

ישראל 2.0 – עדכון גרסה

דצמבר 2024

נמרוד דגני

תקציר

החברה הישראלית נמצאת בנקודת שבר קריטית שמאיימת על יסודות קיומה. ההסדרים חברתיים שנוצרו עם הקמת המדינה לא מצליחים לתת מענה לשונות החברתית הגדולה, שרק הולכת ומתרחבת. בחמש השנים האחרונות חווינו סדרת משברים שחשפו את עומק המחלוקות והנפיצות שלהן. התוצאה היא ירידה מתמשכת באמון בשלטון ובסולידריות החברתית. התדרדרות זו מאיימת על המוטיבציה להתגייס למען הכלל, ויכולה לפגוע בעתיד בגיוס לצה"ל, להגברת הירידה מהארץ, למרד מיסים ותרחישים מאיימים אחרים. המשך המצב מהווה איום ביטחוני שכן החולשה הפנימית מקרינה כלפי חוץ ועלולה למשוך איומים נוספים, כפי שחווינו ב-7 באוקטובר. עתיד הבית המשותף שלנו נמצא בסכנה. אם נמשיך להתמודד עם הבעיה כפי שניסנו עד היום ניכשל. אנחנו צריכים לאמץ גישה אחרת, לשנות מסלול ובמהירות. ישראל צריכה לעדכן גרסה. מסמך זה מציע גישה אחרת ומסלול חדש שיכול לפתור את בעיות היסוד החברתיות, הכלכליות והממשליות שלנו.

על כותב המסמך

שמי נמרוד דגני, בעשור האחרון עבדתי בממשלה במערכות הציבוריות הגדולות והחשובות ביותר - במשרד החינוך, במשרד הרווחה ובתפקיד האחרון במשרד ראש הממשלה כראש אגף בכיר ממשל. אני מכיר את עבודת הממשלה והמגזר הציבורי באופן יסודי ומעמיק. לאור האירועים שעוברים עלינו בחברה בשנים האחרונות החלטתי שאנחנו חייבים לחשב מסלול מחדש. מסמך זה נכתב מתוך הידע שצברתי לאורך השנים בשירות הציבורי, קריאה מעמיקה של מסמכים רבים ושיח עם עשרות בעלי תפקידים בכירים בהווה ובעבר בממשלה, ברשויות המקומיות, בחברה האזרחית, באקדמיה ועוד. אשמח להיפגש ולהתחבר עם כל מי ששותף לרעיונות במסמך זה. מוזמנות ומוזמנים להיות בקשר:

050-6226984, degani01@gmail.com

המשבר ויסודותיו

מקום המדינה ולאורך שנות קיומה החברה הישראלית התאפיינה בגיוון חברתי-תרבותי-לאומי-דתי רחב. על רקע שונות זו קיימים גם פערים מהותיים בסוגיות זהות בין הקהילות בנוגע לשאלות יסוד כגון יחסי דת ומדינה (מרחב ציבורי, שבת, נישואים וגירושין וכו'), זהות לאומית, חירות ושיוויון, שמרנות וליברליות ועוד. מנגנונים להתמודדות עם מתחים אלו התעצבו עוד טרם הקמת המדינה ומוסדו בשנותיה הראשונות. הוקמה מערכת חינוך ממלכתית, התגבש סטטוס קוו בנושאי דת ומדינה, גיוס לצבא, תחבורה ציבורית, תרבות, ספורט ועוד. בתקופה זו ההרכב הדמוגרפי של החברה כלל רוב גדול של ציבור ציוני על גווניו השונים, לצד מיעוט חרדי וערבי קטנים. התפיסה שהונהגה הייתה של "כור ההיתוך" שפעל מול הרוב הציוני לצד הסדרים ייחודיים שגובשו מול המיעוטים (ציונות דתית, חברה חרדית וערבית). במקביל לעיצוב הסטטוס קוו, התעצב מנגנון נוסף – דחיית החלטות בהכרעות מהותיות. לא בטוח שהחלטה זו התקבלה במודע, אך ניתן לראות אותה חוזרת על עצמה לאורך ההיסטוריה של מדינת ישראל. החל בפשרת הררי לניסוח חוקי יסוד במקום חוקה באספה המכוננת ולאורך ניסיונות חוזרים ונשנים לכונן חוקה או שינויים בהסדרי הסטטוס קוו.

