הרשות ללכידות חברתית: הכרה לאומית באיום הקיטוב וחיזוק החוסן החברתי

מסמך מדיניות

דניאל שטאובר, צילי אליצור נאה, עמנואל הירשפלד טרכטינגוט*

תוכן עניינים

מבוא **4**

א. הקיטוב כאיום לאומי **5**

א.1. הקיטוב כתופעה גלובלית 5

א.2. קיטוב בישראל 7

ב. התמודדות מוסדית עם איום הקיטוב **10**

ב.1. מבט משווה: מענים מוסדיים לקידום לכידות, אמון ושלום פנים-חברתי 11

ב.2. הקמת הרשות המוצעת: שיקולי-יסוד 13

ג. אפיון הסמכויות הרגולטוריות של הרשות ללכידות חברתית **15**

ג.1. ארגז הכלים הרגולטורי: רקע תיאורטי קצר 15

ג.2. שיקולים לבחירת אסטרטגיה רגולטורית מתאימה לתחום הקיטוב 16

ד. הרשות ללכידות חברתית: בחירת מסגרת מוסדית מתאימה **19**

ד.1. גופים מינהליים בישראל: סיווג וקשיים 19

ד.2. שיקולים להתאמת מודל הרשות להתמודדות עם איום הקיטוב 21

ד.3. הרשות ללכידות חברתית: תאגיד סטטוטורי 24

ה. הרשות ללכידות חברתית: מאפיינים מבניים מרכזיים **26**

ה.1. מבנה הרשות ועצמאותה 26

ה.2. שקיפות ובקרה 27

ה.3. סמכויות אופרטיביות 28

ה.4. הקמה הדרגתית: הרשות ללכידות כהוראת שעה 29

סיכום **31**

נספח: הצעת חוק להקמת רשות לכידות חברתית באופן זמני ומדורג **33**

---

* ההצעה המובאת במסמך זה מבוססת על יוזמה שהעלה מר **ניצן ליפשיץ**, מייסד ארגון "אופן השיח", הפועל להכרה בקיטוב כבעיה לאומית ולהקמת רשות לאומית להתמודדות עימה. פעילותו של מר ליפשיץ מוקדשת לזכר בנו, סמ"ר לביא ליפשיץ זכרו לברכה, שנפל במלחמת "חרבות ברזל" ביום 31 באוקטובר 2023. ראו אתר ארגון "אופן השיח – ארגון ישראלי לצמצום קיטוב" https://www.ofenhasiach.org.il/about, וכן ניצן ליפשיץ "הרשות הלאומית לצמצום הקיטוב וניהול השיח: לזכרו של לביא – ולמען כולנו" **ישראל היום** (29.4.2025) https://www.israelhayom.co.il/news/local/article/17856848. על בסיס היוזמה שהעלה מר ליפשיץ ודיונים עימו, גיבשו המחברים את ההצעה המובאת במסמך, תוך ביסוסה על ספרות מחקרית ועיבוי הדיון באופי תופעת הקיטוב מזווית מדעי החברה, וכן בהיבטים השוואתיים, מבניים ומשפטיים. המחברים מודים מקרב לב למר ליפשיץ על העבודה המשותפת, וכן מודים לגב' שירי בר על סיועה הרב בהפניה למקורות העוסקים ברשויות מקבילות בפרק ההשוואתי. תודתנו נתונה גם לגב' אביב מיטל על הסיוע בהשלמת העבודה על המסמך.

תקציר מנהלים

החברה הישראלית מתנהלת בצילו של קיטוב פוליטי-חברתי מתעצם, המציב בפניה איום קיומי. הקיטוב חודר לכל מישורי החיים – מהאישי והמשפחתי, דרך החברתי, ועד המשפטי והמשטרי. אף שמדובר בתופעה גלובלית המאיימת על מדינות דמוקרטיות רבות, על רקע מאפייניה הייחודיים של ישראל, נמדדו בה בשנים האחרונות שיעורי קיטוב מדאיגים גם במונחים בינלאומיים.

השלכות הקיטוב אינן מסתכמות ב"חוסר נעימות", והן כוללות בין היתר פגיעה ביחסים חברתיים ומשפחתיים, צניחה באמון הציבור במוסדות השלטון תוך תפיסתם כמשויכים למחנות הפוליטיים, נסיגה דמוקרטית, ובמכלול, פגיעה ניכרת ביכולתה של החברה להתמודד עם אתגריה האמיתיים. מן הזווית הישראלית בשנים האחרונות, חוסר היציבות הפוליטי, המשבר המשטרי, והקשר הנתפס בין הקיטוב הגובר למתקפת השבעה באוקטובר – כל אלה ממחישים את עומק המשבר.

תופעת הקיטוב שבה עוסק מסמך זה אינה מתייחסת לפערים אידיאולוגיים כשלעצמם, אלא לתהליך התלכדותם עם שסעים חברתיים, תוך התגבשות שני מחנות יריבים שהעוינות ביניהם מתעצמת, עד כדי תפיסת החיים החברתיים והפוליטיים בכללותם במונחי "אנחנו נגד הם". בהתאם לספרות המחקרית, לתופעה מורכבת זו – הפוגעת באופן ניכר במרקם החיים החברתיים, הפוליטיים והמשטריים – גורמים רבים הקשורים ביניהם. על גורמים אלה נמנות התפתחויות טכנולוגיות ותקשורתיות, ולצדן פערים כלכליים וזהותיים, תנועות פופוליסטיות המקדמות מאבק של "העם נגד האליטות" ורטוריקה פוליטית משסה ומפצלת. כל אלה מזינים זה את זה ויוצרים יחד מעין מעגל סגור של עוינות פנימית מתעצמת. נוכח מאפיינים מורכבים אלה, לא ניתן להציע לתופעה פתרון פשוט והיא דורשת מענה מערכתי רחב ומתכלל.

הפתרון המוצע: הקמת רשות עצמאית

נוכח מורכבותם של תופעת הקיטוב והגורמים לה, ובשים לב לסיכון המשמעותי הכרוך בה, אנו מציעים לגבש את המענה המערכתי הנדרש עבורה באמצעות **הקמת רשות עצמאית ללכידות חברתית** – מרכז ידע ומומחיות לאומי שיפעל באופן מקיף, מתואם ושיטתי. הרשות תנוהל בידי מועצה (9-11 חברים) ומנהל כללי, ותקים ועדה מייעצת אקדמית וכן מרכז מחקר ומידע לאומי. על בסיס זה, תפעיל הרשות מגוון כלים רגולטוריים מותאמים לשם מתן מענה למשבר הקיטוב ולחיזוק הלכידות בחברה הישראלית, בדגש על רגולציה "רכה" דוגמת הזרמת מידע לציבור, תוכניות חינוכיות, גיבוש פרקטיקות מומלצות תוך רתימת גופים במשק לקידומן והטמעתן, בחינת צמצום תמריצים מערכתיים לניהול שיח פוגעני וקידום הליכים לשיתוף ציבורי מעמיק בקבלת החלטות שלטוניות. כל זאת, באופן עצמאי, מקצועי ומבוסס-מחקר, מבלי לפגוע בזכויות יסוד העומדות בבסיס המשטר הדמוקרטי.

עצמאות הרשות תובטח באמצעות הקמתה בחוק כתאגיד סטטוטורי, הפעלת ועדות איתור עצמאיות למינויים, איסור על זיקה פוליטית, תקופות כהונה קצובות, עצמאות תקציבית, והגנה מפני הדחה שרירותית.

שקיפות ובקרה על פעילות הרשות יובטחו באמצעות מדיניות ותוכניות המבוססות על יעדים מדידים, דוחות תקופתיים שיוגשו לראש הממשלה ולוועדת כנסת ייעודית, חוות דעת ברמה אקדמית שיפורסמו לציבור הרחב, כפיפות לביקורת המדינה, ודוח מסכם.

סמכויות הרשות יופנו בעיקר אל איסוף וניתוח מידע; עידוד מחקר; גיבוש מדיניות לאומית; ייעוץ לממשלה ולגופים רגולטוריים אחרים; תיאום בין משרדי ממשלה; קידום חינוך והסברה; גיבוש מוקד ידע בתחום ההליכים השיתופיים וקידומם; וכן תמיכה ביוזמות מקומיות (10% מהתקציב).

הרשות תוקם באופן הדרגתי, **כהוראת שעה** הכוללת מנגנון הערכה והארכה מובנה. גישה זו תבטא את אופייה החדשני של הרשות כגורם שנועד לתת מענה מקצועי לאתגר לאומי, תיצור בקרה נוספת שתחייב החלטה מבוססת-נתונים על המשך קיומה, ואף תבטא את התקווה שתתייתר בעתיד.

תופעת הקיטוב מציבה איום של ממש על עתיד ישראל. הקמת רשות ללכידות חברתית, כל עוד תפעל באופן עצמאי ומקצועי כמוצע על ידינו – תבטא הכרה לאומית באיום ומענה מוסדי הולם, כהשקעה אסטרטגית בעתיד החברה הישראלית וצעד שאין לדחותו.

מבוא

החברה הישראלית ניצבת בשנים האחרונות בפני אתגר קיומי מורכב, בדמות תופעת הקיטוב , שבליבה התגבשותם של שני מחנות חברתיים-פוליטיים שהעוינות ביניהם הולכת ומתעצמת. איום זה, המשתרע על פני מעגלים הולכים ומתרחבים – החל מהמישור האישי והמשפחתי, דרך היחסים החברתיים והקהילתיים, ועד היסודות המשטריים והדמוקרטיים של המדינה, מערער את מרקם החיים המשותף ופוגע באופן מהותי ביכולתה של החברה הישראלית להתמודד עם האתגרים האמיתיים שלפניה.

האיום כמובן אינו ייחודי לישראל, אך דומה כי מאפייניה הייחודיים של החברה הישראלית מרובת המגזרים, המורכבת מקבוצות שונות שביניהן שסעים עמוקים, והמתנהלת בצל הסכסוך הישראלי-פלסטיני המתמשך – כל אלה הופכים אותה לפגיעה במיוחד להשלכותיו ההרסניות של הקיטוב. התעצמות הקיטוב בתקופה שקדמה למתקפת השביעי באוקטובר, וחזרתו הגוברת אל סדר היום הציבורי, אפילו בעיצומה של מלחמה אזורית ארוכה, ממחישות באופן דרמטי את עומק המשבר.

עיון בספרות המחקרית, הבינלאומית והישראלית, מעלה עיסוק הולך ומתפתח הן בתופעת הקיטוב עצמה, לרבות זיהוי שורשיה ומיפוי השלכותיה המזיקות, והן בכיווני התמודדות עם התופעה – החל מהתערבויות להפחתת עוינות בין-קבוצתית מתחום הפסיכולוגיה החברתית, דרך הליכים שיתופיים כגון אסיפות אזרחים והליכי בניית הסכמות, ועד לשינויים רגולטוריים ומערכתיים. ואולם, מורכבות התופעה, ריבוי זירותיה, ומכלול הגורמים המזינים אותה מלמדים כי טיפול אפקטיבי בה מחייב מענה מקיף, מתואם ושיטתי. לאור האמור, ובעקבות יוזמה שהעלה מר ניצן ליפשיץ, מייסד ארגון "אופן השיח: ארגון ישראלי לצמצום קיטוב", במסמך זה נציע כי המדינה, בהיותה הגורם הראשון במעלה המחזיק במגוון היכולות הנדרשות, היא זו שתפעל לתת מענה לאתגר הלאומי הניצב בפנינו. בהתאם לכך, נציע כי יוקם מוסד ממלכתי ייעודי, בעל מומחיות רלוונטית, סמכויות מתאימות ועצמאות מבנית, שיפעל באופן שיטתי ומבוסס-ידע להתמודדות עם איום הקיטוב ולחיזוק הלכידות החברתית.

מסמך מדיניות זה בוחן את הצורך בהקמת רשות ממשלתית ללכידות חברתית, ומציע מתווה מפורט למבנה ארגוני, למנגנוני עצמאות ובקרה, ולסמכויות אופרטיביות שיאפשרו לרשות זו למלא את תפקידה. ההצעה נסמכת על סקירה משווה של מודלים בינלאומיים, על בחינת הסיכונים הכרוכים בהקמת רשות מעין זו וגידורם, על ניתוח של מבנה הרשויות הממשלתיות הקיימות בישראל, ועל התאמה מושכלת של עקרונות היסוד לאופיו של משבר הקיטוב ולאתגריה הייחודיים של החברה הישראלית. כל אלה מובילים לאפיון הרשות כתאגיד סטטוטורי, המגבש תמונת מצב מחקרית לאומית בתחום הקיטוב והלכידות החברתית, ומפעיל מגוון כלים רגולטוריים "רכים" מבוססי-מחקר, דוגמת גיבוש תוכניות חינוכיות רב-גילאיות, פיתוח פרקטיקות מומלצות עבור המגזר העסקי לניהול שיח בונה והגברת סובלנות, קידום הליכים שיתופיים ובחינת אפשרויות לצמצום תמריצים מערכתיים לניהול שיח ציבורי פוגעני.

הרציונל המנחה מסמך זה הוא כפול: ראשית, כאמור, ההכרה בקיטוב כאיום לאומי ברמה שאינה נופלת מאיומים ביטחוניים או כלכליים, ממנו נובע הצורך במענה מוסדי ברמה המתאימה. שנית, והיא העיקר, ההבנה כי הטיפול בתופעה מורכבת זו מחייב עצמאות מקצועית, גישה ארוכת טווח, ביסוס על ידע מחקרי, והגנות משמעותיות מפני כל מעורבות פוליטית.

א. הקיטוב כאיום לאומי

א.1. הקיטוב כתופעה גלובלית

בשנים האחרונות חוות מדינות רבות קיטוב הולך וגובר, הבא לידי ביטוי במאבק פנימי מתעצם בין מחנות פוליטיים-חברתיים המרכיבים אותן. גוף המחקר המתפתח בתחום זה מבחין בין סוגי קיטוב שונים, ביניהם בולט קיטוב רגשי (affective polarization) מתעצם, הבא לידי ביטוי ברגשות שליליים, סלידה ועוינות של ממש בין המחנות.[1] לצד מדד מרכזי זה, על בסיס מחקר השוואתי פותחה הגדרה מקיפה יותר לקיטוב חמור (pernicious polarization) המאופיין כ"צמצום השונות הטבעית בחברה לכדי ציר אחד המפריד בין מחנות יריבים",[2] תוך התלכדות הזהות הפוליטית עם הזהות החברתית, עליית שיח דיכוטומי של "טוב" מול "רע", תפיסת מכלול החיים החברתיים והפוליטיים במונחי 'אנחנו נגד הם' וסיווג כל מוסד או אדם כמשויך לאחד המחנות.[3] כפי שעולה ממחקרים גלובליים, ניתן לאפיין תופעה זו כמגמה עולמית הולכת וגוברת,[4] במסגרתה מתבלטת ארצות הברית בקרב מדינות המערב כ"שיאנית קיטוב", בה נמדדו שיעורי קיטוב רגשי שהלכו והתעצמו באופן חד ובהתמדה בעשורים האחרונים,[5] בדינמיקה המתוארת כספירלה של עוינות מתעצמת.[6]

השלכותיו ההרסניות של הקיטוב הפוליטי-חברתי באות לידי ביטוי במגוון רחב של מישורים ובמעגלים חברתיים הולכים ומתרחבים. במישור האישי, מחקרים בתחום הפסיכולוגיה מצביעים על קשר בין תופעת הקיטוב לבין עליה אינדיבידואלית ברמות החרדה והדיכאון ופגיעה ברווחה האישית.[7] במישור המשפחתי והחברתי, הקיטוב נותן אותותיו ברתיעה גוברת מיצירת קשרים חברתיים, לרבות נישואין, עם בעלי עמדות אחרות,[8] ובפגיעה ביחסים משפחתיים.[9] בד בבד, במישור הציבורי והשלטוני, מצביעים מחקרים על קשר בין הקיטוב לבין נסיגה דמוקרטית ופגיעה

---

[1] זאת, בשונה מקיטוב אידיאולוגי, הבא לידי ביטוי בפערי עמדות, ובהתייחס לקיטוב הנמדד בקרב הציבור, להבדיל מזה הנמדד בקרב שחקנים פוליטיים, ראו לדוגמה Yphtach Lelkes, *Mass Polarization: Manifestations and Measurements*, 80 PUB. OP. Q. 392 (2016).

[2] ראו pernicious polarization, אצל Jennifer McCoy, Tahmina Rahman & Murasst Somer, *Polarization and the Global Crisis of Democracy: Common Patterns, Dynamics, and Pernicious Consequences for Democratic Polities*, 62(1) AM. BEHAV. SCIENTIST 18 (2018) (להלן: McCoy, Rahman & Somer).

[3] שם, בעמ' 18-22.

[4] V-Dem Inst., *Democracy Facing Global Challenges Annual Democracy Report* 2019 (2019), https://v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2019.pdf; THOMAS CAROTHERS & ANDREW O'DONOHUE EDS., *Introductoin, in* DEMOCRACIES DIVIDED: THE GLOBAL CHALLENGE OF POLITICAL POLARIZATION 1–14 (Thomas Carothers & Andrew O'Donohue eds., 2019) (להלן: Carothers & O'Donohue). Thomas Carothers & Andrew O'Donohue, *How to Understand the Global Spread of Political Polarization*, Carnegie ENDOWMENT INT'L PEACE (Oct. 1, 2019), https://carnegieendowment.org/posts/2024/02/how-to-understand-the-global-spread-of-political-polarization (last visited May 21, 2026). ראו גם עמיחי כהן ויניב רוזנאי "פופוליזם והדמוקרטיה החוקתית בישראל" **עיוני משפט** מד 87, 101-105(2021).

[5] ראו למשל Levi Boxell, Matthew Gentzkow & Jesse M Shapiro, *Cross-Country Trends in Affective Polarization*, 106 REV. ECON. & STAT. 557 (2024).

[6] Jonathan Haidt & Greg Lukianoff, *The Polarization Spiral,* PERSUASION(Oct.29,2021), https://www.persuasion.community/p/haidt-and-lukianoff-the-polarization.

[7] ראו למשל Timothy Fraser et al., *The Harmful Effects of Partisan Polarization on Health*, 1 PNAS NEXUS 1 (2022). AM. PSYCHOLOGICAL ASS'N, *Stress in America™ 2025: A Crisis of Connection* (2025).

[8] Gregory A. Huber & Neil Malhotra, *Political Homophily in Social Relationships: from Online Dating Behavior*, 79 J. POL. 269 (2017); Shanto Iyengar, Gaurav Sood & Yphtach Lelkes, *Affect, Not Ideology: A Social Identity Perspective on Polarization*:, 76 PUB. OP. Q. 405 (2012).

[9] M. Keith Chen & Ryne Rohla, *The Effect of Partisanship and Political Advertising on Close Family Ties*, 360 SCIENCE 1020 (2018). שם הצביעו המחברים על קיצור משמעותי של משך ארוחות משפחתיות בחג ההודיה שעירבו תומכי מפלגות שונות, לעומת ארוחות הומוגניות פוליטית.

בחירויות,[10] לצד פגיעה בתפקוד המערכת הפוליטית.[11] השלכה ציבורית קשה נוספת של תופעה זו נוגעת לאמון הציבור ברשויות ובמוסדות ממלכתיים המשרתים את כלל הציבור. במציאות הקיטוב מוסדות אלה "נקרעים" בין המחנות הפוליטיים, ובכל הנוגע לתדמיתם הציבורית עם הזמן הם נתפסים כמשויכים לאחד המחנות, תוך דעיכה מסוכנת של אמון המחנה הפוליטי השני בהם.[12]

הקיטוב הפוליטי המתעצם כרוך לעיתים קרובות גם בעלייתן של תנועות פופוליסטיות. ככלל, תנועות אלה מציגות את החברה כשני מחנות: "העם" מול "האליטות", תוך שהן נוטות להשתמש בשפה חדה ודיכוטומית שמחלקת את הזירה הציבורית ל"נאמנים" ו"אויבים", ללא מקום לעמדות מורכבות או לעמדות ביניים.[13] שילוב התופעות מוביל לאווירה ציבורית רעילה של חשד ועוינות, לחשיבה דיכוטומית, מקוטבת וצרה המקטלגת כל אדם, גוף או בעיה לכדי "שחור" או "לבן", ולעלייה בהשפעתם של קולות ורעיונות קיצוניים.[14]

אשר לשורשי משבר הקיטוב והפופוליזם, הספרות הקיימת מצביעה על שילוב בין גורמים טכנולוגיים, חברתיים, כלכליים ותרבותיים. ביניהם, במישור הטכנולוגי, עליית הרשתות החברתיות יצרה זירת שיח ציבורי המעודדת הקצנה, רגשות שליליים ו"תיבות תהודה", עד כדי תפיסות מציאות שונות.[15] במישור החברתי-כלכלי, חל גידול בפערי הכנסה, לצד תהליכי גלובליזציה והגירה המאיימים על הביטחון הכלכלי של עובדים בתעשיות מסורתיות. חוסר הביטחון ותחושת אי-השוויון מגבירים חוסר אמון בממסד ועוינות כלפי האליטות, ומתורגמים לתמיכה גוברת בתנועות פופוליסטיות.[16] במישור התרבותי והזהותי, ההגמוניה הליברלית בעשורים האחרונים

---

[10] Yunus Emre Orhan, *The Relationship Between Affective Polarization and Democratic Backsliding: Comparative Evidence*, 29 Democratization 714 (2022). בהקשר הישראלי ראו Noam Gidron et al., *Who Supports Democratic Backsliding? Evidence from Israel*, OSF PREPRINTS (Sep.19, 2023), בכל הנוגע לקשר בין קיטוב רגשי לבין תמיכה בתוכנית הממשלתית לשינויי יסוד במערכת המשפט. מנגד, לגישה הממעיטה בעומק הקשר בין קיטוב רגשי לנסיגה דמוקרטית ראו למשל David E. Broockman, Joshua L. Kalla & Sean J. Westwood, *Does Affective Polarization Undermine Democratic Norms or Accountability? Maybe Not*, 67 AM. J. POL. SCI. 808 (2023).

[11] ר' למשל Gary C. Jacobson, *Polarization, Gridlock, and Presidential Campaign Politics in 2016*, 667 „ANNALS AM. ACAD. POL. & SOC. SCI. 226 (2016) Hanna Bäck & Royce Carroll, *Polarization and Gridlock in Parliamentary Regimes*, 3 LEGIS. SCHOLAR 2, 2-5 (2018).

