוחדים, אם כן, היא להתרות בכפי יוזמים וחותרים פוטנציאליים כי מדובר ביוזמה בנושא שעשויו שלא להתאים לתהליך של אסיפה ומשאל. אם מוגשת יוזמה אזרחית שנוגעת לנושא מיוחד, לסברת הרשות, היא תודיע ליוזמים על כך בעת מפגש הייעוץ הראשוני. אם היוזמים עומדים על היוזמה למרות האזהרה, בפרסום היוזמה באתר הרשות תופיע הערה על כך. מאחר שמדובר בנושאים שההתנהלות בהם היא דינמית,

Direct Democracy, 2008, p. 72 45

אפשר להניח שלרוב, גם אם תצליח להגיע לרף החתימות, ממילא היוזמה כבר תהא חסרת משמעות עד אז. אך אם יתברר בדיעבד כי לא זה המצב, וכי היוזמה ממשיכה להיות רלוונטית, היא תוכל לקבל תוקף אם הגיעה לרף החתימות הדרוש ולעבור לשלב הבא בתהליך – תגובת הכנסת. כדי לתת מענה למקרים חריגים של יוזמות בנושאים מיוחדים שיגיעו להבשלה ושיהיה אינטרס ציבורי למנוע קיום אסיפה ומשאל בעניין, ייתכן שיש מקום לקבוע הליך מיוחד שיאפשר פנייה למועצת האזרחים לפסילת יוזמה בשלב זה. נותר שאלה זו ב"מצריך עיון להמשך הפיתוח".

יצוין, כי ככל שהמניע ליוזמה הוא שאיפה לבטל החלטה שלטונית שעשויה לחייב משאל עם – למשל, החלטה המשנה את גבולות השטחים שבשליטה ארוכת טווח של המדינה – אזי המסלול המתאים שפתוח בפני אזרחים, במקום משאל ביוזמה אזרחית, הוא לפנות למועצת האזרחים בטענה שההחלטה מחייבת משאל לפי התנאים הקבועים בחוק.

אסיפות אזרחים

כל יוזמה למשאל עם שנרשמה, ללא קשר לזהות הגורם היוזם ולתהליכים שעברה בדרך לרישום, תעבור לדיון באסיפת אזרחים. בשלב הזה כל היוזמות שוות, והאסיפה מתנהלת באותו האופן לגבי כולן. כדי שתגשים את מטרתה בצורה אפקטיבית, עליה להוות מרחב דיוני הזוכה לאמון וללגיטימציה ציבורית, שבו קבוצה המשקפת את כלל הציבור על גווניו תוכל ללמוד על הסוגיה, להיחשף למגוון גישות ביחס אליה, לנהל דיון קשוב ומנומק, ולגבש המלצות להסדרה שיובאו להצבעת האסיפה. על כן, אמות המידה המרכזיות לעיצוב המוסדי של אסיפת אזרחים הן ייצוגיות, אמינות, שקיפות ותהליך דיוני אפקטיבי, והן שהנחו אותנו בהצעות להלן.

בשונה ממשאלי עם, אשר מופיעים בעולם בדגמים מרובים ושיש עימם ניסיון רב ומגוון, הרי שלאסיפות אזרחים מהסוג המוצע כאן – מייצגות ברמה הלאומית, עוסקות בנושא מכלג ומגבשות המלצות לקראת משאל עם – יש דגם אחד שנוסה בשנים האחרונות ושהזכיח את עצמו, הדגם האירי.⁴⁶ לכן, בהיבטי עיצוב שונים, כמו דרכי ניהול האסיפה ודרכי התקשור לציבור, ניתן ללמוד מהניסיון האירי, מהצלחותיו ומבעיות שהתגלו בו.

קביעת הסוגיה לדיון ותחיתת המנדט

מועצת האזרחים שברשות הבחירות תהיה האחראית להגדרת שאלת הדיון עבור כל אסיפה, בהתאם לסוג היוזמה ונסיבותיה. מדובר באחד מתפקידיה המשמעותיים של מועצת האזרחים, שכן לאופן הגדרת השאלה חשיבות עצומה מבחינת התנהלות האסיפה והצלחתה. הניסיון מלמד כי יש חשיבות לכך שהשאלה תהיה בהירה וממוקדת, כדי לאפשר תהליך דיוני אפקטיבי; אך גם שתהא פתוחה וגמישה דיה ולא תחומה בין שתי אפשרויות בלבד (בעד או נגד), כדי לאפשר לאסיפה לייצר מתוך דיוניה פתרונות יצירתיים וחדשים המגשרים על פערים.

46 מדובר על שלוש אסיפות אזרחים שהתקיימו באירלנד בשנים 2012-2021. האסיפות הוקמו ביוזמת הפרלמנט ועסקו בנושאים מגוונים. חלק מהסוגיות שבהן גיבשו האסיפות המלצות – שוויון בנישואין לזוגות חד מיניים, הזכות לבצע הפלה, הכללת זוגות לא נשואים בהגדרת המשפחה ותפקיד האיש במשפחה – הובאו להצבעה במשאלי עם על שינויים בחוקה. בקנדה, הדגם של אסיפת אזרחים הקודמת למשאל עם נוסה לראשונה בשתי פרובינציות בשנים 2004 ו-2006 (בריטיש קולומביה ואונטריו, בהתאמה) סביב רפורמה בשיטת הבחירות.

אם ניקח כדוגמה את נושא ההפלות, שבו עסקה אסיפת האזרחים הנחשבת למוצלחת ביותר באירלנד: השאלה שהועמדה בפניה לא הייתה רק אם לבטל או להותיר על כנו את האיסור בחוקה על ביצוע הפלות, אלא מהו הסדר חלופי ראוי, ובאילו תנאים ראוי להיתרן אם מתבטל האיסור הגורף.

בהסדר שאנו מציעים – ובשונה מהמקרה האירי – אסיפת אזרחים תוקם בכל מקרה שמתוכנן משאל עם. המשמעות היא שהיזמה עשויה להגיע ממקורות שונים – מהחוק, מהשלטון או מאזרחים, ואף צורת השאלה העומדת לדיון עשויה להיות שונה ממקרה למקרה. אם, למשל, מדובר באסיפה שמתכנסת לקראת משאל חובה, בעקבות החלטת ממשלה שמשמעותה שינוי בגבולות הריבונות של המדינה (במסגרת הסכם מדיני או ללא הסכם), הרי שאין גמישות: השאלה היחידה שניתן להציג לדיון האסיפה היא אם לאשר או לא לאשר את ההחלטה. כך גם לגבי הצעה בנושא כיוזמה אזרחית.

מצב אחר יהיה דיון בהצעה שעניינה שינוי בהרכב הוועדה לבחירת שופטים, אם ביוזמת הממשלה (משאל חובה) ואם ביוזמה אזרחית. במצב כזה, ניתן יהיה להציג בפני האסיפה שאלה פתוחה יותר: האם ובאיזה אופן לשנות את הרכב הוועדה. האסיפה תוכל להמליץ לתמוך בהצעת השינוי של הגורם היוזם, להשאיר את המצב כפי שהוא, או לשנות את הרכב הוועדה אך באופן אחר מזה שהוצע. אם האסיפה תמליץ על הדרך השלישית, המשמעות תהיה שיונחו להצבעה במשאל שתי ההצעות – זו המקורית (של הממשלה או של היוזמה האזרחית) וזו שעליה המליצה האסיפה.

כך גם לגבי הצעה שתובא למשאל בעקבות יוזמה אזרחית תגובתית. אם תובא הצעה לבטל החלטת ממשלה או חוק שנחקק, גם כאן ניתן יהיה לנסח את השאלה באופן שמותיר לאסיפה מרחב גמישות מסוים. אם, למשל, מדובר בהחלטת ממשלה לנקוט מדיניות אכיפה מסוימת כלפי מפרי חוק (למשל עריקים), השאלה שתוצג לאסיפה תהיה אם לתמוך בהשאת ההחלטה על כנה, לתמוך בביטולה, או להכניס בה שינויים, כמו תנאים או סייגים, בלי לבטלה כליל.

כאשר מדובר באסיפה שמתכנסת בעקבות יוזמה שלטונית (משאל רשות), ניתן לשער כי השאלה תהיה רחבה יותר מלכתחילה, שכן השלטון מבקש לפתור בעיה שהוא אינו מצליח לפתור במסגרת הפוליטיקה הייצוגית ולהעביר את האחריות לציבור. כך למשל, אם השלטון יבקש לקיים משאל עם בשאלת ההסדרה של תחבורה ציבורית בשבת. במקרה זה, תפקיד מועצת האזרחים יהיה לנסח לאסיפה את השאלה באופן שתוחם אותה ומגדיר את גבולות הדיון, במטרה לאפשר תהליך דיוני אפקטיבי וגיבוש המלצות קונקרטיות.

לניסוח השאלות ולהגדרת המנדט עבור אסיפות אזרחים קיימות המלצות Best practices, שגובשו על ידי ארגונים מקצועיים העוסקים בתהליכים דליברטיביים. אחת מהן, כדוגמה, היא לכלול בשאלה או בדברי הסבר נלווים התייחסות לשיקולים המתנגשים.⁴⁷ מתפקידי רשות הבחירות, גם בהקשר זה, יהיה ללמוד על הניסיון העולמי בתחום, להכיר את ההמלצות ולפתח מומחיות מקצועית שתוכל להנחות את פעילות הרשות.

OECD, 2020, pp. 84-86 47

גודל האסיפה

בקביעת גודל האסיפה נדרש איזון בין שני שיקולים: ככל שהיא גדולה יותר, ביכולתה לשקף באופן מדויק יותר את המגוון בציבור ולהיתפש כלגיטימית; ככל שהיא קטנה יותר, גדלה איכות דיוניה, כאשר ניתן לקיים דיונים מועילים גם במליאה, ויש יותר אפשרויות להיווצרות קשרי אמון בין המשתתפים.

אנו מציעים שהאסיפה תמנה 88 משתתפים ומשתתפים, וזאת בעיקר משיקולים מעשיים: מספר זה מאפשר ייצוג גבוה, אמין ומאוזן של קבוצות אוכלוסייה מגוונות, כולל כאלו המונות רק 1%-2 מהציבור, בלי להכביד על הליך הדיון וקבלת ההחלטות. המספר מבטיח שגם הקבוצה החברתית הקטנה ביותר שיש לה משמעות פוליטית – דרוזים, המהווים 1.6% מהאוכלוסייה בישראל נכון לשנת 2024 – תהיה מיוצגת.⁴⁸ המספר שומר על איזון בין רוחב לבין ניהוליות: גדול דיו כדי לכלול קולות קטנים, אך מצומצם דיו כדי לאפשר דיון חזק. זהו מספר שניתן לחלקו בקלות לתתי קבוצות או לוועדות (למשל, 8 קבוצות של 11 או 11 של 8), דבר המשרת עבודה מדורגת, גמישה ויעילה. מבחינה זו, 88 הוא בחירה אופטימלית לאסיפה שנועדה לשקף את הדינמיקה המשתנה של החברה הישראלית בלי לוותר על איכות ההקשבה והמעורבות.

ברובד הסימבולי, מדובר בכפולה של 44, מספר הנרות שמדליקים בחנוכה – חג של הדלקת אור במרחב ציבורי ההולך ומתכהה. האסיפה, כמו חנוכיה של ריבוי קולות, מרבה אור ללא כפייה. 88 הוא גם מספר הקלידים בפסנתר – שחורים ולבנים, נמוכים וגבוהים, כל אחד שומר על ייחודו אך כולם משולבים. האסיפה איננה לוח שחמט של עימות מתמיד בין מחנות, כי אם מקלדת של סולמות מגוונים שמזמינה הבנה, תנועה משותפת ולעיתים הרמוניה.

בחירת המשתתפים

שיטת הבחירה של משתתפי האסיפה היא קריטית לכך שתיתפש כגוף המשקף את כלל הציבור בזעיר אנפין. על המשתתפים להיות אזרחים מן השורה שעלו בגורל באופן אקראי לגמרי; ועל הזהויות והתכונות העיקריות המרכיבות את הציבור להיות מיוצגות במשקל המדמה את חלקן באוכלוסייה. תפישת הלגיטימיות של האסיפה בעיני הציבור עולה ככל שהיא נתפשת כמייצגת וכמכילה מגוון, ואזרחים נותנים אמון באסיפות אזרחים משום שהם מזהים בהן "אנשים כמוהם". שיטת הפנייה האקראית תורמת לאמינות גם משום שהיא מבטיחה כי לכל אזרח סיכוי שווה לקבל הזמנה להשתתף, והיא חסינה מפני הכוונה מלמעלה או השפעה של שיקולים זרים. חשוב שתהליך הבחירה יהיה שקוף כדי להבטיח את אמון הציבור.

שיטת הבחירה המקובלת ביותר היא ההגרלה הדו שלבית (Civic lottery). בשלב הראשון נשלחת הזמנת השתתפות באופן אקראי למספר גדול של אזרחים. המספר תלוי בגודל האוכלוסייה, בגודל האסיפה ובשיעור ההיענות הצפוי, המושפע מגורמים שונים כמו בולטות הנושא והעניין הציבורי שהוא מעורר, מידת ההשקעה הדרושה מצד המשתתפים והתמריצים להשתתפות. במקרה הישראלי, כ-10,000 הזמנות צפויות להניב תוצאה טובה; 20,000 ומעלה צפויות להניב תוצאה מצוינות. בשלב השני, המכונה Stratification, עורכים הגרלה נוספת מתוך האזרחים שנענו בחיוב להזמנה. בשלב זה, ההגרלה נעשית באופן שיבטיח את ייצוגיות האסיפה לפי אמות המידה שהוגדרו מראש, כך שהנבחרים באקראי ישקפו נאמנה את כלל הציבור.

48 מבחינה השוואתית, 88 מהווה נקודת אמצע סבירה בגודלן של אסיפות אזרחים בעולם, שני סביב 36-161 חברים. OECD, 2020, p. 37.

הבטחת ייצוגיות

שתי שאלות שונות עולות לגבי הבטחת ייצוגיות: הראשונה, מהן אמות המידה לייצוגיות; השנייה, כיצד מעודדים היענות להזמנה בקרב קבוצות שנטייתן לכך תהיה פחותה, כדי להבטיח שהן אכן תיוצגנה באופן הולם באסיפה.

אמות מידה לייצוגיות

לייצוגיות ישנן אמות מידה דמוגרפיות שנחשבות ברורות וסטנדרטיות. הן כוללות בדרך כלל מגדר, גיל, מעמד סוציו-אקונומי (לפי רמת השכלה/הכנסה) ואזור מגורים. מעבר לכך, ישנן אמות מידה זהותיות שאף הן ברורות מאליהן בהקשר הישראלי: לאום, דת ורמת דתיות. ייתכנו אמות מידה נוספות שיהיו רלוונטיות בהקשר של הנושא הנדון באסיפה. כך לדוגמה, אם הסוגייה קשורה לתחבורה ציבורית, ייתכן שיהיה מקום להוסיף פרמטרים של בעלות על רכב פרטי וגודל משק הבית. כל אלו הן אמות מידה תיאוריות, וקביעתן ביחס לכל אסיפה תהיה נתונה להחלטת מועצת האזרחים.

מתעוררת השאלה אם לכלול גם אמות מידה "תפישתיות" (Attitudinal), הקשורות לזהות פוליטית או לתפישות ערכיות, באופן כללי או ביחס לסוגיה הנדונה באסיפה. הספרות העוסקת בתהליכים דיוניים חלוקה בעניין. מצד אחד, לא קיים מתאם מלא בין אפיון סוציו-דמוגרפי לבין פריסת עמדות, כך שאסיפה בעלת הרכב משקף מבחינת אפיון זה לא בהכרח תהא משקפת גם בפריסת העמדות המהותיות. כמו כן, נטייתן של קבוצות מסוימות להשתתף פחות באסיפות אזרחים עלולה להוביל לתת ייצוג של עמדותיהן, אם לא יובטח ייצוג תפישתי. במישור הלגיטימיות הציבורית, האסיפה עשויה להיתפש כמייצגת וכלגיטימית יותר אם תהיה בה גם פריסה של זהויות פוליטיות ועמדות אשר משקפת את פריסתן בציבור הרחב.⁴⁹ וככל שהאסיפה משמשת לשיקוף עמדות הציבור כלפי האליטה הפוליטית, ובאילו עמדות עשוי הרוב לתמוך אם ייחשף לתהליך דיוני בסוגייה – הרי שאסיפה שאינה מייצגת מבחינה תפישתית עלולה להטעות ולייצר שיקוף מעוות. יתר על כן, בשל ההשפעה של המלצות האסיפה על גיבוש עמדות בציבור לקראת הצבעה במשאל, אסיפה שאינה משקפת את פריסת העמדות עלולה לגרום למניפולציה לא לגיטימית על דעת הקהל.⁵⁰

מן הצד השני, יש גם שיקולים נגד הכללת אמות מידה תפישתיות לייצוגיות האסיפה: קיימת סכנה שאם משתתפי האסיפה יישאלו לזהותם הפוליטית או לעמדתם ביחס לסוגייה, וידעו שזו נלקחה בחשבון בבחירתם להשתתף באסיפה, הם יחושו מחויבים "לייצג" את העמדה שביטאו או את המחנה הפוליטי שלהם. יהיה בכך כדי להפחית משמעותית מהאפקטיביות של התהליך הדיוני, שמחייבת פתיחות ונכונות לשינוי עמדות. כמו כן, אם עמדה רווחת בציבור הרחב תיוצג גם באסיפה באמצעות קבוצה גדולה של משתתפים, עלולה להיווצר תופעה של חשיבה קבוצתית (Groupthink) המפריעה לתהליך הדיוני, כאשר עמדות מיעוט המאתגרות את העמדה הרווחת נדחקות לשוליים, או שהצגתן היא עניין מקרי התלוי ביכולותיהם הרטוריות של מעט משתתפים. קושי נוסף הוא בכך שנכח דלות הדיון הציבורי בסוגיות מדיניות מהותיות, עמדות שעליהן יצהירו משתתפים עלולות שלא לשקף באמת את

49 בישראל, מחקר על תחושות ייצוג בכנסת מראה כי הממד החשוב ביותר לאזרחים הוא זה המהותי – קרי ייצוג העמדות (להבדיל למשל מייצוג תיאורי, הקשור לדמיון סוציו-דמוגרפי). Lavi et al., 2024.

50 טענות מסוג זה עולות בספרות כלפי אסיפת האזרחים באירלנד שעסקה בהפלות. Doyle & Walsh, 2022, pp. 421-422.

עמדתם, בהיותן מבוססות על מידע כוזב או על היתלות בשיח מחנאי, ולא על שקילה ערכית ממשית. שיקול נוסף נגד שימוש באמות מידה תכשיריות הוא החשש ששאלות למשתתפים בדבר עמדותיהם הפוליטיות או הערכיות יפתחו פתח לחשדות להטיה פוליטית בבחירת המשתתפים, ויפגעו באמון הציבורי בתהליך. יתר על כן, עצם בדיקת העמדות ביחס לסוגייה מעורר קושי מבחינת היכולת לנסח את השאלה באופן ניטרלי ולא מוטה, ושאינו מפשט יתר על המידה את הסוגייה.

נוכח המחלוקת האמורה, אנו מעדיפים להשאיר סוגייה זו פתוחה לעת עתה, ולשוב אליה בהמשך.

עידוד היענות וייצוג בקרב קבוצות הנוטות להשתתפות נמוכה

חרף שיטת הבחירה האקראית של משתתפים, עדיין קיים מרכיב משמעותי של בחירה עצמית (self-selection), כל עוד השתתפות באסיפה איננה בגדר חובה. כתוצאה מכך, וכפי שמראה הניסיון בעולם, ניתן לצפות לשיעור היענות גבוה יותר בקרב אנשים שהם יותר משכילים, מתעניינים בפוליטיקה, ומשתייכים לקבוצות הזרם המרכזי בציבור. לעומת זאת, שיעור ההיענות צפוי להיות נמוך יחסית בקרב נשים, צעירים, מעוטי יכולת, משכילים פחות, תושבי פריפריה ובני קבוצות מיעוט, ובוודאי בקרב מי שיש להם כמה ממאפיינים אלה.⁵¹ על פי תוצאות הסקר שערכנו לגבי מידת הנכונות להשתתף באסיפות אזרחים, עולה כי אכן, הנכונות גבוהה יותר בקרב יהודים חילונים, מסורתיים ודתיים לעומת חרדים וערבים; בקרב משכילים יותר לעומת משכילים פחות; בקרב גברים לעומת נשים; ובקרב בעלי עמדות "חזקות" (מגובשות יותר) לעומת "חלשות". לא ניתן לבטל כליל הטיות אלה, אך יש אמצעים שונים שניתן לנקוט כדי להנמיך חסמים להשתתפות בקרב קבוצות הנוטות לכך פחות ולעודד אצלן היענות חיובית:

- תמריצים כספיים: כדי לעודד השתתפות מייצגת ממעמד הביניים ומטה, חיוני שהמשתתפים יקבלו החזר הוצאות מלא – כנגד נסיעות, לינה (ככל שיש צורך), ארוחות והוצאות טיפול בילדים. כן נדרש תגמול כספי על ימי ההשתתפות, בדומה להסדר לגבי שירות מילואים. על ההסדר לחול גם מבחינת ההגנה על הנעדרים מעבודתם בשל השתתפות באסיפה ומבחינת התגמול למעסיקים. הניסיון בעולם, וגם התשובות לסקר שערכנו ביחס לישראל, מעידים כי תגמול כספי הוא אמצעי מרכזי וקריטי לעידוד השתתפות.
- ההזמנה: ההזמנה הנשלחת למשתתפים צריכה להיות מנוסחת בלשון בהירה, פשוטה ומובנת לכול. עליה להכיל הסברים ברורים בנוגע לאסיפה – מטרותיה, הסוגייה שתידון בה ודרך בחירת המשתתפים, כמו גם פרטים לוגיסטיים וכספיים. על ההזמנה להיות כתובה גם בערבית ובשפות נוספות לפי הצורך. מבחינת דרך הפנייה, יש להתאימה לאוכלוסיות מסוימות (לאוכלוסייה מבוגרת, למשל, פנייה בדוא"ל עשויה שלא להספיק, ותידרש פנייה טלפונית משלימה).
- הסברה: כמו לקראת בחירות, על הרשות לפרסם תשדירים ציבוריים המידעיים על הקמת האסיפה. כן תידרש הסברה מוגשת לשונית ותרבותית, במיוחד לקבוצות מיעוט, למשל

51 באסיפה באירלנד על הפלות, למשל, הייצוג היה מוטה לטובת מעמד ביניים-עליון, ורמת ההשכלה של המשתתפים הייתה גבוהה מהממוצע. היה גם ייצוג יתר לאנשים המתעניינים בתהליך הפוליטי ולחילונים, וייצוג חסר לחקלאים ולתושבי אזורים כפריים. ישנה השערה שהטיות אלו נבעו, בין השאר, מכך שמשתתפים זכו לכיסוי הוצאות בלבד ולא קיבלו תגמול נוסף על ההשתתפות. Doyle & Walsh, 2022, pp. 421-422

באמצעות כלי תקשורת מגזריים או אסיפות מקומיות. ניתן גם לערוך מפגשים כלליים הפתוחים לכל מי שקיבלו הזמנה, כדי לקבל הסברים מפורטים יותר בעל פה על התהליך ולהשיב על שאלות. חשוב שתהיה כתובת ברשות לפניית ולמענה עבור מי שהוזמן להשתתף.

- מעטפת תמיכה בימי האסיפה: למשל, מסגרת לשמירה על הילדים, כדי לאפשר להורים לילדים קטנים להשתתף; ליווי וסיוע למשתתפים המתקשים בשפה וזקוקים לתיווך ותרגום; סיוע והנגשה מותאמים לבעלי צרכים מיוחדים.

ארגון האסיפה וניהולה

לאסיפת אזרחים מבנה בסיסי הכולל שלושה חלקים:

- שלב למידה וחשיפה, שבו לומדים משתתפי האסיפה על הסוגיה הנדונה ועל גישות ועמדות שונות ביחס אליה. שלב זה יכול לכלול "ערכת מבוא" לקראת המפגש הראשון וחומרי קריאה או צפייה בין המפגשים, אך עיקרו מפגשי למידה, שבהם מומחים ובעלי עניין מציגים בפני האסיפה ועונים על שאלות. למשתתפים עצמם תפקיד פעיל בשלב זה, והם יכולים לבקש לקבל מידע נוסף ולהזמין מומחים ובעלי עניין לבחירתם. כמו כן, ניתן בשלב זה לשמוע אזרחים אחרים, על ידי קיום שימועים או הזמנה לציבור להגיש פניות מקוונות.
- שלב דיון וגיבוש המלצות, שבו דנים המשתתפים בסוגיה לאור המידע והעמדות השונות שהובאו בפני האסיפה, מעריכים את היתרונות והחסרונות של אפשרויות ההסדרה השונות, ומגבשים המלצות. הדיונים בשלב זה מתקיימים בקבוצות קטנות ועם הנחיה מוקפדת, כדי לאפשר לכל המשתתפים להתבטא.
- הצבעה והכנת דוח מסכם, המפרט את ההמלצות שהתקבלו ברוב דעות וכן המלצות משמעותיות שלא זכו לרוב.

מדובר, אם כן, באירוע מורכב הדורש הכנה מדוקדקת וניהול מוקפד. יש לקבוע את מיקום המפגשים, מועדיהם ומשכם; נדרש צוות בליווי מומחים שיהיה אחראי על הכנת המידע שיוצג למשתתפים ועל הזמנת מומחים ובעלי דעה; צוותים מתוך משתתפי האסיפה, שיהיו שותפים להחלטות על הזמנת מומחים ובעלי דעה נוספים לבקשת המשתתפים; ניהול החלוקה לקבוצות; הנחיה מקצועית של מושבי הלמידה והחשיפה במליאה ושל הדיונים בקבוצות; ניהול ההצבעה; הכנת דוח הסיכום; ניהול המערך הלוגיסטי סביב הגעת המשתתפים ומערכת התמיכה בהם במהלך האסיפה, ועוד.

בצמתים שבהם מתקבלות החלטות מהותיות, כמו הכנת המידע המובא בפני המשתתפים, הקמת ועדת מומחים מלווה, בחירת המומחים ובעלי העניין שיציגו ובחירת המנחים, קיימת חשיבות יתרה בהבטחת שקיפות, מגוון ומעורבות של משתתפי האסיפה ככל שניתן, כדי לשמור על אמינות התהליך ולמנוע טענות בדבר הכוונה מלמעלה והטיית התוצאות.⁵² בהקשר זה של הבטחת האמינות בעיני הציבור, יש חשיבות רבה לכך שהאחריות על אסיפות האזרחים וקבלת ההחלטות המשמעותיות בנוגע לניהולן מופקדת בידי מועצת האזרחים, הזוכה לאמון וללגיטימיות מעצם הרכבה.

52 ראו לדוגמה תיאור הפרקטיקות שנקטו באסיפה באירלנד שעסקה בהפלות, להבטחת שקיפות בהחלטות על בחירת מומחים ולשילוב משתתפי האסיפה בהחלטות. Doyle & Walsh, 2022, pp. 417-418.

כאמור, בעולם נצבר ניסיון רב עם פורומים אזוריים מייצגים (mini-publics), ונצבר ניסיון מסוים, בעיקר (אך לא רק) באירלנד, עם אסיפות אזרחים. ארגון ה-OECD פרסם בשנת 2020 דוח מקיף ובו המלצות מפורטות בכל היבטים שהוזכרו לעיל.⁵³ ישנם גופים מקצועיים בינלאומיים המתמחים בעיצוב ובניהול תהליכים דיוניים, ואף ארגון בישראל (דמוקרטיה 3.0) המתמחה בארגון אסיפות אזרחים ברמה המקומית. קיים אפוא בסיס איתן של ידע מקצועי על הארגון והניהול של אסיפות אזרחים, אשר ניתן יהיה להסתמך עליו ולהתאימו לתנאים המקומיים.

תקשור ציבורי של האסיפה

יש חשיבות עליונה לכך שכל תהליך האסיפה, מבחירת משתתפיה ועד פרסום המלצותיה, יהיה מתוקשר לציבור באופן שוטף, נגיש ושקוף. זאת, הן כדי להבטיח אמון ציבורי בתהליך ובתוצאותיו והן כדי לשתף ככל הניתן בדיוני האסיפה, כך שאלה ישפיעו על איכות הדיון הציבורי לקראת המשאל ועל התרבות הפוליטית בכלל. ככלות הכול, מספר קטן של אזרחים משתתפים באסיפה עצמה, וחשיבותה נאמדת בעיקר בהשפעתה על הציבור הרחב ועל המערכת הפוליטית.

גם בהיבט זה ניתן ללמוד מהניסיון האירי, שנמצא כאפקטיבי למדי בהבאת תהליכי האסיפה לידיעת הציבור הרחב, בהשפעת האסיפה על הדיון הציבורי וביצירת רמה גבוהה של אמון בה. ניסיון זה כולל ניהול של אתר ייעודי עם כלל המידע על אודות האסיפה; הכנת החומרים הכתובים המובאים בפני משתתפי האסיפה בסוגייה הנדונה; שידורים חיים והקלטות מהמפגשים שהאסיפה מקיימת עם מומחים ובעלי עניין (ללא צילום המשתתפים עצמם, שזהותם נותרת חסויה לפחות בזמן האסיפה וברצותם גם אחריה, כדי למנוע ניסיונות להשפיע עליהם ולהימנע מהרתעת מי שאינו מעוניין בחשיפה ציבורית); והדוח המסכם עם המלצות האסיפה. עוד כולל תקשור האסיפה מערך דוברות העובד עם אמצעי התקשורת כדי להבטיח סיקור אפקטיבי של האסיפה.

משאלי עם

כל אסיפת אזרחים תוביל למשאל עם, למעט במקרה אחד: במשאל רשות ביוזמת השלטון, לכנסת תינתן שהות לדון בהמלצות האסיפה ולהחליט אם (1) לאמץ את ההמלצות ולייתר את הצורך במשאל, (2) להעמיד את ההמלצות כפי שהן להצבעה במשאל, או (3) להציע הצעה חלופית שתעמוד אף היא לבחירה לצד המלצות האסיפה.

מאסיפה למשאל – ניסוח השאלון

החוק המסדיר יקבע את פרק הזמן שבין סיום עבודתה של אסיפת אזרחים ופרסום המלצותיה לקיום משאל עם. כלל אצבע הוא כי יש לאפשר די זמן לעריכת קמפיין לקראת המשאל ולקיום דיון ציבורי; אך מנגד, אין לקבוע פרק זמן ארוך מדי שבו הנושא "יבלע" בין נושאים אחרים והדיון הציבורי, שכבר התעורר בסוגייה סביב אסיפת האזרחים, ידעך. לכן, מוצע לקבוע תקופה של מספר חודשים בודדים.

ניסוח השאלון המוצג למצביעים במשאל הוא קריטי לגיטימיות המשאל ותוצאותיו. הניסוח

53 OECD, 2020. ראו במיוחד עמ' 96-103 על היבטים הקשורים לניהול האסיפה.

צריך להיות מופקד בידי גוף ניטרלי ובעל אמון ציבורי – מועצת האזרחים – כדי למנוע חשד למניפולציה שנועדה לכוון לתוצאה מסוימת. עוד חייב הניסוח לעמוד בסטנדרט מקצועי גבוה של בהירות ודיוק. על השאלון (בכל השפות שבהן יוצג) להיות בהיר ומובן ולא נתון לפרשנויות, כדי שההצבעה תשקף את העדפויותיהם המודעות של הבוחרים וכדי שלא להזמין מחלוקת סביב יישום ההחלטה שהתקבלה. הצעה שמנוסחת באופן עמום, או שהשלכות אישורה אינן ברורות דיין, פותחת פתח לחשדנות כלפי כוונות הגורם המציע, במיוחד אם זו הממשלה שתהא אחראית אף על היישום (בהקשר הישראלי אפשר להוסיף גם חשדנות כלפי בית המשפט, שיידרש להתמודד עם מחלוקות סביב פרשנות ההצעה ואופן יישומה).⁵⁴ אחד מתפקידיה המרכזיים והרגישים של מועצת האזרחים יהיה אפוא האחריות על ניסוח השאלון שיובא להצבעה במשאל עם, כמו גם על בחירת סוג השאלון המתאים לנושא המשאל ולנסיבותיו.

קיימות אפשרויות שונות לניסוח: שאלון עם שאלה אחת – בעד או נגד הצעה; שאלון עם תתי שאלות (דו שלבי) כשבכל תת שאלה אפשרויות שונות – למשל, הצבעה בעד/נגד שינוי המצב הקיים, ובחירה בין הצעות שונות לשינוי; או שאלון מרובה אפשרויות שבו מדרגים את ההעדפות. מהסוג השלישי, היוצר קושי בפרשנות התוצאות, אנו מציעים להימנע. צורת השאלון צריכה להתאים לנסיבות המשאל: מה הייתה ההצעה שהניעה את התהליך, והאם התווספו לאורכו הצעות נוספות, של הכנסת או של אסיפת האזרחים. על הניסוח לשקף נאמנות הן לכוונה ולניסוח של הגורם שיזם את המשאל, הן להמלצות האסיפה, והן להצעה חלופית של הכנסת ככל שהייתה כזאת. לשם כך, בתהליך הכנת השאלון, על מועצת האזרחים לשלב את הגורם היוזם וכן נציגות של אסיפת האזרחים (ושל הכנסת אם רלוונטי). גם בהקשר זה, החלטת הרשות תהיה כפופה לביקורת שיפוטית, אך לאור הרגישות, יש לצמצמה למינימום.

מידע ותעמולה

לסוגיית המידע המצוי בידי המצביעים לקראת משאל עם, ולהשפעת הקמפיין בהקשר זה, נודעת חשיבות רבה. אחד החששות במשאלים, כמו בבחירות בכלל, הוא היעדר מידע מספק בידי המצביעים והשפעות פסולות עליהם בתקופת הקמפיין, הגורמות להטיית התוצאות. השפעה פסולה עלולה לנבוע מהפצת מידע כוזב ביחס לסוגייה העומדת להכרעה ולמשמעויות ההצבעה, כמו גם על האסיפה שקדמה למשאל; והיא יכולה לנבוע מהשקעה של גורמים בעלי עניין ובעלי משאבים בהטיית הקמפיין לטובת התפישות או האינטרסים שלהם. בקיום אסיפת אזרחים לפני המשאל יש כדי למתן במידה מסוימת סכנות אלה, בשל האמינות הגבוהה המיוחסת למידע המופץ באמצעות האסיפה ולהמלצותיה המתבססות על מידע אמין. עם זאת, דרושים אמצעים נוספים כדי להבטיח שלבוחרים תהיה גישה למידע אמין ולצמצם את סכנת ההשפעות הפסולות.

במדינות שונות מקובל להטיל על גורם מפקח, בעל מעמד ניטרלי ואמין, תפקיד פעיל בהכנה

⁵⁴ אחד ההסברים לכישלון משאל העם שנערך באירלנד במרץ 2024, בעקבות המלצותיה של אסיפת אזרחים מ-2021 בנושא הגדרת המשפחה ותפקיד האיש, הוא ניסוח קלוקל של השאלון. השאלון נוסח על ידי הממשלה, לאחר דיונים נוספים על המלצות האסיפה בוועדה פרלמנטרית. ההצעה שהופיעה בו סטתה מהנוסח של המלצות האסיפה, שאף הוא לא היה ברור דיו, וכך איבדה מהלגיטימיות הציבורית שהקנתה האסיפה להצעה. כמו כן, מנוסח השאלון לא היה ברור לבוחרים מהי המשמעות של אישור ההצעה מבחינת ההשלכות המעשיות והחוקיות, ומחקר אמפירי הצביע על כך כגורם מרכזי בהצבעה נגד ובאי הצבעה. ראו Kenny, 2025.

ובהפצה של מידע מאוזן ומבוסס על המשאל הצפוי.⁵⁵ אף יש מדינות שבהן המידע המסופק למצביעים כולל טיעונים בעד ונגד ההצעות השונות.⁵⁶ מוצע שרשות הבחירות תהיה אחראית לכך ותגבש את המתכונת המתאימה להנגשת מידע. על מידע זה לכלול, לכל הפחות, הסברים על שאלון ההצבעה, על אפשרויות ההצבעה ועל משמעותן, וכן מידע על התהליכים שקדמו והובילו למשאל, כולל מקור היוזמה וזהות הגורם היוזם, ומידע הקשור לאסיפת האזרחים שדנה בסוגייה ולהמלצותיה.

אמצעים נוספים קשורים לאסדרה של הקמפיין לקראת המשאל. מדובר בדרכים "לשטח את המגרש" בין השחקנים השונים, לייצר תנאים של הוגנות ולמנוע שימוש לרעה בתעמולה והשפעות פסולות על הדיון הציבורי ועל ההצבעה. קיים מגוון גדול של גישות והסדרים בנושא, כאשר האסדרה יכולה לכלול תקרות על מימון והוצאות תעמולה, חובות בדבר גילוי מקורות מימון, הבטחת גישה שוויונית לזמן שידור ועוד. מאחר שבשראל כבר קיים הסדר חוקי שחל על תעמולה בבחירות לכנסת, מוצע שאותו הסדר יחול, בשינויים המתחייבים, אף על התעמולה לקראת משאל העם, ויהיה באחריותה של רשות הבחירות כמו בבחירות רגילות. עם זאת, לאור קשיי האכיפה הקיימים של מגבלות מימון, כדאי יהיה לקבוע מנגנון יעיל יותר בהשוואה לזה הקיים לגבי בחירות, כדי למנוע הפרות בזמן אמת שעלולות להשפיע על תוצאות המשאל.

הסדרי הצבעה

מוצע שהסדרי ההצבעה ביום המשאל יהיו כמו בבחירות כלליות ובאחריותה של רשות הבחירות, לרבות כל הקשור להכנה ופריסה של קלפיות, לספירת פתקי ההצבעה, לקביעת יום שבתון ועוד. ייתכן כי תמורות טכנולוגיות תאפשרנה בבוא היום הצבעות דיגיטליות, מהלך שיהיה כפוף כמובן לערובות ביטחון, פרטיות ונגישות.

הרוב הדרוש

אנו מציעים כי הצעה במשאל עם תאושר ברוב רגיל מקרב המצביעים בפועל. הסדר אחר, כמו דרישת רוב מיוחד, יעניק עדיפות להותרת המצב הקיים על כנו. אין לכך הצדקה, כל עוד לא מדובר בשינוי הסדר שהתקבל אף הוא ברוב מיוחד, ולכן איננו רואים סיבה לסטות מהדרישה של רוב רגיל. ישנן מדינות שבהן, כדי לתת תוקף לתוצאות של משאל, נקבע רף מינימלי של השתתפות בהצבעה. הרציונל הנטען לדרישה זו הוא הגברת הלגיטימיות של המשאל. איננו תומכים בכך, משום שהדבר מוביל לעידוד אי השתתפות בהצבעה, בניגוד לרוח הדמוקרטיה הדיונית והישירה של הרחבת ההשתתפות האזרחית בקבלת החלטות. בהינתן רף של השתתפות, מתנגדי ההצעה פועלים להשאיר מצביעים בבית במקום לעודדם להשתתף ולהצביע נגד, ויש שאף מארגנים פעילויות פנאי כדי לעודד אי הצבעה.

יישום ההחלטה במשאל

הכרעה המתקבלת במשאל עם תוקפה כתוקף החלטה שיפוטית חלוטה, והיא מחייבת את הרשות השלטונית האחראית לפעול בהתאם. אם מדובר בהחלטה שעניינה חקיקה, יישומה

55 כך באירלנד לדוגמה. אחד ההסברים להצלחתם היחסית של משאלי עם במדינה זו נוגע לניהול טוב של המידע, כולל ניטור מידע כוזב. ראו Kenny, 2025.

56 כך למשל בחלק ממדינות ארה"ב. על גישות שונות לאספקת מידע ראו Direct Democracy, 2008, pp. 156-157.

מוטל על הכנסת. אם המשאל עוסק בהחלטה מינהלית ועניינו החובה לקבל או לשנות החלטה, היישום מוטל על הממשלה. אם מדובר במשאל שעניינו ביטול חוק או החלטה, אלו יתבטלו מאליהם אם כך הוחלט במשאל. כפי שצוין, חלק מחשיבות הניסוח הבהיר של שאלון ההצבעה הוא בכך שיהיה ברור מהי המשמעות של כל החלטה שתתקבל, מבחינת החובות הנגזרות ממנה על הרשות הרלוונטית. כאשר "העם אומר את דברו", צריך שיהיה ברור מה בדיוק הוא אומר, וכיצד על מוסדות השלטון לפעול כתוצאה מכך.

יש לקבוע בחוק המסדיר פרק זמן קצוב למימוש ההחלטה, בהתאמה לאופי היישום (החלטת ממשלה או חקיקה). רשות הבחירות תהא אחראית על המעקב אחר היישום, כולל מתן התראות לרשות הרלוונטית לגבי אי עמידתה בחובת הביצוע.

פרק ד | השפעות חברתיות - נושאים נבחרים

פירטנו לאורך נייר זה כיצד צפויה ההרחבה של ממדי הדמוקרטיה בישראל להשפיע על הזירה הפוליטית, על התרבות הפוליטית, על היחסים בין האזרחים לפוליטיקה ועל הזירה החברתית באופן כללי, בעיקר בהקשר של מיתון מתחים בין קבוצתיים ופערי כוח הבאים לידי ביטוי בהקשרים הפוליטיים. בחלק זה נבקש להתמקד בהשפעות שעשויות להיות למהלך המוצע על שלוש קבוצות בעלות מאפיינים ייחודיים ביחסיהן עם המערכת הפוליטית, ועל שני נושאים משמעותיים המפלגים את החברה בישראל.

השפעות לפי קבוצות נבחרות

ערבים

כפי שהוזכר בפתיחה, עצם היחס כלפי המיעוט הערבי ומעמדו הוא אחת מסוגיות הליבה המפלגות את החברה בישראל. אזרחי ישראל הערבים מהווים קבוצת מיעוט ייחודית: הם חברים שווים, להלכה, ב"דמוס", אך אינם נתפשים כחלק מה"אתנוס" – הקולקטיב הלאומי – על ידי הרוב המכריע של האזרחים היהודים.⁵⁷ מצב זה מציב אותם בעמדה של הדרה מובנית וסיכון מוגבר לפגיעה מצד הרוב. סיכון זה מתממש בשורה של תחומי חיים, ובכללם המישור הפוליטי. השאלה אם לגיטימי לשתף את מפלגותיהם בקואליציה השלטונית, או אפילו להיות תלויים בתמיכתן מחוץ לקואליציה, לא נשאלת לגבי אף מפלגה אחרת בישראל – אף לא ביחס למפלגות בעלות תפישות לא־ציוניות או לא־דמוקרטיות.

מעמדם כמיעוט מודר, החש ניכור עמוק מהמערכת הפוליטית, משתקף בתוצאות הסקר. הם נמצאים במקום נמוך יחסית למגזרים אחרים (אם כי לא בהכרח הנמוך ביותר) במדדים השונים העוסקים בהערכת תפקודה של המערכת הפוליטית וביחס כלפיה מבחינת תחושת השפעה, הזדהות וייצוג. זהו המגזר שבו השיעור הגבוה ביותר מהמשיבים (72%) מעידים על תחושת היותם "אזרחים סוג ב'" שהמדינה לא באמת "סופרת אותם".

הכנסת כלים של דמוקרטיה ישירה ודיונית עשויה להשפיע במספר דרכים על קבוצה זו ועל יחסיה עם הציבור הכללי. במישור אחד, בעצם ההעברה של כוח משכבת האליטה הפוליטית לאזרחים יש כדי להיטיב עם קבוצת מיעוט המודרת מכוח פוליטי. בפוליטיקה הייצוגית, כשנציגיו הנבחרים של הציבור הערבי מצויים לרוב מחוץ לקואליציה השלטת, הערבים נעדרים כוח פוליטי כמעט לחלוטין. בפוליטיקה פתוחה, שבה לאזרחים יש יכולת להשפיע על קבלת החלטות לא רק באמצעות נציגיהם הנבחרים אלא באופן ישיר במשאל עם, זהו ציבור בעל כוח משמעותי, כשהוא מהווה כ־17% מבעלי זכות הבחירה.

דמוקרטיה דיונית יכולה לצמצם פערי כוח בין קבוצות גם באמצעות השיח הציבורי. לציבור הערבי נוכחות דלה בשיח הפוליטי הכללי (וגם זאת לרוב בהקשרים שליליים), ועיקר השיח הפוליטי הערבי מתנהל בתקשורת מגזרית שהציבור היהודי לא חשוף לה. מנגד, הציבור הערבי

57 רק כ־8% מהיהודים בישראל אווזים בתפישה המכלילה גם את מי שאינם יהודים בזהות הקולקטיבית הישראלית. היתר מחזיקים בתפישות אתנוצנטריות של זהות ישראלית, במידות שונות. ראו פיינשטיין, 2023, עמ' 150.

על גווניו ישתקף היטב באסיפת אזרחים. משתתפים יהודים יהיו חשופים לנקודת מבטם של אזרחים ערבים בסוגייה הנדונה, כפי שלא היה קורה אלמלא המרחב הדיוני המובנה.

ראוי לסייג: יידרשו מאמצי הסברתיים וארגוניים כדי שהציבור הערבי אכן ירוויח, מבחינת הגברת קולו ויכולת השפעתו, מהוספת הכלים של משאל עם ואסיפות אזרחים. מימוש השפעה במשאל עם תלוי בשיעור ההצבעה. בעשור האחרון עמד ממוצע שיעור ההצבעה של ערבים (לפי יישובים) על 55% לעומת 73% ביישובים אחרים (יהודיים או מעורבים בעיקרם). מאחר שהסיבות לשיעור ההצבעה הנמוך מעוגנות בחוסר אמון ביכולת ההשפעה ובחשיבות ההצבעה, גם במשאל עם עלול שיעור ההשתתפות להיות נמוך. יש להניח שהוא יושפע באופן משמעותי ממהות הנושא העומד להצבעה, ומהמידה שבה הוא נתפש כבעל חשיבות עבור הציבור הערבי. אם מדובר בנושא הנתפש כ"פנים יהודי" (למשל, גיוס חרדים), צפוי ששיעור ההצבעה יהיה נמוך, לעומת נושא המשפיע ישירות על הציבור הערבי ברמה המעשית (כמו שירות אזרחי לכלל האוכלוסייה) או הזהותית (כמו סוגיות הקשורות לסכסוך המדיני). הדבר נכון גם לגבי אסיפות אזרחים, כאשר רמת הנכונות של אזרחיות ואזרחים ערבים להשתתף באסיפה צפויה להיות קשורה באופן בולט לרמת העניין שלהם בנושא הנדון ותפישתו ככזה שנוגע למציאות חייהם.

הן לגבי משאלי עם והן לגבי אסיפות אזרחים, יהיה צורך בהנגשה לשונית ותרבותית לציבור הערבי. מעבר לצורך הברור בתרגום (למשל, של השאלון במשאל), תידרש הסברה מותאמת לשונית ותרבותית לגבי המשמעות והחשיבות של כלים אלה. גם למפלגות וארגונים חברתיים ערביים יהיה תפקיד מרכזי בתיווך כלים אלה לציבור הערבי. הדבר נכון במיוחד לגבי אסיפות אזרחים, שכן מדובר לא רק בפעולה חד פעמית של הצבעה אלא בהשתתפות ממשית בדיון. רמת הנכונות של בני קבוצת מיעוט, ובמיוחד של נשים ושל פחות משכילים בקרבם, צפויה להיות נמוכה ללא מאמצי הסברה ועידוד פעילים שינמיכו חששות.

ממצאי הסקר מחזקים הנחה זו: רק 37% מהמשיבים הערבים ציינו כי יהיו מוכנים להשתתף באסיפת אזרחים אם יוזמנו, לעומת 54% במדגם הכללי. זאת, אף שהתמיכה העקרונית בקיום אסיפות גבוהה יותר בקרב המשיבים הערבים יחסית לאוכלוסייה הכללית. יותר מכך, כששואלים על איכות ההחלטות שאסיפת אזרחים תפיק, הערבים מגלים אמון בולט: הם מאמינים בשיעורים של 63%-73, הגבוהים משיעורי האמון בקרב האוכלוסייה הכללית, שהאסיפה תתבסס על מידע אמין, תפעל משיקולים ענייניים, תשמע מגוון עמדות, ותשקף באופן אמיתי את עמדת רוב האזרחים. כמו בשאר המגזרים, מדובר ברמת אמון גבוהה בהרבה מזו שניתנת למערכת הפוליטית לפי אותם מדדים.⁵⁸

מאמצי לעידוד השתתפות עשויים לכלול ליווי ותיווך במהלך האסיפה למתקשים בשפה, סידורי לינה מותאמים תרבותית ומפגשי הסברה ייעודיים לציבור הערבי בשלב שלאחר משלוח ההזמנות להשתתפות באסיפה. נציגות של חברים ערבים (ארבעה חברים בממוצע) בין חברי מועצת האזרחים ברשות הבחירות תאפשר לעמוד על הצרכים בתחומים אלה ולהתאים את פעילות הרשות לחברה הערבית מבחינת הסברה, הנגשה ותמיכה.

אשר למשאלי עם, בקרב הציבור הערבי והנהגתו עלול לעלות חשש משימוש בכלי זה בידי הרוב היהודי כדי לפגוע במיעוט הערבי. המענה לכך, שאותו צריך יהיה לתקשר לציבור הערבי

58 צריך לסייג לגבי המדגם הערבי בסקר זה: מאחר שמדובר בסקר אינטרנטי, ניתן להניח שיש בו הערכת יתר של תחושות מסוגלות פוליטית ושל אמון, וזאת בשל ייצוג חסר של ערבים בדוים בפאנלים אינטרנטיים.

ובמיוחד להנהגה, הוא כפול: ראשית, אין מדובר בהרעה ביחס למצב הקיים, שבו אין מגבלות על הרוב הפרלמנטרי, או על הממשלה, מקבלת החלטות הפוגעות בציבור הערבי, וההגנה היחידה שיש כיום מפני תרחיש זה, שתישאר על כנה, היא ביקורת שיפוטית. שנית, ההסדר שאנו מציעים כולל איסור על הצעות שיש בהן כדי להגביל זכויות על בסיס קבוצתי פסול, ובכך יש משום תוספת של הגנה על קבוצות מיעוט ביחס למצב הנוכחי. גם בהקשר זה, חברותם של ערבים במועצת האזרחים, המפקחת בין היתר על סוגיית ההצעות האסורות, עשויה לשמש מקור להרגעת החשש. יש לציין כי ממצאי הסקר מצביעים על תמיכה במשאלי עם הנמוכה רק במעט בקרב ערבים ביחס לאוכלוסייה הכללית (פער של 4.4%), והחשש מפני החלטות הפוגעות במיעוט במשאלי עם הוא כמו באוכלוסייה הכללית.

בשורה התחתונה: הציבור הערבי נמצא במקום של ניכור עמוק, אבל דווקא משום כך יש סיכוי שגיב בחיוב למנגנון שיתפש בעיניו כאמין, ענייני, שקוף ומייצג. אם נשכיל להסיר חסמים, להבטיח ייצוג הוגן, להזמין השתתפות באופן אמיתי ונגיש ולאזנת שהכלים הדמוקרטיים החדשים לדיון והכרעה הם לטובת האזרחים, ולא "עוד טריק של המערכת" – קיים פוטנציאל אמיתי בקרב הציבור הערבי להיענות ולהשתתפות.

חרדים

גם החרדים מהווים קבוצת מיעוט, אך מצבם הפוליטי שונה בתכלית. זה דורות שהפוליטיקה הייצוגית מעניקה לחרדים כוח והשפעת יתר יחסית לחלקם באוכלוסייה. מצב זה עשוי להשתנות, אך נכון להיום, ברור שבלעדיות הממד הייצוגי של הדמוקרטיה בישראל מטיבה עם הפוליטיקאים והעסקנים החרדים. הוספת ממדים של דמוקרטיה צפויה להחליש את כוחם, ואל נכחד: הממדים הישירים והדיוניים מבקשים, בין השאר, לתקן עיוותי ייצוג המקנים כוח יתר לקבוצות מסוימות בציבור על חשבון אחרות הסובלות מייצוג חסר.

התמונה מסתבכת אם נביט מעבר לזירה הפוליטית הצרה ולאליטה הפוליטית החרדית. ראשית, עד כמה, אם בכלל, מטיבה השפעת היתר של המפלגות החרדיות עם ציבור בוחריהן? ניתן להשיב לתהייה במספר מישורים. מישור אחד יבחן את התחושות הסובייקטיביות של אזרחים חרדים: באיזו מידה הם חשים שהמפלגות מייצגות אותם בסוגיות המדיניות החשובות להם? מישור אחר ינסה לבחון, אובייקטיבית, עד כמה מצבו של הציבור החרדי הוטב, לפי מדדים שונים, נוכח המדיניות שקידמו מפלגות חרדיות בזכות הכוח הפוליטי שבידן. מישור שלישי יבחן כיצד תורם כוחו הפוליטי העודף של הציבור החרדי לרגשות שליליים כלפי חרדים בקרב הציבור הרחב (ע"ע "כפייה דתית", "סחטנות", "טפילים" וכיו"ב ביטויים המופנים כלפי הציבור החרדי). אלה שאלות פתוחות ברובן, אך הן הופכות את השאלה, אם החלשת כוחן של המפלגות החרדיות תיטיב או תרע עם הציבור החרדי, למורכבת.

שנית, השינוי המוצע יחליש אומנם את כוחן של המפלגות החרדיות במערכת הפוליטית, אך מנגד, יוסיף קול ונראות לאזרחיות ואזרחים חרדים, בנפרד מנציגיהם הפוליטיים. תינתן להם האפשרות, כמו ליתר אזרחי ישראל, לבטא את העדפותיהם באופן ישיר בנושאים שיובאו למשאל עם – ולא ברור באיזו מידה העדפות אלה תואמות את הקו שמובילות המפלגות החרדיות. כך, אף תינתן אפשרות לאזרחיות ולאזרחים חרדים לבטא את עמדותיהם בנושאים שאינם נוגעים באופן מיוחד לחברה החרדית, ושהם כלל אינם מתבקשים לתת עליהם את דעתם בבחירות הכלליות שבהן ההצבעה היא מגזרית לרוב. במסגרת אסיפות אזרחים יינתן קול לאזרחיות ואזרחים חרדים, ומשתתפים מהחברה הכללית יוכלו להיחשף לקולות אלה

באופן ישיר ולהיות מושפעים מהם בדיונים ובגיבוש ההמלצות. נקודות המבט החרדיות על הסוגיות תתבהרנה ותתבררנה באופן אותנטי על ידי אזרחיות ואזרחים חרדים המשתתפים באסיפה, במקום דרך הנציגים הפוליטיים. כמו כן, אסיפות אזרחים יהיו המוסד הפוליטי היחיד, נכון להיום, שמשתתפות בו נשים חרדיות.⁵⁹

מהסקר שערכנו בקרב הציבור החרדי אכן מתקבלת תמונה ייחודית של מגזר זה, עם תחושת קיפוח גבוהה במיוחד ולצידה ביקורתיות נמוכה יותר כלפי נבחר ציבור. אומנם, כמחצית מהמשיבים החרדים סבורים שמשאלי עם ואסיפות אזרחים יכולים לשפר את אמון הציבור בתהליכי קבלת החלטות, אך זהו שיעור נמוך משמעותית ביחס לאוכלוסייה הכללית (68%), וככלל, החרדים מסויגים הרבה יותר מכלים השתתפותיים ביחס לציבור הכללי.

תחושת המודרות בולטת: 71% מהחרדים חשים "אזרח סוג ב'" (גבוה ב־10 נקודות מהמוצע היהודי), ו־76% סבורים שהמחנה הפוליטי השני אינו באמת דמוקרטי (גבוה ב־7 נקודות מהמוצע היהודי). במקביל, הם מאמצים בעוצמה את הנרטיב של "פוליטיקאים רוצים לפעול לטובת העם; הביורוקרטים והמשפטנים חוסמים" – 79% מסכימים, פער עצום של 44 נקודות מול כלל האוכלוסייה ויותר מכל מגזר אחר, בפער גדול בהתאם, יש להם יותר אמון ופחות ספקנות כלפי נבחר הציבור עצמם, יחסית לאוכלוסייה הכללית. יחד עם זאת, הערך שהם מייחסים לאיכות של תהליך קבלת החלטות דמוקרטי נמוך משמעותית ביחס לאוכלוסייה הכללית, ובכל המדדים: ענייניות, מידע אמין, שקיפות, פתיחות ורובנות.

כשעוברים ממסרים לנכונות פרקטית, הפערים נעשים דרמטיים עוד יותר: תמיכת החרדים בכלים השתתפותיים, הן של משאל עם והן של אסיפות אזרחים, נמוכה משמעותית ביחס לציבור הכללי, ובפער גם מכל שאר המגזרים (לרבות מגזרי מיעוט). חרדים מבטאים חשש גבוה במיוחד ביחס ליתר המגזרים לגבי האפשרות שמשאלים יושפעו מקבוצות מאורגנות ובעלי הון, ושיפתחו פתח להחלטות פופוליסטיות הפוגעות במיעוטים. גם הנכונות למעורבות אישית נמוכה, כ־40% בלבד מבטאים נכונות להגיע אם יוזמנו בהגרלה (לעומת 58% בקרב יהודים בכלל). אף האמון המוסדי שלהם באסיפות אזרחים חלש בפערים ניכרים מזה של הציבור הכללי, ובכל המדדים התהליכיים: שיתבססו על מידע אמין, שישקלו שיקולים ענייניים, שישמעו מגוון עמדות ושישקפו בהמלצותיהן את רצון הרוב. בסיכום: חרדים חשים מאוימים, מגינים על כוח הייצוג הפוליטי שלהם, ומבטאים חשד עמוק כלפי מנגנונים שיתופיים שעלולים להחליש את כוחה של המערכת הייצוגית.

עם זאת, ניתוח הממצאים מגלה כי בתוך החברה החרדית מסתתרים גם כיסי פתיחות. נדרש אומנם מחקר משמעותי יותר, אך סימנים ראשונים מעידים כי צעירים, נשים וחרדים שאינם מחויבים למשמעת מפלגתית מובהקת מגלים יותר פתיחות לכלים השתתפותיים. בקרב בני 40-18, שיעור התומכים באסיפות אזרחים עולה ל־29% (לעומת 23% אצל כלל החרדים), וגם שיעור המביעים נכונות להשתתף אם יוזמנו עולה מ־40% ל־46%. בעניין משאלי עם, דווקא קבוצת בני ה־41-59 מעט פתוחה יותר (41% תומכים, לעומת 36% בקרב צעירים ו־27% אצל מבוגרים). נשים חרדיות מביעות פתיחות נורמטיבית בולטת: 29% בעד אסיפות (לעומת 17% בגברים) ו־26% אף בעד להפוך השתתפות לחובה (13% בגברים), גם אם בפועל, רק 36% אומרות שיגיעו אם יוזמנו (45% בגברים) – אות לאתגרי נגישות ולוגיסטיקה שניתן שניתן לפתור.

59 נכון לאוקטובר 2022, חרדים היו כ־11% מבעלי זכות הבחירה בישראל, כך שצפוי שבאסיפת אזרחים המונה 88 חברים יהיו 4-5 משתתפות חרדיות. במועצת האזרחים המונה 24 חברים מתחלפים, צפוי שתהיה חברה חרדית אחת במוצע.

נקודת התקווה הגדולה ביותר נמצאת בפריפריה הפוליטית: חרדים שלא הצביעו בבחירות 2022, או שאומרים שלא יצביעו כיום, תומכים בקיום משאלי עם בשיעורים גבוהים של 67-65% ובאסיפות אזרחים בשיעורים של 33-44%, ואף מביעים אמון גבוה בהרבה בכך שאסיפה יכולה להפיק המלצות מבוססות מידע (ברמות שמגיעות עד מעל 70% בחלק מהחיתוכים). נראה כי מדובר בקהל שמחפש ערוץ להשמיע קול מחוץ למסגרת המפלגות החרדיות, שבקרב מצביעיהן, התמיכה במשאלי עם ובאסיפות אזרחים נמוכה.

התמונה הכוללת, אם כן, שונה מזו שמתקבלת כשמתכלים על המגזר החרדי כמקשה אחת, ואף מעודדת בהקשר הדמוקרטי: גם בקהילה שנוטה להסתגר יש דור צעיר, נשים ו"בלתי מיוצגים" פוליטית, שייתכן שמבקשים גשר זהיר להשתתפות בזירת המדינה הרחבה. אם נציע הליכי שיתוף מותאמים ונמסגר אותם ככלים המאפשרים לשמוע את הציבור החרדי, ולא לעקוף אותו, נראה שיש מי שיהיו קשובים לכך. כך או כך, יידרשו מאמצים מיוחדים לעידוד השתתפות ולהנגשה תרבותית. למשל, יהיה צורך להבטיח למשתתפות ומשתתפים חרדים סידורי לינה שיתאימו לצורכיהם וכשרות מתאימה. יהיה מקום לקבוע קוד לבוש לאסיפה, הרגיש למגוון התרבותי של משתתפיה. אף יהיה מקום לקיים שיח עם הנהגת הציבור החרדי, כדי להפחית את הסיכון של הטלת חרם על השתתפות באסיפות אזרחים, בכלל או בנושאים מסוימים.

לסיכום, הוספת ממדים של דמוקרטיה ישירה ודיונית תחליש כנראה את כוחן של המפלגות החרדיות במערכת הפוליטית, אך קשה לצפות אילו השפעות יהיו לה מבחינת החברה החרדית בכלל, יחסיה עם החברה הכללית ויחסיה עם נציגיה הפוליטיים. השינוי עשוי להוביל לתמורות מעניינות, שקשה להעריך אותן כעת.

תומכי ליכוד

תומכי הליכוד הם קבוצה גדולה ומשמעותית בחברה הישראלית, ודאי בהקשר הפוליטי. בעשורים האחרונים הייתה הליכוד כמעט תמיד המפלגה הגדולה בישראל, ובבחירות 2022 (לכנסת ה-25) זכתה בהצבעתם של למעלה ממיליון אזרחים. ייחודה של קבוצה זו, לענייננו, טמון בפער בין משקלה הפוליטי ובין משקלה במונחים של כוח ומעמד חברתיים. מבחינה דמוגרפית, מדובר בקבוצה שמתאפיינת, בהכללה, כמעמד ביניים מסורתי ומזרחי. לעומת כוחה הפוליטי הגדול של קבוצה זו, שביסס את הליכוד כמפלגת השלטון בהפסקות מאז 1977 וכמעט ברצף מ-2009, הרי שבמוקדי כוח אחרים הרלוונטיים לזירה הפוליטית, ובמיוחד כאלה הנושאים הון סימבולי כמו המערכת המשפטית ברמות הבכירות, התקשורת והאקדמיה – ייצוגה דל באופן יחסי. כלומר, זוהי קבוצה שעבורה מפלגת הליכוד מהווה מקור כוח ומעמד כמעט בלעדי, והפוליטיקה הייצוגית היא המגרש שמעניק לה את כוחה. ואכן, מהסקר עולה תמיכה גבוהה יחסית בקרב תומכי ליכוד בדמוקרטיה הייצוגית, והסתייגות ממנגנונים שעשויים להחליש את כוחה. שיעור ההסכמה בקרבם עם הטענה כי משאלי עם עוקפים את הכנסת והממשלה, וכי צריך לאפשר לכנסת ולממשלה שנבחרו לקדם בעצמן את המדיניות שלשמה נבחרו, הוא גבוה (56%) – בפער משמעותי מהאוכלוסייה הכללית (37%) ומתומכי כל מפלגה אחרת. כך גם הסכמתם עם האמירה, ביחס לאסיפות אזרחים, כי בעיית שאלות של נבחרו יקבלו החלטות גם אם אינן מחייבות (66%, לעומת 47% באוכלוסייה הכללית).

להבדיל מהקבוצות האחרות, אם כן, קבוצת תומכי הליכוד אינה עומדת לכאורה להרוויח, מבחינת קול וכוח פוליטי, מהמהלך המוצע של הוספת ממדים דיוניים וישירים לדמוקרטיה

הישראלית. בהקשר זה, הייחוד של תומכי הליכוד קיים אף ביחס לציבור החרדי, שהפוליטיקה הייצוגית אומנם מיטיבה עם מפלגותיו, אך בשונה מהליכוד, אלו אינן מפלגות דמוקרטיות – כך שלא ברור באיזו מידה הן אכן מייצגות ציבור זה ומעניקות לו קול. אך כמו לגבי הציבור החרדי, התמונה כנראה מורכבת יותר, שכן ייצוג פוליטי אינו חזות הכול.

מבחינת שיקוף עמדות, שהיא ככלל החשובה ביותר לאזרחים מבחינת תחושת הייצוג שלהם, לא ברור באיזו מידה חשים מצביעי ליכוד שמפלגתם אכן מבטאת את עמדותיהם בנושאים החשובים להם. אם לשפוט לפי סקרים בנושאים מרכזיים שעל סדר היום הציבורי בעת כתיבת הדברים – הרפורמה המשפטית, ניהול משבר החטופים, ועדת חקירה ממלכתית וגיוס חרדים – הרי שהתמיכה במדיניות הממשלה אף בין מצביעי ליכוד רחוקה מלהיות חד משמעית. אם נתבונן בהקשר זה על ממצאי הסקר שערכנו, התמונה מעורבת. בקרב מי שהצהירו על כוונתם להצביע ליכוד, רוב ברור (76%) תופש את המפלגה כמייצגת אותו בצורה טובה בנושאים החשובים לו. ואולם, בקרב כלל המשיבים, קרוב למחצית מאלו שבחרו בליכוד בבחירות האחרונות שלפני הסקר אינם מצהירים על כוונתם לשוב ולהצביע כך גם בבחירות הבאות (בין שהם מתלבטים ובין שבכוונתם להצביע למפלגה אחרת). עמדותיה של קבוצה זו מציגות תמונה מעורבת למדי מבחינת רמת התמיכה במדיניות שמקדמת הליכוד בנושאים השונים. בהחלט ייתכן שהעברת הדיון הציבורי מפוליטיקאים וממפלגות לסוגיות מדיניות מהותיות תיטיב גם עם קבוצת תומכי הליכוד, מבחינת הקשב של האליטה הפוליטית לציבור בוחריה והמתאם בין מדיניותה לעמדותיהם. ואכן, 68% מתומכי הליכוד (לפי הצבעת עבר) מסכימים כי קיום משאלי עם יחייב את נבחר הציבור להיות קשובים יותר לעמדות הציבור, ו-58% מסכימים כי משאלי עם יבטיחו שהחלטות בנושאים חשובים יתקבלו בהתאם לעמדות האמיתיות של הציבור, ולא על בסיס שיקולים מפלגתיים וקואליציוניים. רמת ההסכמה של תומכי ליכוד עם אמירות אלו דומה לזו של הציבור הכללי.

רמת התמיכה הכללית של מצביעי ליכוד (בעבר) בקיום משאלי עם (65%) אף גבוהה מעט מזו של האוכלוסייה הכללית (61%). לעומת זאת, התמיכה בקיום משאלי עם בקרב מי שמצהירים על כוונתם להצביע ליכוד בבחירות הבאות (52%) נמוכה משמעותית מזו של המדגם הכללי. ואילו בקרב מי שהצביעו ליכוד אך אינם יודעים אם יעשו כן בבחירות הבאות, התמיכה בקיום משאליים גבוהה במיוחד (76%). ניתן, אם כן, לראות כאן דפוס: נתח משמעותי ממי שהצביעו ליכוד בעבר מבטאים אמונה כי משאלי עם עשויים להגדיל את הקשב של נבחר הציבור לעמדות מצביעיהם ולתת מענה לפער שנפער בין המדיניות שמקדמת המפלגה לבין עמדות בוחריה בנושאים מרכזיים. ייתכן אף שלהוספת ממד ישיר לדמוקרטיה יהיו השפעות פנים מפלגתיות שקשה לצפות אותן, למשל מבחינת כוחן של קבוצות אידאולוגיות קיצוניות בתוך הליכוד. כמו כן, הענקת השפעה ישירה לאזרחים עשויה אף לתת מענה לטענה נפוצה בקרב תומכי ליכוד בדבר כוח היתר שיש בידי מערכות נוספות – בראשן המערכת המשפטית – להתערב בסוגיות מדיניות.

מעבר לכך, תומכי הליכוד הם במוקד הקיטוב הפוליטי בישראל. "ליכודניקים", ועוד יותר מכך "ביביסטים", הפכו למושא של בוז ושנאה בקרב קבוצות רחבות בציבור, והשיח במחאה נגד הרפורמה המשפטית לא הותיר מקום לספק בכך. ולמרות זאת, או אולי משום כך, מדובר בקבוצה שממעטת להשתתף במרחבי שיח למיניהם בחברה האזרחית שמטרתם המוצהרת להפחית קיטוב, והיעדרם היחסי ממרחבים אלה בולט לעין. יצירת מרחב דיוני ממוסד ומובנה, בדמות אסיפות אזרחים, שיש לו גם משמעות והשפעה בזירה הפוליטית הממשית,

עשויה אפוא להיטיב עם תומכי ליכוד – הן לאור השפעותיה הממתנות על הקיטוב הפוליטי ככלל, והן משום שהיא תפתח פתח להכללתם בשיח פוליטי ענייני, קשוב ומכבד, כאזרחיות ואזרחים שווים, סוג א' ולא סוג ב', וללא התוויות שהפוליטיקה המקוטבת מדביקה להם. ממצאי הסקר מצביעים על שיעור תמיכה בקיום אסיפות אזרחים בקרב מצביעי ליכוד בעבר הדומה לאוכלוסייה הכללית (46%), אך בקרב מי שמעידים על כוונתם להצביע ליכוד בבחירות הקרובות, התמיכה צונחת (34%) – מה שעשוי להעיד על מגמת הסתגרות של קבוצה זו. דפוס דומה מתגלה מבחינת הנכונות להשתתף באסיפות אזרחים: 56% בקרב מצביעי ליכוד בעבר מביעים נכונות (דומה לאוכלוסייה הכללית), לעומת 49% ממי שמצהירים על כוונתם להצביע ליכוד בבחירות הבאות.

השפעות לפי סוגיות נבחרות

הסכסוך הישראלי-פלסטיני

הסכסוך הוא אולי הסוגייה שמבטאת יותר מכול את תחלואיה של הדמוקרטיה הייצוגית, שמפגינה חידלון מתמשך נוכח השלכותיו ההרסניות. התנהלות ממשלות ישראל לדורותיהן נעה בין שני קטבים: מצד אחד, אי קבלת הכרעות אסטרטגיות שקולות ומחושבות לגבי מטרות המדינה ביחס לסכסוך ולאופן שבו עליה לנהוג כדי להשיגן. בה בעת, בהיעדר הכרעות, נקבעות עובדות בשטח ללא דיון ציבורי מעמיק לגבי משמעותן והשלכותיהן ארוכות הטווח, אשר מצמצמות בפועל את אפשרויות הפעולה בעתיד. ניתן למנות בהקשר זה את מפעל ההתיישבות על גונוני, מהתנחלויות ממוסדות ורשמיות ועד לגיבוי בשטח למאחזים בלתי חוקיים; את ההתנהלות מול הצד הפלסטיני – הרשות הפלסטינית, חמאס; ואת העמימות המתמשכת של ישראל ביחס לכוונותיה בדבר הסדר קבע מדיני ותנאיו. מצד שני, החלטות אסטרטגיות שמתקבלות ללא שמתקיים דיון ציבורי מעמיק לגבי משמעויותיהן, ובלא שיזכו לגיטימציה ציבורית רחבה נוכח התנגדות תקיפה מצד חלקים בציבור. אלו נותרות כ"פצעים פתוחים" המתדלקים את הקיטוב. הבולטות בהן: הסכמי אוסלו שהקימו את הרשות הפלסטינית, וההחלטה לסגת באופן חד צדדי וללא הסכם מרצעת עזה (ההתנתקות).

לצד התנהלות זו, אנו עדים לדחיפותיזציה של הסכסוך. כאשר ראש הממשלה אהוד ברק, מי שנחשב למנהיג מחנה השמאל, קבע באוקטובר 2000 כי "אין פרטנר" בצד הפלסטיני, הוא למעשה פטר את הציבור הישראלי מכל אחריות לקבוע מדיניות ולקבל החלטות בנוגע ליחסים עם הפלסטינים. וכך, במשך רבע מאה, מעבר לשוליים האידאולוגיים מימין ומשמאל שמציגים את חזונום להתמודדות עם הסכסוך, רוב רובה של המפה הפוליטית חדלה מלעסוק בכך. לא הוצגו תפישות או חזונות מתחרים לשיפוט הציבור, ולמעשה, קשה מאוד להבחין בין שלל המפלגות, למעט אלה שבשוליים, מבחינת האסטרטגיה ארוכת הטווח שלהן ביחס לסכסוך, וכיצד הן מציעות לקדמה בהווה. וכך, אותו נושא שנתפש בעבר כמרכזי על סדר היום הפוליטי, ואשר בו נדרשת נקיטת עמדה אידאולוגית ונחוצות החלטות קשות, הוזז הצידה תחת הכותרת "אין פרטנר" שהתחלפה ב"ניהול הסכסוך". במקום ליטול אחריות, כקהילה פוליטית, ולהתמודד עם אתגר קשה זה המאפיל על קיומנו כמדינה וכחברה, הציבור הישראלי בעידוד נציגיו בהנהגה הפוליטית כולה התנער מאחריות. ובמקום לנהל את הסכסוך, אפשר הדמוס הישראלי לסכסוך לנהל אותו.

הכנסת משאלי עם ואסיפות אזרחים יכולה להחזיר את הסכסוך למרכז השיח הפוליטי, היכן

שהוא צריך להיות. לפי הצעתנו, החוק יחייב לערוך משאלי עם בנושאים הנוגעים לשינויים בגבולות הריבונות או השליטה בפועל, כך שממשלה המבקשת לקבל החלטות בכיוונים אלה תצטרך לקבל את אישור הציבור, וזאת לאחר תהליך דיוני שיתנהל באסיפת אזרחים. האישור במשאל ימנע מקבוצות מתנגדות לטעון כי ההחלטות שהתקבלו אינן לגיטימיות. אם תפעל ממשלה באופן שמשנה את המציאות בשטח וללא משאל עם, ניתן יהיה לטעון כי מדובר בהחלטה המחייבת משאל, ולדרוש הכרעה בנושא. כך למשל, אם הממשלה תחליט על התיישבות אזרחית ברצועת עזה, או לחלופין, על כינוי התנחלויות מבוססות ביהודה ושומרון, יוכלו המתנגדים לפנות למועצת האזרחים ולטעון כי עליה לדרוש קיום משאל חובה.

גם הכלי של משאל ביוזמה אזרחית יאפשר לציבור לפקח על פעילות הממשלה בנושא ולוודא מתאם בין מדיניותה לבין העמדות בציבור. כך למשל, אם תהיה הצעה בינלאומית משמעותית בדבר הסדר מדיני, שהממשלה נמנעת מלהתייחס אליה או להגיב לה (כמו יוזמת השלום הסעודית בשעתה או היוזמה הצרפתית-סעודית שעלתה כהסדר לסיום המלחמה), תוכל יוזמה אזרחית להעלות את הנושא לסדר היום, בדרישה כי הממשלה תדון בהצעה ותגבש ותפרסם את עמדתה לגביה (יוזמה פראקטיבית). אם ממשלה מחליטה לפתוח בערוץ מדיני כלשהו, או אם היא מקבלת החלטה לקדם תוכנית להרחבת ההתיישבות ביהודה ושומרון, תוכל יוזמה אזרחית לדרוש קיום משאל לביטול החלטות אלה (יוזמה תגובתית). ללא קשר לסוג המשאל ולגורם היוזם, עצם קיום הכלי של דמוקרטיה ישירה שעוסק במדיניות ביחס לסכסוך יחייב מפלגות לנקוט עמדות בהירות יותר ביחס לסוגיה; יחייב את הממשלה לתת דין וחשבון לציבור ולנמק את החלטותיה או להצדיק חוסר פעולה; ויעורר את הדיון הציבורי לקיומן של חלופות מדיניות שונות, המונחות על ידי חזונות ותכישות מציאות שונים שיש צורך לדון בהם ולקבל הכרעות אחראיות ושקולות.

