

הבחירות  
לרשויות  
המקומיות  
2018

---

**שבת**

---

**מקומית**

---

מדד לבחינת מדיניות פתיחת  
עסקים בשבתות ובימי מנוחה

---

שוקי פרידמן | גלעד וינר



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

הוויכוח סביב צבינה של השבת במרחב הציבורי עומד בלב השיח על דת ומדינה. למרות הניסיונות למצוא הסדרים פוליטיים שמבוססים על הסכמה רחבה, גם בחלוף 70 שנה מהיווסדה של מדינת ישראל השבת מוסיפה להיות מקור למחלוקות פוליטיות וחברתיות.<sup>1</sup>

למנוחת השבת ולאיסור על פעילות כלכלית בישראל שני היבטים עיקריים: העסקת עובדים בשבת; וקיום פעילות כלכלית-עסקית בשבת. האיסור על העסקת עובדים ביום מנוחה נכלל באיסור על עבודה בשבת, שנקבע בחוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951. לעומת זה האיסור על פעילות כלכלית-עסקית בשבת מתבסס בעיקרו על חוקי עזר עירוניים של הרשויות המקומיות, המסדירים את מועדי הפתיחה והסגירה של עסקים בשטחי הרשות על פי הסמכה שניתנה לרשויות כבר ב־1990 בפקודת העירויות. בשני היבטים יש פער בין האיסור בחוק ובין המציאות בשטח.<sup>2</sup>

פתיחתם וסגירתם של עסקים בימי המנוחה מוסדרת בחוקי עזר עירוניים שהתקבלו באישורו של שר הפנים. "חוק המרכולים" – שאושר בכנסת בתחילת 2018 – הגביל את סמכותו של השר לאשר חוקי עזר שמתירים פעילות מסחרית בשבת והעלה לדיון הציבורי את הסוגיה של אסדרת המנוחה בשבת ברמה המקומית.<sup>3</sup>

1 לסקירת המאבקים בעניין השבת והסדריה ראו שוקי פרידמן, "מלחמות השבת: מורה נבוכים ל־סטטוס קוו' והפתרון הרצוי", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**.

2 ראו שוקי פרידמן וגלעד וינר, "תעסוקה בשבת: תמונת מצב", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 27.12.2017.

3 החוק לתיקון דיני הרשויות המקומיות (חוקי עזר בעניין פתיחתם וסגירתם של עסקים בימי מנוחה), התשע"ח-2018, פורסם ברשומות ביום 10.1.2018.

## טיבה של האסדרה הקיימת

כדי להשיב על השאלה מיפינו את מדיניות החקיקה בחוקי העזר בעניין זה בכל הרשויות המקומיות בישראל - היהודיות, המעורבות והלא־יהודיות.<sup>4</sup>

מבדיקת כל חוקי העזר העירוניים של הרשויות המקומיות מצאנו כי ל־140 רשויות יש חוקי עזר עירוניים שעניינם פתיחה וסגירה של עסקים בימי מנוחה.<sup>5</sup> 140 רשויות אלה הן אומנם כ־55% מתוך 255 הרשויות המקומיות, אבל יותר מ־75% מתושבי המדינה חיים בהן. לשאר 115 הרשויות אין חוקים שאוסרים פעילות עסקית בשבת.

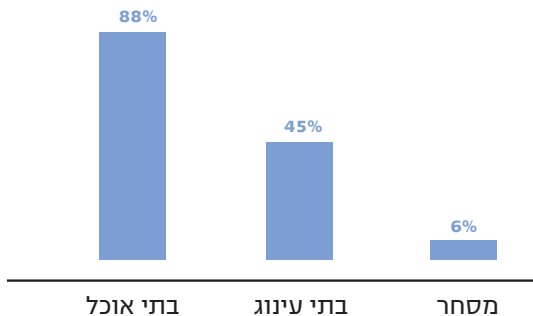
## ממצאים עיקריים

מדיניותן של הרשויות המקומיות בכל הקשור לפתיחת עסקים בימי מנוחה תלויה בעיקר בסוג העסק. נמצא כי הרוב המוחלט של הרשויות (כ־88%) מתירות בחוקיהן את פתיחה של בתי אוכל, אבל רוב הרשויות (55% מהרשויות המקומיות בכלל ו־73% מהרשויות היהודיות) **אוסרות** פתיחת עסקים שמתקיימת בהם פעילות תרבות. זאת ועוד, כמעט כל הרשויות המקומיות (כ־94%) אוסרות פעילות מסחרית בימי מנוחה.