[12] ראו Moshe Cohen-Eliya & Iddo Porat, *Political Polarization and the Partisanship of Institutions*, 19 (להלן: Cohen-Eliya & Porat). בהתייחס לארה"ב, ראו Henry E. Brady & Thomas B. Kent, *Fifty Years of Declining Confidence & Increasing Polarization in Trust in American Institutions*, 151 DAEDALUS 43 (2022). המחקר מצביע על דעיכה באמון המחנות הפוליטיים בארה"ב במוסדות שונים בעשורים האחרונים, תוך שהרפובליקנים מביעים אמון ניכר יחסית במשטרה, בצבא ובמוסדות דתיים, ואילו הדמוקרטים נותנים אמון גבוה יחסית במוסדות חינוך, בעיתונות, במדע ובארגוני עובדים.

[13] JAN WERNER MÜLLER, WHAT IS POPULISM (2016); BENJAMIN MOFFITT, THE GLOBAL RISE OF POPULISM (2016); Nadia Urbinati, *Democracy and Populism*, 5 CONSTELLATIONS 110 (1998); David Landau, *Populist Constitutions*, 85 U. CHI. L. REV. 521 (2018).

[14] Manuel Almagro, *Political Polarization: Radicalism and Immune Beliefs,* 49 PHIL. & SOC. CRITICISM 309 (2023) (תפיסת הצד הפוליטי השני כלא לגיטימי ולא רציונלי); Shanto Iyengar & Sean J. Westwood, *Fear and Loathing Across Party Lines: New Evidence on Group Polarization*, 59 AM. J. POL. SCI. 690 (2015).

[15] Emily Kubin & Christian von Sikorski, *The Role of (Social) Media in Political Polarization: A Systematic Review*, 45 ANNALS INT'L COMMC'N. ASS'N 188 (2021); Jonathan Haidt, *Yes, Social Media Really is Undermining Democracy*, THE ATLANTIC (July 28, 2022), https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2022/07/social-media-harm-facebook-meta-response/670975/.

[16] ראו John Voorheis, Nolan McCarty & Boris Shor, *Unequal Incomes, Ideology and Gridlock: How Rising Inequality Increases Political Polarization,* SSRN (Aug.23, 2015), https://ssrn.com/abstract=2649215; Dani Rodrik, *Why Does Globalization Fuel Populism? Economics, Culture, and the Rise of Right-Wing Populism*, 13 Ann. Rev. Econ. 133 (2021).

וסדר היום הפרוגרסיבי עוררו תסכול וניכור בקרב קבוצות המחזיקות בערכים שמרניים, והולידו תגובת-נגד שמרנית ואנטי-אליטיסטית רבת עוצמה.[17] על רקע מכלול גורמים אלה, פועלים פוליטיקאים לתרגם את העוינות לכוח פוליטי, באמצעות רטוריקה המתאפיינת בשיסוי נגד המחנה "האחר". רטוריקה רווחת זו מהווה אף היא גורם ראשון במעלה המלבה את העוינות ואת המשבר הדמוקרטי ההולך ומתעצם.[18]

יודגש בהקשר זה כי קיומם של פערים בין תפיסות ואידיאולוגיות אינם מהווים פגם כשלעצמם, כמובן. אדרבה, אלו מעידים על חוזקה של החברה, ומשמשים כחלק חשוב, מובנה ומבורך ביסודותיה של כל חברה דמוקרטית. תופעת הקיטוב בה אנו עוסקים במסמך זה אינה נוגעת להם כשלעצמם אלא לתהליך של התפצלות החברה לכדי מחנות זהותייסיריבים התופסים זה את זה כאיום קיומי, עד כדי פגיעה במרקם היחסים החברתיים, הפוליטיים והמשטריים, ההולכת ומסלימה לכדי משבר דמוקרטי מקיף ומשמעותי.[19]

א.2. קיטוב בישראל

לישראל, כמדינה שנבנתה מלכתחילה על בסיס "קיבוץ גלויות" ועירוב דתות, מגזרים וזהויות, נתוני פתיחה מאתגרים בהשוואה למדינות רבות אחרות בעת ההתמודדות עם תופעת הקיטוב. זאת, נוכח השסעים העמוקים והחופפים המאפיינים את החברה הישראלית משחר הולדתה,[20] והסכסוך הישראלי-פלסטיני המלווה אותה לאורך כל שנותיה.[21] על רקע זה, בצל הקיטוב הגלובלי הגואה, במהלך השנים האחרונות אכן נמדדו בישראל שיעורי קיטוב רגשי ניכרים ומתעצמים, עד רמה הדומה לזו שנמדדה בארצות הברית, ויתכן שאף עולה עליה.[22] מנקודת מבט זו, ניתן לתפוס את חוסר היציבות הפוליטי בשנים האחרונות בישראל, וביתר שאת את המשבר המשטרי והחברתי התקדימי שפקדו אותה סביב התוכנית הממשלתית לשינויים במערכת המשפט, כביטוי לקיטוב הולך ומעצים ממנו סובלות החברה וההנהגה הישראלית.[23]

נוסף על מישור היחסים בין המחנות הפוליטיים-חברתיים, נתונים עדכניים ממדד הדמוקרטיה הישראלית מעידים אף על תופעה של "קיטוב מוסדי" במסגרתה נותן השמאל אמון גבוה יחסית במוסדות המשפט והתקשורת ואמון נמוך במוסדות הפוליטיים, ובתמונת ראי, נותן

---

[17] ראו PIPPA NORRIS & RONALD INGLEHART, CULTURAL BACKLASH: TRUMP, BREXIT, AND AUTHORITARIAN POPULISM 33-56 (2019); Cohen-Eliya & Porat, לעיל ה"ש 12, בעמ' 13-15.

[18] ראו למשל עירן הלפרין **אזהרת שוליים** 200-223 (2024); Carothers & O'Donohue, לעיל ה"ש 4.

[19] ראו McCoy, Rahman & Somer, לעיל ה"ש 2.

[20] לנתונים אודות השסע הדתי, העדתי והאידיאולוגי בקרב הציבור היהודי בישראל, ראו מדד ההסכמות בחברה הישראלית, Julia Elad-Strenger et al.,. *Cohesion and Divisions in Israeli Society Data 2019-2025*, OSF (July.10 2025)

[21] Tal Orian Harel, Ifat Maoz & Eran Halperin, *A conflict within a conflict: intragroup ideological polarization and intergroup intractable conflict*, 34 CURRENT OP. BEHAV. SCI.52(2020).

[22] Noam Gidron, Lior Sheffer & Guy Mor, *Validating the feeling thermometer as a measure of partisan affect in multi-party systems*, 80 Electoral Stud. 102542 (2022); הלפרין, לעיל ה"ש 18, בעמ' 75-76. כן ראו יאיר אמיתי, נעם גדרון ועומר יעיר "קיטוב פוליטי בישראל, 1992-2022" **הבחירות בישראל 2022** (מיכל שמיר ואחז עורכים, 2025), המעידים על שיעורי קיטוב רגשי גבוהים יותר בישראל סביב בחירות 2022 לעומת שיעורי הקיטוב המקבילים בארה"ב סביב בחירות 2016. לצד זאת, מצאו אמיתי ושותפיו תנודתיות בשיעורי הקיטוב הרגשי בישראל לאורך העשורים האחרונים, בשונה מהעליה התמידית בשיעורי הקיטוב בארה"ב, באופן המצביע על אפשרויות נגישות יותר למיתון הקיטוב במערכת הישראלית בהשוואה לארה"ב.

[23] לתיאור מקיף של המשבר החוקתי-משטרי בישראל בשנת 2023 כביטוי לתופעת הקיטוב, ראו Iddo Porat, *Political Polarization and the Constitutional Crisis in Israel*, 56 Israel Law Review 369 (2023).

הימין אמון גבוה יחסית באותם מוסדות ואמון נמוך יחסית במוסדות המשפט והתקשורת.[24] נתונים אלה מצטרפים לנתוני מדד ההסכמות בחברה הישראלית, המעידים על רגשות שליליים בהיקף ניכר בין מחנה הימין ומחנה השמאל בישראל בשנים האחרונות.[25] מכלול הנתונים מצביעים על עוצמת הקיטוב הרגשי בישראל, לצד חלחול הקיטוב למישור המוסדי, באופן התואם את תופעת הקיטוב הגלובלית.[26]

הקיטוב, שצילו הכבד מורגש בישראל החל מהמישור האישי ועד המישור הלאומי, מותיר את החברה הישראלית, בלשונו של הלפרין, כ"חברה בתפקוד נמוך, חברה שאינה רוצה, אינה יודעת ואינה מסוגלת להתמודד עם האתגרים האמיתיים שניצבים לפניה".[27] יתרה מכך, רבים בחברה הישראלית מקשרים, ולו באופן רעיוני, בין להבות הקיטוב שבערו בישראל בראשית אוקטובר 2023 לבין מתקפת החמאס מיום 7.10.2023.[28] המלחמה שפרצה לאחר מכן אמנם הולידה ביטויי ערבות הדדית מרשימים, אולם למרבה הצער לא הובילה להנמכה קבועה של להבות הקיטוב,[29] שבעירתן שבה והתעצמה עם הימשכות הלחימה, סוגיית השבת החטופים המורכבת וחידוש הרפורמה במערכת המשפט.

כך, מכלול האירועים שתואר לעיל, ובהם חוסר היציבות הפוליטית, המשבר המשטרי סביב יוזמות לשינויי-יסוד במערכת המשפט, הירידה באמון הציבור במוסדות השלטון, פיצול האמון בהם ובפרט עלייתן המחודשת של תופעות אלה אף בעיצומה של מלחמה אזורית – כל אלה משקפים את עוצמת חדירתו של הקיטוב לעומק המערכת הציבורית והחברתית בישראל. בנוסף, הקשר בין התעצמות הקיטוב בראשית אוקטובר 2023 לבין מתקפת החמאס והשלכותיה נתפס כאמור בעיני רבים כממשי, וממחיש את עוצמת הסיכון למדינת ישראל הטמון בתופעת הקיטוב.

לבסוף יצוין כי על בסיס הנחות מוצא דומות בדבר הסיכון הטמון בתופעת הקיטוב, במהלך השנים 2024-2025 התנהל בבית הנשיא תהליך חשיבה נרחב שעסק בקיטוב בישראל, בהובלת ארגון פנימה, ובהשתתפות ארגונים נוספים, פעילים ציבוריים ומומחים אקדמיים. בתום התהליך גובש מסמך מפת-ידע בנושא קיטוב בישראל, בו מתואר הקיטוב כ"מגה בעיה רב-מימדית, מורכבת וסבוכה, אשר גורם יחיד לא יכול לטפל בה לבדו."[30] עוד כולל המסמך מיפוי של ארבע זירות קיטוב, המלבות זו את זו – מנהיגות פוליטית, מוסדות, תקשורת ורשתות, ציבור וקהילות.[31] אשר לכיווני

---

[24] תמר הרמן ואחי **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2025** 52 (2025), זמין בקישור https://www.idi.org.il/media/30229/the-israeli-democracy-index-2025-hebrew.pdf.

[25] בהתאם לנתוני מדד ההסכמות בחברה הישראלית, לאורך השנים האחרונות, ואף במהלך המלחמה, למעלה מ-50% מהמשיבים שהזדהו כשמאלנים דיווחו על רגשות שליליים כלפי הימנים, ולהיפך – למעלה מ-50% מהימנים דיווחו על רגשות שליליים כלפי השמאלנים. ראו מדד ההסכמות בחברה הישראלית, לעיל ה"ש 20, וכן יוליה אלעד שטרנגר ואחי **מדד ההסכמות: נתונים מרכזיים מגל המדידה השישי (ינואר 2024)** 14, 32 (2024, עותק אצל המחברים).

[26] ראו צילי אליצור נאה "אנחנו נגד הם: משבר הקיטוב הבינלאומי ואפיק המענה השיתופי", **שברים: על הקיטוב הישראלי** (שחר ליפשיץ, יוליה אלעד-שטרנגר ונועה יוסף עורכים, צפוי להתפרסם).

[27] הלפרין, לעיל ה"ש18, בעמ' 24.

[28] במסגרת נתוני מדד ההסכמות בחברה הישראלית (ינואר 2024), 72% מהמשיבים ראו בקיטוב גורם שהגדיל את הסיכוי למתקפת החמאס מיום 7.10.23, ראו מדד ההסכמות בחברה הישראלית, לעיל ה"ש 20, וכן ראו אלעד שטרנגר, לעיל ה"ש 20, בעמ' 55.

[29] נתוני מדד ההסכמות בחברה הישראלית מינואר 2024 מעידים כי מרבית המשיבים מן השמאל דיווחו על רגשות שליליים ביחס לימין ולהיפך, אף במהלך חודשי המלחמה הראשונים, ראו שם, וכן ראו אלעד שטרנגר, לעיל ה"ש 20, בעמ' 32.

[30] ראו **קיטוב בישראל: מפת ידע** 5 (אפריל 2025), זמין בקישור https://drive.google.com/file/d/1L-PZCDs4lOPsOvtzZqh4Ot64COOITqmk/view.

[31] במסמך מוצע גם כי תופעת הקיטוב מורכבת משלושה סוגי קיטוב מובחנים – אידיאולוגי, חברתי ורגשי, ראו שם, בעמ' 19-27. מבלי לחלוק על הצעה זו, במסמך זה אנו מתמקדים בעיקר בקיטוב הרגשי, שלגביו עלו ממצאים אמפיריים חזקים בשנים האחרונות, בישראל ובמדינות נוספות, וזאת על רקע השסעים החברתיים העמוקים המאפיינים את החברה הישראלית ותורמים לליבוי התופעה.

מענה לתופעה, מציין המסמך כי הכיוונים שנבחנו מחקרית עד כה התמקדו במיתון הקיטוב בזירה הציבורית, אף שברור כי התמודדות אפקטיבית מחייבת שינויים גם בזירות הקיטוב האחרות.[32] על רקע זה, מסכם המסמך כי נדרשים צעדים נרחבים ומשמעותיים לשם מתן מענה למשבר, ובהם גיבוש אסטרטגיה לאומית להפחתת קיטוב והקמת שותפות רחבה של מוסדות וארגונים שיפעלו יחד למטרה זו.[33]

[32] שם, בעמ' 52.
[33] שם, בעמ' 56-57.

ב. התמודדות מוסדית עם איום הקיטוב

כאמור, איום הקיטוב שבפניו ניצבת ישראל, לצד מדינות רבות נוספות, הוא מורכב ביותר, ומתאפיין בריבוי גורמים וזירות המזינים זה את זה. משכך, יש לגשת לטיפול בו באופן נרחב ומתואם, על בסיס ידע עובדתי ותיאורטי רחב-היקף. ואכן, בספרות האקדמית כבר החלו לעסוק בסוגיית ההתמודדות עם הקיטוב והשלכותיו. קורפוס המחקר העוסק בקיטוב כולל, לצד מיפוי ותיאור של התופעה, אף הצבעה על כיווני מענה לגביהם עלו אינדיקציות כי הם בעלי פוטנציאל למיתון התופעה ולהגברת לכידות ואמון.[34] בין היתר, כוללים כיוונים אלה התערבויות להפחתת עוינות בין-קבוצתית שפותחו בתחום הפסיכולוגיה החברתית, דוגמת קבלת מידע חיובי וסותר-סטריאוטיפים אודות הקבוצה האחרת והטמעה סביבתית של נורמות סובלניות.[35] אינדיקציות נוספות להשפעה ממתנת קיטוב עלו אף ביחס לניהול מקצועי של הליכים ציבוריים-שיתופיים כגון אסיפות אזרחים והליכי בניית הסכמות,[36] וכן חשיפה תקשורתית מוגברת לדעות והשקפות שונות.[37] בד בבד, חוקרים העוסקים בתופעת הקיטוב הרחבה מדגישים כי לצורך התמודדות אפקטיבית עימה נדרשים שינויים מערכתיים משמעותיים, הכוללים יישום מקיף של מגוון אמצעים לצמצום עוינות והגברת האמון, לצד העמקת המחקר בתחום.[38] לאור זאת, התמודדות אפקטיבית עם איום הקיטוב מחייבת להערכתנו יישום שיטתי, מקיף ומתואם של מכלול אותם אמצעים, לצד אמצעים נוספים שילכו ויתפתחו, בהתבסס על ידע ומומחיות מחקרית.

אם כן, בראייתנו, במציאות הנוכחית תופעת הקיטוב המציבה סיכון ציבורי משמעותי, פושה בחלקים נרחבים בחברה ובמוסדות השלטון, ודורשת מענה הכולל פעולות רבות, מתואמות ומורכבות במגוון רחב של זירות. לפיכך, לשיטתנו האחריות לטיפול בתופעת הקיטוב ובסיכוניה מונחת בראש ובראשונה לפתחה של המדינה, בהיותה הגורם העיקרי בעל היכולות הטכניות והנורמטיביות לתכלל מענים כה רבים ומגוונים, ובפרט נוכח עוצמת האיום ומורכבותו. בהתאם לכך, אנו מציעים להקים רשות מדינתית ייעודית ועצמאית, שתגבש מענה לאומי מתכלל לאיום הקיטוב, תוך שימוש בכלים רגולטוריים באופן שיטתי, מותאם ומבוסס-ידע, והרחבה מקבילה של המחקר לשיפורם ולאיתור אמצעים אפקטיביים נוספים – **הרשות ללכידות חברתית** (להלן: "הרשות"). זאת, על יסוד תפיסת הקיטוב כתופעה מורכבת המציבה סיכון לציבור בישראל, עימו ניתן להתמודד באמצעות כלים רגולטוריים מותאמים, דוגמת ההתמודדות הרגולטורית עם סיכוני

---

[34] לתוצריו של פרויקט מחקרי המציע מגוון נקודות מבט בינתחומיות לניתוח תופעת הקיטוב בישראל וכיווני מענה עבורה, ראו **שברים: על הקיטוב הישראלי**, לעיל ה"ש 26 – ספר המכנס מאמרים שנכתבו בידי חברות וחברי קבוצת מחקר בינתחומית בנושא מדינת ישראל ואיום הקיטוב, שהתכנסה במרכז מנומדין למשפט יהודי ודמוקרטי בשנת 2024.

[35] – ראולמשל Jan G. Voelkel et al., *Megastudy testing 25 treatments to reduce antidemocratic attitudes and partisan animosity,* 386 Science 4764 (2024)

[36] ראו למשל John S. Dryzek et al., *The Crisis Of Democracy and the Science of Deliberation,* 363 SCIS. 1144, 1144-1146 (2019); אליצור נאה, לעיל ה"ש 27.

[37] ראו למשל הילה נדב כרמל "מקבוצה מעורבת למעורבות מחוץ לקבוצה: האם השתתפות בקבוצת פייסבוק מעורבות יכולה לצמצם קיטוב" **שברים: על הקיטוב הישראלי**, לעיל ה"ש 26; Paul M. Barrett et al. Fu*eling the Fire: How Social Media Intensifies U.S. Political Polarization—and What Can Be Done About It* 1–6, 22–27 (N.Y.U. Stern Ctr. for Bus. & Hum. Rts. 2021)

[38] ראולמשל PETER COLEMAN, THE WAY OUT 204-217 (2021); Guy Burgess, Heidi Burgess, & Sanda Kaufman, *Applying Conflict Resolution Insights to the Hyper-Polarized, Society-Wide Conflicts Threatening Liberal Democracies*, 39 CONFLICT RESOL. Q.355, 362–367 (2022) https://doi.org/10.1002/crq.21334; הלפרין, לעיל ה"ש 18, בעמ' 255-265. יוער כי הלפרין אינו מתמקד בהכרח בתופעת הקיטוב כפי שהיא מוגדרת במסמך זה, אלא עוסק בתופעה המוגדרת מעט אחרת, ונוגעת להתגברות העוינות והשנאה הפנימית בין קבוצות בחברה הישראלית בשנים האחרונות, אולם לאור הדמיון הרב בין התופעות בראייתנו טענותיו ישימות אף בענייננו.

בטיחות בדרכים או סיכונים לבריאות הציבור. דרך זו מציעה מסגרת מדינתית קונקרטית לקידום כיווני הפעולה הנדרשים, שעליהם הצביע אף המסמך "קיטוב בישראל: מפת ידע",[39] באופן שיוביל לגיבוש תוכנית אסטרטגית לאומית להתמודדות עם המשבר, ריכוז מאמץ והובלת שותפות רחבה של גופים שיפעלו למיתון הקיטוב.

בד בבד, אנו ערים לכך שקידום מענה מוסדי ומדינתי כמוצע על ידנו עלול לעורר אף מורכבות וחששות, נוכח הקשר המהותי בין תופעת הקיטוב לזירת הפעילות הפוליטית ומוסדות המדינה. יחד עם זאת, נציין כבר עתה כי לטעמנו תכנון מוסדי מוקפד ייתן מענה ראוי לחששות אלה, באופן שיאפשר למהלך המוצע לגבש מענה לאומי, מקצועי ומקיף לאיום הקיטוב. בהתאם לכך, להלן ייבחנו סוגיות יסוד הנדרשות לצורך אפיון אפקטיבי של האופן הראוי, לטעמנו, בו תפעל המדינה לשם השגת יעדים חשובים אלו.

ב.1. מבט משווה: מענים מוסדיים לקידום לכידות, אמון ושלום פנים-חברתי

בחינה השוואתית של התמודדויות מדינתיות עם תופעות של עוינות חברתית פנימית מעלה כי במספר מדינות פועלת מסגרת ממשלתית במטרה לקדם לכידות ושלום פנים-חברתי. בניו-זילנד לדוגמה התקבלה בשנת 2022 החלטת ממשלה לחזק את הלכידות החברתית במדינה, תוך הקצאת תקציב ייעודי למיזמים שזו מטרתם.[40] בעקבות זאת פעל המשרד לפיתוח חברתי לגיבוש ארגז כלים ומשאבים לקידום לכידות חברתית, וכן תכנית אסטרטגית להשגת מטרה זו. התוכנית כוללת בין יעדיה את העצמת הכבוד ההדדי בין אנשים המחזיקים בדעות שונות ואת יכולתם לקיים אינטראקציה זה עם זה.[41] בין התחומים אותם מקדמת התוכנית נזכרים מפגשים חיוביים בין חברי קבוצות שונות, וכן הליכים שיתופיים.[42] גופים ממשלתיים לקידום שלום פנים-חברתי באמצעות כלי יישוב סכסוכים פועלים גם במדינות נוספות, ובהן קוסטה-ריקה, נפאל, קניה וגאנה.[43] האתגרים החברתיים שעימם נועדו גופים אלה להתמודד משתנים מטבע הדברים ממדינה למדינה, אך המשותף להם הרלוונטי לענייננו הוא המהלך להקמת גוף ממשלתי להתמודדות עימם ולקידום שלום פנים-חברתי.