אין ספק שנושא הסכסוך מעורר רגשות עזים בציבור הישראלי, וגם, כפי שעולה מממצאי הסקר, הסכסוך רבה, ואולי אף חרדה, מפני הבאתו לדיון ולהכרעה. הצגנו בסקר סוגיות ליבה שונות שניתן להביא להכרעה בתהליך משולב של אסיפת אזרחים ומשאל עם, וביקשנו מהמשיבים לסמן את הסוגיות שמתאימות לכך לדעתם. בין חמש סוגיות מרכזיות – הסכסוך, סוגיות משטריות-משפטיות, גיוס חרדים, מדיניות חברתית-כלכלית ושאלות של דת ומדינה – סוגיית הסכסוך זוכה לשיעורי התמיכה הנמוכים ביותר בקרב המדגם הכללי (36%) כמתאימה להכרעה בתהליך משולב שכזה. ארבע האחרות זוכות בתמיכה של 42%-50. גם כשבדקים ברמה המגזרית, הסכסוך מופיע במקום האחרון בין הסוגיות אצל יהודים חילונים, מסורתיים ודתיים. רק בקרב ערבים וחרדים אין זה המצב, כאשר אצל ערבים סוגייה זו היא המתאימה ביותר לתהליך של אסיפה ומשאל, ואצל חרדים יש סוגיות שעוד פחות מתאימות ממנה – סוגיות שבהן הם במיעוט ברור (יחסי דת-מדינה וגיוס). גם כששאלנו לגבי הנכונות לקבל הכרעת משאל הנוגדת את עמדת המשיבים בסוגיות השונות, ניכר כי הנכונות לגבי הסכסוך היא הנמוכה ביותר (46%), אם כי גם בסוגיות האחרות הנכונות איננה גבוהה במיוחד (-52% 50%). מדובר, אם כן, באתגר גדול לא רק לדמוקרטיה הייצוגית אלא גם לדמוקרטיה הישירה, וניתן להבין זאת לאור השלכותיה מרחיקות הלכת של כל הכרעה המתקבלת בסוגיה והרגשות העזים הנלווים אליה. עם זאת, ברור שמוטב לחברה לבחור באסטרטגיה של התמודדות, ולא של הימנעות או של הכרעות המתקבלות ללא דיון ממשי או הכרעה דמוקרטית. ובהקשר זה, הכרעה בדרך של משאל עם, ללא קשר לסוגיה, עדיין זוכה בתמיכה הגבוהה ביותר ביחס לדרכי הכרעה אחרות, גם במצב שבו ההכרעה מנוגדת לעמדת המשיבים.

גיוס חרדים

השאלה בדבר ההסדר הראוי לשירות צבאי של צעירים חרדים נמצאת על סדר היום הפוליטי שנים ארוכות. חוסר ההתמודדות עם הסוגיה הוא תוצר מובהק של הפוליטיקה הייצוגית, כאשר כוחן של מפלגות חרדיות המעמידות נושא זה בראש סדר העדיפויות מנע מממשלות התלויות בתמיכתן לקדם דיון רציני על ההסדר ולפעול לשינויו, חרף כגמיו הערכיים והמעשיים הברורים. כך עברה ההתמודדות עם הנושא מהזירה הפוליטית הראויה לו לזירה המשפטית. גם מעורבות בג"ץ בנושא מעוררת קושי, שכן לא מדובר בתפקידו המובהק של בית משפט להתערב להגנה על מיעוט מקופח מפני הרוב, כי אם בהתערבות בהסדר פוליטי המעניק הטבה לקבוצת מיעוט. כך עורר בית המשפט העליון עוינות בקרב הציבור החרדי ונציגיו ויצר אצלם מוטיבציה פוליטית לפגוע בכוחו ובמעמדו.

כלים של דמוקרטיה ישירה ודיונית יכולים היו למנוע מצב זה. תרומתם הגדולה היא בדיוק בנושאים מסוג זה שהדמוקרטיה הייצוגית, המונעת משיקולים מפלגתיים שאינם משרתים בהכרח את טובת הציבור הרחב, אינה מתמודדת עימם ואשר יוצרים מבוי סתום פוליטי. עוד לא מאוחר להשתמש בכלים אלה גם היום, אף שהנזק מחסרונם לאורך השנים כבר גדול וקשה לתיקון. מתבקש שסוגיה זו תובא לדיון באסיפת אזרחים, שבה יהיה ייצוג לכל חלקי הציבור. באסיפה ניתן יהיה לשמוע את העמדות השונות, כולל ממשותפים ומבעלי עניין חרדים על גווניהם, ולהיחשף לקשיים ולאפשרויות ביחס לשירות צבאי מנקודת ראותם של חרדים. וזאת, כשישקולים של כוח פוליטי ואינטרסים כלכליים ואחרים, שהם מרכזיים בהתנהלות נציגיו הפוליטיים של הציבור החרדי, מפנים את מקומם בדיון לטובת שיקולים ענייניים הנוגעים לאזרחים עצמם. עוד יוכלו משתתפי האסיפה (ובעקיפין גם כלל הציבור) לשמוע ממומחים בעלי נקודות מבט שונות על השימויות של הסדרים שונים ועל השלכותיהם לאורך זמן מבחינת הביטחון, הכלכלה, שוק העבודה, מערכת החינוך, הצבא, החברה החרדית ועוד. נראה כי אין זה מופרך לצפות שבדיון ענייני, ובעזרת החשיפה לכלל נקודות המבט והידע הרלוונטי לסוגיה, אסיפת אזרחים תוכל לגבש המלצות להסדר שקול וענייני, הלוקח בחשבון את השיקולים השונים והחושב לטווח שהוא רחוק יותר ממערכת הבחירות הבאה.

אסיפת אזרחים כזאת, ובעקבותיה משאל עם, יוכלו להיווצר במספר דרכים. הממשלה תוכל ליזום אותה, כדי להביא להסדר הזוכה לתמיכה רחבה ולהוריד את הנושא הטעון מסדר היום הפוליטי, בדומה לדרך שנקטה ממשלת אירלנד ביחס להפלות. אם זו ממשלה שתלויה בתמיכת המפלגות החרדיות, ניתן להניח שיוזמה כזאת לא תבוא מצד הממשלה. במקרה זה, יוזמה אזרחית תוכל להעלות את הנושא לדיון, אם כיוזמה פרואקטיבית הדורשת מהממשלה לקבוע הסדר בנושא, ואם כיוזמה תגובתית הדורשת לבטל הסדר שנחקק. זאת, במקום שתימשך הדינמיקה המוכרת לנו עד עיפה, שלפיה ההסדר מגיע לבית המשפט העליון בעקבות עתירות, נפסל שם, וחוזר כתפוח אדמה לווט למערכת הפוליטית.

עם כל זאת, אין להקל באתגר החברתי שנושא זה מעמיד כיום, במצב שאליו הגענו, שבו הסדר פגום התקבע לאורך זמן כה ממושך. זאת במיוחד לאור התנגדותו הנחרצת של המגזר החרדי להעמיד את הסוגיה למבחן ציבורי ישיר, מחוץ לפוליטיקה הייצוגית. ממצאי הסקר מצביעים על כך שהתנגדות זו אינה רק נחלתה של ההנהגה הפוליטית החרדית, אלא גם של הציבור החרדי עצמו. רק 24% מהמשיבים החרדים סימנו את הסוגיה של גיוס חרדים כמתאימה לדיון והכרעה בתהליך של אסיפת אזרחים ומשאל עם, לעומת ממוצע של 55% בקרב המגזרים היהודיים האחרים. 13% בלבד מהחרדים מציינים את נכונותם לקבל הכרעה במשאל עם

הנוגדת את עמדתם בסוגייה. החרדים הם גם המגזר המבטא את הנכונות הנמוכה ביותר לקבל בכלל הכרעה במשאל הנוגדת את עמדתו (ללא קשר לסוגייה), כשנכונותו לקבל הכרעת ממשלה גבוהה יותר. עוד בהקשר זה, יש להזכיר את נכונותם הנמוכה יחסית של החרדים להשתתף באסיפות אזרחים, אם כי בעניין זה, כפי שתיארנו מעלה, קיימת שונות פנימית בתוך הציבור החרדי.

אין דרך טובה או פשוטה לשנות הסדר הקיים לאורך שנים שמיטיב עם קבוצת מיעוט, וניתן לצפות להתנגדות איתנה מצד אותה קבוצה לכל דרך שתיבחר, כפי שאנו רואים גם כיום. ועדיין, לאור החלופות, יתרונותיו של תהליך דיוני פתוח ושקוף, המאפשר שמיעה של כל הצדדים וגיבוש הצעה שקולה ופרגמטית, ובעקבותיו הכרעה דמוקרטית ישירה המשקפת את עמדת רוב הציבור בצורה נאמנה, ברורים על פני המצב הקיים.

עד כמה מעוניין הציבור בישראל בהצעה שניסחנו, להרחיב ולהחיות את הדמוקרטיה? בסקר העמדות שערכנו בדקנו את נכונות הציבור לקבל את המשמעות המעשית של העברת השפעה, סמכות ואחריות לציבור אזרחים כה מגוון ואף מקוטב, באמצעות אסיפות אזרחים ומשאלי עם. התוצאות הצביעו על אופטימיות זהירה לגבי הפוטנציאל הטמון בהעברת יותר השפעה לאזרחים. שאלנו על דרכים שונות לפתרון משברים פוליטיים וחברתיים הנובעים מהקושי להגיע להסכמה בסוגיות מרכזיות. רק מעט יותר ממחצית סומכים את ידם על הדרכים המוכרות של הפוליטיקה הייצוגית – משא ומתן בין מפלגות (53%) או בחירות חדשות (51%). אך התקווה להיחלץ מהמבוי הסתום מזנקת לשני שלישים (66%) לנוכח האפשרות של קיום משאלי עם. הייאוש מן הישן, מתברר, מזין נכונות להתנסות במנגנונים שלא נוסו כאן מעולם.

התקווה בכלי החדש כרוכה גם בחרטה. רוב הישראלים (56%) סבורים ש"במחשבה לאחור, בנושאים שנויים במחלוקת כמו הסכמי אוסלו, תוכנית ההתנתקות או הרפורמה המשפטית, היה עדיף שההכרעה תתקבל על ידי הציבור (באסיפות אזרחים ומשאלי עם) ולא על ידי הפוליטיקאים". הציבור אינו תמים, והוא מכיר במגרעות אפשריות של משאלי עם, כשהחשש המרכזי הוא מהשפעתן של קבוצות לחץ ובעלי הון. ועם זאת, 61% מהציבור תומכים במשאלי עם, ורק 13% מתנגדים, כשהיתר אינם בטוחים/יודעים.

גם הכלי של אסיפת אזרחים מצית סקרנות ואופטימיות זהירה בקרב הישראלים, על אף חוסר ההיכרות עימו. 44% תומכים במנגנון, כחות מרבע (23%) מתנגדים, ושליש יושבים על הגדר. 54% כבר מביעים נכונות להשתתף באסיפה אם שמם יעלה בהגרלה. אפילו האפשרות לחייב השתתפות באסיפה אינה נדחית, כששיעור דומה (39%) מצדד או מתנגד, והשאר אינם בטוחים/יודעים. בדומה למשאל העם, גם כאן הציבור אינו עיוור לחששות – בפרט לאפשרות שהרכב האסיפה לא ישקף את כלל הציבור. אך אמון האזרחים בעצמם גדול יותר: רוב הציבור סבור שאסיפה תעלה המלצות המבוססות על מידע אמין (57%) ועל שיקולים ענייניים (63%), בעקבות הקשבה למגוון של עמדות והנמקות (67%) ובאופן שישקף באמת את עמדת רוב האזרחים (58%) – אמון שגבוה בפער גדול מזה הניתן לנבחרי ציבור לפי אותן אמות מידה.

אף שאין פתרון קסמים למשבר החריף שבו נתונה ישראל, המודל המשולב של דמוקרטיה דיונית וישירה מעורר תמיכה ותקווה בקרב אזרחי המדינה. רוב מובהק (68%) סבור ש"משאלי עם ואסיפות אזרחים יכולים לשפר את האמון של הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות הדמוקרטיים בישראל". ממצאי הסקר מעידים שהניתוח וההצעה שפרסנו אינם בגדר שעשוע אינטלקטואלי, כי אם חזון שרוב אזרחי ישראל שותפים לו. הוא אינו פוסל את הממד הייצוגי אלא קורא לשדרוגו, אך יותר מכול, מבקש להוסיף לו ממדים חיוניים שיעניקו לעם קול עמוק, ישר וישיר. זוהי הזדמנות נדירה למכנה – מן התחושה הפושה של "אין לנו על מי לסמוך" אל חוויה פוליטית לאומית שבה האזרחים עצמם הופכים, סוף סוף, לשותפים מלאים בקביעת גורלם.

יש טעם, אם כן, לשוב לפרדיגמה האתונאית: לא פוליטיקה כסמכות, אלא כצורת חיים; לא העברת שליטה, אלא הפנמת אחריות; לא שיטה גרידא אלא השתתפות, שיחה, מרחב של למידה ופעולה – מרחב שבו הדמוס מעצב את עצמו דרך המעשה המשותף. האגורה – כיכר

העיר – איננה רק שוק וכיכר אלא תשתית קיומית, מקום שבו לומדים להיות אזרחים. מתוך כך מתחדדת ההבנה שמוסדות אינם רק מבנים ניהוליים, אלא תצורות נפשיות. רומא ייצרה נתינים ממושמצים, משתפי פעולה פסיביים, סובייקטים של זהירות, ניכור וחשד; אתונה ילדה אזרחים חוקרים, יצירתיים, משתתפים. הפסיכולוגיה של הדמוקרטיה האתונאית היא עמוקה: היא עוסקת בעיצוב האישיות האזרחית באמצעות השתתפות ממשית, שיג ושיח ביקורתי, קבלת אחריות אישית וקהילתית, ועמידה אמיצה בפני חוסר ודאות מוסרי.

ועדיין, התוכנית המוצעת אינה מבקשת לבטל את רומא לטובת אתונה, ובוודאי לא להפקיר את ירושלים – שהשקיפה תמיד על שתי הערים האחרות במבט אמוני ספקני. ההצעה היא לשוב ולכונן איזון בין שלוש הערים: אמון אנושי, אמנה חברתית ואמונה נישאת – שלוש לשונות ליבה של חיים פוליטיים בעלי נשמה. הדמוס, בסופו של דבר, הוא חרב כפולה – איום והבטחה גם יחד. בין הלאומיות שהפכה את הדמוס לאתנוס, ובין רפובליקניזם גס שהפך i לאתנוס דל של שלשול פתקים בקלפיות, נפרש אופק שלישי – קיומי, פתוח – שהופך את הדמוס לטלוס (telos), מחולל של תכלית עמוקה, משותפת, אופק שבו העם איננו מושא של שלטון אלא נושא של משמעות. ושם, באופק הזה, אולי סוף סוף נוכל להתחיל לא רק לדבר בשם הדמוקרטיה – אלא להפיח בה, ובנו, חיים.

נספחים

נספח א': מתווה לחקיקה – אסיפות אזרחים ומשאלי עם

הנוסח הבא איננו הצעת חוק, כי אם מתווה המכיל את עיקרי ההסדר המוצע ואשר יכול להוות בסיס להכנה של הצעת חוק. נושא זה יצריך חקיקה של חוק יסוד וכן חקיקת חוק רגיל שיכיל הוראות מפורטות יותר. המתווה אינו מבחין בין הוראות שיש לעגן בחוק יסוד לכאלה שמקומן בחוק רגיל.

פרק א – כללי

1. מטרה

חוק זה מטרתו להוסיף למשטר בישראל שני מוסדות דמוקרטיים, משאלי עם ואסיפות אזרחים, כדי להרחיב את הדמוקרטיה בישראל ולהגדיל את כוח ההשפעה של האזרחים על הממשל.

2. משאלי עם ואסיפות אזרחים

- א. משאלי עם ייערכו בתנאים הקבועים בחוק זה.
- ב. יש שלושה סוגים של משאלי עם, לפי התנאים לקיומם: משאלי חובה, משאלי רשות, ומשאלים ביוזמה אזרחית.
- ג. לפני כל משאל עם תיערך אסיפת אזרחים, כהגדרתה בחוק זה ובהתאם לכללים הקבועים בו.
- ד. הרשות לבחירות, למשאלי עם ולאסיפות האזרחים תהיה אחראית על הארגון והביצוע של משאלי עם ושל אסיפות אזרחים.

3. הצעה אסורה

- הצעה המקיימת אחד מהתנאים הבאים לא תובא למשאל עם:
- א. ההצעה מגבילה את הזכות לבחור או להיבחר לכנסת.
 - ב. ההצעה מגבילה זכויות על בסיס קבוצתי פסול.
 - ג. ההצעה מבטלת את הפרדת הרשויות.

פרק ב – הרשות לבחירות, למשאלי עם ולאסיפות אזרחים

4. הקמת הרשות מתוך ועדת הבחירות המרכזית

- א. שמה של ועדת הבחירות המרכזית ישונה ל: "הרשות לבחירות, למשאלי עם ולאסיפות אזרחים" (להלן: "הרשות").
- ב. ועדת הבחירות המרכזית לכנסת תמשיך להתקיים במסגרת הרשות ללא כל שינוי, בהתאם לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט – 1969, ותהיה אחראית על הארגון והביצוע של בחירות לכנסת.

ג. עובדי הרשות יהיו כעובדי ועדת הבחירות המרכזית ויחולו עליהם כל הדינים החלים על עובדי ועדת הבחירות המרכזית לפי חוק הבחירות לכנסת.

5. מועצת האזרחים

א. במסגרת הרשות תוקם מועצת האזרחים, שתהיה אחראית אל הארגון והביצוע של משאלי עם ואסיפות אזרחים.

ב. יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, בהתאם לחוק הבחירות לכנסת, יהיה גם יושב ראש מועצת האזרחים.

6. הרכב מועצת האזרחים

א. מועצת האזרחים תמנה 24 חברים.

ב. חברי מועצת האזרחים ייבחרו בשיטת ההגרלה הדו־שלבית, באותה דרך שנבחרים משותפים לאסיפת אזרחים, באופן שהרכב המועצה ישקף את כלל הציבור לפי אמות מידה שייקבעו, לרבות גיל, מגדר, לאום, זיקה לדת ומעמד כלכלי־חברתי.

ג. אזרחים שהשתתפו באסיפת אזרחים יהיו רשאים, לאחר סיומה, לכהן ללא הגרלה במועצת האזרחים. שיבוץ במועצת האזרחים ייעשה באופן השומר על הרכבה המייצג של המועצה.

ד. חברי מועצת האזרחים יהיו חסרי זיקה ארגונית בעבר ובהווה לכל מפלגה או גוף אחר הפועל בזירה הפוליטית.

7. תקופת כהונה במועצת האזרחים

א. כהונה במועצת האזרחים תיארך 18 חודשים.

ב. בכל שישה חודשים יתחלפו שליש מחברה המועצה (שמונה חברים), באופן אקראי השומר על הרכבה המייצג של המועצה.

ג. במועצת האזרחים הראשונה החילוף הראשון של חברים יתרחש אחרי שנה מהקמתה.

8. גמול והחזר הוצאות לחברי מועצת האזרחים

הוראות חוק הבחירות לכנסת, בעניין גמול והחזר הוצאות לחברי ועדת הבחירות המרכזית, יחולו על חברי מועצת האזרחים.

9. דרכי עבודה של מועצת האזרחים

דרכי עבודתה של מועצת האזרחים, לרבות כללי הדיון בפניה וקבלת הכרעות, יפורטו בחוק.

10. שיפוט

בית המשפט הגבוה לצדק יהיה רשאי להתערב בהחלטות מועצת האזרחים לפי סעיפים *... בהתקיים שני תנאים אלה בלבד:

א. ההחלטה התקבלה בניגוד לעמדתו של יושב ראש מועצת האזרחים.

ב. ההחלטה חורגת מסמכות המועצה או מנוגדת להוראות החוק.
* סוגי ההחלטות שהוראה זו תחול עליהן: קיום התנאים המחייבים משאל חובה; הגעת יוזמה אזרחית לרף החתימות הדרוש; סגירת יוזמה אזרחית בעקבות אימוצה על ידי הכנסת; קיום התנאים של הצעת משאל אסורה; נוסח השאלה לדיון באסיפת אזרחים; נוסח השאלון למשאל עם.

פרק ג – התנאים לקיום משאל עם

11. משאל חובה

א. אלה ההחלטות הטעונות אישור במשאל עם, אלא אם כן אושרו ברוב של שמונים חברי כנסת:

1. ריבונות וגבולות: החלטה המשפיעה להלכה או למעשה על שינויים בגבולות הריבונות של המדינה או בגבולות השטחים שבשליטתה ארוכת הטווח בפועל.
 2. שינויים חוקתיים:
 - א. חקיקת חוק יסוד חדש
 - ב. תיקון חוק היוצר שינוי יסודי בהסדרים משטריים. נספח לחוק ימנה רשימה לא סגורה של סעיפי חוק, שתיקונם ייחשב שינוי יסודי בהסדרים משטריים.
 - ג. תיקון חוק או החלטה היוצרים שינוי יסודי בהגנה על זכויות יסוד. נספח לחוק ימנה רשימה לא סגורה של סעיפי חוק שתיקונם ייחשב שינוי יסודי בהגנה על זכויות יסוד.
 3. משאבי טבע ותשתיות לאומיות: החלטה או חקיקה היוצרות שינוי יסודי ובעל השלכות ארוכות טווח בהסדרים הנוגעים לניהול משאבי טבע ותשתיות לאומיות.
- ב. התקיים משאל חובה – הכנסת והממשלה לא תהיינה רשאיות ליזום משאל על אותה החלטה שהועמדה למשאל אלא בחלוף שנתיים מקיום המשאל.

12. טענה בדבר חובה לקיים משאל

- א. כל סיעה בכנסת רשאית להעלות טענה כי החלטה שהממשלה קיבלה או עומדת לקבל, או כי הצעת חוק שאושרה בכנסת בקריאה ראשונה, מחייבות משאל עם.
- ב. סיעה הטוענת טענה זו תעלה אותה תחילה בפני מזכירות הרשות האחראית להחלטה – הממשלה או הכנסת.
- ג. דחתה הרשות האחראית להחלטה את הטענה בדבר החובה לקיים משאל עם, תפנה הסיעה למועצת האזרחים שתכריע בשאלה.
- ד. במקרה של ספק אם חלה חובת משאל או לא, תקבע מועצת האזרחים כי יש לקיים משאל.
- ה. קבעה מועצת האזרחים כי חלה חובת משאל, תודיע על כך לרשות האחראית להחלטה, וזו תודיע למועצה תוך שבועיים אם היא עומדת על קיום ההחלטה, בכפוף לעריכת משאל עם.
- ו. החוק יקבע כללים בנוגע להליך במועצת האזרחים, כולל לוחות זמנים, הקפאת החלטות או תהליכי חקיקה עד להכרעה, וכללים לניהול הדיון במועצת האזרחים.

13. משאל רשות

- א. הכנסת רשאית בהצבעת רוב חבריה להחליט על יוזמה להביא נושא או הצעה למשאל עם.
- ב. החוק יקבע כללים להגשת הצעה למשאל רשות, לדיון בה ולהצבעה עליה.
- ג. התקיימה אסיפת אזרחים – הכנסת רשאית לאמץ את המלצת האסיפה ולמשוך את הצעת המשאל.
- ד. התקיים משאל רשות – הכנסת לא תהיה רשאית ליזום משאל באותו נושא או על אותה הצעה אלא בחלוף שנתיים מקיום המשאל.

14. משאל ביוזמה אזרחית

- א. יוזמה פרואקטיבית המציעה הצעה חדשה להכרעה במשאל עם.
- ב. יוזמה תגובתית המציעה לבטל במשאל החלטה שנתקבלה על ידי הממשלה או חקיקה של הכנסת.

15. נושאים מיוחדים

- א. "נושא מיוחד" הוא נושא הקשור לביטחון או ליחסי חוץ המחייב החלטות דחופות, או הנסמך בעיקר על מידע חסוי, ובשל כך אינו מתאים, ככלל, להצעת משאל ביוזמה אזרחית.

16. הנעת יוזמה אזרחית למשאל

- א. הנעת יוזמה אזרחית תיעשה באמצעות פנייה של היוזמים אל מועצת האזרחים.
- ב. מועצת האזרחים תעניק ליוזמים ייעוץ והדרכה לגבי ניסוח ההצעה ולגבי תהליך איסוף החתימות ואישור המשאל.
- ג. ככל שעולה חשש כי מדובר ב"הצעה אסורה" שעלולה להיפסל בשלב הרישום, או בהצעה ב"נושא מיוחד", תינתן ליוזמים התראה והסבר על כך.
- ד. לאחר מפגש הייעוץ, רשאים היוזמים להגיש את ההצעה לרשות. ההצעה תפורסם באתר הרשות במקום ייעודי לפרסום יוזמות אזרחיות למשאל שנמצאות בתהליך של איסוף חתימות.
- ה. אם ניתנה ליוזמים התראה בדבר האפשרות שמדובר בהצעה אסורה או בהצעה בנושא מיוחד, דבר ההתראה יצוין בפרסום ההצעה.

17. איסוף חתימות למשאל ביוזמה אזרחית

- א. משאל ביוזמה אזרחית יאושר בתנאי שחתמו עליו 12% מבעלי זכות הבחירה. הרשות תפרסם בכל שנה את הערך המספרי של רף החתימות הדרוש.
- ב. החוק יקבע הסדר מפורט לגבי איסוף חתימות ליוזמה אזרחית, כולל דרכי האיסוף ואישור חתימות.

- ג. יוזמה שלא אספה את מספר החתימות הדרוש לאישור תוך שנתיים מפרסומה תיסגר.
ד. יוזמה אזרחית שהגיעה לרף החתימות הדרוש תאושר על ידי הרשות כיוזמה תקפה.

18. העברת יוזמה אזרחית לתגובת הכנסת

- א. יוזמה אזרחית תקפה תועבר על ידי הרשות אל מזכירות הכנסת.
ב. הכנסת תהיה רשאית להגיב ליוזמה בדרכים הקבועות בחוק בתוך שלושה חודשים.
ג. תקנון הכנסת יקבע כללים לדיון הכנסת בתגובתה ליוזמה אזרחית למשאל.

19. אימוץ ההצעה על ידי הכנסת

- א. הכנסת תהיה רשאית לאמץ את ההצעה הכלולה ביוזמה האזרחית. ביוזמה פרואקטיבית, אימוץ ההצעה משמעה חקיקה של ההסדר המוצע או בהמלצה לממשלה לקבל את ההחלטה המוצעת וקבלתה בפועל. ביוזמה תגובתית, אימוץ ההצעה משמעה ביטול ההחלטה או החקיקה שנגדן הופנתה ההצעה.
ב. בעקבות אימוץ ההצעה על ידי הכנסת, מועצת האזרחים תאשר את סגירת היוזמה בהסכמת יוזמי ההצעה.
ג. במקרה של סירוב היוזמים לסגירת היוזמה בשל מחלוקת בשאלה אם פעולת הכנסת או הממשלה מהווה אימוץ של ההצעה – תועבר המחלוקת לדיון והכרעה של מועצת האזרחים.
ד. עבר פרק הזמן הקבוע לתגובת הכנסת ותהליך אימוץ ההצעה החל אך טרם הסתיים, מועצת האזרחים תהיה רשאית להאריך את הזמן להשלמת תהליך האימוץ.

20. הצעה חלופית של הכנסת

- א. הכנסת תהיה רשאית לגבש הצעה חלופית לזו המוצעת ביוזמה האזרחית. ביוזמה פרואקטיבית, הצעה חלופית משמעה הצעה להסדיר את הנושא שאליו נוגעת היוזמה האזרחית באופן שונה מהצעת היוזמה האזרחית. ביוזמה תגובתית, הצעה חלופית משמעה שינוי ההחלטה או החקיקה שנגדן הופנתה ההצעה מבלי לבטל.
ב. עבר פרק הזמן הקבוע לתגובת הכנסת ותהליך הגיבוש של הצעה חלופית החל אך טרם הסתיים, מועצת האזרחים תהיה רשאית להאריך את הזמן להשלמת תהליך.
ג. יוזמי המשאל יהיו רשאים למשוך את יוזמתם בעקבות ההצעה החלופית של הכנסת, ובמקרה זה היוזמה תיסגר.
ד. החליטו היוזמים לעמוד על הצעתם, ההצעה החלופית של הכנסת תתווסף להצעת היוזמה האזרחית ותתפרסם לצידה.

פרק ד – רישום הצעה למשאל עם

21. תנאים לרישום

- א. הרשות תרשום ותפרסם הצעה למשאל עם בכל אחד מהמקרים הבאים:
1. הוגשה הצעה למשאל על ידי הממשלה או הכנסת.

2. התקיים הליך בפני מועצת האזרחים בנוגע לטענה בדבר החלטה העומדת בתנאים של משאל חובה, מועצת האזרחים קבעה כי חלה חובת משאל, והרשות האחראית להחלטה הודיעה כי היא עומדת על ההחלטה בכפוף לעריכת משאל עם.

3. מועצת האזרחים תיקפה יוזמה אזרחית למשאל שהגיעה לרף החתימות הדרוש. ככל שהכנסת הגיבה ליוזמה האזרחית בהצעה חלופית, זו תירשם ותתפרסם כהצעת הכנסת לצד הצעת היוזמה האזרחית.

ב. סברה מועצת האזרחים כי הצעת משאל כאמור בסעיף קטן א' עלולה להיות "הצעה אסורה" כמוגדר בחוק, תשוה את רישום ההצעה ותפרסם אותה להתייחסות הציבור בשאלה אם מדובר בהצעה אסורה. לצורך השהיית הרישום לפי סעיף זה, די בעמדת יושב ראש המועצה או בעמדת שישה מחבריה כי יש להשהות את הרישום.

22. דיון ברישום מושהה

א. כל גורם רשאי להגיש למועצת האזרחים את טענותיו ביחס להצעת משאל שפורסמה, בשאלה אם זו מהווה הצעה אסורה.

ב. בחלוף חודשיים מפרסום ההצעה להתייחסות הציבור, תקיים מועצת האזרחים דיון ותקבל החלטה אם הצעת המשאל מהווה הצעה אסורה.

ג. החליטה המועצה שההצעה אינה אסורה, תרשום הרשות את הצעת המשאל.

ד. החוק יקבע כללים לדיון במועצת האזרחים לפי סעיף זה.

23. מהצעת משאל לאסיפת אזרחים

א. הצעת משאל שנרשמה כדין תובא למועצת האזרחים לצורך הכנת כתב הכינוס של אסיפת אזרחים שתוקם לדון בהצעה.

ב. כתב הכינוס של האסיפה יגדיר את השאלות שבהן תדון אסיפת האזרחים, על בסיס ההצעה או ההצעות למשאל.

ג. הרשות תקבע כללים והנחיות בעניין הכנת כתב הכינוס.

פרק ה – אסיפת אזרחים

24. הקמת אסיפת אזרחים

א. אסיפת אזרחים תמנה 88 משתתפים.

ב. משתתפי האסיפה יהיו חסרי זיקה ארגונית בעבר ובהווה לכל מפלגה או גוף אחר הפועל בזירה הפוליטית.

ג. משתתפי האסיפה ייבחרו באקראי באמצעות הגרלה.

ד. שיטת ההגרלה תיקבע בחוק ובתקנות כך שתבטיח:

1. כי כל בעל זכות הצבעה הוא בעל סיכויים שווים לקבל הזמנה להשתתף באסיפה;
2. כי הרכב האסיפה ישקף את כלל בעלי זכות ההצבעה לפי אמות מידה שייקבעו ושיכללו לפחות את אמות המידה הבאות: מגדר, גיל, אזור מגורים, לאום, זיקה דתית, רמת השכלה ורמת הכנסה.

25. החזרי הוצאות וגמול השתתפות

- א. משתתפי האסיפה יקבלו החזרים על הוצאותיהם, כולל בגין נסיעות, ארוחות, לינה והוצאות טיפול בילדים.
- ב. על משתתפי האסיפה יחולו ההסדרים החלים על משתתפי מילואים, מבחינת גמול השתתפות והסדרים מול מעסיקים.
- ג. בחוק ובתקנות ייקבעו הסדרים מפורטים בנוגע להחזרי הוצאות וגמול השתתפות.

26. קביעת כללים לאסיפות אזרחים

- הרשות תקבע כללים מפורטים לאסיפות אזרחים, אשר יתייחסו בין השאר לנושאים הבאים:
- א. שיטת ההגרלה לאסיפות, כולל אמות מידה כלליות לייצוגיות.
- ב. הזמנת משתתפים, כולל דרכי הפנייה, נוסח ההזמנה, מספר ההזמנות שישלחו, הנגשה לשונית ותרבותית.
- ג. אירועי הסברה לקראת אסיפות אזרחים, לציבור בכלל ולמי שקיבלו הזמנת השתתפות בפרט, ובמיוחד ביחס לקבוצות מיעוט שנטייתן להיענות להזמנת השתתפות כחותה.
- ד. ניהול החזר הוצאות וגמול השתתפות למשתתפי אסיפות.
- ה. מעטפת תמיכה וסיוע שתינתן למשתתפים במהלך אסיפות, כולל הנגשה לשונית, תמיכה למשתתפים בעלי צרכים מיוחדים, שירותי טיפול בילדים ועוד.
- ו. ניהול החזר הוצאות וגמול למומחים המופיעים בפני אסיפות או החברים בצוות המומחים המלווה.
- ז. מתכונת כללית לאסיפות מבחינת מיקום וזמנים.
- ח. התקשרות עם גופים לניהול האסיפה והנחיית הדיונים בה ופיקוח על עבודת גופים אלה בידי מועצת האזרחים.
- ט. ועדות מומחים לליווי אסיפות.
- י. סוגי המידע המובא למשתתפי אסיפות ואופן קביעתו.
- יא. הארגון והטיפול בבקשות של משתתפי אסיפות לזימון מומחים ומידע נוספים תוך כדי האסיפה.
- יב. גיבוש הצעות להצבעה, דרך ההצבעה, והמתכונת של דוח סיכום האסיפה הכולל את המלצותיה.
- יג. ניהול המידע והתקשורת סביב אסיפות אזרחים המיועדים לציבור הרחב, כולל הפעלת אתר מקוון ייעודי לכל אסיפה.

27. תפקידי מועצת האזרחים

- מועצת האזרחים נושאת באחריות הכוללת לארגון ולביצוע של אסיפות אזרחים. בכלל זה, תפקידיה של מועצת האזרחים:
- א. לנהל את תהליך ההגרלה לבחירת משתתפים, כולל ניסוח ההזמנה למשתתפים וקביעת אמות מידה נוספות לייצוגיות לאור נושא האסיפה.

- ב. לקבוע את מיקום האסיפה, את משכנה ואת מועדיה.
- ג. לבחור את הגוף או הגופים שינהלו את האסיפה וינחו את דיוניה.
- ד. להקים ועדת מומחים מגוונת בנושא האסיפה אשר מלווה את המועצה.
- ה. לקבוע את חומרי הרקע על נושא האסיפה שיופצו למשתתפים לקראת ותוך כדי האסיפה.
- ו. לפקח על תהליך ההצבעה באסיפה ועל הכנת דוח הסיכום שלה.
- ז. לנהל את המידע והתקשורת סביב האסיפה המיועדים לציבור הרחב, כולל באתר מקוון ייעודי למטרה זו.
- ח. להכריע בסוגיות עקרוניות או במחלוקות העולות לקראת האסיפה או תוך כדי ניהולה, בהקשרים ארגוניים ותפעוליים, בנוגע לנושאים כמו: החזרי ההוצאות ותשלום תגמולים למשתתפים, מערך הליווי והשירותים המסופקים למשתתפי האסיפה במהלכה, הנגשה לשונית ותרבותית, שאלות של מיקום וזמנים.
- ט. לטפל במצבים בלתי צפויים ובקשיים שעולים בתהליך של אסיפת אזרחים ומשאל עם, ולהחליט כיצד לקדם את התהליך באופן מיטבי המגשים את מטרותיו.

28. סיום האסיפה

- א. אסיפת אזרחים תגבש המלצות ביחס לשאלות שהוגדרו לה ותצביע עליהן.
- ב. המלצות האסיפה ותוצאות ההצבעה יוצגו בדוח סיכום האסיפה שיוגש למועצת האזרחים.
- ג. עם הגשת דוח סיכום האסיפה, האסיפה תפוזר.

פרק ו – משאל עם

29. מועד למשאל עם

- מועצת האזרחים תקבע מועד לעריכת משאל עם, שלושה עד ארבעה חודשים לאחר פיצור אסיפת האזרחים.

30. שאלון ההצבעה

- א. מועצת האזרחים תכין את שאלון ההצבעה במשאל העם.
- ב. שאלון ההצבעה יתבסס על ההצעה המקורית שהוגשה למשאל, על הצעה חלופית של הכנסת אם הוגשה כזאת, ועל המלצת אסיפת האזרחים.
- ג. הרשות תקבע כללים מנחים לניסוח שאלון למשאל עם.

31. מידע ותעמולה

- ד. מועצת האזרחים תכין מידע לציבור לקראת משאל העם שיכלול הסברים על יוזמת המשאל, על התהליכים שהתקיימו בעניינה, על אסיפת האזרחים והמלצותיה ועל שאלון ההצבעה.
- ה. בכל הנוגע לתעמולה לקראת משאל עם וביום ההצבעה עצמו, יחולו הוראות הדין בעניין הבחירות לכנסת.

ו. בכל הנוגע לסוגיות של מימון תעמולה, ייקבעו כללים בחוק הכוללים הגדרה של תקרת תרומות והוצאות.

32. עריכת משאל עם

על עריכת משאל עם יחולו הוראות הדין בעניין הבחירות לכנסת.

33. תוצאות משאל עם

א. הצעה שזכתה לרוב מבין המצביעים במשאל תאושר, ותוקפה יהיה כתוקף פסק דין חלוט.
ב. מועצת האזרחים תקבע לרשות האחראית ליישום ההחלטה, הממשלה או הכנסת, זמן קצוב לביצועה.

34. הקפאת תהליכים בשל בחירות לכנסת

כל תהליך הקשור לאסיפת אזרחים או משאל עם, למעט איסוף חתימות למשאל ביוזמה אזרחית, יוקפא תשעים יום לפני המועד של בחירות לכנסת. התהליך יתחדש שלושים יום לאחר הקמת ממשלה חדשה.

נספח ב': "דמוקרטיה" – רקע היסטורי והגותי

דמוקרטיה מול רפובליקה ומעמדו של העם

הפיצול בין דמוקרטיה לרפובליקה לא נולד באקדמיה אלא בהיסטוריה חיה. שנת 508/9 לפנה"ס הייתה אולי הגורלית ביותר לפוליטיקה העולמית: ברומא נוסדה הרפובליקה, ובאתונה כוננה הדמוקרטיה, כששני המודלים משקפים גישות שונות בתכלית להבנת מקומו של העם במרחב הפוליטי. עבור רומא, ניהול "ענייני הציבור" (Res Publica) צריך היה להיות נתון בידי אליטות מוסמכות: סנאט, מגיסטראטים, מבנים היררכיים, סמכות משפטית ודתית המופרדת מהאזרחים. רומא האמינה בתיעול רצון ההמונים מלמעלה למטה ובייצוב המערכת באמצעות איזונים ובלמים. היא העדיפה את ניהול העם – בשמו אך בלעדיו. לעומתה, הדמוקרטיה האתונאית העזה להפקיד את הסמכות בידי הדמוס כולו – לא רק בבחירות אלא בהגדרות, באסיפות, בדיון פתוח ובאחריות ציבורית יומיומית. שם, לא רק דיברו על דמוקרטיה – הם חיו אותה, בגוף ובנפש. הן רומא והן אתונה הדירו נשים, עבדים וזרים, אך רומא לא נתנה אמון גם באזרחים עצמם.

מוסדות הדמוקרטיה המודרנית – פרלמנטים, מערכות משפט, רשויות נפרדות – שימרו את מבנה השלטון הרומי הנשען על שלטון נציגים, על אליטות מומחיות, על הסדרה חוקית מנהלית. הדמוקרטיה שלנו מדברת אומנם בשם העם, אך אינה מתמסרת לו באמת. למעשה, רוב השיח הציבורי על "דמוקרטיה" הוא בן מאה שנה בקושי, ועיקרו הרחבת גבולות הדמוס – אך הכרה מוגבלת ביותר בריבונותו. אין עוד עבדים, ולנשים מותר להצביע, אך כולם אזרחי רומא. במקום לעמוד על כך שדמוקרטיה, כשמה כן היא, "שלטון האזרחים", הפכנו אותה ל"הסכמת הנשלטים".

מדוע לא בחרנו בדמוקרטיה ממשית? שלוש סיבות עיקריות מתלכדות: ראשית, דמופוביה – אימה עמוקה מהעם, שלרוב יוחסו לו תכונות שליליות. הוא בור, ילדותי, הפכפך, היסטרי, המוני, פזיז, חמדן ופחדן. אסור להפקיד בידי את האחריות לגורלו; הוא מחייב שמרטף בדמות לווייתן מדינתי ו"מבוגרים אחראים" שמנהלים אותו. שנית, כוחו של ההרגל – מוסדות שנולדו כשדמוקרטיה נראתה כאיום ושתוכננו להגביל, ולא לשתף. שלישית, הרצון לעוצמה ולשימורה – אותם מנגנוני כוח גלויים וסמויים המעדיפים שליטה ונגישות בלעדית למשאבים, לידע וליכולת עיצוב. הדמופוביה שירתה את מי שנהנו מהמצב הקיים, אך בהדרגה היא חלחלה גם כלפי מטה: האזרחים עצמם חדלו להאמין בעצמם.

דמוקרטיה בדת וביהדות

האם הדת טובה לפוליטיקה בכלל ולדמוקרטיה בפרט? שאלה זו מלווה את העידן המודרני מראשיתו. בחיבורו המכונן לווייתן (1652) העתיק הובס את מקור הלגיטימציה של המלך מהאל לעם, וביאר את עוצמת הדת (הנוצרית, כמובן) כ"סגסוגת השולטת בדעה וברגש ומאופיינת בכוח כמעט בלתי ניתן לעצירה לעצב ולהרוס התנהגות אנושית".⁶⁰ במאות השנים שחלפו מאז התפשטה והעמיקה התפישה שהדת אינה רלוונטית או אף מסוכנת לציבור, ועדיפה על פניה החילונית, שמציעה כביכול מרחב ניטרלי של פוליטיקה וידע. מזווית סוציולוגית, יהודה שנהב שואל על כך יפה: "מדוע אין שדה ידע שקרוי סוציולוגיה של החילוניות, כמו שיש סוציולוגיה

⁶⁰ Holmes, 1995, p. 80

של הדת?⁶¹ ובדומה לכך תוהה צ'ארלס טיילור על הרצון לטהר את הפוליטיקה מ"שיקולים אי רציונליים", דוגמת אלה הנקשרים לדת: "מה אנו חושבים על הרעיון, שרולס החזיק בו לתקופה, שאדם יכול לצפות בצורה לגיטימית מדמוקרטיה מגוונת מבחינה דתית ופילוסופית, שכל אחד מחבריה ישתתף בדיונים ציבוריים באמצעות שפה של היגיון גרידא, תוך שהוא מתיר את השקפותיו הדתיות ב'מסדרון' של הספירה הציבורית?"⁶²

ניתן להעלות לפחות שלושה טיעונים נגד הצבת החילוניות כתשתית חיונית לדמוקרטיה ליברלית. ראשית, הולדתה של התפישה הליברלית מבית מדרשו של ג'ון לוק ואחרים היא דתית במובהק. יש לכך אינספור הדים מעשיים, ובכללם ההנחה המכוננת של הצהרת העצמאות האמריקאית, ולפיה "מקובלות עלינו אמיתות אלה כמוכחות מאליהן, שכל בני האדם נבראו שווים, שהבורא העניק להם זכויות מסוימות שאי אפשר לשלול מהם, וביניהן הזכות לחיים, לחירות ולרדיפת האושר". נדמה שבלי "בריאה", נשמטת הקרקע מתחת לעקרונות החיים, החירות, השוויון והאושר. שנית, גם חברות ליברליות טעונות ברעיונות ובפרקטיקות כמו דתיות, שלעיתים אף מתכנסים ל"דת אזרחית". ולבסוף, אמונות מטאפיזיות ודתיות מוסדית נותרו רווחות גם בעידן המודרני המאוחר, ואף במדינות המגלמות להלכה דמוקרטיה ליברלית (ודוק, חילוניות חזקה ולעיתים כפויה רווחת במדינות אוטוריטריות רבות).

נכון אפוא לפתוח את שערי הדיון בדמוקרטיה גם לעדשה דתית. בהקשרה של הצעתנו, נברר את השתקפותם של יסודות פרוטו־דמוקרטיים (עוד טרם אתונה) במקרא, ונעמוד בקצרה על גלגליהם המאוחרים יותר ביהדות. בדברים אלה ניעזר בחיבורים מכוננים, כגון אלה של דון יצחק אברבנאל, הרב יהודה ליאון אשכנזי, מרטין בובר, הרב יואל בן־נון, משה הלברטל, מייקל וולצר, הרב יעקב מדן, אבי רביצקי ואמנון שפירא. החוקר האחרון חשוב במיוחד להבנת דמוקרטיה ראשונית במקרא. כמובן מאליו, אין מדובר בשלטון העם; זו אינה דמוקרטיה ייצוגית, דיונית או ישירה. אך בניגוד לגישות המזהות את המקרא עם תיאוקרטיה או מלוכנות, מציע המקרא קריאה המדגישה פיזור כוח, דיאלוגיות, אחריות אזרחית והעדפת שלטון מוסרי על שלטון פורמלי. שלושה היבטים מזמינים הטעמה:

התנגדות למלוכה ולשלטון אוטוקרטי

בלב המסר המקראי עומדת עמדה חריפה ועמוקה נגד ריכוז כוח פוליטי בידי אדם יחיד. בשעה שבמזרח הקדום ריבונות התנקזה לשלטון יחיד העובר בירושה, יסודותיו הפוליטיים של העם העברי המקראי דוחים עיקרון זה מכול וכול: ליהושע אין יורש, לשופטים אין המשכיות דינסטית. אפילו גדעון מסרב "למלוך אני ואחריי בני" (שופטים ח'). זוהי הכרזה חתרנית, שכן במזרח הקדום הירושה נחשבה ביטוי לריבונות. המקרא, לעומת זאת, מעדיף ריבונות של שמים על פני מלוכות אדם.

פרשת "משפט המלך" (שמואל א' ח') מהווה אבן יסוד בגישה זו: העם מבקש מלך "לשפוטנו ככל הגויים", ושמואל נזעק. האל פונה אליו ואומר "כי לא אותך מאסו, כי אותי מאסו ממלוך עליהם" (שם"א ח' 7). יש כאן אבחנה יפה שמלמדת כי מלוכנות ממירה אלוהים נשגב באל בשר ודם, ושמואל מבחיר למבקשי אותה אלוהות אנושית את המחיר: המלך ייקח את בניהם לצבאו, את בנותיהם לשפחות, את שדותיהם וכרמיהם לעצמו – והוא יכריע ככל העולה

61 שנהב, 2015, עמ' 143.
62 Taylor, 2011, p. 49.

על רוחו. התעמרות, שחיתות והשחתה. השורה תחתונה: "והייתם לו לעבדים... וה' לא יענה אתכם ביום ההוא" (שם, פס' 17-18). זוהי נבואה של חורבן חברתי בשם סדר מדיני מדומה.

אך ההתנגדות לאוטוקרטיה איננה מוסרית גרידא, אלא גם היסטורית-פוליטית: המלכים – גם הגדולים שבהם – מועדים לפורענות. בין אם זה דוד שחטא בפרשת בת שבע, שלמה שהפך ברית והתמסר לנורמות זרות, או רחבעם שדיכא את העם – הכשל המוסרי טבוע במהות המלוכה עצמה, לא רק באישיותם של נציגיה המתחלפים. תימוכין לכך מצא גם מרטין בובר, שראה בשלטון המלוכה התנערות מן הזיקה הישירה של האדם לאלוהיו. השלכות המבנה הזה – חורבן הבית הראשון, פילוג הממלכה וסבל העם – ממחישות את האזהרה המקראית: הכוח הריכוזי מוביל להשחתה ולאובדן. זהו, אם תרצו, המחיר הכבד של ההיבריס.

הפרדת רשויות: בלימת הריכוזיות

שפירא מציע קריאה מרתקת של ספרי המקרא כהצגה מוקדמת, אך מובהקת, של הפרדת רשויות מהותית. אף כי מונטסקייה ייסד את המושג בעידן המודרני, המקרא מקדים אותו באינטואיציה מוסרית-פוליטית, תפישה פרוטרוֹחֶקֶתִית של בלימת כוח באמצעות פיצול פונקציונלי בין מוקדי שלטון שונים. המלך אינו נביא, אינו כהן, ולעיתים אף מנוע מגישה עצמאית למקדש, והוא גם אינו שופט מוחלט. הנביאים – שמואל, נתן, אחיה, אליהו – פועלים לעיתים בגלוי להחלפת מלך (שמואל עם שאול, אחיה עם ירבעם). הנביאים מבקרים, מוכיחים, ולעיתים מעמידים את המלוכה באור שיפוטי חריף. אפילו משה, שבתחילה אווז בכל הסמכויות (כהן, שופט, נביא, מלך דה־פקטו), נדרש לפצל את תפקידו לקראת מותו – יהושע, אלעזר וראשי המטות.

החקיקה – גם היא איננה בידי המלך: "וכתב לו את משנה התורה הזאת... וקרא בו כל ימי חייו... לבלתי רום לבבו מאחיו" (דברים י"ז 18-20). אפילו שלמה, האידאלי שבמלכים, אינו רשאי לסטות מן החוק. במקביל, כפי שמדגיש גם כרופ' רביצקי בעקבות אברבנאל: "הפרדת הכוח לשבטים, זקנים, כהנים, נביאים ומנהיגים זמניים היא הביטוי הרפובליקני של התיאוקרטיה המקראית – שיתוף ולא ריכוז" (בין קנאות לחירות, עמ' 47).

העם כישות מוסרית ופוליטית

התפישה המקראית את העם איננה פשטנית. הוא איננו "המון" פסיבי, אלא גוף מוסרי שיכול לתקן, לשפוט, ולפעול נגד עוולה, לעיתים בניגוד להנהגה. העם אינו "נתין", אלא שותף. דוגמה מובהקת לכך היא פרשת יהונתן: שאול גוזר על בנו מיתה, אך העם מזדעק וקובע: "היום יומת יהונתן אשר עשה הישועה הגדולה הזאת בישראל? חי ה', אם ייפול משערתו ארצה" (שם"א י"ד 45). לא החוק המלכותי מכריע – אלא העם, המפעיל שיקול דעת מוסרי עצמאי. דוגמה נוספת היא ההבנה שטרם יציאה למלחמה היה על המנהיג לכנס את שבטי ישראל ולקבל את אישורם בפה מלא, כפי שעשו גדעון, יפתח ושאול. גם בשיח בין שבטי ראובן וגד לשאר השבטים (יהושע כ"ב), מתבצע משא ומתן ישיר, ייצוגי, רב שלבי – לא דרך הנהגה אחת. העם שומע, שולח, שופט, מדווח – והכול בלי נוכחות יהושע. זהו רגע של אזרחות פעילה שבו נשמר השלום מתוך כבוד הדדי.

זאת ועוד, בניגוד לקריאה המקובלת של ספר שופטים כתקופה של אי סדר, חטאים ומלחמות אחים, הרי שהתיאור המקראי של העת הזו חיובי לאין שיעור מתיאורו של תקופת המלכים

שתחולל מלחמות אחים – וחורבן. אם נעיין בשני הפרקים האחרונים של ספר שופטים נמצא דווקא ריכוז נדיר בעוצמתו של מונחים קהילתיים-שיתופיים של עם ישראל. ואולי מסקן מכול, לאור מחקרו של שפירא בנושא, הוא להבין כי לציטוט הידוע "בימים ההם אין מלך בישראל, איש הישר בעיניו יעשה" נודעת דווקא משמעות חיובית, הטעונה באחריות, אישית וקהילתית, כזו המסוגלת ליצור, תחת כנפי שכינה, ובלית אדם-דמוי-אל, מצפון פרטי וציבורי שידיריך את המוסר הלאומי. גם אולברייט וגם בובר ראו בכך מימוש של מלכות שמיים: "דחייה של שלטון מדיני הפוגע בזיקה הבלתי אמצעית של האדם לאלוהיו" (מלכות שמים, בובר).

כך מתהווה דמות ציבורית ייחודית – לא עדה ולא אספסוף אלא דמוס מקראי, המקיים שיחה מוסרית פנימית, בלא צורך בשלטון אוטוקרטי. ביסוד הדברים עומדת אמונה בזכויות האדם כחלק מן הברית – לא מתוקף הסכמה בין אזרחים, אלא מתוקף קשר בין אדם ואלוהיו. בזה המקרא מקדים את זמנו, אך גם קורא קריאה חתרנית לדורות: "כי ה' הוא שופטנו, ה' מחוקקנו, ה' מלכנו – הוא יושיענו" (ישעיהו ל"ג 22) – אך לא כדי לשלול את האדם, אלא כדי להעצימו.

מאז עד עתה... הננו?

המהלך המקראי הפרוטו-דמוקרטי מסתכם בכישלון: מלכנות, מלחמת אחים, פיצול, וחורבן. הנבואה פסקה, הכוהנים איבדו את מרכזיותם, אך העם לא פנה אל חירות גמורה, אלא אימץ בהדרגה מודל ייצוגי מובהק אשר שיקע את הסמכות הרוחנית בידיהם של חכמים ורבנים. היהדות, שנמנעה מאז חורבן בית שני ממלכנות שושלתית, התמסרה לדגם רפובליקני-תיאוקרטי, שבו נציגי האל – לא מכוח ייחוס אלא מכוח למדנות – הם המתווכים הבלעדיים בין הציבור לרצון השמימי. חז"ל, ולאחריהם הגאונים, ראשי הישיבות וראשי הגולה, תפשו עצמם כשליחי המקום והקנו להנהגה הרוחנית סמכויות עצומות, לעיתים בלתי מבוקרות. תחת המודל הדיאלוגי והביקורתי של ספר שמואל או השיח הפתוח שבשופטים, התהוותה מסורת של סמכות פירושית המתרחקת מן העם ומתייחדת בלשון, בדרש ובמעמד.

אף על פי כן, יסודות דמוקרטיים לא נמחו כליל. חז"ל קבעו עיקרון של "דינא דמלכותא", אך גם הכירו ב"תקנת הציבור" וביכולת הקהל "לעקור דבר מן התורה" בשעת צורך. במקביל להתגבשות הסמכות הרבנית, התפתחו מסגרות קהילתיות מבוזרות, שבהן המשיכו לפעול מנגנוני שיתוף, ייצוג וביקורת. בתי הכנסת הפכו למעין מרחב ציבורי-דתי, שהחלטותיו לעיתים הוכרעו בידי גבאים ונכבדי קהל ולא רק בידי הרב. בתקנות הקהילות באשכנז, בוועד ארבע הארצות בפולין וברוב בתי הכנסת נבחרו פרנסים וגבאים בהחלטת רוב, ונדרשה הסכמה ציבורית למיסים, לחינוך ולחלוקת צדקה. בכך קיבל העם תפקיד חקיקתי ומבצעי. "הפרדוקס הוא", כתב פרופ' שלמה אבינרי, "כי למרות שאיבדו את הממלכתיות היהודית עם חורבן הבית, גיבשו היהודים בתפוצותיהם מסגרות פוליטיות משלהם – שונות ממסגרות החברות שבתוכן חיו – ומסגרות אלה היוו את המסד לדמוקרטיה הישראלית".⁶³ תקנות ציבור, בחירת פרנסים, דיונים הלכתיים פומביים – כל אלה העידו שהיסוד המקראי של "והעם עונה אחריהם" עוד מהדהד, גם אם בקול חלש.

הייצוג (representation) בא לעולם כאשר הנוכחות (being present) – הפשוטה, הישירה, הכואבת – אינה אפשרית או אינה רצויה. אנו ממנים שליחים, נבחרים, מתווכים – כי איננו יכולים או איננו מעזים להיות שם בעצמנו. כך ביחסי אדם-מדינה, וכך גם ביחסי אדם-אלוהיו.

63 אבינרי, 2014.

לעיתים קרובות, אלה שמייצגים את הדמוס טוענים גם לייצוג הדאוס – בשם העם ובשם שמיים. המקרא מציע אידאל אחר: נוכחות, לא נציגות; עמידה איתנה, לא עמידה במקום. הנסח האינטימי והחודר של "הנני", הנאמר מפי אברהם, משה, שמואל וישעיהו, טומן בו מוכנות חשופה, נוכחות מוסרית שלמה, גם אם שברירית. אין הוא מכריז בשם אחרים. הוא פשוט שם – בגוף, בקול, בבחירה ובאחריות. אולי הגיעה השעה לשוב ולבקש "הננו" – לא כקריאה פרטית בלבד, אלא כבסיס חברתי-קהילתי מחודש, שמאמין בנוכחות אמיצה במקום ייצוג מרוחק.

אבולוף, א' (2015). **עלי-פי תהום: אומה, אימה ומוסר בשיח הציוני**. תל אביב: הוצאת הספרים של אוניברסיטת חיפה, ידיעות אחרונות.

אבינרי, ש' (2014). "מקורותיה ואתגריה של הדמוקרטיה בישראל". **הארץ**, 23.9.14. <https://www.haaretz.co.il/opinions/2014-09-23/ty-article-opinion/premium/0000017f-f7ab-ddde-abff-ffef459c0000>

אמית, י', גדרון, נ', ויעיר, ע' (2025). "קיטוב פוליטי בישראל, 1992-2022". בתוך ג' רהט, נ' גדרון ומ' שמיר (עורכים), **הבחירות בישראל 2022** (עמ' 41-76). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/media/27873/the-elections-in-israel-2022.pdf>

הרמן, ת' (2024). **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2023**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://idi.org.il/media/23420/the-israeli-democracy-index-2023.pdf>

הרמן, ת' (2025). **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2024**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/media/26719/israeli-democracy-index-2024-hebrew.pdf>

לביא, ל', ריבלין-אנגרט, נ', טרגר, ק', שפר, ת', ויסמל-מנור, י', ושמיר, מ' (2022). "המלך ביבי: הפרסוניפיקציה של ערכים דמוקרטיים בסבב הבחירות 2019-2021". בתוך מ' שמיר ו-ג' רהט (עורכים), **הבחירות בישראל - 2019-2021** (עמ' 121-154). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פיינשטיין, י' (2023). "קיצתו של האתגר הפוליטיזם ומאבקו באתגרי לאומנות בישראל", **סוציולוגיה ישראלית**, כד(2), 142-159.

שדה, כ' (2018). "נחלצים מן הקופסה: פעילי זכויות אדם במסעם אל מעבר לגבולות החזון האקטיביסטי". **בפרט ובכלל: על יהדות, ריבונות וזכויות אדם**, 4, 198-229. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שנהב, י' (2015). "הזמנה למתווה פוסט-חילוני לחקר החברה בישראל". בתוך י' פישר (עורכת), **חילון וחילוניות: עיונים בין-תחומיים**, (עמ' 139-169). ירושלים: מכון ון ליר בירושלים הקיבוץ המאוחד.

Abulof, U. (2023, Sep, 19). "In Israel, the Global Battle for Democracy Will Be Won – or Lost." **Haaretz**. In Israel, the Global Battle for Democracy Will Be Won – or Lost - Israel News - Haaretz. [com](https://www.haaretz.com)

Altman, D. (2015). **Measuring the Potential of Direct Democracy around the World (1900-2014)** [V-Dem Working Paper 2015: 17].

Altman, D. (2019) **Citizenship and contemporary direct democracy**. Cambridge: Cambridge University Press.

Bernhard, L. (2024, Jan, 30) "Does direct democracy increase civic virtues? A systematic literature review", **Frontiers in Political Science**, Volume 6 - 2024. <https://doi.org/10.3389/fpos.2024.1287330>

Blumenau, J., Wolkenstein, F., & Wratil, C. 2024. "Citizens' Preferences for Multidimensional Representation." **Perspectives on Politics**: 1-23. <https://doi.org/10.1017/S1537592724001373>

Česnulaitytė, I. (2024), "Citizens' Assemblies: Democratic Responses to Authoritarian Challenges in Central and Eastern Europe", **DemocracyNext**.

Doyle, O., & Walsh, R. (2022). "Constitutional amendment and public will formation: Deliberative mini-publics as a tool for consensus democracy". **International Journal of Constitutional Law**, 20(1), 398-427. <https://doi.org/10.1093/icon/moac013>

Garry, J., Pow, J., Coakley, J., Farrell, D., O'Leary, B., & Tilley, J. (2022). "The Perception of the Legitimacy of Citizens' Assemblies in Deeply Divided Places? Evidence of Public and Elite Opinion from Consociational Northern Ireland". **Government and Opposition**, 57(3), 532-551. <https://www>

[cambridge.org/core/journals/government-and-opposition/article/perception-of-the-legitimacy-of-citizens-assemblies-in-deeply-divided-places-evidence-of-public-and-elite-opinion-from-consociational-northern-ireland/8AF45E3C4CA3DF780DF389F00BE466B7](https://www.cambridge.org/core/journals/government-and-opposition/article/perception-of-the-legitimacy-of-citizens-assemblies-in-deeply-divided-places-evidence-of-public-and-elite-opinion-from-consociational-northern-ireland/8AF45E3C4CA3DF780DF389F00BE466B7)

Hix, S. (2020) "Remaking democracy: Ireland as a role-model", the 2019 Peter Mair lecture, **Irish Political Studies**, 35(4), 585-601, DOI: 10.1080/07907184.2020.1721085.

Holliday, D. E., Iyengar, S., Lelkes, Y., & Westwood, S. J. (2024). "Uncommon and Nonpartisan: Antidemocratic Attitudes in the American Public." **Proceedings of the National Academy of Sciences**, 121(13), e2313013121.

Holmes, S. (1995). **Passions and Constraint: On the Theory of Liberal Democracy**. Chicago: The University of Chicago Press.

Hutter, S., (2025). "Game Changers: National Referendums and the Politicization of Europe", **Politics and Governance**, Volume 13, Article 9261. <https://doi.org/10.17645/pag.9261>

International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2008), **Direct Democracy: The International IDEA Handbook**. Stockholm.

Kenny, D. (2025). "How to lose a referendum (in Ireland) - the challenges of practical and symbolic constitutional change", (early draft not for circulation).

Lavi, L., Treger, C., Rivlin-Angert, N., Sheafer, T., Waismel-Manor, I., Shenhav, S., Harsgor, L., & Shamir, M. (2024). "The Pitkinian public: representation in the eyes of citizens". **European Political Science**, 23(4), 506-526. The Pitkinian public: representation in the eyes of citizens - University of Haifa

Levy, R. (2010). "Breaking the Constitutional Deadlock: Lessons from Deliberative Experiments in .Constitutional Change". **Melbourne University Law Review**, 34(4), 805

Manin, B. (1997). **The Principles of Representative Government**. Cambridge; New York: Cambridge University Press.

OECD. (2020). **Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave**. OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/en/publications/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_339306da-en.html

Paredes, F., Coddou Mc Manus, A., & Suiter, J. (2025). "Constitutional Change and Referendums in Chile and Ireland: Faraway, So Close", **Politics and Governance**, Volume 13, Article 9197. <https://doi.org/10.17645/pag.9197>

Pow, J., Van Dijk, L., & Marien, S. (2020). "It's Not Just the Taking Part that Counts: 'Like me' Perceptions Connect the Wider Public to Minipublics", **Journal of Deliberative Democracy**, 16(2), pp. 43-55. <https://doi.org/10.16997/jdd.368>

Referendums around the world (3rd ed.) (2024). Qvortrup, M. (Ed.). Springer, Switzerland.

Shapira, A., Kenig, O., Fuchs, A., & Heiman, A. (2025, January 26). "No Voice: The Lack of Voting Opportunities in Israel". The Israeli Democracy Institute. <https://en.idi.org.il/articles/57984>

Shim, J. (Ed). (2024). **Mass-Elite Representation Gap in Old and New Democracies: Critical Junctures and Elite Agency**. Ann Arbor Michigan: University of Michigan Press.

Soriat, S., & Morris, S. (2025, forthcoming) "Mini-publics and the legitimacy dilemma: how theoretical tensions are resolved in practice", **Public Law**.

Suiter, J., & Reidy, T. (2020). "Does deliberation help deliver informed electorates: Evidence from Irish referendum votes". **Representation**, 56(4), 539-557. <https://doi.org/10.1080/00344893.2019.1704848>

Szitkay, K., Eszter & Oross, Daniel, & Boldizsar Szentgali-Toth (2024), "Democratic Innovations in an Illiberal Landscape: Three Ideas from Hungary", in **Participatory Democratic Innovations in Southeast Europe: How to Engage in Flawed Democracies** (pp. 214-231).

Tan, T., & Lührmann, A. (2017). **The History and Current State of Direct Democracy in the World** (Policy Brief No. 8). V-DEM INSTITUTE.

Taylor, C. (2011). "Why We Need a Radical Redefinition of Secularism." In E. Mendieta & J. VanAntwerpen (Eds.), **The Power of Religion in the Public Sphere**, (pp. 34-59). **Columbia University Press**.

VanderWeele, T.J., Johnson, B.R., Bialowolski, P.T. **et al.** (2025). "The Global Flourishing Study: Study Profile and Initial Results on Flourishing". **Nature Mental Health**, 3, 636-653. <https://doi.org/10.1038/s44220-025-00423-5>

Verdugo, S. (2024). "The Law as a Conversation Among Equals. A Skeptical View", **Rivista di Diritti Comparati**, preprint, pp. 29-56.

Wike, R., Fetterolf, J., Smerkovich, M., Austin, S., Gubbala, S., & Lippert, J. (2024). **Representative Democracy Remains a Popular Ideal, but People around the World Are Critical of How It's Working**. Washington, DC: Pew Research Center.

ישראל

והמדינות, בה חי היו קוממיות מ
ובכל-אנשים והוריש לעולם כולו
הוגלה העם מארצו בבזוז הזרוע שמר לה
אחד מתפלה ומתקוה לשוב לארצו ולחדש בו
שר היסטוריו ומסורתי זה חתרו היהודים בכל דור לשוב וז
העתיקה, ובדורות האחרונים שבו לארצם בהמונים, וחלוצים
ומציעים הפריחו נשמות, החיו שפתם העברית, בנו כפרים ועת
שוב גדל והולך השליט על משקו ותרבותו, שוחר שלום
ביא ברבת הקידמה לכל תושבי הארץ ונושא נפשו ל
נית.

תרנ"ז (1897) נתבנס הקונגרס הציוני לקול קר
ו היהודית תיאודור הרצל והכריז על זכות
בארצו.

הזכרה בהצהרת בלפור מיום ב'
לאומים, אשר נתן במיוחד
לבין ארץ-ישראל ולזכות
שנתחוללה על עם
בארופה הזכירה
המוכרת וה
נפתח לו
של

ישראל שבין הירדן לים

תוכנית ההסדרה | בחיפוש אחר
פרויקט ריאלי-ליברלי מעודכן

רוני אלון

תכנית ההסדרה היא מתווה לשלב ביניים התומך עתידים אפשריים שונים, שמטרתה התמודדות עם מציאות השליטה הישראלית האפקטיבית, הביטחונית והכלכלית, במרחב שבין הירדן לים. היא מתמקדת בשלב זה ביהודה ושומרון ואינה כוללת את רצועת עזה, לאור הנסיבות השונות בשטח. התוכנית יוצאת מנקודת הנחה כי הן פתרון "שתי המדינות", במובנו המהותי כשתי מדינות ריבון נפרדות ועצמאיות, והן פתרון "המדינה האחת" של כל אזרחיה, אינם ישימים בעתיד הנראה לעין. התוכנית מבטאת ניסיון ריאלי-ליברלי "לעלות על המגרש" של "ישראל הגדולה", מתוך הבנה שרק תפישה ריאלית, המתייחסת לכל מרחב השליטה הישראלי בפועל, תוכל לקדם מעבר ממצב של כאוס ביטחוני, פוליטי, מדיני וכלכלי – החותר תחת יסודות המשטר הליברלי בישראל – ליציבות ביטחונית וכלכלית ולקוהרנטיות חוקית-משפטית במרחב.

בבסיס התוכנית עומדת ההכרה בכורח שבהמשך השליטה הביטחונית האפקטיבית במרחב, ולצידה, הכרה בכובד השלכותיה על כל תחומי החיים של מי שחיים תחתיה. נקודת המוצא של התוכנית היא כי שליטה אפקטיבית מתמשכת, בין אם מבחירה או על כורחה, מחייבת נשיאה באחריות. התוכנית אינה מכריעה בשאלת הריבונות אלא מציעה "לבנות את הרצפה" – מסגרת נורמטיבית ברורה, שתאפשר שמירה על זכויות יסוד וביטחון של כל תושבי המרחב, מזה; ותשתית אזרחית משלימה לתשתית הביטחונית, לשם פירוק מנגנוני רדיקליזציה והסתה, מזה – כבסיס הכרחי לשינוי מהותי ביחסים בין העמים וליצירת אופק להסדר עתידי.

ניתוח המצב הקיים: הכחשת מציאות "ישראל הגדולה" מסוכנת ומזינה קיצונות ואנרכיה

התוכנית מבוססת על ניתוח ריאלי של המצב ומבקשת להתמודד עם האתגרים הבאים:

1. **השליטה הישראלית האפקטיבית במרחב היא עובדה קיימת בהווה ובעתיד נראה לעין.** שליטה זו עומדת על שתי רגליים מרכזיות:

- **ריבונות ביטחונית:** צה"ל וזרועות הביטחון נושאים באחריות ובסמכות להגן על גבולות "ישראל הגדולה". בעוד שגבולותיה המדיניים או האזרחיים של ישראל טרם הוגדרו, הרי שמרחב הריבונות הביטחונית הישראלית מגדיר בפועל את גבולותיה הביטחוניים כגבולותיה של ארץ ישראל. ריבונות זו אינה מתמצית ב"מדינה מינוס", אלא גוזרת השלכות כבדות משקל על כל תחומי החיים של מי שחי תחתיה – חופש התנועה, הכלכלה, התעסוקה והתשתיות. הבנת השלכותיה מובילות למסקנה, שמינימום אילוצי הביטחון של ישראל במרחב מאפשרים מקסימום אוטונומיה פלסטינית לאומית או "מדינה משויכת" המצויה בזיקה עמוקה למערכת הישראלית, אך לא מדינה ריבונית עצמאית בעתיד נראה לעין.

- **ריבונות כלכלית:** המרחב מתנהל כ"גוש השקל" – יחידה כלכלית אחת הנשלטת על ידי ישראל ללא מעמד או ייצוג לפלסטינים, כפרטים או קולקטיב, במוסדות הישראליים המקבלים את ההחלטות. הגם שאפשר לנוע בין יותר אינטגרציה ליותר הפרדה, הרי שההשלכות הכלכליות הנובעות מהאילוצים הביטחוניים, פערי הכוח, המציאות

הגיאוגרפית, השליטה במסחר הבינלאומי ובמעברים, בקרקע, בתשתיות ובמשאבי הטבע – מלמדים שבפרספקטיבה ריאלית, נתקשה מאוד להתקרב לנקודת ה"אפס שלטיה" גם במישור הכלכלי.

2. **ביהודה ושומרון שב"ישראל הגדולה" לא הוגדר כלל מעמד של הפלסטינים תחת המערכת הישראלית; ב"ישראל הקטנה" מתקיימים פערי ענק בין הזכויות והחובות של אזרחים שונים ובין אזרחים לתושבים.** מנקודת מבטו של חייזר שהיה נוחת כאן, הריבונות הישראלית במרחב הייתה נראית כמעין פדרציה המתכחשת לעצמה. תחתיה חיות קהילות אזרחים עם פערים עצומים בחובות ובזכויות שלהן, תושבים (מעל 400 אלף תושבי מזרח ירושלים ורמת הגולן) ופלסטינים ביהודה ושומרון חסרי מעמד במערכת הישראלית, בלי שיהיה ברור מהו החוק או ההיגיון המגדירים את מעמדו של אדם ואת אופי היחסים בין הקהילות לבין המערכת הישראלית.

3. **"ההכחשה" של השליטה הישראלית האפקטיבית בשטחים מסוכנת ומזינה קיצוניות ואנרכיה.** ממילא, ללא היגיון המסדיר את מעמדם של האנשים והקהילות במרחב, התוצאה היא כאוס ביטחוני ומשפטי המזין אנרכיה, אלימות וקיצוניות והמכרסם תחת היסודות הליברליים של ישראל. מרחבים גדולים שמצויים ב"אזור דמדומים" נורמטיבי וריבוני ונופלים לידי חוק מקומי של מיליציות חמושות – אלו הם התבלינים שמהם עשויות המדינות הכושלות שסביבנו. המציאות הפוליטית של השנים האחרונות מלמדת שאין חצר אחורית לריבונות הישראלית האפקטיבית במרחב. אין "שם" ו"כאן". מה שקורה שם, קורה כאן. הפרויקטים הפוליטיים הקיצוניים במגרש שבין הירדן לים, משחקים על כל המגרש. והמגרש הוא ישראל הגדולה. כל עוד נאפשר לאנרכיה, לטרור, לאלימות ולחוסר ההוגנות והצדק להיות – זה יהיה החוק. וממילא הבנו: אם יש במרחב השליטה הישראלי ארגון, כלשהו, שמותר לו להכריז באופן אכזרי, שיטתי ונפשע זכויות אדם במרחב, זה לא יעצור בפלסטינים. לכן, **ריבונות שווה אחריות** אינה רק נוסחה ליברלית, אלא גם רציונלית וריאלית של ישות חפצת חיים.

ריבונות מרובדת והסדרי מעמד שונים – הפגמים היסודיים במצב הקיים

ישראל שבין הירדן לים היא ישות המאופיינת בהסדרי מעמד דיפרנציאליים, עם מידה ועומק שונים של ריבונות במרחבים שונים בשטח. ב"ישראל הקטנה", היהודית והדמוקרטית, מתקיימים סוגי מעמד שונים תחת ריבונות רשמית מלאה – אזרחות ותושבות. ביהודה ושומרון שבשטחי "ישראל הגדולה" חיים אזרחים ישראלים לצד פלסטינים, תושבי האוטונומיה הפלסטינית, שהם חסרי מעמד ישיר כפרטים, או עקיף כקולקטיב, במערכת הישראלית.

בהסדרי הריבונות והמעמד הנוהגים כיום במרחב השליטה הישראלי ישנם אפוא ארבעה פגמים יסודיים, הפוגעים הן בערכים הליברליים והן באינטרסים הביטחוניים של מדינת ישראל: (1) אפליה שרירותית בין קבוצות אזרחים שונות – בחבילות זכויות וחובות; (2) מעמד תושבות קבע חסר – לא מוגן מספיק, ובעיקר, מבוסס קבוצה אתנית במקום שיחול כהסדר אוניברסלי; (3) "דיל" שאינו "סביר" מספיק, ועל כן גם נעדר אופק של דהרדיקליזציה, מול "תושב שטחי המועצה הפלסטינית שאינו ישראלי" – חסר בו מעמד מול המערכת הישראלית, ואין בו חופש תנועה ותעסוקה בכלל המרחב; (4) היעדר הסדרה מספקת של מערכת היחסים בין האוטונומיה הפלסטינית או "המדינה המשויכת" ובין המערכת הישראלית שבתוכה היא מתקיימת ושבה היא תלויה.

תוכנית ההסדרה מבקשת להתמודד עם ארבעת הפגמים הללו וליצור מערכת סבירה והגונה יותר של הסדרי ריבונות ומעמד – מנקודת מבט ביטחונית וערכית כאחד.

תוכנית ההסדרה: נקודת מוצא

התוכנית אינה עוסקת במודל האידיאלי **הרצוי**, אלא מהווה ניסיון להתמודד מנקודת מבט ריאלית וליברלית עם **המצוי**. מטרתה להניח את העקרונות ואת המסגרת הרעיונית והמושגית למשמעות של נשיאה באחריות – ביטחונית, ערכית ומערכתית – המגיעה עם השליטה. באותה נשימה, מבטאת התוכנית את המתווה המקסימלי שישראל יכולה להניח על השולחן בעת הזאת. **מתווה לשלב ביניים** שבכוחו לתמוך בשיווי משקל יציב יותר ולקדם שינוי חיובי באופי היחסים בין העמים, מתוך מבט צופה פני עתיד.

הנחות המוצא של התוכנית כוללות הכרה: (1) בזכותה ובחובתה של מדינת ישראל להמשיך להתקיים כביתו הלאומי והריבוני של העם היהודי; (2) בהמשך השליטה הביטחונית ככורח מציאות בעתיד נראה לעין; (3) בכך ששליטה מתמשכת פירושה אחריות, שבכללה הסדרת מעמד וייצוג למי שחיים תחתיה; (4) בכך שהמציאות העוינת מחייבת שמירה על יכולתה הביטחונית של ישראל להיאבק בטרור, לצד יצירת כלים להתערבות אזרחית, ולא רק צבאית, בשטחי האוטונומיה כדי לפרק מנגנוני הסתה וטרור; (5) בצורך בצמצום אי שוויון כלכלי ואזרחי כאינטרס ביטחוני וערכי; (6) בחשיבות השמירה על עצמאות פעולה ישראלית גם ללא הסכמה של הנהגה פלסטינית, על רקע אי ודאות באשר לקיומה של מנהיגות קונסטרוקטיבית בצד השני מזה, וההכרח הבלתי תלוי לשאת באחריות הביטחונית והערכית להווה מזה.

