



**”שותפות ישראלית חדשה”: ההיבט המעשי
מבנה ממשל חדש לישראל**

נכתב על ידי:

ראשי תנועת ”אנחנו” בסיוע ד”ר רונן גופר

המודלים המובאים במסמך זה פותחו בסיוע
החממה לפיתוח הצעות לסדר חברתי-ישראלי חדש של
מכון ירושלים למחקרי מדיניות

JERUSALEM מכון ירושלים
INSTITUTE למחקרי מדיניות
FOR POLICY معهد القدس
RESEARCH لبحث السياسات



תוכן עניינים

| | |
|------------|--|
| <u>עמ'</u> | |
| 3 | הקדמה |
| 4 | תקציר |
| 6 | מבוא |
| 7 | 1. מדוע החברה הישראלית מתפוררת? |
| 7 | 1.1 ניתוח המצב הקיים |
| 11 | 2. תמצית ההיגיון המסדר של מבנה הממשל שיוצע |
| 16 | 3. ערכי הליבה של מודל השותפות החדש |
| 16 | 3.1 חירות הפרט והקהילה |
| 17 | 3.2 שוויון |
| 24 | 3.3 אחווה |
| 28 | 4. חלופת מבנה הממשל |
| 28 | 4.1 הבחנה בין נושאי מדיניות שונים הדורשים מוסדות שונים |
| 29 | 4.2 מבנה הממשל המוצע: מוסדות ורשויות השלטון |
| 39 | 4.3 השלכות מבנה הממשל על מינהל החינוך וכתיבת תוכניות לימודים |
| 42 | 4.4 השלכות מבנה הממשל על תכנון ערים והקמת בתי ספר |
| 48 | 4.5 מבנה התקציב הממלכתי והקהילתי |
| 52 | 4.6 התמודדות עם מורכבות ואתגרי המודל הממשלי החדש |
| 54 | 5. למידה ממקרי בוחן מקומיים |
| 54 | 5.1 המנגנונים לפתרון מחלוקות בשלטון המקומי |
| 55 | 5.2 מקרי בוחן מקומיים |
| 59 | 6. תקופת המעבר ושינויי חקיקה נדרשים |
| 59 | 6.1 ההסכמה הפוליטית הדרושה למעבר למודל החדש |
| 59 | 6.2 שינויי החקיקה הנדרשים |
| 60 | 6.3 תקופת המעבר |
| 62 | סיכום |
| 63 | נספח: חישוב תקציבי פעולה והתנהלות של הקהילות |

הקדמה

מסמך זה, המציג את **מודל השותפות הישראלית**, מתאר את החלופה של תנועת "אנחנו" למבנה הממשל הישראלי ולדרכי פעולתה של החברה הישראלית. הוא נכתב כתגובה למשבר הפוליטי והחברתי של השנים האחרונות, ומתוך הבנה של מקורותיו עוד מימי הקמתה של מדינת ישראל.

גישתנו למשבר החברתי הפנים ישראלי היא שיסודותיו מורכבים משני סכסוכי ליבה: הסכסוך היהודי-פלסטיני והסכסוך בין דתיים-שמרנים לבין חילונים-פרוגרסיביים. שתי המחלוקות הללו הן שמעצבות את עיקר השסעים במערכת הפוליטית הישראלית. על פי גישתנו, שתי המחלוקות הן שני צדדים של אותו מטבע, ולא ניתן להבין את המשבר החברתי בישראל, לא כל שכן לפתור אותו, בלי לתת את הדעת על שני צדדיו. למרות זאת, במסמך זה בחרנו להתמקד בשבר האזרחי שבין דתיים-שמרנים וחילונים-פרוגרסיביים ובהצעתנו לחוזה חברתי חדש לחברה הישראלית, ולא בסוגיה הפלסטינית. מסיבה זו, נמנענו גם מלהעמיק בכשלים ובפתרונות הנוגעים ליחסי יהודים וערבים-פלסטינים בתוך ישראל, משום שעל פי גישתנו, לא ניתן לעסוק בסוגיה הזו במנותק מהסכסוך היהודי-פלסטיני בכללותו. יצוין שכל ההצעות לפתרון המובאות במסמך תלויות בעמדת התנועה בסוגיה הפלסטינית ומשלימות אותה. אנו מזמינים את הקוראים לעיין בעמדתנו בסוגיה הפלסטינית באתר התנועה, ובמיוחד בסרטונים ובסדרת הפודקאסטים שהפקנו¹.

המסמך שלפניכם מבוסס על עבודה רבת שנים של תנועת "אנחנו", אשר הניחה את הבסיסים התיאורטיים בחזונה למודל השותפות הישראלית. המעבר ממסמך החזון למסמך המעשי הנוכחי, המציג את ההיבטים הפרקטיים של חזון התנועה, נעשה בדיונים רבים שכללו התייעצויות עם מומחים רבים.

אנו מוקירים תודה לכל הנשים והאנשים שאיתם התייעצנו, לרוב ארוכות, ואשר עצתם שיפרה במאוד את איכות המסמך ותקפותו: **ד"ר אריאל לוי**, מנכ"ל גיוינט-אשלים, לשעבר סמנכ"ל מינהל פדגוגי במשרד החינוך; **דני בר גיורא**, לשעבר מנהל בית ספר מנדל למנהיגות חינוכית וראש מנכ"ל, ירושלים; **ד"ר אריאל פינקלשטיין**, המכון הישראלי לדמוקרטיה; **ד"ר מורן מגיד**, פורום קהלת; **ישראל גרויבס**, עיתונאי; **דלית שטאובר**, לשעבר מנכ"לית משרד החינוך; **הראל בלינדה**, לשעבר סגן ראש אגף תקציבים, משרד האוצר; **עו"ד זנה בריסקמן גומלסקי**, לשעבר מנהלת תחום בכירה (עניינים מנהליים) בפרקליטות המדינה; **ד"ר חווה ארליך**, לשעבר מתכנתת מחוז תל אביב ומהנדסת העיר פתח תקוה, מכון ירושלים למחקרי מדיניות; **ד"ר יופי תירוש**, סגנית דיקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת ת"א; **ענבר הרוש גיטי**, מנכ"לית תנועת תיקון; **עו"ד אמי פלמור**, מנכ"לית משרד המשפטים לשעבר; חברי וחברות ועדת המערכת מטעם מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

נדגיש כי המומחים והמומחיות שייעצו לנו הביאו בפנינו את ההיבטים המקצועיים הכרוכים בנושאי המסמך מבלי להביע את הסכמתם או התנגדותם לחזון התנועה, לגישה המובאת במסמך או לחלקיו. אנו מודים לכולם.

¹ לפירוט בנושא הפלסטיני בתפיסת התנועה ניתן לפנות לאתר התנועה ולפודקאסט המובא בו: anahnu.org.il

תקציר

מסמך זה מתאר את חלופת תנועת "אנחנו" – **מודל השותפות הישראלית**, למבנה הממשל הישראלי הקיים ולדרכי פעולתה של החברה הישראלית, כתגובה למשבר הפוליטי והחברתי של השנים האחרונות ומתוך הבנה של מקורותיו עוד מימי הקמתה של מדינת ישראל. המשבר הישראלי אומנם מורכב גם מהשסע הלאומי בין יהודים ופלסטינים, אך מסמך זה מתמקד בשסע האזרחי בין הקבוצות הדתיות-שמרניות לבין הקבוצות החילוניות-פרוגרסיביות בחברה. אנו מאמינים כי החברה הישראלית מצויה בתהליך התפוררות, בין היתר בשל שסע זה, ומקורו בתפיסת "כור ההיתוך" שביקשה ללכד את החברה. תפיסה זו, גם אם כוונתה הייתה טובה, הייתה כרוכה בהתעלמות ממגוון תתי הקבוצות בחברה ומזכויותיהן. כך, לאורך העשורים נוצר תהליך הפוך, לא מתוכנן ומנוגד לכוונת מנחם כור ההיתוך, אשר במסגרתו כל תתי הקבוצות בחברה הישראלית פועלות להגן על ערכי הליבה המגזריים שלהן באמצעות הפעלת כוח בשדה הפוליטי, בשדה המשפטי או ברחוב. תהליכים אלה הופיעו מיד עם הקמת המדינה אך התעצמו מאוד החל משנות ה-80. כך למשל השיגו לעצמן חלק מהקבוצות הדתיות זרמי חינוך נפרדים, כך נוצרה המעורבות של הדת והמדינה, וכך גם נפתחו מרכולים בשבת בערים רבות. מכאן קצרה הדרך למשבר שבו אנו מצויים כעת, אשר יותר מכל מתאפיין בצורך ובאילוץ של הממשל (הממשלה, הכנסת ובתי המשפט) להכריע תדירות בנושאים שנויים במחלוקת אשר לא ניתן להכריע בהם. משום כך, המרכז הפוליטי בישראל, המהווה רוב, מתקשה להקים קואליציות יציבות.

הפתרון של תנועת "אנחנו" כרוך בהקמה ובהכרה חוקתית **בקהילות אזרחיות א-טריטוריאליות**. על פי מודל זה, כל אזרח ואזרחית ישתייכו לקהילה אזרחית אשר לה יימסר הטיפול **בנושאי הזוהר** הישראלית. נושאים אלה כוללים את החינוך הפורמלי לזוהר בבתי הספר, את שירותי התרבות ואת שירותי הדת. מתן השירותים הללו על ידי הקהילות האזרחיות יהיה על בסיס תקצוב שיינתן להם על ידי המדינה ועל פי גודלן. מצב זה יאפשר לממשל המרכזי לפעול באופן **ניטרלי**. ניטרליות זו תהיה תקפה לכלל המסגרות והפעולות הממלכתיות של הממשל, ומשמעה כי המדינה לא תוגדר כדתית או כחילונית. על בסיס עיקרון הניטרליות, אשר יעוגן בחוקה, הרובד החוקתי של החיים בישראל יהיה מוסכם על רוב מוחלט מקרב האזרחים, והוא יאפשר פרקטיקה חדשה של **לכידות**, של **חירות**, של **שוויון** ושל מה שאנו מכנים **"שוויון שמור"**. השוויון השמור הוא רעיון ופרקטיקה חדשים של התנועה. הוא נועד, מצד אחד, לאפשר לפרטים בתוך קהילות דתיות-שמרניות לחיות את אורח חייהן הדתי, שלעיתים הוא אינו שוויוני, תוך שמירה על שוויון הזכויות שלהם. מצד שני, הוא נועד גם להגן על ערך השוויון בחברה הכללית מפני המדרון החלקלק של חדירת פרקטיקות לא-שוויוניות, בין היתר לאקדמיה, לצה"ל ולמרחב הפיזי ברחוב. על בסיס עקרונות אלה, המודל של תנועת "אנחנו" נותן גם פתרונות למודל הגיוס לצה"ל, למינהל חינוכי, לסוגיות בתהליכי הקמה של בתי ספר ולתהליכי תכנון אורבני.

"בתמורה" לביזור העיסוק בזוהר לקהילות האזרחיות, המודל מספק תשתית ליציבותו, יעילותו ולכידותו של הממשל המרכזי באמצעות סדרה של רעיונות חדשים המוצעים על ידי התנועה. העיקריים שבהם: כינונם של **משטר חצי-נשיאותי** וכן של **בית מחוקקים עליון**, אשר נציגיו נבחרים **בשיטה אזרחית-מרבדת** המאפשרת לאזרחים לבחור ישירות את נציגיהם בפרלמנט ולכלל הקהילות להיות מיוצגות בו על פי גודלן. נוסף על הקמת המוסדות החדשים ועיגונם בחוקה, המודל מחדש

בהקמתה של מועצת "האשכול הישראלי", אשר תורכב מנציגי כל הקהילות ותפקידה לקדם לכידות אזרחית באמצעות אישור תוכניות בנושאי זהות מטעם הממשל הכללי.

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

מבוא

תנועת "אנחנו" הוקמה בסוף שנת 2015. סיפורה הוא סיפורם של ישראליות וישראלים מהימין ומהשמאל, שהחליטו ליצור חזון משותף לחברה הישראלית. מאז ההקמה, חברי וחברות התנועה נפגשו עם מאות ישראלים וישראליות מכל גווני החברה, ודרך השיחה עמם התפתח חזונה. ייחודו של המסמך המובא בפניכם הוא בתרגום החזון למבנה ממשלי מפורט, כמו גם בהוספת פרטים שנדרשו מעצם העיסוק בפרקטיקה ובבחינת ההיתכנות התקציבית.

הפרק הראשון במסמך מוקדש לניתוח החברה הישראלית המתפוררת והסיבות לכך. הפרק השני מתאר את תמצית ההיגיון המסדר של מבנה הממשל שיוצע, ובמידה רבה מהווה תמצית של מהלך המודל כולו. הפרק השלישי כולל את ערכי הליבה והפתרונות שהמודל של תנועת "אנחנו" מציע לסוגיות ולמחלוקות החברתיות הקיימות. הפרק הרביעי, ליבת המסמך, מציג את חלופת מבנה הממשל הנגזרת ממודל התנועה. הוא כולל הבחנה בין נושאי מדיניות שונים הדורשים מוסדות שונים; פירוט של המבנה המוצע, לרבות ממשל חצי-נשיאותי ושיטת בחירות אזורית-מרוכדת לבית עליון; בחינה של השלכות מבנה הממשל על מינהל החינוך וכתיבת תוכניות הלימודים; בחינה של השלכות מבנה הממשל על התכנון העירוני; ולסיום, סימולציה למבנה התקציב הממלכתי והקהילתי תחת המודל החדש. הפרק החמישי מוקדש ללמידה ממקרי בוחן מקומיים, תוך הדגמת הפתרון ביחס אליהם. הפרק השישי והאחרון מוקדש לתיאור תקופת המעבר לקראת המודל החדש ושינויי החקיקה הדרושים לו.

1. מדוע החברה הישראלית מתפוררת?

סיפורה של מדינת ישראל הוא סיפור של הצלחה, הן בעיני מרבית אזרחיה והן בעיני שחקנים רבים מהקהילה הבינלאומית. הצלחה בקליטת עלייה ממדינות רבות, בהקמת כלכלה משגשגת, בהיותה גורם עולמי מוביל של תעשיית הייטק וסייבר, בקיום משטר דמוקרטי, בקיום מערכת בריאות ציבורית לכול ועוד. מסמך זה נכתב על בסיס ההבנה שהמשבר הפוליטי שישראל חווה בשנים האחרונות עלול לגבור על הצלחה, שהמשבר נמצא במגמת החרפה קבועה, שהמשבר מעיד על בעיות מבניות של החברה והממשל, שפתרונו דורש עיסוק באתגרים שהטיפול בהם עומעם לאורך השנים, וכן שלא ייתכן עתיד משותף של פלגי החברה ללא התייחסות עומק לאתגרים העומדים בבסיס המשבר.

1.1 ניתוח המצב הקיים

השע האזרחי בישראל מתבסס על החיבור בין מודל "כור ההיתוך" הוותיק וההומוגני לבין החברה הישראלית ההטרוגנית. חוסר התאמה בין המודל להרכב החברתי של ישראל הוא שמחולל את הקרע הפנימי בחברה הישראלית.

החברה הישראלית היא חברה מגוונת ועשירה, ובשום פנים ואופן אינה חד ממדית. אין בה רק דתיים, חילונים, ערבים וחרדים כמו בחלוקה המקובלת, אלא מגוון רחב של תתי קבוצות כגון להט"בים-מסורתיים, חרד"לים, דתיים ליברלים, חרדים מודרניים, מסורתיים שאינם דתיים, חילונים שמרנים, מוסלמים מסורתיים, חילונים פרוגרסיביים ועוד ועוד. בחברה הטרוגנית כמו החברה הישראלית, היכולת לשמור על יציבות ולכידות פנימית תלויה ביכולת להפריד בין המחלוקות השונות. כך עשויות להיווצר קואליציות פוליטיות חדשות ומגוונות בין הקבוצות השונות בחברה. מוסלמים מסורתיים, חילונים פרוגרסיביים ודתיים-ליברלים עשויים לטוות רשת של קואליציות חוצות מגזרים (להלן: קואליציה רשתית) לעניין תמיכתם בהגנת הסביבה, אך בד בבד, לחלוק על מדיניות השילוב באקדמיה. אלא שמודל "כור ההיתוך" שולל מהחברה הישראלית את היתרון הזה. במסגרתו, כל הנושאים מרוכזים תחת סמכות ריכוזית אחת בממשלה ובכנסת, ולקבוצות השונות אין אוטונומיות שוות. משום כך, אנחנו לא מסוגלים לפצל בין הנושאים השונים ונאלצים לכרוך יחד את כלל ההסכמות והמחלוקות שבנינו לכדי דילמה בינארית בודדה: לוותר או להיאבק. בתנאים הללו, ככל שהעשורים חולפים והמחלוקות מתרבות, כך גדלה גם ההקצנה, והלכידות החברתית מתפוררת.

המטרה של "כור ההיתוך", התפיסה המוסדית-ממלכתית אשר התפתחה בעת הקמת המדינה, הייתה ללכד את החברה הישראלית. ההנחה הרווחת, שקנתה אז אחיזה במבנה המוסדי של ישראל, הייתה שיש להתעלם ממגוון תתי הקבוצות בתוך החברה הישראלית כדי ליצור חברה מלוכדת. התעלמות זו פירושה שבמודל הממלכתי הישראלי, קיימת רק קבוצה אחת המוכרת כבעלת זכויות קולקטיביות עצמאיות – הלאום היהודי המאוחד. שאר תתי הקבוצות בחברה הישראלית, כגון דתיים, חילונים, בני העדות השונות, החברה הערבית וכיוצא באלו – נתפסו כחלק מהמרקם התרבותי המגוון של ישראל. כלומר, כקבוצות של אזרחים יחידים שווי זכויות ובעלי מאפיינים תרבותיים שונים.

אף שמודל כור ההיתוך עבר לאורך השנים ריכוכים רבים, בעיקר בהיבטים כלכליים וסמליים, מדינת ישראל טרם אימצה מודל חלופי אחר. הביטוי המוסדי המרכזי של מודל כור ההיתוך הוותיק שנותר עד היום, הוא **היעדר הכרה בזכויות אוטונומיות שוות וחוקתיות של כל תתי הקבוצות השונות בחברה הישראלית**. זו איננה רק עובדה חוקית-מוסדית, אלא גם עמדה ערכית רווחת. לאורך השנים נוצר זיהוי ערכי בין "ציונות" ו"כור ההיתוך" כמודל היחיד המסוגל לאחד את החברה הישראלית. התפיסה הרווחת, ולפיה "חלוקת ישראל לאוטונומיות תוביל להתפוררות חברתית", קנתה לה אחיזה איתנה.

לאורך השנים, קבוצות רבות בחברה הישראלית דחו את תיאוריית כור ההיתוך ודרשו לעצמן הגנה תרבותית. רבים מקרב הקבוצות הדתיות, החרדיות, הערביות ועולי ארצות האסלאם פיתחו תפיסות ערכיות המתנגדות לכור ההיתוך או המציבות לו תנאים. כך, למשל, המפלגות הדתיות לחצו והצליחו לשמר ולבסס את זרם החינוך הממלכתי-דתי הנבדל מהחינוך הממלכתי הכללי, וכינונה של הרבנות הראשית היווה תנאי מקדים להשלמה של הציבור הדתי והחרדי עם כור ההיתוך הממלכתי. בהתאמה לכך לאורך השנים, וביתר שאת החל משנות ה-80, התפתחו בישראל נורמות שונות של אוטונומיה תרבותית, כמו למשל מוסד "ידועים בציבור" שנוצר בידי בתי המשפט או החינוך החרדי העצמאי, אשר הרחיב מאוד את האוטונומיה שלו מעל ומעבר להיתר הקבוע בחוק. לעיתים קרובות הנורמות האוטונומיות הללו התקיימו אף בניגוד גמור ללשון החוק, כמו למשל בערים רבות המאפשרות בפועל פתיחת מרכולים בשבת, או בנוגע לסוגיית גיוס החרדים לצה"ל. על אף ההבדלים הניכרים בין הדוגמאות שהובאו לעיל, המשותף לכולן הוא החתירה המתמדת של קבוצות רבות בחברה לאוטונומיה תרבותית. אך היות שהמודל הממלכתי הישראלי אינו מכיר בכך, אזי הקבוצות הללו נאלצות לפעול בכוח – בחקיקה, בבתי המשפט וברחוב. כך נוצר פער גדול בין המבנה הערכי והחוקי של כור ההיתוך, שאינו מכיר באוטונומיה של הקבוצות השונות, לבין מה שמתרחש בפועל בחברה הישראלית. משום כך, כל עוד אין בישראל אפשרות אוטונומית חוקתית ושווה לכל הקהילות להגן על תרבותן הייחודית, הרי שישראל עודנה חוסה בצילו של מודל כור ההיתוך.

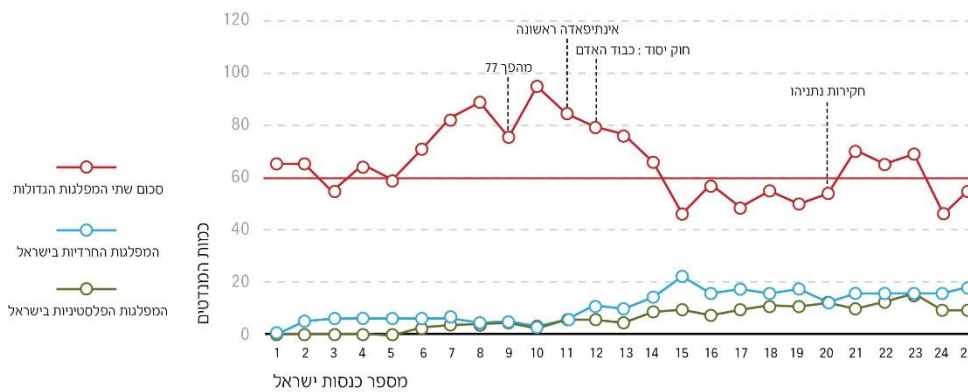
אולם חוסר ההתאמה הזו, בין מודל כור ההיתוך לבין החברה הישראלית, יצר תוצאה בלתי מתוכננת נוספת: באופן מעשי, היות שעל פי גישת כור ההיתוך לא מתקיימת כל הפרדה בין הקבוצות השונות בחברה לבין הממשל הכללי, הרי שהמנהיגות הפוליטית בישראל נאלצת להכריע כל העת במחלוקות נוקבות בסוגיות זהותיות, כגון נישואים, גיור, כשרות וכיוצא באלו. כדי לעמוד במשימה בלתי אפשרית זו התפתחה לאורך השנים פרקטיקה של "עמימות". משמעה שהמערכת הפוליטית מעדיפה לעיתים תכופות שלא להבהיר את עמדתה, או לקדם מדיניות עם סתירה פנימית. כך התפתחו הדברים ביחס לארבע סוגיות: חוקי הדת והמדינה, היעדר החוקה, מעמד החברה הערבית בישראל והמדיניות הישראלית מעבר לקו הירוק.

לשם המחשה ביחס לסוגיית הדת והמדינה, בתיקון לחוק השבות משנת 1970 נכתב כי "לעניין חוק זה, יהודי (הוא) מי שנולד לאם יהודייה או שנתגייר, והוא אינו בן דת אחרת". אך יחד עם זאת, החוק נמנע מלהגדיר מהו גיור. עמימות זו הובילה בהמשך את בית המשפט העליון להכריע כי

ישראל תכיר גם בגיורים רפורמיים לעניין חוק השבות, ומנגד, היא הובילה את המנהיגות האורתודוקסית לקדם גיור ממלכתי בלעדי מטעם המדינה. כך, ובמקרים רבים אחרים, הפכו המדינה והפוליטיקה למעורבות בשאלות הלכתיות ודתיות – תוך שימוש הולך וגובר במדיניות של עמימות כדי לגשר על בעיות.

חרף האתגרים הללו, מראשית ימי המדינה ועד שנת המהפך הפוליטי ב-1977 נראה היה שישראל מצליחה להתגבר עליהם. במהלך התקופה הזו התקיימה קבוצת רוב גדולה שתמכה במודל כור ההיתוך. במרכזה ניצבה הברית ההיסטורית בין מפא"י והמערך למפד"ל, ואליה נלוו לאורך השנים מפלגות שונות. אך תמונת ההצלחה הזו של כור ההיתוך הישראלי החלה להיסדק החל משנות ה-80. אז נוצרו בחברה הישראלית שינויים דמוגרפיים ואידאולוגיים רבים, שיצרו סתירות ערכיות חדשות שלא היו קיימות קודם לכן. בין היתר, ניתן למנות את התמיכה באידאולוגיית ארץ ישראל השלמה מול ההתנגדות לכיבוש; התרחבות המפלגות הפרו-פלסטיניות בחברה הערבית בהנגדה למפלגות הציוניות; העלייה הגדולה מברית-המועצות לשעבר, שרבים מקרבה סובלים מהסדרי הדת והמדינה בתחום הגיור; פערים בין פריפריה ומרכז, בדגש על מתח אשכנזי-מזרחי, שהובילו בין היתר להתרחבות מפלגת ש"ס; וגידול ניכר של נציגי הציבור החרדי והחרד"לי בכנסת, לעומת תביעות חדשות שהתפתחו בציבור החילוני בעד שוויון זכויות ללהט"בים, שוויון מגדרי ופירוק הסדרי הדת והמדינה. התרחבות הסתירות הללו התרחשה באופן הרסני על רקע היעדר כללי יסוד חוקתיים מוסכמים, ולצד השימוש הרווח בפרקטיקה של עמימות כאמצעי מועדף לפתרון מחלוקות. כלל הסתירות החדשות הללו הובילו לשינויים ניכרים במערכת הפוליטית הישראלית, כפי שמומחש בגרף הבא:

הצטמקות המרכז הפוליטי הישראלי



כפי שניתן לראות בגרף, סך שתי המפלגות הגדולות בכנסת הולך ויורד מאז שנות ה-80, ואילו סך הנציגים של המפלגות החרדיות והערביות נמצא בעלייה. פיזור המנדטים בכנסת מהקמת המדינה ועד ימינו עבר שלושה שלבים: ממערכת חד מפלגתית המבוססת על מפא"י והמערך, למערכת דו מפלגתית המבוססת על הליכוד והעבודה בשנות ה-80, למערכת רב מפלגתית החל מאמצע שנות ה-90.

קיומה של מערכת רב מפלגתית בחברה הטרוגנית אינו מהווה בעיה לכשעצמה. אילו ניתן היה לאגד שלל קואליציות מגוונות בין המפלגות השונות, אפשר היה ליצור יציבות שלטונית. אך כאמור לעיל, מבנה הסמכויות הישראלי נותר ריכוזי מאוד ואינו מאפשר זאת. המנהיגות הפוליטית עודנה מחזיקה בסמכות הכרעה מלאה בסוגיות הזהותיות. וכך, בניגוד לימי הקמת המדינה, עתה מוטלת על המנהיגות הפוליטית האחריות לנהל כמות כפולה ומכופלת של מחלוקות צולבות בין קבוצות סותרות. כדי להבהיר את חומרת הדברים, נניח לצורך הדיון שבין שני שחקנים פוליטיים ישנם עשרה נושאים שנויים במחלוקת. על תשעה מהם הם מסוגלים להסכים, ואילו על האחד הנותר הם לעולם לא יסכימו. בכללי המשחק הנוהגים במודל כור ההיתוך, על שני השחקנים לקבל החלטה אחת בנוגע לכל המחלוקות גם יחד: האם להרכיב קואליציה שתעסוק בכל עשרת הנושאים כמקשה אחת. משימה זו היא בלתי אפשרית, ותוצאותיה ניכרות היטב. ככל שנוקפות השנים, הנטייה הפוליטית הגוברת היא לפרק את הקואליציה. בהתאמה, גם החברה הישראלית בשטח הופכת לשסועה יותר, וחוזר חלילה.

משום כך, משך הכהונה של הממשלות בישראל הוא קצר מאוד, חקיקת חוקי היסוד ורפורמות שלטוניות הפכו לזירת מחלוקת נוקבת בין הקבוצות השונות בחברה, ומאז אמצע העשור הראשון של שנות ה-2000, לא מתאפשר עוד לפזר את הממשלה מבלי לפזר גם את הכנסת - משמע שבכל כנסת יש רק אפשרות אחת לכונן ממשלה, ולעיתים אף זה לא. לאורך השנים, מרחב התמרון של המערכת הפוליטית להקמת קואליציות הולך ומצטמק בשל מחלוקות על סוגיות זהותיות כגון דת ומדינה, הסוגיה הפלסטינית ועוד. זאת אף שמעל פני השטח, רבים סבורים בטעות שמדובר בסך הכול במחלוקות אינטרסנטיות בין מנהיגים פוליטיים שאינם מגלים מנהיגות. אין ספק שהמערכת הפוליטית הישראלית רוויה מחלוקות אינטרסנטיות בין מנהיגים פוליטיים. אולם עובדה זו נכונה בכל מערכת פוליטית בעולם הדמוקרטי. תהליך ההתפרקות הייחודי לחברה הישראלית נובע ממספר השסעים שאינם מקבלים מענה גמיש ומותאם, ושמובילים לכך שמרחב התמרון במערכת הפוליטית מצטמק בהתמדה. וכך, למשל, מפלגת המפד"ל, שייצגה את הציבור הדתי-לאומי, יכולה הייתה עד 77' לשבת באופן מסורתי עם קואליציות שכללו את המרכז-שמאל והשמאל. כיום, לכאורה, קואליציות אלו "לא יעלו על הדעת"². במצב זה, הסיסמה הנשמעת לרוב במרכז הפוליטי הישראלי, לפיה "עלינו להשלים עם המחלוקות ולהתאחד סביב מה שניתן להסכים עליו", איננה ישימה. החברה הישראלית תתאחד רק אם נפתור את המחלוקות בינינו.

