

ת הספרייה הציבורית

הסביבה המקומית הרשות המקומית

שירותים שניתנים על ידי הרשות המקומית

הרשות המקומית מספקת שני סוגי שירותים:

- שירותים ממלכתיים: שירותים הכלולים במסגרת פקודת העיריות משנת 1934.
- שירותים שהמדינה מממנת ומחייבת את הרשות המקומית לספקם לתושבים:
חינוך, רוחה, בריאות, ודת.
- שירותים מקומיים: המפורטים בסעיף 235 לפקודת הרשויות המקומיות.
למשל: תכנון עירוני סלילת רחובות, פיקוח על הבניה, מים ותברואה: פיקוח על הביוב, תחזוקת מפעלי מים, הסדר שווקים, בתי מטבחיים, סילוק מפגעי תברואה וניקיון, רישוי רוכלים, כיבוי שופות, ניקיון.

פעולה בין רשויות מקומיות

- יש שירותים שלקיומם הרשויות משתפות פעולה זו עם זו. שיתוף הפעולה נובע מהסיבות הבאות:

- הנושאים הם משותפים: תכנון אזורי, תחבורה אזורית, מפעל ביוב, מפעלי כינוך.

- חסכון בכספי ציבור: על ידי מניעת כפילויות.

- שירותים שיכולים לשרת אוכלוסיה גדולה ולא כדאי להפעילם רופרד

מסגרת החוקית של הרשויות המקומיות

- חוק העיריות העות'מני משנת 1877.

- שלטונות המנדט תקנו את פקודת המועצות המקומיות ב 1921 (שעודכנה ב-1941)

- שלטונות המנדט גם תקנו את פקודת העיריות ב-1934.

- עם קום המדינה שתי הפקודות זכו לניסוח חדש והן המקור החוקי העיקרי לעבודתן של הרשויות המקומיות:

- פקודת העיריות (נוסח חדש) ופקודת המועצות (נוסח חדש).

- נוסף על כך יש שלושה צווים המסדירים את פעולות המועצות:

- צו המועצות המקומיות א, תשי"א-1950, כלל את רוב המועצות הגדולות וביטל את הצווים הנפרדים שהיו נהוגים בזמן המנדט;

- צו המועצות המקומיות ב, תשי"ג-1953, נוגע לרשויות הקטנות;

- צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958, המסדיר את עבודתן של מועצות אזוריות.

את מקומית על פי החוק?

הגדרה:

1. עירייה, מועצה, ועד מקומי או איגוד ערים.

2. תאגיד המוקם ברצון תושבי האזור על פי הוראות הנובעות מן החוק.

- יש לרשות המקומית שטח שיפוט. היא רשות משפטית, דהינו רשאית לתבוע ולהיתבע.

- יש גבולות לשטח השיפוט של הרשות המקומית והם נקבעים על ידי שר הפנים.

- הרשות אחראית לתכנון, רישוי, פיקוח על הבניה, ולמתן שירותים. לצורך זה היא רשאית לקבוע חוקי עזר, לגבות מיסים, ארנונות ואגרות.

שלטון המרכזי והשלטון המקומי

לרשות המקומית יש אחריות:

- לתשתית הקיומית – סלילת כבישים מקומיים, בניית ערים ותכנון, מערכות ביוב, תברואה ומים.
- לתשתית הסוציאלית - שירותי רווחה.
- שירותי החינוך, התרבות והספורט.
- הרשויות גם לוקחות אחריות ומטפלות גם בנושאים שאינם נמנים עם סמכויותיהן הרשמיות, כגון פיתוח כלכלי וקליטת עלייה.

כת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי

- הרשויות המקומיות כפופות למשרד הפנים.

שר הפנים מפקח על פעילות הרשויות המקומיות. יש לו סמכויות נרחבות

- הרשויות המקומיות כפופות למשרדים אחרים בביצוע שירותים הממלכתיים כגון: חינוך, רווחה ולא לשר הפנים.

השלטון המרכזי והשלטון המקומי

לרשות המקומית יש סמכות חלקית בתחומים הבאים :
• לחוקק חוקי עזר כדי לאפשר ביצוע של תפקידים שניתנו לה על

פי חוק.

