

# ליבת הספרייה הציבורית

השלטון המרכזי  
והספרייה הציבורית

# השלטון המרכזי במדינת ישראל

- מדינת ישראל פועלת בשיטת המשטר הפרלמנטארי.

- שלוש רשויות השלטון המרכזי של מדינת ישראל הן:

– הרשות המחוקקת: הכנסת

– הרשות המבצעת: הממשלה והרשויות המקומיות

# הרשות השופטת

הרשות השופטת מפרשת את החקיקה ומשתמשת בה לצורך פתרון מחלוקות בין יחידים וקבוצות בחברה.

לפרשנות של בית המשפט העליון בשבתו בבג"ץ יש משמעות ומשקל כי פסיקותיו מהווים תקדים לפסיקות אחרות בעתיד. בכך למעשה משפיעה פסיקתו על מדיניות.

לרשות השופטת השפעה עקיפה על נושא הספריות הציבורית. אך השפעה זו בנושא הספריות הציבוריות היתה שולית כי בית המשפט נזהר בפסיקותיו שנושא זה ולא פסק פסיקות שיש להן השפעה על קביעת מדיניות בענין זה.

ראה פסיקת בית המשפט העליון בתביעה שהגיש מרכז השלטון המקומי נ' ממשלת ישראל בראשית שנות התשעים.

# תפקידי הרשות המחוקקת: הכנסת

## קביעת מדיניות לאומית באמצעות חקיקה

- הכנסת היא בית המחוקקים של מדינת ישראל. חברי הכנסת יוזמים ומגישים למליאת הכנסת הצעות לחוקים.

– חברי הכנסת יכולים להציע הצעות חוק פרטיות.

– חברי הכנסת יכולים גם לשכנע את הממשלה להציע את הצעת החוק בשם הממשלה.

■ להצעות שיוזמת הממשלה יש סיכוי טוב להפוך לחוקים  
מאשר להצעות חוק פרטיות

– הצעת חוק פרטית נתקלת לעיתים בהתנגדות מצד שרי  
הממשלה או מצד הממשלה כולה.

– כדי שהצעת חוק פרטית תהפוך לחוק היא צריכה  
לעבור 4 קריאות בכנסת לעומת הצעת חוק ממשלתית  
שצריכה לעבור 3 קריאות בלבד במליאת הכנסת.

– כמו כן הצעת התקציב השנתי ההצעה תמיד מלווה  
בחוק ההסדרים. חוק ההסדרים יכול לעכב את יישום  
החוקים שנחקקו ביזמות פרטיות של חברי הכנסת על  
ידי דחיית התקצוב שלהם. כך שלא ניתן ליישם את  
החוק אפילו אם הוא עבר בכנסת.

– דבר כזה קרה להצעת תיקון חוק הספריות אשר עברה  
במליאת הכנסת את כל הקריאות, אבל הכללת תיקון  
החוק כסעיף במסגרת חוק ההסדרים חיבל ביישומו  
הלכה למעשה.

■ הלקח הזה נלמד על ידי פעילי הספריות הציבוריות שהבינו  
שלהצעות חוק ממשלתיות יש סיכוי גבוה יותר להפוך לחוקים

# תפקידי הרשות המחוקקת: הכנסת

פיקוח של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת.

תכליתו של תפקיד זה היא לממש הלכה למעשה את הרעיון שהעם הוא הריבון ואילו הנציגים הנבחרים על ידו לרשות המחוקקת הם שליחיו, ובתור שכאלה הם מחויבים:

– לשמור על האינטרסים של העם,

– להשגיח מטעמו על הממשלה,

– לתת פומבי לפעולותיה של הממשלה ולכפות על הממשלה להסביר את מעשיה

# כלים לפיקוח פרלמנטארי של הרשות המחוקקת

■ לרשות חברי הכנסת יש מגוון כלים מוסדיים לצורך הפיקוח על הרשות המבצעת.

– עדות פרלמנטאריות: ועדות קבועות, ועדות משנה, ועדות אד-הוק, ועדות חקירה

– מוסד ביקורת המדינה

– תקציב המדינה

– שאלות ושאלות

– הצעות לסדר היום

# השפעת הכנסת על מדיניות בתחום הספריות הציבוריות

■ למדיניות כנסת ישראל בנושא הספריות השפעה על התפתחות הספריות הציבוריות בישראל:

– חקיקת חוק הספריות בשנת 1975 תרם להתפתחות רשת של ספריות ציבוריות ברחבי ישראל כולל גם ביישובי המגזר הערבי והדרוזי.