אולם, בניגוד להסדרים ולמוסדות שהתקבעו, המציאות השתנתה ללא היכר. התפלגות האוכלוסייה השתנתה דרמטית, בעיקר לאור גדילה עקבית וגבוהה של החברה החרדית וגם של הציונות הדתית. בשנות התשעים התרחשה עליה חסרת תקדים של מעל מיליון יוצאי ברית המועצות, אשר תרמו בתורם לשונות בחברה. בשדה הפוליטי שלטון השמאל נפל בסוף שנות השבעים, לאחר שלושים שנות שלטון רצופות מקום המדינה – מהפך. בשדה הכלכלי ישראל חוותה משבר עצום ובעקבותיו מהפכה כלכלית דרמטית במהלך שנות השמונים. כלכלת ישראל הפכה ממשק מתוכנן למשק תחרותי, תהליכי הפרטה עמוקים עברו על המגזר הציבורי ובעקבותיהם חווה המשק צמיחה כלכלית משמעותית. בעקבות מהפך השלטון והשינויים הדמוגרפיים נוצרו בריתות פוליטיות חדשות ובעקבותיהם הסדרים חברתיים-כלכליים חדשים. כלל השינויים הללו, יחד עם עוד רבים נוספים, שחקו ואתגרו את היכולת של ההסדרים הקיימים להפיג את המתחים בין חלקי החברה השונים. חילוקי דעות צפו ועלו מעת לעת בעשורים האחרונים.

אך בחמש השנים האחרונות ניראה כאילו המדינה נכנסה לסחרחרת שיצאה משליטה והפערים בין החלקים השונים בחברה נמצאים על סף פיצוץ. אם בעבר ידע המדינה משברים נקודתיים, סביב נושאים שעולים מעת לעת לסדר היום או במערכת בחירות אחת למספר שנים, כיום ניראה כאילו המחלוקות מאיימות לקרוע את החברה מבפנים. 5 סבבי בחירות בין השנים 2019-2022 יצרו התגבשות של שני מחנות פוליטיים, ללא כל אפשרות ליצירת גמישות בהרכב הקואליציה. משבר הקורונה בשנת 2020 חזר והציף את סוגיית האוטונומיה של החברה החרדית. אירועי שומר חומות בשנת 2021 חזרו והציפו את הסכסוך הישראלי-פלסטינאי עם ערביי ישראל. משבר חברתי חסר תקדים התפתח מאז ההכרזה על הרפורמה המשפטית בראשית 2023. אווירת האחדות שנוצרה עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל התפוגגה במהירות – החלוקה המחנאית חזרה כמו גם משבר החברה החרדית בנוגע לשותפות עם כלל החברה סביב סוגיות הגיוס ומימון השירותים הציבוריים (מעונות יום, רבני ערים וכו'). כל אלו הובילו לתחושה של חשש הולך וגובר בין השבטים בחברה.

בקיץ האחרון פורסם מסמך בשם "עתידים לישראל" על ידי מכון ירושלים למחקרי מדיניות. המסמך מציג ארבע הצעות של ארבע קבוצות שונות לסדר ממשלי-חברתי חדש. מרכז שטוב, שגיבש אחת ההצעות, היטב להגדיר את המצב הנוכחי: "בשנים האחרונות החברה בישראל אפופה במתחים ושסעים פוליטיים. אלו הובילו, בין היתר, לרצף של סבבי בחירות ולהחרפת המתיחות בין שני המחנות הפוליטיים המרכזיים... בלב הוויכוח על דמותה וצביונה העתידי של מדינת ישראל, נטוע החשש של

כל מחנה מפני זולתו כי זה יעצב את מדינת ישראל על פי אמונתו הוא. הלך הרוח השורר כיום במחנות השונים בחברה מגלם חשש הדדי מבוסס, שלפיו הופר האיזון הדק והשברירי שנטווה וטופח לאורך השנים, במידה כזו שהרקמה העדינה שצמחה מכוחו, ושאפשרה קיום משותף של קבוצות בעלות אמונות שונות – מתחילה להיפרם."

יוזמה נוספת במסמך בשם "אלומות" הציגה הגדרת בעיה דומה, אשר נוסחה על ידי עורכי המסמך באופן הבא: "פערים ערכיים שאינם ניתנים לגישור בין הקבוצות השונות בחברה הישראלית... יוצרים מאבקים על אופי, חוקים, ומוסדות המדינה ומבנה הממשל. מכיוון שהפערים הערכיים אינם ניתנים לגישור, הרי שגם המאבקים על המוסדות שאמורים לשקף את הערכים הללו אינם פתירים. משום כך, כל קבוצה חשה כי הקבוצה האחרת כופה עליה, באמצעות המאבק על הכוח המוסדי, ערכים הסותרים את הקיום הקולקטיבי שלה."¹

ניתן אם כן לראות כי ההסדרים הקיימים, אשר פחות או יותר נותרו על כנם מקום המדינה, אינם צריך מצליחים להתמודד עם השונות הגדולה בחברה הישראלית. לראייה, קצב ועומק המשברים שפוקדים אותנו בחמש השנים האחרונות הולכים וגוברים.

