

סדרת  
חרדים  
בישראל



## חרדים לעירם

# פוליטיקה ומינהל ברשויות המקומיות החרדיות

אריאל פינקלשטיין

עורך הסדרה:  
גלעד מלאך

עיון



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה



---

# חרדים לעירם

## פוליטיקה ומינהל ברשויות המקומיות החרדיות

---

אריאל פינקלשטיין

Politics and Administration in Haredi Local Authorities  
Ariel Finkelstein

עורכת הטקסט: מאירה טורצקי  
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין  
ביצוע גרפי: רונית גלעד, ירושלים  
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

התצלום על העטיפה: אמיל סלמן  
© כל הזכויות שמורות ל"הארץ"

מסת"ב: 3-376-519-965-978 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשרד או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמו"ל.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2022  
נרפס בישראל, תשפ"ב/2022

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: [www.idi.org.il/books](http://www.idi.org.il/books)

דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)

טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.  
הדברים המובאים בספר זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

## המכון הישראלי לדמוקרטיה

---

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליוזם רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

מחקר זה רואה אור הודות לתרומתן הנדיבה של קרן דיאן וגילפורד גלור (The Diane and Guilford Glazer Foundation), קרן ראסל ברי (The Russell Berrie Foundation) וקרן רוזלינדה וארתור גילברט (The Rosalinde and Arthur Gilbert Foundation).

## תוכן העניינים

7	תקציר
17	הקדמה
23	רקע כללי
31	<b>חלק א: המבנה הפוליטי</b>
33	מבוא
35	<b>פרק 1</b> הפוליטיקה המקומית הממסדית
74	<b>פרק 2</b> החלופות הממסדיות
84	<b>פרק 3</b> הרשימות העצמאיות
115	<b>פרק 4</b> סיכום ביניים ומסקנות
123	<b>חלק ב: מינהל</b>
125	מבוא
127	<b>פרק 5</b> תקציב והתנהלות פיננסית

147	<b>פרק 6</b> ניהול ההון האנושי
164	<b>פרק 7</b> תכנון, בנייה והקצאות
204	<b>פרק 8</b> רווחה ושירותים חברתיים
238	<b>פרק 9</b> חינוך
256	<b>פרק 10</b> שירותי דת
265	<b>פרק 11</b> תעסוקה
274	<b>פרק 12</b> תחומים נוספים
282	<b>פרק 13</b> סיכום, דיון והמלצות
300	<b>נספח</b> הרשויות החרדיות בקורונה
307	<b>רשימת המקורות</b>
iii	<b>Abstract</b>

## תקציר

---

רשויות מקומיות חרדיות הן תופעה חדשה יחסית בנוף של החברה הישראלית. אף שהחברה החרדית מוכרת כחברה המבקשת להתבדל מהציבור הרחב, הרי עד סוף שנות ה-80 התגורר הציבור החרדי, רובו ככולו, בערים מעורבות, לצידם של חילונים, דתיים-לאומיים ואף ערבים. רק בסוף שנות ה-80 החלו להתפתח יישובים חרדיים הומוגניים, וכיום יש בישראל שבע רשויות מקומיות שרוב מובהק של תושביהן חרדים: ארבע עיריות (בני ברק, מודיעין עילית, ביתר עילית ואלעד) ושלוש מועצות מקומיות (רכסים, קרית יערים ועמנואל). מספר התושבים החרדים הכולל ברשויות אלו עומד על כ-390,000, שהם כ-35% מהציבור החרדי בישראל. בעקבות התפתחות היישובים החרדיים ההומוגניים נוצר ממסד מוניציפלי חרדי: רשויות מקומיות שבראשן עומד ראש רשות חרדי

והכרי המועצה בהן – כולם או רובם – חרדים. נוצר אפוא מצב שבו ציבור בעל תודעה של מיעוט, שמתנהל ברמה הארצית כמיעוט, מקבל לידיו ברמה המוניציפלית סמכויות שנמצאות בדרך כלל בידי הרוב.

ספר זה מבקש להציג ניתוח מקיף ראשון של הרשויות המקומיות החרדיות ושל התמורות והשינויים שחלו בהן במהלך השנים. חלקו הראשון של הספר מתמקד במבנה הפוליטי של הרשויות החרדיות וחלקו השני מתמקד בהיבט המינהלי של העבודה השוטפת שלהן.

## המבנה הפוליטי

הציבור החרדי מיוצג בכנסת וברשויות המקומיות על ידי שלוש מפלגות סקטוריאליות: אגודת ישראל מייצגת את הציבור החסידי, דגל התורה

מייצגת את הציבור הליטאי וש"ס מייצגת את הציבור החרדי הספרדי. ברשויות המקומיות מתמודדות לעיתים נוסף על מפלגות אלו גם רשימות לוויין של קהילות שקשורות לאחד משלושת הציבורים הנזכרים. ראשי הרשויות והכרי המועצות הם נציגים של המפלגה הארצית הממנה אותם וכפופים להוראות הרבנים המנחים את המפלגה.

בדרך כלל בשלב הגשת הרשימות והמועמדים המפלגות הממסדיות פועלות בשיתוף פעולה. ברשויות שבהן יש לאחת משלוש הקבוצות רוב מובהק מתמנה תמיד ראש רשות שמזוהה עימו (מודיעין עילית וקרית יערים); ברשויות שבהן יש שתי קבוצות דומיננטיות שוות פחות או יותר מונהגת רוטציה וכל אחת מהן מקבלת את ראשות העיר לתקופה של חמש שנים (בני ברק ורכסים); ברשויות שבהן אין לאחת משלוש הקבוצות רוב מובהק (אלעד, ביתר עילית ועמנואל) יש בכל מערכת בחירות משא ומתן ומושקע מאמץ רב להגיע למועמד מוסכם. עם זאת, לא תמיד המשא ומתן צולח, והיו כמה מערכות בחירות יצריות וקשות במיוחד שגרמו לקרעים ולשסעים בתוך החברה החרדית. גם במקרים אלו עבדו המפלגות החרדיות בקואליציה העירונית בשיתוף פעולה.

שיתוף הפעולה בין המפלגות החרדיות מושתת על שילוב של כמה גורמים: סולידריות בין הקבוצות החרדיות; מערכת איזונים ובלמים שמביאה בחשבון



מפלגות וקהילות שונות ברשויות חרדיות שונות; והצורך של המיעוט החרדי לשתף פעולה בזירה הארצית. כך הצליחו הרשויות החרדיות להימנע מהבעיות המאפיינות חלק ניכר מהרשויות הערביות, שבהן החמולות השולטות ברשות המקומית מפנות את משאבי הרשות בעיקר לצורכיהן ומפלות חמולות אחרות. עם זאת, כל רשימה במועצה מבקשת לדאוג לקהילה הספציפית שלה ומוקד פעילותה של הרשות הוא ריצוי הקהילות.

ספר זה מצביע על כמה שינויים שהתחוללו במבנה הפוליטי של הרשויות החרדיות בעשור האחרון. השינויים הללו יוצרים מעין סדקים במבנה שתואר:

**רשימות עצמאיות לא ממסדיות.** בכל הרשויות החרדיות, חוץ מרכסים, התמודדו בעשור האחרון רשימות ומועמדים עצמאיים ללא תמיכה רבנית, תופעה שכמעט לא התרחשה בעבר. בכני ברק ובביתר עילית הצליחו הרשימות העצמאיות לזכות בנציגות במועצה (בביתר עילית קיבלו שלושה מנדטים ב־2013 ושניים ב־2018), באלעד ובמודיעין עילית הן היו קרובות מאוד וכשלו רק בשל פיצולים פנימיים, ובקריית יערים קיבלה הרשימה העצמאית 35% מהקולות בבחירות ב־2013, ובבחירות 2019 קיבל מועמד עצמאי לראשות המועצה 40% מהקולות וכמעט הצליח לנצח את המועמד הממסדי. רוב הרשימות העצמאיות מתמקדות בצורך לשפר עניינים מקומיים מזווית אורחית מתוך תשומת לב לתושבים יחידים ולא רק לעסקנים ולקהילות. לכן שלא כמו הרשימות הממסדיות, הרשימות הללו מורכבות בדרך כלל מנציגים של קהילות שונות – ספרדים ואשכנזים, ליטאים וחסידים. למרבה הפלא, חלק לא מבוטל של מועמדי הרשימות העצמאיות אינם מנהלים אורח חיים שנחשב מודרני. עם זאת, שיעור החרדים המודרניים ברשימות אלו גבוה יחסית.

**רשימות ממסדיות אלטרנטיביות.** בשנים האחרונות קמו בפוליטיקה החרדית כמה רשימות מקומיות בעלות זיקה ברורה לממסד ארצי ורבני אלטרנטיבי. התפצלותו ההדרגתית של הפלג הירושלמי מהחברה הליטאית הביאה להקמת מפלגת בני תורה, ומחלוקות בציבור החרדי הספרדי הביאו להקמת מפלגת יחד בראשות אלי ישי ובתמיכת הרב מאזוז. כל אחת ממפלגות אלו הריצה כמה רשימות בשתי מערכות הבחירות האחרונות לרשויות החרדיות וכמה מנציגיהן נבחרו לחברי מועצה. מחד גיסא, מפלגות אלו שומרות על המבנה הקהילתי-

ממסדי של הפוליטיקה החרדית, הפועל בכפיפות מלאה לרבנים. מאידך גיסא, הדרתן מהזרם המרכזי והמאבק מולו ממקם אותן באופוזיציה המקומית וגורם להן לעיתים לקדם נושאים אזרחיים, כמו איכות השירות לתושב, ולקבול על ההתנהלות הסקטוריאלית הלא-מקצועית של הרשויות החרדיות.

**שינויים פנים-ממסדיים.** גם בתוך המערכת הממסדית עצמה אפשר לזהות בעשור האחרון כמה שינויים, אם כי קלים. בכמה רשימות מקומיות ממסדיות נערכו בחירות מקדימות (פריימריז) לקביעת נציגי הרשימה המקומית; התרבו המחאות הפומביות כנגד ממסדים מפלגתיים המציבים מועמדים שאינם תושבי הרשות; ובמקרה חריג אף פעלו נציגי רשימה ממסדית מקומית בניגוד לעמדה הרשמית של המפלגה הארצית שלהם.

כל אחד מהתהליכים הללו בנפרד יכול להיתפס שולי יחסית, מעין "רעש רקע", שכן בסופו של דבר אי-אפשר להתעלם מכך שהממסד החרדי עדיין שולט בעוצמה ברשויות החרדיות. ואולם מבט רוחבי חושף שינוי לא מבוטל: בשנים 2007-2008 נקבעו מועדי בחירות בכל הרשויות החרדיות, אך בשלוש רשויות (בני ברק, מודיעין עילית וקרית יערים), ובהן שתי הרשויות החרדיות הגדולות ביותר, לא התקיימו בחירות כיוון שהוגשה רק רשימה אחת המשותפת לכלל המפלגות הממסדיות והיה מועמד אחד בלבד לתפקיד ראש הרשות. כמו כן, חוץ מביתר עילית, גם ברשויות החרדיות האחרות היו הסכמות ברורות בין הרשימות החרדיות ולא היה אתגור של ממש מצד קבוצות לא ממסדיות. לכן לאחר הבחירות לא פעלה אופוזיציה חרדית באף אחת מהרשויות החרדיות. עשור לאחר מכן, בבחירות 2018, השתנתה התמונה לחלוטין. בכל הרשויות החרדיות המקומיות חוץ מרכסים נערכו בחירות, ככולן התמודדו רשימות עצמאיות, ובכל ארבע הרשויות החרדיות הגדולות פועלת כיום אופוזיציה חרדית, שברוב המקרים היא אף לוחמנית למדי.

מבחינה מעשית, קיומה של אופוזיציה חושף לפני הציבור, התקשורת וגורמי הממשל בעיות ברשויות החרדיות ומוביל לפיקוח ולבקרה. מבחינה עקרונית יותר, קיומה מביא גם לשינוי תפיסה בקרב הפוליטיקאים החרדים. הדבר משקף שינוי רחב יותר שהתרחש ברשויות החרדיות. בלשונה של אישיות פוליטית בכירה באחת הרשויות החרדיות: "בעבר הסתכלתי רק על הקהילות. היום אני

מבין שאני חייב להסתכל גם על התושב הבודד". לא מדובר בהיפוך מגמה אלא בתזווה מסוימת, שיוצרת איזון מחדש בין דפוס ההתנהלות הסקטוריאלי-קהילתי ובין היחס של הרשויות החרדיות לתושב ולרמת השירות שהוא מקבל.

הספר מצביע על שני מאפיינים מרכזיים נוספים של ההנהגה הפוליטית ברשויות החרדיות המשתקפים בעבודת הרשויות:

**פרגמטיות.** ההנהגה הפוליטית ברשויות החרדיות בכלל, ובפרט ראשי הרשויות, פרגמטיים יותר מההנהגה הארצית, בעיקר בתחום של קידום תעסוקה. מרבית ראשי הרשויות החרדיות משתפים פעולה באופן אקטיבי וגלוי עם מיזמים לקידום תעסוקה, כולל תעסוקת גברים, אף שלהנהגה החרדית הארצית יש יחס אמביוולנטי למיזמים אלו. הפרגמטיות היא תוצאה של כמה גורמים: ההנהגה ברשויות החרדיות קרובה לשטח יותר מההנהגה הארצית ונמצאת בחיכוך מתמיד עם התושבים; השלטון המקומי, לא בהכרח החרדי, מתמקד בסוגיות שוטפות ואופיו "אידאולוגי" פחות מזה של השלטון המרכזי; ההנהגה ברשויות החרדיות פועלת בשדה חרדי כמעט לחלוטין ולכן אינה חשדנית כלפי מיזמים חיצוניים כמו חברי הכנסת החרדים או חברי המועצה ברשויות המעורבות.

**תפיסת הפוליטיקה ועיסוק במדיניות רחב.** הרשויות החרדיות ממעטות יחסית לעסוק במדיניות אסטרטגית רחבה. ראשית, רבים מהחרדים סבורים שתפקידם העיקרי של הפוליטיקאים הוא לסייע לציבור בבעיות בירוקרטיות קונקרטיות, כלומר לעסוק במעין גמילות חסדים. שנית, החרדים רואים במרחב הפוליטי מרחב סקטוריאלי, ולכן חברי המועצה מתמקדים בסיוע לקהילה שלהם וממעטים לעסוק בסוגיות כלליות הנוגעת לרווחת כלל תושבי העיר. ראשי הרשויות, לעומת זאת, נדרשים מתוקף תפקידם לעסוק גם בסוגיות כלליות. בעיני החברה החרדית הפוליטיקאים החרדים אחראים לכלל התחומים הנוגעים לרווחת הציבור החרדי, ולכן הרשויות החרדיות עוסקות בקידום מדיניות מול משרדי ממשלה וגורמים פרטיים בסוגיות שאינן בסמכותן, כמו התחבורה הציבורית העירונית.

## מינהל

### התנהלות פיננסית. נתוני הרקע הכלכלי של

הרשויות החרדיות אינם פשוטים: התקציב

הממוצע לתושב ברשויות החרדיות ושיעור

ההכנסות העצמיות שלהן נמוכים בהשוואה לרשויות יהודיות לא-חרדיות וקרובים לאלו של הרשויות הערביות. מצב זה הוא תוצאה של מיעוט עסקים בתחומי הרשויות החרדיות (למעט בני ברק) ושל שיעור גבוה של תושבים הזכאים להנחות בארנונה בשל הכנסה נמוכה. למרות זאת, בחינת ההתנהלות הפיננסית של הרשויות החרדיות מלמדת שההתנהלות הפיננסית שלהן טובה יחסית, בפרט ברשויות הגדולות; היא טובה בהרבה מן ההתנהלות הפיננסית של הרשויות הערביות ופעמים רבות גם מזו של רשויות יהודיות לא-חרדיות. הדבר בא לידי ביטוי בעיקר בשיעור נמוך של גירעון מצטבר והיקף הלוואות. יתר על כן, שלא כפי שמקובל לחשוב, שיעור הגבייה ברשויות החרדיות גבוה במעט מהממוצע הארצי, במיוחד ברשויות החרדיות הגדולות. זאת ועוד: בשני מקרים בלבד מונו בעבר חשבים מלווים לרשויות חרדיות, ומאז 2016 לא מונה חשב מלווה מטעם משרד הפנים לשום רשות חרדית. ראוי לציין שבעשרות רשויות מקומיות אחרות כיהנו ומכהנים חשבים מלווים, לעיתים לתקופות ממושכות.

ניהול הון אנושי. במרבית הרשויות החרדיות המנגנון העירוני רזה מאוד ולא קיימת תופעה של ניפוח המנגנון לשם הרחבת מעגל התעסוקה למקושרים. לעומת זאת, מכרזי כוח אדם ברשויות החרדיות אינם מתנהלים על בסיס שיקולים מקצועיים בלבד ולעיתים הם "תפורים" מראש. ואולם גם במצב זה מקצועיות המועמד היא מדד חשוב באיוש המשרות ומרבית התפקידים אינם מאוישים על בסיס שיוך פוליטי או נפוטיזם מובהק. הצורך לתת לתושבים שירות טוב מחייב את ראשי הרשויות החרדיות לשמור על איזון בין מקצועיות לצרכים פוליטיים (כדרך כלל שיוך קהילתי).

שיטת הניהול הריכוזית של ראשי הרשויות החרדיות והחלשת תפקיד המנכ"ל מקשה על ההפרדה בין הדרג הקובע את המדיניות ובין הדרג המבצע אותה, מעצימה את המעורבות הפוליטית בקבלת החלטות ופוגעת ביצירת הליכי ניהול סדורים ושיטתיים.

בהתחשב במסגרת החברתית והפוליטית של החברה החרדית נראה שמצב ההון האנושי ברשויות החרדיות סביר ביותר. בעשור האחרון החל לצמוח בהן דור חדש של עובדים שהוא מקצועי יותר ובעל תודעת שירות רחבה מכפי שהיה מקובל ברשויות החרדיות עד כה. מלבד הצורך הפוליטי לחזק את השירות לתושב תורמים לשינוי גם תהליכי אקדמיזציה ומגמה של קידום נשים חרדיות לתפקידים בכירים ברשויות. נראה שהדור החדש מבקש במקרים רבים לקדם תהליכים מקצועיים ולצמצם את השפעתם של האינטרסים הקהילתיים על התנהלות הרשויות החרדיות, אך עד כה הוא נחל הצלחה חלקית בלבד, שכן הוא עדיין כבול למסגרות הפוליטיות הקיימות, הכפופות לבסיס הקהילתי של החברה החרדית.

**תכנון, בנייה והקצאות.** מדיניות הרשויות החרדיות עולה בקנה אחד עם עקרונות התכנון האורבני המובהק, האהוד כיום בקרב גורמי תכנון: צפיפות מגורים, עירוב שימושים ורחובות מסחריים. לצד זאת ניכרות הרשויות החרדיות במחסור גדול בשטחים להקמת בתי כנסת, בהיעדר שטחי תעשייה ומסחר, במדיניות תכנון שמתנגדת כמעט לחלוטין למתקני ספורט ובריכות שחייה ובניסיונות של הרשות להקל ככל האפשר בהוצאת היתרי בנייה.

הליכי ההקצאות סוטים במקרים רבים מהנהלים, מעורבים בהם שיקולים פוליטיים רבים, והם מביאים לעיתים לידי סטייה מעקרונות השוויון. גם הפיקוח על ההליכים אינו מספק ובמקרים רבים הוסבו שטחים שהוקצו לצרכים ציבוריים לשימוש מסחרי.

גם הליכי האכיפה בתחום התכנון והבנייה נרפים ביותר, ולעיתים הרשויות החרדיות אינן פועלות כלל נגד עבירות בנייה המתרחשות בשטחן. האכיפה הנרפית נגד עבירות בנייה פרטיות נובעת בדרך כלל ממדיניות מכוונת, התואמת את רצונם של מרבית התושבים בדירות גדולות ככל האפשר. האכיפה הנרפית נגד עבירות בנייה במרחב הציבורי נובעת, לעומת זאת, ממדיניות מכוונת של העלמת עין או משיקולים פוליטיים צרים, גם כשמחיר עבירת הבנייה הוא פגיעה בציבור הרחב. מגמה מעניינת המסתמנת בשנים האחרונות בתחום ההקצאות והבנייה היא פנייה של תושבים, עמותות וגורמי אופוזיציה לבתי המשפט, למבקר המדינה, לגורמי ממשל ולתקשורת מתוך ביקורת על התנהלות הרשויות החרדיות

בתחומים אלו. מגמה זו מביאה לעיתים לפסילת החלטות של הרשויות החרדיות ומחייבת אותן לשקול שוב את צעדיהן.

רווחה ושירותים חברתיים. בתחום הרווחה והשירותים החברתיים פועלת הרשות החרדית בתווך שבין מעמדה כרשות שלטונית המפעילה סמכויות מטעם המחוקק החילוני ובין כפיפותה להנחיות הרבנים וייצוג האינטרסים של האוכלוסייה החרדית, על הקהילות המרכיבות אותה. המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות החרדיות מתנהלות על פי החוק ועל פי דרישות מקצועיות, אך בד בבד הן פיתחו מודלים לשיתוף פעולה עם רבנים ועסקנים, והן קשובות ככל האפשר לצורכי הקהילות החרדיות. בדרך זו הן זוכות לאמונו של הציבור החרדי ומשתמשות במשאב זה לטובת האוכלוסייה.

לעומת רשויות שאינן חרדיות, במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות החרדיות יש שיעור גבוה של הורים ובני נוער שתפקודם לקוי ושל מטופלים בעלי בעיות רפואיות ומוגבלויות. מנגד, אף ששיעורי העוני באוכלוסייה החרדית גבוהים, יש שיעור נמוך יחסית של מטופלים ברשויות החרדיות בקטגוריה "עוני וקשיי הכנסה". הסיבה היא שבחברה החרדית העוני הוא דרך החיים הסטנדרטית של מרבית האוכלוסייה, והוא לבדו אינו מצדיק מעורבות של גורמי רווחה. מרבית החרדים אינם תופסים את עצמם עניים והיקף העוני בחברה החרדית אינו מעיד בהכרח על חוסר יכולת לספק צרכים חיוניים, בין היתר בשל מנגנוני הרווחה הקהילתיים.

בעשור האחרון עלה מאוד מספר הילדים המטופלים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות החרדיות בשל מקרי אלימות שחוו, ובפרט בשל פגיעות מיניות. המחקר מלמד שהעלייה נובעת הן משינוי יחסה של החברה החרדית לנושא, הן מן האמון ההולך וגובר שלה ברשויות החרדיות. תחום נוסף שחל בו שינוי של ממש בעשור האחרון הוא הטיפול בנוער בסיכון. הרשויות החרדיות משקיעות היום משאבים גדולים בטיפול מקצועי בתופעות של נערים בסיכון ומניעת נשירה. בעבר התנערו הציבור והרשויות מנוער זה וביקשו להיאבק בו, ואילו כיום הם מכילים אותו יותר מבעבר ומרגישים כלפיו אחריות.

חינוך. מערכת החינוך החרדית כמעט כולה פרטית ולכן האחריות של הרשויות החרדיות בתחום החינוך מצומצמת בהשוואה לאחריות של רשויות שאינן

חרדיות, והיא מתמקדת בעיקר בהיבטים מינהליים. עם זאת, תחום החינוך הוא אחד התחומים הסבוכים והמורכבים בניהול רשות חרדית, שכן מערכת החינוך החרדית היא מערכת מבוססת קהילות ולכן יש בה יסודות פוליטיים משמעותיים. הרשויות החרדיות מילאו תפקיד מרכזי בצמצום התופעה של תלמידים ללא שיבוץ מתאים לבית ספר ובשנים האחרונות הן פועלות גם לקידום איכות ההוראה ולאיתור ומניעה של נשירה ממוסדות החינוך. עם זאת, היסוד הקהילתי-פוליטי של המערכת גורם לרשויות החרדיות לקבל לעיתים החלטות לא שוויוניות בעניינים כגון תקצוב והקצאות, אך לרוב גם בנושאים אלו החלטות מתקבלות מתוך שמירה על איזון בין הקהילות המרכזיות ברשות. בעניינים אידאולוגיים יותר, כמו היחס לחינוך הממלכתי-חרדי, יש חשש אמיתי שהתנהלות הרשויות החרדיות אינה עניינית ושהן מונעות הקמה של מוסדות מסוג זה גם כשיש להם ביקוש.

**שירותי דת.** תחום שירותי הדת ממחיש היטב את מעמדה החשוב של הרשות החרדית בעיני הציבור החרדי והנהגתו, בעיקר בקרב הקבוצות הליטאיות והחסידיות. בשל חשש ממעורבות ממשלתית פיתחו הרשויות החרדיות מודל חלופי לאספקת שירותי דת ציבוריים באמצעות הרשות המקומית ולא באמצעות מועצה דתית הפועלת בכפיפות למשרד לשירותי דת. הרשויות החרדיות מוכנות לשאת בעלויות כספיות גבוהות יותר כדי לשמור על אוטונומיה מוחלטת ולספק שירותי דת ברמה ההולמת את הדרישות של התושבים החרדים.

**תעסוקה.** בשנים האחרונות ניכרת ברשויות החרדיות פתיחות רבה יותר לקדם מיזמים להשתלבות הציבור החרדי בתעסוקה, כולל תעסוקה של גברים. נראה שכמו בנושאים אחרים גם בתחום זה בולט האופי הפרגמטי יחסית של ראשי הרשויות החרדיות והקרבה שלהם לצרכים העולים מהשטח. כיוון שהחוק אינו נדרש לתפקיד הרשויות המקומיות בתחום התעסוקה אפשר למצוא ברשויות החרדיות מגוון פרויקטים ומודלים. גם לממשלה אין מדיניות אחידה באשר לשילוב הרשויות החרדיות בקידום התעסוקה בקרב הציבור החרדי.

## מדיניות מוצעת לממשלה

בסיומו של הספר מוצגת סדרה של המלצות מדיניות קונקרטיות לממשלה ולכנסת הנוגעות לעבודת הרשויות החרדיות במגוון תחומים רחב.

התפיסה העקרונית המנחה את ההמלצות היא שמדיניות השלטון המרכזי כלפי הרשויות החרדיות – כמו כלפי רשויות שאינן חרדיות – היא ריכוזית מדי, בפרט במה שנוגע לכספים ולניהול השוטף של עבודת הרשות. ריכוזיות זו פוגעת בעבודת הרשויות ולכן המדיניות המוצעת היא לחתור לכיזור סמכויות. עם זאת, יש תחומים שבהם הפיקוח וההגולציה חלשים מדי ולכן מומלץ ללוות את הכיזור בשלושה מהלכים:

1. יש להיאבק בניסיונות הממסד החרדי למנוע התמודדות של רשימות ומועמדים לא ממסדיים בבחירות לרשויות החרדיות או להצר את צעדיהם. לשם כך נדרשות המשטרה והפרקליטות לאכוף את החוק בעת הצורך ולמצות את הדין עם האשמים כדי ליצור הרתעה.

2. יש לשמור על המנגנונים הדמוקרטיים הפנימיים ולחזקם: על משרד הפנים לפקח פיקוח הדוק על הנהלת הרשות בנושא שמירת זכויות האופוזיציה; יש לפעול לחיזוק מעמדה וסמכותיה של האופוזיציה לשם הגברת הפיקוח על עבודת הרשות; יש לפעול לחיזוק מוסד מבקר הרשות המקומית.

3. נדרשת בקרה שיטתית על פעילות האכיפה של הרשויות החרדיות, בעיקר בתחום התכנון והבנייה. יש לבחון את האפשרות להפעיל מנגנוני אכיפה ממשלתיים מקבילים לרשות, וכשיש ליקויים של ממש בעבודת הרשות בתחום זה יש לשלול מהרשות את סמכויות האכיפה שלה.



## הקדמה

---

הרשויות המקומיות החרדיות הן תופעה חדשה יחסית בנוף החברה הישראלית. אומנם ידוע שהחברה החרדית מבקשת להתבדל מהציבור הרחב, אבל עד סוף שנות ה-80 התגורר רוב הציבור החרדי בערים מעורבות לצד יהודים חילונים ודתיים-לאומיים, ואף ערבים. רק בסוף שנות ה-80 החלו להתפתח יישובים חרדיים הומוגניים – רשויות מקומיות שרוב תושביהן חרדים. כיום יש בישראל שבע רשויות מקומיות שרוב מובהק של תושביהן חרדים. מספר התושבים הכולל ברשויות אלו עומד על כ-390,000, שהם כ-35% מהציבור החרדי בישראל. בעקבות התפתחות היישובים החרדיים ההומוגניים נוצר ממסד מוניציפלי חרדי: רשויות מקומיות שבראשן עומד חרדי וחברי המועצה בהן – כולם או רובם – חרדים. נוצר אפוא מצב שבו ציבור בעל תודעה של מיעוט שמתנהל ברמה

הארצית כמיעוט מקבל לידי ברמה המוניציפלית סמכויות שנמצאות בדרך כלל בידי הרוב.

בתקופת משבר הקורונה עמדו הרשויות החרדיות במרכז השיח הציבורי ומרכזיותן נגלתה לעין כול. בשנים הבאות הן צפויות להתעצם אף יותר: קצב גידול האוכלוסייה ברשויות אלו גדול במיוחד, וייתכן שיוקמו רשויות חרדיות חדשות. יש כיום תוכנית ממשלתית להקמתה של עיר חרדית נוספת בנגב (כסיף), ויש גם יוזמה פרטית להקמת עיר חרדית בשומרון (דורות עילית), שזכתה בשנת 2018 לתמיכת שר השיכון. יש הצופים שבעקבות מגמת ההתחרדות ייעשו גם יישובים מעורבים כגון בית שמש, צפת, נתיבות וגבעת זאב בעלי רוב חרדי מוחלט.

למרות כל זאת, הרשויות המקומיות החרדיות כמעט לא נבחנו עד היום כיחידה פוליטית ומינהלית. יש ספרות מחקר נרחבת שעוסקת בריכוזים החרדיים ההומוגניים מזווית גאוגרפית,<sup>1</sup> בעיקר בהקשר של תכנון הדיור לחברה החרדית,<sup>2</sup> אך על מבנה הרשויות המקומיות החרדיות ואופן התנהלותן, ועל הפוליטיקה החרדית המקומית, לא נכתב כמעט דבר. את המחקר המרכזי בנושא פרסם לפני חצי יובל, בשנת 1997, יוסף שלהב,<sup>3</sup> אך הוא דן בתקופה שבה היו מרבית הרשויות החרדיות בשלבי הקמה ראשוניים ואינו רלוונטי במיוחד לימינו. ממש עם סיום העבודה על ספר זה פורסם באתר משרד הפנים מסמך שהוזמן מהמכון החרדי למחקרי מדיניות, הבוחן היבטים ייחודיים בניהול רשות מקומית חרדית.<sup>4</sup> מסמך זה נדרש לצרכים ולאתגרים של הדרג הפקידותי ברשויות החרדיות בכמה נושאים ספציפיים, אך אינו מתיימר לספק תמונת מבט רחבה על עבודת הרשות המקומית החרדית. יתר על כן, הוא אינו עוסק כלל במבנה הפוליטי של הרשויות החרדיות ובהשפעות שלו על התנהלות הרשויות. לכן כמעט אין חפיפה בין המסמך ובין

1 הניתוח מהזווית הגאוגרפית ממעט להבחין בין מגורים ברשות חרדית לחלוטין ובין מגורים בשכונות חרדיות ברשויות מעורבות.

2 כהנר, המבנה המרחבי; כהנר, התפתחות המבנה; שלהב, עיירה בכרך; כהנר ושלהב, מגטו לפרוור.

3 שלהב, מינהל וממשל בעיר חרדית.

4 שהינו־קסלר, פלדמן וברקוביץ, ניהול רשות.

פרקי ספר זה. על כל פנים, מיעוט המחקרים על רשויות מקומיות חרדיות מפתיע במיוחד על רקע ריבוי המאמרים והספרים שנכתבו על רשויות מקומיות ערביות, שאף הן רשויות מקומיות הומוגניות של קבוצת מיעוט.<sup>5</sup>

עד משבר הקורונה מיעט גם השיח הציבורי והתקשורתי לעסוק ברשויות המקומיות החרדיות. העיסוק במישור המוניציפלי בחברה החרדית ממוקד ברשויות המעורבות שיש בהן שיעור גבוה של חרדים, דוגמת ירושלים, בית שמש, צפת וערד. החיכוך בין האוכלוסיות ברשויות המעורבות מייצר במקרים רבים זירה של מאבק שבאופן טבעי זוכה להתעניינות ציבורית נרחבת.<sup>6</sup>

ספר זה מבקש למלא את החלל במחקר ולהציג ניתוח מקיף ראשון של עבודת הרשויות המקומיות החרדיות. מטרתו המרכזית לאפיין את אופן ההתנהלות של הרשויות המקומיות החרדיות ואת התמורות והשינויים שחלו בהן במהלך השנים. הספר מבקש להציג את המאפיינים הייחודיים של הרשויות החרדיות ועל כן אינו מרבה לעסוק בתופעות שקיימות ברשויות חרדיות אך אינן ייחודיות להן ואינן קשורות להיותן חרדיות. בד בבד, הוא מבקש גם להעריך את אופן התנהלותן ואת מידת ההצלחה שלהן לספק שירותים טובים לתושביהן, לשמור על איתנות פיננסית ולנהל כראוי את ההון האנושי. בסוף הספר יוצגו המלצות מדיניות, בעיקר במה שנוגע ליחסים בין גורמי הממשל לרשויות החרדיות, לסוגיית מקומה ומעמדה של הרשות המקומית החרדית ולשאלה עד כמה ראוי להפקיד בידי הרשויות החרדיות סמכויות ובאילו תחומים.

ניתוח עבודת הרשויות החרדיות רלוונטי גם להיבט התכנוני. אחת הסוגיות התכנוניות החשובות הנוגעות לציבור החרדי היא סוגיית הקמתן של ערים חרדיות חדשות. יש הסבורים שנכון להקים ערים חרדיות הומוגניות וסגורות, כיוון שאלו מונעות חיכוך עם האוכלוסייה הכללית ומאפשרות לחברה החרדית להתנהל במרחב משלה כחברת רוב; יש הסבורים, לעומת זאת, שנכון לפעול

5 לרשימה ראשונית בלבד של ספרים העוסקים בשלטון המקומי הערבי בישראל ראו אנעם ועזאיזה, השלטון המקומי הערבי; לביא ורודניצקי, שלטון מקומי ביישוב הערבי; חידר, קריסת הרשויות; ג'בארין ומוסטפא, השלטון המקומי.

6 גם המחקר עסק ברשויות מעורבות. ראו למשל דהן, התחלקות ההכנסות בירושלים; דהן, הרכב האוכלוסייה בירושלים.

להקמת "ערי פסיפס", מתוך הנחה שהקמת שכונות חרדיות ביישובים מעורבים תאפשר לאוכלוסייה החרדית לגור בקהילה נפרדת בלי לייצר איים של סגירות ובדלנות.<sup>7</sup> העיסוק הציבורי והמחקרי בשאלה זו כמעט לא נדרש להיבטים העירוניים והמוניציפליים הכרוכים בהקמת עיר חרדית, וכשנדרש להם התמקד בעיקר בהשפעת ההקמה על האיתנות הכלכלית של הרשויות. לא אעסוק כאן בהיבט התכנוני, אך אני סבור שמן הראוי לבחון גם אותו.<sup>8</sup>

לספר יש גם מטרה כללית יותר: להגיע להבנה מעמיקה יותר של החברה החרדית ותרבותה. הרשויות המקומיות החרדיות הן זירה שלטונית חשובה שמשקפת את התנהלות החברה החרדית בכלל. על רקע העלייה בשיעור החרדים בחברה ועליית כוחם בכנסת ובממשלה חשוב להבין כיצד מתנהלים גופי השלטון של חברה זו במסגרת המדינה הדמוקרטית. חשיבות מיוחדת נודעת לניתוח המגמות בפוליטיקה המקומית החרדית ודפוסי ההצבעה בחברה החרדית, שכן ההיסטוריה מלמדת שתהליכים פוליטיים וחברתיים בחברה החרדית החלו במקרים רבים בשלטון המקומי ורק לאחר מכן הגיעו לשלטון הארצי. דוגמה בולטת היא הקמתה של ש"ס, מפלגה חרדית-ספרדית שקמה כדי להתמודד בבחירות בירושלים ויצרה בסופו של דבר זרם שלישי בחרדיות הישראלית.

לספר שני חלקים.

**חלק א** עוסק במבנה הפוליטי של הרשויות החרדיות, ובתוך כך בוחן את מערכות הבחירות ברשויות החרדיות, את דפוסי ההצבעה, את הרשימות המתמודדות ואת דפוסי הפעילות שלהן במערכת המוניציפלית.

**חלק ב** מאפיין את עבודת הרשויות החרדיות. בכל פרק בחלק זה נבחן תחום אחר: תקציב והתנהלות פיננסית; ניהול ההון האנושי; תכנון, בנייה והקצאות;

7 כהנר, המבנה המרחבי, עמ' 264.

8 למחקר בנושא זה ראו סדן, גונן ופולסנר, כינון עיר שדה חרדית. לעמדות שונות של מומחים בנושא ראו גם נחום הלוי, ערים חרדיות.

רווחה ושירותים חברתיים; חינוך; שירותי דת; תעסוקה; ופרק הסוקר מגוון של תחומים נוספים.

בסוף הספר יש סיכום של הממצאים העיקריים, הכולל תובנות רחבות וכלליות על הרשויות החרדיות, וכן המלצות מדיניות.

משבר הקורונה הביא לעיסוק תקשורתי נרחב ברשויות החרדיות. בחרתי שלא להתמקד בבחינת ההתנהלות של הרשויות החרדיות בתקופת המשבר, מתוך מחשבה שכדי להבין את אופן התנהלות הרשויות החרדיות בשעת חירום יש להבין תחילה את אופן ההתנהלות שלהן בזמן שגרה. אף על פי כן, בנספח לספר אדון בקצרה בהתנהלות הרשויות החרדיות בתקופת משבר הקורונה ואראה שהתנהלותן במשבר זה ממחישה היטב את הממצאים לגבי הרשויות החרדיות, על יתרונותיהן וחסרונותיהן.

הספר מבוסס על ארבעים ראיונות שערכתי עם גורמים שונים המעורים בהתנהלות הרשויות המקומיות החרדיות: עובדים ברשויות החרדיות בעבר ובהווה; פוליטיקאים ונציגי ציבור שמילאו וממלאים תפקידים ברשויות החרדיות; גורמי ממשל ועמותות שעובדים תדיר עם רשויות חרדיות; אנשי תקשורת חרדים; יועצים חיצוניים שעבדו עם רשויות מקומיות חרדיות. כדי לשמור על פתיחות מצד המרואיינים בחרתי שלא להזכיר אותם בשמותיהם. כל הציטוטים מדבריהם יהיו אפוא בעילום שם.

לצד הראיונות התבססתי גם על ניתוח נתונים מינהליים על הרשויות החרדיות, ובפרט על נתונים הנוגעים להצבעה בבחירות, לתקציב, לאוכלוסייה ולרווחה. הנתונים נלקחו ממגוון מקורות, בהם משרד הפנים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הרווחה.

נעזרתי גם בחומרים רבים אחרים: פרסומים בתקשורת החרדית והכללית, דוחות מבקר המדינה, פסיקות בתי משפט, ספרים ומאמרים מחקריים ותורניים ואפילו מודעות מתוך מסעי בחירות.

העבודה המחקרית הפורמלית על ספר זה החלה בתחילת שנת 2020, אך היכרות עם הרשויות החרדיות קדמה לה. כבוגר של תוכנית "צוערים לשלטון המקומי" של משרד הפנים שימשתי בשנים 2016–2020 עוזר מנכ"ל ומנהל תחום תכנון

ובקרה בעיריית ביתר עילית, לאחר שכבר בשנים 2015-2016 עשיתי התמחות קצרה בעיריית מודיעין עילית. בתקופה זו נפתח לפניי עולמן של הרשויות החרדיות, ואני מבקש להודות כאן לכל מי שסייע לי בכך. תודה גדולה נתונה לד"ר גלעד מלאך, ראש תוכנית "חרדים בישראל" במכון הישראלי לדמוקרטיה, שהיה שותף לרעיון לכתיבת המחקר וליווה אותו משלבי גיבושו הראשוניים ועד סיומו. תודתי נתונה גם לעמיתים נוספים מהמכון הישראלי לדמוקרטיה שסייעו בעצות ובהערות: ד"ר שוקי פרידמן, ד"ר דנה בלאנדר, פרופ' יובל שני, ד"ר לי כהנר ואביטל פרידמן. ברצוני להודות גם לכל המרואיינים שהקדישו לי מזמנם ושיתפו אותי בתובנותיהם ובמחשבותיהם.

## רקע כללי

---

בספר הזה רשות מקומית מוגדרת "חרדית" אם רוב מובהק של התושבים וחברי המועצה בה הם חרדים וראש הרשות הוא חרדי. מ-255 רשויות מקומיות בישראל, שבע רשויות עונות על כל הקריטריונים: בני ברק, מודיעין עילית, ביתר עילית, אלעד, רכסים, קרית יערים ועמנואל. בכל הרשויות הללו שיעור החרדים בקרב אוכלוסיית היישוב עומד על 90% ויותר, ובחלקן הוא מגיע ל-100%. מלבד בית שמש, אלו גם הרשויות היחידות בישראל שרוב תושביהן חרדים.<sup>9</sup> אומנם גם בבית

9 במועצה המקומית יבנאל 50% מהתושבים הם חרדים, וראש הרשות איננו חרדי. יש גם כמה יישובים שיש בהם רוב חרדי ברור, כמו כפר חב"ד ותפרח, אך הם אינם רשות מקומית אלא יישובים ששייכים למועצה אזורית שרוב תושביה אינם חרדים.

שמש יש רוב חרדי קטן, אבל הדינמיקה בה מאפיינת רשויות מעורבות ובראשה עומדת היום אישה לא-חרדית. על פי ניתוח של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מתוך התושבים שהתגוררו בשנת 2019 ברשויות המקומיות החרדיות 387,654 הם חרדים, שהם 35.4% מהאוכלוסייה החרדית בישראל.<sup>10</sup>

ספרות המחקר על הפרישה הגאוגרפית של הציבור החרדי מתארת את ההיווצרות ההדרגתית של מה שמכונה "הגטו החרדי", כלומר של ריכוזים חרדיים הומוגניים,<sup>11</sup> תהליך המכונה "גטואיזציה וולנטרית".<sup>12</sup> הרשויות החרדיות ההומוגניות נוצרו בישראל בשתי דרכים מרכזיות:

**הקמה יזומה.** בשנות ה-80 וה-90 הוקמו רשויות שיועדו משלב מוקדם – אם ביוזמת המדינה ואם ביוזמת יזמים פרטיים – לציבור החרדי. הסיבה: מצוקת דיור חריפה, וקושי של חרדים רבים לקנות דירה בריכוזים החרדיים המסורתיים בירושלים ובבני ברק. עם הרשויות החרדיות שהוקמו על פי מודל זה אפשר למנות את מודיעין עילית, ביתר עילית, קרית יערים, עמנואל, ובמידה רבה גם את אלעד. אומנם בשלבי הקמתה נועדה אלעד להיות עיר מעורבת של חרדים ודתיים-לאומיים, אך כבר בשלב מוקדם נוצר בה רוב חרדי ברור.

**תהליך התחרדות.** רשויות מקומיות אחדות היו בעבר יישובים מעורבים, אך ברבות השנים חל בהן תהליך מואץ של התחרדות עקב ריכוזי טבעי של החרדים ביישוב, הגירה חרדית ליישוב והגירה שלילית של ציבור לא-חרדי. בני ברק ורכסים, למשל, התחרדו, והיום יש בהן רק מיעוט קטן מאוד של ציבור לא-חרדי. עקב שיעור הילודה הגבוה בחברה החרדית יש עוד רשויות מקומיות רבות שהולכות ומתחרדות, אך עדיין אין בהן כאמור רוב חרדי.

בספר ארבה להשתמש גם בחלוקה לפי מספר התושבים:

10 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, האוכלוסייה החרדית, עמ' 16.

11 ספרות המחקר בנושא זה ענפה מאוד. כמה מהמחקרים הבולטים בנושא: כהנר, המבנה המרחבי; כהנר, התפתחות המבנה; שלהב, עיירה בכרך; בנק ישראל, הפרישה המרחבית.

12 פרידמן ושלהב, התפשטות חוץ הסתגרות, עמ' 11.



**עיר גדולה/עיר בירה.** בני ברק היא הרשות החרדית היחידה בקטגוריה זו. בסוף שנת 2019 התגוררו בעיר 204,560 תושבים,<sup>13</sup> רובם חרדים. בני ברק היא העיר התשיעית בגודלה בישראל מבחינת מספר תושבים, ובשל גודלה ומרכזיותה היא נחשבת בעיני החרדים מעין בירה שנייה – לצד ירושלים. חשיבותן ומרכזיותן של בני ברק וירושלים אינן נובעות רק ממספר החרדים הגבוה המתגורר בהן, אלא גם מריכוז גבוה של מוסדות דת ומנהיגים דתיים,<sup>14</sup> ומההיסטוריה הארוכה שלהן כמרכזים דומיננטיים של החברה החרדית.

**ערי פרוור.** זהו כינוי רווח לשלוש רשויות מקומיות בינוניות בגודלן, שלושותן במעמד מוניציפלי של עירייה: מודיעין עילית (73,080 תושבים), ביתר עילית (59,270 תושבים) ואלעד (48,763 תושבים). שלוש הערים הללו מכונות גם הערים החרדיות החדשות כיוון שהן החלו להתפתח רק בשנות ה-90 וקיבלו מעמד של עיר רק בעשור הראשון של שנות ה-2000.

**מועצות מקומיות.** שלוש רשויות מקומיות חרדיות הן רשויות בעלות מספר תושבים קטן יחסית, כולן במעמד מוניציפלי של מועצה מקומית: רכסים (12,668 תושבים), קרית יערים (6,128 תושבים) ועמנואל (3,906 תושבים). רכסים היא הגדולה מן השלוש, והיא אף צפויה לצמוח מאוד בעתיד הקרוב: באוגוסט 2019 אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה של מחוז חיפה תוכנית מתאר שתגדיל את אוכלוסיית היישוב עד ל-35,000 תושבים.

מטבע הדברים אתמקד בעיקר ברשויות החרדיות הגדולות, אך אעסוק כמובן גם במועצות המקומיות החרדיות, בפרט כשהיה אפשר להפיק מהנעשה בהן תובנות מעניינות על התנהלותן של רשויות חרדיות בכלל. לא אעסוק הרבה בעמנואל כיוון שמספר התושבים בה נמוך במיוחד וחלק ניכר מהציבור החרדי במקום

13 הנתונים על מספר התושבים כאן ובהמשך הספר מבוססים על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (מעודכנים לסוף שנת 2019).

14 מספר התושבים החרדים במודיעין עילית, ביתר עילית ואלעד (יחד) כמעט זהה למספר התושבים בבני ברק. עם זאת, בבני ברק יש ישיבות חשובות ומתגוררים בה רבנים, אדמו"רים חשובים וחלק ניכר מחברי הכנסת החרדים, ואילו בערי הפרוור החרדיות כמעט שלא מתגוררים אדמו"רים או רבנים חשובים, ושום חבר כנסת חרדי אינו מתגורר בהן.

איננו חרדי במובן הקלסי, כלומר שיעור ניכר מקרבם הם חוזרים בתשובה וחסידים ברסלב וחב"ד.<sup>15</sup>

החברה החרדית אינה עשויה כמובן מקשה אחת, וכך גם הרשויות החרדיות. החלוקה הרווחת והכללית ביותר היא לשלושה זרמים או פלגים: חסידים (שהם עצמם נחלקים לחסידויות שונות), ליטאים וספרדים (או מזרחים). בשל ההבדלים בין השקפות העולם שלהם ואורחות חייהם, שיעור התושבים של כל אחד מן הזרמים הללו ברשות משפיע על חלוקת הכוח הפוליטי בה ועל התנהלותה. בלוח 1 מוצגת החלוקה לזרמים ברשויות המקומיות החרדיות, בהתבסס על מחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה שבחן את פרישתה הגאוגרפית של החברה החרדית בישראל.

**לוח 1**  
**התפלגות הזרמים החרדיים העיקריים ברשויות**  
**המקומיות החרדיות, 2017 (ב-%)**

ספרדים	חסידים	ליטאים	
23.7	38.5	37.8	בני ברק
13.6	22.3	64	מודיעין עילית
20.1	59.2	20.8	ביחר עילית
41.7	36.6	21.7	אלעד
40.1	9.5	50.4	רכסים
14	7.7	78.2	קרית יערים
49.9	42.7	7.4	עמנואל

מקור: רגב וגורדון, פרישתה הגאוגרפית, עמ' 30-31.

15 הדבר ניכר בבחירות הארציות. שיעור ההצבעה ליהדות התורה ולש"ס נמוך בהשוואה לשיעור הממוצע בכלל היישובים החרדיים (בבחירות לכנסת במרץ 2021 הצביעו לרשימות החרדיות פחות מ-75% מתושבי עמנואל).

ברשויות אחדות יש רוב ברור של אחד הזרמים החרדיים: במודיעין עילית ובקרית יערים יש רוב ליטאי מובהק, ואילו בביתר עילית יש רוב חסידי. ברשויות אחדות יש שני זרמים דומיננטיים: בכני ברק הזרמים הדומיננטיים הם הליטאים והחסידים, אך גם שיעור הספרדים אינו זניח; ברכסים הזרמים הדומיננטיים הם הליטאים והספרדים ויש בה שיעור זניח של חסידים; ובעמנואל הזרמים הדומיננטיים הם הספרדים והחסידים, ויש בה שיעור זניח של ליטאים.<sup>16</sup> באלעד המצב מורכב מעט יותר: מנתוני הלוח עולה כי 41.7% מהתושבים החרדים בעיר הם ספרדים, כלומר זרם זה דומיננטי במידה מסוימת.<sup>17</sup> כפי שאראה בחלק א, הרכב האוכלוסייה בכל רשות משפיע ישירות על המבנה הפוליטי של הרשות.

הרשויות החרדיות מתאפיינות בשיעור גבוה של ילודה ובשיעורים נמוכים של תעסוקה והכנסה. בכל שבע הרשויות החרדיות שיעור הילדים והנערים עד גיל 19 בכלל האוכלוסייה עומד על יותר מ-50%, ובשלוש ערי הפרוור החרדיות שיעורם גבוה מ-60% והן שלוש הרשויות בעלות האוכלוסייה הצעירה ביותר בישראל.<sup>18</sup>

יתר על כן, בשני התחומים האלו יש הבדלים בין האוכלוסייה החרדית בערים החרדיות ובין האוכלוסייה החרדית בערים המעורבות. ראשית, מחקר של בנק ישראל מצא שהרשויות החרדיות, ובפרט ערי הפרוור החרדיות, מתאפיינות באוכלוסייה צעירה ובמשפחות מרובות ילדים ושיעורי התעסוקה וההכנסה בהן נמוכים אף מהממוצע בקרב כלל החרדים.<sup>19</sup> כפי שציינו החוקרים, "בשורה התחתונה תושבי הערים החרדיות החדשות משתייכים לרובד חברתי-כלכלי נמוך

16 חשוב לציין ששיעור לא מבוטל מהחסידים בעמנואל הם חסידי חב"ד וברסלב, שקרובים במידת מה לציבור הספרדי.

17 בנתונים של המחקר המקורי מופיעות עוד שתי קטגוריות נפרדות: חסידי חב"ד וספרדים בעלי חינוך ליטאי. בלוח אוחדו חסידי חב"ד עם החסידים, וספרדים בעלי חינוך ליטאי אוחדו עם הספרדים. בהמשך הדברים נראה שיש קבוצה של ספרדים שמזוהים מבחינה פוליטית וסוציולוגית עם הליטאים.

18 הרשות הצעירה ביותר בישראל היא מודיעין עילית, ש-66.8% מתושביה בני 0-19. יש כמה רשויות בדואיות שבהן שיעור התושבים עד גיל 19 עומד על 50%-60%, אך באף אחת מהן אין הוא עולה על שיעור התושבים עד גיל 19 בערי הפרוור החרדיות (הנתונים מבוססים על קובץ הרשויות המקומיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2019).

19 גם איתן רגב מצא ששיעורי התעסוקה של צעירים חרדים המתגוררים בערים חרדיות

מאוד".<sup>20</sup> ואכן, אחד המאפיינים המרכזיים של הרשויות החרדיות הוא המעמד החברתי-כלכלי הנמוך של התושבים בהן. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה קובעת את הדירוג החברתי-כלכלי של תושבי רשויות על פי כמה קריטריונים, בהם השכלה וחינוך, רמת חיים, תעסוקה וגמלאות.<sup>21</sup> הדירוג מחלק את 255 הרשויות לעשרה אשכולות; אשכול 1 הוא הנמוך ביותר ואשכול 10 הוא הגבוה ביותר. מתוך 11 רשויות באשכול 1, תשע רשויות הן בדואיות ושתיים חרדיות: מודיעין עילית וביתר עילית. יתר חמש הרשויות החרדיות מדורגות באשכול 2.

הבדל נוסף נוגע לרמת הדתיות. על פי מחקר של בנק ישראל, מכלול המדדים הישירים והעקיפים של רמת הדתיות מראה שרמת הדתיות בערי הפרוור החרדיות וכירושלים ובני ברק גבוהה יותר מרמתה בקרב חרדים ברשויות מעורבות. בערים החרדיות מספר שנות הלימוד של גברים בישיבה גבוה לעומת מספרן בריכוזים אחרים, שיעור הבעלות על טלוויזיה ומחשב ושיעור משקי הבית המחוכרים לאינטרנט נמוך יותר, ושיעור התלמידים במוסדות פטור גבוה יותר.<sup>22</sup> ממצא זה אינו מפתיע, שכן סביר להניח שיש קשר בין הבחירה להתגורר בישוב על טהרת החרדיות ובין רמת הדתיות. ייתכן שיש גם קשר הפוך: המגורים בישוב לא-חרדי מגבירים את הפתיחות. אפשר להניח שיש קשר בין רמת הדתיות הגבוהה לשיעור התעסוקה הנמוך ולשיעור הילודה הגבוה ברשויות החרדיות לעומת ריכוזים חרדיים אחרים.

בהקשר המוניציפלי חשוב להצביע על ההבדל בין מידת האמון של חרדים המתגוררים ברשויות חרדיות ברשות המקומית למידת האמון של חרדים

המוגניות נמוכים בהרבה משיעורי התעסוקה של צעירים חרדים המתגוררים בערים מעורבות (רגב, השתלבות החרדים, עמ' 32).

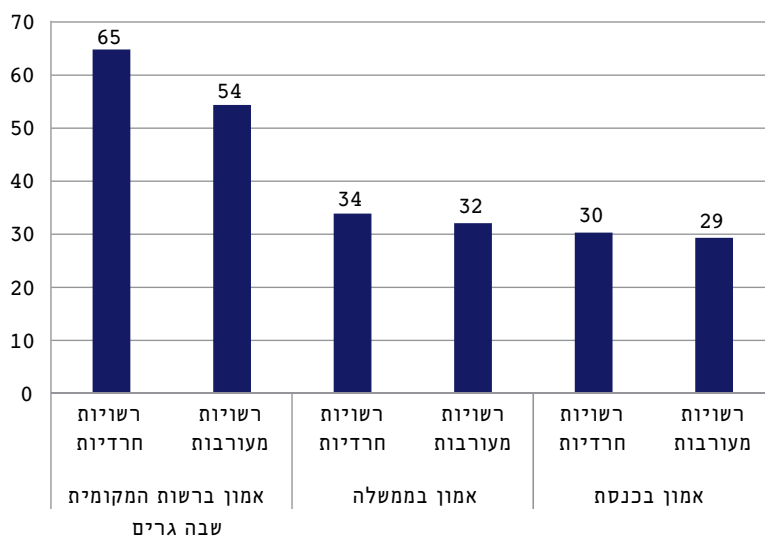
20 בנק ישראל, הפריסה המרחבית, עמ' 199-200.

21 לדירוג זה חשיבות רבה מאחר שמגוון חוקים והחלטות ממשלה שנוגעים לתמיכה ברשויות מקומיות מתבססים עליו, והטבות מחולקות בהתאם לאשכול שבו הרשות מדורגת.

22 בנק ישראל, הפריסה המרחבית, עמ' 199-200.

המתגוררים ברשויות מעורבות, כפי שעולה מניתוח מיוחד של מדד הדמוקרטיה הישראלית בשנים 2016-2020.<sup>23</sup>

**תרשים 1**  
**אמון הציבור החרדי בכנסת, בממשלה וברשות המקומית,**  
**לפי סוג רשות (ב-%)**



מקור: עיבוד לנתוני מדד הדמוקרטיה הישראלית: הרמן ואח', מדד הדמוקרטיה 2016: הרמן ואח', מדד הדמוקרטיה 2018: הרמן ואח', מדד הדמוקרטיה 2020.

<sup>23</sup> מדד הדמוקרטיה בוחן משנת 2003 את אמון הציבור הישראלי במוסדות הציבור. אמון הציבור בשלטון המקומי נבחן בשנים 2016, 2018 ו-2020 בלבד. מספר החרדים שנדגם בכל אחת משנים אלו היה כ-200, ולכן בנתוני תרשים 1 אוחדו שלוש השנים יחד כך שהחרשים מבוטס על מענה של 570 חרדים. תודתי נחונה לרמי ריטוב ואור ענבי ממרכז ויטרבי לחקר דעת קהל ומדיניות במכון הישראלי לדמוקרטיה על הסיוע בעיבוד מיוחד זה.

ככלל, אמון הציבור החרדי ברשויות המקומיות גבוה הרבה יותר מאמונו בכנסת ובממשלה, אך בעניין זה אין הוא שונה משאר הציבור במדינה. בחינה של אמון הציבור החרדי במוסדות כמו הכנסת או הממשלה מלמדת שאין הבדל של ממש בין חרדים המתגוררים ברשויות חרדיות לחרדים המתגוררים ברשויות מעורבות.<sup>24</sup> לעומת זאת, בחינה של האמון ברשות המקומית חושפת הבדלים בין שתי הקבוצות: לחרדים המתגוררים ברשות חרדית אמון גבוה יותר ברשות המקומית שלהם לעומת חרדים המתגוררים ברשות מעורבת (65% לעומת 54%). ממצא זה אינו מפתיע: ההנהגה ברשויות החרדיות היא חרדית לחלוטין, ואילו ההנהגה ברשויות המעורבות – ובכלל זה ירושלים ובית שמש – אינה חרדית או שאינה על טהרת החרדיות, אף שהיא נתונה להשפעה פוליטית חזקה של הציבור החרדי. השלכות האמון הגבוה של החרדים ברשויות החרדיות על פעילות הרשות המקומית והפוטנציאל הטמון בו יידונו בהרחבה בחלק ב של הספר.

24 גם בנוגע למוסדות אחרים שנבחנו בסקר לא נמצאו הבדלים ניכרים בין חרדים המתגוררים ברשות חרדית לחרדים המתגוררים ברשויות מעורבות.

## חלק א: המבנה הפוליטי





## מבוא

---

ניתוח דפוסי המערכת הפוליטית החרדית – מערכת הבחירות ברשויות החרדיות, הרשימות המתמודדות בהן, דפוסי ההצבעה שלהן ודפוסי הפעילות שלהן במערכת המוניציפלית – ישמש כאן כלי להבנת ההתנהלות של הרשויות המקומיות החרדיות. אי־אפשר להבין את דפוסי הפעולה של הרשויות החרדיות על מחלקותיהן ואגפיהן בלי להבין את סבך האינטרסים הפוליטיים שהם משקפים. קביעה זו נכונה לגבי כל גוף דמוקרטי. לדוגמה, אי־אפשר להבין את התנהלות הרשויות המקומיות הערביות בישראל בלי להבין את המבנה החמולתי בחברה הערבית בישראל.

זאת ועוד: הפוליטיקה החרדית המקומית מבטאת את דפוסי השינוי ואת תהליכי העומק בחברה החרדית בישראל, בפרט בתחום הפוליטי. חשוב לציין שההיסטוריה מלמדת שתהליכים פוליטיים וחברתיים בחברה החרדית החלו במקרים רבים בשלטון המקומי, ורק לאחר מכן הגיעו לשלטון הארצי. דוגמה בולטת היא הקמתה של ש"ס, מפלגה חרדית-ספרדית שיצרה זרם שלישי בחרדיות הישראלית. ש"ס התמודדה לראשונה בבחירות לכנסת בשנת 1984, אך עוד קודם לכן התמודדו רשימות של ספרדים חרדים בבחירות המקומיות בבני ברק, בירושלים ובטבריה ונחלו הצלחה. נציגי רשימות אלו הם שייסדו לאחר מכן את מפלגת ש"ס הארצית.<sup>25</sup>

כאמור, ספר זה עוסק בשבע הרשויות המקומיות שיש בהן רוב חרדי, ולא ברשויות דוגמת ירושלים ובית שמש, שיש בהן ציבור חרדי גדול אך הן נחשבות לרשויות מעורבות. עם זאת, מקצת התהליכים שאציג מתרחשים גם ברשויות שאין בהן רוב מובהק של חרדים ובמקרים שבהם כך הדבר אדון בקצרה גם בהן.

ארבעה פרקים בחלק זה: בפרק הראשון תיסקר הפוליטיקה החרדית המקומית הממסדית; בפרק השני ייבחנו הרשימות הממסדיות האלטרנטיביות; בפרק השלישי תיבחן התופעה החדשה של רשימות מקומיות לא ממסדיות. בפרק הרביעי אסכם את עיקרי הממצאים שהוצגו בחלק זה מתוך מבט מקיף על המבנה הפוליטי של הרשויות החרדיות.

25 בשנת 1983 התמודדה בבחירות לעיריית ירושלים רשימת ש"ס, רשימה חדשה בראשות יעקב כהן, נסים זאב ושלמה דיין. הרשימה ייצגה את החרדים הספרדים והייתה הבסיס להקמת המפלגה הארצית לקראת הבחירות לכנסת בשנת 1984. בבחירות לעיריית בני ברק בשנים 1973 ו-1983 התמודדה הרשימה נאמני תורה – עדות המזרח, שייצגה גם היא חרדים ספרדים. רפאל פנחס, נסים זאב ושלמה דיין, לימים חברי כנסת מטעם ש"ס, התמודדו תחילה ברשימות אלו ולאחר מכן היו ממייסדי מפלגת ש"ס הארצית. דוגמה נוספת, אם כי פחות מובהקת, היא הקמתה של המפלגה הליטאית דגל התורה בשנת 1988. לפני כן, לקראת הבחירות המקומיות בירושלים ב-1983, הקימו עסקנים ליטאים את ח"ל"י, רשימה ליטאית עצמאית. בראש הרשימה העצמאית עמד אברהם רביץ, שעם הקמתה של מפלגת דגל התורה עמד בראשה.

## פרק 1

### הפוליטיקה המקומית הממסדית

–

### המפלגות החרדיות

אחד העקרונות המרכזיים של החברה החרדית בישראל הוא העיקרון המכונה "דעת תורה" – התפיסה שיש לפעול בכל תחום על פי הוראתם של גדולי ישראל. עיקרון זה חל גם על הצבעה בבחירות, ובמוכנים רבים נעשתה ההצבעה בבחירות לאחד הסימנים החשובים המעידים על כפיפות לדעת התורה. והדברים אמורים לא רק בהצבעה לכנסת, אלא גם בהצבעה לרשויות המקומיות. בהקשר זה נהוג להזכיר מכתב של הרב אברהם ישעיהו קרליץ, החזון איש (1878–1953), מן המנהיגים המיתולוגיים של העולם החרדי, שבו כתב הרב קרליץ על מערכת הבחירות למועצת בני ברק בשנת 1939: "לדעתי הרבה גופי תורה וקיום יהדות תלוי בזה". הדברים מצוטטים תדיר בתקשורת החרדית בזמן מסעי בחירות

לרשויות המקומיות,<sup>26</sup> ולפני בחירות 2018 הזכיר אותם הרב חיים קנייבסקי, הנחשב לגדול הדור של הציבור החרדי, כסיבה לחובה להצביע בהתאם להוראת הרבנים.<sup>27</sup> וכיוון שחרדים רואים אפוא בהצבעה חובה דתית, שיעור ההצבעה בקרבם גבוה מאוד הן בבחירות לכנסת הן בבחירות לרשויות המקומיות.<sup>28</sup> יש לציין שהרבנים אינם פונים בנושא זה ישירות לציבור, אלא פועלים באמצעות "אנשי החצר" שלהם ובאמצעות חברי המפלגות החרדיות.<sup>29</sup>

הציבור החרדי מיוצג בכנסת על ידי שתי מפלגות סקטוריאליות: מפלגת יהדות התורה מייצגת את החרדים האשכנזים ומפלגת ש"ס מייצגת את החרדים הספרדים. מפלגת יהדות התורה היא איחוד של שתי מפלגות: אגודת ישראל, שמייצגת את הציבור החרדי החסידי, ודגל התורה, שמייצגת את הציבור החרדי הליטאי. שלוש מפלגות אלו מייצגות אפוא את שלוש הקבוצות העיקריות בזרם המרכזי של החברה החרדית: הליטאים, החסידים והספרדים. במפלגה הליטאית (דגל התורה) ובמפלגה הספרדית (ש"ס) אין סיעות פנימיות רשמיות ויש להן הנהגה פוליטית אחידה שכפופה רשמית לגדולי הדור ולמועצת הרבנים הרלוונטית (ש"ס למועצת חכמי התורה ודגל התורה למועצת גדולי התורה). הציבור החסידי, לעומת זאת, מתחלק למספר רב של תת-קבוצות (חסידויות שונות) ולפיכך במפלגת אגודת ישראל יש כמה סיעות פנימיות: סיעות שמייצגות את החסידויות הגדולות (גור, ויז'ניץ ובלז) וסיעת שלומי אמונים, שמייצגת כיום קבוצה של חסידויות קטנות<sup>30</sup>

26 ראו למשל שפיגל, כבודה של תורה; כהנוביץ, גופי תורה.

27 גרינבוים, מי שיצביע.

28 ניתוח דפוסי ההצבעה ברשויות החרדיות מלמד שבבחירות לרשויות המקומיות שיעור ההצבעה נמוך מעט יותר. עם זאת, בהשוואה לשאר הציבור היהודי הפער בין חרדים ליהודים לא חרדים בשיעור המצביעים גדול יותר דווקא בבחירות המקומיות.

29 בשנים האחרונות גוברות בציבור החרדי הטענות שעסקנים ומקורבים הם שמחליטים בפועל עבור הרבנים. לצורך מחקר זה אין חשיבות גדולה לשאלה עד כמה יש ממש בטענות אלו.

30 עם החסידויות המרכזיות המיוצגות בסיעה זו נמנות צאנז, קרלין-סטולין, ברסלב, ערלוי, סערט'ויז'ניץ, בויאן, ביאלא ובוסטון.

ובראשה עומד חבר הכנסת מאיר פרוש.<sup>31</sup> גם לאגודת ישראל יש מועצת גדולי תורה – לאמיתו של דבר, המועצה שלה היא מועצת גדולי התורה הראשונה – אך בפועל לכלל חסידות יש אדמו"ר משלה כך שההנהגה במובן מסוים מבוזרת יותר. עם זאת, מבנה החצרות החסידיות בדרך כלל היררכי הרבה יותר מכפי שהוא בציבור הליטאי והספרדי.

היקף הקשרים והזיקות בין הרשימות המקומיות ובין המפלגות הארציות בקרב הציבור החרדי שונה מאוד מהיקפם בקרב הציבור הלא-חרדי. בעבר נוהלו הרשימות המקומיות ככלל המגזרים במדינה מתוך זיקה למסד המפלגתי הארצי, שכן בשנותיה הראשונות של המדינה היו המפלגות עמודי התווך שלה ואחיות הייתה איתנה ברמה הלאומית והמקומית כאחת. רוב ראשי הרשויות היו מועמדים מטעם המפלגות הארציות, תחילה מפא"י והעבודה ולאחר מכן הליכוד, ורק מעטים התמודדו מטעם רשימה עצמאית או רשימה מקומית שלא הייתה מזוהה עם מפלגה ארצית כלשהי. ואולם בעשורים האחרונים חל שינוי נרחב בעניין זה: בשנת 1955 עמד שיעור חברי המועצה המשותפים לרשימות המזוהות עם מפלגות ארציות על 97%,<sup>32</sup> ואילו בשנת 2013 עמד שיעורם על 24% בלבד, ומתוך אלו כמחצית השתייכו למפלגות המזוהות עם קבוצות דתיות יהודיות סקטוריאליות, ובפרט המפלגות החרדיות.<sup>33</sup>

עם זאת, הייחודיות של הרשימות המקומיות בחברה החרדית אינה מתבטאת רק בשיעור גבוה של חברי מועצה ושל רשימות מקומיות המזוהים עם המפלגות הארציות. היא מתבטאת בראש ובראשונה בקשר הגורדי שבין הממסד המפלגתי הארצי ובין חברי המועצה ברשימות המקומיות. ברשימות מקומיות אחרות

31 בעבר ייצגה סיעת שלומי אמונים את הירושלמים בני היישוב הישן וחלק מהציבור הליטאי, אך עם השנים השתנתה הסיעה – בעיקר בשל הקמת דגל החורה כמפלגה עצמאית לציבור הליטאי.

32 נתונים אלו מבוססים על בריכטה, הדומיננטיות.

33 נתונים אלו מבוססים על זובידה ולביא, תהליך הדעיכה. לירידה בכוחן של המפלגות הארציות במישור המקומי תרמו ככל הנראה חוק הבחירה הישירה וההפרדה בין מועד הבחירות לרשויות המקומיות למועד הבחירות הארציות (עד שנות ה-70 היה מועדן חופף), וכן שינויים שחלו בתרבות הפוליטית והיחלשותן הכללית של המפלגות הלא-סקטוריאליות הגדולות בישראל.

שמזוהות עם מפלגות ארציות, כמו הליכוד, מרצ והבית היהודי, הממסד המקומי עצמאי יחסית ואת המתמודדים בוחרים בדרך כלל פעילים מקומיים או שהם נבחרים בשיתוף פעולה ברור איתם. הרשימות המקומיות החרדיות, לעומת זאת, הן מעין שלוחה של המפלגות הארציות והממסד החרדי בכללותו. שלוש המפלגות החרדיות הארציות הגדולות ממנות בדרך כלל את המתמודדים ברשימות המקומיות, ובאמצעות משא ומתן אף קובעות את המועמדים לתפקידי ראשי הרשויות. כמו במפלגות החרדיות בכנסת, גם בשלטון המקומי אין ברשימות החרדיות הממסדיות נשים.

הכפפת הבחירות ברשויות החרדיות לממסד המפלגתי הארצי גורמת לתופעה חריגה יחסית בנוף הרשויות המקומיות בישראל, המכונה לעיתים בתקשורת החרדית "הצנחה": חברי מועצה וראשי רשויות, על בסיס הוראה מהמפלגה, עוברים דירה (או משנים את רישום מקום מגוריהם) בסמוך למועד הבחירות כדי להתמודד בבחירות למועצה. הדוגמה המוכרת ביותר היא יצחק פינדרוס, שהיה בשנים 2001-2007 ראש עיריית ביתר עילית מטעם דגל התורה ולאחר מכן עבר לירושלים ושימש בתפקיד סגן ראש העיר בשנים 2008-2018. לקראת בחירות 2018 קיבל פינדרוס הוראה מהמפלגה לעבור לאלעד ולהתמודד שם על תפקיד ראש העיר, ולאחר שהתמודדותו לא צלחה (פרשה שתואר להלן בהרחבה) הוצב ברשימת יהדות התורה לכנסת וכיום הוא חבר כנסת. "הצנחה" פוליטיקאים מתקיימת בכל המפלגות החרדיות.<sup>34</sup> תופעה זו מוכיחה שחברי המועצה החרדים אינם נציגים מקומיים גרידא – כמקובל בשלטון המקומי בישראל ובעולם – אלא נציגים של הממסד המפלגתי הארצי. בכמה מקרים אף עלו טענות כנגד חברי מועצה ברשויות חרדיות שהם אינם מתגוררים בפועל ברשות המקומית שהם מכהנים בה, אף שמגורים במקום הם חובה שנקבעה בחוק הרשויות המקומיות

34 עוד שתי דוגמאות: אבנר עמר מונה בשנת 2013 לראש סיעת ש"ס במודיעין עילית ולשם כך שינה את רישום כתובת המגורים מאשדוד למודיעין עילית. לאחר הבחירות מונה לסגן ראש העיר; ישכר פרנקנטהל כיהן בשנים 1996-2003 בתפקיד ראש המועצה המקומית ממנאל, אך בשנת 2003, כשנה לפני תום כהונתו, התפטר כדי להתמודד על תפקיד ראש עיריית בני ברק מטעם אגודת ישראל. לשישה מקרים שונים של "הצנחות" בבחירות המקומיות בשנת 2018 ראו קלמן, המוצנחים.

(בחירות) תשכ"ה-1965.<sup>35</sup> ראוי לציין שמרבית חברי המועצה ברשויות המקומיות החרדיות אינם "מוצנחים" אלא הם בני המקום, הצומחים מהשטח וכפופים למפלגה.

מאפיין ייחודי מרכזי יותר של השליטה המפלגתית ברשויות המקומיות החרדיות הוא ניהול רוחבי של מערכת הבחירות – ובמידה רבה גם של תוצאותיה. לקראת כל מערכת בחירות לרשויות המקומיות נציגי המפלגות הארציות נושאים ונותנים על חלוקת התפקידים והסמכויות ברשויות. כפי שנראה להלן, במקרים רבים המפלגות חותמות על הסכמים שקובעים שמפלגה אחת תקבל את ראשות המועצה ברשות מקומית מסוימת ומפלגה אחרת תקבל בתמורה את ראשות המועצה ברשות מקומית אחרת. לעיתים מדובר בהסכמים כתובים שמנוסחים כחוזה, ולא פעם מתגלעים ויכוחים בנוגע לפרשנותם.

המשא ומתן בין המפלגות החרדיות נסוב בעיקרו על השליטה ברשות המקומית, המתבטאת בזהותו של ראש הרשות. המפלגות החרדיות מתאמצות מאוד להגיע להסכמות על המועמדים לתפקיד ראשי הרשויות החרדיות, ובמקרים רבים חותרות להרכיב רשימות מועמדים המוסכמות על כלל המפלגות המתמודדות, שכן אם לוועדת הבחירות מוגשת רשימה אחת בלבד החוק קובע כי הליך הבחירות מתבטל וחברי הרשימה מתמנים כולם לחברי המועצה. המפלגות החרדיות מתאמצות מאוד גם למנוע התמודדות של רשימות עצמאיות שאינן כפופות לאחד הממסדים המפלגתיים.

יש כמה סיבות לשאיפה להחליט מראש על מועמדים מוסכמים, ללא צורך לנהל מערכת בחירות אמיתית:

1. **מניעת קרעים ומתחים פנימיים.** כפי שציין בנימין בראון, "מן המפורסמות בציבור החרדי שמערכות הבחירות לרשויות המקומיות בערים החרדיות הן

35 ראו למשל וייס, בלי שלט; דנון, בהוראת. בולט במיוחד המקרה של חבר מועצת העיר בני ברק מטעם ש"ס בקדנציה הקודמת, דרור בן אפרים, שעבר להתגורר בעיר אלעד אך המשיך לכהן בתפקיד חבר מועצה גם זמן רב לאחר מכן. כשנשאל בתקשורת בעניין זה לא הכחיש את העובדות, אך ציין כי אינו מייחס לזה חשיבות וטען: "אתם מחפשים שטויות" (פריי, מעקב).

יצריות ותוקפניות יותר ממערכות הבחירות לכנסת, משום שבהן מתמודדים הכוחות החרדיים אלה מול אלה, ואילו בבחירות הארציות הם עסוקים גם בהתמודדות המשותפת מול הכוחות הלא-חרדיים.<sup>36</sup> ואכן, במקרים שבהם לא הצליחו המפלגות החרדיות להגיע להסכמות הייתה מערכת הבחירות יצרית מאוד ולא פעם נוצרו קרעים ושסעים בתוך החברה החרדית. לפיכך המענה המקובל של ההנהגה החרדית לשאלה מדוע היא שואפת לקבוע מועמדים מוסכמים הוא שהיא מבקשת למנוע מתחים פנימיים מסוג זה. בריאיון ל"הארץ" ציין יצחק ריין, לשעבר ראש המועצה המקומית רכסים וכיום סגן ראש המועצה, שבחירת מועמדים מוסכמים "גורמת לרגיעה ולשלום בית". לדבריו, "מכיוון שחוקי המשחק הפוליטי ברורים נחסכים היצרים והסכסוכים סביב הקלפי. התסיסה האמיתית מתרחשת כמה חודשים לפני, כשהרבנים מתחילים לבחון מועמדים".<sup>37</sup> בדומה, על פי הדיווחים בתקשורת, בשנת 2008 תמך הרב שטיינמן, מי שנחשב אז לגדול הדור הליטאי, בביטול הבחירות בבני ברק "בשל הרצון למנוע מחלוקות הפורצות בין מגזרים שונים בתקופת בחירות, ובכדי למנוע שנאת חינם בין הפלגים בעיר".<sup>38</sup> לדבריו של חבר הכנסת יעקב אשר, שכיהן כראש עיריית בני ברק לאחר שנבחר כמתמודד יחיד, "הבקשה למנוע בחירות מגיעה מרצונם של גדולי ישראל כדי למנוע בזבוז זמן וביטול תורה ובכלל למנוע את אוירת הבחירות המיותרת".<sup>39</sup>

2. **צמצום ביקורת ומניעת אופוזיציה.** השאיפה למנוע התמודדות של רשימות עצמאיות נובעת מן הרצון לצמצם את הביקורת על פעילותן של המפלגות הממסדיות. עצם קיומה של מערכת בחירות, גם כשאין לרשימות העצמאיות סיכויים ממשיים להצליח, מביאה עימה ביקורת על המפלגות הממסדיות. יתר

36 בראון, לקראת דמוקרטיזציה, עמ' 50.

37 רותם, מהפך.

38 פרץ, ביטול הבחירות.

39 אדמקר, בני ברק. כאמור, לענייננו אין חשיבות רבה אם גדולי ישראל הם שמבטאים עמדה זו בעצמם או שמא העסקנים והפוליטיקאים החרדים "דואגים" להשמיע בשמם טענות מסוג זה.



על כן, אם תזכה רשימה לא מפלגתית כלשהי בנציגות במועצת היא עלולה לבצע פעילות אופוזיציונית בתוך המועצה ולהקשות על הרשימות הממסדיות.

3. שיקול כלכלי. סיבה נוספת, שולית לעומת השתיים הקודמות, נוגעת להיבט התקציבי. למערכת בחירות יש עלות כלכלית לא מבוטלת, שיכולה לעיתים להיות גבוהה מן המימון שמקצה המדינה וליצור גירעון בקופת המפלגות. יתר על כן, אם רשימה אחת בלבד מתמודדת ולא מתקיימות בחירות, ורשימה זו היא רשימת בת המזוהה עם אחת מסיעות הכנסת, המדינה מעניקה לרשימה מימון בחירות מלא בהתאם לנוסחה הקובעת את היקף המימון לכל מנדט במועצת הרשות. בשנת 2008, למשל, לא התקיימו בחירות בבני ברק ובמודיעין עילית, אך המדינה העניקה לרשימה המאוחדת של המפלגות החרדיות מימון בגובה 4 מיליון ש"ח בגין הבחירות בבני ברק, ושל 685,000 ש"ח בגין הבחירות במודיעין עילית.<sup>40</sup> בשנת 2010 קבע מבקר המדינה כי "תוצאה זו, הנה קשה ובלתי נסבלת מבחינת הקופה הציבורית, ויש לשקול להחיל את חובת השבת היתרה העורפת של המימון הממלכתי".<sup>41</sup> עד עתה לא שונה החוק, והחוק במתכונתו הנוכחית מעודד אפוא את המפלגות החרדיות להביא לידי ביטול הבחירות.<sup>42</sup>

אפשר להצביע על שני מודלים מרכזיים של הסכמה בין המפלגות החרדיות:

1. מודל הרוטציה. מודל זה מתקיים כיום בשתי רשויות מקומיות חרדיות – בני ברק ורכסים. על פי מודל זה, המפלגות הגדולות ברשות המקומית מתחלקות בראשות העיר והיא עוברת מן האחת לאחרת. מדובר בתופעה ייחודית בנוף השלטון המקומי בישראל, שכן משנת 1978 הבחירה לראשות השלטון המקומי בישראל היא ישירה.<sup>43</sup>

40 מבקר המדינה, דוח 2008א, עמ' 76-77. לפי רישומי מבקר המדינה היו למפלגות אלו הוצאות מימון בחירות בסך 475,000 ש"ח בבני ברק ו-8,000 ש"ח במודיעין עילית.

41 מבקר המדינה, דוח 2008א, עמ' 74. כמה שנים קודם לכן כבר הציע המבקר לשקול שינוי חקיקה בנושא. ראו מבקר המדינה, דוח 2004, עמ' 8.

42 פרץ, ביטול הבחירות.

43 עם זאת, הסכמי רוטציה על תפקידי סגן ראש הרשות רווחים מאוד ואף הוסדרו בחקיקה. להרחבה בנושא ראו מבקר המדינה, דוח 2007, עמ' 1-26.

שורשיו של הסכם הרוטציה בכני ברק בהסכמים שנערכו בשנות ה-60 וה-70 בין מפלגת אגודת ישראל למפלגת פועלי אגודת ישראל (פא"י), ולאחר מכן בין אגודת ישראל למפד"ל.<sup>44</sup> מסוף שנות ה-70 יש בכני ברק רוב מוחלט של ציבור חרדי, ומאז ועד היום עומד בראש הרשות נציג של המפלגות החרדיות. בבחירות בשנת 1988 הוסכם על רוטציה בין נציג אגודת ישראל (מטעם חסידות גור) ובין נציג דגל התורה, ובאמצע הקדנציה השניים אכן התחלפו.<sup>45</sup> גם בקדנציה העוקבת הוסכם על רוטציה, אך היא התבטלה בשל מינוי ועדה קרואה שהחליפה את ראש הרשות בשנת 1995. משנת 1998 יש בכני ברק רוטציה בין נציגי דגל התורה לנציגי אגודת ישראל, אך ראש העיר אינו מתחלף עוד באמצע הקדנציה; כל ראש עיר מכהן כחמש שנים ומסיים את תפקידו לאחר הבחירות.<sup>46</sup> מפלגת ש"ס מעולם לא הייתה שותפה להסכמי הרוטציה על ראשות העיר, וכפי שהראיתי בלוח 1, שיעור בוחריה בעיר נמוך במידה ניכרת משיעור הבוחרים הליטאים והחסידים, מה שבא לידי ביטוי גם בבחירות למועצה. מפעם לפעם קוראים פעילי המפלגה לרוטציה משולשת,<sup>47</sup> אך עד כה לא הייתה היענות לקריאה זו וגם אין מאבק ממשי לשינוי ולכן לא צפוי שינוי בעניין זה בעתיד הקרוב.

במועצה המקומית רכסים יש הסכם רוטציה יציב בין דגל התורה לש"ס. בדומה לכני ברק, גם מועצה זו הייתה מעורבת וחל בה לאורך השנים תהליך של התחרדות. עד 1993 לא כיהן במועצה ראש רשות חרדי. בשנה זו נבחר לראשונה

44 על הסכמי הרוטציה בתקופות אלו ראו מעריב, חילופי גברי.

45 ניטש מאבק של ממש על השאלה מי יכהן ראשון בתפקיד ראש העיר. הרב שך, מנהיגה הרוחני של דגל התורה, התנגד שנציג אגודת ישראל משה אירנשטיין יכהן ראשון, אך הנהלה דגל התורה החליטה ברוב זעום על קיום ההסכם באופן זה. על כל פנים, לאחר כהונה של שנתיים וחצי התפטר אירנשטיין מתפקידו ובמקומו התמנה לראשות העיר ירחמיאל בויער, נציג דגל התורה. ראו רהט, הסכם רוטציה; לוי, רוטציה.

46 שינוי חקיקה משנת 1998 הקשה על ביצוע הסכמי רוטציה מסוג זה והיום אין אפשרות חוקית לרוטציה באמצע כהונת המועצה. חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) קובע שאם ראש הרשות התפטר (או סיים את כהונתו מסיבה אחרת) ייערכו בחירות חדשות לראשות המועצה, אלא אם כן אירע הדבר פחות משנה ממועד הבחירות הנקוב בחוק. שינוי החקיקה הוביל לפסילתה של רוטציה במועצה המקומית יאנוח-ג'ת, שנקבעה ל-1996. ראו בג"ץ 7134/99 ח'טיב סולימאן, המועצה המקומית יאנוח-ג'ת נ' שר הפנים.

47 ראו למשל רבינא, גואטה.

לתפקיד מועמד חרדי, משה טוויל, לאחר שיעקב ישראל, המועמד הדתי מטעם הליכוד, נפסל בעקבות תקלה טכנית בהגשת המועמדות. כאמור (לוח 1), האוכלוסייה החרדית ביישוב מורכבת מליטאים וספרדים, ומיעוט חסידי קטן מאוד. משנת 2003 יש רוטציה בין הליטאים לספרדים בתפקיד ראש הרשות: בשנים 2003-2008 ובשנים 2013-2018 כיהן כראש המועצה יצחק רייך, נציג דגל התורה, ואילו נציג ש"ס, דן כהן, כיהן בתפקיד בשנים 2008-2013 והוא מכהן בו שנית מאז 2018.<sup>48</sup> אומנם הסכם הרוטציה ברכסים שומר על יציבות רבה זה שני עשורים, אך שלא כמו בבני ברק, שבה כמעט לא התעוררו ויכוחים, ברכסים ניסו כמה פעמים לבטל את הסכם הרוטציה בתואנות שונות.<sup>49</sup>

נראה שבני ברק ורכסים הן הרשויות החרדיות היחידות שיש בהן הסכם רוטציה יציב. היציבות נשמרה בגלל שילוב של שני גורמים: שוויון יחסי בגודלן של שתי הקבוצות החרדיות הגדולות ביישוב ותקופות ארוכות שהיה ברשות מיעוט לא-חרדי לא מבוטל. כדי להתמודד עם קבוצות לא-חרדיות גדולות ברשויות אלו נאלצו המפלגות החרדיות להגיע להסכמות.<sup>50</sup>

2. מודל ההנהגה המוסכמת. על פי מודל זה מפלגה חרדית אחת עומדת בראש הראשות המקומית במשך שנים ואין עליה עוררין. מודל זה מתקיים במודיעין עילית ובקרית יערים. בשתי רשויות מקומיות אלו יש לציבור הליטאי רוב, ולכן ש"ס ואגודת ישראל מסכימות שראש הרשות צריך להיות נציג דגל התורה. בכל מערכות הבחירות ברשויות אלו בחרו אפוא כל המפלגות החרדיות נציג מוסכם מטעמן לתפקיד ראש הרשות: במודיעין עילית עומד בראש הרשות משנת 2000 ועד היום יעקב גוטרמן, ובקרית יערים עמד בראש הרשות בשנים 1995-2018 אברהם רוזנטל ומאז שנת 2018 ראש המועצה הוא יצחק רביץ.

48 על ייסודו של הסכם הרוטציה ב-2003 ראו רותם, מהפך.

49 על המאבקים הנוגעים לכיבוד הסכם הרוטציה בשנת 2018 ראו רבינא, הטיעון; ריבקינד, אין בחירות.

50 בעבר היה הסכם רוטציה גם בירושלים - הליטאים והחסידיים הסכימו על מועמד חרדי לראשות העיר. בשנת 2003 היה הנציג החרדי המוסכם אורי לופליאנסקי מדגל התורה, ובשנת 2008 מאיר פרוש משלומי אמונים. גם כאן נאלצו החרדים להגיע להסכם כיוון שיש בעיר קבוצות גדולות לא חרדיות.

גם ברשויות החרדיות האחרות – ביתר עילית, אלעד ועמנואל – הגיעו המפלגות בכמה מערכות בחירות להסכמה על מועמד. ואולם במקצת המקרים לא הגיעו לידי הסכמה והנציגים החרדים הממסדיים התחרו ביניהם, כמפורט להלן. בדבריי אתמקד בערים ביתר עילית ואלעד, שבהן מערכות הבחירות עוררו עניין רב ואף הובילו לעימותים של ממש בפוליטיקה החרדית.<sup>51</sup>

**ביתר עילית.** הבחירות הראשונות בביתר עילית נערכו בשנת 1996. היישוב עדיין היה אז קטן למדי (2,525 בעלי זכות בחירה) ולכן לא עורר עניין רב במפלגות החרדיות. בבחירות אלו הציגו החסידים והליטאים מועמד אשכנזי חסידי מוסכם מטעם אגודת ישראל, יהודה גרליץ, ומולו התמודד מועמד ספרדי מטעם ש"ס, משה דריהם. גרליץ זכה במרב הקולות (62.6%) וחלוקת המנדטים במועצה תאמה את יחס הקולות: הרשימה האשכנזית המשותפת קיבלה 6 מתוך 9 מנדטים, ורשימת ש"ס קיבלה 3. בבחירות השניות, שנערכו בשנת 2001, הייתה תמונת המצב מורכבת בהרבה. הברית בין החסידים לליטאים לא נמשכה ומול גרליץ החסידי התמודד בבחירות אלו יצחק פינדרוס, מועמד ליטאי מטעם דגל התורה. ההנהגה הליטאית תמכה כולה בפינדרוס, אך בציבור החסידי ובציבור הספרדי לא שררה תמימות דעים. הציבור החסידי התפצל בבחירות אלו לשתי רשימות נפרדות: האחת בראשות מאיר רובינשטיין והאחרת בראשות עקיבא אוביץ. רשימתו של רובינשטיין תמכה במועמדתו של פינדרוס לראשות העיר. לפי דרישת נציגי חסידות בויאן – מהחצרות החסידיות הגדולות בעיר – חתם פינדרוס על הסכם רוטציה עם מאיר רובינשטיין, שבו התחייב שלא להתמודד מולו על ראשות העיר בבחירות הבאות. רשימתו של אוביץ, מנגד, העניקה את תמיכתה לגרליץ. מפלגת ש"ס תמכה במועמדתו של גרליץ, אך רבנים ספרדים מקומיים, ובראשם רב העיר יעקב תופיק, תמכו בפינדרוס – צעד שהביא את הרב עובדיה יוסף לתקוף את הרב תופיק בחריפות ולכנותו "אפרוח שלא נפקחו עיניו"

51 לא ארחיב בעניין עמנואל, שכן מדובר כאמור ביישוב קטן מאוד שאינו מעורר עניין רב בקרב המפלגות החרדיות. יתר על כן, חלק מהציבור ביישוב אינו חרדי קלסי. אציין רק שברוב מערכות הבחירות בעמנואל התמודד נציג ספרדי מטעם ש"ס מול נציג חסידי מטעם אגודת ישראל וראשות המועצה חזרה ועברה בין אלו לאלו. עם זאת, בבחירות האחרונות, שנערכו בשנת 2018, הסכימו המפלגות החרדיות על מועמד מטעם החסידים, אליהו גפני.

ו"תלמיד המבעט ברבותיו". בסופו של דבר ניצח פינדרוס ברוב זעום, וכך נעשה נציג ליטאי לראש רשות שיש בה רוב חסידי.<sup>52</sup>

הבחירות הבאות נערכו בשנת 2007, לאחר שביתר עילית כבר קיבלה מעמד של עירייה. ההתמודדות בבחירות אלו הייתה לאחד המאבקים הסוערים והקשים ביותר בפוליטיקה הפנים-חרדית ולא לחינם כונתה ברוב הכתבות בתקשורת "מלחמה". שורש המחלוקת היה נעוץ בהסכם הרוטציה שנחתם בשנת 2001 בין יצחק פינדרוס מדגל התורה ובין המועמד החסידי מאיר רובינשטיין. ההסכם קבע שפינדרוס לא יתמודד והציבור הליטאי יתמוך ברובינשטיין. לקראת הבחירות הודיע רובינשטיין תחילה שהוא מוותר על הסכם הרוטציה ומאפשר לפינדרוס להתמודד, אך לאחר מכן חזר בו עקב לחצים מצד ח"כ מאיר פרוש, ראש סיעת שלומי אמונים באגודת ישראל ופטרונו הפוליטי של רובינשטיין. ואילו חסידות בויאן, שיזמה את ההסכם, טענה שהיא מעוניינת בהתמודדות של פינדרוס דווקא. לבסוף הובא הנושא להכרעתו של הרב יוסף שלום אלישיב, שהיה אז מנהיג הציבור הליטאי, והוא הכריע שפינדרוס צריך להתמודד. הציבור הליטאי תמך אפוא פה אחד במועמדותו של פינדרוס, ואילו הציבור החסידי נחלק לשניים: חסידיות בויאן וויז'ניץ תמכו בפינדרוס, ואף הריצו רשימה עצמאית למועצה, ורוב החצרות החסידיות האחרות הביעו תמיכה ברובינשטיין. במפלגת ש"ס, כמו בבחירות 2001, נוצרה מחלוקת בין ההנהגה המרכזית ובין הרב המקומי: הרב עובדיה והמפלגה תמכו ברובינשטיין, והרב תופיק תמך שוב במועמדותו של פינדרוס. בגלל חשיבות הבחירות למפלגות הביעו אישים מרכזיים את תמיכתם במועמדים. הרב עובדיה יוסף בא למשל לנאום בחירות בעיר ומתח ביקורת על הרבנים הספרדים החולקים עליו.

הליטאים מצידם הציגו את פרוש ורובינשטיין כמי שממרים את פסקו של הרב אלישיב והולכים כנגד האדמו"ר מבויאן, שנחשב לפטרונו הרוחני של פרוש. בצעד חריג בפוליטיקה החרדית ניסתה רשימתו של פינדרוס אף להביא לפסילת רשימתו של רובינשטיין בוועדת הבחירות ובכית המשפט על בסיס טענות משפטיות פרוצדורליות, אך משכה את עתירתה לבית המשפט בטרם הובאה

52 לסיקור חלקי של הבחירות הללו, בעיקר מנקודת מבטה של מפלגת ש"ס, ראו בן חיים, כישלון.

לדיון.<sup>53</sup> ואילו פרוש הציג את ההתמודדות כמאבק על כיבוד הסכמים: "אצלנו, ביהדות החרדית, אם אין הסכם, תמיד יהיו מריבות. מה שמונע מאתנו להתעמת ברחובות אחת לכמה שנים כשיש בחירות, זה ההסכמים בין אגודה לדגל. אם לא מכבדים הסכמים, נביא לכך שהם יכובדו בדרך אחרת. הסכם צריך להיות דבר קדוש, שמור מכל משמר".<sup>54</sup> יתר על כן, המאבק קיבל גם אופי אידאולוגי מסוים: הועלתה הטענה שפינדרוס וחסידות בויאן ישמרו על צביון העיר ויילחמו בתופעת השבאבניקים בעיר, ואילו רובינשטיין יכיל תופעות שליליות מסוג זה. ניצחנו של רובינשטיין ברוב של 59.3% נתפס כניצחון חשוב של מאיר פרוש והביא לביסוס כוחה של סיעת שלומי אמונים באגודת ישראל; הוא נתפס גם כהצלחה של מפלגת ש"ס, שנכשלה בבחירות 2001.<sup>55</sup> על אף מערכות הבחירות הסוערות יחסית ב־2001, ובייחוד ב־2007, לאחר הבחירות חברו כל הרשימות הממסדיות לפעילות משותפת בקואליציה.

מאז הבחירות הסוערות בשנת 2007 התקיימו בביתר עילית עוד שתי מערכות בחירות, ב־2013 וב־2018. בשתי מערכות אלו החליטו שלוש המפלגות החרדיות על מועמד מוסכם, ובאופן טבעי בחרו במאיר רובינשטיין, נציג החסידויות הקטנות, שיותר מ־50% מתושבי העיר משתייכים אליהן. בעשור האחרון עברה אפוא ביתר עילית למודל ההנהגה המוסכמת, אך לא מן הנמנע שבבחירות עתידיות לא תושג הסכמה ותהיה שוב התמודדות פנים-חרדית.

**אלעד.** בביתר עילית התרחשו המאבקים הפנימיים בין המפלגות החרדיות בעשור הראשון של המאה ה־21 ובעשור השני הרוחות נרגעו, ואילו באלעד קרה בדיוק ההפך: בעשור הראשון שררה הסכמה בין המפלגות החרדיות בעיר ובעשור השני התרחשו בה מאבקים סוערים.

53 כהנא, תקדים; כהנא, פינדרוס.

54 בתוך אטינגר, מלחמה כלל-חרדית. החשיבות של כיבוד ההסכמים עבור פרוש נבעה ככל הנראה גם מכך שלפי ההסכם בין דגל התורה לאגודת ישראל המועמד החרדי לראשות העיר בירושלים בשנת 2008 עתיד היה להיות פרוש עצמו.

55 בחירות 2007 בביתר עילית והמתחים הפנימיים שהן עוררו בחברה החרדית זכו לסיקור נרחב אף בתקשורת הלא-חרדית. ראו למשל אטינגר, מלחמה כלל-חרדית: סלע, הקרב; סלע, רובינשטיין; בן חיים, סרט מלחמה.

הבחירות הראשונות ביישוב נערכו בשנת 2000. בבחירות אלו התמודד מטעם ש"ס צוריאל קריספל, שבשלב הקמת היישוב כיהן 5 שנים בתפקיד ראש רשות ממונה מטעם משרד הפנים. מולו התמודד נציגן של דגל התורה ואגודת ישראל, יעקב אשר הליטאי. אומנם הציבור הספרדי הוא רוב בקרב החרדים ביישוב, אבל הבחירות היו צמודות וקריספל זכה רק ב-51.6% מהקולות, שכן רוב הציבור הדתי-לאומי, שהוא מיעוט ביישוב, תמך ביעקב אשר. לאחר שהתקבע ביישוב רוב חרדי-ספרדי החליטו המפלגות החרדיות לקראת הבחירות בשנת 2004 על מועמד מוסכם מטעם ש"ס. עם זאת, הוחלט להחליף את קריספל בצביקה כהן. קריספל סירב לקבל את ההחלטה על הדחתו והתמודד לראשות העיר ברשימה עצמאית, מתוך מחשבה שיזכה לתמיכה בשל האהדה הציבורית לפועלו. הרשימה קיבלה רק 136 קולות והוא עצמו כשל לחלוטין וקיבל בבחירות הישירות 235 קולות בלבד, שהם 3.4% מהקולות. תוצאות אלו מלמדות שבבחירות ברשויות החרדיות לא הפרסונה היא הקובעת אלא התמיכה המפלגתית והרבנית.<sup>56</sup> לכן בבחירות הבאות, שנערכו בשנת 2008, התמודדו שלוש המפלגות החרדיות הגדולות ברשימה משותפת והסכימו על מועמד מטעם ש"ס לראשות העיר. גם הפעם החליטו בש"ס להחליף את ראש העיר המכהן, שנטען שהסתכסך עם הרב המקומי, ובמקום צביקה כהן "הוצנח" לתפקיד יצחק עידן מבני ברק.<sup>57</sup>

בבחירות של 2013 התחממה הזירה באלעד. המפלגות האשכנזיות החליטו להעמיד מועמד משלהם כנגד המועמד מטעם ש"ס. בהסכם שנחתם בין דגל התורה לשלומי אמונים סוכם שבבחירות של 2013 יתמודד מטעם שתי המפלגות ישראל פרוש, נציג שלומי אמונים, סגן ראש העיר המכהן ובנו של חבר הכנסת מאיר פרוש, ובבחירות 2018 יתמודד מטעם שתי המפלגות נציג מטעם דגל התורה. ש"ס ראתה במועמדות זו קריאת תיגר נגדה, שכן באלעד יש רוב חרדי

56 בבחירות אלו לא התמודדה רשימה אשכנזית מול רשימה ספרדית אלא רשימה ספרדית וליטאית הכוללת גם את חסידי ויז'ניץ (שזכתה ב-9 מנדטים) ומולה רשימה של החצרות החסידיות הקטנות מטעם שלומי אמונים (שזכתה ל-2 מנדטים). הדבר נבע מהרצון של החצרות החסידיות להראות את כוחן, שלדעתן הוערך בחסר, אך נתוני ההצבעה מלמדים שבהצבעה לראשות העיר גם תומכי החצרות החסידיות הקטנות הצביעו לטובת מועמד ש"ס. לסיקור חלקי של מערכת הבחירות באלעד ב-2004 ראו בן חיים, בחירות באלעד.

57 על הבחירות ב-2008 והדחתו של כהן ראו מירוני, לך הביתה.

ספרדי ברור. גם הפעם החליטו להחליף את הנציג מטעמם, ובמקום יצחק עידן התמודד צוריאל קריספל, ראש המועצה הראשון, שנחשב אהוד בציבור. פרוש זכה לתמיכה של הציבור הדתי-לאומי בעיר, וקריספל זכה לתמיכה של מפלגת התימנים שצמחה בעיר (וארחיב בעניינה בהמשך הפרק). מערכת הבחירות הייתה סוערת ורוויית השמצות, במקרים רבים על רקע עדתי, והפכה לקרב על יוקרה בין יו"ר ש"ס אריה דרעי ליו"ר סיעת שלומי אמונים באגודת ישראל, מאיר פרוש. תוצאות הבחירות יצרו מצב אבסורדי במונחים חרדיים: בבחירות למועצת הרשות זכו נציגי ש"ס והתימנים למרב הקולות, 8 מנדטים, לעומת 6 מנדטים ליהדות התורה ומנדט אחד לבית היהודי. ובבחירות לראשות העיר ניצח ישראל פרוש ברוב של 500 קולות. ניתוח התוצאות מלמד שמאות מצביעים חרדים ספרדים, שהצביעו בבחירות למועצה לרשימות הספרדיות, תמכו בפרוש לראשות העיר. הסיבה נעוצה ככל הנראה באכזבה של תושבים ספרדים רבים מניהול העירייה בידי ש"ס, ובפרט מיצחק עידן, שנחשב לראש עיר לא מוצלח.<sup>58</sup> בתקופתו של עידן פורסמו בתקשורת תחקירים נוקבים על התנהלות העירייה ככלל, והתנהלותו האישית בפרט,<sup>59</sup> ובעקבותיהם כתב מבקר המדינה דוח חריף על תפקוד עיריית אלעד.<sup>60</sup> כחצי שנה לפני הבחירות נעצר עידן בחשד לעבירות שוחד, מרמה והפרת אמונים, אבל על אף המלצת המשטרה להעמידו לדין הוחלט בפרקליטות לסגור את התיק מחוסר ראיות.<sup>61</sup> זמן קצר לאחר סיום כהונת עידן אף מונה לעירייה חשב מלווה מטעם משרד הפנים בעקבות גירעונות בתקציב. סביר להניח שהביקורת הרבה מצד הציבור, ובפרט הציבור הספרדי, על ניהול העירייה בידי ש"ס השפיעה על ההחלטה של פרוש להתמודד מולו והביאה לניצחונו.<sup>62</sup>

תחילה נראה שפרוש נקלע למבוי סתום כיוון שבעקבות תוצאות הבחירות למועצת העיר הקימה ש"ס גוש חוסם שמנע ממנו להרכיב קואליציה ולנהל את

58 אדמקר, הבחירות באלעד.

59 ליבסקינד, המעללים.

60 מבקר המדינה, דוח 2010א, עמ' 863-912.

61 קובוביץ, קבלת שוחד; שלזינגר, נסגר התיק.

62 תושבת אלעד תיארה למשל את תזוזת הקולות הספרדיים במילים "שחרור באלעד מהכלא של ש"ס" (חריטון, השתחררנו).



העיר אם לא ייענה לדרישות הרבות שהציבו לפניו הספרדים. פרוש פתר את המצב במהלך שהיה במובנים רבים חסר תקדים בפוליטיקה החרדית: הוא הצליח לגרום לאבי דיין, חבר מועצה מטעם ש"ס, לערוק ממפלגתו ולחבור לקואליציה. מהלך זה עורר זעם רב בקרב פעילי ש"ס בעיר והם הפגינו מול ביתו של דיין, הפיצו בעיר את תמונתו עם הכיתוב "בוגד" וכמה מהם אף השחיתו את רכבו. נציגי ש"ס טענו שדיין ביצע את המהלך בתמורה לכסף רב שהובטח לו ודרשו ממנו להתפטר מתפקידו ו"להחזיר את המנדט" למפלגה, אך הוא סירב.<sup>63</sup>

גם בחירות 2018 היו סוערות, ושוב נכרך הדבר בטענות על הפרת הסכם. אף שבהסכם בין שלומי אמונים לדגל התורה ב-2013 נקבע כי פרוש יפנה את מקומו לטובת נציג דגל התורה, החליטו בשלומי אמונים שפרוש יתמודד שוב על ראשות העיר בטענה שדגל התורה הפרה את ההסכם שחתמו שתי המפלגות על התמודדות מועמד חרדי אשכנזי לראשות עיריית בית שמש.<sup>64</sup> ש"ס ודגל התורה העמידו מול פרוש את יצחק פינדרוס, שהיה אז סגן ראש עיריית ירושלים מטעם דגל התורה. פרוש תכנן לשחזר את הצלחתו באמצעות כמה מהלכים: הוא חידש את הברית עם המיעוט הדתי-לאומי בעיר, ניסה לנצל את הצלחותיו בניהול העיר למשך אליו מצביעים וביקש לנצל את התסיסה בקרב אותם חלקים בציבור הספרדי והליטאי באלעד שהתנגדו להצנחה של מועמד חיצוני שאיננו תושב העיר. מהלכים אלו נחלו הצלחה חלקית: למשל, חברי המועצה מטעם דגל התורה באלעד, אבי שטרן ומשה ברדוגו, החרימו את מסיבת העיתונאים שבה החל פינדרוס את מערכת הבחירות שלו בעיר; וכמה רבנים ספרדים מקומיים הביעו בתחילת המרוץ תמיכה בפרוש.<sup>65</sup>

63 אדמקר, איומים והטרדות.

