

קהילה, עיר, מדינה

הצעה להקמת רשויות
קהילתיות במדינת ישראל

החזזה השלישי

מכון ירושלים
למחקרי מדיניות
FOR POLICY
معهد القدس
لبحث السياسات
RESEARCH



עתידים לישראל 2025

חמש הצעות לסדר חברתי-ממשלי חדש

עתידים לישראל 2025

חמש הצעות לסדר
חברתי-משלי חדש

עורך:
אהוד פראוור

קהילה, עיר, מדינה

הצעה להקמת רשויות קהילתיות במדינת ישראל

מתוך: **עתידי ישראל 2025**
חמש הצעות לסדר חברתי-משלי חדש

עורך: אהוד פראוור

מספר פרסום: 628.5

שנה: 2025

כתיבה: הרב יוסף קמינר, פרופ' שי שטרן והרב מנחם נאבת
מטעם "החווה השלישי"



צוות הפרוייקט: אהוד פראוור, אסף שפירא, מורן נגיד, עמיחי פישור, חגי קרנר

הפקה: תגל קומיי

עריכת לשון: גיא רונן

עיצוב: נועה עמבר-ברום

© 2025, מכון ירושלים למחקרי מדיניות

רח' רד"ק 20, ירושלים

jerusalemresearch.org.il

info@jerusalemresearch.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.

עתידיים לישראל 2025 | חמש הצעות לסדר חברתי־ממשלי חדש

הקובץ המלא, שפורסם תחת כותרת זו, הוא מהדורת המשך למהלך שהוביל מכון ירושלים למחקרי מדיניות בראשית 2023 – "עתידיים לישראל: ארבע הצעות לסדר חברתי־ממשלי חדש". הפרויקט הראשון התמקד בשאלה, מה נדרש כדי שחברה רב שבטית תוכל לחיות יחד מתוך הסכמה על מרכז משותף לצד אוטונומיות קהילתיות. הוא הצמיח ארבע יוזמות שעסקו ביסודות המשטר הישראלי, מבני השלטון ויחסי מדינה־חברה.

אירועי 7 באוקטובר הפכו את השאלות הדמוקרטיות והחברתיות הדוחקות לדחופות פי כמה. תקופה קצרה של תחושת יחד, שלאחריה שב והעמיק השסע, הזמינה אותנו לחזור ולבדוק את הנחות היסוד, לשמוע מחדש קולות מן הציבור ולברר מה השתנה, מה נותר בעינו, ומה נדרש כעת. מתוך הקשבה זו צמחה "עתידיים לישראל 2025": חממה שבה פעלו חמש קבוצות של יזמים, אנשי ציבור, חוקרים וארגוני חברה אזרחית, כדי לחדד, לבחון ולפתח הצעות אופרטיביות לעתיד – תוך אחריות ורצון אמיתי לשרטט אופק משותף. היוזמות המוצגות כאן נוגעות במבנה הממשל, בכלכלה ובחברה, ביחסי קהילות ובמרחב הישראלי־פלסטיני.

קהילה, עיר, מדינה: הצעה להקמת רשויות קהילתיות במדינת ישראל היא אחת מהן. אנו מזמינים אתכם לקרוא את ההצעה מתוך סקרנות, פתיחות ותחושת אחריות משותפת – כצעד נוסף במסע לבניית תשתית אזרחית-פוליטית מחודשת למדינת ישראל.

תוכן העניינים

9 מבוא: עלייתו של החוזה השלישי

קריסה בלב האומה | קיצור תולדות הישראליות: שלושה חוזים | ליבת החוזה השלישי: שותפות ישראלית רבת פנים | חדרים וריבוי פנים: הצעה להקמת רשות קהילתית בישראל | אודות החוזה השלישי

14 פרק א': מארבעה חוזים מגזריים לחוזה אחד רב פנים

מחוזה יחיד ואחיד לארבעה חוזים נפרדים | החוזה החרדי והערבי – החצר האחורית | החוזה ה"כללי" – כללי מדי, רחוק ולא מותאם | ערים מעורבות: חילונים בעיר מתחרדת | המגזר הדתי-לאומי | הציבור המסורתי | המוגבלות היסודית של החוזה הראשון והשני | החוזה השלישי – מחוזים מגזריים לחוזה אחד רב פנים

22 פרק ב': ממדינת מגזרים למדינת קהילות

מה בין מגזר לקהילה? | כורי היתוך מגזריים – המגזרים כמונופולים | החוזה השלישי – כינון הקהילות מאפשר חוזה אחד רב פנים | ניצני החוזה השלישי בשטח – זרמי כינון חדשים

