

היש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל?

נחים בן אליא

כלן גולדשטיינר לזכרו מודינית

מכון פולורסהיימר למחקר מדיניות

היש מקום למנהל עיר מקטוע בישראל?

נחום בן אליא

ירושלים, דצמבר 1997

The Floersheimer Institute for Policy Studies

Council City-Manager Model for Israeli Cities?

Nahum Ben-Elia

עוריכה לשונית: נורית רונאל
עורכת אחורית: שונמיה קריין
הכנה לדפוס: סילבינה פיטסני
הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המחבר בלבד

© 1997, מכון פלורשטיימר למחקר מדיניות עירית
רחוב דיסקין 9א, ירושלים 96440 טל 02-5666243 פקס: 02-5666252
e-mail: floerins@actcom.co.il
<http://www.actcom.co.il/~floerins>

ISSN 0792-6251

על המחבר

ד"ר נחום בר-אליה הוא יושב בתחום מדיניות מוניציפלית ותכנון אורבני אסטרטגי. הוא נמנה עם טגל התוכנית למדיניות ציבورية באוניברסיטת תל אביב ומרצה במסלול לתכנון ערים בטכניון. כחבר צוות החוקרים במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות הוא שותף לתכנית מחקרים השואפת לעצב דפוסי פעילות חדשית בתחום השלטון המקומי.

על המחבר

במסגרת תוכנית מחקרים על מינהל ופיתוח מקומי בישראל, המתקיימות במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ערך ד"ר נחום בר-אליה מחקר על האפשרות של הנהגת תפקיד של מנהל עיר מקצועי (city manager) בישראל.

הפקיד זה הונח בחלק מן הרשויות בצפון אמריקה ומערב אירופה ובא להחליף חלק ניכר מהתפקידו של ראש עיר נבחר, הנטוון לשיקולים פוליטיים ולעתים איינו בעל מאמוןיות מڪצועיות של ניהול מערכת עירונית. החוקר סוקר את הדגם של ניהול עיר באמצעות מנהל עיר מڪצועי המודרך על ידי מועצה נבחרת של הרשות המקומית, בוון את היבטים השונים של הנהיגת דגם זה בישראל ומעלה מספר המלצות בעניין זה. ד"ר בר-אליה מציע מנהל מڪצועי ברשומות מקומית בישראל בה יש את אי-נחתת מן הוצאות של ניהול הרשות על ידי ראש נבחר.

על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

המודעות בדבר חשיבותו של מחקר מכון למדיניות גברות והולכת, לא רק בקרב חוקרים וקובעי מדיניות אלא גם בקרב ק្នנות ציבוריות ופרטיות. קרן פלורסהיימר, שבראשה עומד ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר, זומה את ייסודה של מכון מחקר שיתרכו במחקרים העוסקים בסוגיות-מדיניות ארכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכי יסודים שישיסקו את קוביי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארכות הטווח של תהליכי אלה ולהציג לקוביי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (יו"ר), עי"ד י' עמייחוב בן-פורט (סגן יו"ר), מר דוד ברוחיט, יו"ר מועצת המנהלים של בנק מזרחי המאוחד, ומר היישג גוזמן, העורך הראשי של הי'ירושלם ריפורט". מנהל המכון הוא פרופ' עמיirs גונן, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

**מכון פולורסיה יימר למחקרים מדיניות
רשימות פרסומיות על מינהל ופיתוח מקומי**

פרסומיות שייצאו לאור

1. ערן רזין, **לקואט רפומורה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים**, 1994
2. אברהם דורון, **שירותי רוחה אישים בתפר שבין השלטון המקומי ובין הרשות המקומית**, 1994
3. דניאל פלונשטיין, **העיר מיזם: קידום הפיתוח הכללי המקומי**, 1994
4. ערן רזין ואנה חזן, **פיתוח מרכז תעשייה ותעסוקה: מமד השולטן המקומי**, 1995
5. דניאל פלונשטיין, **בין תכנון לשוק: מעמדו ומיסומו של הפיתוח הכללי המקומי בישראל**, 1995
6. ערן פיטלסון, **מדיניות שטחים פתוחים בשלטון המקומי בישראל**, 1995
7. נחום בן-אליא, **מדיניות ביוזר דירוגציאלית בשלטון המקומי**, 1995
8. אמרים שלאן ועורך פיטלסון, **מדיניות שמירה על קרקע חקלאית**, 1996
9. ערן רזין, **תמורות בשילויים הירוגניים-כפריים במטרופולין תל אביב**, 1996
10. דניס גולדמן, **ניהול מערכות המים: המסתגרת המשפטית בישראל**, 1996
11. נחום בן-אליא, **מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי**, 1996
12. ערן רזין ואנה חזן, **עדים לבילמת הפרבור המפואר: בקרה תכנונית או "שינוי כליל המשתק"**, 1996
13. שלמה חטן, **הסדר העירוני החדש: קואליציות ממש עירונית**, 1996
14. נחום ביגר וסטיבן פלאוט, **איגרות חוב מוניציפליות בישראל?**, 1997
15. נחום בן-אליא ושי כנען, **אוטונומיה מקומית "לא עלה": סוגיותימון הפיתוח הפני של מוסדות חינוך**, 1997
16. אריה הכת, **שיזוח ממערכות המימון ברשות המקומות בישראל**, 1997
17. אביהחץ ושות', **הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל**, 1997
18. ענת בבייך וקובני בנוב, **הנפקת איגרות חוב מוניציפליות: המלצות לשינויי חקיקה**, 1997
19. שלמה חסן ואנה חזן, **שותפות בין המגור הפרטיו והמוסמיכי בפיתוח מקומי: דגמים**, 1997
20. יוסף שלחוב, **מנהיג ומנהל בעיר החודשית**, 1997
21. לביאה אפלובס וזvid ניומן, **התמורה במושב החקלאי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי**, 1997
22. יגאל צרני, **השירותים הפיננסיים בתל אביב-יפו: דפוסים ותהליכי מרחבים**, 1997
23. דוד נירן-קלוזר ודניאל פלונשטיין, **מקצועות חדשניים ברשות המקומות בישראל**, 1997
24. נחום בן-אליא, **יש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל?**, 1997

פרסומיות שייצאו לאור בקורס

1. ערן רזין, **עירים בחוסן התקציבי של רשותות מקומיות בישראל, 1995-1972**

תוכן העניינים

7

מבוא

9

9

10

11

12

1 דגם ראש העיר האקזקיוטיבי ומגבלותיו

עצמה שלטון הופכת לרושע

כפל תפקידים

כלים ארגוניים בקבלה החלטות ובקורה

מה הם כישורי ניהול המדרשים?

13

13

14

15

17

19

19

2 הדגם 'מועצה-מנהל עיר מקצועי': עקרונות ומאפיינים

רקע

הדגם 'מועצה - מנהל עיר מקצועי' כשיתות שלטון מקומי מועדף

עקרונות הדגם

הטרמקצות תפקידו של מנהל העיר

בין ניהול לעיצוב מדיניות

חשיפת ניהול העירוני לפוליטיקה

21

21

23

23

24

24

24

25

26

26

28

3 הדגם 'מועצה-מנהל עיר מקצועי' והשלטון המקומי בישראל

ההיבט הארגוני-פורמלי

ההיבט הפוליטי-מפלגתי

ההיבט הניהולי

החפרזה בין הזרוג הנבחר לבין המנהל המקצועי

שມירות האוטונומיה הניהולית של מנהל העיר

בעית הזמינות של מנהלים מקצועיים

ההיבט הדמוקרטי-ازורי

ההיבט החוקי

חלוקה מחדש של תפקידים ושל סמכויות

זכות הציבור לבוחר ולהשפיע

29

סיכום והמלצות

32

32

נספח

על המשותף והשונה בין תפקיד מנהל עיר ומנכ"ל עירייה

34

מקורות

מחקר זה מציג ובודח מבנה חלופי לארגון ולניהול השלטון המקומי בישראל: הדגם 'מועצת-מנהל עיר מקצועני' (City Manager-Council). דגם זה, המופעל בקרוב למחצית מן הרשותיות המקומיות בארץות הברית מזהה כמאה שנה, מבוסס על ההכרה שניהול רשות מקומית מצריך כישוריים מקצועיים שאינם פחותים מ אלו הנדרשים על-ידי פירמה עסקית. על כן הוא מציב במרכז העשייה הניתולית-מונייציפלית מנהל מקצועני - City Manager¹ – ה- City Manager, בראש עיר נבחר.¹

היעתוי להעלאת רעיון זה אינו מקרי. אנו נמצאים מזהה שנים מספר בתהליך של שינוי מערכתי, המציב את השלטון המקומי במרכז העשייה הציבורית. כתוצאה מהיחולשות מעורבות השלטון המרכזי בramaה המקומית ומהתחזקות מעמדו הציבורי והמקצועי של השלטון המקומי מתחולל תהליך ביוזר מואץ. תהליך זה מביא הן להרחבות תחומי עיסוקן של הרשותיות המקומיות והן להגדלת נפח פעילותן (בן-אליא, 1995, 1996 ב). במסגרת המוגר הציבורי בכלל, השלטון המקומי בישראל הוא הגוף בעל הממשק המKENף והמורכב ביותר. אין עוד מערכת ציבורית, העוסקת במגוון כה גדול של פעילויות חינוכיות וஸרטות מספר כה רב של אזרחים, וזאת-במסגרת ארכוניות אחת. בינווד לשולטן המרכזי, שבו ניתנים השירותים השונים באמצעות מספר רב של גופים אוטונומיים (משרדי הממשלה ורשויות מרכזיות שונות) ולבוצות אזרחים נבדלות, הרשות המקומית היא מסגרת קורופרטיבית אחת, המשרתת את תושביה באחריות כללת. לשולטן המקומי אחירות ישירה על מגוון רחב של שירותים - החל בשירותים חברתיים (דוגמאות חינוך, רווחה ובריאות) וכלה בשירותים מונייציפליים שונים (תברואה, שירותי חירום וכד'). הוא נדרש גם להקים, להפעיל ולתוחק מערכות תשתיות מורכבות (ביוב, מים, כבישים, מתקנים). יתרה מזו, בשל מעמדו הסטוטוררי כרשות תכנון ורישוי, עליו מוטלת האחוריות לתכנון האורבני (עיצוב דמות היישוב, קביעת שימושי קרקע, תוכנן מערכות תשתיות ומתקנים ציבוריים) וכן נתונות לו סמכויות למונע היתרומים ולפיקוח על הפיתוח הפיזי.