התעצמות הסכסוכים והתרחבות הפערים גורמים לכל חלקי החברה הרגשת תסכול, ירידה בהזדהות עם המדינה, לחשש הדדי וחוסר אמון ובין השבטים. ביטוי לתופעות אלו ניתן לראות בסקר הדמוקרטיה הישראלית לשנת 2023 המתפרסם על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה². המדד מתפרסם משנת 2005 ובוחן, בין היתר, את אמון הציבור במוסדות השלטון – המפלגות, הכנסת, בית המשפט, הממשלה, צה"ל, הרשויות המקומיות, התקשורת וגופים נוספים כמו גם את היחסים בין חלקי החברה השונים. עיון בממצאי המדד מלמד על מספר תופעות:

1. מגמת ירידה מתמשכת באמון במוסדות הציבור השונים לאורך השנים האחרונות.
2. מגמת ירידה בסולידריות בין כלל חלקי החברה, אשר הגיעה לשפל בשנת 2023. ממצאים אלו תקפים בכל פילוח אפשרי - בחברה היהודית וערבית, בקרב מצביעי שמאל וימין וכו'
3. עליה בדיווח על "השתייכות לקבוצת מיעוט" אשר חוצה מגזרים, מחנות פוליטיים וכו'
4. חשש הולך וגובר בנוגע ליכולת לשמור על אורך החיים רצוי בעקבות התחזקות קבוצות אוכלוסייה אחרות.

היכולת לפעול יחד למען מטרה משותפת נסמכת על שפה משותפת ואמון הדדי. האמון הוא רכיב הקסם שמחזיק כדבק את המדינה והחברה. ללא אמון לא ניתן לשתף פעולה. לא ניתן לקיים מוסדות משותפים, להתאגד סביב מטרה משותפת. החרפת מגמות הירידה באמון, בסולידריות ועליה בחשש מפני הקבוצות האחרות יגרמו לירידה במוטיבציה להתגייס למען הכלל – בשירות הצבאי, בתשלום מיסים וגרוע מכך בעזיבה ופרישה של קבוצות שלא מרגישות שהן יכולות לחיות לפי תפיסת עולמם. מעבר לכך השבר הגדול עלול להתדרדר מעבר למחלוקת פוליטיות למקומות גרועים הרבה יותר, כפי שהיה בהיסטוריה של עמים אחרים. מדובר באיום קיומי על המדינה אשר פוגע וימשיך לפגוע באופן משמעותי באיכות החיים בציבורים רחבים, בחוסן החברתי והכלכלי.

גם בארגון פנימה שותפים להבנה שהמצב הנוכחי מהווה איום קיומי, במסמך בשם "חזוה המדינה" שפורסם בשנת 2023 נכתב: "מחלוקות זהותיות הן סכנה חמורה לעתידה של החברה. הן משפיעות על הלכידות החברתית והסולידריות ועל דאגה כנה לבני שבטים אחרים. הן מאיימות על החוסן הלאומי שלנו. השבר הפוקד את החברה הישראלית מחייב בחינה מחודשת של הנחות היסוד... פוליטיקה

¹ מכון ירושלים למחקרי מדיניות, [עתידים לישראל](#)

² המכון הישראלי לדמוקרטיה, [מדד הדמוקרטיה הישראלית 2023](#)

מגזרית מובילה לחוסר אמון, לתחושה שאין לסמוך על דאגתם הכנה של מנהיגי ציבור לכלל הציבור. כך אזרחים רבים מרגישים שהחוצה הופר, שהמדינה אינה מקיימת את חובותיה הבסיסיות כלפי אזרחיה. מצד אחד רוב האזרחים משרתים ומשלמים מיסים ומצד אחד אזרחים רבים חשים שהברית בין המדינה לאזרח אינה מאפשרת ביטוי תרבותי עמוק של זהותם הקהילתית.³

אולם הפגיעה לא נעצרת רק ברמה החברתית והכלכלית. משבר זה מהווה איום ביטחוני על המדינה ועל עתיד המפעל הציוני. החולשה הפנימית של ישראל הקרינה החוצה כלפי אויבה. יש האומרים שחולשה זו, ערב אוקטובר 2023, תרמה משמעותית לפרוץ מלחמת חרבות ברזל. ברור לכל שהמשך המצב הקיים יקרין החוצה לאויבי המדינה ויזמן איומים ביטחוניים בעתיד. קיומנו המשותף במדינה מוטל בעננת ספק כבדה. למדינת ישראל אין פריווילגיה להמשיך עם המצב הקיים בשום צורה.