תוכנית ההסדרה: ארבעה יסודות המשלימים זה את זה

יסוד ראשון – הגדרת מעטפת נורמטיבית משותפת: יוגדר **הסדר מעין חוקתי משותף** שיחול על כל אדם וישות במרחב. מטרתו להסדיר את המסגרת הנורמטיבית המחייבת, וזאת **בלי להכריע במחלוקת על מעמד השטחים** או הריבונות ארוכת הטווח. המעטפת אינה **תחליפית** לצורך בחוקה של "ישראל הקטנה", היהודית והדמוקרטית, אלא **משלימה אותה**. היא נועדה למלא את הוואקום הנורמטיבי, לעגן את האחריות שבשליטה, לתמוך דה־רדיקליזציה של המרחב (על ידי יצירת תשתית אזרחית משלימה להתמודדות עם מנגנוני הסתה ושנאה) ולאפשר התערבות במקרי הפרה גסה של זכויות אדם מצד האוטונומיה או "המדינה המשויכת".

יסוד שני – מעמד אזרחי ובסיס של זכויות וחובות: יעוגן מעמד אזרחי בסיסי ("אזרחי" במובן של "לא צבאי") תחת החוק הישראלי לכל תושב בשטח השליטה האפקטיבית הישראלית, **למעט מי שסווג כתושב עוין** (להלן). כל תושב זכאי לחבילת הגנות וזכויות בסיסיות; להליך משפטי הוגן וזכות עמידה כאישיות משפטית אזרחית מול מערכות המינהל והמשפט הישראליות, האזרחיות ולא הצבאיות; ולחופש תנועה במרחב וחופש תעסוקה בישראל. כל אלה, כתשתית חיונית ליצירת "דיל סביר", המהווה גם מנוף חיוני לדה־רדיקליזציה ברמת הפרט והקהילה.

יסוד שלישי – מסלולי מעמד אזרחיים אוניברסליים עם חופש בחירה ביניהם: ליבה של תוכנית ההסדרה הוא בהסדרת מסלולי מעמד אזרחיים החלים אוניברסלית בכל השטח, והמעניקים לכל תושב אפשרות בחירה בין חבילות שונות של זכויות וחובות. אלו ייגזרו מאופיו

ומעומקו של הקשר הרצוי לו למערכת הישראלית מזה, וממידת הבדלנות או האוטונומיה מזה. על פי התוכנית, יוסדרו שלושה סוגי מעמד אזרחי: (1) **אזרח ישראלי** – בעל זכויות פוליטיות מלאות; (2) **תושב קבע ישראלי מוגן** – בעל זכויות אזרחיות וסוציאליות הזהות לאלו של אזרח לא־משרת, וזכויות פוליטיות מוגבלות כבמצב הנוהג כיום, ללא חובת שירות; (3) **תושב אוטונומיה פלסטיני מוגן** – מעמד ברירת המחדל לאוכלוסייה הפלסטינית ביהודה ושומרון, המקנה זכויות פוליטיות מלאות באוטונומיה או "המדינה המשויכת" ומוגבלות לייצוג עקיף במערכת הישראלית, חופש תנועה ותעסוקה בכל המרחב, וערבות ישראלית לנגישות לשירותים חיוניים. לצד מסלולי מעמד אלה, יוסדר סיווג ביטחוני של **תושב עוין**, הנועד לאפשר שימוש באמצעים מניעתיים חיוניים במציאות הקיימת בכפוף לפיקוח משפטי, לרבות שלילת חופש תנועה ותעסוקה. סיווג זה חל על כל אדם שמערכת הביטחון סיווגה כמי שמהווה איום לביטחונה של ישראל, אזרחיה ותושביה (בהתאם לחוק המאבק בטרור).

יסוד זה מבוסס על זכות הבחירה האישית וזכות המעבר בין המסלולים כעיקרון מעין חוקתית, בכפוף לעמידה בקריטריונים. זכות זו מהווה עיקרון יסודי ליברלי, המבטיח שהמערכת אינה כופה מעמד על בסיס אתני, אלא מאפשרת לפרט לעצב את מערכת יחסיו עם המדינה על בסיס בחירה באופי ההשתייכות ובעומקה.

יסוד רביעי – הסדרת המעמד החוקי ומנגנוני הייצוג של האוטונומיה: יוסדר מעמד האוטונומיה הפלסטינית במסגרת הדין הפנימי הישראלי, על בסיס פרדיגמה של "גוף משויך" או "מדינה משויכת" במידה זו או אחרת למערכת הישראלית, ולא של "ישות זרה ונפרדת". בכלל זה יוסדרו: (1) **כפיפות ל"מעטפת החוקתית המשותפת"** (מחויבות לדה־רדיקליזציה, התנערות מאלימות וכיבוד זכויות אדם) בכפוף לביקורת שיפוטית; (2) **מנגנוני ייצוג ועמידה** של האוטונומיה או תושביה כלפי מוסדות הממשל המרכזי הישראלי, ועיגון זכות העמידה של מי שנפגע מהחלטותיהם; (3) **אזרח מנגנוני הקשר** בין מוסדות האוטונומיה או "המדינה המשויכת" לבין הממשל המרכזי – מעבר מתקשורת צבאית לתקשורת אזרחית בין גופים מקצועיים.

יסוד זה ייושם באחת משתי חלופות: (1) במסגרת **הסדר מוסכם** עם ממשל האוטונומיה או "המדינה המשויכת" הפלסטינית, באופן שיאפשר עיצוב משותף של המעטפת החוקתית, מנגנוני הייצוג והמוסדות המשותפים; (2) אם הסכמה כזו לא תתאפשר, אזי במסגרת **הסדרה חד צדדית** ישראלית, שתאפשר כפיפות מוגבלות באמצעות סנקציות אזרחיות ומנגנוני ייצוג ועמידה מצומצמים ומוכווני פרט.

תוכנית ההסדרה בראי עתידים אפשריים

התוכנית מניחה ששינוי עמוק לטובה ביחסים בין העמים הוא תנאי הכרחי לאפשרות של כל הסדר קבע עתידי. התוכנית נמנעת מהכרעה בשאלת הריבונות, אך יוצרת תשתית מוסדית, משפטית, כלכלית ותודעתית לשיפור מהותי של המצב, התומך שינוי טרנספורמטיבי של היחסים בין הצדדים. בכוחו של שינוי זה לקדם תרחישים עתידיים שונים:

- **קונפדרציה – שתי מדינות החולקות ריבונות משותפת:** התוכנית תומכת בתרחיש זה באמצעות מתן חופש תנועה ותעסוקה בגוש השקל, תוך שמירה על הפרדה פוליטית לאומית לצד יצירת תשתית למוסדות משותפים.
- **שתי מדינות ריבון נפרדות:** התוכנית רואה בטרנספורמציה מהותית ביחסים תנאי מקדים

הכרחי להיפרדות. היא תומכת ביצירת תנאים אלו באמצעות הסדרת מעמד וייצוג, צמצום פערים כלכליים ויצירת תשתית אזרחית לפירוק מנגנוני הסתה ורדיקליזציה ממוסדים. זאת, לצד שמירה על הפרדה פוליטית-לאומית וחיזוק הכלכלה, המוסדות הכלכליים הפלסטיניים ומוסדות הממשל העצמי.

- **מדינה אחת – על בסיס אינטגרציה מלאה או חלקית:** התוכנית תומכת גם בתרחיש עתידי זה, בין אם בדרך של אינטגרציה מלאה ובין אם באינטגרציה חלקית (קרי, הכרה באוטונומיה הפלסטינית כ"מדינה משויכת" במידה זו או אחרת למערכת הישראלית – שותפות אזרחית ומוסדית חלקית תוך שמירה על מסגרת לאומית-פוליטית ותרבותית נפרדת, תחת מסגרת ריבונית אחת).

ומה לגבי האיום הדמוגרפי?

התוכנית מבקשת לאתגר את התפישה הבינרית של "האיום הדמוגרפי". הטענה היא שהדיון בסוגיה צר ובינארי בהתייחסו לשאלת המעמד, אינו מתבסס על נתונים מבוססים, ואינו מביא בחשבון את מכלול השיקולים הערכיים והביטחוניים.

תוכנית ההסדרה מבקשת לשבור את ה"לופ" הזה, או לכל הפחות לאתגר אותו, מחשבתית ומעשית: מצד אחד, **במקום לראות במעמד איום** – לראותו **ככלי מרכזי לשינוי** בדינמיקה וביחסים שבין העמים. כלי ליצירת אופק שיאפשר מרחב פתרונות עתידי, שאינו בנמצא כיום. מצד שני, **גם לא להציע התאזרחות אוטומטית או לייצר תמריצים להתאזרחות**. הגדרת מעמד של תושבות מוגנת, המייצרת ביטחון מפני גירוש שרירותי; מתן זכויות משמעותיות ומהותיות לתושב האוטונומיה הפלסטינית שאיננו עוין; קיומן של זכויות אזרחיות שוות לתושב הקבע הישראלי המוגן; והגדרת קריטריונים מהותיים לעמידה בתנאי קבלת האזרחות – כל אלה מקטינים את התמריץ להתאזרחות ישראלית, שגם כרוכה בויתור זהותי ומעשי על אזרחות והשתייכות פוליטית-לאומית אחרת, פלסטינית או ירדנית.

התוכנית מציעה לחקור את המקרה של תושבי מזרח ירושלים כמקרה בוחן. הטענה היא שהשיעור הנמוך של בעלי האזרחות הישראלית מקרבם, בחלוף כמעט 60 שנות ריבונות ישראלית מלאה, יכול לעודד אותנו להפסיק לחשוב על סוגיית המעמד באופן דיכוטומי, ולראות בה אף מפתח לשינוי מהותי של המציאות הקיימת, הדינמיקה והיחסים בין הצדדים – ולכך שבעוד מספר עשורים, ייפתחו בפנינו אפשרויות שאינן בנמצא כיום.

פתח דבר

גדלתי במדינת ישראל היהודית והדמוקרטית – "ישראל הקטנה". בבית המדרש שממנו באתי, זכותו וחובתו של העם היהודי בציון להגן על עצמו בכוחות עצמו, יחד עם מחויבות לכבוד האדם שנברא בצלם אלהים, היו בבחינת מצוות דתיות: אם לא נוכל להגן על עצמנו בעצמנו – לא נהיה כאן, ואולי לא נהיה בכלל; אם לא נקפיד בכבוד האדם באשר הוא אדם – האדמה הזאת שאנו יושבים בה על תנאי תקיף אותנו מכאן.

בעולם שבו גדלתי, "ערכים ליברליים" היו בראש ובראשונה ערכים יהודיים, ששאבו את תוקפם הרדיקלי מהמסורת ומההיסטוריה היהודית. אין זה פלא אפוא שעבורי ועבור רבים שצמחו בערוגה הזאת, הסכסוך הישראלי-פלסטיני הפך כמעט לאובססיה. הוא העמיד את שתי ההוויות היסודיות שלי, זו הפרטיקולרית וזו האוניברסלית, על מסלול של התנגשות חזיתית, ויצר דיסוננס שאינו מרפה בין הריאליזם הלאומי לבין המצפן הליברלי וההומניסטי.

במשך שנים רבות, הפתרון שהוצע לדיסוננס הזה היה הפרויקט הפוליטי של "שתי מדינות לשני עמים". השאיפה הייתה אחת – הפרדה. עשרות שנות הווה נארו כ"זמניות" והוקרבו על מזבח ה-End game המדומיין של החלוקה. ומתברר שאין "זמני" ארוך מכדי להכריח אותנו להישיר מבט אל השוקת השבורה: פתרון "שתי המדינות", כמו גם "מדינת כל אזרחיה", אינם ישימים בעתיד נראה לעין.

במידה רבה, פתרון שתי המדינות הפך לאורך השנים לקטגוריה זהותית יותר מאשר מרשם מדיני ומעשי. התומך בו כמו קיבל את הזכות לומר לעצמו: אני לא קשור לכל זה. אני מוכן לוותר על אדמה. אלה "המתנחלים" שלא מוכנים להתפשר, והפלסטינים שלא מוכנים לעזוב את דרך הטרור. או במילים אחרות: הבעיה היא לא אני, אלא המציאות. אולם השנים נקפו, המציאות לא התפשרה, ומצאנו את עצמנו חלק בלתי נפרד מהפרויקט הפוליטי של "ישראל הגדולה".

עבורי, המסמר האחרון בארון ההכחשה ננעץ בתפקידי כמנכ"לית המשרד לשיתוף פעולה אזורי בתקופת ממשלת השינוי.¹ שם יכולתי לראות בבהירות כי אף שנולדתי וגדלתי ב"ישראל הקטנה", היהודית והדמוקרטית, הרי שאני משרתת וחיה תחת ישות מדינית מבוססת אחרת, נוספת, מוכרת רק במידה. ישות זו היא הריבונות הישראלית הביטחונית והכלכלית האפקטיבית במרחב שבין הירדן לים. ריבונות דה־פקטו, המבוססת על אילוצי המציאות הביטחונית, שיש יסוד להניח שרק תלך ותעמיק בעולם שאחרי 7 באוקטובר.

השאלה שהניעה אותי לצאת למסע שיתואר לפניכם, היא אם אומנם נסיבות החיים הקיצוניות והאכזריות במרחב שבין הירדן לים מאלצות אותנו לשמוט אחד מן השניים – את הריאליזם הלאומי או את המצפן הליברלי. באופן עמוק יותר, מה שמניע אותי הוא חוסר הנכונות לשמוט – לא את זה ולא את זה.

במסע לפנינו אבקש אפוא לבחון: האם ניתן ליישב בין תפישה ריאליסטית ובין עמדה ליברלית בהתייחס לישראל שבין הירדן לים? ואם כן – כיצד עשוי להיראות ניסוי כזה?

1 הממשלה ה־36 בראשות נפתלי בנט ולאחריו יאיר לפיד, הושבעה ביוני 2021.

לשם כך, יהיה עלינו לבחון תחילה מה קיים – מהו ההקשר הנוכחי שבתוכו מתקיימים היחסים בין הצדדים והקהילות שבמרחב. לאחר מכן, נבקש לברר באילו נסיבות התעצבו הסדרים אלה. ובשלב שלישי – אילו מרכיבים בהקשר המדובר ובתנאים בשטח בכוחנו לשנות.

כשיצאתי למסע הזה, לא ידעתי לאן אגיע. מתווה תוכנית ההסדרה שיוצג כאן מבטא את מסקנותיי ממנו נכון לשלב זה. זהו מתווה **לשלב ביניים התומך עתידים אפשריים שונים**, והמבטא ניסיון ריאלי-ליברלי לעלות למגרש של "ישראל האפקטיבית". מהותו אינה לדמיין את "התקרה", אלא לגשת באומץ לאתגר של בניית "הרצפה" – שבלעדיה אין, והמהווה בסיס הכרחי ליצירת אופק של שינוי.

להצעה הזאת אין בית פוליטי. במונחים ישראליים, היא מדברת "ימנית" ו"שמאלנית" שוטפת באותה נשימה. אך בעקבות אינספור ראיונות ושיחות שקיימתי, אני יודעת שיש לערכים ולעקרונות שבבסיסה בית בליבם של שותפים ושותפות לדרך, מימין ומשמאל. המשותף להם הוא הבנה שהכחשה והדחקה של מכלול אתגרי המציאות הנוכחית רק משחקות לידי הקיצונים ביותר, יחד עם נכונות להישיר מבט אל אותה מציאות ולנווט לא על פי צורה, אלא על פי ערכים ומהות.

לא בלי פחד אני מניחה את ההצעה הזאת על השולחן. תהליך העבודה עליה היה כרוך בכאבי בטן, ולעיתים גם בשיחות קשות עם חברים קרובים. לכן, חשוב לי להניח כאן את הכוונה עמה יצאתי לדרך. עבורי, אתיקה היא מחויבות לפעולה בהווה מתוך ההכרה שבו – ולא בעתיד המדומיין – מתעצבת התודעה של כל מי שחי במרחב הזה. לעניות דעתי, האתיקה שעלינו לאמץ ביחס למציאות המורכבת שלפנינו היא של "תורת חיים" – כזו שמייצרת מרשם מעשי לתיקון מהותי במציאות, ולא עקרונות אוטופיים שלא ניתן לעמוד בהם. וברוח ההוראה הקאנטיאנית, ²Ought Implies Can.

בהתאם לכך, ההצעה נכתבה מתוך הבנה שבעוד שפרויקט ההפרדה הלאומית-פוליטית במרחב שבין הירדן לים אולי הצליח, הרי שהפרויקט הפוליטי של ההפרדה במונחי ביטחון, תשתיות וכלכלה נכשל, וייתכן שמעולם לא היה לו סיכוי. מכאן שנדרש לנו פרויקט פוליטי מעודכן, ריאלי וליברלי, שהפרקטיקה והאתיקה שלו נטועות בהווה. שהמציאות המורכבת של ימינו תשמש לו נקודת פתיחה ליצירת עתיד בטוח וטוב יותר לכל יושבי הארץ הזאת. עתיד שבו חובתו של העם היהודי, להבטיח בית לאומי בטוח בארץ ישראל, תעלה בקנה אחד עם זכותם של בני העם הערבי-פלסטיני – הרוצים בחיים של שלום – לביטחון, לחיים חופשיים ולהגדרה עצמית חיובית. עתיד שערכים ליברליים והומניסטיים, השלובים בריאליזם עמוק ובלתי מתפשר, ישמשו לנו כמצפן לבנייתו.

אני מניחה כאן את כנות כוונתי מתוך כאב ותקווה עמוקה, כי בהלך חשיבה זה טמון פוטנציאל ליצירת דינמיקה חדשה, אשר תסייע לנו לבנות עתיד רצוי יותר. אם יהיה בכוחי לתרום ולו במעט לעתיד כזה – בזה יהיה שכרי.

2 עיקרון זה – שלפיו מחויבות מוסרית לדבר מה מחייבת שהדבר אף יהיה בגדר האפשר – מיוחס לקאנט, אך נטען ששורשיו חוזרים לפחות עד פלגיוס במאה החמישית לספירה. ר' Blum, 2000. p.287; Matthews, 1998.

שתי הבהרות אחרונות לפני היציאה לדרך. ראשית, הדיון הנוכחי בישראל שבין הירדן לים ובתוכנית ההסדרה **מתמקד ביהודה ושומרון**, ואינו חל בשלב זה על רצועת עזה. זאת, נוכח התנאים השונים המתקיימים בשטח, כעת והחל משנת 2005 עם יישום תוכנית ההתנתקות, והמחייבים דיון נוסף ומשלים.³ בדיון שלפנינו אשתמש אפוא לסירוגין במושגים "ישראל שבין הירדן לים", "ישראל הגדולה" ו"ישראל האפקטיבית", כמציינים את אוכלוסיית בעלי המעמד האזרחי בישראל ואת הפלסטינים תושבי יהודה ושומרון חסרי המעמד האזרחי בישראל.

שנית, הדיון הנוכחי יתמקד בהקשר ה"פנים ישראלי" של הסכסוך – ככזה אשר מתנהל בפועל במסגרת המערכת הישראלית, כפועל יוצא משליטתה ארוכת השנים ביהודה ושומרון. זאת, בשונה ממעגלי ההקשר שסביבם נסוב הדיון בסכסוך בדרך כלל: הלאומי – כסכסוך בין שתי תנועות לאומיות, הציונית והפלסטינית; והאזורי – כסכסוך בין ישראל היהודית, הנתפשת מנקודת מבט מוסלמית גם כידו הארוכה של האימפריאליזם "הצלבני", לבין המרחב הערבי והמוסלמי רווי שנאת היהודים שבתוכו היא מתקיימת. חשוב להדגיש: שלושת ההקשרים – הלאומי, האזורי וה"פנים ישראלי" – נוכחים תמיד, מזינים זה את זה ומשחקים תפקיד במרחב. אין כאן הנחות: זהו סכסוך לאומי כשם שהוא בעל ממד דתי ותרבותי. אך לצד זאת, ובנסיבות שנוצרו בשטח מכורח המציאות הביטחונית, זהו גם סכסוך **בין אנשים עם וכלי מעמד החיים** תחת מערכת ישראלית אפקטיבית אחת.

הדיון שלפנינו לא יעסוק, אם כן, בנרטיבים לאומיים, לא יניח מתווה ל"פתרון הסכסוך", וגם לא יעסוק במקומה החשוב של ישראל ביצירת בריתות אזוריות ובמאבקה באסלאם הפוליטי הפונדמנטליסטי. הוא יתנהל מנקודת מבט **פנים מערכתית ישראלית, המניחה את השליטה הביטחונית במרחב כעובדה פוליטית מחויבת המציאות – מתוך ניסיון אמיתי להתמודד עם השלכותיה**. בראשן – האחריות הנגזרת ממנה כלפי כל מי שחיים תחתיה.

חשוב לי להדגיש: מיקוד הדיון הנוכחי בהקשר ה"פנים מערכתי ישראלי" של הסכסוך אינו נובע מהתעלמות ממשקלם ומרכזיותם של מרכיבים נוספים בו, ואינו מחליף את נקודת המבט הפלסטינית עליו. הוא נועד לשמש הזמנה, לכל מי שיבחר בכך, להניח לרגע בצד את הנוסחאות המדיניות ואת המילים המתגלות לעיתים כחלולות, להרים את "מכסה המנוע" של הריבונות הישראלית האפקטיבית במרחב, ולהתבונן – בשלדה, במכניקה, בחיבורים ובקשרים. זאת מתוך הבנה שאלהים והשטן – השלום והחורבן – נמצאים בפרטים.

3 מנקודת מבט מדינית ובראיה עתידית, יש לקיים דיון ביהודה ושומרון ורצועת עזה מנקודת מבט כוללת. עם זאת, בהווה ובעתיד נראה לעין מתקיימים תנאים שונים מהותית בשטח, הדורשים דיון נפרד ביהודה ושומרון, והמחייבים דיון נוסף ומשלים ברצועת עזה. ככל שישתנו התנאים ברצועה, הרי שעקרונות תכנית ההסדרה יכולים לשמש בהתאמות הנדרשות כמתווה מדיני ישראלי כולל. מהותית, יהודה ושומרון מהווה שטח בשליטה ישראלית רחבה ומתמשכת, אשר המדיניות הישראלית בו, כפי שנראה בהמשך, אינה מתיישבת עם **משטר התפישה הלוחמתית**. אין מדובר בשליטה זמנית, וממשלות ישראל אינן מכירות במעמד השטח כנתון תחת כיבוש. מנגד, ברצועת עזה, מאז ההתנתקות, ישראל אינה מחזיקה בריבונות אפקטיבית בשטח, ושלטון חמאס עד פרוץ המלחמה ענה במידה רבה על קריטריונים שיכולים להגדירו כמשטר ריבוני בפועל – שלטון עצמאי השולט באופן אפקטיבי על אוכלוסייה מוגדרת בטריטוריה מוגדרת. **בעת כתיבת הדברים, הנוכחות הישראלית הביטחונית ברצועה היא תוצאה של מלחמה שהוכרזה על ידי "מדינת חמאס בעזה" נגד ישראל**. לכן, לו יצויר שישראל הייתה מחילה בה שלטון צבאי, הרי שהדין שהיה חל בה היה נגד מדיני הכיבוש, באופן שנאמן למציאות בשטח ולדין הבינלאומי.



מסע זה לא היה מצליח למצוא את דרכו אל הכתב ללא תמיכתם המקצועית, האינטלקטואלית והאישית של רבים. טרם ניגש לגופם של דברים, חשוב לי להביע את הערכתי ותודתי העמוקה להם.

תודה גדולה לפרופ' יפה זילברשץ, על בהירות המחשבה, הליווי והאמון, והחיבור לתשתית ידע חיונית. לפרופ' צ'ארלי לש, על החירות האינטלקטואלית, ועל שפתח לי שער רחב ומזמין לבוא בו. לפרופ' דיוויד קרצ'מר, על הצוהר שפתח לי לשדות ידע ומושגים חיוניים, על ההערות החשובות, הלב הרחב, ועל סבלנות אין קץ לשיחות ארוכות ולא נוחות. לנטע פוליצר, על השותפות לדרך והזריקה למים, שבזכותם התחלתי לארגן את מחשבותיי ולהעלותם על הכתב. לבאדר רוק, חבר ומעין של ידע וחכמה, על הזמן, הנדיבות והחברותא הנוקבת. לתהלה פרידמן, על האמון, חריפות המחשבה והדחיפה ברגע הנכון. לאילה הנדון, על הקריאות החוזרות וההערות המחכימות. לגיא רונן, על העצות המדויקות, היסודיות והמקצוענות. לבני בגין, על ההערות היסודיות ומאירות העיניים. לאלון משגב, חבר, שותף ומחולל, המושך בחוטי החזון והמעשה והקושרם יחד באמונה ובנחישות. לנשיא המדינה העשירי, ראובן (רובי) ריבלין, ששיעוריו, תבונתו וניסיונו חקוקים בי, מורה דרך לעיניים ראות וללב ישר ומרגיש.

תודה מיוחדת לצוות חממת עתידים לישראל – ד"ר מורן נגיד, עמיחי פישר, ד"ר אסף שפירא וחגי קרנר – על העין הטובה, התבונה והעצות הטובות. וכמובן – למנצח על העתידים כולם – אודי פראוור. תודה מעומק לב על סבלנות אין קץ ועל חוסר הסבלנות החיוני, על שאר הרוח, הנדיבות והשובבות, על ההדרכה והליווי המסורים והנחושים וזריקת האומץ שהפכו את זה לאפשרי.

תודה אחרונה למיכה, חבר, שותף אמת ואהוב, שבלעדיו אין.

הגדרת הבעיה והדרך לפתרון

חלק א' | ברוכים הבאים לישראל הגדולה: השליטה הישראלית האפקטיבית במרחב

בתפקידי האחרון בממשלה עסקתי, בזרוע אחת, ביחסיה של ישראל עם מדינות האזור, ובפרט על רקע ההזדמנויות שנפתחו בעקבות "הסכמי אברהם"; ובזרוע השנייה, ביחסים האזרחיים והכלכליים בין ישראל לפלסטינים. העיסוק של המשרד לשיתוף פעולה אזורי בנושא הפלסטיני נבע מתוקף החלטת ממשלה, שהקנתה לו את הסמכות היחידה שיש לו: לכנס את הוועדה הכלכלית המשותפת לישראל ולפלסטינים, שנקבעה בפרוטוקול פריז במסגרת הסכמי אוסלו.⁴ מתוקף כך, הייתה לי הזדמנות ייחודית לראות כיצד, מצד אחד, נראים נורמליזציה או "שלום כלכלי" מנקודת מבט מערכתית, וכיצד, מנגד, נראים "היחסים הכלכליים בין ישראל לפלסטינים".

מנקודת מבט מערכתית, נורמליזציה היא מצב שאפשר לתת בו סימנים מובהקים. תפקידה של הממשלה במצב כזה הוא לבנות את ה"אוטוסטרדות", או התשתיות הביורוקרטיות, המחברות בין המדינות, בדמות הסכמים כלכליים, קונסולריים ואחרים,⁵ כך שלאחר מכן יוכלו לנסוע בהן בחופשיות שחקנים אזרחיים מגוונים מהמגזר הציבורי, הפרטי והשלישי. נורמליזציה במהותה מחלישה את שליטת האליטות הביטחוניות והכלכליות ביחסים בין הצדדים ואת כוחם של שחקני הווטו, שעד אותה נקודה החזיקו במפתחות הבלעדיים. במצב של נורמליזציה, שלל שחקנים אזרחיים עולים למגרש ולומדים להכיר האחד את השני, היקף האינטרסים ובעלי העניין מזנק, ומרחב התמרון גדל בהתאם. אין זה המקרה ביחסים הכלכליים בין ישראל לפלסטינים. במקרה זה, ומנקודת מבט מערכתית, לא מדובר ב"שלום כלכלי", כי אם בשליטה כלכלית אפקטיבית ישראלית בכל המרחב.⁶

להלן, כשאשתמש במושג "ריבונות", אתייחס אליו בממד הדסקריפטיבי המשיב על השאלה: מי מחזיק בשליטה האפקטיבית במרחב שבין הירדן לים, במונפול על אמצעי הכוח והייצור, או בסמכות העליונה בטרטוריה. במושג "ריבונות" אבקש אפוא לתאר את המצוי; את מה שאבקש לטעון שהן העובדות הפוליטיות שלא ניתן עוד להכחיש.

תחת הריבונות, או השליטה האפקטיבית, הביטחונית והכלכלית, הישראלית במרחב (ללא רצועת עזה), חיים 12-13.2 מיליון איש.⁷ המשותף לשתיהן הוא שהגם שאפשר להרחיב או

4 לנסח החלטת הממשלה, ר': מזכירות הממשלה, החלטה מס' 651, 2009. לנסח פרוטוקול פריז, ר': ממשלת ישראל ואש"ף, 1995. הסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, נספח V: פרוטוקול בנושא יחסים כלכליים.

5 ר' למשל: לשכת העיתונות הממשלתית, 2023, 27 במרץ. הסכם כלכלי נחתם עם איחוד האמירויות – שר החוץ: "בשורה חשובה לכלכלת ישראל". ממשלת ישראל; וכן, ליאור, 2021. שנה אחרי הסכמי אברהם: מ'מ רשמי להסכם סחר חופשי עם האמירויות; וכן, מזכירות הממשלה, 2022, 23 בינואר. הקמת קרן מחקר ופיתוח תעשייתי בין ישראל לבין איחוד האמירויות הערביות – החלטה מספר 1021 של הממשלה. 6 ר' גם Samhour, 2015, p. 579-607. לדידו, עצמאות כלכלית מחייבת ארבעה תנאים: שליטה במשאבי הטבע, שליטה מלאה בכלל הגבולות הלאומיים, גבול יבשתי פעיל ותפקודי בין הגדה לרצועת עזה, ושליטה בניהול מדיניות כלכלית לאומית. כפי שנראה להלן, אף לא אחד מהתנאים מתקיים.

7 המספר כולל את תושבי יהודה ושומרון הפלסטינים ואינו כולל את תושבי רצועת עזה. ערב ראש השנה התשפ"ו, אוכלוסיית ישראל נאמדת בכ-10.1 מיליון נפש, ר' באתר הלמ"ס, 2025. על פי הלמ"ס הפלסטיני, האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית מונה כ-3.2 מיליון איש, על כך ר' למשל PCBS, 2022. ויכוח עז מתנהל בנושא, והערכות אחרות נטות להיות נמוכות יותר, על כך ר' למשל: צימרמן, 2006; ישי, 2022.

לצמצם את היקפן – אי אפשר לבטלן. הן כאן כדי להישאר. בפרק שלפנינו אבקש לבסס את ההנחות הבאות:

- הריבונות הישראלית האפקטיבית במרחב, הן הביטחונית והן הכלכלית, היא עובדה קיימת, שאין לנו כרגע, מהשמאל הציוני ועד לימין הליברלי, תזה ריאלית ומשכנעת כיצד ניתן לסיימה בעתיד הנראה לעין.
- מינימום אילוצי הביטחון הישראליים במרחב מאפשרים מקסימום אוטונומיה פלסטינית או "מדינה משויכת"⁸ – לא מדינה ריבונית עצמאית.
- משמעותן של הנחות אלה, מנקודת מבט ערכית וביטחונית גם יחד, היא שאנו מוכרחים לעסוק כבר היום בסוגיית המעמד והייצוג של הפלסטינים ביהודה ושומרון במוסדות הריבונות האפקטיבית השולטת בהם בפועל.

עוד אטען כי הדיון במעמד הפלסטינים תושבי יהודה ושומרון הוא מחויב המציאות מנקודת מבט ערכית-ליברלית, אך גם ריאלית, תועלתנית וביטחונית – שכן ההשלכות של אי לקיחת אחריות על מרחב הריבונות האפקטיבית הן כאוס פוליטי, קיצונית, טרור וחורבן.

לבסוף, אבקש לטעון שבהינתן ההישגים המוגבלים של גישות "פתרון הסכסוך" מזה ו"ניהול הסכסוך" מזה, יש ערך בשילוב הגישה הטרנספורמטיבית שראשיתה בהכרה שריבונות, מבחירה או על כורחה, פירושה אחריות; המשכה בדיון במעמד ובייצוג של הפלסטינים במוסדות הריבונות הישראלית במרחב; ואחריתה בפרויקט פוליטי ריאלי-ליברלי מעודכן, שבבסיסו ההכרה בתשתיות המשותפות והבלתי ניתנות להפרדה של כל תושבי המרחב שבין הירדן לים.

הריבונות הביטחונית: הכרח ישראלי עם השלכות על כל תחומי החיים של הפלסטינים במרחב

מהי ריבונות ביטחונית? בפשטות – השליטה האפקטיבית הביטחונית של ישראל במרחב שבין הירדן לים. צה"ל הוא צבא ההגנה לארץ ישראל, לא ל"ישראל הקטנה". יחד עם זרועות הביטחון, הוא נושא באחריות ובסמכות להגן על גבולות "ישראל הגדולה". במילים אחרות: בעוד שהגבולות המדיניים והאזרחיים של ישראל טרם הוגדרו, הרי שמרחב הריבונות הביטחונית הישראלית מגדיר בפועל את גבולותיה הביטחוניים כגבולותיה של ארץ ישראל. יתרה מכך: הסכמי הביניים שנחתמו בין מדינת ישראל לבין אש"ף קובעים כי ישראל נותרת מקור הסמכות הכולל, המחזיק בשליטה על הביטחון החיצוני והפנימי. נקבע כי "ישראל תמשיך לשאת באחריות להגנה מפני איומים חיצוניים, כולל האחריות להגנת גבולותיה עם מצרים וירדן, וכן להגנה מפני איומים חיצוניים מהים ומהאוויר, ובאחריות כוללת לביטחונם של הישראלים וההתנחלויות, לשמירת הסדר הפנימי וביטחונם הציבורי, ותהיה לה כל הסמכות לנקוט את הצעדים הנדרשים לשם מימוש אחריות זו".⁹

המחלוקת נעה בפערי ענק של 2-3.2 מיליון תושבים פלסטינים ביהודה ושומרון.

8 להלן אשתמש לסירוגין במושגים "מדינה משויכת" ו"אוטונומיה", מתוך כוונה להתייחס לישות הלאומית הפלסטינית ככזו שאינה עונה על ההגדרה של מדינה ריבונית עצמאית, ושמקיימת יחסי כפיפות אפקטיביים מול המערכת הישראלית בממדים מהותיים – בהווה ובעתיד הנראה לעין. במושג "מדינה משויכת" אבקש להצביע על קיומה, או אפשרות קיומה, של קהילה פוליטית לאומית מאורגנת בעלת ממשל עצמי ומוסדות לאומיים עצמאיים, שיחד עם זאת – היא מקושרת ותלויה באופן מהותי במערכת פוליטית רחבה יותר, בפרט במישורים הביטחוני והכלכלי, ואינה מתקיימת כישות נפרדת ועצמאית לחלוטין.

9 See: Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, supra note 66, art. XII(1). And: Arts. XII-XIII and arts. IV-VI of Annex I

אפשר לתאר את מידת הריבונות הביטחונית של ישראל במרחב ככזו שנעה על ציר דמיוני – בין אפס שליטה ביטחונית בפלסטינים, מצב שמאפשר היפרדות לשתי מדינות ריבוניות עצמאיות, לבין 100% שליטה ביטחונית – מצב ששרר החל מיוני 1967 ועד הסכמי אוסלו. בעקבות ההסכמים, שמכוחם נוצרה הרשות הפלסטינית והוקמו מנגנוני ביטחון הפנים הפלסטיניים,¹⁰ ישראל "זזה" שמאלה על הציר – מידת ריבונותה הביטחונית במרחב הצטמצמה. בעולם שאחרי 7 באוקטובר, מידת הריבונות הביטחונית במרחב "זזה" שוב משמעותית ימינה, ובשלב זה נראה שהיא רק תלך ותעמיק. האם אפשר לנוע על הציר של **מידת** הריבונות הביטחונית הזאת? בוודאי. אולם, בכל התזוזות שחלו על הציר, מעולם לא הגענו לנקודת האפס, אפילו לא קרוב אליה. מנקודת מבט ריאלית, נדמה שנכון לשלב זה, אנחנו רק מתרחקים ממנה.

ריבונות ביטחונית: שליטה רחבה ומשמעותית

בשיח הפוליטי הישראלי והבינלאומי, מקובל לתמוך בנשימה אחת הן בהמשך הריבונות הביטחונית הישראלית במרחב והן בהקמתה של מדינה פלסטינית – "מפורזת". סביב דיוני העצרת הכללית של האו"ם בספטמבר 2025, שורה של מדינות מערביות הכריזה על הכרה ב"מדינה פלסטינית" כזו בדיוק. אולם, כמי שתומכת בכורח שבריבונות הביטחונית הישראלית במרחב, מצד אחד; וכמי שראתה מקרוב את משמעויותיה הכלכליות והאזרחיות, מצד שני – חשוב לי לנסות ולפזר את מסך העשן שמאחורי המילים, שאותן אני תופשת במידה רבה כחלולות.

המשמעות של ריבונות ביטחונית בשטח גיאוגרפי משותף, קטן, נתון, בקונטקסט של סכסוך אלים ומתמשך, אינה מתמצית רק במניעת הקמתו של צבא פלסטיני. אי אפשר לפטור את השלכותיה בכך שלפלסטינים תהיה "מדינה מינוס", או מדינה ללא צבא "כמו קוסטה ריקה או ליכטנשטיין", כפי שיש הטוענים בתמימות או בהיתממות. מדובר במנה מכובדת של שליטה במרחב, שנגזרות ממנה השלכות כבדות משקל על כל תחומי החיים של כל מי שחיים תחתיה – חופש התנועה, הכלכלה, התעסוקה והתשתיות.

דוגמה מובהקת להשלכות הכלכליות הכבדות של האילוצים הביטחוניים היא **רשימת החומרים הדו־שימושיים** המוגבלים לייבוא, כיוון שתיאורטית ומעשית, הם משמשים לא רק לתעשייה אזרחית אלא גם לטרור. אלה כוללים, בין היתר: דשנים לחקלאות מהסוג המשמש בתעשיית החקלאות הישראלית, צינורות בטון להשקיה, כימיקלים לניקוי מכונות תעשייתיות, גליצרין לייצור תרופות וציוד תשתית לרשתות תקשורת.¹¹ בעוד שהמגבלות הללו נועדו להגן על ביטחון ישראל, הן פוגעות קשות בכלכלה הפלסטינית, ובפרט ביכולתה

הפלסטינית סמכויות מסוימות הנוגעות אך ורק לביטחון הפנים. בריבונות הביטחונית הישראלית במרחב כלולה שליטה במרחב האווירי, במרחב האלקטרומגנטי ובהקצאת תדרי תקשורת. ר': Ibid., Annex I, art. 4: "All aviation activity or use of the airspace by any aerial vehicle in the West Bank and the Gaza Strip shall require prior approval of Israel".

10 בהסכם אוסלו ב' (הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה), שנחתם ב-28 בספטמבר 1995, נדונה הקמת מנגנוני הביטחון הפלסטיניים. ההסכם כולל נספחים המפרטים את המבנה, התפקידים והסמכויות של המשטרה הפלסטינית, וכן את מנגנוני התיאום הביטחוני בין ישראל ובין הרשות הפלסטינית.

11 העברת החומרים המופיעים ברשימה זו לרצועת עזה ולאיו"ש טעונה רישיון מידי המתכ"ש ויחידותיו, ר': משרד הכלכלה והתעשייה. (4 בפברואר, 2020). רשימת הפריטים הדו־שימושיים שהעברתם טעונה אישור.

לפתח מנועי צמיחה כלכליים הדורשים חומרי גלם.¹² כך למשל, בלי דשן וצינורות השקיה אין תעשייה חקלאית, כפי שבלי גליצרין וחומרי גלם נוספים אין תעשיית תרופות. אך בהיעדר תמריצים למערכת הישראלית למצוא פתרונות, ובהיעדר מעמד וייצוג לאנשי העסקים הפלסטינים בשולחן קבלת ההחלטות,¹³ הכלכלה הפלסטינית מתקשה לצמוח תחת המגבלות.¹⁴

כיום מתקבלות ההחלטות בנושא במנגנונים הביטחוניים של הריבונות הישראלית במרחב, בפרט בשב"כ, ללא ייצוג של כלכלנים ישראלים וממילא פלסטינים. לפלסטינים אין גישה למוסדות הריבונות הישראלית במרחב. הם אינם מיוצגים באף שולחן שמתקיים בו דיון בנושא ובחלופות אפשריות לפתרונם. התוצאה היא מציאות פרוצה, שבה חומרים חיוניים ואסורים נכנסים דרך השוק השחור – במחירים גבוהים, באיכות ירודה וללא פיקוח. כך, במבחן התוצאה, הביטחון במרחב יורד, העלויות הגבוהות ממשיכות להכביד על האוכלוסייה הפלסטינית, ויוקר המחיה מזנק ומגביר את הדחק. בד בבד, האפשרות לייצר מערכת יחסים אחרת בין הפלסטיני הנורמטיבי ובין המערכת הישראלית נשחקת עד דק.¹⁵

התוצאה: מקסימום אוטונומיה או "מדינה משויכת" פלסטינית – לא ריבונות עצמאית

ההנחה בדבר ההכרח שבהמשך השליטה הביטחונית הישראלית במרחב, והבנת השלכותיה, מובילות למסקנה הבלתי נמנעת – שמינימום אילוץ הביטחון של ישראל במרחב מאפשרים מקסימום אוטונומיה פלסטינית לאומית או "מדינה משויכת" המצויה בזיקה עמוקה למערכת הישראלית, אך לא מדינה ריבונית עצמאית. מסקנה זו אינה מפתיעה, מאחר שזאת הייתה העמדה הישראלית העקבית בכל סבבי המשא ומתן – "מדינה פלסטינית" מעולם לא נדונה כישות בעלת צבא ושליטה עצמאית בגבולות או במרחב האווירי. מנקודת מבט ישראלית אז והיום, תחת ממשלות ישראל לדורותיהן – ומיאיר גולן באופוזיציה ועד בצלאל סמוטריץ' בקבינט¹⁶ – הריבונות הביטחונית הישראלית במרחב אינה ניתנת לחלוקה. "מדינה פלסטינית" בהגדרתה הריבונית העצמאית, פשוט איננה על השולחן.¹⁷

12 ר' למשל גל, 2012. עמ' 77-107.

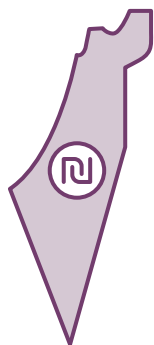
13 פרויקט D2D (Door to Door), שיושם כפייולוט במספר מפעלים פלסטיניים, הוא דוגמה לניסיון מוצלח להתמודד עם המגבלות הביטחוניות, אך הוא יושם עד כה בהיקף מצומצם. ר' למשל: לוי, "מהמפעל בשטחים ללקוח בישראל – בלי מחסומים", 2019. להבנת המשמעות הכלכלית של הפרויקט וחשיבותו לצמיחה כלכלית פלסטינית, ר' Office of the Quartet. (n.d.). D2D Analysis.

14 על כך ר' למשל: World Bank. (2019, April 17). World Bank calls for reform to the dual use goods system to revive a stagnant Palestinian economy. ; World Bank. (2019, April 17). Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee. הדוחות אינם כוללים את השפעות המלחמה על הכלכלה הפלסטינית.

15 מתוך ריאיון עם קצין מטה במינהל האזרחי (13.6.23): "בפועל, הכול נכנס. הפלסטינים הולכים להתנחלויות וקונים שם, או הולכים לשוק השחור וקונים במחירים גבוהים יותר... כל הנושא הזה יושב אצל קמ"ט אחר שהוסמך על נושא הדו־שימושי, ואני לא מצליח לשכנע אותו בעניין הזה. אמרתי שאשלח אנשים שלי לפקח, הרי החומרים נכנסים! הכול נכנס! אז למה לא לעשות את זה בצורה מסודרת, שהיא גם בטוחה יותר וגם מוזילה את העלויות?"

16 בעת כתיבת הדברים. ר' מאמרו של יאיר גולן, יו"ר מפלגת הדמוקרטים. גולן ופרייליך, "במציאות הישראלית והפלסטינית המרוב שניתן לחתור אליו הוא היפרדות אזרחית", הארץ, 25.8.2024.

17 ר' למשל: דקל, ומורן-גלעד, 2021.



הריבונות הכלכלית במרחב: ברוכים הבאים לגוש השקל

גם בציר הריבונות הכלכלית במרחב ניתן לנוע בין יותר אינטגרציה ובין יותר הפרדה,¹⁸ כפי שעשינו לא פעם לאורך המטוטלת ההיסטורית. אך גם כאן, מעולם לא התקרבו לנוקדת ה"אפס שליטה", המבטאת אפשרות להיפרדות כלכלית מלאה.

האילוצים הביטחוניים שהודגמו קודם, ובפרט הנכונות או המוטיבציה של ישראל להתמודד עימם ולמזער את השפעתם השלילית על הכלכלה הפלסטינית, הם מרכיב מרכזי ומשמעותי בשליטה הישראלית האפקטיבית בכלכלה זו. לצידם, לריבונות הכלכלית הישראלית במרחב יש מרכיבים מהותיים נוספים. ננסה לתאר אותם כעת.

מעטפת המכס האחידה

בין הירדן לים מתקיימת מעטפת מכס אחידה, שנקבעה בפרוטוקול פריז במסגרת הסכמי אוסלו.¹⁹ לפיה, משרד הכלכלה ומערכת המכס הישראליים הם שמכתיבים ואוכפים את מדיניות הסחר והייבוא בשטחי "ישראל הקטנה" ובשטחי הרשות הפלסטינית כאחד. בכך, יש לציין, הפך פרוטוקול פריז את המצב הנהוג כבר מ-1967 למצב דה-יורה.²⁰

בפועל, ל"גוש השקל" הזה, כפי שהוא מכונה לעיתים בבנק ישראל,²¹ יש מטבע אחד, בנק מרכזי אחד ומדיניות מוניטרית אפקטיבית אחת.²² משמעותה של מעטפת המכס האחידה היא שישראל שולטת בסחר הבינלאומי של הפלסטינים, והיא גם מנהלת בפועל כ-65% מהכנסותיו.²³ הסכמי הסחר של ישראל הם הסכמי הסחר המחייבים של המרחב כולו, וכך גם התקינה והרגולציה הישראליות על הייבוא והייצוא.²⁴ כולם חלים על הפלסטינים במידה זהה, הגם שאין להם מעמד או ייצוג, בין אם כפרטים, כאיגודים מקצועיים או כקולקטיב, במוסדות הכלכליים שבהם מתקבלות ההחלטות.

שליטה הישראלית במסחר יש להוסיף את השליטה הישראלית במעברים, כמו גם את התלות

18 על התנועה בין אינטגרציה ובין הפרדה בין הכלכלות הישראלית והפלסטינית מאז 1967, ר': גל, שם.
19 פרוטוקול פריז מ-1994 מסדיר כאמור את היחסים הכלכליים בין ישראל ובין הרשות הפלסטינית. בין היתר, הוא קובע את השימוש בשקל כמטבע עובר לסוחר בשטחים הפלסטיניים ומעניק לישראל שליטה על המדיניות המוניטרית והסחר הבינלאומי. ר': הסכם ביניים ישראל-פלסטיני בדבר הגדרה המערבית ורצועת עזה, נספח V: פרוטוקול בנושא יחסים כלכליים, שם.

20 גל, שם.

21 ר' למשל דבריו של ד"ר חגי אטקס, חוקר בכיר בבנק ישראל, בפודקאסט "רשת עושים היסטוריה". "גוש השקל: ישראל והכלכלה הפלסטינית". רשת עושים היסטוריה, 2022.

22 לעניין מטבע אחד, ר': הסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדרה המערבית ורצועת עזה, נספח V: פרוטוקול בנושא יחסים כלכליים; הסכם ביניים ישראל-פלסטיני בדבר הגדרה המערבית ורצועת עזה, סעיף IV, תת-סעיף 10א. שם.

23 ר': אטקס וויסברוד, 2016.

24 היות שבעת חתימת ההסכמים לא הייתה כוונה או יכולת לייצר הפרדה מלאה בין הכלכלות, הוסכם כי הרשות הפלסטינית לא תנהל מדיניות מיסוי ותקינה עצמאית, והרשות וישראל ינהלו מדיניות ייבוא זהה, למעט לגבי רשימות מוצרים ספציפיים. ר': רשימות A1 ו-A2 לנספח V: פרוטוקול בנושא יחסים כלכליים, הסכם ביניים ישראל-פלסטיני בדבר יהודה ושומרון ורצועת עזה. רשימות A1 ו-A2, שנקבעו במסגרת פרוטוקול פריז, כוללות מוצרים שהרשות רשאית לייבא עצמאית. אף שהן מאפשרות לכאורה ניהול מדיניות ייבוא עצמאית המוגבלת לתכולתן, הרי שבפועל, הן לא עודכנו באופן רשמי ומקיף מאז חתימת פרוטוקול פריז בשנת 1994, ולכן אינן משקפות את השינויים הכלכליים, הטכנולוגיים והפוליטיים שהתרחשו מאז.

הפלסטינית במסחר עם ישראל ודרכה.²⁵ כ-90% מהייצוא הפלסטיני הוא לישראל, וכ-60% מהייבוא הפלסטיני הוא מישראל.²⁶ ממילא, כל מה שיוצא ונכנס כפוף לשליטה ביטחונית וכלכלית ישראלית.

מערכת ממשל כפולה

למעשה, כל משרדי הממשלה הישראליים והגופים הכפופים להם, שתחום עיסוקם נוגע בסוגיות של תשתיות המרחב, פועלים במעין מערכת ממשל כפולה: זו של "ממשלת ישראל הקטנה", ובאחוז מסוים מזמנם, כמוסדות ריבונות של "ישראל הגדולה". כאשר משרד האנרגיה מעלה את הבלו על הדלק, העלייה חלה גם על הפלסטינים, שרוב תצרוכת הדלק שלהם ממילא מגיעה מישראל;²⁷ כך גם משרד התקשורת, השולט ברגולציה על התדרים בכל המרחב ובחלוקתם;²⁸ וכך גם משרד הבריאות, שתקנותיו בתקופת משבר הקורונה הכתיבו את כניסת התיירים לא רק לחיפה, אלא גם לבית לחם.²⁹ מנגד, משרד החינוך למשל, שאין לו נגיעה בסוגיות תשתיות ביטחוניות, כלכליות או אחרות ועניינו בציר התרבותי-לאומי, לוקח חלק אך ורק במערכת הממשל של "ישראל הקטנה".

סביר להניח שבתפישתו של "התל אביבי", כמשל, "המתנחל" חי ב"ישראל הגדולה", בעוד שהוא חי ב"ישראל הקטנה". ספק אם אותו תל אביבי יודע שהרגולטור של היבואן הפלסטיני מרמאללה איננו אלא מנכ"ל משרד הכלכלה הישראלי, בכובעו כקובע מדיניות הייבוא והייצוא בגוש השקל.³⁰ אבל מה שמפתיע באמת הוא שגם מנכ"ל משרד הכלכלה עצמו לרוב אינו מודע

25 במדינת ישראל פועלים מספר גופים האמונים על הפעילות הסדירה של מעבר אוכלוסייה, סחורות וכלי רכב. רשות שדות התעופה אמונה על המעברים הבינלאומיים, חברות הנמלים על נמלי ישראל, משרת ישראל על המעברים בעוטף ירושלים, צה"ל על חלק מהמעברים הפנימיים (צבאיים), ורשות המעברים היבשתיים במשרד הביטחון (רמי"ם) על 16 מעברים אזרחיים. אלה האחרונים עברו אזור מתוקף החלטת ממשלה ב/43 שמכוחה קמה רמי"ם, ושהסדירה את תהליך הפעלת המעברים המאזרחיים ואת הגורמים המנחים אותם (שב"כ ומשרת ישראל). ר': רשות המעברים היבשתיים, משרד הביטחון, "רקע על המעברים".

26 על היקף סחר החוץ והעברות הכספים בין ישראל לרשות הפלסטינית בעשור שקדם למלחמה, ר': אגמון, 2010; וכן בנק ישראל, דוח שנתי 2023, עמ' 56.

27 פרוטוקול פריז קבע "מעטפת מכס אחידה", שבה ישראל והרשות פועלות כיחידה כלכלית אחת כלפי העולם החיצון. במסגרת זו, ישראל גובה מיסים עקיפים על סחורות המיועדות לשטחים הפלסטיניים, ומעבירה את ההכנסות לרשות הפלסטינית. משמעות הדבר היא שכל שינוי בשיעורי המיסים בישראל, כגון העלאת הבלו, משפיע גם על המחירים בשטחים הפלסטיניים. על כך ר': הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, שם. כאשר לאספקת הדלק לרשות הפלסטינית, מרבית הדלק המיובא לשטחים הפלסטיניים מגיע מישראל. על היקף אספקת הדלק מישראל לרש"פ ר': בנק ישראל, "המכירות הישראליות לרשות הפלסטינית" (ללא תאריך).

28 הסכם הביניים משנת 1995 כולל נספח המסדיר שורה של נושאים אזרחיים ובהם תקשורת. סעיף 36 לנספח האזרחי קובע את עקרונות ההסדרה ומקים ועדה מקצועית לענייני תקשורת משותפת לישראל ולרשות (JTC), כדי לטפל במכלול הסוגיות המתעוררות בין הצדדים ובכללן הקצאת תדרים. בהתאם למחויבות על פי הסכם הביניים, כאשר הרגולטור הישראלי מקצה לשימושים שונים בישראל עליו להביא בחשבון גם את צורכי הספקטרום בצד הפלסטיני כאשר השליטה בשדה האלקטרומגנטי ובהקצאת התדרים על פי ההסכם היא בידי ישראל. ר': הסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, מיום 28 בספטמבר 1995 נספח III – פרוטוקול בנושא עניינים אזרחיים, תוספת 1, סעיף 36 – בזק, **כתבי אמנה 1071**. ר': עוד: טל ועבריעומר, 2009, עמ' 58.

29 על כך ר' למשל: חורי, 2021.

30 הדבר נכון גם לרשות המיסים. "נוהל יבוא לרשות הפלסטינית", המפורסם על ידי רשות המיסים בישראל, מתאר את הסדרי הייבוא לרשות במסגרת "מעטפת המכס האחידה" שנקבעה בהסכמי פריז. הנוהל מדגיש כי מדיניות הייבוא, כולל בענייני תקן, סימון ורישוי, זהה לזו שבאשראלי, וכי המיסים הנגבים על ידי מינהל המכס בגין ייבוא המיועד לשטחי הרשות מועברים לרשות הפלסטינית. ר': רשות המיסים בישראל, "נוהל

לכך שבאזורים מסוימים של שולחן העבודה שלו, הוא משמש בפועל כמנכ"ל משרד הכלכלה של הריבונות הישראלית הכלכלית במרחב. כך יצא שאחת הפעולות הראשונות שעשינו במשרד לשיתוף פעולה אזורי הייתה לתרגם לאנגלית את הרפורמה בייבוא שפרסם מנכ"ל משרד הכלכלה לציבור בעברית, לטובת היבואנים הפלסטינים במרחב. אותו מנכ"ל היה איש מקצוע מצוין ומחויב לשירות ציבורי הגון ויעיל, וכמותו גם רבים וטובים מקרב הפקידות המקצועית שפגשתי. הם לא "ראו" את הפלסטינים כמושאים לרגלציה לא כי לא אכפת להם – אלא כי זה פשוט לא נמצא בהגדרת התפקיד שלהם. הפלסטינים חסרי המעמד והייצוג במוסדות הריבונות הכלכלית הישראלית נמצאים עמוק בנקודת העיוורון שלהם, "בשטח המת" של הריבונות הישראלית. אומנם, תפקידם של מתאם פעולות הממשלה בשטחים והמינהל האזרחי, בין היתר באמצעות קציני המטה היושבים במשרדי הממשלה ובמינהל, הוא לייצר את התיאום בין הממשלה לשטחים. אולם בפועל, סמכותם בתחומי אחריותם מוגבלת מאוד.

בפועל, הסמכות לקדם מדיניות תלויה בשחקני וטו, שבאופן מוסדי אינם מחויבים למטרה ואינם נמדדים עליה. כך למשל, המערכת הממשלתית האזרחית עובדת בהגדרה בשירות בעלי המעמד האזרחי והייצוג בישראל, ולא נמדדת על צמיחה פלסטינית או רגיעה ביטחונית. משרד הביטחון, מצידו, המהווה את "ספינת האם" של מתאם פעולות הממשלה בשטחים, פועל במסגרת המשימה של מניעה וסיכול של טרור, ואינו נמדד על הצלחה בהסרת חסמים כלכליים על האוכלוסייה הפלסטינית. המתכ"ש (והמינהל האזרחי הכפוף לו) נדרש לטפל בסוגיות אזרחיות מקצועיות מורכבות, ומטבע היותו גוף ביטחוני, הוא סובל מחוסר הכשרה מקצועית מתאימה. המערכות הללו אף סובלות ממחסור במשאבים, בתקינה ובשיתוף של ידע ויכולות, וממילא אינן נמצאות במוקדי קבלת ההחלטות הכלכליות והמקצועיות אזרחיות.³¹ לבסוף, בעל הסמכות המכריעה היחידה בפועל, שהוא הדרג המדיני, מונע לא רק משיקולי ביטחון אלא גם משיקולים פוליטיים – והאוכלוסייה הפלסטינית אינה נמנית עם ציבור הבוחרים.

בשורה התחתונה, במציאות הקיימת, אם ליבואן פלסטיני יש בעיה עם מי מהמוסדות הכלכליים של הריבונות הישראלית במרחב, אין לו כתובת אפקטיבית. כפי שהעיד באוזניי איש עסקים מרמאללה: "אנחנו עובדים דרך המוסדות הישראליים, ואם יש מחלוקת בין החברה העסקית הפלסטינית לבינם, אין לנו איך לפתור את זה. אין לחברה הפלסטינית דרך להגיע להבנות עם נמל אשדוד, עם הסוכנים במכס או עם משרד הכלכלה... אם משהו קורה, למי אתה הולך? מצאתי אוזן קשבת במינהל האזרחי, אבל הם לא חלק מהמוסדות שבהם מתקבלות ההחלטות".³²

תלות בתשתיות הישראליות במרחב ושליטה במשאבי הטבע

מרכיב נוסף בשליטה הכלכלית הוא התלות בתשתיות הלאומיות הישראליות. חברת "מקורות" משמשת בפועל כחברת המים של "ישראל הגדולה" ומספקת את מרבית המים גם לכל שטחי

³¹ יבוא לרשות הפלסטינית, 2020.

³² על חולשת מתכ"ש והמינהל האזרחי ברמה המבנית, ועל מורכבות מעמדם הייחודי הן בתוך צה"ל והן מול משרדי הממשלה, בציר שנע בין הביטחוני, האזרחי והפוליטי, למדתי מקרוב בעבודה מקיפה שביצעתי עם גופים אלה. על סוגיות אלה יעידו גם דוחות מבקר המדינה לאורך השנים. ר' למשל: משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור, דוח ביקורת שנתי 70, 2020.

³² ריאיון עם סאמי, איש עסקים מרמאללה מתחום הרכב והפיננסים, 16 במאי 2023.

יהודה ושומרון.³³ כך גם **חברת החשמל** הישראלית.³⁴ ממילא, משאבי הטבע במרחב, ובראשם מקורות המים והקרקע, נמצאים בשליטת המוסדות הישראליים.³⁵

פערי כוחות וגיאוגרפיה: מובלעת של כלכלה מתפתחת בתוך מעצמה אזורית

חלק חשוב נוסף בשליטה הכלכלית נובע משילוב של יחסי הכוח והתנאים הגיאוגרפיים. מרבית לדבר על "היחסים הכלכליים בין הצדדים", אולם תיאור זה חוטא למציאות באשר הוא מצייר איזו תמונה של סימטריה. בפועל, המשק הפלסטיני הוא מובלעת גיאוגרפית בתוך ישראל, עם תל"ג הדומה לעיר כפתח תקוה. הוא פועל בתנאים של כלכלה מתפתחת בעודו עטוף מכל עבר במעצמה כלכלית אזורית, שהוא גם תלוי בה כדי להתקיים. לפרופורציות ולגיאוגרפיה יש משמעות: התל"ג הישראלי גדול פי כ־30 מזה הפלסטיני, והשכר הממוצע בישראל גבוה פי ארבעה לערך מהשכר הממוצע בגדה (ופי שמונה מזה שברצועת עזה טרום מלחמת "חרבות ברזל").³⁶ למשק הפלסטיני אין שערי יציאה עצמאיים לעולם, והוא נשען על כלכלה ישראלית החזקה ממנו עשרות מונים והשולטת בפועל באמצעי הייצור במרחב.

במצב הדברים כיום, היה מי שתיאר לי באירוניה את תפקיד הרשות הפלסטינית בסוגיות כמו מסחר, רגולציה ותשתיות כמעין סניף דואר. כשמתעוררת בעיה, איש העסקים הפלסטיני פונה לרשות, שפונה למתאם הפעולות בשטחים, שפונה ליחידה הממשלתית הרלוונטית של "ישראל הגדולה", שמחזירה תשובה למתאם, שמחזיר תשובה לרשות, שמחזירה תשובה לפונה הפלסטיני. זאת, כל עוד האינטרס של הרשות, המונע לא פעם משיקולים מדיניים ופוליטיים, לא פועל בכיוון ההפוך מהאינטרס הכלכלי של המגזר הפרטי הפלסטיני, וכל עוד אותו איש עסקים לא מחליט "לעקוף" את שירותי התיווך של הרשות ולפנות ישירות למתאם או למינהל האזרחי. בתנאים הקיימים בשטח, כל מהלך עתידי שיבקש **לאפשר** צמיחה כלכלית פלסטינית, ידרוש,

33 "מקורות" מספקת את המים לישראלים ולפלסטינים בגדה המערבית, ואחראית על כ־60% מאספקת המים לרשות הפלסטינית. ישראל מספקת את כמויות המים בנקודות מוסכמות, כאשר רשות המים הפלסטינית היא ה"לקוח" היחיד והיא אמונה על אספקת המים לאוכלוסייה הפלסטינית. על הסדרי המים והעברות המים בין ישראל לפלסטינים, ר' רשות המים, "סוגיית המים בין ישראל לפלסטינים", 2009; וכן, "רשות המים לוועדת החוץ והביטחון: ישראל תספק לרשות הפלסטינית 240 מיליון קוב מים בשנה", אתר הכנסת, 2022.

34 חברת החשמל הישראלית (חח"י) מספקת את מרבית צריכת החשמל של הרשות הפלסטינית. על פי נתונים שונים, היקף האספקה עומד על 90%-95% מצריכת החשמל הפלסטינית. הייצור העצמאי של חשמל ברשות מספק פחות מ־10% מהביקוש, מה שמדגיש את התלות המשמעותית בחשמל מישראל. לאורך השנים הצטברו חובות משמעותיים של הרשויות הפלסטיניות כלפי חח"י – בגובה 2 מיליארד ₪ עד סוף 2016. בשנים האחרונות נעשו מאמצים להסדיר את החובות ולהבטיח אספקת חשמל סדירה, כולל הסכמים בין הצדדים לפריסת החובות והסדרת התשלומים. ר' היוזמה לצמצום הסכסוך, 2020.

35 בנושא התכנון, הבנייה והשימוש בקרקע: כל בנייה פלסטינית בשטח C, המהווה כ־60% משטח הגדה, מחייבת אישור של לשכת התכנון של המינהל האזרחי. זאת, נוכח השליטה הביטחונית והאזרחית של ישראל בשטחים אלה. בהתייחס לשטחי B, באופן עקרוני, הרשות הפלסטינית אחראית על ניהול התכנון והבנייה. עם זאת, השליטה הביטחונית של ישראל בשטח משפיעה גם על תהליכי פיתוח משמעותיים, ולכן פרויקטים תכנוניים עשויים להיות תלויים באישורים ישראליים (לרבות של הקבינט). ר' למשל: שיזף, "בנט מבקש למנוע בנייה פלסטינית חוקית בשטח B בטענה ל'קשיים ביטחוניים'", הארץ, 21 בפברואר 2020. לטענת בכיר לשעבר במינהל האזרחי, בקשות רבות לבנייה מניבה על קרקע פלסטינית פרטית בשטח C מסורבות כפועל יוצא של מדיניות פוליטית. לדבריו, הסמכות בפועל אינה מצויה בידי הדרג המקצועי בלשכת התכנון של המינהל, אלא בידי שר הביטחון, ראש הממשלה והקבינט. מתוך ריאיון שקיימתי עימו (12.6.23): "מתוך מאה בקשות לבנייה מניבה על קרקע פרטית בשטח C שכבר עובדו וקיבלו חוות דעת חיובית, רק שלוש אושרו וביתיים אפס עלו על הקרקע... זה 3,000 עובדים פלסטינים חדשים בתעשייה שהכלכלה הפלסטינית הפסידה. זאת מדיניות, לא בעיה של שירות".

World Bank, 2024 36

כתנאי מקדים, תוכנית חומש פנים ישראלית ממשלתית. זו תצריך תיאום בין מספר רב של משרדי ממשלה, ותכליתה תהיה לשחרר חסמים ישראליים על הכלכלה הפלסטינית. בפרט – צמצום עלויות העסקה העודפות בקשר של הכלכלה הפלסטינית עם ישראל והעולם, בכלל זה שיפור ביעילות המעברים והשוואת התנאים ליבואנים הפלסטינים; ושחרור משאבים חיוניים לצמיחה, בדגש על מיצוי כלכלי של קרקע בשטחי C וצמצום ההשלכות הכלכליות של המגבלות הביטחוניות (בראשן, רשימת החומרים הדו־שימושיים).³⁷ חשוב להדגיש כי תוכנית חומש כזאת תהיה תנאי הכרחי, אך לא מספיק, לצמיחה כלכלית פלסטינית. זאת, כיוון שטרם שקללנו פנימה את חולשת המוסדות הכלכליים הפלסטיניים, ובתוכה את שחיתותם, המהווה חסם משמעותי כשלעצמו מפני אופק של צמיחה ורווחה.³⁸

סקירת מרכיבי הריבונות הכלכלית הישראלית במרחב מדגימה היטב כי בעוד שהיבטים רבים במדיניות חלים על כל תושבי המרחב, הרי שהפלסטינים לא יושבים ליד השולחן. אף שולחן. לא בבנק ישראל, לא ברשות המיסים, לא במכון התקנים, לא במשרד הכלכלה ולא בוועדת הכלכלה. לא כנציגים ולא כמשקיפים; לא כפרטים, לא כאיגודים ולא כקולקטיב מיוצג.

אם נחזור לציר המדומיין, נראה אפוא שגם עליו אפשר אומנם לנוע בין יותר אינטגרציה ליותר הפרדה, אולם מעולם לא התקרבו לנקודת ה"אפס שליטה". האילוצים הביטחוניים, פערי הכוח, התלות הכלכלית, התשתיות המשותפות והמציאות הגיאוגרפית – כל אלה מלמדים שבפרספקטיבה ריאלית, נתקשה מאוד להגיע אליה גם בהקשר הכלכלי.

יחידה כלכלית בלתי נפרדת?

האם הקושי לנתק בין הכלכלות והתשתיות באמת מפתיע? כבר ב־1947 קבעה ועדת אונסקו"פ, שהתכנסה בפלשתינה כדי לגבש את המלצותיה לקראת סיום המנדט הבריטי, כי המרחב שבין הירדן לים מהווה יחידה כלכלית אחת. חברי הוועדה נחלקו, אומנם, בין פתרון של חלוקה פוליטית־לאומית לבין פתרון פדרטיבי של מדינה אחת, אך הסכימו ריאלית על היותו מרחב כלכלי בלתי ניתן לחלוקה.³⁹ הם לא רק קבעו שהדבר אינו ישים מעשית, אלא טענו שקשה לדמיין אופק שיש בו ביטחון, יציבות ורווחה סבירים לכל תושבי המרחב בתנאים של הפרדה כלכלית מלאה. תומכי פתרון החלוקה הדגישו כי בעוד שאיחוד פוליטי־לאומי נראה בלתי אפשרי, הרי שלאור התנאים והנסיבות בשטח, איחוד כלכלי בסיסי הוא הכרחי.⁴⁰ "In view of the limited area and resources of Palestine, it is essential that, to the extent feasible ... **the economic unity of the country should be preserved.** The partition proposal, therefore, is a **qualified partition**, subject to such measures

37 מתוך ריאיון עם בכיר לשעבר במינהל האזרחי (4.7.23): "בכל פעולה שאנחנו מנסים להוביל יש המון שחקנים... האינטרסים הם בדרך כלל שונים, ובכל פעם אנחנו צריכים למצוא איך לשחרר את החסם מפה ומשם... ולכן תהליכים לוקחים המון זמן. במצב הקיים, משרד ממשלתי אחד עוצר וכל התהליך נתקע. רק אם הדברים יגיעו מלמעלה תוכל להיות פריצת דרך. צריך להגיע עם תוכנית חומש שמשפיעה על חוק ההסדרים ומגדירה בתוך תוכניות העבודה של המשרדים השונים את הנגזרות".

38 על כך ר' למשל: Al-Omari, 2023.

39 ועדת אונסקו"פ הוקמה על ידי האו"ם בשנת 1947 לאחר שבריטניה הודיעה על סיום המנדט הצפוי. מטרת הוועדה הייתה לגבש תוכנית שתסדיר את עתיד האזור. הוועדה הציעה שתי חלופות: הצעת הרוב, שתמכה בחלוקה פוליטית של הארץ למדינה יהודית ומדינה ערבית, ושהתקבלה גם בהצבעה הסופית באו"ם; והצעת המיעוט שנדחתה להקמת מדינה פדרלית אחת. ר': United Nations Special Committee on Palestine (UNSCOP), 1947.

40 שם.

and limitations as are considered **essential to the future economic and social well-being of both States**. Since the economic self-interest of each State would be vitally involved, it is believed that **the minimum measure of economic unity is possible, where that of political unity is not.**"

"מדינה מינוס": אם זו אוטונומיה בפועל, מה המעמד שלה ושל תושביה תחת המערכת הישראלית?

הדיון על צירי הריבונות הישראלית, הביטחונית והכלכלית, ממחיש כי אילוצי המציאות הנוכחית אינם מאפשרים היפרדות מלאה, ואף לא קרוב לכך. וזאת, יש לציין, אפריורית לוויכוח על אודות ההתיישבות היהודית בשטחי יהודה ושומרון. הגם שאפשר לנוע על הצירים – בשלב זה, אין לנו בנמצא תזה ריאלית או משכנעת כיצד ניתן להביא את השליטה האפקטיבית הישראלית, הביטחונית והכלכלית במרחב לאפס.

מתברר אפוא כי במערכת הפוליטית בישראל שורר קונצנזוס נרחב – כאמור, מיאיר גולן ועד סמוטריץ' – כי לעתיד הנראה לעין, השליטה הישראלית במרחב היא עובדה יציבה: צורכי הביטחון המינימליים של ישראל מאפשרים לכל היותר אוטונומיה פלסטינית או "מדינה משויכת", אשר תמשיך להתקיים תחת שליטה אפקטיבית ודומיננטית ביטחונית וכלכלית ישראלית.

אם כך, מנקודת מבט ריאלית וליברלית, חייבת להישאל שאלה יסודית: **מיהם האנשים האלה?** מיהם תושבי האוטונומיה הפלסטינית שימשיכו לחיות בשליטה אפקטיבית ישראלית? מהו מעמדם תחת המערכת הישראלית, שאין חולק שתמשיך לשלוט בהם במידה לא מבוטלת, ולכל הפחות במישורים הביטחוני והכלכלי?

ב"תוכנית ההכרעה" שלו משנת 2017, בצלאל סמוטריץ' השיב על כך באופן ברור, תוך התמודדות, לשיטתו, עם היחס בין סוגיית המעמד ובין העוינות כלפי ישראל.⁴¹ הגם שאני חלוקה עמוקות, ערכית ומעשית, עם מסקנותיו, ובראשן שלילת זכות קיומה של זהות לאומית פלסטינית, הוא לפחות התייחס לשאלה. יאיר גולן, מנגד, הכיר בכך שאפשר לדבר לכל היותר על "היפרדות אזורית" בעתיד נראה לעין⁴² – קרי, הכיר בכך שהריבונות הביטחונית והדומיננטיות הישראלית במרחב על נגזרותיה הן כאן כדי להישאר – אך נמנע מלשאול: מהו מעמדם של הפלסטינים החיים תחת שליטה זו? וממילא – מה בין מעמדם ובין יחסם לישראל?

השאלות שצריכות להישאל הן מהותיות. הן נגזרות מהאופן שבו אנו מבינים את ההקשר שבתוכו מתקיימים היחסים בין הצדדים. בבחינה של הדברים מנקודת מבט ריאלית-ליברלית כנה, קשה לחמוק מהמסקנה שההקשר הזה הוא של ריבונות דה-פקטו, שהיא מחויבת המציאות. ואם כך, המצפן הריאלי-ליברלי מחייב לשאול: **האם ריבונות, בין שמבחירה ובין שמכורח המציאות, אין פירושה אחריות?**

אין ואקום: הסכנה שבשטח המת של הריבונות הישראלית

כיום, מרחב יהודה ושומרון־הגדה המערבית, על תושביו, שוכן ב"שטח המת" של הריבונות הישראלית. כך גם רצועת עזה שלאחר 7 באוקטובר, הנמצאת מחוץ לגבולות הדיון הנוכחי.

41 סמוטריץ', 2017.
42 גולן ופרייליך, 2024.

דברים לא טובים קורים כשליבונונות יש שטחים מתים. כל מי שחי במזרח התיכון יודע – אין בו ואקום.

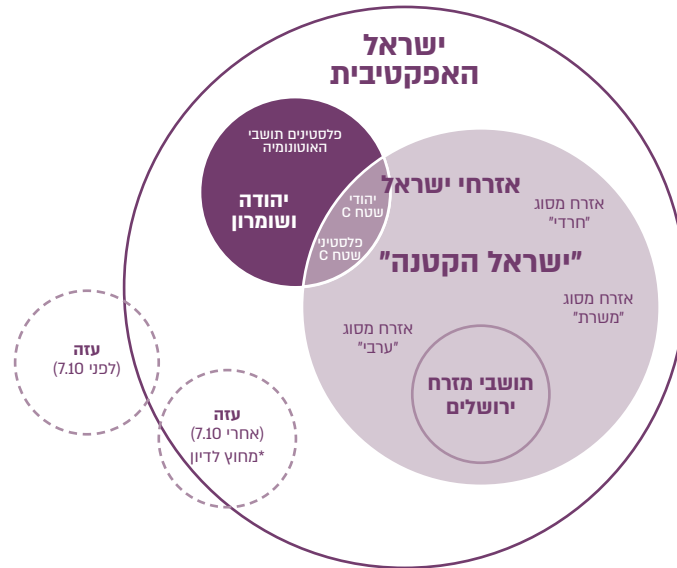
המציאות הפוליטית של השנים האחרונות ממחישה היטב שאין חצר אחורית לריבונונות הישראלית האפקטיבית במרחב שבין הירדן לים. אין "שם" ו"כאן". מה שקורה שם – קורה כאן. כשנורמות מוסריות בסיסיות נרמסות במרחב של "ישראל הגדולה", הן עתידות להישחק גם בגבולותיה של "ישראל הקטנה". הסמנים הקיצוניים ביותר בממשלה הנוכחית (ממשלת ישראל ה-37; ממשלת נתניהו השישית) צמחו והתבססו פוליטית בשטח המת של הריבונונות הישראלית במרחב. כשרים, כחברי קבינט וכחברי כנסת, הם מתבטאים ופועלים על פי החוק הנוהג בשטחים פרוצים אלה – כל דאלים גבר, כשהמכנה המשותף המשמעותי ביותר לישראלים ולפלסטינים במרחב הזה הוא תחושת האיום והפחד. להבדיל אלפי הבדלות, הפרויקט הפוליטי הפלסטיני האסלאמי-פונדמנטליסטי הרצחני של חמאס ודומיו, לא מתעניין בהבחנה בין גבולות ה-48 לגבולות ה-67. אין "שם" ו"כאן". שם זה כאן וכאן זה שם.

הפרויקטים הפוליטיים הקיצוניים במגרש שבין הירדן לים, משחקים על כל המגרש. והמגרש הוא ישראל הגדולה. כעת, נדרשת מנהיגות ליברלית-ריאלית שמוכנה לעלות אליו מתוך הבנה שאין חצר אחורית, כפי שאין תחליף בשלב זה לריבונונות הישראלית האפקטיבית במרחב. כל עוד נאפשר לאנרכיה, לטרור, לאלימות ולחוסר ההוגנות והצדק להיות – זה יהיה החוק. וממילא הבנו: אם יש במרחב השליטה הישראלי ארגון, כלשהו, שמותר לו להפר באופן אכזרי, שיטתי ונפשע זכויות אדם במרחב, זה לא יעצור בפלסטינים.

אז מי זאת "ישראל"?

מנקודת מבטו של חייזר שהיה נוחת כאן, הריבונונות הישראלית במרחב הייתה נראית כמעין פדרציה המתכחשת לעצמה. תחתיה מתקיימות קהילות אזרחים, תושבים וחסרי מעמד, המחזיקות במידות שונות של אוטונומיה ובסלים שונים בתכלית של זכויות וחובות, בלי שיהיה ברור מהו החוק או ההיגיון המגדירים את מעמדו של אדם ואת אופי היחסים בין הקהילות ובין לבין המערכת הישראלית.

