

צוותי המומחים של המשבר

צוות שלטון מקומי

יוני 2020

השלטון המקומי בישראל – החוליה החסרה בטיפול במשבר הקורונה

פידא שחדא | חברת מועצת העיר לוד

מיכל מנהיימר | יו"ר תנועת חרדים לשלטון המקומי

מיכל ברק | מנהלת המרכז לחקר הרב-תרבותיות והמגוון באוניברסיטה העברית

תקציר

משבר הקורונה הוא במידה רבה משבר מקומי: קיים שוני רב בדפוסי התחלואה וההחלמה של יישובים שונים בארץ, והדבר קשור בין היתר למאפיינים הקהילתיים של יישובים אלו. למרות זאת, מתחילת המשבר הממשלה התייחסה לשלטון המקומי כקבלן ביצוע בלבד – ולא כשותף לעיצוב מדיניות. פעם אחר פעם הנחית השלטון המרכזי על הרשויות המקומיות מדיניות שלא הותאמה למאפיינים של האוכלוסיות שתחת אחריותן, וכתוצאה מכך, פגע באפקטיביות של התגובה הלאומית למגיפה. בנוסף, הממשלה נמנעה מלנצל את המשאבים הייחודיים של הרשויות המקומיות – למשל, היכרותן המעמיקה עם מגוון הקהילות שמהן מורכבת החברה בישראל. המסמך שלפניכם מסביר מדוע התאמת המדיניות הממשלתית למאפיינים של הקהילות השונות בארץ הינה תנאי הכרחי להתמודדות יעילה עם המגיפה וליציאה מהמשבר. המסמך מתווה עקרונות לשינוי מערכת היחסים בין השלטון המרכזי והמקומי, תוך התבססות על דוגמאות מיישובים שונים ברחבי הארץ. בין היתר, מציע המסמך ליצור בחלק מהרשויות בארץ תפקיד חדש של ממונה גיוון, כנהוג במקומות אחרים בעולם, שיהיה אמון על התאמת המדיניות הלאומית והמוניציפלית לצרכים של קבוצות שונות בחברה. עוד עוסק המסמך בתגובה של עיריית בני-ברק למגיפה, כדוגמה לאתגרים הניצבים בפני החברה החרדית בהתמודדות עם המשבר. הניתוח מראה כיצד המאפיינים של המערכת הפוליטית בעיר – לדוגמה, אי-קיום בחירות לראשות העירייה – השפיעו לרעה על התנהלות העיר בזמן המשבר. בטווח הקצר, יישום ההמלצות הכלולות במסמך יתרום לבלימת המגיפה ועשוי להיות קריטי בקביעת מדיניות במקרה של התפרצות חוזרת. בטווח הארוך, הוא יתרום להעצמה של קהילות שונות, ליצירת מרחב מכליל בארץ ולחיזוק הדמוקרטיה הישראלית.

מגיפת הקורונה מתגלה יותר ויותר כאירוע מקומי – זהו סיפור על יישובים וקהילות. חשובה ככל שתהיה התגובה הממשלתית למשבר, היום ברור מתמיד שיש חשיבות מכרעת להתאמת המדיניות הלאומית לאופי של הקבוצות השונות שמהן מורכבת החברה הישראלית. תיווך המדיניות הממשלתית והתאמתה לתנאים המשתנים בשטח היא התפקיד הטבעי של השלטון המקומי. אלא שבישראל הרשויות המקומיות סובלות מחולשה תקציבית, סמכויות מוגבלות ורמה נמוכה של אמון ציבורי, ונתפסות בעיקר כזרוע הביצועית של השלטון המרכזי – לא כשותפות לעיצוב מדיניות. בישראל קיימות 256 רשויות מקומיות: עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. יש בהן יישובים גדולים וקטנים, עירוניים וכפריים, עשירים ועניים, חילוניים ודתיים, יהודיים וערביים, הומוגניים ומעורבים – ולכל אחד אורחות חיים משלו. שונות רבה זו הייתה יכולה לשמש מקור כוח עבור השלטון המקומי בבואו להתמודד עם מגיפת הקורונה. אלא שכבר שנים ארוכות הרשויות המקומיות בישראל סובלות מחולשה מתמשכת הנובעת, בין היתר, מהחשש של השלטון המרכזי מפני הענקת אוטונומיה לקהילות מסוימות בארץ ומרצונו לפקח מקרוב על הרשויות החלשות. השלטון המקומי הוא הגוף המחובר בין השלטון המרכזי לאזרחים. מצד אחד, הוא משמש כזרוע הביצועית של הממשלה במגוון נושאים כמו חינוך, רווחה ורישוי עסקים. מצד שני, הוא מורכב מגופים המייצגים את אזרחי ישראל ומבטאים את רצונותיהם וצרכיהם.¹ לאורך השנים, גורמים רבים – מהאקדמיה, דרך ועדות ממשלתיות ועד למבקר המדינה – עסקו במצב המשברי המתמשך של הרשויות בישראל ובפערים האדירים בין הרשויות השונות,² אבל פעם אחר פעם המלצותיהם לא יושמו.³

¹ ישי בלנק, "מקומו של ה'מקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל", משפטים לד(2), תשס"ד עמ' 197

² אבי בן בסט ומומי דהן, "המשבר ברשויות המקומיות", פורום קיסריה יולי 2008; ערן רזין, "רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, מאי 2003.

³ משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2010-2012; טיוטלהבי, ד"ר גל חגית רומנו, "ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל", משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, אגף מחקר ומידע. לאורך השנים הוקמו ועדות ציבוריות רבות שעסקו ביחסי השלטון המקומי והשלטון המרכזי. הראשונה שבהן הייתה ועדה בראשות משה זנבר (1976) והאחרונה ועדה ציבורית לבחינת סל השירותים ברשויות המקומיות בראשות גד יעקבי (2005).

עם התפרצות המגיפה הממשלה החליטה על נקיטת צעדים של בידוד חברתי, הטלת סגר וסגירת מערכת החינוך. הרשויות המקומיות, בהיותן הזרוע הביצועית של הממשלה, נדרשו ליישם את ההנחיות בשטח. כך, לדוגמה, הן היו אחראיות על סגירת חלק ניכר ממוסדות החינוך וממסגרות הטיפול בילדים ונוער בסיכון, במשפחות נזקקות ובקשישים. במקביל, הרשויות נדרשו לצמצם את כוח האדם שלהן לשליש ולהעניק הנחות משמעותיות בארנונה לעסקים – מקור ההכנסה העצמית המרכזי שלהן. למרות הקשיים, רבות מהן הצליחו להתאים עצמן למציאות החדשה, איתרו אוכלוסיות בסיכון, הקימו מערכי מתנדבים והשתמשו באמצעים דיגיטליים כדי לשמור על תקשורת רציפה עם התושבים. עם זאת, לאורך המשבר השלטון המקומי נתפס אך ורק כקבלן ביצוע. המדיניות שהונחתה על הרשויות בתחילת המשבר הייתה אחידה ולא הותאמה למאפיינים השונים שלהן. בנוסף, היתרונות הרבים שיש לרשויות המקומיות לא נוצלו – למשל, ההיכרות המעמיקה שיש להן עם הצרכים של הקהילות שתחת אחריותן. לרשויות המקומיות יש פרספקטיבה המאפשרת להן לקבל החלטות על בסיס תמונת מצב מקיפה הכוללת היבטים של חינוך, רווחה, תחבורה, עסקים, דיור ותברואה ונשענת על עבודה מול קבוצות גיל שונות – מהתינוקות בטיפת חלב, דרך בני הנוער בבתי הספר ועד האזרחים הוותיקים במועדון לקשיש.

