



# ארץ עיר שבת

---

השבת במרחב הציבורי: בין מקומי לארצי



# ארץ עיר שבת

השבת במרחב הציבורי: בין מקומי לארצי

חשוון תשפ"ג | נובמבר 2022

**ארץ-עיר-שבת**  
**השבת במרחב הציבורי: בין מקומי לארצי**  
אריאל מואב

מערכת: ד"ר חנה פנחסקי, תני פרנק, טל רוזנר  
עיצוב גרפי: סטודיו ענת ומאיה  
עריכת לשון: אהרל'ה אדמנית

© כל הזכויות שמורות



ירושלים

חשוון תשפ"ג | נובמבר 2022

[judaism.state@shi.org.il](mailto:judaism.state@shi.org.il)

## המרכז ליהדות ומדינה

המרכז ליהדות ומדינה מבית מכון הרטמן הוא מרכז מדיניות, שפועל לאיתור וקידום פתרונות בסוגיות הנוגעות למתח שבין תפיסות יהודיות ודתיות לבין התנהלותה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית שבה אוכלוסיות מגוונות. מטרת המרכז היא לממש את הערכים היסודיים של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית וכבית לאומי לעם היהודי כולו, באמצעות עיצוב מחדש של סוגיות מדיניות העוסקות במפגש שבין היהדות לבין המדינה.

המרכז מקדם סדר יום של יהדות מגוונת ומרובת פנים באמצעות קידום מדיניות, חשיבה ומחקר מוכווני שינוי והשפעה על השיח הציבורי. המרכז שואף להביא לשינוי המדיניות הקיימת על ידי יצירת וביסוס רעיונות, נרטיבים וכיווני מדיניות חדשים, והטמעתם במדיניות הישראלית באמצעות פעולות בכנסת, אל מול הממשלה, ברשויות המקומיות וכן בשיח הציבורי בישראל ובעם היהודי. נושאי הליבה שבהם עוסק המרכז הם: מיהו יהודי, שבת במרחב הציבורי, נישואין וגירושין בישראל ויהדות במערכת החינוך.

ה לעשות, במידה שהש  
יות.

נהלת הסוכנות מילאה א  
סיחה, והרינו מודיעי

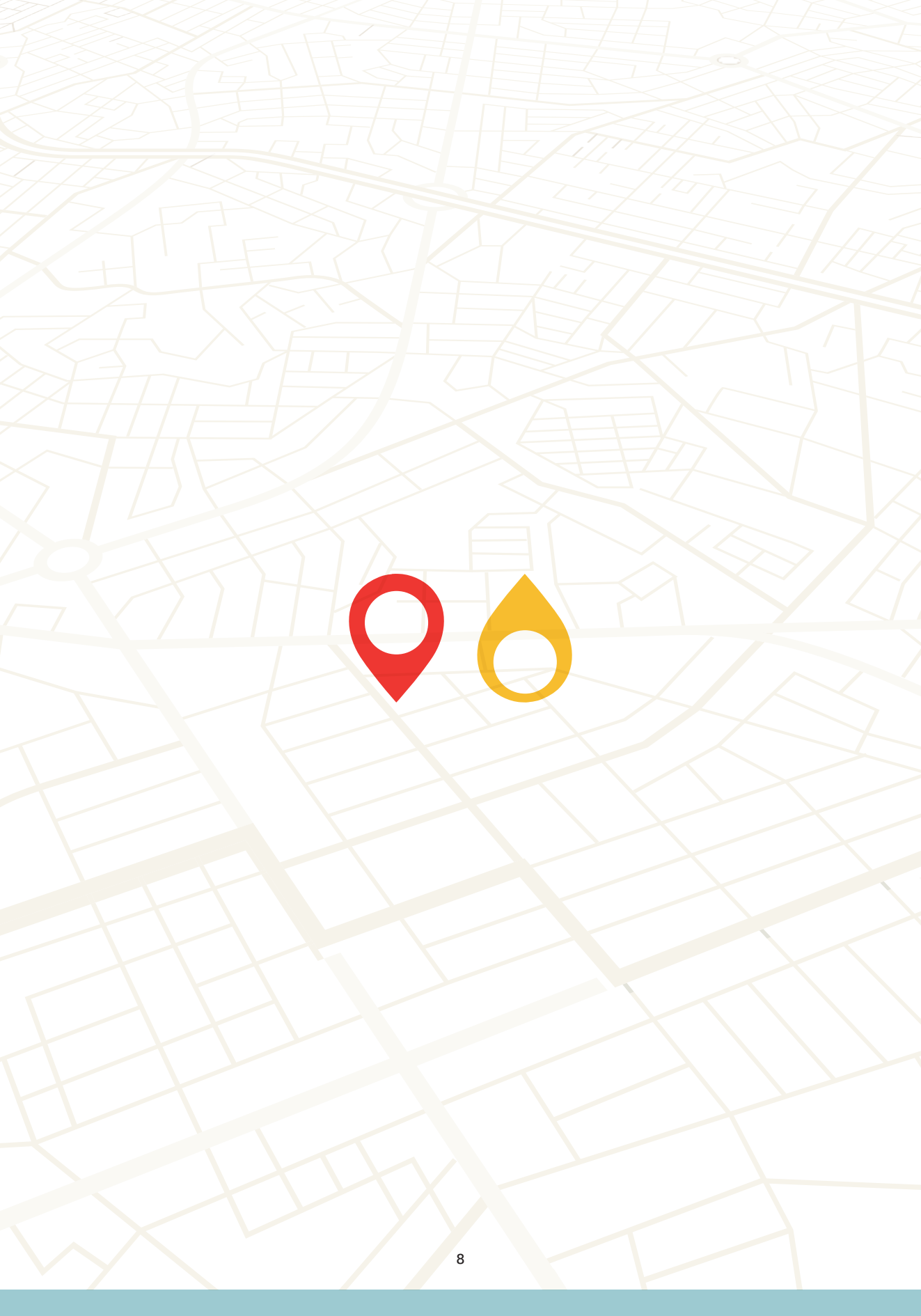
. שבת. ברור שיום המ  
שבת, כמובן מתוך מתן  
יום החג השבועי שלהם

. כשרות. יש לאחוז ב  
מלכתי המכוון ליהודי

. אישות. כל חברי הז  
הגדולים, ומצד כל הג  
שאפשר למען ספק בניד  
חלוקת ב

# תוכן עניינים

|    |   |
|----|---|
| 9  | תקציר                                   |
| 11 | מבוא                                    |
|    | <b>.1</b>                               |
| 13 | השבת בישראל – רקע                       |
| 14 | א. עבודה בשבת                           |
| 19 | ב. פתיחת עסקים ומוסדות ציבור            |
| 23 | ג. תחבורה ותחבורה ציבורית               |
| 26 | ד. עידוד פעילויות במרחב הציבורי בשבת    |
| 28 | ה. השבת בישראל: בין מקומי לארצי         |
|    | <b>.2</b>                               |
| 29 | ביזוריות ואזוריות בישראל                |
|    | <b>.3</b>                               |
| 33 | סקירת חלופות                            |
|    | <b>.4</b>                               |
| 39 | החלופה המוצעת: ביזוריות מאוזנת          |
| 48 | נספח: השוואה בין המצב הקיים למודל המוצע |





# תקציר

סוגיית השבת במרחב הציבורי בישראל היא אחת משאלות היסוד בנושאי יהדות ומדינה. השבת היא גורם מאחד בחברה הישראלית: היא סמל לאומי, לוח השנה מבוסס עליה, היא יום המנוחה הרשמי במדינה, ורוב החברה היהודית בישראל מציינת אותה ורואה בה ערך יהודי חשוב. אך יחד עם זאת, הוויכוח על מהותה של השבת הוא גם אחד הנושאים המצויים בלב המחלוקות שבין הקהילות השונות בישראל. בשונה מסוגיות אחרות, עיקר המחלוקת בנוגע לשבת אינו נסוב רק על חייו של הפרט ובחירותיו, אלא גם, ואולי בעיקר, על שאלת המרחב הציבורי במדינת ישראל.

בבסיס מסמך זה עומדת תפיסה הגורסת כי המשמעות של היותה של מדינת ישראל מדינה יהודית טמונה בהיותה מדינתו של העם היהודי אשר מורכב מקהילות שונות. לפיכך, על מדינת ישראל לאמץ מדיניות שתואמת את היותה "קהילה של קהילות"; מדיניות שאינה ריכוזית אלא כזו הרואה בחברה המון הומוגני מצד אחד, אך מצד שני אינה רואה אותה כמורכבת מאוסף של פרטים בלבד ומסירה את אחריות המדינה לעם היהודי והחברה הישראלית כקולקטיב. זוהי אינה המדיניות הנוכחית של מדינת ישראל בכל הנוגע לסוגיית השבת במרחב הציבורי. כאשר בוחנים את הרקע לנושאים המרכזיים שבלב הדיון הציבורי על השבת – פתיחת עסקים ומוסדות וסגירתם, תחבורה ציבורית ועידוד פעילויות במרחב הציבורי – ניכר כי בעוד סוגיית השבת דורשת מענה הנותן ביטוי למגוון הקהילות שמרכיבות את הרשויות המקומיות, מרבית המענים שניתנו לה עד כה היו כמעט תמיד חלק ממדיניות שחזקה את ריכוזיות הממשלה וצמצמה את מרחב הסמכויות של השלטון המקומי. מדינת ישראל מחזיקה אפוא במדיניות ריכוזית שאינה מכירה בקהילות השונות, ביכולתן להגיע להסדרים ביניהן ובהזדמנות הטמונה בכך.

הצעתנו היא כי בכל הנוגע לסוגיות יהדות ומדינה, ובעיקר לסוגיית המרחב הציבורי בשבת, על מדינת ישראל לנסח מדיניות המבוססת לפתח מודלים של ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לרמות שלטון נמוכות יותר. לשם כך, עליה להעמיק את שתי ההתפתחויות המרכזיות הקיימות בתחום זה: ביזור סמכויות לרשויות המקומיות (ביזוריות), ומתוך כך – פיתוח של רובד שלטוני שלא היה קיים עד כה בישראל – הרובד האזורי (אזוריות).

▶ בהתאם לכך, המודל המוצע במסמך זה, מבוסס על שלושה צעדים:



**ארבע רמות של קבלת החלטות:** מנגנון אסדרה שמבוסס על ביזור סמכויות לשלטון המקומי ולרובד האזורי על בסיס ארבע רמות של קבלת החלטות: רמה קהילתית – יחידות קטנות יותר מאשר השלטון המקומי המוניציפלי: בערים ובמועצות מקומיות מדובר ברבעים, בשכונות וברחובות, ובמועצות אזוריות מדובר ביישובים כפריים או קהילתיים; רמה מוניציפלית – מבוססת על הרשויות המקומיות; רמה אזורית – חלוקה לאזורים ולמטרופולינים כך שבכל אזור כלולות כמה רשויות מקומיות; רמה ארצית – הכנסת והממשלה.



**ביטול מנגנון ההיתרים:** מנגנון היתרי העבודה הקבוע כיום בחוק הוא בגדר "אות מתה", ומבחינה רגולטורית יש בו כפילות מיותרת, ולכן למעשה הוא פוגע באפשרות להגן על המנוחה ביום השבת. כדי להגן על המנוחה ועל הזכויות הסוציאליות בשבת יש להפריד בין סוגיית פתיחת עסקים בשבת וסגירתם לבין סוגיית העבודה והמנוחה ביום זה, וזאת באמצעות ביטול מנגנון ההיתרים והגברת אכיפת זכויות העובדים ביום המנוחה השבועי תוך הבטחת הזכות לבחור שלא לעבוד בשבת מבלי להיפגע בקבלה לעבודה או בתנאי העבודה בשל כך.



**פתיחת וסגירת עסקים ומוסדות על בסיס מידת חיוניות:** כהשלמה לביטול מנגנון ההיתרים יש ליצור מנגנון שמאפשר להתוות מדיניות בנוגע לפעולות חיוניות שנדרשות לביצוע בשבת. על כן מוצע לקבוע מדרג לפי מידת החיוניות של עסקים לעניין פתיחתם בשבת. על בסיס זה ייקבע המינימום ההכרחי להפעלת עסקים ושירותים חיוניים בשבת, לפי מפתח השוקל, בין היתר, את מספר התושבים ואת פיזורם הגאוגרפי (באופן דומה לנעשה כיום ביחס לבתי מרקחת). קביעת מפתח הדירוג תיעשה בהתאם לחלוקה לרמות קבלת החלטות: עסקים חיוניים ברמה המקומית (כגון בתי מרקחת ותחנות דלק), עסקים חיוניים ברמה האזורית (כגון מרכולים גדולים, כלומר סופרמרקטים) ועסקים חיוניים ברמה הארצית (כגון נמלי תעופה ועוד).

בכוחה של מדיניות זו לחזק את זהותה היהודית של מדינת ישראל ולגבש מנגנונים ליצירת הסכמות והסדרים בין קהילות שונות, אשר יוכלו להתעדכן בהתאם לתמורות חברתיות, דמוגרפיות ואחרות. בכך, קהילות יהודיות שונות תוכלנה לעצב את יום המנוחה שלהן בהתאם למערכות היחסים עם הקהילות היהודיות שחיות לצידן.

## מבוא

הקמתה של מדינת ישראל הציבה בפני העם היהודי אתגר חדש: כיצד צריכה להיראות מדינה יהודית? סוגיה זו מתפרסת על פני נושאים שונים שעוסקים במתחים שמתגלים במפגש שבין יהדות לבין מדינה. את המתחים הללו נהוג לתלות, בדרך כלל, במתח שבין זהותה היהודית של מדינת ישראל לבין זהותה הדמוקרטית; בין אלו השואפים ל"מדינת הלכה" יהודית, לבין אלו שחותרים שתהיה זו מדינה דמוקרטית שמבקשת להגן על חירויות הפרט של כל אזרחיה. אך המשמעות של מדינה יהודית אינה עומדת בניגוד לכך שהיא מדינה דמוקרטית. המחלוקת על אופייה של המדינה, יותר משהיא נסבה על המתח שבין "יהודית" לבין "דמוקרטית", היא נסבה סביב השאלה מהי מדינה יהודית. לצערנו, בשל המחלוקות על זהותה, דווקא הקמתה של מדינת היהודים הביאה לכך שהיהדות נעשתה אבן מחלוקת בין מחנות וקבוצות יותר מאשר גורם מאחד בין חלקי העם.

מדינת ישראל היא קהילה של קהילות שונות: חרדיות, דתיות, מסורתיות וחילוניות, שמרניות וליברליות; בעלות גורל משותף ואמונה חזקה בצורך לחיות יחד, אך בה בעת נתונות במחלוקות שנובעות ממסורות שונות, מערכים שונים ומאורחות חיים שונים. כלומר ייעודה של מדינת ישראל הוא להיות קהילה של קהילות שמצויות במחלוקת אודות ההגדרה של היותה מדינה יהודית. לפיכך, תפקידה הוא להבטיח את שגשוגן של הקהילות שמרכיבות אותה ואת יכולתן לבטא כל אחת את זהותה היהודית, כדי שהן תוכלנה לחיות יחד זו לצד זו בשלום מתוך תחושה של גורל משותף.

אחד הנושאים שבו המחלוקת המהותית על זהותה היהודית של המדינה באה לידי ביטוי בצורה העמוקה ביותר הוא השבת. מצד אחד, השבת היא גורם מאחד: לוח השנה של מדינת ישראל מבוסס עליה, השבת היא יום המנוחה הרשמי במדינה ורוב החברה היהודית בישראל מציינת אותה ורואה בה ערך יהודי חשוב. אך מצד שני, הוויכוח על מהותה של השבת הוא גם אחד הנושאים המצויים בלב המחלוקות שבין הקהילות השונות בישראל. ודוק: כמעט שאין ויכוח על חשיבותה של השבת אלא על מהותה, וכן בשאלות איך יש לשבות בה וכיצד יש לציין ולחגוג אותה. זהו ויכוח של המדינה היהודית, הנוגע למרחב הציבורי שלה, לרשות הרבים שחולקות הקהילות שמרכיבות אותה. כיצד יש לנהל את הויכוח הזה? כיצד מדינה יהודית יכולה לנהל דיון בשאלה איך לציין את השבת? ובאופן רחב יותר – איזו מדיניות צריכה לאמץ מדינה שהיא קהילה של קהילות?

במסמך שלפניכם מוצע מענה אפשרי לשאלות אלו, אשר גלום בעקרון הביזוריות – עיקרון מרכזי המשמש לקביעת מדיניות ציבורית – שעיקרו חלוקת סמכויות בין רמות השלטון באופן שמשקף את פני החברה. הגישה העומדת בבסיס עקרון הביזוריות רואה חשיבות רבה בפלורליזם החברתי. לפי גישה זו, חברה אינה מורכבת מאוסף של פרטים וגם לא מהמון הומוגני, אלא היא מורכבת מאוסף מגוון של קהילות.<sup>1</sup>

בכוחה של הביזוריות לענות על אתגרים רבים העומדים לפתחה של המדינה היהודית, ובפרט באלו המרכיבים את סוגיית השבת במרחב הציבורי, זאת באמצעות מנגנונים שמבוססים על ביזור סמכויות מהרמה הארצית לרמה האזורית והמקומית.