חוקי עזר הם סוג של חקיקת משנה שהתחולה שלה היא בתחום השיפוט של הרשות בלבד.
רשות מקומית מוסמכת לקבוע נורמות מקומיות כאשר אין נורמות ארציות בנושא. (פקודת העיריות סעיף 250).

סמכויות הרשות המקומית אלו אינן סמכויות מלאות.
היא אינה רשאית לחוקק בעניינים שמחוץ לסמכויותיה.

ניתן לפסול חוקי עזר על פי העיקרון *ultra vires*.

לדוגמה, בית המשפט העליון פסל חוק עזר שאסר על פתיחת תחנת דלק בשבת משום שהרשות המקומית לא הייתה מוסמכת לאסור על כך (ע"פ 217/68, יזראמקס נ' מדינת ישראל

שלטון המרכזי והשלטון המקומי

סמכויות הרשות המקומית:

- ביצוע השירותים הממלכתיים: לרשות המקומית סמכות חלקית ולא מלאה בתחומים של השירותים הממלכתיים, שהיא אמורה ליישם.

בחלק מהמקרים הרשויות המקומיות ממלאות תפקיד של 'קבלן משנה' או 'שליח'.

לדוגמה, בתחום החינוך סמכויותיהן של הרשויות המקומיות בישראל מוגבלות מאוד בהשוואה למדינות אירופה.

אמנם הרשות המקומית אחראית למערכת החינוך המקומית אך היא כפופה למשרד החינוך בכל הקשור למספר התלמידים בכיתות, להעסקת מורים ולתכניות לימוד.

הרשויות המקומיות

עיריות: זהו הגוף המספק שירותים בערים גדולות ובינוניות. עירייה מקבלת מעמד זה לאחר שועדת חקירה מיוחדת בודקת את הרשות ומכריזה עליה כעירייה.

מועצות מקומיות: ערים קטנות ועיירות המקבלות את מעמדן ללא ועדת חקירה מיוחדת אלא על פי המלצת המחוז.

מועצות אזוריות:

מסגרת פדרטיבית של מספר ישובים במשותף הפועלת למתן שירותים ומקימה פרויקטים משותפים.

זוהי מסגרת מוניציפאלית לישובים שונים שמספר תושביהם עשרות או מאות בלבד.

מועצה אזורית יכולה לכלול סוגים שונים של ישובים: ישובים שיתופיים כמו קיבוץ או מושב שיתופי וישובים בלתי מוגדרים כמו ישובים קהילתיים.

טון המקומי במספרים

בישראל

- 72 עיריות
- 125 מועצות מקומיות
- 54 מועצות אזוריות
- שתי מועצות תעשייתיות.

הבדלים בין הרשויות המקומיות

- גודל הרשות
- הבדלים גיאוגרפיים: מרכז לפריפריה
- מעמד פוליטי
- רשות חדשה לעומת רשות ותיקה
- הרכב דמוגרפי הטרוגני או הומוגני
- מצב סוציו אקונומי
- מצב פיננסי
- ראש הרשות

טדות הרשות המקומית

בניהול הרשות המקומית יש להבחין בין שני דרגים:

- **הדרג הנבחר:** ראש העיר, סגניו ומועצת העיר.
- **הדרג האדמיניסטרטיבי:** הדרג הפקידותי והמבצע.

הנהלת הרשות המקומית

- הנהלת הרשות המקומית היא דרג נבחר ומבצע כאחד וכוללת את ראש הרשות וסגניו. (מספר הסגנים הוא בהתאם לגודל הרשות).
- ההבדל בין חבר הנהלת העיר לסגנים הוא שחברי הנהלה אינם מקבלים שכר. לכן למשרת סגן יש גם משקל פוליטי וגם משקל כלכלי.
- **ראש הרשות וסגניו מחלקים ביניהם את האחריות לנושאים שונים:**
 - הנושאים העיקריים: מינהל ההנדסה, מינהל החינוך,
 - לעיתים נמסרים תיקים מסוימים לחברי הנהלה אחרים.
- הנבחרים בעלי התיקים אמורים בדרך כלל לקבוע מדיניות ולא להתערב בכל פרט. מידת המעורבות תלויה בתפקוד ובעניין האישי של הנבחר ובאישיותו

הנבחר – מועצת הרשות

המקומית

מועצת הרשות המקומית

- מועצת העיר או המועצה המקומית היא הגוף המחוקק, מנחה ומבקר.