---

[39] ראו ה"ש 30 .

[40] ראו *Working to Strengthen Social Cohesion in Aotearoa New Zealand*, MINISTRY OF SOCIAL DEVELOPMENT (N.Z) https://www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/work-programmes/community/social-cohesion/index.html (last visited June 7, 2026).

[41] ראו *Social Cohesion in Aotearoa New Zealand 2022: Strategic Framework* 4 (2022), MINISTRY OF SOCIAL DEVELOPMENT (N.Z), https://www.msd.govt.nz/documents/about-msd-and-our-work/work-programmes/community/social-cohesion/strategicframewrk-formal.pdf.

[42] שם, בעמ' 6.

[43] ראו *Home,* NATIONAL STEERING COMMITTEE ON PEACE BUILDING AND CONFLICT MANAGEMENT (Kenya), https://www.nscpeace.go.ke/; *Inicio*, MINISTERIO DE JUSTICIA Y PAZ (Costa Rica), https://www.mjp.go.cr/; *Peace Portal*, MINISTRY OF HOME AFFAIRS (Nepal), https://moha.gov.np/en/page/peace-portal; *Functions*, NATIONAL PEACE COUNCIL (Ghana), https://www.peacecouncil.gov.gh/functions. במבט כולל נראה כי כיווני הפעולה של גופים אלה משתנים בהתאם לאתגרים החברתיים המאפיינים את המדינות בהן הם פועלים, וכי מיפוי מדויק שלהם ידרוש מחקר נוסף. עוד יצוין כי במקביל פועלים ארגונים שונים לקידום הקמת רשויות שלום במדינות נוספות, ראו אתר הקואליציה הבינ"ל להקמת גופים ממשלתיים ותשתיות שלום, GLOBAL ALLIANCE FOR MINISTRIES AND INFRASTRUCTURES FOR PEACE, https://gamip.org/events/. אנו מודים מקרב לב לגב' שירי בר על הסיוע המשמעותי במחקר ההשוואתי ובגישה למידע על יוזמות קודמות להקמת רשות שתהיה אמונה על לכידות וקידום שלום פנים-חברתי.

בד בבד, ובמבט משווה רחב, ניתן לזהות מהלכים ממשלתיים נוספים בעלי קווי דמיון מסוימים לרציונלים העומדים ביסוד ההתמודדות עם תופעת הקיטוב, ובהם מוסדות לשיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטונית, שנועדו בין היתר לחזק את אמון הציבור ברשויות ואת האמון בין קבוצות חברתיות שונות. כך, בשנים האחרונות הולך וצובר תאוצה במדינות המערב תחום שיתוף הציבור בקבלת ההחלטות השלטונית, ובמקביל מפתחות תנועות כגון הדמוקרטיה הדיונית (Deliberative Democracy) הליכים לשיתוף מירבי של הציבור בקבלת החלטות שעשויות להשפיע עליו.[44] מנגנונים מסוג זה הולכים ומתרבים,[45] ונעשה בהם שימוש במגוון נושאים, החל מסוגיות תכנוניות ועד לסוגיות חוקתיות ואסטרטגיות.[46] כאמור אחת המטרות המרכזיות של מהלכים אלה היא חיזוק אמון הציבור במוסדות השלטון.[47] בד בבד, בעיקר בארצות הברית, התפתח תחום יישוב הסכסוכים הציבוריים ובמסגרתו הליך סדור לבניית הסכמות בקרב קבוצת נציגים של בעלי עניין בסוגיה משותפת, בהובלת מגשרים מקצועיים. הליך זה זכה למיסוד במסגרת תהליכי התקנת תקנות שיתופיים ויושם אף ביחס למגוון רחב של סוגיות ציבוריות אחרות, תוך אינדיקציות לשיפור היחסים בקרב משתתפי ההליכים והקבוצות שיוצגו על ידם. יוזמות מסוג זה מיושמות לעיתים גם בישראל,[48] אם כי באופן ספוראדי ולא מאורגן, במסגרות שונות – פרטיות או מוניציפליות.

נוכח נתונים המצביעים על קשר בין מוסדות והליכים שיתופיים אלה לבין חיזוק אמון הציבור במוסדות השלטון, שיפור היחסים בין קבוצות חברתיות ושיפור איכות הדיון הציבורי, אנו רואים בהם דוגמא פוטנציאלית למענה מוסדי מסוים לאיום הקיטוב. בד בבד, במציאות הקיימת הקשר בין תהליכים אלה לבין תופעת הקיטוב אינו מוכר ציבורית דיו וטרם נחקר לעומקו. בנוסף, תהליכים אלה מתנהלים כיום בפועל באופן ספוראדי ומועט יחסית, ונשענים ככלל על רצונם הטוב של צדדים שונים ועל תקצוב שאינו מובטח. כל זאת, באופן שאינו מאפשר בחינה משמעותית ומקיפה של מלוא הפוטנציאל הגלום בהם למתן מענה לאיום הקיטוב.

אם כן, המחקר המשווה מעלה כי קיימות בעולם מסגרות ממשלתיות הפועלות למטרות דומות של חיזוק לכידות חברתית וקידום אמון הציבור במוסדות השלטון, ואשר ניתן ללמוד ולשאוב השראה מפעילותן. מאידך, לא אותרה על ידינו דוגמא זהה של רשות שהוקמה לשם התמודדות ישירה עם משבר הקיטוב. לפיכך עולה כי הקמת רשות ייעודית כפי שמוצע על ידינו תציב את מדינת ישראל בחזית ההתמודדות העולמית עם תופעת הקיטוב הגלובלית, ותאפשר את הפצת הידע הייחודי שייצבר בתחום זה למדינות רבות אחרות המתמודדות עם אתגר דומה.

בד בבד, נוכח מורכבות האתגר וחדשנותו של מתווה הקמת הרשות במענה לו, נדרש לאפיין בזהירות את הרשות המוצעת ואת סמכויותיה באופן האפקטיבי ביותר, בהתבסס על הרציונלים

---

[44] ראו למשל The Oxford Handbook of Deliberative Democracy 900, 901 (Andre Bächtiger et al. eds., 2018); John Dryzek, Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations (2000).

[45] ראו OECD, Innovative Public Participation (2023), https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/open-government-and-citizen-participation/innovative-public-participation.html.

[46] שם, בעמ' 35.

[47] ראו למשל Shelley Boulianne, *Building Faith in Democracy: Deliberative Events, Political Trust and Efficacy*, 67 Political Studies 2018.

[48] ראו למשל ארנה ברדיצ'ב לב וניצה נבון "הפרק הישראלי: תהליכי בניית הסכמות" סוזן פודזיבה **פסיפס של הסכמות: גישור בסכסוכים ציבוריים מקוטבים** 14 (יואב כ"ץ מתרגם 2024); וכן תיאור השותפות לקיימות אזורית ברמת הנדיב, זמין באתר https://did.li/c3Ux5.

העומדים ביסודה והמטרות אותה היא מבקשת להשיג – מבלי לפגוע בעקרונות חוקתיים או דמוקרטיים, על מנת שלא לגרום לכריתת הענף עליו נשענת רשות מעין זו מלכתחילה.

ב.2. הקמת הרשות המוצעת: שיקולי-יסוד

הקמת רשות ללכידות חברתית צפויה לתת מענה משמעותי לאיום הקיטוב, אך כמובן, מהלך מעין זה אינו נטול סיכונים ואתגרים. לפיכך, נדרש לקחת בחשבון את יתרונות המהלך מחד ואת סיכוניו וחסרונותיו מאידך, על מנת לאפיין את הרשות וסמכויותיה באופן מיטבי, תוך צמצום הסיכונים הכרוכים בהפעלתה ככל הניתן.

אשר ליתרונות המרכזיים הכרוכים בהקמת רשות להגברת הלכידות החברתית, אלה כוללים בראש ובראשונה את ההזדמנות הגלומה בשימוש במגוון כלים רגולטוריים שיאפשרו התמודדות אפקטיבית עם משבר הקיטוב המורכב והרב-מימדי. בנוסף, למהלך הקמת הרשות ערך הצהרתי חשוב, שכן הוא יציב את בעיית הקיטוב באופן ברור על סדר היום הציבורי כבעיה לאומית. שלישית, הקמת רשות תהווה מהלך מבני משמעותי שיאפשר נקיטת מאמצים מקצועיים ומתואמים לאורך זמן, תוך ביסוסם על ידע מחקרי ושיתוף מגוון מומחים. ולבסוף, הקמת רשות היא גם הדרך היעילה ביותר, ככל הנראה, לפתח מוסדות שיתופיים מותאמים הטומנים בחובם פוטנציאל למענה משמעותי לאיום הקיטוב ולמשבר הקיטוב המוסדי הכרוך בו.[49]

לצד האמור, הקמת הרשות כרוכה גם בסיכונים לא מבוטלים. ראשית, בהינתן שבתנאים הנוכחיים מהווה הזירה הפוליטית אחד מגורמי הקיטוב המרכזיים, מהלך של הקמת רשות מעלה חשש להשתלטות פוליטית עליה ולשימוש בה לשם ניגוח המחנה הפוליטי היריב, באופן שעלול אף להחמיר את משבר הקיטוב. שנית, הואיל ותופעת הקיטוב קשורה ישירות לזכויות יסוד העומדות בליבת המשטר הדמוקרטי, כגון חופש הביטוי, יוזמה להקמת רשות להתמודדות עם תופעה זו עשויה להעלות חשש לשימוש בסמכויותיה לפגיעה באותן זכויות. שלישית, באווירת הקיטוב עלולה הרשות עצמה להיקלע לתופעה של "קיטוב מוסדי" בדומה למוסדות ממלכתיים אחרים, אשר תחת המשבר משויכים ציבורית לאחד המחנות הפוליטיים, או שמתנהל לגביהם מאבק עז בין המחנות, באופן השוחק את אמון הציבור בהם.[50] בנוסף, ההכרה הציבורית באתגר הקיטוב מצויה בחיתוליה באופן יחסי, וגוף הידע המחקרי ביחס לתופעה מצוי אף הוא בשלבי גיבוש. מצב דברים זה עשוי להקשות על גיוס התמיכה הנדרשת להקמת הרשות ואף להקשות על פעילותה בשלביה ההתחלתיים. לבסוף, צעד של הקמת רשות כרוך תמיד באתגר בירוקרטי משמעותי ובקשיי הקמה המעלים חשש לפעילות לא אפקטיבית.

לאחר בחינת כלל השיקולים שתוארו לעיל, אנו סבורים כי לנוכח מורכבותו ועומקו של משבר הקיטוב, יש מקום לקדם את הפתרון המוצע. יחד עם זאת, יש לעשות כן באופן שיבטיח

---

[49] ראו אליצור נאה, לעיל ה"ש 27. במאמר מוסגר יצוין כי בהתייחס למהלכים ממוסדים לצמצום העוינות בין קבוצות בחברה, ניתן להזכיר גם את מנגנוני הצדק המעברי שהוקמו במדינות שונות במסגרת תהליכי מעבר ממשטר דיכוי או סכסוך אלים למשטר דמוקרטי. דוגמה מובהקת לכך היא ועדות האמת והפיוס שפעלו בדרום אפריקה עם סיום שלטון האפרטהייד, ואשר נועדו לאפשר התמודדות עם עוולות העבר בדרכי שלום ולתמוך בשיקום היחסים בין קבוצות חברתיות. עם זאת, חשוב להדגיש כי מנגנונים אלו הוקמו בהקשרים של סכסוכי דמים ושינויים משטריים עמוקים השונים באופן מהותי מן המקרה הישראלי. לפיכך, מוצע להסתייע בממצאי התחום בזהירות, תוך מיקוד בהיבטים ובתובנות הרלוונטיים למציאות המקומית בלבד, דוגמת היבטי הקמת גוף ממלכתי הזוכה לאמון חברתי רב ככל הניתן, ומאפשר לפרטים בציבור להשמיע את קולם וזאת במטרה כללית לשפר את היחסים בין חלקי החברה.

[50] לפירוט אודות תופעת "הקיטוב המוסדי" ראו Cohen-Eliya & Porat, לעיל ה"ש 12.

לרשות את מירב הסיכויים להשגת יעדיה ולמימוש יתרונותיה, תוך צמצום מירבי של הסיכונים הכרוכים בהקמתה. עקרונות אלה מהווים כאמור את התשתית לתכנון מבנה הרשות, כפי שיפורט להלן.

ג. אפיון הסמכויות הרגולטוריות של הרשות ללכידות חברתית

טרם בחינת היבטיה המבניים של הרשות ללכידות חברתית, נדרש תחילה לבחון מהם התפקידים אותם ראוי להטיל עליה לשם השגת מטרותיה. ברי כי על הרשות להפעיל מגוון כלים מתאימים לשם הגברת הלכידות בקרב החברה הישראלית, על כל מגזריה, ולצמצום הקיטוב כהגדרתו במסמך זה, על בסיס הסמכה זהירה ומידתית בחוק. כלים אלה עשויים לכלול גיבוש הצעות לחינוך רב-גילאי, גיבוש פרקטיקות מומלצות להגברת הסובלנות ולהקניית כלים לניהול שיח בונה עבור המגזר העסקי, בחינת אפשרויות מערכתיות לצמצום התמריצים לניהול שיח ציבורי פוגעני, ועוד.

ג.1. ארגז הכלים הרגולטורי: רקע תיאורטי קצר

מאז ימיה הראשונים של המדינה המודרנית, הלכו הנורמות הרגולטוריות כברת דרך ממשית: הן הפכו מורכבות יותר, מגוונות יותר, ולבשו ופשטו צורות פעולה שונות בהתאם למקום ולתקופה בה נדרשו. ככל שנקפו השנים, הלך ארגז הכלים של הרגולטור והתמלא באסטרטגיות וטכניקות[51] שונות, ובספרות מתועדות עשרות דרכי רגולציה אשר כולן, בסופו של דבר, מבקשות לפעול על מנת להשיג את התוצאות הרצויות על ידי הרשות.[52]

על מנת להקל על הניווט בנבכי העושר הרגולטורי המצוי כיום, מקובל להבחין בין אסטרטגיות הרגולציה השונות על בסיס מידת ההתערבות במשק בו הן נוקטות. כך, תפיסתה המסורתית של הרגולציה מטילה את האחריות להשגת התוצאות הרגולטוריות הרצויות על המדינה ומוסדותיה, באמצעות נורמות משפטיות כופות המעוגנות בחוק ומלוות בסנקציות לשם הבטחת ביצוען.[53] גישה זו, המכונה "**ציווי ושליטה**" (Command and Control), מצדדת בשימוש בכלים מתחום הענישה והאכיפה על מנת להנחות את פעילותם של מפוקחים בתחום מסוים. כלים מעין אלו יכללו, בין היתר, ענישה פלילית או מינהלית, קנסות, קביעת סטנדרט פעילות אחיד, דרישת רישוי עסקים וחלוקת הקצאות.[54] מטבע הדברים, הצלחתה של האסטרטגיה נשענת בעיקר על הרתעת המפוקחים והחשש מפני אכיפת הסנקציות העשויות להיות מוטלות בשל הפרת הכללים.[55]

לצד זאת, קיים מגוון רחב של אסטרטגיות המכונות "**רגולציה רכה**", המבקשות להניע את המפוקחים בתחום הרגולטורי הרלוונטי למלא אחר ההנחיות ולהשיג את מטרות הרגולציה, משיקוליהם השונים. אסטרטגיית הֶהֵינד[56] (Nudge), הנחשבת לאחת האסטרטגיות המרכזיות בעולמות הרגולציה הרכה, מבקשת לפעול לשינוי התנהגותי בקרב המפוקחים ללא איסורים,

---

[51] בחיבור זה נעשה שימוש במונחים 'אסטרטגיות' ו'טכניקות', המייצגים שני הבדלים נבדלים על אף הדמיון הלכאורי: במונח 'אסטרטגיה' אנו מבקשים לתאר את התפיסה היסודית והרציונל העומד ביסוד כל אחת מהרגולציות. המונח 'טכניקה', לעומת זאת, מתאר את הדרכים השונות להשגת האסטרטגיה הרחבה.

[52] ROBERT BALDWIN, MARTIN CAVE & MARTIN LODGE, UNDERSTANDING REGULATION: THEORY, STRATEGY, AND PRACTICE 105 (2d ed. 2012) (להלן: Baldwin, Cave & Lodge)

[53] ראו שרון ידין **רגולציה: המשפט המנהלי בעידן החוזים הרגולטוריים** 28 (2016)

[54] Baldwin, Cave & Lodge, לעיל ה"ש 53.

[55] Peter J. May, *Compliance Motivations: Affirmative and Negative Bases,* 38 LAW SOC'YREV. 41, 45 (2004).

[56] כך תורגמה המילה 'nudge' במחקרו של עומר זליבנסקי **תובנות התנהגותיות לטיוב עבודת הממשל** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019. בחרנו לעשות בה שימוש גם כאן מאחר שהיא מבטאת נכוחה את חוסר הכפייה הגלום בטכניקה זו.

סנקציות או תמריצים משמעותיים.[57] עיקרה של אסטרטגיה זו, השואבת את מקורותיה, בין היתר, מתחום קבלת ההחלטות והכלכלה ההתנהגותית,[58] מבקש להכווין את המפוקחים, ברמות שונות של אינטואיטיביות, אל ההתנהגות הרצויה מבחינה חברתית, כפי שהיא נתפסת על ידי הרגולטור, ולא בכדי היא מכונה בביטוי הכמעט-אוקסימורוני "פטרנליזם ליברטריאני".[59] בין היתר התפתחו אסטרטגיות המבקשות ליצור שילוב בין מעשי המפקחים למעשי המפוקחים. אחת הרלוונטיות בעניינו היא **רגולציה עצמית מפוקחת** (Enforced Self-Regulation) אשר מאפשרת לכל חברה לנסח את הכללים הרגולטוריים המותאמים למאפייניה הספציפיים ולהציגם בפני הרגולטור, ולאחר אישורו הופכים כללים אלו למחייבים מבחינה חוקית.[60] במקביל, מוכרת בספרות אסטרטגיית רגולציה רכה, המבקשת להישען על מניעי ציות הנחשבים "חיוביים" (דוגמת הזדהות עם מטרות הרגולציה ותחושת חובת קיום), בניגוד לחשש מענישה או רדיפה אחר תגמול חיצוני, הנתפסים על ידה כ"שליליים".[61] ניתן אף לראות גישה כיוצרת "חוזה חברתי" בין הרגולטור למפוקח, המבוסס על הדדיות וחילופי הטבות חברתיות[62] - בניגוד לחוזה הרגולטורי הסטנדרטי, הנשען בעיקר על הטבות כלכליות.

ג.2. שיקולים לבחירת אסטרטגיה רגולטורית מתאימה לתחום הקיטוב

הן בספרות והן בעולם המעשה מתייחסים לשאלת הבחירה באסטרטגיה הרגולטורית המתאימה, כאשר השיקול המרכזי, מטבע הדברים, הוא הצורך בהשגת המטרה הרצויה על ידי הרגולטור. בהקשר המעשי, פורש מדריך ה-RIA הממשלתי מגוון רחב של שיקולים אותם ראוי כי הרגולטור ישקול בעת קבלת החלטה על האסטרטגיה הרגולטורית בה ייעשה שימוש, בין היתר בדבר התאמה בין אמצעי למטרה, מידתיות, קהל היעד, אופי והיקף הפעילות, לצד שקילת ההשפעה המצטברת של שימוש במספר אסטרטגיות רגולטוריות.[63] באבחנה בין האסטרטגיות השונות מציג המדריך את "מדרג ההתערבות", הבוחן את מידת המעורבות של המדינה בשוק כאבחנה המרכזית בין אסטרטגיות הרגולציה השונות.[64]

נוכח כל האמור, מוצע להתחשב בעת קבלת החלטות על אסטרטגיה רגולטורית בשני מאפיינים מרכזיים של הרגולציה עליהם עמדנו לעיל: **סיווג המטרה** אותה מבקש המינהל להשיג באמצעות קביעת הכללים הרגולטוריים, בהתאם למטרות הרגולציה שהוצגו לעיל; וכן **זיהוי של קהל (או קהלי) היעד הממוקדים של הרגולציה.**

---

[57] המונח הוטבע בספר RICHARD H. THALER & CASS R. SUNSTEIN, NUDGE : IMPROVING DECISIONS ABOUT HEALTH, WEALTH, AND HAPPINESS (rev. ed. 2009).

[58] ראו למשליובל פלדמן, אורן פרז וקרן שמואלי-סיד "הסדרת המחזור במשק הביתי: מחקר אמפירי של ההיבטים הדמוגרפיים וההתנהגותיים של מדיניות מִחזור דיפרנציאלית בישראל" **מחקרי משפט** כט(2) 392 (2014), המשלב בין מחקר בתחום המיחזור לבין תיאוריות מתחום הכלכלה ההתנהגותית.

[59] Richard H. Thaler & Cass R. Sunstein, *Libertarian Paternalism*, 93 AM. ECON. REV. 175 (2003).

[63] מדריך ממשלתי: הערכת השפעות רגולציה 89 (2015), זמין באתר https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/ria_guide/he/file_RIAGUIDE_opt-8.pdf

[64] שם, בעמ' 44-45.

בהתחשב במורכבות המובנית בעת מעורבותה של רשות מוסדית במרקם חיים חברתי, כל החלטה באשר לבחירה באלו אסטרטגיות רגולטוריות להשתמש בתחום הקיטוב נדרשת לקחת בחשבון מורכבויות אלו, לצד השיקולים בדבר קהל היעד של כל מטרה מהמטרות שהוגדרו לעיל. בנוסף, כל ניסיון להגביר את הלכידות החברתית ולצמצם את הקיטוב באמצעות כלים רגולטוריים צריך לקחת בחשבון את הרגישות הדמוקרטית הרבה הנלווית לכל חשש פגיעה בחופש הביטוי מחד, לצד האיום והסכנה הייחודית הנשקפת מתופעת הקיטוב, המשפיעה גם על האמון בין קבוצות אוכלוסייה שונות ובינן לבין השלטון – וממילא על האמון ברשות עצמה ובנכונות לציית להנחיותיה ולהמלצותיה.

