

יחסי הגומלין נבחרים-מנהלים והשפעתם על קבלת ההחלטות ברשויות מקומיות

תקציר

קבלת החלטות במועצת הרשות המקומית, היא במקרים רבים תוצר של אופי שיתוף הפעולה או הקונפליקט בין השחקנים העיקריים: בין הנבחרים לפקידות הבכירה. לפוליטיקאים יש סדרי עדיפויות וערכים שונים מאשר לאנשי המקצוע, המתנגדים להתערבותם של הנבחרים בנושאים ארגוניים-ניהוליים. במסגרת עבודת מחקר הבוחנת מאפיינים שונים¹ של קב"ח ברשויות מקומיות בישראל (במגזר היהודי), נבחנה גם השפעת יחסי הגומלין בין הנבחרים למנהלים על קב"ח. המאמר סוקר דגמים שונים של יחסי גומלין בין הנבחרים לפקידות הבכירה בשלטון מקומי – היחסים על הציר שבין שיתוף פעולה לקונפליקט, והשפעתם על קב"ח המקומיות.

המאמר בוחן צורות שונות של יחסי הגומלין האלה בשש רשויות מקומיות בישראל: גדולות, בינוניות וקטנות (נתניה, בני-ברק, נס-ציונה, אור-יהודה, שוהם ומבשרת ציון) ומצביע על מספר דפוסים של יחסי גומלין בין הנבחרים והמנהלים, כדלקמן: 1. חוסר דומיננטיות של המנהלים או הנבחרים. 2. דומיננטיות של המנהלים מול הנבחרים. 3. דומיננטיות של הנבחרים מול המנהלים. 4. שיתוף פעולה מלא בין המנהלים והנבחרים. על-פי ממצאי המחקר, ניכרת התאמה ברורה בין הדומיננטיות של הפקידות הבכירה לדרך קב"ח ברשויות המקומיות. ברשויות "איתנות"² ניתן להצביע על כך שההחלטות הוכנו בשיתוף הדרג המקצועי ואפילו ביזמתו, ושלמנהלים יש משקל חזק יותר ביחסי הגומלין מול הנבחרים (עד לנטרולם), בהשוואה לרשויות ה"חלשות". ניתן להצביע על קשר ברור בין דרג מקצועי וחזק – המקיים עבודת מטה מסודרת, ל"איכות" תהליך קב"ח כמוגדר בתיאוריה (כולל החלטות לאור מדיניות, איסוף הנתונים, שתוף בקב"ח ועוד) ברשויות האיתנות, ולהפך ברשויות ה"חלשות", כשבראשונות אין התערבות שלילית של נבחר הציבור בהתנהלות המקומית. הנבחרים ברוב הרשויות המקומיות תופשים את עבודת מועצת הרשות המקומית כ"חותמת גומי" להחלטות המובאות לאישורה ומתוסכלים מכך.

ההמלצות העיקריות הן: לחזק את הדרג המקצועי ברשויות המקומיות ולחייבו לקיים תהליך מוסדר של קבלת החלטות; לחייב את המנהלים לקיים תדריכים לחברי המועצה, לפני קב"ח אסטרטגיות; להכשיר את חברי המועצה כדי לשפר את כישוריהם כמקבלי החלטות אסטרטגיות, לאפשר להם להיעזר במטה מקצועי ולהתייחס אליהם כחברי דירקטוריון; לשתף את חברי המועצה בקב"ח ולקיים דיון משותף איתם לפני ההצבעה במועצה.

¹ המחקר הכללי בוחן את השפעתם של גורמים שונים על קב"ח ברשויות מקומיות, כגון: קשיים מרכזיים בקב"ח, מנהיגות מקומית, המדיניות והכוונתה את קב"ח, שלבים עיקריים בקב"ח (כולל איסוף המידע ושקלול החלופות), מרכיב הקבוצה ב קב"ח (מועצת הרשות המקומית), מעורבות ושיתוף הציבור בקב"ח, הבקרה הפנימית על ביצוע ההחלטות ופיקוח משרד הפנים על קב"ח (כולל החיוב האישי).

² רשויות "איתנות" – הפטרות מחובת הדיווח (מסמך המינהל לשלטון מקומי, 25.12.2006), רשויות "חלשות" – רשויות עם חשב מלווה.

מבוא וסקירת ספרות

תפקידם של פוליטיקאים ומנהלים הפועלים ומשפיעים על דרכה של החברה, הוא בעיקר לקבל החלטות ולפתור בעיות. ביצוע אפקטיבי של פעולות אלה חשוב לרווחתה של החברה (Simon, 1960; Simon, et. al, 1986). במובן זה, מה שמבחין בין ארגונים בעלי ביצועים גבוהים לבין ארגונים אחרים הוא איכות קבלת החלטות ויישומה. ארגונים אפקטיביים יותר מקבלים ניקוד גבוה בקבלת החלטות האסטרטגיות החשובות, וארגונים בעלי ביצועים גבוהים הם בעלי יכולת לקבל החלטות "טובות" וליישמן במהירות (Rogers & Blenko, 2006). קבלת החלטות "טובות" נעשית לאור מדיניות ומטרות (דרור, 1978; דורון, 1986; בן מאיר, 1987; לוק ולתם, 1993; אודל, 1993; כרמלי, 2005; Sharkansky, 2002; Sharkansky, 2002b; Brybrooke & Lindblom, 1970; Forman & Selly, 2002; Bridges, Olm & Barnhill, 1971; Bax, 2005; Grunig & Kuhn, 2005; Seijts, et. al, 2004; 2002). המדיניות ברשות המקומית, המנחה את מקבלי ההחלטות ברמות השונות, צריכה להיקבע במועצה ע"י הנבחרים (המכירים לרוב בחשיבותה) (Derely, 2003), בהכון ובהדרכה מקצועית של הפקידות הבכירה. היעדרה של מדיניות היא ביטוי לחולשה מקצועית של הנבחרים והמנהלים כאחד. אך בעוד שהגדרת מטרות יכולה להיחשב כצורך ניהולי רציונאלי, הפוליטיקאים עשויים לרצות דווקא מטרות עמומות, כשהם מתקשים להגיע להסכמה (Chun & Rainey, 2005).

גם המידע הוא מרכיב מהותי בתהליך קבלת החלטות, והחלטות טובות יותר עשויות להתקבל כאשר הן מבוססות על מידע איכותי (McKenzie, 2005; Chinander & Schweitzer, 2003). יחד עם זאת, מקבלי החלטות עשויים להיות מוטרדים מהצפת מידע (Saunders, et. al, 2005) ולהעדיף את המידע המתאים לצורכיהם (Leonard, Beauvais & Scholl, 2005; Fahey & Narayanan, 1983). אופי הצגת המידע בתהליך קבלת החלטות ברשויות מקומיות משפיע על תגובתם של הנבחרים (Askim & Baldersheim, 2007), שלעתים לא מגלים מספיק עניין בנושאי ההחלטה ומשתמשים במידע בצורה מוגבלת המביאה אצלם להטיות (Askim, 2009). תהליך קבלת החלטות מחייב עבודה לפי נהלים, המכוונים את עבודתה של הקבוצה (Newman, 1971; Luthans, 1989; Knight, et. al, 1999; Grunig & Kuhn, 2005; Forgionne, 2002; Goodwin, 2009; ברון ואחרים, 2004), ובקבלת החלטות יכול להיווצר קונפליקט בין התהליך השיטתי - של הדרג המקצועי לתפישתם של מקבלי ההחלטה - הנבחרים (Goodwin, 2009; ראה גם: Forman & Selly, 2002). יחסי הגומלין בין הפוליטיקאים למנהלים המקצועיים (כמו גם המאפיינים הקהילתיים והמצב הסוציו-אקונומי) משפיעים על קביעת המדיניות ועל התנהלותה של הרשות המקומית - שימוש במשאבים ואיכות השירות (Jeong, 2007). יחסי הגומלין הללו משמעותיים יותר במישור המקומי, נוכח הקשרים החברתיים ביניהם בקהילה, המאפשרים השפעה הדדית בתחומי הפעילות של כל צד (Svara, 2006). קבלת החלטות בפוליטיקה המקומית³ היא, במובן זה, ביטוי לאופי שיתוף הפעולה או הקונפליקט בין השחקנים העיקריים: בין ראש הרשות למועצה ולפקידות הבכירה, בקרב המנהלים, בין הנבחרים לבין עצמם ובין הנבחרים למנהלים⁴. בתפישת יחסי הגומלין הללו קיימים בין הצדדים פערים רבים, כגון: הנבחרים - פערי ידע ואינטרסים, הקהילה - רצונות וציפיות

³ נראה, כי ההחלטה החשובה ביותר המשפיעה על אופי שיתוף הפעולה ברשות המקומית, היא זו המתקבלת בתחילת הקדנציה וקובעת את שילוב חברי המועצה והמפלגות בקואליציה, ובהמשך - השילוב בעשייה המקומית, בעיצוב המדיניות ובקבלת החלטות בכלל (Mouritzen & Svara, 2002).

⁴ גם הקונפליקט הבין מחלקתי, כתוצר של הפוליטיקה הפנים ארגונית, משפיע על קבלת החלטות המקומיות (Franek, 2005).

מול מוגבלויות השלטון המקומי, שכונות - צרכים מקומיים מול צרכי הישוב (Nalbandian, 1994, 2005). פוליטיקאים ומנהלים מעורבים בו זמנית בתהליכי קבה"ח, ולא ניתן לקבוע הפרדה ברורה ביניהם. הנבחרים אמורים לקבוע את המדיניות המקומית ואת הקווים המנחים ליישומה, בעוד שהפקידות הבכירה צריכה לתרגם את המדיניות ולממש. המנהלים משפיעים על החלטות הנבחרים באמצעות הנושאים שהם מביאים להחלטות המועצה, בחוות הדעת והמידע שהם מספקים, ובשלב הביצוע - הם משפיעים בפרשנות שהם נותנים להנחיות מדיניות (שהן לרוב כלליות). כל אלה דוחפים אותם לעסוק גם בקביעת המדיניות. נבחר הציבור מצדם מבקשים להבטיח יישום קרוב ביותר לרוח החלטותיהם, ולכן הם נוטים להתערב בשלבי הביצוע ובעבודת המינהל (Svara, 2003; Mouritzen & Svara, 2002; Peters & Wright, 1998; Nalbandian, 1994); (McCabe, et. al, 2003; French & Folz, 2004). מעורבות של הדרג המקצועי בקביעת המטרות במועצה (בסיוע ובהכוונה) אין פירושה בהכרח גם השפעה על קבה"ח, והיא יכולה להתקבל דווקא באהדה ע"י הנבחרים (Svara, 2006).

בקביעת המדיניות יש לנבחרים את הסמכות לקבל החלטות אסטרטגיות, אך גם אחריות להתנהלותה של הרשות המקומית ולסיפוק צרכי הציבור. המנהלים מצידם מתנגדים להתערבות הנבחרים בהחלטות ניהוליות ובקבלת החלטות פוליטיות במועצת העיר שנועדו לקדם את האינטרסים שלהם (Svara, 1999, 2003). כך ישנם המצביעים על *מדיניות מקומית* - הנקבעת ע"י הנבחרים, ועל *מדיניות מינהלית* של אנשי המינהל (Zeemering, 2006). כאשר כפיפותו של המינהל ברורה, הנבחרים מנחים אותו באמצעות מדיניות או חוקים שהם קובעים במועצת העיר. אולם לרוב, כשהנבחרים מקבלים החלטות, הם עשויים לכלול בשיקוליהם הפסד פוליטי אפשרי (Mintz, 2004) ולהשאיר למנהלים את ההחלטות בעלות אופי טכני (Etzioni, 1988). כך, יש לפקידות הבכירה השפעה מכרעת על הנבחרים בקבה"ח על התקציב (Thurmaier, 1995).

הפוליטיקאים יהיו בעלי אופק קצר יותר בקביעת מדיניות - הם מעוניינים לקדם אינטרסים של קדנציה, תהיה להם נכונות גבוהה יותר להסתכן, הם יונחו משיקולים צרים של השכונה, חשוב להם יותר לפתור תלונות תושבים והם יפעלו יותר משיקולי אגו, מאינטרסים פוליטיים ומהשפעה של קבוצות אינטרס, בעוד אנשי המינהל מנסים לקדם פתרונות לטווח ארוך ולאור התחייבויות קודמות (Feiock, et. al, 2003; Jeong, 2007;) (Lubell, et. al, 2009; Feiock, et. al, 2010 Mouritzen & Svara, 2002). השוני בתפישת חברי המועצה את תפקידם מול תפישתם של הדרגים הניהוליים הוא פוטנציאל לקונפליקט בעבודתם המשותפת ובקבה"ח, המודגש כאשר המטרות מנוגדות, הדרגים השונים מתערבים בתחום אחריותו של האחר וכאשר קיים חוסר תאום בין הצדדים. הנבחרים גם מתוסכלים מהעובדה שאינם יכולים לכוון ישירות את המנהלים ומעצם הקונפליקט ביניהם (Svara, 1999, 2003; Nalbandian, 2005).

בקהילות הומוגניות וברשויות מבוססות יותר ניתן לצפות ליציבות שלטונית ולקונפליקט מצומצם יותר בין הנבחרים והמנהלים (McCabe, et. al, 2003). הקונפליקט יכול להתעצם כאשר הרשות המקומית במצב גירעון (כ"ץ; בליץ וטליאס, 2008), אך גם יכול לשפר את קביעת המדיניות וקבה"ח (Whitaker & DeHoog, 1991). מנהיגות מקומית חזקה חשובה בפתרון קונפליקטים ובקבה"ח, והדרג המקצועי חשוב בקביעת המדיניות וביישומה (Jeong, 2007). ברשויות מקומיות בהן נמצא שיתוף פעולה גבוה וקונפליקט נמוך, ההחלטות מתקבלות באמון הדדי; בתהליך רציונלי; לאור מטרות משותפות, ולא כתוצאה של פשרה מאולצת. ברשויות בהן המצב הפוך נמצא קיפאון, קוטביות, עימותים וחתרנות (Svara, 1990).

הקונפליקט בקבה"ח ברשויות מקומיות מופיע בדרך כלל בשני נושאים עיקריים: 1. קונפליקט בנושא *מדיניות* - כאשר הפוליטיקאים והמנהלים לא מסכימים בנושאים מדיניים. 2. קונפליקט פוליטי - המתמקד

בנושאים שוליים והעשוי להפוך למטרה עיקרית. אז פועלים גם המנהלים באווירה של מתח, לאור היחסים הרעועים בין חברי המועצה וחולשתם לקבל החלטות (Kaat, et al, 1999). העסקות של מנכ"ל מאפשרת לראש העירייה להתמקד יותר בנושאי מדיניות ו"לבזבז" פחות זמן על פעולות ניהול (French & Folz, 2004). המנכ"ל משפיע על סדר היום הפוליטי של הנבחרים ומציג להם חלופות והמלצות להחלטות (Nalbandian, 2001). אולם, פער הידע בין הנבחרים למנהלים עלול להוביל לחוסר הבנה ולחוסר אמון בין הצדדים ולפגיעה ביכולת הביצוע של המנכ"ל עד לפיטוריו (Whitaker & DeHoog, 1991;). (Nalbandian, 2005; McCabe, et. al, 2003). מנכ"ל העירייה משפיע על קביעת המדיניות ועל החלטותיה של המועצה, בעוד חברה נושאים באחריות לציבור ובחובת הדיווח (accountability). מנכ"לים משחקים במשחק הפוליטי, אך חייבים לשמור על ניטרליות (Svara, 2006; Nalbandian, 2006). המנכ"ל הוא מתווך, מגשר ו"מתרגם" בין הפוליטיקה המקומית, קביעת המדיניות והמערכת המינהלית (McCabe, et. al, 2003; Nalbandian, 1994).⁵

כאשר הנבחרים חשים שעבודתם איננה מוערכת כראוי, יחסי הגומלין בין ראש העירייה למועצה הם של מתח, והיחסים עם הצוות הניהולי הם של חוסר אמון (Svara, 1990). ככל מקבלי ההחלטות, חברי המועצה מעוניינים להפעיל שיקול דעת בישיבות, לדון בקבוצה ולנסות לשכנע באמצעות הוויכוח כדי להגיע להחלטות הנכונות (Wright, et. al, 1990) ולא לאשר החלטות מוכנות (Coulson, 2007). יחסי הגומלין בין הנבחרים לדרג המינהלי משתפרים כאשר גדלה מעורבותם של הנבחרים בקבוצה בנושאי מדיניות, אולם יש קושי לרתום חברי מועצה לתהליכים אלה (Svara, 1999) והם בעצמם מודעים לכך (Svara, 1999b). בארה"ב, חברי המועצה חשים שמועצת העיר היא מקור חשוב לייזום מדיניות ולא רק לאישורה (Svara, 2003),⁶ בעוד שהמנהלים מעריכים את המועצה כלא יעילה מספיק בעניין זה (Mouritzen & Svara, 2002).

דמוקרטיה מתקדמת בשלטון המקומי פועלת לאור "המינהל הציבורי החדש", המתבטא בפעילות פוליטית של הצבת מטרות, בקביעת סדרי עדיפויות, בהקצאת משאבים ובחיזוק הבקרה של הפוליטיקאים, בצד ניתוקם מהמערכת המינהלית. מהמנהלים הפוליטיים מצופה להציב מנהלים מקצועיים, לסגת מהתערבות שוטפת בעניינים ביורוקרטיים יום-יומיים, לחזק את תפקידה של ההנהלה המקומית בקבוצה ולהימנע מלקדם אינטרסים אישיים או סקטוריאליים (Svara, 1990; בן-אליא, 2004; Haus & Sweeting, 2006; Nalbandian, 2005). לתפישה זו שותפים ראשי רשויות רבים (Haus & Sweeting, 2006b).

הרפורמות המוניציפאליות בארה"ב בתחילת המאה ה-20 חיזקו את התפישה המקצועית בניהול והדגישו את החשיבות של התכנון האסטרטגי, מתוך ניסיון לבדוד את קבוצה"ח מלחצים פוליטיים ולאמץ שיקולים כלכליים בהתנהלות העיר (Feiock, et. al, 2003; Svara, 2006; Jeong, 2007; Cheong, et. al, 2009). כשבהחלטות אזוריות אסטרטגיות, הקובע הוא דווקא הדרג המינהלי ולא הנבחרים הפוליטיים (Visser, 2002). בכמה ערים באוסטרליה ובארה"ב, למשל, אסור לנבחרים על פי חוק לקיים תקשורת ישירה עם מנהלים ועובדים, אלא באמצעות המנכ"ל (Mouritzen & Svara, 2002). מאידך, המנהלים צריכים להיות מוגבלים ביכולתם להשפיע על החלטות מדיניות (ראה המלצות מועצת אירופה: No. R 80, ב- Rekosh, 2005). בצד חיזוקו של הדרג המקצועי, לא נעשה מספיק לחיזוקם של נבחרים הציבור, כולל הכשרה מעמיקה לקבל החלטות (Svara, 2003; Coulson, 2007; Lerner & Tetlock, 2003) וללמוד את מכלול הנושאים הקשורים בתפקידים הציבוריים.

⁵ גם ביחסים בין המנכ"ל למנהלים נוצר לעתים פער, כאשר האחרונים עשויים לראות בו חבר מועצה נוסף. קשריו עם הנבחרים ותלותו במועצה, מול הצורך להגן על הניהול המקצועי יוצרים קונפליקט בקבוצה"ח (Nalbandian, 2005).

⁶ ראה גם ניסיון מוצלח בעיר מנצ'סטר באנגליה (Leese, 2007).

במבנה השלטון המקומי באירופה ניתן להצביע על שני מודלים עיקריים, שהשוני המרכזי ביניהם הוא בהפרדה בתחומי האחריות בין הנבחרים (המועצה) לבין המנהלים. **במודל המוניסטי**, כל הכוח נמצא במועצה הנבחרת ובוועדותיה, כמקבלי החלטות ומבקרים את המינהל. שיטה זו נמצא בשלטון המקומי באנגליה ובשוודיה (ובמדינות סקנדינביות נוספות). גם **במודל הדואליסטי** הכוח העליון של קבה"ח ניתן לחברי המועצה, אולם בה בעת ראש הרשות נבחר ע"י המועצה לשאת באחריות לבצע את המדיניות, לקבל את ההחלטות השוטפות, להנחות ולפקח על המינהל (Wollmann, 2004, 2008). בגרמניה ניתנה למועצות האפשרות ליזום הדחת ראש הרשות ולערוך משאל עם מקומי (Wollmann, 2004), ובבולגריה מתאפשר פיקוח הדדי לראש הרשות המקומית ולמועצה, כשזו יכולה לקבל החלטה לבטל פעולה של ראש הרשות, ולחילופין יכול האחרון להטיל וטו על החלטות המועצה או לעכב ביצוע החלטה (Delcheva, 2005). השפעתם של הנבחרים והמנהלים על קבה"ח נתפשת על-ידם בצורה שונה במדינות שונות (Sootla & Grau, 2005; Jefriemenko & Volska, 2005; Gosselin, 2005). ברשויות המקומיות בשוודיה התחזק מאז שנות ה-80 מעמדו של הדרג המקצועי, המנהלים נדרשו להתעסק יותר בהחלטות אסטרטגיות, ונמצא התערבות שולית של הפוליטיקאים בניהול. המנהלים, הנתפשים לרוב כמדריכים ומובילים של הפוליטיקאים לקבל את ההחלטות הראויות, משחקים כ"שומרי הסף" והם בעלי השפעה חזקה על הנושאים שעל סדר היום הפוליטי, עד כדי עיצוב המדיניות בפועל (Montin, 2005).

בישראל קיימת במערכת המוניציפלית מעורבות-יתר של הנבחרים בקבלת החלטות שוטפות, הפוגעת ביכולתו של הדרג המקצועי למלא את תפקידו. מה גם שחברי המועצה אינם נושאים באחריות כלשהי על החלטותיהם (בן-אליא, 2004). התערבות הנבחרים בעבודת המנהלים באה לידי ביטוי כדלקמן: פיקוח צמוד על הדרג המקצועי, תוך נטילת סמכויות ביצוע שונות ופגיעה ביכולתו למלא את תפקידו; חלוקת עבודה לקויה בין ראש הרשות, המנכ"ל והגזבר (מה שמנוצל על ידי נבחרים ובעלי אינטרסים); פגיעה במינהל תקין כאשר ראש הרשות אינו מגבה את החלטות הדרג המקצועי; ניהול תקציב בשיטת "כיבו שריפות" ומתן מענה לצרכים המיידיים (ניתוח ממצאי ביקורת ברשויות המקומיות, 2005. ראה גם ברסלר-גון, 2005). הנבחרים והמנהלים פועלים בנקודות חיכוך, כשהאחרונים תופשים את הנבחרים כמתערבים בהחלטות מקצועיות ועשויים אף לבטלן, בעוד שהנבחרים רואים את הפקידים כמתערבים בענייני מדיניות ופועלים משיקולים שאינם מקצועיים בלבד (כ"ץ; בליץ וטליאס, 2008). הפרדה מוחלטת בין הפוליטיקה למינהל (כשהפקידות מנהלת את העירייה) יכולה לפעמים לסייע בפיתוח העיר (אייזנקג-קנה, 2010), אך גם למעורבותם של חברי המועצה בתהליך האסטרטגי יש חשיבות רבה (עקירב, 2010). על חוזקו של ראש העירייה בישראל ותלותם של הפקידים הבכירים בו ראה ברובינשטיין, 2010; בבן-דרור, גרוס, נבות ותם, 2005 וברסלר-גון, 2005. על סמכויותיהם ומקור כוחם של חברי המועצה ראה בברסלר-גון, 2010 ועל הצורך בחיזוק מעמדם של הנבחרים - בחסון, 2006; רזין, 2003. ראה המלצות לחיזוק סמכותה של המועצה והפרדה בין הנבחרים לדרג המקצועי, על-ידי אימוץ דגם "מועצה-מנהל" בישראל, בבן-אליא, 1997.

ביחסי הגומלין בין הנבחרים למנהלים ניתן להצביע על מספר דגמים אפשריים: 1. הגישה השמרנית המפרידה בין הצדדים ובין תפקידיהם, כשכל צד מתמחה במשימותיו - הנבחרים קובעים מדיניות ומטרות ואנשי המינהל מיישמים זאת בצורה ניטרלית ומקצועית, ללא התערבות של הפוליטיקאים. 2. הפרדה בין המינהל לפוליטיקאים, אך תפישת המנהלים כשותפים בקביעת המדיניות. 3. כפיפות של הדרג המקצועי לנבחרים המתערבים בעבודתו. 4. אוטונומיה מינהלית, כשהמינהל שומר מרחק מהנבחרים ופועל עצמאית. 5. מודל שיתוף הפעולה - עבודה משותפת, לפי נורמות וכללים, שיתוף במידע, תיאום בעשייה ואמון הדדי, כולל פיקוח של הנבחרים על יישום המדיניות (Mouritzen & Svava, 2002; Svava, 2006; Cheong, et. al, 2009).

שיתוף הפעולה נוצר מקביעת-מדיניות על ידי המנהיגות המקומית, התומכת במטרות ארוכות-טווח שנקבעו בהסכמה רחבה ככל האפשר על ידי המועצה ואשר עוצבו בעבודה נכונה של הצוות המינהלי. חברי המועצה מבטאים אז מנהיגות חזקה ומאוזנת, הם מקבלים החלטות ברורות, הם אינם מתערבים בעבודת המינהל והם מגלים הערכה לתפקודה של הנהלת העיר (Svara, 1999).⁷ 6. "הפרדה איכותית" - שמירת מרחק בהתערבות ההדדית, אך ללא הפרדה מוחלטת. לראש העירייה ולמועצה תפקיד מרכזי בקביעת מטרות ואסטרטגיה, כשהמנכ"ל מסייע בעצות ובהכוונה של מקבלי ההחלטות. 7. מודל של השלמה (model of complementarity) – המנהלים מקבלים את הפיקוח של הנבחרים ואלה מכבדים את עבודתם המקצועית, תוך כדי חפיפה והשפעה הדדית בתחומי העשייה של הצדדים (Svara, 2006). 8. המודל של הפרדה "מעודכנת" – בו למנכ"ל העירייה יש השפעה על קביעת המדיניות וקבה"ח, במידע ובהמלצות שהוא מביא לחברי המועצה, כשאלה אינם מתערבים בעבודת המינהל (Jerome & Legge, 2002). 9. מודל "אליטה משותפת", של פקידים בכירים וחברי מועצה, כשראשי המפלגה מביאים את המועצה לקבל החלטה משותפת, לפי הנחיה של המערכת המינהלית (Stoker at Franek, 2005).

ביטויים של דגמים אלה בהתנהלותן של הרשויות המקומיות משפיע על אופי קבה"ח במועצה, בקרב המנהלים ובכלל.

המחקר

שאלות המחקר המרכזיות: מהי השפעתם של יחסי הגומלין בין הנבחרים לדרג המינהלי על קבה"ח ברשות המקומית ועל תפקודה? האם יש שוני במאפייני היחסים האלה בין רשויות מקומיות הנחשבות ל"איתנות" לאלו הנחשבות ל"חלשות"?

יחסי הגומלין בין נבחרים והדרג המינהלי נבחנו לפי המודל של Svara – בין קונפליקט לשיתוף פעולה (Svara, 1990) וכן – השפעת הדרג המקצועי על מקבלי ההחלטות, ומידת ההתערבות והשיתוף של הנבחרים בקבה"ח ובעבודת המערכת המינהלית.⁸

הערכת ההחלטה – התיאוריה איננה מספקת תשובה חד-לכך. החלטה טובה מוגדרת כפעולה המביאה למקסימום את התועלת המצופה (Anderson, 2002 ; Doyle & Thomason, 1999), "החלטה שהוכיחה את עצמה במבחן התוצאה" (פוקס, 2008). ניתן לבחון תוצאות אלה רק בדיעבד: האם הביאו לתועלת המצופה – הצלחת הרשות או כישלונה: המצב הכלכלי של העיר (ראה: McCabe, et. al, 2003). הצלחה, לפי משרד הפנים: רשות "איתנה"⁹ – המנהלת באחריות וביציבות כלכלית. כישלון – רשות "חלשה", הנמצאת בגירעון מתמשך ומונה לה חשב מלווה.

⁷ ראה ביטוי לשיתוף פעולה מוצלח בעיר בריסטול (Stewart, et. al, 2004).

⁸ השפעות נוספות של קבוצות אינטרס והציבור על מקבלי ההחלטות נבחנו בנפרד במחקר הכולל.

⁹ מסמך המינהל לשלטון מקומי, 25.12.2006

מתודולוגיה

שיטת המחקר

מחקר איכותני - מחקר "שדה", אשר בחן את תהליכי קבה"ח ברשויות מקומיות איתנות וחלשות.

אוכלוסיית המחקר ותהליך איסוף הנתונים

בהתייעצות עם מנהלים בכירים במשרד הפנים נבחנו שלוש רשויות "איתנות" ושלוש "חלשות", בסדרי גודל דומים במרכז הארץ. מובהר, כי רשות חלשה איננה כזו רק בגלל דרך התנהלותה. בסוגיה זו ראה גם: בן בסט ודהן, 2009; טורגובניק, 2005; אפרתי ואחרים, 2004; בן-אליא, 2004; רזיו, 2003.

הרשויות שנחקרו: נתניה, נס ציונה, שהם, בני ברק, אור יהודה, מבשרת ציון (ראה טבלה 1).

טבלה 1: הרשויות הנחקרות – נתונים כלליים

<u>רשויות איתנות</u>	<u>מספר תושבים</u>	<u>דירוג סוציאקונומי</u>	<u>רשויות חלשות</u>	<u>מספר תושבים</u>	<u>דירוג סוציאקונומי</u>
1. נתניה	201,106	5	4. בני ברק	158,083	2
2. נס ציונה	33,953	7	5. אור יהודה	34,262	5
3. שוהם	18,353	8	6. מבשרת ציון	25,470	8

כלי המחקר

במחקר, אשר נערך ברובו במהלך שנת הבחירות ב-2008, נאסף מידע ממספר מקורות מידע המשלימים זה את זה. איסוף המידע במחקר הכללי (הערה 1) נשען על המקורות הבאים:

א. ראיונות פתוחים אישיים (כשעה) עם הגורמים הבאים: ראשי הרשויות, מנכ"לים/מזכיר, גזברים, חברי מועצה, יועצים משפטיים, מנהלים בכירים, מבקר הרשות ועוד. ראיונות עם מנהלים במשרד הפנים, כגון: מנכ"לים, ממונים על המחוזות, ממונים על אגף הביקורת ברשויות המקומיות ועוד: סה"כ – 106 מראיינים.

ב. בסוף כל ראיון עם בעלי התפקידים ברשויות המקומיות הועבר שאלון חצי מובנה (ראה תוצאות רלוונטיות למאמר זה בטבלה 5).

ג. ביצוע תצפיות על ישיבות המועצה לאורך שנה. סה"כ: נוכחות ב-27 ישיבות מועצה – נבחנה השפעת הדרג המקצועי על קבה"ח, הכנת החומר לנבחרים, מידת המעורבות וההשפעה של הנבחרים, האינטראקציה בין הנבחרים והמנהלים במהלך הישיבות¹⁰.

ד. איסוף חומר: דוחות מבקר המדינה, דוחות אגף הביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים, פרוטוקולים של ישיבות המועצות בשנים 2003-2008 (קדנציה), פרוטוקולים מדיוני ועדת הפנים של הכנסת, מסמכים פנימיים ברשויות הנחקרות, כתבות בעיתונות המקומית ובכלל.

¹⁰ כן נבחנו היבטים הקשורים למחקר הכולל, כגון: האווירה; המנהיגות ומשמעות היו"ר; נוהל קבלת ההחלטות; שקלול החלופות; מעורבות הציבור, לחץ הזמן; אופן ההכרעה ומשתנים תיאורטיים אחרים בתחום קבלת ההחלטות, אשר אינם קשורים למאמר זה.

ממצאי המחקר *

(*) **הציטוטים המדויקים נמצאים אצל הכותב. המספרים בסוגריים מתייחסים לרשות המקומית בטבלה 1)**

מדיניות – ברשויות ה"חלשות" ניכר בצורה מובהקת שאין מדיניות המנחה את מקבלי ההחלטות. לפי מרואיינים: "אני לא מכיר את המדיניות. לא ראיתי כזה מסמך של מטרות ויעדים" (ר.), ו"כתוצאה מחוסר מדיניות, המנהלים יוצקים את התוכן שלהם בחלל שנוצר" (י.). כש"אין מדיניות מותווית – כל מחלקה עובדת 'בחלקת אלוהים שלה' " (ו.) ובהיעדר המדיניות "ההחלטות הן לטווח קצר, מתוך ראייה פוליטית" (מ.). ברשויות האיתנות המדיניות מנחה את מקבלי ההחלטות וגם במשרד הפנים "מרגישים... ש"ברשות איתנה, יש מדיניות שמנחה את ההחלטות" (ו. ו-נ.). הנבחרים והמנהלים עוסקים במשותף בקביעת המדיניות והיא מנחה אותם בקבלת החלטות במועצה ובכלל. "יש דיונים בנושאי מדיניות וחברי מועצה מצליחים להשפיע בנושא זה" (י.). לעתים התחושה היא ש"חברי המועצה לא מרגישים שותפים בקביעת מדיניות ברמת המועצה" (מ.) ו"שהם רואים את המוגמר דרך התקציב" (צ.). אולם ברשויות איתנות ניכר ש"התנהלות המועצה היא לפי המדיניות והיעדים המרכזיים שנקבעו" (י.) בתחילת הקדנציה, וש"המדיניות מופיעה בספר התקציב ומנחה את התנהלות המועצה" (ת.). הדבר ניכר גם מעיון במסמכים פנימיים ברשויות אלו ובישיבות המועצה (למשל בשוהם, 25/12/07).

ברשויות ה"חלשות": רוב הנבחרים והמנהלים תופשים את המדיניות המנחה את קב"ח כ"לא ברורה", כשברשויות האיתנות כ-93% תופשים את המדיניות המנחה את קב"ח כ"ברורה מאוד" (טבלה 5).

איסוף המידע - ברשויות ה"חלשות" חברי המועצה מצביעים על חולשתו של הדרג המקצועי בהכנת המידע למקבלי ההחלטות במועצה, וקובעים, כי "המידע המובא לישיבות הוא ברמה בסיסית ולא מספקת" (י.); "החומר לרוב הוא לאקוני, לא מספיק ברור... וללא "משמעויות" (ע.); "חלק מהפקידות הבכירה לא אוסף מספיק נתונים, והחלטות מוטות על-כן על-פי שיקולים לא ענייניים" (ש.); "אין מצגות של הדרג המקצועי לקראת קב"ח... הדרג המקצועי לא מכין שיעורי בית, הם לא יודעים לענות על שאלות רלוונטיות" (י.) ו"נתונים כספיים לא מובנים לכל חברי המועצה" (ב.). כך נטען, שנתונים כספיים לא מדויקים השפיעו על ראש הרשות לקבל החלטות אשר העמיקו את הגירעון התקציבי (6). לפי חברי מועצה, "במהלך הישיבות לא נשמע מספיק הדרג המקצועי, ומעט ישיבות התנהלו כשגורם מקצועי הניח את הפן המקצועי בפני חברי המועצה בטרם קב"ח" (ר.). בדרך זו הדרג המקצועי "לא משפיע על החלטות אסטרטגיות" (ח.). מתצפיות בישיבות מועצה ברשויות אלו, ניכרת נוכחות חלקית של המנהלים, וניכר שעל שולחן המועצה לא מונח חומר מסודר ומעמיק לכל חבר מועצה. התחושה של הנבחרים היא ש"החומר שמחולק לפני הישיבות איננו מספק, חסר, לא מצורף כל החומר הנדרש, חלק מהחומר נשלח באנגלית" (ל.). על כך גם מתפרסם לעתים בעיתונות המקומית (חדשות אונג, 29/2/08) וגם בדוחות מבקר המדינה, שקבעו למשל ש"דברי ההסבר לתקציב... לוקים בחוסר פירוט והוצגו בהם נתונים שלא אפשרו קבלת החלטה" (דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2004, 2007). בבני-ברק בולט חסרונם של מנכ"ל בארגון עבודת המטה לקראת ישיבות המועצה, והדבר בא לידי ביטוי בחוסר התיאום בין המנהלים מול הנבחרים בישיבות עצמן (ישיבת מועצה, 7/8/08).

בהיעדר מידע מלא, "הפקידות הבכירה משפיעה על מקבלי ההחלטות, אשר מתחשבים בדעתה ובנתונים שהיא מספקת להם" (ש), וכך - "ב'בישול' ההחלטות יש לדרג המקצועי משקל חזק מאוד" (ט). מאידך נטען ש"איסוף הנתונים נעשה ברמה נמוכה יחסית, מאחר ואין דרישה לנתונים מצד חברי המועצה. הם לא קוראים את הנושאים לעומק ולא מתעמקים בנושאים בהם הם מקבלים החלטות" (א). נטען גם ש"החומר מגיע קרוב מדי לשיבת המועצה... וזה לא מספיק כדי להתארגן לה" (י). וכן - ש"הדרג המקצועי חושש מראש הרשות" כשהוא משיב לחברי המועצה, וכך "חסרה שקיפות" (א).

ברשויות האיתנות השפעתו של הדרג המקצועי על קבה"ח ניכרת הן בעבודת המטה ובהכנת החומר להחלטות המועצה והן בנוכחותם הבולטת ובמעורבותם של המנהלים בישיבותיה. "הדרג המקצועי מכין את ההחלטה מראש ובצורה בדוקה ומתואמת היטב" (ח), "הרבה החלטות מתבססות על-סמך הידע המקצועי... חברי המועצה מקשיבים לאנשי המקצוע כבסיס לקבה"ח" (ש). ו"מקבלים את חוות דעתם" (ג). "ברוב הנושאים מתקבלות המלצותיו של הדרג המקצועי כבסיס לקבה"ח" (ר), ו"לא תתקבל החלטה במועצה בניגוד לעמדתם של אנשי המקצוע, וזה ב- 99.9% מהמקרים" (ע). "לדרג המקצועי יש חלק מרכזי בתהליכי קבה"ח. ישנם חברי מועצה שמסתמכים 'על עיוור' על הדרג המקצועי" (ש). להערכה זו זוכים המנהלים גם בקרב חברי מועצה מהאופוזיציה, כשלעיתים מתקיימים עימם דיונים לפני קבה"ח במועצה (3). אך גם נטען ש"אין מספיק ישיבות בין חברי המועצה לפקידות הבכירה" לפני קבה"ח (א), ש"החומר לקראת הישיבות לא מאפשר מספיק זמן לקרוא ולהתעמק בו" (ו). ושהוא לא תמיד מובן. טענות כאלה הועלו גם בישיבות מועצה (9/12/07, 30/7/08). טענות על מידע לקוי ששימש את חברי המועצה בקבה"ח נבחנו גם בבית המשפט, אשר קבע: שהמידע "אינו מתאר נכונה את המציאות ויש בו כדי להטעות את חברי המועצה... ההסבר שניתן לחברי המועצה בישיבת המועצה היה לקוני, הוצג כשינוי טכני והוא לוקה בחסר - בלשון המעטה - ומטעה..." (פס"ד: א 030117/04, 20/7/2006).

מתצפיות בישיבות מועצה ברשויות האיתנות ניתן להתרשם מרמת החומר המקצועי והמסודר המונח על שולחן המועצה ומשמש את הנבחרים בקבלת ההחלטות, כולל מצגות מושקעות וזימון מומחים בנושאי ההחלטה (16/9/08, 20/5/08, 25/12/07). אך לעתים החומר הזה נראה מוגזם בהיקפו, עמוס ולא מתוקצר או "ידידותי" מספיק לקורא. למשל, החומר שהוגש לנבחרים בישיבת מועצה בנתניה (7/9/08) רוכז בחוברת בת כ- 230 עמודים (בכ- 50 עותקים).

ברשויות ה"חלשות": רוב הנבחרים והמנהלים מעריכים את הנתונים המובאים למקבלי ההחלטות ב"רמה נמוכה" ולהיפך ברשויות האיתנות (סה"כ בטבלה 5).

יחסי הגומלין נבחרים-מנהלים - ככלל, לא ניתן להצביע על תחושה של קונפליקט בין חברי המועצה לדרג המקצועי בכל הרשויות הנחקרות, אך חברי האופוזיציה יכולים להרגיש לעתים ממורמרים ושהדרג המקצועי ממדר ומסנן אותם, לאור חובת הנאמנות לראש הרשות. במספר רשויות חברי מועצה פונים ישירות למנהלי מחלקות, אך הם יכולים לזכות בתשובות כלליות. במחקר נמצאו מספר דפוסים של יחסי גומלין בין הנבחרים המנהלים, כדלקמן: 1. חוסר דומיננטיות של המנהלים או הנבחרים. 2. דומיננטיות של המנהלים מול הנבחרים. 3. דומיננטיות של הנבחרים מול המנהלים. 4. שיתוף פעולה מלא בין המנהלים והנבחרים.

1. חוסר דומיננטיות של המנהלים או הנבחרים - ברשויות ה"חלשות" התחושה הכללית היא, שהניהול חלש ושהדבר משפיע על קבה"ח המקומיות. עבודת המטה בקרב המנהלים איננה בולטת, אין פורום מנהלים לקבה"ח, הפונקציה של המנכ"ל איננה קיימת או מורגשת מספיק, ומי שנכנס אז לניהול הכללי הוא הנבחרים.

המנהלים מבצעים מדיניות ומוציאים לפועל החלטות מדיניות, כשחברי מועצה "תופסים טרמפ" על הדרג המקצועי ש"איננו ברור מספיק", לא מוביל ו"מגמגם" (ע). בקבה"ח (4, 5, 6). המנהלים נתפשים חלשים בעיקר מול העוצמה של ראשי הרשויות, הפועלים לקדם את האג'נדה שלהם, בלי להתחשב מספיק באנשי המקצוע. "הדרג המקצועי חלש ומתבטל מול ראש המועצה, במטרה לשמור על תפקידו וכיסאו" (י.).

ברשויות אלה התחושה היא, שלרוב הדרג המקצועי איננו מאוחד, מאופיין במאבק כוח פנימיים, ביריבות ותככים ברמה האישית ולא מייצג בישיבות המועצה עמדה אחת. מנהלים משתמשים גם בחברי המועצה כדי לנגח האחד את השני ולקדם את ההחלטה שתשרת צד אחד - גזבר מול מנכ"ל למשל ולהפך (5). "לרוב, הדרג המקצועי לא מגיע לישיבות בעמדה אחת. יש בו מאבק כוח פנימיים, כל אחד מתבצר בעמדתו" (ל.), ו"למנכ"לים לא הייתה השפעה על תהליכי קבה"ח" (ע.).

בשנים האחרונות חל בישראל חיזוק של הדרג המקצועי בתהליכי קבה"ח, כשמשרד הפנים הטיל אחריות והעניק סמכויות רחבות יותר לפקידות הבכירה. כך, הדרג המקצועי חש שיש לו משמעות גבוהה וכי הוא היוזם והדומיננטי בקבה"ח. בהקשר זה צוינה שאלת הוותק של ראש העירייה והנבחרים מול המנכ"ל. כשהמנכ"ל ותיק, הדרג המקצועי בא לידי ביטוי בהחלטות, במיוחד כשהפוליטיקאים חסרי ידע וניסיון בנושאים השונים. אז אנשי המקצוע "תופרים" את ההחלטות ומביאים אותן לאישור פורמלי בישיבות המועצה, הנתפשות כ"טקס" בלבד. "בהחלטות חשובות כמו תקציב, חלק מחברי המועצה אפילו לא קורא את החומר ולא לומד את החומר כראוי או בכלל..." (י.).

ראשי רשויות ציינו, שמתקיימת התייעצות עם הדרג המקצועי בקבה"ח, אך נראה שלזה לא הייתה השפעה בולטת על הנבחרים. תפקידם של המנהלים נתפש לעתים כמסייעים למימוש ההחלטות וביעוץ כללי. לא בגיבוש ההחלטה, אלא בעיצוב ההיבטים הטכניים ובמימושם. חלק מקבה"ח מושפע מהיכולת של שומרי הסף: היעדרותו של יועץ משפטי מדיונים הכרחיים, למשל (5) (ראה במבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007). ברשויות "חלשות" ניכר, שהמנהלים אינם בהכרח אלה הקובעים, אלא מנסים (לא תמיד בהצלחה) למנוע מהנבחרים לקבל החלטות לא תקינות. קושי עיקרי בקבה"ח מתבטא בהשפעה של חברי המועצה לקבל החלטות הנתפשות כלא-רציונאליות בנושאים שכבר גובשו על ידי אנשי המקצוע, כולל התקציב. "קבה"ח מאופיינת בגישה פוליטית - שיקולי האינטרסים של הקבוצות, אותן מייצגים חברי המועצה, ולא טובת הישוב" (ז.). הפקידים נתפשים לעתים כ"יס- מנים" וכמגבים בצורה אוטומטית את ראש הרשות. התחושה היא, שהדרג המקצועי פועל לעתים בלחץ זמן, מגיש לחברי המועצה מסמכים דקות לפני הישיבה ומציב את הנבחרים (בדקה ה- 90) בפני צורך מיידי לקבל החלטות, לאחר שהתעכב בהכנתן. נבחרים גם טענו כי ביצוע ההחלטות על-ידי הדרג המקצועי איננו תמיד נדרש, במועד או בכלל (4, 5, 6).

מצפייה בישיבות מועצה ניתן להתרשם, מנכחות דלה של המנהלים: רק מנכ"ל/מזכיר, גזבר, יועץ משפטי, מבקר פנים (5, 6). בעירייה אחת מנהל החינוך לא השתתף בדיון בנושא הקשור לבית-ספר, יועץ משפטי היה חסר בחלק מדיון מהותי בו נדרשה דעתו, וגזברית הייתה נוכחת בישיבה רק 10 דקות. גם המנכ"ל איננו מעורב לרוב בניהול הישיבות ולא נראה שהוא שותף מלא בנושאים הנדונים, או שיש שיתוף פעולה בולט בינו לבין המנהיגות הפוליטית (5). נבחרים מתרעמים על כך בישיבות מועצה, למשל: "חסר יועץ משפטי - מי שאמור להיות פה ולתת לנו תשובות" (ישיבת מועצה, 6/7/08). ניכר שנושאים לא נדונו מראש ולא נעשתה הכנה מסודרת לקראת הישיבה, כולל בחומר המוגש לחברי המועצה, דבר שהיה חוסך בזמן הישיבות (4, 5, 6).

2. דומיננטיות של המנהלים מול הנבחרים – דפוס זה מאופיין במרכזיות ובהשפעתו של הדרג המקצועי על תהליכי קבה"ח בכל הרמות. הדבר בולט לרוב ברשויות ה"איתנות" ומאופיין באי-התערבותם של הנבחרים

בהתנהלות המקצועית. "חברי המועצה יכולים לבקש נתונים, אבל לא יכולים לתת הוראה לדרגים המקצועיים" (ש. (1, 2, 3)). זהו שינוי מדרך ההתנהלות בעבר, כאשר מחזיקי תיקים וראשי ועדות התערבו בעבודת הדרג המינהלי (1, 2). נראה שהדבר נובע במידה רבה ממדיניותו של משרד הפנים. בחוק העיריות החדש (סעיף 105), נקבעו "שומרי סף" (מנכ"ל, גזבר, יועץ משפטי), שתפקידם לשמור על טוהר המידות בקב"ח ברשות המקומית. בכל הוועדות החשובות בעירייה (מכרזים והקצאות קרקע, למשל) חברי הוועדה אינם פוליטיקאים, אלא "שומרי הסף". באחת העיריות (1) משרד הפנים אפילו החזיר הצעת חוק פוליטית (על איסור מכירת חזיר) בגלל היעדר הסכמה של היועץ המשפטי. ברשות אחת אין אפילו מחזיקי תיקים, ויש הקפדה ש"כל פנייה של הדרג הפוליטי לדרג המקצועי תהיה רק דרך המנכ"ל" (ע. (2)). ברשויות אלה (1, 2) חברי מועצה, חשים ש"יש מידור של האופוזיציה ושל הנבחרים על ידי הדרג המקצועי" (י.). ש"חבר מועצה - זהו תפקיד לא ממש משמעותי" (ד.), שהמועצה רק מאשרת החלטות שכבר התקבלו אצל ראש העירייה והמנהלים. ושיש "הובלה של הדרג הפוליטי על-ידי הדרג המקצועי בקב"ח" (מ.). הנבחרים גם טוענים ל"השתלטות" של הייעוץ המשפטי על תהליכי קב"ח. "מעטים מחברי המועצה שואלים שאלות ענייניות בנושא" ההחלטה (י.), והם "מסתמכים בעיניים עצומות על חוות הדעת של היועץ המשפטי" (ר.). "חברי מועצה חשים... שהם 'חותמת גומי' של ראש העירייה ושל המערכת העירונית... הרגשנו שתוכניות כבר מתחילות לצאת לפועל ורק אחר כך מובאות לאישור המועצה... הדרג המקצועי 'תופר' את ההחלטה - הוא עומד מאחורי הקלעים" (ע.). "חברי המועצה לא תמיד יודעים על מה הם מחליטים... הם חסרים לעתים ידע... מי שמנווט את העשייה ואת ההחלטות זה הדרג המקצועי" (ג.).

בישיבות המועצה (המתקיימות אחת לחודש) סדר היום, השאלות וכדו' מוכתבים על-ידי ראש העירייה (2) או על-ידי הפקידות הבכירה (1), כשההכנות והתשובות המקצועיות הן קפדניות ועוברות את הסינון של הגורמים המקצועיים. המנכ"ל מאשר כל נושא ואת הכנתו המפורטת (כולל נספחים), לפני הבאתו למועצת העיר. החומר נשלח לחברי המועצה, לפחות 48 שעות לפני הישיבה. התחושה היא, שדפוס זו מביא לשיקולים מקצועיים בקב"ח ומבטל את ההשפעות או הלחצים הפוליטיים של חברי המועצה. נראה, כי הדיונים המוקדמים בוועדות המקצועיות בנושאי ההחלטה השונים מהווים "פילטר" מול הדרישות הפוליטיות, ומאפשרים גם את יישום ההחלטות בקלות רבה יותר. אולם, בקב"ח כמעט ולא מובא לידיעת הנבחרים התהליך המוקדם שנעשה, לפני הבאת ההחלטה למליאה. חברי המועצה, שיש להם לרוב עיסוקים אחרים, באים לידי ביטוי בהצעות לסדר או בשאלות. לאלו ניתנות תשובות על-ידי אנשי המקצוע (1, 2, 3), הנחשבים לעתים למבצעי דברו של ראש העירייה ומתבטלים מול הדומיננטיות שלו (2). כך, למרות שחברי המועצה מעריכים ומגבים את המנהלים, נוטה לעתים האופוזיציה לתקוף אותם במסגרת ההתנגדות הפוליטית לראש העירייה (גם בישיבות מועצה) (2, 3), כשהאחרונים מצדם מפרגנים ומגנים על הפקידות המקצועית (1, 2, 3).

הדרג המקצועי פועל בעבודת מטה מתקדמת, במסגרת תקן ISO, עם אוריינטציה לשירות הציבור ובשיתוף פעולה מלא. המנהלים נחשבים מקצוענים, מסורים לעבודתם ופועלים בעבודת צוות טובה, בשקיפות ובנאמנות הדדית (1, 2, 3). נראה, שחברי המועצה סומכים על המנהלים ומסכימים, שקב"ח נעשית משיקולים מקצועיים, בצורה עניינית, תוך שמירה על הנהלים ובראייה של טובת העיר והציבור הרחב. בעיר אחת (2) יש בקב"ח הקפדה על התנהלות אתית, בהתאם לקוד האתי שאומץ בשנת 2007 והקובע: יושרה, כבוד הדדי, מקצוענות ומצוינות, שותפות, שקיפות, אחריות ומחויבות. בעיר זו ראש העירייה מנהל מידי שבוע ישיבת מנהלי אגפים וגורמים מקצועיים, בה מתקבלות החלטות תפעוליות. דפוס זה יכול להתבטא במעורבות גבוהה ובמעקב ופיקוח של ראש העירייה (2), מנכ"ל ומנהלים על ביצוע ההחלטות של המועצה ובכלל (1, 2). או, לחילופין, בראש עירייה הנתפש כעוסק בתפקידי-חוץ, מכתוב מדיניות, מאציל סמכויות-ניהול למנכ"ל ואיננו מתערב בדרך

כלל בהחלטות מקצועיות. התפילה בדגם זה היא, שהדרג המקצועי קובע גם מדיניות; מכתב ומוביל את המערכת הפוליטית בקבה"ח (כולל התקציב); שיש לו משמעות "טוטלית" בקבה"ח, כולל השפעה על ראש העירייה, ושכפועל "העיר מנהלת על-ידי הפקידות העירונית". חברי המועצה חשים חסרי כוח ומשמעות בהתנהלות העירונית, למרות שהוקצו להם משרדים ולחלקם גם מזכירות. מחזיקי התיקים מעורבים יותר ובעלי יכולת השפעה, במיוחד כשהם גם מכהנים כמ"מ וסגני ראש העירייה בשכר. הרוב הקואליציוני, ראש העירייה הדומיננטית ודרג מקצועי חזק ומגובש מצמצמים את יכולת הביטוי וההשפעה של נבחר הציבור במועצה (1).

מצפייה בישיבות מועצה בדפוס זה, ניתן להתרשם מנוכחות מלאה של המנהלים הבכירים וממערבותם במהלך הדיונים. הם מציגים את הנושאים המקצועיים, מבהירים ועונים לשאלות, משלימים את ראש העירייה בעת הצורך וזוכים להקשבה ולהערכה מצד חברי המועצה. ניכר ניסיון להגיע להחלטות בהסכמה מרבית, תוך גישור בין הרצונות של חברי המועצה וההתייחסות המקצועית (1, 2, 3).

3. דומיננטיות של הנבחרים מול הדרג המינהלי – דפוס זה בא לידי ביטוי יוצא דופן בבני ברק, שהיא עיר חרדית בה לרבנים ולנציגיהם יש השפעה מכרעת על קבה"ח. הרבנים מעורבים בבחירת מקבלי ההחלטות והמנהלים הבכירים, בנושאי חינוך¹¹ ודת ובהחלטות האסטרטגיות. "קבה"ח נעשית בתיאום עם הרבנים... ומועצת העירייה היא חותמת גומי..." (י.). אמנם, התפילה היא שכיום מעורבות הרבנים בהחלטות העירייה היא רק בנושאים מהותיים, אולם נבחר הציבור ממושמים כל אחד לרב שלו, כשבעבר ההחלטות התקבלו לפי דרישות הרבנים ותוך התעלמות מהמציאות התקציבית. מחזיקי התיקים בעירייה נקראים "ראש האגף" ומתחיתיהם המנהלים, כשלעתים הראשונים ניהלו בפועל את האגף (חינוך, רווחה, הנדסה, תכנון ובניה), הובילו וקיבלו את ההחלטות החשובות. המערכת המינהלית מרגישה היטב את מחזיקי התיקים (שחלקם בעלי ניסיון עירוני קודם), המתערבים בקבה"ח השוטפות והם המחליטים הסופיים. מחזיק התיק יושב באופן קבוע בישיבות עבודה מקצועיות עם מנהל האגף ומנהלי המחלקות בנושאים אסטרטגיים ובפתרון בעיות שוטפות. הוא מטיל על הדרג המקצועי משימות, קובע סדרי קדימויות ומבקש חלופות. הוא גם מסייע למקבלי ההחלטות המקצועיים בגיוס תמיכה חיצונית ומשאבים בזכות קשריו בעירייה וגורמי חוץ (משרדי ממשלה, ח"כים ואחרים). בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי יש אינטרס משותף: המנהלים מכירים בסמכותם של ראשי האגפים ורואים בהם גורם מסייע. מאידך, ראש האגף רואה את תפקידו כמגשר בין הצוות המקצועי לרוחני (הרבני) ולציבור. כולם (נבחרים ומנהלים) משתפים פעולה בקבה"ח, וההחלטות "מבושלות" בין ראש העירייה והסיעות השונות לפני ישיבות המועצה. נושאים שלא "נסגרו" מראש בדרג הפוליטי מוסרים מסדר היום.

מנהלים רבים מזוהים פוליטית, ולכן קשה להגדירם מקצועיים. אולם, בשנים האחרונות הדרג המקצועי התחלף, וכיום יש לו משקל חזק יותר ב"בישול" ההחלטות. משקלו של הדרג המקצועי תלוי במנהלים השונים ובכוחם, ואלו מנסים לכוון את הנבחרים בקבה"ח מקצועיות כ"שומרי-שער". לחברי המועצה מן השורה אין מעמד דומיננטי מול אנשי המקצוע, להפך. לרוב הם אינם מעורים בנושאי החלטה, ולכן הם קשובים לדרג המקצועי ומקבלים בדרך כלל את המלצותיו. הפוליטיקאים יוזמים החלטות בנושאי חינוך ודת, ויש להם השפעה רבה יותר בהחלטות מדיניות. הדרג המקצועי יוזם החלטות בנושאי פיתוח ותשתיות, ובאלו השפעתו רבה יותר.

¹¹ בתחום החינוך החרדי יש ועדה רוחנית, המורכבת מרבנים בעלי שם, הקובעת אלו נושאים ללמד. לאורך השנים ראש אגף החינוך (הנבחר) מנהל את ישיבות הצוות, מעורב בניהול השוטף של האגף ומתערב בהחלטות (בעבר אפילו - במיין העובדים ובגיוסם). אולם הרב, מחזיק התיק (שאיננו מקבל שכר), נתפס על ידי אנשי המקצוע כאדם מנוסה משכמו ומעלה שאפשר להתייעץ אתו ולהיעזר בו.

יחד עם זאת, העירייה מתנהלת בלי מנכ"ל¹², ובניהול העיר בולטת עבודת המטה החלשה. בעירייה אין פורום הנהלה, האגפים פועלים בצורה אוטונומית, אין ישיבות קבועות של מנהלים וחסרה הכנה מסודרת ומתואמת של ההחלטות לקראת הבאתן למועצה. "כארבע שנים אין ישיבות קבועות של מנהלים" (מ). ראש העירייה והגזבר הם בעצם מנכ"ל העירייה, דבר היוצר עומס על ראש העירייה ופוגע לא רק ביכולת לקבל החלטות, אלא גם ביכולת ליישמן. ביצוע ההחלטות ומעקב על ביצוען אינם חלק מהתרבות הארגונית.

4. שיתוף פעולה מלא בין הדרג המינהלי והנבחרים – דפוס זה בא לידי ביטוי מובהק ברשות מקומית אחת – בשובם. למנהלים, הפועלים בעבודת מטה שיטתית ומתואמת; בשקיפות מלאה ולפי כללי ISO, השפעה רבה על גיבוש ההחלטות, והם עושים זאת בתיאום מלא עם חברי המועצה ואפילו "שותפים בגיבוש המדיניות" (מ). המנכ"ל הוא איש אמונו של ראש המועצה ומסייע יחד עם המנהלים בגיבוש המדיניות, בקביעת יעדים, בהכנת תכניות העבודה והתקציב ובקבה"ח האסטרטגיות. הגזבר נחשב לגורם מרסן בקבה"ח, השומר על הקופה הציבורית. בקבה"ח ניכרת הכנה טובה מאוד של הדרג המקצועי, בצד התייחסות עניינית ואחריות אישית של חברי המועצה. המאפיינים העיקריים להתנהלותו של הדרג המקצועי בקבלת ההחלטות הם: 1. עבודה על-פי דרישות החוק. 2. הקפדה על נוהל זימון וניהול ישיבות המועצה. 3. החלטות מתקבלות במסגרת המדיניות ותקציב. 4. עבודה לפי יעדים, הנמדדים בתפוקות בכל רבעון. 5. עבודה בשקיפות מלאה עם הנבחרים. 6. ההחלטות מתקבלות כראוי וגם מבוצעות.

חברי המועצה הם בעלי השכלה, כישורים, ניסיון ניהולי ומוניציפלי מגוון (טבלה 4) ובעלי אוריינטציה ותודעת שרות בולטות. בהתאם, התנהלות המועצה היא מקצועית, מסודרת, עניינית, מתקדמת ומאופיינת בחשיבה כלכלית-עסקית נטולה מניעים פוליטיים או סקטוריאליים¹³. התחושה מצפייה בישיבות המועצה היא של ישיבת דירקטוריון או הנהלה מקצועית, יעילה ומאורגנת בחברה עסקית מצליחה ולא במסגרת של פוליטיקה מקומית. ניכרת נכונותם של חברי המועצה להשתתף ולתרום בדיונים השונים, וקבה"ח היא תוצר של שיתוף פעולה והפריה הדדית בין המנהלים והנבחרים.

דיון וניתוח הממצאים

השינויים שנעשו בשלטון המקומי בישראל בשנים האחרונות, כבמקומות אחרים בעולם (Montin, 2005; Svara, 1990), העבירו סמכויות רבות לדרג המקצועי "כשומרי הסף" והחלישו את כוחם של הנבחרים. ניכרת התאמה ברורה בין הדומיננטיות של הדרג המקצועי לדרך קבה"ח ברשויות המקומיות. ככל שראש הרשות דומיננטי וחזק יותר עם פקידות ותיקה ומקצועית יותר, כך השפעתו של הדרג המקצועי על קבה"ח המקומיות גדולה יותר. קשה להצביע במדויק מה קודם למה - האם בחירתו של ראש רשות דומיננטי הממנה מנהלים מקצועיים, או פקידות מקצועית "מאמצת" את המנהיג הנבחר לדפוס עבודה תקינים? זו שאלה של "הביצה והתרנגולת". בעבודתה של המועצה נראה, כי חוסר הידע וההבנה של הנבחרים מקשה עליהם להתעמק בנושאים נדונים, לשאול שאלות מתאימות את המנהלים, לצמצם קבה"ח הנובעת מאינטרסים של הפקידים ולשפר את איכות החלטותיהם במועצה ובכלל. נראה, שכמעט כל נבחרי הציבור ברשויות המקומיות חשים גם מתוסכלים לאור המאמץ הנדרש מהם בתפקידם הוולנטרי, לאור יכולת השפעה מוגבלת על קבה"ח, נוכח חוסר באמצעים (כולל נגישות למידע וסיוע אדמיניסטרטיבי) הנחוצים לביצוע תפקידם ולאור

¹² הסיבה לכך היא, כי לא מצליחים להגיע להסכמה פוליטית מאיזה צד הוא יהיה (חסידיים או ליטאים).

¹³ ככל הנראה, כי הישוב חדש יחסית וללא הבדלים מהותיים בהרכב האוכלוסייה.

העובדה שהם אינם זכאים לתגמול כלשהו עבור השתתפות בשיבות המועצה וועדותיה ועבור הוצאות אחרות כטלפון, דואר, שירותי משרד וכיו"ב, כבמדינות אחרות (Svara, 2003; Montin, 2005). שינוי שבגרמניה שיפר את קבה"ח המקומיות (Wollmann, 2008).

בכל העיריות חשים חברי המועצה כ"חותמת גומי" להחלטות שכבר הוחלט עליהן על-ידי ראש העירייה, בדומה לתחושת התסכול של חברי מועצה בערים אחרות בעולם (Svara, 1990). בערים איתנות (1, 2) ההחלטות הוכנו בשיתוף הדרג המקצועי ואפילו ביוזמתו, כשהמנהלים מפעילים את כוחם הביורוקרטי בניסיון לאכוף את רצונם על נבכרי הציבור (Svara, 1999). במועצות המקומיות הקטנות (3, 6) יש לנבחרים יכולת השפעה גדולה יותר על קבה"ח, כשבאחת מהן (6) האופוזיציה החזקה ונבחרים אחרים מצליחים ליזום ולהשפיע על קבה"ח ולעכב את קבלתן (כמו במדינות אחרות: Swianiewicz & Mielczarek, 2005; Kolisnichenko et. al, 2005). במועצה אחת (3) הנבחרים מעורבים ושותפים מלאים בתהליך קבה"ח מתחילתו.

ניתן להתרשם ממצאי המחקר, כי ברשויות האיתנות אופי התנהלותם של המועצה ונבכריה, כולל המנגנונים המסדירים את קבה"ח במועצה ובוועדותיה, הוא מקצועי; שיטתי; מאורגן ומוקפד יותר מאשר ברשויות החלשות. התנהלותה התקינה של המערכת המינהלית המקומית והערכה כמקצועית; מנוסה; מובילה ומכוונת את הנבחרים (Svara, 1999), אובחנה בצורה מובהקת ברשויות האיתנות בהשוואה לרשויות החלשות, כולל בקביעת המדיניות המנחה את קבלת החלטות (דרור ואחרים). על שאלתם של חוקרים: "מיהו הקובע בבניין העירייה?" (Mouritzen & Svara, 2002) ניתן להשיב במחקר זה, כי ברשויות האיתנות יש לדרג המקצועי משקל חזק יותר מול הנבחרים, בהשוואה לרשויות ה"חלשות", וכי לעובדה זו יש השפעה רבה על חברי המועצה בקבלת החלטות ועל אופי יישום מדיניותם (Visser, 2002). אין זה אומר, שראש הרשות אינו המנחה והקובע, אולם ברשויות האיתנות (1, 2, 3) ניתן להתרשם שהדרג המקצועי מוביל; מכוון ומשפיע על מקבלי ההחלטות, כולל ראש הרשות המקומית, וזאת בהשוואה לרשויות ה"חלשות" (4, 5, 6), בהן הדרג המקצועי מוערך כחלש יותר. לא נתגלה קשר בין גודלה של הרשות המקומית למעמדו ולהשפעתו של הדרג המקצועי על קבה"ח, כפי שנמצא למשל במחקר שנערך בבולגריה (Nicolescu & Gorcea, 2005).

במחקר לא אובחן קונפליקט מובהק בין הנבחרים לדרג המקצועי, כברשויות אחרות (דהן, 2009), ולא ניתן על-כן לבחון את היחסים הללו על ציר בין "שיתוף פעולה" ל"קונפליקט", כפי שמוצע בספרות (Svara, 1990). אולם ניתן להצביע על מספר דפוסי עבודה שונים בין הפוליטיקאים לאנשי המקצוע בכל רשות. **א. הפרדה מסוימת בין הדרג המקצועי והנבחרים (5)**, כשהראשון אינו פועל בעבודת-מטה מסודרת, הוא מאופיין במאבקים פנימיים ונחשב חלש ופחות דומיננטי. גם הנבחרים אינם דומיננטיים, מלבד ראשי העירייה בתקופות שונות, אשר התערבו והשפיעו בצורה שונה, בהתאם לאופיים. מעמדו של הדרג המקצועי התחזק לאחר הפעלת החיוב האיש, בדרך שהפכה את היועץ המשפטי והגזברית ל"שומרי הסף" בקבה"ח. **ב. שליטה של הנבחרים על אנשי המקצוע (4)**: נבחרים הממונים על-ידי רבנים, מחזיקי תיקים הנקראים "ראש אגף", מתערבים בקבה"ח ומעורבים בניהול השוטף. הדרג המקצועי נחשב חלש, בהיעדר מנכ"ל ובהיעדר עבודת מטה בעירייה (Mouritzen & Svara, 2002; Nalbandian, 2001; French & Folz, 2004), ומתקשה בביצוע ההחלטות. אנשי המקצוע מקבלים בהבנה את השליטה הפוליטית ונעזרים במחזיקי התיקים. **ג. דרג מקצועי הנחשב "חלש" ונבחרים בעלי השפעה (6)**: חלק ניכר מהנבחרים מקצועי ובעל השפעה על ההתנהלות המקומית. אולם, הם מייצגים סקטורים ואינטרסים שונים (Zeemering, 2006), ומנסים (לא תמיד בהצלחה) ללחוץ ולהשפיע על המערכת המינהלית (החסרה עבודת מטה מסודרת ומתקשה בביצוע ההחלטות) כדי לקדם צרכים סקטוריאליים.

ד. נטרול הנבחרים (2): דרג מקצועי חזק, דומיננטי ובעל השפעה ניכרת על הנבחרים, כשעל הפוליטיקאים המקומיים נאסר להתערב בהתנהלות המקצועית. לנבחרים הוצבו גבולות ברורים, וכל פניה שלהם לדרג המקצועי נעשית באמצעות המנכ"ל, כמו בכמה ערים בארה"ב ובאוסטרליה (Mouritzen & Svara, 2002), כשהמטרה היא לבודד את הצוות המקצועי מכל מעורבות פוליטית (Svara, 1990; Haus & Sweeting, 2006b). ראש העירייה והמנכ"ל מקפידים על נתק כמעט מוחלט בין נבחרים למנהלים ולעובדים, וגם לממונים על ועדות (אין מחזיקי תיקים) יכולת מעורבות והשפעה מוגבלת בתחומים עליהם הם ממונים. חברי המועצה מרגישים לכן חסרי משמעות ומתוסכלים (Svara, 1990, 1999). יחד עם זאת, חברי המועצה מעריכים את אנשי המקצוע, סומכים עליהם ומקבלים את חוות דעתם. **ה. דרג מקצועי חזק, מקצועי ומנווט (1), המנהל; מוביל; שולט בהתנהלות השוטפת; מנחה את הנבחרים ומכין את ההחלטות לאישורם הפורמלי במליאת המועצה; המפגין עבודת מטה מתקדמת; הפועל באווירה נוחה, בתיאום ובשיתוף פעולה, ברמה מקצועית גבוהה ותוך הקפדה על כללי מינהל תקין; המשפיע גם על ראש העירייה¹⁴ ואפילו מקבל את ההחלטות (גם האסטרטגיות), כשהמנכ"ל מורגש היטב בכל אלה (Nalbandian, 2001).** חברי המועצה חשים חסרי משמעות ומבקשים להגביל את סמכותו של הדרג המקצועי בקבה"ח, בדומה להמלצות מועצת אירופה (Rekosh, 2005). **ו. שיתוף פעולה מלא בין נבחרים ומנהלים (3):** התנהלות מועצה המזכירה את המודל של מועצה-מנהל, המתקיים בכמחצית מהערים בארה"ב, והקרובה למודל עסקי של מועצת מנהלים (Svara, 1990; Mouritzen & Svara, 2002; בן-אליא, 1997). הנבחרים סומכים על המנהלים; מעריכים את עבודתם ואינם מנסים להתערב בעשייה השוטפת, אך הם כן מעורבים בקבה"ח. הדרג המקצועי מכין היטב את ההחלטות האסטרטגיות ומביאן בצורה מסודרת לשולחן המועצה. המנהיגות החזקה שמבטאים חברי המועצה, ויחסי הגומלין הטובים עם המנהלים תורמים לקבה"ח האפקטיביות (Svara, 1999).

מסיכום נתוני המנהלים הבכירים (המרואיינים) ניתן לראות כי ההבדלים בולטים. למנהלים ברשויות האיתנות יש יותר ניסיון מקצועי, השכלה וותק, ויתכן שיש לכך השפעה חיובית על קבה"ח (Gosselin, 2005). לאור ממצאי המחקר ניתן להצביע על קשר ברור בין דרג מקצועי וחזק לאיכות תהליך קבה"ח ברשויות האיתנות, ולהפך ברשויות ה"חלשות", כשבראשונות אין התערבות של הנבחרים בהתנהלות המקומית. ניתן להצביע גם על קשר ברור בין כישוריהם ותפקודם של נבחרים הציבור, כפי שבאים לידי ביטוי בתהליכי קבה"ח במועצה, לאיכות ההחלטות ולתפקודה של הרשות המקומית (טבלה 4).

לאור הממצאים השונים ניתן להציג את יחסי הגומלין בין הנבחרים לדרג המקצועי בקבה"ח, כדלקמן (תרשים 1): מערכת מינהלית מקצועית ודומיננטית ונבחרים מעורבים, פעילים ותורמים (מועצה חזקה) (3). מערכת מינהלית מקצועית ודומיננטית ומועצה בינונית-חלשה (פעילה, אך מובלת על-ידי הדרג המקצועי) (1). מערכת מינהלית מקצועית ודומיננטית ומועצה חלשה (2). מערכת מינהלית בינונית-חלשה ונבחרים דומיננטיים (מועצה חזקה) (6). מערכת מינהלית בינונית-חלשה ומועצה בינונית-חלשה (5). מערכת מינהלית חלשה ונבחרים מחזיקי תיקים דומיננטיים, אך מועצה חלשה (4). בהתייחס לחוזק או לחולשת המועצה יש לבחון לא רק את הערכת נבחרים הציבור כ"חזקים" או "חלשים", אלא גם את הופעתם כקואליציה מול אופוזיציה במועצה (בן-אליא, 2005; הכט, 2008), וכן את מספר הסיעות במועצה (Gosselin, 2005). בכל הרשויות (מלבד אחת) מספר הסיעות גדול מאוד, וכשהקואליציה חלשה יש קושי לקבל החלטות. אופוזיציה חזקה מנסה להכשיל את המועצה במילוי תפקידיה (חזן ורזין, 2008) ולמנוע את כינוסה (6), ובמועצה בלי אופוזיציה, הנבחרים מצביעים כמעט פה-אחד (4).

¹⁴ שבעבר הייתה חלק ממנו.

סיכום ומסקנות:

ההחלטות המתקבלות ברשות המקומית מעצבות את עתידה ואת רווחת תושביה. ליחסי הגומלין בין הנבחרים והדרג המקצועי השפעה מכרעת על דרך קבלתן ועל יישומן. דומיננטיות או חולשה, התעלמות או נטרול של אחד הצדדים, מול יחסי שתוף פעולה ואמון הדדי, ישפיעו על קבה"ח ועל הצלחתה או כישלונה של הרשות המקומית. במציאות נמצא דפוס פעולה שונים של יחסי גומלין אלה, הנובעים מסיבות שונות התלויות במאפייני המקום (גודל הישוב, אופי האוכלוסייה, הרגלים ועוד), במדיניותו של ראש הרשות המקומית, ביחסי הכוחות במועצה ומשקלה של האופוזיציה, באופיים ובכישוריהם של השחקנים המרכזיים, במדיניות משרד הפנים וכיו"ב. המחקר מצביע על כך שכאשר הדרג המקצועי נחשב לחזק ומוביל בצורה מקצועית את קבלת ההחלטות במועצה ובכלל, הרשות המקומית תתנהל בצורה שקולה ותחשב ל"איתנה", ולהפך. כשהדרג המקצועי פועל בעבודת מטה יעילה, מעורבותם של הנבחרים בקביעת המדיניות ושיתופם בקבה"ח האסטרטגיות תורמים להתנהלות המקומית התקינה. לאור התחזקותו של הדרג המקצועי בשנים האחרונות, כחלק ממדיניות השלטון המרכזי, קשה להצביע על קונפליקט ביחסי הגומלין עם הנבחרים, כי אם על יחסים שבין נטרול הפוליטיקאים המקומיים לשילובם בקבה"ח.

המלצות:

לחזק את הדרג המקצועי ברשויות המקומיות ולחייבו לקיים תהליך מוסדר של קבה"ח, לפי שלבים מובנים, אשר יגביר את השקיפות וישפר את שילובם של הנבחרים. לחייב את המנהלים לקיים תדריכים לחברי המועצה, לפני קבה"ח אסטרטגיות. להכשיר חברי מועצה בנושאים כלליים (כתקציב, שלטון מקומי ועוד) ובתהליך קבה"ח בפרט, כדי לשפר את כישוריהם כמקבלי החלטות אסטרטגיות. להתייחס לחברי המועצה כחברי דירקטוריון, כולל אחריות של דירקטורים. לאפשר לנבחרים להיעזר במטה מקצועי, שאיננו קשור למטה העירוני, כדי להתכונן לישיבות המועצה ולשפר את קבה"ח בה. לצמצם את תפישת המועצה כ"חותמת גומי" - לשתף את חברי המועצה בקבה"ח ולקיים דיון משותף אתם לפני אישור ההחלטות.

המלצות למחקרי המשך:

לבחון בהיקף רחב של רשויות מקומיות את ההשערה: שכל שהדרג המקצועי חזק יותר, כך גם תהליך קבה"ח בקרב הנבחרים יהיה מקצועי יותר. לבחון את הקשר בין מעורבותם של הנבחרים בהתנהלות המקומית השוטפת וההשפעה על קבה"ח, במגוון רחב של רשויות מקומיות (איתנות וחלשות). לבחון את השפעת יחסי הגומלין בין ראש הרשות המקומית והדרג המקצועי על קבה"ח. לבחון את יחסי הגומלין: נבחרים-מנהלים בהשפעת יחסי הכוחות: קואליציה-אופוזיציה. לחקור את השפעתו של המנכ"ל על קבה"ח במועצה ועל יחסי הגומלין בין הנבחרים לדרג המקצועי.

- Anderson, B. F. (2002). *The Three Secrets of Wise Decision Making*, Portland, Single Reef Press.
- Askim, J. & Baldersheim, H. (2007), *Reflexive leadership in local government: The power of public knowledge*, Submitted to Financial Accountability and Management, 22 January 2007.
- Askim, J. (2009), "The Demand Side of Performance Measurement: Explaining Councilors' Utilization of Performance Information in Policymaking", *International Public Management Journal*, Vol.12 (1), January 2009, pp. 24-47.
- Bax, C. (2005), "Cooperation and Organization in Decision Making: A More Decisive Road Safety Policy? Results from a multiple case study in the Netherlands", *Canadian Journal of Administrative Science*, 22, pp. 35-44.
- Bridges, F., Olm, K. & Barnhill, A. (1971), *Management Decisions and Organizational Policy: Text Cases and Incidents*, Boston: Allyn and Bacon Inc.
- Brybrooke, D. & Lindblom, C. (1970), *A Strategy of Decision Policy Evaluation as a Social Process*, N.Y.: A Free Press Piterbook.
- Chinander, K. R. & Schweitzer, M. E. (2003), "The Input Bias: The Misuse of Input Information in Judgments of Outcomes", *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 91, 2003, pp. 243-253.
- Cheong, J. O., Kim, C. H. U. L. W. O. O., Rhee, D. Y., & Zhang, Y. A. H. O. N. G. (2009). The policy role of city managers: An empirical analysis of cooperative relationship in policy process between city managers and elected officials. *International Review of Public Administration*, 14(2), 25-36.
- Chun, H. Y. & Rainey, G. H. (2005), "Goal Ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15, No. 4, 2005, pp. 529-557.
- Coulson, A. (2007), *Local Government Leadership, The New Public Management, and Politics in the UK and USA*, Institute of Local Government Studies, Birmingham, England, (presented at: Leading the Future of the Public Sector, The Third Transatlantic Dialogue, Newark, Delaware, USA 31 May-2 June 2007.
- Cheong, J. O., Kim, C. H. U. L. W. O. O., Rhee, D. Y., & Zhang, Y. A. H. O. N. G. (2009). The policy role of city managers: An empirical analysis of cooperative relationship in policy process between city managers and elected officials. *International Review of Public Administration*, 14(2), 25-36.
- Delcheva, S. (2005), "Administrative Remedies for Abuse in Local Government: Bulgaria", in Rekosh, E. (ed.), *The Vicious Circle: Weak State Institutions, Unremedied Abuse and Distrust*, local Government and Public Service Reform Initiative, LGI Fellowship Series, Open Society Institute, Budapest, pp. 59-102.
- Dereli, Cynthia. "Strategy and strategic decision-making in the smaller local authority." *International Journal of Public Sector Management* 16.4 (2003): 250-260.
- Doyle, J. & Thomason, R. H. (1999). Background to Qualitative Decision Theory, *American Association for Artificial Intelligence*, Vol. 20(1), pp. 55-68.
- Etzioni, A. (1988), "Normative-Affective Factors Toward a New Decision-Making Model", *Journal of Economic Psychology*, Vol. 9, 1988, pp. 125-150.
- Fahey, L. & Narayanan, V. K., (1983) "The Politics of Strategic Decision Making", in Albert K. J. (ed.), *The Strategic Management Handbook*, NY: McGraw-Hill, Ch. 21-22.
- Feiock, R. C., Jeong, M. G., & Kim, J. (2003). Credible Commitment and Council-Manager Government: Implications for Policy Instrument Choices. *Public Administration Review*, vol. 63(5), 616-625.
- Feiock, R. C., Lee, I. W., Park, H. J., & Lee, K. H. (2010). Collaboration networks among local elected officials: Information, commitment, and risk aversion. *Urban Affairs Review*, 46(2), 241-262.
- Forgionne Guisseppi A. (2002), "An Architecture for the Integration of Decision Making

- Support Systems Functionalities", in Mora, and Associates, *Decision Making Support Systems: Achievements, Trends, and Challenges for the New Decade*, Hershey, PA: Idea Group Inc. (IGI), pp.1-19.
- Forman, E. & Selly, M. A. (2002), *Decision by Objectives*, Singapore, World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.
- Franek, F. (2005), "Political Parties in Local Governance: Do Delegates Represent Local or National Interests? ", in Soos & Zentai (eds.), *Faces of Local Democracy*, Open Society Institute, Budapest, pp. 244 - 274.
- French, P.E. & Folz, D. H. (2004). Executive Behavior and Decision Making in Small US Cities, *The American Review of Public Administration*, Vol. 34(1), pp. 52-66.
- Goodwin, P. (2009), "Common Sense and Hard Decision Analysis: Why Might They Conflict?", *Management Decision*, Vol. 47, No. 3, pp.427-440.
- Gosselin, T. (2005). The Influence of Local Media on Local Government Performance, and Why it Matters, in Soos & Zentai (Eds.), *Faces of Local Democracy*, Open Society Institute, Budapest, pp. 123-206.
- Grunig, R. & Kuhn, R. (2005), *Successful Decision-Making*, Berlin, Springer-Verlag
- Haus, M. & Sweeting, D. (2006). Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map, *Political Studies*, Vol. 54 (2), pp. 267-288.
- Haus, M. & Sweeting, D. (2006b). Mayors, citizens and Local Democracy, in Henry Bäck, Hubert & Heinelt, Annick, (Eds.), *The European Mayor* (pp. 151-176). VS-Verlag.de.
- Jefriemenko, M. & Volska, H. (2005), "Administrative Remedies for Abuse in Local Government: Poland", in Rekosh, E. (ed.), *The Vicious Circle: Weak State Institutions, Unremedied Abuse and Distrust*, local Government and Public Service Reform Initiative, LGI Fellowship Series, Open Society Institute, Budapest, pp. 135-155.
- Jeong, M. G. (2007). Local Political Structure, Administrative Capacity, and Revenue Policy Choice. *State & Local Government Review*, 84-95.
- Jerome, D. D. D. & Legge, S. (2002). Politics and administration in US local governments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(3), 401-422.
- Kaatz, J. B., French, P. E., Prentiss-Cooper, H. (1999). City Council Conflict as a Cause of Psychological Burnout and Voluntary Turnover among City Managers, *State and Local Government Review*, Vol. 31(3), pp.162 - 172.
- Knight, D. and Associates (1999), "Top Management Team Diversity, Group Process, and Strategic Consensus", *Strategic Management Journal*, Vol. 20, pp.445-465.
- Kolisnichenko, N. Krivtsova, V., Rosenbaum, A. (2005), *Mayoral Leadership and Political and Administrative Relationships in Selected Ukrainian and U.S. Cities*, Presented at the annual Conference of Institutes and Schools of Public Administration in Eastern Europe, Moscow, 19-21 May 2005.
- Leese, R. (2007). I know where I am going, in Solace Foundation, *Local leadership For Global Times*, distributed by the Guardian.
- Leonard, M. H., Beauvais, L. & Scholl, R. E. (2005), "A Multi-level Model of Group Cognitive Style in Strategic Decision Making", *Journal of Managerial Issues*, Vol.17, no.1, pp. 119-138.
- Lerner, J. S. & Tetlock, P. E. (2003). Bridging individual, interpersonal, and institutional approaches to judgment and choice: The impact of accountability on cognitive bias, in Schneider, S.L. & Shanteau, J. (Eds.), *Emerging Perspectives in Judgment and Decision Making*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 431-457.
- Lubell, M., Feiock, R. C., La Cruz, D., & Ramirez, E. E. (2009). Local institutions and the politics of urban growth. *American Journal of Political Science*, 53(3), 649-665.
- Luthans, F. (1989), *Organizational Behavior*, (5th. ed.), McGraw-Hill, USA, pp. 451-483, 531-553.
- McKenzie, C. R. M.(2005), "Judgment and Decision Making", in Lamberts, K. & Goldstone, R. (eds.), *Handbook of Cognition*, Sage, London, pp.321-340.
- McCabe, C. B., Feiock, R., Clingermayer, J. (2003). Turnover among City Managers: The

- Role of Political and Economic Change, *paper presented at the Southern Political Science Association New Orleans*, January 2003.
- Mintz, A. (2004), "How Do Leaders Make Decisions? A Polyheuristic Perspective", *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, No.1, pp.3-13.
- Montin, S. (2005). The Swedish Model: Many Actors and Few Strong leaders, in: Berg, Rikke, Rao, Nirmala (Eds.), *Transforming Local Political Leadership* (pp. 116-130).
- Mouritzen, P. E. & Svara, J. H. (2002). *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*, Pittsburgh. PA: Univ. of Pittsburgh Press.
- Nalbandian, J. (1994). Reflections of a 'Pracademic' on The logic of Politics and administration, *International Journal of Public Administration*, vol. 54.6, 531-536.
- Nalbandian, J. (2001). *The Manager as Political Leader: A Challenge to Professionalism? Public Management*, Published by the International City/County Management Association (ICMA), Washington, DC, 7-12.
- Nalbandian, J. (2005). Professionals and the Conflicting Forces of Administrative Modernization and Civic Engagement, *The American Review of Public Administration*, vol. 35, 311-326.
- Nalbandian, J. (2006). Politics and administration in local government, *International Public Administration Review*, vol. 29, 1049-1063.
- Newman, J. W. (1971), *Management Applications of Decision Making*, NY: Harper & Row.
- Nicolescu, C. & Gorcea A. (2005). Approaches to Local Representation in Poland, Estonia, and Bulgaria, in Soos & Zentai (eds.), *Faces of Local Democracy*, Open Society Institute, Budapest, pp. 207 - 243.
- Peters, B. G. & Wright, V. (1998), "Public Policy and Administration, Old and New", in Goodin R. E. & Klingemann H. D. (eds.), *A new handbook of political science*, Oxford, Oxford University Press, 1998, Chapter 27.
- Rekosh, E. (Ed.) (2005). *The Vicious Circle: Weak State Institutions, Unremedied Abuse and Distrust*, local Government and Public Service Reform Initiative, LGI Fellowship Series, Open Society Institute, Budapest.
- Rogers, P. & Blenko, M., (2006), "Who Has the D? How Clear Decision Roles Enhance Organizational Performance", *Harvard Business Review*, 84(1), pp. 53-61.
- Saunders, P. S. & Haseman, W. D. (2005), "A Question of Timing: The Impact of Information Acquisition on Group Decision Making", *Information Resources Management Journal*, Vol.18, No. 4 (Oct-Dec 2005) pp.81-100.
- Seijts, G. H. and Associates (2004), "Goal Setting and Goal Orientation: An Integration Tow Different Yet Related Literatures", *Academy of Management Journal*, Vol. 47, No. 2, pp.227-239.
- Sharkansky, I. (2002), *Politics and Policymaking: In Search of Simplicity*, Lynne Rienner, Colorado.
- Sharkansky, I. (2002b), "Economic Versus Social Values and Other Dilemmas in Policy Making", in Vigoda, E, *Public Administration*, Marcel Dekker, New York, Basel, pp.19-36.
- Simon, H. A. (1960), *New Science of Management Decisions*, NY: Harper & Row.
- Simon, H. A. and Associates (1986), *Decision Making and Problem Solving*, Report of the Research Briefing Panel on Decision Making and Problem Solving, by the National Academy of Sciences, Washington, DC: National Academy Press.
- Sootla, G. & Grau, K. (2005). Institutional Balance in Local Government: Council, Mayor and City Manager in Local Policymaking, in Soos & Zentai (Eds.), *Faces of Local Democracy*, Open Society Institute, Budapest, pp. 275 - 300.
- Stewart, M. and Associates (2004). *Participation, Leadership and Urban Sustainability Final Research Report*, The Fifth Research Framework Programme of the European Commission, City of Tomorrow and Cultural Heritage, Key Action 4, September.
- Svara, J. H. (1990). *Official Leadership in the City*, Oxford University Press, US.
- Svara, J. H. (1999). Conflict and Cooperation in Elected-Administrative Relations in Large

- Council-Manager Cities, *State and Local Government Review*, Vol. 31(3), pp.173-189.
- Svara, J. H. (1999b), "The Shifting Boundary Between Elected Official and City Managers in Large Council-Manager Cities", *Public Administration Review*, 59, January/February 1999, pp.44-53.
- Svara, J. H. (2003). *Two Decades of Continuity and Change in American City Councils*, Commission by the National League of Cities, September.
- Svara, J. H. (2006). The search for meaning in political-administrative relations in local government. *International Journal of Public Administration*, 29, 1065-1090.
- Swianiewicz, P. & Mielczarek, A. (2005). Parties and Political Culture in Central and Eastern European Local Governments, in Soos & Zentai (Eds.), *Faces of Local Democracy*, (pp.15-77). Open Society Institute, Budapest.
- Thurmaier, K. (1995), "Decisive Decision Making in the Executive Budget Process: Analyzing the Political and Economic Propensities of Central Budget Bureau Analysts", *Public Administration Review*, Vol. 55, No. 5, Sept/Oct 1995, pp.448-460.
- Visser, J. A. (2002). Understanding Local Government Cooperation in Urban Regions, *American Review of Public Administration*, Vol. 32(1), pp.40-65.
- Whitaker, G. P. & DeHoog, R. H. (1991). City managers under fire: How conflict leads to turnover. *Public Administration Review*, 156-165.
- Wollmann, H. (2004). Urban Leadership in German Local Politics: The Rise, Role, and Performance of the Directly Elected (Chief Executive) Mayor. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28(1), pp. 150-165.
- Wollmann H. (2008). Reforming Local Leadership and Local Democracy, the Cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective, *Local Government Studies*, vol. 34(4), pp. 279-298.
- Wright, E. F. and Associates (1990). Does Group Discussion Facilitate the Use of Consensus Information in Making Causal Attributions?, *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 59(2), 1990, pp. 261-269.
- Zeemering, E. (2006). *City council members and the representation function in Intergovernmental decision making*, Wayne State University, (presented at the 77 Th. Annual Meeting of the Southern Political Science Association, January 5, 2006, Atlanta, GA.

רשימת מקורות (עברית):

- אודל, ו. פ. (1993), *החלטה נכונה בעסקים*, ת"א, אגוד לשכות המסחר בישראל.
- אייזנקג-קנה, פ. (2010). *יצירתיות עירונית: אפקטיביות ניהולית ופתיחות דמוקרטית*, מכון פלוסיהימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- אפרתי, י. ואחרים (2004). *רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לחלשים*, ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בן אליא, נ. (1997), *היש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל?* מכון פלוסיהימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- בן אליא, נ. (2004), *הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל*, מכון פלוסיהימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- בן-אליא, נ. (2005). *רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש*, מכון פלוסיהימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- בן-דרור, ע.; גרוס, י.; נבות, ד. ותם, ס. (2005). *אסטרטגיות לצמצום שחיתות והגברת השקיפות והאתיקה בשלטון המקומי בישראל*. נייר עמדה מס' 13. הוצג בוועידת השלטון המקומי ה-1 של בית הספר לממשל ולמדיניות באוניברסיטת ת"א.
- בן מאיר, י. (1987), *קבלת החלטות בסוגיות הביטחון הלאומי*, אוניברסיטת ת"א.
- ברון, ס. ר., קר, ל. נ. ומילר, נ. (2004), *תהליך קבוצתי, החלטה קבוצתית, פעולה קבוצתית*, קרית ביאליק, א.ח.
- ברסלר-גונן, ר. (2005). *המינויים הפוליטיים והשפעתם על יישום מדיניות מקומית*. נייר עמדה מס' 12. הוצג בוועידת השלטון המקומי ה-1 של בית הספר לממשל ולמדיניות באוניברסיטת ת"א.
- ברסלר-גונן, ר. (2010). *בית הנבחרים המקומי: מאזן הכוחות בין ראש הרשות, חברי מועצה והפקידות המקומית לאור הבחירה הישירה והצעת חוק העיריות החדש*, בתוך, בריכטה; ויגודה-גדות ופדה (עורכים), *עיר ומדינה בישראל*, כרמל, ירושלים.

דהן, י. (2009). מנהיג מקומי - מכניזם של שינוי עומק בפריפריה. ירוחם: 2006-1983, מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

דורון, ג. (1986), להחליט ולבצע, ת"א, כיוונים.

דורר, י. (1978), קביעת מדיניות, ת"א, ספרית המינהל.

הכט, א. (2008). המועצה של הרשות המקומית, בתוך קהת דב, הנהגת הקהילה לחיים של איכות, חלופה קהת בע"מ.

חזן, א. ורזין, ע. (עורכים), (2008). חיוב אישי בשלטון המקומי, מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

חסון, ש. (2006). הגירעון בדמוקרטיה המקומית- דמוקרטיה למראית עין? נייר עמדה מס' 3. הוצג בוועידת השלטון המקומי ה-1 של בית הספר לממשל ולמדיניות באוניברסיטת ת"א.

טורגובניק, א. (2005). יחסי ממשלה ושלטון מקומי, ספר ועידת השלטון המקומי ה-1, אוניברסיטת ת"א, כרך א'.

כ"ץ, י. ; בליץ, ת. ; טליאס, מ. (2008). יחסי הגומלין בין נבחרים ופקידות ברשויות המקומיות, הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות, משרד הפנים.

כרמלי, א. (2005), "פיתוח כלכלי של רשויות מקומיות בישראל", ספר ועידת השלטון המקומי ה-1, אוניברסיטת ת"א, כרך ב'.

לוק, אדווין א., לתם, גרי פ. (1984), הצבת מטרות, ת"א, גומא.

עקירב, א. (2010). "השתתפות פוליטית במישור המקומי: נבחרים ציבור במבחן הפעילות", בתוך, בריכטה; יוגדה-גדות ופדה (עורכים), עיר ומדינה בישראל, כרמל, ירושלים.

פוקס, א. (2008). נפילים או נפלים, ת"א, סער.

רובינשטיין, א. (2010). "המקומי והמרכזי", המרחב הציבורי, אוניברסיטת ת"א.

רזין, ע. (2003), רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, מכון פלוסהיימר, ירושלים.

מקורות ראשוניים:

הצעת חוק העיריות התשס"ז – 2007.

מבקר המדינה. דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 1995, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008.

משרד הפנים. דיני רשויות מקומיות.

משרד הפנים. דיני מועצות מקומיות.

משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי (8.2.2009). רשויות איתנות לשנת 2008 - הקלות בחובת דיווח למשרד הפנים.

פרוטוקולים של ישיבות מועצה, ברשויות הנחקרות, 2004-2008.

ראיונות

בכירים במשרד הפנים ואחרים (בהווה ובעבר):

1. גילה אורון – ממונה על מחוז ת"א, 21/9/08
2. דר' שוקי אמרני – ממונה על מחוז המרכז במשרד הפנים ויו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה (בעבר) – מנהל האגף לביקורת ברשויות המקומיות, 2/7/08
3. איציק בלק – משנה למנכ"ל משרד הפנים ומנהל מינהל לשלטון מקומי, 24/4/2006
4. יוסי ברון – סגן ממונה על המחוז - מחוז ת"א (כיום ממונה על מחוז הצפון), 29/10/08
5. רונ"ח גדעון בר-לב – מנכ"ל משרד הפנים לשעבר, 25/12/08
6. מיכל גולדשטיין – מנהלת האגף להדרכה ולמינהל מוניציפלי במשרד הפנים, 5/10/2006, 14/5/2007
7. יעקב דהן – ממונה על רשויות מקומיות במחוז ים, 15/9/08
8. יששכר דור – מנהל המחלקה למחקר במשרד הפנים, 5/10/2006
9. יאירה דונסקוי – מנהלת מפעם מישור יהודה, 4/10/2006, 13/7/09
10. נשאת כיוף – ממונה על רשויות המקומיות, מחוז המרכז במשרד הפנים, 14/9/08
11. קובי ילוביץ' – מנכ"ל עיריית גבעתיים (לשעבר, מזכיר המועצה וסגן ראש המועצה המקומית כוכב יאיר), 2/12/08
12. נילי מפן – ע. מנכ"ל מועצה מקומית כוכב יאיר, 20/5/09
13. רונ"ח בשארה עבסאוי – ממונה רשויות מקומיות (קצין מחוז) מחוז ת"א, 21/9/08
14. רני פינצי – מנהל המנהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, 23/10/08
15. דר' יגאל צדוק – מנכ"ל עיריית אשדוד, 19/5/08
16. דב קהת – מנכ"ל משרד הפנים ומנכ"ל מרכז השלטון המקומי לשעבר, 27/4/2006

17. רות קלפנר – ממונה רשויות (קצין מחוז) מחוז ת"א, 21/9/08
18. דני רייף – ממונה על הביקורת ברשויות המקומיות, 14/5/2007, 15/9/08
19. סמי תלאוי – סגן ממונה על מחוז המרכז במשרד הפנים, 14/9/08

עיריית אור-הוד

20. דוד יוסף - ראש העירייה, 29/6/08
21. עו"ד עוזי אהרון- סגן ראש העירייה, 22/6/08
22. איציק דדוש - סגן ראש העירייה, 22/6/08
23. עו"ד יעקב נחום - סגן ראש העירייה, 6/7/08
24. עופר בוזי - חבר המועצה (ממלא מקום ראש העירייה לשעבר), 2/10/08
25. ננה חן - חברת מועצה, 11/6/08
26. ליאת שוחט - חברת מועצה (סגן ראש עירייה לשעבר), 17/9/08
27. יובל אמיר, מנכ"ל העירייה, 29/6/08
28. מזל זרחיה – גזברית העירייה, 6/7/08
29. דוד חמאני - מרכז וועדות המועצה (חבר מועצה לשעבר), 22/6/08
30. רמי בן-סעדון - מבקר העירייה, 29/6/08
31. עו"ד הלל קורנפלד - יועץ משפטי, 22/6/08
32. נורית שולמן - ראש לשכת ראש העירייה, 29/6/08
33. עו"ד יצחק בוכבזה - ראש עירייה (1998-2007), 21/7/08
34. תמיר שאבי - ראש עירייה (1998-1993), 21/7/08

עיריית בני-ברק

35. יששכר פרנקנטל - ראש העירייה (היוצא), 5/5/09
36. הרב יעקב אשר- ממלא מקום ראש העירייה (ראש העירייה כיום), 6/11/08
37. הרב אלי דדון - סגן ראש העירייה, 6/11/08
38. הרב נתן צבי הכהן - חבר מועצה, 7/8/08
39. יעקב וירצ'בינסקי- חבר מועצה, 20/11/08
40. הרב מרדכי טרויבע - חבר מועצה, 4/9/08
41. עו"ד בצלאל נתן - חבר מועצה, 4/9/08
42. יעקב סולר - חבר מועצה (סגן ראש עירייה לשעבר), 5/10/08
43. הרב פנחס צברי - חבר מועצה (סגן ראש עירייה לשעבר), 6/11/08
44. ר"ח אהרון אדלר - גזבר העירייה, 4/9/08
45. ר"ח שושנה גולדפינגר - מבקרת העירייה, 20/7/08
46. הרב אברהם טננבוים - מזכיר העירייה, 15/6/08, 20/7/08
47. גבי כהן - מנהל מחלקת גני ילדים, 6/11/08
48. מלכה לב - יועצת ראש העירייה למעמד האישה וממונה על חופש המידע, 4/9/08
49. רחל שרמר- מנהלת אגף תקציבים, 6/11/08
50. עו"ד יצחק בוכבזה- סגן ראש הוועדה הקרואה, 21/7/08

מבשרת ציון

51. אריה שמם - ראש המועצה (מפברואר 2007), 4/6/08
52. איקי יעקב - חבר מועצה, 30/6/08
53. חביב לוי - חבר מועצה (סגן ראש מועצה לשעבר), 11/8/08
54. אלי מויאל - חבר מועצה (ראש מועצה לשעבר 1979-1984, 1992-1998, 1998-1999), 4/6/08
55. עו"ד דני עזריאל - חבר מועצה (ראש המועצה לשעבר 1999-2003), 30/6/08
56. עירית שורק - חברת מועצה, 30/6/08
57. יורם שמעון - חבר מועצה, 11/8/08
58. דוד שרביט - מזכיר המועצה, 4/6/08
59. עו"ד מוטי ברקוביץ' - יועץ משפטי של המועצה, 30/6/08
60. ניר גולן –גזבר המועצה, 15/9/08
61. שוקי קלפוס - מבקר המועצה, 4/6/08
62. זהבית אורלב - עורכת עיתון מקומי באינטרנט, 4/6/08
63. כרמי גילון - ראש מועצה לשעבר (2/2003-11/2007)

נס-ציונה

- 64. יוסי שבו - ראש העירייה (1993-2008), 9/7/08
- 65. עו"ד שאול רומנו - מ"מ וסגן ראש העירייה, 23/12/08
- 66. סמדר אהרונים - חברת מועצה, 27/8/08
- 67. דליה אלירז - חברת מועצה, 16/9/08
- 68. יצחק הפנר - חבר מועצה, 16/9/08
- 69. יעקב חורש - חבר מועצה, 24/9/08
- 70. שחר רובין - סגן ראש העירייה, 16/9/08
- 71. עמיקם נגר - מנכ"ל העירייה, 9/7/08
- 72. שלמה אליהו - מבקר העירייה, 20/8/08
- 73. דורית בן-יהודה - מנהלת אגף החינוך, 16/9/08
- 74. רו"ח גדי טביב - גזבר העירייה, 20/8/08
- 75. חיה יהל - מנהלת הרווחה, 20/8/08
- 76. עו"ד שלומית מנדלמן-כהן - יועצת משפטית של העירייה, 16/9/08
- 77. רינה קטיף - מהנדסת העירייה, 20/8/08

נתניה

- 78. הרב שמעון שר- ממלא מקום ראש העירייה, 6/8/08
- 79. רפי קדוש - סגן ראש העירייה, 6/8/08
- 80. עו"ד יורם ז'נו - יו"ר המועצה, 27/8/08
- 81. הרב משה לחובר- חבר מועצה, 27/8/08
- 82. עו"ד אבי ללום - חבר מועצה, 6/8/08
- 83. ויקטור סרוסי - חבר מועצה, 6/8/08
- 84. הרצל קרן - חבר המועצה (יו"ר האופוזיציה), 27/8/08
- 85. עו"ד שלמה רוזנווסר - חבר מועצה, 28/8/08
- 86. צביקה רק - מנכ"ל העירייה, 24/7/08
- 87. עירית אביבי - גזברית העירייה, 23/7/08
- 88. עו"ד נילי ארז - יועצת משפטית של העירייה (יו"ר איחוד עו"ד ברשויות המקומיות), 23/7/08
- 89. פול ויטל - מהנדס העיר (יו"ר איגוד מהנדסי ערים בישראל), 24/7/08
- 90. דב כץ - מבקר העירייה, 23/7/08
- 91. אילנה לונגו - מנהלת האגף לאיכות ולתכנון, 24/7/08
- 92. עדנה קייקוב - מ.מ. גזבר, 23/7/08
- 93. מירה אסף - מנהלת ארכיון העיר, 24/7/08
- 94. מוניק בניסטי- עוזרת בכירה למנכ"ל ומרכזת ישיבות המועצה, 24/7/08

שוהם

- 95. גיל לבנה - ראש המועצה, 15/6/08
- 96. ישראל בוכריץ - סגן ראש מועצה, 24/8/08
- 97. גלעד רבינוביץ' - סגן ראש המועצה, 16/9/08
- 98. קובי בנדלק- חבר מועצה, 16/9/08
- 99. צביקה הוכמן - חבר מועצה, 12/8/08
- 100. דפנה רבינוביץ' - חברת מועצה, 15/7/08
- 101. דפנה רענן כהן - חברת מועצה, 3/11/08
- 102. מתניהו אנגלמן - מנכ"ל המועצה, 20/5/08
- 103. תמיר פוגל - מבקר המועצה, 15/6/08
- 104. עו"ד לירון רז - יועצת משפטית, 25/6/08
- 105. ישראל שטרסברג- גזבר המועצה, 16/9/08, 20/5/08
- 106. דגנית שטייניג - דוברת המועצה, 15/6/08

תצפית בישיבת מועצה

אור יהודה: 3/3/08, 4/3/08, 19/5/08, 12/6/08, 6/7/08, 5/8/08

בני-ברק: 4/9/08, 7/8/08
 מבשרת ציון: 14/4/08, 28/2/08, 31/12/07
 נס-ציונה: 24/9/08, 27/8/08, 30/7/08, 11/6/08, 9/12/07
 נתניה: 7/9/08, 1/6/08, 4/5/08, 16/4/08, 6/1/08
 שוהם: 16/9/08, 5/8/08, 15/7/08, 20/5/08, 26/2/08, 25/12/07

עיתונות ואינטרנט

אמצע נתניה, 21/4/06
 גל גפן-אונ, 19/6/08
 אתר מבשרת ציון, 19/3/07, 19/208, 19/6/08
 זמן מבשרת, 26/1/2006
 זמן מבשרת, 14/9/2006
 זמן מבשרת, 9/11/2006
 זמן מבשרת, 20/12/2007
 זמן מבשרת, 3/1/2008
 זמן מבשרת, 19/2/2009
 זמן נתניה, 9/6/06
 חדשות אונ, 29/2/08
 חדשות אור יהודה, 4/2/2008
 ידיעות אחרונות (סבר פלוצקר), 9.9.2005
 ידיעות רמת גן, 28/8/08
 מעריב, 12.12.2000
 מעריב, 2/11/08
 קול השרון, 14/2/07
 קול השרון, 11/4/07

טבלה 1: הרשויות הנחקרות – נתונים כלליים

<u>רשויות איתנות</u>	<u>מספר תושבים</u>	<u>דירוג סוציאקונומי</u>	<u>רשויות חלשות</u>	<u>מספר תושבים</u>	<u>דירוג סוציאקונומי</u>
1. נתניה	201,106	5	4. בני ברק	158,083	2
2. נס ציונה	33,953	7	5. אור יהודה	34,262	5
3. שוהם	18,353	8	6. מבשרת ציון	25,470	8

טבלה 2: סיכום נתונים כלליים על הדרג המקצועי (של המרואיינים) בכל הרשויות (ממוצע כללי):

<u>ניסיון מקצועי (בשנים)</u>	<u>רשויות חלשות</u>	<u>רשויות איתנות</u>
14.78	18.33	
0.95	1.37	
7.4	8.67	

מהממצאים בולט יתרונו של הדרג המקצועי ברשויות האיתנות.

טבלה 3: סיכום נתונים כלליים על הדרג המקצועי (של המרואיינים) בכל הרשויות:

הרשות	רשויות עם חשב מלווה (חלשות)			רשויות איתנות	
	אור-יהודה	בני-ברק	מבשרת-ציון	נס-ציונה	נתניה
ניסיון מקצועי (בשנים)	11.83	17.5	15	20	15
השכלה (ביחס לתואר 1)	0.78	0.83	1.25	1.43	0.63
ותק ברשות (בשנים)	5.53	9.17	7.5	7.29	7.5
שוהם					15
					1.4
					8

מסיכום הנתונים על המנהלים הבכירים (המרואיינים) ברשויות המקומיות ניתן לראות, כי ההבדלים בולטים. ברשויות האיתנות למנהלים יש יותר ניסיון מקצועי, השכלה וותק. מחקרים מצביעים על השפעה חיובית של רמת השכלה גבוהה יותר של עובדי הרשויות, על קבלת ההחלטות המקומיות (Gosselin, 2005).

טבלה 4: סיכום נתונים כלליים על נבחרי הציבור (של המרואיינים) בכל הרשויות:

הרשות	רשויות עם חשב מלווה (חלשות)			רשויות איתנות	
	אור-יהודה	בני-ברק	מבשרת-ציון	נס-ציונה	נתניה
ניסיון מקצועי (בשנים)	16.44	16.67	17.5	14.29	15
השכלה (ביחס לתואר 1)	1	0.67	1	0.86	0.63
ותק ברשות (בשנים)	7.78	8.33	7.5	7.14	7.5
שוהם					17.14
					1.43
					5.71

מסיכום הנתונים על נבחרי הציבור (המרואיינים) ברשויות המקומיות ניתן לראות, כי ההבדלים אינם מהותיים. ברשויות החלשות לנבחרים יש יותר ניסיון מקצועי וותק, כשברשויות האיתנות לנבחרים יש מעט יותר השכלה.

טבלה 5: שאלות רלוונטיות לנושא המאמר, מהמחקר הכללי - ממוצעים ברשויות חלשות מול איתנות:

רשויות חלשות	רשויות איתנות		
44.68%	2.38%	חלש	מנהיגות היושב-ראש
31.25%	9.52%	בינוני	
24.07%	88.10%	גבוה	
61.39%	0.00%	לא ברור	מדיניות כקו מנחה להחלטה
25.65%	6.55%	בינוני	
12.96%	93.45%	מאוד ברור	
26.90%	35.71%	עד 20%	פעילות הנבחרים היא אומנתם
19.68%	18.75%	21%-50%	
53.43%	45.54%	50% +	
59.81%	9.23%	לא ברור	נוהל קבלת החלטות
25.19%	20.83%	בינוני	
15.00%	69.94%	מאוד ברור	
64.26%	2.38%	נמוך	איסוף הנתונים על-ידי הדרג המקצועי והשפעה על קבה"ח
26.48%	18.45%	בינוני	
9.26%	79.17%	גבוה	
5.81	7.68	מועצה	הערכת תהליך קבה"ח (ממוצע)
1.91	2.55	הנהלה	
3.88	5.96	מנהלים	

מסיכום הנתונים נראה, כי ברשויות החלשות הערכת שיעור חברי המועצה שעיסוקם הוא בעל אוריינטציה פוליטית (פוליטיקאים "מקצועיים") גבוה יותר מאשר ברשויות החלשות, אך לא בצורה מובהקת.

תרשים 1: יחסי גומלין בין המנהיגות לדרג המקצועי והשפעתם על תפקודה של הרשות המקומית