- המועצה מתווה מדיניות בכל התחומים: תקצוב, חקיקת חוקי עזר, הפיקוח על תפקוד הרשות המבצעת ועל ההנהלה של העירייה.

- כוחה של המועצה הוא באישור תקציבים. התקציב הרגיל ותקציבי הפיתוח.

- המועצה פועלת באמצעות ועדותיה. בוועדות מכהנים חברי המועצה ויש וועדות שמכהנים בהם אנשים נוספים שאינם חברי מועצה.

יוגמאות לוועדות ברשות המקומית

- ועדת מכרזים: ועדה קבועה הבודקת עלויות של עבודות המוגשות לביצוע על ידי המועצה.
- ועדת כספים: מייעצת למועצה בענייני כספים.
- ועדת מל"ח: דואגת להכנת המשק לשעת חירום בוועדה זו מכהנים גם אנשים שאינם במועצה.
- ועדת בטחון: משמר אזרחי. בוועדה זו חברים נציגי המועצה ונציגי מוסדות הביטחון
- ועדת בקורת: היא מונה 7 חברי מועצה בלבד. חברי הנהלת העירייה וראש הרשות אינם יכולים לכהן בה היות והם גוף מבצע.

דרג האדמיניסטרטיבי

- הפקידות העירונית מפעילה את המוסדות בתחומים השונים שבהם מטפלת העירייה
- בראש המבנה הפקידותי עומד מנכ"ל העירייה ומתחתיו מנהלי המינהלים, האגפים, המחלקות והמדורים שבהם מכהנים דרגים פקידותיים נמוכים יותר.

ת היחסים בין הדרג הנבחר לדרג המבצע:

קבלת התפקיד ומשך הכהונה

הפקיד

- קיבל את התפקיד באמצעות מכרז תחרותי או שהתקדם בארגון על בסיס מקצועי בתחום.

- הזרות המקצועית שלו מחייבת אותו להיות נאמן לעקרונות מקצועיים.

- משך הכהונה של הפקיד אינו מוגבל בזמן. הוא יכול לשמש בתפקידו שנים רבות.

- הפקיד מאמץ ראייה לטווח ארוך שדוגלת טובת הכלל על פי התיאוריה המקצועית האוניברסאלית.

הנבחר

- קיבל את התפקיד על בסיס מצע אידיאולוגי ובאמצעות בחירות שבהן הביעו הבוחרים הזדהות ואמון בו.

- במילוי התפקיד הוא צריך להיות נאמן לעקרונות האידיאולוגיים שהציג לבחוריו

- משך הכהונה של הנבחר מוגבל בזמן. במשך תקופת הכהונה הוא צריך להוכיח שהוא ראוי לאמון שנתנו בו ולכן להבחר שנית.

- התנאים הללו תורמים לרגישות של הנבחר לתדמית הציבורית שלו. במיוחד הוא רגיש לתדמית שלו בקרב הקבוצות המזוהות עימו.

- הנבחר מעוניין בחשיפה תקשורתית ומחפש או יוצר הזדמנויות לכך, באמצעות פעולות המעוררות תהודה ציבורית.

חסים בין הדרג הנבחר לדרג האדמיניסטרטיבי

- התנאים והגישות השונות של נבכרי ציבור ושל הפקידות ברשות המקומית הן סיבה למתח בין שני הרבדים הפועלים בניהול הרשות המקומית.
- אולם שני הצדדים, למעשה, עוסקים בפיקוח זה על זה. כך שנוצר מעין איזון ביניהם.
- המערכת המנהלית נותנת לנבחר עדיפות בהכוונת המדיניות.
- בד בבד היא נותנת לפקיד מרחב לשיקול דעת עצמאי שיוצר בלמים לשימוש לא מבוקר של

מוקדי חיכוך בין הנבחר לפקיד

- התערבות של הנבחר ברמת הביצוע. למשל, בעקבות תלונה של אזרח.

- בעיני הנבחר התערבות כזו נתפשת כחובתו הציבורית, בהיותו שליח הציבור ואילו בעיני הפקיד היא נתפשת כסטייה משורת הדין.

- תפישות שונות של האחריות הציבורית:

- נקודת המוצא של הנבחר היא שתפקידו הוא לעזור לאנשים.

