

כתר

מחקרים בכלכלה ומשפט על-פי ההלכה

יד
תשפ"ג

עורכי הסדרה

הרב שלמה אישון הרב יצחק בזק

הרשות המקומית בהלכה

הכרך נכתב על ידי
הרב אורי סדן

מכון כתר
ע"ש משה ומעטל הלר

יוצא לאור בסיוע משרד התרבות והספורט - מינהל התרבות

עיצוב עטיפה: דורית צינמן
סדר ועימוד: שחרית



©

כל הזכויות שמורות
למכון כת"ר לכלכלה על פי התורה
ד. נ. שומרון 44856
טל. 077-3500281
פקס: 02-6235696 או 153-77-3500281
www.keter.org.il

לפניות למחבר:
הרב אורי סדן 0545508287
urisadan@gmail.com

תוכן העניינים

חלק א מעמד הרשות המקומית

11	פרק א - יחסי הממשלה והרשויות המקומיות
11	פתיחה
11	תחומי העיסוק של השלטון המרכזי והשלטון המקומי בישראל
14	התשתית ההלכתית המשותפת לשלטון המרכזי והמקומי
17	מקור סמכות השלטון המרכזי והמקומי
19	חלוקת התפקידים בין מדינת ישראל ובין הרשויות המקומיות ואופן יצירתה
21	חלוקת התפקידים הרצויה בין מדינת ישראל ובין הרשויות המקומיות
22	מעמדן הראוי של המועצות האזוריות
23	השלטון המוניציפלי כזרוע של השלטון המרכזי
24	בין המצוי לרצוי דילמות והכרעות הלכתיות
25	מועצה אזורית וועדים מקומיים
27	סמכות מחוקקת או סמכות ניהולית
32	פרק ב - בחירות ברשות המקומית
32	דמוקרטיה יצוגית
34	בחירות יחסיות
36	חוק הבחירות לרשויות המקומיות
37	טוהר הבחירות
39	הזכות לבחור
40	מגורים במקום
41	תשלום מסים
44	זכות בחירה לנשים
46	הזכות להבחר
46	מעמד נבחרי הציבור
47	עבירות הפוסלות את האדם מלהבחר
50	מי שאינו יהודי
59	נשים
61	בעל ענין אישי
64	מילוי חובות עירוניות
64	התחשבות בדעת הציבור לאחר הבחירות
71	פרק ג - חוקי העזר
71	חוקי עזר – רקע הלכתי
73	היקפם של חוקי העזר
74	איכות הסביבה
74	נוי העיר ורחובותיה
75	בטיחות
76	בטחון התושבים
76	תברואה
77	חינוך ודת
77	הכנסות אגרות וסדר ציבורי
77	בקרה על חוקי העזר
80	מבחן הסבירות

84	נספח א - הרשות כתאגיד
92	נספח ב - מעמדם ההלכתי של חוקי מדינת ישראל
92	פתיחה
92	פרשת המלך ויסודותיה
94	סמכות המלך מכח העם
95	דינא דמלכותא מכח קבלת הציבור
97	דינא דמלכותא כאפשרות האכיפה
100	דינא דמלכותא במדינת ישראל
101	תוקפו ההלכתי של הדין האזרחי במדינת ישראל
108	הכרעת ההלכה
109	שיטת החתם סופר
111	דינא דמלכותא בנוגע לפסיקת בית המשפט העליון
117	חובת הציות לחוקי המדינה

חלק ב – עקרונות עבודה

123	פרק א - קבלת החלטות: עקרונות, שיקולים ונהלים
123	קבלת החלטות ברוב דעות
124	כפיפות להלכה
124	שלטון החוק
128	הסכמה רבנית על החלטות המועצה המקומית
131	טובת הציבור
132	שיקולים פוליטיים
135	משמעת סיעתית
139	עקרון השוויון
141	אי שוויון על רקע מגזרי
146	פומביות הדיון וניהול פרוטוקול
150	עקרון הפומביות בחוק הישראלי
153	פרק ב - כללי אתיקה למועצת העיריה ולעובדיה
153	קבלת החלטות פסולה - הגדרות
154	אפשרות להוצרות ניגוד עניינים
157	ניגוד עניינים
157	ניגוד עניינים במערכת המשפטית
158	ניגוד עניינים במערכת השלטונית
168	שוחד
170	גדר שוחד – מתנה לאיש ציבור
172	הגדרת שוחד בחוקי מדינת ישראל
174	הפרת אמונים
174	תוקף החלטה שנתקבלה תוך הפרת אמונים
175	חיוב אישי של מקבל ההחלטה בשל הפרת אמונים
177	הפרת אמונים בחוק הישראלי
178	ניגוד עניינים מוסדי