זאת ועוד, המדיניות לפיה אין להכיר באוטונומיה של הקבוצות השונות בישראל מותירה את הקבוצות שאינן מיוצגות בקואליציה, אזרחי ישראל, חסרי הגנה חוקתית. פירוש הדבר הוא שכל אחת ואחד מאזרחי ישראל עשויים למצוא עצמם נרמסים תחת שלטון הרוב הקואליציוני שנבחר בבחירות. אך במקום לפתור את האתגר באמצעות הגנה חוקתית אוטונומית לכלל הקבוצות בחברה

² החל משנת 77' המחלוקת בין תומכי ומתנגדי ההתנחלויות היא הסיבה העיקרית לקרע בין הציבור הדתי-לאומי והשמאל הישראלי. גם הניסיון התקדימי בשנת 2021 להקים את הממשלה ה-36 כממשלת חליפים בראשות נפתלי בנט ויאיר לפיד נכשל בסופו של דבר. קואליציה זו אמנם חיברה בין חלק קטן מהציבור הדתי-לאומי, השמאל הישראלי וחלקים מהציבור הערבי, אולם לדעתנו המחלוקות בסוגיה הפלסטינית גרמו בסופו של דבר לפיזור הממשלה. מחלוקות אלו התסיסו את הקואליציה בשלל נושאים, חלקם מעבר לקו הירוק וחלקם נגעו לחברה הערבית בישראל, ובסופו של דבר הקש ששבר את גב הגמל היה חוסר יכולתה של הקואליציה להעביר את 'תקנות יו"ש'. להלן: אריק בנדר, "הניסוי איתכם נכשל": העימות החריף בין אורבך לח"כ מרע"מ במליאה". מעריב, 6.6.22. אוחר ב-5.10.23: <https://www.maariv.co.il/news/politics/Article-923157>

הישראלית, אנו, אזרחי ישראל, מסתפקים בניסיון להגדיל את מספר המושבים של המפלגות המייצגות אותנו בכנסת.

לדעתנו, זוהי סיבת העומק שבגינה שיטת הבחירות הישראלית נותרת בעינה, ללא רכיב אזורי וייצוג של אינטרסים אזוריים, בשונה מרוב הדמוקרטיות. למרות הניסיונות הוותיקים לשנות את שיטת הבחירות, ואף שישנה הסכמה ציבורית רחבה על חסרונות השיטה הקיימת, אנו סבורים כי חלוקה של ישראל לאזורי בחירה מבלי להקדים לכך הכרה חוקתית באוטונומיה של הקבוצות השונות – תוביל בהכרח לפגיעה בכוחן האלקטורלי של חלק מהקבוצות בחברה. תחת חלוקה אזורית כלשהי, יש להניח שתושבי קריית צאנו החרדית, שכונה קטנה בתוך נתניה, כמו גם תושבי ג'סר א-זרקא הסמוכה לקיסריה, היו מוצאים עצמם בנחיתות ייצוגית וקולם היה נפגע. לכך אף אחד מאיתנו אינו יכול להסכים – ומשום כך המנהיגות הפוליטית מוותרת על הניסיון מראש. וכך, כהשלכה בלתי מתוכננת של מודל כור ההיתוך, שאינו מכיר בהגנה על הקהילות השונות לבד מכוחן האלקטורלי בכנסת, החברה הישראלית נותרת לכודה בשיטת בחירות ריכוזית גרועה המתמצתת מחלוקות.

לשם המחשה, בשיטת הבחירות הקיימת, הבחורות והבוחרים המשלשלים לקלפי פתק הצבעה אחד נאלצים בפועל לכרוך יחדיו את עמדתם בכלל הסוגיות העומדות למבחן ציבורי - ביטחון, כלכלה, דת ומדינה, איכות סביבה ועוד, על כלל ההסכמות והמחלוקות הגלומות בהן. אילו צי הצבעה אלה מבליטים את המחלוקות ומפחיתים את יכולתם של הפוליטיקאים להתפשר על נושאים מוסכמים. כך היה למשל עם דחיית החקיקה על תוכנית המטרו לגוש דן בעת ממשלת בנט-לפיד בשנת 2022. בנוסף, הבוחרים הישראלים נוטים בשל כך להצביע קודם כול על פי עמדתם בנושאי ליבה קשיחים כגון ביטחון ודת ומדינה, ותשומת ליבם לנושאים האחרים פחותה. חיסרון שלישי כרוך בעובדה כי הח"כיות והח"כים תלויים הרבה יותר במנהיגי מפלגתם מאשר בציבור, שלא בחר בהם ישירות. ולבסוף, שיטת הבחירות הנוכחית מאפשרת לקבוצות קטנות לסחוט את הממשלה הרבה מעבר לכוחן האלקטורלי. כל עוד אנחנו בוחרים מועמדים ברשימה מפלגתית בלבד, אנו מאפשרים להתארגנויות פוליטיות קטנות לחדור לתוך המפלגות ולא לפץ אותן מבפנים לאמץ את עמדתן. זאת, נוסף על עצם היכולת של מפלגות קטנות לאיים בפירוק הקואליציה.

מצב העניינים שתואר כאן מהווה את הרקע וחלק מהסיבות המסבירות את המבוי הסתום שבו שרויה ישראל בתחום הדתי-חילוני. מודל "השותפות הישראלית" של תנועת "אנחנו" נועד להתמודד עם האתגר ולהציע לחברה הישראלית חלופה חדשה למבנה הממשל הישראלי.

2. תמצית ההיגיון המסדר של מבנה הממשל שיוצע

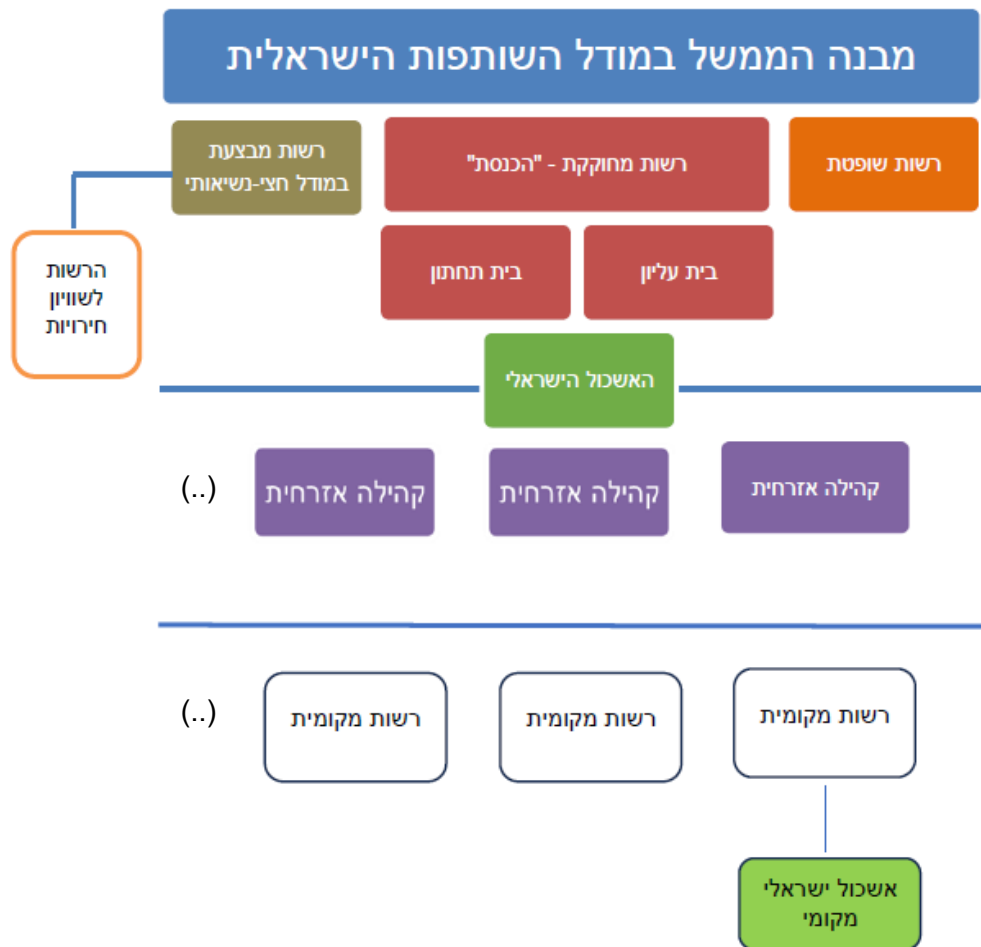
מטרת המודל של תנועת "אנחנו" היא לכוון את ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ניטרלית – כדי לשקם את הלכידות בחברה הישראלית³. פירוש הדבר הוא שישראל תהיה מדינה יהודית

³ נהיר לנו שהמושג "מדינת יהודית ודמוקרטית ניטרלית" מחייב דיון אידיאולוגי רחב היקף, שכן הוא חדש לחברה הישראלית ומחייב שינוי תודעה ערכית הן בחברה הדתית והן בזו החילונית. אולם במאמר זה אנו מגבילים את הדיון ליעילות המנגנונים של מבנה הממשל בלבד. נציין רק שכינונה של ישראל כמדינה ניטרלית יאפשר לכל הקבוצות החילוניות והדתיות בחברה לממש את אורח חייהן בחירות מלאה ובשוויון זכויות. המדינה לא תעניק זכויות יתר לאף קבוצה ולא תכפה נורמות דתיות או חילוניות. המעוניינים להעמיק בסוגיה מוזמנים לעיין [באתר התנועה ובסדרת הפודקאסטים](#) שלנו.

ודמוקרטיה עם רוב יהודי, סמלים יהודיים ושוויון זכויות לכל אזרחיה ללא הבדל דת, גזע ומין. לצד זאת יוקמו בישראל **קהילות אזרחיות א-טריטוריאליים**. כל קבוצת אזרחים שגודלה יוסכם בחוקה העתידית, למשל 6%-7% מהחברה, תוכל להתאגד לקהילה אזרחית אשר תעניק לחבריה שירותי דת, תרבות וחינוך לערכים ללא קשר למקום מגוריהם. לפיכך, אנו משערים שהחברה הישראלית תכיל כ-10-15 קהילות אזרחיות. **הממשל הכללי**, לעומת זאת, יורכב מרשות מבצעת, רשות מחוקקת ורשות שופטת כלל ארציות ויעסוק בכל שאר הנושאים **הממלכתיים**, כגון ביטחון, בריאות, תחבורה והגנת הסביבה. במקביל לכך, גם הממשל הכללי יעסוק בתחום התרבות והחינוך לערכים, אך בתצורה חדשה שתובהר להלן. מבנה הממשל האמור לעיל ושאר סעיפי הליבה שלו יוגדרו **בחוקה** חדשה, שכל שינוי שיתבצע בה יחייב רוב פרלמנטרי מיוחד.

תשתית חוקתית זו תאפשר לחברה הישראלית להפריד את ליבת המחלוקות **בנושאי הזהות** משאר עיסוקי הממשל, ועל ידי כך ליצור **קואליציות רשתיות** חדשות שיחברו בין קבוצות ממגזרים שונים. בד בבד, מבנה הממשל שיוצע יכונן **מכנה משותף רחב ומלכד** עבור רוב הישראלים באמצעות שלל תוכניות חינוך ותרבות. כל הקהילות האזרחיות יוכפפו לאותם כללים חוקתיים שווים וניטרליים, והמדינה לא תעדיף אף זהות תרבותית על פני רעותה. כאשר רוב מזדמן במוסדות הנבחרים יחליט להעדיף תוכנית לימודים או תוכנית תרבותית זו או אחרת, תמיד תישמר למיעוט שיתנגד לכך הזכות להשתמש בקהילה האזרחית שלו כדי להתגונן.

מבנה הממשל שיוצע להלן מתואר באיור הבא :



נתאר להלן את יסודות ומבנה הממשל המוצע ואת היתרונות הגלומים בו :

- ריבונות היחיד וזכויות היסוד שלו:** הקמתן של קהילות אזרחיות תתבסס על הבחירה האישית והריבונית של כל אזרחית ואזרח. רק האזרחים היחידים יהיו רשאים להחליט על השתייכותם לקהילה זו אחרת, ועל ידי כך, רק הם יקבעו את זהותם ואת ניהול חייהם על פיה. נוסף על כך, וברובד הממלכתי, יובטחו כל זכויות היסוד של האזרחים ללא הבדל דת, גזע ומין בעזרת חוקה שתבטיח אותן. זוהי אבן היסוד החשובה והחיונית ביותר של מבנה הממשל כולו.
- קהילות האזרחיות העצמאיות:** כאמור, בחירתם של האזרחים תניע את הקמתן של קהילות אזרחיות, אשר מתפקידן לספק לכל אזרח המשתייך אליהן אורח חיים מותאם בנושאי זהות בלבד. נושאים אלה כוללים את שירותי התרבות, הדת והחינוך לערכים. קהילות אלה יהיו עצמאיות במובן יכולתן המלאה לנהל את חיי הזהות של חבריהן ללא התערבות הממשל הכללי. עצמאות זו של הקהילות תובטח בעזרת חוקה, אשר תסדיר גם את תקציב הפעולה שלהן בתחום הזהות. כל קהילה אזרחית רשמית תקבל על פי גודלה תקציב התנהלות ותקציב פעולה בתחום הזהות, על פי תקציב שוויוני אחיד לנפש. מבלי לפגוע באוטונומיה של קהילות אזרחיות, עצמאותן תוגבל על ידי החוקה וערכיה הבסיסיים. כך למשל, החוקה לא תאפשר הקמתן של קהילות אשר בעצם מהותן מבקשות לפגוע בקהילות אחרות. התנהלותן הפנימית של הקהילות תהיה גם היא דמוקרטית על פי החוקה ותכלול מוסדות נבחרים ומוסדות מבצעים הפועלים על

פי חוק. נהלים אלה יהוו תנאי לקבלת התקציבים הקהילתיים. באופן זה, מרכז הכובד הפוליטי בתוך תתי הקבוצות השונות בחברה יעבור מהרחוב לתהליך המוסדי הדמוקרטי. **הכרעות פנימיות בקהילה לא ייקבעו לפי גובה האיומים של הקיצונים, אלא בהליך דמוקרטי שקוף ותקין.** אחת לשנה תיקבע נקודת זמן שבה אזרחי ישראל יוכלו לעבור בחופשיות בין הקהילות האזרחיות השונות. קהילות אלה יהיו א-טריטוריאליות והן תספקנה שירותים לחבריהן ללא קשר למקום מגוריהם.

- **הממשל הכללי הארצי:** יכלול **רשות מבצעת** במודל חצי-נשיאותי (הדומה למודל הצרפתי), **רשות מחוקקת** (הכנסת) בעלת שני בתים (בית עליון עם שיטת בחירות אזורית-קהילתית ובית תחתון עם שיטת בחירות ארצית-מפלגתית) ו**רשות שופטת** בעלת יכולת ביקורת שיפוטית חוקתית על הרשות המבצעת והמחוקקת. מבנה זה של הממשל הכללי צפוי לייצג, לראשונה בישראל, **אינטרסים אזוריים**. נוסף על כך, הוא **ימנע את התופעה של קבוצות קטנות הכופות את רצונן על הרוב** באמצעות איום בפירוק הקואליציה, כפי שיוסבר בפרקים הבאים. בתחומי הסמכות של הממשל הכללי נכללים:

- **נושאי מדיניות ממלכתיים:** נושאים שאינם קשורים לשירותי דת, תרבות או חינוך לערכים (נושאי זהות). אנו מבחינים בין שני סוגים של נושאים ממלכתיים:
 - **נושאים קשיחים,** כגון: תחבורה, בריאות, ביטחון, רווחה ועוד.
 - **נושאים חופפים,** הנוצרים מעירוב של נושאים קשיחים עם נושאים בעלי מאפיינים זהותיים או תרבותיים. כך למשל, הקמת בתי ספר היא נושא תכנוני קשיח מצד אחד, ומצד שני כרוכה בהקצאת מוסדות לקהילות השונות על פי זהותן. תכנון שכונות וערים חדשות ותכנון תחבורתי בשבת הם נושאים חופפים מאותה סיבה. בפרקים הבאים נעסוק בהרחבה בהשפעתם על הממשל הכללי.
- **נושאי מדיניות של זהות:** כוללים את החינוך לזהות, שירותי התרבות והסדרים הנוגעים לערך השוויון, כפי שיפורט בהמשך. רוב נושאי הזהות יהיו בו זמנית באחריות הקהילות והממשל הכללי. כפילות זו תוסדר באמצעות פעולתה של "מועצת האשכול הישראלי" כפי שיוסבר להלן.

- **מועצת האשכול הישראלי:** גוף זה (להלן: האשכול הישראלי) יכיל נציגים מכל הקהילות האזרחיות על פי גודלן, ותפקידו היחיד יהיה לאשר או לדחות את תוכניות הממשל הכללי בנושאי הזהות באמצעות הליך הצבעה ברוב רגיל. לשם ההמחשה, בהינתן שמשרד החינוך מטעם הרשות המבצעת הכללית ניסח תוכנית לימודים בהיסטוריה, היא תצטרך לקבל את אישור האשכול הישראלי. אם התוכנית תידחה, היא תשוב לתכנון מחודש במשרד החינוך, וחוזר חלילה, עד שתאושר. לאחר קבלתה, רוב ילדי ישראל ילמדו אותה. כתוצאה מכך, ניתן לקבוע שבכל רגע נתון מרבית אזרחי ישראל ילמדו או יצרכו את אותן תוכניות לימוד ותרבות בתחום הזהות. **תוצאה מלכדת זו טובה בהרבה מהמצב הקיים.**

לצד זאת, ומבלי לגרוע מהאמור לעיל, בשל אופיו הניטרלי של הממשל הכללי, עצמאותן הרשמית של הקהילות תאפשר לכל אחת מהן לקבל או לדחות את החלטות האשכול הישראלי.

בפועל, ייווצרו שלושה סוגי קהילות: קהילות המשתמשות בתוכניות הזהות של הממשל הכללי, קהילות המשתמשות בתוכניות הזהות של הממשל הכללי ומוסיפות להן תוכניות ייחודיות משל עצמן, וקהילות הדוחות את תוכניות הזהות של הממשל הכללי ומפעילות תוכניות משל עצמן על חשבון תקציב שוויוני ומותאם לגודלן שקיבלו מהמדינה. באופן זה תיווצר **הגנת מיעוטים תרבותית** בישראל, אשר תאפשר לכולנו להרגיש שזהותנו בטוחה מפני עריצות הרוב – בכל תרחיש של שינוי דמוגרפי עתידי. יתרה מזאת, אנו משערים שיכולתן של הקהילות לדחות החלטה זו או אחרת של האשכול הישראלי תקל על הרוב לקבל הכרעות במחלוקות נוקבות. מיעוט שייאלץ לספוג החלטה שאינה לרוחו, למשל מימון מצעדי גאווה ארציים או תהלוכות הכנסות ספרי תורה לבתי כנסת, ידע שהוא אינו חייב להיות חלק מכך. כתוצאה מכך, למרכז הפוליטי יהיה **קל יותר לגבש רוב** שיכריע במחלוקות הנוקבות הללו בנושאי הזהות – **בידיעה שזכויותיה של אף קבוצה לא ייפגעו**. כך נוכל "להוציא מהחדר" את הקצוות שאינם מאפשרים הגעה להסכמות רחבות.

האפשרות של קהילות לפעול באופן אוטונומי תאפשר להן לשתף פעולה ביניהן גם ללא אישור הממשל הכללי. כך למשל ניתן יהיה ליצור חיבור בין קבוצות אשר אינו מתאפשר כיום, כגון: חינוך יהודי-ערבי, ישיבות תיכוניות חרדיות, חינוך דתי-מסורתי, חינוך יהודי-רפורמי ועוד. מעבר לכך, בשל אופיו הניטרלי של הממשל החדש המתנגד לכפייה תרבותית, האשכול הישראלי לא יעסוק בשירותי הדת כגון בניית מקוואות, מסגדים ויצירת מערכי גיור. שירותים אלו יימסרו לניהולן המלא של הקהילות האזרחיות בלבד. האשכול הישראלי כן יורשה לעסוק בהיבטים התרבותיים שקיימים בעולם הדתי, כגון מופעי חזונות או תהלוכות ספרי תורה. הסיבה לכך היא ששירותי הדת מעצם הגדרתם נוגעים לקהילות דתיות מובחנות, ולכן על האזרחים לבחור בהם מרצונם ולא לכפות אותם על אחרים. כך למשל, הקמת בית כנסת או הכרעה הלכתית באשר להליך הגיור הרצוי נוגעת, מעצם הגדרתה, לקהילה דתית מסוימת, ואילו אירועים תרבותיים, כגון מצעד גאווה או הכנסת ספר תורה, עשויים לשרת גם אוכלוסיות דתיות וגם אוכלוסיות חילוניות.

ברור לנו שחלק מהקהילות בישראל יבקשו לעשות שימוש במבנה הממשל המוצע לעיל כדי לקדם אורח חיים שאיננו שוויוני, אשר בו הן דוגלות. כך למשל, בציבור החרדי, בחלק מהציבור הדתי-לאומי ובציבור המוסלמי, קיימות קבוצות גדולות הדוגלות בהפרדה מגדרית. כדי להתמודד עם אתגר זה ניסחנו סדרה של כללים המכונה "**שוויון שמור**", ואנו מציעים להקים את **הרשות לשוויון חירויות**. בפרקים הבאים נעסוק בכך בהרחבה, אולם לעת עתה, נציין כי האשכול הישראלי יוסמך לעסוק גם בסוגיה זו.

לסיכומו של דבר, מועצת האשכול הישראלי היא מרכיב מפתח של הממשל המוצע על ידי תנועת "אנחנו". היא מאפשרת לחברה הישראלית את הגמישות הנחוצה לה כדי להבדיל בין הנושאים הממלכתיים לבין נושאי הזהות השנויים במחלוקת. מחד גיסא, מועצה זו תקדם מכנה משותף רחב עבור רוב הישראלים, ומאידך גיסא, היא תאפשר גם הגנת מיעוטים עבור הקהילות שירצו בכך. מסיבה זו, אנו סבורים שהאשכול הישראלי צריך להיות נפרד מהכנסת. חיוני לאפשר

לאזרחים להצביע בנפרד לאשכול הישראלי כדי שלא לחזור על הטעות של כור ההיתוך, שכרך את כל ההסכמות והמחלוקות יחדיו.

את מבנה הממשל שהוצג לעיל בתמצית אנו מכנים בשם "שוויון חירויות", והוא חלק בלתי נפרד מחזון שותפות ישראלית של תנועת "אנחנו". בפרקים הבאים נרחיב ונפרט על אודותיו, וכן נציג את ההתאמות שאנו מציעים לרשויות המקומיות.

3. ערכי הליבה של מודל השותפות החדש

בשלב זה במסמך נרד קומה אל הפרקטיקה של החזון – שיטות הבחירות, תכנון ערים, תכנון התקציב וכיוצא באלו. הפרק הנוכחי נועד להראות כיצד המחלוקות המרכזיות בין חילונים לדתיים נפתרות לאורם של העקרונות והיסודות שנוסחו בפרק הקודם.

את מבנה הממשל, שכונה לעיל "שוויון חירויות" והוצג בתמציתו, קיבלנו בהשראת הכרזת זכויות האדם כפי שאומצה על ידי העצרת הכללית של האו"ם בשנת 1948, הכוללת שלושה יסודות נודעים: חירות, שוויון ואחווה. חירות, משמעה שכל אזרחית ואזרח יוכלו לבחור את אורח חייהם האישי, הקהילתי או הלאומי באמצעות הכרה חוקתית מצד המדינה בקבוצות השונות של החברה הישראלית. שוויון, משמעו שישאל תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה על פי עקרונות מגילת העצמאות, ותוך עיצוב מחדש של ההתנגשות בין שוויון זכויות לבין ערכי הקבוצות הדתיות. אחווה, משמעה שהממלכתיות הישראלית תמשיך להתקיים, אך תחדל להיות מקור למחלוקות. זאת בהיותה מכירה בשונות הקבוצתית, ואף מותירה בידי הקבוצות את ניהול חיי הדת, התרבות והחינוך לזהות.

3.1 חירות הפרט והקהילה

עיקרון החירות במודל שלנו הוא הזכות שתעמוד לרשות כל אזרח ואזרחית לחיות את חייהם הפרטיים מבלי שהמדינה או הקהילה תהיה רשאית להתערב בליבתם. לחירות זו חשיבות מיוחדת בשל אופיו המשילותי של המודל, אשר מנקודת מבטו של האזרח, הוא בעל שני רבדים משמעותיים המשפיעים על חייו: ממשל כללי וקהילה אזרחית.

הממשל הכללי: יתאפיין בממלכתיות יהודית ודמוקרטית-ניטרלית ויעסוק בכל התחומים שבהם עסק עד עתה, אך באמצעות מוסדות חדשים וללא שירותי הדת כפי שנפרט בהמשך.

הקהילות האזרחיות הא-טריטוריאליות: כל אזרח ואזרחית ישתייכו לאחת הקהילות האזרחיות הא-טריטוריאליות אשר יכריזו על הקמתן לאחר שעמדו בתנאי סף, ואנו מעריכים את מספרן בכ- 10-15 קהילות. כל קהילה אזרחית תהיה רשאית כאמור לספק לחבריה שירותי זהות בלבד, בתחומי החינוך לזהות, הדת והתרבות. את שירותי הזהות הללו תספקנה הקהילות לחבריהן בעזרת תקציב שיינתן להן על ידי הממשל הכללי לפי גודלן היחסי. באופן דומה יוקצה להן גם תקציב לניהול הקהילה. על מנת שיוכרו, הקהילות תהיינה בגודל מינימלי של אחוז מסוים מסך אוכלוסיית ישראל (למשל 7%-6%). הן תכלולנה גוף מחוקק וגוף מבצע לצורך מתן השירותים. על פי החלטת הגוף

המחוקק של הקהילה, היא תוכל להטיל דמי חבר על חבריה באופן דיפרנציאלי על פי גובה ההכנסות של החברים. את דמי החבר הללו, כמו את שאר היטלי המיסים בישראל, תגבה רשות המיסים המרכזית בלבד. **אחת לשנה** תיקבע נקודת זמן שבה אזרחי ישראל יוכלו לעבור בחופשיות בין הקהילות השונות.

בהיות הקהילה א-טריטוריאלית, היא תספק לחבריה שירותי זהות בכל מקום שבו יגורו, למשל באמצעות שירותי הסעה או באמצעים מקוונים⁴. שירותי הקהילה יכללו בין היתר: חינוך על פי דרכה של הקהילה; הקמה ותחזוק של שירותי דת – בתי כנסת, מקוואות, מסגדים, כנסיות; הקמה ותחזוק של מתני"סים; והקמה של מבני תרבות ותוכניות תרבות, למשל הצגות או מצעדי גאווה. בחלק מהתחומים תחזיק הקהילה **בתקציב הישיר** הדרוש לסיפוקם (למשל בהשתתפות בהקמת בית כנסת). בחלק אחר, הקהילה תחזיק בזכות **להסטת משאבים** המגיעים מהממשלה לרשות המקומית לצורך כך (למשל להקמת בית ספר, אשר הקהילה לא מבצעת בעצמה, אלא מפעילה את זכותה שיוקם עבורה כאשר חלים התנאים לכך על פי סף ביקוש שיפורט בחוק). בכל סוגי המקרים, הקהילה תשתלב במערך היחסים שבין הממשל הכללי לבין הרשות המקומית באמצעות מנגנונים משילותיים חדשים, אשר את פעולתם נתאר בפרק הבא.

חוזקו של מודל הקהילות האזרחיות הא-טריטוריאליות הוא בהתאמתו להרכב ההטרונגי של החברה הישראלית ובהיותו פותר את העיסוק בנושאי הזהות מעוררי המחלוקת בין הקהילות. במקום שרק הממשל הכללי יפעל באמצעות מבנים ומנגנונים "טובים לכולם" כביכול, הנגזרים מנקודת המבט הערכית הצרה של מפלגות הקואליציה בנקודת זמן נתונה, תוכל כל קהילה לפעול על פי דרכה. כך למשל, בתי ספר ילמדו מקטעי שעות לימוד משותפים לכולם, אך גם נפרדים לחברי קהילות שונות. לפיכך, המודל המוצע מגשים את ערך החירות עבור הפרט והקהילה.

3.2 שוויון

ערך השוויון הוא חיוני לכינונה של ישראל כדמוקרטיה ליברלית. לצד זאת, נהיר לנו שבכל מדינה דמוקרטית, הערך החשוב הזה עומד לעיתים בסתירה לערכים שמרניים-דתיים. במיוחד נכון הדבר במקרה הישראלי, משום שהיהדות והאסלאם, כדתות הנפוצות בישראל, הן דתות הלכה המכתיבות נורמות התנהגות מפורטות אשר במקרים רבים סותרות את ערך השוויון. עובדות ייחודיות אלו יוצרות התנגשות קיצונית בין חוקי מדינת ישראל לבין המציאות בשטח. כך למשל, האוכלוסייה החרדית מקפידה לנהל את אורח חייה תוך הבחנה בין גברים לנשים ובין אשכנזים לספרדים מתוך צייתנות לשושלות של רבנים גדולי ישראל, ונורמות אלה זוכות לתמיכה פנים-חרדית גורפת. תופעות דומות אך רכות יותר קיימות גם בציבור הדתי-לאומי, דוגמת הפרדה מגדרית בבתי הספר.

תופעה נוספת הקיימת בישראל היא של "מיעוט בתוך מיעוט", שבמסגרתה תתי קבוצות אוכלוסייה בתוך הקהילות דורשות לקיים אורח חיים שיווני יותר, אך הקהילה מונעת זאת מהם מבלי שהמדינה מצליחה לסייע להם. דוגמאות לכך הן תלמידים חרדים הרוצים ללמוד לימודי ליבה, נשים חרדיות המעוניינות ליטול חלק בהנהגה הפוליטית, חרדים ספרדים הדורשים ללמוד בבתי

⁴ תקצוב שירותי הסעה בתחום החינוך כבר משוריין בתקציב משרד החינוך ועומד על כ-4 מיליארד ₪.

ספר טובים יותר עם רוב אשכנזי, נשים בדואיות המבקשות להקים עסק עצמאי ולפתחו ללא הגבלות, להט"בים בחברה דתית יהודית או ערבית ועוד. בכל המקרים הללו וברבים נוספים קיים פער בלתי מתקבל על הדעת בין ההכרזות הרמות על שוויון זכויות לבין המציאות בשטח.

משום כך קיימות בישראל קהילות דתיות רבות הנוטות להתנגד לערך השוויון והחופש מדת, ומנגד, קיימות בישראל קהילות חילוניות הנוטות לתמוך בערכים אלה. המציאות החברתית והפוליטית הזו מאיימת באופן ישיר על הליבה הדמוקרטית של ישראל ומערערת את יסודות החברה. זו גם אחת מהסיבות המרכזיות שבגינן ערך השוויון אינו מעוגן בחוקי מדינת ישראל.

פתרון המחלוקות הללו הוא עניין מורכב ורגיש ביותר. לשם השוואה, לעולם המערבי-נוצרי נדרשו מאות שנים לפתור מחלוקות דומות, וחלקן טרם נפתרו. במקרה הישראלי, אנו ניאלץ לכוון את התהליכים הללו לפרקי זמן קצרים בהרבה של עשרות שנים בודדות. את החלק הבא נקדיש להצגת פתרון חדש למחלוקת בדמות שני ערכי ליבה שאנו מציעים לאמץ: **שוויון הזדמנויות ושוויון שמור**. ברור לנו שהדברים שיוצעו להלן מהווים הצעה ראשונה לדיון ציבורי, ועוד יחולו בהם שינויים רבים בעתיד.