שגשוגן של קהילות, חיזוק השבת כגורם מאחד בחברה הישראלית והגדלת האפשרויות של קהילות שונות לציין ולחגוג את השבת לפי דרכן ואמונתן – יחזקו את מעמדה של השבת בישראל. על כן ככל שקהילות יהודיות תוכלנה לבטא בצורה מלאה יותר את זהותן ואת השבת שלהן על פי אמונתן, תוך ניסוח הסדרים יחד עם קהילות אחרות – כך תתחזקנה הן הלכידות החברתית והן הזהות היהודית של מדינת ישראל. זו ההבטחה הטמונה במדיניות שמבוססת על ביזוריות.



המושגים והשאלות הללו ילוו את העמודים הבאים, שבהם נציג את הרקע לסוגיית השבת בישראל, נעמוד על עיקרי נקודות המחלוקת סביבה, נסקור את הצעות המדיניות המרכזיות שעומדות על הפרק ולבסוף נציג את הצעתנו למענה אפשרי לאתגרי הסוגיה.

<sup>1</sup> עופר סיטבון, סובסידיאריות: הדרך לעיר של טוב משותף, מכון שחרית, ללא ציון מקום ושנת הוצאה, עמ' 9. סובסידיאריות היא מודל מסוים של ביזוריות הקובע כי, "על הכרעות בשאלות של מדיניות ציבורית להתקבל בקרבה המירבית האפשרית לאזרחים המושפעים מאותן הכרעות, על-ידי היחידה הקטנה ביותר הרלוונטית לאותה הכרעה" (שם, עמ' 5). על אף שבהצעת החלופה שנציג בהמשך התבססנו על מודל דומה למדי, לשם נוחות הדיון בחרנו במונח הכללי "ביזוריות".

# 1. השבת בישראל - רקע

סוגיית השבת במרחב הציבורי בישראל היא אחת משאלות היסוד בנושאי יהדות ומדינה. קצרה היריעה מלתאר את כלל ההיבטים הרעיוניים, ההיסטוריים, המשפטיים והפוליטיים של סוגיה זו, ומטבע הדברים כבר נכתב עליהם רבות.<sup>2</sup> בשורות הבאות נתמקד בתהליכים ובמושגים שימשו כבסיס הדיון שיפורט במסמך זה.

לייחודה של השבת כסוגיה ציבורית שני מאפיינים עיקריים: ראשית, זוהי אינה סוגיה שעוסקת בשירות שהמדינה מציעה, אשר נוגעת ישירות לזהותו האישית, התרבותית או הדתית של הפרט.<sup>3</sup> מרבית המחלוקות סביב סוגיית השבת אינן עוסקות רק בחייו של הפרט ובחירויותיו, אלא עוסקות גם, ואולי בעיקר, ב"רשות הרבים", בשאלת המרחב הציבורי במדינת ישראל. שנית, כפי שנראה להלן, בעוד השאלות המרכזיות הנוגעות לשבת במרחב הציבורי בישראל נשאלות בדרך כלל מנקודת מבט לאומית רחבה, הרי שלפתרונות האפשריים יש, במקרים רבים, היבטים מקומיים ונקודתיים.

המחלוקת הציבורית בעניין השבת קדמה להקמת מדינת ישראל, ועסקה הן בשאלה האם ראוי שגופים המשוויכים לתנועה הציונית ולמוסדות הלאומיים יפעלו בשבת, והן בשאלת אופיים של היישובים העירוניים היהודיים בכל הנוגע לפתיחת עסקים, להפעלת תחבורה ציבורית ועוד.<sup>4</sup> כשנה קודם ההכרזה על הקמת המדינה שלח יו"ר הסוכנות היהודית דאז, דוד בן-גוריון, מכתב לתנועה החרדית 'אגודת ישראל', אשר לימים זכה לכינוי "מכתב הסטטוס קוו". המכתב, שעליו חתמו גם חברי הנהלת הסוכנות היהודית, הרב יהודה לייב פישמן (מימון) ויצחק גרינבוים, מציג לחברי אגודת ישראל את עמדת הסוכנות היהודית בענייני יהדות ומדינה. על אף המחלוקות הרבות בעניין, נקט בן-גוריון בלשון קצרה ומעורפלת למדי בכל הנוגע למעמדה של השבת, לא הזכיר כלל את השאלה בדבר המרחב הציבורי והסתפק בקביעה שלפיה "ברור שיום המנוחה החוקי במדינה היהודית יהיה יום השבת" וכי בני דתות אחרות יוכלו לשבות ביום אחר בשבוע.<sup>5</sup>

2 ראו למשל: דוד ארונבסקי וגדעון ספיר, הסיפור של השבת - השבת הציבורית בישראל: מבט לעבר, להווה ולעתיד, ראשון לציון: ידיעות ספרים, 2022; יעקב בלידשטיין (עורך), שבת: רעיון, היסטוריה מציאות, באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון, 2004; אבנר חי שאקי, "מעמדה המשפטי של השבת במדינת ישראל", מאזני משפט, ד, 2005, עמ' 147-217.

3 במונח "שירותי דת" אנו מציינים למעשה שני סוגים של שירותים ציבוריים שמדינת ישראל מספקת לאזרחיה: א. שירותים דתיים במהותם - כמו שירותי השגחה על כשרות, שירותי מקוואות וכדומה; ב. שירותים אזרחיים, שבמדינת ישראל ניתנים באופן בלעדי או כמעט בלעדי על ידי הממסד הדתי המדינתי (בעיקר הרבנות והמשרד לשירותי ישראל - כמו רישום לנישואין, שירותי קבורה ועוד. הגם שגם סוגיית השבת נוגעת בשאלות הקשורות לאספקת שירותים אזרחיים - כמו תחבורה ציבורית - הרי שהדיון בעניינים אלו אינו נוגע באופן אפקטם או באפשרות שיוספקו על ידי הממסד הדתי המדינתי, אלא בשאלה האם יש לספקם גם בשבת, באיזה היקף, באיזו תדירות וכדומה. עוד על כך ראו להלן.

4 ארונבסקי וספיר, הסיפור של השבת, עמ' 111-124.

5 הארכיון הציוני המרכזי, "מכתב הסטטוס קוו", 1947 (S25\1446).

הנהלת הסוכנות מילאה את ידי החתומים מטה לנסח את עמדתה בשאלות אחר נקבתם בשיחה, והרינו מודיעים לכם בזאת את עמדת הנהלת הסוכנות;  
א. שבת. ברור שיום המנוחה החוקי במדינה היהודית יהיה יום השבת, כמובן מתוך מתן רשות לנוצרים ובעלי דת אחרת לסבות ביום החג השבועי שלהם.

(מתוך "מכתב הסטטוס קוו")

השאלות והמחלוקות המשיכו להתקיים גם לאחר קום המדינה, ובמובנים רבים אלו הן שאלות היסוד שעומדות בבסיס הדיון הציבורי בעניין השבת עד לימינו.<sup>6</sup> בדברים שלהלן נפרוס את הרקע לנושאים מרכזיים בסוגיית השבת בישראל, על בסיס התפיסה שלפיה מדינה יהודית היא "קהילה של קהילות" ותוך בחינת היחס בין המישור הארצי והלאומי לבין המישור המקומי, אשר עומד בבסיס עקרון הביזוריות.

## א. עבודה בשבת

סוגיה זו, כאמור לעיל, היא היחידה שנכללה כסעיף ב"מכתב הסטטוס קוו". עם הקמת המדינה סעיף זה נחקק בנוסח כמעט זהה בדבר החקיקה הראשון של מועצת המדינה הזמנית: "שבת ומועדי ישראל... הם ימי המנוחה הקבועים במדינת ישראל",<sup>7</sup> אך הוראותיו היו הצהרתיות בלבד וללא תוכן מחייב.

על אף מספר ניסיונות לחוקק חוק ייעודי שיעסוק בכלל העניינים השונים הנוגעים למרחב הציבורי בשבת, דבר החקיקה המחייב הראשון של מדינת ישראל שעסק בכך היה הפרק השלישי של חוק שעות עבודה ומנוחה משנת תשי"א-1951, שכותרתו "מנוחה שבועית". חוק זה מאפיין את העיקרון בעל ההסכמה הרחבה ביותר בנוגע לשבת – עצם הקביעה כי יש לקבוע את יום השבת כיום המנוחה במדינת היהודים.

6 חשוב לציין שמרבית הנושאים שבהם נדון אינם עוסקים רק ביום השבת, אלא אף בימים שנקבעו במדינת ישראל כימי מנוחה על רקע היותם ימי שבתון לפי ההלכה היהודית - שבת ומועדי ישראל (וראו גם בהערה הבאה). בחרנו להתמקד בסוגיית השבת משום שהיא בעינינו הלז של כל הנושאים הללו, והגם שניתן לשאול האם יש להבחין בין שבת לבין מועדי ישראל, אין זה מעניינו של מסמך זה.

7 פקודת ימי המנוחה, תש"ח-1948, סעיף 18א. בשונה ממכתב הסטטוס קוו, סעיף זה כולל גם את מועדי ישראל; ובדומה לו הוא קובע כי לבני דתות אחרות קיימת הזכות לקיים ימי מנוחה בהתאם לאמונתם.

הסכמה רחבה זו הביאה לכך שאסדרת העבודה בשבת נקבעה בחוק שעניינו שמירה על זכויות סוציאליות עבור העובדים בישראל. החוק אוסר על העסקת עובד ביום מנוחתו וקובע שיום המנוחה עבור עובדים יהודים הוא יום השבת וכי העסקה בניגוד לחוק היא עבירה פלילית.<sup>8</sup> כמו כן החוק מסדיר את סוגיית העבודה בשבת בצורה ריכוזית על ידי הממשלה. לפי החוק, בסמכותו של שר העבודה להתיר העסקת עובדים ביום המנוחה השבועי שלהם (לפי דתם) באחת משתי דרכים: היתר כללי, הניתן לענף שלם במשק, או היתר מיוחד, פרטני, שניתן למעסיקים שונים.<sup>9</sup>

למעשה, מנגנון ההיתרים הקבוע בחוק הוא הכלי הרגולטורי המרכזי שנועד לשמור על המנוחה מעבודה ביום השבת. אולם נראה כי למעשה הוא אינו ממלא את ייעודו. באופן רשמי קיימים היתרים מיוחדים להעסקת כ-20,000 עובדים ביום המנוחה השבועי. על אף שאין בנמצא נתונים בנוגע למספר היהודים המועסקים בשבת מכוח היתר כללי לענף שבו הם מועסקים, מחקרים מעריכים כי חלק ניכר מן העובדים בשבת – ואולי אף רובם – עושים זאת ללא היתר ולמעשה בניגוד לחוק.<sup>10</sup> למעשה נראה כי בין כמה עשרות אלפי יהודים עד כמה מאות אלפים מועסקים ביום זה ללא היתר. סקר שערך לאחרונה המכון הישראלי לדמוקרטיה מלמד כי כ-740,000 (19.8%) מסך כלל העובדים בישראל מעל גיל 18 עבדו בשנה האחרונה במהלך השבת, מתוכם כ-610,000 יהודים (18.8%).<sup>11</sup>

מציאות זו פוגעת באפשרות לשמור על הזכויות של העובדים בשבת ושל אלו הבוחרים שלא לעבוד בשבת. נתוני משרד הכלכלה מלמדים כי יש ירידה חדה בהיקף העיצומים שהטיל המשרד בגין העסקת עובדים ביום המנוחה השבועי וכן ירידה בהיקף העיצומים בגין אי-תשלום שכר מוגדל<sup>12</sup> עבור העסקת עובדים בשבת.<sup>13</sup> במציאות שבה מועסקים רבים בשבת עושים זאת בלא היתר ומבלי שמתקיים דיווח לגבי העסקתם ביום המנוחה – יש פגיעה משמעותית ביכולת להגן על זכויותיהם הסוציאליות.

8 חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951, סעיפים 7, 9 ו-26(א).

9 חוק שעות עבודה ומנוחה, סעיף 12(א). בשנת 2021 זרוע העבודה הועברה למשרד הכלכלה והתעשייה, ונכון לכתיבת שורות אלו הסמכויות המוקנות לשר העבודה לעניין חוק זה מצויות בידי שר הכלכלה והתעשייה.

10 ארנובסקי וספיר, הסיפור של השבת, עמ' 207; גלעד וינר ושוקי פרידמן, שבת מקומית: "חוקי שבת" והיקף האיסור על פעילות כלכלית ברשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018, עמ' 9; עדו אבגר, "העסקת עובדים במנוחה השבועית", הכנסת: מרכז המחקר והמידע, 12.10.2015.

11 מסך כלל העובדים כ-12.6% דיווחו כי הם עבדו במהלך השבת מהמשרד/מהשטח ואילו כ-7.2% עבדו מהבית. בקרב נשאלים יהודים, כ-10.5% דיווחו שעבדו מהמשרד/מהשטח וכ-8.4% דיווחו שעבדו מהבית. נתונים אלו הוצגו על ידי אריאל פינקלשטיין מהמכון הישראלי לדמוקרטיה בכנס השנתי של התכנית לדת ומדינה ב-21.9.2018, והם עתידים להתפרסם באופן נרחב ב"דו-שנתון דת ומדינה" בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

12 סעיף 17 לחוק שעות עבודה ומנוחה קובע כי יש לשלם לעובד המועסק ביום המנוחה השבועי שכר של לפחות 150% בהשוואה לשכרו הרגיל.

13 אריאל פינקלשטיין, אילה גולדברג ושלונית רביצקי טור-פז, "שנתון דת ומדינה של המכון הישראלי לדמוקרטיה: פרק מיוחד על השבת", 20.9.22. הנתונים עתידים להתפרסם בהרחבה ב"דו-שנתון דת ומדינה" בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

## היתרי עבודה ביום המנוחה

| היתר מיוחד  | היתר כללי   |                       |
|---|---|-----------------------|
| מעסיקים שונים   | ענף שלם במשק  | למי ניתן?             |
| מנהל הסדרה ואכיפה<br>בזרוע העבודה<br>שבמשרד הכלכלה.                     | ועדת שרים המורכבת מראש<br>הממשלה, שר העבודה<br>(כיום שרת הכלכלה)<br>והשר לשירותי דת.  | מי מעניק<br>את ההיתר? |
| כלל המקצועות,<br>התפקידים, המחלקות<br>ומספר העובדים<br>והכוננים שבהיתר. | מאפשר להעסיק עובדים ביום<br>המנוחה באופן שאינו מגביל את<br>מספר העובדים והכוננים<br>שמועסקים ביום זה.   | מה כולל<br>ההיתר?     |
| יש היתרים<br>ל-467 מעסיקים<br>להעסיק<br>כ-20,000 עובדים.                | <b>יש 15 היתרים בתוקף:</b><br>שמירה, לולנות, טיפול בבעלי<br>חיים, בתי אוכל ומלונות, מפעלים<br>רפואיים ומוסדות טיפול, הספקת<br>מים, שמשים בבתי כנסת, שמשים<br>וסדרנים במקומות ציבוריים,<br>מצילים, כבאות, ייצור והספקת<br>קרח, עבודות ביוב ועבודות קידוח<br>(ניתנו בשנים 1951–1960); היתר<br>לצורך קיום משחקי כדורגל<br>(ניתן ב-2018). <sup>14</sup> | נתונים                |



<sup>14</sup> שנת 2019 ניתן היתר כללי לצורך קיום אירועי האירוויזיון בישראל אך הוא אינו בתוקף כיום. ראו: גדעון זעירא, "נתונים על היתרי העסקה במנוחה השבועית", הכנסת: מרכז המחקר והמידע, 15.12.2020.



המחשה נוספת לכך שמנגנון ההיתרים אינו ממלא את ייעודו אפשר למצוא בהיתר הכללי האחרון שניתן ושעודנו בתוקף – היתר לצורך קיום משחקי כדורגל.<sup>15</sup> ברקע מתן ההיתר עומדת בקשה שהגיש ארגון שחקני הכדורגל לבית הדין האזורי לעבודה בתל אביב כנגד החלטת מנהלת הליגה הלאומית לקיים משחקים בשבתות, ובכך לחייב את עבודת השחקנים בשבת, זאת מבלי שיש בידה היתר לכך כנדרש בחוק. בתגובה הגישה המנהלת בקשה להיתר כללי והודיעה כי עד לקבלת ההיתר משחקי הליגה הלאומית לא יתקיימו במהלך השבת. שר הכלכלה אומנם לא נעתר לבקשה,<sup>16</sup> אך הוא המשיך להימנע מלהטיל קנסות מנהליים על מפרי החוק. רק בעקבות עתירה שהוגשה לבג"ץ, ולאחר ניסיונות של צוות בין-משרדי שהקימה הממשלה להגיע להסדר ללא הצלחה, הסמיכה ועדת השרים לענייני היתרי עבודה בשבת את שר העבודה והרווחה להעניק היתר כללי למשחקי כדורגל בשבת.<sup>17</sup>

מדיניות אי-האכיפה בעניין משחקי הכדורגל נפתרה אומנם בעקבות פעילות משפטית והסדרים פוליטיים, אך היא חשפה למעשה תופעה רחבה יותר של "הסדרים שבשתיקה" שהתקבעו במשך השנים.<sup>18</sup> תופעה זו ממחישה אף היא עד כמה מנגנון היתרי העבודה הקיים כיום אינו יעיל, ובוודאי הוא אינו יכול לספק תחליף לקביעת מדיניות עקרונית לגבי סוגיה כמו פעילות ליגות הכדורגל בשבת.