היחס של הממשלה כלפי הרשויות כקבלניות ביצוע בלט במיוחד בתכנון אסטרטגיית היציאה מהמשבר. כך, לדוגמה, הממשלה קיבלה החלטה על פתיחה חלקית של מוסדות החינוך, והרשויות המקומיות – שאחראיות על המבנים של מוסדות החינוך ועל אבטחתם, כמו גם על חלק מסגלי ההוראה ועל מוסדות החינוך המיוחד – נדרשו ליישם אותה. כל זאת אחרי חודשיים שבהם מוסדות החינוך היו סגורים ומוזנחים. הדרת הרשויות ממעגל קבלת ההחלטות הביאה לכך שרבות מהרשויות והערים לא פתחו את מוסדות החינוך ב-3 במאי, מאחר שתקופת ההיערכות שהוכתבה להן על-ידי הממשלה הייתה בלתי-מספקת.

לסיכום, מעורבות של השלטון המקומי בעיצוב מדיניות, ולא רק בהוצאתה לפועל, הייתה יכולה במקרים רבים לשפר ולייעל את התגובה של המדינה למגיפה – בין היתר, על-ידי התאמת המדיניות הלאומית למאפיינים של קבוצות שונות בחברה ישראלית. חלקו הראשון של המסמך שלפניכם מתמקד בהיבט זה של המשבר והתגובה אליו. חלקו השני מתמקד בהתמודדות של לוד עם משבר הקורונה, כדוגמה לאתגרים הניצבים בפני עיר מעורבת, יהודית-ערבית, בישראל. חלקו השלישי מנתח מנקודת המבט המקומית את ההתמודדות של בני-ברק עם המשבר, כדוגמה לאתגרים המיוחדים את החברה החרדית.

א. ההיבט הדמוקרטי של השלטון המקומי

עבור אזרחי ישראל, השלטון המקומי הוא הגוף השלטוני הנגיש ביותר – זה שמספק להם את השירותים הבסיסיים ביותר והכתובת המיידית לפנייה במגוון תחומים. בנוסף, הרשויות המקומיות מייצגות את האזרחים ומבטאות את רצונותיהם וצרכיהם. למעשה, ראשי הרשויות המקומיות בישראל הם נבחרים הציבור היחידים שנבחרים באופן ישיר על-ידי האזרחים. בשל האופי של הנושאים שבהם הרשויות המקומיות עוסקות, כמו גם גודלן והקשר הבלתי-אמצעי שלהן עם התושבים, השלטון המקומי גם נושא באחריות (accountability) ישירה יותר כלפי האזרחים. נקודה חשובה נוספת היא שהשלטון המקומי הוא זירה המתאפיינת בשיתוף פעולה בין כוחות נציים בפוליטיקה הארצית: נציגי מפלגות שונות עובדים אלה עם אלה ומגיעים לפשרות בתדירות גבוהה בהרבה מאשר בכנסת ובממשלה. מעבר למקום המרכזי שהרשויות המקומיות תופסות בחיי האזרחים, חשוב לזכור שהן גם מייצגות מגוון רחב של אוכלוסיות שלא תמיד זוכות לייצוג הולם בפוליטיקה הארצית. היישובים והשכונות בארץ מתאפיינים במידה רבה של הומוגניות, והאחידות הפנימית הזו משמעה שיש מידה רבה של שונות בין יישוב אחד למשנהו. כתוצאה מכך, הרשויות המקומיות הן הזרוע היחידה של השלטון שמסוגלת לבטא את מגוון הצרכים, העמדות והאינטרסים של שלל הקבוצות בחברה הישראלית. בפועל, במקרים רבים השלטון המקומי הוא הזירה היחידה שבה קבוצות מסוימות – אזרחי ישראל הערבים, למשל – יכולות להשתתף בתהליכי עיצוב ויישום מדיניות.

כפי שנראה בהמשך, להתאמת המדיניות למאפיינים של קהילות שונות יש תפקיד מכריע בהתמודדות עם מגיפת הקורונה. לשלטון המקומי יש יתרון מובנה גם כגורם מייעץ בשלב עיצוב המדיניות וגם כגורם ביצועי שמכיר היטב את התושבים שתחת אחריותו. על-מנת שההנחיות יוטמעו באופן האפקטיבי ביותר, הממשלה צריכה לקבוע קריטריונים כלליים ולאפשר לרשויות שיקול דעת בנוגע לאופן היישום שלהן בהקשר המקומי. מנקודת מבט זו, משבר הקורונה עדיין יכול להיות הזדמנות לחיבור בין קהילות שונות בארץ, להבנת הצרכים השונים שלהן ולהתמודדות טובה ונכונה יותר עם השסעים המאפיינים את החברה הישראלית.

ב. התאמת מדיניות וגיוס תושבים: קריית יערים, טירה ודרום תל-אביב כמודלים חיוביים השלטון המקומי הוא הגוף הרלוונטי ביותר לתיווך המידע וההסברה לתושבים. עצירת התפשטות המגיפה תלויה בראש ובראשונה בהתנהגות של האזרחים, והרשויות המקומיות הן הזרוע האפקטיבית ביותר לרתימת הציבור להישמע להוראות. הקשר בין הרשויות לאזרחים ישיר יותר, הן מכירות את אורח החיים של התושבים שלהן ויכולות להתאים את ההנחיות ואת הסברתן לאופי הישוב. יתרה מזאת, בקהילות מסוימות (חלקים בחברה החרדית, למשל) קיימת חשדנות רבה כלפי השלטון המרכזי. הרשות המקומית ונציגי המועצה הם הגוף המתאים ביותר לרכוש את אמון התושבים ולגייס אותם לפעולה. לבסוף, הסברה מתוך עמדה של שיתוף עשויה להיות אפקטיבית יותר מאשר אכיפה על-ידי משטרה וחשש מקנסות, אשר מחלישים את דפוסי האזרחות הפעילה.

דוגמאות מובהקות לפוטנציאל של הרשות המקומית בתיווך מידע וגיוס תושבים ניתן למצוא ביישוב החרדי קריית יערים (טלז סטון), ביישוב הערבי טירה ובפעולות שנקטה עיריית תל-אביב בדרום העיר. בתחילת המגיפה קריית יערים, שמונה כששת אלפים תושבים חרדיים ודתיים, נפגעה מהנגיף יותר מכל יישוב אחר בארץ. אחד התושבים נדבק מקרובת משפחה שהגיעה לישראל מצרפת והדביק תושבים נוספים במסיבת פורים. עד מהרה התברר כי שליש מהתושבים נדבקו. המועצה המקומית נקטה מיד בשורה של צעדים דרמטיים, תוך שהיא מאמצת קו מחמיר יותר משל משרד הבריאות באותה העת: החולים הוכנסו לבידוד מוחלט, הופעל מוקד מיוחד שעבד 24 שעות ביממה שבעה ימים בשבוע, בתי הכנסת והמקווה נסגרו, ואורגנו מנייני תפילה מיוחדים ברחובות ובמרפסות. את כל אלו ליוו מאמצי הסברה מאסיביים מצד ראש המועצה המקומית, יצחק רביץ, שהתבססו על שיתוף פעולה הדוק עם רב היישוב, שהורה לציבור למלא אחר דרישות המועצה.⁴

תושבי קריית יערים הם בעלי מאפיינים דומים לתושבי ערים חרדיות אחרות. אלא שהתפקיד שמועצת קריית יערים מילאה היה שונה ממועצות מקבילות והוכיח את עצמו בעצירת התפשטות המגיפה. המועצה הקימה מערך הסברה שפנה אל התושבים בשפה הרלוונטית להם, הכיר בחששות ובצרכים שלהם ונשען על שיתוף פעולה עם סמכות רבנית. יתרה מזאת, הרשות המקומית נקטה בשלל פעולות שהקלו על התושבים למלא אחר ההנחיות הבריאותיות: המכולות נסגרו ועובדים של המועצה הכינו משלוחי מזון ומצרכים על בסיס רשימות שנשלחו על-ידי התושבים, המועצה הכינה תוכן חינוכי שהגיע עד לבתי התלמידים, נפתח קו טלפון ייעודי המשדר שיעורי תורה, והוקם מערך מתנדבים. קריית יערים בלמה את התפשטות המגיפה תוך שבועות ספורים, והצלחתה משמשת דוגמה לאופן שבו רשות מקומית מסוגלת להשתמש בידע, בניסיון ובמשאבים העומדים לרשותה כדי להתמודד עם המשבר בצורה הולמת ויצירתית.