נוכח אתגרים אלו, דומה כי התנהלות רגולטורית נכונה של הרשות תתבסס **על התמקדות בהיבטי רגולציה "רכה"**, כמו הזרמת מידע לציבור, חינוך, הפצת פרקטיקות מומלצות בכל הנוגע לשיח בונה ועידוד סובלנות, ושימוש באסטרטגיות המשלבות רתימה של גופים שונים במשק, לצד פיקוח על ביצוע אסטרטגיות עצמיות מעין אלו. כמו כן, מוצע להבחין, בעת התאמת האסטרטגיות למילוי מטרות הרשות, בין אסטרטגיות המופנות למגזרים שונים – אסטרטגיות המיועדות עבור גופים רשמיים ברשות המבצעת עצמה; אסטרטגיות המופנות לגורמים בעלי שיקולים עסקיים-כלכליים; ולבסוף, אסטרטגיות המופנות לחברה בכללותה או ליחידים בתוכה. באופן כזה, תפעל הרשות במעין "מדרג התערבות" הולך ופוחת, כאשר סמכויותיה כלפי גורמי ממשל יהיו נוקשות יותר – ודאי ביחס להנחיותיה לציבור שיהיו בקצה ה"רך" ביותר של האסטרטגיות הרגולטוריות. חשוב להדגיש שנית, כי רוב הסמכויות של הרשות יבוצעו באמצעות רגולציה "רכה", ובהתאם יהיה מקום להקנות לה לכל היותר סמכויות לקבלת מידע או פיקוח ברובד מסוים, ובוודאי שלא לכפות התנהגויות מסוימות על חברות וארגונים – קל וחומר על יחידים. שימוש באסטרטגיות מסוג זה עומד בסתירה לעקרונות דמוקרטיים – וגם לא ישיג את מטרתו בהתחשב באופיו של איום הקיטוב.

במסגרת האסטרטגיות אותן תפעיל הרשות, באופן ראשוני ניתן לשקול למקד אותן בפעילות מול חברות, ארגונים או גורמי ממשל להטמעת ידע באמצעות לומדות, בדומה למקובל כיום בתחומי הטרדה מינית, בטיחות בעבודה או הגנת הפרטיות. הטמעת הידע יכולה להיעשות באמצעות חיוב בעריכת לומדה או באמצעות איסוף מידע על מספר העונים על הלומדה כאינדיקציה למחויבות הארגון להפחתת הקיטוב ולהגברת לכידות. בנוסף, יכולה הרשות להפעיל סמכויות פיקוח שמתבטאות בעיקר בקבלת מידע מגורמי ממשל (וייתכן שגם מחברות ארגונים פרטיים) באשר לאיום הקיטוב, התפשטותו או הדרכים בהן נוקטות הרשויות או החברות כדי לצמצמו – אך באופן שיהיה ברור שלרשות אין סמכות להשית סנקציות בשל תוכן המידע.

אשר לפעולותיה מול החברה בכללותה או מול יחידים, ראוי לצמצם את פעולתה של הרשות לאסטרטגיות רגולטוריות בקצה ה"רך" ביותר בארגז הכלים, דוגמת העלאת מודעות לסוגיית הקיטוב והאיום על החברה בעקבותיו, הצעת פרקטיקות מומלצות לשיח בונה ולהגברת הסובלנות הארגונית,[65] וכן פעילויות חינוכיות שונות. מוצע, בהקשר זה, לאפשר לרשות לתקצב פרויקטים שהם יוזמות מקומיות שהיא רואה בהם ערך, אך לא לפעול במסגרתם בעצמה. בנוסף, מוצע כי הרשות תפעל להוות גוף ידע מקצועי בתחום ההליכים לשיתוף עמוק של הציבור בקבלת החלטות שלטונית, לגביהם עלו אינדיקציות כי השפעתם עשויה למתן קיטוב ולהגביר לכידות,

[65] ראו למשל נועה יוסף "הפיל שבחדר: שיח פוליטי במקומות העבודה" **שברים: על הקיטוב הישראלי**, לעיל ה"ש 26.

דוגמת אסיפות אזרחים והליכי בניית הסכמות. כמומחית בתחום, תוכל הרשות לקדם את יישומם והטמעתם של הליכים מסוג זה בקרב רשויות נוספות באופן מקצועי, תוך מדידת השפעתם על מדדי קיטוב ולכידות.

כן תוכל הרשות לפעול לגבש הסמכה וולונטרית לארגונים מקדמי דיאלוג, כמעין "תו תקן חברתי";[66] לפרסם הנחיות, המלצות לא מחייבות ומדריכים מקצועיים; לקדם את פיתוחם של כלים מוסדיים התורמים להגברת לכידות ואמון,[67] ולקדם שיתופי פעולה באמצעות מסגרות להסכמות וולונטריות בין מגזרים. בנוסף תפעל הרשות לקדם פעילות מחקרית רלוונטית באמצעות הקמת מרכז מידע ומחקר, לצד פיתוח מדדים להערכת עוצמת קיטוב והפחתתו האפקטיבית,[68] וכן מדדי לכידות חברתית. עוד מוצע כי הרשות תבחן דרכי פעולה לצמצום השפעתם של גורמים מקדמי-קיטוב, ובכלל זה תוכל לגבש המלצות המיועדות לגופים אחרים, דוגמת רגולטורים בתחום התקשורת והרשתות החברתיות. לבסוף, מובן כי בסופו של דבר, מתווה הפעולה של הרשות לפרטיו ייקבע על ידי המועצה שתעמוד בראשה.

טרם חתימתו של חלק זה נשוב ונדגיש כי אנו סבורים שאין לתת בידי הרשות כלים המפעילים אסטרטגיות רגולטוריות מתחום הציווי והשליטה – לכל הפחות לא באופן המסמיך אותה להפעיל כלים אלו כנגד יחידים בחברה. אסמכה מעין זו עלולה לשמש כחרב פיפיות ביחס למטרותיה של הרשות, לעקר את המטרה החברתית החשובה בעומדת ביסודה ולהיתפס – בצדק או שלא בצדק – ככלי בידי השלטון. בין אם כוונתו של השלטון טובה ובין אם לאו, לדעתנו הקניית סמכויות מעין אלה תסתור אינהרנטית את מטרות הרשות, ואף תעלה שאלות חוקיות וערכיות כבדות משקל שאותן אין כל צורך לעורר לצורך הגשמת מטרות הרשות כפי שתיארנו לעיל.

עתה, על בסיס אפיון משימות הרשות ללכידות חברתית והכלים שיעמדו לרשותה, נבחן את המסגרת המוסדית המתאימה שתאפשר הפעלה מיטבית של כלים אלה ועמידה ביעדי הרשות.

---

[66] זאת, דוגמת עמותת "גשר", ארגון "צו פיוס", עמותת "בשביל השלם", וארגונים אחרים המקדמים מפגשים בין קבוצות שונות בחברה הישראלית, תוך ליווי מחקרי ובחינת השפעות המפגשים על המשתתפים.

[67] ראו לדוגמא יוזמות לקידום הליכי גישור ובניית הסכמות בסוגיות ציבוריות המועלות בעתירות לבג"ץ או לבתי משפט מנהליים, שחר ליפשיץ "מעתירה ציבורית לבניית הסכמות חברתיות: עידוד הסכמות חברתיות בסוגיות השנויות במחלוקת ציבורית באמצעות מערכת המשפט" **מחקרי משפט** לה 1 (2024); צילי אליצור נאה "'וגשֵר הסדק שנפער': תרבות הסדרית בבג"ץ וקריאה לגיבוש מנגנון גישור בג"צי ייעודי" **משפטים** נה (2026).

[68] ראו לדוגמא מדד ההסכמות בחברה הישראלית, לעיל ה"ש 20.

ד. הרשות ללכידות חברתית: בחירת מסגרת מוסדית מתאימה

ד.1. גופים מינהליים בישראל: סיווג וקשיים

לשם בחינת המודל המוסדי המתאים להגשמת יעדי הרשות ללכידות חברתית, נבחן תחילה את המודלים השונים הקיימים בישראל להקמת גופים ציבוריים, נעמוד על ההבדלים ביניהם ונציע מודל רשותי בהתאמה למטרות הרשות, סמכויותיה ותחום פעולתה. לאחר מכן, נשרטט את המבנה הארגוני של הרשות, מקורות התקציב שלה, ואת הסדרת יחסי העבודה בינה לבין גופים קיימים העוסקים בנושאים קשורים ומשיקים במטרה לייצר מודל שיאפשר לרשות למלא את תפקידה.

בחינה של סוגי הגופים הציבוריים מעלה כי בישראל ניתן למצוא קשת רחבה של אפשרויות למיסוד גופים ציבוריים הפועלים בדרכים שונות, החל מכפיפות ישירה למשרדי הממשלה ועד גופים ציבוריים או פרטיים נפרדים.[69] להלן נעמוד בקצרה על הסוגים המרכזיים של הגופים הציבוריים הקיימים בישראל.

יחידות סמך הם גוף המוגדר בתקשי"ר כ"יחידה שהוענקו לה סמכויות מינהליות מהסמכויות של המשרד"[70] וכי נציב שירות המדינה רשאי, על-פי בקשת מנהל כללי של משרד, להעניק ליחידה מסוימת מעמד של יחידת סמך, ובכלל זה להתנות תנאים לעניין קביעת מעמדה של יחידה כאמור. עוד נקבע בתקשי"ר כי אם העניק נציב שירות המדינה ליחידה מעמד יחידת סמך, הוא גם שיקבע, על-פי המלצת המנהל הכללי של המשרד, את הסמכויות המינהליות המוענקות לה.[71] יחידות סמך במשרדי ממשלה יכול שישמשו כ"מומחיות תוכן" לעניינים מסוימים,[72] אך מעצם הגדרתן והבנייתן הן תלויות לחלוטין בממשלה מבחינה תקציבית וניהולית. דוגמא לאמור היא היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות הנמצאת בסמכות משרד המשפטים ומטרתה היא בין היתר למנוע ולמגר תופעות של גזענות במשרדי ממשלה ומוסדות ציבור.

חברה ממשלתית היא חברה בע"מ הרשומה לפי חוק החברות, התשנ"ט–1999, ומוגדרת כחברה שבה לפחות 50% מהמניות או מהשליטה מצויים בידי המדינה.[73] הקמתה מחייבת החלטת ממשלה, והיא פועלת לפי תקנון החברה והחלטות ממשלה, תוך שמירה על כללי ממשל תאגידי תקין. החברה מנוהלת באמצעות דירקטוריון שממונה ברובו על ידי הממשלה, בכפוף להמלצות ועדת המינויים של רשות החברות הממשלתיות.[74] ככלל, חברה ממשלתית מנוהלת ופועלת בהתאם

---

[69] בחלק זה יפורטו מספר סיווגים מרכזיים של רשויות כפי שמקובל לזהות כיום, אך בו בעת חשוב לציין כבר כעת כי בכל הנוגע להבחנות השונות, מושגים כמו עצמאות ניהולית ועצמאות מוסדית אינן בהכרח תלויים אחד בשני. כן חשוב בהקשר זה לעמוד על כך שקיים חוסר בהירות ביחס לאופן שבו ניתן למנות סוגי רשויות בישראל. כך לדוגמא ניתן למצוא פער בין מה שמקובל לכנות תאגיד סטטוטורי ; ברשימה שפורסמה על ידי משרד האוצר מנויים 70 תאגידים "רשימת תאגידים סטטוטוריים" **משרד האוצר** (2024) https://www.gov.il/BlobFolder/guide/corporations/he/Subjects_corporations_corporations_classification_list.pdf ; בעוד במחקר מדיניות שבוצע במכון קהלת עמדו על 50 תאגידים שכאלו ; אייל צור **התאגידים החקוקים בישראל והפיקוח הפרלמנטרי עליהם**(פורום קהלת, 2023) https://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2023/03/KPF0135_Legal-Corps-Gvt-Ovesight_H_85_Electronic-1.pdf.

[70] פס' 03.22. לתקשי"ר (19.2.2026).

[71] למעט סמכויות המוענקות לשר או למנהל הכללי בלבד, סמכויות שנשללו במפורש מיחידות סמך בתקשי"ר, או בהוראות אחרות.

[72] ראו בעניין זה היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות ומנהלת היחידות המקצועיות במשרד המשפטים וכן האגף לרישוי כלי ירייה במשרד לביטחון לאומי.

[73] ס' 1 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה–1975 (להלן : חוק החברות הממשלתיות).

[74] שם, בס' 17-19.

לדין הפרטי,[75] ממומנת בדרך כלל מהכנסות עצמיות – תשלום בעד שירותים, מכירת מוצרים וכדומה – אך במקרים מסוימים היא תוקצה לה תמיכה תקציבית מהמדינה. סמכויותיה, ככלל, הן כשל חברה עסקית רגילה, אלא אם נקבעו מגבלות או תפקידים ייעודיים בהחלטות ממשלה או בהוראות חוק מיוחדות.[76] לדוגמא, חברת החשמל.

תאגיד סטטוטורי הוא גוף ציבורי המוקם מכוח חוק שנחקק על ידי הכנסת, וכולל הוראות מפורטות ביחס לסמכויותיו, מבנהו, תחומי אחריותו, מקורות תקציב ופיקוח.[77] תאגידים מסוג זה מוקמים במטרה לקדם מטרות ציבוריות ייעודיות, ולעיתים אף מוקנות להם סמכויות משמעותיות דוגמת סמכויות חקיקת משנה וסמכויות פיקוח ואכיפה. הפיקוח על תאגידים אלו מתבצע על ידי השר הממונה (כמוגדר בחוק המקים), הכנסת (באמצעות ועדות כנסת רלוונטיות), ומבקר המדינה. מינוי בעלי תפקידים בתאגיד הסטטוטורי מתבצע לפי כללים מקצועיים שנקבעו בחוק ולעיתים דורש אישור של הדרג המדיני. מבחינת מקורות המימון, לתאגיד ייתכנו הכנסות עצמיות (כגון אגרות, תשלומים ושירותים), תמיכות תקציביות, או שילוב של מקורות מימון שונים, הכל בהתאם להסדר החוקי הספציפי המגדיר את פעילותו.[78] דוגמאות בולטות לתאגידים כאמור הם בנק ישראל, תאגיד השידור הישראלי ורשות שדות התעופה.

בעשורים האחרונים התפתחו בישראל ובעולם גופים פרטיים, שפועלים במרחב הציבורי וצוברים עוצמה נורמטיבית וכלכלית משמעותית, המכונים **גופים דו-מהותיים**. אף שמבחינה פורמלית גופים אלה משתייכים למשפט הפרטי, בפועל מתקיימים לגביהם מאפיינים בעלי זיקה ציבורית: הם מחזיקים בכוח רגולטורי, פועלים במעמד שלטוני דה-פקטו, מקיימים קשרים מוסדיים עם המדינה ולעיתים אף מקבלים תקצוב ציבורי. בשל כך, החשש שיפגעו בזכויות או באינטרסים של הפרט אינו פחות מהחשש לפגיעה מצד רשויות מדינתיות.[79] דוקטרינת הדואליות הנורמטיבית מבקשת ליישב מצב זה באמצעות מתיחת גבול מחודש בין המשפט הציבורי למשפט הפרטי, תוך החלת עקרונות המשפט הציבורי (ובראשם ההגינות, השוויון וההליך ההוגן) גם על גופים הפועלים במרחב שבין שני התחומים. עם זאת, יישום הגישה מעלה שאלות הנוגעות לזהות הגופים שעליהם תחול הדוקטרינה, להגדרת הקריטריונים שיקבעו מיהם אותם גופים בעלי אופי מעורב, ולדרכים שבהן ניתן להבטיח פיקוח אפקטיבי ושמירה על זכויות הפרט, מבלי לפגוע יתר על המידה באוטונומיה של הגופים הפרטיים.

ריבוי סוגי הגופים הציבוריים הפעילים בישראל, ובייחוד הגופים הדו-מהותיים, ממחישים עד כמה המערכת הישראלית פועלת ללא עקרונות סדורים: לא זו בלבד שקיימים מנגנונים רבים המעוגנים בחוק מבלי שנקבעו כללי יסוד ברורים מתי לבחור באחד על פני האחר, אלא שהפערים מביאים לכך שבית המשפט מחיל לא פעם נורמות מינהליות על גופים פרטיים לחלוטין. זאת

---

[75] אם כי כאשר הן מספקות שירותים ציבוריים חיוניים – הן נחשבות ל"גוף דו-מהותי", וככזה כפופות גם לכללי המשפט הציבורי.

[76] חוק החברות הממשלתיות, לעיל ה"ש 74, בס' 4 .

[77] כדוגמא לתאגידים סטטוטריים מרכזיים נזכיר את בנק ישראל, המוסד לביטוח לאומי, רשות שדות התעופה והמועצה להשכלה גבוהה.

[78] למעלה מן הנדרש יצוין כי על אף הדמיון בין חברות ממשלתיות ותאגידים סטטוטוריים, המהווים שניהם סוגיגופים ציבוריים הפועלים בחופשיות במשק, הרי שיש ביניהם הבדלים משמעותיים , בדגש על המסגרת המשפטית, הבעלות, רמת העצמאות והממשק עם הרשות המבצעת.

[79] בין גופים אלו ניתן להזכיר את התאחדות הכדורגל לדוגמא, גוף בעל מונופול מעשי בתחום הספורט, אשר יכול מכוח תקנון ההתאחדות לטעון למעמד של נושה בכיר בהליכי חדלות פירעון של קבוצת כדורגל. במצב זה אם המפרק יתנגד לראות בה ככזו, ההתאחדות עלולה למנוע מהקבוצה לשוב ולהשתתף בתחרויות סנקציה קשה הפוגעת קשות בסיכויי השיקום של הקבוצה.

אומרת, לא מדובר רק בחריגה נקודתית, אלא בעדות מבנית לטשטוש מתמשך בין ה"ציבורי לפרטי", ולהיעדר תפיסה קוהרנטית של גבולות האחריות המוסדית.

הדיון בסיווג רשויות אינו מתמצה בהגדרת מעמדן המשפטי בלבד, אלא כולל גם את האופן שבו הכפיפות לממשלה באה לידי ביטוי במבנה הפנימי של הרשות. יחסי הכפיפות משתקפים בין היתר בהרכב מוסדות הניהול כגון מועצות מנהלות, הנהלות מקצועיות או ועדות ייעודיות. במנגנוני קבלת ההחלטות, לרבות שאלות של וטו וזכויות מיעוט, ובחלוקת הסמכויות בין האורגנים השונים. זאת אומרת, סוגיית הכפיפות המיניסטריאלית מוסיפה רובד נוסף של השפעה על מידת האוטונומיה של הרשות ועל יכולתה לפעול באופן עצמאי.

חרף חשיבותם של עקרונות אלו, בישראל אין כללי אצבע ברורים לבחירת מודל הפעלה לרשות ציבורית כאשר הוחלט לעשות זאת. כך, המערכת הציבורית כולה מתאפיינת במארג מורכב של מודלים מעורבים. במילים אחרות, גם הפרדה "מוסדית" כפי שקיימת היום לא מייצרת "מבנים טהורים" אלא מודלים השזורים זה בזה באופן שבו גבולות ההבחנה מיטשטשים והקריטריונים מתלכדים זה עם זה. במובן זה, האבחנה בין הגופים הציבוריים השונים הופכת להיות הבחנה סמנטית בלבד, ללא גבולות גזרה או בהירות נורמטיבית.

משכך, אנו סבורים כי הגיעה העת לשים דגש, בעת הקמת רשות חדשה, על בחינה מהותית של הצורך ומטרותיו: על הגדרה של רשות כגוף ציבורי מסוג מסוים לעמוד לא רק כהבחנה פורמלית, אלא לשקף באופן מובנה את השיקולים המהותיים של מטרותיה ומאפייניה הייחודיים. באופן זה המודל הנבחר אמור להצביע כבר בעת עיצובו על אופייה של הרשות, לשרטט את גבולות פעולתה ולספק בהירות נורמטיבית שתנחה את תכנונה ופעולתה בעתיד. לשם כך, ישנו צורך להישען בראש ובראשונה על הרציונלים, העקרונות והחששות שעלולים להתעורר בעת פעילותו, תוך ניסיון לתת מענה מותאם למאפייניהן הייחודיות של המטרות אותם מבקש הגוף הציבורי למלא. בשיקולים מסדר שני, יישקלו שיקולים אותם אנו מכנים "פרוצדורליים", דוגמת העיגון הנורמטיבי הראוי לאסדרת הגוף הציבורי, או השיקולים הפוליטיים הרלוונטיים לעניין.

ד.2. שיקולים להתאמת מודל הרשות להתמודדות עם איום הקיטוב

במסגרת בחינת המודל שיאפשר לרשות למלא באופן מיטבי את תפקידה, בהתחשב בנסיבות ובצרכים הייחודיים לתחום פעילותה, נראה כי שיקול מרכזי שצריך להנחות את הבחירה בין המודלים נוגע למידת עצמאות הרשות, שכן כפי שפורט לעיל, על מנת להשיג את מטרותיה ולהקטין את הסיכונים הכרוכים בה, על הרשות להנות ממידה רבה של עצמאות ולהיות מוגנת מפני התערבות פוליטית ישירה. היבטים אלו חשובים בעיקר בעת גיבוש מענה מוסדי שנועד להתמודד עם תופעת הקיטוב, שהיא מטבעה בעלת היבט פוליטי מובהק. שיקולים מנחים נוספים נוגעים להתאמת המודל לסוג הפעילות אותה מבקשת הרשות לבצע, כמו גם שאלות חוקתיות ומינהליות, לצד שאלות תקציביות.

בחינת סוגיית התאמת הגוף הציבורי להתמודדות עם תופעה כה מורכבת כתופעת הקיטוב מעלה כאמור כי היבט חשוב הוא יצירת עצמאות ניהולית שתאפשר לרשות לפעול ולקבל החלטות מבוססות מקצועית, שאינן "פופולריות" בהכרח או מקדמות באופן ישיר את מדיניות הממשלה המכהנת לבדה. בהתאם, יש מקום להרחיק את הזיקה בין מוקדי קבלת ההחלטות ברשות לבין

הדרג הנבחר-פוליטי בממשלה. חשש נוסף שיש לתת עליו את הדעת בהיבט זה הוא מפני שימוש במכוון או שלא, ברשות ומטרותיה על מנת להפנות אצבעות מאשימות כלפי ציבור, גוף או מוסד מסוים כגורם קיטוב, או להפעלת כלים רגולטוריים נגדו, בהתאם לאינטרסים של ממשלה המכהנת באותה עת. היבט חשוב נוסף הוא יצירת עצמאות תקציבית, על מנת שלא לאפשר כפיית החלטות על הרשות באמצעות קיצוץ (או איום בקיצוץ) תקציבי, או התערבות באופן חלוקתו הפנימית ברשות. ייאמר כבר עתה כי לא ניתן, לטעמנו, לחסום באופן הרמטי ניסיונות מעין אלו אך ורק באמצעות הסדרים חקיקתיים. במילים אחרות – לו תחפוץ הממשלה להתערב בעבודת הרשות באופן שעשוי להניא אותה מהשגת מטרותיה, קביעת הסדרים בחקיקה אינם בהכרח הדרך הבלעדית לעשות זאת, וברי כי נדרשת כאן מחויבות ממשלתית ומוסדית למטרות הרשות. ואולם, יש בהסדרים אלו כדי לייצר "חסמים" או לכל הפחות "נקודות חשיבה מחודשת" עבור כל ממשלה או מוסד שעלולים להתערב בעבודתה הרשות באופן שימנע את השגת מטרותיה. במילים פשוטות, מוצע להקים גוף מדינתי אך עצמאי, עליו מוטלת אחריות מקצועית רחבה, ואשר נהנה מיציבות מוסדית ומלגיטימיות ציבורית רחבה ככל הניתן.

נוכח כל האמור, ובהתאם לשיקולים שהוצגו לעיל, נראה כי מסלול של יחידות סמך, אף שהוא עשוי לתת מענה להיבטיה המקצועיים של הרשות, אינו המודל המתאים לרשות מהסוג העומד על הפרק בעניינו, נוכח תלותן הרחבה בממשלה מבחינה תקציבית וניהולית. באופן דומה, גם יצירת גוף פרטי ייעודי במימון ציבורי אשר יפעל "כקבלן משנה" לצורך מימוש מטרות הרשות עלול לחטוא למטרה בשל איבוד הזיקה לרשות המבצעת ובכך במובן מסוים ייחלש יסוד ה"ציבוריות" העומד בבסיסו וזאת גם אם ייקבע שגוף כאמור יהיה כפוף לרגולציה משמעותית. במילים אחרות, אם נפריט את הטיפול בבעיית הקיטוב הדבר עלול לטשטש את מעמדה של הסוגייה כבעיה בעלת חשיבות לאומית. כך, למרות שעל פניו הניתוק מהרשות המבצעת עשוי להבטיח עצמאות ותפקוד מקצועי, הוא עלול גם להביא להפרטת הבעיה במובן הרעיוני-ציבורי. כלומר, כאשר האחריות על סוגיה לאומית מועברת לגוף פרטי נפרד, מתקבע הרושם שמדובר באתגר נישתי או מקומי, כזה שניתן להסדירו באמצעות מנגנונים מקצועיים או "שוקיים", במקום לראות בו סוגיה המחייבת אחריות שלטונית רחבה, מחויבות לאומית ועניין ציבורי עמוק. במצב דברים זה, יש חשש שההפרדה המוסדית תוביל גם להיחלשות היסוד הציבורי המונח בבסיס פעילות הרשות – גם אם יוסדרו מנגנוני רגולציה חיצוניים ואפקטיביים.

תרשים 1. סיכום ההשוואה בין סוגי הרשויות השונות

מודל רשותי	תיאור כללי	יתרונות	חסרונות	עצמאות מוסדית	עצמאות ניהולית	ממשק עם הממשלה	מקור מימון עיקרי
יחידת סמך	יחידה בתוך משרד ממשלתי בעלת סמכויות ניהוליות חלקיות	▪ זמינות גבוהה למשאבים ממשלתיים , ▪ נגישות לבכירים ▪ שילוב במדיניות קיימת	▪ תלות מלאה בתקציב ובמינהל המשרד ▪ כפיפות לדרג הפוליטי ▪ חשיפה ללחצים	נמוכה	נמוכה	ישיר וחזק	תקציב ממשלתי
חברה ממשלתית	גוף עסקי בבעלות המדינה שפועל בהתאם לדין הפרטי	▪ גמישות ניהולית ▪ יעילות תפעולית ▪ הכנסות עצמיות ▪ ממשל תאגידי	▪ עלולה לבכר שיקולים כלכליים על פני ציבוריים ▪ חשופה להפרטה ואובדן שליטה ואמון ציבורי ▪ עצמאות תלוית דירקטוריון	בינונית	גבוהה	עקיף ,דרך בעלי המניות והדירקטוריון	לרוב הכנסות עצמיות , לעיתים סיוע תקציבי
תאגיד סטטוטורי	גוף ציבורי שהוקם בחוק , בעל מנדט ציבורי מפורש	▪ לגיטימיות ציבורית ▪ סמכויות עצמאיות ▪ יציבות מוסדית	▪ מורכב להקמה והסדרה ▪ דורש חקיקה ▪ חשוף לפוליטיזציה דרך מינוי הנהלה	גבוהה	בינונית עד גבוהה (תלוי בהסדר הספציפי)	פיקוח של שר ממונה ,הכנסת , מבקר המדינה	שילוב של הכנסות עצמיות ותמיכות ממשלתיות

ד.3. הרשות ללכידות חברתית: תאגיד סטטוטורי

נוכח כל האמור, דומה כי המודל המתאים ביותר להקמת הרשות הוא תאגיד סטטוטורי. דהיינו, גוף ציבורי שמוקם בחוק ייעודי, כאשר תפקידיו, סמכויותיו ומבנהו מוגדרים במפורש בחקיקה. מודל זה יעניק לרשות מעמד עצמאי, תוך שמירה על זיקה לאחריות ממשלתית ופיקוח ציבורי. המסגרת של תאגיד סטטוטורי מתאימה במיוחד לאופי הרשות ולמשימות הרגישות שיוטלו עליה – חיזוק הלכידות והחוסן החברתי, קידום שיח ציבורי ויצירת גשרים בין קבוצות בחברה הישראלית. תאגיד סטטוטורי מאפשר לבסס פעילות עצמאית ויציבה שאינה כפופה ישירות להוראות מינהליות משתנות או ללחצים פוליטיים שוטפים, ובו בזמן שומר על חיבור למערכת הממלכתית ועל אחריות ציבורית רחבה. בנוסף, בניגוד לחברה ממשלתית, שאינה מנותקת מן הרשות המבצעת ועשויה להיתפס כזרוע ביצועית שלה,[80] תאגיד סטטוטורי פועל על בסיס מנדט ציבורי עצמאי. באופן דומה גם המסגרת של יחידת סמך, הכפופה ישירות למשרד ממשלתי, אינה מתאימה לרשות אשר נדרשת לפעול מתוך ניטרליות, מקצועיות וראייה מערכתית רחבה.

בחירה במודל של תאגיד סטטוטורי תאפשר לרשות למלא את תפקידה ולקבוע איזונים עדינים אך נחוצים על ידי גוף עצמאי אך מפוקח, לא מינהלי אך ממשלתי, לא מסחרי אך אפקטיבי. זו תהיה רשות ממשלתית, אך לא יחידה מינהלית תלוית גחמות פוליטיות; תאגיד סטטוטורי שישמש מכשיר להשגת מטרות ואינטרסים ציבוריים לאומיים ולא חברה שמכוונת לרווחים כלכליים. ככזו, הרשות המוצעת לא תהיה תלויה בסעיפי תקציב ובירוקרטיה משרדית, ובכל זאת תהיה נתונה לפיקוח ולא עצמאית לחלוטין. במילים אחרות, מודל זה יאפשר לטעמנו לייצר גוף שיזכה לאמון הציבור ויבטא את המחויבות הממלכתית לסוגיה הלאומית של לכידות חברתית.

[80] זאת, שכן חברה ממשלתית נתונה לבעלות ישירה של המדינה.

ה. הרשות ללכידות חברתית: מאפיינים מבניים מרכזיים

לאחר עמידה על עקרונות היסוד של הרשות,על מטרותיה והכלים אותם יש להעמיד לרשותה, וכן על המסגרת המוסדית המתאימה עבורה, נדרש לבחון מהם עיקרי המאפיינים של הרשות אשר ראוי להסדיר בחקיקה ראשית של הכנסת.

ה.1. מבנה הרשות ועצמאותה

באמצעות חקיקה ראשית יש להכריז על הקמת רשות סטטוטורית בעלת מעמד עצמאי, המוגדרת כתאגיד וכגוף מבוקר לפי חוק מבקר המדינה. הרשות תשקף את היותה של מדינת ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית, ותתן ביטוי הוגן, שוויוני ומאוזן למגוון ההשקפות והדעות הרווחות בציבור בישראל ולמגוון קבוצות האוכלוסייה המרכיבות את החברה הישראלית, וכן תפעל באופן עצמאי בניהול פעולותיה ובהפעלת סמכויותיה לשם השגת מטרותיה.

מבנה הרשות המוצע להלן משקף תפיסה מוסדית מורכבת המאזנת בין עצמאות מקצועית לבין אחריותיות ציבורית, ומורכב משלושה גופים מרכזיים הפועלים בסינרגיה תוך שמירה על מערכת איזונים ובלמים:

מועצת הרשות: אנו מציעים גוף בן 10 חברים הממונים בידי ראש הממשלה לפי המלצת ועדת איתור ייעודית. הרכב המועצה יבטיח ייצוג מגוון, לרבות ייצוג לנשים (לפחות מחצית מחברי המועצה) ולאוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ׳רקסית. המועצה תתווה את קווי הפעולה של הרשות, תאשר את מדיניותה ותקציבה, תפקח על ביצוע החלטותיה, ותקבע יעדים מדידים לבחינת ביצועיה. המועצה עתידה לשמש, למעשה, כשומר-סף מוסדי המוודא כי הרשות פועלת לקידום מטרותיה בהתאם לחוק, בין היתר באמצעות ועדת ביקורת פנימית שתורכב מחבריה.

הנהלת הרשות: גוף מבצע בראשות מנהל כללי הממונה בידי המועצה באמצעות ועדת בחירה ייעודית. המנהל הכללי יהיה אחראי לניהול השוטף של ענייני הרשות, להכנת הצעת התקציב, לגיבוש תוכניות העבודה, ולדיווח תקופתי למועצה. לצד המנהל, יפעל צוות עובדים מקצועי שמתמנה בהליכים דומים לאלו הנהוגים בשירות המדינה, ובראשם נושאי משרה הנבחרים בהליך של ועדת איתור מועמדים, באישור המועצה.

הוועדה המייעצת: גוף מקצועי-אקדמי המונה 6 חברים/ות בעלי מומחיות בתחומים מגוונים הרלוונטיים לתחום הקיטוב ועבודת הרשות, דוגמת פסיכולוגיה חברתית, יישוב סכסוכים, משפטים, מדע המדינה, חינוך, תקשורת ורשתות חברתיות. הוועדה המייעצת תפעל מתוך עצמאות ואי-תלות, ותספק חוות דעת מקצועיות בנושאי מדיניות הרשות, הגדרת תופעת הקיטוב, והבנת השלכותיה על החברה הישראלית.

מרכז לאומי למידע ולמחקר: מרכז אשר יפעל במסגרת הרשות ותפקידו להעמיק את התשתית המחקרית בתחום הקיטוב, שהוא תחום מתפתח כאמור, לרבות, איסוף וניתוח נתונים, וביצוע מחקרים השוואתיים. מרכז המחקר אף ייצור מאגר מידע שתחום הקיטוב, אשר ישמש כתשתית ידע לאומית בתחום הקיטוב והאמון, ויאפשר פיתוח מדיניות מבוססת נתונים.

הרשות תקיים ממשק מובנה ורב-ערוצי עם הממשלה ועם הכנסת, אשר יאזן בין עצמאותה המקצועית לבין האחריות הציבורית המסורה לה. ממשק זה יתבטא הן בתהליכי המינוי, בהם

לראש הממשלה תפקיד בעל מגבלות מובנות, הן בתהליכי עבודה שוטפים המחייבים התייעצות והעברת מידע, והן במערך דיווחים ובקרות מקיף.

הממשק עם הכנסת יעוגן באמצעות "הוועדה לענייני הרשות" - ועדה מוועדות הכנסת הקבועות שהכנסת מייעדת לפיקוח על הרשות, ובהיעדר קביעה כזו – ועדת החינוך התרבות והספורט. ועדה זו תהווה זרוע פיקוח פרלמנטרי על פעילות הרשות, ולה יוקצו מספר תפקידים מרכזיים: היא תאשר תקנות וכללים הנוגעים לביצוע החוק, לרבות גופים מבוקרים נוספים שיהיו כפופים לחובת מסירת מידע לרשות לפי בקשת ראש הממשלה; תקבל דיווחים שוטפים על פעילות הרשות, לרבות הדין וחשבון השנתי על ביצוע התוכנית השנתית, ותחויב לקיים דיון בדוח זה תוך פרק זמן קצוב; לוועדה אף תפקיד חשוב בהחלטה על פעילותה העתידית של הרשות: במסגרת הארכת תוקף החוק כהוראת שעה, הוועדה תקבל את הדוח המסכם של הרשות, תקיים בו דיון, ותגבש המלצה בעניין המשך פעילות הרשות, אשר תוצג במליאת הכנסת;

המבנה המוצע מייצר פיקוח פרלמנטרי מאוזן על הרשות, שכן הוא מאפשר בקרה אפקטיבית מחד גיסא, אך מגן על עצמאותה מפני התערבות פוליטית מאידך גיסא. כך למשל, לכנסת יש סמכות לאשר תקנות ולדון בדוחות הרשות, אך אין לה סמכות ישירה למנות או להדיח את בעלי התפקידים ברשות.

לצד זאת, עצמאות הרשות תשמר באמצעות מספר מנגנונים חיצוניים ופנימיים: החוק מבקש להבטיח לרשות עצמאות בעת גיבוש התוכניות ויישומן, בלא מעורבות של בעלי תפקידים פוליטיים; החוק קובע איסור מפורש על זיקה פוליטית או מפלגתית של נושאי המשרה ברשות, והליכי המינוי של חברי המועצה והמנהל הכללי ייעשו באמצעות ועדות איתור עצמאיות, המצמצמות את השפעת הדרג הפוליטי. כמו כן, תקופת הכהונה של בעלי התפקידים קצובה וניתנת להארכה מוגבלת, דבר המחזק את עצמאות שיקול הדעת המופעל ברשות, והחוק אף קובע מנגנון הפסקת כהונה הכולל בקרות והגנות מפני הדחה שרירותית; לבסוף, לרשות מסורה גם עצמאות תקציבית בדמות תקציב אוטונומי שאינו תלוי בתקציב המדינה השנתי, אלא נגזר באופן קבוע מאגרות רישיון הרכב, בדומה למנגנון המבטיח עצמאות תקציבית לתאגיד השידור הישראלי.

ה.2. שקיפות ובקרה

הרשות תהא כפופה למנגנוני שקיפות ובקרה מרובים באמצעות שורת דוחות ומסמכים המוגשים לגורמים שונים ומפורסמים לציבור;

מדיניות הרשות: "מסמך-על" אסטרטגי המגדיר את אופן פעולת הרשות אחריותה. המדיניות תגובש בידי הרשות, תאושר על ידי המועצה, ותפורסם לציבור. מדיניות הנוגעת לפעילות הממשלה עשויה לעבור בנוסף הליך של אישור ממשלתי, ובמקרה זה תחייב את משרדי הממשלה. מנגנון זה מאפשר השפעה של הרשות על מדיניות ממשלתית, אך מותיר בידי הממשלה את ההחלטה הסופית בנושאים הנוגעים לה במישרין.

תוכנית רב-שנתית ותוכניות שנתיות: מסמכי תכנון המפרטים את יעדי הרשות ואת האמצעים להשגתם, לרבות יעדים מדידים. התוכניות יגובשו בהתחשב בהמלצות הוועדה המייעצת ובתוצרי הליכים ייעודיים לשיתוף הציבור, יאושרו בידי המועצה, יוצגו לראש הממשלה, יועברו לוועדת הכנסת לענייני הרשות, ויפורסמו לציבור. קיומם של יעדים מדידים יאפשר הערכה אובייקטיבית של השגת מטרות הרשות.

דוחות ביצוע תקופתיים: דיווחים שנתיים וחצי-שנתיים על יישום התוכניות ועמידה ביעדים, המוגשים לראש הממשלה ולמועצה, ומועברים לוועדת הכנסת לענייני הרשות. דוחות אלו יפורסמו לציבור באתר האינטרנט של הרשות, ויאפשרו בקרה ציבורית מתמשכת על פעילותה. ועדת הכנסת שמונתה לעניין זה מחויבת לקיים דיון בדוח השנתי, דבר המבטיח פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי.

חוות דעת של הוועדה המייעצת: מסמכים מקצועיים המוגשים למנהל ולמועצה, ומפורסמים לציבור, בנושאים מהותיים דוגמת הגדרת תופעת הקיטוב, וכן חוות דעת על מדיניות הרשות ועל תוכניותיה. חוות דעת אלו מספקות בסיס מקצועי-אקדמי לפעילות הרשות, ומחזקות את עצמאותה המקצועית.

דוח מסכם: דוח מקיף אודות כלל פעילות הרשות והשפעתה, המוגש לקראת תום תקופת תוקפו של החוק כהוראת שעה. דוח זה משמש בסיס להחלטה על הארכת תוקף החוק או הפיכתו לחקיקת קבע.

חובת פרסום: מסמכים אלו, לראות החלטות המועצה השוטפות, מתפרסמים לעיון הציבור באתר האינטרנט של הרשות, בכפוף לסייגים של חוק חופש המידע.

בנוסף, מוצע כי הרשות תהא כפופה לביקורת המדינה כגוף מבוקר, לפיקוח ועדת ביקורת פנימית המורכבת מחברי המועצה, ולדרישות דיווח נוספות מצד ראש הממשלה וועדת הכנסת לענייני הרשות.

ה.3. סמכויות אופרטיביות

החוק המוצע יעניק לרשות מגוון סמכויות אופרטיביות המאפשרות לה לפעול באופן אפקטיבי להתמודדות עם תופעת הקיטוב ולהגברת האמון בחברה הישראלית. סמכויות אלו משלבות יכולות מחקר, ייעוץ, יוזמה, תיאום והנעת תהליכים חברתיים:

פיתוח מדיניות, תיאום וייעוץ: הרשות תוסמך לגבש מדיניות לאומית בתחום הלכידות החברתית, לייעץ לממשלה ולרשויות המקומיות, ולהמליץ על תיקוני חקיקה. משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ותאגידים שהוקמו בחוק מחויבים להיוועץ ברשות בעניינים הנוגעים לתחומי פעילותה, אם דרשה זאת. סמכות זו ממצבת את הרשות כגורם מתכלל ומתאם בתחום הטיפול בקיטוב, ויוצרת מנגנון להטמעת שיקולי לכידות חברתית בתהליכי קבלת החלטות ממשלתיות ומוניציפליות.

איסוף, ניתוח והפצת מידע: במסגרת המרכז למחקר ומידע המוזכר לעיל, לרשות סמכות לדרוש מידע מגופים מבוקרים, לעבדו, ולהנגישו לציבור ולמקבלי החלטות.

הנחיה וקידום שיתופי פעולה: הרשות תהא מוסמכת לתאם בין משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, לקדם שיתופי פעולה בין גופים שונים, ולפתח תוכניות לצמצום הקיטוב במקומות עבודה, בעסקים ובמסגרות חברתיות. סמכות זו מאפשרת לרשות להניע פעולה מערכתית מתואמת בין גופים מגוונים הפועלים בזירה, ולמנף משאבים קיימים.

חינוך והסברה: הרשות תקדם תוכניות לימודים בנושא הגברת האמון וצמצום הקיטוב במערכת החינוך ובמוסדות להשכלה גבוהה, ותקיים פעילות הסברה להעמקת בקיאות הציבור

בתחום הקיטוב והשפעותיו. פעולות אלו מיועדות לטפל בשורשי תופעת הקיטוב ולטפח דור חדש בעל כלים להתמודדות עימה.

שיתוף הציבור והליכי בניית הסכמות: הרשות תפתח מומחיות בתחומי שיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטונית, ותקדם את יישומם של הליכים ייחודיים כגון אסיפות אזרחים ובניית הסכמות. הליכים אלו מהווים פלטפורמות לדיאלוג בין קבוצות בחברה הישראלית, תוך חתירה לגיבוש פתרונות מוסכמים לסוגיות השנויות במחלוקת, וחיזוק האמון בין כל המעורבים בהם.

תמיכה ביוזמות מקומיות: החוק יחייב את הרשות להקצות 10% מתקציבה לתמיכה ביוזמות מקומיות לבניית אמון וצמצום קיטוב. מנגנון זה מאפשר עידוד יוזמות "מלמטה למעלה", ומבטיח כי פעילות הרשות תגיע עד לרמת השטח והקהילות המקומיות.

ה.4. הקמה הדרגתית: הרשות ללכידות כהוראת שעה

כפי שתואר בהרחבה לעיל, הרשות ללכידות חברתית היא מוסד חדשני בנוף הישראלי והגלובלי. משכך, לצורך הסדרתה והקמתה נדרש לייצר מעין מנגנון מדורג, זאת כדי לייצר לרשות את המסגרת המיטבית לצורך עבודתה. אכן, מהלך להקמת רשות שכזו נדרש להתמודד עם מורכבויות רבות – החל מהבנת הצורך בהקמתה ויצירת הלגיטימציה הציבורית-פוליטית לשם כך, דרך מנגנון ההקמה בפועל והקצאת המשאבים הכספיים והאנושיים וכלה בעבודתה השוטפת. לצד אלו, קיים גם החשש לשימוש ברשות לצרכים פוליטיים, הסטת תקציביה לאפיקים שאינם מקדמים את מטרתה, או להפיכתה לכלי ריק מתוכן.

משכך, מוצע לקבל את חוק הרשות ללכידות במנגנון של הוראת שעה לצורך הקמתה. באמצעות מנגנון זה ניתן יהיה לקבוע כי במקרה של חריגה מ"כללי המשחק" או מהיעדים שהוגדרו עבור הרשות, או אי-עמידה בהם (בין אם בשל נסיבות חיצוניות כמו פגיעה ברשות, או בשל כאלה פנימיות כמו במקרה בו הרשות לא מצליחה למלא את תפקידה כראוי), לא יוארך תוקפו של החוק והרשות תחדל מלהתקיים. הרציונל מאחורי הצעה זו משרת את הרצון לשמור על יעילות הרשות המבצעת והבטחה שלא להשאיר בזירה הציבורית רשות שנעדרת סמכויות או לגיטימציה, אך יותר מכך, הוא מהווה אמירה ציבורית ברורה בצורך ובנחיצות שבעבודת הרשות מבלי לחשוש מהפיכתה ל"עיר מקלט" למינויים פוליטיים. כך, אם יוחלט על המשך פעילותה בתום התקופה שנקבעה, יהיה צורך להחליט על כך באופן אקטיבי באמצעות חקיקה ראשית. יתרון נוסף במנגנון זה הוא האמירה המרומזת (והאופטימית) שמאחוריו והיא שייתכן כי רשות מעין זו תתייתר בבוא הזמן, בשל השגת מטרותיה באופן מספק.

על מנת לשמור על אפקטיביות החקיקה הזמנית, מוצע לקבוע מנגנון הארכה שיסדיר את האופן בו ניתן להאריך את תוקפו של החוק, לרבות הוועדה המוסמכת לדון בכך, לרבות קביעת תקופות הזמנים הניתנות להארכה ומספר הפעמים בהן ניתן לעשות זאת, על מנת למנוע מצב בו החוק מוארך פעם אחר פעם, נותר "זמני" באופן פורמלי אך קבוע דה-פקטו. כמו כן, מוצע לקבוע מנגנון הערכה שיאפשר לחברי הכנסת לשקול את ההחלטה האם לחוקק את עבודת הרשות באופן קבוע על בסיס נתונים מבוססים ומהימנים, אשר כוללים בין היתר התייחסות להשפעת הרשות והשגת מטרותיה, לצד התייחסות להיבטיה התקציביים. מנגנון מעין זה צריך לפרט את התוכן שייכלל באותה הערכה שתונח על שולחן הוועדה, המועד בו תונח ההערכה לפני פקיעת החוק, ומי

הגורם המוסמך ליצור את ההערכה (כאשר ההיגיון המסדר קובע כי ההיבטים המקצועיים יוכנו על ידי הרשות עצמה). בעניין זה, ניתן להתבסס על המדריך להערכת השפעה רגולטורית (RIA) של הרשות המבצעת.[81]

[81] במסמך זה מפורטות "נקודת קצה" אשר יש חשיבות להזכירן בהתייחס להצעת חקיקה חדשה. מטבע הדברים הצעת החוק תכלול גם סעיפים ופרקים טכניים לצורך הסדרת הרשות. כל אלו יפורטו כאמור במסגרת הצעת החוק השלמה.

סיכום

מסמך זה מבקש להניח מתווה מפורט להקמת רשות ממשלתית ללכידות חברתית כמענה מוסדי לאיום הקיטוב הפוליטי-חברתי המתעצם בישראל. לאחר בחינת עומק המשבר והשלכותיו על כלל תחומי החיים בישראל, עיון בספרות המחקרית הבינלאומית והישראלית, וסקירת מודלים בינלאומיים להתמודדות עם תופעות דומות, עולה תמונה ברורה: הטיפול האפקטיבי בתופעת הקיטוב מחייב מענה מקיף, מתואם ושיטתי. גיבוש מענה נרחב מסוג זה מוטל לטענתנו בראש ובראשונה על המדינה, וזאת באמצעות הקמת רשות מקצועית ועצמאית שתפעל למיתון הקיטוב ולהגברת הלכידות והחוסן החברתי בישראל – הרשות ללכידות חברתית.

הרשות המוצעת מיועדת למלא תפקיד כפול ומשולב: ראשית, לשמש מרכז ידע ומומחיות לאומי בתחום הקיטוב והלכידות החברתית, המפתח מדיניות מבוססת-ידע ומתכלל את פעילות הגופים השונים העוסקים בתחום. שנית, לפעול באופן אופרטיבי לקדם יוזמות ותוכניות מגוונות – החל מתוכניות חינוך, דרך הליכים שיתופיים ובניית הסכמות, ועד לתמיכה ביוזמות מקומיות.

מבנה הרשות המוצע משקף אף הוא איזון בין מספר עקרונות יסוד: ראשית, הצורך בעצמאות מקצועית והגנות מפני התערבות פוליטית, שיובטחו באמצעות מנגנונים מבניים מרובים – ועדות איתור עצמאיות, איסור על זיקה פוליטית של נושאי משרה, תקופות כהונה קצובות, עצמאות תקציבית, ומנגנוני הגנה מפני הדחה שרירותית. לצד זאת, יצירת מערך נרחב של מנגנוני שקיפות ובקרה – תוכניות מפורטות הכוללות יעדים מדידים, דוחות תקופתיים, חוות דעת מטעמה של ועדה מייעצת אקדמית, פיקוח פרלמנטרי, וכפיפות לביקורת המדינה.

הסמכויות האופרטיביות אותן מוצע להעניק לרשות משקפות את ריבוי הזירות והאמצעים הנדרשים להתמודדות עם תופעת הקיטוב: פיתוח מדיניות; איסוף, ניתוח והפצת מידע באמצעות מרכז מחקר ייעודי; תיאום וקידום שיתופי פעולה בין גופים שונים; קידום תוכניות חינוך והסברה; ייעוץ וגיבוש המלצות לגופים מקבילים, לממשלה ולרשויות מקומיות; קידום הליכים לשיתוף עמוק של הציבור בקבלת החלטות, ובהם אסיפות אזרחים והליכי בניית הסכמות; ותמיכה ביוזמות מקומיות.

מעבר למבנה וסמכויות הרשות, מסמך מדיניות זה מציע גם מנגנון חדשני להקמה הדרגתית של הרשות – חקיקת הוראת שעה לתקופה מוגבלת, הכוללת מנגנון הערכה מובנה ואפשרות להארכה מוגבלת. גישה זו משרתת מספר מטרות: היא מבטאת את האופי החדשני והניסיוני של הרשות; היא יוצרת מנגנון בקרה נוסף המבטיח שהרשות לא תיהפך ל"עיר מקלט" למינויים פוליטיים; והיא מבטאת את התקווה שייתכן שרשות כזו תתייתר בעתיד, בשל השגת מטרותיה באופן מספק.

החברה הישראלית ניצבת בצומת דרכים קריטי. תופעת הקיטוב המתעצמת מציבה איום של ממש על המשך קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. הקמתה של רשות ממשלתית ללכידות חברתית, כפי שהוצע במסמך זה, תבטא הכרה לאומית באיום זה ותהווה מענה מוסדי ראוי לעוצמתו ולמורכבותו. זוהי השקעה ארוכת טווח בעתידה של החברה הישראלית ובחוסנה הדמוקרטי. דרך זו איננה פשוטה, ודורשת אומץ פוליטי, השקעת משאבים ובעיקר תמיכה ציבורית רחבה. אך המחיר של אי-פעולה, או של פעולה חלקית ולא מספקת, גבוה לאין ערוך. זהו מחירה של החמרה מתמשכת בקיטוב ובעוינות בין-קבוצתית, של פגיעה במרקם החיים המשותף,

של קריסת האמון במוסדות השלטון ושל נסיגה דמוקרטית מסוכנת. מימוש ההצעה המפורטת במסמך זה בדמות הקמתה של רשות עצמאית, מקצועית ואפקטיבית ללכידות חברתית מגלם פוטנציאל של ממש לסלול את הדרך לישראל לכידה, מגובשת ודמוקרטית יותר, בעלת יכולת משופרת להתמודד עם מכלול האתגרים המשמעותיים העומדים לפניה. זהו אמנם צעד קשה בדרך ארוכה, אך אין לדחותו עוד.

נספח: הצעת חוק להקמת רשות לכידות חברתית באופן זמני ומדורג

הצעת חוק הרשות הלאומית ללכידות חברתית (הוראת שעה), התשפ"ו-2026

חלק א': הגדרות

הגדרות

1. בחוק זה –

"אסיפת אזרחים" – קבוצת נציגי ציבור אשר נבחרה באופן אקראי כמדגם המייצג את כלל האוכלוסייה, לשם גיבוש המלצות לגבי סוגיה ציבורית מסוימת על בסיס דיון מושכל.

"בניית הסכמות" – הליך שבו נועד מגשר עם נציגי קבוצות וגופים שהם בעלי עניין בסוגיה ציבורית, לרבות נציגי רשויות הנוגעות בדבר, כדי להביאם לידי הסכמה ביחס לסוגיה הנדונה, מבלי שיש בידו סמכות להכריע בעניינה; "מגשר" – כהגדרתו בחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד–1984.

"הוועדה לצמצום הקיטוב" – ועדה מוועדות הכנסת כאמור בסעיף 0;

"המועצה" – מועצת הרשות שמונתה לפי סעיף 0 ;

"המנהל" – מנהל הרשות;

"הרשות" – הרשות הלאומית ללכידות חברתית שהוקמה לפי סעיף 0;

"חוק יסודות התקציב" – חוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985[82] ;

"נושא משרה" – המנהל הכללי לרשות, משנה או סגן למנהל הכללי, וכן מנהל אחר הכפוף במישרין למנהל הכללי, וחבר המועצה;

"קיטוב" – תהליך התגברות רמת העוינות בין קבוצות המרכיבות את החברה הישראלית, על רקע השקפה פוליטית, מוצא, לאום או אמונה דתית, והפחתת רמת האמון ביניהן, כפי שיוגדר בפירוט בידי הוועדה המייעצת לפי סעיף 58(3).

פרק ב': הקמת הרשות ותפקידיה

[82] ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

מטרת החוק	2.	חוק זה מטרתו להתמודד עם תופעת הקיטוב החברתי והפוליטי בישראל ולהגביר את האמון בין קבוצות אוכלוסייה שונות המרכיבות את החברה הישראלית, באמצעות הקמת הרשות הלאומית ללכידות חברתית שתקדם מחקר, תפתח ידע וכלים, תגבש מדיניות ותיישם תכניות לניהול מחלוקות באופן מכבד ומכיל, זאת מתוך הכרה בסיכון האסטרטגי שמציבה תופעת הקיטוב לחוסנה הלאומי של מדינת ישראל ולמרקם החיים המשותפים בה, ומתוך כוונה לטפח תרבות של דיאלוג והקשבה, לפעול ליצירת מרחבים משותפים תוך מתן ביטוי הוגן ומאוזן למגוון השקפות ודעות ההולמות את ערכיה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.
הקמת הרשות	3.	מוקמת בזה הרשות הלאומית ללכידות חברתית
מטרות הרשות	4.	הרשות תפעל לפיתוח גוף ידע מחקרי ביחס לקיטוב בישראל ולגיבוש כלים, מנגנונים, תשתיות וצעדים לצמצום ממדיו ולהגברת האמון בין קבוצות אוכלוסיה שונות, תוך מתן דגש על כלים ליישוב סכסוכים וניהול שיח, והכול בהתאם להוראות חוק זה.
הרשות – תאגיד	5.	הרשות היא תאגיד.
	6.	הרשות תפעל באמצעות המועצה, המנהל ועובדי הרשות.
הרשות – גוף מבוקר	7.	הרשות תהיה גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].
ועדת הכנסת לצמצום קיטוב	8.	הכנסת תקבע ועדה, מבין ועדותיה הקבועות, שתשמש כוועדה לצמצום קיטוב לעניין חוק זה; לא קבעה הכנסת כאמור, תשמש ועדת החינוך התרבות והספורט כוועדה לצמצום הקיטוב.
גיבוש מדיניות	9.	(א) הרשות תגבש מדיניות שתנחה את פעילותה להגברת האמון בין קבוצות אוכלוסייה בישראל, ולצמצום הקיטוב והשפעותיו על החברה הישראלית, לרבות קביעת סדרי העדיפויות לטיפול באתגרי הקיטוב, אופן הטיפול בהם והדרכים הראויות לעשות זאת (להלן – המדיניות). (ב) גיבשה הרשות מדיניות, תציג אותה בפני המועצה לאישורה ותפרסם את המדיניות כפי שאושרה באתר האינטרנט של הרשות. (ג) אישרה המועצה את המדיניות, תציג הרשות את מדיניותה לפני ראש הממשלה וכן תביא אותה לאישור הוועדה לצמצום הקיטוב. (ד) מדיניות הרשות, כפי שאושרה בידי הוועדה לצמצום הקיטוב, תחייב את המדינה.
תפקידי הרשות	10.	(א) מבלי לגרוע מהוראות סעיף 0, יכללו תפקידי הרשות גם את אלה:

(1) לגבש מדיניות לצמצום הקיטוב והגברת האמון בחברה הישראלית, ותכניות שנתיות ורב-שנתיות על פיה, להביאן לאישור המועצה ולקדם את יישומן;

(2) לגבש המלצות, בהתייעצות עם המשרד הממשלתי הנוגע בדבר, ביחס לתחומי פעילות אותם תראה הרשות כבעלי תרומה מיוחדת לליבוי הקיטוב, על מנת לצמצם את הקיטוב והשפעותיו בישראל; המלצות כאמור יפורסמו לציבור ויועברו לגופים הנוגעים בדבר.

(3) לתכנן ולקיים פעילויות שמטרתן להעמיק את בקיאות הציבור ומודעותו בתחום הקיטוב, השפעותיו הלאומיות וההתמודדות עימו;

(4) לגבש תוכניות לצמצום הקיטוב במקומות עבודה, בעסקים ובמסגרות חברתיות אחרות, ולייעץ לגבי אופן יישומן.

(5) להקים ולנהל מרכז לאומי למידע ולמחקר בתחום הקיטוב והגברת אמון, לרבות בחינת השפעת התוכניות וההליכים שתוביל הרשות והצלחתן להביא לצמצום הקיטוב, בהתאם להוראות פרק ו';

(6) לקדם הכנת תכניות לימודים בנושא הגברת האמון וצמצום הקיטוב בישראל, לייעץ ולסייע למערכת החינוך, בכל סוגי מוסדות החינוך, לגבי תכנים של לימודים עיוניים ומעשיים בנושאים אלו ולגבי השתלמויות לצוותי ההוראה, לרבות בדרך של סיוע במימון הנדרש לצורך קיום הלימודים בשכבות הגיל המתאימות, בהתאם לכללים שתקבע הרשות;

(7) לקדם הליכי הידברות, הליכים שיתופיים והליכי בניית הסכמות ביחס לסוגיות שנויות במחלוקת אשר עלולות להגביר את הקיטוב בחברה הישראלית.

(8) לפרסם לציבור, אחת לשנה, דו"ח מפורט על פעילות הרשות, הממשלה והמגזר הפרטי בתחום צמצום הקיטוב והגברת האמון ולהציגו לוועדה.

(ב) נוסף על התפקידים המנויים בסעיף קטן (א), הרשות תהא רשאית:

(1) לפעול לקידום שיתופי פעולה בין משרדים ממשלתיים, רשויות מקומיות, וגופים נוספים הפועלים לצמצום הקיטוב ולהגברת האמון;

(2) לפתח מומחיות בתחומי ההליכים השיתופיים ובניית ההסכמות לשם הגברת האמון בין קבוצות האוכלוסייה, לרבות בדרך של התקשרות עם מומחים בתחומים אלה והעסקתם, קיום קשרים עם רשויות וגופים מקבילים במדינות חוץ, הובלת הליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטונית, ובהם אסיפות אזרחים ובניית הסכמות, וייעוץ לרשויות המנהלות הליכים כאמור.

(3) לייעץ לממשלה בתחומי צמצום הקיטוב והגברת האמון ובכלל זה ליזום ולהמליץ על מדיניות ועל קידום תיקוני חקיקה בתחומי פעילות הרשות;

(4) לעקוב אחר פעילות משרדי הממשלה לצמצום הקיטוב ולהגברת האמון, אם הוסמכה לכך על ידי הממשלה או על-ידי הוועדה לצמצום הקיטוב;

(5) למלא כל תפקיד אחר שהוטל עליה לפי חוק זה או בעקבות החלטת ממשלה.

עצמאות הרשות וערכיה

11. (א) הרשות תשקף את היותה של מדינת ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית, ותתן ביטוי הוגן, שוויוני ומאוזן למגוון ההשקפות והדעות הרווחות בציבור בישראל ולמגוון קבוצות האוכלוסייה המרכיבות את החברה הישראלית.

(ב) הרשות תפעל באופן עצמאי בניהול פעולותיה ובהפעלת סמכויותיה לשם השגת מטרותיה המנויות בחוק זה.

תכנית רב־שנתית ותכניות שנתיות

12. (א) הרשות תגבש ותציג למועצה תכנית רב-שנתית לצמצום הקיטוב ולהגברת האמון בין קבוצות האוכלוסייה ובין הציבור לשלטון, לתקופה שלא תפחת משלוש שנים, ותכניות שנתיות ליישומה; בכלל זה תקבע הרשות את הסוגיות המרכזיות בהן תתמקד בתוכנית השנתית, וכן יעדים מדידים לבחינת השגת מטרות אלה.

(ב) אישרה המועצה את התוכניות כאמור בסעיף קטן (א), תציג אותן הרשות בפני הממשלה, תעביר אותן לוועדה לצמצום קיטוב ותפרסם אותן לציבור בתוך 30 ימים מיום אישורן במועצה;

(ג) הרשות תגיש לראש הממשלה, עד 1 במרס בכל שנה, דין וחשבון כולל על ביצוע התכנית השנתית, לרבות ההתקדמות בהשגת היעדים שנקבעו בתכניות לפי סעיף זה ולרבות מצבה הפיננסי ואיוש בעלי התפקידים בה, במהלך שנת התקציב שקדמה למועד הדיווח.

(ד) ראש הממשלה יעביר לממשלה ולוועדה לצמצום הקיטוב, עד 15 במרס בכל שנה, את הדין וחשבון על ביצוע התכנית השנתית בידי הרשות במהלך שנת התקציב שקדמה למועד הדיווח; הדין וחשבון יובא לידיעת הציבור באתר האינטרנט של הרשות.

(ה) הוועדה לצמצום הקיטוב תקיים דיון בדין וחשבון לא יאוחר מ-30 יום לאחר קבלתו; לדיון יוזמנו המנהל הכללי ויו"ר המועצה.

אופן גיבוש מדיניות הרשות ותוכניותיה

13. בעת גיבוש המדיניות כאמור בסעיף 9, התוכניות כאמור בסעיפים 10(1), 10(4) ו-10(6) וההמלצות כאמור בסעיף 10(2), תתחשב הרשות בהמלצות הועדה המייעצת לפי סעיף 55, לפי העניין, ובהמלצות שיתקבלו במסגרת הליך ייעודי לשיתוף הציבור אותו תוביל הרשות לצורך זה, ופרטיו יפורסמו באתר האינטרנט של הרשות.

דיווח על פי דרישה

14. נוסף על הוראות סעיף 9, תמסור הרשות לראש הממשלה או לוועדה לצמצום הקיטוב, לפי דרישתם ובתוך זמן סביר, דיווחים נוספים על פעילותה.

חובת היוועצות

15. (א) הרשות תייעץ לגוף מבוקר, על פי בקשתו, בכל ענין הקשור לתחומי פעולתה של הרשות.

(ב) ראתה הרשות כי עניין מסוים הקשור בתחומי פעילותה מתנהל במשרד ממשלתי, רשות מקומית או תאגיד שהוקם בחוק, רשאית היא להעביר את המלצותיה בעניין זה.

שמירת תוקף

16. אין בסמכויותיה ובתפקידיה של הרשות לפי חוק זה כדי לפגוע בסמכויות הנתונות לאחר, לפי כל דין.

פרק ג': מועצת הרשות

מינוי המועצה והרכבה

17. (א) ראש הממשלה ימנה לרשות מועצה בת 10 חברים, ובהם לפחות חמש נשים ולפחות שני חברים הנמנים עם האוכלוסייה הערבית, לרבות האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית, לפי המלצת ועדת האיתור כאמור בסעיף 34, והם –

(1) יושב ראש המועצה, שהוא בעל תואר אקדמי וכן בעל ניסיון של חמש שנים לפחות בתפקיד בכיר בתחום הניהול של תאגיד בעל היקף עסקים משמעותי, או בתפקיד בכיר בשירות הציבורי; מינוי זה טעון התייעצות עם יושב ראש האופוזיציה;

(2) נציג ציבור בעל ניסיון בתפקיד ניהולי בגוף הפועל להגברת האמון בין הקבוצות המרכיבות את החברה הישראלית ולצמצום הקיטוב בישראל;

(3) נציג ציבור בעל ניסיון משמעותי בניהול כספים בגופים בעלי היקף דומה לתקציב הרשות;

(4) נציג ציבור שהוא משפטן בעל ניסיון משמעותי בתחום האסדרה;

(5) שני נציגי ציבור בעלי ניסיון משמעותי בתחום החינוך;

(6) נציג ציבור בעל ניסיון משמעותי בתחום התקשורת והרשתות החברתיות.

(7) נציג ציבור בעל מומחיות מקצועית כמשמעותה לפי סעיף 240 לחוק החברות;

(8) נציג ציבור בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית כמשמעותה לפי סעיף 240 לחוק החברות;

(9) נציג ציבור בעל זיקה לתחומי פעילותה של הרשות שיוצע על ידי נשיא המדינה.

(ב) על מינוי חבר המועצה, ובכלל זה יושב ראש המועצה, יחולו הוראות סעיף 60א לחוק החברות הממשלתיות בשינויים אלה:

(1) במקום הוראות סעיפים 16א ו-24(ג) לחוק האמור יחולו הוראות סעיף קטן (א);

(2) לא ימונה למועצה מי שהורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כחבר המועצה או שהוגש נגדו כתב אישום בעבירה כאמור וטרם ניתן פסק דין סופי בעניינו, ולא יחולו הוראות סעיף 17(א)(5) לחוק החברות הממשלתיות.

(ג) דין חברי המועצה כדין עובדי המדינה לעניין החיקוקים המנויים בסעיף 48.

איסור זיקה

18. לא ימונה לחבר המועצה ולא יכהן בה מי שיש לו זיקה אישית או עסקית לשר משרי הממשלה, מי שעוסק בפעילות פוליטית או בפעילות מפלגתית או מי שעסק בפעילות פוליטית או בפעילות מפלגתית בחמש השנים שקדמו למועד הצגת המועמדות; לעניין זה, לא יראו השתתפות בהפגנה או בכינוס בעל אופי פוליטי, או הבעת עמדה פומבית בעניינים פוליטיים, כשלעצמן, כפעילות פוליטית.

תפקידי המועצה

19. תפקידי המועצה הם:

(1) להתוות את קווי הפעולה של הרשות, לבחון ולאשר את מדיניותה לשם מילוי תפקידי הרשות כאמור בסעיפים 9 ו-10;

(2) לפקח על ביצוע המדיניות כאמור;

(3) למנות את המנהל הכללי לפי הוראות סעיף 41, להנחותו במילוי תפקידיו ולפקח על פעולותיו;

(4) לדון בהצעת התקציב השנתי של הרשות שהכין המנהל הכללי לפי סעיף 45(2), ולאשרה, לא יאוחר מ-30 ימים לפני תום שנת הכספים, לאחר שנוכחה כי התקציב המוצע מאוזן;

(5) לדון בתכנית העבודה השנתית ובתכנית הרב-שנתית שהגיש לה המנהל הכללי לפי סעיף 45(3), ובכלל זה ביעדיה השנתיים של הרשות, לבדוק את התאמתה להצעת התקציב השנתי שהוגשה לה לפי פסקה (4) ולאשר את התכניות האמורות;

(6) לפקח על עמידתה של הרשות ביעדי התקציב השנתי המאושר וביצועו;

(7) לדון בדין וחשבון הפעילות שהגיש לה המנהל הכללי לפי סעיף 45(4);

(8) לקבוע יעדים מדידים לבחינת ביצועיה של הרשות וביצועיהם של עובדיה הממלאים תפקיד ניהולי, כפי שתחליט;

(9) לבצע כל תפקיד אחר שהוטל עליה לפי חוק זה.

תקופת הכהונה של חבר המועצה

20. חבר המועצה ימונה לתקופה של ארבע שנים, ואולם ראש הממשלה, בהמלצת ועדת האיתור או לפי הצעתה, רשאי להאריך את כהונתו לתקופת כהונה אחת נוספת.

הפסקת הכהונה והשעיה של חבר המועצה

21. (א) חבר המועצה יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו באחת מאלה:

(1) הוא התפטר במסירת כתב התפטרות לראש הממשלה;

(2) ראש הממשלה נוכח כי נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו; נוכח ראש הממשלה כאמור, יעביר את חבר המועצה מכהונתו בהודעה בכתב;

(3) הוא אינו ממלא את תפקידו כראוי, וראש הממשלה בהסכמת ועדת האיתור, ברוב חבריה שאחד מהם הוא יושב ראש הוועדה, העביר אותו מכהונתו בהודעה מנומקת בכתב;

(4) ראש הממשלה מצא כי התקיימה בו אחת הנסיבות הפוסלות אדם, לפי דין, מלכהן כחבר המועצה;

(5) הוא הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה, אין הוא ראוי לכהן כחבר המועצה.

(ב) הוגשו נגד יושב ראש המועצה או חבר המועצה כתב אישום בעבירה כאמור בסעיף קטן (א)(5), רשאי ראש הממשלה להשעותו מכהונתו, עד למתן פסק דין סופי בענייננו.

(ג) חדל לכהן חבר המועצה, יפעל ראש הממשלה למינוי חבר אחר במקומו לפי הוראות פרק ג', בהקדם האפשרי.

מינוי ממלא מקום

22. (א) התפנתה משרתו של יושב ראש המועצה וטרם התמנה אחר במקומו, ימנה לו ראש הממשלה, בהקדם האפשרי, ממלא מקום מבין חברי המועצה לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים.

(ב) (1) נבצר מיושב ראש המועצה למלא את תפקידו באופן זמני ימנה לו ראש הממשלה, בהקדם האפשרי, ממלא מקום מבין חברי המועצה, לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים;

(2) נוכח ראש הממשלה כי נבצר מיושב ראש המועצה או מחבר המועצה למלא את תפקידו באופן זמני לתקופה הנמשכת או העלולה להימשך מעל שישה חודשים, רשאי ראש הממשלה למנות לו ממלא מקום לפי הוראות פרק ג'.

(ג) (1) הושעה יושב ראש המועצה כאמור בסעיף 21(ב), ימנה לו ראש הממשלה, בהקדם האפשרי, ממלא מקום מבין חברי המועצה למשך תקופת ההשעיה;

(2) נוכח ראש הממשלה כי תקופת ההשעיה של יושב ראש המועצה או חבר המועצה נמשכת או עלולה להימשך לתקופה העולה על שישה חודשים, רשאי ראש הממשלה למנות לו ממלא מקום לפי הוראות פרק ג'.

פרסום בדבר מינוי והפסקת כהונה

23. הרשות תפרסם ברשומות ובאתר האינטרנט שלה הודעה בדבר מינוי או הפסקת כהונה של חבר המועצה.

תוקף פעולות המועצה

24. קיום המועצה, סמכויותיה ותוקף פעולותיה, לא ייפגעו מחמת שהתפנה מקומו של חבר בה, או מחמת ליקוי במינויו או בהמשך כהונתו, ובלבד שרוב חבריה מכהנים כדין.

ישיבות המועצה

25. (א) ישיבות המועצה יתקיימו לפי צורכי הרשות ולפחות אחת לחודשיים.

(ב) המניין החוקי לישיבות המועצה הוא רוב חבריה המכהנים.

(ג) יושב ראש המועצה יזמן את ישיבותיה ויקבע את מועדיהן ואת סדר היום שלהן; שליש מחברי המועצה המכהנים רשאים לבקש מיושב ראש המועצה לזמן ישיבה או להעלות נושא לסדר היום; הוגשה בקשה כאמור, יכנס יושב ראש המועצה ישיבה בתוך 14 ימים מיום הגשת הבקשה.

(ד) היועץ המשפטי לרשות יוזמן לכל ישיבות המועצה והוא יהיה רשאי להשתתף בהן.

סדרי עבודת המועצה

26. (א) (1) החלטות המועצה יתקבלו ברוב קולות של חברי המועצה המשתתפים בישיבה; היו הקולות שקולים, תכריע עמדתו של יושב ראש המועצה, אם השתתף בישיבה;

(2) על אף האמור בפסקה (1), החלטות המועצה בעניינים המנויים בסעיף 19(5) ובעניין מינוי המנהל הכללי כאמור בסעיף 19(3) או העברתו מכהונה יתקבלו ברוב חברי המועצה המכהנים.

(ב) המועצה תנהל פרוטוקולים של דיוניה.

(ג) החלטות המועצה יועמדו לעיון הציבור בין השאר באתר האינטרנט של הרשות, בכפוף לסייגים לפי סעיף 9 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

(ד) המועצה תקבע לעצמה את סדרי עבודתה ואת נוהלי דיוניה, ככל שלא נקבעו לפי חוק זה.

ועדת ביקורת

27. (א) המועצה תמנה, מבין חבריה, ועדת ביקורת שמספר חבריה לא יפחת משלושה, ובלבד שאחד מהם הוא משפטן שמונה לפי סעיף 17(א)(4); בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית שמונה לפי סעיף 17(א)(8) ואחד מהם משפטן שמונה לפי סעיף 17(א)(4); יושב ראש המועצה לא יהיה חבר בוועדת הביקורת.

(ב) ועדת הביקורת תעמוד על ליקויים בניהול הרשות ותציע למועצה דרכים לתיקונם; מצאה ועדת הביקורת ליקוי כאמור שהוא ליקוי מהותי, תקיים ישיבה אחת לפחות לעניין הליקוי הנדון בלא נוכחות של נושאי משרה ברשות שאינם חברי המועצה; על אף האמור, נושא משרה שאינו חבר המועצה רשאי להיות נוכח לשם הצגת עמדה בנושא שבתחומי מומחיותו.

(ג) יושב ראש ועדת הביקורת יכנס את ועדת הביקורת לדיון בנושאים שיועמדו על סדר יומה על ידו או על ידי חבר ועדה אחר, על ידי המועצה או המנהל.

(ד) על ישיבות ועדת הביקורת יחולו הוראות סעיף 26(א)–(ג) וסעיף 27, למעט סעיף קטן (א)(2), בשינויים המחויבים, ובשינויים אלה: בסעיף 26, בסעיף קטן (א), במקום "אחת לחודש" יבוא "אחת לרבעון" ובסעיף קטן (ג), במקום "שליש" יבוא "רוב".

(ה) מי שאינו חבר בוועדת הביקורת לא יהיה נוכח בישיבות הוועדה בעת הדיון ובעת קבלת החלטות הוועדה, אלא אם כן קבעו יושב ראש הוועדה או הוועדה כי הוא נדרש לשם הצגת נושא מסוים או לשם ניהולה התקין של הישיבה.

(ו) על אף האמור בסעיף קטן (ה), היועץ המשפטי לרשות יקבל הודעות על קיום ישיבות ועדת הביקורת ויהיה רשאי להשתתף בהן.

(ז) ועדת הביקורת תגיש למועצה ולמנהל הכללי, לא יאוחר מ-1 במרס בכל שנה, דוח על פעילותה בשנה הקודמת שיכלול את ממצאיה ואת מסקנותיה בנוגע לדוחות הביקורת שבהם דנה, והיא רשאית להגיש דוחות נוספים במהלך השנה.

גמול והחזר הוצאות

28. שר האוצר, בהתייעצות עם ראש הממשלה, יקבע כללים ותנאים שלפיהם תשלם הרשות גמול או החזר הוצאות לחבר המועצה, ואת שיעוריהם.

שיקול דעת עצמאי

29. (א) חבר המועצה יפעיל שיקול דעת עצמאי בהצבעה במועצה, לא יהיה צד להסכם הצבעה, ויראו באי-הפעלת שיקול דעת עצמאי כאמור או בהצבעה לפי הסכם הצבעה, הפרת חובת אמונים.

(ב) לא ימלא אדם תפקיד מתפקידיו של חבר המועצה אלא אם כן מונה כדין לתפקיד חבר המועצה, ולא יפגע אדם בשיקול הדעת העצמאי של חבר המועצה.

(ג) בלי לגרוע מהוראות כל דין, על מי שהפר את הוראות סעיף קטן (ב) יחולו החובות והאחריות החלים על חברי המועצה לפי כל דין.

זכות לקבל מידע

30. חבר מועצה רשאי לבדוק את מסמכי הרשות ואת רישומיה ולקבל העתקים מהם בתוך זמן סביר ככל שהדבר דרוש למילוי חובותיו כחבר המועצה ; העברת המסמכים והרישומים ובדיקת הנכסים וההתחייבויות לפי סעיף זה, ייעשו באמצעות המנהל הכללי.

ניגוד עניינים

31. (א) חבר המועצה שידוע לו כי הוא קשור או עשוי להיות קשור, במישרין או בעקיפין, בעצמו או על ידי קרובו, סוכנו או שותפו, בעסקה או בעניין העומדים לדיון במועצה או בוועדה מוועדותיה, יודיע על כך בכתב למועצה, מיד לאחר שנוגע לו כי העסקה או העניין האמורים עומדים לדיון ; חבר המועצה לא יהיה נוכח בדיוני המועצה או הוועדה באותה עסקה או באותו עניין, ולא ישתתף בהחלטה המתייחסת אליהם או הקשורה עמם, ולא יטפל בהם במסגרת תפקידו גם מחוץ לישיבות המועצה או הוועדה.

(ב) חבר המועצה, קרובו, סוכנו, שותפו או תאגיד שאחד מהאמורים הוא בעל עניין או מנהל בו, לא יתקשר בעסקה עם הרשות, ולא יועסק בידיה.

פרק ד': ועדת האיתור

מינוי ועדת האיתור ותפקידה

32. (א) תמונה ועדת איתור שתפקידה לאתר ולהציע לראש הממשלה מועמדים ראויים למועצה.

(ב) ועדת האיתור תהיה בת שלושה חברים, והם:

(1) שופט בדימוס של בית המשפט העליון שימנה ראש הממשלה, בהתייעצות עם נשיא בית המשפט העליון, והוא יהיה יושב הראש;

(2) נציג ציבור בעל תואר אקדמי שלישי או חמש שנות ניסיון לפחות בתחום הפסיכולוגיה החברתית, חקר הקיטוב, או יישוב סכסוכים ובניית הסכמות שימנה יושב ראש ועדת האיתור;

(3) נציג ציבור בעל מעמד ומומחיות בתחום העשייה הציבורית, שימנה יושב ראש ועדת האיתור בהתייעצות עם נשיא המדינה;

(ג) לא ימונה לחבר ועדת האיתור מי שהורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן בוועדה, או שהוגש נגדו כתב אישום בעבירה כאמור וטרם ניתן פסק דין סופי בעניינו.

(ד) לא ימונה לחבר ועדת האיתור ולא יכהן בה, מי שעלול להימצא, במישרין או בעקיפין, באופן תדיר, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר ועדת האיתור, לבין עניין אישי שלו או תפקיד אחר שלו; בסעיף זה, "עניין אישי" – לרבות עניין אישי של קרובו או שותפו, או עניין של גוף שיש להם בו חלק בהון המניות, בזכות לקבל רווחים, בזכות למנות מנהל או בזכות הצבעה.

(ה) לשם מינוי חברי ועדת האיתור האמורים בפסקאות (2) ו-(3) של סעיף קטן (ב) יפרסם יושב ראש הוועדה הודעה לציבור שבה יצוין כי כל אדם שמתקיימים בו תנאי הכשירות האמורים באותן פסקאות רשאי להציע את מועמדותו לכהן בוועדת האיתור, והכול לפי הפרטים המפורטים בהודעה, ורשאי יושב ראש הוועדה לפנות מיוזמתו למועמדים העומדים בתנאי הכשירות האמורים באותן פסקאות ולהזמינם להגיש מועמדות.

(ו) חבר ועדת האיתור ימונה באישור הוועדה לבדיקת מינויים כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות.

איסור זיקה– חבר ועדת האיתור

33. לא ימונה לחבר ועדת האיתור ולא יכהן בה מי שיש לו זיקה אישית או עסקית לשר משרי הממשלה, מי שעוסק בפעילות פוליטית או בפעילות מפלגתית או מי שעסק בפעילות פוליטית או בפעילות מפלגתית בחמש השנים שקדמו למועד הצגת המועמדות; לעניין זה, לא יראו השתתפות בהפגנה או בכינוס בעל אופי פוליטי, או הבעת עמדה פומבית בעניינים פוליטיים, כשלעצמן, כפעילות פוליטית.

עבודת ועדת האיתור

34. (א) ועדת האיתור תמליץ לראש הממשלה על 15 מועמדים לכהן כחברי המועצה ובהם על מועמד אחד לכהן כיושב ראש המועצה, בהתאם לתנאי הכשירות האמורים בסעיף 17 להוראות סעיף 11 לחוק.

(ב) לשם איתור מועמדים לפי הוראות סעיף זה, תפרסם ועדת האיתור הודעה לציבור שבה יצוין כי כל אדם שמתקיימים בו תנאי הכשירות האמורים בסעיף 17 רשאי להציע את מועמדותו לכהן כחבר המועצה או כיושב ראש המועצה, לפי העניין, והכול לפי התנאים המפורטים בהודעה, ורשאית ועדת האיתור לפנות מיוזמתה למועמדים העומדים בתנאי הכשירות האמורים בסעיף 17 ולהזמינם להגיש מועמדות.

(ג) ועדת האיתור תעמיד לעיון הציבור את עיקרי הדיון ואת החלטותיה לפי סעיף זה.

סדרי עבודת ועדת האיתור

35. (א) החלטות ועדת האיתור יתקבלו ברוב קולות של חברי הוועדה.

(ב) ועדת האיתור תקבע לעצמה את דרכי עבודתה ואת נוהלי דיוניה, ככל שלא נקבעו לפי חוק זה.

חבר ועדת האיתור ימונה לתקופה של חמש שנים, ואולם –

תקופת הכהונה של חבר ועדת האיתור

36. (1) ראש הממשלה רשאי להאריך את תקופת כהונתו של יושב ראש הוועדה, עד לסיום הליכי מינוי יושב ראש במקומו;

(2) יושב ראש הוועדה רשאי להאריך את תקופת כהונתו של חבר הוועדה המנוי בסעיף 32(ב)(2) או (3), עד לסיום הליכי מינויו של חבר ועדה במקומו.

הפסקת כהונה של חבר ועדת האיתור

37. (א) חבר ועדת האיתור, למעט יושב ראש הוועדה, יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו באחת מאלה:

(1) הוא התפטר במסירת כתב התפטרות ליושב ראש ועדת האיתור;

(2) יושב ראש ועדת האיתור נוכח כי נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו; נוכח היושב ראש כאמור, יעביר את חבר הוועדה מכהונתו בהודעה בכתב;

(3) הוא אינו ממלא את תפקידו כראוי, ויושב ראש ועדת האיתור מסר לו הודעה מנומקת בכתב על העברתו מכהונה כאמור;

(4) הוא הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כחבר הוועדה או הוגש נגדו כתב אישום בעבירה כאמור וטרם ניתן פסק דין סופי בעניינו.

(ב) יושב ראש ועדת האיתור יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו באחת מאלה:

(1) הוא התפטר במסירת כתב התפטרות לראש הממשלה;

(2) ראש הממשלה, בהתייעצות עם נשיא המדינה, נוכח כי נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו; נוכח ראש הממשלה כאמור, יעביר את יושב ראש הוועדה מכהונתו בהודעה בכתב לאחר שניתנה לו האפשרות להניח בפני ראש הממשלה ונשיא המדינה את טענותיו לעניין זה;

(3) הוא אינו ממלא את תפקידו כראוי, וראש הממשלה בהתייעצות עם נשיא המדינה, העביר אותו מכהונתו בהודעה בכתב;

(4) הוא הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כיושב ראש ועדת האיתור או הוגש נגדו כתב אישום בעבירה כאמור וטרם ניתן פסק דין סופי בעניינו.

(5) חדל יושב ראש ועדת האיתור לכהן לפי סעיף קטן זה, יודיע על כך ראש הממשלה לוועדה לצמצום הקיטוב.

(ג) חדל לכהן חבר ועדת האיתור, יפעל יושב ראש הוועדה למינוי חבר אחר במקומו לפי הוראות סעיפים 32 ו-33, בהקדם האפשרי, ואם חדל לכהן יושב ראש הוועדה – יפעל ראש הממשלה כאמור למינוי יושב ראש אחר במקומו, בהקדם האפשרי, ולא יאוחר משלושה חודשים לאחר שחדל לכהן.

(ד) נוכח ראש הממשלה או יושב ראש הוועדה, לפי העניין, כי נבצר מיושב ראש ועדת האיתור או מחבר ועדת האיתור למלא את תפקידו, באופן זמני, לתקופה הנמשכת או העלולה להימשך מעל שישה חודשים, רשאי ראש הממשלה או יושב ראש הוועדה, לפי העניין, למנות לו ממלא מקום לפי הוראות סעיף 32 ו-33.

38. קיום ועדת האיתור, סמכויותיה ותוקף פעולותיה לא ייפגעו מחמת ליקוי במינויו או בהמשך כהונתו של אחד מחברי הוועדה, ובלבד שמכהנים בה שני חברי ועדה.

39. חבר ועדת האיתור שאינו עובד גוף מתוקצב או עובד גוף נתמך, יהיה זכאי לתשלום ממשרד ראש הממשלה בעבור השתתפות בישיבות ועדת האיתור, בהתאם להוראות שקבע החשב הכללי במשרד האוצר לעניין חברי ועדות ציבוריות; בסעיף זה, "עובד גוף מתוקצב" ו"עובד גוף נתמך" – כהגדרתם בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב.

40. ועדת האיתור היא גוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח–1958 [נוסח משולב].

פרק ה': המנהל הכללי של הרשות

המנהל הכללי של הרשות

41. (א) המועצה תמנה מנהל כללי לרשות שהוא בעל תואר אקדמי, וכן בעל ניסיון של חמש שנים לפחות באחד מאלה או בעל ניסיון מצטבר של חמש שנים לפחות בשניים אלה:

(1) תפקיד בכיר בתחום הניהול העסקי של תאגיד בעל היקף עסקים משמעותי;

(2) תפקיד ניהולי בכיר בארגון משמעותי או בתפקיד בכיר בשירות הציבורי, בעל מעמד בתחום חקר הקיטוב, שיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטונית או בניית הסכמות.

(ב) המועמדים לתפקיד המנהל הכללי של הרשות ייבחרו בידי ועדה שחבריה הם כמפורט להלן (בסעיף זה – ועדה לבחירת המנהל הכללי):

(1) יושב ראש המועצה, והוא יהיה יושב ראש הוועדה;

(2) שני חברי המועצה שתבחר המועצה.

(ג) הוועדה לבחירת המנהל הכללי תאתר מועמדים לתפקיד המנהל הכללי, לרבות בדרך של פרסום הודעה לציבור; המנהל הכללי ימונה לפי הוראות סעיף קטן (א) מתוך המועמדים שהציעה הוועדה לבחירת המנהל הכללי, ובהתאם להוראות סעיף 11 לחוק.

(ד) על מינוי המנהל הכללי יחולו הוראות סעיף 60א לחוק החברות הממשלתיות, בשינויים אלה:

(1) במקום הוראות סעיף 37(ג) לחוק האמור יחולו הוראות סעיף קטן (א);

(2) לא ימונה מי שהורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כמנהל הכללי, ולא יחולו הוראות סעיף 17(א)(5) לחוק החברות הממשלתיות.

איסור זיקה – המנהל הכללי

42. לא ימונה למנהל הכללי ולא יכהן בתפקיד כאמור מי שיש לו זיקה אישית או עסקית לשר משרי הממשלה, מי שעוסק בפעילות פוליטית או בפעילות מפלגתית או מי שעסק בפעילות פוליטית או בפעילות מפלגתית בחמש השנים שקדמו למועד הצגת המועמדות; לעניין זה, לא יראו השתתפות בהפגנה או בכינוס בעל אופי פוליטי, או הבעת עמדה פומבית בעניינים פוליטיים, כשלעצמן, פעילות פוליטית.

43. (א) המנהל הכללי ימונה לתקופה של חמש שנים, ואולם ראש הממשלה, בהמלצת ועדת האיתור או לפי הצעתה, רשאי להאריך את כהונתו לתקופת כהונה אחת נוספת, בלבד.