3.2.1 שוויון הזדמנויות

בין ערכי החירות והשוויון מתחייב איזון מתמיד, משום שכל ערך העומד בפני עצמו עלול להוביל לתוצאה שלילית. חירות מוחלטת ללא איזונים ובלמים עלולה להוביל לניצול החירות שניתנה לגורמי הכוח, לביטול החירות הכללית ולשמירה של הכוח הרב שלהם לעצמם. כך קורה בשוק החופשי, כאשר חברה מסחרית מצליחה להתחזק ולהשתמש בעושרה כדי לרכוש חברות אחרות ולהפוך למונופול. מנגד, גם כאשר ערך השוויון אינו מאוזן באמצעות ערך החירות עלולה להיווצר אפליה. כך חלק מועדי העובדים, שקמו כדי לדאוג לזכויות השוות של מעמד הפועלים, עלולים להשתמש בכוחם כדי לדאוג רק לאנשי שלומם על חשבון זכויות האחרים. כלומר, כדי לאפשר לכל הפרטים בחברה לחיות את אורח חייהם, כיחידים או כקבוצות, בחופשיות הרבה האפשרית, על ישראל כדמוקרטיה ניטרלית תהיה מוטלת האחריות לאזן כל העת בין ערכי החירות והשוויון.

משום כך אנו סבורים כי החיבור היעיל ביותר בין חירות לשוויון מתמצא ב**שוויון הזדמנויות**. משמעותו היא שלצד האיסור על המדינה להתערב בחירות הפרט, עליה לדאוג שלכל אזרחיה עומדת זכות שווה לחינוך ציבורי איכותי, תשתיות שוות, בריאות שווה וכדומה. לצד זאת, אנו מודעים לכך שמנגנוני הדאגה לשוויון הזדמנויות אינם מספקים בדרך כלל, ולרוב ייוותרו קבוצות באוכלוסייה שיופלו לרעה. חברות רבות מפעילות לצורך כך מנגנונים של "העדפה מתקנת". הצירוף של שוויון הזדמנויות והעדפה מתקנת יכול להיות מוגדר באופן בהיר יותר על ידי **שוויון בתוצאות**, המגדיר לא רק את תנאי הפתיחה הדרושים לכולם, אלא גם את התוצאות הרצויות.

בשל הפגיעה האפשרית של השוויון בתוצאות בערך החירות והאפשרות שיגרום לאפליה בעצמו כפי שתואר לעיל, אנו מציעים ארבעה תנאים שיהוו חלק בלתי נפרד מכל מדיניות של העדפה מתקנת:

1. **מוצא אחרון**: המדינה תפעל כך רק לאחר שמדיניות "שוויון הזדמנויות" נוסתה וכשלה.

2. **הליך ההצבעה והביצוע:** בכל הליך הצבעה על העדפה מתקנת תוגש הצעת החלטה כתובה אשר תשקלל שלושה מדדים: שיעור האוכלוסייה הנפגעת, צרכיה והסיבות המדויקות שבגינן היא אינה זוכה לשוויון הזדמנויות. לאחר שיוצגו הנימוקים, ייקבע בהצבעת רוב היעד הכמותי של ההעדפה המתקנת שאותו תשאף הממשלה להגשים. יעד זה עשוי להיות שווה, גדול או קטן מגודלה היחסי של הקבוצה באוכלוסייה. כך למשל, הנגשת מבני ציבור לאנשים עם מוגבלויות מכירה בכך שבלעדיה ייפגעו זכויותיהם, ללא קשר לגודל האוכלוסייה. לאחר מכן יגיע שלב הביצוע. תחילה תיקבע חבילת תמריצים שתסייע לאותה אוכלוסייה. אך לאחר פרק זמן קצוב שייקבע מראש, אם יתגלה כי מנגנון ההעדפה המתקנת שנקבע וכן התמריצים לא הובילו לתוצאה הרצויה, יהיה צורך להרחיב את אמצעי הפיקוח והאכיפה.
3. **הגדרה מראש של יעדי ההעדפה המתקנת:** ברגע שיושג היעד, למשל - העסקת עובדים ממוצא ערבי בהייטק בהיקף או בשיעור מסוים, תתבטל ההעדפה.
4. **סף איכות:** לא יתקבלו אנשים ונשים שאינם מתאימים לתפקידים, רק לשם העדפה מתקנת.

3.2.2 שוויון שמור

ערך השוויון, כפי שהוא מנוסח במגילת זכויות האדם של האו"ם ובמגילת העצמאות, הוא ערך יסודי בעינינו. לצד זאת, חברות דמוקרטיות רבות ברחבי העולם חוות בעשורים האחרונים פרדוקס ליברלי בין חירות לשוויון, בשל קיומן של אוכלוסיות מיעוט דתיות המצהירות כי הן מעוניינות לחיות את חייהן באורח לא שוויוני. פרדוקס זה, כפי שהראינו, הוא עמוק יותר בחברה הישראלית בהיות האוכלוסיות הללו גדולות במיוחד. משום כך אנו מציעים שימוש במושג ה"שוויון השמור".

ההיגיון הערכי שבבסיס הצעתנו הוא שעל המדינה הדמוקרטית להגן על חירות ההחלטה האוטונומית של האזרחים כבני אדם יחידים. אולם החירות אינה מוחלטת, והיא מאוזנת על ידי ערך השוויון. אם היחיד בוחר פרדוקסלית באורח חיים שאיננו שוויוני, הרי שהמדינה תפעל לשמר את זכויות היסוד שלו ושל הסובבים אותו. זאת, באמצעות מנגנון מעשי שיאפשר ליחידים לשוב ולבחור באורח חיים שוויוני, או שוויוני חלקי, אם ירצו בכך. במובן זה, המדינה שומרת על השוויון המגיע לכל אזרח כסוג של "פיקדון" לשימוש בכל עת שיחפוץ. לצד זאת, המדינה תפעל גם כדי לוודא שהבחירה באורח חיים לא שוויוני אינה משפיעה על הסביבה הכללית שנותרת שוויונית, או על יחידים אחרים שאינם רוצים בכך. כלומר, כללי השוויון השמור הם **הדדיים** ונוגעים הן ליחיד והן לסביבתו. ואולם, אם יתברר שבמקרה מסוים המדינה אינה מצליחה במשימתה ליצור את האיזון האמור, הרי שעל פי הצעתנו, היא תעדיף את ערך השוויון ולא תאפשר את הפרתו – גם במחיר של פגיעה בחופש הדת.

מכאן נובע שעל פי הצעתנו, יש להבחין בין מושג **האפליה**, שהיא נורמה פושעת ואסורה המטילה מגבלות על אנשים על פי מוצאם, לבין **שוויון שמור** המהווה מצב חדש ומוגבל שבו אזרח כלשהו בוחר באורח חיים שאינו שוויוני ומחייב את עצמו ואת עצמו בלבד, ואילו המדינה מוודאת שזכויותיו נשמרות וסביבתו אינה נפגעת. באופן זה, אפליה לעולם תהיה אסורה במדינת ישראל, ואילו שוויון שמור עשוי להיות מותר, אם המדינה מצליחה למלא ארבעה תנאים המפורטים להלן. אם היא אינה מצליחה למלא את תפקידה זה, אזי בתי המשפט יכריזו כי מדובר באפליה ולא בשוויון שמור, והמדינה תפעל למגר את התופעה הנידונה. את ארבעת התנאים הנחוצים לקיומו של

שוויון שמור ניתן לתמצת **כבחירה הפיכה, ללא כפייה וללא מדרון חלקלק**. שני התנאים הראשונים עוסקים באדם הפרטי, ואילו שני האחרונים – בהשלכות על החברה הכללית.

● **בחירה:** פירושה שהבחירה באורח חיים שאינו שוויוני היא מתוך אפשרויות בחירה סבירות וממשיות ככל הניתן. כך, הורים חרדים המעוניינים לספק לילדיהם לימודי ליבה בניגוד לנהוג בקהילתם, יוכלו לקבלם מהמדינה. תנאי הבחירה אינו נובע מתפיסה בין-תרבותית קלאסית של בחירה בין קהילות, אלא מתוך ניסיון התמודדות פנימי עם הדינמיקה של קהילה אחת מבלי לצפות מחבריה לנטוש את הקהילה. על המדינה תהיה מוטלת אחריות חדשה לפעול באופן אקטיבי וחודרני כדי לוודא שאפשרויות הבחירה זמינות עבור כל אזרחית ואזרח.

● **הפיכה:** בחירתו של אדם לקיים אורח חיים לא שוויוני תהיה הפיכה. למשל, המדינה תדאג לאפשר לחרדים שלא למדו לימודי ליבה בילדותם לשוב ולעשות כן עם הגיעם לגיל המתאים, ללא קשר לשיוכם לקהילה אזרחית זו או אחרת⁵. תנאי זה הינו חיוני כדי לוודא שחירותם האוטונומית של האזרחים נשמרת ולא נשללת מהם כתוצאה מבחירתם.

● **ללא כפייה:** פירושה שההחלטה על אורח חיים שאינו שוויוני לא תטיל השלכות על מי שאינם מעוניינים בכך, ולא תאיים על יחידים או קבוצות אחרות במרחב הציבורי.

● **ללא "מדרון חלקלק":** פירושו שבחירה של קבוצה באורח חיים לא שוויוני תוגבל לרף בסיסי ומוסכם, כדי שלא תאיים להפוך את המרחב הציבורי הכללי כולו למרחב שאינו שוויוני.

רק במצב עניינים כזה, כאשר כל ארבעת התנאים מתקיימים, תוכל המדינה להבטיח שוויון שמור עבור אזרחים ולהכיר בקבוצות שבהן מתאפשר אורח חיים לא שוויוני. לעומת זאת, אם אחד מארבעת התנאים אינו מתקיים, תעדיף המדינה את ערך השוויון על פני חופש הדת. ארבעת התנאים ייקבעו בחוקה הישראלית, ובאחריות בתי המשפט יהיה לוודא שהם נשמרים.

יודגש כי כל אזרח או אזרחית יוכלו להירשם לכל קהילה ולממש את זכותם לבחור ולהיבחר במסגרתה באופן שווה ללא הבדל דת, גזע ומין. הקהילות האזרחיות לא תהיינה רשאיות להטיל כל איסור בתחום זה. לצד זאת, יוטלו הגבלות רק על יכולתם של אזרחים להסוות את זהותם האמיתית ולהשתייך באופן פיקטיבי לקהילה מסוימת כדי "לשנות אותה מבפנים". למשל, אזרח האוכל בשר לא יוכל להצטרף לקהילת הצמחונים כדי להשפיע עליה. כדי לפקח על כך, בית המשפט, אם יידרש לכך, יוכל לדרוש מהאזרחים דברי הסבר שיבהירו את הקשר בין אורח חייהם לבין הקהילה שאליה הם שייכים או מבקשים להשתייך.

⁵ כיום ממשלת ישראל אינה מצליחה להקים מסגרות יעילות ללימודי ליבה עבור הציבור החרדי, משום שהססעים הרבים והצולבים במערכת הפוליטית מחזקים את המפלגות החרדיות המתנגדות לכך ואינם מאפשרים זאת. כתוצאה מאימוץ חזון התנועה, אנו סבורים שניתן יהיה להגיע להסכמה פוליטית שכזו.

רעיון השוויון השמור הוא אתגר דמוקרטי חדשני, והוא נועד לאימוץ באופן אבולוציוני ואיטי ולא בצורה מהפכנית. אנו רואים בו את תחילתו של שיח על אתגר השוויון בחברה הישראלית. אנו סבורים שניתן יהיה לכנס סביבו קואליציית תומכים חדשה מקרב הקבוצות השמרניות והפרוגרסיביות גם יחד. בסופו של התהליך, לאורך שנים רבות, נוכל לוודא שהחברה הישראלית איתרה את האיזון הראוי בין חופש הדת וערך השוויון - לשביעות רצונם של רוב מוחלט מאזרחי ישראל.

3.2.3 הרשות לשוויון חירויות

הרשות לשוויון חירויות תהיה רשות ממשלתית אשר תוכפף לרשות המבצעת בממשל הכללי וקיומה יעוגן בחוקה. הרשות תוודא כי בכל מקום שבו קיים אורח חיים לא שוויוני, יתקיימו גם ארבעת התנאים האמורים לעיל. היכן שהם לא יישמרו, תפקידה יהיה לנסות ולהעמידם בכל זאת תוך שימוש במנגנונים שיוקצו לרשותה. כל זאת, מבלי לפגוע במרחב הציבורי השמרני של הקהילות הדתיות, ומבלי שהפרקטיקות הללו יצרו מדרון חלקלק לשינוי פני המרחב הציבורי כולו. רק אם הרשות נכשלה בתפקידה, והעבירה לבתי המשפט חוות דעת משפטית ולפיה אחד מארבעת התנאים אינו מתקיים, רק אז יוכלו בתי המשפט להכריז על קיומה של אפליה אסורה ביחס למקרה חברתי כלשהו. במצב זה הרשות המבצעת תפעל כדי למגר את האפליה – בין שבאמצעות הסברה ובין שדרך אכיפה משטרתית על פי שיקול דעתה.

לשם המחשה, נבחן את בתי הספר החרדיים האוסרים על אימהות התלמידים להחזיק ברישיון נהיגה. נניח, לצורך הדיון, שאחת האימהות מעוניינת בכל זאת ללמוד נהיגה. במצב זה תעמיד לרשותה הרשות לשוויון חירויות לימודי נהיגה בסבסוד, תוך התחשבות ברגשותיה של הקהילה (למשל, נקודת המפגש עם מורת הנהיגה תתבצע מחוץ לשכונה החרדית), או שתארגן לבנה התלמיד הסעה לבית ספר חרדי אחר שבו יתאפשר לה להחזיק ברישיון נהיגה. באותה דוגמה, אם הרשות לשוויון חירויות לא תצליח ליישב את הסוגיה, למשל - אם בית הספר ידרוש בכל זאת את סילוק התלמיד מהמוסד, יוכרז בית הספר כפועל בניגוד לעיקרון השוויון השמור. הרשות לשוויון חירויות תכתוב חוות דעת, וההכרעה בעניין בית הספר תעבור לבית המשפט שעשוי לסגור אותו. אנו סבורים כי עצם כינונה של הרשות לשוויון חירויות ישפר לאין שיעור את מעמד הזכות לשוויון בחברה הישראלית ביחס למצב הקיים, בעיקר בקרב "המיעוט שבתוך המיעוט", כגון נשים בחברה החרדית או המוסלמית, או להט"בים בחברה הדתית.

לצד זאת, אנו מודעים לכך כי המנגנונים הפרקטיים להפעלת השוויון השמור עלולים להיות מנוצלים על ידי קהילות אזרחיות, לצורך הגדלת משאביהן בפועל ו"שליחת" חבריהן לקבלת שירותים נוספים על ידי הרשות לשוויון חירויות (כפי שיוסבר להלן). על כן, מנגנוני השוויון השמור ייבחנו באופן חיובי כל עוד הם ניתנים למספר סביר של פרטים בתוך קהילה, ולא לקהילות שלמות.

לאור העקרונות שהוצגו לעיל, ומעבר לשמירת השוויון השמור עבור אזרחים פרטיים, הרשות לשוויון חירויות גם תמונה לטפל בסוגיות כוללות הנגזרות משמירה זו:

לימודי ליבה ליחידים בציבור החרדי – נכון להיום, רוב מוחלט של תלמידים בנים חרדים אינם לומדים לימודי ליבה, וזאת על אף שסקרים⁶ מראים שהפוטנציאל לכך הוא גדול בהרבה. מצב זה לא ישתנה כל עוד לנבחרי הציבור החרדים תהיה אפשרות פוליטית וחוקית למנוע מהמשפחות החרדיות שרוצות בכך ללמד את ילדיהן לימודי ליבה. על כן, על פי הצעתנו, הרשות לשוויון חירויות תוכל להציע, לצד מערכת החינוך החרדית, מסלולי לימוד עבור הציבור החרדי המעוניין בלימודי ליבה. מסלולים אלה יכללו לימודי ליבה מלאים, לימודי ליבה חלקיים ומסלול השלמת בגרויות למבוגרים. חרדים שירצו בכך יוכלו להצטרף לאחד מהמסלולים ללא צורך לשנות את שיוכם לקהילה אזרחית אחרת, וזאת על פי עיקרון השוויון השמור.

כאמור, אם יתגלה כי מסלול לימודי הליבה ליחידים משמש את קהילתם כדי "ליהנות מכל העולמות" ובפועל להגדיל את תקציבם על ידי איסור לימודי ליבה, תוך ידיעה כי אלו יסופקו באמצעים אחרים - תישקל הפסקת מתכונת זו. מצד שני, כשם שעוני אינו נגרם על ידי קצבאות ביטוח לאומי, כך גם מתווה זה לא יגרום כשלעצמו לאי לימודי ליבה. על כן, ולמרות סיכון זה, אנו מאמינים כי המתכונת המוצעת תשפר באורח ניכר את המצב הקיים שבו לרוב, לא מתקיימים לימודי ליבה בציבור החרדי.

קיום השוויון השמור במרחב הציבורי – במרחב הציבורי המשותף לכל האזרחים (הרחוב, האקדמיה, צה"ל) ישנו כשל מבני מתוך התנאים שהצגנו לשוויון השמור. מצד אחד, אלה מרחבים ציבוריים סינגולריים (יחידניים) ואין להם תחליף. מצד שני, הם חשופים למדרון חלקלק אם למשל תלמידים חרדים רבים מדי ידרשו לגביהם הפרדה מגדרית. לצורך כך, המודל מבחין בין ארבעה סוגי מרחב ציבורי, לצורך פעולתה ואכיפתה של הרשות לשוויון חירויות:

1. **מרחב ציבורי עצמאי:** שטח שאין חובה להיכנס אליו (בית כנסת, מרכז גאה, מועדון ריקודים, בית ספר השייך לקהילה ספציפית). במרחב כזה ניתן לאפשר אורח חיים שאינו שוויוני ככל שארבעת התנאים שלעיל מתקיימים.

2. **מרחב ציבורי משותף:** היות שבמרחבים אלה (בסיסי צה"ל, מוסדות אקדמיים, בתי חולים ומשרדי ממשלה) קיים חשש למדרון חלקלק, גוברת בהם הזכות לשוויון מלא המצמצמת את השוויון השמור. על כן, מי שנוכחותם בהם זמנית (חיילת בשירות סדיר, סטודנט במוסד אקדמי, מאושפז במחלקה פנימית או מבקרת במשרד הממשלתי) יוכלו לדרוש מידה נמוכה של שוויון שמור. לשם המחשה, אם יוכח שהדבר נצרך, ניתן יהיה לאפשר בכל כיתה אקדמית לתואר ראשון הקצאת שני שולחנות שבהם יוכלו לשבת סטודנטים בהפרדה מגדרית, אך ללא מחיצות וללא כל שינוי נוסף. כללים אלה לא יחולו על תארים מתקדמים, בשל השלכות רחבות מדי על המוסד האקדמי המהוות מדרון חלקלק. יתאפשרו גם קמפוסים נפרדים לתואר ראשון בלבד, ככל שיהיה להם ביקוש עד לתאריך מסוים שייקבע בלוח השנה בתהליך ההרשמה למוסד להשכלה גבוהה. לצד זאת, לא תתאפשר הפרדה מגדרית בסגל המרצים של הקמפוסים

⁶ ענת בארט, אהוד שפיגל וגלעד מלאך, אחד מחמישה תלמידים: החינוך החרדי בישראל, עמ' 41. מכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, 2020.

עמירם גונן, בצלאל כהן ואליעזר הירן, פוטנציאל הביקוש ללימודים בישיבות תיכוניות חרדיות, עמ' 6-7. מכון ירושלים למחקרי מדיניות, ירושלים, 2018.

הנפרדים, אלא רק לאחוז קטן ומוגבל שייקבע בחוק. למשל, רק לצורך ההוראה של 15% מהתלמידים בקמפוסים הנפרדים. מי שירצה או תרצה בכך יוכלו להירשם להגרלה. זאת, שוב, בשל המדרון החלקלק שעלול להיווצר. מעבר לכך, אם ייפגעו התקנים של מרצות או מרצים באקדמיה כתוצאה מלימודים בקמפוסים בהפרדה מגדרית, יתווספו עבורם תקנים חדשים והם ימומנו מכיסים הפרטי של התלמידים שבחרו במסלול הלימוד הנפרד.

בצה"ל, יתקיימו מסגרות דתיות וחרדיות נפרדות עד לרמת המחלקה בלבד, ועל כן גדודים חרדיים יפורקו. לצד זאת יובהר שלא יהיה שינוי במסגרות הגדודיות הנותנות שירותים למחלקות בהפרדה (למשל אפסנאות). הנחיות אלה נועדו למנוע מדרון חלקלק ושינוי אופי המרחב הציבורי המשותף בצה"ל.

מעבר לכך, בשל הזהירות הנדרשת בכל הנוגע למרחב הציבורי המשותף, כלל הפתרונות האמורים לעיל או דומיהם יהיו כפופים תמיד להליך אישורים מיוחד: תחילה קהילה אזרחית כלשהי תצטרך להצביע ולהחליט אם היא מעוניינת להגיש בקשה לפרקטיקה מסוימת במרחב הכללי. למשל, הקהילה האזרחית החרדית תוכל להצביע אם להגיש בקשה לקיומן של מחלקות חרדיות נפרדות בצה"ל. לאחר מכן תוגש הבקשה לרשות המבצעת, והיא תצטרך לגבש את תגובתה בפרק זמן שלא יעלה על חצי שנה. בשלב הבא, האשכול הישראלי יקיים הצבעה ויחליט אם לאשר או לדחות את החלטת הרשות המבצעת - וחוזר חלילה, עד שתקבל החלטה סופית שתחייב את כולם. לאחר פרק זמן שיוגדר מראש בחוקה, למשל 7-10 שנים, יהיה צורך להצביע על ההחלטה מחדש כדי לבחון את תוצאותיה. יצוין שכל החלטה תהיה נתונה לביקורת של בית המשפט העליון.

3. **מרחב פרטי משותף:** מקומות עבודה פרטיים (ארגונים וחברות) נחשבים למרחב משותף אשר אסורה בו אפליה, ומצבי מדרון חלקלק חמורים שם יותר. זאת משום שהאפליה עלולה להשתלב חלילה באינטרס הכלכלי של המעסיק, ומשום שההיקף הרחב של המשק התעסוקתי לא יאפשר לפקח על יישום ארבעת תנאי השוויון השמור. לפיכך, עיקרון השוויון השמור לא יחול במקומות עבודה פרטיים, וכל אפליה בהם תיאסר.

לצד זאת, במקרה שקיימת דרישה ציבורית גבוהה במיוחד למידה של הפרדה מגדרית במקומות עבודה, ניתן יהיה לאפשר זאת במתכונת מוגבלת ביותר הכפופה לכללי המדרון החלקלק. למשל, אם נשים חרדיות דורשות זאת, בתי עסק המעוניינים בכך יפנו לרשות השוויון החירויות לצורך קבלת היתר. הרשות מצדה תבחן אם ארבעת תנאי השוויון השמור נשמרים, ואף תגביל מאד את מספר ההיתרים שיינתנו בכלל המשק. הצעתנו זו תצר בפועל את המצב הקיים ותכפיף אותו למכסות מגבילות. יודגש שעסק אשר יקבל היתר העסקה שכזה יהיה כפוף לפיקוח מחמיר לבחינת תנאי העסקה הולמים של עובדיו וכן לקיומם המתמיד של ארבעת התנאים.

4. **מרחב הרשות המקומית:** כל הערים והיישובים יתאפיינו בחירות ושוויון מלאים לכול, בדומה למצב הקיים, וערכים אלה ייאכפו בקפידה. בערים ויישובים שבהם יהיה רצון לחרוג מן הנורמה הכללית (למשל: איסור נסיעה בכלי רכב פרטיים בשבת בשכונות חרדיות, או איסור

על הקמת דוכני תפילין בשכונות חילוניות שירצו בכך), הדבר יתאפשר בעזרת **משאל עם מקומי**. תוצאות המשאל תהיינה תקפות בהינתן רוב גבוה במיוחד, בהיקף של 85% מהאוכלוסייה, **ולזמן קצוב** של חמש שנים. על עצם קיום המשאל המקומי יוטלו מגבלות מראש: הוא לא יוכל להתבסס על אפליה על רקע דת, גזע או מגדר (למשל, לא ניתן יהיה לאסור על פרסום שלטי חוצות עם תמונות נשים, אך אפשר יהיה לאסור פרסום שלטי חוצות עם תמונות אנשים בכלל - גברים ונשים); הוא יוכל להשפיע על אופי המרחב הציבורי אך לא על אורח החיים הפרטי (אפשר יהיה למנוע מכירת אלכוהול, אך לא שתיית אלכוהול אצל אנשים פרטיים); ולא ניתן יהיה למנוע הקמה של מוסד או אירוע תרבות או דת (בית כנסת או בית פתוח של הקהילה הגאה), אך כן לצמצם נראות ציבורית שלו כלפי חוץ.

כאמור, מודל השוויון שהוצג כאן הוא חדש מסוגו. בבסיסו קיימת התנגדות נחרצת לכל סוג של אפליה. לצד זאת, אנו מבקשים להציע כללים חדשים לכינון שוויון שמור, כדי למנוע את ההתנגשות שנוצרה בחברה הישראלית בין ערך החירות לערך השוויון. כיוון שאנו מודעים לכך שהמקרה הישראלי הוא חסר תקדים בעולם הדמוקרטי, ומתוך רצון לקרב את קצוות החברה כדי לפתור את המחלוקת המקטבת הזו, אנו מניחים את המתווה לדיון ציבורי.

3.3 אחווה

אחווה פירושה חיזוק תחושת השותפות והערבות ההדדית בין בני אדם כערך יסודי. אנו מציעים לאמץ שלושה עקרונות כדי לקיימן: ממלכתיות מוסכמת ומגוונת; גיוס לצה"ל או לשירות אזרחי תחילה; ועברית כשפת ברירת המחדל של המדינה, לצד שפות הקהילות האזרחיות כשפות נוספות במעמד שווה. במסמך זה נדון בשני העקרונות הראשונים בלבד.

3.3.1 ממלכתיות מוסכמת ומגוונת

בפרק הראשון עמדנו על הקושי של מודל כור ההיתוך הנוכחי לקיים ממלכתיות ישראלית יציבה. יותר מכך, ההימנעות מהכרה בעצמאות הקבוצות הדתיות והחילוניות השונות מאלצת את המדינה להכריע בעצמה בסוגיות דת ומדינה ובכך מפוררת את החברה. כדי ללכד את החברה הישראלית, אנו מציעים "ממלכתיות מוסכמת ומגוונת" המותאמת למבנה ההטרוגני של החברה ומבוססת על שלושה עקרונות: הסכמה, ניטרליות ומגוון.

1. **הסכמה:** המודל הממלכתי החדש יתבסס על זהות יהודית-דמוקרטית ניטרלית אשר תהיה מוסכמת על רוב מוחלט של אזרחי ואזרחיות ישראל, כחלק מן ההסכמה הפוליטית הדרושה ברגע המעבר למודל המשילות החדש. הסכמה זו תעוגן בחוקה חדשה על ידי רוב מכונן מיוחד, אשר יהיה דרוש גם לשינויה.
2. **ניטרליות:** הממשל הכללי במודל החדש יתאפיין בניטרליות באשר לסוגיות זהות, והן תימסרנה לטיפול על ידי הקהילות האזרחיות. גם אם תחליט המדינה לקדם רעיון זהותי (חינוכי, תרבותי או דתי) כלשהו, תישמר לקהילות האזרחיות הזכות להתגונן מפניו ולנהל מדיניות שונה עבורן.

3. **מגוון:** הלכידות החברתית לא תתבסס על ניסיון לאחד את אזרחי ישראל למקשה אחת, אלא על בסיס חוקתי המכיר בהיות החברה הישראלית מורכבת מתתי קבוצות-קהילות בעלות זכויות אוטונומיות ייחודיות.

3.3.2 מודל הגיוס לצה"ל או לשירות אזרחי תחילה

הצרכים הביטחוניים והחברתיים של מדינת ישראל דורשים לקיים צבא גדול. אנו סבורים כי על כל האזרחים והאזרחיות לשרת את החברה, והמסלול הראשי לשם כך הוא שירות בצה"ל או בשירות לאומי-אזרחי⁷. דווקא משום כך, נתוני מגמות הגיוס כיום מעוררים דאגה מהאפשרות לשמר את מודל "צבא העם": רק 48% ממחזור בני ה-18 מתגייסים כיום לצה"ל – נתון חמור שאין להשלים עימו. גם אם לא כוללים את החברה הערבית, הרי שהנתון עומד על 67% גיוס בקרב גברים ו-55% בקרב נשים. אם יישמר הקצב הנוכחי בירידה בגיוס, יגיעו שיעוריו ל-39%-30%⁸ בשנת 2060. במצב זה, מודל צבא העם צפוי לקרוס, ולמעשה עוד קודם. יחד עם זאת, עובדה היא שבקרב הקהילות השונות בישראל קיימת מחלוקת בדבר השירות הראוי ביותר עבור החברה. כך למשל מרבית חברי הקהילה החרדית מאמינים כי לימוד התורה הוא התרומה הראויה ביותר לחברה הישראלית.

כדי לסיים את "משחק סכום האפס" בין חרדים, דתיים וחילונים סביב הסוגיה הזו, אנו מבקשים לאמץ את העקרונות הבאים: ראשית, כל אזרחי ישראל יקדישו מספר שנים מחייהם לטובת הכלל ולא למען עצמם. במהלך השנים הללו הם לא יעבדו לפרנסתם ולא ילמדו מקצוע. שנית, המודל המועדף על המדינה הוא שירות בצה"ל או בשירות לאומי-אזרחי. שלישי, יש לקיים גם מסלולים משניים נפרדים נוספים שיאפשרו לתרום לחברה בתחומים שנויים במחלוקת. מסלולים משניים אלה יהיו קשוחים מאוד בכוונה תחילה, משום שהמשתתפים בהם יימנעו משירות צבאי. לצד זאת, מסלולים משניים אלה יהיו פתוחים באופן שווה בפני כל האזרחים ללא הבדל. אנו משערים שאימוץ העקרונות הללו יגדיל את היקף המתגייסים לצה"ל אף מקרב האוכלוסייה החרדית. גם אם הדבר לא יקרה מיד, הסבירות שיתרחש לאורך העשורים והדורות של יישום המודל גבוהה לאין שיעור מהמצב הקיים. לכן, לדעתנו, זוהי פשרה צודקת ויעילה.