⁴ דני זקן, "מ'והאן הישראלית' לאפס נדבקים: כך ניצחה קריית יערים את הקורונה", גלובס, 30.3.2020

ההצלחה של קריית יערים בולטת עוד יותר על רקע ההתנהלות השונה של הרשויות ביישובים אחרים בעלי אוכלוסייה חרדית. בבית שמש, לדוגמה, חיות קהילות חילוניות, דתיות וחרדיות מגוונות. הנתונים לגבי קצב עליית התחלואה בעיר מעידים על פערים בין השכונות השונות במידת ההישמעות להנחיות. ב-24 באפריל הממשלה אישרה הטלת סגר על שכונות רמת בית שמש ב' ונחלה ומנוחה, המאופיינות בשיעור גבוה של תושבים חרדים ושבהן התגוררו כ-40% מהחולים בעיר. בעוד שברוב שכונות העיר – כולל החרדיות – התושבים נשמעו להנחיות, תושבי שתי שכונות אלו משתייכים ברובם לקהילות חרדיות מתבדלות, שחוששות כי השלטון החילוני מבקש לפגוע באורח חייהן ושרמת האמון שלהן ברשויות נמוכה מאוד. חלק ניכר מהנדבקים בשכונות הללו נמנעו מלהיבדק, בתי הכנסת המשיכו לפעול כרגיל ולימודי תורה המוניים התקיימו בסתר. כשהמשטרה הציבה במקום מחסומים, התושבים התעמתו איתם חזיתית, צעקו עליהם וזרקו עליהם חפצים. ראש עיריית בית שמש, עליזה בלוך, ביקשה מהממשלה לאפשר לה לפעול בשכונות אלו ברמת הבניין תוך גיוס חברי מועצה חרדים ושיתוף פעולה עם סמכויות רבניות. הפעלת המשטרה לאכיפת הסגר הייתה במקרה זה צעד מלבה יצרים שרק גרם לנזק. גם בחלק מהיישובים הערביים המשטרה ומשמר הגבול גויסו לאכיפת הסגר, במקום להיעזר ברשויות המקומיות להסברה מתאימה ולאכיפה אפקטיבית.

דוגמה נוספת להתנהלות יעילה ויצירתית של רשות מקומית ניתן למצוא בעיר הערבית טירה. בשבועות הראשונים לאחר התפרצות המגיפה המדינה נמנעה מלבצע בדיקות ביישובים הערביים. למרות זאת, בטירה הוקמה ביוזמה מקומית אחת מתחנות הבדיקה הראשונות בארץ.⁵ עיריית טירה פעלה במהירות, תוך שהיא מתבססת על היכרות מעמיקה עם השטח ועם צרכי התושבים ומשתפת פעולה עם משטרת טירה, מד"א ובעלי עסקים בעיר. העירייה גם עמדה בקשר רציף עם ההנהגה הדתית ביישוב. בטירה פועלים שמונה מסגדים. לקראת הרמדאן כונסו האימאמים של המסגדים השונים לתיאום בינם לבין העירייה. בעקבות ההסכמות פרסמו האימאמים פתווה משותפת שקראה לתושבים להתפלל בבתייהם ולאכול את סעודות החג בנוכחות המשפחה המצומצמת בלבד. למרות ההנחיה הממשלתית המאפשרת תפילה של עד 19 איש ועל-מנת למנוע בלבול, ההנהגה הדתית בעיר קראה לתושבים להימנע באופן גורף מהגעה למסגדים. שיתוף התושבים, גיוס אנשי הדת וההתחשבות בצרכים המיוחדים של האוכלוסייה המקומית הם המפתח להישמעות הציבור להנחיות ולבלימת המגיפה.

⁵ "מיזם 265 – המיזם הלאומי לפיתוח ושיתוף ידע לקידום דיגיטציה ברשויות המקומיות" הקמת תחנת בדיקות קורונה בטירה, היערכות עיריית טירה לרמדאן בתקופת הקורונה; מכיוון שרבים מאנשי הצוותים הרפואיים בארץ הם ערבים, הייתה להם תרומה משמעותית בתיווך מידע מדויק באיכות גבוהה לציבור הערבי. זוהי סיבה נוספת לחשיבות של שילוב נציגי הקהילה.

קבוצה שאין לה שום ייצוג בדרג קובעי המדיניות היא קהילת מבקשי המקלט ומהגרי העבודה. אוכלוסייה זו מרוכזת בעיקר בשכונות דרום תל-אביב. אלה קהילות עניות שחיות בצפיפות גבוהה ובתנאי תברואה ירודים. בנוסף, הן נרדפות מבחינה פוליטית, חסרות מעמד אזרחי וביטוח רפואי. עם פרוץ המשבר עיריית תל-אביב זיהתה את הסכנה הטמונה בהתפרצות המגיפה בקהילות אלו, והתגייסה לתמוך בהן. העירייה יצרה קשר עם ארגוני המגזר השלישי, עם בתי הספר שבהם לומדים ילדי קהילות אלו ועם לשכות הרווחה, ופעלה בשני מישורים עיקריים: הסברה ממוקדת וחלוקת מזון. מינהל הקהילה של העירייה והארגונים האזרחיים העבירו הדרכות בנוגע לנגיף, תלו שלטים באנגלית ובטיגרנית בשכונות הרלוונטיות, והפיצו סרטונים בקבוצות הפייסבוק והוואטסאפ של קהילות מבקשי המקלט ומהגרי העבודה.⁶

כפי שעולה מהדוגמאות של קריית יערים, טירה ותל-אביב, הצעדים למניעת הידבקות במגפת הקורונה חייבו שינוי באורח החיים ושיתוף פעולה של האזרחים. על-מנת שאלו יקרו, קיימת חשיבות לרמת האמון של הציבור בהנחיות ובגוף שחתום עליהן. שלושת המקרים שלעיל מעידים על הפוטנציאל של הרשות המקומית למלא תפקיד מרכזי בתיווך הנחיות הממשלה, ביצירת אמון בקרב התושבים ובגיוסם למאמץ הכללי. כדי לגייס את הציבור להישמע להנחיות, יש לוודא כי הן מותאמות לאורחות החיים של התושבים. בנוסף, יש להקפיד על כך שיישום המדיניות נעשה תוך הידברות עם נציגי התושבים והנהגתם הפוליטית, החינוכית או הדתית. בטווח הקצר שיתוף הציבור יתרום לעצירת המגיפה. בטווח הארוך הוא יביא להעצמה של חברי הקהילה, ליצירת מרחב מכליל ביישוב ולחיזוק הדמוקרטיה בחברה מגוונת.

ג. אכיפת בידוד: מעקב וקנסות או מערך תומך?
היבט נוסף של ההתמודדות עם המגיפה שנוגע לרשויות המקומיות קשור לאכיפת מדיניות הבידוד. במהלך המשבר הממשלה החליטה להיעזר באמצעים טכנולוגיים של השב"כ כדי לעקוב אחר נדבקים ואחר מי שבא איתם במגע. הרשויות המקומיות לא שותפו בהחלטה זו. רק באמצע אפריל, אחרי שראשי השלטון המקומי פנו לממשלה, הונהג נוהל של העברת שמות החולים בכל יישוב משרדי הממשלה לרשות המקומית. כתוצאה מהעיכוב נפגעה היכולת של המדינה להיאבק בהתפשטות הנגיף – זאת מאחר שלרשויות תפקיד חשוב ביצירת התנאים המקלים על נדבקים לשהות בבידוד לאורך זמן. ואכן, אחרי שהרשויות החלו לקבל שמות של חולים מהממשלה, רבות מהן בדקו האם תנאי החיים של הנדבקים מאפשרים להם להיכנס לבידוד, התריעו בפני שכנים ובתי עסק על סכנת ההדבקה, ואף דאגו לספק מזון וציוד למבודדים. הנוהל הפך את תהליך איתור הנדבקים ליעיל יותר והקל על אכיפת הבידוד. אפשר להניח כי הוא גם הגביר את תחושת הביטחון של האזרחים וגרם לרבים להרגיש שהם מקבלים סיוע מהמדינה ואינם רק מטרה למעקב וענישה.