עדכון גרסה

המבנה הפוליטי והחברתי הקיים מייצר מצב שמחלוקות בין הקבוצות השונות מוכרעות לטובת אחד מן הצדדים בהכרעה כלל ארצית. הדבר גורם לעומס בלתי נסבל על המערכת הפוליטית ומוביל להעצמתן. אין כיום יכולת להגיע להסכמות לאומיות רחבות. למרות האמירה השגורה ש"80% מהישראלים יכולים להסכים על 80% מהנושאים" המציאות מראה שאין הדבר כך. יתרה מכך, היצמדות לאמירה זו פוגעת ביכולת להביא לפתרון מאחר והיא מתעלמת משורש הבעיה. ארגון פנימה היטב להגדיר זאת: "הניסיון לחמוק מעיסוק בשאלות זהות ולהצהיר ש"על הרוב אנחנו מסכימים" או "שמונים אחוז מהישראלים מסכימים על שמונים אחוז מהנושאים", אינו עומד במבחן המציאות. כל קהילה עושה כל שביכולתה כדי להנחיל את עקרונות היסוד שלה לכלל החברה הישראלית. החברה הישראלית הפכה למארג כוחות שבו כל קהילה מנסה להנחיל את רעיונותיה, ובה בעת מנהלת 'פוליטיקה מגזרית' שבאמצעותה היא דואגת בראש ובראשונה לבני הקהילה. הרצון להדחיק את המחלוקות המהותיות ולעצב מרחב ציבורי מוסכם הוביל לתרבות של רמייה ולנורמה של 'שקרים מוסכמים' לשם גיבוש של הנחות יסוד שאינן מבוססות על המציאות. לשקר המוסכם השלכות הרסניות מכיוון שהשאלות האמיתיות והעמדות העמוקות נדחקו לקרן זוית. זהו מצב שזוהי מפני שהמחלוקות מבעבעות מתחת לפני השטח."

ניסיונות קודמים לעדכון ההסדרים או ליצירת הסכמות רחבות נכשלו, נמרחו או קרסו בהגיעם לרגע האמת. למרות קיומו של קונצנזוס ציבורי רחב לגבי חשיבות האחדות בעם והגעה לפתרון בהסכמה רחבה, ניראה שעד כה לא הוצג פתרון בר הסכמה בין כל חלקי החברה. יתרה מכך, ניראה לעיתים שעצם הניסיון להגיע להחלטות ולפתרונות חדשים מובילים להתנגשות ולמחלוקות. ניראה כי החברה הישראלית עומדת בפני שוקת שבורה - מצד אחד היא ניצבת בפני אתגרים עצומים ומצד שני לא מסוגלת לעדכן את ההסדרים הלאומיים שיאפשרו התמודדות עם אתגרי התקופה.

המסקנה המתבקשת היא שנדרשת גישה חדשה להתמודדות עם אתגרי השונות והפערים בחברה. לאור המגמות הדמוגרפיות, החברתיות והפוליטיות היכולת להגיע להסכמות רחבות רק הולכת ומצטמצמת. על כן מדינת ישראל צריכה לנקות בגישה חדשה. צריך לעדכן גרסה. דרוש כיוון אחר לפתרון, כזה שלא נוסה עדיין. הסדר שמאפשר חיים בשלום זה לצד זה, מבלי להשאיר ציבור כזה או אחר מרגיש מובס, מושפל, נרמס ומאויים.

³ פנימה, [חוזה המדינה](#).

מאחר וקיימת שונות עצומה בחברה, ואין יכולת להגיע להסכמה רחבה על סוגיות ליבה, הפתרון המתבקש הוא לא להכריע ולהסכים על פתרון אחד ברמה הלאומית, אלא לאפשר למספר הסדרים להתקיים בעת ובעונה אחת. בשפה אחרת – דרושים מספר פתרונות, צריך שונות בהסדרים ובמוסדות באופן שיהלמו את השונות הקיימת באוכלוסייה. תפיסת פתרון זו הולכת וצוברת תאוצה בשנים האחרונות בקרב מכוני מחקר, קבוצות חשיבה ויוזמות שונות. המסמך המשמעותי והמקיף המשקף גישה זו הוא "עתידיים לישראל" בו כל היוזמות שהוצגו על ידי כל הארגונים הגיעו למסקנה שנדרש ביזור של סמכויות מהשלטון המרכזי. לצד ארגונים אלו ניתן למנות גם את ארגון 'פנימה' שעוסק רבות בנושא, יוזמת אשכולות, המכון למחשבה ישראלית, תנועה ישראלית, תנועת ההיפרדות וגופים נוספים. להלן אסופת ציטוטים מפי עורכי מסמך "עתידיים לישראל" בהתייחס למתחים הקיימים בחברה והדרכים להתמודדות עימם⁴:

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

"הדבר החשוב ביותר הוא להפסיק להתקוטט, להקטין את החיכוך. או, במילים יהודיות: שנאת החינם תהרוס את המדינה. זוהי שנאת חינם מכיוון שאין זה משנה עד כמה מוצדק כל ערך בעיני כל קבוצה – המאבק על הערכים מוביל למצב שבו עצם המאבק והעוצמות הכרוכות בו מביאים לתוצאות הרסניות. זוהי שנאה בחינם כי היא טוביל אותנו לאבדון, כך שלמעשה, אף צד לא יקבל דבר תמורתה."