חלק ג - נהלי עבודה

185	פרק א - המכרז
185	חובת המכרז
189	החריגה מעקרון השוויון במכרז
192	ועדת המכרזים
193	אונאה במכרז – מכרז תפור
194	המתמודדים במכרז
196	ביטול מכרז
202	פרק ב - חוזים
202	דיני חוזים בהלכה
204	אופן כריתת חוזה על פי ההלכה
206	דיני חוזים ברשות המקומית
213	השתחררות מחוזה על ידי הרשות המקומית
215	“הלכת ההשתחררות” במשפט הישראלי ובהלכה
217	הבטחה מנהלית
219	הבטחה שניתנה בחוסר סמכות
219	נזק שנגרם בעקבות הבטחה שהופרה – טענת הסתמכות
222	הבטחה מנהלית בדין הישראלי
223	אופן חתימת חוזה בידי הרשות המקומית – דרישות החוק
228	פרק ג - הפקעת נכסים
228	הפקעה - הגדרתה
228	מקור סמכות ההפקעה
228	הפקעה מדינית
232	הפקעה מוניציפלית
235	שיקולי ההפקעה
237	פיצוי על הפקעה
239	פיצוי בגין הפקעה של נכס שכן
241	פיצוי על הפקעה בחוקי מדינת ישראל
243	פרק ד - הקצאת נכסים
243	פתיחה
243	ההקצאה ומקורה
244	שיקולי ועדת ההקצאות
245	נהלי ההקצאה
246	עקרון השוויון והשקיפות
	חלק ד - עובדי הרשות המקומית
251	פרק א - כניסה לעבודה ברשות המקומית
251	פתיחה
252	מכרז לבחירת עובד
253	עובד שהתקבל שלא על פי הכללים
254	קנין בכניסה לעבודה

257	פרק ב - תנאי העבודה ברשות המקומית
257	יעילות העבודה
258	עבודה נוספת לעובדי ציבור
260	עדכון שכר עובדי ציבור
263	פרק ג - סיום העבודה ברשות המקומית
263	סיום תקופת ההעסקה
264	פיטורין של עובד ציבור
267	המוסמך לפטר עובד ציבור
269	פרק ד - נזקים במהלך העבודה ברשות
269	פתיחה
270	תוקף פעולה שבוצעה שלא כדין
272	שליח שהורחבו סמכויותיו
272	מודעות המתעסק עם השליח
274	מעמדו של נציג הציבור
278	ביטול פעולות שגרמו לנזק לרשות
284	חיוב אישי על פעולה שבוצעה שלא כדין
288	חיוב אישי בנזקי גרמא
291	אחריות הרשות המקומית לנזק שגרמו עובדיה
297	נספח - העברת תפקיד ציבורי בירושה
297	ירושה במשרה ציבורית
298	ירושה בתפקיד הרב
298	בין אשכנז לספרד
300	יסוד המחלוקת תפישת תפקיד הרב
301	שינוי ההלכה עם השינוי בתפישת התפקיד
302	הלכה למעשה במדינת ישראל
	חלק ה - מיסים ברשות המקומית
305	פרק א - עקרונות במיסוי עירוני
305	הסמכות להטלת מיסים
305	סוגי המיסים השונים – מסים, אגרות, דמי השתתפות וקנסות
306	מיסוי ישיר
307	מיסוי עקיף
309	אגרות
309	דמי השתתפות
311	אופן חישוב דמי ההשתתפות – עקרון ההנאה
315	קנסות
316	השפעת המנהג על אופן חלוקת נטל המס
319	המיסוי המוניציפלי במדינת ישראל לאור ההלכה
320	תמונת מצב המיסוי ברשות המקומית במדינת ישראל
323	קביעת יעדי המיסוי
326	חוקיות המיסוי
329	פרק ב - שומת המס
329	חיוב מס למפרע
330	טעות בקביעת גובה המס