64 המאבק על פרשנות ההסכם כלל אף זימונים שונים לדין תורה, אך לא התקבלה הכרעה רבנית המקובלת על שני הצדדים. ראו כהן ורבינא, דין תורה; רבינא, צו מניעה. ככל הנראה היה הדבר קשור גם לשינויי ההנהגה לאחר פטירתו של הרב שטיינמן, שמצד אחד החלישו את הקשר בין סיעת שלומי אמונים לדגל התורה ומצד שני חיזקה את הקשרים בין דגל התורה לש"ס.

65 כהן, רבנים ספרדים.

עם זאת, לנוכח הרוב הברור של ציבור ספרדי וליטאי בעיר, והמאמצים הרבים שהשקיעו ש"ס ודגל התורה ב"כיבוש" העיר מידי פרוש, סביר להניח שאילולי נפסלה מועמדותו של פינדרוס הייתה ההנהגה הארצית של הספרדים והליטאים מצליחה להחליש את ההתנגדויות המקומיות והוא היה מנצח. המהלך שטרף את הקלפים בבחירות היה עתירה שהגיש נציג הציבור הדתי-לאומי במועצה, שי נתן, כנגד מועמדותו של פינדרוס. נתן טען כי אף שהעביר את כתובתו לאלעד סמוך לבחירות, מרכז חייו ומקום מגוריו הקבוע הוא ירושלים, וגיבה את טענתו בממצאי עבודה שיטתית של חוקר פרטי שעקב אחר פינדרוס. העתירה התקבלה בבית המשפט המחוזי, הערעור לעליון נדחה ומועמדותו של פינדרוס נפסלה שבוע לפני הבחירות.<sup>66</sup> בשלב זה כבר לא הייתה אפשרות להציע מועמד חדש לראשות העיר וכך נסללה דרכו של פרוש לכהונה שנייה בראשות העיר.<sup>67</sup> פסילתו של פינדרוס באמצעים משפטיים עוררה זעם רב בציבור החרדי: סיכול המועמדות של מי שנחשב "מועמד של גדולי ישראל" נתפסה כפגיעה ממשית ברכבים. אומנם את העתירה הגיש נציג הבית היהודי, שי נתן, שאינו כפוף ל"כללי המשחק" החרדיים, ופרוש עצמו הביע בפומבי את צערו על פסילתו של פינדרוס באמצעות פנייה לערכאות משפטיות חילוניות; אבל בציבור החרדי רווחה הסברה ששי נתן ופרוש היו מתואמים בעניין,<sup>68</sup> וכדגל התורה ובש"ס אף תקפו את פרוש ואנשיו ישירות על ש"שכרו חוקרים פרטיים וביזו את גדולי התורה" והם "נשענים על בית המשפט העליון במטרה לכזות את גדולי התורה ולבטל את הכרעתם".<sup>69</sup>

66 בג"ץ 7395/18 יצחק זאב פינדרוס נ' בית המשפט המחוזי מרכז. ראו גם יהב ונחשוני, בג"ץ קבע.

67 המועמד היחיד שנתר מול פרוש הוא ברק צברי, נציג הרשימה החימנית. סמוך לבחירות הודיעה ש"ס על תמיכה במועמדותו של צברי, אך בדגל התורה לא הוציאו הודעת תמיכה מסודרת וכמה מרבני המפלגה אף תמכו מפורשות בפרוש (הרץ, דרעי באלעד; רוטמן, פוניבז' וסלובודקה). למרות זאת זכה צברי בבחירות ב-44% מהקולות והיה קרוב לנצח את פרוש. הדבר מלמד כי סביר להניח שאילו לא נפסלה המועמדות של פינדרוס הוא היה מנצח את פרוש בבחירות.

68 הטענה ששי נתן הוא שלוחו של פרוש התחזקה כאשר לאחר הבחירות ביקש פרוש למנות אותו לתפקיד מנכ"ל העירייה, צעד שנחפס פרס על סיכול מועמדותו של פינדרוס. ראו רבינא, בדגל זועמים.

69 ויס, פינדרוס. מנגד, לאחר הבחירות עתר לבית המשפט אברהם חזן, תושב העיר, בטענה שפרוש נתן שוחד בחירות לכמה קהילות בעיר. רבני החסידיים בעיר פרסמו מכתב

כמו בבחירות 2013, גם בבחירות 2018 היו תוצאות הבחירות לראשות העיר שונות לגמרי מתוצאות הבחירות למועצה. פרוש נבחר להיות ראש העיר, אך מספר חברי המועצה שתמכו בו עמד על 6, ואילו בכלוק החוסם מטעם הספרדים ודגל התורה היו 9 חברי מועצה. בכירים בש"ס ובדגל התורה הכריזו במפורש שיימנעו מכניסה לקואליציה ומאישור תקציב, מהלך שהיה מוביל לפיזור המועצה ואף להקמת ועדה קרואה.<sup>70</sup> הפעם הזאת הייתה משימתו של פרוש קשה יותר, כיוון שהיה עליו לשכנע לפחות שני חברי מועצה מהבלוק החוסם לערוק אליו. בסופו של דבר הצליח פרוש לגרום לשלושת חברי המועצה מטעם דגל התורה להצביע בעד התקציב והם הצטרפו לקואליציה וקיבלו את תפקיד סגן ראש העיר, בניגוד מוחלט להוראות הממסד המפלגתי של דגל התורה ולעמדתו של הרב קנייבסקי. עם זאת, הם זכו לגיבוי רבני מפורש מהרב דב לנדו, ראש ישיבת סלובודקה (בני ברק),<sup>71</sup> ולטענת חברי המועצה נעשה המהלך גם בהסכמת הרב אדלשטיין, שנחשב גדול הדור הליטאי לצד הרב קנייבסקי.<sup>72</sup> חברי הכנסת של דגל התורה בראשות משה גפני זעמו על המהלך וזימנו את חברי המועצה להליך שימוע,<sup>73</sup> אך בהיעדר יכולת ממשית לפעול מולם נותר המצב על כנו, אם כי כמה מרבני דגל התורה המשיכו להביע מחאה עוד זמן רב.<sup>74</sup> על כל פנים, גם

---

חריף שרמז שהסיעות המתנגדות לפרוש מעורבות במהלך וטענו כנגד השותפים לעתירה כי "הגדילו חוצפתם, ובעזות מצח ההינו לשלוח יד בחורת משה, ותבעו בערכאות נגד דעת גדולי ומאורי הדור שליט"א ועל החלטתם לתמוך במועמדותו של הרב ישראל פרוש בחוונות בליעל שונות ומשונות שיסודם שקר וכזב" (רבינא, הרבנים החסידיים; ריבקינד, עתירה).

70 ראו למשל כהן, קואליציה באלעד.

71 חלק מתושביה הליטאים של אלעד הם בוגרי ישיבת סלובודקה, מה שמעלה את קרנו של פרוש בקרב הציבור הליטאי בעיר. ישראל פרוש עצמו, אף שהוא נמנה עם הזרם החסידי, למד בישיבת סלובודקה והוא מקורב לראשי הישיבה, וסביר להניח שהדבר סייע בקידום המהלך.

72 להרחבה על המאבקים הפנימיים בהנהגה הרבנית של דגל התורה בעניין זה ראו רוט, הפיגוע באלעד.

73 קלמן, שימוע.

74 כך למשל, יותר מחצי שנה לאחר המהלך נטען שהרב פוברסקי, חבר מועצת גדולי התורה של דגל התורה, החריס אירוע שארגנו הנציגים המקומיים לציבור הליטאי באלעד. ראו רבינא, הפילוג בדגל.

לאחר בחירות 2013 וגם לאחר בחירות 2018 נכנסה בסופו של דבר גם הרשימה המקומית של ש"ס לקואליציה של פרוש, אם כי כמובן בתנאים גרועים הרבה יותר מן התנאים שדרשה תחילה. מעניין שגם בתוך רשימת ש"ס המקומית ניטשו לאחר בחירות 2018 מאבקים קשים בין חברי מועצה ובין רבנים מקומיים, אף שמאבקים כאלה אינם שכיחים ברשימות ש"ס ברשויות אחרות הפועלות מתוך כפיפות ברורה לממסד ארצי אחד.<sup>75</sup>

ניתוח אירועי הבחירות באלעד בעשור האחרון מלמד על כמה שינויים בכללי המשחק בפוליטיקה החרדית המקומית. נראה ששינויים אלו אינם נוגעים רק לאלעד ויש לבחון אותם במבט רחב יותר.

ראשית, עצם ההתמודדות של פרוש בעיר שיש בה רוב ספרדי ברור והפנייה הברורה לציבור הספרדי להצביע לו הן חידוש. אומנם גם בביתר עילית, שיש בה רוב חסידי, כיהן בעבר מועמד מטעם הגל התורה, אך הדבר נעשה בתמיכה ברורה של קהילות חסידיות גדולות בעיר. לרוב, לפי כללי המשחק המקובלים של הפוליטיקה החרדית, כל מפלגה מנסה למקסם את כוחה בקרב הציבור שלה, ולכל היותר פונה לתושבים שעל התפר בין הקבוצות החרדיות. לדוגמה, המאבקים בביתר עילית היו בין קבוצות בציבור החסידי ובין קבוצות בציבור הספרדי; כל קבוצה טענה לדעת תורה משלה. המהלך של פרוש, לעומת זאת, נתפס כניסיון להסיג את גבולן של המפלגות האחרות, ובפרט של מפלגת ש"ס, שציבור הבוחרים שלה נקרא להצביע בניגוד לדעת התורה הספרדית בטענה שתפקוד העירייה ישתפר. בחירתו של פרוש באלעד עוררה רגשות חזקים כל כך בקרב הנהגת ש"ס כיוון שהיא הרגישה ששלומי אמונים "גנבו לש"ס את העיר".<sup>76</sup> יתרה מזו, עצם העובדה שמאות ספרדים הצביעו לפרוש מאותתת שקולם אינו מובטח. יש דמיון לא מבוטל בעניין זה להצלחה של עליזה בלוך בבית שמש בבחירות 2018; בלוך העבירה אליה שיעור קטן של קולות חרדים מן המועמד החרדי משה אבוטבול והבחירות הוכרעו על סמך מאות קולות.

75 רבינא, פיצול בש"ס; שטארק, הפילוג המתמשך.

76 רוט, אלעד.

שנית, גם ההצלחה של פרוש לפרק פעמיים את הבלוק החוסם שהוצב מולו באמצעות גיוס עריקים משורות ש"ס ודגל התורה היא תקדים.<sup>77</sup> לא לחינם טען יו"ר דגל התורה חבר הכנסת משה גפני על המהלך של חברי מפלגתו באלעד כי "זה מעשה שלא יעשה. אני למעלה משלושים שנה בדגל התורה ומעולם לא קרה דבר כזה, הייתי בהלם".<sup>78</sup> בפוליטיקה החרדית הנציגים כפופים למפלגה ששלחה אותם ולדעת התורה שמובילה את מפלגתם ואינם אמורים להיות מושפעים משררה.<sup>79</sup> גם כאן חשוב לאמץ מבט רחב יותר: היכולת של פרוש לצרף אליו את נציגי דגל התורה בשנת 2018 נבעה מביזור הכוח במפלגה לאחר פטירתו של הרב שטיינמן בשנת 2017 ומהתהוות מוקדי כוח מקבילים ומנוגדים שאפשרו לנציגים המקומיים של דגל התורה למצוא את הרבנים הנוחים להם. הכתבת הפוליטית החרדית שרי רוט הצביעה על חששם של אנשי דגל התורה שהדבר יוביל לאנרכיה:

זו שאלת מיליון הדולר, הנשמעת בחדרי חדרים מצד מי שקובע כיום במפלגה (כלומר, עד אתמול). איך משיבים את הסדר? איך מונעים מכל חבר מועצה – בצפון, בדרום או במרכז – לא לסור למעונו של ראש הישיבה שלו, רק לדוגמה, ולחלץ ממנו הוראה כזו או אחרת שתתיר לו לעשות כרצונו, גם אם היא מנוגדת להוראה שקיבל מהגר"ח קניבסקי? או, במילים אחרות: איך מונעים מהאנרכיה לשלוט במפלגה?<sup>80</sup>

77 מהלך נוסף שנחשב תקדימי הוא הפנייה לבית המשפט. גם אם אין לכך הוכחות ישירות, בציבור החרדי מייחסים לפרוש את העתירה נגד מועמדותו של פינדרוס ואף את שכירת החוקרים הפרטיים. מהלך זה נחשב בפוליטיקה החרדית לא ראוי, ואפילו "מלוכלך", כיוון שפגע במי שנחשב "מועמד של גדולי ישראל" הליטאים והספרדים באמצעות בית משפט חילוני.

78 קלמן, שימוע.

79 ביקורת מסוג זה על המהלך הציג בפומבי גם יו"ר ש"ס, חבר הכנסת אריה דרעי. ראו, כהן, דרעי.

80 רוט, הפיגוע באלעד.

נראה שהדיבורים על אנרכיה מופרזים, אבל יש בהם כדי ללמד על החשש הממשי שמא בעקבות תהליכי הביזור בהנהגה הרבנית של דגל התורה תקשה ההנהגה הפוליטית להשליט את עמדותיה על הנציגים המקומיים.

בזכות ביזור מוקדי הכוח בהנהגה החרדית הצליח פרוש גם לגייס את תמיכת הממסדים האלטרנטיביים שקמו בשנים האחרונות לציבור הליטאי ולציבור הספרדי: בני תורה (הפלג הירושלמי) ומפלגת יחד (הרב מאזוז).<sup>81</sup> כפי שאראה בהרחבה להלן, קבוצות אלו מודרות חלקית מהזרם המרכזי של הפוליטיקה החרדית, כך שגם מהלך זה אינו מובן מאליו.

שלישית, התסיסה המקומית שעוררה תחילה ההצנחה של פינדרוס מלמדת גם היא על שינוי הלכי הרוח בקרב המצביעים החרדים. כך תיאר זאת הפרשן הפוליטי החרדי אבי בלום:

השימוש האובססיבי בחטיבת הצנחנים בקרבות הערים – מחייב מחשבה מחודשת. אלעד כבר אינה מועצה מקומית צעירה, אלא עיר ואם בישראל שתושביה ראויים להצמיח הנהגה מתוכם [...] אין לדעת איך הייתה מסתיימת מערכת הבחירות באלעד – אלמלא באה לעולם העתירה לפסילתו של פינדרוס. סביר להניח שרובו ככולו של הציבור הליטאי היה מקיים את הוראת מרן הגר"ח מאחורי הפרגוד. ובאותה נשימה, התוכנה הרווחת גם בקרב נציגי דגל התורה בעיר היא שתושבים רבים נשמו לרווחה לנוכח הדילמה שנחסכה מהם – האם להצביע למועמד מוצנח (וראוי לכשעצמו) חרף רצונם הטבעי והכל כך הגיוני, לתמוך במועמד שבא מקרב תושבי העיר ומכיר מקרוב את נפתוליה ובעיותיה. את הדילמה הזאת שלוקחת עד לקצה הסיבולת את אמונת החכמים התמימה, כדאי שהעסקנים האחראים יחסכו בעתיד מהתושבים.<sup>82</sup>

81 לתמיכה של הפלג הירושלמי במועמדותו של פרוש ראו שטרן, הפלג הירושלמי. לתמיכה של הרב מאזוז במועמדותו של פרוש ראו כהן, הגר"מ מזוז.

82 בלום, יש סיכוי.

כפי שאראה להלן, בשנים האחרונות נמתחת ביקורת רבה על תופעת ההצנחה ברשויות החרדיות ויש לה אף השפעה לא מבוטלת על דפוסי ההצבעה וההתמודדות.<sup>83</sup>

## מפלגות הלוויין החרדיות

מפלגת לוויין היא מפלגה שיש לה ברית הדוקה עם מפלגת אם גדולה ממנה, שלעיתים אף שולטת בה. בשלטון המקומי החרדי כמה סוגים של מפלגות לוויין:

**רשימות חסידיות.** הנהגת הציבור החסידי מבוזרת יותר מיסודה בשל ריבוי האדמו"רים והחצרות החסידיות, אך במרבית מערכות הבחירות לרשויות המקומיות מתמודדות רשימות של אגודת ישראל או של שלומי אמונים, המאגדות בתוכן כמה חסידיות. עם זאת, במקומות אחדים שבהם הדבר מתאפשר מבחינת היקף האוכלוסייה מתמודדות גם רשימות חסידיות נפרדות. הזכרתי לעיל את הרשימה של חסידות בויאן, שהתמודדה בביתר עילית בשנת 2007 בשל הפיצול בשלומי אמונים. אך במקרים אחרים לא הייתה הסיבה להתמודדותה של רשימה חסידית נפרדת תוצאה של פיצול עקרוני, אלא של רצונה להפגין כוח. למשל, בבחירות בביתר עילית בשנת 2018 התמודדה רשימה של חסידי חב"ד, שאליה הצטרף גם ציבור כלל-חסידי שאינו משויך במובהק לחסידות מסוימת, אף שבבחירות 2013 התמודד נציג חב"ד במסגרת הרשימה החסידית של שלומי אמונים בעיר. הרשימה של חסידי חב"ד הביעה תמיכה פומבית בראש העיר המכהן מטעם שלומי אמונים, מאיר רובינשטיין, והייתה למעשה מפלגת לוויין. ראש הרשימה משה כהנא הגדיר את מטרתה במפורש: "היתה דרך קצרה וארוכה,

83 כוונתי בעיקר למערכת הבחירות האחרונה בקרית יעים, שחוצג הלהן בהרחבה. יתר על כן, אפשר לראות זאת גם ברשויות הלא-חרדיות. כך למשל, במערכת הבחירות האחרונה בגבעת זאב הוחלט להצניח לראש הרשימה החרדית האשכנזית המקומית את יצחק ברנר, מנהל סניף דגל התורה בירושלים. המהלך עורר תרעומת בקרב חלק מהציבור הליטאי בעיר ובעקבות זאת הוקמה הרשימה החרדית העצמאית "תכלס – תושבים למען תושבים", שלא זכתה לגיבוי ממסדי אשכנזי. הרשימה קיבלה 328 קולות ולא עברה את אחוז החסימה, אך ככל הנראה הביאה לגריעת מנדט מהרשימה החרדית האשכנזית במקום. ראו פריי, האופוזיציה של דגל.

להיכנס לרשימה החסידיית הגדולה בעיר, אך בכך היינו עלולים להיות בעמדת נחיתות כשבהתאם לנסיבות לא יהיה ברור מה כוחה של קהילת חב"ד דבר שיבוא לידי ביטוי בחוסר הישגים משמעותיים לקהילה ולמוסדות, במשך הקדנציה הבאה. בהתייעצות רציפה עם גבאי ונציגי קהילת חב"ד, הוחלט ללכת בדרך 'ארוכה וקצרה', לעמול בחודש הקרוב עד מועד הבחירות ולהוכיח מה קהילת חב"ד שווה, ובכך למצות את מה שמגיע לקהילה המפוארת שלנו בזכות ולא בחסד".<sup>84</sup> גם בעמנואל מתמודדות רשימות חסידיות עצמאיות (חב"ד וברסלב).

**מרכיצי תורה (ספרדים-ליטאים).** מרכיצי תורה (בעגה החרדית: מרכיצי במלעיל) הוא ארגון שהקימה קבוצת ראשי ישיבות חרדים ספרדים בוגרי ישיבות ליטאיות בעלי זיקה ליטאית מובהקת. כיום זהו כינוי לציבור החרדי-ספרדי הקשור למפלגת דגל התורה הליטאית. הרב יהודה עדס, ראש ישיבת קול יעקב בירושלים, נחשב לרב המרכזי בזרם זה ואף צורף בשנת 2012 למועצת גדולי התורה של דגל התורה. קבוצה זו זוכה ליוקרה בציבור הספרדי אף שהיא פועלת במנותק ממפלגת ש"ס, שיש לה אופי עממי יותר.<sup>85</sup>

גם בקבוצה זו מושמעות לעיתים קרובות טענות בדבר תתייצוג פוליטי בדגל התורה ואפליה מצידה, שבאה לידי ביטוי באי-קבלה למוסדות, באי-הקצאה של מבנים וכדומה. לקראת הבחירות בכני ברק בשנת 2003 הוקמה אפוא רשימת קד, שייצגה את הציבור הספרדי-ליטאי וזכתה בשני מנדטים. אומנם פטרונה הרוחני של הרשימה היה הרב עדס, אך היא הוקמה רק לאחר אישורם והסכמתם של גדולי התורה של הציבור הליטאי, ובהם הרב שטיינמן. במודיעין עילית עלה רעיון להקים רשימה נפרדת של קד, אך לבסוף שולב נציג הרשימה במפלגת דגל התורה. רשימת קד לא התמודדה שוב בכני ברק כיוון שנציגיה שובצו כחלק אינטגרלי בדגל התורה. לקראת שנת 2018 קבלו נציגי קד בירושלים ובכני ברק (בנפרד) על היקף הייצוג שלהם בדגל התורה ועל מקומם ברשימה, ואף הכריזו

84 מערכת שטורעם, חב"ד ביחר.

85 רקע על קבוצה זו ראו אצל בראון, מדריך לחברה החרדית, עמ' 134-136.



על הקמת רשימות עצמאיות, אך לאחר משא ומתן השתלבו ברשימות של דגל התורה.<sup>86</sup>

התמודדות של רשימה ספרדית-ליטאית היא בראש ובראשונה מהלך פנים ליטאי שנועד להעלות את שיעור הייצוג של הציבור הספרדי המזוהה עם דגל התורה, אך במקביל הוא גם יכול להיות ניסיון למשוך מצביעים ספרדים שמזוהים יותר עם ש"ס. הדבר בלט במיוחד בבחירות בבית יוסף, שבשל המאבק בין ש"ס הממוסדת הוקמה הרשימה הספרדית-ליטאית בית יוסף, שבשל המאבק בין ש"ס הממוסדת לרבנים הספרדים המקומיים פנתה גם למצביעים המזוהים עם ש"ס, ולא רק לציבור הספרדי-ליטאי הקלסי. בראש הרשימה עמד יוסי שטרית, שכבר קודם לכן היה חבר מועצה מטעם הרשימה המקומית של דגל התורה, ולאחר שזכתה במנדט אחד התאחד שטרית עם רשימת דגל התורה ואחר כך אף נבחר לעמוד בראשה ולכהן כסגן ראש העיר מטעמה.<sup>87</sup>

התימנים. הקבוצה התת-עדתית המובהקת ביותר המסתופפת בצילה של ש"ס היא הקבוצה התימנית. על פי ההגדרה ההלכתית, התימנים אינם ספרדים משום שלא יצאו מספרד ומסביבותיה ומשום שבפסיקתם ההלכתית הם נוטים אחר הרמב"ם ולא אחר "שולחן ערוך". עם זאת, הרב עובדיה יוסף השתדל לקרבם למפלגת ש"ס ואף מינה נציג תימני למועצת גדולי התורה. אך לדברי בנימין בראון, "לכל ברור כי אין כל סיכוי שאחד מרבניהם יגיע לראש הפירמידה. מן הבחינה הזאת גם היהדות החרדית הספרדית מקיימת סוג מסוים של אפליה עדתית".<sup>88</sup>

בבחירות לכנסת מרבית החרדים התימנים תומכים בש"ס. ואולם באלעד, שיש בה שיעור תימנים גבוה, קמה רשימה תימנית עצמאית בעלת משקל לא מבוטל והתמודדה בבחירות למועצה בנפרד. נציג התימנים ברשימת ש"ס באלעד היה תחילה אליהו אשוואל, שכבר בשנת 2004, בגיבוי רב העדה התימנית במקום, הרב איתן גמליאל, העלה את הרעיון להקים רשימה עצמאית, אך לאחר משא ומתן עם ש"ס זנח את הרעיון. בבחירות 2008 החליט הרב גמליאל על הקמת

86 ראו קלמן, מאבק פנימי.

87 בן חיים, אפקט אובמה.

88 בראון, מדריך לחברה החרדית, עמ' 134.

רשימה תימנית עצמאית בטענה כי "הפער בין ההבטחות מרחיקות הלכת של קודם הבחירות לבין המציאות היו לאין ערוך". עוד טען ל"מסכת ההשפלות וחוסר הלייאליות שהופגנה כלפי העדה התימנית" וציין כי "זה הזמן לעשות לביתנו ולמשפחותינו, לקהילה הקדושה שלא קיבלה את היחס לה היא ראויה הן ביחס גודל הנפשות, והן כמי שאמורה הייתה להיות מרכזית בהנהגת השלטון של בעיר הקדושה".<sup>89</sup> אשוואל הועמד בראש הרשימה, שקיבלה את השם יש"י – יחד שבטי ישראל – והיא זכתה במנדט אחד. בבחירות 2013 התמודדה בראשותו של ברק צברי וזכתה בשני מנדטים, ובבחירות 2018 זכתה במנדט אחד. יש"י זוכה לתמיכתו של הרב יצחק רצאבי מבני ברק, מהמנהיגים המרכזיים של החרדים התימנים בישראל.

במבט ראשון נראה שהרשימה התימנית היא מפלגת לוויין של ש"ס, כמו שהרשימה של הספרדים הליטאים היא מפלגת לוויין של דגל התורה ורשימת חב"ד היא מפלגת לוויין של שלומי אמונים. רושם זה מתחזק לנוכח שיתוף הפעולה בין התימנים לש"ס כנגד מועמדותו של ישראל פרוש. אך לאמיתו של דבר מדובר ברשימה שעל אף קשריה הענפים עם מפלגת ש"ס מתנהלת באופן עצמאי למדי. לדוגמה, בבחירות 2013 תמכה הרשימה תחילה במועמדותו של ישראל פרוש וחתמה איתו על הסכם, ורק לאחר משה ומתן עם ש"ס העבירה את תמיכתה למועמד ש"ס.<sup>90</sup> כמו כן, לאחר בחירות 2018 החליטה ש"ס להצטרף לקואליציה העירונית, בניגוד להסכם שחתמה עם הרשימה התימנית להקמת בלוק חוסם. ראש הרשימה צברי כתב מכתב לתושבים ובו טען כי "ש"ס בבגידה זו הכשירה את מעשי הבגידה של חברי ש"ס בעבר בהווה ובעתיד. יידעו כולם שש"ס בגדה באלה ששכבו למענה – ויזהרו".<sup>91</sup> עוד ביטויים להתנהלות העצמאית של הרשימה: היא נוהגת להציב מועמד מטעמה לראשות העיר, לפחות בשלב הראשוני של הבחירות; והיא פונה במפורש גם לציבור התימני הדתי-לאומי המתגורר באלעד.

89 מירוני, התימנים באלעד.

90 רוט, התימנים בזיגאג.

91 ריבקינד, ההסכם באלעד.

צברי ניסה למנף את הצלחת הרשימה כדי לזכות בשיבוץ במפלגת ש"ס הארצית, אך נשא ונתן במקביל גם עם מפלגת יחד של אלי ישי.<sup>92</sup>

גם הפעילות של הרשימה במועצה שונה במובן מסוים מהמקובל במפלגות החרדיות. מחד גיסא, כמו רשימות חרדיות אחרות, הרשימה מתרכזת בדאגה לסקטור הפנימי, ובמקרה זה בסיוע לקהילת התימנים בעיר ובמחאה על האפליה נגדה.<sup>93</sup> מאידך גיסא, בשנים האחרונות הרשימה משמשת אופוזיציה לוחמנית כנגד ראש העיר במגוון תחומים ומשקיעה משאבים במלחמה בשחיתות השלטונית.<sup>94</sup>

רשימות קהילתיות. יש גם כמה תת־קהילות המתמודדות באופן עצמאי בבחירות. בעמנואל, למשל, יש כמה קהילות ספרדיות שאינן מתמודדות במסגרת ש"ס. הדבר מתאפשר בעיקר משום שמדובר במקום קטן, ולכן כמעט כל קהילה יכולה לזכות בנציג,<sup>95</sup> וכן משום שמפלגת ש"ס הארצית אינה מתעניינת במיוחד במקום. תופעה מעניינת יותר היא קהילות שאינן מקבלות את מבוקשן ומאיימות בהקמת רשימה עצמאית בגיבוי רב הקהילה. דוגמה בולטת היא הרב דניאל זר, המזוהה עם ש"ס ועומד בראש מוסדות אור דוד בבני ברק. מוסדותיו של הרב זר נאבקו במשך כמה שנים לקבל הקצאות מעיריית בני ברק, וב־2017 עתרו נגד העירייה והעלו חשדות במעשי שחיתות של ראש העיר וסגנו מסיעת ש"ס. לקראת בחירות 2018 הכריז הרב זר על הקמת רשימה עצמאית נפרדת מש"ס בטענה שנציגי ש"ס בבני ברק "לא דואגים לציבור הספרדי".<sup>96</sup> הרב זר בידל את עצמו מרשימת יחד והדגיש שהוא ממשיך לתמוך בש"ס הארצית בבחירות לכנסת, אך לא בבחירות המקומיות, כי "יש הבדל בין ש"ס בממשלה לש"ס בעירייה. ש"ס בעירייה, אם

92 גרינפלד, מפלגת יחד; כהן, ברק צברי.

93 ראו למשל פרלשטיין, אפליית הרבנים.

94 ראו למשל רביקינד, נתן שוחד; רביקינד, שחיתות.

95 מספר חברי המועצה הוא פונקציה של מספר החושבים ברשות, אך בגלל הנוסחה השומרת על מספר מינימלי של חברי מועצה, ביישובים קטנים יש מספר גבוה מאוד של חברי מועצה לחושב. לשם דוגמה, בעמנואל יש חבר מועצה על כל 455 חושבים, ואילו במודיעין עילית יש חבר מועצה על כל 4,290 חושבים ובבני ברק על כל 7,524 חושבים.

96 כהן, הרב זר.

תהיה או לא – יישארו פה חרדים, פה לא יהיו חילונים”<sup>97</sup>. בסופו של דבר סוכם שהרב זר יסיר את המועמדות של הרשימה ויורה לתמוך ברשימת ש”ס בבחירות המקומיות, ובתמורה ייחשב אחד מחברי המועצה של ש”ס נציג מטעמו וש”ס תתמוך בדרישותיו בנוגע להקצאות למוסדותיו.<sup>98</sup> מחד גיסא, מהלך מסוג זה אינו חורג מן הגבולות הרגילים של הפוליטיקה החרדית, שכן הקמת הרשימה, או ליתר דיוק האיום בהקמת הרשימה, מבטאים מאבק של קהילה ספציפית למלא את הצרכים הספציפיים שלה, בכפוף לדעת תורה של רבני הקהילה. מאידך גיסא, היכולת של רב בקהילה מקומית להתמרד בגלוי כנגד הנהגת ש”ס ולאליץ אותה להיענות לדרישותיו מבטאת במונח מסוים את תהליכי הביזור בהנהגה הרוחנית של החברה החרדית הספרדית לאחר פטירתו של הרב עובדיה יוסף.

## ניצני דמוקרטיה

לעיל תוארה המערכת החרדית המוניציפלית

כמערכת ריכוזית שכפופה לגמרי לממסדים

המפלגתיים ולהחלטות הרבנים. ואולם יש גם

כמה יוצאי דופן. במקומות מסוימים נהוג לערוך בחירות מקדימות שבהן נציגי הציבור המקומי בוחרים את המועמדים לרשימה. חשוב להדגיש מראש שמדובר בתופעה שולית והיא מתאפשרת בדרך כלל במקומות שבהן להנהגה הממסדית אין עניין מיוחד במקום.

הנציגים החרדים מכנים הליך זה בדרך כלל פריימריז, אף שלעיתים הוא דומה יותר לבחירות מקדימות במרכז מפלגה ולא לפריימריז קלסיים (בחירות מקדימות שבהן משתתפים כלל חברי המפלגה). יש כמה שיטות של בחירות מקדימות בפוליטיקה החרדית המקומית. בדגל התורה בביתר עילית נהוג מאז הבחירות הראשונות בעיר, בשנת 1996, שראש הרשימה וחברי הרשימה נבחרים בפריימריז. בעשור האחרון התמקדו הפריימריז בבחירת ראש הרשימה. עם גוף הבוחרים נמנים 31 נציגי קהילות וגבאי בתי הכנסת הליטאיים בעיר. יש קהילות ששולחות נציג אחד, ואחרות שולחות שני נציגים, לפי מפתח של נציג אחד לכל

97 יום ליום, בהעלוך.

98 ויס, דרעי.

80 מתפללים. במקצת בתי הכנסת נערכת הצבעה פנימית על זהות נציג בית הכנסת בגוף הבוחר.<sup>99</sup> בשנים האחרונות היו ניסיונות לקדם הליך דומה ברשימות דגל התורה גם בבית שמש ובאלעד, אך לפי שעה הוא התקיים רק בביתר עילית.<sup>100</sup>

מודל הבחירות המקדימות אומץ חלקית גם בסיעת שלומי אמונים באגודת ישראל. הסיעה, בהנהגת מאיר פרוש, מורכבת כאמור מחצרות חסידיות שונות ומגוונות ולכן לא פעם מתעוררים ויכוחים על שיבוץ המועמדים לרשימות השונות. בסיעה זו נערכו בחירות ישירות (המכונות פריימריז) בשנים 2013 ו-2018 בבית שמש, בצפת ובאשדוד. המפלגה מצהירה רשמית שיתקיימו פריימריז במקום שבו לפחות שלושה נציגים רשמיים מבקשים לקיימם. בשנת 2015 החל הליך של פריימריז לגבי נציג הסיעה לכנסת, מאיר פרוש, אך כיוון שאיש מלבדו לא הגיש מועמדות הוא לא נמשך. על כל פנים, הליך הבחירות המקומי איננו בודק את גודלן של הקהילות השונות; להפך, שיעורם וזהותם של המצביעים נקבעים מלכתחילה לפי חלוקת כוחות ידועה מראש. לפיכך, כפי שציין במפורש מאיר פרוש, "המטרה היא לערב את הציבור בבחירת הנציגים שלו, כך שהוא ירגיש הרבה יותר שייך למפלגה ויהיה לו דרבון ללכת להצביע". לדברי פרוש, "ככל שהנציגות מסתעפת ומתרחבת, אין דרך להכריע מבלי שנקיים בחירות בין החברים והקבוצות. וזה חייב בהליך דמוקרטי". אנשי שלומי אמונים מסבירים ש"מצד אחד חייבים להתחשב בגודלה של כל קהילה וחסידות ולתת לה ייצוג ראוי ומכובד אך מאידך יש לבחור את העסקן המוצלח שיכול להביא תועלת". ולצורך כך, לדבריהם, "שיטת הפריימריז נכונה וצודקת ומסוגלת להביא לידי הכרעה המשקפת את רצון הבוחרים". בציבור החרדי יש הטוענים שלא מדובר בהליכי בחירות ממשיים, שכן פרוש שולט בגופים הבוחרים, ועולה הטענה שהוא לא יערוך בחירות מקדימות אם יהיה חשש לכישלון המועמד המועדף עליו.<sup>101</sup> גם אם הביקורת נכונה – וסביר להניח שיש דברים בגו – עדיין יש חשיבות לעצם הצורך בקבלת לגיטימציה

99 על הליך הבחירות המקדימות בביתר עילית וההיסטוריה שלו ראו פריי, דמוקרטיה חרדית; רוט, פריימריז.

100 רבינא, דמוקרטיה חרדית: כהן, ניצני מהפך.

101 נטען למשל שחושבי ביתר עילית דרשו מסיעה שלומי אמונים לערוך בחירות מקדימות למועמדות לתפקיד ראש העיר, אך לא נענו, והיעדר הבחירות אף הביא לריצה עצמאית של מועמד אחר. ראו יום ליום, נשא: הורן, חשין.

מן הציבור, שכן החלופה הטבעית בעיני מפלגות חרדיות היא שהנציגים ייבחרו בשיג ושיח בין האדמו"רים שיבטא דעת תורה.<sup>102</sup>

גם בחירת נציגי חסידות חב"ד בכמה רשויות מקומיות מתבצעת בהליך המכונה פריימריז. וגם כאן בולטת במיוחד ביתר עילית: בשלוש מערכת הבחירות האחרונות נערכו בחב"ד פריימריז שבהם כל גבר נשוי שהתגורר בביתר עילית לפחות שנתיים "ומופיע ברשימת אנ"ש<sup>103</sup> של אחד מגבאי בתי הכנסת חב"ד" היה זכאי לבחור מועמד. היה ברור לכול שמדובר בהליך פריימריז אמיתי לכל דבר. חסידות חב"ד נחשבת מודרנית יחסית, ובהיעדר אדמו"ר מכהן פעיל ההנהגה מבוזרת בין הרבנים. לכן הפריימריז נראים טבעיים בחסידות זו יותר מאשר בחצרות חסידיות אחרות.

חשוב להדגיש שהליכי הבחירות המקדימות במפלגות החרדיות שונים מן ההליכים הסטנדרטיים, שכן הבוחרים משתייכים מלכתחילה לקהילה הרלוונטית. בדגל התורה הבוחרים הם נציגי בתי הכנסת הליטאיים; בשלומי אמונים הם חסידים מחצרות שונות, על פי מפתח שנקבע מראש; ובחב"ד הבוחרים הם כל בתי האב מחסידות זו בעיר. עוד הבדל חשוב: במפלגות החרדיות ההצבעה מיועדת לגברים בלבד. כמו כן, המועמדים נדרשים לעמוד בתנאים מסוימים וכמובן להצהיר על כפיפותם לרבנים הרלוונטיים של הקהילה. בסיעת שלומי אמונים כל מועמד נדרש להציג מכתב תמיכה מאת קהילה חסידית אחת לפחות, שחתום עליו ראש הקהילה או רב הקהילה או אדם מטעמם. אין להפריז בחשיבות הבחירות המקדימות, שכן קשה לומר שהן משקפות מסורת דמוקרטית יציבה. בביתר עילית אף ניסה אחד המועמדים לרשימת דגל התורה לבטל בבחירות האחרונות את הבחירות המקדימות. מנגד, גם הדמיון להליכים סטנדרטיים של בחירות מקדימות אינו מבוטל: המתמודדים שהזכרנו אינם מציגים דעת תורה המורה להצביע להם, אלא מציגים את מרכולתם לפני חברי הגוף הבוחר ואלו נדרשים

102 הציטוטים בפסקה זו וחלק מהמידע בה נלקחו מכהן, ניצני מהפך; רבינא, פריימריז בצפח; לב, לראשונה פריימריז; כהן, פרוש "ניצח"; גרינפלד, תקנות; כהן, דמוקרטיה חרדית.

103 אנשי שלומנו. מונח זה מבטא את ההשתייכות של האדם לקבוצה מסוימת ובמקרה זה את השתייכותו לחסידות חב"ד.

להצביע באופן אוטונומי ועצמאי בבחירה חשאית למועמד המועדף עליהם. הליך זה אינו מובן מאליו על רקע האידאולוגיה החרדית, שלפחות במוצהר רוחשת בוז לעיקרון הדמוקרטי של ריבונות העם.<sup>104</sup> מעניין לציין גם שהשם "פריימריז" הוא השם הרשמי שנתנו הרשימות המקומיות והמפלגות להליכים הנדונים מתוך התייחסות ברורה להליכים דמוקרטיים המתקיימים במפלגות דמוקרטיות מודרניות.<sup>105</sup>

עיון בסיקור הבחירות המקדימות בתקשורת החרדית האינטרנטית יכול ללמד על האהדה שבה מתקבלים הליכים אלו בציבור החרדי או לפחות בקרב החלקים המודרניים יותר שלו. משפטים כמו "סמל ומופת לבחירת נציגים בבחירות פנימיות והוגנות", "פנינה דמוקרטית", "מודל לחיקוי", "דמוקרטיה חרדית" ו"ניצני מהפך" מבטאים בבירור אהדה גלויה.<sup>106</sup> על פי אחד הדיווחים בתקשורת, "חברי 'דגל' בערים נוספות מתקנאים בנעשה בביתר" והם מצרים על כך "שב'דגל' לא השכילו לשכפל את היוזמה".<sup>107</sup> גם המאבקים הפנימיים בין המועמדים מטעם דגל התורה בבחירות המקדימות האחרונות (2018) בביתר עילית מלמדים על אהדה לשיטה. המועמד יצחק רביץ ביקש להביא בתחילה לביטול הבחירות המקדימות ועורר ביקורת מצד המועמד דודי זליץ, שצידד בשימור ההליך הדמוקרטי. כשעומת רביץ עם הדברים בתקשורת טען כי הוא דווקא מצדד בפתיחת הליך הבחירות המקדימות לכלל הציבור הליטאי בעיר: "אם פריימריז אז עד הסוף, למה לתת לכמה עסקנים לבחור? אני החסיד הכי גדול של פריימריז אבל שיהיה פתוח לכולם".<sup>108</sup> יש משהו מפתיע בכך שאדם בכיר במפלגת דגל התורה, שכיום

104 לדברי בנימין בראון, "מנקודת המבט החרדית, השיטה הדמוקרטית מעלה לשלטון את כל חולשת ההמונים, את ה'נגיעות' ואת האינטרסים הצרים של קבוצות ויחידים" (בראון, מדריך, עמ' 281). לדיון כולל ביחסם של החרדים לעקרון ריבונות העם, ובפרט לפריימריז ולמרכזי מפלגות, ראו שם, עמ' 280-284.

105 מעניין שאף שבמסורת היהודית יש תקדימים רבים להליכי בחירה כאלה בחרו קבוצות חרדיות בשם "פריימריז", המבטא זיקה לחרבות מערבית מודרנית.

106 הציטוטים מתוך פריי, דמוקרטיה חרדית; רבינא, דמוקרטיה חרדית; כהן, ניצני מהפך.

107 רבינא, דמוקרטיה חרדית.

108 פריי, דמוקרטיה חרדית.

אף מכהן בתפקיד ראש רשות מטעמה, משתמש בטענה "למה לתת לכמה עסקנים לבחור" – המשמשת בדרך כלל את מתנגדי הממסד החרדי המפלגתי. אומנם סביר להניח שבטיעונו היו מעורבים גם חישוכים פוליטיים ואינטרסים אישיים, אך עצם הצורך שלו להתגונן מפני הטענה שהוא מבקש לבטל את הבחירות המקדימות, והרצון להיות מוצג כמי שמקדם אותן, מלמד על הלך הרוח בציבור. כפי שכתבה הפרשנית החרדית שרי רוט בעקבות אירוע זה, לעיתים גם בציבור החרדי "ממש לא טרנדי לומר שאתה מתנגד להליך דמוקרטי"<sup>109</sup>.

לסיום הדברים ראוי להזכיר עוד שתי תופעות ייחודיות בהליכי הבחירות המקדימות בציבור החרדי. תופעה אחת היא החילופים הרבים בין המתמודדים. בשנת 2008 סיים יצחק פינדרוס את דרכו בדגל התורה בביתר עילית ומאז נערכו שלוש פעמים בחירות מקדימות ובכל פעם נבחר יו"ר אחר. גם בקהילת חב"ד בביתר עילית היו לאורך השנים חילופים רבים. ריבוי החילופים בהליכי הבחירות המקדימות בולט במיוחד על רקע העובדה שבדרך כלל בגלל הניהול הריכוזי, בפרט בציבור הליטאי, הנציגים החרדים ברשויות המקומיות ובכנסת מכהנים בתפקידים עשרות שנים ברצף.<sup>110</sup> ייתכן כי הדבר מלמד שכאשר מציבים לפני הציבור החרדי אפשרות בחירה ממשית הוא שמח להחליף את נציגיו. תופעה ייחודית נוספת שהתרחשה בבחירות המקדימות בביתר עילית הייתה בחירתו של המועמד הספרדי יוסף שטרית בשנת 2008 לעמוד בראש רשימת דגל התורה המקומית ולכהן מטעמה בתפקיד סגן ראש העיר.<sup>111</sup> כפי שכבר ציינתי, יש כמה וכמה מועמדים ספרדים המכהנים מטעם רשימות דגל התורה ברשויות מקומיות חרדיות, אך זהו המקרה היחיד שבו נבחר מועמד ספרדי לעמוד בראש רשימת דגל התורה, המזוהה כידוע בעיקר עם הציבור האשכנזי. עם זאת, קשה לדעת עד כמה אפשר לייחס את התקדים הזה לעצם ההתמנות בהליך בחירות מקדימות.

109 רוט, פריימריז.

110 כך למשל, חבר הכנסת משה גפני מכהן בכנסת מאז 1988, ראש עיריית מודיעין עילית יעקב גוטרמן מכהן בתפקידו ברצף משנת 2000, וראש המועצה המקומית קריית יערים אברהם רוזנטל כיהן בתפקידו ברצף משנת 1996 עד לפטירתו בשנת 2018.

111 בן חיים, אפקט אובמה.



## השפעה על התנהלות הרשויות

הראיתי שהפוליטיקה המקומית ברשויות החרדיות ודפוסי ההצבעה בהן מתנהלים בעיקר על בסיס ההשתייכות הקהילתית של הפרט. כעת אני מבקש לבחון כיצד הדבר משפיע על התנהלות הרשויות החרדיות. רבים נוהגים להשוות בין התנהלות זו ובין מודל החמולה, הרווח בכמה מן הרשויות המקומיות הערביות. במודל זה דפוסי ההצבעה מבוססים על השתייכות למשפחה-חמולה, והחמולות הגדולות, או קואליציה של כמה חמולות, שולטות ברשות המקומית.<sup>112</sup> אבל על אף דמיון מסוים, יש הבדל תהומי בין התנהלות הקהילה החרדית ובין התנהלות החמולה הערבית: בשלטון המקומי הערבי החמולות המנצחות בדרך כלל אינן משתפות פעולה עם החמולות המפסידות. החמולות המנצחות מבקשות לעצמן את כל משאבי הרשות, ובכלל זה משרות במועצה והשקעה בפיתוח אזור מגוריהן.<sup>113</sup> הרשויות המקומיות הערביות מתנהלות אפוא במקרים רבים – לפחות ברמה התודעתית – על פי שיטת "המנצח לוקח את הכול"; מנגד, כפי שציין אריק רודניצקי, "תושבים שאינם משתייכים לחמולה של המועמד הנבחר אינם רואים במועצה הנבחרת גוף לגיטימי המייצג אותם".<sup>114</sup> ברשויות החרדיות, לעומת זאת, הקהילות בוחרות בדרך כלל לשתף פעולה ולחלק ביניהן את השליטה ברשויות עוד בשלב הגשת הרשימות, אך גם כשהדבר אינו צולח הן משתפות פעולה לאחר הבחירות – לא נמצא ולו מקרה אחד שבו רשימה של אחת משלוש המפלגות החרדיות הארציות נשארה מחוץ לקואליציה העירונית ברשות חרדית ליותר מפרק זמן קצר. לשיתוף הפעולה בין הקבוצות החרדיות כמה הסברים:

1. **סולידריות.** אף שהחברה החרדית מחולקת בכיורר לתת-קבוצות ולקהילות, יש ביניהן סולידריות בסיסית ולכן מסיבות ערכיות אין הן מעוניינות "להכניע" לחלוטין זו את זו גם אם יש בכוחן לעשות זאת.

112 תיאור ההתנהלות ברשויות הערביות כללי וגורף ונועד לחדד את ההבדלים בינה ובין ההתנהלות ברשויות החרדיות. למחקרים עדכניים בנושא החמולה והרשויות הערביות בישראל ראו רביע, מעורבות החמולה. ח'מאיסי, צמיחת; ח'לאילה, דעיכת כוחן.

113 אבו שרקה, התרבות הארגונית; אוסצקי-לזר, הבחירות לרשויות.

114 רודניצקי, תוצאות ומגמות, עמ' 28.

2. **איזון בין הרשויות.** כפי שהראינו, ניהולה של הפוליטיקה המקומית החרדית הוא ריכוזי-ארצי. מפלגה שניצחה בבחירות ברשות אחת יודעת שברשויות אחרות היא במיעוט ואם היא תקפח יתר על המידה את המפלגה היריבה ברשות מסוימת תוכל מפלגה זו לקפח את תומכיה ברשות אחרת. ואכן, במקרים רבים מפלגות חרדיות מתנות החלטות פוליטיות ברשות אחת בהחלטות פוליטיות שיתקבלו ברשות אחרת. הליך זה מכונה לעיתים במונח התלמודי "גזרה שווה", ולא פעם אפשר לשמוע פוליטיקאים חרדים מתבטאים במשפטים כגון "דין בית שמש כדין ביתר עילית" או "דין ביתר עילית כדין מודיעין עילית", כלומר מאיימים על קבוצה מסוימת שלפעולותיה ברשות אחת תהיינה השלכות על הנעשה ברשות אחרת.<sup>115</sup> התנהלות זו מעוררת במקרים רבים ביקורת מצד התושבים המקומיים, אך יש לה גם היבטים חיוביים: היא מונעת מצב של פגיעה משמעותית באחת הקבוצות החרדיות באמצעות מנופי לחץ חיצוניים ויוצרת מעין "מאזן אימה" בין הקבוצות והקהילות שונות. לאיזון בין הרשויות תורמת גם שליטתה רבת-השנים של ש"ס במשרד הפנים. גם לה יש חלק במניעת קיפוחם של החרדים הספרדים אף שראשי הרשויות החרדים נמנים ברובם עם הליטאים והחסידים.

3. **הזירה הארצית.** הציבור החרדי הוא מיעוט במדינת ישראל והאינטרסים שלו שונים מן האינטרסים של הרוב. לכן המפלגות החרדיות פועלות בזירה הארצית בשיתוף פעולה הדוק, כפרט ליטאים וחסידים שמתמודדים מטעם אותה מפלגה לכנסת, שהרי התמודדות נפרדת עלולה להביא לכך שאחת מהן לא תעבור את אחוז החסימה. הצורך המתמיד לשתף פעולה בזירה הארצית מעודד שיתוף

115 לדוגמאות ראו כהן, גזירה שווה; רבי, מסמך קואליציוני; קלמן, זלץ מאיים; קלמן, רובינשטיין משיב. מעניין במיוחד המקרה שאירע לאחר הבחירות בביתר עילית בשנת 2018. ראש העיר הנבחר מאיר רובינשטיין קיבל הנחיה מלמעלה להפר הסכם שחתם עם יו"ר דגל התורה בעיר, דודי זלץ, למינויו כסגן ראש העיר. הסיבה: סכסוך בין אגודת ישראל לדגל התורה על מינוי סגן ראש עיר בבית שמש. זלץ תבע את רובינשטיין לדין תורה על הפרת ההסכם וטען ש"דין ביתר כדין ביתר", משמע אין לערב עניינים של רשויות אחרות בחלוקת התפקידים בעירייה. ואילו רובינשטיין טען להגנתו כי הוא מחויב להסכם, אך גם כפוף להוראת מועצת גדולי התורה של אגודת ישראל. בסופו של דבר, לאחר שאגודת ישראל קיבלה את מבוקשה בבית שמש מונה זלץ לסגן בהחלט להסכם.

פעולה גם בזירה המקומית.<sup>116</sup> במגזר הערכי המצב שונה. בזירה הארצית נבדלות המפלגות הערביות על פי קווים אידאולוגיים-ערכיים, ולא על פי קהילות או משפחות כמו בזירה המקומית.<sup>117</sup> לכן פגיעה של חמולה מסוימת בחמולה אחרת אינה צפויה להוביל לקרע עמוק בזירה הארצית.

להתנהלות שתוארה יש גם השפעה שלילית בולטת על הרשויות המקומיות החרדיות: היעדר כמעט מוחלט של אופוזיציה ממסדית. כאמור, ברשויות החרדיות לא נמצא ולו מקרה אחד שבו אחת המפלגות החרדיות הארציות נשארה ברשות מקומית כלשהי באופוזיציה יותר מזמן קצר, גם במקרים שבהם מערכת הבחירות הייתה סוערת במיוחד.<sup>118</sup> אומנם אחת הסיבות להיוותן של האופוזיציות המקומיות בישראל קטנות יחסית היא שמבנה השלטון המקומי בישראל אינו מעודד חברי מועצה להיות באופוזיציה;<sup>119</sup> אבל ברשויות החרדיות יש גורמים נוספים, ייחודיים לחברה החרדית, שבגללם כמעט אין בהן אופוזיציה מקומית. אופוזיציה היא כלי שמשמש מפלגות שמעוניינות להציב אלטרנטיבה לממסד ולכנות את עצמן לקראת העתיד, אך כיוון שההצבעה בחברה החרדית היא קהילתית בעיקרה אין בישיבה באופוזיציה כדי לסייע לאינטרסים של הקהילה.

116 תוצאות הבחירות המקומיות בשנת 2018 הובילו לקרע בין דגל התורה לאגודת ישראל, כיוון שהמאבק ביניהן בירושלים הסתיים בניצחון ברור של דגל התורה. היו שסברו שהקרע יוביל לקרע בזירה הארצית בבחירות לכנסת ה-21, שהתקיימו כמה חודשים אחר כך. ואולם זמן קצר לאחר הבחירות קראו בדגל התורה לפיוס ולשיתוף פעולה בין המפלגות, אף שהמחכים הפנימיים לא נעלמו. ראו קלמן, קרא לפיוס.

117 כך סיכם זאת לאחרונה חמדאללה רביע: "בספרות המחקר נטען שהכוח המארגן והמוביל בפוליטיקה המוניציפלית של החברה הערבית היא החמולה – עוצמתה גדולה כל כך עד שגם מפלגות בעלות גוון אידאולוגי מובהק אינן יכולות להתעלם ממנה" (רביע, מעורבות החמולה, עמ' 70). לשינוי מסוים שחל בנושא זה בפוליטיקה הערבית בבחירות לכנסת בשנת 2021, שהביא להתחזקות מעמד החמולה גם בבחירות הארציות, ראו חאיק וקדח, החמולות לכנסת.

118 למעט רשימת התימנים באלעד. אולי כיוון שרשימת התימנים אינה רשימה ממסדית קלסית ואין לראות בה מפלגת לוויין קלסית של ש"ס. בהיעדר רשימה תימנית ברשות אחרת אין לה מנופי לחץ ובהיעדר מפלגה תימנית דומה אין לה יכולת השפעה בזירה הארצית.

119 ראו טוטנאור ופרידמן, שותפים לא טבעיים.

לכן הרשימות הממסדיות מעדיפות תמיד להשפיע מתוך הקואליציה העירונית, גם כאשר הן מקבלות רק "פירורים" ממשאבי השלטון.<sup>120</sup>

עוד תפקיד חשוב של האופוזיציה הוא כמובן הפיקוח והבקרה על השלטון. אך לנוכח מיעוט הכלים שנתן המחוקק לחברי מועצה בישראל, ולאופוזיציה בפרט,<sup>121</sup> חלק גדול מהפעילות האופוזיציונרית בשלטון המקומי בישראל הוא פנייה של חברי האופוזיציה לגורמי ממשל, לגורמי אכיפה, לכלי התקשורת ולערכאות משפטיות בגין פעילויות לא תקינות של ראש הרשות. פנייה של גורמים חרדים – וכפרט של גורמים חרדים שמשויכים להנהגה החרדית הממסדית – לגורמים חיצוניים לא-חרדים זוכה במקרים רבים בחברה החרדית ליחס שלילי, ללא קשר לתוכן הפנייה, משום שהיא נתפסת כפגיעה בלויאליות החברתית החרדית. אדם שבוחר לפנות לגורם חיצוני אף מתויג לעיתים "מוסר" ("מוייסר" בהגייה האשכנזית המקובלת אצל החרדים), מונח הלכתי שמציין אדם שגורם למסירת גוף הזולת או רכושו לגורם בעל כוח, בעיקר לא יהודי.<sup>122</sup>

להלן אראה שבעקבות התפתחויות שונות בעשור האחרון נוסדו גם רשימות שאינן שייכות לזרם המרכזי של הממסד החרדי ולכן במרבית הרשויות החרדיות ככל זאת פועלת כיום אופוזיציה מתפקדת.

מאפיין משמעותי נוסף של הפוליטיקה החרדית המרכזית, המשתקף בעבודת הרשויות החרדיות, הוא אופי הקשר בין התושב לנציגיו. בקרב החרדים מקובל שהפרט מערב את נציגו ברשות,

## תפיסת הפוליטיקה והפוליטיקאים בחברה החרדית

120 תופעה זו מתרחשת גם בזירת הממשלה. המפלגות החרדיות שואפות כמעט תמיד להיות שותפות בקואליציה.

121 פרידמן ופירא, חברי מועצות.

122 מטרת הדין הייתה להילחם בתופעת המלשינות, כדי שיהודי שהסתכסך עם יהודי אחר לא ישתמש בשלטון או בגורם אחר בעל כוח לצורכי נקמה. ואולם בחברה החרדית יש המשתמשים במונח זה גם כדי לציין אדם הפונה למערכות השלטון במדינת ישראל כנגד חרדים אחרים.

חבר המועצה, גם בעניינים הנוגעים לפעילות השוטפת שלו מול הרשות. על פי התפיסה הדמוקרטית המקובלת, תפקידו המרכזי של הפוליטיקאי – בוודאי של בעל תפקיד ביצועי כמו שר או ראש רשות – לעסוק בסוגיות עקרוניות ולקבל החלטות מדיניות מתוך איזון בין ערכים ואינטרסים שונים. על פי התפיסה החרדית, לעומת זאת, הפוליטיקאי ממונה ישירות גם על פניות הציבור – תלונות ספציפיות של אזרחים ותושבים על קשיים (במקרים רבים בירוקרטיים) שהם נתקלו בהם במערכות הציבוריות. לא מקרה הוא שחברי הכנסת החרדים לוטשים עיניהם דרך קבע לתפקיד ראשות הוועדה לפניות הציבור ואף מתעמתים בנושא זה.<sup>123</sup> התנהלות זו זכתה לחשיפה ציבורית רבה כשהיה חבר הכנסת יעקב ליצמן (יהדות התורה) שר הבריאות וסגן שר הבריאות. בתגובה לתחקירים בתקשורת ולאישומים בדבר סיוע למקורביו טען שהוא מסייע לכלל הציבור ולשכתו אף הפיצה סרטון שהציג בגאווה עשרות רבות של ארגונים ובהם כל פניות הציבור שטיפלה בהן, לטענתה, ללא הבחנה בין הפונים. בלי קשר לשאלה אם ליצמן טיפל בפניות הציבור על פי חוק וללא משוא פנים, אין ספק שהוא סבור שסיוע פרטני לציבור הוא חלק חשוב בעבודתו של שר.<sup>124</sup>

כיוון שהשלטון המקומי קרוב יותר מעצם טיבו לאזרח ולשטח, ועוסק בכעיות שוטפות, התופעה הנדונה כאן בולטת בו אף יותר. חברי מועצה חרדים (לא בהכרח ברשויות חרדיות) מרכיבים לעסוק בפניות הציבור, בעיקר של תושבים הנמנים עם הקהילה שלהם. אומנם גם חברי מועצה שאינם חרדים עוסקים דרך קבע בפניות הציבור, אך היקף הפניות ככל הנראה גבוה יותר בקרב חרדים, וגם אופי הפניות פעמים רבות שונה. חבר מועצה באחת הרשויות המקומיות המעורבות הסביר בריאיון שעמיתיו החרדים מרכיבים לקבל פניות בנושאים

123 למשל, ביוני 2020, לאחר הקמת הממשלה ה-35, היה עימות חריף בין חבר הכנסת יעקב טסלר לחבר הכנסת ישראל אייכלר, שניהם מיהדות התורה, על איש ראשות הוועדה (רבינא, טסלר מונה).

124 גורם בממשלה ציין באוזניי שבהשוואה לשרים אחרים השקיע ליצמן משאבים רבים מאוד בטיפול בפניות ציבור ובהיבטים שאינם נוגעים למדיניות רוחבית. מעניין ליצמן שבעקבות תלונות של התנועה לאיכות השלטון החליט היועץ המשפטי לממשלה בשנת 2019 לבחון את העברת פניות הציבור מלשכת השר לגורם מקצועי במשרד הבריאות (לינדר ומגידו, פניות הציבור).

הנוגעים להתנהלות בסיסית ואלמנטרית של התושב מול גורמי המקצוע ברשות, ואילו תושב שאינו חרדי לא היה מעלה בדעתו לפנות לחברי מועצה בנושאים אלו. כך למשל, במגזר החרדי מקובל שחברי מועצה מטפלים עבור רבים מבני קהילותיהם בהגשת בקשות ומסמכים לצורך קבלת הנחה בארנונה, אף שאין צורך ממשי בסיוע פוליטי בעניין זה וכל תושב שהיה פונה אל מחלקת הגבייה היה מקבל את אותו שירות ואותה הנחה. בדיחה חרדית המשקפת תפיסה זו מספרת על אדם שבביתו פורצת שרפה ובמקום לחייג למוקד כיבוי האש הוא פונה לנציג הציבור שלו בכנסת או ברשות המקומית בבקשה להפעיל את קשריו במכבי האש כדי שישלחו כבאית בהקדם.

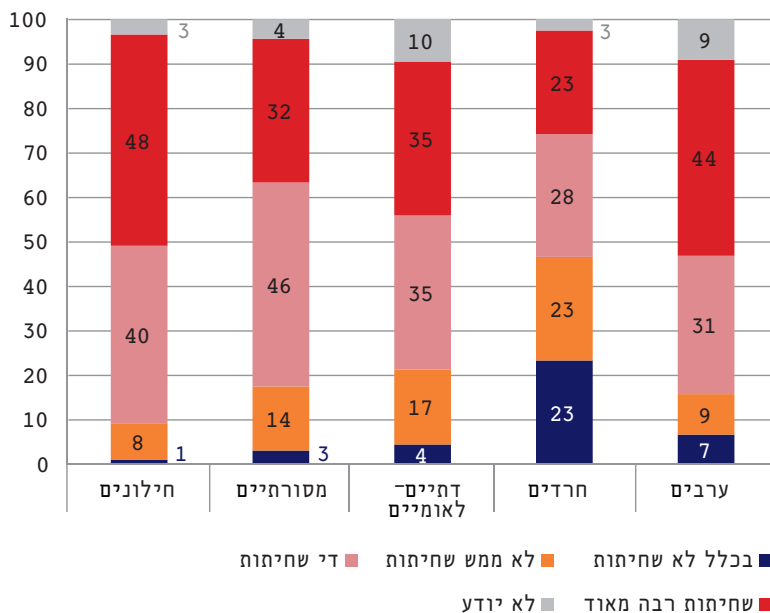
התנהלות החרדים בהקשר זה מעוגנת בהבנת השדה הפוליטי כשדה של גמילות חסדים. אבל היא מבוססת גם על היותם של החרדים מיעוט במדינה שנציגיה מייצגים בדרך כלל את הרוב. הציבור החרדי חש צורך בתיווך נציגי הציבור שלו בקשריו עם הממסד ה"חיצוני" ה"לא מובן". ייתכן שלנציגי הציבור החרדים יש גם אינטרס לשמר את התלות של הציבור בהם. נחזור לרגע לדוגמה של הבקשות להנחה בארנונה: התושב מרגיש שחבר המועצה חסך לו את ההתנהלות מול הברוקרטיה העירונית הסבוכה, וחבר המועצה יכול להציג את עצמו כמי שרק בזכותו קיבל התושב את ההנחה. כלומר שני הצדדים מרוצים מהמצב.

סקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, שבדק את תפיסת השחיתות בציבור הישראלי, משקף יפה את הפער בנושא זה בין החברה החרדית לשאר הקבוצות בחברה הישראלית.<sup>125</sup> בין השאר בדק הסקר את היחס לבקשת טובה מחבר או לתשלום למאכער לצורך קיצור וזירוז הליכים במשרדי ממשלה ובתחום התכנון והבנייה (הנתונים שלהלן נוגעים רק לתחום התכנון והבנייה, אך הם דומים מאוד לנתונים הנוגעים למשרדי הממשלה).

125 הסקר נערך בקרב מדגם מייצג של החברה הישראלית, והשתתפו בו 644 חילונים, 147 מטורחיים לא דתיים, 82 מטורחיים דתיים, 136 דתיים-לאומיים, 116 חרדים ו-287 ערבים.

## 2 חרשים

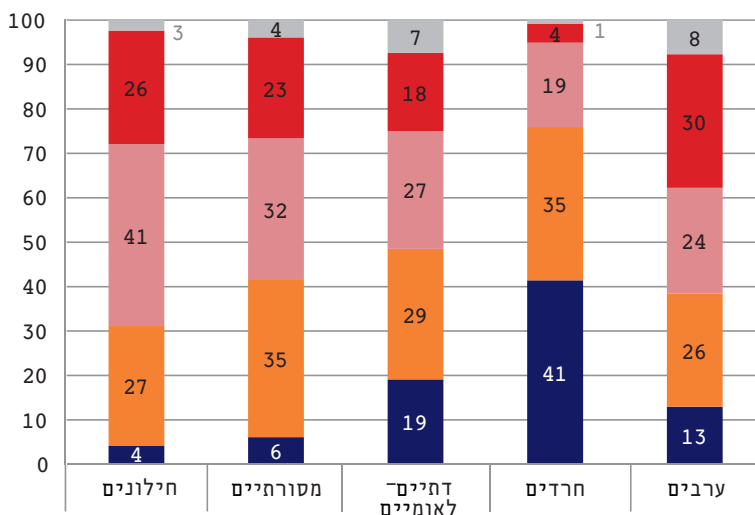
### היחס לתשלום למאכער לצורך קיצור או זירוז הליכים בתחום התכנון והבנייה (ב-%)



מקור: עיבודי המחבר לסקר מרכז ויטרבי לחקר דעת קהל ומדיניות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

### תרשים 3

היחס לבקשת טובה מחבר לצורך קיצור או זירוז  
הליכים בתחום התכנון והבנייה (ב-%)



■ בכלל לא שחיתות ■ לא ממש שחיתות ■ די שחיתות  
■ שחיתות רבה מאוד ■ לא יודע

מקור: עיבודי המחבר לסקר מרכז ויטרבי לחקר דעת קהל ומדיניות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

שיעור החרדים שאינם רואים בבקשת טובה מחבר לצורך קיצור או זירוז הליכים בתחום התכנון והבנייה מעשה של שחיתות עומד על 76%; לעומת 33% בקרב חילונים ו-48% בקרב דתיים-לאומיים. שיעור החרדים שאינם רואים בתשלום למאכער מעשה של שחיתות עומד על 46%, לעומת 9% בקרב חילונים ו-21% בקרב דתיים-לאומיים. להערכתנו, נתונים אלו משקפים שתי עמדות יסוד של הציבור החרדי באשר ליחסים עם גורמי השלטון: האחת, התפיסה שפוליטיקה היא שדה של גמילות חסדים (ולכן בקשת טובה היא לגיטימית); השנייה, התפיסה



שהמערכת הציבורית היא מערכת בירוקרטית מורכבת שקשה לצלוח אותה ללא סיוע חיצוני (חבר או מאכער בתשלום).

למרות כל זה חשוב להדגיש שגם ברשויות החרדיות נעשות רוב הפניות לרשות בדרכים המקובלות ובכולן פועל מוקד עירוני 106, שנותן שירות מקצועי לכלל התושבים ולא על פי השתייכות קהילתית.

לתפיסת המרחב הפוליטי בחברה החרדית יש גם השפעות רוחביות. מחד גיסא, היא מצמצמת את עבודת הרשות וממקדת אותה בעבודה שוטפת ובעיסוק במקרים קונקרטיים ולא בתכנון אסטרטגי ומדיניות כוללת. הדבר נכון במיוחד בנוגע לחברי המועצה, שכן ראש הרשות חייב מתוקף תפקידו לעסוק גם בשאלות הנוגעות לכלל הציבור. מאידך גיסא, היא מרחיבה את פעילות הרשות, שכן היא דוחקת את ראש הרשות ואת חברי המועצה לעסוק בעניינים שאינם בתחום אחריותם הרשמי. דוגמה בולטת היא העיסוק המוגבר של רשויות חרדיות בנושא איכות התחבורה הציבורית, אף שהדבר אינו בתחום אחריותן. עיריית ביתר עילית, למשל, משקיעה שנים רבות מאמצים מול משרד התחבורה וזכיניו כדי לקדם את התחבורה הציבורית בעיר. בעבר הקימה "לשכה משפטית" שאספה מתושבים תלונות נגד זכיין תחבורה ציבורית ואף עתרה כמה פעמים לבית המשפט כנגד משרד התחבורה בדרישה לשנות את הסדרי התחבורה הציבורית בעיר ולשתף את העירייה בקבלת ההחלטות בנושא.<sup>126</sup>

126 הראל, מי יפעיל; הרץ, מרכז התחבורה. עתמ (י-ם) 16-08-39701 עיריית ביתר ילית נ' מדינת ישראל משרד התחבורה והבטיחות בדרכים.

## פרק 2

### החלופות הממסדיות

–

הפרק הקודם עסק בזרם המרכזי של הפוליטיקה המקומית החרדית, החוסה תחת כנפיהן של שלוש המפלגות הארציות החרדיות המרכזיות. ואולם לצד מפלגות אלו התפתחו בשנים האחרונות כפוליטיקה החרדית גם כמה רשימות מקומיות חלופיות. בפרק זה אציג אותן ואבקש לעמוד על היקף ההצלחה שלהן בקרב הבוחרים ועל מודל הפעולה שלהן ברשויות המקומיות החרדיות.

סמוך לפטירת מנהיג הציבור הליטאי הרב יוסף שלום אלישיב בשנת 2012 התפתח סכסוך בין שני פלגים של היהדות החרדית-ליטאית. מצד אחד ניצב רוב הציבור הליטאי, שתמך בהנהגת הרב אהרן יהודה לייב שטיינמן, שזכה לתמיכה מצד רוב גדול של חברי מועצת

**מפלגת בני תורה**  
**(הפלג הירושלמי)**

---

גדולי התורה וחברי הכנסת של המפלגה. לעומתו ניצבו נאמני הרב שמואל אוירבך, שראו ברבם את גדול הדור, ממשיך דרכם של הרב שך והרב אלישיב. בעקבות סכסוך זה קם הפלג הירושלמי, קבוצה חדשה בציבור החרדי. במקורו היה הפלג הירושלמי מורכב ברובו מחרדים תושבי ירושלים, אך עם השנים נעשה כינוי לאנגף הקיצוני יותר של המגזר הליטאי בכללו, בלא קשר למקום מושבם של אנשיו.<sup>127</sup>

לקראת הבחירות לכנסת ה-19 בינואר 2013 הקימו אנשי הפלג הירושלמי מפלגה עצמאית, נפרדת מדגל התורה הליטאית, אך כיוון שדגל התורה התנגדה לרוץ איתם במסגרת מפלגת יהדות התורה, וכיוון שלא יכלו לעבור לבדם את אחוז החסימה, החליטו לבסוף שלא להתמודד וכך עשו גם ככל הבחירות לכנסת מאז. בבחירות לרשויות המקומיות, לעומת זאת, משתתפת המפלגה – שקיבלה את השם בני תורה – השתתפות פעילה ומשמעותית. בבחירות 2013 התמודדו רשימות המפלגה בבני ברק, בירושלים ובמודיעין עילית. אלו היו שנות ההתהוות של הפלג הירושלמי, ולכן פרסמו הרבנים שטיינמן וקניבסקי, רבני דגל התורה, מכתבים חריפים שהגדירו את חברי המפלגה "פורשים מן הציבור" ו"ריקים ופוחזים, בעלי מחלוקת".<sup>128</sup> למרות זאת זכתה המפלגה למנדט אחד בירושלים (כ-7,400 קולות), לשני מנדטים בבני ברק (כ-4,800 קולות) ולשני מנדטים במודיעין עילית (כ-2,000 קולות), ואף הריצה מועמדים לראשות העיר בירושלים ובמודיעין עילית (ערים שמלכתחילה לא היה לה סיכוי בהן). בבחירות 2018 שחזרה המפלגה את הישגיה בירושלים ובמודיעין עילית, ובבני ברק אף זכתה במנדט נוסף. היא התמודדה גם בבית שמש, בביתר עילית ובאלעד – בבית שמש זכתה למנדט (1,800 קולות), אך בביתר עילית ובאלעד קיבלה יחד 1,450 קולות בלבד ולא עברה את אחוז החסימה.

הפלג הירושלמי עדיין בתהליכי התהוות ולכן הבחירות לרשויות המקומיות משמשות לו בראש ובראשונה אמצעי להראות את כוחו ואת עצמאותו אף ללא קשר לפעילות חברי המועצה. במילים אחרות, הבחירות משמשות מעין מפקד

127 לרקע קצר על הפלג הירושלמי והתפתחותו ראו בראון, מדריך לחברה החרדית, עמ' 95-97.

הבחון את כוחו של הפלג הירושלמי בחברה החרדית. הגידול במספר המצביעים למפלגה בין 2013 ל-2018 מ-14,200 ל-21,700 מלמד שהפלג הירושלמי אינו צפוי להיעלם אף שכוחו מועט במידה ניכרת מכוחה של דגל התורה, המפלגה של הזרם הליטאי המרכזי. בשנים האחרונות הקים הפלג מוסדות נפרדים והוא הולך ומתהווה כקבוצה עצמאית ונפרדת מהציבור הליטאי.

פעילות הפלג הירושלמי ברשויות המקומיות החרדיות (בני ברק ומודיעין עילית) שונה בבירור מפעילותו ברשויות המקומיות המעורבות שראש העיר בהן אינו חרדי (ירושלים ובית שמש). ברשויות המעורבות נוהגים ראשי הערים לשתף פעולה עם נציגי הפלג, ואף לצרף אותם לקואליציה העירונית – כפי שעשו ניר ברקת ומשה ליאון בירושלים ועליזה בלוך בבית שמש. ברשויות המקומיות החרדיות, לעומת זאת, נציגי הפלג מודרים רשמית ממוקדי הכוח בשל ההתנגדות העזה של יריביהם מדגל התורה. עם זאת, יש הבדל של ממש בהקשר זה בין בני ברק למודיעין עילית: בבני ברק כמעט אין שיג ושיח בין הנהלת העיר ובין חברי המועצה מטעם בני תורה, בפרט מאז נבחר ראש עיר ליטאי בבחירות 2018. נציגי הפלג נאבקים בהפגנתיות על אפלייתם בתחום ההקצאות ועל הניסיונות של הממסד החרדי להדירם אפילו ממוקדי הכוח המופקדים בידי האופוזיציה בוועדות המועצה. במודיעין עילית, לעומת זאת, ראש העיר יעקב גוטרמן זוכה ממפלגתו לאוטונומיה חלקית ולכן אף שאינו מצרף את נציגי הפלג לקואליציה הוא מקיים איתם קשרים נרחבים, בניגוד לעמדה הרשמית של חברי הכנסת מטעם מפלגתו, דגל התורה. בריאיון גלוי לב לפני הבחירות ב-2018 הודה ראש רשימת בני תורה במודיעין עילית, שמואל אלישיב, המכהן גם כמנכ"ל עיתונו של הפלג הירושלמי ("הפלס"): "יש לנו אוזן קשבת אצל יעקב גוטרמן. את הצרכים שלנו אנחנו מקבלים, מתנהלים מול גוטרמן, הכל מתחיל ונגמר אצלו".<sup>129</sup> בהתאם לכך, בבני ברק משמשת רשימת בני תורה אופוזיציה לוחמנית, ואילו במודיעין עילית – למעט כמה פעולות בתחילת הקדנציה הראשונה<sup>130</sup> – ממעטים נציגי

129 רבינא, עמר.

130 כגון עתירה לוועדת הבחירות המרכזית כנגד שימוש פסול של ראש העיר במשאבי העירייה לצורך תעמולה. ראו תר"מ 182/20 רשימת בני תורה בעיר מודיעין עילית נ' מר יעקב גוטרמן.

הפלג הירושלמי לשמש אופוזיציה של ממש ובמקרים רבים אף מצביעים עם הקואליציה.

מפלגת בני תורה נוהגת על פי הדגם הסטנדרטי של מפלגה חרדית. נציגי כפופים למועצת רבנים (מועצת גדולי עולם התורה) ומצהירים שכל התנהלותם כפופה להנחיות של רבני המפלגה. כמו כל מפלגה חרדית קלסית, עיקר מטרתה לדאוג למגזר שהיא מייצגת ולמוסדות הקהילה. בהתאם, רוב מאבקי הפלג בבני ברק נגעו לאפליית הקהילה בהקצאת הקרקעות והמשאבים העירוניים.<sup>131</sup> עם זאת, נציגי המפלגה קידמו גם נושאים אזרחיים ועל-קהילתיים ומתחו ביקורת עקרונית על התנהלות הרשויות החרדיות. כך למשל, במסע הבחירות של המפלגה במערכת הבחירות במודיעין עילית בשנת 2013 הוצגה קריקטורה של חרדים הנאבקים ביניהם מי ייטול בניינים מתוך צלחת המונחת על שולחן ונכתב "למי שרחוק מהצלחת" – מילים שכוונו לתושבים שיש להם ביקורת על התנהלות העירייה. בבני ברק הוביל חבר המועצה משה מלאכי, העומד כיום בראש רשימת בני תורה בעיר, מאבק נרחב כנגד ריבוי מצלמות התנועה וחלוקת הדוחות בעיר – מאבק שזכה לתמיכה של תושבים רבים שאינם נמנים עם הפלג, ואף נחל הצלחה חלקית.<sup>132</sup> בעבר אף ביקש מלאכי בצעד חריג להקים ועדת חקירה לבחינת שחיתות במחלקות שונות בעירייה, צעד שעורר עליו ביקורת אפילו מצד חברי מועצה אחרים מרשימתו.<sup>133</sup> באופן מפתיע, רבים מן המאבקים שמובילים נציגי הפלג בבני ברק דומים למאבקים האזרחיים שמוביל נציג החרדים המודרניים במועצה (ראו בהרחבה להלן). עם זאת, יש הבדל חשוב: בקרב נציגי הפלג המאבקים האזרחיים אינם מטרה כשהיא לעצמה, אלא תוצאה של הדרתם ממוקדי הכוח וניסיון לתקוף את המועצה בנקודות התורפה שלה. אם תתקבל בעתיד החלטה להכיר בנציגי הפלג ולמלא את מבוקשם, סביר להניח שתלונותיהם והמאבקים האזרחיים שלהם ייפסקו.

131 למשל כץ, הקצאות.

132 כהן, פושע; טרבלסי, סערת הדוחות.

133 שכטר, אכזבה.

## מפלגת יחד

מפלגת יחד היא מפלגה בראשות השר לשעבר אלי ישי, שהוקמה בשנת 2015 לקראת הבחירות לכנסת ה-20 ושולבו בה נציגים חרדים ספרדים

לצד נציגים דתיים-לאומיים. הרשימה קיבלה 2.97% מתוך 3.25% הנדרשים ולפיכך לא עברה את אחוז החסימה. הרקע להקמת המפלגה היה החלטת מועצת חכמי התורה של ש"ס במאי 2013 למנות את אריה דרעי לתפקיד יו"ר ש"ס במקום אלי ישי, שכהן בתפקיד במשך 14 שנה. המינוי הוביל למתיחות בין דרעי לישי, והיא התעצמה לאחר פטירתו של מנהיג ש"ס, הרב עובדיה יוסף, באוקטובר 2013. לקראת בחירות 2015 היו ניסיונות הידברות בין גורמים בתנועה, אך הם נכשלו וישי בחר להקים מפלגה חדשה. המנהיג הרוחני של יחד הוא הרב מאיר מאזוז, שעמדתו פרו-ציונית יחסית והוא זוכה להכרה ולהערכה רבה באליטה החרדית הספרדית – אף שלא מונה, כנראה מטעמים פוליטיים, למועצת חכמי התורה של ש"ס. בבחירות הארציות פנתה מפלגת יחד לתומכיו של אלי ישי, לציבור החרדי הספרדי המחזיק בעמדות ניציות יותר מעמדותיה של ש"ס, וכמובן לציבור הנוהה אחר הרב מאזוז. לקראת הבחירות המקומיות של שנת 2018 התמודדה המפלגה בכמה מוקדים ברחבי הארץ ופנתה לציבור החרדי הספרדי של ש"ס.<sup>134</sup> שלא כמו ציבור המצביעים של מפלגת בני תורה, ציבור המצביעים של יחד אינו מלוכד ומגובש ואינו מובחן בבירור מהציבור החרדי הספרדי. להוציא כמה מוסדות המזוהים עם הרב מאזוז, ציבור המצביעים של יחד מתפלל עם כלל הציבור הספרדי באותם בתי כנסת ולומד איתו באותן ישיבות.

בבחירות המקומיות של 2018 התמודדו רשימות של יחד במגוון דרכים: רשימות מובהקות של יחד, רשימות שיחד תמכה בהן או פרשה עליהן את חסותה ורשימות משולבות של נציגי יחד וגורמים נוספים, בהם נציגים חרדים עצמאיים או נציגים דתיים-לאומיים. בבחירות 2018 התמודדו אפוא נציגים המזוהים עם יחד, או שזכו לתמיכתה, בכני ברק, ירושלים, אלעד, ביתר עילית, גבעת זאב ומעלה אדומים. הרשימה החשובה ביותר של יחד הייתה הרשימה בכני ברק, שבה מתגורר הרב מאזוז ובה גם פועלת ישיבת כסא רחמים, שבראשה הוא עומד. רשימה זו הוגשה

לאחר כישלון המאמצים להגיע לפשרה עם ש"ס ויתר המפלגות החרדיות ולהריץ רשימה משותפת.

אומנם יחד היא מפלגה חרדית ממסדית הנסמכת על דעת תורה של הרב מאזוז, אך היא מציגה חרדיות פתוחה יותר. מסע הבחירות שלה בבני ברק ביקש לפנות לכלל הציבור באמצעות ביקורת שורשית על האופן שבו עסקני המפלגות החרדים מנהלים את הערייה ובאמצעות מסרים אזרחיים בדבר שיפור השירות וחיזוק הקשר בין הנבחרים לבוחרים שלא על בסיס שיוך קהילתי. בראש הרשימה הועמד ניר אריאל, יזם ואיש הייטק חרדי שהציב את נושא מהפכת השירות במוקד מסע הבחירות שלו. כך למשל התבטא אריאל לקראת הבחירות בריאיון לכלי תקשורת חרדי:

הרצון שלנו הוא להחזיר לציבור את זכותו לכחור, זכותו להשפיע, זכותו לתת ניקוד לנציגים שלו ולהפרע בקלפי ממי שאינו עושה מלאכתו נאמנה, ולהשיב לציבור את המקום החשוב המגיע לו בקבלת ההחלטות [...] עד היום זה לא עבד ככה, יש רק מראית עין של בחירות, אבל הציבור איבד את זכות הבחירה, לפי השיטה היום הנציג לא תלוי בכך ולא משרת אותך [...] אנו אומרים שלא עסקנים מתוחכמים ומתוחבלים יקבלו החלטות בשבילך, אלא כל תושב יוכל כל יום מימות השנה לבחור להצביע ולהשפיע.<sup>135</sup>

הרשימה זכתה לכ־3,600 קולות, השווים מנדט אחד. מחד גיסא, לא היה אפשר להתעלם ממנה; מאידך גיסא, מנדט אחד נחשב לכישלון, בייחוד כיוון שש"ס זכתה בשישה מנדטים.<sup>136</sup> בדומה לרשימת בני תורה, גם רשימת יחד בבני ברק אינה חברה בקואליציה כיוון שש"ס מתנגדת לפעילותה. עם זאת, היא אינה משמשת אופוזיציה לוחמנית, אלא ככל הנראה משתפת פעולה עם הנהלת הערייה על בסיס הסכם לא רשמי כלשהו. יתר על כן, שלא כמו במסע הבחירות, אין היא מרבה עוד למתוח ביקורת על התנהלות הערייה. זו גם ככל הנראה הסיבה

135 יחזקאלי, אריאל.

136 ליטר פירוט על הכישלון ראו גיטלר, הבחירות המוניציפליות.

שראש העיר הוביל למינויו של איש יחד לנציג האופוזיציה בוועדות "רגישות" מבחינתו – צעד שהוביל לעתירה של מפלגת בני תורה.<sup>137</sup>

שלא כמו מפלגת בני תורה, שעתידה כקבוצה חרדית נפרדת ויציבה נראה ברור בעתיד הקרוב, קשה להעריך עד כמה מפלגת יחד תאריך ימים. עם זאת, עצם הקמתה וההצלחה שלה להכניס את אנשיה למועצות של ערים חרדיות כגון בני ברק ואלעד הן עדות לכיזור הכוח וההנהגה הדתית בחברה החרדית, וכפרט בחברה הספרדית, לאחר פטירתו של הרב עובדיה יוסף בשנת 2013.

## מפלגת טוב

אחת התופעות המעניינות בפוליטיקה החרדית בשנים האחרונות היא הקמת מפלגת טוב ונפילתה המהירה. מפלגת טוב ביקשה לייצג את

החרדים העובדים, שיש המכנים אותם "חרדים מודרניים". היא לא התמודדה בחסות אחת המפלגות החרדיות הממסדיות ואף לא הציגה תמיכה רבנית בפעילותה, אף שמועמדיה הצהירו שיפעלו בהתאם לדעת תורה. מועמדי המפלגה טענו, על כל פנים, לקיומו של פער בין דעת תורה האמיתית של גדולי התורה ובין דעת תורה על פי דברי העסקנים החרדים. הממסד החרדי הרבה לתקוף את המפלגה באמצעות גינויים בתקשורת, פשקווילים (מודעות רחוב) וכדומה. עם זאת, אני מגדיר את טוב מפלגה ממוסדת כיוון שזכתה לחסותה ולתמיכתה הכלכלית של תנועת פועלי אגודת ישראל והעומד בראשה חנוך ורדיגר. ורדיגר אף עמד בראש רשימת טוב בבחירות בירושלים. שלא כמו הרשימות העצמאיות שאסקור להלן, טוב לא פעלה ברשות מקומית ספציפית אלא בכמה רשויות מקומיות, מתוך תפיסה עקרונית ואידאולוגית מגובשת. לכן גם ראתה בעצמה לא רק מפלגה אלא גם תנועה, או בשמה המלא "תנועת טוב – התנועה החרדית-חברתית".

ראשיתה של המפלגה ברשימה מקומית שהתמודדה בבחירות בביתר עילית בשנת 2007. בראשה עמדו שני צעירים ליטאים, ישראל פכטר ויחזקאל רוזנבלום. היא



זכתה ל-877 קולות, שהקנו לה מנדט אחד (לאמיתו של דבר הייתה קרובה לקבל שני מנדטים). בשנת 2008 התמודדה רשימה מטעם המפלגה גם בבחירות בבית שמש וזכתה ל-1,289 קולות, שהקנו לה מנדט אחד. בשנת 2013 התמודדה הרשימה בירושלים, בבית שמש ובאלעד, ובכולן נחלה מפלה והייתה רחוקה מלעבור את אחוז החסימה (בפרט בירושלים). בביתר עילית נבחר נציג המפלגה ברשימה משותפת של כלל המפלגות החרדיות הממסדיות, כך שהצלחתה של מפלגת טוב בעיר לא נבחנה בקלפי בצורה ממשית.

בבסיס הקמת מפלגת טוב עמדו עקרונות אזרחיים-מקומיים: ערעור ההתנהלות הקהילתית של הממסד החרדי והרשויות המקומיות שלו ושיפור השירות הניתן לתושבים. כך הגדיר זאת יחזקאל רוזנבלום, ממייסדי התנועה:

נציגי הציבור של החברה החרדית, ממונים לתפקידיהם בידי תת-קבוצות מתוך החברה. ובפועל הם מחויבים לאותן תת-קבוצות שתומכות בהם. זה גורם לחלוקת משאבים סקטוריאליים [...] אנחנו לא שליחים של ציבור מסוים. אנחנו באים מרחבי הפאן-חרדיות. ככאלו אנו אנטי-סקטוריאליים. אנו רואים את כלל הציבור באופן שווה ודואגים לאיש הקטן. הציבור כולו יוצא נשכר מכך [...] דיברנו על יושרה, על הגינות, ועל צדק וטוהר המידות. מעצם קיומנו כתנועה אנו משפרים את טוהר המידות, כי יודעים שאנו לא מחויבים לממסדים הפוליטיים הקיימו. אנו דוגלים בשירות לכל אדם, בלי קשר לשיוכו הקהילתי.<sup>138</sup>

מן הדברים עולה שאף שרוב מייסדיה ותומכיה של התנועה היו ליטאים, היא לא הייתה מפלגה קהילתית ועדתית ולכן התמודדו מטעמה גם מועמדים ספרדים והיא פנתה לכלל הציבור החרדי, ובפרט לבעלי התשובה ולציבור האנגלו-סקסי.

מפלגת טוב לא הסתפקה בסטייה מדרך המלך של הפוליטיקה החרדית, אלא ביקשה גם לקדם נושאים שרחוקים מהקונצנזוס של החברה החרדית: לימודי

ליבה במערכת החינוך (כולל מתמטיקה ואנגלית), לימודים אקדמיים, תעסוקת חרדים ומאבק באי-קבלה למוסדות חינוך ובוועדות האכלוס המקומיות (ועדות לא רשמיות שפועלות מטעם רבני העיר ותפקידן לסנן את התושבים המבקשים להתגורר במקום).<sup>139</sup> חברי הרשימה דיברו בראיונות על השתלבות החברה החרדית בישראל והציגו גישה מכילה לשירות בצה"ל וליום העצמאות. אומנם נשים לא התמודדו מטעם המפלגה, אך כמה מנציגיה דיברו על הצורך בשינוי מעמד האישה בחברה החרדית. בזכות עמדות אלו זכתה המפלגה לסיקור נרחב בתקשורת הלא-חרדית,<sup>140</sup> אך הייתה נתונה למתקפות קשות מצד ההנהגה החרדית וכלי התקשורת הכפופים לה. ברמה המקומית לא נהגו רשימות טוב כאופוזיציה לוחמנית אלא עבדו בשיתוף פעולה עם ההנהגה הממסדית. בשתי הרשויות שבהן זכתה למנדט הצטרפה טוב לקואליציה העירונית וביקשה להשפיע מבפנים.

ייתכן שאחד הגורמים לכישלון המפלגה בבחירות המקומיות בשנת 2013 היה שבחירות אלו נערכו כמה חודשים לאחר הקמת ממשלה ללא חרדים לאחר מסע הבחירות של מפלגת יש עתיד, שנתפס בעיני החרדים אנטי-חרדי. ייתכן שבגלל ההתקפה על החרדים הרגישו רבים מהם צורך להזדהות עם המפלגות הממסדיות דווקא. לפי הסבר אחר, דווקא המאבק בין הזרם החרדי המרכזי ובין הפלג הירושלמי הקיצוני שקם אז הדגיש את האופי המתון של הזרם המרכזי והחזיר את החרדים המודרניים הביתה.<sup>141</sup> כך או כך, כפי שטען חנוך ורדיגר, יו"ר התנועה, "כשורה התחוננה לא חשובים התירוצים, כעטו אותנו".<sup>142</sup> בבחירות

139 כדי לכפות את החלטותיהן הפעילו כמה ועדות אכלוס לחצים על קבלנים (איום בחרם) ועל תושבים פרטיים (באמצעות הקהילות) שלא למכור או להשכיר דירה למי שלא קיבל את אישורן. על פעילות הוועדה בביתר עילית ראו כהנר, התפתחות המבנה, עמ' 164. על מאבקייהם של המתמודדים למועצה בוועדת האכלוס הן במודיעין עילית הן בקרית יערים ראו להלן.

140 ראו למשל אטינגר, האופוזיציה החרדית; אטינגר, עלייתה ונפילתה; טוקר, מקימים מפלגה.

141 ראו גם אצל בראון, מדריך לחברה החרדית, עמ' 106-107. חיים זיכרמן טען גם שהיעדר דמויות רבניות בולטות המכוונות את התנועה והיעדר תחושת הזדהות של החרדים המודרניים עם גדולי ישראל הביאו להתרסקות התנועה (זיכרמן, שחור כחול-לבן, עמ' 226). ואולם אם הוא צודק, קשה להבין כיצד הצליחה התנועה בראשיתה.

142 אטינגר, עלייתה ונפילתה.

2018 לא התמודדו רשימות מטעם המפלגה ולפי שעה היא איננה עוד חלק מנוף הפוליטיקה החרדית. עם זאת, הזרם החרדי המרכזי מנסה בשנים האחרונות לפנות גם לחרדים המודרניים ולהכיל אותם במסגרתו. הדבר מתבטא גם בשילוב כמה חרדים מודרניים ברשימות הממסדיות של דגל התורה בבחירות המקומיות ב־2018.<sup>143</sup> לא מן הנמנע שתהליך זה הושפע מפעילותה של מפלגת טוב והיה מעין מענה של הממסד למפלגה זו.

143 דוגמאות בולטות הן חברי המועצה משה מורגנשטרן (בני ברק) ואברהם יודייקין (ביתר עילית).

## פרק 3

### הרשימות העצמאיות

–

בנוף השלטון המקומי החרדי יש תופעה חדשה יחסית: רשימות עצמאיות, כלומר רשימות שמתמודדות בבחירות ללא זיקה לממסד חרדי כלשהו וללא תמיכה של רבנים שנחשבים גדולי ישראל. בדרך כלל גם ללא תמיכה רבנית רשמית כלל. להלן אבחן את התפתחות התופעה, את הישגי הרשימות בבחירות, את דפוסי הפעולה שלהן ואת התמורות שחלו בתחומים אלו. דגש מרכזי יושם על תפיסת העולם ועל האידאולוגיה הפוליטית של הרשימות והעומדים בראשן. כדי לבחון את התנהלותן הציבורית ואת דרכי הפנייה שלהן לציבור החרדי אתבסס בין השאר על ראיונות שהתפרסמו בתקשורת ועל מסעי הבחירות של הרשימות.<sup>144</sup> ברשויות

**144** יש הטוענים שיש פער מסוים בין הרטוריקה של מועמדי הרשימות הללו ובין העמדות האמיתיות של נציגיהם עקב חוסר יכולת להביע ביקורות מסוימות בציבור החרדי (למשל בנוגע להתנהלות הרבנים ומעורבותם בפוליטיקה המקומית). אינני סבור שהפער גדול, אך

שכהן הדבר רלוונטי אבחן גם את דפוסי הפעולה של הרשימות המייצגות את המיעוט הלא-חרדי אל מול המפלגות החרדיות הממסדיות.

## בני ברק

בבני ברק נהוגה משנת 1988 רוטציה בתפקיד ראש העיר בין מפלגות דגל התורה לאגודת ישראל. ובעשורים האחרונים נהוג שדגל התורה ואגודת ישראל מתמודדות בבחירות לעיריית בני ברק ברשימה משותפת, וש"ס מתמודדת ברשימה נפרדת. בני ברק התחרדה בהדרגה ולכן בבחירות בשנות ה-90 ובשנת 2003 עדיין התמודדו בה רשימות של הליכוד, העבודה והמפד"ל, ורשימות לא-חרדיות אחרות, אבל כוחן הלך והצטמצם.<sup>145</sup> בשנת 2008 התמודדו המפלגות החרדיות ברשימה משותפת שניתן בה ייצוג גם למפד"ל, ולראשונה לא התקיימו בבני ברק בחירות למועצת העיר ולראשות העירייה. מועמד הליכוד יעקב אלמגור הסכים שלא להתמודד ומונה ליועץ ראש העיר.

גם בשנת 2013 השקיעו המפלגות החרדיות הממסדיות מאמצים רבים למנוע את קיום הבחירות. בפרט פעלו – בעזרת איומים וחרמות – למנוע מחרדים להתמודד ברשימות לא-חרדיות ממסדיות.<sup>146</sup> עם זאת, בסופו של דבר התקיימו

גם אם יש פער מסוים אינני מוצא בו חשיבות לניהוח כאן, שכן אני מתמקד בניהוח פועלם הציבורי של הרשימות – שבגינן התושבים בוחרים אם להצביע להן – ולא בעמדות הסמויות מן העין.

145 בשנת 1998, מתוך 23 מנדטים קיבלו הרשימות הלא-חרדיות 4 מנדטים (3 קיבלה המפד"ל ו-1 העבודה); בשנת 2003, מתוך 25 מנדטים קיבלו הרשימות הלא-חרדיות רק 2 מנדטים (את שניהם קיבל המפד"ל; הליכוד והעבודה לא עברו את אחוז החסימה). קשה לאמוד את שיעור המצביעים החרדים לרשימות שאינן חרדיות, אך נראה שרוב הציבור החרדי הצביע לרשימות החרדיות.

146 כשבשנת 2013 ביקשה קבוצה של חרדים להתמודד במסגרת הליכוד קבע מרכזי בלוי, מבכירי אנשי דגל התורה, שמדובר ב"כמה ילדונים שקוראים לעצמם חרדים" והציע שהם "יתעשתו ויבינו שזה מיותר". הוא אף איים במפורש בתקשורת כי "אנשים שיגרמו לבחירות, יוקעו מתוך הציבור החרדי". אפילו מפלגת טוב, שבשנת 2013 התמודדה במרבית הריכוזיים החרדים בארץ, לא התמודדה בבני ברק כי טענת חנוך ורדיגר, יו"ר המפלגה, חרדים רבים בעיר חששו לעמוד בקדמת הבמה. לדבריו, "החשש נובע מכך שיתנכלו לילדים שלך, יעיפו אותם מהמוסדות ויוקיעו אותך מהציבור". ראו אדמקר, בני ברק.

בחירות. רשימת בני תורה זכתה בבחירות אלו בשני מנדטים. בבחירות התמודדו גם כמה רשימות אחרות לא־חרדיות, אבל אף אחת מהן לא עברה את אחוז החסימה.<sup>147</sup> התמודדה גם רשימה חרדית עצמאית, שאומנם לא הצליחה להכניס נציג למועצה, אבל זכתה להצלחה חלקית. שם הרשימה היה "הצעירים" והיא הורכבה מחרדים ספרדים שביקשו להציב אלטרנטיבה לש"ס. ראש הרשימה, אלחנן נהרי, טען במסע הבחירות כי "ההסכמות כביכול, הפכו את העיר לביצת עסקנים טובענית. ב־15 השנים האחרונות, חברי העירייה ועסקניה ידעו שהם יכולים לעשות ככל העולה על רוחם, לא לקיים הבטחות, מבלי שמשוהו יראה להם את הדלת החוצה. אנחנו החזרנו את הכוח לידי התושבים". במסע הבחירות שלה הדגישה רשימת הצעירים ערכים כגון שקיפות וחלוקה שוויונית של משאבים וקראה לטפל בנושאים שחשובים לציבור הספרדי, בהם אפליה בקבלה לסמינרים ולישיבות. הרשימה קיבלה 861 קולות ולא עברה את אחוז החסימה. היא לא הצליחה לנגוס בכוחה של ש"ס, שקיבלה באותן בחירות 16,454 קולות, שהקנו לה שישה מנדטים.

בבחירות 2013 אף התחולל בסניף הליכוד מאבק בין ההנהגה הוותיקה הלא־חרדית – שקידמה, כמו בשנת 2008, "דיל" עם ראש העיר, ובין יעקב וידר – צעיר חרדי ליטאי מראשי המטה החרדי בליכוד, שעתר לבית הדין של הליכוד וביקש לחייב הגשת רשימה.<sup>148</sup> בעקבות פסיקת בית הדין התמודדה הרשימה בבחירות, אך כיוון שהדבר נעשה בניגוד לרצון העומדים בראשה היא לא ניהלה מסע בחירות וקיבלה קולות מעטים בלבד. המאבק מצביע על שתי אסכולות: ההנהגה הוותיקה הלא־חרדית של הליכוד צידדה בתפיסה שצריך "להסתדר" עם המפלגות החרדיות השולטות בעיר כדי לקבל מהן כמה שיותר; ואילו וידר, החרדי, שאף להוביל לשינוי במנגנונים החרדיים של העירייה וההגיש את החשיבות של קיום בחירות.<sup>149</sup> המאבק בליכוד בבחירות 2013 הטרים את ההתנהלות בבחירות

147 המפד"ל קיבלה 1,181 קולות, הליכוד והעבודה קיבלו יחד 240 קולות ושתי רשימות מקומיות של חושבי פרדס כץ הלא־חרדים קיבלו יחד 632 קולות. רשימה נוספת, שמע בני, לא ניהלה מסע בחירות ממשי וקיבלה 135 קולות.

148 בית הדין של הליכוד, עתירה מס' 1195/13, וידר יעקב נ' אלמגור שלמה.

149 וידר טען אז כי "הסיטואציה בה העסקנים בחדר סגור, יושבים וממנים את עצמם ואת חבריהם, מי לכאן ומי לשם – הפכה לנורמה וקבעה רף חדש של תרבות שלטונית אשר

2018. עוד בטרם בחירות אלו נבחר וידר לעמוד בראש תנועת הליכוד בבני ברק, ובהתאם לתפיסתו הוביל את ההתמודדות של הרשימה בבחירות למועצה. ללא ההתמודדות של וידר לא היו מתקיימות כלל ככל הנראה בחירות ב־2018, שכן יהדות התורה וש"ס כבר היו במגע עם מתקדמים עם בני תורה ויחד על הגשת רשימה משותפת שתכלול את כל הפלגים הממסדיים של המגזר החרדי.<sup>150</sup> במקום השני ברשימת הליכוד הוצב נציג דתי־לאומי ואחריו שובצו ברשימה נציגים חרדים אחרים לצד נציג לשכונות הלא־חרדיות. וידר הפך את הליכוד בבני ברק לתנועה הפונה לציבור החרדי, אך שלא כמו רשימת הצעירים הספרדים שהתמודדה בבחירות 2013 הוא לא התמקד בפלח ערתי מסוים, אלא פנה לכלל הציבור החרדי, ובפרט לציבור החרדים העובדים. במסע הבחירות שלו הדגיש וידר את המאבק בנציגי המפלגות החרדיות הממסדיות:

העסקנים מבזים את הרבנים. בני־ברק מנוהלת על ידי עסקנים, ומבחינתם שלא יהיו בחירות. התושבים הם מטורד בעיניהם. העירייה היא כלי לניהול ביזנס, והתושבים הם ניצבים. ברגע שנציגי הציבור לא נבחרים על ידי התושבים אלא על ידי עסקנים, אתה לא מחויב לתושבים אלא לעסקנים. זה הטבע האנושי. בני־ברק היא עיר עשירה [...] יש לה אזורי מסחר [...] אבל אם אתה הולך בבני־ברק אתה לא רואה עיר עשירה אלא עיר מטונפת ומלוכלכת, עיר בלי תשתיות. זה נובע מהעובדה שאנשים לא נבחרים והתושבים פחות חשובים. מי שחשוב זה העסקנים, המוסדות, לא העיר עצמה.<sup>151</sup>

---

בשם שלום דמיוני מונעות מהתושבים את הדבר הבסיסי ביותר והוא – בחירת נציגיהם למועצת העיר" (ליברמן, בני ברק). לקראת הבחירות פרסם וידר באתר רדיו "קול חי" מאמר שכותרתו "בחירות בבני ברק – גאווה".

150 התמודדות הליכוד עשתה את התמודדות הרשימה המשולבת מיותרת וכל רשימה התמודדה אפוא בנפרד. מלבד רשימת הליכוד התמודדה גם רשימה משולבת של הבית היהודי, ותיקי חירות וגמלאים (אנשי הליכוד הוותיקים שהדיח וידר מראשות הליכוד), שתמכה במועמד המפלגות החרדיות. המפלגות החרדיות תמכו בהתמודדותה, ככל הנראה כדי שתפגע בכוחו של הליכוד.

151 מצוטט אצל פרידמן, חרדים לדמוקרטיה.

במסע הבחירות שלו ביטא וידר תפיסה אזורית רחבה כשקרא לשקיפות, למלחמה בשחיתות ולחיוזוק הערכים הדמוקרטיים בעיריית בני ברק. כן קרא לתת "יחס שווה לכל תושב בלי קשר לקרבתו לעסקנים, עדתו או קהילתו"<sup>152</sup>. הרשימה אף הודיעה שתקדם הטבות למשרתי מילואים ואת הנצחת חללי צה"ל והמחתרות בני העיר – פעילות שאפשר לכנותה ציונית, או לכל הפחות ישראלית. בריאיון לתקשורת סיפר וידר שחצר הרב קנייבסקי שיגרה אליו שליחים שניסו להניאו מהתמודדות בטענה שיש לאפשר רק התמודדות של "הנציגים הקדושים" שזוכים לתמיכת הרבנים. וידר טען בתגובה: "בעיניי נציג ציבור הוא אינסטלטור, לא קדוש. הוא פועל לפתור בעיות, ואם בבני-ברק יש בעיות ביוב הוא צריך לפתור אותן"<sup>153</sup>.

בבחירות זכתה רשימת הליכוד בראשות וידר ב־4,050 קולות, שהקנו לה מנדט אחד במועצה, אך היו חסרים לה רק כמה עשרות קולות למנדט נוסף. קשה לקבוע במדויק מה היה שיעור המצביעים החרדים לרשימה, אך נראה שיותר ממחצית המצביעים היו חרדים.<sup>154</sup> שיעור גבוה ממצביעי הרשימה היו כנראה חרדים מודרניים יחסית, ואליהם כיוונה את מסריה.<sup>155</sup> על כל פנים, מדובר בהצלחה לא מבוטלת, בייחוד על רקע העובדה שהתקשורת החרדית – ובכלל זה התקשורת האינטרנטית – התעלמה מרשימה זו כמעט לחלוטין.