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

אם כן, ישראל צריכה לאמץ כיוון חדש של ביזור הסמכויות, ההחלטות והכוח ממוקדי המחלוקת ברמה הלאומית לרמה האזורית-מקומית-קהילית. טובות מספר החלטות שונות מהחלטה בודדת אחת. נושאים אלו כוללים את צביון המרחב הציבורי (תעסוקה ומסחר בשבת, הפרדה מגדרית), שירותי דת, מערכת החינוך, שירותים חברתיים לרבות רווחה, תרבות, ספורט, דיור, תחבורה ציבורית ותעסוקה. סוגיית מימון השירותים חשובה, אך ניתן לדון בה בנפרד מביזור הסמכויות. השלטון המרכזי יתמקד בתחומים בהם השונות בין חלקי החברה קטנה יותר, וקיים ייתרון יחסי מובהק לרמה הלאומית – ביטחון, יחסי חוץ, חקיקה ורגולציה, משפט, ביטחון פנים, גבולות והגירה, תשתיות לאומיות ובריאות.

ביזור עולמות התוכן החברתיים יאפשר למתן את המתחים הלאומיים. בתקווה שמתוך מקום שבו כל קהילה בטוחה ביכולתה לחיות את חיה לפי דרכה ולחנך את ילדיה לפי אמונה יצמח שיח פתוח ומכבד. אי אפשר להגיע להסכמות רחבות בצל איום. רק כשאנחנו במרחב בטוח אנחנו מסוגלים להקשיב באמת לאחר ולדעותיו השונות, לקבל החלטות אמיצות, ולהיות נכונים לשלם מחירים כואבים. רק כשנייצב את ברית הגורל שלנו נוכל לפתח שיח עמוק על ברית הייעוד. הדרך הארוכה להסכמות רחבות עוברת ביצירת קונצנזוס מלמטה למעלה, על ידי בחירה של הקהילות, ולא מלמעלה למטה.

⁴ מכון ירושלים למחקרי מדיניות, [עתידיים לישראל](#)

לאיזה גרסה לעדכן?

קיימות מספר אפשרויות לביזור השלטון המרכזי לרמות נמוכות יותר. בהפשטה רבה, ניתן לראות שלוש סוגי חלופות:

- ביזור הסמכויות לרובד שלטוני אזורי חדש המאגד מספר רשויות מקומיות בסמיכות גיאוגרפית – תפיסה אותה מקדם המכון למחשבה ישראלית ותנועת ההיפרדות
- ביזור הסמכויות לרובד שלטוני חדש, על בסיס הזדהות אישית, במנותק מחלוקה גיאוגרפית – תפיסה אותה מקדמים יוזמת אלומות, תנועת "אנחנו" ויוזמת אשכולות
- ביזור הסמכויות ישירות לרשויות המקומיות, ללא רובד שלטוני חדש – תפיסה אותה מקדמים יוזמת המאה, תנועה ישראלית וארגון "פנימה"

כיצד ניתן לבחון הצעות אלו ולהצביע על הגישה המתאימה ביותר לחברה הישראלית נוכח מאפייניה, ההיסטוריה והמגמות המסתמנות. כל מהלך ביזור שכזה ידרוש מאבק ציבורי רחב שכרוח בוויכוח על סמכויות והשפעה על משאבים מצד השלטון המרכזי. מאבק גדול שכזה צפוי להיות קשה ביותר. רפורמות הרבה פחות מרחיקות לא הגיעו לקו הסיום שלהן לאורך ההיסטוריה של מדינת ישראל. מכאן חשיבותה של בחירת אופן הביזור מבין החלופות השונות.

אבן הבוחן הראשונה שדרכה צריך להשוות את הפתרונות המוצעים היא עד כמה הם פותרים את שורש הבעיה – באיזה מידה יש מענה לשונות הגדולה בין החלקים השונים בחברה. עקרונית ככל שהפתרון המוצע מכיל יותר יחידות אוטונומיות כך אפשר לשער שחלקים רחבים יותר בחברה יוכלו לקבל מענה לצרכיהם. השונות הגדולה ביותר קיימת ברשויות המקומיות כיוון שמדובר במספר היחידות האוטונומיות הגדול ביותר, לאחר מכן האזורים הגיאוגרפיים שמספר נע בין 20-30 בפתרונות השונים ולבסוף רובד ההזדהות האישי שמציע בין 3-5 יחידות אוטונומיות.

אבן הבוחן השנייה היא מידת הישימות הפוליטית, עד כמה הפתרון המוצע ניתן ליישום במסגרת המגבלות, האילוצים וההזדמנויות הקיימות. מידת הישימות תלויה ביכולת לגייס תמיכה של שחקנים בזירה הפוליטית והציבורית לתמיכה בפתרון ולגבש סביבו קואליציה רחבה. על הפתרון להיות ניתן ליישום בפרק זמן קצר שממשלה נבחרת יכולה לממש. על כן ישנה חשיבות לעומק השינוי הנדרש בפתרון – שכן חקיקה חדשה עלולה להוות מחלוקת בפני עצמה להתארך ולהתעכב. בהקשר זה פתרונות הכרוכים ביצירת רובד שלטוני חדש מורכבים יותר לביצוע מכיוון שהדבר מחייב חקיקה חדשה ולא רק תיקוני חקיקה במידה ונשענים על התשתית השלטונית הקיימת ברשויות מקומיות. כמו כן ייתרון משמעותי ביותר של פתרון הרשויות המקומיות הינו בכך שקיימים שחקנים בעלי כוח פוליטי משמעותי שיתמכו במהלך – ראשי רשויות וגופי השלטון המקומי והאזורי. מדובר ביתרון מובהק, שכן לרובד האזורי לא יכולה להיות תמיכה פוליטית מגופים שאינם קיימים.