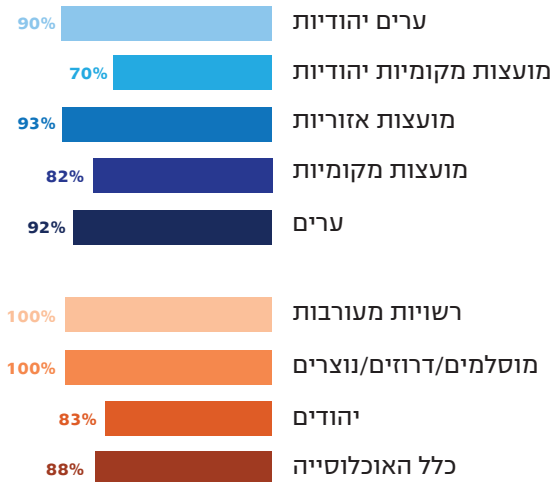
---

4 בדקנו גם את מצב האסדרה ברשויות המקומיות בעניין פתיחת עסקים בימי המנוחה, בכללם: שישי למוסלמים ולדרוזים, ראשון לנוצרים ושבת ליהודים, אבל התמקדנו במנוחת השבת היהודית.

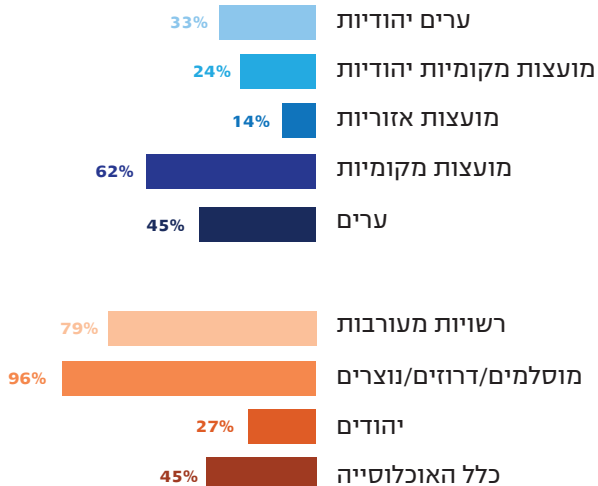
5 גילם הממוצע של חוקי העזר העירוניים שעניינם פעילות כלכלית בשבת הוא 30 שנה.



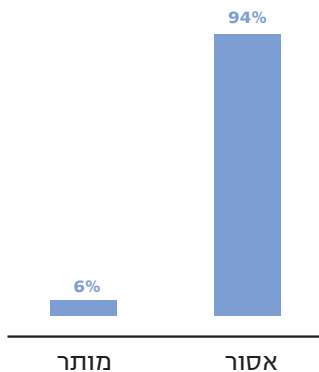
היתר  
לפתיחת  
עסקים  
בימי מנוחה  
ברשויות  
המקומיות