מאז בחירתו למועצה פועל וידר כאיש אופוזיציה לוחמני לקידום מטרותיו. בין השאר חשף בתקשורת הלא-חרדית סיפורים על חשדות בדבר שחיתות ומינהל

152 מחוך חומרי מסע הבחירות של הליכוד בראשות וידר.

153 מצוטט אצל פרידמן, חרדים לדמוקרטיה.

154 נחוני הבחירות לכנסת בשנת 2019 מלמדים כי בבני ברק היו כ־9,000 תושבים שלא הצביעו למפלגות חרדיות; כמחצית מהם הצביעו לליכוד ושיעור גבוה הצביע למפלגות הימין הדתי. לנוכח תהליכי ההתחדדות בבני ברק סביר להניח שגם בקרב מצביעים אלו יש שיעור גבוה של חרדים – חסידי חב"ד, שנוהגים להצביע למפלגות הימין הדתי, וחרדים שמצביעים לליכוד. על כל פנים, ברור שמרבית הפעילים ברשימתו של וידר היו חרדים.

155 רבינוביץ, הצבעות המחאה.



לא תקין בעירייה.<sup>156</sup> הוא הרבה להתראיין בתקשורת ולתקוף את ראש העיר ואת חברי המועצה על הניהול הכושל של העירייה, לטענתו. בתקופת משבר הקורונה בכני ברק אף קיבל כמה נרחבת להבעת דעות אלו.<sup>157</sup> לצורך קידום מטרותיו אף הגיש עתירות משפטיות<sup>158</sup> והשתמש בקשריו הענפים במפלגת הליכוד.<sup>159</sup> בלא מעט מקרים פעל לקידום נושאים שקידמה גם רשימת בני תורה, על אף האידאולוגיות המנוגדות של שתי הרשימות.<sup>160</sup> עם זאת, מלבד מאבקים כלליים אלו נגד השחיתות ולמען שיפור השירות בעירייה פעל וידר גם ספציפית לטובת ציבור החרדים המודרניים. בין השאר פעל למשל לפתיחת מסגרות חינוך של מ"ח (חינוך ממלכתי חרדי), מהלך שהביא אפילו את חבר הכנסת משה גפני לצאת נגדו.<sup>161</sup> חבר המועצה החרדי העצמאי שאתגר את הממסד החרדי עורר ביקורת נוקבת מצד ממסד זה. הפוליטיקאים המקומיים וכלי התקשורת החרדיים תקפו אותו בחרifות וטענו שהוא "מוציא דיבת העיר רעה"<sup>162</sup> ו"נציג של מפלגה חילונית".<sup>163</sup> נוסף על המתקפות המילוליות היו גם התנכלויות לרוכש, אף שלא ידוע מי עומד מאחוריהן: במרץ 2019 נפרצו סניף הליכוד ומשרדו של וידר בכני

156 ראו למשל אהרוני, אזור הדמדומים; אהרוני, חגיגת המיליונים; ליבמן, בית כנסת. חחקירים אלו עוסקים במגוון נושאים: בזבוז של תקציבים, העדפת מקורבים, תקצוב ממלתי של תעמולה פוליטית, בית כנסת שחוסם מקלט ציבורי ועוד.

157 ראו למשל לינדר, רוב החולים.

158 ראו למשל חב"כ 23/8 יעקב וידר נ' עיריית בני ברק.

159 ראו למשל קלמן, שר המשפטים.

160 אין כוונתי שרשימת הליכוד ורשימת בני תורה משתפות פעולה באופן אקטיבי, אלא שתחומי המאבק שלהם חופפים לעיתים.

161 ריבקינד, ממלכתי חרדי; רבינא וכץ, גפני. הנושא יידון בהרחבה בחלק ב.

162 כך הגדיר את וידר ראש העיר המכהן, אברהם רובינשטיין, בדיון בישיבת מועצת העיר. ראו פרוטוקול ישיבת מועצה מן המניין מס' 18, עיריית בני ברק, 19.12.2019.

163 מצוטט אצל כהנא, התקפה. הזלזול בוידר מתבטא גם בפרוטוקולים של ישיבות המועצה, בהם וידר מכונה תמיד "מר", לעומת שאר חברי המועצה המכונים "הרב" אף שרבים מהם אינם באמת רבנים.

ברק ונעשו בהם מעשי ונדליזם. שלושה חודשים לאחר מכן אירעה במקום שרפה והמשטרה פתחה בחקירה בחשד להצתה.<sup>164</sup>

אומנם וידר פועל רשמית במסגרת מפלגה ארצית (שלא כשאר הרשימות שיוצגו בהמשך הפרק), אבל שייכתי אותו לקטגוריית הרשימות העצמאיות כיוון שהתמודדותו מבטאת יוזמה מקומית של תושבים חרדים, ומפלגת הליכוד בבני ברק משמשת לה בעיקר פלטפורמה להתמודדות בזירה המקומית.<sup>165</sup> מפלגת הליכוד הארצית אינה ממנה את נציגי הרשימה, ואף שיש להם קשרים הדוקים עימה הם מנהלים מדיניות עצמאית. אף על פי שיש ברית הדוקה בין מפלגת הליכוד הארצית ובין המפלגות החרדיות הממסדיות, רשימת הליכוד בבני ברק מנהלת מדיניות לעומתית גם כלפי מפלגות אלו.

## ערי הפרוור החרדיות

**מודיעין עילית.** הוועדה הממונה מטעם משרד

הפנים, שפעלה בעת הקמת היישוב מודיעין

עילית, סיימה את דרכה בשנת 2000, אך עד שנת

2013 לא התקיימו כלל בחירות לעירייה, שכן בשנים 2000, 2004 ו-2008, מועדי הבחירות, התמודדה רשימה שהייתה מוסכמת על כלל המפלגות החרדיות וראש העיר יעקב גוטרמן היה המתמודד היחיד. אומנם לקראת בחירות 2008 ביקשו שתי רשימות עצמאית להתמודד – רשימה המייצגת את הציבור הספרדי, בראשות יוני מזרחי וגולן חסדי, ורשימה בראשות יעקב מאיר פלדמן, שגם התעתד להתמודד על ראשות העיר; ואולם בסופו של דבר הן הסירו את מועמדותן. תחקיר שפורסם בתוכנית "המקור" הציג את הסיבות להסרת המועמדות ואת מסכת הייסורים שצריכים לעיתים לעבור חרדים המבקשים להתמודד ברשימות עצמאיות: הטרדות ואיומים בחרמות ונידויים; מסע לחצים אינטנסיבי באמצעות

164 בלומנטל, חשד להצתה; רבינא, ונדליזם.

165 אף שברור שחברי הרשימה מזדהים עם הליכוד גם ברמה הארצית. ראו בהרחבה בפרק הבא.

רבנים וקרובי משפחה של המתמודדים.<sup>166</sup> בתחקיר נחשפו הקלטות שבהן ראש העיר מנסה לשכנע את אחד המועמדים שלא להתמודד. בין היתר הוא נשמע אומר לו: "אני מדבר איתך דוגרי. אם אני אשמע שאתה עושה שטויות, תקבל בים, ביבשה ובאוויר"; "תגייד לי אתה דפוק? אתה לא מבין במה אתה משחק?"; "אתה לא חמאס, מה אתה מתאבד?" בדברים אף היה אפשר לזהות רמיזה למועמד שהתמודדותו עלולה להביא לפגיעה של העירייה במוסד החינוכי שבראשו הוא עומד. בכתבה הוצגו גם הקלטות ברוח דומה של סגן ראש העיר מטעם ש"ס, גדעון הכהן. יוני מזרחי טען שבהוראת אחד מרבני העיר פרצו לביתו בלילה בריונים והיכו אותו.<sup>167</sup> המשטרה המליצה להגיש נגד גוטרמן וסגנו כתב אישום בחשד לאיומים, אך בסופו של דבר סגרה הפרקליטות את התיק מחוסר ראיות.<sup>168</sup>

לאחר שהחליט לוותר על ההתמודדות ב-2008 החריף יוני מזרחי את מאבקי בעירייה ובשנת 2013 התמודד בראשות רשימה ששמה "חרדים". בעת הגשת הרשימה אמר: "זה יום חג למודיעין עילית, היום שבו מודיעין עילית משתחררת מאוירת הפחד והאיומים, ולראשונה יתקיימו בחירות בעיר".<sup>169</sup> מזרחי הוא פעיל חברתי מקומי שביקש להיות חבר מועצה כדי לפעול גם מתוך המערכת. תחומי המאבק המרכזיים שלו הם מאבק באפליה של ספרדים במוסדות החינוך ובוועדת האכלוס המקומית. לא אחת פנה בנושאים אלו לגורמים ממשלתיים ולתקשורת הכללית וזכה להצלחות לא מבוטלות.<sup>170</sup> הוא אף הרבה למתוח ביקורת על מפלגת

166 פלדמן סיפר: "התקשרו לאשתי ואמרו לה: אם את באמת אוהבת את בעלך, תדאגי שהוא ירד מהנושא". לדבריו, "מי שפותח את הפה הוא טובל. מי שמנסה להתלונן לגוף חיצוני באיזשהו שלב הוא ירגיש את נחת זרועו של ראש העיר" (ציטוט מתוך התחקיר המלא, הזמין לצפייה בכהנא, גוטרמן).

167 בכתבה ששודרה בתוכנית "המגזין" בערוץ 10 בדצמבר 2012 אמר מזרחי: "אחד הרבנים הוציא נגדי צו, פשקוויל מה שנקרא, דבר שגרר הפגנות אלימות. כשהם ראו שזה לא מה שמבהיל אותי, אז הוא אסף כמה בריונים ונתן להם הוראה להיכנס אלי לבית בשעה שתיים בלילה, לחת לי מכות ולהוציא אותי פיזית מהעיר, אותי ואם המשפחה שלי. כל מי שמעז לפתוח את הפה שלו, לנסות להתמודד מול המערכת מקבל איום מפורש 'אתה ראתה מה עשינו ליוני מזרחי. אתה רוצה שנעשה לך את זה גם כן?'"

168 גרוסמן, חשוד באיומים.

169 אקטואליק, היסטוריה במודיעין עילית.

170 נחשוני, ספרדיות; טוקר, מסננים; נוביק, ספרדיות.

ש"ס, שלטענתו אינה פועלת למנוע אפליה של ספרדים. ש"ס, מנגד, חששה שמא ההתמודדות של מזרחי תחליש את כוחה במועצה והפעילה על רבנים מקומיים שתמכו במועמדותו של מזרחי לחצים כבדים להסיר את תמיכתם בו. רב העיר, הרב מאיר קסלר, אף פרסם פשקוויל חריף שטען כי "יוני מזרחי מרים יד בתורת משה"<sup>171</sup> עם זאת, בהתבטאויות של מזרחי אין מאפיינים של חרדיות מודרנית ונראה שהוא ממוקד בעיקר במאבק הספרדי-מזרחי. בסיכומם של דברים קיבלה רשימתו של מזרחי 738 קולות והוא לא עבר את אחוז החסימה, אף שהיה קרוב אליו. ש"ס, לעומת זאת, קיבלה 2,627 קולות.

מלבד רשימתו של מזרחי התמודדה עוד רשימה שאינה ממסדית חרדית – רשימה מטעם הבית היהודי. באותה עת הייתה שכונת גני מודיעין, הסמוכה ליישוב חשמונאים, חלק מתחום השיפוט של מודיעין עילית. בשכונה מתגורר לצד הציבור החרדי גם ציבור דתי-לאומי (ברובו ספרדי), אך עד 2013 מעולם לא התעורר בקרב ציבור זה רצון ברשימה מטעמו. בעיר רווחת הסברה שהרשימה מטעם הבית היהודי התמודדה בשנת 2013 בתמיכתו הפסיבית של ראש העיר מתוך רצון לנגוס בכוחו של מזרחי, שכן מזרחי ייצג אופוזיציה לוחמת ושכונת גני מודיעין נחשבה למעוז שלו.<sup>172</sup> על כל פנים, הרשימה התמקדה בייצוג שכונת גני מודיעין בעירייה ולא הציעה חלופה לראש העיר. הרשימה קיבלה 379 קולות ולא התקרבה לאחוז החסימה, אך ברור לחלוטין שאילו לא הייתה מתמודדת היה מזרחי נעשה חבר מועצה. בשנת 2016 הופרדה גני מודיעין מהעיר מודיעין עילית ונעשתה יישוב במועצה אזורית מטה בנימין, ולכן ברור מדוע ב-2018 לא התמודדה בעיר רשימה מטעם הציבור הדתי-לאומי. רשימת חרדים בראשות יוני מזרחי גם היא לא התמודדה שנית. עם זאת, בבחירות התמודדה רשימה ספרדית עצמאית אחרת, בראשות גולן חסידי, שתחילה התמודד לצד מזרחי אחר כך עבר לש"ס וכיהן כחבר מועצה מטעמה וב-2018 החליט להקים רשימה ספרדית עצמאית. גם רשימה זו לא עברה את אחוז החסימה, אך קיבלה 666 קולות.

171 לאחר פרסום הפשקוויל הפגינו מאות אברכים מול ביתו של מזרחי, ואילו הוא הגיש חלונה במשטרה כנגד הרב. ראו כהן, מרים יד; כהן, נחצה גבול.

בשנת 2018 התמודדה במודיעין עילית רשימה עצמאית נוספת – רשימת "תושבים". בראשה עמד עקיבא ולנשטיין, צעיר חרדי מקהילת "המתמידים" הירושלמית. היא קיבלה 797 קולות והתקרבה לאחוז החסימה. כבר ב־2013 הוצב ולנשטיין במקום השני של רשימה עצמאית, אבל לאחר שהופעלו על הרשימה לחצים היא החליטה להסיר את מועמדותה עוד בטרם הבחירות. אומנם גם בבחירות 2018 נמשכה הפעלת הלחצים, אבל ולנשטיין החליט להתמודד ברשימה בראשותו אף שמקצת חבריו לרשימה פרשו מן ההתמודדות בעקבות לחצים אלו.<sup>173</sup> שלא כמו הרשימות הספרדיות המקומיות, רשימה זו לא פנתה לפלח מסוים של החברה החרדית אלא התמקדה בשלל נושאים אזרחיים, בהם תחבורה, הנדסה וניקיון העיר. היא הדגישה את הצורך לשים את התושב במרכז ולפעול בצורה שוויונית ועניינית. חברי הרשימה גם קבלו על כך ש"אין בעיר אופוזיציה שתוציא לאור את שנעשה בישיבת מועצת העיר" וטענו שיפעלו ש"העיתונים לא ימשיכו לעבור צנזורה של העירייה". הרשימה לא הציגה תמיכה רבנית, אך לטענת ולנשטיין התירו לו כמה רבנים מהחברה הליטאית להתמודד בטענה שמודיעין עילית היא עיר שכל תושביה חרדים ולכן התמודדותו משולה להתמודדות בבחירות לוועד הבית. על כל פנים, הרשימה הכריזה שתפעל בכפופות ברורה לרבנים, ובפרט לרב העיר, ובאופן מפתיע טענה שהנהגתה הנוכחית של העירייה אינה סרה למרותו די הצורך.<sup>174</sup>

**ביתר עילית.** שלא כמו במודיעין עילית, בביתר עילית התקיימו מערכות בחירות דרך קבע מאז הקמת היישוב, כך שעד היום התקיימו חמש מערכות בחירות. בבחירות הראשונות ב־1996 התמודדה רשימה חרדית ספרדית נפרדת מש"ס, אך קיבלה 123 קולות בלבד, שהיו כמחצית הקולות שהספיקו למנדט ושישית מן הקולות שקיבלה מפלגת ש"ס. בבחירות 2001 לא התמודדו רשימות עצמאיות שאינן מפלגתיות־קהילתיות. בבחירות 2007 התמודדה מפלגת טוב (ראו לעיל). בשנת 2013 התמודדה מפלגת טוב ברשימה משותפת לצד שלוש המפלגות

173 איש התקשורת החרדי מנחם קולדצקי למשל הסיר את מועמדותו (רבינא, העיתונאי החרדי).

174 הציטוטים וחלק מהמידע לקוחים מתוך חומרי מסע הבחירות של הרשימה ומנייט, בלי שלט.

החרדיות הממסדיות: אגודת ישראל, דגל התורה וש"ס. המטרה הייתה למנוע את קיומן של בחירות בעיר, אך שתי רשימות עצמאיות החליטו להתמודד ואף להעמיד מועמד מטעמן לראשות העיר: רשימת יחד בראשות חיים ויסברג (אין קשר למפלגת יחד של אלי ישי והרב מאזוז שקמה לאחר מכן) ורשימת למעננו: תושבים למען תושבים בראשות מנחם זיידה.<sup>175</sup> שתי הרשימות הפתיעו וזכו יחד ב-22% מקולות התושבים: רשימת יחד זכתה במנדט ורשימת למעננו זכתה בשני מנדטים. מנגד, הרשימה המשותפת של המפלגות החרדיות זכתה ב-12 מנדטים (מתוכם כאמור מנדט אחד של רשימת טוב). בבחירות לראשות העיר זכו ויסברג וזיידה כל אחד ב-13% מהקולות, ויחד זכו ב-26%. המועמד מטעם המפלגות החרדיות, מאיר רובינשטיין, זכה ב-74% מהקולות, אחוז נמוך בהתחשב בעובדה שכל המפלגות החרדיות, על גדולי התורה שלהן, העניקו לו את תמיכתן.

חיים ויסברג הוא חסיד קרלין ובעבר היה פעיל במפלגת אגודת ישראל.<sup>176</sup> את מועמדותו הגיש כשהיה בן 55. בעת הצגת רשימתו הכריז: "לתושבי ביתר עילית מגיעה הזכות לבחור את ראש העיר המועדף עליהם. הבטחתי להעניק להם את הזכות הזאת, והבוקר קיימתי את הבטחתי. למרות הלחצים הרבים והתחבולות הרבות שניסו להפעיל עליי במטרה שלא ארוץ. עשיתי את זה משום שאני מאמין שהגיע הזמן להחזיר את העיר שלנו לתושבים הנפלאים שלה".<sup>177</sup> במסגרת מסע הבחירות הדגיש ויסברג נושאים כגון הצורך לפתוח חדר מיון קדמי בעיר (כמו "טרם"), מצוקת מבני החינוך בעיר, תעסוקה, דיור ועוד. רשימתו כללה נציגים מקהילות שונות בעיר, בהן קהילות ספרדיות.<sup>178</sup> כמו רשימות חרדיות עצמאיות אחרות, גם רשימה זו לא הציגה תמיכה מרכזיים. כשזימן חבר הכנסת מאיר פרוש את ויסברג וביקש שיציג מכתבי תמיכה מרכזיים וראשי קהילות ענה ויסברג

175 למעשה הוגשה בבחירות אלו גם רשימה עצמאית נוספת ששמה "יד לתושב", אך היא הסירה את מועמדותה בשלב מוקדם ולכן קיבלה 3 קולות בלבד.

176 במשך שנים היה מנהל הלשכה לפניות הציבור של אגודת ישראל בירושלים. הוא אחיין של מאיר פרוש, יו"ר סיעת שלומי אמונים הארצית.

177 בכנס בחירות שערך בעיר הבהיר ויסברג שמטרתו "להחזיר את ביתר לתושביה ולדאוג שהעירייה תדאג לתושבים ולא לשירותם של אינטרסים זרים". הציטוטים מחוץ לקטואליק, כופה בחירות; רוזן, ויסברג.

178 ועקנין, מכה לויסברג.

כי "אין לי מכתבי תמיכה מרבנים ולא מראשי קהילות, יש לי תמיכה ציבורית רחבה".<sup>179</sup> אומנם לאחר הבחירות הצטרף ויסברג לקואליציה העירונית כמחזיק תיק הבריאות כדי לקדם פתיחה של חדר מיון קדמי, אך גם בנושא זה התעמת עם ראש העיר. לאמיתו של דבר מיעט לפעול בזמן כהונתו במועצה, ובבחירות 2018 לא הגיש שוב את מועמדותו.

מנחם זיידה, לעומת זאת, שימש אופוזיציה אקטיבית ולוחמנית כנגד ראש העיר. זיידה, בן למשפחה מרכזית בחסידות ויז'ניץ בעיר, הציג את מועמדותו בשנת 2013, כשהיה בן 33 בלבד. גם הרשימה שעמד בראשה הייתה רשימה על-עדתית ועל-קהילתית וכללה גם נציגים ספרדים. במאמר "הלו, אני כאן" הציג זיידה את תפיסת עולמו – מחאה על ההתעלמות של המפלגות החרדיות מהתושבים ומצורכייהם. הוא דימה את הבחירות ברשויות המקומיות החרדיות למשחק מונופול שבו "כל שחקן תופס ערים ורחובות ואחר כך סוחר בהם" בלי להתחשב בטובת התושבים, וסיים בקריאה להקמת רשימות מקומיות לא ממסדיות "אשר בראש מעיינם הוא רק טובת תושבי המקום ואין בילתם".<sup>180</sup> במסע הבחירות שלו עסק זיידה בצורך לשפר את שירות העירייה במגוון תחומים: תעסוקה, ניקיון, הקמת חדר מיון קדמי, טיפול בנוער נושר ועוד. לטענתו, לעסקנים החרדים יש צורך שהכול "יעבור דרכם" ותפיסת הניהול הריכוזית שלהם פוגעת בשירות. גם זיידה לא הציג כלל תמיכה מרבנים. במענה לשאלות בנושא טען שרב העיר האשכנזי, הרב אורדנטליך, נוהג לומר "שאינן זה מעניינם של הרבנים לומר את מי לבחור לוועד בית". עוד אמר כי "בעיר כמו ביתר עילית שכל תושביה חרדים וכל הנבחרים המועמדים הם יראי ה' אין שום סיבה להעדיף מועמד אחד על משנהו אם לא שהוא פשוט יהיה טוב יותר עבור התושבים".<sup>181</sup> בבחירות 2018 התמודד

179 קורצווייל, וייסברג. כשעומת ויסברג בתקשורת עם העובדה שוועד חסידי קרלין, החסידות שהוא משתייך אליה, פרסם הודעת תמיכה ברשימה הממסדית ובמועמדה, הסביר ויסברג שאין הוא מתמודד כנציג חסידות קרלין אלא כנציג כלל הציבור בעיר. לדבריו, אומנם האדמו"ר מקרלין אינו תומך ברשימתו, אך הוא קיבל את ברכתו של האדמו"ר להתמודד.

180 זיידה, אני כאן.

181 מתוך ריאיון לרדיו "קול האמת" בסמוך לבחירות 2013.

זיידה שנית והפעם זכה לתמיכה ממפלגת יחד של אלי ישי.<sup>182</sup> כאמור, שלא כמו ויסברג, זיידה בחר למנף את שני המושבים שקיבל במועצת העיר בבחירות 2013 כדי לפעול מתוך האופוזיציה בתפקיד יו"ר ועדת הביקורת. הוא הרבה לחשוף בעיות בתפקוד העירייה, הקים בעיר מוקד רפואי עצמאי, פנה רבות לגורמים ממשלתיים ואף עתר לכית המשפט בתחומים שונים.<sup>183</sup>

שלא כמו מפלגת טוב, לזיידה וגוטליב אין סממנים של חרדיות מודרנית, לא בלבושם ולא בהשקפותיהם. שניהם הכריזו שיפעלו בכפיפות מוחלטת לדעת תורה ושניהם קידמו רק נושאים הנוגעים לשיפור השירות המוניציפלי ולא נדרשו לשאלות כגון מעמד ציבור החרדים העובדים, אפליה בסמינרים, חיזוק לימודי ליבה, לימודים אקדמיים וכדומה. לאמיתו של דבר, זיידה אף איגף לא פעם מימין את הממסד במאבקיו. באחת משיבות מועצת העיר, למשל, קבל על התקציב הנמוך שמעניקה העירייה למוסדות הפטורים מפיקוח משרד החינוך.<sup>184</sup> לכן על אף כמה פשקווילים נגד זיידה וגוטליב בתקופת הבחירות, הרבנים בעיר כמעט לא תקפו את השניים.

בבחירות 2018 התמודדו על ראשות העיר מול ראש העיר המכהן מאיר רובינשטיין עוד שני מתמודדים צעירים ועצמאיים: יוסי חשין וחיים גוטליב. שניהם – כל אחד בנפרד – התמודדו על ראשות העיר אך לא הציגו רשימה למועצת העיר. גם חשין וגוטליב לא הציגו תמיכה רשמית מרבנים והדגישו במצעם את קידום השירות לכלל התושבים ולא לקהילה זו או אחרת, אך הצהירו על כפיפות לדעת

182 עם זאת, זו לא הייתה רשימה מטעם מפלגת יחד וזיידה אף הדגיש בנוגע לחיבור הזה כי "באופן כללי הקמתי את המפלגה על מנת לסייע לתושבי העיר. הפעילות שלי מקומית ואין לה אג'נדה המתחברת לאינטרסים של המפלגות הארציות כלל". ראו יום ליום, בחוקותי.

183 פעילותו של זיידה במועצה מסוקרת בהרחבה בבלוג האינטרנט המקומי "ביתר בתנופה".

184 בתקופת משבר הקורונה הרבה להתראיין בתקשורת הכללית ולטעון שהממשלה מפלה את הציבור החרדי. בתוך כך תקף לעיתים גם את ההנהגה החרדית הממסדית, השותפה לממשלה.



תורה.<sup>185</sup> בבחירות 2018 קיבל רובינשטיין 73.7% מהקולות (ירידה של 0.3% לעומת בחירות 2013), אף שגם בבחירות אלו תמכו בו כל המפלגות הממסדיות, על גדולי התורה שלהם; ואילו שלושת המועמדים העצמאיים זכו יחד ל-26.3% מהקולות.<sup>186</sup> הצבעת המחאה כנגד ראש העיר בבחירות אלו התבטאה ככל הנראה גם בשיעור גבוה מאוד של קולות פסולים בבחירות לראשות המועצה (5%).<sup>187</sup> פסילה מכוונת של קולות בקרב חרדים, שמטרתה שלא להצביע למועמד שנתפס בעייתי אך גם לא בניגוד לדעת תורה, היא תופעה מוכרת שכבר זכתה לסיקור תקשורתי.<sup>188</sup>

בבחירות למועצה בשנת 2018 התמודדה בכיתר עילית גם הרשימה העצמאית "אנשים". בראשה עמדו יקי הרשקופ, שהיה קודם לכן נציג חב"ד במועצת העיר אך הפסיד בפריימריז הפנימיים שנעשו בחב"ד, וישראל פכטר, שהיה במשך עשור נציגה של מפלגת טוב כמועצה. אף שאחד מהשניים היה בעבר כאמור נציג מפלגת טוב, רשימת "אנשים" לא הדגישה ערכים של חרדיות מודרנית אלא התמקדה בהעמדת התושב במרכז.<sup>189</sup> סיסמאות הבחירות שלה היו "עובדים בשבילך", "קודם כל אנשים" ו"אנשים. של כולם". עם הגשת הרשימה ציין

185 טענה רווחת בעיר היא שחשין היה לאמיתו של דבר מועמד מטעם הממסד החרדי ותפקידו היה למשוך קולות מ"האופוזיציה האמיתית", או שזו הייתה לפחות הסיבה לכך שהממסד עודד את מועמדו. קשה לדעת עד כמה הדברים נכונים, אך לענייננו אין לכך כל חשיבות, שכן אם הצביעו לו התושבים בשל העמדות שהציג הרי היה ביקוש לעמדות אלו.

186 זיידה קיבל 13.2% מהקולות, חשין 8.5% וגוטליב 4.6%.

187 לשם השוואה, בשלוש מערכות הבחירות האחרונות לכנסת עמד שיעור הקולות הפסולים בביתר עילית על 0.7% בלבד. בבחירות לרשימות המועצה ב-2018 עמד שיעור הקולות הפסולים על 1% בלבד. הדבר מלמד שיש תושבים שהצביעו בבחירות 2018 לאחת הרשימות הממסדיות, אך ככל הנראה בחרו לפסול את הקול שלהם בבחירות לראשות העירייה ולא להצביע למועמד הרשמי של כלל הרשימות הממסדיות.

188 ראו למשל רבינוביץ, הצבעות המחאה. הצבעת מחאה מסוג זה יכולה להיעשות על ידי הכנסת כמה פתקים של המועמד שעליו מורה "דעת תורה" או על ידי קשקוש מכוון על הפתק. כך המצביע מצייה לכאורה לדרישת הרבנים, אך בפועל קולו נפסל.

189 עם זאת, הרשימה פנתה גם לציבור החרדי המודרני והתאחזה בפעילותו של פכטר למענו. שלא כמו שאר הרשימות העצמאיות בביתר עילית, היא פתחה דף פייסבוק והפיצה סרטוני אנימציה במסע הבחירות שלה (פעולות המלמדות על פנייה לחרדים המודרניים).

הרשקופ כי "יש כאלה שמחפשים את הכיסא ובאים לתפקיד בכדי שישורת את מטרותיהם, אנחנו חושבים הפוך! הנציגים נבחרים על ידי הציבור וצרכים לשרת את התושבים".<sup>190</sup> גם רשימה זו הייתה על-קהילתית ועל-עדתית ובמסע הבחירות שלה טענה שהיא "היחידה שאיננה סקטוריאלית – איננה דואגת רק לחצר כזו או קהילה מסויימת". הרשימה לא הציגה תמיכה רשמית מרבנים, אך טענה שיש רבנים התומכים בה. עוד טענה שמרבית הרבנים אינם עוסקים בנושא כיוון שהדבר אינו רלוונטי בעיר חרדית שבה כל המועמדים "ישמרו על צביון השבת, הקדושה, התורה והחסידות". חברי הרשימה לא הביעו תמיכה באחד המועמדים לראשות העיר וטענו שיעברו עם כל ראש עיר שייבחר. שלא כמו זיידה, הם ביקשו לקדם את מטרותיהם מתוך הקואליציה, על ידי שיתוף פעולה עם ראש העיר הממסדי, אך טענו שלא יעברו "אצל רובינשטיין, הוא יעבוד אצלנו!"<sup>191</sup> עם זאת, הרשימה לא נמנעה מלמתוח ביקורת ברורה על הפוליטיקה הממסדית בעיר וטענה שהיא חסרת חזון אסטרטגי ונסמכת על קומבינות.<sup>192</sup>

כדי לפגוע בכוחן של הרשימות העצמאיות בחרו המפלגות הממסדיות להתמודד בארבע רשימות שונות (אגודת ישראל, דגל התורה, ש"ס וחב"ד) ולא ברשימה משותפת כמו בבחירות 2013.<sup>193</sup> בבחירות עצמן קיבלה רשימת "אנשים" 1,171 קולות ורשימתו של זיידה קיבלה 945 קולות, כך שכל אחת מהן קיבלה מנדט

190 כהנא, מפלגת חושבים.

191 הורן, כנס פעילים.

192 בסרטון אנימציה מטעם הרשימה נטען: "הכול תקוע. נדמה שאין אסטרטגיה, אין תוכנית לעתיד ואין תקציב. מה שיש בביתר עילית זה שפע של קומבינות ודילים, אינטרסים והבטחות ומה לא. הכול חוץ מטובת החושבים. הגיע הזמן לשנות, לדאוג לחושבים". במרכז מסע הבחירות עמדו קידום התעסוקה בעיר וקידום תוכנית לטיפול בבעיית הנוער הנושר.

193 מתוך הנחה שכאשר כל מפלגה מתמודדת בנפרד יש לה אינטרס למצות את ההישגים בקרב מצביעים והמצביעים מרגישים מחויבות רבה יותר למפלגה שמייצגת את קהילתם. משום כך לחושבים רבים היה חשוב להצביע בבחירות למועצת העיר לרשימה שמייצגת את קהילתם. בבחירות לראשות העיר, לעומת זאת, ההצבעה היא פרסונלית ויש דגש מועט יותר על השתייכות קהילתית. יתר על כן, הספרדים והליטאים נדרשו להצביע למועמד חסידי שאינו נמנה עם קהילתם ולכן רבים מהם חשו נוח יותר להצביע למועמד עצמאי או לפסול את קולם מחוץ ביקורת על ראש העיר.

אחד במועצה. זיידה המשיך לפעול מתוך האופוזיציה ואילו רשימת "אנשים" בחרה לפעול מתוך הקואליציה.<sup>194</sup>

אלעד. באלעד פועלות מלבד המפלגות החרדיות הממסדיות רשימה של הציבור התימני ורשימה יציבה של המיעוט הדתי-לאומי המתגורר בעיר.<sup>195</sup> בשנים 2000-2008 לא התמודדו בעיר רשימות עצמאיות בעלות משקל. פורשים אחדים ממפלגת ש"ס הקימו רשימות, אך הרשימות הוקמו בעיקר על בסיס אישי וזכו לקולות מעטים מאוד. בשנת 2013 התמודדה רשימה של מפלגת טוב, אך קיבלה 488 קולות ולא עברה אפוא את אחוז החסימה. במקביל לה התמודדה בבחירות אלו רשימה ייחודית למדי בנוף הרשויות המקומיות החרדיות: "עיר ואם – אמהות למען אלעד", רשימה על טהרת הנשים החרדיות בראשות מיכל צ'רנוביצקי. עד כה זו הרשימה היחידה שהתמודדה בבחירות לרשות מקומית חרדית והיו בה מועמדות חרדיות. ולכן היא אף זכתה לסיקור תקשורתי לא מבוטל. ברשימה היו צעירות חרדיות בשנות העשרים והשלושים לחייהן, שטענו שגם נשים צריכות להיות במעגל קבלת ההחלטות. כדי שלא ילחצו על הנשים שלא להתמודד נשמר דבר קיומה בסוד עד תאריך הגשת הרשימה. הממסד החרדי נקט אסטרטגיה של התעלמות. כפי שציין גורם בכיר באחת הרשימות באלעד: "בכוונה לא ניהלנו שום קמפיין נגדן כי לא רצינו לתת להן פרסום שהיה עוזר להן במשימה".<sup>196</sup> הרשימה קיבלה 263 קולות ולא הצליחה להכניס נציגה למועצה.<sup>197</sup> מעניין לציין שצירוף קולות החרדים המודרניים – רשימת טוב ורשימת האימהות – היה מקנה

194 לנוכח הקושי של רשימות עצמאיות לקבל קולות אפשר לראות במנדט שקיבלה רשימת "אנשים" הישג. ואולם בעיני אנשי הרשימה מערכת הבחירות נחשבה כישלון, שכן היא ציפתה לפחות לשני מנדטים. לפני הבחירות הבטיח יקי הרשקופ שאם תקבל הרשימה מנדט אחד בלבד הוא יפנה את מקומו למועמד במקום השני ולאחר הבחירות הוא קיים את ההבטחה והתפטר.

195 בעיר מתמודדת גם רשימה מטעם הליכוד, אך היא זוכה תמיד לקולות מעטים ואינה מתקרבת לאחוז החסימה ולכן אינני עוסק בה כאן.

196 איפרגן, רשימת הנשים.

197 לרקע על פעילות הרשימה ראו ynet, לראשונה; כהן, הכוח הנשי.

להם נציגות במועצה. רשימה חרדית עצמאית נוספת נפסלה לפני הבחירות בשל בעיות משפטיות בהגשת הרשימה.<sup>198</sup>

רשימה עצמאית אחרת שלא התמודדה לבסוף הייתה בעלת חשיבות מכרעת בפוליטיקה של אלעד. הזכרתי לעיל שלאחר הבחירות לרשויות המקומיות ב-2013 הקימה מפלגת ש"ס עם רשימת התימנים גוש חוסם נגד ראש העיר הנבחר, ישראל פרוש, שנוטרל רק בשל עריקתו של איש רשימת ש"ס, אבי דיין. למעשה, אבי דיין לא היה חלק אינטגרלי מרשימת ש"ס. לפני הבחירות הקים רשימה עצמאית של צעירי אלעד, שהייתה מנותקת מהמנגנונים המפלגתיים החרדיים. בש"ס הבינו ככל הנראה שרשימה זו עלולה להקשות עליהם ולפיכך ביום הגשת הרשימות הציעו לדיין להשתלב ברשימת ש"ס. לאחר מכן, כשטענה ש"ס שדיין גנב מהם את המנדט כשהצטרף לקואליציה לבדו, ענה דיין שהוא אינו משתייך בפועל לרשימת ש"ס אלא הוא פעיל עצמאי שהסכים "להיכנס לתוך תנועת ש"ס בכדי שיהיה שלום". לדבריו, הגוש החוסם היה עוצר את התפתחות העיר ואין זה עולה בקנה אחד עם המטרות שהציבה לעצמה רשימת צעירי אלעד בראשותו.<sup>199</sup>

הרשימות העצמאיות שהתמודדו באלעד בשנת 2013 לא התמודדו שנית בבחירות 2018,<sup>200</sup> אך לקראת הבחירות קמה הרשימה העצמאית החדשה "אלעד שלנו. התושבים" בראשות יצחק חלה. הרשימה קיבלה 624 קולות, שכמעט הספיקו לה כדי לעבור את אחוז החסימה. המודל החרדי-ישראלי שלה היה דומה במידה לא מבוטלת למודל של מפלגת טוב. במסע הבחירות הרבה יצחק חלה למתוח ביקורת על העסקנים ועל "הדילים המפוקפקים" שבאמצעותם הם מנהלים את

198 הרשימה היא רשימת חרדים לאלעד בראשות עו"ד ראובן יצחק. עתירה לבג"ץ לאפשר את התמודדות הרשימה למרות הליקויים הטכניים נדחתה. הרשימה ייצגה תפיסה אזרחית ששמה במרכז בעיות תחבורה ואיכות חיים (ליברמן, חרדים לאלעד).

199 כהן, אבי דיין.

200 דיין עצמו התמודד כראש רשימה שזכתה לתמיכה מובהקת של מפלגת יחד והרב מאזוז וקיבלה מנדט אחד.

העיר;<sup>201</sup> הוא העלה סוגיות אזרחיות שונות, ובפרט קרא לדאוג לצעירים ולנוער הנושר ו"לשים לרגע את הקהילתיות והעדתיים בצד"; והציג עמדות הנחשבות מודרניות כשטען למשל שהעירייה צריכה לסייע במימון לימודים אקדמיים והתגאה בשירותו הצבאי בנח"ל החרדי. כמו רשימות חרדיות עצמאיות אחרות, גם הרשימה של חלה לא הציגה תמיכה מהרבנים וחלה אף "זכה" לפשקוויל מטעם גוף המתקרא "הוועד לביצור חומות היהדות אלעד", שקבע שחלה "הגיש מועמדות למועצת העיר שלא כדעת רבותינו הקדושים". בתגובה ענה חלה: "איני מבין מדוע אני צריך את אישורם של הרבנים שלהם, כאילו הרב שלי לא מספיק".<sup>202</sup>

## המועצות המקומיות החרדיות

**רכסים.** המועצה המקומית רכסים היא הרשות החרדית היחידה שלא התמודדה בה עד היום רשימה חרדית עצמאית. סביר להניח שהדבר נבע, לכל הפחות בעבר, מהצורך של החרדים בה

להתאחד אל מול הציבור הלא-חרדי הרחב שהתגורר ביישוב. דגל התורה וש"ס מתמודדות בה דרך קבע ברשימה משותפת. מולן התמודדו בעבר רשימות המייצגות את הציבור הלא-חרדי, בדרך כלל הליכוד. תהליך ההתחרדות של היישוב ניכר כמובן בתוצאות הבחירות: עם השנים זכתה הרשימה החרדית ליותר ויותר קולות. בין המפלגות החרדיות למיעוט הלא-חרדי התפתחה דינמיקה של שיתוף פעולה. את המיעוט הלא-חרדי הובילו נציגי הליכוד – שרגא המאירי, שמעון אלקובי ונסים אמסילי. הם התמקדו בייצוג האינטרסים והצרכים של המיעוט הלא-חרדי. בבחירות 2013 שקלו בליכוד שלא להתמודד. מי שעורר אותם להתמודד היו קבוצות של ספרדים חרדים, שחששו מפני השתלטות החרדים

201 כך למשל, באחת ממודעות מסע הבחירות הוצגו חברי המועצה כבובות על חוט ונכתב: "כולם מחויבים לעסקנים. יצחק חלה מחויב נטו בשבילך. כולם לוקחים אותכם כמובן מאליו, הם לא צריכים להשקיע בכם הרבה. ברור להם שבטוח תצביעו להם. הגיע הזמן שלנו החושבים לקחת אחריות על העיר שלנו. הגיע הזמן לקחת אחריות על עתידנו. הגיע הזמן להחזיר את אלעד לחושבים".

202 הציטוטים והמידע נלקחו מחומרי מסע הבחירות של המפלגה ומדף הפייסבוק של חלה.

האשכנזים על העיר,<sup>203</sup> אבל בפועל חרדים כמעט לא הצביעו לרשימה זו עקב לחצים שהפעילה ש"ס.<sup>204</sup> בבחירות 2018 ביקשו נציגי הממסד החרדי להביא לכיטול הבחירות. יו"ר דגל התורה בעיר יצחק רייך, שהיה אז ראש המועצה, אמר בתקשורת: "אם זה תלוי בי, נבנה רשימה אחת שהמאירי (הנציג הלא-חרדי) בפנים ונחסוך את הבחירות. חבל על הכסף, הפשקווילים והבלגן. לטובת יישוב בריא, טוב שיש נציג לאלה שלא חרדים, זו הגישה שלי".<sup>205</sup> בסופו של דבר אכן הוגשה רשימה אחת, אך לא היו בה נציגים לא-חרדים. עם זאת, הוסכם על מינוי נציגי המיעוט הלא-חרדי לכמה ועדות, הם קיבלו תקציב ייעודי לפעילויות עבור הציבור הלא-חרדי והם נהנים מדלת פתוחה ברשות לקידום ענייניהם. אומנם המיעוט הלא-חרדי בעיר נוהג להצר על התחרדות היישוב, אך כפי שאמר אחד ממנהיגיו בעבר, הוא מעדיף לעבוד בשיתוף פעולה עם ההנהגה החרדית כדי "להציל מה שאפשר".<sup>206</sup>

**עמנואל.** הפוליטיקה המקומית במועצה המקומית עמנואל אינה מעוררת עניין רב במפלגות החרדיות הממסדיות – הן משום שמדובר במקום קטן הן משום שמקצת תושביה אינם חרדים קלסיים. בבחירות למועצה מתמודדות רשימות מטעם ש"ס, רשימה של הציבור החסידי ורשימות של קהילות מקומיות. בבחירות 2013 התמודדה גם הרשימה "עושים בשבילך" בראשות משה חגיאל, פעיל ליכוד בשנות העשרים לחייו שהשתחרר מהצבא והיה מדריך לקידום נוער ביישוב. הרשימה פנתה בעיקר לציבור הצעירים במקום וקיבלה תמיכה ממפלגת טוב. הרשימה קיבלה 281 קולות, שהם שני מנדטים (מתוך תשעה), וחגיאל מונה לסגן ראש המועצה. עם זאת, בשל האופי הייחודי של היישוב קשה ללמוד ממקרה זה על כלל הרשויות החרדיות.

203 באותן בחירות ניתנה ראשות העיר לנציג דגל התורה במסגרת הסכם הרוטציה בין דגל התורה לש"ס והדבר עורר חששות בקרב הציבור החרדי הספרדי.

204 בשל עניינים טכניים לא התמודדה הרשימה בבחירות אלו מטעם הליכוד אף שבבחירות הקודמות התמודדו חבריה מטעם הליכוד.

205 פריי, ביטול הבחירות.

206 רוחם, מהפך.

קרית יערים. גם המועצה המקומית קרית יערים היא יישוב קטן יחסית ולכן אינה מעוררת עניין רב בממסד החרדי. למרות זאת, ניתוח מערכות הבחירות לאורך השנים מצייר תמונה מעניינת ביותר של רוחות השינוי בפוליטיקה המקומית בחברה החרדית. הרוב המכריע של התושבים ביישוב נמנים עם הציבור הליטאי ויש בו גם קהילה קטנה של ספרדים. שיעור לא מבוטל מן הציבור הליטאי במקום הוא מרקע אנגלו-סקסי ולכן יצא לו שם של יישוב פתוח או מודרני. עם זאת, חשוב לציין שיש ביישוב שיעור לא מבוטל של חרדים קלסיים, אברכים בוגרי ישיבות ליטאיות, ומספרם אף עלה בשנים האחרונות. על כל פנים, גם הציבור המודרני יותר הוא בעל אוריינטציה חרדית ברורה, כפי שעולה מתוצאות הבחירות הארציות, שבהן המפלגות החרדיות הממסדיות זוכות תמיד לרוב מוחץ של המצביעים.

מערכת הבחירות הראשונה בקרית יערים התקיימה בשנת 1996. שתי רשימות התמודדו וכל אחת מהן הציגה מועמד לראשות המועצה: רשימת כן לקריה מטעם הממסד הליטאי בראשות אברהם רוזנטל ורשימה עצמאית ששמה הרשימה המאוחדת. כל חברי הרשימה העצמאית הגישו את התפטרותם ביום הבחירות ולכן מערכת הבחירות התבטלה וחברי רשימת כן לקריה היו לחברי המועצה. שניים מתושבי העיר עתרו לבית המשפט המחוזי בבקשה לבטל את הבחירות בטענה שהסרת המועמדות נבעה מלחצים ואיומים, אבל עתירתם נדחתה מחוסר ראיות.<sup>207</sup> ההתרחשות חזרה על עצמה כמעט כמדויק בבחירות הבאות, בשנת 2001. הפעם התמודדה מול רשימתו של רוזנטל רשימה עצמאית חדשה, קריה מאוחדת, אך לא הציגה מועמד לראשות העיר. גם הפעם הופעל על המתמודדים ברשימה העצמאית מכבש לחצים והם סיפרו בתקשורת שקיבלו איומים ברצח, כשרפת בתיהם ובסילוק ילדיהם מבתי הספר ביישוב. יום לפני הבחירות הסירו כל מועמדי הרשימה העצמאית מלבד שניים את מועמדותם, ובבחירות זכתה הרשימה לשני מנדטים, לעומת שבעה של הרשימה הממסדית. זמן קצר לאחר הבחירות החליט אחד מנבחרי הרשימה העצמאית להתפטר. בהיעדר מועמד נוסף ברשימה (בשל ההתפטרות ההמונית שקדמה לבחירות) החל מאבק מי ימנה

את הנציג החדש והדברים אף הגיעו לכדי אלימות.<sup>208</sup> בבחירות הבאות, שנערכו ב־2007, כבר לא התמודדה רשימה נגדית ולכן לא התקיימו בחירות. רוזנטל ורשימתו נבחרו כמועמדים יחידים.

המצב ביישוב החל להשתנות בבחירות 2013. קבוצת תושבים מקומיים הקימה את רשימת איחוד הקהילות ועל אף איומים ולחצים המשיכה בהתמודדות עד הסוף. ראש הרשימה ומועמדה לראשות המועצה היה דב בקשט, בוגר ישיבת חברון וראש כולל, שהיה בעבר פעיל בדגל התורה. הרשימה זכתה להצלחה מרשימה: היא קיבלה 34.7% מקולות התושבים ביישוב, שהקנו לה שלושה מנדטים במועצה, לעומת שישה לרשימתו של רוזנטל. בריאיון עימו הסביר בקשט את תפיסת עולמו:

חז"ל הקדושים הורונו ש"אין ממנים פרנס על הציבור אלא אם כן נמלכים בו תחילה". הווי אומר, קיום בחירות – שהוא תהליך ההימלכות בציבור – הוא גם דרכה של תורה, וכמובן גם השכל הישר. לא מתקבל על הדעת מצב שבו ביישוב כמו טלזסטון לא התקיימו בחירות ממשיות מזה 17 שנה. לא מתקבל על הדעת שקבוצה מצומצמת של אנשים תשב על הכיסאות פרק זמן כה ממושך בלא שאי פעם נבחרו על ידי הציבור בבחירות הוגנות, בלי שתיתנן האפשרות להכניס דם חדש למערכת. שווה בדעתך שבקדנציה האחרונה אפילו לא הייתה נמצאת אופוזיציה במועצת קרית יערים, שאיש גם לא ידע מי הם חבריה ומשמעות הדבר שלא הייתה אפילו דרך להביע התנגדות למהלכי המועצה, להציג נקודת זווית שונה, לבחון חלופות. הייתה רק דרך אחת – ועל פיה יישק כל דבר. המציאות הזאת בהכרח מוליכה לעיוותים שונים. היא גורמת לאנשים להתייחס למשרה הציבורית כלנחלה אישית.

208 מלבד ההפגנות ואירועי האלימות נטען כי בנו בן ה־4 של נציג האופוזיציה לא התקבל למוסדות החינוך ביישוב בהשפעת רב היישוב, ולאחר חודשים ללא מסגרת חינוכית נאלץ לעבור ללמוד בירושלים (המידע המוצג מבוסס על כמה כתבות חקיקר שפורסמו בעיתון מעריב במרץ 2003, ובעיקר על גלזר, לא צריכים אופוזיציה).



## אבל תמיד צריכים לזכור שלשרת את הציבור זאת חובה ולא

טובה.<sup>209</sup>

בהתאם לתפיסה זו, סיסמאות הבחירות של רשימה זו היו "נמלכים בציבור" ו"כל תושב נחשב". במסע הבחירות הודגשו ערכים דוגמת שקיפות, הגינות, שיתוף הציבור, מקצועיות, תכנון אסטרטגי וחלוקת משאבים על בסיס שוויוני. אומנם הרשימה פנתה לציבור החרדי המודרני ביישוב והדגישה שיש לתת מקום למגוון הזרמים ביישוב,<sup>210</sup> אך קשה לזהותה עם מפלגת טוב, שכן שלא כמוה היא התמקדה בעיקר במישור המקומי ובשירות לתושב. הרשימה לא הציגה תמיכה מרבנים ובקשט הצהיר: "בדיוק כפי שלא שואלים רב במי לבחור לוועד הבית, כך גם כאשר מדובר בחברי מועצה בעיר חרדית, ההכרעה צריכה להיות בידי התושבים בלבד". עם זאת, הוא הדגיש שיציית לדעת תורה וטען ש"לא בכל פעם שמישהו מעז להשתמש בזכותו הדמוקרטית ומתמודד בעיר חרדית, זה אומר שהוא נגד גדולי ישראל, יש רשימה של רבנים מאחוריי. מה שבדגל התורה עוד לא למדו על ציות לגדולי ישראל אני כבר שכחתי".<sup>211</sup>

לקראת בחירות 2018 התארגנה הרשימה העצמאית להתמודדות נוספת בראשותו של בקשט. מנגד, בדגל התורה החליטו, ככל הנראה ביוזמתו של רב היישוב, להביא להחלפתו של ראש המועצה רוזנטל לאחר 23 שנים, וביקשו להצניח לתפקיד ראש הרשות את יצחק רביץ, שכיהן כסגן ראש עיריית ביתר עילית אך הפסיד בהליך הבחירות המקדימות של דגל התורה בביתר עילית ונותר חסר תפקיד. רוזנטל התנגד וטען שיתמודד לתפקיד גם אם דגל התורה תתנגד. בהתחשב בכוחה הלא מבוטל של הרשימה העצמאית בבחירות 2013 נשאה ונתנה איתה דגל התורה וחתמה עימה על הסכם קואליציוני. הוחלט על רשימה משותפת של דגל התורה, ש"ס והרשימה העצמאית וסוכם שהרשימה העצמאית

209 הריאיון נכלל בחומרי מסע הבחירות של הרשימה, שהופצו בציבור לקראת בחירות 2013.

210 בין השאר הביעה התנגדות לוועדת האכלוס המקומית, הפועלת לסנן את המצטרפים ליישוב.

211 הציטוטים והמידע המוצג נלקחו מחומרי מסע הבחירות של הרשימה, מריאיון עם בקשט ברדיו "קול ברמה" ומיום ליום, נשא; ברק, קמפיין הבחירות.

תקבל שלושה מנדטים (מתוך תשעה) ונציגה ימונה לתפקיד סגן ראש הרשות וממלא מקומו. כמו כן ניתנו התחייבויות הנוגעות לחיזוק השקיפות, לשוויון ולאיכות השירות. ואולם סמוך להגשת הרשימות החליטו בדגל התורה לסגת מן הסיכומים ולחבור לראש המועצה המכהן רוזנטל. נקבע שרוזנטל יכהן בתפקיד עוד עשרה חודשים ולאחריהם יתפטר ויוחלף ברביץ. חברי הרשימה העצמאית הופתעו מהמהלך, שנעשה ברגע האחרון, ולא הגישו רשימה נגדית, ובשנה זו לא התקיימה כלל מערכת בחירות.

שבוע וחצי לאחר מועד הבחירות נפטר רוזנטל בפתאומיות מדום לב, ובהתאם לחוק נקבעו בחירות חדשות לתפקיד ראש הרשות והן נערכו בינואר 2019. ביישוב הייתה תסיסה רבה: רבים ביישוב, ובהם משפחתו ואלמנתו של רוזנטל, ייחסו את פטירתו המפתיעה לשיברון הלב שלו בעקבות הדחתו הצפויה מהתפקיד;<sup>212</sup> רבים התלוננו שרביץ אינו מקומי אלא הוצנח מבחוץ כיוזמת דגל התורה. כיוון שמועמדותו הוצגה לאחר שהפסיד בהליך הבחירות המקדימות בביתר עילית נוצר הרושם שאין הוא מתאים כלל לתפקיד.<sup>213</sup> עצם העובדה שדגל התורה ורביץ חזרו בהם מן ההסכם עם הרשימה העצמאית ברגע האחרון עוררה ביקורת גם על כך שלא התקיימו בחירות למועצה. תושבים רבים התרעמו גם על "שלטון היחיד" של רב היישוב, הרב שולמן, שחלש לטענתם על כל החלטה ביישוב, מפתחת מכולת נוספת עד קבלת תושבים ליישוב. אומנם בקשט החליט שלא להתמודד, אך נמצא מועמד עצמאי אחר שהסכים להגיש מועמדות: יעקב (ינקי) פלאי (53), שנחשב מועמד אלמוני יחסית אף שהעיתון החרדי "משפחה" מצויי בכעלות אחיו. גם מסע הבחירות של פלאי העדיף את האינטרסים של תושבי המקום מן האינטרסים המפלגתיים ולכן נבחרו הסיסמאות "התושבים בראש", "אחד משלנו" ו-"100% טלזסטון".

ברגל התורה זיהו את התסיסה ביישוב, ובהיעדר בחירות ביישובים אחרים במועד הבחירות הפנו לבחירות ביישוב הקטן משאבים חסרי תקדים: המגנון המפלגתי

212 האלמנה פרסמה מכתב פומבי ובו כתבה שרעיון בחירתו של רביץ לתפקיד מייסר אותה, והיא "מתחננת לא לאפשר לו לשבח על כסאו של בעלי זצ"ל".

213 ביישוב הופצו טענות – שמידת מהימנותן אינה ברורה – שרביץ הובא לתפקיד כדי לייצג אינטרסים של קבלן הבונה ביישוב.

גייס את כל חברי הכנסת, רכזי השטח והיועצים האסטרטגיים לטובת הבחירות, ופעילים רבים מכל רחבי הארץ באו לסייע. גדולי הרבנים, ובראשם הרב קנייבסקי, פרסמו מכתבי תמיכה ברביץ, וביישוב נערכו עצרות בחירות עם רבנים חשובים שתקפו בחריפות את פלאי.<sup>214</sup> מרדכי בלוי, מבכירי מפלגת דגל התורה, שלח לקראת הבחירות מכתב לתושבים וקבע שמי שיצביע לפלאי "שידע שאח הוא לכל משחית" והוא "ישלם על כך מחיר כבד בצאצאיו רחמנא ליצלן, שילמדו ממנו לצפצף על גדולי ישראל".<sup>215</sup> פלאי לא זכה לתמיכה מרבנים ואף קבל שלא מאפשרים לו להשמיע את עמדתו באוזני גדולי ישראל. באחד הראיונות אף טען: "היום מי שמנהל את הציבור החרדי זה בחור צעיר שהוא נכד של מרן שר התורה והוא זה שמחליט למרן שר התורה אחרי שהוא עורך אותם כפי שהוא רוצה".<sup>216</sup> במילים אחרות, נכדו של הרב קנייבסקי, ינקי, משפיע על דעותיו.

על אף המאמצים הרבים שהשקיעה דגל התורה לא היה המועמד הממסדי רחוק מהפסד. רביץ קיבל 60% מהקולות ופלאי 40%. כתב העיתון "בקהילה" חיים פרידלנדר כתב בטור פרשנות שכותרתו "יש סיבה לדאגה" שלנוכח התוצאות "המפלגות החרדיות צריכות לפתוח בחשבון נפש".<sup>217</sup> הפרשן הפוליטי החרדי יעקב ריבלין כתב: "טלזסטון היא לא בית שמש. היא ישוב חרדי הכי קלסי שיש. אם מועמד אלמוני יחסית קיבל שם ארבעים אחוז מהקולות מול מועמד שכל גדולי ישראל תמכו בו, זו כתובת על הקיר. אם בחלונות הגבוהים לא יקראו אותה הם בבעיה גדולה בעתיד הלא רחוק".<sup>218</sup> גם אם הפריז ריבלין מעט בטענה שקרית יערים היא "ישוב חרדי הכי קלסי שיש", קשה להתעלם מחריגותן של תוצאות ההצבעה.

באפריל 2019, שלושה חודשים לאחר הבחירות המקומיות, נערכו הבחירות לכנסת ה-21. שיעור ההצבעה למפלגות החרדיות הממסדיות ירד בבחירות אלו

214 ראו למשל רבינא, קריאה.

215 קלמן, אזהרה.

216 יעקב פלאי, ריאיון לרדיו קול ברמה, 9.1.2019.

217 פרידלנדר, סיבה לדאגה.

218 מתוך חשבון הטוויטר של יעקב ריבלין, 8.1.2019.

מז-90% ל-85% ואולי אפשר לייחס מגמה זו לאכזבה מסוימת. עם זאת, בשתי מערכות הבחירות הבאות, בספטמבר 2019 ובמרץ 2020, שוב זכו המפלגות החרדיות ל-90% מהקולות.<sup>219</sup> ברור אפוא ש"המרד" בבחירות המקומיות בקרית יערים היה ביקורת ספציפית על התנהלות המפלגות החרדיות הממסדיות בזירה המקומית ולא קריאת תיגר עקרונית ומקיפה על מפלגות אלו.

## **הרשימות העצמאיות: עקרונות יסוד**

הרשימות העצמאיות והמועמדים העצמאיים הם תופעה חדשה למדי ברשויות החרדיות. עד בחירות 2013 כמעט לא התמודדו ברשויות החרדיות רשימות בראשות תושבים חרדים שלא

זכו לתמיכת הממסד החרדי הארצי, והרשימות שהתמודדו לא התקרבו לקבל נציגות במועצה.<sup>220</sup> אך כפי שראינו לעיל, בשתי מערכות הבחירות האחרונות פרחו רשימות אלו וכעת מן הראוי לבחון מה משותף להן.

לרשימות העצמאיות ברשויות החרדיות כמה מאפיינים עיקריים:

איי-הסתמכות על תמיכה רבנית. הביקורת העיקרית על הרשימות העצמאיות נוגעת להיעדר תמיכה רשמית של רבנים. אומנם חלק ניכר מהמועמדים נוהגים לספר שהרבנים שלהם התירו להם להתמודד, אך כמעט אף פעם לא מדובר בתמיכה פומבית. מועמדי הרשימות העצמאיות טוענים כנגד הביקורת הזאת שהפוליטיקה המקומית כמוה כוועד בית ולכן אין צורך במעורבות רבנית.<sup>221</sup>

219 בבחירות לכנסת במרץ 2021 ירד שיעור המצביעים לרשימות החרדיות בקרית יערים ל-85% בשל ההתמודדות של בצלאל סמוטריץ' ברשימת הציונות הדתית.

220 מלבד בבחירות 2001 בקרית יערים. ואולם גם במקרה זה פרש המועמד מהמועצה לאחר שנבחר עקב לחצים כבדים שהופעלו עליו.

221 מעניין לציין שאפילו בקרב הפלגים החרדים הקנאים המתנגדים באופן גורף להצבעה בבחירות לכנסת הדעות חלוקות בנוגע לבחירות לרשויות המקומיות. ולדעת רבים מהם התיר האדמו"ר מסאטמר, הרב יואל טייטלבוים, להשתתף בבחירות אלו. דעה זו מבטאת את התפיסה שאומנם המדינה נתפסת מוסד של "ציונות" ושל "כפירה", אבל הבחירות לרשויות, ובפרט לרשויות החרדיות, דומה יותר לבחירות לוועד בית, שחלים עליו כללים אחרים.

עוד טענה שמעלים מרבית המועמדים העצמאיים מסתמכת על ההבדל בין רשויות שהן על טהרת הציבור החרדי לרשויות מעורבות. על פי טענה זו, החשש מחילונה של הרשות ומפגיעה בדברים שבקדושה אינו רלוונטי כלל ברשויות החרדיות ולכן ברשויות אלו פוחת הצורך במעורבות רבנית.

**התמודדות עם לחצים ואיומים.** חברי הרשימות העצמאיות נתונים בדרך כלל ללחצים כבדים שלא להתמודד למועצת הרשות. לא פעם הדברים מגיעים לכדי חרמות ואיומים שקרובים לרף הפלילי ואף חוצים אותו. לדברי המועמדים, במקרים רבים נעשים ניסיונות להשפיע עליהם שלא להתמודד באמצעות אי-קבלה של ילדיהם למוסדות החינוך.

**תנאי פתיחה מורכבים.** הרשימות העצמאיות בדרך כלל דלות תקציב בהשוואה לרשימות הממסדיות, הזכות לגב תקציבי מהמפלגות הארציות. המועמדים העצמאיים אף מתקשים לקבל תרומות כיוון שהתמיכה בהן פעמים רבות אינה פומבית ותרומה פוליטית אינה יכולה להיות בעילום שם. הרשימות העצמאיות נתקלות בקשיים גם בתחום הסיקור התקשורתי. התקשורת החרדית הכתובה נתונה ברובה המוחלט לשליטת המפלגות ואין לה אפוא עניין לתת כמה לרשימות העצמאיות; גם התקשורת החרדית האינטרנטית, הנחשבת לפחות ממסדית, כמעט אינה מסקרת את פעילותן של הרשימות העצמאיות;<sup>222</sup> והמקומונים נתונים בדרך כלל להשפעה מוחלטת של הממסד המקומי.<sup>223</sup> התוצאה: צרכן התקשורת החרדי יכול ללמוד על הרשימות העצמאיות בעיקר מתוך ההתקפות נגדן בתקשורת החרדית.

222 בעיקר האחרים המרכזיים, "כיכר השבת" ו"בחדרי חרדים". ייתכן שהם חוששים שהרשויות החרדיות לא יפרסמו אצלם והכנסתם תיפגע.

223 השפעה כזאת קיימת ברשויות רבות בשל שליטת ראש העיר במשאבי הפרסום של העירייה, אך נראה שברשויות החרדיות היא בולטת במיוחד. למשל: בשנת 2017 הגיש חבר המועצה מנחם זיידה, יו"ר האופוזיציה בביתר עילית, תביעה אזרחית כנגד אחד המקומונים ברשות בטענה שהמקומון סירב לפרסם מודעות מטעמו. בהתכתבות בין זיידה ובין בעל המקומון הסביר לו בעל המקומון שהוא אינו מוכן לפרסם את המודעה מחשש שהעירייה תפסיק לפרסם בעיתונו. זיידה זכה בתביעה (ת"מ (בית'שמש) 17-03-31641 מוקד רפואי ביתר ואח' נ' גל ביתר).

**רשימות על-קהילתיות ועל-עדתיות.** מרבית הרשימות העצמאיות מתנגדות להתנהלות הקהילתית והעדתית של הפוליטיקה החרדית ולכן הן מורכבות בדרך כלל מנציגים של קהילות שונות ועדות שונות ביישוב. החריות העיקריות בעניין זה הן הרשימות העצמאיות שפנו לציבור הספרדי בבני ברק ובמודיעין עילית.

**רשימות גבריות.** כל הרשימות הן על טהרת הגברים, כמקובל בחברה החרדית. יוצאת דופן אחת היא רשימת האימהות שהתמודדה באלעד בשנת 2013.

על אף קווי הדמיון הללו, בעניינים אחרים מתאפיינות הרשימות העצמאיות בגיוון. בדרך כלל הנציגים העצמאיים הם צעירים בשנות העשרים והשלושים לחייהם, אך יש גם לא מעט מועמדים עצמאיים מבוגרים יותר (דב בקשט, חיים ויסברג, יעקב פלאי). גם קהל היעד של הרשימות והמועמדים מגוון למדי: הציבור הספרדי; הציבור החרדי המודרני; הציבור החרדי הקלטי; צעירים; ואפילו נשים, כאמור.

על הדמיון בין הרשימות העצמאיות אפשר לעמוד גם מן ההשוואה למפלגת טוב, שאף היא שימשה כאמור חלופה לממסד החרדי הרבני. רבים מהנושאים שביקשה מפלגת טוב לקדם היו נושאים אידאולוגיים: לימודי ליבה במערכת החינוך, לימודים אקדמיים, תעסוקת חרדים ומאבק באי-קבלה למוסדות חינוך. הרשימות העצמאיות, לעומת זאת, התמקדו בנושאים מקומיים: קידום התפיסה של "התושב במרכז", שיפור השירות, תכנון אסטרטגי וכדומה. גם אם יש ברשימות העצמאיות מתמודדים שנחשבים מודרניים בחייהם הפרטיים, הערכים שביקשו לקדם ברשויות המקומיות לא היו בהכרח מודרניים. אפשר לפרש זאת כשינוי כיוון של החרדיות המודרנית, המתמקדת עתה בקידום תפיסת השירות המקומית ולא בקידום מהפכה אידאולוגית. שינוי זה משתקף יפה בדמותו של חבר המועצה ישראל פכטר מביתר עילית: בשנת 2007 התמודד מטעם מפלגת טוב והיה לאמיתו של דבר מייסד המפלגה וחבר המועצה הראשון מטעמה; בשנת 2018 התמודד מטעם רשימת אנשים, שהדגישה בעיקר צדדים אזרחיים ולא ערכים של חרדיות מודרנית אידאולוגית.

במובן אחר עמדתן של הרשימות העצמאיות מהפכנית ורדיקלית יותר מעמדת מפלגת טוב. אפשר לטעון שמפלגת טוב ניסתה לסייע בעיקר לקהילה חרדית ספציפית (חרדים מודרניים), ומבחינה זו היא שייכת לפוליטיקה הסקטוריאלית

החרדית הקלסית שבה כל מגזר דואג לעצמו. זו גם הסיבה שכרשויות שבהן זכתה מפלגת טוב לנציגות במועצה היא בחרה תמיד להצטרף לקואליציה העירונית. לעומת זאת, חלק ניכר מהרשימות העצמאיות מבקשות להציב חלופה עקרונית לסקטוריאליזם של הרשויות החרדיות ולכן הן מבכרות לפעול מתוך האופוזיציה. כשביקשתי ממועמד עצמאי אחד לעמוד על ההבדל בין הרשימה שלו ובין מפלגת טוב ענה לי: "בסוף יש להם מוסדות משלהם שהם צריכים לדאוג להם". השינוי בעניין זה התרחש בתוך החרדיות המודרנית עצמה והוא משתקף יפה בדמותו של יעקב וידר. מחד גיסא, על פי תפיסת עולמו מן הראוי לחזק את המודרניות ואת הישראליות בחברה החרדית, ועל כן הוא התמודד מטעם הליכוד והשתמש במסע הבחירות שלו בדגל ישראל (ממשית ומטפורית). מאידך גיסא, אף שפנה בבירור לחרדים המודרניים, הוא לא מיקד את מאבקו בדאגה אינטרסנטית לקבוצה זו אלא ניסה לשנות את דפוסי ההתנהלות ברשות – לפעול בשקיפות, להילחם בשחיתות ולשפר את השירות לתושב. כמי שמבקש להציב אלטרנטיבה עקרונית להתנהלות הממסד המפלגתי החרדי אין הוא מסתפק בהישגים נקודתיים, כגון הקצאה למוסד ספציפי שישרת את החרדים המודרניים, אלא מבקש לטפל בבעיות העקרוניות של ההתנהלות העירונית – ואת זה הוא יכול לעשות רק מהאופוזיציה.

בהקשר זה ראוי לציין שבכל הרשויות החרדיות שיש בהן או שהיו בהן קבוצות מיעוט של ציבור דתי-לאומי וציבור חילוני, הציבור הלא-חרדי פועל בשיתוף פעולה מלא עם ראש הרשות והגורמים הממסדיים ואינו מותח ביקורת שיטתית על התנהלות הרשות. כך נמצא בבני ברק, באלעד, ברכסים ובמודיעין עילית. נראה כי בהיעדר יכולת השפעה ממשית, המיעוט הלא-חרדי ברשויות החרדיות בוחר להתנהל כסוג של קהילה חרדית המנסה למצות את זכויותיה, או כפי שתואר לעיל "להציל מה שאפשר". ביקורת שיטתית ועקרונית נשמעת דווקא מפני חלקים מסוימים בציבור החרדי שסבורים שהאופן שבו מתנהלת הפוליטיקה החרדית המקומית איננו חלק אינטגרלי מהחרדיות ומן הראוי אפוא להציב לו חלופה.

## השפעת הרשימות העצמאיות על התנהלות הרשות

הרשימות העצמאיות ומצביעיהן משפיעים על  
התנהלות הרשויות בשתי דרכים:

### 1. איתות להנהגה. בעצם ההצבעה למועמדים

הלא ממסדיים הציבור מאותת להנהגה הממסדית על חוסר שביעות רצון. גם אם מדובר רק ב-10% או 20% מהתושבים אין להקל ראש בהצבעתם, שכן במקרים מסוימים היא יכולה להכריע את תוצאות הבחירות. מועמדי הרשימות העצמאיות עצמם מדגישים זאת. כך למשל התבטא המועמד העצמאי מביתר עילית, מנחם זיידה, בסמוך לבחירות:

כל הצבעה בי גם אם לא אבחר היא תזכורת לעסקנים ונבחריהם שהתושבים גם קיימים וכי יש להם צרכים שלא בהכרח קשורים לצורכי העסקנים וקידום האינטרסים העצמי שלהם. אם לא אבחר זה יהיה ניצחון חד לעסקנים על פני התושבים, ניצחון שיראה שהקונספציה בה התושב הוא אין ואפס והעסקנים הם אלו שמנהלים וקובעים מי ייבחר היא זו שניצחה.<sup>224</sup>

כדומה, המועמד העצמאי יעקב פלאי, שזכה ל-40% מקולות הבוחרים בבחירות בקרית יערים, אמר "העברנו את המסר"<sup>225</sup> ו"זאת אמירה שצריכה לבוא ולהשחיל איזה חשיבה חדשה אצל אותם עסקנים".<sup>226</sup> אין אלה דיבורים בעלמא: ברור לחלוטין שעל אף ניצחונו של יצחק רביץ בבחירות בקרית יערים, ההתנהלות שלו היום שונה לחלוטין מההתנהלות של קודמו רוזנטל. הוא מתחשב הרבה יותר בדעת הקהל ומנסה לשתף את הציבור בהחלטות.

הצבעות המחאה בבחירות המקומיות הביאו את הממסד החרדי להבנה שאין הוא יכול להתחשב רק בצורכי הקהילה שהוא מייצג. כפי שאמר לי בעל תפקיד פוליטי בכיר באחת הרשויות החרדיות: "בעבר הסתכלתי רק על הקהילות. היום

224 מנחם זיידה, ריאיון לרדיו "קול האמת" בסמוך לבחירות 2013.

225 פרידלנדר, סידור עבודה.

226 יעקב פלאי, ריאיון לרדיו "קול ברמה", 9.1.2019.



אני מבין שאני חייב להסתכל גם על התושב הבודד". לא מדובר בהיפוך המגמה אלא בתזוזה מסוימת.

2. אופוזיציה. ברשויות המקומיות החרדיות שהיו נתונות לשליטת הרשימות הממסדיות לא פעלה כאמור אופוזיציה. כך למשל, לאחר מערכות הבחירות בשנים 2007-2008 לא פעלה אופוזיציה חרדית בשום רשות מקומית חרדית.<sup>227</sup> מאז בחירות 2018 השתנה המצב לחלוטין. בעקבות הקמת הרשימות העצמאיות והרשימות הממסדיות החלופיות (בני תורה, יחד) החלה לפעול בארבע הרשויות החרדיות הגדולות אופוזיציה;<sup>228</sup> ובקריית יערים כמעט הצליחו גורמי האופוזיציה אף לזכות בבחירות. אופוזיציה מתפקדת היא תנאי חשוב לקיומה של דמוקרטיה מתפקדת. האופוזיציה עוסקת בפיקוח ובקרה, מאתגרת את הנהלת העירייה ויש לה אינטרס לחשוף התנהלות לא תקינה של הרשות המקומית. ואכן, האופוזיציה ברשויות כגון בני ברק, ביתר עילית ואלעד מרבה לפנות לתקשורת הכללית ולגורמים ממשלתיים בטענות ובתלונות על התנהלות הרשות המקומית.

מציאות זו מעוררת חשש בקרב הגורמים הממסדיים בפוליטיקה החרדית ומקשה על ביצוע מהלכים במחשכים. כדי לצמצם את השפעת האופוזיציה באמצעות ראשות ועדת הביקורת ברשות וחברות בוועדות אחרות פועלות הרשימות הממסדיות למנות ראש אופוזיציה מטעמן או לבחור בעצמן את רשימת האופוזיציה הנוחה להן. כך למשל, לאחר בחירות 2013 בבני ברק הודיע חבר המועצה יעקב וירז'בינסקי מסיעת ראש העיר (יהדות התורה) בישיבת המועצה הראשונה על פרישה מהסיעה על רקע "ויכוח ענייני" עם ראש העיר ועל הקמת "סיעה עצמאית" שאינה חלק מהקואליציה. מייד לאחר מכן מונה וירז'בינסקי, בתמיכת ראש העיר, לנציג האופוזיציה בוועדה הרגישה הממונה על הנחות בארנונה על חשבון נציג רשימת בני תורה. רשימת בני תורה עתרה בנושא לבית המשפט ולאחר שנדחתה בבית המשפט המחוזי קיבל בית המשפט העליון את הערעור בטענה שגם אם נעשתה פרישתו של וירז'בינסקי בתום לב ולא הייתה "תרגיל", לא סביר שימונה לוועדה לאחר שהיה ברשימה של ראש העיר, ובפרט בזמן שלרשימת בני תורה

227 באלעד פעלה אופוזיציה מטעם מפלגת המפד"ל.

228 בבני ברק יש באופוזיציה שלוש רשימות (בני תורה, הליכוד, יחד), במודיעין עילית רשימת בני תורה, בביתר עילית רשימת למעננו (מנחם זיידה) ובאלעד הרשימה התימנית.

יש שני מנדטים.<sup>229</sup> גם לאחר בחירות 2018 נידונה בחירת נציגי האופוזיציה בבני ברק בבית המשפט לאחר שראש העיר דאג שרשימת יחד – שנתפסה נוחה יותר – תזכה לתפקידים חשובים באופוזיציה אף שקיבלה מנדט אחד בלבד, לעומת שלושה מנדטים שקיבלה רשימת בני תורה ומנדט אחד שקיבלה גם רשימת הליכוד.<sup>230</sup> לאחר בחירות 2018 בביתר עילית נעשה מהלך דומה: חבר המועצה דוד שפיצר מרשימת אגודת ישראל פרש מהרשימה מייד לאחר הבחירות והתמנה ליו"ר ועדת הביקורת במקום מנחם זיידה, איש האופוזיציה האמיתי. בתנועת אומ"ץ מצאו כי אף ששפיצר פרש מהרשימה הוא עדיין מציג את עצמו כחבר אגודת ישראל ולכן סביר להניח שפרישתו לא נעשתה בתום לב.<sup>231</sup> גם באלעד מי שעומד בפועל בראש האופוזיציה הוא ברק צברי מהרשימה התימנית, אך מי שמכהנים בתפקיד יו"ר ועדת הביקורת בעירייה בקדנציה הנוכחית הם בני בריתו של ראש העיר ישראל פרוש, חבר המועצה שי נתן מהבית היהודי ועמיתו לרשימה יניב בדלוב. פרוש אף ביקש למנות את נתן לתפקיד מנכ"ל העירייה, אך משרד הפנים בלם את המהלך כיוון שהוא לא עמד בדרישות החוק.<sup>232</sup> צברי טען, ובצדק, שקשה לראות באדם שראש העיר ניסה למנותו למנכ"ל גורם אופוזיציוני ממשי.<sup>233</sup> הדוגמאות שלעיל מלמדות שהחוק כיום מאפשר לרשימות ממסדיות ומאורגנות לצמצם את כוחה של האופוזיציה באמצעות העברה פיקטיבית של חברי מועצה מהקואליציה לאופוזיציה; יתר על כן, הן מעידות על החשש של הרשימות החרדיות הממסדיות מביקורת אפקטיבית מצד רשימות האופוזיציה ומכאן על חשיבותן הרבה של הרשימות העצמאיות.

229 ע"מ 1207/15 חיים מנחם רוחמקין נ' מועצת העיר בני ברק.

230 ע"מ 12014-12-18 קאהן נ' עיריית בני ברק.

231 ריבקינד, חשש כבד.

232 התנועה לאיכות השלטון פנתה למשרד הפנים וטענה שפקודת העיריות מחייבת תקופת צינון של 18 חודשים קודם מינויו של חבר מועצה לתפקיד מנכ"ל העירייה. עוד טענה שנתן לא עמד בדרישות הסף לתפקיד. ראו רבינא, פרוש מינה.

233 ריבקינד, שחיתות.

## פרק 4

### סיכום ביניים ומסקנות

—

### המבנה הפוליטי של הרשויות המקומיות החרדיות

המבנה הבסיסי של הפוליטיקה ברשויות המקומיות החרדיות אחיד בכל הארץ: הרשימות נסמכות על השתייכות קהילתית – ליטאים, חסידים, ספרדים ומפלגות הלוויין שלהן. ראשי

הרשויות וחברי המועצה הם נציגים של המפלגה הארצית הממנה אותם וכפופים להוראות הרבנים המנחים את המפלגה. בדרך כלל הרשימות הממסדיות משתפות פעולה בשלב הגשת הרשימות ומסכימות על מועמד לתפקיד ראש הרשות; במקרים המעטים שבהם אין הסכמה לפני הבחירות הן משתפות פעולה אחרי הבחירות בקואליציה העירונית. שיתוף הפעולה הרוחבי הזה בכלל הרשויות מושתת על הסולידריות הבסיסית בחברה החרדית ועל מערכת האיזונים הן בין הרשויות המקומיות הן בין הממסד החרדי הארצי לממסד החרדי המקומי. כל

רשימה במועצה מבקשת לדאוג לקהילה הספציפית שלה והרשות מתמקדת בריצוי הקהילות ואינה מעמידה את התושב בראש סדר העדיפויות שלה.

עם זאת, ספר זה מבקש להצביע על שינוי מסוים שהתחולל בפוליטיקה המקומית ברשויות החרדיות בעשור האחרון. עיקר השינויים מוצגים בלוח 2.

**לוח 2**  
**השוואה בין בחירות 2008 לבחירות 2018 ברשויות**  
**החרדיות\***

בחירות 2018	בחירות 2008	
רכסים	בני ברק, מודיעין עילית וקרית יערים	לא התקיימו בחירות
בכל הרשויות	בשום רשות (מלבד מפלגת טוב בביתר עילית, שהיא חצי ממסדית)	רשימות ומועמדים לא ממסדיים
בכל העיריות	בשום רשות	אופוזיציה חרדית לאחר הבחירות

\* בחירות 2008 – מערכת הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2008 והבחירות בקרית יערים ובביתר עילית בשנת 2007.

בחירות 2018 – מערכת הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2018 והבחירות בקרית יערים בינואר 2019.

בשנים 2007-2008 נקבעו מועדי בחירות בשבע הרשויות המקומיות החרדיות. בשתי הערים החרדיות הגדולות ביותר (בני ברק ומודיעין עילית) ובמועצה המקומית קרית יערים לא התקיימו בחירות כיוון שכלל המפלגות הממסדיות הסכימו על רשימת מועמדים אחת. באלעד וברכסים התמודדו הרשימות הממסדיות במפלגה אחת משותפת ותמכו במועמד מוסכם, ובעמנואל התמודדו רשימות קהילתיות שונות. בשום רשות לא התמודדה רשימה עצמאית שלא קיבלה תמיכה מרבנים. החריגה היחידה הייתה ביתר עילית: רק בה ניטש מאבק בין רשימות ממסדיות שונות ורק בה התמודדה רשימה שלא זכתה לתמיכה

מהרבנים (מפלגת טוב) – ואף זכתה למנדט. עם זאת, גם בביתר עילית לאחר הבחירות הגיעו הרשימות הממסדיות להסכמות ביניהן, וכן עם רשימת טוב, כך שלמעשה לא הייתה בקדנציה זו אופוזיציה חרדית בשום רשות חרדית.

עשור לאחר מכן, בבחירות 2018, כבר היה המצב שונה לחלוטין. בכל הרשויות החרדיות המקומיות מלבד רכסים התקיימו מערכות בחירות, ובכל ארבע הרשויות החרדיות הגדולות (בני ברק, מודיעין עילית, ביתר עילית ואלעד) פועלת כיום אופוזיציה חרדית, שברוב המקרים היא אף לוחמנית למדי. בכל הרשויות החרדיות (מלבד רכסים) התמודדו רשימות ומועמדים עצמאיים שלא קיבלו תמיכה מרבנים: בבני ברק ובביתר עילית הצליחו הרשימות העצמאיות לזכות בנציגות במועצה;<sup>234</sup> באלעד ובמודיעין עילית הן היו קרובות מאוד וכשלו רק בשל פיצולים פנימיים; בקרית יערים קיבלה הרשימה העצמאית בבחירות 2013 35% מהקולות, ובבחירות 2019 התמודד מועמד עצמאי לראשות המועצה וכמעט הצליח לגבור על המועמד הממסדי.

הרשימות העצמאיות אינן מתמקדות בביקורת ערכית עקרונית על תפיסת העולם של המפלגות החרדיות – כמו הביקורת של מפלגת טוב – אלא הן עוסקות בעיקר בצורך לשפר עניינים מקומיים מזווית אזרחית מתוך תשומת לב לתושבים יחידים ולא רק לעסקנים ולקהילות. במקביל, בבני ברק, במודיעין ובאלעד פועלות רשימות שזוכות לתמיכה רבנית – הפלג הירושלמי (בני תורה), הרב מאוזו (יחד) והעדה התימנית (יש"י) – אך הן פועלות במרבית המקרים מתוך האופוזיציה ומשמשות חלופה לרשימות הממסדיות המנהלות את הרשויות. גם בתוך הרשימות הממסדיות נוצרו בקיעים מסוימים: תופעות של "עריקים" ומחאות כנגד "הצנחות" של מועמדים מטעם המפלגה הארצית. בשנים האחרונות אף החלה להתחזק התופעה של בחירות מקדימות (פריימריז) בכמה רשימות ממסדיות מקומיות.

כל אחד מהתהליכים הללו בנפרד יכול להיתפס שולי יחסית, מעין "רעש רקע", שכן בסופו של דבר אי-אפשר להתעלם מכך שהמסד החרדי עדיין שולט בעוצמה

234 בביתר עילית קיבל ראש הרשות בשתי קדנציות רצופות רק 74% מקולות הבוחרים אף שזכה לתמיכה רשמית מכל המפלגות הממסדיות ורבניהן.

ברשויות החרדיות. עם זאת, ההצבעה לרשימות עצמאיות, גם אם אינה נרחבת, והפעילות האופוזיציונית במועצות של הרשויות החרדיות, מעידות על תחילתו של שינוי ומחזקות את הצורך של ראשי הרשויות החרדיות לתת את הדעת גם לתושב הפרטי ולא רק לקהילות המייצגות את התושבים. אם מדיניות זו תתעצם ותגבר ייתכן שבעתיד הרחוק יפחת הצורך ברשימות העצמאיות וכוחן יצטמצם. כך למשל אני משער שבעקבות ההתנגדות לתופעת "הצנחת" המועמדים ברשויות החרדיות בבחירות 2018 עתידה תופעה זו להצטמצם במידה ניכרת. ואם תיעשה בחירת המועמדים הממסדיים ברשויות החרדיות מתוך התחשבות רבה יותר בעמדת הציבור המקומי, ייתכן שביקורת ציבור המצביעים תצטמצם ויפחת הצורך שלו להצביע לרשימות עצמאיות.

## הפוליטיקה החרדית המקומית: תחילתו של ביזור כוח?

במבוא לחלק זה טענתי שניתוח הפוליטיקה החרדית המקומית יוכל לסייע לנו להבין את תהליכי העומק בחברה החרדית בישראל, בפרט בתחום הפוליטי. אחד הממצאים הבולטים של

הניתוח הוא שניכרת בפוליטיקה החרדית מגמה מסוימת של ביזור ומוקדי הכוח הסמכותיים הולכים ומשתנים. ניכר בה גם מעבר מסוים ממעלה-מטה (top-down) למטה-מעלה (bottom-up) והתחזקות הדרגתית של השפעת גורמי השטח הלא ממסדיים. תופעות אלו באו לידי ביטוי בכמה עניינים:

1. ההתמודדות ברשימות העצמאיות. עצם ההתמודדות של חרדים ברשימות עצמאיות ללא תמיכה מרבנים מלמדת על תעוזה שספק אם הייתה יכולה להתקיים בעבר. בריאיון לצורך מחקר זה אמר אחד המועמדים העצמאיים הבולטים במפורש: "לפני 15 שנה לא הייתי מעז להתמודד". גם היחס שהם זוכים לו ברחוב החרדי איננו יחס של דחייה והם נתפסים כיום חלק אינטגרלי מהציבור. כפי שציין אחד המרואיינים, "הם נכנסים לבית הכנסת כמו כל אחד אחר".

2. ההצבעה לרשימות העצמאיות. ההצבעה של חלקים מהציבור החרדי לרשימות העצמאיות מלמדת על פיחות מסוים בסמכות שמייחס המצביע החרדי לדעת תורה. על פיחות זה אפשר ללמוד מהשיעור הגבוה של מצביעים בקרית יערים למועמד העצמאי דב בקשט. כפי שביטא זאת המועמד עצמו: "דגל התורה

חייבת לערוך חשבון נפש כיצד הגיעו למצב כזה שרבים כל כך מקרב יישוב חרדי העדיפו להצביע בניגוד להחלטות הרבנים שגיבבו את הכרעותיהם של הפוליטיקאים מהזירה הארצית".<sup>235</sup> עם זאת, בבחירות הארציות שיעור ההצבעה לרשימות החרדיות הגבוהות נשאר גבוה מאוד – גם בקרית יערים – כך שהפיחות בסמכות דעת תורה מוגבל מאוד.

3. רשימות ממסדיות אלטרנטיביות. הקמתן של רשימות מטעם הפלג הירושלמי (בני תורה) והרב מאזוז (יחד) הרחיבה את מגוון האפשרויות של דעת תורה ויש היום רשימות רבות יותר שאינן שייכות לממסד המפלגתי אך יש להן גב תורני-ממסדי.

4. ביזור פנים-ממסדי. גם בתוך הממסד המפלגתי עצמו ניכר ביזור סמכויות מסוים: נציגי דגל התורה באלעד החליטו להצטרף לקואליציה מייד לאחר בחירות 2018 בניגוד לעמדת המפלגה הממסדית ורבניה, בהתאם להוראה שקיבלו לטענתם מרב אחר; סיעת שלומי אמונים קיימה במקצת הרשויות בחירות מקדימות; וקהילה ספרדית בבני ברק הקימה רשימה נפרדת מש"ס בבחירות 2018 והחליטה להסיר מועמדות רק לאחר שקיבלה הבטחות מש"ס. הביזור הפנים-ממסדי בא לידי ביטוי גם בהתרבות המחאות על תופעת ההצנחות של מועמדים גם בקרב מועמדים ומצביעים שמשתייכים למערכת הממסדית-מפלגתית.

## השתלבות חרדים במפלגות לא-חרדיות והצבעתם למפלגות אלו

התמודדות של חרדים מטעם רשימות עצמאיות ברשויות חרדיות וההצבעה של חרדים לרשימות אלו מעלה שאלה באשר להיתכנות ההשתלבות של חרדים במפלגות לא-חרדיות וההצבעה להן. באשר להצבעה, בבחירות לכנסת במרץ 2021 התבטאה המגמה של חרדים להצביע למפלגות לא-חרדיות בהצבעה למפלגת הציונות הדתית בראשות בצלאל סמוטריץ', אף שלא היה בה שום נציג חרדי. התפצלות הציבור הדתי-לאומי בבחירות אלו לשתי רשימות, והקמת רשימה

בעלת גוון חרד"לי ברור, הקלה על אותם חרדים שהיו מאוכזבים מהתנהלות המפלגות החרדיות, בפרט בעניין הקורונה, להצביע למפלגה שאינה חרדית. פנייתו של סמוטריץ' לציבור החרדי עוררה כעס רב בהנהגה החרדית והיא השיבה מלחמה.<sup>236</sup> עם זאת, כפי שהראה גלעד מלאך, הביקורת הפנים-חרדית הרבה על המפלגות החרדיות לא היתרגמה לשינוי של ממש בדפוסי ההצבעה של החרדים והירידה בשיעור ההצבעה למפלגות החרדיות בריכוזיים החרדיים הייתה שולית. לדברי מלאך, מרבית החרדים שהצביעו למפלגת הציונות הדתית הם משולי החברה החרדית (חרדים מודרניים, חב"דניקים, חוזרים בתשובה) וגם בעבר הצביע שיעור גבוה מהם למפלגות לא-חרדיות.<sup>237</sup> מעניין לציין שכבר בראיונות שערכתי בשנת 2020 (זמן רב לפני ההכרזה על הבחירות ב-2021) זיהיתי בקרב כמה ממנהיגי הרשימות העצמאיות ברשויות המקומיות החרדיות הזדהות מסוימת עם חברי כנסת חרד"לים, ובפרט עם מפלגת עוצמה יהודית (שבבחירות 2021 התמודדה כסיעה בתוך מפלגת הציונות הדתית).

אחת ההשלכות של מגמה זו ברמה הארצית היא תופעה שמעניין לבחון: השתלבות של חרדים במפלגות לא-חרדיות והתמודדות מטעמן בבחירות. תיארתי בהקשר זה בהרחבה את פעילותו של חבר מועצת עיריית בני ברק, יעקב וידר, שמאז בחירות 2018 עומד בראש רשימת הליכוד בעיר. זה שנים רבות קורא וידר לביטולן של המפלגות החרדיות הארציות ולהשתלבותם של החרדים במפלגות הגדולות, בדומה לנעשה בארצות הברית.<sup>238</sup> אבל וידר אינו אלא חלק מתופעה חדשה ורחבה של חרדים המבקשים להשתלב במפלגות כלליות, ובעיקר בליכוד. מפלגת הליכוד עצמה החלה לפנות במערכות הבחירות לכנסת בשנים 2019-2020 גם למגזר החרדי כיוון שזיהתה בו פוטנציאל אלקטורלי, ואף שריינה מקום

236 ראו למשל קלמן, עימות שיא.

237 הניתוח המפורט של מלאך מופיע אצל רבינוביץ, למנוע נהירה. מלאך הצביע על ירידה בשיעורי ההצבעה בחברה החרדית (כמו בשאר האוכלוסייה), ולדבריו אפשר לייחס אותה להימנעות מהצבעה כביטוי של מחאה.

238 וידר, להשתלב.



ברשימתה למועמד חרדי;<sup>239</sup> מנגד, החברה החרדית פעלה במערכות הבחירות האלה למנוע בריחת מצביעים. אומנם גם בעבר היו לא מעט חרדים שהיו פעילים בליכוד, אך בדרך כלל הם היו מאכערים שביקשו לצבור כוח באמצעות המפלגה. ייתכן שמקצתם לא הצביעו כלל למפלגה ורבים מהם בוודאי לא הזדהו עם ערכיה. רובם אף פעלו מאחורי הקלעים ולא ביקשו להתמודד מטעם המפלגה. במחקר רחב היקף שפרסם יוחאי חקק בשנת 2006 על תופעת החרדים בליכוד הראה חקק שהפעילות הנרחבת של חרדים בליכוד בתקופה זו הייתה בעיקר תוצאה של שאיפה תועלתנית לקדם אינטרסים מגזריים-קהילתיים או אינטרסים אישיים.<sup>240</sup> וידר ודומיו, לעומת זאת, מזדהים לחלוטין עם ערכי המפלגה ואף קראו לחרדים אחרים להצביע לה.<sup>241</sup>

בשנים האחרונות גוברת בבחירות המקומיות המגמה של השתלבות מועמדים חרדים במפלגות לא-חרדיות כמעט אך ורק בירושלים. רחלי איכנבוים, חסידת גור ופעילה חברתית, הוצבה בבחירות 2013 במקום השלישי ברשימת הבית היהודי בירושלים, אך פרשה לפני הבחירות לאחר שאיימו עליה בהרחקת ילדיה ממוסדות החינוך שלמדו בהם.<sup>242</sup> פנינה פויפר, חרדית ליטאית, נבחרה בבחירות הפנימיות לקראת בחירות 2018 למקום השני ברשימת ירושלמים (בראשות רחל עזריה), אבל בסופו של דבר לא הייתה חברה במועצה. אבישי כהן, חרדי ספרדי ממקימי מפלגת יחד, נבחר בבחירות הפנימיות של רשימת התעוררות (בראשות עופר ברקוביץ) למקום השמיני ולאחר פרישת אחד מחברי הרשימה בשנת 2021 החל לכהן במועצה.<sup>243</sup> בכמה רשויות נוספות, ובהן פתח תקווה, צפת וטבריה,

239 נחשוני, הליכוד פונה. בפריימריז של 2019 שריין הליכוד את המקום ה-43 (הלא-ריאלי) למועמד חרדי. יעקב וידר התמודד על מושב זה, אך הפסיד בפער קטן לזאב פליישמן.

240 חקק, גברים בשחור, עמ' 90-94.

241 על התופעה בכללותה ראו פרידמן, הרבי או ביבי.

242 רוט, חוששת מהמחיר.

243 על שני מועמדים אלו ומועמד חרדי נוסף שהוצב במקום פחות ריאלי ברשימה לא דתית ראו פריי, חרדים ברשימות חילוניות.

התמודדו בשנים האחרונות נשים חרדיות שלא במסגרת הרשימות החרדיות, אך לא נחלו הצלחה.<sup>244</sup>

ברמה הארצית גברה מגמת ההשתלבות הזאת בשנים האחרונות בעיקר במחנה המרכז-שמאל: חבר הכנסת לשעבר דב ליפמן (יש עתיד); חברת הכנסת לשעבר עומר ינקלביץ (כחול לבן), שאף כיהנה כשרת התפוצות; ומיכל צ'רנוביצקי, שהתמודדה בפריימריז של מפלגת העבודה בפברואר 2019 ולאחר מכן מונתה לתפקיד יועצת לשר הכלכלה עמיר פרץ.<sup>245</sup> מן הראוי להזכיר גם את צביה גרינפלד, שכינה כחברת כנסת מטעם מרצ במשך כשלושה חודשים בשלהי הכנסת ה-17 (2008–2009) ויש שמחשיבים אותה כחברת הכנסת החרדית הראשונה, אך בחברה החרדית היא בדרך כלל לא נתפסה חרדית.<sup>246</sup>

קשה להעריך במדויק כמה קולות של מצביעים חרדים הביאו המועמדים החרדים למפלגותיהם הלא-חרדיות, אך נראה שמדובר במספר קולות זעום ביותר. עם זאת, המפלגות הלא-חרדיות, ובפרט המפלגות ממחנה השמאל-מרכז המזוהות עם תפיסות ליברליות בנושאי דת, משמשות פלטפורמה למועמדים חרדים מודרניים יותר המבקשים לאתגר את הממסד החרדי. בקרב המועמדים החרדים במפלגות הלא-חרדיות בולט מאוד ריבוי הנשים הן בבחירות לרשויות המקומיות הן בבחירות לכנסת.<sup>247</sup> נראה שחוסר היכולת של נשים חרדיות להצטרף למפלגות החרדיות הממסדיות מביאה כמה מהן למצוא את מקומן במפלגות לא-חרדיות דווקא.

244 פרץ, צעד מהפכני; כהן, המתמודדת החרדית; מנשה, הנשים החרדיות.

245 צ'רנוביצקי עמדה קודם לכן בשנת 2013 בראש רשימת האימהות שהתמודדה בבחירות לעיריית אלעד.

246 ראו למשל אריאלי, יש לה כלב.

247 עוד ראוי להזכיר שבבחירות לכנסת ה-24 (מרץ 2021) שובצה המועמדת החרדית ציפי מנהיימר במקום השישי במפלגה הכלכלית של ירון זליכה, והיו כמה חרדיות שהתמודדו ברשימות שזכו למספר קטן מאוד של קולות.

## חלק ב: מינהל



## מבוא

---

לחלק זה שתי מטרות מרכזיות: הראשונה, לאפיין את התנהלות הרשויות החרדיות, כלומר את ההתנהלות המאפיינת אותן בשל היותן חרדיות. ההבדלים בין רשויות חרדיות לרשויות לא-חרדיות יכולים לנבוע מן התפיסה האידאולוגית-ערכית של הציבור החרדי או מן הצרכים הייחודיים שלו. בהיבטים שאינם קשורים בהכרח לאופי החרדי של הרשויות אעסוק בקצרה בלבד. השנייה, לבחון את איכות עבודתן של הרשויות החרדיות במגוון תחומים, כגון שירות לאזרחים והתנהלות פיננסית.

בחלק שמונה פרקים: תקציב והתנהלות פיננסית; ניהול ההון האנושי; תכנון, בנייה והקצאות; רווחה ושירותים חברתיים; חינוך; שירותי דת; תעסוקה; ותחומים

נוספים. הנושאים נבחרו בשל היותם תחומי ליבה של עבודת הרשות המקומית, בשל חשיבותם לבחינת איכות עבודתה של רשות מקומית או בשל חשיבותם לאפיון הרשויות החרדיות כחדריות. בנושאים אחרים לא ניכר בדרך כלל הבדל של ממש בין הרשויות החרדיות לרשויות הלא-חרדיות ואם ישנם הבדלים כאלה רובם אינם קשורים לעצם היותה של הרשות חרדית.

## פרק 5

### תקציב והתנהלות פיננסית

—

הפרק כולל סקירה כללית של מאפייני תקציב הרשויות החרדיות והשוואה בין ההתנהלות הפיננסית של הרשויות החרדיות לזו של שאר הרשויות. ההשוואה תתמקד בשתי קבוצות עיקריות: רשויות ערביות – רשויות שרוב התושבים בהן ערבים, ורשויות יהודיות לא-חרדיות – כל הרשויות היהודיות שאינן נמנות עם שבע הרשויות החרדיות. לעיתים תהיה השוואה גם לפורום ה-15 – פורום המאגד 15 ערים עצמאיות, שאינן מקבלות מהממשלה מענקים כגון מענקי איזון או מענקי פיתוח. ערים אלו נחשבות בעיני רבים לסמל המצוינות הפיננסית של השלטון המקומי בישראל.

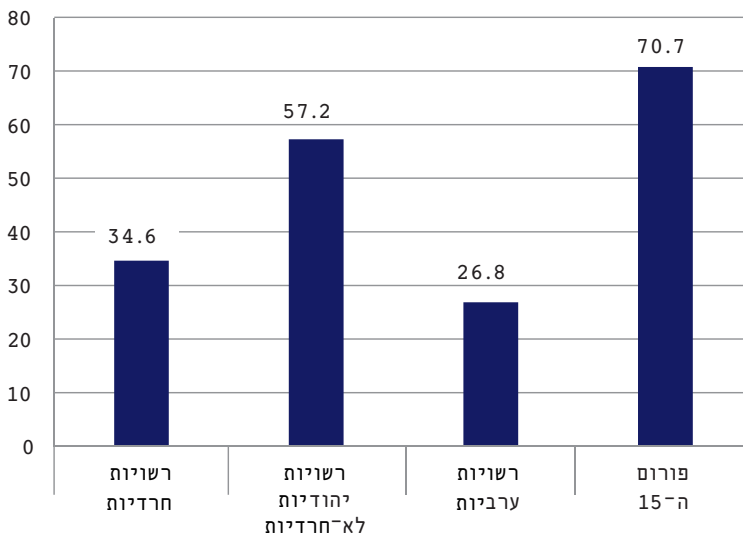
פרסומים רבים העוסקים בניתוח המאפיינים הפיננסיים של רשויות מקומיות אינם מבחינים בין נתוני הרקע הכלכלי של רשות ובין פרמטרים המלמדים על אופן ההתנהלות שלה. מדובר בשתי סוגיות שונות בתכלית. בפרק זה אראה שכאשר הדברים אמורים ברשויות החרדיות, ההבחנה הזאת חשובה במיוחד.

## מאפיינים פיננסיים כלליים

אחד המדדים המרכזיים לבחינת העצמאות הפיננסית של רשות מקומית הוא שיעור ההכנסות העצמיות מסך התקציב שלה. באופן טבעי, ככל ששיעור ההכנסות העצמיות בתקציבה של הרשות גבוה יותר, ושיעור התקצוב הממשלתי נמוך יותר, כך יש לה אוטונומיה רבה יותר בניהול ענייניה.

### תרשים 4

השיעור הממוצע של הכנסות עצמיות מסך ההכנסות של הרשות (תקציב רגיל), לפי סוג רשות, 2019 (ב-%)



מקור: עיבודי המחבר ל"קובץ הרשויות המקומיות בישראל - 2019", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

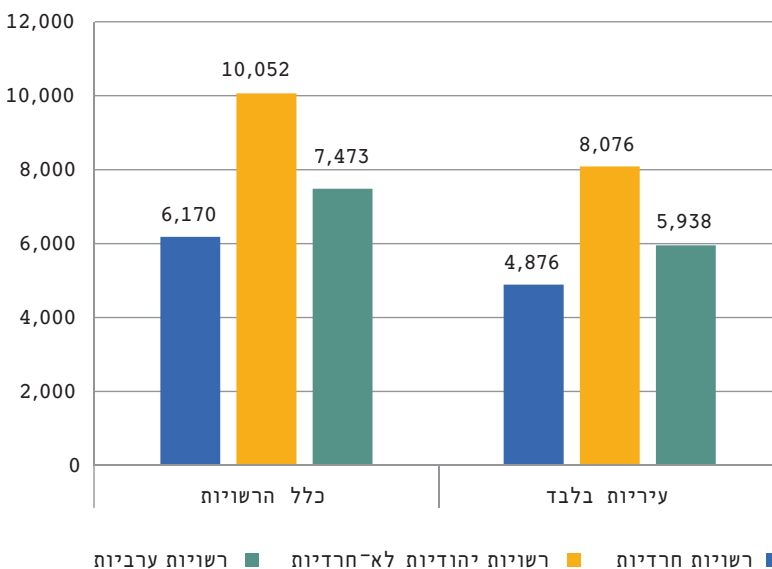


השיעור הנמוך של הכנסות עצמיות ברשויות חרדיות וערביות נובע בעיקר ממיעוט אזורי תעשייה ומסחר ברשויות אלו. במודל המיסוי המקומי הנהוג היום תושבים הם גירעוניים, כלומר תושב ממוצע משלם לרשות פחות מכפי שהיא נדרשת להוציא עליו; עסקים, לעומת זאת, הם רווחיים (כלומר הם משלמים לרשות יותר מכפי שהרשות נדרשת להוציא עליהם). לכן רשויות שיש בהן אזורי תעשייה ומסחר גדולים הן רשויות בעלות משאבים גדולים יותר.<sup>248</sup> סיבה נוספת לשיעור הנמוך של הכנסות עצמיות ברשויות החרדיות והערביות היא השכר הנמוך של תושביהן, המזכה אותם בהנחות גבוהות יותר בארנונה. כפי שאראה בהמשך הפרק, בניגוד למה שנהוג לחשוב, שיעור הגבייה אינו סיבה לשיעור ההכנסות הנמוך ברשויות החרדיות.

עם זאת, הרשויות החרדיות עצמן נבדלות זו מזו. החרגה שבהן היא בני ברק, ששיעור ההכנסות העצמיות שלה מסך התקציב השנתי עומד על 48.8%, לעומת 27% עד 37% ביתר הרשויות החרדיות. הסיבה: בני ברק שוכנת במרכז הארץ ויש בה כיום היקף גבוה של שטחי תעשייה ומסחר. בשל כך, שלא כמו מרבית הרשויות החרדיות, הנחשבות עניות, בני ברק נחשבת עיר עשירה יחסית על אף הדירוג החברתי-כלכלי הנמוך שלה ושל תושביה.

השיעור הנמוך של הכנסות עצמיות ברשויות החרדיות נותן כמובן את אותותיו בתקציב הממוצע לתושב ברשויות אלו. בתרשים 5 מוצג התקציב הממוצע לתושב ברשויות החרדיות בהשוואה לרשויות היהודיות הלא-חרדיות ולרשויות הערביות.