כדי לתאר את המבנה הזה, אפשר לדמיין את ישראל האפקטיבית כעגול גדול. בתוכו נמצאת "ישראל הקטנה" – קהילת האזרחים – ובתוכה: כ-400 אלף תושבי מזרח ירושלים ורמת הגולן המחזיקים במעמד תושב ולא אזרח; לצד קהילות חרדיות הנהנות מאוטונומיה תרבותית עמוקה ומיעוט קהילות ערביות בדלניות, כולן במעמד אזרח. מעבר לכך, ב"ישראל הגדולה" מתקיימת קהילת תושבי האוטונומיה הפלסטינית ביהודה ושומרון, חסרי המעמד תחת המערכת הישראלית. רצועת עזה, שהייתה במידה רבה מחוץ לגבולות המעגל (ונמצאת מחוץ לגבולות הדיון הנוכחי), חזרה אליו לאחר 7 באוקטובר. כך, המרחב של ישראל האפקטיבית מזכיר במידת מה את איחוד האמירויות, שם ישויות אוטונומיות פועלות תחת ריבונונות פדרלית אחת. גם במקרה הישראלי קיימת אמירות אחת – של ישראל הקטנה, היהודית והדמוקרטית – שבדומה לאבו דאבי, תמיד ראש ממשלתה הוא בפועל גם ראש הפדרציה הישראלית במרחב. אלא שבשונה מאבו דאבי, ראש הישות הזו נבחר בבחירות דמוקרטיות בידי גוף בוחר גדול, מגוון תרבותית ולאומית, המתנהל על פי סדרי שלטון דמוקרטיים. במובן זה, ישראל שבין הירדן לים איננה "הדמוקרטיה היחידה במזרח התיכון" כפי שאנו נוהגים לומר – אלא היא **הכי** דמוקרטית במזרח התיכון.



התבוננות במבנה זה חושפת מערכת כאוטית ועמומה בכל הנוגע לסוגיית המעמד: **מצד אחד, הפלסטינים ב"ישראל הגדולה" חיים תחת שליטה ישראלית, אך מעמדם בתוכה לא הוגדר. מצד שני, גם ב"ישראל הקטנה" ה"דיל" האזרחי אינו אחיד, וגם בקרב האזרחים עצמם קיימים פערי ענק בין חבילות הזכויות והחובות.**

נשאלת השאלה: מיהו אזרח בישראל? האם כל מי שחי תחת ריבונות ישראלית מלאה ופורמלית? ראינו שתושבי מזרח ירושלים ותושביה הדרוזים של רמת הגולן חיים במעמד תושב שאינו אזרח, הגם שהם תחת ריבונות ישראלית מלאה. האם מעמדם זה הוא פועל יוצא של בחירה באוטונומיה תרבותית או לאומית, או של היעדר הזדהות עם המערכת הישראלית וחוסר רצון לקבל את החובות הכבדים המגיעים עם האזרחות הישראלית? אם כן, מדוע לא לאפשר גם לקהילות בדלניות אחרות – למשל בחברה החרדית – לבחור במסלול תושבות דומה?

כיום, "הדיל האזרחי" ב"ישראל הקטנה" נקבע בפועל לפי השתייכות מגזרית. אזרח מסוג "חרדי", "חילוני", "דתי-לאומי" או "ערבי" זוכה לחבילת זכויות וחובות שונה בתכלית, עם פערי ענק ביניהן בתקצוב, בעצמאות בחינוך,⁴³ בנשיאה בנטל הביטחוני והכלכלי,⁴⁴ בהטבות הסוציאליות ובזכאות למענקים ולהסדרים ייחודיים,⁴⁵ בבחינת: "אמור לי מאיזה מגזר אתה – ואומר לך איזה דיל תקבל". כך, אזרחות בישראל איננה מוגדרת על פי קריטריונים ענייניים, אלא מתפקדת כמערך של דילים מגזריים. לאזרחי ישראל החרדים למשל, לרבות קהילות בדלניות במיוחד, כולל הדיל אזרחות מלאה לצד אוטונומיה תרבותית ודתית נרחבת ומסובסדת על ידי המדינה.

בפועל, מודל האזרחות מבוססת הדילים המגזריים מהווה איום ממשי על החוסן הלאומי. מבחינה כלכלית, הוא מייצר תמריצים שליליים להשתלבות בתעסוקה של ציבור חרדי גדול, במציאות שבה מדינת ישראל יכולה או לשגשג, כדי לממן את עליונותה הביטחונית והטכנולוגית, או לחדול מלהתקיים. מבחינה ערכית, הוא שוחק עד דק את ארון הציבור

43 ר' למשל: מלאך ורביצקי טור-פז, 2023; אמסטרדםסקי, 2023; דטל, 2023. להשוואה בהשקעה לפי מגזרים ועל פי שנים, ר': מדינת ישראל, משרד החינוך, מערכת שקיפות בחינוך.

44 ר' שני ולביא, 2024.

45 ר' למשל: אילן, 2023; טוקר, 2024.

במערכת הפוליטית ובמוסדות⁴⁶ ומפורר את הסולידריות החברתית העומדת ביסוד האמנה החברתית בישראל. לבסוף, המודל פותח פתח לניצול לרעה של כללי המשחק הדמוקרטיים עד כדי אבסורד. בפרט בכל הקשור לאנומליה המאפשרת להנהגה חרדית בדלנית קיצונית לפעול במתכונת של סמכות ללא אחריות – להחליט החלטות קיומיות לעתיד ישראל על בסיס שותפות בקואליציה ובקבינט, בלי לשאת בנטל השלכותיהן.

התבוננות במרחב של ישראל האפקטיבית שבין הירדן לים מחדדת אפוא את השאלה: כיצד יש להגדיר את "ישראל הקטנה"? האם היא עדיין זו המצייתת להיגיון הטריטוריאלי של ה"קו הירוק"? העובדה שיותר מ-600 אלף אזרחים ישראלים חיים מחוץ לו, באותו תא שטח לצד פלסטינים חסרי מעמד מבחינת המערכת הישראלית, מצביעה על כך ש"ישראל הקטנה" כבר **מזמן אינה מיקום גיאוגרפי, אלא קהילה אזרחית מסוימת במרחב שבין הירדן לים**. ואם כך – מיהם תושבי "ישראל הגדולה", האפקטיבית, החיים לצידם?

ככל שהשליטה הישראלית האפקטיבית במרחב שבין הירדן לים היא מציאות יציבה, המצפן הליברלי מחייב לשאול: מהו המינימום ההגון של מעמד וייצוג **לכל** החיים תחתיה, כפרטים וכקהילות. האם מודל האזרחות חייב להיות זה של אזרחות שווה לכול, לפי הנוסחה הליברלית הקלאסית של One Man, One Vote? או שמא, ממש כמו המצב הנוהג היום בפועל ב"ישראל הקטנה", שבה חיות קהילות מסוימות במעמד אזרח ואחרות במעמד תושב קבע – ניתן להגדיר מודלים ליברליים ובני הגנה אחרים, **שיחולו בכל המרחב** ושיאפשרו שונות במעמד ובייצוג, כל עוד הם מבוססים על בחירה ועל עקרונות מוגדרים ושוויוניים?

ההכחשה של ישראל האפקטיבית מסוכנת ומזינה קיצונות ואנרכיה

ממילא, ללא היגיון המסדיר את מעמדן של הקהילות השונות החיות במרחב; במציאות שבה בישראל האפקטיבית לא הוגדר כלל מעמדם של רבים, ואילו ב"ישראל הקטנה" מתקיימים פערי ענק בין דילים אזרחיים שונים – התוצאה היא כאוס ביטחוני ומשפטי המזין אנרכיה, אלימות וקיצוניות, והמכרסם תחת היסודות הליברליים של ישראל. הריבונות הישראלית האפקטיבית בין הירדן לים היא כיום מעין גבינה שוויצרית מחוררת של ריבונות ומשילות. לא רק ביהודה ושומרון ההגדה המערבית, אלא גם במשולש ובנגב, ועוד מבלי להידרש לעתידה של רצועת עזה. איבוד המונופול האפקטיבי על אמצעי הכוח והאכיפה, והיווצרותם של מרחבים גדולים המצויים בוואקום והנופלים לידי החוק המקומי של מיליציות חמושות שלדין הצדק הוא תועלתו של החזק – אלו הם התבלינים שמהם עשויות המדינות הכושלות שסביבנו. מדינות כמו עיראק, סוריה ולבנון. אנחנו יודעים היטב כיצד זה נראה ולאן זה הולך.

מכאן שהעיקרון של **ריבונות שווה אזרחית** איננו רק נוסחה ערכית – זהו תנאי הכרחי לקיומה של ישות חפצת חיים. אך מימושו מותנה בהסדרת סוגיית המעמד במרחב כולו. מנקודת מבט מערכתית, אדם חסר מעמד – אינו קיים. אין לו "ברקוד" שניתן לסרוק, אין לו זכויות והגנה, אין לו חובות, וגם לא תמריצים שניתן להפעיל ביחסי גומלין עימו. ברמה הסמלית, מתן מעמד הוא הכרה בקיומו של אדם במערכת, וכפועל יוצא – בקיומה של מערכת יחסים ביניהם. ברמה המעשית, מטוב ועד רע, ערכית וביטחונית כאחד, לא ניתן לממש את האחריות המגיעה עם השליטה בלי להסדיר את מעמדו האזרחי של הפרט במסגרת שבתוכה הוא חי.

46 ר' למשל: חדר ופינקל, 2025; ליפסון, 2025; בן דוד, 2023. ור' עוד: "חוק הגיוס – סכנה לביטחון הלאומי של ישראל", המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), 2024.

מעמד כמפתח לשינוי?

ציר נוסף, שטרם נגענו בו ישירות בהתייחס למידת הריבונות הישראלית במרחב, הוא הציר התרבותי והלאומי. תזוזה עליו מלמדת על עומק האוטונומיה התרבותית של הקהילה. במידה רבה, זו נקודת המשען של הזכות להגדרה עצמית.

בעוד שהאוטונומיה הפלסטינית ביהודה ושומרון מחזיקה בסמלים, במוסדות לאומיים ובסמכויות נרחבות, ותושביה זוכים להכרה בהגדרה העצמית התרבותית-לאומית שלהם, הרי שהדיל של אזרחי ישראל הערבים הפלסטינים שונה בתכלית: מצד אחד, הם מחזיקים באזרחות ישראלית מלאה, אך מצד שני, כמעט שאין הכרה בזהותם הלאומית. אין תוכניות לימודים ערביות-פלסטיניות עצמאיות במשרד החינוך, ואין לחברה הערבית מוסדות אוטונומיים לאומיים יציגים המוכרים על ידי המדינה. ה"דיל" בינם לבין המדינה משלב ניהול של הסכסוך עם טרנספורמציה חברתית: הם אזרחים, וככאלה, יהודים וערבים בישראל הם חלק מקהילה פוליטית משותפת. לשם השוואה, בשונה מהדיל של אזרחי ישראל הערבים, זה של אזרחי ישראל החרדים כולל הן אזרחות מלאה והן אוטונומיה תרבותית נרחבת, המסובסדת על ידי המדינה והכוללת הסדרים ייחודיים בחקיקה, בתקינה ובתקצוב עודף.

גישה טרנספורמטיבית והכרה כמפתח לשינוי ביחסים

ישנן שלוש גישות מרכזיות להתמודדות עם סכסוכים: ניהול הסכסוך (Conflict Management), המתמקד בצמצום האלימות ובשליטה במתחים בלי לגעת בשורשי המחלוקת; פתרון הסכסוך (Conflict Resolution), המתמקד בפתרון המחלוקות עצמן במטרה לסיים את העימות; וטרנספורמציה או התמרה של הסכסוך (Conflict Transformation), המבקשת לשנות לעומק את דפוסי היחסים, התנאים והמבנים החברתיים והכלכליים המזינים את הסכסוך.⁴⁷

במידה רבה, הדיל הנוכחי בין מדינת ישראל ובין אזרחיה הערבים הוא שילוב של ניהול הסכסוך וטרנספורמציה שלו. במידה פחותה, הדבר נכון גם ביחס לתושבי מזרח ירושלים. בשני המקרים הללו, אין מרכיבים משמעותיים ב"דיל" בין הצדדים מעולם פתרון הסכסוך. כך, אין הכרה בנרטיבים היסטוריים או בסמלים פלסטיניים, ובהתאמה, במוסדות לאומיים יציגים. רשויות ערביות אינן רשאיות להניף את דגל פלסטין לצד דגל ישראל. מנגד, ישנו ממד משמעותי של טרנספורמציה ביחסים בין הצדדים. אזרחי ישראל הערבים מחזיקים במעמד אזרח – עובדה המקנה רובד נוסף במערכת היחסים בין יהודים וערבים בישראל הקטנה, ובמידה רבה אף בזהותם של שני הצדדים. לאורך 77 שנות קיומה של המדינה, לצד הקונפליקט הלאומי שלא נפתר, נוצרה גם מציאות חדשה: יהודים וערבים-פלסטינים, אזרחי ותושבי ישראל, הפכו, ברצונם או שלא, לחלק מקהילה פוליטית חדשה – משותפת. מציאות זו הולידה קשרים תרבותיים, כלכליים ומוסדיים. בהיבטים מסוימים, קולגה ערבית-פלסטינית אזרחית ישראל ואני דומות יותר מכפי שאני דומה, למשל, ליהודייה בניו יורק, או היא לפלסטינית ברמאללה. זאת, גם כאשר ברמת הנרטיב ההיסטורי, אנחנו עדיין חיות בצירים מקבילים ואף מתנגשים. המעמד המשותף, שהפך אותנו גם לחלק מקהילה פוליטית משותפת החולקת את "החיים עצמם", יצר צורה חדשה: כזו שגם מול אתגרים ומשברים

47 ר': Shaw, 2025; Bloomfield & Reilly, 1998; Lederach, 2003. על פי לדרק, מעורבות פעילה בטרנספורמציה של הסכסוך פירושה זיהוי הזדמנויות ליצירת "תהליכי שינוי קונסטרוקטיביים, המפחיתים אלימות, המגבירים צדק במבנים החברתיים", והנותנים מענה ל"בעיות אמיתיות בחיים ובקשר שבין אנשים ובינם לבין המערכות השולטות בהם".

אדירים מצליחה להחזיק ולהכיל, גם אם באופן יחסי ורחוק ממושלם, את הממדים הסותרים בזהות שלנו.

כאשר משווים זאת למצב הפלסטינים בשטחי יהודה ושומרון, ניתן להבחין ששם, מדינת ישראל פעלה בגישה שונה בתכלית – שילוב של ניהול הסכסוך וחתימה לפתרון. אולם, בעוד שניסיון "פתרון הסכסוך", קרי: הסדרת סוגיות הליבה והכרזה על "קץ התביעות", כשל שוב ושוב, ישראל מעולם לא אימצה גישה טרנספורמטיבית ביחס לפלסטינים בשטחים. גישה זו, המבוססת על ההכרה במושכלות היסוד – שיהודים ופלסטינים יחיו במרחב הזה יחד בכל תרחיש ויחלקו תשתיות משותפות שיגדירו אותם בממדים מסוימים גם כקהילה פוליטית משותפת – נותרה מחוץ לשיח הפנים-ישראלי, וממילא המדיני.

הגישה הטרנספורמטיבית מזמינה אותנו לחשוב על האפשרות של "דיל" אחר. כזה שיסודו בהכרה שאם נרצה ואם לאו, יהודים ופלסטינים במרחב שבין הירדן לים הם כאן כדי להישאר, ושבמידה מסוימת, אנחנו מחוברים בטבורינו. כזה המחויב למציאת שיווי משקל יציב יותר, שיציע איזון סביר והוגן יותר בין הגדרה עצמית ובין פיצוי על מגבלותיה – כלומר, על האפשרות המוגבלת לממש אותה במציאות הנוכחית – במונחים של מעמד וייצוג. גישה כזו פותחת פתח לדמיון עתיד שבו, לאט ובהדרגה, מעמד וייצוג, ובהמשך אולי אף מוסדות משותפים, משנים את מערכת היחסים בין הצדדים ומייצרים צורה חדשה, אשר מצליחה להכיל טוב יותר את מה שלא פתיר בשלב זה – בלי להישאב לחורבן.

האם מעמד וייצוג, כל עוד אינם מתורגמים לכוח פוליטי שווה, הם תנאי מספיק? האם הם מייצרים את הצורך בהכרה הדדית, בהכרה בזהות ובטיפוח זהות חיובית שאינה מבוססת על שלילת האחר? נראה שלא. אבל האם, בראי היחסים בין אזרחי ותושבי ישראל הערבים והיהודים, עלה בידם ליצור מבנה יציב, ברור ומקדם יותר, המאפשר להניח לבנה על לבנה תוך התבוננות קדימה? נראה שכן.

חלק ב | ישראל שבין הירדן לים: ריבונות מרובדת והסדרי מעמד שונים

כפי שראינו, התבוננות בישראל שבין הירדן לים מלמדת שהיא ישות המאופיינת בהסדרי מעמד דיפרנציאליים, עם מידה ועומק שונים של ריבונות במרחבים שונים בשטח. ב"ישראל הקטנה", היהודית והדמוקרטית, מתקיימים סוגי מעמד שונים תחת ריבונות רשמית מלאה – אזרחות ותושבות. ב"ישראל הגדולה" חיים אזרחים ישראלים לצד פלסטינים תושבי האוטונומיה הפלסטינית, שהם חסרי מעמד ישיר כפרטים, או עקיף כקולקטיב, במערכת הישראלית.

מבט ראשון על מציאות הריבונות המרובדת ועל הסדרי המעמד השונים מעורר אי נחת מנקודת מבט ליברלית. החשש הוא ממציאות של אפליה ממוסדת על בסיס אתני. מציאות שבה, תחת שליטה אפקטיבית אחת, חיות קהילות שונות עם חבילות זכויות וחובות שונה לגמרי, וזאת אך ורק כפונקציה של השתייכות אתנית. לכן, אבקש להציע מספר עקרונות יסוד מנחים, אשר במסגרתם, בנסיבות ובתנאים מסוימים, קיומם של ריבונות מרובדת והסדרי מעמד שונים יכולים להיות מוצדקים מנקודת מבט ליברלית:

1. **קיומו של מעמד בסיס.** כל אדם החי תחת שליטה אפקטיבית מתמשכת זכאי למעמד – מכלול זכויות אזרחיות יסודיות, ובהן הגנה על זכויותיו הטבעיות ובסיס של זכויות סוציאליות. בהינתן עומקה ואורכה של השליטה הישראלית בתושבים הפלסטינים ביהודה ושומרון, השאלה העומדת על הפרק אינה **האם יש להעניק מעמד**, אלא **מעמד מאיזה סוג**.
2. **עיקרון הבחירה החופשית והמודעת בנסיבות.** יש לאפשר לכל פרט לבחור במסלול המעמד המתאים לו, על זכויותיו וחובותיו, על בסיס קריטריונים ענייניים ולא על בסיס דת או לאום.
3. **זכות היציאה והמעבר.** כל הסדר חייב לאפשר יציאה מקהילת ההשתייכות המקורית ותנועה בין מסלולי המעמד בכפוף לקריטריונים ולתנאים שנקבעו, לרבות אפשרות להתאזרחות מלאה.
4. **תחולה אוניברסלית של ההסדרים.** מסלולי המעמד יוצעו לכל התושבים המצויים בשטח אשר עומדים בקריטריונים ובתנאים שנקבעו, ללא הבדל דת או לאום.
5. **עיקרון הזמניות.** מערכת זו יכולה לשמש כהסדר ביניים, גם אם ארוך טווח, כל עוד נשמר האידיאל הנורמטיבי של שוויון אזרחי מלא, וגם אם בשלב זה, האידיאל אינו ניתן ליישום.

דיון בסוגיית המעמד מחייב בחינה כפולה: האחת, ביחס למעמדו של הפרט תחת הריבונות; השנייה, ביחס למעמדה של האוטונומיה – או המדינה המשווית – בתוך המערכת הישראלית שבמסגרתה היא פועלת. בחלק זה של הדיון, ננסה אפוא להבין את מצבנו בהווה לאור שני ממדים אלו, ונבחן כיצד, אם בכלל, העקרונות שהוצעו לעיל מוצאים בהם ביטוי. עוד נבדוק כיצד התפתחו הסדרי המעמד הקיימים: איך הפך מודל התושבות המזרח ירושלמי (ולצידו מודל הדרוזים ברמת הגולן) ל"כשר" מבחינה ליברלית במסגרת היהודית-דמוקרטית, מהם יתרונותיו האפשריים ומהם הפגמים המהותיים שבו. לצד זאת, נסקור את התפתחות האוטונומיה הפלסטינית בגדה המערבית – יהודה ושומרון, ואת מערכת היחסים שנוצרה

בינה לבין ישראל, ובכלל זה בעניין מעמד השטח ותושביו. בתוך כך, נעמוד על השאלות המתעוררות במערכת היחסים שבין האוטונומיה או ה"מדינה המשוּיכת" ובין הריבונות האפקטיבית שבמסגרתה היא מתקיימת.

סוגי מעמד שונים תחת משטר דמוקרטי

עצם קיומם של סוגי מעמד שונים תחת משטר דמוקרטי ליברלי איננו חסר תקדים – המקרה הישראלי של תושבי מזרח ירושלים, כמו גם זה של תושבי פוארטו ריקו בארצות-הברית, מעיד כי **קיימות דמוקרטיות ליברליות שבהן מודל זה נוהג בפועל**.⁴⁸ בשני המקרים מדובר בשטחים שנכבשו וסופחו, ושהוחלה בהם ריבונות פורמלית של מדינה המוכרת כדמוקרטיה ליברלית, אשר לא העניקה לתושביהם מעמד של אזרחים בעלי זכויות פוליטיות שוות, בפרט הזכות לבחור ולהיבחר.

מעמדם האזרחי של תושבי מזרח ירושלים

בעקבות ניצחונה במלחמת ששת הימים, סיפחה ישראל את מזרחה של ירושלים שהיה נתון עד אז לשליטה ירדנית. משמעות הסיפוח היא החלת המשפט, השיפוט והמינהל הישראליים על השטח ועל תושביו, או בלשוננו של השופט אהרן ברק: אינטגרציה של השטח למארג החוקי הישראלי הקיים.⁴⁹ תושבי מזרח ירושלים שהתפקדו במפקד האוכלוסין ב-1967 הוכרו כמי שיושבים בה כדין ישיבת קבע, כלומר קיבלו מעמד של תושבי קבע, וניתנו להם תעודות זהות כחולות.

מעמד תושבות הקבע מקנה לתושבי מזרח ירושלים, שאינם אזרחים ישראלים, את כלל הזכויות האזרחיות לצד זכויות פוליטיות מוגבלות. בכך נכללים חופש תנועה, זכויות סוציאליות מלאות וכן הזכות לבחור ולהיבחר לרשות המקומית. מנגד, הם אינם נושאים דרכון ישראלי ואינם יכולים לבחור או להיבחר לכנסת ולתפקידים בכירים נוספים המחייבים אזרחות ישראלית. המעמד, יש לציין, מחייב את התושב במגורים בפועל בישראל. אם הוא נמצא בשהייה ממושכת בחו"ל, משתקע במדינה אחרת או, במקרה הירושלמי השכיח, מהגר אל הפרוורים שמחוץ לגבול המוניציפלי של העיר המצויים בשטח C, הוא מאבד את תושבותו. על פי החוק, תושבות ניתנת לשלילה על ידי שר הפנים כאשר מוכח כי מרכז החיים של המחזיק בה אינו בישראל. בשנים 1967-2023 שלל משרד הפנים את מעמד התושבות של כ-15 אלף תושבי מזרח ירושלים. יחד עם המעמד נשללות גם הזכויות הסוציאליות – ביטוח בריאות וביטוח לאומי.⁵⁰

ב-1988 קבע בג"ץ, במה שנודע כהלכת עווד, כי מעמדם של תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים הוא כשל תושבי קבע רגילים. לפיכך, נקבע כי הם כפופים להסדרי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, גם לעניין פקיעת התושבות.⁵¹ בפסק דין תקדימי ומעורר מחלוקת זה קבע השופט ברק, ובדיעבד, כי תושבות הקבע במזרח ירושלים מבוססת על קונסטרוקציה חוקית זו ואינה זוכה להגנות משפטיות מיוחדות, למרות המעמד ה"ילידי" כבני המקום. בהתייחס

48 ר': Lapidoth 1997. חשוב לסייג ולציין שאינני מציעה לראות בפוארטו ריקו ובמערכת היחסים שלה עם ארצות הברית מקרה מקביל לזה הישראלי-פלסטיני – מובן מאליו כי הנסיבות בשני המקרים שונות. עם זאת, ואף שכל מקרה מתעצב בזמן, במקום ובהקשר היסטורי הייחודיים לו, ניתן להפיק ממקרה בוחן זה תובנות רלוונטיות לדיון שלפנינו, כפי שאציע להלן.

49 בג"ץ 282/88 עווד נ' ראש הממשלה ושר הפנים (פסק דין מיום 5.6.1988).

50 רמון, 2023.

51 רונן, 2020.

לנסיבות ההיסטוריות שבגינן קיבלו תושבי מזרח ירושלים מעמד של תושבי קבע, ולא אזרחות, כתב: "כידוע, מטעמים הקשורים באינטרסים של תושבי מזרח ירושלים, לא הוענקה להם אזרחות ישראלית ללא הסכמתם, וניתנת לכל אחד מהם האפשרות לפנות ולקבל אזרחות ישראלית, על פי רצונו הוא".⁵²

לדברי ברק, עיקרון הבחירה ו"זכות היציאה" נשמרו במקרה של תושבי מזרח ירושלים. הם אלו שבחרו, לטענתו, שלא לקבל אזרחות ישראלית, ובכל עת פתוחה בפניהם האפשרות להגיש בקשה להתאזרחות לפי דיני חוק האזרחות. עוד קבע, כי אין יסוד לטענה שהחלת חוק הכניסה לישראל על ישיבת הקבע שלהם מהווה עוול, בהיות שר הפנים מוסמך לבטל את מעמד התושבות. זאת, מפני שהגם שסמכות זו קיימת, הרי שהפעלתה נתונה לביקורת שיפוטית. עולה אפוא שלשיטת השופט ברק בהלכת עווד, משטר המעמדות הדיפרנציאלי הנוהג בפועל בישראל – כפי שהוא משתקף במעמד תושבות הקבע של תושבי מזרח ירושלים – עומד במבחן הדמוקרטי-ליברלי ועולה בקנה אחד עם עקרונותיה החוקתיים של מדינת ישראל.

סטטוס התושבות המזרח ירושלמי מלמד כי ישראל היהודית והדמוקרטית מקיימת בפועל, זה קרוב ל-60 שנה, **משטר אזרחות דיפרנציאלי**, המבוסס על פיצול בין מתן זכויות אזרחיות לבין הגבלת הזכויות הפוליטיות. במבחן המציאות, קיומם של מעמדות שונים תחת ריבונות ישראלית מלאה – הוא המצב הנוהג כיום. יחד עם זאת, כיום, **עיקרון התחולה האוניברסלית של ההסדרים אינו מתקיים**. כך, הסדר תושבות הקבע חל רק על תושבי מזרח ירושלים ועל תושביה הדרוזים של רמת הגולן, ואינו מבוסס על קריטריונים ענייניים ושוויוניים. על פי העיקרון שהוצע לעיל, ככל שמוגדר בחוק מעמד של תושבות קבע החל על בני ובנות המקום, עליו לשמש קטגוריה אוניברסלית החלה על כל פרט וקבוצה העומדים בקריטריונים שנקבעו, ללא הבדל דת או לאום, ובלבד שהם בחרו בהסדר זה על זכויותיו וחובותיו.

המקרה של תושבי מזרח ירושלים מלמד, אם כן, גם על הצורך בתיקונים במעמד התושבות כפי שהוא מוגדר כיום. ראשית, **קיים פער בין עקרונות הבחירה ו"זכות היציאה" הקיימים "על הנייר", לבין יישומם בפועל**. אומנם, תושבי מזרח ירושלים רשאים להגיש בקשה להתאזרחות. אולם חסמים ביורוקרטיים רבים, שאינם נובעים מהקריטריונים ומההגבלות הביטחוניות הקבועים בחוק, עומדים בפני מי שבחרים במסלול זה ומקשים, עד כדי מונעים, את מימוש הזכות בפועל. לכן, כל הסדר שיכלול בחירה בין מסלולי מעמד דיפרנציאליים צריך לכלול מנגנונים ברורים שיבטיחו את האפשרות למימושה בפועל. עם זאת, יש להביא בחשבון את השיקולים הפוליטיים והדמוגרפיים, היוצרים תמריץ שלילי להסרת חסמים לא-ענייניים סביב אפשרות ההתאזרחות הפתוחה בפני לא-יהודים בישראל.

שנית, המקרה המזרח ירושלמי מלמד על הצורך ביצירת מעמד של **"תושבות מוגנת"** מפני פקיעה. בכל הנוגע לאוכלוסייה ילידית – יהודית, ערבית-פלסטינית או אחרת – יצירת מעמד שאינו אזרחות מלאה מחייבת לצמצם את הפער שבין אזרחות לתושבות, ובמיוחד לעניין "פקיעת התושבות" עקב היעדרות ממושכת. צורך זה הוא גם מעשי, שכן פקיעת תושבות מאלצת אנשים להישאר בגבולות העיר לבל יאבדו את זכויותיהם, וכתוצאה מכך, נוצרים צפיפות רבה ועומס על תשתיות עירוניות ועל מנגנונים ביורוקרטיים לאומיים. במקביל, זהו

52 ב"פ 282/88, שם.

גם צורך סימבולי – כפעולה של הכרה במי שהם ילידי המקום, שעשויה לחזק את האמון במערכת הישראלית ולהגביר את תחושת הביטחון האישי והיציבות.⁵³

תושבות – מעמד נחות או אפשרות לשמירה על זהות?

אנו רגילים לחשוב על מעמד התושבות בראי הפגמים והחסרונות המהותיים שלו, הנובעים מהגבלת הזכויות הפוליטיות של הפרט הפוגעת בשוויון ההזדמנויות שלו לעצב את עתידו ואת אופייה ועתידה של המדינה שבה הוא חי. ואולם, האם במעמד התושבות, ככל שהוא פועל יוצא של בחירה, עשויים להיות גם יתרונות? האם נכון לראות בו רק "מעמד נחות" – או שמבט מפוכח יותר מלמד גם על האפשרות שבמקרים של קונפליקט, הוא יכול לשמש ביטוי לזהות המרובדת של הפרט, ואף לאוטונומיה שלו בעיצוב מערכת היחסים עם ריבונות שנכפתה עליו? במילים אחרות, האם מתן אזרחות אוטומטית לתושבי שטח שסופח מהווה תמיד אקט ליברלי יותר בהשוואה למודל השומר על עיקרון הנגישות להתאזרחות, אך מציע בחירה?

כפיית אזרחות ככלי למחיקת זהות

ביולי 2022 התריעה ארצות הברית כי רוסיה מאלצת תושבים באזורים האוקראיניים שכבשה להגיש בקשה לקבלת אזרחות רוסית.⁵⁴ חוקרים מדגישים כי מדיניות רוסית זו היא חלק מהמאמץ להשיג שליטה מלאה באזורים שנכבשו, ולא רק בשטח – גם בזהות ובהשתייכות האוכלוסייה שעליו.⁵⁵ במרץ 2024 דווח כי רוסיה כופה את דרכונה על תושבי אוקראינה הכבושה, ומאלצת מאות אלפים בשטחים אלה לקבל אזרחות.⁵⁶ לפי נציב זכויות האדם של אוקראינה, "כמעט 100% מהאוכלוסייה שעדיין חיה בשטחים הכבושים... של אוקראינה מחזיקים כיום בדרכונים רוסיים". מדיניות האזרחות הרוסית החלה עוד בסיפוח קרים ב-2014. האזרחות הרוסית ניתנה אז אוטומטית לתושבי חצי האי, ומי שסירב – איבד זכויות עבודה, בריאות ורכוש.⁵⁷

בשטחים שכבשה מאוקראינה במלחמה הממושכת, רוסיה הצליחה לאזרח את התושבים, בין היתר, דרך הפיכת חייהם לבלתי אפשריים בלעדיו. אזרחות רוסית היא תנאי להוכחת בעלות על רכוש ולגישה לשירותי בריאות, ביטוח לאומי וקצבאות פנסיה. סירוב לקבלה עלול להוביל לאובדן משמורת על ילדים, מאסר, גירוש – ואף גרוע מכך. בשלב ראשון, החל ממאי 2022, אישרה רוסיה שורת חוקים שנועדו להקל על אזרחים אוקראינים לקבל דרכונים. בשלב שני, מאפריל 2023, נכנסה לתוקף הענישה. חוק חדש קבע כי כל אדם בשטחים הכבושים שלא יחזיק בדרכון רוסי עד 1 ביולי 2024 ייחשב "חסר מדינה" וצפוי למאסר כ"אזרח זר". לטענת עורך דין אוקראיני שברח מברדיאנסק, ציוני דרך אלה יכולים ללמד על ההתפלגות ביחסם של תושבי המקום לאזרחות הרוסית: "מי שקיבל את הדרכון באוגוסט 2022 או לפני כן, הוא כמעט בוודאות פרו רוסי. אם הדרכון הונפק לאחר מכן, הוא כמעט בוודאות נכפה עליו".

53 רמון, שם.

54 ynet, 2022 הבית הלבן: רוסיה נערכת לספח שטחים מאוקראינה.

55 מגן וקובזנצב, 2022.

56 PBS News, 2024. AP report: Russia imposes its passport on occupied Ukraine

57 ר' מגן, שרביט ברוך, בגנו'מולדבסקי, 2014. תשעה חודשים לתוך הכיבוש הרוסי של קרים, כבר הונפקו שם 1.5 מיליון דרכונים רוסיים. יש לציין כי במקרה של קרים, בוצע הסיפוח בהשתלטות צבאית בלתי אלימה, ולכאורה בתמיכת תושבי חצי האי, ש-95% מהם תמכו לכאורה בהצטרפותו לרוסיה במשאל עם שנערך סמוך להשתלטות.

מושלים מקומיים מטעם מוסקבה הצהירו כי רק מי שיחזיקו בדרכון רוסי ובביטוח הבריאות הלאומי הרוסי יוכלו לקבל טיפול רפואי. בבתי חולים מסוימים אף נפתחו עמדות רישום דרכונים כדי להאיץ את התהליך למטופלים נואשים. כך למשל, ראש כפר במחוז חרסון האוקראיני, שמונה על ידי רוסיה, איים למנוע סיוע הומניטרי ממי שאינם אזרחים רוסיים, ובהמשך גם הוסיף תרופות לרשימת הדברים ש"הממתינים" – כינוי גנאי לאוקראינים המסרבים לשתף פעולה עם הכיבוש הרוסי – לא יוכלו לקבל עוד. לטענת אותו פקיד רוסי, תושבי הכפר "חייבים לכבד את המדינה שמבטיחה את ביטחונם ושכעת מסייעת להם לשרוד". נדמה שלשיטתו, גילוי "כבוד" פירושו לא רק ציות לחוקי השלטון אלא אימוץ הזהות הרוסית, כתנאי לקבלת חירויות יסוד וזכויות אזרחיות.

מדיניות כפיית האזרחות הרוסית חלה גם על ילדים בשטחים האוקראינים שנכבשו, שאלפים רבים מהם נעלמו לתוך רוסיה או לשטחים בשליטתה. קבלת הדרכון הרוסי פירושה שגברים אוקראינים עלולים להיות מגויסים ולהישלח להילחם נגד הצבא שלהם – אותו צבא אוקראיני שמנסה לשחרר אותם. מן הצד השני, רוסיה מציעה גם תמריצים להתאזרחות: מענק כספי למי שיעזוב את השטח ויעבור לרוסיה, סיוע הומניטרי, פנסיות לפורשים וכספים להורים לתינוקות. כחלק ממדיניות חילופי האוכלוסין, המשטר הרוסי מייצר גם תמריצים למעבר של אזרחים רוסיים לשטח. מדיניות ה"רוסיפיקציה" של תושבי השטח המקומיים, באמצעות כפיית האזרחות גם על מי שאינם מעוניינים בה, נועדה להקשות על אוקראינה להשיב לעצמה את אדמותיה ואזרחיה. כל אזרח רוסי חדש על אדמות אוקראינה מאפשר לרוסיה לטעון כי היא מגנה על תושביה שלה מפני מדינה עוינת.

בחינת מדיניותה של רוסיה באוקראינה מול זו של ישראל כלפי תושבי מזרח ירושלים ורמת הגולן, ושל ארצות הברית כלפי תושבי פוארטו ריקו, מלמדת כי במצבים של "רושת אזרחות", כאשר מדינה מספחת שטח על תושביו המקומיים – **יש לבחון בתשומת לב את הזיקה שבין מעמד אזרחי ובין זהות, אוטונומיה של הפרט והגדרה עצמית**. מבט שטחי עשוי להוביל למסקנה האבסורדית שהמדיניות הרוסית, של מתן אזרחות אוטומטית על כל הטבותיה לאוכלוסייה המצויה בשליטתה, נאמנה יותר לנוסחה הליברלית. לכאורה, המשטר הרוסי מיישם את הנוסחה One man One Vote, ומזמין את האזרח האוקראיני להצטרף לקולקטיב הרוסי כאזרח שווה זכויות וחובות. אולם, מובן מאליו שמדיניות זו מצד המשטר הרוסי האוטוריטארי אינה נובעת ממניעים ליברליים, אלא מהווה כלי של מחיקת זהות, שליטה וכפייה בהתייחס לתושבי השטח שאינם רוצים באזרחות הרוסית.

במקרה הפוארטו ריקני והמזרח ירושלמי, לא הוענק שוויון פוליטי, ולא ניתנה אזרחות אוטומטית לתושבי השטח המסופח. האם פירוש של דבר שהמדיניות האמריקאית והישראלית בשטחים אלה ליברלית פחות מזו של רוסיה באוקראינה – או שבדיוק להיפך? במצב הביניים האזרחי שיצרו מדינות דמוקרטיות אלה בשטחים שסיפחו, אפשר לראות מצב שהוא אומנם רחוק מהאידיאל הליברלי, אך גם כזה שמבטא נקודת איזון סבירה יותר, בין האפשרות של תושבי המקום לבחור בהפרדה ובשמירה על זהות לאומית לבין מידת האינטגרציה האזרחית והכלכלית.

לדברי לפידות, בדיון הפנימי של תושבי פוארטו ריקו על מעמד האי נשמעים, מצד אחד, הרצון של תושביו לשמר את זהותם התרבותית, ומצד שני, השאיפה לשוויון פוליטי ולשמירת ההטבות הכלכליות הנובעות מהקשר עם ארצות הברית. בעוד שתומכי העצמאות מאמינים בשימור הזהות הלאומית של פוארטו ריקו דורשת את ניתוק הקשר עם ארצות הברית, תומכי

האינטגרציה המלאה שואפים לסיים את היעדר השוויון הפוליטי. מולם עומדים תומכי המעמד הנוכחי, הטוענים כי מעמד ביניים זה הוא הדרך הטובה ביותר לשמר את הזהות הלאומית העצמאית מזה – ולשמור על ההטבות הכלכליות תוך חתירה לצמצום האי שוויון הפוליטי ברמה הפדרלית מזה.⁵⁸ לשיטתם, מעמד זה, שבין אינטגרציה להפרדה, **מבטא את נקודת האיזון הטובה ביותר בנסיבות בין שמירה על זהות לאומית עצמאית לבין מיצוי היתרונות שבהשתייכות לארצות הברית.**

באופן דומה ושונה, מעמד התושבות של תושבי מזרח ירושלים ורמת הגולן פוגע בשוויון הפוליטי והאזרחי שלהם, אך מאפשר להם לבחור אם ברצונם להישבע אמונים למדינת ישראל ולחוקיה או לשמור על זהותם הלאומית-הקולקטיבית העצמאית. במקרה של תושבי מזרח ירושלים, התאזרחות כרוכה גם בויתור על השתייכותם הלאומית הקולקטיבית הפלסטינית ועל מה שנותר מאזרחותם הירדנית.

הוויכוח על הלגיטימיות של יצירת מעמד קבע, שאינו של אזרחות שווה תחת ריבונות ישראלית מלאה, התקיים בין מקבלי ההחלטות עוד בזמן אמת, כפי שמלמדות ישיבות הממשלה בעקבות איחוד ירושלים. באחד הדיונים שעסקו במעמד תושבי העיר אמר שר המשטרה אליהו ששון, כי המשמעות של סיפוח היא מתן אזרחות לכל התושבים, מאחר שישראל היא דמוקרטית. על כך השיב מנחם בגין: "לא באופן אוטומטי", ובתגובה התריע שר השיכון מרדכי בנטוב: "אנחנו על ידי כך מתחילים מיד עם אפליה, וצריך לראות את הדברים האלה מראש".⁵⁹

אין ספק כי ההחלטה הישראלית שהתקבלה הושפעה גם משיקולים דמוגרפיים. ואולם, אין להתעלם גם ממורכבות הנסיבות בשטח. בפרט, מזהותה הלאומית הערבית-ירדנית-פלסטינית של אוכלוסיית מזרח ירושלים, או הזהות הלאומית הסורית של אוכלוסיית הגולן – מדינות אויב דאז. כמו כן, השיקול הדמוגרפי לא מקהה את העובדה, שגם לכפיית אזרחות ישראלית על תושבי השטחים המסופחים היו ועודם מחירים משמעותיים עבור התושבים עצמם. בראשם, שבועת אמונים למדינה שרבים מהם אינם מכירים בריבונותה, ואימוץ זהותה – בעוד שעבור רבים מהם היא היוותה ועדיין מהווה סמל לשלילת זהותם שלהם.

בנסיבות של קונפליקט חריף, פתרון הביניים של מעמד התושבות אפשר במידה מסוימת גם מרחב ביטוי ליברלי יותר לזהות המורכבת והמרוכדת של תושבי המקום. הוא אפשר, מצד אחד, שמירה על זהות לאומית מובחנת, הדוחה את ההשתייכות המלאה לריבונות הנכנסת; ומצד שני, שמירה מלאה על הזכויות האזרחיות, ובכללן הסוציאליות, בצד האפשרות האישית לבחור בעתיד באזרחות ישראלית.

במילותיו של בגין על מתן האזרחות לתושבי השטח שסופח – "לא באופן אוטומטי" – היה אפוא גם היגיון ליברלי מעשי. ישראל, בניגוד לרוסיה, אינה כופה את אימוץ הזהות הישראלית. קיימת אפשרות **לבחור** באזרחות הישראלית, אך זו מחייבת מהפרט אקט של בחירה מוסכמת ומודעת – "טקס" שבו הוא מצהיר כי הוא בוחר בהצטרפות מלאה לקהילה הפוליטית הישראלית, על זכויותיה וחובותיה, על כל המורכבות הכרוכה בדבר.

לטענתו של אמנון רמון, נראה שבזמן אמת פתרון הביניים של תושבות ישראלית לצד אזרחות ירדנית אכן היה נוח לכולם: רוב תושבי מזרח ירושלים ביקשו לשמור על אזרחותם הירדנית, וכך לשמר את זיקתם למשפחותיהם בירדן ולעולם הערבי; הקהילה הבינלאומית לא הכירה

..Lapidoth, 1997, p. 142-143 58
59 פריזל, 2020, עמ' 117-133.

בסיפוח הישראלי וראתה במזרח ירושלים שטח כבוש שאין לשנות את מעמד תושביו, ולכן תמכה בעמדת התושבים שביקשו לשמור על אזרחותם הירדנית; ואילו ישראל מצידה לא ראתה אינטרס בכפיית האזרחות הישראלית משיקולים דמוגרפיים. רמון מציין כי בזמנו, אישים כשר המשפטים י"ש שפירא, טדי קולק ומירון בנבנשתי הדגישו שאי כפיית האזרחות הישראלית היא חלק ממדיניות סובלנית כלפי תושבי מזרח ירושלים. מנגד, וככל שחלפו השנים, התבררו גם המחירים הכרוכים במעמד התושבות, ובפרט פגיעותו וחוסר היציבות המובנה שבו נוכח האפשרות לשלילתו, וכן הפגיעה בערך השוויון בשל חשיפת התושבים לאפליה וחוסר ייצוג.⁶⁰

מורכבות המציאות הנוכחית מחייבת אותנו לראות כי השיקולים שהפכו את מעמד התושבות לפתרון מעשי וגמיש בזמנו, יפים במידה רבה גם היום, ביחס לתושבי יהודה ושומרון חסרי המעמד במערכת הישראלית.

במקרה הישראלי, ניתן לחשוב גם על קהילות חרדיות בדלניות שהיו כאן טרם הקמת המדינה ואינן מכירות בה, ואף מתנגדות להשתייכות אליה, דוגמת "הפלג הירושלמי", "נטורי קרתא" ועוד. הסדר אוניברסלי של תושבות מבחירה – כביטוי לאוטונומיה של הפרט והקהילה בעיצוב מערכת היחסים עם המדינה – יכול אפוא לשקף גם תפישה ליברלית מעשית במבחן התוצאה. כזו שמפנה מקום לקהילות המצהירות על אי רצון בהשתייכות לריבונות הקיימת – כל עוד הן מכבדות את חוקיה ונמנעות מעוינות – ושאינה כופה עליהן את זהותה ואזרחותה על משמעויותיהן הכבדות.

מההשוואה בין סיפוחי רוסיה באוקראינה לבין סיפוחי ארצות הברית וישראל אפשר ללמוד, כי **המבחן הליברלי, נמצא בפרטים ובנסיבות, ולא בנוסחאות**. בעוד המשטר הדיקטטורי בוחר בדרך של אזרח אוטומטי ו"שוויון פוליטי" בכפייה, המשטרים הדמוקרטיים-ליברליים במקרים שהוצגו דווקא בחרו בדרך של מסלול מעמד דיפרנציאלי, עם נגישות להתאזרחות ושמירה על "זכות יציאה". עולה אפוא כי **מה שראוי לבחון** בכל המקרים – שמטבע הדברים, עוצבו בנסיבות ובזמנים שונים מהותית – הוא **אם ההסדרים עומדים בקריטריונים ובתנאים הליברליים היסודיים הסבירים**: שמירה על חירויות יסוד וזכויות אזרחיות לכל תושבי השטח החיים תחת שליטה רשמית או מעשית, שמירה על זכות היציאה והמעבר של הפרט, נגישות אפקטיבית להתאזרחות ותחולה אוניברסלית של ההסדרים.

חופש התנועה במרחב והאתגר הביטחוני

עיסוק במעמדו של התושב הפלסטיני תחת המערכת הישראלית מחייב התייחסות גם לסוגיית חופש התנועה במרחב. אף שמדובר באחת הסוגיות המרכזיות ביותר מנקודת מבט פלסטינית, היא כמעט ואינה זוכה לדיון ציבורי בישראל – ולכן חשוב לתת לה את מקומה הראוי.

לאחר מלחמת ששת הימים נהגה מדיניות "המרחב הפתוח", שאפשרה לפלסטינים מהגדה המערבית ומרצועת עזה לנוע יחסית בחופשיות בתוך השטחים ולישראל. האינתיפאדה הראשונה סימנה את קיצה: בעקבותיה הוטלו מגבלות על התנועה, וב־1991 הוחל **משטר ההיתרים** הנהוג עד היום, המחייב היתר אישי מהמינהל האזרחי לטובת כניסה לישראל. ההיתרים ניתנים על בסיס צורך (עבודה, טיפול רפואי, משפחה) ותלויים באישור ביטחוני. עד לכניסתו של משטר ההיתרים לתוקף, חופש התנועה היה ברירת המחדל. לאחריו, איסור על

60 רמון, 2017, עמ' 290-291.

תנועה חופשית במרחב הפך לברירת המחדל. הסכמי אוסלו קבעו זכות לתנועה חופשית של פלסטינים בתוך שטחי הגדה המערבית ובעזה, ושמרו לישראל את הזכות להגבילם מטעמי ביטחון. ההסכמים אפוא קיבעו את צמצום חופש התנועה לפלסטינים ככזה שחל רק בשטחי הגדה והרצועה, כברירת מחדל.

מנקודת מבט ישראלית, ההגבלות הביטחונית על התנועה הן כורח מציאות. מנקודת מבט פלסטינית, מדובר בפגיעה יומיומית ומתמשכת – כלכלית, משפחתית, אישית ורגשית – הכרוכה בתחושת השפלה, איום וחוסר ביטחון וודאות בסיסיים ביכולת לתכנן סדר יום. היעדר חופש תנועה לפלסטינים הפך במידה רבה שקוף לנו כישראלים, כמעין חוק טבע. ואולם, הוא אינו יכול להיות "דיל" הגון או בסיס לשיווי משקל יציב. ההנחה של נייר זה היא ש**חופש תנועה חייב לשמש "כוכב צפון"** שאליו יש לכוון – **גם אם הוא אינו בר מימוש מיידי** – וזאת מטעמים ביטחוניים וערכיים כאחד.

ראשית, מנקודת מבט **ביטחונית**. במצב הנוהג כיום, שבו נשללות זכויות יסוד – ובפרט חופש התנועה – באופן גורף וקולקטיבי מכלל האוכלוסייה הפלסטינית, **מתמוסס מרכיב קריטי בכל אסטרטגיה של דהירדיקליזציה**: היכולת להבחין, לתגמל ולהשפיע תודעתית ומעשית. שלילת זכויות גורפת יוצרת מצב שבו "הפלסטיני הנורמטיבי" – מי שאינו נוקט אלימות ואולי אף מתנגד לה – אינו זוכה לדבר. במציאות זו, התמריץ להתמיד בדרך לא-אלימה נשחק, ויכולתה של ישראל לשמר ולגייס שיתוף פעולה ולהחליש את מעמדם של גורמים עוינים, נפגעת אנושות.

במילים אחרות: כאשר לא ברור מה מרוויח הפלסטיני הנורמטיבי, גוברת המשיכה אל נתיב ההתנגדות. מדיניות המבוססת על ענישה קולקטיבית ללא הבחנה לא רק שמזינה באופן ישיר ומובן תחושות עוינות, השפלה וחוסר צדק, אלא גם חותרת ממשית תחת היכולת לייצר מנופים חכמים: מחד, להציע תקווה והזדמנויות למי שבחרים בדרך של אי אלימות, ומאידך, להגדיל את מחיר ההפסד של הבחירה באלימות, ולבודד את מי שבחרים בדרך של הסתה, תמיכה ומעורבות בטרור. יתרה מזאת: אין ראיות לכך ששלילה גורפת של חופש התנועה משפרת לאורך זמן את המצב הביטחוני. ישנן דווקא ראיות לכך שלאורך זמן, מדיניות זו, שמקטינה את מחיר ההפסד בבחירה בדרך ההתנגדות, מרחיבה את מעגלי העוינות ולכן את האיום, במקום לצמצמו.

שנית, מנקודת מבט **ערכית**. חופש התנועה – אחת מזכויות האדם הבסיסיות ביותר – נשלל כיום באופן קולקטיבי מכלל האוכלוסייה הפלסטינית ביהודה ושומרון כמעט כמובן מאליו. כאילו מדובר במצב "טבעי" שאין צורך לבחון או לאתגר, ובלי שתתקיים בחינה שיטתית או שיח ציבורי על מידת הסבירות או היעילות שבהחלתו. תחת פרדיגמת ה"מרחב הסגור" לפלסטינים, הזכות לחופש תנועה כלל אינה עולה כאתגר שיש להתמודד עימו, אלא נתפשת כנתון קבוע. בפועל, למדינת ישראל יש כיום כלים, נתונים ומנגנונים ביטחוניים המאפשרים לייצר הבחנה בין פרטים. אך אלה כמעט שאינם מגויסים לטובת הסרת חסמים ופתיחת המרחב, אלא רק לצורכי סיכול טרור. כך נוצר מצב שבו כל פלסטיני שבא לעולם ביהודה ושומרון מוגדר מראש כחסר זכות תנועה – לא כתגובה למעשיו, אלא בשל זהותו. זהו מצב בלתי סביר שאינו משרת את הביטחון, לא את היציבות ולא את ערכיה של ישראל.

תפישה אחראית, ביטחונית וערכית כאחד, חייבת להניח ש**חופש תנועה הוא הכלל – ושלילתו היא החריג**. על בסיס פרדיגמה זו יש לעצב את המדיניות הישראלית בשטח תוך שימוש במגוון הכלים העומדים כבר לרשותה – לבנות מנגנוני הבחנה, פיקוח ושלילה ממוקדת. למען הסר ספק, שלילת חופש תנועה היא כלי ביטחוני חיוני שחייב לחול על כל פלסטיני שסווג כעוין – גם

במספרים גדולים. **אך זו אינה פרדיגמה, כפי שאין זו תוכנית פעולה.** היא אינה יכולה לשמש ערך מנחה, ובוודאי לא להפוך לסטנדרט שלגביו אפילו לא מתקיים דיון ציבורי.

גם כאן, האינטרס הביטחוני מתלכד עם הערכי: מרחב שבו שלילת חופש תנועה היא הכלל עבור מיליוני תושביו מבטא מדיניות שמגיבה לאיומים אך נכשלת בהסרתם, וגרוע מכך: אינה חותרת להסרתם. בדומה למדיניות הנשענת רק על התמגנות, זוהי מדיניות שאינה שואפת לעצב מציאות בטוחה יותר, אלא להסתגל לאיום כקבוע. מדיניות שאינה מכוונת לבניית מרחב שבו חופש תנועה הוא אפשרי – באופן הדרגתי ומבוקר – פוגעת בשיקוליה האסטרטגיים של ישראל, ובטווח הארוך אף בביטחונה הלאומי ובחוסנה הערכי.

ביטחון תחת חופש תנועה: מה ניתן ללמוד מהשוואה בין "ישראל הקטנה" ל"ישראל הגדולה"?

היעד של פתיחת המרחב לתנועה חופשית אינו עומד בסתירה להתמודדות אפקטיבית עם איומים ביטחוניים. למעשה, הנתונים בשטח עשויים להעיד כי אולי ההפך הוא הנכון. כך למשל, אף שבמזרח ירושלים שיעורי התמיכה בתנועת חמאס גבוהים, לעיתים אף יותר מאלו שנמדדו בגדה המערבית וברצועת עזה אחרי פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", מתקיים בה חופש תנועה מלא לפלסטינים תושבי העיר (שבתוך הגדר). לא זו בלבד, אלא שירושלים, כמו גם "ישראל הקטנה" כולה – בה מתקיים חופש תנועה לכל אזרחיה ותושביה – מהווה מרחב בטוח ויציב יותר מיהודה ושומרון, למרות קיומם של איומים ביטחוניים מורכבים גם בתוכה.

מכאן שהפער במצב הביטחוני אינו בהכרח תוצאה של עוצמת האיום עצמו, אלא של **אפקטיביות מכלול הכלים שנקטים מולו לאורך זמן.** בעוד שבמרחב של "ישראל הגדולה" מופעלים כלים ביטחוניים בלבד, ללא פיקוח והתערבות בכלים אזרחיים בנעשה בשטחי האוטונומיה, תוך שלילה קולקטיבית של זכויות – במרחב של "ישראל הקטנה" נעשה שימוש **בשילוב של כלים ביטחוניים ואזרחיים**, מתן זכויות ומעמד, חיזוק כוחות מתונים וטיפול שותפות ושיתופי פעולה.

כפי שמלמדים הנתונים, האסטרטגיה שנוקטת ישראל בשטחי "ישראל הגדולה", המאופיינת בשלילת חופש תנועה ובהיעדר מעמד לפלסטינים, אינה מניבה תוצאה ביטחונית טובה יותר בהשוואה למרחב של "ישראל הקטנה". זאת, למרות מרחב התמרון הביטחוני והמשפטי הרחב של שב"כ וזרועות הביטחון בשטח. נהפוך הוא: במבחן התוצאה, המרחב שבו נשמרים חופש התנועה, זכויות היסוד והמעמד האזרחי הוא בטוח ויציב יותר, ומאפשר פעולה מדינית עמוקה ואפקטיבית יותר להתמודדות עם האיומים היכן שנדרש. עולה אפוא כי שלילת זכויות קולקטיבית והיעדר הבחנה בין הפרטים, לא רק שאינם מחזקים את הביטחון לאורך זמן, אלא מחלישים אותו.

על מערכת היחסים בין הריבון האפקטיבי לאוטונומיה או "המדינה המשויכת"

במבחן התוצאה, האוטונומיה הפלסטינית בגדה המערבית, שקמה מכוח הסכמי אוסלו, משקפת את נקודת האופטימום שאלה הגיעו הצדדים, במתח שבין זכותו של העם הפלסטיני להגדרה עצמית לבין חובתה של ישראל להבטיח את ביטחונה. בעולם שאחרי 7 באוקטובר, לא סביר לצפות לשינוי בעמדתה של ישראל בעניין זה. מנקודת מבט ישראלית, אף נוכח ההכרה במדינה פלסטינית מצד מדינות מערביות מרכזיות, ישראל חייבת להמשיך ולהחזיק

בשליטה הביטחונית במרחב – על השלכותיה הרחבות שתוארו קודם. מכאן שבפועל, ה"מדינה הפלסטינית" תוסיף להתקיים, לכל היותר, כישות לאומית אוטונומית תחת המערכת הישראלית.

בחלק זה ניתן את דעתנו בתמצית למערכת היחסים בין הריבונות האפקטיבית לבין האוטונומיה הלאומית או ה"מדינה המשווית". עיצוב מערכת היחסים בין הממשל המרכזי לבין האוטונומיה מחייב הכרעות מהותיות בנוגע לאופי הזיקה ביניהם, ובהתאם לכך, גם להיקף סמכויות הממשל המרכזי כלפי האוטונומיה. כפי שנראה, רק חלק קטן, אם בכלל, מהדילמות הללו זכה להתייחסות בהסדרי הביניים שנקבעו בין הצדדים או בדין הפנימי הישראלי.

הרשות הפלסטינית: אוטונומיה נרחבת שלא הוגדר מעמדה במערכת הישראלית

משטר האוטונומיה הפלסטיני קם מכוח הסכמי אוסלו והצהרת העקרונות שנחתמה עם אש"ף ב-1993.⁶¹ ההסכם קבע את הקמת הרשות הפלסטינית ואת סמכותה לנהל חלקים מיהודה, שומרון ועזה שמהם ייסוג צה"ל, וזאת לתקופה של חמש שנים שבמהלכן יתקיים משא ומתן על הסכם קבע. הכרעת סוגיות הליבה – ירושלים, זכות השיבה, גבולות, ביטחון ומעמד היישובים הישראליים בשטח C – נדחתה לשלב זה. במסגרת ההסכם הכיר אש"ף במדינת ישראל והתחייב להילחם בטרור, וישראל הכירה באש"ף כנציג העם הפלסטיני.⁶²

הסכם הביניים שנחתם בין הצדדים הוא מסמך מקיף המפרט העברת סמכויות נרחבת לרשות הפלסטינית. בכללן: נסיגה מקרקע, נסיגה של הצבא הישראלי מהשטח, העברת סמכויות בתחומי תרבות, חינוך, רווחה, בריאות, כלכלה וביטחון פנים, הקמת מערכת משפט עצמאית ולשכה מרכזית לסטטיסטיקה. העברת הסמכויות בוצעה באופן מדורג וקדמו לה בחירות למועצה הפלסטינית. המועצה נעדרת סמכות באופן מפורש בסוגיות הבאות: ירושלים, פליטים, התנחלויות, סידורי ביטחון, גבולות וכן יחסים ושיתופי פעולה עם מדינות שכנות. סוגיות אלה היו אמורות להידון במשא ומתן על הסדר הקבע. אשר להסדרי הביטחון, נקבע כי ישראל אחראית לביטחון הכולל, וניתנה סמכות לכוחות ביטחון פלסטיניים בכל הנוגע לסדר הציבורי הפנים פלסטיני. כן הוסכם על שיתוף פעולה ותיאום בנושא הביטחוני.⁶³

ההסכם מדגיש את הצורך בשיתוף פעולה ביטחוני וכלכלי וקובע הקמת ועדות משותפות לשם כך, אך אלו אינן מעוגנות במוסדות קיימים, ובפועל, מתכנסות באופן חלקי ולא עקבי על פי הכרעת הממשל הישראלי.⁶⁴ במישור הכלכלי, נקבעה מעטפת מכס אחידה והוקמה רשות מוניטרית פלסטינית, אך ללא סמכות הנפקת מטבע – כלומר ללא אפשרות לנהל מדיניות מוניטרית עצמאית. לפידות מצינת כי המודל הכלכלי שנוצר מעורפל, ומשלב מרכיבים של משק משותף לצד מאפיינים של אזור סחר חופשי.⁶⁵

61 Government of Israel. 1993. Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements.

62 Lapidoth, p. 152-153

63 Ibid, p. 157-162

64 כך לדוגמה, הוועדה הכלכלית המשותפת (Joint Economic Committee, JEC) שנקבעה בפרוטוקול פריז לא כונסה מאז 2009. השר מהצד הישראלי האמון על כינוסה הוא השר לשיתוף פעולה אזורי. ניסיונות נחושים לכנסה ב-2021, בעת כהונתו כמנכ"לית המשרד (בימי "ממשלת השינוי"), נבלמו משיקולים מדיניים ופוליטיים. על הוועדה ר': המשרד לשיתוף פעולה אזורי, 2021. על הניסיונות לכנס את הוועדה בזמן כהונתו של עיסאווי פרג' כשר לשיתוף פעולה אזורי, ר': ליש, 2021.

65 Lapidoth, p. 166-167

לפידות מציינת כי האוטונומיה הפלסטינית, המכונה "שלטון עצמי" בהסכמי אוסלו ולמעשה נדונה כמסגרת כבר בשיחות בין ישראל ומצרים בקמפ דייוויד (1978),⁶⁶ ייחודית בכך שצמחה מתוך שלטון צבאי ועוצבה כהסדר ביניים זמני, ללא פירוט באשר לשלב שאחריו. ההסכם נועד להתמודד עם סכסוך אלים ולהמיר גישה של "משחק סכום אפס" בפשרה הדרגתית. השטח והאוכלוסייה שיועדו במקור לאוטונומיה גדולים יחסית לשטח ישראל וכוללים מובלעות ישראליות, אזרחיות וביטחוניות. בהשוואה למקרים אחרים, **מדובר בהעברת סמכויות נרחבת במיוחד**, הכוללת דרכון פלסטיני עצמאי – מאפיין חריג בהשוואה בינלאומית. בדומה למקרים אחרים, האוטונומיה הפלסטינית תוכננה להתפתח בשלבים במונחי סמכויות וטריטוריה.

אוטונומיה פלסטינית משולבת – טריטוריאלית ותרבותית?

פירושה של אוטונומיה הוא ממשל עצמי. לפידות מבחינה בין אוטונומיה טריטוריאלית – הסדר המעניק לקבוצה סמכויות ממשל עצמי נרחבות אך מוגבלות בתוך תחום גיאוגרפי מוגדר; ובין אוטונומיה תרבותית או פרסונלית – המעניקה לחברי קבוצה מפוזרת גיאוגרפית סמכויות לניהול ענייניהם. אלו מוגבלות בדרך כלל לענייני תרבות, חינוך, שפה ודת. עוד מציינת לפידות כי כאשר חברי קבוצה לאומית גם מרוכזים טריטוריאלית וגם מפוזרים, ניתן לשקול מודל משולב.

בפועל, הסכמי אוסלו אכן עיצבו אוטונומיה משולבת, ולא טריטוריאלית בלבד. כך, על פי ההסכם, תושבי מזרח ירושלים רשאים להשתתף בבחירות לרשות הפלסטינית,⁶⁷ ובבתי ספר רבים במזרח העיר נלמדת תוכנית הלימודים הפלסטינית. מכאן שתושבים אלה, שאינם מתגוררים בשטחי הרשות, שמחזיקים במעמד אזרחי ישראלי (תושבות קבע) וחיים תחת ריבונות ישראלית מלאה, רשאים להשתייך לאוטונומיה הפלסטינית על בסיס תרבותי-פרסונלי. מכאן עולה השאלה: האם נכון לאפשר זאת גם לאזרחי ישראלי המעוניין בכך? ואם כן, באילו תנאים?

המבנה המשולב שנוצר בפועל, יחד עם הפיזור הגיאוגרפי של הקהילות הלאומיות במרחב שבין הירדן לים, ממחיש שוב כי ההיגיון של ההשתייכות הפוליטית-לאומית והאזרחית במרחב אינו חופף בהכרח לגבולות טריטוריאליים. הוא מחדד את הצורך לראות את טבעה האמיתי של ישראל שבין הירדן לים – ישראל האפקטיבית – **ולבחון מודלים שאינם פועלים נגד המציאות, אלא מנסים לעצב מתוכה ובתוכה סדר סביר והגון**. זאת, מתוך אמונה שרק היגיון הפועל עם התנאים החזקים הקיימים בשטח יכול להניח יסודות לשיווי משקל יציב יותר – לייצר היגיון בשיגעון.

מי מחזיק בריבונות על השטח?

הסכם הביניים לא עוסק בשאלה, בידי מי הריבונות על השטחים האוטונומיים. אך ההסכמים מציינים במפורש שהסמכות הביטחונית העליונה מצויה בידי ישראל, וכן שהסמכות השיורית לכל סמכות שלא הועברה במפורש בהסכם מצויה בידי ישראל.⁶⁸ לפידות מציינת את מופעיו המגוונים של מושג הריבונות בראי מקרי בוחן שונים. ישראל מצידה אימצה במסמכים רשמיים

66 באוסלו נעשה שימוש במונח "שלטון עצמי" – מונח שונה, אך בעל משמעות דומה. ר' Ibid, pp. 167.

67 ככל שיהיו כאלה. הבחירות האחרונות לרשות הפלסטינית התקיימו ב-2006, אז חמאס זכה ברוב מול פת"ח.

Ibid, p. 166 68.

את המונח "ריבונות מושעית" או "נתונה במחלוקת" לתיאור שליטתה ביהודה ושומרון. ואמנם, בשל אופיו הטעון והערטילאי של מושג הריבונות, לפידות מציינת את היתרון שבהתמקדות בחלוקת הסמכויות בפועל, ולא בהכרעה העקרונית והפורמלית על הריבונות.

על פי חוק היישום בדבר רצועת עזה ואזור יריחו, התשנ"ה-1994, וחוק יישום הסכם הביניים, התשנ"ו-1996, במשפט הפנימי הישראלי נקבע כי "השטח" לעניין תחולת ההסדרים הוא "שטחי המועצה הפלסטינית", כלומר: "השטחים הכלולים מעת לעת בתחום הסמכות הטריטוריאלית של המועצה לפי ההסכם".⁶⁹ במילים אחרות, החוק הישראלי מעגן את הגדרת השטח לפי תחום הסמכות שנקבע למועצה הפלסטינית, ומסדיר את החרגת תחולת החקיקה הישראלית שם. כך, בכל מקום שבו מבקשים להחריג חוק ישראלי, הנוסח שננקט הוא "למעט בשטחי המועצה הפלסטינית".

מהי המסגרת הנורמטיבית הנוהגת בשטח?

תפיסה לוחמתית (Belligerent Occupation) היא מושג יסוד בדיני הכיבוש הבינלאומיים. היא מתארת מצב שבו כוח צבאי של מדינה שולט בפועל בשטחה של מדינה אחרת, ללא סיפוח רשמי וללא ריבונות מלאה, תוך ניהול השטח בהתאם לכללי המשפט הבינלאומי – כשתקנות האג (1907) ואמנת ז'נבה הרביעית (1949) הן המסמכים המרכזיים בהקשר זה.⁷⁰ הגיונו של משטר התפיסה הלוחמתית מבוסס על **עיקרון הזמניות** – ההנחה שהכיבוש הוא מצב ארעי, עד ליצירת הסדר אחר. מכך נגזרים העקרונות הנוספים, בהם חובתו של הכוח הכובש לשמור על הסדר הציבורי תוך שמירה על החוק המקומי ככל האפשר, אלא אם יש צורך לסטות ממנו משיקולי ביטחון.

בעוד שהקהילה הבינלאומית רואה בשטחי הגדה המערבית שטח כבוש שחל עליו משטר התפיסה הלוחמתית, ממשלות ישראל לדורותיהן דחו עמדה זו ויישמו בשטח מדיניות הסותרת את הנורמות והעקרונות הנגזרים ממשטר זה.⁷¹ העובדה שאותם שטחים לא השתייכו למדינה ריבונית כלשהי טרם 1967 מהווה טיעון מרכזי לאלה הטוענים שדיני הכיבוש אינם חלים בהם. לישראל, נטען, עומדת הזכות להחיל את ריבונותה בכל השטח, אלא שהיא בוחרת "להשעות" את הכרעתה בסוגייה כפועל יוצא מניהול האינטרסים המדיניים והביטחוניים שלה.⁷²

בעוד שבית המשפט העליון בישראל שב וקבע כי המשטר בשטחים כפוף לתפיסה לוחמתית, ממשלות ישראל התנערו לא אחת מההגדרה של יהודה ושומרון-הגדה המערבית כשטח כבוש. לטענת קרצ'מר, הפער שבין המסגרת המשפטית של משטר התפיסה הלוחמתית, שאימץ לכאורה בית המשפט, לבין המדיניות הישראלית בשטח, נועד לאפשר לממשלות להתמיד במדיניות הנוכחית: המשך השליטה בשטחים ובאוכלוסייה הפלסטינית, בלא שנדרשת הכרעה בשאלה מעמדם וזכויותיהם.

בפועל, ישראל אינה רואה בשליטתה בשטח עניין זמני. היא נוהגת בו מנהג בעלים מובהק, בין היתר, באמצעות התייחסותה לקרקע ציבורית כ"קרקע מדינה", ומעודדת את אזרחיה

69 ר' חוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו, התשנ"ה-1994; חוק יישום הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, התשנ"ו-1996.

70 Hague Convention (IV) Respecting the Laws and Customs of War on Land, 1907. Convention 70 Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Geneva, 1949.

71 ר' למשל, Kretzmer & Ronen, 2021.

72 ר' למשל לוי, שפירא ובייקר, 2012.

להתיישב בו. בכל הנוגע לגבולותיה של ישראל, הרי שהם לא הוגדרו בחוק כלשהו, ומפיו רשמיות של המדינה אינן מסמנות הפרדה בין שטחה הריבוני לבין שטחי יהודה ושומרון. עמימות זו משתקפת גם בפקודת סדרי השלטון והמשפט, שסעיף 11ב שלה מעניק למדינה סמכות חוקתית להחיל את שלטונה בכל חלקי ארץ ישראל, ללא צורך בהגדרת מהלך כזה כהרחבה של גבולותיה ואף ללא צורך בחקיקה של הכנסת. בדומה, יחסן של רשויות השלטון הישראליות להתיישבות היהודית ביהודה ושומרון הוא כאל יישובים ישראליים לכל דבר. החוק הישראלי חל בהן, ומשרדי הממשלה מתייחסים אליהם כחלק מהמדינה. כך גם בדיוני ועדות הכנסת הדנות בהסדרה המשפטית של השטח.⁷³

אם כן, בעוד המשפט הבינלאומי מכיר בשתי קטגוריות בינריות – שטח ריבוני ושטח תחת כיבוש זמני – הרי שמדיניותה של ישראל יצרה, במבחן המעשה, מסגרת כלאיים נורמטיבית: השטח אינו מוכר ככבוש, בעוד תושביו נתונים למשטר של כיבוש.

בשורה התחתונה, בין אם מעמד השטחים הוא כפי שקבעו בית המשפט הבינלאומי או בית המשפט העליון – מצב של שטח הנתון לדיני הכיבוש – ובין אם לאו, כפי שטוענים אחרים, הרי שבפועל, כל הצדדים במחלוקת המשפטית והפוליטית על מעמד השטחים מסכימים כי הממשלה אינה נוהגת על פי דינים אלה. אך מכאן עולה השאלה: אם משטר התפיסה הלוחמתית אינו המסגרת הנורמטיבית לניהול השטח והאנשים החיים בו – אז מה כן?

מנקודת מבט ערכית ומעשית, **המרחב שבין הירדן לים מצוי כיום בוואקום נורמטיבי**. מצד אחד, ממשלות ישראל לדורותיהן דחו בפועל את דיני משטר התפיסה הלוחמתית; מצד שני, מדינת ישראל מעולם לא הציגה מסגרת נורמטיבית חלופית, סדורה ומוצהרת, החלה על השטח והמסבירה על פי אילו נורמות הוא מתנהל. מכאן, מתחדד הצורך בהגדרת מרחב נורמטיבי שלישי: כזה שיגדיר פוזיטיבית את המשטר הנוהג במרחב השליטה האפקטיבי, גם בלי להכריע בסוגיית הריבונות. כזה שיגדיר פוזיטיבית את העקרונות הנוהגים במרחב, את הזכויות והחובות של מי שחיים בו ואת הנורמות המחייבות כל אדם וישות. זאת, מתוך הכרה באופי המתמשך של משטר זה ובצורך להסדיר "מנהלית" את המתרחש בו, לצד הכרה בשונות התרבותית והדתית ובשאיפות הלאומיות של החיים תחתיו.

כפי שראינו, אין ואקום. ביטחוני, כלכלי או נורמטיבי. מנקודת מבט ריאלית וליברלית, וביתר שאת בעולם שלאחר 7 באוקטובר, ברור כי מעבר לשאלת המעמד הפורמלי של השטח, ישראל חייבת לשאת באחריות על המרחב הנתון לשליטתה האפקטיבית. בראש ובראשונה – על הזכות לחיים בביטחון, של יהודים וערבים כאחד. בלעדי הכרה בסיסית באחריות זו, על כל משמעויותיה, אנו מסתכנים בהידרדרות לתהום.

מהו המעמד האזרחי של תושבי האוטונומיה?

הסכמי הביניים לא הגדירו מעמד אזרחי לתושבי האוטונומיה הפלסטינים במערכת הישראלית. על פי חוק יישום הסכם הביניים, התשנ"ו-1996, מעמדו של הפרט מוגדר כ"תושב שטחי המועצה הפלסטינית שאינו ישראלי".

לטענת לפידות, תושבי אוטונומיה יכולים להיות זכאים להשתתפות פוליטית וייצוג מלאים או חלקיים, וזאת בזיקה לנסיבות המקרה הספציפי, לאופי הריבונות ולהיקף סמכויות

⁷³ Kretzmer, 2023 73.

האוטונומיה.⁷⁴ מנגד, קרצ'מר טוען כי אוטונומיה אינה יכולה לשמש תחליף לשוויון זכויות פוליטי מלא, וכל גישה אחרת, לשיטתו, סותרת את המשפט הבינלאומי.⁷⁵ אולם, מעמד התשובות של תושבי מזרח ירושלים – שעמד במבחן בג"ץ – מלמד כי בישראל כבר מתקיים בפועל מודל של ייצוג חלקי והשתתפות פוליטית מוגבלת. מציאות זו, הגם שאינה אידיאלית ויש לראות בה פתרון ביניים, תומכת בעמדתה של לפידות, לפיה לנסיבות המקרה הספציפיות יש משקל הן בעיצוב ההסדר שנקבע והן באופן שבו יש להעריך ולשפוט אותו – בהתאם לתנאים הייחודיים ששררו בעת עיצובו ולאופי האתגרים שלהם הוא נועד לתת מענה.

מהם תכולת האחריות והיקף הסמכות של הממשל המרכזי כלפי האוטונומיה?

בעוד שהסכמי אוסלו יצרו בפועל אוטונומיה פלסטינית, ולא מדינה ריבונית, הרי שיחסייה עם המערכת הישראלית מעולם לא עוצבו או הוסדרו ככאלה – כיחסים שבין אוטונומיה, או "מדינה משויכת", לבין הריבונות האפקטיבית שבתחום שליטתה היא מתקיימת. ההפרדה בין המערכות, ולא הזיקה ביניהן, היא שעמדה בעת ההיא לנגד עיניהם של אדריכלי ההסכם. ואומנם, כפי שראינו, הסכמי אוסלו יצרו ישות פלסטינית לאומית אוטונומית והעבירו לה סמכויות נרחבות – גם בהשוואה בינלאומית. אלא שהאוטונומיה הזאת אינה מתקיימת במאדים; היא פועלת ותלויה במערכת הישראלית שבתוכה היא מתקיימת. מכאן עולה שורה של שאלות הנוגעות למערכת היחסים ולזיקה שבין הישויות הללו, שצריכה להתברר.

כך למשל בנוגע לפיקוח על סמכויות האוטונומיה. בתחומי החינוך, התרבות והדת – תחומים שהם בליבת ההגדרה העצמית – הוענקה לאוטונומיה הפלסטינית סמכות מלאה. אך מה במקרה שמערכת החינוך האוטונומית מעודדת הסתה ואלימות ומאדירה רוצחי ישראלים? האם ייתכן שלריבונות האפקטיבית עומדים כלים צבאיים בלבד להתערבות במצב כזה – חיילים, נשק ומלחמה – ללא מנגנונים משפטיים וכלכליים נוספים להתערבות שיכולים גם לעצב מציאות אחרת לאורך זמן? למשל, הטלת סנקציות משפטיות וכלכליות או מנגנוני פיקוח על תוכניות הלימודים?

כך גם בתחום המשפטי. כפי שראינו, לאוטונומיה הפלסטינית הועברה סמכות מלאה בתחום זה. האם סביר שאין כל זיקה בין המערכות המשפטיות המתקיימות באותו מרחב? האם, תיאורטית, רשאית האוטונומיה, המתקיימת במרחב השליטה הישראלי האפקטיבי, לחוקק חוק המנוגד לזכויות אדם בסיסיות, כמו עונש מוות להומואים? וככל שקיימת סמכות פיקוח מצד הממשל המרכזי כלפי מוסדות האוטונומיה – לאילו מנגנוני ביקורת שיפוטית היא כפופה?