בשנת 2017 הביאה סוגיית היתרי העבודה בשבת למשבר פוליטי נוסף ולאיום על פירוק הממשלה על ידי המפלגות החרדיות בעקבות הכרזת חברת רכבת ישראל כי היא מתכננת לבצע עבודות נרחבות במהלך השבת. המחלוקת התנהלה בעיקר בין נציגי המפלגות החרדיות לבין שר העבודה והיא נסבה, בין היתר, ביחס לשאלה מהי מידת החיוניות של עבודות אלו.<sup>19</sup> זאת בזמן שדווקא משרד התחבורה – הגורם המקצועי שבידו להשיב על השאלה – מנוע מלהתערב במשבר מכיוון שאין לו סמכויות בנושא העבודה בשבת.<sup>20</sup>

15 שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, "הודעה על מתן היתר כללי להעסקת עובדים במנוחה השבועית לצורך קיום משחקי כדורגל לפי חוק שמות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951" (י"פ תשע"ח, 6638), 25.3.2018.

16 באותה העת שר הכלכלה היה אריה דרעי מטעם מפלגת ש"ס, והוא החזיק בידיו גם את סמכויות שר העבודה.

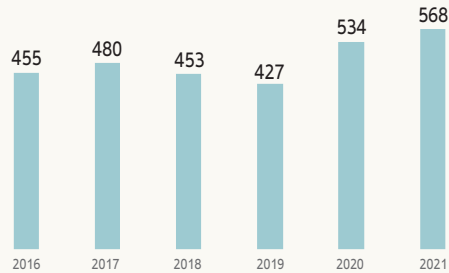
17 ראו ארנובסקי וספיר, הסיפור של השבת, עמ' 219-222.

18 בנוגע למדיניות זו ראו: אביעד הומינר ואריאל פינקלשטיין, עוד שבת של כדורגל? מתווה להסדרת משחקי הכדורגל והספורט בשבת, ירושלים: המכון לאסטרטגיה ציונית, 2015, עמ' 9-15.

19 להרחבה בעניין עבודות ציבוריות בשבת, ראו: תני פרנק, שבת שלום: כיצד להסדיר את עבודות זרועות המדינה בשבת ולהוכיח מחדש לסמל לאומי מלכד, הוצאת קרן ברל כצנלסון (עתיד לצאת לאור).

20 "מחלוקת על עבודות הרכבת בשבת; חיים כץ: אם צריך, נלך לבחירות", אתר דבר, 22.11.2017.

## היתרי העסקה ביום המנוחה השבועי שניתנו בכל אחת מהשנים 2016-2021



מקור: פינקלשטיין, גולדברג ורביצקי טור-פז, "פרק מיוחד על השבת"

בעקבות המשבר נחקק בסוף אותה שנה תיקון מס' 16 לחוק שעות עבודה ומנוחה, שקבע את השיקולים שבהם על השר להתחשב בבואו לאשר מתן היתר להעסקה בשבת ובהם "מסורת ישראל".<sup>21</sup> מטרת התיקון לחוק – שהוצע כהצעת חוק ממשלתית – היא להבנות את שיקול הדעת שעל השר להפעיל בעת מתן היתר להעסקת עובדים בשבת.<sup>22</sup> בשנים שחלפו מאז התוספת לחוק עלה בהדרגה מספר ההיתרים שניתנו.

סוגיית העבודה בשבת מוסדרת באמצעות מנגנון ההיתרים הקבוע בחוק שעות עבודה ומנוחה, ובאופן ריכוזי בשני מובנים: ריכוזיות אנכית שמותירה סמכויות בידי השלטון המרכזי וריכוזיות אופקית שבה משרד ממשלתי אחד קובע דה-פקטו מהי המדיניות לגבי כל פעילות מותרת בשבת, ממשלתית או פרטית. כך נוצרת כפילות רגולטורית מיותרת: כדי להגן על זכויות המנוחה וזכויות עובדים בשבת מנגנון ההיתרים מעצב מדיניות ריכוזית לגבי כל פעולה המבוצעת בשבת, אך בה בעת הוא אינו ממלא את ייעודו לשמור על יום השבת כיום המנוחה במדינת ישראל.

21 חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, סעיף 12(א). לפי סעיף זה, השיקולים שבהם על השר להתחשב הם: רווחת העובד; מסורת ישראל; קיום חלופה שאינה מחייבת העסקה ביום המנוחה, השפעה על אופי המרחב הציבורי שבו תבצע העבודה וכל שיקול אחר שיש בו כדי להגשים את תכליות חוק זה.

22 תזכיר חוק שעות עבודה ומנוחה, התשע"ח-2017, הונח על שולחן הממשלה ביום 16.11.2017.

## ב. פתיחת עסקים ומוסדות ציבור

בדומה לנושא העבודה בשבת, מגמת חיזוק הריכוזיות הרגולטורית ניכרת גם בכל הנוגע לפתיחת עסקים בשבת וסגירתם. בעוד חוק שעות עבודה ומנוחה מסדיר את נושא העסקת העובדים ביום המנוחה (או ליתר דיוק – את מנוחתם), נושא פתיחתם או סגירתם של העסקים עצמם בשבת אינו מוסדר באמצעות חקיקה ראשית שנקבעה על ידי הכנסת, אלא באמצעות חוקי עזר עירוניים שקובעת מועצת הרשות המקומית והם תקפים בתחומה בלבד. חוקי העזר נתקנים מכוח פקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות וצו המועצות האזוריות ועל שר הפנים לאשר את כניסתם של חוקים אלו לתוקף.<sup>23</sup>

בשנת 1987 פסק בית המשפט המחוזי בירושלים כי חוק העזר העירוני שאסר על פתיחת "בתי עינוגים" בשבת בעיר אינו תקף מבחינה משפטית.<sup>24</sup> זאת בעקבות כתב אישום שהגישה עיריית ירושלים כנגד בעלי בתי קולנוע בעיר בשל הפעלתם בלילות שבת. בתגובה לפסק הדין נחקק ב-1990 תיקון לחוק, שכונה "חוק ההסמכה", אשר מסמיך את הרשויות המקומיות לסגור בתי עסק בשבת.<sup>25</sup> על אף התיקון לחוק, בתי הקולנוע בירושלים המשיכו לפעול בשבת בניגוד לחוק העזר העירוני,<sup>26</sup> ובמשך השנים נפתחו עוד ועוד עסקים בשבת וביניהם מרכולים ורשתות מזון.

בראשית שנת 2012 קיבל בג"ץ את עתירתם של בעלי עסקים קטנים בתל אביב, שעתרו נגד מדיניותה של העירייה שהסתפקה בהטלת קנסות בגובה 660 ש"ח על עסקים שפתחו את שעריהם בשבת בניגוד לחוק העזר העירוני. בעלי העסקים הקטנים טענו שאמצעי האכיפה הזה אינו אפקטיבי ופוגע בעסקים הקטנים שאינם יכולים "לספוג" את הקנס כמו הרשתות הגדולות.<sup>27</sup> בעקבות פסק הדין תיקנה מועצת עיריית תל אביב-יפו את חוק העזר, וקבעה כי ניתן יהיה לפתוח חנויות לממכר מזון בשבתות ובחגים בהתאם למכסות שנקבעו לפי רשימת רחובות בעיר. אולם שר הפנים דאז השתמש בסמכותו ופסל את הפתרון שביקשה לקבוע מועצת העיר בחוק העזר.<sup>28</sup>

23 פקודת העיריות, סעיף 258; פקודת המועצות המקומיות, סעיף 22.

24 ת"פ (מקומיים -י) 3471/87 מדינת ישראל נ' קפלן, כ"מ תשמ"ח(2) 26, עמ' 7.

25 פקודת העיריות, סעיף 249(21).

26 עוד על פרשה זו ראו: הסיכור של השבת, עמ' 173-175, 181-184.

27 עת"מ (תל אביב) 2500/07 ברמר נ' עיריית תל אביב-יפו.

28 למען הדיוק, ראוי לציין כי במקביל לכסילת הסעיפים המתירים פתיחת עסקים לממכר מזון ברחבי העיר בשבת כאמור, הוא אישר סעיפים המתירים את הפעלתם בשבת של מתחמי המסחר הגדולים במל תל אביב, במתחם התחנה ובנמל יפו.

לאור זאת החליטה מועצת העיר על תיקון נוסף לחוק העזר העירוני, אשר קבע קריטריונים לקבלת היתר לפתיחת עסק בשבת השונים מאלו שנקבעו בחוק העזר שנפסל. שר הפנים דאז, שהיה לקראת סיום תפקידו, החליט שלא לפסול את חוק העזר אלא רק להורות על עיכוב כניסתו לתוקף, ובכך הותיר למעשה את ההחלטה הסופית לשר שיחליפו בתפקיד. בשלב זה הוגשו שתי עתירות סותרות לבג"ץ: עתירת התאחדות הסוחרים כנגד התיקונים לחוק העזר, וכנגדה עתירת עיריית תל אביב כנגד עיכוב אישורו של התיקון לחוק העזר. בפסק הדין שניתן ב־2017 הורה בית המשפט לאשר את תוקפו של חוק העזר העירוני בטענה שהוא מאזן כראוי את ההתחשבות במעמדה של השבת, צביונה של העיר ואוכלוסייתה המגוונת, וקבע כי "העירייה היא הגוף המתאים להכריע בדבר נקודת האיזון המתאימה, הנותנת משקל למכלול השיקולים הרלוונטיים, ובהם הרכב האוכלוסייה בכל מקום ומקום, דרך חייה ואופיה של העיר".<sup>29</sup>

בזירה הפוליטית עוררה הכרעת בג"ץ התנגדות רבה, בעיקר בקרב המפלגות החרדיות. כתוצאה מכך התקבל בכנסת תיקון לפקודת העיריות – המוכר כ"חוק המרכולים" – שקובע כי כניסתם לתוקף של חוקי עזר בעניין פתיחת עסקים וסגירתם בימי מנוחה תהיה כפופה להסכמת שר הפנים, ובתנאי שפתיחתם "נדרשת כדי לספק צרכים אשר לדעת השר הם צרכים חיוניים".<sup>30</sup>

בשנת 2018, בעקבות חוק המרכולים, דחה שר הפנים את חוקי העזר של חמש רשויות מקומיות. בשנים שחלפו מאז הגישו עשר רשויות מקומיות בקשה לאישור שינויים בחוקי העזר העירוניים בנושא "פתיחת עסקים וסגירתם" הכוללים הוראות בנושא פתיחת עסקים בשבת, ובקשתן טרם אושרה.<sup>31</sup> מצב זה מלמד כי התיקון לחוק חיזק את הריכוזיות בנושא זה בידי שר הפנים, ועיקר מתוכו, הלכה למעשה, את סמכותן של רשויות מקומיות לקבוע את ההסדרים המתאימים להן.

על אף התיקון לחוק שביקש למנוע פתיחה של עסקים בשבת, נתונים שהתקבלו לגבי השנים 2016–2020 מלמדים כי ב־15 הערים הגדולות בישראל לא הוגשו לבית המשפט בקשות לסגירת עסק בגין פתיחה ביום המנוחה, למעט שלוש בקשות שניתנו בשנים אלה בעיר תל אביב.<sup>32</sup>

29 בג"ץ 6322/14, התאחדות הסוחרים והעצמים הכללית נ' שר הפנים, פסקה 25 לפסק דינה של הנשיאה מרים נאור (2017).

30 חוק לתיקון דיני הרשויות המקומיות (חוקי עזר בעניין פתיחתם וסגירתם של עסקים בימי מנוחה), התשע"ח-2018.  
31 אלו הרשויות המקומיות שהגישו בקשה לאישור שינוי חוקי העזר וטרם קיבלו מענה: ראשון לציון, גבעתיים, הרצליה, מודיעין, חולון, יהוד, קריית ביאליק, אור יהודה, חריש וקריית אונו (מידע שהתקבל ביום 30.8.22 מליאור שחר, הממונה על העמדת מידע לציבור, אגף בכיר לתכנון מדיניות במשרד הפנים, כמענה לבקשה על פי חוק חופש המידע שהוגש ביום 22.3.22 בשם הקליניקה לחופש המידע במכללה למינהל והתנועה לחופש המידע).

32 הנתונים התקבלו בעקבות בקשות לפי חוק חופש המידע שהוגשו במארכ 2022 ל-15 הרשויות המקומיות בישראל, בשם הקליניקה לחופש המידע במכללה למינהל והתנועה לחופש המידע. התשובות התקבלו במהלך החודשים מארס-מאי 2022.

## חוקי עזר שממתינים לאישור השר מאז שנחקק "חוק המרכולים"





## פקודת העיריות מ"חוק ההסמכה" ל"חוק המרכולים"

| 2022   | 2018  | 2017                               | 1990   | 1987   | עד 1987   |
|--|---|------------------------------------|--|--|---|
| עשר רשויות מקומיות ממתניות לאישור חוקי העזר שלהן | בסמכותו של שר הפנים לאשר חוקי עזר עירוניים שמתירים פתיחת עסקים מסחריים בשבת רק כאשר הם מספקים "צרכים אשר לדעת השר הם צרכים חיוניים" | חוק העזר בתל-אביב ובג"ץ "המרכולים" | תיקון לחוק: "עירייה רשאית להפעיל את סמכותה... לגבי ימי המנוחה, בהתחשב בטעמים שבמסורת דתית" | חוק העזר בירושלים בטל מפאת העדר סמכות לחוקקו (פרשת קפלן) | "[העירייה מוסמכת] להסדיר פתיחתם וסגירתם של [עסקים]... ולקבוע... שעות פתיחתם וסגירתם ביום פלוני" |

נושא פתיחת עסקים בשבת הוסדר מאז שנותיה הראשונות של מדינת ישראל ברמה המקומית, ואכן זו הייתה הזירה שבה התעצבו הסדרים שונים בכל עיר. לאחר שבתחילה חוק ההסמכה הרחיב את סמכותן של הרשויות המקומיות לתקן חוקי עזר עירוניים שיאפשרו להן לסגור עסקים בשבת, נחקק חוק המרכולים במטרה לצמצם את סמכותן ולא לאפשר להן לפתוח אותם. עם זאת, על אף שמבחינה רשמית החוק הוצר את יכולתן של הרשויות המקומיות להסדיר את הנושא בתחומן באמצעות חוקי עזר, הוא כמעט ולא השפיע בפועל על מספר המרכולים הפועלים בשבת ועל היקף המסחר המתקיים בשבת.

לסיכום, המגמה שחיזקה מדיניות ריכוזית נכשלה, אף מנקודת מבט שמרנית, בעיצוב הסדרים בנייקיימא בנוגע לפתיחת עסקים בשבת ואילו דווקא מדיניות של ביזור סמכויות לרמה המקומית, שבה קהילות שונות מעצבות בעצמן את ההסדרים שמקובלים עליהן, נראית מבטיחה יותר.

## ג. תחבורה ותחבורה ציבורית

השבתת התחבורה הציבורית היא מן הסוגיות המרכזיות שעל סדר היום בישראל בנוגע למרחב הציבורי בשבת. על אף שאסדרת תחום זה שונה בתכלית מאסדרת הנושאים שסקרנו עד כה, גם בו יש משמעות רבה למתח שבין ריכוזיות ברמה הארצית לבין סמכויותיהן של הרשויות המקומיות.

התחבורה הציבורית בישראל היא אחד מהתחומים הריכוזיים ביותר מבחינה רגולטורית, זאת בשל פקודת התעבורה המעניקה לשר התחבורה סמכות בלעדית לקבל החלטות בכלל ההיבטים הנוגעים להפעלת שירותי תחבורה.<sup>33</sup>

### קווי תחבורה ציבורית בשבת

בישראל פועלים 2,193 קווי אוטובוס.  
מתוכם 284 (13%) פועלים בשבת:  
210 קווים (10%) פועלים באופן תדיר לאורך השבת,  
74 קווים (3%) פועלים רק זמן קצר לאחר כניסת  
השבת או זמן קצר בטרם יציאת השבת.<sup>34</sup>



נכון לפברואר  
2022

הפעלת תחבורה ציבורית באוטובוסים בימי מנוחה מוסדרת בתקנות התעבורה, שלפיהן משרד התחבורה רשאי לקבוע קו לתחבורה ציבורית בימי מנוחה המשרת נוסעים לבית חולים, ליישוב ספר או ליישובים שתושביהם אינם יהודים, וכן קו שמוגדר כחיוני לדעת משרד התחבורה "מבחינת בטחון הציבור" ו"מבחינת קיום שירותי תחבורה ציבורית".<sup>34</sup>

נראה כי גם בנושא זה האסדרה ברמה ארצית ובאופן ריכוזי מתעלמת מכך שהרשויות המקומיות מורכבות מקהילות רבות, המציינות את השבת בדרכים שונות; וכי דווקא במישור המקומי והעירוני עשויים להתפתח פתרונות ולהתקיים הסדרים שונים המתאימים לקהילות שמרכיבות אותו.

33 פקודת התעבורה [נוסח חדש], סעיף 71.

34 תקנות התעבורה, תשכ"א-1961, סעיף 386 א (א).

35 פקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], תשל"ב-1972.