- נקודת המוצא של הפקיד היא הפעלת שירותים על פי צמות מידה מקצועיות על פי כללים ונהלים שמתייחסים

חסים בין הדרג הנבחר לדרג האדמיניסטרטיבי

תקופת בחירות

- תקופת בחירות מאופיינת בפניות של הציבור לנבחרים, ריבוי עימותים וחשיפה לציבור בעקבות אתגרים שמציבה האופוזיציה.

בתקופה זו יש פעלתנות ודרישות לפיתוח אזורי.

- בתקופת בחירות הפקידות נבוכה משום שהיא אינה יודעת מי ייבחר. היא חוששת להיענות לבקשות הנבחרים. משום שלא ידוע מי הוא זה שינהל את הרשות וכיצד הוא יתייחס לתוצאות הפעולות הללו.

- מינויים פוליטיים: לתומכי הנבחר יש לעיתים ציפיות למינוי לתפקיד ברשות המקומית. דבר זה גורם למורת רוח בדרג הפקידותי.

רכי התמודדות: דרכים פסולות

נבחר:

פקיד:

- פניה לפקידות זוטרה ועקיפת בעל התפקיד הבכיר או הפעלת העוזרים של הנבחר לצורך הפעלת לחצים על הפקיד בעיקר אם הפעולה היא "בתחום אפור"

- הזמנת נציגי ציבור לדיונים כדי להפעיל לחץ פסיכולוגי כדי להשפיע על ראש הרשות או נבחרים אחרים או מנכ"ל הרשות, לצורך עקיפת הפקידות.

- פניה לגורמים פוליטיים ומפלגתיים שיפעילו לחצים.

- פניה ושימוש בתקשורת.

- הסתרת מידע מפני הדרג הנבחר, בידוד הנבחר וסגירת ערוצי תקשורת עימו

- עיכוב, הימנעות מפעולה בביצוע בקשות של הנבחר או סירוב להיפגש עם אנשים הנשלחים על ידי הדרג הנבחר.

- איום בהתפטרות,

- הצמדות לנהלים ופרשנות מחמירה של כללים מקצועיים

- טיפול מערכת יחסים עם נבחר הפעלתו לצורך קידום נושאים מקצועיים

- טיפול יחסים אישיים עם פקידות זנוורה לצורך הרלת מידע אודות

רכי התמודדות: דרכים חיוביות

ברמה הארגונית

- מיסוד נהלי תפקוד ודפוסי עבודה התורמות לשותפות בין הנבחר לפקיד.

- מיסוד הסדרים ונהלים ארגוניים.

למשל, פניה מסודרת של נבחר שאינו ממונה על התיק אל פקיד הממונה על שירות מסוים דרך המנכל ולא ישירות או באמצעות העוזרים או דרך הפקידות הזוטרה.

- מידור הנבחרים ועוזריהם והגבלת גישה שלהם אל מאגרי המידע של הרשות.

ברמה האישית

- יצירת יחסי אמון והערכה בין הנבחר לפקיד.

- הפקיד יכול לשמש מוקד ידע של הנבחר ולספק לו מידע שנחוץ לו למילוי תפקידו.

- הפקיד יכול לסייע לנבחרה בזימון הזדמנויות לחשיפה חיובית באירועים.

קציב הרשות המקומית

מבחינים בין :

- תקציב רגיל : מיועד לפעילות שוטפת. יש בו סעיפי הכנסות וסעיפי הוצאות
- תקציב בלתי רגיל: המיועד לפיתוח (תב"ר)
- ראש רשות חייב/ת על-פי חוק להגיש לממונה על המחוז מטעם משרד הפנים הצעת תקציב שאושרה על-ידי מועצת הרשות ושבנויה על-פי המבנה אחיד ומחייב שהוא חודשיים לפני תחילת שנת התקציב.

- חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, מעניק לממשלה - במיוחד לשרי האוצר והפנים סמכויות פיקוח רחבות הכוללות סמכות שלא להעביר כספים מאוצר המדינה אל רשות מקומית גירעונית וצפ לכוונל עלוה סוכנויות

נ של הרשות המקומית:

הכנסות עצמיות

הכנסות שמשלמים האזרחים והעסקים בעיר כמיסים, היטלים או כספים שמשולמים עבור צריכת שירותים שונים שהעיר מספקת:

- **ארנונה:** מס המוטל על-פי חוק על כל המחזיקים בנכסים בשטח הרשות. הרשות מוגבלת בקביעת הארנונה על-ידי טווח תעריפים (מזערי ומרבי) אשר נקבע בחוק ההסדרים במשק. הרשות משתמשת בהכנסות מארנונה למימון פעולות ושירותים ולתשלום חלקה במימון השירותים הממלכתיים.