27 פרק ג': ביזור לקהילות – מימוש ריבוי הפנים הישראלי

בישראל – רק ביזור לקהילות יכול לעבוד | מדינה יהודית היא מדינת קהילות

33 פרק ד': הכתרון המוצע – רשות קהילתית

המערכת החדשה: שלושה רבדים של שירותים | חופש בחירה: רשות קהילתית או מקומית ושוק שירותים פתוח | רווחה וחסד קהילתיים | דוגמאות לתפקוד של מערכת הקהילות החדשה | הגדרות וקריטריונים: סוגים של קהילות רשמיות | מעמד הקהילות במדינות אירופה המערבית – הכנסייה הגרמנית והקהילה היהודית

42 פרק ה': מימון, רגולציה ותמריצים לשותפות ישראלית

מבנה המיסוי, המימון והרגולציה | רשויות קהילתיות – מבנה המגיב למערך תמריצים מדינתי | זכויות יציאה וכניסה כעמודי התווך | מנגנון פיקוח על הסטנדרטים לשירותים קהילתיים | מערכת אכיפה מיוחדת ומנגנון ליישוב סכסוכים קהילתיים | הזכות להתפצלות קהילתית | "הרמת מסך" קהילתית | הרשות להגבלים קהילתיים | הגבלת דפוסים כיתתיים בקהילות | עקרונות חירות וצדק מחייבים | מאבק בשחיתות שלטונית ברשויות הקהילתיות | מודלי ממשל לרשויות קהילתיות

54 פרק הסיום: מערכת הפעלה שלישית

מערכת הפעלה ותוכנות | שלד, סלון, חדרים על פי "תקן ישראלי" | לקראת שותפות ישראלית רבת פנים

57 מקורות

תקציר

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 האחד 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. 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), מול 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 החברתיים 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"לילות 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, צורכיהם 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 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 לישראל" 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 ועיתידים 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 שמשהו 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, כשקרוב 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"וילות 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 לניוון 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 שהגיוון 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 כרוח 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 2025", 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 להביאו 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 האוטנטית שלו. זוהי חברה שיכולה להתמודד עם אתגרים מורכבים, כיוון שיש לה גישה לכל המשאבים התרבותיים, הרעיוניים והחברתיים של כל קהילתיה, 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 המחכימות 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-זקרקוצקין, 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

מחוזת 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 ממוקבלת 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 השמעת 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 אחריות 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 ישבו במטות הבחירות אצל חלק מהמועמדים ביישובים הערביים ואף מימנו קמפינים". 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 המדינית.

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 לו 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 שהדין 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 שהנפגעים 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 (כפר مصر) 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 ערכות הדתיות 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 **נאבקת 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.

מילוני 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" – שתיהן אינן מתאימות לה. היא נאלצת להיכנס למאבק ארוך עם משרד החינוך כדי להקים כיתה חלופית, או לוותר על החינוך הרצוי. היא מוצאת את עצמה נאבקת 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 ומכילות, 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 הדתי-לאומית – מעין "אינקובטור ממשלתי" לעיצוב ופיתוח של האליטה הדתי-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). אוצר מתוך: https://jppi.org.il/wp-content/uploads/2023/06/traditionalism_heb_2023-WEB-1.pdf

4 ליאון, נסים. (2016). המצנפת והדגל: לאומיות-שכנגד בחרדיות המזרחית. אקטואליה, הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר.

החווה השלישי – מחוזים מגזריים לחווה אחד רב פנים

אין חולק שלא ניתן להמשיך במצב הקיים, של ארבעה חוזים והסדרים נפרדים. מנגד, גם לא ניתן לחזור לחווה אידיאלי אחיד וליצור כור המנסה להנדס את המציאות הישראלית. כדרך מוצא מהמלכוד החונק שבו ישראל לכודה, אנו מציעים חווה שלישי: כינון חווה חברתי אחד, רב פנים. חווה 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 החווה השלישי היא לחולל אפשרות של **ריבוי אחדות**. לכוון חווה אחד שאיננו כוץ היתוך, כי אם מאפשר ריבוי.

כמעט מאליה עולה השאלה: כיצד ניתן ליצור חווה שכזו? לכאורה, אם אכן מדובר בחווה אחד לכול, האם לא חזרנו להיגיון החווה הראשון – לכור היתוך ריכוזי? מנגד, אם אכן מדובר בחווה רב פנים, האין הוא המשך של החוזים המגזריים? המוצא מהמלכוד טמון בראש ובראשונה בהבנה של השוני המהותי שבין מגזרים ובין קהילות. החווה 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 ושלילה**. 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, החתייביות 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 "החוזה 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 שיאבקו על הזהות המגזרית מול המדינה הריכוזית.