ניכר כי ביזור לרשויות המקומיות הוא הפתרון המתאים ביותר. לשלטון המקומי היתרונות הבאים:

1. יש מספר גדול של רשויות מקומיות שיאפשרו מענה לשונות הגדולה בחברה הישראלית. יתהוו פתרונות ומענים רבים בצירי ההחלטה השונים והדבר יביא למיתון משמעותי של המחלוקות הלאומיות. רידוד השונות לשלוש קבוצות בלבד, ואפילו 10 הוא לא מעשי ולא ייצג את השונות הגדולה.

2. ביזור לרשויות המקומיות הוא השינוי הכי פחות משמעותי מבחינת מבנה השלטון בישראל לעומת הפתרונות האחרים. אין צורך בהקמת רובד שלטוני נוסף. עובדה זו הופכת את הפתרון למהיר ביותר.
3. ראשי הרשויות, חברי המעוצות, עובדי הרשויות, מרכז השלטון המקומי והאזורי הם קבוצת כוח שיש לה אינטרס מובהק להיאבק על הרחבת הסמכויות שלהם. זאת בניגוד לפתרונות האחרים שאין קבוצת כוח ממשית שתוביל את המאבק.
4. הרשויות המקומיות נמצאות במגמת התחזקות עולמית בעשורים האחרונים, וכך הדבר גם בישראל. השלטון המקומי הוא המאמץ הממשלי המצליח במדינת ישראל. הציבור נוכח בכוחן של הרשויות המקומיות במהלך משבר הקורונה וגם במהלך ה-7 באוקטובר. הרשויות המקומיות זוכות לאמון הגדול ביותר מצד הציבור מבין כל המערכות הציבוריות האחרות (רשות שופטת, מחוקקת, מבצעת). לפי מדד הדמוקרטיה השלטון המקומי הוא הרשות השלטונית שמקבלת את מידת האמון הגדולה ביותר מצד אזרחי ישראל, והיחידה שהאמון בה נמצא במגמת עליה⁵. כך שבהיבט של יכולת ביצוע מוכחת ואמון הציבור ייתכן גיבוי ותמיכה גדולים של הציבור למהלך ביזור לרשויות.

עקרונות לביזור מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי

חלק זה יציג בקווים כללים את השינויים הנדרשים בחלוקת הסמכויות בין הממשלה לרשויות המקומיות ואת השינויים דרושים בהתנהלות ממערכות אלו.

כללי

- לא משנים את שיטת הממשל הארצית – בחירה במפלגות לכנסת, הכנסת בוחרת ראש ממשלה והוא ממנה את שרי הממשלה. לא משנים את שיטת הממשל המקומית – בוחרים ראש עיר וחברי מועצה. זאת לצד שינויים בהתנהלות השלטון המקומי שיפורטו בהמשך.
- השלטון המרכזי יתמקד בתחומים בהם השונות בין חלקי החברה קטנה יותר, וקיים ייתרון יחסי מובהק לרמה הלאומית – ביטחון, יחסי חוץ, חקיקה ורגולציה, משפט, ביטחון פנים, גבולות והגירה, תשתיות לאומיות, מערכת הבריאות. ביטחון, יחסי חוץ, חקיקה ורגולציה, משפט, ביטחון פנים, גבולות והגירה, תשתיות לאומיות, מערכת הבריאות.
- הרשות המקומית תקבל את הסמכות והאחריות הבאות – צביון המרחב הציבורי (תעסוקה ומסחר בשבת, הפרדה מגדרית), שירותי דת, מערכת החינוך, שירותים חברתיים לרבות רווחה, תרבות, ספורט, דיור, תחבורה ציבורית ותעסוקה.

השלטון המקומי

השלטון המקומי יקבל סמכויות רבות ונרחבות. יחד עם זאת מוצע להחיל את השינויים הבאים על מנת לעדכן את מערכת האיזונים והבלמים המקומית. יש לציין כי חלקים משמעותיים בעקרונות אלו נשענים על הצעת חוק השלטון המקומי שנוסחה על ידי הממשלה בשנת 2007, המלצות של ועדות ציבוריות שונות, מסמכי מדיניות של גופי מחקר וצעדי משרד הפנים בשנה האחרונה.

⁵ [מדד הדמוקרטיה הישראלית, המכון הישראלי לדמוקרטיה](#)

- חיזוק המנגנונים הדמוקרטיים והשקיפות ברשות
 - קיום בחירות אחת לארבע שנים במקום חמש לראש הראשות ולמועצה. הגבלת כהונת ראשי ערים לשלוש קדנציות בלבד.
 - חיזוק מועצת הרשות על ידי:
 - יו"ר המועצה יבחר מבין אחד מחבריה שאינו ראש הרשות
 - תשלום שכר לחברי מועצה
 - חיזוק מעמדן של הקהילות המקומיות על ידי עיגון הקמתן, ייצוגן בוועדות שונות, חובת היוועצות עמן במקרים שונים ועוד.
 - החלת חובות שקיפות גדולות יותר על הרשות מבחינה תקציבית, הנגשת מידע, דיווח שנתי לתושב, הסדרת דיווחי חשבונאות לשלטון המרכזי.
- חיזוק הדרג המקצועי ברשות
 - עיגון תפקידי ליבה ומבנה ארגוני תומך בתחומי החינוך והרווחה בחקיקה (מינהלי חינוך ורווחה עם אחריות, תהליכי עבודה ועצמאות משמעותית)
 - מינוי גזברים ו/או מבקרי פנים במודל דומה של החשב"ל – שלא יהיו עובדי הרשות/כפופים ישירות לראש הרשות.
 - יצירת כללים פיסקליים על תקציב הרשויות בדומה לכללים הלאומיים – מגבלת הוצאה, גרעון, נומרטור.
- חיזוק עצמאות הרשות המקומית וצמצום פערים בין רשויות
 - ביטול מעמדן המיוחד של מועצות אזוריות ועיריות ויצירת מעמד אחד בלבד - "רשות מקומית". השוואת סמכויות לכל המועצות.
 - הפחתה משמעותית של הרגולציה של משרד הפנים על התנהלות פנים רשויות בהיבטי תקציב, כוח אדם ועוד.
 - מתן חופש לרשות להגדלת מיסי התושבים בארנונה למוגרים, וסמכות לגביית היטלים ומיסים נוספים לפי שיקול דעתה. הגבלת יכולת הרשות להעלות ארנונה שלא למגורים. עלויות הגבייה מעסק יכסו את עלות השירותים הניתנים להם בלבד ולא מעבר לכך. (מהלכים אלו יצמצו פערי הכנסות בין רשויות "חזקות" כיום לרשויות "חלשות" ויפזרו את ההכנסות מעסקים באופן הוגן יותר בין הרשויות.)
 - בחינת יצירת מקורות הכנסה נוספים לרשויות כמו חלוקה במיסוי קרקעות.
 - הפסקת תמיכת ברשויות קטנות ועם הכנסות נמוכות – ביטול מענקי האיזון.
 - יצירת מנגנונים מובנים לאיחוד רשויות – בהצבעה של חברי המועצה, בעת בחירות במשאל תושבים, ובמקרים בהן הרשות לא מצליחה לספק שירות בסיסי לתושבים.
 - מתן חופש לאיחודי רשויות שלא על בסיס סמיכות גיאוגרפית.
 - הקמת קרן חיזוק רשויות – הקרן תקצה משאבים לרשויות שאינן קטנות מידי ואינן גדולות מידי לטובת הובלת פרויקטים לחיזוק הרשות כגון פיתוח מקורות הכנסה, התייעלות כלכלית, טכנולוגית וכו'.

הסמכויות, המשאבים והגמישות של הרשויות יביאו לפיתוח שירותים חדשים והתאמת שירותים קיימים. רשויות יוכלו לשתף פעולה ביניהן על מנת לייצר את השירותים הטובים ביותר לתושבים שלהם. הרשויות יאגמו משאבים רבים וירכזו אותם בנושאים שחשובים לתושבים שלהם על הצד הטוב יותר. מדובר במציאות חדשה שתביא להפגת המתחים הלאומיים ושיפור השירותים החברתיים.

השלטון המרכזי

- הממשלה תצמצם משמעותית את השירותים חברתיים הניתנים ישירות על ידה. הממשלה תתמקד בתקצוב, רישוי, רגולציה, מדידה, הערכה ופיקוח. מוצע לנצל את נקודת השינוי הזו ולרכז יחד תוחמי פעולה דומים בעולמות התשתיות (כבישים, מסילות, מים, אנרגיה) והרגולציה (בריאות, הגנ"ס, תקשורת, יחסי עבודה) למשרדי-על מתמחים.
- על מנת לאפשר למדינה להמשיך לגבש סיפור לאומי משותף מוצע להקים קרן ארצית לסיפור הלאומי. קרן זו תרכז תחומי פעולה ממשרדים רבים ותאגם משאבים בהיקף של מספר מיליארדי ₪ לטובת מימון פרויקטי הנצחה, מורשת, תרבות, שמירת טבע, מפעלים חינוכיים ארציים, חוגים אקדמיים בביקוש נמוך ובעל ערך גבוה, סיירת לומדי תורה וכו'.
- תחומי החינוך והרווחה יעברו למודל של רישיונות. משרדי החינוך והרווחה יקבעו תנאים לקבלת רישיון ותקופתו. המשרדים יקבעו מי ראשי לספק שירותים - רשויות מקומיות, אשכול רשויות או גורמים אחרים – מלכ"רים וחברות. במידה ולא מתקיימים ברשות התנאים להפעלה עצמית של שירותי חינוך/רווחה היא תחויב להתקשר עם גורם אחר שהממשלה מכירה בו.

