

## השלטון המקומי

### מהו השלטון המקומי

השלטון המקומי הוא זרוע של השלטון המרכזי (הממשלה) האחראית על ניהול העניינים המקומיים של האזור עליו היא אחראית. השלטון המקומי נהנה מאוטונומיה מסוימת בפעולתה אל מול השלטון המקומי. השלטון המקומי הוא גוף נבחר המייצג את התושבים באזורו ומסדיר תחומי חיים רבים של האזרחים ברמה המקומית.

השלטון המקומי בישראל פועל מכוחם של שני חוקים:

- **פקודת העיריות**, אשר מגדירה את התפקידים, הסמכויות ואופני הפעולה של עיריות.
- **פקודת המועצות המקומיות**, אשר מגדירה את התפקידים, הסמכויות ואופני הפעולה של מועצות מקומיות.
- בנוסף, קיים "**צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) תשי"ח 1958**" אשר מגדיר את סמכויותיהן ודרכי פעולתן של המועצות האזוריות.

### סוגי רשויות מקומיות

משרד הפנים הוא הקובע את מעמדה של כל אחת מן הרשויות המקומיות בהתחשב במספר התושבים, אופי המגורים, רמת הפיתוח והתשתיות ועוד. הסוגים הקיימים בישראל:

- **עירייה** – רשות עירונית, אחראית על ניהול ענייניה של עיר. לרוב בעיר יהיה מספר התושבים הגדול ביותר מבין סוגי הרשויות השונים.
- **מועצה מקומית** – רשות אחראית על ניהול ענייניו של יישוב קטן מעיר או אוסף יישובים סמוכים.
- **מועצה אזורית** – רשות אחראית על ניהול העניינים של קבוצת יישובים קטנים, לרוב כפריים או קהילתיים, הפזורים במרחב משותף.
- **מועצה תעשייתית** – רשות אחראית על ניהול אזור תעשייה שאינו שייך לרשות אחרת. בישראל כיום יש שתי מועצות תעשייתיות בלבד.

## חלוקת התפקידים והסמכויות בין השלטון המרכזי (הממשלה) לבין השלטון המקומי

### תפקידי הרשויות המקומיות:

לרשות המקומית תפקידים שונים המוטלים עליה בחוק, שהעיקריים שבהם:

1. **תברואה וניקיון** – על הרשות המקומית להבטיח את ניקיון המרחב הציבורי, למשל באמצעות פינוי אשפה, ניקוי רחובות וסילוק מפגעי תברואה.
2. **שירותי כבאות** – על הרשות המקומית להפעיל גוף כיבוי והצלה מקומי שיספק שירותי כבאות והצלה.

3. **אספקת מים ופינוי ביוב** – על הרשות המקומית לדאוג לאספקת מים לתושבים באמצעות מערכת הובלת מים, ולפנות את המים המשומשים באמצעות מערכת ביוב.
  4. **רישוי עסקים** – הרשות המקומית מוסמכת לתת לעסקים רישיון לפעול בתחומה, במידה והם עומדים בתנאים שנקבעו בחוק להפעלתו ובהתאם לשימושים השונים בקרקע.
  5. **שירותי דת** – על הרשות המקומית לספק שירותי דת שונים לתושבים, דוגמת פיקוח על כשרות, אחזקת מקוואות, רישום לנישואין ועוד, זאת באמצעות המועצה הדתית המקומית.
  6. **חינוך** – הרשות המקומית אחראית על היבטים מסוימים של מערכת החינוך בתחומה: בניית ואחזקת מוסדות חינוך, העסקת חלק מן העובדים ואף הפעלת חלק מן המוסדות באופן מלא, רישום למוסדות החינוך בהתאם למדיניות של העירייה. משרד החינוך אחראי על עיצוב מדיניות החינוך במדינה, על התכנים הנלמדים במוסדות החינוך, על תנאי ההעסקה של המורים ועל קביעת סכום הכסף הנגבה מההורים, ולכן בנושאים אלו לרשות המקומית יש השפעה מועטה בלבד. מימון החינוך נעשה ברובו מתקציב המדינה ובחלקו מתקציב הרשות המקומית. ככל שהרשות המקומית חזקה יותר, היא משקיעה יותר בחינוך, דבר המגדיל את הפערים החברתיים והכלכליים במדינה.
  7. **שירותי רווחה** – משרד הרווחה הוא הקובע את המדיניות, ההנחיות, התבחינים לקבלת סיוע ואת תקציב הרווחה. על הרשות המקומית לספק את שירותי הרווחה לתושבים הגרים בתחומה הנזקקים לשירותים אלו, בהתאם למדיניות משרד הרווחה. בכל רשות קיימת לשכת רווחה אשר מפעילה את מערכת הרווחה ביישוב. משרד הרווחה מממן 75% מתקציב הרווחה והרשות נדרשת להשלים 25% ממנו. אם היא אינה משלימה את התקציב, היא אינה מקבלת את החלק של משרד הרווחה.
- מכיוון שתקציב הרשויות המקומיות משתנה מרשות לרשות ומושפע, בין השאר, מגביית המסים באותה הרשות, הרי שהיקף השירותים ואיכותם משתנים מרשות אחת לאחרת ואין אחידות בין הרשויות השונות. רשויות חזקות מספקות יותר שירותים מרשויות חלשות.**

### **סמכויות הרשויות המקומיות:**

1. **חקיקת חוקי עזר** – הרשות המקומית מוסמכת לקבוע הנחיות כדי לבצע את התפקידים השונים המוטלים עליה ולספק את השירותים לתושבים, למשל בתחומי התברואה, איכות הסביבה ועוד. חוק עזר עירוני הוא סוג של חקיקת משנה ועליו להיות מאושר על ידי שר הפנים. לרשות ניתנת גם הסמכות לאכוף את חוקי העזר אותם היא מחוקקת.
2. **הטלת מסים** – הרשות המקומית מוסמכת להטיל מסים שונים ברמה המוניציפלית על מנת לממן שירותים שונים לתושבים, דוגמת ארנונה על מגורים ועסקים, היטל פיתוח על בניה, אגרות פינוי פסולת ועוד. גובה המיסים העירוניים נקבע ע"י הממשלה, בהתאם למצב הסוציו-אקונומי של תושבי הרשות המקומית.
3. **תכנון ובניה** – לרשות המקומית הסמכות לאשר תכנון שימושים ובניה בפועל בנושאים מסוימים בשטח הרשות, וזאת באמצעות הועדה המקומית לתכנון ובניה.
4. **שפיטה** – לרשות המקומית סמכויות שונות מעין שיפוטיות הנוגעות לתושבים בתחומה, למשל הכרעה בערעורים של תושבים על מסים והיטלים שונים.

## מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות

### לרשויות המקומיות 2 מקורות הכנסה:

#### 1. הכנסות עצמיות מתשלומים הנגבים מהתושבים:

- א. **ארנונה** – מס המוטל על כל מי שמחזיק בנכס בתחום הרשות המקומית. גובה הארנונה נקבע ע"י הממשלה לפי סוג הנכס והשימוש בו, ולרשות המקומית יש יכולת מינימלית להשפיע על גובה הארנונה המוטל בשטחה. גם תנאי הזכאות להנחה או לפטור מתשלום הארנונה נקבעים ע"י הממשלה ולרשות המקומית אין השפעה עליהם.
- ב. **שימוש בשירותים עירוניים** – הכנסות מתשלום של התושבים על שירותים כמו ספריות עירוניות, פעילויות שונות של העיריה בתחום התרבות והספורט, תשלום עבור תשתיות המסופקות לאזרחים (מדרכות, כבישים, צינורות מים, תשתיות ביוב), אגרות שונות שמטילה העיריה, למשל על שילוט.
- ג. **דמי חנייה וקנסות** – תשלום עבור השימוש בחניה עירונית וקנסות הנגבים על אי תשלום חניה או עבירה על תקנות עירוניות.

#### 2. מימון ממשלתי:

- א. **הכנסות מהשתתפות ממשלתית** – כספים המועברים מתקציב משרדי הממשלה השונים עבור שירותים ממלכתיים שהמדינה משתתפת במימוןם על-פי חוק, בעיקר חינוך ורווחה.
- ב. **מענקי איזון** – מענקים שהמדינה מעבירה לרשות המקומית כדי להשלים פער בין ההכנסות לבין ההוצאות, בעיקר לרשויות החלשות שתשלומי הארנונה וההכנסות מההשתתפות הממשלתית אינן מצליחות לכסות את ההוצאות על השירותים שניתנים לתושבים. זהו מענק שנועד לפצות על אי השוויון בין הרשויות.

## מנגנוני פיקוח וביקורת על הרשות המקומית

הרשויות המקומיות הינן זרוע ביצועית של הממשלה, ביחד עם היותן גוף שלטוני עצמאי הנבחר ע"י התושבים.

כמו השלטון המרכזי, כך גם הרשויות המקומיות נתונות לפיקוח ולביקורת, במטרה להבטיח מנהל תקין הכפוף לחוק, ושאינו מנצל את כוחו השלטוני כדי לפגוע בשירותיות בתושבים.

### מוסדות הפיקוח והביקורת של הרשויות המקומיות:

1. **מוסדות פיקוח פורמליים פנימיים** – פועלים על-פי חוק: מבקר הרשות המקומית, היועץ המשפטי של הרשות, הוועדה לביקורת במועצת הרשות.

2. מוסדות פיקוח וביקורת פורמליים חיצוניים – הכנסת, מבקר המדינה, משרד הפנים ומערכת המשפט.

3. אמצעי פיקוח וביקורת לא פורמליים – תקשורת ארצית ומקומית, רשתות חברתיות, מעורבות אזרחית.

### **קשיים בניהול הרשויות המקומיות**

רשויות המקומיות חלשות מבחינה כלכלית-חברתית נתקלות בקשיים רבים בניהול, בעיקר בתחום הניהולי והתקציבי. הקושי לגבות מיסים מהתושבים והמיסים הנמוכים יחסית, מקשים על איזון תקציבי ועל השקעה בתשתיות ובתושבים. רשויות חזקות מאזנות יותר ועל כן יש להן פחות קשיים לנהל את הרשות.

### **הגורמים לקשיים של הרשויות המקומיות:**

1. גירעון תקציבי – קושי בגביית המיסים העירוניים ורמת הכנסה נמוכה של התושבים גורמים לפער בין התקציב שהרשות זקוקה לו כדי לתפקד לבין התקציב העומד לרשותה. פער זה גורם לקושי של הרשות לספק את השירותים העירוניים הנדרשים וברמה הנאותה.

2. צמצום מענקי האיזון של הממשלה – המדינה צמצמה מאוד את מענקי האיזון שהיא נותנת לרשויות המקומיות, דבר הגורם לפער בין התקציב הנדרש לרשות כדי לתפקד וכדי לספק שירותים, לבין התקציב העומד לרשותה.

3. מתח בין השלטון המרכזי (הממשלה) לבין השלטון המקומי (הרשויות המקומיות) – השלטון המרכזי מטיל על הרשויות המקומיות תפקידים שונים, ולפעמים אינו מתקצב זאת ברמה הנדרשת. למשל בתחומי הרווחה, קליטת העלייה והחינוך. השלטון המרכזי בישראל ריכוזי מאוד ואינו מאפשר מרחב פעולה לרשויות שנבחרות ע"י התושבים, למשל בתחום התחבורה, החינוך, הרווחה.

4. ניהול כושל – יש רשויות מקומיות שאינן מנוהלות כראוי, לעיתים בשל מינויים לא ראויים, לעיתים בשל מתחים בין מועצת העיר לבין ראש הרשות, ולעיתים על רק ניהול לא נכון של תקציב העירייה.

5. פיצול פוליטי – כאשר במועצת העיר יש פיצול למספר רב של רשימות מפלגתיות, שלכל אחת דרישות והשקפות עולם שונות ומנוגדות, דבר המקשה על קבלת החלטות תקינה לרווחת התושבים.

### **ועדה קרואה**

ועדה שמתמנה בהוראת שר הפנים, במקרה שהוא סבור שהרשות המקומית אינה מתפקדת כנדרש. הוועדה תמלא את תפקיד ראש העיר ומועצת העיר עד להבראת

הרשות המקומית. בוועדה הקראה חברים אנשים שהוכיחו את היכולת שלהם בתחום הניהול העירוני, והם פועלים עם ליווי של משרד הפנים.

### **הנסיבות למינוי ועדה קרואה:**

1. בעלי התפקידים אינם ממלאים את תפקידם כראוי.
  2. מספר חברי המועצה פחת מתחת למינימום הנדרש.
  3. הרשות נמצאת בגירעונות כספיים גדולים ואינה מסוגלת לסגור את הגירעונות עם גביית מיסי העירייה.
  4. תכנית הבראה של העיריה כדי להשיג איזון תקציבי נכשלת.
  5. העירייה אינה מסוגלת להעביר תקציב עירוני.
- קיומן של ועדות קרואות מצוי במחלוקת ציבורית. זאת משום שהוועדות אינן נבחרות על-ידי התושבים עצמם, דבר הפוגע בעקרון שלטון העם ובניהול הדמוקרטי של העיר.**

## **שיטת הבחירות לרשויות המקומיות**

### **עקרונות הבחירות לרשויות המקומיות:**

1. בחירות כלליות, ישירות, שוות וחשאיות.
2. מתקיימות כל 5 שנים.
3. כל תושבי הרשות מגיל 17 רשאים להצביע בבחירות.
4. **בחירת חברי מועצת הרשות בבחירות יחסיות רשימתיות** – קביעת מספר המנדטים שמקבלת כל רשימה במועצת הרשות המקומית הינה בהתאם לחלק היחסי מסך הקולות הכשרים שקיבלה הרשימה בבחירות.
5. **בחירת ראש הרשות המקומית בבחירות אישיות רוביות** – הבחירות לראש הרשות הן ישירות ובפתק נפרד. ראש הרשות יהיה זה שקיבל את המספר הגדול ביותר של הקולות הכשרים, ולפחות 40% מהקולות. אם אף מועמד לא קיבל 40% מהקולות או אם שני מועמדים קיבלו מספר זהה של קולות, יתקיים סבב שני של בחירות כעבור 14 יום.

## **מבנה הרשויות המקומיות**

### **את הרשות המקומית מפעילים:**

**1. ראש הרשות -** שהינו הרשות המבצעת ברשות המקומית. לראש הרשות המקומית יש מספר סגנים בהתאם לחוק שנקבע ע"י הממשלה. **תפקידי ראש הרשות המקומית:**

- א. לבצע את החלטות מועצת הרשות.
  - ב. לנהל את העניינים השוטפים של הרשות המקומית בהתאם לתקציב שנקבע ע"י המועצה.
  - ג. לייצג את הרשות המקומית כלפי חוץ (בתקשורת, בממשלה ובכנסת) וכלפי פנים (מול התושבים).
- 2. מועצת הרשות -** שהיא הרשות המחוקקת, בית הנבחרים של הרשות המקומית. במועצה מיוצגות הרשימות שהתמודדו בבחירות. תפקידי המועצה:

- א. מחוקקת תקנות עירוניות.
  - ב. מתווה מדיניות לגבי ניהול הרשות המקומית.
  - ג. מפקחת על כל תחומי ניהול הרשות המקומית.
- במועצת הרשות יש קואליציה של כל הרשימות התומכות בראש העיר, ואופוזיציה של הרשימות שאינן תומכות בראש העיר. האופוזיציה אינה יכולה להפיל את ראש העיר, כי הוא נבחר בבחירה ישירה ובפתק נפרד, אך היא יכולה להקשות עליו מאוד לפעול, בעיקר אם מספר חברי האופוזיציה גדול ממספר החברים בקואליציה.
- 3. ועדות הרשות המקומית -** ועדות המייעלות את פעילות הרשות המקומית ואחריות על אחת על תחום אחר – כספים, חינוך, ביטחון, רווחה, מכרזים, ביקורת ועוד.

## **מרכז השלטון המקומי**

מרכז השלטון המקומי - גוף וולונטרי (התנדבותי, שאינו פועל מכוח החוק), ומאגדות בו כל המועצות המקומיות בישראל, יהודיות וערביות. לא נכללות בו המועצות האזוריות והמועצות התעשייתיות.

### **תפקיד מרכז השלטון המקומי:**

1. ייצוג הרשויות המקומיות ולקדם את ענייניהן בפני הכנסת, הממשלה ומוסדות ארגוניים ארציים שונים.

2. מאבק על תקציבים ומשאבים עבור הרשויות המקומיות, במטרה לספק לתושבי הרשויות רמת שירותים נאותה.
3. קידום חקיקה לטובת הרשויות המקומיות ולקדם חוק יסוד השלטון המקומי שיסדיר את סמכויות הרשויות המקומיות.
4. ייעוץ מקצועי לרשויות המקומיות בתחומי פעילות שונים.

### **הוועד הארצי של ראשי המועצות הערביות**

וועד שהוקם בשנת 1974. מטרתו – לקדם תביעות של הרשויות המקומיות הערביות במרכז השלטון המקומי, במשרדי הממשלה ובמשרד הפנים. זאת על רקע מאפיינים וקשיים ייחודיים של הרשויות הערביות.

### **רשימת מקורות:**

1. אשכנזי, ו', אלפרסון, ב' ואחרים, (2016), **להיות אזרחים בישראל במדינה יהודית ודמוקרטית**, משרד החינוך, המזכירות הפדגוגית, ירושלים.
2. פינקלשטיין, א', (2020), **השלטון המקומי בישראל – רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים, מחקר מדיניות 157**, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
3. שחר, ד', (2013), **ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית**, כנרת, זמורה-ביתן, מודיעין.