הרשות המקומית איננה רק 'קונצראן רבע-עסק' מבחן ריבוי ייעודיה, אלא גם 'פירמה' בעלת מחזור כספי ממשמעותי. המחוור הכספי של רשות בעלות 7,500 תושבים (הגודל החיצוני של רשות מקומית בישראל) קרובה ל-25 מיליון שקלים לשנה (במונחי הכנסות/הוצאות במסגרת

¹ אין להוות את מושג City Manager עם תפקיד מיכיל העירייה - המוכר בחו"ל, שכן מדובר בשני תפקידים שונים לתலותיו. (ראה בנפשך, דיוון על ההבדלים המהוות בין שני תפקידים אלה).

התקציב הרגיל); המחוור הכספי של רשות מקומית ממוצעת (21,000 תושבים) מגע לכ-75 מיליון שקלים לשנה; ואילו מהוחרן הכספי של כל אחת משלוש הערים הגדולות (ירושלים, תל-אביב וחיפה) נع בין 1.3 ל-2.1. נפח פעילות אשר היה משיק רשותה אלו ל-100 החברות המובילות במשק אילו פעלו במגזר העסקי.² מוגן כה רחוב של פעילות, טווח האחריות (החוקי והציבורי) הנלווה להן ונוף המחוור הכספי מציבים את ניהול הרשות המקומית בדרך מרכיבות גבוהה מאוד, וזהי אולי אף התובעניות ביותר מבין לכל שיטות ניהול במגזר הציבורי.

לאור מציאות זו, יש מקום לבחון אם הדגם השלטוני-ניהולי המאפיין את השלטון המקומי בישראל אכן תואם את האחריות הציבורית המוטלת על השלטון המקומי ואת איכויות הניהול הנדרשת. יש לזכור שהדגם הקיים עדין שומר על העקרונות שקבעו השלטון המנדטורי הבריטי בשנות ה-30 (ויצא מכלל זה: עקרון הבחירה הישירה בראש הרשות המקומית). יתרה מזו, מלבד הבדלים הנובעים מוגול היישוב (עירייה, מועצה מקומית, מועצה אזורית), הדגם השלטוני-ניהולי הוא במהותו אחיד. הוא נגור מסגרות חוקית וממסורת של משליך אשר אין מכירות באפשרות לעצב דוגמים נבדלים של שלטון מקומי, בהתאם לתנאי התפתחות השונים של היישובים ולתרבות הפוליטית שבה הם מעוגנים. המשטר במדינת ישראל אינו מכיר באפשרות שקהילות מקומיות שונות יעדיפו דגם שונה של שלטון מקומי כבחירה אזרחית ודמוקרטיבית מודעת. בהקשר זה בולט השוני שבינוו (ומדייניות רבות אחרות) בין ארץות הברית, שם זכאים האזרחים לבחור את דגם השלטון המקומי המועדף עליהם. היעדר אופציה זו שוללת מאטנו את יכולת ההתאים באופן דינמי את מערכת השלטון המקומי לרבעונות היישובית, ולמורכבות השונה של מערכות ציבוריות מקומיות. מצב זה מסכל את האפשרות לשפר את איכויות החיים המקומיים וביחס לזכות הציבור לדריש מנבחריו מענות (accountability) על פעילותם.

הדגם השלטוני-ניהולי הנבחן בעבודה זו - דגם הימועצה-מנהל עיר מקצועני - הוא ניסיון אמריקאי מrootך למצוא איזון בין דמוקרטיה מקומית לבין עקרונות של מקטניות ניהולית, לפיהם בניהול ענייני העיר יש לשרת את הכלל, בעילות ולא משוא-פנים. בחינה קפנית של דגם זה מתקשת, הן מושם שהוא השכיח מבין צורות השלטון המקומי הרווחות בארצות הברית והן מושם שהוכחה כושר שידמות ראוי לציון: הוא מוסיף להתקיים וקובפה ארוכה בבחירה ציבורית מיעדרת, תוך הסתגלות לשינויים אורבניים, חברתיים, כלכליים ואזריאולוגיים. בפרקם הבאים יבחן הדגם של ימועצה-מנהל עיר מקצועי בארצות הברית, מבחינת הרקע לצימתו, הריציון השלטוני והניהולי המאפיין אותו, וכן הניסיון המctrבר בישומו. לאחר מכן ייעלו ניסוקים המצדיקים את יישומו של הדגם הנטך לתנאי הארץ ויפורטו התנאים הנדרשים לכך זה. אך כדי להבין את הסיבות המיניות אותן לבחן את הדגם השלטוני-ניהולי האמור, מן הראוי לסקור תחילת כמה סוגיות מוחותיות, הפגעות באיכות השלטון המקומי בישראל כוון.

² אומדןים אלה אינם כוללים את המחוור הכספי הנgeo מפעילותם של גופים טרא-מונייציפליים, דוגמת תברות עירוניות מסווגה.

1 דגם ראש העיר האזקוטיבי ומגבליותיו

דגם השלטון המקומי הקיים בישראל מושתת על עיקרונו של ראש רשות מקומית הנבחר ישירות על ידי הציבור והמשמש, בעת ובונה אחת, הן כמיצג הבכיר של ענייני המקום והן כראש ההיררכיה הניהולית של המערכת המוניציפלית. על פי דגם זה, המוכר כ-*strong mayor model*, מרכזות מרבית העצמה הציבורית והניהולית בידי אדם אחד. אף כי המועצה הנבחרת של הרשות והשלטון המרכזי משמשים גורמי איזון ובקשה - כל אחד בנפרד ובהסתמך על סמכויותיהם - עדין כוחו של ראש%B ישראלי הוא רב מאוד, הן מבחינה היגיימטריה הציבורית והן מבחינה היקף הסמכויות ושיקול הדעת הנתונים לו.

לאור מרכיבות נוף פועלות של הרשות המקומיות בישראל ביום נשאלת השאלה אם דגם ראש העיר האזקוטיבי רב העצמה הוא אכן הפתרון הניהולי היחול היותר ראוי. נראה כי השימוש של התפקיד הפוליטי והתפקיד הנהולי בשיטה הקיימת הוא בעיתי בשל סיבות רבות, וביניהן:

- העצמה הציבורית והארגון של ראש הרשות.
- כפל תפקידים.
- כשלים ארגוניים בקבלת החלטות ובקשה.
- העדר הגדרה של כישורי ניהול הנדרשים.

עצמה שלטונית ההפכetta לרועץ

חוק הבירה היישורה בראשי הרשות המקומיות העניק להם לגיטימציה ציבורית שאין לה מתקבל, באופן ייחסי, בשום תפקיד ציבורי אחר. שינוי זה הביא לתמורה עמוקה במערכת היחסים בין השלטון המרכזי שלטון המקומי ובין הפקודות הממלכתית לבין ראשי הרשות. פועל יוצא מכך הוא הרחבה משמעותית של חופש הפעולה בניהול המקומי ובקיים יוזמות מקומיות. תופעת האוטונומיה המקומית הגוברת לא הייתה מוגדרת, בעצמתה הונחה, אל מול האלטימטריה הציבורית שמנהנה וננה ראש רשות מקומית בישראל (בן-אליא, 1995). במישור הפנים-ארגוני (בתוך רשות מקומית) עצמותו של ראש רשות הרבה עד יותר. גם מעמדו הפוליטי והסטטוטורי, וגם היותו בכיר ההיררכיה הניהולית-מקצועית, מאפשרים לראש הרשות לעסוק בכל ולהתערב בכל. סמכויותיו ועוצמו מצויות ביטוי