⁶ "פעולות עיריית תל אביב-יפו בתקופת משבר הקורונה", אתר עיריית תל אביב-יפו.

ד. תפקיד השלטון המקומי בתהליך היציאה מהמשבר

לעמדתנו, לרשויות צריך להיות תפקיד מרכזי בתהליך היציאה מהמשבר. זאת בשלושה היבטים: (1) תכנון אסטרטגיית יציאה שמתאימה לאופי של הרשות המקומית; (2) היערכות ליישום האסטרטגיה; (3) תיווך מידע למניעת התפרצויות עתידיות.

פורום ה-15 של הערים החזקות הכין מסמך המלצות לאסטרטגיית היציאה מהסגר.⁷ המסמך מציג תוכנית פעולה בטווח הקצר ובטווח הארוך וממליץ, בין היתר, על חיזוק התשתיות בערים במטרה לשמר את איכות החיים של התושבים ולאפשר לכלכלה העירונית לשרוד בשעת משבר. המסמך מפרט את שלבי היציאה מהסגר, דרכים שונות להחזרת הפעילות הכלכלית העירונית ודן בסוגיות של תכנון ובנייה, תחבורה, תשתיות עירוניות, קיימות וסביבה, בריאות הציבור, חינוך ושירותים קהילתיים.

על-פי המסמך, מאחר שהרשות המקומית אמונה בפועל על ניהול כלל המרכיבים הללו, ראוי כי היא תהיה הגוף שקובע את אסטרטגיית החזרה לשגרה של היישוב – בכפוף לקריטריונים כלליים שקובעת הממשלה. כך, למשל, בתחום החינוך. חזרה הדרגתית לפעולה של המערכת אפשרית רק על בסיס היכרות עם מוסדות החינוך הקיימים, צרכי התושבים, מצבם של עובדי ההוראה, מסגרות החינוך הבלתי-פורמלי, המבנים שמשמשים את מערכת החינוך בשגרה, מבנים אחרים ביישוב שעשויים להתאים לפעילות חינוכית ועוד.

ללא תיווך של הרשות המקומית, ההקלות בסגר עלולות לצאת מכלל שליטה. לפיכך, על הממשלה לתאם עם הרשויות המקומיות את הפעלת מנגנוני הפיקוח ואת אסטרטגיית פתיחת העסקים והחזרה לפעילות מסחרית. כשאינן מקום לעמוד מחוץ לחנויות ברחוב או כשהתור בכניסה לחנות מסוכן יותר מכניסה לתוכה, ספק אם התו הסגול ימנע צפיפות והדבקות. גם בשלב זה נדרשת הסברה שמותאמת לאופי הקהילה וגיוס של תושבים למניעת התפרצות עתידית.

⁷ "מסמך המלצות לעיריות פורום ה-15 בנושא: אסטרטגיה עירונית ליציאה מתקופת הסגר עקב התפרצות נגיף הקורונה", טיוטה ראשונה, אפריל 2020.

ה. היום שאחרי הקורונה: חיזוק השלטון המקומי

לרשויות המקומיות תפקיד מרכזי בחזרה לשגרה, הבראת המשק והיערכות למשבר הבא. רשויות חלשות ועניות נפגעו בצורה קשה מיוחד במהלך המשבר, ומצבן עתיד להידרדר בעתיד הקרוב במסגרת ההאטה הכוללת במשק. מצב זה עלול לגרום לכך שרבות מהן יקצצו את תקציב הפרויקטים שאינן מחויבות להפעיל על-פי חוק. חלק ניכר מפרויקטים אלה חיוניים עבור אנשים שמתמודדים באופן יומיומי עם עוני ומחסור, וקיצוץ שלהם יפגע גם באוכלוסיות אלה וגם בהתאוששות הכללית של המשק. לפיכך, יש צורך בחיזוק תקציב השלטון המקומי הן כדי למנוע פגיעה באוכלוסייה חלשה והן כדי לאפשר לרשויות להיערך לקראת התפרצויות עתידיות של המגיפה.⁸

הפערים הכלכליים בין הרשויות המקומיות אדירים, ורבות מהן מצויות במשבר תקציבי מתמשך.⁹ כל הרשויות נדרשו להסתמך על מערכי מתנדבים כדי לאפשר חיים תקינים ולמנוע עוני ורעב בתקופת הסגר. יש צורך, אם כן, בחיזוק תקציבי של הרשויות המקומיות, כך שיוכלו להמשיך את מלאכת השיקום והיציאה מהמשבר. הרשויות יכולות גם להיות נדבך מרכזי בתהליך ההבראה של המשק: ביכולתן להעסיק כוח אדם זמני למשימות נדרשות כמו תגבור מערכת החינוך, הבטחת ניקיון במרחבים הציבוריים, חלוקת מזון ועוד. זוהי הזדמנות להעסיק את מי שנפלט ממעגל העבודה, ולשם כך יש להעניק לרשויות תקציבים שיאפשרו להן להעסיק עובדים זמניים ולא להסתמך על מתנדבים בלבד. לבסוף, יש להקצות לרשויות תקציבים להתמודדות עם מצבי חירום, כדי שלא יצטרכו להיות תלויות במערכי מתנדבים.

1. תפקיד ממונה גיוון ברשויות מקומיות

במדינות רבות בעולם המערבי קיים תפקיד ייעודי ברשויות המקומיות שתפקידו לקדם מדיניות מכלילה (inclusive).¹⁰ במדינה מגוונת ורווית מתחים כמו ישראל, יצירת תחום אחריות זה ברשויות המקומיות – ברמת המועצה האזורית או האשכול האזורי – יוכל להועיל מאוד לפעילותן בעתות שגרה וחירום.¹¹ התרומה של תפקיד זה תהיה רבה במיוחד בעיריות ובמועצות נבחרות שאינן מייצגות את כלל הקהילות ביישוב – למשל, בערים מעורבות שבהן נבחרו הציבור הערביים לא מקבלים תפקידים ביצועיים.

⁸ דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל המליץ על חיזוק רשויות מקומיות חלשות כאמצעי לצמצום העוני, 23.6.2014.

⁹ בן בסט ודהאן, הערה 2 לעיל.

¹⁰ ראו, למשל, בעיריית טורונטו בקנדה וכן בפורום הערים הרב-תרבותיות באירופה: <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities>

¹¹ מיכל לרר, "אשכולות אזוריים בישראל: סקירה", מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 19.11.2019.

ממונה הגיוון יודא כי החלטות שמתקבלות ברשות המקומית לוקחות בחשבון את האינטרסים והצרכים של הקהילות השונות. כמו כן, הוא יפעל לבניית יחסי אמון בין הרשות לבין הקהילות הללו, לגיוון כוח האדם ברשות ולהתאמת השירותים – בתחומי הרווחה, התברואה, התרבות, הפנאי, הדת וכדומה – לכלל סוגי האוכלוסייה. יתרה מכך, בימי שגרה ועוד יותר מכך בשעת חירום נדרשת יצירה אקטיבית של קשרים ושיתופי פעולה בין קהילות. שיתופי הפעולה יכולים להיות בין בתי ספר, גנים, מתנ"סים, בתי תפילה, מועדוני קשישים או במרחבים הציבוריים.

המלצות

האופי המקומי והקהילתי של המגיפה היה צריך להוביל לשימוש נרחב ואפקטיבי יותר ברשויות המקומיות. זאת מאחר שהרשות המקומית נמצאת בקשר ישיר ושוטף עם התושבים ומייצגת את הצרכים והרצונות שלהם. יתרה מכך, לעובדי הרשות המקומית יש ניסיון עשיר, שנצבר לאורך שנים, בטיפול באוכלוסיות הספציפיות שתחת אחריותם.