ועוד: מהו היקף האחריות של המערכת הישראלית כלפי הפרט החי באוטונומיה, בין היתר, מול מוסדות האוטונומיה? האם יכול הפרט לתבוע את האוטונומיה בערכאה ישראלית? ומהי אחריות הממשל המרכזי כלפי הזכויות הסוציאליות והתשתיות של תושבי האוטונומיה? האם מוטלת עליו אחריות לספק שירותים אלה במידה והאוטונומיה אינה מספקת אותם או אינה יכולה לספקם? האם מוטלת עליו אחריות לסבסד שירותים אלה, או לאפשר נגישות לשירותים ישראלים – כמו למשל שירותי בריאות – כאשר אין אפשרות לקבלם בשטחי האוטונומיה?

⁷⁴ Lapidoth, p. 194.
⁷⁵ Kretzmer, 2000.

ייצוג האוטונומיה במוסדות הממשל המרכזי

כפי שראינו, במישור הכלכלי קבעו הסכמי אוסלו מעטפת מכס אחידה שיצרה בפועל מרחב כלכלי משותף – גוש השקל. אך בעוד שההסכמים מיסדו מודל של מעין משק משותף, הם לא קבעו הסדרי ייצוג כלשהם לאוטונומיה הפלסטינית או לתושביה במוסדות הכלכליים הישראליים שבהם הם תלויים, או הגדירו הקמה של מוסדות חדשים, משותפים.

גם בראי מקרי בוחן שונים, חלוקת הסמכויות בסוגיות הכלכליות היא המורכבת ביותר, בשל טבעה של התלות ההדדית בין האוטונומיה לבין הריבונות האפקטיבית. הדבר נכון, כפי שראינו, גם לגבי תשתיות ומשאבי טבע (מים, קרקע, אנרגיה, תקשורת, תחבורה והגנת הסביבה) הכרוכים בשימוש במשאבים משותפים והמצריכים שיתוף פעולה ותיאום מוסדיים.⁷⁶ אולם בשונה ממקרי בוחן אלה, במקרה הישראלי-פלסטיני, מעבר להגדרת "ועדות משותפות" – כלומר התכנסות תקופתית של נציגים משני הצדדים – ההסכמים לא קבעו מנגנוני ייצוג או מוסדות משותפים, שתפקידם, בין היתר, לצמצם את האי שוויון ואת הפערים במרחב.

אוטונומיה "לא משויכת" שמעמדה לא הוסדר – אתגר ביטחוני וערכי

לסיכום חלק זה של הדיון, ראינו כי האוטונומיה הפלסטינית היא מקרה של ממשל עצמי לא משוין. הסדר ביניים שנוצר מתוך שלטון צבאי וסכסוך מתמשך, אשר אינו מגדיר את הזיקות המשפטיות והמוסדיות בין האוטונומיה לבין המערכת הריבונית האפקטיבית שבמסגרתה היא מתקיימת. אין הסדר חוקתי משותף, לא הוגדרה זיקה בין מערכות המשפט הנפרדות, אין מעמד מוסדר לפרט או לקולקטיב – ובכלל זה, אין סמכויות פיקוח וכלי התערבות אזרחיים לממשל המרכזי בנעשה בשטחי האוטונומיה – ואין מנגנוני ייצוג מוסדיים לאוטונומיה או לתושביה, אף שנקבעה מעטפת מכס אחידה. ממילא, בהסדר הנוהג, עקרונות היסוד של – קיומו של מעמד בסיס, עיקרון הבחירה החופשית בנסיבות זכות היציאה והמעבר לתושב הפלסטיני – אינם מתקיימים.

כך נוצר מצב של אוטונומיה מנותקת: תלויה כלכלית, מוסדית וביטחונית במערכת הישראלית, אך ללא הסדרה מפורשת של אחריות או פיקוח. ואולם, כל עוד מתקיים שלטון עצמי פלסטיני הכפוף בפועל למוסדות הישראליים, עולות שאלות מהותיות המחייבות התמודדות – ריאלית והוגנת. התמודדות זו היא תנאי הכרחי לעיצוב מערכת יחסים סבירה יותר בין הצדדים, ולפיתוח כלים ומנגנונים שיבטיחו הן ביטחון והן שמירה על זכויות האדם במרחב – של יהודים וערבים כאחד.

האתגר הוא אפוא לעצב מנגנון **שיאפשר מימוש מרבי של הגדרה עצמית לאומית בנסיבות**, ובו בזמן יעגן את **אחריות הריבונות האפקטיבית** לביטחון, ליציבות ולשמירה על זכויות הפרט הבסיסיות. נדמה שהתערבות מוסדית מבוקרת בתחומי האוטונומיה מצד אחד, וצעדים לצמצום האי שוויון האזרחי והכלכלי מצד שני, הם תנאי הכרחי לעיצוב שיווי משקל בטוח, יציב וצודק יותר במרחב.

⁷⁶ Lapidoth, p. 186-187.

סיכום ביניים

הדיון עד כה חתר לבסס ארבע תובנות מרכזיות:

1. ששליטה ישראלית נרחבת על המרחב כולו במישור הביטחוני והכלכלי היא מציאות קיימת, ששוררת זה קרוב ל-60 שנים ושאינה צפויה להשתנות מהותית בעתיד הנראה לעין.
 2. שהמערכת הישראלית (גם ב"ישראל הקטנה") מתאפיינת בהסדרי מעמד שונים לפרטים שונים החיים במסגרתה וכן בריבונות מרובדת – כאשר בתוכה מתקיימת אוטונומיה או "מדינה משויכת" פלסטינית מזה, וקהילות אזרחיות הנהנות מאוטונומיה תרבותית מרחיקת לכת מזה.
 3. שריבונות מרובדת והסדרי מעמד שונים יכולים, בנסיבות הייחודיות של המציאות הישראלית, לשמש כהסדרי ביניים לגיטימיים ואף בעלי יתרונות – הן מנקודת מבט ליברלית, הן מנקודת מבט ביטחונית והן מנקודת מבט של "התמרת הסכסוך" בטווח הארוך יותר.
 4. אך – שבהסדרי הריבונות והמעמד הנוהגים כיום במרחב השליטה הישראלי ישנם ארבעה פגמים יסודיים, הפוגעים הן בערכים הליברליים והן באינטרסים הביטחוניים של מדינת ישראל:
 - א. אפליה שרירותית בין קבוצות אזרחים שונות – בחבילות זכויות וחובות.
 - ב. מעמד תושבות קבע חסר – לא מוגן מספיק, לא מאפשר בחירה אפקטיבית מספיק באזרחות, ובעיקר, מוגבל לקבוצה אתנית ולאזורים מסוימים, במקום שיהיה אוניברסלי.
 - "דיל" שאינו "סביר" מספיק, ועל כן נעדר אופק של דה־רדיקליזציה, מול "תושב שטחי המועצה הפלסטינית שאינו ישראלי" – חסר בו מעמד מול המערכת הישראלית, ואין בו חופש תנועה ותעסוקה בכלל המרחב.
 - ג. היעדר הסדרה מספקת של מערכת היחסים בין האוטונומיה או "המדינה הפלסטינית המשויכת" ובין המערכת הישראלית שבתוכה היא מתקיימת ושבה היא תלויה.
- בפרק הבא תוצג **תוכנית ההסדרה**, המבקשת להתמודד עם ארבעת הפגמים הללו וליצור מערכת סבירה והגונה יותר של הסדרי ריבונות ומעמד – מנקודת מבט ביטחונית וליברלית כאחד.

ההצעה שלנו

חלק ג | תוכנית ההסדרה בין הירדן לים

התוכנית שתתואר להלן מבטאת ניסיון ליברלי-ריאלי "לעלות על המגרש" של "ישראל הגדולה". זאת, מתוך הבנה שרק תפישה ריאלית, המתייחסת לכל מרחב השליטה הישראלית בפועל, תוכל להציע כיצד נוכל לעבור ממצב של כאוס ביטחוני, פוליטי, מדיני וכלכלי – החותר תחת יסודות המשטר הליברלי בישראל – ליציבות ביטחונית וכלכלית ולקוהרנטיות חוקית ומשפטית במרחב.

תוכנית ההסדרה אינה עוסקת במודל האידיאלי **הרצוי**. במקום זאת, היא מהווה ניסיון ראשון להתמודד מנקודת מבט ריאלית וליברלית עם **המצוי**. מטרתה להניח את העקרונות ואת המסגרת הרעיונית והמושגית למשמעות של נשיאה באחריות – ביטחונית, ערכית ומערכתית – המגיעה עם השליטה. במילים אחרות: תכלית התוכנית אינה לתאר את "התקרה", אלא לגשת באומץ ובישורה לבנות את "הרצפה", שבלעדיה כולנו נשאבים לתהום ביטחונית וערכית. ממילא, רצפה זו מהווה בסיס הכרחי ליצירת אופק של שינוי.

באותה נשימה, מבטאת התוכנית את המתווה המקסימלי שישראל יכולה להניח על השולחן בעת הזאת. מתווה **לשלב ביניים** שבכוחו לתמוך בשיווי משקל יציב יותר ולקדם שינוי חיובי באופי היחסים בין העמים, מתוך מבט צופה פני עתיד לקיומם המשותף במרחב.

קונקרטי, מבקשת התוכנית להתמודד עם ארבעת הפגמים המרכזיים שזיהינו:

1. להגדיר פוזיטיבית את המשטר הנורמטיבי הנוהג בין הירדן לים.
2. לטפל באנומליה של אנשים שחלים עליהם "דיני הכיבוש" בשטח הנתון לשליטה ישראלית מתמשכת.
3. להסדיר את מערכת מסלולי המעמד במרחב, כך שיתבססו על עקרונות ליברליים בסיסיים.
4. להסדיר את מעמד האוטונומיה או "המדינה" הפלסטינית כפי שהיא בפועל בשלב זה – משויכת למערכת הישראלית.

הנחות המוצא של תוכנית ההסדרה

- **ריבונות לאומית יהודית.** מדינת ישראל היא ביתו הלאומי והריבוני של העם היהודי, המהווה מיעוט לאומי ודתי הנתון לאיום מתמיד, ויש לה זכות וחובה היסטורית להמשיך ולהתקיים ככזאת.
- **שליטה ביטחונית כעובדה קיימת.** המשך השליטה הביטחונית האפקטיבית של ישראל במרחב שבין הירדן לים, על השלכותיה, הוא כורח מציאות ועובדה קיימת בהווה ובעתיד הנראה לעין.
- **שליטה מתמשכת פירושה אחריות, שבכללה הסדרת מעמד ומנגנוני ייצוג.** מנקודת מבט יהודית-ליברלית, לא ניתן ליישב בין שליטה מתמשכת באוכלוסייה הפלסטינית ביהודה ושומרון ובין אי הסדרה של מעמדה במערכת הישראלית, כפרטים וכקולקטיב לאומי. שליטה ללא הסדרה יוצרת כאוס ביטחוני, מדיני וערכי המכרסם ביסודותיה הליברליים והיהודיים של ישראל. ריבונות אפקטיבית, גם אם על כורחה, פירושה אחריות.

- **צמצום אי שוויון אזרחי וכלכלי כתנאי לביטחון ולחוסן ערכי.** התוכנית רואה בצמצום הפערים האזרחיים והכלכליים-חברתיים בין תושבי המרחב אינטרס ביטחוני וערכי של מדינת ישראל ותנאי בסיסי ליציבות וקיום משותף. מסגרת ביטחונית וכלכלית משותפת מחייבת נשיאה באחריות שבאה עם השליטה. צמצום הפערים מגדיל את סיכויי ההצלחה של ההסדרים, ובהתאם, את הביטחון והיציבות.
- **הכרה במציאות העוינת וגיבוש תגובה אפקטיבית כלפיה.** ההנחה היא ששיעור גבוה מקרב הפלסטינים תושבי יהודה ושומרון תומכים בהתנגדות אלימה למדינת ישראל ולאזרחיה, ושאינן ערך ליברלי בהמשך הדחיקה של מציאות זו. ומכאן:
- כל תוכנית חייבת לשמר את יכולתה האפקטיבית של ישראל להיאבק ביטחונית באיומי הטרור, ולכלול יצירה של תשתית מוסדית ומדינית המאפשרת התערבות בנעשה בשטחי האוטונומיה לטובת שינוי הדרגתי של המציאות בשטח – פירוק מנגנוני אינדוקטרינציה לשנאה וטרור, לצד יצירת תנאים ותמריצים לפיתוח זהות פלסטינית חיונית התומכת בקיום משותף.
- בתנאים הנוכחיים, תחרות אפקטיבית על ליבו של "הפלסטיני החציוני" מחייבת שילוב של כלי הרתעה אפקטיביים לצד תמריצים, ויש להפעילה ברמת הפרט והקהילה – ולא דרך ההנהגה הלאומית הפלסטינית, אשר עדיין תומכת ומעודדת טרור ומחנכת להסתה ורצח של ישראלים.
- **עצמאות פעולה ישראלית כעיקרון יסוד.** מדינת ישראל אינה יכולה להפקיד את חוסנה הביטחוני והערכי בידי ההנהגה הפלסטינית. תוכנית ההסדרה מבקשת להציע מתווה שיכול לשמש כנקודת מוצא להסדר מדיני, אך שיישום מרכיביו המרכזיים אינו מותנה בהכרח בהסכמתה.
- **הסכמה ישראלית רחבה סביב הכורח הביטחוני, לצד מחלוקת עמוקה בדבר הפתרון המדיני.** בחברה הישראלית קיים קונצנזוס רחב, מהשמאל הציוני ועד הימין, באשר לכורח השליטה הביטחונית במרחב. מנגד, קיימת מחלוקת עמוקה בדבר הפתרון המדיני הרצוי. לכן, תוכנית ההסדרה מבקשת להציע מתווה אשר:
 - אינו מכריע בשאלת הריבונות – אך מתמודד ביושר עם האחריות הנובעת מהשליטה.
 - מייצר שיפור מהותי, ביטחוני וערכי, מול המציאות הקיימת, בלי להתחמק מסוגיית מעמדם וייצוגם של תושבי יהודה ושומרון הפלסטינים, כפרטים וכקולקטיב לאומי אוטונומי.
 - אינו שולל עתידים אפשריים שונים, כי אם מאפשר ואף תומך את קידומם, תוך חתירה ליצירת שיווי משקל בטוח, יציב והגון יותר בהווה – במציאות שבין אינטגרציה להפרדה.

יסודות תוכנית ההסדרה

התוכנית עומדת על ארבעה יסודות, אשר שילובם יחד נועד להבטיח יציבות ביטחונית מזה ושמירה על המצפן היהודי-ליברלי מזה, תוך נשיאה באחריות על מרחב השליטה הישראלי בפועל:

1. **הגדרת מעטפת חוקתית משותפת בין הירדן לישראל.** מטרתה לקבוע הסדר מעין-חוקתי משותף למרחב כולו, המכיר במציאות השליטה הישראלית האפקטיבית הנוהגת והמסדיר את המסגרת הנורמטיבית, את העקרונות המחייבים כל אדם וישות במרחב ואת עקרונות הבסיס של ההתנהלות, כמפורט בסעיפים הבאים.

2. מעמד אזרחי ובסיס של זכויות וחובות לכלל הנתונים תחת שליטה ישראלית מתמשכת.

כל תושב בשטח זכאי למעמד אזרחי מוסדר בחוק הישראלי ("אזרחי" במובנו כ"לא צבאי", לאו דווקא אזרחות), לחבילת הגנות וזכויות בסיסיות ולזכות עמידה מול מערכות מינהל ומשפט ישראליות אזרחיות, ולא צבאיות. כמו כן, כל תושב במרחב, שלא סווג על ידי מערכת הביטחון כעוין, זכאי לחופש תנועה ותעסוקה בכל השטח.

3. מערכת מסלולי מעמד אזרחיים אוניברסליים עם חופש בחירה ביניהם. מסלולי המעמד

(Legal statuses) יבטאו "חבילות" שונות של זכויות וחובות, וייגזרו מעומק הזיקה למערכת הישראלית מזה ומעומק הבדלנות או האוטונומיה מזה. מערכת זו תתבסס על עיגון מעין חוקתי והבטחה של זכות בחירה, יציאה ומעבר של פרטים וקהילות בין מסלולי המעמד, כפועל יוצא מהעדפתם והתנהגותם בפועל – ולא על בסיס לאומי, אתני או דתי.

4. הסדרת המעמד החוקי ומנגנוני הייצוג של האוטונומיה הפלסטינית, כגוף משויך למערכת

הישראלית. הסדרת מעמד האוטונומיה או "המדינה המשווית" תחת החוק הישראלי, ובכלל זה אחריות הממשל המרכזי וסמכויותיו כלפיה. עיגון מנגנוני ייצוג שלה או של תושביה, במסודות הממשל הישראלי שתחום עיסוקם חל עליה, וביסוס יכולות מטה אזרחיות משותפות הנדרשות לניהול אפקטיבי של המרחב כולו.

יסוד 1 | הגדרת מעטפת חוקתית משותפת

מעטפת חוקתית משותפת למדינת ישראל ולשטחי יהודה ושומרון תחול על כל אדם ועל כל ישות במרחב. מטרתה לקבוע הסדר מעין חוקתי משותף למרחב כולו, המכיר במציאות השליטה הישראלית האפקטיבית הנוהגת והמסדיר את המסגרת הנורמטיבית והעקרונית המחייבים במרחב כולו, ובתוך כך את יתר יסודות תוכנית ההסדרה. המעטפת החוקתית המשותפת תנוסח במסמכים רשמיים ישראלים, פומביים ומחייבים, ותכלול:

פרק דקלרטיבי:

- הכרה בקשר ההיסטורי של שני העמים למקום שבו הם רואים את מולדתם – תוך שאיפה לעתיד של כבוד הדדי, שיתוף פעולה ושלוש, ומחויבות לפיתוח יחס של כבוד לזכויות אדם וחירויות היסוד, לשמירת החוק ולחתימה לשלום ולסובלנות ביחסים בין העמים.
- הכרה במציאות השליטה בפועל ארוכת הטווח של ישראל בשטח ובאחריות הנגזרת ממנה – הצהרה בדבר הצורך בהסדרה מנהלית אזרחית כוללת של המרחב, זאת בלי להכריע בשאלת הריבונות ארוכת הטווח, ותוך הישענות על עקרונות יסוד של כבוד האדם והכרה במגוון ובשונות התרבותית, הדתית והלאומית של מי שחיים במרחב.
- מחויבות לדהירדליקליזציה של המרחב – הצהרה בדבר הנחישות למניעת אלימות והסתה לגבי כל תושביו.
- עיקרון הזמניות והעתידיים האפשריים – הבהרה כי המעטפת החוקתית המשותפת מוחלת על כלל השטח כפעולה שמטרתה קבלת האחריות הנגזרת מהשליטה בפועל, אך שאין בה כדי למנוע הסכמות עתידיות על הסדרים חלופיים.

פרק אופרטיבי, שבו יעוגנו יתר יסודות תוכנית ההסדרה המובאים כאן:

- מעמד אזרחי ובסיס של זכויות וחובות לכל מי שנתונים לשליטה ישראלית אפקטיבית מתמשכת.
- שיטת מסלולי המעמד האוניברסליים עם חופש בחירה ביניהם.
- הסדרת מעמד חוקי ומנגנוני ייצוג של האוטונומיה הפלסטינית כגוף המשויך למערכת הישראלית.

דברי הסבר

המעטפת החוקתית המוצעת נועדה לשמש הסדר ביניים, שתכליתו להסדיר את המסגרת הנורמטיבית המחייבת במרחב ולאפשר את ניהולו האזרחי בהווה. זאת, בלא להכריע כעת את המחלוקת על מעמד השטחים או הריבונות ארוכת הטווח, ומתוך תקווה שבעתיד יוכל להתקבל הסדר אשר יספק בצורה טובה יותר את המאויים האישיים והלאומיים של שני הצדדים. תכליתה של המעטפת לקבוע בסיס של מעמד אזרחי והגנה על זכויות וחירויות יסוד לכל מי שחיים תחת משטר השליטה האפקטיבי הישראלי המתמשך, לעגן עקרונות מחייבים ביחסים בין פרטים, קהילות ומוסדות במרחב, ולשמש כהסדר חוקתי משותף – גם אם זמני – הנותן ביטוי לאחריות שבאה עם השליטה.

עוד חשוב להבהיר: מעטפת זו **אינה תחליפית** לצורך בחוקה פנימית של "ישראל הקטנה", היהודית והדמוקרטית, **אלא משלימה אותה**, בהגדירה שפה נורמטיבית משותפת החלה על כלל התושבים והקהילות. היא נועדה להבטיח תשתית משפטית להגנה על זכויות אדם וחירויות יסוד ולשמר "מצפן ליברלי" מחייב בכל מרחב השליטה, גם אם לא לקבוע מסגרת של דמוקרטיה מלאה בכל קהילה. היא מבטאת מצב ביניים שלישי – שאינו אינטגרציה וכפיפות משפטית חוקתית מלאה, ואינו שתי מערכות משפט נורמטיביות נפרדות לחלוטין, אלא מייצרת זיקה בין שתי ישויות תוך הכרה בשונות התרבותית והדתית ובשאיפות הלאומיות של החיים בהן.

הצורך במעטפת שכזו נובע מארבעה טעמים מרכזיים:

1. מילוי הוואקום הנורמטיבי שנוצר במרחב, כתוצאה מהמחלוקת על מעמד השטחים – דחיית משטר התפישה הלוחמתית מזה ואי הגדרת מסגרת נורמטיבית חלופית מזה. מצב זה מייצר אזור דמדומים ביטחוני וערכי, המשמש כר פורה לצמיחת כוחות קיצוניים ולאי יציבות.
2. האחריות שבשליטה – שליטה מתמשכת באוכלוסייה ללא עיגון מוסדי של המעמד האזרחי אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות ליברליים בסיסיים, ושוחקת את יסודות המשטר הישראלי.
3. דהירדיקליזציה – ללא מעטפת נורמטיבית משותפת, ישראל נעדרת תשתית מוסדית ומשפטית להתמודדות אזרחית עם כירוק מנגנוני הסתה, ונותרת תלויה בכוח צבאי בלבד.
4. עיגון אפשרות התערבות במקרי הפרה גסה של זכויות אדם מצד האוטונומיה – במציאות הפלסטינית הנוכחית, המאופיינת בשלטון אוטוריטרי ובחולשה יחסית של גורמים ליברליים מתונים מול מגמות קיצוניות, קיים מתח מובנה בין עיקרון ההגדרה העצמית ובין ההגנה על זכויות אדם. מצב זה מחייב את ישראל לשאת באחריות להבטחת ביטחונם וחירויותיהם היסודיות של יחידים. המעטפת החוקתית מבקשת לספק את התשתית המשפטית והמוסדית הדרושה למימוש אחריות זו.

בעוד ההסדרים הכלכליים באוסלו יצרו מעטפת מכס אחידה, מתוך הבנה שבפועל, הגבולות פרוצים ולא ניתן למנוע זליגה בין ישראל לשטחים – הרי שבמישור הנורמטיבי, לא נקבעה מסגרת משותפת ומחייבת. אולם, ההנחה שניתן לנתק בין שליטה אפקטיבית לבין אחריות חוקתית בסיסית **קרסה במבחן הזמן**: פגיעה בזכויות אדם והיעדר שלטון חוק אינם נעצרים בקו הירוק. לפיכך, עיגון מעטפת חוקתית משותפת הוא תנאי להסדרת מערכת היחסים שבין ישראל לבין כל מי שחיים ופועלים במסגרתה, תוך שמירה על עקרונות ליברליים בסיסיים.

יסוד 2 | מעמד אזרחי ובסיס של זכויות וחובות

יעוגן מעמד אזרחי בסיסי ("אזרחי" במובנו כ"לא צבאי", לאו דווקא בסטטוס "אזרחות") של כל תושב בשטח השליטה הישראלית האפקטיבית תחת החוק הישראלי. בצד החובות – הכול מחויבים בציות לחוק, בהימנעות מאלימות, טרור והסתה ובכיבוד הסדרי הממשל. בצד הזכויות – מול המערכת הישראלית, כל תושב זכאי:

1. לחבילת הגנות וזכויות בסיסיות, ובהן: הגנה מאלימות שרירותית של השלטונות או של פרטים, וכן נגישות לתשתיות חיוניות כגון מים, חשמל, בריאות וחינוך, ככל שאלו אינן מוגששות על ידי האוטונומיה.
2. להליך משפטי הוגן ולזכות עמידה כאישיות משפטית אזרחית מלאה מול מערכות המינהל והמשפט הישראליות, האזרחיות ולא הצבאיות.
1. לחופש תנועה במרחב כולו, לחופש תעסוקה בישראל ולאפשרות לבחור בביטוח בריאות ישראלי, **למעט מי שיסווגו כתושבים עוינים** (להלן).

דברי הסבר

לעניין ההגנות, המטרה היא לחדול את האנומליה שבמסגרתה, ישראל אינה רואה בשטח כנתון לדיני הכיבוש, ושליטתה בו מכורח הנסיבות אינה עומדת בעיקרון הזמניות, בעוד תושבי השטח נותרים נתיני כוח צבאי כובש.

לאחר קרוב ל־60 שנות שליטה ביטחונית וכלכלית מרחיקת לכת, וללא אופק של שינוי מהותי במרכיבי שליטה אלה בעתיד הנראה לעין, הגיעה העת להסדיר את מעמדה של האוכלוסייה האזרחית החיה ביהודה ושומרון מול המערכת הישראלית ולהבטיח מעמד וסל זכויות בסיסי.

לעניין ההסדר המשפטי והמינהלי – מציאות שבה אוכלוסייה אזרחית נרחבת נתונה זמן רב כל כך למשטר צבאי, איננה סבירה, בפרט כשמדובר בהתנהלותה השוטפת בסוגיות אזרחיות. לפיכך, מוצע כי בכל הנוגע להיבטי מינהל ושיפוט, ישראל תקים מערכות אזרחיות, או לכל הפחות ממשק אזרחי, לניהול הקשר השוטף עם האוכלוסייה.

לעניין חופש התנועה והתעסוקה למי שלא סווג כעוין – כפי שתואר בפרק הקודם, זהו צו ליברלי חיוני ל"דיל סביר" המהווה גם מנוף לדה־רדיקליזציה ברמת הפרט. תוכנית ההסדרה יוצאת מנקודת הנחה כי במציאות של: (1) המשך שליטה ישראלית בממדי חיים רבים והגדרה עצמית פלסטינית מוגבלת בנסיבות; (2) שטח קטן יחסית ולא רציף שבשליטה פלסטינית, עם נוכחות צבאית ואזרחית ישראלית לאורכו ורוחבו; ו־(3) אינטגרציה כלכלית נרחבת בפועל בין האוטונומיה ובין מדינת ישראל – אין הצדקה להגבלה גורפת כל כך של חופש התנועה

לגבי מי שאינו "עוין". בוודאי כאשר היכולת המעשית של מערכת הביטחון לקבוע מי עוין ומי לא השתכללה ומשתכללת כל העת. כפי שראינו, ניתוח המציאות במזרח ירושלים מלמד כי הענקת חופש תנועה ותעסוקה מוצדקת לא רק מנקודת מבט ליברלית, אלא גם ביטחונית – כתמריץ מרכזי לפרט בבחירה בחיים נורמטיביים, וכדרך להעלאה משמעותית של מחיר ההפסד בעקבות בחירה בדרך ההתנגדות.

יסוד 3 | מסלולי מעמד אזרחיים אוניברסליים עם חופש בחירה ביניהם

יוסדרו מסלולי מעמד אזרחיים שיחולו בכל השטח, המעניקים לכל תושב אפשרות בחירה בין חבילות שונות של זכויות וחובות. החבילות ייגזרו מאופיו ומעומקו של הקשר הרצוי למערכת הישראלית מזה, וממידת הבדלנות או האוטונומיה של הקהילה שאליה הוא משתייך מזה.

על פי התוכנית, במרחב השליטה האפקטיבי הישראלי יוסדרו שלושה סוגי מעמד אזרחי – אזרח, תושב קבע ישראלי מוגן ותושב אוטונומיה פלסטיני מוגן – ולצידם יוגדר סיווג ביטחוני של "תושב עוין". כל סוג מעמד יבטא אופי אחר של קשר עם מדינת ישראל ועם האוטונומיה או "המדינה המשויכת" הפלסטינית, יגזור חבילה אחרת של זכויות וחובות מול מדינת ישראל, ויאפשר "ניוד" לסוגי מעמד אחרים, בכפוף לעמידה בתנאים ובקריטריונים שייקבעו.

אזרח ישראלי

מהות: אזרחות מבטאת את הקשר העמוק ביותר בין אדם למדינתו. יש בה ממד של הזדהות, והיא משקפת נשיאה בחובות שהאזרחות מטילה וקבלת זכויות שהיא מקנה. במקרה הישראלי קיימת חלוקה פנימית: "אזרח משרת" ו"אזרח שאינו משרת".

מיהו אזרח? המצב הקיים נותר בעינו: אזרח ישראלי הוא מי שרכש אזרחות ישראלית מכוח חוק האזרחות, התשי"ב-1952, בין אם בלידה, בעלייה לפי חוק השבות או בדרך של התאזרחות; וכן תושבי מזרח ירושלים ורמת הגולן שבקשתם לאזרחות אושרה. תוכנית ההסדרה מוסיפה על המצב הקיים כי כל תושב פלסטיני ביהודה ושומרון יהיה רשאי להגיש, על בסיס **אינדיבידואלי** בלבד, בקשה להתאזרחות, בכפוף לקריטריונים הבאים:

- תקופת מבחן במעמד תושבות קבע ישראלית מוגנת, ללא פעילות פלילית או ביטחונית.
- עמידה בתנאי חוק האזרחות, התשי"ב-1952, בכללם: שהות רצופה במרחב הריבונות הישראלי האפקטיבי לאורך שלוש מתוך חמש השנים שקדמו להגשת הבקשה; ידיעת השפה העברית; יכולת קיום; הצהרת נאמנות למדינה ולחוקיה; ויתור על אזרחות קודמת (למעט אם שר הפנים נתן פטור מכך).
- תנאים משלימים אפשריים: מבחן ידע מורחב; השתתפות בקורס הכנה לאזרחות ישראלית; קביעת שירות אזרחי או ביטחוני כתנאי לקבלת אזרחות.
- המדינה **איננה רשאית** לשלול אזרחות, למעט במקרים קיצוניים הקבועים בחוק הישראלי.

- אולם, אזרח רשאי לוותר על אזרחותו **ולבחור** במעמד תושב קבע ישראלי מוגן, ככל שזוהי מערכת היחסים הרצויה בעיניו עם המדינה, או אם הוא מבקש להשתייך פוליטית למוסדות האוטונומיה הפלסטינית. כדי להבטיח הגנה מפני שלילת אזרחות, תוענק להוראה זו הגנה חוקתית מפורשת.⁷⁷

זכויות וחובות

- אזרח ישראלי נהנה מסל זכויות מלא – חופש תנועה ותעסוקה בכל המרחב, חופש מגורים בכל המרחב (למעט בתחומי האוטונומיה הפלסטינית, במקרה של אזרחים יהודים), זכויות פוליטיות מלאות וסל זכויות סוציאליות מלא.
- במקביל, אזרח גם חב במלוא החובות כלפי המדינה, ובראשן חובת השירות (אזרחי או צבאי). אזרח לא משרת יהיה חשוף לסנקציות הקבועות בחוק, כבמצב הנוהג היום, ויזכה בסל זכויות והטבות סוציאליות מופחת.

תושב קבע ישראלי מוגן

מהות: תושבות זו משקפת קשר של **השתתפות מוגבלת מבחירה** בקהילה האזרחית הישראלית. בהתאם לכך, היא מטילה פחות חובות מן האזרחות ואף מקנה פחות זכויות ממנה. תוכנית ההסדרה חותרת לצמצום פער זה, ובפרט בכל הנוגע ליציבות ולתחושת הביטחון. המושג **"תושבות מוגנת"** מציין אפוא את הצורך בתיקונים בהגדרת התושבות בחוק הקיים, בדגש על הגנה מפני פגיעה ושלילה שרירותיות של מעמד התושבות, בכפוף להגבלות הקבועות בחוק.

מיהו תושב קבע ישראלי מוגן? כיום, מעמד דומה נפוץ בעיקר במזרח ירושלים וברמת הגולן. תוכנית ההסדרה מוסיפה למצב הקיים כי רשאים להגיש בקשה למעמד זה:

- אזרח הבוחר מרצונו להמיר את אזרחותו הישראלית בתושבות, וזאת מטעמי זהות, אי הזדהות עם מדינת ישראל, או כביטוי לבדלנות ואוטונומיה קהילתית.
- מי שבחר בהשתייכות פוליטית לאוטונומיה הפלסטינית בלי להתגורר בשטחה. במצב כזה, הוא רשאי לוותר על אזרחותו הישראלית תוך שמירה על התושבות הישראלית.
- כל תושב פלסטיני ביהודה ושומרון שבחר בכך, ובלבד שיעמוד בקריטריונים הבאים:
- תקופת שהות רצופה במעמד תושב אוטונומיה פלסטיני בחמש השנים שקדמו להגשת הבקשה, והיעדר פעילות פלילית או ביטחונית בעשר השנים שקדמו לה, לכל הפחות.
- עמידה בדרישות הקיימות בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, לרבות: שליטה בסיסית בעברית, יכולת קיום כלכלית עצמאית והצהרת נאמנות למדינה ולחוקיה.
- תנאים משלימים אפשריים: מבחן ידע בסיסי בערכים החוקתיים של מדינת ישראל; השתתפות בקורס הכנה לתושבות ישראלית; פעילות התנדבותית להיכרות ותרומה לחברה הישראלית.

⁷⁷ יש לשקול לקבוע בחוק כי מעבר מאזרחות לתושבות יותנה בקיומה של אזרחות נוספת, כדי למנוע מצב של חוסר אזרחות, בהתאם לאמנה הבינלאומית לצמצום מחוסרי אזרחות. ר' Convention on the Re-duction of Statelessness, 1961.

- לקבלת תושבות קבע מוגנת בלבד, להבדיל מאזרחות, יש לשקול הרחבה של מנגנוני הבחירה גם **לרמת הקהילה** – בין היתר, באמצעות שימוש במשאל קהילתי מקומי. זאת, בנסיבות ובמקרים ייחודיים, כגון:
- מצב שבו הקהילה משויכת פורמלית לאוטונומיה הפלסטינית אך מנותקת ממנה תפקודית או גיאוגרפית, ומקיימת רצף חיים בפועל עם המרחב הישראלי.
- הקהילה חשופה לכגיעה שיטתית ומתמשכת בזכויותיה, או לאיום ממשי מצד האוטונומיה הפלסטינית או מצד גורמים עוינים אחרים, ערבים או יהודים.
- במקרה כזה, של פנייה קולקטיבית למעמד תושבות קבע מוגנת, תהיה הקפדה על:
- קונצנזוס קהילתי (מלא או קרוב) – קיומה של הסכמה רחבה בתוך הקהילה לבחירה במעמד התושבות הישראלית, לצד התחייבות לעמוד בתנאיו תחת מנגנוני פיקוח ובקרה.
- אופי המשאל – ככל שנעשה שימוש במשאלים קהילתיים, יש לקבוע כי אלו יהיו ייעוציים (Non-binding) מבחינתה של ישראל, ולא בעלי תוקף משפטי אוטומטי.⁷⁸
- רף השתתפות ותמיכה במשאל – למשל, שלא יפחת מ־60% מכלל הבוחרים, לתיקוף הלגיטימיות הציבורית.

זכויות וחובות

בדומה למצב הקיים במזרח ירושלים ורמת הגולן, סל הזכויות של תושב קבע ישראלי מוגן יהיה זהה לזה של אזרח בכל הנוגע לזכויות אזרחיות, חופש תנועה ותעסוקה וחופש מגורים. תושב הקבע אינו חייב בשירות – סל הזכויות וההטבות הסוציאליות שלו יהיה כשל האזרח הלא־משרת, בדומה למצב הנוהג היום.

הפער הגדול הוא בהקשר לזכויות הפוליטיות – בהמשך למצב הנוהג כיום, תושב קבע יחזיק בזכויות פוליטיות מוגבלות, עם זכאות לבחור ולהיבחר רק ברמה המוניציפלית ולא בבחירות לכנסת. אם מדובר במי שמבקש להשתייך לאוטונומיה הפלסטינית אך איננו מתגורר בשטחה, הרי שתעמוד לו זכות ההשתתפות הפוליטית המלאה במסגרתה.

תושב אוטונומיה פלסטיני מוגן

מהות: מעמד זה מיועד למי שמשתייך **באופן מלא** לאוטונומיה הפלסטינית **ומתגורר בשטחה**. מול ישראל, תושבות זו מטילה פחות חובות ביחס לאזרחות ולתושבות הקבע הישראלית, ובהתאמה, מקנה פחות זכויות מהן.

מיהו תושב אוטונומיה פלסטיני מוגן? כלל הפלסטינים המתגוררים ביהודה ושומרון, אשר לא בחרו להיכנס למסלול של תושבות קבע או אזרחות ישראלית ושאינם מוגדרים כ"תושב עוין". גם כאן יחול תיקון למעמד התושבות, ביצירת מעמד של תושבות מוגנת מפני פגיעה בכפוף להגבלות הקבועות בחוק, המאפשרת יציבות ותחושת ביטחון אישי ואינה נתונה לשלילה שרירותית מצד המדינה.

78 התנגדות של הקהילה אינה פוסלת את אפשרותו של הפרט להגיש בקשה לקבלת מעמד תושבות קבע ישראלית מוגנת.

זכויות וחובות

- זכאות למעמד בסיס ולזכויות בסיסיות, ככל תושב במרחב הריבונות האפקטיבי הישראלי.
- למעט תושבים שסווגו עוינים, זכאות לחופש תנועה מלא, לחופש תעסוקה מלא ולבחירה בביטוח בריאות ישראלי, אך לא למגורים מחוץ לגבולות האוטונומיה.
- במישור הזכויות הפוליטיות – זכויות מלאות באוטונומיה; זכויות מוגבלות של ייצוג ישיר/ עקיף במערכת הישראלית.
- במישור הסוציאלי – עיקר המעטפת תינתן דרך האוטונומיה. אולם ישראל, כמי ששולטת במרחב, נושאת באחריות להבטיח נגישות לשירותים חיוניים כמו בריאות, חינוך, מים וחשמל ככל שאלו אינם מוגשים על ידי האוטונומיה, וכן לשרת קהילות שבשל מיקומן הגיאוגרפי נמצאות מחוץ למעטפת השירותים של האוטונומיה.

תושב עוין

מהות: לצד שלושת מסלולי המעמד, יוסדר סיווג ביטחוני של **תושב עוין** לכל מי שבחר בדרך ההתנגדות. סיווג זה נועד לאפשר שימוש באמצעים מניעתיים שהם חיוניים במציאות הקיימת, בדומה למצב הנוהג היום.

מיהו תושב עוין? כל אדם שמערכת הביטחון הישראלית סיווגה כמי שמהווה איום או סכנה לאזרחיה או תושביה של ישראל האפקטיבית, ליציבותה ולביטחונה, וזאת בהתאם להגדרות ולפרשנויות המרחיבות לחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016.

זכויות וחובות

ה"תושב העוין" זכאי אומנם למעמד בסיס, אך כל עוד הוא מסווג כך, ניתן להגביל את זכויותיו ולהפעיל אמצעים מניעתיים חיוניים. בכלל זה: צווי הגבלה, הרחקה ומעצר מנהלי, לרבות שלילת חופש תנועה ותעסוקה בישראל. זאת, בהתאם למשפט הפלילי ובכפוף לפיקוח משפטי, תוך הימנעות, ככל הניתן, מענישה קולקטיבית שרירותית.

מסלולי המעמד במבט השוואתי

מגורים	זכויות פוליטיות	זכויות סוציאליות	חופש תנועה ותעסוקה	מעמד וסל זכויות בסיסי	
לא בשטחים שבסמכות ממשל האוטונומיה (ליהודים)	זכויות מלאות	סל מלא, מופחת למי שלא משרת	✓	✓	אזרח ישראלי
האוטונומיה (ליהודים)	מוגבלות למוניציפלי	חבילה זהה לאזרח לא משרת	✓	✓	תושב קבע ישראלי מוגן
בשטחי האוטונומיה בלבד	מלאות באוטונומיה; מול ישראל ע"י ייצוג	ע"י האוטונומיה; ישראל ערבה לנגישות	✓	✓	תושב אוטונומיה מוגן
	✗	✗	✗	✓	תושב עוין

זכות בחירה ומעבר בין מסלולים כזכות יסוד מעין חוקתית

ברירת המחדל קובעת את מעמדו של כל תושב במרחב הריבונות האפקטיבית בהתאם למעמד הוריו ולמקום מגוריו. אך לצידה, תיקבע זכות בחירה חופשית במסלול המעמד הרצוי ואפשרות למעבר דינמי בין מסלולים, בכפוף להתנהגות הפרט ולעמידתו בתנאים ובקריטריונים שיוגדרו בחוק. זכות זו היא אבן יסוד בשיטה המוצעת, והיא תתבסס על:

1) בחירה אישית חופשית, כך שכל תושב (וכפי שראינו, לעיתים גם קהילות) זכאי לבחור מסלול מעמד – החל מהשתתפות אזרחית מלאה בישראל, דרך השתתפות מוגבלת מבחירה ועד השתייכות לאוטונומיה.

2) זכות מעבר דינמית: תושב אוטונומיה פלסטינית מוגן רשאי להגיש בקשה למעמד של תושב קבע ישראלי מוגן, ובהמשך – בכפוף לקריטריונים – אף לאזרחות ישראלית; אזרח ישראלי רשאי לבחור לעבור למעמד תושב קבע ישראלי מוגן, במסגרת המגבלות וההגנות החוקתיות שייקבעו בחוק, לרבות – ובכפוף להסכמת האוטונומיה הפלסטינית – לבחור להשתייך אליה, תוך ויתור על אזרחותו הישראלית אך שמירה על התושבות.

דברי הסבר

מערכת מעמד "טריטוריאלית" למערכת פרסונלית

מערכת מסלולי המעמד הדיפרנציאליים מתייחסת לסוגיית המעמד במרחב כסוגייה פרסונלית, הנגזרת מאופי מערכת היחסים שמקיים הפרט עם המערכת הישראלית מזה ועם האוטונומיה הפלסטינית מזה – ולא מגבולות טריטוריאליים. כפי שראינו, במציאות, אין בהכרח חפיפה בין מיקומם הטריטוריאלי של הפרט או הקהילה ובין מעמדם האזרחי או השתייכותם הפוליטית לאומית. בפועל, לא "הקו הירוק" ולא החלת ריבונות רשמית ומלאה מהווים קריטריון קובע למעמדו של אדם תחת המערכת הישראלית. כך למשל, ביהודה ושומרון חיים מאות אלפי אזרחים ישראלים מחוץ ל"קו הירוק", ואילו במזרח ירושלים, שם החילה ישראל ריבונות רשמית ומלאה, חיים מאות אלפי תושבים פלסטינים שאינם אזרחים ישראלים. תושבים אלה, לפי הסכמי אוסלו, אף רשאים להשתתף בבחירות למוסדות הרשות הפלסטינית. מכאן שכבר היום קיימת אוטונומיה פלסטינית משולבת, טריטוריאלית ופרסונלית, המאפשרת לתושבי ישראל שאינם מתגוררים בשטחה להשתייך אליה.

מערכת המעמד הדיפרנציאלי המוצעת בתוכנית ההסדרה מבקשת אפוא "לעשות היגיון בשיגעון", תוך הישענות על ערכים ליברליים יסודיים. היא חושפת את ההיגיון שבבסיס מסלולי המעמד השונים שנוצרו בפועל בשטח – אזרחות ותושבות – שכבר כיום אינם מצייתים להיגיון של "הקו הירוק" מזה או של "החלת ריבונות" מזה, ומסדירה אותם מחדש על פי קריטריונים סבירים ואוניברסליים, בהתבסס על בחירתו האישית של הפרט. בכך, מערכת זו מספקת מענה אמיתי למציאות בשטח: למגוון הקהילות התרבותיות, הדתיות והלאומיות שבמרחב ולאופי פיזורן הגיאוגרפי, במציאות שבה מיקום פיזי אינו משקף, וככל הנראה גם לא ישקף בעתיד, השתייכות פוליטית.

בתוך כך, תוכנית ההסדרה מרחיבה את הקטגוריה שנוצרה בפועל בהסכמי אוסלו, של תושב קבע ישראלי החי תחת ריבונות ישראלית מלאה ובשטחה, אך מחזיק בזכויות פוליטיות באוטונומיה הפלסטינית – קטגוריה שעד כה חלה רק על תושבי מזרח ירושלים. בהתאם למודל

המוצע, יתאפשר גם לאזרחי ישראל ללוות על אזרחותו זו ולהפוך לאזרח משויך של האוטונומיה הפלסטינית אשר אינו מתגורר בשטחה, תוך שמירה על מעמד תושבות הקבע הישראלית.

חשוב להדגיש: תוכנית ההסדרה אינה משנה את המסגרת החוקית החלה על התאזרחות של מי שאינם תושבי הארץ. כלומר, היא אינה מציעה כל שינוי בחוק השבות, בחוק האזרחות או בחוק הכניסה לישראל, בכל הנוגע למבקשי אזרחות או תושבות ישראלית שאינם תושבי המקום בפועל. כמו כן, **למניעת הכרה עקיפה בזכות השיבה** לכלל הפליטים הפלסטינים מ-1948, יובהר כי כל השינויים המוצעים בתוכנית להסדרת סוגיית המעמד מתייחסים אך ורק לתושבי ישראל הריבונית ויהודה שומרון העומדים בתנאים הבאים: מי שהינם אזרחי ישראל; תושבי ישראל מכוח נוכחותם בשטח בשנת 1967 במפקד האוכלוסין שנערך במזרח ירושלים ורמת הגולן, או מכוח היותם צאצא של אדם כזה; או תושבי האוטונומיה הפלסטינית ביהודה ושומרון, שתושבותם הישראלית תוכר מכוח נוכחותם בשטח בשנת 1967 במפקד האוכלוסין או היותם צאצא של אדם כזה.

ויתור על אזרחות ואי יצירת תמריצים להתאזרחות

המערכת המוצעת מניחה כי רוב המחזיקים כיום באזרחות ישראלית ימשיכו להחזיק בה, ואינה מבקשת לשנות מצב זה. עם זאת, היא מכירה בכך שקהילות בדלניות מועטות מקרב אזרחי ישראל עשויות לבחור במעמד תושב. אפשרות זו נועדה לתת מענה למצבים שבהם הפערים העמוקים בסל החובות והזכויות בחברה הישראלית נובעים מחוסר רצון או נכונות מוצהרים של חברי קהילה להשתייך למערכת הישראלית. היא נועדה לאפשר ביטוי לזהות קהילתית אוטונומית בלי לכפות זהות אזרחית מלאה, כלומר: בלי לכפות את מלוא סל חובותיה, ומנגד, גם בלי להעניק את כל סל זכויותיה. אפיק זה מאפשר גם לצמצם את האנומליה הקיימת, שבה בדלנות קיצונית מתקיימת בצד זכויות פוליטיות מלאות. במקומה, הוא יוצר תמריץ שלילי לבדלנות קיצונית: מי שבחר במודע ובמוצהר שלא להיות חלק מהמערכת הישראלית, רשאי לעשות כן, אך במחיר של צמצום סל זכויותיו הפוליטיות.

במקביל, התוכנית מבקשת לוודא את קיומו של מעמד בסיס אוניברסלי לכל תושבי המרחב, באופן שמתחייב מהשליטה האפקטיבית של ישראל בשטח. מנגד, אין התוכנית מבקשת לייצר תמריץ להתאזרחות או לתושבות ישראלית. מאחר שמעמד התושב המוצע מקנה זכויות משמעותיות, מוגנות ויציבות, שאינן ניתנות לשלילה שרירותית, ההנחה – הנשענת על הניסיון של תושבי מזרח ירושלים – היא כי הבחירה בין אזרחות לתושבות תונע פחות מתמריצים חומריים או סוציאליים, שכן אלה כבר מוקנים מכוח התושבות, ויותר מטעמים מהותיים של רצון בהשתייכות אזרחית לקהילה הפוליטית הישראלית. בכך נשמר האיזון: מצד אחד, מסלולי המעמד חלים אוניברסלית ומאפשרים נגישות להתאזרחות, בכפוף לעמידה בתנאים ובקריטריונים שייקבעו בחוק; מצד שני, נמנעת יצירת תמריצים העלולים להגדיל מטעמים מטריאליסטיים בלבד את הביקוש לתושבות או אזרחות ישראלית.

סיווג "תושב עוין" ככלי אסטרטגי ליצירת אופק של שינוי

מנקודת מבט ישראלית, סיווג זה של תושב עוין ניתן כיום בפועל לכלל הפלסטינים ביהודה ושומרון. זכויות יסוד – ובמיוחד חופש התנועה – נשללות כברירת מחדל ובאופן גורף. מדיניות זו מחלישה את ישראל ביטחונית וערכית: היא מטשטשת את ההבחנה בין מי שאינם תומכים באלימות לבין גורמים עוינים, מחלישה את התמריץ להימנע מאלימות, ומייצרת מעגל מתרחב

של תסכול ועוינות. **בהיעדר יכולת להבחין ולהשפיע מעשית ותודעתית, מתמוסס מרכיב משמעותי ביכולת לתמוך תהליך של דהירדיקליזציה.** בפועל, כאשר כולם מוגדרים עוינים, אין משמעות למחיר ההפסד של הבחירה באלימות, ואין בידי ישראל כלים להתחרות על ליבו של "הפלסטיני החציוני" – מי שאינו קיצוני ואינו פעיל טרור, אלא אדם המבקש לחיות חיים נורמטיביים. ענישה קולקטיבית דוחפת גם אותו לתחושת עוינות, ולא מאפשרת להציע לו חלופה אמינה של ביטחון, חופש והזדמנות.

הסיווג המוצע יוצר לראשונה מנגנון המאפשר לישראל להתמודד גם על **התודעה ומרחב הבחירה של הפרט הפלסטיני**: להבהיר כי מי שאינו עוין זכאי לזכויות ולחיים תקינים, בעוד מי שבוחר באלימות נושא במחיר כבד. זוהי תחרות קריטית – לא רק מול גורמי הטרור, אלא גם מול מערכות פוליטיות ותרבותיות אשר מבקשות למשוך את כלל האוכלוסייה לכיוון של עימות מתמיד. לישראל יש אינטרס אסטרטגי מובהק להתחרות על ליבו ותודעתו של הפרט, ולבנות עבור הפרט הבוחר בחיים נורמטיביים אופק אחר וחיובי.

גם אם בשלב ראשון יסווגו רבים כעוינים, עצם ההבחנה יוצרת מנגנון חכם והגון יותר: מערכת תמריצים שמציבה גמול ממשי לנורמטיביות, לצד מחיר כבד לבחירה באלימות. ברמה הביטחונית, זהו מנוף שמגדיל את מחיר ההפסד של בחירה באלימות, מחזק את התמריץ לנורמטיביות ומבודד בהדרגה את גורמי הטרור. ברמה הערכית – הוא מחזיר אותנו לנקודת המוצא: חירות וזכויות הן הכלל; שלילתן היא החריג. אין מדובר בתהליך שניתן לממשו בן לילה. זהו תהליך ארוך וממושך, אך כזה המסמן כיוון פעולה נכון יותר, המחבר בין אחריות ביטחונית לבין מחויבות ערכית, והמייצר אופק אסטרטגי אמיתי לשינוי.

הבחירה החופשית כעיקרון מארגן בעיצוב המעמד הדיפרנציאלי

מנקודת מבט ליברלית בסיסית, ולשם קיומה של חברה הגונה, נדרשים מספר תנאי יסוד לעיצוב מערכת מסלולי המעמד הדיפרנציאליים, כפי שנדונו לעיל:

1. קיומו של **מעמד בסיס**, הכולל חירויות יסוד וזכויות אזרחיות מוגנות לכל אדם החי במרחב הריבונות האפקטיבי.
 2. עיגון **זכות הבחירה החופשית** בנסיבות במסלול המעמד, כך שהוא יהיה תוצר של הכרעה אישית על בסיס קריטריונים עניינים, ולא של שיוך דתי או לאומי.
 3. הבטחת **זכות היציאה והמעבר** בין מסלולי המעמד כזכות חוקתית ראשונה במעלה, לרבות נגישות לתהליך ההתאזרחות.
 4. **תחולה אוניברסלית** של הסדרי המעמד, כך שכל תושב בשטח רשאי לבחור את מסלול המעמד, בכפוף לעמידה בתנאים ובקריטריונים, ללא הבדל דת או לאום.
- תנאים אלה באים לידי ביטוי בעיקרון זכות הבחירה והמעבר הדינמי בין מסלולים, המבטיח כי מערכת מסלולי המעמד לא תהיה מסגרת סטטית, כפויה ומפלה, אלא מבוססת בחירה אישית ושומרת על עיקרון הנגישות לאזרחות לכל תושבי המרחב.

מנגנון הבחירה הקולקטיבי – הצדקה ורציונל

מנגנון זה נועד לאפשר, במקרים חריגים, לקהילות מוחלשות או מנותקות להביע את רצון הקולקטיבי ולבחור באופן חופשי בנסיבות את השתייכותן. מטרתו ליצור מסלול מעבר

קולקטיבי מוסדר ומפוקח ממעמד תושב אוטונומיה פלסטיני מוגן למעמד תושב קבע ישראלי מוגן, ולהבטיח שהמעבר יתבצע באופן המגן על הן זכויות הפרט והן על מרקם החיים הקהילתי. מנגנון זה נדרש במיוחד בחברה שאינה אינדיבידואלית באופייה, ושבחירה אישית בהשתייכות למערכת הישראלית עלולה להיחשב בה כבגידה ולסכן את הנוקטים אותה. שימוש במשאל קהילתי, ככל שהדבר מתאפשר, נועד להעניק לגיטימציה ציבורית רחבה לבחירה ולשמש כלי המאפשר לקהילה להביע את רצונה. חשיבותו עולה במציאות שבה הממשל הפלסטיני, לפחות בשלב זה, אינו דמוקרטי.

במישור העקרוני, מנגנון הבחירה הקולקטיבי נועד גם לתת מענה למצבים חריגים, שבהם קהילה שלמה "נופלת בין הכיסאות": מצד אחד, היא מנותקת בפועל מן האוטונומיה הפלסטינית, ומצד שני, אינה זכאית לשירותים מצד המערכת הישראלית. במצבים אלה, השארת ההכרעה על שינוי המעמד בידי הפרט בלבד אינה נותנת מענה מספק ומחמיצה את ההיגיון האסטרטגי, הערכי והביטחוני שבהכרעה קהילתית רחבה.

להקשר זה, דוגמה אפשרית היא הכפר חרבת זכריה שבגוש עציון – מובלעת פלסטינית מבודדת ברצף התיישבות ישראלי. תושביו מנותקים פיזית ותפקודית מהשטחים שבשליטת הרשות הפלסטינית, נעדרים רצף טריטוריאלי ושירותים בסיסיים, ותלויים בפועל בריבון הישראלי המקיף אותם מכל עבר, אך ללא אפשרות לבחור להשתלב במערכת הישראלית. במקרה זה, על פי תוכנית ההסדרה – ואף שתושב הכפר זכאי כפרט להגיש בקשה למעמד תושב קבע ישראלי מוגן – יש לשקול לאפשר לקהילה כולה, בנסיבות הייחודיות שנוצרו, להביע הכרעה קולקטיבית המותאמת למציאות חייה, אשר מכחישה את חשיפתם של הפרטים לאיום.

יסוד 4 | הסדרת המעמד החוקי ומנגנוני הייצוג של האוטונומיה או "המדינה המשויכת"

יסוד מעמד האוטונומיה הפלסטינית במסגרת הדין הפנימי הישראלי, על בסיס פרדיגמה של "גוף משויך" במידה כזו או אחרת למערכת הישראלית, ולא של "ישות זרה ונפרדת". ההסדרה תתייחס להיבטים הבאים:

1. **כפיפות האוטונומיה הפלסטינית ל"מעטפת החוקתית המשותפת"** – ובתוכה המחויבות לדהירדליזציה והתנערות מאלימות מזה, ולעקרונות יסוד של כבוד לזכויות אדם בסיסיות מזה. "כפיפות" זו מחייבת גם יצירה של מנגנונים מינהליים אזרחיים במערכת הישראלית ומנגנוני ביקורת שיפוטית לאכיפתה.
2. **מנגנוני ייצוג ועמידה כלפי מוסדות הממשל המרכזי** – עיגון מנגנוני ייצוג של האוטונומיה או של תושביה כלפי מערכות הממשל המרכזי שבהן מתקבלות החלטות המשפיעות עליה ועל תושביה; עיגון של זכות העמידה והטיעון כלפי מנגנוני הממשל המרכזי של מי שחש נפגע מהחלטותיהם ופעולותיהם.
3. **אזרח מנגנוני הקשר בין מוסדות האוטונומיה והממשל המרכזי** – מעבר מתקשורת המנוהלת דרך המערכת הצבאית לתקשורת אזרחית בין גופים מקצועיים בממשל המרכזי לבין מוסדות האוטונומיה או תושביה.

4. **אינטגרציה או שיתוף של ידע ונתונים לטובת ניהול מרחבי יעיל** – מנגנוני שיתוף ידע ונתונים, אשר יבטיחו יכולת להפיק תמונת מצב כוללת לשטח כולו בנושאים המחייבים ראייה אינטגרטיבית, כגון: מרשם האוכלוסין, בריאות הציבור, תנועת עובדים וסחורות ועוד.

יסוד רביעי זה ייושם באחת משתי חלופות: (1) במסגרת **הסדר מוסכם** עם ממשל האוטונומיה או "המדינה המשווית" הפלסטינית; (2) במסגרת **הסדרה חד צדדית** ישראלית.

תסריט של הסדר מוסכם יאפשר:

- **עיצוב משותף של המעטפת החוקתית** כולה, ודין מחודש בשאלות הקשורות לחלוקת סמכויות ולעומק האינטגרציה המשפטית והכלכלית, לרבות המנגנונים הדרושים לניהולה.
 - **מנגנוני ייצוג קולקטיבי נרחבים** של האוטונומיה הפלסטינית בצמתי קבלת ההחלטות הרלוונטיים במוסדות הממשל הישראלי, לרבות: המועצה המוניטרית של בנק ישראל, רשות המיסים, מכון התקנים, רשות המים, משרדי האוצר והכלכלה ויחידות ממשל שונות. במידת הצורך, תוגדר הקמת מוסדות משותפים חדשים.
 - **פיתוח מנגנוני קשר אזרחיים מקצועיים חדשים ואינטגרציה מלאה של נתונים**, שיתבססו על תכנון משותף ועל שיתוף פעולה מוסדי מלא.
- בתסריט של פעולה חד צדדית ישראלית, יהיה צורך להסתפק בנקודות הבאות:
- **כפיפות מוגבלת באמצעות סנקציות אזרחיות וזכות עמידה**. "כפיפות" הרשות למעטפת החוקתית תיווצר על ידי הגדרה ישראלית חד צדדית של סנקציות אזרחיות וכלכליות שונות כלפי מנגנוני הרשות וארגונים מתוכה, אשר יפרו היבטים שונים של המעטפת החוקתית – בין אם בהקשר של הסתה והתנגדות, ובין אם בהקשרי הפרת זכויות אדם יסודיות. כן תוגדר זכות עמידה בערכאות ישראליות לפלסטיני החש נכגע מפעולות של הרשות הפלסטינית שאינן עולות בקנה אחד עם המעטפת החוקתית המשותפת.
 - **מנגנוני קשר, ייצוג ועמידה מצומצמים ומכווני פרט**. מנגנוני הייצוג והעמידה מול מערכות הממשל המרכזי הישראלי יהיו מצומצמים יותר, ויעוצבו מול פרטים פלסטינים ו/או איגודים מקצועיים יציגים שאינם חלק ממערכות הרשות (כגון ארגוני יבואנים, רפתנים וכדומה). הם יתבססו פחות על השתתפות בתהליכי קבלת ההחלטות, ויותר על זכות שימוע וערעור.
 - **איסוף חד צדדי של ידע ונתונים באשר לאוטונומיה ותושביה**. ללא שיתוף פעולה מצד הרשות או האוטונומיה הפלסטינית, תמונת המצב בנושאים שונים, שתעמוד לרשות המערכת הישראלית באשר למרחב כולו, תהיה חלקית יותר. היא תופק באופן עצמאי על ידי המערכות האזרחיות הרלוונטיות על פי העניין בממשל המרכזי – מרשם האוכלוסין, למ"ס, משרד הבריאות וכדומה.

הסדרת היחסים עם האוטונומיה: סיכום המשמעויות של שני תסריטי היישום

במסגרת הסדרה עם האוטונומיה	במסגרת הסדרה חד צדדית
כפיפות למעטפת חוקתית משותפת	הותרת מנגנוני הקשר לרשות כפי שהם; הבטחת ציות (compliance) למעטפת החוקתית באמצעות סנקציות אזרחיות חד צדדיות וזכות עמידה בערכאות ישראליות נגד הרשות
מנגנוני ייצוג ועמידה מול הממשל המרכזי	ייצוג מוגבל יותר בהיקף המערכות – בעיקר בדרך של זכות שימוע וערעור על בסיס פרטני או ארגון מקצועי יציג
אזרח מנגנוני הקשר	תשתיות "קבלת קהל" וערכאות ערעור ושיפוט אזרחיות מול הפרט הפלסטיני
אינטגרציה ושיתוף נתונים וידע	איסוף נתונים שיטתי חד צדדי

דברי הסבר

מעבר מפרדיגמה של האוטונומיה כ"ישות זרה נפרדת" לאוטונומיה כ"גוף משויך"

הסכמי אוסלו יצרו בפועל אוטונומיה פלסטינית ולא מדינה ריבונית. אולם בפועל, מעולם לא הוסדרו היחסים בין האוטונומיה לבין המערכת הישראלית, כיחסי אוטונומיה או "מדינה משויכת" מול ריבונות אפקטיבית שבמסגרתה היא מתקיימת ושבה היא תלויה. התבוננות במערכת היחסים בפרספקטיבה כזו, ללא צפי ריאלי ל"היפרדות" ממערכת האם, מעלה את חשיבותם של היבטי הסדרת היחסים המובאים ביסוד זה: כפיפות הגורם ה"משויך" למעטפת חוקתית כוללת; זכות הגורם המשויך ותושביו לייצוג מול מנגנונים שלטוניים במערכת האם, המקבלים החלטות אשר משפיעות עליו; ומנגנוני קשר ודאטה משותפים בין שתי הישויות המנהלות שגרת חיים משותפים באינספור ממשקים, שאינם צפויים להיעלם.

העמימות בשאלת זהות האוטונומיה הפלסטינית מחייבת שני תסריטי יישום – בהסכמה או חד צדדית

ביחס לרשות הפלסטינית, קיימות עמדות מנוגדות: יש הרואים בה גורם עוין שיש לפרקו ולהחליפו, ויש הרואים בה את "הרע במיעוטו" ואף שותפה לאינטרס הביטחוני הישראלי. כך או כך, תוחלת קיומה "ביום שאחרי אבו מאזן" אינה ידועה, בפרט נוכח חוסר האמון הציבורי הפלסטיני בה והמאבקים הפנימיים בתוכה. תוכנית ההסדרה אינה מבקשת להכריע בזהות ממשל האוטונומיה, אלא להדגיש את חשיבותה האסטרטגית של הסדרה חוקית ומוסדית של מערכת היחסים עם ישות זו, ולהתמקד בהבנת משמעויותיה.

תוכנית ההסדרה אף אינה מכריעה בשאלה, אם האוטונומיה הפלסטינית תתבסס על הרשות הפלסטינית הקיימת או על ישות פלסטינית חדשה שתקום בעתיד. היא פועלת בהנחה כי ישות פלסטינית לאומית אוטונומית כזאת או אחרת תמשיך להתקיים תחת ריבונות ישראלית

אפקטיבית בעתיד הנראה לעין, וכי ניהול והסדרה של מערכת היחסים עימה – במלואה בהסדר מוסכם, או באופן חלקי בהסדרה חד צדדית – הינם הכרח המציאות בהווה, ותנאי מקדים ליצירת אופק אסטרטגי לשינוי המציאות בשטח.

מבט מפוקח על הרשות הפלסטינית כפי שהיא מלמד, כי הסיכוי שמתווה התוכנית ייושם בהסדר מולה במתכונתה הנוכחית, הוא נמוך. לכן, יישום המתווה בשלב ראשון צפוי להיות חד צדדי וחלקי. מכל מקום, מאחר שיסוד זה של התוכנית עוסק במישרין בקשר שבין האוטונומיה לבין הממשל המרכזי, הוגדרו בכל זאת שני תסריטים כפי שתוארו בהרחבה לעיל – האחד, שמציג תמונה מלאה יותר של אופי הקשר, אשר תוכל להיות מושגת במלואה רק בתנאי של הסכמה ושיתוף פעולה; והשני, הממוקד באופן שבו יש לפעול בתסריט הסביר של חוסר שיתוף פעולה.

חשיבות ביטחונית וערכית בהסדרת מעמד האוטונומיה תחת המערכת הישראלית

יסוד רביעי זה משלים את שלושת היסודות הראשונים של התוכנית: בעוד אלו עסקו בהסדרת מעמדו של הפלסטיני **כפרט** במערכת הישראלית, הרי שהיסוד הרביעי עוסק במעמד ובמנגנוני הייצוג של הפלסטינים **כקולקטיב לאומי**. בכך, משרת יסוד זה עקרונות ליבה של תוכנית ההסדרה:

- הכרה במגבלות המימוש של ההגדרה העצמית הפלסטינית במציאות הקיימת – ומכאן, בחובתה של ישראל להגדיר מחדש את מערכת היחסים עם הממשל הפלסטיני, באופן שמשקף את המציאות ומשרת את האינטרסים הביטחוניים והערכיים שלה כאחד.
- הכרה בנחיצותם של כלי התערבות אזוריים בשטח האוטונומיה – ליצירת אופק של שינוי. בפרט, הכרה בצורך ביצירת מסגרת משפטית ומוסדית, שתאפשר לישראל לפעול מול מוסדות הממשל הפלסטיני – לפירוק מנגנוני הסתה ממוסדת, תמריצים לטרור וחינוך לשנאת יהודים, וליצירת תשתית ותמריצים שיאפשרו החלפתם באחרים. זאת, מתוך הבנה שבהיעדרם, ישראל אינה מתמודדת עם האיום ותמשיך להידחק לשימוש בכלי מלחמה בלבד.
- הכרה באחריות ובאינטרס של ישראל לפעול לצמצום הפערים הכלכליים – הסדרת מנגנוני הייצוג מבטאת גם את אחריותה של ישראל לפעול לצמצום הפערים, להסרת חסמים על המשק הפלסטיני ולתרומת חלקה למאבק בשחיתות ממוסדת. זאת, תוך הבנה שצמצום פערים כלכליים-חברתיים הוא אינטרס ביטחוני וערכי החיוני ליציבות האזור.

מעמד הפלסטינים תחת המערכת הישראלית: הסדרה אישית וקולקטיבית

שילובם של ארבעת היסודות יחד משלים את תמונת ההסדרה – הן ביחס לפרט הפלסטיני באוטונומיה או במדינה המשויכת, והן ביחס **לקולקטיב** שהאוטונומיה מייצגת – באופן המשרת את האינטרס הביטחוני והערכי של ישראל במרחב:

- מול הקולקטיב הלאומי שהאוטונומיה מייצגת:
- משויכותה למערכת הישראלית – מעניקה לה מעמד וייצוג במוסדות הישראליים.
- כפיפותה למעטפת החוקתית המשותפת והסדרת מערכת היחסים המשפטית איתה – מעניקה לישראל את המסגרת המשפטית והכלים המעשיים להתערבות בנעשה

בשטחיה, שלא רק באמצעים צבאיים. כפיפות זו, לצד הכלים המשפטיים והכלכליים הנוצרים מכוחה, מהווים תנאי הכרחי להתנעת תהליך עמוק ומתמשך של דה־רדיקליזציה.

• מול הפרט באוטונומיה הפלסטינית:

• משויכותו למערכת הישראלית כתושב – מעניקה זכויות אזרחיות, ואף חופש תנועה ותעסוקה למי שלא סווג "עוין".

• כפיפות הממשל העצמי האוטונומי למעטפת החוקתית הישראלית המשותפת – מעניקה לפרט הפלסטיני תושב האוטונומיה הגנה מפני רשויות האוטונומיה.

שילובם של ארבעת היסודות יחד מהווה תנאי הכרחי להגברת הביטחון והיציבות במרחב, בד בבד עם יצירת התשתית להגנה אפקטיבית על זכויות אדם – של יהודים ושל ערבים פלסטינים כאחד.

חלק ד | תוכנית ההסדרה בראי עתידים אפשריים

אחת מהנחות המוצא של תוכנית ההסדרה היא כי בחברה הישראלית, וביתר שאת לאחר 7 באוקטובר, קיים קונצנזוס נרחב באשר לכורח שבהמשך השליטה הביטחונית במרחב. יחד עם זאת, קיימת מחלוקת עמוקה, לא פתירה בשלב זה, בדבר הפתרון המדיני העתידי הרצוי. לכן, התוכנית נמנעת מהכרעה בשאלת הריבונות, ותחתיה, מציעה תשתית מוסדית, משפטית, כלכלית ותודעתית לשיפור מהותי של המצב הנוכחי התומך שינוי טרנספורמטיבי של היחסים בין הצדדים – שינוי שבכוחו לקדם תרחישים עתידיים חיוביים שונים. זאת, גם מתוך הנחה ששינוי עמוק לטובה ביחסים בין העמים הוא תנאי הכרחי לאפשרות של כל הסדר קבע עתידי. בחלק זה נבקש לבחון כיצד, ובאיזו מידה, השינויים המוצעים בתוכנית ההסדרה תומכים תרחישים עתידיים שונים, ובפרט:

- פתרון קונפדרטיבי – שתי מדינות החולקות ריבונות משותפת. פתרון המשלב בין אינטגרציה של תשתיות ומוסדות אזרחיים לבין הפרדה פוליטית-לאומית ותרבותית.
- שתי מדינות ריבוניות נפרדות.
- מדינה אחת, פדרטיבית, בתרחיש של אינטגרציה מלאה או חלקית.

קונפדרציה – שתי מדינות החולקות ריבונות משותפת

תוכנית ההסדרה תומכת בתרחיש קונפדרטיבי ואף עשויה לשמש מתווה לצמיחתו "מלטה למעלה", תוך התאמה לנסיבות הביטחוניות והפוליטיות הקיימות. זאת, בדגש על הנקודות הבאות:

חופש תנועה ותעסוקה במסגרת גבולות פתוחים. התוכנית רואה בחופש תנועה ותעסוקה במרחב יעד ועיקרון יסודי, בדומה למודלים קונפדרטיביים קיימים (כדוגמת האיחוד האירופי). בסיס התושבות המשותף ומסלולי המעמד הדיפרנציאליים מהווים תשתית ליצירת מרחב פתוח ולהכרה הדדית בהשתייכות למערכת פוליטית משותפת.

הפרדה פוליטית-לאומית לצד שותפות מוסדית. המעטפת החוקתית המשותפת המוצעת בתוכנית יוצרת מסגרת נורמטיבית פוליטית על לאומית, המאפשרת יצירת מוסדות משותפים תוך שמירה על זהויות לאומיות נבדלות. גם מערכת מסלולי המעמד, המבחינה בין אזרחות לתושבות על פי השתייכות לאומית (ולא על פי מיקום גיאוגרפי), מניחה תשתית ליצירת מסגרת משותפת הנשענת על מוסדות ותשתיות משותפים מזה, תוך שמירה על הפרדה פוליטית-לאומית מזה – בהתאם לעקרונות קונפדרטיביים.

מוסדות משותפים. הסדרת האוטונומיה הפלסטינית במערכת הישראלית, לרבות קביעת מנגנוני ייצוג למוסדות הפלסטיניים תוך שמירה על עצמאותם, מניחה תשתית ליצירת מוסדות כלכליים, משפטיים ואחרים משותפים.

תוכנית ההסדרה מציעה אפוא תשתית מוסדית, משפטית ותודעתית למבנה קונפדרטיבי או מעין קונפדרטיבי, הצומח מן המציאות הקיימת בשטח, תוך שימור הפרדה פוליטית-לאומית מצד אחד, ויצירה הדרגתית של מערכות ומוסדות משותפים אפקטיביים מן הצד השני.

שתי מדינות ריבון נפרדות

הגם שהתוכנית יוצאת מהנחת קיומה של שליטה אפקטיבית ישראלית במרחב בהווה ובעתיד הנראה לעין, היא אינה חוסמת תרחיש עתידי של היפרדות מדינית – ככל שתתרחש טרנספורמציה מהותית ועמוקה ביחסים בין הצדדים.

נחזור תחילה על שתי הנחות יסוד: (1) בהיעדר שינוי עומק ביחסים בין הישראלים ובין הפלסטינים במרחב, לא ניתן יהיה להגיע להסדר קבע יציב, לא כל שכן להסדר של שתי מדינות ריבוניות נפרדות. (2) לאור התנאים הפיזיים בשטח, גם היפרדות לשתי מדינות ריבון עצמאיות יהיה כרוך, לכל הפחות, בשיתוף פעולה ותיאום הדוקים ושוטפים ביחס לשימוש וחלוקה של תשתיות ומשאבים, וממילא, בהסדרי הביטחון. בין התרחישים העתידיים האפשריים, **כתרון מדיני המבוסס על הפרדה מקסימלית במישורים הביטחוני והכלכלי מחייב ממילא את רמת האמון הגבוהה ביותר בין הצדדים**. בלעדיה, פתרון כזה לא יהיה אלא עלה תאנה למציאות שבה מדינה אחת – ישראל – שולטת בפועל באחרת, במקרה הטוב; ויביא לנסיגה למלחמה קשה, אכזרית ומדממת, במקרה הרע – ובראי מציאות חיינו בעת הזאת.

בלי לעסוק בשאלה אם תרחיש ההפרדה המרבית ישים או רצוי, הרי שתוכנית ההסדרה תומכת ביצירת **התנאים המקדימים החיוניים** גם עבורו, וזאת באמצעות:

טרנספורמציה הדרגתית ביחסים. התוכנית מקדמת שינוי עומק ביחסי הצדדים באמצעות הסדרת מעמד התושבות והאוטונומיה, שנועדו לתמוך בצמצום פערים כלכליים, מיסוד שיתופי פעולה אזוריים וכלכליים וקידום דהירדיקליזציה. מכלול זה מניח תשתית ליציבות ביטחונית ולהגברת האמון בין הצדדים, שכאמור, מהווים תנאים הכרחיים להיפרדות, על רקע מרקם החיים המשותף לשתי האוכלוסיות בתא שטח קטן ותלותן בתשתיות משותפות.

שמירה על הפרדה פוליטית-לאומית. התוכנית שומרת על ההפרדה הלאומית והמוסדית בין המערכות תוך שימור האוטונומיה של המוסדות הפלסטיניים, לרבות עיגונה והסדרתה בחוק הישראלי, כהכנה אפשרית לפרידה עתידית.

חיזוק הכלכלה והמוסדות הכלכליים הפלסטיניים. יצירת מנגנוני ייצוג פלסטיני במוסדות הכלכליים האפקטיביים; הסרת חסמים מצד המערכת הישראלית כצעד תומך פיתוח של מנועי צמיחה למשק הפלסטיני; ופתיחת המרחב לתנועה – כל אלה מחזקים את הכלכלה הפלסטינית ומניחים תשתית להגברת עצמאותה, שהיא תנאי לעצמאות מדינית.

חיזוק מוסדות הממשל העצמי הפלסטיניים. במבט צופה כני עתיד, הסדרת מעמד האוטונומיה הפלסטינית תחת המערכת הישראלית לא נועדה להרחיב את השליטה, אלא לאפשר את שיפור התפקוד העצמאי של המוסדות הפלסטיניים. זאת, באופן שיאפשר, לאורך זמן, להגביר את עצמאותם. קידום תהליכי דהירדיקליזציה, ליברליזציה והתנהלות תקינה של מוסדות אלה, אף הם תנאים הכרחיים לעצמאות מדינית.

תוכנית ההסדרה אינה שוללת אפוא תרחיש של שתי מדינות ריבוניות נפרדות, אך רואה בטרנספורמציה של היחסים וביחזוק מוסדות פלסטיניים אפקטיביים, המקיימים יחסי אמון ושיתוף פעולה עם המוסדות הישראליים, תנאים הכרחיים ומקדימים לכל מתווה היפרדות יציב.