בשנת 2015 החלו לפעול מיזמי תחבורה שיתופית ללא כוונת רווח, שהפעילו קווי תחבורה בסופי שבוע בערים שונות. מכיוון שבמצב החוקי הקיים לא ניתן להפעיל קווי תחבורה ציבורית ולגבות תשלום עבור כרטיסי נסיעות מבלי לקבל רישיון קו ממשרד התחבורה, מיזמים אלו התבססו על מודל שיתופי (כלומר, על בסיס אגודות שיתופיות שרק חבריהם יכלו להשתמש בקווים אלו מבלי לשלם על כל נסיעה). בצל המגבלות של המודל ולאור המוטיבציה של רשויות מקומיות שונות לקיים תחבורה ציבורית בשבת, במקום המיזמים הפרטיים הללו הוקמו במשך השנים מיזמים עירוניים של קווי תחבורה בסופי שבוע, שאינם גובים תשלום עבור הנסיעה אלא ממומנים על ידי הרשויות המקומיות, כך שבמחנה חוקית הם נחשבים להסעה פרטית שמפעילה העירייה ולא לתחבורה ציבורית מדינתית. בכך למעשה הוקמו שירותי תחבורה עירוניים בשבת במימון רשויות מקומיות, אשר אינם כפופים לרגולציה הארצית בתחום התחבורה הציבורית.

נכון לשנת 2022 פועלים בישראל 19 קווי תחבורה שיתופית או עירונית כאלו, מתוכם 17 על ידי רשויות מקומיות. המיזם העיקרי שפועל במסגרת זו הוא "נעים בסופ"ש", ומשתתפות בו הערים: תל אביב-יפו, גבעתיים, רמת השרון, קריית אונו, שוהם, מודיעין והוד השרון. לצד אלו גם בהרצליה, ברמת גן ובכפר סבא פועלים מיזמים מקומיים דומים, וכן המיזם השיתופי "שבוס" שפועל בערים ראשון לציון, מודיעין ועוד.

קווי התחבורה הציבורית בישראל כוללים גם את קווי רכבת ישראל ורכבות קלות, שאסדרתם מצויה גם היא בסמכות משרד התחבורה מכוח פקודה אשר אינה מתייחסת כלל להפעלתם או השבתתם של קווי רכבות בשבת.<sup>35</sup> אף על פי כן, אף אחד מקווים אלו אינו פועל בשבת. לקראת הפעלת הרכבת הקלה בתל אביב ובגוש דן, ועל בסיס הערכה שלפיה השבתת שירותי הרכבת הקלה העתידיים בגוש דן בשבת תעלה למשק כמעט מיליארד ש"ח בשנה,<sup>36</sup> הכריזה שרת התחבורה מרב מיכאלי שבכוונתה לקדם את הפעלת הקו הראשון של הרכבת הקלה בשבתות.<sup>37</sup>

35 פקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], תשל"ב-1972.

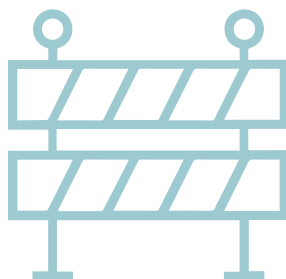
36 לפי מחקר שנערך על ידי פירמת רואי החשבון BDO עבור עמותת ישראל חופשית, אי-הפעלה של כל שירותי הרכבת הקלה העתידיים בתל אביב (הקווים האדום, הירוק והסגול) בשבת תייצר למשק עלות של 880 מיליון ש"ח בשנה. ראו: יובל שדה, "עלות הפעלת הרכבת הקלה בשבת: 70 מיליון שקל בשנה", אתר כלכליסט, 2.10.22.

37 בסוף אוגוסט 2022 פורסמו נתוני העלות של השבתת הרכבת הקלה בשבתות, וכתוצאה מכך הורתה השרה לבחון בשנית את הפעלתה. בתחילת אוקטובר של אותה שנה היא הכריזה כי "החל מעוד שנה, הרכבת בת"א והסביבה תפעל בשבת". ראו: רועי רובינשטיין ויובל קרני, "מיכאלי: החלטתי שהרכבת הקלה תפעל גם בשבת", אתר Ynet, 1.10.22.



חשוב לציין כי סוגיית התחבורה הציבורית בשבת כרוכה בסוגיית מדיניות רחבה הרבה יותר – מדיניות התחבורה בישראל. בשנים האחרונות נוצר משבר תחבורה חמור בישראל, אשר הביא לכך שזמני הנסיעות והתנועה בכבישי הארץ התארכו באופן ניכר לכלל משתמשי התחבורה, הפרטית והציבורית כאחד.<sup>38</sup> לאור מציאות זאת ניסו ממשלות ישראל לקדם שינויים רגולטוריים משמעותיים, ובראשם החלטות הממשלה לביזור של הסמכויות בתחום התחבורה הציבורית לרשויות מטרופוליניות לתחבורה ציבורית שתוקמנה לשם כך.<sup>39</sup> המהלך – שנתמך בידי משרד האוצר וגורמי מקצוע בתחום התחבורה – נכשל, בין היתר, בשל התנגדות חברי הכנסת החרדים מתוך חשש שהרשות המטרופולינית של גוש דן תקבע שיש להפעיל קווי תחבורה ציבורית בשבת.<sup>40</sup>

סוגיה תחבורתית נוספת היא סגירת כבישים לתנועת כלי רכב בשבת. סוגיה זו העסיקה רבות את מערכת המשפט ואת המערכת הפוליטית במשך השנים ועוררה דיונים ציבוריים נרחבים. הפרשיות המרכזיות בעניין זה עסקו בסגירה או בפתיחה של רחובות וכבישים בשכונות שמאכלסות באופן מובהק ציבור חרדי ודתי. עיון בפרשיות הללו מלמד כי בדרך כלל סגירת כבישים ורחובות בשבת נעשתה במקרים שבהם מדובר באזורי מגורים, אך נבלמה או צומצמה במקרים שבהם מדובר בצירים ראשיים שאינם עוברים בתוך השכונות עצמן. זוהי דוגמה נוספת למחלוקת ציבורית שנסבה על פרשיות מקומיות שעוסקות בתושבי רחובות ושכונות ספציפיים, ואשר נפתרה במרבית המקרים, באופן מקומי ולא בהסדרה כלל-ארצית.<sup>41</sup>



38 האמור הוא בעיקר ביחס לזמני התחבורה היומית ממקום המגורים למקום העבודה ולצרכי היומיום, המכונה בעגה מקצועית "יוממות" (באנגלית: Commuting).

39 החלטת ממשלה מספר 3988 מיום 18.12.2011: "הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות תחבורה מטרופוליניות"; החלטת ממשלה מספר 3426 מיום 11.01.2018: "הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה - מטרופולין ירושלים ומטרופולין באר שבע".

40 ראו למשל את דברי ח"כ משה אבוטבול (ש"ס): "זוהי החלטה רעה שכל מגמתה בתמן סמכויות לראשי הערים מכוונת בעיקר לאפשר להם להפעיל תחבורה ציבורית בשבתות מה שעד היום נמנע מהם חוקית לבצע", אתר 0404, 11.9.22. וראו גם: אורן דורי, "החרדים חששו מנקמת השבת של העריות - ונוסעי התחבורה הציבורית ישלמו את המחיר", אתר TheMarker, 12.3.2018.

41 ראו: ארונובסקי וספיר, הסיפור של השבת, עמ' 127-161.

## ד. עידוד פעילויות במרחב הציבורי בשבת

מעבר לאסדרה של הנושאים המרכזיים שמעצבים את המרחב הציבורי בשבת, מדינת ישראל מתמרצת ומממנת פעילות דתית וקהילתית ואירועי תרבות, ספורט ומורשת בשבת – הדורשים גם העסקה של עובדים בשבת – ובכך מעצבת למעשה את אופיו של יום זה במרחב הציבורי. במרבית המקרים אף כאשר המימון נעשה על ידי משרדי ממשלה – הוא מבוצע בידי גורמים בשלטון המקומי ובהתאם לאופי האוכלוסייה שמרכיבה את הרשות המקומית.

**פעילות דתית וקהילתית:** המשרד לשירותי דת מסייע בבניית בתי כנסת ומוסדות דת, שהפעילות המרכזית בהם מתרחשת לרוב בשבת. תמיכה זו מועברת דרך המועצות הדתיות והרשויות המקומיות בהתאם לצרכים שלהן ולפי בקשתן. לעיתים הרשויות המקומיות עצמן תומכות באופן ישיר מתקציבן בבניית בתי כנסת ומוסדות דת. כמו כן חלק מהתמיכה בפעילות "תרבות תורנית" – שנעשית בידי מועצות דתיות ורשויות מקומיות – מוקדשת לשיעורי תורה ולפעילויות דתיות וקהילתיות בשבת.<sup>42</sup>



**"שבת רבות":** בשנת 1927 יזם חיים נחמן ביאליק את מפעל "עונג שבת" בתל אביב – מפגשים שנערכו מדי שבת אחר הצהריים וכללו הרצאות בתחומי דעת שונים. בעקבות הצלחתו של מפעל זה הוקמו במשך השנים מיזמים דומים בערים נוספות ואף בקהילות יהודיות בתפוצות. כיום מתקיימים אירועי "שבת רבות" במוסדות עירוניים רבים ברחבי הארץ.<sup>44</sup>



**"שבת ישראלית":** בשנת 2021 השיק משרד התרבות והספורט מיזם בשם "שבת ישראלית" שמטרתו "חיזוק התרבות הישראלית", באמצעות סבסוד פתיחת מוזיאונים ואתרי מורשת לכניסה בחינם בסופי שבוע. במסגרת זאת סבסד המשרד בשנים 2021–2022 את פתיחתם בשבת של עשרות מוזיאונים ואתרי מורשת ולמעלה מאלף אירועים ביותר ממאה רשויות מקומיות בתקציב שעמד על למעלה משלושה עשר מיליוני שקלים.<sup>45</sup> מדיניות זו מעודדת אפוא רשויות מקומיות המעוניינות בכך לקיים אירועי תרבות בשבת על ידי סבסוד ממשלתי.



## ספורט:



מועדוני ספורט נהגו לקיים את משחקי הכדורגל ביום השבת עוד קודם הקמת המדינה. עם השנים התקבעו גם בנושא זה, כפי שאינו לעיל, "הסדרים שבשתיקה", עד שניתן היתר כללי להעסקת עובדים לצורך קיום משחקי כדורגל בשבת. עם זאת, על אף שבמשך השנים התקיימו משחקי כדורגל בלי היתר, ועל אף שיש ענפי ספורט אחרים שמקיימים פעילות בשבת – לכאורה בלי היתר – אסדרת פתיחת העסקים שבהם התקיימו אירועי ספורט נעשתה באמצעות חוקי עזר עירוניים מכוח "חוק ההסמכה"<sup>46</sup>. אירועי ספורט וענפי ספורט במדינת ישראל נתמכים בידי משרד התרבות והספורט ובידי רשויות מקומיות, לעיתים באופן ישיר ולעיתים באמצעות חברות עירוניות.

מרבית הפעילויות שתוארו לעיל התקיימו בשבת במשך השנים מבלי לעורר מחלוקות ציבוריות עזות בקרב תושביהן של הרשויות המקומיות, על אף שהן ממומנות מכספי ציבור. נראה כי ההסבר לכך נעוץ, בין היתר, בעובדה שפעילויות אלה נערכות על ידי הרשות המקומית בהתאם לדרישות ולצרכים של הקהילות המקומיות השונות.



42 ראו: אריאל פינקלשטיין ואילה גולדברג, מחלקות הדת: אספקת שירותי דת על ידי הרשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022, עמ' 27-33; אריאל פינקלשטיין, המועצות הדתיות: שירותי דת, מינהל ציבורי ופוליטיקה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018, עמ' 84-94.

43 ארונובסקי וספיר, **הסיפור של השבת**, עמ' 57.

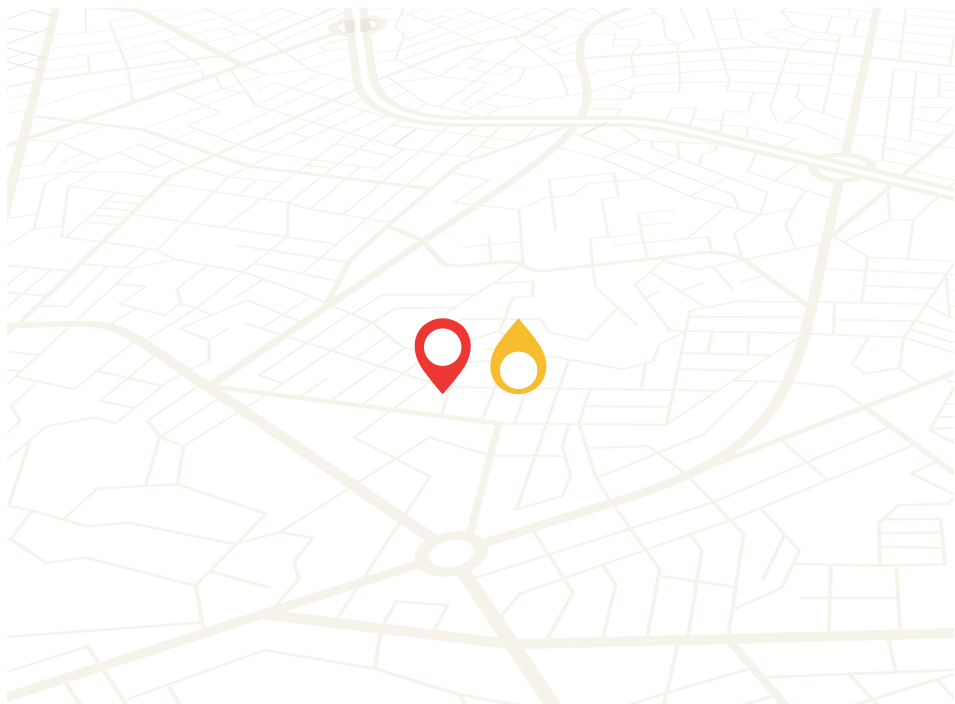
44 נראה כי האירוע המוכר בשם "שבתרבות" הופיע לראשונה בשנת 1973, והתקיים בקונסרבטוריון העירוני בבאר שבע, ובשנים שלאחר מכן החלו לפעול מופעים דומים במוסדות עירוניים בערים אחרות כמו מוזיאון תל אביב לאמנות ותיאטרון הקאמרי (ראו: "שבתרבות - ארבע עשורים של השפעה", בתוך: אתר שבתרבות באר שבע

45 משרד התרבות והספורט, שבת ישראלית: סטטוס שר, יוני 2022. העלויות שפורסמו בדיווח: 4,614,792 ש"ח עבור פתיחת עשרה מוזיאונים בסופי שבוע (בימי שישי או בשבתות), 5,209,534 ש"ח עבור פתיחתם של 80 אתרי מורשת וסבסוד של 1,263 אירועים ב-108 רשויות מקומיות, בעלות של 3,532,596 ש"ח.

46 ראו: הומינר ופינקלשטיין, **עוד שבת של כדורגל?**, עמ' 9-15.

## ה. השבת בישראל: בין ארצי למקומי

המתח שבין הארצי למקומי מצוי בלב הקונפליקט בנוגע למרחב הציבורי בשבת בישראל. על אף שהדיונים הציבוריים וניסוח הבעיות בנוגע לסוגיית השבת טופלו לרוב בידי השלטון המרכזי, הרי שההסדרים בפועל נוצרו כמעט תמיד בדרג השלטון המקומי ועל ידי הקהילות השונות שמרכיבות את הרשות המקומית: פתיחה וסגירה של בתי קולנוע ומרכולים, שירותי תחבורה שיתופיים ועירוניים, עידוד של פעילות דתית, תרבותית וקהילתית בשבתות ועוד. יתרה מזו, גם במקרים שבהם מדיניות ריכוזית הצליחה להגיע להסדרים מסוימים, הרי שפעמים רבות מדובר בהחלטות שברירות הנתונות בידיו של שר מסוים בממשלה או בתנאים פוליטיים שעשויים להשתנות. במילים אחרות, על אף שניכר כי סוגיית השבת דורשת מענה הנותן ביטוי למגוון הקהילות שמרכיבות את הרשויות המקומיות, מרבית המענים שניתנו לה עד כה היו חלק ממדיניות ארצית רחבה אשר חיזקה את ריכוזיות הממשלה בנושא וצמצמה את מרחב הסמכויות של השלטון המקומי. כך, במקום לראות עצמה כקהילה של קהילות, מדינת ישראל המשיכה להחזיק במדיניות ריכוזית שאינה מכירה בקהילות השונות וביכולתן להגיע להסדרים ביניהן ובהזדמנות הטמונה בכך. אנו מציעים כי מדיניות שבכוחה לתת מענה לכך תהיה מבוססת על עקרון הביזוריות.



## 2. ביזוריות ואזוריות בישראל

ביזוריות מנוגדת למדיניות הריכוזית שאפיינה את מדינת ישראל בעשורים הראשונים שלה, מכיוון שהיא עוסקת בחלוקת הסמכויות בין השלטון המרכזי לבין רמות שלטון נמוכות ממנה ובשאלה אילו סמכויות ראוי שתהיינה בידי כל רמת שלטון. לצד זאת, חשוב להדגיש: בשונה ממדיניות של הפרטה, ביזוריות אינה מבקשת לפטור את האחריות הבסיסית של השלטון המרכזי, והיא מותירה סמכויות הכרעה בידי השלטון המרכזי היכן שהדבר נדרש.