שותפות משמעותית בין הממשלה לרשויות המקומיות צריכה להיות מושתתת על שלושה עקרונות:

- (1) **שמירה על האופי הייחודי של כל אחת מהרשויות**
- (2) **שוויון והוגנות במתן מענה לרשויות השונות**
- (3) **אחריות משותפת של הרשויות והקהילות השונות זו לזו וכל אחת לקהילתה**

יחסי הגומלין בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי צריכים לכלול:

- **חובת התייעצות ברשויות המקומיות בכל שלבי קבלת החלטות – מהטלת המגבלות הראשונית ועד תכנון אסטרטגיית היציאה.** לשם כך יש להקים גוף מייצג המורכב מנציגי השלטון המקומי, שמייצג את המגוון הרחב של סוגי היישובים הקיימים בישראל.
- **מתן מרחב שיקול דעת לרשויות המקומיות.** הממשלה קובעת קריטריונים והרשויות המקומיות מקבלות אוטונומיה לעצב וליישם את המדיניות ברמה המקומית.
- **יש להיעזר ברשויות המקומיות בהסברה ובתיווך המידע.** דווקא במצב שבו התנהגות האזרחים קריטית כל-כך להתמודדות עם המגיפה, חשוב שהסברת הבעיה והצעדים הנדרשים לבלימת הנגיף יעשו על-ידי הגוף שמכיר את האוכלוסייה, מייצג אותה וזוכה לאמון מצדה.
- **על רשויות מקומיות מעורבות (מבחינה לאומית, דתית וסוציו-אקונומית) להקים גוף שאמון על נושא הגיוון היישובי.** תפקידו בימי שגרה יהיה לתרום לעיצוב ויישום מדיניות המתאימה לשלל הקבוצות שמרכיבות את האוכלוסייה המקומית וכן לקדם שוויון ולעודד שיתוף פעולה בין התושבים. בשעת חירום גוף זה יודא כי המדיניות המיושמת מותאמת למגוון הקהילות שתחת אחריות הרשות המקומית.

2. החברה הערבית והמשבר – ניתוח מנקודת המבט המקומית

לוד היא עיר רב-תרבותית ורב-לשונית: שני שלישים מתושביה הם יהודים (חילונים ודתיים, מזרחים ואשכנזים, אתיופים, עולים מברית המועצות לשעבר ועוד) ושליש ערבים (בני עיר מקוריים, בדואים, פלסטינים, נוצרים, תושבי עזה והגדה ועוד). אלא שהמגוון האנושי הזה לא בא לידי ביטוי במערכת הפוליטית בעיר. בבחירות המקומיות לפני שנתיים נבחרו למועצת העיר שישה נציגים ערבים מתוך תשעה עשר. על אף שזוהי הסיעה השנייה בגודלה במועצה, היא קיבלה שני תיקים בלבד ולא מונה סגן ראש עיר מטעמה. לשם השוואה, לסיעה אחרת במועצה, בעלת שלושה נציגים בלבד, יש סגן ראש עיר ושלושה תיקים חשובים. ראש העיר ואנשיו גלויים מאוד בנוגע למצב: לטענתם, לוד "אינה בשלה" למינוי של אנשי ציבור ערבים לתפקידים ביצועיים משמעותיים. כתוצאה מכך, תושבי לוד הערבים אינם מסוגלים לממש את כוחם האלקטורלי.

בדומה לשאר אזרחי ישראל, גם התושבים הערבים של הערים המעורבות ישבו בבתיים במהלך הסגר וחיכו מדי יום להנחיות חדשות. אבל בעוד שהתושבים היהודים קיבלו באופן שוטף מהעיריית מידע בשפתם, ההנחיות הממשלתיות לא הונגשו עבור התושבים הערבים. הנגשה של מידע באה לידי ביטוי גם בתרגום המסר לשפה של אוכלוסיית היעד, גם בהתאמתו למאפיינים התרבותיים של האוכלוסייה וגם בהפצתו בכלי התקשורת הרלוונטיים. כך, למשל, התושבים הערבים בלוד היו זקוקים להנחיות להתארגנות לסגר וגם ניסו להבין האם הסגר של חג הפסח חל על תושבי שכונות ערביות. באופן כללי, התקשורת של משרדי הממשלה עם אזרחי ישראל הערבים הייתה רצופה כשלים ועיכובים. במקרים שאכן נעשה מאמץ לפנות לאוכלוסייה הערבית בשפתה, המסרים של הממשלה היו מנוסחים בצורה מרושלת ובלתי-מקצועית והתבססו על דעות קדומות ביחס לציבור הערבי. דבר דומה קרה גם ברמת הרשויות המקומיות. העיריית בערים המעורבות היו יכולות לנצל את המשבר כדי לבנות גשרים בינן לבין התושבים הערבים, אלא שגם הן בחרו לתקשר עם ציבור התושבים כמעט אך ורק בעברית. היכן שבוצע תרגום לערבית, הוא נעשה בדרך כלל על-ידי מתנדבים ולא כחלק ממדיניות העירייה. בלוד, לדוגמה, העירייה לא טרחה לפרסם חומרי הסברה בערבית לאורך המשבר כולו. כתוצאה מכך, נפגעה בעיקר האוכלוסייה המבוגרת בעיר, שאינה חשופה למקורות מקוונים – כלומר, קבוצת הגיל הפגיעה ביותר למגיפה.

עיריית לוד הפעילה בתחילת הסגר פרויקט שבמסגרתו עובדי עירייה התקשרו לקשישים על-מנת להפיג את בדידותם וליידע אותם בהנחיות הרפואיות העדכניות. מדובר, לכל הדעות, ביוזמה מבורכת. אלא שגם כאן האוכלוסייה הערבית הופלתה לרעה. מתוך 12 אלף הקשישים החיים בעיר, בידי העירייה היה מידע על כארבעת אלפים קשישים יהודים – ועל עשרים קשישים ערבים בלבד. נתונים אלו נאספו לאורך השנים כחלק מיוזמות שונות של העירייה. מאחר שגם בימי שגרה עיריית לוד לא מקדישה כמעט שום תשומת לב לקשישים הערבים, היא מצאה את עצמה עם תחילת המשבר כשאין בידה מידע עליהם ושום דרך ליצור עמם קשר. הקשישים הערבים המעטים שכן זכו לשיחת טלפון מהעירייה התקשו לדבר עם מי שהיה בצדו השני של קו הטלפון בשל מגבלות שפה.

בעיות אלו ואחרות קשורות באופן הדוק לשיעור הנמוך של עובדים ערבים במחלקות העירייה השונות – כאחוז אחד בלבד מכלל עובדי העירייה, להוציא את הסייעות המועסקות על-ידי מחלקת החינוך. אם מדיניות ההעסקה של העירייה הייתה שוויונית, הטיפול שלה במשבר היה שונה בתכלית: עובדים ערבים מכירים היטב את הקהילות שאליהן הם משתייכים, ולכן היה ביכולתם לעצב וליישם מדיניות שמתאימה לאוכלוסייה הערבית בעיר. הבעיה בלטה במיוחד באגף הרווחה של העירייה, שהיה אמור להיות חוד החנית של ההתמודדות עם המגיפה, אך אנשיו לא טרחו לאורך שנים רבות ליצור קשרים עם תושבי העיר הערבים ולאסוף את המידע הנחוץ כדי להגיש להם סיוע בשעת חירום. עם פרוץ המשבר, קבוצה של תושבים ערבים הקימה ועדת חירום לסיוע לשכונות הערביות בעיר. ועדה זו עסקה באיסוף נתונים ואף עזרה לאגף הרווחה בחלוקת מצרכים בשכונות הערביות. ברבות משכונות אלה אין לבתים כתובות, ולכן אנשי העירייה נעזרו במתנדבים מתוך הקהילה שסייעו להם להגיע לתושבים הנזקקים.

לסיכום, הרכב האוכלוסייה המגוון מציב בפני העירייה שלל אתגרים שבאים לידי ביטוי מיוחד בשעת חירום, כמו למשל הצורך למצוא את המכנה המשותף בין הקבוצות השונות בעיר לצד ההכרח לטפל בכל אחת מהן באופן שהולם את מאפייניה וצרכיה.