– בשנת 2007 תוקן חוק הספריות הציבוריות על ידי הכנסת וגם פעולה זו תרמה לשיפור מצבן ומעמדן של הספריות הציבוריות.

■ אלו החלטות חקיקה שהועלו למליאה ביזמה של חברי כנסת, בעקבות פעילות לוביסטית של ארגון הספרנים (אס"י) בשנות השישים, המועצה לספריות ואגוד מנהלי הספריות בשנות האלפיים.

לגוף הממשלתי המפקד על תחום הספריות – מחלקת הספריות, היה תפקיד חשוב במהלכים אלו. למשל, אספקת נתונים ומידע לועדת החינוך והתרבות של הכנסת הכנסת.



# הרשות המבצעת

## (הממשלה והשלטון המקומי)

- ממשלת ישראל היא הרשות המבצעת של המדינה והיא יכולה ליזום ולפעול בנושאים שונים

- הממשלה אחראית על יישום, פיקוח ואכיפה של החוקים הנחקקים על ידי הכנסת ולניהול המערך הבירוקראטי שנחוץ לניהול חיים תקינים במדינה בהתאם לחוקים שנחקקו.

- היישום והביצוע, הלכה למעשה, של חוקים מסוימים מוטל על השלטון המקומי. חוק הספריות הציבוריות הוא אחד החוקים אשר יישומו מתבצע על ידי הרשות המקומית

- לממשלה יש השפעה מכרעת על יישום חוק הספריות. קיים במסגרתה משרד שתפקידו מתמקד בפיקוח, אכיפה של חוק הספריות וביישומו הלכה למעשה.

- המחלקה לספריות עוסקת בנושא הספריות בישראל. מחלקה זו היא חלק מהאגף לתרבות ואמנות שבמשרד התרבות והספורט.

- מעמדו של משרד התרבות משתנה בהתאם להסכמים קואליציוניים. לעיתים הוא משרד עצמאי ולעיתים הוא חלק של משרד החינוך

# תפקידי הממשלה

## קביעת מדיניות וקבלת החלטות:

בפועל יש לממשלה השפעה מכרעת על קביעת מדיניות במדינה. היא מסוגלת להעביר בכנסת חוקים שהיא יוזמת משום שיש לה רב בהצבעות בכנסת.

הממשלה יכולה לקבל החלטות ולהטיל על אחד השרים לבצען במסגרת משרדו.

כל שר מתווה את מדיניות משרדו ודואג שהדרג המנהלי של המשרד יוציא את המדיניות אל הפועל.

## התקנת תקנות ומתן צווים:

לשרים יש סמכות לחוקק חקיקת משנה (תקנות וצווים) שבאמצעותם הוא קובע את אופן היישום של המדיניות הממשלתית ואת הנהלים והכללים של ביצוע.

## הסמכות השירות של הממשלה

"הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה

שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת." (חוק יסוד: הממשלה, סעיף 32 )  
לממשלה יש סמכות לפעול בשם המדינה ולנהל את ענייניה,  
אלא אם כן סמכות זאת ניתנה בחוק לרשות אחרת.

## התקנת תקנות לשעת חירום

# מדיניות הממשלתית בדבר הספריות הציבוריות

■ סעיף 9 לחוק הספריות מפרט את סמכויות השר הממונה על ביצוע חוק הספריות:

■ סעיף 9. ביצוע ותקנות:

השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו, לרבות –

(1) סדרי הפיקוח על ספריות ציבוריות;

(2) הכישורים המקצועיים לניהול ספריה ציבורית;

(3) דרכי השיתוף של גופים ומוסדות בקיום ספריות ציבוריות;

(4) עידוד רכישת ספרים המתפרסמים בישראל;

(5) תקנים לעניין העסקת כח אדם ולעניין הקמת מבנים וכן מלאי ספרים לכל ספריה ציבורית;

# קביעת מדיניות הספריות הציבוריות

■ שר התרבות, הממונה על תיק הספריות חייב למנות מועצה שתייעץ לו בנושא הספריות הציבוריות היא המועצה לספריות.