המגזרים הם מונופולים. לא המדינה, לא הקהילות ובוודאי לא האזרח הבודד מסוגלים להתחרות לבדם במונופול המגזרי ולאתגר 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 לכוך 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 ייחודים 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, ענייני 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 המונופול 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 חברה 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 חברה, 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 מווסתת, 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 כללי 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 לכללי 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 "החוזה השני", זהו מתכון לאסון. ואולם, אם ניצור הסדרה ראויה לקהילות, הן תהוונה בסיס לסדר החברתי החדש של "החוזה השלישי". בכך גם יתאפשר למגוון רחב של ציבורים שאין להם כיום קהילות ליהנות מהיתרונות הרבים הגלומים במודל הקהילתי.

ניצני החוזה השלישי בשטח – זרמי חינוך חדשים

הדגמה חיה לעיקרון זה, המבשרת את ניצניו של "החוזה השלישי", מתרחשת בימים אלה במערכת החינוך החרדית. עד לאחרונה, המדינה התנהלה מול המגזר החרדי באמצעות "חוזה 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 צבינה הייחודי). כך, במקום להתנהל מול "נציגי המגזר", המדינה מתחילה להתנהל ישירות מול הקהילות עצמן. זהו בדיוק המעבר מחוזה מגזרי־הגמוני לחוזה ישראלי־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 וקרלין, 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 וחיצוק 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 המבוזרים 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 כמדיניותה 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, הנוטע 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 וקנטוניזם. 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 החברתי-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 המבוזר 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 מדינית.

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 ויורשותיה, השלטון הכהני 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 לפניה על ידי התנועה הציונית. הוא מציין 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 דיכוטומיה 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 הדיכוטומית, 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 הדיכוטומית, 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 (ID). אוחר מתוך: <https://www.idi.org.il/articles/36116> ראו גם: הלינגר, משה (עורך). (2010). המסורת הפוליטית היהודית לדורותיה: ספר זיכרון לדניאל י' 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 תלתיים 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, אזרח שאינו שייך לקהילה מאורגנת, ימשיך לרשום את ילדיו לבית הספר העירוני, לקבל שירותי תרבות מהמרכז הקהילתי העירוני ולפנות לעובדת סוציאלית של העירייה. לעומתו, אזרח 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 החברות 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 השייך 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 הפרייון 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

(מצ"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 ללשכת החסד והרווחה של קהילתם. תרומות אלו יכללו במצ"ג הקהילתי.
- מצ"ג ממשלתי מוגדל – המדינה תעניק מצ"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 למצ"ג ממשלתי, ותיהיינה 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 האותנטיים 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 במצ"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 יכלול 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 מצי"נג.
- 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 להשאיר 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 שתיוצר 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 פרחאית 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.

סיפור ההקמה: שלי וקהילת אביב בבית שמש

שלי, תושבת בית שמש בעלת תפישת 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 לתפישת 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 תפישת 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 וצורכיהם.

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 פרחת 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 פרחת 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 פרחת.
 - 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 פרחת. 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 אִזְרַעִי 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 כרחאת מדגים את היתרונות הייחודיים של קהילות קטנות:

- אינטימיות – כל אחד מכיר את כולם, מה שיוצר תחושת שייכות חזקה.
- גמישות – שינויים וחדשנות קורים מהר, בהיעדר ביורוקרטיה 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 כרחאת 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).
- ממשיית 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 מאוגדות

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 מאוגדות". דינה של זו יהיה כדין רשות קהילתית. אלא שבמקרה זה, לכל קהילה הזכות להתפצל, לחבור לאיגוד אחר או לצמוח ולהקים רשות 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 דיוור, 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 ממיסים 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 אוטונומיה לקהילה 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 מציין 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 "הארנונה 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 לחברה. 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 ואזרחית וכלכלית. במצב כזה, חלק מהקהילות נהנות משירותים ציבוריים בלי לתרום באופן יחסי לחברה, בעוד אחרות נושאות בנטל הכלכלי והחברתי הכבד. מעבר לקהילות המוכרות כשוויות משפטיות יאפשר לפרוס מערכת תמריצים חדשה לערכים ולמטרות שהמדינה מגדירה – כלומר, לתמרץ תרומה של הקהילות השונות לכלל החברה הישראלית – בלי ליפול למנופול 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 עלות 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 נפח 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 השתכרות 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 שיציגו 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 ושותפויות 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 בווייתור 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 "נכרד אבל שווה". כאן, יש להבחין בין שני מצבים שונים מהותית: במקומות שבהם ישנם יסודות גזעניים מובנים בחברה, ובהם קבוצות מופלות באופן שיטתי בחלוקת המשאבים, "נכרד 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"גיר" 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 "גיר" 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 הגיר 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 "גיר" 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 בסיכון, 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:

- מכפחים 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.
 - סנגוריה 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 לחבריה (חינוך, רווחה, תעסוקה).
3. מבנה ארגוני – יש מנהיגות מזוהה ומבנה ארגוני ספציפי.
4. מימון ציבורי – הקהילה מקבלת מימון ממקורות ציבוריים.
5. השפעה על חיי החברים – הקהילה משפיעה על החלטות מרכזיות בחיי חבריה.

בהקשר זה, "הרמת מסך" היא אחד העקרונות המהותיים בהכרה בישות קהילתית, ופירושה שקהילה אינה יכולה להתחבא מאחורי עמותות ומינוריים פורמליים של "אנשי קש". במקום זאת, אנו מציעים שהקהילה האורגנית תוכר כרשות קהילתית גם על כוחה, 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 כפיו 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 פרופ' בני בראון, חוקר החברה החרדית ומחשבת ישראל, על קהילות חסידיות⁷, 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 לדפוסי כת סגורה. תהליך זה מתחיל לעיתים בעידוד מחויבות גבוהה ושיתוף ערכים עמוק, אך עלול להתפתח לכדי שליטה טוטלטית 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 לציינות 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 דפוסי 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, אימים 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 טוטליטרית 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 והגינות – הרשות הקהילתית תחויב לפעול על פי עקרונות של צדק והגינות 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 ולשאול 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 קהילתית יהיו אחראים למעשיהם ולהחלטותיהם בפני חברי הקהילה והרשויות המפקחות.

- מנהל תקין – הרשויות הקהילתיות תחויבנה 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 תחויב 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 יהיו 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 בתקנונה.
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, ככלטפורמה 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 והמדינית. ובמקום הגישה הנוכחית של חלוקה דו־ממדית (מדינה־עירונית), נוצרת חלוקה תלת־ממדית, 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 "החוצה השלישי" מבוססת על הכרה בכך שהחוזים החברתיים הקודמים כשלו כיוון שניסו לפתור בעיות מורכבות בפתרונות חד־ממדיים. החוצה 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.

החוצה השלישי מבוסס על ההיגיון 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. בחוצה השלישי, 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, פותחות 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 שלו, 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 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 (IDJ)**. 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.

"עתידיים לישראל 2025: חמש הצעות לסדר חברתי-ממשלי חדש" היא מהדורת המשך למהלך שהוביל מכון ירושלים למחקרי מדיניות בראשית 2023 - "עתידיים 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.

במסגרת **"עתידיים לישראל 2025"** ביקשנו להציע דרכים מעשיות ורעיוניות להתמודדות עם מתח זה, ולשרטט אופק חדש לסדר חברתי-ממשלי בישראל. במסגרת חממת "עתידיים לישראל" בהובלת המכון, גובשה היוזמה **קהילה, עיר, מדינה: הצעה להקמת רשויות קהילתיות במדינת ישראל**. אנו מזמינים אתכם לקרוא את ההצעה מתוך סקרנות, פתיחות ותחושת אחריות משותפת - כצעד נוסף במסע לבניית תשתית אזרחית-פוליטית מחודשת למדינת ישראל.

מכון ירושלים למחקרי מדיניות הוא מכון מחקר וחשיבה המוציא מירושלים תורה חברתית, כלכלית ומרחבית בת-קיימא. המכון, שהוקם בשנת 1978, הוא הכתובת שמעצבי מדיניות פונים אליה לבירור, קידום והגדרת סוגיות מרכזיות בחקר ירושלים ומדינת ישראל. מחקריו ופעילותו של המכון מסייעים למוסדות ולגופים לעצב וליישם מדיניות חדשנית ואפקטיבית. ירושלים מהווה עבור המכון מקור השראה, שדה מחקר, מעבדה ומרחב יעד להשפעה. פיתוח העיר לטובת מגוון תושביה, אוהביה ומאמיניה וחיזוק מעמדה הגלובלי עומדים בראש סדר היום של המכון.