המלצות:

- יצירת ערוצי הסברה בשפות המדוברות בעיר: עברית, ערבית, רוסית ואמהרית.
- פנייה אל ראשי קהילות ומשפחות בעלות השפעה בעיר להעברת מסרים דחופים.
- הקמת מאגר מידע עירוני של מתנדבים מקבוצות שונות, שיכולים בין היתר להפיץ מסרים בעתות חירום.
- **הקמת מאגר מידע עירוני שמרכז נתונים על כלל הקשישים בעיר תוך הצלבתם מול גופי שלטון שונים.** המאגר ישמש למסירת מידע, מזון ומצרכים בשעת חירום.
- העירייה צריכה לפעול על-מנת להגדיל משמעותית את שיעור הערבים המועסקים על-ידה. זאת כדי שאחוז העובדים הערבים בעיריית לוד ישקף את שיעורם מבין תושבי העיר.

3. החברה החרדית והמשבר – ניתוח מנקודת המבט המקומית

בשבועות הראשונים למשבר החברה החרדית התקשתה להסתגל להנחיות החדשות והתמהמהה בביצוען. הסיבות לכך מגוונות, וניתן לחלק אותן לשלושה סוגים: המסגרת הרעיונית של החברה החרדית, אמצעי התקשורת המשמשים אותה והמערכת הפוליטית שבתוכה היא מתקיימת.¹² נתחיל מהמסגרת הרעיונית. תפיסת העולם החרדית נעה על הסקאלה שבין "ייהרג ובל יעבור" (מסירת נפש על קיום מצוות) לבין "וחי בהם" (שמירת חיי אדם כערך מקודש). עם פרוץ המשבר, המטוטלת נעה באופן חד ופתאומי לצד אחד של הסקאלה, מה שיצר בלבול רב בקרב המאמינים. ערכים נוספים כמו קהילתיות ואמונה בתחיית המתים ובביאת המשיח הכתיבו אף הם פרקטיקה של הידור מצווה ודבקות הלכתית. מצב זה הצריך מתן הנחיות ברורות, חותכות וחד-משמעיות מצד ההנהגה – אבל, לפחות בתחילת המשבר, תגובת הרבנים ועסקני הקהילות הייתה, לכל היותר, מגומגמת ומהוססת. שנית, יש להבין כיצד מידע עדכני מופץ בחברה החרדית. ברוב משקי הבית החרדיים אין טלוויזיה, מחשב אישי או חיבור לאינטרנט. כתוצאה מכך, רוב המשפחות החרדיות לא נחשפו במהלך המשבר למסרים היומיומיים מפי ראש הממשלה, שרי הממשלה ושלל המומחים הרפואיים שמילאו את אולפני הטלוויזיה והרדיו. המדינה, מצדה, לא עשתה שימוש מהיר ומקיף דיו בערוצי התקשורת שכן מקובלים במגזר: מודעות רחוב, עיתונות חרדית, מכתבי רבנים, הוראות מעסקנים או הפעלה של מערכות כריזה ברחובות.

לבסוף, חשוב לתת את הדעת לאופי של המערכת הפוליטית שבתוכה החברה החרדית מתקיימת: המבנה ההיררכי, ההנהגה הרבנית, היחסים המורכבים עם המדינה וחוסר הנכונות להישמע למקורות סמכות חוץ-מגזריים. במחקר מהשבועות האחרונים, שעסק באופן שבו החברה החרדית הפנימה מסרים במהלך המשבר, נמצא כי חרדים רוחשים אמון רב לגדולי הדור ולרופאים מומחים, אבל מגלים אמון מועט בלבד ברשויות המקומיות ובהנהגה המקומית.¹³ למצב הזה יש כמה סיבות, שעליהן נעמוד בהמשך. כעת נעבור לניתוח של התנאים הפיזיים, התרבותיים והפוליטיים בבני ברק ולאופן שבו השפיעו על ההתמודדות עם המגיפה.

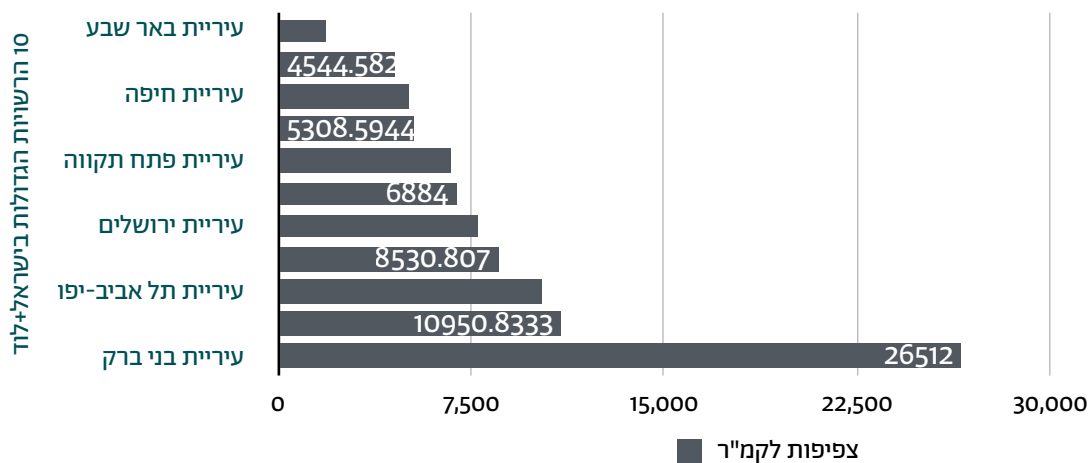
¹² ראו גם: נתנאל גמרא, "תפיסת הסיכון בחברה החרדית: לקחים ממשבר הקורונה והיערכות לעתיד", צוות רווחה, צוותי המומחים של המשבר, מאי 2020.

¹³ תהילה קלעגי, סארה אבו כף, ארנה בראון-לבינסון. "כיצד נעביר מסרים הקשורים בבריאות האישית והציבורית לפרטים בחברות מיעוט – פיתוח מודלים מותאמי תרבות", כוח הפעולה המחקרי למאבק בקורונה בראשות פרופ' דניאל חיימוביץ, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, 2020.

צפיפות, משבר תחבורה וחוסר תכנון עירוני

בני ברק היא העיר הצפופה בארץ: על שטח של 7.6 קמ"ר מצטופפים 209 אלף איש (תרשים 1). לשם השוואה, חולון, המונה מספר תושבים דומה, יושבת על שטח גדול כמעט פי שלושה. למעשה, רמת הצפיפות בבני ברק (26,512 תושבים לקמ"ר) מציבה אותה בשורה אחת עם כמה מהערים הצפופות בעולם, כמו כלכותה בהודו (24 אלף תושבים לקמ"ר), מומביי בהודו ודאקה בבנגלדש (28 אלף תושבים לקמ"ר כל אחת).¹⁴