מדינה אחת – על בסיס אינטגרציה מלאה או חלקית

תוכנית ההסדרה תומכת גם בתרחיש עתידי של ריבונות אחת (הכוללת את שטחי יהודה ושומרון), תוך הבחנה בין שתי חלופות עקרוניות: (1) אינטגרציה מלאה – החלת אזרחות שווה וזכויות מלאות לכל תושבי המרחב במסגרת מדינה ריבונית אחת; (2) אינטגרציה חלקית – הכרה באוטונומיה הפלסטינית כיחידה לאומית או כ"מדינה משויכת" למערכת הישראלית, בדומה למודל פוארטו ריקו בארצות הברית. כלומר, שותפות אזרחית ומוסדית חלקית, תוך שמירה על מסגרת לאומית-פוליטית ותרבותית נפרדת, תחת מסגרת ריבונית אחת. עבור שתי החלופות, תוכנית ההסדרה יוצרת תשתית מוסדית, חוקית ותודעתית תומכת:

הסדר חוקתי משותף. המעטפת החוקתית המשותפת מייצרת תשתית אשר יכולה לתמוך בתרחיש עתידי של **אינטגרציה חוקית, מלאה או חלקית**.

בסיס תושבות לכול ונגישות לאזרחות. מודל התושבות והאזרחות, הכולל זכות בחירה ומעבר דינמי ביניהן, יוצר הבחנה מוסדית בין מעמד אזרחי ובין זהות לאומית. בכך, הוא מאפשר אינטגרציה הדרגתית במסגרת מדינתית אחת, או שימור שייכות לאומית נפרדת במסגרת של "מדינה משויכת".

אינטגרציה מוסדית לצד שימור מוסדות פלסטיניים עצמאיים נפרדים. הסדרת מעמד האוטונומיה הפלסטינית במערכת הישראלית במסגרת תוכנית ההסדרה יוצרת תשתית מוסדית משולבת: מוסדות משפטיים וכלכליים משותפים, לצד שימור מוסדות של ממשל עצמי לאומי פלסטיני. מבנה זה מאפשר שילוב אזרחי ומנהלי הדרגתי, בצד שמירה על אוטונומיה לאומית ומוסדית – באופן שעולה בקנה אחד עם עקרונות המודל הפדרטיבי.

תוכנית ההסדרה מניחה אפוא תשתית העשויה לתמוך גם בתרחיש של מדינה אחת, בין אם במבנה פדרטיבי הכולל אינטגרציה מלאה, ובין אם במודל של אוטונומיה משויכת הכולל אינטגרציה חלקית תחת מסגרת ריבונית אחת.

תוכנית ההסדרה בראי תרחישים עתידיים אפשריים

מידת התמיכה	כלים מוסדיים מרכזיים	מידת התאמה
קונפדרציה – שתי מדינות החולקות הסדרי ריבונות משותפת	- הסדר חוקתי משותף - חופש תנועה ותעסוקה בגבולות כתוחים - הסדרת מנגנוני ייצוג לאוטונומיה כתשתית ליצירת מוסדות משותפים - תשתית של יצירת הפרדה פוליטית-לאומית לצד הסדרי ריבונות משותפת	גבוהה
שתי מדינות נפרדות	- שמירה על אוטונומיה לאומית פלסטינית וחיזוק מוסדות הממשל שלה - חיזוק הכלכלה הפלסטינית והסרת חסמים - תמיכה בשינוי היחסים בין העמים	נמוכה
ריבונות אחת – אינטגרציה מלאה או חלקית ("מדינה פלסטינית משויכת")	- מודל תושבות מבוסס בחירה ונגישות לאזרחות - אינטגרציה מוסדית חלקית לצד שימור מוסדות לאומיים עצמאיים - הסדרת מעמד האוטונומיה בחוק הישראלי לרבות הכרה במוסדות לאומיים פלסטיניים	גבוהה

לא ניתן להקל ראש בסוגייה הדמוגרפית בין הירדן לים. אנחנו שרים: "להיות עם חופשי בארצנו". חופשיים כלפי חוץ, כלומר: יכולים להגן על עצמו בעצמנו, וחופשיים כלפי כנים – לנהל את ענייני החברה והמדינה על בסיס נורמות וערכים דמוקרטיים, המעוגנים בחירויות הפרט ובכבוד האדם.

מדינה ששואפת להיות ביתו הלאומי של העם היהודי, וביתו הדמוקרטי של כל מי שחי בה, אינה יכולה להתפרס לאין סוף. כדי להיות חופשיים כלפי כנים, מדינת ישראל זקוקה לרוב יהודי. חירותו של העם היהודי בארצו כרוכה בשמירה על עיקרון זה, שעמד משום כך לנגד עיני הדור המייסד ומי שבאו אחריו, ועומד גם לנגד עיני כל העת.

באופן אישי, אני סולדת מהביטוי "איום דמוגרפי", מן הטעם הפשוט שהוא מסתיר את תכליתו: האיום הוא לא מפני מי שאינם יהודים, אלא מפני **שליטה** במי שאינם יהודים – באמצעים שאינם שוויוניים. זאת, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם האידיאל המפורש של "משפט אחד יהיה לכם, כגר כאזרח יהיה; כי אני ה' אלהיכם"⁷⁹, ו"תורה אחת ומשפט אחד יהיה לכם ולגר הגר אתכם"⁸⁰. ללמדנו שככל שהעם היהודי רוצה לממש את זכותו להגדרה עצמית תוך שמירה על חירותו ותורתו – הוא נדרש לרסן את תאוותיו הטריטוריאליות. האימפריאליות.

כפי שההלכה מציבה סייגים על התאוה, כך במקרה של ישראל – עצמאות מטילה סייגים על התפשטות. ואולם, ההלכה היהודית מלמדת אותנו דבר נוסף: את ההבחנה שבין פתרונות "לכתחילה", שהם אידיאליים, לבין פתרונות של "בדיעבד". אלו האחרונים נועדו לתת מענה למצבי ביניים, שבהם אילוצי המציאות לא מאפשרים לנו ליישם פתרונות אידיאליים או לחשוב במונחים ביניים, מתוך הבנה שבנסיבות הקיימות, חשיבה כזאת עלולה להוביל אותנו לכדי אבסורד מסוכן.

אני חוששת שכיום, בנסיבות ובתנאים הקיימים בשטח, האופן שבו אנחנו מתרגמים את המחויבות שלנו לעיקרון הרוב היהודי, מוביל אותנו בדיוק לשם. בעוד שתכליתו של עיקרון זה היא שמירה על יכולתה של ישראל להתנהל בהתבסס על ערכים דמוקרטיים, הרי שבשם היצמדות לנוסחות בינריות ואידיאליות בתנאים של מציאות קיצונית ומאתגרת – אנחנו שוללים את אותו ערך עצמו שעליו ביקשנו להגן.

כך, בעוד שאילוצי הביטחון מייצרים כורח מציאות מובהק – שאיננו מתכחשים לו – של שליטה מתמשכת במרחב, אנו מתעקשים להתכחש לקיומם של האנשים שחיים בו – מכיוון שאיננו יכולים, מסיבות אמיתיות ומגוונות, להעניק להם מעמד של אזרחות שווה. בשם חוסר היכולת ליישם פתרון אידיאלי, אנחנו שוללים כל פתרון וכל מעמד ממי שחיים תחת שליטה ישראלית אפקטיבית מתמשכת.

הבעיה, אם כן, איננה בעיקרון השמירה על הרוב היהודי, אלא באופן שבו אנו מבקשים ליישמו במציאות הנוכחית: כפתרון אידיאלי, של 0 או 1, בלי להבין שאילוצי המציאות מחייבים אותנו למצוא פתרונות ביניים של בדיעבד – שאינם צודקים כחות בנסיבות – כדי לשמור על תכליתו הראויה של עיקרון זה.

79 ויקרא כד, כב.
80 במדבר טו, טז.

ישראל האפקטיבית שבין הירדן לים איננה "מדינה אחת". היא גם לא "שתי מדינות", ובעתיד הנראה לעין – גם לא תהיה. כרגע, ולרגע – אנו מתבקשים לראות אותה כפי שהיא: ריבונות אפקטיבית מרובדת, שתחתיה מדינה יהודית ודמוקרטית, ולצד מדינה זו – ובתוכה – אוטונומיה נרחבת או מדינה פלסטינית משויכת. ההדחקה של ישראל הזו, "הגדולה", ושל אילוצי המציאות המורכבים שהובילו אליה, לא תעלים אותה ואף לא את האנשים החיים בה. היא רק תעמיק את הבור שענינו הרואות כי בלי חוק וצדק, אין לו תחתית.

תוכנית ההסדרה היא תוכנית של מרחב ביניים, של פתרון "בדיעבד". היא אינה מעוררת בי שמחה או גאווה. אין בי תאווה טריטוריאלית וגם לא בדל שאיפה לשלוט באדם אחר. באותה נשימה, אני יודעת שהתכחשות למציאות שהובילה אותנו עד הלום, התכחשות לאתגרים הקשים המונחים בפנינו, מכל עברינו, מחוץ ומפנים, התכחשות להיותנו רוב שהוא בה בעת מיעוט לאומי ודתי אזורי⁸¹ – לא תהפוך אותי לצודקת יותר וגם לא תרבה שלום בעולם. להפך.

בראי השנים שחלפו, אפשר כבר ממש לראות כיצד הפכו "האיום הדמוגרפי" והאיום הביטחוני לשני צדדים של אותה לולאה הרסנית: אנחנו לא מצליחים להיפרד מהפלסטינים כי יש איום ביטחוני; אבל לא מעניקים זכויות יסוד כי יש "איום דמוגרפי". ואז, בהינתן שלילה קולקטיבית מתמשכת של זכויות יסוד, מתעצמת העוינות שמגבירה את האיום הביטחוני – וחוזר חלילה, במעגל של היזון שלילי ורעיל.

תוכנית ההסדרה מבקשת לשבור את ה"לופ" הזה, או לכל הפחות לאתגר אותו, מחשבתית ומעשית: מצד אחד, **במקום לראות במעמד איום** – לראותו **ככלי מרכזי לשינוי** בדינמיקה וביחסים שבין העמים. כלי ליצירת אופק שיאפשר מרחב פתרונות עתידי שאינו בנמצא כיום. מצד שני, גם לא להציע התאזרחות אוטומטית או לייצר תמריצים להתאזרחות. הגדרת מעמד של תושבות מוגנת, המייצרת ביטחון מכני גירוש שרירותי; מתן זכויות משמעותיות ומהותיות לתושב האוטונומיה הפלסטינית שאיננו עוין; קיומן של זכויות אזרחיות שוות לתושב הישראלי המוגן; והגדרת קריטריונים מהותיים לעמידה בתנאי קבלת האזרחות – כל אלה מקטינים את התמריץ להתאזרחות ישראלית הכרוכה בויתור זהותי ומעשי על אזרחות אחרת, פלסטינית או ירדנית.

לצד זאת, התוכנית כן מאפשרת ואף עומדת על עיקרון הבחירה החופשית בנסיבות. מי שבחר שלא להשתתף מטעמים אידיאולוגיים וזהותיים – פלסטיני ויהודי כאחד – לא יבחר במסלול האזרחות, אך גם לא יוותר חסר מעמד וזכויות. מי שבחר להשתלב ולהתאזרח – ייבחן בהדרגה לפי קריטריונים עניינים ושוויוניים, המייצרים זיקה מהותית בין בחירה בהשתלבות ובין אזרחות.

במבחן המציאות, המקרה של תושבי מזרח ירושלים מאפשר לנו לבצע הערכה (גסה מאוד) – הטעונה בדיקה ומחקר מעמיקים יותר – בנוגע לביקוש לאזרחות ישראלית מקרב תושביה הערבים-פלסטינים. כמעט 60 שנה אחרי סיפוח מזרחה של העיר, כ-8% בלבד מהתושבים מחזיקים באזרחות ישראלית. או במספרים: מתוך אוכלוסייה של כ-384,700 תושבים, נכון לשנת 2022, רק כ-27,000 החזיקו באזרחות ישראלית. בניכוי כ-5,000 תושבי בית צפאפא (שכבר החזיקו באזרחות ישראלית) ואזרחי ישראל ערבים שעברו להתגורר בירושלים, רק כ-22,000 מתושבי מזרח העיר קיבלו אזרחות ישראלית בשנים 1967-2022.

לשם התרגיל, באומדן גס המבוסס על דפוסי מזרח ירושלים, אם מאמצים את "קצב מזרח

81 Regional-Minority Majorities. See Orgad, 2015, p. 182-195

ירושלים" לעניין קבלת אזרחות ישראלית ומחילים אותו על יהודה ושומרון, על בסיס אוכלוסייה פלסטינית המוערכת בכ־3.2 מיליון נפש,⁸² הצפי הלא־שמרני הוא להתאזרחות ישראלית של כ־55-75 אלף איש בעשור, או 350-480 אלף ב־50 שנים.

הגם שמדובר בהערכה גסה ביותר, המניחה לצורך הדיון ובשל מיעוט הנתונים הזמינים שדפוס הביקוש והחסמים יישארו דומים לאלה של מזרח ירושלים – יש בתרגיל הזה כדי לעודד אותנו **להפסיק לחשוב על סוגיית המעמד באופן דיכוטומי**. כפי שתעיד המציאות בירושלים – על כל אתגריה, ויש רבים – סוגיית המעמד יכולה לשמש גם מפתח לשינוי הדינמיקה והיחסים בין הצדדים. לכך שבעוד מספר עשורים, ייפתחו בפנינו אפשרויות שאינן בנמצא כיום.

לבסוף, עלינו לזכור שהדיון ב"איום הדמוגרפי", ביסודו ובמהותו, אינו דיון באיום מספרי, כי אם באיום ערכי וזהותי. בבסיסו מונח האתגר של שמירה על **הצביון** היהודי של ישראל. אפשר לדון בשאלה, מהו צביון זה. מנקודת מבטי ומבטם של רבים, הצביון היהודי אינו נשמר על ידי שלילה קולקטיבית, חסרת הבחנה או תועלת, של זכויות ממיליונים החיים תחת שליטתנו. הוא נשמר על ידי בניית מנגנון הגון, שגם בהינתן אתגרים ביטחוניים קשים ומורכבים, גם במציאות אכזרית ואיומה, מתעקש על ערך כבוד האדם ומאמין באפשרות לייצר אופק אחר.

לכן, התמודדות עם הסוגייה הדמוגרפית בנסיבות המציאות של דורנו אינה יכולה להיעשות באופן עיוור, המחבל בצביון היהודי של מדינת ישראל ובתוך כך באינטרס הביטחוני והערכי שלה. אלא, עליה להיעשות באופן המותאם לנסיבות, גם אם בדיעבד, והמאפשר לנו לשמור עליו.

82 ר' הערת שוליים 8, וכן שם בנוגע למחלוקת בעניין גודל האוכלוסייה הפלסטינית ביהודה ושומרון. לצורך אומדן לא־שמרני, קרי: המניח ביקוש גבוה להתאזרחות ושיעור גבוה של קבלת אזרחות בפועל, בחרתי, לצד מקדמים נוספים, גם בהערכה הגבוהה ביחס לגודל האוכלוסייה, המתבססת על 3.2 מיליון פלסטינים ביהודה ושומרון.

מקורות

אגמון, ת'. (2010). היקף סחר החוץ והעברות הכספים בין ישראל לרשות הפלסטינית. **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**. נדלה מתוך https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/a8f36d8d-f1f7-e411-80c8-00155d01107c/2_a8f36d8d-f1f7-e411-80c8-00155d01107c_11_9089.pdf

אטקס, ח', & ויסברוד, מ'. (2016). החרמת סחורות ישראליות על ידי ארגונים פלסטיניים: השלכות כלכליות. **עדכון אסטרטגי**, 19(3), 25-28. נדלה מתוך <https://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2016/12/עדכן-אסטרטגי-כרך-19גיליון-3.pdf>

אילון, ש'. (2023, 6 באוגוסט). משק בית חרדי: משלם 30% מסים, מקבל 52% יותר קצבאות. **כלכליסט**. נדלה מתוך https://www.calcalist.co.il/local_news/article/bje7xynin

אמנון רמון. (2017). **תושבים, לא אזרחים: ישראל וערביי מזרח ירושלים 1967-2017**. ירושלים: מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

אמסטרדםסקי, ש'. (2023, 23 במרץ). אברכים של ליברליות. **מוסף כלכליסט**. נדלה מתוך [שאלו אמסטרדםסקי נגש מלידת המחנה הליברלי, וממליץ לו להילחם על החינוך | מוסף כלכליסט](https://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2016/12/עדכן-אסטרטגי-כרך-19גיליון-3.pdf)

בג"ץ 282/88, עווד נ' ראש הממשלה ושר הפנים, פ"ד מב(2) 424 (1988).

בןדוד, ד'. (2023, 19 ביוני). ישראל בצומת דרכים. **הרצאה בוועידת הכישורים Skills&Tech של TheMarker ומכללת אפקה**. נדלה מתוך <https://youtu.be/uTHRLHGORGs>

בנק ישראל. (2024). **דוח שנתי 2023**. נדלה מתוך <https://www.boi.org.il/publications/regularpublications/boi-reports/d2023/>

בנק ישראל. (נ.ד.). **המכירות הישראליות לרשות הפלסטינית**. נדלה מתוך <https://boi.org.il/media/mkclzd5t.pdf.101004>

בצלאל סמוטריץ'. (2017, ספטמבר). תוכנית ההכרעה: המפתח לשלום נמצא בימין. **השילוח**. 6 נדלה מתוך [תוכנית ההכרעה: המפתח לשלום נמצא בימין - השילוח](https://www.haaretz.co.il/opinions/2024-08-25/ty-article-opinion/premium/00000191-891f-d31d-a3bf-8fbfbfb40000)

גולן, י', & פרייליך, צ'. (2024, 25 באוגוסט). במציאות הישראלית והפלסטינית המרוב שניתן לחתור אליו הוא היפרדות אזרחית. **הארץ**. נדלה מתוך <https://www.haaretz.co.il/opinions/2024-08-25/ty-article-opinion/premium/00000191-891f-d31d-a3bf-8fbfbfb40000>

גל, י. (2012). יכולת הקיום הכלכלית של מדינה פלסטינית: תובנות וניתוח בפרספקטיבה ארוכת טווח. בתוך א. לביא & י. גל (עורכים), **"פלסטיין" – המדינה שבדרך?** (עמ' 77-107). אוניברסיטת תל אביב: מרכז תמי שטיינמץ למחקרי שלום; מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה.

דטל, ל'. (2023, 12 בדצמבר). בדיון בוועדת הכספים התברר: המדינה מאבדת שליטה על תקציבי מערכת החינוך החרדית. **דה מרקר**. נדלה מתוך [בדיון בוועדת הכספים התברר: המדינה מאבדת שליטה על תקציבי מערכת החינוך החרדית - חינוך - TheMarker](https://www.inss.org.il/he/publication/annapolis)

דקל, א', & מורן-גלעד, ל'. (2021, פברואר). תהליך אנאפוליס: החמצת הזדמנות להסדר שתי מדינות? (מזכר 210). **המכון למחקרי ביטחון לאומי**. נדלה מתוך <https://www.inss.org.il/he/publication/annapolis>

היוזמה לצמצום הסכסוך. (2020). **הסדרת משק החשמל והסרת חסמים בסקטור האנרגיה הפלסטיני**. נדלה מתוך <https://www.tzimzum.org.il/wp-content/uploads/2020/10/בסקטור-האנרגיה-הפלסטיני.pdf>

הכנסת. (2022, 30 במאי). רשות המים לוועדת החוץ והביטחון: ישראל תספק לרשות הפלסטינית 240 מיליון קוב מים בשנה. **אתר הכנסת**. נדלה מתוך <https://main.knesset.gov.il/news/pressreleases/pages/press30052022m.aspx>

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2025, 17 בספטמבר). **ישראל במספרים ערב ראש השנה תפ"ז: נתונים נבחרים**. נדלה מתוך <https://shorturl.at/u6vq8>

המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS). (2024, 18 ביוני). **חוק הגיוס – סכנה לביטחון הלאומי של ישראל. נייר מדיניות**. נדלה מתוך <https://www.inss.org.il/he/publication/recruitment>

המשרד לשיתוף פעולה אזורי. (2021, 17 באוקטובר). Joint Economic Committee (JEC). **ממשלת ישראל**. נדלה מתוך https://www.gov.il/he/pages/jec_morc

חדד, שׁ, & פינקל, מ׳. (2025, ינואר). הסיכון לביטחון המדינה מהתנהלות כלכלית-חברתית של המגזר החרדי. **המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)**. נדלה מתוך https://www.inss.org.il/he/strategic_assessment/ /orthodox-sector

חוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו, התשנ״ה–1994.

חוק יישום הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, התשנ״ו–1996.

חורי, ג׳. (2021, 13 באוקטובר). בבית לחם זועמים על הנחיה ישראלית שתמנע מתיירים ללון בעיר בשל הגבלות הקורונה. **הארץ**. נדלה מתוך <https://www.haaretz.co.il/news/education/2021-10-13/ty-article/> premium/0000017f-f2b9-d8a1-a5ff-f2bbbc310000

טוקר, נ׳. (2024, 19 בנובמבר). המחקר שמוכיח: המדינה מסבסדת את משק הבית החרדי ב-10,000 שקל בחודש. **TheMarker**. נדלה מתוך <https://www.themarker.com/news/2024-11-19/ty-article/> highlight/00000193-40cb-d8aa-a3b3-6edf15c60000

טל, י., & עבריינר, ד. (2009). הרגולציה של שירותי התקשורת האלקטרונית בישראל: הצורך בהקמת רשות תקשורת. **המכון הישראלי לדמוקרטיה**. נדלה מתוך https://www.idi.org.il/media/4482/pp_76.pdf

ישי, א׳. (2022, 31 באוקטובר). זה לא הדמוגרפיה. זה השקר. **המרכז לדיפלומטיה ציבורית ישראלית (IDSF)**.

לוי, א., שפירא, ת׳, & בייקר, א׳. (2012, 21 ביוני). דו״ח על מעמד הבנייה באזור יהודה ושומרון. **הוועדה לבחינת מצב הבנייה באזור יהודה ושומרון**. נדלה מתוך https://www.gov.il/BlobFolder/news/spokeedmond090712/he/documents_doch090712.pdf

לוי, א׳. (2019, 15 ביולי). מהמפעל בשטחים ללקוח בישראל – בלי מחסומים. **ynet**. נדלה מתוך <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5550212,00.html>

ליאור, ג׳. (2021, 16 בנובמבר). שנה אחרי הסכמי אברהם: מו״מ רשמי להסכם סחר חופשי עם האמירויות. **ynet**. נדלה מתוך <https://www.ynet.co.il/economy/article/byrocvxot>

ליס, י׳. (2021). המשרד לשיתוף פעולה אזורי יקים ועדה כלכלית עם הרשות הפלסטינית. **הארץ**. נדלה מתוך <https://www.haaretz.co.il/news/education/2021-10-13/ty-article/>

ליפסון, נ׳. (2025, 17 בפברואר). המחיר הכלכלי של תמיכה בחברה החרדית: 25-30 מיליארד שקל בשנה. **דה מרקר**. נדלה מתוך <https://www.themarker.com/magazine/2025-02-17/ty-article/premium/00000194-d571-df91-ab95-ff7b03fb0000>

לשכת העיתונות הממשלתית. (2023, 27 במרץ). הסכם כלכלי נחתם עם איחוד האמירויות – שר החוץ: ״בשורה חשובה לכלכלת ישראל״. **ממשלת ישראל**. נדלה מתוך <https://www.gov.il/he/pages/unitedarabemirates27323>

מגן, צ׳, & קובזנצב, ס׳. (2022, יולי). מלחמת רוסיה-אוקראינה והשלכותיה. **עדכן אסטרטגי**, כרך 25, גיליון 2. תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), אוניברסיטת תל אביב. נדלה מתוך <https://www.inss.org.il/he/publication/recruitment> pdf.1-וקובזנצב

מגן, צ׳, שרביט-ברוך, פ׳, & בגנוי-מולדבסקי, א׳. (2014, 24 במרץ). סיפוח קרים – ההשלכות הבינלאומיות. **מבט על**, גיליון 532. תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), אוניברסיטת תל אביב. נדלה מתוך <https://www.inss.org.il/he/publication/recruitment> סיפוח קרים – ההשלכות הבינלאומיות – המכון למחקרי ביטחון לאומי

מדינת ישראל, משרד החינוך. (ת.ד.). **מערכת שקיפות בחינוך**. נדלה מתוך <https://minhal-calcala.education.gov.il/transparency-system>

מזכירות הממשלה. (2009, 2 באוגוסט). העברת הוועדה הכלכלית המשותפת הישראלית-פלסטינית (JEC) ממשרד האוצר למשרד לשיתוף פעולה אזורי – החלטה מס׳ 651 של הממשלה. **ממשלת ישראל**. נדלה מתוך https://www.gov.il/he/pages/2009_des651

מזכירות הממשלה. (2022, 23 בינואר). הקמת קרן מחקר ופיתוח תעשייתי בין ישראל לבין איחוד האמירויות הערביות – החלטה מספר 1021 של הממשלה. **ממשלת ישראל**. נדלה מתוך https://www.gov.il/he/pages/dec1021_2022

מלאך, ג., & רביצקי טור־פז, ש'. (2023, 24 במאי). תקצוב החינוך החרדי: העובדות שמאחורי המספרים. **המכון הישראלי לדמוקרטיה**. נדלה מתוך <https://www.idi.org.il/articles/49642>

ממשלת ישראל ואש"ף. (1995). **הסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, נספח V: פרוטוקול בנושא יחסים כלכליים**. נדלה מתוך https://content.ecf.org.il/files/M00259_Thelsraeli-PalestinianInterimAgreement-HebrewText.pdf

משרד הכלכלה והתעשייה. (2020, 4 בפברואר). **רשימת הפריטים הדו־שימושיים שהעברתם טעונה אישור**. נדלה מתוך <https://www.gov.il/he/pages/thelistoftwouseitemswhosetransferrequiresapproval>

משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. (2020). **דוח ביקורת שנתי 70: קציני מטה במינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון**. נדלה מתוך <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/3602-7.aspx>

סוכנויות הידיעות. Ynet. (2022, 20 ביולי). הבית הלבן: רוסיה נערכת לספח שטחים מאוקראינה; חמינאי לפוטינ: "לא נכנעת". **ynet**. נדלה מתוך <https://www.ynet.co.il>

פריזל, ע'. (2020). סיפוח ירושלים המזרחית: מקומם של שיקולים משפטיים בדיונים על עתיד השטח. בתוך י. שני & ה. מודריק־אבן חן (עורכים), **ספר רות לפידות – אסופת מאמרים לכבודה של פרופ' רות לפידות** (עמ' 117-133). מכון סאקר, נבו.

צימרמן, ב., זייד, ר., & וייז, מ. א'. (2006, ספטמבר). **פער המיליון: האוכלוסייה הערבית בגדה המערבית וברצועת עזה**. רמת גן: מרכז בגין־סאדאת למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת בר־אילן (עיונים בביטחון המדינה, 65).

רונן, י'. (2020). פני הלכת עווד – לאן? מעמדם של תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים. בתוך י. שני & ה. מודריק־אבן חן (עורכים), **ספר רות לפידות: אסופת מאמרים לכבודה של פרופ' רות לפידות** (עמ' 97-115). מכון סאקר, נבו.

רמון, א'. (2023). תושבות מוגנת במזרח ירושלים. בתוך ר' כהן (עורך), **ירושלים עם הפנים קדימה: קובץ המלצות לממשלה ה-37** (עמ' 43-41). מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

רשות המים. (2009). **סוגיית המים בין ישראל לפלסטינים**. נדלה מתוך https://www.gov.il/BlobFolder/reports/water_israel_palestinians/he/IsraelRashut.pdf

רשות המיסים בישראל. (2020). **נוהל יבוא לרשות הפלסטינית**. נדלה מתוך https://www.gov.il/BlobFolder/policy/noaalmeches-100920/he/customs_nealim_procedure-for-importation-into%20the-palestinian-authority-100920.pdf

רשות המעברים היבשתיים, משרד הביטחון. (נד.). **רקע על המעברים**. נדלה מתוך <https://maavarim.mod.gov.il/he/AboutUs/Pages/Principles.aspx>

רשת עושים היסטוריה. (2022, 14 באוגוסט). **גוש השקל: ישראל והכלכלה הפלסטינית**. נדלה מתוך <https://www.osimhistoria.com/osim-heshbon/ep66-palestine>

שיזף, ה'. (2020, 21 בפברואר). בנט מבקש למנוע בנייה פלסטינית חוקית בשטח B בטענה ל"קשיים ביטחוניים". **הארץ**. נדלה מתוך <https://www.haaretz.co.il/news/politics/2020-02-21/ty-article/0000017f-e79f-df2c-a1ff-ffdfd2920000>

שני, י., & לביא, מ'. (2024, 25 בפברואר). ההיסטוריה של (א') גיוס החרדים לצה"ל. **המכון הישראלי לדמוקרטיה**. נדלה מתוך <https://www.idi.org.il/articles/53089>

Al-Omari, G. (2023, October 19). How the Palestinian Authority failed its people. **The Washington Institute for Near East Policy**. Retrieved from <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/how-palestinian-authority-failed-its-people>

Bloomfield, D., & Reilly, B. (1998). The changing nature of conflict and conflict management. In P. Harris & B. Reilly (Eds.), **Democracy and deep-rooted conflict: Options for negotiators** (pp. 7-28).

- International IDEA. Retrieved from <https://researchrepository.murdoch.edu.au/id/eprint/36911/1/democracy-and-deep-rooted-conflict.pdf>
- Blum, A. (2000). The Kantian versus Frankfurt. *Analysis*, 60(3), 287-288. <https://doi.org/10.1093/analysis/60.3.287>
- Government of Israel. (1993, September 13). **Declaration of principles on interim self-government arrangements**. Retrieved from <https://www.gov.il/en/pages/declaration-of-principles>
- Hague Convention (IV) Respecting the Laws and Customs of War on Land. (1907). **The Avalon Project**. Yale Law School. Retrieved from https://avalon.law.yale.edu/20th_century/hague04.asp
- International Committee of the Red Cross (ICRC). (1949). **Convention (IV) relative to the protection of civilian persons in time of war**. Geneva, 12 August 1949. Retrieved from <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/gciv-1949>
- Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip. (1995). **Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip**. Retrieved from https://content.ecf.org.il/files/M00259_TheIsraeli-PalestinianInterimAgreement-HebrewText.pdf
- Kretzmer, D. (2000). Book review: Autonomy: Flexible solutions to ethnic conflicts by Ruth Lapidoth. *Israel Law Review*, 34(1), 135-137.
- Kretzmer, D. (2021). **The occupation of justice: The Supreme Court of Israel and the occupied territories** (2nd ed.). Oxford University Press.
- Kretzmer, D. (2023). The occupied territories and Israel's constitutional regime. *Israel Law Review*, 56(3), 397-426.
- Lapidoth, R. (1997). **Autonomy: Flexible solutions to ethnic conflicts**. United States Institute of Peace Press.
- Lederach, J. P. (2003). **The little book of conflict transformation**. Intercourse, PA: Good Books.
- Matthews, G. (1998). Augustine. In E. Craig (Ed.), **The Routledge encyclopedia of philosophy** (pp. 555-556). Routledge.
- Office of the Quartet. (n.d.). **D2D analysis**. Retrieved from <https://www.quartetoffice.org/page.php?id=5f6919y6252825Y5f6919>
- Orgad, L. (2015). **The cultural defense of nations: A liberal theory of majority rights**. Oxford University Press.
- Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS). (2022). **Press release: Population Day 2022**. Retrieved from https://www.pcbs.gov.ps/portals/pcbs/PressRelease/Press_En_InterPopDay2022E.pdf
- Samhuri, M. (2016). Revisiting the Paris Protocol: Israeli-Palestinian economic relations, 1994-2014. *The Middle East Journal*, 70(4), 579-607.
- Shaw, N. (2025, January 10). Conflict management, conflict resolution, and conflict transformation: What's the difference? **Pollack Peacebuilding Systems**. Retrieved from <https://pollackpeacebuilding.com/blog/conflict-management-conflict-resolution-and-conflict-transformation-whats-the-difference>
- Stepanko, V., Kullab, S., & Arhirova, H. (2024, March 15). AP report: Russia imposes its passport on occupied Ukraine, coercing hundreds of thousands into citizenship. **PBS News**. Retrieved from <https://www.pbs.org/newshour/world/ap-report-russia-imposes-its-passport-on-occupied-ukraine-coercing-hundreds-of-thousands-into-citizenship>
- United Nations. (1961). **Convention on the reduction of statelessness**. Retrieved from <https://>

www.unhcr.org/protection/statelessness/3bbb286d8/convention-reduction-statelessness.html

United Nations Special Committee on Palestine. (1947). **Report to the General Assembly** (Vol. I, Supplement No. 11). United Nations. Available at <https://www.jewishvirtuallibrary.org/united-nations-special-committee-on-palestine-unscop>

World Bank. (2019, April 17). **Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee**. Retrieved from <https://www.worldbank.org/en/country/westbankandgaza/publication/economic-monitoring-report-to-the-ad-hoc-liaison-committee-april-2019->

World Bank. (2019, April 17). **World Bank calls for reform to the dual use goods system to revive a stagnant Palestinian economy**. Retrieved from <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/04/17/world-bank-calls-for-reform-to-the-dual-use-goods-system-to-revive-a-stagnant-palestinian-economy>

World Bank. (2024, October). Palestinian territories: Key conditions and challenges. **Macro Poverty Outlook**. Retrieved from <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/65cf93926fdb3ea23b72f277fc249a72-0500042021/related/mpo-pse.pdf>

ישראל

והמדינות, בה חי היו קוממיות מ
ובכל-אנשיים והוריש לעולם כולו
הוגלה העם מארצו בבזוז הזרוע שמר לה
אחד מתפלה ומתקוה לשוב לארצו ולחדש בו
שר היסטורי ומסורתי זה חתרו היהודים בכל דור לשוב וז
העתיקה, ובדורות האחרונים שבו לארצם בהמונים, וחלוצים
ומציעים הפריחו נשמות, החיו שפתם העברית, בנו כפרים ועיר
שוב גדל והולך השליט על משקו ותרבותו, שוחר שלום
ביא ברבת הקידמה לכל תושבי הארץ ונושא נפשו לני
ות.

תרנ"ז (1897) נתבנס הקונגרס הציוני לקול קר
ו היהודית תיאודור הרצל והכריז על זכו
נ בארצו.

הזכרה בהצהרת בלפור מיום ב'
לאומים, אשר נתן במיוחד ת
לבין ארץ-ישראל ולזכו
שנתחנכה על עם
בארופה הוביח (1918)
המוכדת והי
נפתח לו
של

קהילה, עיר, מדינה

הצעה להקמת רשויות
קהילתיות במדינת ישראל

החזקה השלישי

קהילה, עיר, מדינה – החוזה השלישי, מודל המבסס רשויות קהילתיות מוכרות בחוק עם אוטונומיה מורחבת לצד פיקוח מדינתי אדוק, ומביא תוכנית שלמה לטיפול ברובד שמתחת לשלטון המקומי. זאת, כמוצא מהמלכוד של "מדינת מגזרים" וה"חצרות האחוריות" שהיא מצמיחה, לעבר "מדינת קהילות" רבת פנים.

מוסבר דרך התפתחות החוזים החברתיים בישראל: מהחוזה האחיד והחד גוני של "כור ההיתוך" לחוזים מגזריים נפרדים. מצב זה יצר "חצר אחורית" של קהילות המספקות בפועל שירותים חיוניים ללא פיקוח, תוך כגיעה בשוויון, עידוד שחיתות וערעור יסודות האזרחות. מדינת ישראל מצויה במשבר חברתי חמור ומתהלכת על פי תהום, עקב קריסה ממשית של החוזה החברתי, פיצול עמוק בין מגזרים ומלחמת זהויות. המדינה משותקת עקב קונפליקט בלתי פתיר בין שני מודלים כושלים של קיום משותף: מודל הריכוזיות הכופה אחידות (החוזה הראשון), מודל מודל הביזור המפורר המבוסס על אינטרסים מגזריים צרים (החוזה השני). המצב הקיים אף יצר "חצרות אחוריות", שבהן קהילות פועלות ללא פיקוח מדינתי וללא הגנה על הפרטים החברים בהן. נקודת המוצא להצעה היא הצורך הדחוף לסלול **דרך שלישית** – "החוזה השלישי". הסדר מערכתי המכיל את הריבוי תוך שמירה על שותפות ויציבות, מתוך הבנה שלא ניתן להמשיך לחיות ב"וילות מנותקות בג'ונגל" של זהויות. בהסדר החדש, הקהילה והעיר אינן יריבות למדינה, כי אם נדבכים משלימים שלה.

למה המנגנונים הקיימים אינם מספיקים?

- המנגנונים הקיימים יצרו מצב של **"חצר אחורית"** לא מוסדרת שבה קהילות מאורגנות פועלות כ"מיני מדינות" ללא שקיפות ואחריותיות מספקת, וללא הגנה על זכויות הפרט.
- במקביל, מערכות השירותים הציבוריים מתוכננות ברמה הלאומית על פי "אזרח ממוצע" שאינו קיים, וכתוצאה מכך נוצרים שירותים גנריים שאינם מותאמים תרבותית לצרכים הספציפיים של קהילות שונות, ומעוררים מאבק בלתי פוסק על צביונם.
- **ביזור לרשויות המקומיות אינו מספיק**, שכן הוא אינו פותר את בעיית החוזים המגזריים, ואינו נותן מענה לפסיפס העשיר של קהילות שונות בתוך הערים.

המודל המוצע

המודל המוצע הוא **מבנה משולש של קהילה-עיר-מדינה**. מודל זה מבוסס על דימוי של בית ישראלי בעל שלושה מרכיבי יסוד: **השלד** (עמודי היסוד הקיומיים, חובות וזכויות אחידות), **הסלון** (המרחב לעיצוב הזהות המשותפת והישראליות) ו**החדרים** (מרחב הזהות הפרטיקולרית וריבוי הפנים).

הפתרון המוסדי המרכזי הוא כינון **"רשויות קהילתיות"** כרובד שלטוני שלישי, רשמי ומוכר בחוק, לצד המדינה והרשויות המקומיות.

איך זה יעבוד בפועל?

הרשויות הקהילתיות לא תתבססנה בהכרח על טריטוריה, אלא על השתייכות וולונטרית של אזרחים לבחירתם, בהתאם לערכיהם, צוריהם ותחומי העניין שלהם. רשויות אלו תקבלנה סמכויות מוגדרות ומשאבים ציבוריים לנהל תחומים כמו תוכניות לימוד ייחודיות, שירותי רווחה מותאמים, תרבות ופנאי, תחת פיקוח ורגולציה. המערכת תבטיח זכות יציאה מוחלטת ובלתי מותנית לכל חבר קהילה. היא תאפשר למדינה לנהל את הקהילות, לפקח ולתמרץ אותן באמצעות "מטריצת התרומה הקהילתית", המעודדת תרומה כלכלית וחברתית לכלל החברה הישראלית.

המודל שואף ליצור "חוזה שלישי" בין האזרחים למדינה – כזה שאינו מבוסס על כפייה או אחידות, אלא על הכרה, שותפות וביזור סמכויות.

התרומה המצופה לחברה הישראלית

- המודל ייצור חברה שבה הגיוון הוא מקור כוח ולא חולשה.
- המערכת תחולל "ריבוי אחדות", תשכר את איכות השירותים הציבוריים ותתאים אותם לצרכים אותנטיים.
- יצירת מערכת תמריצים חדשה תעודד אחריות חברתית וכלכלית ותבטיח שמי שתורם לחברה יקבל השבה הולמת.

למה עכשיו?

ישראל מצויה ברגע קריטי של קריסה בלב האומה. האירועים האחרונים – ממבול הבחירות, דרך הרפורמה המשפטית ועד טראומת 7 באוקטובר – חשפו קרעים מוחלטים והובילו להתפרקות פנימית. עלינו לבחור בין התפרקות לבין בנייה מחודשת של אבן הפינה של חיינו המשותפים. החלפת "מערכת ההפעלה" הבסיסית של המדינה, ליצירת תשתית חדשה לפתרונות מדיניות מגוונים, היא משימה חיונית ודחופה.

המודל של "קהילה, עיר, מדינה" מציע דרך מוסדית להתמודדות עם ריבוי זהויות מבלי לפרק את המדינה, באמצעות חלוקה חכמה של סמכויות והכרה רשמית בגיוון החברתי כבסיס לכוח, לא כאיום. זהו צעד מתון אך מהפכני – חוזה שלישי שבו המדינה מחבקת את הקהילות המרכיבות אותה, במקום להיאבק בהן; והקהילות מחבקות את המדינה המתכללת אותן, במקום להיאבק בה.

תודות לשותפים למסע:

ל"עיתידים לשראל" במכון ירושלים, למר אודי (אהוד) פראוור, לד"ר אסף שפירא, לעו"ד ד"ר מורן נגיד, למר עמיחי פישר, לפרופ' אמנון רז קרקוצקין, לגבר' רוני ברבוי, לחגי קרנר ולרב ישראל וקסלשטין.

לחברי הפורום לישראל רבת פנים, לכל עובדי החוזה השלישי ועתידים לישראל
כתיבה: הרב יוסף קמינר, פרופ' שי שטרן והרב מנחם נאבת

ניהול והפקה: ברוך את מנחם

תשפ"ו – 2025, ירושלים, ישראל

3contract.org.il

office@3contract.org.il

הגדרת הבעיה והדרך לפתרון

מבוא | עלייתו של "החוזה השלישי"

קריסה בלב האומה

מדינת ישראל במשבר, היא מתהלכת על סף תהום. לא עוד סדקים גרידא, אלא קריסה ממשית של החוזה החברתי שלה. התחושה המכרסמת מבשילה להבנה שמהו מהותי נשבר. משהו יסודי במבנה הקיום הנוכחי מהווה סכנה קיומית שאין דומה לה.

הרפובליקה הישראלית הפכה לזירת התגוששות: פיצול עמוק בין מגזרים, מלחמת זהויות והיעדר סיפור משותף, כשקרב ל-50% (!) מתלמידי כיתות א' אינם מתחנכים על הסיפור ציוני ולא מניפים את דגל המדינה, והיתר מפוצלים לעומק בין שני גושים ושני סיפורים. הכול עומד למכירה, לדילים פוליטיים מבוססי אינטרסים צרים של "תן וקח". אין מקום להסכמה ציבורית בסיסית כלשהי, מה שהופך את המרחב הציבורי לקרע מתמשך. הניסיון לחיות ב"יולת מנותקות בג'ונגל" של זהויות, שהתחפש לסובלנות, יצר ניתוק מסוכן שאין בו שותפות בסיסית, ומשום כך, אין קיום למדינה. החוסן הלאומי נשחק, האמון במוסדות קרס, הלכידות התפוררה. ישראל נמצאת במצב של היעדר שותפות, היעדר סמכות והיעדר אמון.

מנגד, השבים משדה הקרב באים עם רוח מלחמתית בריאה לתוך החברה הישראלית ומבקשים לתקן אותה מבפנים. אך לרוב, הם ניגשים עם כלים פשטניים, המבקשים לחזור וליצור איחוד כפוי סביב זהות הגמונית אחת. כוונתם רצויה, אבל מעשיהם נידונו לכישלון חרוץ בחברה הרבגונית שלנו, כפי שניתן ללמוד מההיסטוריה הישראלית הקצרה.

קיצור תולדות הישראליות: שלושה חוזים

ההיסטוריה המורכבת של מדינת ישראל ניתנת לבחינה דרך עדשה של שני חוזים גדולים – שלטוניים, פוליטיים וחברתיים – שעיצבו את תפישת המדינה, השלטון והאזרחות:

- **החוזה הראשון: מדינה עברית – כור ההיתוך (1948-1977).** זהו החוזה הריכוזי וההגמוני בהנהגת בן גוריון בשנותיה הראשונות של המדינה. המטרה המרכזית הייתה לעצב חברה ואזרחות אחידות סביב מבנה ריכוזי של "מדינה עברית". מודל כור ההיתוך ניסה למזג את כלל הקבוצות לזהות אחת, חזקה וסדורה, במחיר של ביטול הבדלים וריכוז כוח. אך הוא יצר שוליים צרים שהלכו וגדלו, שחשו מקופחים ומודרים, והם שהובילו את המהפך של החוזה השני.
- **החוזה השני: מדינה יהודית ודמוקרטית – הדיל המגזרי (1977-2023).** חוזה זה נולד בהנהגת מנחם בגין בשנות ה"מהפך", והיווה היפוך לריכוזיות של קודמו ותגובת נגד לו. הוא התנגד נחרצות למודל "כור ההיתוך" והוביל לביזוריות חברתית. במקום ריכוזיות, נרקמו חוזים חברתיים פרטניים מול מגזרים שונים, תוך העצמתם לכדי ארבעה "שבטים" שונים. החברה התחלקה לזרמים בעלי אינטרסים מובחנים, אשר ניהלו את ענייני המדינה באמצעות דילים פוליטיים בין עסקניהם.
- **קריסת החוזה השני: מלחמת יהודה וישראל – הסרת הרסן (2023-2025).** אירועי השנים האחרונות – ממבול סבבי הבחירות, דרך הרפורמה המשפטית ועד הטראומה המזעזעת של 7 באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" – אינם רק משברים, אלא סימנים לקרעים המוחלטים. השיח הרעיל שבין ישראל "הראשונה" ל"שנייה", המתח בין ליברלים

למסורתיים, ועכשיו בין משרתי הנטל ללא־משרתיים, הגיע לשיא מסוכן של קריסת ההיגיון הפנימי אשר החזיק את המדינה בכל תקופת החוזה השני.

תיאור שני החוזים וקריסתם חושף את הליקויים העמוקים הטמונים בדרך שבה עוצבה מדינת ישראל – החל מהדרישה לאחידות כפויה (בחוזה הראשון) ועד לניווט שנוצר על ידי הפיצול והאינטרסים הצרים המגזריים (בחוזה השני). תהליך זה הוביל להתפרקות הפנימית שאנו חווים כיום. מדינת ישראל משותקת על ידי קונפליקט בלתי פתיר בין שני מודלים כושלים של קיום משותף. עליה להשתחרר מהצורך להכריע – ריכוזיות מדכאת או ביזוריות מפוררת. הניסיונות ההיסטוריים להכרעה זו תמיד הסתיימו בכישלון.

הבעיה המהותית טמונה בהנחה שמדובר בבחירה הכרחית. יש צורך דחוף בסלילת דרך שלישית: מתווה שאינו בוחר בין דכאנות לבין כאוס, אלא מבוסס על הבנה מערכתית ולא מקוטבת. ברגע קריטי זה, "החוזה השלישי" מבקש להתעלות מעל הדו־קוטביות הזו ולכונן מבנה המכיל את הריבוי תוך שמירה על שותפות ויציבות. זוהי סלילת דרך דרמטית לכינון מחדש. למציאת חוט שדרה ישראלי שיכיל את כל חלקינו בלי להתיך אותנו למקשה אחת, רגע לפני שהקרע הפנימי שובר את המדינה מבפנים. זהו רגע של חשבון נפש, שבו אנו חייבים לבחור בין התפרקות לבין בנייה מחודשת של אבן הפינה של חיינו המשותפים.

ליבת החוזה השלישי: שותפות ישראלית רבת פנים

אנו פועלים לייצר חוזה ישראלי שלישי הממוקד סביב העיקרון המכונן של "שותפות ישראלית רבת פנים". עיקרון זה מכיל בתוכו את שלושת קודקודי המשולש של החוזה החדש: שותפות. ישראלית. רבת פנים. שלושה עקרונות מרכזיים, שמטרתם לפתור את כשלי שני החוזים הקודמים.

המודלים החברתיים הקודמים כשלו מפני שניסו לפתור מורכבות בפתרונות חד־ממדיים: החוזה הראשון כפה אחידות, והשני הניח שהגיון יכול להתקיים ללא מסגרת משותפת. החוזה השלישי מציב אלטרנטיבה מערכתית, המבוססת על דימוי של בית ישראלי משותף עם שלושה מרכיבי יסוד: שלד, סלון וחדרים. המודל החדש דורש הפרדה פונקציונלית בין שלושה תחומי פעולה שונים, תוך יצירת קשרים מחברים ביניהם:

חלק הבית (הדימוי)	משמעותו במדינה	תפקידו המהותי
השלד	עמודי היסוד הקיומיים: חוק ומשפט, חוקי יסוד, חובות וזכויות אחידות, צדק ויושר.	זהו רכיב ה שותפות של החוזה השלישי. בסיס ניטרלי צודק שמחייב את כולם באופן שווה, ושבלעדיו המדינה אינה יכולה לשרוד.
הסלון	המרחב לעיצוב הזהות המשותפת: צביון, אופי ציבורי וזהות המדינה. "הסיפור המשותף", ה"טוב המשותף" והמוסדות הממלכתיים המשותפים.	זהו רכיב ה ישראליות של החוזה השלישי. המקום המשותף שבו כל האזרחים משתתפים באופן שווה בעיצוב ה"משותף".
החדרים	מרחב הזהות הפרטיקולרית: קבוצות וקהילות, תפישות ואמונות קהילתיות.	זהו רכיב ה ריבוי הפנים של החוזה השלישי. המקום שבו הזהויות השונות מעצבות את מרחבן הפרטי בלי התערבות חיצונית.

בדימוי הבית המשותף, השלד מחזיק את עמודי היסוד, עמודי התווך. את היציקות החזקות, המתקיימות מעבר לשאלות העיצוביות המשתנות שמאפיינות את הבית – והמאפשרות להחזיק את קיומו של הבית. הסלון הוא המקום שבו יושבים כל בני הבית ומנהלים שיחות משותפות, מעצבים ברוחם המשותפת את האסתטיקה של הבית המשותף. ואילו החדרים הם המקום שבו כל פרט מתכנס לרשותו הפרטית בתוך הבית, מעצב אותו כרצונו ולפי טעמו ומעניק לו את זהותו הפרטיקולרית.

לפי דימוי זה, השלד מהווה את החלקים הבסיסיים של המדינה במובן של עמודי יסוד – נושאי החוקה, חוקי היסוד, חובות וזכויות אזרח ומשפט צדק. אלה מהווים בסיס "ניטרלי" של המדינה, אשר בלעדיו, אין לה אפשרות לשרוד מבחינה קיומית. הסלון, לעומת זאת, הוא המקום שבו שאלות הצביון, זהות המדינה והאופי הציבורי בה באות לידי ביטוי. זהו המקום המשותף שבו כל אזרחי המדינה משתתפים שווה בשווה כדי לעצבו. החדרים, לעומת זאת, הם המקום שבו הזהויות של הקבוצות והקהילות השונות מתכנסות ומעצבות את המרחב האישי שלהן לפי התפישות, האמונות והרצונות שלהן, ובלי לצאת בכך מן החדר שלהן.

חדרים וריבוי פנים: הצעה להקמת רשות קהילתית בישראל

מסמך זה עוסק בפיתוח ה"חדרים" של הבית, אשר יאפשרו את "ריבוי הפנים" הישראלי בתוך בית משותף. המסמך מבוסס על קריאות רבות שעלו במשך השנים ליצירת ביזור בישראל, אולם לרוב עסקו ברשויות המקומיות – מתוך מחשבה על ביזור "מלמעלה למטה". במסמך זה מוצעת מהפכה קופרניקאית של מערכות המדינה: לצד המדינה והעיר, אשר מכוננות מלמעלה, אנו מציעים את "הקהילה" – כרכיב הצומח מלטה, והמדינה פוגשת אותו למעלה, מכירה בו ומסדירה אותו.¹

הפרק הראשון במסמך מנתח את המצב הקיים, של ארבעה חוזים חברתיים שונים לארבעה מגזרים נבדלים. החוזים של המגזר החרדי והערבי מיקמו אותם ב"חצר האחורית" של המדינה, לטוב ולרע. שם הם פיתחו את זהותם באין מפריע, אך גם ללא חובות וללא הגנה ישירה של המדינה על האזרח. ההגנה המדינתית נגעה רק לסדר החברתי הקולקטיבי בתיווך ראשי המגזר. בינתיים, החוזה של המגזר "הכללי" המשיך להתקיים כרחוק ולא מותאם. מערכות השירותים הציבוריים מתוכננות ברמה הלאומית על פי "האזרח הממוצע", שאינו קיים במציאות. התוצאה היא מאבק בלתי פוסק על צביונם התרבותי של השירותים המדינתיים. כל שר בכל משרד משנה מהיסוד את השירותים ה"כלליים". כך נוצרים שירותים גנריים שאינם מותאמים לצרכים הספציפיים של קהילות שונות, אינם מביאים בחשבון הבדלים תרבותיים או דתיים, ולעיתים אף סותרים את הערכים של האוכלוסיות שאותן נועדו לשרת.

לצד זאת, עבור המגזר הדתי-לאומי נוצר חוזה ייחודי בתוך החוזה הכללי, ומגזר זה נהנה לרוב משני החוזים גם יחד – הן מ"הכללי" והן מהייחודי לו. מנגד, המסורתיות – קבוצה חברתית ייחודית בישראל מבחינה מבנית – הם "השבט הבלתי נראה", שאינו משתייך לאף חוזה חברתי מהארבעה הקיימים, אלא נמצא בתחום הביניים ביניהם.

לקראת סוף הפרק הראשון עולה טענה יסודית של ההצעה, כי הדרך להתגבר על המבנה המגזרי איננה בחזרה לכור ההיתוך של מדינה-אזרח, כי אם בביסוסן של "הקהילות".

1 במסגרת "עיתידים לישראל 2023", תנועת "אנחנו" העלתה הצעה שלפיה כל 6% מהאוכלוסייה יוכלו ליצור קהילה משלהם שתוכר על ידי המדינה. יש בהצעתם קרבה מסוימת לרעיון שאנו מפתחים במסמך זה.

פרק ב' מלבן מה בין מגזר לקהילה. עולה בו ההבנה שהמגזרים הינם מונופולים, ורק ריבוי קהילות ממוסדות ומוסדרות על ידי המדינה יאפשר את ריבוי הפנים הישראלי. קהילה היוצאת מגבולות המגזר והעומדת בפני עצמה במערכת יחסים ישירה מול המדינה, במצב שהחוצה האזרחי היסודי הוא עם המדינה, וללא התיווך של החוצה המגזרי – זוהי אבן ראשה של כינון החוצה השלישי, המאפשר חוצה אחד רב פנים.

פרק ג' סוקר את המורכבות המגוונת של הקיום הישראלי, ומראה כי בקהילות ניתן להביא לכדי מימוש. מתוך סקירה של תולדות הקריאה לביזור בישראל, מצביע הפרק על כך שרק ביזור לקהילות יוכל לעבוד. מועלית בו טענה מעניינת: "מדינה יהודית" היא למעשה "מדינת קהילות", וקיום בקהילות משקף את הדנ"א של העם היהודי לדורותיו.

פרק ד' הוא ליבת המסמך, ובו מועלית ההצעה המוסדית המרכזית: כינון "רשויות קהילתיות" כרובד שלטוני שלישי, רשמי ומוכר בחוק, לצד המדינה והרשויות המקומיות. החידוש המהותי הוא שרשויות אלו אינן מבוססות בהכרח על טריטוריה (מקום מגורים), אלא על השתייכות וולונטרית. כל אזרח יוכל לבחור להשתייך לרשות קהילתית בהתאם לערכיו, צרכיו ותחומי העניין שלו. רשויות אלו יקבלו סמכויות מוגדרות ומשאבים ציבוריים לנהל את התחומים הרלוונטיים לחבריהן – החל מתוכניות לימוד ייחודיות, דרך שירותי רווחה מותאמים ועד לפעילויות תרבות ופנאי. כל זאת, תחת פיקוח ורגולציה, אשר יבטיחו מנגנוני בקרה, שקיפות והגנה על זכויות הפרט. עוד מבקשת ההצעה לקדם הכרה משפטית בקהילות – ומכאן גם יכולת של המדינה להגן עליהן מהמונופול המגזרי, ויכולת של מערכת המשפט להגן על חבריהן מהתעמרות קהילתית.

פרק ה', כשמו, עוסק ב"מימון, רגולציה ותמריצים לשותפות ישראלית" של הקהילות. הוא מראה כי הקמת רשויות קהילתיות מאפשרת למדינה לנהל את הקהילות, לפקח עליהן ולתמרץ אותן למטרות ולערכים המוגדרים על ידה, בלי ליפול למונופול המגזרי. הפרק מסדיר את זכויות היציאה והכניסה של אזרח מקהילה ואליה כעמודי תווך, ומעמיד הבטחת זכות יציאה מוחלטת ובלתי מותנית כאבן פינה של המערכת כולה. מוצעים מערכת אכיפה מיוחדת ומנגנון ליישוב סכסוכים קהילתיים. לצד זאת, בעולם שבו קהילות מתרחבות ומתחזקות, קיים חשש מריכוז כוח מופרז בידי קהילות בודדות או רשתות קהילות, שעלולות להפוך למונופולים אימתניים. אלו עלולים לדרוס או לבלוע קהילות חלשות יותר הפועלות תחת רשותם, להשתלט על המרחב הציבורי באופן בלעדי, או להפוך רשתות קהילתיות למגזרים ולכלים של שליטה פוליטית מפלגתית. כדי למנוע תופעות אלו, מוצע להקים "רשות להגבלים קהילתיים" שתפקח על השוק החופשי של הקהילות, בדומה לרשות להגבלים עסקיים המפקחת על השוק החופשי העסקי.

פרק הסיום, מציב כי הצעתנו להקמת רשויות קהילתיות בישראל מהווה למעשה הצעה להחלפת "מערכת ההפעלה" הבסיסית של המדינה. המשמעות המעשית היא שכל הצעת מדיניות עתידית – בין אם בתחום החינוך, הבריאות, השוויון בנטל, השירותים החברתיים או התרבות – תידרש להגדיר מחדש את חלוקת הסמכויות והאחריות בין שלוש רמות הממשל: הרשות הקהילתית, הרשות המקומית והרשות המדינתית. במילים אחרות, במקום הגישה הנוכחית של חלוקה דו־ממדית (מדינה־עירונית), נוצרת חלוקה תלת־ממדית, אשר מחייבת כל יוזם מדיניות להחליט אילו שירותים וסמכויות יועברו לכל רמה.

רפורמה זו אינה רק שינוי מבני, אלא יצירת מסגרת חשיבה חדשה שתאפשר גמישות רבה יותר, התאמה לצרכים מקומיים ופתיחת אפשרויות למדיניות חדשנית שלא נמצאו במסגרת

המבנה הקיים. ייסוד חוזה שלישי וכינון רשויות קהילתיות ייצרו חברה שבה הגיוון הוא מקור כוח, ולא חולשה. חברה שבה המורכבות מאפשרת פתרונות יצירתיים יותר לבעיות, ושכל אזרח בה חש שהוא יכול לתרום ולהשפיע מתוך הזהות האותנטית שלו. זוהי חברה שיכולה להתמודד עם אתגרים מורכבים, כיוון שיש לה גישה לכל המשאבים התרבותיים, הרעיוניים והחברתיים של כל קהילותיה, ובמקביל, יש לה יכולת לפעול כיחידה אחת כשהדבר נדרש.

מבנה מערכתי של חדרים, סלון, שלד – קהילה, עיר, מדינה – יאפשר להתוות חברה עשירה, מגוונת ומשגשגת, שבה כל אזרח יכול להיות אותנטי לעצמו תוך שמירה על ערכים משותפים של דמוקרטיה, שוויון, חובות וזכויות. זהו הבסיס לחברה מודרנית-מסורתית המכילה את כל אזרחיה והמספקת להם שירותים המותאמים לזהותם הייחודית, תוך הבטחת אותנטיות לכל קהילה. היצירתיות העולה משילוב בין מודרניות למסורת, הכלה, עושר תרבותי ויצירת חברה עשירה ומגוונת, לצד יציבות חברתית תוך שינוי מתון – זוהי ליבת הישראליות בעידן החוזה השלישי.

טרם ניגש לעובי הקורה, **נבקש להודות ל"עיתידים לישראל"** במכון ירושלים למחקרי מדיניות, בראשותו של מר אודי (אהוד) פראוור, על שהיו לנו חממה לגידול מסמך זה. תודה לד"ר אסף שפירא, לעו"ד ד"ר מורן נגיד ולמר עמיחי פישר על ההערות והתובנות המכימות בכל מהלך הכתיבה, ושוב תודה רבה לאודי על המסירות, הפתיחות והמקצועיות. התרומה שלכם עשתה את המסמך למה שהוא. תודה מיוחדת לרב מנחם נאבת, ראש מרכז חכמה, על הבסיס הפילוסופי של המסמך ועל הניתוח המושגי בהבחנה בין מגזר לקהילה. תודה לפרופ' אמנון רז-קרקוצקין, על תובנות מעוררות השראה שהעשירו את המסמך. תודה לרוני ברבוי על הליווי בפיתוח המסמך בכל שלביו.

פרק א' | מארבעה חוזים מגזריים לחוזה אחד רב פנים

מחווה יחיד ואחיד לארבעה חוזים נפרדים

עם הקמתה הכריזה ישראל כי היא "תהא מושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונם של נביאי ישראל" ו"תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה". השאיפה היסודית של מדינה מודרנית, המושתתת על יסודות החירות והצדק, מבוססת על עיקרון מהותי של חוזה חברתי אחד ויחיד בין המדינה לכלל אזרחיה. חוזה זה מגדיר מערכת אחידה של זכויות וחובות החלה על כל אזרח באופן שווה, והמהווה בסיס לסולידריות ולמחויבות הדדית. בן גוריון יצר חוזה חברתי אחיד של "כור היתוך" ריכוזי, ולמעט מספר חריגים משמעותיים בשוליים, זה היה המצב בימי קום המדינה ולמשך כ־30 שנה – פרק זמן שאותו אנו מכנים כתקופת "החוזה הראשון".

החוזה החברתי של כור היתוך האחיד לא החזיק זמן רב, ובמימי "המהפך" של מנחם בגין נוצר ה"חוזה השני". בתקופה זו התפתחה בישראל מציאות חריגה: במקום חוזה חברתי אחד, המדינה מקיימת ומתחזקת ארבעה הסכמים חברתיים נפרדים עבור כל אחד מהמגזרים (שנשיא המדינה ראובן ריבלין כינה ב־2015 בשם המכונן "שבטים"): חרדים, ערבים, דתיים־לאומיים וחילוניים. כל מגזר חתום על "הסכם" שונה עם המדינה, המגדיר עבורו מערך ייחודי של זכויות וחובות. לאורך השנים הלכו והתהוו ארבעת ההסכמים לא כווריאציות קלות על נושא משותף, אלא כהסדרים שונים מן היסוד: מי משרת בצבא ומי פטור; איזו מערכת חינוך מקבלת תקצוב עודף; היכן מותר לבנות והיכן אסור; ואפילו איזה סוג של אזרחות מעודדת המדינה – אקטיבית ותורמת או פסיבית ונתמכת. החוזה השני הוא אפוא ארבעה "חוזים מגזריים" שונים, כשכל מגזר "חתום" על חוזה חברתי שונה.

ריבוי החוזים מרוקן את האזרחות הישראלית מתוכנה המאחד. במקום מדינה אחת עם אזרחים שווים, נוצרו למעשה ארבע מדינות־משנה החיות זו לצד זו, כשכל אחת מהן מפתחת נאמנות נפרדת למוסדותיה ולהסדריה הייחודיים, על חשבון הנאמנות למסגרת הישראלית המשותפת.

החוזה החרדי והערבי – החצר האחורית

ה"חצר האחורית" היא אחת התופעות הדרמטיות שהתחוללו במדינת ישראל בעקבות החוזה השני. זהו מרחב לא־פורמלי שבו מתרחשת המדיניות האמיתית, מעבר לדיונים הרשמיים בכנסת ובממשלה. כאן מתבצעים הדילים האמיתיים, ההחלטות החשובות, חלוקת המשאבים והכוח. החצר האחורית מתאפיינת בחוסר שקיפות ובהיעדר אחריות ציבורית. הדילים נעשים מאחורי דלתים סגורות, בין עסקנים שאינם נבחרים בבחירות, ובדרכים שהציבור אינו מודע להן. אין פרוטוקולים, פיקוח ציבורי או דרכים לדרוש אחריות ממוקבלי ההחלטות. המנגנון מבוסס על עסקנות מגזרית. כל מגזר מפתח שכבה של עסקנים, ראשי חמולות, מוכתרים ומתווכים, שתפקידם לייצג את האינטרסים שלו מול המערכת הפוליטית ומול המגזרים האחרים. המתווכים הללו הופכים לבעלי כוח משמעותי החזק מכוחן של מערכות החוק והמשפט.

בעת כתיבת הדברים, החרדים והערבים מהווים יחד קרוב ל־50% מתלמידי כיתות א' במדינת ישראל. יוצא אפוא שהחוזה החברתי שלהם ממקם כמחצית מאזרחי ישראל בחצר האחורית.

חוזה זה בנוי לא על יחסי אזרח־מדינה, כי אם על מתווכים בין השניים. קהילות רבות ומגוונות בישראל פועלות כגורמים מתווכים בין האזרח הבודד ובין המדינה, ומספקות לחבריהן מכלול נרחב של שירותים – מחינוך ורווחה ועד תעסוקה ושירותי דת. קהילות אלו, שמקורן במבנים המסורתיים של העולם החרדי והערבי, התפתחו כמענה טבעי וכתגובת נגד לכך שהמדינה לא הצליחה להעניק שירותים באופן מספק או מותאם תרבותית.

כיום מתמודדת ישראל עם פער הולך וגובר, בין המציאות החברתית המורכבת בשטח לבין המסגרת המשפטית והמוסדית הפשטנית של יחסי אזרח־מדינה, המעוגנת בתפישה הקלאסית של המדינה המודרנית. בפרק זה אנו מבקרים את מודל הקהילות כפי שהוא כיום. אולם חשוב לציין שהביקורת באה מתוך אהבה ודאגה לעתיד הקהילות ומתוך אמונה בערכן. בפרויקט זה אנו פועלים לשכלל את המודל הקהילתי ולהסיר ממנו את החוליים והעיוותים שדבקו בו, כפי שרופא מטפל בחולה שהוא דואג לו. מתוך ביקורת בונה זו, אנו חותרים להוציא את המודל הקהילתי מפעילותו הנוכחית ב"חצר האחורית" הלא־מוסדרת של המדינה, ולהכניס אותו אל תוך הבית הישראלי המשותף כ"חדרים פרטיים" עם מעמד מכובד ולגיטימי.

אחת הבעיות המרכזיות טמונה בכך שפעילות קהילתית מסורתית זו מתרחשת בחסות מסגרת משפטית לא מתאימה. בחברה החרדית, היא מבוססת על דיני עמותות אשר תוכננו לארגונים בעלי מטרות מוגבלות, ולא לישויות מקיפות המנהלות את כל היבטי החיים של חבריהן. התוצאה היא מצב של "פעילות קהילתית מוסווית", שבו קהילות מנהלות בפועל מערכות חינוך שלמות, מוסדות רווחה, מערכות השמת עבודה ובתי דין, במסווה של עמותות רבות זרועות שאינן משקפות את המורכבות ואת היקף הפעילות האמיתית.

בחברה הערבית, הפעילות החמולתית־קהילתית מבוססת על רשויות מקומיות. השר לשעבר עיסאווי פריג' התבטא פעם כי "רוב ראשי הרשויות הערביות – ראשי חמולות".

מחקרים ומקורות רשמיים חושפים חדירה של ארגוני פשיעה חמולתיים לרשויות המקומיות הערביות, תוך ניצול המבנה הקהילתי־חמולתי המסורתי.² הממשלה הכירה רשמית בחומרת המצב בהחלטה 549 משנת 2021, שקבעה "סיוע וליווי לרשויות מקומיות ערביות להפחתת הלחצים של גורמי פשיעה עליהן, להגברת המשילות בתחומן", ואף שקלה לדחות בחירות בתריסר רשויות ערביות בשל התערבות של ארגוני פשיעה בהליך. דוחות מבקר המדינה מ־2018 ו־2021 תיעדו את ההחרפה המתמשכת של התופעה, ו־95 הרוגים בחברה הערבית ב־2019 מעידים על ההשלכות הקטלניות של מאבק הכוחות על השליטה המקומית. בחמשת החודשים הראשונים של שנת 2025 כבר נרצחו 100 בני אדם בחברה הערבית.

כל אלה יוצרים את אותה "חצר אחורית" – שטח נרחב של פעילות ציבורית שמתרחשת מחוץ לפיקוח המדינתי הרגיל, ללא מנגנוני אחריותיות ברורים וללא הגנות מספקות על זכויות הפרט. בחצר האחורית הזו פועלות למעשה "מיני מדינות" עם תקציבים של מיליוני שקלים, רשתות המשרתות עשרות אלפים ומערכות השפעה פוליטית וחברתית משמעותיות. כל זאת בצורה לא שקופה, ללא הליכי בחירות דמוקרטיים, ללא מנגנוני פיקוח ציבורי וללא זכויות ערעור אפקטיביות עבור הפרטים המושפעים.

2 תחקיר "שיחה מקומית" תיאר כיצד "ארגוני הפשע הערביים חדרו לחלק גדול מהמועצות המקומיות ושולטים בהן. ארגוני פשע יושבו במטות הבחירות אצל חלק מהמועמדים ביישובים הערביים ואף מימנו קמפיינים". עארף ס', 2020.

מצב בעייתי זה מתחדד כאשר **התקציבים הציבוריים זורמים לפעילות הלא־מוסדרת הזו**, בלי שהמדינה יודעת נאמנה למי היא נותנת את הכספים וכיצד הם מנוצלים. כך למשל, עמותת חינוך של קהילה מסוימת עשויה לקבל מיליוני שקלים מתקציב החינוך, אך המדינה אינה יכולה לדעת מי באמת עומד מאחורי העמותה, איך מתקבלות בה החלטות לגבי המדיניות החינוכית, ומה קורה לתלמיד שהוריו רוצים להעבירו למערכת אחרת. הדבר יוצר מצב של "מימון עיוור", שבו המדינה מקצה תקציבים נכבדים לגופים אשר אינם כפופים לעקרונות השקיפות והאחריותיות המדינתית.

הבעיה מתרחבת עוד יותר כאשר הקהילות הללו מתחילות **לספק שירותים שהם עקרונית שירותי מדינה**, כגון: בתי דין המכריעים בסכסוכים אזרחיים, מערכות כלכליות של חיסכון והלוואה מחוץ לרגולציה, ואפילו מערכות משטור האוכפות סדר חברתי מגזרי. במצב הנוכחי, המדינה מוותרת בפועל על המונופול שלה בשירותים מרכזיים אלו, אך בלי ליצור מנגנוני פיקוח ובקרה מתאימים. זוהי "הפרטה בלי רגולציה", שבה שירותים ציבוריים מהותיים מסופקים על ידי גופים שאינם כפופים ליסודות החירות, הצדק והיושר. יתרה מכך, חוסר הבהירות המשפטית יוצר מצבים שבהם אזרחים מוצאים עצמם "תקועים" בין המערכות. אדם שרוצה לעזוב קהילה עשוי לגלות שהוא "שייך" למעשה לעשרות עמותות שונות, שהנכסים שלו מופצים ביניהן, ושאינו יכול כתובת ברורה להגשת תלונות או לתביעת זכויותיו. באותו האופן, אדם שנפגע מהחלטה קהילתית אינו יודע נגד מי להגיש תביעה – העמותה הספציפית, המנהיגות הקהילתית, או מערכת העמותות כולה? כך נוצרים "אזורים אפורים" משפטיים, שבהם זכויות הפרט מתערערות.

במצב הקהילות הקיים, אנשים נולדים לתוך ה"חצר האחורית", שם המדינה כביכול לא קיימת. הדבר מערער את יסודות החוזה החברתי שבין האזרחים לבין המדינה. האחרונה מתחייבת לספק שירותים לכל אזרחיה, אך בפועל, מעבירה חלק מהאחריות לגופים שאינם כפופים לפיקוחה. וכאמור, חלק גדול מהשירותים המדינתיים מסופקים על ידי גופים שאינם כפופים לעקרונות הצדק, היושר והשקיפות.

דוגמאות לפגיעות בזכויות יסוד

מרים מקהילת סקווירא, שרוצה לרשום את בתה לחוג מחול, מגלה שהדבר "לא מתאים" לערכי הקהילה, אך אין לה מודעות ומשאבים תרבותיים וחברתיים לערער על ההחלטה או לתבוע שירותים חלופיים. הקהילה יכולה למעשה לשלול ממנה שירותים, בלא שתהיה לה זכות לתהליך או להגנה משפטית.

ר' ישראל מלמן, שנמצא בסכסוך עם שכן, מגלה שהדיין בבית הדין הקהילתי המטפל בעניינו מקבל שוחד, אך אין לו לגיטימציה חברתית לייצוג משפטי מקצועי, לערער לערכאה עליונה או להגנה על זכויותיו החוקתיות במהלך ההליך.

מוחמד מחמולת אל־חמדי (או פנחס מחסידות גור), שרוצה לעזוב את קהילתו, מגלה שמוסדות החינוך בה יוצרים כלפיו ניכור בקרב ילדיו. הוא מבין שלא יוכל לעזוב בלי לאבד את הילדים, ושמערכת היחסים במשפחתו מאוימת על ידי לחצים קהילתיים. הקהילה מתחבאת מאחורי עמותות שונות והסדרים שונים עם מערכת הרווחה העירונית, למערכת המשפט אין קטגוריה משפטית של "קהילה" או "התעמרות קהילתית" להגנה על זכויותיו, והליכי הערעור הקיימים אינם מותאמים למורכבות שבמצב הזה.

כאשר חלוקת השירותים הקהילתיים מבוססת על מעמד, קשרים או נאמנות, ולא קיימים מנגנונים המבטיחים שוויון בטיפול, הרי שהזכות לשוויון והאיסור על אפליה ונקיטת איפה ואיפה מתערערים באופן מבני. בניגוד לרשויות הציבוריות המוסדרות, הכפופות לחוק השוויון ולפיקוח משפטי, הקהילות הלא־מוסדרות עשויות **להפלות בין חבריהן על בסיס קריטריונים שרירותיים**, ובלי שהנכגעים יוכלו לזכות להגנה משפטית יעילה. הבעיה הפתולוגית היא שאלו האחרונים, שהינם אזרחי המדינה הראויים לקבל ממנה הגנה חוקתית מלאה, מוצאים עצמם בפועל מוגבלים בזכויותיהם החוקתיות וחסרי מענה לכך. המדינה מעוניינת לגבות מהם מיסים, על בסיס ההנחה שהם אזרחים שווים, אך מאפשרת יצירה של מערכות מדינתיות מקבילות שאינן כפופות לעקרונות היסוד שלה. כך נוצר מצב של "אזרחות מדורגת", כאשר חלק מהאזרחים נהנים ממערכת מדינתית מלאה, ואילו אחרים חיים תחת מערכת כללים חלופית שאינה מספקת את אותה רמת שירותים והגנה חוקתית.

הפיצול החברתי, החלשת המדינה ופיתוחן של מערכות חלופיות אף יוצרים **תנאים שמעודדים פעילות פלילית ומקשים על האכיפה**. הם יוצרים אזורים שבהם המדינה כמעט שאיננה חלק מחיי היומיום, והיא מאבדת מהשליטה ומהמעקב שלה. בקטנטונים מגזריים, משפט העדה או הקבוצה עולה לעיתים על החוק המדינתי. הרשויות מתקשות להתערב, או בוחרות שלא להתערב, מחשש להחריף את הקונפליקטים המגזריים – וכך נוצרות "משטרות" מקומיות (כגון "משמרות הצניעות", "השומרים" או משטרות שריעה למיניהן, הפועלות בזירה באופן חופשי על פי מדיניותן). מן העבר השני, **החלשת האתוס המדינתי מקלה על פריטים לעבור על חוקי המדינה**. כשאנשים לא חשים שייכות למדינה או מחויבות לחוקיה, קל להם יותר לחמוק ממיסים, להעלים רכוש או לעסוק בפעילות לא חוקית. בראייתם של שוכני החצר האחורית, המדינה נתפשת כמי שאינה שייכת להם ושאינן הם שותפים בה. ישות זרה שמותר לנצל ולרמות.

מערכת הדילים והעסקנות יוצרת **שחיתות מוסדית שמתפשטת** לכל תחומי החיים. כשעסקנים ופוליטיקאים עוסקים בדילים לא שקופים וקונים תמיכה בטובות אישיות, הדבר מהווה דוגמה לציבור שגם הוא יכול לפעול כך. הגבול בין הלגיטימי ללא־לגיטימי מיטשטש עד לא קיים. וממילא, פיתוחן של כלכלות חלופיות מקל על פעילות פלילית. כאשר מערכות כלכליות פועלות מחוץ לביקורת המדינה ולמיסוי, קל יותר להטמיע בהן פעילות שכזאת. עבודה "בשחור", הלבנת הון והברחות הופכות פשוטות. התוצאה היא עלייה ברמת הפשיעה הכללית, בפעילות הכלכלית הלא־חוקית ובשחיתות המוסדית. המדינה מתקשה להילחם בתופעות הללו משום שאיבדה חלק מהלגיטימיות ומהיכולת לפעול ביעילות בחברה מפוצלת ומגוונת.

