

שיעור 1

מהו שלטון מקומי ולמה צריך אותו ?

היד הארוכה של הממשלה לטיפול שוטף באזרח ברמה המקומית, תוך כדי דאגה לפרט, בדאגה שוטפת של חיי היום יום. החל מפעולות ניקיון ועד היתר רישוי עסקים ובינוי. להלן 5 הקבוצות של אחריות השלטון המקומי:

1. תכנון ופיתוח.

2. שירותי תשתיות זורמות.

3. בריאות ותברואה.

4. רווחה.

5. חינוך ותרבות.

תכנון ופיתוח – תכנון ובניה במסגרת החובה הזאת יש להכין תוכנית מתאר של המקומות מפורטות, וכן הפקעת קרקעות לצרכי ציבור. רישוי בינוי מפרגולה עד בית וכן פיקוח על התוכנית. היבט נוסף, טיפול ברחובות, סלילה תיקון הסדרת חניה נטיעת עצים ועוד. שיפור פני העיר, טיפול בשווקים, גנים ציבוריים והצבת שילוט, כל אותה חזות ונראות וכי"ב. **שירותי תשתיות זורמות** – טיפול בנושא המים ואספקת מים ממפעלי מים, שהוקמו על יד הרשות או המדינה, באיכות ומניעת בזבז. התקנת מערכת שפכים (מט"ש), תשלומי היטל חובה וגבייתם וכן ניקוזי מים. **בריאות ותברואה** – מניעת מטרדים וניקוי רחובות, סילוק אשפה, פיקוח וטרינרי(כלבים וכו'), הסדרת שווקים, סילוק מפגעים, הוצאות צווי סגירה למפעלים שאינם היגייניים, מניעת השלכת פסולת. **רווחה** – כל רשות חייבת להקים לשכת רווחה ולהעסיק במסגרתה יועצים סוציאליים והיא חייבת למלא אחר תקנות של משרד העבודה והרווחה. **חינוך ותרבות** – לקיים מוסדות חינוך, בניית מבנים ותחזוקתם, שירותי מנהליים, פיקוח על בתי"ס, לקבוע את אזורי הרישום של התלמידים, לפי קריטריונים כגון: גיאוגרפי, וביקור סדיר של התלמידים בבתי"ס.

מהו שלטון מקומי ?

ראשית הוא מוסד חברתי, שתחילתו הוא לאחר המהפכה הצרפתית כשהוקמה הרפובליקה וכל סמכויות המלך פוזרו לתת ממשלים מקומיים. **חוליה בשרשרת שלטונית**, ממשלה ושלטון מקומי. העברה מדרג גבוה לדרג נמוך. וזה נעשה על בסיס עקרונות שונים, אחד העקרונות הוא מרחבי(טריטוריאלי). **כל נושא השלטון המקומי נגזר משלשת היבטים האלו: אידאולוגי, פוליטי ואינטרסים. הגדרה נוספת, מוסד הפרוס על כל שטח המדינה – אין שטח שאינו כלול בתוך שטח המדינה.**

מקום המפגש בין החברה לפרט – הפניה היא לעירייה וכד' ולא ישר לממשלה.

מקום המפגש בין הציפיות הגדולות לאכזבות הגדולות – (בציניות.....).

כל מדינה מעצבת את השלטון המקומי לפי ההעדפות שלה !!

השלטון המקומי מורכב מרשויות מקומיות והוא גוף גג על המאגד אותם.

(מוא"ז, מקומיות עירונית וכו').
השינויים נעשים בכורח ולא בכוונת מכוון.

הרשות המקומית היא מסגרת שלטונית עצמאית, האחראית בתחום השיפוט שלה על ניהול עניינים מקומיים.

כמו כן, הוא אותו חלק של שלטון מדינה, שמטפל בעניינים הנוגעים לאוכלוסייה במקום מסוים. ובקנה מידה מקומי.

הוא גם תאגיד שלטוני, שמטרתו העיקרית היא לספק שירותים שוויוניים לרווחת הציבור. והוא תאגיד בעל אישיות נפרדת, מהפרטים שמרכיבים אותה והוא יכול לתבוע ויכול להיתבע. (בארץ יש 270 רשויות).

מה המאפיינים העיקריים של השלטון המקומי ?

היא מערכת פתוחה שהיא חלק מהמערכת הלאומית והיא גובלת ברשויות מקומיות אחרות, פיזיים ותכנון עתידי. שכל רשות עומדת בפני עצמה.

הרשות המקומית היא **מערכת מורכבת** מאוד מגורמים רבים שחלקם אפילו סותרים, שלחלקם אין להם קשר בעבודתם.

מאפיין נוסף, **ריבוי מטרות**, שלעיתים הן סותרות או מתחרות לדוגמא, פיתוח ובינוי או תעשייה מול איכות חיים ירוקה וכיוצ"ב.

מערכת מוניציפאלית – (מקומי) – מונח לטיני של אספקת שירותים (מונוס – שירות), מכאן המונח של מוניציפליזציה, שמשמעותה מתן היתר לקבוצת אוכלוסייה באזור מוגדר לנהל את חייה בהתאם להעדפותיה.

כאשר מדברים על רשות מקומית **עולות כמה סוגיות עקרוניות**, אנו צריכים להחליט מה האופי שלהם, מה מהותן? האם כספק שירותים כזרוע ביצוע? או כגוף אוטונומי הנבחר ע"י הציבור?!

הדברים אינם חד משמעיים וישנם ערכים שונים וכל חברה מעצבת בהתאם לרצונותיה ברמה הלאומית.

אם ההתייחסות היא כגוף מבצע, הוא כפוף להוראות של השלטון המקומי.

אם ההתייחסות כגוף פוליטי, הוא זה שקובע מה יהיה בעיר או ברות שלו.

עליונות השלטון המרכזי היא חד משמעית. נוצר מצב של הקמת יחידה תת מדינתית ואני מכיר בה ואני נותן אפשרות לבחירות חופשיות. **ככלל, אדם נבחר לתפקיד והוא מעל לאדם**

ממונה. הפוליטי נמצא בראש הפירמידה.

כעת נוצר מצב של סתירה, כאשר ראש עיר נבחר ברוב של מאות אלפי תושבים, כדי לקבל תקציב נוצר מצב לכאורה שהוא צריך להתחנן על תקציב מול פקיד.

(ד"ר גדליה סיפר את המפגש שלו עם ראש עיריית ב"ש יצחק ריגר....)

אפשר להתייחס את השלטון המקומי כאל גוף מנהלי או כאל גוף שלטוני.

כאשר ההתייחסות אליו כאל גוף מנהלי הוא כפוף אל חוקי המדינה באופן גורף, תחת הפיקוח של השלטון המרכזי בתלות ומשאבים של השלטון המרכזי ונדרשים למלא אחר הוראות של פקידים ממונים (פגיעה בעקרון הדמוקרטי).

כאשר מתייחסים אל השלטון המקומי כשלטוני אזי הוא אחראי כלפי הציבור שבחרו בו והוא צריך להיענות לצורכי הציבור כנבחר. הוא קובע את הרשות ומעצב מדיניות בכל מיני תחומים, בהתאם להעדפותיו ע"י מדיניות ייחודית שלו. כלומר אינו יכול להעתיק מדיניות של

מקומות אחרים כגון השלטון המרכזי, אלא משהו שמתאים לצביון של המקום שלו וזו הציפיה ממנו!

הנושא של השלטון המקומי מאז המהפכה הצרפתית הולכות ומאבדות את המשעות והמאפיינים שלהן לאט לאט. כאשר עומדים תהליכים הן ברמה הגלובלית של התייחסות לעולם ולאנושות כאל כפר גלובאלי קטן, למרות השוני והפערים בין כולם. היבט של תהליך נוסף הוא פוסט מודרניזם, שבגדול נותן לגיטימציה לכל מיני ערכים, ודעות שבעבר היו מבחינת מוקצה. זה בא לידי ביטוי בתהליכים לתופעת הכאוס של היחלשות של מדינת הלאום.

דוגמאות:

בעולם הרפואה, אם לפני עשרים שנה כדי לקבל טיפול אלטרנטיבי היו צריכים לנסוע למזרח, כיום זה קיים בכל מחלקה של בי"ח.

התוצאה הסופית היא תוהו ובוהו, אם עד 20 שנה היה טוב ורע היום הכל מבולבל, מקרה של סטירה של שוטרת לרוכל בטוניס הבעיר את כל המזרח התיכון.

(אפקט הפרפר...)

בעולם רווי תופעות ודינמי, שקשה לעקוב ויש לו השלכות על חיינו במודע או לא במודע.

כיום מדינה ריבונית לא מצליחה לשמור על ריבונותה וגבולותיה (זרים ומסתננים...).

מצד שני תופעה מנוגדת של עליה בדרישות של התושבים לזכויות, בגלל המודעות

לזכויות, כיום ישנה חשיפה גבוהה יותר של האזרח.

ישנן שיטות שונות להתאים את הצרכים למשתנים. זה בא לידי ביטוי למשל בתחום

הכלכלי, לקבל תקציבים מהשלטון המרכזי. וכדי לעמוד בתקציבים הנדרשים, מול המשאבים

הדלים יותר של השלטון המרכזי, השלטון המקומי מאמץ מודלים עסקיים, כגון הקמת

חברות עירוניות. ניסיון להתייעלות וניסיון לצאת מהמודל הבירוקראטי, יש ניסיון להיות

יצירתי ע"י משיכת יזמים לתעסוקה וכדו'. עבודה מול עמותות בצורות שונות.

לפתע ראש עיר מתנהג כיזם.

בארץ רשויות מעטות עומדות בפני עצמן ומאוזנות תקציב (אינן צריכות מענק איזון).

אפשרות נוספת, מכירת נכסים של הרשות המקומית או לקיחת הלוואות או גרעון גדל.

בארץ נושא חוסר איזון בין השלטון המקומי על התופעות המתגלות, הרבה מכך הוא הבסיס

החוקי שהוא טלאי על טלאי כשבסיסו הם חוקי ופקודות המנדט ואף לפני עוד בתקופה

הטורקית.

אין התאמה בין החוק למצב השטח.

מספר הרשויות לפי האוכלוסייה בארץ הוא סביר. גם וועד מקומי נחשב כרשות מקומי וזה

גבוה ביותר בכל קנה מידה.

פקודת בניין הערים הראשונה היתה בשנת 1921. נכנסו חוקים חדשים במטרה לתת

לאזרחים בייחוס ראוי כשוויים. הבריטים ראו זאת כמשימה ואימצו את הדברים לתת לארץ

ישראל יחס אירופי.

שיעור 2

מצבו של השלטון המקומי באתגרים הניצבים בפניו.

כל השינויים שחלים כנגזר מהיות השלטון המקומי כחלק ממערכת פתוחה, משפיעים על חיינו בדקויות הכי קטנות. מוסדות חינוך ואפיים, שירותים שונים רווחה ועוד. ובו זמנית צריכה לעסוק בדברים פיזיים, ביוב ניקיון וכדו', אלו בעצם מערכות סותרות. מצד אחד רצון להשיג עושר ומצד שני איכות חיים אושר. ובהרבה פעמים אלו יעדים סותרים, בצורה של מיסים וכו' ובניית תשתיות של מסחר ותעשייה וכדו' ומצד שני הרצון לאיכות חיים בריאה וירוקה. וכאן כל רשות תאמץ את העקרונות והמינון שלה. ויש כאן סיכונים רבים, משום שרשות שמעוניינת בצד הכלכלי לדוגמא, החלפת תשתיות תהיה עקב סיבה כלכלית. והאזרח לא בהכרח ידע מה קורה ומה השתפר לטובתו. פוליטיקאי עומד בפני צומת במה שווה לו להשקיע!?

הייעוד העיקרי של שלטון מקומי, זה להנהיג צביון מקומי לייחודי למקום מסוים.

בשלושת העשורים האחרונים יש 3 תהליכים שלהם יש השפעה. התייחסות למספר כוחות ונושאים עיקריים שמשליכים על מדינת הלאום שהם משפיעים על השלטון המקומי במתן תכניות ושירותים.

המדיניות: היחלשות מדינת הלאום.

ברמה הבין לאומית:

הגלובליזציה – העולם הישן המוכר והיציב הולך ומשתנה הוא מפנה מקומו לסדר חדש (במודע או לא) ובכל תחום! לא ניתן לדעת האם זה שינוי בכלל האוכלוסייה. כל ההערכות השונות באות לכסות על מבוכה לאי וודאות להתרחשויות השונות. מה שאנו חווים זה תהליך שלא ידוע מה יהיה בסופו. אל מול זה צריכות לעמוד בירוקרטיות (מערכת כבדה מסורבלת ונוקשה) ולתת פתרונות מהירים למה שמתרחש סביבו. להלן התופעות:

תיאור הגלובליזציה ' נסיכה אנגליה עם חבר צרפתי, התרסקה בתאונה במכונית גרמנית במנהרה צרפתית, עם מנוע הולנדי, שנהגה על ידי בלגי שהיה שיכור מוויסקי סקוטי. אחריה עקב צלם פפראצי איטלקי על אופנוע יפני. היא טופלה בידי רופא אמריקאי שהשתמש בתרופות מברזיל. וכל המידע הזה מגיע אליך על ידי ישראלי שמשתמש בטכנולוגיה יפנית שהורכבה על ידי טיוונים..."

משמעותה הוא תהליך של שינוי שחוצה גבולות ומתייחס להיבטים שונים, מדיניים כלכליים, חברתיים תרבותיים פוליטיים וכו'. מדובר על העצמה של תהליכים ויחסים כלכליים, מדיניים פוליטיים חברתיים מעבר לגבולות. והם שונים ממדינה למדינה. ישנם מקומות ששם זה מהיר יותר ולהיפך. המדינות המפותחות הן המובילות בזה.