ביזור סמכויות נוגע לשאלות מדיניות רבות שמונחות לפתחה של מדינת ישראל כיום, ואפשר להצביע על שתי התפתחויות מרכזיות בתחום זה: קידום מהלך של ביזור סמכויות לרשויות המקומיות בנושאים שונים (ביזוריות), ומתוך כך פיתוח של רובד שלטוני שלא היה קיים עד כה במדינת ישראל – הרובד האזורי (אזוריות).

### הפוטנציאל עבור מדינה יהודית

בשנים האחרונות נעשתה הביזוריות למדיניות רשמית של מדינת ישראל, ולאחרונה אף התקבלה החלטת ממשלה שכותרתה "ביזור סמכויות לשלטון המקומי"<sup>47</sup>. אף על פי כן, מדיניות זו, כפי שהיא מנוסחת כיום, אינה מבקשת לענות על אתגרי המדינה היהודית, אלא מדגישה בעיקר שיקולים של יעילות כלכלית.<sup>48</sup> כמו כן על אף שבועדה הבין-משרדית שהוקמה כדי לקדם את החלטת הממשלה השתתפו נציגי המשרד לשירותי דת, משרד הפנים ומשרדים רלוונטיים אחרים לסוגיות של יהדות ומדינה, רשימת הסוגיות שבהן הוועדה מציעה להתמקד אינה כוללת אף לא סוגיה אחת בתחומים אלו.<sup>49</sup>

גם בנוגע לפיתוח האזוריות – צעדי המדיניות שנעשו בפועל נעשו מתוך גישה דומה ועסקו בסוגיות מדיניות הנוגעות לאספקת שירותים מוניציפליים, פיתוח אזורי בתחומים כלכליים והיבטים חברתיים-כלכליים אחרים. כך למשל, בשנים האחרונות הוקמו 11 אשכולות אזוריים,<sup>50</sup> הכוללים למעלה ממחצית מהרשויות המקומיות בישראל, ונועדו בעיקר לאגם את משאבי

47 החלטת ממשלה 675 מיום 21.11.2021, בנושא "ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת".

48 עיון בנוסח החלטת הממשלה מלמד כי מנוסחת במונחים של יעילות: "הגברת היעילות", "הפחתת רגולציה עודפת", "חיזוק מערכי בקרה, פיקוח ואכיפה" וכדומה (שם).

49 ראו: "ביזור סמכויות לשלטון המקומי", תוצר של הוועדה הבין-משרדית מכוח החלטת ממשלה 675, אפריל 2022. בראשות הוועדה עומדים מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומנכ"ל משרד הפנים.

50 אשכול רשויות מוגדר כאגד וולנטרי של רשויות מקומיות, שנועד לשתף פעולה במסגרתו בכל תחום שבו הן תבחרנה. תכנית האשכולות האזוריים אומצה על ידי משרד הפנים בעקבות התאגדות וולנטרית של כמה רשויות בצפון הארץ, שהקימו לאחר מלחמת לבנון השנייה במסגרת פורום ראשי רשויות במטרה לרכז מאמצים ולפעול יחד מול השלטון המרכזי. ראו: שרון חסון ומורן נגיד, אזוריות בישראל: דיון והצעה למודל דמוקרטי לשכבת ממשל אזורית, ירושלים: פורום קהלת למדיניות, ספטמבר 2021, עמ' 8-9.

הרשויות המקומיות לאספקת שירותים, כגון שירותי תברואה, שירותי וטרנירית וכדומה.<sup>51</sup> באופן דומה החלטת הממשלה להקמת "רשויות מרחביות לתחבורה", שהתקבלה לאחרונה,<sup>52</sup> עוסקת בהקמה של רשויות אזוריות ומטרופוליניות שאליהן יועברו חלק מסמכויות משרד התחבורה בנושאי תמרור, ביצוע מיזמים תחבורתיים, ייזום תוכניות לתחבורה ציבורית ולתחבורה שיתופית ועוד, אך זאת מבלי להקנות להן סמכויות להסדיר את סוגיית הפעלת התחבורה הציבורית בתחומן.

ובכל זאת, לשני המושגים הללו יש פוטנציאל גדול יותר: ראשית, לביזוריות יש יתרונות עבור מדינה דמוקרטית: ככל שמערך קבלת ההחלטות קרוב יותר לאזרח – כך פוחתת יכולתו של הרוב לכפות על המיעוט את רצונו, וככל שלקהילה או לרשות מקומית יש אוטונומיה משמעותית יותר – כך פוחתת יכולתן של קהילות אחרות או של כלל הציבור לכפות על הקהילה או על הרשות את אורחות חייהן.<sup>53</sup> אך יתרה מזאת, לביזוריות יש גם יתרונות רבים דווקא למדינה יהודית, הרואה עצמה כקהילה של קהילות. זאת מפני שבאמצעות הביזוריות המדינה מחזקת את מעמדן של קהילות כמתווכות בין המדינה לבין היחיד, ובכך מכירה המדינה למעשה בחשיבות של האפשרות שקהילות מגוונות יוכלו לחיות יחד ואף רואה בכך יעד חשוב במיוחד; יעד שהמדינה אינה יכולה להשיגו באמצעות מדיניות שכולה ריכוזית וכלל-ארצית.<sup>54</sup>

גם לאזוריות יש יתרונות רבים עבור הסוגיות הללו, זאת מעבר למונחים של יעילות כלכלית או ארגונית. ראשית, מכיוון שרמת איכות החיים של תושבים נקבעת, בדרך כלל, על פי רמת השירותים שהם מקבלים דווקא ברמה האזורית, ועל כן ראוי כי האזוריות תובא בחשבון.<sup>55</sup> יתרה מכך, חיי היומיום של אזרחי ישראל אינם מוגבלים לרשויות המקומיות שבהן הם מתגוררים בלבד, אלא מתקיימים במרחבים גדולים יותר, בין-עירוניים, המורכבים מרשויות מקומיות שונות – באזור שבו הם חיים.<sup>56</sup> לפיכך, ברמה האזורית טמון פוטנציאל ליצור מרחב שבו יתקיימו הסדרים אשר יאפשרו לקהילות שונות לבטא את הדרך שבה הן מציינות וחוגגות את השבת שלהן מבלי לפגוע בקהילות מיעוט, אף אם מדובר במרחב רחב יותר מהרמה המוניציפאלית.

51 מיכל לרר, "אשכולות אזוריים בישראל", הכנסת: מרכז המחקר והמידע, נובמבר 2019, עמ' 23-25.

52 החלטת ממשלה 1854 מיום 11.9.2022, בנושא "רשויות מרחביות לתחבורה".

53 "ראו על כך: תום זיו, "על דעת המקומי: הדרך לחירות מתחילה בביזור", בתוך: השילוח: כתב עת ישראלי להגות ומדיניות, 16, ירושלים: קרן תקווה, ספטמבר 2019.

54 סובסידיאריות, עמ' 8.

55 פורום המומחים לאזוריות, "סקירת ידע מס' 1: אזוריות בארץ ובעולם", ירושלים: משרד הפנים ומכון אלכא למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל, 2018, עמ' 3.

56 כ-59% מאזרחי ישראל נוסעים למקום עבודתם כ-10 ק"מ בממוצע לכל כיוון, ולפי אומדנים מסוימים המרחק הממוצע שמועסק עובר בדרך לעבודה נע בין 17.7 ק"מ לנוסעים ברכב פרטי לבין 18.7 ק"מ לנוסעים באוטובוס. ראו: חיים בלייך, "הלך ושוב: דפוסי הגעה לעבודה (יוממות) בישראל", נייר מדיניות מס' 05.2018, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, אוקטובר 2018; טניה סוחוי ויותם סוכר, "איך מגיעים לעבודה בישראל? מאפייני יישוב וגורמי פרט", ירושלים: בנק ישראל - חטיבת המחקר, פברואר 2019.

חשוב לציין כי הרמה האזורית בישראל עדיין אינה מוסדרת כרמה שלטונית בעלת סמכויות הכרעה,<sup>57</sup> וממילא אין בה מנגנון לאסדרת סוגיות השבת. עם זאת, כפי שראינו לעיל, במדינת ישראל קיימת מגמה ברורה לביסוס של רמה שלטונית זו, ובכללה הקמת צוות בין-משרדי ש"קורא לממשלה להנהיג רפורמה מבנית שתכליתה מעבר למבנה שלטוני שיורכב משלושה רבדים: מרכזי, אזורי ומקומי".<sup>58</sup>

## גבולות הביזוריות

התפיסה שלפיה מדינת ישראל היא קהילה של קהילות אינה מבטלת את מקומה של קהילת-העל – המדינה. מתפקידה של המדינה לדאוג לרווחת תושביה, לשמור על חירויותיהם וזכויותיהם, לשמור על האינטרסים הלאומיים שלה, לקבוע מדיניות חלוקת סמכויות ולשמור על לכידותה של החברה.

אין להתעלם מכך שהצורך של הקהילות השונות לבטא את זהותן ככל האפשר הביא לתהליך של היבדלות (סגרגציה) שבו הולכים ומתמעטים המרחבים המשותפים שבהן חיות הקהילות השונות יחד. לתהליך זה יתרונות רבים, ובעיקר מניעת חיכוכים בין הקהילות השונות והיפרדות טבעית שמאפשרת לקהילות להיווצר במרחב גאוגרפי מובחן ולשמור על אופיין. אך היבדלות גאוגרפית עלולה גם להביא לתוצאות שליליות שונות, ובראשן קיפוח ואפליה של קבוצות חלשות בכל קהילה, אי-צדק חלוקתי ובעיקר האצה של מגמות היפרדות קיצוניות שעלולות לפורר את הלכידות של החברה הישראלית ושל העם היהודי.<sup>59</sup> זוהי אחת הדאגות שמצויות באחריותה של מדינה שהיא קהילה של קהילות.

57 האשכולות האזוריים הם גופים וולונטריים שמבוססים על שיתוף הפעולה בין הרשויות שמקימים אותם. כמו כן, אין כיום חלוקה אחידה לאזורים או מחוזות במדינת ישראל, וכל משרד ממשלתי מחזיק במפת מחוזות/אזורים שונה, בהתאם לצרכיו ועבודתו. גם כאשר קיימים גופים אזוריים, כמו תאגידי מים, איגודי ערים, מנהלות לאזורי תעשייה וכדומה - קיים חוסר סנכרון בעבודה ביניהם (ראו: משרד הפנים, "הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי: הגשת דוח סקירת מצב והמלצות לשר הפנים חה"כ אריה מכלוף דרעי", 9.11.2020, עמ' 11-13).

58 הצוות לקידום אזוריות בישראל, "הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי", 9.11.2020. ההדגשה במקור.

59 ראו: ישי בלנק, "איים של פלורליזם: היפרדות ושילוב בין דתיים וחילונים בישראל", דין ודברים, 1, 1 (2011), עמ' 85-137; דולב ארד ושי פירון, שבת בשלום: מתווה להסדרת סוגיית מקומה ומשמעותה של השבת במדינה, לוד: פנימה, ספטמבר 2021, עמ' 50-51.

הרחבת המבט אל עבר הרובד האזורי, לצד המבט על הרובד המקומי, מאפשרת להבחין בין היבדלות של אזורים שלמים או ערים שלמות באזור מסוים לבין היבדלות של שכונות נפרדות בתוך מרקם עירוני רחב וכדומה, ולבחון את האיזון המיטבי בין היתרונות והחסרונות בכל מרחב. להתפתחויות של ביזור לשלטון המקומי ופיתוח הרובד האזורי יש פוטנציאל גדול עבור מדינת ישראל, הן מנקודת מבט דמוקרטית, אך בעיקר עבור זהותה היהודית. הפניית הזרקור לעבר מרקם החיים שבין הקהילות השונות בזירה המקומית והאזורית עשויה לאפשר יצירת מנגנונים יעילים ומותאמים להכרעות ולעיצוב הסדרים שיאפשרו לקהילות מגוונות לחיות בשלום זו לצד זו. זאת ביתר שאת בסוגיית השבת במרחב הציבורי שהיא אחת מאבני המחלוקת המרכזיות בין הקהילות השונות ומתקיימת בעיקר בזירות המקומיות והאזוריות.





## 3. סקירת חלופות

במשך השנים הוצעו חלופות רבות למדיניות הקיימת בנוגע לשבת בישראל, ואפשר לחלקן לשלושה סוגים: א. שימור הסטטוס־קוו; ב. הצעות להסדרה כוללת על בסיס הסכמות; ג. מהלכים להפרדת דת ממדינה. בטרם נפנה להציג את שלוש החלופות נבקש להציב כמה אמות מידה שאנו סבורים שיש לבחון לאורן את החלופות השונות. אמות מידה אלו כוללות שיקולים ערכיים וכן שיקולים מעשיים לבחינת מידת היישומיות של כל חלופה. לאחר מכן ננתח באמצעות אמות המידה הללו גם את המדיניות שאנו מבקשים להציע.

### אמות מידה להערכת החלופות

שיקולים ערכיים:

#### 1. חיזוק ערכי היסוד שבבסיס מדינת ישראל כבית לאומי לעם היהודי:

עד כמה וכיצד תבטא ההצעה את היותה של מדינת ישראל קהילת־על שמטרתה להבטיח את שגשוגן של הקהילות שמרכיבות אותה, כדי שהן תוכלנה לחיות יחד זו לצד זו בשלום.

#### 2. לכידות חברתית:

עד כמה ההצעה מחזקת לכידות חברתית ומרקם חיים משותף ומונעת תהליכים של היבדלות קיצונית, ועד כמה היא מאפשרת למדינה לממש את אחרייתה בנוגע לרווחת כלל התושבים.

#### 3. צמצום הפגיעה בחירויות:

אחד מתפקידיה של מדינה דמוקרטית היא להגן על מרב החירויות של אזרחיה. הצעה שתכלול אפשרות לפגיעה מסוימת בחירויות עקב מימוש ערכים לאומיים ואחרים, תוכל להצדיק זאת רק על ידי הסכמה חברתית רחבה.<sup>60</sup>

#### 4. שמירה על השבת כערך המבטא את זהותה היהודית של ישראל:

עד כמה ההצעה מחזקת את מעמדה של השבת בישראל: ראשית, באיזו מידה היא מאפשרת לקהילות שונות לציין אותה ולבטא את זהותן היהודית בשבת. נוסף על כך, ערך מרכזי נוסף של השבת היהודית הוא המנוחה בשבת. יש לבחון באיזו מידה מגינה ההצעה על הזכות ליום מנוחה שבועי ובעיקר על היכולת לשבות מעבודה בשבת תוך מניעת אפליה בגין הבחירה שלא לעבוד בה.

60 אנו משתמשים כאן בחלוקה המפורסמת ל"שני מושגים של חירות" (ראו: ישעיהו ברלין, ארבע מסות על חירות, תל אביב: רשפים, תשל"א): חירות שלילית - חירות מכפייה חיצונית המוטלת על האדם, וחירות חיובית - החירות להגשים ערכים ומטרות מסוימות. אין מדינת לאום שמצליחה בפועל להגן באופן מלא על כלל החירויות השליליות: לכל חברה ולאום יש ערכים ומאפיינים מסוימים של הלאום שעליה לממש באופן שיוביל בהכרח לפגיעה מסוימת בחירויות שליליות (למשל, קביעת שפה רשמית). על מימושה של חירות חיובית, כלומר הגשמת ערכים ומטרות, להצדיק את עצמו אל מול הדרישה להגנה על מרב החירויות השליליות, וזאת כאמור על ידי הסכמה רחבה.

שיקולים מעשיים:

#### 5. יישומיות פוליטית:

עד כמה ניתן לקדם את ההצעה בחקיקה או באמצעות החלטות ממשלה בהינתן מציאות פוליטית מקוטבת סביב סוגיות יהדות ומדינה.

#### 6. יישומיות רגולטורית/ביורוקרטית:

עד כמה ההצעה קלה ליישום מבחינה משפטית ומבחינת העלות התקציבית שלה, ועד כמה היא דורשת הקמת מנגנונים שאינם קיימים כיום.

## החלופות המוצעות כיום

### א. חלופת האפס – "שמירה על הסטטוס קו" - הותרת המצב החוקי על כנו:

חלוקת הסמכויות תישאר ריכוזית כפי שהיא, כלומר נוטה באופן מובהק לאסדרה ברמה הארצית;<sup>61</sup> אסדרת העבודה בשבת נעשית באמצעות מנגנון ההיתרים הכלליים והמיוחדים לעסקים להעסיק עובדים בימי המנוחה, שמצוי בסמכותו של שר הכלכלה; התחבורה הציבורית בשבת מוסדרת באופן ריכוזי על ידי משרד התחבורה; פתיחת לעסקים או סגירתם בשבת מוסדרת, בדרך כלל, על ידי חוקי עזר עירוניים וברמה המקומית, אך כאמור, מאז חקיקת "חוק המרכולים" שר הפנים יכול לעקר מתוכן את חוקי העזר של הרשויות המקומיות בעניינים אלו.

בכל הנוגע לתמיכה בפעילויות במרחב הציבורי בשבת ולעידוד פעילויות אלו, מדינת ישראל מסבסדת הן פעילות דתית וקהילתית והן הפעלה של מוסדות תרבות ואירועי ספורט בשבת. גם ברמה המקומית, הרשויות המקומיות תומכות הן בפעילות דתית-קהילתית בשבת והן באירועים דוגמת "שבת רבות" ואחרים.