בריכוזיות שאין לה מקביל, מבחינת מגוון הנושאים ורמות המעורבות, באף מערכת ציבורית אזרחית אחרת.³ (ייתכן שמצב זה הוא המסביר את התופעה המדיאג'ה אשר דומה כי צבירה תואצה בשנים האחרונות, של ראשויות הנשדים בפגיעה בטוהר המדיאגות או בהתנהגות שאינה הולמת איש ציבור).⁴ למעט הרשות של הערים הגדולות, הייעמי' הארגוני של הרשות המקומיות בישראל הוא מוגבל, כך שרئيس הרשות יכול לקיים קשר ישיר ומידי עם כל אחד מעובדי המערכת. היעדר היררכיה פונקציונלית-מקצועית מפותחת ברבות מן הרשות המקומיות, מביא להתרבותה הראשיות בהחלומות שוטפות - לעיתים תוך דילוג על דרגים מקצועיים ממונחים. תופעה זו לא זו בלבד שהיא משקפת את טשטוש הגבולות בין ניהול בכיר לבין ניהול תפעולי (שוטף), אלא אף משמשת פתח להשפעה על החלטות על סמך שיקולים פרטיאוקולרייסטיים. החפיפה בין תפקידיו של ראש הרשות כנהר פוליטי לבין תפקידו כראש מינהלית-מקצועית יוצרת בהכרח מתח מתמיד בין הלחצים המופעלים עליון להענות לפניות אינטנסטיביות לבן מחויבותו לשינויו על טובת הכלל. גם הימנלאטיים' מבין ראשי הרשות אין יכולים להשתחרר מן הפן הפוליטי של תפקידם, או נכון יותר מדרך הבחירה, ועל כן הם נדרשים לספק סוג 'סעד' שונים - בין כתמורה לתמיכה פוליטית-ציבורית בעבר ובין כביסיס לתמיכה בעתיד. ראיות בתחוםים מגוונים, החל מקבלת עובדים וכלה במונח היתרים, מצביעות על כך שבאל-מעט רשות מקומיות רוחות ורעות תפוצות של מותן חסות פוליטית לתמיכות (patronage) ושל קניית תמיכות (clientelism).⁵

כפל תפקידים

סוגיה אחרת המאפיינת את הדגם של ראש רשות אקווקוטיבי בישראל היא כפל הפקידים הכרוך בו, דהיינו: העובה בראש הרשות משמש גם כראש המועצה הנבחר וום כימנהל הכללי של הרשות כגוף מינהלי-ביטחוני. לכך שתי משמעותות עיקריות: האחת ארגונית-ציבורית והאחרת ארגונית-ניהולית. כדי להבהיר סוגיה זו ניתן להזכיר את מועצת הרשות למועצת המנהלים של פירמה עסקית (הדיקטוריון) ואת ראש הרשות לויר הדיקטוריון ולמנהל הכללי כאחד. במישור העקרוני, לדיקטוריון של פירמה עסקית תפקיד משולש: להבטיח את האינטראסים של בעלי עניין (ציבור בעלי המניות), להתוות יעדים עסקיים (כביסיס לגיבוש אסטרטגיה עסקית על-פי הצמרות הניהולית), ולבקר (הן כבקרה והן כביקורת) את ביצועי המנהלים ואת הוצאות העסקיות המשוחות. מנהלים, ובראשם מנכ"ל, שני תפקידים עיקריים: לתרגם את יעדיו המדיניות של הפירמה (האסטרטגייה העסקית) לתכניות עסקיות בפועל וכן לדוחות נאמנה לדיקטוריון (נכציג בעלי העניין) באשר לתוכאות המשותgas. חלוקת

³ בוגד לממשלת, שבה קיימים מבנה פדרטיבי של מושדים אוטומטיים שבראש כל אחד מהם עומד שרTEL עצמאות ייעודית כמעט מוחלטת, הרי ברשות המקומית כל הפעיליות מוחזקת תאrangleן אחד ולראש הרשות אחריות ניהול ישיה על כל אחת מזון.

⁴ נל פי המשפטניתumi תמי רווה, מתחו בשנה האחורונה בלבד 78 תיקים חדשים נס ראי ערים ומוסדות מקומיות. נכון למועד הדיווח מונתלתת הקיירה משטרתי נס של שרת הכלכלה המנכ"ל (רווה, 1996).

⁵ תופעת אלה קשורות לנחל הרשות ובוקר לנצח הכלכלה הכלכלית (בן-אליא, 1996). במשמעותם הסובלים ממעזקה חברתית-כלכלית יש נטייה לראיות את הרשות המקומית כמקור לקבالت הטבות (זוגמות מושחת), ובהתחאם לכך מותעצת תפיסת העולם של נבחרי הציבור.

העבודה בין שני הדרגים מבטיחה קיום מערכת של איזון ובקרה. מערכת זו מופרת כאשר תפקידי הייר של הדירקטוריון ומנכ"ל הפirmaה מותאדים.

הדגם היזואלי, כפי שהוא מוכר בספרות המקצועית בתחום מינהל עסקים, הוא נושא לחקלאי-דעות ערניאים עקב המתחים והסתירות הכרוכים בו. טינגוריו של כל התפקידים במגזר העסקי מדגישים את היתרונות שבריכוזם בידי אדם אחד, בעיקר עקב שיפור המיקוד בהשגת היעדים והמטרות שנקבעו (Anderson & Anthony, 1986; Stoeberl & Sherony, 1985). מבקרי כפלי התפקידים מצביעים על ניגוד האינטרסים הטמון בשילוב תפקידי הייר הדירקטוריון והמנהל האקווקוטיבי הבכיר (Vance, 1983 ; Dayton, 1984). כפי שمعد בול תפקיד כפול זה באחד הקונצרים האמריקאים הגדולים, בעל תפקיד אינו מסוגל לבקר את הישגיו שלו, ועל כן אינו יכול לี่יצג נאמנה את האינטרס הציבורי (של בעלי העניין) (Geenen, 1984). בהקשר המוניציפלי הישראלי, ה深刻的 האמוריה בין תפקיד ראש הרשות בראש הנבחרים לבין תפקידו מנכ"ל המurement המינימלית-תפעולית ממחישה את הסתייה. יתרה מזאת, יש להניח שכפלות זו פוגעת ביעילות של הרשות; ממצאים במגזר העסקי מראים שבחברות השומרות על הפרדה בין התפקידים מושגות תוצאות משופרות באופן מובהק בהשוואה לחברות שבהן לא נשמרות הפרדה כזו (Rechner & Dalton, 1991). תומכי המודל מועצת-מנוחה-עיר מקבעי סבורים, על סמך הניסיוני המצביע, שהישגים אלה נוכנים גם בתחום המוניציפלי.

כשלים ארגוניים בקבלת החלטות ובקירה

לשיטה הוגנת של ראש אקווקוטיבי השלכה ישירה על מרכיב אחר במערך השלטון המוקומי: מעמדה ותפקידה של מועצת הרשות. להערכתי, העובדה שראש הרשות נבחר בבחירה אישיות-ישראל (ומכאן חסר יכולתה של המועצה להשיבתו) והעצמה הציבורית-הפוליטית המוקנית לו כתוצאה מכך - מחייבת את מעמדה של המועצה. במערכת היחסים בין ראש הרשות לבין חברי המועצה מתח מותמייד, המושתת על שיקולי כוח ויוקרה. רבים המקרים בהם פוחתת היכולת לקיים דיוון ענייני בנושאים מהותיים שעל סדר היום המקומי, תוך העתקת מרכז הכוח של פעילות המועצה לתחום של מאבקים אישיים וככיתתיים. בראש הרשות אמצעים רבים לתגמול את תומכיו ולרטון את מתנגדיו - החל משליטה מרבית במידע (涅ישות חופשית למידע וסינון קפדי של הפרטים המועברים לידיות שאור הנבחרים) וכלה בקואופטציה פוליטית על-ידי מינויים מסוימים שונים. היכולות מעמדם של חברי המועצות והתרבות הלגיטימציה הציבורית שלהם באוט לידי ביטוי בולט בויתגורם המודע על זכותם לבקר את פעולות הרשות, כנדרש מתקדים.⁶ מחקרים של פרידברג (1988, 1994) חושפים את כל עליותה של ביקורת הפנים מטעם ועדות ביקורת של נבחרים: לעיתים אין וודאות אלה מופעלות כלל, וגם כאשר הן קיימות, הן מגלוות אזהת-יד בכל הנוגע ליכולתן לחולל שינוי בדפוסי פעילות לקיים של הרשות. ויתור זה על פונקציית הבקרה והביקורת מקבל

⁶ פקחות העיריות (תיקון מס' 39, התשי"ז-1990) מחייבת את מועצת העיר לבחור מבין חברי וודות ביקורת. הפקודה אינה מאפשרת הכללת ראש הרשות או סגנו במנין חברי הוועדה, והייר שליה חייב להיות מסיעה שונה מזו של ראש העירייה. הוראות ברוח דומה חלות על שאר התויות המקומיות (מועצות מקומיות ומועצות אזוריות).

משמעות ציבורית חמורה במיחוד נוכח המורכבות הגוברת של פעילויות הרשות והגידול בהיקף המשאבים הכרוכים בעשייה המוניציפלית.

חיסרונו נוסף של השיטה הקיימת הוא בכך שהיא איננה מותירה בדי הציבור כלים עילאים להתמודדות עם כשלי ניהול של ראשי רשויות. אין ביכולתו של הציבור כוים לסלק ראש עיר מתפקידו, גם אם כישלונו הינהoli ברור לכל. הפסקת כהונה של ראש רשות היא תופעה מדרגה יחסית. רק במקרים קיצוניים (זוגות מקרה שבו ראש הרשות לוקה בא-כשירות פיזית, או נאשם בפגיעה בטוהר המידות או בהוראות החוק), עשוי שר הפנים להידרש למינוי ועדת קרואה או להכרזה על בחירות חדשות. תומכי הדמוקרטיה המקומית הפורמליסטית טוענים שהימנעות בחירתו מוחדש של ראש רשות כשל היא האפשרות לאזוריים למונע ממנו להמשיך בכהונה נוספת. הבעייה היא שראש לשות נבחר לקדנציה של חמישה שנים וזו תקופה ארוכה מדי אם אכן קיים כשל ניהול; לא מעט דוגמאות מצבעות על כך שקדנציה בת חמישה שנים של ראש עיר כושלת עלולה לדודר רשות למשבר עמוק, ואך להביא לנסיגת היישוב.