כל אלה מערערים את העיקרון החוקתי הבסיסי של שוויון בפני החוק ויוצרים **"חוק כפול"**, שבו אזרחים שונים כפופים למערכות משפט שונות עם רמות הגנה שונות על זכויותיהם. מצב כזה סותר את היסודות החוקתיים של המדינה ויוצר קרקע פורייה לפגיעה בזכויות אזרח בסיסיות ולשחיתות מוסדית. הוא מוביל לפגיעה משמעותית ושיטתית בזכויות היסוד של החיים בחצר האחורית, תחת מערכת כללים קהילתית וחמולתית שאינה כפופה לעקרונות היסוד שהמדינה התחייבה להם בחוקי היסוד ואף הכריזה עליהם במגילת העצמאות: "מדינת ישראל... תהא מושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזנם של נביאי ישראל".

החווה ה"כללי" – כללי מדי, רחוק ולא מותאם

אם נתעלם לרגע מבעיות החצר האחורית שבה ממוקמות הקהילות ונתבונן בקהילות עצמן, נגלה חוזקה עודפת שיש לקהילות ולשירותים שהן מספקות על פני השירותים המדינתיים. הקהילות מפתחות שירותים על בסיס היכרות עמוקה עם הצרכים הקונקרטיים של חבריהן. הן מבינות שחינוך איכותי אינו רק העברת מידע, אלא גם טיפוח זהות; שרווחה אינה רק מתן כסף, אלא גם תמיכה קהילתית; ששירותי תרבות אינם רק בידור, אלא גם חיזוק לזהות הקולקטיבית. הן מספקות מענה קרוב, מדויק ומותאם תרבותית. דוגמאות:

קהילת בעלז מספקת למלכי חינוך שמשלב לימודי קודש עם לימודי חול באופן המתאים לתפישת העולם החסידי, שירותי רווחה שמבינים את המבנה המשפחתי הייחודי, ושירותי תרבות המבוססים על מסורת חסידית עשירה.

קהילת כפר מצר (קפר מצר) מספקת לליאנה, בת לחמולת זועבייה, שירותים קהילתיים משפחתיים, שירותי תרבות בשפה הערבית לצד העברית באופן שמשמר את הזהות התרבותית הישראלית-מוסלמית, ושירותים חברתיים המטפלים בקידום רווחתן של אוכלוסיות במצוקה.

קהילת רבי שמעון בר יוחאי מספקת ליניב מעטפת סוציאלית מקיפה, תרבות פנאי רוחנית לילדיה, תנועת נוער המותאמת למורשת העדה המרוקאית, מרכז קהילתי סביב בית הכנסת המלא עד אפס מקום בשבתות ובמועדי ישראל, וכן אירועי יום עצמאות וזיכרון המספקים זיכרון וזהות יהודית-ישראלית-מסורתית.

קהילת עלו נעלה מספקת לחביבה חינוך דתי-לאומי שמשלב ציונות עם יהדות, שירותי תרבות שמבוססים על מחזור החיים היהודי, ושירותי רווחה שמבינים את הערכים של הציונות הדתית, לצד תנועת נוער דתית – בני עקיבא, הדואגת לקידום עשייה חברתית ערכית על בסיס תמהיל אנושי מיוחד.

קהילת ניר עוז סיפקה, ועומדת לספק שוב לתושביה שירותי רווחה קהילתיים המבוססים על ערבות הדדית ושותפות עמוקה; ושירותי תרבות המשלבים את מסורת הקיבוץ, המדגישה קרבה בין דורות בארץ, קשר לטבע וחקלאות, וטקסים קהילתיים שנבנו על בסיס ערכי שוויוניות ומעורבות חברתית.

המדינה, מתוקף גודלה ומורכבותה, אינה יכולה לספק רמה כזו של התאמה אישית. הפער בין מה שהיא מציעה לבין מה שהקהילות מספקות מדגיש את הכישלון המבני של המודל הריכוזי. המדינה מתכננת שירותים על בסיס "מכנה משותף נמוך" ו"אמת מידה מתאימה לכולם", שלמעשה אינם מספיקים לאף אחד. כך למשל, מערכת החינוך הממלכתית אולי מנסה לספק חינוך "ניטרלי" שלא יפגע באיש, אך התוצאה היא חינוך דל תוכן, שלא עונה על הצורך האנושי הבסיסי לזהות ולמשמעות. יתרה מכך, המערכת הריכוזית סובלת מבעיה של **ריחוק מהשטח**. קובעי המדיניות בירושלים או בתל אביב אינם מכירים את הצרכים הספציפיים של תושבי נתיבות או בית שמש, ובוודאי לא את הצרכים הייחודיים של קהילות שונות בתוכן. הם מתבססים על סטטיסטיקות ודוחות, אך מתקשים להבין את המציאות החיה של אנשים שצריכים לחנך את ילדיהם, לטפח את זהותם ולקבל מענה לצורכיהם הרגשיים והרוחניים.

זאת ועוד: המערכת הריכוזית **מתקשה לחדש ולהתפתח**. שינויים במערכת הממלכתית דורשים תהליכים ארוכים של חקיקה, תקינה והטמעה, שעשויים להימשך שנים. לעומת זאת, קהילות יכולות להתאים בזמן אמת את שירותיהן לצרכים המשתנים. כך למשל, קהילה

שמבחינה בצורך בתוכנית חינוכית חדשה יכולה להקים אותה תוך חודשים, בעוד שמערכת החינוך הממלכתית תזדקק לשנים כדי להכיר בצורך ולפתח מענה.

האירוניה היא שהמדינה משקיעה משאבים אדירים בניסיון לספק שירותים שאינם מספקים את הצרכים האמיתיים של האזרחים. התוצאה היא **בזבוז של מיליארדי שקלים** על מערכות שגורמות לתסכול רב, במקום להשקיע באופן חכם יותר במערכות שיאפשרו לקהילות לספק שירותים מותאמים ויעילים יותר. המדינה מוצאת את עצמה **נאבכת בבעיות שיצרה בעצמה** – חוסר שביעות רצון מהשירותים, ירידה באמון הציבורי, ותחושה שהמערכת הציבורית אינה רלוונטית לצרכים האמיתיים של האזרחים.

במקביל לכל אלה, התפתחות הטכנולוגיה ומגמות הגלובליזציה יצרו ציפיות חדשות לשירותים מותאמים ומהירים. בעידן שבו חברות פרטיות מספקות שירותים בהתאמה אישית בלחיצת כפתור, הביורוקרטיה הממשלתית נתפשת כמיושנת ולא רלוונטית. כך נוצר לחץ נוסף על המערכת הציבורית להתמודד עם ציפיות גבוהות תוך הקפדה על שוויון ונגישות לכול.

מיליוני אזרחים, בעיקר מהציבור החילוני והמסורתי ולעיתים אף הדתי, אינם חברים בקהילות מאורגנות וסובלים מרמת שירותים ציבוריים שאינה מותאמת תרבותית, ולעיתים אף אינה זמינה. בדומה למדינות מערביות רבות, ישראל פיתחה מערכת ריכוזית וביורוקרטית של מתן שירותים אשר מתאימה למדינה קטנה והומוגנית, אך מתקשה להתמודד עם המורכבות הדמוגרפית, הגיאוגרפית והתרבותית של ישראל המודרנית.

ערים מעורבות: חילונים בעיר מתחרדת

הביורוקרטיה הממשלתית ואף זו העירונית מתאפיינות בהליכים מסורבלים, חוסר גמישות ואי יכולת להתמודד עם צרכים תרבותיים מיוחדים. אזרח המעוניין לקבל שירות מותאם לצרכיו התרבותיים נתקל בקירות ביורוקרטיים, לחצים פוליטיים, הליכים מפרכים ולעיתים גם חוסר הבנה של צרכיו. כך לדוגמה:

שלי, תושבת בית שמש, מגלה שרוב העיר הפכה לחרדית, ושהיא לא יכולה לרשום את ילדיה לתוכניות חינוכיות המתאימות לתפישת עולמה חילונית. מערכת החינוך הממלכתית בעיר מציעה רק אפשרויות מסורתיות־דתיות, שלא נותנות מענה לצרכיה. מבחינת התכנים, שלי רוצה לרשום את בנה לתוכנית חינוכית שמשלבת מדעים, אומנות ויהדות הומניסטית. המערכת הממלכתית מציעה לה "חינוך ממלכתי" או "ממלכתי־דתי" – שתייה אינן מתאימות לה. היא נאלצת להיכנס למאבק ארוך עם משרד החינוך כדי להקים כיתה חלופית, או לוותר על החינוך הרצוי. היא מוצאת את עצמה נאבכת בביורוקרטיה, שמתקשה להבין מדוע היא "מתעקשת" על חינוך חילוני.

בשירותי התרבות, הבעיה מחריפה. המערכת מתקשה להבין שקיימות צורות שונות של חילוניות, יהדות או זהות תרבותית שדורשות מענה מותאם. כך למשל, המרכז הקהילתי העירוני מספק תוכניות תרבות "ניטרליות", שלא עונות על הצורך של שלי בפעילות תרבותית מעמיקה ומפתחת, או שירותי דת המיועדים לציבור חרדי, דתי או מסורתי, ולא לציבור שמחפש דרכים חדשות לבטא את יהדותו. שלי מחפשת פעילויות תרבותיות עבור משפחתה, שישלבו ערכים חילוניים עם זהות יהודית עכשווית. בתחום הרווחה, היא זקוקה ליעוץ משפחתי, ומגלה שהעובדים הסוציאליים בלשכת ברווחה העירונית כבר אינם מכירים את האתגרים הייחודיים למשפחות חילוניות.

המגזר הדתי-לאומי

עבור מגזר זה נוצר חוזה ייחודי בתוך החוזה הכללי, כך שבני ובנותיו נהנים לרוב משני החוזים גם יחד – הן מזה "הכללי" והן מזה "הדתי" הייחודי. החוזה של המגזר הדתי-לאומי מקנה לו יחס מועדף וייחודי מהמדינה, המתבטא במימון ממשלתי נרחב ומערכת: המדינה מתקצבת באופן מלא את תשתיות הפיתוח האידיאולוגי של המגזר (ישיבות גבוהות, הסדר, מדרשות ומכינות, מערך ההתנחלויות), מסבסדת את משכורות מנהיגיו ומחנכיו, מעניקה לו מערכת חינוך ייחודית (החמ"ד) עם תנאים מיוחדים, ומספקת אפשרויות שירות צבאי גמישות ומתוגמלות – בניגוד לציבור הכללי הנדרש לשירות סטנדרטי בלבד. יחס מועדף זה יוצר מצב שבו כל רב או מנהיג ציוני-דתי מקבל תמיכה ממשלתית משמעותית במהלך פיתוחו המקצועי, תוך שהמדינה מממנת גם את הערוצים להפצת האידיאולוגיה הדתית-לאומית – מעין "אינקובטור ממשלתי" לעיצוב ופיתוח של האליטה הדתית-לאומית.

הציבור המסורתי

המסורתיים הינם קבוצה חברתית ייחודית בישראל מבחינה מבנית – זהו ה"שבט הבלתי נראה" שאינו משתייך לאף אחד מארבעת החוזים החברתיים הקיימים, אלא נמצא בתחום הביניים ביניהם. קבוצה משמעותית זו, שעל פי מחקרי המכון למדיניות העם היהודי – כ-45% מהחברה היהודית בישראל מזדהים כחלק ממנה כשם תואר,³ אף לא זכתה לאזכור ב"נאום השבטים" של הנשיא ריבלין, כמו הייתה בלתי נראית מבחינה פוליטית וחברתית. בעוד שחרדים, דתיים-לאומיים, חילונים וערבים נהנים מעטיפה מוסדית המותאמת לצורכיהם, החל ממערכות חינוך ייעודיות וכלה בפטורי שירות צבאי או מסלולי שירות מותאמים, המסורתיים נדרשים לנווט באופן אישי בין המערכות הקיימות. הם אינם חילונים במובן הקלאסי, אך גם אינם דתיים דיים כדי להשתייך למערכת החינוך הדתית. הם מסורתיים ולאומיים, אך לא תמיד מזדהים עם הלאומיות הדתית,⁴ ומקיימים מסורת יהודית אך לא בצורה חרדית. מצב זה יוצר מציאות שבה שיעור ניכר מהחברה היהודית בישראל שרוי ב"מבוכ מוסדי". הוא נדרש להתמודד עם מערכות שלא תוכננו עבורו ולמצוא פתרונות יצירתיים לצרכיו החינוכיים, התרבותיים והדתיים בתחומי הביניים של המדינה ה"משבטת".

המגבלות היסודיות של החוזה הראשון והשני

סל הכלים שבידי המדינה הוא דל ובעייתי: או חיבוק דוב של כור היתוך, או הפקרה לחצר אחורית. המדינה אינה מצליחה לנהל בתבונה את ריבוי הפנים של ישראל בלי לחולל אזורים מופקרים. אף שהיא איננה מכירה בישות משפטית קהילתית, הרי שבפועל, קהילות רבות ומאורגנות פועלות כגורמים מתווכים בינה ובין האזרח, ורשויות המדינה מנווטות את פעילותן דרכם. אומנם, אזרחים אלו מקבלים שירותים קהילתיים מותאמים תרבותית, אך כפי שראינו, מופקרים לגורלם על ידי המדינה. בד בבד, אזרחים רבים שאינם חברים בקהילות מאורגנות סובלים משירותי המדינה הריכוזית, אשר אינם מותאמים תרבותית להשקפת עולמם, ונתונים בכל עת לאיום שכל שינוי קואליציוני עשוי להוות על אורחות חייהם.

3 אבן-צור, גבריאל. (2023). המסורתיים והמסורתיות בישראל. המכון למדיניות העם היהודי (JPPI). אוחר מתוך: https://jppei.org.il/wp-content/uploads/2023/06/traditionalism_heb_2023-WEB-1.pdf

4 ליוון, נסים. (2016). המצנפת והדגל: לאומיות-שכנגד בחרדיות המזרחית. אקטואליה, הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר.

החוזה השלישי – מחוזים מגזריים לחוזה אחד רב פנים

אין חולק שלא ניתן להמשיך במצב הקיים, של ארבעה חוזים והסדרים נפרדים. מנגד, גם לא ניתן לחזור לחוזה אידילי אחיד וליצור כור המנסה להנדס את המציאות הישראלית. כדרך מוצא מהמלכוד החונק שבו ישראל לכודה, אנו מציעים חוזה שלישי: כינון חוזה חברתי אחד, רב פנים. חוזה אשר יבטל את ההסדרים והחוזים המגזריים הנפרדים וייצור מסגרת על אחת של חובות וזכויות יסוד החלה על כולם, תוך שמירה על ריבוי הפנים של אלפי הקהילות השונות והמגוונות המרכיבות את החברה הישראלית. ליבת החוזה השלישי היא לחולל אפשרות של **ריבוי אחדות**. לכוון חוזה אחד שאיננו כוך היתוך, כי אם מאפשר ריבוי.

כמעט מאליה עולה השאלה: כיצד ניתן ליצור חוזה שכזה? לכאורה, אם אכן מדובר בחוזה אחד לכול, האם לא חזרנו להיגיון החוזה הראשון – לכור היתוך ריכוזי? מנגד, אם אכן מדובר בחוזה רב פנים, האין הוא המשך של החוזים המגזריים? המוצא מהמלכוד טמון בראש ובראשונה בהבנה של השוני המהותי שבין מגזרים ובין קהילות. החוזה השלישי יאפשר ריבוי עשיר של קהילות מגוונות, אך לא של ארבע המגזרים בעלי פריווילגיות שונות והסכם חברתי נפרד. בישראל יש, אומנם, ארבעה או חמישה מגזרים, אך עשרות אלפי קהילות. המושג "קהילות" הוא, אם כן, אבן הבניין המרכזית בהצעתנו.

פרק ב' | ממדינת מגזרים למדינת קהילות

מה בין מגזר לקהילה?

קהילה איננה רק קבוצת אנשים החיים יחד. זהו מבנה חברתי מיוחד המבוסס על השתייכות וולונטרית, אינטרסים משותפים והשתתפות פעילה של כל החברים. הקהילה שונה מהמגזר במספר מובנים מהותיים: מגזר מוגדר בעיקר על פי זהות קיימת (דתית, אתנית, תרבותית), בעוד שקהילה מוגדרת על פי בחירה פעילה להשתייך ולהשתתף. מגזר נוטה להיות גדול ואנונימי, בעוד שקהילה נוטה להיות קטנה יחסית ואישית יותר. במגזר, הפרט נטמע בזהות קבוצתית, בעוד שבקהילה הוא שומר על זהותו האישית תוך השתתפות בפעילות משותפת.

מגזר הוא הארגון הפוליטי של הזהות. הוא לוקח זהות תרבותית או דתית רחבה והופך אותה לגוש פוליטי שאמור לייצג מיליוני אנשים. המגזר **מכריח** את כל בעלי הזהות המשותפת להצטרף ולהצטופף תחת מטרייה אחת, ללא קשר לצרכים הקונקרטיים שלהם או לקשרים האמיתיים ביניהם. ולרוב, אדם נולד במגזר ונשאר בו. הקהילה, לעומת זאת, מתבססת על **השתייכות וולונטרית** – אנשים בוחרים להשתייך אליה, ויכולים גם לעזוב אותה. היא נבנית סביב בחירה פעילה ורצון לשתף פעולה, ולא זהות קטגורית אחת או כפייה חיצונית. אנשים מתארגנים יחד לא רק כי יש להם זהות מופשטת משותפת, אלא כי הם חיים באותו מבנה חיים, מתמודדים עם אותן בעיות, או רוצים להשיג מטרות דומות. לרוב, הקהילה מתבססת על היכרות אישית, על אמון שנבנה עם הזמן ועל תחושת אחריות הדדית. היא נותנת לכל אדם קול אמיתי ויכולת השפעה. כשיש לאדם קהילה, במקום להיות חלק מהמון אנונימי של "המגזר", הוא נעשה חלק מקבוצה קטנה שבה הוא מכיר את כולם (או רובם) ויכול להשפיע. הוא לא זקוק לעסקנים או מתווכים שייצגו אותו – הוא יכול לייצג את עצמו ולעבוד יחד עם השאר.

בעוד המגזר מתאפיין בהיקף גדול יתר על המידה, שיוצר אנונימיות והיבלעות בהמון ומונע השתתפות אמיתית של הפרט, הקהילה מתאפיינת בגודל מצומצם שמאפשר היכרות, השפעה ושמירה על הייחודיות תוך לקיחת חלק במשותף. המגזר פועל על בסיס חלוקת השפעה והגנה על אינטרסים מול מגזרים אחרים. הקהילה פועלת על בסיס יצירת ערך ותרומה לחברה. הזהות המגזרית הפכה למסגרת טוטאלית וגורפת: "אני חרדי", "אני ערבי", "אני חילוני", "אני דתי" – אלו לא רק תיאורים של היבטים מסוימים בחיים, אלא הגדרות כוללניות שאמורות להסביר את כל מה שהאדם חושב, רוצה ומהווה. הזהות הופכת למסגרת הפרשנית היחידה שדרכה האדם מבין את עצמו ואת העולם.

הבעייתיות בזהות המגזרית היא שהיא משתלטת על כל היבטי החיים. היא קובעת איך צריך אדם לחשוב על חינוך וביטחון, על תרבות וכלכלה. האדם מאבד את היכולת להיות מורכב, סותר או בעל דעות מגוונות. הוא נדרש להיות עקבי עם זהותו, גם כשזו סותרת את צרכיו או רצונותיו הקונקרטיים. הזהות גם מייצרת פירוד במהותה, כי היא **מוגדרת דרך ניגוד ושליה**. להיות משהו פירושו לא להיות משהו אחר, ולעיתים אף להיות נגד משהו אחר. הזהות מתחזקת דרך קונפליקט עם זהויות אחרות ודרך הדגשת ההבדלים והמחלוקות.

ההשתייכות הקהילתית, לעומת זאת, היא אלמנט בחיים ולא מסגרת הבולעת את החיים. ההשתייכות הקהילתית איננה בהכרח נבחרת. אדם נולד למשפחה מסוימת, גדל בשכונה מסוימת ויכול לרשת שייכות לקהילה דתית או תרבותית. אבל גם כשההשתייכות לא נבחרת,

היא עדיין איננה טוטאלית. היא נותנת לאדם מקום, עוגנים, תמיכה ורקע, אבל לא מגדירה את כל מה שהוא יכול או רוצה להיות. ההשתייכות באה לידי ביטוי בקשרים – קשרים אמיתיים עם אנשים אמיתיים. אין זה רעיון מופשט על זהות משותפת, אלא רשת של יחסים, התחייבויות הדדיות, זיכרונות משותפים וחוויות חיים. השתייכות למשפחה משמעה קשרים עם אנשים ספציפיים, השתייכות לשכונה פירושה היכרות עם השכנים, והשתייכות לקהילה דתית אומרת לקיחת חלק בטקסים ובמסורות משותפות. המעבר מהמגזריות לקהילתיות מהווה שינוי מהותי באופן הארגון החברתי. המגזרים הגדולים והכוחניים מוחלפים בקהילות קטנות יחסית ומבוססות השתתפות.

כך, אם הזהות המגזרית היא טוטאלית, נוקשה, מופשטת, מגדירה את האדם במלוא מהותו דרך פריזמה אחת, ובדרך כלל מתוך קונפליקט עם "האחר" – הרי שההשתייכות הקהילתית היא קונקרטית, רב־ממדית ומבוססת על קשרים אנושיים ממשיים. אדם אינו עוד "נציג המגזר", אלא חבר פעיל בקהילה קונקרטית ודינמית, המקיימת מערכת יחסים ישירה.

כורי היתוך מגזריים – המגזרים כמונופולים

ניתוח זה חושף את האמת העמוקה על "החווה השני": אין מדובר במודל של פלורליזם וריבוי פנים, כי אם בארבעה כורי היתוך נפרדים. כל מגזר פועל ככור היתוך פנימי, הדורש מחבריו קונפורמיות והמנהל מלחמה נגד כורי ההיתוך של המגזרים האחרים. המדינה, מצידה, מתחזקת את ארבעת כורי ההיתוך הללו ומנהלת את המאבקים ביניהם. יחסיה עם המגזרים מבוססים על מפלגות ואליטות פוליטיות מגזריות, דבר המעצים שחקנים פוליטיים אשר זוכים לתמיכה במגרשם כדי שיאבדו על הזהות המגזרית מול המדינה הריכוזית.

המגזרים הם מונופולים. לא המדינה, לא הקהילות ובוודאי לא האזרח הבודד מסוגלים להתחרות לבדם במונופול המגזרי ולא תגרו אותו. רק שילוב זרועות בין מדינה אחידה ובין קהילות מגוונות יוכל לעשות זאת. רק בהצפה של קהילות רבות וחזקות, המוגנות והמפוקחות על ידי המדינה בחוזה אחיד וקשיח אך דק ורזה; קהילות המתחרות ביניהן בתוך המגזרים והמדינה – רק כך ניתן לנצח את המגזריות, ליצור מבנה חברתי רב פנים, ולא לאפשר לכוח ההיתוך המגזרי לגבור.

בתוך חוזה מאחד שכזה יתאפשר ריבוי עשיר של קהילות מגוונות, במקום מגזרים בעלי פריווילגיות. מרגע שהמדינה עצמה תפעל ישירות מול הקהילות, תתקצב אותן ותגן עליהן, חבריהן לא יזדקקו עוד לתיווך של המפלגות המגזריות, והאליטה המגזרית תאבד מכוחה המונופוליסטי. החוזה השלישי מציע אפוא כלים ייחודיים לפירוק המבנה ההרסני של כור ההיתוך המגזרי ולבניית חלופה ראויה.

החוזה השלישי – כינון הקהילות מאפשר חוזה אחד רב פנים

קהילה היוצאת מגבולות המגזר ועומדת בפני עצמה במערכת יחסים ישירה מול המדינה – כאשר החוזה האזרחי היסודי הוא עם המדינה, וללא התיווך של החוזה המגזרי – זוהי אבן ראשה של כינון החוזה השלישי, המאפשר חוזה אחד רב פנים. לשם כך, (א) על המדינה להכיר בקהילה כ"ישות משפטית", בדומה להכרתה במשפחה כישות כזאת. (ב) על גבי זאת, על המדינה להכיר בקהילה מפותחת כ"רשות מדינתית" – קרי, יחידה פוליטית עצמאית וזרוע מדינתית במתן שירותים, בדומה לרשויות המקומיות. על שתי רגליים אלו, של "קהילה מוכרת" ו"רשות קהילתית", עומדת הצעתנו:

קהילה מוכרת

על פי רוב, רק אדם אינדיבידואלי או תאגיד מוכר כישות משפטית. אך לצד זאת, המדינה מכירה במשפחה ובתא המשפחתי כישות משפטית בעלת נפקויות משמעותיות. כך, דיני המשפחה בישראל כוללים מעמד אישי – יוחסין, הורות, נישואים וגירושים, וכן זכויות וחובות הנובעות מן המעמד המשפחתי. חוק יחסי ממון קובע כי בעת פטירה, פרידה או גירושין, כל אחד מבני הזוג זכאי למחצית משווי הרכוש והממון המשותף שנצברו במהלך הנישואין, ומנגד, נכסים שהתקבלו בירושה במהלך הנישואין אינם בני איזון בעת פרידה. בנושא הטבות חברתיות ומס, יותר מ־20 חוקים מקנים מעמד משפטי לתא משפחתי. התא המשפחתי מוכר לענייני חוקי המס בישראל, וכן קיימת הכרה משפטית בפרטיותה של "המשפחה" כיחידה או ישות. בהיבט מנהלי ושיפוטי, עיני משפחה אינם נידונים בבית משפט רגיל כי אם בבית משפט לענייני משפחה, המוסמך לדון בכל סכסוך משפחתי ללא הגבלת סכום ובגמישות רבה, המאפשרת שלא להיות כפוף לסדרי הדין והראיות. אף "ידועים בציבור" מוכרים משפטית כתא משפחתי לכל דבר ועניין, בכפוף לעמידה בקריטריונים מוגדרים.

באופן דומה, ההצעה מבקשת לקדם הכרה משפטית בקהילות, ובלבד שיעמדו בקריטריונים משפטיים מוגדרים. קהילה בעלת מאפיינים קהילתיים בסיסיים תיחשב מבחינת המדינה כ"קהילה מוכרת", ויחולו עליה חובות וזכויות. בהינתן הכרה משפטית, המדינה תוכל להגן על הקהילה מפני המונפול המגזרי, ומערכת המשפט תוכל להגן עליה מפני המדינה ולספק לחבריה הגנה וסעד משפטי מפני התעמרות של הקהילה.

רשות קהילתית

בליבת המודל עומדת ההצעה המוסדית המרכזית: כינון "רשויות קהילתיות" כרובד שלטוני שלישי, רשמי ומוכר בחוק, לצד רמת המדינה והרשויות המוניציפליות. כשם שהמדינה מכירה ברשויות מקומיות (עיריות, מועצות וכדומה) כיחידות פוליטיות עצמאיות המנהלות את עצמן והמספקות שירותים ציבוריים לתושביהן, כך גם "רשויות קהילתיות" תהיינה יחידות פוליטיות עצמאיות בעלות ישות משפטית. החידוש המהותי טמון בכך שרשויות אלו אינן מבוססות בהכרח על טריטוריה (קו גיאוגרפי, מקום מגורים), אלא על השתייכות וולונטרית. כל אזרח יוכל לבחור להשתייך לרשות קהילתית בהתאם לערכיו, צרכיו ותחומי העניין שלו. רשויות אלו יקבלו סמכויות מוגדרות ומשאבים ציבוריים לנהל את התחומים הרלוונטיים לחבריהן – החל מתוכניות לימוד ייחודיות ובתי ספר, דרך שירותי רווחה מותאמים ועד לפעילויות תרבות ופנאי. כל זאת, תחת פיקוח ורגולציה שיבטיחו מנגנוני בקרה פנימית וחיצונית, שקיפות והגנה על זכויות הפרט.

בדומה לרשות מקומית, המנוהלת על ידי תושביה דרך בחירות, מועצה ומנהל רשות, הרשות הקהילתית תנוהל על ידי חבריה דרך מנגנוני בחירה פנימיים. כפי שלרשות מקומית יש סמכויות מוגדרות בדין לאספקת שירותים (תחזוקת רחובות, בנייה ותשתיות, חינוך ועוד) וכן תקציב ציבורי המיועד לה, כך לרשות קהילתית יהיו סמכויות וכלים לניהול השירותים הרלוונטיים לחבריה – חינוך, רווחה, תרבות ופנאי – כאשר המשאבים מוקצים לה על ידי המדינה וחברי הקהילה בהתאם לשיקולים שייקבעו. אם כן, הרשות הקהילתית תהא יחידה מנהלית-פוליטית עצמאית המנוהלת בידי חבריה, מספקת להם שירותים, מחזיקה בסמכויות ובתקציב ואינה מוגבלת בגבולות גיאוגרפיים, אלא בקשרים קהילתיים וערכיים ועל בסיס השקפה וצרכים משותפים.

ההבדל בין "קהילה מוכרת" ובין "רשות קהילתית" דומה לסולם של הכרה משפטית וסמכויות. קהילה מוכרת, בדומה לעמותה פשוטה, הינה ישות משפטית בעלת הכרה בסיסית אך ללא מנגנוני ניהול פנימי מחויבים וסמכויות ממלכתיות. היא קיימת, המדינה מכירה בה, וניתן לתבוע אותה, אך היא פעילה בעיקר בתחום הפרטי והקהילתי. רשות קהילתית, לעומתה – בדומה לעמותה שרכשה אישור ניהול תקין וסעיף 46 לפקודת מס הכנסה – היא כזו שעברה אימות משפטי קפדני, קיבלה סמכויות ביצועיות וממשלתיות וקרובה לרשות סטטוטורית, ואף לרשות מקומית. היא אינה רק עמותה מוסתת, אלא יחידה פוליטית־מנהלית עצמאית בעלת דינים משלה, תקציב ציבורי, סמכויות חוקיות לניהול והפעלה של שירותים ומנגנוני בקרה ממשלתיים מתאימים. כך, "קהילה מוכרת" היא צעד ראשון לעיגון משפטי של קהילות, בעוד ש"רשות קהילתית" היא דרגה מתקדמת של אותן קהילות – כשהן הופכות לשחקנים מוסדיים ממשיים בשלטון ובחלוקת המשאבים.

ההסדרה תיחלץ את הקהילה מתוך החצר האחורית המגזרית ותכניס אותה – עם עומק תרבותה, משמעויותיה, מסורותיה, מחויבויותיה ורגישויותיה – לתוך הבית הישראלי פנימה. לא מתוך מגמת כור היתוך – הקהילה לא תיכנס לתוך "הסלון המשותף" ותוותר על ייחודה הפרטיקולרי, אלא תקבל "חדר פרטי" בבית הישראלי המשותף, תוך מחויבות לכל כלליו ועקרונותיו. החדרים הפרטיים יעוצבו באופן עצמאי על ידי הקהילות וימוקמו לצד הסלון המשותף שבמרכז הבית. לא עוד חצר אחורית מופקרת ללא פיקוח וכללים, ואף לא שוב חלל אחד ואחיד, אלא מערכת של חדרים פרטיים לקהילות שונות – כל אחת עם הייחוד, הפרטיות והאוטונומיה שלה, אך כולן חלק מהבית המשותף וכפופות לכלליו הבסיסיים. מהלך זה מאפשר למדינה לנהל את הקהילות, לפקח עליהן ולתמרץ אותן לערכים ולמטרות שהיא מגדירה, בלי ליפול למונופול המגזרי. זהו מעבר מהכרה בקהילות כתופעה שצריך לסבול אותה, להכרה בהן כיסוד מכונן בחברה הישראלית החדשה.

הקהילה עלולה להיות חרב פיפיות. אם תמשיך כפי שהיא מתנהלת כיום במדינת ישראל תחת "החוצה השני", זהו מתכון לאסון. ואולם, אם ניצור הסדרה ראוייה לקהילות, הן תהוונה בסיס לסדר החברתי החדש של "החוצה השלישי". בכך גם יתאפשר למגוון רחב של ציבורים שאין להם כיום קהילות ליהנות מהיתרונות הרבים הגלומים במודל הקהילתי.

ניצני החוצה השלישי בשטח – זרמי חינוך חדשים

הדגמה חיה לעיקרון זה, המבשרת את ניצניו של "החוצה השלישי", מתרחשת בימים אלה במערכת החינוך החרדית. עד לאחרונה, המדינה התנהלה מול המגזר החרדי באמצעות "חוצה מגזרי", בתיווך המפלגות הפוליטיות ורשתות החינוך הגדולות שלהן (כמו "החינוך העצמאי" ו"מעין החינוך התורני"). לאחרונה, אנו עדים לתופעה חדשה: קהילות חסידיות וספרדיות עצמאיות בוחרות לעקוף את המנגנון המגזרי ולהצטרף ישירות למסלול הממלכתי־חרדי (ממ"ח). מהלך זה, הנעשה למורת רוחן של המפלגות המגזריות שמאבדות מכוחן כמתווכות, מדגים את המודל המוצע הלכה למעשה: המדינה מקיימת חוזה אחד (מסגרת הממ"ח הכוללת לימודי ליבה), אך בתוכו פועל ריבוי פנים (כל קהילה שומרת על צביונה הייחודי). כך, במקום להתנהל מול "נציגי המגזר", המדינה מתחילה להתנהל ישירות מול הקהילות עצמן. זהו בדיוק המעבר מחוצה מגזרי־הגמוני לחוצה ישראל־קהילתי, המאפשר שותפות ישירה ומגוונת יותר.

חשוב לציין כי מדובר בגדילה מהירה של מאות אחוזים ביחס לגל הראשון של הממ"חים, ובהתפתחות השונה בתכלית ממנו: המוסדות הראשונים הוקמו בעיקר בידי יחידים וקבוצות

משולי החברה החרדית, שביקשו להשתלב בחברה הישראלית. ניתן לראות במהלך זה ניסיון לחזור אל "החוזה הראשון" – אל כור ההיתוך – תוך ויתור חלקי על הייחודיות הקהילתית תמורת אינטגרציה מלאה יחסית. הגל הנוכחי, לעומת זאת, מגיע מתוך ליבת החברה החרדית – קהילות חסידיות וספרדיות מבוססות שאינן מעוניינות להיטמע. הן אינן מבקשות לפרק את זהותן, אלא לכוון אותה מחדש במסגרת "החוזה השלישי". הן דורשות מהמדינה הכרה ומימון, שיאפשרו להן לשגשג כקהילות נפרדות תחת המטרייה המשותפת. זהו סחף המעיד על שינוי עומק: לא עוד רצון של השוליים להצטרף למרכז, אלא דרישה של הליבה לכוון שותפות חדשה, המבוססת על ריבוי פנים ולא על אחדות. המגמה הזו, יש לציין, קיימת גם בציבור החילוני, עם עלייתם של בתי הספר המיוחדים (דמוקרטיים, אנתרופוסופיים וכדומה).

תהליכים אלה בציבור החרדי מתרחשים כיום באופן אינטואיטיבי, ללא ניסוח מפורש של "החוזה השלישי" וללא הסדרה ראויה. המערכת הפוליטית והחינוכית עצמה עודה מתנהלת מתוך הדיכטומיה המוכרת, ומתקשה למקם את התופעה הזו: האם זוהי התקרבות לממלכתיות האחידה של "החוזה הראשון", או שמא התארגנות פנימית נוספת במסגרת "החוזה השני" המגזרי? הצעתנו היא לפרוץ את הדיכטומיה הזו. במקום לאפשר למציאות להתפתח באופן כאוטי, אנו מציעים לכוון במודע את "החוזה השלישי", ולהפוך אותו לבסיס המשפטי והחברתי החדש. מהלך זה יכלול את ההכרה הפורמלית בקהילה כיחידה משפטית ופוליטית – כישות וכרשות – ובכך יקנה מסגרת קוהרנטית ויציבה לתהליכים המבטיחים שכבר מתרחשים בשטח.

תופעה מקבילה, המשקפת בעומקה את אותה הדילמה, מתרחשת כיום גם בכלל הציבור החילוני. קולות רבים בציבור זה קוראים להתארגן כ"מגזר" נפרד כדי להגן על תכני הלימוד בבתי הספר הממלכתיים, מפני מה שהם תופשים כהשתלטות של הלאומיות הדתית. קריאה זו ניצבת בפני צומת דרכים קריטי, המדגים את ההבדל בין שתי התפישות: הדרך הראשונה היא לאמץ את מודל המגזריות של "החוזה השני" – להקים "מגזר חילוני" מאורגן שיילחם על ההגמוניה מול המגזרים האחרים. מהלך כזה רק יעצים את הקיטוב, יוסיף עוד שמן למדורה וינציח את פוליטיקת המאבקים. הדרך השנייה, המוצעת במודל שלנו, היא אימוץ עיקרון הקהילות וריבוי הפנים של "החוזה השלישי". במקום לכוון "מגזר חילוני" אחיד, תתאפשר פריחה של קהילות חילוניות מגוונות: קהילה המתמקדת בחינוך מדעי-הומניסטי, קהילה אחרת עם דגש סביבתי-אקולוגי ברוח מסורתית, קהילת יוצרים ואומנים רוחניים ועוד. כל קהילה תזכה לאוטונומיה, תחת אותה מטרייה ישראלית משותפת.

פרק ג' | ביזור לקהילות - מימוש ריבוי הפנים הישראלי

בישראל – רק ביזור לקהילות יכול לעבוד

בראיתנו, המצב הנוכחי השורר בישראל, שבו הציבור חצוי בין זהויות מגזריות המגדירות את עצמן כניגוד האחת של השנייה (ימני/שמאלני, חילוני/חרדי), איננו טבעי לחברה הישראלית. זהו "כשל שוק" הנובע מריכוזיות המדינה, אשר מאלצת את כל הקבוצות בה לממש את זהותן האחת על חשבון השנייה, ומאפשרת לפוליטיקאים ציניים ומגזריים להשתמש במשאביה כדי להגביה את החומות בין המגזרים.

בחברה הישראלית פועלות מאות קבוצות שונות על פני רצף (למשל: מסורתיים). הן אינן נבדלות זו מזו בממד אחד בלבד (דתי/חילוני) כי אם במגוון רחב של ממדים, תוך שהן חולקות דמיון בממדים אחרים. חשבו למשל על פמיניסטיות דתיות, או על הומו מזרחי מסורתי. על קהילות בעלזא וקרליון, המלמדות לימודי ליבה לצד היותן חסידיות שמרניות. על קהילות אבו גוש וצור באהר. הישראליות היא רבת פנים, ואילו כשל השוק שנוצר על ידי ריכוזיות המדינה הוא שמכריח את הקבוצות השונות להתארגן במגזרים ובגושים נבדלים המתקיימים בגטאות. ביזור סמכויות לקהילות, ושחרור הקהילות לבטא את זהותן המורכבת, יפתרו את כשל השוק, יובילו לפריחה תרבותית וכלכלית ויאפשרו לקהילות השונות לשתף פעולה בשלל הממדים המשותפים להן, תוך מזעור המתחים הנובעים מהממדים שבהם הן נבדלות.

על אף שהחברה הישראלית היא רבת פנים ומורכבת מאלפי קהילות מגוונות, מדינת ישראל מזוהה כריכוזית ביותר ב־OECD בכל ממדי הביזור המקובלים. צחוק הגורל הוא שדווקא מדינות אירופה, שבעקבותיהן אימצה ישראל בתקופת "החווה הראשון" את המודל הריכוזי, החלו לערוך כבר בשנות השמונים רפורמות של ביזור סמכויות לרשויות המקומיות, וב־1985 אף חתמו על האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי המעגנת עקרונות של עצמאות לרובד שלטוני זה. בעשורים האחרונים מזוהה רוב העולם המערבי עם מגמות של ביזור וחיזוק העצמאות של השלטון המקומי.

"מדד הדמוקרטיה הישראלית" של המכון הישראלי לדמוקרטיה לשנת 2020 מצא כי הרשויות המקומיות נמנות עם הגופים הזוכים לאמון הגבוה ביותר מצד הציבור היהודי בישראל: 63% מתוכם מביעים אמון ברשות המקומית שבתחומה הם מתגוררים, לעומת 29% בלבד הנותנים אמון בממשלה. נתונים אלו מעידים על נטייה עמוקה של הציבור בישראל להעדיף את המבנים המבזרים על פני מבנים ריכוזיים. ובכל זאת, המדינה נשארת ריכוזית וממאנת לבזר סמכויות לרשויות המקומיות.

כבר ב־1981 המליצה הוועדה הממלכתית לענייני הרשויות המקומיות (ועדת זנבר), שהגישה את מסקנותיה לממשלה, כי "לרשויות המקומיות יהיה מעמד שווה לזה של הממשלה בתחומי תפעול המשותפים לשתייהן". ממשלת ישראל אימצה את דוח הוועדה כמדיניות הרשמית, אך בפועל, ההמלצות לא יושמו מעולם. מאז עולים שוב ושוב קולות של מומחים הקוראים בדחיפות לביזור סמכויות ולהפחתת הריכוזיות בישראל, אך המהלכים תמיד נבלמים. נראה כי מלכוד יסודי, הנטוע עמוק ב"חווה השני" הישראלי, "תוקע" את קידום רפורמות הביזור: מחד גיסא, נציגי המגזרים מעדיפים את שימור הכוח בידי המערכת הריכוזית, כדי לשמר את

המונופול המגזרי. מאידך גיסא, נציגי הממלכתיות מעוניינים אף הם לשמר את הריכוזיות, כבסיס משותף כלשהו – כדי שהמדינה לא "תתפרק להם בידיים". כך שבקרב שני הצדדים, אין קבוצת אינטרס משמעותית לביזור הסמכויות לרשויות המקומיות.

הצעתנו להקמת רשויות קהילתיות בישראל ולבזר סמכויות אליהן עשויה ליצור קואליציות של קבוצות אינטרס חדשות ומפתיעות, אשר יקדמו ביזור חדשני זה, יחלצו את המדינה מהתקיעות הריכוזית המגזרית והמדינתית גם יחד, ויכוננו חוזה ישראלי שלישי.

מכיוון נוסף, **אין די בביזור לרשויות המקומיות**, מפני שהערים הפכו במובן מסוים לסמל של החוזה השני. זאת, בהיותן מבטאות את ההיפרדות לאוטונומיות וקנטונים. כך, ערים כבני ברק ומודיעין עילית הפכו לחרדיות, תל אביב הייתה ל"מדינת תל אביב" החילונית, גבעת שמואל ואפרת לדתיות-לאומיות, ירושלים לעיר מסורתית וכן הלאה. הפיצול לערים מבטא את הפיצול לאוטונומיות ולמגזרים. יתרה מכך, ביזור סמכויות לרשויות המקומיות כשלעצמו לא ייתן מענה לבעיות העומק של החברה הישראלית. המומחים הקוראים לבזר סמכויות בישראל מגיעים מנקודת המבט של איכות השירותים וטוענים, בצדק, שביזור יכול להגביר את היעילות והגמישות באספקתם. מנקודת ראותנו, אין די בכך, מפני שאנו מבקשים לטפל בבעיה מהותית ועמוקה יותר: בעיית החוזים המגזריים של תקופת החוזה השני.

ריבוי הפנים של החברה הישראלית יכול לבוא לידי ביטוי בקהילות, ולא דווקא בערים. בכל עיר, בין אם היא הומוגנית או מעורבת מבחינה מגזרית, קיים פסיפס עשיר של קהילות. על כן, ביזור סמכויות לרשויות המקומיות בלבד לא יפתור את האתגר חברתי-תרבותי של הקהילות השונות שבעיר. כאמור, אנו מציעים להרחיב את הביזור גם לקהילות. פירוש הדבר הוא לאפשר לתושבים להתאגד על בסיס וולונטרי ורצוני, ולא רק על פי המרחב הגיאוגרפי המקומי שבו הם חיים. כל קהילה כזו, שקמה מתוך רצון חופשי, תוכל לקבל סמכויות מבוזרות. באופן זה, המודל המבזר יאפשר גמישות מרבית והתאמה לצרכים המגוונים של האוכלוסייה, תוך מתן כוח אמיתי לקהילות עצמן.

ביזור לקהילות יוצר **תחרות בונה במקום מונופול** במתן השירותים. קהילות מתחרות זו בזו על איכות, על יעילות ועל היכולת למשוך ולשמר חברים. מציאות שכזו מעודדת חדשנות, שיפור מתמיד ורמת שירות גבוהה. המנצח הוא זה שמצליח להציע את הערך הרב ביותר לחברי הקהילה שלו. כלומר, המודל החדש יעודד תחרות בין ספקי שירותים, וכך יוביל לשיפור באיכות השירותים הכללית. המערכת תפעל כמעבדה לחדשנות חברתית, שבה קהילות שונות יוכלו לפתח דרכים חדשות ויעילות לספק שירותים ציבוריים, והמדינה תוכל ללמוד מהניסיונות הללו ולתמרץ את הטובים שבהם. באופן זה, כאשר כוחות מקומיים מובילים מדיניות שונה, הצלחה משועתקת לזירות נוספות, ואילו כישלונות נושאים מחירים מוגבלים בהרבה. בספרות העוסקת בביזור מכונה תופעה זו "תאוריית הכוחות המקבילים".

הרשויות המקומיות בישראל הן מוסד מנדטורי מיושן, ובמקומות לא מעטים הן נגועות בשחיתות שלטונית. פעמים רבות, הרשויות משמשות כבסיס שליטה של החמולות והמונופולים המגזריים. במקום להתעקש ולהתמקד רק בלהפיח בהן חיים חדשים, אנו מבקשים לקדם רובד שלטוני שלישי, שמלכתחילה יוקם על פי היגיון מבני ורגולטורי של המאה ה-21. ד"ר מורן נגיד – מומחית במשפט, חברה ומרחב וחוקרת מובילה בתחומי דמוקרטיה, שלטון מקומי, ביזור ואזורים בישראל – כתבה לנו, במסגרת התייעצויות על אודות מסמך זה, כי הצעה לביזור סמכויות לרשויות קהילתיות עשויה להיות בת קיימא יותר מאשר רפורמות ביזור קלאסיות לשלטון המקומי – זירה הסובלת מריבוי אינטרסים ומהיסטוריה ארוכה של

ניסיונות כושלים לביזור. בעקיפין, המהלך אף עשוי לשחרר את ישראל מאותו מלכוד ריכוזי, לקדם את תיקון הרשויות המקומיות ולבזר סמכויות אף אליהן.

מדינה יהודית היא מדינת קהילות

בחזרה לשורשים – המסורת הפוליטית היהודית

הצעת הרשויות הקהילתיות איננה רק פתרון טכני לבעיות עכשוויות – היא גם חזרה לשורשים העמוקים של המסורת הפוליטית היהודית. ישראל, אומנם, נוסדה כמדינה ריכוזית, על פי המודל האירופי מהמאה ה-19. אולם הדנ"א של העם היהודי מתאים הרבה יותר לעקרונות הפעולה של אימפריה רב־קהילתית. למעשה, החיים בקהילה הם "מערכת ההפעלה" של העם היהודי זה אלפי שנים.

קשה למצוא עם אחר שבו התקיימו במקביל, ולאורך זמן רב כל כך, סוגים רבים כל כך של קהילות וזרמים. התלמוד, למשל, הוא חיבור דתי ייחודי, שבו נשמרות ומתועדות כלל העמדות בסוגייה מסוימת – לעיתים קרובות ללא הכרעה ביניהן. זה לא באג, זה פיצ'ר. זה משקף תפישת עולם יהודית עמוקה, הרואה בריבוי הדעות ובדיאלוג בין עמדות שונות, ולא בכפיית אחידות מרכזית, את הדרך לאמת.

לאורך אלפי שנים התקיים העם היהודי כקהילות שלא הפסיקו להתדיין על ההבדלים ביניהן, תוך כדי שהן לרוב תומכות האחת בשנייה ומסייעות זו לזו. הקהילות הספרדיות והאשכנזיות, החסידיים והמתנגדות, הרבניות והקראיות – כולן התקיימו במקביל, כולן פיתחו מערכות חיים המותאמות לצורכיהן, וכולן תרמו לעושר התרבותי והרוחני של העם היהודי.

המסורת הפוליטית היהודית במחקר

מיכאל וולצר, בספרו "המסורת הפוליטית היהודית" (שנכתב יחד עם פרופ' מנחם לורברבוים, פרופ' נעם זהר ופרופ' יאיר לורברבוים)⁵, מזכיר במבוא לספר טעות נפוצה במחשבה המודרנית – כאילו שליהדות המסורתית לא הייתה במשך אלפיים שנה מחשבה מדינית. הוא כותב כי זוהי תפישה מערבית שכיחה המזהה פוליטיקה עם מדינה מודרנית, ריבונות ואמצעי כפייה. הקישור של הפוליטיקה עם המדינה נפוץ מאוד במחשבה המודרנית, ומתוך תפישה זו, נראה כאילו ללא מדינה, אין מחשבה פוליטית. אבל זו טעות, כי אין מקום פנוי מפוליטיקה. עם או בלי ריבונות מדינתית.

הקהילות היהודיות בגולה הצליחו לארגן חיים קהילתיים מורכבים ומתוחכמים – תחילה בבבל, אחר כך במצרים, סוריה ורומי, ואז בכל רחבי אירופה וצפון אפריקה. הן קיבלו החלטות פוליטיות לגבי חלוקת הכוח וההשפעה. הן פיתחו ואף אכפו מערכת חוקים, מיסו את חבריהן למטרות ביטחון, רווחה, דת וחינוך, וקיימו יחסים מורכבים עם שלטונות לא־יהודיים. הן שאפו להגביל את השימוש בכוח בידי יהודים ואחרים, ולהישמר מפני השפעותיו המשחיתות. לכל אלה נדרשו לא רק פעולות, אלא גם רעיונות; לא רק החלטות, אלא גם טיעונים. ואלה, הרעיונות והטיעונים, לא הצטמצמו לחיים המיידיים ולתחומן הצר של קהילות הגלות הפזורות. יהודים זכרו גם את ההיסטוריה הפוליטית שלהם מני קדם – מלכות דוד וירושותיה, השלטון הכוהני של ימי בית שני – והם חלמו על תחייה משיחית שתשיב להם את עצמאותם הפוליטית.

5 וולצר, מ., לורברבוים, מ., זהר, נ., ולורברבוים, י. (2007). המסורת הפוליטית היהודית. מכון שלום הרטמן.

פרופ' דניאל אלעזר – חוקר מוביל של המסורת הפוליטית היהודית, ממייסדי המחלקה למדע המדינה באוניברסיטת בר אילן וממנסחי דוח זנבר שהמליץ על קידום ביזור בישראל – המחיש כי המבנה הריכוזי מנוגד למסורת ולהיסטוריה היהודית. לדבריו, מקורות העומק של מאפייני הקהילות היהודיות לאורך כל הדורות מלמדים כי ההסדרים הפוליטיים בהן מושתתים על משא ומתן, ולא על הפעלת עוצמה ריכוזית. תפישה זו ביססה מוסדות רבי פנים שאפשרו לקהילה להפוך למכשיר רב עוצמה, שכן לאורך רוב ההיסטוריה היהודית, לא הייתה היררכיה סמכותית של מוסדות-על. במקום זאת, פעלו קהילות עצמאיות שתיאמו את פעולותיהן דרך מנגנונים של דיאלוג, משא ומתן והסכמה הדדית. כך היה אף בתקופת המקרא, ולא רק בגלות. הקמתה של מדינת ישראל, מטעים פרופ' אלעזר, התחוללה רק בזכות הקהילות הארצישראליות שהוקמו לפנייה על ידי התנועה הציונית. הוא מציינ כי המדינה מתאפיינת בשלטון ריכוזי שאינו מעניק לרשויות ולקהילות מרחב פעולה עצמאי. בכך הוא רואה **תאונה היסטורית**, שהביאה לניתוק בין המסורת הפוליטית היהודית רבת השנים לבין דמותה של ישראל כמדינת לאום יהודית ודמוקרטית.⁶

התפישה המודרנית של הציונות בראשיתה יצרה דיכטומיה בין ריבונות לגלות. במסורת הפוליטית היהודית הארוכה של שנות הגלות, ראתה הציונות מצב "לא פוליטי", אשר אין ללמוד ממנו דבר בבואנו להקים מדינה ריבונית. בשונה מהתפישה הדיכטומית, הסבורה שהיהודים לא קיימו חיים מדיניים לאורך שנות הגלות, מצביע אלעזר על כך שהמסגרת שבה ניהלו את חייהם המדיניים הייתה הקהילה האוטונומית. לדבריו, כחלק מהפרדיגמה הדיכטומית, מעצבי המדיניות בישראל (בתקופת "החווה הראשון") שאפו ל"מגמה חזקה לשליטה ריכוזית על כל צד של חיי הציבור, עקב הרקע האירופאי של הוגי המדינה ומנהיגיה". במדינות אירופה, הריכוזיות פותחה בראשית הדמוקרטיה תוך צמצום הזכויות הפיאודליות של האצילים המקומיים. כך התעצבו מדינות אלו במאה ה־20, מתוך תפישה ריכוזית שאומצה בחום על ידי מדינת ישראל הצעירה והסוציאליסטית, ובאופן שאינו הולם את המסורת הפוליטית היהודית.

טענתו העמוקה של אלעזר היא שאולי קל ליצור מסגרת ממשלתית ריכוזית בחקיקה, אך הרבה יותר קשה לשנות **תרבות פוליטית של עם**. המסורת הפוליטית היהודית השואפת לביזור הכוח התעצבה במשך אלפי שנים, ולכן, הציבור היהודי מוצא דרכים לבטא את עצמו – באמצעות הרשויות המקומיות והקהילות – גם כאשר הדבר אינו תואם ואף סותר את מבנה המשטר. ביטוי לכך הוא אותם אמצעים שפותחו לאורך השנים (בתקופת "החווה השני") לעקיפת ההליכים הפורמליים של הממשלה ולצבירת כוח באופן לא פורמלי בידי השלטון המקומי, הקהילות והמגזרים. תופעות אלו התעצמו בשנים האחרונות, כאשר רשויות מקומיות החלו להרחיב את היקף פעילויותיהן במגוון תחומים ואף ליצור מיזמים "עוקפי ממשלה". אלא שהפתרונות הבלתי פורמליים העומדים לרשותן הם חלקיים ביותר, יוצרים בעיות חוקיות וחברתיות רבות, ובעיקר, אינם מאפשרים למצות את הפוטנציאל הגלום בחברה האזרחית הישראלית. מכאן, "החווה השלישי" מקדמת שינויים מבניים בחקיקה, שיעגנו את מעמדן העצמאי של הרשויות הקהילתיות בישראל.

אם כן, הרשויות הקהילתיות מהוות חזרה לאופן הטבעי שבו העם היהודי מארגן את חייו אלפי שנים. במקום לנסות לכפות עליו מבנים זרים שהובאו מאירופה, אנו מציעים לכוון מחדש את

6 ראו: פינקלשטיין, א. (2021, 2 באוגוסט). בין ריכוזיות השלטון למסורת הפוליטית היהודית. המכון הישראלי לדמוקרטיה (IDI). אוחד מתוך: <https://www.idi.org.il/articles/36116> ראו גם: הלינגר, משה (עורך). (2010). המסורת הפוליטית היהודית לדורותיה: ספר זיכרון לדניאל "אלעזר. הוצאת אוניברסיטת בר אילן.

סמכות הקהילות, ובדרך זו לקדם מדינה המבוססת על המסורת הפוליטית היהודית העתיקה. ישראל כ"מדינת קהילות" תהיה מדינה יהודית – לא רק במובן הדמוגרפי או התרבותי, אלא במובן המבני והפוליטי. היא תאפשר לכל הזרמים והקהילות בעם היהודי ובחברה הישראלית לבטא את עצמם באופן מלא, תוך שמירה על הדיאלוג והשיתוף המסורתי והתרבותי ביניהם. כך שמעבר לפתרון לבעיות הטכניות של מתן השירותים הציבוריים, מבנה כזה יחזיר את מדינת ישראל לשורשיה היהודיים. הוא יאפשר לה להפוך למודל חדש של מדינה יהודית ודמוקרטית: מדינה מודרנית המבוססת על מסורת יהודית עתיקת יומין, אשר מתחדשת באופן ישראלי.

ההצעה שלנו

פרק ד' | הפתרון המוסדי המוצע - רשויות קהילתיות

המערכת החדשה: שלושה רבדים של שירותים

במצב הקיים בישראל, הרשויות הן למעשה סניפים תלולים של המדינה הריכוזית. האזרחים יכולים לקבל שירותים רק מהמדינה או מהעירייה/המועצה (שהיא זרוע של המדינה), ללא אפשרות בחירה אמיתית בין מספקי שירותים שונים או צורות שונות של ארגון קהילתי. הרעיון המרכזי בהצעת מדיניות זו הוא הקמת מערכת רשויות קהילתיות, שתפעל במקביל ובתיאום עם מערכת הרשויות המקומיות ועם המערכת הממשלתית המדינתית, כדי ליצור חלופה מובנית ומוסדרת למודל הקלאסי של "מדינה מול אזרח בודד". המערכת החדשה תכלול שלושה רבדים נפרדים של שירותים:

1. שירותים מדינתיים – שהמדינה תמשיך לספק ברמה לאומית (ביטחון, מדיניות כלכלית, תשתיות גדולות, בריאות, תודעה אזרחית וזהות מדינתית).
2. שירותים מקומיים – שהרשות המקומית תספק לכל תושבי האזור (תשתיות מקומיות, איסוף אשפה, תאורה, שותפות עירונית).
3. שירותים קהילתיים – שיסופקו על ידי רשויות קהילתיות (חינוך, תרבות, רווחה, תעסוקה, שירותי דת, שייכות קהילתית).

הרשויות הקהילתיות החדשות תוכלנה לספק את מלוא מכלול השירותים הקהילתיים – חינוך, רווחה, הכוון תעסוקתי, שירותי תרבות ודת – כמו גם חלק מהשירותים העירוניים שאינם קשורים לתשתיות פיזיות. השירותים יינתנו באופן מותאם לזהות התרבותית, הדתית או האידיאולוגית של הקהילה, תוך שמירה על סטנדרטים מינימליים שייקבעו על ידי המדינה. כך למשל, קהילה חרדית תוכל לספק תרבות המותאמת לערכיה הדתיים; קהילה חילונית תוכל לפתח תוכניות חינוכיות הומניסטיות; קהילה מסורתית תוכל לפתח שירותי רווחה סביב פעילות בית הכנסת; וקהילה ערבית תוכל לספק שירותים בשפה הערבית ובהתאמה לתרבות המקומית. באופן זה, תתאפשר רמת התאמה ויעילות שמערכת ריכוזית אינה יכולה לספק.

חופש בחירה: רשות קהילתית או מקומית ושוק שירותים פתוח

כל אדם, בין אם הוא משתייך לקהילה ובין אם לאו, ימשיך להיות שייך לרשות מקומית ולקבל ממנה שירותים מסוימים (פינוי אשפה וכדומה). אך לעניין השירותים שהקהילות מספקות (תרבות, חינוך ועוד), המערכת החדשה תפעל על עיקרון של "בחירה מוסדרת": כל אזרח יוכל לבחור אם להצטרף לרשות קהילתית שמתאימה לו ולקבל ממנה שירותים קהילתיים, או להישאר חבר ברשות המקומית הקלאסית בלבד ולקבל שירותים קהילתיים מה"רשות הקהילתית-מקומית" של כלל התושבים שבחרו לא להשתייך לרשות קהילתית של קהילה וולונטרית ספציפית (ראו לקמן בפרק זה: "הגדרות וקריטריונים: סוגים של קהילות רשמיות – רשות קהילתית-מקומית").

הבחירה תהיה גמישה וניתנת לשינוי, כך שאזרח יוכל לעבור מרשות לרשות על פי צרכיו והעדפותיו. במערכת החדשה, מי שאינו שייך לקהילה מאורגנת וולונטרית, ימשיך לקבל את

השירותים הקהילתיים מהרשות המקומית, בדיוק כמו היום. אלא שבנושאים שקשורים בתקצוב ותמרוץ של קהילות, כל רשות מקומית תיחשב גם כ"רשות קהילתית-מקומית" עבור תושבים שלא הצטרפו לרשות קהילתית. אבל עבור מי שבחר להצטרף לרשות קהילתית, תיפתח אפשרות לקבל שירותים מותאמים ומיוחדים מהקהילה שלו. כך למשל, אזור שאינו שייך לקהילה מאורגנת, ימשיך לרשום את ילדיו לבית הספר העירוני, לקבל שירותי תרבות מהמרכז הקהילתי העירוני ולפנות לעובדת סוציאלית של העירייה. לעומתו, אזור השייך לרשות קהילתית יוכל לרשום את ילדיו לבית הספר הקהילתי, לקבל שירותי תרבות מותאמים מהקהילה ולפנות לעובדת סוציאלית קהילתית. זוהי "בחירה מוסדרת", שבה האזרח חייב לבחור רשות קהילתית אחת בלבד – הרשות הקהילתית-מקומית שבה הוא גר או רשות קהילתית אחרת – שתשמש כבסיס החברת הקהילתית שלו. בחירה זו היא גמישה וניתנת לשינוי. כמחצית מתשלום הארנונה המקומית תועבר לקופת הרשות הקהילתית (המקומית או הוולונטרית), ובתמורה, האזרח זכאי לקבל את כל סל השירותים הקהילתיים הבסיסיים (כגון חינוך, רווחה ותרבות) מהרשות שבה הוא חבר.

לצד השיוך הקהילתי, ההצעה היא ליצור שוק פתוח לחלוטין לכל סוגי השירותים. כל רשות קהילתית או מקומית מוסמכת תוכל לספק כל שירות קהילתי – כולל כאלה הנחשבים בסיסיים (כמו רישום לבית ספר או קבלת שירותי רווחה) – בתשלום מלא לכל אזרח שיחפוץ בהם, ללא קשר לרשות שבה הוא חבר. עם זאת, רכישת שירות בסיסי מרשות חיצונית אינה פוטרת את האזרח מחובת תשלום הארנונה הקהילתית לרשות שבה הוא חבר רשמית. הארנונה היא דמי חברות המבטיחים את השייכות הקהילתית ואת הזכאות לסל שירותי הבסיס מהרשות, בעוד שהשירותים הנרכשים מהווים רכש חיצוני הממומן בנפרד.

נוסף על כך, רשות קהילתית או מקומית תוכל לרכוש עבור כלל חבריה שירות מרשות קהילתית או מקומית אחרת. דבר זה יאפשר לרשויות קהילתיות קטנות, שבאופן עצמאי יכולות לספק רק מעט שירותים, "לסדר" לחבריהן את היתר דרך רכישתם מרשויות גדולות ומפותחות יותר.

רווחה וחסד קהילתיים

מדינת ישראל והמסורת היהודית והישראלית מחויבות עמוקות לרווחה וחסד. המודל הקהילתי מאפשר לנו לטייב את מערכות הרווחה של ישראל. ראשית, המעבר ממדינת מגזרים למדינת קהילות מחייב שיבוטלו קצבאות אשר נתפרו במיוחד לצרכים מגזריים תוך פגיעה בצדק. קצבאות יינתנו רק למי שנזקק להן (למשל: לא מסוגל לעבוד), או לצורך הגדלת הפריון הכלכלי (למשל: מימון הסבה מקצועית). קהילות יוכלו להמשיך לממן קצבאות אחרות רק ככל שיעשו זאת מכספי הארנונה הקהילתית. שנית, לצד שירותי רווחה שהמדינה תמשיך לספק באופן אוניברסלי, אנו מציעים לבסס את מערכת הרווחה המדינתית במודל היברידי של מדינה ורשויות קהילתיות ובהקמת "לשכות רווחה וחסד" ברשויות אלו, אשר ישמשו כזרוע רווחה מרכזית.

כיום, הבסיס למערכת הרווחה בישראל מושתת על מודל מורכב של מטה-שטח: משרד הרווחה והביטחון החברתי פועל כגוף המתווה מדיניות, פיקוח ותקצוב, ואילו המחלקות לשירותים חברתיים – לשכות הרווחה ברשויות המקומיות – מהוות זרוע ביצוע ישירה מול האזרח. מודל זה, המעוגן בחוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958, מטיל על הרשויות המקומיות את האחריות למתן שירותי רווחה לתושביהן הנזקקים. המערכת הנוכחית מתבססת על מימון תואם

(מצי"ג) בין הרשויות המקומיות ובין המדינה, באופן שיוצר פרדוקס מובנה ובעייתי: רשויות חלשות כלכלית, שאוכלוסייתן היא הנזקקת ביותר לשירותי רווחה, מסוגלות להקצות סכום נמוך בלבד, ולכן מקבלות תקציבי רווחה מצומצמים יותר מהמדינה. כשדווקא האוכלוסיות הנזקקות ביותר מקבלות את השירותים הדלים ביותר, המעגל החברתי השלילי מתחזק. מעבר לכך, המבנה המוניציפלי אינו מעודד תרומות ישירות של אזרחים לשיפור שירותי הרווחה. אין מנגנון מבוסס או תרבות מושרשת של תרומה אישית לשיפור לשכות הרווחה העירוניות. ההצעה שלנו מבקשת להעמיד את הפתרון ברווחה הקהילתית, כך שרשויות קהילתיות יוכלו להקים "לשכות רווחה וחסד" במודל מימון משולב וחדשני:

- תרומות קהילתיות פרטיות – חברי קהילה יוכלו לתרום ישירות כסף או שווה כסף והתנדבות לשכת החסד והרווחה של קהילתם. תרומות אלו ייכללו במצי"ג הקהילתי.
- מצי"ג ממשלתי מוגדל – המדינה תעניק מצי"ג מלא לתרומות אלו, כפי שהיא עושה עבור תקציבי רשויות מקומיות. כך, כל שקל שייתרם ללשכת הרווחה הקהילתית יזכה למימון ממשלתי תואם, ולמעשה, יכפיל את ההשפעה (עד תקרה מסוימת שתיקבע בחוק, למניעת מימון יתר לקהילות עשירות שחבריהן יכולים לתרום רבות).
- שקיפות ואחריות – תרומות אלו תהיינה שקופות, תוכרנה כחלק ממדד התרומה הכלכלית-חברתית של הקהילה (על כך בפרק ה', בדיון על מערך התמריצים), ותזכינה את הקהילה בתמריצים נוספים.

אנו מציעים חיבור של מסורת החסד הקהילתי עם מערכת הרווחה המודרנית. פרקטית, המודל מחבר בין שתי מערכות קיימות שכיום פועלות במקביל: מערכת החסד הקהילתי המסורתית, הרווחת בקהילות רבות בישראל ובמיוחד בחרדיות, דתיות ומסורתיות יהודיות וכן בקהילות ערביות, עם תרבות עשירה של גמילות חסדים (קופות צדקה קהילתיות, ארגוני חסד, תמיכה בנזקקים ועוד); ומערכת הרווחה הממשלתית (לשכות הרווחה, עובדים סוציאליים, תקציבים ממשלתיים ותוכניות רווחה ממשלתיות). כיום, שתי המערכות הללו פועלות לרוב בנפרד, ולעיתים אף בחוסר תיאום. המודל הקהילתי מאפשר לחבר ביניהן: התרומות והמעורבות הקהילתית תזרומנה דרך מסגרת מוסדרת, תזכינה למצי"ג ממשלתי, ותיהינה ממקצועיות ומפיקוח של מערכת הרווחה הממשלתית.

בין יתרונות המודל:

- יתרון השטח – קהילות מכירות את חבריהן לעומק ויודעות מהם הצרכים: מתי נחוץ מועדון קשישים, מתי דרושה תמיכה במשפחות במצוקה, ומתי יש צורך בתוכנית תעסוקה מותאמת תרבותית. המדינה, לעומת זאת, נוטה להקים שירותים גנריים שלא תמיד עונים על הצרכים האוטנטיים של האוכלוסייה. יוזמות העולות מהשטח ומגובות בהשקעה קהילתית הן בעלות סיכוי גבוה יותר להצלחה ולרלוונטיות.
- שבירת המעגל השלילי של קהילות חלשות – קהילות במצב סוציאקונומי נמוך תוכלנה לגייס תרומות ממקורות פנימיים (אפילו צנועים) וחיצוניים (תורמים, ארגונים פילנתרופיים), ולזכות במצי"ג ממשלתי מלא. כך נפרץ המעגל שבו דווקא הנזקקים ביותר מקבלים פחות.
- עידוד מעורבות אזרחית ואחריות קהילתית – כאשר אזרחים תורמים ישירות לרווחה של קהילתם, נוצרת תחושת בעלות, מעורבות ואחריות. התורמים יודעים שתורמתם משפיעה ישירות על שכניהם, ולא "נבלעת" במערכת ענקית ורחוקה.

- כימות ערך החסד הקהילתי – שווי כלכלי של פעילות חסד והתנדבות קהילתית ייכלל במדד התרומה הכלכלית-קהילתית. דבר זה יאפשר:
- הכרה ממשית (ולא רק סמלית) בתרומה החברתית.
- תמריץ לקהילות להמשיך ולהרחיב פעילות זו.
- שקיפות ומדידה של תופעות שכיום אינן נמדדות.
- גמישות וחדשנות – קהילות יוכלו לפתח מודלים ייחודיים של רווחה המותאמים למאפייניהן התרבותיים, הדמוגרפיים והערכיים. למשל: בית מדרש, מתנדבי הוראה או מתנדבי "תיקון עולם" לדור המבוגר (תעסוקה רוחנית), קמחא דפסחא ותוכניות רווחה מותאמות תרבותית.
- לסיכום, המודל הקהילתי של שירותי רווחה אינו מבטל את אחריות המדינה או את מקצועיות העובדים הסוציאליים, אלא מרחיב ומעמיק את מערכת הרווחה, בעזרת:
 - חיבור בין משאבים קהילתיים וממשלתיים.
 - תמריץ להתנדבות ולתרומה פרטית באמצעות מצ'ינג.
 - התאמה של שירותים לצרכים אותנטיים.
 - שבירת המעגל השלילי של קהילות חלשות.
 - הכרה וכימות של חסד קהילתי.
- בכך, הרווחה הקהילתית הופכת למרכיב מרכזי במערכת התמריצים הקהילתית, ולגורם משמעותי בחיזוק החוסן החברתי והכלכלי של כלל החברה הישראלית. ההצעה לשירותי רווחה קהילתיים דורשת העמקה ומחקר נפרד. יש לחקור לעומק אילו שירותי רווחה מומלץ להעביר לידי הרשויות הקהילתיות, ובאילו יש דווקא יתרון לגודל, ולכן ראוי להשאירם בידי הרשויות המוניציפליות או המדינה.

דוגמאות לתפקוד של מערכת הקהילות החדשה

דוד יוכל לרשום את ילדיו למערכת החינוך הקהילתית של קהילת צאנז שמספקת חינוך חרדי חסידי מותאם, לקבל שירותי רווחה מרשת הסיוע הקהילתית של צאנז, אך להשתמש בתשלום, בשירותי התעסוקה וההשמה שפיתחה קהילת בעלזא. הוא ישלם ארנונה קהילתית לרשות הקהילתית של צאנז. הקהילה תעמוד בסטנדרטים של שמירה על "זכות היציאה" של דוד, כך שהוא יוכל לעזוב אותה בכל עת ללא מגבלות או תנאים ולהצטרף לקהילת שומרי החומות הקנאית, או לקהילת הבעל שם טוב המודרנית.

יעל מתל אביב, שאינה חברה בקהילה מאורגנת, תוכל לבחור להישאר עם השירותים העירוניים הרגילים, או לחלופין, להצטרף לקהילה חדשה שתיווצר בשכונתה ושתספק שירותים מותאמים לאורח החיים החילוני-הומניסטי שלה. היא תוכל גם לבחור לצרוך שירותי חינוך בלבד מקהילה מסוימת, אך להישאר עם שירותי הרווחה העירוניים. הגמישות הזו תאפשר לה לבנות במדויק את חבילת השירותים המתאימה לה.

איבתיסאם מקהילת חמולת פרחאת תוכל ליהנות משירותי דת ותרבות המותאמים למסורת החמולתית שלה, מחינוך בערבית ועברית ברמה גבוהה ומשירותי רווחה המביאים בחשבון את הרקע התרבותי והמסורת החמולתית. הקהילה תוכל לפתח מוסדות תרבות ייחודיים ולספק

שירותים בשפה הערבית, וכל זאת, תוך שמירה על הזכות לעזוב אותה ולהצטרף בכל עת לקהילה אחרת, או לחזור לשירותי הרשות המקומית.

סיכור ההקמה: שלי וקהילת אביב בבית שמש

שלי, תושבת בית שמש בעלת תכישת עולם חילונית-הומניסטית, מצאה את עצמה חיה בעיר שרובה המכריע חרדי. השירותים הציבוריים שקיבלה מעיריית בית שמש לא התאימו לצרכיה התרבותיים והחינוכיים – בתי הספר העירוניים היו מותאמים לציבור הדתי-מסורתי, שירותי התרבות לא סיפקו את צרכיה של משפחה חילונית מודרנית, ושירותי הרווחה לא הבינו את האתגרים הייחודיים של גידול ילדים חילונים בסביבה חרדית. במקום להשלים עם המצב או לעזוב את העיר, שלי החליטה לנצל את מערכת הרשויות הקהילתיות החדשה. היא יזמה את הקמתה של "קהילת אביב בבית שמש" – קהילה שתספק שירותים ציבוריים מותאמים לתכישת עולמה ה"תל אביבית", גם אם פיזית היא מתגוררת בבית שמש.

הקהילה החדשה הגדירה עצמה כחילונית-הומניסטית, שמעוניינת לספק לחבריה חינוך איכותי בדגש על מדעים ואומנויות, שירותי תרבות עכשוויים ושירותי רווחה שמבינים את הצרכים של משפחות חילוניות. תוך זמן קצר הצטרפו לשלי עוד משפחות בעלות תכישת עולם דומה מבית שמש ומהסביבה, שחיפשו חלופה לשירותים העירוניים הלא-מותאמים. כאשר הגיעה הקהילה לגודל מספק – כמה עשרות משפחות שיכולות לתמוך בהקמת בית ספר, מרכז תרבות ושירותי רווחה – היא הגישה בקשה למדינה להכרה כרשות קהילתית. משעמדה בארבעה מתוך חמשת הקריטריונים (לא נדרשה עמידה מושלמת), הפכה לרשות קהילתית מוכרת. בעקבות ההכרה, כ-70% מחברי הקהילה הפסיקו להיות רשומים בעיריית בית שמש לעניין השירותים הקהילתיים, ועברו לרישום קהילתי ב"אביב בית שמש". כעת הם מקבלים:

- חינוך מותאם – בית ספר המשלב לימודי ליבה עם דגש על מדעים, אומנויות ויהדות הומניסטית.
- שירותי תרבות – מרכז תרבות שמספק הרצאות, סדנאות ופעילויות המתאימות לציבור חילוני משכיל.
- רווחה מותאמת – עובדים סוציאליים המבינים את האתגרים בגידול ילדים חילונים בסביבה חרדית.
- שירותי דת – רב קהילתי שמספק שירותי יהדות ישראלית.

הקהילה נושאת בכל החובות של רשות קהילתית – הבטחת זכות יציאה לכל חבר, שקיפות מלאה בניהול הכספים, עמידה בסטנדרטים מינימליים בכלל השירותים ופתיחות לביקורת ופיקוח ציבורי. המודל החדש הזה, ששלי הצליחה ליצור בלי לעזוב את סביבת מגוריה, מדגים כיצד מערכת הרשויות הקהילתיות יכולה לספק פתרונות לאזרחים החשים מנותקים מהשירותים הציבוריים הרגילים, ולאפשר להם ליצור חיים קהילתיים איכותיים התואמים את ערכיהם וצוריהם.

החמולה הקטנה בכפר שבצפון הארץ

מוחמד אל-פרחאת, בן 45, מתגורר בכפר מג'ד אל-כרום שבצפון הארץ. הוא מנהיג חמולת פרחאת הקטנה המונה כ-500 משפחות. יתר 7,000 המשפחות שבכפר משתייכות לחמולת אבו דאוד הגדולה, השולטת במועצה המקומית של הכפר זה עשרות שנים. על פי המסורת

המשפחתית, משפחת פרחאת הייתה בעבר הרחוק מהמשפחות המכובדות בכפר – היא החזיקה בחנות המרכזית ובכמה דונמים של אדמות חקלאיות. אבל במהלך השנים, עם הגידול הדמוגרפי של החמולה הגדולה ושליטתה בפוליטיקה המקומית, החמולה הקטנה יותר מצאה עצמה נדחקת ומוזנחת.

מוחמד ובני משפחתו סבלו מאפליה מובנית ונתקלו בבעיות מתמשכות ביחס לשירותים הציבוריים בכפר:

- חינוך – ילדי פרחאת נשלחו לבית הספר הרחוק והעמוס, בעוד שבני החמולה הגדולה זכו להירשם לבית הספר החדש והטוב יותר.
- תעסוקה – משרות במועצה המקומית הועברו בעיקר לבני החמולה הגדולה.
- רווחה – בקשות לסיוע התעכבו או נדחו, בעוד שבני החמולה הגדולה קיבלו יחס מהיר.
- תרבות – מרכז התרבות הכפרי התאים למסורות של החמולה הגדולה, אך התעלם מאלו הייחודיות של פרחאת.
- דת – גם המסגד הכפרי נשלט על ידי איש דת מהחמולה הגדולה.