■ המועצה לספריות היא מועצה שסמכויותיה מעוגנות בחוק הספריות הציבוריות, 1975.

■ סעיף 8 לחוק הספריות:

– (א) השר יקים מועצה לספריות ציבוריות והוא ימנה את חבריה מבין אנשי חינוך, ספרנים בכירים ונציגי משרד החינוך והתרבות, משרד הפנים, רשויות מקומיות, ספרנים ומוסדות ציבור הנוגעים בדבר.

– (ב) השר יוועץ במועצה בכל עניין הנוגע לחוק זה; המועצה רשאית להעלות לפני השר הצעות משלה

# השפעת המבנה הקואליציוני של הממשלה

■ בגלל המבנה הקואליציוני של הממשלות בישראל חלים לעיתים שינויים בניהול המדיניות של נושאים שונים ובסדרי העדיפויות של כל משרד.

■ השרים ממונים בהתאם לתוצאות המשא ומתן הקואליציוני. לא תמיד לשר הממונה יש מומחיות בתחום משרדו.

– בדרך כלל הוא קובע את המדיניות בהתייעצות עם בכירי משרדו, שהם בדרך כלל מקורבים אליו ומונו על ידו והוא שומע גם את הדרג הפקידותי של המשרד.

– לעיתים קרובות חלים גם שינויים פרסונאליים במשרד ושינויים אלו משפיעים מאד על יישום המדיניות ועל

# ■ השינויים מושפעים גם מסדרי העדיפויות שהשר הממונה קובע.

– למשל בזמן כהונתו של השר נבון, כשר החינוך והתרבות, הוא ביקש לשים דגש על פיתוח ספריות בבתי ספר. מונו אז במחלקה לספריות שתי מפקחות שהתמקדו בפיתוח ספריות בתי ספר תיכוניים ויסודיים. אחד התוצרים שלהן היה חוזר מנהל במשרד החינוך המפרט את תפקידיה של ספריית בית הספר ואת התנאים הדרושים לקיומה של ספרייה.

– בזמן כהונתו של השר מג'אדלה כשר התרבות הוא ביקש לשים דגש על תכניות לעידוד קריאה במגזר הערבי ואף הקצה משאבים לצורך זה. כיום יש 3 מרכזים לעידוד קריאה למגזר הערבי: בנצרת (היה קיים גם לפני כן) בערערה בנגב, ובבקעה אל גרבייה. יש גם ניידת ספרייה – אוטוספר הפועל בישובי הבדויים בנגב

# פערים בין מדיניות השלטון המרכזי לבין הביצוע

■ הרשויות המקומיות הן אלו שנושאות בעיקר את נטל המימון של הספריות הציבוריות.

– שיעור השתתפות המדינה בתקציב הספריות הציבוריות ירד במהלך השנים:

שיעור השתתפות המדינה ירד מ-43% ב-1971 ל-10% ב-2006.  
(על-פי נתוני משרד המדע, התרבות והספורט)

– להערכת מרכז השלטון המקומי:

שיעור השתתפות המדינה ירד עד כדי השתתפות בשיעור של 8% מתקציב הספריות בלבד.

■ המשבר הכלכלי ברשויות המקומיות, ועמו הירידה בשיעור התמיכה הממשלתית בספריות, פגע ברוב הספריות הציבוריות:

– המשבר גרם לירידה במספר העובדים בספריות,

– המשבר גרם לירידה במספר הספרים והקלטות הנרכשים, ובמספר המנויים על כתבי-עת,

15 המשבר גרם לצמצום שעות הפתיחה של הספריות.

# פערים בין מדיניות השלטון המרכזי לבין הביצוע

■ הרשויות המקומיות לא מימשו את דרישות החוק וגבו עבור רישום ועבור שירותי השאלה בספריות הציבוריות

■ חוק הספריות הציבוריות קובע כי שירותי הספריות יהיו חינם. תקנות הספריות הציבוריות (תשלומים), התשל"ח-1977, קובעות כי ניתן לגבות תשלומים במקרים אלה בלבד:

- איחור בהחזרת ספר;
- אי-החזרת ספר או השחתת ספר;
- מתן שירותים מיוחדים – שמירת ספר לקורא לפי בקשתו, מתן מסמך שנועד להישאר בידי הקורא.