המסלול הראשי ימשיך להתבסס על גיוס לצה"ל בגיל 18, ולצידו יוקמו מסלולי תרומה נפרדים. כל המסלולים, הראשי והנוספים, יהיו פתוחים לכלל אזרחי ישראל, בניגוד למצב כיום. **בשלב הראשון**, בעת קבלת צו הגיוס הראשון, יוכלו המלש"בים (מועמדים לשירות ביטחון) להמיר את השירות הצבאי בשירות לאומי-אזרחי על פי קריטריונים שייקבעו בחוק, כמו במצב הקיים. **בשלב השני**, יוכלו כל המלש"בים לדחות את גיוסם לצה"ל או לשירות הלאומי-אזרחי, כדי להשתלב במסלולים

⁷ כאמור בראשית הדברים, מסמך זה אינו עוסק בסכסוך היהודי-פלסטיני, ובכלל זה אף לא ביחסי יהודים וערבים בתוך ישראל. לצד זאת, נבקש להדגיש שכל ההסדרים המובאים בפרק זה יכללו גם את החברה הערבית בישראל. זאת, בכפוף לעקרונות חזון הפיוס היהודי-פלסטיני של התנועה המובא באתר האינטרנט שלנו: anahnu.org.il.

⁸ מודלי גיוס לצבא בישראל ובעולם: סקירת חלופות. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 במרץ 2023. אוחרז ב-7.8.23: https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/3c481d6d-cb8f-ec11-8143-00155d0824e7/2_3c481d6d-cb8f-ec11-8143-00155d0824e7_11_20037.pdf, מירב ארלוזורוב, "צבא העם בישראל בסכנת קריסה, ולא בטוח שניתן עדיין להציל אותו". The Marker, 24.4.23. אוחרז ב-7.8.23: <https://www.themarker.com/news/politics/2023-04-24/ty-article/premium/00000187-af30-d3b7-abcf-bf7492a30000>

נפרדים שיוקמו ויתוקצבו לצורך כך על ידי הקהילות האזרחיות בלבד. כך, האוכלוסייה החרדית תוכל להקים מסלול נפרד ללימוד תורה, וקהילות אזרחיות אחרות יוכלו להקים מסלול מכינות קדם צבאיות או מסגרות לאומנות, שיטות טיפוליות, ספורט וכיוצא באלו. הבוחרים בדחיית שירות יצטרכו לעמוד בתנאים הבאים:

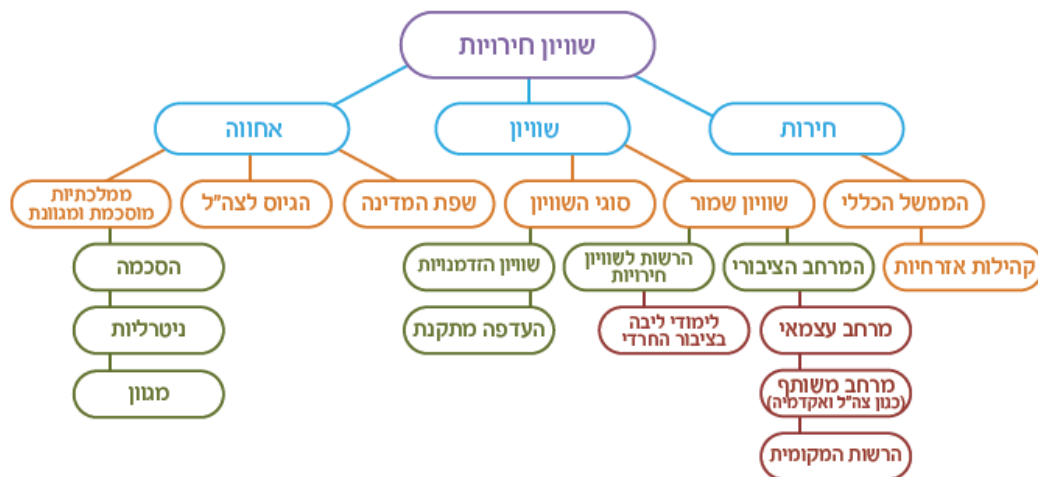
1. במהלך תקופת הדחייה לא תהיה להם אפשרות ללמוד מקצוע או תואר אקדמי כלשהו, והם לא יוכלו להתפרנס מעבר לקצבה שתינתן להם על ידי הקהילה האזרחית מתקציבה העצמאי בלבד. כך יישמר עיקרון העל לפיו כל אזרח ואזרחית נדרשים לתרום לקהילה ולא לעשות לביתם. לעומת זאת, דוחי השירות יוכלו להשלים לימודי בגרות בסיוע הרשות לשוויון חירויות.
2. דוחי השירות יחויבו לשהות במסלולם לפחות שבע שעות ביום במוסדות המוכרים לשם כך. יוקם מנגנון פיקוח על כך תוך שימוש באמצעים אפקטיביים הולמים, בניגוד למתרחש כיום. מי שיפר את החובה הזו יגויס לצה"ל או לשירות לאומי-אזרחי.
3. אם במהלך שבע השנים הראשונות יחליט דוחה השירות לעצור את דחיית השירות, הוא יתגייס לשירות מלא בצה"ל או לשירות לאומי-אזרחי.
4. בתום שבע השנים הראשונות לדחייה ועד גיל 30, תוביל החלטה אישית על הפסקת הדחייה לחיוב בשירות צבאי או לאומי מקוצרים.
5. לאחר גיל 30 המסלול יסתיים בכל מקרה, והאזרחים יהיו פטורים מחובתם למדינה.
6. יודגש כי כלל המסלולים הנוספים של דוחי השירות ימומנו על ידי הקהילות האזרחיות עצמן ועל חשבונן. בשל המגבלות התקציביות של הקהילות האזרחיות, ההחלטה על עצירת דחיית השירות תהיה שמורה גם למוסדות הקהילה האזרחית, ולא רק לאזרחים.

אנו משערים כי אימוץ המתווה המתואר יסייע להגדיל הן את מספר החרדים שיבחרו ללמוד לימודי ליבה והן את שיעורי הגיוס מקרבם לצה"ל. להערכתנו זו מספר נימוקים: **ראשית**, התקציב שיעמוד לרשות הקהילה החרדית יהיה קטן בהיקפו מזו העומד לרשותה כיום (ראו בפרק התקציב שלהלן). משום כך, אנו משערים שתיווצר לגיטימציה פנימית למספר מסוים של אברכים לפנות ללימודי ליבה כדי להגדיל את פרנסתם ועל ידי כך לממן את לומדי התורה. כך היה למשל בשנות ה-90, כאשר המנהיגות החרדית קיבלה החלטה מודעת להגדיל את מקצועות הלימוד של נשים חרדיות כדי לממן את לימוד התורה לגברים. **שנית**, מתווה זה יסיים את העימות ההיסטורי של החרדים עם הציונות ויכיר באפשרות של לימוד התורה כמסלול תרומה אפשרי ומשני. משום כך, אנו משערים שהלגיטימציה הפנימית של חרדים הרוצים להתגייס לצה"ל תתחזק מבלי שהם יחוו כמי שנקטו צעד המנוגד לערכי הליבה שלהם. **שלישית**, הצעתנו משיתה תנאים קשוחים למדי על מסלולי התרומה המשניים. למעשה, מדובר בהרעת תנאים עבור ציבור האברכים החרדים, משום שגיל הפטור המלא יעלה ל-30 ומשום שתנאי החוק יחייבו שהות של שבע שעות במוסד הלימודים תוך פיקוח הדוק. תנאים אלה אינם עומדים בסתירה לאידיאולוגיה החרדית של לימוד תורה, אך הם כן יקשו מאוד על מספר גבוה של אברכים שאינם לומדים תורה באמת. הללו יוכלו להתגייס ואחר כך לצאת לעבוד כדי לממן את לומדי התורה האמיתיים. **רביעית**, כפי שתואר לעיל, המכלול הכולל של המודל יאפשר למרכז הפוליטי הישראלי ליצור קואליציות חדשות ולצופף שורות. האפשרות לקיים סחטנות פוליטית תצטמצם באופן ניכר, ועל ידי כך ניתן יהיה לעמוד מאחורי עקרונות המודל

לאורך שנים רבות. משום כך אנו סבורים שניתן יהיה לקיים פיקוח הדוק ויעיל על מודל הגיוס שלנו, בניגוד למצב השורר כיום.

סביר להניח שהציבור החילוני והדתי לא יבחרו להצטרף למסלול התרומה המשני עד גיל 30 בשל תנאיו הקשוחים, אלא יעדיפו להמשיך להתגייס לצה"ל ולשירות לאומי. לעומת זאת, הקהילות האזרחיות שלהם יוכלו ליהנות מהמסלול החדש ולהרחיב מאוד את מניין האנשים הדוחים את גיוסם לתקופה מוגבלת. קבוצה זו תוכל להצטרף למסלולי חינוך ייחודיים ועצמאיים ולשרת את החברה הישראלית בהיצע רחב של מסגרות לימוד וסדנאות, כמו ספורט, אומנות, טיפול, יהדות כתרבות, העשרה מדעית וכיוצא באלו.

לסיכום, הנחנו בפרק זה את התשתית הערכית לפעולתן של המדינה ושל הקהילות השונות במודל השותפות הישראלית. הפרק הבא יוקדש להסדרים המשילוחיים שנועדו לאפשר את כל זאת. רשימת העקרונות שתוארו בפרק זה מובאים באיור להלן:



4. חלופת מבנה הממשל

פרק זה, שהוא ליבת המסמך, מתבסס על ניתוח המצב הקיים המופיע בפרק הראשון, ולאור התשתיות הערכיות של מודל השותפות הישראלית המוצגות בפרק השני והשלישי. חילקנו אותו לשישה:

1. הבחנה בין נושאי מדיניות שונים הדורשים מוסדות שונים
2. מבנה הממשל המוצע
3. השלכות מבנה הממשל על מינהל החינוך וכתובת תוכניות לימודים
4. השלכות מבנה הממשל על תכנון ערים והקמת בתי ספר
5. מבנה התקציב הממלכתי והקהילתי
6. התמודדות עם מורכבות ואתגרי המודל הממשלי החדש.

4.1 הבחנה בין נושאי מדיניות שונים הדורשים מוסדות שונים

הניתוח וההנחות, כפי שפורטו עד כה, מובילים אותנו להבחין בין שני סוגים עיקריים של מדיניות ציבורית אשר המדינה בכללותה מטפלת בהם, ואשר על פי תפיסתנו – דורשים מוסדות שונים, חלקם חדשים:

1. **נושאי מדיניות של זהות:** נושאי הזהות נמצאים באחריות משותפת של הממשל הכללי והקהילות האזרחיות. כבר הגדרנו את תחום הזהות, הכולל: חינוך לזהות (לימודי אזרחות, תנ"ך, היסטוריה וכדומה) ושירותי תרבות. החידוש במודל יאפשר לקהילות לבחור שלא להשתמש בשירותי החינוך הזהותי של המדינה ולפתח חינוך זהותי משל עצמן ועל חשבון התקציב המוגבל הניתן להן. כל זאת יתאפשר במנגנון שיוסבר בהמשך. מעבר לכך, כפי שנימקנו לעיל, היות שהממשל הכללי יהיה ניטרלי, הוא לא יספק שירותי דת, והללו יינתנו על ידי הקהילות האזרחיות.

2. **נושאי מדיניות ממלכתיים:** כלל הנושאים הנמצאים באחריותו הבלעדית של הממשל הכללי, ואשר אינם נושאי זהות. אנו מבחינים בין שני סוגים של נושאים ממלכתיים:

א. **נושאי מדיניות קשיחים:** רוב התחומים שבהם עוסק ממשל מרכזי כלשהו, וכך גם במודל החדש שלנו. אלה, הכוללים: ביטחון, כלכלה, תחבורה, בריאות, רווחה ועוד, יהיו באחריות ובביצוע של הממשל הכללי, כפי שמתרחש כיום.

ב. **נושאי מדיניות חופפים:** הרצון להפריד בין נושאי מדיניות קשיחים שבאחריות הממשל הכללי לבין נושאי זהות שבאחריות הקהילות האזרחיות, עדיין מותר נושאים מעורבים שאנו מכנים בשם "הסוגיות החופפות" – אלו המשלבות בין השניים. למשל: מחלוקות בנוגע לאופי השבת, סוגיות מסוימות באתיקה רפואית וסוגיות בכלכלה, כגון תקציבי ילודה או כללי נטילת משכנתאות. בניית בתי ספר ותכנון אורבני אף הן סוגיות חופפות, בשל הצורך של המדינה להמשיך בבנייה או לקדם תכנון בהתאם לסטנדרטים ממלכתיים, מצד אחד, ומצד שני – לאפשר לקהילות להעניק חינוך זהותי (המהווה רק

חלק מהחינוך הרגיל) לבני קהילתן ולהשפיע על תכנון שכונות או ערים המיועדות להן. קיומם של "נושאים חופפים" מהווה אתגר למודל, המבקש להפריד בין נושאי הזהות לנושאי המדיניות הקשיחים. ואולם, לאחר דיון מעמיק בסוגיה, החלטנו לשלב את ההכרעות לגביהם ברשות המבצעת ובכנסת על שני בתיא, ולא בקהילות האזרחיות או במועצת האשכול הישראלי. נבחר להלן את הסיבות לכך.

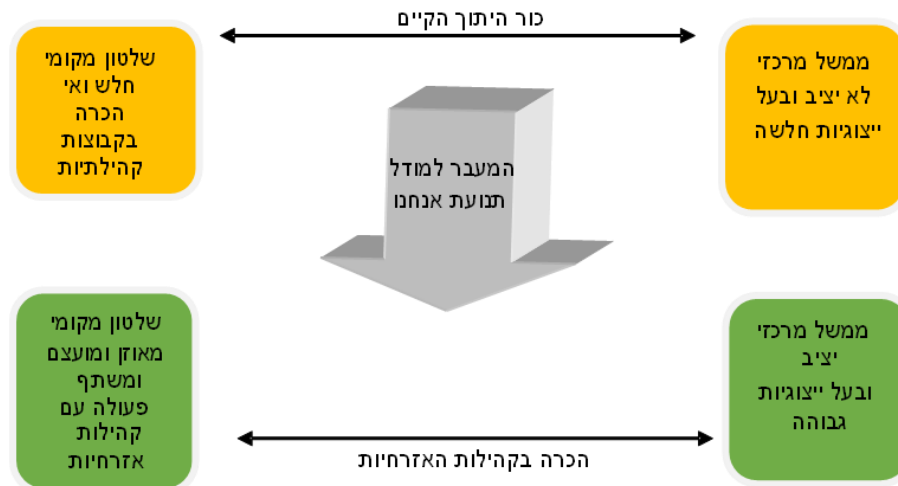
4.2 מבנה הממשל המוצע: מוסדות ורשויות השלטון

4.2.1 ההיגיון המסדר

לאור האתגרים שתוארו לעיל, תנועת "אנחנו" מציעה מבנה חלופי לממשל הישראלי. להלן עקרונות הליבה שלו:

1. **שלטון מרכזי משמעותי וממלכתיות מוסכמת:** חיזוק הרובד הממלכתי של ישראל כמדינה יהודית-דמוקרטית וניטרלית.
2. **חיזוק עצמאותן ויציבותן של שלוש הרשויות וחיזוק האיזונים ביניהן:** באמצעות כינון משטר חצי-נשיאותי בהשראת המודל הצרפתי וכינון פרלמנט נוסף (הבית העליון), אשר נציגיו ייבחרו בבחירות אזוריות-קהילתיות. בכך אנו סבורים שניתן יהיה להעניק לכנסת סמכות ממשית ונפרדת מהממשלה ולחזק את מידת הייצוגיות של האוכלוסייה, באופן שיאפשר לממשל המרכזי לכהן קדנציות מלאות ולהוביל מדיניות ארוכת טווח תוך הפחתת התלות במפלגות ובקבוצות לובי קטנות. קיום בחירות אזוריות-קהילתיות הוא אחד החידושים של המודל ויפורט בהמשך.
3. **החלת שוויון החירויות:** הכרה חוקתית בעצמאותן של כל הקבוצות בחברה הישראלית הרוצות להגדיר עצמן כקהילות אזרחיות העוסקות בנושאי הזהות.
4. **התאמת מבנה הפעולה של הרשויות המקומיות** לשינויים במבנה הממשל הכללי מחד גיסא, ושל הקהילות האזרחיות מאידך גיסא. כל זאת תוך הכרה כי הרשויות המקומיות ממשיכות להוות זירת הכרעות מרכזית של אזרחי המדינה.

נוסף על שיקולי ההיגיון המסדר, מבנה הממשל המוצע מייצג מעבר דינמיקה חדשה בין מרכז ומצד אחד, לביזור מצד שני. המעבר לקהילות אזרחיות המקבלות אחריות לניהול נושאי הזהות שלהן, כולל נוכחותן בתהליכי קבלת החלטות ברמה המקומית, וכן הקמתו של הבית העליון שנועד לייצר אינטרסים מקומיים ואזוריים, מייצגים דינמיקה חדשה של **ביזור המבנה הממשלי הישראלי וסמכויותיו**. בד בבד, המודל מציע לחזק את הממשל הכללי וסמכויותיו הן על ידי משטר נשיאותי, בגרסה שתוצג בהמשך, והן על ידי הפרדת נושאי הזהות מתוכו. שתי דינמיקות אלו יחדיו חשובות להבנת מבנה הממשל החדש ולהצלחתו, כפי שמוצג באיור הבא:



4.2.2 רשויות השלטון החדשות

נסביר להלן את מבנה הממשל ודרכי עבודתו. נתרכז במוסדות ובמנגנונים החדשים שבמודל.

4.2.2.1 רשות מבצעת במודל חצי נשיאותי

כפי שראינו, הממשל הכללי הנוכחי בישראל כפוף לטיפול הכנסת והממשלה במחלוקות הזהותיות של הקבוצות בחברה. על כן, יציבותו נשחקה מאוד החל משנות ה-80 ועד כדי מבוי סתום החל ממערכות הבחירות של 2019. אומנם, מודל השותפות הישראלית שלנו כבר מכיל אלמנטים שנועדו לייצב את הממשל הכללי ללא צורך לשנותו מבפנים. כך, ביזור העיסוק בזהות לקהילות האזרחיות אמור כשלעצמו למתן את המחלוקות ברמת השלטון המרכזי ובכך להגדיל את יציבותו. יחד עם זאת, אנו סבורים כי כל מודל משילות חדש מצריך תיקון גם במבנה הממשל, בהקשר ליציבותו ותוך מניעת כשלי הדמוקרטיה הפרלמנטרית הנוהגת בישראל, המאפשרים להפיל ממשלה מכהנת על ידי כל אחת מקבוצות הלחץ הקטנות בכנסת.

על כן, מודל תנועת "אנחנו" כולל משטר חצי נשיאותי, אשר בבסיסו מגדיל את מידת היציבות של הממשל. מודלים נשיאותיים בעולם נעים בין משטר נשיאותי מלא, דוגמת זה של ארצות-הברית, לבין משטר חצי נשיאותי כבצרפת. במודל הנשיאותי המלא, הנשיא נבחר בבחירות נפרדות מהבחירות לפרלמנט, ממנה בעצמו את ממשלתו, והפרלמנט אינו יכול להדיח אותו אלא במקרים קיצוניים. במודל החצי נשיאותי הצרפתי, מעמדו של הנשיא פחות. הוא נבחר אומנם בבחירות נפרדות, אך ראש ממשלתו נבחר על ידי הפרלמנט שגם הוא נבחר בבחירות נפרדות. לאחר בחירת ראש הממשלה, הדורשת גם את אישור הנשיא, ממנה ראש הממשלה את ממשלתו, אף זאת באישור הנשיא. נוסף על כך, הנשיא מחזיק בסמכויות ביצועיות ובאפשרות לפזר את הפרלמנט. מנגד, לפרלמנט שמורה הזכות בתנאים מסוימים להפיל את הממשלה, אך לא את הנשיא, שאותו ניתן להדיח רק בתהליך מיוחד⁹.

⁹ לפירוט המודל החצי נשיאותי בצרפת ראו:

Powell G. B. Strøm K. & Manion M. (2018). *Comparative Politics Today: A World View* (Twelfth). Pearson.

McCormick J. Hague R. & Harrop M. (2022). *Comparative Government and Politics: an Introduction* (12th ed.). Bloomsbury Academic.

מתווה תנועת "אנחנו" למודל הנשיאותי שואב את השראתו מהמודל הצרפתי ומתאימו למקרה הישראלי. במודל הישראלי שאנו ממליצים עליו, הרשות המבצעת כוללת נשיא, ראש ממשלה וממשלה הנתונים לפיקוחה של כנסת מחוזקת ועצמאית מצד אחד, ומערכת יחסים יציבה מצד שני. במודל המשילתי החדש, תפקיד הנשיא שונה לחלוטין מתפקידו כיום בישראל, ובפועל, מחליף במהותו את תפקיד ראש הממשלה כיום בכפוף לשינויים רבים נוספים.

מאפייני המודל החצי נשיאותי המוצע

1. הנשיא נבחר בבחירות ישירות.
2. מתקיימות בחירות כלליות לשני בתי פרלמנט: בית תחתון בבחירות ארציות יחסיות ומפלגתיות, בדומה לכללים הנהוגים כיום בבחירות לכנסת, ובית עליון בבחירות אזוריות (ראו להלן).
3. ראש הממשלה ממונה על ידי הנשיא (בניגוד למודל הצרפתי שבו הוא נבחר על ידי הפרלמנט בהסכמת הנשיא), ועל כן מהווה זרוע ביצועית של הנשיא.
4. ראש הממשלה ממנה את שרי הממשלה, על דעת הנשיא, ותפקיד הממשלה הוא להגשים את מדיניות הנשיא.
5. שני בתי הפרלמנט יחדיו רשאים לפזר את הממשלה כולה ברוב רגיל, אך ללא יכולת להדיח את הנשיא בצעד זה.
6. הנשיא רשאי לפזר את הפרלמנט על שני בתיו ולהכריז על בחירות אליו, אך לצורך זה יצטרך גם הוא להתפטר.
7. מנגד, שני הבתים יחדיו יכולים להדיח את הנשיא ברוב מיוחד ובמקרים מיוחדים של אי תפקוד הנשיא, כמקובל בכל המשטרים הנשיאותיים. בעשותם כן, יפזרו גם את עצמם.
8. על מנת לחזק את עצמאותן של שלוש הרשויות, חברי הממשלה, כמו גם ראש הממשלה, לא יכהנו כחברי כנסת.
9. אשר לפיקוח הכנסת על הממשלה, מעבר לדרכי הפיקוח הקיימות של הבית התחתון (הכנסת של היום) שייוותרו בעינן, לבית העליון יהיו סמכויות פיקוח חדשות. הוא יוכל להגביל החלטות נקודתיות של שרי הממשלה ברוב רגיל, עד פעמיים בשנה. הנשיא יוכל להטיל וטו על החלטת אלה, אך הבית העליון יוכל להתגבר על הוטו הנשיאותי ברוב מיוחד. לאחר מכן הבית התחתון יוכל להתגבר על הוטו של הבית העליון ברוב מיוחד של 60%.

מבנה זה מעודד הגעה להסכמה בין גופי הרשות המבצעת לבין הפרלמנט. לנשיא ולבתי הפרלמנט ישנם מנופים משמעותיים האחד על השני – הפרלמנט רשאי לפזר את הממשלה ואף להדיח את הנשיא, והנשיא רשאי לפזר את הפרלמנט – והחשש ההדדי ביניהם צפוי לעודד הסכמה ויציבות. המודל החצי נשיאותי המוצע הוא חיוני למודל הממשל של תנועת "אנחנו". דווקא בשל הביזור הרב של מבנה הממשל בהצעתנו, ולאור חוסר היעילות המאפיינת את ממשלת ישראל בשנים האחרונות, קיימת חשיבות עליונה ליצירת יציבות ארוכת טווח ברשות המבצעת בכל הנוגע לתכנון וביצוע

המדיניות. לצד זאת, כאמור, המודל החצי נשיאותי המוצע מכיל בתוכו מנגנון הגנה חיוני מפני שרירות כוחנית של הנשיא.

4.2.2.2 הכנסת: רשות מחוקקת עם בית עליון ובית תחתון

מבנה פרלמנטרי של שני בתים מחוקקים נהוג במדינות רבות. ההיגיון שבבסיסו הוא הצורך לייצג אינטרסים אזרחיים מגוונים. למשל, להבחין בין אינטרסים ברמה אזרחית לבין אינטרסים ברמה ארצית.

למבנה המוצע להלן של הקמת שני בתי פרלמנט יש שני יתרונות: הראשון, לאפשר לבוחרים להצביע בארבעה פתקי הצבעה שונים לממשל הכללי. על ידי כך נפריד תחילה בין הנושאים השנויים במחלוקת בסוגיות של זהות לבין שאר הסוגיות, ולאחר מכן כל קבוצות האוכלוסייה תוכלנה להצביע יחד הן עבור הנשיא והן עבור מפלגות הבית התחתון¹⁰. כך אנו מקווים שיווצרו קואליציות רשתיות חוצות מגזרים. היתרון השני הוא ביצירתה של שיטת בחירות אזרחית. תיארונו לעיל כיצד הקוטביות הקיימת בחברה הישראלית, בצירוף שטחה הזעיר של ישראל, אינם מאפשרים לנו כיום לאמץ שיטת בחירות אזרחית ועל ידי כך לחזק את הייצוגיות הפרלמנטרית. אולם אנו סבורים כי הקמתן של קהילות אזרחיות א-טריטוריאליות, בצירוף הקמת בית עליון ובית תחתון, יאפשרו לחברה הישראלית לאמץ לראשונה את היתרונות של **שיטת בחירות קהילתית-אזרחית-מרוכדת** בבית העליון. בשיטת בחירות זו אנו נצביע לנציגים ולא לרשימות מפלגתיות. לפיכך, הנציגים תמיד יוכלו לנסות להיבחר מחדש ישירות מול קהל הבוחרים שלהם, ולא להיות תלויים בחסדיהם של הכוחות החזקים במפלגתם או במשמעת הקואליציונית. שינוי זה הינו חיוני כדי להעניק לכנסת עצמאות ממשית - בשונה מהמצב הקיים היום.

אנו מציעים להלן את פירוט תפקידם של שני הבתים אשר ירכיבו יחדיו את הכנסת ואת שיטת הבחירה אליהם. תפקידה של הכנסת יהיה לייצג את האוכלוסייה בממשל, לחוקק חוקים ולפקח על עבודת הממשלה כמקובל בדמוקרטיה ליברליות בכל העולם.

הבית התחתון של הכנסת

הבית התחתון של הכנסת במודל החדש יהיה כמעט זהה לכנסת המכהנת כיום. שיטת הבחירות לבית התחתון תהיה במתכונת **יחסית-ארצית**, כפי שקורה כיום. לצד זאת, פתק הבחירות יכלול בצדו השני קידום מועמדים ספציפיים, כדי שהמצביעים יוכלו להשפיע גם על הרכב הרשימות המפלגתיות כנהוג במדינות רבות. תפקידו של הבית התחתון יהיו דומים לתפקידי הכנסת כיום, קרי: לחוקק חוקים ולפקח על הממשלה. חקיקת החוקים תהיה במתכונת של אישורים הדדיים עם הבית העליון. כך יוכלו לקום מפלגות וקואליציות רשתיות חדשות וחוצות מגזרים, למשל: אזרחים חרדים, חילונים וערבים התומכים בהגנת הסביבה, מבלי להידרש לגורמים המפלגים ביניהם לעניין ההצבעה לבית התחתון.

¹⁰ פתקי ההצבעה לממשל המרכזי הם: הצבעה לנשיא, הצבעה לבית תחתון, הצבעה לבית עליון והצבעה לאשכול הישראלי. מעבר לכך עוד ארבע פתקי הצבעה: לקהילה האזרחית, לראש הרשות המקומית, למועצת העיר ולאשכול הישראלי המקומי (כפי שיוסבר בהמשך).

הבית העליון של הכנסת

הבית העליון של הכנסת מוקם על מנת לייצג אינטרסים אזוריים וליצור קשר ישיר של הנציגים עם הבוחרים. תפקידו של הבית העליון יהיו ליצור קשר בין הנציגים לבין הבוחרים, לחוקק יחד עם הבית התחתון ולפקח על עבודת הממשלה בכל הנושאים.

שיטת הבחירות לבית העליון הינה **קהילתית-אזורית-מרובדת**. שיטה זו מתגברת על העובדה שלא ניתן לחלק את שטחה הקטן של מדינת ישראל לאזורי בחירה בלי לפגוע בייצוגיות של קבוצות באזורים שונים. לדעתנו, עובדה זו מנעה עד כה מלכונן בישראל שיטת בחירות אזורית. בשיטה שאנו מציעים יחולקו תחילה מספר המושבים בפרלמנט לפי מספר האזרחים במדינה. לשם המחשה, אם בישראל ישנם כ-9.5 מיליון אזרחים בעלי זכות בחירה, ובבית העליון יהיו 200 מושבים – אזי כל מושב יהיה שווה ערך ל-47.5 אלף קולות. במקביל, אזרחי המדינה סיווגו את עצמם לפי שיוכם לקהילות אזרחיות. בכל שנת בחירות, ועדת הבחירות הממלכתית מטעם המדינה תבצע סקר ארצי. היא תסרוק את המדינה מצפון לדרום, ובכל קו רוחב שבו סך התושבים מקהילה אזרחית מסוימת הגיע ל-47.5 אלף חברים, הוא יוגדר כמחוז של אותה קהילה אזרחית. בשלב הבא יבוצעו תיקוני גבול קלים של חלוקת המחוזות בתוך כל אחת מהקהילות האזרחיות כדי להתאימם לשטחי הרשויות המוניציפליות. ועדת הבחירות הממלכתית תחזור על ההליך מספר פעמים, כמספר הקהילות האזרחיות שיוכרו על ידי המדינה. כך תתקבל מפה מרובדת של מחוזות הבחירה במדינה מבלי שהייצוגיות של הקהילות השונות תיפגע, שכן עליה מבוססת המפה מלכתחילה. לאחר שיוגדרו שטחי המחוזות המרובדים של כל הקהילות, המועמדים השונים מכל הקהילות האזרחיות יוכלו לבחור להתמודד בבחירות מטעם המחוזות השונים, ואזרחי ישראל יודעו על הקלפיות המיועדות להם. הליך זה יתרחש מחדש בכל שנת בחירות.