דירוג על-פי צפיפות לקמ"ר



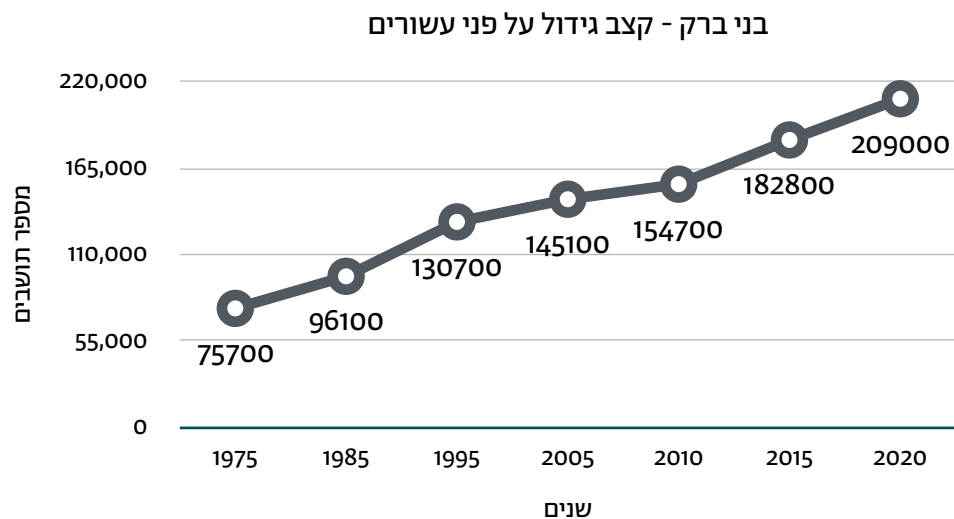
מצב זה נובע מההעדפה של החברה החרדית להיבדל מרחבית משאר קבוצות האוכלוסייה בארץ.¹⁵ בני ברק, מעצם היותה עיר ותיקה במרכז הארץ, מבטיחה הזדמנויות תעסוקה רבות וכן קירבה להורים ולמוסדות לימוד נחשבים, ולכן הנדל"ן בעיר הוא מהיקרים בארץ.¹⁶ בנוסף, הנחיות עירוניות, בהכוונת הרבנים, מגבילות את הבנייה בעיר לגובה של עד שש קומות כדי למנוע חילול שבת עקב שימוש במעלית שבת. התוצאה: בנייה צפופה, דירות קטנות, שטחים פתוחים מועטים וריבוי של דירות מפוצלות. על הצפיפות האורבנית ואכלוס-היתר נוספת בעיית התחבורה הפנים-עירונית. למרות היותה של בני ברק עיר מרכזית וצומת תעבורתי סואן, העירייה עדיין לא מצאה לנכון להקים תחנה מרכזית בפאתי העיר, שם תתרכז תנועת האוטובוסים המגיעים מחוץ לבני ברק ומשם יתבצע פיזור מסודר כנהוג בערים אחרות. כתוצאה מכך, כל חמש דקות בממוצע נכנס אוטובוס בינעירוני לעיר, השייך לאחת מחמש חברות שונות. אוטובוסים אלה נוסעים על הכבישים הצרים והפקוקים בעיר ומעמיסים עוד יותר על תשתיות התחבורה הרעועות ממילא.

¹⁴ מבוסס על נתונים מפרויקט Atlas of Urban Expansion.

¹⁵ כהנר, לי, "מרחב חברה וקהילה – המבנה המרחבי של האוכלוסייה החרדית בישראל בעידן של שינויים", בתוך נבו – משפט חברה ותרבות א', בעריכת יורם מרגלית וחיים זיכרמן, 2018.

¹⁶ על-פי השוואת נדל"ן באתר מדלן <https://www.madlan.co.il>

מאחר שהעיר מנוהלת בידי הנהגה עליונה ובאי כוחה, הפוליטיקאים, ראשיה מתקשים לאזן בין טובת האליטה לבין טובת הציבור. כך, לדוגמה, בלחץ עסקנים נחסמו ציר מרכזי בעיר בצומת שבין הרחובות לנדאו לחזון איש וכביש פנימי המחבר בין הרחובות רמב"ם לשמיעה, שפתיחתו תקל על הלחץ ביציאה מהעיר. עמידה בפקקים, זיהום סביבה, דוחק בכבישים, הצפיפות העירונית, פיצולי הדירות – כל אלה אינם נגרמים רק מתכנון עירוני לקוי אלא גם ממעורבות שוטפת ובלתי-תקינה של עסקנים בתהליכי קבלת ההחלטות בעיר. כפי שעולה מתרשים 2, כבר בתחילת שנות האלפיים הייתה בבני ברק בנייה רוויה, אבל בכל זאת העיר המשיכה בבנייה בקצב מואץ תוך הכבדה על תשתיות רעועות של חינוך, תחבורה, תברואה ורווחה.



אי-קיום בחירות כגורם בעל השפעה במהלך המשבר

כדי להבין את הקשר בין עיריית בני ברק לבין תושבי העיר, יש להכיר תחילה את מבנה ההנהגה במגזר החרדי.¹⁷ בראש המבנה נמצאת ההנהגה הרוחנית – הרבנים אשר בידם סמכות ההכרעה.¹⁸ תחתיהם נמצא הדרג הבכיר, המורכב מפוליטיקאים ועסקנים המוציאים לפועל את הנחיות הרבנים ומתפקדים כמובילי דעת קהל וכאחראים ישירים על חיי הקהילה. בנוסף, הם אלה שבחרים אילו סוגיות יונחו בפני הרבנים ובסמכותם גם לפרש את דבריהם. תחתיהם פועלים העסקנים הקהילתיים הדואגים לצרכי הקהילה ברמה היומיומית: בתי כנסת, חלוקת מזון, מכירות מוזלות וכדומה. ככלל, מדובר בהנהגה בעלת מבנה היררכי נוקשה, המשקיעה מאמצים גדולים בביצור ובשימור כוחה ופועלת בשיטת "חבר מביא חבר".

הבנייה הרוויה, המשבר התחבורתי וחוסר התכנון העירוני בבני ברק מתאפשרים הודות לעצימת עין מתמשכת של העירייה, שנכנעת ללחץ מצד קבוצות עסקנים, קבלנים ובעלי אינטרסים. המצב נוצר, בין היתר, בגלל האופן הייחודי שבו נבחרים המועמדים לראשות עיריית בני ברק. עד 2018 לא נערכו בעיר בחירות רגילות: ראש העיר נבחר על-ידי שלוחי הרבנים על-פי מתווה מתחלף של נציג ליטאי או חסידי לסירוגין בכל קדנציה. כתוצאה מכך, ראשי העיר ואנשיהם היו קשובים בהרבה לצרכים ולבקשות של שולחיהם מאשר לתושבים. בימי שגרה המבנה הייחודי הזה שומר על יציבות יחסית. אבל כפי שחשף משבר הקורונה, המודל של ראש עיר שזהותו מוכתבת על-ידי ההנהגה הרבנית ושנתון להשפעה חזקה במיוחד של קבוצות אינטרס, טומן בחובו סכנה גדולה לשלום התושבים בעתות חירום. למעשה, המשמעות של המודל הזה היא שטובת האזרח אינה עומדת בהכרח בראש סדר מעייניה של עיריית בני ברק.

מעבר למצב הפוליטי הייחודי, בקרב הציבור החרדי גם התקבעה ההנחה שרשויות המדינה שואפות לשנות את אורח החיים של החברה החרדית. לפיכך, ההנהגה החרדית משתפת פעולה עם המדינה רק על בסיס נקודתי ונזהרת ממתן לגיטימציה גורפת למערכת הדמוקרטית. החשש הוא כי הערכים העומדים ביסוד הדמוקרטיה הישראלית חותרים תחת המקום של ההלכה כמקור הסמכות הלגיטימי היחיד לניהול החיים הציבוריים.¹⁹

¹⁷ אברהם אסבן ויעל בכר-כהן. "מובילי דרך – מנהיגות אזרחית חדשה בחברה החרדית", עורך מלאך גלעד, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

¹⁸ לכל פלג חרדי יש את גדולי התורה שלו, כך שקיימות למעשה ארבע "מועצות גדולי תורה" המכריעות בעבור כל אחת מן המפלגות הפוליטיות החרדיות: "אגודת ישראל" החסידית, "דגל התורה" הליטאית, ש"ס המזרחית ומועצה נוספת שהוקמה ב-2018 לאחר פטירתו של הרב שמואל אויערבך, המנהיג את "הפלג הירושלמי".

¹⁹ בנימין בראון. "מדריך לחברה החרדית – אמונות וזרמים", עורך אלי שאלתיאל, הוצאת עם עובד והמכון הישראלי לדמוקרטיה, תל אביב-ירושלים, 2017.