### ניתוח החלופה:

כפי שראינו בפרק הרקע, רגולציה שנעשית בצורה ריכוזית באמצעות גופים מדינתיים מושפעת מהמחלוקות הפוליטיות ברמה הארצית באופן שעלול לבוא על חשבון זהותן של קהילות יהודיות שונות ולפגוע באפשרות של קהילות שחיות זו לצד זו להגיע להסדרים שמתאימים להן תוך פגיעה מינימלית זו בזו. ואכן, סוגיית השבת היא אחת מן הסוגיות הנפיצות ביותר בתחומי יהדות ומדינה, שכבר הביאה למשברים פוליטיים רבים. המדיניות הקיימת מקשה על מציאת פתרונות ובכך פוגעת במעמדה של השבת אשר הופכת לגורם מפלג בחברה. בהיעדר הסכמה רחבה קשה להצדיק את הפגיעה הקיימת כיום בחופש

61 היבט מרכזי נוסף של המצב הקיים הוא הסתמכות על המצב דה־פקטו - המציאות בפועל, גם אם לעיתים הוא מנוגד למצב דה־יורה - המצב המשפטי הרשמי.

העיסוק (ביחס למי שמעוניינים לעבוד בשבת), בחופש התנועה ובזכויות נוספות. מנגד, לשאיפה להסדרים ברמה הלאומית יש יתרונות במניעת תהליכי היבדלות והמשך יצירת מרחבי מגורים נבדלים והומוגניים.

מנגנון ההיתרים הקיים אינו מספק הגנה יעילה על המנוחה בשבת. ומדינת ישראל אינה מתמודדת כראוי עם המציאות הקיימת שבה עשרות אלפי יהודים עד מאות אלפים עובדים בשבת בלי היתר, וכאשר כלי האכיפה שמספק מנגנון ההיתרים אינם יעילים דיים. מצב זה מותיר אזרחים רבים שמועסקים בשבת כשהם חשופים לפגיעה בזכויותיהם. נוסף על כך מצב זה מאפשר אפליה תעסוקתית כלפי מי שבוחרים שלא לעבוד בשבת. כמו כן החלטות בנוגע לעבודות תשתית לאומיות נתונות במחלוקת פוליטיות באופן שמקשה על מדינת ישראל לקבל החלטה המבוססת על שיקולים מקצועיים ודאגה לרווחת אזרחיה.

במישור הפוליטי, במציאות הנוכחית המקוטבת, שסובבת בין היתר סביב סוגיות יהדות ומדינה, פשרות בסגנון "שמירה על הסטטוס-קוו" בעניין השבת מלוות כמעט כל הסכם קואליציוני לכינון ממשלה. גם מנקודת מבט רגולטורית – "כוח ההתמד (אינרציה)" והתנגדותם של גופים רגולטוריים לוותר על סמכויותיהם הופך חלופה זו לנוחה ביותר ליישום, במיוחד כשמדובר במודל ריכוזי כפי שהוא כעת.

להשבת התחבורה הציבורית בשבת יש עלויות (נמוכות יחסית) שמגולגלות לקופת המדינה ולאזרחיה. עלויות מעין אלו, ואף עלויות נוספות שאולי קיימות כיום למשק הישראלי במצב הקיים, ניתנות להצדקה בהינתן הסכמה רחבה בחברה הישראלית, אך סוגיית השבת נמצאת כאמור במחלוקת ציבורית עמוקה.<sup>62</sup> עם זאת, לשינויים של מבנים רגולטוריים יש בדרך כלל עלויות הכרוכות בהקמת מנגנונים חדשים, אשר נחסכות כאשר מותירים את המצב הקיים על כנו.

### ב. הצעות לפתרון כולל על בסיס הסכמה רחבה ("אמנות"):

הצעות המדיניות שעלו לדיון הציבורי במשך השנים ביקשו להסדיר את עיצוב השבת הישראלית באופן ארצי. עיקרון זה חוזר באמנת גביון-בן-נון (1986), אמנת ביילין-לובוצקי (1998), אמנת גביון-מדן (1999)<sup>63</sup> והצעות מדיניות אחרות.<sup>64</sup> אמנת גביון-מדן – שנכתבה בידי פרופ' רות גביון ז"ל והרב יעקב מדן מתוך שאיפה להקיף את נקודות המחלוקת בין חילונים לדתיים ולהביא להסדרתן – הפכה ברבות השנים להצעה המרכזית ולמצע להמשך הדיונים בתחומים אלו.

62 חשוב לציין כי דווקא בתחום התחבורה הציבורית, קיימת הסכמה רחבה דווקא להפעלתה בשבת (ראו: פינקלשטיין, גולדברג ורביצקי טוריפז, "פרק מיוחד על השבת", ועל כן קשה להצדיק אף יותר את העלויות של השבתה בשבת. רות גביון ויעקב מדן, מסד לאמנה חברתית חדשה בין שומרי מצוות וחופשיים בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, תשס"ג.

64 ארונובסקי וספיר, הסיכור של השבת, עמ' 212-217

בנוגע לעבודה בשבת מציעים גביון ומדן כי זו תוסדר כך שיישמרו זכויותיהם של המבקשים שלא לעבוד בשבת, ובאופן כללי נראה כי האמנה מותירה על כנו את מנגנון ההיתרים הקיים כיום. לעניין פתיחת עסקים או סגירתם ביקשה אמנת גביון-מדן להבחין בין סוגים שונים של עסקים: תעשייה ומסחר לעומת תרבות, בילוי ופנאי. על בסיס הבחנה זו ביקשו החתומים על האמנה לקבוע כי העסקים מהסוג הראשון שאינם חיוניים יהיו סגורים בשבת בכל הארץ, ואילו מפעלים חיוניים, בתי חולים ושירותים חיוניים "יפעלו במתכונת שבת"; ועדה מוסמכת מטעם כל רשות מקומית תקבע את ההסדרים לפתיחתם של מסעדות ומקומות בילוי, וכן לגבי "מספר מוגבל של חנויות מכולת קטנות, תחנות דלק ובתי מרקחת" שיוכלו לפעול בשבת על בסיס תורנות.<sup>65</sup>

נוסף על כך, אמנת גביון-מדן מציעה לאפשר תחבורה ציבורית בשבת "בצורה מופחתת ומוגבלת", אשר היקפיה ופרטיה ייקבעו על ידי המדינה ברמה ארצית. בתחום התחבורה רשויות מקומיות תוכלנה לפעול כדי לסגור נתיבי תחבורה מסוימים ולצמצם את היקף תנועת כלי הרכב בגבולותיהן, כל עוד לא מדובר בנתיבי תנועה ראשיים.<sup>66</sup>

אם כן, במרבית התחומים אמנת גביון-מדן וההצעות שקדמו לה מבקשות ליצור מערכת ריכוזית שתקבע כיצד יעוצב המרחב הציבורי בשבת, ומותירה סמכויות מועטות בלבד לרשויות המקומיות ולקהילות השונות שמרכיבות אותן.

### ניתוח החלופה:

היתרון המשמעותי ביותר של הגישה הדוגלת בהסכמות רחבות ופתרונות כוללים היא צמצום המחלוקות הציבוריות בין קהילות ומגזרים שונים. עם זאת, בסופו של דבר מדובר בהצעה שהיא ריכוזית בבסיסה, וככזו גם אם תיקבע בחקיקה היא תתבסס על הרוב הקיים באותה עת בקואליציה, ובכך היא אינה מייצרת מנגנון דינמי וגמיש של קבלת החלטות שיאפשר הכרה בקהילות שונות.

הגם שההצעות של האמנות השונות, ובפרט אמנת גביון-מדן, מחזקות את האפשרות לשבות מעבודה בשבת, הן מותירות על כנו את מנגנון ההיתרים הקיים על חוסר יעילותו והכפילות שהוא מייצר ברמה הרגולטורית. כמו כן, נראה כי ההבחנה בין תעשייה ומסחר לבין תרבות, בילוי ופנאי הולכת ומאבדת ממשמעותה. סקרים מלמדים כי רוב הציבור תומך בפתיחת עסקים בשבת בשיעור הולך וגובר, וכי יותר ויותר עסקי מסחר הולכים ונפתחים בשבת.<sup>67</sup> יתרה מכך, נראה כי קיים קושי מהותי להבחין בין השניים

65 שם.

66 שם, 40-41.

67 פינקלשטיין, גולדברג ורביצקי טור-פז, "פרק מיוחד על השבת".

במציאות שבה הבילוי והמסחר שלובים זה בזה ומשלימים זה את זה. הגבול שבין מסחר לבין בילוי ותרבות אינו תמיד מובחן וקשיח, ולא אחת קשה לקבוע לאיזה מהשניים משתייכת הפעילות הנידונה. בשל השינויים שחלו בשני העשורים האחרונים בנוגע למרחב הציבורי השבת, יש להטיל ספק ביכולתה של האמנה לבסס כיום הסכמות רחבות בנוגע לסוגיה זו.

על אף השאיפה להגיע להסכמות שישקפו את רוב הציבור היהודי בישראל, גישה זו מעולם לא צלחה את רף היישומיות הפוליטית הנדרש לחקיקה. עם זאת, קשה להתעלם מהשפעת אמנת גביון-מדן על השיח הפוליטי בישראל ומהרצון של רבים ליצור מנגנונים שיבטאו הסכמה ציבורית רחבה.

במישור המעשי הצעה זו דורשת יצירת מנגנוני פיקוח על עסקים כך שיהיו הדוקים יותר מהקיים כיום, כמו למשל באמצעות הקמת ועדות של רשויות מקומיות. אך יצירת מנגנון כזה עלול להתקל בקשיים ביורוקרטיים במיוחד לאור מצבן של הרשויות המקומיות. כפי שראינו, הפעלת תחבורה ציבורית בשבת גם אם בהיקף מצומצם, תפחית עלויות למשק. מנגד, הקמת המנגנונים הרגולטוריים השונים תהיה כרוכה בעלויות ישירות ועקיפות לקופת המדינה.

### ג. דה-רגולציה – הפרדת דת ממדינה:

אם בקצה אחד של הדיון ניתן לסמן הצעות ריכוזיות לפתרונות בסוגיות השבת, הרי שבקצה השני אפשר לזהות לאחרונה הצעות שמבקשות להסיר רגולציה מגופים ציבוריים בכל סוגיה. אפשר לזהות שתי מוטיבציות עיקריות לחלופה זו: א. קידום תפיסה שמעודדת חופש מדת, שלפיה על המדינה להימנע מהתערבות בבחירתם של אזרחיה בנושאי דת ומדינה. ב. קידום תפיסה רחבה שלפיה על המדינה להיות "רזה" ככל הניתן, תוך צמצום מעורבותה וסמכויותיה. המשותף לשתי המוטיבציות הוא הניסיון לקדם צעדים נקודתיים להפחתת הרגולציה בתחומי יהדות ומדינה.

נראה כי פעמים רבות שתי המוטיבציות הללו מתלכדות, אך ההבחנה ביניהן עשויה גם להצביע על הבדלים בפתרונות שיוצעו. כך למשל, נוכל להבחין בין הצעה לביטול התחבורה הציבורית בכלל או לכל הפחות פתיחת שוק שירותי התחבורה לתחרות וצמצום המעורבות של המדינה בתחום<sup>68</sup> – מהלך שעשוי להוביל גם למתן שירותי תחבורה פרטיים בשבת; לבין הצעה

68 ראו למשל: אלעד מלכא, "תקועים בתחנה: התחבורה הציבורית בישראל זקוקה לרפורמה עמוקה", אתר מידה, 22.10.2018.

שמבוססת על מערכת של תחבורה ציבורית, אך מבקשת לבזר את סמכויותיה של המדינה כדי לאפשר הפעלה מסובסדת של תחבורה ציבורית בשבת.<sup>69</sup> באופן דומה ביטול מגבלות על פתיחת עסקים בימי מנוחה עשויה להיתמך הן על בסיס טיעונים של ליברליזם כלכלי והן בשל התנגדות לכפייה דתית.

כך או כך, חלופה זו דוגלת בביטול חלק מההסדרים ברמה הארצית, באמצעות צעדים של דה־רגולציה בתחומים שונים באופן שיצמצם את כוחה של המדינה בעיצוב המרחב הציבורי בשבת ויותר זאת ל"כוחות השוק".

### ניתוח החלופה:

גישה זו עשויה לאפשר לקהילות שונות לבחור את האופן שבו הן מציינות את יום השבת, מכיוון שהיא מסירה חסמים ופגיעה בזכויות ומותרת לפרט ולקהילה להקים מוסדות ומנגנונים שיאפשרו להם לציין את השבת בהתאם לאמונתם. מנגד, צמצום סוגיות השבת למרחב הפרטי בלבד, בלי אפשרות לעצב היבטים מסוימים של המרחב הציבורי, עלולה לעודד היבדלות של קהילות שונות ולפגוע בערך המאחד של יום השבת.<sup>70</sup>

היתרון המרכזי של גישה זו הוא צמצום הפגיעה בחירויות של אזרחי המדינה, וזו המוטיבציה המרכזית שעומדת בבסיסה. מנגד, דה־רגולציה והסתמכות על "כוחות השוק" יפגעו ביכולת של הרשויות להגן על המנוחה ביום השבת, המעוגנת כיום בחוק. דה־רגולציה מופרזת עלולה גם לפגוע ביכולתה של מדינת ישראל לקבוע "גבולות גזרה" ולדאוג לרווחת אזרחיה.

69 משרד התחבורה, קול קורא מספר 8/22 לרשויות מקומיות להפעלת קווי מוניות שירות. ראו: אודי עציון, "בדרך לתחבורה ציבורית בשבת: מוניות השירות יעברו לעיריות", אתר Ynet, 18.5.2022; עומר כרמון, "תחבורה בשבת:

לאחר שנשלה עם אוטובוסים, מרב מיכאלי מנסה תרגיל עם מוניות שירות", TheMarker, 2.6.2022.

70 ראו: ישי בלנק, איים של פלורליזם.

## 4. החלופה המוצעת: ביזוריות מאוזנת

אנו מציעים מודל חדש לאסדרת סוגיות השבת בישראל, אשר יאפשר לקיים מדיניות של "קהילה של קהילות" ויהיה מבוסס על עקרון הביזוריות: יצירת מנגנון קבלת החלטות ועיצוב הסדרים שיאפשר לקהילות השונות שמרכיבות את החברה הישראלית להביא לידי ביטוי את זהותן היהודית במרחב הציבורי, אך בה בעת יאפשר לקהילת העל, למדינה, לשמור על הערך המאחד של השבת, על לכידות חברתית ועל מנוחה עבודה.

המודל המוצע מאזן בין היתרונות של עקרון הביזוריות לבין מגבלותיו, והוא מבוסס על שלושת הצעדים הבאים:

**ארבע רמות של קבלת החלטות:** בגישה שמבוססת על ביזוריות עשויה להוות פתרון מתאים עבור מדינה יהודית שהיא "קהילה של קהילות". רשות מקומית מבוססת על הסדרים פוליטיים מקומיים הקרובים יותר לתושבים, מורכבת מקהילות שונות שמתגוררות בשכונות וברחובות ומשקפת מרקם חיים שאוכלוסיות שונות שותפות בו. רשות מקומית אחת אינה זהה לחברתה, ולכן ביזור סמכויות מהרמה הארצית לרמות נמוכות יותר עשוי לאפשר מגוון רחב של הסדרים ופתרונות אשר מותאמים למרקם השונה המצוי בכל אזור ובכל רשות. כך תתרחבנה האפשרויות של כל קהילה לבטא את זהותה היהודית בשבת.



ביזוריות אינה נסמכת בהכרח על הרמה המוניציפלית בלבד. חלק ניכר מחיי היומיום של אזרחי ישראל איננו מוגבל לרשויות המקומיות שבהן הם מתגוררים, אלא לאזור שמורכב ממספר רשויות מקומיות. לפיכך יש להפנות את המבט גם לרובד האזורי והמטרופוליני, שמורכב מכלל הרשויות המקומיות שכלולות בו. כמו כן, בתוך הרשות המקומית, אנו סבורים כי יש לתת את הדעת גם למאפיינים ולצרכים של היחידות שמרכיבות אותה, קרי לרבעים, לשכונות ולרחובות.

הצעתנו מבוססת על ארבע רמות של קבלת החלטות: רמה קהילתית – מבוססת על יחידות קטנות יותר מאשר השלטון המקומי המוניציפלי; בערים ובמועצות מקומיות מדובר ברבעים, בשכונות וברחובות (שבהם אין מנגנון קבלת החלטות), ובמועצות אזוריות מדובר ביישובים כפריים או קהילתיים; רמה מוניציפלית – מערך קבלת ההחלטות מצוי בידי הרשויות המקומיות; רמה אזורית – מבוססת על חלוקת לאזורים ולמטרופולינים, כך שבכל אזור כלולות כמה רשויות מקומיות, וכיום אין בה מערך אחיד של מרחב קבלת החלטות; רמה ארצית – ברמה זו מרחב קבלת ההחלטות מצוי בידי הכנסת ומשרדי הממשלה.



**ביטול מנגנון ההיתרים:** לצד היותה סמל לאומי וגורם מאחד בחברה הישראלית, אחד מן היסודות הבסיסיים של השבת במסורת היהודית הוא המנוחה מעבודה: הערך המאחד של השבת במדינת ישראל נטוע, בין היתר, בעובדה שהוא יום המנוחה השבועי של כל אזרחיה היהודים; האפשרות (ואף הזכות) לבחור שלא לעבוד בשבת היא זו שמאפשרת לפרטים, למשפחות ולקהילות לצקת תוכן ביום השבת שלהם ולעצב אותה לפי דרכם ואמונתם.

כאמור, מספר היהודים המועסקים בשבת בלא היתר נאמד בעשרות אלפי אזרחים עד מאות אלפים, והמנגנון הרגולטורי הקיים לשמירה על המנוחה ביום השבת, שלפיו שר העבודה הוא המתיר לעסקים להעסיק עובדים יהודים בשבת, אינו רלוונטי במציאות הנוכחית ואינו משרת את מטרתו. לאור זאת אפשר לקבוע כי המנגנון הקבוע בחוק הוא בגדר "אות מתה" ומהווה כפילות רגולטורית מיותרת, ובכך למעשה הוא פוגע באפשרות להגן על המנוחה של העובדים היהודים ביום השבת.

כדי להגן על המנוחה ועל הזכויות של העובדים בשבת ושל אלו הבוחרים שלא לעבוד בשבת יש להפריד בין סוגיית פתיחת עסקים בשבת וסגירתם לבין סוגיית העבודה והמנוחה בשבת. הפרדה זו תתקיים באמצעות ביטול מנגנון ההיתרים והחלפתו בכלים אחרים שיתמקדו במטרה זו,<sup>72</sup> וכן באמצעות הגברת אכיפת זכויות העובדים בשבת או ביום מנוחה אחר לפי אמונתם תוך הבטחת הזכות לבחור שלא לעבוד בשבת מבלי להיפגע בקבלה לעבודה בשל כך.

71 ראו על כך בפרק "חירות מעבודה" בספרם של דב אלבוים ואריאל פיקאר, לעשות את השבת: מדריך מעשי לשבת של בחירה, חירות ואחריות, שעתיד לצאת לאור בקרוב.

72 לסקירה של כלים ומנגנונים להגנה על זכויות עובדים בימי המנוחה ראו: אריאל פינקלשטיין, עבודה ומנוחה: סקירה משווה לגבי מגבלות על העסקת עובדים בימי המנוחה בעולם, תנועת נאמני תורה ועבודה, תשע"א; גם בחלק מהיתרי העבודה הכלליים הקיימים כיום ניתן למצוא סעיפים שנועדו לשמור על זכויות ימי המנוחה עבור העובדים שכלולים בהיתר, יש לקבוע גם כללים מעין אלו במסגרת התיקון שיידרש לחוק שעות עבודה ומנוחה.





**פתיחת וסגירת מוסדות על בסיס מידת חיוניות:** כהשלמה לביטול מנגנון ההיתרים, יש ליצור מנגנון שמאפשר להתוות מדיניות בנוגע לפעולות חיוניות שנדרשות לביצוע בשבת. על כן, מוצע לעבור למנגנון שמבוסס על מידת חיוניות של עסקים בפריסה מקומית ואזורית.

בשנים האחרונות, בצל משבר הקורונה, התקבע המושג "עסקים חיוניים". בשל מגבלות הריחוק החברתי נקבע כי על כלל העסקים להיסגר למעט אלו המוגדרים "שירותים חיוניים" שאותם הותר לפתוח תחת מגבלות מסוימות. מוצע בזאת לאמץ חשיבה דומה בסוגיית העסקים בשבת ולקבוע מדרג לפי מידת החיוניות של עסקים לעניין פתיחתם בשבת. על בסיס זה ייקבע המינימום ההכרחי להפעלת עסקים ושירותים חיוניים בשבת, לפי מפתח השוקל, בין היתר, את מספר התושבים ואת פיזורם הגאוגרפי (באופן דומה לנעשה כיום ביחס לבתי מרקחת).

קביעת מפתח הדירוג תיעשה בהתאם לחלוקה לרמות קבלת ההחלטות: עסקים חיוניים ברמה המקומית (כגון בתי מרקחת ותחנות דלק), עסקים חיוניים ברמה האזורית (כגון מרכולים גדולים, כלומר סופרמרקטים) ועסקים חיוניים ברמה הארצית (כגון נמלי תעופה ועוד).

**צעדים אלה באים לידי ביטוי באופן שונה בכל אחת מן הסוגיות של השבת במרחב הציבורי בישראל, כפי שיפורט להלן:**

## **עבודה בשבת**

ערך השמירה על המנוחה בשבת יתבטא בהחלטה ברמה הארצית. על כן, יש להמשיך ולבטא אותו באמצעות חוק שעות עבודה ומנוחה הקובע את השבת כיום המנוחה הרשמי של מדינת ישראל. כאמור, שמירה על הערך הזה הכרחית כדי לקיים את הערך המאחד של השבת וכדי לחזק את האפשרות של כל קהילה ופרט לציין אותו כדרכה. לפיכך כל שאלה הנוגעת לשמירה על זכויות המנוחה בשבת תיקבע ברמה ארצית בלבד ובאמצעות חקיקה, אשר תחליף את מנגנון ההיתרים הקיים כיום.

## פתיחה וסגירה של עסקים ומוסדות

### 1. רמה קהילתית

א. יצירת מנגנונים שיאפשרו לקהילות להשתתף בעיצוב ההסדרים שייקבעו בחוקי העזר של הרשות המקומית. במועצות אזוריות אפשר להתבסס על היישובים המרכיבים את המועצה; בערים ובמועצות המקומיות, שבהן אין מערכת לקבלת החלטות עבור רבעים, שכונות או רחובות, יוטל על הרשויות המקומיות לפתח כלים שיאפשרו לקהילות אלו להשמיע את קולן בנוגע לפתיחת עסקים או לסגירתם בקרבתם, זאת באמצעות סקרי תושבים, ועדי שכונות ורבעים, מנהלים קהילתיים או כלים אחרים.<sup>73</sup>

### 2. רמה מקומית

א. פתיחת עסקים ומוסדות מעבר למינימום החיוני הנדרש ברשות המקומית תיעשה באמצעות הסדרים בין הקהילות שמרכיבות את הרשות אשר ייקבעו בחוקי העזר של הרשות המוניציפלית.

ב. בתוך כל רשות מקומית תישמר זכותם של תושבי שכונה או רחוב מסוימים להסתייג ולדרוש שעסקים ומוסדות ייפתחו או לא ייפתחו בתחומם (כל עוד מתקיים המינימום הנדרש ברשות המקומית בשכונות האחרות).

### 3. רמה אזורית

א. פתיחת עסקים ומוסדות מעבר למינימום החיוני הנדרש באזור תיעשה באמצעות הסדרים שייקבעו בין הרשויות המקומיות בכל אזור ועל פי הצרכים של הרשויות השונות ואופיין של הקהילות שמרכיבות אותן.

ב. בתוך כל אזור תישמר זכותן של רשויות מקומיות להסתייג ולדרוש שעסקים ומוסדות ייפתחו או לא ייפתחו בתחומן. כך לדוגמה, רשות מקומית שתושביה אינם יהודים תוכל לדרוש שהעסקים החיוניים עבור האזור בשבת יפעלו בשטחה; ומנגד, רשות מקומית חרדית תוכל לדרוש שלא ייפתחו בשטחה עסקים חיוניים עבור האזור (כל עוד מתקיים המינימום הנדרש באזור על ידי רשויות אחרות).

73 יש לחדד: בשונה מיישובים כפריים וקהילתיים - שלהם יש מעמד סטטוטורי מובחן - כל עוד אין מערכת דמוקרטית לקבלת החלטות ברבעים או בשכונות, סמכות ההכרעה תיוותר בידי הרשות המקומית, שעליה יוטל להביא בחשבון את זכות ההסתייגות של הרמה הקהילתית על בסיס כללים שיקבעו בחוק.

#### 4. רמה ארצית

א. דירוג סוגי העסקים לפי מידת חיוניותם תיקבע על ידי השר הרלוונטי לכל סוג עסקים<sup>74</sup> ובאישור ועדת הכנסת המתאימה. על בסיס הדירוג תיקבע גם הפריסה המינימלית של עסקים מכל דירוג ברמה הארצית, ברמה האזורית וברמה המקומית. ב. ברמה הארצית ייקבעו עקרונות שלפיהם יוגדרו מוסדות כחיוניים לפתיחה בשבת מבחינה לאומית: נמלי תעופה, תחנות כוח וכדומה.

### תחבורה ציבורית

#### 1. רמה קהילתית

יצירת מנגנונים שיאפשרו לקהילות להשתתף בהסדרי התחבורה שייקבעו. מערכת קבלת ההחלטות תהיה דומה למערכת שתיארנו לעיל לעניין פתיחה וסגירה של מוסדות בשבת.

#### 2. רמה מקומית

א. הרשות המקומית תקבע את הסדרי התחבורה הבין-עירוניים בתחומה. ב. בכל רשות מקומית תישמר זכותם של תושבי שכונה או רחוב מסוימים להסתייג ולדרוש שקווי תחבורה ציבורית לא יעברו בשכונה או ברחוב בשבת או שלא יעצרו בתחנות שבשטחה כל עוד הדבר אינו פוגע בשירות התחבורה עבור העיר כולה והערים הסמוכות.

#### 3. רמה אזורית

א. רשות מטרופולינית, אזורית או מרחבית תקבע את הסדרי התחבורה הבין-עירוניים בתחומה. ב. בתוך כל אזור תישמר הזכות לרשויות המקומיות המצויות בו להסתייג ולדרוש שקווי תחבורה ציבורית לא יעברו בעיר בשבת או לא יעצרו בתחנות שבשטחה כל עוד הדבר אינו פוגע בשירות התחבורה של הערים הסמוכות.

<sup>74</sup> לשם המחשה, שר הכלכלה יקבע את מידת החיוניות של עסקי שמבוססים על מסחר, שר התעשייה יקבע את מידת החיוניות של סוגים שונים של מפעלי תעשייה, שר החקלאות יקבע את מידת החיוניות בתחום החקלאות, שר התרבות יקבע את מידת החיוניות של מוסדות תרבות וכן על זו הדרך.

#### 4. רמה ארצית

א. ברמה הארצית ייקבעו הסדרי הנסיעה הבין-עירוניים שעוברים בין אזורים שונים, ובכללם קווי רכבת ישראל. הסדרי הנסיעה הללו ייעשו ב"מתכונת שבת", שתהיה שונה בהיקפיה ובמסלוליה מקווי התחבורה הציבורית בימות החול.  
ב. סמכות זו תיוותר בידי של שר התחבורה, והחלטותיו יידרשו לאישורה של ועדת הכנסת המתאימה.

### עידוד פעילויות במרחב הציבורי בשבת

#### 1. רמה קהילתית:

א. יצירת מנגנונים שיאפשרו לקהילות – בשכונות או ברחובות מובחנים – לעצב וליצור פעילויות דתיות, תרבותיות, ספורטיביות וקהילתיות שמתאימות להן.  
ב. בתי כנסת, מנהלים קהילתיים, מתנ"סים ומוסדות ציבור עירוניים אחרים שפועלים בשכונות השונות ישמשו תשתית מוסדית לפעילויות התרבותיות והדתיות השונות בשבת. מערכת קבלת ההחלטות תהיה דומה למערכת המפורטת לעיל לעניין פתיחה וסגירה של מוסדות בשבת.

#### 2. רמה מקומית

א. פתיחת מוסדות תרבות ומורשת מעבר למינימום החיוני הנדרש ברשות המקומית תתאפשר באמצעות הסדרים בין הקהילות שמרכיבות את הרשות, אשר ייקבעו בחוקי עזר של הרשות המוניציפלית.  
ב. הרשות המקומית תסבסד פעילויות דתיות, תרבותיות, ספורטיביות וקהילתיות לעיצוב האופי הציבורי של השבת בהתאם לאופיין של הקהילות שמרכיבות אותה.  
ג. בתוך כל רשות מקומית תישמר זכותם של תושבי שכונה או רחוב מסוימים להסתייג ולדרוש שמוסדות תרבות, ספורט ומורשת או לא ייפתחו בתחומם (כל עוד מתקיים המינימום הנדרש ברשות המקומית בשכונות האחרות).

#### 3. רמה אזורית

א. פתיחת מוסדות תרבות וספורט מעבר למינימום החיוני הנדרש באזור, תתאפשר באמצעות הסדרי פתיחת העסקים, כאמור לעיל.  
ב. זכות ההסתייגות לרשויות המקומיות בנוגע לפתיחת עסקים בשטחן תישמר גם בנוגע למוסדות תרבות.

#### 4. רמה ארצית

א. מדינת ישראל תסבסד פעילויות דתיות, תרבותיות וספורטיביות ביום השבת באמצעות המנגנונים הקיימים במשרד התרבות והספורט, במשרד לשירותי דת ובמשרדים אחרים.

ב. אסדרת פתיחתם או סגירתם של מוסדות תרבות תיעשה על בסיס דירוג חיוניות של מוסדות ועסקים, כאמור לעיל. בסמכותו של שר התרבות והספורט, באישור ועדת הכנסת המתאימה, לקבוע מינימום של מוסדות תרבות, כדוגמת מוזאונים, אתרי מורשת וגנים לאומיים, שיהיו פתוחים בשבת בכל אזור, וכן לקבוע כי ייפתחו לפעילות בשבת מוסדות תרבות ומורשת לאומיים וגנים לאומיים בעלי חשיבות לאומית.

ג. הסדרי קיום אירועי ספורט לאומיים בשבת ייקבעו בידי שר התרבות והספורט ובאישור ועדת הכנסת המתאימה.

### ניתוח המדיניות המוצעת על בסיס אמות המידה:

ביזור סמכויות לשלטון המקומי לצד שמירת זכות ההסתייגות של הקהילות שבתחומיו ייצרו מנגנון גמיש שיכיר בזהותן של קהילות אלו ויאפשר להן להשתתף בעיצוב השבת במרחב הציבורי באזור מגוריהן. בה בעת הרחבת נקודת המבט אל הרמה האזורית ובניית מנגנוני הסדרים וקבלת החלטות ברמה זו תמתן תהליך של היבדלות, בכך שהיא תאפשר לאזן בין הצרכים והערכים של הקהילות השונות שמרכיבות כל רשות מקומית ולייצב מרקם חיים מקומי ואזורי משותף. כך למשל, סמיכות של רשות מקומית שתושביה אינם יהודים לרשות מקומית עם רוב של ציבור יהודי שומר שבת עשויה לאפשר הסדרים ייחודיים שיחזקו את הלכידות בין הקהילות והרשויות השונות באזור.

ביזוריות שונה מדהירגולציה וממודלים של הפרטה בכך שהיא מותירה בידי השלטון המרכזי סמכויות הנוגעות באופן מובהק לרמה הארצית ולאינטרסים הלאומיים ומאפשרת למדינת ישראל לדאוג לרווחת תושביה. בתוך כך, ביטול מנגנון ההיתרים לעבודה בשבת, בשילוב צעדים לחיזוק ההגנה על הזכות למנוחה מעבודה בשבת, יחזקו גם הם את המנוחה בשבת ואת מעמדה של השבת כערך לאומי. חיזוק המנוחה בשבת ירחיב את מידת הפנאי של אזרחים, משפחות וקהילות לחגוג את השבת לפי השקפת עולמם.

ככל שסוגיות שונות יבוססו על הסדרים בעלי הסכמה רחבה בכל רמת קבלת החלטות, תתאפשר הגנה מספקת על חירויות, ויתאפשר להצדיק צמצום של קווי תחבורה ציבורית בשבת, פתיחה או השבתה של בתי עסק וכדומה. כך, בכל מקום ובכל אזור, יוכל להיווצר שיווי משקל שיבוסס על ההסדרים שייקבעו, וניתן יהיה לעדכנו מעת לעת ככל שיידרש.

במציאות פוליטית מקוטבת קשה להגיע להסכמה פוליטית בנוגע להצעות שינויי מדיניות נרחבות. עם זאת, להצעה זו יש מספר יתרונות: ראשית, היא עשויה לשמור על ערכי הליבה של הקטבים השונים בחברה הישראלית – שמירה על זהותה היהודית של השבת, לצד עיצוב מרחב ציבורי המותאם לצורכי מרבית הקהילות היהודיות והלא־יהודיות. שנית, מדובר במהלך המאפשר שינוי מנגנוני קבלת החלטות בניגוד לשינוי ארצי של כל הסדרי השבת בישראל. שלישית, מהלך ביזור סמכויות צפוי לזכות בתמיכה פוליטית "מלמטה", מתוך השלטון המקומי הדורש לא אחת כלים וסמכויות לקביעת מדיניות בתחומו.

המודל המוצע בזה נועד לתת מענה בסוגייה מורכבת, ולפיכך מדובר במודל שאינו פשוט ליישום. בניית מנגנוני קבלת החלטות חדשים אינה צעד פשוט, במיוחד כשמדובר בצעדים של ביזור סמכויות, וכמובן לא ניתן להתעלם מכך שהשלטון המקומי בישראל סובל מליקויים רבים. עם זאת, בשנים האחרונות החלו תהליכי ביזור לרשויות המקומיות כחלק ממדיניות הרשמית של מדינת ישראל. ככל שמדובר בתהליך שהוא חלק ממגמה רחבה, הנוגעת לתחומים רבים ולא רק לסוגיות יהדות ומדינה, מידת היישומיות של בניית מנגנונים אלו הולכת וגדלה. כמו כן על אף שהמודל המוצע כולל הוספת רמת קבלת החלטות – הרמה האזורית – הרי שאנו מצויים ממילא בעיצומו של תהליך יצירת רמה כזו באופן דומה למתרחש במדינות רבות בעולם המפותח. לפיתוח הרמה האזורית יש יתרונות כלכליים כמו גם יתרונות הקשורים לחיי היומיום של אזרחים ושל קהילות. על כן ראוי לשלב בה גם היבטים בתחום היהדות והמדינה בכלל ובפרט בנושא של אופי השבת בישראל.

לאור האמור לעיל, נראה כי על אף קשיים מסוימים הקיימים ביישום מדיניות זו, באפשרותה לחזק את זהותה היהודית של מדינת ישראל ולגבש מנגנונים ליצירת הסכמות והסדרים בין קהילות שונות, אשר יוכלו להתעדכן בהתאם לתמורות חברתיות, דמוגרפיות ואחרות. כך קהילות יהודיות שונות תוכלנה לעצב את יום המנוחה שלהן בהתאם למערכות היחסים עם קהילות היהודיות והלא־יהודיות שחיות לצידן.

## השוואה בין חלופות

| אמת מידה  | חלופת האפס:<br>שמירה על<br>ה"סטטוס-קוו"   | הצעות בסיס<br>הסכמה רחבה:<br>אמנת גביון-מדן  | דה-רגולציה:<br>הפרדת דת ממדינה   | החלופה המוצעת:<br>ביזור סמכויות לרובד<br>המקומי והאזורי   |
|---|---|--|--|---|
| חיזוק ערכי<br>היסוד שבבסיס<br>מדינת ישראל<br>כבית לאומי<br>לעם היהודי   | מנגנון ריכוזי שפוגע<br>בהכרה במגוון<br>הקהילות היהודיות<br>בישראל.                              | מנגנון מקובע<br>וקשיח, שנוטר ריכוזי<br>ומקשה על הכרה<br>במגוון קהילות<br>שונות.    | צמצום סמכויות<br>מאפשר לקהילות<br>לנהל בעצמן את<br>ענייניהן, ולהכרה<br>בקהילות שונות.                      | ביזוריות מאפשרת<br>לקהילות שונות<br>לקחת חלק בתהליך<br>ההסדרים שיעוצבו<br>באזוריהן.               |
| לכידות-<br>חברתית   | מחלוקות תדירות<br>שמביאות לפגיעה<br>במרקם החיים<br>המשותף.                                      | חיזוק מרקם החיים<br>המשותף על בסיס<br>הסכמות.                                      | עידוד היבדלות<br>ופגיעה במרקם<br>החיים המשותף.   | מיתון תהליכי סגרגציה<br>באמצעות איזון בין<br>הרובד המקומי לרובד<br>אזורי.                         |
|   | חוסר יכולת של<br>המדינה להחליט<br>באופן מקצועי בנוגע<br>לביצוע עבודות<br>תשתית לאומיות<br>בשבת. | צמצום היכולת<br>של מדינת ישראל<br>לדאוג לרווחת<br>אזרחיה.                          | חיזוק היכולת של<br>המדינה להחליט<br>באופן מקצועי בנוגע<br>לביצוע עבודות<br>תשתית עם חשיבות<br>לאומית בשבת. |   |
| צמצום<br>הפגיעה<br>בחירויות   | בהיעדר הסכמה<br>רחבה, קשה<br>להצדיק פגיעה<br>בחירויות.  | מבוססת על הסכמה<br>ציבורית שעשויה<br>להצדיק פגיעה<br>מסוימת בחירויות.              | צמצום פגיעה<br>בחירויות השליליות<br>עד למינימום.   | מבוססת על הסכמה<br>ציבורית שעשויה<br>להצדיק פגיעה<br>מסוימת בחירויות.                             |
| שמירה על<br>השבת כערך<br>המבטא<br>את זהותה<br>של<br>היהודית של<br>ישראל | פגיעה במעמדה<br>של השבת.  | חוסר רלוונטיות<br>לאופן שבו חלק גדול<br>מהציבור הישראלי<br>מציין את השבת.          | חיזוק יכולתן של<br>קהילות שונות לציין<br>את השבת.  | חיזוק מעמדה של<br>השבת ויכולתן של<br>קהילות שונות לציין<br>את השבת.                               |
|   | הותרת מנגנון<br>ההיתרים שאיננו<br>יעיל בשמירה על<br>המנוחה בשבת<br>ועברך לאומי.                 | הותרת מנגנון<br>ההיתרים על שאיננו<br>יעיל בשמירה על<br>המנוחה בשבת<br>ועברך לאומי. | הותרת מנגנון<br>ההיתרים שאיננו<br>יעיל בשמירה על<br>המנוחה בשבת<br>ועברך לאומי.                            | ביטול מנגנון ההיתרים<br>וחיזוק ההגנה על<br>המנוחה בשבת ושבת<br>כערך לאומי.                        |
| יישומיות<br>פוליטית   | היתכנות פוליטית<br>גבוהה – שמירה על<br>ברירת המחדל.   | היתכנות פוליטית<br>נמוכה, על אף<br>ההשפעה הרבה על<br>השיח הפוליטי.                 | יתרון בכך שניתן<br>לגבש תמיכה<br>פוליטית נקודתית<br>למהלך מסוים.   | קיימת היתכנות<br>פוליטית, מכיוון שיווצר<br>מנגנון אסדרה חדש<br>שייתן מענה לאחזים<br>בגישות שונות. |
| יישומיות<br>רגולטורית-<br>ביורוקרטית                                    | אין שינוי במצב<br>הקיים.  | הקמת מנגנונים<br>וגופים רגולטוריים<br>שלא קיימים כיום.                             | הפחתת רגולציה.   | הקמת מנגנונים וגופים<br>רגולטוריים שלא<br>קיימים כיום   |
|   | אין עלויות נוספות<br>בהשוואה למצב<br>הקיים.   | יש עלויות ישירות<br>לצד היתכנות<br>להפחתת עלויות<br>למשק.                          | הפחתת בעלויות<br>בעניין תחבורה<br>ציבורית, אך קיימת<br>העלויות למשק.                                       | יש עלויות ישירות לצד<br>היתכנות להפחתת<br>עלויות למשק.  |

# נספח: השוואה בין המצב הקיים למודל המוצע

## המצב הקיים:

| רמה שלטונית     | עבודה בשבת             | פתיחת מוסדות  | תחבורה ציבורית                       | תרבות וספורט                                   |
|-----------------|------------------------|---|--------------------------------------|--|
| ארצית           | חוק שעות עבודה ומנוחה. | היתרים לעסקים להעסיק עובדים.                              | פקודת התעבורה ומדיניות משרד התחבורה. | עידוד על ידי הממשלה (כמו שבת ישראלית).         |
| אזורית          | -                      | -   | -                                    | -  |
| מוניציפאלית     |                        | פקודת העיריות: בסמכותה של העירייה להורות על פתיחה וסגירה. |                                      | אירועי תרבות מטעם הרשות המקומית (כמו שבתרבות). |
| קהילתית/שכונתית | -                      | -   | -                                    | -  |



## המודל המוצע:

| עידוד פעילויות במרחב הציבורי בשבת  |   | תחבורה ציבורית   |   | פתיחת עסקים ומוסדות                                   |   | רמה שלטונית                                       |
|------------------------------------|---|--|---|---|---|---|
| זכות להסתייגות                     | סמכות שלטונית   | זכות להסתייגות   | סמכות שלטונית   | זכות להסתייגות  | סמכות שלטונית   |   |
| שמירה על זכויות המנוחה בשבת        |   |  |   |   |   |   |
|                                    | תמיכה וסבסוד פעילויות תרבותיות ודתיות ביום השבת.  |  | קביעת מסלולי תחבורה ציבורית בין-עירוניים ארציים, ובכלל זאת רכבת ישראל.        |   | קביעת מידת החיוביות של סוגי עסקים לפתיחה בשבת, ופריסת המינימום הנדרשת שלהם.                       | ארצית   |
|                                    | קביעת מידת החיוביות של מוסדות תרבות ומורשת וגנים לאומיים, וכן את הסדרי קיום אירועי הספורט בשבת. |  |   |   | קביעת פתיחתם של מוסדות חינויים מנקודת מבט לאומית.   |   |
|                                    | אסדרת פתיחת מוסדות תרבות מעבר למינימום הנדרש.   |  | הקמת רשויות מטרופוליניות, אזוריות או מרחביות לקביעת מסלולי תחב"צ בין הרשויות. |   | פתיחת עסקים ומוסדות מעבר למינימום החיוני הנדרש באזור - באמצעות הסדרים בין הרשויות המקומיות.       | אזורית (אשכולות/רשויות מטרופוליניות)              |
| זכות הסתייגות זהה לפתיחה של עסקים. | אסדרת פתיחת מוסדות תרבות מעבר למינימום הנדרש ומעבר לרמה האזורית.                                | זכות הסתייגות למעבר או עצירה של קווי תחבורה ציבורית בשטחי הרשות. | קביעת מסלולי תחבורה ציבורית בתחום הרשות.                                      | זכות הסתייגות לפתיחה וסגירה של עסקים ומוסדות בתחומיה. | פתיחת עסקים ומוסדות מעבר למינימום החיוני הנדרש ברשות המקומית - באמצעות הסדרים בין הקהילות השונות. | מוניציפלית (ערים ומועצות מקומיות, מועצות אזוריות) |
|                                    | תמיכה וסבסוד של פעילויות מקומיות בשבת - דתיות ותרבותיות.  |  |   |   |   |   |
| זכות הסתייגות זהה לפתיחה של עסקים. |   | זכות הסתייגות למעבר או עצירה של קווי תחבורה ציבורית.             |   | זכות הסתייגות לפתיחה וסגירה של עסקים ומוסדות בתחומיה. |   | קהילתית (שכונות, יישובים)                         |

יחד עם זאת פער יכנה הנהגות  
מדאיגים לא רק חברי אגודת  
ם במחנות הציונים ומחוץ ל  
שהנהלת הסוכנות תודיע לכ  
כנה לעשות, במידה שהשפעתו  
זכרות.

הנהלת הסוכנות מילאה את  
בשיחה, והרינו מודיעים ל

א. שבת. ברור שיום המנוח  
השבת, כמובן מתוך מתן רש  
ביום החג השבועי שלהם.

ב. כשרות. יש לאחוז בכל  
ממלכתי המכוון ליהודים

ג. אישות. כל חברי ההנה  
הגדולים, ומצד כל הגופי  
שאפשר למען ספק בנידון  
של חלוקת בית

— ישראל בלבד, אלא  
כל מפלגה, והיא מתיחסת ב  
ם מהי עמדתה היא בשאלות  
והכרעתה מגעת, למען מלא

ידי החתומים מטה לנסח את  
כם בזאת את עמדת הנהלת הס

ההחוקי במדינה היהודית  
נות לנוצרים ובעלי דת אחר

האמצעים הדרושים למען הב  
יהיה מאכל כשר.

לה מעריכים את רצינות הבע  
ם שהנהלת הסוכנות מייצגת,  
זה את הצורך העמוק של  
ישראל לשנים.





# Shabbat

in the Public Sphere:

---

## Decentralizing Policymaking



November 2022

# Shabbat in the Public Sphere: Decentralizing Policymaking

Ariel Moav

**Editorial Board:** Tani Frank, Dr. Channa Pinchasi, Tal Rozner

**Graphic Design:** AM Studio

**Technical Editing:** Araleh Admanit

© Judaism and State Policy Center, Shalom Hartman Institute

All rights reserved



Jerusalem, Israel

November 2022

[judaism.state@shi.org.il](mailto:judaism.state@shi.org.il)

This policy paper was produced by the Center for Judaism and State Policy, a project of the Shalom Hartman Institute, that aims to strengthen Jewish unity within Israel and with world Jewry by reshaping the policies of the State of Israel on the issues of state and religion. The Center promotes a liberal and pluralistic agenda on issues of state and religion through public advocacy, applied research, and issue-specific public campaigns.

## Abstract

The question of Shabbat in the public space in Israel is one of the fundamental questions about Judaism and the state. Shabbat is a unifying factor in Israeli society: it is a national symbol; the calendar revolves around it; it is the country's official day of rest; and most of the Israeli Jewish community marks it and sees it as an important Jewish value. However, the argument over the essence of Shabbat is also one of the topics at the heart of the disputes between the different communities in Israel. Unlike other disputes, the essence of the dispute over Shabbat is not only about individual life choices, but also, and perhaps mainly, about the question of the public space in Israel.

This document is based on the approach that the meaning of a Jewish state is its being the state of the Jewish people, made up of different communities. Therefore, the State of Israel must adopt policies that align with being “a community of communities”; non-centralized policies that do not view the society as a homogenous group, but also do not view it as merely a collection of individuals, abdicating the state's responsibility to the Jewish people and to the Israeli society as a collective.

This is not the current policy of the state of Israel regarding the question of Shabbat in the public space. When examining the background of the key topics at the heart of the public debate over Shabbat – opening and closing businesses and institutions, public transportation and encouraging activities in the public space on Shabbat – it is apparent that while the question of Shabbat requires a response representing the diverse communities comprise the local municipalities, the majority of responses given thus far have almost always been part of policy that strengthens government centralization and reduces the authority of local government. The State of Israel has maintained centralized policy that does not recognize diverse communities, their abilities to reach different

agreements among themselves and the opportunities inherent in this. Our recommendation is that regarding the question of Judaism and the state, and in particular the question of the public space on Shabbat, the state of Israel must formulate policy based on developing models of delegating authority from the central government to lower-level authorities. To do this, the state of Israel must expand both of the main developments happening in this field: delegation of authority to the local authorities; and from that – developing a governmental level that has not existed in Israel to date – the local authority level.

**In accordance with this, the model proposed in this document is based on three steps:**



**1. Four levels of decision making:** An approach based on delegation of authority is likely to provide an appropriate solution for a Jewish state that is a community of communities. Local authorities are based on local political arrangements that are closer to the citizens, comprised different communities that reside in different neighborhoods and streets, and reflect a fabric of life in which different populations participate. There is no local authority identical to another, and therefore delegation of authority from the national level to lower levels will lead to a wide variety of arrangements and solutions



tailored to the fabric in each area and authority. Thus, the options for each community to express its Jewish identity on Shabbat will grow.

Delegation of authority does not necessarily rely on the municipal level alone. A significant part of the everyday life of Israeli citizens is not limited to the local authorities where they live, but rather to an area comprised of a number of local authorities. Therefore, we must also look at the local and metropolitan level, comprised of all the local authorities in a particular area. In addition, within each local authority, we believe that we must take into consideration the characteristics and needs of the units that comprise it – the quarters, the neighborhoods and the streets.

Our suggestion is based on four levels of decision making: Communal level – smaller units than the local municipal authorities: Quarters, neighborhoods and streets in cities and local authorities, and rural or communal towns in regional authorities; Municipal level: based on local authorities; Regional level – divided into regions and metropolitan areas, each containing a few local authorities; National level – the Knesset and the national government.



**2. Cancellation of the permit mechanism:** Beyond being a national symbol and a unifying factor in Israel society, one of the basic elements of Shabbat in the Jewish tradition is rest from work: the unifying quality of Shabbat is rooted, among other things, in the fact that it is everyone's weekly rest day; the ability (and the right) to choose not to work on Shabbat is what allows individuals, families and communities to pour content into and design their own Shabbat. The permit mechanism currently established by law is a “dead letter”; it constitutes an unnecessary regulatory duplication, and thus harms the ability to protect the rest on Shabbat.

To protect rest and the rights of those who work on Shabbat and those who choose not to work on Shabbat, we must separate the argument about businesses opening and closing and the argument about

working and resting on this day. This can be accomplished through canceling the permit mechanism and increasing the enforcement of employee rights on the weekly rest day, while ensuring the right to choose not to work on Shabbat without having one's job prospects harmed as a result.



### **3. Opening and closing businesses based on level of essential services:**

As a complement to the cancellation of the permit mechanism, we must create a mechanism that makes it possible to outline policy regarding essential operations required on Shabbat. Therefore, we suggest transitioning to a mechanism based on the level of essential services of businesses and regional distribution. We recommend setting a scale based on the level of essential services offered by a business in regard to opening on Shabbat. Based on this scale, there will be a minimum level determined that is required for opening businesses and essential services on Shabbat, based on a key that measures, among other things, the number of residents and their geographical distribution (similarly to what is done currently with pharmacies).

The rating key will be determined based on division into decision making levels: essential businesses on a local level (such as pharmacies and gas stations), essential businesses on a regional level (such as large supermarkets) and essential businesses on a national level (such as airports etc.).

The proposed policy has the power to strengthen the State of Israel's Jewish identity and form mechanisms that create agreements and arrangements between different communities, which can later be updated based on social, demographic and other transitions. Thus, different Jewish communities will be able to design their day of rest in accordance with their relationships with the Jewish communities that live alongside them.

א. שבת. ברור שיום המנוחה  
השבת, כמובן מתוך מתן רשו  
ביום החג השבועי שלהם.

ב. כשרות. יש לאחוז בכל ה  
ממלכתי המכוון ליהודים יח

ג. אישות. כל חברי ההנהלה  
הגדולים, ומצד כל הגופים  
טאפשר למען ספק בנידון זו  
למנוע חלילה חלוקת בית י