לשם המחשה, נניח שבהליך הסריקה מצפון לדרום של הקהילה הערבית בישראל נמצא שעד לשטח מעלות תרשיחא מתגוררים 47.5 אלף חברים בקהילה האזרחית הערבית. ונניח שבסריקה המקבילה נמצא שבאותו תא שטח מתגוררים 47.5 אלף חברים בקהילת עולי בריה"מ לשעבר. במצב זה, חברים משתי הקהילות יוכלו להגיע לקלפי משותפת במעלות תרשיחא, אך הם יקבלו פתקי הצבעה למועמדים שונים על פי השיוך הקהילתי שלהם. לאחר יום הבחירות, סף הכניסה לבית העליון ינרמל על פי מניין המצביעים בפועל (הקולות הכשרים) בהתאם לנוסחה שיוסכם עליה בהמשך.

גם למודל זה ישנו תקדים בינלאומי: הוא מתרחש למשל בניו זילנד ונועד להבטיח ייצוגיות של העם הילידי המאורי, אשר מצד אחד מוקצים לו שבעה מושבים בפרלמנט, ומצד שני הוא מפוזר על פני המדינה כולה. בשיטה הניו זילנדית האזורית-למחצה, הילידים המאורים יכולים להחליט אם הם נרשמים בפנקס הבוחרים של האוכלוסייה הכללית או בזה של העם המאורי. אם נרשמו בפנקס הבוחרים המאורי, הם יצביעו למושבים המיועדים להם, ללא קשר לשיוך האזורי הכללי שבו הם חיים¹¹.

¹¹ להרחבה אודות אפשרויות ההצבעה הייחודיות של המיעוט המאורי בניו זילנד ניתן לעיין להלן:

The Origins of the Māori Seats, <https://www.parliament.nz/mi/pb/research-papers/document/00PLLawRP03141/origins-of-the-m%C4%81ori-seats>

לסיכום, בסוף התהליך ייוצגו כלל הקהילות בבית העליון על פי גודלן היחסי באוכלוסייה. כך ייוצגו האינטרסים האזוריים בלי לפגוע בייצוגיות של קבוצות שונות באזורים שונים, וכן ייוצר קשר ישיר בין הבוחרים לנציגים. כך חברי וחברות הבית העליון יקבלו סמכות עצמאית לעמוד על דעתם ולהצביע על פי צו מצפונם. הם יפנו ישירות לבחוריהם מבלי להתחייב בהכרח למשמעת קואליציונית, לראשי המפלגות או לקבוצות לחץ פנים מפלגתיות.

הוועדה המתאמת בין הבית העליון לבית התחתון

על מנת לתאם את עבודת שני הבתים, תוקם על פי החוקה ועדה פריטטית משותפת לנציגי שני הבתים שתוסמך להכריע בכל מקרי אי ההסכמה בעבודתם, כמקובל בדמוקרטיות רבות בעלות שני בתי פרלמנט. **יודגש שכל דבר חקיקה יצטרך לקבל את אישור שני הבתים יחדיו.**

הנושאים החופפים והגנת מיעוטים

כפי שהובהר לעיל, הנושאים החופפים הוגדרו כסוגיות שמצד אחד נוגעות לנושאי זהות, ומצד שני לנושאים קשיחים כגון הקמת שכונות או תחבורה ציבורית בשבת. במודל שהצענו, הממשל הכללי יהיה אחראי עליהם באמצעות הרשות המבצעת והכנסת על שני בתיה, ולא האשכול הישראלי או הקהילות האזרחיות. כך נמנע מסרבול נוסף של הגדרות משפטיות מורכבות.

לצד זאת, אנו סבורים שעצם העיסוק בנושאים החופפים לא יעודד הקמת מפלגות קטנות כפי שהן קיימות היום בכנסת. לכך יש שתי סיבות עיקריות: הראשונה היא שבניגוד למודל שלנו, בכנסת הנוכחית יש עיסוק נרחב בליבת תחומי הזהות. לפיכך, הרבה יותר קל לשכנע את הציבור לצופף שורות ולהצביע למפלגה קטנה כדי להגן על "לומדי התורה" או כ"הגנה מפני הדתה", מאשר כדי לשנות את הקריטריונים בסוגיות החופפות שהן טכניות בעיקרן וחסרות כוח משיכה, כמו למשל ההגדרות של מינהל התכנון לעניין מעלית שבת. הסיבה השנייה היא שמבנה המשטר החצי נשיאותי ושיטת הבחירות האזורית לבית העליון יוצרים מנגנון אל-כשל: גם אם ציבור מסוים יחליט בכל זאת להצביע כגוף אחד למפלגה מסוימת לכל אורך ורוחב הממשל על כל רבדיו, עדיין מנגנוני ההגנה מפני סחטנות בממשל שלנו ימנעו מנציגיו לקבל כוח פוליטי מעבר לגודלם. לנציגים בבית העליון יש שיקול דעת עצמאי, ופיזור הממשלה מצריך הצבעה בשני הבתים גם יחד. מנגד, הקמת הממשלה מתבצעת על ידי הנשיא שנבחר בבחירות כלל ארציות ולא מגזריות. לכן, אנו סבורים שכוח הסחטנות של המפלגות הקטנות צפוי להיות חלש יותר.

אולם גם אם כלל המנגנונים שהוצגו לעיל לא ימנעו תוצאות כושלות, עדיין אנו סבורים שעדיף לאמץ את המודל מאשר להמשיך במצב הקיים. בכל תרחיש עתידי של כשל זה או אחר, ההצבעה במתכונת המוצעת עדיין מאפשרת הגנה על מיעוטים תרבותיים. ועל כל אדם להביא בחשבון שהוא עצמו עשוי להיות בקבוצת מיעוט בהינתן שינוי דמוגרפי או אידיאולוגי כזה או אחר.

4.2.2.3 מועצת האשכול הישראלי

כמו הבית העליון והבית התחתון, גם מועצת האשכול הישראלי היא בעלת מעמד חוקתי, אשר קיומה ונושאי הדיון שבסמכותה יוסדרו באמצעות החוקה העתידית. תפקידה היחיד של מועצת האשכול הישראלי הוא לאשר או לדחות את תוכניות הממשלה בתחום הזהות של אזרחי המדינה (חינוך לזהות ותרבות או הסדרי השוויון השמור במרחב הציבורי המשותף). תחום הזהות, כזכור, אינו מטופל על ידי הבית העליון או הבית התחתון. ונדגיש כי האשכול הישראלי יעסוק אך ורק בסוגיות החינוך לערכים, שירותי תרבות והסדרי שוויון שמור במרחב הציבורי המשותף, ולא בתחום שירותי הדת כמתואר בפרק 2.

מבחינת הרכבה, מועצת האשכול הישראלי היא גוף קטן המורכב מנציגי הקהילות האזרחיות. כל קהילה אזרחית תשלח אליו נציגים על פי גודלה היחסי, והם ייבחרו בבחירות ישירות על ידי חברי הקהילה. סביר להניח כי מועצת האשכול הישראלי תכיל כ-40-50 חברים בלבד. מספר הנציגים של הקהילות השונות באשכול הישראלי יותאם לגודלה היחסי של הקהילה בחברה הישראלית.

דרך פעולתה של מועצת האשכול הישראלי בתחומי החינוך לזהות, התרבות והסדרי השוויון השמור:

1. **תכנון על ידי הרשות המבצעת:** הרשות המבצעת תקבע את תוכניתה בשלושת התחומים, בדומה למסגרת העבודה שלה כיום (כגון משרד החינוך בתחום החינוך לזהות; משרד התרבות בתחום התרבות; משרד התקשורת בתחום שידורי תאגיד כאן; והרשות לשוויון חירויות בתחומי השוויון השמור וכיוצא באלו).

2. **אישור על ידי מועצת האשכול הישראלי בנוגע לתחומי התרבות והחינוך לערכים:** על תוכניות הרשות המבצעת בתחומים הללו לקבל את אישורה של מועצת האשכול הישראלי. סמכות זו היא סמכות פיקוח, היחידה של גוף זה. בדרך זו, יופרד העיסוק בזהות מנושאי הליבה הקשיחים שעליהם תהיה אמונה הכנסת, ובמקום זאת היסודות ההטרואגניים של החברה הישראלית יקבלו ביטוי בניהול תחומי הזהות. באופן זה אנו משערים גם שהניכור כלפי מוסדות המדינה יקטן. במקום שכל קבוצה בחברה הישראלית תאשים את רעותה ב"השתלטות" על מנגנון ממשלתי תרבותי ותקשורתי זה או אחר, החל מיישום הצעתנו יובהר שנציגי כל הזרמים מפקחים על הממשלה בתחומים אלה על פי גודלם היחסי בחברה ובשקיפות מלאה. לשם המחשה, הרשות המבצעת תוכל להגדיר את הקריטריונים הכלליים למימון תכניות השידור בתאגיד השידור הציבורי, בדומה למצב הקיים היום. לאחר מכן מועצת האשכול הישראלי תוכל לאשר או לדחות את הצעת הרשות המבצעת. אם התוכנית תידחה, הרשות המבצעת תאסוף את הערות המועצה ותנסח מחדש את התוכנית עד שזו תאושר ברוב קולות. לאחר מכן, היוצרים והיוצרות של תאגיד השידור יפיקו את התוכניות תוך שמירה קפדנית על חופש היצירה שלהם בדומה למצב כיום. למשל, ניתן יהיה לדרוש שיינתן זמן מסך הולם לשידורים בערבית או באמהרית, אך ייאסר על הממשלה לעסוק במהות התכנים או בדעות המושמעות בשידורים. מתכונת זו תשמור הן על ההיגיון הפנימי הכולל של שידורי התאגיד, תוך מתן ביטוי למבנה הקהילתי החדש בשידוריו, והן על חופש היצירה הדרוש לתאגיד. במקביל, הקהילות השונות יוכלו להקים ערוצים נפרדים מתקציבן, כגון שידורי רדיו או אולפני שידור אינטרנטי.

3. **ביצוע על ידי הרשות המבצעת:** לאחר קבלת אישור מרוב הנציגים במועצת האשכול הישראלי, יופצו התוכניות הממשלתיות בכל מסגרות התרבות והחינוך השייכות לממשלה ולקהילות האזרחיות. למרות זאת, לקהילות האזרחיות שמורות גם דרכי פעולה נוספות:

א. **תוספת קהילתית לתוכניות החינוך והתרבות של המדינה:** כל קהילה אזרחית תוכל להשתמש בתקציב הפעולה הניתן לה על ידי המדינה על מנת להוסיף רכיבים עצמאיים לתוכניות החינוך לזהות ותרבות של המדינה אשר קיבלו את אישור מועצת האשכול הישראלי. רכיבים נוספים אלה יהיו באחריות ובמימון הקהילה המעוניינת בהם (כזכור לקהילה יש תקציב מדינתי המוגדר בחוקה ועליו ניתן להוסיף דמי חבר פרטיים).

ב. **התנגדות קהילתית לתוכניות החינוך והתרבות של המדינה:** בידי הקהילות האזרחיות תישמר הזכות להתנגד לתוכניות החינוך והתרבות של המדינה ולהחליפן בתוכניות עצמאיות. במקרה זה, הקהילות תשתמשנה בתקציב הפעולה הניתן להן על מנת לקיים תוכניות משל עצמן. יצוין כי קהילות שיחליטו להשתמש בתוכניות של הממשל הכללי ירוויחו על ידי כך הגדלה נוספת במשאביהן, משום שכך יתפנה עבורן תקציב זמין נוסף לשימושים אחרים. בהתאמה לכך, קהילות שיחליטו להתנגד לתוכניות הממשל הכללי יפסידו את המשאבים התוספתיים. ונזכיר כי היקף תקציב הפעולה של הקהילות חושב על פי עלות תוכניות החינוך והתרבות הקיימות כיום, ולכן הוא אמור להספיק להן לצורך קיום תוכניות עצמאיות. מתכונת זו נועדה לעודד קהילות להשתמש בתוכניות שאושרו על ידי מועצת האשכול הישראלי.

ג. **הסדרי השוויון השמור במרחב הציבורי:** יודגש כי בכל הנוגע להסדרים אלה, הנוגעים ממהותם למרחב הציבורי המשותף, הקהילות לא יוכלו לפעול עצמאית. כלל ההסדרים בסוגיה הזו פורטו לעיל בפרק השוויון השמור.

אנו סבורים שהאפשרות הזו של הקהילות האזרחיות, להוסיף או להתנגד להכרעות האשכול הישראלי בתחומי התרבות והחינוך לערכים, היא חיונית. בלעדיה, לא סביר שהאוכלוסיות השונות בחברה הישראלית יסכימו להעניק לממשל הכללי כוח כה רב להגדיר תוכניות תרבות וחינוך לערכים עבור כלל האזרחים ללא הבחנה. דווקא היכולת הזו "להוציא מהחדר" קבוצות סרבניות תאפשר למרכז הפוליטי לקבל הכרעות גם בסוגיות הליבה הזהותיות השנויות במחלוקת, בידיעה שהזכויות של כולנו תישמרנה. בחברה שסועה כמו זו הישראלית, סביר להניח שכל אחד ואחת מאיתנו ייאלצו להשלים לעיתים עם החלטות שאינן לרוחם באשכול הישראלי, ולכן אסור שלמוסד זה יהיה כוח רב מדי. לפיכך, כדי לאפשר את יישומו של המרכיב המגבש והמלכד שהאשכול הישראלי צפוי להפעיל, חייבת להיות נלווית לו הגנת מיעוטים חזקה.

כללו של דבר, בכל הנוגע לשירותי תרבות וחינוך לערכים, האשכול הישראלי אינו מקבל הכרעות המחייבות את כולם, אלא החלטות הרצויות בעיני רוב האזרחים. באשר להסדרי השוויון השמור, החלטות אלו של האשכול הישראלי אכן יחייבו את כל הקהילות אך ייבחנו מחדש באופן מחזורי.

דרך פעולתם של שירותי הדת

תחום הדת שונה בדרכי פעולתו במסגרת המודל שלנו. תחום זה יבוצר לחלוטין ויימסר במלואו לניהול על ידי הקהילות האזרחיות, כמתואר בפרק 2 המבאר את עיקרון הניטרליות במודל המוצע. במסגרת ביטול תפקידו של הממשל הכללי בתחומי הדת והעברת תקציביו לידי הקהילות, יבוטלו המוסדות הבאים: המשרד לשירותי דת, הרבנות הראשית, בתי הדין הרבניים והמועצות הדתיות. לצד זאת, אנו מציעים להקים את **הרשות לצביון השבת** אשר תשאף לגשר ככל הניתן על פערים בנושא השבת באמצעות תמריצים לא מחייבים. כך, למשל, רשות השבת תוכל להציע רעיונות שיאפשרו הפעלת מוזיאונים בשבת מבלי לפגוע בחוויית המבקרים. רשות זו לא תוכל לפתור את כל המתחים, אך היא תוכל לרכז אותם וליצור מתחמים שיפגישו בין דתיים וחילונים בימי השבת. בכך היא תתרום לאיחוי הקרעים בעם.

ביטול המוסדות לעיל הוא נגזרת ישירה של מודל הקהילות האזרחיות הא-טריטוריאליות, אשר מעניק להן סמכות ותקציב לנהל את שירותי הדת בעצמן. במסגרת זו יוכלו קהילות להקים לעצמן בתי דין רבניים, מוסדות כשרות, בית כנסת ומקוואות, מוסדות גיור ורישום נישואין (בתיאום עם הרישום במשרד הפנים)¹².

שירותי הדת יינתנו לאזרחים בפועל באמצעות שיתוף פעולה בין הקהילות האזרחיות לבין הרשויות המקומיות. הקהילה תעביר תקציבים לרשויות מקומיות לצורך הקמה והפעלה של שירותי דת, על בסיס תקציב שקיבלה מהמדינה ושחושב על פי נוסחה תקציבית אשר תעוגן בחוקה ותפורט להלן. הסטנדרטים למתן שירותי דת ייכללו בנוסחים חדשים של החוק המדינתי הנוגע לרשויות המקומיות, כדי למנוע מצב של סירוב מצידן למתן שירותי דת כפי שיפורט להלן. במקרים של אי הסכמה בין הרשויות, תישמר לקהילה האזרחית אפשרות הפעולה באמצעות מתחמים אזוריים, אשר ניהולם יהיה באחריותה ובסמכותה העצמאית או באמצעים פרטיים. בהמשך נפרט על אודות הסדרים אלה.

4.2.2.4 הקהילות האזרחיות

הקהילות האזרחיות יהיו מוכרות בחוקה החדשה, וכך גם מספר חבריהן ונוסחת התקציב שלהן. על מנת להתנהל, בכל קהילה ייבחרו הגופים הבאים לצורך הוצאה לפועל של המשימות:

1. **מועצת הקהילה:** תיבחר בבחירות חופשיות של חברי הקהילה ותקבל החלטות על התנהלות הקהילה וחוקיה.
2. **הוועד המנהל של הקהילה:** יכלול את בעלי התפקיד בשכר אשר יפעילו את תוכניות הקהילה. ועד זה יהווה מעין רשות מבצעת של הקהילה.

4.2.2.5 הרשויות המקומיות

התאמת מבנה הרשויות המקומיות למבנה הממשל המוצע על ידנו מחייבת ניתוח מעמיק של אתגרי השלטון המקומי תחת מודל כור ההיתוך הקיים היום. בניגוד לממשל הכללי, העוסק בנושאי הזהות הפרטית של האזרחים, כגון בתחומי הגיור, הגירושין וקביעת אופיים של זרמי החינוך הממלכתיים, הרשויות המקומיות כמעט ואינן עוסקות בכך. השפעתן על הזהות הפרטית של האזרחים מוגבלת

¹² אנו מדגישים כי דרכי הגיור, הנישואין ורישום הנישואין יימסרו לקהילות האזרחיות. נהיר לנו שדרכי הפעלתם דורשים דיון נוסף ורחב, ולשם כך ניתן לעיין במסמכי התנועה באתר: anahnu.org.il.

ביותר. לעומת זאת השפעתן על המרחב הציבורי היא רבה יותר, למשל באמצעות מתן היתרים למצעדי גאווה או לתפילות במרחב הציבורי. מטבע הדברים מחלוקות על אופיו של המרחב הציבורי קלות יותר לפתרון מאשר מחלוקות הנוגעות לזהות הפרטית של אזרחי המדינה. לכן נדמה לעיתים שהמתחים הפוליטיים ברשויות המקומיות רגועים יותר. לאור זאת, מתפתחת בשנים האחרונות גישה ולפיה יש לחזק את הרשויות המקומיות כדי לפתור את הבעיות שיצר כור ההיתוך. אולם אנו סבורים שחיזוק הרשויות המקומיות אינו יכול לעמוד לבדו, בשל מספר סיבות:

ראשית, גם אם נקבל את ההנחה שהרשויות המקומיות "רגועות" יותר, עדיין ניהולן לא יאפשר להכריע מה ייעשה בנוגע לאותם תחומי זהות שנויים במחלוקת הנוגעים לזהות הפרטית של האזרחים. מי יכריע לגבי הגיור או לגבי זרמי החינוך? אם נמסור את ההכרעות הללו לידי הרשויות המקומיות, אזי כל התופעות השליליות של כור ההיתוך יהפכו להיות מנת חלקן של הרשויות המקומיות. בשל גודלן הקטן והקרבה הגיאוגרפית בין השכונות והיישובים, אנו משערים שרעיון זה יגדיל את המתחים בחברה הישראלית ולא ימתן אותם.

שנית, הרשויות המקומיות חשופות לאתגר שממשלת ישראל אינה חשופה אליו – שינוי מהיר של ההרכב הדמוגרפי בעיר. כאשר שינוי מעין זה מתרחש בעקבות רכישת קרקעות ודירות, אזי ההרכב הפוליטי של מועצת העיר משתנה, וכתוצאה מכך עשוי להתרחש זעזוע פוליטי גדול. כך קרה בטבריה, בבית שמש, בשכונות רבות בירושלים ובערים נוספות ברחבי המדינה. לכן, קיימת נטייה רווחת מצד פוליטיקאים בשלטון המקומי לנסות למנוע זעזועים גדולים בהרכב הדמוגרפי בעיר כדי לשמר את כוחם. לדעתנו, זו אחת הסיבות המרכזיות שבגינן ערים ויישובים רבים בכל רחבי הארץ עברו תהליכי הומוגניזציה תרבותית מאז שנות ה-80. ככל שתהליך התרחקות האוכלוסיות זו מזו ילך ויעמיק, כך החברה הישראלית תמשיך להתפורר. בעיה זו מובילה לאתגר הבא.

שלישית, היעדר מנגנון חוקתי להגנת מיעוטים תרבותיים ברמה המקומית מאפשר למנהיגות הפוליטית ברשויות המקומיות לפגוע קשות בקבוצות אוכלוסייה שאינן נושאות חן בעיניה. ניתן למשל להשפיע על הליכי התכנון והקצאת הקרקעות למוסדות ציבור כך שרק המקורבים לשלטון יקבלו משאבים, ומי שבאופוזיציה ייאלץ להסתדר בלעדיהם. מצב זה יוצר לעיתים סיטואציה פוליטית כוחנית למדי ברשויות המקומיות, חמורה אף מזו הקיימת בכנסת ובממשלה. להלן נביא מספר מקרי בוחן מקומיים שימחישו את טענתנו זו.

רביעית, כלל התופעות הללו מעצימות את הצבעת הזהויות ברשויות המקומיות. התופעה שבמסגרתה תושבים מצביעים למפלגה לפי שיוך דתי, חילוני או חרדי בלבד, ולא לפי ביצועיה בתחום התשתיות המקומיות או יצירת מקומות תעסוקה, רווחת בכל רחבי המדינה.

בשל ארבע הסיבות, אנו סבורים שיש להעצים ולחזק את הרשויות המקומיות כעניין העומד בפני עצמו וכחלק מהמודל שיוצע להלן. ואולם, לא ניתן להסתפק בכך, ואנו סבורים שיש להתאים את עבודת הרשויות המקומיות למודל. עיקר ההתאמה הנחוצה לדעתנו היא הפרדה מקומית בין סוגיות ממלכתיות לבין נושאי זהות, ממש כמו בממשל הכללי. הנימוק לכך זהה: אנו מעוניינים לאפשר להנהגה המקומית, בעיקר בערים המעורבות, ליצור קואליציות רשתיות ולאתר מרחבי פשרה באמצעות הגמשת הקשרים בין הנושאים השונים. כך למשל, יוקם בכל רשות מקומית "מועצת אשכול ישראלי מקומי" על מנת להכריע בסוגיות השונות בשיתוף עם ראשי הקהילות בעיר בנוגע לתחום הזהות, למשל ביחס לתקציבי התרבות, הקמת בתי ספר, מבני דת ועוד.

4.2.2.6 מועצת אשכול ישראלי מקומי

אנו מציעים שבנוסף למועצת העיר הקיימת, שתעסוק בנושאים הממלכתיים-מקומיים, תוקם מועצת האשכול הישראלי המקומי שתעסוק בנושאי הזהות ובנושאים נוספים בעלי רכיבי זהות (למשל בניית בתי ספר). מועצת האשכול הישראלי המקומי תוקם בכל רשות מקומית או באגד רשויות מקומיות קטנות. האשכול יורכב על פי שיטת הצבעה שתיקבע בחוק ותשקף את גודלן היחסי של הקהילות האזרחיות השונות בשטחה המוניציפלי של הרשות המקומית.

למועצת אשכול ישראלי מקומי יש מספר יתרונות: ראשית, הדיונים בה ייערכו בשקיפות מלאה – בשונה מהמצב כיום שבו הדיונים באותם נושאים נעשים לעיתים תכופות באופן לא רשמי ומאחורי דלתיים סגורות. שנית, עצם הקמתה של המועצה יצמצם את היכולת של הקהילות השונות לנקוט סחטנות וקישור בין הסוגיות השונות. שלישית, החלטות המועצה יתבססו על מידע מדויק באשר לגודלן היחסי של הקהילות האזרחיות השונות בעיר, ובכך יגדילו את לגיטימיות ההחלטות. משמע שלקהילה הגדולה ביותר בשטח העיר יינתן כוח ההשפעה הגדול ביותר במועצה, וכך זעזועים מקומיים יתמתנו ויואטו. לצד זאת, יוגדרו להלן מנגנונים שנועדו להגן על קהילות המיעוטים בשטח הרשות המקומית, היה ומועצת האשכול הישראלי המקומי תסרב לשרתן.

4.3 השלכות מבנה הממשל על מינהל החינוך וכתובת תוכניות לימודים

למודל תנועת "אנחנו", המעביר את האחריות לחינוך לזהות אל הקהילות האזרחיות, יש השלכות על המינהל החינוכי ועל כתיבת תוכניות הלימודים. מסיבה זו, אנו מקדישים לנושא חלק מיוחד.

4.3.1 הפעולות החינוכיות הכלולות בהפעלת מודל הממשל החדש

המודל ייצר את הפעולות הבאות, חלקן חדשות וחלקן קיימות:

1. הממשל הכללי (משרד החינוך) יפתח תוכניות לימודים עבור כלל האוכלוסייה.
2. תוכניות הלימוד של הממשל הכללי יגיעו לאישורה של מועצת האשכול הישראלי.
3. קהילות אזרחיות שירצו להוסיף לחבריהן תוכניות יצטרכו לפתחן בעצמן, לגייס מורים להפעלתן ולהפעילן בתוך בתי הספר המדינתיים או הקהילתיים.
4. קהילות אזרחיות שירצו לקיים תוכניות לימוד משל עצמן במקום אלו שאושרו על ידי מועצת האשכול הישראלי, יצטרכו לפתחן בעצמן, לגייס מורים להפעלתן ולהפעילן בתוך בתי הספר העצמאיים שלהם. כל זאת, על חשבון התקציב החוקתי הניתן להן.
5. בתי הספר בכל רמות הלימוד יפעלו במתכונות האפשריות הבאות:
 - א. בית ספר מדינתי, שבו מופעלות רק תוכניות משרד החינוך שאושרו על ידי מועצת האשכול הישראלי, ואין בו תוכניות ייחודיות של קהילות אזרחיות.
 - ב. בית ספר קהילתי, אשר כל תלמידיו שייכים לקהילה אזרחית אחת, ומופעלות בו תוכניות מאושרות של מועצת האשכול הישראלי בצירוף תוכניות ייחודיות של הקהילה, אם היא תרצה בכך.
 - ג. בית ספר משולב, שבו מופעלות תוכניות משרד החינוך שאושרו על ידי מועצת האשכול הישראלי בחלק מהשעות, ובחלק אחר מופעלות תוכניות ייחודיות של קהילות אזרחיות ועל חשבון.

ד. **בית ספר עצמאי**, אשר כל תלמידיו שייכים לקהילה אזרחית אחת, ומופעלות בו רק תוכניות עצמאיות של הקהילה ועל חשבונה.

6. **שימוש גובר במודל סגל א-סגל ב**: בבית ספר קהילתי או משולב שבו יש צורך בחלוקת שעות בין קהילות שונות באותו מוסד, או בתוכניות שונות של קהילה יחידה המאכלסת בית ספר שלם בשלמותו (למשל: התוכנית של משרד החינוך בחלק אחד של היום, והתוכניות התוספתיות של הקהילה בחלק שני) – ייעשה שימוש במודל סגל א-סגל ב. מודל זה מקובל בישיבות תיכוניות של הציבור הדתי-לאומי שבהן קיימים שני סגלים המלמדים את התלמידים – האחד בחלקו הראשון של היום לצורך "לימודי קודש", והשני בחלק השני לצורך "לימודי חול". השימוש במודל מנהלי זה מראה שהוא אפשרי, ויכול פוטנציאלית לשמש גם את המודל החינוכי שלנו. יודגש כי סגל המורים מטעם הממשל הכללי יאויש תמיד על ידי מורים מכלל הקהילות והקבוצות בחברה הישראלית. קהילות שיבחרו ללמד באמצעות סגל המורים העצמאי של הקהילה, יוכלו לעשות כן מתקציבן העצמאי.

4.3.2 הנחות יסוד על המינהל החינוכי

1. **מספר עובדי ההוראה**: בישראל יש מספר מוגבל של עובדי הוראה במערכות השונות, ואף קיים בהם מחסור. מודל התנועה מכיר בכך ואינו מבקש להגדיל את מספר המורים במערכת.
2. **הכשרת מורות ומורים**: מוסדות ההכשרה למורים הם הגופים שיכשירו אותם גם במודל שלנו, אולם חלוקת המוסדות לזרמי החינוך הקיימים כיום תצטרך לעבור אדפטציה. הכשרת המורים לתוכניות הלימוד המדינתיות תמומן על ידי הממשל הכללי עבור כלל האוכלוסייה, ללא הבחנה בין קבוצות שייכות. הכשרת המורים לתוכניות הלימוד הקהילתיות תמומן על ידי הקהילות האזרחיות.
3. **פיקוח**: הפיקוח על החינוך יימשך, אך יעבור אדפטציה למודל.
4. **ניהול בתי ספר**: מנהלי ומנהלות בתי הספר הן הדמויות המובילות את בתי הספר על פי תפיסת עולמם. הגמישות הניהולית שלהם תימשך, תוך התאמת אחריותם גם לנוכחות התוכניות החינוכיות של הקהילות האזרחיות בבית ספרם.

4.3.3 השלכות של הפעלת המודל במיטבו

בהתאם לפעולות החינוכיות החדשות שייווצרו ולהנחות שלעיל על מינהל החינוך, להלן ההשלכות של הפעלת המודל.

1. **מקצועיות עובדי החינוך**: עובדי החינוך של הממשל הכללי (מורים, מנהלים, מפקחים) הם אנשי מקצוע והם אינם "שייכים" לקהילה אזרחית זו או אחרת. במקצועיותם, הם ישרתו את כל בתי הספר ואת כל התוכניות החינוכיות. יתרה מזאת, אנו מצפים כי שיתופי הפעולה שייווצרו בין הקהילות האזרחיות בבתי הספר המעורבים ובמערכות החינוך הבלתי פורמלי יאפשרו דינמיקות עירוב שלא אפשריות כיום, למשל שיתופי פעולה רחבים יותר בין הקהילות הדתיות והחילוניות שירצו בכך. לצד זאת, בתוכניות התוספתיות של הקהילות ובבתי ספר השייכים במלואם לקהילה ספציפית, תמשיך להתאפשר בחירת מורים המזדהים עם ערכי הקהילה המדוברת.

2. **חינוך ממלכתי מאוחד**: הפעלת המודל במיטבו, לאחר תקופת מעבר, תהיה כרוכה בביטול ארבעת זרמי החינוך הקיימים, מפני שלא יהיה בהם עוד צורך. משמע שהמחיצות הפנימיות במטה משרד החינוך יתבטלו, ובהתאמה גם המחיצות בין האוכלוסיות יוסרו. השונות בחינוך תבוא לידי ביטוי במנגנון החינוכי של הקהילות האזרחיות, או בתוכניות לימוד ייחודיות שעליהן תחליט ההנהלה המאוחדת של משרד החינוך הכללי בפיקוח האשכול הישראלי. ויודגש כי השונות בחינוך בין הקהילות תאפשר להן לשמור על הוויית קהילתן, כפי שקורה כיום בבתי ספר של זרמי חינוך ספציפיים. למשל: לבחור מורים כהבנתן, לדרוש קוד לבוש לתלמידים ולמורים ולחייב כללים לשמירת כשרות. כך יקרה בכל המסגרות העצמאיות של הקהילות האזרחיות, אשר ימומנו מתקציב הקהילות בהתאם למודל שייבחר על ידן (בתי ספר משולבים, קהילתיים או עצמאיים).
3. **פיקוח אחיד**: ביטול זרמי החינוך ידרוש גם את ביטול ההבחנות בין סוגי הפיקוח של זרמי החינוך הקיימים. הפעלת המודל במיטבו, לאחר תקופת מעבר, תיצור מקצוע פיקוח אחיד, אשר יפקח על כל סוגי בתי הספר. סט הסטנדרטים שעל פיהם יפוקחו בתי הספר ייקבע על ידי משרד החינוך על בסיס הערכים הממלכתיים של המדינה. נדגיש שהפעלת מודל פיקוח אחיד לא תעמוד בסתירה לזכותה של כל קהילה לפעול באורח עצמאי לחלוטין בהתאם לתקציב שיעמוד לרשותה. במקרה כזה, של קהילה שפרשה מתוכניות האשכול הישראלי, מעמד הפיקוח יהיה ממליץ ולא מחייב. כל קהילה שכזו תוכל להחליט אם היא מקבלת את המלצת משרד החינוך באמצעות הצבעה שקופה במוסדותיה הדמוקרטיים.
4. **שוויון שמור בתוכניות הלימוד**: פיתוח תוכניות הלימודים הן בממשל הכללי והן בקהילות האזרחיות ייעשה בכפוף לעקרונות השוויון השמור. במסגרת זו ייאסר לפתח תוכניות המעודדות הסתה וגזענות. היה והצדדים לא הגיעו להסכמה, ההכרעה תימסר לבית המשפט העליון שיבחן אם עומדת לקהילה הזכות לעצמאות חוקתית, או שיש בכך משום פגיעה בעקרונות השוויון השמור.

4.3.4 השלכות על החינוך בעת תקופת המעבר

ההשלכות על תקופת המעבר יידונו בפרק ייעודי בהמשך. לצד זאת, נבקש להדגיש כבר עתה מספר השלכות שעשויות להתקיים בתקופת המעבר בכל הנוגע להתנהלות בתי הספר.

המעבר למודל תנועת "אנחנו" בחינוך ייעשה אומנם בהדרגה, אך הוא יכלול בתוכו "רגע סינגולרי" של זיהוי כלל הקהילות האזרחיות בישראל, עד לרמת הרשות המקומית ולבית הספר הקיים. מרגע זה ייווצר מצב שבו יזוהו קהילות התלמידים ושייכותם לקהילות אזרחיות ספציפיות. בתסריט זה, ולאורך תקופת המעבר:

1. השינוי ברמה הארצית יגרור שינויים אפשריים בבתי הספר, בקהילות החברות בו ואף בשינוי תוכניות וסדר הלימוד. על כן, יוקדש זמן חינוכי בבתי הספר על מנת להסביר לתלמידים, למורים ולמנהלים את מהות השינוי והשלכותיו בעתיד.
2. יבוצעו הכשרות למורים ולמנהלים בנוגע למהות השינוי והשלכותיו בעתיד.
3. בשנה הראשונה שלאחר סיום ההכשרות השונות לא ישתנה דבר באופן פעולת בתי הספר.

4. לקראת השנה השנייה תתוכנן עבודת בית הספר לאור שיוך התלמידים שבו לקהילות השונות בו, ותפורסם תוכנית בית הספר במתכונת ראשונית של המודל החדש, על מנת לאפשר הרשמת תלמידים אליו.

4.4 השלכות מבנה הממשל על תכנון ערים והקמת בתי ספר

מבנה הממשל המוצע על ידנו הוא א-טריטוריאלי ביסודו. אולם מטבע הדברים, גם בו קיימים היבטים טריטוריאליים, כמו למשל הבחירות האזוריות לבית העליון. מובן מאליו שמוסדות החינוך, התרבות והדת יוקמו על שטח גיאוגרפי כלשהו ויספקו שירותים שונים לאזרחים. בתת הפרק שלהלן נסקור כיצד יאפשר המודל להתמודד עם ההיבט הטריטוריאלי שבעבודת הממשל בשני נושאים: הקמת בתי ספר ותכנון ערים.

4.4.1 השלכות מבנה הממשל על תכנון של בתי ספר חדשים

מינהל הפיתוח במשרד החינוך הוא האחראי כיום על תכנון ותקצוב הקמתם של בתי ספר חדשים או הרחבה של בתי ספר קיימים, ובכלל זה הוא פועל גם עם הרשויות המקומיות. תפקידו זה של מינהל הפיתוח במשרד החינוך יימשך כסדרו גם במודל המוצע.

המינהל מקיים תהליך סדור לתכנון ותקצוב של מבני חינוך. תהליך זה מתרחש בינו לבין הרשות המקומית, שהיא הגוף היחיד שיכול להגיש בקשה מהסוג למשרד החינוך. בקשות אלו הן לרוב ביוזמת הרשויות המקומיות ועל פי צרכיהן. במסגרת התהליך: מוגשת בקשה על ידי הרשות המקומית; נבדק הצורך במבנה נוסף על ידי מינהל התכנון וכן נבדקים מסמכי הקרקע שהרשות מגישה; מוגשת על ידי הרשות תוכנית אדריכלית; לאחר אישורה מתקצבת ההקמה ממקור תקציבי של משרד החינוך או מפעל הפיס; כספי ההקמה מועברים לחשבון תב"ר (תקציב בלתי רגיל) ייעודי של הרשות; והבנייה מתבצעת בפועל על ידי הרשות¹³. למרות התהליך הסדור הזה, לא קיים תהליך סדור שכזה בתוך הרשות המקומית, משלב ההחלטה ועד לשלב הגשת הבקשה למשרד החינוך. התהליך הפנימי בתוך הרשות המקומית הוא בלתי פורמלי, מתרחש בין אגף החינוך והאגף ההנדסי של הרשות, ומן הסתם מעורבים בו גם לחצים פוליטיים.

הפתרון של מודל תנועת "אנחנו" לסוגיית תכנון בתי ספר חדשים

הליכי תכנון ובניית בתי ספר חדשים יתבצעו בהתאם לרף ביקוש חדש שיוגדר בחוק. זאת כאשר רשויות התכנון הארציות והמקומיות יודעות במדויק את הרכב האוכלוסייה בעיר נתונה ואת שיוכה לקהילות האזרחיות השונות. לפיכך, ניתן יהיה לקבוע שני מדדי ביקוש: מספר התלמידים החדשים הנחוץ לשם הקמת בית ספר, והשיוך הקהילתי של התלמידים. על פי שני המדדים הללו ניתן יהיה לקבוע בחוק מהו הרף שמעבר לו נדרשת הרשות המקומית להקצות קרקעות ציבוריות עבור בתי ספר חדשים מטעם המדינה או הקהילה. למשל, כל 500 תלמידים חדשים יחייבו את הרשות המקומית להקים בית ספר חדש מטעם הממשל הכללי.

¹³ הנוהל להגשת בקשות להקצאת תקציבים לפיתוח מוסדות חינוך - בנייה חדשה והרחבת מבנים קיימים, הוראת קבע מס' 0032, 7.2.2017. אוחרז מאתר מינהל הפיתוח של משרד החינוך בתאריך 9.7.23: <https://apps.education.gov.il/Mankal/Horaa.aspx?siduri=21>

לצד זאת, אם הרכבה של קהילה אזרחית בעיר מסוימת יחצה את הרף שייקבע בחוק, ואותה קהילה אזרחית תבקש להקים לעצמה בית ספר קהילתי נפרד, אזי הרשות המקומית תחויב להקצות לה קרקעות לשם כך ולבנות את בית הספר. למשל, אם בעיר מסוימת מספר החברים בקהילה הדתית-לאומית הוא מעל 10%, והקהילה האזרחית הדתית-לאומית תבחר להקים לעצמה בית ספר נפרד, כי אז הרשות המקומית תחויב להעניק לה קרקעות ציבוריות מתאימות בהתאם לגודלה בעיר. אם מועצה מקומית תסרב לבנות בית ספר הנחוץ לקהילה מסוימת בשטחה, משרד החינוך הכללי ובתי המשפט יהיו רשאים לשלול ממנה תקציבים. הסדר זה יהיה נכון הן לגבי בניית בתי ספר והן לגבי בניית מוסדות דת ותרבות.

לצד זאת, כאשר יהיה מדובר על קהילה שגודלה הוא מתחת לרף הביקוש שייקבע בחוק, למשל: קהילה דתית-לאומית שחלקה היחסי בעיר נמוך מ-10%, כי אז תינתן למועצת האשכול הישראלי המקומי סמכות הכרעה, בהתייעצות עם הנהלת הקהילה האזרחית, האם וכיצד לשרת את תושבי אותה קהילה בעיר. נוסף על כך, תושבי העיר יוכלו להשתמש בכספים הפרטי בשיתוף הקהילה האזרחית שלהם כדי להקים בית ספר, כפי שמקובל היום בכל הנוגע לבניית בתי כנסת, למשל. ובכל מקרה יובהר שמחובת משרד החינוך והרשות המקומית לוודא שלכל תלמיד ותלמידה נמצאים הפתרונות המתאימים. במקרי קיצון, תישמר חובת הסעת תלמידים לבתי ספר סמוכים להם על פי שיוכם הזהותי, כמו בחוק הקיים כיום בישראל.

מתחמים אזוריים

במקרים שבהם הרשויות המקומיות או הארציות לא יתנו סעד לחברי קהילה מסוימת מסיבה זו או אחרת, המדינה תאפשר "מסלול עוקף" ותקצה קרקעות מדינה לבינוי של מתחמים אזוריים. מתחמים אלה ינהלו על ידי הקהילות האזרחיות על פי נוסחה ממלכתית לחלוקה אזורית הדומה במתכונתה לשיטת הבחירות האזרחיות של הבית העליון. כל קהילה תקבל הקצאה של מתחמים אזוריים על פי גודלה היחסי. הקהילות האזרחיות יוכלו לעשות שימוש חופשי במתחמים אלה לצורך הקמת מוסדות תרבות ודת מתקציבן העצמאי. בכל הנוגע להקמת בתי ספר, הקהילות יוכלו להקים במתחמים האזוריים רק כמוצא אחרון, ולאחר שהוכח שהרשויות המקומיות והארציות אינן נותנות מענה לחברי הקהילה בשטחן. תחזוקת המוסדות במתחמים האזוריים תהיה על פי הנושא המדובר, ובמקרה של תחזוקת בתי ספר, המדינה תכפה על רשויות מקומיות את תחזוקתם. נוסף על כך, יצוין כי עלויות ההסעה של תלמידים לבתי הספר במתחמים האזוריים יושתו על הרשויות המקומיות, כדי לתמרץ אותן לפתור את הבעיה בדרכים אחרות.

לסיכום, סך הדרכים העומדות בפני קהילה בהקמת בית ספר חדש: קידום הצבעה באשכול הישראלי המקומי, שימוש בתקציב הקהילה, השפעה פוליטית לשינוי סטנדרט הביקוש החוקי בממשל הכללי, הקמה במסגרת מתחם אזורי, או שימוש במשאבים פרטיים.

4.4.2 השלכות מבנה הממשל על התכנון של שכונות וערים חדשות

תהליכי תכנון ובינוי נמנים עם הנושאים המרכזיים בכל חברה ומדינה, וכך גם בחברה הישראלית. מערכת התכנון צריכה לאזן בין שימושי הקרקע לבין האינטרסים השונים של החברה, וכך: לספק את צורכי הדיור של הציבור, ובכללם מבני ציבור ושטחים פתוחים לכלל האזרחים; לכלול בתכנון

יצירת מקורות תעסוקה והכנסה; לצמצם את הפגיעות הסביבתיות והחברתיות של התכנון, במיוחד בהיותה של ישראל אחת המדינות הצפופות בעולם; לספק דירות במחיר שווה לכל נפש; להקים מערכת תחבורה ציבורית בהתאם לתוכניות בנייה קיימות ועתידיות; להשאיר עתודות קרקע לבנייה עתידית של הדורות הבאים, ועוד.

מעבר לאתגרים המקצועיים הללו, תהליכי התכנון והבנייה יוצרים מתחים הנוגעים ליחסים בין חילונים לדתיים. זאת, בין היתר, לנוכח:

1. הרצון של הקהילה החרדית לשונות גם בתחום התכנון והבנייה. למשל, מבני ציבור הדרושים לה לניהול חיי קהילה המורכבת מתתי קהילות רבות, או ההתנגדות של חלק מהקהילות החרדיות לבנייה לגובה רב.
2. ההתנגדות הרווחת של רשויות מקומיות חילוניות לכניסתם של חרדים לתחומן, כפי שיובהר להלן.
3. צרכים ייחודיים נוספים הנגזרים מאורח חיים קהילתי ומתהליכי הקצאת הקרקעות ההיסטוריים הנלווים לו, כגון בקיבוצים חילוניים וביישובים דתיים-לאומיים.

כל מודל משילתי שייבחר, אשר מטרתו להסדיר או למתן קונפליקטים בין חילונים לדתיים, צריך לתת את הדעת לסוגיות תכנון ובנייה. על כן, אנו מקדישים לכך תת פרק מיוחד במסמך.

4.4.2.1 הבנת תהליכי התכנון של שכונות וערים בישראל ואתגריהם

מסמך זה לא נועד להעמיק בתהליכי התכנון בישראל. ואולם, אנו מבקשים לייצר הבנה מקדימה בנושא לצורך קביעת עמדתנו. מערכת התכנון בישראל נועדה בעיקרה להסדיר שימושי קרקע במדינה. הבסיס לפעילותה הוא חוק התכנון והבנייה, התשכ"א-1965 על תיקונו. החוק מגדיר את מוסדות התכנון, את סוגי התוכניות השונות (תוכנית מתאר ארצית-תמ"א, תוכנית מתאר מחוזית-תמ"מ, תוכנית מתאר מקומית ותוכנית מפורטת), את ההיררכיה ביניהן ועוד. על פי חוק התכנון והבנייה, ממשלת ישראל היא מוסד התכנון העליון במדינה, ובסמכותה לאשר את תוכניות המתאר הארציות שעליהן ממליצה בפניה המועצה הארצית. מערכת התכנון מושתתת על שלוש רמות ארגוניות (ארצית, מחוזית, מקומית) ועל שני מערכים: מערך סטטוטורי ומערך תכנוני תפעולי¹⁴. שחקן נוסף בתהליך התכנון הוא רמ"י - רשות מקרקעי ישראל, ומטרתו לנהל את קרקעות המדינה. רמ"י כפופה למועצת מקרקעי ישראל, אשר בראשה עומד שר הבינוי והשיכון וחבריה ממונים על ידי הממשלה ונציגי ק"ל.

היוזמה להקמת עיר או שכונה חדשה תבוא על פי רוב מרמ"י, משרד השיכון, רשות מקומית ולעיתים יזם פרטי, והיא לרוב תואמת תוכנית מתאר קיימת שאושרה על ידי גופי מינהל התכנון. התוכנית המפורטת לבנייה תגיע לאישור הוועדה המחוזית או הותמ"ל (ועדה ארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדירה) לאחר שעברה את שלב אישור הוועדה המקומית וכן הופקדה להתנגדויות הציבור. יש לציין כי הגורם שיזם את הגשת התוכנית להקמת עיר/שכונה יכול גם למשוך את בקשתו מסיבות שונות.

¹⁴ שנתון מינהל התכנון 2022, אוחר ב-9.7.23:

https://www.gov.il/BlobFolder/guide/shnaton/he/shnaton_2022.pdf

4.4.2.2 תהליך התכנון המפורט

התכנון המפורט מוגש בסופו של דבר לאישור מוסדות התכנון, ובמידה רבה משפיע על אופיין של שכונות וערים. במסגרת עיסוקנו בתהליך, נתייחס למספר אלמנטים המהווים מקור לקונפליקט בין דתיים וחילונים:

1. ייעוד התכנון לקהל ספציפי.
2. הטיות בהקצאת משאבי תכנון ותשתיות על פי שיוך מגזרי או פוליטי.
3. הבדלים בעלויות בניית שכונות/ערים בין המגזרים.
4. הדוגמה של ועדת ההקצאות העירונית.

הנחיות מינהל התכנון לשני הנושאים הראשונים, כמו גם לנושאי תכנון מפורט אחרים, מפורטים במדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור בגרסתו משנת 2018¹⁵:

1. ייעוד התכנון לקהל יעד ספציפי

מדריך התכנון להקצאת שטחים לצורכי ציבור מגדיר את הפרמטרים המרכזיים המכתיבים את הפרופיל הדמוגרפי של אוכלוסיית היעד לצורך גיבוש הפרוגרמה¹⁶:



כפי שניתן לראות, תהליך התכנון בישראל קובע מראש את אופי התכנון על פי השיוך המגזרי. גם שני הפרמטרים האחרים מושפעים מאוד מהשיוך המגזרי, ויהיו שונים עבור המגזר החרדי למשל. הנחיות אלה של מינהל התכנון מאפשרות לכוון את התוכנית לקהל יעד מוגדר מראש. בהמשך להנחיות מינהל התכנון, גם בשלב שיווק הקרקעות ליזמים המבצעים מופנית התוכנית לקהל היעד שבבסיסה. אולם בשלב שיווק הדירות לקונים חל היפוך מערכתי, ומופיע איסור על אפליה בשיווק או באי מכירה של דירות על פי שיוך מגזרי. מסיבה זו, תוכניות שיועדו למגזר מסוים, כמו למשל בעיר חריש, נמצאו אטרקטיביות גם לבני מגזרים אחרים ובפועל נקנו על ידם.

מתן אפשרות שווה לכל אזרח ואזרחית לרכוש קרקע פרטית בכל מקום, ללא קשר למוצא וזהות, הוא קריטי במשטר דמוקרטי, ותנועתנו תומכת בכך. משום כך, אנו סבורים שהמודל הקיים מתמרץ מחלוקות ועימותים. במקום שיהיה סטנדרט ממלכתי אחיד לכלל האוכלוסיות, אשר יוכל במקרה הצורך להיות מותאם בצורה גמישה והיברידית לקהילות השונות, המודל הקיים מושפע מאוד ממאבק הזהויות בחברה הישראלית.

¹⁵ מדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור, 2018. אוחר ב-9.7.2023:

https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/guide_allocation_land_public_needs/he/Guide_allocation_land_public_purposes.pdf

¹⁶ שם, עמ' 25.

2. הטיות בהקצאת משאבי תכנון ותשתיות על פי שיוך מגזרי או פוליטי

המדריך שצוין לעיל גם מגדיר את מכסות השטח לצורכי ציבור (שירותי חינוך, בריאות, רווחה, תרבות וקהילה, דת, ספורט, שטחים פתוחים ועוד). בתחום שירותי החינוך מבחין המדריך בין הקצאת מבני ציבור למגזרים השונים, ומתברר כי הוא מנחה הקצאה גדולה יותר, ולכן בלתי שוויונית, לאוכלוסייה החרדית. כך, למשל, מניח המדריך (עמ' 58) שכיתת בנים חרדים בגיל יסודי היא בת 20 תלמידים, בעוד שכיתות אחרות (שאר המגזרים ובנות חרדיות) הן בנות 27 תלמידים – דבר המהווה אפליה בפני עצמו. נוסף על כך, החישוב מראה שהקצאת הקרקע פר תלמיד בחינוך היסודי החרדי לבנים עומדת על 0.0159 דונם לתלמיד, בעוד ששאר התלמידים בישראל מסתפקים ב-0.0148 דונם¹⁷. לצד זאת, יצוין שפעמים רבות המצב בשטח הוא הפוך. בשל ריבוי מוסדות הקהילה, השכיח בשכונות החרדיות, לעיתים התלמידים החרדים מקבלים אף פחות שטח מהמוקצה לתלמידים מקבוצות אחרות באוכלוסייה. זאת ועוד: לעיתים מדווח בתקשורת על הטיות כלל ארציות כדי לתת מענה לצרכים של קבוצות קטנות. כך למשל דווח על דרישה לבניית מרפסות סוכה בכל בניין חדש¹⁸, או עיכוב בפריסה של סיבים אופטיים בכל ישראל בשל התנגדות חרדית לכך¹⁹. משמע שהן מבחינת הנהלים במדריך והן מבחינה מעשית בשטח – התוצאה היא כוחניות בלתי שוויונית והיעדר סדרים תקינים.

3. הבדלים בעלויות בנייה ואחזקה של שכונות/ערים חדשות בין המגזרים

לשם המחשה, מבני הציבור הרבים הנדרשים על ידי הציבור החרדי מעלים מאוד את עלות "אחזקת התושב" באזורים חרדיים. מנכ"ל משרד השיכון, אביעד פרידמן, אף הצהיר בדיון שהתקיים בשנת 2022 בישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת²⁰ כי עלות התושב החרדי גדולה פי 3 מזו של התושב החילוני. מסיבה זו, וכן מחשש לפגיעה בצביון העיר, ראשי ערים חילוניות מסרבים להקמה של שכונות חרדיות בתחומן. באותו דיון העיד מנכ"ל משרד השיכון: "מאז שנכנסתי לקדנציה ישבתי עם... כ-150 ראשי ערים, אבל עם 30 ראשי ערים דיברתי על שכונות חרדיות, על מוכנות להקים. מתוכם היו תשעה שהיו מוכנים גם לקיים גישות, מתוכם היו שניים שהיו מוכנים ספציפית להקים שכונות".

4. הדוגמה של ועדת ההקצאות העירונית

חוזר מנכ"ל משרד הפנים קובע את המנגנון להקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית לגופים הפועלים בתוך תחום הרשות בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה וכדומה. המנגנון כולל הקמה של ועדת הקצאות המונה חמישה חברים בכירים ברשות המקומית (מנכ"ל, גזבר, יועץ משפטי, מהנדס, מנהל מחלקת נכסים). הרכב הוועדה

¹⁷ החישוב נעשה על פי נתוני המדריך ליישוב מסוג B.

¹⁸ יובל ניסי, "מרפסת סוכה בכל בניין חדש? התקנה החדשה שמקדם מטה התכנון". גלובס, 9.7.23. אוחזר

ב-3.8.23: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001451745>

¹⁹ רפאלה גויכמן, "כדי שהחרדים יישארו מנותקים - דרעי מנע חוק לחיבור אלפי בניינים לסיבים אופטיים". The

Marker, 22.6.23. אוחזר ב-3.8.23: <https://www.themarker.com/technation/2021-06-22/ty->

[article/premium/0000017f-da78-d718-a5ff-fafcbdf20000](https://www.themarker.com/technation/2021-06-22/ty-article/premium/0000017f-da78-d718-a5ff-fafcbdf20000)

²⁰ ועדת הכלכלה של הכנסת ה-24, פרוטוקול מס' 176, 8.2.22.

שלמה טייטלבוים, "תושב רגיל עולה לרשות מקומית 9,000 שקל בשנה - חרדי 30 אלף". כלכליסט, 8.2.22.

אוחזר ב-10.7.2023: https://www.calcalist.co.il/local_news/article/rj00hjeg15

מושפע במובהק ממינויים של ראש הרשות והמועצה. במצב זה לא ניתן להיות בטוחים שכל האוכלוסיות בעיר, בעיקר מהאופוזיציה, יקבלו את כל צרכיהן.

יתרה מזו, יש לשער שהמידע המקצועי העומד לרשות ועדות ההקצאה סובל מהטיות. אומנם נהיר לנו שאנשי ונשות השירות הציבורי עושים מלאכתם נאמנה ביושרה ובמקצועיות, אך מודל כור ההיתוך אינו מאפשר לאוכלוסייה לסווג את עצמה כבעלת צרכים ייחודיים. רק מי שמפעיל כוח פוליטי זוכה לכך. למשל, מודל כור ההיתוך אינו מכיר באוכלוסייה היהודית-מסורתית כזכאית לבתי ספר משל עצמה. משום כך, גם גורמי התכנון הארציים והמקומיים לא יביאו צורך זה בחשבון. סביר להניח שמעטות הפעמים שבהן גורמים רשמיים שאלו את האוכלוסייה המסורתית: האם את מעוניינת בבית ספר משלך? עיקרון זה נכון ביחס לאוכלוסיות רבות²¹.

סיכומו של דבר, מן הממצאים עולה תמונה מורכבת. על פניו, בניגוד לשאיפתם הראויה והמקצועית של אנשי ונשות השירות הציבורי לתכנון ערים, קיימות במבנה הממשל הישראלי של היום הטיות מגזריות רבות המעודדות מאבקים פוליטיים ומתחים בין קהילתיים.

4.4.2.3 הפתרון של מודל תנועת "אנחנו" לסוגיית תכנון שכונות/ערים חדשות

הפתרון המוצע להלן מתבסס על מענה לאתגרים שצוינו לעיל. ראשית, בזכות הקמתן של הקהילות האזרחיות ניתן יהיה לבחון בצורה שקופה ודמוקרטית מהן ההעדפות של האוכלוסיות השונות בשכונות שייבנו, על ידי כך שציבור הרוכשים החדש ישייך את עצמו לקהילות אזרחיות ויגדיר את עצמו בעצמו. נתונים אלה יסייעו למינהל התכנון הארצי ולרשויות התכנון המקומיות לחשב מהם הצרכים המדויקים שהקהילות השונות בחרו בהם, ועל ידי כך להקצות להן קרקעות ציבוריות בצורה שווה על פי גודלן היחסי. שנית, המודל שלנו מאפשר גם הגנת מיעוטים מקומית. גם כאשר ההרכב הדמוגרפי העירוני משתנה לרעת אוכלוסייה מסוימת – היא לא נשארת לבד. הקהילה האזרחית היא גוף א-טריטוריאלי שישרת אותה בכל מקום. למשל, באמצעות המתחמים האזוריים שהוצגו לעיל. לפיכך, אנו סבורים שהמודל ירכך את העימותים ברשויות המקומיות.

לאור זאת, אנו מציעים את הליך התכנון הבא:

שלב א: מנגנון החלטה על ייעוד שכונות וערים חדשות לקהלי יעד ספציפיים²²
נציע שתי גרסאות למנגנון שוויוני ועדכני לסיווג שכונות חדשות לקהילות שונות:

1. **ריכוך המרכיב הפוליטי בהליך התכנון:** מרבית הגופים היוזמים כיום תכנון בישראל הם פוליטיים באופיים (רשויות מקומיות, משרד השיכון ורמ"י). על פי גרסה זו, אותם גופים יישארו יוזמי התכנון, אולם היכולות הרגולטוריות של מינהל התכנון יהיו מוגנות יותר מהשפעות פוליטיות, בשל העמידות שהוצגה לעיל של הרשות המבצעת מפני לחצים פוליטיים.

²¹ להמחשת ההטיות הקיימות בקביעת גודלה של האוכלוסייה המסורתית בישראל, ראו: "האם יש בישראל יותר חילונים או מסורתיים?". גלובס, 4.1.23. אוחזר ב-20.8.23: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001434439>

²² מודל התכנון במאמר זה מתייחס לערים ויישובים בעלי אוכלוסייה גדולה. בעתיד נציג מודל תכנוני שוויוני גם ליישובים קטנים יותר.

2. **מקצועיות תכנונית ושוק חופשי להקמת שכונות וערים חדשות:** בגרסה זו, יוקם גורם תכנוני ממשלתי חדש, גורם מקצועי וא-פוליטי, אשר יחליף את כלל הגופים הממשלתיים היוזמים תכנון מפורט (כגון משרד השיכון ורמ"י)²³. לצידו, גם גופים פרטיים הפועלים למטרות רווח יורשו להגיש תוכניות מפורטות. לרשות כל הגורמים המתכננים יעמדו נהלים תכנוניים שוויוניים בפיקוח מינהל התכנון. מצב זה יצמצם מאוד את הכוחניות הפוליטית שמלווה היום את הליכי התכנון, ואשר מוסיפה חסמי בנייה, מעלה את יוקר הדיור ומובילה לניכור חברתי בין קבוצות אוכלוסייה.

בגרסה זו של המודל התכנוני, סיווג השכונות לקהילות השונות לא יתבצע בשלב התכנון, אלא רק לאחר אכלוס השכונה באמצעות הרוכשים הפרטיים וכוחות השוק החופשי. במצב זה, לאחר שיסתיים תהליך רכישת הדירות על ידי קונים פרטיים, הרשויות המקומיות תוכלנה לקבוע את סיווג השכונה על פי הרכב השיוך העצמי שלהם לקהילות האזרחיות בשטח. למשל, בשכונה חדשה בעיר יבנה יתברר, למפרע, כי 5% דתיים-לאומיים, 40% חילונים ליברליים, 35% יהודים מסורתיים ו-20% יוצאי בריה"מ רכשו דירות. על פי הממצאים הללו יוקצו בהמשך, בהתאם למודל שיוצג להלן, השטחים הציבוריים להקמת בתי ספר, מבני דת ומבני תרבות. היתרון במודל הזה הוא האפשרות לתכנון מהיר יותר של שכונות חדשות תוך הפחתה ניכרת בפוליטיזציה. בין היתר, תכנון זה יאפשר הקמת שכונות מעורבות של חילונים, דתיים, חרדים, ערבים ועוד כדי ליצור חלופה לתהליכי ההפרדות של האוכלוסיות הללו. החיסרון הוא שסביר להניח שיעברו מספר שנים מאכלוס השכונה ועד להקמת מבני הציבור שלה, ויידרשו עתודות קרקע נוספות לסיפוק צורכי כל האוכלוסיות. אולם יצוין שתופעה זו רווחת מאוד גם במצב הקיים, בעיקר בשכונות דתיות.

שלב ב: הקצאת קרקעות למבני ציבור ברשויות המקומיות

במסגרת זו ייקבע בחוק השיעור המינימלי של קהילה מסוימת מקרב תושבי העיר – למשל, 10% מכלל התושבים – המחייב רשות להקצות לה קרקעות ציבוריות בהתאם לגודלה היחסי ולצרכיה. מתחת לרף האמור יישמר לרשות המקומית שיקול דעת. ובכל מקרה, לרשות הקהילות האזרחיות יעמדו המתחמים האזוריים לשימוש עצמאי, כפי שתיארנו לעיל.

שלב ג: הצבעה במועצת אשכול הישראלי המקומי

ההחלטות העירוניות בתחום הקצאת מבני ציבור יתקבלו על ידי ראש העיר ובאישור מועצת האשכול הישראלי המקומי שהוצגה לעיל. יודגש כי מנגנון רכישת בתים בידי רוכשים פרטיים נותר בעינו – כל האזרחים יוכלו לרכוש דירות בכל מקום. סיווג השכונות שתואר כאן מכוון להקצאת הקרקעות הציבוריות בלבד.

4.5 מבנה התקציב הממלכתי והקהילתי

²³ יצוין שמעמד הרשויות המקומיות בשלב הליך התכנון בגרסה זו יידון בעתיד.

פרק זה מצביע, מצד אחד, על השלכות המודל ביחס למבנה התקציב הקיים, ומצד שני מציג סימולציה משוערת המדגימה את היתכנותו התקציבית.

4.5.1 עקרונות עיצוב התקציב החדש

1. התקציב הממלכתי של הממשל הכללי ושל הקהילות האזרחיות יחושב על בסיס הקצאה שוויונית לכלל אזרחי ישראל. כל קהילה אזרחית תקבל את חלקה על פי גודלה.
2. התקציב ישקף את העברת תקציבי שירותי הדת לסוגיהם מהרמה הממלכתית והמקומית לקהילות האזרחיות.
3. התקציב ישקף את ההיגיון המסדר של מבנה הממשל המוצע. במסגרת התקציב, אנו מביאים בחשבון הן את הצרכים המאוחדים של האוכלוסייה ושל יעילות עבודת הממשל, והן את צורכי הקהילות השונות.
4. על פי סימולציית התקציב המשוערת, השינויים שיידרשו בתקציב לא יעלו על 10 מיליארד שקל, המהווים 2% מתקציב המדינה במונחי תקציב 2023.

4.5.2 השלכות מבנה הממשל החדש על תקציב המדינה הכולל

למבנה הממשל החדש תהיינה השלכות סבירות על תקציב המדינה. הסימולציה לחישוב התקציב מתבססת על הרכיבים הבאים:

4.5.2.1 תוספת התקציב הדרושה לניהול המוסדות החדשים של המודל

תוספות אלו מוערכות מתוך תקציבי מוסדות קיימים הדומים באופיים למוסדות החדשים: (מיליוני שקלים)

| | |
|--------|--|
| | 1. תקציב הבית העליון |
| 750 | א. תקציב התנהלות הבית העליון ²⁴ |
| 140 | ב. תקציב הבחירות לבית העליון ²⁵ |
| 450 | 2. תקציבי הניהול של סך הקהילות ²⁶ (פירוט בנספח) |
| 11,258 | 3. תקציבי הפעולה של סך הקהילות ²⁷ (פירוט בנספח) |
| 10 | 4. תקציב מועצת האשכול הישראלי ²⁸ |

²⁴ על בסיס תקציב הכנסת לשנת 2022 העומד על 850 מלש"ח:

<https://main.knesset.gov.il/About/documents/budget/Budget2-President-Knesset.pdf>

²⁵ על בסיס תקציב ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25 העומד על 550 מלש"ח וחלוקתו ל-4 שנים:

<https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press23102022a.aspx>

²⁶ תקציב הניהול של סך הקהילות האזרחיות נגזר מתקציב רשות האוכלוסין לשנת 2023, כגוף הנותן שירות לכלל אזרחי ישראל ובפריסה ארצית. תקציב רשות האוכלוסין לשנת 2023 עומד על 900 מיליון שקלים, ועל בסיסו הוערך כי תקציב ניהול סך הקהילות יעמוד על 50% מכך. תקציב רשות האוכלוסין, אוחר ב-10.7.23:

<https://main.knesset.gov.il/About/documents/budget/Budget5-Interior2023.pdf>

²⁷ תקציב הפעולה של סך הקהילות חושב על פי עלות סך הפעולות הקיימות בתחום החינוך לזהות ובתחום התרבות ומפורט בנספח. סכום זה מגיע ל-15,011 מלש"ח. על פי המודל שלנו, יינתנו לקהילות רק 75% ממנו על מנת לעודדן להשתמש בתוכניות הזהות הקיימות של המדינה, ומתוך רצון לצמצם כפילויות ולחסוך במשאבים ציבוריים.

²⁸ על בסיס תקציב "נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות" במשרד המשפטים לשנת 2022:

<https://main.knesset.gov.il/About/documents/budget/Budget7-Justice.pdf>

| | |
|--------|---|
| 250 | 5. תקציב הרשות לשוויון חירויות ²⁹ |
| 150 | 6. תקציבי מועצות האשכולות הישראלים המקומיים ³⁰ |
| 0 | 7. הורדת תקציב שירותי הדת ³¹ |
| -3,000 | 8. הורדה חלקית של עלות הסכמים קואליציוניים ³² |

10 מלש"ח

סה"כ תוספת תקציב דרושה

אם כן, התקציב הנוסף הדרוש להפעלת מודל תנועת "אנחנו" עומד על כ-10 מיליארד שקל, ומוצע שהוא ימומן מקיצוץ רוחבי במשרדי הממשלה.

חיסכון תקציבי בעקבות הפעלת מודל תנועת "אנחנו"

התחשיב שהצגנו אינו לוקח בחשבון סעיפי חיסכון תקציבי, אשר יישום המודל יגרום להם בסבירות גבוהה. להלן כמה מהם:

- חיסכון על ידי סטנדרטיזציה שוויונית של תחום התכנון והבינוי.
- חיסכון על ידי יציבות פוליטית וקדנציות ארוכות של הממשלה והכנסת.
- חיסכון על ידי צמצום או פתרון קונפליקטים חברתיים, הכרוכים לרוב בהוצאת תקציבים זמניים ולטווח קצר.
- חיסכון על ידי גידול באוכלוסיות המשתתפות בנטל הביטחוני והחברתי דרך גיוס לצה"ל ולשירות אזרחי.
- גידול בצמיחה כלכלית בשל השתלבות משוערת של אוכלוסיות חדשות במשק והגדלת פריון.

4.5.2.2 דוגמה לשימוש בחישוב תקציבי הפעולה של הקהילות האזרחיות

הקהילות האזרחיות נועדו לטפל בהיבטי חינוך לזהות, תרבות ושירותי דת של חבריהן. שירותי החינוך לזהות והתרבות ימשיכו להינתן גם על ידי משרדי הממשלה הממונים עליהם בכפוף להחלטות מועצת האשכול הישראלי. לצד זאת, לכל קהילה יינתן תקציב פעולה לפעולות בתחומים

²⁹ על בסיס תקציב "הסיוע המשפטי" במשרד המשפטים לשנת 2022:

<https://main.knesset.gov.il/About/documents/budget/Budget7-Justice.pdf>

³⁰ תקציב זה מתבסס על פעולתן של 150 מועצות אשכול ישראלים מקומיים. תקציב ממוצע של מועצת אשכול ישראלי מקומי חושב על פי תקציב מועצת העיר תל אביב לשנת 2023. ראו דברי הסבר להצעת תקציב רגיל לשנת הכספים תשפ"ג, אוחר ב-2.7.2023: <https://www.tel-aviv.gov.il/Transparency/DocLib5/%D7%A1%D7%A4%D7%A8%20%D7%93%D7%91%D7%A8%D7%99%20%D7%94%D7%A1%D7%91%D7%A8%20%D7%9C%D7%AA%D7%A7%D7%A6%D7%99%D7%91%20%D7%94%D7%A8%D7%92%D7%99%D7%9C%202023.pdf>

³¹ בניגוד לשאר תקציבי הזהות המדינתיים, תקציב שירותי הדת כרוך בביטול המשרד לשירותי דת על כל המוסדות שבהם הוא תומך. תקציב זה מועבר כפי שהוא לחלוקה בין הקהילות האזרחיות, ועל כן הוא אינו כולל בתוספת הדרושה לתקציב המדינה. תקציב זה נסמך על תקציב המשרד לשירותי דת לשנת 2023 (550 מיליון שקל) וכן סעיף תקציבי של משרד הפנים המיועד לשירותי דת לקהילות לא יהודיות (87 מיליון). אוחר ב-1.7.23: <https://main.knesset.gov.il/About/documents/budget/Budget13-ReligiousServices2023.pdf>

³² ככל שיימצאו בתקציב המדינה סעיפי תקציב דת נוספים, הם יתווספו לסעיף זה בחישוב שלנו. התקציבים הקואליציוניים של ממשלת ישראל ה-37 עומדים על כ-12 מיליארד שקל לשנים 2023-2024, ובממוצע שנתי כ-6 מיליארד. למרות זאת החלטנו לקחת בחשבון חיסכון של 50% מהם, בהנחה שמודל הקהילות שלנו מכסה את הצרכים הגלומים בהם בצורה יעילה יותר.

אלה, לצורך מקרים שבהם תחליט הקהילה להוסיף פעולות משלה לפעילות הניתנת וממומנת על ידי הממשל הכללי, או שתחליט שלא לצורך את שירותי הממשל ולספק לחבריה שירותים בעצמה. על בסיס זה הוערך תקציב הזהות המדינית ב-15,011 מיליון שקל, כפי שמפורט בנספח, ומתוכו כאמור יוקצבו 75% עבור הקהילות, שהם 11,258 מיליון שקל. לתקציב זה, הכולל את תקציב החינוך לזהות ותקציב התרבות, יש להוסיף את תקציב שירותי הדת העומד על 637 מיליון שקל, כדי לקבל את סך תקציב הפעולה שיעמוד לרשות הקהילות: **11,895 מיליון שקל**.

בהינתן זאת, להלן מספר תחשיבים לדוגמה:

- סך תקציב המדינה לשנת 2023 עומד על 484 מיליארד ₪, ותקציב הזהות (הכולל את תקציב שירותי דת) מהווה כ-3.23% ממנו.
- בשנת 2022 חיים בישראל כ-9.5 מיליון תושבים.
 - עלות התקציב שהמדינה משקיעה היום בזהות פר אזרח הינה כ-1,650 ₪ בשנה. במודל המוצע, הממשל הכללי ימשיך להשקיע סכום דומה עבור כלל אזרחי ישראל בכל שנה.
 - נוסף לסכום זה, על פי נוסחת החישוב של תקציב הקהילות שהופיעה לעיל, כל קהילה אזרחית תקבל 1,300 ₪ בשנה עבור כל אזרח שיצטרף אליה.
 - דוגמה: בסוף 2022 החרדים מהווים כ-13.3% מהאוכלוסייה³³ (1,280,000 תושבים), ואם יתאגדו לקהילה אחת במסגרת המודל, יעמוד תקציב הפעולה השנתי הנוסף שלהם לנושאי זהות על כ-1.664 מיליארד ₪.
 - דוגמה: נניח לשם הדיון שגודלה של הקהילה היהודית-מסורתית בישראל הוא 25% מהאוכלוסייה. אם יתאגדו המסורתיים לקהילה אחת במסגרת המודל, תקציב הפעולה השנתי שלהם לנושאי זהות יהיה כ-3.087 מיליארד ₪.
- מודל התקצוב של הקהילות מעלה שאלות וחששות באשר לתקצוב של מוסדות ותוכניות המוכרים לנו כיום. לצורך הגדלת הבהירות של מודל התקצוב והמחשתו, להלן דוגמאות פרטניות למוסדות/תוכניות ודרכי תקצובם:
 - משרד החינוך ימשיך לתקצב את תוכניות הזהות שיאושרו על ידי האשכול הישראלי. קהילות שיבקשו להוסיף עליהן, או להנהיג תוכניות חינוך חלופיות, יעשו זאת מתקציב הפעולה שלהן.
 - משרד התרבות ימשיך לתקצב את תוכניות הזהות שיאושרו על ידי האשכול הישראלי. אם למשל האשכול לא יתקצב את תיאטרון הבימה, תוכל קהילה שמעוניינת בהפעלתו לתקצב אותו מתקציב הפעולה שלה.
 - שירותי הדת (בית דין רבני, כשרות, מקוואות, בתי כנסת) ימומנו על ידי הקהילות מתוך תקציב הפעולה שלהן, לצד המשך השימוש בהן פרטי.
 - תקצוב תוכניות לדחיית שירות יתקצבו על ידי קהילות מתוך תקציב הפעולה שלהן.
 - השירות האזרחי-לאומי ימשיך להיות ממומן על ידי המדינה.

³³ שנתון החברה החרדית, 31 לדצמבר 2022, המכון הישראלי לדמוקרטיה. אוחר ב-20.8.23: <https://www.idi.org.il/haredi/2022/?chapter=46893>

- הישיבות והאברכים, שמומנו עד כה על ידי המדינה, ימומנו על ידי תקציב הפעולה של הקהילות החפצות בכך. אלו יוכלו לגייס גם הון פרטי לשם כך.
- המל"ג ימשיך להיות גוף עצמאי ולתקצב את תוכניות מדעי הרוח באוניברסיטאות מתקציב הממשל הכללי. האקדמיה הישראלית תמשיך להיות עצמאית ולא תהיה כפופה לאשכול הישראלי, בדומה לקהילות האזרחיות.

פירוט מלא של חישוב נוסחת התקציב של הקהילות מופיע בנספח.

4.6 התמודדות עם מורכבות ואתגרי המודל הממשלי החדש

לחלק מהקוראים עשוי המודל שלנו להיראות מורכב ומסובך יתר על המידה. כולנו התרגלנו למודל המדינתי הישראלי, שהוא ריכוזי ופשוט מטבעו. בחלק זה נרצה להתמודד עם טיעונים הקשורים למידת המורכבות ולאתגרים של המודל:

1. **האם ביזור סמכויות לרשויות המקומיות לא היה פותר את הכול? כפי שצוין לעיל³⁴, העברת סמכויות לרשויות המקומיות לבדה לא תפתור את בעיות היסוד של החברה הישראלית. בפועל, היא רק תעביר את מוקד הקונפליקט מהממשל הכללי אל הממשל המקומי.**
2. **האם המודל לא כולל רמות ממשל רבות מדי? מודל הממשל המוצע תואם את מידת המורכבות של מודלי ממשל במדינות אחרות. כך למשל בארה"ב, אזרח נדרש לבחור את הנשיא (וסגנו), את נציגיו לבית הנבחרים ולסנאט הפדרליים, את נציגיו לשני בתי המחוקקים המדינתיים, את נציגיו לרשות המקומית ואף בעלי תפקידים ברמת המדינה והרשות המקומית (פרקליט ראשי, שריף). גם המודלים של מדינות כצרפת או בלגיה מציגים רמת מורכבות גבוהה למדי.**
3. **האם יש תקדים בינלאומי לחלוקה לקהילות אזרחיות? ישראל היא אומנם ייחודית, אך מדינות רבות אחרות מתמודדות באופן משילותי עם אתגרים מורכבים ביותר. קנדה למשל היא פדרציה המכירה בגיוון התרבותי שבתוכה ומעניקה זכויות ייחודיות לקהילות השונות. בלגיה היא דוגמה נוספת, שאף חווה משברים משילותיים חמורים ובעקבותיהם שינויים חוקתיים על רקע הגיוון הקהילתי שלה. ב-2014 היא הוסיפה לשיטת המשילות שלה מנגנון שיוך קהילתי על גבי מנגנון השיוך האזורי הוותיק. שיוך זה הוא אומנם טריטוריאלי, אך בעיר בריסל הוא מקבל מאפיינים א-טריטוריאליים בעלי דמיון למודל המוצע על ידנו. הכרה בגיוון הקהילתי והטמעתו בשיטת ממשל אינן ייחודיות. הן מתרחשות במדינות אחרות, ואפשריות גם בישראל.**
4. **האם לא חבל על התקציב שיושקע במודל הממשלי החדש? כפי שהוצג בפרק התקציב, עלות המעבר למודל החדש אינה רבה – העלות הישירה אינה עולה על 10 מיליארד שקל, והיא אף צפויה לחסוך תקציבים אחרים. מעבר לכך, מחירה של קריסה חברתית, ובעקבותיה כלכלית, עלול להיות גבוה הרבה יותר.**

³⁴ בפרק 4 תחת הכותרת "4.2.2.5 הרשויות המקומיות".

5. **מדוע על מדינת ישראל לממן קהילות תרבותיות?** המדינה מממנת כיום מוסדות דת ותרבות רבים כדי לכוון את הזהות הישראלית ואת השיוך של הקהילות השונות אליה. פרקטיקה זו הינה הכרחית, ובלעדיה, הזהות הישראלית לא תעמוד בלחצים חיצוניים ופנימיים. לצד זאת, המציאות מעידה כי קיימות בישראל מספר רב של תרבויות, וכל עוד המדינה בוחרת לממן מוסדות תרבות – זהו תפקידה לספק את צורכי הזהות של כל הקבוצות כולן באופן שוויוני. יתרה מזאת, במאמר זה התאמצנו להוכיח שדווקא הכרה בצורכי הקהילות כולן תיצור כללי משחק דמוקרטיים שוויוניים וממלכתיים, שיעקרו מן השורש תופעות שליליות של סחטנות וכוחניות אשר פשו במערכות השלטוניות של ישראל. אף מצאנו סימוכין לכך שבמדינות כגון שוויץ, המחולקת לקנטונים (המשויכים לאחת הקהילות השוויצריות), מונהג מנגנון מימון פדרלי המשווה בין קנטונים עשירים לעניים. בדומה למודל השוויצרי המעודד ערבות הדדית בין הקנטונים השונים, גם המודל של תנועת "אנחנו" מעודד הן אחריות אישית של פרטים והן אחריות קבוצתית של קהילות אזרחיות לגורלן ההדדי.

6. **מורכבות המודל נובעת ממורכבות החברה הישראלית, ולא להיפך:** מדינות רבות חוות משברים חברתיים, משילותיים וחוקתיים, אולם המקרה הישראלי הוא ייחודי יחסית מבחינת מאפייניו: מגוון חברתי ותרבותי גדול הפרוס על שטח קטן, מדינה שהוקמה ללא "רגע חוקתי", צירוף קונפליקטואלי של מדינת לאום עם מדינת הגירה, מניין גדול יחסית של אזרחים המעוניינים לחיות חיים לא-שוויוניים ומדינה צעירה, שתהליכיה הביאו אותה למשבר תוך זמן קצר. אפיונים אלה, גם אם היו פחותים, דורשים מנגנונים משילותיים וחברתיים חדשים. זו מטרת המודל.

5. למידה ממקרי בוחן מקומיים

על מנת להדגים את פעולת המודל הממשלי של תנועת "אנחנו", מובאים בפרק זה מקרי בוחן קהילתיים מן המציאות בפועל של קונפליקטים בין דתיים לחילונים. להלן נתאר את המקרים ונדגים כיצד המודל עשוי יהיה לפתור אותם בדרכים חדשות.

5.1 המנגנונים לפתרון מחלוקות בשלטון המקומי

כחלק מתיאור המבנה החדש של הממשל, גיבשנו את מבנהו עד רמת הרשות המקומית. זאת מתוך הבנה שהמודל הקיים כיום ברשויות המקומיות מתמרץ התנגשות בין אוכלוסיות ולכן דורש תיקון, וכן מתוך הבנה שהרשויות המקומיות חייבות לשמר את יכולת ההשפעה שלהן על אופי השירותים לאזרחים בכלל, ובפרט בנושאי חינוך ותכנון אורבני. להלן תזכורת לרשימת המוסדות והמנגנונים שהובאו במסמך זה, אשר יסדירו את חיי האזרחים ברמה המקומית, תוך יכולת לנהל קונפליקטים בין הקבוצות השונות. לאחריהם יובאו מקרי הבוחן.

1. **הכרעה באשכול הישראלי המקומי:** החלטות הכרוכות בנושאי זהות במסגרת הרשויות המקומיות יתקבלו על ידי ראש העיר ובאישור מועצת האשכול הישראלי המקומי.
2. **סטנדרטים ממלכתיים להקצאת קרקע ותקציב למבני ציבור:** ברמה הלאומית, ינוסחו סטנדרטים מפורטים ושוויוניים להקצאת מבני ציבור, והם יפוקחו ויתעדכנו על ידי הכנסת על שני בתייה. סטנדרטים אלה יעסקו בהקצאת בתי ספר, מתנ"סים, מבני דת ומבני תרבות קהילתיים. הסטנדרטים יעסקו בהקצאת הקרקע למבני הציבור הללו, וכן בתקצוב בנייה ואחזקה שלהם על פי סוג מבנה הציבור, בחלוקה הבאה:
 - א. **מבני דת:** הקצאת קרקע על ידי רשות מקומית, בנייה ותחזוקה על ידי קהילות אזרחיות והון פרטי.
 - ב. **בתי ספר:** הקצאת קרקע על ידי רשות מקומית, בנייה ותחזוקה מבנה על ידי משרד החינוך והרשות המקומית. התפעול החינוכי של בתי הספר, כגון משכורות המורים, יתקצב מתקציב המדינה הכללי או מתקציב הקהילות האזרחיות, בהתאם למודל החינוכי הרלוונטי כמפורט בפרקים הקודמים.
 - ג. **מתנ"סים:** הקצאת קרקע על ידי רשות מקומית, בנייה ותחזוקה על ידי החברה למתנ"סים (משרד החינוך הכללי) והרשות המקומית.
 - ד. **מבני תרבות נוספים:** הקצאת קרקע על ידי רשות מקומית, בנייה ותחזוקה על ידי קהילות אזרחיות או הממשל הכללי בכפוף להחלטות האשכול הישראלי.
3. **פנייה לבתי משפט:** ייתכנו מצבים שבהם רשויות מקומיות יסרבו להקים מבני ציבור על פי דרישת קהילות אזרחיות. האפשרות לפנות לבתי המשפט תעמוד לרשות הקהילות והאזרחים, כפי שהיא עומדת גם כיום. לרשות בתי המשפט יעמדו הסטנדרטים החוקיים להקצאת מבני ציבור.
4. **מתחמים אזוריים:** המדינה תקצה לקהילות האזרחיות השונות מתחמים אזוריים על פי גודלן היחסי באוכלוסייה. כפי שצוין קודם לכן, פתרון המתחמים האזוריים יהיה בגדר "מוצא אחרון".

5. **משאלי עם מקומיים:** כפי שהוזכר בפרק 3, בערים וביישובים שבהם יהיה רצון לחרוג מן הנורמה הכללית של חופש פעולה מלא ושווה לכל הקהילות בישראל (למשל: ערים חרדיות שירצו לאסור על נסיעה בשבת, או שכונות חילוניות שירצו לאסור הקמת דוכני תפילין ברחובות השכונה), יתאפשר להטיל סייגים מסוימים על המרחב הציבורי בעזרת משאל עם מקומי, ובתנאים מיוחדים.

5.2 מקרי בוחן מקומיים

5.2.1 המקרה של הקמת מקווה בכפר ורדים

תיאור המקרה: כפר ורדים הוא יישוב בעל אופי חילוני מובהק ומתגוררים בו כ-6,000 תושבים. כנהוג ביישובים קטנים, סוכס בין המועצה המקומית לבין מועצה דתית אזורית מעלה יוסף כי זו תהיה אחראית על שירותי הדת, כולל בניית מקווה אם יהיה צורך בכך. מספר תושבים דתיים ביישוב החלו לפעול להקמת מקווה, וב-2007 הקציבה הרשות הארצית לשירותי דת (גוף שלא קיים כיום) תקציב תב"ר על סך 750,000 ₪ לטובת הקמת מקווה ביישוב. בעקבות זאת, יצאה המועצה במכרז להקמת מקווה. במהלך הזמן הזה נערכו בחירות מקומיות, וב-2008 הכריז ראש הרשות החדש על ביטול המכרז. בעקבות זאת הגישו מספר תושבים עתירה לבית משפט קמא. במסגרת דיוני העתירה, בית המשפט הסכים כי בשלב ראשון תגבש המועצה קריטריונים להקצאת קרקעות למבני ציבור ולתמיכות תקציביות לצורך כך. לצורך כך הקימה המועצה ועדה, אשר ב-2009 גיבשה את הקריטריונים הבאים ומשקלם:

1. מספר משתמשים צפוי (30%)
2. מידת נדרשות לניהול חיים תקינים בכפר (25%)
3. התאמה לאופי ולחזון הכפר (25%)
4. עלות תפעול ביחס למספר משתמשים צפוי (10%)
5. האפשרות לסיפוק הצורך ביישובים סמוכים (10%)

בהמשך דירגה הוועדה 17 מבני ציבור נדרשים ליישוב, והמקווה דורג במקום האחרון. לאור זאת, דחה בית משפט קמא בשנת 2009 את העתירה ואף השית על העותרים הוצאות משפט בסך 20,000 שקל. על בסיס זה, עתרו התושבים לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בנושאים מנהליים, וזה פרסם פסיקתו בדצמבר 2019³⁵. בהחלטה זו בחן בית המשפט אם החלטת מועצת כפר ורדים לחזור בה מהחלטתה להקים מקווה, עולה בקנה אחד עם כללי המשפט הציבורי. בהחלטתו פסק בית המשפט שהחלטת המועצה אינה עומדת במבחן הסבירות ולא מאזנת בין הצורך של תושבות שומרות מצוות לבין שיקולים תקציביים ומשאבי קרקע זמינים. על כן קיבל את הערעור וחייב את המועצה להקים מקווה.

המענה למקרה במסגרת המודל המוצע: המקרה של המקווה בכפר ורדים יכול היה לקבל מענה כבר בשלב מוקדם דרך הסטנדרטים להקמת מבני ציבור ואכיפתם על ידי מינהל התכנון. במצב הקיים כיום, בהיעדר סטנדרטים שכאלה, נאלץ בית המשפט לבקש מהרשות לייצר סטנדרטים מקומיים.

³⁵ החלטת בית המשפט העליון מתאריך 23.12.19 בעניין בקשת תושבי כפר ורדים להקמת מקווה ביישוב: <https://kfarnik.co.il/news-%D7%94%D7%A2%D7%9C%D7%99%D7%95%D7%9F-%D7%9E%D7%A7%D7%95%D7%95%D7%94-%D7%91%D7%9B%D7%A4%D7%A8-%D7%95%D7%A8%D7%93%D7%99%D7%9D/>, אוחזר ב-1.7.2023.

לצד זאת, אם הסטנדרטים הארציים לא יתנו מענה לתושבים המעוניינים בהקמת המקווה, למשל במקרים שבהם לא יהיו מספיק תושבי קהילה אזרחית דתית במקום (כמו במקרה של כפר ורדים), או במקרה שהרשות המקומית תערים קשיים לאורך התהליך – ניתן יהיה לפתור את האתגר במהירות רבה יותר באמצעות הקמת מקווה במתחם אזורי סמוך. אפשרות זו עדיפה על פנייה לבתי המשפט משום שהיא מהירה יותר, ומאפשרת פתרון מראש של העימות מבלי להידרש להכרעת השופטים.

5.2.2 המקרה של הקמת בית ספר חרדי במבשרת ציון

תיאור המקרה: בשנת 2019 דחה בית המשפט המחוזי בירושלים, ביושבו כבית משפט מינהלי, את עתירתם של 76 הורים חרדים המתגוררים במבשרת ציון³⁶. אלה ביקשו להעניק לילדיהם לימודי ליבה ודרשו ממוסד החינוך ומהמועצה להכיר בבית הספר שלהם, הממוקם ביישוב, כמוסד של הזרם הממלכתי-החרדי (ממ"ח). משרד החינוך, אשר היה אמור לעודד מהלכים מעין אלה שעבורם יצר את זרם החינוך הזה מלכתחילה, העדיף שלא להתערב והותיר את העניין להכרעת המועצה. זו מצידה טענה שאין צורך בזרם כזה, ואם חשוב להורים להעניק לימודי ליבה לילדיהם, הם מוזמנים לשלוח אותם לחינוך הממלכתי-דתי (ממ"ד) ביישוב.

יש לציין כי בכל מקרה של הורים המעוניינים לשלוח את ילדיהם לבתי ספר של זרם מוכר כלשהו, מחובתה של הרשות המקומית לספק זאת, אם באמצעות פתיחת בית ספר ייעודי ואם בהסעות לבית ספר שכזה מחוץ ליישוב. אלא שבתקופת העתירה, לזרם הממ"ח לא היה מעמד דומה לשאר זרמי החינוך המעוגנים בחוקי החינוך. חוזר מנכ"ל משרד החינוך מנובמבר 2022³⁷ חייב להכיר בזרם הממ"ח כרשמי לצורך בקשות של הורים, אף שהזרם אינו מוזכר בנוסח חוק החינוך מ-1953. תוקף ההוראה אמור לחול לכאורה משנת הלימודים תשפ"ד³⁸.

המענה למקרה במסגרת המודל המוצע: נכון לשנת 2022, לסיפורה של קבוצת ההורים ממבשרת ציון יש לכאורה "סוף טוב" בהכרתה של המדינה ובחיובה של הרשות המקומית באספקת חינוך ממ"ח. יחד עם זאת, המענה שניתן לבעיה אינו יציב, שכן חוזר מנכ"ל משרד החינוך עשוי להשתנות במהירות. יתרה מזו, סיפור המקרה הוא עקרוני ועשוי לחזור על עצמו עם קבוצות הורים אחרות. כך למשל, קבוצה של הורים בעיר רחובות³⁹, אשר הקימה בית ספר יסודי דמוקרטי מזרם ממלכתי-דתי בעיר, הגישה בקשה לראשי הזרם להקים חטיבת ביניים ממשיכה, בצירוף חתימות מעשרות הורים בעיר. החמ"ד סירב בטענה כי אין לכך מספיק ביקוש בעיר. מקרים אלה ממחישים את אי יכולה או רצונה של המערכת להיענות לבקשות הורים לחנך את ילדיהם על פי תפיסה מסוימת, שאינה מוכרת על ידי הזרמים הרשמיים של החינוך. המודל שלנו יאפשר מראש לכל קבוצה לפעול

³⁶ פרופ' יובל אלבשן, "דעה: ביהמ"ש תרם להדרת חרדים מלימודי ליב"ה". גלובס, 17.12.19. אוחר ב-

https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001311217#google_vignette: 1.7.23

³⁷ מוסדות חינוך ממלכתי-חרדי, הוראת קבע מס' 0371 - חדש, 30.11.22. אוחר ב-1.7.2023:

<https://apps.education.gov.il/mankal/Horaa.aspx?siduri=472>

³⁸ שירה קדרי-עובדיה, "משרד החינוך הסדיר את הזרם הממלכתי-חרדי, בצל אי ודאות לגבי עתיד המהלך".

הארץ, 1.12.22, אוחר ב-20.8.23: <https://www.haaretz.co.il/news/education/2022-12-01/ty->

[article/.premium/00000184-ca10-d8a0-a9dc-cbfe63880000](https://www.haaretz.co.il/news/education/2022-12-01/ty-)

³⁹ משה ויסטוך, "שאלה של חינוך: הורים מהציבור הדתי-לאומי שולחים את ילדיהם לבתי ספר חילוניים".

ישראל היום, 9.6.23, אוחר ב-2.7.23:

<https://www.israelhayom.co.il/magazine/shishabat/article/14251424?utm=rm>

במספר אפיקים כדי להקים זרם חינוכי מוכר ומתוקצב. כך למשל, יתאפשר לקבוצות ההורים להצטרף לקהילות אזרחיות חדשות; להקים מפלגות שונות במסגרת הקהילות האזרחיות הקיימות ולהפעיל עליהן לחץ; או לפעול במסגרת הממשל הכללי והאשכול הישראלי. ואם תתגבש החלטה על ידי קהילה אזרחית מסוימת, תיפתח גם האפשרות לעשות שימוש במתחמים האזוריים הייעודים במידת הצורך.

5.2.3 המקרה של בנייה לגובה בבית שמש

תיאור המקרה: בקרב גורמי התכנון בישראל קיימת דעה רווחת, כי התחלות הבנייה לאוכלוסייה החרדית מפגרות אחר הביקוש. חלק מהיצע הדירות לחרדים במרכז הארץ נענה על ידי תנופת הבנייה בבית שמש. ואולם, בין ראש העיר שנבחרה ב-2018, ד"ר עליזה בלוך, לבין חלק מראשי הציבור החרדי ביישוב, נתגלעו חיכוכים. כך למשל בשכונת רמת אברהם, אשר תוכננה עבור המגזר החרדי, שוקו דירות בבניינים של עד שבע קומות ונרכשו כאלף דירות על ידי קונים מהקהילה החרדית. אלא שעיון בהקלה שנתקבלה לתב"ע של השכונה⁴⁰ בדצמבר 2022 מגלה כי אושרה שם בנייה של 12 קומות, ולטענת חלק מראשי הציבור החרדי, אף משווקים בשכונה בניינים בני 12-15 קומות. טענתם היא שמקרה זה משקף ניסיון לדחוק את רגליהם של חרדים מבית שמש. הם מסיקים שהבנייה לגובה בשכונה נועדה לאפשר כניסה של דתיים-לאומיים וחרדים אנגלו-סקסים מודרניים. מקרה זה משקף, בין היתר, את סוגיית הבנייה לגובה ואת היעדר ההסכמה בקרב הציבור החרדי לגבי התגובה לה. במקרה של בית שמש, המקרה גם מתאר מאבקים וקונפליקטים בין תתי קבוצות של קהילה אחת. יצוין כי סגן ראש העיר שמעון גולדברג הכחיש את הטענות⁴¹.

המענה למקרה במסגרת המודל המוצע: לפנינו מקרה של בנייה שכונה המאכלסת משפחות חרדיות רבות בעיר בעלת אופי מעורב, אשר נותרו בה מאבקים באשר לייעוד שכונות שונות לקהלי יעד שונים. במקרה זה, לכאורה, אין מדובר במאבק מובהק בין העירייה לציבור החרדי, אלא גם במאבק פנימי בתוך הקהילה החרדית. לדעתנו, גובהו של בניין צריך להיקבע על פי סטנדרטים מקצועיים בלבד, ולא כצורך פוליטי שנועד לסייע או להדיר אוכלוסייה מסוימת. נורמות מעין אלו גורמות לקרע בחברה הישראלית והן פוגעות בערך השוויון. מחובתן של רשויות התכנון לשרת גם את הצרכים השונים של הקהילות השונות, אך אסור שהן תהינה כפופות לסחטנות פוליטית. במצב הקיים היום לא ניתן למנוע את הפוליטיזציה של הליכי התכנון. המבנה הקואליציוני מאפשר למפלגות השונות להשפיע על עמדת משרד השיכון, רמ"י, הרשויות המקומיות ועוד. אולם תחת מודל התנועה, הכולל חוקה, ממשל חצי-נשיאותי ובית עליון, אנו סבורים שתופעת הסחטנות הפוליטית תצטמצם באורח ניכר. באופן זה, נכון לכתובת שורות אלה, עמדת גורמי המקצוע היא שבנייה עירונית דורשת שילוב של בנייה לגובה ובנייה מרקמית, וכך יהיה גם בשכונת רמת אברהם. קהילות המתנגדות לפרקטיקה של בנייה לגובה, למשל מסיבות של התנגדות למעלית שבת, יוכלו לרכוש דירות בקומות התחתונות של הבניין. בהתאמה לכך גם ראשי ערים לא יוכלו לשנות את התכנון העירוני כדי להדיר אוכלוסיות.

⁴⁰ הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, בית שמש, הודעה לסעיף 149 לחוק התכנון והבנייה, 27.12.22, מהות הבקשה: הקמת מבנה הכולל 2 קומות מסחריות ומעליהן 10 קומות למגורים. אוחרזר ב-1.7.23:

<https://archive.gis-net.co.il/bshemesh/Pirsumim/779/7a5a1cf6-757e-40f4-a132-fb678556eceb.DOC>

⁴¹ איצלה כץ, "המהלך שמנסה לחסום את ההתיישבות החרדית בבית שמש נחשף. מי מכר את העיר?". כיכר השבת, 25.1.23. אוחרזר ב-2.7.23: <https://www.kikar.co.il/israel-news/436638>

5.2.4 המקרה של ייעוד שכונת סירקין בפתח תקוה לציבור החרדי

תיאור המקרה: לעיר החרדית אלעד לא נותרו שטחי בנייה רבים להתפתחותה. מצוקה זו היא של העיר עצמה ושל המגזר החרדי כולו. בניסיון להתמודד עמה, משרד הפנים הוביל החלטה לסיפוח רוב שטחי "סירקין הקטנה" לאלעד. זאת למרות מאבק תושבים נגד המהלך ואף שהשטח האמור רחוק מהעיר אלעד, וחוצץ ביניהם כביש 6. במסגרת השטח ניתן לבנות כ-4,000 יחידות דיור, ועל פי ההחלטה, השכונה החדשה הייתה גובלת בפתח תקוה. ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת התנגדה לצעד וקראה למשרד הפנים לחזור בו מהחלטתו משנת 2020. ראש העיר פתח תקוה רמי גרינברג קבל בוועדה על כי "בכל האזור הולכים לבנות עיר קטנה נוספת בקרוב, להעמיס שם עוד 4,000 יחידות דיור זה לא הגיוני. אין גם שום הגיון שהשטח יעבור לאלעד. בסוף, כל העומס ייפול על פתח תקוה. גם לא נכון לצבוע שטח עבור מגזר מסוים"⁴². ב-2022 החליטה שרת הפנים איילת שקד לגנוז את התוכנית לסיפוח השטח לאלעד ועוררה תרעומת רבה בקרב הציבור החרדי⁴³.

המענה למקרה במסגרת המודל המוצע: המאבק על תחום השיפוט בשטח "סירקין הקטנה" משקף לכאורה את סוגיית הבנייה למשפחות חרדיות בערים מעורבות. כפי שתואר לעיל, לעיתים קרובות קורה שעיריות חילוניות מפעילות לחצים על מנת למנוע הקמתן של שכונות חרדיות בתחומן או סמוך להן, בשל העלות שחרדים משיתים על הוצאות העיר ובשל חשש משינוי צביון העיר. אולם לדעתנו אזרחי ישראל צריכים להיות זכאים להתגורר בכל מקום באופן שווה. אין לאפשר לגורמים פוליטיים להחליט מראש על שיוכה של שכונה לקבוצת אוכלוסייה מסוימת. החלטה זו צריכה להיות נתונה לכוחות השוק החופשי בלבד. לפיכך על פי המודל של תנועת "אנחנו", מקרה זה ודומיו יטופלו על ידי מנגנון שווני לייעוד שכונות וערים חדשות. לפי אחד המודלים שהוצעו בפרק הקודם, ניתן יהיה לקיים את ההליך הבא: תחילה יבוצע תכנון מקדים וגמיש של הגוף המתכנן הארצי החדש שיוקם. גוף זה יקצה קרקעות ציבוריות כאפשרות פתוחה להכרעה עתידית. לאחר שהדירות ייבנו ויירכשו על ידי קונים פרטיים, ייבחן אופי השכונה על פי שיוך הדיירים לקהילות אזרחיות – ולאור זאת יוכרע כיצד לנהוג בקרקעות הציבוריות בהתאם לנהלים שתוארו בפרק הקודם.

⁴² מתן דויטש, "תפנית: ועדת הפנים והגנת הסביבה מתנגדת לסיפוח 'סירקין הקטנה' לאלעד". mynet פתח תקוה, 21.10.20: https://petahtikva.mynet.co.il/local_news/article/rJokOD6DP

⁴³ גיא נרדי, "בניגוד להמלצת ועדת הגבולות: שקד החליטה שלא להעביר 2,230 דונם מכפר סירקין לאלעד". כלכליסט, 5.7.22: <https://www.calist.co.il/real-estate/article/h1qsqbbs5>

6. תקופת המעבר ושינויי חקיקה נדרשים

בפרק זה נסקור את השלכות היישום של המודל בשלושה היבטים מרכזיים: ההסכמה הפוליטית הדרושה למעבר למודל החדש, שינויי החקיקה הנדרשים ומתכונת תקופת המעבר הדרושה.

6.1 ההסכמה הפוליטית הדרושה למעבר למודל החדש

אין ספק כי היקפי השינוי הנדרשים לקידום חזון התנועה מחייבים שינוי אידיאולוגי עמוק בקרב כלל הקבוצות בחברה הישראלית. כך למשל, הציבור הדתי-לאומי יצטרך להיות נכון להכיר בישראל כמדינה ניטרלית מבחינת הפרקטיקה הדתית, השמאל הישראלי יצטרך להחליף את האידיאולוגיה כור ההיתוך, והן הימין והן השמאל יצטרכו להסכים על פתרון חדש בסוגיה הפלסטינית⁴⁴. נושאי הליבה הללו אינם נדונים במסמך זה, אף שהם משפיעים עמוקות על מודל תנועת "אנחנו" ולא ניתן להבינו בלעדיהם⁴⁵. אם כן, אין מדובר במודל שניתן לאמצו באחת, כי אם בתהליך שמימוש עשוי להתארך עד כדי מספר עשורים. על כן, עמדת התנועה היא שיש לקדם את חזון שותפות ישראלית דרך החברה האזרחית ולא הפוליטיקה המפלגתית, כדי לשכנע את הציבור הישראלי הרחב לאמצו. זוהי ליבת המאמץ של "אנחנו" כתנועת שטח אקטיביסטית.

אנו סבורים שניתן יהיה לגבש רוב אזרחי סביב חזון התנועה בעתיד הרחוק. מהשיחות שערכנו עם אישי ציבור מכל המגזרים, אנו מאמינים כי רוב מנהיגי הציבור החרדי יסרבו לכל שינוי במצב הקיים (זאת בשונה מחלקים ניכרים בציבור החרדי עצמו). מהמגזר הדתי, אנו מעריכים כי 30% מחלקיו היותר ליברליים, והמאמינים בחשיבות ההגעה להסכמה עם כל חלקי העם, ייתן את תמיכתו. לכך יש להוסיף עוד כ-30% מהציבור הימני-מסורתי ומהשמאל הישראלי שיתמכו בשינוי מאותן הסיבות. במצב זה, יתאפשר כינוסה של קואליציית תמיכה ראשונית של מעט יותר מ-50% מהמפלגות הפוליטיות בישראל. קואליציה זו תוכל להתחיל להניע את התהליך הפוליטי. נדגיש כי הרוב הדרוש להתנעת מתווה התנועה איננו רוב שגרתי. הוא צפוי להיות מורכב מקואליציה רשתית חוצת מגזרים. ניסיון השטח של פעילי התנועה לימד אותנו שניתן להגיע לרוב שכזה. ומרגע שתונעת התמיכה, סביר שחלקים מסוימים מקרב ציבורים נוספים ישתתפו בעיצוב המודל ויתמכו בו. מצב זה יאפשר את תחילת תקופת המעבר ליישום המודל, כמתואר להלן.

6.2 שינויי החקיקה הנדרשים

כפי שכבר צוין, יישומו של המודל דורש כינונה של חוקה חדשה בישראל אשר תחליף את מגננון חוקי היסוד ותגדיר את ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ניטרלית. במסמך זה, אין בכוונתנו

⁴⁴ על פי השקפתנו, אף ממשלה ישראלית אינה יכולה להתעלם מסוגיות הדת והמדינה והסכסוך הישראלי-פלסטיני. אלו סוגיות נפוצות המחייבות את התייחסות כל ממשלות ישראל באופן תדיר. אמנם, כבר קרה בעבר שממשלות שונות ניסו לדחות או לעמעם את העיסוק בסוגיות הללו כדי להימנע מקרע פוליטי. אולם מדיניות זו הדוגלת בעמעום בעיות ודחייתן היא קצרת טווח, וכבר הוכח בעבר שהיא רק דוחה את נפילת הממשלה ולא מונעת אותה. אך בניגוד לגישה זו, כדי לענות על הצורך החיוני של ישראל בקידום חוקה חדשה, יש להקים קואליציה פוליטית איתנה שתחזיק מעמד לאורך זמן רב. לשם כך נחוצה הסכמה בסוגיה הפלסטינית. יתרה מזו, כדי לקדם את החזון הפנים-ישראלי המוצע במאמר זה יש צורך לגבש קואליציה ליברלית חדשה בין הימין הדתי לשמאל הישראלי, ובינם לבין חלקים נרחבים בחברה הערבית-ישראלית. מובן מאליו שקואליציה זו לא תוכל להתקיים לאורך שנים רבות מבלי להסכים תחילה על המדיניות בסוגיה הפלסטינית.

⁴⁵ פירוט החזון מופיע במלואו באתר התנועה: anahnu.org.il

לעסוק בניסוחה המפורט. ואולם, אילו הייתה מנוסחת חוקה שכזאת, השינויים הנדרשים במודל המשילות הישראלי שהיו משתקפים בה היו מרחיקי לכת. גם באין ניסוח חוקה, ניתן להמחיש חלק מהשינויים והתוספות דרך מערך החוקים וחוקי היסוד הקיים:

1. שינוי מהותי בחוק יסוד: נשיא המדינה, והתאמתו למודל חצי-נשיאותי.
2. שינוי בחוק יסוד: הממשלה, לצורך ההבחנה בין נושאים ממלכתיים וזהותיים.
3. שינוי מהותי בחוק יסוד: הכנסת, לצורך הקמתו של הבית העליון והסדרת עבודתו.
4. שינוי מהותי בחוק הבחירות לכנסת, לצורך הסדרת הבחירות האזוריות לבית העליון והשינויים בבחירות לבית התחתון.
5. ביטול חוק יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי. זאת משום שהחוק מרחיב שלא לצורך את משמעות המושג "מדינה יהודית ודמוקרטית", ואף מעודד אפליה כלפי אזרחי ישראל שאינם יהודים בתחום ההתיישבות. במודל תנועת "אנחנו" יהיה צורך לבטלו ולהחליפו בחוקה יהודית ודמוקרטית ניטרלית.
6. שינוי בתקנון הכנסת והכללתו בחוקה, בהקשר לסדרי עבודת הבית העליון והבית התחתון והיחסים ביניהם.
7. הוספת סעיף חוקתי להקמה והסדרה של פעולת הקהילות האזרחיות. חוק זה דורש הגדרה ברורה של התנאים להכרה בקבוצה כקהילה אזרחית (מספר התומכים, סוג הנושא אשר בנוגע אליו מתאגדים, סמכויות החינוך ועוד). בכלל זה יש להגדיר בחוקה העתידית את נוסחת התקציב של הקהילות האזרחיות.
8. שינוי חלקים מסוימים בחוק החינוך הממלכתי והעברתם לחוקה, תוך התאמתם למבנה הממשל החדש.
9. הוספת סעיף חוקתי להקמה והסדרה של מועצת האשכול הישראלי.
10. הוספת סעיף חוקתי לענייני דת האוסר על הרשות המבצעת לעסוק בנושאי דת, מסדיר את ביטולם של כל מוסדות הדת בישראל ומעביר את הטיפול בשירותי דת לקהילות האזרחיות.
11. הוספת מגילת זכויות אדם, ברוח מגילת העצמאות והכרזת זכויות האדם של האו"ם.
12. עדכון חוקי הרשויות המקומיות והתאמתן למודל, בין היתר להקמתם של אשכולות ישראליים מקומיים.
13. החוקה החדשה תשמר את הביקורת השיפוטית של הרשות השופטת על שתי הרשויות האחרות.

6.3 תקופת המעבר

לאחר הסכמה פוליטית, תקופת המעבר דורשת בעצמה חקיקה של חוק יסוד: המעבר, אשר יסדיר את התקופה החורגת מעבר לקדנציה של ממשלה אחת ולכן נדרש שיתאפשר שינוי רק ברוב מיוחד. להלן שתי גרסאות אפשריות לתקופת המעבר:

גרסה א – זו שלבית. על פי גרסה זו, לאחר חקיקתו של חוק יסוד: המעבר ברוב רגיל, יוקמו מוסדות תכנון המעבר לתקופה זמנית של 6-8 שנים. בתקופה זו תפעל המדינה במתכונת מקבילה – מצד אחד, בפועל, היא תנוהל על ידי מבנה הממשל הקיים. מצד שני, מוסדות תכנון המעבר יערכו לשינוי המשטרי המקיף. כך למשל, הם יפתחו בפני האזרחים את האפשרות להשתייך לקהילות אזרחיות ויציעו סימולציות שיציגו כיצד יתנהלו כלל המוסדות במודל, ומה יהיו הפתרונות לאתגרים השונים ברמה הארצית והמקומית. המשימה החוקתית של מוסדות תכנון המעבר וביצועו היא, שבתום

תקופת 6-8 השנים כל מוסדות המדינה וכל האזרחים ידעו מהן ההשלכות המדויקת של יישום המודל מבחינתם. בתום תקופת המעבר, ועם סיום הליך תכנון המעבר, יתבצע **משאל עם** להכרה בחוקה החדשה. אם תוצאות המשאל יהיו חיוביות, המודל ייכנס לתוקף ויהיה מחייב.

גרסה ב – תלת שלבית. בגרסה זו, השלב הראשון זהה לגרסה הקודמת. לאחר חקיקת חוק יסוד: המעבר, ברוב רגיל, המדינה תחל בכינון הליך תכנון המעבר לתקופה בת 6-8 שנים במקביל לניהול המדינה בפועל באמצעות מבנה המשטר הקיים. לאחר תום תקופת התכנון, בשלב השני, תתקיים הצבעה בכנסת ברוב מיוחד. אם יושג הרוב, המדינה תיכנס לתקופת יישום שתארך שנתיים-שלוש. במהלך התקופה הזו ייכנסו חלק מרכיבי הממשל לתוקף, למשל: יוקמו הקהילות האזרחיות והאשכול הישראלי הכללי, ורכיבים אחרים יושהו. לבסוף, לאחר תום השלב השני, ייערך **משאל עם** כללי ובו יוכרע אם לאמץ את החוקה החדשה.

היתרון המרכזי של שתי גרסאות המעבר הוא קיומו של מנגנון בקרה על ההליך. לא סביר שהציבור יסכים לעבור בבת אחת לכינון המשטר החוקתי המוצע, ועל כן נחוצים שניים או שלושה שלבים לשם כך. לצד זאת, אנו מבינים שהיקף השינוי המשטרי הוא רחב, ונחוצה תקופת היערכות מיוחדת. לשם כך, חוק יסוד: המעבר לא יוכל להשתנות אלא ברוב מיוחד אשר יגן על מוסדות תכנון המעבר מפני שינויים קואליציוניים.

סיכום

אנו מאמינים כי יישומו של מודל ההקמה וההפעלה של הקהילות האזרחיות יביא איתו יתרונות רבים.

ראשית, הוא ינתק את מחלוקות הזהות בין דתיים לחילונים מהממשל הכללי, על מנת לאפשר לשתי הקבוצות ליצור ביניהן קואליציות רשתיות שיעסקו בנושאים המוסכמים יותר. בהתאמה לכך, המודל יביא למיתון המחלוקות בין האוכלוסיות, וזאת מעצם ההגנה שהשתייכות קהילתית תוכל לספק לאזרחיה גם אם הפכו למיעוט ביישובם. שנית, המודל יאפשר להכיר באוטונומיה של הקהילות השונות, ועל כן יאפשר למי שרוצה בכך חינוך יהודי-ערבי, חינוך דתי-מסורתי, חינוך יהודי-רפורמי ועוד. שלישית, המודל יאפשר לקהילות המעוניינות להגן על תרבותן לחיות תחת תנאי שוויון ממלכתיים שכיום מושגים על רקע על ידי הפעלת כוח פוליטי. רביעית, העובדה שהמודל כרוך בהכרעות דמוקרטיות גם בהתנהלות הפנים קהילתית תגדיל את האוטונומיה והחירות של היחיד, ותסיט הצידה מנגנוני כוח פנים קהילתיים הפועלים כיום ואינם מאפשרים לתתי קבוצות לקבל את מבוקשן. למשל, לחרדים המעוניינים בלימודי ליבה. חמישית, המודל יגדיל את הייצוגיות בשיטת הממשל על ידי הוספת הבית העליון הנבחר באופן אזורי. שישית ולסיום, המודל, על כל שיטת הממשל המפורטת בו, יביא לחיזוק יציבות הממשל ומבנהו.

יותר מכול, הפעלת המודל של תנועת "אנחנו" תעצור את הידרדרותה של החברה הישראלית למבוי סתום אשר עלול להביא לקריסתה הפנימית – חברתית, פוליטית, כלכלית וביטחונית. אנו מאמינים כי מעבר לכך, המודל יעלה את החברה על מסלול מחודש של פריחה ושגשוג הבנויים על כבוד הדדי ושיתוף פעולה בין הקהילות המרכיבות אותה. בכך אנו סבורים שהמודל המוצע על ידנו יביא לחיזוק הלכידות בחברה הישראלית.

נספח: חישוב תקציבי פעולה והתנהלות של הקהילות

חישוב תקציבי הפעולה של הקהילות האזרחיות

הקהילות האזרחיות נועדו לטפל בהיבטי חינוך לזהות, תרבות ושירותי דת של חבריהן. שירותי החינוך לזהות והתרבות ימשיכו להינתן גם על ידי משרדי הממשלה האמונים עליהם בכפוף להחלטות מועצת האשכול הישראלי. לצד זאת, לכל קהילה יוקצה תקציב פעולה מסוים לפעולות בתחומים אלה. באופן זה, הקהילה רשאית להוסיף פעולות משלה נוסף על הפעילות הניתנת וממומנת על ידי הממשל הכללי, או להחליט שלא לצרוך כלל את שירותי הזהות של הממשל הכללי ולספק לחבריה שירותים בעצמה. לצורך התחשיבים, נכנה את צירוף תקציבי החינוך לזהות ושירותי התרבות בשם: **תקציב הזהות**. כלומר:

$$\text{תקציב חינוך לערכים} + \text{תקציב שירותי התרבות} = \text{תקציב הזהות המדינתי}$$

לאור זאת, להלן נוסחת חישוב לתקציב הפעולה של קהילה, שיהווה נגזרת של תקציב הזהות:

$$\frac{\text{תקציב זהות מדינתי}}{\text{מספר אזרחי המדינה}} + 0.75 \frac{\text{תקציב שירותי הדת}}{\text{מספר אזרחי המדינה}} \times \text{כפול מס' חברי} = \text{קהילה} = \text{תקציב הפעולה של הקהילה}$$

הסבר לנוסחה: מכיוון שהממשל הכללי ימשיך לספק שירותי זהות, אשר חברי הקהילות השונות יוכלו להמשיך לצרוך, ומכיוון שכוונת המודל היא לתת בידי הקהילות השונות יכולת פעולה עצמאית **נוספת** בתחום הזהות, מצאנו כי פקטור 75% מתקציב הזהות הקיים יהווה בסיס הוגן לתחשיב תקציב הפעולה של הקהילה בתחום הזהות. כמו כן, מצאנו כי פקטור זה יעודד חיסכון בשל הכפילות באספקת השירותים. זאת, משום שאם קהילה החליטה להשתמש בשירותי החינוך לזהות של המדינה, היא לא תצטרך להשתמש לצורך כך בתקציב הפעולה הניתן לה, ועל כן תוכל להשקיעו בפעולות זהות אחרות של חבריה. דרך פעולה זו מהווה תמריץ לקהילות לעשות שימוש בפעולות הזהות של המדינה. לעומת זאת, בכל הנוגע לתקציב שירותי הדת אשר המדינה הכללית תחדל מלספק, הרי שוויתרנו על הפקטור הזה. יצוין שתקציב שירותי הדת הוא קטן יחסית לכלל התקציב האמור לעיל.

חישוב תקציב הזהות המדינתי

בהיות תקציב הפעולה של הקהילה בנוי על חישוב תקציב הזהות המדינתי, להלן פריטי תקציב המדינה שייכללו בחישוב זה במיליוני שקלים. סעיפי תקציבי החינוך לקוחים מתקציב משרד החינוך לשנת 2023-2024⁴⁶, אלא אם צוין אחרת:

⁴⁶ הצעת תקציב משרד החינוך לשנת 2023-2024, אוצר ב-10.7.2023: <https://main.knesset.gov.il/About/documents/budget/Budget11-Education2023.pdf>

| | |
|---------------------|--|
| 0 | שירותי דת ⁴⁷ |
| 950 | מינהל התרבות ⁴⁸ |
| 650 | כאן 11 |
| 25 | משרד ירושלים ומסורת |
| 72 | משרד המורשת |
| 40 | משרד התפוצות |
| 6,296 | חינוך לזהות בחינוך מ"מ וחמ"ד בכל רמות החינוך ⁴⁹ : |
| | 2,718 חינוך לזהות יסודי מ"מ ⁵⁰ |
| | 568 חינוך לזהות חטי"ב מ"מ ⁵¹ |
| | 1,474 חינוך לזהות חטי"ע מ"מ ⁵² |
| | 970 חינוך לזהות יסודי ממ"ד ⁵³ |
| | 128 חינוך לזהות חטי"ב ממ"ד ⁵⁴ |
| | 438 חינוך לזהות חטי"ע ממ"ד ⁵⁵ |
| 2,768 | רשתות החינוך העצמאי ומעיין חינוך תורני |
| 276 | מוסדות הפטור |
| 394 | חינוך מוכר שאינו רשמי |
| 648 | תמיכה בנושאי יהדות (בתקציב משרד החינוך) ⁵⁶ |
| 600 | רכיב הזהות במערכת גפ"ן ⁵⁷ |
| ⁵⁸ 1,700 | תקציב לימודי הישיבות והאברכים |
| 504 | תקציב מדעי הרוח באקדמיה ⁵⁹ |

⁴⁷ תקציב שירותי הדת אינו נכנס לתקציב הזהות מפני שהוא מועבר ישירות לקהילות האזרחיות. סעיפי תקציב זה כוללים את תקציביהן של מועצות דתיות, מחלקות דתיות ברשויות שבהן לא פועלות מועצות דתיות, בתי עלמין, רבנות ראשית ובתי דין רבניים.

⁴⁸ תמיכה ביוצרים בתחומים השונים, מוסדות תרבות, אירועים, פרסים.
⁴⁹ מחושב על פי נתוני תשפ"ג למכפלת מספר כיתות בתחום ש"ש לתחום הזהות ובעלות ש"ש, כפי שנמסרו על ידי משרד החינוך ב-28.6.23. עלות שעה שבועית בחינוך היסודי - 9,025 ש"ח, בחט"ב - 11,105 ש"ח, בחט"ע - 10,964 ש"ח.

⁵⁰ מקצועות הזהות מתרכזים באשכול אוריינות שפתית, מורשת חברה ורוח, וכוללים: שפת אם וספרות, תנ"ך, מולדת חברה ואזרחות, תרבות יהודית וישראלית, היסטוריה וגיאוגרפיה - סה"כ 63 ש"ש לכיתות א-ו בחינוך הממלכתי. מספר הכיתות בתשפ"ג: 28,685.

⁵¹ 31 ש"ש לימודי זהות, 9,913 כיתות בתשפ"ג.

⁵² 10 ש"ש לבגרות בתחום הזהות, 13,448 כיתות בתשפ"ג.

⁵³ 45 ש"ש במקצועות קודש: תפילה, תורה, נביא, הלכה, משנה וגמרא, פרשת השבוע. סה"כ 90 ש"ש. מספר באשכול מקצועות קודש: שפת אם עברית וספרות, מולדת חברה ואזרחות, היסטוריה וגיאוגרפיה + 45 ש"ש כיתות בתשפ"ג: 7,171.

⁵⁴ 31 ש"ש לימודי זהות, 2,248 כיתות בתשפ"ג.

⁵⁵ 14 ש"ש לימודי זהות, 2,856 כיתות בתשפ"ג.

⁵⁶ סעיף בתקציב משרד החינוך התומך בעיקר במוסדות תורניים בהתאם למבחני תמיכה ובקרו סיוע לאברכים.

⁵⁷ תוכנית גפ"ן (גמישות פדגוגית ניהולית) היא מערכת התוכניות החיצוניות בבתי הספר. תקציבה לתשפ"ג הוא 2.4 מיליארד ש"ח. היקף ש"ש ללימודי זהות ביסודי ובחט"ב מכלל הלימודים עומד על 33%. על כן אנו מעריכים באופן גס כי סך לימודי הזהות מתוך תקציב גפ"ן עומד על 25% והינו כ-600 מיליון ש"ח.

⁵⁸ תקציב תלמידי הישיבות ואברכי הכוללים העדכני קשה להשגה. חישובו מתבסס על נתונים עדכניים ביחס למספר התלמידים, נתונים עדכניים לגבי עלות קצבת תלמיד כפי שפורסמו בעיתונות, וההסכמים הקואליציוניים באתר הממשלה כפי שאוחרו ב-14.7.23: <https://www.gov.il/he/departments/policies/dec511-2023>

⁵⁹ תקציב מדעי הרוח הוכנס לחישוב תקציבי הזהות כדי ליצור הקבלה ואיזון הוגן בין צרכי הקהילה החרדית ותקציבי הישיבות, העוסקים כולם בנושאי זהות, לבין תחום מדעי הרוח העוסק אף הוא בהם במובנם הרחב. החישוב נעשה על בסיס מכפלת מס' הסטודנטים למדעי הרוח בשנת 2018 (כ-18,000) בעלות הממוצעת של

15,011 מיליון ₪

סה"כ הערכה משוערת של תקציב הזהות המדינתית

הקצבת ות"ת לכל סטודנט במדעי הרוח בשנת תשפ"ג (28,000 ₪). דוח למ"ס 2018 אוחר ב-7.7.23:
https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2018/016/06_18_016b.pdf. דוח תקציב ות"ת תשפ"ג
אוחר ב-7.7.23: <https://online.anyflip.com/cdkp/gvvh/mobile/index.html>
⁶⁰ על פי אתר מפתח התקציב, אוחר ב-10.7.2023