מה הם כישורי ניהול הנדרשים?

לבסוף, מן הראוי לבחון את שאלת הקשרורים הנדרשים על מנת להלך רשות מקומית. סביר להניח שאילו הייתה הרשות המקומית פירמה עסקית, היו בעלי העניין (בעלי המניות) שוקלים היטב את שאלת הקשרורים, הידע והניסיונו הנדרשים ממנהל הבכיר.

בשיטת הנהוגה בישראל ראש הופך להיות מנהל ה'פירמה' המוניציפלית בתוקף בחירתו הפליטית-ציבורית. בהיעדר כל תנאי מהיבב בדבר הeschלה או ניסיון ניהול מותאים, בראש הפירמידה הנהולית של רשות מקומית יכול לעמוד כל אדם אשר עמד בהצלחה מבחון הבחירה. אמן כל מפלה שואפת להעמיד בראש רשותה אנשים מוכשרים, אך למעשה אלו אשר צמחו במערכות המוניציפליות ספק אם ניסיונים הקודם של המועמדים הוא רלוונטי. מפקד אוגדה, אחראי על ביטחון שדה תעופה או מנהל מתנ"ס מקומי יכולים להיות המוצלחים ביותר בתחוםיהם, אך הצלחותם זו אינה ערובה להצלחה בניהול רשות מקומית, עקב הייחודיות והמורכבות של העסקי המוניציפלי. אינני טוען שאנשים בעלי רקע חוץ-מונייציפלי אינם יכולים להיות ראשי ערים מוצלחים מבחינה ציבוריית-ייצוגית ואף מעולים מבחינה ניהולית; טענתי היא רק שהצלחה זו היא במידה מסוימת ותליה במידה רבה באופיו של ממלא התפקיד, בשאייפותיו וביכולת הלמידה שלו.⁷ לאחר שצד לזכות בפונקציה הנהולית הבכירה של ראש רשות מקומית אין כל צורך בקריטריונים מוגדרים - סוף הכלנית לתפקיד עמוס ביותר. לו היו הדברים אמורים בפירמה עסקית - ספק רק אם בעלי העניין היו נוכנים להפקיד את ניהול הfirme בידי מנהל לא מקצועני.

⁷ יכולות למידה ותקן ביצוע התפקיד היא אמצעי מרכזי לרכישת מומנויות ניהול יעדיות בקרב ראשי רשויות. רבים מהם הוכחו יכולות למידה ראוייה哉. עם זאת, כפי שמדובר אחרים מורים, אין ביטחון שללה הנולד הוא בחכרה חוויב, מבחינה ציבורית ומינימלית. הסמות הנהול היגרנטי ברשויות המקומיות כדוגמת נסיך, דהינו, המכנות לא רק ניהול ירעוני בשיטת ניהול לגיטימית, ממחישה את הביעיות שבכך.

2 הדגם 'מועצתה - מנהל עיר מקצועי': עקרונות ומאפיינים

רקע

הדגם 'מועצה-מנהל עיר מקצועי' הוא אחד מחמשה דפוסים שלפיהם מאורגן השלטון המקומי בארצות הברית. ארבעת הדפוסים האחרים הם:

א) דגם ראש עיר - מועצתה (strong mayor system), המקביל לדפוס השלטון המקומי הנהוג בישראל;

ב) דגם מועצתה - ראש עיר (weak mayor system), על פיו ראש הרשות נבחר על-ידי המועצת וכפוף לה (בדמיון לשיטה נהוגה בישראל בטרם הופעה הבחירה הישירה);

ג) ה-meeting town, צורת שלטון מקומי המתבססת על ועד-מנהל נבחר, המשמש בעת ובעוונה אחת מועצת וגוף אקווזוטיבי;

ד) ה-meeting town, שהיא הצורה הבסיסית ביותר של שלטון מקומי. על פי דפוס זה, אסיפה כלל התושבים משמשת בעת התכנסותה הפורמלית כגוף מוחוקק.⁸

המודל 'מועצה-מנהל עיר מקצועי' צמח בראשית המאה על רקע ארבע מאמות חברותיות-ציבוריות שאפיינו אז את ארצות הברית: ריבוי האוכלוסייה (הגירה מסיבית לארצות הברית) והעיר המואץ שנלוה לתהילך זה, צמיחת תנעה ציבורית-פוליטית למען איקות השלטון (המכורמת כיתגונת הרפורמה הפרוגרסיבית), הופעת המינאל הציבורי בתחום מקצועי נבדל, ובמקביל - הפעטו של הניהול העסקי הקורפורטטיבי כדוגם לניהול יעל ואפקטיבי (Stillman, 1974). העיר המואץ שפיך את ארצות הברית בסוף המאה ה-19 חשף את המורכבות הגוברת של ניהול עירוני: פיתוח תשתיות עירוניות ותפעול, הפכו מסובכים יותר ויוטר מבחינה טכנית ומקצועית, וגבר הקשיי לענות על צורכיין ודרישותיהם של קבוצות חברותיות שונות (כגון ותיקים ומהגרים או קבוצות מהגרים שונות) באופן שיישמר האיזון ביניהן. השלטון המקומי באוטהה

⁸ אינניän איןן תן ברשויות מוניציפליות בעלות אופי פונקציונלי, הקיימות במקביל בארצות הברית, דוגמת רשות חינוך (school districts), שגים זה בעלות מעמד אוטומטי.

תקופה היה שבי בди המפלגות הפוליטיות ומונונויהן; הרשות המקומית נתפסה כאמצעי להענחת הטבות - החל ממשרות וכלה בחזום למקובים. ניהול המוניציפלי התרבש על שיקולים של מונח חסות פוליטית וקנית תמיינות. תנעת הרפורמה, אשר פעלה בעשור השני של המאה, דגלה בדה-פוליטיזציה (במובן המפלגתי) של המערכות הציבוריות - לרבות השלטון המקומי. תנועה זו היא אשר גיבשה, כחלק מתפיסה הפילוסופית-ציבורית, את רעיון מנהל העיר המڪוציאו והמועצה הנבחרת (להלן-מפלגתית) כבסיס של שלטון מקומי חדש - דמוקרטי וללא משוא-פנים.

גישה זו נטמכה על-ידי הוגי דעתות של התקופה, אשר ראו במילieu הציבורי בתחום מקצועית החביב להיות מנותק מפוליטיקה מפלגתית; בambilים אחרות, הם גרסו שיש להפריד בין פוליטיקה לאדמיניסטרציה (Montjoy & Watson, 1995). תכנון עיר וניהול מוניציפלי נתפסו כתהומותם שליהם עקרונות יניהול המדעי, כפי שהוגדר אז (טילוריוזם). צמידותן של החברות הציבוריות (חברות מנויות) וההצלחות העסקיות של הפירמות הפרטיות טפקו נדבך נוספת לרציון של הדגם הנידון. הדגשת הצורך בניהול מڪוציאו של רשות מקומית הביאה לעצירת הקבלה בינה לבין הפirma החשאית, זהינו: המועצה הנבחרת כמקבילה לדירקטוריון, מנהל העיר כמקביל למנכ"ל הפirma ואזרחי העיר כמקבילים לבעלי המניות (Scott, 1969).

הדגם 'מועצה-מנהל עיר מڪוציאו' בשיטת שלטון מקומי מועדת

מה שהתחילה כתשובה נקודתית לביעות העיר Staunton שבמדינת וירגיניה (1908), הראשונה שאימצה את הדגם הנידון, התפתחה בהדרגה לצורת השלטון המקומי השכיח ביותר בארצות הברית. דגם זה מועדף במרבית שלביו של המדרג העירוני, למעט יישובים קטנים המוניים מתחת ל-5,000 נפש וערים גדולות בעלות מעל 500,000 נפש, כמושבש בלוכ שלחהן. התפלגות זו מושקפת תנאים, מסורות ויכולות שונות. אחד ההסתברים לאימוץ המודל על-ידי ערים בסדר גודלBINONI הוא שבஹוות ערים אלה בתפקיד צמיחה הן זכותות לניהול מڪוציאו ומימון (Stillman, 1985). העדפת הדגם 'ראש עיר - מועצה' (במתכונות של ראש 'חץ') בערים הגדולות מעתה, כך נראה, את ריבוי קבוצות המושא בערים אלה (בעיקר בצפון-מזרח ארצות הברית) ומסורת ארוכת שנים של פוליטיקה אטנית-מפלגתית (Dye & MacManus, 1976). אי-איימוץ המודל בקהילות קטנות עשוי להיות מושבר בהיעדר יכולת לשאת בעלותו של מנהל מڪוציאו (Stillman, 1985).

בהתחשב בכך שצורת השלטון המקומי בארצות הברית היא נושא לבחירה קהילתית, זהינו, כל יישוב רשאי לאמץ לצורכי השלטון הרציוו לו, הרי העובה שהדגם 'מועצה' - מנהל עיר מڪוציאו הוא השכיח ביותר מ对照检查 על מידת התמיכה הציבורית בו. תמיינה זו באה לידי ביטוי מתמיד בהמנעות עקבית מהחלפת דגם אחרן. על פי נתוני International City Managers Association (ICMA), בין השנים 1975-1988 דוחה לארגון על כ-150 נסיבות ציבוריות לשינוי דגם השלטון באמצעות משאל עם מקומיים (referenda). ב-79 אחוז מניסיונות אלו חזר הציבור והביע את רצונו לשומר על הדגם 'מועצה-מנהל עיר מڪוציאו' (Anderson, 1989).

**דגמים עיקריים של שלטון מקומי בראשיות המוניות מעל 2,500 תושבים -
ארצות הברית 1991**

גודל הרשות	צורת שלטון	ראש עיר - מועצה (Mayor - Council)	מועצה - מנהל עיר (Council - Manager)	ועדה מנהלת (Commission)
500,000 ומעלה	0.0	20.0	80.0	
250,000-500,000	3.1	56.3	40.6	
100,000-250,000	2.0	67.0	31.0	
50,000-100,000	0.4	64.3	33.7	
25,000-50,000	1.7	63.2	32.5	
10,000-25,000	2.6	53.5	37.3	
5,000-10,000	2.1	45.8	44.8	
2,500-5,000	1.6	32.9	58.4	
סה"כ	1.9	47.7	44.3	

הערה: בלוח לא נכללו שתי צורות מסוימות של טבאות Meeting-Town ו-Town-Meeting. הקטגוריה יראש עיר - מועצה כללה הן את שיטת ראש העיר החקוק והן את שיטת מועצתה - ראש עיר (weak mayor system).

מקור: International City Managers Association, 1993

עקרונות הדגם

הדגם 'מועצה-מנהל עיר מקצועני' נשען, מבחינה ציבורית וניהולית, על שני עקרונות בסיסיים:

- מועצת הרשות, המורכבת מנציגי ציבור הנבחרים באופן דמוקרטי ו ישיר, מרכזת את מלאה הסמכויות בתחום התווית מדיניות ובקרה ציבורית.
- מנהל העיר המקצועי, אשר שירותו נשקרים על-ידי המועצה, הוא בעל סמכות ואחריות מלאה על ניהול ענייני הרשות המקומית, מבחינה אדמיניסטרטיבית ותפעולית.

בצורתו הטהורה של דוגם שלטוני זה, רק חברי המועצה נבחרים ישירות על-ידי תושבי המיקום. בחירה בלתי-אמיצית זו מעניקה למועצה את מלאה הלגיטימציה הציבורית, שכן קולה של המועצה הוא, למעשה, קולו של הציבור. במrozות השנים התפתחו דפוסים נוספים, המכילים: בחירות על בסיס רובעי, מועצה עם ראש רשות (לא-אקווקטיבי) הנבחר מבין חברי וראש רשות (גם כן לא אקווקטיבי) הבחירה ישירה על-ידי הציבור. בכל אחד מדפוסים אלה נשמרת התפיסה לפיה מועצת העיר היא הגוף השלטוני הבלעדי ובעלט מלאה הסמכות השלטונית.

מבחינה מעשית, סמכותה הבלעדית של המועצה באח לידי ביטוי בתחוםים הבאים:

- מינוי מנהל עיר מקצועי (ופיטוריו בעת הצורך).
- חקיקות המצד המשפטית המקומיי המאפשרת את פעילות הרשות וניהולה.
- סמכותה לבקר בכל עת ובכל נושא את אופן ניהול של ענייני העיר.
- שליטה המוחלטת במשאבי הרשות וביכולת השימוש בהם.

מעמדו העצמאי ותפקידיו של מנהל העיר מעוגנים בחקיקה של המועצה, ברוח 'חוקת' הערים המאכזות דגם זה (Model City Charter). 'חוקת' זו הוכנה לראשונה לפני שבעים שנה על-ידי ה-NCL (National Civic League), ועד היום היא ממשיכה, על תקוניה, להנחות שיטת שלטון מקומי (NCL, 1996). החוקה לוגמה מדירה بصورة בהירה ואופרטיבית את סמכויותיו וחובתיו של מנהל העיר:

- 'מנהל העיר הוא ראש האדמיניסטרציה העירונית...ואחראי כלפי המועצה ניהול התקין של כלל תחומי הפעולות המוניציפלית. לצורך זה יהיה למנהל הסמכויות המפורטות להן והוא יהיה חייב להפعلن':
1. למנוע את כל מנהלי הרשות ועובדיה, כאשר ידרש למען טובות השירות - להפסיק את עבודותם או לפטרם, במסגרת המותר על-ידי חוקת העיר או החוק הכללי.⁹
 2. לנහול ולפקח על פעולות הייחדות השונות של הרשות ושל הגוף כפופה לה, אלא אם נקבע אחרת בחוקות העיר ובחוק.
 3. להשתתף בכל ישיבות המועצה וליטול חלק בדיונים, אך ללא זכות הצבעה.
 4. לוודא שככל החוקים, התקנות והחלטות של המועצה, אשר אכיפתם או יישומם מוטלים על מנהל העיר והגוף כפופה לו, יכובדו ויבוצעו טמונה.
 5. להציג את התקציב השנתי של הרשות (תקציב רגיל ותקציב פיתוח) ולהגימו למועצה.
 6. להגיש למועצה ולהעמיד לרשות הציבור דוח כספי ודווח פעילות הרשות בתום כל שנת התקציב.
 7. להכין דיווחים, על פי דרישת המועצה, על פעילות של יחידות העירייה ושל גופים הcpfופים לה, הנמצאים באחריות מנהל העיר או הגוף כפופה לו.
 8. לידע את המועצה בנוגע למצבה הכספי של הרשות ולצריכים חזויים.

⁹ במקומות שבהם מינוי או פיטורי מנהלים (של יחידות מינהלתיות או תעשייתית) הם בסמכות המועצה, החוקה לוגמה מציעה שרישות המועמדים תוגש על-ידי מנהל העיר (לאחר בוחינת התאמתם לתפקיד על-פי קריטריונים מוגדרים) ובשים מקרה לא ימונה מועמד לתפקיד ניהול שלא על-פי המלצת מנהל העיר. המלצותיו ונימוקיו של מנהל העיר חייבות להונבسط על שיקולות מקצועים בלבד.

9. להציג למועצה המלצות מדיניות כפי שימצא לנכון.
 10. להעמיד לרשות חברי המועצה כל סיווג מינהלי ומקצועי שיידרש.
 11. לבצע כל תפקיד או מטלה שיוטל על-ידי המועצה, במסגרת חוקת העיר, חוקי המקום והחוק הכללי.¹⁰
10. תרגום חופשי של ICMA, 1996, ch.3)

ה הפרדה העקרונית בין פוליטיקה לאדמיניסטרציה מעוגנת אף היא בחקיקה המקומית. בנוסח החקיקה לדוגמה של ICMA:

לא המועצה ולא אף אחד מחבריה יתערבו באופן ישיר או עקיף במינויים (או במשדי פיטורין) שהוצאו לפועל על-ידי המנהל הכללי או הכספיים לו... למעט שאלות כלליות; המוגעים של המועצה או חבריה יעשו אך ורק באמצעות מנהל העיר; הם גם ימנעו מלחת הוראות, באופן פומבי או פרטני, לעובדי הרשות.¹¹

11. International City Managers Association, 1991a, חלק 5.)

מנגד, ככל התרנגולות המקצועית קובעים כי על מנהל העיר להימנע ממגוון פוליטיות הנוגעת לענייניו של המועצה או של חבריה, וכן הם אוסרים עליו להשתמש בכוחו ניהולי כדי להשפיע בצורה לא-ציבורית על דיויני המועצה, למשל באמצעות הסתרות מודיע או אימוסירת מידע רלוונטי (International City Managers Association, 1984a; 1984b).

על-פי החקיקה לדוגמה אפשר להשעות מנהל עיר על-ידי החלטה מונפקת של רוב חברי המועצה. העתק של החלטת ההשעה צריך להימסר למנהל העיר ולרשותו עמד פרק זמן של חמישה-עשר ימים להסביר על השגות המועצה. מנהל עיר רשאי לדרוש שהדין בעניינו יתקיים בישיבה פתוחה לציבור במתוכנות של public hearing. רק לאחר דין פטור זה, אם אכן מנהל העיר ביקש אותו, רשאי המועצה -שוב בהצעת רוב - להביא לפיטורי המנהל (Civic League, 1996, ch. 3).

התמكצעות ותפקידו של מנהל העיר

מאז 1912, כאשר פורסם המכרז הראשון למנהל עיר על-ידי רשות מקומית בארצות הברית, ועד היום - חלו תמורהות לא מעטות בדרישות התפקיד וביצובו. תמורהות אלו לא פנו בעיקרו המרכז של התפקיד, זהינו: היותו תפקיד מקצועי, והוא משקפות את הפיכתו החזרגתית בתחום עסק נבדל וייחודי (פרופסיה). הקמתה של ICMA ב-1914 ופעילותה הציבורית-מקצועית למען ניהול עירוני מקצועי אפשרו התפתחות זו. עיצובו ההיסטורי של

¹⁰ לתדרה מקבילה אך מפורטים יותר ראה ICMA, 1991a, חלק 4).

¹¹ המודרך להוביל מועצה מבכירו היטב שheckner שבין חברי מועצה לבין מנהלי הרשות ועובדיה צריך להיות ממוסח, והיותו כל בקשה לקבלת מידע או מ頓 תקופה צרכיס לחיות אך ורק בדור בקשות או החלטות של המועצה ככל (as a body), כהגהשת המקור (National Civic League, 1992).

התפקיד הושפע, במידה ורבה, מההתפקחות משכימות הניהול של הרשותות המקומיות בארץות הברית, כתוצאה ישירה מתהליכים שונים. בין תהליכיים אלה ניתן למנות את תחומי האחריות של הרשותות, מגידול נפח הפעולות שלן, וכן מהעליה בMORECBOOT הדרישות המקצועית של מערכות אורבניות. גורם נוסף שהוביל את חותמו על עיצוב התפקיד של מנהל עיר מקצועי הוא המרכיבות הגוברת של הניהול המקומי, כפי שבאה לידי ביטוי בריבוי היחסים והקשרים בין השלטון המקומי לבין רשותות ממשל שונות, גופים ציבוריים, קבוצות אינטרסים ועוד. לאור ניתוח מממצאי סקר ארכי בקרבת מנהלי עיר הבוחן Stillman (1974) בשלושה סוגים מנהלים:

- **ণיינוי מקומי**
- **מקצועיים בין-מגזריים**
- **מקצועיים פנים-מגזריים.**¹²

מנהל עיר שהט בוגר מניינוי מקומי הס הקבוצה הפחות מקצועית, ובדרך כלל זכו בתפקידים זה בשל היוטם תושבי המקום או עובדי הרשות המקומית. כבר בראשית שנות ה-70 היו חברי קבוצה זו ורק כ-20 אחוזו מכלל מנהלי הערים - לעומת כ-70 אחוזו בשנות ה-30. קבוצת המנהלים המקצועיים הבין-מגזריים כוללת בעלי מקצוע (בעיקר מתחום המינהל) אשר היגרו מהמגזר הפרטיא או מהמגזר הציבורי הכללי לשולטן המקומי. מספרם היחסי לפני שני עשורים היה כ-50 אחוזו מכלל המהווים בתפקיד מנהל עיר. יתרת האוכלוסייה (כ-30 אחוז) מנתה אנשי מקצוע שצמחו בשולטן המקומי ואשר ראו בו מגרע עיסוק וצרר לההתפקחות מקצועית ('מקצועיים פנים-מגזריים'). סקר מאוחר יותר (Barber, 1988), המתמקד במניינויים חדשים, מספק עדות נוספת למגמות והתמקצועות של התפקיד. בסקר זה נמצא ש-85 אחוז ממנהלי העיר החדשים באים ממערכות בשולטן המקומי, וכי 75 אחוז מכלל המנהלים עבדו קודם לכן ברשות אחרת - מעל מחציתם בתפקיד מקביל. העובדה שמנחל עיר מקצועי הוא מקצוע נבדל משל慨ט בשקר נוסף מ-80, לפיו 51 אחוזו מנהלים שירות בשתי רשותות או יותר במהלך הקריירה שלהם (Renner, 1991).

התמקצועות של התפקיד משתקפת גם בעיליה העקבית ברמת ההשכלה של מנהלי העיר. סקרים תקופתיים של ICMA מצביעים בבירור על מגמה זו. בעוד שבראשית שנות ה-70 רק 27 אחוז מן המנהלים היו בעלי תואר שני, הרי בסוף שנות ה-80 מנתה קבוצה זו כ-63 אחוז לュומות 27 אחוזו בעלי תואר ראשון, 7 אחוזים בעלי השכלה על-תיכונית חיליקית, ו-2 אחוזים בעלי השכלה תיכונית. אחוז אחד מכלל המנהלים הם בעלי תואר דוקטור (Renner & De Santis, 1993). בסקר המניינויים החדשים לתפקיד נמצא נמצאת ש-82 אחוז מהם היו בעלי תואר שני (Barber, 1988). בארצות הברית לא נקבעה הלכה לגבי ההשכלה הפורמלית הנדרשת לצורך ניהול תפקיד מנהל עיר, אף לא (למייטב דעת) על-ידי ICMA. עם זאת, תואר אקדמי בתחום רלוונטי (מיןאל ציבורי, מינהל עסקים, כלכלת וכד'), לחוב ברמות מסוימות, הוא תנאי הכרחי להגשת מועמדות לתפקיד (ICMA, 1991b). הסקר שערך Barber (1988) אכן משקף העדפה זו: קרוב ל-80 אחוז מכלל המניינויים החדשים לתפקיד מנהל עיר היו בעלי תואר שני במדיניות ציבוריות או מינהל ציבורי ו-7 אחוזים נוספים בעלי תואר מקביל במינהל עסקים.

¹² טיפולגיה וזהיא מעיינת, מכיוון שהוא מחייב לביסס הגיוס של מנגליים ברשותות המקומיות בארץ (Ben-Elia, 1997).

בין ניהול לעיצוב מדיניות

הדגם 'מועצת-מנהל' עיר מקטוציאי נמצא בארצות הברית בתחילת השנות מתקמид. השינויים נובעים מהתפקיד המקומי להתחייב להתאים את הדגם האמור לתמורה אורבנית, חברותיות וכלכליות, היוצרות סביבה מושכלת יותר, המאפשרית בקיים קופוליטיים בין קבוצות אינטראיסים שונות. הרחבות תחומי פעילותו של השלטון המקומי וציפיות הציבור מנעו לפתרון בעיות ברמה המקומית גם הן פעולות לעיצובו מחדש של מודל שלטוני זה. עם זאת, העיצוב מחדש אינו משנה את העקרונות הבסיסיים של הדגם, כאמור: ריכוז הייצור הדמוקרטי והסמכות השלטונית בידי המועצה, והכרה בה ניהול מקוציאי כפונקציה נבדלת, עלתה אחריות ישירה על ניהול המוניציפלי-עירוני. העיצוב מחדש משתרש במישור היחסים שבין הדרג הנבחר לדרג המקטוציאי, תוך פיתוח מחדש של תפקידים, אחריות וערכיהם (Nalbandian, 1990).

بعد שהמודל הנורמטיבי הציג דיקוטומיה ברורה בין הדרג הנבחר לבין הדרג הניהולי, הרי בפועל מתגלו יגלוות יציגות הדדיות. מחקרים שערכו בשני העשורים האחרונים הראו שתפקיד מנהל עיר כריך בפעולות החורגות מתוך הניהול הטהור. Wright (1965) זיהה שלושה תחומיים בפעולותם של מנהלי עיר:

- (א) ניהולי - ברוח ההגדרה הפורמלית של התפקיד;
- (ב) מדיני - העלאת נושאים בעלי משמעות אסטרטגית, מעורבות בתהליכי התווית מדיניות על-ידי המועצה, בחינת חלופות עבור המועצה, מגעים שונים עם הדרג הנבחר;
- (ג) פוליטי - גיוס תמייה וסייע מוגמרי מஸל חזק-מקומיים, מגעים עם קבוצות אינטראיסים מקומיות, הופעות ציבוריות.

שני עשרים לאחר מכן נמצאה שחשיבות התפקיד המדיני (יחסים מנהל מועצה) עלתה בצורהמשמעותית והוא נapse כחשוב ביותר להצלחה בתפקיד (Newell & Ammons, 1987; 1988). מעורבותו של מנהל עיר בעיצוב המדייניות נובעת מעליית המורכבות של קבלת החלטות ברמה המקומית - הוא מבחן התהרכות האסטרטגיות הנדרשות (כגון, האצת הפיתוח או מילתו), הוא מבחן כללית (אופן מימון השירותים המקומיים, צורך בקיוצי התקציב), הוא מבחן חברתיות (שאלות של צדק חברתי) והוא מבחן פוליטית (מעורבות גוברת של הציבור בענייני השלטון המקומי). הכרעת אלו דורשות תשומות מקוציאות רבות יותר בעיצוב המדייניות (לרובות פיתוח חלופות), וכן גישות מרבית מנהל עיר כלפי העמדות המיצגות והאינטרסים הקהילתיים השונים, כדי שמעורבבו לא תתפרשenkיות עמזה פוליטית-סיטיתית. קיים אפוא מתח בין ההגדרה הנורמטיבית של התפקיד לבין המשימות החדשנות הכרוכות בו.

חשיפת ניהול עירוני לפוליטיקה

תופעה משלימה, המשקפת את השינוי בהנחתה הייסוד של המודל הקלסי, היא החשיפה של ניהול עירוני לתחומיים פוליטיים ברמה הציבורית וברמת הגוף. לא מדובר כאן בפוליטיזציה של המערכת הניהולית או במערכות פוליטית-מפלגתית. מבחינה זו הערים המאמצות את הדגם 'מועצת-מנהל עיר' מצילות להרחיק תופעות אלו מהשלטון המקומי. הבעה היא שם

הרשויות המקומיות הפעילות על פי דגם זה חשופות, ככל רשות אחרת, לדרישות שונות מן הציבור, לתביעות כיתתיות ולמאבקי כוח ויקורת המעיםדים אותו תזרו במחן.

ברמה הציבורית, גוברת מזוהה שנים רבות של אזרחים בתהליכי קבלת החלטות ובדרך הניהול של הרשות. העיקנון של שיתוף הציבור, שהחל בשנות ה-60 צו ממשלתי לערים שרצו להיעזר בתקציבים פדרליים (¹³maximum feasible participation), הפך במרוצת השנים לנורמה אזורית-קהילה. דוגמאות מקומיות רבות מצביעות על התפתחות של מעורבות הציבור ברמות שונות: החל מהציג יוזמות באמצעות הצבעה ישירה של הציבור (ראה בהמשך), דרך צורות שונות של משא-ומתן ועד לאקטיויזם מקומי, הלבש גוננים שונים של התארגנות ומקצועיות (Sharp, 1986; Thomas, 1986). דפוסים אלו שונים, באופן מהותי, מהמערכות המכפיה של שנות ה-60 בכך שהם מפותחים על בסיס של שיתוף-פעלה גובר בין המערכת המוניציפלית לבין קבוצות שונות בקהילה. הדוש-shitich הפועל בין התארגנויות של תושבים במסגרת שכנות או רבעים מבטאת חשיפה גוברת של המינהל המקומי לדרישות 'imbach'. דוש-shitich זה נוגע במנון נושאים, כגון: קביעת עדיפות בתחוםים שונים, אופן מתן השירותים, מידת הנגישות של השירותים לתושבים ועוד. החשיפה וההענות לה, מבטלות את זכותם הבלעדית של אנשי המקצוע לקבוע כיצד תפעול המערכת המוניציפלית.

מקורות נוספים החושפים את הניהול המוניציפלי למתחים פוליטיים הם מערכת היחסים בין המועצה למנהל העיר וכן יציבות המועצה ותפקודה. כאמור, גם זה מקנה למועצה מעמד בכיר. מכיוון שמנהל העיר אינו מתחרחה בחברי המועצה מבחן פוליטית וציבורי, מערכת היחסים ביניהם יכולה להתבסס על כבוד ואמן הדדי (Svaras, 1990). מאחר שהמועצה ממנה את מנהל העיר, ההנחה היא שהמועצה שיבחר יהלום את ציפיותה. עם זאת, סיבות שונות עלולות לעורר מערכת יחסים זו. כאשר היישוב מואפין בהטרוגניות חברתיות ייתכנו מתחים בין קבוצות אינטראיסム שונות, שלא תמיד ניתן להם פתרון מספק. במקרה כזה עלולה המועצה לאבד את אחיזותה הקורפורטטיבית ולהתפרק לטיעות כיתתיות. מאבקי כוח בין הסיעות מעibus על הארון ועל העמד בראשו, שכן הם עשויים להביא את מנהל העיר להזדהות, משיקולים מקצועיים ענייניים, עם אחת הסיעות או, לחילוף, להיתפס (לאה בסיס עובדתי) כמו שמזדהה עם אחד הצדדים. גורם נוסף העולם לעורר את מערכת היחסים בין המועצה לבין המנהל המקצועי הוא ראש העיר/המועצה. אף שבשיטה הנידונה אין למחזק בתפקיד זה סמכויות ביצוע ואין לו שליטה ישירה על מושבים, הרי ראש עיר/המועצה (בעיקר במקרה שבו נבחר ישירות על ידי התושבים) עלול לראות במנהל המקצועי 'מתחרה'. אף כי אין עדויות למעורבות פוליטית של מנהלי עיר, מחקרים שונים מספקים עדות אמפירית להידורדות היחסים בין המועצה למנהל בגין התנגדות או עינויים מצד ראש עיר/המועצה שנבחר ישירות. במקרים מסוימים החירף הסכוך במידה כזו, שמנהל העיר פוטר או פרש מרכז מותפקדו (Kammerer et al., 1962; Whitaker & DeHoog, 1991).

¹³ קיימות הרכבות אחوات לפין מתח בין ראש עיר/המועצה לבין מנהל העיר אליו משיפוי על מעמדו של מנהל העיר וליחסיו עם המועצה (Booth, 1968). נראה שהשפעת ראש עיר/המועצה על המנהל העירי מלאה גם בסוג הפקיד שנהරר מעדייף למלא - מנהל, יוזם, חדשן, מותאם, מנהיג טמפל (Svaras, 1987; 1990).

3 הדגם 'מועצתה - מנהל עיר מקצועני' והשלטון המקומי בישראל

לאור הסוגיות העקרוניות שהועלו במבוא ובפרק הראשון ולאחר הצגת מאפייניו של הדגם 'מועצה-מנהל עיר מקצועי' והניסיו בהפעלו שנזכר באיכות הברית, יש מקום לבחון את התרומה האפשרית של דגם זה לפיתוח השלטון המקומי בישראל. בינה זו תיעשה מארבעה היבטים: היבט הארגוני-פורמלי; היבט הפוליטי-מפלגתי; היבט הניהולי; והיבט האזרחי-דמוקרטי.

היבט הארגוני-פורמלי

הסקרים שלטוניים-פונקציונליים, דוגמת שלטון מקומי, הם תבניות סמכות וארגון אשר הצדקתו נזורה מיכולתו להתמודד בהצלחה עם צרכים ואתגרים ציבוריים. במציאות חברותית וכלכלית מוכבת יכולת זו אינה מובנת מלאה. במרוצת השנים הוכיח השלטון המקומי בישראל כושר הסתגלות לשינויים הדמוגרפיים, החברתיים והכלכליים במדינה. תופעה זו באה לידי ביטוי בהתבסותו כגורם מרכיבי בפיתוח העירוני, בחיזוק הכלכלה המקומית, בפיתוח שירותים ציבוריים ובהגנה על הרוחה הסוציאלית-קהילתית של תושבי המדינה. עם זאת, הסתגלות זו הושגה במסגרת השלטונית ההיסטורית, דהיינו: מהשנות פנימיות של דגם קיים. איפלו התמורה הבולטות ביותר של השלטון המקומי בישראל - הבחירה ההיסטורית של ראש הרשות - אינה אלא התאמה במסגרת הדגם הקיים. שינוי זה אמן חיזק את מעמדם של ראש הרשות (ביחס למועצה) ואך תרם ללגיטימציה הציבורית שלהם (בגין הבחירה ההיסטורית), אך לא היה בו כדי לשנות את מאפייניו הבסיסיים של הדגם.

מבחינה שלטונית-פורמלית, אם אכן יומץ הדגם 'מועצה-מנהל עיר מקצועי' כאופציה לגיטימית שלטון המקומי בישראל, הדבר יחולל שתי תמורות מרכזיות בדפוסים הקיימים: ראשית, בסיס הסמכות הציבורית והשלטונית יועבר לידי מועצת הרשות ושנית, פונקציית ראש הרשות תבוטל, לפחות כתפקיד אקווקטיבי. הצבת מועצת הרשות כמקור הסמכות, על-פי הדגם הנדון, היא ביטוי עקרוני, פורמלי ומעשי לדמוקרטיה המקומית ולריבוי (האפשרי) של דעתות ואינטרסים ביישוב. בצד זה אין משום חורה למצב שהיה קיים בטרם התקבל החוק לבחירה ישירה של ראש הרשות. הבדל מרכזיב בין הדגם המוצע לבין

המצב ששרר בעבר הוא בעצם מעמדו של ראש הרשות כפונקציה בכירה ומועדפת. כאמור, על אף הכוח היחסיסי שהיה בידי מועצת הרשות בגין סמכותה למונotaת את ראש הרשות או להודיעו, כוח זה הוגדר **בוחט** לראש הרשות. העובדה שבסתום של דבר הסמכויות האוקוטיביות היו נתונות בידי ראש הרשות העמידה את המועצה וכל אחד מחבריה בצלו. במקרה זה היו לתפקיד ראש הרשות שתי השפעות שליליות על עצוב מועצת הרשות ועל תפקודה. ראשית, הכוח והיוקרה הגלמים בתפקיד הביאו לכך שהוא הפך ונשא לתחזות ולמאבקי כוח בין חברי המועצה, ובקשר זה אף נחתמו הסכמים מפורטים לרווחה בתפקיד. שנית, לעיתים תפקיד ראש הרשות גרם למתח, שבינו הקיים היה הופעת המועצות הלעומתיות, דהיינו: מועצות שבנון אין לראש הרשות רוב, ועל כן חופש הפעולה שלו מוגבל. הบทיחה הישירה של ראשי הרשות הסירה חלק גדול מגורמי המותח, אך יחד עם זאת הביאה, כאמור, לניון המועצה. אי-התלות (היחסיסית) של ראש העיר במועצה וסמכויותיו האוקוטיביות הותירו את המועצה בשוללים. אמנם מבחינה פורמלית יש למועצה, גם במצב השורר כיום, מעמד וסמכויות לא מבוטלים, אך הם אינם עמדדים, ברבות מן הרשותיות, בבחון המציאות. בדומה למשמעות שהיא קיים בשיטות הבחירה הקוזמת - תפקודה של המועצה וסדר יומה נזרים מותפקזו וסדר יומו של ראש הרשות.