היא תופעה הקשורה לדחף של האנשים לחרוג מהגבולות לחוות חוויות חדשות, הממד הנוסף הוא הטכנולוגיה המפותחת המקצרת זמן יקר. לכן נראה גם חילופי אוכלוסין גבוה. אחד הביטויים הנפוצים 'הכפר הגלובאלי' דימוי שמחזק את ההכרה שכל האנשים שעל הכדור הזה יש גורל משותף!

זה מאופיין ע"י ליברליזם, פלורליזם, אי וודאות גדולה וכויצ"ב.

הביטויים המעשיים שלהם בתחומים המדיניים:

1. גבולות מדיניים מאבדים מחשיבותם (אירופה).

2. היכולת של מדינה להגן על גבולותיה הולכת ופוחתת (הגירה המונית).
3. איחוד מדינות (איחוד אירופי), אבל מצד שני יש תהליך של פירוק מדינות (מזרח אירופה) חיפוש המיוחד לכל קבוצת אוכלוסייה, שיתכן שאוחדו בצורה לא טבעית(מעין תוהו ובוהו).
4. בצד היחלשות ריבונות חיצונית ישנה תופעה של היחלשות פנימית וזה בא לידי ביטוי באיבוד המדינה מעוצמתה לארגונים גלובליים שכל אחד מהם לא חייב לתת דו"ח למדינה.(הבנק הבינלאומי וארגון הסחר הבינלאומי, קרן המטבע הבינלאומי).
5. נאמנות למדינה פוחתת. (מוטיבציה נמוכה לגיוס, דרכונים זרים).
6. היווצרות קהילות פוליטיות חדשות על בסיס גלובאלי ארגוני זכויות אדם למיניהם (אמנסטי, רופאים לזכויות אדם, רבנים לזכויות אדם).
7. גידול במספר קבוצות אינטרס – אותן קבוצות כמו שדולת הנשים, הירוקים, 4 אימהות, ארגונים פוליטיים שהן מנסות להשפיע על המדיניות והיכולת של המדינה להתעלם מהן קטנה המדינה חייבת להתייחס אליהם.
8. פוליטיקה חוץ פרלמנטרית – גורמים שלא מוצאים ביטוי לדעותיהם במסגרות הקיימות מפתחות כוח שמשפיע על התווית המדיניות ועל חיינו(שלום עכשיו, גוש אמונים ועוד).
9. יש קושי לאכוף את החוק- המדינה מתקשה לאכוף ולשלוט בתושבים, הסדרי טיעון ומעצרי בית . למעשה לא מצליחים לשלוט ולהעניש כמו שצריך – בפועלה זה ביטוי לחולשה.

הביטויים לגלובליזציה בתחום הכלכלי :

1. השפעת כוחות חיצוניים על המשק של המדינות הולך וגובר.
2. מחסומים כלכליים נפרצים (נכסים...) פיתוח שווקים חדשים, תחרות, ביטול מונופולים, ניהול נמלים.
3. התפתחות מערכות כספים משולבות . הדולר תלוי בשקל וכיוצ"ב.
4. משקים פתוחים.
5. תנועות בין מדינות, עובדים זרים ובריחת מוחות.
6. שווקי עבודה חדשים.
7. היווצרות אבטלה.
8. צמיחה של תאגידים רב לאומיים.
9. מוצרים שמורכבים במקומות שונים בעולם.

הביטויים לגלובליזציה בתחום החברתי:

1. היווצרות חברות הטרוגניות, החברות מורכבות יותר שלא היו בעבר.
2. הפרת איזון אתני, בתוך מדינות.
3. שסעים חברתיים.
4. נאמנות לקולקטיב קטנה.(ירידה בסולידריות).
5. אינדיבידואליזציה - התמקדות בפרט.
6. המתח בין דתיים לחילוניים.
7. התפתחות של אידאליים חדשים : פרגמטיזם – תכליתיות \ הישגיות\ אגואיזם.
8. שנאת זרים – סנפוביה
9. עליית הלאומנות.
10. עבודה מהבית .

11. קניות מהבית.

12. גידור – תופעה של קהילות מגודרות, בערים.

13. אי שוויון.

גלובליזציה במנהל הציבורי:

המנהל הציבורי נמצא תחת התקפה מתמדת לייעול.

1. הוא מאמץ דפוסי ניהול מהמגזר העסקי, מדדים. לקוח כצרכן, איכות.

2. ניהול שירותי תפוקות מניהול מוטה תשומות. יש יותר יחס על התפוקה.

3. מייצור שירות להסדרת שירות, יותר ניהול פחות ביצוע בפועל. כיום יש עבודה רבה מול קבלנים.

בממשל הציבורי יש דרישה ליותר דמוקרטי, יותר משתף יותר ייצוגי.

3 שיעור



פוסט מודרניזם – בדומה לגלובליזציה, הוא תופעה שינוי ותהליך כמצב מדובר בשינויים בתחום הפוליטי כלכלי הנוגעים על חיינו, פוסט הוא דבר שבה אחרי, כאן בפוסט מודרניזם לא מדובר על מה שבא לאחר אלא במקביל לתקופה המודרנית. בנוסף בנפרד או במקביל. כיום יש דגש על רציונל, הסבר והצדקה לכל דבר.

מי שמחזיק בתפיסה הפוסט מודרניזם אינם סוגדים לקדמה למאפייניה, הם טוענים שכל נושא הרציונליות יש לה מחיר וההתנהלות לפי עקרונות מדעיים יש לה מחיר, זה מוביל להרס (נשק וכו') לא רק לפיתוח העולם ולבניינו.

היבט נוסף, הקדמה מקדשת ערכים תכליתיים, יעילות ויש כאן הזנחה של האנושיות. (כת ההיימיש...), פגיעה בערכים אין סולידריות. החיים הם חיי הפרטיים. היבט נוסף, התמקדות ברמת המיקרו, גם לצרכים של פרטים.

מאפיינים של הפוסט מודרניזם

1. **שינוי ליחס למדע**, המדע אינו אוניברסלי, אינו נצחי ומשתנה. מה שנכון היום לא יהיה נכון מחר.

2. **הידע אינו מקנה עוצמה**, אם בעבר, מי שלימד ידע בצורה פורמאלית בלבד, כיום יכול להשיג בצורה אחרת (לימוד דרך האינטרנט...) כלומר, לא כל מה שנאמר אז בהכרח נכון.

3. **דגש על סובייקטיביות** – לכל אחד יש צרכים ייחודים ושונים, אם בעבר היתה העירייה שדאגה לעיר, כיום יש קבוצות שונות בעיר כגון: קהילות וכדו'.
4. **מתן לגיטימציה לשונה ולאחר** – לדעות שונות, לפעולות שונות, לדוגמא: רפואה אלטרנטיבית. שאינם בהכרח רציונליים. תרבות המערב אינה חזות הכל. לא רק יחס לקבוע והיציב, אלא גם למשתנים להתחדשות ולשונה. (בעבר הייתה גישה לקנות רהיט לשנים רבות מאוד כיום השתנתה הגישה לרכישת מוצרים לזמן קצר יותר).

כיצד השפיע הפוסט מודרניזם בתחום הממשל?

היבט מרכזי זו אותה ספקנות, סימני שאלה לגבי המעמד הצורך במדינת הלאום כפי שאנו מכירים אותה היום. לאור מה שנאמר לעיל, מדוע הצורך בלאגד קבוצות כ"כ שונות יחד? כיום אפשר לחיות בקומונות יחודית יש לי קהילה יחודית (יישובים כפריים, קיבוצים וכו')-

חלק מהטענות הסותרות את האידאולוגיה של הפוסט מודרניזם.

לוקאלי = מקומי.

גישה להתייחס בצורה דיפרנציאלית לכלל האוכלוסייה, החברה אינה מקשה אחת. מכירים בצרכים שונים.

היבט נוסף, קשב לשיח ציבורי, ההכרה שיש להקשיב לציבור. לשמוע את הציבור לפני שמחליטים. בארה"ב לפני שמבצעים תכנון, מודיעים לאותם תושבים הנוגעים בדבר ומציגים להם את התוכנית חזותית ושואלים את הציבור לפני שבונים, מה דעתו וההסתייגויות שלו. זה נקרא תהליך 'שימוע' של הציבור לפני.

היבט נוסף, מה שמכונה הפוליטיקה החדשה. כלומר, ריבוי שחקנים במגרש הפוליטי, קבוצות אינטרסים (לוביסטים), ארגוני מגזר שלישי, שקמו ע"מ לקדם נושא מסוים והם משפיעים על המדיניות. (ירוקים, מתנחלים וכו').

פוסט מודרניזם בתחום המנהל

גישה אשית לעובדים ללכת ולבטל את המבנה הנוקשה המוסדי, ארגונים שטוחים, פחות בסיס מקצועי יותר **דלת פתוחה**. אין את המדרג הנוקשה הבריורוקרטי. דגש על פתיחות ועל שקיפות.

היבט נוסף שלקוח מהמגזר העסקי, המגזר העסקי בנוי על מסגרות קטנות והתאמה לאוכלוסייה המקומית לפי מה שכל אחד צריך, מקווה בתי כנסת, מועדונים וכו' (דוגמא יצרני רכב שמייצרים רכב לפי מדינות שונות).

פוסט מודרניזם בתחום החברה

הרובד החברתי מתערער- מעמד גבוה או נמוך, לא תמיד יש שליטה, הסדר הישן הולך ונעלם.

ססעים חברתיים גדלים, ניכור הולך וגדל, מערכות חינוך נפרדות. קהילות מגודרות, ריבוי נאמנויות. יש רב תרבותיות, פלורליזם חברתי.

פוסט מודרניזם בתחום התרבות

למשל חיפוש משמעויות חדשות לטקסטים כתובים לדוגמא: **יציאת מצרים**, היתה או לא היתה. **נפילת חומות יריחו**, היה או לא היה. והערעור הזה מקבל לגיטימציה. אין 'פרות קדושות'.

היבט נוסף, ערעור על עובדות היסטוריות כל אחד וההיסטוריה שלו.

היבט נוסף, בתחום הקולנוע, אין סדר לוגי מקובל של התחלה אמצע וסוף. ריבוי של סרטים מביא גם מדע דמיוני סרטים הרחוקים ממצאות.

היבט נוסף, גם בתחום הארכיטקטורה יש שינויים, בעבר היה תכנון ברור למבנים, בניין תעשייה או בית ספר וכדו'. כיום יכול להיות ערבוב גדול ובניין שנראה כמפעל יכול בעצם להיות בית ספר וכיוצ"ב.

הכאוס

ניתן להתייחס אליו כאל **תופעה** שהעיקרון ששולט בה, זה שאין בה עקרון, זה תופעה של סדר ללא מחזוריות.

המשמעות השנייה של כאוס כיצד אני מתייחס **למדע**.

כתופעה גם המערכות הציבוריות בדומה לכל מערכת אחרת בחברה היא מערכת ששינויים קטנים גורמים בסופו של דבר לתופעות גדולות בחיים שלנו.

המשל, משק אפקט כנפי פרפר במרחק מסוים עלול לגרום לתופעת טייפון במקום מרוחק. שכן זו התחלת תהליך.

לדוגמא תרגיל :

| | |
|------------------------|----------|
| $2.22*3.33*4.44=$ | 31.944 |
| $2.2222*3.3333*4.444=$ | 32.91786 |

דוגמא נוספת, הגירת עובדים זרים שהחל כטפטוף ולא ניתנה תשומת לב ולא נעצר כשהמספרים היו קטנים עד שזה נהיה עצום.

דוגמא נוספת, 'האביב הערבי' שהחל מפגיעה בירקן שהצית את עצמו בטוניס.... הכאוס מאופיין באי ודאות במורכבות במערכות לא לינאריות (לא רציף), במניות בבורסה.

בגלל מסמר

מילים ולחן: נעמי שמר

מפרסתו הימנית,
של סוס קרבות דוהר
בבוקר צח זזיוני
נפל פתאום מסמר

אז פרסתו הימנית
של סוס קרבות דוהר
נפלה גם היא
נפלה גם היא
כנפול אותו מסמר

לא ניתן להתייחס לשלטון המקומי כאל משהו מבודד.

שיעור 4

למילה 'סדר' יש מילה אחת.

ל'כאוס' יש מספר מילים מקבילות מהומה, בלגן, ועוד.

המערכות כיום מתקשות להסתגל ומדינות המערב מתקשות לשלוט ולדאוג לגורלן. לא ידוע לאן זה יוביל?!

העיקרון של הכאוס הוא היעדר עקרון, אין סדר.

טריגרים קטנים משנים מציאויות גדולות. משל הכנפיים ופרסת הסוס שנפלה.

במקום מלחמות גדולות של אטום ונשק השמדה המונית ניתן לשנות ע"י הפלת שני בנייני התאומים ע"י מטוסים וכיוצ"ב.

תורת הכאוס

1. מערכות פשוטות עלולות להתנהג בצורה מורכבת. לא ניתן לחזות התנהגות. נפילת משטרים והגוש המזרחי (שלומי המתוק לא הרגיש כ"כ טוב ב"ה חזר לעצמו...)
2. מערכות נוטות להשתנות.
3. שינוי קטן יכול להביא לשינויים גדולים (הפקט הפרפר....). המדע מחפש את הגלויות הכאוס מחפש את הזניחים .
4. 'מושכים מוזרים' – הכאוס מחפשים את אותם גורמים היוצרים את החריגה מהסדר הקיים. הם משנים את הכיוון של המערכות הקיימות ומשנים את המציאות הקיימת.

איך השלטון המקומי משתלב בכאוס?
ומדוע לא משנים?
השלטון המקומי לאן?

הוזכר לעיל שהביטוי להתרחשות היא **החלשות מדינת הלאום** במובן שהיא אינה יכולה למלא את תפקידה בביטחון, גביית מיסים, אכיפת חוק הגנת הסביבה ועוד. מבחינת מדינת הלאום, היא ערעור, לא לקדש את מה שהיה עד כה. ערעור על יישום הערכים, האם זו הדמוקרטיה? מי אמר שמדינה היא זו שצריכה לשאת בנטל על הכל? האם המדינה היא בעל הבית השולט או שאולי דווקא החברה, התושבים! ישנה תרות על תפקידה של מדינה, השוק החופשי יכול לתת מענה טוב יותר לדוגמא, עמותות וכיוצ"ב. ישנו איבוד כוח מהמדינה לגופים חיצוניים, חוץ מדינתי, עמותות וחברות פרטיות.