333	חיוב ארנונה על נכס שאינו בשימוש בעליו.....
333	חיוב בארנונה על נכס שאינו בשימוש.....
334	חיוב שוכר בארנונה.....
335	מנהג המדינה בחיוב על נכס שאינו ברשות בעליו.....
336	שומא שאינה אחידה – אכיפה בדרנית.....
337	מוכס שאין לו קצבה – אכיפה בדרנית.....
338	דינא דמלכותא באכיפה בדרנית.....
341	אכיפה בדרנית בחוקי מדינת ישראל.....
342	הנחות בארנונה.....
346	פרק ג - גביית המס
346	אופן כפיית תשלום המס.....
348	כפיית תשלום מיסי ישוב במדינת ישראל.....
351	בעיות ריבית בתשלום מיסים.....
357	תפיסת נכסי החייב.....
357	הגדרת נכסי החייב.....
361	עומק הגביה מהחייב - מסדרין לבעל חוב בחוב הארנונה.....
363	מחיקת חובות לרשות המקומית.....
364	התיישנות בחוב ארנונה.....
365	מחילה על חוב שאינו ניתן לגביה.....
368	נספח א. שיטת המימון התואם (Matching) בהלכה.....
371	נספח ב. ריבית פיגורים בהלכה.....
371	קנס חד פעמי על איחור בתשלום.....
374	קנס מצטבר על פיגור בתשלום.....
377	נספח ג - היתר עסקה לרשות מקומית.....
	חלק ו - תפקידי הרשות המקומית
383	פרק א - אחריות הרשות לביצוע תפקידיה
383	התרשלות הרשות משימוש בסמכותה - תופעה.....
383	חובת הרשות למימוש תפקידיה.....
383	ביצוע חובות הרשות – חובה הלכתית.....
387	ביצוע חובות הרשות – חובה חוקית.....
388	ביצוע חובות הרשות – חובה חוזית.....
388	ביצוע חובות הרשות – חובה ציבורית ולא אישית.....
389	חיוב רשויות בנזק בשל המנעות משימוש בסמכות.....
392	השתתפות הרשות בפעולות אסורות.....
393	איסור לפני עור לא תתן מכשול.....
395	מסייע לדבר עבירה.....
400	מימון פעילויות אסורות - מסקנות להלכה.....
409	פרק ב - תכנון ובניה
409	סמכות התכנון ומקורה.....
410	שינוי יעוד.....
412	הגוף המתכנן.....
413	סמכות התכנון בחוקי מדינת ישראל.....
415	הטיפול בבניה בלתי מאושרת.....

416	..... הכשרת עבירות בניה בדיעבד
422	..... פינוי והריסה ללא צו של בית משפט
424	..... בניה ציבורית
424	..... הקמת מבני ציבור
427	..... עלות תפעול ותחזוקה של מבני הציבור
428	..... גינון ציבורי
433	..... פרק ג - תשתיות
433	..... תשתיות תחבורה
433	..... תכנון וסלילת כבישים ורחובות
435	..... סילוק מפגעים פרטיים מהדרך
436	..... תשתיות מים
437	..... תשתיות ניקוז וביוב
438	..... האחראיות על בניית ותחזוקת הביוב
443	..... פרק ד – רישוי ותברואה
443	..... חובת הרשות המקומית לשלום הציבור
447	..... מניעת מפגעים תברואתיים
448	..... פינוי אשפה
451	..... נקיון הרחובות
452	..... רישוי עסקים
455	..... שעור הסיכון כפרמטר לרישוי העסק
460	..... רישוי עסקים במדינת ישראל – מצב חוקי והלכתי
462	..... שיקולים נוספים ברישוי עסקים
466	..... פרק ה - חינוך
466	..... לימוד תורה כחובה קהילתית
466	..... הדין מהתורה – חובה אישית משפחתית ולאומית
467	..... תקנות חז"ל - מלימוד פרטי ללימוד ציבורי
471	..... חובה מוניציפלית או חובה לאומית
472	..... מימון פרטי או מימון ציבורי
473	..... חובת תשלום האב ללימוד בנו
475	..... מימון ציבורי לתלמוד תורה
479	..... גדרי החובה הציבורית
479	..... כיתה תקנית
482	..... הסעות
484	..... מבנים
486	..... לימודי חול
489	..... ישום תקנת יהושע בן גמלא במדינת ישראל
489	..... שכר לימוד ומבני לימוד
490	..... הסעות
492	..... הערות הרב אריאל
	מפתחות
500	..... מפתח ערכים
519	..... מפתח מקורות – שולחן ערוך
521	..... מפתח החוקים