מוחמד פנה פעמים רבות לראש המועצה, אך תמיד קיבל תשובות מתחמקות. הוא הבין שהחמולה שלו תישאר לעד מיעוט מוזנח, כל עוד תהיה תלויה בחסדי אבו דאוד. משנחקק חוק הרשויות הקהילתיות, הוא זיהה את ההזדמנות, כינס את זקני החמולה והציג בפניהם את הרעיון: להקים רשות קהילתית עצמאית שתספק שירותים מותאמים לחמולת פרחאת. תחילה התעורר ספק: האם 500 משפחות מספיקות כדי לספק שירותים איכותיים? אבל מוחמד הבין שאיכות חשובה יותר מגודל. החמולה הייתה מלוכדת, בעלת מסורת עשירה, ומשפחות רבות בה היו משכילות ובעלות מקצועות.

תהליך ההקמה כלל:

- ארגון – הוקמה ועדה מנהלת מהמשפחות המכובדות.
 - משאבים – המשפחות התחייבו לשלם ארנונה קהילתית גבוהה יותר תמורת שירותים איכותיים.
 - כישרונות – זוהו מורים, אנשי מקצוע ואנשי תרבות בתוך החמולה.
 - שותפויות – נוצר קשר עם חמולות קטנות אחרות לשיתוף משאבים.
- לאחר שנתיים של עבודה, רשות קהילת אִזְרַעִיני הפכה למודל מוצלח של קהילה קטנה ויעילה המעניקה לחבריה שירותים מותאמים תרבותית:
- חינוך איכותי – הוקם בית ספר קטן עם 30 תלמידים בכיתה, שמספק חינוך אישי ומותאם. הילדים זוכים לחינוך דו לשוני איכותי (ערבית-עברית) עם דגש על המסורת המשפחתית.
 - מרכז תרבות חמולתי – נוצר מרכז קטן שמתאים בדיוק לצורכי החמולה – אירועים משפחתיים, סיפורי המסורת ופעילויות שמחברות בין הדורות.
 - רווחה אישית – עובדת סוציאלית מהחמולה מכירה כל משפחה אישית ויכולה לספק עזרה מדויקת ומהירה.
 - תעסוקה – הקהילה יזמה פרויקטים קטנים שמספקים תעסוקה למשפחות – חנות קהילתית, מוסך ומספרה.

- שירותי דת – מונה אימאם צעיר מהחמולה, שמספק שירותי דת המותאמים למסורתיה הספציפיות.

גלגולה זה של קהילת פרחאט מדגים את היתרונות הייחודיים של קהילות קטנות:

- אינטימיות – כל אחד מכיר את כולם, מה שיוצר תחושת שייכות חזקה.
 - גמישות – שינויים וחדשנות קורים מהר, בהיעדר בירוקרטיה כבדה.
 - התאמה – השירותים מותאמים במדויק לצורכי הקהילה הספציפית.
 - מעורבות – כל משפחה מרגישה שהיא בעלת השפעה אמיתית על הקהילה.
 - שמירת מסורת – המסורות הייחודיות של החמולה נשמרות ומתפתחות.
- חמש שנים קדימה, קהילת פרחאט הופכת למודל התארגנות של חמולות קטנות ברחבי הארץ. אחרות באות ללמוד מניסיונה, ומוחמד הוא דמות מוכרת בכנסים על רשויות קהילתיות. הוא מספר בהתרגשות כיצד חש כשבנו שאל אותו בפעם הראשונה: "אבא, למה פתאום כל כך כיף לי בבית הספר?". הילד לא הבין שעבר ממערכת של 43 תלמידים בכיתה, שבה היה אלמוני, לכיתה של 30 ילדים שבה המורה מכירה אותו ואת משפחתו.

הגדרות וקריטריונים: סוגים של קהילות רשמיות

כאמור בפרק ב', הצעתנו עומדת על שתי רגליים – "קהילה מוכרת" ו"רשות קהילתית". לצידן, ישנם עוד שני סוגי קהילות המבוססים על מיזוגי קהילות – "רשת קהילות" ו"רשות קהילות מאוגדות" – וכן: "רשות קהילתית עירונית". נרחיב ונפרט להלן:

קהילה מוכרת

- זו, המוכרת משפטית ("ידועה בציבור") כישות קהילתית, היא כל קהילה המקיימת יחסים קהילתיים באופן אורגני. קריטריונים לקהילה מוכרת יכולים למשל להיות:
- גודל מינימלי – בת לפחות 15 משפחות או 30 נפשות.
 - קהילת חיים – עוטפת את חבריה במעגל החיים ומספקת להם שירותים קהילתיים (להבדיל מקהילות תחביב, קהילה מקצועית או קהילות וירטואליות, שאינן כאלו).
 - מימון כלכלי – תשתית כלכלית בעלת משמעות מסוימת המוקדשת למטרות הקהילה.

רשות קהילתית

- קהילה המספקת את מלוא חבילת השירותים ויכולה לתפקד כחלופה מספקת לרשות מקומית. קריטריונים לרשות קהילתית מוכרת יכולים למשל להיות:
- גודל מינימלי – בת לפחות 50 משפחות או 100 נפשות, ולא יותר מ־200 משפחות או 2,000 נפשות.
 - קהילת חיים – עוטפת את חבריה במעגל החיים ומספקת שירותים קהילתיים (גם כאן, להבדיל מסוגי קהילות אחרים).
 - ממשית ולא מדומיינת – רוב חברי הקהילה נפגשים לעיתים תכופות, והם מכירים זה את זה באופן ישיר (בשונה מ"קהילה מדומיינת" – שהיא יותר בבחינת "מיני מגזר" ואפילו

"מיני מדינה" – המבוססת בעיקר על קשרים זהותיים ולא ממשיים, ללא היכרות ומפגשים תכופים פנים אל פנים בין החברים וללא קרבה גיאוגרפית סבירה המאפשרת קשר יומיומי).

- יכולת לספק שירותים מרכזיים – הוכחת יכולת כזאת היא בסיס חיוני להכרה.
- מנגנון ממשל – מבנה ארגוני מוגדר עם נציגות וועדות.
- יציבות כלכלית – יכולת להציג מקורות מימון יציבים.

רשות קהילות מאגדות

מספר "קהילות מוכרות" קטנות, פחות מ־50 משפחות או 100 נפשות האחת; או "קהילות מוכרות" שאין לכל אחת מהן מנגנון ממשל, יציבות כלכלית ויכולת לספק שירותים כנדרש מרשות קהילתית, אך יחד הם עומדות בקריטריונים של רשות קהילתית (וכן אף יחד אין הם מונים יותר מ־200 משפחות או 2,000 נפשות) – יוכלו להתאגד ולהקים "רשות קהילות מאגדות". דינה של זו יהיה כדין רשות קהילתית. אלא שבמקרה זה, לכל קהילה הזכות להתפצל, לחבור לאיגוד אחר או לצמוח ולהקים רשת קהילות עצמאית.

רשת קהילות

מספר קהילות גדולות הבוחרות להתאגד יחד ל"צבר קהילות", כאשר כל אחת מהן עומדת בכל הקריטריונים של קהילה מוכרת, וכל קהילה וקהילה אינה מונה יותר מ־200 משפחות או 2,000 נפשות, אף שיחד הם מונות יותר מ־200 משפחות או 2,000 נפשות – יוכלו להתאגד ולהקים "רשת קהילות". דינה של זו יהיה כדין רשות קהילתית. אלא שתחול עליה רגולציה מיוחדת במטרה להבטיח שלא תהפוך למונופול ולסקטור, או לגוף המדכא את הקהילות הממשיות המרכיבות אותו. יודגש כי לכל קהילה מוכרת המרכיבה את רשת הקהילות שמורה זכות ברזל להתפצל מהרשת ולעמוד בפני עצמה, או להתחבר לרשת קהילות אחרת.

רשות קהילתית־מקומית

כאמור, כל אדם, בין אם הוא משתייך לקהילה ובין אם לא, ימשיך להיות שייך לרשות מקומית ולקבל ממנה שירותים של תשתיות מקומיות (איסוף אשפה, תאורה וכדומה). אך לעניין השירותים הקהילתיים (חינוך, רווחה, תרבות ועוד), המערכת החדשה תפעל על עיקרון של "בחירה מוסדרת", כך שכל אזרח יוכל לבחור אם להצטרף לרשות קהילתית שמתאימה לו ולקבל ממנה את השירותים הקהילתיים, או להישאר חבר ברשות המקומית הקלאסית בלבד ולקבל ממנה את השירותים הקהילתיים לצד אלו המוניציפליים.

מעמד הקהילות במדינות אירופה המערבית – הכנסייה הגרמנית והקהילה היהודית

בסיום פרק הליבה של הצעתנו, נבקש להציג את מעמד הקהילות הדתיות במדינות אירופה המערבית. אף שאלו אינן זהות למודל המוצע על ידנו, ניתן ללמוד רבות מתוך ההקבלה אליהן. בשש מהמדינות – גרמניה, אוסטריה, דנמרק, פינלנד, שוודיה ומרבית הקנטונים בשווייץ – קיים מעמד ייחודי לקהילות. אף קיימת בהן מערכת מס קהילה, המהווה מודל ייחודי של מימון שירותים קהילתיים. מס זה, הנגבה בשיעור של 8-9% ממס ההכנסה, מתפקד כמעין מע"מ קהילתי, המספק לחברי הקהילות הדתיות המוכרות מגוון רחב של שירותים חברתיים

ודתיים. מכוחו מממנות ומפעילות הקהילות רשת ענפה של שירותי רווחה וחברה, ובכללם: גנים ובתי ספר דתיים, בתי חולים קהילתיים, בתי אבות, מקלטים לחסרי דיור, מרכזי ייעוץ והדרכה משפחתית, תוכניות סיוע לנזקקים ופעילות צדקה נרחבת.

בגרמניה למשל, הכנסיות נמנות עם ספקי השירותים החברתיים הגדולים במדינה, עם 2.5 מיליון עובדים במערכת השירותים הדתיים. הקהילות הדתיות זוכות לפטור ממסים רגילים על רכושן ועל פעילותן הדתית והחברתית. יצוין כי הן אינן מקבלות מימון ישיר מהמדינה לפעילויות דתיות בסיסיות, כמו תפילות, טקסי חתונה ולוויות. המודל יוצר חלוקת עבודה ברורה: בעוד המדינה גובה את המס ומעבירה אותו לקהילות, הקהילות נושאות באחריות הישירה למתן השירותים, כולל שכר הכמורה, תחזוקת מוסדות תפילה והמתקנים הקהילתיים, והפעלת תוכניות הרווחה. חברי הקהילה המשלמים את המס מקבלים גישה מועדפת לשירותים אלו, בעוד שמי שבחר שלא להשתייך לקהילה דתית מוכרת פטור מהמס, אך גם לא זכאי לשירותים המיוחדים (למעט מקרי חירום או שירותים בתשלום מלא).

אף שהמדינה גובה את מס הקהילה ומעבירה אותו לקהילות, הפיקוח הממשלתי על השירותים הקהילתיים מתבטא בעיקר ברמה הרגולטורית והחוקתית, ולא בהתערבות יומיומית.

במדינות כמו גרמניה ואוסטריה, הכנסיות המוכרות פועלות כ"תאגידים של המשפט הציבורי" – סטטוס מיוחד המקנה להן אוטונומיה נרחבת בניהול הפעילויות הפנימיות ובמתן שירותים, אך גם כפוף לעקרונות המשפט הציבורי. המדינה מפקחת על עמידה בתקנות כלליות של ארגונים לתועלת הציבור, לרבות דרישות דיווח כספי שנתי, עמידה בתקני איכות מינימליים בשירותי בריאות וחינוך, ויישום חוקי העבודה הלאומיים. יחד עם זאת, הכנסיות זוכות לחסינות נרחבת מפני פיקוח ממשלתי בתחום הטקסי-דתי וברוב ההחלטות הפנימיות, כך שהמדינה מתמקדת בעיקר בהבטחת עמידתם של השירותים הציבוריים בסטנדרטים נדרשים. מנגנון זה יוצר איזון עדין בין אוטונומיית הקהילה לבין האחריות הציבורית, כאשר הכנסיות מחויבות לשקיפות כספית ולעמידה בתקנות ציבוריות, אך שומרות על עצמאותן בתחום הדתי והרוחני.

מערכת מס הקהילה מתבססת על מנגנון רישום אוטומטי, המחיל את חובת התשלום על כל אזרח שהוטבל באחת הכנסיות המוכרות – הנוצרית האוונגלית, הקתולית או ששייך לקהילה היהודית – גם אם הטבילה נערכה במדינה אחרת, ואף אם האדם אינו מקיים את הדת בפועל. הרישום מתרחש אוטומטית בעת ההרשמה לכתובת מגורים (Anmeldung), תהליך חובה לכל תושב גרמניה, כאשר משרד הרישום מעביר את פרטי האזרח, כולל זיהויו הדתי, מתעודת הלידה או ממסמכי הטבילה לרשות המס (Finanzamt). אם האזרח אינו מצוין במפורש במהלך ההרשמה שהוא "חסר דת" או "אינו רוצה להיחשב חבר קהילה", הוא נרשם אוטומטית ומתחיל לשלם את המס עם תחילת עבודתו. כדי להפסיק את התשלום, יש לבצע הליך רשמי של עזיבת הכנסייה (Kirchenaustritt), המחייב התייצבות במשרד המחוז או במשרד הרישום המקומי, חתימה על מסמכים רשמיים ותשלום אגרה של כ-30 אירו. עם השלמת ההליך הגבייה מופסקת מיידית, והאזרח מאבד את זכאותו לשירותים הקהילתיים כמו חתונות דתיות, לוויות כנסייתיות וגישה מועדפת למוסדות חינוך דתיים. הוא יוכל להצטרף מחדש לקהילה כנגד הודעה מחודשת ותחילת תשלום המס מיד עם הצטרפותו.

המערכת מניבה הכנסות עצומות: ב-2019 גבו הכנסיות הקתולית והפרוטסטנטית בגרמניה כ-12.7 מיליארד אירו במצטבר (6.76 ו-5.95 מיליארד בהתאמה). סכום זה היווה כמחצית מכלל ההכנסות של הכנסיות באירופה המערבית.

פרק ה' | מימון, רגולציה ותמריצים לשותפות ישראלית

מבנה המיסוי, המימון והרגולציה

כדי לאפשר למערכת לפעול ביעילות ובאופן עצמאי, הרשויות הקהילתיות יקבלו סמכויות מיסוי מוגבלות, שיאפשרו להן לגבות מחבריהן מיסים מקומיים ותקציבים ממשלתיים בהתאם למספר החברים ולהיקף השירותים המסופקים.

המנגנון יעבוד **בפיצול של הארנונה הקיימת** לשני חלקים: "ארנונה מקומית" ו"ארנונה קהילתית" (לדוגמה: 50% "ארנונה מקומית" ו-50% "ארנונה קהילתית"). אזרח שאינו שייך לרשות קהילתית יוסיף לשלם את שני החלקים לרשות המוניציפלית ויקבל את מלוא השירותים ממנה – המקומיים והקהילתיים. לעומתו, אזרח השייך לרשות קהילתית יוסיף לשלם את חלק ה"ארנונה המקומית" לרשות המוניציפלית עבור השירותים המקומיים הבסיסיים, ולצד זאת ישלם את חלק ה"ארנונה הקהילתית" לקופת הקהילה, בתמורה לאספקת השירותים הקהילתיים.

הגבייה של הארנונה הקהילתית תיעשה אף היא על ידי הרשות המקומית ותועבר לקהילות דרכן. כמו כן, בדומה לרשויות מקומיות, על חשבון הבנק של הרשות הקהילתית יחולו דרישות מיוחדות לשקיפות ובקרה פיננסית, במסגרת רגולטורית מיוחדת ומחמירה בהרבה ביחס לחשבונות פרטיים או עסקיים רגילים.

כדי להתמודד עם אתגר הפיקוח על מאות רשויות קהילתיות ולמנוע התנהלות כלכלית לא יעילה או שחיתות, נציע להקים **מערכת דיגיטלית מקיפה**, בדומה למערכת גפ"ן הפועלת כיום במערכת החינוך.

מערכת הגפן (גמישות פדגוגית-ניהולית) היא פלטפורמה של משרד החינוך, המעניקה לבתי הספר חופש פעולה וגמישות בתכנון וביישום התכנים הפדגוגיים, בהתאמה לצרכים הייחודיים של כל בית ספר. המערכת מאפשרת למנהלים לנצל תקציבים באופן מותאם לבית הספר, ובכלל זה גמישות בבחירת תוכניות ומענים חינוכיים מתוך מאגר ספקים שעברו תהליך מכרזים. על יסוד המערכת, בתי ספר יכולים לחלוק משאבים, ידע וניסיון בהטמעת תוכניות, מה שמאפשר שיתוף פעולה בין מוסדות. מערכת גפ"ן מספקת גישה לנתונים בזמן אמת, משפרת את הניהול והשקיפות, ומעניקה מידע מיידי לגורמים המעורבים בתהליך הלמידה על תוכניות לימוד, השיעורים והמטלות.

בדומה למערכת גפ"ן אחנו מציעים להקים את מערכת מש"ק (מערכת שירותים קהילתיים) שתפעל על פי העקרונות הבאים:

- רכישות מוסדרות בלבד – כל רכישה של שירותי חינוך, רווחה, תרבות ודת תתבצע אך ורק דרך המערכת, המחברת לקטלוג ספקים מאושרים ומוסדרים על ידי המשרדים הממשלתיים.
- שקיפות מלאה בזמן אמת – המערכת תאפשר מעקב מיידי אחר כל העברה כספית, החלטה תקציבית ורכישה, תוך יצירת נתונים פתוחים לציבור ולגורמי פיקוח.

- בקרה מובנית – בדומה לדרישות הדיווח השנתיות בגפ"ן, הרשויות הקהילתיות תידרשנה לדווח באופן תקופתי על מימוש התקציב ויעילות השירותים, תוך כפיפות לביקורת חיצונית כחובה.

המערכת תבטיח שהרשויות הקהילתיות תפעלנה באחריותיות כלכלית מלאה, תוך שמירה על עצמאותן הערכית והקהילתית, ותאפשר פיקוח יעיל על היקף רחב של גופים ללא צורך במערך ביורוקרטי כבד.

בצד הארנונה הקהילתית, תתבצע חלוקה נוספת של הכנסות, כדי להבטיח מימון הולם לכל הרשויות:

- הכנסות מפעילות עסקית עירונית – שיעור מסוים מהכנסות העירייה כתוצאה מפעילות עסקית בעיר (דוגמת היטלי פיתוח, רישיונות עסק והכנסות מנכסים עירוניים) יחולק לרשויות הקהילתיות ולרשות הקהילתית-מקומית (עבור תושבים שאינם משתייכים לקהילה) בחישוב שווה לפי ראש. כך יובטח שכל הרשויות תהיינה שותפות בפיתוח הכלכלי של העיר.

- הכנסות מהמדינה – שיעור מסוים מהכנסות המדינה (ממיסים לאומיים כגון מס הכנסה ומע"מ) יחולק אף הוא לרשויות הקהילתיות ולרשות הקהילתית-מקומית, בחישוב שווה לפי ראש ועל פי דירוג של כמות ואיכות השירותים שהרשות מספקת לחבריה. כך יובטח שכל אזרח, בין אם הוא שייך לקהילה ובין אם לא, יקבל נתח שווה מהמשאבים המדינתיים.

רשויות קהילתיות – מבנה המגיב למערך תמריצים מדינתי

אחת הבעיות המרכזיות במערכת התקצוב הנוכחית היא היעדר תמריצים לאזרחים ואזרחות וכלכלית. במצב כזה, חלק מהקהילות נהנות משירותים ציבוריים בלי לתרום באופן יחסי לחברה, בעוד אחרות נושאות בנטל הכלכלי והחברתי הכבד. מעבר לקהילות המוכרות כישויות משפטיות יאפשר לפרוס מערכת תמריצים חדשה לערכים ולמטרות שהמדינה מגדירה – כלומר, לתמרץ תרומה של הקהילות השונות לכלל החברה הישראלית – בלי ליפול למונופול המגזרי. מודל כזה יעביר את ישראל ממצב של "כל דאליים גבר", כל מגזר המקורב לשלטון, מקבל – למודל תקצוב דיפרנציאלי המעודד תרומה ושותפות.

דוגמה למודל אפשרי של מערכת תמריצים חדשה:

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תפרסם מדי שנה את "מטריצת התרומה הקהילתית" – דוח שקוף המתעד את הערך הכלכלי של כל קהילה לחברה הישראלית, לרבות:

- תרומה כלכלית ישירה – מיסים ישירים ועקיפים ששילמו חברי הקהילה.
- תרומה חברתית – שווי כלכלי של עבודות התנדבות ושירות.
- תרומה מקצועית – שווי שירותים מקצועיים שהוענקו לציבור הרחב.
- כל זאת, כנגד העלות לחברה – שירותים ותקציבים ממשלתיים שהקהילה צרכה.

לדירוג הקהילות ייבנו שלושה מדדים:

- מדד התרומה הקהילתית – קהילות שהמטריצה תציג עבורן עודף תרומה ביחס לעלות, יזכו להגדלת תקציבן הבסיסי מהכנסות המדינה והרשות המקומית ביחס לגודל תרומתן.

קהילות שהמטריצה תציג עבורן גירעון תרומה עלולות יקבלו את התקציב הבסיסי בלבד. מערכת זו תיצור מנגנון טבעי של תמריצים חברתיים-כלכליים, שבו כל קהילה תהיה מעוניינת לעודד את חבריה להשתלב בשוק העבודה, לשלם מיסים כהלכה ולהתנדב למען הציבור הרחב. קהילות יפתחו תוכניות הכשרה מקצועית, הכוון תעסוקתי ומרכזי התנדבות, כדי למקסם את תרומתן לכלל הקהילות ולכלל החברה, ובכך לזכות בתקציבים גבוהים יותר לשירותי הקהילה. כך תיווצר סביבה תחרותית חיובית, שבה האינטרס הקהילתי מתיישר עם האינטרס החברתי הכלל ישראלי.

- מדד השיפור השנתי – לצד המטריצה של התרומה המוחלטת, ייבחן גם השיפור השנתי של כל קהילה: האם הצליחה להעלות את שיעור המועסקים מתוכה, לצמצם את היקף הסיוע הממשלתי הנדרש לחבריה, ולהגדיל את נכח ההתנדבות לטובת הציבור הרחב. קהילה שתראה שיפור משמעותי במדדים אלו תזכה לתוספת תקציב זהה לזו של קהילות עם ביצועים מוחלטים גבוהים (לדוגמה: קהילה עם שיעור תעסוקה של 40%, שמעלה אותו ל-50%, תזכה לתמריץ זהה לקהילה שהעלתה את שיעור התעסוקה שלה מ-80% ל-85%). באופן זה, כדי למנוע מצב שבו קהילות הנמצאות במצב חברתי-כלכלי ירוד "נענשות" ונכנסות למעגל של דלדול משאבים, המערכת תתמקד בשיפור יחסי, ולא רק בביצועים מוחלטים. כל קהילה תימדד מול עצמה ותזכה לתמריצים על בסיס השתפרות במדדי תרומתה לחברה, ביחס לנקודת ההתחלה. הרציונל הוא שכל קהילה, ללא קשר למצבה הנוכחי, יכולה ורצוי שתשאף לשפר את תרומתה לחברה הישראלית. כך יובטח שכל הקהילות, ולא רק אלו שכבר נמצאות במצב טוב, תהיינה מונעות לפעול למען השיפור החברתי והכלכלי שלהן.

- מדד המוביליות האישית – לצד המדדים הכלליים, יפותח מדד ייחודי להצלחתה של קהילה בקידום חבריה מנקודת מוצא של תלות או קושי, לנקודת יציבות ותרומה. הצלחה זו תימדד, לדוגמה, במעבר מקבלת קצבאות לתעסוקה יציבה, ברכישת השכלה וכלים מקצועיים, ואף בהפיכה של אדם מנתמך לתומך ומתנדב בעצמו. אנשים בעלי מוגבלות פיזית או נפשית המונעת מהם לעבוד לא יילקחו בחשבון במדד זה, להפך: הם ייחשבו כ"נקודות זכות" לקהילה שבה הם חיים ושוממה הם מקבלים שירותי רווחה ומעטפת קהילתית ראויה – נקודה שתשוקלל במדד התרומה הקהילתית. הרציונל כאן הוא שהכרה במוביליות אישית מתמרצת את הקהילות להשקיע משאבים לטווח הארוך – בתוכניות הכשרה, במערכות חניכה (מנטורינג) וברשתות תמיכה שמטרתן לחולל שינוי אמיתי בחייו של אדם. המודל מכיר בכך שתהליך של שינוי הוא קשה ודורש השקעה, ומתגמל את הקהילות על המאמץ וההצלחה להוביל את חבריהן לעתיד טוב יותר. קהילות שייציגו נתונים מרשימים של מוביליות חברתית – שיצליחו לחולל שינוי חיובי בחייהם של רבים מחבריהן – יזכו למקדם בונוס על תקציבן השנתי. בכך, המערכת לא רק מתגמלת תרומה כלכלית קיימת, אלא גם משקיעה ומעודדת את בניית ההון האנושי העתידי של החברה הישראלית כולה.

מערכת תמריצים זו תבטיח שכל אזרח, בין אם הוא שייך לקהילה ובין אם לא, יקבל חלק שווה מהמשאבים המדינתיים, אולם קהילות שתורמתן לחברה הישראלית גדולה מעלותן יוכלו להעניק לחבריהן שירותים משופרים ומותאמים יותר לערכיהן. המערכת תעודד אחריות חברתית וכלכלית, ותבטיח שמי שמשלם מיסים ותורם לחברה יקבל השבה הולמת, תוך שמירה על רף מינימלי של שירותים לכול.

כמובן, פיתוחה של מערכת תמריצים מורכבת, המשלבת מדידת תרומה מוחלטת עם שיפור יחסי, ידרוש מחקר מפורט נוסף: קביעת משקלים מדויקים בין המדדים השונים, פיתוח כלים למדידת שווי כלכלי של התנדבות ותרומה חברתית, בחינת השפעות לא רצויות כמו תחרות בין קהילתית מזיקה, ועיצוב מנגנוני מעבר הדרגתיים מהמערכת הנוכחית. עם זאת, נדמה כי המתווה שהצגנו כאן מפורט דיו כדי להוכיח את ההיתכנות העקרונית, והוא מספק בסיס מוצק לדיון על יצירת מערכת תמריצים שמעודדת ערכות ושותפות כלל ישראלית מתוך ריבוי ושוני, תחרותיות בריאה והגנות יסודית.

זכויות יציאה וכניסה כעמודי התווך

הבטחת זכות יציאה מוחלטת ובלתי מותנית היא אבן הפינה של המערכת כולה. כל חבר קהילה יוכל לעזוב את קהילתו בכל עת ולהצטרף לרשות אחרת, או לחזור לרשות המקומית הרגילה, ללא כל תנאי או עיכוב. זכות זו תהיה מוגנת חוקתית ותיאכף באמצעות מערכת משפט מיוחדת. במקביל, זכות הכניסה תהיה מוגבלת בקריטריונים סבירים שיאפשרו לקהילות לשמור על זהותן התרבותית, אך יחייבו אותן לנמק החלטות דחייה ויתנו זכות ערעור למועמדים שנדחו.

החובה המרכזית: הבטחת זכות יציאה

כאמור, המודל הקהילתי המוצע נוצר כמענה לבעיה כפולה: מחד גיסא, הצורך בהסדרתן של קהילות קיימות הפועלות ללא פיקוח; מאידך גיסא, מתן חלופה לאזרחים שאינם משתייכים לקהילות. אולם הקהילות הקיימות מציבות אתגר ייחודי – הן קהילות "עוטפות", שלעיתים מנסות לנתק את חבריהן מזכויותיהם ומשירותיהם הציבוריים, ולהפוך למתווך בלעדי בין הפרט ובין מדינה. הבעיה מחריפה כאשר מתברר שחלק גדול מהקהילות הללו אינן מבוססות על בחירה חופשית, כי אם על לידה והשתייכות תרבותית. אנשים נולדים לתוך המערכת הקהילתית – בין אם במסגרת חסידות, קהילה חרדית, קהילה מוסלמית, דתית או חילונית. לא פעם, המנהיגות הקהילתית מבקשת "לשמר לקוחות" ולמנוע ולהקשות על "ניוד" ל"קהילה מתחרה". היא מבנה את העזיבה כך שתהיה כרוחה בוותיקור כואב וטראומטי, ולעיתים אף אלים, על זיקות חברתיות ומשפחתיות.

החובה המרכזית והבסיסית ביותר שתוטל על כל קהילה מוכרת היא הבטחת זכות יציאה מוחלטת ובלתי מותנית לכל חבריה. זו לא רק הצהרה עקרונית, אלא מנגנון משפטי וחברתי מפורט שיבטיח שכל אדם יוכל לעזוב את הקהילה בכל עת, ללא מגבלות, עיכובים או עונשים. זכות היציאה תכלול:

- זכות משפטית חוקתית – עיגון בחוק יסוד של זכות היציאה המוחלטת.
- איסור על עיכוב או תנאים – הקהילה לא תוכל להתנות יציאה בתנאים כלשהם.
- יחסי קהילה-יוצא – המקרים הרלוונטיים שיגיעו לבתי משפט יידונו על פי יחס משפטי ייחודי של קהילה-יוצא, ולא כסכסוך משפטי רגיל.
- זכות לשימור נכסים – נכסים אישיים לא יוחרמו או יופקעו בשל יציאה.
- זכות לשימור זיקות משפחתיות – איסור על כל לחץ חברתי מאורגן.
- זכות לתעודות ומסמכים – גישה מיידית לאדם היוצא לכל התעודות, המסמכים והמידע האישי שלו.

גבולות קבלה לקהילה – בין סגירות לגיטימית להדרה פסולה

עולה חשש שמתן זכות לקהילות לקבוע קריטריונים לקבלה יוביל להדרה ולגזענות "מוסווית" במעטה של "נפרד אבל שווה". כאן, יש להבחין בין שני מצבים שונים מהותית: במקומות שבהם ישנם יסודות גזעניים מובנים בחברה, ובהם קבוצות מופלות באופן שיטתי בחלוקת המשאבים, "נפרד אבל שווה" הוא אכן צורה מתוחכמת של הדרה והנצחת אי שוויון. ואולם, במצב שבו מתקיימת מחויבות יסוד של המדינה לעיקרון ריבוי הפנים התרבותי, תוך יצירת מסגרת מדינתית המבטיחה חלוקה שוויונית של משאבים בין קהילות, ועדת קבלה קהילתית עשויה לשרת מטרה לגיטימית של שימור זהות תרבותית ואוטונומיה קבוצתית.

הבחנה זו מחייבת אותנו להגדיר במדויק מהם התנאים והגבולות הלגיטימיים לסגירות קהילתית. הצעתנו מבוססת על שלושה עקרונות מנחים:

1. **עיקרון הנגישות האוניברסלית.** כל קבוצה באוכלוסייה חייבת להיות מסוגלת, באופן תיאורטי, להקים רשות קהילתית ולקבל מימון ציבורי על בסיס קריטריונים שווים. זוהי אפשרות הקמה "אפקטיבית" – לא כל קבוצה חייבת, כמובן, להקים קהילה, אך נדרש שתהיה לה היכולת האפקטיבית העקרונית לכך, המבטיחה שאף קבוצה לא תישאר ללא מסגרת אפשרית.

2. **עיקרון ה"גיוור" התרבותי – אפשרות להצטרפות מבוססת בחירה.** קהילה רשאית לקבוע קריטריוני קבלה המבוססים על נורמות תרבותיות, ערכים או אורח חיים, ובלבד שמדובר במאפיינים שהאדם יכול לאמץ מרצונו החופשי. הגבול המוחלט הוא סירוב לקבלת חבר על בסיס מאפיינים מולדים ובלתי ניתנים לשינוי, כגון גזע, עדה, צבע עור או מוצא משפחתי. המבחן האולטימטיבי: אם אדם עבר "גיוור" מלא לקהילה – אימץ את הנורמות התרבותיות, הלבוש, השפה, אורח החיים והתפישה החינוכית שלה – היא איננה רשאית לסרב לקבלו על בסיס מוצאו. ניתן להשתמש בהשראה מרעיון הגיוור היהודי: מסע מפרך אך אפשרי, שבסופו הצטרפות מלאה.

3. **עיקרון ההתאמה – קהילות שונות, שערי כניסה שונים.** לא כל הקהילות זהות במהותן התרבותית. יש שאופיין התרבותי פתוח מטבעו, ויש שהוא סגור יותר. הדבר נובע מהתרבות עצמה, ולא מרצון להדיר או מגזענות. קהילה שמאפייניה התרבותיים הם של חברה סגורה (שומרת מסורת בקפדנות, מגבילה צריכת מדיה, מקפידה על לבוש ייחודי, מדברת בשפה מיוחדת וכדומה) – טבעי שגם שערי הכניסה אליה יהיו נוקשים יותר. אין זו הדרה, אלא התאמה אינהרנטית לאופי הקהילה. מי שמעוניין להצטרף לקהילה כזו נדרש לעבור "גיוור" מהותי ומפרך, כי הקהילה שומרת על הלימה פנימית עמוקה. לעומת זאת, קהילה שמאפייניה התרבותיים הם של חברה פתוחה (ליברלית, פלורליסטית, מעודדת גיוון) – טבעי שגם שערי הכניסה אליה יהיו רחבים יותר. לדרוש הדרה במקרה כזה, ובמיוחד על בסיס מוצא או מעמד, יהווה סתירה פנימית לערכי הקהילה עצמה. המדרג הזה איננו שרירותי; הוא משקף את ההיגיון הפנימי של התרבות הקהילתית.

חשוב להדגיש: סגירות קהילתית, כשלעצמה, איננה ערך. בעולם אוטופי, שבו כולם חולקים תפישת עולם זהה, אין לה מקום. אלא שהסגירות היא אמצעי הגנה על זהות תרבותית בסיוון, והיא לגיטימית רק כאשר:

- הקהילה היא מיעוט תרבותי החושש מהתבוללות בתרבות הרוב.
- יש לה רעיון מארגן ברור – תפישת עולם, נורמות, אורח חיים ייחודי.

- הסגירות נדרשת באופן ענייני לשימור הזהות (לא מתוך שנאה או דעה קדומה).
- הקהילה איננה יכולה לשמר את אופייה ללא מידה של סגירות.

לעומת זאת, קהילה ליברלית בעלת אופי פתוח מעצם הגדרתה, שבוחרת להדיר אנשים רק על בסיס מעמד סוציאקונומי או מוצא, נוהגת באופן שאינו צודק. אין לה הצדקה תרבותית לסגירות, והיא למעשה מפעילה מנגנון של שימור פריווילגיה מגזרית תוך ניצול שפה של "קהילתיות". ויובהר שוב: גם קהילה בעלת אופי סגור, אשר בוחרת להדיר אנשים רק על בסיס מוצא או מעמד סוציאקונומי, לא תוכל "לשאת את שם הסגירות לשווא" בעודה מפעילה למעשה מנגנון של שנאת בריות, גזענות או שימור פריווילגיה.

מנגנון פיקוח על הסטנדרטים לשירותים קהילתיים

כלל השירותים שהקהילה מספקת יצטרכו לעמוד בסטנדרטים יסודיים כדי להיות מוכרים כשירות ציבורי לגיטימי, בדומה למצב הקיים בשירותי הרשויות המקומיות. אך בשונה ממנו, יתווסף דגש מיוחד על עיקרון ההתאמה לצרכים התרבותיים, הדתיים והאידיאולוגיים של הקהילה. כך שמדובר במנגנון כפול: פיקוח ממשלתי על הסטנדרטים המינימליים של השירותים, לצד אוטונומיה לקהילה בדרך המימוש. הוא יכלול:

- מפקחים ממשלתיים – לבדיקת עמידה בסטנדרטים הבסיסיים.
 - הערכות תקופתיות – בדיקות שנתיות של איכות השירותים.
 - משוב מהציבור – מנגנון לקבלת תלונות וחוות דעת מחברי הקהילה.
 - בדיקות חיצוניות – של גורמים בלתי תלויים.
 - דיווח ציבורי – פרסום תוצאות הבדיקות לציבור.
- הפיקוח יתמקד בתוצאות, ולא בתהליכים. כל עוד הקהילה מספקת שירותים באיכות הנדרשת, ובהתאמה לסטנדרטים, היא תיהנה מחופש מלא באופן המימוש.

מערכת אכיפה מיוחדת ומנגנון ליישוב סכסוכים קהילתיים

כדי לאכוף את זכות היציאה ואת שאר חובות הקהילה, תוקם מערכת משפטית מיוחדת לענייני קהילות. בדומה לבית הדין לעבודה, המתמחה בסכסוכים בין עובדים למעסיקים, יעסוק מוסד זה בסכסוכים בין פרטים ובין קהילות ובמנהל תקין של קהילות. המערכת המשפטית החדשה תכלול:

- שופטים מיוחדים – שהוכשרו להבין את המורכבות של חיים קהילתיים.
 - הליכים מזורזים – הליכים מהירים לטיפול בבקשות יציאה.
 - הפניית נטל ההוכחה – הקהילה תצטרך להוכיח שאינה מפרה זכויות.
 - סגוריה ציבורית – מימון ציבורי לייצוג משפטי של פרטים הנתקלים בבעיות.
 - פיקוח שוטף – מנגנון פיקוח קבוע על עמידה בחובות הקהילה.
- מחלקה ייעודית בבית המשפט לענייני קהילות תטפל בסכסוכים הנוגעים להתפצלות קהילות, בשל המורכבות הכרוכה בכך (ראו להלן). מחלקה זו תכלול:
- שופטים מיוחדים – כאלו שהוכשרו להבין דינמיקה קהילתית.

- מגשרים מומחים – כאלו המבינים את התרבות הקהילתית.
- מעריכי נכסים – מומחים להערכת נכסים קהילתיים.
- יועצים קהילתיים – שיסייעו בתהליך ההתפצלות.

המטרה היא לאפשר התפצלות מסודרת ומכבדת שתשמור על זכויותיהם של כל החברים, ושתאפשר לשתי הקהילות החדשות לפעול בצורה עצמאית ויעילה.

הזכות להתפצלות קהילתית

אחד הנושאים המורכבים ביותר במערכת הרשויות הקהילתיות הוא שאלת התפצלותן של קהילות וחלוקת הנכסים. תופעה זו מוכרת היטב בקהילות חסידיות, כאשר נוצרת מחלוקת או כשאדמו"ר נפטר ומתחילה מחלוקת ירושה, אך היא רלוונטית לכל סוג של קהילה מאורגנת. המערכת החוקית הנוכחית אינה מספקת מענה הולם לתופעה. בדיני חברות, התפצלות אינה עובדת כמו בקהילות – אם יש מחלוקת בין בעלי מניות, לרוב הפתרון הוא שהאחד קונה את אחזקותיו של השני. אבל בקהילות יש היגיון לחלוקה, כמו בעיקרון ההלכתי "יש בה כדי חלוקה" – אם יש מספיק משאבים, כדאי לחלק במקום למכור.

כאשר קהילה מתפצלת, נדרש טיפול בשלושה סוגי נכסים:

1. זכויות ותקציבים מהמדינה – זכויות שהרשות הקהילתית קיבלה מהמדינה יחולקו באופן יחסי בין הקהילות החדשות לפי מספר החברים. לדוגמה, אם קהילה של 1,000 משפחות מתפצלת ל-800 ו-200, הזכויות יחולקו באופן יחסי זה.
 2. נכסים פרטיים שנרכשו – נכסים שהקהילה רכשה מכספי תרומות או מפעילות עצמית, כגון: בתי מדרש, מוסדות חינוך או נכסי נדל"ן, יחולקו לפי עקרונות הצדק וההגינות, תוך התחשבות בתרומות של כל קבוצה וביכולתה לנהל את הנכסים.
 3. נכסים על שם מנהיגים – נכסים שנרכשו על שם מנהיגי הקהילה אך משמשים את הקהילה, כגון: בית מדרש שנרכש על שם השריף, הרב, אדמו"ר או ראש חמולה, יוכרו כנכסי קהילה לצורך החלוקה, אף שהם רשומים על שם פרטי.
- לא כל קבוצה שרוצה להתפצל תוכל להיות מוכרת כרשות קהילתית עצמאית. כדי לזכות בהכרה כזאת, על הקבוצה החדשה לעמוד בקריטריוני הסף:
- גודל מינימלי – מספר מספק של משפחות שיכול לתמוך במתן שירותים.
 - יכולת לספק שירותים – הוכחה שהקבוצה מסוגלת לספק את מכלול השירותים הנדרשים.
 - מנהיגות יציבה – מנהיגות מזוהה ומבנה ארגוני יציב.
 - בסיס כלכלי – יכולת לתמוך כלכלית בפעילות הקהילה.
- קבוצה שאינה עומדת בתנאים אלה תוכל לפעול כ"קהילה מוכרת" – להמשיך בפעילות תרבותית ודתית וליהנות מזכויות ונכסים קהילתיים, אך ללא מעמד וזכויות של רשות קהילתית, או יכולת להפריד את חבריה משירותי הרשות המקומית.

"הרמת מסך" קהילתית

חלק מהקהילות הקיימות עשויות להתנגד להיותן ישות משפטית של קהילה מוכרת, מתוך רצון לשמר את הפעילות הלא־מוסדרת. במקרים כאלה, יש צורך במנגנון הכרח הסדרה, אשר

יחיל על קהילה מוכרת או על רשות קהילתית את החובות הכרוכים בכך, אף אם אינן רוצות. מודל אפשרי להכרח הסדרה יכלול עמידה של קהילה בקריטריונים הבאים:

1. גודל מינימלי – הקהילה כוללת מספר מינימלי של משפחות או חברים.
2. מתן שירותים – הקהילה מספקת שירותים ציבוריים לחברה (חינוך, רווחה, תעסוקה).
3. מבנה ארגוני – יש מנהיגות מזהה ומבנה ארגוני ספציפי.
4. מימון ציבורי – הקהילה מקבלת מימון ממקורות ציבוריים.
5. השפעה על חיי החברים – הקהילה משפיעה על החלטות מרכזיות בחיי חברה.

בהקשר זה, "הרמת מסך" היא אחד העקרונות המהותיים בהכרה בישות קהילתית, ופירושה שקהילה אינה יכולה להתחבא מאחורי עמותות ומינזיים פורמליים של "אנשי קש". במקום זאת, אנו מציעים שהקהילה האורגנית תוכר כרשות קהילתית גם על כורחה, לעניין חובותיה הקהילתיות. כאשר קהילה מתפקדת בפועל – גם אם אינה רשומה פורמלית כרשות קהילתית – היא תיחשב ככזאת לכל דבר ועניין.

הכרה כזאת נושאת משמעות פרקטית לא מבוטלת. במסגרתה, נכסים הרשומים בעמותות שונות, אך שייכים למעשה לאותה קהילה, יוכרו כחלק ממנה על כל המשתמע מבחינת חובותיה וזכויות הנכסים של בניה. כך למשל, אם ישנו בית מדרש הרשום על שם "עמותת בית מדרש למורשת הרב ישראל פרנקל", אבל בפועל הוא שייך לקהילת קולמיה – הוא יטופל כנכס קהילתי. קהילה שלא תעמוד בחובותיה תהיה נתונה לסנקציות מדורגות, למשל: הקפאה והגבלה של תקציבים ציבוריים, כשלב ראשון; ביטול ההכרה במעמדה כרשות קהילתית והיתרי ההפעלה של העמותות הקשורות בה, כשלב שני; ועד, במקרי קיצון, פירוק כפוי של המבנה הארגוני והחלפתו בניהול ממשלתי זמני, כשלב שלישי.

מורכבות הישות הקהילתית טמונה בהיותה דו־צדדית – הן תופעה אורגנית קהילתית פנימית, והן רשות מדינתית חיצונית. כובע כפול זה מדגיש את הצורך בהטלת חובות אמונים מפורטות על מנהיגי הקהילות. במקרה הצורך, בית המשפט יבצע "הרמת מסך", והמנהיגות האורגנית תישא באחריות גם אם איננה המנהיגות הפורמלית המדווחת בפני הרשויות. המנהיגות הקהילתית – בין אם מדובר באדמו"ר, בוועדה או בכל צורה אחרת של מנהיגות – נושאת באחריות כלפי חברי הקהילה. להקשר זה, אין הבדל בין מנהיגות רוחנית ובין מנהיגות מנהלתית – כל מי שמשפיע על החלטות הקהילה נושא באחריות. בפועל, במחקרים של פרוץ בני בראון, חוקר החברה החרדית ומחשבת ישראל, על קהילות חסידיות,⁷ מתברר שלצד המנהיגות הרוחנית, התפתחו מנגנונים של ועדות ומנהיגות מנהלתית – וכולם נושאים באחריות משותפת.

חשוב להדגיש שהחובות הללו לא באים "לחסל" את הקהילות, אלא להבטיח שיפעלו על יסודות החירות, הצדק, היושר והשלום. תמורת עמידתן בחובות, הקהילות יקבלו זכויות משמעותיות: הכרה רשמית, מימון ציבורי, סמכויות מיסוי ועצמאות בניהול השירותים. בסופו של דבר, המטרה היא ליצור מצב שבו קהילות תוכלנה לשגשג ולספק שירותים איכותיים ומותאמים תרבותית לחבריהן, תוך שמירה על עקרונות בסיסיים של צדק, חירות הפרט וחופש הבחירה. לצד ההגנה על זכויות האזרחים, הדבר יחזק את הקהילות עצמן, בהפיכתן לגופים לגיטימיים ומכובדים במערכת המסורתית והמודרנית גם יחד.

7 בראון, בנימין. 2025. המנהיגות החסידית בישראל: דוקטרינת הצדיק בין עבר להווה ובין רוח לחומר. ירושלים: הוצאת מגנס.

הרשות להגבלים קהילתיים

בעולם שבו קהילות מתרחבות ומתחזקות, קיים חשש מריכוז כוח מופרז בידי קהילות בודדות או רשתות קהילות, שעלולות להפוך למונופולים אימתניים. מונופולים אלו עלולים לדרוס או לבלוע קהילות חלשות יותר הפועלות תחת הרשות, להשתלט על המרחב הציבורי באופן בלעדי, או להפוך רשתות קהילתיות למגזרים ולכלי של שליטה פוליטית מפלגתית. כדי למנוע תופעות אלו, נדרשת מערכת פיקוח וויסות הדומה לזו הקיימת בתחום העסקי.

אנו מציעים להקים רשות להגבלים קהילתיים שתפקח על השוק החופשי של הקהילות, בדומה לרשות להגבלים עסקיים המפקחת על השוק החופשי העסקי. הרשות תפעל למניעת ריכוז כוח קהילתי מופרז, תחקור מיזוגי קהילות חשודים ותאכוף חוקי תחרות במרחב הקהילתי. כמו כן, היא תפעל להגנה על זכויותיהן של קהילות קטנות ובינוניות מפני דיכוי או השתלטות של קהילות גדולות יותר.

יש לקבוע קריטריונים ברורים להגבלת גודל הקהילות, כאשר קהילה יחידה לא תוכל לחרוג ממספר חברים פעילים מוגדר, ורשת קהילות לא תוכל לשלוט ביותר מאחוז מסוים מהאוכלוסייה, אלא תחת הגבלות נוקשות מאוד. הרשות תתערב במקרים של שליטה מופרזת במרחב הציבורי, ריכוז משאבים קהילתיים, דריסה או בליעה של קהילות אחרות, או הפעלת השפעה פוליטית החורגת מהמקובל.

דגש מיוחד יינתן להגנה על איגודי קהילות מוכרים ועל רשויות קהילתיות הפועלות ברשתות קהילות לגיטימיות. חשוב להבחין בין רשתות שיתופיות מועילות לבין מונופולים מזיקים, תוך מניעת הפיכתן של הרשתות הללו למיני מגזרים מפלגתיים. המטרה היא לשמור על גיוון קהילתי, להבטיח תחרותיות בריאה ולמנוע את הפיכת הכוח הקהילתי לכלי דיכוי או שליטה פוליטית בלעדית.

הגבלת דפוסים כיתתיים בקהילות

בקהילות עם מנהיגות חזקה או אידיאולוגיה מגובשת, קיימת סכנה של גלישה הדרגתית לדפוסים כת סגורה. תהליך זה מתחיל לעיתים בעידוד מחויבות גבוהה ושיתוף ערכים עמוק, אך עלול להתפתח לכדי שליטה טוטלטירית על חיי החברים, בידוד מהעולם החיצון וביטול יכולת הבחירה האישית. כתות מאופיינות בפולחן אישיות סביב מנהיג בלתי מעורער, דיכוי של ביקורת פנימית, שליטה במידע הנכנס לקהילה, ויצירת תלות רגשית וכלכלית המונעת עזיבה.

הסכנות של הפיכת קהילה לכת כוללות הפרה חמורה של זכויות בסיסיות, כגון: חירות התנועה, חירות המחשבה וחירות הבחירה. חברי כת מנותקים מבני משפחה ומחברים שמחוץ לקבוצה, נמנעת מהם גישה למידע אובייקטיבי, והם מתחייבים לצייתנות מוחלטת לרצון המנהיג. התהליך כולל גם ניצול כלכלי של החברים, שליטה על החלטות אישיות כמו נישואין או הולדת ילדים, ושימוש בטכניקות של שטיפת מוח לביסוס השליטה. במקרים קיצוניים, כתות עלולות לפגוע פיזית בחבריהן או להוביל לאסונות המוניים.

מניעת התפתחות של דפוסים כת דורשת פיקוח על סימני אזהרה מוקדמים, כמו איסור או הגבלה של קשר עם העולם החיצון, דרישה למסירת רכוש או כספים לקהילה, ריכוז סמכות מוחלטת בידי מנהיג יחיד ועידוד ניתוק מבני משפחה. יש למקד תשומת לב במיוחד בקהילות בעלות אלמנטים של בידוד גיאוגרפי, שליטה על תקשורת ומידע, או שימוש בטכניקות

פסיכולוגיות לשבירת רצון אישי. כמו כן, חשוב לזהות מקרים של מניעת עזיבה, איומים על עוזבים פוטנציאליים או הפעלת לחץ חברתי ורגשי קיצוני למניעת יציאה.

הרשות להגבלים קהילתיים חייבת לפתח כלים מיוחדים להתמודדות עם חשד להפיכת קהילה לכת, כולל זכות חקירה מעמיקה, יכולת התערבות מיידית במקרים מסכני חיים והבטחת גישה של רשויות חיצוניות לכל חברי הקהילה. המטרה היא לשמור על זכותן של קהילות לפעול על פי אמונותיהן וערכיהן, תוך הבטחה שהן לא תהפוכנה לכלי לשליטה טוטלטית או לניצול של פרטים חסרי ישע. הדבר מחייב איזון עדין בין כיבוד אוטונומיה קהילתית לבין הגנה על זכויות האדם הבסיסיות של כל אזרח.

עקרונות חירות וצדק מחייבים

הקמת רשויות קהילתיות נועדה לאפשר לקהילות בישראל לנהל את ענייניהן באופן עצמאי, תוך שימור זהותן הייחודית וקידום רווחת חבריהן. הכרה זו דורשת איזון עדין בין הבטחת עקרונות יסוד של חירות, צדק, יושר ושוויון, לבין מתן גמישות מספקת למבנה הפנימי של הקהילה.

כל רשות קהילתית שתוקם ותוכר על ידי המדינה תחויב לעמוד בעקרונות חירות וצדק בסיסיים, המבטיחים שוויון, שקיפות, הגינות והגנה על זכויות הפרט, גם אם אינה מאמצת מודל דמוקרטי מלא במבנה הניהולי שלה. עקרונות אלה הם תנאי סף הכרחי, והם נועדו למנוע מצב של "חצר אחורית" מופקרת ולהבטיח שהאוטונומיה הקהילתית לא תבוא על חשבון זכויות היסוד:

1. צדק והגנות – הרשות הקהילתית תחויב לפעול על פי עקרונות של צדק והגנות כלפי כל חבריה, ללא אפליה, ולקבוע מנגנונים ליישוב סכסוכים פנימיים באופן הוגן ושקוף.
2. שקיפות – פעילות הרשות, ובפרט ההחלטות הציבוריות והניהול הכספי, יהיו שקופים לחברי הקהילה. ייקבעו מנגנונים ברורים לפרסום פרוטוקולים, דוחות כספיים וכל מידע רלוונטי אחר, וכן אפשרות לחברי הקהילה לקבל מידע ולשאל שאלות.
3. זכות יציאה והצטרפות – חברות ברשות קהילתית תהיה וולונטרית. כל אדם יהיה זכאי להצטרף לרשות קהילתית, בכפוף לקריטריונים שנקבעו, ולפרוש ממנה בכל עת בלא שייפגעו זכויותיו היסודיות או רכושו, ובלי שיוטלו עליו סנקציות עקב פרישתו. תנאי ההצטרפות והפרישה יהיו ברורים ונגישים.

מאבק בשחיתות שלטונית ברשויות הקהילתיות

הקמת רשויות קהילתיות חדשות, שתהיינה בעלות סמכויות ניהול ותקציבים, מחייבת הקפדה יתרה על מנגנוני פיקוח ובקרה שימנעו שחיתות שלטונית וישמרו על טוהר המידות. נפרט להלן את העקרונות והכלים:

עקרונות מנחים

- אפס סובלנות לשחיתות – כל מעשה שחיתות ברשות קהילתית ייחשב לעבירה חמורה וייאכף במלוא חומרת הדין.
- אחריותיות (Accountability) – כל נושאי המשרה ברשות הקהילתית יהיו אחראים למעשיהם ולהחלטותיהם בכפי חברי הקהילה והרשויות המפקחות.

- מנהל תקין – הרשויות הקהילתיות תחייבנה לפעול על פי עקרונות של מנהל תקין, לרבות קביעת נהלים ברורים, תיעוד מלא והקפדה על כללי אתיקה מחמירים.

מנגנוני מניעה ופיקוח

1. שקיפות פיננסית:
 - תקציב פתוח – הרשות הקהילתית תחייב לפרסם, באופן שוטף ובפורמט נגיש לציבור (למשל באתר אינטרנט), את תקציבה המפורט, הכנסותיה והוצאותיה.
 - דוחות כספיים מבוקרים – הרשות תגיש דוחות כספיים שנתיים מבוקרים על ידי רואה חשבון חיצוני, אשר יפורסמו לציבור.
 - ועדת ביקורת פנימית – תוקם ועדת ביקורת פנימית עצמאית שתפקח על התנהלותה הכספית והמנהלית של הרשות.
2. כללי התנהגות ואתיקה:
 - קוד אתי – הרשות הקהילתית תאמץ קוד אתי מחייב לכל נושאי המשרה והעובדים, שיכלול כללים למניעת ניגוד עניינים, קבלת טובות הנאה, שימוש לרעה בסמכות ועוד.
 - הצהרות הון – נושאי משרה בכירים יחויבו בהגשת הצהרות הון תקופתיות.
3. הגנה על חושפי שחיתויות:
 - ערוצים בטוחים לדיווח – יוקמו ערוצים מאובטחים וחשאיים לדיווח על חשד לשחיתות, ללא חשש מפעולות תגמול.
 - הגנה משפטית ותעסוקתית – החוק המגן על חושפי שחיתויות יורחב גם לרשויות הקהילתיות ויבטיח הגנה משפטית ותעסוקתית מלאה למי שמדווח על מעשי שחיתות.
4. פיקוח חיצוני:
 - ביקורת מדינה – ברשות להגבלים קהילתיים תהיה מחלקת "מבקר הקהילות", גוף שישמש כעין "מבקר המדינה" לקהילות ויוכל לבקר את הרשויות הללו בדומה לביקורת המתבצעת ברשויות מקומיות.
 - רשות פיקוח ייעודית – הרשות להגבלים קהילתיים תהווה רשות פיקוח ייעודית, אשר תהא אמונה על פיקוח ובקרה שוטפים ביחס לעמידת הרשויות הקהילתיות בעקרונות המנהל התקין וטוהר המידות.

אכיפה וענישה

- סמכויות אכיפה – גורמי האכיפה במדינה (משטרה, פרקליטות) יפעלו לאכוף את החוקים הנוגעים לשחיתות גם במסגרת הרשויות הקהילתיות.
- הגדרת עבירות ייחודיות – במידת הצורך, תיבחן הגדרה של עבירות פליליות ייחודיות לרשויות קהילתיות, בהתאם לאופי פעילותן.
- סנקציות מנהליות – בצד סנקציות פליליות, ניתן להטיל סנקציות מנהליות על רשויות קהילתיות שבהן התגלתה שחיתות, כגון: שלילת הכרה, הקפאת תקציבים או הטלת פיקוח צמוד.

יישום קפדני של עקרונות אלה יבטיח שהרשויות הקהילתיות יהוו כלי אפקטיבי לחיזוק הקהילות והחברה בישראל, תוך שמירה על טוהר המידות ואמון הציבור.

מודלי ממשל לרשויות קהילתיות

בהינתן עקרונות הליבה המחייבים, רשויות קהילתיות תוכלנה לאמץ מודלי ממשל פנימיים שונים בהתאם לאופיין ולזהותן, ומתוך הכרה בחשיבות שבשימור "ריבוי הפנים" של החברה הישראלית:

1. מודל אבסולוטיזם נאור – רשות קהילתית יכולה לבחור במודל ניהולי שאינו דמוקרטי באופן מלא (למשל: הנהגה הממונה על ידי גוף סמכותי, או מנהיג יחיד), ובלבד שהיא עומדת בכל עקרונות החירות, הצדק והיושר המחייבים (לרבות שקיפות וזכות יציאה). מודל זה יתאים לקהילות המבקשות לשמר מבנה היררכי או מסורתי, ויאפשר להן לפעול באופן מוסדר תחת פיקוח המדינה, במקום להישאר "בשוליים" או "בחצר האחורית".
2. מודל דמוקרטי מלא – רשות קהילתית יכולה לאמץ מודל דמוקרטי, הכולל בחירות יזומות להנהגה, השתתפות רחבה בקבלת ההחלטות וכיבוד עיקרון שלטון הרוב לצד הגנה על זכויות המיעוט. רשות שתבחר במודל זה תצטרך להגדיר את מנגנוניה הדמוקרטיים בתקונה.
3. מודל היברידי – רשות קהילתית יכולה לשלב עקרונות משני המודלים. לדוגמה, קביעת מנגנונים דמוקרטיים לחלק מתחומי הפעילות (כגון ניהול תקציב), תוך שמירה על מבנה לא-דמוקרטי בתחומים אחרים (כגון קביעת נורמות תרבותיות או דתיות). דוגמאות למודלים דומים ניתן למצוא בהבחנה בין עמותה ובין חברה לתועלת הציבור (חל"צ) במשפט הישראלי, המאפשרת רמות שונות של דמוקרטיזציה ופיקוח בהתאם לאופי הגוף.

תמרוץ לדמוקרטיה

כדי לעודד אימוץ של מודלים דמוקרטיים ברשויות קהילתיות, ניתן לשקול מתן תמריצים דיפרנציאליים. כך, רשויות קהילתיות שיאמצו מודל דמוקרטי מלא, או מודל היברידי עם רמת דמוקרטיה גבוהה, יוכלו לזכות בסל הטבות מוגדל (לדוגמה: הקלות רגולטוריות, סיוע תקציבי נוסף, עדיפות בקבלת שירותים מהמדינה או מהרשות המקומית). מטרת התמרוץ היא להכיר בערך המוסף של דמוקרטיה אך לא לכפות אותה, ובכך לאפשר לכל קהילה למצוא את האיזון המתאים לה.

ד"ר אסף שפירא – ראש התוכנית לרפורמות פוליטיות ועמית מחקר בתוכנית לרפורמות בשירות הציבורי במכון הישראלי לדמוקרטיה – כתב לנו במסגרת התייעצויות על אודות מסמך זה, כי הוא תומך מאוד בתמרוץ דמוקרטיה בקהילות. הוא מציין שיש לזכור שדמוקרטיה פנימית – ובעיקר מערכת בחירות – עולה כסף, הן לפוליטיקאים והן לקהילה. ולדעתו, ראוי לכל הפחות שהמדינה תממן את ההליכים הדמוקרטיים הפנים קהילתיים, שאחרת, ייווצר תמריץ שלילי שלא לקיימם (כפי שקורה תדיר במפלגות פוליטיות).

פרק הסיום | מערכת הפעלה שלישית

מערכת הפעלה ותוכנות

הצעתנו להקמת רשויות קהילתיות בישראל מהווה למעשה הצעה להחלפת "מערכת ההפעלה" הבסיסית של המדינה. בדומה להחלפת מערכת הפעלה במחשב, כפלטפורמה המאפשרת להפעיל תוכנות חדשות ומגוונות, כך יצירת שכבת הרשויות הקהילתיות תיצור תשתית חדשה שעליה ניתן יהיה להריץ "תוכנות מדיניות" מגוונות ומותאמות לצרכים השונים של קהילות שונות.

המשמעות המעשית היא שכל הצעת מדיניות עתידית – בין אם בתחום החינוך, הבריאות, השוויון בנטל, השירותים החברתיים או התרבות – תידרש להגדיר את חלוקת הסמכויות והאחריות בין שלוש רמות הממשל: הקהילתית, המקומית והמדינתית. ובמקום הגישה הנוכחית של חלוקה דו־ממדית (מדינה-עיריות), נוצרת חלוקה תלת־מדית, שמחייבת כל יוזם מדיניות להחליט אילו שירותים וסמכויות יועברו לכל רמה. רפורמה זו אינה רק שינוי מבני, כי אם יצירת מסגרת חשיבה חדשה שתאפשר גמישות רבה יותר, התאמה לצרכים מקומיים ופתיחת אפשרויות למדיניות חדשנית, שלא היו בנמצא במסגרת המבנה הקיים.

שלד, סלון, חדרים על פי "תקן ישראלי"

כאמור, מערכת ההפעלה של "החווה השלישית" מבוססת על הכרה בכך שהחוזים החברתיים הקודמים כשלו כיוון שניסו לפתור בעיות מורכבות בפתרונות חד־ממדיים. החווה הראשון ביקש לכפות אחידות על המגוון, והשני הניח שהגיוון יכול להתקיים ללא מסגרת משותפת משמעותית. מערכת ההפעלה החדשה מבוססת על ההבנה שנדרשת הפרדה בין שלושה תחומי פעולה שונים, כשכל אחד מהם פועל לפי ההיגיון שלו, תוך יצירת קשרים פונקציונליים ביניהם.

החווה השלישית מבוססת על היגיון מערכתי המורכב מ"שלד, סלון וחדרים". על ההבנה כי קיומם של שלושת החלקים הללו נדרש לצורך החזקת הבית המשותף, כאשר כל אחד מהם מחזיק את היתכנותו של האחר. בין שלושת הגורמים מתקיים איזון, כך שרק במתן מקום משמעותי לכל אחד מהם; רק כאשר יושבי החדרים הם שותפים שווים בסלון ובעיצובו; רק כאשר השלד אינו מאוים על ידי שאלות של צביון מן הסלון או על ידי אינטרסים הבאים מן החדרים – רק אז תוכל המדינה להתקיים באופן מיטיב וראוי. **אי אפשר לבנות את החדרים ללא השלד.** וכדי לחסל את תרבות "החצר האחורית", ולוודא שהשלד של החדרים נבנה על פי "תקן ישראלי" ראוי, נדרשת משטרה חזקה ומקצועית. נדרש להציב יעד לאומי של מאבק בלתי מתפשר בפרקטיקות בלתי חוקיות הנהוגות כיום בחצר האחורית. מצד שני, נדרש יחס שווה לכל אזרח. מעתה, למדינה ולמשטרה אסור להמשיך ולהתייחס לחרדים ולערבים כתושבי החצר האחורית ולסגור דילים עם מנהיגי המגזר, ראשי החמולות ועסקנים למיניהם. בחווה השלישית, אלה גם אלה, החרדים והערבים, חוזרים להיות אזרחים. ישראל חוזרת להיות מדינת חוק וצדק, לאור חזונו של נביאי ישראל.

לקראת שותפות ישראלית רבת פנים

הצעת מדיניות זו תהפוך את ישראל למדינת חוק יציבה, מבוזרת, רבת פנים, יעילה ודמוקרטית, שבה כל אזרח יכול לקבל שירותים המותאמים לזהותו תוך שמירה על זכויותיו וחובותיו הבסיסיות ועל השייכות הישראלית המשותפת. "שותפות ישראלית רבת פנים" היא היא החזון של מערכת ההפעלה המוצעת. במקום חברה המבוססת על זהות אחת (כור היתוך) או על זהויות מגזריות נפרדות ומתנגשות (רב־תרבותיות), אנו מציעים חברה שמבוססת על ריבוי "פנים" – דרכים שונות להיות חלק מהחברה הכללית.

כל קהילה מייצגת פנים שונות של החברה הישראלית. הקהילות אינן נפרדות זו מזו, אלא מהוות ביטויים שונים של אותה החברה. וכשם שלאדם יש פנים שונות בהקשרים שונים – פני עובד, בן משפחה, חבר – כך לחברה יש פנים שונות המתבטאות דרך הקהילות השונות.

מערכת ההפעלה המוצעת גם מכירה בכך שהפנים עשויות להשתנות עם הזמן. חברה היא ייצור חי, מתפתח ומשתנה, ולכן גם פניה משתנות. קהילות חדשות נוצרות, קהילות ישנות משתנות או נעלמות, ונסללות דרכים חדשות להיות חלק מהחברה. ריבוי הפנים שונה מרב־תרבותיות ומפוליטיקת הזהויות בכך שאין הוא מקבל את ההבדלים כנתונים וקבועים, אלא רואה בהם ביטויים דינמיים של יצירתיות חברתית. הקהילות לא רק שומרות על מסורות קיימות, אלא גם יוצרות דרכי חיים חדשות, כותחות פתרונות יצירתיים לבעיות עכשוויות ותורמות לפיתוחה של החברה כולה.

מערכת ההפעלה השלישית מציעה אפוא פתרון מתקדם לאתגרי החברה הישראלית המגוונת. היא מאפשרת הכרה במציאות הקהילתית הקיימת, תוך שמירה על עקרונות דמוקרטיים וזכויות הפרט. יישום מדורג ומבוקר של המערכת יוכל לשפר משמעותית את איכות השירותים הציבוריים ואת הלגיטימיות של המערכת הפוליטית. מערכת ההפעלה הזו מבוססת על היגיון מודרני־מסורתי, והיא מתעלה מעל הדיכוטומיה של יהודית/דמוקרטית, גלות/ריבונות, אינדיבידואליות/קולקטיביות. המערכת המוצעת מעמידה חלופה מקיפה ומתוחכמת לדילמות הפוליטיות והחברתיות המרכזיות של החברה המודרנית. היא מראה שלא חייבים לבחור בין דמוקרטיה ריכוזית שמדכאת שוני, לבין פלורליזם ביזורי שמביא לשגשוג מסורות אך מוביל לפיצול ולכאוס. ניתן ליצור מודל שלישי המשלב את יתרונות קודמיו ונמנע מחסרונותיהם.

המודל המוצע מתבסס על הבנה עמוקה של הטבע האנושי ושל הצרכים החברתיים הבסיסיים: אנשים זקוקים הן לביטוי אישי והן להשתייכות קהילתית. הם רוצים גם לשמור על הייחודיות, וגם להיות חלק ממשהו גדול מהם. הם צריכים גם אוטונומיה וגם מבנה, גם חופש וגם אחריות. זוהי הצעה יהודית שהיא דמוקרטית, ודמוקרטיה שהיא יהודית. מערכת ההפעלה החדשה תאפשר לאנשים לממש את כל הצרכים הללו במקביל. הם יכולים להיות פרטים עצמאיים ברמת המדינה, תושבים מעורבים בעיר, וחברי קהילה פעילים ברשות הקהילתית. כל רמה משרתת צרכים שונים ומאפשרת ביטוי של היבטים שונים באנושיות.

המעבר למערכת ההפעלה החדשה דורש שינויים חוקתיים, ממסדיים ותרבותיים עמוקים. זה לא משהו שיכול לקרות בין לילה, אלא תהליך מתמשך של בנייה וביסוס. אבל הפוטנציאל הטמון בו להקמת חברה צודקת יותר, דמוקרטית יותר, יהודית יותר ויציבה יותר, הופך את המאמץ למשימה חיונית ודחופה.

ביסוס הקהילות המוצע יצור מרחב ביניים דמוקרטי בין הפרט למדינה. הוא יאפשר לאזרחים לארגן את חייהם באופן קהילתי, ובלי לוותר על החובות, הזכויות והחירויות. מהלך כזה יכול

להוביל לחיזוק הלכידות החברתית, לשיפור איכות השירותים הציבוריים ולפיתוח מודלים חדשניים של משילות דמוקרטית.

מערכת ההפעלה הישראלית של שלד־סלון־חדרים אף תוכל לשמש דוגמה ומקור השראה לחברות אחרות בעולם אשר מתמודדות עם דילמות דומות. היא מציעה דרך לפתור את המתח שבין גלובליזציה למקומיות, בין מודרניות למסורת, בין יעילות לצדק. זוהי התרומה שהחברה הישראלית יכולה לתת לעולם – לא רק פתרונות טכנולוגיים, אלא גם פתרונות חברתיים ופוליטיים לבעיות בסיסיות של החיים המשותפים.

מימוש מערכת ההפעלה הוא האתגר הגדול של דורנו. הוא דורש מנהיגות חדשה, חשיבה יצירתית ורצון לנסות ולהתנסות. אבל אם נצליח, נוכל ליצור חברה שתהיה דוגמה ומופת לעולם כולו – חברה שיש בה מקום לכולם, שכל אדם בה יכול לממש את הפוטנציאל שבו, ושהכלל והפרט בה מחזקים זה את זה במקום להילחם זה בזה. זהו החזון של קהילה, עיר, מדינה – לא רק שיטת שלטון, אלא דרך לחיים משותפים על בסיס כבוד הדדי, שיתוף פעולה יצירתי ומחויבות לטוב המשותף. זהו החלום הדמוקרטי במיטבו: חברה של אזרחים בני חורין ושווים, שבוחרים לחיות יחד ולבנות עתיד טוב יותר לעצמם ולילדיהם. זו גם הגשמת המסורת הפוליטית והתרבותית היהודית לדורותיה – מאז יציאת מצרים לחירות עולם והקמת ברית שבטים, דרך אלפיים שנות קהילות יהודיות בארץ ובעיקר מחוץ לה, ועד הקמת הקיבוצים, השכונות, העיריות והקהילות שהיוו את התשתית למדינה שבדרך, ושהתמידו והתקיימו בה מעל ומתחת לפני השטח.

בהצעה זו חוזרת הקהילה ומשתלבת מחדש כחלק ממערכות של קהילה־עיר־מדינה. "הקהילה" היא אבן הבניין של החברה החרדית – וזו אולי התרומה הייחודית שחברה זו עשויה לתת לחברה הישראלית כולה. במסגרת כינון חוזה ישראלי שלישי, הקהילה הופכת לאבן הראשה של כלל הישראליות רבת הפנים. אבן מעשו הבונים, הייתה לראש פינה.

מקורות

- מקורות עיקריים: דוחות מבקר המדינה (2018, 2021), החלטת ממשלה 549/2021, תחקיר "שיחה מקומית" (2020), **דוחות משרד הפנים ויוזמות אברהם**.
- פראוור, אהוד ושילת, ליאור (עורכים). (2024). **עתידי ישראל: ארבע הצעות לסדר חברתי-ממשלי חדש – סיכום**. מכון ירושלים למחקרי מדיניות
- ס', עארף. (2020, 14 בינואר). איך הפכו רשויות מקומיות ערביות למכרה זהב של ארגוני פשיעה. **שיחה מקומית**
- אבן-צור, גבריאל. (2023). **המסורות והמסורתיות בישראל. המכון למדיניות העם היהודי (JPPJ)**. אוחר מתוך: https://jppi.org.il/wp-content/uploads/2023/06/traditionalism_heb_2023-WEB-1.pdf
- ליאון, נסים. (2016). **המצנפת והדגל: לאומיות-שכנגד בחרדיות המזרחית**. אקטואליה, הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר.
- וולצר מ, לורברבוים מ, זהר נ, ולורברבוים י. (2007). **המסורת הפוליטית היהודית**. מכון שלום הרטמן.
- פינקלשטיין, א. (2021, 2 באוגוסט). בין ריכוזיות השלטון למסורת הפוליטית היהודית. **המכון הישראלי לדמוקרטיה (IDI)**. אוחר מתוך: <https://www.idi.org.il/articles/36116>
- הלינגר, משה (עורך). (2010). **המסורת הפוליטית היהודית לדורותיה: ספר זיכרון לדניאל י' אלעזר**. הוצאת אוניברסיטת בר-אילן.
- בראון, בנימין. 2025. **המנהיגות החסידית בישראל: דוקטרינת הצדיק בין עבר להווה ובין רוח לחומר**. ירושלים: הוצאת מגנס.

"עתידיהם לישראל 2025: חמש הצעות לסדר חברתי-ממשלי חדש" היא מהדורת המשך למהלך שהוביל מכון ירושלים למחקרי מדיניות בראשית 2023 - "עתידיהם לישראל: ארבע הצעות לסדר חברתי-ממשלי חדש". כבר עם צאתו לאור של הפרויקט הראשון, ולאחר אירועי 7 באוקטובר, התחדדה ההבנה כי אנו עומדים בפתחו של שלב חדש, שבו יתעצבו יוזמות מסוג אחר. ובעוד שבחודשים הראשונים לאחר האסון בלטה תחושת סולידריות יוצאת דופן, בהמשך שבה והתחדדה עוצמתו של השסע החברתי והפוליטי בישראל - כפי שמשקף גם ביוזמות המובאות כאן.

7 באוקטובר ניצב כקו פרשת מים בין שתי תקופות. נדמה כי החברה הישראלית שלאחריו ביקשה לשוב ולפעול יחד, מתוך תחושת אחריות משותפת ושאיפה לשיתופי פעולה - אך בד בבד חוותה מחדש, וביתר שאת, את מתיחויות העומק והשסעים בין הקבוצות. קובץ זה מבקש להציע דרכים מעשיות ורעיוניות להתמודדות עם מתח זה, ולשרטט אופק חדש לסדר חברתי-ממשלי בישראל. במסגרת חממת "עתידיהם לישראל" בהובלת המכון, גובשו חמש יוזמות:

- **בחירה בתקצוב:** מנגנון של ייעוד מס, המאפשר לאזרחים להקצות חלק ממס ההכנסה שלהם למטרות דת, תרבות ורוח, כדי להפחית מתחים זהותיים, לחזק את החברה האזרחית ולהגביר אמון במוסדות הדמוקרטיים.
- **גשרים של אמון:** הצעה למהלך מוסדי הבונה תשתית אמון על בסיס דיאלוג וגישור פנים-אל-פנים בין קבוצות זהות בחברה הישראלית. זאת, באמצעות עיצוב מחדש של תהליכי קבלת ההחלטות במדינה, ובעיקר ברשות המחוקקת, מתוך התנסות של פורום "שובר שוויון" - פרופסורים מאוניברסיטת תל אביב וחברי מרכז ליכוד.
- **הקהל:** הצעה מפורטת ומעשית להטמעת אסיפות אזרחים ומשאלים עם במערך המוסדי של דיון וקבלת החלטות בישראל. אסיפות ומשאלים יאפשרו לדון ולהכריע בסוגיות הליבה המפלגותיות אותנו, תוך חידוש אמון הציבור בעצמו ויצירת לגיטימציה מחדשת לשיטה הדמוקרטית, ככזו המאפשרת חיים משותפים בתוך מגוון ומחלוקת.
- **ישראל שבין הירדן לים:** הצעה למסגרת ריאלית-ליברלית להתמודדות עם האחריות הביטחונית והערכית, אשר מגיעה עם השליטה האפקטיבית הישראלית במרחב שבין הירדן לים. היוזמה מבקשת להציע שפה חדשה לחשיבה על ריבונות, אחריות, הגדרה עצמית לאומית ומעמד אזרחי במרחב המשותף. כל זאת, מתוך הכרה במציאות הקיימת ובאתגריה, ובאופן שתומך עתידים אפשריים שונים.
- **קהילה, עיר, מדינה:** מודל המבסס רשויות קהילתיות מוכרות בחוק עם אוטונומיה מורחבת לצד פיקוח מדינתי אדוק, ומביא תוכנית שלמה לטיפול ברובד שמתחת לשלטון המקומי. זאת, כמוצא מהמלכוד של "מדינת מגזרים" וה"חצרות האחוריות" שהיא מצמיחה, לעבר "מדינת קהילות" רבת פנים.

מכון ירושלים למחקרי מדיניות הוא מכון מחקר וחשיבה המוציא מירושלים תורה חברתית, כלכלית ומרחבית בת-קיימא. המכון, שהוקם בשנת 1978, הוא הכתובת שמעצבי מדיניות פונים אליה לבירור, קידום והגדרת סוגיות מרכזיות בחקר ירושלים ומדינת ישראל. מחקריו ופעילותו של המכון מסייעים למוסדות ולגופים לעצב וליישם מדיניות חדשנית ואפקטיבית. ירושלים מהווה עבור המכון מקור השראה, שדה מחקר, מעבדה ומרחב יעד להשפעה. פיתוח העיר לטובת מגוון תושביה, אוהביה ומאמיניה וחיוזק מעמדה הגלובלי עומדים בראש סדר היום של המכון.