'אדם לא לוקח שותף כשהוא לא צריך'.... מדינה לא תתן לגוף חיצוני להכנס במקומה, אלא במקום שהיא אינה יכולה לתת מענה.

ההשפעות על המדינה- אם השלטון המרכזי במתכונתו הישנה יתבסס על המתכונת הישנה שמתבססת על ריכוזיות על מערכות בירוקרטיות על מערכות שליטה מרכזיים, הביטויים המעשיים שלהם יהיו חוסר יעילות חוסר אפקטיביות, זמן ארוך מידי לביצוע. כאשר גופים אחרים עושים זאת מהר יותר וביעילות. ישנו העדר שקיפות, שלטון עצל, בסוף שבוע בימי חמישי כל הלשכות עולות לת"א.... המדינה בגישה המסורתית התנהלה הריכוזיות ובירוקרטיה, מקדשים שליטה וכו' ואלו גרמו לכל תופעות הלוואי של חסרים.

הגישות החדשות מערערות על הסדר הקיים וספקנות שזה מביא אותך לשאול שאלות ומתעורר טרנד חדש בתחום הניהול שיש צורך לשנות. וישנם פתרונות בתחום המנהל והממשל.

בתחום המנהל – מעלים גישה של מנהל ציבורי חדש. והחידוש מציב עקרונות חדשים למנהל הציבורי:

1. מעבר מריכוז לביזור – העברת סמכויות כלפי מטה.
2. דפוסי ניהול ממגזר עסקי- מדדי ביצוע, תפוקה ויעילות. מה התפוקה של התקציב.

3. הסדר השירות- מעבר לעבודה מול קבלני משנה, המדינה יוזמת ומפקחת אבל לא מבצעת.
- השינוי הזה בא לידי ביטוי גם בממשל:
1. יותר דמוקרטיזציה.
 2. ממשל יותר יעיל, יותר איכותי יותר היענות לתושבים.
 3. שירותים טובים יותר לאזרח.
 4. התאמת שירותים למגוון צרכי האוכלוסייה לדרישות שונות.
- השינוי בשלטון המקומי כתוצאה מביזור:
- ביזור משלטון מדינה לשלטון מקומי: 1. בפונקציאלי, 2. ארגוני, 3. מוניציפלי. 4. מרחבי. 5. פוליטי. 6. תכנוני. 7. הכלכלי.
1. **בתחום הפונקציונאלי** – השלטון המקומי הופך להיות מסוכן פאסיבי לשותף פעיל. השלטון לא רק מקבל הוראות כסוכן ביצוע אלא מעין שותף פעיל. יש כאן יותר ביזור יותר שיתופי ושוויוני. גידול בנפח הפעילות – יותר מעורב בכל תחומי העשייה. ראש עיר פעלתן מנצל את החולשה לקדם דברים יותר מבעבר.
 2. **התחום הארגוני** – כתוצאה מנפח הפעילויות החדש השלטון המקומי צריך להתייעל לעבור מניהול מסורתי למודרני יותר שקיפות, מקצועי.
 3. **בתחום המוניציפאלי** – יש חלוקה לא שוויונית בין המשאבים, קיימת מודעות לנושא אבל עדיין לא מבוצע בפועל. הטיפול איטי אבל מתקדם מבעבר.
 4. **במרחבי** – הגבולות אינם מתאימים, נקבעו בעבר גבולות וכיום ישנה דרישה לשנות את הגבולות ולהתאימן למצב החדש.
 5. **הפוליטי** – בהיבט המעשי, מעניין את האזרח היישוב שלו אין לו עניין בפוליטיקה הגדולה. החיים ביישוב הם המעניינים אותו כיום. בעבר עד שנת 75 הבחירות הארציות והמקומיות היו מתקיימות באותו יום. ראש רשות נבחר באופן ישיר ולא דרך סיעה, בעבר היו נבחרות סיעות ומהן היה נבחר ראש המועצה.
 6. **התכנוני** – דרישה להתייחס לאופק תכנוני רחב יותר. מה יהיה בעוד מספר שנים לטווח הארוך. ולא רק בצרכים המיידים.
 7. **הכלכלי** – יש ניסיונות להתייחס לעיר לא רק כארגון ציבורי ראש עיר מחפש להיות יזם. חברות לפיתוח וכיוצ"ב.

השלב השני של השנויים בשלטון המקומי.
הראשון עד שנת 90. והשני משנת 90 והילך.

1. כלכלי
 2. פוליטי
 3. ניהולי
 4. מוניציפאלי
 5. מרחבי
 6. חברתי
1. **הכלכלי** – השלב של הביזור מהמקומי כלפי מטה. אם בשלב הראשון הוא מהמרכזי למקומי, כעת הוא מהמקומי כלפי מטה, החברה, השטח. ישנה תופעה של ריבוי ספקים. אם עד כה העיריה היא זו שסיפקה כיום ישנן עמותות, העיריה רוכשת

- שירותים. הקמת חברות כלכליות. ייצור שתופי פעולה עם יזמים, עמותות, חתימת חוזים להספקת שירותים עם אותם גורמים. ישנם אלמנטים של הפרטה. דגש על הפן הכלכלי. גיוס הון, ברית ערים תאומות, הקמת מפעלים, בניית מקורות תעסוקה. עידוד תחרות (מאפייני המגזר העסקי) יש שינוי יחסים בין תושב לעריה האמון בין האזרח לרשות קטנה יותר. **ג'וליאני ראש עריית ניו יורק תבע את המשפט: 'אני לא חייב לספק שירותים, אני לחייב לוודא ששירותים יסופקו'**. נוצר מצב של ערים קפיטליסטיות- זה מה שמנחה.
2. **הפוליטי** – החלפת שלטון בירוקראטי, לדמוקרטי. יש קשר חדש המבוסס על מידיות חדשנות, אתרים שמספקים מידע מהיר לתושב, מוקד 106. שיתוף ציבור בפרויקטים. מנהלות שכונתיות. אנשים נבחרים במסגרת שכונות. היו ניסיונות לרפורמות להגבלת מס' הקדנציות של ראש העיר.
 3. **ניהולי** – ניסיונות לקצר הליכים בירוקראטיים, ביצוע תשלומים באמצעות האינטרנט, שיטות ניהול מהמגזר העסקי, נהפך יותר **לרשות מסדירה** יותר מכוונת ומפקחת פחות בביצוע.
 4. **מוניציפלי** – היו ניסיונות להקטין את מס' הרשויות, יש ניסיונות להרים את הרף של הכרה כעיר במסגרות של מנהל תקין ומס' תושבים.
 5. **מרחבי** – שינוי גבולות של העיר. איחוד רשויות.
 6. **חברתי** – ניסיונות חיזוק של המקומיות הייחודיות של התרבות המקומית.

שיעור מס' 5

בשיעור הקודם דיברנו על ההשפעות הגלובליות על תפקוד המדינה ובשלטון המקומי בהיבטים שונים. היתרונות והחסרונות של התהליכים שאנו חווים אותם בלי לדעת להיכן זה יוביל ומתי זה ייעצר.



1. כלכלה
2. פוליטיקה
3. חברה
4. מנהל

בתחום הכלכלה, מה הסיכונים והיתרונות שרשות מקומי או מגזר ציבורי מאמץ דפוסי ניהול של המגזר העסקי? בתחום המנהל נכנסים כאן אלמנטים של ניהול עסקי, **יש כאן פוטנציאל חדש**, השאלה איך מנצלים אותו? יש כאן פוטנציאל לשיפור בכל התחומים זה עשוי להגדיל רווח, ניתן להפנות משאבים לתשתיות ועניינים חברתיים. קיימים גם **חסרונות**, גופים שאין להם את הידע העסקי, להיות יזם עסקי, לפתח עיר ולאסוף יזמים ולהתחרות וזה דבר שראש עיר או רשות, לא הכיר מקודם. ובעצם הוא ללא הכשרה ויש כאן ניסוי ותהייה. היבט נוסף, בסיכון של אימוץ ממדים עסקיים, יכולה להיות פגיעה באיכות חיים, זיהום, בנייה בצפיפות. יש כאן מטרות סותרות רמת חיים מול איכות חיים. היכן הם נפגשים? גם אם ישנם אנשי מקצוע לא בהכרח ההתמחות שלהם היא בתחומי העסקי.

בתחום הפוליטי – ישנה **דמוקרטיה השתתפותית**, אתה משתף את הציבור, מתאים מעשים לפי העדפות הציבור. קרוב לשטח, נגישות.
מצד שני ישנה פגיעה בדמוקרטיה ייצוגית. **שזה חסרון** נוסף פוליטיזציה של המערכת החברתית,, כל דבר נהפך למשהו פוליטי.

בתחום החברה יתרונות – צמצום הניכור החברתי, שיתוף ומפגש בין האנשים, סולידריות פוטנציאל לצמצום ניכור חברתי, ניהול קונפליקטים פתרון מערכתי דרך הידברות יחס מאוזן. מצד שני יש **חסרון** של שיתוק ביקורת וכולם נהפכים להיות יס מנים, שהכל נעשה במעין הסכמה.

לבסוף, מי שיהיה שותף ומייצג של הממסד יהיה האדם הקרוב, זה נראה כשיתוף ומעורבות אבל בפועל זו תהיה קבוצת החלטות מאוחדת.

בתחום המנהל - יתרונות ע"י קידום תפוקות בסיסיות של אימוץ גישות חדשות, גמישות תפעולית. ניהול דיונים פתוחים.

חסרונות - עלולה להיווצר עמימות בנושא של אחריות. עד כה העירייה הייתה האחראית, כעת ישנם מספיק שותפים ואחראים. הכללים מטשטשים. זריקת אחריות אחד על השני.

רפורמות משנת 1921 החלה פקודת העיריות, משם לשנת 34 ו 54.

מדוע לא מצליחים לשנות חקיקה שתהיה מותאמת למציאות?

עד שנת 67 לא היתה התייחסות לנושא השינויים הכל היה נראה בסדר.

לאחר מלחמת 6 הימים היתה אופוריה ושאיין צורך בשינויים.

מלחמת יו"כ הכניסה את המערכת להלם.

משנת 48 עד 73 לא חשבו על רפורמות.

המחשבה החלה בשנות ה 80 שאז נכנסו מנהל ציבורי חדש ודרישות לרפורמות, לשנות.

זה החל בשוק ההון, במערכת הבריאות, השכר, בשיטת הממשל, מנהל הציבורי.

למשל מדיניות שכר, בזק עברה ממשרד הדואר למשרד ממשלתי. היתה מערכת שכר

דיפרנציאלית.

לפי מנהלי אגפים מדורים וכו'. במסגרת אותם ר[פורמות עלה חוזים אישיים, ונהיו פערי שכר

פי 40 ממה שהיו רגילים.

נשאלה השאלה איך? והם יצרו את שכבת 'האפנדי', מעבר מהדואר לבזק.

המנהלים הבכירים ימשכו את אלו שלמטה וזה החל למערכת של מלחמות שאנו מכירים

היום.

חלק מהרפורמות בוצעו וחלק לא.

משנות ה90, הדרישות לשינויים הלכו והתעצמו. ואז החל ריבוי של הצעות:

תשתיות

רישיונות למפעילי סלולר.

שילוב מגזר עסקי בייצור חשמל.

בתי זיקוק לחברות מתחרות.

הפיכת הנמלים למרכזי רווח.

במשק

חשיפת מוצרים לייבוא (חלב ופירות).

מובילי אוויר, להוציא מאל על לחברות אחרות.

במנהל הציבורי

דרישה לאיחוד רשויות מקומיות, ישנם הרבה רשויות הסמוכות זה לזו. הצעה לבטל תפקידים שכר סגני ראשי ערים מגודל מסוים של תושבים וכו'. ביטול מועצות דתיות בערים בגודל מסוים. בפועל הרבה הצעות, חלקן בוצעו, חלקן באופן חלקי, חלקן כושל.

מדוע קשה ליישם רפורמות בארץ? משום שזה קשה מידי ואופי האוכלוסייה, המציאות בארץ מורכבת, חברה מאוד מגוונת. ישנו גם עומס יתר על המערכת, הממשלה עסוקה בתחומים רבים, דת, מדינה, בטחון, 'שטחים', ישנו עומס יתר לעומת מקומות אחרים. ישנן קבוצות לחץ (לוביסטים). ישנם הרבה כשלים ניהוליים של פרוייקטים, (הרכבת הקלה, רכבת, בתי חולים) וזה מעבר לסביר.

היבט נוסף שמונע רפורמות, הוא מבנה החברה, שסעים, על בסיס דת ואתני, עוני. מסמוס אחריות יותר מידי שותפים אין אחראי על. העסק מורכב מידי. התוצאה היא שהממשלה לא יכולה להתפנות לקדם. ואז מקימים וועדות חקירה שלוקח לה זמן רב להקמת וליישומה.

ישנן נקודות אור, ישנה השכלה גבוהה. הקיום הפיזי למרות הקשיים הייחודיים מתקיים, התשתיות בכל זאת מתפתחות, ישנם יישובים חדשים שקמים.

80% מהעולם חיים בזבל! קמים בבוקר ולא יודעים מה ילד יום. (הודו מזרח אסיה ברזיל דרום אמריקה גם בארה"ב).

פתרון לכשלים, צמצום שרים, הנהגת בחירות אזוריות לבחירת הנציג שלך באותו אזור משהו יותר קרוב אליך. הקושי איך להגדיר אזורים מהם גבולות האזורים!? התורכים לפני מאה עשרים שנה תכננו רכבת לירושלים, תוך שנתיים בוצע!! כיום לאר כ"כ הרבה זמן יש תכנון לקו הרכבת 20 שנה ועדיין לא בוצע! פתרון נוסף, להתמקד בהצלחות ולא להתמקד בכישלונות.

שיעור 6

מנהל ופוליטיקה בשלטון המקומי איך אוספים מחקר בהיקף גדול?

אחת ההגדרות של פוליטיקה זה מי מקבל?

מה?

מתי?

ואיך?

חוקר בשם לאפרי הגדיר זאת.

השאלה איזה שימוש אנו עושים במכסי ציבור?

האם אלו למען הציבור או שהם פוליטיים?

החוליה המקשר בין פוליטיקה ומנהל הם המשאבים.

הסוגיה הראשונה בהקצאת משאבים, השוויוניות. האם ההקצאה נעשית בצורה שוויונית לצודקת ואובייקטיבית וכו'?

הסוגיה השנייה, היא היעילות, במובן האם הקמתי את אותו שירות במקום הנכון מבחינת הגישה והנוחות?

השלישית, שיתוף הציבור, האם אני משתף? או שאני כופה עליו שירותים הרביעית האם זה מתאים לדרישות הציבור.

1. הקצאת המשאבים מבחינת התפוצה המרחבית – מה מידת החלוקה על פני העיר

כולה? 1. במקום ששם יש צורך- לדוגמא תחנת משטרה בסמוך למקום הפשע וכיוצ'ב. 2. התפקיד להמשקל של הדרג המקצועי, יש לו את שיקוליו, (הבחנה של מקס בבר) שהדרג מונע עי שיקולי מקצועיים, אובייקטים אוניברסליים, ולעומתו הדרג הפוליטי מונע בדרך שונה, שיקול כוחני סובייקטיבי, חד צדדיים. 3. גורמים חיצוניים כמו וועד שכונות או לוביסטים וכו'. בהנחה שהמערכת החברתית על בסיס מאפייניה יש לנו שתי מערכות: פוליטית ומקצועית.

מי שקובע זה אחד משתי המערכות שכל אחד מהם מונע משיקולים שונים. יש שתי סוגיות איך שתיהן פועלות אחת בצד שניה והשאלה החשובה היא איזו מהן גוברת?

מחקרים לפני 20 שנה הצביעו על שיקולים מקצועיים בהשפעתם על החלטת התפוצה המרחבית.

ההתייחסות לעיר היא כאל מערכת פתוחה, תשומות שנכנסות ותפוקות. 'הקופסא השחורה' – נקראת משום שיש נתונים עלומים שלא ניתן לחדור אליה. אבל בסופו של דבר לאחר מחקר גילו ששיקולים מקצועיים הם הגוברים בהחלטות.

התערבות אקולוגית חברתית – הסתכלות על אזור ולא על הפרט! הוחל באמצע שנות ה-70. טיפול באוכלוסייה עצמה ובסביבת המגורים שלה, הסביבתית. לדוגמא פרויקט הדגל של ממשלת בגין הראשון, 'שיקום שכונות', הוגדר כפרויקט לאומי.

אמרו: לא ניתן למסגרות הקיימות לטפל בזה, אלא נקים גוף ייחודי לשיקופם השכונות משותף לממשלת ישראל ולג'וינט, ונקראה וועדת תיאום עליונה שמחולקת ל 2: עליונה (שרים) ונציגי הסוכנות היהודית. 50\50 משקל שווה לשני הצדדים. מתחתיה קבעו צוות בין מוסדי, שמורכב מגורמים מקצועיים של הממשלה ולסוכנות היהודית.

היבט נוסף של הפרויקט היה שיתוף של הרשויות המקומיות מתחת לצוות הבין מוסדי ישבה הרשות. וגם כאן 50% נציגי עירייה ו 50% נציגי השכונות שנבחרו שנבחרו לאחר בחירות. זו הפעם הראשונה ששיתפו את התושבים.

כל עיר שהייתה בפרויקט היתה לה עיר מחו"ל שאמצה אותה. הצוות הבין מוסדי תפקידם היה: קביעת יעדי פרויקט, בחירת שכונות, חלוקת המשאבים, הצוות הבין מוסדי הוא שהמליץ לדרג הבין מוסדי מה לעשות. לצוות של העירייה והשכונות היה שני מנהלים: מנהל פיזי של הפרויקט ומנהל חברתי.

הפרויקט עצמו היתה בו התערבות בשני תחומים: חברתי ופיזי.

שם הקורס: שלטון מקומי מרצה: ד"ר גדליה אורבך מסכם: איציק כהן

שכונה שהוחלט עליה, זכתה לאפשרות להרחיב את הדירות, שיפור איכות החיים, גם ע"י שיפוץ חזותי של הבניין, גנים ירוקים.

בתחום החברתי, מתנסים, תכניות העשרה, פעולות תרבות, העקרונות:

אימוץ גישה קהילתית מתייחס לכלל הקהילה.

שיתוף התושבים בשלבי התכנון והביצוע

העמדת הרשות המקומית במוקד תהליך השיקום.

שותפות עם קהילות בחו"ל.

התייחסות הן להיבט החברתי והן להיבט הפיזי.

1. הנושא הוא ממוקד מבחינת הנושא שלו, הוא חד משמעי בהטבה ולא ניתן לפירושים.

2. התקציב שלו מנוטרל מהתקציב של העירייה ואינו עובר דרך העירייה כדי שלא יבלע בדרך.

3. מאוד מוגדר במקום.

4. ההתרחשות מוגדרת בזמן שלא נתון לשינוי זמן חילופי אנוש.

5. אובייקטיבי, הוא פרויקט טוב ללא פרשנות.

במקרה זה, של שיקום שכונות, הוא משאב ציבורי והוא גם משאב פוליטי.

מה קרה בפועל ?

השכונה נבחרה לפי אזורים סטטיסטיים: חלוקה לאזורי מלאכה, מגורים, תעשייה, האזורים אינם חורגים משטח המוניציפלי של העיר.

הגבול הוא אמצע הכביש,

מספר התושבים היה מוגבל למס' תושבים.

חלוקה לפי אזורי קלפי.

מפות מהפרויקט של ד"ר גדליה:



בפרויקט שלו הוא מצא ש 7 ראשי עריות מתוך 10 בפרויקט היו אנשי המערך,

לאחר הבחירות 11 מתוך 37 שכונות היו ראשי עיר מהמערך.

ניתן לראות שקיים קשר למצב הפוליטי.

ולשאלה האם הוא אין כאן השפעה פוליטית?
במחקר שלו הוא מצא שיש שיקולים זרים לרעיון המרכזי ושיש קשר לנושא הפוליטי.

מבקר המדינה נכנס לעניין וקבע שיש לדרג לפי מדד מצוקה.
קבעו 11 קריטריונים של מצוקה ויצרו מדד סטטיסטי מתוך נתונים גולמיים. שהתבטא במספר אחד. וכל שכונה קיבלה ציון של מצוקה לפי ציון מספרי מאוד מדויק.

בשנת 82, היה תקציב על 10 שכונות והיו 30 ומשהו שכונות להיקלט בפרויקט.
יש כמובן מדד, הצפייה שהשכונות יבחרו לפי המדד.
לפי בדיקה שערך ראה שאין קשר בין הממד למי שנבחרה.
וכן ישנה חריגה מהכללים. כאמור 2 שכונות בק. גת שהיו צריכות להיכלל (הנביאים ובני ישראל) לא נכללו. הסתבר שהיה מתח פוליטי בין ראש העיר דוד מגן לבין מי שהיה שר הבינוי והשיכון דוד לוי (גדליה הקריא מכתב... מראש העיר לרוה"מ).
והשאלה מה גרם לתוצאה הזאת?
בבדיקה שלו בק. גת הוא ראה שבמקום לבחור ברובע בני ישראל שהיה במצב קשה יותר, הוחלט לבחור ברובע הנביאים ששם יש אוכלוסייה גדולה יותר, ומסתבר שיש שם אוכלוסייה הבנויה מיוצאי מרוקו ובריה"מ, מכאן ברור שיש כאן השפעה פוליטית.
בקריית גת ראש העיר היה יוצא מרוקו וסגנו יוצא בריה"מ.
גם בצוות המנהל מטעם העירייה האחראי מטעם העיר מלול מיוצאי מרוקו והאחרי מטעם השכונות סלאבין היה מיוצאי בריה"מ.....

אזורים אבודים

יש אזורים שלא משנה מה יהיה הם יצביעו למועמד מסוים, לא משנה מה יעשה ראש המועצה הם לא יבחרו בו. - במקום כזה הוא ישקיע פחות בצרכים שלהם.
כנגד יש את **האזורים הבטוחים** שהם המעוז של ראש המועצה וגם שם הוא ישקיע פחות. ההשקעה שלו תהיה במקומות שהם **אזורי לשון מאזניים**, בקריית גת זו היתה שכונת הפרחים שיש לה 30% מהקולות.
כל זאת זו ראייה של פוליטיקאי.

שיעור מס 8

בשיעור שעבר דובר על פוליטיקה ומנהל כיצד הן עובדות יחד ואיזו מהן גוברת על השנייה, בשיעור הדגים כיצד שיקולים מנהלים גוברים על שיקולים מקצועיים.
היום נלמד על ההיסטוריה של השלטון מנהלי בישראל.
השלטון המקומי לא הוקם עם הקמת המדינה. היום מתייחס בקצרה על מראי כיוון וציוני דרך לשלטון המקומי.

גדליה יעלה מאמר לאתר מהתקופה העות'מנית עד סוף המנדט.
1516 – השנה של כיבוש העות'מני את א"י.

שני גורמים חברו לעיצוב השלטון המקומי בארץ כפי שהוא היום:

הראשון - כוחות אימפריאליים חיצוניים

1. 400 שנה של השלטון העות'מני 1516-1918.

2. 30 שנים מנדט בריטי מ 1918 עד 1948

3. מ 1831 – 1840 א"י היתה תחת כבוש מצרי.

כל אחד מהם הקרין על השני. וכל אחד עיצב לעצמו את השלטון המקומי שלו.

השני - כוחות פנימיים – האוכלוסייה המקומית בארץ, רובה סונית מוסלמית, אבל בתקופה זו חל שינוי דמוגרפי של עלייה יהודית המונית.

התקופה העות'מנית – בחלקה הראשון (300 שנה) א"י לא היתה מוגדרת כרשות, היו פלחים שונים והם התחלקו למחוזות שונים, היה אזור צידון, ביירות, א"י, דמשק ועוד. במסגרת הזו היו גם מחוזות וחלוקת משנה.

רוב התקופה הזאת היישוב מנה 300,000 תושבים ברובם מוסלמים.

בשנת 1800 היו 275000 תושבים שמתוכם 2% יהודים.

ב 1890 היו 530,000 איש, היהודים גדלו ל 8%.

ובסוף התקופה העות'מנית 1918, היו בארץ 700,000 איש והיהודים היו 13%.

רוב האוכלוסייה בתקופה זו היתה כפרית.

ב 1800 גרו בכפרים, כ 80%.

ב 1890 רק 67% גרו בכפרים.

ב 1914 רק 60% גרו בכפרים.

המשמעות היא צמצום באוכלוסייה הכפרית מול העירונית.

תיאור השלטון העות'מני המסורתי:

1. מ 1516 עד 1830 (הכיבוד המצרי).

2. לאחר הכיבוש המצרי.

התקופה הראשונה: רוב האוכלוסייה גרה בכפר, והיישוב העירוני, (ללא משמעות של עיר של היום), אותו יישוב גדול היה מחולק לרובעים שאכלס חמולה מסוימת, כך שההזדהות עם אותו רובע לא היה זיהוי עם העיר, אלא עם המקום המצומצם שלהם. היישובים העירוניים נשלטו ע"י השלטון בקושטא.

לעומת זה היישוב הכפרי היה בו ניהול מסודר יותר שכלל כמה בעלי תפקידים, **ראש הכפר**

(**ראיס אל פלאחי**), אדם שנתמנה בגלל גיל וניסיון והוא זה שפעל כלפי השלטון המושל.

הדרג השני היו נכבדי הכפר, שפעלו בענייני פנים וחוץ בסכסוכי מחלוקות חיי היום יום וכו'.

עם תחילת הכיבוש המצרי (1830-1841), המצרים בהשפעה אירופית בייחוד צרפתי, החלו

להנהיג סדרי מנהל יותר תקינים (מודרנה) לשנות את אותם סדרי מנהל מסורתיים של

חמולות וכו'. ובא לידי ביטוי בעניינים מגוונים בהנהגת הסדרים חדשים. דבר ראשון בסיסי,

הם התייחסו לארץ כפלאח אחד, השטח קטן וקראו לה '**אל שאם**', כוונתם בשינוי היתה

לנטרל מוקדי כוח של המשטר הקודם, עי בניית מוקדי כוח חדשים.

אחד החידושים המהותיים, **מועצות מחוזיות** שמתייחסות לטריטוריות מעבר ליישובים

בודדים. וזה נקרא 'מג'לס איצרה' – **ומועצות מקומיות** 'מג'לס אל שורא'.

התנאי להקמת המועצות המקומיות שהן ימנו לפחות 2,000 תושבים.

לאותם גופים חדשים, נתנו תפקידים מנהליים משפטיים, מוניציפאליים, היבטים חדשים של

תכנון, תברואה, בריאות, שמירה על תקנות וחוקים.

בשני התיקונים המהותיים הללו אפשר לראות כצעד ראשון מודרני לשלטון המקומי בישראל.

אבל, השלטון המצרי לא הספיקו לממש את כל מה שרצו. הם היו רק בבחינת מראי כיוון.

ובלחץ מעצמות הוא נסוג ויותר על השלטון שלו באזור וחזר לתחומי מצרים.

האזור קיבל תפנית מאזור נידח למקום אסטרטגי שחשוב לשלוט עליו והחל המאבק על הארץ.

ברגע שהעות'מניים חזרו בתקופת השלטון השנייה שלהם, תקופה זו נקראת תקופת התיקונים, התורכי קיבל את הבסיס תיקונים שהנהיג השלטון המצרי. בהשפעת האירופים, הם המשיכו בתיקונים ורואים בזה עניין חיובי שסייע להם לשלוט ולפקח ובעיקר גיוס כספים, עם סמכויות מוגבלות לכל שלב ואמצו זאת לניהול האימפריה שלהם. אי לכך ביטוי מעשי ליישום הגישה הזו, והוקמה מעין ממשלה ששלטה על א"י והיו בה מיניסטריוניים (משרדים) לעניינים שונים: חינוך, חקלאות, אדמות מדינה, משפט וכו' וזה ברמה הארצית.

ברמה המחוזית קבעו שיטה מדרגית, שהחלק הגדול שלה היה **פלך**, גודל שטח וגודל אוכלוסייה.

כל פלך היה תחתיו **מחוז**, ותחת מחוז היה **נפה** מתחת לנפה היתה **קהילה**, ומתחת לקהילה היתה **'נאחיה'**. 'הנאחיה' היא קבוצת כפרים קטנים מידי שלא יכלו להיות קהילה והיו מסגרת של קהילה.

פלך

מחוז

נפה

קהילה

נאחיה

בראש כל פלך היה מושל.

בראש כל מחוז היה מושל.

בנפות היו ראשים.

ראש קהילה היה בעצם **'המוכתר'**, גם בראש המושבות היהודים היה 'מוכתר'.

השינוי המהותי הוא המינוי של 'המוכתרים' בכפרים, במעמד של פקידי ממשלתיים, שבאו במקום או על חשבון אותם 'שייכים' גורמי המנהיגות המסורתיים. שכעת הם אנשי מקצוע מטעם השלטון.

בנוסף למוכתרים היו גם מועצת זקנים שתפקידם היה לפקח על נושא השקט ומנגנון גביית כספים.

בניגוד לתקופה הראשונה הוטלו על אותם מועצת זקנים, תפקידים למען רווחת הציבור בנושא חקלאות, בריאות, עבודות ציבוריות, הוקדשה תשומת לב יותר לחברה והסביבה.

חידוש נוסף, הוא שהיו בחירות דמוקרטיות לבחירת הנציגים. **הבחירות היו פתוחות אבל בצורה מוגבלת, רק למי ששילם מיסים.** בתחילה הם נבחרו לשנה אחת אבל הייתה אפשרות להמשך השירות.

הסידור הזה של הכפרים, היה נהוג גם ברובעים ובשכונות בערים. הרעיון הוא לתת לקבוצת אוכלוסייה שתנהל את אורח חייה לפי מה שהיא רוצה בנבדל מאוכלוסייה האחרת במקום אחר.

בשנת 1877, חוקקו העות'מניים את חוק העיריות בהשפעת המעצמות האירופיות (המודל הצרפתי), הם ביקשו להבדיל בין ישוב עירוני לכפרי. **'ע"מ לעודד עיור'**, הוקמו שתי מערכות עיריות חדשות, הם הפרידו בין ערים עם 40,000 תושבים ומעלה ולה יחידה מוניציפלית עצמאית. והשנייה היא **'הקסבה'** שהיא הקטנה יותר, עם פחות מ 40,000 תושב.

לעירוניות הוענקו סמכויות בתחומים שלא היו בעבר. אותן מסגרות חדשות צריכות למלא תפקידים שונים וחדשים, כגון: פיתוח, אחזקה, ביוב, מדרכות, כבישים, רישום רכוש, שווקים, רישום אוכלוסייה, פיקוח מסעדות, בתי מאפה, משקולות, תנאים סניטאריים במסעדות ועוד.

היבט נוסף הוא מינוי פקידים לתפקידים מקצועיים, כגון: תקציב, גביית מיסים, רישום מקרקעין (טאבו). לצורך העניין נקבעה מסגרת שנקראת 'מועצת עיר' המועצות נבדלו בהתאם לגדול העיר בין 6 ל 12 חברי מועצה.

החלטות המועצה התקבלו ברוב קולות בהצבעה (אלמנטי דמוקרטיה), חבר שנעדר נחשב כמתפטר. פעמיים בשנה היתה ישיבה משותפת עם מועצת המחוז, כדי לתאם פעולות תכנון וניהול.

ראש העיריה מונה ע"י הממשלה (לא בבחירות), מבין חברי המועצה שנבחרו. והוא היה היחיד שמילא את תפקידו בשכר, הם בחרו את אותו אדם שחשבו שיהיה הנאמן ביותר לממשלה העות'מנית.

מונו גם בעלי תפקיד כגון: מהנדס העיר, גזבר, מנהל מחלקת תברואה, רופא וטרינר, מפקחים מקצועיים.

מאז 1877 (עד השלטון הבריטי) הוקמו 22 עיריות. וקרוב ל 40 מועצות מקומיות.

השלטון הבריטי מ 1918, היה שלטון שקיבל מנדט מחבר הלאומים, במסגרתו הוקנתה לו זכות לנהל את הטריטוריה שתפקידם היה להנחות את אותם אזורים לקראת עצמאות. כל זאת בהתחשבות ייחודית של אותה אוכלוסייה. וזאת בלי שיקנה להם ריבונות על אותו המקום.

כמובן שהיה לבריטים אינטרס סמוי, אולי לפתח שלטון שיסתפק בשלטון מקומי בלבד ללא עצמאות.

התקופה הבריטית נחלקת לשתי תקופות L

השלטון הצבאי – 1918 עד 1921 - השטח היה נחשב לשטח כבוש. ואסור לו לעשות שינויים בקיים. כמובן שהם לא מילאו אחר הכללים, הוא חילק את הארץ מחדש ל 10 אזורים ו 21 'נפות' בכל אזור כזה עמד מושל צבאי שהיה לו שיקול דעת רחב ויכול היה להוריד הנחיות והחלטות והכל לפי תפיסת עולם ואופיו של המושל האזורי. להלן שינויים שהם עשו: **למשל** כל החלטה של מועצת העיר היתה חייבת לקבל אישור המושל הבריטי. **בנוסף**, הם הקימו דבר חדש, הקימו ביהמ"ש שלום אזרחי ומינו שופט, שדן לפי המשפט העות'מני, אבל הוציאו את סמכות השיפוט מראש העיר והמועצה. **בנוסף**, מושל היה יכול לפטר ולמנות ראש עיר בהתאם לשיקול דעתו.

שלטון אזרחי מ 1921 עד 1948 - בתקופה זו המנדט הנהיג שינויים רבים: בתחום החקיקה, חוקי חוקים רבים שנגעו לשלטון המקומי שעיצבו את דמותו.

החוק הראשון שחוקק בתקופה זאת, פקודת המועצות המקומיות 1921, באו כאן וקבעו במסגרת המגזר הכפרי, את יסודות המגזר הכפרי, שהנציב העליון בהמלצת מושלי המחוזות, רשאי להעניק מעמד של מועצה מקומית, לכפרים גדולים. כל רשות שהוגדרה כמועצה מקומית חויבה בפקודה הזאת. מה כלל החוק הזה? סדרה של הוראות בנושא של אותה מועצה. כגון: בחירות, טיפול בכספים, מיסים, תקציב, ועוד.

בסמוך לפקודת המקומיות, **חוקקה פקודת 'בניין ערים'**, פקודה זו חייבה להכין תוכנית בניין עיר, להתייחס כיחידת תכנון, לאכוף תכניות חוקיות ולאסור בנייה לא חוקית. אבל כל תוכנית

כזו היתה טעונה אישור השלטון המחוזי. למושל היתה סמכות להכריז על יישוב מסוים כאזור בניין עיר. כלומר וועדות מחוזיות וועדות מקומיות כפי שיש היום. במסגרת זו גם הוטלו על הרשויות של שמירת הערים, כולל שמירת בניינים (ועד הבית). אחד העקרונות של בריטניה היא מניעת הבאת כסף 'מהבית', שהכל יהיה מהמימון המקומי. את פקודת בנין ערים שלהם הם העתיקו ממה שקיים בעצם בבריטניה. הם קבעו גם **בתי דין עירוניים** – מסגרת חדשה של בתי דין. חוק של **אזורי שיפוט** – למושל היתה סמכות לשיפוט אזורי. במסגרת זו הם ניסו להעביר לטיפול רשויות, כגון טיפול בבתי חולים, מערכות חינוך עירוניות. בשנת 1926 חוקק חוק הבחירות שקבע כללים לבחירת רשויות מקומיות. (בני 25 ומעלה ששילמו מיסים לעומת זאת הזכות להיבחר מגיל 30 ומעלה. בשנות ה 30 התעצמה פעולת החקיקה ואז חוק תיעול ביוב ומים, זה הסמיך את הרשות המקומית להטיל מיסים בעניין. בשנת 33 חוקקה פקודת חינוך, לפתח ולתחזק מוסדות חינוך. בשנת 34, פקודת עיריות שהחליפה את הפקודה העות'מנית בשנת 1877 ועד היום אנו חיים עם הפקודה הזאת. בשנת 36 עודכנת פקודת תכנון עיר שהותקנה בשנת 21. בשנת 36 הותקנה פקודת המועצות המקומיות, והסמכויות של מועצה מקומית הותקנו וקורבו יותר לסמכויות של עירייה. יותר אוטונומיה ניהולית לשלטון המקומי.

שיעור 9

שלשה שירותים שהמנדט הבריטי נתן בנושא התקציב:

1. חינוך
2. בריאות.
3. דת

3 עקרונות הנחו את המנדט הבריטי הנושא התקצוב.

1. חינוך – להתאים את השירותים לצרכים של רוב התושבים שהם היו הכפריים המוסלמיים. שהם גם היו הרוב בארץ.
2. בריאות – מתן עדיפות לצרכים של אוכלוסיות נזקקות. מתוך הנחה שאין להם פתרונות אחרים זולת פתרונות מהשלטון, לדוגמא: אין אפשרות ללכת לרופא פרטי.
3. דת – לא לכפות על האוכלוסייה שירותים אם אותה קבוצה לא מעוניינת לקבל.

בהרחבה:

1. חינוך – הבריטים העמידו את החינוך בראש סדר העדיפות לפתח את החינוך שהוזנח לחלוטין עי השלטון העות'מני. הדגש היה על החינוך היסודי כשכל נושא העל יסודי, ניצנה אפשרות לגופים פרטיים לתת את השירות למי שירצה. זה בא לידי ביטוי בפקודת החינוך מ 1934, שהעניקה לרשות המקומית הכרה כרשות חינוך וניתנו לה רשות בנושא החינוך יותר בעניין הפיזי והטכני מאשר מהות.
2. בריאות – גם הוא אחד החשובים, תברואה ובריאות הציבור. בשנים הראשונות הריכוז היה במסגרת השלטון המרכזי וזה בא לידי ביטוי בהקמת מחלקת בריאות ממשלתית, מרפאות, תחנות היגיינה ואף בבתי הספר. בכפרים היו להם ניידות שביקרו בכפרים ונתנו שירותי בריאות. במגזר היהודי הם פחות התערבו, יותר

תקצבו וזאת משום שבאוקלוסייה היהודית היתה יותר יכולת לנהל זאת. באמצע שנות ה 20, הם החליטו לבזר סמכויות בנושא הבריאות הדרגתי לרשויות מקומיות, למשל, אחריות על מרפאות שבתחום הרשות. בתי החולים היו ראשות מוניציפאלית. כולל גביית כספים. המדיניות הזאת נכשלה. הרשויות המקומיות לא יכלול עמד בזה, לא היו להם האנשים והאמצעים המתאימים, התוצאה שזה חזר לטיפול הממשלה. אבל בנושא תבארה ומי שתיה, השיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות המשיך ועוגן בפקודת העיריות ב 1934, שהגדיר בצורה ברורה את תפקיד הרשות המקומית. ביטוי נוסף הוא שבכל עירייה מוּו קציני רפואה וסניטרים שהיו כפויים למחלקת הממשל המרכזי.

3. בתחום הדת – הבריטים ניסו לעשות הפרדה בין החיים הדתיים לחילוניים, והם נטלו את הסמכות מהשלטון המקומי לשלטון המרכזי, הפרדה זו בין החיים החילוניים לדתיים בא לידי ביטוי בפקודת העדות הדתיות מ 1926. וניתן להם רשות (בעיקר ליהודים), לגבות מיסים, הוקמו מועצות שחיטה כשרה, שלאחר מכן הפכו למועצות דתיות שהוטל עליהם טיפול בנושא: חיתון וגירושין, טיפול במקוואות בתיכנ"ס וכו'. בעצם לא היתה התערבות בתכנים אלא האצלה כלפי מטה לרשויות המקומיות.

מיסוי ותקצוב.

בתחום זה העיקרון שהנחה את האימפריה היה השלטון המקומי אמור לפעול על חשבון הכנסותיו ממיסוי מקומי, הם רצו לפתח תרבות ניהולית מתקדמת. אחריות על הכנסותיהם כמו על הוצאותיהם. בתחום: הארנונה, נדל"ן, שירותי תברואה, שעשועים, כלבים אופניים ועוד. וכן אפשרות למתן קנסות כגון: בניה, בתי מאפה וכדו'. מקור הכנסה שלישי – היה המקור הממשלתי מה שלא הצליחו במסגרת המקומית, הממשל השלים בצורה מוגבלת. בנוסף, הם הנהיגו גישה מקצועית בכל נושא תקצוב ומיסוי, מינו אנשי מקצוע ומנגנון גביה מקומי.

החקיקה בתקופת המנדט

הבריטים הרחיבו את החקיקה בהיבט העירוני, מוסדות תכנון, דרגי תכנון, וועדות מחוזיות ומקומיות לתכנון ובניה. הונהגו כללי תכנון מי מאשר וכו'. היבט נוסף, לתרומת הבריטים, קביעת ירושלים כבירת ארץ ישראל. תרומה נוספת פיתוח פוליטיקה מוניציפאלית למעשה בהנהגת בחירות (היו 3 מערכות לרשויות מקומיות) 1927, 1934, 1946. תורמה נוספת פיתוח שירותים: חינוך, דת, בריאות. הנהגת כללי מנהל מודרניים.

לסיכום שתי התקופות האלו. אימפריות שנבדלו בדתן תרבותן ומטרותיהן נבדלו גם בדרכים למימוש מטרותיהן. מצד אחד ראינו שלטון מקומי מסורתי ומצד שני מודרני מערבי והם הנהיגו סדרים חדשים. הבדל נוסף, אימפריה גורם חיזוני אקטיבי יוזם, מניב תוצאות שונות משלטון שהוא פסיבי בעיקרו ומרוכז בעצמו יותר. המסקנה החשובה היא, כשבאים לבנות שלטון מקומי יש לבנות ולהתאים אותו לאוקלוסייה המקומית.

לא לנסות לכפות!
השוואה בין התקופות הבריטית והעות'מנית

| השלטון הבריטי | השלטון העות'מני |
|---|--|
| מתבסס על מספר עקרונות: 1. לפתח את האזורים שהיו בשליטתם. 2. בניית מערכות ניהול מודרניות, 3. הקמת שירות מדינה מקצועי כמו בנושא מיסוי ותקצוב והכל מתוך קמצנות, שלא להכניס את היד לכיס, המטרה: שתהיה עצמאות כלכלית | נקט במדיניות ריכוזית במהותה, כלפי כל הפרובינציות (מחוז, פלך וכו'). למעשה השלטון היה ביזורי במהותו וזה נבע מכמה סיבות: פקידי חלשים, חברה מעורבת ושונה, למושלים היה הרבה יותר כוח ממה שהיה צריך להיות. |
| | עד הכיבוש המצרי, החיים הדתיים היו במרכז ולא הוקדש תשומת לב לחיים החילוניים. מעמד הדת היה חזק יותר. עם הכיבוש המצרי הוחל בסדרי מנהל מודרניים, כתוצאה מכך הנהגות הדת הוחלשו. הוקמו למשל בתי משפט לשלום, החל תהליך מערבי בהשפעת הצרפתים, מעבר מכפרים לערים. |
| | מתקופת המצרים הם ביטאו למעשה גישה חדשה שהשלטון המקומי שותף בנושא ניהול החיים המוניציפאליים, לא יותר כפייה. |
| השלטון הבריטי רצה לשלוט תוך כדי שימוש במקומיים, ולכן חיזק את השלטון המחוזי והוא קיבל מעמד חזק תוך כדי שיתוף של ביזור. אבל לקראת סוף התקופה המנדט הפתרון הזה נחלש משום ששטח המדינה קטן וניתן לשלוט מלמעלה ושלטון המחוזות התערער. | לסיכום, השלטון המקומי העות'מני, הושמה שיטה מדרגית המתבססת על מרחב לוקחים שטח ומחלקים אותו לפלחים, יש מבנה ממוסד ברור של טריטוריה. |
| | הוקמו עיריות (פקודה מ 1887) מסגרת עם כל המשמעויות של התפקידים וכו'. |
| | חוקקו חוקים בנושאים השלטון המקומי. |
| | הונהגו לראשונה בחירות. שילוב של דמוקרטיה. |
| קיבל בירושה מערכת שלטון מקומי מסודר עם 22 עיריות, עם חקיקה בתחומים מגוונים. בניגוד לעות'מני הוא ראה בשלטון המקומי מנוף לפיתוח הארץ תוך עידוד יוזמה ועצמאות מקומית. | פיתוח ערים כמו חיפה יפו, שכם, לוד, חברון, ירושלים- אז החלה העיר לקבל מעמד מרכזי. |

שלטון מקומי בדמוקרטיה מערבית

מה שמנחה הוא עקרון פוליטי למעמד של רשויות מקומיות בממשל. לא יכול להיות ששלטון מקומי יעשה הכל לבד עצמאי ללא עזרת הממשל, כגון סיפוק שירותים שוטפים לכלל האוכלוסייה. ומצד שני אין שירות לתפקיד לנשא שהשלטון המקומי יכול לעשות בעצמו ללא סיוע של השלטון המרכזי, הוא תמיד תלוי במישהו. נשאלת השאלה, איזה מעמד ותפקיד אני מייעד לשלטון המקומי? והתשובה נגזרת מתפיסות פילוסופיות ועניינה מהי החלוקה המרחבית של עוצמה, סמכויות ואחריות לתפקידים. אילו סמכויות אני נותן לו איזו עוצמה אני מקנה לו ואלו דברים שהמרכזי צריך להעניק למקומי.

המרכזי מחליט על מעמד הרשות המקומית, עם חלוקת תפקידים, האם הוא גוף מנהלי המרכזי ממנה את המינויים, היא פוליטי צריך שתהיה בחירות. המענה לשאלות העקרוניות הן שניים:

1. הדגם האוניטרי – ריכוזי (היררכיה) שליטה מהמרכז,
 2. הדגם הפדראלי – הביזורי במהותו, יש את האלמנט של שיתוף.
- שתי הצורות האלו קובעים את המעמד והתפקוד של השלטון המקומי. ישראל נמנית על הדגם האוניטרי. באופן כללי אין דגם שהוא או כזה או כזה, למעשה יש שיתוף בניהם, השאלה מה המיבון?!

מאפיינים:

הפדראלי – ע"י פיצול סמכויות\אחריות שלטוניות במדינה.

מאפיינים: הממשלה אחראית על כל מה שנעשה, מתחתיו ישנו דרג מחוזי מקומי, (בארה"ב מדינות) ששי לו סמכויות ואוטונומיה מסוימת. בפדראלי האוטונומיה יחסית רחבה שכל מדינה יכולה לעצב את דמותה וחייה בהתאם לחיי התושבים, איך שנראה לה. **לדוגמא:** חוק מוות יהיו מדינות ששם יהיו וכאלו שאין שם חוק כזה. האוטונומיה המקומית לאותן מדינות בד"כ מעוגנת בחוקה. קשה מאוד לשנותה. כל אחת מהיחידות האזוריות כוללת את כל רשויות השלטון, מחוקקת מבצעת ושופטת.

מדוע מדינה פדראלית? אחת מנקודת המוצא היא שהכוח הוא משחית ואסור לרכז בידיהם יותר מידי כוח ולכן צריך לבזר את העצמה. היבט נוסף הוא היבט ערכי, שיש לתת עדיפות ולחזק את האחריות של הקהילה המקומית, על עצמה.

משמעות נוספת במודל זה, הוא התאמת מדיניות לכל קבוצה מקומית. יש כאן דיפרנציה. משמעות נוספת היא שהשלטון המקומי הוא גוף פוליטי יש לך את האוטונומיה לנהל את חייך כפי שאתה רוצה. מדוע נוצר דגם פדראלי? ישנן שתי סיבות:

1. פיצול סמכויות שלטוניות כתוצאה מלחצים אתניים\לאומיים\דתיים\חברתיים שגורמים לפיצול סמכויות, כגון: הודו, ניגריה, בלגיה.
2. איחוד – איגוד במסגרת פדראלית אחת. כגון: קנדה, ברזיל, ארה"ב.

הדגם האוניטרי

משמעות היא ניהול אחיד כללי ריכוזי – הרואה את כל השטח שבשליטתו כיחידה אחת. אותם צרכים סטנדרטים אחידים לאומיים לכל המדינה. השלטון המקומי נתפס כסוכן ביצוע של השלטון המרכזי. אין למקומי אוטונומיה. יש כאן תפיסה פונקציונאלית – מה שמעניין אותי הוא התפקוד השירות המקומי אין לי מבט על המרחב בין אזור א' לב'. אם יש בעיה באזור מסוים הפתרון הוא על המרכזי. כיום לצערו עקב פשיטת הרגל של המרכזי ניתן למקומיות 'אישור' לנהל בעצמם משברים.....

רוב מדינות העולם הן מדינות אוניטריות ישנן מדינות אוניטריות עם מאפיינים פדראליים בולטים כמו איטליה ויש מדינות פדראליות עם מאפיינים אוניטריים.

שיעור 10

היחסים בין שלטון מרכזי לשלטון מקומי.

הדגם הפדראלי והאוניטרי, שתי צורות הממשל הנפוצות. לדגמים הללו יש השלכות על חיינו מאחר וזה בא לד"י ביטוי בנושא הספקת שירותים מעבר לנושא של חלוקת אחריות עוצמה וכו'.

הדגם הפדראלי גישתו טריטוריאלית גורם מפוצל לתת יח' שלכל אחד יש את קבוצת האוכלוסייה שלה, השונה אחת מהשנייה וכל קבוצה מנהלת את חייה כמובן בגבול מסוים. הדגם האוניטרי מה שמנחה אותו העיקרון הפונקציונאלי מתנהג כפטרון, משתי נקודות הנחה, יעילות ואפקטיביות. הנחה נוספת של האוניטרי שהשירותים שאין לתת בצורה אחידה משום שיש הבדלים בין כל קבוצה, למשל גודל של קבוצה, אופי חברתי וכו'.

היבט נוסף האם מסתכלים עליה כגוף מנהלי או פוליטי.

מההיבט הפוליטי היחס הוא לדגם הפדראלי.

מההיבט המנהלי היחס הוא לדגם האוניטרי.

האוניטרי רואה בשלטון המקומי כזרוע ביצוע מנהלי.

הפדראלי רואה בשלטון המקומי יחידה פוליטית המנוהלת ע"י נבחרים ציבור פוליטיקאים. הכל כמשחק פוליטי.

התפיסה בארץ היא פיסה אוניטרית, כל נושא הפונקציונלי גוברים על הגישה הטריטוריאלית. גם בגלל העובדה שהממשלה מפוצלת, כל שר בממשלה רואה את תפקידו מנקודת מבטו, שר אוצר, רווחה, חינוך וכו', אין מערך אחיד מגובש ועל כך ההתנהלות. השלטון המנדטורי נתן בסיס לאותה גישה במהותה, סמכויות הנציב העליון הועברו לשר הפנים. עקרונית לא השתנה דבר.

יש כאן למעשה ביטוי לגישה ששי נציב עליון נאור שלעומתו הרשויות המקומיות 'מפגרות'. ביטויים מעשיים לגישה הזו עיקרון ניהולי 'עקרון האולטרה וירס', משמעותו מעבר לכוחות. עקרון זה אומר, הגבלה. שמשמעותו שאין לרשויות המקומיות סמכות לפעול אלא רק באותם תחומים שהחוק העניק לו סמכות בלבד!

לדוגמא: חוק העריות סיעף בנושא פתיחת עסקים וסגירתם, סמכויותיה לעריה הן להסדיר פתיחתן של בתי מלאכה חנויות וכו' ושל בתי קולנוע של עינוג ציבורי וכו', ולפקח על פתיחתן וסגירתן וכו' בכפוף לכל צו שהשר יורה עליו.....'

הוגשה תביעה נגד תחנת דלק בשל פתיחה בשבת, וביהמ"ש פסק שתחנת דלק אינה חנות ועל כן העריה לא יכלה להורות על סגירת התחנה בשבת וזיכה את הנאשם.....

עקרון אחר, ג'נראל קומפטנס' – עקרון הכושר הכללי שבא ואומר שמעניק לרשויות המקומיות זכות ליזום, לפעול בכל תחום שנוגע לחיי הרשות ובלבד שלא תהיה בכך הפרה ברורה של חוק שאוסר זאת במפורש.

מהם החוקים שמעצבים את דרכי הפעולה?

החקיקה מורכבת מחקיקה ראשית, שכוללת חוקים שנבדלים בניהם :

1. החוקים הבסיסיים – חוקים המסדירים את פעילות השלטון המקומי באופן כללי, פקודת העיריות והרשויות, איגודי הערים .
 2. חקיקה שמסדירה נושא מסוים שהשלטון המקומי עוסק בו: חוק הבחירות המקומיות , חוק הביוב, הסדרת שמירה,
 3. אותם חוקים שמסדירים נושא מסוים שהרשות המקומית נוטלת חלק בתחום מאוד ספציפי, שהרשות המקומית היא חלק מהעשייה, כמו חוק התכנון והבניה. חוק שמירה על הניקיון.
- חוקים נוספים הן אותם פקודות מתקופת המנדט, שממשיכים להיות תקפים כל עוד לא שונה ע"י הכנסת.
- סוג נוסף של חוקים הם חוקי עזר עירוניים' שהוענקה סמכות לרשות מקומיות שמתאימים לאופי היישוב. יש כאן בעצם האצלת סמכויות והם צריכים לקבל את אישור שר הפנים. חוקים אלו יכולים להגיע מהרשות עצמה והן ע"י השר עצמו שיכולים להתאים לרשויות מסוימות. חוק עזר חייב אישור של שר הפנים.
- סקירה, מהם הגורמים שעיצבו את השלטון המקומי בארץ ?
ניתן לחלקם לשתי קבוצות ראשיות :
1. המערכות הנוגעות – 1. השלטון המרכזי 2. השלטון המקומי.
 2. סביבת המערכת נחלקת לשניים : 1. האופי של השלטון המרכזי 2. המאפיינים של השלטון המקומי.

לגבי תכונות המערכת, היתה גישה פטרונית שהתייחסה לשלטון המקומי כאל גופים חלשים טעוני טיפוח וכו'. סיבות לעניין :

1. נסיבות פוליטיות משתנות.
2. סיבת הסביבה הפיזית.
3. ברשות הערים הגדולות בארץ, נמנו חברים של הציונים הכלליים שהיו אופוזיציה למפא"י והייתה חשדנות גדולה בניהם והנציח את ריכוז הכוח בידי השלטון המרכזי.

4. האירועים המדיניים.
הסביבה המדינית נחלקת ל 3:

1. המנדט
2. מלחמת ששת הימים
3. מלחמת יו"כ.

5. היבט נוסף הוא החברתי התרבותי.
6. סביבה אידאולוגית. נימוקים בעד שיטה ביזורית : השלטון המקומי קדם להקמת המדינה. השלטון המקומי זקוק לעצמאותו.

סיכום כללי של יחסי שלטון מקומי ושלטון מרכזי :
היבט אחד הוא שלא חלו שינויים משמעותיים פורמאליים, מהשלטון המנדטורי של השלטון המקומי למרכזי.

הגבלת הרשות המקומית בלקיחת הלוואות וגובה שכר, שר הפנים מצד אחד מבזר אך מצד שני מכתוב לו מה לעשות. שר הפנים מוסמך להקים רשות מקומית, לקיחת הלוואות, קביעת גבולות, תקציבי רשות, פיזור מועצה מכהנת, הסמכת וועדה קרואה, העמדה לדין ראשי רשויות שחרגו בתקציבם, כלומר בפועל השלטון המקומי הוא כלי ביצוע בידי המרכזי וכפוף להוראותיו ופיקוחו. והמקומי תלוי במידה רבה בתקציבים וגחמות של המרכזי. יש מי שקורא לשלטון המקומי מנהל מקומי. כיצד הממשלה מנציחה את המצב? באמצעות פיקוח חוקי. פיקוח מנהלי, יש לקבל אישור לפני כל דבר. בפועל רבים מהדברים האלו לא מיושמים. והביטויים המעשיים הבולטים לכך, גירעונות חוזרים ונשנים, חריגות מנהלים, חריגות מהחלטות המנהל המרכזי, חריגות שכר בניגוד להנחיות האוצר ומבקר המדינה, אי אכיפת חוקים כמו תכנון ואיכות סביבה. המצב הזה נוצר בגלל ריכוזיות גבוהה מצד אחד אך גם בהעדר יכולת אכיפה בפועל וכן ייאוש של רשויות מקומיות ופועלות כראות עיניהם. היבט נוסף הוא מעמד פוליטי חזק של כמה ראשי רשויות מקומיות (לדוגמא צ'יף שנכנס לגירעונות באופן מודע). בידי השלטון המרכזי 2 אפשרויות, יכול להדק פיקוח, או ביזור סמכויות.

מסיים במחקר של ד"ר גדליה בנושא של הקרואנים לאחר עליית בריה"מ בסוף שנת ה 90, דיור זמני, וכל המנהיגים לא חזו את העלייה הגדולה. מיליון איש עולים בבת אחת ויצרו מסגרות מגורים מלונות, מגורונים ועוד. **אריק שרון היה שר הבינוי ושיכון**, כתוצאה מגל העלייה הלא צפוי, ותחזית מ"א קשה. במידי הוא הוציא הוראה לרכוש קרואנים ומגורונים. המדינה בפועל היתה במצב חירום. הקרואנים לא הוצבו ביישובים שראשי יישובים התנגדו אליהם!! לשאלת דר גדליה את ראש עריית הרצליה מדוע הוצבו רק 40 קרואנים אל מול חברך הטוב ביותר אריק שרון? תשובתו היתה החברים הטובים שלי הם תושבי הרצליה. בבית שמש איימו להוציא את התושבים לרחובות. באשקלון לא הסכימו לאשר את טופס 4. יצחק גרר ראש עריית ב"ש הסכים לשכן אצלו קרואנים וזאת כנגד הבטחה לתשתיות עתידיות כפוטנציאל לפיתוח.

שיעור 11

בשיעור הקודם סיימנו את נושא שלטון מקומי ושלטון מרכזי והיחסים ביניהם. היום נדבר על סוגי רשויות מקומיות, תפקידים וסמכויות של רשויות וחוקים.

בארץ יש כ 5 סוגים של רשויות מקומיות שהשלטון המקומי מחולק אליהם:
1. **עיריות** – עירייה זו מסגרת\מקום שקיבל מעמד מוניציפאלי של עירייה. שר הפנים רשאי אם רואה לנכון ורצוי שתושבים של אזור מסוים יהיו עירייה, למנות וועדת חקירה, וועדת החקירה עושה את הבחינה של כל ההיבטים ומגישה את המלצותיה,

השר יכול לקבל או לדחות את ההמלצות. הבריטים הורישו לנו את מבנה העיריות שהגיע לפני כן מהשלטון העות'מני. השר מאשר את זה בצו. ישנו תנאי סף של גודל תושבים וזה משתנה כל הזמן.

2. **מועצות מקומיות –** בחקיקה קיבלנו ירושה מהמנדט הבריטי, יישובים בעלי מעמד של מ. מקומית. אבל מטעמיה שר הפנים החליט לעגן ב 1951, את צו המקומיות א' החדש. הצו התייחס ליישובים גדולים חזקים שהחקיקה הבדילה בין הרשויות וכן צו המועצות המקומיות ב' מ' 53, וצו המועצות המקומיות (אזוריות) מ' 58. מה הסיבות? השר אמר בוא ניתן למועצות הגדולות והוותיקות ניהול \ סמכויות, מעין עיריות. ב 53 השר יזם את צו ב' לגבי רשויות מקומיות חלשות, ששם הוא רצה דריסת רגל ויכולת להשפיע ולפקח, זה כלל הרבה יישובים ערביים. מה שקרה בפועל לאחר זמן לא רב, שתי הפקודות האלו עברו להיות מעין צו אחיד, ההבדלה בין החזקות לחלשות התבטלה. נשארו עדיין ספיחים שמבדילות בין מקומיות חלשות לחזקות וזה נותן לו זכות לבצע מהלכים בחלשות כמו התערבות בניהול, פיקוח וועדות שונות.
3. **מועצות אזוריות-** הן אותן מועצות שבתחומן יש יותר מרשות מקומית אחת, המבנה הוא דו רובדי, מועצה אזורית והשני וועד מקומי של כל יישוב. ועד מקומי הוא רשות מקומית לכל דבר, אך יש להן סמכויות מוגבלות, הן תחת הפיקוח של המועצה האזורית ואם להלכה הרשות לא מספקת את השירותים ליישובים הם רשאים לנהל את עצמם. המועצה מתייחסת לדברים הגדולים שנוגעים לכלל התושבים באותו אזור. מועצה מקומית עוסקת בעניינים מקומיים כגון ביוב תשתיות וכו' מועצה אזורית עוסקת בעניינים ציבוריים כגון חינוך ורווחה.
- סמכויות הוועד המקומי:** "לוועד מקומי יהיו הנהלתו אותן הסמכויות שיש למועצה בתחום המועצה.

מותנות או מוגבלות בהם, אולם הוועד לא יהיה רשאי להשתמש בסמכויות אלו אלא במידה שהמועצה

אינה משתמשת בהן כל עוד שאין בכך משום סתירה להחלטות המועצה שהודיעו עליהן לוועד ולחוקי העזר של המועצה." – על פניו זו מועצה מקומית לכל דבר אך יש לה הגבלות.

4. **מועצות תעשייתיות-** קיימות בארץ 2, רמת חובב ותפן. עד כה המועצות שלעיל התייחסו למקומות בהם יש תושבים, מועצות תעשייתיות המטרה העיקרית להקמתן לספק שירותים למפעלי תעשייה שנמצאים בתחומן מפעלים תעשייתיים. מקום זה אינו נמצא בשטח רשות מקומית, למועצות הללו יש צרכים, תשתיות תברואה ועוד. לצורך כך הקימו גוף שחברים בו 9 חברים ומנוהל ע"י מספר גורמים. **נציגי ממשלה** שיראו את האינטרס הכללי של המפעלים באזור. **נציגי יישובים הגובלים** במתחם, והשלישי **נציגי המפעלים** עצמם. מכל קבוצה יש 3 חברים. **שר הפנים בהסכמת שר הבריאות ושר התעשייה והמסחר ושר האוצר**, רשאי להכריז בצו על אזור תעשייה שיתנהל ע"י אותה מועצה תעשייתית. התפקידים של אותה מועצה, שמירה ופיתוח של תשתיות, פיקוח על איכות הסביבה במובן הרחב ושירותים מוניציפליים של אותו אזור תעשייתי. נציג שר הפנים משמש כראש המועצה.

5. **איגודי ערים -** ישנם תחומים שחורגים מתחומי הרשות המקומית, יש יתרון לגודל ויתרון לשיתוף פעולה כגון כיבוי אש, חינוך מיוחד, תשתיות ביוב, תברואה ועוד. לצורך כך נחקק חוק לאיגודי ערים ב 1955, היוזמה להקמת איגוד ערים יכולה להיות ביזמת שר הפנים, או המועצות עצמן. מי שמגיש בקשה יכול לדרוש להקים וועדת

חקירה שיבחן את העניין. בהצעה צריך לכלול את הרשויות שמבקשות, את הנציגים מכל רשות מקומית, את החברים, תקופת כהונה וסמכויות. וכן מטרות, מבנה, תהליכים, כדי להסביר מדוע צריך להקים את האיגוד ערים. **איגוד ערים מנוהל ע"י מועצת איגוד ערים שכל רשות מקומית** שחברה באיגוד זכאית להיות מיוצגת באותה מועצה, זה יכול להיות לפי משקל יחסי, אך אם יש יישוב שוהא כ"כ קטן מבחינת ייצוג, הוא חייב להיות מטעמו נציג. לגבי הסמכויות – מותר להעניק לאיגוד סמכויות שיש לרשויות המקומיות בתחומן, אולם תוך הגבלות, למשל אין סמכות לגבות ארנונה.

התפקידים של הרשויות לשירותים ממלכתיים ושירותים מקומיים:
בנושא שירותים ממלכתיים הכוונה היא לשירותי בריאות, חינוך דת ותרבות. שירותים מקומיים, הנדסה תברואה, ביוב ומים. בשירותים הממלכתיים, הרשות המקומית משמשת כזרוע ביצוע של השלטון המרכזי, כלומר, התכנון והפיקוח נתונים בידי השלטון המרכזי, בנוגע לשירותים הממלכתיים כל נושא ביצוע המנהלי המשקי והטכני הוא בידי השלטון המקומי.

חלוקה נוספת שירותי חובה ושירותי רשות

שירותי חובה הן אותם שירותים כמו חינוך, בריאות רווחה וכיוצ"ב. **שירותי רשות** כגון, ספורט ותרבות. כשמדובר על אספקת שירותים בשלטון המקומי, ישנם כמה סוגיות. מידת היעילות, האם יש שיתוף ציבור. גורמים שמעורבים באספקת שירותים, הקצאת שלהם היכן יקבלו שירות וכו' יש עניין של חלוקת צרכים, דרישות, קבוצות לחץ, פוליטי ומאפייני האוכלוסייה. וכן אופיו של ראש הרשות... כשמדברים על אספקת שירותים, ישנו עניין של מוצרים ציבוריים, מוצר ציבורי הוא מוצר שיש לו צריכה קולקטיבית, כגון כביש ותאורת רחוב הצריכה משמשת את כולם! יש הבדל בין צריכה ציבורית ברמה הכללית לרמה הפרטית. וזה נובע מהגודל ומרחק, למשל, עניין של תחרות בשירותים, רישום לגני ילדים, בגלל חסם של מספר ילדים אפשרי, יש אלמנט של תחרות רישום מי נרשם ראשון.....

שיעור 12

דיני שלטון מקומי.
מהו הבסיס החוקי?
החוקים עם הזמן משתנים וחשוב לראות את המגמות.
כשאנו מדברים על דיני רשויות הן מדברים על דיני המנהל מהמשפט המנהלי, פקודות תקנות וצווים.
מטרת החקיקה בשלטון המקומי היא להסדיר ולהסמיך את נושא הספקת השירותים שזה תפקידם העיקרי.
זוהי מתפרס על פני תחום רב מאוד.

השלטון המקומי הוא חלק מהמדינה. אנו מפקידים בידי הרשות סמכויות של החלטה. למשפט המקומי חלים מספר עקרונות, אולטרה ווירס – לרשות המקומית מותר לפעול רק במסגרת מה שהחוק העניק לה. (בתי עסק, מלאכה, חנויות) אך אסור להם להחליט בנושא תחנות דלק. מעבר לזה אין לרשות המקומית סמכות להחליט.

היבט נוסף הוא שרשות מקומית אינה רשאית לנצל לרעה את סמכויותיה, היא אמורה לפעול רק לקידום המטרה שלשמה היא הושגה, לשפר לקדם ולהיטיב. לדוגמא: בכפר שמריהו הקהילה הרפורמית רצתה לקבל אולם השייך לעירייה ולערוך בו תפילות, העירייה לא אישרה וביהמ"ש קבע שההחלטה לא תואמת את המטרה לשמה והיא בטלה את האיסור לקיים את התפילות. אסור לה לקבל החלטות החורגות מתחום הסבירות שאינן שוויוניות. אין להפלות בין תושבים.

סוגי החוקים בשלטון המקומי :
ישנם שני סוגים,

ישנה חקיקה ראשית – מספר סוגים של חוקים שהכנסת מחוקקת אותם. והיא כוללת חוקים בסיסיים שהם כוללים את חוק העיריות, פקודות הרשויות המקומיות, איגודי הערים. **סוג שני של ראשית** חוקים מסדירים חוקים ספציפיים, בחירות, ביוב. **סוג שלישי**, הם חוקים שמסדירים נושא ספציפי, אבל הרשות המקומית היא חלק מהחוק, חוק שירותי סעד, חוק שמירת ניקיון. **חלק רביעי**, יש אותם חוקים מנדטוריים שקיבלו נוסח חד ועגנו או שיפצו אותם בנוסח חדש למציאות העכשווית ושינוי שלהם ע"י הכנסת.

וישנה חקיקה משנית – היא נחלקת לשניים: **האחד** תקנות וצווים שמותקנים ומחוקקים ע"י השר הנוגע. **והשני** הם חוקי עזר שכל רשות מקומית מוסמכת לחוקק חקיקת משנה בצורת חוקי עזר.

חקיקת משנה די באישור השר הרלוונטי לנושא. חוקי העזר נועדו לסייע לעירייה לגרום לכך שתושבי העיר ישתפו פעולה עם הרשות המקומית בנושא ניהול, שמירה ופיתוח העיר חוקי העזר יכולים להטיל על תושב לבצע משימות שהחוק הכללי לא מתייחס לנושא הזה. הוא יכול לאסור על דברים שלא כלולים בחוק מדינה. הוא יכול לחייב תושבים לשלם תשלומים שונים שאינם כלולים בחוק מדינה. וכל זה כדי לסייע לה לבצע דברים שהיא מוסמכת ונדרשת לעשות.

מועצת עיר מאשרת את הנוסח המוצע לחוק. בעבר, שא הפנים חוק עזר היה טעון את אישורו. היום הוא מובא לידיעת השר ותוך 60 יום השר יכול לנקוט מספר פעולות, לבקש תיקונים, עיכוב פרסום, או להחזיר את ההצעה לדיון מחדש עם הערות למועצה. אם תוך 60 יום השר לא מגיב החוק יכנס לתוקף רק עם פרסומו ברשומות של מדינת ישראל שמוצעים ע"י המדפיס הלאומי הכולל את החוקים והתקנות של המדינה.

חוקי העזר של הרשויות הן די סטנדרטים, הרשויות מעתיקות אחת מהשנייה. בנוסף, משרד הפנים מחוקק טיטוטות של חוקי עזר שמונחים על המדף, מי שרוצה יכול לאמצה. כגון: גידור, דוכנים, נוי וכו'.

אישרה המועצה חוק עזר, ולאחר חתימת ראש העיר ולאחר אישור שר הפנים ניתן לפרסם ברשומות, לחילופין, אם שר הפנים לא הגיב לחוק תוך 60 יום מרגע שהחוק עבר לעיונו - ניתן לפרסם ברשומות. כמובן שבאותם 60 יום השר יכול לפסול את החוק או להעביר התנגדויות.

עילות לערער על חוק עזר

ניתן לחלקם ל 2 :

- 1. חריגה מסמכות – נחלקת ל 2:** **1.** חריגה מסמכות פורמאלית- החוק לא חוקק כמו שצריך, יש פגם בהליך ולכן אינו תקף. **2.** חריגה מסמכות מהותית – הכוונה חריגה מסמכות של רשות מקומית שעסק בדבר שאין לה סמכות לעסוק בו. כמו תחנת הדלק ברמת גן....
- 2. חוסר סבירות -** בימ"ש רשאי לפסול חוק עזר אם הוא בלתי סביר בעליל. **לדוגמא:** בנצרת עלית היה חוק עזר שחייב לפרסם מודעות רק בשפה העברית, ואם יש פרסום בשפה זרה צריך להיות תרגום בעברית שצריך לתפוס 3\2 מהמודעה. קבלן ערבי מהסביבה על החוסר סבירות של החוק עזר וביהמ"ש פסל את החוק משום שהעיקרון של השימוש הוא פחות חזק מחוק השוויון. בנוסף לאישור של רשויות מקומיות לחוקק חוק עזר, יש הסמכה לחוקק חוק עזר בנושאים ספציפיים. למשל חוק הכבאות שמגדיר את התפקידים והחובות בנושא הכבאות. כנ"ל לגבי אגרות ביוב. חוק שמירת ניקיון וכו'.

2.7 בסילבוס – דגמי שלטון מקומי.

ישנם דגמים שונים לשלטון מקומי. ישנם פתרונות שונים לרשות מקומית כיצד יתנהלו. בארה"ב תושבים בוחרים איזה דגם הם רוצים שיהיה אצלם ביישוב.

- 1. ראש רשותמועצה –** הדגם הזה נחלק ל 2: **1.** ראש רשות חלש היה קיים עד 1975. **2.** ראש רשות חזק\מנהל עיר.
 - 2. מועצה מנהל עיר מקצועי.**
 - 3. דגם הוועדה (ממשל בעלי עסקים)**
 - 4. אסיפת תושבים**
- זה נתון לבחירת התושבים לשאול אותם באיזה דגם הם רוצים שהמועצה תנוהל. דבר נוסף הוא שאין אחידות. איך יראה הדגם הוא חלק מיחסי מדינה חברה.
- 1. ראש רשות \ מועצה –** אין הפרדה בין פוליטיקה ומנהל בין נבחר למקצועי. יש כאן עניין ריכוזי.
- ראש רשות חזק – נבחר ע"י הציבור. הגורם הדומיננטי הוא ראש הרשות. יש לו סמכויות ייצוג וביצוע, יכול לקדם מינויים ללא אישור המועצה. המועצה עוסקת בחקיקה. לראש הרשות יש לגיטימציה ציבורית לנהל את העיר, אך מנגד לא תמיד מדובר באדם בעל כישורי ניהול. בעצם מדובר באדם שהוא גם יו"ר הדירקטוריון וגם המנכ"ל – אין חלוקה בין תפקיד מתווה המדיניות לבין תפקיד המבצע.

ראש רשות חלש – נבחר ע"י חברי המועצה. המועצה הייתה הגוף הדומיננטי, והיא מינתה את הפקידים הבכירים.

2. מועצה מנהל עיר מקצועי – בדגם זה מדובר בהובלה מקצועית, מדובר על מנהל מקצועי "עסקי", הגורם המבצע. המועצה היא הגורם שמתווה מדיניות, מחוקקת חוקים. לא רוצים ניהול פוליטי. אותו מנהל יהיה שותף להתנויית המדיניות, אך לא בעל זכות ביצוע. האתגר של המודל הזה היא שלמנהל אין אוטונומיה מלאה, כי הוא יודע מי האנשים שממנים אותו. גם איתור מנהל מקצועי טוב ומוכשר, הוא תהליך לא פשוט. כדי שמנהל יוכל להישאר בתפקיד זה עליו להפגין כישורים פוליטיים. המנהל יהיה בהכרח מעורב פוליטית. מעורבות פוליטית תהיה ביחס ישיר להומוגניות של העיר – ככל שהיא יותר הומוגנית המעורבות הפוליטית תהיה נמוכה יותר, ולהיפך. חסרון של שיטה זו, היא חוסר במנהיגות ברורה, חוסר רגישות ציבורית - המנהל המקצועי לא רגיש לצרכי הציבור, הוא טכנוקרט.

שיעור 13

לקרוא מאמר שגדליה יעלה לאתר שמרכז, על ההיסטוריה של השלטון המקומי. במדינות מערביות כמו בארה"ב יש חופש פעולה לרשויות מקומיות לפעול כל אחת לפי יכולתה והבנתה אין שם חוק רשויות מקומיות. בישראל יש חוק רשויות מקומיות. לדוגמא:

המשטרה מקומית ונבחרת עי הרשות המקומית, שופטים ובעלי מקצועות נבחרים, נבחרים ע"י האזרחים. הממשלה אינה משתתפת בתקציב הרשות המקומית, החופש מוחלט – משק סגור. ויש רשות להטיל מיסים. ישנן סיבות רבות מדוע זה עובד כך במערב, היסטוריה, שיטת ניהול ועוד. אין פתרון חד משמעי מה הדגם המוצלח ביותר.

ישנם שני תחומים מרכזיים שצריכים לחיות אחת בצד השנייה ושונות בטבע הדברים בניהם. השאלות ביחסי פוליטיקה מנהל. האם לתת אמון בפוליטיקאים במניעים שלהם? אם לא הרי שאני נותן את ההובלה לאנשי מקצוע. וזה תלוי באנשים. והשאלה השנייה איזו מהם גוברת? הכל זה ניסוי ותהייה.

הדגם הרביעי דגם הוועדה. – בארה"ב

הוא מאופיין בכך שהוא מעין וועד מנהל המונה 5 עד 7 איש ומשמש כמועצה כגוף ניהולי מקצועי. החברים פועלים במשותף לחקיקה למינוי פקידים וכיצ"ב. מה שמאפיין את הדגם הזה שהאנשים נבחרים לא ע"י וועדה אלא מודולרית בהדרגה, כל פעם חבר אחר.

חברי הוועדה לא מייצגים מפלגות. בד"כ הם אנשים שבאו מהמגזר העסקי ומוכנים להקדיש מזמנם ולתרומם לחברה.
 כל אחד מחברי הוועדה הזו, מנהל תחום מסוים בעירייה.
 ראש הרשות נבחר בנפרד ע"י התושבים או ע"י חברי הוועדה.
 המשמעות היא ריכוז כוח בידי מעטים. (בישראל זה נע בין 9 ל 31 איש).
 יש יתרונות וחסרונות.

| יתרונות : | חסרונות: |
|--|-------------------------------------|
| כל התהליכים הדמוקרטיים קצרים. | קשה למצוא אנשים מתאימים עם יכולות. |
| כל התהליכים הבירוקרטיים קצרים. | אין מנהיגות, העניין הוא מקצועי נטו. |
| ניתן לזהות אחריות, יודעים למי לשייך הצלחה או כישלון. | אין אפוזיציה\אין ביקורת |

דגם האסיפה הכללית,
 הוא נדיר וקיים בישובים קטנים מאוד שהתושבים מתכנסים באופן פורמאלי, התושבים מחליטים והצבעתם מחייבת. קיים גם בישראל. דגם זה הוא דמוקרטיה השתתפותית.
 להוציא דמוקרטיה ייצוגית שאתה בוחר נציג והם מבצעים ללא שיקול דעת של הבוחר.

עד כאן אלו הדגמים של השלטון המקומי בארץ ובעולם.

סמכויות ומבנים של רשויות מקומיות.

חלוקת תפקידים –

אחריות

סמכויות

ההתייחסות כאל גוף פוליטי או מנהלי. ראש רשות המקומית הוא משמש בשני הכובעים.
 כנ"ל חברי מועצה

סדרי ארגון ברשויות מקומיות.

החוק מכתוב מבנה בסיסי של רשות מקומית בארץ.

ישנם תפקידי **חובה** – סטוטורים (לפי חוק). גזבר, מהנדס,

ישנם תפקידי **רשות** – ירצו ימנו לא ירצו לא ימנו, כגון יועץ אסטרטגי,

ניתן לחלק את התפקידים לשניים:

מטה – הטויות מדיניות, תיאום, ביקורת, (ענייני המקרו), ראש העיר, סגנים, יועמ"ש,

מזכיר, מנכ"ל, מבקר, - הם בד"כ הקבוצה החזקה ברשות המקומית.

קו - העוסקים באספקת שירותים לתושבים. מנהלי מחלקות: רווחה, תרבות, רישוי, חינוך,

בניה, תברואה, תשתיות, בטחון ועוד.

המעורבות הזו של פונקציות מטה וקו, נובע מהפעילות המיוחדת של רשות מקומית, פעילות

רב מערכתית, רב תכליתית ומצד שני עיסוק בתוכנית רחוקה של תכנון מתאר.

גם ראש רשות, וגם מועצת מקומית, ניתן להתייחס אליהם או כגוף מנהלי או כגוף פוליטי.

כאשר הפעילות שונה בהתאם להגדרה.

רוב חברי המועצה נושאים בתפקידים באחריות והם לא מקבלים שכר.

הסמכויות הפורמאליות של חברי המועצה, היא מאשרת תקציב, אישור תכניות עבודה, אישור מינוי אנשים בכירים, אישור מינוי סגנים, מינוי חברי הוועדות, מחוקקת חוקי עזר. יש לה סמכות פורמאלית להעביר ראש רשות מתפקידו בתנאים מסוימים (1). אם הורשע בעבירה שיש עמה קלון. 2. אם אינו יכול לתפקד עקב מצב בריאותו. 3. אם היא סבור שהוא לא מתנהג באופן שהולם את מעמדו) ברוב של 75% של חברים ובאישור שר הפנים ניתן להעבירו מתפקידו. סמכות נוספת של חברי המועצה, לפנות למבקר משרד הפנים, למבקר המדינה. יש להם כלים לממש את תפקידם באמצעים פרלמנטרים, כמו בכנסת. ראש המועצה חייב לענות על שאילתות בכתב והוא חייב להקריא את תשובותיו. החברים יכולים להעדר מהמועצה ובכך למנוע קבלת החלטה ברוב... הם יכולים להרבות בשאילתות ובנאומים, יכולת לשבש את עבודת מועצה. יש סמכות לפקח על תכניות. פיקוח תקציבים. זכות לגשת לכל מסמכי המועצה.

תפקוד והפעילות של ראש הרשות המקומית

פעילות של רשות מנהלית כגוף מנהלי נובעת מהגדרתה כתאגיד שלטוני, שמטרתו העיקרית לספק שירותים לרווחת התושבים. לשמור על הסביבה, הסדר ציבורי, וכו"ב. **ראש הרשות כגוף מנהלי**, הוא נושא באחריות לתפעול ולביצוע התקין של פעולת הרשות. החקיקה קבעה שרשות מקומית תפעל באמצעות ראש הרשות. והוא נושא באחריות עליונה לניהול הרשות. הוא אחראי על הכנת התקציב. כשהתקציב הוא הכלי שמבטא יותר מכל את המדיניות וההעדפות שלו, בתקציב הוא קובע סדרי עדיפויות. יש כאן גם אלמנט של מילוי הבטחות (כגורם פוליטי) שהתחייב לעשות דברים. אזי התקציב מעבר להיותו מסמך מנהלי יש בו גם משום ביטוי להבטחות. תפקיד נוסף, הוא כינוס ישיבות פעם בחודש. קובע סדר יום לישיבות. הוא גם דמות ייצוגית של הרשות. מוסר דו"ח רבעוני בכתב על פעילות המועצה ומצבה הכלכלי. אמור לוודא שהחלטות מתבצעות. הוא מכין דוח שנתי מפורט שמסביר את העשייה ונושא ניהול העיר, דוח כספי עם דוח רווח והסבר. כל זאת הוא על רקע המערכת הפוליטית שהוא חיי בה, לשמור שלא תהיה לו מליאה לעומתית הוא צריך להחליט על פי מה הוא מחליט האם לפי השיקול המקצועי או הפוליטי, טובתו האישית או טובת הציבור.

בד"כ מגיעים לפשרה בין הצרכים הפוליטיים לבין המציאות.

שיעור 14

מרצים אורחים.
סוף סמסטר !!!