לעילוי נשמת

ר' משה ב"ר אברהם פרקש ז"ל
איש תם וישר
אוהב תורה וארץ ישראל
מוקיר רבנן
שמח בעבודת ה'

נלב"ע י"ג בשבט תשע"ט

ספר זה מוקדש

בהוקרה למכון כתר

על תרומתו החשובה והמשמעותית
לחיבור התורה למרחבי החיים הכלכליים



ולעילוי נשמת הסבים

ר' מרדכי ב"ר דוד וולקן ז"ל
ור' חיים ישראל מרדכי ב"ר ברוך שפיגל ז"ל
אודים מוצלים מנוראות השואה
שעלו ארצה ושילבו בחייהם תורה ועבודה
ומצאו חן ושכל טוב בעיני אלוקים ואדם

מוקדש ע"י המשפחה

הסכמת הגאון הרב יעקב אריאל שליט"א*

לכב' הרב אורי סדן שליט"א

שלו' רב לאהבי תורתך

ספרך המלא והגדוש "הרשות המקומית בהלכה" הגיעני ואני מלא התרשמות מכמות הדיונים הרבים והמגוונים, הקשורים ברשות המקומית, ומאיכותם. השפע ממלא את הספר ועולה על גדותיו ומתייחס גם לנושאים רבים אחרים, מעבר לרשות המקומית. אך השלד המרכזי הוא הרשות המקומית. דלית מקורות רבים ממעיינותינו העשירים, המשנה והתלמוד, הרמב"ם והשו"ע ונושאי כליהם ומספרות השו"ת הענפה לדורותיה. ובמקביל השוואות למערכת המשפט במדינת ישראל. מלאכת מחשבת גדולה ויפה.

מגיע לך יישר כוח גדול על ההשקעה הגדולה בעבודת האיסוף, הבירור והעיון והעריכה הנאה הבהירה והמסודרת של שלל הנושאים

וכן למכון "כתר" שתחת מוטות כנפיו נערך המחקר המקיף והוצאת הספר. כשמו כן הוא מכון "כתר" מעטר את חיי החברה הכלכלה בישראל בכתרה של תורה.

מן הראוי שספר זה יהיה מונח על שולחנו של כל איש ציבור בישראל, שישאב ממנו גם הדרכה מעשית וגם השראה איך לנהוג ולהנהיג ציבור עפ"י רוח ישראל.

בברכת התורה

הרב יעקב אריאל, ר"ג

*לדברי ההסכמה הואיל הרב להוסיף הערות משמעותיות רבות וחשובות אשר חלקן שובץ בגוף הספר ורובן הובאו בנספח בסופו. הפניות להערות מסומנות באמצעות * * ' .

דברי ברכה

פרופ' אביעד הכהן

נשיא המרכז האקדמי "שערי מדע ומשפט"

חיבורו של הרב סדן הוא דבר בעתו. יש בו תרומה חשובה להגברת העיון והדיון המעמיק בשילוב הראוי שבין ההלכה היהודית והמשפט העברי לבין "ערכיה של מדינה יהודית ודמוקרטית", היא מדינת ישראל.