■ אף שגביית דמי מנוי אסורה על-פי החוק, כבר בשנת 1997 נמצא כי 64% מכלל הספריות העירוניות גבו דמי מנוי שנתיים בעבור הזכות להשאיל ספרים, ו-40% גבו נוסף על אלה גם דמי רישום חד-פעמיים.

■ תמונה דומה עולה גם מדוח מבקר המדינה לשנת 1991, אשר עסק בין השאר בנושא הספריות הציבוריות. בדוח זה צוין כי ממחקרים ומבדיקות שנעשו בארץ ובעולם עולה שגביית דמי קריאה בספריות ציבוריות מביאה לירידה חדה במספר הקוראים.



# השימוש בתקציב השלטון המרכזי

על פי

מבחנים לחישוב השתתפות המשרד בהוצאות הספריות  
הציבוריות - 2010

כספי ההשתתפות של משרד התרבות והספורט  
בהוצאות הספריות ישמשו ליעדים הבאים בהתאם  
לשיעור שלהלן:

■ 50%-56%: רכישת ספרים וחומרי מדיה שונים

■ 20%-27%: פעולות תרבות

■ 20%-23%: רכישת מחשבים, אינטרנט, שירותי  
מידענות, ריהוט

■ 2%-4%: השתלמויות ספרנים והכשרתם.

17 האחוזים יכולים לנוע בטווח דלעיל בהתאם לצרכי  
ד"ר אורה גרנצפל

# מדיניות המחלקה לספריות מכוונת לשיפור שירותי הספריות הציבוריות

- הפעלת מדיניות חלוקת התקציב הממשלתי לרשויות המקומיות על פי קריטריונים מסוכמים, בתיאום עם מדיניות התקצוב הממשלתית ועל דעת המועצה לספריות והשר הממונה.

- פיקוח על ביצוע חוק הספריות, הלכה למעשה, בהתאם לאמות מידה מקצועיות.

- גיבוש והפקת תכניות אב לספריות הציבוריות. שתי תכניות: תכנית אב, 1999 תכנית האב, 2008
  - תכנון לטווח רחוק של מדיניות בתחום
  - שיתוף הספריות הציבוריות בגיבוש חזון, מטרות ופעולות.

- העלאת הצעות לשינוי המדיניות בעת הצורך

18 דוגמה: הצעה לשינוי במבנה הארגוני של ספריות המועצות האזוריות ובתקצובן

# מדיניות המחלקה לספריות מכוונת לשיפור שירותי הספריות הציבוריות

קביעת מדיניות תקצוב המעודדת טיפוח הספרייה הציבורית ברשות המקומית.

- רשות מקומית העומדת בקריטריונים זוכה לתמיכה מלאה
- רשות מקומית שאינה עומדת בקריטריונים נקנסת
- חלק מהתקציב הממשלתי מוענק לביצוע פרויקטים ביזמת הרשות המקומית.
- תמיכה בשיתוף פעולה בין ספריות, (קטלוג, פורטל תרבות) ובכנסים מקצועיים

קביעת מדיניות המעודדת רמה גבוהה ומקצועית של שירותי הספרייה

– עידוד מנהלי הספריות וספרנים להצטיין בתפקיד באמצעות הענקת פרסים שנתיים למצטיינים.

– השתתפות מנהל המחלקה לספריות כחבר בוועדת המינויים של הרשות המקומית לבחירת מנהל הספרייה. חיוב כל מי שנבחר להשלים את השכלתו המקצועית (אם הכשרה ספרנית אינה נכללת בין כישוריו)

# המחלקה לספריות תפקידים

- הקמה וטיפול של ספריות ציבוריות
- פיקוח, הנחייה ותקצוב של הספריות הציבוריות
- קידום מקצועי של הספרנים – טיפול בהכשרה מיקצועית פורמאלית במסגרת לימודי ספרנות במכללות, בהשתלמויות ובכנסים במסגרות שונות
- קידום מיחשוב ותקשוב הספריות, חיבור לאינטרנט
- תכנון פרויקטים חדשניים בספריות
- הכנת פרוגרמות למבני ספריות, ייעוץ לאדריכלים, אישור תכניות אדריכלים, סקרים
- איסוף מידע על הנעשה בספרנות