חלופות למימון השירותים הציבוריים

- המשך תקצוב על ידי השלטון המרכזי – במצב זה יתבצע מעבר רוחבי לתקצוב רשויות לפי מפתח לתושב, לצד קביעת כללי מסגרת לגבי המטרות הרחבות שלהן מיועד התקציב. באופן זה כל משרד יקבע את הסכום הכללי שכל רשות תתקצב ואת תחומי התוכן להם התקציב מיועד. מודל זה מאפשר לכל משרד הגדרת מדיניות בהיבטים של קביעת נוסחת התקצוב, המשתנים המשפיעים עליה (למשל תקצוב לפי פריפריאליות, גובה הכנסות, מספר ילדים וכו') כמו גם יכולת לצמצם פערים חברתיים-כלכליים. חלופה זו מגבילה את החופש של הרשות המקומית ופועלת בניגוד להיגיון המסדר של ביזור הסמכויות.
- תקצוב השירותים על ידי הרשות המקומית. במצב זה השלטון המרכזי לא יספק שירותים ולא יתקצב את הרשויות המקומיות עבורם. הרשות המקומית תגבה מהתושבים מיסים בהתאם להיקף ואיכות השירותים שהיא תחליט לספק. חלופה זו כרוכה גם בהפחתה משמעותית במיסוי המרכזי (מס הכנסה ומיסים אחרים) כיוון שהיקף השירותים הניתנים על ידי השלטון המרכזי מצטמצמים משמעותית. חלופה זו תומכת את ההיגיון המסדר של ביזור הסמכויות אך פוגעת ביכולת השלטון המרכזי לקדם מדיניות ולצמצם פערים חברתיים כלכליים. מומלץ שבמידה ונבחרת חלופה זו תוקם לכל הפחות קרן לאומית למימון שכר הלימוד לתלמידים שלומדים ונבחנים במקצועות הליבה ושידי הוריהם אינה משגת אך ממצים את כושר ההשתכרות שלהם. בדרך זו תובטח הזדמנות שווה לחינוך לכל ילד ללא קשר למצב הכלכלי של הוריו והרשות בה נולד.
- ניתן לשלב בין שתי חלופות אלו ולתקצב באופן ריכוזי שירותי רווחה וחינוך אך לאפשר שונות בשאר השירותים. מימון השירותים הציבוריים הוא נושא בעל חשיבות גדולה ויש לקיים עליו שיח ציבורי משמעותי.

עם הפנים קדימה

ישראל נמצאת במשבר חברתי חמור, אשר צפוי להחריף אם לא נצליח להתמודד עימו. כמו הקונספציה הביטחונית שליוותה אותנו עד ה-7 לאוקטובר, כך אנו שבויים כעת בקונספציה חברתית-כלכלית וממשלית. ללא יצירת הפרדות ומתן ביטוי לשונות בין חלקי החברה מצב המדינה ילך ויתדרדר. מדובר בסכנה קיומית ואיום על עתיד המפעל הציוני בארץ ישראל. ביזור השלטון המרכזי הוא צו השעה. לכך קיימת הסכמה גורפת בקרב בכירים לשעבר בשירות הציבורי, מכוני מדיניות גופי מחקר ומוסדות אקדמיה. מסמך זה מציג מדוע ביזור לרשויות המקומיות היא האפשרות הישימה והמתאימה ביותר לישראל, כמו גם עקרונות מנחים ומעשיים ליישום של תפיסה זו. חלון ההזדמנויות לשינוי גרסה שכזה הולך ונסגר. עלינו להתגייס להובלת השינוי בהקדם, ויפה שעה אחת קודם.

איך גורמים לזה להתממש?

- מפיצים את הרעיון בכל מעגל חברתי, ערוץ ודרך אפשרית
- אוספים ומגבשים קהילה של תומכים
- מגייסים משאבים
- מייצרים קמפיינים ציבוריים, מגבשים קואליציות ושותפים לקידום הנושא
- עובדים עם מומחים להעמקת הרעיון, לפרוט אותו לרמות מעשיות, מתייעצים עם בעלי עניין
- מקדמים כבר היום צעדי מדיניות שיקרבו אותנו לביזור לרשויות מקומיות

הרשמו בקישור זה לקבלת עדכונים