היתר  
לפתיחת  
בתי אוכל  
ביום המנוחה,  
לפי סוג  
הרשות  
המקומית



היתר לפתיחת מוסדות לפעילות, תרבות, לפי סוג הרשות המקומית



היתר לפעילות מסחרית ביום המנוחה

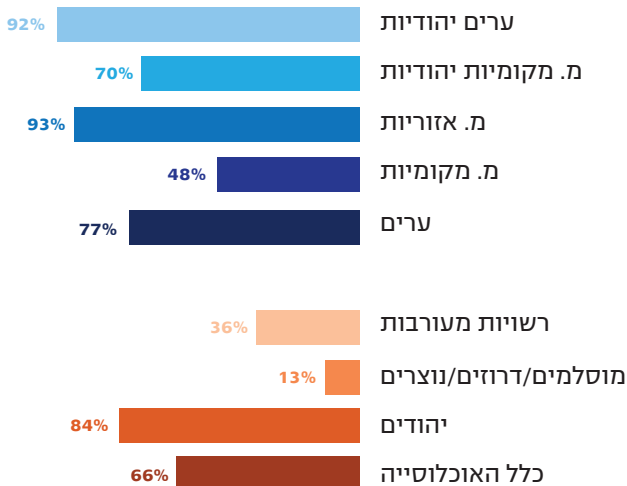
מעניין במיוחד להשוות בין ממצאים אלו ובין הצעות לאסדרת השבת במרחב הציבורי כגון אלה שבאמנת גביון-מדן בהצעת חוק השבת שניסח המכון הישראלי לדמוקרטיה.<sup>6</sup> הצעות אלו הדגישו את הצורך לתת מענה לפעילות פנאי ותרבות על חשבון מסחר וצריכה. בדומה, ממצאינו מראים כי גם הרשויות מכירות בחשיבות שבמתן האפשרות לפתוח בתי אוכל ובה בעת בצמצום המסחר ביום המנוחה. עם זה נראה שהרשויות המקומיות, בעיקר היהודיות, לא אימצו את רוח ההמלצות הללו במלואה, לפחות לא במה שקשור לאפשרות לקיים פעילות תרבות בשבת.

מצאנו גם הבדלים ניכרים ביחסן של הרשויות המקומיות למיעוטים הדתיים שבתחומן. בחוקי העזר של פחות ממחצית מהיישובים היהודיים (47%) נקבעה האפשרות להוציא מתחולת החוק את מי שאינו נמנה עם דת הרוב. לעומתם, בחוקי העזר של 65% מהיישובים הלאיהודיים וב-86% מהיישובים המעורבים נקבעו הוראות שמאפשרות לתושבים לקיים הסדרים של ימי מנוחה בהתאם למנהגי עדתם.

הבדלים דומים מצאנו גם במידת ההתערבות של הרשויות המקומיות בהסדרים קוונקרטיים של עסקים שפעילותם בימי מנוחה הותרה. וכך, ב-84% מהרשויות היהודיות מוטלות הגבלות על עסקים שפועלים ברישיון בימי מנוחה. לעומתן, רק 36% מהרשויות המעורבות מטילות הגבלות על עסקים שפעילותם הותרה, וברשויות שאוכלוסייתן לאיהודית השיעור כבר צולל אל מתחת ל-13% (תרשים 5).

---

6 ראו למשל יואב ארציאלי, **אמנת גביון-מדן - עיקרים ועקרונות: מסד לאמנה חדשה בין יהודים בענייני דת ומדינה בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן אביחי, 2003 - תשס"ג; **חוקה בהסכמה והחוקים הנלווים (הצעת חוק ברית הזוגיות והצעת חוק השבת ומועדי ישראל)**, הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2005.



העלת הגבלות  
על פעילות  
מותרת ביום  
המנוחה, לפי  
סוג הרשות  
המקומית

## מדד השבת

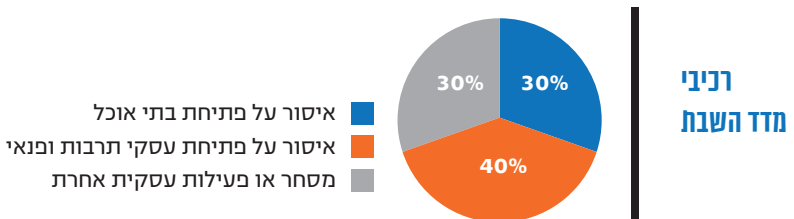
מורכבות החקיקה המוניציפלית לעניין פתיחת עסקים בשבת יוצרת קושי להסיק מסקנות רוחביות ביחס למדיניות כוללת של הרשויות המקומיות כלפי השבת. כדי לאפשר ניתוח כזה פיתחנו את "מדד השבת"; המדד מאפשר להשוות את מדיניות פתיחת העסקים של הרשויות המקומיות על ידי שקלול שלושת הפרמטרים המאפיינים את השונות בין חוקי העזר העירוניים שנבדקו:

(1) המדיניות לפתיחת בתי אוכל (מסעדות, בתי קפה וכו') - 30% מהציון. רשויות שמחייבות סגירה של בתי אוכל קיבלו 3 נקודות בציון המשוקלל.

(2) המדיניות לפעילות תרבות - 40% מהציון. רשויות מקומיות שאוסרות פתיחת בתי עינוג (בתי קולנוע, תיאטראות וכו') קיבלו 4 נקודות בציון המשוקלל.

**(3) המדיניות לפעילות עסקית אחרת - 30% מהציון.** רשויות שאוסרות פתיחת בתי עסק אחרים (דהיינו, שאינם בית אוכל או בית עינוג) בימי מנוחה קיבלו 3 נקודות נוספות בציון המשוקלל.

המשקל העודף שניתן לפעילות תרבותית תואם הצעות רבות שעסקו באסדרת השבת במרחב הציבורי והדגישו את הצורך לתת מענה לפעילות תרבותית על חשבון מסחר וצריכה.<sup>7</sup> על פי המדד שאנו מציעים, רשות מקומית שצברה את מלוא 10 הנקודות היא רשות שחוק העזר המסדיר בה את הפעילות הכלכלית ביום המנוחה אוסר פתיחתם של בתי אוכל, בתי עינוג ובתי עסק אחרים גם יחד. מדד השבת הוא כלי שאנו מציעים לתושבי הרשויות המקומיות ולעומדים בראשן וכן לעוסקים בנושא ברמה הארצית. מדובר בכלי מדידה אחיד ופשוט שמאפשר להשוות את אסדרת פעילותם של עסקים בימי המנוחה ברשויות המקומיות שנהוגים בהן חוקי עזר בעניין זה.

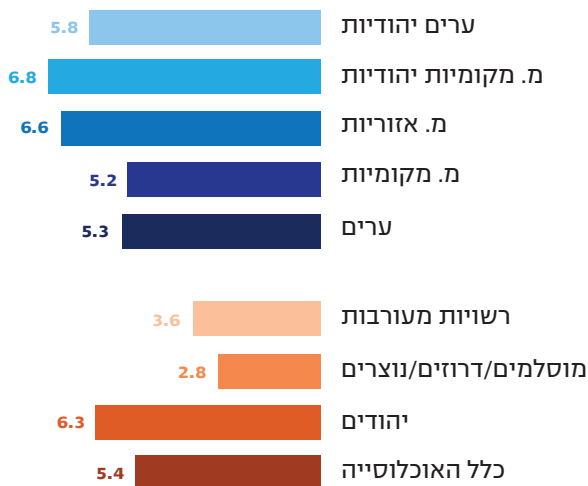


בחינה משווה של ציוני המדד שקיבלו הרשויות מאפשרת לקבוע חד-משמעית שיש הבדל של ממש בין רשויות שיש בהן רוב יהודי מובהק לרשויות שאוכלוסייתן לא-יהודית או מעורבת. כך, ציון המדד הממוצע של רשויות יהודיות הוא 6.3 נקודות, של הרשויות המעורבות - 3.6 נקודות, ושל הרשויות המקומיות הלא-יהודיות - 2.8 נקודות.



התפיסה של רשויות יהודיות בעניין ההתנהלות במרחב הציבורי בימי מנוחה שונה אפוא בבירור מהתפיסה של הרשויות שרוב תושביהן לא־יהודים, לפחות ככל שהדברים מקבלים ביטוי בחוקי העזר העירוניים. מתברר שהרשויות שרוב תושביהן יהודים שמרניות הרבה יותר במתן היתר לפעילות עסקית בימי מנוחה מהרשויות שתושביהן לא־יהודים.