- **שימוש בשירותים עירוניים:** הכנסות שמקורן בתשלומי אזרחים בעבור שימוש בשירותים כגון: פעילויות לקשישים, שירותי תרבות וספורט

- **תקבולים מחוקי עזר, אגרות והיטלים שונים:** כגון אגרת מים, ביוב, בעלי חיים וכדומה.

סות של הרשות המקומית:

סות מהשתתפות הממשלה

תקציבים שמשרדי הממשלה מעבירים אל הרשויות המקומיות כדי לממן אותה או לאפשר לה לספק שירותים ממלכתיים הניתנים על-פי חוק.

• השתתפות משרד הרווחה:

משרד הרווחה מממן כ-75 אחוז מעלותם של שירותי הרווחה, עלות השירותים נקבעת בפועל על-ידי משרד הרווחה אשר מגדיר את כללי הזכאות, מספר המכסות ומחירי העלות במוסדות רווחה

• השתתפות משרד החינוך והתרבות:

התשלום אינו מתבסס על הוצאות בפועל של מסגרת החינוך הפורמאלי ברשות אלא על חישוב עלויות תקניות. משרד החינוך מתקצב, על-פי קריטריונים ברורים, גם פעילויות במסגרת החינוך הבלתי-פורמאלי. לדוגמה: ספורט, פעילויות נוער.

• השתתפות משרדים אחרים: השתתפויות בעלות אופי נבדל, וכוללות מעורבות משמעותית (למשל, לניהול

ת הרשות המקומית

קים והכנסות אחרות

מענקים:

- מענק איזון:
סכום המועבר ממשרד הפנים במטרה להשלים פערים בין הכנסות הרשות המקומית לבין הוצאותיה.
- מענקים אחרים נוספים: כגון "מענק הבירה" לעיריית ירושלים.

הכנסות אחרות:

תרומות, הכנסות מיוזמות משותפות עם רשויות אחרות, השתתפויות של מוסדות ציבור.

- הערה: ב-1992 בוטלו "ההכנסות המועברות". דהינו העברה של הכנסות הנובעות ממיסים ומאגרות (כגון: מס רכישה, מס שבח מקרקעין) והפכו לחלק מהמענק הכללי עמדת האוצר, שהביאה לביטול מקור הכנסה זה אינה מקובלת על הניכס על גביני בהשוני בהמוני

וצאות הרשות המקומית

- הוצאות למימון שירותים מקומיים

- הוצאות לשירותים ממלכתיים (חינוך ורווחה)

- ההוצאות מתחלקות לשני סוגים:

- לסעיפי הוצאות לשכר

- לסעיפי הוצאות לפעולות

- פירעון הלוואות

- כספים המופרשים לצרכי פיתוח ולקרנות.

מקומיות מתקשות לאזן את התקציב

- הכנסותיהן מושפעות מהרמה הסוציו
אקונומי של תושביהן
- הכנסותיהן תלויות גם בהיקף
ההכנסות מהמגזר העסקי שבתחומן
- הן מושפעות מהמצב הכלכלי בארץ
ובעולם

הציבורית

מקורות מימון ראשיים

מיסים : מקומיים אזוריים וממלכתיים

מענקים: מהרשות המקומית, מהרשות המרכזית

מקורות מימון משניים

רווחים מפעולות מסחריות (למשל עבור שימוש במבנה)

רווחים מביצוע שירותים מסוימים (למשל צילומים)
הכנסות מגביית קנסות

תזכורת: גביה עבור שירותי ספרייה מסורתיים כגון

- **צמצום בסעיפים תקציביים של פעולות ושל משכורות.**

- **פעולות: צמצום בסעיפי הרכישות ותחזוקה.**

- **משכורות: צמצום בכח אדם**

- **לחץ על הספרייה לגבות תשלומים עבור שירותים שונים ולייצר הכנסות**

תוצאות:

- **ירידה ברמת האוספים ובהיקף ורמת השירותים**