(ב) המנהל הכללי יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו באחת מאלה:

(1) הוא התפטר במסירת כתב התפטרות ליושב ראש המועצה;

(2) המועצה קבעה כי נבצר ממנו למלא את תפקידו דרך קבע;

(3) המועצה קבעה ברוב חבריה המכהנים שאין הוא ממלא את תפקידו כראוי;

(4) המועצה קבעה כי התקיימה בו אחת הנסיבות הפוסלות אדם לפי דין מלכהן כמנהל כללי;

(5) הוא הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כמנהל הכללי;

(6) חדל יושב ראש ועדת האיתור לכהן לפי סעיף קטן זה, יודיע על כך ראש הממשלה לוועדה לצמצום הקיטוב.

(ג) חדל המנהל הכללי לכהן, תמנה המועצה מנהל כללי אחר במקומו, בתוך 60 ימים, לפי הוראות סעיף 42.

44. הוגש נגד המנהל הכללי כתב אישום בעבירה כאמור בסעיף 37(ב)(5), תשעה אותו המועצה מתפקידו עד למתן פסק דין סופי בעניינו.

תפקידי המנהל הכללי

45. תפקידי המנהל הכללי הם:

(1) להיות אחראי לניהול השוטף של עניני הרשות, בהתאם להחלטות המועצה ולהנחיותיה.

(2) להכין הצעת תקציב מאוזן של הרשות, לכל שנת כספים, להביאה לפני המועצה 60 ימים לפחות לפני תום השנה, ולהיות אחראי לביצוע התקציב כאמור, לאחר אישורו;

(3) להגיש לאישור המועצה, בכל שנה, יחד עם הצעת התקציב כאמור בפסקה (2), תכנית עבודה שנתית שכלול, בין השאר, את יעדי הרשות לשנה הקרובה, את הפעולות המתוכננות להיעשות בידי הרשות להשגת היעדים האמורים ואת דרכי מימון התכנית;

(4) להגיש למועצה, אחת לשישה חודשים לפחות, דוח ובו פירוט של פעילות הרשות בתקופה שאליה מתייחס הדוח, והתייחסות למימוש היעדים שהוגדרו בתכנית העבודה השנתית, בתקופה האמורה.

(ב) בכפוף להוראות חוק זה ולהחלטות המועצה, יהיו למנהל כל הסמכויות הדרושות לניהול הרשות שאינן נתונות לאחר לפי חוק זה, ובכלל זה הסמכות לייצג את הרשות בכל תפקיד מתפקידיה ולחתום בשמה, יחד עם חשב הרשות, על הסכמים או מסמכים אחרים.

46. המנהל הכללי יודיע ליושב ראש המועצה, בלא דיחוי, על כל עניין מהותי ברשות הנוגע לתפקידי המועצה; היה העניין חורג או עשוי לחרוג מקביעת המועצה לפי סמכותה, יזמן יושב ראש המועצה בלא דיחוי ישיבה של המועצה ויביא לפניה את ההודעה.

פרק ו': עובדי הרשות

47. (א) סדרי קבלתם של עובדים לרשות יהיו כשל עובדי המדינה.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), נושא משרה ייבחר בהליך של ועדה לאיתור מועמדים, באישור המועצה; חברי הוועדה יהיו המנהל הכללי ושני נושאי משרה שאינם חברי המועצה, שיבחר המנהל הכללי.

ייצוג הולם

48. הוראות סעיף 15א(א) עד (ג) ו־(ז) עד (ט) לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט–1959, יחולו על הרשות, בשינויים המחויבים ובשינויים אלה:

(1) בכל מקום, במקום "בשירות המדינה יקראו "ברשות";

(2) בסעיף קטן (ב) –

(א) ברישה, במקום "הממשלה תפעל" יקראו "המנהל הכללי יפעל" ואחרי "שתקבע" יקראו "המועצה בכללים";

(ב) בפסקה (1), במקום הרישה עד המילה "ינקטו" יקראו "המנהל הכללי ינקוט";

(ג) בפסקה (2), במקום "הממשלה רשאית" יקראו "המנהל הכללי רשאי" ובמקום "שתקבע הממשלה" יקראו "שתקבע המועצה בכללים";

(ד) בפסקה (3), במקום "הממשלה רשאית להורות," יקראו "המועצה תקבע כללים" ובמקום "רשאית הממשלה" יקראו "רשאית המועצה";

(3) בסעיף קטן (ז), במקום "נציב שירות המדינה" יקראו "הרשות" ובמקום "ולוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת" יקראו "ולוועדה לצמצום הקיטוב".

49. עובדי הרשות דינם כדין עובדי המדינה לעניין חיקוקים אלה, וכן, בשינויים המחויבים, לעניין חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1936:

(1) חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969;

(2) חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959;

(3) חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979;

(4) חוק העונשין, התשל"ז-1977 – ההוראות הנוגעות לעובדי הציבור;

(5) פקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971;

(6) פקודת הנזיקין [נוסח חדש];

יועץ משפטי

50. (א) לרשות יהיה יועץ משפטי.

(ב) היועץ המשפטי יהיה עובד הרשות, והוא ימונה לתקופה של חמש שנים בלבד.

(ג) הפסקת כהונתו של היועץ המשפטי לפני תום תקופת כהונתו טעונה הסכמה של היועץ המשפטי לממשלה.

פרק ו': מרכז לאומי לחקר תופעת הקיטוב

51. (א) הרשות תקים ותנהל מרכז לאומי למידע ולמחקר בתחום הקיטוב והגברת האמון בין קבוצות האוכלוסייה (בפרק זה – מרכז המידע והמחקר), שמטרותיו הפעלת מערך לאיסוף מידע ולעיבוד נתונים בתחומים האמורים (בפרק זה – מאגר המידע), ביצוע מחקרים אודותיהם וגיבוש המלצות לאמצעים להגברת האמון כאמור ולצמצום הקיטוב, לרבות הסברה והדרכה.

(ב) מרכז המידע והמחקר ירכז נתונים הנוגעים לתחומים האמורים בסעיף קטן (א), לרבות –

(1) איסוף נתונים הנוגעים לקיטוב ולרמת האמון בין קבוצות אוכלוסייה בישראל, ובכפוף לכל דין – העמדת הנתונים שנאספו כאמור לצורכי מחקר;

(2) בחינת נתונים ומידע שבידי גופים כאמור בסעיף 59, וקידום המחקר בתחום הגברת האמון וצמצום הקיטוב, לרבות בדרך של שימוש במונחים אחידים ועידוד שיתופי פעולה מחקריים;

(3) שמירה על הנתונים, ההנחות, המדדים והשיטות ששימשו בסיס למחקרים שערך מרכז המידע והמחקר, באופן שיבטיח יכולת בקרה על המחקרים;

(4) הפעלה יעילה של מאגר המידע.

מנהל מרכז המידע והמחקר

52. (א) המנהל הכללי ימנה מנהל מרכז מידע ומחקר (בסעיף זה – מנהל המרכז).

(ב) מנהל המרכז יהיה אחראי לניהול מאגר המידע ולהפקת הדוחות הנדרשים לצורך מילוי תפקידי הרשות.

ועדה מייעצת

53. (א) המנהל ימנה, באישור המועצה, ועדה מייעצת בת 6 חברים בעלי מומחיות אקדמית; חברי הוועדה המייעצת ימונו מתוך רשימת מועמדים כאמור בסעיף קטן (ב) ובהתאם להוראות סעיף קטן (ג); לעניין סעיף זה, "בעלי מומחיות אקדמית" – חבר סגל אקדמי בכיר במוסדות המוכרים על ידי המועצה להשכלה גבוהה בישראל.

(ב) האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, בשיתוף המועצה להשכלה גבוהה והוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה, תגבש רשימת מועמדים שמתוכה ימונו חברי הוועדה המייעצת, ותציג למנהל את רשימת המועמדים שגיבשה כאמור; רשימת המועמדים תכלול מועמדים בעלי מומחיות אקדמית בתחומים האלה, ובלבד שלגבי כל תחום ייכללו ברשימה שני מועמדים בעלי מומחיות אקדמית בתחום האמור לפחות: פסיכולוגיה חברתית או פסיכולוגיה פוליטית, יישוב סכסוכים ובניית הסכמות, משפטים, מדע המדינה, חינוך, חקר התקשורת והרשתות החברתיות, מנהל עסקים, מדיניות ציבורית וכלכלה התנהגותית.

(ג) אלה הם חברי הוועדה המייעצת שימנה המנהל באישור המועצה, מתוך רשימת המועמדים כאמור בסעיף קטן (ב):

(1) שלושה חברים בעלי מומחיות אקדמית באחד מתחומים אלו: פסיכולוגיה חברתית או פסיכולוגיה פוליטית, יישוב סכסוכים ובניית הסכמות, וחינוך, ובלבד שמכל תחום ימונה חבר אחד;

(2) שלושה חברים בעלי מומחיות אקדמית באחד מתחומים אלו, לפי בחירת המנהל: משפטים, תקשורת ורשתות חברתיות, מנהל עסקים, מדע המדינה, חינוך, מדיניות ציבורית וכלכלה התנהגותית, ובלבד שלא ימונו חברים בעלי מומחיות באותו תחום.

54. לא ימונה לחבר הוועדה המייעצת מי שהורשע בעבירה פלילית או בעבירת משמעת, שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כחבר הוועדה המייעצת, או שהוגש נגדו כתב אישום או קובלנה בעבירה כאמור וטרם ניתן פסק דין סופי בענייננו.

תפקידי הוועדה המייעצת

55. (א) אלו תפקידי הוועדה המייעצת:

(1) הגשת חוות דעת למנהל ולמועצה לעניין מדיניות הרשות, התכנית הרב-שנתית והתוכנית השנתית להגברת האמון ולצמצום הקיטוב, לרבות הפעילות המתוכננת במסגרתן, ופרסום חוות הדעת האמורה לציבור;

(2) הגשת חוות דעת למועצה, לשר ולוועדה לצמצום הקיטוב בעניין הדין וחשבון הכולל על ביצוע התכנית השנתית; חוות דעת כאמור תוגש לא יאוחר מ-30 יום לאחר הגשת הדין וחשבון האמור.

(3) הגשת חוות דעת למנהל ולמועצה לעניין הגדרת תופעת הקיטוב כמשמעותה לפי חוק זה, ופרסום חוות הדעת לציבור באתר האינטרנט של הרשות.

(4) סיוע לרשות, למועצה לראש הממשלה ולוועדה לצמצום הקיטוב בהבנת המשמעויות וההשלכות של איום הקיטוב בישראל, וההיערכות אליהן, לרבות אמצעים לצמצום הקיטוב ולהגברת האמון.

(5) ביצוע מחקר שאינו אקדמי, ובכלל זה סקירת דוחות ומידע, ניתוח נתונים, היוועצות במומחים שונים מישראל ומהעולם וכתיבת דוחות, בנושאים הנוגעים לתחום פעולתה;

(6) דיון בכל עניין אחר שהמנהל או הוועדה המייעצת סברו כי נדרש לשם ביצוע תפקידיה, לרבות גיבוש המלצות לעניין כל אחד מתפקידי הרשות כאמור בסעיף 9 והגשתן לרשות, ביוזמת הוועדה המייעצת או לבקשת המנהל

(ב) לשם ביצוע תפקידיה רשאית הוועדה המייעצת להיוועץ במומחים שאינם חברי הוועדה.

עצמאות הוועדה המייעצת

56. הוועדה המייעצת תפעל מתוך עצמאות ואי-תלות, וחבריה יפעילו את שיקול דעתם על בסיס אמות מידה מקצועיות ובלתי תלויות

57. (א) ההוראות לפי סעיפים 18, 21, 22 למעט סעיף קטן (א)(2), ו-32 לעניין איסור זיקה, תקופת כהונה והפסקת כהונה לפני תום תקופת כהונה, החלת דינים וניגוד עניינים, החלים על חבר המועצה, יחולו על חבר הוועדה המייעצת, בשינויים המחויבים.

(ב) הוראות סעיף 24 לעניין תוקף פעולות המועצה יחולו, בשינויים המחויבים, לעניין תוקף פעולות הוועדה המייעצת.

58. (א) הוועדה המייעצת תבחר מקרב חבריה את יושב הראש.

(ב) הוועדה המייעצת תקבע את דרכי עבודתה וסדרי דיוניה אם לא נקבעו לפי חוק זה ; דרכי עבודת הוועדה המייעצת וסדרי דיוניה יפורסמו באתר האינטרנט של הרשות.

חובת מסירת מידע

59. (א) גופים שיקבע ראש הממשלה בתקנות, בהסכמת שר המשפטים, ימסרו למרכז המידע והמחקר פרטי מידע שברשותם, כפי שייקבע בתקנות האמורות.

(ב) המידע שבמרכז המידע והמחקר יעמוד לעיון הציבור, למעט מידע כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א–1981 ומידע שאין למסרו על פי כל דין ; על העמדת המידע לעיון הציבור יחולו הוראות סעיפים 9-11 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1988.

שמירת סודיות

60. אדם שהגיע אליו מידע לצורך ביצוע פרק זה, לא יגלה את תוכנו, אלא לפי הוראות פרק זה.

פרק ח': נכסים ותקציב

61. לעניין תשלום מסים, אגרות, ארנונות ותשלומי חובה אחרים, המגיעים למדינה או לרשות מקומית, דין הרשות כדין המדינה.

62. (א) בסעיף זה–

"מדד" – מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ;

"הסכום הכולל" – הסכום המנוי בצדה של כל שנת כספים כמפורט להלן :

(1) בשנת 2026 – 100 מיליון שקלים חדשים ;

(2) בשנת 2027 – 120 מיליון שקלים חדשים ;

(3) בשנת 2028 ואילך – 150 מיליון שקלים חדשים.

(ב) תקציב הרשות יורכב מהסכום הכולל, ומהסכומים שיתקבלו לפי הוראות סעיף קטן (ד).

(ג) משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ינכה מתוך סך סכומי אגרת הרישיון שהוא גובה, בכל חודש, סכום בגובה החלק ה-12 של הסכום הכולל שממנו מופחת הסכום הנוסף שגבה במהלך החודש הקודם (בסעיף זה – הסכום המועבר), ויעבירו אל הרשות ; הסכום המועבר לא ייחשב להכנסות המדינה והעברתו לרשות לא תימנה בחוק תקציב שנתי כהגדרתו בחוק יסודות התקציב.

(ד) על אף האמור בסעיף קטן (ג), רשאית הרשות לקבל הכנסות נוספות, לרבות תרומות, עיזבונות ומענקים, מעבר לאמדן שנקבע בתקציב השנתי, והכל בהתאם להוראות שקבע ראש הממשלה באישור שר האוצר, ובלבד שאלו לא ישפיעו על עצמאות הרשות וערכיה; קיבלה הרשות הכנסות כאמור, תהא רשאית לשלם ולהתחייב גם מתוך סכומים אלה, לאחר שאושרו כדין כתקציב נוסף, וניתנה על כך הודעה לשר; קיבלה הרשות כספים מגוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9(1), (2), (4) ו-(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], מעבר לאמדן שנקבע בתקציב השנתי, תהא הרשות רשאית לשלם ולהתחייב כאמור, אם ההוצאה אושרה כדין בתקציב הגוף המבוקר, וניתנה על כך הודעה לשר ולשר האוצר.

(ה) הסכום הכולל יתעדכן ב-1 בינואר בכל שנה בהתאם לשיעור השינוי במדד הידוע ביום האמור לעומת המדד שהיה ידוע ב-1 בינואר בשנה שקדמה לה; הסכום האמור יתעדכן לראשונה ביום XXXX

63. (א) הרשות תוציא, בכל שנה, 10% מתקציבה לתמיכה ביוזמות מקומיות, לשם בניית אמון בין קבוצות אוכלוסיה שונות ולשם צמצום הקיטוב.

(ב) גופים אשר הרשות העבירה להם תקציב לצורך ביצוע פעולות לשם בניית אמון וצמצום הקיטוב לפי חוק זה, יגישו לרשות, אחת לשישה חודשים, דין וחשבון בדבר ביצוע התקציב האמור, בהתאם לכללים שתקבע הרשות.

פרק ח': הוראות שונות

ביצוע ותקנות

64. (א) ראש הממשלה ממונה על ביצוע חוק זה, והוא רשאי להתקין תקנות וכללים, לפי העניין, בכל הנוגע לביצועו, באישור הוועדה לצמצום הקיטוב.

(ב) ראש הממשלה רשאי למנות ממלא מקום, דרך כלל או לתקופה, לשם מילוי תפקידיו וסמכויותיו לפי חוק זה, בהעדרו, כולם או מקצתם; הודעה על המינוי תימסר לממשלה ולוועדה שקבעה הכנסת לעניין זה.

65. המנהל רשאי לקבוע את נוהלי הרשות בכל ענין הנוגע לניהול הרשות, להפעלתה, ולמילוי תפקידה, בכפוף להוראות חוק זה ולתקנות ולכללים שהותקנו מכוחו.

תחולה

66. תחילתו של חוק זה במועד שיקבע ראש הממשלה, באישור הוועדה לצמצום הקיטוב, והוא רשאי לקבוע מועדי תחילה שונים לסעיפים שונים שבחוק, ובלבד שכל סעיפי החוק ייכנסו לתוקפם לא יאוחר משישה חודשים מיום פרסומו.

הוראת שעה 67. (א) הוראות חוק זה יעמדו בתוקפן חמש שנים מיום פרסומו.

(ב) חצי שנה לפני תום תקופת תוקפו של חוק זה תגיש הרשות לראש הממשלה ולוועדה לצמצום הקיטוב דוח כולל אודות פעילותה, לרבות נתונים בעניין מצב הקיטוב ורמות האמון בישראל, והתייחסות לצורך בהארכה נוספת של תקופת תוקפו של חוק זה או בביטולו של סעיף זה (להלן - הדוח המסכם).

(ג) (1) לאחר בחינת הדוח המסכם, ואם ראה כי קיים צורך בכך לשם קידום מטרות הרשות, רשאי ראש הממשלה לאחר התייעצות עם המנהל, עם המועצה ועם הוועדה המייעצת, ובאישור הוועדה לצמצום הקיטוב לאחר שעיינה בדוח המסכם כאמור, להאריך, בצו, את תקופת תוקפו של חוק זה בתקופה אחת נוספת של חמש שנים.

(2) האריך ראש הממשלה את תקופת תוקפו של חוק זה לפי סעיף קטן (ג)(1), תגיש הרשות לראש הממשלה ולוועדה לצמצום הקיטוב דוח מסכם מעודכן חצי שנה לפני תום תקופת תוקפו של חוק זה.

(ד) הוועדה לצמצום הקיטוב תדון בדוח המסכם ובדוח המסכם המעודכן, לפי העניין, לא יאוחר משבועיים לאחר קבלתו ותגבש המלצתה בעניין המשך פעילותה של הרשות; יושב ראש הוועדה לצמצום הקיטוב יציג את ההמלצה כאמור במליאת הכנסת.

(ה) הרשות תפרסם לציבור את הדוחות כאמור בסעיף קטן (ב) וסעיף קטן (ג)(2) ואת המלצת הוועדה לפי סעיף קטן (ד) באתר האינטרנט של הרשות, ורשאית היא לפרסמם אף באמצעים נוספים.

דברי הסבר

החברה הישראלית מתמודדת בשנים האחרונות עם תופעת קיטוב חברתי ופוליטי מתעצמת, המאיימת על יכולתה לתפקד כחברה מאוחדת. מחלוקות לגיטימיות הופכות לשסעים עמוקים המלווים בעוינות ובהפחתת האמון בין קבוצות שונות באוכלוסיה. תופעה זו אינה בעיה פנימית גרידא, אלא מהווה איום של ממש על חוסנה הלאומי של המדינה.

הצעת החוק להקמת הרשות הלאומית ללכידות חברתית מבקשת להתמודד עם אתגר הקיטוב באמצעות הקמת גוף ממלכתי ייעודי, מקצועי ובלתי-תלוי, אשר ירכז את המאמץ לקידום לכידות חברתית וצמצום שסעים בחברה הישראלית. מוצע להקים רשות סטטוטורית עצמאית שתפעל כתאגיד ממשלתי ותהיה גוף מבוקר לפי חוק מבקר המדינה. הרשות תפעל לפיתוח גוף ידע מחקרי, לגיבוש מדיניות וליישום תכניות לצמצום הקיטוב והגברת האמון בין קבוצות באוכלוסיה.

הרשות תפעל באחריות משרד ראש הממשלה באמצעות מבנה תלת-שכבתי הכולל מועצה ציבורית מגוונת של עשרה חברים, הנהלה מקצועית בראשות מנהל כללי, וועדה מייעצת אקדמית. בנוסף, תקים הרשות מרכז לאומי למידע ולמחקר בתחום הקיטוב. מבנה זה נועד לאזן בין מומחיות מקצועית לבין אחריותיות ציבורית, והוא יציב את ישראל בחזית ההתמודדות העולמית עם תופעת הקיטוב, עימה מתמודדות דמוקרטיות רבות בעולם, ויאפשר פיתוח מומחיות ייחודית בתחום שטרם זכה למענה מוסדי מקיף.

במסגרת תפקידיה, תפעל הרשות לגיבוש מדיניות ותכניות לצמצום הקיטוב, תקדם מחקר, תפתח ותקדם תכניות חינוך, תקדם הליכי הידברות ובניית הסכמות, ותתמוך ביוזמות מקומיות בתחום.

עצמאות הרשות מובטחת באמצעות מגוון מנגנונים, ובהם: מינוי על ידי ועדת איתור עצמאית, איסור על זיקה פוליטית או מפלגתית של נושאי משרה, תקופות כהונה קצובות, והבטחת עצמאות תקציבית באמצעות מנגנון מימון קבוע ואוטונומי הנגזר מאגרות רישיון הרכב.

החוק מוצע כהוראת שעה לתקופה של חמש שנים, עם אפשרות להארכה בחמש שנים נוספות. הגבלת תוקפו תאפשר בחינה תקופתית של יעילות הרשות ונחיצותה בהתאם לתוצאות פעילותה והשפעתה על מצב הקיטוב בישראל.

הצעת חוק אחרת שביקשה להקים רשות לאיחוד העם הונחה על שולחן הכנסת ה-25 על ידי ח"כ חנוך מלביצקי וקבוצת חברי כנסת (פ/1936/25).