ולבסוף, נראה כי בתוך הרשויות היהודיות עצמן יש הבדלים, אם כי לא דרמטיים. ככלל, ערים יהודיות שמרניות פחות ממועצות מקומיות יהודיות בכל מה שקשור להיקף האיסור על פעילותם של עסקים בתחומיהן ביום מנוחה.



**מדד השבת,  
לפי סוג  
הרשות  
המקומית**

## משמעותו של "חוק המרכולים" לאור הממצאים

שלא כמצופה, הפקדת הסמכות לקביעת הסדרים לפתיחה ולסגירה של עסקים בימי מנוחה בידי הרשות המקומית לא פגעה במעמדה של השבת בישראל. עשרות שנים מצאו הרשויות המקומיות דרכים שונות ומגוונות לאזן בין צורכי התושבים ובין מעמדה המיוחד של השבת. חוק המרכולים - שהפקיע מידי הרשויות המקומיות את סמכות האסדרה בתחום התרת פעילות מסחרית בשבת - מפר את האיזון שצריך להיות בין השלטון המקומי לשלטון הארצי בכל הנוגע לעיצוב המרחב הציבורי בשבת. חוק המרכולים גרם להדגשה של חילוקי הדעות בעניין השבת ולליבוי המאבקים סביב אסדרתה.

במסקנה זו תומכות המגמות המתפתחות בשטח בחודשים שעברו מאז כניסתו של החוק לתוקף. כך למשל, בדיקה שערכנו מלמדת כי סביב חקיקת חוק המרכולים הונחו על שולחנו של שר הפנים 11 חוקי עזר חדשים של רשויות מקומיות שמבקשות לעגן בחוק את האפשרות להתיר פעילות מסחרית בימי מנוחה.<sup>8</sup> ברשימה זו נכללות גם רשויות שעד אותה העת אסרו (לפחות רשמית) על פעילות מסחרית של עסקים בשבת. תגובה זו מלמדת כי גם אם כוונת מקדמיו של חוק המרכולים הייתה למזער פעילות מסחרית בשבת, התוצאה הפוכה. נראה כי דווקא העברת הדיון הנורמטיבי בשבת לרמה הלאומית, כמו שעשה חוק המרכולים, היא שגרמה לרשויות המקומיות לנסות ולקדם הסדרים חוקיים, שאם יאושרו - יש בכוחם לפגוע בצביונה של השבת בישראל.

---

8 ליאור שחר, מנהל אגף בכיר לתכנון מדיניות וממונה על חוק חופש המידע, בתשובה לבקשת חופש מידע מיום 26.3.2018.

זאת ועוד, חוק המרכולים לא משנה מהותית את המציאות החוקית בשטח, שבה הפעילות הכלכלית פורחת ומתרחבת, והאיסור עליה לא נאכף. אם מטרתו של המחוקק הייתה לשפר את מצבה של השבת במדינה, היה עליו להתמקד במציאת מנגנוני אכיפה אפקטיביים לחוקי העזר הקיימים ובחשיבה מחודשת על הדרכים האפשריות לעדכון חוקים ישנים. מהלכים כאלה חייבים להיעשות מתוך ניצול מיטבי של המרחב החוקי הקיים בחוק המרכולים ומתוך התחשבות בגוונים הרבים בחברה הישראלית ובמעמדה של השבת כיום המנוחה הלאומי.

**ד"ר שוקי פרידמן** הוא מנהל המרכז ללאום, דת ומדינה במכון  
הישראלי לדמוקרטיה ומרצה למשפטים במרכז האקדמי פרס.

**עו"ד גלעד וינר** הוא עוזר מחקר ויישום במרכז ללאום, דת  
ומדינה.

---

המחקר רואה אור במסגרת סדרה מיוחדת של  
המכון הישראלי לדמוקרטיה  
לקראת הבחירות לרשויות המקומיות 2018

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



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה