

פרלה אייזנקנג-קנה

יצירתיות עירונית:

אפקטיביות ניהולית

ופתיחות דמוקרטית



מחקרי פלורסהיימר

האוניברסיטה העברית בירושלים

מחקרי פלורסהיימר
המכון ללימודים עירוניים ואזוריים
האוניברסיטה העברית בירושלים

**יצירתיות עירונית:
אפקטיביות ניהולית ופתיחות דמוקרטית
פרלה אייזנקנג-קנה**

ירושלים, ינואר 2010

Floersheimer Studies
The Institute of Urban and Regional Studies
The Hebrew University of Jerusalem

Urban Creativity:
Effective Management and Democratic Openness

Perla Aizencang-Kane

עורכת אחראית: שונמית קרין
עימוד: רות סובל
הדפסה: דפוס אחוה

פרסום מס' 1/74 Publication No.
ISSN 0792-6251
© 2010 מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

office@fips.org.il
www.fips.org.il

על המחברת

פרלה אייזנקנג-קנה היא בעלת תואר שני בסוציולוגיה מאוניברסיטת בואנוס איירס ותואר שני במדעי המדינה מהאוניברסיטה העברית בירושלים.

על המחקר

הנושא של יצירות עירוניות עומד כיום במרכז המחקר התיאורטי והמעשי ויש בו כדי לתרום להבנת התפקוד של רשויות מקומיות ובמיוחד לדרכים שבהן ניתן להגיע למצב של רשות מקומית מוצלחת. המחקר מתמקד ברשויות המקומיות חולון ושוהם, המוגדרות על פי מדדי משרד הפנים כרשויות מוצלחות. הוא מנסה לברר את נושא היצירתיות של הרשות המקומית תוך הבחנה בין אפקטיביות ניהולית, ששמה דגש על התהליכים הפנימיים בתוך הרשות, לבין הפתיחות הדמוקרטית, ששמה דגש על גיוס משאבים ועל האינטראקציה שבין הרשות לבין הסביבה.

על מחקרי פלורסהיימר

מחקרי פלורסהיימר באוניברסיטה העברית בירושלים פועל כיחידת מחקר במסגרת המכון ללימודים עירוניים ואזוריים וממשיך את עבודתו של מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות שפעל בירושלים משנת 1991, הודות ליזמתו ולתמיכתו רבת השנים של ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר.

מחקרי פלורסהיימר מפרסם מחקרים בתחום חברה, מרחב וממשל – בפרט במכלול ההיבטים הנוגעים לעולם השלטון המקומי והממשל המקומי, ובהם סוגיות של תכנון ופיתוח ברמה העירונית והאזורית, כולל סוגיות הנוגעות לתכנון ולפיתוח ביישובים הערביים בישראל ולקשרי הגומלין שבין המדינה והאוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית-הפלסטינית הישראלית בתחומי התכנון והפיתוח. כל המחקרים זמינים באתר האינטרנט לכל דורש. בראש היחידה עומד פרופ' **ערן רזין** מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

תודות

פרסום זה מבוסס על מחקר שנערך במסגרת המכון לטכנולוגיה וחברה, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל אביב, בהנחייתו של פרופ' שלמה חסון. ברצוני אפוא להודות לו, בראש ובראשונה, שכמורה, מנחה לימד אותי עד כמה החברה, הפוליטיקה, התרבות ואף הפילוסופיה הם חלק בלתי נפרד מחיי העיר. בלעדיו מחקר זה לא היה יוצא לפועל. כמו כן ברצוני להודות לפרופ' ערן רזין על הערותיו המועילות ועל כך שדאג שמחקר זה יצא לאור; לעיריית חולון ולמועצה המקומית שוהם על שיתוף הפעולה ולכל המרואיינים שהסכימו להתראיין עבור המחקר.

מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי, משנת 1998

- ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל**, 1998
- ערן פייטלסון ואורי ברשישת, **התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית**, 1998
- מארק רוזנטראוב וערן רזין, **ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס**, 1998
- נחום בן-אליא, **הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית**, 1998
- עמירם גוגן (עורך), **ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות**, 1998
- נחום בן-אליא, **משבר הרשויות המקומיות בישראל** (נייר עמדה), 1998
- דניאל פלזנשטיין, **ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל**, 1999
- רחל אלתרמן, **בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל**, 1999
- ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות**, 1999
- יצחק שגל, **עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו**, 1999
- אברהם דיסקין ואבי עדן, **הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל**, 1999
- נחום בן-אליא, **המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל**, 1999
- ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות**, **האם מצמצם הפער?**, 2000
- נחום בן-אליא, **"קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות**, 2000
- ערן רזין ואנה חזן, **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה**, 2000
- דני פלזנשטיין, **יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקזינו בטאבה והעיר אילת**, 2000
- נחום בן-אליא, **אזור החינוך בישראל: דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת**, 2000
- אברהם דיסקין, **ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה**, 2001
- גדליה אורבר, **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרוואנים ומגורונים**, 1990-1992, 2001
- ערן רזין ואנה חזן, **שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות**, 2001
- ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות**, 2002
- יצחק שגל ומיכאל אלכסנדר, **מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה: לקחי המקרה של תל אביב-יפו**, 2002
- לביאה אפלבוים, **יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי: הסתגלות הדדית בסביבה משתנה**, 2002
- ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לבזור, בין מסורתיות למודרניות**, 2003
- שלמה חסון ומאיה חושן, **המבנה החברתי-המרחבי של מטרופולין תל אביב**, 2003
- אלי אברהם, **קידום ושיווק ערים בישראל**, 2003
- ערן רזין, **עמדה: כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות**, 2003
- נחום בן-אליא, **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, 2004
- גלעד רוזן וערן רזין, **המרץ אחר המכללה: תחרות בין רשויות מקומיות בישראל על מוסדות להשכלה גבוהה**, 2004
- לביאה אפלבוים ואנה חזן, **שיתוף פעולה בין רשויות קטנות בישראל – לקחים לישראל**, 2005

- נחום בן-אליא, רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש, 2005
- ערן רזין ואנה חזן, חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות מקומיות, 2006
- נחום בן-אליא, מסגרות אזוריות על-מוניציפליות למתן שירותים בישראל, 2006
- נחום בן-אליא, מסל שירותים לשירותי ליבה: הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים, 2006
- יצחק דהן, תרבויות פוליטיות בערי הפיתוח, 2006
- שלמה חסון, הגירעון בדמוקרטיה המקומית: דמוקרטיה למראית עין?, 2006
- ערן רזין, חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות: הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים, 2006
- נחום בן אליא, החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל, 2007
- שלמה חסון (עורך), Jerusalem in the Future: The Challenge of Transition, 2007
- עמירם גונן, ירושלים – התחזקות בהתחברות, 2007
- ערן רזין, החייאת מרכזי ערים ופיתוח מוקדי מסחר ברשויות המקומיות, 2007
- אסמהאן מסרי-חרזאללה, ירושלים כיעד להגירה פנימית של צעירות פלסטיניות, 2008
- עמירם גונן, חיבור ירושלים לכלכלה הגלובלית באמצעות ההשכלה הגבוהה, 2008
- משה דרור, שיתוף הציבור בנושאי תרבות מנקודת ראות של מקבלי ההחלטות: המקרה של אשדוד, 2008
- רון הורן, פערים בין רשויות מקומיות בנטל הארנונה למגורים: ניתוח מגמות ופרספקטיבה בין-לאומית, 2008
- אנה חזן וערן רזין (עורכים), חיוב אישי בשלטון המקומי, 2008
- סיגל רסיס ולביאה אפלבוים, השלטון המקומי הכפרי בישראל בראי המשפט, 2009
- יצחק דהן, מנהיג מקומי: מכניזם של שינויי עומק בפריפריה; ירוחם, 1983-2006, 2009
- אביאל ילינק, לקראת ניהול משותף של מרכזי ערים: מרכז העיר של ירושלים, 2009
- איתי בארי, הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי, 2009
- תומר אש וערן פייטלסון, דיוני ועדת נסים כצוהר לתהליך היזמות בקרקע הציבורית בישראל, 2009
- נחום בן-אליא, משק המים התאגידי החדש: האם הרפורמה הוכרעה?, 2009
- פרלה אייזנקג-קנה, יצירתיות עירונית: אפקטיביות ניהולית ופתיחות דמוקרטית, 2010

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה מאתר האינטרנט

www.fips.org.il

תוכן העניינים

7	מבוא
11	פרק 1 נגיעות בספרות המקצועית
11	המעבר משלטון מקומי לממשל מקומי
12	מילת המפתח: יצירתיות מוניציפלית
14	דמוקרטיה עירונית, ייצוגיות והשתתפות
16	תיאוריה של ממשל עירוני
18	טיפוסים של ממשל עירוני – דגמים של פיתוח עירוני
19	פרק 2 על שוהם, חולון ועל יצירתיות מוניציפלית
19	העיר חולון: דוגמה לממשל התפתחותי
21	המועצה המקומית שוהם: דוגמה לממשל פרוגרסיבי
25	אפקטיביות ניהולית ויצירתיות דמוקרטית בחולון
25	חולון "עיר הילדים": תהליך של התחדשות עירונית
33	אפקטיביות ניהולית
40	פתיחות דמוקרטית
42	אפקטיביות ניהולית ופתיחות דמוקרטית בשוהם
45	התוכנית לפיתוח אסטרטגי בר-קיימא של שוהם (תוכנית הקיימות)
52	"ירוק בעיניים ירוק בלב": ...בדרך למיתוג
55	אפקטיביות ניהולית
61	פתיחות דמוקרטית
66	חולון ושוהם בראייה השוואתית
72	פרק 3 סיכום והמלצות
76	אחרית דבר
77	נספחים
80	מקורות

מבוא

מחקר זה בוחן את היצירתיות של השלטון המקומי בתחום גיוס המשאבים העירוניים ועיבודם לטובת העיר. עיבוד משאבים הנו לב התהליך הפנימי שמתרחש בארגון כלשהו (כולל רשות מוניציפלית), שבו המשאבים המגויסים מבחוח מעובדים על ידי המערכת כדי ליצר תפוקות, בין היתר מדיניות, מוצרים ושירותים. הכוונה היא לא רק לגיוס משאבים אלא גם לשימוש נכון ונבון של המשאבים הללו לפיתוח המקום.¹ במסגרת המשאבים העירוניים אנו מתייחסים למשאבי הון אנושי, משאבי הון כלכלי, משאבי הון חברתי, משאבים תרבותיים, משאבים סביבתיים ותשתיתיים.

השאלות העיקריות שהנחו את המחקר הן:

1. מהי מידת הפתיחות של השלטון המקומי כלפי המשאבים המצויים בסביבתו (הקרובה והרחוקה) ועד כמה הוא משכיל לגייס אותם?.
2. באיזו מידה השלטון המקומי אפקטיבי בעיבוד המשאבים המגויסים לקידומה ולפיתוחה של העיר?.

בבסיס המחקר ניצבים השלטון המקומי, המשאבים העירוניים² והממשק שביניהם. כדי ללמוד על ההתנהלות היצירתית של השלטון המקומי, נוצרו שני משתנים – 'אפקטיביות ניהולית' ו'פתיחות דמוקרטית' – באמצעות מדדים שונים. המשתנה 'אפקטיביות ניהולית' שם את הדגש על התהליכים הפנימיים בתוך הרשות בעוד שהמשתנה 'פתיחות דמוקרטית' שם דגש על גיוס משאבים ועל האינטראקציה שבין הרשות לבין הסביבה. כדי ללמוד על 'אפקטיביות ניהולית' של הרשות נבחנו תהליכי מדיניות בדגש על מרכיבים כגון מעגל המדיניות, חשיבה ותכנון אסטרטגי (לימוד הסביבה, ראייה כוללת לטווח ארוך, עבודת מטה, שימוש בידעומידע רלוונטי, בדיקת קווי פעולה אפשריים), תקינות

¹ שימוש נכון ונבון, למה הכוונה? אם ראש רשות, לדוגמה, מגייס בעלי הון והשקעות (משאב הון כלכלי), ואת תמיכת הצעירים (משאב הון אנושי וחברתי) הוא צריך לדעת איך לקחת את המשאב הזה ולהפוך אותו לדבר מה קונקרטי שישרת את העיר. אם רק יגייס ולא ידע לעבד, הוא יאבד את המשאב.

² המילה משאבים מקומיים מופיעה כמילה נרדפת למשאבים עירוניים.

ההליכים, יכולת לקבל החלטות והוצאתן מן הכוח אל הפועל. באשר ל'פתיחות דמוקרטית' נבחנו הדרכים השונות שמפעילות (או שאינן מפעילות) הרשויות כדי לרתום את משאב ההון האנושי לפיתוח העיר.

המחקר מתמקד ברשויות המקומיות חולון ושוהם. יישובים אלה נבחרו מתוך שלוש הרשויות המקומיות היחידות במדינה (שוהם, חולון ותל אביב) שזכו הן באוטונומיה ניהולית מטעם משרד הפנים ב-2006 הן במתן אוטונומיה תכנונית לוועדה המקומית לתכנון ובנייה.³ העובדה כי רק שלוש רשויות מקומיות מבין 253 מקיימות את התנאים כדי להיות זכאיות להנהיג את שתי הרפורמות פירושה שאלו הן הרשויות הנתפסות על ידי השלטון המרכזי כמוצלחות. ההנחה הטמונה ביסוד מחקר זה היא כי הבנה מעמיקה במשתנים שבחרנו – 'אפקטיביות ניהולית' ו'פתיחות דמוקרטית' – יכולה לסייע בחשיפת הגורמים להצלחה עירונית ואם כן, לסייע בהתמודדות של רשויות נוספות עם המציאות המורכבת שבה הן שרויות.

לאור הנתונים הנוגעים למספרן הקטן של רשויות מקומיות העומדות בתנאי הזכאות להנהיג את הרפורמות, הועלו שאלות כגון:

- האם התייחסות דיפרנציאלית מצד משרד הפנים כלפי רשויות מקומיות נבחרות מלמדת על 'אפקטיביות ניהולית' של הרשויות הללו?
- באיזו מידה אותן רשויות שמצליחות במישור הניהולי מפגינות גם 'פתיחות דמוקרטית'?
- האם 'אפקטיביות ניהולית' עולה בקנה אחד עם 'פתיחות דמוקרטית' או שמא הרשויות המצליחות לנהל את ענייניהם טוב יותר מעדיפות לפעול רחוק מהעין הציבורית?
- האם המשתנים 'אפקטיביות ניהולית' ו'פתיחות דמוקרטית' יכולים להסביר את מידת ההצלחה של הרשויות הללו?

שוהם וחולון נבדלות ביניהן בין השאר, בגודל אוכלוסייתן, בסטטוס העירוני, בתקופת היווסדותן של הרשויות, ברמת הסוציו-כלכלית של האוכלוסייה ובפיתוח הכלכלי של הרשות (לוח 1).

³ 47 רשויות מקומיות זכו באותה שנה בהקלות בתחום הניהול. ברפורמה התכנונית זכו רק 8 ועדות מקומיות.

לוח 1

נתונים בסיסיים על שוהם וחולון

רשות מקומית	מחוז	אוכלוסייה*	שנת ההקמה וסטטוס עירוני	שטח שיפוט בדונם	דרוג סוציו-כלכלי (מתוך 10)
חולון	תל אביב	168.800	1936 1950 (הוכרזה כעיר)	19.200	7
שוהם	מרכז	19.400	1993 מועצה מקומית	13.500	8

* מקור: הרשויות המקומיות בישראל 2007, פרסום מס' 1358, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

יתרה מזאת, הן מייצגות סוגים שונים של ממשל (ראה בהמשך תיאוריה של ממשל עירוני) ולכן מהוות דגמים שונים של פיתוח עירוני. חולון מייצגת רשות העונה לטיפול של ממשל התפתחותי, בזמן ששוהם מייצגת טיפוס של ממשל פרוגרסיבי. שוני זה פותח פתח לשאלות נוספות לא פחות מעניינות:

- האם היצירתיות המוניציפלית מקבלת ביטוי שונה בסוגים שונים של ממשל עירוני?
- באיזו מידה 'הפתיחות הדמוקרטית' והנכונות של הממשל לשתף את הציבור ניתנת הן בסוג של ממשל התפתחותי שמטרתו העיקרית היא לקדם את הפיתוח הכלכלי של העיר והן בסוג של ממשל פרוגרסיבי המדגיש את איכות הסביבה, ערכי השימור והגבלת הפיתוח?
- האם סוגים שונים של ממשל מפתחים גוונים שונים של דמוקרטיה עירונית?
- האם סוגים שונים של ממשל מפתחים אסטרטגיות שונות לגיוס משאבי הון מקומיים ולעיבודם לטובת העיר?

אוכלוסיית המחקר כללה את מגוון הגורמים המעורבים בתהליכי מדיניות בתחומי החינוך ואיכות הסביבה: אנשי מפתח בדרגים המינהלי והפוליטי שהשפיעו על ייזום המדיניות ועיצובה, מי שהשתתפו בתהליך בחינת החלופות וקבלת ההחלטות, האחראים ליישום

המדיניות בפועל, בעלי תפקידים במחלקות החינוך ואיכות הסביבה ותושבים שנטלו גם הם חלק בעניין.

איסוף המידע נעשה ממספר מקורות: ראיונות אישיים, פרוטוקולים של ישיבות המועצה בהן נידונו עניינים הקשורים לחינוך ואיכות הסביבה ועיתונות מקומית וארצית.

פרק 1 נגיעות בספרות המקצועית

המעבר משלטון מקומי לממשל מקומי

תהליך של שינוי פקד את השלטון המקומי במרוצת העשור האחרון של המאה ה-20 בכל רחבי העולם. חלק ניכר מתהליך זה הוא תולדה של שינויים גלובליים שלרשויות המקומיות כמעט ואין אפשרות להשפיע עליהם (כגון תהליך הגלובליזציה, פיתוח ויישום של טכנולוגיות משתנות) וחלק אחר נובע משינויים שהתחוללו בתוך המדינות (כגון ההפרטה של שירותים ציבוריים, הבנה-מחדש של מערכות השלטון המקומי והשינוי במערכת היחסים בין נדבכי השלטון). לשינויים הפוליטיים מתוספים שינויים חברתיים, וביניהם האפליה הגוברת בערים, התרחבות הפשיעה, "הכלכלה השחורה", הגירה ומעבר של אנשים ממדינה למדינה וגידול הולך ומתמיד של שכבת הגמלאים. לשינויים אלו השלכות מרחיקות לכת על השלטון המקומי כנדבך הנבחר והקרוב לאזרח.

מה שמאפיין את המישור המקומי בתקופה זו הוא תהליך מתמשך של מעבר משלטון מקומי לממשל מקומי (Andrew C. & Goldsmith M., 1998). השלטון המקומי הופך מגוף בלעדי לגוף העומד לצד גופים אחרים; מגורם המספק שירותים (provider) לגורם המאפשר (enabler) והמתאם את אספקת השירותים עם גורמים שונים; ומגורם המגייס משאבים לגורם המשתף גורמים אחרים בגיוס משאבים ובפיתוח. במלים אחרות, השלטון המקומי עובר מגישה של ניהול managerialism אל גישה חדשה של יזמות entrepreneurialism (Harvey D., 1989).

בעידן החדש, גם בארץ כמו בעולם הרחב מתעצמת התחרות בין רשויות מקומיות על גיוס משאבים, על משיכת הון ועל פיתוח וצמיחה. בתחרות זו ישנן ערים המצליחות להתמודד עם האתגרים החדשים ואלו המתמודדות במרוץ לשגשוג כלכלי. אילו הן הערים בעלות הפוטנציאל להצליח? מה בפועל הופך עיר למוצלחת? ישנן בספרות הגדרות שונות. הגדרה אחת מצביעה על 'עיר מוצלחת' כעיר בעלת מנהיגות חזקה וכלכלה משגשגת. 'מנהיגות חזקה' משמעה מנהיגות יעילה, אפקטיבית, יצירתית, שמצליחה לרתום את המשאבים העירוניים למען פיתוח העיר. במנהיגות חזקה שלובים סגל מקצועי בעל כישורים ומימונויות, ניהול מקצועי עם בקרה ומעקב, יחסי עבודה תקינים, תרבות ארגונית (ערכים משותפים, תחושה של שליחות, ופתיחות) ומוניטין. 'כלכלה

משגשגת' מתבטאת בצמיחה כלכלית, מקומות עבודה, תשתיות ובסיס מס רחב. לשגשוג כלכלי יש השפעה על שורה ארוכה של תחומים: חינוך, בריאות, מאזן הגירה חיובי, הון חברתי, יציבות כלכלית של הרשות ושביעות רצון מהחיים בעיר (חסון, 2007). הבסיס הכלכלי של העיר משתנה עם הזמן וקשור לעתים קרובות לגורמים שאינם בשליטתה של הרשות המקומית. לכן, בהגדרה זו ניתן משקל יתר למנהיגות חזקה, זו שיכולה לתמרן בנסיבות השונות וזו שיכולה "להמציא את העיר מחדש" (Carmelli & Tishler A., 2004). הגדרה אחרת של 'עיר מוצלחת' גורסת שההצלחה לא צריכה להיקבע לפי חוסנה הכלכלי של העיר אלא לפי יכולתה לעורר בקרב תושביה תחושה של אכפתיות ומחויבות כלפיה (Rykwert J., 2007). כלומר, ההערכה נעשית לפי יכולתה של המנהיגות לרתום את התושבים למען העיר. בשתי ההגדרות טיב המנהיגות ומידת היצירתיות של השלטון המוניציפלי הם מילות המפתח.

מילת המפתח: יצירתיות מוניציפלית

כדי להתמודד עם התנאים החדשים שנוצרו בסביבת השלטון המקומי בשנים האחרונות ולנוע במעבר משלטון לממשל, נדרשת מהרשות המקומית מידה לא מבוטלת של יצירתיות. ברוב המדינות בהן חלו שינויים בנדבך השלטון המקומי (אם במתן הזכות לבחירה ישירה של ראש הרשות, אם במתן אוטונומיה בתחומי מדיניות מסוימים) לא לוו הרפורמות בהקצאת משאבים. הרשויות מתמודדות עם מצב מורכב שבו מצד אחד גדלים הצרכים והתביעות של התושבים ומנגד מתמעטים המקורות העומדים לרשותן. לא זו אף זו, בהתמודדות עם גיוס המשאבים הנדרשים, הרשויות מתחרות ביניהן. על כן, יש צורך ביזמות, בפיתוח כלים ובפרוצדורות שיאפשרו את גיוס משאבי ההון המקומיים (משאבי הון אנושי, משאבי הון כלכלי, משאבי הון חברתי, משאבים תרבותיים, סביבתיים ותשתיתיים) ואת רתימתם למען הפיתוח והצמיחה העירוניים.

מה הכוונה ב'יצירתיות'? על פי הגדרה מילונית, 'יצירתיות' היא היכולת ליצור צורות שונות בעלות משמעות (Merriam Webster's dictionary). החוקר Richard Florida, מגדיר 'יצירתיות' כיכולת להעלות רעיונות חדשים ולספק דרכים טובות יותר להוציאם אל הפועל. היצירתיות מעלה את הפרודוקטיביות ואת רמת החיים (Florida, 2002). הגישה שאנו נוקטים כאן מרחיבה את הדיון בתחום היצירתיות שבו החל Florida. במקום דגש על המעמד היצירתי, הדיון מוסט לעבר ההתנהלות היצירתית של השלטון המקומי ולפיתוח של מרחבים פוליטיים יצירתיים המאפשרים לרשות לגייס משאבים ולרתום אותם לטובת המקום.

היצירתיות בגיוס משאבים פירושה יכולת לזהות את היתרונות ואת התרומות האפשריים של גורמים שונים הפועלים בסביבה העירונית, יכולת לתקשר עם הגורמים האלה, יכולת לשלבם בפעילות העירונית ולגרום לכך שישקיעו בעיר וישתתפו בפיתוח ובקידומה. הרשויות חייבות להגדיל את היעילות הכלכלית ולשם כך חשוב לרתום את המגזר העסקי. כמו כן, נחוץ להן (לא פחות) לגייס את הלגיטימציה למדיניות שהן מקדמות, ולשם כך חשוב לרתום את המגזר ההתנדבותי ואת החברה האזרחית.

לשם השגת מטרות אלו, נדרשות מהרשות המקומית שתי תכונות עיקריות: 'אפקטיביות ניהולית' ו'פתיחות דמוקרטית'. 'האפקטיביות הניהולית' קשורה ליעילות ויצירתיות, לאיכות ההליכים, לראייה כוללת לטווח ארוך, ליכולת לקבל החלטות וליישמן, כמו גם ליכולת לרתום את המשאבים העירוניים לקידום הרשות. אפקטיביות זו תתבטא בחוסן הרשות וביעילותה הכלכלית כמו גם ברמה גבוהה של שירותים לתושב. 'הפתיחות הדמוקרטית' קשורה ליצירתיות בתקשורת וליחס של השלטון המקומי אל החברה האזרחית. תכונה זו מתייחסת ליכולת של הרשות המקומית לתקשר עם הציבור, להתייעץ עם ולהיפתח לתושבי העיר תוך הגדלת השקיפות והדיווחיות. בדרך זו ניתן להשיג משאבים של הון ולגיטימציה.

שתי התכונות הללו, 'אפקטיביות ניהולית' ו'פתיחות דמוקרטית', קשורות ליכולת היצרית של הנהגת הרשות המקומית. הן עשויות לספק לדרג הפוליטי והמינהלי את ההיגוי והשליטה על המתרחש בעיר. תסריט זה מתיישב עם גישה חדשה, שהתגבשה בעשורים האחרונים, המכונה "חשיבה ותכנון אסטרטגי". גישה זו, מצדדת בהגברת כושר ההיגוי והשליטה של הדרגים הבכירים, הן הפוליטיים והן המינהליים. תפקידה העיקרי של הרשות הוא ליזום את הפיתוח העירוני ולא להיגרר אחריו. ג'אנר-קלאוזנר הצביע על כמה תכונות יסוד הנדרשות למטרה זו: לימוד הסביבה, חדשנות, מקוריות, יזמות, מנהיגות, ראייה כוללת לטווח ארוך ולמידה מתמדת. לצד אלה מודגשים מרכיבים נוספים של ביזור סמכויות ודמוקרטיה עירונית (חסון, 1996).

החשיבה האסטרטגית, מתפרסת על פני כמה רבדים. ברובד הפוליטי משמעה בחירה אסטרטגית (strategic choice) בין אופציות שונות. כלומר שומה על הפוליטיקאים ליצור סדר עדיפויות בנושאים שבהם תעסוק הרשות בעתיד, ולהעמיד את המשאבים הפיננסיים והארגוניים הנחוצים למימושו. ברובד המינהלי פירוש הדבר הוא יישום אסטרטגי (strategic implementation), כלומר פיתוח מבנה ארגוני, יכולת ארגונית ותרבות ארגונית הדרושים למימוש הבחירה האסטרטגית. ברובד התכנוני פירוש הדבר הוא תכנון אסטרטגי (strategic planning), שתכליתו קידום המטרות שסומנו, תוך התחשבות בצרכים ובהזדמנויות הקיימים בסביבה ושימוש מושכל במשאבים של הארגון. פיתוח החשיבה

האסטרטגית ברבדים השונים מחייב מנהיגות אסטרטגית (strategic leadership) המסוגלת להעלות רעיונות חדשים ולהנחילם לכלל המערכת (Stewart, 1996).

במסגרת חשיבה זו הרשות המקומית אמורה לפעול לא רק בתחומים המסורתיים שהוקצו לה על פי חוק, אלא גם בתחומים שבהם לא עסקה בעבר, אגב שיתוף פעולה עם המגזר הפרטי בתחום הפיתוח הכלכלי ועם ארגוני מתנדבים בתחום הפיתוח החברתי. גישה זו מציינת גם תרבות פוליטית חדשה: "תרבות של שירות לציבור" הדוגלת בביזור סמכויות, בהפרטה, בשותפות בין הון ציבורי לפרטי, במחויבות ציבורית גבוהה יותר של פוליטיקאים לציבור ובמעורבות של הציבור בקבלת החלטות (חסון, 1996). תפיסה חדשה זו של תפקיד הרשות המקומית, עשויה להזרים חידושים רעיוניים לא רק להיבטים הקשורים לאפקטיביות הניהולית של הרשות אלא גם לחיי הדמוקרטיה העירונית.

דמוקרטיה עירונית, ייצוגיות והשתתפות

המונח דמוקרטיה עירונית מתייחס להיבטים דמוקרטיים של המקום וקשור בערכים, בנורמות ובתרבות המקומית כפי שעוצבה, הן על ידי תושבי היישוב והן על ידי הסביבה הארגונית בה הם חיים. דמוקרטיה עירונית, במובן שאנו נותנים למילה, אינה מתבטאת רק בהצבעה בבחירות, אלא גם בשיח שוטף בין השלטון לציבור לאחריהן. באופן זה הוכרה זכותו של הציבור לעצב את סביבתו לא רק באמצעות הצבעה אחת לחמש שנים, אלא גם באמצעות מעורבות רחבה ומתמשכת בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לגורלו. זוהי תפיסה של דמוקרטיה עירונית המשלבת היבטים ייצוגיים והיבטים השתתפותיים. הדמוקרטיה ההשתתפותית באה לידי ביטוי בשלושה מאפיינים עיקריים: **ייצוג** – מתן ייצוג לקבוצות חברתיות שונות בקהילה ולאינטרסים שונים; **השתתפות בקבלת החלטות** – השתתפות של נציגי הקהילה בתהליכי קבלת החלטות **והשתתפות ביישום ההחלטות** – מעקב ובקרה אחר יישום ההחלטות והשתתפות פעילה ביישום חלקן (חסון, 1996).

הרעיון בדמוקרטיה השתתפותית הוא לבנות גשרים בין השלטון המקומי לארגוני החברה האזרחית בדרך של דו-שיח, העברת מידע והתייעצות. לדו-שיח מתמשך עם הציבור יש הצדקה כפולה: מבחינה מוסרית ראוי לערב את הציבור בהחלטות הנוגעות לאיכות חיו, ומבחינה מעשית, הציבור יכול לספק לקובעי החלטות משוב על צרכיו ושאיפותיו ובכך לשפר את תהליך קבלת ההחלטות. בדרך זו תתקבלנה החלטות אפקטיביות יותר כלומר החלטות שישרתו באופן ראוי יותר את הציבור (חסון, 2006). בדיאלוג שנוצר בדרך זו מתקיים תהליך מתמיד של לימוד וחינוך המוביל להבנה מעמיקה יותר מצד הציבור את

הבעיות העירוניות. כך מתאפשר לקבוצות השונות להגיע למידע מאוזן ומדויק ולהשתתף בעיצוב מדיניות על בסיס ידע מעמיק ושיקול רציונלי.

כיצד יכולות קבוצות תושבים להירתם לתהליך? הספרות מצביעה על צורות שונות של שיתוף תושבים בתהליכי עיצוב מדיניות. Arnstein, לדוגמה, יצרה את "סולם שמונה השלבים של שיתוף תושבים". הסולם מבטא את חלוקת הכוח בין התושבים לבין הממסד ומתפרס משלבי המניפולציה והתרפיה בבסיס הסולם ועד להאצלת סמכויות ושליטת התושבים בראשו.

סולם שמונת השלבים של שיתוף תושבים

- | | |
|-----------------------------------|-------------------------------------|
| | 1 - מניפולציה (Manipulation) |
| רמות של חוסר שיתוף | 2 - תרפיה (Therapy) |
| | 3 - דיווח (Informing) |
| רמות של הבעת הערכה לתושבים | 4 - התייעצות (Consultation) |
| | 5 - פיוס וריצוי (Placation) |
| | 6 - שותפות (Partnership) |
| רמות של מתן כוח לתושבים | 7 - האצלת סמכויות (Delegated Power) |
| | 8 - שליטת תושבים (Citizen Control) |

שני השלבים ברמה הראשונה מייצגים את אזלת היד של התושבים. במידה ותמיכתם נדרשת על פי החוק, היא מתקבלת בדרך מניפולטיבית. השלבים ברמה השנייה (Tokenism 3,4,5) מהווים צעד חשוב לקראת שיתוף תושבים משמעותי. העברת מידע לתושבים בדבר זכויותיהם וחובותיהם הינה חד-סטריית, מהרשויות אל התושב, בלי לאפשר זרימת מידע בכיוון ההפוך. ברמת ההתייעצות, מוזמנים התושבים להציג את דעותיהם ורעיונותיהם בצורה של סיקור עמדות, אסיפות שכונתיות ודיונים פומביים. ברמת השיתוף של פיוס וריצוי, מתחילה להסתמן השפעה כלשהי, כאשר התושבים משתתפים בוועדות ובמועצות קהילתיות. ברמה הגבוהה (Citizen Power 6,7,8), מבטאים שלושת השלבים רמות שונות של חלוקת כוח אמיתית בין הממסד לתושבים. ברמת השותפות מתנהל משא ומתן על חלוקת הסמכות ביניהם. הממסד והתושבים מסכימים לחלק את האחריות בתכנון ובקבלת ההחלטות באמצעות מערכות, כגון: ועדות לקביעת מדיניות וועדות תכנון. שני השלבים העליונים של הסולם, מבטיחים לתושבים המשתתפים את השגת הסמכות, השליטה והפיקוח בתוכניות או במוסד המנהל, מבחינת היבטים של קביעת מדיניות וניהול משא ומתן עם גופים חיצוניים (Arnstein, 1969).

Arnstein ראתה בהשתתפות התושבים חלוקה מחדש של הכוח, שלשיטתה, הוא השליטה על המשאבים. לטענתה, שיתוף התושבים, חסרי המשאבים, הוא האמצעי שיש להם להשפיע על הרפורמות החברתיות ולהתחלק ברווחים של חברת השפע. Arnstein, לצד חוקרים אחרים שעסקו בשיתוף תושבים (Elliot לדוגמה), התייחסו לשיתוף כאל ויתור של הממסד על חלק מכוחו לטובת התושבים בתהליך קבלת ההחלטות. בשונה מהם, Milbrath ראה בהשתתפות את מידת הנכונות של התושבים לקחת חלק בתהליך הפוליטי של קבלת החלטות. על פי סולם המכונה "היררכיית המעורבות הפוליטית" הוא דירג את מידת ההשתתפות, את היקפה ואת טווח פעילותה לארבע רמות (Milbrath, 1965). הוא לא ראה בהשתתפות מאבק בין הממסד והתושבים על חלוקת הכוח, משום שלטענתו, התושבים כלל אינם מעוניינים לקחת חלק פעיל בתהליכי קבלת החלטות ולכן אינם מצפים לשיתוף (וינשטיין, 1998).

האומנם המעבר משלטון מקומי לממשל מקומי, לצד שינויים שחלו בשלטון המקומי בעשרים השנים האחרונות מצריכים דמוקרטיה עירונית מסוג אחר? נדון בהמשך ברעיונות בסיסיים של התיאוריה של ממשל עירוני.

תיאוריה של ממשל עירוני

בעידן של תחרות בין ערים, כפי שצוין, ניצבים בפני הרשויות המקומיות שני אתגרים עיקריים: להגביר את היעילות הכלכלית כדי להשיג משאבים לפיתוח הרשות ולהבטיח לגיטימציה למעשיהן, לגיטימציה שמוענקת בעיקר על ידי התושבים. כדי להתמודד עם אתגרים אלו, אמורות הרשויות להפוך את עצמן ליזמים. דרישה זו מביאה לתמורה מהותית במערכת הפוליטית העירונית הנעשית מורכבת יותר, וכוללת לצד השלטון המרכזי והמקומי גם שותפויות חדשות בין השלטון המרכזי והמקומי למגזר העסקי והמגזר ההתנדבותי. מדובר בדגמים חדשים של ממשל עירוני המושתתים על אינטרסים משותפים. כך גם בישראל המערכות הפוליטיות העירוניות עוברות תמורה מהותית. גם הן כוללות שותפויות עירוניות חדשות המבוססות על אינטרסים משותפים של מוסדות השלטון הפועלים בעיר, של ארגוני החברה האזרחית (ארגונים וולונטריים, ארגונים שכונתיים וקהילתיים) ושל ארגוני המגזר העסקי.

התיאוריה של ממשל עירוני (Urban Regime Theory) מספקת דרך טובה לנתח את השינויים המתרחשים בפוליטיקה העירונית. המונח 'ממשל', מתאר דפוסיים גמישים של קביעת מדיניות ציבורית, המבוססים על רשתות רופפות של אנשים הממלאים תפקידי

מפתח. מדובר ברשתות חדשות וחזקות של שחקנים ממשלתיים ולא-ממשלתיים. רשתות אלו פתוחות יותר, מורכבות יותר ופחות יציבות משהיו בעבר (Stoker, 1998).

החלטות ציבוריות כבר אינן מתקבלות במערכות ביורוקרטיות המאורגנת באופן היררכי, אלא נרקמות ביחסים ארוכי טווח בין אנשים הממוקמים במקומות מרכזיים של הרשת. מדובר לא רק בצורות מרושתות יותר של עשייה פוליטית אלא גם ביכולת של מערכות ממשלתיות לתאם פעולות ולפתור בעיות ציבוריות בהקשרים מורכבים (Borraz & John, 2004).

כפי שהגדיר Stone, אבי התיאוריה של ממשל עירוני, 'ממשל' משמעו מערך של הסדרים (או מערכות יחסים) פורמליים וא-פורמליים, שבאמצעותם קהילה נמשלת. התיאוריה שואפת להבין כיצד הסדרים אלו פועלים יחד ויוצרים את הדינמיקה של הרכבת קואליציות ממשל בעלות יכולת לקבוע וליישם מדיניות לקידום ולניהול העיר (Stone, 1989). כמו כן, התיאוריה מצביעה על קשר הדוק בין כלכלה לבין פוליטיקה עירונית ומקדישה חשיבות רבה לפוטנציאל היזמי של הרשות המקומית (Imbroscio, 2003). ה'קונטקסט' הוא מושג מרכזי להבנת המתרחש בסביבה העירונית. במוקד ההסתכלות הוא אופיין של קואליציות הממשל (local governing arrangements), הסיבות המאפשרות להן לקדם אג'נדה מסוימת והמאפיינים המעצבים את החוסן והכיוון של תהליכי קביעת המדיניות המקומית ומציאת פתרונות לבעיות המקומיות (Stone, 1989).

למנהיגות המקומית תפקיד מרכזי. בעידן של ביזור, רישות, שיתוף, שותפויות, רפורמה ביורוקרטית, קיטוע מוסדי ומורכבות גוברת, צריכה המנהיגות לכנס את האנשים ואת הארגונים לעבודה משותפת. היא זו שיכולה ליצור מחדש את הזהות המקומית ולהעניק את ה-sense of purpose (Borraz & John, 2004).

מחקרים העוסקים בשלטון המקומי במערב אירופה, לדוגמה, מדווחים על מגמה המסתמנת בשנים האחרונות של מנהיגות מקומית חזקה.⁴ אחת הסיבות המסבירות מגמה זו היא שמנהיגות חזקה היא פונקציונלית למעבר משלטון לממשל מקומי (Borraz & John, 2004). יתרה מזאת, היצירתיות שבתפקוד המנהיגות המקומית מתגלה כממד חשוב בכוחה. בקונטקסט של עצמאות עסקית וקיטוע מוסדי, יש צורך במנהיגים שיובילו את המשטרים האורבניים, תוך שימוש בכוחם לשכנע את השחקנים השונים להשיג את מטרות הרשות.

⁴ יש לציין כי המודל של מנהיגות חזקה אינו מחייב סגנון ריכוזי יותר של קבלת החלטות. מנהיגות היא לעתים קרובות עשייה של רבים ולא דווקא של איש אחד. המגמה בכיוון מנהיגות חזקה יכולה בפירוש לעודד או להוביל לעשייה קבוצתית.

טיפוסים של ממשל עירוני – דגמים של פיתוח עירוני

כפי שצוין, הבנת הקונטקסט העירוני משמעותית להבנת סוג הממשל. הקונטקסט העירוני מאלץ את או מקל על תהליך עיצוב הממשל ויישום המדיניות (Kilburn, 2004). המנהיגות העירונית פועלת לצד שחקנים מהמגזר העסקי, הציבורי וההתנדבותי ורוקמת יחסים בתהליך של יצירת קואליציות שלטון. התוצר המתקבל מבניית הקואליציות מצביע על אופי הממשל, כלומר, על הרכב הקואליציה השלטת ועל סדר היום שהיא תצליח לקדם (Stone, 1993).

טיפוסים שונים של ממשלים מקומיים מקדמים סדרי יום פוליטיים המושפעים מסוג הקואליציה וממשתתפיה (Di Gaetano & Klemansky, 1999). Stone הצביע על ארבעה אבות טיפוס של ממשלים, שלדעתו, מלמדים על הקשר בין ההסדרים הקואליציוניים לבין סדר היום המכתיב את המדיניות העירונית. בהתבסס על ניתוח זה, יצר De Socio טיפולוגיה מקיפה של ממשלים המהווה כלי ניתוח שימושי לצורכי מחקר זה (De Socio, 2007). אנו מתייחסים לשלושה טיפוסים של ממשלים מקומיים:

ממשלים התפתחותיים (developmental regimes) שמעודדים ומקדמים את הפיתוח הכלכלי של העיר;

ממשלים משגיחים (caretaker regimes), ששומרים על סטטוס קוו במה שקשור לפיתוח כלכלי ומקדמים מדיניות שמתמקדת בשירותים שבאופן מסורתי מספקת הרשות המקומית;

ממשלים פרוגרסיביים (progressive regimes) שמעודדים מדיניות שנוטה להגביל את צמיחת העיר ומדגישה את ערכי השימור, התרבות, איכות העיצוב והאמנויות. כמו כן, משטר זה מתארגן סביב תקנות ופיקוח על איכות הסביבה וערכים בני קיימא.

בעוד שבממשלים התפתחותיים, האג'נדה נקבעת על יד שילוב מסוים של נבחרים, פקידי ממשל ובעלי אינטרסים כלכליים – בעיקר אנשי עסקים, בממשלים פרוגרסיביים, האג'נדה נקבעת על ידי קואליציות של נבחר ציבור, פקידי ממשל, פעילים סביבתיים ומי שדואגים לשימור. ממשלים פרוגרסיביים תלויים ברמה גבוהה של גיוס תושבים (grassroots political mobilization). דפוס זה של ממשל עשוי להתפתח בערים בעלות אוכלוסייה משכילה, ממעמד סוציו-כלכלי גבוה שעוברות תהליך של פיתוח מואץ. כמו כן, ממשלים פרוגרסיביים נוטים להיות שבירים יותר. ניסיונות העבר מלמדים על קואליציות פרוגרסיביות שהתפרקו בתקופות של מיתון כלכלי ועברו, בצורה אגרסיבית, לכיוון של אג'נדה התפתחותית (Di Gaetano & Klemansky, 1999).

פרק 2 על שוהם, חולון ועל יצירתיות מוניציפלית

שתי הרשויות המקומיות שבחרנו לחקור – שוהם וחולון – מייצגות טיפוסים שונים של ממשל עירוני ולכן מהוות דגמים שונים של פיתוח עירוני. טיפוסים שונים של ממשל עירוני מקדמים אג'נדות פוליטיות שונות, המושפעות מסוג הקואליציות שמצליחים להרכיב וממשתתפיה. נציג את שני היישובים על מאפייניהם ונתמקד בשני המשתתפים שבחרנו לבחון – 'אפקטיביות ניהולית' ו'פתיחות דמוקרטית' במטרה להשוות ביניהם.

העיר חולון: דוגמה לממשל התפתחותי

חולון, עיר במחוז תל אביב, כיום העיר התשיעית בגודלה במדינת ישראל.⁵ חולון נוסדה בשנת 1936 כתוצאה מאיחוד של חמש שכונות⁶ והוכרזה כעיר בשנת 1950. חולון גובלת בתל אביב מצפון, באזור ממזרח, בראשון לציון מדרום ובבת ים ממערב. שטח השיפוט שלה הוא 19,200 דונם.

חולון מונה 168,800 תושבים⁷ רובם מבוגרים ומבוגרים מאוד. רק 27% מהתושבים הם צעירים מתחת לגיל 19.⁸ מבחינה כלכלית, אוכלוסיית חולון אינה הומוגנית. מדובר באוכלוסייה חזקה, חלשה וחלשה מאוד (אשכול 7).⁹ האתגרים המרכזיים איתם העיר מתמודדת בשנים האחרונות הם משיכה של אוכלוסייה צעירה, משכילה, בעלת יכולת כלכלית; חיזוק הזהות המקומית; והגדלת מקורות תעסוקה והכנסה.¹⁰

במשך שנים רבות סבלה חולון מהגירה שלילית ומתדמית ירודה. מקום אי שם, קרוב לתל אביב, שמוכר לקהל הרחב בשל הימצאותם של משרד הרישוי ובית הקברות האזורי. "הדימוי העצמי של תושבי חולון היה ירוד. הם טענו שהעיר אינה נקייה, שאין בה

⁵ עיריית חולון, שנתון סטטיסטי 2004-2006, ספטמבר 2006, (עמ' 21).

⁶ שכונת עם, גרין, אגרובנק, קריית עבודה ומולדת.

⁷ לפי נתוני הלמ"ס, נכון לדצמבר 2007.

⁸ נתונים מתוך "התפלגות גילאית של האוכלוסייה 1992-2006", האגף לתכנון אסטרטגי, עיריית חולון.

⁹ לפי נתוני הלמ"ס נכון לדצמבר 2004.

¹⁰ ריאיון אישי עם חנה הרצמן, מנכ"לית העירייה.

מקורות בילוי ושאיין עתיד למקום".¹¹ הדימוי העצמי הנמוך נבע גם מתדמיתה של העיר בעיני תושבי ערים אחרות. מי שגר באזור חולון-בת ים נשאו סטיגמה של "ח"בתיים". לחולון התייחסו כ"עיר באפור", "עיר רדומה", "עיר של שיכונים". מה בכלל יש לחולון להציע? אין משאבים טבעיים, אין ים ולא נופים, אין פעילויות תרבות; אין היסטוריה ובתים לשימור...ובעצם אין סגנון ייחודי למקום.¹²

חולון היא אחת הדוגמאות המרתקות הקשורות בשינוי דימוי של עיר.

בשנות השבעים היה לעיר דימוי חיובי ביותר. אך מאז הלך הדימוי והידרדר. העיר לא הציעה חלופות למעוניינים לשיפור דיוור, ולכן עזבו אותה רבים מבני המעמד הגבוה לטובת ערים בסביבה שבהן נבנו קוטג'ים ובתים רחבים יותר. את מקומם של העוזבים תפס מעמד חברתי-כלכלי נמוך יותר, וכך החל מעגל קסמים של חזקים עוזבים וחלשים באים במקומם. התוצאה: הידרדרות בדימויה של העיר. בתקשורת הארצית ובעיתונות המקומית בגוש דן דבק בעיר דימוי שלילי, וסביב שמה החלו להירקם סטריאוטיפים ובדיחות מכלילות.

(אברהם, 2003)

ערים רבות חייבות להמציא את עצמן מחדש כדי לפרוח, וזה סיפורה של העיר חולון. מוטי ששון, יליד חולון וראש העיר מאז 1993, הצליח לשדרג את העיר ולשים אותה על המפה. חולון היא היום דוגמה טובה **לממשל התפתחותי** (developmental regime), המעודד ומקדם בראש ובראשונה את הפיתוח הכלכלי של העיר. בחמש עשרה השנים האחרונות קפצה העיר קדימה בכל הנוגע לחזותה, טיפוחה, מצבה הכספי, מערכת החינוך שלה, ולא פחות מכל אלה, תדמיתה ומיקומה בהיררכיית הערים הגדולות. על פי דירוג הרשויות המקומיות של BDI לשנת 2006, חולון הצליחה למצב את עצמה בקרב הערים היציבות, העצמאיות והחזקות בישראל.¹³ בשנת 2006 היא מוקמה במקום הרביעי, ובשנים 2003 ו-2004 מוקמה העיר במקום ראשון בארץ מבחינת חוסן פיננסי.¹⁴

כיצד עיר כמו חולון, שבדומה לשכנתה בת ים נאלצה להתמודד עם סטיגמה קשה ובלא כל סיוע הצליחה למצב את עצמה בקרב הערים היציבות, העצמיות והחזקות במדינה? זמן קצר לאחר כניסתה לתפקיד ב-1993, החליטה המנהיגות המקומית (ובראשה מוטי ששון ומנכ"לית העיר, חנה הרצמן) להוביל הליך של כתיבת חזון עירוני, כשלב ראשון בתהליך של התחדשות אסטרטגית. על פי חזון זה חולון תהפוך ל"עיר הילדים", עיר מובילה באיכות חיי ילדיה, המגדלת ילדים ערכיים ואיכותיים. המנהיגות הציבה את

¹¹ ריאיון עם זיוה עזגור, מינהל תפעול ומינהלה, אגף פיתוח משאבי אנוש.

¹² שם.

¹³ דירוג זה מתייחס לערים היציבות ביותר מבחינה כלכלית. עיתון **גלובס**, 11 פברואר 2008.

¹⁴ עיתון **גלובס**, 17 מאי, 2006.

נושא החינוך בקדמת החזון העירוני בשאיפה ליצור "מערכת חינוך מובילה בהיערכותה הפדגוגית, בשביעות הרצון של לקוחותיה, בקשר ההדדי שבין מוסדות החינוך לבין הקהילה, בתשתית הפיזית ובסביבה הלימודית של מוסדותיה".¹⁵ בחולון יוצאות לפועל יוזמות חינוכיות, אומנותיות וחברתיות רבות בנושאים הקשורים לילדים בפרט ולמשפחות בכלל (ראה פירוט בהמשך).

חזות העיר ואיכות הסביבה בולטות גם הן בחזון העיר: "חולון תהיה עיר 'ירוקה', מהמובילות בארץ בחזותה הקיימת והחדשה ובאיכות תשתיותיה. ... פיתוח של חזות וסביבה עירונית ייחודית ואסתטית, סביבת מגורים ודיור איכותיים". בפועל, משאבים רבים הוזרמו מיד עם תחילת התוכנית לשיפור חזות העיר. כיום בולטים בנוף העירוני גינות ופארקים מטופחים, צמחייה ופסלים רבים שמקשטים את הסביבה, לרוב סביב הסיסמה של 'עיר הילדים'.

הפיתוח הכלכלי מוגדר גם הוא כיעד בחזון העיר שמטרתו: "יצירת תנאים אופטימליים להתפתחות ולתנופה כלכלית".¹⁶ בפועל, העירייה מנהלת "כלכלת תרבות" ומתייחסת אל העיר כ-entertaining machine (Scott, 2000). התרבות היא האמצעי לפתח ייחודיות, לגייס את התושבים ליטול חלק בחיי המקום ואת המשאבים לפיתוח העיר. חולון היא דוגמה של עיר המחזקת את הכלכלה המקומית, ומטפחת את ההון האנושי ואת היזמות המקומית.

חזון העיר מתייחס גם להיבט הארגוני: שיפור השירות וההתייחסות למשאב האנושי:

... שיפור מתמיד להשגת מצוינות בשירות, תוך פיתוח ומתן שירות איכותי, בהתאמה לצרכי הלקוחות... המשאב האנושי בעיריית חולון יטופח, יועשר ויועצם בהתמדה כדי שיהיה בעל מוטיבציה גבוהה; יעיל, אפקטיבי, מקצועי ואיכותי וימצה יכולותיו בתפקידו; ממוקד במתן שירות איכותי ללקוחות פנים וחוץ; מותאם בהיקפו לשינויים הטכנולוגיים ולצרכים המשתנים.¹⁷

חולון מצטיירת כיום כעיר המונחית על ידי תפיסה, עיר בעלת אג'נדה. היא מזוהה "כעיר הילדים" וכאחד ממרכזי התרבות של ישראל.

המועצה המקומית שוהם: דוגמה לממשל פרוגרסיבי

היישוב שוהם הוא מועצה מקומית במחוז המרכז, על קו התפר בין ערי השומרון לבין השפלה. היישוב שוכן בטבורה של המועצה האזורית חבל מודיעין ומהווה היום עוגן מרכזי עבור מושבי הסביבה בנושאים של תרבות, חינוך, חברה ומסחר.

¹⁵ מתוך "חזון העיר", אתר האינטרנט של העירייה.

¹⁶ שם.

¹⁷ שם.

הרעיון להקים את שוהם עלה לראשונה בשנת 1969 במסגרת ניירות מטה של המועצה האזורית חבל מודיעין. החלטת ממשלה על תוכנית 'שבעת הכוכבים' תרמה למימוש הרעיון. בתחילה חשבו על שכונה קטנה בת 300 יחידות דיור, אך הצלחת השיווק הביאה לכך שזו הקטנה הפכה לגדולה, ותוכנית המתאר הסופית, שאושרה ב-1993, עמדה על כ-5000 יחידות דיור. המועצה המקומית שוהם הוקמה באותה שנה וחבריה מונו על ידי שר הפנים. דב שיש, מי שהיה ממונה על מחוז המרכז במשרד הפנים, מונה לתפקיד ראש מועצה. מינוי חברי המועצה הראשונים היה א-פוליטי והם מונו על בסיס ניסיונם המוניציפלי וניסיונם במינהל הציבורי. הייתה זו הפעם הראשונה בה הוקמה מועצה מקומית ליישוב בהתהוות כאשר עיסוקם העיקרי של חבריה היה השלמת עבודות הפיתוח והתמודדות עם בעיות היישוב.

מלכתחילה תוכננה שוהם כיישוב עירוני, על אף שבתודעה הציבורית היא נוסדה כיישוב כפרי, קהילתי.¹⁸ מרבית היישובים הקהילתיים עונים להגדרה הקלאסית של קהילות הומוגניות, סגורות, בעלות צפיפות נמוכה יחסית, מרכז קטן, בלי חקלאות או תעשייה, וקירבה לכביש מרכזי (במקרה של שוהם, כביש מס' 1 המחבר את ירושלים לתל אביב). מבחינות רבות שוהם נחשבת לפרבר. מאפיין עיקרי של יישוב פרברי הוא תלות כמעט מוחלטת ביישוב הגדול הסמוך, בדרך כלל עיר מרכזית, בכל הקשור לתעסוקה ולשירותים מסוימים. בפועל, תושבים מעטים מוצאים את פרנסתם במקום – מה שמחייב שימוש רב במכוניות פרטיות. התלות התעסוקתית בעיר הגדולה והשימוש המוגבר במכונית פרטית הם המרכיבים המרכזיים המגדירים את שוהם כפרוור.

שוהם מהווה דוגמה לממשל פרוגרסיבי (progressive regime), המעודד מדיניות שנוטה להגביל את צמיחת המקום מחד גיסא ומדגישה את ערכי השימור, התרבות, איכות העיצוב, ואיכות הסביבה מאידך גיסא. היא שומרת על צביון של יישוב קהילתי, למרות שכבר כיום היא מונה כ-19,400 תושבים.¹⁹ שיעור הגידול השנתי של היישוב הוא 4 אחוזים, ונובע מהגירה חיובית ומריבוי טבעי של האוכלוסייה. הוא נחשב למקום מושך, בעיקר למשפחות צעירות. מדובר ככלל בצעירים שכירים, רובם הגדול בעלי השכלה גבוהה ורמה

¹⁸ תמ"א 35 הגדירה את שוהם כיישוב עירוני. במסגרת זו תחום התכנון כלל את מושבי הסביבה: בית עריף, טירת יהודה וברקת. שהם התנגדה להגדרתה כיישוב עירוני וביקשה להגדירה בסמל יישוב מיוחד: צורת התפתחותו ואופי התפתחותו יהיו בשליטת המועצה וועדת התכנון המקומית. כל אלו לנוכח העובדה ששוהם יושבת בסביבה כפרית וחקלאית, תחום שיפוטה קטן לקיום מערך חיים עירוניים, והשתלבותה בסביבה מחייבת רמת צפיפות נמוכה מהצפיפות המוגדרת בתחום עירוני, הן בכמות יחידות הדיור והן בגובה המבנים. מינהל התכנון, אישר בקשה זו ביוני 2004. עיתון **אבן שוהם**, יוני 2004, (עמ' 19).

¹⁹ על פי נתוני הלמ"ס ל-2007.

סוציו-אקונומית בינונית גבוהה (אשכול 8 לפי הלמ"ס). כמחצית מתושבי העיר הם ילדים וצעירים מתחת לגיל 21. זו הסיבה שמרבית העשייה היישובית מתרכזת בתחומי החינוך, התרבות והספורט. בהתאם לכך, 50% מתקציבי המועצה מוקדשים לתחומים אלה.²⁰

שוהם יצרה לעצמה תדמית של איכות חיים גבוהה. היישוב נמצא במיקום גאוגרפי נוח, והשכיל לנהל יחסי ציבור מצוינים בכל בקשור לחינוך ולאיכות הסביבה. שוהם מצטייר כיישוב היי-טק. יחסית לגודל האוכלוסייה, יש בו אכן ריכוז גדול של עובדים בתחום. יש אף מי שרואים קשר בין אופי היישוב לעובדה שיש בו ריבוי של אנשי היי-טק.

מדובר ביישוב צעיר ואיכותי עם ראייה היי-טקית של איך יישוב צריך להיות... אפשר לראות כאן את השאיפה להישגיות ותחרותיות במובן החיובי של המילה. שוהם היא רשות המושכת אנשים יצירתיים, שמושכים אנשים אחרים, עם סגנון חיים דומה, בעקבותיהם.²¹

אמנם המיקום של שוהם (בין תל אביב לירושלים, "קרוב לכל מקום") היווה גורם מכריע בהתפתחות היישוב, אך מה שהפך את שוהם לרשות מקומית מושכת הוא מרקם החיים הייחודי למקום. תמצית החוויה ה"שוהמית" מוגשמת באיכות הסביבה ובחיים באיכות גבוהה. שוהם ייחודי בהיותו יישוב "ירוק". תפיסת החיים בשוהם רואה באיכות הסביבה ערך עליון. המודעות לערכים סביבתיים היא חלק מחייהם של התושבים ומונחת כבר מהגיל הרך. המעון ה"ירוק" בו מלמדים את הילדים על מחזור, "הבועה האקולוגית" באחד מבתי הספר היסודיים שהוסמך להיות בית ספר ירוק, מגמת איכות הסביבה בתיכון המקומי, גינון בר קיימא בגינות שוהם, הם רק דוגמאות ליירוק היישוב. החזות האסתטית משתלבת אף היא עם עקרונות איכות הסביבה. פסלים צבעונים של חיות מוצבים ברחוב הראשי, כיכרות וגני שעשועים מושקעים ומטופחים, ארונות הטלפון והחשמל כמו גם המיכלים לאיסוף נייר מעוטרים בציורים ססגוניים וייחודיים.... סיסמתה של המועצה "ירוק בעיניים ירוק בלב" מקבלת ביטוי בשטח.

גאוות היחידה הירוקה של היישוב היא פארק יער שוהם. יער שוהם הינו יער קק"ל המוגדר כיער קהילתי.²² קק"ל רואה בטיפוח יערות קהילתיים בשותפות מלאה עם תושבי

²⁰ החינוך לבדו מהווה כ-45% מסך כל תקציב המועצה (43.3% ב-2003; 46.8% ב-2005 ו-45.4% ב-2008). מתוך נתונים באתר המועצה המקומית שוהם.

²¹ פול צוקר, תושבת שוהם ומנכ"לית חברת 'נישה'. קבוצת נישה מתמחה בהשמה ובגיוס מקצוענים ובכירים בתחומי ההיי-טק בארץ ובעולם. "עמק הסיליקון זה ממש כאן", **עיתון שוהם פלוס**, גיליון אוגוסט 2007.

²² יער אורבני-קהילתי הוא המכלול הירוק שנמצא בסמוך לעיר או יישוב ומשרת את תושבי הקהילה הסמוכה לו. על פי קק"ל היער הקהילתי הוא כלי בעל עצמה, המקיים את הקשר בין תושבי העיר לבין ערכי הטבע. שני כוחות מנוגדים משפיעים על קיום היערות הקהילתיים: הלחץ המתמיד מפני תהליך האורבניזציה הגובר ומאיים על שטחי היערות, ומולו הרצון לשמר את שטחי היער

הקהילה ומוסדותיה את אחד התהליכים המשמעותיים ביותר שמתחוללים בנושא הייעור בישראל בשנים האחרונות. התוצאה של תהליכים אלו היא הפיכתם של יערות ששימשו מעין "חצר אחורית ליישוב" (אתר להשלכת פסולת ומקום שלא נעים להיות בו) לאתר בילוי מרכזי ומקור גאווה עבור תושבי המקום. פארק יער שוהם הפך לא רק למקום בילוי אלא למקום התכנסויות כלל יישוביות. מלבד שטח הפארק, ישנם בשוהם שבעה גנים ציבוריים. סך כל שטחי הפארקים ביישוב מגיע ל-1800 דונם, והשטחים הציבוריים הפתוחים – לשטח כולל של 1,000 דונם. לנתונים אלו משמעות ניכרת לאור העובדה שהיישוב כולו משתרע על פני כ-7160 דונם.

"אופי המקום" ו"תרבות המקום" מסבירים את כוח המשיכה שלו ואת צמיחתו. הם גם הגורמים המרכזיים המושכים אנשים יצירתיים, לא רק אנשי היי-טק אלא גם אמנים, אקדמאים ובעלי מקצועות חופשיים. חרף היותו יישוב חילוני, שוהם מתאפיין בסובלנות ובפתיחות. כ-20% מאוכלוסיית היישוב הינה דתית. הגיוון, הזהות ואיכות המקום הן התכונות ההופכות אותו לאטרקטיבי. בסופו של דבר, ערים צריכות את האקלים האנושי 'people climate' כדי להתפתח (Florida, 2002).

"האווירה של יום שישי בבוקר ברחבה של המרכז המסחרי היחיד, בו מתרחשים המפגשים האקראיים בין תושבים אכפתיים, היא שמגלמת את מהות המקום".²³ למפגשים אלו ערך מוסף לחיי היישוב. לבד מן החיים החברתיים, קשרי הגומלין יוצרים רעיונות חדשים, מוצרים, שירותים ומוסדות שתורמים להצלחה הכלכלית של העיר (Storper & Venables, 2004).

שוהם החלה את דרכה כפרבר, ללא פעילות כלכלית עצמאית. ואמנם ללא אזור תעשייה מניב ומפותח עדיין,²⁴ היא נחשבת לרשות חזקה. מועצת שוהם אינה מועצה עשירה ותקציבה מבוסס על ארנונות מגורים בלבד, אך היא איתנה מבחינת ניהול משאביה וחוסנה הפיננסי.²⁵ חוסן הרשות נובע בעיקר ממאזן הגירה חיובי, מהיציבות הכלכלית של הרשות, משביעות רצונם של תושביה מהחיים בעיר וממשאב ההון החברתי.

מעורבותם של אנשים מקבלת ביטויים שונים, תחושה של גאווה המקום, למשל. כפי שציין Florida, מרכיב מרכזי בזהות בני האדם בעידן שבו אנו חיים, כבר איננו החברה עבודה אנו עובדים אלא היכן אנו מתגוררים ובמה אנו עוסקים. גאווה התושבים מורגשת

בקרבת הערים על מנת לספק לתושביהן מרחבים פתוחים.

²³ דודי נטר, סגן ממלא מקום ראש המועצה, "סוגרים ארבע שנים", **אבן שוהם**, דצמבר 2007.

²⁴ השטח הראשון שבו יוקם אזור תעשייה הוקצה לה רק ב-2006.

²⁵ גביית הארנונה נאמדת בכ-96%, מקום ראשון בארץ לפי נתונים של ראש המועצה נכונים לאוקטובר 2006.

בסביבה, במספר המכוניות הנושאות את תו הזיהוי של היישוב, בכמות המכתבים למערכת שמציפים את שני העיתונים המקומיים ובלהט המורגש באירועי היישוב. במלים של סגן ראש המועצה, "האכפתיות של האנשים היא שעושה את שוהם מקום מדהים לגור בו".²⁶ עוד סממן הוא המעורבות הגבוהה בענייני הרשות. תושבי שוהם מבקשים להישמע ומפגינים תובענות כלפי נבחריה. מצב זה מהווה אתגר עבור המועצה שצריכה לתת מענה לפניית התושבים ולהתמודד עם ציפיותיהם הגבוהות. כך גם המחויבות למקום. מחויבות זו מתבטאת במערך ההתנדבות בשוהם, שהוא יוצא דופן. לתופעה זו כמה סיבות: האווירה המיוחדת שנוצרה במקום, חוסן חברתי ורמה סוציו-כלכלית גבוהה של האוכלוסייה, גודל היישוב (יישוב קטן, בעל אחדות קהילתית), וותק המקום (מקום יחסית חדש היוצר מחויבות לעשייה).²⁷

אחד הקריטריונים לאומדן איכותה של קהילה הוא מספר המתנדבים שבה. על פי דני שפר, מנהל היחידה להתנדבות במשרד העבודה והרווחה, "שיעורם הגדול של המתנדבים בקרב תושבי שוהם מציב את היישוב בין המובילים בארץ ברוח ההתנדבות".²⁸ כוח ההתנדבות ביישוב מקדם תחומים רבים וחוסך למועצה משאבים. שוהם אם כן, מהווה דוגמה לממשל פרוגרסיבי (progressive regime). דפוס זה של ממשל נקבע לא רק על ידי ההנהגה היישובית אלא על ידי שיתוף הדוק של התושבים הדואגים להתייצב ולהשמיע את קולם בכל נושא הקשור לתכנון, סביבה, איכות חיהם ועתיד היישוב.

אפקטיביות ניהולית ויצירתיות דמוקרטית בחולון

חולון "עיר הילדים": תהליך של התחדשות עירונית

בחינת האפקטיביות הניהולית בעיריית חולון מחייבת אותנו להתייחס לתהליך של התחדשות אסטרטגית שעליו החליטה המנהיגות המקומית מייד עם כניסתה לתפקיד, ב-1993. התחדשות אסטרטגית בעיר חולון, משמעה הנעת תהליך של מיתוג העיר.

המיתוג הוא כלי ניהולי, המאפשר לרשות להגדיר מטרות, לתכנן תוכניות ולקדם את ערכי המקום. הוא מסייע לכוון ולמקד את המדיניות. מדובר בתהליך עמוק, הנוגע גם לתפיסות רגשיות, והמשפיע על טווח רחב של פעולות. המיתוג הוא תהליך אסטרטגי

²⁶ דודי נטר, סגן ממלא מקום ראש המועצה, "סוגרים ארבע שנים", **אבן שוהם**, דצמבר 2007.

²⁷ נבט סטירי שוורץ, ראש יחידת ההתנדבות במועצה בין השנים 2004-2007.

²⁸ "למעלה מ-200 תושבים ב-36 ועדות ציבוריות בשוהם", **אבן שוהם**, גיליון 108, ינואר 2005.

לפיתוח של חזון לטווח ארוך והוא רלוונטי וקשור לקהלים שונים בעיר. הוא משפיע על ומעצב את תפיסת המקום, מטפח את כוח המשיכה שלו, יוצר חזון משותף לעתיד הקהילה, מחזק את המודעות המקומית ומפתח ייחודיות.

חולון הייתה חלוצה בנושא של מיתוג ערים שלא היה מוכר בקרב הרשויות המקומיות בישראל בתחילת שנות ה-90. מנכ"לית העיר השכילה להבין שאם רוצים לשנות את המצב "לא ניתן לעשות יותר מאותו דבר". יש צורך להמציא משהו חדש. "אם אנחנו רוצים לנהל את העירייה כגוף עסקי, אז ניקח את רעיון המיתוג מעולם החברות הכלכליות לתחום המוניציפלי" טענה.²⁹

קשה יותר לשנות דימוי מאשר לבנות אותו מבראשית. מיתוס שנוצר סביב מקום מסוים מוסיף להתקיים, לטוב ולרע לאורך שנים (Shields, 1992). הסטריאוטיפ מפריע לתהליכי פיתוח העיר, פוגע בסיכויי העיר לקלוט תושבים חדשים ומשקיעים ומונע מתיירים להגיע למקום. חרף הקשיים, החליטה ההנהגה המקומית להתמודד עם האתגר. הדאגות המרכזיות היו קשורות לבריחת אוכלוסייה משכילה מהעיר, לקיטון מספר הילדים, למצאי דירות קטנות (כ-80% מהדירות בעלות 2-3 חדרים) ולתדמית העיר כירודה.³⁰

כבר עם כניסתו לתפקיד ראש העיר, החליט מוטי ששון לייחד מאמץ ומשאבים רבים לשיפור החזות והשירותים בעיר וכן לשיפור דימויה. הרי שיווק עיר אינו עומד בפני עצמו, אלא קשור בפיתוח כלכלי-מקומי. חשוב היה אפוא לוודא שהעיר מספקת שירותים בסיסיים ושקיימת בה תחזוקה שוטפת של התשתיות הדרושות. במקביל, הקים ששון ועדה ציבורית לבדיקת הנושא של שינוי דימוי העיר. חבריה היו תושבים, אנשי אקדמיה, עיתונאים וידוענים. ראש העיר גיבה את הוועדה וגם השתתף בישיבותיה עם מקבלי ההחלטות בעירייה (אברהם, 2003).

שחקנית ראשית בתהליך המיתוג בחולון הייתה מנכ"לית העיר חנה הרצמן, שכינה במנגנון העירוני עוד לפני עידן מוטי ששון ונבחרה על ידו כדי לעמוד בראש הפירמידה הניהולית. כאם לשלושה ילדים קטנים, וכתושבת חולון בזמנו, הייתה מודעת לבעיות שאיתן מתמודדות משפחות צעירות המגדלות ילדים בחולון. היא זו שהצביעה על הצורך לכוון את כוחות העיר לתחום התרבות בכלל ולתרבות הילדים בפרט. הרעיון של 'חולון עיר הילדים' עורר ביקורתיות רבה. סמנכ"לים ומנהלי אגפים הפגינו התנגדות לרעיון, וחשבו שמנכ"לית העיר אינה מבינה את המפה. על אף הגישות הספקניות, ראש העיר תמך ברעיון והעניק להרצמן גיבוי מלא.

²⁹ ריאיון עם חנה הרצמן, מנכ"לית העיר חולון, מרץ 2008.

³⁰ שם.

בסיוע של ייעוץ חיצוני, עברה חולון תהליך של מיתוג או התחדשות אסטרטגית. התהליך כולו נעשה בשלבים.

1. שלב האבחון;
2. שלב בניית החזון;
3. שלב בניית אסטרטגיה מותאמת חזון;
4. שלב ההטמעה;
5. שלב בחינת התוצאות.

שלב האבחון כלל הכרות מקדמית עם הקיים, איסוף נתונים וסקר עמדות שבחן את דעתם של תושבי חולון על עצמם ואת דעתם של תושבי גוש דן על חולון. כמו כן, נערכו מפגשי תושבים "שאכפת להם" והוקמו ועדות אד הוק לפי נושאים.³¹ סקר תושבים, שנערך בשנת 1994, הצביע על כך שתושבי חולון הם בעלי דימוי עצמי נמוך ושתושבי גוש דן אכן רואים את תושבי חולון באופן דומה. נתונים אלו גרמו לכך שהעירייה תציב לעצמה שתי מטרות: שיפור הדימוי העצמי וגאוות התושבים והגברת זרם המבקרים לעיר, מתוך הרעיון שביקור בעיר יוצר דעה חיובית.

שלב בניית החזון נועד ליצור בידול וזהות משמעותיים. על פי החזון, חולון תהפוך ל"עיר הילדים" ותוציא לפועל יוזמות חינוכיות, אומנותיות וחברתיות רבות בנושאים שקשורים לילדים. כמו כן, חולון תהפוך למרכז תרבות בישראל. חזון העיר הגדיר עוד נושאים כמו חינוך וסביבה פיזית של מוסדות חינוך, חזות העיר והסביבה, תשתיות – חולון עיר ירוקה, פיתוח כלכלי, שיפור השירות וטיפול המשאב האנושי.

השלב השלישי, **שלב בניית אסטרטגיה מותאמת חזון** הוקדש להתאמת המבנה הארגוני לחזון, לבניית סגל ניהולי חדש ולפיתוח המשאב האנושי. עיקרי החזון תורגמו לתוכניות עבודה.

שלב ההטמעה, השלב הרביעי, נעשה במישורים שונים: (1) שיפור השירות. בחולון נכתבה אמנת שירות המבוססת על עקרונות של שיתוף עובדים, מכוונות לקוח, מדידה, כימות ושיקפות של מדדי ביצוע; (2) שיקום התשתיות בעיר ובאזור התעשייה; (3) מהפיכה בחינוך (צמצום הנשירה ומתן אפשרות לכל תלמיד לסיים "ב כיתות, הגדלת שיעור התלמידים שניגשים לבחינות הבגרות במקצועות יסוד ברמה גבוהה (4-5 יח"ל), סביבה לימודית נעימה, אסתטית וייחודיות: דרגות חופש לכל מוסד חינוכי לפתח חזון, תוכן ודרכי יישום); (4) תכנון של והקמת מיזמים לרווחת הילדים; (5) פסטיבלים ייחודיים (צלילי ילדות – פסטיבל מוסיקה ואמנויות הבמה לילדים, פסטיבל אישה, העדלאידע, הפסטיבל הבינלאומי

³¹ הרצמן ח', "חולון עיר הילדים" (מצגת) עיריית חולון, 2008.

לתיאטרון בובות, פסטיבל ימי זמר, פסטיבל ישראל לילדים; 6) שיקום הגינות הציבוריות והניראות של העיר (גן הרצל, פארק פרס, גני סיפור, מסלולי הליכה ורכיבה על אופניים).³²

כדבריה של תמר שרויטמן, מנהלת האגף לתכנון אסטרטגי בעירייה:

הייתה כאן השקעה אדירה של משאבים: לא רק כסף אלא גם המון חשיבה. עיקר העשייה התרכז בשלושה כיוונים: חינוך ותרבות, איכות הסביבה ועיצוב-אסתטיקה (פיתוח של שפת רחוב חדשה), כולם מחוברים לעיר הילדים.³³

מפעל התרבות בחולון

חולון הפכה עם השנים למרכז תרבות בממדים אזוריים, הן לאוכלוסייה הבוגרת ובמיוחד לאוכלוסיית הילדים. בעשור האחרון כמעט בכל שנה נוספו מוסדות, גופים ואירועים על פי האידאולוגיה שמנחה את הנהלת העיר: פיתוח מרכזים ייחודיים ומקומות בילוי, המשלבים תכנים באיכויות ברמה גבוהה, כדי שדור העתיד יגדל להיות דור שוחר תרבות.³⁴ במונחים של עיתון 'הארץ': "חולון שולטת בנושא תרבות".³⁵

מוזיאון הילדים הישראלי, המרכז הישראלי לאמנות דיגיטאלית, "בגובה העיניים"- המרכז החוויתי לילדים, תערוכות אמנות המתקיימות בגלריות ברחבי העיר, תשעה עשר (19) גני סיפור המהווים גלריית פיסול ענקית לסיפורת ילדים ישראלית ובינלאומית. מדובר באחד המיזמים המעניינים והמקוריים שנחנך בשנים האחרונות בחולון.³⁶

המדיטק, מרכז תרבות חדשני רב תחומי, המקיים פעילויות תרבות מגוונות, כולל את הספרייה הציבורית הגדולה במדינה, שני אולמות להרצאות ושני תיאטרונים. חלקם הגדול של הפעילויות נובע מהחיבור בין עולם הספר ועולם התיאטרון. החל מדצמבר 2007 גם פועלת במדיטק **ספריית החומרים**. זוהי ספרייה יחידה מסוגה בארץ ואחת מעשר ספריות בעולם. **סינמטק** חדש נפתח במסגרת מדיטק חולון, בפברואר 2008, כיוזמה משותפת של עיריית חולון ושל ורנן שור, מנהלו של בית הספר "סם שפיגל" לקולנוע בירושלים. **מוזיאון הקריקטורה והקומיקס** (הראשון בסוגו בארץ) נחנך בדצמבר 2007.

³² פרס מיוחד לחולון הוענק על ידי שר הפנים על היותה עיר יפה ומטופחת כבר 15 שנים ברציפות. אתר האינטרנט של עיריית חולון, נובמבר 2008.

³³ תמר שרויטמן, מנהלת האגף לתכנון אסטרטגי, עיריית חולון.

³⁴ מתוך 'סיכום פעילות עיריית חולון 2004', עיריית חולון.

³⁵ "תוצרת הארץ", **הארץ** 12.10.2007 (עמ' 11).

³⁶ "גן סיפור" הוא פרויקט יחיד מסוגו בארץ, במסגרתו פיסלו מיטב האמנים הישראלים פסלי סביבה ענקיים בהשראת סיפורי ילדים אהובים ומוכרים. מאחורי יוזמה זו של עיריית חולון עומדת השאיפה להגביר באמצעות שילוב של פיסול וספרות את המודעות והאהבה לספרות הילדים ולגיבוריה.

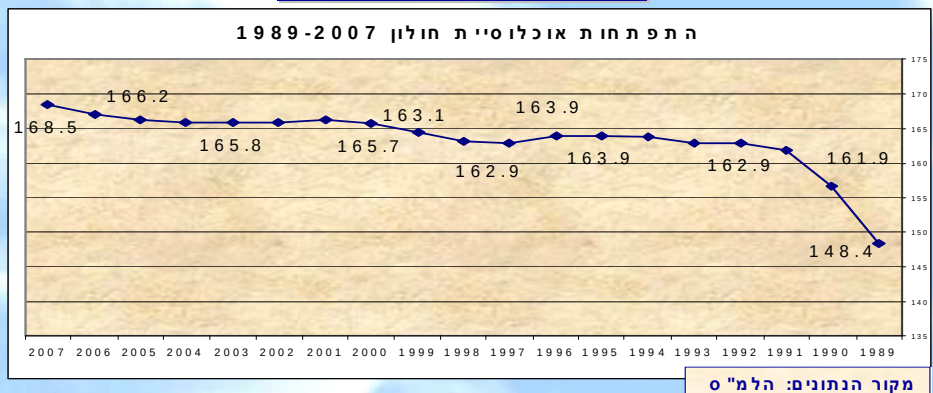
המרכז לתיאטרון בובות. כולל בית ספר לבובנאות, מוזיאון יחיד מסוגו המוקדש לאמנות תיאטרון הבובות, אולם מופעים, פסטיבל בינלאומי לתיאטרון וסרטי בובות, סדנאות לתהלוכות ותיאטרון רחוב וכן ספרייה וארכיון, מכון למחקר ותיעוד לטובת שימור תחום תיאטרון הבובות, שמונה פסטיבלים שנתיים, תהלוכת העדלאידע הגדולה בארץ, שש חברות עירוניות מתוך שמונה הפועלות בתחום התרבות והמייצרות אין סוף פעילויות לתושבים ולמבקרים מחוץ לעיר.

שלב בחינת התוצאות קשור להערכת הנעשה. ראשית כל, המהלך הוביל ליצירת זהות ובידול – "חולון גדולה לילדים" – ולמיצוב העיר במקום חשוב בקרב הרשויות בישראל. תוצאות המיתוג משתקפות בשימור מספר התושבים, במשיכה של אוכלוסייה צעירה ומשכילה לעיר (משפחות עם ילדים), בעליית מחירי נדל"ן, בחיזוק נאמנות התושבים למקום, בשביעות רצון התושבים מהמגורים בעיר, בכניסתם של יזמים לאזור התעסוקה, בהיקף המבקרים באתרים השונים, ובשינוי תדמיתה של העיר חולון בעיני תושבי המדינה.

- השיפור העצום שחל בשנים האחרונות באיכות החיים בחולון חולל מפנה ובשנת 2006, לאחר שנים של הגירה שלילית, נרשמה הגירה חיובית לעיר (מגמת הגידול החלה בשנת 2004, על פי נתוני הלמ"ס).
- בקרב הנכנסים לעיר קבוצת הגיל הדומיננטית היא בני 30-44, כלומר מסתמנת הגירה של משפחות צעירות עם ילדים. הדבר ניכר גם בגידול במספר הילדים שנרשמו למוסדות החינוך העירוניים.³⁷

³⁷ ריאיון עם אבינועם גרנות, סמנכ"ל וראש מינהל החינוך, ינואר 2008.

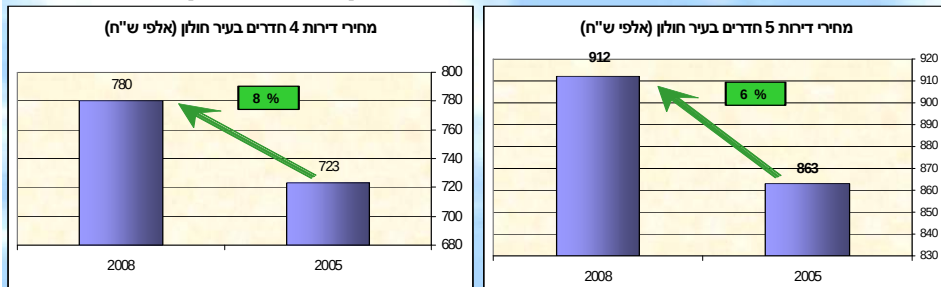
שימור התושבים



מתוך חולון עיר הילדים, חנה הרצמן, מנכ"ל עיריית חולון, 2008

- נרשמה עלייה של בין 6%-8% במחירי הנדל"ן לפי גודל הדירות בין השנים 2008-2006.

עליית מחירי נדל"ן בחולון



מתוך חולון עיר הילדים, חנה הרצמן, מנכ"ל עיריית חולון, 2008

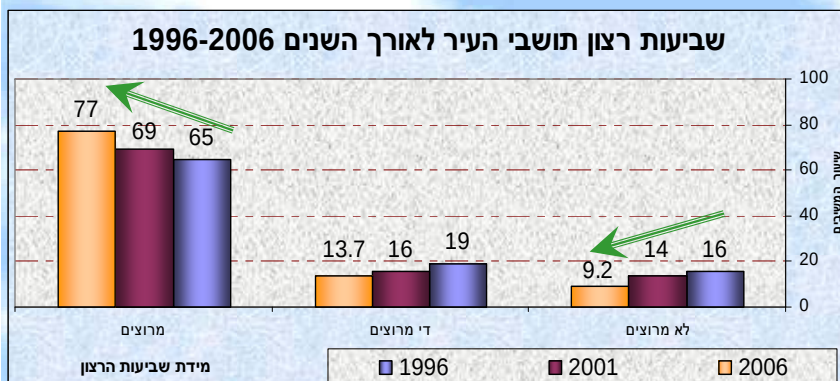
- מדד הנאמנות – בדיקה שנעשתה על ידי האגף לתכנון אסטרטגי של העירייה העלתה כי הגורם המשפיע ביותר על נאמנות התושבים למקום, הוא "תפיסה של התושבים את חולון כעיר הילדים".³⁸



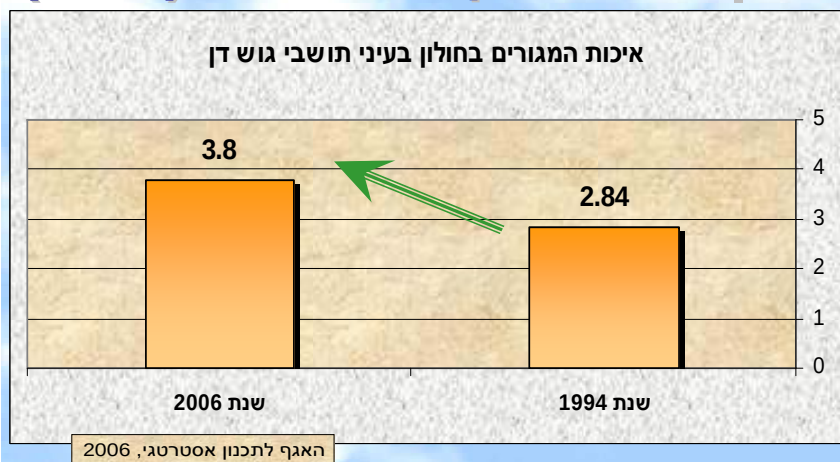
מתוך חולון עיר הילדים, חנה הרצמן, מנכ"ל עיריית חולון, 2008

- בדיקת שביעות רצונם של התושבים – במהלך העשור האחרון חלה ירידה מתמדת במספר התושבים הלא מרוצים. בסקר מיוחד שערכה העירייה בשנת 2007 בקרב מדגם מייצג, עולה כי קרוב ל-80% מהתושבים הביעו שביעות רצון מהחיים בחולון ומהשירותים העירוניים (מתוך ד"ר ויח לתושב, 2007).
- סקר חברתי שפורסם ב-2007 על ידי הלשכה המרכזית סטטיסטיקה הראה, שמבין הערים הגדולות (המונות יותר ממאה אלף תושבים) תושבי חולון ורמת גן הכי שבעי רצון מאזור מגוריהם.

³⁸ גורמים המשפיעים על רמת הנאמנות, האגף לתכנון אסטרטגי, מידע, מחקר והערכה, עיריית חולון, 2006.



מ- 1996 ל- 2006 אחוז התושבים שמרוצים עלה מ- 65% ל- 77%
מ- 1996 ל- 2006 אחוז התושבים הלא מרוצים ירד מ- 16% ל- 9.2%



מתוך **חולון עיר הילדים**, חנה הרצמן, מנכ"ל עיריית חולון, 2008

ממכלול זה של נתונים אפשר ללמוד שמיתוג העיר אכן איפשר לחולון לעצב את תפיסת המקום, להגדיל את כוח המשיכה שלה, ליצור חזון משותף ולחזק את המודעות המקומית. המנהיגות המקומית הצליחה להקנות לעיר זהות ייחודית. שיקום התדמית של העיר חולון בעיני תושביה, כמו גם מפעל התרבות שהעירייה הקימה בשנים האחרונות,

היו האמצעים שאפשרו לעירייה לגייס משאבים לפיתוח המקום ובעיקר לזכות בתמיכת התושבים ובלגיטימציה שלהם לאופן שבו ניהלה את ענייניה.

אפקטיביות ניהולית

בעקבות הגדרת החזון העירוני נקבעה אסטרטגיה אופרטיבית והמבנה הארגוני של העירייה הותאם לחזון העירוני. בד בבד הוקם סגל ניהולי חדש והושקעו מאמצים וכספים בפיתוח המשאב האנושי. עיריית חולון מעסיקה 1,400 עובדים.³⁹

המבנה הארגוני החדש מורכב משבעה מינהלים. כל אחד מהם מחולק לאגפים, מחלקות ויחידות ובראשו עומד מנהל בדרגה של סמנכ"ל. בהתאם לחזון העירוני, המינהל הגדול ביותר מבחינת כוח האדם הוא מינהל החינוך העירוני. אחד המינהלים החשובים ביותר הוא מינהל התשתיות האחראי על מחלקות הגנים והנוף, התברואה, אחזקה ופיתוח של מבני ציבור ואיכות הסביבה. כל הסמנכ"לים כפופים למנכ"לית העירייה, שעומדת בראש הזרוע הביצועית של העירייה בכל תחום, וכפופה ישירות לראש העיר. החלוקה למינהלים מאפשרת למנכ"לית מוטת שליטה טובה על כל יחידות העירייה.

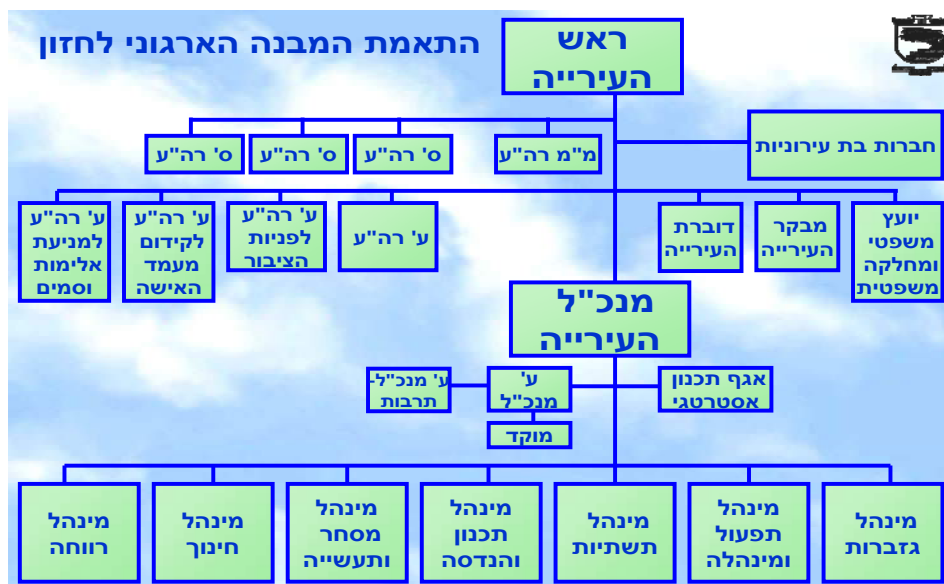
כמו כן, קיימות בחולון חמש חברות בת, גם הן תחת ניהולם הישיר של ראש העיר ומנכ"לית העיר: החברה לבילוי ובידור, רשת קהילה ופנאי, החברה לתיאטרון מוזיקה ומחול, החברה הכלכלית ותאגיד המים והביוב. חברות אלו מנהלות ומבצעות בפועל את מדיניות העירייה באשר לניהול כלכלת תרבות.

לעיריית חולון תרבות ארגונית ביורוקרטית וריכוזית שבה ערך המקצוענות הוא מרכזי. מינוי וקידום של עובדים נעשה על פי כישורים. נוהלי עבודה מסודרים ומוגדרים בתקנון. מלבד זאת, 'אמנת שירות' מגדירה את אופן הטיפול בכל נושא, את משך הזמן שיידרש לכל משימה ומדידה שוטפת של תפקוד המערכת.

בחולון נקבעה הפרדה מוחלטת בין פוליטיקה למינהל. על פי תפיסתו של ראש העיר, ניהול העיר מופקד רק בידי אנשי מקצוע. על כן, ישנה, וצריכה להיות, הפרדה מוחלטת בין הצד הפוליטי לצד הניהולי, טוען עוזר ראש העיר ומזכיר העירייה נתי לרנר. "מועצת המנהלים של החברה (במקרה זה העירייה) היא הנהלת העיר. שם מתרחשים הדיונים הפוליטיים. הפן הניהולי מתרכז אצל מנכ"לית העירייה, המקבלת גיבוי מלא מראש העיר".⁴⁰

³⁹ ביניהם עובדי עירייה, סיעות ומורים בבתי הספר העל יסודיים.

⁴⁰ ריאיון עם נתי לרנר, עוזר אישי לראש העיר ומזכיר העיר, פברואר 2008.



מתוך חולון עיר הילדים, חנה הרצמן, מנכ"ל עיריית חולון, 2008

"כניסתו של ראש העיר ב-1993 היווה מהפך תפיסתי", טוען מנהל אגף בעירייה שעבד בחולון עוד טרם הגעתו של מוטי ששון לראשות העיר. "אתם לא מתערבים בחיי היום יום, אמר ששון לפוליטיקאים" ... "אין פוליטיקה בתוך העירייה ובשונה משנים קודמות, שום חבר מועצה לא יכול לבוא לששון בטענות". במונחים של אותו עובד, "אחד הדברים לזכותו של ראש העיר הוא שהרחיק מהעירייה את הפוליטיקה" ... "אין מחזיקי תיקים בתוך מועצת העיר... החלטות הן פרופר מקצועיות" ... "מי שמנהל את העירייה היא הפקידות. ששון לא מוכן לשלם לסגנים שכר משום ששכר משלמים לאנשי מקצוע".⁴¹

קביעת המדיניות העירונית בחולון מתאפיינת בריכוזיות גבוהה. המדיניות נקבעת בעיקר על ידי ראש העיר בהתייעצות עם מנכ"לית העיר ולעתים עם הנהלת העירייה. ההנהלה מורכבת מראש הרשות וסגניו (יושבי ראש הסיעות בקואליציה). אמנם על פי חוק, לפי גודל העיר ראש העיר יכול היה למנות שלושה סגנים בתשלום, אך יש לששון סגן אחד בלבד.

למועצת העיר חשיבות משנית. תפקידם של חברי המועצה מצטמצם למה שמוגדר בפקודת העיריות: הצבעה על התקציב ואישור חוקי עזר.⁴² להבדיל מרשויות אחרות, חברי מועצת העיר חולון אינם ממונים על תיקים ולכן הם אינם אחראים להוציא לפועל את מדיניות העירייה. ישיבות מועצת העיר מתכנסות פעם בחודש כמתחייב בחוק. חברי מועצה בודדים אחראים לתפקוד הוועדות הסטטוטוריות כגון מכרזים וכספים. ועדות אחרות אינן מתכנסות כלל, ו"אין זה משנה משום שבחולון אין משקל להחלטות של הוועדות".⁴³ "בשנתיים הראשונות של הקדנציה הנוכחית, לא הייתה לראש העיר קואליציה. ולמרות זאת, לא הרגישו בעירייה שהייתה קואליציה לעומתית והדברים התנהלו כרגיל, על בסיס התקציב הקודם חלקי 12".⁴⁴

חולון היא דוגמה של רשות המצדדת בגישה של חשיבה ותכנון אסטרטגיים ומכאן בהגברת כושר ההיגוי והשליטה של הדרגים הבכירים. תפקידה העיקרי של הרשות הוא ליזום את הפיתוח העירוני ולא להיגרר אחריו. המנהיגות המקומית עשתה בחירה אסטרטגית ביעד זה והעמידה את המשאבים הפיננסיים והארגוניים הנחוצים למימושו.

⁴¹ ריאיון עם שאול ארנון, מנהל אגף תברואה וסביבה, ינואר 2008.

⁴² על החלטה זו ששון שילם מחיר פוליטי. במהלך השנתיים הראשונות של הקדנציה (2003-2004) לא הייתה לששון קואליציה. כוחו האלקטורלי ירד ביחס לקדנציות הקודמות והוא לא היה מוכן לענות לתכתיבים של סיעות קטנות רבות שזכו במנדטים בודדים. "קשה מאוד ומתיש לנהל עיר עם מועצה לעומתית" טוען לרנר. על כל דבר היה פיליבסטר קבוע. ששון לא התפשר ולא שינה את תפיסת עולמו. "יש לנסות לשמר את ההפרדה הזו למרות המחיר". בפוליטיקה כמו בפוליטיקה ידעו חברי האופוזיציה להגיע לפשרות מסוימות ועם המעבר של מפלגת ש"ס לקואליציה הקושי התמתן.

⁴³ שאול ארנון, מנהל אגף תברואה וסביבה, ינואר 2008.

⁴⁴ שם.

כמו כן, החליטה על יישום אסטרטגי, כלומר פיתוח מבנה ארגוני, יכולת ארגונית ותרבות ארגונית הדרושים למימוש הבחירה האסטרטגית; וברובד התכנוני החליטה על תכנון אסטרטגי, שתכליתו קידום המטרות שנבחרו, תוך התחשבות בצרכים ובהזדמנויות הקיימים בסביבה ושימוש מושכל במשאבים של הארגון.

המדיניות העירונית נקבעת בראייה כוללת, רב-תחומית וארוכת טווח. שימוש רב נעשה בידע ומידע. עיריית חולון הקימה "אגף לתכנון אסטרטגי ומידע", אגף שקיים ברשויות מקומיות ספורות בלבד.

האגף לתכנון אסטרטגי, מידע, מחקר והערכה הינו יחידת מטה אשר אמונה על המידע והידע בעירייה, כבסיס לקביעת מדיניות ולתכנון ארוך טווח (רב-תחומי). האגף מסייע לעומדים בראשות העירייה ולמנהליה בקבלת החלטות המבוססות על נתונים ומחקר. האגף מופקד על מגוון נושאים אשר העיקריים בהם הינם:

- **ניהול מחקר והערכה.** האגף אחראי על ביצוע מחקרים וסקרים ועל הערכת פרויקטים ותוכניות במינהלים השונים. סקרים ומחקרים אלו מספקים משוב מתושבי העיר ומאוכלוסיות נוספות באשר לשביעות רצונם, צרכיהם, ציפיותיהם ועמדותיהם בנושאים המצויים בתחום טיפולה של העירייה.
- **ריכוז והפקת נתונים סטטיסטיים.** האגף אוסף ומעבד נתונים הנוגעים לעיר חולון ולתושביה ממקורות פנימיים וחיצוניים. הנתונים והמידע מתפרסמים בשנתון הסטטיסטי המופק אחת לשנתיים.
- **תכנון ארוך טווח.** האגף עוסק בניחות תהליכים מוניציפליים, תחזיות דמוגרפיות ובדיקת מגמות דמוגרפיות. האגף יוזם ומלווה הכנה וכתובה של תוכניות אב והתוויית דרכי פעולה תוך יישום תפיסת אזורי השירות.
- **ליווי תוכניות העבודה העירוניות ובקרתן.** האגף מרכז ומלווה את הכנת תוכניות העבודה השנתיות של יחידות העירייה, הנובעות מהחזון ומהדגשים העירוניים בכל שנה. התוכניות נכתבות בשפה אחידה הכוללת הגדרת מטרות, יעדים ומדדים להצלחה. במהלך השנה מתבצעת בקרה שוטפת על ביצוע התוכניות.

עבודת מטה היא חלק אינטגרלי של תהליכי העבודה בעירייה, אך מטה בעיריית חולון משמעו אנשי מקצוע. תושבים אינם שותפים לדיונים, שהם לרוב סגורים. אמצעי לערב את התושבים הוא סקר עמדות של צרכים. בפרויקטים בודדים הקשורים לאיכות הסביבה, למשל, שותפו תושבים, אך שיתוף זה נעשה בעיקר בשלב של ייזום רעיונות, הגדרת הבעיות ושיקול אלטרנטיבות שונות.⁴⁵

⁴⁵ ריאיון עם שאול ארנון, ינואר 2008.

באשר לביצוע המדיניות: הארגון שמבצע את המדיניות הנקבעת נראה כפירמידה של ביורוקרטיה וברייניות. כל צעד דורש אישור של הדרגים הגבוהים ואף אישורים ממשרד המנכ"לית. תפקידם של ראשי האגפים, הוא רק להוציא לפועל את המדיניות שנקבעה. הם אינם שותפים לתהליכי קביעת המדיניות.⁴⁶

על פי תפיסתם של עובדי העירייה, המערכת פתוחה לרעיונות מן השטח, בין שהרעיונות באים מתושבים ובין כשהם באים מעובדי העירייה. יוזמות חדשות מתקבלות בברכה. וכשניזום רעיון מבורך, ניתנת אוטונומיה כמעט מוחלטת לקידומו, כולל תמיכה מקצועית וכספית של העירייה. דוגמה לכך הם הפרויקטים השונים שיזמו קבוצות של מתנדבים, בעיקר תושבים בני גיל הזהב, ושלרוב קודמו ומומנו מכספי הרשות.⁴⁷

עיקרון שמנחה את העיר חולון הוא ניהול העיר כעסק שבו התושב הוא ה"לקוח" והשירות הוא יעד. "בעידן שבו לא מתקיימים עוד מונופולים, העירייה רואה בתושבי העיר לקוחות, שיש להיאבק על הזכות לשרתם" טוענת חנה הרצמן. ובמונחים של ראש העיר, "שיפור השירות ואיכות החיים בעיר הם המטרה האסטרטגית מספר אחת של העירייה בעשור האחרון". בפועל, שיפור השירות נבחר כיעד עירוני ראשון במעלה לשנים 2008 ו-2009.⁴⁸ עיריית חולון זכתה בתו תקן לשירות מטעם המרכז הישראלי לניהול. תו תקן זה ניתן לשלושה גופים: עיריית חולון ושתי חברות עסקיות (קוקה קולה ואלקטרה) במסגרת תחרות המצינונות בשירות.⁴⁹

אמנת השירות העירוני הינה כתב התחייבות ותיאום ציפיות בין נותן השירות – עיריית חולון לבין לקוחותיו. האמנה היא חיצונית ופנימית כאחד. האמנה החיצונית מפרטת את שירותי העירייה הניתנים לתושבי העיר, לבעלי עסקים או לבעלי נכסים בעיר והאמנה הפנימית מתארת את שירותי העירייה ליחידות השונות ולעובדיה. שבע עשרה מיחידות העירייה כבר חתומות על אמנת השירות, המאפשרת לתושבי העיר לדעת בדיוק תוך כמה זמן תטופל פנייתם לעירייה. האמנה מוצגת באתר האינטרנט של העירייה, בשקיפות מלאה.

אמנת שירות כוללת סל שירותים שמעניקה כל יחידה ורמה קבועה לכל סוג של שירות (תקן כמותי או איכותי). העמידה ברמות השירות ומדדי שביעות הרצון של התושבים נאמדים באופן קבוע אחת לרבעון. על פי תוצאות המדידות מופקים לקחים ונקבעים יעדים לשיפור.

⁴⁶ שם.

⁴⁷ ראיונות עם עדנה יהלום, רכזת מתנדבים, אגף הרווחה, שאול ארנון, ואבינועם גרנות, ראש מינהל החינוך.

⁴⁸ פורסם בעיתון **זמן חולון בת ים**, 8.2.2008.

⁴⁹ תהליך השיפוט כלל סקר שביעות רצון בקרב תושבי העיר חולון. עיתון **גל גפן**, 6.2.08.

עיקרון נוסף שמנחה את ניהול העיר הוא חשיבות האתיקה בניהול והמינהל התקין. הדרג הפוליטי מאוד ער לניקיון הכפיים הציבורי. באופן כמעט מסורתי מקבלת העירייה את פרס שר הפנים על ניהול כספי יעיל ותקין. תקציבה של העיר חולון מאוזן, זה כבר כמה שנים.⁵⁰ מסתבר כי חולון היא היחידה מבין הערים שמונות יותר ממאה אלף תושבים שמסיימת בעודף תקציבי מזה שמונה שנים. עודף זה נע בסכום שבין מיליון עד שני מיליוני שקלים. גזבר העירייה והחשב הכללי, הם האחראיים למצב הקבוע בשנים האחרונות: עודף תקציבי, חסכון בהוצאות ופרסים אין ספור.⁵¹ "בעצם חולון הייתה תמיד מאוזנת, גם בעידן ראש העיר הקודם", טוענת מנהלת אגף משאבי אנוש. "אין בתפיסתנו דבר כזה להיות גירעוניים..." גזבר העיר הוא איש מוכשר, בעל יכולות לניהול פיננסי טוב. הוא משקיע את הכספים הפנויים בצורה מאוד יצירתית. לדעת זוהי עזגר, "גם ראש העיר, מוטי ששון, יודע בדיוק כמה כסף יש בקופת העירייה. הוא איש עם מעוף, אחריות, האוהב לבדוק מקרוב את המתרחש".⁵²

מתברר כי גיוס כספים הוא עקב אכילס של העירייה. זאת במונחים של מנכ"לית העיר ועוזרו האישי של ראש הרשות. לבד ממקרים בודדים, מפעל התרבות שהוקם בחולון בעשור האחרון נשען אך ורק על כספי העירייה. "קשה לנו לגייס כספים. אנו לא מספיק אטרקטיביים או ייחודיים על מנת למשוך תרומות... או אולי משום שאנו נחשבים רשות מוצלחת". טוען לרנר.⁵³ אולי מפני ש"אנחנו עובדים לפי הספר", סבורה מנכ"לית העיר. "אנו לא נותנים הטבות שלא יהיו במסגרת החוק...". אנו נזהרים מלבקש טובות מקבלנים, הרי אנו יודעים שאין מתנות חינם".⁵⁴

למרות המצב שתואר לעיל, מסתבר שבתחום החינוך עיריית חולון מצליחה ליזום פרויקטים, לרתום גורמים חיצוניים למען החינוך בעיר ולנצל תקציבים ייעודיים שקיימים במשרד החינוך. הכיצד? "עיריית חולון יודעת להתארגן ולהרים את הכפפה" טוען ראש מינהל החינוך. למרות הקושי לגייס משאבים, "תרבות מביאה תרבות" טוען גרנות. "בחינוך כמו בתרבות ככל שמגייסים יותר גורמים ליטול חלק בעשייה כך גורמים אחרים מגיעים...

⁵⁰ העיר חולון אינה עיר עשירה במיוחד. על פי דבריה של מנכ"לית העיר, ההכנסות העצמיות של העירייה מתחלקות באופן שווה: 50% מארנונה למגורים ו-50% מארנונה לעסקים ואזור תעשייה.

⁵¹ וידבסקי הוא גזבר העירייה ואריק מולה, החשב הכללי. "וידבסקי משמש כגזבר העירייה כבר 25 שנים ועובד בגזברות למעלה מ-30 שנה. אריק מולה, צעיר יותר, אבל גם הוא כבר קנה לו שם של מקצוען אמיתי, איש שמוליך את העירייה להצלחה כלכלית באופן קבוע. "שומרי הקופה", עיתון **שקמה**, חולון-אזור, 12.12.07.

⁵² ריאיון עם זוהי עזגר, אגף פיתוח משאבי אנוש, ספטמבר 2007.

⁵³ ריאיון עם נתי לרנר, פברואר 2008.

⁵⁴ ריאיון עם מנכ"לית העיר, חנה הרצמן, מרץ 2008.

עבורנו, משאבים אינם רק כספים: ארגונים ועמותות באים עם יוזמות שונות. אנו רק צריכים לדחוף". מלבד זאת, "תחום החינוך הוא אחד התחומים בהם חשוב להכיר את המערכת על מנת לדעת היכן התקציבים נמצאים... הסכמנו להירתם לתכניות פיילוט למיניהם ואף יזמנו תכניות שונות על מנת למשוך כספים ממשרדים ממשלתיים".⁵⁵

שבחים רבים קצרה חולון ממנכ"ל משרד החינוך לשעבר, שמואל אבואב: "חולון פועלת ביעילות, במקצועיות ובאופן ממוקד על מטרות ויעדים. וזאת בהשוואה לנעשה ביישובים רבים אחרים".⁵⁶ יצוין שב-2006 זכתה חולון בפרס החינוך הארצי אותו מעניק משרד החינוך. פרס החינוך היוקרתי הוענק לחולון על ההשקעה החינוכית הרבה הנעשית בה לרבות ביצוע תוכניות ותהליכים ייחודיים וחדשניים בתחום החינוך. כמו כן, התרשמה ועדת הפרס מהשילוב יוצא הדופן בין החינוך הפורמלי והחינוך הבלתי פורמלי, במיוחד בתחומי התרבות והספורט. ועדת הפרס ציינה את מעורבות הנהלת העיר והעומד בראשה בפיתוח החינוך ואת העדיפות הגבוהה לה זוכה החינוך במשאבים ובהשקעות.⁵⁷

היבט אחרון המשלים את תמונת העשייה העירונית הוא ההיבט הכלכלי, שצוין גם הוא כיעד בחזון העירוני. בעירייה מודעים לכך שכדי להפוך עיר לתוססת ופעילה, לא די בפעילות הרשות. נדרשת יזמות פרטית, אשר יכולה להציע מגוון גדול בתחום התעשייה, העסקים והבידור. צעדים ממשיים נעשים כדי ליצור את התנאים שימשכו לאזור מפעלי תעשייה מתקדמים ומקורות תעסוקה חדשים ואיכותיים. תשומת לב מיוחדת נותנת העירייה לאזור התעשייה ובימים אלה ממש אושרו תוכניות להקמת גשר מחבר לכביש גהה, שישפר באופן דרמטי את הנגישות התחבורתית לאזור. בעבר הרחוק פעל בחולון אחד מאזורי התעשייה הגדולים בישראל, אולי השני בגודלו אחרי חיפה. אך שנות המיתון והתחרות עם אזורי תעשייה חדשים בערים אחרות הפכו את חולון למוקד מבוקש פחות. בשלוש השנים האחרונות החלה מינהלת התעשייה והמסחר בפיתוח התשתיות באזור תוך השקעת משאבים עירוניים רבים במשימות אלה. העיר התקדמה בתחומי ההנדסה, הבינוי והפיתוח. הושקעו עשרות מיליוני שקלים בתשתית התחבורתית לשיפור הנגישות אל העיר בכלל ולאזור התעשייה בפרט. כוונת ראש העיר והנהלת העיר הייתה להפוך את אזורי התעשייה למודרניים ולהקים בהם מתחם לתעשיות היי-טק נקיות. כחלק מהמדיניות העירונית לשינוי אופיו של אזור התעשייה הוותיק של חולון והפיכתו לאזור תעשייה מודרני, פרסמה העירייה ב-2007 מכרז פומבי לעסקת קומבינציה על מתחם של 34 דונם שנמצאים בבעלותה.

55 ריאיון עם אבינועם גרנות, מנהל אגף החינוך, ינואר 2008.

56 עיתון **השקמה**, 31.1.2007.

57 מתוך סיכום פעילות עיריית חולון 2006.

הכוונה להקים במקום פארק לתעשיות עתירות ידע ומשרדים, שיהווה מנוף כלכלי לפיתוח האזור כולו. יצוין כי אזור התעשייה של חולון הוא אחד משלושת אזורי התעשייה הראשונים בארץ אשר חנכו אתר אינטרנט, ובו ניתן למצוא מפעלים ועסקים על פי קטגוריות, כמו גם שירותים נוספים למעסיקים ולמועסקים בו.

פתיחות דמוקרטית

כפי שצוין, קביעת המדיניות העירונית בחולון מתאפיינת בריכוזיות גבוהה. ההפרדה המוחלטת בין פוליטיקה למינהל ומעמדה המשני של מועצת העיר בתהליכי קביעת מדיניות מלמדת על תפיסתו של ראש הרשות את הדמוקרטיה העירונית. ההיבט הייצוגי – ייצוג אינטרסים של התושבים במערכת השלטון המקומי – בולט יותר מאשר ההיבט ההשתתפותי – מעורבות התושבים בתהליכי קבלת החלטות. מהמחקר עולה כי לא נמצאו כוונות גלויות לשיתוף תושבים בתהליכי מדיניות. "אנחנו נקבע מה טוב לעיר חולון" היא אמירה המשקפת את תפיסת העולם השלטונית בעיר.

דעות התושבים אכן חשובות ונלקחות בחשבון בעת קביעת מדיניות. זאת, באמצעות סקרים שנערכים הן על ידי היחידה האסטרטגית של העירייה והן על ידי גופים פרטיים במטרה להבין את צורכי התושבים מחד ולמדוד את שביעות רצונם מאידך. כמו כן, התושבים משמיעים את דעותיהם ומעלים את בקשותיהם במפגשים הנערכים בשכונות השונות עם ראש העיר והפקידות הבכירה. עם זאת, לעתים רחוקות נקראים תושבי העיר ליטול חלק במתרחש. פרויקטים בודדים גייסו נציגות מקרב התושבים. דוגמה לכך הייתה התוכנית להתחדשות עירונית ובניית חזון העיר באמצע שנות ה-90 ופרויקט הקיימות המתגבש בימים אלו. ועדי השכונות, שהיו פעילים לפני עידן ששון, לא טופחו בתקופת שלטונו. כדבריו של ראש העיר, "עזוב את השיתוף...ועד שכונה זה מיותר. מי שיש לו בעיה שידבר איתי ישירות".⁵⁸

בפועל, הריכוזיות בחולון מלווה בפטרנליזם. ראש העיר הוא זה שיפתור את הבעיות, ובעצם הוא נמצא כמעט בכל מקום. הוא נוהג לקרוא את כל המכתבים שמופנים אליו באופן אישי, מקבל תושבים פעם בשבוע במפגשי "דלת פתוחה" ומגיע אישית להתרשם מבעיות שלדעתו דורשות את היכרותו הישירה.⁵⁹ מדובר בסגנון ניהול "מאוד לא משתף"..." ראש העיר לא אוהב לשמוע ביקורת ושיפגינו עמדות מנוגדות לרוח נפשו".⁶⁰ "זה מצב יוצא דופן שראש העיר ישחרר את החבל ואם בכלל יעשה זאת, זה יהיה לחבר

⁵⁸ דבריו של מוטי ששון, "געגועי לוועד", **זמן מקומי**, 10.8.2007.

⁵⁹ ריאיון עם נתי לרנר, עוזרו האישי של ראש העיר, פברואר 2008.

⁶⁰ טוענת עובדת בכירה בעירייה.

מועצה מהמפלגה שלו" ... "התושבים אינם חלק מהעניין" כשמדובר בפוליטיקה מקומית.⁶¹ בחולון ישנה אופוזיציה מאוד קולנית אך חסרת כוח.

כחבר מועצת העיר חולון אינני חש שום רצון לשיתוף אמיתי מצד ראש העיר כלפי חברי מועצת העיר. אין לנבחרי ציבור בעיר שום יכולת ואפשרות השפעה על מדיניות העירייה וצריך לשים את הדברים על השולחן. מדובר בהצעות תקציב של ראש העיר ולא של אף אחד אחר... זה שהוא קובע ותו לא, זוהי מדיניות הפרטית כלפי 180,000 תושבי העיר.⁶²

מסתבר שתפיסתו של מוטי ששון את ענייני העיר אינה פופולרית בעיני פוליטיקאים אך נהנית מתמיכת הציבור.

בחולון יש מנכ"לית, סמנכ"לים ומנהלי אגפים... בגלל זה העיר התקדמה..הטכנוקרטיה היא שקידמה את העיר למה שהיא היום... ראש העיר צריך רק לדאוג שתושבים מרוצים יגיעו לבחור ביום הבחירות.⁶³

מסתבר שמקרה חולון תואם את עמדותיו של Milbrath לפיהן תושבים אינם מחפשים מעורבות וכלל אינם מעוניינים ליטול חלק פעיל בתהליכי קבלת ההחלטות ולפיכך גם אינם מצפים לשיתוף. העובדה שמוטי ששון זכה בפעם הרביעית ברציפות בבחירות המקומיות ובתמיכה של 74% מהקולות מעידה על שביעות רצונם של התושבים. כך גם העובדה שרק 31% מסך כל האוכלוסייה התייצבו בקלפי ביום הבחירות מלמדת על אדישות מסוימת בציבור והיעדר רצון לשינוי.

חוץ מאשר בתהליכים של קביעת מדיניות וקבלת החלטות, העירייה כן מפעילה מאמצים לרתום את המשאב האנושי בעשייה העירונית. העירייה מעודדת את ההתנדבות, בהצלחה רבה, וזאת באמצעות יחידת ההתנדבות של מחלקת הרווחה. המתנדבים בחולון מאוגדים במסגרת מועצת ארגוני המתנדבים. מועצה זו הוקמה במטרה לקדם, לעודד ולייצג את נושא ההתנדבות בעיר. התחומים בהם הפעילות ההתנדבותית מורגשת יותר הם חינוך, תרבות, עזרה לזולת ושיפור איכות החיים בעיר.

באשר לשקיפות ולדיווחיות: על פני השטח קיימת בחולון שקיפות מלאה, גם בנוגע למטרות, לתהליכים ולתוצאות. ועל אף הכוונות הטובות, שקיפות קיימת רק באופן יחסי. כלומר המידע אינו שלם, ואינו בהישג ידו של התושב או ידידותי דיו למשתמש. נתונים כספיים (תקציב ודוחות) למשל, אינם מעודכנים באתר האינטרנט של העירייה. כך גם פרוטוקולים של ישיבות מועצת העיר שמסודרים לפי מספור פנימי, שאינו מוכר לתושב

⁶¹ ריאיון עם שאול ארנון, ינואר 2008.

⁶² דבריו של רועי כהן, חבר מועצה, עיתון **השקמה**, 18.1.2006.

⁶³ ריאיון עם שאול ארנון, ינואר 2008.

(ולאו דווקא לפי תאריך). באשר לדיווחיות: מתן דין וחשבון לתושב נעשה על ידי דוחות שנתיים, הודעות לעיתונות, פליירים ואתר האינטרנט. כמו כן מידע רב מוזרם לתושב באמצעות "תיק תושב". ואמנם עם דיווחיות ברמה גבוהה ושקיפות יחסית לא מבוטלת, אין ברשות המקומית כוונות לפתח מרחבים פוליטיים יצירתיים ולאפשר לתושבים השפעה על התוויית המדיניות. אם נתייחס לסולם השלבים של שיתוף תושבים שהוצע לעיל, השיתוף בחולון נמצא ברמות של דיווח והתייעצות, כלומר, רמות של הבעת הערכה לתושבים אך לא לשיתוף של ממש.

נסכם ונאמר כי כדוגמה לממשל התפתחותי (developmental regimes) עיריית חולון מעודדת ומקדמת את הפיתוח הכלכלי של הרשות ואת העלייה ברמת החיים של אוכלוסיית המקום. בהערכתנו את היצירתיות המוניציפלית מסתמן כי 'האפקטיביות הניהולית' גבוהה ומפותחת בזמן ש'הפתיחות הדמוקרטית' נמוכה. הממשל עובד על פי עקרונות של יעילות ואפקטיביות ומתייחס לתושב בראש ובראשונה כ"צרכן".

אפקטיביות ניהולית ופתיחות דמוקרטית בשוהם

כפי שהניתוח על ה'אפקטיביות ניהולית' בעיריית חולון נפתח בהתייחסות לתהליך של התחדשות אסטרטגית שעברה העיר בשנים האחרונות, כך מחייב אותנו פרק זה להתייחס לתהליך של בניית התוכנית האסטרטגית לפיתוח בר קיימא של שוהם, בד בבד ל"מיתוג ללא מיתוג" כפי שאני מכנה את התהליך של הפיכת היישוב לסמל של איכות סביבה ואיכות חיים.

אפתח בהערה חשובה: להבדיל מהצגת הממצאים של עיריית חולון, קשה יותר במקרה של שוהם להציג משתנים של 'אפקטיביות ניהולית' ו'פתיחות דמוקרטית' באופן נפרד. וזאת, לדעתי, בשל היות שוהם דוגמה לממשל מקומי פרוגרסיבי שבו גם הקשר עם התושב מתמזג בתהליכי הניהול. בממשלים פרוגרסיביים, שיתוף האזרחים הכרחי לסוג הממשל.

מועצת שוהם היא אחת הרשויות בארץ אשר נושאות את דגל הקיימות. דהיינו, היא מתכננת לטווח ארוך ולקוחת בחשבון, בתהליכי הפיתוח בהווה, את ראיית העתיד ואת צורכי הדורות הבאים. הנפת דגל איכות הסביבה כנושא מרכזי בשוהם היא תולדה של תהליך חברתי וחלק חשוב מ"ההווה השוהמית".⁶⁴ גיל לבנה ו"שוהם שלנו" – התנועה החברתית ממנה צמח – הובילו את הנושא במצע הבחירות ב-2003. ייעודם היה ועודנו

⁶⁴ גם בתקופתו של שחר בן עמי, ראש המועצה הקודם.

"למַצֵּב את שוהם כיישוב מוביל בתחום איכות הסביבה ברמה הארצית".⁶⁵ ובפועל, מדיניות המועצה במהלך הקדנציה כוונה לממש ייעוד זה.

במרץ 2004, זמן קצר לאחר תחילת הקדנציה, שוהם השיגה מקק"ל את שטח פארק שוהם, מעבר לכביש 443. הפארק הפך לחלק אינטגרלי של השטח המוניציפלי של הרשות המקומית. המועצה הכריזה על הקמת "מינהלת פארק שוהם", שתרכז את כל התחומים הכלכליים והציבוריים הקשורים לפיתוחו כדי לממש את הפוטנציאל הטמון בו לרווחת היישוב ולחזק את הקשר של הקהילה למקום.⁶⁶

במאי 2004 נערך מפגש ראשון עם תושבים בנושא איכות הסביבה שהוקדש לנושא הקיימות ולתגובות התושבים. שם הוצע כי "יגובש פורום שיעסוק בנושא. חברי הפורום יחפשו נושא או שניים מחיי היום יום, בו ניתן יהיה לערב את הקהילה בשמירה על איכות החיים ביישוב, כשהמטרה לנצל את המשאב המקומי".⁶⁷

באפריל 2005 התמנה גיל לבנה ליו"ר ראשי הערים לאיכות הסביבה, ועדה במרכז השלטון המקומי שהוא עצמו יזם והקים. לפי השקפתו, לרשויות המקומיות תפקיד מרכזי בשמירה על איכות הסביבה ומכאן הצורך בקיומה של ועדה שתעסוק בנושא במרכז השלטון המקומי. "יוזמתי זו משתלבת עם חלומי למַצֵּב את שוהם כיישוב מוביל בתחום ברמה הארצית" טען לבנה בריאיון לעיתון מקומי.⁶⁸

מועצת שוהם החליטה באוגוסט 2005 להמשיך במגמתה לקראת "הפיכתה לעיר הבירה של איכות החיים בארץ". אשר על כן ביקשה המועצה לשמש דוגמה אישית ולהתחיל את "יירוק" המועצה בביתה פנימה. כלומר הכשרה של עובדי המועצה לקראת יירוק המועצה ומוסדותיה באמצעות הטמעת ערכי איכות הסביבה ועקרונות בני קיימא בתהליכי עבודה. מטרת ההכשרה הייתה להביא לשינוי דפוסי עבודה במועצה המקומית.⁶⁹

בנובמבר 2005, זכתה שוהם לראשונה בדגל היופי הארצי, הפרס הראשון בתחרות "קרייה יפה בישראל יפה" של המועצה לישראל יפה בקטגוריה של הרשויות המקומיות. הזכייה בדגל היופי נקבעת לא רק על פי מראה היישוב וניקיונו, אלא גם ובעיקר בגין פעילות סביבתית קהילתית שנעשית לאורך השנה כולה. זכייתה של שוהם בתחרות הגיעה לאחר

⁶⁵ נושא זה עולה בתדירות גבוהה בפרוטוקולים של מליאת המועצה ושל הוועדה לאיכות הסביבה.

⁶⁶ פרוטוקול ישיבת מועצה, מאי 2004.

⁶⁷ עיתון **אבן שוהם**, גיליון 99 מאי 2004.

⁶⁸ עיתון **אבן שוהם**, אפריל 2005.

⁶⁹ עיתון **אבן שוהם**, אוגוסט 2005.

שש שנים בהן זכתה המועצה בחמישה כוכבי יופי, ולאחר שקיבלה מדי שנה את מלוא הנקודות בשלב הראשון של התחרות.

בישיבת מליאת המועצה בסוף 2005, הוצגה בפני חברי המועצה תוכנית הקיימות. שם הועלתה הכוונה להיכנס להליך של בניית תוכנית אסטרטגית שאמורה להוות עמוד שדרה למדיניות המועצה לשנים הבאות. "הרעיון הוא לחשוב על איך אנחנו רוצים לראות את היישוב בעתיד ומה יהיו הצרכים של היישוב בתחומים השונים: תחבורה, שטחים פתוחים, בנייה, מקורות תעסוקה...". "יש צורך באיזון בין הלחץ לפיתוח כלכלי ומידי שיש היום מול הצורך בשימור הסביבה ופיתוח נכון לעתיד", טען ראש המועצה.⁷⁰

בצומת הדרכים הזאת, ההחלטות שתקבלנה בפורום של ועדה מורחבת שתכלול תושבים, אנשי האגף לאיכות הסביבה וחברי מועצה. הם ירכזו ויעבירו תוכניות מגובשות להחלטה וביצוע. תוכנית זו מופעלת ברשויות מקומיות ואזוריות שונות, עם עידוד ממשרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה. שוהם רואה את עצמה כישב מוביל בתוכנית ואנחנו רוצים להמשיך להוביל בתחום.⁷¹

בינואר 2006 ועדת איכות הסביבה הפכה לוועדה סטטוטורית. "איכות הסביבה הוא יעד רב שנתי כמו יעדים רבים נוספים", טוען ראש המועצה.

כל האגפים של המועצה ישלבו וישתרו את היעד בתוך תחום הפעילות שלהם. על פי תקן ISO 14001, אשר כולל סקר סביבתי וכתובת חזון יישובי, כל האגפים יתייחסו לסוגיות עקרוניות שיש לתכנן לעתיד של שהם. שתי התוכניות משלבות את התושבים. חברי ועדת איכות הסביבה יוזמנו להיות חלק מצוות היגוי בנושא התוכנית האסטרטגית.⁷²

עצם הכרזתה של שנת 2006 כ"שנת איכות הסביבה", עודד את התושבים להירתם לתוכניות השונות. "עושים אהבה עם הסביבה" הפכה לסיסמת השנה. כל הפעילויות אורגנו בשיתוף התושבים, במסגרת הוועדות הציבוריות ומפגשי תושבים. שורה של אירועים ליוותה את השנה: צעדה יישובית, "סובב שהם" – הפנינג אופני ערים למבוגרים ולילדים,⁷³ חגיגה בירוק ביער שוהם, הפנינג הכלבים היישובי, תחרות הגינה היפה, הפרויקט אמץ עץ, צביעת ארונות החשמל, מבצע יישובי לאיסוף נייר לבן למחזור והקמה

⁷⁰ פרוטוקול ישיבת מליאה מס' 11, 20.12.05.

⁷¹ פרוטוקול ישיבת מליאה מס' 11, 20.12.05.

⁷² שם.

⁷³ פעילות זו שהחלה ב-1998 כיוזמה של תושבים, הלכה והתפתחה למסורת. זו חגיגה של רכיבה עממית בפארק יער שוהם. מתנדבים, תושבי שוהם, מסייעים במלאכת הביטחון, סימון המסלולים וההצללה. מנהל תחום הספורט, צוות ח.מ.ש, עובדי המועצה וחברה פרטית קשורים להפקת האירוע.

של גינה קהילתית כחוויה משותפת של ילדי קייטנה, גמלאים ומשפחות.⁷⁴ ואולי הפרויקט המרכזי של השנה היה כניסתה של שוהם לתוכנית הקיימות ובניית התוכנית האסטרטגית לגיבוש החזון היישובי.

התוכנית לפיתוח אסטרטגי בר-קיימא של שוהם (תוכנית הקיימות)

התוכנית האסטרטגית לפיתוח בר-קיימא בשוהם היא פרי תהליך ממושך, בו נטלו חלק קבוצות עניין רבות מקרב הציבור. התוכנית מתווה עקרונות למדיניות הציבורית של המועצה בתחומים מרכזיים ומהווה בסיס להמשך הפיתוח היישובי. מטרתה של התוכנית היא לגבש את תפיסת הפיתוח העתידי של היישוב לאור עקרונות של פיתוח בר-קיימא; לנהל נכון את השימוש במשאבים הטבעיים והאנושיים העומדים לרשותו ולצמצם את מידת ההשפעה של היישוב על סביבתו הקרובה והרחוקה. התוכנית היא תוכנית מנחה, שתפקידה בראש ובראשונה לצמצם את מרחב האפשרויות העומדות בפני היישוב ולמקד את מקבלי ההחלטות לתחום מצומצם וברור יותר (אלפנדרי ופרידמן, 2008).

ייחודה של תוכנית הקיימות בשוהם, להבדיל מיישובים אחרים, היא בהיותה תוכנית אסטרטגית, הבאה לשרטט את כיווני הפיתוח הרצויים ליישוב המתורגמים להנחיות בתחום הקיימות. הגידול המסיבי ויצירת יישוב וקהילה יש מאין, תוך זמן קצר יחסית, חוללו באופן טבעי תהליכים נלווים לא נשלטים, כגון: עליית מחירי הנדל"ן, שינוי בדפוסים הדמוגרפיים של האוכלוסייה שהפכה מגוונת יותר בהכרח, חשיבה על הדור השני מצד אחד ועל ההורים מן הצד האחר, הידרשות למקורות הכנסה נוספים לרשות, ועוד. כל אלה חייבו את מנהיגי היישוב לבחון לאן צריך להוביל אותו, איך ניתן למצות את הפיתוח שעוד נותר (כשליש יישוב) ואיך במסגרתו ניתן לתקן דברים, לשנות כיוון, לאור ההישגים והטעויות גם יחד.⁷⁵

⁷⁴ המועצה מסייעת לתושבים בהקמת תשתית לגינה. העבודה העיקרית נעשית על ידי התושבים, ביניהם בני נוער, תלמידי בית ספר, גמלאים וחובבי גינון מהיישוב. האחראים לפרויקט: רכזת

חינוך סביבתי באגף לאיכות הסביבה.

⁷⁵ פרוטוקולים מליאת המועצה, 2005.

קיימות

מאז פורסם דו"ח ברונטלנד ב-1987 ובהמשך לאימוץ תוכנית "אג'נדה 21" (סדר יום למאה ה-21) בוועידת כדור הארץ שהתקיימה בעיר ריו דה ז'נרו בשנת 1992, גוברת המודעות בעולם לצורך להרחיב את תחומי ההתייחסות לסביבה ואת הדרכים שבאמצעותן ניתן להתמודד עם מגוון גדל והולך של בעיות סביבתיות. "אג'נדה 21" מתווה תוכנית עבודה ליישום העקרונות שגובשו בוועידת ריו.

כדי לעמוד על שורשי הבעיות שהביאו לגיבוש התוכנית, יש לבחון את ה"כוחות המניעים" את התהליכים הגורמים לפגיעה בסביבה (תהליכים חברתיים-כלכליים). זהו צעד ראשון לפתרון. מניתוח פעולות כוחות אלה, הובן שלא ניתן להפריד את הנושאים הסביבתיים מנושאים חברתיים, כלכליים ואחרים. חיבור בין שלושה מרכיבים אלה יצר את המושג של פיתוח בר-קיימא.

ההגדרה הידועה ביותר למושג "פיתוח בר-קיימא" היא זאת של דו"ח ברונטלנד: "פיתוח הממלא את צרכי הדור הנוכחי מבלי להתפשר על יכולתם של הדורות הבאים למלא אף הם את רצונותיהם". (אלפנדרי ופרידמן, 2008).

רשות מקיימת

ועידת ריו הכירה בתפקידן המרכזי של הרשויות המקומיות בעיצוב סדר יום סביבתי: "מאחר ששורשי הבעיות המוזכרות באג'נדה 21, כמו גם פתרונותיהן נעוצים ברמת הפעילות המקומית, הרי ששיתופן של הרשויות המקומיות יהווה גורם מכריע בהגשמת המטרות. הרשות המקומית מקימה, מפעילה ומשמרת תשתיות כלכליות, קהילתיות וסביבתיות, מפקחת על הליכי תכנון, מבססת מדיניות סביבתית מקומית ותקנות הנוגעות לה, ונוטלת חלק ביישומה של מדיניות סביבתית ארצית ואזורית. ככל שרמת השלטון קרובה יותר לתושבים, כן גדלה חשיבותו של תפקידה בכל הנוגע לפנייה אל הציבור, לגיוסו לטובת יישום התכנית, ולמתן מענה על דאגותיו ועל מאווייו באופן אשר יבטיח קידומו של פיתוח בר-קיימא".⁷⁶

רשות מקיימת או יישוב בר-קיימא הוא רשות מקומית שבה איכות החיים של האזרחים מבוססת על שימוש אחראי במשאבי הטבע, תוך התחשבות ביכולת ההתחדשות שלהם, ברוח עקרונות של צדק חברתי, ושאיפה לפיתוח וקידמה שווים לכל נפש בהווה ובעתיד. יישוב בר-קיימא הינו יישוב שפועל מתוך עקרונות של שימור האוצרות הטבעיים, שמירה על מגוון המינים, דאגה לבריאות, והקפדה על איכות הקרקע, האוויר, המים והנוף.

⁷⁶ אג'נדה 21 והצהרת ריו, המשרד לאיכות הסביבה, 2002.

כפי שהוגדר בתחילת התהליך, שאיפת התוכנית הייתה לבסס יישוב בעל צביון כפרי-קהילתי מובהק מתוך שאיפה לרב-דוריות פנימית מחד ולטביעת רגל אקולוגית מצומצמת עד כמה שניתן מאידך. תוכנית כזו חייבת למזג בין כמה כוחות עיקריים: א) הבנה של רצון הציבור, תוך הנחה שנוצרה בזמן הקצר יחסית קהילה חזקה ומגובשת שיש לה רצונות ומאויים בהקשר ליישוב; ב) התגבשות מציאות יישובית מסוימת על פי תוכניות הפיתוח, על בסיס החלטות של מנהיגות היישוב בכל הזמנים, ועל בסיס מציאות כלכלית, חברתית ופוליטית במדינה; ו-ג) מרכיבי קיימות מתחומים חברתיים, כלכליים, סביבתיים ואחרים שיוצרים דרישות לעיצוב מסוג אחר של היישוב ועומדים לעתים בסתירה למה שהתגבש. בבסיס התפיסה של פיתוח בר-קיימא עומדים ראיית האדם, הסביבה ומשאביה כמכלול. על פי תפיסה זו יש קשר הדוק בין ההתנהגות הכלכלית שלנו לבין החברה האנושית על הפערים שבתוכה, ובין הסביבה.⁷⁷

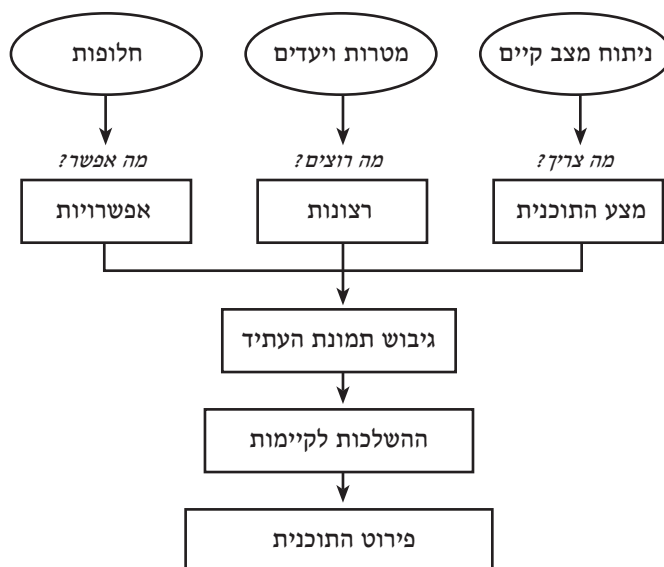
התהליך כולו נעשה במספר שלבים, בליווי של המשרד להגנת הסביבה, מפעם השפלה⁷⁸ ומרכז הש"ל (המרכז הישראלי לחשיבה ומנהיגות סביבתית). שני יועצים חיצוניים הדריכו את המהלכים באופן צמוד. מובילי הפרויקט היו חברת המועצה המחזיקה בתיק איכות הסביבה וראש האגף לאיכות הסביבה. לפרויקט הוקמה ועדת היגוי שעבדה כמעין מטה וביניהם ראש המועצה, מנכ"ל המועצה, נציג משרד איכות הסביבה, חברת המועצה המחזיקה בתיק איכות הסביבה, נציג מרכז הש"ל וחברי הנהלת המועצה.

כנס תושבים פתח את התהליך במאי 2006. כבר באירוע הפתיחה הוקמו צוותי עבודה בנושאים שונים (אסטרטגיה, הצביון הרצוי של המקום, אתגרים, פוטנציאל היישוב) ונרתמו משתתפים להמשך עבודה משותפת. הבניית התוכנית נזרנה משלושה מסלולים המפורטים בתרשים שלהלן, שכל אחד מהם מגדיר היבט אחר בעיצובה:

⁷⁷ "לקראת אסטרטגיה לפיתוח בר-קיימא בישראל", המשרד לאיכות הסביבה, 2003.

⁷⁸ מערכת המפעמים, הכוללת שמונה מפעמים הפרוסים ברחבי הארץ, עוסקת בשיפור ביצועיהם של הרשות המקומית ועובדיה באמצעות כלי פיתוח ארגוני, הדרכה, ניהול שותפויות וניהול ידע. המערכת הינה שותפות של משרד הפנים והרשויות המקומיות והיא זרוע אסטרטגית של משרד הפנים ליישום והטמעה של מדיניותו ברשויות המקומיות. מונחית מקצועית על ידי האגף למינהל מוניציפלי במשרד הפנים.

איור 1 הבניית התוכנית



השלב הראשון היה שלב האבחון: גיבוש תמונת המצב הקיים והעלאת שורה ארוכה של סוגיות וחלופות להתמודדות בעתיד. בשלב זה הוכן דו"ח ניתוח מצב קיים, שהתבסס על איסוף נתונים שערך צוות התוכנית בתחומים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. דוח זה לווה בתהליך של שיתוף ציבור. צוותי העבודה עברו סדרה של הרצאות וסדנה של בניית מטרות ויעדים SWOT.⁷⁹ מדובר בפיתוח אסטרטגיות לפעולה נוכח הזדמנויות ואיומים ותוך ניצול העוצמות והתמודדות עם החולשות של הרשות.

⁷⁹

SWOT Analysis is a strategic planning method used to evaluate the Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats involved in a project.

מתוך תוצרי סדנת SWOT שנערכה עם נציגי הציבור גובשו המאפיינים החשובים ביותר שיש לשקול:

עוצמות: אוכלוסייה צעירה, רמה סוציו-כלכלית גבוהה, יישוב חדש, רמת שירותים גבוהה, מיקום אסטרטגי, יישוב המתנהל ירוק – חינוך, מחזור, עיר בריאה – רמה גבוהה של מעורבות תושבים, רמת חינוך גבוהה, יישוב מטופח בעל חזות מרשימה.

חולשות: יעד גידול ברור ללא אופציות גידול נוספות, הזדקנות האוכלוסייה, מערך מבני ציבור שעומד להיות לא מספק בקרוב, טביעת רגל אקולוגית גבוהה יחסית, גיוון נמוך של האוכלוסייה, חוסר עתודות מגורים מספקות לדורות הבאים, חוסר במקומות בילוי לנוער, עומס תחבורתי הולך וגובר, תחבורה ציבורית לא מספקת, התכנסות של האוכלוסייה בתוך עצמה מבחינה חברתית ביחס לאזור, עלות תחזוקה גבוהה של התשתיות והשירותים המוניציפליים.

הזדמנויות: "אייר-פורט סיטי" וקרבה לרכבת, קרבה למקומות תעסוקה גדולים, מלונאות תעופה, פוטנציאל לא קטן להמשך צמיחה ואכלוס, מערך אזורי משלים פונקציונלי – לוד, רמלה, מודיעין, חבל מודיעין.

איומים: ייעודי קרקע חוסמי פיתוח באזור – בית קברות, מחנות צבא, חסימת פיתוח על ידי מושבים והמועצה האזורית, דרישה חיצונית לשינוי הצביון עקב הביקוש לנדל"ן, השפעות סביבתיות חוצות גבולות – חקלאות, צבא, נתב"ג, כבישים, דימוי אליטיסטי באזור – משיכת פשע.

סיכום ראשוני של החומר הרב שנאסף בדו"ח המצב הקיים והתוצרים ממפגשי התושבים, הציף, לדעת המלווים את התהליך, ארבע סוגיות מרכזיות:

1. מגמות התפתחות אוכלוסיית היישוב והשפעתן על צריכת המשאבים הטבעיים השונים;⁸⁰
2. ממשק של היישוב עם אזורי התעסוקה המתפתחים סביבו ובתוכו;
3. תחבורה;
4. שוהם כמרכז אזורי.

(אלפנדרי ופרידמן, 2008)

⁸⁰ תסריטי תחזיות האוכלוסייה מציגים שינוי מהותי במציאות החיים של שוהם בשנים הבאות. מיישוב צעיר וקולט משפחות צעירות, ליישוב שיחל בתהליכי התייצבות, ולצד המשך קליטה יתחיל תהליך של התבגרות. בד בבד תתרחש תחלופה ביישוב ומשפחות חדשות יחליפו ותיקוות. המשמעות היא ששוהם תיאלץ להציע מגוון של טיפוסים דויד כדי לאפשר קליטה של ילדי היישוב מחד, ולהתאים את היישוב לצורכי אוכלוסיות בוגרות מאידך.

בסיומה של סדנת מטרות ויעדים נגזר החומר לבניית החלופות לתוכנית הכוללת. כמו כן הוגדרו על יד צוות התכנון קריטריונים ומדדים להערכתן. קריטריונים ומדדים אלו הפכו להיות הבסיס לבניית החלופות ולהערכתן לאחר מכן.

תמונת העתיד של שוהם נגזרת מהשתקפות רצון התושבים, שקיבלו ביטוי בסדנאות מטרות ויעדים ושאלון משקלות.⁸¹ הניתוח על פי הממוצע, מורה על הדגש הרב שהציבור שם על עיצוב עתידה של שוהם, תוך שמירה על צבינה הכפרי הקהילתי: יישוב עם אוכלוסייה קטנה ובנייה מעטה, הבנוי בצפיפות נמוכה ללא בנייה רוויה ובראש סדר העדיפויות שלו מינון גבוה של שטחים פתוחים ביחס לשטחים הבנויים. היישוב מעוניין להפוך לעצמאי ולספק בעצמו ובתחומי שירותים בתחום התעסוקה, התרבות והחינוך. אמירה חזקה נאמרה בנושא השירותים הקהילתיים: הציבור מעוניין ברמת שירותים גבוהה, מגוונת ומלאה ביישוב עצמו. בתחום הכלכלי יש אמירה ברורה לגיוון ולהרחבת מקורות ההכנסה של הרשות תוך שאיפה להגדלת מקומות התעסוקה עבור תושבי המקום. הניתוח על פי סטיית תקן מצביע על מחלקות שהתגלעו בין תושבי היישוב סביב נושאים כמו גודל האוכלוסייה, צביון החינוך ביישוב, אופי הדור, נושא התחבורה וגודל שטחי התעשייה. התפתחות אזורי התעסוקה במזרח היישוב ובתחום היישוב כיום, הם מקור לעימותים תכופים בקרב התושבים.⁸²

את הכוחות הפועלים בשוהם ניתן לשרטט כשלושה כוחות, שיש צורך לאזן ביניהם:⁸³

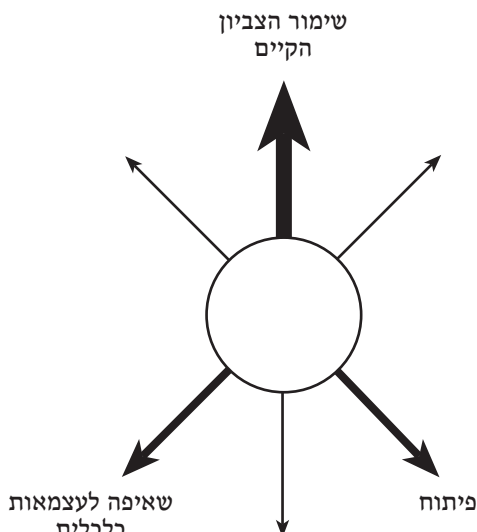
⁸¹ את הרצונות ניתן לנתח על פי שני מדדים: ממוצע וסטיית תקן. הניתוח על פי ממוצע נותן דרוג על בסיס חשיבות, כאשר קריטריון שקיבל ציון ממוצע גבוה יותר חשיבותו לתושבי היישוב גבוהה יותר. מנגד, סטיית תקן היא דרך לחשוף את המחלוקות ביישוב. כאשר סטיית התקן גבוהה יותר, הדבר מציינן התפלגות רחבה יותר של דעות סביב קריטריון מסוים.

⁸² הד"ח המלא נמצא באתר המועצה המקומית שוהם: www.shoham.muni.il

⁸³ התוכנית איזנה בין שלושה כוחות: **שימור הצביון הקיים**: שאיפה לשמירה על משאבי הטבע המאפיינים את היישוב כיום, המשך קליטת אוכלוסייה המתאימה ליישובים קהילתיים, שמירה על צפיפות בנייה נמוכה והקטנה למינימום של הפיתוח; **השאיפה לעצמאות היישוב**: הקטנת תלותו האזורית בכל התחומים תוך הגעה למערך שירותים עצמאי לחלוטין, במקביל לפיתוח עצמאות כלכלית של הרשות שתוכל להרחיב, לשדרג ולספק מערך שירותים גבוה בהרבה מזה הקיים היום; **פיתוח מאפשר**: התמודדות עם הכוחות הפועלים לשינוי: בתחום הדמוגרפי: קליטת הדור השני, הזדקנות האוכלוסייה; בתחום התחבורה: הגדלת מספר נסיעות בעיקר של הרכב הפרטי; בתחום השירותים והכלכלה: הפיכה למרכז אזורי.

איור 2

הכוחות המתחרים



התהליך הוליד ארבע חלופות שונות בתכלית שהיוו פינות קיצוניות במרחב האפשרויות של היישוב. שאלון משקלות וקריטריונים הועבר בקרב תושבי היישוב וממנו נגזרו המשקלות שתושבי היישוב נתנו למטרות וליעדים המרכזיים שזוהו לצורך הערכת החלופות (דירוג לפי ממוצע וסטיית תקן).

השלב האחרון היה הערכת החלופות ובניית חלופה נבחרת. יש להדגיש שעל אף שכל חלופה יכולה הייתה לעמוד בפני עצמה, מטרת הצוות המוביל הייתה לאו דווקא לבחור באחת מהן אלא לערוך תוכנית המשלבת בין הדברים הטובים מכל חלופה. תוצר התהליך התחלק לשני שלבים עיקריים: א) קביעה של תוכנית אסטרטגית שנועדה לממש את מטרות הציבור לגבי עתיד היישוב ו-ב) קביעת מדיניות שתגדיר את קווי פעולה הנדרשים כדי לממש את התוכנית האסטרטגית תוך שאיפה לקיימות. סיכום העבודה הוגש לראש המועצה באפריל 2008.

ד"ח הסיכום מלמד על מתח מובנה בין הרצון לשמר את גודל היישוב הקיים לבין הרצון לשירותים מפותחים יותר. כלומר, מתח בין הרצון לשמור על הצביון הכפרי של היישוב, על מינון גבוה של שטחים פתוחים, על צפיפות המגורים הכוללת ועל הגבלות הבנייה לגובה מחד גיסא, לבין הרצון להגדיל ולגוון את מקורות ההכנסה של הרשות, לפתח מקומות תעסוקה לתושבים, לספק מגוון חיי תרבות לקבוצות אוכלוסייה שונות ולגוון

את תחומי החינוך ביישוב מאידך גיסא. כל אלו מאפיינים של ערים גדולות יותר. את המתח שבין שמירה על איכות החיים (פיתוח סביבתי-תרבותי) לבין עלייה ברמת חיים (פיתוח כלכלי) יהיה קשה להפיג דווקא בגלל היותו מובנה ונוגע למהות ההווה ה"שוהמית". רוב התושבים היו כמובן רוצים ליהנות משני העולמות. אף כי פרנסי היישוב ונבחריו היו רוצים להגדיל את הכנסות המועצה על ידי הגדלת שכונות המגורים וריבוי עסקים שיניבו מסים, וחלק מהתושבים היו רוצים ליהנות ממקורות תעסוקה קרובים לבית ומשירותים מגוונים הדומים לערים גדולות יותר, וחרף לחצים של גופים נדל"ניים המעוניינים לבנות במקום אטרקטיבי ורווחי, לא נראה בעתיד הקרוב שצביון המקום ישתנה. המנהיגות המקומית הנהיגה מלכתחילה תהליך של בניית תוכנית אסטרטגית שרצונות התושבים יהוו בה נדבך עיקרי. ואמנם, הרצון המשותף הרחב הכריע בעד שימור המקום בצביונו הנוכחי.

"ירוק בעיניים ירוק בלב": ...בדרך למיתוג

תוכנית הקיימות ובניית התוכנית האסטרטגית ארכו אמנם כשנתיים, אך מדיניות המועצה בכל הנוגע לאיכות הסביבה נוהלה תוך כדי חלק חשוב מהפרויקטים שהאגף הוביל ניזומו על ידי תושבים תוך כדי תהליך. עדות לכך היא מרכיבים של "גיגון בר קיימא" בגיגון הציבוריות, הדברה ביולוגית ואימוץ מרכיבים של בנייה ירוקה בשכונה החדשה שבבנייה. כחלק ממדיניות המועצה לשיתוף פעולה אזורי ומתוך הבנה שנושא איכות הסביבה פורץ את גבולות היישוב, שוהם יזמה את הקמת היחידה הסביבתית שוהם-חבל מודיעין. היחידה נועדה לקדם נושאים כגון התמודדות עם רעש מטוסים, פיקוח על השלכת פסולת בניין, מבצעי ניקיון פסולת בניין מהאזור, הקמת משמר מתנדבים ירוק, הצבת ניידת ניטור אוויר וכדומה. זאת עוד טרם חוקק בכנסת חוק המחייב עיריות להקים יחידות פקחים לאכיפת חוקים סביבתיים.⁸⁴

שוהם התגלתה כאחת הרשויות המובילות בנושאי מחזור נייר ובקבוקי שתייה⁸⁵ כמו גם בחיסכון בצריכת החשמל.⁸⁶ היא מקדמת, באמצעות החברה הכלכלית, תוכניות כמו

⁸⁴ אילן, ש', "עיריות יחויבו להקים יחידות פקחי סביבה" עיתון הארץ, 8.6.2008. הכנסת אישרה בקריאה שנייה ושלישית חוק שיחייב עיריות להקים יחידות פקחים לאכיפת חוקים סביבתיים. רשויות המקומיות קטנות (כמו שוהם לדוגמה) יוכלו להקים יחידות כאלו, אך לא יחויבו לעשות זאת. בכך יוצר החוק מנגנון פיקוח סביבתי הדומה לפיקוח על החנייה. על פי החוק, הקנסות שיגבו הרשויות המקומיות יופנו לקופתן, מה שיעניק להן תמריץ להקמת יחידות לאכיפה סביבתית.

⁸⁵ על כן, המשרד לאיכות הסביבה החליט לקיים בשוהם פיילוט של איסוף פסולת מסוכנת כמו תרופות, מצברים וכדומה.

⁸⁶ 80 עיריות בישראל, ביניהן שוהם, אימצו שיטה החוסכת עשרות אחוזים מצריכת החשמל

מערכת ניסיונית למחזור מים אפורים ושימוש באנרגיה סולרית. זאת ועוד, המועצה יזמה הצעה לחוק עזר עירוני, ראשון מסוגו, שיאסור על חלוקת שקיות ניילון חד-פעמיות במרכולים ובחנויות למוצרי צריכה, במטרה לשמור על הסביבה ולמנוע מפגעים.⁸⁷ יוזמה זו התקבלה בעיתונות הארצית במונחים של "עושים כותרות ירוקות.... עוד צעד במטרה למתג את העיר כעיר מובילה באיכות חיים ובאיכות סביבה".⁸⁸ וכך, אם בהפחתת השימוש בשקיות ניילון ואם בחיסכון בצריכת החשמל, המועצה הצליחה למנף את ה"טרנד הירוק". לא מדובר רק במסע פרסום ושיווק אלא בעיצוב חיי המקום. עיון בתוכניות העבודה של המועצה ל-2008 מעיד על כיוון המדיניות:

שוהם נרתמת למאמץ הסביבתי הגלובלי ותפעל לעידוד המחזור ולצמצום נפחי הפסולת הביתית המוטמנת בשיעור 5%, לחסכון באנרגיית חשמל, תאורת רחובות ומוסדות ציבור בשיעור 5%, ולחסכון במים לגינון ציבורי בשיעור 5% המועצה תעודד תושבים לפעולות חסכון דומות במשקי הבית הפרטיים. ... המועצה תבחן ותיזום פתרונות אלטרנטיביים לטיפול בשפכי הישוב, ותוביל מערך פיקוח סביבתי להגנה על השטחים הפתוחים, למניעת השלכת פסולת, מטרדי יתושים, מטרדי רעש מנתב"ג, קרינה ואיכות אוויר ... המועצה תעבד את התכנית האסטרטגית לקיימות לתכנית עבודה.⁸⁹

נושא איכות הסביבה בשוהם הוא מילה נרדפת לאיכות חיים. הנושא מתחבר כמעט לכל פעילות של המועצה. בפורים, למשל, המועצה מציעה "תחרות תחפושות בחומרים בשימוש חוזר". אם מכריזים על שנת 2008 כשנת האומנויות בשוהם, טקס הפתיחה נערך בפארק יער שוהם עם מגוון פעילויות הקשורות לטבע ולאיכות הסביבה. "עושים אהבה עם הסביבה" או כפי שכתוב בלוגו האחרון "ירוק בעיניים ירוק בלב" טמון עמוק בלב התושבים ונוכח כמעט בכל פרויקט שהמועצה מקדמת.

מועצת שוהם לא עברה תהליך "קלאסי" של מיתוג עיר (כפי שראינו במקרה של חולון) ולא שכרה את שירותיה של חברת ייעוץ חיצונית ללוות את המהלך. הרשות התנסתה במעין תהליך של מיתוג עצמי שמשמעותו עיצוב תפיסת המקום, בנייה של תוכנית אסטרטגית (חזון משותף לתושבים ולהנהגה), חיזוק המודעות המקומית, פיתוח ייחודיות ומיצוב העיר בקרב הערים האחרות. בין שבמודע ובין שלא במודע המנהיגות המקומית השכילה להוביל מדיניות, שהצליחה למתג את היישוב. היא הפגינה יצירתיות בקריאת

(ותורמת לסביבה). השיטה נועדה לעשות אופטימיזציה של השימוש באנרגיה, ולנצל את תפוקת האנרגיה שחלקה מבוזבז, ובכך למנוע זיהום נוסף של הסביבה. "חיסכון בצריכת החשמל", עיתון **הארץ**, 15 אוקטובר 2007.

⁸⁷ **אבן שוהם**, גיליון 144, אוקטובר 2007.

⁸⁸ כתבה על שוהם בנושא זה שודרה בסתיו 2007 בערוץ 2 בטלוויזיה וב- *Ynet*.

⁸⁹ מתוך אתר אינטרנט של המועצה, אגף איכות הסביבה, תוכנית עבודה ל-2008.

המפה (רצונות התושבים) ובזיהוי נושא איכות הסביבה כמאפיין את הזהות המקומית, ורתמה את המשאב האנושי לפיתוח המקום.

המיתוג של שוהם כעיר מובילה באיכות הסביבה – איכות החיים, נועד בראש ובראשונה לשמור על שביעות רצונם של התושבים ועל איכות חייהם יותר מאשר למשוך תושבים חדשים ליישוב. כמו כן, הוא כוון לגייס השקעות ומשאבים כלכליים לפיתוח הרשות. ברמה היישובית המיתוג הביא לחיזוק הקהילתיות, לגיבוש הגאווה המקומית ולפיתוח תחושות של שייכות, של הזדהות ושל נכונות להיות חלק מהמהלכים שהמועצה מקדמת.⁹⁰ המיתוג אפשר לגייס את הלגיטימציה הנדרשת למועצה כדי לקדם את מדיניותה. לגיטימציה זו הוכחה בבחירות האחרונות בהן ראש הרשות זכה ב-58% מקולות הבוחרים והתנועה "שוהם שלנו" השיגה ארבעה מנדטים. זאת ועוד, המיתוג הצליח למצב את שוהם על מפת הרשויות המקומיות ולשמור על עלייה מתמדת בערך הנדל"ן ביישוב;⁹¹ להגדיל את הביקוש למגורים למרות הקטנת ההיצע, למשוך יזמים לפרויקטים הקשורים לאיכות הסביבה⁹² ולעודד גורמים כלכליים להשקיע באזור התעשייה החדש (הקרייה הלוגיסטית) שעתיד לאכלס חברות היי-טק ותעשייה נקייה.⁹³

רתימת המשאב ההתנדבותי היווה גורם מרכזי במהלכים שהובילו למיתוג. אמנם מערך ההתנדבות בשוהם נוצר עוד בשנותיו הראשונות של היישוב כיוזמה של קבוצות תושבים שהתארגנו באופן ספונטני סביב פרויקטים שונים, אך המועצה המקומית השכילה לגייס כוחות אלו ולנתב אותם, הן בנושאים הקשורים לקהילה, לחינוך ולרווחה והן בנושאים הקשורים לאיכות הסביבה.⁹⁴ יחידת ההתנדבות פועלת במסגרת אגף הרווחה של המועצה

⁹⁰ דוגמה לכך היא הנוכחות הגדולה של תושבים בכל אחת מהפעילויות שהמועצה יוזמת כמו הנכונות של התושבים להתגייס להצעות שהמועצה מקדמת בנושאים הקשורים לאיכות הסביבה. לדוגמה, הכנת קומפוסט ביתי לגינות הפרטיות.

⁹¹ על העלייה המתמדת במחירי הקרקע במרכז ראה תוצאות מכרזים של קרקעות בשוהם, אתר מינהל מקרקעי ישראל: www.mmi.gov.il/PirsumMichrazim/search.asp. המכרז האחרון לקבלנים שהיה בשוהם בשכונת סחלים אילץ את הקבלן/ים פרשקובסקי להציע סכומי עתק כדי לזכות במכרז.

⁹² לדוגמה חברת Ecosystems מערכות מחזור מים מתקדמות וחברת LOI Sun Israel מערכות אנרגיה סולרית.

⁹³ בין החברות שמתעניינות באזור התעשייה החדש: שופר-סל, בנק הפועלים, סולל בונה, קו-אופ הריבוע הכחול ואמישרגז. נתונים שסופקו על ידי החברה הכלכלית שוהם בע"מ.

⁹⁴ מלכתחילה, מועצת שוהם טיפחה את מתנדביה ונהגה ליזום ולקדם פעילויות התנדבותיות שונות ולצורך כך מינתה רכז התנדבות שיעמוד בראש יחידת המתנדבים. מנכ"ל המועצה ביקש לעקוב באופן צמוד. "החיבור למנכ"ל עשה הרבה למען העניין", טוענת בריאיון אישי נבט סוירי שוורץ, רכזת מתנדבים לשעבר, אגף הרווחה, נובמבר 2007.

ומהווה מרכז של חשיבה משותפת, איגום משאבים והעצמה. שותפים ליחידה נציגים של כל ארגוני ההתנדבות הפועלים ביישוב.⁹⁵

אם בפרק התיאוריה צוין כי הבנת ה'קונטקסט' העירוני היא משמעותית כדי להבין את סוג הממשל אזי נציין כי הכוח ההתנדבותי ונכונות התושבים ליטול חלק בנעשה בשוהם תרמו לתהליך של עיצוב הממשל וליישום סדר היום שלו. המנהיגות העירונית פועלת לצד שחקנים מהמגזר העסקי, הציבורי וההתנדבותי ורוקמת יחסים בתהליך של יצירת קואליציות ממשל. החברה האזרחית בכלל והמגזר ההתנדבותי בפרט משחקים תפקיד לא מבוטל במאמציה של המועצה לקדם את האג'נדה שלה כממשל פרוגרסיבי. נתמקד בהמשך בממצאים נוספים הקשורים לאפקטיביות ניהולית.

אפקטיביות ניהולית

המועצה המקומית שוהם רואה חשיבות רבה בתכנון הפיתוח היישובי בראייה כוללת, רב-תחומית וארוכת טווח. במונחים של מנכ"ל המועצה, "שוהם היא מועצה צעירה שנבנתה נכון מהבסיס. מדובר בבניית ארגון מודרני, המסתמך על סגל ניהול משכיל וצעיר, המסוגל לתקשר ברמה מקצועית".⁹⁶ הוא מגדיר אותה במונחים של "רשות שחושבת ולומדת....מועצה מתכננת". כמעט לכל תחום יש תוכנית אסטרטגית רב-שנתית.⁹⁷ תוכניות אסטרטגיות שונות נמצאות בשלבי פיתוח שונים. התוכנית האסטרטגית לפיתוח בר קיימא, התוכנית האסטרטגית לתחום התרבות והפנאי והתוכנית האסטרטגית לגיל הזהב. תחום החינוך מנוהל על פי תוכנית חומש שנקבעה לפני כמה שנים.⁹⁸ ראש המועצה מבחין בין החזון היישובי לבין החזון הארגוני, ומגדיר אותם כך: החזון היישובי – "יישוב קהילתי החיי היום אך דואג למחר", ששלושת מרכיביו המרכזיים הם: חינוך איכותי, עצמאות כלכלית ופיתוח מושכל של הסביבה, הדואג לדורות הבאים. החזון הארגוני רואה את השירות לתושב כיעד. חזון זה מתורגם על ידי מנכ"ל המועצה במונחים של "יעילות מיטבית מתוך תודעת שירות גבוהה ושקיפות".⁹⁹ החזון הארגוני

⁹⁵ הרשות המקומית השכילה למנף את כוח ההתנדבות. 200 מתנדבים היו במערך ההתנדבות ב-2004. אחרי 3 שנים עלה מספרם ל-600 קבועים ועוד 200 מתנדבים לפרויקטים מזדמנים. בשוהם רשומים מתנדבים מכל חתכי הגילאים, המגזרים והמגדרים. 26 ארגוני התנדבות שונים פועלים ביישוב, בתחומי ביטחון וחירום, חינוך תרבות ואיכות חיים, ייעוץ וסיוע ותקשורת בין-דורית.

⁹⁶ ריאיון עם מנכ"ל המועצה המקומית שוהם, מתניהו אנגלמן, פברואר 2008.

⁹⁷ בתחילת 2006 גובשה תוכנית פיתוח תלת שנתית. התחומים הנכללים בתוכנית הפיתוח: חינוך, תרבות ופנאי, ספורט, איכות הסביבה ומוסדות דת. עיתון **גל גפן**, מודיעין, 31.3.2006.

⁹⁸ מתוך ריאיון עם נגה שריג, מנהלת אגף החינוך והקהילה.

⁹⁹ ריאיון עם מנכ"ל המועצה המקומית שוהם, מתניהו אנגלמן, פברואר 2008.

מניח חתירה למצוינות. "שוהם מצוינת בשבילך" היא סיסמת המועצה המופיעה על כל שלטי החוצות והפרסומים המופצים בקרב התושבים.

המועצה מנוהלת באמצעות תוכנית עבודה תלוית תקציב ותוכניות עבודה רב-שנתיות. על כל אגף במועצה הופקד חבר מועצה האחראי כאיש פוליטי לקדם את יעדי ההנהלה בתחום האגף. בשני תחומי מדיניות שנבדקו – חינוך וסביבה – ראש האגף וחבר המועצה המופקד על התיק עובדים בשיתוף לקידום האינטרסים של האגף, הן בתכנון ובתהליכי חשיבה הן במעקב על הנעשה בפועל.¹⁰⁰ ועדות ציבוריות מלוות את תהליכי החשיבה של התוכניות האסטרטגיות בעוד שהאגפים מוציאים לפועל את מדיניות המועצה בתוכניות העבודה השנתיות, כולל הגדרות ברורות של יעדים מדידים.¹⁰¹ המועצה עומדת בביצוע תוכניות העבודה בשיעור של בין 90%-95% מדי שנה.¹⁰² היא הוסמכה לתווי התקן הבינלאומי ISO 9001 של מכון התקנים¹⁰³ ובתקן איכות סביבה ISO 14001.¹⁰⁴

במועצה ארבעה אגפים (חינוך וקהילה, איכות הסביבה – הגדול מבין האגפים – הנדסה וכספים), וארבעה תאגידים עירוניים (החברה העירונית לתרבות, נוער וספורט – ח.מ.ש, תאגיד החינוך לשוהם בע"מ, החברה הכלכלית לשוהם בע"מ ועמותת עמית לשירותים פסיכולוגיים ורפואה משלימה). המועצה נוקטת מדיניות של מיקור חוץ, הפרטת שירותים ועבודה עם קבלני שירות מקצועיים בכל נושא הקשור לניקיון ותרואה, גבייה, תחזוקה וגינון.

¹⁰⁰ עם זאת, הבדל גדול נמצא בין תפקידה של חברת המועצה הממונה על תיק איכות הסביבה לבין תפקידו של חבר המועצה המופקד על תיק החינוך. האחרון נרתם פחות למשימה ונוכחותו במועצה הייתה דלה יחסית.

¹⁰¹ מנכ"ל המועצה ציין כי תוכנית העבודה ל-2008 נערכה לראשונה במתכונת חדשה, לאחר ניתוח עיסוקים והגדרת יעדים ותפוקות שבוצעה על ידי כלל אגפי המועצה. המתכונת החדשה, משקפת תשומות, כולל משאבי כ"א ותפוקות כחלק מתוכנית העבודה. התפוקות פוצלו ליעדים ולמדדים. כחלק מהמתכונת החדשה צפויים אגפי המועצה לבצע מעקב במהלך השנה אחר מדדי הביצוע בתחומים השונים.

¹⁰² מתוך דוחות ביצוע התקציב של המועצה. לדוגמה, המועצה סיימה את שנת 2007 באיזון ולעומת תקציב מתוכנן של 79,857 אלפי ש"ח המועצה ביצעה בפועל הוצאות בסך 82,708 אלפי ש"ח – כאשר בכל סעיף שיעור הביצוע גדול מ- 90%-95%.

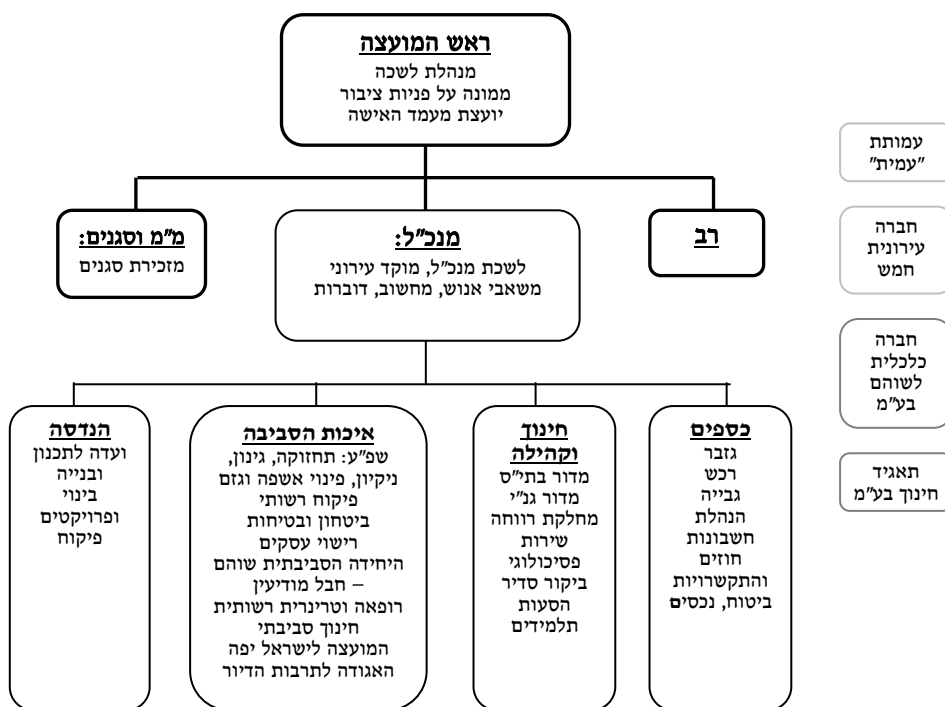
¹⁰³ תקן ISO 9001 הוא מערכת לניהול איכות במועצה. הוא שם דגש על ארבעה נושאים עיקריים: הגדרת המטרות והיעדים של המועצה; תוכניות עבודה הנגזרות מהיעדים; הצבת כלים ומדדים הבוחנים השגת היעדים; בקרה ניהולית וכספית מתמדת.

¹⁰⁴ מדובר במערכת נהלי עבודה, אשר מסדירה תשתית של ניהול הסביבה בהתאם לדרישות התקן הבינלאומי לניהול איכות הסביבה, ועל פי העקרונות הבינלאומיים המקובלים ביישובים בני-קיימא. התקן מבטיח לא רק עבודה של המועצה בהתאם לעקרונות של איכות סביבה, אלא גם ניהול נכון של משאבי היישוב בהתאם לעקרונות בני קיימא.

עובדי המועצה מדווחים על ניהול מקצועי עם בקרה ומעקב, על יחסי עבודה טובים, על אווירה של משפחתיות וגמישות, מעין יחידה מגובשת המכוונת למטרה משותפת של שירות לתושב; תרבות ארגונית המעודדת חדשנות ופתיחות וסגל מקצועי מיומן. המועצה המקומית קטנה יחסית. היא מעסיקה כ-283 עובדים, מתוכם 88 במועצה עצמה ו-195 בתחום החינוך.¹⁰⁵ מקרב העובדים בתפקידי ניהול 80% הן נשים¹⁰⁶ ורוב העובדים הם אנשים צעירים ומשכילים.

איור 3

המועצה המקומית שוהם: מבנה ארגוני¹⁰⁷



שוהם רכשה לעצמה מוניטין של מינהל תקין. "הדרג הפוליטי מאוד ער לניקיון הציבורי, דבר שמסייע מאוד בניהול וקידום הרשות", טוען מנכ"ל המועצה. בתשע השנים

¹⁰⁵ מתוך נתונים של מחלקת משאבי אנוש, המועצה המקומית שוהם, מרץ 2008.

¹⁰⁶ שוהם קיבלה את אות המעסיק המתקדם בעיריות וברשויות בקידום נשים, 2006.

¹⁰⁷ מתוך מצגת מנכ"ל המועצה, ישיבת מליאה חגיגית, דצמבר 2008.

האחרונות קיבלה המועצה את פרס שר הפנים על ניהול כספי יעיל ותקין. המועצה המקומית שוהם הינה אחת מהרשויות הראשונות שיזמה והכינה קוד אתי, בהנחיית יועץ מטעם התנועה לאיכות השלטון, ובהשתתפות מנהלי האגפים ועובדי המועצה. סמכויות העובדים ומהות העבודה מחייבות הקפדה על רמה אתית גבוהה, לא רק במישור היחסיים בינם לבין עצמם אלא בעיקר כלפי הציבור. כללי האתיקה מהווים מסמך מוסכם המגדיר את גבולות המותר והאסור, הראוי והבלתי ראוי ומענה לדילמות בהן נתקל עובד המועצה.¹⁰⁸ מועצת שוהם קיבלה תעודת הוקרה על תוכנית האתיקה מטעם התנועה לאיכות השלטון וב-2008 קיבלה, ביחד עם שמונה רשויות מקומיות אחרות, פרס הצטיינות על הכנת הקוד האתי והטמעתו, מאת עמותת שב"ל (שקיפות בינ"ל) ישראל.¹⁰⁹

עניין אחר: בהתאם למדיניות המועצה, נבחר מידי שנה נושא אחד כיעד מרכזי. בחירה זו מהווה כלי ניהולי המאחד את כל אגפי המועצה והחברות העירוניות בשיפור וטיפול של התחום הנבחר. החינוך הפורמלי והלא-פורמלי כמו כל הפעילויות הקהילתיות מכוונים גם הם ליעד. 2005 – שנת הנוער; 2006 – שנת איכות הסביבה; 2007 – שנת הספורט; ו-2008 שנת האמנויות. לתושבים ניתנת הזדמנות להעלות רעיונות ולקדם פרויקטים הקשורים לנושא היעד.

המערכת קשובה ופתוחה לרעיונות העולים מהשטח אם בנושאים הקשורים לחינוך ואם בנושאים של איכות הסביבה.¹¹⁰ הקמת בית הספר הדמוקרטי בשוהם למשל, היא תולדה של רעיון שהועלה על ידי תושבים כמו גם תוכנית הגישור לתלמידי כיתות ו', פרי רעיון של איש מקצוע בגמלאות שעושה זאת בהתנדבות. "היישוב הוא קטן וההידברות בין תושבים, חברי מועצה, ראש המועצה והאגף זורמת... יש כאן נגישות גדולה", מציינת חנינית וייס, שבתפקידה הקודם עבדה בעיריית תל אביב.

בהתאם לחזון הארגוני, השירות לציבור הוא יעד עליון. המטרות האסטרטגיות הן שיפור השירות ואיכות החיים של התושבים. למועצת שוהם אמנת שירות. התושב יודע בפירוש אל מי לפנות בכל מצב נתון. ובכל במקרה, ישנה כתובת לפניות העונה בזמן אמת – אם זה מוקד הרשות, או האחראית על פניות הציבור ואם כתובת הדואר האלקטרוני הישיר

¹⁰⁸ **קוד האתיקה של המועצה**, מתוך פרוטוקול מליאת המועצה, 23 בינואר, 2007.

¹⁰⁹ על פי הקוד האתי מחויבת המועצה למנות נציבת אתיקה מקרב סגל עובדיה הבכירים. המועצה אישרה את מינויה של נגה שריג – מנהלת אגף חינוך וקהילה. כחלק מהטמעת הקוד, נציבת האתיקה מפרסמת דוח שנתי בו היא מפרטת את הנושאים השונים שהועלו בפניה על ידי עובדי המועצה במהלך השנה החולפת. את תפקידה מלווה יועץ מטעם המכללה של התנועה לאיכות השלטון.

¹¹⁰ מתוך ריאיון עם חנינית וייס, מנהלת האגף לאיכות הסביבה ונגה שריג, ראש האגף לחינוך וקהילה.

של ראשי האגפים וחברי המועצה. וכדבריו של מנכ"ל הרשות: "המועצה נותנת לאנשים להרגיש שהיא קיימת עבורם". הטיפול המיידי וההיענות לפניות, הפתיחות והיחס האכפתי, מחזקים את תחושת הקהילתיות.¹¹¹ תושבי שוהם נהנים מזכויות הקשורות לעיר קטנה: יחס אישי, ביקורים תקופתיים של ראש מועצה בשכונות השונות, נוכחותו בפעילויות רבות החל מקריאת סיפורים בגני ילדים, ביקורי תנחומים, הקמת גינה קהילתית או טקס סיום של בוגרי קורס טיס. מבחינה זו, שוהם תואמת את האמירה של הכלכלן האנגלי "Small is Beautiful" – Schumacher, E. F. (Schumacher 1999, 1973).

המועצה המקומית ביססה את המוניטין שלה לא רק במשרד הפנים ובמשרדי הממשלה השונים אלא גם בעיני התושבים, המביעים שביעות רצון מניהול הרשות, כפי שעולה מתוך סקר שביעות רצון שערך מכון סמית' עבור המועצה. הערכה כללית גבוהה במיוחד ניתנה לאופן שבו המועצה מנוהלת. נתון זה עלה בסקר שנערך ב-2005 ושוב בסקר שנערך ב-2007.¹¹² על פי הסקר האחרון, 95% מתושבי שוהם סבורים כי המועצה מעניקה שירותים טובים ומצוינים. עם זאת, מעניין לציין ששביעות רצונם של התושבים יורדת כשמתייחסים באופן פרטני לתחום החינוך,¹¹³ ומעניין בעיקר משום שחינוך איכותי הוא מרכזי בחזון היישוב (הלא כתוב) שהוצג על ידי ראש המועצה. רק 61% מקרב הורי התלמידים בשוהם מעריכים באופן חיובי את טיפול המועצה בתחום החינוך. התחושה הרווחת בקרב האוכלוסייה היא שהמועצה עשתה הרבה אך לא די. אמנם עלה בידה לייצב את המערכת בכהונתו הראשונה של ליבנה לאחר שנים של תחלופה מתמדת של מנהלי אגף החינוך,¹¹⁴ אך היא לא הפגינה מידה שווה של פעלתנות ויצירתיות שאפיינו את ענייני איכות הסביבה.

הלכה למעשה אפשר לזקוף לזכותה של שוהם הצלחות גם בתחום החינוך. היא עמדה במקום הראשון בשיעורי הזכאות לתעודות בגרות שלוש שנים ברציפות (2005-2007) ובשיעור הניגשים לבחינות הבגרות של 99.6%.¹¹⁵ שנית, הוענק לה פרס החינוך המחוזי

¹¹¹ המועצה מטפחת את הקהילתיות בדרכים מגוונות: תחרות לכתבת המנון היישוב, חידון לזיהוי אתרים בישראל, פעילויות ספורטיביות קהילתיות כמו 'מרוץ שוהם' וארגון של יריד תעסוקה וסדנאות לדורשי עבודה. סימן נוסף לטיפוח הקהילתיות: ראש המועצה מגיע לביקורי תנחומים אצל משפחות שכולות ביישוב.

¹¹² עיתון **שוהם פלוס**, יולי 2007.

¹¹³ בסקר שנערך ב-2007 חלה ירידה בשביעות רצון התושבים בנוגע לתפקוד המועצה בתחום החינוך (61%). זאת בהשוואה לסקר תושבים שנערך ב-2005 (69%).

¹¹⁴ במהלך שש שנות כהונתו של שחר בן עמי, התחלפו חמישה אנשים בתפקיד זה.

¹¹⁵ אך כפי שמציינת הסוציולוגית, ד"ר רחל פסטרנק, "אין למועצה סיבה לטפוח לעצמה על השכם". כדי שיישוב ידורג במקום גבוה בין היישובים בארץ, הכרחי שהאוכלוסייה תהיה הומוגנית מהמעמד הבינוני או יותר, ושוהם היא בדיוק כזו. רוב ההורים ביישוב הם בעלי השכלה על-

לשנת הלימודים תשס"ו והיא הייתה מועמדת מטעם מחוז המרכז לפרס החינוך הארצי.¹¹⁶ המועצה יזמה פרויקטים מעניינים כגון מרחבי הבחירה, מרכז מפת"ח לפיתוח חשיבה, מרכז יח"ד לילדים בעלי צרכים מיוחדים, פרויקט שוהם און ליין למחשוב מערכת החינוך, מרכז למידה לתלמידים בעלי לקויות למידה ועזרה מודרכת בהכנת שיעורי בית והכנה למבחנים. התחושה המקננת בקרב התושבים שלא נעשה די אולי נסמכת על העובדה שחורף הצהרות והבטחות הבחירות המועצה לא הצליחה לייצר עדיפות אמיתית ולא השכילה להתמודד עם שתי בעיות קשות: הצפיפות בכיתות ויום הלימודים הארוך.

בשנת 2006 הייתה שוהם ראשונה בקרב הרשויות המקומיות בישראל במדד הצפיפות בבתי הספר היסודיים ומספר התלמידים ביישוב שבר שיא ארצי (33 תלמידים בממוצע בכיתה).¹¹⁷ בניסיון לפתור את בעיית הצפיפות, החליטה המועצה לפצל את הכיתות בשכבות העמוסות, לפתוח קבוצות לימוד נוספות במקצועות הליבה בבתי הספר היסודיים ולצמצם את קבוצות הלימוד במקצועות הליבה בחטיבות הביניים. יום הלימודים הארוך, מהווה סוגיה קשה במיוחד ביישוב בו ההורים הם אנשים צעירים, רובם אנשי מקצוע שעובדים במשרה מלאה ולרוב מחוץ ליישוב. בהיעדר "תוכנית דברת" או כל חלופה אחרת מצד השלטון המרכזי, המועצה הציעה את התוכנית "חווידע". פתרון זה התגלה כלא רלוונטי משום שהוא כולל חוגי העשרה של 45 דקות כל אחד, פעם בשבוע והם כרוכים בתשלום. גם מערכת הצהרונים של המועצה לא עונה על ציפיותיהם של רוב ההורים המתמודדים עם הקושי למצוא פתרונות אחרים, לרוב מאוד יקרים. יוזמה של שנת הלימודים 2008 הייתה לשלב במסגרת "חווידע" הכנה מודרכת של שיעורי בית, פעילות שבפועל עשויה להאריך את יום הלימודים בבתי הספר.

בפועל, ההשקעה הכספית של המועצה בתלמיד ממקמת את היישוב רק במקום ה-118 בין הרשויות המקומיות, על פי נתוני משרד החינוך.¹¹⁸ זאת למרות שכ-50% מתקציב

תיכונת ואקדמית, וזהו פרמטר שמאוד מגביר את סיכויי הילד להגיע לתעודת בגרות. המשאב האחר הוא כלכלי. הוא מאפשר להורים לממן שיעורים פרטיים, עמותות בבתי הספר, לימודי תל"ן (תוכנית לימודים נוספת), נגישות למחשב ונגישות למאגרי מידע. בדיקה של יישובים שמדורגים בראש סולם הזכויות לתעודות בגרות, כמו למשל: עומר, משגב, מכבים-רעות ואחרים, מלמדת שכולם יישובים הומוגניים מאוד מהמעמד הבינוני. ד"ר פסטרנק היא מרצה בחוג למדעי ההתנהגות במסלול האקדמי במכללה למינהל, חוקרת יחסי גומלין בין הורות לחינוך.

מנהלת מחוז מרכז במשרד החינוך, ד"ר סולי נתן: "ראינו ביישוב פרויקטים המהווים פריצה מחשבתית אצל התלמידים, וכן קיימות אסטרטגיות הוראה הבאות לידי ביטוי בשטח". עוד הדגישה את שיתוף הפעולה היום יומי בין הרשות לבין מנהלי ומפקחי משרד החינוך, שיתוף שמניב פירות ומורגש בכל המערכת. מתוך עיתון **גל גפן מודיעין-שוהם**, 20.08.

¹¹⁷ סביון הקרובה עומדת על 29.2 בממוצע וכרמיאל 29.1. עיתון **גל גפן**, 6.12.06.

¹¹⁸ עיתון **גל גפן**, 6.12.06.

הרשות מוקדש לתחום החינוך (בין החינוך הפורמלי והלא פורמלי). נוכח פניות התושבים, המועצה מפנה את האצבע המאשימה להיעדר משאבים.¹¹⁹

אם כן, על אף שעבודת אגף החינוך נעשית במקצועיות, באופן שיטתי ומערכתי תוך איגום כל הגורמים המטפלים בחינוך הפורמלי והלא פורמלי, תפקוד המועצה בתחום החינוך אינו נתפס כמוצלח, לפחות בעיני כ-40% מהתושבים. יתכן שחלק מההסבר נעוץ במרכיב האנושי וחלק אחר קשור לטווח התמרון הצר שיש למועצה בחינוך הפורמלי, המנוהל במידה רבה על ידי השלטון המרכזי (קרי, משרד החינוך). "האבסורד הוא שהחינוך אינו שירות מוניציפלי. אנחנו נבחנים על שירות שאיננו הבעלים עליו ואין לנו את המשאבים לממנו" טוען ראש המועצה.¹²⁰ בישראל מוטלת על הרשות האחריות על תחום מדיניות ללא הסמכויות הנלוות, ובכללן הסמכות לפתוח כיתה בבית ספר כדי לצמצם את מספר הילדים בכיתות.¹²¹ ואשר למרכיב האנושי, יתכן שבממשל פרוגרסיבי יש קשר בין מידת המעורבות של הממונה על התיק במועצה לבין תפוקת האגף. בשונה מתחום איכות הסביבה, שם חברת המועצה הממונה על התיק היא אישיות כריזמטית, נוכחת, פעלתנית, הדואגת ליוזמות חדשות ולרעיונות קידום, חבר המועצה הממונה על תיק החינוך הוא איש עסקים עסוק שהפגין פחות נוכחות. ובפועל, בהשוואה לוועדה לאיכות הסביבה, ועדת החינוך לא הצטיינה בפעלתנות יתרה.¹²²

פתיחות דמוקרטית

רתימתם של התושבים לעשייה המקומית הייתה מלכתחילה יעד של מנהיגות היישוב. 'שוהם שלנו', המפלגה שזכתה בבחירות, הייתה תנועה חברתית ותיקה שפעלה בהתנדבות ובשיתוף תושבים. עד 2003 ישבו נציגי התנועה במועצה, על ספסלי האופוזיציה. עם היבחרם ב-2003, חתרו ראש מועצת שוהם וחבריו למועצה לשינוי, שמהותו "החזרת שוהם לתושביה ושיתוף אמיתי של התושבים בתהליכי חשיבה וקבלת

¹¹⁹ לדוגמה: "עקב מיקומה הסוציו אקונומי שוהם לא מקבלת סיוע ממשרד החינוך בתחום המחשוב, אין ליישוב אפשרות להצטרף לתוכנית פרח, ואין ספרניות בבתי הספר משום שמשרד החינוך לא אישר תקצוב לספרניות. ולמרות זאת, המועצה הגדילה את מס' המחשבים והיום בכל ביה"ס יש

שתי מעבדות מתקציב המועצה". מתוך פרוטוקול ישיבה מליאת המועצה מס' 1 24.1.06

¹²⁰ ריאיון עם גיל לבנה, "מה נשמע"? שפורסם ב**שבועון מקומון מקריית גת**, אוגוסט 2006.

¹²¹ מתוך ריאיון עם נגה שריג, מנהלת אגף החינוך.

¹²² לא נמצאו במועצה פרוטוקולים של ועדת החינוך מהשנים 2004-2005 ובשנים 2006-2008 לא התגלו פרויקטים מיוחדים שקודמו על ידי הוועדה.

ההחלטות".¹²³ שאיפות התנועה, כפי שמופיעות במצע הבחירות שלה היו: "הנהגת שלטון משותף ומשתף" ו"יצירת מסגרות לשיתוף הציבור".

בנאמו הראשון, ראש המועצה קרא לתושבים להיות מעורבים: "תייעצו לנו, תאמרו לנו איפה אנו טועים. נעשה זאת ביחד".¹²⁴ ובפועל ההנהגה המקומית טיפחה את הקשר עם התושב ויצרה מסגרות בהן התושבים יוכלו להתבטא ולהישמע. תוכנית העבודה של המועצה לשנה הראשונה מצהירה במפורש על "גיבוש הקהילה וחיזוק הזדהות התושבים עם הנעשה ביישוב. זאת באמצעות העמקת תהליכי שיתוף תושבים בקבלת ההחלטות במועצה, שקיפות במידע, עידוד להתנדבות ומעורבות חברתית".¹²⁵

המועצה החדשה המשיכה את מתכונת המפגשים המפתחים את הקשר עם התושב כפי שהיו קיימים בקדנציה הקודמת. "כנס תושבים חדשים" לדוגמה, הפך למסורת ומתקיים פעם בשנה בסוף הקיץ.¹²⁶ וכן כאמור מפגשי "דלת פתוחה" עם ראש המועצה ומנהלי אגפים כמו גם סיורי ראש המועצה ועוזריו בשכונות היישוב. אך מלבד המפגשים השגרתיים, דאגה המנהיגות המקומית ליצור מסגרות לא שגרתיות לשיתוף הציבור. ראש המועצה ייסד בתחילת הקדנציה את פורום "תושבים ומקשיבים" במטרה ליצור במה שתאפשר לתושבים להשמיע את דעתם על נושאים ספציפיים. המפגש הראשון דן בנושא "תקציב, ארנונה ותוכניות העבודה".¹²⁷ מפגשים נוספים התקיימו בנושא "תקשורת ומתקנים סלולאריים", "תרבות הפנאי" ו"עתידי החינוך העל ייסודי".

דרכים נוספות לשיתוף תושבים היו היוזמות "מי שמצביע משפיע!!!" (המועצה פנתה לתושבים להביע את עמדתם באמצעות שאלון שהופץ לכל בית אב ביישוב בעניין צביונו העיתי של פארק שהם ב-2004) ו-"התושבים יקבעו מי מהפרויקטים ייצא לדך" לקראת הכנת תוכניות עבודה ותקציב לשנת 2005.

שיתוף תושבים בעיצוב המדיניות נעשה בעיקר באמצעות הוועדות הציבוריות. כ-250 תושבים פעילים ומתנדבים ב-32 ועדות. המועצה דואגת להזמין, לאזכר את הזימון, לשלוח דו"ח התקדמות ולשמור על הקשר עם התושב המשתתף בוועדות. מלבד זאת, מתקיימים פורומים בנושאים ספציפיים, חלקם במסגרת הוועדות: פורום תכנון יישובי,

¹²³ דגנית שטייניג, דוברת המועצה, אבן שוהם, נובמבר 2004.

¹²⁴ דברי ראש המועצה, מתוך כתבה בעיתון אבן שוהם, דצמבר 2003.

¹²⁵ מתוך פרוטוקול ישיבת מליאת המועצה 23.11.04.

¹²⁶ הכנס מעניק הזדמנות לתושב החדש להכיר פנים אל פנים את ראש המועצה, חברי המועצה וראשי האגפים. הוא מתקיים בצמוד לחגיגות סוף הקיץ ומהווה עבור התושבים החדשים חוויה ראשונית על המתרחש במקום.

¹²⁷ "תקציב 2004 – מה צפוי לנו?", אבן שוהם, גיליון 93, ינואר 2004.

פורום לתוכנית האסטרטגית שוהם בר קיימא, פורום תוכנית אסטרטגית לגיל הזהב, פורום תוכנית אסטרטגית לתרבות ובילוי. חלקם נפגשים באופן קבוע ומורכבים ממספר ועדות משנה. המפגשים כוללים הצגת הנושאים, הרצאות של אנשי מקצוע ודיונים, כשהמטרה להעמיד לרשות התושבים כלים להרחבת האופקים בענייני מדיניות.

מעורבות הקהילה מתבטאת גם בתהליכים של חשיבה ויצירה משותפות: כתיבתן של "אמנת חינוך יישובית" ו"אמנה לקידום האכפתיות הסביבתית" הן דוגמאות לכך. על "אמנת החינוך היישובית" עמלה ועדת החינוך בשיתוף עם מנהלות בתי ספר, ועד ההורים היישובי (גוף שייזם את הרעיון), תלמידים, נציגי תנועות הנוער, אגף הרווחה, השירות הפסיכולוגי, יחידת הנוער ואנשי חינוך. האמנה מכתיבה כללי התנהגות, קווי פעולה לפתרון סכסוכים ובסיס משותף ומקשר בין כל הגורמים במערכת החינוך. היא מהווה הסכם בין כל השותפים במערכת החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי ומטרת העל שלה היא להביא להידברות ולהבנה בין כל הצדדים השותפים לעשייה החינוכית. בתוכנית העבודה לשנת 2008 אגף החינוך והקהילה שם לו למטרה את "יישום והטמעה של אמנת החינוך היישובי בכל בתי הספר...ומדידה והערכה של האקלים החינוכי בכל מוסד פעמיים בשנה."¹²⁸

ובאשר למדד השקיפות והדיווחיות: מידת השקיפות בשוהם (הן במטרות המועצה, הן בהליכים ובתוצאות) הינה גבוהה, והערך של מתן דין וחשבון לתושבים על הנעשה הוא ניכר. המידע זמין ומוגש באופן יידותי למשתמש. אתר אינטרנט מעודכן, כולל חדשות, פרוטוקולים של ישיבות מליאת המועצה וועדות שונות, תוכניות עבודה, נתונים כספיים, מכרזים ומידע שימושי לתושב. מלבד אתר האינטרנט, מועברים לתושב דיווחים בדרכים האלו: דיווחים שנתיים (ד"ח לתושב), דיווחים תקופתיים בנושאים נבחרים, הודעות בעיתונות המקומית, דיווחים בדואר (מכתבים ועלונים), דיווחים בדואר האלקטרוני (דיווח שבועי על חדשות ואירועים), והודעות SMS על אירועים מסוימים. יותר מ-95% מבתי האב ביישוב מחוברים לאינטרנט ואוכלוסיית היישוב מתאפיינת באוריינות מחשב. ההיענות הגדולה של התושבים לשירותים המקוונים מעידה על כי זוהי אחת הדרכים המועדפות עליהם לתקשורת ולקבלת מידע מהמועצה.¹²⁹

ביקורות שונות נשמעות בקשר לשקיפות המועצה. המפלגה הגדולה באופוזיציה הניפה את דגל "היעדר השקיפות" בזמן הבחירות, וכמוה עשה גם אחד העיתונים המקומיים שהזדהו

¹²⁸ מתוך אתר האינטרנט של המועצה, אגף חינוך וקהילה.

¹²⁹ כ-3000 נמעני דיור ישיר מקבלים מהמועצה חדשות ולוח אירועים בדוא"ל מדי שבוע. מלבד זאת, נשלחים לתושבים גם מסרונים סלולריים על אירועים יישוביים גדולים, הפסקות מים ועוד. מקור: דוברת המועצה, נובמבר 2008.

במהלך כל הקדנציה עם האופוזיציה. ואולם הם בעמדת מיעוט. הבחירות בשוהם העידו על כך שרבים סומכים על ונותנים אמון במדיניות המועצה ובשקיפות פעולותיה.

ממצאי המחקר מלמדים אפוא על מידת 'פתיחות דמוקרטית' גבוהה בשוהם. הרשות המקומית מפגינה יכולת לתקשר עם הציבור, להתייעץ עם ולהיפתח לתושבי היישוב תוך שקיפות ודיווחיות. אולם, יש לסייג אמירה זו במובן מסוים: פותחו אמנם מסגרות מעניינות וחדשניות לשיתוף תושבים, אבל אין בפועל ייצוג של תושבים בתהליכי קבלת החלטות – לבד מנציגי ציבור (חברי מועצה). על כן, אין מדובר כאן בדמוקרטיה השתתפותית על כל מאפייניה: ייצוג, השתתפות בקבלת החלטות והשתתפות ביישום החלטות. תהליך קבלת ההחלטות, לאחר כל הדיונים וההתייעצויות, נעשה במסגרות סגורות וללא שיתוף תושבים. וכפי שטוענת Arnstein:

There is a critical difference between going through the empty ritual of participation and having the real power needed to affect the outcome of the process.

(Arnstein, 1969)

בדיקה של מעגלי מדיניות בנושאים שונים מלמדת ששיתוף תושבים נעשה בשלבים הראשוניים של מעגל המדיניות ומסתכם בהעלאת רעיונות למדיניות, בחינת אלטרנטיבות וסיעור מוחות. הממצאים גם מלמדים על כך ששיתוף תושבים נעשה בתהליכי מעקב ובקרה של תוכניות מסוימות.

הרשות אכן הצליחה לפתח מרחבים פוליטיים יצירתיים בהם התושבים יכולים להשמיע את דעתם, לייצג אינטרסים ולהשפיע על עיצוב המדיניות אך היא לא העניקה, באמצעות מנגנונים אלו, השפעה על ההכרעות בפועל. בסולם שמונת השלבים של שיתוף תושבים של Arnstein, שוהם ממוקמת בשלוש הרמות של הבעת הערכה לתושבים (דיווח, התייעצות ופיוס וריצוי) ולעתים, במיוחד בעבודת הוועדות הציבוריות, אף ברמה של שותפות (רמה 6).

יתכן שספקנות התושבים כלפי יכולתם להשפיע השפעה של ממש על תהליכי מדיניות גורמת לחלקם הגדול להימנע מלהיכנס לתהליכי שיתוף שהמועצה מקדמת. ואכן, התכיפות בפניות המועצה אל הציבור להשתתף פחתה במחצית השנייה של הקדנציה בהשוואה למחציתה הראשונה.¹³⁰ מעניין שהתושבים עצמם אינם מעלים דרישות או

¹³⁰ "בכנס 'תושבים ומקשיבים' בנושא האנטנות הסלולאריות, למשל, היו יותר אנשי מועצה ויועצים שהוזמנו להרצות מאשר קהל מעוניין" טוען קובי חמצני, חבר מועצה לשעבר. "עודדנו אנשים להשתתף, הזמנו תושבים להמשיך לדון בנושא במסגרת צוותי עבודה אך כמות התושבים המעוניינים הלך ופחת. דבר דומה קורה עם סיורי ראש המועצה בשכונות השונות ובפורומים פתוחים נוספים." ריאיון אישי, ינואר 2008.

טענות בדבר סוג השיתוף שהמועצה מוכנה לאפשר (מלבד קול האופוזיציה, המוכנה למתוח ביקורת עקבית כמעט על כל נושא). ממצא זה מעניין דווקא ביישוב שבו החיים הקהילתיים תוססים ומידת המעורבות החברתית גבוהה. יתכן ש-Milbrath צדק בכך כי רוב התושבים אינם מעוניינים ליטול חלק פעיל בתהליכי קבלת החלטות; ויתכן שאוכלוסייה צעירה, קרייריסטית, שעסוקה בשימור מעמדה הסוציו-כלכלי בעידן המודרני אינה מוכנה להשקיע מזמנה יתר על המידה בעניינים הקשורים למדיניות היישוב.

הנתונים בשוהם מלמדים על כך כי:

- מידת הנכונות של התושבים לקחת חלק בתהליכי מדיניות אינה גבוהה. אם ניקח את הוועדות הציבוריות כזירה בה מתרחש עיצוב המדיניות, רק 1.5% מהאוכלוסייה המקומית נוטלת בה חלק.
- היענות התושבים לקריאות להשתתף באופן פעיל בנעשה במועצה גם היא נמוכה. דוגמה: במבצע "מי שמצביע משפיע" השתתפו רק 1.5% מתושבי שוהם.
- קומץ קבוע של תושבים הוא שנרתם תמיד למשימה. ה"משוגעים לעניין".
- לרוב, משתתפים תושבים 'בעלי עניין' שמבקשים לפתור בעיה שמתעוררת "בחדר האחורית", כלומר מי שמאמינים שנוכחותם תסייע לפתור ולקדם דברים אישיים.
- ישנה התארגנות של "קבוצות לחץ לפי מפגע", כלומר שהאינטרס המוביל הוא אישי ונקודתי.

חרף המתואר לעיל, המצב בשוהם מבחינת מעורבות תושבים טוב בהרבה בהשוואה למתרחש ברשויות אחרות במדינה. שיעור ההשתתפות של תושבים בבחירות האחרונות עמד על 71.5%, בעוד שהממוצע הארצי עמד על כ-40% ובחולון על כ-31%. המועצה חייבת להמשיך ולפתח אפיקים יצירתיים ולנצל מעורבות זו אם היא מעוניינת לשמר ממשל בעל אג'נדה פרוגרסיבית. הספרות המקצועית מראה כי תנאי הכרחי לבנייתו ולהחזקתו של ממשל בעל אג'נדה פרוגרסיבית הוא גיבושה של קהילה חזקה (Di Gaetano & Klemansky, 1999). אזרחות פעילה ואכפתית הכרחית לממשל פרוגרסיבי בעוד שקל יותר לקדם אג'נדה התפתחותית במצב של פסיביות מצד הציבור (Stone in Kilburn, 2004).

נציין כי להבדיל מן המתרחש בערים אחרות בעולם בעלות ממשל פרוגרסיבי, מועצת שוהם אינה מתמודדת עדיין עם לחצים ניכרים של כוחות התפתחותיים. בקרב נציגי הציבור רווחת הסכמה על כך ששוהם צריכה לשמור על צביונה, ועל אף שבבחירות

האחרונות התמודדו תנועות ומפלגות בעלות מצעים פוליטיים שונים, לא הועלו חלופות ממשיות לפיתוח העידי של היישוב. כשנשאל ראש המועצה מהו הישגו המרשים ביותר שיזוהה כחותם אישי בסיום כהונתו, הוא משיב: "עצירת מרוץ הבנייה ומניעת הפיכת שוהם לעיר".¹³¹ שאיפתו משקפת את שאיפת האוכלוסייה המקומית.

בהערכתנו את היצירתיות המוניציפלית של הרשות המקומית מסתמן כי ה'אפקטיביות הניהולית' היא גבוהה ו'הפתיחות הדמוקרטית' גם היא גבוהה. המועצה פועלת בהתאם לחשיבה אסטרטגית על כל רבדיה: בחירה אסטרטגית, תכנון אסטרטגי, יישום אסטרטגי ומעל לכול מנהיגות אסטרטגית.¹³² אני מבקשת לטעון שחלק חשוב ממה שהתרחש בשוהם בקדנציה שאנו בוחנים קשור למנהיגות המקומית: מנהיגות צעירה, עצמאית, משכילה, אכפתית, שקמה מתוך הכוחות המקומיים ולא בגלל קשריה עם הפוליטיקה הארצית. יתרה מזאת, המעמד היצירתי (אותו מעמד שהגדרנו בפרק הראשון) הוא המעמד השולט.¹³³ מדובר בזן אחר של מקבלי החלטות, לא רק בעלי כישרונות וכישורים אלא גם בעלי חזון ונכונות לתרום מזמנם למקום. הם מי שמניעים בשוהם את החדשנות והצמיחה.

חולון ושוהם בראייה השוואתית

שוהם וחולון הן רשויות שונות, הנבדלות זו מזו מבחינות רבות: **בסטטוס העירוני** – חולון היא עיר ושוהם היא מועצה מקומית; **בתקופות היוסדותן של הרשויות** – חולון נוסדה לפני קום המדינה (1936) ושוהם כמעט בשלהי המאה הקודמת (1993); **בגודל האוכלוסייה** – חולון מונה 168.800 תושבים לעומת 19.400 תושבים בשוהם; **בסוג האוכלוסייה** – רק 27% מתושבי העיר חולון הם צעירים מתחת לגיל 19 בעוד ש-50% מאוכלוסיית שוהם הם צעירים מתחת לגיל 21; **ברמה הסוציו-כלכלית של האוכלוסייה** – אוכלוסייה הטרונגית במקרה של חולון לעומת אוכלוסייה הומוגנית במעמד בינוני-גבוה בשוהם; **בגודל שטח השיפוט של הרשות** – 19.200 דונם של חולון לעומת 13.500 דונם של שוהם; **ובפיתוח הכלכלי** – חולון היא עיר בעלת חוסן כלכלי, כ-50% מהכנסותיה העצמאיות מקורן מארנונה למגורים ו-50% מארנונה לעסקים –

¹³¹ "סוגרים 4 שנים", אבן שוהם, דצמבר 2007.

¹³² ראה Stewart, 1996 בסקירת הספרות.

¹³³ בשאלון שהעברתי בקרב חברי המועצה (כולל ראש המועצה) מסתבר כי 10 מתוך 11 חברים הם בגילאי 38-50, בעלי השכלה גבוהה ומועסקים כמנכ"לים (של חברות היי-טק, ואחרות) או במקצועות חופשיים (פסיכולוגים, עורכי דין).

בעוד ששוהם היא רשות ענייה יחסית – כמעט כל הכנסותיה העצמאיות עדיין נובעות מארנונות למגורים.¹³⁴

הרשויות נבדלות גם בסוג המנהיגות, במידת השותפות ובמעורבות התושבים בנעשה ברשות. סגנון ריכוזי מאפיין את ראש העיר חולון בעוד שסגנון משתף יותר מאפיין את ראש הרשות המקומית של שוהם. בסולם הדרגות של Arnstein, המבטא את נכונות הממסד לשתף את ולהתחלק עם התושבים, חולון ממוקמת ברמות 3 ו-4 (דיווח, התייעצות) – רמות של הבעת הערכה לתושבים, בעוד ששוהם ממוקמת ברמה 6 (שותפות), שלב היולי ברמות של מתן כוח לתושבים. ובאשר למעורבות, הבחירות האחרונות בשלטון המקומי מספקות אינדיקציה לכך: 31% מהאוכלוסייה בעלת זכות הבחירה הגיע לקלפיות בחולון בזמן ש- 71.5% מהאוכלוסייה בעלת זכות הבחירה בשוהם הגיע לקלפי.

שוהם וחולון מייצגות טיפוסים שונים של ממשל עירוני ולכן, דגמים שונים של פיתוח עירוני. חולון היא דוגמה לממשל התפתחותי (developmental regimes) המעודד ומקדם בראש ובראשונה את הפיתוח הכלכלי של הרשות ואת העלייה ברמת החיים של התושבים, בזמן ששוהם מהווה דוגמה לממשל פרוגרסיבי (progressive regimes) המעודד מדיניות שנוטה להגביל את גידול העיר ומדגישה את ערכי השימור, התרבות, איכות העיצוב ואיכות הסביבה.

ועל אף ההבדלים ביניהן, שתי הרשויות המקומיות הן אכן רשויות מוצלחות. כפי שהגדרנו בפתח המחקר, 'עיר מוצלחת' היא עיר בעלת מנהיגות חזקה וכלכלה משגשגת. 'מנהיגות חזקה' משמעה מנהיגות יעילה, אפקטיבית, 'יצירתית', שמצליחה לרתום את המשאבים העירוניים למען פיתוח העיר. במנהיגות חזקה שלובים סגל מקצועי בעל כישורים ומיומנויות, ניהול מקצועי עם בקרה ומעקב, יחסי עבודה תקינים, תרבות ארגונית (ערכים משותפים, תחושת שליחות, ופתיחות) ומוניטין (חסון, 2007). עוד הגדרה שניתנה לעיר מוצלחת, היא זו הבוחנת הצלחה של עיר לא על פי חוסנה הכלכלי אלא בהתאם ליכולתה לעורר בקרב תושביה תחושה של אכפתיות ומחויבות כלפיה (Rykwert, 2007). על פי הגדרות אלו, שוהם וחולון הן שתי רשויות מוצלחות. בשני המקרים מדובר במנהיגות חזקה, החותרת למצוינות והמנהלת את הרשות במקצוענות רבה. חולון היא דוגמה לרשות בעלת כלכלה משגשגת, בזמן ששוהם מצטיינת כרשות המצליחה לעורר אצל תושביה אכפתיות ומחויבות למקום.

¹³⁴ ראה טבלה השוואתית בנספח.

ובכן, בשתי ההגדרות של עיר מוצלחת, טיב המנהיגות ומידת היצירתיות של הרשות הן מילות המפתח. בהערכתנו את היצירתיות המוניציפלית בעיריית חולון מסתמן כי 'האפקטיביות הניהולית' גבוהה ומפותחת: מנהיגות חזקה, יצירתית, בעלת ניסיון, ממוקדת ורבת עשייה; ביורוקרטיה המשרתת את האינטרסים של המשטר, הדוגלת ברציונליות מכוונת מטרות, פרגמטיות וחשיבה אינסטרומנטלית. ניכר ש'הפתיחות הדמוקרטית' בעיריית חולון נמוכה. הממשל עובד על פי עקרונות של יעילות ואפקטיביות ומתייחס לתושב בראש ובראשונה כ"צרכן". זאת, כפי שראינו, מאפיין ממשלים התפתחותיים. אג'נדה התפתחותית ניתן לקדם ביתר קלות במצב שבו הציבור אינו פעיל ומעורב (Stone in Kilburn, 2004).

מהערכה של היצירתיות המוניציפלית במועצת שוהם מסתמן כי 'האפקטיביות הניהולית' גבוהה. מדובר במועצה מקומית צעירה, החותרת למצוינות והמנוהלת על ידי קאדר של קובעי מדיניות ואנשי מינהל מקצועיים ויצרתיים. ההערכה ל'פתיחות הדמוקרטית' גם היא גבוהה. המועצה המקומית דוגלת בשיתוף תושבים, כמו גם בהתייעצות ובמעורבות קהילתית במתרחש במקום. ואמנם על אף שאין בשוהם דמוקרטיה השתתפותית (הבאה לידי ביטוי בייצוג, בהשתתפות תושבים בקבלת החלטות וביישומן), המועצה דואגת לבנות גשרים בינה לבין החברה האזרחית בדרך של דו-שיח, העברת מידע והתייעצות. הרשות רואה בתושב הן צרכן (לקוח) והן שותף לעשייה. פתיחות זו צפויה בממשל פרוגרסיבי, ובו אזרחות פעילה ואכפתית הכרחית על מנת לקדם את סדר היום.

היצירתיות המוניציפלית מקבלת אפוא ביטוי שונה בממשלים עירוניים שונים. מתברר שבממשלים התפתחותיים (חולון לדוגמה), אין זה הכרחי לנהל פתיחות דמוקרטית שאולי אף מעכבת ומכשילה את התהליכים הכלכליים. מנגד, קשה לדמיין ניהול של משטר פרוגרסיבי בלא שיתוף תושבים.

ואם בפתח המחקר נטען כי לשם גיוס משאבים ורתימתם למען פיתוח העיר, נדרשות מהרשויות המקומיות שתי תכונות עיקריות – 'אפקטיביות ניהולית' ו'פתיחות דמוקרטית' – אזי הממצאים מלמדים כי 'אפקטיביות ניהולית' היא הכרחית להצלחת הרשות ללא קשר לסוג הממשל, בעוד ש'פתיחות דמוקרטית' נחוצה בממשלים פרוגרסיביים אך אינה פונקציונלית במקרה של ממשלים התפתחותיים.

לוח 2

יצירתיות מונוציפלית בטיפוסים של משטר עירוני

טיפוסים של משטר עירוני			יצירתיות מונוציפלית
משטרים משגיחים (משמרים את הקיים)	משטרים התפתחותיים (של צמיחה ופיתוח) חולון	משטרים פרוגרסיביים שוהם	
?	גבוהה	גבוהה	אפקטיביות ניהולית
?	נמוכה	גבוהה	פתיחות דמוקרטית

ממצא לא פחות חשוב הוא "המנהיגות" כגורם מניע ובלתי תלוי, המוביל והמקדם את היצירתיות המונוציפלית, אם בתחום הניהול ואם בתחום הפתיחות הדמוקרטית. הן בחולון והן בשוהם המנהיגות התגלתה כבעלת חשיבה יצירתית, המעלה רעיונות חדשים ומספקת חלופות ביצוע טובות יותר – מנהיגות אסטרטגית, היכולה להנחיל את הרעיונות החדשים לכלל המערכת. שתי הרשויות פועלות על פי חשיבה ותכנון אסטרטגי ולפיכך, רואות את תפקידה העיקרי של הרשות כיוזמת את הפיתוח העירוני לא כנגררת אחריו. ממצא זה עולה בקנה אחד עם מחקרים העוסקים בשלטון המקומי במערב אירופה, המדווחים על מגמה המסתמנת בשנים האחרונות לכיוון מנהיגות מקומית חזקה. מידת היצירתיות שבתפקוד המנהיגות המקומית מתגלה כממד חשוב בכוחה (Borraz & John, 2004).

שני מאפיינים נוספים, מיוחסים למנהיגות של שוהם וחולון: יושר ותקינות הליכים – מה שבפועל מתבטא באיכות השלטון מחד גיסא, ותחושה של שליחות – מעין צורך רגשי לקדם את פיתוח היישוב מאידך גיסא. צורך רגשי זה מודגם במשפט "אף על פי כן ולמרות הכול" המופיע על סמל עיריית חולון והמשקף את השאיפות והתקוות שהיו למנהיגות המקומית בבואה להתמודד עם עיר בעלת סטיגמה קשה.

שני היישובים בחרו במיתוג ככלי לפיתוח עירוני. במקרה של חולון היה זה תהליך מחושב ומתוכנן היטב. בשוהם היה התהליך ספונטני, והוביל לתכנון אסטרטגי בשלב מאוחר יותר. ממצא זה מעניין מאחר שהוא מראה שרשויות שונות עשויות להיעזר באותו כלי ניהולי כדי לקדם את הרשות ללא קשר לסוג הממשל (התפתחותי ופרוגרסיבי).

המיתוג בחולון אפשר לרשות להגדיר את המטרות, לתכנן את התוכניות ולקדם את ערכי המקום וסייע לכוון ולמקד את המדיניות בהתאם. המיתוג השפיע על ועיצב את תפיסת המקום, הגדיל את כוח המשיכה שלו, יצר חזון משותף לעתיד הקהילה, חיזק את המודעות המקומית ופיתח ייחודיות לעיר. המהלך הוביל ליצירת זהות ובידול – "חולון עיר הילדים" – ולמיצוב העיר במקום חשוב במדרג הרשויות בישראל. כפי שראינו, תוצאות התהליך מסתכמות בשימור התושבים, משיכה של אוכלוסייה צעירה ומשכילה לעיר (משפחות עם ילדים), עליית מחירי נדל"ן, חיזוק נאמנות התושבים, שביעות רצונם מהמגורים בעיר, כניסת יזמים לאזור התעסוקה, עלייה בהיקף התיירות לעיר, ושינוי תדמיתה של חולון בעיני תושבי המדינה. המנהיגות המקומית הצליחה להפוך את העיר למזוהה ומיוחדת. שיקום התדמית של העיר חולון בעיני תושביה, כמו גם מפעל התרבות שהעירייה הקימה בשנים האחרונות, היו הדרכים שאפשרו לעירייה לגייס משאבים לפיתוח המקום ובעיקר לגייס את התמיכה ואת הלגיטימציה של התושבים לאופן ניהול ענייניה.

המיתוג בשוהם כעיר מובילה באיכות הסביבה – איכות החיים, אמנם לא נעשה בצורה מתוכננת ולא לוה על ידי חברת ייעוץ חיצונית, אך הוביל להישגים לא מבוטלים: עיצוב תפיסת המקום, בנייה של תוכנית אסטרטגית (חזון משותף לתושבים ולהנהגה), חיזוק המודעות המקומית, פיתוח ייחודיות ומיצוב של הרשות בקרב הרשויות האחרות. המיתוג נועד לשמור על שביעות רצונם של התושבים ועל איכות חייהם יותר מאשר למשוך תושבים חדשים ליישוב. הוא גם כוון לגייס השקעות ומשאבים כלכליים לפיתוח הרשות. התוצאות כבר מורגשות: ברמה היישובית המיתוג הביא לחיזוק הקהילתיות, גאווה המקום, תחושה של שייכות והזדהות עם המהלכים שהמועצה מקדמת. ומעבר לגבולות היישוב, המיתוג הצליח למצב את שוהם על מפת הרשויות המקומיות, לשמור על עלייה מתמדת בערך הנדל"ן, להגדיל את הביקוש למגורים חרף הקטנת ההיצע, למשוך יזמים לפרויקטים הקשורים לאיכות הסביבה ולעודד גורמים כלכליים להשקיע באזור התעשייה החדש. המיתוג בשוהם הוא תולדה של תהליך יישובי, שקודם על ידי המנהיגות אך נעזר במשאבים מקומיים. רתימת המשאב ההתנדבותי היווה גורם מרכזי במהלכים שהובילו למיתוג.

שתי הרשויות מייחסות חשיבות רבה לפוטנציאל היזמי של הרשות המקומית ופועלות, לפיכך, לפיתוח כלים ופרוצדורות המאפשרים את גיוס משאבי ההון המקומיים ואת רתימתם לפיתוח המקום. הן פועלות להעלות את רמת היעילות הכלכלית ולמטרה זו מנסות לרתום את המגזר העסקי. כמו כן, נחוץ להן לגייס את הלגיטימציה למדיניות שהן מקדמות ולשם כך הן מנסות לרתום את המגזר ההתנדבותי ואת החברה האזרחית. מסתבר שהתושבים תומכים במדיניות המועצה/העירייה בשני המקרים. קרוב ל-80%

מהתושבים הביעו שביעות רצון מהחיים בחולון ומהשירותים העירוניים (סקר שנערך ב-2007) בזמן ש-94% מתושבי שוהם טענו שהם מרוצים ומרוצים מאוד מאופן ניהול המועצה (סקר שביעות רצון 2007). מוטי ששון וגיל לבנה נבחרו בנובמבר 2008 לכהונה נוספת. הראשון בתמיכה של 74% מהבוחרים והשני בתמיכה של 58%.

פרק 3 סיכום והמלצות

Lucky the city with a decent government.

“Failures at the top”, *The Economist*, May 3, 2007.

לא כל עיר מאושרת, בת מזל, דומה לעיר אחרת; אך כל הערים שאינן בנות מזל אינן מאושרות לפחות בשל סיבה אחת – שלטון גרוע. איכות השלטון, מקומי כמרכזי, הוא המשתנה החשוב, פרט לכלכלה, המסביר את הצלחתה של עיר (*The Economist*, 5.3.2007). ברוח זו אני מבקשת להוסיף ולומר: מאושרת העיר בעלת מנהיגות הרואה בתפקידה שליחות, שירות ונאמנות לתושב.

המקרים של שוהם וחולון מלמדים שלמנהיגות יש תפקיד חיוני בהצלחתו וביעילותו של השלטון המקומי. חולון הצליחה “להמציא את העיר מחדש” בזכות מנהיגות חזקה ומידה לא מבוטלת של יצירתיות מוניציפלית. היישוב שוהם הצליח למצב את עצמו ולבסס מוניטין של איכות חיים הודות למנהיגות חזקה, פתוחה לרגשי הציבור והודות למידה לא מבוטלת של יצירתיות. במלים של Florida יצירתיות האדם הינה המשאב הכלכלי האולטימטיבי; יצירתיות עירונית היא זו שעשויה להביא את העיר להישגים חדשים (Florida, 2002).

מחקר זה שאף לשפוך אור על מידת היצירתיות של השלטון המוניציפלי הן בנוגע לניהול ענייניו השוטפים הן בנוגע לטיפול הדמוקרטיה העירונית. הוא בחן את ההתנהלות היצירתית של שתי הרשויות, שוהם וחולון, בגיוס משאבי ההון המקומיים ועיבודם לטובת העיר. למטרה זו נבחנו שני תחומי מדיניות – חינוך ואיכות סביבה – באמצעות שני משתנים – אפקטיביות ניהולית ופתיחות דמוקרטית. עתה נידרש לשאלות שהועלו בתחילת המחקר:

- **מהי מידת הפתיחות של השלטון המקומי כלפי המשאבים המצויים בסביבתו הקרובה והרחוקה ועד כמה הוא משכיל לגייס אותם?**
יצירתיות בגיוס משאבים פירושה היכולת לזהות את היתרונות ואת התרומות האפשריות של גורמים שונים הפועלים בסביבה העירונית; היכולת לתקשר עם

גורמים אלה; היכולת לשלבם בפעילות העירונית ולגרום לכך שישקיעו בעיר וישתתפו בפיתוחה ובקידומה. שוהם וחולון הן רשויות המגלות פתיחות ורגישות כלפי המשאבים המצויים בסביבתן. הן מצליחות לגייס את המשאבים האנושיים, החברתיים, התרבותיים, התשתיתיים והסביבתיים לטובת פיתוח הרשות. אולם, שתיהן מתקשות בגיוס משאבים כלכליים. יתכן שבמקרה של שוהם, חיסרון הקוטר והיותה ממשל פרוגרסיבי המקדם ערכי סביבה ושימור, הופכים את הרשות לפחות אטרקטיבית עבור המשקיעים. אשר לחולון, יתכן שהיעדר האטרקטיביות שלה נובעת מהיותה עירייה שאינה מוכנה "לעגל פינות" עבור משקיעים. כך לפחות טוענים מנכ"לית העיר ועוזר ראש העיר שמסבירים את הקושי לגייס משאבים כלכליים. חרף הקושי, גם שוהם וגם חולון מבינות שיש קשר הדוק בין כלכלה לפוליטיקה עירונית והן לא חדלות להשקיע מאמצים כדי לרתום את המגזר העסקי ולמשוך משקיעים וכספים להמשך פיתוח הרשות.

■ **באיזו מידה השלטון המקומי אפקטיבי בעיבוד המשאבים המגויסים לקידומה ולפיתוחה של העיר?**

שתי הרשויות התגלו כאפקטיביות מאוד בעיבוד המשאבים המגויסים וזאת בשל היותן רשויות בעלות אפקטיביות ניהולית גבוהה. בשתי הרשויות המערכת המוניציפלית (עירייה/מועצה מקומית) מתאפיינת על ידי חשיבה ותכנון אסטרטגיים, מקצוענות ויצירתיות, ועיבוד המשאבים המגויסים מתבצע, בדרך כלל, על הצד הטוב ביותר.

■ **האם התייחסות דיפרנציאלית של משרד הפנים כלפי רשויות מקומיות נבחרות מלמדת על אפקטיביות ניהולית של הרשויות הללו?**

במקרה של שוהם וחולון התשובה היא חיובית. אך עלי להרחיב. ההגדרה של רשות מקומית מוצלחת, על פיה משרד הפנים החליט אילו רשויות עשויות להיכלל בפרורמה הניהולית היא הגדרה צרה שאינה כוללת את כל המאפיינים של רשות יצירתית מבחינה ניהולית. הרשויות שנכללו במסגרת ההקלות שהעניק משרד הפנים ב-2006 הוגדרו בהתאם לתנאים מצטברים: (1) רשויות שלא נמצא בהן אחד מחמשת הליקויים העיקריים שנקבעו על ידי המשרד, ורשויות שעומדות באחד התנאים הנוספים: (א) רשויות נטולות מענק, מאוזנות, שאינן מצויות בתהליך הבראה או התייעלות; (ב) רשויות שעומדות בכל הפרמטרים של ניהול כספי תקין. האפקטיביות הניהולית שמגלות שוהם וחולון רחבה בהרבה מן התנאים שהוצבו על ידי משרד הפנים ומלמדת על מידה גבוהה של יצירתיות. החתירה למצוינות, התרבות של שירות לציבור והערך של איכות השלטון מאפיינים גם הם את שתי הרשויות הללו.

- **באיזו מידה אותן רשויות שמצליחות במישור הניהולי מפגינות גם פתיחות דמוקרטית?**
כפי שעולה מממצאי המחקר, אין קשר בין אפקטיביות ניהולית לבין פתיחות דמוקרטית. רשות מקומית יכולה להיות מאוד יצירתית מבחינה ניהולית אך לא לעודד פתיחות דמוקרטית. ההחלטה היא ערכית-נורמטיבית וקשורה מחד גיסא לתפיסת עולמם של מנהיגיה, ומאידך גיסא לסוג הממשל.
- **האם אפקטיביות ניהולית עולה בקנה אחד עם פתיחות דמוקרטית או שמא רשויות שמצליחות לנהל את ענייניהן טוב יותר מעדיפות לפעול רחוק מהעין הציבורית?**
התשובה תלויה בסוג הממשל. במקרה של ממשל פרוגרסיבי (שוהם), האפקטיביות הניהולית עולה בקנה אחד עם הפתיחות הדמוקרטית. מעורבות התושבים חשובה, רצויה ואף הכרחית לסוג הממשל. במקרה של ממשלים התפתחותיים (חולון) מעורבות התושבים אינה פונקציונלית ועל כן אינה מעודדת על ידי הממשל. עם זאת, יש לציין כי ברמות נמוכות של פתיחות דמוקרטית אין הכוונה 'לפעול רחוק מהעין הציבורית'. בחולון לדוגמה, רמת הדיווחיות לתושב גבוהה והשקיפות בניהול הרשות אינה מבוטלת.
- **האם המשתנים 'אפקטיביות ניהולית' ו'פתיחות דמוקרטית' יכולים להסביר את מידת ההצלחה של הרשויות הללו?**
מהמחקר עולה כי המשתנה 'אפקטיביות ניהולית' הכרחי כדי להבטיח את הצלחת הרשות. מבין הגורמים התורמים לאפקטיביות הניהולית, 'המנהיגות', 'הראייה האסטרטגית' ו'האתיקה' (תקינות הליכים) התגלו כמרכזיים. 'פתיחות דמוקרטית', היא חשובה במקרה של ממשלים פרוגרסיביים אך עשויה לעכב את קידום האג'נדה בממשלים התפתחותיים.
- **האם היצירתיות המוניציפלית מקבלת ביטוי שונה בסוגים שונים של ממשל עירוני?**
אכן כן. ההתנהלות היצירתית של פעולות הרשות תלויה בראש ובראשונה בסוג הנפשות הפועלות בכל רשות ובעיקר במנהיגות המקומית. כמו כן, היא גם מושפעת מסוג הממשל. כפי שראינו במקרים של חולון ושוהם, ממשלים התפתחותיים ידאגו לפתח אפקטיביות ניהולית בזמן שממשלים פרוגרסיביים ישקיעו גם בפתיחות הדמוקרטית.
- **האם סוגים שונים של ממשל עירוני מפתחים גוונים שונים של דמוקרטיה עירונית?**
יתכן שכן. במקרה של חולון הדגם של דמוקרטיה עירונית הוא הדגם הייצוגי בעוד שבשוהם מתווספים אליו מרכיבים של דמוקרטיה השתתפותית.

▪ **האם סוגים שונים של ממשל מפתחים אסטרטגיות שונות לגיוס משאבים מקומיים ועיבודם לטובת העיר?**

במבט ראשון, היינו מצפים שסוגים שונים של ממשל עירוני יפתחו אסטרטגיות שונות לגיוס משאבים ולעיבודם בתוך המערכת. אולם, המקרה של שוהם וחולון מלמד כי שני טיפוסים שונים של ממשל עירוני בוחרים במיתוג העיר ככלי לפיתוח עירוני. מה שמביא אותנו להסיק כי אותה אסטרטגיה לגיוס משאבים יכולה לסייע לרשויות שונות ללא קשר לסוג הממשל.

ובכן, מה למעשה הופך את שוהם וחולון לערים מוצלחות? מה הן הסיבות המסבירות את הצלחתן? כפי שהתגלה במחקר, שוהם וחולון הן רשויות שונות, בעלות מאפיינים המסבירים את ייחודיותן. הן נוסדו בתקופות שונות ובתנאים אחרים לגמרי. חולון, רשות מקומית ותיקה שידעה תקופות של עדנה ושפל, מתמודדת עם קשיים הנובעים מהיותה רשות גדולה, עם צרכים של אוכלוסייה הטרוגנית ובעיות חברתיות הנובעות מכך. שוהם, לעומתה, היא רשות צעירה שנוסדה כפרבר אמיד, המתאפיין בצפיפות נמוכה, ללא כיסי מצוקה ובעיות חברתיות משמעותיות. היא אינה סובלת מחסרונות לקוטן כמו פרברי וילות קטנים יותר (כגון כרמי יוסף וכוכב יאיר) וגם לא מבעיות של צמיחה מואצת ומעורבות עמוקה של גורמי שלטון מרכזי (כמו במקרה של מודיעין). למרות השוני, ישנם מאפיינים (תכונות) משותפים המסבירים, במידה רבה, את הצלחתן של הרשויות הללו. ועל כן, יש להניח שהימצאותם של מאפיינים/תכונות אלו ברשויות מקומיות אחרות עשויה להועיל ולתרום להצלחתן. עלינו לציין כי כל אלו מאפיינים או תכונות התורמים לאפקטיביות ניהולית:

טיב המנהיגות
מידה גבוהה של יצירתיות
מקצוענות
חתירה למצוינות
אתיקה כפילוסופיה ניהולית
ניהול תקין
תרבות של שירות לתושב
ואסטרטגיה לפיתוח העיר

הניסיון של שוהם וחולון מלמד על שילוב מוצלח של יצירתיות מלווה במקצוענות וניהול תקין.

אחרית דבר

מחקר זה התבסס על חקר אירוע ועסק רק בשתי רשויות מקומיות. אין כאן אפוא כוונה להסיק מסקנות גורפות. עם זאת, יש מקום להאיר ממצא חשוב העולה מהמחקר והוא כי ה'אפקטיביות הניהולית' היא הכרחית כדי להבטיח את הצלחת הרשות בזמן שה'פתיחות הדמוקרטית' חשובה אך אינה הכרחית. לשון אחר: האפקטיביות הניהולית יכולה להביא להצלחה רבה של הרשות, כפי שהוכח בחולון, ואין צורך בהשקעה רבה בתחום הפתיחות הדמוקרטית. הדבר מעלה הרהורים לגבי אמיתות שקנו להן אחיזה בציבור החוקרים ואשר מדגישות, ככל הנראה יתר על מידה, את חשיבות הדמוקרטיה ההשתתפותית.

העובדה כי חולון, שהיא העיר הגדולה, הגיעה להישגיה בזכות המסירות והפעילות של המערכת הניהולית והפוליטית עם תשומות נמוכות יחסית של מעורבות ציבורית מלמדת כי לסגל הניהולי והפוליטי תפקיד מרכזי בהצלחה העירונית.

נספחים

רשימת המרואיינים

מועצה מקומית שוהם

ער"ד גיל לבנה, ראש הרשות המקומית
מר מתניהו אנגלמן, מנכ"ל הרשות
גב' נוגה שריג, ראש האגף לחינוך וקהילה
גב' חנינית וייס, ראש אגף איכות הסביבה
גב' דפנה רענן כהן, חברת המועצה הממונה על תיק איכות הסביבה
מר יעקב חמצני, חבר מועצה לשעבר
גב' נבט סוירי שוורץ רכזת מתנדבים לשעבר, אגף הרווחה
מר יהודה לוין, תושב שוהם ודובר התנועה "שוהם שלנו"

עיריית חולון

גב' חנה הרצמן, מנכ"ל העירייה
מר נטי לרנר, מזכיר העירייה ועוזרו האישי של ראש העיר
ד"ר אבינועם גרנות, סמנכ"ל וראש מינהל החינוך
גב' זויה עזגר, מנהלת אגף פיתוח משאבי אנוש
מר שאול ארנון, ראש אגף איכות הסביבה
ד"ר תמר שרויטמן, ראש האגף לתכנון אסטרטגי ומידע
גב' עדנה יהלום, רכזת מתנדבים, אגף הרווחה

לוח 3

שוהם וחולון: טבלה השוואתית

מאפייני הרשות	חולון	שוהם
סטטוס עירוני	נוסדה ב-1936 הוכרזה כעיר ב-1950	מועצה מקומית נוסדה ב-1993
שטח השיפוט	19.200 דונם	13.500 דונם
גודל האוכלוסייה	168.800 תושבים ¹³⁵	19.400 תושבים ¹³⁶
סוג האוכלוסייה	אוכלוסייה מבוגרת ומבוגרת מאוד רק 25% הם צעירים מתחת לגיל 19	לרוב אוכלוסייה צעירה 50% הם צעירים מתחת לגיל 21
רמה סוציו-כלכלית של האוכלוסייה	אוכלוסייה הטרופית (אשכול 7 של הלמ"ס)	אוכלוסייה הומוגנית במעמד בינוני גבוה (אשכול 8 של הלמ"ס)
פיתוח כלכלי	עיר בעלת חוסן כלכלי 50% מהכנסותיה העצמאיות מארנונה למגורים ו-50% מארנונה לעסקים	רשות שאינה עשירה: רוב הכנסותיה העצמאיות מארנונות למגורים
טיפול ממשל עירוני	ממשל התפתחותי	ממשל פרוגרסיבי
סוג המנהיגות	סגנון ריכוזי מאוד	סגנון מבוזר אמנם עם ראש מועצה דומיננטי
שיתוף תושבים (על פי סולם הדרגות של Arnstein)	רמות 3 ו-4 (דיווח, התייעצות), רמות של הבעת הערכה לתושבים. התושב הוא 'צרכן'	רמה 6 (שותפות), שלב ראשוני בין הרמות של מתן כוח לתושבים. התושב הוא 'בוחר' ושותף לעשייה
מעורבות תושבים במתרחש ברשות	נמוכה	גבוהה
מנגנון העירייה	1400 עובדים. ¹³⁷ שבעה מינהלים מחולקים לאגפים, מחלקות ויחידות	283 עובדים. ¹³⁸ מועצה קטנה של ארבעה אגפים

¹³⁵ הרשויות המקומיות בישראל, למ"ס, 2007.

¹³⁶ הרשויות המקומיות בישראל, למ"ס, 2007.

¹³⁷ כולל סיעות ומורים בבתי הספר העל יסודיים.

¹³⁸ מתוכם 88 במועצה עצמה ו-195 בתחום החינוך.

מאפייני הרשות	חולון	שוהם
תרבות ארגונית	בירוקרטית-ריכוזית	מבוזרת יותר. משתפת. מעודדת חדשנות ופתיחות. כללי אתיקה מוגדרים בקוד אתי
קביעת המדיניות העירונית	חשיבה ותכנון אסטרטגי	חשיבה ותכנון אסטרטגי
עיקרון מנחה לניהול העיר	ניהול העיר כעסק, לפיו התושב הוא הלקוח והשירות הוא היעד אמנת שירות. חתירה למצוינות	ניהול העיר כעסק, לפיו התושב הוא הלקוח והשירות הוא היעד אמנת שירות. חתירה למצוינות
אסטרטגיה לפיתוח העיר	תהליך של מיתוג "חולון עיר הילדים" התהליך תוכנן על ידי המנהיגות המקומית בליווי של חברת ייעוץ חיצונית	תהליך של מיתוג (אמנם לא "קלאסי") "סמל לאיכות סביבה-איכות חיים" התהליך התפתח בשיתוף תושבים ללא חברת ייעוץ חיצונית שלווה את התהליך
תפיסת הדמוקרטיה המקומית	הפרדה מוחלטת בין פוליטיקה למינהל. למועצת העיר חשיבות משנית. חברי המועצה אינם ממונים על תיקים בתוך העירייה מעל הכול דמוקרטיה ייצוגית	למועצת העיר חשיבות גדולה. היא קובעת מדיניות ליד ראש המועצה. חברי המועצה ממונים על תיקים. דמוקרטיה ייצוגית עם מרכיבים של דמוקרטיה השתתפותית

מקורות

- אברהם, א' (2003). **קידום ושיווק ערים בישראל: אסטרטגיות ומסעות פרסום למשיכת תיירים, משקיעים, יזמים ותושבים**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- אהרוני, ע' (2007). **להפוך חול לזהב: סיפורה של חולון**, הוצאת יד יצחק בן צבי: ירושלים.
- אילן, ש' (2008). "עיריות יחויבו להקים יחידות פקחי סביבה" עיתון **הארץ**, 8.6.2008.
- אלפנדרי, ט' וא' פרידמן (2008). "שוהם: תכנית אב לקיימות" דו"ח סופי.
- בן אליא, נ' (2004). **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- דואק, א' (2007). "טוב ברמת השירותים, מספיק בחינוך", עיתון **שוהם פלוס**, יולי.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הרשויות המקומיות בישראל 2007**, פרסום מס' 1358: ירושלים.
- הרשטין, ר' (2000). **ניהול המותג: פיתוח אסטרטגיות תדמית מותג**. צ'ריקובר: תל אביב.
- וינשטיין, צ' (1998). דפוסים של דמוקרטיה מקומית וביזור סמכויות בשכונות שיצאו ממסגרת פרויקט השיקום, עבודת דוקטורט, האוניברסיטה העברית: ירושלים.
- חסון, ש' (1996). **הסדר העירוני החדש**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- חסון, ש' (2001). **המאבק על ההגמוניה בירושלים: חילונים וחרדים בפוליטיקה העירונית**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- חסון, ש' (2006). **הגירעון בדמוקרטיה המקומית - דמוקרטיה למראית עין?** ועידת השלטון המקומי ה-II, בית ספר לממשל ולמדיניות, אוניברסיטת תל אביב, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- חסון, ש' (2007). **יצירתיות עירונית חדשה: השלטון המקומי והמשאבים העירוניים**, מתוך ספר ועידת ראש הממשלה לשלטון המקומי, של ביה"ס לממשל ולמדיניות באוניברסיטת תל אביב: תל אביב (עמ' 107-103).
- כץ, ש' וי' סלע (2003). "הכל פוליטיקה", עיתון **אבן שוהם**, גיליון 81, אפריל.
- מגן, ה' (2008). "דירוג הרשויות של BDI: אשדוד היא העיר היציבה ביותר מבחינה כלכלית", עיתון **גלובס**, 10-11 פברואר.
- עיתון **אבן שוהם**, גיליונות נובמבר 2003 – יוני 2008.
- עיתון **גל גפן** מודיעין, גיליונות ספטמבר 2006 – יוני 2008.

עיתון גלובס, "30 הערים שעושות את זה", 26.7.2007.

עיתון הארץ, "תוצרת הארץ", 12.10.2007.

עיתון זמן חולון – בת ים, גיליונות מרץ 2007 – מאי 2008

עיתון שיקמה חולון – אזור, גיליונות נובמבר 2005 – מאי 2008

עיתון שוהם פלוס, גיליונות יולי-אוגוסט 2007.

פלזנשטיין, ד' (1994). **העיר כיזם: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.

- Andrew, C. and M. Goldsmith (1998). "From local government to local governance - and beyond?", *International Political Science Review*, Vol.19, No.2: 101-117.
- Arnstein, S. (1969). "A ladder of citizen participation", *JAIP*, Vol. 35, No. 4: 216-224.
- Borraz, O. and P. John (2004). "The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28 No.1: 20-107.
- Carmeli, A. and A. Tishler (2004). "The relationships between intangible organizational elements and organizational performance" *Strategic Management Journal* No. 25: 1257-1278.
- CEOs for Cities, Branding Your City
<http://www.ceosforcities.org/rethink/research/files/CEOsforCitiesBrandingYourCity2006.pdf>
- City Vitals:
<http://www.ceosforcities.org/newsroom/news/files/CEOs.CityVitals.pdf>
- Davis, D.(2005). "Cities in Global Context: A brief Intellectual History", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 29 No.1: 92-109.
- De Socio, M. and D. Imbroscio (2003). "Overcoming the neglect of Economics in Urban Regime Theory", *Journal of Urban Affairs*, Vol. 25, No.3: 271-284.
- De Socio, M. (2007). "Business Community Structures and Urban Regimes: A comparative analysis" *Journal of Urban Affairs*, Volume 29, No. 4: 339-366.
- DiGaetano, A. and J. S. Klemanski (1999). *Power and City Governance - Comparative Perspectives on Urban Development*, University of Minnesota Press. Minnesota.
- Elizur, J. (1986). *National Images*, The Hebrew University of Jerusalem: Jerusalem.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class and How it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. Basic Books: New York.
- Florida, R.(2003). "Cities and the Creative class", *City & Community*, Vol. 2 No.1.
- Greenberg, M. (2000). "Branding Cities- A social history of the Urban Lifestyle Magazine", *Urban Affairs Review*, Vol. 36, No. 2: 228-263.

- Harvey, D. (1989). "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism", *Geografiska Annaler, Series B, Human Geography*, Vol 71, No. 1, The Roots of Geographical Change: 1973 to the Present., pp.3-17.
- Harvey, M. (1976). "The city as a growth machine: Toward a Political Economy of Place" *The American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 2: 309-332.
- Holman, N. (2007). "Applying Urban regime analysis to a UK Case Study", *Journal of Urban Affairs*, Vol. 29, No. 5: 435-453.
- Imbroscio, D. (2003). "Overcoming the Neglect of Economics in Urban Regime Theory", *Journal of Urban Affairs*, Vol. 25, No.3: 271-284.
- Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*, Random House: New York.
- Kilburn, H. Whitt (2004). "Explaining US Urban Regimes: A Qualitative Comparative Analysis", *Urban Affairs Review*, No. 39: 633-651.
- Kotler, P., Haider, D. & I. Rein (1993). *Marketing Places*, Free Press: New York.
- Malcolm, S. Allan (2004). "Leadership – Key to the brand of place", *Spirit in Business – Great Leaders Good Leaders*, Forum
- http://www.placebrands.net/_files/ProgFound_Leading_places.pdf
- Milbrath, L.W.(1965). *Democratic Theory and Local Government*. Allen and Unwin: London.
- Nye, J. (2004). *Soft Power: The means to success in world politics*, *Public Affairs*: New York
- Osborne, D. and T. Gaebler (1992). *Reinventing Government – An aspect of decentralization*, Addison-Wesley: New York.
- Paddison, R. (1993). "City Marketing, Image Reconstruction and Urban Regeneration", *Urban Studies*, Vol, 30, No. 2: 339- 350.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press: Cambridge, UK.
- Perrons, D. and S. Skyers (2003). "Empowerment through Participation? Conceptual explorations and a Case Study", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 27 No.2: 265-85.
- Rykwert, J. (2000). *The Seduction of Place: The History and Future of the City*, Vintage books: New York.
- Schumacher, E. F. (1999). *Small is Beautiful*, Hartley & Marks Publishers (First published in 1973 by Blond & Briggs).
- Scott, A. (2000). *The Cultural Economy of Cities*, Sage Publications: London.
- Scott, J. (2006). "E-the people: Do US municipal government web sites support public involvement?" *Public Administration Review*, Vol. 66, Iss. 3: 341-354.

- Shields, R. (1992). *Place on the Margin*. Routledge: London.
- Stone, C. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*, University Press of Kansas: Lawrence.
- Stone, C. (1993). "Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach", *Journal of Urban Affairs*, Vol. 15, No. 1: 1-28.
- Stone, C. (2005). "Looking back to look forward: Reflections on urban regime analysis", *Urban Affairs Review*, Vol. 40, No. 3: 309-341.
- Stone, C. (2006). "Power, reform and urban regime analysis", *City and Community*, Vol. 5 No.1: 23-38.
- Stoker, G. (1998). "Governance as theory: five propositions" *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 1: 17-29.
- Storper, M. and A. Venables (2004). "Buss: Face to face contact and the urban economy", *Journal of Economic Geography*, Vol. 4: 351-370.
- The Economist*, "Failures at the top", May 3rd 2007.
- The Economist*, "The world goes to town", May 3rd 2007.
- Winfield-Pfefferkorn, J. (2005). *The Branding of Cities: Exploring City Branding and the Importance of Brand Image*, Syracuse University, (Master Thesis),
http://www.brandchannel.com/images/papers/245_Branding_of_Cities.pdf