בני ברק מתנהלת כבר עשרות שנים כאוטונומיה בתוך מדינת ישראל. מצב זה מתאפשר כתוצאה מעצימת עין מתמשכת מצד הממשלה. מצד אחד, השלטון המרכזי מעודד "שקט תעשייתי" – כלומר, משתדל להתערב כמה שפחות בשגרת הקיום של החברה החרדית.²⁰ מצד שני, ההנהגה החרדית משמרת את המצב הקיים – ואת כוחה – באמצעות הגבהת חומות ההיבדלות בין החרדים לשאר החברה הישראלית. המטרה העומדת לנגד עיניה היא ניתוק הקהילות החרדיות מכל השפעה חיצונית. לשם כך, למשל, עומדת לרשות ההנהגה מערכת של עיתונים המסובסדים על-ידה ומדבררים אותה. במסגרת הסטטוס קוו הקיים, ראשי השלטון המקומי בחברה החרדית נבחרים על-ידי ההנהגה החרדית, והציבור מקבל זאת כגזרה משמיים. כפי שהוסבר לעיל, למצב זה יש השלכות שליליות גם בימי שגרה, אבל בעתות חירום הוא הופך למסוכן ממש ומקשה על הקהילות החרדיות לשמור על שלומן.

המלצות

1. מסחר, בנייה ותכנון

א. פתיחת החנויות והמרחב העירוני לתנועה

- **שימוש בפיקוח העירוני לאכיפת ההנחיות הממשלתיות.** הציבור החרדי צייתן, אבל הצפיפות והדוחק שמאפיינים את המרחבים הציבוריים בעיר מונעים ממנו לקיים את הוראות משרד הבריאות כמתחייב. כתוצאה מכך, העיר עלולה לחזור למצב של סגר בעתיד הקרוב. לצורך שמירת הסדר הציבורי יש להיעזר בפיקוח העירוני: חלוקת הדוחות לכלי רכב תתחלף בעידוד התושבים לשמירה על ההנחיות הבריאותיות.
- **שימוש בכלי התקשורת החרדיים.** העירייה צריכה לעודד את התושבים, על-ידי שימוש באמצעי התקשורת החרדיים, לשמור בקפידה על הנחיות משרד הבריאות ולקנות בעיר כדי לחזק את העסקים המקומיים.
- **הרחבת מדרכות באמצעות סגירת רחובות לכלי-רכב.** במסגרת פתיחת המרחב העירוני יש לשקול סגירת רחובות לתנועת כלי רכב באופן חלקי או מלא, בדומה למה שנעשה בימים אלה בניו-יורק. כתוצאה מכך, המדרכות יהפכו לצפופות פחות והולכי רגל יוכלו לשמור על הנחיות משרד הבריאות.
- **התאמת מערך הכבישים.** יש לעדכן את מערך הכבישים בעיר ולפתוח לאלתר נקודות תנועה חסומות שלא מאפשרות זרימה של התנועה ויוצרות פקקים ועומס. בין היתר, יש להסיר חסמים מלאכותיים (לדוגמה, חזון איש-נחמיה), להפחית את מספר הרמזורים, להוסיף כיכרות ולפתוח כניסות ויציאות חדשות לעיר.

ב. ריסון רמת הצפיפות

²⁰ כך התעצבה מערכת החינוך החרדית ללא לימודי ליב"ה וכך נדחית הקמת רשת בתי הספר של הממ"חים.

- **שינוי דפוסי הבנייה בעיר.** יש לעצור את כל התחלות הבנייה ותוספות הבנייה ולשקול מחדש את כל היתרי הבנייה בעיר לאור הנתונים מהמשבר האחרון.
- **עירוב גורם ממשלתי בתהליכי התכנון.** הכנסת גורם ממשלתי מקצועי וחיצוני לעירייה שיעבור על האישורים והתוכניות בהתאם לתזוואי העיר, בנוסף לוועדת התכנון האזורית.

ג. מערכת החינוך, תעסוקת ילדים ודיגיטציה

- הכנסת מחשבים לכיתות הלימוד. רוב הציבור החרדי נמנע מהכנסת מחשבים לבתים ומחיבור לרשת האינטרנט. כתוצאה מכך, סגירת מוסדות הלימוד ומרחבי הלמידה הקהילתיים (בתי כנסת וספריות) הותירה את הילדים החרדים ללא גישה לחומר לימודי חדש. העירייה צריכה לשלב יישומי מחשב במערכת החינוך העירונית כדי לצמצם את החרדה ממחשבים ולאפשר לילדים, בנים ובנות כאחד, לרכוש את הידע הבסיסי והחינוכי הזה.
- **הבטחת רצף לימודי בשעת חירום.** עד השלמת המהלך המתואר לעיל, יש להבטיח כי בשעת חירום יהיה אפשר לשמור על הרצף החינוכי במגזר החרדי באמצעים אחרים, כמו חוברות עבודה המכילות חומר לימודי עדכני ומחייב. במקרה של סגר נוסף בעתיד, צוות עירוני יכון רשימות תלמידים על-פי גילאים ויחלק לבתייהם חוברות למידה ועבודה מדי סוף שבוע, כולל רשימת הספקים מחייבת. החוברות יוחזרו לאחר סיום המטלות למרכזי איסוף עירוניים. צעד זה גם יקל על ההורים למצוא תעסוקה לילדים בזמן הסגר וגם ימנע התרחבות פגעים חינוכיים בין התלמידים החרדים לשאר האוכלוסייה הישראלית.

2. הסרת החסמים המנטליים

- **יצירת מנגנון לתיאום בין יוזמות אזרחיות.** גידול דמוגרפי, מחלוקות פנימיות, זרמים חרדים-ליברליים וחשיפה למדיה דיגיטלית – כל אלה מציבים אתגר משמעותי בפני ההנהגה המסורתית של המגזר החרדי ומכרסמים בהשפעתה. מגמה זו באה לידי ביטוי במהלך המשבר בנכונות של ההנהגה החרדית להיעזר באנשי מקצוע ואקדמיה חרדים. כעת יש צורך לרתום את אותה שכבה חדשה של צעירים וצעירות, פעילים חברתיים, יזמים עירוניים וחוקרים לגיבוש מערך סיוע עירוני לשעת חירום מטעם העירייה. במצב הנוכחי, ההתארגנויות האזרחיות עונות על צרכים מקומיים בלבד. יש צורך לאגד את ההתארגנויות הללו בתיאום העירייה, כך שיוכלו לפעול ביתר יעילות בעתות משבר ולסייע לעיר כולה.

- **קידום המודעות לאיכות הסביבה העירונית.** ההתמהמהות שאפיינה את תגובת המגזר בתחילת המשבר נובעת מהתחושה הרווחת שלפיה "כאן זה לא יקרה". במלים אחרות, האופי הבדלני של הקהילות החרדיות יוצר אשליה של הפרדה מלאה בינן לבין שאר החברה הישראלית. זוהי תפיסה שגויה ומזיקה שצריך לשנות. דווקא עכשיו, בזמן היציאה מהמשבר, העירייה צריכה לעודד שמירה על איכות הסביבה ולקדם את ניקיון וטיפוח העיר. ראשית, יש לפזר ברחבי העיר פחי מיחזור. שנית, יש להעלות את מודעות התושבים לחשיבות של שמירה על איכות הסביבה. זאת ניתן לעשות בעזרת מבצעי הסברה ותחרויות. צעדים אלו יעודדו את התושבים לקחת אחריות אישית על סביבתם הקרובה, ויטפחו את ההבנה שהבחירות שכל אחד מאיתנו עושה בחיי היומיום משפיעות בהכרח על שאר אוכלוסיית העיר, המחוז והמדינה: כולנו חלק מסיפור אחד.
- **הסברה כלפי חוץ.** המגזר החרדי לא סבל אף פעם מעודף יחסי ציבור חיוביים. כחלק מאחריות השלטון המקומי כלפי האוכלוסייה שתחת אחריותו, על ראשי הערים החרדיות לשכור יחד את השירותים של משרד יחסי ציבור מוביל, רצוי חילוני, כדי לתת פומבי גם להיבטים החיוביים של המגזר. הנמכת מפלס העוינות משני הצדדים יאפשר טיפול אפקטיבי יותר במשברים עתידיים.