**תרשים 5**  
**תקציב ממוצע לחושב, לפי סוג רשות, 2019**  
**(בש"ח)**



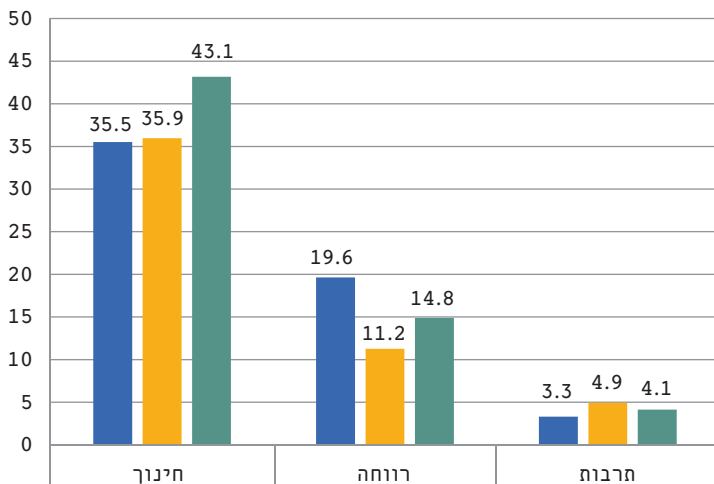
מקור: עיבודי המחבר ל"קובץ הרשויות המקומיות בישראל - 2019", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

התקציב הממוצע לתושב ברשויות החרדיות נמוך מעט מהתקציב ברשויות הערביות ונמוך במידה ניכרת מהתקציב ברשויות היהודיות הלא-חרדיות.<sup>249</sup> כך, התקציב הממוצע לתושב ברשויות יהודיות לא-חרדיות גבוה ב-63% מהתקציב הממוצע לתושב ברשויות החרדיות, ואם בודקים עיריות בלבד הוא גבוה ב-66%.

<sup>249</sup> נראה שהתקציב הממוצע לתושב ברשויות החרדיות נמוך יותר מהתקציב הממוצע לתושב ברשויות הערביות בשל מבנה נוסחת מענק האיזון של משרד הפנים לרשויות. להשוואה בין מענק האיזון של רשויות חרדיות לזה של רשויות ערביות ראו אגמון, מענקי האיזון, עמ' 10.

יותר מ-50% מהתקציב השנתי של הרשויות המקומיות מופנה ל"שירותים ממלכתיים" ורובו של תקציב זה מופנה לחינוך, רווחה ותרבות.<sup>250</sup> בתרשים 6 מוצג שיעור ההוצאה בכל אחד מתחומים אלו, לפי סוג רשות.

**תרשים 6**  
**שיעור ההוצאה על חינוך, רווחה ותרבות מכלל התקציב**  
**הרגיל, לפי סוג רשות, 2019 (ב-%)**



■ רשויות חרדיות ■ רשויות יהודיות לא-חרדיות ■ רשויות ערביות

מקור: עיבודי המחבר ל"קובץ הרשויות המקומיות בישראל - 2019", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

<sup>250</sup> בכלל הרשויות המקומיות יחד, מתוך ההוצאות על שירותים ממלכתיים, 98% מופנים לחינוך, רווחה ותרבות. השאר מופנה לבריאות, דת, איכות הסביבה וקליטת עלייה.

שיעור ההוצאות על חינוך ותרבות ברשויות החרדיות נמוך יחסית. השיעור הנמוך של ההוצאות על תרבות נובע מאופיין החרדי של הרשויות. ואילו שיעור תקציב החינוך ברשויות החרדיות נמוך יחסית כיוון שמערכת החינוך היא פרטית והרשויות אינן מעסיקות או מתקצבות את מורי התיכונים, כמקובל בחינוך הממלכתי. שיעור ההוצאות על רווחה, לעומת זאת, גבוה במידה ניכרת וידון להלן.

## שיעור הגבייה

שיעור הגבייה והיקף הגירעון הם שני המדדים המרכזיים המשמשים את משרד הפנים לבחינת ההתנהלות הפיננסית של הרשויות המקומיות.

מדדים אלו מעוגנים בחקיקה. לפי פקודת העיריות, "שיעור גבייה" לעניין ארנונה או אספקת מים הוא היחס שבין סך כל התקבולים מארנונה או מאספקת מים שגבתה העירייה בשנת כספים, לבין הסכומים המגיעים לה באותה השנה בעד ארנונה או בעד אספקת מים, לפי העניין, על סמך הודעות תשלום שהמציאה לחייבים. יש מדידות שונות של שיעור הגבייה, ואנו בחרנו להיצמד לחישוב המקובל של משרד הפנים המופיע בדוחות המבוקרים שהמשרד עורך לרשויות, שגם מבקר המדינה בחן אותו בעת האחרונה ברוח העוסק בנושא ההתנהלות הפיננסית של הרשויות.<sup>251</sup> החישוב מביא בחשבון את החיוב נטו, כלומר לאחר ניכוי הנחות בארנונה. לפיכך אין הוא מושפע – לפחות לא ישירות – מהרקע החברתי-כלכלי של התושבים.<sup>252</sup> כיוון שהגבייה היא מהתושבים יש חשש שהרשויות לא יבצעו את הגבייה ביעילות רבה כדי למנוע חיכוך עם התושבים.

251 מבקר המדינה, דוח 2021, עמ' 200-202. לצורות אחרות של הצגת שיעור הגבייה ולטיבות לפער ביניהן, ראו אגמון, תיאור וניתוח, עמ' 8.

252 הגדרה זו חשובה כיוון שהמדינה היא שמגדירה לרשויות המקומיות את היקף ההנחות שכל תושב זכאי להן בהתאם לגובה ההכנסה, מספר הילדים ומדדים נוספים, וברשויות החרדיות רוב התושבים זכאים להנחה ניכרת בארנונה, וברשויות מסוימות שיעור התושבים הזכאים להנחה – לרוב גדולה – מגיע אף ל-90% מכלל התושבים. נציין שאין פטור מלא, וכל תושב חייב לשלם סכום כלשהו. ברשויות המקומיות פועלות ועדות להנחה בארנונה והן יכולות לקבוע במקרים מסוימים ובהיקף מצומצם יחסית הנחות נוספות מלבד ההנחות הקבועות בתקנות. בדוח משנת 2014 הצביע מבקר המדינה על ליקויים בפעילות ועדות

שיעור גבייה של 80% במשך שלוש שנים הוא אחד מתנאי הסף שקבע החוק להכרזה של משרד הפנים שרשות מקומית היא רשות איתנה שזכאית לשורה של הקלות.<sup>253</sup> לעומת זאת, החוק קובע כי שילוב של שיעור גבייה נמוך וגירעון גדול מחייב את משרד הפנים להקים ועדה ממונה שתמלא את תפקידי ראש הרשות והמועצה. על פי התקנות,<sup>254</sup> תנאי הסף בנושא זה נקבע לפי הדירוג החברתי-כלכלי של הרשות: ברשויות שדירוגן החברתי-כלכלי הוא 1-4, גבייה של פחות מ-40% היא עילה להקמת ועדה ממונה; ברשויות שדירוגן החברתי-כלכלי הוא 5-7 עומד השיעור על פחות מ-50%; וברשויות שדירוגן החברתי-כלכלי הוא 8-10 עומד השיעור על פחות מ-60%. כל הרשויות החרדיות שייכות לאשכול 1 או 2.

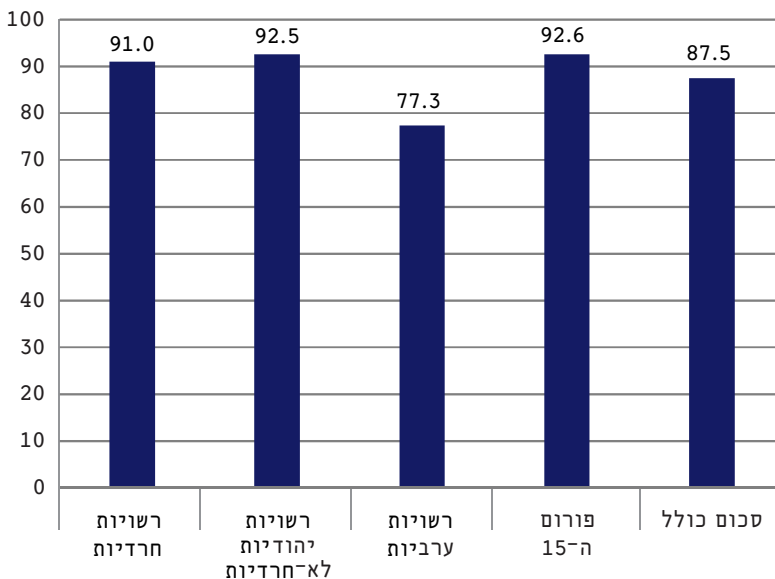
---

אלו ברשויות רבות, בהן עיריית בני ברק, ובדוח משנת 2017 הצביע על ליקויים דומים בעיריית אלעד (מבקר המדינה, דוח 2014, עמ' 3-48; מבקר המדינה, דוח 2017א, עמ' 356-359). הליקויים שנמצאו היו שוליים וההשפעה שלהם על היקף המיסוי העירוני זניחה. יתר על כן, המבקר מצא ליקויים דומים ברשויות רבות אחרות, כך שלא מדובר בחופעה ייחודית לרשויות החרדיות בלבד.

253 פקודת העיריות, סעיף 232א.

254 תקנות העיריות (כללים למינוי ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה), תשס"ד-2004, סעיף 2.

**תרשים 7**  
**השיעור הממוצע של גביית ארנונה נטו, לפי סוג רשות,**  
**2019 (ב-%)**



מקור: עיבודי המחבר לנתוני הדוחות המבוקרים של משרד הפנים לשנת 2019.

שיעור הגבייה הממוצע ברשויות החרדיות עומד על 91%. אם כך, הוא גבוה במידה ניכרת משיעור הגבייה ברשויות הערביות, קרוב מאוד לשיעור הגבייה ברשויות יהודיות לא-חרדיות ובפירוט 15-, וגבוה משיעור הגבייה הארצי הממוצע. בארבע העיריות החרדיות שיעור הגבייה כמעט זהה: בכני ברק, במודיעין עילית ובביתר עילית הוא נע בין 91% ל-92%, ובאלעד הוא עומד על 89.2%. בשלוש המועצות המקומיות החרדיות שיעור הגבייה גבוה גם הוא ואינו יורד מ-86.2%<sup>255</sup> משמעות הנתונים האלה היא שהרשויות החרדיות מתנהלות

<sup>255</sup> מגמה קרובה, אך לא זהה, ניתן לראות גם בחישוב שיעור הגבייה כפי שהוא מוצג בקובצי הרשויות המקומיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שיעור גבייה זה מוגדר "סך

באופן תקין בנושא הגבייה, ובשנת 2019 כולך עמדו בתנאי הסף שנקבע לרשויות  
איתנות בתחום שיעור הגבייה.<sup>256</sup>

## שיעור הגירעון

המדד המרכזי השני לבחינת ההתנהלות הפיננסית של רשויות מקומיות, כמו של כל גוף אחר, הוא כאמור היקף הגירעון. נהוג לדבר על שני סוגים של גירעון: גירעון שוטף (שנתי), המלמד שבשנה מסוימת עלה סך ההוצאות על סך ההכנסות; וגירעון מצטבר, המשקף את סך הגירעון הכולל של הרשות בזמן נתון. הגירעון מחושב כאחוז מסך התקציב השנתי של הרשות. גירעון לא גבוה אינו נחשב לתופעה בעייתית במיוחד. לפי המדדים של משרד הפנים, גירעון מצטבר ששיעורו אינו עולה על 12.5% יכול להיחשב סביר. ואילו גירעון מצטבר ששיעורו עולה על 15%, ובעיקר על 17.5%, הוא עילה להתערבות של שר הפנים ולמינוי חשב מלווה ואף ועדה קרואה.<sup>257</sup>

---

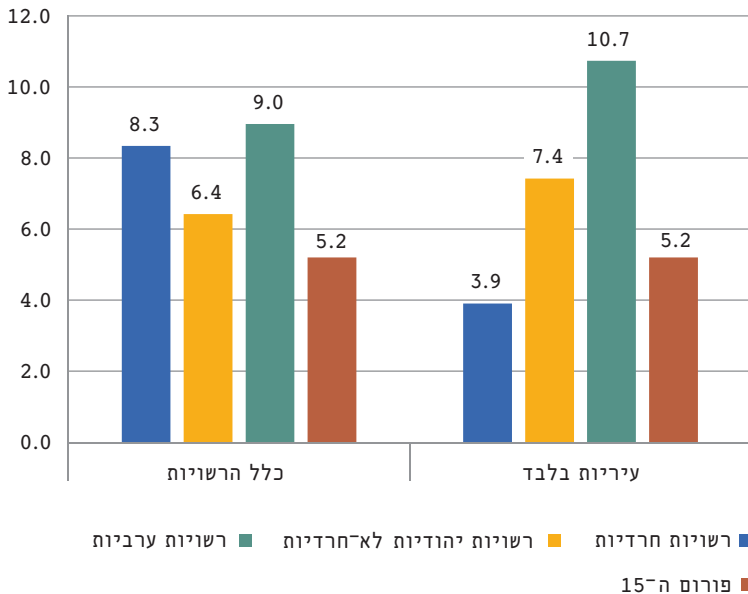
הכול גביות למגורים בשנת הדוח לחלק לסך הכול חיובים נטו למגורים". ניחוח הנתונים לשנת 2019 מלמד כי שיעור הגבייה הממוצע ברשויות החרדיות מצוי בתווך שבין הרשויות היהודיות לא־חרדיות לבין הרשויות הערביות. הוא עומד על 66.2%, לעומת 84% ברשויות יהודיות לא־חרדיות ו־47% ברשויות ערביות, כלומר נמוך מעט מהממוצע הארצי של כלל הרשויות, העומד על 70.2%. עם זאת, בשלוש ערי הפרוור החרדיות גם במדד זה שיעור הגבייה גבוה מהממוצע הארצי.

256 מהראיונות עלה שיש תושבים חרדים שמגישים לרשויות המקומיות מסמכים מזויפים ומקבלים הנחה שאינה מגיעה להם. קשה לאמוד את היקפה המדויק של תופעה זו, אבל גם אם היא נפוצה ברשויות חרדיות יותר מאשר ברשויות לא חרדיות נראה שהיא שולית יחסית ורוב התושבים מקבלים את ההנחות כחוק.

257 תקנות העיריות (כללים למינוי ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה), תשס"ד–2004; פקודת העיריות, סעיף 142ב וסעיף 232א.

בנושא זה יש הבדל של ממש בין התנהלות העיריות החרדיות להתנהלות המועצות המקומיות החרדיות ולכן אציג זה לצד זה את הנתונים ההשוואתיים על כלל סוגי הרשויות יחד (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) ואת נתוני העיריות בלבד.

**תרשים 8**  
**שיעור הגירעון המצטבר הממוצע כאחוז מהתקציב**  
**השנתי, לפי סוג רשות, 2019 (ב-%)**



מקור: עיבודי המחבר ל"קובץ הרשויות המקומיות בישראל - 2019", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

שיעור הגירעון המצטבר הממוצע של כלל הרשויות החרדיות נמוך מעט מזה של הרשויות הערביות וגבוה מזה של הרשויות היהודיות הלא-חרדיות ופורום ה-15.



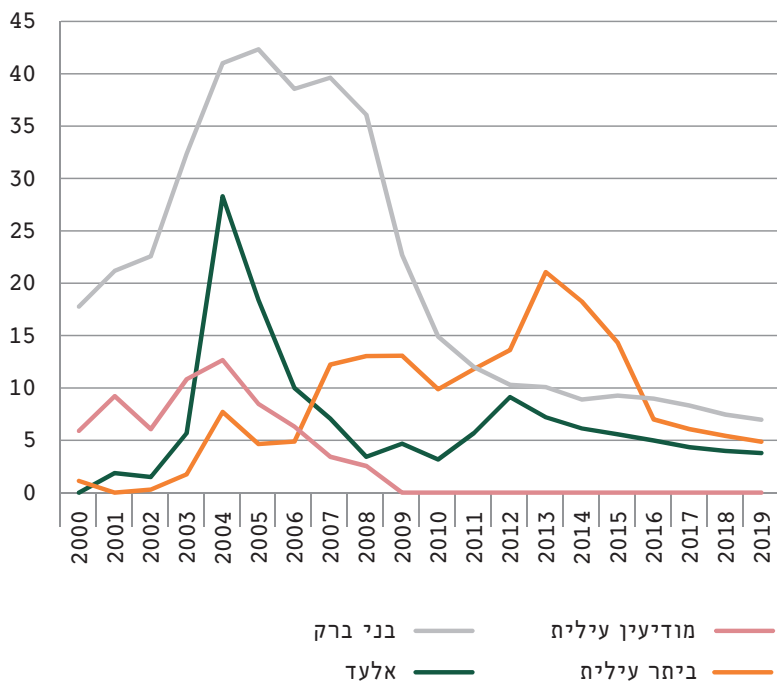
ואולם שיעור הגירעון גבוה מאוד בעיקר בגלל שיעור הגירעון המצטבר הגבוה בשתי מועצות מקומיות חרדיות קטנות, קרית יערים ורכסים (14.8% ו-18.7% בהתאמה). בחינה של הרשויות החרדיות הגדולות מלמדת על מגמה הפוכה דווקא: שיעור הגירעון המצטבר הממוצע של העיריות החרדיות הוא הנמוך ביותר, ועומד על 3.9% בלבד – שיעור נמוך לכל הדעות, ובפרט בהשוואה לשיעור של 10.7% בעיריות הערביות ו-7.4% בעיריות היהודיות הלא-חרדיות. באופן מפתיע, שיעור הגירעון המצטבר הממוצע בעיריות החרדיות נמוך אף משיעורו בעיריות החברות בפורום ה-15, הנחשבות מודל להתנהלות פיננסית ראוייה.<sup>258</sup>

כדי לבחון עד כמה ההתנהלות הפיננסית המתוארת משקפת את ההתנהלות לאורך תקופה ארוכה מוצגת בשני התרשימים הבאים המגמה של שיעור הגירעון המצטבר בכל אחת מהרשויות המקומיות החרדיות בשני העשורים האחרונים.

258 נודעת חשיבות גם לשיעור העיריות ששיעור הגירעון המצטבר שלהן מאפשר לשר הפנים להורות על הקמת ועדה ממונה (17.5%) או על מינוי חשב מלווה (15%) או עומד בתנאי הסף לרשות איתנה (12.5%). כל ארבע העיריות החרדיות רחוקות מאוד מגירעונות מסוג זה, לעומת 12 העיריות הערביות, שבארבע מהן (33%) שיעור הגירעון המצטבר גבוה מ-15%, ו-60 הרשויות היהודיות הלא-חרדיות, שבשמונה מהן (13%) שיעור הגירעון המצטבר גבוה מ-15%, וב-16 מהן (27%) שיעור הגירעון גבוה מ-12.5%.

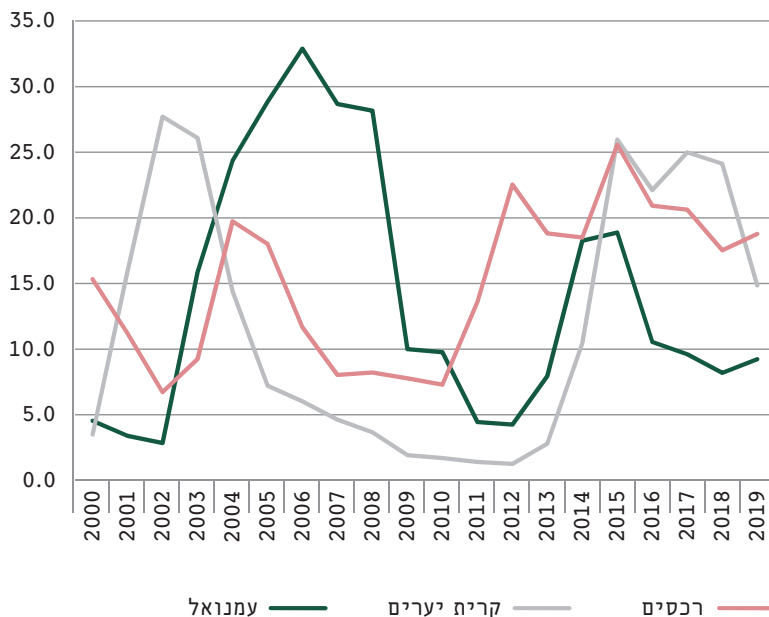
**תרשים 9**

**שיעור הגירעון המצטבר כאחוז מהתקציב השנתי  
בעיריות החרדיות בשנים 2000-2019 (ב-%)**



מקור: עיבודי המחבר ל"קובץ הרשויות המקומיות בישראל" מהשנים 2000-2019, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

**תרשים 10**  
**שיעור הגירעון המצטבר כאחוז מהתקציב השנתי**  
**במועצות המקומיות החרדיות בשנים 2000-2019 (ב-%)**



מקור: עיבודי המחבר ל"קובץ הרשויות המקומיות בישראל" מהשנים 2000-2019, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אפשר לראות שבעבר לא התאפיינו העיריות החרדיות בשיעור נמוך של גירעון מצטבר. בעשור הראשון של שנות ה-2000 היה הגירעון המצטבר בכני ברק גבוה מאוד, ובשיאו הגיע ל-42.3%. גם בביתר עילית ובאלעד הגיע בעבר הגירעון המצטבר לשיעור של יותר מ-20%.<sup>259</sup> עם זאת, בעשור האחרון יש ירידה ניכרת

<sup>259</sup> ראוי לציין שבתקופה זו סבלו רשויות רבות מגירעונות מקציביים ובאמצע שנות ה-2000 היו כמחצית מהרשויות המקומיות בחוכנית הבראה (כמחצית מהן היו רשויות רביות). להרחבה בנושא ראו בן בט ודהן, הכלכלה הפוליטית.

בשיעור הגירעון המצטבר בכל העיריות החרדיות והיום השיעור נמוך מאוד. במועצות המקומיות החרדיות התמונה מורכבת יותר; בעמנואל המגמה זהה למגמה בעיריות החרדיות: שיעור גבוה מאוד של גירעון מצטבר בעבר וירידה הדרגתית בשנים האחרונות. לעומת זאת, ברכסים ובקרית יערים שיעור הגירעון המצטבר גבוה יחסית, ובשתייהן הייתה עלייה ניכרת בשיעור הגירעון בתחילת העשור. עם זאת, גם בהן יש מגמת ירידה בשנים האחרונות. על כל פנים, מרבית הרשויות החרדיות – ובפרט הגדולות והמרכזיות שבהן – מתאפיינות בעשור האחרון בהתנהלות פיננסית ראויה ובשמירה על תקציב מאוזן.

בהתאם, ברשויות החרדיות כמעט לא מונו ועדות ממונות וחשבים מלווים. בעיריית בני ברק פעלה ועדה ממונה בשנים 1995-1998, אך מאז 1998 לא מונתה לשום רשות חרדית ועדה ממונה עקב תפקוד לקוי או גירעונות תקציביים.<sup>260</sup> לשם השוואה, בשני העשורים האחרונים הורה משרד הפנים על הקמת ועדות קרואות בעשרות רשויות מקומיות.<sup>261</sup> בתיקון לחוק משנת 2004 נקבע שאפשר למנות חשב מלווה לרשות מקומית. מאז ועד היום הורה המשרד על מינוי חשב מלווה בשתי רשויות חרדיות, אלאעד וביתר עילית; ב־42 רשויות יהודיות לא־חרדיות (26%, דומה לנתוני הרשויות החרדיות); וב־80 רשויות ערביות (94%), כך שכמעט כל הרשויות הערביות היו נתונות בתקופה מסוימת לפיקוחו של חשב מלווה.<sup>262</sup>

יתר על כן, משך כהונתו של חשב מלווה תלוי כמובן בהתנהלות הרשות המקומית, בשיפור מצבה הפיננסי וביכולת שלה להוכיח יכולת התנהלות ראויה ללא הפיקוח ההדוק של החשב המלווה. ברשויות החרדיות שכיהן בהן חשב מלווה

260 בערי הפרוור החרדיות פעלו ועדות ממונות בתקופת הקמתן, אך הדבר אינו קשור לתפקודן אלא לנוהג של המדינה לנהל רשויות מקומיות בתחילת דרכן.

261 במענה לביקשת חופש המידע טען משרד הפנים שאין בידו נתונים מן השנים שקדמו ל־2010. דוח של מבקר המדינה הראה בעבר שבינואר 2008 כיהנו 25 ועדות קרואות (מבקר המדינה, דוח 2008ב, עמ' 78-79). ומנחוני משרד הפנים עולה שמ־2010 מונו עוד תשע ועדות. נתונים אלו אינם מתייחסים לוועדות קרואות שסיימו את תפקידן לפני 2008 או שמונו בשנים 2008-2010.

262 הנתונים על החשבים המלווים ברשויות התקבלו ממשרד הפנים במענה לביקשת חופש המידע.

היה משך כהונתו קצר מאוד – שנה באלעד ושנתיים בביתר עילית. לעומת זאת, ב-42 הרשויות היהודיות הלא-חרדיות שכיהן בהן חשב מלווה נמשכה כהונתו 6.3 שנים בממוצע, וב-8 הרשויות הערביות 11.5 שנים בממוצע.<sup>263</sup>

מדד נוסף למדידת ההתנהלות הפיננסית של רשויות מקומיות – המשלים למעשה את מדד הגירעון – הוא היקף ההלוואות שעל הרשות המקומית להחזיר (עומס מלוות). כך למשל ייתכן מצב שבו רשות מקומית לקחה הלוואות גדולות כדי לכסות את הגירעון, כלומר המירה את הגירעון בתשלום שנתי קבוע עבור פירעון.<sup>264</sup>

בתרשים 11 מוצגים נתוני פירעון המלוות של הרשויות המקומיות בשני העשורים האחרונים לפי סוג הרשות.<sup>265</sup> פירעון המלוות של רשות מקומית הוא הסכום הכולל שמוציאה הרשות המקומית בשנה עבור פירעון מלוות כאחוז מהתקציב השנתי של הרשות. מכאן שככל שהרשות מוציאה סכומים גבוהים יותר עבור פירעון מלוות כאחוז מהתקציב כך שיעור המלוות שלה גבוה יותר.

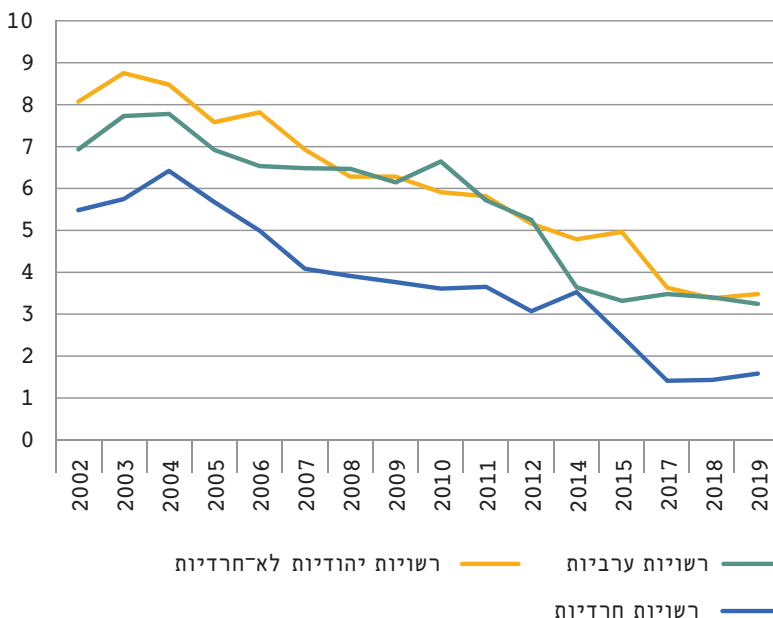
263 בכמה רשויות מקומיות כיהן חשב מלווה שחי תקופות שונות. את הנתונים על מינוי ועדות ממונות וחשבים מלווים צריך לסייג מעט כיוון שהם אינם מבוססים על מדדים קשיחים בלבד אלא גם על שיקול הדעת של שר הפנים והצוות המקצועי במשרד. בשני העשורים האחרונים היה המשרד כמחצית הזמן בשליטתם של שרים חרדים ממפלגת ש"ס ואפשר לטעון ששליטתם היטיבה עם הרשויות החרדיות. עם זאת, ברור שגם אם הייתה להיבטים הפוליטיים השפעה על מינוי חשבים מלווים או על משך כהונתם, היא הייתה חלקית ביותר, שכן לרוב ההחלטות צריכות להתקבל על בסיס קריטריונים קשיחים יחסית.

264 על הסכנות הצפויות ממצב זה ראו למשל מבקר המדינה, דוח 2013, עמ' 191-195.

265 בשל בעיות מתודולוגיות הנוגעות לשנים 2013 ו-2016 לא הוצגו הנתונים לשנים אלו, אך מבחינת המגמה הכללית אין לדבר חשיבות.

**11 חרשים**

**הוצאות פירעון המלוות של הרשויות המקומיות בישראל  
כאחוז מהתקציב השנתי, לפי סוג רשות, 2019-2000  
(ב-%)**



מקור: עיבודי המחבר ל"קובץ הרשויות המקומיות בישראל" מהשנים 2019-2002, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

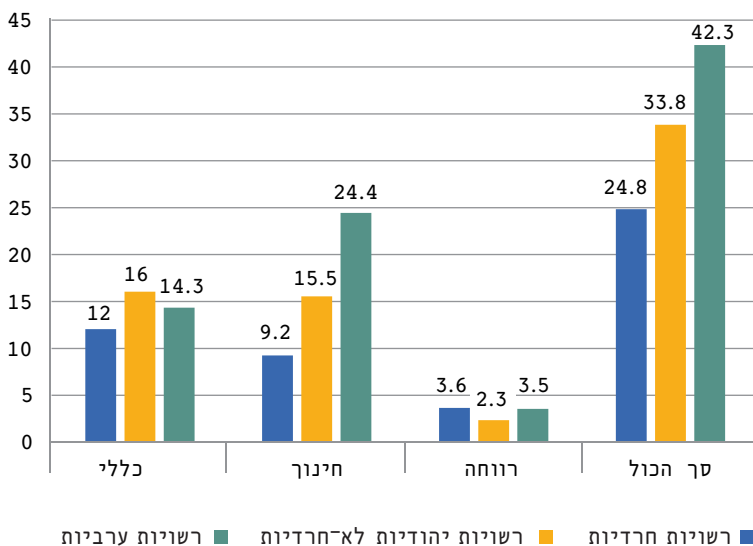
בשני העשורים האחרונים היה שיעור ההוצאות הממוצע לפירעון מלוות ברשויות החרדיות השיעור הנמוך ביותר. שיעור ההוצאות לפירעון מלוות הולך ויורד בכל סוגי הרשויות, ובשנת 2019 הוא עמד על 1.6% מהתקציב ברשויות החרדיות, לעומת 3.5% ברשויות יהודיות לא-חרדיות ו-3.2% ברשויות ערביות.

## הוצאות על שכר

עוד מדרד חשוב לבחינת ההתנהלות הפיננסית של רשות מקומית הוא שיעור ההוצאה על שכר מכלל התקציב. יש הסבורים ששיעור גבוה מלמד על חוסר יעילות של עבודת הרשות ואולי אף על מנגנון מנופח, אבל קשה לקבוע מסמרות בדבר ונראה שיש לבחון כל רשות לגופה. משרד הפנים מחלק את ההוצאה על שכר לשלושה תחומים: חינוך, רווחה וכללי. בקטגוריה "כללי" נכללות כל הוצאות השכר של הרשות שאינן משמשות לתשלום משכורות בתחומי החינוך והרווחה.

### תרשים 12

השיעור הממוצע של הוצאות על שכר מכלל התקציב, לפי תחום עיסוק וסוג רשות, 2018 (ב-%)



מקור: עיבודי המחבר לנתוני הדוחות המבוקרים של משרד הפנים לשנת 2018.

השיעור הממוצע של ההוצאות של הרשויות החרדיות על שכר הוא נמוך במידה ניכרת מהשיעור בשאר הרשויות, ובפרט ברשויות הערביות: הרשויות החרדיות מוציאות בממוצע 24.8% מתקציבן השנתי על שכר, הרשויות היהודיות הלא-חרדיות מוציאות בממוצע 33.8% והרשויות הערביות 42.3%.

רוב הפער נובע מהבדלים בהוצאות השכר בתחום החינוך ונראה שיש לכך שתי סיבות: ראשית, מערכת החינוך החרדית רובה פרטית והרשויות החרדיות אינן נדרשות להפעיל בעצמן את מערכת החינוך התיכונית ולהעסיק את עובדי ההוראה בה; הן גם ממעטות להעסיק את עובדי הגיל הרך באופן ישיר (הללו מועסקים על ידי העמותות המפעילות את המוסדות). עם זאת, בכני ברק שיעור הוצאות השכר על חינוך גבוה מאוד ועומד על 21.4%, קרוב לשיעור ברשויות הערביות וגבוה בהרבה מהשיעור ברשויות היהודיות הלא-חרדיות. הסיבה היא שלא כל מערכת החינוך בכני ברק היא פרטית. כמו כן, בני ברק מעסיקה באופן ישיר סייעות ועובדי הוראה שברשויות חרדיות אחרות אומנם ממומנים מכספי הרשות, אך העסקתם אינה ישירה. שנית, חלק ניכר מהפער נובע מכך שההוצאות הכלליות על שכר ברשויות החרדיות נמוכות מן ההוצאות ברשויות היהודיות הלא-חרדיות. לעומת זאת, שיעור ההוצאות הממוצע של רשות חרדית על שכר בתחום הרווחה גבוה מעט מהשיעור בשאר הרשויות.<sup>266</sup>

הנתונים הללו מלמדים שהמנגנונים ברשויות החרדיות רזים מאוד והן ממעטות להעסיק עובדים באופן ישיר אם אינן מחויבות בכך. הדבר בולט במיוחד בערי הפרוור החרדיות (אלעד, ביתר עילית ומודיעין עילית), שבהן שיעור ההוצאות על משכורות עומד על 15.8% מהתקציב, לעומת 31.6% (פי 2) בארבע הרשויות החרדיות האחרות. הסיבה: הפרטה של שירותים ומיקור חוץ רווחים מאוד בערי הפרוור החרדיות. למשל, כמעט כל עובדי השטח (ניקיון, גינון ועוד) בערי

266 כנראה משום שברשויות החרדיות מאיישים את התקנים של העובדים הסוציאליים במלואם. על פי נתוני משרד הרווחה לנובמבר 2020, בכלל הרשויות החרדיות יחד עם שיעור איש התקנים של עובדים סוציאליים על 93.4%, לעומת 91.6% ברשויות יהודיות לא חרדיות ו-84.7% ברשויות ערביות.



הפרוור החרדיות מועסקים על ידי קבלנים חיצוניים.<sup>267</sup> מודל זה – אף שאינו חף מחסרונות – מאפשר לרשויות החרדיות לשמור על רמת שירותים גבוהה יחסית לתקציב הנמוך שלהן.<sup>268</sup> על הסיבות להתעצבותו של המנגנון בערים החרדיות אעמוד בהרחבה בפרק העוסק בניהול ההון האנושי ברשויות החרדיות.

פרק זה משרטט תמונת מבט מורכבת של הרשויות החרדיות. מחד גיסא נמצא שנתוני הרקע הכלכלי של הרשויות החרדיות חלשים מאוד: התקציב הממוצע לתושב ברשויות אלו ושיעור ההכנסות העצמיות שלהן נמוכים בהשוואה לרשויות יהודיות לא־חרדיות וקרובים לאלו של הרשויות הערביות. מצב זה הוא תוצאה של מיעוט עסקים בתחומי הרשויות החרדיות (למעט בני ברק) ושל שיעור גבוה של תושבים הזכאים להנחות בארנונה עקב הכנסה נמוכה.

מאידך גיסא, ההתנהלות הפיננסית של הרשויות החרדיות טובה יחסית, בפרט בערי הפרוור החרדיות; היא טובה בהרבה מן ההתנהלות הפיננסית של הרשויות הערביות ופעמים רבות טובה גם מזו של רשויות יהודיות לא־חרדיות. הדבר בא לידי ביטוי בעיקר בשיעור נמוך של גירעון מצטבר והיקף הלוואות, וכמידה מסוימת במנגנון העירוני הרזה. אומנם רוב הרשויות החרדיות סבלו בעבר מגירעונות תקציביים, אך בעשור האחרון שיעור הגירעון בהן נמוך מאוד כך שהתדמית שלהן כרשויות גירעוניות משוללת יסוד.<sup>269</sup>

267 עוד סיבה אפשרית: הרשויות הללו חדשות ולכן כמעט אין להן הוצאות על פנסיה לעובדים ותיקים שפרשו. השוואה לרשויות לא חרדיות חדשות אינה תומכת בהסבר זה, שכן שיעור ההוצאה על שכר בהן אינו נמוך יחסית (במודיעין 47%, בשוהם 36%).

268 במחקר מקיף על מיקור החוץ בשלטון המקומי בישראל נמצא ששני הגורמים המרכזיים למיקור חוץ ברשויות מקומיות הם חיסכון כלכלי ושיפור השירות לתושב. עוד נמצא שברשויות העניות הסיבה המרכזית היא חיסכון כלכלי ואילו ברשויות העשירות הסיבה המרכזית היא שיפור השירות לתושב (טליה, למקר הספקת שירותים).

269 לדוגמה למחקר שמשקף תדמית זו ראו פרי־חזן, החינוך החרדי בישראל, עמ' 360.

אין ספק כי בהינתן תקציב נמוך ומשמעת תקציבית גבוהה הרשויות החרדיות יכולות להשקיע ברמת השירותים לתושב פחות מרשויות אחרות. קשה להעריך את איכות השירותים ברשויות החרדיות בהשוואה לרשויות אחרות, אך בפרקים הבאים אנסה לדון בנושא באופן חלקי.

## פרק 6

### ניהול ההון האנושי

—

במחקרו על הרשויות החרדיות משנת 1997 הראה יוסף שלהב שניהול ההון האנושי ברשויות אלו הוא מוקד של חולשה. לדבריו, בשל האופי הקהילתי של החברה החרדית "השלטון הוא מקור לחלוקת משאבים ולא פחות מכך – לחלוקת תפקידים וכיבודים ששכרם בצידם והם, כמובן, מקור פרנסה לחברי הקהילה".<sup>270</sup> לטענתו, למצב זה שתי השלכות שליליות על איוש המשרות ברשות חרדית: המנגנון העירוני מנופח שלא לצורך והמשרות מאוישות לפי מפתח פוליטי-

270 שלהב, מינהל וממשל בעיר חרדית, עמ' 19.

סיעתי.<sup>271</sup> כך גם נתפסות הרשויות החרדיות היום הן בשיח הציבורי הן בקרב גורמים בממשל.<sup>272</sup> בפרק זה אבקש להראות שהמצב היום שונה בתכלית. מלבד הניסיון לבחון את איכות ההתנהלות של הרשויות החרדיות בתחום ההון האנושי אבקש בפרק זה לעמוד גם על מאפיינים ייחודיים של הרשויות החרדיות בתחום זה.

## היקף המנגנון ומספר העובדים

הטענה הראשונה שאבקש לבחון בפרק זה היא הטענה הקלה ביותר לבחינה אמפירית: המנגנון העירוני מנופח כדי לספק מקור פרנסה לעובדים

רבים ככל האפשר. כפי שהראיתי בפרק הקודם, שיעור הוצאות השכר ברשויות החרדיות נמוך מאוד, בפרט בהשוואה לרשויות הערביות, מלבד בכני ברק, שהיא חריגה מאוד בנוף השלטון המקומי החרדי ולכן אדון בה להלן בנפרד. אם כן, הנתונים מלמדים שלא רק שברשויות החרדיות אין ניפוח של המנגנון לצורך חלוקת משרות, אלא בדיוק להפך: מנגנוני הרשויות החרדיות רזים מאוד והן ממעטות להעסיק עובדים אם אין הן מחויבות לעשות כן; הן מעדיפות מיקור חוץ, שנחשב לזול ויעיל יותר. הנהגת הפרטה ומיקור החוץ בערי הפרוור החרדיות הייתה קלה יותר לביצוע כיוון שנעשתה בשלב הקמתן; בערים ותיקות יותר, כמו בני ברק, התעצב המנגנון העירוני עשרות שנים קודם לכן, בתקופה שבה הפרטה ומיקור חוץ לא היו נהוגים.

מעניין במיוחד לעמוד על ההבדל בעניין זה בין רשויות חרדיות לערביות. על פי הנתונים, שיעור ההוצאות על שכר כאחוז מהתקציב ברשויות הערביות גבוה כמעט פי 2 משיעורו בכלל הרשויות החרדיות וכמעט פי 3 משיעורו בערי הפרוור החרדיות. כלומר יש הבדל מהותי ועקרוני בין הרשויות החרדיות לרשויות הערביות. בחברה הערבית הרשות המקומית היא מעסיק משמעותי בתחומי

271 שם, עמ' 19-26. את הפתרון לבעיה מצא שלהב בהארכת כהונתן של הוועדות הממונות ברשויות חרדיות חדשות.

272 תיאור של הרשויות החרדיות ברוח דומה מהתקופה האחרונה ראו אצל נגיד, על דעת הקהל.

הרשות, ובכמה רשויות היא אף המעסיק המרכזי. עובדה זו מייצרת ביקוש גבוה לעבודה ברשות. נוסף על כך, שיעור ניכר מהמשרות ברשויות מקומיות הן משרות של עבודת כפיים. כיוון שעבודות אלו תואמות את הפרופיל התעסוקתי של חלקים נרחבים בחברה הערבית (ופעמים רבות עובדים ערבים מועסקים במשרות אלו גם ברשויות שאינן ערביות), יש ברשויות הערביות ביקוש גבוה לעבודה ברשות. הביקוש הגבוה מביא ללחצים פוליטיים בנושא העסקת עובדים ומגביר את האינטרס של הרשויות לנפח את המנגנון העירוני. בחברה החרדית, לעומת זאת, אין ביקוש גבוה לעבודות כפיים ולכן לרשויות החרדיות קל יותר להפריט את השירותים הללו.

## הליכי מינוי

אין ספק שיש ברשויות החרדיות תופעה של מינויים על בסיס פוליטי ומינויי מקורבים. מבקר המדינה ותחקירים בתקשורת הצביעו על ליקויים מסוג זה בכמה רשויות חרדיות.<sup>273</sup> כך עלה גם מהראיונות שקיימתי. עם זאת, תופעה זו קיימת גם ברשויות לא-חרדיות ובמשרדי ממשלה וקשה לדעת עד כמה הרשויות החרדיות חריגות בעניין זה.

טענה מרכזית שהציג שלהב במחקרו משנת 1997 היא שהמינויים ברשויות החרדיות נעשים לפי מפתח פוליטי-סיעתי והמפלגות החרדיות מחלקות ביניהן את תפקידי המפתח ברשות המקומית בהתאם לכוחן הפוליטי. גם טענה זו רחוקה מלשקף את המציאות במרבית הרשויות החרדיות כיום. רק בכני ברק, ובמקרים חריגים יחסית ברשויות חרדיות אחרות, מאוישים תפקידים מקצועיים על בסיס הסכמים פוליטיים בין מפלגות (אם מפורשים ואם לא מפורשים).<sup>274</sup> אומנם בתוך הרשות יש בדרך כלל ניסיון לשמור על איזון מסוים בחלוקת התפקידים בין ליטאים, חסידים וספרדים, אך לא מדובר בחלוקה פרטנית וברורה של משרות

273 ראו מבקר המדינה, דוח 2010א, עמ' 872-890; גינוסר, עיר ואב בישראל.

274 למשל, ראש המועצה המקומית עמנואל לשעבר הורשע במסגרת הסדר טיעון בגין הסכם פוליטי שחתם עם רב קהילת חב"ד ביישוב בטרם הבחירות, שבו ניתנה החייבות מפורשת "להעסקת אנשים מקהילת חב"ד בתפקידים חינוכיים במועצה". ראו תפ (כ"ס) 1164-09-18 מדינת ישראל המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה נ' עזרא גרשי.

לפי מפתח מוגדר מראש או בשיוך תפקידים מסוימים לקהילה ספציפית, אלא בניסיון כללי לשמור על איזון בין הקהילות על יסוד עקרונות של שיתוף פעולה.

עם זאת, כיוון שבחברה החרדית היחיד נתפס תמיד חלק מקהילה מסוימת, אי אפשר לנתק לחלוטין בין העובד ובין הזהות הקהילתית שלו (ליטאי, ספרדי או חבר בחסידות מסוימת). לכן גם אם העובדים אינם נבחרים בדרך כלל בסיוע הקהילה שלהם ונציגי הציבור שלה, ואין הם משמשים נציגים של הקהילה ברשות, לעיתים הם נתפסים כאלה בעיני פוליטיקאים<sup>275</sup> או בעיני חברי קהילה שזקוקים לסיוע מול הרשות. נוסף על כך, גם עובדים שלא מונו על שום השתייכותם הקהילתית-פוליטית מערבים לעיתים את נציגי הקהילה כשמתעורר אצלם חשש לפיטורים או לפגיעה בתנאי העבודה.<sup>276</sup> אפשר לומר שהפוליטיקה החרדית הקהילתית נוטה להתערב בהליכי פיטורים הרבה יותר משהיא נוטה להתערב בהליכי מינוי, כך שלמרכה האבסורד לעיתים מעדיפים ברשויות החרדיות שלא למנות אדם ממשפחה מיוחסת או קהילה מקושרת שמא יאלצו להמשיך להעסיק עובד גרוע שיש קושי לפטרו. בכיר באחת הרשויות סיפר שאף על פי שראש הרשות ממעט להתערב בהליכי המינוי של עובדים זוטרים, הוא נוהג להתעדכן בהשתייכות הקהילתית של העובדים וכשהוא מבקר באירועים ושמות של הקהילות הללו הוא דואג להתגאות לפני הרב, האדמו"ר או העסקנים שהוא מעסיק עובדים מהקהילה וכך לדבריו "מפיק דיווידנד" ממינויים אלו.

באופן טבעי, ברשויות החרדיות יש העדפה למינוי עובדים חרדים, ובפרט תושבי הרשות, ומרבית העובדים ברשויות אלו אכן חרדים. עם זאת, אין זה תנאי סף ויש בהן גם עובדים חילונים ודתיים-לאומיים. במשרות שנדרשת עבורן הכשרה מקצועית ברמה גבוהה, כגון מהנדס או וטרינר, שיעור העובדים הלא-חרדים גבוה מטבע הדברים, שכן יש מחסור בחרדים בעלי השכלה והכשרה רלוונטיות, אך עובדים לא-חרדים מאיישים לעיתים גם תפקידים בכירים במקצועות שלא

275 עובד מסוים סיפר למשל שבמסגרת תפקידו עיכב מסיבות טכניות מקצועיות פרויקט שהיה באחריות סגן ראש הרשות והסגן ייחס את העיכוב להשתייכות הקהילתית שלו.

276 במקרה קיצוני אחד ביקשו גורמי הניהול באחת הרשויות להעביר עובד לחדר אחר מסיבות ענייניות לגמרי, אך המעבר נמנע לאחר שהעובד עירב נציגים מהקהילה והללו הפעילו לחץ להשאירו במקומו.

חסר בהם כיום כוח אדם חרדי מיומן. כך למשל, במודיעין עילית ובביתר עילית מכהנים זה שנים רבות גזברים שאינם חרדים, ובדרג מנהלי האגפים והמחלקות יש במרבית הרשויות החרדיות עובדים לא-חרדים. תופעה דומה מתרחשת גם בממשלה: השרים החרדים בממשלה הקודמת, אריה דרעי ויעקב ליצמן, לא מינו בשנים האחרונות מנכ"לים חרדים למשרדיהם (משרד הפנים, משרד השיכון, משרד הבריאות, המשרד לשירותי דת והמשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל). עם זאת, ברור שלתפקיד כמו מנהל מחלקת חינוך לא ימנו ברשות חרדית אדם שאינו חרדי בשל הרגישות הגבוהה של התפקיד וההשפעה הישירה שלו על אורח החיים החרדי.

כשפוליטיקאים חרדים בוחנים מועמדים לתפקידי ניהול אין הם מתמקדים בקשרים הפוליטיים שלהם או בהשתייכותם הקהילתית (למגזר החרדי או לקהילה ספציפית בו), אף כי גם להיבטים אלה יש חשיבות, אלא מחפשים בעיקר שילוב בין נאמנות וקבלת מרות ובין מקצועיות. אין הכוונה רק למשרות אמון שקבועות בחוק (מנכ"ל ועוזרים אישיים) אלא גם למשרות בכירות אחרות. ולא מדובר בהכרח בנאמנות אישית; הציפייה היא שהמועמד לא ינהג בעצמאות יתרה אלא יקדם את המדיניות שראש הרשות מעוניין בה. מנהל אגף בתפקיד הנחשב לרגיש באחת הרשויות סיפר למשל שלאחר שראש הרשות התחלף שוחח איתו ראש הרשות החדש כדי לבחון "אם יהיה אפשר לעבוד איתו", כלומר עד כמה יקבל את מרותו. יש לציין שאומנם תופעה זו מתרחשת בעולם הפוליטי כולו, ובפרט בשלטון המקומי, אך נראה שהיא חזקה יותר ברשויות החרדיות. באשר למקצועיות, מנכ"ל לשעבר של רשות מקומית חרדית הסביר שמינוי שלא על בסיס מקצועי מתרחש בעיקר בדרגים הזוטרים; בדרגים הבכירים אין לראש הרשות, לדבריו, "הפריווילגיה לערוך מינויים גרועים", כיוון שמינוי לא מקצועי לתפקיד מפתח יכול לפגוע אנושות בעבודת הרשות המקומית.

רבים מן המרואינים ציינו את חשיבות הנאמנות והמקצועיות גם יחד לקליטת עובדים. בכיר אחד אמר בנוגע לאיזו משרה רגישה כמו מנהל מחלקת חינוך כי "ראש הרשות לא ימנה אדם לתפקיד לפני שהוא יבדוק היטב שהוא משרת אותי", אך בד בבד ציין שראש הרשות יבחן היטב גם את המקצועיות ואת הכישורים של המועמד ולא יסתפק בדרישות הסף הקבועות בחוק. במקרה אחר נמצא כי לאחר שהתפנתה משרה של מנהל מחלקה חיפש ראש רשות חרדית מועמד המזוהה

עם מפלגתו, אך לאחר בירור מעמיק מינה לתפקיד אדם מקצועי מאוד שקשריו במפלגה עקיפים בלבד. אדם זה מילא את התפקיד בהצטיינות.

התמונה המצטיירת כאן היא מורכבת ומערערת במובן מסוים את הדיכוטומיה המקובלת בין מינויים פוליטיים להליכי מינוי מקצועיים. בהתחשב במסגרת החברתית והפוליטית של החברה החרדית, נראה שיש בה איזון בין השניים. על כל פנים, תופעות כגון עובדים חסרי מעש ששוכצו לתפקידם כדי לתת להם שכר או מנהלים שאין להם כישורים בסיסיים למלא את תפקידם כמעט אינן קיימות ברשויות החרדיות.

### בני ברק: מקרה ייחודי

נראה שהמצב בעיריית בני ברק חריג בהשוואה לשאר הרשויות החרדיות. מהראיונות ומתחקירים בתקשורת עולה שבבני ברק ההשתייכות הקהילתית-פוליטית ממלאת תפקיד מרכזי מהרגיל בהליכי איוש המשרות.

תחקיר מפורט של עיתון הארץ משנת 2017 הצביע על סדרה של מינויים פוליטיים למשרות בעירייה. מקורב לבכירים בעירייה סיפר כי "אין כמעט מכרז שלא תפור בעיר. המינויים בעירייה הם לפי מפתח מפלגתי. אם חסידות כזו או אחרת מקבלת מינוי, גם הליטאים וגם הספרדים יקבלו מינוי משלהם, ולהפך".<sup>277</sup> תחקיר אחר משנת 2021 תיאר הליך חפוז מעורר תהיות: עוזרו הפוליטי של חבר הכנסת משה גפני מדגל התורה מונה למנכ"ל החברה הכלכלית ובתמורה מונו חסידים למנהלי אגפים בעירייה ולתפקיד סמנכ"ל החברה הכלכלית.<sup>278</sup> המעורבות הפוליטית באיוש המשרות בבני ברק אינה מסתכמת במשרות הבכירות, אלא היא מגיעה "עד רמת הסייעת", כלשונו של אחד המרואיינים. נראה שיש בזה להסביר את השיעור הגבוה של הוצאות שכר בעיריית בני ברק שהוצג לעיל, הדומה לשיעור הממוצע ברשויות הערביות. בהתאם לכך, לשיוך הקהילתי-פוליטי של העובדים בבני ברק משקל כבד יותר משיש לו בשאר הרשויות והעובדים נתפסים

277 רבינוביץ, עיריית בני ברק.

278 רבינוביץ, מקורב לגפני.



במידה רבה כנציגים של קהילתם בעירייה. בלשוננו של בכיר בעירייה, לכל עובד תלויה מעין "תווית על הגב" המשייכת אותו לקהילתו. בבני ברק כמעט אין ממנים היום אנשים שאינם חרדים לתפקידים בכירים. רוב העובדים הבכירים הלא-חרדים בעירייה מונו לפני שנים רבות, כשבני ברק עדיין לא הייתה חרדית לחלוטין.

עקב הפוליטיזציה יש מינויים בלתי מקצועיים בעליל, אך לעיתים המועמדים מקצועיים וראויים. עם זאת, גם מועמדים אלו כבולים בעבודתם למבנה הפוליטי-קהילתי של התנהלות הרשות המקומית ולכן לא תמיד הם מצליחים למצות את יכולותיהם עד תום.

להבדל בין בני ברק לשאר הרשויות החרדיות שלושה גורמים:

1. שיטת הרוטציה. בבני ברק, כאמור, נהוגה רוטציה בין הליטאים לחסידים, כך שכל חמש שנים הם מתחלפים ביניהם בתפקיד ראש העיר. הרוטציה מבטיחה רגיעה ומונעת מאבק תמידי, אך גם מונעת המשכיות ומעוררת חשדנות רבה בין הקהילות. לכאורה המינויים ברשות נעשים על פי הסכמות סיעתיות, אבל עוצמתו הרבה של ראש הרשות מאפשרת לו לשלב בתקופת כהונתו, ובפרט לקראת סיומה, את אנשי הקהילה שהוא מייצג בתפקידים שונים ברשות. לפני בחירות 2018, למשל, עשו החסידים מאמצים נרחבים למנות את אנשיהם לתפקידים בעירייה ולקבוע בעבור ראש העיר הליטאי העתידי עובדות בשטח.<sup>279</sup>

2. חשיבותה של העיר. בני ברק וירושלים הן מרכזים חשובים ביותר של הציבור החרדי בישראל. חשיבותן אינה נובעת רק ממספר החרדים הגבוה המתגורר בהן, אלא גם מכך ששוכנים בהן מרבית המוסדות, הקהילות והמנהיגים הדתיים של החברה החרדית. ואולם כיוון שתושבי בני ברק כמעט כולם חרדים היא משמשת מעין עיר בירה של המגזר החרדי. יתר על כן, מוטת השליטה של העירייה בעיר רחבה במיוחד וכל מינוי בה – ולו זוט – נתפס משמעותי מאוד (לעומת מינויים ברשויות כמו רכסים או ביתר עילית, שיכולים להיתפס זניחים). מעורבות פוליטית חרדית נרחבת קיימת גם במינויים הנוגעים לאוכלוסייה

279 שיטת הרוטציה נהוגה גם ברכסים, אך לא מתקיימים בה שני הגורמים האחרים.

החרדית בעיריית ירושלים.<sup>280</sup> עם זאת, התופעה אינה דומיננטית בירושלים כמו בכני ברק כיוון שאף על פי שהחרדים הם כוח מרכזי בעיריית ירושלים, אין הם שולטים בה.

3. **חסידות גור.** לעיל הזכרתי שבכני ברק נהוגה רוטציה בין הליטאים לחסידים, אך באופן מדויק יותר יש לומר שהרוטציה היא בין הליטאים לחסידות גור, שהיא החסידות הדומיננטית בכני ברק וכל ראשי העיר מטעם החסידים השתייכו אליה. מרואיינים רבים (ובהם חסידים) ייחסו את ההתנהלות בכני ברק לאופייה של חסידות זו, הנחשבת חזקה, כוחנית ואפילו שתלטנית. חשוב לציין שאף שחסידות גור היא החסידות הגדולה ביותר בישראל, אין ריכוזים של חסידי גור ברשויות החרדיות האחרות מלבד בני ברק, אלא רק ברשויות מעורבות – ובפרט בירושלים, באשדוד ובערד.<sup>281</sup> גם עובדה זו יכולה להסביר את ההבדל בין התנהלות כלל הרשויות החרדיות להתנהלות בני ברק.<sup>282</sup>

לסיכום, בשל הדומיננטיות של בני ברק נוטים רבים – גם במגזר החרדי עצמו – להשליך מן המצב בכני ברק על המצב בשאר הרשויות. חשוב להבין, על כל פנים, שהמצב בכני ברק בנושא הנדון שונה מאוד מהמצב בשאר הרשויות החרדיות.

## **תואר אקדמי**

רבנים חרדים מתנגדים רשמית ללימודים באקדמיה, אבל מאז שנת 2000 ניכר גידול מתמיד של מספר התלמידים החרדים במוסדות אקדמיים. הגידול מיוחס לחדירתן של נורמות מערביות לקהילה החרדית ולהשפעת תרבות השפע; למצוקה הכלכלית, שהחמירה בעקבות הקיצוץ בקצבאות והירידה הניכרת בתרומות מחו"ל; לעלייה ברמת החיים; לגידול

280 על מינוי התפקידים הבכירים באגף החינוך החרדי של עיריית ירושלים, למשל, ראו רבינא, הקרב.

281 יש מיעוט קטן של חסידי גור בעמנואל, אך זו אינה החסידות המרכזית בה.

282 נראה שיעור המאבקים העירוניים בין חרדים ללא חרדים ברשויות לא חרדיות שיש בהן ריכוזים של חסידות גור גבוה יותר משיעורם בריכוזים חרדיים שלא מתגוררות בהם קהילות של חסידות גור.

במספר משקי הבית החרדיים; ולשיעור התעסוקה הנמוך בקרבם.<sup>283</sup> על אף הגידול, גם כיום לרוב הציבור החרדי אין השכלה אקדמית והדבר משפיע מאוד על ניהול ההון האנושי ברשויות החרדיות.

ברשויות המקומיות, כמו במגזר הציבורי כולו, לימודים אקדמיים הם תנאי סף לקבלה לחלק מהתפקידים ותנאי סף לכל העסקה בחוזה אישי.<sup>284</sup> הם אף מזכים את העובד בתוספות שכר ובהטבות שונות. הדברים אמורים לא רק במשרות שמחייבות מעצם טיבן השכלה אקדמית רלוונטית (גזבר, מהנדס וכדומה), אלא גם במשרות שבהן התואר אינו רלוונטי ישירות למילוי התפקיד אלא נדרש על יסוד התפיסה שלימודים אקדמיים מקנים לעובד כלים וצורת חשיבה שמשפרים את יכולותיו. מנקודת מבטן של הרשויות החרדיות ושל האוכלוסייה החרדית, הדרישה לתארים אקדמיים היא חסם כבד משקל. היא מצמצמת את מספר המועמדים החרדים הרלוונטיים לתפקידי ניהול בכירים ברשות ובמקרים רבים אינה מאפשרת לקדם עובדים או אינה מאפשרת לשלם להם גמול ראוי תמורת עבודתם. אומנם הדרישה לתואר מסייעת לעיתים למנוע מינויים לא ראויים, אך במקרים רבים היא מביאה לכך שמועמדים ראויים מאוד, מתוך הרשות או מחוץ לה, אינם יכולים למלא תפקידים מסוימים כיוון שאין להם תואר אקדמי (בשל הנסיבות הדתיות) ולא בשל היעדר כישורים.

ביולי 2016, כמה חודשים לאחר שהתמנה לתפקיד שר הפנים, חולל אריה דרעי שינוי מהותי בנושא. בחוזר מנכ"ל נקבע שכל מי שמחזיק בתעודת סמיכה לרכנות ("יורה יורה") מטעם הרבנות הראשית, או באישור שלמד במשך שש שנים מעל גיל 18 בישיבה גדולה או בכולל ועבר שלושה מבחנים של הרבנות הראשית, יוכר כבעל תואר אקדמי לעניין המכרזים ברשויות המקומיות.<sup>285</sup> דרעי עצמו הגדיר את המהלך "בשורה גדולה לציבור החרדי" ו"מהפכה". הוא טען ש"לא ייתכן שצעיר המסיים תואר במדעי הרוח יוכל להתמודד ולהיבחר ויהיה עדיף על פני אברך

283 קלעגי ובראון־לבינסון, השתלבות מתבדלת, עמ' 27.

284 שיעור קטן מעובדי הרשויות המקומיות מועסקים בחוזים אישיים וזכאים לשכר גבוה במידה ניכרת.

285 משרד הפנים, חוזר 5/2016, עמ' 4.

שלמד והשתלם בלימודי היהדות" והוסיף: "אני בטוח שזה יפתח פתח לרבים בציבור החרדי המחזיקים בהשכלה תורנית להשתלב בתפקידי מפתח בשלטון המקומי ובשירות הציבורי כולו".<sup>286</sup> רבים מתחו ביקורת על המהלך של דרעי. ועד ראשי האוניברסיטאות אף פנה במכתב לראש הממשלה בבקשה שיפעל לביטול ההחלטה כי "תואר אקדמי באשר הוא, מעניק לכל אדם קשת רחבה של כלים וידע רחב. חוסר הידע הבסיסי של אלה המסתפקים בהשכלה תורנית בלבד יוריד תוך שנים בודדות את רמת נותני השרות בשלטון המקומי".<sup>287</sup>

אכן מדובר בשינוי של ממש עבור הציבור החרדי, אך אין בו כמובן כדי לסייע לנשים, שאינן יכולות לקבל תואר רב,<sup>288</sup> וגם חלק ניכר מהגברים החרדים אינם עומדים בקריטריונים אלו. לכן מתגלעים ברשויות החרדיות ויכוחים רבים על ההשכלה של מועמדים ונעשים ניסיונות לבקש את אישור משרד הפנים לקבל מועמדים גם כשאין הם עומדים בתנאי הסף הרשמיים.<sup>289</sup>

בשל חשיבותם של הלימודים האקדמיים אפשר לזהות ברשויות החרדיות מגמה חדשה יחסית: עובדים ועובדות לומדים במקביל לעבודה לתואר ראשון, לעיתים אף במימון הרשות. על אף ההתנגדות העקרונית של רבנים ללימודים אקדמיים, הרשויות מאפשרות זאת כל עוד לא מדובר בתהליך מחושב ומאורגן מטעם הרשויות אלא בלימודים אקדמיים של כמה עובדים. אף שהלימודים האקדמיים אינם מקנים לעובדים בדרך כלל ידע ומיומנויות פרקטיים הרלוונטיים לעבודתם, נראה כי במקרים רבים הלימודים מרחיבים את האופקים של העובדים ומפתחים אצלם כישורים רחבים יותר. לעיתים נדמה שבמגזר החרדי עצמו נוטים לראות בעובדים לא-חרדים עובדים מקצועיים ונטולי אינטרסים, ואילו בעובדים החרדים מזלזלים אוטומטית (לעיתים שלא בצדק) בשל היעדר תואר והכשרה המקצועית. כך תיאר זאת בתסכול באחד הראיונות עובד בכיר ברשות חרדית:

286 אטינגר, בוגרי כוללים.

287 דביר, השכלה תורנית.

288 על נושא זה ראו בהרחבה פינקלשטיין, הרבנות המקומית, עמ' 60-61.

289 כך למשל בשנת 2017 מונה לתפקיד מנכ"ל עיריית אלעד מועמד חסר השכלה אקדמית או השכלה תורנית מקבילה. משרד הפנים אישר את המינוי בטענה שמדובר במקרה חריג שנוצר בו צורך "לאפשר סטייה מהכללים הרגילים". ראו חרותי-סובר, בניגוד להוראות.

ברור להם [להנהלת העירייה] שהחילונים או הדתיים-לאומיים הם משכילים שלמדו והם גם יכולים לעבוד במקומות אחרים, והם לא קרובי משפחה של אף אחד, והם לא היו חייבים את העבודה הזאת כי יש להם מקצוע טוב ביד, ולכן הם נותנים בהם אמון שהמקצועיות אצלם היא מאוד משמעותית. לעומת זאת, יש אצלנו ברשות שתי עובדות ממש טובות ולא נותנים להן שום סמכות או דברים רציניים לעשות כי מזלזלים בהן ללא סיבה בגלל שאין להן תואר והן חרדיות, למרות שהתואר לא באמת רלוונטי במקרים רבים לעבודה ברשויות מקומיות.

## הנשים החרדיות

בעיני גורמים שונים שבאים במגע עם הרשויות החרדיות הנשים העובדות ברשויות החרדיות חרוצות ומקצועיות מאוד, בדרך כלל יותר מן העובדים הגברים. לפיכך חשוב לעמוד על מאפייני ההון האנושי הנשי ברשויות אלו.

את רוב התפקידים הפקידותיים הזוטרים ברשויות החרדיות מאיישות נשים חרדיות, אך נשים מחזיקות גם בחלק ניכר מתפקידי הניהול הבכירים. על פי תפיסת העולם החרדית נשים אינן רשאיות למלא תפקידים פוליטיים,<sup>290</sup> אך הן רשאיות למלא תפקידים שאינם פוליטיים, גם כשמדובר בתפקידי ניהול בכירים. לכן חברי המועצה ברשויות החרדיות הם גברים בלבד, אבל נשים רבות מחזיקות בתפקידי ניהול בכירים. אומנם בעבר הייתה התפיסה המקובלת שבשל גודל

290 לאחרונה אפשר לראות שינוי קל במדיניות זו. ביולי 2021 נבחרה אישה חרדית, אסתי אלקין, לתפקיד חברת הנהלה במינהל הקהילתי בשכונת קריית יובל בירושלים. היא זכתה לתמיכתם המובהקת של הרבנים החרדים המקומיים והם קראו לציבור החרדי להצביע לה. מינהל קהילתי בירושלים הוא מעין תאגיד עירוני שכונתי שמספק שירותים שכונתיים בתחומי תרבות, חינוך, קהילה, תחבורה ותכנון, ולכן מדובר בתפקיד בעל סממנים פוליטיים. בספטמבר 2021 מונתה אישה חרדית, שלוה קליינמן, לחברה במועצה הדתית בקריית יערים – תפקיד בעל סממנים פוליטיים – בהסכמת הרב המקומי, הרב שולמן. בשני המקרים הנזכרים כאן התמיכה הרבנית נבעה מן החובה התקנונית של ייצוג נשי וניתנה רק בדיעבד – אילו לא התמודדו נשים חרדיות על התפקידים היה הייצוג של הציבור החרדי נפגע. ראו פרידסון, לראשונה; בן פורת, נציגות נשית.

הצניעות עדיף שנשים לא יכהנו בתפקידים בכירים, בבחינת "כל כבודה בת מלך פנימה"; אך כיום בכל הרשויות החרדיות נשים מכהנות גם בדרג הניהולי הבכיר – ולא רק בתחומים שבאופן טבעי נחשבים "נשיים" כמו תחום הרווחה. בין השאר תרמה לכך העובדה שרוב הגברים לומדים תורה והנשים הן המפרנסות העיקריות. עם זאת, יש הבדל בעניין זה בין הרשויות החרדיות: בני ברק ורכסים לא היו בתחילת דרכן בשליטה חרדית ולכן התופעה של נשים בתפקידים בכירים טבעית בהן. במודיעין עילית הליטאית נשים מכהנות בתפקידים בכירים זה שנים רבות, ונראה שמדובר במדיניות מכוונת של ראש העיר. רבים טוענים שראש העיר סבור שנשים מאיימות עליו פחות מבחינה פוליטית, לצד ההערכה המקצועית שהוא רוחש להן. בביתר עילית החסידית, לעומת זאת, נשים כמעט לא מילאו בעבר תפקידים בכירים, ככל הנראה כיוון שהחברה החסידית שמרנית יותר, אך בשנים האחרונות גם בעיר זו איישו נשים תפקידים בכירים דוגמת מנהלת אגף רכש ושכר ומנהלת מחלקת כוח אדם.<sup>291</sup>

עבור הנשים החרדיות העבודה ברשויות החרדיות אטרקטיבית במיוחד: מרבית העובדות מתגוררות בתחומי הרשות שהן עובדות בה – יתרון של ממש בהיעדר כלי רכב פרטי; סביבת העבודה חרדית למהדרין ואין אפוא חשש מהשפעות חילוניות ומסיטואציות מורכבות היכולות להתפתח בסביבת עבודה חילונית (עניין חשוב במיוחד לנשים, שהחברה החרדית מבקשת לגונן עליהן); שלא כמו במקומות עבודה אחרים, החופשות ברשויות החרדיות מותאמות לאורח החיים החרדי;<sup>292</sup> אומנם השכר בשלטון המקומי אינו גבוה כמו במונחים כלל-ארציים, ואפילו במונחי המגזר הציבורי, אך בעבור נשים חרדיות מדובר בתנאי שכר סבירים,

291 כבר במחקרו משנת 1997 הצביע יוסף שלהב על הפוטנציאל הטמון בנשים החרדיות עבור הרשויות החרדיות (שלהב, מינהל וממשל בעיר חרדית, עמ' 64-66), וכהנר הצביעה בשנת 2009 על השתלבות נשים בתפקידי מפתח ברשויות החרדיות (כהנר, התפתחות המבנה, עמ' 219). עם זאת, עיון בדבריהם ובדוגמאות המובאות בהם מלמד על היקף השינויים בתחום. מעמדן של הנשים החרדיות ברשויות החרדיות עלה מאז וכיום הן מחזיקות במספר רב יותר של תפקידי מפתח.

292 יש התחשבות רבה יותר, למשל, בהיעדרות מהעבודה בימי בין הזמנים ולפני חגים ולעיתים אף יש ימי חופשה מרוכזים לכלל העובדים בתקופות אלו.

בפרט בהתחשב בכך שלמרביתן אין השכלה אקדמית או הכשרה מקצועית ברמה גבוהה.

מכל הסיבות הללו יש ביקוש רב בקרב נשים חרדיות לעבודה ברשויות החרדיות והרשות זוכה לכוח עבודה איכותי בעלות נמוכה יחסית. שלא כמו הגברים, הנשים החרדיות לומדות בבתי הספר לימודים כלליים, גם אם ברמה נמוכה יותר מהמקובל במערכת החינוך בארץ. במקרים רבים אפשר לראות ברשויות חרדיות נשים שרשמית ממלאות תפקידים זוטרים כמו מזכירות, אך בפועל מקבלות עליהן משימות בהיקף נרחב יותר שדורשות אחריות לא מבוטלת (בדרך כלל בתוספת שכר קטנה).

## איוש משרת המנכ"ל

המשרה הניהולית הבכירה בארגון היא כמובן משרת המנכ"ל. זו משרה סטטוטורית שהחוק מחייב לאישה, ובשלטון המקומי מקובל למנות למשרה זו את איש אמונו של ראש הרשות. המנכ"ל ממונה על ביצוע המדיניות שמתווה ראש הרשות. עם זאת, שלא כמו ברוב הרשויות בישראל, ברשויות החרדיות לא מונו עד השנים האחרונות מנכ"לים, או שמונו וראשי הרשויות לא אפשרו להם לתפקד כמנכ"לים באופן המקובל. האופן שבו מוסדר ניהול הרשויות המקומיות בחקיקה הוא שאפשר מצב זה. כפי שהראו בן בסט, דהן וקלור, כיום למנכ"ל הרשות כמעט אין סמכויות סטטוטוריות, כך שראש הרשות מופקד למעשה לא רק על קביעת המדיניות אלא גם על ביצועה. למנכ"ל הרשות המקומית אין הסמכויות הדרושות לניהול הרשות ועובדיה, כגון חתימה על הסכמים בשם הרשות או קבלת עובדים וקביעת שכרם.<sup>293</sup>

בכני ברק התמנה מנכ"ל לראשונה זה עשרות שנים רק לאחר בחירות 2018;<sup>294</sup> במודיעין עילית יש מנכ"ל, אך אין לו סמכויות של ממש ומרבית הסמכויות

293 בן בסט, דהן וקלור, ייצוגיות ויעילות, עמ' 16-17. חלוקת העבודה המתוארת בין ראש הרשות למנכ"ל שונה מחלוקת העבודה בין שר ומנכ"ל במשרד ממשלתי.

294 לפני כן כיהן בעירייה מזכיר, משרה שמשמשת חלופה סטטוטורית למשרת המנכ"ל. בפועל שימש המזכיר כדובר העירייה.

הניהוליות הן בידי ראש העיר והגזבר; בביתר עילית יש מנכ"ל במוכן המקובל רק משנת 2014, אז נקלעה העירייה לגירעונות כלכליים ומונה לה חשב מלווה; באלעד לא היה מנכ"ל במשך שנים רבות, ומבקר המדינה מתח ביקורת על העירייה ומשרד הפנים בעניין זה. אומנם בשנת 2017 מונה מנכ"ל, אך הוא פוטר בשנת 2019 ומאז העירייה מתפקדת ללא מנכ"ל; ברכסים מונה לראשונה מנכ"ל רק בשנת 2020.

מצב זה אינו מקרי והוא תוצאה מובהקת של האופי החרדי של הרשויות. צורת הניהול של ראשי הרשויות החרדים ריכוזית מאוד והם מעורבים לפרטי פרטים בקבלת החלטות הנוגעות לעבודת הרשות, מעורבות שאיננה נהוגה ומקובלת במרבית הרשויות המקומיות. החלוקה המקובלת בין הדרג הפוליטי, הקובע מדיניות, לדרג המבצע אינה תואמת את צורת החשיבה החרדית, שהרי הציבור החרדי אינו רואה בפוליטיקה בראש ובראשונה כלי לקידום מדיניות אלא בעיקר כלי שמאפשר לסייע לתושבים. כדי שלא לאבד מכוחם מעדיפים אפוא ראשי הרשויות החרדים שלא למנות מנכ"ל, או למנות מנכ"ל חלש יחסית.

במקרים שבהם ראש הרשות חלש יחסית וככול להסכמים פוליטיים יש סיבה נוספת לאי-מינוי מנכ"ל או להחלשתו. בבחירות 2013 נבחר ישראל פרוש מסיעת שלומי אמונים לתפקיד ראש עיריית אלעד. לפי הפרסומים בתקשורת, בהסכמים הקואליציוניים נקבע שתפקיד המנכ"ל מיועד למפלגת דגל התורה, שתמכה בפרוש בבחירות.<sup>295</sup> עם זאת, עד שנת 2017 נמנע פרוש ממינוי מנכ"ל. מבקר המדינה מצא כי "עוזר ראש העירייה, המועסק במשרת אמן, מבצע משימות אשר בעיריות אחרות הן באחריות מנכ"ל העירייה".<sup>296</sup> סביר להניח שפרוש לא מינה אפוא מנכ"ל משום שלא רצה למנות לתפקיד אדם שלא יהיה איש אמונו. בסופו של דבר מונה בשנת 2017 מנכ"ל המזוהה עם דגל התורה, אך הוא סיים את תפקידו שנתיים בלבד לאחר מכן בעקבות סכסוך שפרץ בין פרוש לדגל התורה.<sup>297</sup> יש לציין שמדובר במקרה ייחודי לאלעד, שבה סיעתו של ראש הרשות מייצגת

295 גדסי, מנכ"ל.

296 מבקר המדינה, דוח 2017א, עמ' 298.

297 ברייטקופף, פרוש פיטר.



מיעוט בקרב התושבים. בשאר הרשויות החרדיות המנכ"לים מזוהים פוליטית עם הקהילה של ראש הרשות (בני ברק, מודיעין עילית, רכסים) או שראש הרשות בחר בהם בלי קשר לזיקתם הקהילתית-פוליטית (ביתר עילית).

המציאות של מנכ"לים חלשים מביאה לפגיעה ברשויות חרדיות. אף שראשי הרשויות החרדים הם ברובם אנשים מוכשרים מבחינה פוליטית, שצברו עם השנים ותק וניסיון רב, יש רשויות חרדיות הסובלות מהיעדר ניהול מקצועי, שיטתי וסדור. בשנים האחרונות משתנה כאמור מגמה זו – במרבית הרשויות מונו מנכ"לים ולכמה מהם אף ניתנו סמכויות של ממש. אך עדיין מדובר בתחילתו של תהליך בלבד, שכן קשה לשנות בן לילה תרבות ארגונית שהשתרשה. הרשויות החרדיות התרגלו לעבוד בלי מנכ"ל ולכן לעיתים גם כשממונה מנכ"ל הן מתקשות לקבל זאת ונוצרים חיכוכים פנימיים המקשים על התנהלות הרשות אפילו יותר. כך אירע בשנים האחרונות בעיריית בני ברק.

## אסטרטגיה לניהול ההון האנושי

מחלקת משאבי אנוש היא בו זמנית יחידת מטה ויחידת שירות. כיחידת מטה מטרה לתמוך בהשגת יעדי הרשות באמצעות התוויית מדיניות וגיבוש תהליכים שיעמידו לרשות הארגון את הכישורים האנושיים הנדרשים לו לביצוע משימותיו ולהגשמת יעדיו. כיחידת שירות, לעומת זאת, מחלקת משאבי אנוש עוסקת בהיבטים בירוקרטיים ובמתן מענה לצורכי העובד לכל אורך מחזור העסקתו: היא מפרסמת מכרזי כוח אדם, קולטת עובדים, עוסקת בתנאי השכר ובחופשות וכדומה. בארגונים רבים התחוללה בעשורים האחרונים מהפכה ומחלקות משאבי אנוש נעשו יחידות אסטרטגיות לקידום הארגון. בעקבות זאת, היום בארגונים רבים מנהל מחלקת משאבי אנוש מתמנה לסמנכ"ל. תפיסה זו של תחום משאבי האנוש זולגת בהדרגה גם למגזר הציבורי ולרשויות המקומיות.

במרבית הרשויות החרדיות מחלקת משאבי אנוש אינה ממלאת היום תפקיד מרכזי ואסטרטגי. לכן לרשויות החרדיות אין בדרך כלל אסטרטגיה לאיתור כוח אדם, להכשרה שיטתית של עובדים, לפיתוח עתודות ניהוליות וכדומה. מנהל מחלקת משאבי אנוש אינו גורם חשוב אפילו בקבלת החלטות בדבר קבלת עובד

למשרה ברשות.<sup>298</sup> ברשויות החרדיות מחלקת משאבי אנוש נתפסת מחלקה טכנית-בירוקרטית בלבד. אומנם העובדים ברשויות החרדיות עוברים השתלמויות והדרכות מעת לעת, אך לא על יסוד חשיבה אסטרטגית וסדרה בנושאים של כוח אדם. חשוב להדגיש שהתנהלות זו קיימת גם ברשויות רבות אחרות, ולא רק ברשויות החרדיות, אך נראה שהיא מקיפה את השלטון המקומי החרדי בכללותו, ואילו ברשויות הלא-חרדיות יש מגמות שונות.

## סיכום

התמונה המצטיירת בפרק זה היא מורכבת ומערערת במובן מסוים על הדיכוטומיה המקובלת בין "ג'ובים" ומינויים פוליטיים להליכי מינוי מקצועיים. אומנם הליכי ניהול ההון אנושי אינם אידאליים, אך בהתחשב במסגרת החברתית והפוליטית של החברה החרדית נראה שמצב ההון האנושי ברשויות החרדיות סביר ביותר, ואולי אף למעלה מכך.

מרכזי כוח האדם ברשויות החרדיות אינם מתנהלים פעמים רבות על בסיס שיקולים מקצועיים בלבד, ולעיתים הם אכן "תפורים" מראש. אף על פי כן, גם במצב זה השיקול של מקצועיות המועמד הוא מדד חשוב מאוד באיוש המשרות ומרבית התפקידים אינם מאוישים על בסיס שיוך פוליטי או נפוטיזם מובהק. הצורך להעניק שירות טוב לתושבים ברמת הפרט מחייב את ראשי הרשויות החרדיות לשמור על איזון בין המקצועיות ובין הצרכים הפוליטיים. היבט חיובי נוסף הוא שברשויות החרדיות אין ניפוח של המנגנון העירוני לצורך הרחבת מעגל התעסוקה למקושרים. עם זאת, שיטת הניהול הריכוזית של ראשי הרשויות החרדיות והחלשת תפקיד המנכ"ל מקשה על ההפרדה בין הדרג הקובע את המדיניות ובין הדרג המבצע אותה, מעצימה את המעורבות הפוליטית בקבלת ההחלטות ויש בה כדי לפגוע בהליכי ניהול סדורים ושיטתיים.

בעשור האחרון החל לצמוח דור חדש של עובדים שהוא מקצועי יותר ובעל תודעת שירות רחבה מכפי שהיה מקובל ברשויות החרדיות עד כה. נראה שהדור

החדש מבקש במקרים רבים לקדם תהליכים מקצועיים ולצמצם את השפעתם של האינטרסים הקהילתיים על פעולת הרשויות החרדיות. עד כה נחל הדור החדש הצלחה חלקית בלבד, שכן הוא עדיין כבול למסגרות הפוליטיות הקיימות, הכפופות לבסיס הקהילתי של החברה החרדית.

## פרק 7

תכנון, בנייה והקצאות

—

בפרק זה אבחן את הליכי התכנון והבנייה ברשויות החרדיות. לפרק שלושה חלקים: בחלק הראשון אציג את הליכי התכנון הכלליים המאפיינים את הרשויות החרדיות בהתחשב באופי הייחודי של תושביהן; בחלק השני אבחן את הליכי הקצאות המקרקעין והמכנים ברשויות החרדיות; ובחלק השלישי אעסוק באכיפת דיני התכנון והבנייה ברשויות החרדיות.

## מדיניות התכנון ברשויות החרדיות

תחילה ראוי לבחון את המאפיינים הייחודיים של שימושי הקרקע העיקריים ברשויות החרדיות בהשוואה לשאר הרשויות.<sup>299</sup>

שימושי קרקע ומידת צפיפות

### לוח 3

ממוצע שימושי קרקע בעיריות ובמועצות מקומיות (ללא מועצות אזוריות): שימושים עיקריים, לפי סוג רשות, 2013 (ב-%)

רשויות חרדיות	שטח פתוח	גידולי שדה ומטעים	מגורים	חינוך והשכלה	תרבות, פנאי, נופש וספורט
רשויות חרדיות	40.8	4.7	29.2	8.4	0.3
רשויות יהודיות לא-חרדיות	34.7	21.1	28.3	2.0	1.3
רשויות ערביות	26.4	35.3	26.2	0.5	0.5

מקור: עיבודי המחבר ל"קובץ הרשויות המקומיות בישראל - 2019", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מן הממצאים עולות כמה מסקנות:

גידולים חקלאיים ושטחים פתוחים. ברשויות החרדיות שיעור נמוך משטח הרשות מוקצה לגידולי שדה ומטעים ושיעור גבוה יחסית מוקצה לשטחים פתוחים. הדבר תואם את האופי הלא-חקלאי של החברה החרדית.

299 הנתונים אינם נוגעים למועצות אזוריות משום ששימושי הקרקע בהן שונים מהותית. כיוון שהרשויות החרדיות אינן כוללות מועצות אזוריות הרי ההשוואה ביניהן ובין רשויות שאינן חרדיות אינה צריכה לכלול את המועצות האזוריות.

חינוך. שיעור הקרקע המוקצה למוסדות חינוך ברשויות החרדיות עומד במוצע על 8.4% משטח הרשות, פי 4.2 מהשיעור ברשויות היהודיות הלא-חרדיות ופי 16.8 מהשיעור ברשויות הערביות. יתר על כן, ברשויות הגדולות (העיריות) שיעור הקרקע המוקצה למוסדות חינוך גבוה אף יותר מהממוצע בכלל הרשויות החרדיות, והוא מגיע לשיא בבני ברק, שבה הוא עומד על 14.5% משטח הרשות. הסיבה לשיעורים הגבוהים היא מספר הילדים הגבוה בחברה החרדית והעובדה שרבים מהמבוגרים לומדים במוסדות לימוד תורניים כמו ישיבות וכוללים.<sup>300</sup>

תרבות, פנאי, נופש וספורט. ברשויות החרדיות שיעור נמוך מאוד של הקרקע מוקצה לתרבות, פנאי וספורט (0.3%). נתון זה תואם את האופי של האוכלוסייה החרדית, שאינה מייחסת חשיבות רבה לתחומים אלו. על המדיניות הייחודית של הרשויות החרדיות בנוגע למתקני ספורט אעמוד בהרחבה להלן.

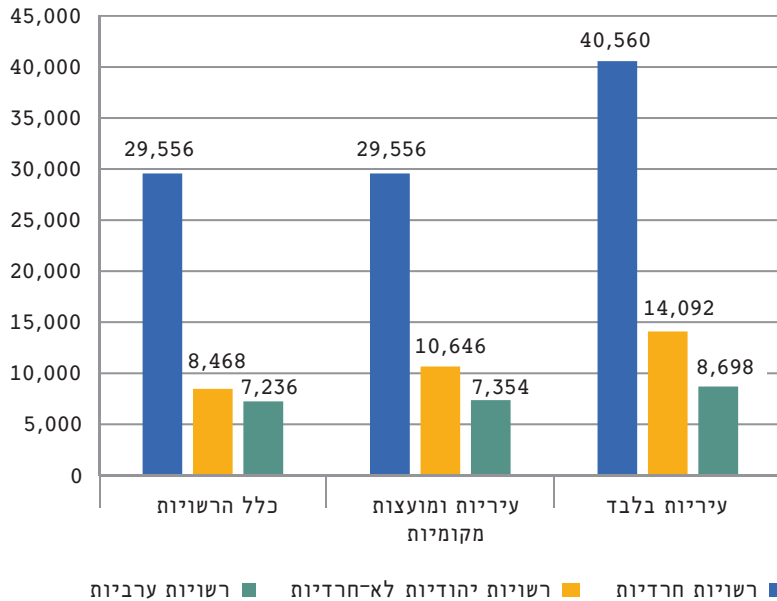
מגורים. אין הבדלים של ממש בין רשויות חרדיות לרשויות לא-חרדיות בשיעור השטח המשמש למגורים מתוך שטח הרשות.

הנתון האחרון בדבר שיעור השטח המשמש למגורים יכול להביא לתפיסה השגויה שהרשויות החרדיות אינן צפופות. לאמיתו של דבר, אחד המאפיינים הבולטים ביותר של הרשויות החרדיות הוא צפיפות האוכלוסין. ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה יש שני מדדים שונים לבחינת צפיפות ברשויות: צפיפות אוכלוסייה לקמ"ר (מספר התושבים לקילומטר רבוע בכלל שטח הרשות המקומית); וצפיפות אוכלוסייה לשטח בנוי למגורים (מספר התושבים לקילומטר רבוע בכלל שטחי המגורים ברשות המקומית). המדד השני חשוב במיוחד כיוון שהוא מאפשר לבחון את צפיפות האוכלוסייה בשטחי המגורים. הנתונים המוצגים להלן מבחינים בין סוגים של מעמד מוניציפלי, שכן יש הבדלים ניכרים בצפיפות יישובים ממעמד מוניציפלי שונה, בפרט במועצות אזוריות.

300 אין מידע מפורט על השטחים המשמשים לבתי כנסת, למקוואות ולשירותי דת אחרים, כיוון שהלמ"ס כוללת אותם בקטגוריה "שירותים ציבוריים", הכוללת גם מגוון שירותים אחרים.

### 13 תרשים

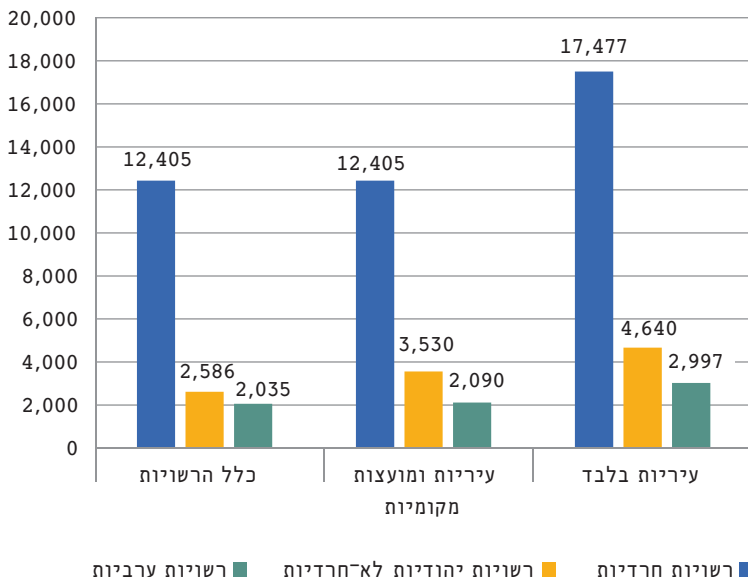
הצפיפות הממוצעת ברשויות המקומיות: מספר חושבים לקמ"ר בשטח מגורים, לפי סוג רשות ומעמד מוניציפלי, 2013



מקור: עיבודי המחבר ל"קובץ הרשויות המקומיות בישראל - 2019", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

### 14 חרשים

הצפיפות הממוצעת ברשויות המקומיות: מספר חושבים לקמ"ר בשטח הרשות, לפי סוג רשות ומעמד מוניציפלי, 2013



מקור: עיבודי המחבר ל"קובץ הרשויות המקומיות בישראל - 2019", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

שיעור הצפיפות ברשויות החרדיות גבוה פי כמה וכמה משיעורה בשאר הרשויות. מספר התושבים לקמ"ר ברשויות אלו גבוה פי 6 מהמספר ברשויות יהודיות לא־חרדיות וברשויות ערביות, ומספר התושבים לקמ"ר בשטחי מגורים גבוה פי 3-4 מהמספר ברשויות יהודיות לא־חרדיות וברשויות ערביות. הצפיפות מאפיינת את כל הרשויות החרדיות, אך היא בולטת בעיקר בערים החרדיות. בארבע העיריות החרדיות מספר התושבים בשטחי מגורים הוא הגבוה ביותר ועומד במוצע על יותר מ־40,000 נפש לקמ"ר למגורים. הצפיפות הגבוהה ביותר נרשמה בכני ברק: 54,075 נפש לקמ"ר למגורים.



הצפיפות ברשויות החרדיות היא תוצאה ישירה של מספר הנפשות הגבוה בכל משפחה לצד המגורים בדירות קטנות. במשפחות חרדיות נהוג שכמה ילדים גרים יחד באותו חדר; בדרך כלל יש בדירה חדר להורים, חדר לבנים וחדר לבנות. עוד גורם לצפיפות הוא מדיניות התכנון, המונעת בנייה לגובה בהיקפים גדולים. בנייה לגובה אינה נהוגה בחברה החרדית כי היא מחייבת שימוש במעלית שבת, מעלית שמנגנון הפעלתה מאפשר ליהודים שומרי שבת להשתמש בה בשבת בלי שיעברו על איסור חילול שבת. לא כל הפוסקים מתירים שימוש במעלית שבת ובציבור החרדי נהוג שלא להסתמך עליה. הסטנדרט המקובל בבנייה לציבור זה, בעיקר בערי הפרוור החרדיות, הוא ארבע עד שש קומות, גובה סביר לעלייה במדרגות. באזורים הרריים שבהם הטופוגרפיה מאפשרת זאת נבנים לעיתים בניינים של 12 קומות, שכן הכניסה אליהם היא מאמצע הבניין, אך לא מדובר בתופעה רחבה.<sup>301</sup>

מדיניות התכנון  
המרכזית

על פי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, מערכת התכנון בישראל מבוססת על מדרג של מוסדות תכנון. בראש המדרג, ברובד הארצי, פועלים מוסדות תכנון ארציים; ברובד המחוזי פועלות הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה; וברובד המקומי פועלות הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה (להלן: הוועדות המקומיות). המדינה מחולקת למחוזות ולמרחבי תכנון מקומיים, ולפי החוק בכל מרחב תכנון מקומי פועלת ועדה מקומית לתכנון ולבנייה שתפקידה להבטיח את יישום הוראות החוק ותקנותיו. הוועדות המקומיות מוסמכות, בין השאר, לדון בתוכניות מתאר מקומיות ולהמליץ לוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה אם לאשרן; לדון ולהכריע בעצמן בעניינים של חלק מתוכניות המתאר המקומיות; לדון ולהכריע בבקשות להיתרי בנייה ולשימושים חורגים; ולפקח על הבנייה בתחומי השיפוט של הוועדות המקומיות.

על פי החוק יש שני סוגים עיקריים של ועדות מקומיות, בהתאם למספר הרשויות המקומיות הכלולות במרחב התכנון שלהן. לפי סעיף 18 לחוק, בוועדה שמרחב התכנון המקומי שלה כולל רשות מקומית אחת, מועצת הרשות המקומית היא

הוועדה המקומית. עם זאת, החוק מבדיל מבחינה פורמלית בין הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ובין הרשות המקומית, כלומר הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה היא גוף נפרד ברמה המשפטית. לפי סעיף 19 לחוק, במרחב תכנון הכולל כמה רשויות מקומיות הוועדה המקומית מורכבת, כולה או רובה, מנציגי הרשויות המקומיות; בראשה עומד עובד ציבור שמינה שר האוצר או אחד מנציגי הרשויות (ועדה מרחבית). חברי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הם נבחרים ציבור ברמה המקומית. כשמרחב תכנון מקומי כולל רשות מקומית אחת בלבד, חברי מועצת הרשות המקומית הם חברי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. על פי רוב, הוועדה המקומית מקימה ועדת משנה המורכבת ממספר נציגים קטן יותר. בארבע העיריות החרדיות פועלת ועדה מקומית אחת. המועצות המקומיות החרדיות כפופות לוועדה מרחבית.<sup>302</sup>

תוכנית בסמכות הוועדה המקומית יכולה להיות תוכנית מתאר מקומית או תוכנית מפורטת (המכונה גם תב"ע: תוכנית בניין עיר). הוועדה המקומית היא שמוסמכת לאשר אותה. התוכנית נקבעת בהתאם לפרוגרמה – מסמך שמפרט את עקרונות הבנייה וקובע בין היתר את היקף השטחים הנדרשים לתוכנית המוגשת. בפרוגרמה יש התייחסות ספציפית לשטחים המוקצים לצורכי ציבור והיא קובעת מה היקף שטחי הציבור הנדרשים בתוכנית מסוימת בהתאם למספר הדיירים המוצע. צורכי הציבור כוללים את השטחים המיועדים לחינוך, לתרבות, לדת, לכריאות, לרווחה, לספורט וכדומה, וכן שטחים פתוחים. הפרוגרמה מחושבת בהתאם להנחיות במדריך להקצאת שטחי ציבור שמפרסם מינהל התכנון.<sup>303</sup>

בנייה ייעודית לאוכלוסייה חרדית מחייבת התאמה של הפרוגרמות, של שימושי הקרקע ושל המפרטים הטכניים לצרכים המיוחדים של הציבור החרדי. במקרים שבהם שכונה או רשות לא נבנו כאזור חרדי אלא התחררו עם השנים תכנון השטח אינו תואם את צרכיה של האוכלוסייה החרדית והיא נאלצת למצוא פתרונות מאולתרים ורחוקים. במחקר משנת 1997 הצביע שלהב על הצורך בגיבוש

302 דיני התכנון והבנייה ביהודה ושומרון שונים בחלקם ולכן המועצה המקומית עמנואל אינה כפופה לוועדה מרחבית. אף שמספר החושבים בה קטן, פועלת בה ועדה מקומית של הרשות המקומית.

303 למדריך העדכני שפורסם בשנת 2018 ראו מינהל התכנון, מדריך להקצאת שטחים.

פרוגרמות ייחודיות לאוכלוסייה החרדית ובתכנון שמביא בחשבון את צורכי האוכלוסייה,<sup>304</sup> ועם השנים אכן חל שיפור בעניין זה. אף על פי כן, הרשויות החרדיות עדיין סובלות מבעיות תכנוניות רבות וממחסור חמור במבני ציבור.

היקף השטחים המיועדים לבתי כנסת מעורר בעיה מיוחדת. במחקר של המכון החרדי למחקרי מדיניות שפורסם בשנת 2020 נבחנו הפרוגרמות שלפיהן תוכננו ארבע שכונות בריכוזים חרדיים שונים (ערים מעורבות ורשויות חרדיות) בהשוואה למצבן בפועל היום. ממצאיו היו מובהקים: "אין הלימה בין כמות המגרשים שהוקצו להקמת בתי כנסת לבין כמות בתי הכנסת הקיימים בפועל. במרבית המקרים עולה מספר בתי הכנסת הקיימים על המתוכנן".<sup>305</sup> הפער בלט במיוחד בשכונה שנבדקה בעיר אלעד. הפרוגרמה הקצתה לבניית בתי כנסת שטח כולל של 1.9 דונם, אך בתי הכנסת שנבנו בפועל השתרעו על שטח כולל של 4.6 דונם (פי 2.5).<sup>306</sup> עוד נמצא שבתי כנסת רבים שוכנים במבנים ארעיים שהוקמו בשטחים שלא יועדו לכך, לעיתים בשטחים ציבוריים פתוחים ולעיתים בשטחי חנייה של מגרשי מגורים. כשהדברים אמורים במוסדות החינוך, הפער בין הפרוגרמות ובין המצב בפועל מצומצם יותר, אבל נמצא שבכמה מקרים עלה מספר מוסדות החינוך על המתוכנן, ובמקרים אחרים הוקמו מוסדות חינוך על שטחים שלא יועדו לכך – עובדות המלמדות על הצורך הרב בשטחים למוסדות חינוך.<sup>307</sup>

מצוקת השטחים נובעת בעיקרה מצרכים ממשיים, אך יש גם אינדיקציות לכך שהמצוקה גוברת עקב תכנון והקצאות לא יעילים, לעיתים בשל שיקולים פוליטיים (נושא שארחיב בו בהמשך הפרק). חשוב להבהיר שלא תמיד אפשר להבחין בבירור בין שיקול תכנוני מקצועי לשיקול פוליטי לא מקצועי.

כמו בתחומים רבים אחרים, גם ההקצאות לבתי כנסת ומוסדות חינוך נעשות ברשויות החרדיות על בסיס קהילתי והקהילות נבדלות זו מזו גם בעניין זה.

304 שלהב, מינהל וממשל בעיר חרדית, עמ' 33-41.

305 שהינו-קסלר, שניאור ומילצקי, תדריך לתכנון עירוני, עמ' 100.

306 ש.ם.

307 ש.ם, עמ' 74-89.

הציבור החסידי מחולק לקהילות רבות ומגוונות, שרובן מעוניינות בבתי כנסת ומוסדות חינוך משלהן. כך קורה שחסידות קטנה מבקשת הקצאה של מוסד חינוכי או בית כנסת מתוך תפיסה שבשבילה זהו צורך ממשי, אף שכתפיסה תכנונית מקצועית מספר התושבים המשתייכים לחסידות אינו מצדיק זאת. בציבור הליטאי, לעומת זאת, כמעט אין תת־קהילות מוגדרות ולכן אין לו צורך במבנים נפרדים לקבוצות שונות. ואילו החברה הספרדית מצויה בתוך: במוסדות החינוך אין חלוקה לתת־קהילות ומוסדותיה משותפים לכלל הציבור הספרדי; אבל כיוון שלכל עדה נוסח תפילה שונה נחוצים לציבור זה בתי כנסת שונים. ההבדלים הללו באים לידי ביטוי בנתוני הרשויות: בביתר עילית, יישוב בעל רוב חסידי, מספר התלמידים הממוצע במוסד חינוכי עומד על 228; במודיעין עילית, יישוב בעל רוב ליטאי, מספר התלמידים הממוצע במוסד חינוכי עומד על 303.<sup>308</sup>

המחסור במשאבי קרקע מועצם בשל כמה מאפיינים נוספים של החברה החרדית. בשל ההפרדה המגדרית הנהוגה במוסדות החינוך החרדיים, בכל הקבוצות והקהילות, זקוקים החרדים למספר רב יותר של מוסדות חינוך בהשוואה לחברה החילונית. כמו כן, בגלל האופי הקהילתי של החברה החרדית נוצרת עם הזמן זהות בין שטח ציבורי בנוי ובין קהילה מסוימת, וזהות זו מקשה על הרשות המקומית לשנות את ייעוד הקרקע גם כשההרכב הדמוגרפי של הקהילה משתנה ומצדיק שינוי תכנוני (לדוגמה: הזדקנות של קהילה מלווה בירידה במספר הילדים). בגלל המחסור במשאבי קרקע לצורכי מגורים ומוסדות ציבור נעשו הרשויות החרדיות מובילות בתחום עירוב השימושים – גישה בתכנון ערים ואזורים הדוגלת בשילוב מספר שימושי קרקע באותו מגרש או מתחם. ברשויות החרדיות מקובל מאוד, למשל, לבנות בתי כנסת מעל מוסדות חינוך (בעיקר לגיל הרך) ולשלב אולמות אירועים במבנים של בתי כנסת. המערך המסחרי הנפוץ והמצליח ביותר ברשויות החרדיות הוא חנויות מסחר בקומות הקרקע של בנייני מגורים, ולא מרכזי קניות סגורים בפאתי העיר. מלבד הרווח המופק מניצול הקרקע הדבר תואם גם את הצורך של האוכלוסייה החרדית בנגישות האופטימלית של המסחר לאזורי

המגורים בשל רמת המינוע הנמוכה.<sup>309</sup> הרשויות החרדיות זוכות לשבחים רבים מגורמי תכנון ששואפים להרחיב את עירוב השימושים, וגם מבקר המדינה ציין אותן לשבח בהקשר זה,<sup>310</sup> אבל חשוב לציין שעירוב שימושים יכול לעיתים להיות מטריד לתושבים.<sup>311</sup>

היבט חשוב נוסף של תכנון הערים החרדיות נוגע לתחבורה הציבורית. 81% מהיהודים הלא-חרדים מעל גיל 20 מחזיקים ברשותם רכב, לעומת 42% בלבד מהחרדים בגילים אלו.<sup>312</sup> בגלל נתון זה, נוסף על השיעור הגבוה של ילדים ונערים בחברה החרדית, שיעור ההסתמכות של תושבי הרשויות החרדיות על תחבורה ציבורית הוא גבוה מאוד. לכן הרשויות החרדיות שמות דגש על תכנונה, ובפרט על התאמת התשתיות ועל הקשרים עם מפעילי התחבורה הציבורית. כרוחות המדרגים את הרשויות לפי איכותה וזמינותה של התחבורה הציבורית מופיעות תמיד בראש הרשימה הרשויות המקומיות החרדיות, ובפרט ביתר עילית ומודיעין עילית.<sup>313</sup>

**מתקני ספורט ובריכות** כאמור, שיעור נמוך מאוד של קרקע מוקצה ברשויות החרדיות לתרבות, פנאי וספורט. כפי שעולה מתרשים 15, הדבר בולט במיוחד בתחום הספורט.

309 שהינו-קסלר, שניאור ומילצקי, תדריך לתכנון עירוני, עמ' 49-50.

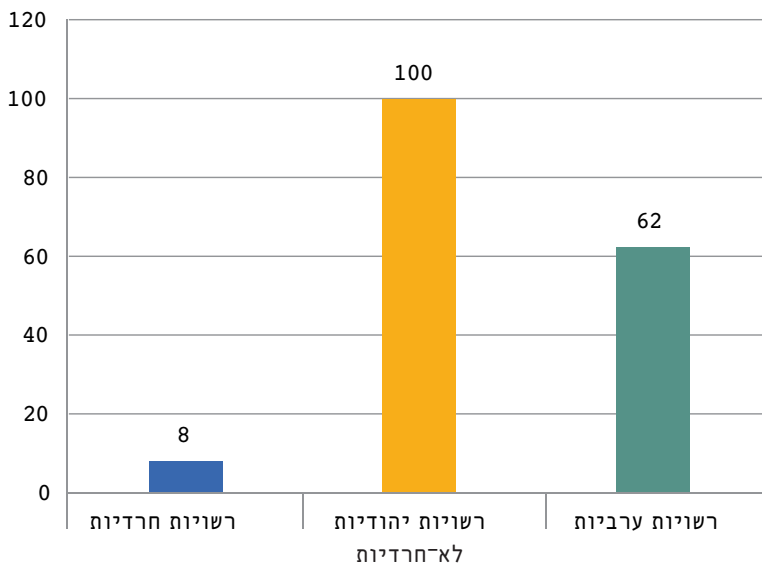
310 כך למשל כתב מבקר המדינה על עירייה ביחר עילית: "העירייה פועלת לניצול מרבי של שטחים לבנייני ציבור, בין היחר באמצעות מתן היתרים להוספת קומות עבור בתי כנסת ובתי מדרש על גגות מבנים המשמשים לגני ילדים ומעונות יום" (מבקר המדינה, דוח 2019, עמ' 2330).

311 למשל: אולמות אירועים בבתי הכנסת יכולים להיות מטריד לתושבים המחגוררים בסמוך הן עקב שינוע מזון ואשפה הן עקב תנועה מוגברת של כלי רכב ורעש בשעות מאוחרות. ראו שהינו-קסלר, שניאור ומילצקי, תדריך לתכנון עירוני, עמ' 49-51.

312 מלאך וכהנר, שנחון 2020, עמ' 52.

313 ראו 15 דקות, דוח תחבורה ציבורית 1; 15 דקות, דוח תחבורה ציבורית 2.

**15 חרשים**  
**מספר מתקני ספורט ל-1,000 תושבים, לפי סוג רשות,**  
**2020**



מקור: עיבודי המחבר לקובץ "מתקני ספורט בישראל", משרד התרבות והספורט.

ברשויות החרדיות יש רק 8 מתקני ספורט על כל 1,000 תושבים. ברשויות הערביות המספר גבוה פי 8, וברשויות היהודיות הלא-חרדיות הוא גבוה פי 12.5. כיוון שמגרשי ספורט משמשים בעיקר את ציבור הילדים והנוער, הרי לנוכח השיעור הגבוה של ילדים ובני נוער ברשויות החרדיות הפערים משמעותיים אף יותר.

למעשה, הפער בין הרשויות החרדיות לשאר הרשויות גדול אף יותר כיוון שמרבית מתקני הספורט ברשויות החרדיות הם אולמות סגורים ומגרשי כדורסל שבפועל אינם משמשים כלל לצורך פעילות ספורט. פעמים רבות מתקבל מימון חיצוני (למשל ממפעל הפיס) להקמת אולם ספורט, אך האולם משמש בפועל לכנסים

ואירועים אחרים כמו הרצאות, אירועים חסידיים ואפילו חתונות.<sup>314</sup> מתופעה זו עולה שבקרב הציבור החרדי הביקוש לאולמות רב־תכליתיים<sup>315</sup> גבוה הרבה יותר מהביקוש למתקני ספורט. מתקני ספורט פתוחים אינם מקובלים במרבית הקהילות בציבור החרדי, שכן "כללי הצניעות מחייבים את הבנות לקיים את פעילות הספורט במקומות סגורים, ואילו בקרב הבנים נתפסות פעילויות הספורט כפעילות 'רחובית', ועל כן אינן מקובלות באופן פורמלי".<sup>316</sup> בשנים האחרונות יש הבנה רבה יותר מצד הרשויות החרדיות שחלק מהצעירים זקוקים למגרשי ספורט, בפרט נוער נושר או נוער בסיכון, ושהתושבים עצמם יכולים לצאת נשכרים מכך שנוער זה ימצא דרך "להפיג את השעמום". גם אז ההעדפה היא למקם את המגרשים בפרברי הרשות ובמקומות שאינם גלויים לעין הציבורית.

יש התנגדות דתית עקרונית גם לקיומן של בריכות שחייה ברשויות החרדיות, ובפרט בערי הפרוור החרדיות. על פי ההשקפה החרדית, הן פוגעות בגדרי הצניעות בעיר (אף שברור שהרחצה תהיה בהפרדה מגדרית).<sup>317</sup> במודיעין עילית אי־הקמת בריכה נתפסת חלק מצוואת רב העיר הראשון, וגם בכיתר עילית, באלעד וברשויות האחרות אין בריכות שחייה עירוניות. בקרב הציבור החרדי יש דווקא ביקוש לא מבוטל לבריכות שחייה ותושבי הרשויות החרדיות משתמשים בבריכות פרטיות קטנות ביישוביהם או בבריכות ביישובים סמוכים. באוגוסט 2021 הכריזה עיריית בני ברק באופן תקדימי על הקמת בריכה אולימפית בעיר בעלות של 35 מיליון ש"ח. ראש העיר ורב העיר הסבירו ששינוי המדיניות נבע מן השימוש של רבים מתושבי העיר בבריכות בערים החילוניות הסובכות את בני ברק, שגרם לדעת רבני העיר ל"מפגעים רוחניים". הוחלט אפוא להקים בריכה בתוך העיר "באופן המתאים ליראי ד' באווירה מוקפדת ומפוקחת".<sup>318</sup> היחס

314 במקרה חריג הוטב אולם ספורט שנבנה בכספי מפעל הפיס לשיבה של חב"ד בהתאם להסכם בין ראש הרשות לקהילת חב"ד. ראו רוזנברג, מאחורי הקלעים.

315 ראו על כך גם אצל שהינו־קסלר, שניאור ומילצקי, תדריך לתכנון עירוני, עמ' 47.

316 שם, עמ' 46.

317 למשל, יש טענה שההליכה אל הבריכה וממנה לא תיעשה בהתאם לקוד הלבוש החרדי המקובל.

318 אוריה, בריכה אולימפית; ברקוביץ, בריכה ראשונה.

לחדרי כושר מקל יותר וברוב הרשויות החרדיות יש חדרי כושר פרטיים. עיריית ביתר עילית אף מפעילה חדר כושר עירוני מטעמה.

תושבים חרדים ברשויות מעורבות חיים ברשות שאינה כפופה להוראות הרבנים ולכן הם יכולים ליהנות ממתקני הספורט ובריכות השחייה העירוניות. בדרך כלל הם לא יהיו ממוקמים בשכונות החרדיות עצמן, אלא בשכונות סמוכות.

מדיניות היתרי הבנייה הפרטניים  
עד כה התמקדתי בתכנון הכוללני של העיר, אך העבודה השוטפת של הוועדה המקומית אינה מתמקדת בכניית שכונות חדשות אלא במתן היתרי בנייה פרטניים לתושבים המעוניינים לבצע פעולות שונות בדירות שבבעלותם או ליזמים המבקשים לקדם פרויקטים נקודתיים. הוועדות המקומיות נדרשות לפעול בהתאם למסמך הוראות (תקנון), שהוא החלק המילולי של מסמכי התוכנית המקומית ובו כתובות כל ההוראות, המגבלות והזכויות שהתוכנית קובעת. מסמך זה מציג גם את התחומים שהוועדה המקומית ומהנדס העיר רשאים להפעיל בעניינם שיקול דעת תכנוני.

המדיניות התכנונית ברשויות החרדיות היא להקל ככל האפשר. לכן בכל התחומים שבהם הוועדה המקומית רשאית להפעיל שיקול דעת היא נוטה שלא להקשות על התושבים והיזמים ולא להכביד עליהם מבחינה כספית. למגמה זו, לצד החשיבות המעטה יחסית המיוחסת ברשויות החרדיות לנראות של המרחב הציבורי, יש השפעה רבה על ההחלטות התכנוניות. לעומת זאת, רשויות שאינן חרדיות נוטות יותר שלא להקל כשההקלה עלולה להביא לידי פגיעה מסוימת במרחב הציבורי ובהיבטים תכנוניים אחרים, אף שברור שיש פערי מדיניות בנושא זה בין הרשויות המקומיות בישראל.

המדיניות המקילה של הוועדות המקומיות ברשויות החרדיות גורמת לעיתים לחילוקי דעות ביניהן ובין גורמי התכנון שמעליהן. ועדת הערר לתכנון ובנייה במחוז מרכז ציינה בעבר כי "הערנו לא פעם לוועדה המקומית בני ברק, כי לא



ניתן לאשר הקלה בנימוק היחיד כי מדובר בהקלה 'רגילה ומקובלת'." <sup>319</sup> ככמה מקרים אף בוטלו החלטות הוועדה המקומית בני ברק משום כך. למשל, בשנת 2018 ביטל בית המשפט המחוזי היתר בנייה שנתנה הוועדה המקומית בני ברק לבניית בניין מגורים חדש במרחק 70 ס"מ מבניין שעומד כבר עשרות שנים בעקבות עתירה של דיירי הבניין השכן. בית המשפט ביטל את החלטת הוועדה המקומית וקבע בביקורתיות כי "זו לא הפעם הראשונה שהוועדה המקומית לתכנון ובניה בני ברק אינה מנמקת מתן הקלות ומעניקה אותן ללא דיון והנמקה. יש למנוע מהוועדה המקומית בני ברק להמשיך ולפעול בדרך זו". <sup>320</sup>

## הקצאות

יש שני סוגים של הקצאות: הקצאה של שטח (מקרקעין) שמקבל ההקצאה נדרש לבנות עליו והקצאת מבנה של הרשות המקומית, המכונה בלשון החוק "מתן רשות שימוש" (הרשות מעניקה למקבל ההקצאה אישור להשתמש במבנה השייך לה). הקצאות אינן ניתנות לאנשים פרטיים ולגופים עסקיים אלא לעמותות. ברשויות החרדיות ההקצאות נחשבות נושא ליבה, וזהו ככל הנראה גם התחום שבו התנהלות הרשויות החרדיות היא הבעייתית ביותר.

למוסדות קהילה, ובראש ובראשונה לבתי הכנסת ולמוסדות החינוך, נודעת בציבור החרדי חשיבות מיוחדת. לכן השליטה של הרשויות המקומיות על הקרקעות והמבנים חשובה כל כך. כיוון שמשאבי הקרקע מוגבלים, השאלה איזו קהילה תזכה להקצאת שטח לבית כנסת או למוסד חינוך, או היכן ימוקם בית הכנסת של כל קהילה, היא הרת גורל בעיני הקהילה ועומדת במרכזם של המאבקים הפוליטיים ברשויות החרדיות. זאת ועוד: בשל מבנה מערכת החינוך החרדית יש הברל מובהק בעניין זה בין הציבור החרדי לשאר הציבור. במערכת

319 נח"מ 17-06-19599 דבורה אוסדיטשר נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה בני ברק.

החינוך הממלכתית, שבה לומדים מרבית התלמידים שאינם חרדים, הקצאת הקרקע למוסדות החינוך אינה נקבעת ברשות המקומית אלא בהליך תכנוני מקדים. בחברה החרדית מערכת החינוך כמעט כולה פרטית ומופעלת על ידי עמותות המשויכות לקהילות ולקבוצות חרדיות שונות. לפיכך הקמת מוסד חינוכי וקבלת מבנה עבודתו חייבת לעבור הליך הקצאה עירוני. כפי שהראיתי לעיל, בגלל ריבוי הילדים בחברה החרדית הציבור החרדי זקוק למספר רב של מוסדות חינוך.

הליכי ההקצאות על פי החוק והנחיות משרד הפנים, רשות מקומית מוסמכת לעשות פעולות מסוימות במקרקעין שבבעלותה רק על פי החלטת רוב חברי המועצה ובאישור שר הפנים או מי שהשר הסמיכו. בעבר הייתה אי־בהירות באשר לשיקולים שהרשות המקומית מחויבת לשקול בהליכי ההקצאות, אך בשנת 2000 קבע בג"ץ שכרשות ציבורית עליה להפעיל את סמכותה על פי האינטרס הציבורי וטובת הכלל והציג כמה עקרונות.<sup>321</sup> בעקבות פסיקת בג"ץ פורסם בשנת 2001 בחוזר מנכ"ל משרד הפנים "נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית",<sup>322</sup> שמטרתו לוודא שהליכי ההקצאות יתבצעו מתוך שמירה על עקרון השוויון, על חיסכון, על יעילות ועל שקיפות, ומניעת פגיעה בטוהר המידות. על פי הנוהל, בכל רשות תקום ועדת הקצאות והחלטותיה יובאו לאישורה של מועצת הרשות המקומית. לאורך השנים נמצאו ברשויות החרדיות ליקויים של ממש בתחום ההקצאות.

מבקר המדינה הצביע בכמה דוחות על חריגות נרחבות מנוהל ההקצאות באלעד, ברכסים ובביתר עילית.<sup>323</sup> כך למשל, בביתר עילית נמצא שנבחר ציבור בעירייה ועובדי עירייה לא הצהירו על זיקתם לעמותות שמועצת העירייה אישרה להן

321 בג"ץ 3638/99 בלומנטל ואח' נ' עיריית רחובות ואח'.

322 משרד הפנים, חוזר 5/2001. הנוהל ברשויות ביהודה ושומרון שונה מעט. ראו גם מבקר המדינה, דוח 2019, עמ' 2336.

323 מבקר המדינה, דוח 2007, עמ' 145-207. מבקר המדינה, דוח 2019, עמ' 2330.

הקצאות. ובפסק דין מינואר 2021 הורה בית המשפט המחוזי בתל אביב על ביטול כמה הקצאות שאישרה עיריית בני ברק בשנת 2017. פסק הדין סוקר בהרחבה סדרה של ליקויים חמורים בהליכי ההקצאות בעיריית בני ברק; החמור שבהם היה שראש העיר, סגנו וגזבר העירייה השתתפו בדיונים ובהצבעות אף שהיו בניגוד עניינים חריף עם מקצת העמותות שזכו להקצאות.<sup>324</sup> עקב הליקויים הורה בית המשפט לבטל הקצאות אחדות ולנוכח חומרת הפגמים אף המליץ להעביר את פסק הדין למבקר המדינה, לאגף הביקורת במשרד הפנים ולמבקר הרשות.<sup>325</sup> בפסק דין אחר שנתן בית המשפט המחוזי לאחר בחירות 2018 נקבע שבעיריית אלעד ניתנו הקצאות כשוחד בחירות:

המשיב [ראש עיריית אלעד] נתן שוחד בחירות לקהילות שונות באלעד, בכך שמועצת העירייה, בהשתתפות המשיב ובראשותו, אישרה, כשלושה חודשים לפני הבחירות, 30 הקצאות של מקרקעין ומבני ציבור, לטובת מוסדות חינוך ובתי כנסת, והכול במהלך מזורז ובהול, בלא שהייתה באמת כל דחיפות בעניין, בוודאי לא לגבי ההקצאות לבתי כנסת, ובלא שניתן לכך הסבר הגיוני, וכאשר ההקצאות אושרו באותו יום הן בוועדת ההקצאות, הן במועצת העירייה.<sup>326</sup>

324 הליקויים שפסק הדין הצביע עליהם: ועדת ההקצאות ומועצת העירייה קיבלו החלטות בלי פרוגרמה מסודרת, הנדרשת על פי נוהל ההקצאות; ההצבעה לא נעשתה על בסיס תשמית עובדתית מסודרת; חברי המועצה לא קיבלו את החומר הנדרש ולא יכלו להפעיל שיקול דעת סביר בעת ההצבעה (כמה מהם התלוננו, אך היועץ המשפטי של העירייה התעלם).

325 עת"מ 18-01-4768 עמותת מיד ליעד נ' עיריית בני ברק.

326 עמנ (מרכז) 18-11-55008 אברהם חזן נ' ועדת הבחירות לעיר אלעד. למרות דברים אלו קבע בית המשפט שאין לבטל את תוצאות הבחירות כיוון שלא הוכח שהליקוי עלול היה להשפיע על התוצאות. חשוב לציין גם כי פסק הדין ניתן רק בהקשר לכשרות הבחירות ולא נגע בהיבטים פוליטיים.

## חתן רשות שימוש במבנים ללא הליך הקצאה

תופעה בעייתית אפילו יותר היא העברת מבנים לשימושן של קהילות ללא כל הליך הקצאה. בשנת 2003 קבע בית המשפט המחוזי כי המועצה המקומית אלעד אפשרה לעמותה להשתמש במבנה כבית כנסת ללא כל הליך מינהלי סדור, על בסיס מה שכונה "הסכמים שאינם ככתובים" בין ראש הרשות לעמותה. המועצה המקומית טענה כי ועדת ההקצאות לא התכנסה בשל "מבוי סתום פוליטי", אך בית המשפט ציין כי "למותר הוא להעיר כי אילו ציפים מעין אלה אינם יכולים להתקבל כהסבר לחריגה מהוראות הדין, בין מלכתחילה בין בדיעבד".<sup>327</sup> דוח מבקר המדינה לשנת 2007 מצא שבאלעד ובמודיעין עילית הועברו מבני חינוך ללא הליך הקצאה ולא נמצא תיעוד של הליך ההעברה; לדברי הרוח, "מתיעוד המועצה המקומית אלעד עולה כי ראש המועצה הוא שקבע את אופן חלוקת המבנים לגופים המפעילים".<sup>328</sup> המבקר סבר כי "הדרך שבה הוקצו המבנים ברשויות לגופים פרטיים המזוהים עם פלגים שונים במגזר החרדי – ללא קריטריונים מנחים וללא שקיפות של הליך ההקצאה – מנוגדת לכללי מינהל תקין ומאפשרת למסור מבנים לידי גופים שונים באופן לא שוויוני".<sup>329</sup> גם כיום רווח השימוש במבני ציבור כבתי כנסת ללא כל הליך הקצאה, ובמקרים רבים הרשויות אף מעמידות למטרה זו מבנים יבילים. בשנת 2019, למשל, הוציא בית המשפט המחוזי צו ביניים לאחר שעיריית בני ברק מסרה מבנה בשטחה לצורך בית כנסת ללא הליך הקצאה.<sup>330</sup>

## פיקוח על ההקצאות

גם בהליכי הפיקוח על השימוש בהקצאות יש ליקויים. נוהל ההקצאות קובע שהרשות המקומית נדרשת לפקח על מילוי התנאים להקצאת הקרקע

327 בפועל נמצא שהמבנה נמסר בלי שהייתה החלטת מועצה ועל אף הסתייגות נחרצת של מרבית חברי המועצה. ראו עת"מ (ת"א) 1219/03 עמותת שיכון הרבנים, אלעד נ' שר הפנים.

328 מבקר המדינה, דוח 2007, עמ' 32.

329 ש.ס.

330 עת"מ 19-12-5494 קאהן נ' עיריית בני ברק.

לעמותה ועל השימוש בה, ובפרט למנוע מגופים המקבלים הקצאות להשתמש בהן למטרות רווח. ואולם בהיעדר פיקוח מובנה ברשויות החרדיות לעיתים ההקצאות אינן משמשות רק ליעודן ויש עמותות שמשתמשות בשטחים ובמבנים המוקצים להן לצרכים מסחריים.

דוח מבקר המדינה משנת 2008 מצא ליקויים שונים בנושא הפיקוח על ההקצאות באלעד וברכסים. במקרה קיצוני במיוחד נמצא שהמועצה המקומית רכסים אישרה הקצאת קרקע להקמת בית מדרש ובית כנסת, אך במקום התגוררו יו"ר העמותה ובני משפחתו והוא שימש גם לקיום אירועים ולהלנת אורחים.<sup>331</sup> דוח מבקר המדינה משנת 2017 בעניין עיריית אלעד טען כי "הביקורת העלתה כי גם בחלוף תשע שנים מאז פורסם הדוח הקודם בנושא הקצאת מקרקעין, העירייה אינה מפקחת על מילוי התנאים להקצאת הנכסים ועל השימוש הנעשה בהם".<sup>332</sup> בדוח נמצא שגופים רבים משתמשים בנכסים עירוניים כלי להסדיר זאת כלל מול העירייה. בדוח שפורסם בשנת 2020 טען מבקר המדינה שעיריית ביתר עילית "לא פיקחה על השימוש במקרקעין שהקצתה, ובכלל זה היא לא פעלה לביטול הסכמים עם עמותות שלא פיתחו את הקרקע שקיבלו; לא החזירה לחזקתה מבנים שהוקצו לתקופה קצרה אף שחלף מועד ההקצאה".<sup>333</sup> חומרת הליקויים משתמעת גם מבחירת המבקר להגדיר התנהלות זו של הרשויות החרדיות "מחדל" ו"אוזלת יד".<sup>334</sup> לדברי המבקר, "הימנעות של המועצה המקומית (רכסים) מנקיטת צעדים משפטיים נגד אדם המשתמש לצרכים פרטיים ומסחריים בנכס שהוקצה למטרה ציבורית – אין הדעת סובלת".<sup>335</sup> עוד כתב: "מסתמן כי טיפול העירייה [אלעד] מתאפיין בהיעדר יכולת אכיפה של ממש ובחוסר הרתעה כלפי הגופים המשתמשים בנכסיה".<sup>336</sup>

331 מבקר המדינה, דוח 2007, עמ' 151.

332 מבקר המדינה, דוח 2017א, עמ' 343.

333 מבקר המדינה, דוח 2019, עמ' 2330.

334 מבקר המדינה, דוח 2007, עמ' 151; מבקר המדינה, דוח 2017, עמ' 340.

335 מבקר המדינה, דוח 2007, עמ' 195.

336 מבקר המדינה, דוח 2017א, עמ' 343.

אחד הליקויים החוזרים ונשנים ברשויות החרדיות הוא התופעה של אולמות אירועים מסחריים הפועלים בשטחים שהוקצו לצורך בתי כנסת או מוסדות חינוך.<sup>337</sup> דוח מבקר המדינה על עיריית אלעד משנת 2017 הזכיר חמישה אולמות אירועים מסחריים הפועלים בשטחים שהוקצו לבתי כנסת. בדוח משנת 2020 עסק מבקר המדינה בעמותה בביתר עילית, שיש לה זיקה לראש העיר. לעמותה הוקצה מגרש לצורך בית כנסת ומקווה, אבל בפועל היא הפעילה בו אולם אירועים מסחרי. בדוח מובאים גם דברי היועץ המשפטי של העירייה בדיון בנושא זה: "התכנסנו לגבי פניית משרד הפנים בנוגע לעמותה י", אבל להבנתי מדובר בעיה רוחבית בכל העיר".<sup>338</sup> על היקף התופעה ברשויות החרדיות אפשר ללמוד גם ממגוון תחקירים שפורסמו בתקשורת.<sup>339</sup>

השימוש העסקי בהקצאות מקרקעין אינו מסתכם באולמות האירועים. בדוח מבקר המדינה לשנת 2020 נכתב שעיריית ביתר עילית "לא אכפה במשך שנים תנאי הסכם הקצאה על עמותה שהשכירה מקרקעין שהוקצו לה לגורם שלישי שלא בהתאם לייעודם".<sup>340</sup> המבקר מצא שעמותה שקיבלה הקצאה למטרות לימוד השכירה שטח של 455 מ"ר לקופת חולים תמורת 52,325 ש"ח לחודש ועד למועד הביקורת הסתכמו הכנסותיה משכירות זו בכ-1.2 מיליון ש"ח. ותחקיר בתקשורת גילה לפני כמה שנים שבמוסד חינוכי בביתר עילית פעלה חנות קרמיקה.<sup>341</sup> התופעה אינה מתרחשת כמובן בביתר עילית בלבד. בכיר ברשות חרדית אחרת תיאר תופעה שכינה בשם "גמ"ח בתחפושת": עמותה המקבלת הקצאה לצורך פעילות של חסד, אך בפועל עיקר הפעילות במקרקעין היא פעילות מסחרית.

337 חשוב להבהיר שלא מדובר רק במקרים של בתי כנסת המשמשים לקיומם של אירועים קטנים לחברי הקהילה או בעלות סמלית לחושבים אחרים – תופעה מקובלת מאוד בכלל המדינה, הן בחברה החרדית והן בחברה הדתית-לאומית – אלא באולמות אירועים מסחריים לכל דבר העורכים אירועים למאות אנשים ומפרסמים את עצמם.

338 מבקר המדינה, דוח 2019, עמ' 2384.

339 ראו למשל פרסיקו, העובדות כהווייתן; אלי, עיר בישראל; שרביט, עירייה בהפרעה; גינוסר, עיר ואב בישראל.

340 מבקר המדינה, דוח 2020, עמ' 2330.

341 פרסיקו, העובדות כהווייתן.

היעדר הפיקוח והאכיפה ברשויות החרדיות בתחום ההקצאות אינו מקרי ובוודאי אינו נובע מחוסר היכרות עם הליקויים. במקרים רבים הוא משקף העלמת עין מכוונת, אך לעיתים הוא פשוט משקף קושי ממשי של הרשויות להתעמת עם הקהילות והעסקנים.

**פוליטיקה ואפליה  
בהליך ההקצאות**

הליקויים בהליכי ההקצאות ברשויות החרדיות אינם מסתכמים בהיעדר מינהל תקין ובבעיות משפטיות. רוב הליכי ההקצאות מבוססים על סיכומים פוליטיים – גלויים או סמויים – בין ראש הרשות לחברי המועצה והקהילות. סיכומים כאלה קיימים כמובן גם ברשויות אחרות, אך ככל הנראה לא בהיקף נרחב כל כך. כפי שציינ בכיר ברשות חרדית, הבעיות שהובילו לפסילת ההקצאות בבני ברק משקפות בעיקר חוסר מקצועיות וניהול לא נכון של הליך ההקצאות בתוך חריגה מנהלים פורמליים, אך העירייה הייתה יכולה לנהל את אותן ההקצאות באופן שבית המשפט לא היה מתערב בהן, גם אם לא היו שוויוניות. מכאן שהשאלה החשובה היא לא מידת השמירה על הנהלים הפורמליים, אלא מידת הענייניות והשוויוניות של הליכי ההקצאות ברשויות החרדיות.

בהקשר זה יש להבחין בין הקצאות של מוסדות חינוך להקצאות של בתי כנסת. מספרם הגבוה של הילדים והמחסור בכיתות ובמבנים מחייבים את הרשויות החרדיות להתנהלות מקצועית יחסית ולכן ההקצאות בדרך כלל ענייניות יותר. בלשונו של בכיר בתחום החינוך ברשות חרדית, "כשאתה חי מהיד אל הפה יש פחות מקום לפוליטיקה". גם בתחום בתי הכנסת יש כמובן ביקוש גבוה, אך כיוון שאפשר להתפלל גם בבתי כנסת של קהילות אחרות או במתחמים שאינם בתי כנסת רשמיים הגמישות בתחום זה רבה יותר והפוליטיקה הקהילתית ממלאה תפקיד נרחב יותר.

עם זאת, העוצמה הפוליטית והפוליטיקה הקהילתית ממלאים תפקיד גם בהקצאות למוסדות חינוך. לא רק בשאלה אם תקבל הקצאה, אלא גם בשאלה מה תהיה איכות ההקצאה (איכות המבנה או מקומו של השטח המוקצה). לדוגמה, פסק דין של בית המשפט המחוזי משנת 2009 מתאר כיצד העבירה עיריית אלעד מוסד

חינוכי ממקום למקום חמש פעמים בתוך חמש שנים, ואילו מוסד אחר – שרק הוקם – זכה מייד למבנה קבע. בית המשפט ציין כי "שיקוליה של העירייה אינם סבירים. הכיצד ניתן לטלטל כך בית ספר, על ציודו, מוריו ותלמידיו, מהיום להיום, מפה לשם, ללא תוכנית או משנה סדורה".<sup>342</sup> לטענת בית המשפט, "שורש הרע מצוי בהעדר קריטריונים לפיהם יוקצו מבנים ציבוריים למוסדות חינוך בעיר [...] העובדה שאין אמת מידה ברורה וכתובה מאפשרת בנסיבות אלה גמישות יתר, עד כדי שרירות, בהקצאת המבנים. היא הנותנת כי עלולים להסתנן לשיקולי העירייה גם שיקולים זרים, האסורים אצל רשות מתוקנת, והנובעים ממניעים אישיים שאינם ענייניים".<sup>343</sup>

טענותיו של בית המשפט נוגעות בליבת הדילמה בסוגיית ההקצאות ואינן רלוונטיות אפוא רק לרשויות החרדיות. מחד גיסא, הנהלים קובעים שההליך צריך להיות שוויוני; אך מאידך גיסא הסמכות להחליט על ההקצאה ניתנת למועצת הרשות וברור ששיקוליה גם פוליטיים וערכיים. דומה שאי־אפשר אפוא למתוח גבול ברור בין השיקולים הפוליטיים ובין השמירה על הליך מקצועי ושוויוני והמתח בעניין זה לא נפתר.

ההקצאות הולמות בדרך כלל את המבנה הפוליטי המאפיין את הרשויות החרדיות, המבוסס על שיתוף פעולה ועל הסכמה בין הקהילות והקבוצות; כלומר הן משקפות בדרך כלל חלוקה שוויונית בין ליטאים, חסידים וספרדים בכל רשות מקומית, על פי שיעורם באוכלוסייה. עם זאת, אין ספק שבתחום ההקצאות ראשי הרשויות החרדיות מדירים לעיתים קהילות מסוימות או מפלים בין קהילות – יש למשל קהילות קטנות שמקבלות הקצאות גדולות יחסית רק בשל עוצמתן הפוליטית. הנפגעים העיקריים הם הקהילות האופוזיציונריות דוגמת הפלג הירושלמי והחרדים העובדים, וכן עמותות מקצועיות חסרות קשרים קהילתיים ופוליטיים.

342 עתמ (ת"א) 2249/08 עמותת ב.י.א. חינוך חרדי נ' ראש עיריית אלעד – הרב צבי כהן.



ואולם לרשויות החרדיות הולך ונעשה קשה יותר להפלות בהקצאות קהילות או עמותות מסוימות – בוודאי באופן גס ובוטה. בשנים האחרונות היה גל של עתירות לבתי המשפט ופניות לתקשורת ולמבקר המדינה בנושאים אלו. לבית המשפט פונות בדרך כלל עמותות וקהילות הסבורות כי הרשות הפלגתה אותן בהליך ההקצאה. יוזמי הפניות לתקשורת ולמבקר המדינה, לעומת זאת, הם במקרים רבים גורמי האופוזיציה העירוניים או אנשים פרטיים.<sup>344</sup> הפניות לתקשורת ולמבקר המדינה מביאות להפעלת לחץ ציבורי על הרשויות החרדיות, אבל הפנייה לבתי המשפט מביאה במקרים רבים סעד ממשי, שכן בתי המשפט מורים לעיתים לבטל את ההקצאה או להעניק הקצאה למי שהופלה. במקרים רבים די בהגשת העתירה לגרום לרשות לשנות את החלטתה בעצמה. לדוגמה, בשנת 2017 התקיים בבני ברק הליך הקצאות נרחב ולאחריו עתרו שבע עמותות שונות לבית המשפט בטענה שההליך היה מפלה ולא תקין. שש עמותות חזרו בהן לאחר שהגיעו "להסדרים שונים עם העירייה".<sup>345</sup>

גם בעבר היו פניות לבתי המשפט בנושאים אלו, אך בשנים האחרונות מסתמנת עלייה ניכרת בהיקף העתירות, שכן קהילות ועמותות כבר אינן מפקדות להתעמת עם הרשות החרדית.<sup>346</sup> תופעה זו מחייבת את הרשויות החרדיות לשקול שוב את צעדיהן.

**344** הדבר בולט במיוחד בבני ברק ובביתר עילית, שהאופוזיציה בהן לוחמנית במיוחד. בדוח מבקר המדינה משנת 2020, העוסק בהקצאות בעיריית ביתר עילית, מוצגות תלונות שקיבל המבקר על התנהלות לא תקינה של הרשות המקומית. לא מן הנמנע שהתלונות הן שעוררו אותו לבחון את הנושא.

**345** עתמ (ת"א) 17-07-48282 עמותת חניכי הישיבות בע"מ נ' עיריית בני ברק. ראו גם עתמ (ת"א) 17-06-44612 עמותת מוסדות אור דוד עמותת בני ברק נ' עיריית בני ברק, למקרה שבו משכה עמותת חרדית עתירה נגד הקצאות בעקבות הסכמים בינה ובין העירייה. על עתירה זו ראו גם מגידו, נדל"ן לעמותות.

**346** ברור שראש הרשות עלול לראות בעתירה מסוג זה "הכרזת מלחמה" ומכאן להביא לפגיעה של הרשות בעמותה או בקהילה. ראו למשל רבינא, תושבים זועמים.

## פיקוח על הבנייה

**רקע כללי**  
 על פי חוק התכנון והבנייה, ביצוע עבודות בנייה בקרקע טעון רישוי (קבלת היתר). הליך הרישוי נועד להבטיח שהבנייה המבוקשת והשימוש בקרקע יהיו בהתאם להוראות תוכניות המתאר, להוראות הדין ולתקני הבטיחות הרלוונטיים. חוק התכנון והבנייה ותקנות התכנון והבניה (עבודה ושימוש הטעונים היתר), תשכ"ז-1967 מפרטים אילו עבודות טעונות היתר. סמכויות האכיפה של חוקי התכנון והבנייה הן בידי הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה והרשויות המקומיות.

תופעת עבירות הבנייה בישראל רחבה מאוד – "חזון נפרץ" במילותיו של בית המשפט העליון.<sup>347</sup> להלן אראה שהיקף התופעה ברשויות החרדיות גדול מהיקפו בחברה היהודית בישראל, בין היתר בגלל מיעוט פיקוח מצד הרשויות החרדיות והוועדות המקומיות הכפופות להן. אבחין בין עבירות בנייה של תושבים פרטיים ובין עבירות בנייה ציבוריות של עמותות וקהילות או אף של הרשות המקומית עצמה.

**יחס ההלכת**  
**לעבירות בנייה**  
 בטרם אעסוק בהתנהלות הרשויות החרדיות בנושא אכיפת דיני התכנון והבנייה חשוב לעמוד על התפיסות ההלכתיות הרווחות בחברה החרדית בנוגע לחוקי התכנון והבנייה. תפיסות אלו באות לידי ביטוי בפסקי הדין של דיינים חרדים בבתי דין פרטיים במקרים של סכסוכי שכנים הנוגעים לבנייה.<sup>348</sup>

347 "לצערנו, הפכו עבירות נגד חוקי התכנון והבנייה לחזון נפרץ, ורבים וגם טובים איש הישר בעיניו יבנה. זוהי פגיעה חמורה וקשה בשלטון החוק, המזולזל לעין השמש, ואין איש שם אל לב לאזהרת הגורמים המוסמכים ולפסקי הדין של בית המשפט" (ע"פ 85/917 הוועדה המקומית גליל מזרחי נ' אבו נימר).

348 הדברים שלהלן מסתמכים על הסקירה הנרחבת בקליינמן, יחס הדיינים; קליינמן, מאפייני פסיקות.

הדיין הרב ישראל גרוסמן (1922-2007) פסק כי לחוק ולפסיקה האזרחיים יש תוקף של "מנהג" בלבד; וכיוון שבריכוזים חרדיים נהוג לבנות בניגוד לחוקי הבנייה יש לנוהג זה תוקף הלכתי של מנהג והוא גובר על "מנהג המדינה", כלומר על החוק. לכן התיר למשל בנייה על הגג וסגירת מרפסת בניגוד לחוק חרף התנגדות השכנים בטענה שכך נהוג. לרב שמואל הלוי ואזנר (1913-2015), מחשובי הפוסקים בבני ברק, הייתה עמדה דומה. לדבריו, נבחרי הציבור בבני ברק היו צריכים לתקן תקנה שתתיר בנייה גם כשהשכנים מתנגדים; כיוון שלא עשו כן, נחלצו בתי הדין לעזרה והתירו זאת "לצורך בני העיר" ו"לתועלתם".<sup>349</sup> כוונתו הייתה ככל הנראה להרחבת הבתים ולפיצול יחידות דיור שלא כחוק כדי לפתור את מצוקת הדיור של המשפחות הגדולות בחברה החרדית. לעומת זאת, הרב אשר וייס (1953) קבע כי "אין לומר שיש תוקף של מנהג לבנייה פירטית, בלתי חוקית. זה חילול השם. הארץ אינה הפקר ולא ייתכן שכל אחד יבנה כרצונו". ואולם רון קליינמן סקר את פסיקות הדיינים בנושא ומצא שמלבד הרב וייס "כל יתר הדיינים החרדים שישבו בבתי דין חרדיים פרטיים פסקו בנוגע לחוקי הבנייה ולדיני בתים משותפים לפי המנהג, גם כאשר היה מנוגד לחוק. היו גם מקרים שבהם פסקו דיינים אלו לפי מקורות ההלכה בלבד אף ללא קשר למנהג, תוך התעלמות מחוקי המדינה".<sup>350</sup> עמדת הדיינים מושפעת מהנוהג של ריבוי עבירות הבנייה בריכוזים החרדיים, אך בד בבד מעניקה להן לגיטימציה ותורמת לגידול בהיקף התופעה.

שאלה נוספת היא אם מותר לדווח לרשויות על עבירות בנייה. הדיין הרב אברהם דוב לוי (1948-2019) קבע כי תושב שדיווח על עבירת בנייה של חברו לרשות המקומית וגרם לו לנזק כספי חייב לשלם לשכנו את הנזק ונחשב "מוסר". עמיתו לבית הדין, הרב שמשון גרוסמן, קבע כי אין צורך לשלם, "שהרי חוקי הבנייה הם לתקון המדינה".<sup>351</sup> על האמביוולנטיות בנוגע לדיווח על חריגות בנייה במגזר

349 קליינמן, מאפייני פסיקות, עמ' 141-142.

350 שם, עמ' 144-145.

351 שם, עמ' 147.

החרדי אפשר ללמוד גם מתשובה של הרב יוסף שלום אלישיב לשאלה אם מותר למפקח בנייה בעירייה לדווח לממונים עליו, כמתחייב מתפקידו, על חריגת בנייה בבית הכנסת אף שהדבר יביא להריסתו. הרב אלישיב פסק: "הנהלת בית הכנסת לא נהגה כשורה, משום שרצון התושבים הוא שכל בניה תהיה באישור השלטון, כי אחרת איש הישר בעיניו יעשה ויעברו איסורים בהיזק ראה ובכניה מסוכנת". ואולם הוא סייג את דבריו: "פרט לאותם מקומות שרוב הציבור מעוניין בחריגות [בנייה] לבית מדרש וישיבות".<sup>352</sup>

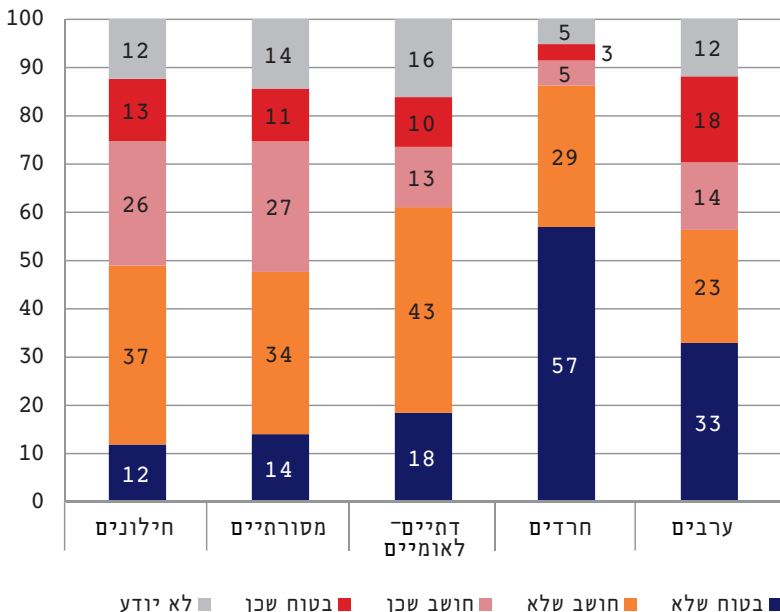
התפיסות הללו משתקפות גם בתשובות הציבור החרדי לשאלות בנושא זה. על הפער הגדול בין קבוצות שונות בציבור בישראל אפשר ללמוד מסקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בדצמבר 2020.<sup>353</sup>

352 שם, עמ' 146.

353 הסקר נערך בקרב מדגם מייצג של החברה הישראלית והשתתפו בו 644 חילונים, 147 מסורתיים לא דתיים, 82 מסורתיים דתיים, 136 דתיים-לאומיים, 116 חרדים ו-287 ערבים. נתוני הסקר זמינים לציבור הרחב גם באתר "דאטה ישראל" של המכון הישראלי לדמוקרטיה.

### 16 תרשים

מענה לשאלה – האם היית מדווח לוועדה המקומית על שכן שביצע אחת מהפעולות האלה: בנייה ללא היתר, פיצול דירה או חוספת יחידת דיור? (לפי לאום והגדרה דתית) (ב-%)



מקור: עיבודי המחבר לסקר מרכז ויטרבי לחקר דעת קהל ומדיניות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

57% מהציבור החרדי השיבו שהם בטוחים שלא היו מדווחים על שכן שביצע עבירות בנייה מסוג זה, לעומת 12% (חילונים) עד 18% (בלבד) בחברה היהודית ו-33% בחברה הערבית. שיעור גבוה של חרדים סבורים שככל הנראה לא היו מדווחים, כך שרק 8% מהחרדים היו מדווחים או שוקלים לדווח על עבירות בנייה מסוג זה, לעומת 39% מהחילונים ו-32% מהערבים. בסקר נשאלו המשיבים גם אם היו מדווחים על עבירות בנייה של שכן בשטח ציבורי ועל עבירות בנייה שיש

בהן סיכון בטיחותי. בנוגע לעבירות בנייה בשטח ציבורי נמצאו הבדלים גדולים יחסית: 36% מהחרדים בטוחים שלא היו מדווחים, לעומת 15% מהדתיים-לאומיים, 6% מהמסורתיים ו-5% מהחילונים. גם שיעורם של מי שחושבים שלא היו מדווחים גבוה יותר בקרב חרדים. לעומת זאת, בעבירות שיש בהן סיכון בטיחותי הפער בין החרדים ליתר הקבוצות נמוך בהרבה. במקרים אלו רוב החרדים (80%) היו מדווחים או שוקלים לדווח.

**עבירות בנייה  
פרטיות**

דוח של מבקר המדינה משנת 2012 על התנהלות הוועדה המקומית בכני ברק מספק תמונת מבט מקיפה. הדוח מלמד כי עבירות הבנייה הנפוצות בכני ברק הן תוספות בנייה, בין השאר על גגות ובשטחים ציבוריים, ופיצולי דירות. תופעות אלו גלויות לעין כול במרחבי הרשויות החרדיות. פיצולי דירות מקובלים ברשויות רבות בישראל, אך רווחים במיוחד ברשויות החרדיות, ואילו בנייה בשטחים ציבוריים ייחודית לרשויות החרדיות. מבקר המדינה כתב כי "בצמוד למבני מגורים רבים בעיר נבנו שלדי מתכת על עמודי מתכת, לכאורה לצורך הקמת סוכה לחג הסוכות. רבים מהמבנים לא פורקו לאחר החג והיו למבני קבע שנוספו לדירות המגורים ושימשו מרפסות רחבות ידיים ואף חדרים. המבנים נבנו ללא היתר, לרוב על קרקע שבבעלות דיירי הבית המשותף ובתנאי בטיחות המסכנים חיי אדם".<sup>354</sup> המבקר סבר כי "אין להפחית מחומרתה של התופעה רחבת ההיקף של הבנייה למגורים ללא היתר בכני ברק, הנעשית לא אחת על שטחים משותפים לדיירי הבניין ויוצרת מפגעי בטיחות המסכנים את חיי הבונים ואת חיי שכניהם".<sup>355</sup>

מדוח המבקר עולה שהעירייה והוועדה המקומית מפעילות הליכי אכיפה איטיים ולא יעילים. המבקר מצא כי אף שבמקרים רבים איתרו מפקחי הבנייה את עבירות

354 מבקר המדינה, דוח 2012א, עמ' 503.

355 שם, עמ' 523. בדומה, בשנת 2018 קבע השמאי הממשלתי הראשי לשעבר, אייל יצחקי, כי "מחלקת האכיפה של בני ברק, שאמורה לטפל בעברייני בנייה, מעדיפה שלא לאכוף חלק מהעבירות בעיר מסיבותיה, גם אם הן עבירות חמורות. קל להיווכח בריבוי עבירות הבנייה בעיר, חלקן כאלה שיש בהן סכנה לציבור" (צור, שוק הנדל"ן).

הבנייה בטרם הושלמו העבודות, לא היה בפעולות שנקטה הוועדה המקומית כדי למנוע את השלמת הבנייה הלא חוקית כיוון שהוועדה אינה משתמשת בכלי האכיפה שהיא רשאית להשתמש בהם ללא התערבות בית משפט אלא מעדיפה להשתמש בכלים רכים יותר כגון הגשת כתבי אישום,<sup>356</sup> ואף הליך זה מתנהל בעצלתים.<sup>357</sup> עוד הראה המבקר שבכל התיקים שנבדקו מן התיקים שהדיון בהם הסתיים הוציא בית המשפט צו המורה לנאשמים להרוס את המבנים, אך בפועל "נמצא כי הוועדה המקומית נמנעה מלפקח על קיום צווי ההריסה".<sup>358</sup>

תופעה נפוצה ברשויות החרדיות היא שהיזמים והקבלנים בונים את הדירות מלכתחילה מתוך התאמה לעבירות הבנייה המתוכננות לאחר האכלוס. מקרה הממחיש היטב את היחס לסוגיה זו הוא מאבק שהתחולל בשנת 2021 בביתר עילית בין תושב העיר נריה מקסימוב ובין חסידי אמינוב. מקסימוב נאבק באמצעים משפטיים בניסיון של שש משפחות מהחסידות שקנו בשותפות שתי דירות בבניין שלו להסב אותן לתשע יחידות דיור באמצעות הרחבות בנייה ופיצולים. לדבריו, פעולותיהן פגעו בתשתיות והפכו את המבנה למסוכן. תחקירים שונים בתקשורת הראו שחסידי אמינוב ארגנו הפגנות מול ביתו של מקסימוב, פרסמו פשקווילים חריפים נגדו, התנכלו לו ולמשפחתו ואף הציתו את דירתו. באחד הפשקווילים הציגו החסידים את הסיבה לזעמם על מקסימוב: "אנחנו, חסידי אמינוב, השקענו כסף רב בקניית דירות בפרויקט בתכנון להרחיב חלק מהדירות [...] כמקובל בעיר". מהתחקירים אף עולה כי בסכסוכי שכנים הנידונים בבית הדין העירוני נוהגים רבני העיר לפסוק לטובת שכנים הפועלים כך. לכן משסירב מקסימוב להתדיין בנושא בבית הדין פרסמו רבני העיר מכתב

356 לדברי המבקר "הוועדה ממעטת לפעול להוצאת צווי הפסקה שיפוטיים לצורך אכיפת הוראות החוק, ואינה מוציאה צווי הריסה מינהליים לעצירת הבנייה הבלתי חוקית, גם במקרים שבהם מגלים המפקחים בביקור חוזר כי הבנייה נמשכת בניגוד לצו הפסקה מינהלי שהוציא" (מבקר המדינה, דוח 2012א, עמ' 521).

357 "מבדיקת משך הזמן שחלף מגילוי עברת הבנייה ופתיחת תיק הפיקוח בגינה ועד הגשת כתב האישום לבית המשפט, בחיקים שבהם הוגש כתב אישום, העלתה כי כמחצית מכתבי האישום הוגשו יותר משנתיים לאחר מועד גילוי העברה, דבר העלול לפגוע בכושר ההרתעה של הוועדה המקומית" (שם, עמ' 503).

תקיף נגדו, הקובע כי "על הבאים להתגורר בעיר חרדית לקבל את הכללים של העיר" אם הם מעוניינים שילדיהם ישתבצו למוסדות חינוך ויורשו להיכנס לבתי הכנסת.<sup>359</sup> ברור שלנוכח עמדת הרבנים וההתנכלויות מצד התושבים תתקשה הרשות המקומית החרדית לבצע אכיפה רצינית והתושבים יחששו להגיש תלונות ולעתור לרשויות המדינה כנגד בנייה בלתי חוקית הפוגעת בהם.

עבירות הבנייה הללו אינן נפוצות רק בבני ברק ובביתר עילית אלא גם ברשויות חרדיות אחרות. לדברי אחד המרואיינים, "לראש הרשות חשוב שכלפי חוץ הרשות תיחשב כמקום שאוכפים בו עבירות בנייה, אבל כלפי פנים זה לא באמת חשוב לו, ולפעמים הוא אפילו מעודד עבירות בנייה". במרבית הרשויות החרדיות יש מספר מפקחים מועט ביחס לגודלן, לא כל שכן ביחס להיקף עבירות הבנייה בהן.<sup>360</sup> מפקחי הבנייה כמעט אינם יוזמים פתיחת תיקי פיקוח למפירי חוק, אלא פועלים בעיקר בתגובה לתלונות של תושבים. גם במקרים אלו הליכי האכיפה מתנהלים בעצלתיים ומוטלים קנסות זניחים בלבד. נמצאה אף רשות אחת שלא גבתה בפועל את הקנסות. המציאות בפועל היא ש"אין אווירה של אכיפה", כדברי אחד המרואיינים. יש אכיפה רק במקרים מסוכנים במיוחד – וגם זה לא תמיד.<sup>361</sup>

359 התחקיר המקיף ביותר על פרשה זו והתנהלות בית הדין בביתר עילית בנושא עבירות הבנייה פורסם בחדשות 13: שטרנברג, הבנייה הפירטית. הציטוטים וחלק מהמידע מבוססים גם על בן קימון, דמי הותר; שפר, מהומה בביתר. באוגוסט 2021, זמן קצר לאחר פרסום התחקיר המקיף בחדשות 13, פרסמו רבני בית הדין העירוני מכתב התוקף את "הבנייה הפראית" בעיר, הפוגעת בשכנים ובתשחיות ומסכנת את התושבים (שפר, הפרות הבנייה). ואולם אין ודאות שהמכתב משקף שינוי מדיניות, וייתכן שהוא מעין מענה לטענות התחקיר שפורסם ואולי אף ניסיון של הרבנים להתנער מהצתת ביתו של מקסימוב בעקבות החקירה הפלילית של המשטרה בנושא.

360 ראו מבקר המדינה, דוח 2020א, עמ' 902, על התקינה המועטה באלעד, ובאופן חלקי גם בבני ברק. בבני ברק אף נמצא כי "לא היה חובע קבוע במשרה מלאה במשך תקופה ממושכת, והדבר פגע בפעולות האכיפה" (שם, עמ' 906). גם במודיעין עילית ובביתר עילית מספר מפקחי הבנייה נמוך מאוד.

361 הרשויות החרדיות מנסות לצייר כלפי חוץ מדיניות של אכיפה בהתאם לסדר עדיפויות בשל החשש שסמכויות האכיפה יילקחו מהן. עם זאת, אפילו בהשוואת של הוועדה המקומית בבני ברק למבקר המדינה נאמר שהאכיפה צריכה להיעשות "בהתחשב ביחודה של העיר וחושבייה" (מבקר המדינה, דוח 2020א, עמ' 933) או "שהמציאות מחייבת מציאת פתרונות מערכתיים וכוללניים" (מבקר המדינה, דוח 2012א, עמ' 527). כלומר הוועדה רמזה שאין לה עניין אמיתי להתחיל בהליכי אכיפה רוחביים.



אפשר ללמוד עד היכן הדברים יכולים להגיע מדבריו של נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, השופט בדימוס דוד רוזן, במסגרת בירור תלונה שהוגשה ב־2019 נגד תובע הוועדה המקומית בעיריית אלעד, המשמש גם היועץ המשפטי של הרשות. הבדיקה של הנציב העלתה תמונה "חמורה ביותר בנוגע להתנהלות גורמי האכיפה בתחום התכנון והבנייה בעיר". וכך כתב בסיכום הדברים:

בכל הנוגע לאכיפת דיני התכנון והבנייה בעיר, בה מזה זמן אין אף מפקח אחד לרפואה, עובדה המשליכה ישירות גם על יכולתה של התביעה העירונית להתמודד עם תלונות תושבים וגורמים אחרים על הפרות חוק המתבצעות בעיר. במצב בלתי נסבל שכזה, לתושב העיר הרואה עצמו נפגע מהפרת חוק כאמור, אין כתובת לפנות אליה, ותלונותיו נותרות כקול קורא במדבר [...] לא יהא זה מוגזם לומר, כי בעיר שורר לאורך תקופה ארוכה מעין ואקום באכיפת החוק, בבחינת "בימים ההם אין מלך בישראל, איש הישר בעיניו יעשה". ואקום זה פוגע בבסיס הסדר הציבורי, באופן התנהלות הרשות, ובעיקר ברווחת התושבים, שלמות קניינם, תחושתם וכלל זכויותיהם כאזרחים במדינה מתוקנת.<sup>362</sup>

למדיניות האכיפה הנרפית ברשויות החרדיות השלכות חמורות: יש לא מעט תושבים שעושים פעולות שמסכנות את יתר התושבים, והיו אף מקרים שבהם נדרשה הרשות המקומית להכריז על בנייני מגורים "מבנים מסוכנים" ולפנותם.<sup>363</sup> יש גם השלכות שליליות כלליות יותר על רווחת התושבים בסביבה – פגיעה במרחב הציבורי של הבניין או עומס על התשתיות באזור וברשות בכלל. גם פיצולי הדירות וההרחבות הרבות פוגעים ברווחה הכללית עקב עומס רב על התשתיות שגורם פעמים רבות אף להפסקות חשמל ולהצפות. לעיתים הפגיעה ישירה יותר: בהיעדר אכיפה אפקטיבית תושבים משתלטים על שטחים ציבוריים

362 נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, תמצית החלטה 626/19.

363 מקרה מעין זו מובא בהרחבה אצל צור, שוק הנדל"ן.

של כלל הבניין בכחינת "כל דאלים גבר". היקף החריגות מעורר לעיתים קושי בקבלת משכנתה ופוגע במהימנות הדיווחים על עסקות נדל"ן.<sup>364</sup> למול כל אלו עומד הצורך האקוטי של מרבית המשפחות בחברה החרדית בדירות גדולות ככל האפשר. מהראינות עולה שרבים מהתושבים ומעובדי הרשויות החרדיות רואים בתופעות השליליות הנלוות לעבירות הבנייה מחיר סביר שיש לשלם בתמורה לתועלת שמפיקה המשפחה החרדית מתוספות הבנייה.

חשוב לציין שיש הבדל ברור בנושא זה בין רשויות חרדיות שיש להן ועדה משל עצמן לרשויות קטנות יותר, כמו רכסים וקרית יערים, שכפופות לוועדה מרחבית שאינה בשליטתו של ראש הרשות. הוועדה המרחבית עצמאית הרבה יותר ויכולה לפעול כראות עיניה והרשות החרדית מתקשה לצמצם את הפיקוח בשטחה.<sup>365</sup>

עבירות בנייה  
ציבוריות  
ברשויות החרדיות רווחת התופעה של קהילות,  
עמותות ואנשים פרטיים המפעילים בתי כנסת,  
מוסדות ציבור ואפילו עסקים פרטיים בשטחים  
ציבוריים ללא כל הליך של הקצאה.<sup>366</sup>

לעיתים גורמים פרטיים משתלטים על שטח ציבורי שלא בהסכמת הרשות, או אף בניגוד ברור לעמדתה, אך הרשות מתקשה לפנותם, לא פעם בשל הרגישות של הציבור החרדי לפינוי בתי כנסת ומוסדות תורניים.<sup>367</sup> עם זאת, נראה שבמרבית המקרים נעשית הפעילות הלא חוקית בשטחים הציבוריים מתוך העלמת עין

364 אה החופעות הללו תיארו בהרחבה כמה שמאים ממשלתיים לשעבר, המצוטטים אצל צור, שוק הנדל"ן.

365 עם זאת, ברור שגם במקומות אלו וגם בריכוזים חרדיים ברשויות שאינן חרדיות שיעור עבירות הבנייה ככל הנראה גדול בהשוואה לשיעורן בריכוזים שאינם חרדיים.

366 על בני ברק ראו למשל מבקר המדינה, דוח 2020א, עמ' 944. הדבר נכון גם לשאר הרשויות החרדיות.

367 אחד המרואיינים סיפר על קהילה שהשתלטה על חלק ממבנה עירוני לצורך הקמת בית כנסת. אף שמנהיגי הקהילה היו יריבים של ראש הרשות, שנים רבות היה קושי רב לפנותם בשל הרגישות שבפינוי בית כנסת בכוח והמראות הנלווים לפינוי כזה. במקרה אחר פנתה עיריית בני ברק למשטרה בבקשה להימנע מסיוע במימוש צווי הריסה לבחי כנסת של

מכוונת מצד הרשות המקומית בשל הסכמה שבשתיקה. התנהלות מעין זו בולטת במיוחד באלעד: בדוח מבקר המדינה משנת 2017 נמצא שבמשך כמעט שני עשורים נעשה שימוש לא תקין ב-14 מבנים יבילים שהוצבו במתחם השייך לעיריית אלעד בשטחים שייעודם מבני ציבור. על פי הדוח במבנים אלו פעלו קופת חולים, עמותות, מכוני פרטיים וכמה חנויות, ועיריית אלעד כמעט לא נקטה אמצעי אכיפה משפטיים כדי למנוע זאת ואף לא דרשה מהם דמי שכירות.<sup>368</sup> תחקיר של "ידיעות אחרונות" משנת 2015 הציג הקלטות שבהן רב שאנשי קהילתו השתלטו על קרקע בעיר מספר כיצד התחייב ראש העיר לפני הבחירות להעניק לו שטח ששורטט על מפה.<sup>369</sup> במקרה אחר קבע בית המשפט המחוזי בשנת 2018 שראש עיריית אלעד "נתן שוחד בחירות לקהילת ויז'ניץ באלעד, בכך שכשלושה חודשים לפני הבחירות, העלים עין ואיפשר למוסדות ויז'ניץ להתחיל בפועל בבניית בית כנסת, בניגוד לחוק ואף השתתף בעצמו בטקס יציקת היסודות".<sup>370</sup> ביוני 2021 דנה ועדת הערר לתכנון ובנייה במחוז מרכז במקרה של הסבת בית כנסת של ויז'ניץ לאולם אירועים והצביעה על "חשד להתנהלות עבריינית המקבלת רוח גבית מבכירים בעיריית אלעד". ועדת הערר ציינה כי "אין זו הפעם הראשונה שאנו נתקלים בטענות להיעדר אכיפה בעיר. מצב חמור זה מחייב טיפול מיידי של גורמי האכיפה ויפה שעה אחת קודם".<sup>371</sup>

בשנת 2020 מצא מבקר המדינה שמבנה יביל ששטחו 280 מ"ר הוצב ללא היתר לצורך בית כנסת בסמוך למוסדות חינוך ועל קרקע בבעלות עיריית בני ברק וסיכן ילדים ועוברי אורח. לדברי הדוח "גם שלוש שנים לאחר הצבת המבנה באופן בלתי חוקי המסכן את הציבור ומפריע לו, ועל אף קביעות בית המשפט

הפלאג הירושלמי מחשש ל אלימות (עתמ [ה"א] 19-12-37030 משה שלמה לוונטל נ' עיריית בני ברק).

368 מבקר המדינה, דוח 2017א, עמ' 340-341. ראו גם את פסיקה בית המשפט בנושא: עתמ [ה"א] 18-11-29986 תלמוד תורה תפארת בוסטון נ' עיריית בני ברק.

369 גינוסר, עיר ואב בישראל.

370 עתמ (מרכז) 18-11-55008 אברהם חזן נ' ועדת הבחירות לעיר אלעד.

371 מצוטט אצל רבינוביץ, להמשיך בשיטה.

בנושא, נמצא בביקורת כי המבנה עדיין קיים ופועל במקום".<sup>372</sup> מפרסומים בתקשורת החרדית עולה שהמבנה הוצב שלא כחוק כיוון שהובטח לקהילה מסוימת.<sup>373</sup> במקרה אחר קבע המבקר שבית מדרש בשטח ציבורי בבני ברק מפריע לתנועת הולכי הרגל, אך למרות תלונות חוזרות ונשנות נשאר עומד על תילו במשך שנים רבות.<sup>374</sup>

למרבה האבסורד, במקרים רבים הרשות המקומית עצמה היא עבריינית הבנייה. דוח מבקר המדינה משנת 2017 מצא שעיריית בני ברק "הציבה או הייתה אחראית במרוצת השנים להצבתם של 181 מבנים (יבילים), מבלי שקיבלה מהוועדה המקומית היתר בנייה".<sup>375</sup> יתר על כן, הוועדה המקומית התעלמה מהצבתם במכוון. במקרים רבים נעשה הדבר אף ללא שמירה על התקנים ועל כללי הבטיחות. במקרה חמור במיוחד מצא המבקר כי במתחם בית ספר בבני ברק הוצבו ללא היתר כמה מבנים יבילים ששימשו לכיתות לימוד במרחק של מטרים אחדים בלבד מקו מתח עליון.<sup>376</sup>

תופעה זו – רשות מקומית שמעמידה מבנים יבילים שימשו מוסדות ציבור ומבני חינוך ללא היתר – נפוצה גם ברשויות חרדיות אחרות ואף הגיעה לא פעם לפתחו של בית המשפט. בפסיקה של בית המשפט המחוזי משנת 2019 נקבע למשל שעיריית אלעד ביצעה עבודות בנייה ללא היתר להקמת מרכז שיקומי.<sup>377</sup> בפסיקה משנת 2018 נמצא כי עיריית אלעד הציבה מבנה יביל לצורך גן ללא היתר בנייה וללא הרשאה ואף פגעה בתוך כך באתר ארכאולוגי בלי שביקשה אישור מרשות העתיקות. בית המשפט הורה על פינוי המקום והוסף

372 מבקר המדינה, דוח 2020, עמ' 944.

373 כהן, בגלל קרוואן. מקרה זה עורר הדים גם בשל אירועי האלימות שנלוו למאבק בין הקהילות.

374 מבקר המדינה, דוח 2020, עמ' 940-942.

375 מבקר המדינה, דוח 2017, עמ' 104.

376 שם, עמ' 111-112.

377 עת"מ 70770-01-19 לוי ואח' נ' עיריית אלעד.

ש"להתנהלות בלתי תקינה ובלתי חוקית זו של העירייה יש משמעות ציבורית מהותית. אינטרס הציבור נפגע כאן באופן מהותי".<sup>378</sup>

המאבקים על עבירות בנייה בשטחי ציבור משקפים במקרים רבים קונפליקט בין קהילה מסוימת לקבוצה של פרטים. במרבית המקרים שהוזכרו היו העותרים קבוצות של תושבים שטענו שנפגעו מההשתלטות על המרחב הציבורי. קונפליקטים מסוג זה רווחים ברשויות החרדיות כשקהילה מסוימת מציבה – במקרים רבים מתוך תיאום עם הרשות המקומית – מבנה יביל המשמש כבית כנסת או ישיבה על מתחם המשמש לחנייה.

אבקש להרחיב בנושא באמצעות מקרה מעניין במיוחד. כידוע, קהילות מסוימות בחברה החרדית אינן מעוניינות להשתמש בשבת בחשמל שמייצרת חברת החשמל כיוון שהיא מחללת שבת. לכן פועלים בריכוזים חרדיים "גנרטורים של שבת". בשנת 2007 הוצבה לצורך זה בגינה ציבורית בכני ברק חוות גנרטורים. תושבי האזור, חרדים בעצמם, סבלו בשל כך ממפגעים סביבתיים רבים – עשן, רעש, סכנת קרינה והתחשמלות ועוד – ולכן הגישו עתירה נגד העירייה. פסיקת בית המשפט משנת 2008 מעידה על התנהלות בעייתית מאוד של העירייה:

התמונה העולה מעתירה זו היא של מחדל כולל וכשלון רבתי מצידן של הרשויות שהציבור העניק בידן הזכות, ולצידה החובה לעשות למענו. אזרחי המדינה התעוררו יום אחד על מנת לראות כי הגינה הציבורית שמול ביתם הופכת לאתר בניה שבעיצומו קם לו באין מפריע מתקן חשמל לייצור והספקת חשמל למאות תושבי העיר [...] עיריית בני ברק והועדה המקומית, שבאמתחתן היה להעניק סעד מידי לעותרים, לא פעלה [...] אין להתיר פגיעה בזכותו של אלמוני בחסות אמונתו של פלמוני. כל פעולה צריכה ותעשה היא לפי הדין, ואין יכולים תושבים כאלה ואחרים לעשות דין לעצמם בחסות הרשויות.<sup>379</sup>

378 תתמ (מרכז) 51787-08-18 רונן צור נ' עיריית אלעד.

379 תתמ (ת"א) 1870/07 רמי קליין נ' יששכר פרנקנטהל, ראש עיריית בני ברק.

אך על אף הקביעה הברורה של בית המשפט לא פינתה העירייה את המתחם וכדי לפנותו נדרשו עוד שתי פסיקות של בית המשפט המחוזי ופסיקה של בית המשפט העליון בשנת 2014.<sup>380</sup> על האופן שבו התנהלה העירייה אפשר ללמוד גם מדברי בית המשפט המחוזי, שקבע כי העירייה והוועדה המקומית "מבזים את בית המשפט ומתעלמים מפסקי דין מפורשים המורים כי היתרי בניה לגנטורים ניתנו שלא כדין. המשיבים אף אינם טורחים לבקש עיכוב ביצוע של פסק דין עד להכרעה בערעור שהוגש על ידם – משל מדובר בפיסת נייר שאינה מחייבת אותם".<sup>381</sup> תחקיר עיתונאי מאוקטובר 2021 ביקש להראות שכדי "להלכין" את אספקת החשמל בשבת הוקם במקום מתקן של תאגיד המים העירוני ובו גנרטור המספק חשמל בשבת לתושבי האזור.<sup>382</sup>

מה הניא את העירייה מלפעול כנגד עבירות הבנייה החמורות? אפשר ללמוד על כך מתגובה לא רשמית של "גורמים בכירים בעירייה" כנגד העותרים, שפורסמה בתקשורת החרדית:

הערב [...] בוחרים גורמים בכירים בעירייה להסיר את הכפפות כשהם מאשימים את העותרים החרדיים ב"לא פחות" מאשר פגיעה חמורה בגדולי הדור וזלזול במרן הגר"ח קנייבסקי, "פניה לבית המשפט נגד עניין שכולו הלכתי והפגיעה בגדולי הדור מראה שמדובר בחילונים בלבוש חרדי [...] גם אם יש קצת רעש ואבק אנחנו מצפים מבני תורה יראים לדבר ה' שיתחשבו בכלל תושבי עיר התורה והחסידות. מי שרוצה שקט ואיכות חיים שיגור ברג [רמת גן] או בצפון הארץ". אומרים הגורמים בכעס. כל מי שרוכש דירה בב"ב יודע שהוא עושה זאת כיוון שזו עיר ייחודית המתנהלת על פי גדולי הדור שהם ברי הסמכא והאוטוריטה העליונה בכל נושא ועניין [...] התושבים

380 עמ' 3055/13 ראש עיריית בני ברק נ' אריה חורזובסקי.

381 עמ"מ 13-08-7094 חורזובסקי ואח'י נ' ראש עיריית בני ברק הרב אברהם רובינשטיין.

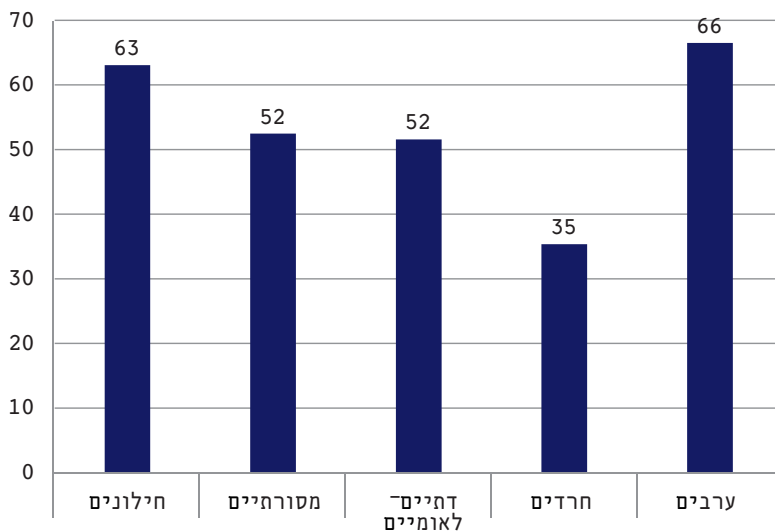
382 אגסי, מחדל החשמל. התחקיר מסקר בהרחבה גם בעיות בטיחות קשות הנגרמות מגנטורים המספקים חשמל בשבת בעיר מודיעין עילית.

המחוצפים טוענים שהעירייה מבזה את בית המשפט. נו מילא.  
 ניחא. אבל הם מבזים את השבת ואת גדולי הדור.<sup>383</sup>

עמדה זו – גם אם ניסוחה כאן קיצוני יחסית – מבטאת את התפיסה של העירייה של מגורים בעיר חרדית יש מחיר בדמות פגיעה באיכות החיים, ותושבים ברחוב ספציפי נדרשים להקריב את איכות החיים שלהם לצורך מה שנחשב טובת הכלל. סקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בשנת 2020, המוצג בתרשים 17, מלמד על הבדלים גדולים בנושא זה בין החרדים לקבוצות אחרות בחברה הישראלית.

**17 תרשים**

**שיעור המשיבים בחיוב לשאלה – האם תנסה לפעול נגד אישור בנייה שניתן למבנה בסמוך לביתך כאשר יש לו השפעה סביבתית כגון רעש, זיהום או פגיעה בנוף? (לפי לאום והגדרה דתית) (ב-%)**



מקור: עיבודי המחבר לסקר מרכז ויטרבי לחקר דעת קהל ומדיניות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

35% בלבד מהציבור החרדי השיבו שינסו לפעול נגד הקמת מבנה הפוגע באיכות החיים שלהם, לעומת שיעור גבוה הרבה יותר בשאר הקבוצות. סביר להניח שאפשר לייחס ממצאים אלו לחשיבות המועטה יחסית שחלקים בציבור החרדי מייחסים לסוגיות אלו, אך מהסקר עולה תמונה מורכבת יותר. הסוקרים הציעו למשיבים שלוש סיבות אפשריות לאי־פעולה: "אין לי זמן", "אין לאזרח הפשוט יכולת אמיתית להשפיע" ו"אין טעם כי כל הגופים האלה מושחתים". הסיבה הראשונה מבטאת קושי טכני, ואילו השתיים האחרות מבטאות עמדה פטליסטית המשקפת אי־אמון של המשיבים ביכולת ההשפעה שלהם על קבלת ההחלטות של גורמי התכנון. מעניין לראות שמכלל החרדים שהשיבו שלא יפעלו נגד תוכנית מסוג זה, 66% בחרו באחת משתי הסיבות האלה, לעומת 51% מהחילונים ו-48% מהדתיים־לאומיים.<sup>384</sup> ייתכן שהדבר מלמד כי הנושא מטריד חלק לא מבוטל מהחרדים, אך הם אינם מאמינים שיוכלו לחולל שינוי.<sup>385</sup>

שלוש הערות לסיכום.

ראשית, מקצת התופעות המתוארות כאן מתרחשות גם ברשויות מקומיות שאינן חרדיות, אך לא בהיקף נרחב ובשיטתיות כמו ברשויות החרדיות.<sup>386</sup>

שנית, חשוב לציין שהרשויות החרדיות נוהגות לטעון להגנתן שהתנהלותן היא תוצאה של מחסור חמור בבתי כנסת ומוסדות חינוך. ודאי שאין בטענה זו

**384** אומנם בקרב הערבים 72% מהמשיבים שלא יפעלו כנגד תוכנית מסוג זה תלו זאת בשתי האפשרויות האחרונות, אך בשל השיעור הגבוה של ערבים שטענו שיפעלו נגד תוכנית מסוג זה קשה לומר שלחברה הערבית אין אמון באפשרות לשנות את קבלת ההחלטות בקרב גורמי התכנון.

**385** סקר זה לא הבחין בין חרדים ברשויות חרדיות לחרדים ברשויות שאינן חרדיות, אך כיוון שחלק ניכר מהחרדים החיים ברשויות שאינן חרדיות מתגוררים בירושלים נראה שאין לזה השפעה של ממש על הממצאים, שכן עיריית ירושלים נחונה בתחום התכנון והבנייה לשליטה חרדית ויו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה הוא ממפלגת יהדות התורה.

**386** בדוח מבקר המדינה משנת 2017 נמצא שתופעות שרווחו בעיריית בני ברק התרחשו גם ברשויות יהודיות לא חרדיות, אך בהיקפים מצומצמים בהרבה. לדוגמה, נבדק כמה מבנים יבילים העמידו עיריית ללא אישור הוועדה המקומית ונמצא שבבני ברק עמד המספר על 181 מבנים, לעומת 5 בהרצליה ו-9 באשקלון (מבקר המדינה, דוח 2017א, עמ' 104-107).



כדי להסביר את כל עבירות הבנייה הפוגעות בתושבים, אך אין להתעלם מכך שלעיתים, ובעיקר בנוגע למוסדות החינוך, המצוקה היא אמיתית וייתכן שהיא נובעת גם מהיעדר תכנון נכון של המדינה ולא רק ממדיניות הקצאות המושפעת מלחצים פוליטיים. תהיה הסיבה אשר תהיה – כפי שציין בכיר ברשות חרדית, "אין אפשרות לכירוקרטיה הישראלית להשתלט על קצב הגידול הטבעי של החברה החרדית. אז פשוט חייבים לעשות דברים שלא בהכרח חוקיים כדי לתת מענה". בכיר ברשות חרדית אחרת נתן לתופעה הסבר אחר. לדבריו, במקרים רבים הרשות פועלת ללא היתר מתוך רצון לחסוך כסף ולעיתים היא פשוט מתעצלת לעבוד בצורה מקצועית ונכונה.

שלישית, נראה ששלושה אירועים שהתרחשו לאחרונה מסמנים את תחילתו של שינוי מסוים ביחסה של החברה החרדית לחוקי התכנון והבנייה, לכל הפחות במה שנוגע לעבירות בטיחות. הכוונה היא לאסון מירון (אפריל 2021), לאסון בבית הכנסת של קרלין בגבעת זאב (מאי 2021) ולקריסת בניין מגורים בחולון יום לאחר שפונה מדייריו (ספטמבר 2021). בשני האירועים הראשונים היו קורבנות בנפש, רובם מהחברה החרדית, והם עוררו ביקורת ציבורית נוקבת על נוהלי הבטיחות בחברה החרדית ואף לביקורת פנימית בתוך חברה זו. אירועים אלו, לצד אירוע קריסת הבניין בחולון, שהעלה בכל הארץ את המודעות לבטיחות הבנייה, יצרו אווירה המאפשרת לטפל בעבירות בנייה מסכנות חיים גם ברשויות חרדיות. כך למשל בספטמבר 2021 הורו מהנדס עיריית בני ברק ושירותי הכבאות על פינוי שני בניינים בעיר מחשש לקריסה. לאחר מכן הקימה עיריית בני ברק צוות חקירה מיוחד (צח"מ) שימפה את כלל המבנים המסוכנים בעיר ויפעל לאכיפת עבירות בנייה מסכנות חיים.<sup>387</sup>

התערבות משפטית וממשלתית

כמו בתחום ההקצאות, גם בתחום עבירות הבנייה ברשויות החרדיות ניכר בשנים האחרונות ריבוי של פניות לבתי משפט, למבקר המדינה ולגורמים ממשלתיים אחרים. נושא זה עלה גם בקרב מרבית המרואיינים. בכיר באחת

הרשויות ציין כי "תושבים למדו ללכת לעורכי דין וכן למדו לפנות החוצה לוועדה המחוזית ולמבקר המדינה. כשאני מקבל תלונה רשמית מעורך דין מבחינתי זה כבר אומר שזה בדרך לפנייה החוצה, גם אם זה לא נעשה מבחינה פורמלית". מי שמובילים את הפניות הללו הם התושבים הנפגעים ישירות מעבירות הבנייה, ולעיתים מצטרפים אליהם גורמי אופוזיציה מקומיים. בכיר אחר ברשות חרדית ציין כי

זה עדיין לא כמו בציבור הכללי, אבל אנשים מודעים שאפשר להתלונן בחוץ על התנהלות הרשות. מנסים אולי לחסום את האנשים הללו, אבל בפועל יש שוליים רחבים מאוד בכל קהילה, אנשים עצמאיים, שאי אפשר לאיים עליהם. הרבה פעמים אלו אנשים ממשפחות מיוחסות שיכולים להרשות לעצמם. בדרך כלל האנשים הללו הם יותר מודרניים או פתוחים. אבל זה לא בהכרח מודרניים.

לגורמי האכיפה במשרד האוצר (הרשות לאכיפה במקרקעין) ובמשרד המשפטים (המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה) יש סמכויות אכיפה שמקבילות לסמכויות הרשות המקומית במקרים שמפורטים בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה; ובמקרים חריגים שמוסדרים בסעיף 254ד לחוק התכנון והבנייה "רשאים מנהל היחידה הארצית לאכיפה ומנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין ליטול ממנה [מהוועדה המקומית] את הסמכויות הנתונות לה לפי פרק זה". ואולם על אף ריבוי התלונות אין גורמי האכיפה הממשלתיים מרבים להתערב באכיפה ברשויות החרדיות. באוקטובר 2020 המליץ נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות ליועץ המשפטי לממשלה לשלול מן הוועדה המקומית באלעד את סמכויות האכיפה, אך נכון לכתיבת שורות אלו לא נפתח הליך בנושא אף שיש עדויות על המשך הליקויים בנושא.<sup>388</sup>

מדיניות הרשויות החרדיות עולה בקנה אחד עם עקרונות התכנון האורבני המובהק: צפיפות מגורים, עירוב שימושים ורחובות מסחריים. עקרונות אלו זוכים בעשורים האחרונים לאהדה רבה בקרב גורמי תכנון בארץ ובעולם והרשויות החרדיות זוכות אפוא לאהדה בקרב גורמים הרחוקים בהשקפת עולמם מתפיסת העולם החרדית.<sup>389</sup> עם זאת, בניגוד למדיניות התכנון המקובלת כיום, הרשויות החרדיות דוגלות במדיניות מקלה מאוד בהוצאת היתרי בנייה, ומתנגדות כמעט לחלוטין להקמת מתקני ספורט ובריכות שחייה בשטחן.

כמו כן, נמצא שהליכי ההקצאות סוטים במקרים רבים מהנהלים ומעורבים בהם שיקולים פוליטיים רבים. בשל כך הם גם מביאים לעיתים לידי סטייה מעקרונות השוויון. הפיקוח על ההליכים אינו מספק ובמקרים רבים הוסבו שטחים שהוקצו לצרכים ציבוריים לשימוש מסחרי.

גם הליכי האכיפה בתחום התכנון והבנייה נרפים ביותר ולעיתים קרובות הרשויות החרדיות אינן פועלות כלל נגד עבירות בנייה המתרחשות בשטחן. האכיפה הנרפית נגד עבירות בנייה פרטיות נובעת בדרך כלל ממדיניות מכוונת, התואמת את רצונם של מרבית התושבים בדירות גדולות ככל האפשר. האכיפה הנרפית נגד עבירות בנייה במרחב הציבורי נובעת ממדיניות מכוונת של העלמת עין או מחוסר יכולת להתעמת עם מפירי החוק במישור הפוליטי-ציבורי, גם כשמחיר עבירת הבנייה הוא פגיעה בציבור הרחב. ברשויות חרדיות קטנות הכפופות לוועדה מרחבית שאינה בשליטת הרשות המקומית האכיפה נחושה יותר, אך גם בהן יש לא מעט עבירות בנייה. מגמה מעניינת המסתמנת בשנים האחרונות בתחום ההקצאות והבנייה היא פנייה של תושבים, עמותות וגורמי אופוזיציה לבתי המשפט, למבקר המדינה, לגורמי ממשל ולתקשורת מתוך ביקורת על התנהלות הרשויות החרדיות בתחומים אלו. מגמה זו מביאה לעיתים לפסילת החלטות של הרשויות החרדיות ומחייבת אותן לשקול שוב את צעדיהן.

389 על בני ברק נאמר בתקשורת למשל שהיא "חלום רטוב של אדריכלים" ו"העיר הכי פמיניסטית בתכנון בישראל" (סהר, חלום רטוב; צוריאל-הררי, ערים פמיניסטיות).

## פרק 8

### רווחה ושירותים חברתיים

—

בפרק זה אבקש לאפיין את עבודת הרשויות החרדיות בתחום הרווחה והשירותים החברתיים. הפרק מתמקד בעבודת המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות החרדיות, אך חלק ניכר מהדברים הם רלוונטיים גם לשירות הפסיכולוגי החינוכי, הכפוף ברשויות המקומיות לאחריות מחלקת החינוך. לפרק שלושה חלקים: בחלק הראשון אציג את המאפיינים המרכזיים של החברה החרדית הרלוונטיים לתחום הרווחה והשירותים החברתיים; בחלק השני אציג נתונים על היקף המטופלים ועל תחומי הטיפול במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות החרדיות; ובחלק השלישי אעסוק ישירות במאפייני התנהלות הרשויות החרדיות בתחום הרווחה והשירותים החברתיים.

## מאפייני החברה החרדית בתחום הרווחה

לחברה החרדית כמה מאפיינים מרכזיים שמשפיעים על עבודת הרשות המקומית החרדית בתחומי הרווחה.

1. עוני. שיעור העוני בחברה החרדית גבוה הרבה יותר משיעורו בקרב שאר חלקי האוכלוסייה היהודית הלא-חרדית. אומנם מאז 2015 ניכרת ירידה בשיעורי העוני בחברה זו, אבל השיעורים עדיין גבוהים מאוד ועומדים על 42%, לעומת 11% בקרב האוכלוסייה היהודית הלא-חרדית. רמת החיים קשורה קשר הדוק לרמת ההכנסות וההוצאות של משק הבית. בשנת 2018 הייתה ההכנסה החודשית הממוצעת של משק בית חרדי 14,745 ש"ח ברוטו, הרבה פחות מההכנסה הממוצעת של משק בית יהודי לא-חרדי (23,523 ש"ח ברוטו). הגורמים: תאים משפחתיים רבים שיש בהם מפרנס יחיד, היקפי משרה קטנים ומשלחי יד שרמת ההכנסה בהם נמוכה.<sup>390</sup>

מאפייני העוני ותפיסת העוני בחברה החרדית שונים מהמקובל, בעיקר כי העוני החרדי הוא במקרים רבים תוצאה של בחירה בדרך חיים. כפי שהראו ניצה (קלינר) קסיר ואסף צחור-שי, האוכלוסייה החרדית דווקא ממעטת לתפוס את עצמה ענייה ושיעור העוני בה אינו משקף בהכרח חוסר יכולת לספק צרכים חיוניים, או רמת רווחה נמוכה.<sup>391</sup>

2. משפחות ברוכות ילדים. מספר הילדים של אישה חרדית עמד בשנים 2017-2019 על 6.6 בממוצע, לעומת 3.2 בממוצע בקרב כלל הנשים היהודיות.<sup>392</sup>

3. מנגנוני רווחה וסיוע קהילתיים. בחברה החרדית יש מנגנונים קהילתיים לסיוע ולרווחה. מנגנונים אלו מספקים הן סיוע כספי וחומרי הן תמיכה נפשית ופועלים בתחומים המשיקים לתחומי אחריותן של המחלקות לשירותים חברתיים. המנגנונים הקהילתיים אינם רק מוצעים למשפחה החרדית אלא במקרים רבים נכפים עליה. למשל, במקרי גירושין או פגיעה מינית המנגנונים הקהילתיים

390 מלאך וכהנר, שנחון 2020, עמ' 42.

391 קסיר וצחור-שי, על חרבות ועוני.

392 מלאך וכהנר, שנחון 2020, עמ' 14.

יכולים להיות מעורבים גם בניגוד לרצונם של מקצת המעורבים.<sup>393</sup> בנושא זה יש פער גדול בין הקבוצות השונות בחברה החרדית: בחברה החסידית, למשל, יש מנגנונים קהילתיים חזקים וסמכותיים במיוחד.

4. הסתרה, הרחקה וחדשנות כלפי הממסד. כפי שהסביר מנחם פרידמן, במקרים רבים חרדים הנדרשים לסיוע טיפולי מעדיפים להסתיר זאת מחשש שהדברים יתפרסמו ויביאו לפגיעה בשמם הטוב ובשם משפחתם ואולי אף יפגעו בסיכויי השידוך של בני המשפחה. לדבריו, ההסתרה אינה נובעת רק מחשש לפגיעה אישית ומשפחתית אלא גם מחשש לפגיעה בקהילה: "למוסדות של כל חסידות או קהילה יש זהות ברורה, כל מעשה כזה שמתפרסם פוגע לא רק בילד, לא רק במשפחה שלו, אלא גם בקהילה שאליה הוא שייך".<sup>394</sup> הנטייה של החברה החרדית להסתרה ולהרחקה מתחזקת במיוחד אל מול רשויות הרווחה. לחברה החרדית חדשנות בסיסית כלפי כל ממסד חיצוני – ובפרט כלפי רשויות הרווחה, המייצגות ממסד בעל עולם ערכים חלופי, ואולי אף לעומתי, לעולם הערכים של החברה החרדית. כמו כן, לרשויות הרווחה יש סמכויות חוקיות הנוגעות לציפור הנפש של החברה החרדית: המשפחה והחינוך. לצד החשש שהמפגש עם רשויות הרווחה יביא לחשיפה – בייחוד של ילדים – לערכים ולנורמות שאינם עולים בקנה אחד עם הערכים והנורמות של החברה החרדית, מתעורר גם חשש שרשויות הרווחה יפעילו סמכויות חוקיות ויתערבו באופן שאינו תואם את ערכיה של הקהילה. בלשונה של עובדת בכירה באגף רווחה ברשות חרדית "בעוד בחברה הישראלית לעובדים סוציאליים יש לעיתים תדמית של חוטפי ילדים, בחברה החרדית התדמית היא של חוטפי ילדים על מנת להעבירם על דתם".<sup>395</sup> לכן ברור מדוע דיווח על ענייני רווחה למוסדות המדינה יכול להתפרש בחברה החרדית כבגידה והלשנה, בייחוד בנושאים רגישים כמו שלמות המשפחה.<sup>396</sup> העמדה החדשנית כלפי הממסד מבטאת לעיתים עמדה הלכתית עקרונית. ספרות

393 גולדשטיין ולאור, היבטים בין תרבותיים, עמ' 250.

394 שטיינמן, במרחק נגיעה.

395 גם מבקר המדינה (דוח 2006, עמ' 96) עמד בעבר על תופעה זו: "בעיני רוב בני המגזר האמור שירותי הרווחה הם מייצגי הממסד ובעלי ערכים שאינם מקובלים בקהילתם".

396 גולדשטיין ולאור, היבטים בין תרבותיים, עמ' 250-251.

הפסיקה החרדית מכילה מגוון של דעות בעניין דיווח למשטרה ולרשויות הרווחה על מקרים של אלימות או פגיעה מינית: על פי עמדה אחת, למעט מקרים חריגים מאוד חל איסור חמור לדווח למשטרה ולרשויות;<sup>397</sup> ואילו עמדה אחרת, מרכזית יותר, מתירה או מחייבת פנייה לרשויות אך מבקשת לתת את הדעת על השלכות הפנייה על המצב הדתי של המשפחה.<sup>398</sup> בהמשך הפרק אראה כי בעשור האחרון יש מגמה ברורה של התקרבות בין האוכלוסייה החרדית לגורמי הרווחה.

## נתוני התיקים והמטופלים ברשויות החרדיות<sup>399</sup>

רקע כללי  
לכל מי שמקבל שירות מהמחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית במקום מגוריו נפתח תיק טיפול. בתיק מרוכזים נתונים על הנסיבות שהביאו לפתיחת התיק ועל סוג הטיפול המוענק. התיק יכול להיות מוגדר משפחתי (משק בית נזקק) או אישי, בהתאם לנזקקות (כלומר הסיבה) שהביאה לפתיחת התיק הטיפולי. לעיתים מוגדרת גם נזקקות משנית. נתוני משרד הרווחה מבחינים בין מטופלים ובין רשומים (מוכרים). מטופלים הם מי שהוגדרה להם נזקקות ברורה והם מטופלים

397 הרב מנשה קליין (1923–2011), פוסק חסידי מברוקלין שחי באחרית ימיו בישראל, קבע כי במקרה של אלימות במשפחה יש איסור תורה לדווח לרשויות אלא במקרה ברור של פיקוח נפש. עוד קבע שהמדווח נחשב כעובר על דין מוסר. הרב קליין מעדיף לטפל במקרים אלו באמצעות המנגנונים הקהילתיים. להרחבה על עמדתו ראו שמואלי, חובת הדיווח, עמ' 293–295; האורד, הלכה ומוסר, עמ' 148–151.

398 עמדות ברוח זו ביטאו למשל הרב אליעזר ולדנברג, הרב שלמה זלמן אירבך והרב יוסף שלום אלישיב. ראו שמואלי, חובת הדיווח, עמ' 295–298; האורד, הלכה ומוסר, עמ' 155–159.

399 עסיף זה מבוסס על עיבודים שלי לקובצי הנתונים של משרד הרווחה שהתקבלו במענה לבקשת חופש המידע. אני מתמקד במאפיינים הכלליים של התנהלות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות החרדיות ואיני עוסק בהיבטים התקציביים של הנתונים. לדיון בנושא מזווית כלכלית-תקציבית ראו גל, מדהלה ובלייך, תקצוב שירותי הרווחה.

ישרות. רשומים הם בני משפחה של מי שהוגדרה לו נזקקות (הורים וילדיהם עד גיל 18), שלהם עצמם לא הוגדרה נזקקות. כך למשל, כששני ההורים או אחד מהם מוגדרים נזקקים בשל תפקוד לקוי או אחד הילדים עד גיל 18 מוגדר נזקק בשל מוגבלות ייחשבו כל בני המשפחה רשומים ברווחה גם אם להם עצמם לא הוגדר תחום נזקקות. הסיבה היא שבדרך כלל נזקקות ישרה של בן משפחה משפיעה על כלל המשפחה ולכן בסופו של דבר הטיפול רלוונטי לכלל המשפחה. בהמשך הדברים אדרש אפוא לשתי קטגוריות: "מטופלים" (רשומים במחלקה) ו"מטופלים בעלי נזקקות מוגדרת".

סך התיקים האישיים עומד על קצת פחות ממחצית סך התיקים המטופלים בכל שנה. מקצת התיקים האישיים הם של אנשים המתגוררים בגפם. ואולם יש גם מקרים שבהם יש למשפחה יותר מתיק אחד. לדוגמה, כאשר נוסף על התיק המשפחתי יש לבן משפחה גם תיק אישי.<sup>400</sup> מכאן שאין חפיפה בין מספר התיקים למספר המשפחות המטופלות במחלקות לשירותים חברתיים.

לנתונים אלו חשיבות יתרה לניתוח נתוני הרשויות החרדיות, כיוון שהמשפחות החרדיות גדולות יותר. על פי נתוני משרד הרווחה לשנים 2019-2020, ככל תיק ברשויות החרדיות רשומים 4.2 בני משפחה במוצע, לעומת 3.2 ברשויות ערביות ו-2.1 ברשויות יהודיות לא-חרדיות.<sup>401</sup> שיעור הפרטים המוכרים לרווחה בשל נזקקות של בן משפחה אחר עומד ברשויות החרדיות על 55%, לעומת 32% ברשויות יהודיות לא-חרדיות ו-29% ברשויות ערביות. אם לאחד ההורים נפתח תיק במחלקה לשירותים חברתיים (למשל בשל בעיות תפקוד), והילדים מטופלים משום כך במחלקות לשירותים חברתיים, צפוי שהשיעור הנזכר יהיה גבוה יותר במשפחות חרדיות, בשל גודלן.

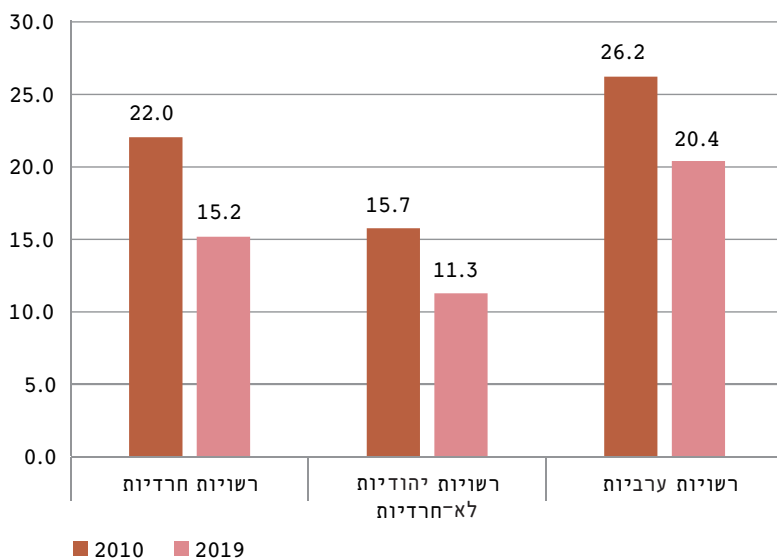
400 משרד הרווחה, סקירת השירותים, פרק 1, עמ' 18-21.

401 לנתון זה יש גם היבט תקציבי. בפרויקטים מסוימים בתחום הרווחה נקבע התקצוב הממשלתי על פי מספר משקי הביח ולא על פי מספר הנפשות בכל משפחה. ברשויות החרדיות טוענים ששיטת תקצוב זו אינה מביאה בחשבון משפחות ברוכות ילדים ופוגעת בתקציביהן. ראו שהינו-קסלר, פלדמן וברקוביץ, ניהול רשות, עמ' 18.



## שיעור האוכלוסייה הנזקקת לשירותי הרווחה

**תרשים 18**  
**שיעור המטופלים בשירותי הרווחה מתוך כלל**  
**האוכלוסייה, לפי סוג רשות, 2010 ו-2019 (ב-%)**



מקור: עיבודי המחבר לנתוני משרד הרווחה.

שיעור התושבים המטופלים במחלקות לשירותים חברתיים ירד בעשור האחרון בכל סוגי הרשויות, אך יותר מכול ברשויות החרדיות.<sup>402</sup> אף שמספר התושבים

<sup>402</sup> כיוון שאין נתונים זמינים על מספר בתי האב בכל רשות מוצגים נתונים על הפרטים בלבד.

ברשויות החרדיות עלה לאורך העשור ב-38%, מ-299,000 תושבים בשנת 2010 ל-412,000 תושבים בשנת 2019, מספר התושבים המטופלים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות החרדיות ירד בתקופה זו מ-65,750 ל-62,400, ומספר התיקים (משפחות) נשאר יציב לאורך התקופה (כ-15,000 תיקים). על פי משרד הרווחה, הירידה במספר המטופלים בכלל המדינה נובעת בעיקר מסיבות טכניות, הנוגעות להנחיות לסגור תיקים לא פעילים, בעיקר של ילדים.<sup>403</sup> בשל השיעור הגבוה של ילדים ברשויות חרדיות אפשר להניח שהירידה במספר המטופלים בהן גדולה יותר.

הממצאים מלמדים כי על אף דירוג הרשויות החרדיות ותושביהן באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים (1-2), שיש בדרך כלל מתאם בינו ובין שיעור גבוה של נזקקות, בפועל שיעור הנזקקות ברשויות אלו אינו גבוה ועמד בשנת 2019 על 15.2% – גבוה בהשוואה לרשויות היהודיות הלא-חרדיות (11.3%), אך נמוך במידה ניכרת מהשיעור ברשויות הערביות (20.4%), ובפרט ברשויות ערביות באשכול חברתי-כלכלי 1-2 (26%).<sup>404</sup> על הסיבות לכך אעמוד להלן.

**תחום  
הנזקקות**

כאמור, לכל משפחה או פרט הפונים או המופנים למחלקות לשירותים חברתיים נפתח תיק טיפול, ולפחות לאחד מבני המשפחה חייב להיות מוגדר תחום נזקקות. לפרט שרשום בשל נזקקות של בן משפחה אחר לא מוגדר תחום נזקקות.<sup>405</sup> רשימת תחומי הנזקקות מוגדרת מראש וכוללת 56 סיבות לפנייה

<sup>403</sup> בשנת 2017 החבצע ההליך שיטתי של מיון תיקים על פי הנחיות חדשות. ראו משרד הרווחה, סקירת העשור, פרק 1, עמ' 39.

<sup>404</sup> שיעור המטופלים בעלי הנזקקות המוגדרת ברשויות החרדיות נמוך אף יותר משיעורם ברשויות יהודיות לא חרדיות כיוון שמשפחות חרדיות הן משפחות גדולות ולכן במקרים רבים המטופלים הישירים הם רק ההורים. מנתוני 2019 עולה כי 6.8% מחושבי הרשויות החרדיות הם בעלי נזקקות מוגדרת, לעומת 7.7% ברשויות יהודיות לא חרדיות ו-14.4% ברשויות ערביות.

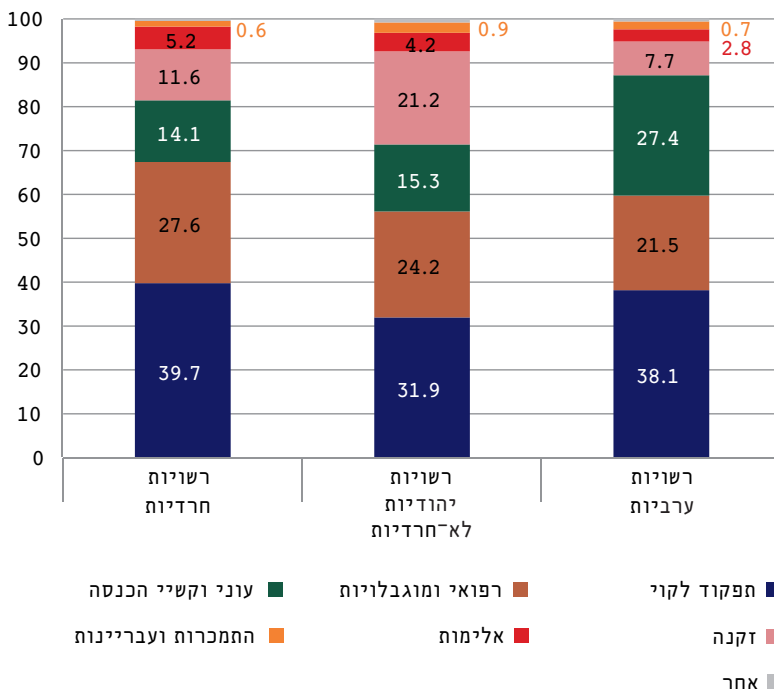
<sup>405</sup> כשיש שתי סיבות של נזקקות המחלקה מגדירה נזקקות ראשית ומשנית, לפי העניין והחשיבות. להלן אעטוק בנזקקות הראשית בלבד.

למחלקה לשירותים חברתיים. משרד הרווחה והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>406</sup> נוהגים לסווג את רשימת תחומי הנזקקות לשבע קטגוריות: עוני, קשיי הכנסה ותעסוקה (להלן: עוני וקשיי הכנסה);<sup>407</sup> זְקָנָה;<sup>408</sup> תפקוד לקוי של הורים או של ילדים/נוער (להלן: תפקוד לקוי);<sup>409</sup> סיבות רפואיות ומוגבלות (להלן: רפואי ומוגבלויות);<sup>410</sup> אלימות;<sup>411</sup> התמכרות ועבריינות;<sup>412</sup> ואחר.<sup>413</sup> בתרשים 19 מוצגת ההתפלגות של מטופלים בעלי נזקקות מוגדרת בשנת 2020.<sup>414</sup>

- 406 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פני החברה בישראל, עמ' 163-164.
- 407 חוסר הכנסה מעבודה, היעדר יציבות תעסוקתית, רמת הכנסה נמוכה, חוסר הכשרה/אבחון מקצועי, אבטלה זמנית, בעיות דיור, תפקוד לקוי בעבודה וקשיי השמה כרוניים.
- 408 זקן סיעודי, בעיות הנובעות מזקנה, ניצול שואה.
- 409 ניהול לקוי של משק הבית, בעיות בתפקוד האם, בעיות בתפקוד האב, בעיות אישות, בודד מטופל בילדים, בודד שאינו יכול לטפל בעצמו, יתמות, שכול במשפחה, ילד נטוש, חינוך ובעיות התנהגות, בעיות ביחסים בין הורים לילדים, בעיות ביחסים בין הילדים, יחסים מעוררים, נערה במצוקה, בדידות, אי־קליטה חברתית, בעיות בתקשורת ובקליטה, נערים ללא מסגרת קבועה, ניצול כלכלי, הזנחה, דרות רחוב.
- 410 מחלות אקוטיות/כרוניות, נכות, פיגור שכלי, מחלות נפש מאובחנות, הפרעות התנהגות, אוטיזם, מצוקה רגשית, תשוש, תשוש נפש, סיעודי מורכב.
- 411 אלימות במשפחה, אלימות נגד נשים, אלימות נגד ילדים, אלימות בין אחים, נפגע מינית.
- 412 אלכוהוליזם, קלפים והימורים, התמכרויות לסמים, זנות, סרסרות, עבריינות, מעצר או מאסר.
- 413 אסון טבע, קשיים בגין מצב ביטחוני, בבדיקה, אחר.
- 414 לעניין זה רלוונטי בעיקר מספר המטופלים, ולא מספר התיקים, שכן הוא משקף טוב יותר את הצרכים הישירים של התושבים ברשויות החרדיות.

### 19 חרשים

מטופלים בעלי נזקקות מוגדרת במחלקות לשירותים חברתיים, לפי הגדרת נזקקות וסוג רשות, 2020 (ב-%)



מקור: עיבודי המחבר לנתוני משרד הרווחה.

תחום הנזקקות הדומיננטי ביותר ברשויות החרדיות – הן בהשוואה ליתר התחומים הן בהשוואה לרשויות אחרות – הוא תחום התפקוד הלקוי: כמעט 40% מהמטופלים בעלי הנזקקות המוגדרת ברשויות החרדיות מטופלים בשל תפקוד לקוי. תחום נזקקות נוסף שהרשויות החרדיות בולטות בו בהשוואה לרשויות אחרות הוא בעיות רפואיות ומוגבלויות.<sup>415</sup> מנגד, ברשויות החרדיות יש שיעור

415 שיעור המטופלים שתחום הנזקקות שלהם הוא אלימות אף הוא גבוה יותר ברשויות החרדיות, אך הפער קטן יחסית ולא נראה שאפשר לייחס לו משמעות יתרה.

נמוך מאוד של תיקים שנפתחים בשל בעיות זקנה ובשל עוני וקשיי הכנסה. השיעור הנמוך של מטופלים בקטגוריה של בעיות זקנה נובע כמובן מן השיעור הנמוך של קשישים בחברה החרדית, אבל הנתון הנמוך של מטופלים בקטגוריה של עוני וקשיי הכנסה נראה מפתיע לנוכח שיעורי העוני הגבוהים בחברה החרדית. יתר על כן, דווקא במודיעין עילית, שתושביה עניים יותר מתושבי כל שאר הרשויות החרדיות (לפי הדירוג החברתי-כלכלי), שיעור המטופלים בשל עוני וקשיי הכנסה הוא הנמוך ביותר ועומד על 5.7% בלבד, לעומת 26.3% באלעד ו-25.2% ברכסים, שתי הרשויות החרדיות שתושביהן הכי פחות עניים.

ממצאים אלו מלמדים על הייחודיות של החברה החרדית ושל עבודת הרשויות החרדיות בתחום הרווחה. ממצאים דומים עלו גם מהראיונות. בחברה הערבית ובחברה היהודית הלא-חרדית העוני נחשב מצוקה, ואילו בחברה החרדית העוני הוא דרך החיים הסטנדרטית של מרבית האוכלוסייה והוא לבדו אינו מצדיק מעורבות של גורמי רווחה. יתר על כן, לא זו בלבד שמרבית החרדים אינם תופסים את עצמם עניים, היקף העוני בחברה החרדית אינו מעיד בהכרח על חוסר יכולת לספק צרכים חיוניים. דפוסים אלו, יש לומר, רווחים בעיקר בחברה החרדית האשכנזית ולכן ברשויות חרדיות שיש בהן רוב אשכנזי מובהק (מודיעין עילית, ביתר עילית, בני ברק וקרית יערים) שיעור המטופלים בשל עוני וקשיי הכנסה נמוך יחסית ואינו עולה על 13% מכלל המטופלים. החברה הספרדית, לעומת זאת, לא אימצה את דפוסי החברה החרדית עד תום ולכן ברשויות חרדיות שיש בהן שיעור גבוה של ספרדים (כמו אלעד ורכסים) שיעור המטופלים בשל עוני וקשיי הכנסה גבוה יחסית, אף שהתושבים בהן משויכים לאשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים יותר.

מהראיונות עלה שעקב שינוי נהלים במשרד הרווחה קטן בשנים האחרונות שיעור המטופלים בשל עוני וקשיי הכנסה ברשויות החרדיות. ואכן, הנתונים מלמדים שבשנת 2010 עמד שיעור התיקים שתחום הנזקקות שלהם הוא עוני וקשיי הכנסה ברשויות החרדיות על 26.5%, ואילו בשנת 2020 עמד על 14.1% בלבד. ירידה נרשמה גם ברשויות ערביות (מ-34.2% ל-27.4%) וברשויות יהודיות לא-חרדיות (מ-19.3% ל-15.3%), אך היא הייתה מתונה יותר. בעבר היו תושבים מסוימים ברשויות החרדיות פותחים תיק ברווחה על רקע קשיים כלכליים כדי לקבל הטבות אחת לתקופה, מתוך תפיסה שהרשות המקומית היא מעין גמ"ח; אך

בשנים האחרונות מוטמעים נהלים ארציים הקובעים שתיקים שאין בהם תוכנית להתערבות שיטתית לשיקום כלכלי ייסגרו ולא תינתנה בהם הטבות – מסלול זה אינו עונה לציפיות של משפחות חרדיות שאינן מעוניינות בהתערבות ולכן הן ממעטות לפנות אליו. עם זאת, חשוב לציין שאומנם הרשויות החרדיות ממעטות לטפל ישירות בעוני, אבל כמה מתחומי הנזקקות האחרים שהן מטפלות בהם קשורים בעקיפין להשפעות של העוני.

כאמור, תחום התפקוד הלקוי הוא תחום בולט ברשויות החרדיות. יותר מ-50% מהמטופלים בתחום התפקוד הלקוי שייכים לשתי קטגוריות: (א) "בעיות יחסים בין הורים לילדים" (10.5% מהמטופלים ברשויות החרדיות, לעומת 7.7% ברשויות יהודיות לא-חרדיות ו-4.6% ברשויות ערביות); (ב) "חינוך ובעיות התנהגות" (11.6% מהמטופלים ברשויות חרדיות לעומת 5.5% ברשויות יהודיות לא-חרדיות ו-8.1% ברשויות ערביות). קטגוריות אלו נוגעות לנוער בסיכון ולנוער על סף נשירה או נוער נושר. בהמשך הפרק אעסוק באופן ממוקד בבעיות אלו.

לשיעור הגבוה יחסית של מטופלים בשל סיבות רפואיות ומוגבלויות יש שני הסברים. ראשית, יש הסבורים שבחברה החרדית יש שיעור גבוה יותר של בעלי מוגבלויות, כמו אוטיזם או תסמונות דאון, הן בשל מיעוט בדיקות היריון הן בשל איסורים הלכתיים לבצע הפלות גם כשמתגלה מום בעובר. שנית, נראה שבתחומים אלו קל יחסית לציבור החרדי לפנות לרשויות הרווחה, הן כיוון שהדברים ידועים ואין מה להסתיר ולהרחיק הן כיוון שבתחומים האלה עיקר הטיפול ברווחה נוגע למיצוי זכויות ואינו כולל התערבות נרחבת בניהול השוטף של הבית בהשוואה לתחומי נזקקות אחרים.<sup>416</sup> פנייה לרשויות הרווחה לצורך מיצוי זכויות היא מקובלת ולגיטימית בחברה החרדית, שכן היא הולמת את

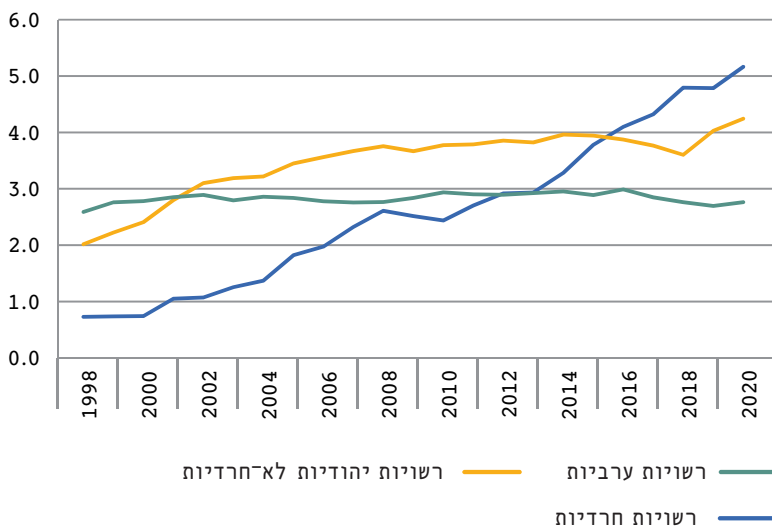
416 למשל, במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות החרדיות יש ביקוש גבוה מאוד לנופשוני לילדים עם מוגבלויות. בעבור משפחות ברוכות ילדים האפשרות לשלוח ילד מוגבל לנופשוני על חשבון המדינה ולזכות בהפוגה היא הטבה של ממש שאינה מעוררת כל קונפליקט דתי מול הממסד. על פי נתוני משרד הרווחה, 18% ממקבלי הנופשוני הם תושבי הרשויות החרדיות, שיעור גבוה בהרבה משיעורם באוכלוסייה.

התפיסה הרווחת בה, שתיאר אחד המרואיינים: "תפיסה של הרשות המקומית כעוד גמ"ח שאפשר לקבל ממנו הטבות".

גם בתחום האלימות יש שיעור גבוה יחסית של מטופלים ברשויות החרדיות. נכון לשנת 2020, 5.2% מן התיקים של מטופלים בעלי נזקקות מוגדרת ברשויות החרדיות היו בתחום זה, לעומת 4.2% ברשויות יהודיות לא-חרדיות ו-2.8% ברשויות ערביות. המגמה המוצגת בתרשים 20 מעניינת במיוחד.

### תרשים 20

שיעור המטופלים בשל אלימות מכלל המטופלים שהוגדר להם תחום נזקקות, לפי סוג רשות, 1998-2020 (ב-%)



מקור: עיבודי המחבר לנתוני משרד הרווחה.

התרשים מצביע על עלייה הדרגתית במספר המטופלים בשל אלימות ברשויות החרדיות. בעבר היה שיעורם נמוך מאוד בהשוואה לרשויות אחרות, אך כיום הוא הגבוה ביותר. במספרים מוחלטים, ברשויות החרדיות יש כיום 3.3 מטופלים בשל

אלימות על כל 1,000 תושבים, לעומת 3.1 ברשויות יהודיות לא-חרדיות ו-3.9 ברשויות ערביות. הנתונים אינם מלמדים כנראה על היקף האלימות בפועל, אלא על שיעורי הדיווח והטיפול. אפשר להסיק זאת בעיקר מנתוני הרשויות הערביות, שהם דומים יחסית לנתוני החברה היהודית אף שכל המחקרים המודדים היקפי אלימות מעידים ששיעור האלימות בחברה הערבית – ובפרט אלימות חמורה – גבוה הרבה יותר מן השיעור בחברה היהודית.<sup>417</sup>

פילוח תחום האלימות לתת-קטגוריות יסייע לנו לעמוד על מגמות עומק בתחום זה. בקטגוריה אלימות נגד נשים שיעור המטופלות נשאר נמוך מאוד לאורך השנים בכל סוגי הרשויות, אך ברשויות החרדיות הוא הנמוך ביותר; בקטגוריה אלימות אחים שיעור המטופלים כמעט אפסי בכל סוגי הרשויות ולא ניכרת בו מגמה של שינוי; בקטגוריה אלימות במשפחה עלה מספר המטופלים בכל סוגי הרשויות בעשור הראשון של שנות ה-2000 והתייצב בעשור השני. כיום שיעור המטופלים ברשויות החרדיות בקטגוריה זו נמוך משיעורו בשאר הרשויות (1.6% מהמטופלים ברשויות החרדיות, לעומת 2.6% ברשויות יהודיות לא-חרדיות ו-2.1% ברשויות ערביות). מכאן שמגמת השינוי כולה נוגעת לשתי הקטגוריות הנותרות: אלימות נגד ילדים ופגיעות מיניות. מרבית מקרי האלימות המטופלים במחלקות לשירותים חברתיים משויכים לשתי קטגוריות אלו. לנושא הפגיעות המיניות אייחד להלן סעיף נפרד.

**טיפול במסגרות ייחודיות ואינטנסיביות הטיפול**

רוב השירותים ניתנים באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, אך יש מטופלים שמקבלים שירות באמצעות מסגרות שכפופות ישירות למשרד הרווחה. גם מטופלים אלו רשומים במחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית שבה הם מתגוררים ואף נתונים לפיקוחה. יש שני סוגים של מסגרות חיצוניות כאלה: שירותים שניתנים בקהילה ומאפשרים לבן המשפחה הנזקק להתגורר עם משפחתו ולקבל

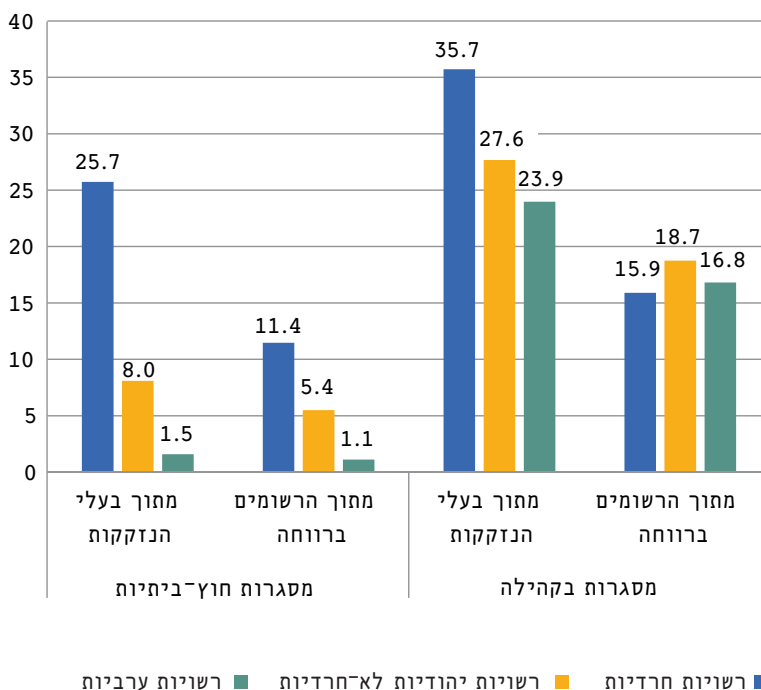
417 ראו למשל בניטה, אלימות חמורה: ריבלין, אלימות במגזר הערבי, עמ' 17–28; מוחמד, רזק-מרג'יה וחטיב, סקר האלימות.



שירותים באזור הסמוך לביתו. שירותים אלו יכולים להינתן במקביל לשירות הרציף במחלקה. ושירותים חוץ-ביתיים – הללו ניתנים למטופלים במצבים קשים יותר, שאינם יכולים להמשיך להתגורר במסגרת המשפחתית עקב חשיפה למצבי מצוקה וסכנה.

ברשויות החרדיות יש שיעור גבוה של מטופלים במסגרות אלו. 27.3% מהמטופלים ברשויות החרדיות (61.4% מהמטופלים בעלי תחום נזקקות מוגדר) מטופלים במסגרות ייחודיות, שיעור גבוה בהרבה מהשיעור בשאר הרשויות. בתרשים 21 מוצגים הנתונים לפי סוג המסגרת.

**תרשים 21**  
**שיעור המטופלים במסגרות בקהילה ובמסגרות**  
**חוץ-ביתיות, לפי סוג רשות, 2020 (ב-%)**



מקור: עיבודי המחבר לנתוני משרד הרווחה.

שיעור המטופלים ברשויות החרדיות המקבלים טיפול במסגרת חוץ-ביתית גבוה מאוד לעומת השיעור בשאר הרשויות. לא די במספר הילדים הגבוה בחברה החרדית להסביר את הפער הזה, בייחוד לנוכח מספרן הקטן של המסגרות החוץ-ביתיות בחברה הערבית: בשנת 2020 עמד שיעור הילדים עד גיל 18 במסגרות חוץ-ביתיות ברשויות החרדיות על 3.3%, לעומת 2% ברשויות יהודיות לא-חרדיות ו-0.8% ברשויות ערביות.<sup>418</sup>

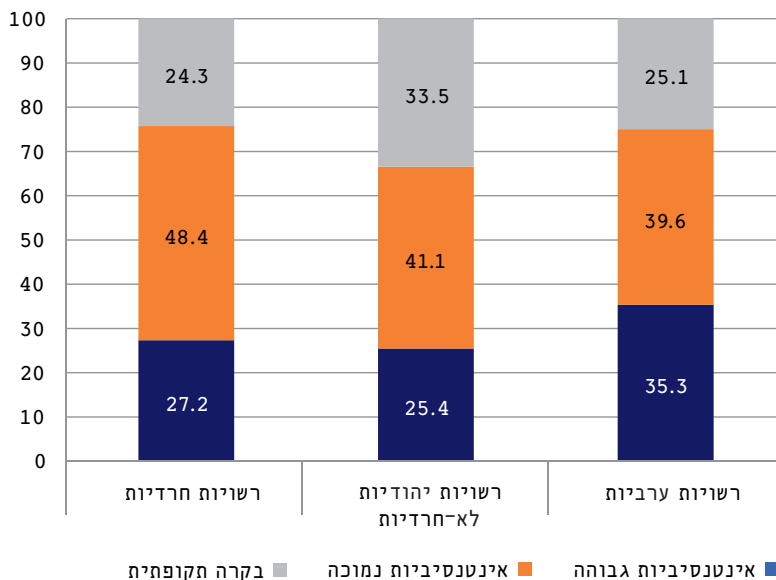
נראה שאפשר לתת שני הסברים מרכזיים לשיעור הגבוה של מטופלים חרדים במסגרות ייחודיות, ובפרט במסגרות חוץ-ביתיות: ראשית, בזרם המרכזי של החברה החרדית מקובל ללמוד במסגרות חוץ-ביתיות, ובפרט בפנימיות, כבר מגיל 14-15. בהתאם לכך, גם לבני הנוער המטופלים ברווחה קל יותר להשתמש במסגרות אלו. שנית, החברה החרדית, כפי שאראה בהרחבה בהמשך הפרק, מתמודדת עם תופעה רחבת היקף של נוער נושר ונוער בסיכון. נוער זה מוצא את דרכו במקרים רבים למסגרות הייחודיות של משרד הרווחה.

אפשר להבחין בין תיקים גם על פי מידת האינטנסיביות הנדרשת לטיפול בהם: תיקים לבקרה תקופתית ללא צורך בטיפול שוטף במחלקה; תיקים ברמת אינטנסיביות נמוכה – תדירות טיפול שאינה עולה על פעם בחודש; ותיקים ברמת אינטנסיביות גבוהה – תדירות טיפול של פעמיים בחודש לפחות.<sup>419</sup>

418 ככל הנראה שיעור קטן של המושמים אינם ילדים, אך הנחונים הקיימים אינם מאפשרים להבחין בין הקבוצות.

419 הסיווג מופיע בתקנות עבודה סוציאלית (תע"ס), הוראה 1.19, עמ' 11-12.

**תרשים 22**  
**התפלגות התיקים במחלקות הרווחה, לפי סוג רשות**  
**ואינטנסיביות הטיפול, 2019 (ב-%)**



מקור: עיבודי המחבר לנתוני משרד הרווחה.

שיעור התיקים ברמת אינטנסיביות גבוהה ברשויות החרדיות עומד על 27.2% מכלל התיקים, גבוה מעט משיעורם ברשויות יהודיות לא-חרדיות ונמוך במידה ניכרת משיעורם ברשויות ערביות. לעומת זאת, שיעור התיקים לבקרה תקופתית בלבד ברשויות החרדיות הוא הנמוך ביותר ודומה לשיעור ברשויות הערביות. כשבוחנים את הנתונים לאורך העשור מתברר שברשויות החרדיות יש ירידה של ממש בשיעור התיקים לבקרה תקופתית ועלייה בשיעור התיקים ברמת אינטנסיביות נמוכה וגבוהה; ברשויות היהודיות הלא-חרדיות נשמרה יציבות; וברשויות הערביות יש עלייה בתיקים לבקרה תקופתית. ממצאים אלו מלמדים שבעשור האחרון התעצמה מידת המעורבות של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות החרדיות בתיקי המטופלים.

## אפיון עבודת הרשות

עבודה מול קהילות, רבנים ועסקנים, עבודתן הסטנדרטית של רשויות מקומיות בתחום השירותים החברתיים נעשית מול הפרט או המשפחה בלבד, אך אופייה של האוכלוסייה החרדית מחייב את הרשויות החרדיות לפתח מודלים נוספים של עבודה. בגלל הכפיפות המוחלטת לרבנים והאופי הקהילתי של החרדים נדרשים העובדים הסוציאליים ברשויות אלו לעבוד גם מול רבנים ועסקנים, בפרט בנושאים מורכבים ומסובכים בעלי השלכות הרות גורל על הפרט, על המשפחה ולעיתים אף על הקהילה. הרבנים מייצגים את תפיסת העולם הדתית-תורנית והעסקנים משמשים כשליחיהם. פרט או משפחה המעוניינים במעורבות של רבנים ועסקנים בתיקים שלהם נדרשים לחתום על טופס ויתור סודיות, המאפשר למחלקה לשירותים חברתיים לערב את הרבנים והעסקנים הרלוונטיים.

החוקרים לייטמן ושור בחנו בשנת 2002 את העבודה של גורמי הרווחה עם עסקנים וגורמים מתווכים בחברה החרדית בישראל ובקנדה והצביעו על היתרונות הטמונים במודל זה. הם הראו שהגבולות הסגורים של הקהילות החרדיות יוצרים לעיתים חסמים המונעים מהמחלקות לשירותים חברתיים להעניק את העזרה הנדרשת. העסקנים אחראים אפוא לתיווך החברתי בין הקהילה לשירותי הרווחה. אנשי מקצוע פונים לעסקנים כדי ליצור אמון אצל המשפחה או הפרט ולקבל לגיטימציה או מידע כלשהו הדרוש להם כדי לסייע. לטענת לייטמן ושור מדובר ככלל במודל מוצלח, שמכיר במגבלות של אנשי המקצוע בקהילות סגורות, והם ממליצים ליישמו גם בקהילות סגורות אחרות ברחבי העולם. עם זאת, מחקרם מצביע גם על כמה חסרונות. לטענתם, העסקנים עובדים אד הוק, ומתמודדים עם מקרים ובעיות ספציפיות, אך בדרך כלל אינם מנסים לעבוד ברמה מערכתית כדי לפתור בעיות חברתיות כלליות בתוך הקהילה החרדית. כמו כן, לרוב אין לעסקנים הכשרה פורמלית בתחום הטיפולי. יתר על כן, האינטרסים של העסקנים אינם זהים תמיד לאינטרס המקצועי-טיפולי. לייטמן ושור הראו כי שלא כמו גורמים מקצועיים, ששמים לנגד עיניהם את טובת הפרט, לעסקנים

חשוב יותר לדאוג לצורכי הקהילה או לשמור על שלמות המשפחה. לדבריהם, לעיתים העסקנים אף פועלים לשמר את השליטה החברתית בקהילה.<sup>420</sup>

הרשויות החרדיות פיתחו מודלים שונים לעבודה, כמפורט להלן:<sup>421</sup>

• **ועדת רבנים.** אחת לתקופה מתכנסת ועדת רבנים מכל הזרמים והקבוצות בחברה החרדית כדי לדון בנושאים הנוגעים למשפחה (אלימות במשפחה, ילדים בסיכון וכדומה). לדיון מוזמנים הן נציגי המשפחה הן אנשי מקצוע. הרבנים יכולים להזמין עוד בעלי עניין כדי לקבל מידע החסר להם ולכן גם רבני קהילות או עסקנים מקהילת המטופלים מגיעים לעיתים לוועדת הרבנים. לוועדה יש מזכיר – רב יועץ שמסייע בעניינים טכניים. הרבנים קובעים תוכנית פעולה על פי ראות עיניהם, ואם המשפחה משתפת פעולה הוועדה משמשת חלופה לפנייה לבית המשפט. הפורום מתכנס בנוכחות גורמי הרווחה או בהיעדרם. יש מקומות שבהם הפורום עצמאי, ונעזר באנשי מקצוע במידת הצורך, ויש מקומות שבהם מערכות הרווחה הן שמקימות את הוועדה כדי לסייע לעבודת העובדים הסוציאליים. משפחות ואנשי מקצוע פונים לוועדה לקבלת סיוע ולפתרון בעיות. במחלקות לשירותים חברתיים יש איש צוות בכיר המגשר בין הוועדה למחלקה. מודל זה פועל בבני ברק ובירושלים. הוא הולם רשות מקומית שיש בה ייצוג הולם של כל הקבוצות בחברה החרדית המתגוררות ברשות.

• **רב דומיננטי.** רב דומיננטי ברשות המקומית – או נציגים מטעמו – העובדים בשיתוף פעולה הדוק עם המחלקה לשירותים חברתיים. לעיתים מדובר ברב פוסק, שמקבל פניות מאנשי המקצוע או מהעסקנים ורבני קהילות לאשר תוכנית טיפול לא שגרתי או לפתור שאלה תקדימית ועקרונית. לעיתים הרב הדומיננטי ברשות או נציג מטעמו משתתפים כחברים מן המניין בוועדת החלטה או משתתפים באופן קבוע בוועדות היגוי במחלקה לשירותים חברתיים, בדרך כלל בנושאים שנוגעים לנוער, לילדים בסיכון ולאלימות במשפחה. חוות דעתו של הרב היועץ משפיעה גם על תוכניות הטיפול ועל הפרויקטים הקהילתיים

420 לייטמן ושור, עסקנים.

421 הסקירה מבוססת על הראיונות ועל מאמר שפרסמו לפני כמה שנים מנהלת אגף רווחה בעיריית מודיעין עילית וסגניה (מילר והומינר, שיתוף פעולה, עמ' 26-27).

שמפעילה המחלקה. מודל זה פועל במודיעין עילית ובקרית יערים. הוא מתאים לרשות מקומית שיש בה רוב גדול מקבוצה ספציפית ויש רב שמקובל על רובה.

• **עבודה מול רבנים ועסקנים מקהילות שונות.** לעיתים המחלקה לשירותים חברתיים אינה נעזרת ברב אחד או בקבוצת רבנים שנחשבים בעיני התושבים לאוטוריטה בנושאי רווחה. המחלקה עובדת בנפרד מול כל קבוצה או קהילה והרבנים והעסקנים שלה, ללא מנגנון-על המקובל על כלל התושבים. מודל זה פועל בביתר עילית, שכן זו עיר בעלת רוב חסידי שמחולק לקהילות חסידיות בינוניות וקטנות.

במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות החרדיות טוענים כי העבודה עם הקהילות, הרבנים והעסקנים מסייעת להם במידה ניכרת ומאפשרת להם לקבל מידע רלוונטי ולהגביר את שיתוף הפעולה בינם ובין המטופלים. כשנוצרים יחסי אמון בין המחלקה ובין הרבנים והעסקנים עולה שיעור הפניות מצד משפחות שלא היו פונות ככל הנראה למחלקה מיוזמתן.

מנגד, העבודה מול רבנים ועסקנים מעוררת דילמות וקונפליקטים בקרב עובדי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות החרדיות: מהי המחויבות שלהם לפרט או למשפחה במצבים שבהם ישנו קונפליקט בין האינטרסים של הפרט לאינטרסים של הקהילה?<sup>422</sup> כיצד לעבוד באופן קבוע עם רבנים בלי לאבד את הסמכות הטיפולית והמקצועית? כיצד יש לפעול במקרים שבהם החוק או העמדה המקצועית שלהם עומדים בסתירה לתפיסה ההלכתית של הרבנים?<sup>423</sup> גם ברשויות לא-חרדיות עלולים להתעורר קונפליקטים כאלה, אך ברשויות החרדיות הם רווחים הרבה יותר – הן בשל הכפיפות למנגנון פוליטי שהוא עצמו

422 לדוגמה, כששתי משפחות מקהילה מסוימת מעורבות באותו חיק – למשל במקרים של גירושין או פגיעה מינית – ברור שיש חשיבות למעמדן של המשפחות בקהילה. אם אחת המשפחות חשובה ומיוחסת יותר עלולים גורמים בקהילה להעדיף את האינטרס של משפחה זו ולהתעלם משיקולים מקצועיים.

423 לדוגמה, במקרה שזוג התגרש ואחד הצדדים כבר איננו חרדי תשאף הקהילה כנראה שהילדים יגדלו כחרדים וימעטו לפגוש את ההורה הלא-חרדי, ואילו גורמי המקצוע ישקלו את טובת הילד, שלא בהכרח עולה בקנה אחד עם רצון הקהילה.

נתון לשליטת רבנים ועסקנים הן בשל הזהות החרדית של חלק ניכר מעובדי המחלקות לשירותים חברתיים.

ככלל, במקרים שבהם יש חוקים ונהלים ברורים גורמי המקצוע ברשויות החרדיות פועלים על פיהם גם כשפעולתם אינה עולה בקנה אחד עם עמדת הרבנים או הקהילה. למשל כשיש חובת דיווח למשטרה על עבירה נגד קטין או חסר ישע. במקרים מיוחדים ניתן לקבל פטור מדיווח כדי למצות את ההליך הטיפולי, אך רק באישור הגורמים המשפטיים המוסמכים ובכפוף לשיקולים מקצועיים.<sup>424</sup> על כל פנים, הרבנים החברים בוועדות מטעם הרווחה צוברים ניסיון וידע ומבינים את החוקים ואת תחומי האחריות של המחלקות לשירותים חברתיים ודרך כלל אינם מבקשים לחרוג מהם. לעומת זאת, רבנים ועסקנים שמתפלים במקרים קונקרטיים הנוגעים לקהילות שלהם אינם מודעים באותה מידה להיבטים המקצועיים והחוקיים ולכן מנסים מפעם לפעם ללחוץ על הנוגעים בדבר לקבל החלטות שאינן קבילות.

אף שהמחלקות לשירותים חברתיים פועלות כחוק, במקרים גבוליים מבחינת החוק הרשויות החרדיות נוהגות ביתר גמישות. אחד המראיינים ציין כי זיהה בנושא זה הבדלים בין עובדים חרדים לעובדים דתיים-לאומיים. לדבריו, עובדים חרדים נוטים לנהוג ביתר גמישות ולחפש פתרונות יצירתיים שמצויים לעיתים בשטח אפור מבחינת החוק, ואילו עובדים דתיים-לאומיים נוטים לעבוד "לפי הספר" ולהתגמש פחות. אין לכחד – לעיתים הגמישות מתבטאת גם בויתור על עקרונות מקצועיים-טיפוליים. ואולם מדובר בתופעה שולית יחסית. למשל, כשיש צורך להוציא ילד ממשפחה לא מתפקדת נוטות המחלקות לשירותים חברתיים לבחור באומנה ולא באימוץ, כיוון שהחברה החרדית אינה תומכת בניתוק מוחלט של ילדים ממשפחתם.<sup>425</sup> גורם מקצועי באחת הרשויות ציין כי לעיתים מבחינה מקצועית-טיפולית יש עדיפות ברורה לאימוץ דווקא, אך

424 להבנת המורכבות של חובת הדיווח בחברה החרדית ראו למשל שוהם, אחרים. ע"ד אשרת שוהם, מפרקליטות מחוז ירושלים, הייתה יו"ר ועדת הפטור מדיווח במחוז.

425 ההעדפה של האומנה בחברה החרדית נובעת גם משיקולים כלכליים של המשפחות המקבלות. משפחה מאמצת נושאת בהוצאות הכלכליות של הילד ואילו משפחת אומנה זכאית לתשלום חודשי.

המחלקה תעדיף להתגמש ולהמליץ על אומנה מתוך הבנת הצרכים של הקהילה החרדית.<sup>426</sup>

אפשר לומר שהמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות החרדיות הצליחו לבנות יחסי אמון עם הרבנים והקהילות ולעבוד בשיתוף פעולה איתם, ועם זאת לשמור ככל האפשר על דרישות החוק ועל האינטרסים הטיפוליים-מקצועיים. כלומר לרשויות החרדיות יש יכולת לעבוד בצורה טובה עם הקהילה החרדית. יתר על כן, נראה שהרשויות החרדיות מצליחות למנף את האמון הגבוה יחסית שהציבור החרדי רוחש להן בזכות היותן חרדיות כדי להגיע לקבוצות אוכלוסייה רחבות יותר ולספק טיפול טוב יותר. אומנם אין בנמצא נתונים על היקף הטיפול של המחלקות לשירותים חברתיים באוכלוסיות חרדיות ברשויות שאינן חרדיות, אך ככלל אפשר לומר שמלבד ברשויות שיש בהן קבוצה חרדית גדולה (ירושלים, בית שמש) הרשויות מתקשות לתת מענה לאוכלוסייה החרדית וליצור אצלה אמון כמו ברשויות החרדיות.

**זהותם הדתית של העובדים ושל המנהלת**

אחת הסוגיות המשמעותיות ביותר בעבודת המחלקה לשירותים חברתיים היא הזהות הדתית של העובדים ושל מנהל או מנהלת המחלקה. הליך הקבלה של מנהל או מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים ברשויות החרדיות חריג יחסית והוא כולל בדרך כלל פגישה עם רבנים בכירים ברשות ומחייב את אישורם. הליך זה מלמד על הרגישות הרבה שיש לתפקיד הזה, ולעובדי המחלקה לשירותים חברתיים בכלל, ברשויות החרדיות. בכל הרשויות החרדיות מלבד רכסים ועמנואל ממלאת את התפקיד אישה.

426 כמו כן, במקרי גירושין שבהם אחד ההורים אינו משתייך עוד לקהילה מפעילות הקהילות לחצים כבדים בנוגע להסדרי הראייה ובמקרים מסוימים יש קושי לעמוד בלחצים. דוגמה נוספת: מבקר המדינה מצא בעבר כי עיריית בני ברק לא הקימה דירות מעבר לנערות במצוקה, בניגוד לנהלים, בשל התנגדות אידאולוגית להקמת מסגרות קהילתיות לנערות שאינן מקבלות את הנורמות החברתיות והתרבותיות הנהוגות בעיר (מבקר המדינה, דוח 2006, עמ' 103).



הזהות הדתית של עובדי המחלקה ושל מי שעומד בראשה מעוררת דילמה. כפי שהראיתי לעיל, ברשויות החרדיות מעדיפים בדרך כלל עובדים חרדים, אך בתחום הרווחה הזהות הדתית של העובדים היא עניין מורכב במיוחד ויש דילמה לגבי השאלה אם להעדיף עובדים חרדים או עובדים דתיים-לאומיים (כמעט אין עובדים חילוניים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות החרדיות).<sup>427</sup>

מחד גיסא, בחברה החרדית יש חשש שהטיפול ייעשה שלא בהתאם לרגישות התרבותית הנדרשת ועל פי ערכים שאינם תואמים את תפיסת העולם החרדית. מבחינה זו יש עדיפות לעובדים חרדים, שיש להם הבנה טובה יותר של השפה, הקודים והניאונסים של החברה החרדית ורצון חזק לשמור על הקודים התרבותיים החרדיים. נוסף על כך, טיפול מוצלח מחייב בניית אמון אצל המטופלים ומטבע הדברים לעובדים חרדים קל יותר לרכוש את האמון של המטופלים ברשויות חרדיות.<sup>428</sup> מאידך גיסא, לעיתים יש סיבות להעדפת עובדים דתיים-לאומיים דווקא. ראשית, כשיש צורך לכפות נוהל או חוק שאינם תואמים לגמרי את אורח החיים החרדי קל יותר למחלקה לעשות זאת כשהגורם הממונה אינו חרדי, שכן עובדים חרדים יכולים להיות נתונים ללחצים או לסנקציות מצד המגזר החרדי (לדוגמה: אי-קבלה למוסד חינוכי). שנית, יש מטופלים חרדים שמעדיפים לקבל שירות מעובד סוציאלי שאינו חרדי. עובד חרדי, ובפרט אם הוא גר בתחומה של הרשות המקומית, משתייך לאותה הקהילה והמטופל עלול לפגוש אותו בשכונה או בשמחות למשל. נוסף על אי-הנעימות שבדבר, יש חשש מפגיעה בדיסקרטיות – עניין קריטי למשפחה חרדית שמטופלת במחלקה לשירותים חברתיים בנושאים רגישים.

**427** בשירות הפסיכולוגי החינוכי המצב מעט שונה, ככל הנראה כי בתחום זה נדרשת הכשרה מקצועית מתקדמת יותר ומספר הפסיכולוגים החרדים נמוך יחסית. מנהלת השירות הפסיכולוגי בבני ברק, למשל, העריכה כי כ-30% מהפסיכולוגים עובדי העירייה הם חילונים, 60% דתיים-לאומיים ו-10% חרדים (ראו גם שטיין, פתח לו). גם ברשויות החרדיות האחרות עובדים פסיכולוגים חילונים, אבל שיעורם נמוך יותר.

**428** אדם דתי-לאומי שעובד בשירותי הפסיכולוגי החינוכי באחת הרשויות החרדיות אף סיפר שלעיתים הוא מגיע לפגישות עם מטופלים בלבוש חרדי כדי לחזק את יחסי האמון (הדבר נעשה מבחירתו האישית).

בפועל נראה שכרוב הרשויות החרדיות נוצר איזון בין עובדים דתיים-לאומיים לעובדים חרדים. עם זאת, יש העדפה כללית לעובדים חרדים, בעיקר בתפקידי ניהול. אף על פי כן, במודיעין עילית יש זה שנים רבות מנהלת דתית-לאומית, וגם ברכסים יש כיום מנהל דתי-לאומי. גם כשיש העדפה ברורה לעובדים חרדים לא תמיד הדבר אפשרי בשל מחסור באנשי מקצוע חרדים בעלי תארים בתחום העבודה הסוציאלית. כך למשל, באחת הרשויות החרדיות הורה ראש הרשות לקבל עובדים סוציאליים חרדים בלבד, אך לאחר זמן מה נוצר מחסור בעובדים והוא אפשר למנות גם עובדים דתיים-לאומיים.

### פגיעות מיניות בעשורים האחרונים יש עניין ציבורי רב בתופעת

הפגיעות המיניות. היקף התופעה קשה למדידה, שכן מרבית הקורבנות אינם נוטים להיחשף, אך ממחקרים שנעשו בישראל ובחו"ל עולה כי רוב הפגיעות המיניות הן בילדים ובנוער וממדי התופעה נרחבים הרבה יותר מכפי שידוע לרשויות הרווחה.<sup>429</sup> על היקף הפגיעות המיניות בחברה החרדית ידוע אף פחות בגלל סגירותה ונטייתה להשתקה ולהדחקה. דיווחים לא רשמיים מרמזים כי היקף הפגיעות המיניות בחברה החרדית אינו נופל מהיקפו בחברה הכללית וייתכן מאוד שהוא אף גבוה יותר. כפי שציין בנימין בראון, מנתונים לא רשמיים שהועברו אליו מגורם בשב"ס עולה כי "שיעור האסירים החרדים שהורשעו בעבירות מין גבוה משיעורם היחסי באוכלוסיה".<sup>430</sup>

הוזכרו כמה גורמים להעצמת תופעת הפגיעות המיניות בחברה החרדית: משפחות גדולות, תנאי מגורים שאינם מאפשרים פרטיות רבה, אורח חיים שבו מקובל שאחים גדולים משגיחים על אחיהם הקטנים, קושי של ההורים לפקח על הילדים בשל ריבוי ילדים ומשימות, ילדים רבים שאין להם ליווי של אדם מבוגר,

429 בן מאיר ולבבי, נפגעי תקיפה, עמ' 454. בסקר רחב היקף שנערך בשנים 2011-2014 ובחן את ההתעללות והפגיעה בילדים ובני נוער בישראל 18.7% דיווחו שנפגעו מינית בילדותם. ראו לבייזל ואיזיקוביץ', אלימות כלפי ילדים, עמ' 49.

430 בראון, חברה בתמורה, עמ' 281.

תמימות של ילדים והוריהם לגבי אפשרויות של ניצול ואמון עיוור בכל מבוגר הלבוש כמותם.<sup>431</sup>

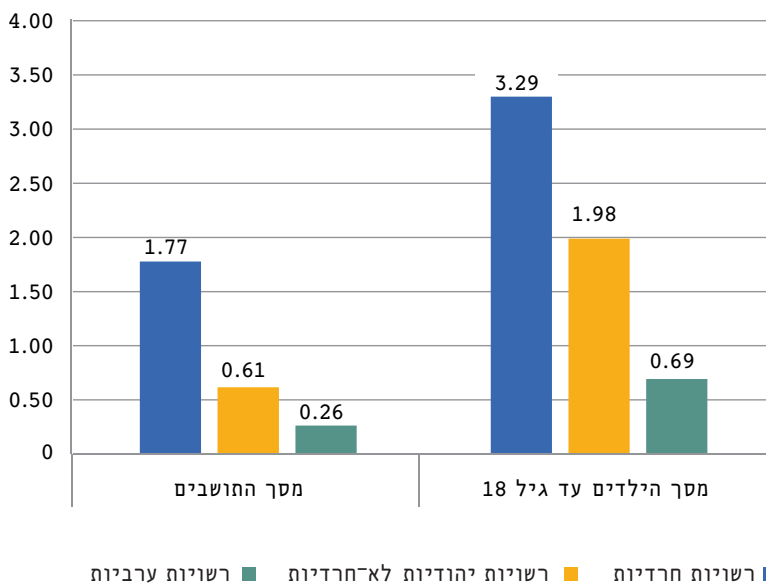
המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות החרדיות מטפלות גם בפגיעות מיניות. בשנת 2020 היה תחום הנזקקות של 2.1% מכלל המטופלים בעלי הנזקקות המוגדרת ברשויות החרדיות "נפגע מינית", לעומת 0.6% מכלל המטופלים ברשויות היהודיות הלא-חרדיות ו-0.1% בלבד מכלל המטופלים ברשויות הערביות.<sup>432</sup> כיוון שברשויות החרדיות שיעור הילדים גבוה, הרי מבחינה סטטיסטית טבעי ששיעור המטופלים בגין פגיעה מינית ברשויות החרדיות יהיה גבוה (מרבית הפגיעות המיניות הן בילדים והמחלקות כמעט אינן מטפלות באנשים שנפגעו כשהיו בני יותר מ-18 או באנשים בני יותר מ-18 שנפגעו בילדותם). למרות זאת, אי-אפשר לייחס את הפער לריבוי הילדים בלבד, כפי שעולה מתרשים 23.

431 בן מאיר ולבבי, נפגעי תקיפה, עמ' 456-457. ראו גם שליף ווילנר, הקמת שפ"ח.

432 כאמור, המחלקות לשירותים חברתיים מסווגות את מרבית המטופלים לתחום נזקקות ראשי ותחום נזקקות משני (אם יש) ולפיכך הנתונים כוללים גם את מי שפגיעה מינית הייתה תחום הנזקקות המשני שלהם. מטבע הדברים אצל רוב המטופלים בגין פגיעה מינית זהו תחום הנזקקות הראשי, אך יש גם מקרים שבהם זהו תחום הנזקקות המשני. ברשויות החרדיות, אצל 11% מהמטופלים בגין פגיעה מינית זהו תחום הנזקקות המשני, לעומת 16.8% ברשויות יהודיות לא חרדיות ו-20.9% ברשויות ערביות. ייתכן שהדבר מלמד ששיעור הפגיעות המיניות החמורות ברשויות החרדיות גבוה יותר.

### חרשים 23

מספר מטופלים בעקבות פגיעה מינית בשירותי הרווחה  
ל-1,000 נפש, לפי סוג רשות, 2020



מקור: עיבודי המחבר לנתוני משרד הרווחה.

מכל 1,000 ילדים ברשות חרדית יש 3.29 ילדים שמטופלים במחלקה לשירותים חברתיים עקב פגיעה מינית, לעומת 1.98 ברשויות יהודיות לא-חרדיות ו-0.69 ברשויות ערביות. למעשה, במרבית הרשויות החרדיות שיעור המטופלים עקב פגיעה מינית גבוה יותר, שכן בכני ברק – שהיא העיר החרדית הגדולה ביותר – רק 2 ילדים מתוך 1,000 מטופלים בגין פגיעה מינית. מנגד, באלעד ובמודיעין עילית כ-4 ילדים מתוך 1,000 מטופלים בגין פגיעה מינית, בקרית יערים ועמנואל כ-4.5 ובביתר עילית 5.6. במספרים מוחלטים, בשנת 2020 היו בכלל הרשויות החרדיות 730 מטופלים שתחום הנזקקות שלהם הוא "נפגע מינית". חשוב להדגיש שנתונים אלו אינם מעידים ששיעור הפגיעות המיניות בחברה החרדית בהכרח גבוה יותר משיעורו בשאר האוכלוסייה –

בוודאי לא בפער כזה. מספר המטופלים ברווחה משקף גם את האמון של כל קבוצה בגורמי הרווחה וברור שבכל הקבוצות שיעור הפגיעות המיניות גבוה פי כמה וכמה מהנתונים שבידי הרווחה.

מהראיונות עלה בבירור שבשנים האחרונות עלה מאוד מספר הפניות למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות החרדיות בגין פגיעות מיניות. עם זאת, אין די נתונים להציג מגמה ברורה בנוגע לשיעור המטופלים בשל פגיעה מינית, שכן תקיפה מינית לא נחשבה בעבר קטגוריה ייחודית ורק בשנת 2013 נוצרה קטגוריה נפרדת בנושא זה.<sup>433</sup> אף על פי כן, כיוון שרוב הנפגעים מינית סוגו בעבר בקטגוריה אלימות נגד ילדים,<sup>434</sup> הצגת הנתונים של שתי הקטגוריות יחד לאורך השנים מספקת אינדיקציה מעניינת.<sup>435</sup>

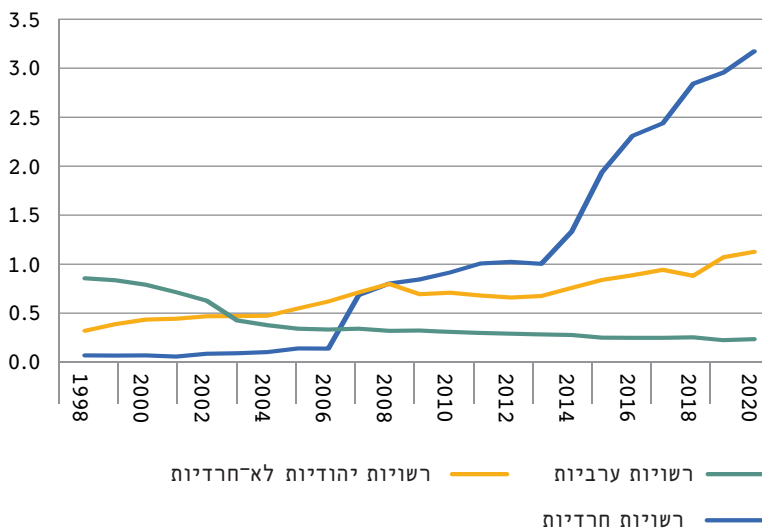
**433** בשנים הראשונות לאחר היווצרות הקטגוריה עלה מאוד מספר המטופלים בקטגוריה זו בכל הרשויות. עם זאת, אי־אפשר ללמוד מכך שהייתה בהכרח עלייה ממשית כיוון שברור שהעלייה נובעת גם מן ההטמעה ההדרגתית של הסיווג החדש.

**434** אפשר ללמוד זאת מהירידה ההדרגתית הניכרת במספר המטופלים בקטגוריה זו מאז שנת 2013 (ירידה של כמעט 50% בחוץ 7 שנים).

**435** בשנת 2020 הייתה הקטגוריה "נפגע מינית" הדומיננטית מן השתיים ושיעור המטופלים בה היה גבוה ביותר מ־50% משיעור המטופלים בקטגוריה "אלימות נגד ילדים".

## תרשים 24

שיעור המטופלים במחלקות לשירותים חברתיים בשל אלימות נגד ילדים או פגיעה מינית (נזקקות ראשית), מכלל המטופלים שיש להם נזקקות מוגדרת, לפי סוג רשות, 1998-2020 (ב-%)



מקור: עיבודי המחבר לנתוני משרד הרווחה.

בעשור הראשון של שנות ה-2000 היה שיעור המטופלים בשל מקרים של אלימות נגד ילדים או פגיעה מינית ברשויות החרדיות אפסי. לקראת סוף העשור מתחילה עלייה מינורית ובעשור האחרון חל גידול ניכר. ברשויות היהודיות הלא-חרדיות חל גידול הדרגתי מינורי בלבד, וברשויות הערביות חלה ירידה מינורית לאורך השנים. המגמה הזאת ייחודית לתחום הפגיעות המיניות והאלימות נגד ילדים; בקטגוריות אחרות של נפגעי אלימות (אלימות במשפחה, אלימות נגד נשים ואלימות אחים) לא עלה שיעור המטופלים בעשור האחרון, לא ברשויות החרדיות ולא ברשויות אחרות. דרך אחרת לבחון את הנתונים היא להציג את מספר הנפגעים מאלימות נגד ילדים או מפגיעה מינית ל-1,000 ילדים: מספר זה בכלל הרשויות החרדיות יחד עמד בשנת 2000 על 0.15 בלבד, בשנת 2010 על 1.5 ובשנת 2019 על 3.7. ברשויות היהודיות הלא-חרדיות הייתה בעשור הראשון

של שנות ה-2000 עלייה מ-1.5 ל-3, ולאחר מכן ירידה ל-2.6, וברשויות הערכיות חלה בתקופה זו ירידה מ-1.6 ל-1.1.<sup>436</sup>

כאמור, המגמות העולות מהתרשים תואמות את מה שתוארו גורמי השטח. מנהלת אגף הרווחה בעיריית מודיעין עילית פרסמה בשנת 2018 מאמר העוסק ב"שינוי פני השטח של החברה החרדית בנושא פגיעות מיניות בילדים מנקודת מבטה של אשת מקצוע שעובדת בקהילה".<sup>437</sup> המאמר מתאר בקצרה את ההתפתחויות בחברה החרדית בנושא זה בעשורים האחרונים ושם דגש על צמצום ההדחקה וההכחשה של פגיעות מיניות. לדבריה, שינוי המגמה בחברה החרדית נבע מהגברת מודעות הציבור החרדי לתופעת הפגיעות המיניות ולהשלכותיה השליליות ומן האמון ההולך וגובר של האוכלוסייה החרדית ברשויות הרווחה, בפרט ברשויות החרדיות.<sup>438</sup> עינת ישפה, מנהלת השירות הפסיכולוגי בעיריית בני ברק, ציינה לאחרונה את הפגיעות המיניות כדוגמה מובהקת לתחום שבו בניית האמון בין גורמי המקצוע בעירייה ובין הקהילות והרבנים הביאה לשינוי מהותי:

היסטורית, לפני 25 שנה, חיפשו את הפסיכולוגים החינוכיים במקרי קצה, במקרים הבהולים, חירום, משבר [...] הקהילה טיפלה בקהילה ובמקרים שעלו בתוכה בכלים שעמדו לרשותה, ולא הייתה מודעות או בעלת רצון להכניס אנשי מקצוע מבחוץ לטיפול בסוגיות האלה. החשדנות הייתה גדולה. במהלך השנים חל שינוי מאוד משמעותי בתפיסה הזו [...] הבנו שאנחנו צריכים להשקיע מאמצים בבניית אמון עם

436 נתונים אלו כוללים רק את מי שחחום הנזקקות הראשי שלהם הוא פגיעה מינית או אלימות נגד ילדים כיוון שהמידע על חחום הנזקקות המשני לפני שנת 2010 אינו זמין.

437 מילר, שינוי פני השטח.

438 בשנים האחרונות יש גם פעילות אזרחית חרדית ענפה בנושא זה. ראוי לציין את המיזם ודף הפייסבוק "לא תשחוק", שהוקם בשנת 2015 במטרה לסייע בשיקום נפגעים, בחשיפת חוקפים ובמיצוי הדין עימם. ראו טוקר, לא תשחוק; איפרגן, החרדים ששוכרים. בשנת 2019 הקים הרב אשר מלמד את "המרכז הישראלי למוגנות", המספק מעטפת תמיכה לנפגעים ולבני משפחותיהם ומתמחה בעבודה עם הציבור החרדי. ראו ברונשטיין, ארגון הסיוע.

הקהילה [...] הדוגמה הטובה ביותר שאני יכולה לחשוב עליה היא סוגיית המוגנות והפגיעות. בנושא זה יש שינוי מאוד משמעותי. היום המודעות לנושא מאוד גבוהה. הגענו למצב שאם פעם לא היו מדברים או שהיו מדברים מאוד בלחש על נושא הפגיעות היום מדברים בקול רם יותר. היום יש התייחסות רבנית ברורה לנושא ויש לא מעט מקרים המופנים אלינו בהוראה רבנית או על ידי ראשי הקהילות. דברים שלא ראינו בצורה סדורה ועקבית בעבר. תהליך בניית האמון בין השפ"ח והקהילה הוביל למקום שצוותי חינוך, משפחות וגורמים בקהילה מרגישים בנוח לפנות אלינו ולטפל בפגיעות.<sup>439</sup>

בשנים האחרונות החלו לפעול במערכת החינוך החרדית תוכניות לימוד בנושא מוגנות, המותאמות לציבור החרדי. מטרת תוכניות אלו לעורר אצל ילדים ובני נוער חרדים מודעות לסיטואציות שאינן תקינות ביחסים עם מבוגרים או חברים. נוסף על כך, מכון חרוב, הפועל להכשיר אנשי מקצוע שיעסקו בכל שלבי הטיפול בילדים נפגעי התעללות והזנחה (מניעה, איתור, טיפול ושיקום), החל בשנת 2010 בקידום תהליך הכשרה של אנשי מקצוע לטיפול בחברה החרדית ועובדים רבים מהרשויות החרדיות מסתייעים בהכשרות אלו.<sup>440</sup>

שינוי המגמה בא לידי ביטוי בשיח ההלכתי ואף הושפע ממנו ישירות. בשנת 2004 פורסמה החוברת "לא תעמוד על דם רעך", שכללה תשובות שהשיבו רבנים מובילים בחברה החרדית "בעניין דיווח לרשויות במקרים של התעללות בילדים".<sup>441</sup> בין היתר פורסמה בחוברת עמדתו של הרב יוסף שלום אלישיב, שנחשב אז לגרול הדור של החברה החרדית, שיש מצבים שבהם יש לשתף פעולה עם החוק ושיירותי הרווחה ולהתלונן על מי שפגע מינית או התעלל בילדים – אם למען בריאותו הנפשית והחלמתו העתידית של הילד הנפגע, אם כדי למנוע את המשך הפגיעה בילד עצמו ואם כדי למנוע פגיעה בילדים אחרים. עמדות כאלה

439 שטיין, פתח לו.

440 ראו שלומי, תהליך הכשרתם; שטיין, פתח לו.

441 על חוברת זו והשלכותיה ראו מילר והומינר, שיתוף פעולה, עמ' 24.



לא רווחו בעבר בחברה החרדית.<sup>442</sup> גורמי המקצוע טוענים שהחוכרת נתנה רווח גבית הן לרבנים שהתמודדו עם הגשת הסיוע לנפגעים הן לאנשי המקצוע ששאפו לטפל בבעיות מתוך תפיסה של שותפות.<sup>443</sup>

נראה שהעלייה במספר המטופלים ברשויות החרדיות בגין פגיעה מינית אינה נובעת אפוא מעלייה בשיעור הפגיעות המיניות, אלא מעלייה בשיעורי הדיווח עקב נכונות להסתייע בטיפול לעצירת הפגיעות.<sup>444</sup> השיעור הגבוה של הפגיעות המיניות המדווחות ברשויות החרדיות בולט במיוחד בהשוואה לשיעור האפסי בחברה הערבית, שגם היא נחשבת חברה סגורה. ובעיקר בהתחשב בעובדה שמחקרי עומק מלמדים ששיעור הפגיעות המיניות בחברה הערבית בישראל גבוה יותר משיעורו בחברה היהודית.<sup>445</sup> גם אם שיעור הפגיעות המיניות בחברה הערבית נמוך משיעורו בחברה היהודית והחרדית, קשה להאמין שהוא נמוך מהן ברמה כזאת וסביר להניח שיש לייחסו להיעדר דיווח.

למרות כל הנאמר לעיל, חשוב לציין שגם כיום יש בחברה החרדית ניסיונות לטפל בפגיעות מיניות בתוך הקהילה בלי לדווח לרשויות החוק ובלי להסתייע בגורמי הרווחה.<sup>446</sup> מהראיונות עלה שלא פעם הפנייה לגורמי הרווחה נעשית רק

**442** לשם דוגמה, הפוסק הרב מנשה קליין נשאל בעבר לגבי דיווח לרשויות על "אב שאנס בתו הקטנה או מורה שעושה מעשה נבלה ונתגלה לבית הספר או לרופא או למי שהוא ממשפחה" וקבע שאם אין שני עדים שראו את המעשה בבירור אין לדווח לרשויות. הוא הגדיר רופא המדווח על כך כמי שחל עליו דין מוסר.

**443** מילר, שינוי פני השטח: מילר ואח', המקרה של הפיגוע.

**444** ראו גם מילר, שינוי פני השטח.

**445** לב־ויזל ואיזיקוביץ', אלימות כלפי ילדים, עמ' 44.

**446** דוגמה בולטת היא התחקיר על יהודה משי זהב, שפורסם בשנת 2021. בחחקיר הובאו עדויות שמשי זהב, אישיות חרדית בולטת בציבוריות הישראלית, נהג במשך שנים לתקוף ולהטריד מינית ילדים, נערים, נערות ונשים (רבינוביץ ואלק, תקף וניצל). פרטום התחקיר ותחקירי המשך הובילו בעת האחרונה לדיונים רבים על נושא הפגיעות המיניות בחברה החרדית ועל ההתעלמות הנמשכת מפגיעות מיניות בחברה זו. מנגד, במאמר שפרסמה בשנת 2018 טענה טלי שלומי, מנהלת תחום פגיעות מיניות ואוכלוסיות במכון חרוב, שמשנת 2010 חל שינוי של ממש בנושא זה בחברה החרדית ו"המצב של התעלמות מהנושא של פגיעות מיניות בילדים אינו קיים עוד. החברה החרדית החליטה באומץ להילחם בתופעה" (שלומי, תהליך הכשרתם, עמ' 48). אך דומני ששלומי הפריזה בדבריה ועדיין יש מקרים

לאחר שהטיפול הקהילתי אינו צולח והקהילה מגיעה למסקנה שכדאי להיעזר בגורמי מקצוע חיצוניים.

**נוער בסיכון** עוד נושא שעומד בלב עבודת הרשויות החרדיות וחלה בו בעשור האחרון תפנית של ממש הוא נושא הנוער הנושר או הנוער בסיכון, המכונה בעגה החרדית גם נוער מתמודד. בחברה החרדית, כמו במגזרים אחרים של החברה הישראלית, יש ילדים ובני נוער במצבים שונים של סיכון, נשירה ומצוקה, אך דומה שבגלל מאפייני החברה החרדית שיעורם בה גבוה יותר<sup>447</sup> ומצבם לעיתים מורכב יותר. מחקרים הצביעו על מגוון רחב של גורמים לשכיחות התופעה בחברה החרדית.<sup>448</sup>

בשנים האחרונות, עם העלייה במודעות לתופעה ובכוננות של החברה החרדית לפנות לסיוע של גורמי מקצוע מחוץ לקהילה, החלו לפעול תוכניות רבות ומגוונות לטיפול בנוער חרדי בסיכון ובסכנת נשירה. משרד החינוך, משרד הרווחה, המשרד לביטחון הפנים, וכן עמותות וגופים פרטיים – כולם עוסקים בטיפול בהיבטים שונים של תופעה זו. ברשויות המקומיות הטיפול בנושא מופקד בידי המחלקות לשירותים חברתיים ומחלקות החינוך.<sup>449</sup> עיקר הפעילות של הרשויות המקומיות החרדיות בתחום ממוקדת בציבור החרדי הספרדי, הן כיוון שתופעה זו רחבה יותר בציבור זה<sup>450</sup> הן כיוון שבציבור הספרדי התופעה

ברורים של התעלמות מפגיעות מיניות בילדים. לתיאור מורכב יותר של תהליכי השינוי בחברה החרדית בנוגע לפגיעות מיניות ראו זלצברג, שתיקת הגברים, עמ' 190-191.

**447** קשה להעריך את היקף הנשירה בשל תופעה רחבה של נשירה סמויה בחברה החרדית: תלמידים שרשומים במוסד חינוכי אך אינם מגיעים ללימודים. שיעור הנשירה הגלויה של בנים חרדים בגיל תיכון עומד על 3.5% עד 5% בערך, גבוה מהממוצע הארצי, וברור כאמור שהיקף התופעה רחב בהרבה מהנתונים הרשמיים (מלחי, חנוך לנער, עמ' 51-55).

**448** מלחי, חנוך לנער, עמ' 56-57.

**449** על הפתרונות שמציעות לנוער בסיכון רשויות מקומיות חרדיות ורשויות שמתגורר בהן ריכוז גבוה של חרדים ראו וייסבלאי, נוער חרדי בסיכון, עמ' 48-52.

**450** וייסבלאי, נוער חרדי בסיכון, עמ' 7; גונן ואחרים, ישיבות, עמ' 15.

פחות מושתקת. לדברי אחד המרואיינים, "הנערים בסיכון הספרדים מטופלים בעירייה, הליטאים מטופלים בקהילה והחסידים לא מטופלים".

הרשויות החרדיות מתעניינות בסוגיה משתי סיבות שונות בתכלית. ראשית, התופעה נפוצה במשפחות רבות באוכלוסייה החרדית ותושבים שילדיהם סרים מן הדרך המקובלת בחברה, ואף מתדרדרים לפשיעה ומצבי סיכון, מעוניינים שהרשות המקומית תטפל בה. גם החברה בכללותה חשה אחריות כלפי הנוער בסיכון ומעוניינת אפוא שהבעיה תטופל. שנית, תופעת הנוער בסיכון משפיעה על תחושת הביטחון במרחב הציבורי ברשויות החרדיות. תושבים רבים – ובפרט נשים וילדים – אינם מרגישים בטוחים להסתובב ברחובות מחשש להצקות, הטרדות ואפילו אלימות פיזית ומילולית. החשש גובר בשעות הלילה, בערכי שבתות ובזמנים מועדים לפורענות, כמו חג פורים. התושבים מוטרדים גם מצורת הלבוש וההתבטאות של הנערים הללו. הרשויות עצמן אף הן נפגעות פעמים רבות מוונדליזם, ולרכוש עירוני נגרם נזק. גם מכל הסיבות האלה לוחצים התושבים על הרשות המקומית לטפל בבעיית הנוער בסיכון.<sup>451</sup>

לאורך העשור האחרון חל שינוי גדול ביחסן של הרשויות החרדיות לתופעת הנוער בסיכון. בעבר התנערו הרשויות החרדיות, והציבור החרדי בכלל, מנוער בסיכון וביקשו להיאבק בו; ואילו כיום הם מכילים אותו ומרגישים כלפיו אחריות. לפיכך הרשויות החרדיות משקיעות משאבים גדולים בטיפול מקצועי בנערים בסיכון ובמניעת נשירה. מרבית ראשי הרשויות אף מביעים אהדה גלויה לנוער בסיכון ולמצוקותיו ומדברים על הצורך לסייע לו. יתר על כן, כיום הרשויות אינן מבקשות להרחיק במידת האפשר את הנוער הזה מהעיר, אלא מנסים לטפל בו בתחומי הרשות עצמה, בשיתוף הקהילה.

דוגמה דרמטית לשינוי הנדון הוא השינוי שחל בביתר עילית. עד שנת 2012 פעל מטעם העירייה ובמימונה רכז נוער שהיה ממונה על טיפול ב"מפגעים רוחניים" בעיר, ובפרט על טיפול ב"נוער בעייתי". הרכז, אדם בעל עבר פלילי, התמנה לתפקידו מייד לאחר שהשתחרר ממאסר של שנתיים בגין חטיפה לשם סחיטה, סחיטה בכוח, אימים ותקיפות. תחקירים בתקשורת חשפו שרכז הנוער

הפעיל למעשה משמרת צניעות והילך אימים על הנוער הנושר באמצעות איומים ואלימות.<sup>452</sup> לאחר שהתקבל מידע שהוא וצוותו חטפו, כלאו וחקרו בני נוער שלא סרו למשמעתם פתחה המשטרה בחקירה בנושא.<sup>453</sup> כיום המצב בעיר שונה לחלוטין. הגורמים הממונים בעירייה על הטיפול בנוער פועלים מתוך קרבה ואהדה לנוער ולמצוקותיו והעירייה משקיעה משאבים רבים במסגרות חינוכיות וטיפוליות.

עם זאת, חשוב להדגיש שגם כיום המניע המרכזי של הרשויות החרדיות לקדם את התחום הוא הרצון ליצור בקרב התושבים תחושת ביטחון ומוגנות, ולא תחושת האחריות כלפי בני הנוער עצמם. נציגי מפלגת ש"ס ברשויות הם שמובילים בדרך כלל את הגישה המכילה והמחבבת ופועלים מתוך תחושת אחריות; ואילו בקרב הנציגים האשכנזים המדיניות איננה אחידה.

בפרק זה ביקשתי לשרטט בקווים כלליים את ההתנהלות של הרשויות החרדיות בתחום הרווחה והשירותים החברתיים ואת השינויים שחלו בעניין זה לאורך השנים, ובפרט בעשור האחרון. שינויים אלו משקפים במובנים מסוימים את תהליכי העומק בחברה החרדית. מנהלת אגף הרווחה בעיריית מודיעין עילית, מיקי מילר, הגדירה זאת "שינוי ממצב של ניתוק והתרחקות של החברה החרדית מן המערכות השלטוניות בחברה הישראלית למצב של 'חיבורים מבוקרים'". המונח "חיבורים מבוקרים" משמש אותה לתאר מצב של "שיתוף פעולה בנקודות מסוימות עם המערכות המקצועיות, מערכת החוק ומערכות השלטון המקומי, באופן המונע התנגשות אפשרית עם העמדה ההלכתית".<sup>454</sup>

## סיכום

452 לנסקי, ביחר תחתית.

453 ראו בנדט, משמרת הצניעות; בנדט, חשד.

454 מילר ואח', המקרה של הפיגוע, עמ' 47.

תחום הרווחה והשירותים החברתיים מציג גם מודל לדרך העבודה של רשות חרדית בתווך שבין מעמדה כרשות שלטונית המפעילה סמכויות מטעם המחוקק החילוני ובין מקומה כגורם חרדי הכפוף להנחיות הרבנים ומייצג את האינטרסים של האוכלוסייה החרדית על הקהילות המרכיבות אותה. המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות החרדיות מתנהלות על פי החוק ועל פי דרישות מקצועיות, אך בד בבד הן פיתחו מודלים שונים לשיתוף פעולה עם רבנים ועסקנים והן קשובות ככל האפשר לצורכי הקהילות החרדיות. בדרך זו הן זוכות לאמונו של הציבור החרדי ומשתמשות במשאב זה לטובת האוכלוסייה.

## פרק 9

### חינוך

–

בפרק זה אבחן את עבודת הרשות המקומית החרדית בתחום החינוך. בניגוד לנושאים האחרים הנידונים בספר זה, שלא נכתב עליהם כמעט דבר, יש כתיבה מחקרית ענפה על מערכת החינוך החרדי בישראל. במסגרת זו נידונים לעיתים גם היבטים הנוגעים לעבודת הרשויות המקומיות, אך בשום מחקר אין בחינה שיטתית של מקומן של הרשויות המקומיות – ובפרט החרדיות – בתחום החינוך. מטרתי בפרק זה היא להתמקד בסוגיה זו ולא אדון אפוא בסוגיות חשובות הנוגעות לחינוך החרדי אם אין להם קשר ישיר לעבודת הרשות.

מערכת החינוך החרדית נחשבת לספינת הדגל של החברה החרדית. בה מתרחש החברות של בני הקהילה החרדית הן מבחינת תוכן הלימוד הן מבחינת הערכים וההשקפה. לכן השמירה על האוטונומיה החרדית בתחום החינוך, או מניעה של התערבות חיצונית בתכנים ובניהול, היא אחד העקרונות המכוננים של החברה החרדית בישראל. חוק חינוך ממלכתי, שנחקק ב-1953, נועד לכטל את שיטת הזרמים בחינוך ולהפוך את החינוך בישראל למערכת ממלכתית בעלת מטרות משותפות ותוכני לימוד אחידים; ואולם עקב סירובם של מנהיגי הציבור החרדי לוותר על עצמאותם, רובם המכריע של מוסדות החינוך החרדיים נותרו מחוץ למערכת החינוך הממלכתית והמשיכו לפעול במסגרת חינוך עצמאית בבעלות פרטית. רוב המוסדות החרדיים נכללים בקטגוריה של החינוך המוכר שאינו רשמי; מיעוטם נכללים בקטגוריות מוסדות פטור (11.5%) ומוסדות תרבות ייחודיים (8%).<sup>455</sup> מקטגוריות אלו נגזר אופן התקצוב שלהם ודרכי ההעסקה של המורים בהם ויש להן השפעה על הקשר שלהם עם משרד החינוך ועל תוכני הלימוד בהם.<sup>456</sup>

כדי להבין את מעמדן של הרשויות המקומיות החרדיות בתחום החינוך יש לעמוד על המורכבות במעמדן של השלטון המקומי במערכת החינוך. בשנותיה הראשונות של המדינה החזיק משרד החינוך באחריות כוללת להפעלת מערכת חינוך חובה במישור הפדגוגי (תוכניות לימוד ופיקוח), במישור המינהלי (מינוי מנהלים ועובדי הוראה) ובמישור הכספי (מימון בניית בתי הספר והפעלתם). הרשות המקומית, לעומת זאת, הייתה אחראית בעיקר להיבטים בירוקרטיים: לבניית מוסדות חינוך ולתחזוקתם, לרישום תלמידים ולהפעלת הסדירה של מערכת החינוך היישובית. בשנים אלו היה מעמדו של השלטון המקומי בתחום החינוך מצומצם ומוגבל. ואולם באמצע שנות ה-70, לאחר הנהגת הבחירות הישירות ברשויות המקומיות, חל שינוי בסטטוס קוו ותחום החינוך החל למלא מקום מרכזי בשיח הפוליטי המוניציפלי. מערך הכוחות הפוליטי השתנה והשפעת

455 מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי מחולקים גם הם למוסדות המשתייכים לרשתות (רשת מעיין החינוך התורני ורשת החינוך העצמאי) ומוסדות שאינם משתייכים לרשתות.

456 בארט, שפיגל ומלאך, אחד מחמישה תלמידים; צ'רנוביצקי ופלדמן, החצר האחורית.

השלטון המקומי על החינוך גברה.<sup>457</sup> מצב זה, שבו האחריות הפוליטית בידי השלטון המקומי, אך הסמכות האדמיניסטרטיבית בידי השלטון המרכזי וחלוקת העבודה בין השניים אינה מוסדרת, יוצר מציאות מורכבת.

שלא כמו הרשויות המקומיות, המעורבות באופן אקטיבי במערכת החינוך הממלכתית, החינוך החרדי הוא כאמור פרטי ולכן מטבע הדברים מעורבות הרשויות החרדיות בו קטנה הרבה יותר. הרשות משמשת בעיקר גורם מאסדר ומסייע ומעורבותה בעבודה החינוכית מועטה. עם זאת, בשל השיעור הגבוה של ילדים ונוער ברשויות החרדיות, והמרכזיות של המסגרות החינוכיות בעולם החרדי, תחום החינוך זוכה לחשיבות עליונה גם בעבודת הרשויות החרדיות.

## תקצוב

המימון לחינוך המוכר שאינו רשמי מגיע משלושה מקורות מרכזיים: משרד החינוך, המממן שעות לימוד ותוכניות לימודים; הרשויות המקומיות, המממנות צרכים מינהליים ופדגוגיים; ומקורות פרטיים, הכוללים שכר לימוד הנגבה מן ההורים ותרומות. להלן אתמקד בתקציב המגיע מהרשויות המקומיות בלבד.

בעבר לא הייתה לרשויות המקומיות מדיניות מסודרת של הקצאת תקציבים למוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי. כל רשות תמכה במוסדות חינוך אלו בתחומה בהתאם למדיניותה ולמשאבים שעמדו לרשותה. בשנת 2007 חוקק חוק נהרי (תיקון מס' 7 לחוק חינוך ממלכתי), שנועד להסדיר את השתתפות הרשויות המקומיות במימון מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי, ולמעשה אילץ את כלל הרשויות המקומיות להשתתף במימון חלק ניכר מהחינוך החרדי. החוק ותקנותיו עוררו מחלוקות משפטיות ופוליטיות ועם השנים נערכו בחוק תיקונים נוספים.<sup>458</sup> כיום הרשויות המקומיות מחויבות לתמוך במוסדות החרדיים בשיעור

457 ברקוביץ, הסדרה מחודשת, עמ' 10. להרחבה ראו גם גל-אריאלי, מעורבות הרשויות, עמ' 17-30; בינדר ובארט, היחס לחינוך, עמ' 115-119.

458 למחלוקות משפטיות על היקף תחולת החוק ראו וייסבלאי, המוכר שאינו רשמי, עמ' 12-10.



של 75% לפחות מהשיעור שמקבלים המוסדות הרשמיים – התמיכה יכולה להתבטא בתקציבים או בשירותים שאפשר לקבוע את ערכם הכלכלי.<sup>459</sup> בארט, שפיגל ומלאך מצאו כי "במציאות חקיקה זו מקוימת ברבות מהערים המעורבות במוסדות חילוניים וחרדיים, אך יישומה חלקי דווקא בכמה מהרשויות החרדיות, בשל מצבן הכלכלי הקשה וכן בשל חוסר היכולת להשוות את התקצוב למוסדות ממלכתיים ברשות".<sup>460</sup>

באשר למוסדות הפטור, הרשות המקומית אינה מחויבת לתקצב אותם, אך היא רשאית לעשות זאת באמצעות נוהל תמיכות. לעניין זה נחשבים מוסדות הפטור מוסד ציבורי שהתמיכה בו מוסדרת על פי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב והיא חייבת אפוא להיעשות על בסיס מבחנים שוויוניים. הרשויות החרדיות מנסות לתמוך במוסדות הפטור, אך כיוון שמשאביהן מוגבלים הן מתקשות לעשות זאת.

מרבית התקציב שהרשויות החרדיות מעבירות למוסדות החינוך מתחלק באופן שוויוני, אך יש מקרים שבהם סכסוכים פוליטיים ואישיים<sup>461</sup> או העדפות אידאולוגיות<sup>462</sup> מביאים להעדפה של מוסדות חינוך מסוימים מאחרים.

## **פתיחת מוסדות, הקצאות ובנייה**

לרשויות המקומיות יש רק שליטה חלקית בהקמת המוסדות הפרטיים בתחומן. חוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969, קובע שמי שרוצה להקים מוסד חינוכי שמתחנכים בו באופן שיטתי

459 על נושא זה ראו גם צ'רנוביצקי ופלדמן, החצר האחורית, עמ' 33-36; פרייחזן, החינוך החרדי בישראל, עמ' 87-103.

460 בארט, שפיגל ומלאך, אחד מחמישה תלמידים, עמ' 59.

461 למקרה מסוג זה ראו למשל רבינוביץ, סכסוך.

462 למשל מקרה בג"ץ עמנואל, שיתואר בהמשך הפרק. המועצה המקומית ביקשה לחקצב את בית הספר באמצעות נוהל תמיכות כדי להביע תמיכה במאבק של בית הספר נגד משרד החינוך ובג"ץ, אך בית המשפט קבע כי "ודאי שאין המועצה המקומית רשאית להעביר כספים, או שווי כסף, מתקציבה למוסד הפטור, בניסיון לעקוף את ההסכמה בדבר היעדר תקצוב, עליה הצהיר משרד החינוך". ראו בג"ץ 1067/08 עמותת "נוער כהלכה" נ' משרד החינוך.

יותר מעשרה תלמידים נדרש לקבל רישיון ממושרד החינוך. יש להגיש בקשה רשמית שכוללת בין היתר את תוכנית הלימודים במוסד ואת תנאי הבטיחות בו. החוק קובע שקודם שמושרד החינוך דן בבקשה עליו לקבל את חוות דעתה של הרשות המקומית ושל הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, אך לרשות המקומית אין זכות וטו. אומנם עמדתן של הרשויות המקומיות בנוגע להקמת מוסדות חרדיים בשטחן אינה מחייבת, אך בפועל היא בדרך כלל מובאת בחשבון. בשל העלות הגבוהה של משאבי הקרקע ושל הבנייה, מוסדות פרטיים מתקשים מאוד לפעול ללא הקצאה מהרשות המקומית ולכן קשה מאוד להקים מוסד חינוכי חרדי ללא הסכמת הרשות.

לפתחם של בתי המשפט הגיעו בשנים האחרונות כמה עתירות של עמותות חרדיות המפעילות בתי ספר, המבקשות לחייב רשויות מקומיות (לא־חרדיות) להקצות להן שטחים ומבנים לצורך פעילות בתי הספר.<sup>463</sup> הפסיקה המקובלת היא שלרשות המקומית אין חובה לספק מבנה לבית ספר של חינוך מוכר שאינו רשמי. על פי בית המשפט, "החובה המוטלת על הרשות מצמצמת לתמיכה כספית מסוימת ואין היא כוללת מחויבות להקמת תשתית פיזית על מקרקעי ציבור"; העמותה המפעילה את בית הספר "חופשית למצוא משכן מתאים לבית הספר ולשכור אותו לצרכיה בתנאי שוק רגילים".<sup>464</sup> עם זאת, אין פירוש הדבר שבתי הספר שאינם מקבלים מהרשות המקומית קרקע ומבנה נאלצים לשאת בעלות מלאה של דמי השכירות. כאמור, על פי חוק נהרי הרשויות המקומיות מחויבות לממן את בתי הספר המוכרים בשיעור של 75% לפחות מהמימון הניתן לבתי ספר רשמיים דומים. בהתחשב בכך שהרשויות המקומיות מעניקות לבתי הספר הרשמיים זכות שימוש חינם במבנים השייכים להן, נקבע שעל הרשויות המקומיות להעריך את שווי השימוש במונחי שכירות ולגזור ממנו את הסכום שעליהן לשלם לבתי הספר המוכרים.<sup>465</sup> ברשויות החרדיות, לעומת זאת, הנושא

463 עת"מ (ירושלים) 10-06-40362 הורוביץ נ' עיריית ירושלים; עת"מ (תל אביב-יפו) 1101-08 עמותת למען אחיי נ' ראש עיריית מודיעין מכביס-רעות מר משה ספקטור.

464 עת"מ (תל אביב-יפו) 1101-08 עמותת למען אחיי נ' ראש עיריית מודיעין מכביס-רעות מר משה ספקטור.

465 פריי-חזן, החינוך החרדי בישראל, עמ' 266. דוח מבקר המדינה שפורסם לאחרונה מראה שעקב אי־בחינת גדולה בנוגע לכללים החלים על הרשויות המקומיות באשר להקצאת

כמוכן אינו נתון במחלוקת: החובה של הרשות להקצות קרקעות לטובת ילדי היישוב הלומדים במוסדות חרדיים מובנת מאליה.

תקציב הפיתוח של משרד החינוך מיועד לבניית כיתות לימוד חדשות בהתאם לגידול הטבעי ולהגירה פנימית. על פי נוהלי משרד החינוך, רשויות מקומיות שסבורות שיש צורך בבנייה או בהרחבה של מוסדות חינוך בתחום שיפוטן נדרשות להגיש למינהל הפיתוח במשרד החינוך מדי שנה רשימה כוללת של צורכי הפיתוח ברשות. החלטות משרד החינוך נעשות על פי קריטריונים סדורים. הרשות המקומית היא שמבצעת את הפרויקטים בתחום הפיתוח ואילו משרד החינוך הוא שמממן אותם. מבחינה פורמלית, הרשויות החרדיות מתנהלות בתחום זה כמו רשויות מקומיות אחרות; אך בפועל, בשל ריבוי התלמידים ומוסדות החינוך במגזר החרדי, זהו אחד הנושאים החשובים בעבודת הרשות החרדית ומחלקת החינוך שלה.

בשנת 2008 הצביע מבקר המדינה על מחסור של ממש במבני חינוך ברשויות חרדיות. בגלל המחסור, כיתות רבות שוכנו במבנים יבילים ובמבנים שכורים, וחדרי ספח (חדרי מורים, חדרי מזכירות וכדומה) שימשו כחדרי לימוד. המבקר מצא שכמחצית מילדי הגנים ושליש מתלמידי בית הספר באלעד למדו במבנים יבילים. כך גם כמחצית מתלמידי בתי הספר במודיעין עילית.<sup>466</sup> בדוח משנת 2017 הראה המבקר שבתוך עשור גדל מספר המבנים היבילים במוסדות החינוך בבני ברק ב-74%.<sup>467</sup> מהראיונות עולה, לעומת זאת, שברשויות חרדיות אחרות ניכרת ירידה במספר הכיתות במבנים יבילים (אף שמספרן עדיין גדול). בדוח 2017 הראה מבקר המדינה גם שתלמידים חרדים רבים לומדים בכיתות שאינן ראויות ללימודים ושכבתי הספר ברשויות החרדיות יש מפגעים בטיחותיים רבים.<sup>468</sup>

---

משאבים למוסדות המוכר שאינו רשמי יש הבדלים גדולים בין הרשויות בעניין זה (מבקר המדינה, דוח 2021, עמ' 669-751).

466 מבקר המדינה, דוח 2007, עמ' 43-47.

467 מבקר המדינה, דוח 2017, עמ' 104.

468 שם. ראו גם צ'רנוביצקי ופלדמן, החצר האחורית, עמ' 33-36.

התופעה אינה ייחודית לרשויות חרדיות והיא מתרחשת גם בבתי ספר חרדיים ברשויות שאינן חרדיות, כך שקשה לייחס אותה להתנהלות לקויה של הרשויות החרדיות.<sup>469</sup> היא נעוצה בראש ובראשונה בגידול המהיר של האוכלוסייה החרדית ובצרכיה ההולכים וגדלים.

עוד הראה מבקר המדינה שהממשלה לא הנה במידת מחויבותה של המדינה להקצאת משאבים לתשתיות החינוך במגזר החרדי ואין לה מדיניות רשמית בנושא. שאלות יסודיות, כגון השאלה אם צריך להיות הבדל בהקצאות לכינוי ולפיתוח בין מוסדות חרדיים למוסדות ממלכתיים, או בין מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי למוסדות הפטור, נותרו אפוא ללא מענה מערכתי. כפי שהראה המבקר, במקרים רבים התקבלו ההחלטות על בסיס הסכמים קואליציוניים בין המפלגות החרדיות למפלגות השלטון.<sup>470</sup> נתונים שנאספו בנושא אכן מלמדים שהציבור החרדי מתוקצב בחוסר לעומת הצרכים שלו: מנתוני משרד החינוך לשנים 2013–2015 עולה כי בחינוך החרדי תקצב המשרד רק 20% מהכיתות שהוא עצמו הכיר בצורך לבנותן, ואילו בחינוך הממלכתי-ירדתי תקצב 29%, בחינוך הערבי 38% ובחינוך הממלכתי <sup>471</sup>40%.

סוגיית רישומם ושיבוצם של תלמידים למוסדות חינוך מעסיקה מאוד את הציבור החרדי בכלל ואת הרשויות המקומיות החרדיות בפרט. במערכת החינוך הרשמית – הממלכתית והממלכתית-דתית – שיבוץ התלמידים במוסדות החינוך נעשה בעיקר דרך הרשות המקומית על בסיס רישום אזורי. לעומת זאת, במוסדות החינוך הלא-רשמיים, שהם רוב רובם של המוסדות החרדיים, הרישום

## רישום ושיבוץ של תלמידים וטענות לאפליה

469 צ'רנוביצקי ופלדמן, החצר האחורית, עמ' 34.

470 מבקר המדינה, דוח 2007, עמ' 37–38. ראו גם הורוביץ, תשח"ת למיפוי, עמ' 44.

471 וינינגר, בינוי כיתות. בפועל, 16% מהכיתות שתוקצבו היו בחינוך החרדי.

נעשה במוסדות החינוך עצמם.<sup>472</sup> הורה שמעוניין לשלוח את ילדו למוסד חינוך (גן, בית ספר יסודי או בית ספר תיכון) נדרש לעבור את מבחני הקבלה שקובע אותו מוסד. עם זאת, הרשות המקומית אחראית שלכל ילד בה יהיה מוסד חינוך ולכן יש לה הסמכות לשבץ תלמידים למוסדות חינוך פרטיים גם אם מוסד מסוים אינו מעוניין בקליטת התלמיד. אף שמוסדות החינוך הפרטיים רשאים שלא לקבל תלמידים, הם כפופים לחוקי המדינה, המחייבים שוויון ואוסרים על אפליה, ולכן אי-קבלתם של תלמידים צריכה להיעשות על פי קריטריונים שעולים בקנה אחד עם דרישות אלו.

בשל ההיצע הנמוך יחסית של סמינרים לבנות חרדיות (מוסדות חינוך על-יסודיים), וההון החברתי הנלווה ללימודים בסמינר יוקרתי, עיקר המתיחות והקשיים בנושא הרישום מתרכזים בהם. לעיתים יש קשיי רישום גם בבתי הספר לבנים ובבתי הספר היסודיים לבנות.<sup>473</sup> תלמידים רבים משובצים במוסדות החינוך רק במהלך החופש הגדול, בשבוע שלפני פתיחת השנה או אפילו לאחר פתיחת שנת הלימודים, ובמקרים חריגים הם נשארים בבית תקופה ממושכת ללא מוסד חינוכי, בדרך כלל בשל התעקשות שלא ללמוד במוסד ששובצו בו. המתיחות הרבה בנושא מלווה תדיר בטענות על אפליה של ספרדים (בעיקר בנות) במוסדות החינוך החרדיים. משנות ה-90 יש מאבקים משפטיים בעניין זה,<sup>474</sup> והם הגיעו לשיא לפני כעשור בפרשת בג"ץ עמנואל, שהסעירה את המדינה. בבית המשפט התקבלה טענה כדבר הפרדה על בסיס עדתי בין תלמידות מזרחיות לתלמידות אשכנזיות בבית הספר היסודי לבנות בית יעקב בעמנואל, והמוסד נדרש לחדול מן האפליה הזאת. לאחר שהורים נמנעו מלשלוח את בנותיהם לבית הספר הוטלו עליהם קנסות והם אפילו נשלחו לכלא לתקופות קצרות.<sup>475</sup>

472 רשמית, בגיל הרך הרישום מתבצע דרך הרשות המקומית גם כשהמוסדות פרטיים; בפועל הוא מתבצע במוסדות עצמם והם מעבירים את המידע לרשות המקומית. בבתי הספר היסודיים והעל-יסודיים גם רשמית הרישום מתבצע במוסדות החינוך.

473 להרחבה בעניין מורכבות זו ראו הורוביץ, תשח"ת למיפוי, עמ' 186-197.

474 לסקירה של הנושא בהרחבה ראו פריי-חזן, החינוך החרדי, עמ' 103-112; וורגו, אפליה עדתית.

475 בג"ץ 1067/08 עמותת "נוער כהלכה" נ' משרד החינוך. להרחבה על פרשה זו ראו הכהן, אפליה עדתית; פריי-חזן, החינוך החרדי, עמ' 112-121. לניחות היחס של התקשורת החרדית לפרשה ראו מלאך, פרשת עמנואל.

בג"ץ מתח ביקורת נוקבת על התנהלות משרד החינוך בנושא הרישום למוסדות החינוך החרדיים ובעקבות זאת הודק הפיקוח של משרד החינוך. המשרד הקים ועדת ערר שתפקידה לברר טענות על פגמים (לרבות אפליה) בקבלה למוסדות חינוך חרדיים. המחוז החרדי במשרד החינוך, שהוקם בשנת 2013, פרסם הנחיות להליכי קבלה ורישום למוסדות החינוך החרדי. המוסדות נדרשו לפעול בשקיפות, לפי אמות מידה ידועות ובהליך קבלה ברור, כדי שכל מי שחש נפגע או מופלה יוכל לפנות למשרד החינוך לברור עניינו.<sup>476</sup>

מציאות חוקית זו הביאה לידי קונפליקט ברשויות החרדיות. מחד גיסא, המדינה הסמיכה אותן לפקח על מוסדות החינוך ולשבץ אליהם תלמידים גם בניגוד לרצון המוסד; מאידך גיסא, הן מכירות בצורך של קהילות חרדיות לשמור על נורמות וערכים ייחודיים ולחסום כל מעורבות של הממשלה בקבלת תלמידים למוסדות חינוך שלהן. הרשויות אף נתונות לעיתים בנושא זה ללחצים מצד גורמים פוליטיים חרדים. בנוגע לטענות על אפליה של ספרדים, רבים בציבור החרדי וברשויות החרדיות רואים את הדברים בצורה שונה מהציבור הרחב. הם נוהגים לטעון שבמרבית המוסדות האשכנזיים לומדות גם תלמידות ספרדיות ומייחסים את אי-קבלתן של תלמידות ספרדיות אחרות למוסדות אלו לאי-התאמתן למוסד ולא לגזענות.<sup>477</sup> כנגד טענה זו קבע מבקר המדינה בדוח משנת 2011 כי "עצם שיבוץ של בנות ממוצא ספרדי בבית ספר אינו מעיד על אי-אפליה שכן ייתכן שמיון הוגן ושוויוני היה מאפשר לבנות נוספות ממוצא זה להתקבל" וכי ממצאיו יכולים להעיד על קיומה של אפליה על רקע עדתי.<sup>478</sup> נראה שגם בחברה החרדית רק מעטים יכחישו שיש מקרים של גזענות כלפי ספרדים בחברה החרדית.<sup>479</sup>

476 מבקר המדינה, דוח 2016, עמ' 934-935. משנת 2016 חלות ההנחיות של המחוז החרדי על מוסדות חינוך חרדיים בכל שלבי החינוך - קדם-יסודיים, יסודיים ועל-יסודיים.

477 גם בפרשת עמנואל היו 30% של תלמידות ספרדיות במגמה החסידי, שנטען כי היא מפלה.

478 מבקר המדינה, דוח 2010ב, עמ' 940.

479 בראון, חברה בתמורה, עמ' 110. ראו גם צ'רנוביצקי ופלדמן, החצר האחורית, עמ' 50; הורוביץ, חשית למיפוי, עמ' 189-190.

גם בנושא זה אפשר לראות שינוי בהתנהלות של הרשויות החרדיות. דוח מבקר המדינה משנת 2011 בחן את ההתנהלות של עיריית בני ברק ועיריית מודיעין עילית ומצא כי עיריית בני ברק כלל אינה עוסקת בנושא והיא "אינה ממלאת את תפקידה בכל הנוגע לפיקוח על קבלת התלמידות לבתי הספר העל-יסודיים שבתחומה". בנוגע לעיריית מודיעין עילית נמצא כי היא הציגה את עצמה למבקר המדינה "כמי שניצבה חסרת אונים מול עוברת אי-שיבוץ של בנות בבתי ספר על-יסודיים". לדברי המבקר, לעירייה אין מידע על הרישום ורק כאשר היא מקבלת פנייה של הורים בעניין תלמידה שלא התקבלה לבית ספר היא פונה לבית הספר ומשתדלת לשכנעו לקבל אותה. אין היא מפעילה סמכויות נוספות.<sup>480</sup>

בעקבות הלחצים המופעלים על הרשויות החרדיות, התעצמות המאבקים הציבוריים והגברת הפיקוח של משרד החינוך החלו בשנים האחרונות הרשויות החרדיות להיכנס לעובי הקורה. אפיק פעולה מרכזי אחד הוא הגדלת ההיצע: מרבית הרשויות החרדיות פעלו בשנים האחרונות באמצעות הקצאות וסיוע תקציבי להקמת עוד סמינרים לבנות מתוך הבנה שהגדלת ההיצע תצמצם את מספר התלמידות שיישארו ללא מוסד מתאים. הרשויות החרדיות מנסות להפעיל גם אמצעים "רכים" כדי לגרום למוסדות חינוך לקבל תלמידים: הפניה (או אי-הפניה) של משאבי בנינו ומשאבים אחרים בהתאם להתנהלות המוסד בנוגע לקבלת תלמידים.<sup>481</sup> במקרים חריגים ניהלו מוסדות מעין משא ומתן עם הרשות כדי לקבל משאבים בתמורה לשיבוץ של תלמידים. אומנם לרשויות החרדיות יש כאמור סמכות חוקית לכפות על המוסדות לקבל תלמידים מסוימים, אך הן מעדיפות שלא לעשות זאת מתוך הבנה של הבעייתיות במהלך כזה. עם זאת, במקרים חריגים הדבר נעשה.

מודל מעניין במיוחד פועל בעיריית ביתר עילית זה שנים רבות. העירייה מפעילה ועדת רבנים שדנה במקרים של בנות שמבקשות לערער על אי-קבלתן לסמינרים או של בנות שלא התקבלו לשום סמינר. דיוני הוועדה הם ענייניים, והיא חותרת לחלק את התלמידות שלא התקבלו באופן שווה בין המוסדות כדי שכולם יישאו

480 מבקר המדינה, דוח 2010, עמ' 955-957.

481 על תופעה זו ראו גם הורוביץ, תשתיח למיפוי, עמ' 211.

ב"נטל" בצורה שווה. בנוהל ההקצאות של העירייה נקבע שכאשר ניתנת למוסד חינוכי כלשהו רשות להשתמש במבנה של הרשות המוסד חותם על חוזה שבו הוא מתחייב לקבל את החלטת ועדת הרבנים ולהשאיר 5% מהמכסות לקביעתה. ברשויות החרדיות האחרות אין ועדת רבנים מסודרת, אך אגף החינוך נמצא בקשר פרטני עם הקהילות והרבנים הרלוונטיים לכל מוסד חינוכי בנוגע להחלטות על שיבוץ.

עדיין מתעוררות לעיתים בעיות שונות הנוגעות לקבלה למוסדות, אך נראה שבשנים האחרונות יש רגיעה יחסית בנושא ומספר התלמידים והתלמידות שאינם משובצים בראשית השנה למוסד לימודי הולך ופוחת. המחוז החרדי מדווח על ירידה במספר הפניות לוועדות ערר ועל סגירת רוב הפניות לפני שימוע (נתון שמעיד כי ככל הנראה נמצא להן פתרון הולם). יש המייחסים את השינוי למודעות גוברת בקרב הורים לזכויותיהם ולהגברת הפיקוח.<sup>482</sup> דומני שניתן לייחס זאת במידה לא מבוטלת גם למהלכים של הרשויות החרדיות ולניסיונות לפתור את הבעיות עוד בטרם הגיעו לוועדת הערר. נרי הורוביץ, שבחן את התהליכים הללו בתחילתם בשנת 2012, זמן קצר לאחר בג"ץ עמנואל, כתב כבר אז בצדק רב: "יש לקוות כי מתגבש פתרון קהילתי בחסות השלטון המקומי החרדי כאשר וועדות משרדיות במחוז החרדי מהוות ערכאה אחרונה לערעור שאינו משפטי מובהק".<sup>483</sup>

## הנשרת מורים ותוכניות חינוכיות

בשנים האחרונות גברה מאוד מעורבות הרשויות המקומיות במערכת החינוך. בעבר סברו שאחריות הרשות המקומית לחינוך מסתכמת ב"קיר וגיר", כלומר בתחזוקה הטכנית של בתי הספר, אבל עם הזמן קיבלו עליהן הרשויות המקומיות תפקיד מרכזי בגיבושה של מדיניות החינוך העירונית.<sup>484</sup> כיום רשויות מקומיות רבות עוסקות בקידום מצוינות חינוכית בתחומים כגון מתמטיקה ומדעים ואף מעורבות באופן אקטיבי

482 צ'רנוביצקי ופלדמן, החצר האחורית, עמ' 50.

483 הורוביץ, תשחית למיפוי, עמ' 211.

484 בינדר ובארט, היחס לחינוך, עמ' 116-117.



בגיבוש תכנים ובקידום ערכים באמצעות מערכת החינוך העירונית. ואולם תהליך זה לא התרחש בדרך כלל במערכת החינוך החרדית וברשויות החרדיות. שם השליטה על תוכני החינוך נתונה בידי בתי הספר והקהילות, והללו אינם מעוניינים במעורבות חיצונית – אף לא של רשות מקומית חרדית.

למרות זאת, בשנים האחרונות החלו הרשויות החרדיות להפנות משאבים לקידום מיומנות ההוראה ולשיפור דרכי ההתמודדות עם תלמידים מתקשים. משאבים אלו נחוצים כיוון שכוח ההוראה בחינוך החרדי – בעיקר הגברים – חסר במקרים רבים הכשרה מקצועית ברמה גבוהה. מורים חרדים רבים מלמדים בלי כל הכשרה פדגוגית ומתבססים בעיקר על ידע אישי ועל התנסות בשטח.<sup>485</sup> ראשי הרשויות מעודדים את הכשרת המורים בעיקר בגלל השיעור הגבוה של נוער נושר או נוער בסיכון. שיפור מיומנות ההוראה נתפס – ובצדק – ככלי מרכזי בסיוע לתלמידים מתקשים. גורמים באגפי החינוך חותרים לקדם את מיומנויות ההוראה גם ככלי לקידום מצוינות בחינוך, לא בהכרח מתוך זיקה לתופעת הנשירה. על החשיבות שהרשויות החרדיות מייחסות לשיפור מיומנות ההוראה והפדגוגיה אפשר ללמוד גם מכך שבשנים האחרונות מונו בכמה מהן מומחים בתחומי הפדגוגיה לתפקיד מנהל אגף החינוך.

בשנים האחרונות הקימו משרד החינוך והרשויות המקומיות מרכזי פסג"ה ברוב הרשויות החרדיות הגדולות. מרכזי פסג"ה הם מוסדות אזוריים לקידום סגלי הוראה במערכת החינוך בישראל. הם מופעלים על ידי הרשות המקומית בכפוף להנחיות משרד החינוך. מטרת המרכזים לתת מענה לצורכיהם של עובדי ההוראה ושל מוסדות החינוך ולייסד מסגרות להתפתחות מקצועית של עובדי ההוראה. עד השנים האחרונות היו הרשויות החרדיות מסונפות למרכזי פסג"ה אזוריים שאינם מיועדים לחברה החרדית לבדה. הקמת מרכזי פסג"ה חרדיים אפשרה לבצע בהם התאמות לחברה החרדית הן כמה שנוגע להפרדה מגדרית הן כמה שנוגע לתכנים הנלמדים, וכך יכלו צוותי ההוראה בבתי הספר החרדיים להשתלב בפעילויות שלא היו פתוחות לפניהם קודם לכן. הרשויות החרדיות מפעילות ומתקצבות באמצעות משרד החינוך גם תוכניות שונות בבתי הספר, רובן במימון

485 על היקף ההכשרה של מורים ומורות בחינוך החרדי ראו בארט, שפיגל ומלאך, אחד מחמישה תלמידים, עמ' 75-79.

אגף שח"ר (שירותי חינוך ורווחה) במשרד החינוך והתוכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון (360°). חלק ניכר מתוכניות אלו מתמקד באיתור ובמניעה של נשירה בשלבים מוקדמים.

עליית מעמדן של הרשויות החרדיות כגורם מתווה דרך ומדיניות בתחום החינוך באה לידי ביטוי גם בכך שברוב הרשויות החרדיות נוסדו בחסות אגף החינוך ברשות המקומית פורומים ששותפים בהם המנהלים והמנהלות של מוסדות החינוך. הפורומים מתכנסים אחת לתקופה ודנים בסוגיות שונות. עלייה זו במעמדן באה לידי ביטוי גם בעבודת השירות הפסיכולוגי החינוכי: בעבר טיפלו הפסיכולוגים העירוניים בתלמידים טיפול פרטני; כיום הם מרבים לעבוד גם עם הצוות החינוכי בבתי הספר ומספקים מענה מערכתית. אגפי החינוך ברשויות החרדיות מתחילים להיות מעורבים יותר גם בקידום תוכניות ומיזמים עירוניים: תוכניות בנושאים כגון מוגנות, איכות הסביבה, זהירות בדרכים ועוד. עם זאת, הרשויות החרדיות נמנעות לחלוטין מהתערבות בתכנים של מקצועות הקודש. לרוב הן נמנעות מקידום לימודים של מקצועות חול, בוודאי כשהמוסד אינו מעוניין בכך.

מספרם של המוסדות המשתפים פעולה עם הרשות המקומית בתחומים אלו גדל עם השנים, אך עדיין יש מוסדות בעלי נטיות שמרניות שאינם מעוניינים במעורבות אגף החינוך והשירות הפסיכולוגי. לצד זאת, המדינה עצמה מקשה על שילובם של כוחות ההוראה במוסדות הפטור בתוכניות של הרשות. כך למשל, על פי הכללים של משרד החינוך מורים במוסדות הפטור אינם רשאים להשתלב בהשתלמויות של מרכזי פסג"ה. כיוון שברשויות החרדיות שיעור התלמידים הלומדים במוסדות פטור גבוה יחסית,<sup>486</sup> לכלל הנזכר יש השלכות נרחבות. בכיר באחת הרשויות ציין שהוא נותן שירות לתלמידים ולא למוסדות ולכן אין סיבה שלא ייתן שירות גם לצוותי ההוראה במוסדות הפטור. הוא טען כי גם מנקודת מבט לא-חרדית מדובר בשיקול דעת מוטעה, שכן המדינה צריכה להסתכל על טובת התלמיד ודווקא במוסדות הפטור יש מורים רבים שמלמדים בלא כל הכשרה. לדבריו, "האינטרס הכי גדול של משרד החינוך זה לשלב את מוסדות

הפטור. למה בגלל שהם לא מעוניינים ללמד אנגלית צריך שיהיו להם מורים גרועים?"

ניתוח מעמיק של חשיבות הרשויות המקומיות החרדיות בהיבטים אלו מופיע במחקר מקיף שהזמין בשנת 2012 המדען הראשי של משרד החינוך בתיאום ובשיתוף האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי במשרד החינוך ולשכת המנכ"ל. מחבר המחקר, נרי הורוביץ, דן בהרחבה במקומן של הרשויות המקומיות בקידום איכות ההוראה והתוכניות החינוכיות במערכת החינוך החרדית:

מנהלי מחלקות חינוך, כזרוע של ראשי ערים, הצליחו גם בתחומים של פיתוח שירותים. המנהלים הביאו אל הערים החרדיות פרויקטים לאומיים בתחום נוער בסיכון, הגיל הרך ומעטפת הרווחה של החינוך. בתהליך הדרגתי הפכו מנהלי המוסדות תלויים, לא מעט, ברצון הטוב של מחלקות החינוך אשר בכוחן להניע תקציבים של כמה מיליוני שקלים בגמישות רבה. הרשויות המקומיות החרדיות הפכו גם לגורם אשר נענה לצרכים אשר למוסדות אין די משאבים על מנת לקדם. בזכות התקצוב של הרשות המקומית, נמצאו פתרונות טובים יותר לתלמידי שילוב וחינוך מיוחד [...] בתחום החינוך החליפו הרשויות, בעיני המדינה, את רשתות החינוך בהרכב מאוד תחומים. החולשה הפדגוגית הגדולה במיוחד של הרשתות הותירה ואקום אליו נכנסה הרשות המקומית בתחומים של הכשרת מורים, התפתחות מקצועית, הגיל הרך ולאחרונה גם בתכניות לימודים.<sup>487</sup>

דברים אלו נכתבו לפני כעשור, אך המגמות המתוארות כאן רק הלכו והתעצמו מאז.

487 הורוביץ, שחית למיפוי, עמ' 96. הורוביץ מסייג את הדברים בנוגע לעיריית בני ברק (ראו להלן).

**חינוך ממלכתי-חרדי**

בשנת הלימודים תשע"ד (2013-2014) יזם שר החינוך שי פירון הקמת זרם ממלכתי-חרדי (ממ"ח) לצד הזרם הממלכתי-דתי. בבתי ספר

ממלכתיים-חרדיים התלמידים נדרשים ללמוד לימודי ליבה מלאים המותאמים למגזר החרדי ונתונים לפיקוחו המלא של משרד החינוך. המשרד החל לאפשר למוסדות חינוך חרדיים לשנות את מעמדם ממוכר שאינו רשמי לרשמי ולהצטרף לזרם החדש. המשרד יזם גם את הקמתם של בתי ספר ממלכתיים-חרדיים חדשים. הקמת המסלול עוגנה בהחלטת ממשלה, אך לא בתיקון לחוק החינוך הממלכתי, ולכן מבחינה משפטית אי-אפשר לחייב את המדינה לפתוח בתי ספר ממלכתיים-חרדיים בכל רשות מקומית או אזור רישום אף אם יש להם ביקוש. המשרד הגדיר קריטריונים משלו למעבר של מוסד חינוכי לזרם הממלכתי-חרדי או להקמת מוסד חינוכי חדש בזרם זה.<sup>488</sup> הקריטריונים קובעים שנדרשת יוזמה של הרשות המקומית או לכל הפחות הסכמה שלה, ובתי המשפט אף דחו עתירה כנגד רשות מקומית שסירבה למעבר של בית ספר לזרם הממלכתי-חרדי בטענה שאין פגם בנוהל זה.<sup>489</sup>

קציר ופרייחזון מצאו שהרשויות המקומיות (לא בהכרח החרדיות) מתנגדות למעבר של בתי ספר לזרם הממלכתי-חרדי ומערימות עליו קשיים משתי סיבות: האחת, שנים רבות מושרשת בקרב פקידי הרשויות המקומיות התפיסה שהחינוך החרדי כולו אוטונומי, בעל זיקה פוליטית למפלגות מקומיות וארציות ואיננו ממלכתי. הסיבה השנייה היא שמעבר בית ספר מהחינוך המוכר שאינו רשמי לחינוך הרשמי הוא נטל כלכלי. כיוון שלרשויות המקומיות קשה להקצות לכך משאבים על חשבון תקציבים של מוסדות אחרים, הנהנים מתקציב קבוע או מתמיכה עקב אינטרסים פוליטיים מקומיים, לא תמיד הן מספקות את הצרכים של בתי הספר בזרם הממלכתי-חרדי אפילו לאחר שהוקמו.<sup>490</sup>

488 קציר ופרייחזון, החינוך הממלכתי-חרדי, עמ' 34; בארט, שפיגל ומלאך, אהד מחמישה תלמידים, עמ' 19-20.

489 עת"מ 61735-07-19 נגה מנור נ' מנכ"ל משרד החינוך, מר שמואל אבואב; עע"מ 276/20 נגה מנור נ' מנכ"ל משרד החינוך.

490 קציר ופרייחזון, החינוך הממלכתי-חרדי, עמ' 62-64; עמ' 94-95.

גם ברשויות המקומיות החרדיות, שרובן עניות ואינן משופעות בתקציבים, הנטל הכלכלי הכרוך במעבר בתי ספר לזרם הממלכתי-חרדי הוא סיבה להתנגדות. עם זאת, יש להתנגדות גם נופך אידאולוגי. לרוב ההנהגה החרדית מתנגדת אידאולוגית לזרם הממלכתי-חרדי, שכן הוא מזוהה עם חרדיות מודרנית ועם התערבות של משרד החינוך בתוכני הלימוד. עם הקמת הזרם בשנת 2014 פרסמו גדולי הרבנים החרדים, הרב שטיינמן והרב קנייבסקי, מכתב חריף שבו הם מורים שלא שלהצטרף לזרם.<sup>491</sup> חבר מועצת עיריית בני ברק יעקב וידר, המזוהה עם ציבור החרדים העובדים, עומד בשנים האחרונות בראש מאבק להקמת בית ספר ממלכתי-חרדי בעיר, אך נתקל בהתנגדות של המפלגות הממסדיות. בפברואר 2020 ביטא יו"ר מפלגת יהדות התורה, חבר הכנסת משה גפני, את התנגדותו בפומבי בשיחה שערך עם קבוצת חרדים עובדים לקראת הבחירות לכנסת. בתוך כך הציג את עמדתו העקרונית:

שי פירון הקים את הממ"ח והוא רוצה שהחרדים יהיו משהו אחר, הוא רוצה שהכל יהיה ממ"ח. הממלכתי-חרדי נתון לשליטה מוחלטת של משרד החינוך. אנחנו נלחמים נגד זה, זו התערבות בוטה וגסה [...] לא ניתן סעד למי שרוצה ללכת לממ"ח [...] יכול לבוא אחד כזה או אחר ולהגיד לכם, "אני אדאג לממ"ח", אני לא אתן לזה. אני יכול ללכת לנתניהו ולהגיד לו אם אתה מקים ממ"ח אין לך ממשלה. וידר לא יכול לעשות את זה, אלא להילחם עם רובינשטיין [ראש עיריית בני ברק]. צריך לקבל על זה הסכמה עם גדולי התורה. ממ"ח לא יהיה. מותר לעשות רק מה שגדולי התורה יאפשרו לנו. ביום חמישי שאלתי שוב את גדולי התורה בנושא הזה, אני עומד בחזית הזאת כל הזמן. ממ"ח לא! שליטה של המערכת החילונית לא תהיה בשום צורה, אנחנו לא נהיה שם.<sup>492</sup>

491 לב, מלחמה חרדית.

492 רבינא וכץ, גפני.

בגלל השליטה של הממסד החרדי ברשויות החרדיות יכול הממסד למנוע – מטעמים אידאולוגיים – הצטרפות של בתי ספר לזרם הממלכתי-חרדי. כפי שציין מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מנתוני משרד החינוך על פיזור מוסדות החינוך הממלכתיים-חרדיים לפי רשות מקומית עולה שברשויות חרדיות גדולות, כמו מודיעין עילית וביתר עילית, אין מוסדות חינוך של הזרם הממלכתי-חרדי ורוב המוסדות האלה פועלים בקהילות חרדיות קטנות ביישובים שאינם חרדיים.<sup>493</sup> אומנם הזרם הממלכתי-חרדי פונה מלכתחילה לציבור חרדי מודרני יותר, ולכן צפוי להיות לו ביקוש נמוך יותר בקרב חרדים המתגוררים בערים החרדיות, אך אין ספק שההיעדרות הכמעט מוחלטת של הזרם מהרשויות החרדיות נובעת גם ממדיניות מכוונת של הרשויות שלא לאפשר הקמת בתי ספר מזרם זה בתחומם.<sup>494</sup>

## סיכום

תחום החינוך הוא אחד התחומים הסבוכים והמורכבים ביותר בניהול של רשות חרדית. מן הפרק עלה שהרשויות החרדיות מצליחות בדרך כלל ליישם ראייה מערכתית עירונית וממלכתית ולפעול לטובת כלל הציבור. ראינו שהרשויות החרדיות מילאו תפקיד מרכזי בצמצום התופעה של תלמידים ללא שיבוץ מתאים לבית ספר, ובשנים האחרונות אף תרמו תרומה של ממש לקידום איכות ההוראה ולאיתור ולמניעה של נשירה במוסדות החינוך. עם זאת, כיוון שמערכת החינוך החרדית היא מערכת מבוססת קהילות, גם תחום זה נתון להשפעות פוליטיות לא מבוטלות ולעיתים ההחלטות בתחומים כמו תקצוב והקצאות אינן שוויוניות. לרוב, על כל פנים, נשמר האיזון בין קהילות המרכזיות ברשות.

הממצאים בפרק עולים בקנה אחד עם מחקר שטח רחב על מערכת החינוך החרדית שהוזמן המדען הראשי של משרד החינוך בשנת 2012. לטענת מחבר המחקר, נרי הורוביץ, הרשויות המקומיות הן גורם מפתח. לדבריו, "הרשות

493 וייסבלאי, נחונים עיקריים, עמ' 7.

494 בביתר עילית מחו הורים לתלמידים ברשת חפץ חיים על החלטת ראש העיר שלא לחתום על הסכמה להעברת הרשם לזרם הממלכתי-חרדי (רוט, מלחמה חדשה).

המקומית או מחלקת (ה) חינוך החרדית הן אכן היסוד של ההתאמה בין הסטנדרטים של ניהול חינוך ציבורי לבין צרכי החברה החרדית. הרשות נהנית מאמון של המשרד והציבור החרדי כאחד.<sup>495</sup> הורוביץ הבחין בין אגפי החינוך בערי הפרוור החרדיות (מודיעין עילית, ביתר עילית ואלעד), שרמת הניהול בהם טובה ומשתווה לרמת הניהול ברשויות לא-חרדיות, ובין אגף החינוך בעיריית בני ברק, שהוא מורכב מאוד לניהול (כמו אגף החינוך החרדי בירושלים). בערי הפרוור החרדיות זיהה "גמישות השקפתית" ו"רמת חיכוך [...] נמוכה עם ה'חוג' המאיים", המאפשרים ניהול מיטבי, ואילו "מוטת ההשפעה והשוונות בבני ברק, בתוספת התרבות הפוליטית, לא מאפשרים את הניהול הכולל בנוסח של הערים החרדיות החדשות".<sup>496</sup> לכן קבע כי "חיזוק הרשויות המקומיות החרדיות והדרג המקצועי בתוכן במיוחד יכול להביא להשתלבות הטובה ביותר של החינוך החרדי במערכות הציבוריות".<sup>497</sup>

ככלל, המסקנות העולות ממחקרו של הורוביץ משתלבות היטב עם הממצאים העולים מפרק זה. עם זאת, חשוב לסייג אותן ולהוסיף שבהיבטים אידאולוגיים כמו היחס לחינוך הממלכתי-חרדי יש חשש אמיתי שהרשות החרדית תתנהל בצורה לא עניינית.

495 הורוביץ, תשתיח למיפוי, עמ' 11.

496 שם, עמ' 96.

497 שם, עמ' 7.

## פרק 10

### שירותי דת

—

#### תפיסת שירותי הדת ברשויות החרדיות

בתחילת תקופת המנדט הבריטי הוכרו הקהילות היהודיות כמוסדות חוקיים עצמאיים בעלי סמכות לגבות מיסים מהאוכלוסייה היהודית ולספק שירותים קהילתיים בתחומי החינוך,

הרווחה והדת. אגודת ישראל, שהייתה הבסיס לחברה החרדית, עמדה על זכותה לנהל את קהילותיה באופן עצמאי ולספק להן שירותי דת בלי להיות כפופה למרותה של ההנהגה הציונית, ובכללה הרבנות הראשית, והבריטים נעתרו.<sup>498</sup> כשהסתיים המנדט הבריטי והוקמה מדינת ישראל בוטל המנגנון המוסדי של



אספקת שירותים על ידי קהילות. הדבר הביא לכך שחברי אגודת ישראל לא היו יכולים עוד לפרוש ממסגרת האספקה הממסדית של שירותי הדת. נקבע כי שירותי הדת יינתנו על ידי מועצה דתית, רשות ממלכתית שתפקידה לספק שירותי דת לתושבים היהודיים ברשויות המקומיות. השליטה במועצות הופקדה בידי גוף המורכב מנציגי הרשות המקומית והשר לשירותי דת (שכונה אז שר הדתות).<sup>499</sup> תיקוני חקיקה שנעשו לאורך השנים הביאו להתעצמות כוחו של השר והשפעתו על מינוי ראשי המועצות הדתיות גברה.<sup>500</sup>

הרעיון להקים מועצה דתית עורר התנגדות עזה בקרב הקבוצות החרדיות בבני ברק. הללו חששו מהתערבות הממשלה בשירותי הדת, ובני ברק הייתה הרשות היחידה ששירותי הדת ניתנו בה באמצעות העירייה.<sup>501</sup> למרות זאת, המפד"ל פעלה שנים רבות להקמת מועצה דתית בעיר, עד שבשנת 1969 עלה הדבר בידה. והדברים הגיעו לכדי הפגנות ואף לאיומים על חייו של ממלא מקום ראש העיר.<sup>502</sup> על עוצמת ההתנגדות אפשר ללמוד מכרוז שפרסמו 24 רבנים, ובהם גדולי רבני הציבור החרדי בתקופה זו – הרב שך, הרב יעקב ישראל קנייבסקי (הסטייפלר), האדמו"ר מויזניץ והרב יעקב לנדא (רב העיר):

זה עשרות בשנים התנהלו בעירנו הקדושה בני־ברק עניני הרבנות, הכשרות וכל יתר הדברים הקשורים בעניני דת ודין, על מי מנוחות בהסכמת כל חוגי היהודית החרדית, יוצאי כל הארצות – נהרא נהרא ופשטיה<sup>503</sup> שבאו להשתקע בעירנו בני־ברק, עיר התורה והיראה והחסידות. בזמן האחרון רוצים

499 מקורן של המועצות הדתיות הוא למעשה בתקופת המנדט הבריטי. על הרקע להקמת מוסדות אלו ראו דו"ריחיא, מוסדות דתיים, עמ' 1-2; אוסטרובסקי, ארגון היישוב, עמ' נג-נו; אטיאש, כנסת ישראל, עמ' 100.

500 על התעצמות שליטת השר לשירותי דת במועצות הדתיות לאורך השנים ראו פינקלשטיין, המועצות הדתיות, עמ' 157-175.

501 בנימין קראוס (השנתון הדתי, עמ' 149) תיאר בשנת 1962 את היעדר המועצה הדתית "אחד מקווי האופי הבולטים של בני ברק החרדית".

502 לתיאור מקיף של המאבק ראו הצופה, מסע האימונים; הצופה, בני ברק.

503 בתרגום מארמית: "נהר נהר ואפיקו". כוונת הביטוי שלכל עדה ולכל קבוצה הזכות לנהוג בדרך המקובלת אצלה.

בכל מיני אמתלאות לשנות פני הדברים ולהכניס בענינים המקודשים השפעות שונות על ידי הקמת מועצה דתית. לפי דעתנו זוהי סכנה עצומה לעתיד הרוחני לאחדות ושלום השורר בעירנו הקדושה.<sup>504</sup>

הסיבה הממשית להתנגדות הייתה החשש מהתערבות ממשלתית בענייני הדת בעיר בני ברק. כאמור, לשר לשירותי דת יש השפעה ניכרת על מינוי חברי המועצה הדתית, ובאותה תקופה שלטה מפלגת המפד"ל במשרד זה, ואילו עיריית בני ברק הייתה בשליטת החרדים. יש לציין שהמדינה והממשלה נחשבות בעיני חלק מהציבור החרדי פסולות מיסודן, ואילו הרשות המקומית נחשבת בעיניו גוף ניטרלי ואפילו הפלגים הקיצוניים ביחסם למדינה אינם שוללים אותה קטגורית.<sup>505</sup>

התנהלותה של עיריית בני ברק בנוגע למינוי רב עיר הייתה דומה. כדי להתמנות לרב עיר בעל הכרה רשמית מהמדינה, משכורת מהמועצה הדתית וסמכויות סטטוטוריות יש להיבחר בהליך מסודר בהתאם לתקנות שקבע השר לשירותי דת. למרות זאת, בשנת 1986, לאחר פטירתו של הרב יעקב לנדא, שכיהן כרב העיר בני ברק במשך 50 שנה, הודיע ראש העיר על מינוי בנו של הרב לתפקיד רב העיר. הרב לנדא הבן כיהן בתפקיד במשך 33 שנה, עד פטירתו בשנת 2019, אך לא היה לו מינוי רשמי מטעם המדינה והוא קיבל את שכרו מהעירייה. מבחינה רשמית היה רב העיר הרב שלמה קורח, אך עיריית בני ברק מיעטה להכיר בו ועם פטירתו בשנת 2018 אף סירבה לפרסם מודעת אבל מטעמה.<sup>506</sup> לאחר פטירת הרבנים לנדא וקורח מינתה עיריית בני ברק בשנים 2019–2020 שלושה רבנים חדשים מטעמה (ליטאי – הרב רוזנבלט; חסידי – הרב לנדא; ספרדי – הרב בן שמעון). מינוים לא נעשה על פי ההליך הרשמי לבחירת רבני עיר.<sup>507</sup> במרבית הרשויות החרדיות האחרות נבחרו רבני העיר באופן רשמי, אך בביתר עילית הכריז ראש

504 קובץ השקפתנו, עמ' 97.

505 ראו לעיל הערה 221. ואכן, האדמו"ר מסאטמר ועמרם בלוי, ממנהיגי הפלגים הקנאים בעולם החרדי, היו ממובילי המאבק בהקמת המועצה הדתית. ראו הרב טייטלבוים, דברי יואל, עמ' קלז; קפלון, עמרם בלוי, עמ' 403, 417.

506 רבינא, סערה.

507 רבינא, רבנים חדשים; גרינבוים, רבה הספרדי.

העיר בינואר 2020, כחודש לאחר פטירתו של רב העיר הרב אורדנטליך, על מינויו של הרב חיים וייס לרב מטעם העירייה.<sup>508</sup>

התפיסה שיש למנוע התערבות חיצונית כלשהי בשירותי הדת מנחה עד היום את הרשויות המקומיות החרדיות, ובפרט את החרדים האשכנזים. אומנם ברשויות החרדיות הקטנות (רכסים, קרית יערים ועמנואל) שירותי הדת ניתנים באמצעות המועצה הדתית, אך לא כך הדבר ברשויות החרדיות הגדולות. במודיעין עילית ואלעד לא הוקמה כלל מועצה דתית ושירותי הדת ניתנים באמצעות העירייה.<sup>509</sup> בבני ברק ובביתר עילית הוקמה מועצה דתית, אך מרבית שירותי הדת ניתנים באמצעות הרשות המקומית והמועצה הדתית רוקנה בפועל מסמכויותיה באופן שלא נעשה בשום רשות מקומית שפועלת בה מועצה דתית.<sup>510</sup>

המאבקים בנושא זה נמשכים גם היום. אלא שאם בעבר המפד"ל היא שפעלה להקמת מועצה דתית בבני ברק, כיום עושה זאת ש"ס, השולטת בדרך כלל במשרד לשירותי דת ומבקשת לחזק בדרך זו את השפעתה על שירותי הדת ברשויות החרדיות. הנושא של הקמת מועצה דתית במודיעין עילית ובאלעד עלה כמה פעמים לאורך השנים, אך הממסד החרדי האשכנזי התנגד לכך בתקיפות. כך למשל, בשנת 2010 הורה השר לשירותי דת יעקב מרגי מ"ס להתחיל בהליך הקמתה של מועצה דתית במודיעין עילית ואמר כי "ההחלטה נובעת מההתעלמות המוחלטת של ראש העיר מצורכי הדת של הציבור הספרדי". תגובתו החריפה של ראש עיריית מודיעין עילית, יעקב גוטמן, הייתה:

508 שפר, רב חדש.

509 התופעה של עיריות ומועצות מקומיות ללא מועצה דתית נדירה יחסית ומלבד מודיעין עילית ואלעד היא קיימת רק ברשויות שקיבלו מעמד מוניציפלי בשנות ה-80 וה-90, דוגמת שוהם, מודיעין ועומר, ובמועצות אזוריות.

510 בכרוז שפרסמו עשרה רבנים אשכנזים מביתר עילית בשנת 2009 קבלו הרבנים על התנהלות המועצה הדתית בראשות ש"ס וכתבו: "יש להזכיר בזה כי כל עיקר הקמת מועצה דתית בעירנו היחה למורת רוח של הצבור הקדוש בעירנו, והדבר התאפשר רק אחר שסוכם כי כל הענינים הנוגעים לדת תורתנו הקדושה כגון מקוואות וערובין לא יהיה בתחום תפקודה של המועצה הדתית" (בחדרי חרדים, חשיפה מיוחדת).

מי שקובע את צרכי הדת אלו רק רבני העיר, אשכנזים וספרדים, וכי לא תעזור שום התערבות פוליטית של גורם זה או אחר בצרכי הדת [...] הודעתו של השר לשרותי דת מהווה פגיעה קשה בשרותי הדת ובכבוד התורה, שהם היסודות לניהול שרותי דת בעיר ולקיומה של עיר ואם בישראל המושתתת על שמירת התורה וההלכה, בלא התערבות ושיקולים המונחים שלא על פי התורה. מן הראוי היה שהשר לשרותי דת יבדוק את הדברים כהווייתם וייוועץ ברבנים ובציבור בני התורה הספרדי תושבי העיר [...] בטרם ישגר הודעה זו במטרה לגרוף הון פוליטי וחלוקת שלל למקורבים, על חשבון שרותי הדת בעיר.<sup>511</sup>

הרעיון להקים מועצה דתית בעיר נפל לאחר שהרב אהרן שטיינמן, ממנהיגי הציבור החרדי אשכנזי, הודיע לשר אלי ישי מ"ש"ס "היה לא תהיה".<sup>512</sup> על פי הפרסומים בתקשורת, הרב שטיינמן אמר "אנו יודעים מי שולט כיום במשרד הדתות, איננו יודעים מי ישלוט בו מחר", רמז לאפשרות שהמשרד לשרותי דת יעבור בקונסטלציה פוליטית אחרת לידיים דתיות-לאומיות ואולי אף לידיים חילוניות.<sup>513</sup> גם באלעד ביקשה ש"ס להקים מועצה דתית, אבל היוזמה סוכלה לאחר שחבר מועצה מטעם דגל התורה הקים "מלשינון" – אתר המבקש מהציבור למסור לו מידע על מינויים של ש"ס במועצות הדתיות ברחבי הארץ "שאינם לצרכי הדת, ומשיקולים פוליטיים".<sup>514</sup> גם בכני ברק וכביתר עילית נאבקות יהדות התורה וש"ס עקב ניסיונות שונים של ש"ס להתערב בשרותי הדת באמצעות המועצות הדתיות.<sup>515</sup> מעורבות זו אף הביאה בשנת 2012 את חבר הכנסת משה גפני לאיים על ש"ס בקידום הצעת חוק כלל-ארצית שתביא לביטול

511 שוורץ, מועצה דתית.

512 כהן, לא תהיה.

513 רוט, החוכנית.

514 וייס, מלשינון חרדי.

515 ראו בחדרי חרדים, חשיפה מיוחדת; רוט, הסערה הבאה.

המועצות הדתיות ולהעברת כל ענייני הדת לרשות ארצית מיוחדת ולסמכות הרבנים המקומיים.<sup>516</sup>

רבים מהדוברים החרדים האשכנזים ממקדים את הביקורת בשימוש הנרחב במועצות הדתיות לסיוע למקורבים ולמינויים פוליטיים, נוהג שגורם לטענתם לפגיעה בשירותי הדת. הדבר מפתיע מפני שביקורת מסוג זה נשמעת בדרך כלל מפי גורמים חילוניים או דתיים ליברלים ולא מפי המפלגות החרדיות. אפשר לומר שביקורת זו פשוט משמשת אותם במסגרת מאבקי הכוח על השליטה בשירותי הדת, אך לדעתי יש בה גרעין מובהק של אמת. כפי שהראיתי בהרחבה במחקר אחר, תפקוד המועצות הדתיות אכן בעייתי מאוד והגורם העיקרי לתפקודן הלקוי הוא פוליטיזציה וריכוזיות ממשלתית.<sup>517</sup> ברשות חרדית, שכל תושביה הם צרכנים של שירותי דת שיש להם דרישות גבוהות ומחמירות בנושא, ההנהגה אינה יכולה להתפשר על שירותי דת לקויים.

## סקירת שירותי הדת ברשויות החרדיות לפי תחומים

**כשרות.** בתחום הכשרות הציבור החרדי מסתמך בעיקר על גופי כשרות פרטיים (כד"צים) ולכן אינו נזקק לתעודת כשרות מטעם הרבנות. על פי חוק, גוף כשרות פרטי רשאי להעניק תעודת כשרות רק לעסק שמקבל תעודת כשרות מהרבנות המקומית,<sup>518</sup> אך ברשויות החרדיות לא פועל מערך ממשי של רבנות מקומית ואת הכשרות בהן קובעים גופי הכשרות הפרטיים שהרבנות המקומית מאשרת.<sup>519</sup> בעיר בני ברק מפעיל הרב יצחק אייזיק לנדא, רב העיר מטעם העירייה, את אחד מגופי הכשרות הפרטיים החזקים בחברה החרדית (גם מחוץ לתחומי

516 אהרן, גפני מאיים.

517 פינקלשטיין, המועצות הדתיות.

518 להרחבה על מערך הכשרות בישראל ראו פרידמן ופינקלשטיין, כשר כאן; פינקלשטיין ואבן צור, מערך הכשרות.

519 על מאבק חרדי בניסיונות של המועצה הדתית בביטול עילית לכפות שירותי השגחה ממשיים מטעמה ראו בחדרי חרדים, חשיפה מיוחדת.

העיר). מועצת הרבנות הראשית העניקה לו אישור מיוחד להיות הממונה על הכשרות מטעמה בבני ברק, אך בינואר 2020 הודיע היועץ המשפטי של הרבנות הראשית, עו"ד הראל גולדברג, שכיוון שמערך הכשרות של הרב לנדא נותן תעודות כשרות גם למפעלים ולעסקים מחוץ לבני ברק, נחשב המערך פרטי ולא עירוני; משום כך הוא לא יוכר עוד כנותן כשרות מטעם הרבנות הראשית ויהיה רשאי לתת תעודות כשרות רק אם תתלווה אליה תעודת רבנות מקומית. בתגובה טען נשיא מועצת הרבנות הראשית, הרב יצחק יוסף, שליועץ המשפטי לא הייתה סמכות וביקש להשהות את ההחלטה.<sup>520</sup> לפי שעה עיריית בני ברק מממנת את גוף הכשרות הפרטי של הרב לנדא בסכום של כ-13 מיליון ש"ח, אף שהוא פועל גם מחוץ לעיר.<sup>521</sup>

**רישום נישואין.** רישום הנישואין הוא בעיקרו הליך פרוצדורלי שנעשה במועצה הדתית במסגרת הליכי הרישום של המדינה. לציבור החרדי אין בו עניין הלכתי. במודיעין עילית ובאלעד, שאין בהן מועצה דתית, הרישום נעשה בעירייה, בפיקוח רבני העיר. בבני ברק העניקה מועצת הרבנות הראשית לרב לנדא סמכות לערוך רישום נישואין שלא במסגרת המועצה הדתית, אך יש אפשרות להירשם גם במועצה הדתית. נוסף על כך, יש קהילות חרדיות שמקבלות מהרבנות הראשית אישור לרישום נישואין שלא במסגרת המועצה הדתית.<sup>522</sup>

**מקוואות.** בבני ברק ובביתר עילית נטלו הרשויות המקומיות את ניהול המקוואות מן המועצות הדתיות כדי שהניהול ייעשה בכפוף לרבני העיר, המקובלים על העירייה, ללא התערבות של המשרד לשירותי דת. במודיעין עילית ובאלעד אין מועצה דתית והרשות המקומית הפעילה את המקוואות מלכתחילה.

**תחומים נוספים.** הרשויות המקומיות החרדיות הגדולות מספקות שירותי דת נוספים, שברשויות אחרות המועצה הדתית היא שמספקת אותם. הן מפעילות מתקני גניזה, מפקחות על העירוב בעיר, ממנות ומתקצבות רבני שכונות ותומכות בפעילויות תרבות תורנית. הרשויות החרדיות אף מממנות שירותי דת שרשויות

520 ראו ויסברג, היועץ הפקיע; כהן, הראשל"צ.

521 לביקורת בעניין זה ראו למשל רבינוביץ, מערך הכשרות.

522 ראו בהרחבה מבקר המדינה, דוח 2012ב, עמ' 207-208; שטרנבך, נישואים פרטיים.

אחרות ומועצות דתיות אינן נוהגות לתקצב בדרך כלל, כגון בתי דין מקומיים שמשמשים בוררים בסכסוכי ממון בין אנשים ובתי הוראה הנותנים מענה בסוגיות הלכתיות. עוד דוגמה הם מבחני התמיכה שמפרסמת המחלקה לשירותי דת בעיריית אלעד זה שנים רבות עבור "גופים המעניקים שירותי גוי של שבת". עצם הצורך בגוי של שבת הוא כמובן ייחודי לרשויות החרדיות.<sup>523</sup>

מודל ההפעלה הייחודי של שירותי הדת ברשויות החרדיות הגדולות מעורר לכאורה ביקורת עקרונית: מצד אחד, המפלגות החרדיות – ובעיקר ש"ס – נאבקות להתערב בשירותי הדת של כלל הרשויות בארץ באמצעות שליטה על המועצות הדתיות; מצד שני, לחרדים ניתנת הפריבילגיה לספק שירותי דת באמצעות הרשויות המקומיות. עם זאת, חשוב לזכור שהרשויות החרדיות מוכנות לשלם מכספן על השירותים. המדינה מקצה למועצות הדתיות תקציבים גדולים לצורך אספקת שירותי הדת ודורשת מהרשויות המקומיות להקצות גם הן תקציב למטרה זו. המדינה מממנת שירותי דת גם ברשויות ללא מועצה דתית, כמו אלעד ומודיעין עילית, אך התקציב שהיא מקצה לצורך זה מצומצם יותר. ברשויות שיש בהן מועצה דתית, כמו בני ברק וביתר עילית, התקציב שהמדינה מקצה למועצה הדתית אינו משמש לתפעול שירותי דת בסיסיים, אלא בעיקר לאירועים ופעילויות תורניות. במקומות אלו הרשות המקומית, שגם כך משאביה דלים, היא שנדרשת לממן את שירותי הדת.<sup>524</sup>

523 זה שנים רבות מפרסמת אלעד מבחני תמיכה בשירותי גוי של שבת. האחרון שבהם פורסם באוגוסט 2020. בכמה רשויות חרדיות ביהודה ושומרון מי מספקים "שירותי" גוי של שבת הם לא יהודים הממונים על ביטחון העיר בשבתות. על התפתחות תעשיית שירותי גוי של שבת בחברה החרדית בשנים האחרונות ראו רוזנברג, הצצה לתעשיית.

524 על פי החוק, הרשויות המקומיות נדרשות להשתתף במימון המועצה הדתית בחומן, אך עיון בדוחות הכספיים של המועצות הדתיות בבני ברק וביתר עילית מלמד כי ב-2018 ו-2019 לא העבירו למועצה הדתית את הסכום המבוקש (מיליוני שקלים לשנה) או העבירו וקיבלו אותו בחזרה. החוק קובע שאם רשות מקומית אינה מעבירה את מלוא התקציב שהוקצה למועצה הדתית ראשי חשב משרד הפנים להפחית את הסכום מן ההקצבות המועברות לרשות המקומית ממשד הפנים ולהעביר את הסכומים האמורים לידי המועצה הדתית. מנתוני הדוחות עולה שהדבר לא נעשה, אף שברשויות אחרות בוצעו קיזוזים. במענה לבקשת חופש המידע מהמשרד לשירותי דת באוקטובר 2021 נכתב: "לעניין בני ברק, המועצה

## סיכום

תחום שירותי הדת ממחיש היטב את מעמדה החשוב של הרשות החרדית בעיני הציבור החרדי והנהגתו, בפרט בקרב הקבוצות הליטאיות והחסידיות. בשל החשש ממעורבות ממשלתית פיתחו הרשויות החרדיות מודל חלופי לאספקת שירותי דת ציבוריים באמצעות הרשות המקומית ולא באמצעות מועצה דתית הכפופה למשרד לשירותי דת. כדי לשמור על אוטונומיה מוחלטת באספקת שירותי הדת ולספק שירותים שהולמים את דרישות התושבים החרדים מוכנות הרשויות החרדיות לשאת, כאמור, בעלויות כספיות גבוהות יותר.

---

הדחית לא דיווחה ולכן לא בוצע קיזוז. לעניין ביתר עילית, המועצה דיווחה, נעשתה בדיקה עם הרשות והתברר שהם נושאים בעלויות שוות כסף גבוהות בהרבה מהסכום המוכר ע"י המועצה הדתית". בדברים אלו אפשר לראות מעין אישור של המשרד שרשויות חרדיות פטורות מהעברת תקציב למועצה הדתית כי הן מספקות את שירותי הדת בעצמן. לא מן הנמנע שהשליטה החרדית במשרד הפנים ובמשרד לשירותי דת בתקופה זו סייעה לכך.



## פרק 11

### תעסוקה

—

תחום התעסוקה איננו מתחומי הליבה של פעילות השלטון המקומי. במרבית הרשויות המקומיות בישראל אין מחלקה ייעודית לקידום תעסוקת תושבים ואין חקיקה שמסדירה את פעולת הרשויות בנושא זה. הממשלה היא שמתווה את המדיניות לקידום תעסוקה, בעיקר באמצעות זרוע העבודה, שהיום שייכת למשרד הכלכלה והתעשייה. בחרתי לייחד פרק לנושא זה כיוון שאחד ממוקדי הדיון הציבורי על מקומה של הקהילה החרדית בחברה הישראלית הוא התעסוקה. שיעור המועסקים באוכלוסייה החרדית בגילי העבודה העיקריים (25-64) עמד בשנת 2020 על 64.5%, ושיעורם בקרב גברים חרדים עמד על 52.5%, לעומת 86% באוכלוסייה היהודית הלא-חרדית.<sup>525</sup> השכר הממוצע

באוכלוסייה החרדית הוא 59% משכרם של יהודים לא-חרדים.<sup>526</sup> מדיניות הממשלה מכוונת אפוא לא רק להעלאת מספר החרדים בשוק התעסוקה אלא גם לקידום תעסוקה מכניסה.<sup>527</sup>

## מרכזי הכוון

הכלי המרכזי של המדינה לקידום תעסוקת חרדים הוא מרכזי הכוון. בשנת 2006 החלה לפעול תוכנית מפת"ח – מרכזי פיתוח תעסוקת חרדים, יוזמה משותפת של ממשלת ישראל והג'וינט להפעלת מרכזי השמה והכוונה תעסוקתית לאוכלוסייה החרדית באזורים שיש בהם ריכוזים גדולים של אוכלוסייה חרדית. לאחר כמה שנים עברה הפעלת המרכזים לידי הממשלה. כיום פועלים 12 מרכזי הכוון לחרדים ברחבי הארץ, 10 מהם באמצעות חברות עסקיות<sup>528</sup> שזכו במכרז ממשלתי ונמדדות ומתוגמלות על פי קריטריונים מדידים.<sup>529</sup>

כל השירותים הרלוונטיים ניתנים תחת קורת גג אחת (one stop centers): אבחון תעסוקתי ובניית מסלול אישי לקידום תעסוקתי; השלמת השכלה בסיסית במתמטיקה, אנגלית ויישומי מחשב; הכשרות מקצועיות, קורסים ביזמות עסקית ומימון לימודי הנדסאות ולימודים אקדמיים (כולל מכינות אקדמיות); סיוע בכתיבת קורות חיים, הכנה לריאיון עבודה, שיטות לחיפוש עבודה וכדומה; שיעורי עזר למי שלומדים לימודים מתקדמים; ליווי במהלך הלימודים, ההשמה וחודשי התעסוקה הראשונים (כולל ליווי המעסיק, בהתאם לצורך). על פי נתוני

526 שם, עמ' 62.

527 מלאך, כהן וזיכרמן, תעסוקה מכניסה; אזנקוט, יעדי הממשלה.

528 חברת פיל"ת מפעילה עם עמותת איטורקט את מיזם "מטרה טובה" – מרכזי הכוון לחרדים במודיעין עילית, ביתר עילית, בית שמש, חיפה וצפת. חברת פמי פרימיים מפעילה עם קבוצת מעוף את מיזם "למעשה" – מרכזי הכוון לחרדים באלעד, פתח תקווה, אשדוד, נתיבות ובאר שבע.

529 לרקע היסטורי על הקמת מרכזי מפת"ח ראו מבקר המדינה, דוח 2011, עמ' 1058-1066.

אתר "מפתח התקציב", בשנת 2020 השקיעה המדינה 46 מיליון ש"ח בתקצוב מרכזי ההכון לציבור החרדי.

כבר בשלב הראשוני של הקמת מרכזי ההכון התלבטה הממשלה באיזו מידה לערב בהפעלתם את הרשויות המקומיות, ובפרט החרדיות. כיום הם פועלים ברשויות המקומיות על פי ארבעה מודלים:

**בני ברק.** עיריית בני ברק היא הרשות המקומית היחידה שבה מרכז ההכון מופעל במלואו על ידי הרשות המקומית ולא על ידי גוף פרטי, והוא אף אינו פועל תחת השם מפת"ח. ההיגיון שהנחה את הממשלה בעניין זה היה שבני ברק היא עירייה גדולה ויש לה אפוא יכולת לנהל מרכז מסוג זה לבדה. גם בירושלים המרכז פועל בשיתוף הרשות המקומית, אך שם הוא מופעל על ידי קרן קמ"ח.

**ביתר עילית ואלעד.** בשתי ערים אלו מופעל מרכז הכון של מפת"ח על ידי מפעיל חיצוני שזכה במכרז הממשלתי. הרשות המקומית אינה מעורבת ישירות בהפעלת המרכז, אך היא מקיימת איתו קשר קבוע.

**מודיעין עילית.** עד 2019 פעל בעיר מרכז מפת"ח בהפעלה משותפת של מפעיל חיצוני והרשות המקומית. המפעיל החיצוני הפעיל את המרכז בפועל, אך מנהלת המרכז הייתה עובדת עירייה והמרכז היה כפוף ישירות לראש הרשות. הסיבה: עיריית מודיעין עילית הייתה פעילה בתחום התעסוקה עוד בטרם הקמת מרכז ההכון ומשום כך – ובשל מורכבותו ורגישותו של התחום – רצה ראש הרשות שהמרכז יהיה כפוף לו. ואולם בשנת 2019, בעקבות חיכוכים שונים, הוחלט על ניתוק מרכז ההכון מהרשות המקומית והמרכז מוקם בצומת שילת אך נותן שירות בעיקר לתושבי העיר. היום כמעט אין קשר בין הרשות המקומית למרכז ההכון.

**המועצות המקומיות.** ברכסים, בעמנואל ובקרית יערים מספר התושבים קטן ולכן לא פועל בהן מרכז הכון. תושבי הרשויות החרדיות הללו מקבלים שירות ממרכזי הכון לציבור החרדי בערים הגדולות הסמוכות להן (תושבי רכסים למשל מקבלים שירות ממרכז הכון הממוקם בחיפה).

## פעולות נוספות בתחום התעסוקה

**מרחבי עבודה משותפים.** בעולם התעסוקה, ובייחוד בחברות הייטק ובחברות הזנק, רווח בשנים האחרונות מרחב העבודה המשותף (hub). למרחב עבודה משותף יתרונות רבים,

בראשם סביבת עבודה שמעודדת שיתוף פעולה. בבני ברק ובירושלים פועלים זה כמה שנים מרחבי עבודה משותפים המיועדים לציבור החרדי ומופעלים על ידי עמותות (מרכז אחים ליזמות ועסקים, אמפרסנד, ביזמקס), ללא מעורבות של הרשות המקומית. בשנת 2017 פרסם המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל קול קורא לרשויות מקומיות להקמה והפעלה של מרחבי עבודה משותפים תחת המותג קליקה. התקציב למרחבים אלו בא מן המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל ומן הרשויות המקומיות עצמן. המטרה: לספק ליזמים ולבעלי עסקים ברשות מעטפת שירותים מקצועיים בעלות מסובסדת. שלוש רשויות חרדיות נענו לקול הקורא. עיריית ביתר עילית הייתה הראשונה שהקימה מרחב עבודה משותף והשקיעה בהקמה סכומים גדולים בהרבה מן הסכום שהתחייבה אליו. המקום נפתח בדצמבר 2019, אך בשל חילוקי דעות עם המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל החל לפעול במימונו רק בשנת 2021; עד אז הופעל במתכונת ראשונית בלבד על ידי העירייה ועמותת מט"י (מרכז טיפוח יזמות) ירושלים. עיריית בני ברק ועיריית מודיעין עילית קיבלו הרשאה תקציבית להקמת מרחבי עבודה משותפים ואלו עתידים להיפתח במהלך שנת 2022.

תוכניות במחלקות לשירותים חברתיים. מרכז עוצמה ונושמים לרווחה הן שתי תוכניות הפועלות במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות ברחבי הארץ במטרה לשפר את היכולת של משפחות ושל יחידים שחיים בעוני ובהדרה חברתית להתמודד עם מצבם ולשלבם בקהילה. הן כוללות בין השאר סיוע והכוונה במציאת תעסוקה ופועלות גם ברשויות החרדיות. עם זאת, לא מדובר במהלך עירוני רחב, שכן הדגש של התוכניות הללו הוא טיפולי – סיוע ארוך טווח למספר מצומצם של משפחות המטופלות ברווחה. על פי נתוני משרד הרווחה, בכלל הרשויות החרדיות יש 329 מטופלים בקטגוריית הנוקקות "היעדר יציבות תעסוקתית", 287 בקטגוריה "חוסר הכשרה/אבחון מקצועי" ו-54

מטופלים בקטגוריה "אבטלה זמנית"<sup>530</sup>. בשל החיסיון והשמירה על הפרטיות קשה לתאם בין תוכניות אלו ובין תוכניות אחרות בתחום התעסוקה הפועלות במסגרת הרשות.

**מרכזי צעירים.** המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל ורשות הצעירים במשרד לשוויון חברתי החלו לתת בשנים האחרונות לרשויות מקומיות רבות מימון לצורך הקמתם והפעלתם של מרכזי צעירים. מרכזים כאלו קמו בבני ברק, במודיעין עילית ובביתר עילית. עם היעדים שהתוותה הממשלה למרכזים אלו אפשר למנות "פיתוח קריירה" ו"עידוד תעסוקה ויזמות עסקית", ובהתאם לכך נערכים בהם מעת לעת פרויקטים המשיקים לתחומי התעסוקה.

**הבאת מעסיקים לרשות.** בגלל מבנה הארנונה מעוניינות הרשויות המקומיות, ובכללן הרשויות החרדיות, להקים בתחומן אזורי תעשייה ולמשוך עסקים לפעול בעיר. עיריית בני ברק מפעילה מינהלת שממונה על אזור תעשייה הפועל בתחומה כדי לייצר סביבה תומכת, אך אינה מקדמת תעסוקה של תושבי העיר בעסקים שבאזור זה. לעומת זאת, בערים חרדיות אחרות, ששוכנות במקומות אטרקטיביים פחות מבני ברק, הניסיון להביא מעסיקים משולב לעיתים בהתאמה בין צורכי המעסיקים לתושבי הרשות. עיריית מודיעין עילית, למשל, פעלה במשך שנים לגיוס מעסיקים לרשות ולהשמה של נשים חרדיות תושבות המקום בעבודה אצל מעסיקים אלו. עיריית ביתר עילית פועלת בשנים האחרונות להקים בשטחה אזור תעשייה רחב היקף ("היער האנגלי"), והצפי הוא שכשליש מהמועסקים במקום יהיו תושבי הרשות. העירייה מינתה מנהל מקצועי מטעמה לניהול פרויקט ההקמה והתפעול של אזור התעשייה, ועם התפתחות המקום הוא עתיד לעסוק באופן אקטיבי בקידום תעסוקה של תושבי הרשות באזור התעשייה ובגיוס מעסיקים פוטנציאליים.

**פרויקטים נקודתיים.** בגלל מבנה השלטון המקומי בישראל מבצעות לעיתים רשויות מקומיות – ובעיקר רשויות מעוטות משאבים – פרויקטים נקודתיים במענה לקולות קוראים של משרדי ממשלה ולא במסגרת פעילותן השוטפת.

530 יש עוד 359 מטופלים בקטגוריה "חוסר הכנסה מעבודה", שקשורה גם היא לענף התעסוקה אך ממוקדת בהכנסה הנמוכה.

פרויקטים מסוג זה יכולים להיות גם בתחום התעסוקה. כך למשל, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל פרסם בשנים האחרונות קולות קוראים לתקצוב מיזמים לפיתוח הכלכלה העירונית. בשנת 2019 למשל הציעה עיריית ביתר עילית לתושביה מסלולים להכשרה מקצועית בתחומי ההיי־טק (בוטקאמפ), ועד כה התקיימו שני קורסים מתוך שלושה.

מודל הפעולה של הרשויות החרדיות בתחום התעסוקה איננו זהה ונראה שאפשר להבחין בנושא זה בין בני ברק ומודיעין עילית ובין ביתר עילית ואלעד. בעיריית בני ברק יש בעירייה גורם מקצועי שמתכלל את עבודת הרשות בתחום התעסוקה ומתווה מדיניות בנושא. בשנת 2021 נכתבה בעירייה תוכנית אב עירונית לקידום תעסוקה ויש ניסיון לתאם בין הפרויקטים השונים של העירייה בנושא.<sup>531</sup> וראש עיריית מודיעין עילית, יעקב גוטרמן, מקדם זה שנים רבות תעסוקה בכלל, אך בעיקר תעסוקת נשים. בעירייה פעל שנים רבות אגף תעסוקה, אך ב־2019 הופרדה פעילות מרכז ההכוון מהעירייה וסמכויות אגף התעסוקה פוצלו בין גורמים שונים בעירייה. לעומת זאת, בעיריית ביתר עילית ובעיריית אלעד אין שום פונקציה עירונית רשמית המופקדת על נושא התעסוקה. אומנם גם ברשויות אלו יש פרויקטים נקודתיים בנושא תעסוקה, אך אין בהן גורם מתכלל ואין בהן חשיבה אסטרטגית בנושא.

## מקומה הראוי של הרשות החרדית בקידום תעסוקה

עד כמה נדרשת רשות מקומית חרדית לקדם את התעסוקה בחברה החרדית? דילמה זו מתעוררת הן ברשויות החרדיות עצמן הן בקרב גורמים חיצוניים, ובפרט הממשלה. בעבר הסתייגה ההנהגה הרבנית והפוליטית של הציבור החרדי

ממעורבות המדינה בתעסוקת חרדים, בעיקר גברים. התערבות כזאת נתפסה כניסיון לשנות את אופיו של הציבור החרדי. בשנים האחרונות ניכרת התמתנות

531 אומנם מחקר זה מתמקד ברשויות חרדיות בלבד, אך מעניין לציון שעיריית בית שמש הקימה בשנת 2021 מינהלת תעסוקה עירונית ששמה דגש על נושא ההשמה, שבתחום אחריותו של שירות התעסוקה. באופן טבעי המינהלת מתמקדת במגזר החרדי. ראו ממן, מודל בית שמש.

מסוימת בהסתייגות זו וגם חברי כנסת חרדים החלו לקדם את הנושא של תעסוקת החרדים. יחסה של ההנהגה הפוליטית הארצית של הציבור החרדי עדיין חשדני למדי, אך יחסן של הרשויות החרדיות השתנה והיום הן פתוחות יותר מבעבר לקידום אקטיבי של תעסוקה. מרבית ראשי הרשויות החרדיות משתפים פעולה באופן אקטיבי וגלוי עם מיזמים המקדמים תעסוקה ומשתתפים בכנסים ובפעילויות של מרכזי ההכוון יותר מבעבר. מרבית הפרויקטים לקידום תעסוקה ברשויות החרדיות שתוארו בסעיף הקודם הם פרויקטים חדשים, וגם מכך אפשר ללמוד שמעורבות הרשויות בקידום תעסוקה מצויה במגמת עלייה. למגמה זו שתי סיבות מרכזיות:

**הצורך הכלכלי של הרשויות.** השתלכות הציבור המקומי בשוק העבודה תביא לעלייה ברמת ההכנסה של התושבים ותתרום לגידול בתקציב הרשות המקומית, שכן היקף ההנחות בארנונה למגורים שיקבלו התושבים יקטן. נוסף על כך, לרשויות המקומיות יש אינטרס של ממש לקדם הקמת מרכזי תעסוקה בשטחן כדי להגדיל את היקף הגבייה של הרשות מארנונה לעסקים.

**הצורך הכלכלי של התושבים.** ראשי הרשויות קרובים לשטח יותר מההנהגה הארצית ולכן הם הנמענים הישירים של פניות ולחצים מצד התושבים. באחת הרשויות החרדיות בדק ראש הרשות באמצעות סקר פנימי אילו תחומים עומדים בראש מעייניהם של התושבים ואילו נושאים הם מצפים שהרשות המקומית תקדם. אחד התחומים הבולטים שעלו בסקר היו קידום התעסוקה ויצירת מקומות תעסוקה ברשות. בעקבות הסקר החל ראש הרשות לפעול לקידום הנושא.

מרבית הפרויקטים לקידום תעסוקה ברשויות החרדיות הם פרויקטים טריים ולפי שעה קשה להעריך את מידת ההצלחה שלהם. עם זאת, על סמך ניסיון העבר, בעיקר במרכזי ההכוון, אפשר לשרטט בקווים כלליים את היתרונות והחסרונות של מעורבות הרשויות החרדיות בקידום תעסוקה:<sup>532</sup>

532 יש מחלוקת בשאלה אם ראוי להפעיל את מרכזי ההכוון באמצעות גופים עסקיים הפועלים על פי חמריצים כלכליים (כנהוג כיום), באמצעות עמותות (כמו שהג'וינט הפעיל בעבר) או באמצעות רשויות מקומיות (לא בהכרח חרדיות). לביקורת על המודל הנהוג כיום ראו לוי, שוק העבודה.

**יתרונות.** הציבור החרדי רוחש אמון רב לרשות החרדית ונוהג חשדנות בגופים חיצוניים. אם על פרסום של קורס מקצועי או פעילות כלשהי הקשורה לתעסוקה מתנוסס לוגו של הרשות הדבר נתפס אצל רבים מהתושבים עדות לכך שהקורס או הפעילות זכו להסכמת הרבנים והם נעשים בהתאם לכללים המקובלים בחברה החרדית. יתרון נוסף של הרשות החרדית הוא היכולת שלה לעבוד טוב יותר עם הקהילות המקומיות. למשל: למרכז ההכוון בבני ברק, המופעל על ידי הרשות המקומית, יש קשר ישיר עם כלל הקהילות והחוגים ברשות. במרכז עובד נציג קשרי קהילה שעומד בקשר עם כ-50 נציגים של הקהילות החרדיות בעיר ודואג להתאים את פעילויות המרכז לצרכים הייחודיים של כל אחת מהן.

**חסרונות.** החיסרון המרכזי נוגע לחשש מפוליטיזציה של הפעילות. הפוליטיקה החרדית יכולה להשפיע על הפעילות לקידום תעסוקה בשתי דרכים: הראשונה, באמצעות מינויים לא מקצועיים. כך למשל, יש הטוענים כי ניהולו של מרכז ההכוון בבני ברק נפגע כיוון שהעירייה מינתה לתפקידים מרכזיים בו אנשים שלא היו להם הכישורים המתאימים. אך נראה שבשנים האחרונות השתפר המצב וכיום איכות כוח האדם במרכז טובה. השנייה, לרשות חרדית עלול להיות קושי אידאולוגי לקדם תעסוקה בדרכים שהמשלה מעוניינת בהן. למשל, החיכוכים בין עיריית מודיעין עילית ובין מפעיל מרכז ההכוון המקומי נגעו, בין היתר, לשאלת תעסוקת הגברים. עיריית מודיעין עילית שאפה למקד את פעילות מרכז ההכוון בתעסוקת נשים, כי קברניטי העיר לא היו מעוניינים לעודד גברים חרדים להפסיק את לימודיהם, בוודאי לא בגיל צעיר, ואילו הגוף המפעיל ביקש להתנהל בהתאם לקווי המדיניות שקבעה הממשלה, ובהם קידום תעסוקת הגברים. נושא קידום תעסוקת הגברים מורכב במיוחד במודיעין עילית כי יש בעיר רוב ליטאי מובהק ותושבי העיר נחשבים שמרנים יותר, אך גם ברשויות חרדיות אחרות עלול להיות קושי לקדם תעסוקה של גברים, בפרט בשנות העשרים לחייהם, שכן בחברה החרדית יש קונצנזוס באשר ללימודים בישיבה בגיל זה.



בשנים האחרונות ניכרת ברשויות החרדיות פתיחות רבה יותר לקדם מיזמים להשתלבות הציבור החרדי בתעסוקה, כולל תעסוקה של גברים. נראה שכמו בנושאים אחרים גם בתחום הזה בולטים האופי הפרגמטי יחסית של ראשי הרשויות החרדיות והקרבה שלהם לצרכים העולים מהשטח. כיוון שהחוק אינו נדרש לתפקיד הרשויות המקומיות בתחום התעסוקה אפשר למצוא ברשויות החרדיות מגוון פרויקטים ומודלים. גם לממשלה אין מדיניות אחידה באשר לשילוב הרשויות החרדיות בקידום התעסוקה בקרב הציבור החרדי.

## פרק 12

### תחומים נוספים

—

### טיפוח הרשות וניקיונה

אחד המוקדים המרכזיים בעבודתן של הרשויות המקומיות הוא טיפוח הרשות ושמירה על ניקיונה. קשה להעריך את איכות עבודתה של

רשות מקומית בנושא זה, בפרט בהשוואה לרשויות אחרות, מכמה סיבות: תנאי הפתיחה של הרשויות אינם זהים (רשות חדשה לעומת רשות ישנה, איכות התשתיות וכדומה); יופי וטיפוח הם במידה רבה עניין סובייקטיבי; תחום זה מושפע לא רק מאיכות עבודת הרשות המקומית אלא גם מדפוסי ההתנהלות של האוכלוסייה המקומית.

אומנם אין מדדים ארציים מסודרים ומוסמכים של איכות הניקיון והתברואה, אך המועצה לישראל יפה מקיימת מדי שנה בשיתוף משרד הפנים, המרכז לשלטון מקומי בישראל ומרכז המועצות האזוריות את התחרות "קריה יפה ומקיימת בישראל", הבוחנת את טיפוח הסביבה העירונית ברשויות. המועצה אינה מפרסמת דירוג מסודר של כלל הרשויות, אך מעניקה לרשויות פרסים על הצטיינות בתחום הטיפוח והניקיון. ממגוון פרסומים בשני העשורים האחרונים עולה כי ערי הפרוור החרדיות, ובפרט ביתר עילית ואלעד, מגיעות להישגים יפים וזוכות לתשבחות בתחרויות אלו.<sup>533</sup>

על בני ברק יש נתונים מקיפים יותר והם אינם מחמיאים במיוחד. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מציגה מדי שנה נתונים על 52 פרמטרים של איכות חיים ב-15 הערים הגדולות בישראל. בני ברק היא העיר החרדית היחידה בהן. בפרמטר של שביעות הרצון של התושבים מהפארקים ומהשטחים הירוקים נמצא כי בני ברק הגיעה למקום האחרון מכלל הרשויות. רק 33% מתושביה הביעו שביעות רצון, לעומת שיעור ממוצע של 59% בכלל הרשויות הגדולות. גם בפרמטר של שביעות הרצון של התושבים מהניקיון הגיעה בני ברק למקום נמוך בהשוואה לממוצע הארצי – רק בירושלים ובבת ים היו התושבים שבעי רצון פחות מהניקיון.<sup>534</sup> גם בסקר מקיף שערך עיתון "ידיעות אחרונות" בקרב תושבי הערים הגדולות בשנת 2018 נמצא כי שביעות רצונם של תושבי בני ברק ממצב הניקיון בערים היא הנמוכה ביותר.<sup>535</sup>

## רישוי עסקים

רישיון עסק הוא היתר לניהול עסק שנותנת רשות מוסמכת בתנאים מסוימים בהתאם לחוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968. הרישוי נועד למלא מגוון יעדים, העיקריים שבהם בטיחות, בריאות הציבור ואיכות הסביבה. ניהול עסק ללא רישיון הוא עבירה פלילית. הרשויות המקומיות, כל אחת בתחום

533 ראו למשל מרסיאנו, מהמטופחות ביותר; פרלשטיין, יופי של ערים.

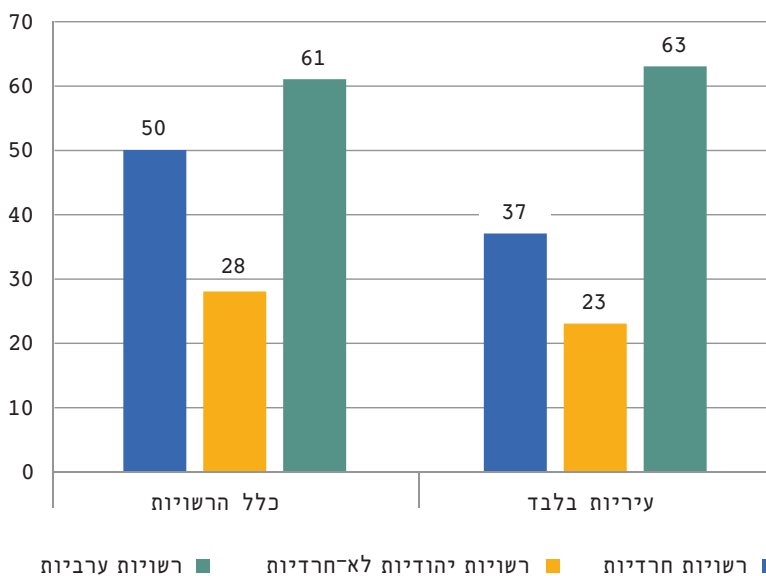
534 בשור ויגור קרול, מדי איכות חיים, עמ' 20.

535 טויוזר, הערים המלוכלכות.

השיפוט שלה, מופקדות על ניהול הליך הרישוי ועל נקיטת אמצעי אכיפה כלפי עסקים טעוני רישוי שאינם עומדים בנהלים שנקבעו בחוק ובצווים ופועלים ללא רישיון עסק.

בחינת שיעור העסקים הטעונים רישוי הפועלים ללא רישיון עסק יכולה ללמד על איכות פעילות האכיפה ברשויות.

**חרשים 25**  
**שיעור ממוצע של עסקים טעוני רישוי הפועלים ללא**  
**רישיון עסק, לפי סוג רשות ומעמד מוניציפלי, 2019**  
**(ב-%)**



הערה: אגף רישוי עסקים במשרד הפנים אוסף בכל שנה נתונים מהרשויות המקומיות בנושא רישוי עסקים. הנתונים מתבססים על דיווחים שהגישו הרשויות המקומיות ואינם נתונים לביקורת המשרד. המידע המוצג בחרשים מבוסס על מידע שהתקבל מהמשרד במענה לבקשת חופש מידע שהגשתי.

מקור: עיבודי המחבר לנתונים שהתקבלו ממשרד הפנים.

ממצאי התרשים מלמדים כי בנושא זה הסטנדרט ברשויות החרדיות נמוך בהשוואה למקובל ברשויות היהודיות הלא-חרדיות, אך גבוה בהשוואה לרשויות הערביות, שיותר מ-60% מהעסקים בשטחן פועלים ללא רישיון עסק.

אפשר להניח כי השיעור הגבוה יחסית של עסקים הפועלים ללא רישיון עסק ברשויות החרדיות קשור לקשיים המבניים של הרשויות החרדיות בתחום האכיפה, שעליהם עמדתי בהרחבה בפרק 7 במסגרת הדיון בפעילות הרשויות החרדיות בתחומי התכנון, הבנייה וההקצאות.

## שקיפות

בעשורים האחרונים גוברת בעולם הדמוקרטי החשיבות שהציבור מייחס לשקיפות פעולתם של גופים ציבוריים. חשיבותה של השקיפות נובעת מהיותה כלי להגברת מעורבות התושבים בקבלת ההחלטות ולשיפור יכולתם לפקח על ההחלטות של הגופים הציבוריים.

המדד המרכזי המשמש כיום למדידת שקיפות של רשויות מקומיות הוא מדד עמותת שקיפות בינלאומית ישראל-שבי"ל, הבוחן את איכות השקיפות והנגשת המידע של העיריות בישראל באתרי האינטרנט שלהן. המדד בוחן 14 פרמטרים, ובהם פרסום של פרוטוקולים של המועצה וועדות הרשות, נתוני תקציב, מענקים ותמיכות, מידע סביבתי ועוד. השנה האחרונה שבה בחן המדד במבט רוחבי את כל 75 העיריות בישראל הייתה שנת 2017. מנתוני המדד עולה שבהשוואה לעיריות אחרות שיעור השקיפות בעיריות החרדיות נמוך מעט מהממוצע הארצי. בשנה זו דורגו 75 העיריות בארבע קבוצות על פי איכות השקיפות, ובני ברק ומודיעין עילית נמנו עם הקבוצה השנייה, ביתר עילית עם הקבוצה השלישית ואלעד עם הקבוצה הרביעית. הציון הממוצע של כלל העיריות בישראל במדד היה 74, ואילו הציון הממוצע של העיריות החרדיות היה 65 ושל העיריות הערביות 41.<sup>536</sup> בהשוואה למדד הקודם שפורסם ניכר שיפור של ממש בשלוש

מתוך ארבע העיריות החרדיות (בני ברק, מודיעין עילית וביתר עילית). כל אחת מהן עלתה בקבוצת דירוג אחת.

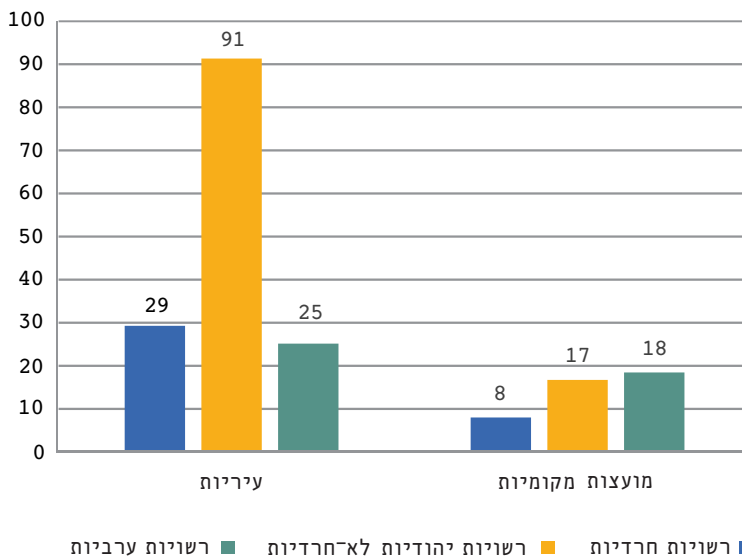
נתונים על איכות השקיפות ברשויות החרדיות בהשוואה לרשויות אחרות ניתן לקבל גם מבדיקה שערך בשנים האחרונות מינהל התכנון כאשר לשקיפות המידע שמציגות הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה. מסיבות שקשורות להבדלי חקיקה בתחום התכנון והבנייה ביהודה ושומרון לא בחן המדד ועדות מקומיות הפועלות באזור זה, ולכן שתי הוועדות המקומיות המשויכות לרשות חרדית המופיעות בו הן של בני ברק ואלעד.<sup>537</sup> המדד האחרון שפורסם סוקר את נתוני שנת 2018, ומ־131 ועדות מקומיות הגיעה הוועדה המקומית של בני ברק למקום ה־33 (ציון 88.9) והוועדה המקומית של אלעד הגיעה למקום ה־80 (ציון 77.6).<sup>538</sup> גם במדד זה ניכר שיפור בציון ובמיקום של הוועדות החרדיות בהשוואה לשנה קודמת של הרוח.

מידע רלוונטי על סוגיית השקיפות אפשר לקבל גם מהיקף הבקשות לחופש המידע המופנות לרשויות השונות, כפי שמוצג בתרשים שלהלן.

537 כאמור, למועצות המקומיות החרדיות אין ועדה עצמאית.

538 הנתונים נדלו ביוני 2021 מתוך הקובץ "בקרת אתר אינטרנט" בעמוד "נתוני ועדות מקומיות" באתר מינהל התכנון.

**26 הרשים**  
**המספר השנתי הממוצע של בקשות לחופש המידע, לפי**  
**סוג רשות ומעמד מוניציפלי, 2019**



הערה: הנתונים מבוססים על מידע שהוצג בדוח משותף שפרסמו משרד הפנים והיחידה הממשלתית לחופש המידע בעניין יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות בשנת 2019. הדוח מציג נתונים שהעבירו למחברי הדוח הממונים על חופש המידע ב-159 רשויות מקומיות (61.8% מהרשויות). לדוח המלא ראו משרד הפנים ומשרד המשפטים, דוח חופש המידע. בדוח פורסם מידע על חמש מן הרשויות החרדיות והנתונים על שתי הרשויות הנותרות (בני ברק ומודיעין עילית) נלקחו מן הדוח השנתי בנושא חופש המידע שפרסמו רשויות אלו.

מקור: עיבודי המחבר לנתוני משרד הפנים והרשויות המקומיות.

מספר הבקשות הממוצע לחופש המידע ברשויות החרדיות נמוך יחסית. יתר על כן, חישוב מספר הבקשות לחופש המידע ל-1,000 תושבים ברשויות חרדיות אף מעצים את הפער: בעיריות החרדיות הוגשו בשנת 2019 רק 0.3 בקשות לחופש המידע על כל 1,000 תושבים לעומת 0.88 בעיריות יהודיות לא-חרדיות ו-0.54

בעיריות ערביות; במועצות המקומיות החרדיות הוגשו 1.06 בקשות לחופש המידע על כל 1,000 תושבים, לעומת 1.57 במועצות מקומיות יהודיות לא-חרדיות ו-1.95 במועצות מקומיות ערביות. נראה שגם בהתחשב במספר הילדים הגבוה ברשויות החרדיות מספר הבקשות בהן עדיין נמוך בשיעור ניכר ממספרן ברשויות האחרות.

לא רק תושבים מקומיים יכולים להגיש בקשות לחופש המידע, אלא גם עיתונאים, עמותות, חוקרים, גורמים בעלי עניין בפעילות הרשות וסתם אנשים פרטיים. בהיעדר מידע על זהות המגישים ועל תוכן הבקשות קשה לקבוע במדויק מהן הסיבות למיעוט היחסי של בקשות לחופש המידע ברשויות חרדיות, אך אפשר להעלות השערות. לי נראה שהדבר קשור למודעות המועטה לסוגיית השקיפות בחברה החרדית ולחשיבות המועטה יחסית שהם מייחסים לה. בכיר באחת הרשויות החרדיות אף ציין שבחר שלא להוציא הודעות דוברות בדבר השיפור הניכר במדד השקיפות ברשות כיוון שלהבנתו "שקיפות אינה נתפסת כערך בעיני הציבור החרדי". עם זאת, חשוב לציין שמרבית הרשימות העצמאיות שתוארו בהרחבה בחלק הראשון של הספר ראו בסוגיית קידום השקיפות ערך חשוב והצהירו על רצונן לקדמו. זאת ועוד: ייתכן שמיעוט הבקשות לחופש המידע קשור גם למיעוט פעילותה של החברה האזרחית החרדית, שתידון בסעיף הבא.

## פעילות החברה האזרחית

בספר הראינו שבשנים האחרונות יותר ויותר תושבים חרדים פונים לבתי המשפט ולגורמים חיצוניים מתוך ביקורת על הרשות המקומית וכך מאתגרים את מסגרת העבודה של הרשות. עם זאת, תופעה זו כמעט אינה ממוסדת בפעולות של החברה האזרחית או של עמותות חרדיות המבקשות לאתגר את הרשות המקומית בתחומים כמו תכנון ושקיפות – פרקטיקות שהתפתחו בחברה הכללית, ואף בחברה הערבית.

אומנם החברה החרדית משופעת בפעילות של החברה האזרחית ויש בה עמותות וארגונים רבים הפועלים בהתנדבות כדי לקדם אינטרסים משותפים, אך רובם עוסקים בפעילות חסד פנים-קהילתית. אבי אסבן ויעל בכר-כהן הראו לא מכבר במחקר מקיף שלאחרונה התפתחה מנהיגות אזרחית חרדית שפעילותה חורגת מן



התחומים הטיפוסיים של גמילות חסדים והיא משתמשת להשגת יעדיה בשפה אזרחית ובכלים מקצועיים; ואולם מחקרם אינו דן באינטראקציה שבין המנהיגות האזרחית ובין הרשויות החרדיות – עדות לכך שלפחות לעת עתה המנהיגות החרדית האזרחית ממעטת לפעול באפיק המוניציפלי.<sup>539</sup>

יוצא דופן מבחינה זו הוא הארגון החברתי החרדי המכונה עמותת נוער כהלכה (או בשמה המלא, העמותה לקידום זכויות אזרח במגזר החרדי), שהקים עו"ד יואב ללום בשנת 2002. עמותה זו מתמקדת בנושא נקודתי: מאבק באפליה על רקע גזעני במוסדות החינוך בחברה החרדית. העמותה הגישה כמה עתירות לבית המשפט כנגד רשויות חרדיות, בהן העתירה המפורסמת בפרשת עמנואל. כמו כן, משנת 2018 פועל ארגון נתיבות המשפט מול גופים ממשלתיים ומוניציפליים לעורר את המודעות של אזרחים חרדים לזכויות המגיעות להם. הארגון מסייע לתושבים חרדים בפניות אזרחיות, בפרט בענייני תברואה, סילוק מפגעים ופיצוי על נזקים, והוא אף פנה לרשויות בדרישה לפרסם את פרטיו של הממונה על תלונות הציבור בהתאם לחוק. אך לעת עתה פעילותו והיקף התקציב שלו שוליים למדי והוא אינו מתמקד ברשויות החרדיות דווקא. היקפה המצומצם של פעילות החברה האזרחית החרדית מול הרשויות החרדיות בולט במיוחד לנוכח ההיקף הנרחב של פעילות החברה האזרחית הערבית מול הרשויות הערביות.<sup>540</sup>

539 אסבן ובכר-כהן, מובילי דרך.

540 יצינו שלוש עמותות בולטות במיוחד: עורכי דין לקידום מינהל תקין, אינג'רא וסיכוי.

## פרק 13

סיכום, דיון והמלצות

–

### הרשויות החרדיות: מאפיינים מרכזיים

תרמיתן של הרשויות החרדיות בעיני הציבור הישראלי איננה מזהירה – וזאת בלשון המעטה. אינני מכיר סקר שבחן את הנושא, אך אני עצמי נתקלתי לא פעם ביחס מזלזל כלפי הרשויות החרדיות. איני חרדי, אבל עבדתי ארבע שנים

ברשות מקומית חרדית. מכרים וחברים ששמעו היכן אני עובד הגיבו במילים כגון "שחיתות", "קומבינות" ו"מאכערים". בספר זה ניסיתי לערער על התפיסות הפשטניות שהולידו את התגובות הללו ולהציג את הפנים המורכבות של הרשויות החרדיות. מן הספר עולה שהרשויות החרדיות מצליחות להתנהל בצורה טובה למדי במגוון תחומים על אף תנאי פתיחה לא פשוטים; עם זאת, יש להן גם כמה חולשות מהותיות.

לטענת יוסף שלהב, שחקר את הרשויות החרדיות בתחילת התפתחותן בשנות ה-90, הבעיה המרכזית העומדת לפתחן של הרשויות החרדיות היא התפיסה החרדית הפרטיקולרית, כלשונו, המעדיפה את האינטרס של קהילות הרוב מן האינטרס של קהילות המיעוט. לדבריו, "המנהיגות המוניציפלית הנבחרת בעיר החרדית, מנהלת את ענייני העיר מתוך העדפה של צורכי הקבוצות אליהן משתייכים קובעי המדיניות. ניהול כזה עשוי לנגוד את טובת העיר ולפגוע בחלק מתושביה"<sup>541</sup>. מחשש שהמפלגות החרדיות לא ישכילו לשתף פעולה המליץ שלהב להאריך ככל האפשר את כהונתן של הוועדות הממונות ברשויות חרדיות חדשות.<sup>542</sup>

בספר הראיתי שהחשש שהביע שלהב התבדה והרשויות החרדיות הצליחו לפתח מודלים לשיתוף פעולה פוליטי בין הקבוצות המרכיבות אותן. ברוב הרשויות החרדיות הוקמו קואליציות של שלוש המפלגות הממסדיות, שיחד מייצגות את רוב החברה החרדית. למעשה, לא מצאתי ולו מקרה אחד שבו רשימה ממסדית המזוהה עם אחת משלוש המפלגות החרדיות הארציות נשארה מחוץ לקואליציה העירונית ברשות חרדית יותר מפרק זמן קצר. שיתוף הפעולה מושתת על שילוב של כמה גורמים: סולידריות בין הקבוצות החרדיות; מערכת איזונים ובלמים שמביאה בחשבון מפלגות וקהילות שונות ברשויות חרדיות שונות; והצורך של המיעוט החרדי לשתף פעולה בזירה הארצית. כך הצליחו הרשויות החרדיות להימנע מהבעיות המאפיינות חלק ניכר מהרשויות הערביות, שבהן החמולות השולטות ברשות המקומית מפנות את משאבי הרשות בעיקר לצורכיהן ומפלות לרעה חמולות אחרות. להלן אסקור את המאפיינים הרוחביים של הרשויות החרדיות שהצמיח המבנה הפוליטי המוניציפלי של החברה החרדית ואת התמורות שחלו בהם בשנים האחרונות.

541 שלהב, המבנה המינהלי, עמ' 1. לדבריו, ניהול זה מביא ל"מינויים על בסיס שיוכי וכשל במילוי התפקיד במידה החורגת מן המקובל" (שם).

542 שלהב, מינהל וממשל בעיר חרדית, עמ' 72; שלהב, המבנה המינהלי, עמ' 1.

## 1. מתח בין הקהילה לפרט

לעיתים יש התנגשות בין ההתמקדות של הפוליטיקה החרדית בקהילה ובין הצורך לדאוג לפרט. בחברה החרדית יש העדפה מבנית

לאינטרסים של פרטים המאוגדים בקהילות. צרכים ציבוריים שאינם מתורגמים לאינטרסים קהילתיים עומדים במקום נמוך יותר בסולם העדיפויות. הדבר בא לידי ביטוי בייחוד בתחומי התכנון והבנייה וההקצאות. כך למשל, בניית בית כנסת לקהילה מסוימת תקבל עדיפות גם אם הבנייה תפגע בציבור הפרטים הגרים באזור, המשתייכים למגוון רחב של קהילות. אף על פי כן, ניכר בעניין זה שינוי מסוים. בשנים האחרונות החלו לקום רשימות עצמאיות, מקומיות, לא ממסדיות ועל-קהילתיות שחותרות לקדם את האינטרסים של כלל הציבור ולהעדיף אותם מאינטרסים קהילתיים. אומנם למעט ברשות אחת (קרית יערים) לא סיכנו הרשימות הללו בפועל את השליטה הממסדית ברשות, אך בכמה רשויות הן הצליחו לקדם נציגים למועצת הרשות ולאתגר את ההנהגה הממסדית. גם בקרב חרדים שאינם תומכים ברשימות אלו ניכר שינוי מסוים בציפיות וכדרישות שלהם מהרשות המקומית. עוד גורם שמחזק את מעמדו של הפרט במקרים שיש בהם התנגשות בין האינטרסים שלו לאינטרסים של הקהילה הוא הגידול הניכר בפניות של תושבים חרדים לגורמים חיצוניים, בפרט לבתי המשפט ולמבקר המדינה. לא מדובר בהיפוך מגמה אלא בתוויה מסוימת שיוצרת איזון מחודש בין דפוס ההתנהלות הסקטוריאלי ובין היחס של הרשויות החרדיות לתושב היחיד ולרמת השירות שהוא מקבל. כפי שאמר בכיר פוליטי באחת הרשויות החרדיות: "בעבר הסתכלתי רק על הקהילות. היום אני מבין שאני חייב להסתכל גם על התושב הבודד".<sup>543</sup>

543 לאחרונה התפתח דיון פנים-חרידי על המתח שבין הפרטים ובין הקהילות ב"צריך עיון", כתב עת חרדי דיגיטלי המוקדש למחשבה תורנית-הגותית. מורן נגיד, חוקרת שלטון מקומי בפורום קהלת, טענה כי במבנה הריכוזי-קהילתי הנוכחי של הפוליטיקה החרדית המקומית לא נשמע קולו של הציבור, על פרטיו הרבים והמגוונים, והאינטרסים האמיתיים של הציבור המקומי או העדפותיו אינם באים לידי ביטוי (נגיד, על דעת הקהל). בתגובה טען יהודה מורגנשטרן, ממלא מקום מנכ"ל החברה הכלכלית בני ברק, שנגיד "חושבת על הציבור החרדי כעל אוסף של אינדיבידואלים המנסים לקדם את הטוב הפרטי שלהם. ולא היא". מורגנשטרן טען, ברוח האסכולה הקהילתנית, שהפרט החרדי ממש את עצמו במסגרת הקהילה ולכן "כאשר יחיד בציבור החרדי נדרש לבחור לעצמו נציג פוליטי הוא מעניק חשיבות לצרכי הקהילה שלו לא פחות, ואף יותר, מלצרכיו האישיים" (מורגנשטרן, פוליטיקה של קהילות).

## 2. היחס לקהילות שאינן משתייכות לזרם המרכזי

שיתוף פעולה מתקיים בין הזרמים החרדיים המרכזיים, המיוצגים על ידי אגודת ישראל, דגל התורה וש"ס. קבוצות חרדיות אחרות, דוגמת הפלג הירושלמי או החרדים העובדים, מוצאות את עצמן לא פעם מופלות – אם בהליכי ההקצאות ואם בהתנגדות של הרשות להקים בתחומה בית ספר מזרם אחר, למשל בית ספר ממלכתי-חרדי. עם זאת, חשוב לציין שנעשים ניסיונות להתחשב גם בצרכים של קבוצות אלו ולהכיל אותן: בבני ברק ובביתר עילית קידמה מפלגת דגל התורה חברי מועצה שהיו מזוהים עם ציבור החרדים העובדים; ולנציגי הפלג הירושלמי במודיעין עילית ובאלעד יש יחסים טובים מאוד עם ראשי הרשויות והם מקבלים מהם מענה. אפיק אחר שבאמצעותו הקהילות המודרות מקבלות מענה הוא בית המשפט: נציגי הפלג הירושלמי בבני ברק עתרו כמה פעמים כנגד אפליה מצד הרשות המקומית וקיבלו סעד מבית המשפט.

## 3. צמיחתה של אופוזיציה

שיתוף הפעולה החרדי מייצר מציאות של קואליציות מקיר לקיר, ללא אופוזיציה. מנקודת מבט דמוקרטית היעדר אופוזיציה הוא תופעה שלילית כיוון שלאופוזיציה תפקיד חשוב בבקרת השלטון ובחשיפת ליקויים בהתנהלותו. בהיעדרה קל יותר לבצע פעולות לא תקינות. בעקבות ההתמודדות של הרשימות העצמאיות והפילוגים שהולידו מפלגות ממסדיות אלטרנטיביות (בני תורה ויחד) חל שינוי גם בעניין זה. בשנים 2008–2013 לא הייתה אופוזיציה חרדית בשום רשות חרדית, ואילו כיום יש אופוזיציה בכל ארבע הערים החרדיות ולרוב היא אף לוחמנית למדי. עם זאת, בחברה החרדית כמעט לא התפתחה חברה אזרחית פעילה המאורגנת בעמותות המאגרות את עבודת הרשות המקומית כפי שהתפתחה בחברה הכללית ובחברה הערבית.

## 4. פרגמטיות

ההנהגה הפוליטית ברשויות החרדיות, ובפרט ראשי הרשויות, פרגמטיים יותר מההנהגה הארצית, בעיקר בתחום של קידום תעסוקה.

מרבית ראשי הרשויות החרדיות משתפים פעולה באופן אקטיבי וגלוי עם מיזמים לקידום תעסוקה, כולל תעסוקת גברים, אף שלהנהגה החרדית הארצית יש יחס אמביוולנטי למיזמים אלו. פרגמטיות יחסית ניכרת גם בתחום החינוך. אפשר להצביע על כמה גורמים מרכזיים להתנהלות זו: השלטון המקומי, לא בהכרח החרדי, ממונה על אספקת שירותים ולכן אופיו "אידאולוגי" פחות מזה של השלטון המרכזי; ראשי הרשויות קרובים לשטח יותר מההנהגה הארצית והם חיים בחיכוך מתמיד עם התושבים ולכן קשה להם יותר להתעלם מהצרכים שלהם, למשל בתחום התעסוקה; ההנהגה החרדית הארצית היא מיעוט בשדה שהרוב בו אינו חרדי ולכן נוטה להיות חשדנית יותר ולאמץ עמדה לעומתית – בפרט כשאין היא חלק מהקואליציה. ההנהגה המקומית ברשויות החרדיות, לעומת זאת, פועלת בשדה חרדי כמעט לחלוטין ולכן יכולה להרשות לעצמה לנהוג ביתר פרגמטיות.

**5. מתח בין עיסוק באסטרטגיה ומדיניות ובין עבודה שוטפת וטיפול בפניות ציבור**

הרשויות החרדיות ממעטות יחסית לעסוק במדיניות אסטרטגית רחבה. ראשית, רבים מהחרדים סבורים שתפקידם העיקרי של הפוליטיקאים הוא לטפל בפניות ציבור שעניינן בעיות בירוקרטיות קונקרטיות, כלומר לעסוק במעין גמילות חסדים. שנית, הם רואים במרחב הפוליטי מרחב סקטוריאלי ולכן נוטים לחלק את משאבי הרשות בין הקבוצות בהתאם לגודלן באוכלוסייה. כשמחזיקים בעמדות כאלה קשה לקדם מדיניות אסטרטגית רחבה שתכליתה לפעול לרווחת ציבור התושבים כולו. בנושא זה יש הבדל של ממש בין חברי המועצה ובין ראשי הרשויות: חברי המועצה ממוקדים בסיוע לקהילה שלהם, ותו לא, ואילו ראשי הרשויות, מתוקף תפקידם, חותרים לקדם את הרשות ככלל, גם אם לעיתים המבנה הפוליטי מקשה עליהם לעשות את הדבר. לדומיננטיות של הטיפול בפניות הציבור יש השפעה נוספת: בעיני החברה החרדית הפוליטיקאים החרדים אחראים על כלל התחומים הנוגעים לרווחת הציבור החרדי, ולכן הרשויות החרדיות עוסקות בקידום מדיניות מול משרדי הממשלה וגורמים פרטיים גם בסוגיות שאינן בתחום אחריותן, כמו התחבורה הציבורית העירונית.

## 6. נאמנות כפולה

הרשות המקומית החרדית, על נבחריה ועובדיה, נתונה מיסודה – עקב נאמנות כפולה – במתח אינהרנטי. מחד גיסא, היא גורם שלטוני הפועל בקרב אוכלוסייה חרדית על פי חוקים שקבע המחוקק החילוני; מאידך גיסא, היא גורם חרדי הרואה את עצמו כפוף להלכה ולעמדתם של הרבנים הנחשבים לגדולי הדור. המתח מועצם כיוון שהציבור החרדי בוחר את הנהגת העירייה בבחירות דמוקרטיות ולפיכך היא נדרשת לייצג את האינטרסים של האוכלוסייה החרדית המקומית, הרואה את עצמה כפופה להלכה ולרבנים, ולא בהכרח לחוקיה של המדינה החילונית שהיא פועלת גם בשליחותה ומכוח סמכותה.<sup>544</sup> אף שמתח זה נראה מורכב מאוד, בפועל לא נמצא שהוא יוצר קונפליקטים משמעותיים ומתמשכים בעבודת הרשויות החרדיות.

במרבית תחומי עבודתה של הרשות המקומית אין סתירות של ממש בין החוק ובין עמדת ההלכה והרבנים. בתחומים שבהם יש קונפליקטים התפתחו ברשויות החרדיות דרכים שונות להתמודד איתם. בתחום הרווחה, שבו לכאורה ההתנגשות בין שתי הנאמנויות של הרשות יוצרת קונפליקטים מורכבים, נמצא כי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות החרדיות הצליחו לייצר מודלים המאזנים בין שתי הנאמנויות: מחד גיסא, הן קשובות ככל האפשר לצורכי הקהילות החרדיות ופועלות בשיתוף פעולה עם רבנים ועסקנים. מאידך גיסא, הן מתנהלות על פי החוק ועל פי דרישות מקצועיות גם כשהתנהלות זו נוגדת את העמדות המקובלות בהנהגה הרבנית. במקרים "גבוליים" יש ניסיון למתוח את גבולות החוק ככל האפשר. בתחום התכנון והבנייה, לעומת זאת, הרשויות החרדיות משאירות לציבור מרחב פעולה לא מבוטל לעבירות בנייה, בהתאם לדעה המקובלת בקרב רבנים חשובים וחלקים נרחבים באוכלוסייה החרדית. נראה כי הסיבה לפער בין שני התחומים הוא היחס מצד גורמי הממשל: בתחום הרווחה המדינה מקפידה מאוד על יישום הנחיות החוק, כך שעובדים סוציאליים יסרכו בדרך כלל לפעול

544 אביעד הכהן עמד בהרחבה על הנאמנות הכפולה של משרתי ציבור שהם גם אנשים פרטיים שומרי מצוות, אך לא עסק בנאמנות הכפולה של רשות שלטונית. ראו הכהן, דברי הרב. הכהן ציין עניין חשוב: נאמנות כפולה אינה ייחודית לאנשים דתיים, שכן בחברה שבה בני אדם בכלל, ובעיקר משרתי ציבור, נעים במעגלים שלעיתים משיקים זה לזה ולעיתים מתנגשים זה בזה, הם נתקלים תדיר בדילמות אידאולוגיות.

שלא כחוק, ואילו בתחום התכנון והבנייה האכיפה רופפת למדי בכל המדינה וגורמי הממשל מסרבים לקבל עליהם את תפקידן של הרשויות החרדיות אף שיש להם הסמכות לכך.

## **התנהלות הרשויות החרדיות: החיובי והשלילי**

---

מהפרקים השונים של ספר זה עולה תמונת מבט מורכבת על התנהלות הרשויות החרדיות. נסקור תחילה את המאפיינים החיוביים יותר העולים מן הספר:

**תקציב והתנהלות פיננסית.** על אף תקציב נמוך עקב הכנסה נמוכה של התושבים והיעדר שטחי תעשייה, הרשויות החרדיות מצליחות להתנהל באופן אחראי, להימנע מגירעונות ומעודף הלוואות ולהגיע לשיעורי גבייה ממוצעים. בשני מקרים בלבד מונו בעבר חשבים מלווים לרשויות חרדיות, ומאז 2016 לא מונה חשב מלווה לשום רשות חרדית. אפשר לראות שיפור של ממש בתפקוד הרשויות החרדיות בעשור האחרון. במרבית המדדים הבוחנים התנהלות פיננסית (ולא נתוני רקע פיננסיים) מציגות הרשויות החרדיות, ובפרט ערי הפרוור החרדיות, נתונים מרשימים למדי.

**ניהול ההון האנושי.** על אף לחצים פוליטיים-קהילתיים, ועל אף המחסור באנשי מקצוע ובבעלי תארים אקדמיים, הממצאים מלמדים שהרשויות החרדיות אינן מנפחות את המנגנון העירוני כדי לספק תעסוקה למקושרים. אדרבה, שיעור המועסקים ברשויות החרדיות נמוך מאוד בהשוואה לרשויות אחרות. אומנם המשרות מאוישות בהתחשב בשיקולים פוליטיים-קהילתיים, אך בלי לזנוח שיקולים מקצועיים. בהתחשב במסגרת החברתית והפוליטית של החברה החרדית נראה שמדובר בנקודת איזון המביאה לכך שההון האנושי ברשויות החרדיות הוא סביר ביותר, ואולי אף למעלה מכך. בעשור האחרון אף צומח ברשויות החרדיות דור חדש של עובדים שהוא מקצועי יותר ובעל תודעת שירות רחבה מכפי שהיה מקובל עד כה.

**אמון הציבור.** הרשויות החרדיות השכילו לנצל את האמון הרב שהציבור החרדי רוחש להן ופיתחו מודלים מאוזנים המאפשרים להן לפעול בהתאם



לחוק ולדרישות המקצוע ובתוך כך להיענות ככל האפשר לצורכי הקהילות. בתחום הרווחה, בזכות העבודה הרציפה של הרשויות עם הרבנים והקהילות הייתה עלייה ניכרת בפניות בנושאים רגישים ודיסקרטיים, כמו פגיעות מיניות. בתחום החינוך, הרשויות החרדיות ממלאות תפקיד מרכזי בצמצום התופעה של תלמידים ללא שיבוץ מתאים לבית הספר; בשנים האחרונות הן תורמות תרומה מכרעת גם לקידום איכות ההוראה ולאיתור ומניעה של נשירה במוסדות החינוך. בלשונו של נרי הורוביץ, "הרשות המקומית או מחלקת (ה)חינוך החרדית הן אבן היסוד של ההתאמה בין הסטנדרטים של ניהול חינוך ציבורי לבין צרכי החברה החרדית".<sup>545</sup> האמון הרב של ההנהגה הרבנית החרדית ברשויות החרדיות מתבטא גם בהעברת שירותי הדת ומינוי הרבנים המקומיים מידי המועצה הדתית לידי הרשות המקומית.

מנגד, חשוב להדגיש גם את הבעיות המבניות בהתנהלותן של הרשויות החרדיות. בעיות אלו התגלו בעיקר בתחומים שבהם המרכיב הקהילתי חזק מאוד ובתחומים שבהם הרשות המקומית נדרשת להפעיל סמכויות אכיפה.

**תכנון ובנייה.** האכיפה של חוקי הבנייה במרחב הפרטי והציבורי גם יחד רופפת ביותר. האכיפה הרופפת במרחב הפרטי נובעת בעיקרה ממדיניות מכוונת המבקשת לאפשר לתושבים לבנות דירות גדולות ורחבות ככל האפשר, ואילו האכיפה הרופפת במרחב הציבורי נובעת משילוב בין מדיניות מכוונת המבקשת לסייע לקהילות ובין קושי פוליטי-ציבורי להתעמת עם מפירי החוק גם כשמחיר עבירת הבנייה הוא פגיעה בציבור הרחב. האכיפה הרופפת מתבטאת גם בשיעור הנמוך יחסית של עסקים בעלי רישיון עסק ברשויות החרדיות.

**הקצאת המקרקעין והמבנים.** ההקצאות מנוהלות על בסיס קהילתי ופוליטי מתוך שמירה חלקית בלבד על עקרונות של מקצועיות ושוויון. הרשויות החרדיות גם מתקשות לפקח על השימוש בהקצאות ולוודא שהן ישמשו לייעוד שנקבע להן.

כרשויות נבחרות נדרשות הרשויות החרדיות להיות קשובות לקולות העולים מהציבור הרחב ולכן הן מתקשות לאכוף את החוק בתחומים שבהם הציבור אינו מזדהה עימו או כשמדובר בצרכים ממשיים של החברה. עם זאת, פניות ותלונות של עמותות ותושבים פרטיים למבקר המדינה, לגורמי תכנון ארציים, לעורכי דין ולעיתים אף לבתי המשפט מאתגרות את הרשויות החרדיות בתחומים אלו ומקשות עליהם להמשיך לנקוט מדיניות שמבטאת התנהלות לא שוויונית.

## הכשלים במדיניות הממשלה כלפי הרשויות החרדיות

בטרם אעבור להמלצות פרטניות ברצוני לנתח בקצרה את המדיניות הרווחת כיום בקרב גורמי הממשל כלפי הרשויות החרדיות, להצביע על הכשלים במדיניות זו ולהציג את קווי המדיניות

הכלליים שאני ממליץ לאמץ בעבודה מול הרשויות החרדיות.

סקירה השוואתית מלמדת כי מדינת ישראל היא אחת המדינות הריכוזיות ביותר בעולם המערבי והשלטון המקומי בה חלש מאוד באופן יחסי.<sup>546</sup> ריכוזיות זו מתעצמת ברשויות חלשות מבחינה פיננסית, כמו הרשויות החרדיות, שכן על הפיקוח והרגולציה מתווספת גם העובדה ששיעור גבוה מתקציבן בא ממקורות ממשלתיים. לרשויות חזקות מבחינה פיננסית קל יותר כמובן לקדם מדיניות עצמאית. בשנים האחרונות מתחזקת בממשלה מדיניות של "ביזור לראויים ואבזור לנחשלים",<sup>547</sup> שלפיה ביזור הסמכויות לרשויות המקומיות הוא דיפרנציאלי – רשויות שראויות לכך זוכות לסמכויות, ורשויות נחשלות זוכות רק לסיוע (אבזור) ממשלתי. גם אם הדברים אינם נאמרים במפורש, דומני שהעמדה הרווחת היא שהרשויות החרדיות מסווגות בקטגוריה "נחשלות" ולכן הממשלה כמעט אינה מפקידה בידיהן סמכויות.

אני סבור שיש לצמצם במידה ניכרת את היקף הפיקוח על עבודת הרשויות החרדיות ואת הרגולציה עליהן. ראשית, כפי שהראיתי הרשויות החרדיות כלל

546 פינקלשטיין, השלטון המקומי בישראל, עמ' 23-29.

547 אפרתי, רזין וברנדר, ביזור לראויים.

אינן נחשלות כפי שמקובל לחשוב – ברוב התחומים תפקודן סביר, ובכמה תחומים אף מרשים למדי. שנית, הרגולציה במתכונתה הנוכחית אינה מצליחה למנוע ליקויים. לרוב היא מוסיפה על העבודה השוטפת של הרשויות בירוקרטיה רבה – טפסים ואישורים טכניים שמקשים על פעילות הרשויות, אך אינם מצליחים למנוע התנהלות לא עניינית ולא מקצועית. הרגולציה הממשלתית אינה צריכה להתמקד בפיקוח על העבודה השוטפת של הרשויות החרדיות, שכן למדינה אין יכולת לעשות זאת בצורה טובה. עליה להתמקד בשמירה על כמה עקרונות כלליים שאפשר לבחון בפשטות, כמו שמירה על איזון תקציבי ועמידה בתנאי סף במרכזי כוח אדם.

במקביל, על מוסדות המדינה להתמקד בשמירה על המסגרת החוקית הדמוקרטית הבסיסית ברשויות החרדיות ולחזק את מנגנוני הבקרה הפנימיים על עבודת הרשויות, ובפרט את עבודת האופוזיציה. דומני שדווקא בנושא זה המדינה מזלזלת מאוד ואינה מפעילה את סמכויותיה. כוונתי בראש ובראשונה לקלות הבלתי נסבלת שבה אפשר לאיים על מועמדים של רשימות חרדיות עצמאיות (למשל שילדיהם יסולקו ממוסדות חינוך).<sup>548</sup> בחירות חופשיות הן מיסודות הדמוקרטיה, אך דומה שהמשטרה והפרקליטות מקילות ראש בהפרתו של יסוד זה ברשויות החרדיות.<sup>549</sup> מעמדם של חברי מועצה מהאופוזיציה נרמס והם אינם זוכים לזכויות הבסיסיות שהם זכאים להן גם כיוון שהממונים על המחוזות במשרד הפנים ממעטים להשתמש בסמכויותיהם כדי למנוע את הדבר על אף פניות חוזרות ונשנות מצידם. חשוב לציין שחיזוק מנגנוני הבקרה הפנימיים אינו צריך להסתכם בחיזוק האופוזיציה, אלא יכול לבוא לידי ביטוי גם בעבודת מבקר הרשות המקומית. ואולם דוח מבקר המדינה משנת 2020 הראה שמשרד

548 על כך יש להוסיף את ההתעלמות ממסכת האיומים וההפחדות שעוברים במקרים רבים תושבים חרדים שבחרים לפנות לגורמים חיצוניים ולבתי המשפט עקב פעילות הרשות החרדית או קהילות שונות בה.

549 דוגמה טרייה הן טענות התנועה לאיכות השלטון וגורמים אחרים על "גרירת רגליים" של גורמי האכיפה בחקירה פלילית העוסקת בהסכם לא תקין שרקחו לכאורה גורמים בסיעת שלומי אמונים באגודת ישראל. ההסכם קבע שהמועמד החרדי לראשות עיריית צפת יסיר את מועמדותו בתמורה להטבות שתעניק עיריית ביתר עילית למוסד של גיטו בביתר עילית. בעקבות טענות אלו, ופרסום חקיקר בנושא בעיתון "הארץ", הודיעה הפרקליטות כי תזרז את החקירה. ראו רבינוביץ, פנייה; רבינוביץ, הפרקליטות הודיעה.

הפנים ממעט להפעיל את סמכויותיו במקרים שבהם מבקר הרשות אינו כותב דוח ביקורת שנתי או כותב דוח דל תוכן – מציאות שכיחה בכמה רשויות מקומיות, ובהן רשויות חרדיות דוגמת ביתר עילית ועמנואל.<sup>550</sup>

בהקשר זה ראוי להעיר גם על מדיניות הסיוע שמקדמת בשנים האחרונות הממשלה, ובפרט משרד הפנים. בעבר התמקד משרד הפנים בעיקר ברגולציה תקציבית של הרשויות המקומיות, ואילו בשנים האחרונות, בפרט מאז הוקם בשנת 2018 מינהל הפיתוח במשרד הפנים, הוא חותר לקדם את הרשויות המקומיות ככלל, בעיקר כמה שנוגע להון האנושי בהן. תוכנית הדגל של מינהל הפיתוח בשנים האחרונות היא תוכנית ההמראה, שבה משתתפות מרבית הרשויות החרדיות (מודיעין עילית, ביתר עילית, אלעד ורכסים). מדובר בתוכנית התערבות של משרד הפנים שמטרתה לסייע לרשויות המקומיות לשפר את ארגון הרשות המקומית. הרשויות אינן מקבלות כסף לכיצוע פרויקטים שוטפים, אלא לכיצוע תוכניות שיקדמו את התשתיות ברשויות באמצעות תקציב וכוח אדם: יצירת עוגנים כלכליים של הכנסה לצד פיתוח תשתיות ארגוניות וניהוליות ברמה גבוהה. מהלך זה של משרד הפנים הוא חשוב ביותר ומעיד על שינוי תפיסה מבורך, אך ראוי להצביע גם על מגבלותיו, בעיקר כמה שנוגע לפיתוח ההון האנושי. היכולת של משרד הפנים להביא לידי שינוי מהותי במצב ההון האנושי ברשויות החרדיות היא מוגבלת, גם אם יקצה המשרד לרשות המקומית יועץ ארגוני מוכשר מאין כמוהו, שכן המצב הנוכחי אינו תוצאה של התנהלות אקראית אלא של המבנה הפוליטי-קהילתי של החברה החרדית. אומנם לתוכנית יכולה להיות השפעה לא מבוטלת גם ברשויות חרדיות, וחשוב מאוד שהמשרד ימשיך לקדם אותה, אך חשוב להבין שבסופו של דבר תיקבע איכות התפקוד של הרשויות החרדיות בעיקר במגרש הפוליטי ולפיכך היא תלויה ברמת הציפיות של הפרט החרדי מהרשות המקומית ובאופן שבו הוא מבטא את הציפיות הללו הן בחיי היום-יום הן בקלפי. לכן יש חשיבות רבה במיוחד לשמירה על המסגרת החוקית הדמוקרטית הבסיסית ברשויות החרדיות ולחיוזוק מנגנוני הבקרה הפנימיים עליהן.

אף שתפיסתי הבסיסית היא שהמדינה צריכה לבזר סמכויות לרשויות החרדיות, נראה כי בתחומים ספציפיים על המדינה להגביר את מעורבותה דווקא. כפי שהראיתי, בתחומים שבהם נדרשות הרשויות החרדיות לבצע אכיפה, בפרט בתחום התכנון והבנייה, נמצאו בעבודתן ליקויים מהותיים. אלא שדווקא בתחומים אלו ממעטים גורמי הממשל להתערב על אף סמכותם החוקית. יש הסבורים שמוסדות המדינה ממעטים להתערב בנושאים כמו שמירה על המנגנונים הדמוקרטיים הפנימיים ועל חוקי התכנון והבנייה ברשויות החרדיות על יסוד ההנחה שאי אפשר לשנות את ההתנהלות החרדית. ואולם מן הספר עולה שבתחומים שבהם המדינה מקפידה על עקרונות ברורים ואוכפת אותם, כמו בתחום הרווחה, ההנהגה החרדית מפנימה זאת; וגם אם אין היא מסכימה עם העקרונות שמציבה המדינה, היא מבינה שעליה לפעול בגבולות המסגרת שנקבעה.

לסיכום, תפיסתי הכללית היא שהמדינה צריכה להוביל מדיניות כללית של ביזור מתוך שמירה הדוקה על כללי המשחק הדמוקרטיים בבחירות, חיזוק מנגנוני הבקרה הפנימיים והתערבות ממשלתית בתחומים ספציפיים בלבד.

## המלצות

להלן אציג כמה המלצות קונקרטיות. לא מדובר בהמלצות לרשויות החרדיות עצמן אלא בהמלצות הנוגעות למבנה העקרוני של הרשויות החרדיות, המחייבות שינויי חקיקה וקביעת מדיניות ממשלתית. אומנם מקצת ההמלצות אינן נוגעות לרשויות החרדיות בלבד, אך אציג אותן כאן בשל חשיבותן היתרה לרשויות החרדיות. לעומת זאת, לא אדון כלל ברפורמה הכללית הנדרשת כביזור הסמכויות לרשויות המקומיות (ובתוך כך גם לרשויות חרדיות) בתחומים שאינם ייחודיים לרשויות החרדיות.<sup>551</sup>

1. ניהול פיננסי. למשרד הפנים יש מדיניות רגולטורית מחמירה והדוקה בדבר הניהול הפיננסי של הרשויות המקומיות, הרבה יותר מן המקובל בעולם

המערבי.<sup>552</sup> עם זאת, החוק מחריג רשויות המוגדרות איתנות ומאפשר להן גמישות רבה יותר בניהול הפיננסי. רשות מוגדרת איתנה על סמך שילוב של קריטריונים הבוחנים התנהלות פיננסית (למשל, שיעור הגירעון המצטבר ושיעור הגבייה) ושל קריטריונים הבוחנים איתנות פיננסית ואינם קשורים בהכרח להתנהלות הרשות (למשל, שיעור ההכנסות העצמיות מסך התקציב). כפי שהראיתי בספר זה, ההתנהלות הפיננסית של הרשויות החרדיות – ובפרט של הגדולות שבהן – היא קפדנית ואחראית, אך הן אינן יכולות לזכות בגמישות פיננסית בשל תנאי הפתיחה הכלכליים הגרועים שלהן. לכן מומלץ לקבוע בחקיקה מסלולים חלופיים שיאפשרו גם לרשויות שמתגוררים בהן תושבים מרקע חברתי-כלכלי נמוך – ובכללן הרשויות החרדיות – לזכות בגמישות פיננסית.

2. תכנון ובנייה. במצב החוקי הנוכחי, לגורמי האכיפה ברשות לאכיפה במקרקעין במשרד האוצר ובמחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה יש סמכות להפעיל אכיפה במקביל לרשות המקומית ובמקרים מסוימים אף במקומה. בפועל, גורמי האכיפה הממשלתיים ממעטים להתערב באכיפה ברשויות החרדיות, אף שהאכיפה בתחום התכנון והבנייה בהן רופפת מאוד. לדעתי, חשוב להבחין בין סוגים שונים של אי-אכיפה של עבירות בנייה. ברשויות שבהן אי-אכיפת דיני התכנון והבנייה מאפשרת מפגעים בטיחותיים וסביבתיים או פוגעת פגיעה של ממש בזכויות הפרט חובתה של המדינה לאזרחיה היא להשתמש בסמכויותיה ולהתערב בפעולת הרשות המקומית. בהקשר זה מעניין לציין כי באוקטובר 2020 המליץ נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, דוד רוזן, ליועץ המשפטי לממשלה המלצה תקדימית: להניע הליך של נטילת כוחות האכיפה מן הוועדה המקומית באלעד.

3. מנכ"ל הרשות המקומית. במצב החוקי הנוכחי למנכ"ל של רשות – שלא כמו למנכ"ל של משרד ממשלתי – כמעט אין סמכויות סטטוטוריות. מבחינה רשמית למנכ"ל הרשות המקומית אין הסמכויות הדרושות לניהול הרשות ועובדיה, כגון חתימה על הסכמים בשם הרשות, קבלת עובדים וקביעת שכרם, כך שראש הרשות יכול למנות מנכ"ל כמעט בלי להעביר לו סמכויות בפועל. היו חוקרים

שהציעו לשנות את המצב החוקי הזה ללא קשר לרשויות החרדיות,<sup>553</sup> אך נראה שהמלצה זו חשובה במיוחד לשלטון המקומי החרדי. בגלל התרבות הפוליטית הריכוזית כמה ממנכ"לי הרשויות חלשים מאוד ושינוי הסמכויות הסטטוטוריות יכול לחזק את מעמדם.

4. חינוך ורווחה. נמצא שבשני התחומים האלו הרשויות החרדיות מיטיבות לתווך בין הממשלה והחוק ובין צורכי התושבים החרדים, והן מנצלות את האמון שהציבור נותן בהן כדי לקדם את רווחתו. לכן מומלץ לבחון כיצד הממשלה יכולה להעצים אף יותר את מעמדה של הרשות המקומית. מומלץ גם לתקצב את הרשויות החרדיות בתחומים של קידום איכות ההוראה, פדגוגיה ותוכניות חינוכיות. כמו כן, במצב הנוכחי צוותי ההוראה במוסדות הפטור אינם יכולים לקבל שירותים ממרכזי פסג"ה ברשויות המקומיות. ברשויות החרדיות יש שיעור גבוה של מוסדות פטור ולכן שיעור גבוה מקרב צוותי ההוראה בהן אינו יכול לקבל מהם שירותים – אף שהם למעשה מי שהכי נזקקים לסיוע. לכן מומלץ לאפשר גם לצוותי ההוראה של מוסדות הפטור להשתתף בפעילויות של מרכזי פסג"ה ברשויות החרדיות. המלצה נוספת בתחום החינוך נוגעת לביטול הנוהל של משרד החינוך הקובע כי נדרשת הסכמה של רשות מקומית כדי להקים בתחומה מוסד ממלכתי-חרדי.

5. שירותי דת. בכמה רשויות חרדיות פועלת מועצה דתית מתוקצבת, אף שבפועל הרשות המקומית היא שמממנת ומפעילה את מרבית שירותי הדת. מציאות זו מביאה לבזבוז מיותר של כספים. ייתכן מאוד שבגלל החשש מפני בזבוז לא מספקת הרשות המקומית במועצות המקומיות החרדיות (רכסים, קרית יערים ועמנואל) את שירותי הדת במקום המועצה הדתית, אף שזהו הנוהג המקובל בחברה החרדית. מוצע לאפשר לרשויות החרדיות (וגם לרשויות לא-חרדיות) לבטל את המועצה הדתית בתחומן ולהעביר את אספקת שירותי הדת והתקצוב הממשלתי שלהן לרשות המקומית, כפי שהציע בעבר גם מבקר המדינה.<sup>554</sup>

553 בן בטט, דהן וקלור, ייצוגיות ויעילות, עמ' 16-17.

554 מבקר המדינה, דוח 2017ב, עמ' 1160. ליתרונות שבאספקת שירותי דת על ידי מחלקות דת ברשויות המקומיות ראו בהרחבה פינקלשטיין, המועצות הדתיות.

**6. תעסוקה.** גורמי הממשל ממעטים לערב את הרשויות החרדיות בנושא קידום תעסוקה. מומלץ לשלב בהדרגה את הרשויות החרדיות בנושא זה, אך להתנות זאת בכך שהרשויות החרדיות – בעיקר הגדולות שבהן – ימנו איש מקצוע שירכז ויתכלל את נושא התעסוקה ברשות. בשלב זה מוצע שלא להעביר את מרכזי ההכוון לרשויות החרדיות, אך לדרוש מהם שיתוף פעולה סדור עם הרשויות. מוצע שהממשלה תבחן באמצעות פיילוט מימון של רשויות חרדיות לצורך פרויקטים ספציפיים של הכשרות מקצועיות וקידום תעסוקה. מוצע כי לרשויות חרדיות שייכנו תוכנית אב מפורטת יינתן תקציב עתידי שנתי וקבוע לקידום תעסוקה (על פי המודל של משרד התרבות והספורט לתקצוב הספורט ברשויות).

**7. בחירות.** בזמן בחירות ברשויות החרדיות נתונים לעיתים מועמדים ברשימות חרדיות עצמאיות לאיומים שנועדו לגרום להם שלא להתמודד. דומה שהפרקליטות והמשטרה מקילות ראש במקרים אלו. לכן מוצע להוסיף תיקון לחוק שיחמיר את הענישה בגין עבירות אלו ואף להגביר את האכיפה בנושא "למען יראו וייראו". זאת ועוד: כפי שהוצג בחלק א, מבקר המדינה הצביע בעבר בשני דוחות שונים על לקונה בחוק מימון הבחירות לרשויות המקומיות. הלקונה מאפשרת למפלגות שיש להן סיעת אם בכנסת לקבל מימון בסך מיליוני שקלים גם במקרים שבהם לא נערכות בחירות ולמועצה מוגשת רשימה אחת בלבד. המבקר המליץ לשנות את החוק, שכן "תוצאה זו, הנה קשה ובלתי נסבלת מבחינת הקופה הציבורית",<sup>555</sup> והיא מעניקה תמריץ כלכלי שלא לערוך בחירות. באופן כללי, המצב החוקי הנוכחי מקנה כמה יתרונות לרשימות מקומיות שיש להן סיעת אם בכנסת, ולכן הוא מעמיד את הרשימות העצמאיות ברשויות החרדיות בנחיתות מובנית מול הרשימות הממסדיות.<sup>556</sup>

**8. מעמד האופוזיציה.** ברשויות חרדיות נעשים ניסיונות למנות חברי מועצה מטעם הקואליציה לתפקידי המפתח של האופוזיציה. כדי למנוע אפשרות כזאת

555 מבקר המדינה, דוח 2008א, עמ' 74. ראו גם מבקר המדינה, דוח 2004, עמ' 8.

556 סוגיית מעמדן של רשימות שיש להן סיעות אם ברשויות המקומיות בהשוואה לרשימות אחרות היא סוגיה מורכבת וסבוכה ולכן חורגת מגבולותיו של ספר זה. ראו בהרחבה אצל בן בטט, דהן וקלור, ייצוגיות ויעילות, עמ' 107-108.



מומלץ לקבוע בחוק שחבר מועצה שפורש מרשימה שחברה בקואליציה אינו יכול להיחשב חבר אופוזיציה, בפרט לא זמן קצר לאחר הבחירות. כמו כן, יש להדק את הפיקוח של מחוזות משרד הפנים על שמירת הזכויות של חברי המועצה. באופן כללי יותר יש צורך להרחיב את סמכויותיהם של חברי המועצה והאופוזיציה ברשויות המקומיות כדי לחזק את הפיקוח והבקרה על עבודת הרשויות והעומדים בראשן, והמלצה זו חשובה במיוחד לרשויות החרדיות. מן ההמלצות המרכזיות בנושא זה: יצירת מעמד של ראש אופוזיציה, מתן תגמול כספי לחברי מועצה ואף שכר לראש האופוזיציה, ובעיקר חיזוק סמכויות הפיקוח והבקרה של חברי המועצה והאופוזיציה (למשל חיזוק סמכויות ועדת הביקורת, ביטול חסמים המקשים על חברי מועצה לעיין במסמכי הרשות, פגישות סדורות בין חברי המועצה לעובדי העירייה).<sup>557</sup>

#### לוח 4 ריכוז המלצות קונקרטיות

תחום	הצעה	סוג השינוי	באחריות
ניהול פיננסי	יצירת מודל של ביזור סמכויות לרשויות מקומיות בהתבסס על מדד איתנות פיננסית שבוחן את התנהלות הרשות המקומית בלבד, ללא קשר לתנאי הפתיחה הפיננסיים שלה	חקיקה	הכנסת ומשרד הפנים
תכנון ובנייה	הגברת הפיקוח על התנהלות הרשויות החרדיות בתחום אכיפת דיני התכנון והבנייה מתוך שימוש בסמכויות הקיימות במקביל לרשות המקומית ובמקרים חריגים מתוך נטילת סמכויותיה	אכיפה (סמכויות קיימות)	משרד המשפטים ומשרד האוצר



557 למספר רב של המלצות בנושא זה ראו פרידמן ושפירא, חברי מועצות: פינקלשטיין ופרידמן, תגמול כספי.

תחום	הצעה	סוג השינוי	באחריות
הון אנושי	העברת סמכויות סטטוטוריות מראש הרשות למנכ"ל הרשות המקומית	חקיקה ותקנות	הכנסת ומשרד הפנים
חינוך ורווחה	הגדלת תקציבי הרשויות החרדיות בתחומים קידום איכות ההוראה, פדגוגיה ותוכניות חינוכיות ובתחומי רווחה, כמו טיפול בפגיעות מיניות	תקצוב	משרד החינוך ומשרד הרווחה
חינוך	מתן אפשרות לצוותי ההוראה במוסדות פטור לעבור הכשרות במרכזי פסג"ה עירוניים	חוזר מנכ"ל	משרד החינוך
חינוך	ביטול הצורך בהסכמת הרשויות המקומיות להקמתו או להצטרפותו של מוסד קיים לחינוך הממלכתי-חרדי	תקנות	משרד החינוך
שירותי דת	מתן אפשרות לרשויות מקומיות המעוניינות בכך להעביר את אספקת שירותי הדת מהמועצה הדתית לרשות המקומית	חקיקה	הכנסת והמשרד לשירותי דת
תעסוקה	מינוי רכז תחום תעסוקה בכל רשות מקומית חרדית גדולה וכתיבת תוכנית אב לתעסוקה ברשויות החרדיות	מינוי ותקצוב	הרשויות החרדיות וזרוע העבודה
תעסוקה	ביצוע פיילוט מסודר של מימון רשויות חרדיות לצורך ביצוע תוכניות הכשרה מקצועית באחריות הרשויות החרדיות	תקצוב	זרוע העבודה ומשרדי ממשלה נוספים
בחירות	הגברת האכיפה כנגד ניסיונות למנוע התמודדות בבחירות באמצעות סחיטה ואיומים, ושינוי חקיקה לצורך החמרת הענישה בעבירות מסוג זה	אכיפה וחקיקה	הכנסת, המשטרה והפרקליטות



תחום	הצעה	סוג השינוי	באחריות
<b>בחירות</b>	תיקון סעיף 7(ג) לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993 כך שיקבע שאם לא מתקיימות בחירות כיוון שהוגשה רק רשימה אחת תחויב הרשימה להחזיר את מימון הבחירות שקיבלה בניכוי הוצאות הבחירות	חקיקה	הכנסת
<b>אופוזיציה</b>	הגברת האכיפה כנגד אי-כיבוד זכויות האופוזיציה; ביטול האפשרות להתפצל מסיעה קואליציונית כדי לשמש יו"ר האופוזיציה ויו"ר ועדת ביקורת	אכיפה וחקיקה	משרד הפנים
<b>אופוזיציה</b>	חיזוק כללי של האופוזיציה: יצירת מעמד של ראש אופוזיציה, מתן שכר לראש האופוזיציה וחיזוק סמכויות ועדת הביקורת	חקיקה	הכנסת ומשרד הפנים

## נספח

### הרשויות החרדיות בקורונה

—

בגוף הספר נמנעתי מלעסוק בהתנהלות הרשויות החרדיות במשבר הקורונה מתוך רצון להתמקד בהבנת המבנה הפוליטי והמינהלי של הרשויות החרדיות ככלל, ולא בהתנהלותן בשעת חירום. עם זאת, ניתוח תמציתי של התנהלותן במשבר הקורונה – שיובא להלן – משקף היטב כמה מהמסקנות המרכזיות שהצבעתי עליהן, שכן כפי שקורה לא פעם עיתות חירום מבליטות תופעות הקיימות בעיתות שגרה. חשוב להדגיש שאין בנספח זה כדי לבחון לעומק את תפקוד הרשויות החרדיות במשבר הקורונה ואין הוא אלא התייחסות ראשונית לנושא.

במישור הפוליטי ברצוני להתמקד באירוע אחד שהיו לו השלכות רוחניות על האופן שבו ניהלה המדינה את משבר הקורונה. בסוף אוגוסט 2020 אושר בממשלה מתווה הרמזור, שיזם פרויקטור הקורונה דאז רוני גמזו. בתחילת מגפת הקורונה היה הטיפול במגפה ארצי, ולא דיפרנציאלי, ואילו מטרתו המרכזית של מתווה הרמזור הייתה להבחין בין יישובים על פי מדדים מסוימים, בעיקר שיעור החולים בכלל תושבי היישוב ותוצאות הבדיקות בו. ב־3.9.2020 הודיעה הממשלה על יישום ראשוני של המתווה: מ־7.9.2020 ייכנס לתוקף סגר דיפרנציאלי שיחול בעיקר על רשויות חרדיות (בני ברק, ביתר עילית, אלעד ועמנואל), שבהן היה שיעור גבוה של חולים. ראשי הרשויות החרדיות התארגנו וב־6.9.2020 שלחו מכתב פומבי חריף לראש הממשלה בנימין נתניהו, שבו האשימו אותו שהפך את החרדים ל"שק חבטות" והביא לתיוגם כ"מפיצי מחלות" ו"אויבי העם". ראשי הרשויות הודיעו כי בעקבות ההחלטה הם מפסיקים את שיתוף הפעולה עם רשויות המדינה במאבק למניעת התפשטות הנגיף והזהירו כי החרדים "יבואו חשבון בקלפי עם ראש הממשלה"<sup>558</sup>. המכתב, שכוונה בתקשורת "מרד ראשי הרשויות החרדיות", הוביל את הממשלה לסגת מהחלטתה ולבטל את הסגר בערים החרדיות ולהנהיג במקומו סגר לילי ב־40 רשויות.<sup>559</sup> מתווה הרמזור צומצם מאוד והממשלה בחרה שלא להפעיל סגרים דיפרנציאליים.

החידוש המעניין במהלך הזה היה ביוזמה שנקטו ראשי הרשויות החרדיות. המבנה הפוליטי החרדי הוא מבנה ריכוזי – חברי הכנסת והעסקנים, הפועלים בשם גדולי התורה, מפעילים את הפוליטיקאים המקומיים. מרד ראשי הרשויות ביטא מגמה הפוכה. כך תיאר זאת באוזניה של עטרה גרמן חבר כנסת חרדי שנשאר בעילום שם:

למטה נמצאים התושבים [...] שדוחפים עם הידיים כלפי למעלה את ראש העיר שלהם – ראשי הערים יודעים שאם הם ישתפו פעולה עם הסגר הם יחטפו על הראש, והציבור

558 נחשוני, ראשי רשויות חרדיות.

559 אזולאי, נכנע ללחץ החרדים.

יפסיק להאמין גם להם. הם נילחצים לכיוון הח"כים החרדים שמרימים את הראש לעבר ראש הממשלה [...].<sup>560</sup>

חבר הכנסת טען גם שכמה מחברי הכנסת החרדים דווקא הבינו את הצורך בסגר, אבל נכנעו ללחץ שהפעילו עליהם ראשי הרשויות, שעליהם הופעל לחץ מצד התושבים. בתוכנית "המקור" (עונה 19, פרק 3), שליוותה את ראש עיריית אלעד ישראל פרוש במשבר הקורונה, השמיע פרוש דברים דומים. כשהתקבלה ההודעה על הסגר דומה היה שפרוש מקבל את הדין: "זה הנתון, זה המצב. דינא דמלכותא דינא. גם עם המלכות עם נאחסים". אך שלושה ימים לאחר מכן הוא כבר הוביל את מרד ראשי הרשויות החרדיות. כשנשאל בתוכנית על השינוי בעמדתו הזכיר את הלחץ שהפעיל עליו הציבור: "אני אמרתי, הפעם אני לא אריב. אין לי כבר כוחות. רוצים סגר, תעשו סגר. בשבת, הציבור כל כך בז לדבר הזה, אמרתי: אני לא יכול לעמוד מנגד". יש להניח שראשי הרשויות התייעצו עם העסקנים והרבנים בטרם היציאה לאמבק, אבל ברור כי התנעת המהלך הושפעה מן התסיסה של הציבור הרחב, כלומר באה מלמטה. תוכן המאבק עצמו פחות חשוב לענייננו כאן – אף שבהחלט יש כאן מקום לביקורת על ראשי הרשויות החרדיות; לנו חשוב להראות שפעולת ראשי הרשויות בעניין זה מבטאת שני שינויים חשובים: התעצמות כוחם של התושבים החרדים מול הרשות המקומית וצמצום מסוים של השליטה הריכוזית של הממסד המפלגתי החרדי בראשי הרשויות החרדיות.

זאת ועוד: בעקבות משבר הקורונה החלו הרשויות החרדיות למלא תפקיד מרכזי בקידום מדיניות כלפי האוכלוסייה החרדית. בתחילת הגל הראשון (מרץ-אפריל 2020) היה ניהול המשבר ריכוזי מאוד וכמעט שלא עירבו את השלטון המקומי (החרדי והלא-חרדי כאחד) בהליכי קבלת ההחלטות, ביישום המדיניות בשטח או אפילו בקשר עם החולים והמבודדים. אך עם התארכות המשבר זיהו הציבור וגורמי הממשל את יתרונות השלטון המקומי.<sup>561</sup> היתרונות של הרשויות החרדיות התבטאו בכמה עניינים, שרובם מבוססים על הקשר הישיר שלהן עם התושבים והאמון שהללו רוחשים לרשות – למשל, במסירת מידע לציבור החרדי. היתרונות

560 גרמן, מאחורי המרד החרדי.

561 על מקומו ומעמדו של השלטון המקומי בתקופת הקורונה ראו פינקלשטיין, שלטון מקומי בקורונה.

של הרשויות החרדיות באו לידי ביטוי בעיקר בשלב החיסונים. בראשית מבצע החיסונים נמצא ששיעור ההתחסנות בקרב הציבור החרדי נמוך בהשוואה לשאר האוכלוסייה. הרשויות החרדיות פעלו אפוא בשיתוף קופות החולים לעודד התחסנות – למשל על ידי חלוקת טשולנט וחלות בימי חמישי בערב למי שהתחסן. הפעולות הללו הצליחו להביא לעלייה ניכרת בשיעור המתחסנים בחברה החרדית.<sup>562</sup>

ללא מחקר שיטתי קשה להעריך את היכולות הביצועיות של הרשויות החרדיות בניהול המשבר, אך דומני שלמרות תדמיתן השלילית הצליחו הרשויות החרדיות להתמודד עם הסיטואציה המורכבת באופן ראוי. בשלב הראשון מינו רשויות חרדיות רבות פרויקטורים חיצוניים לניהול המשבר,<sup>563</sup> אך אחר כך החלו לפעול באופן עצמאי, בשיתוף פעולה עם גורמים חיצוניים. עיריית בני ברק הקימה את אחד החמ"לים המרשימים לניהול המשבר, בהשקעה כספית עצמית גבוהה. כתבת הבריאות של דה־מרקר, רוני לינדר, פרסמה כתבת תחקיר מקיפה על ניהול משבר הקורונה בעיריית בני ברק לאחר שקיבלה במשך כמה שבועות גישה חופשית, בלתי אמצעית ונטולת כל צנזורה או מגבלות לשיבות החמ"ל העירוני. ההתרשמות של לינדר מניהול המשבר בעירייה הייתה חיובית מאוד:

התדמית הציבורית של ההנהגה החרדית – בדגש על חברי הכנסת והשרים החרדים – היא של מי שמנסים לנהל משא ומתן ולהשיג הקלות בחוקי הריחוק החברתי עבור הציבור החרדי – בבתי כנסת, ישיבות, מקוואות ואירועים. זה אולי נכון לשרים, אבל בחמ"ל של בני ברק המצב שונה: שם לא מטאטאים שום דבר מתחת לשטיח אלא להפך – לרוב מנסים להחמיר כדי לעצור את ההדבקות [...] באופן מפתיע, ולמרות לתוני ההדבקה הגבוהים עדיין, אפשר לראות בבני ברק מודל

562 ראו למשל בן פורת, צ'ולנט תמורת חיסון; בלייך, כך חוסן יישובי; ליאל, שרת הפנים.

563 לתיאור של ההתנהלות בעיריית אלעד בגל הראשון של הקורונה מהזווית של הפרויקטור העירוני, תא"ל במיל' גל הירש, ראו הירש, ברבור שחור.

לאופן שבו על הרשויות המקומיות להתנהל כדי לסייע לתושביהן ולצמצם את היקפי המגפה בשטחן.<sup>564</sup>

כשסירבו חולי קורונה מאומתים בבני ברק להתפנות למלונות קורונה נקטה העירייה צעד קיצוני ותלתה בכנייני מגורים בעיר שלטים שנכתב בהם "בכניין זה יש חולה קורונה מאומת". צעד זה הופסק רק בהוראת היועץ המשפטי לממשלה, שטען שיש בשלטים משום פגיעה בפרטיות.<sup>565</sup> גם רשויות חרדיות אחרות זכו בכתבות תחקיר שונות לשבחים על המערכים שהקימו לטיפול במשבר.<sup>566</sup> ובאופן מפתיע מאוד לגבי החברה החרדית, במועצה המקומית קרית יערים אף הצליח ראש הרשות להביא בשתי תקופות שונות לסגירה של בתי כנסת ומוסדות חינוך בזמן שתקנות הממשלה לא אסרו את פעילותם.<sup>567</sup>

גם מבקר המדינה הצביע על פעילות יפה של רשויות חרדיות בתקופת הקורונה. דוח מבקר המדינה שפורסם ביוני 2021 סקר את התנהלותן של עשר רשויות מקומיות בעת משבר הקורונה. אחת הרשויות שנבחרה הייתה חרדית – מודיעין עילית – ובכמה מדדים ציין המבקר את התנהלותה לחיוב. המבקר שיבח את העירייה על הקמת מחלקת קורונה שאישה בבעלי תפקידים ממחלקות שפעילותן הצטמצמה בתקופה הקורונה; במחלקה עבדו מתכללי צרכים, מוקדנים, מתשאלים, רכזי מידע, מנהלי מערך מלונות, מתאמת קופת חולים ומתאמת חלוקת מזון.<sup>568</sup> מבקר המדינה שיבח גם את עיריית אלעד על שניצלה את משבר הקורונה להרחיב את היקף השירותים הדיגיטליים שלה ולהנגיש אותם לציבור.<sup>569</sup>

מנגד, המשבר חשף את החולשה של הרשויות החרדיות בתחום האכיפה, חולשה שנמצאה גם בספר זה. הרשויות החרדיות הראו חוסר יכולת, ולעיתים

564 לינדר, בני ברק בקורונה.

565 לינדר, שיימינג.

566 פריי, רכסים בקורונה; זקן, קרית יערים ניצחה.

567 זקן, קרית יערים ניצחה; לינדר, יישוב חרדי ראשון.

568 מבקר המדינה, דוח 2021, עמ' 46. המבקר הצביע בחיוב גם על הפעילות של הרשות לגייס מובילי דעה ובהם רבנים למאמץ ההסברה (שם, עמ' 60).

569 שם, עמ' 413.



גם חוסר רצון, לאכוף את מרבית הנחיות הקורונה על התושבים שמיאנו למלא אחריהן, בפרט כשהן סתרו את עמדת הרבנים בנוגע לפתיחת מוסדות חינוך ובתי כנסת.<sup>570</sup> אם המשטרה – גוף חיצוני ובלתי תלוי שאינו נתון למרות פוליטית, בוודאי לא חרדית – התקשתה לאכוף את ההנחיות בקרב הציבור החרדי, קל לשער כמה התקשו לעשות כן הרשויות החרדיות. ראש מועצת קרית יערים, יצחק רביץ, שנודע במדיניותו המחמירה בנוגע לקורונה, הודה בעצמו בריאיון גלוי לב כי אין הוא מתכנן לאכוף את החוק על מוסדות חינוך שייפתחו בזמן הסגרים בהתאם להוראת רבם. במענה לשאלה כיצד ינהג אם יחליטו המנהלים לפתוח השיב: "אני אדם חרדי, כבר 3000 שנה שאנחנו שומעים לתורה ולרבנים, שום דבר לא ישתנה הבוקר".<sup>571</sup>

570 מבקר המדינה מצא כי מן הרשויות שנבדקו עיריית מודיעין עילית הייתה היחידה שפקחיה לא הוסמכו לאכיפת עבירות קורונה ובהתאם לכך גם לא אכפו את ההנחיות והטילו קנסות (באחת המועצות המקומיות שנבדקו אין מחלקת פיקוח ולכן גם בה באופן טבעי לא הוסמכו פקחים). ראו מבקר המדינה, דוח 2021, עמ' 90.

571 ערוץ 7, שומעים לתורה.



## רשימת המקורות

---

### ספרות מחקר

15 דקות, דוח תחבורה ציבורית 1 = 15 דקות, דו"ח דירוג ערי ישראל לפי שירותי התחבורה הציבורית, 2013.

15 דקות, דוח תחבורה ציבורית 2 = 15 דקות, דו"ח דירוג הערים בישראל על פי שירותי התחבורה הציבורית, 2018.

אבו שרקיה, התרבות הארגונית = נאיף אבו שרקיה, "התרבות הארגונית ברשויות המקומיות הערביות והשפעתה על ניהולן", בתוך: אסעד גאנם

ופייסל עזאיזה (עורכים), **האם ניתן לצאת מהמשבר? השלטון המקומי הערבי בישראל בתחילת המאה ה-21**, ירושלים: כרמל, 2008, עמ' 25-50.

אבידר וזמיר, מדד שקיפות האתרים = גלית אבידר ויפעת זמיר, **מדד שקיפות האתרים ברשויות המקומיות: ישראל 2017**, שקיפות בינלאומית ישראל, 2017.

אגמון, מענקי האיזון = תמיר אגמון, **ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות בשנים 2014-2015**, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2016.

אגמון, תיאור וניתוח = תמיר אגמון, **תיאור וניתוח תקציב משרד הפנים לשנות הכספים 2015-2016**, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2016.

אוסטרובסקי, ארגון היישוב = משה אוסטרובסקי (המאירי), **ארגון הישוב היהודי בארץ-ישראל**, ירושלים: ראובן מס, התש"ב.

אוסצקי-לזר, הבחירות לרשויות = שרה אוסצקי-לזר, "הבחירות לרשויות המוניציפאליות הערביות 2003: מבט כללי", בתוך: אלי רכס ושרה אוסצקי-לזר (עורכים), **הבחירות המוניציפאליות ביישוב הערבי והדרוזי (2003): חמולתיות, עדתיות ומפלגתיות**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, 2005, עמ' 11-17.

אזנקוט, יעדי הממשלה = מאיר אזנקוט, **תעסוקת החרדים: תיאור יעדי הממשלה והתפתחות הנתונים בשנים באחרונות**, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2018.

אטיאש, כנסת ישראל = משה אטיאש, **כנסת ישראל בארץ ישראל: ייסודה וארגונה**, ירושלים: הוצאת המחלקה לעתונות ולהסברה של הועד הלאומי, 1944.

אסבן ובכר-כהן, מובילי דרך = אבי אסבן ויעל בכר-כהן, **מובילי דרך: מנהיגות אזרחית חדשה בחברה החרדית**, מחקר מדיניות 131, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

אפרתי, רזין וברנדר, ביזור לראויים = יעקב אפרתי, ערן רזין ועדי ברנדר, רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2004.

בארט, שפיגל ומלאך, אחד מחמישה תלמידים = ענת בארט, אהוד (אודי) שפיגל וגלעד מלאך, אחד מחמישה תלמידים: החינוך החרדי בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

בינדר ובארט, היחס לחינוך = אתי בינדר וענת בארט, "היחס לחינוך החרדי ברשות מקומית מעורבת", בתוך: ענת בארט (עורכת), מחקרים על הפיקוח במחוז החרדי של משרד החינוך: בין רשויות, רשתות והציבוריות החרדית, ירושלים: מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2018, עמ' 113-136.

בן בסט ודהן, הכלכלה הפוליטית = אבי בן בסט ומומי דהן, הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009.

בן בסט, דהן וקלור, ייצוגיות ויעילות = אבי בן בסט, מומי דהן ואסטבן קלור, ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013.

בניטה, אלימות חמורה = רינת בניטה, נחונים על אלימות חמורה במגזר הלא-יהודי, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2018.

בן מאיר ולבבי, נפגעי תקיפה = חלי בן מאיר ויעלה לבבי, "היבטים ייחודיים בטיפול בילדים נפגעי תקיפה מינית מהמגזר החרדי", חברה ורווחה ל (2010), עמ' 453-475.

בראון, חברה בתמורה = בנימין בראון, חברה בתמורה: מבנים ותהליכים ביהדות החרדית, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

בראון, לקראת דמוקרטיזציה = בנימין בראון, לקראת דמוקרטיזציה במנהיגות החרדית? דוקטרינת דעת תורה במפנה המאות העשרים והעשרים ואחת, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011.

בראון, מדריך = בנימין בראון, **מדריך לחברה החרדית: אמונות וזרמים**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד, 2017.

בריכטה, הדומיננטיות = אברהם בריכטה, "הדומיננטיות של הרשימות העצמאיות בשלטון המקומי בישראל", **מדינה וחברה** 5 (1), (2015), עמ' 977-984.

ברקוביץ, הסדרה מחודשת = יצחק ברקוביץ, **הסדרה מחודשת של היחסים בין הרשויות המקומיות למשרד החינוך: המרחב שבין ארון לרגולציה**, ירושלים: מכון ון ליר, 2012.

בשור ויגור-קרול, מדדי איכות חיים = עדי בשור ועמית יגור-קרול, **מדדי איכות חיים בערים הגדולות, 2019**, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020.

ג'בארין ומוסטפא, השלטון המקומי = יוסף ג'בארין ומוהנד מוסטפא, **השלטון המקומי בחברה הפלסטינית בישראל**, חיפה: פרדס, 2013.

גולדשטיין ולאור, היבטים בין תרבותיים = שמואל גולדשטיין ורינה לאור, "היבטים בין-תרבותיים והשפעתם על אנשי מקצוע בהקשר של איתור ילדים נפגעי התעללות והזנחה וחובת הדיווח", **משפחה במשפט ג-ד** (תשס"ט-תש"ע), עמ' 243-277.

גונן ואחרים, ישיבות = עמירם גונן, בצלאל כהן, בניהו טבילה ואליעזר הירון, **ישיבות תיכוניות חרדיות: תיאור וניתוח מצב**, ירושלים: מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2018.

גינג'יחשווילי, הלא-מיוצגים = תמר גינג'יחשווילי, "הבית של הלא-מיוצגים", **ארץ אחרת** 51 (תשס"ט), עמ' 58-61.

גל, מדהלה ובלייך, תקצוב שירותי הרווחה = ג'וני גל, **שביט מדהלה וחיים בלייך, תקצוב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות**, ירושלים: מרכז טאוב, 2017.

גל-אריאלי, מעורבות הרשויות = ניבי גל-אריאלי, איפה החינוך? מעורבות הרשויות המקומיות בחינוך ותפיסת החינוך כשירות ציבורי, עבודת דוקטור, אוניברסיטת חיפה, 2013.

גנעם ועזאיזה, השלטון המקומי הערבי = אסעד גנאם ופיסל עזאיזה (עורכים), האם ניתן לצאת מהמשבר? השלטון המקומי הערבי בישראל בתחילת המאה ה-21, ירושלים: כרמל, 2008.

דהן, הרכב האוכלוסייה בירושלים = מומי דהן, האוכלוסייה החרדית והרשות המקומית, חלק ב: השפעת הרכב האוכלוסייה בירושלים על תקציב העירייה, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 1999.

דהן, התחלקות ההכנסות בירושלים = מומי דהן, האוכלוסייה החרדית והרשות המקומית, חלק א: התחלקות ההכנסות בירושלים, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 1998.

דון-יחיא, מוסדות דתיים = אליעזר דון-יחיא, מוסדות דתיים במערכת הפוליטית: המועצות הדתיות בישראל, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 1988.

האורד, הלכה ומוסר = יונתן האורד, "אל תשלח ידך אל הנער": הלכה ומוסר אצל עבריינות מין בקטינים", מעגלים ט (תשע"ז), עמ' 141-163.

הורוביץ, תשתית למיפוי = נרי הורוביץ, תשתית למיפוי החינוך החרדי בישראל, ירושלים: אגורא מדיניות, 2012.

הירש, ברבור שחור = גל הירש, "ברבור שחור בימי אלעד: לקחים מתקופה הסגר", השילוח, גיליון קורונה (2020), עמ' 83-100.

הכהן, אפליה עדתית = אביעד הכהן, "נישט פון אונזערע" (לא משלנו) - אפליה עדתית וייצוג של קבוצות אוכלוסייה מוחלשות במגזר החרדי", מעשי משפט 3 (2011), עמ' 123-143.

הכהן, דברי הרב = אביעד הכהן, "דברי הרב, דברי הרעב ודברי הריבון - דברי מי שומעים?". על 'נאמנות כפולה' וניגוד עניינים של משרתי ציבור

חרדים ושומרי מצוות", בתוך: יורם מרגליות וחיים זיכרמן (עורכים),  
**המשפט והחרדים בישראל**, תל אביב: הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן -  
 אוניברסיטת תל אביב, 2018, עמ' 169-223.

הרב טייטלבוים, דברי יואל = הרב יואל טייטלבוים, **דברי יואל: מכתבים**,  
 חלק א, ברוקלין: הוצאת ירושלים, תש"מ.

הרמן ואח', מדד הדמוקרטיה 2016 = תמר הרמן, אור ענבי, איילת רובבשי-  
 שטרית, אברהם (רמי) ריטוב ואלה הלר, **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2016**,  
 ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2016.

הרמן ואח', מדד הדמוקרטיה 2018 = תמר הרמן, אור ענבי, אלה הלר  
 ופאדי עומר, **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018**, ירושלים: המכון הישראלי  
 לדמוקרטיה, 2018.

הרמן ואח', מדד הדמוקרטיה 2020 = תמר הרמן, אלה הלר, חנן כהן, דנה  
 בובליל ופאדי עומר, **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2020**, ירושלים: המכון  
 הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

וורגן, אפליה עדתית = יובל וורגן, **טענות בדבר אפליה עדתית בקבלת  
 תלמידים למוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי**, ירושלים: הכנסת, מרכז  
 המחקר והמידע, 2010.

וייסבלאי, המוכר שאינו רשמי = אתי וייסבלאי, **בתי-ספר יסודיים בחינוך  
 המוכר שאינו רשמי בשנים תש"ס-תשע"ב**, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר  
 והמידע, 2012.

וייסבלאי, נוער חרדי בסיכון = אתי וייסבלאי, **טיפול הרשויות בנוער חרדי  
 בסיכון ובסכנת נשירה ממערכת החינוך**, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר  
 והמידע, 2019.

וייסבלאי, נתונים עיקריים = אתי וייסבלאי, **נתונים עיקריים על החינוך  
 הממלכתי-חרדי**, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2020.



וינינגר, בינוי כיתות = אסף וינינגר, **נחונים על בינוי כיתות לימוד חדשות במערכת החינוך לפי סוג פיקוח**, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2016.

זובידה ולביא, תהליך הדעיכה = הני זובידה ולירון לביא, "תהליך הדעיכה של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות: תרגיל 'הודיני' או רציונליות לשמה?", בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית**, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, 2015, עמ' 164-189.

זיכרמן, שחור כחול-לבן = חיים זיכרמן, **שחור כחול-לבן: מסע אל תוך החברה החרדית בישראל**, תל אביב: ידיעות ספרים, 2014.

זלצברג, שתיקת הגברים = שרה זלצברג, "שתיקת הגברים: על דיווח ותת-דיווח של גברים חרדים שחוו פגיעה מינית", בתוך: יעל וילצ'יק-אביעד ויואב מזא"ה (עורכים), **אלימות אילמת - גברים כקורבנות**, אריאל: אוניברסיטת אריאל, 2014, עמ' 175-204.

חידר, קריסת הרשויות = עזיז חידר (עורך), **קריסת הרשויות המקומיות הערביות: הצעות להבניה מחודשת**, ירושלים: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, 2010.

ח'לאילה, דעיכת כוחן = מוחמד ח'לאילה, "דעיכת כוחן של המפלגות הפוליטיות בבחירות המקומיות בחרה הערבית הפלסטינית במדינת ישראל", עבודה מוסמך, אוניברסיטת חיפה, 2017.

ח'מאיסי, צמיחת = ראסם ח'מאיסי, **צמיחת מעמדות הביניים והשפעתם על ניהול הרשויות המקומיות ביישובים הערביים**, חיפה: אוניברסיטת חיפה והמרכז היהודי ערבי, 2017.

חקק, גברים בשחור = יוחאי חקק, **גברים בשחור: מסע אל נבכי הפוליטיקה הישראלית - גברים חרדים בתנועת הליכוד**, מחקר מדיניות 66, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006.

Or Tuttnauer and Avital = שותפים לא טבעיים =  
 Friedman, "Unnatural Partners: Coalescence in Israeli  
 Local Government," *Journal of Elections, Public Opinion and  
 Parties* 30 (2020), pp. 1-21

טלית, למקר הספקת שירותים = גל טלית, "מה יצא לי מזה? הסיבות  
 להחלטת הרשויות המקומיות בישראל למקר הספקת שירותים לתושביהן",  
 בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), *דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור,  
 מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית*, א, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר,  
 2015, עמ' 33-54.

כהנר, המבנה המרחבי = לי כהנר, "מרחב, חברה וקהילה המבנה המרחבי של  
 האוכלוסייה החרדית בישראל בעידן של שינויים", *משפט, חברה ותרבות א*  
 (2018), עמ' 259-297.

כהנר, התפתחות המבנה = לי כהנר, *התפתחות המבנה המרחבי וההיררכי של  
 האוכלוסייה החרדית בישראל*, עבודת דוקטור, אוניברסיטת חיפה, 2009.

כהנר ושלמה, מגטו לפרוור = לי כהנר ויוסף שלהב, "מגטו לפרוור: תמורות  
 בארגון המרחב החרדי", בתוך: קימי קפלן ונורית שטדלר (עורכים),  
*מהישרדות להתבססות: תמורות בחברה החרדית בישראל ובקרה*, ירושלים  
 ותל אביב: מכון ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד, 2012, עמ' 252-272.

לבי-ויזל ואיזיקוביץ', אלימות כלפי ילדים = רחל לבי-ויזל וצבי איזיקוביץ',  
*אלימות כלפי ילדים ובני נוער בישראל: בין שכיחות לדיווח. גורמים  
 מעודדים מול גורמים מעכבים דיווח*, חיפה: אוניברסיטה חיפה, 2016.

לביא ורודינצקי, שלטון מקומי ביישוב הערבי = אפרים לביא ואריק  
 רודינצקי (עורכים), *פוליטיקה, בחירות ושלטון מקומי ביישוב הערבי  
 והדרוזי בישראל*, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, 2010.

Ernie S. Lightman and Ron Shor, "Askanim: = עסקנים =  
 Informal Helpers and Cultural Brokers as a Bridge to Secular

Helpers for the Ultra-Orthodox Jewish Communities of Israel and Canada," *Families in Society* 83 (3), (2002), pp. 315-324

מוחמד, רזק-מרג'יה וחטיב, סקר האלימות = אחמד שיח מוחמד, סאוסן רזק-מרג'יה ומוחמד חטיב, **סקר האלימות בחברה הפלסטינית בישראל**, שפרעם: אגודת הגליל ורכאז, 2019.

מורגנשטרן, פוליטיקה של קהילות = יהודה מורגנשטרן, "בין פוליטיקה של קהילות לפוליטיקה של יחידים", **אתר צריך עיון**, י' כסלו תשפ"א.

מילר, שינוי פני השטח = מיקי מילר, "אבנים שחקו מים": שינוי פני השטח של החברה החרדית בנושא פגיעות מיניות בילדים מנקודת מבטה של אשת מקצוע שעובדת בקהילה החרדית", **נקודת מפגש** 14 (2018), עמ' 50-52.

מילר ואח', המקרה של הפיגוע = מיקי מילר, יוסף עטיה, רות רגולנט-לוי ואריאל לייקח, "המקרה של 'הפיגוע' - מקרה מכונן בנכונות של רבנים ותושבים בעיר חרדית להתמודד אחרת עם הטיפול בפגיעה המינית בילדים", **עט השדה** 3 (2009), עמ' 44-49.

מילר והומינר, שיתוף פעולה = מיקי מילר ואסתי הומינר, "טובים השניים: שיתוף פעולה בין אנשי טיפול לרבנים לצורך הגנה על קטינים", **נקודת מפגש** 8 (2015), עמ' 22-28.

מלאך, פרשת עמנואל = גלעד מלאך, "העיתונות החרדית נגד בג"ץ: פרשת בית הספר בעמנואל", **קשר** 44 (2013), עמ' 10-19.

מלאך, כהן וזיכרמן, תעסוקה מכניסה = גלעד מלאך, דורון כהן וחיים זיכרמן, **מכניסה לתעסוקה לתעסוקה מכניסה: תכנית אב לתעסוקת חרדים**, מחקר מדיניות 111, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015.

מלאך וכהנר, שנחון 2020 = גלעד מלאך ולי כהנר, **שנחון החברה החרדית 2020**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

מלחי, חנוך לנער = אסף מלחי, **חנוך לנער על פי דרכו: מסגרות חינוך חלופיות לנערים חרדיים**, מחקר מדיניות 152, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

נגיד, על דעת הקהל = מורן נגיד, "על דעת הקהל", **אתר צריך עיון**, ו' כסלו תשפ"א.

סדן, גונן ופלסנר, כינון עיר שדה חרדית = עזרא סדן, עמירם גונן ויקיר פלסנר, **כינון עיר-שדה חרדית לעומת עיר ערוכה כפסיפס חרדי ולא-חרדי**, תל אביב: סדן לובנטל, 2011.

פינקלשטיין, המועצות הדתיות = אריאל פינקלשטיין, **המועצות הדתיות: שירותי דת, מינהל ציבורי ופוליטיקה**, מחקר מדיניות 118, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018.

פינקלשטיין, הרבנות המקומית = אריאל פינקלשטיין, **הרבנות המקומית הממסדית בישראל**, מחקר מדיניות 168, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

פינקלשטיין, השלטון המקומי בישראל = אריאל פינקלשטיין, **השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים**, מחקר מדיניות 157, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019.

פינקלשטיין, שלטון מקומי בקורונה = אריאל פינקלשטיין, "כל הסיבות להעברת סמכויות לשלטון המקומי – בשגרה וגם בימי קורונה", **סקירה, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 8.11.2020.

פינקלשטיין ואבן צור, מערך הכשרות = אריאל פינקלשטיין וגבריאל אבן צור, **מערך הכשרות בישראל: סקירת נתונים**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

פינקלשטיין ופרידמן, תגמול כספי = אריאל פינקלשטיין ואביטל פרידמן, **מתן תגמול כספי לחברי מועצות ברשויות המקומיות**, הצעה לסדר 42, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

פרוש, אזרח בעיר חרדית = אודליה פרוש, "להיות אזרח בעיר חרדית", אתר צריך עיון, כ"ד כסלו תשפ"א.

פרידמן, חברה ודת = מנחם פרידמן, חברה ודת: האורטודוקסיה הלא-ציונית בארץ-ישראל, תרע"ח-תרצ"ו, 1918-1936, ירושלים: יד יצחק בן-צבי, תשל"ח.

פרידמן ופינקלשטיין, כשר כאן = שוקי פרידמן ואריאל פינקלשטיין, כשר כאן? ליקויים והצעות לרפורמה בשוק הכשרות, מחקר מדיניות 117, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2017.

פרידמן ושפירא, חברי מועצות = אביטל פרידמן ואסף שפירא, חיזוק מעמדם של חברי מועצות ברשויות המקומיות, הצעה לסדר 35, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

פרייזון, החינוך החרדי בישראל = לטם פרייזון, החינוך החרדי בישראל: בין משפט, תרבות ופוליטיקה, שריגים-ליאון: נבו, 2013.

צ'רנוביצקי ופלדמן, החצר האחורית = מיכל צ'רנוביצקי ודבורה פלדמן, החצר האחורית של החינוך בישראל. מערכת החינוך החרדית: תמונת מצב והמלצות מדיניות, קרן ברל כצנלסון, 2018.

קובץ השקפתנו = קובץ השקפתנו: והוא אסופת אגרות ומכתבים קריאות ומאמרים שנכתבו על ידי מרן הבעל קהלות יעקב מהורנסטייפל, בני ברק: מערכת השקפתנו, תשמ"ה.

קליינמן, יחס הדיינים = רון קליינמן, "יחס הדיינים לחוק ולפסיקה האזרחיים ובפרט לבנייה בלתי חוקית", תחומין לו (תשע"ו), עמ' 346-358.

קליינמן, מאפייני פסיקות = רון ש' קליינמן, "הלכה והשקפה: יחסי גומלין. מאפייני פסיקות של דיינים חרדים במדינת ישראל בסכסוכים ממוניים", משפט, חברה ותרבות א (2018), עמ' 107-166.

קלעג'י ובראון-לבינסון, השתלבות מתבדלת = תהילה קלעג'י וארנה בראון-לבינסון, השתלבות מתבדלת: חרדים אקדמאים במשק הישראלי, מחקר מדיניות 115, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2017.

קסיר וצחור-שי, על תרבות ועוני = ניצה (קלינר) קסיר ואסף צחור-שי, על תרבות ועוני בחברה החרדית: היבטים שונים של עוני בחברה החרדית, ירושלים: המכון החרדי למחקרי מדיניות, 2017.

קפלן, עמרם בלוי = קימי קפלן, עמרם בלוי: עולמו של מנהיג נטורי קרתא, ירושלים: יד יצחק בן-צבי, 2017.

קציר ופרי-חזן, החינוך הממלכתי-חרדי = שי קציר ולטם פרי-חזן, החינוך הממלכתי-חרדי: מהקמה להתבססות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018.

קראוס, השנתון הדתי = בנימין קראוס, השנתון הדתי האנציקלופדי, תל אביב: ספריית, 1962.

רביע, מעורבות החמולה = חמדאללה רביע, "מעורבות החמולה בענייני חינוך ביישובים ערביים מנקודת מבטם של ראשי רשויות מקומיות ערביות", סוגיות חברתיות בישראל 30 (1), (2012), עמ' 65-93.

רגב, השתלבות החרדים = איתן רגב, "דפוסי השתלבות החרדים בשוק העבודה: ניתוח פנים-חרדי והשוואה רב-מגזרית", בתוך: אבי וייס (עורך), דוח מצב המדינה, ירושלים: מרכז טאוב, 2017.

רגב וגורדון, פרישתה הגאוגרפית = איתן רגב וגבריאל גורדון, מאפייני שוק הדיור ופרישתה הגאוגרפית של האוכלוסייה החרדית בישראל, מחקר מדיניות 150, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

רודינצקי, תוצאות ומגמות = אריק רודינצקי, "הבחירות המקומיות 2008 ביישוב הערבי והדרוזי: תוצאות ומגמות", בתוך: אפרים לביא ואריק רודינצקי (עורכים), פוליטיקה, בחירות ושלטון מקומי ביישוב הערבי והדרוזי בישראל, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, 2010, עמ' 23-40.

ריבלין, אלימות במגזר הערבי = ניצן ריבלין, **אלימות במגזר הערבי: סקירה וניתוח**, ירושלים: המכון לאסטרטגיה ציונית, 2020.

שהינו-קסלר, פלדמן וברקוביץ, ניהול רשות = שלומית שהינו-קסלר, דבורה פלדמן ואליהו ברקוביץ, **היבטים ייחודיים בניהול רשות מקומית חרדית**, ירושלים: משרד הפנים והמכון החרדי למחקרי מדיניות, 2021.

שהינו-קסלר, שניאור ומילצקי, תדריך לתכנון עירוני = שלומית שהינו-קסלר, מלכה שניאור ויהודית מילצקי, **תדריך לתכנון עירוני של שכונות לאוכלוסייה החרדית**, ירושלים: המכון החרדי למחקרי מדיניות ומשרד הבינוי והשיכון, 2020.

שוהם, אתגרים = אשרת שוהם, "אתגרים בהתמודדותה של מערכת אכיפת החוק עם קטינים נפגעי התעללות בקהילה החרדית", **נקודת מפגש** 9 (2015), עמ' 39-40.

שטיין, פתח לו = ראובן שטיין, "את פתח לו", **המקום** 7 (2021), עמ' 17-19.

שלהב, המבנה המינהלי = יוסף שלהב, **המבנה המינהלי של שלטון מקומי בערים חרדיות חדשות**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1999. שלהב, מינהל וממשל בעיר חרדית = יוסף שלהב, **מינהל וממשל בעיר חרדית**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1997.

שלהב, עיירה בכרך = יוסף שלהב, **עיירה בכרך: גיאוגרפיה של התבדלות והשלמה**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 1991.

שלהב ופרידמן, התפשטות תוך הסתגרות = יוסף שלהב ומנחם פרידמן, **התפשטות תוך הסתגרות: הקהילה החרדית בירושלים**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 1985.

שלומי, תהליך הכשרתם = טלי שלומי, "חרדים לקהילה מוגנת: תהליך הכשרתם של אנשי מקצוע לטיפול בפגיעות מיניות בילדים בחברה החרדית", **נקודת מפגש** 14 (2018), עמ' 46-49.

שליף ווילנר, הקמת שפ"ח = ישי שליף ומיכל וילנר, "הקמת שפ"ח במגזר החרדי והפעלתו", בתוך: גבריאל וייל (עורך), **פסיכולוגיה חינוכית בחברה רב-תרבותית**, ירושלים: משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, השירות הפסיכולוגי-ייעוצי, 2008, עמ' 11-22.

שמואלי, חובת הדיווח = בנימין שמואלי, "חובת הדיווח על אלימות כלפי ילדים על-פי המשפט העברי ובהשוואה למשפט הישראלי", **משפחה במשפט ג-ד (תשס"ט-תש"ע)**, עמ' 279-301.

## **פרסומים ממשלתיים**

בנק ישראל, הפריסה המרחבית = "הפריסה המרחבית של החרדים ושל ערביי ישראל ומאפייניהם החברתיים כלכליים", דוח בנק ישראל 2016, עמ' 187-215.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, האוכלוסייה החרדית = הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "הגדרות ומקורות מידע על האוכלוסייה החרדית הקיימים הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה", 2021.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פני החברה בישראל = הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "פני החברה בישראל: פערים בין מרכז לפריפריה", דוח מס' 11, 2019.

מבקר המדינה, דוח 2004 = מבקר המדינה, "דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות והרשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות מקומיות ביו"ש בנובמבר 2004", 2005.

מבקר המדינה, דוח 2006 = מבקר המדינה, "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2006", 2007.

מבקר המדינה, דוח 2007 = מבקר המדינה, "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007", 2008.



מבקר המדינה, דוח 2008 א = מבקר המדינה, "דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות של סיעות אם ורשימות מועמדים משותפות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 2008", 2010.

מבקר המדינה, דוח 2008 ב = מבקר המדינה, "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008", 2009.

מבקר המדינה, דוח 2010 א = מבקר המדינה, "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010", 2011.

מבקר המדינה, דוח 2010 ב = מבקר המדינה, "דוח שנתי 61 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009", 2011.

מבקר המדינה, דוח 2011 = מבקר המדינה, "דוח שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010", 2012.

מבקר המדינה, דוח 2012 א = מבקר המדינה, "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012", 2012.

מבקר המדינה, דוח 2012 ב = מבקר המדינה, "דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011", 2013.

מבקר המדינה, דוח 2013 = מבקר המדינה, "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013", 2013.

מבקר המדינה, דוח 2014 = מבקר המדינה, "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014", 2014.

מבקר המדינה, דוח 2016 = מבקר המדינה, "דוח שנתי 67 לשנת 2016 ולחשבונות שנת הכספים 2015", 2017.

מבקר המדינה, דוח 2017 א = מבקר המדינה, "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017", 2017.

מבקר המדינה, דוח 2017 ב = מבקר המדינה, "דוח שנתי 68 לשנת 2017 ולחשבונות שנת הכספים 2016", 2018.

- מבקר המדינה, דוח 2019 = מבקר המדינה, "דוח שנתי 70 לשנת 2019 ולחשבונות שנת הכספים 2018", 2020.
- מבקר המדינה, דוח 2020 א = מבקר המדינה, "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2020", 2020.
- מבקר המדינה, דוח 2020 ב = מבקר המדינה, "דוח שנתי 71א", 2020.
- מבקר המדינה, דוח 2021 = מבקר המדינה, "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021", 2021.
- מינהל התכנון, מדריך להקצאת שטחים = מינהל התכנון, "מדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור", 2018.
- משרד הפנים, חוזר 5/2016 = משרד הפנים, חוזר מנכ"ל 5/2016.
- משרד הפנים ומשרד המשפטים, דוח חופש המידע = משרד הפנים ומשרד המשפטים "דו"ח אודות יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות, שנת 2019", 2021.
- משרד הרווחה, סקירת העשור = משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, "סקירת השירותים החברתיים: סקירת העשור 2009-2018", 2020.
- משרד הרווחה, סקירת השירותים = משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, "סקירת השירותים החברתיים 2016", 2017.

## מן התקשורת

- ynet, לראשונה = ynet, "לראשונה: מפלגת אמהות חרדיות באלעד", ynet, 29.3.2013.
- אגסי, מחדל החשמל = יובל אגסי, "ללא פיקוח: מחדל החשמל הפיראטי במודיעין עילית", כאן, 17.10.2021.

- אדמקר, איומים והטרדות = יקי אדמקר, "איומים והטרדות על 'הבוגד' מש"ס", **וואלה**, 9.1.2014.
- אדמקר, בני ברק = יקי אדמקר, "יעיריית בני ברק מתנהלת כמו שוק עופות", **וואלה**, 1.9.2013.
- אדמקר, הבחירות באלעד = יקי אדמקר, "הבחירות באלעד – מאבק בין האשכנזים לספרדים", **וואלה**, 2.10.2013.
- אהרוני, אזור הדמדומים = אורן אהרוני, "משחטה וקאנטרי שלא קיימים: אזור הדמדומים בתקציב בני ברק", **כאן**, 28.10.2019.
- אהרוני, חגיגת המיליונים = אורן אהרוני, "המילה הנכונה היא פלילי: חגיגת המיליונים שמתכננים בבני ברק – על חשבון הציבור", **כאן**, 23.12.2019.
- אהרן, גפני מאיים = ישראל אהרן, "גפני מאיים: 'יהדות התורה' תפעל לסגירת מועצות דתיות", **כיכר השבת**, 10.1.2012.
- אוריה, בריכה אולימפית = מיכאל אוריה, "לראשונה: בריכה אולימפית תוקם בעיר חרדית בעלות 35 מיליון שקל", **N12**, 3.8.2021.
- אזולאי, נכנע ללחץ החרדים = מורן אזולאי, "נתניהו נכנע ללחץ החרדים: סגר לילי יוטל על כ-40 ערים אדומות", **ynet**, 7.9.2020.
- אטינגר, בוגרי כוללים = יאיר אטינגר, "חרדים בוגרי כוללים יוכרו כבעלי תארים אקדמיים לצורך מכרזים", **הארץ**, 8.8.2016.
- אטינגר, האופוזיציה החרדית = יאיר אטינגר, "ארץ השמש העולה: האופוזיציה החרדית לשלטון העסקנים והחצרות קמה בבית שמש", **הארץ**, 27.8.2010.
- אטינגר, מלחמה כלל-חרדית = יאיר אטינגר, "הבחירות בביתר עילית נהפכו למלחמה כלל-חרדית", **הארץ**, 21.10.2007.

אטינגר, עלייתה ונפילתה = יאיר אטינגר, "עלייתה ונפילתה של המפלגה שביקשה להחזיר את החרדים העובדים לפוליטיקה", **הארץ**, 14.12.2013.

איפרגן, החרדים ששוברים = שמעון איפרגן, "החרדים ששוברים את קשר השתיקה", **מאקו**, 4.1.2017.

איפרגן, רשימת הנשים = שמעון איפרגן, "באלעד נשמו לרווחה – רשימת הנשים לא עברה את אחוז החסימה", **מאקו**, 24.10.2013.

אלי, עיר בישראל = יוסי אלי, "ילמה להקשות סתם? כך מתנהלת עיר בישראל" **וואלה**, 12.3.2015.

אקטואליק, היסטוריה במודיעין עילית = אקטואליק, "היסטוריה במודיעין עילית: יוני מזרחי והבית היהודי הגישו רשימות – והאם הפלג הירושלמי יציבו מועמד מול גוטרמן", **אקטואליק**, 16.9.2013.

אקטואליק, כופה בחירות = אקטואליק, "ביתר לבחירות: חיים ויסברג כופה בחירות על רובינשטיין", **אקטואליק**, 16.9.2013.

אריאלי, יש לה כלב = קובי אריאלי, "יש לה כלב", **nrg**, 19.1.2006.

בחדרי חרדים, חשיפה מיוחדת = בחדרי חרדים, "לא יצליחו לכפות עלינו: חשיפה מיוחדת", **בחדרי חרדים**, 11.11.2009.

בלום, יש סיכוי = אבי בלום, "ח"כ מקלב: יש סיכוי שנחמוך ביוסי דיטש", **בחדרי חרדים**, 24.10.2018.

בלומנטל, חשד להצתה = איתי בלומנטל, "חשד להצתה: סניף הליכוד בבני ברק נשרף", **ynet**, 6.6.2019.

בלייך, כך חוסן יישוב = חנני בלייך, "כך חוסן יישוב שלם: מבצע קריית ערים כבר מביא תוצאות", **ישראל היום**, 28.1.2021.

בן חיים, אפקט אובמה = אבישי בן חיים, "אפקט אובמה – ספרדי בעיר ביתר נבחר לתפקיד יו"ר הטיעה הליטאית אשכנזית", **nrg**, 8.11.2008.

- בן חיים, בחירות באלעד = אבישי בן חיים, "בחירות באלעד", *nrg*, 7.9.2004.
- בן חיים, כישלון = אבישי בן חיים, "כישלון לאלי ישי בבחירות בביתר", *ynet*, 7.11.2001.
- בן חיים, טרט מלחמה = אבישי בן חיים, "ביתר: טרט מלחמה", *nrg*, 3.11.2007.
- בן צבי, אלימות = שמואל בן צבי, "ביתר עילית: אלימות של צעירים ואולת היד של המשטרה", *JDN*, 10.5.2018.
- בנדט, חשד = שבתי בנדט, "חשד: פעילים ב'משמרת צניעות' חטפו, היכו וכלאו", *וואלה*, 19.2.2013.
- בנדט, משמרת הצניעות = שבתי בנדט, "פרשת משמרת הצניעות: ראש עיריית ביתר עילית נחקר", *וואלה*, 19.2.2013.
- בן פורת, נציגות נשית = עדו בן פורת, "הישג נוסף לשר כהנא: נציגות נשית במועצה הדתית בעיר חרדית", *ערוץ 7*, 30.9.2021.
- בן פורת, צ'ולנט תמורת חיסון = עדו בן פורת, "צ'ולנט תמורת חיסון: בני ברק עוקפת את ממוצע המתחסנים הארצי", *ערוץ 7*, 11.2.2021.
- בן קימון, דמי הותר = אלישע בן קימון, "דמי הותר: דיווח על שיפוץ לא חוקי של שכניו – וביתו הוצת", *ynet*, 6.4.2021.
- ברונשטיין, ארגון הסיוע = דניאל ברונשטיין, "צדיק בסדום: ארגון הסיוע לנפגעות תקיפה מינית של הרב מלמד ממלא את הוואקום שהמדינה משאירה", *ישראל היום*, 1.10.2020.
- ברייטקופף, פרוש פיטר = חנני ברייטקופף, "פרוש פיטר את המנכ"ל מ'דגל התורה'; גפני מאיים בתגובה", *כיכר השבת*, 3.10.2019.
- ברק, קמפיין הבחירות = עוזי ברק, "טלזסטון: קמפיין הבחירות יצא לדרך", *כל הזמן*, 10.6.2018.

ברקוביץ, בריכה ראשונה = חיליק ברקוביץ, "כמעט מאה שנה אחרי הקמתה:  
בריכה ראשונה בבני ברק", **ביזנעס**, 17.8.2021.

גדסי, מנכ"ל = איתי גדסי, "סופית: זאב קשש ימונה למנכ"ל עיריית אלעד",  
**קול חי**, 29.5.2017.

גיטלר, הבחירות המוניציפליות = יוסי גיטלר, "הבחירות המוניציפליות:  
היכן צדקנו והיכן לא", **כל הזמן**, 17.11.2018.

גינוסר, עיר ואב בישראל = שחר גינוסר, "עיר ואב בישראל", **ידיעות  
אחרונות**, 10.12.2015.

גלזר, לא צריכים אופוזיציה = אור גלזר, "בקרית יערים לא צריכים  
אופוזיציה", **מעריב**, 10.3.2003.

גרוסמן, חשוד באיומים = גלעד גרוסמן, "ראש עיריית מודיעין עילית חשוד  
באיומים", **וואלה**, 10.5.2010.

גרינבוים, מי שיצביע = יוסף גרינבוים, "הגר"ח: מי שיצביע בבחירות  
ל'דגל' - בניו יהיו צדיקים!", **חרדים 10**, 24.10.2018.

גרינבוים, רבה הספרדי = יוסף גרינבוים, "בהוראת הגר"ח: הגאון רבי  
מסעוד בן שמעון יוכתר לרבה הספרדי של ב"ב", **חרדים 10**, 7.10.2020.

גרינפלד, מפלגת יחד = ישראל גרינפלד, "מפלגת יחד תצרך נציג מהעדה  
התימנית", **כל הזמן**, 26.1.2015.

גרינפלד, תקנות = ישראל גרינפלד, "אושרו תקנות הבחירות הפנימיות  
בשלומי אמונים", **כל הזמן**, 29.12.2014.

גרמן, המאבק = עטרה גרמן, "המאבק בין סמוטריץ' ליהדות התורה על הקול  
החרדי", **מקור ראשון**, 7.2.2021.

גרמן, מאחורי המרד החרדי = עטרה גרמן, "המתווה, האיום והתמונה:  
מאחורי המרד החרדי: סיכום פוליטי", **סרוגים**, 11.9.2020.

- דביר, השכלה תורנית = נועם (דבול) דביר, "השכלה תורנית אינה שווה לתואר אקדמי", **ישראל היום**, 6.9.2016.
- דנון, בהוראת = יצחק דנון, "בהוראת ביהמ"ש, יוחזר לכהונתו חבר מועצה במועצה המקומית אלעד", **גלובס**, 16.12.2002.
- הורן, חשין = גבי הורן, "סוגרים רשימות: יוסי חשין הגיש מועמדות לראשות העיר בביתר", **ביתר עילית אונליין**, 27.9.2018.
- הורן, כנס פעילים = גבי הורן, "יעקי הרשקופ בכנס פעילים: 'אנחנו לא נעבוד אצל רובינשטיין, הוא יעבוד אצלנו!' ", **ביתר עילית אונליין**, 19.10.2018.
- הצופה, בני ברק = הצופה, "בני ברק בין קודש לחול", **הצופה**, 4.7.1969.
- הצופה, מסע האיומים = הצופה, "נמשך מסע האיומים נגד מ"מ ראש העיר", **הצופה**, 21.6.1969.
- הראל, מי יפעיל = משה הראל, "מי יפעיל את האוטובוסים?" **בחדרי חרדים**, 20.9.2005.
- הרץ, דרעי באלעד = דניאל הרץ, "דרעי באלעד: בהוראת רה"י להצביע לצברי", **כיכר השבת**, 28.10.2018.
- הרץ, מכרז התחבורה = דניאל הרץ, "עיריית ביתר עילית לביהמ"ש: להקפיא את מכרז התחבורה", **כיכר השבת**, 18.8.2016.
- וידר, להשתלב = יעקב וידר, "דעה: על חרדים להשתלב במפלגות חילוניות", **וואלה**, 25.11.2012.
- וייס, בלי שלט = יהודה וייס, "בלי שלט אחד: כך עושים בחירות בעיר האברכים", **אקטואליקה**, 18.10.2018.
- וייס, מלשינון חרדי = יוסי וייס, "אתר 'מלשינון' חרדי: 'נחשוף מינויים פוליטיים של ש"ס"', **כיכר השבת**, 4.4.2011.

ויס, זרעי = אריה ויס, "דרעי: 'בבני ברק ש"ס תקבל שני סגנים בשכר'",  
**כל הזמן**, 13.9.2018.

ויס, פינדרוס = אריה ויס, "בג"צ הכריע: פינדרוס לא יתמודד באלעד", **כל  
 הזמן**, 22.10.2018.

ויסברג, היועץ הפקיע = משה ויסברג, "היועץ הפקיע את הרב לנדא: המועצת  
 ביטלה את ההחלטה", **כיכר השבת**, 8.1.2020.

ועקנין, מכה לוייסברג = גואל ועקנין, "ביתר – מכה לוייסברג: קרלין עם  
 רובינשטיין", **קול-חי**, 30.9.2013.

זיידה, אני כאן = מנחם זיידה, "הלו, אני כאן", **כיכר השבת**, 24.4.2018.

זקן, קרית יערים ניצחה = דני זקן, "מ'וואהן הישראלית' לאפס נדבקים: כך  
 ניצחה קריית יערים את הקורונה", **גלובס**, 30.3.2020.

חאיק וקדח, החמולות לכנסת = נדאל חאיק ומוחמד קדח, "החמולות  
 לכנסת!", **הארץ**, 8.4.2021.

חרות-סובר, בניגוד להוראות = טלי חרות-סובר, "בניגוד להוראות: אושר  
 מינוי מנכ"ל עירייה ללא השכלה אקדמית", **דה מרקר**, 19.6.2017.

חריטון, השתחררנו = שיפי חריטון, "השתחררנו באלעד מהכלא של ש"ס",  
**וואלה**, 23.10.2013.

טויזר, הערים המלוכלכות = ענבר טויזר, "מצעד הערים המלוכלכות והנקיות  
 בישראל", **ynet**, 5.9.2018.

טוקר, לא תשתוק = נתי טוקר, "ילא תשתוק': החרדיות שהחליטו להילחם  
 בחופעת ההטרדות המיניות במגזר", **דה מרקר**, 1.5.2017.

טוקר, מסננים = בני טוקר, "בקריית ספר 'מסננים' את הספרדים", **ערוץ 7**,  
 6.1.2011.



- טוקר, מקימים מפלגה = נחי טוקר, "החרדים מקימים מפלגה - האג'נדה: טוב לחרדים לעבוד", דה מרקר, 17.6.2011.
- טרבלסי, סערת הדוחות = נפתלי טרבלסי, "יומי מטפל בסערת הדו"חות? חבר המועצה העצניק", אקטואליק, 18.7.2018.
- יהב ונחשוני, בג"ץ קבע = תלם יהב וקובי נחשוני, "בג"ץ קבע: הבכיר החרדי לא יוכל להתמודד לראשות העיר אלעד", ynet, 22.10.2018.
- יום טוב, צוות מיוחד = הדס יום טוב, "עיריית בני ברק מינתה צוות מיוחד למיפוי מבנים מסוכנים וטיפול מהיר בליקויים", דבר, 17.9.2021.
- יום ליום, בהעלותך = יום ליום, "מוניציפלי: מה קורה בערים לקראת הבחירות - פרשת בהעלותך", יום ליום, 31.5.2018.
- יום ליום, בחוקתי = יום ליום, "מוניציפלי: מה קורה בערים לקראת הבחירות - פרשת בחוקתי", יום ליום, 11.5.2018.
- יום ליום, נשא = יום ליום, "מוניציפלי: מה קורה בערים לקראת הבחירות - פרשת נשא", יום ליום, 24.5.2018.
- יחזקאלי, אריאל = בני יחזקאלי, "אריאל ניר: 'מזכירים לתושבים שהנציגים מחוייבים רק להם'", בחדרי חרדים, 18.10.2018.
- כהן, אבי דיין = ישי כהן, "אבי דיין מגיב: לא בגדתי בש"ס; הם אלו שביקשו שאצטרף", כיכר השבת, 23.10.2018.
- כהן, בגלל קרוואן = ישראל כהן, "מהומה ואלימות בגלל קרוואן בשטח חיידר", כיכר השבת, 6.11.2016.
- כהן, ברק צברי = ישי כהן, "ברק צברי רוצה להיות ח"כ: 'התימנים חייבים נציגות חזקה'", כיכר השבת, 24.4.2014.
- כהן, גזירה שווה = אלי כהן, "ה'גזירה שווה' עבדה ופריינד קיבל את הסגנוה", כל הזמן, 5.12.2018.

- כהן, דמוקרטיה חרדית = ישראל כהן, "דמוקרטיה חרדית: 'שלומי אמונים'  
בחרה נציגים בפריימריז", **כיכר השבת**, 29.8.2013.
- כהן, דרעי = ישי כהן, "דרעי: כשלא יודעים להפסיד – הולכים בשיטות לא  
שיטות", **כיכר השבת**, 19.10.2018.
- כהן, הגר"מ מזוז = ישי כהן, "הגר"מ מזוז: 'להצביע רק עבור ישראל פרושי',  
**כיכר השבת**, 10.18.2018.
- כהן, הכוח הנשי = ישראל כהן, "הכירו את מיכל צ'רנוביצקי, הפגנת הכוח  
הנשי באלעד", **כיכר השבת**, 17.10.2013.
- כהן, המתמודדת החרדית = שמעון כהן, "המתמודדת החרדית הראשונה", **ערוץ  
7**, 1.10.2018.
- כהן, הראשל"צ = ישי כהן, "הראשל"צ הגר"י יוסף ליועמ"ש: פעלת בחוסר  
סמכות", **כיכר השבת**, 8.1.2020.
- כהן, הרב זר = ישי כהן, "הרב דניאל זר: 'צריך להחליף את הנציגים  
הספרדים בב"ב"', **כיכר השבת**, 27.12.2017.
- כהן, לא תהיה = דוד כהן, "הגרא"ל על מועצה דתית במודיעין עלית: 'לא  
תהיה"', **כיכר השבת**, 16.11.2010.
- כהן, מרים יד = דוד כהן, "רבה של קרית ספר: 'יוני מזרחי מרים יד בתורת  
משה"', **כיכר השבת**, 14.12.2010.
- כהן, מתנגדים לגנרטור = ישראל כהן, "מתנגדים לגנרטור? אתם חילונים",  
**כיכר השבת**, 9.2.2014.
- כהן, נחצה גבול = דוד כהן, "נחצה גבול: יוני מזרחי יגיש תלונה נגד רב  
העיר", **כיכר השבת**, 15.12.2010.
- כהן, ניצני מהפך = ישראל כהן, "ניצני מהפך: הדמוקרטיה חודרת אל המגזר  
החרדי", **כיכר השבת**, 25.8.2013.

- כהן, פושע = ישראל כהן, "פושע": נציג 'הפלג' הסתער על ראש העיר בצעקות", **כיכר השבת**, 18.7.2018.
- כהן, פרוש "ניצח" = ישראל כהן, "ח"כ מאיר פרוש 'ניצח' בפריימריז של שלומי אמונים", **כיכר השבת**, 16.1.2015.
- כהן, קואליציה באלעד = ישי כהן, "השר דרעי לח"כים: לא מתכוונים להיכנס לקואליציה באלעד", **כיכר השבת**, 18.12.2018.
- כהן, רבני ספרדים = ישי כהן, "עשרות רבנים ספרדים: אנחנו עם ישראל פרוש", **כיכר השבת**, 17.10.2018.
- כהן ורבינא, דין תורה = ישראל כהן ואבי רבינא, "בידגל התורה' מאשימים: ה'דין תורה' מכוון נגד גדולי ישראל", **כיכר השבת**, 19.8.2018.
- כהנא, גוטרמן = שאול כהנא, "גוטרמן: 'אם תעשה שטויות, תקבל בים, ביבשה ובאוויר'", **כיכר השבת**, 8.11.2011.
- כהנא, התקפה = שאול כהנא, "התקפה ביומונים נגד יעקב וידר: 'נציג מפלגה חילונית'", **כיכר השבת**, 2.1.2019.
- כהנא, מפלגת תושבים = אריה כהנא, "סופי: יעקי הרשקופ וישראל פכטר רצים במסגרת מפלגת תושבים משותפת", **אקטואליק**, 21.9.2018.
- כהנא, פינדרוס = שאול כהנא, "פינדרוס פעל לפסול רשימה חרדית", **כיכר השבת**, 19.10.2018.
- כהנא, תקדים = אריה כהנא, "תקדים ושאת נפש? לפני 11 שנים פינדרוס בעצמו עתר נגד רשימה חרדית בביתר עילית", **אקטואליק**, 18.10.2018.
- כהנוביץ, גופי תורה = ח' כהנוביץ, "גופי תורה וקיום יהדות", **יחד נאמן**, מוסף שבת קודש, לי תשרי תשע"ד, 4.10.2013.
- כץ, הקצאות = יענקי כץ, "סיעת 'בני תורה' של 'הפלג' עתרה נגד ההקצאות בבני ברק", **כיכר השבת**, 8.12.2019.

לב, לראשונה פריימריז = חיים לב, "לראשונה: פריימריז במפלגה חרדית",  
**ערוץ 7, 11.12.2014.**

לב, מלחמה חרדית = חיים לב, "מלחמה חרדית נגד 'הרשת הממלכתית  
 החרדית'", **ערוץ 7, 16.11.2014.**

לוי, שוק העבודה = ליאת לוי, "לא רק בצבא: גם גיוס החרדים לשוק  
 העבודה נופח", **דה מרקר, 2.2.2020.**

לוי, רוטציה = איתן לוי, "רוטציה בראשות עיריית בני-ברק: נציג דגל  
 התורה במקום נציג אגו", **מעריב, 29.3.1989.**

ליאל, שרת הפנים = דפנה ליאל, "שרת הפנים שוחחה עם ראשי הרשויות  
 החרדיות על השלמת מבצע ההתחסנות בבתי הספר", **N12, 8.8.2021.**

ליבמן, בית כנסת - כרמל ליבמן, "בית כנסת חוסם כניסה למקלט של הגן",  
**מאקו, 30.5.2019.**

ליבסקינד, המעלים = קלמן ליבסקינד, "הולך על כל הקופה: כל המעלים  
 של ראש עיריית אלעד", **מעריב, 26.3.2010.**

ליברמן, בני ברק = אפי ליברמן, "בני ברק: חברי הליכוד פרשו; צפויים  
 לחמוך בזייברט", **כיכר השבת, 29.9.2013.**

ליברמן, חרדים לאלעד = אפי ליברמן, "מפלגת 'חרדים לאלעד' עתרה  
 לבג"ץ", **כיכר השבת, 14.10.2013.**

לינדר, בני ברק בקורונה = רוני לינדר, "נחונני האסונות והנפטרים בעירנו  
 מחרידים. די!!!: בני ברק בקורונה, ללא צנזורה", **דה מרקר, 7.8.2020.**

לינדר, יישוב חרדי ראשון = רוני לינדר, "יישוב חרדי ראשון סגר מרצונו  
 את מערכת החינוך", **דה מרקר, 4.1.2021.**

לינדר, רוב החולים = רוני לינדר, "דרעי: 'רוב החולים בירושלים -  
 בשכונות החרדיות. בחלקן אחוז הנדבקים גבוה מבני ברק'", **דה מרקר,  
 5.4.2020.**

לינדר, שיימינג = רוני לינדר, "שיימינג או הצלת חיים? שלטים בבני ברק מתריעים על חולי קורונה בבניין", **דה מרקר**, 29.4.2020.

לינדר ומגידו, פניות הציבור = רוני לינדר וגור מגידו, "תעשיית הפרוטקציות: היועמ"ש בוחן את הוצאת פניות הציבור מלשכת ליצמן", **דה מרקר**, 11.3.2019.

לנסקי, ביתר תחתית = נעמה לנסקי, "ביתר תחתית", **ישראל היום**, 14.2.2012.

מגידו, נדל"ן לעמותות = גור מגידו, "עיריית בני ברק חילקה נדל"ן לעמותות בשליטת מקורבים", **כאן**, 27.6.2017.

מירוני, התימנים באלעד = שמעון מירוני, "התימנים באלעד: 'די לזלזול של ש"ס"', **בחדרי חרדים**, 24.7.2008.

מירוני, לך הביתה = שמעון מירוני, "הגר"ע והגרא"ל לצביקה כהן: לך הביתה", **בחדרי חרדים**, 8.9.2008.

ממן, מודל בית־שמש = ריקי ממן, "מודל בית־שמש: העירייה תקים מרכז תעסוקה עירוני", **מקור ראשון**, 21.3.2021.

מנשה, הנשים החרדיות = מיטל מנשה, "הדרת נשים? הנשים החרדיות מנסות את מזלן בבחירות המקומיות", **מאקו**, 5.6.2013.

מעריב, חילופי גברי = מעריב, "חילופי גברי בראשות עיריית בני ברק", **מעריב**, 29.7.1968.

מערכת שטורעם, חב"ד ביתר = מערכת שטורעם, "כעת זה סופי: חב"ד ביתר סיכמה עם רשימת 'קהילות הקודש'", **שטורעם.נט**, י"ט תשרי תשע"ט.

מרסיאנו, מהמטופחות ביותר = אילן מרסיאנו, "הערים החרדיות - מהמטופחות ביותר בישראל", **ynet**, 18.11.2005.

נוביק, ספרדיות = עקיבא נוביק, "שיעור בגזענות: מאות תלמידות ממוצא ספרדי לא מתקבלות למוסדות האשכנזיים", **ידיעות אחרונות**, 29.8.2012.

נחום־הלוי, ערים חרדיות = רנית נחום הלוי, "לא לחרדים בלבד: האם ערים חרדיות הם יתרון או חיסרון?", **דה מרקר**, 24.6.2011.

נחשוני, הליכוד פונה = קובי נחשוני, "הליכוד פונה למצביעי יהדות התורה: 'מח"ל - או כלום'", **ynet**, 20.2.2020.

נחשוני, ספרדיות = קובי נחשוני, "מודיעין עילית: לספרדיות עוד אין בית ספר", **ynet**, 25.7.2010.

נחשוני, ראשי רשויות חרדיות = קובי נחשוני, "מתקפה של ראשי רשויות חרדיות נגד נתניהו: 'רואים בך האשם היחידי להשפלת המטרת'", **ynet**, 6.9.2020.

סהר, חלום רטוב = לירן סהר, "בני ברק תקדים ב־20 שנה ערים אחרות בתכנון, היא חלום רטוב של אדריכלים'", **Bizportal**, 12.6.2013.

סלע, הקרב = נטע סלע, "הקרב על הבית", **ynet**, 26.10.2007.

סלע, רובינשטיין = נטע סלע, "רובינשטיין ניצח בביתר עילית, ותודה לרב עובדיה", **ynet**, 31.10.2007.

ערוץ 7, שומעים לתורה = ערוץ 7, "אנחנו 3000 שנה שומעים לתורה", **ערוץ 7**, 18.10.2020.

פרידלנדר, סיבה לדאגה = חיים פרידלנדר, "יש סיבה לדאגה", **בקהילה**, ד' שבט תשע"ט.

פרידלנדר, סידור עבודה = חיים פרידלנדר, "סידור עבודה", **בקהילה**, ד' שבט תשע"ט.

פרידמן, הרבי או ביבי = ישי פרידמן, "הרבי או ביבי", **מקור ראשון**, 24.3.2019.

פרידמן, חרדים לדמוקרטיה = ישי פרידמן, "חרדים לדמוקרטיה", **מקור ראשון**, 24.10.2018.

פרידסון, לראשונה = יעל פרידסון, "לראשונה – אישה חרדית נבחרה למנהל קהילתי בירושלים: 'שמחה על ההזדמנות'", **וואלה**, 8.7.2021.

פריי, ביטול הבחירות = ישראל פריי, "ראש העיר יוזם את ביטול הבחירות", **כל הזמן**, 10.1.2018.

פריי, דמוקרטיה חרדית = ישראל פריי, "ביתר עילית: דמוקרטיה חרדית בסכנה", **כל הזמן**, 6.6.2018.

פריי, האופוזיציה של דגל = ישראל פריי, "חשיפה: האופוזיציה של 'דגל' חוברת ל'יחד'", **כל הזמן**, 11.7.2018.

פריי, חרדים ברשימות חילוניות = ישראל פריי, "תופעה: חרדים ברשימות חילוניות", **כל הזמן**, 5.9.2018.

פריי, מעקב = ישראל פריי, "מעקב: חבר המועצה שנדבק לכסא", **כל הזמן**, 5.5.2018.

פריי, רכסים בקורונה = ישראל פריי, "עם פאשקווילים, משאית שמחה ובתי כנסת סגורים: כך מנסה רכסים להילחם בקורונה", **המקום הכי חם בגיהנום**, 8.10.2020.

פרלשטיין, אפליית הרבנים = אברמי פרלשטיין, "חבר המועצה דורש: הפסיקו את אפליית הרבנים התימנים", **בחדרי חרדים**, 29.6.2020.

פרלשטיין, יופי של ערים = רפי פרלשטיין, "יופי של ערים: אלעד וביתר זכו שוב ב-5 כוכבי יופי", **כל הזמן**, 22.11.2016.

פרטיקו, העובדות כהווייתן = אורן פרטיקו, "העובדות כהווייתן", **העין השביעית**, 8.7.2015.

פרץ, ביטול הבחירות = נסים פרץ, "הבחירות שלא נערכו: כך הרוויחה 'דגל' כ-4 מיליון מביטול הבחירות בבני ברק", **כיכר השבת**, 29.8.2013.

פרץ, צעד מהפכני = נסים פרץ, "צעד מהפכני: נשים חרדיות הכריזו על ריצתן בבחירות", **כיכר השבת**, 22.8.2013.

זור, שוק הנדל"ן = שלומית זור, "לשוק הנדל"ן של בני ברק יש חוקים משלוי", גלובס, 15.7.2018.

צוריאל-הררי, ערים פמיניסטיות = קרן צוריאל-הררי, "רחוב מְשֻׁלָּה: איך מתכננים ערים פמיניסטיות", כלכליסט, 11.8.2018.

קובוביץ, קבלת שוחד = ניב קובוביץ, "ראש העיר אלעד נעצר בחשד לקבלת שוחד", הארץ, 26.5.2013.

קורצווייל, וייסברג = דוד קורצווייל, "ביתר - וייסברג: אני לא שייך לשלומי אמונים כבר 15 שנה", קול-חי, 12.9.2013.

קלמן, אזהרה = ארי קלמן, "מוטקה בלוי משגר אזהרה לתושבי היישוב", בחדרי חרדים, 7.1.2019.

קלמן, המוצנחים = ארי קלמן, "הכירו: ששת המועמדים החרדים 'המוצנחים'", בחדרי חרדים, 25.9.2018.

קלמן, זלץ מאיים = ארי קלמן, "דודי זלץ מאיים: 'לא נקבל את הסגן? נפרוש!'", בחדרי חרדים, 11.12.2018.

קלמן, מאבק פנימי = ארי קלמן, "מאבק פנימי ב'דגל': הנציגים מאיימים בפיצול", בחדרי חרדים, 23.8.2018.

קלמן, עימות שיא = ארי קלמן, "עימות שיא - גפני: לא סומכים עליך; סמוטריץ': מטביע את הספינה", בחדרי חרדים, 22.3.2021.

קלמן, קרא לפיוס = ארי קלמן, "צפו: גפני קרא לפיוס והפעילים שאגו '3-6'", בחדרי חרדים, 14.11.2018.

קלמן, רובינשטיין משיב = ארי קלמן, "רובינשטיין משיב לזלץ: תפקיד הסגן שמור לך - אני כפוף למועצת", בחדרי חרדים, 12.12.2018.

קלמן, שימוע = ארי קלמן, "לאחר המרד ב'דגל': הנציגים זומנו לשימוע", בחדרי חרדים, 7.2.2019.



קלמן, שנה לבחירות = ארי קלמן, "שנה לבחירות - 'בני תורה' מחריפים את המאבק נגד רובינשטיין", **בחדרי חרדים**, 22.10.2019.

קלמן, שר המשפטים = ארי קלמן, "רובינשטיין דוחה את חבר המועצה - שר המשפטים מתגייס לעזרתו", **בחדרי חרדים**, 24.10.2019.

רבי, מסמך קואליציוני = שמואל רבי, "מסמך קואליציוני בביתר: סגנות לפינדרוס תמורת סגנות לבנשעיה במודיעין עילית", **בחדרי חרדים**, 13.11.2007.

רבינא, בדגל זועמים = אבי רבינא, "ב'דגל' זועמים: שי נתן צפוי להתמנות למנכ"ל עיריית אלעד", **כיכר השבת**, 26.10.2019.

רבינא, גואטה = אבי רבינא, "בני ברק: השטח של ש"ס דורש: גואטה לראשות העיר", **כל הזמן**, 25.10.2017.

רבינא, דמוקרטיה חרדית = אבי רבינא, "דמוקרטיה חרדית' - הערב: פריימריז על ראשות 'דגל' בעיר ביתר", **כיכר השבת**, 10.7.2018.

רבינא, הטיעון = אבי רבינא, "הטיעון של 'דגל': ילא מחליפים מישהו טובי", **כיכר השבת**, 27.8.2018.

רבינא, העיתונאי החרדי = אבי רבינא, "העיתונאי החרדי פרש מהרשימה: 'מכבד את גדולי ישראל'", **כיכר השבת**, 17.10.2018.

רבינא, הפילוג בדגל - אבי רבינא, "הפילוג ב'דגל': ראש ישיבת פוניבז' נעדר מהכנס באלעד", **כיכר השבת**, 28.10.2019.

רבינא, הקרב = אבי רבינא, "הקרב על אגף חינוך חרדי: רבני 'דגל' מקדמים מינוי מנהל", **כיכר השבת**, 27.11.2019.

רבינא, הרבנים החסידיים = אבי רבינא, "הרבנים החסידיים על הנלחמים בפרוש: 'לא יינקו מדין שמים'", **כיכר השבת**, 3.1.2019.

רבינא, וונדליזם = אבי רבינא, "וונדליזם בבית 'הליכוד' בבני ברק: המשטרה חוקרת", **כיכר השבת**, 24.3.2019.

- רבינא, טסלר מונה = אבי רבינא, "בניגוד לעמדת בעלזא: ח"כ יעקב טסלר מונה ליו"ר הוועדה", **כיכר השבת**, 3.6.2020.
- רבינא, סערה = אבי רבינא, "סערה: עיריית בני ברק מסרבת לפרסם מודעת אבל על רב העיר", **כיכר השבת**, 27.10.2018.
- רבינא, עמר = אבי רבינא, "עמר: 'לא תרוץ מפלגה נגד ש"ס", **כל הזמן**, 7.12.2017.
- רבינא, פיצול בש"ס = אבי רבינא, "הסערה באלעד: פיצול בש"ס ומחלוקת על שליטה במוסדות", **כיכר השבת**, 20.5.2020.
- רבינא, פרוש מינה = אבי רבינא, "פרוש מינה את שי נתן; משרד הפנים פסל", **כיכר השבת**, 10.12.2019.
- רבינא, פריימריז בצפת = אבי רבינא, "ביום רביעי: פריימריז ב'שלומי אמונים' בצפת", **כיכר השבת**, 3.3.2018.
- רבינא, צו מניעה = אבי רבינא, "'דגל התורה' דורשת צו מניעה; מאיר פרוש: 'תהליך יח"צני"', **כיכר השבת**, 16.10.2018.
- רבינא, קריאה = אבי רבינא, "קריאה בטלז סטון: 'אדוני הנכבד תחזור להר נוף'", **כיכר השבת**, 6.1.2019.
- רבינא, רבנים חדשים = אבי רבינא, "מסתמן: היום הכרזה על רבנים חדשים לבני ברק", **כיכר השבת**, 31.3.2019.
- רבינא, תושבים זועמים = אבי רבינא, "תושבים זועמים: האם עיריית בני ברק נוקמת בילדי החיידר?", **כיכר השבת**, 3.9.2018.
- רבינא וכץ, גפני = אבי רבינא ויענקי כץ, "בחדר הסגור: גפני פרש את משנתו בפני 'החרדים העובדים'", **כיכר השבת**, 3.2.2020.
- רבינוביץ, הפרקליטות הודיעה = אהרן רבינוביץ, "הפרקליטות הודיעה שתאיץ את הקירת פרשת השוחד בביתר עילית שנחשפה ב'הארץ'", **הארץ**, 9.5.2021.

רבינוביץ, הצבעות המחאה = אהרן רבינוביץ, "הצבעות המחאה של הציבור  
החרדי הן אזהרה לשלטון העסקנים", **הארץ**, 2.11.2018.

רבינוביץ, להמשיך בשיטה = אהרן רבינוביץ, "ביהמ"ש קבע שראש העיר  
אלעד נתן שוחד בחירות. זה לא הפריע לו להמשיך בשיטה", **הארץ**,  
19.7.2021.

רבינוביץ, למנוע נהירה = אהרן רבינוביץ, "יהדות התורה הצליחה למנוע  
נהירה לסמוטריץ', אבל התוצאות עשויות לפצל אותה", **הארץ**, 25.3.2021.

רבינוביץ, מערך הכשרות = אהרן רבינוביץ, "בכיר במערך הכשרות של  
עיריית בני ברק מעביר מיליונים לחברה בבעלותו", **הארץ**, 27.2.2020.

רבינוביץ, מקורב לגפני = אהרן רבינוביץ, "המכרז ששונה, החבר שתמך: כך  
זכה מקורב לגפני למינוי מעיריית בני ברק", **הארץ**, 10.2.2021.

רבינוביץ, סכסוך = אהרן רבינוביץ, "עיריית ביתר עילית מתכוונת לסגור  
ישיבה לחינוך מיוחד על רקע סכסוך עם המנהל", **הארץ**, 13.8.2020.

רבינוביץ, עיריית בני ברק = אהרון רבינוביץ, "תחקיר 'הארץ': עיריית בני  
ברק תפרה מכרזים והקצתה קרקע למקורבים", **הארץ**, 17.11.2017.

רבינוביץ, פנייה = אהרן רבינוביץ, "פנייה לאגף החקירות: האץ את חקירת  
השוחד בעיריית ביתר עילית שנחשפה ב'הארץ'", **הארץ**, 26.4.2021.

רבינוביץ ואלק, תקף וניצל = אהרן רבינוביץ ושירה אלק, "עדויות חושפות:  
יהודה משי זהב תקף וניצל מינית ילדים, נערים, נערות ונשים", **הארץ**,  
11.3.2021.

רהט, הסכם רוטציה = מנחם רהט, "מהפך שלישי תוך יממה בבני ברק: הסכם  
רוטציה אגו"י-דגל התורה", **מעריב**, 2.2.1989.

רובינשטיין וחילאי, פונו דיירים = רועי רובינשטיין וסיון חילאי, "אזרח  
התריע מקריסה: פונו דיירים משני בניינים בבני ברק", **ynet**, 17.9.2021.

רוזן, ויסברג = קובי רוזן, "ביתר: ויסברג ערך כנס בחירות ראשון", כיכר השבת, 30.9.2013.

רוזנברג, הצצה לתעשיית = עוז רוזנברג, "הצצה לתעשיית 'גוי של שבת'", N12, 10.7.2013.

רוזנברג, מאחורי הקלעים = עוז רוזנברג, "העברת שטח מתחת לשולחן: מה קורה מאחורי הקלעים בהתנחלות עמנואל?", מעריב, 3.2.2017.

רוט, אלעד = שרי רוט, "אלעד: האם האופוזיציה תנהל את העיר?", בחדרי חרדים, 19.11.2013.

רוט, הסערה הבאה = שרי רוט, "מועצה דתית ורב ראשי: האם זו תהיה הסערה הבאה בבני ברק?", חרדים 10, 25.12.2020.

רוט, הפיגוע באלעד = שרי רוט, "ה'פיגוע' באלעד הרעיד את הבית ברשב"ם, וב'דגל' יורים קפצונים", חרדים 10, 8.2.2019.

רוט, התוכנית = שרי רוט, "פרסום ראשון - זו התכנית הסודית של ש"ס: בחירות לרבנות במודיעין עליה", חרדים 10, 24.6.2015.

רוט, התימנים בזיגוג = שרי רוט, "אלעד: התימנים בזיגוג; מי ינצח?", בחדרי חרדים, 30.9.2013.

רוט, חוששת מהמחיר = שרי רוט, "חוששת מהמחיר: איבנבוים פרשה מהבית היהודי", בחדרי חרדים, 3.9.2013.

רוט, מכתבים = שרי רוט, "הגרא"ל והגר"ח פרסמו מכתבים נגד 'בני תורה'", בחדרי חרדים, 21.10.2013.

רוט, מלחמה חדשה = שרי רוט, "מלחמה חדשה: בביתר עליה: רשת 'חפץ חיים' נגד ראש העיר", חרדים 10, 28.8.2014.

רוט, מפלגת מדף = שרי רוט, "מודיעין עילית: האם ראש העיר הקים מפלגת מדף?", בחדרי חרדים, 15.8.2013.

- רוט, פריימריז = שרי רוט, "מועמד חדש, ישר מהניילון, יטלטל את הפריימריז של דגל בביתר?", **חרדים 10**, 13.6.2018.
- רוטמן, פוניבז' וסלובודקה = אלי רוטמן, "ראשי ישיבות פוניבז' וסלובודקה: 'חובה להצביע עבור פרוש'", **כיכר השבת**, 30.10.2018.
- רוטם, מהפך = תמר רוטם, "מהפך בבני ברק של הצפון: חרדי אשכנזי במקום חרדי ספרדי", **הארץ**, 10.11.2003.
- ריבקינד, אין בחירות = אריה ריבקינד, "אין בחירות ברכסים: דן כהן מש"ס יהיה ראש המועצה, איצ'ה רייך סגנו", **חרדים 10**, 27.9.2018.
- ריבקינד, ההסכם באלעד = אריה ריבקינד, "ההסכם באלעד מוכיח: 'דגל' ושס הפרו הסיכום עם צברי", **חרדים 10**, 19.5.2019.
- ריבקינד, חשש כבד = אריה ריבקינד, "'אומ"ץ' ליועץ המשפטי: חשש כבד לאי סדרים במועצת ביתר", **חרדים 10**, 5.1.2020.
- ריבקינד, ממלכתי חרדי = אריה ריבקינד, "הפח שטמנו לשס ודגל: יאשרו ביי"ס ממלכתי חרדי בבני ברק", **חרדים 10**, 6.2.2020.
- ריבקינד, נתן שוחד = אריה ריבקינד, "ילא ניכנס לקואליציה לאחר ששופט קבע שפרוש נתן שוחד כדי להיבחר!", **חרדים 10**, 5.6.2019.
- ריבקינד, עתירה = אריה ריבקינד, "עתירה כנגד פרוש: 'אלפים בחרו בו בגלל שוחד בחירות'", **חרדים 10**, 25.11.2018.
- ריבקינד, שחיתות = אריה ריבקינד, "שוחד? שחיתות? זו דרישה חדשה אחרי הפסילה של המנכ"ל באלעד", **חרדים 10**, 11.12.2019.
- שוורץ, מועצה דתית = מנחם שוורץ, "מרגי נלחם בגוטרמן: מקים מועצה דתית במודיעין-עלית", **כיכר השבת**, 22.8.2010.
- שטארק, הפילוג המתמשך = יוסי שטארק, "הקרבות בזירה המוניציפלית: הפילוג המתמשך בסיעת ש"ס באלעד", **בחדרי חרדים**, 29.8.2021.

- שטיינמץ, במרחק נגיעה = משה שטיינמץ, "במרחק נגיעה: החרדים מתירים את קשר השתיקה סביב עבירות מין", **מעריב**, 11.3.2015.
- שטרן, הפלג הירושלמי = חזקי שטרן, "רבני הפלג הירושלמי תומכים בפרוש: 'אפשר לדבר איתו'", **כיכר השבת**, 21.10.2018.
- שטרנבך, הבנייה הפירטית = אריאלה שטרנבך, "שתי דירות הופכות לתשע: הבנייה הפירטית בביתר עילית - תחקיר", **חדשות 13**, 5.7.2021.
- שטרנבך, נישואים פרטיים = אריאלה שטרנבך, "נישואים פרטיים' בהשגחת הבד"ץ", **ynet**, 6.3.2016.
- שכטר, אכזבה = אלי שכטר, "אכזבה לפלג: חיים רוחמקין לא יתמודד בבחירות למועצת העיר בבני ברק", **לדעת**, ב' אלול התשע"ח.
- שלזינגר, נסגר התיק = אלי שלזינגר, "מחוסר ראיות: נסגר התיק נגד יצחק עידן", **בחדרי חרדים**, 1.12.2015.
- שפיגל, כבודה של תורה = ישראל שפיגל, "כבודה של תורה", **יתד נאמן**, מוסף שבת קודש, ד' טבת תשנ"ח, 2.1.1998.
- שפר, הפרות הבנייה = שימי שפר, "הפרות הבניה בביתר: הרבנים נגד 'בניה מופקרת ומסוכנת'", **כיכר השבת**, 1.8.2021.
- שפר, מהומה בביתר = שימי שפר, "מהומה בביתר: הפגנה נגד השכן 'המלשין'", **כיכר השבת**, 7.3.2021.
- שפר, רב חדש = שימי שפר, "חודש אחרי: רב חדש ימונה לעיר ביתר עילית", **כיכר השבת**, 8.1.2020.
- שרביט, עירייה בהפרעה = עומר שרביט, "עירייה בהפרעה: כרוניקה של שחיתות ועבריינות שלטונית באלעד", **זמן ישראל**, 13.10.2020.



enforcement mechanisms alongside those of the local authority, and when the authority's work is not up to par in this respect, stripping it of its powers of enforcement.



## **The Policy Proposed to the Government**

At the end of the book, a series of concrete policy recommendations for the government and the Knesset are presented. These recommendations pertain to the work of haredi local authorities in a wide range of fields. The fundamental conception underlying the recommendations is that the policy of the central government vis-à-vis haredi local authorities (as well as vis-à-vis non-haredi authorities) is too centralized, especially with respect to finances and routine management, and that this centralization hampers the work of the authorities. The policy proposed is therefore a devolution of powers. However, because there are areas in which oversight and regulation are too weak, it is recommended that the devolution be accompanied by a three-step process:

(1) Efforts by the haredi establishment to hamper non-establishment lists and candidates or prevent them from running in elections for haredi local authorities should be opposed. To this end the police and State Attorney's Office must enforce the law when necessary and bring the full force of the law to bear on the guilty parties in order to create a deterrent.

(2) Internal democratic mechanisms should be protected and strengthened. The Interior Ministry should closely supervise the conduct of local authorities with respect to protecting the opposition's rights. Action should be taken to strengthen the status and powers of the opposition in order to increase oversight of the authority's work. The institution of the comptroller of the local authority should be reinforced.

(3) There must be systematic monitoring of the enforcement activities of the haredi authorities, especially with respect to planning and building. It is worth considering the possibility of employing government

with an eye to maintaining a balance between the main communities in the locality. On more ideological matters, such as the attitude toward state-haredi schools, there is genuine concern that the conduct of the haredi authorities is not free of bias and that they are preventing the establishment of such schools even when there is a demand for them.

**Religious services.** The area of religious services offers a good illustration of the important status of the local government in the eyes of the haredi population and leadership, especially among the Lithuanian and hasidic groups. For fear of intervention by the central government, haredi local authorities have developed an alternative model whereby public religious services are provided through the local authority rather than through a religious council subordinate to the Ministry of Religious Services. The haredi authorities are prepared to pay more in order to preserve absolute autonomy and to supply religious services on a level satisfying the requirements of the haredi residents.

**Employment.** In recent years the haredi local authorities have been more open to promoting employment initiatives for haredim, including men. It seems that as in other issues, here, too, the relative pragmatism of the heads of haredi authorities and their intimate understanding of the people's needs are conspicuous. Because the law says nothing about the role of local authorities with respect to employment, a variety of projects and models can be found in haredi localities. Nor does the central government have a uniform policy regarding the involvement of haredi local authorities in promoting employment among haredim.

standard way of life for most of the population, not something that in itself would justify the intervention of social services. Most haredim do not perceive themselves as poor and the extent of poverty in haredi society does not necessarily attest to an inability to provide essential needs, in part due to community welfare mechanisms.

In the past decade, there has been a tremendous increase in the number of children who have become clients of social services in haredi localities due to having experienced violence, and especially sexual molestation. This book shows that the increase stems both from a change in haredi attitudes toward the issue and from growing trust in the haredi local authorities. Another area in which real change has occurred in the past decade concerns youth at risk. Haredi local authorities currently invest extensive resources in professional attention to the problem of youth at risk and dropout prevention. Previously the public and the local authorities would wash their hands of these youths and fight against them; today they include them more and feel a sense of responsibility for them.

**Education.** The haredi education system is almost entirely private. Therefore the local authorities' responsibility for education is more limited than in non-haredi localities, and it focuses mainly on administrative aspects. Nevertheless, education is one of the most complex issues in running a haredi local authority, as haredi education is community-based and therefore has significant political elements. Haredi local authorities have played a major role in reducing cases of children without a suitable school placement; in recent years they have also taken action to improve the quality of teaching, identify school dropouts, and prevent students from dropping out of school. Nevertheless, the political-community element of the system sometimes leads haredi local authorities to make discriminatory decisions in matters such as budgeting and allocations. For the most part, however, even in these respects decisions are made

building violations within their jurisdiction. The lax enforcement in the case of private building violations usually results from deliberate policy, as most residents want to have as large a home as possible. In the public space, in contrast, the lax enforcement stems from a deliberate policy of turning a blind eye to these violations or narrow political considerations, even at the cost of harm to the general public. An interesting trend in this regard in recent years is that residents, nonprofit organizations, and elements in the opposition have been contacting the courts, the State Comptroller, government officials, and the media to criticize the conduct of haredi local authorities. At times this has led to the overturning of decisions by haredi local authorities and forced them to reconsider their actions.

**Welfare and social services.** In the field of welfare and social services, haredi local authorities have to maneuver between their status as governmental bodies with powers conferred by the secular legislature on the one hand and subordination to the rabbis' instructions and representation of the interests of the various communities that make up the haredi population on the other. The social services departments in haredi local authorities operate in accordance with the law and comply with professional requirements, but at the same time they have developed models of cooperation with rabbis and community leaders and are as responsive as possible to the needs of the haredi communities. In this way they win the trust of the haredi residents and use it for the benefit of the population.

Unlike non-haredi local authorities, the social services departments of haredi authorities have a high proportion of dysfunctional parents and teenagers and of clients with medical problems and disabilities. On the other hand, despite high poverty rates in haredi society, they have a relatively low percentage of clients in the category of "poverty and income difficulties." This is because in haredi society poverty is the

Considering the social and political context of haredi society, the state of human capital in haredi local authorities seems to be highly reasonable. In the past decade a new generation of workers has started to emerge that is more professional and has a broader service awareness than was previously customary in haredi local authorities. Aside from the political need to improve services to residents, other factors contributing to the change are an increase in higher education and a trend toward promoting haredi women to senior positions in local authorities. It seems that in many cases the new generation is looking to increase professionalism and to minimize the impact of narrow community interests on the functioning of the haredi local authorities. So far, however, this has been only partially successful, as they are still bound to the existing political frameworks, which are subject to the community-based organization of haredi society.

**Planning, building, and land allocation.** The policies of haredi local authorities are consistent with the urban planning principles currently popular among planners: high-density housing, mixed-use, and commercial streets. Other noticeable features of haredi localities are a severe shortage of space for building synagogues, a lack of industrial and commercial space, a planning policy that is almost totally opposed to sports facilities and swimming pools, and attempts by the local government to make it as easy as possible to obtain building permits.

Land allocation for building is often not done in accordance with official procedures. Many political considerations are involved, at times causing infringements of the principle of equality. Oversight of the procedures is inadequate and in many cases areas zoned for public use have been rezoned for commercial use.

Enforcement of planning and building requirements is extremely lax; sometimes the haredi local government takes no action at all against

the financial management of haredi local authorities, especially the large ones, is relatively good—much better, in fact, than the financial management of Arab local authorities and even better than that of many non-haredi Jewish local authorities. This is manifested mainly in a low accrued deficit and small scope of loans. Contrary to popular opinion, the tax-collection rate in haredi localities is around the national average and in most large haredi localities even higher than average. Furthermore, in only two cases have supervising comptrollers been appointed for haredi local authorities, and since 2016 no supervising comptroller has been appointed by the Interior Ministry for any haredi locality. Significantly, scores of other local authorities have had supervisory accountants, sometimes for long periods of time.

**Management of human capital.** In most haredi localities the municipal apparatus is very “skinny”; it is not bloated to give jobs to people with connections. In contrast, the process of advertising positions and hiring in haredi local authorities is not conducted on the basis of purely professional considerations; sometimes jobs are “fixed” in advance. Even then, however, the candidate’s professional qualifications are an important factor, and few positions are filled on the basis of political affiliation or outright nepotism. The need to provide good service to residents requires the heads of haredi authorities to strike a balance between professionalism and politics (specifically community affiliation in most cases).

The centralized administration favored by heads of haredi authorities and the weakening of the position of the director-general hinder the separation between the policymaking echelon and the echelon that carries out policy, intensify political involvement in decision-making, and interfere with the creation of orderly, systematic administrative procedures.

only haredi) tends to focus on current issues and is less “ideological” than the central government; the leadership of the haredi local authorities operates in an almost purely haredi environment and therefore is not suspicious of outside initiatives the way haredi Knesset members or councilors in mixed towns are.

**Conceptions of politics and broad-based policy.** Haredi local authorities have relatively little to do with broad-based strategic policy. First of all, many haredim believe that the politicians’ main job is to help the community overcome concrete bureaucratic hurdles, i.e., essentially to act as a benevolent society. Second, haredim view politics as a sectoral space, and therefore the councilors focus on aiding their own communities, paying little attention to general issues that affect the welfare of the entire population of the town. The heads of local authorities, in contrast, are required by their jobs to deal with general issues as well. Because haredi society holds haredi politicians responsible for all aspects of the welfare of the haredi population, the haredi local authorities also deal with government ministries and private actors to promote policy on matters that are not within their purview, such as local public transportation.

## **Administration**

**Financial management.** The economic background data on haredi local authorities are not simple. The average budget per capita and the proportion of independent income are lower than in non-haredi Jewish localities and on a par with those of Arab localities. This situation is the result of the paucity of businesses within haredi localities (with the exception of Bnei Brak) and the high percentage of residents entitled to discounts on local property tax due to low income. Nevertheless,

haredi parties and there was no real challenge from non-establishment groups. Therefore no haredi opposition was active in any of the haredi local authorities after the elections. A decade later, in 2018, the picture had changed completely. Elections were held in all haredi localities other than Rekhasim, independent lists ran in all of them, and the four largest haredi localities currently have a haredi opposition, which in most cases is even rather aggressive.

In practical terms, the existence of an opposition reveals problems in the haredi authorities to the public, the media, and government agencies and leads to oversight and control. From a more theoretical standpoint, its existence also changes perceptions among haredi politicians. In the words of a high-ranking political figure in one haredi locality, “In the past I would look only at the communities. Today I understand that I have to look at the individual resident, too.” This is not the reversal of a trend but a certain shift, which creates a new balance between the sectoral-community pattern of conduct and the attitude of haredi local authorities toward the residents and toward the quality of services that they receive.

The book points out two other major characteristics of the political leadership in haredi local authorities as reflected in local government work:

**Pragmatism.** The political leadership in the haredi authorities in general, and the heads of the authorities in particular, are more pragmatic than the national leadership, especially with respect to promoting employment. Most heads of haredi local authorities cooperate actively and openly with initiatives to promote employment, including the employment of men, even though the national haredi leadership is ambivalent toward such initiatives. This pragmatism is the result of several factors: the local leadership is closer to the people than the national leadership and is constant interacting with residents; local government in general (not



Torah party; disputes among Sephardic haredim led to the establishment of the Yahad party headed by Eli Yishai, with the support of Rabbi Mazouz. Each of these parties ran several lists in the last two election campaigns in haredi localities, and some of their candidates were elected to councils. On the one hand, these parties preserve the community-establishment structure of haredi politics, which operates in complete subordination to the rabbis. On the other hand, their exclusion from the mainstream and the struggle against them places them in the local opposition and sometimes leads them to promote civic matters such as the quality of services to residents and to protest the unprofessional, sectorally biased conduct of the haredi local authorities.

**Changes within the establishment.** Even within the establishment itself we can identify several changes in the past decade, albeit minor ones. Several establishment parties have held primaries to choose their candidate lists for local elections, more and more public protests were held against party establishments that put up candidates who do not live locally, and in one exceptional case representatives of a local establishment list even acted against the official position of their national party.

Each of these processes on its own might be perceived as relatively marginal “background noise,” since ultimately we cannot ignore the fact that the haredi establishment still exerts powerful control over the haredi local authorities. However, a broad-based perspective reveals a significant change: In 2007–2008, elections were scheduled for all haredi localities, but in three of them (Bnei Brak, Modi’in Illit, and Kiryat Ye’arim), including the two largest haredi cities, there were no elections in the end because only one joint list representing all the establishment parties submitted its candidacy and only one candidate ran for the position of head of the authority. Moreover, in all the haredi localities except Betar Illit there were clear agreements between the

control divert most of the local government resources to their own needs and discriminate against other clans. However, each party on the council tries to take care of its specific community, and local government activity focuses on pleasing the communities.

This book points out several changes that have occurred in the political structure of haredi local authorities in the past decade, creating cracks in the structure described:

**Independent, non-establishment parties.** In all haredi localities other than Rekhasim, independent lists and candidates have run for election in the past decade without rabbinical support—something that was almost unheard of in the past. In Bnei Brak and Betar Illit independent parties managed to win representation on the council (in Betar Illit they received three seats in 2013 and two in 2018), and in Elad and Modi'in Illit they came very close, falling short only due to internal splits. In Kiryat Ye'arim the independent list received 35% of the vote in the 2013 elections, and in 2019 an independent candidate for council head received 40% of the votes, almost managing to defeat the establishment candidate. Most of the independent parties focus on improving local affairs from a civic perspective, paying attention to individual residents rather than community leaders and communities. Therefore, unlike the establishment lists, their lists generally comprise representatives of various communities—Sephardim and Ashkenazim, Lithuanians and hasidim. Surprisingly, many of the candidates on the independent lists do not have a “modern” lifestyle, although the proportion of modern haredim on these lists is relatively high.

**Alternative establishment parties.** In recent years several local parties with a clear connection to an alternative national and rabbinical establishment have emerged in haredi politics. The Jerusalem Faction's gradual break with Lithuanian society led to the formation of the Bnei

## **The Political Structure**

The haredim are represented in the Knesset and local government by three sectoral parties: Agudath Israel represents the hasidim, Degel Hatorah represents the “Lithuanian” community, and Shas represents the Sephardic haredim. Satellite lists representing smaller communities that belong to one of those three population groups sometimes also run in local elections. The heads of local authorities and councilors represent the national party that appoints them and are expected to follow the instructions of the rabbis who guide the party.

The establishment parties generally collaborate during the stage of submitting candidates. In places where one of the three groups has an absolute majority (Modi’in Illit and Kiryat Ye’arim), the head of the authority is always affiliated with that group; in places where there are two more or less equally dominant groups (Bnei Brak and Rekhasim) they take turns, with each of them serving as mayor for five years; in places where none of the three groups has an absolute majority (Elad, Betar Illit, and Immanuel), negotiations are conducted whenever there are elections and a great deal of effort is put into agreeing on a candidate. The negotiations are not always successful. There have been several impassioned and particularly difficult election campaigns that have caused rifts and divides within haredi society. In these cases, too, however, the haredi parties in the municipal coalition have worked in concert.

The cooperation among the haredi parties is based on a combination of factors: solidarity among haredi groups, a system of checks and balances that takes into account different parties and communities in different haredi localities, and the haredi minority’s need to cooperate in the national arena. In this way haredi local authorities have managed to avoid the problems that plague many Arab localities, where the clans in

## **Abstract**

Haredi local authorities are a relatively new phenomenon in the Israeli landscape. Even though haredi society is known to isolate itself as best it can from the general population, until the late 1980s almost all haredim lived in mixed cities alongside secular Jews, national-religious Jews, and even Arabs. Only in the late 1980s did homogeneous haredi localities begin to develop. Today there are seven local authorities in Israel in which the majority of residents are haredi: four municipalities (Bnei Brak, Modi'in Illit, Betar Illit, and Elad) and three places governed by local councils (Rekhasim, Kiryat Ye'arim, and Immanuel). The total haredi population of these localities is 390,000, accounting for 35% of the haredim in Israel. Following the emergence of homogeneous haredi localities, a haredi municipal establishment came into being: local authorities headed by a haredi person and with an entirely or mostly haredi council. The result is a situation in which a population with a minority mindset, which functions on the national level as a minority, has powers on the municipal level that are generally held by the majority.

This book presents the first-ever comprehensive analysis of haredi local authorities and the changes in them over the years. The first part focuses on the political structure of haredi local authorities; the second part focuses on the administrative aspect of their routine work.

Text Editor (Hebrew): Meira Turetzky  
Series & Cover Design: Studio Tamar Bar Dayan  
Typesetting: Ronit Gilad  
Printed by Graphos Print, Jerusalem

Cover photo: Emil Salman  
© All right reserved to "Haaretz" newspaper

ISBN: 978-965-519-376-3

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

**Copyright © 2022 by the Israel Democracy Institute (RA)**

Printed in Israel

**The Israel Democracy Institute**

4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602

Tel: (972)-2-5300-800

Website: <http://en.idi.org.il>

Online Book Store: [en.idi.org.il/publications](http://en.idi.org.il/publications)

E-mail: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)

This study was made possible by the generous support of The Diane and Guilford Glazer Foundation, The Russell Berrie Foundation and The Rosalinde and Arthur Gilbert Foundation.

The views expressed in this book do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.



---

# **Politics and Administration in Haredi Local Authorities**

---

Ariel Finkelstein

התמונה העולה מן הספר מורכבת, ולעיתים אף מפתיעה, והיא מלמדת על כמה חזקות של הרשויות החרדיות, לצד כמה חולשות מבניות שלהן. על בסיס הממצאים מבקש המחבר להצביע על הכשלים הנוכחיים בעבודת גורמי הממשל מול הרשויות החרדיות ומציג המלצות מפורטות בנושא. נוסף על כך, הספר מצביע על כמה תמורות משמעותיות שחלו בעשור האחרון, שיש בהן כדי לסייע בהכנת התהליכים והמגמות העוברים על החברה החרדית בישראל.

---

**אריאל פינקלשטיין** הוא חוקר בתוכנית "חרדים בישראל" במכון הישראלי לדמוקרטיה, ראש פרויקט שלטון מקומי במכון, ודוקטורנט במחלקה למדע המדינה באוניברסיטת בראון. מחקריו עוסקים בשלטון המקומי, ביחסי דת ומדינה בישראל ובחברה החרדית. בעברו היה עוזר מנכ"ל ומנהל תחום תכנון ובקרה בעיריית ביתר עילית.

הרשויות המקומיות החרדיות הן תופעה חדשה יחסית בנוף החברה הישראלית. אומנם ידוע שהחברה החרדית מבקשת להתברל מהציבור הרחב, אבל עד סוף שנות ה-80 התגורר רוב הציבור החרדי בערים מעורבות לצד יהודים חילונים ודתיים-לאומיים. רק בסוף שנות ה-80 החלו להתפתח יישובים חרדיים הומוגניים - רשויות מקומיות שרוב תושביהן חרדים. כיום יש בישראל שבע רשויות מקומיות שרוב מובהק של תושביהן חרדים. מספר התושבים הכולל ברשויות אלו עומד על כ-390,000, שהם כ-35% מהציבור החרדי בישראל. בעקבות התפתחות היישובים החרדיים ההומוגניים נוצר ממסד מוניציפלי חרדי: רשויות מקומיות שבראשן עומד חרדי וחברי המועצה בהן - כולם או רובם - חרדים.

ספר זה מבקש לפתוח צוהר לעולמן של הרשויות החרדיות ולערוך ניתוח מקיף ראשון של עבודתן. הספר מבקש לענות על מגוון שאלות, ובהן: כיצד מתנהלת רשות חרדית? מהו המבנה הפוליטי שלה? מהם מאפייניה הייחודיים בתחומי התכנון, הרווחה והחינוך? ומהי מידת ההצלחה של הרשויות החרדיות לספק שירותים טובים לתושביהן, לשמור על מסגרת התקציב ולנהל כראוי את ההון האנושי?

מחיר מומלץ: 82 ש"ח

ינואר 2022

מסת"ב: 3-376-519-965-978

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)



0 4500001292 9

דאנאקוד 450-1292