בפרקיו השונים של החיבור, נדונות בהרחבה סוגיות חשובות, המתעוררות חדשות לבקרים בדיני הרשויות המקומיות, ומנסרות בחלל עולמו של המשפט הציבורי דהאידינא. למעיין בתוכן העניינים של החיבור, כמו גם במפתח העניינים שבסופו, אין אלא להתבונן בהשתאות על קשת הנושאים שבהם עוסק החיבור. עשרות סוגיות מעולמו של המשפט הציבורי בכלל, ועולם הרשויות המקומיות בפרט, עוברות לפני המחבר כבני מרון, והוא מבקש למצוא את התייחסות המשפט העברי אליהן.

מי לא נפקד כהיום הזה? סוגיות בסיכון שלטון החוק וטובת הציבור; זכויות יסוד חוקתיות, כגון: הזכות לבחור ולהיבחר ופומביות הדיון; עקרון הרוב והשמירה על זכויות המיעוט; חקיקה ראשית וחוקי עזר; רישוי עסקים ותשלומי ארנונה; ענייני חינוך וסוגיות של בריאות ציבורית; תשתיות מים וחשמל, ניקוז ותברואה; הקמת מבני ציבור והחזקתם; דיני תכנון ובנייה ושכר עובדי ציבור; מכרזים וחוזי רשות; הפקעת נכסים והקצאת נכסי ציבור; כללי אתיקה ואיסור ניגוד עניינים; עבירות בשירות הציבורי וכלפיו כגון שוחד, מרמה והפרת אמונים. הכל, בכל, מכל, כל.

בכל אחת מן הסוגיות, מבקש המחבר לכבוש לו דרך מקורית, שתאפשר את מימוש החזון והאתגר הגדול שניצב בפני כל לומד וחוקר: "תרגום" ההלכות העתיקות, 'תרגומן' והתאמתן למסגרות מנהליות ומשפטיות בנות ימינו. לא אחת רובצת לפתחו של עיון ולימוד מעין זה סכנת ה'אנכרוניזם', ו'השלכה לאחור' של מוסדות משפט ומנהל מודרניים, ו'כפייתם' על המקורות העתיקים. המחבר מבקש להימנע מפח יקוש זה, ודן בנושאים השונים תוך ניסיון לעמוד על השווה והשונה בין התמונה שעולה ממקורות ההלכה והמשפט העברי, לבין מציאות ימינו. אגב כך, הוא מקדיש מקום רב וחשוב, כראוי וכנכון, גם לעקרונות היסוד של המשפט הציבורי העברי שנגזרים ממשפט המלך כמו גם מעקרון היסוד ההלכתי של "דינא דמלכותא דינא".

בהרבה מקרים סולל המחבר דרך חדשה, וחורש בקרקע שטרם דשו בה רבים. כך, במיוחד, באותם מקומות שבהם דעת ההלכה והמשפט העברי נוטה במובהק מדרכו של המשפט בן ימינו, אם ברב אם במעט. במקרים מעין אלה, יש הנוטים לאמץ מיד את דרך ההלכה, ומביאים את העימות וההתנגשות בין שתי שיטות המשפט לעימות חזיתי. אחרים, לעומתם, נוטים מיד לאמץ את המשפט המודרני גם במחיר זניחת ההלכה והמשפט העברי. המחבר דנו, נוקט בדרך ממוצעת, שקולה ומאוזנת. ראשית, הוא נותן דעתו להבדלים שבין שיטות המשפט השונות, ועומד על היתרונות והחסרונות שבכל אחת מהן. לאחר מכן הוא מבקש לברור לו מתוך שלל השיטות את הפתרון הנראה בעיניו ראוי

ומותאם למציאות בת ימינו, כמובן בדרך שלא תסתור עקרונות יסוד הלכתיים אלא תתיישב עמם, אם בדרך של פרשנות יצירתית ואם בדרך של אימוץ עקרון "דין המלכות". אין הוא חותר ליצור עימות וניגוד בין השיטות השונות, במקום שאין הכרח לכך, אלא תר אחרי הסינתזה ביניהן, עד ש"היו לאחדים בידי".

דוגמאות אלה מרתקות במיוחד, ועשויות ללמד לא רק על עצמן. כך, למשל, בסוגית האיזון הראוי שבין ערך השוויון לבין טובת הציבור בדיני המכרזים; כך בנוגע ל"הלכת ההשתחררות" של הרשות הציבורית מהתחייבות חוזית שנטלה על עצמה, סוגיה שכוחה יפה לא רק לדיני השלטון המקומי אלא גם, ואולי לא פחות, לדיני השלטון המרכזי ושיויות ציבוריות אחרות, דוגמת מפלגות ומלכ"רים-מוסדות ללא כוונת רווח.

לעתים, מציע המחבר פתרון מקורי לסוגיה עתיקת יומין, שנגזר בין השאר מהשינויים והתמורות בחיים המודרניים.

כך, למשל, בעוד שלפי ההלכה ומקורות המשפט העברי האחריות הבסיסית על טיפול באשפה ופינויה מוטל על "יצרנה", כשלובר זהו אדם פרטי, עסק או מפעל בבעלות פרטית, במציאות בת ימינו מוטלת האחריות בעניין זה לרוב, אך לא תמיד, על הרשות המקומית. המציאות יוצרת גם הבחנה ברורה בין פסולת ביתית לבין "פסולת תעשייתית", או "פסולת בניין", שלא אחת היקפן מרובה ונזקן מרובה.

בעניין זה מציע המחבר לשקול קביעת חובת תשלום מדורג (דיפרנציאלי) לפינוי אשפה, וזאת, לא רק משיקולים של איכות הסביבה, אלא מטעמי צדק ויושר. בדיון זה יש לא רק סיכום של מקורות ודיוני עבר, אלא פתיחת פתח לדיון מרתק בהבחנה שבין "מס" לבין "אגרה", ויישומן על המקרה הקונקרטי שנדון בחיבור.

שפתו של החיבור חדשה, אך תוכנו - יינו, ישן ומשובח. הדברים ערוכים בסדר נאה והגיוני, דבר דבור על אפניו, ומונגשים גם למי שלא גדל משחר עלומיו בבית המדרש ומצוי בכל נבכי אוצרו הגדול של המשפט העברי.

קצרים של דברים: הופעת חיבור זה מהווה דבר בעתו ויש לברך עליה. אך ראוי הוא כי עקרונותיהם של ההלכה והמשפט העברי, כמו גם דרך הילוכם בסוגיות אלה יוטמעו במשפט המדינה, ויוסיפו את יינם הישן והטוב, שטעמו לא נמר, לקנקנו החדש, המתחדש והמתקדש של המשפט הישראלי.

פרופ' אביעד הכהן

נשיא המרכז האקדמי "שערי מדע ומשפט"

פתח דבר

עומדים אנו בפתחו של הכרך ה"ד בסדרת ספרי כתר – מחקרים בכלכלה ומשפט עפ"י ההלכה. כרך זה, כשמו כן הוא, מחבר אותנו עם ה"יד החזקה" אשר, כדברי הרב זצ"ל, פועלת את פעולתה החל מגאולת מצרים ועד גאולת העתיד השלמה.

שורש מהותה של גאולת ישראל הינו המעבר מן היחיד אל הכלל. בעת הגלות מתפרד ומתפזר עם ישראל בארצות העולם, וכאשר זוכה להיגאל הוא מתקבץ יחד לגוי אחד בארץ. פעולתה של ה"יד החזקה" הינה אפוא פעולה של קיבוץ וחיבור ומעבר מן היחיד אל הכלל. מעבר זה מחייב מינוי מלך המנהיג ומסדיר את חיי כלל ישראל בארץ ישראל.

אכן, התארגנות קהילתית חזקה ומבוססת היתה גם בזמן הגלות. "טובי העיר" ניהלו את הקהילות היהודיות בארצות פזורים, טיפלו בצרכי הקהילה, תקנו תקנות ודאגו לאכיפתם. גם בארץ ישראל פעלו הרשויות המקומיות עוד לפני הקמת המדינה, ולכן במידה רבה ניתן היה לראות את הרשויות המקומיות במדינת ישראל כממשיכות את פעולתם של טובי העיר.

אך התבוננות זו הינה חלקית בלבד: בתחומים לא מבוטלים משמשת כיום הרשות המקומית כזרוע של השלטון המרכזי שהתחדש עם שיבת ציון וחזרת ישראל לארצו, ואשר על כן קיים שוני גדול בין ההנהגה העירונית בעת הגלות לבין הרשות המקומית במדינת ישראל.

יש אפוא לברר מהו היחס הראוי על פי ההלכה בין השלטון המרכזי במדינת ישראל לבין השלטון המקומי. מהן הסמכויות של כל אחד מהגופים הללו ומהן החובות המוטלות עליהם, ובאופן כללי, כיצד ראוי שיתנהל שלטון מקומי על פי ההלכה.

בשאלות אלו של סמכות הרשות המקומית ודרך התנהלותה הראויה בשלל התחומים בהם היא עוסקת עוסק הספר שלפנינו.

ספר זה נכתב ע"י מכובדנו הרב אורי סדן, אשר זה לו הספר השני שנכתב בין כתלי המכון. הספר מהווה נדבך חשוב נוסף בהגשמת חזונו של מכון כת"ר להארת חיי החברה והכלכלה במדינת ישראל באורה של תורה.

אנו תפילה שיזכנו השי"ת להוציא לאור חיבורים נוספים שיש בהם מחקר ועיון מעמיק במגוון הנושאים שיש בהם משום מענה לאתגרים שמציבים חיי החברה והכלכלה העכשוויים לעולמה של הלכה.

פתיחה

"וַיֵּשֶׁב שָׁם רַעְבִּים, וַיִּכְוָנוּ עִיר מוֹשָׁב"

(תהלים קז)

היצירה הראשונה של המין האנושי לא היתה כלי עבודה ולא כלי נגינה אלא יצירה חברתית: "וַיֵּהֵאָבֵד עִיר" (בראשית ד, יז). גם כאשר נחרבת האנושות שאיפתה הראשונה היא לבנות עיר "הָבֵה נִבְנָה לָנוּ עִיר" (בראשית יא, ד). העיר היא נקודת היחוס החברתית הראשונה והמרכזית, ומידת מוסריותם של אנשיה נבחנת כאחת, לשבט ולחסד, מסדום ושכם ועד נינוה וירושלים: "וַהֲמַטְרָתִי עַל עִיר אֶחָת וְעַל עִיר אֶחָת לֹא אֶמְטִיר" (עמוס ד, ז). גם כאשר ה' שב את שבות עמו מעשיו הראשונים הם בניה מחדש את ערי ישראל "וַשְׁבֵּתִי אֶת שְׁבוֹת עַמִּי יִשְׂרָאֵל וּבָנוּ עָרִים נְשֻׁמוֹת וַיֵּשְׁבוּ" (עמוס ט, יד).

הסיבה לכל אלו היא, שהציבור אינו אוסף של פרטים החיים בפקעת של קשרים חברתיים וכלכליים אלא בריאה א-לקית המהווה ישות מובחנת, הנושאת בחובות מוסריות יחודיות ובמעמד משפטי עצמאי. העיר אם כן, אינה התאגדות של פרטים המבקשים לנצל את כוחם המשותף, על מנת לספק את צרכיהם, אלא המקום בו חיה הישות הציבורית, ובו היא עובדת את בוראה. העיר ניצבת בתווך שבין היחיד ובין העם והמדינה. בניגוד למדינת ישראל המביאה לידי ביטוי את הערך של כלל ישראל, שהינו ערך יחודי המחייב גם התייחסות הלכתית מיוחדת, הרשות המקומית מביאה לידי ביטוי את הערך של הציבוריות הישראלית, ועבור ביטוי ערך זה ברוחה של תורה נכתב ספר זה.

ספרי ההלכה הנפוצים נכתבים עבור האדם הפרטי, הם עוסקים בעבודת השם שלו למן הרגע בו הוא עומד מעל מיטתו ועד שכבו על ערש יצועו. רבים הספרים העוסקים במצוות שבין האדם למקום, תפילה, שבת או כשרות, ומעטים יותר בדיני הממונות, המלווים את האדם מרגע יציאתו לפועלו, ולעבודתו עדי ערב. ספר זה נכתב עבור הציבור, העובד את השם "בְּכָל עִיר וָעִיר" בהובלת ראשו ומנהיגיו ראש הרשות המקומית וחברי מועצת הרשות.

לכאורה בספר שכזה אין שום חידוש. הרי עם ישראל פעל לאורך כל השנים במסגרות קהילתיות שנדרשו לתת מענה למגוון של צרכים, וקיבלו הנחיות הלכתיות מגדולי ישראל אשר שימשו ברבנות באותן הקהילות. אף על פי כן נראה שיש בספר חידוש בשלשה מובנים:

האחד, השפה בה הדברים נכתבים. ספרי השו"ת שעסקו בנושאים אלו נכתבו בשפה מיוחדת המוכרת לכל מי שעוסקים בתורה ובהלכותיה באהבה, אך היא אינה נהירה למי שלא זכו לעסוק בה מספיק.

השני, נוגע להיקף הנושאים העומדים לפתחה של הרשות המקומית ונידונים בספר. מאז שגלה העם היהודי מארצו ועד היום לא נדרש הציבור היהודי למכלול הנושאים הניצבים לפתחה של הרשות המקומית במדינת ישראל. העם היהודי חי בקהילות אשר היוו לרוב מיעוט מתושבי העיר, ומיעוט במדינה זרה לה מערכת חוקים משלה. הן אמנם ניהלו את

חיייהן במידה רבה של אוטונומיה, אבל הן לא נדרשו למכלול האחריות שהוטלה על ההנהגה העירונית שהיתה אחראית על כל מכלול החיים של תושבי העיר, אך אלו לא היו מבני ברית. מידת הזיקה של קהילות אלו למדינה הצטמצמה לאחריות על גביית מיסים. עם חזרתו של העם היהודי לארצו הוא נדרש לנהל את חייו באופן עצמאי הן במישור המוניציפלי והן במישור הארצי. שינוי זה מחייב עיסוק במגוון רחב של נושאים.

השלישי, ההתייחסות למדינת ישראל ולחוקיה. מאז ומעולם ההלכה לא נכתבה בתוך חלל ריק. היא מתייחסת למנהג ולחוק ונותנת להם את המשקל המתאים בתוך פסיקת ההלכה. כתיבת הלכות מעשיות לרשות מקומית במדינת ישראל, אינה יכולה להסתפק ברצון, ולחיות באשליה כאילו כל המערכת החוקית ניתנת לשינוי מן היסוד, ורק מחכה לכתיבתה מחדש באורה של ההלכה, אלא חייבת לקחת בחשבון את המציאות החוקית הקיימת, ולהטמיע בתוכה את הדגשים המיוחדים, המוארים באורה של ההלכה. במובן מסויים ספר זה לא בא לברוא יש מאין, אלא ליצור יש מיש.

לסיום, חובה נעימה היא לי להודות למכון כתר ולראשי הרב שלמה אישון והרב יצחק בזק, בצילו חמדתי וישבתי במשך שנים עד צאת ספר זה לאויר העולם, ובפרט לרב אישון שקרא בספר שנה ושילש ומאות הערותיו שולבו בתוך דפי הספר; לאבי מורי ואמי מורתי אברהם ואסתר, מהם ינקתי אהבת תורה ויראת שמיים, ואברכם שיזכו לאורך ימים ושנים בבריאות טובה ונחת רוח מכל יוצאי חלציהם. למורנו הרב יעקב אריאל שליט"א, אשר פסיקותיו שזורות לאורך כל הספר, והואיל לעבור על כל הספר להעיר את הערותיו כגיודלין שרבו על העיקר. לפרופ' אביעד הכהן שחלק מעצותיו בראשית כתיבת הספר, וזכינו וברך על המוגמר. ועל כולם תודה מיוחדת לאשתי היקרה, שירית, התומכת, מעודדת ומסייעת, אשר שלי ושלכם - שלה הוא. שנזכה לראות את כל ילדינו עובדי ה' ביראה ובאהבה, יבואו כולם על התודה והברכה.

אורי סדן

מושב נוב, רמת הגולן

אדר תשפ"ג