ביטול תפקיד ראש העיר כפונקציה אוקוטיבית והעברת סמכויות הנהיגול למנהל מקצועני ישקמו, באופן טבעי, את יכולת התפקיד של המועצה. פעולה זו תשיב לה את מעמדה כגוף נבחר, המתווה את יעדיו הרשות ואת סדר העדיפויות שלה, ותעניק לה את מעמדה האימטי כדירקטוריון. שינוי זה אינו פורמלי-משפטי גריידא, אלא משקף גם שינוי קונceptואלי ושינוי ערכי-התנהגותי. במישור הקונceptואלי, השינוי ייחד את ההכרה כי חייב להיות נתק בין המועצה (במוכנותה החדשה) לבין הנהיגול המקצועי. במונחים של פירמה עסקית יש להשרות את ההכרה שככל עוד מנכ"ל הפירמה שומר על האינטרסים של הפירמה ועל יעדיו מдинיותה העסקית כפי שעוצבו על ידי הדירקטוריון, מונעים הדירקטורים מפגוע בסמכותם ובאוטונומיה של המנכ"ל להלן את הפירמה כראות-ענינו. נוכחות היסטוריה של מעורבות, או השαιפה למעורבות, מצד נבחרי הציבור בניהול השוטף של רשות מקומית, ברור כאן שנדחת הטמעת התפיסה בדבר חלוקת התפקידים. השינוי השני כאמור, הוא במישור הערכי-התנהגותי. הדגש 'מועצה-מנהל עיר מקצועי' מעמיד את המועצה כבעל אחריות ציבורית ומשפטית לפועליות הרשות. באותה מידה שההסדר הקיים מטיל אחריות ישירה על ראש הרשות, כך תועתק אחריות זו לכל המועצה כגוף קורפורטיבי ולכל אחד מחבריה כديرקטור.¹⁴

¹⁴ ביגוד לדירקטוריון בפירמה עסקית, לחבר מועצה אין כוון אחריות אישית על מעשיו בכל הנוגע למיניהם על אינטוטה הפירמה (הרשאות) ועל האינטוטים של בעלי העין (האזורים). זו גם את הסיבות לקלות הבלתי-יסובלת שבה מתכולות החלטות פוליטיות או כינתיות, ולמנעות קבלת החלטות דרישות לובות הרשות. בקשר זה, nun הראי לחזיר את שיטת החלטון המקומי הדני, לפייה חבר מועצה נשא אחריות אישית להחלטותיו בஸורת תפקידו, לדבota וחתם תשלום פזים לשעות בגין נזקים שנגרמו לה בשל החלטות אלו.

ההיבט הפלוטי-מפלגתי

אימוץ הדגם הנידון כאופציה לשולטן המקומי בישראל יחייב בחינה של השינוי מנקודות-מבט פוליטית שכן, ככלות הכל, השולטן המקומי הוא מוסד פוליטי. הפלוטיקה המקומית נשעה עד כה על שני צירום עיקריים: המפלגתי והאינטרנציוניסטי. מאז ומתקדם ראו עסקני המפלגות בערכת השולטן המקומי זורת מעורבותה השובבה, ועד היום הן מיזוגות באופן גלי בבחירה המקומית. יתרון היחסי של הרשימות המפלגתיות על רשימות עצמאיות בכך שגם נוהנות מן הדימוי שמקירות המפלגות הארכיזיות וכן מסيون הלוגיסטי. אף-על-פי שאין קשר ישיר בין התנהגות אקלטורלית ברמה המקומית לבין הרמה הארכיזית, המפלגות הארכיזיות חותמות להגעה לשיליטה (או לפחות כוח) ברשויות המקומיות. מנקודות-ראות מקומיות, אין משמעות יותר ליצוג המפלגתי. כמעט מפלגות בעלות אידאולוגיה כוללית, הנוגעת לאורה החיים בכלל החברה (דוגמאות המפלגות הדומות או מר"ץ), אין הבדלים עקובים בנושאים מקומיים בין המפלגות בישראל. אין לצפות אפילו להבדלים משמעותיים בתהליכי קבלת החלטות ובקביעת עדי מדיניות בין ראש עיר מטעם הליכוד, לדוגמה, לבין ראש עיר מטעם מפלגת העבודה.¹⁵ פוליטיקה מפלגתית מקומית אינה פסולה, אך במקרה שבו אין למפלגה מה להציג מבחינת תפיסת-עולם מקומית, פוליטיקה כזו בולמת ומסרסת פוליטיקה מקומית, המבוססת על מעורבות אזרחית, וمستיינית לשם כך בכלים ובאמצעי השפעה העומדים לרשותן של המפלגות ואשר אינם מצאים בהישג ذן של התארגנויות לא-מפלגתיות.

הדגם 'מועצה-מנהל עיר מקוצעי' יכול להתקיים גם בתנאים של פוליטיקה מקומית מפלגתית, אך אם ייווצרו התנאים לניסוי מן הרואין לנתק אותו מן התלות בפעולות מפלגתית מאורגנת. במקרה אחרות: רצוי להפעיל את הניטוי חזק אמור העקרון של partisanship (היעדר מפלגתיות), שקבעו הוגי הרפורמה המוניציפלית בארצות הברית. עיקרונו זה משך הסתמכות על תהליכי דמוקרטיים של מעורבות הציבור בפוליטיקה מקומית (ראה גם להלן בסעיף 'זהות הديمقراطي האזרחי'). כמו כן, הוא מבטיח לחבריו מועצת העיר לא יבחרו על-ידי המפלגות (בחירה המשקפת לא פעם מאבקן כוח המנהלים בסניפים או בין גורמים מפלגתיים במישור הארצי), אלא באמצעות תמייה ציבורית פתוחה.

ההיבט הניהולי

בחינת השיטה 'מועצה-מנהל עיר מקוצעי' מההיבט הניהולי, מעלה שלוש סוגיות מרכזיות:

- הפרזה בין הדרג הנבחר לבין המנהל המקוצע.
- שמירת האוטונומיה הניהולית של מנהל העיר.
- זמינותם של מנהלים מקוצעים בדרגת בכיר.

¹⁵ במודיעות שברן קיימים הבדלים אידאולוגיים הנוגעים לשולטן המקומי ולדמוקרטיה המקומית, המפלגות מדרשות לתמגם את עםם לצעדים מגובשים. בבריטניה, למשל, המפלגה השמרנית שעשלתה מ-1979 ועד הבחרות האזורית באפריל 1997, פעלת על סנק מען אידאולוגי והナルטן בבירור שיאפה למגוון מנגנון וסמכויותיו של השולטן המקומי - זוגמת מצע על Ridley (1988). מנגד מזכה מפלגת ולייבור תשובה אידאולוגית משלחה (Stewart & Stoker, 1988).

ההפרזה בין הדרג הנבחר לבין המנהל המ乞וציאי

מאפיין מרכזי של השיטה הנבחנת הוא, כפי שכבר הוזגש, האצלת האחריות לניהול הכלל מן המועצה למנהל מ乞וציאי. האצלת זו יוצרת קו מפירד ברור בין הדרג של מעצבי המדיניות לבין הצמרת הנהוילית. היקף הסמכויות האקזוקטיביות שבידי המנהל המ乞וציאי הוא, כפי שפורט לעיל (ראה עמי 19) רב וממיצה. למעשה, המנהל המ乞וציאי נהנה מאוטונומיה מרובה בכל הנוגע לניהול משאבי הרשות לטוגנים, לגיטום, לפיתוחם ולהקצתם. אחריוותו התפעלית על תשתיות מקומיות ועל שירותים מעניקה לו גם חופש מרבי באשר לאופן הפעלת השירותים. כל עוד הוא פועל בהתאם לתוכנית העבודה ולתקציב שאישרה המועצה, ניתן לו חופש פעולה מלא לנחל את ענייני העיר לפי מיטב שיפוטו ושיקול דעתו. מנהל בנין עשוי להיוועץ במוועצה לגבי סוגיות בעלות רגשות ציבורית, אך עקרונית, חופש הפעלה שלו איינו מוגבל על-ידי הדרג הנבחר. נוכח עצמה זו הנטונה בידי המנהל המ乞וציאי, נשאלת השאלה: האם יישום פונקציה ניהולית זו אין ממשו מעין חזרה לשיטה הקיימת, לפייה ראש העיר מחזק במלוא הסמכויות האקזוקטיביות? התשובה לכך פשוטה. לモרות הדמיון מבינת היקף הסמכויות, מנהל העיר כפוף מבחינה ציבורית וחוזית למוסצת הרשות, בשונה מראש העיר. המנהל משתמש זורע ביצועית של המועצה (אך כי פעילותו אוטונומית), והמשיך פעליתו מותנה בשיבעות רצונות של הנבחרים מהישגיו. למועצה הזכות להתייר את החוצה שנחתם עם מנהל העיר אם נכשל בתפקידו או אם אינו עומד במצוות מעסיקיו.

שמירת האוטונומיה הנהוילית של מנהל העיר

לאור תלות זו של מנהל העיר במועצה עולה השאלה: כיצד מנעת הפיכת המנהל המ乞וציאי לעושה דברה הסביר של המועצה? התשובה על כך מצויה במישור הערבי ובמישור המ乞וציאי. במישור הערבי ברור שסיכוןיה של השיטה המוצעת תליים במחויבותם של חברי המועצה לעקרונות השיטה ובנכונותם לכבד עקרונות אלה. הציפייה היא כי חברי המועצה יימנו בקפידנות מהתערבות בנושאי ניהול, תוך רמיית האוטונומיה של המנהל המ乞וציאי. יישום השיטה ידרוש אףוא הכרה מוקדמת של חברי המועצה הנבחרים ויצירת אמונה ברורה ו邏輯ית (קוד אתי-תתנוגות) אשר תמנע פריצת גבולות. כמו כן, גיבוש האוטונומיה של המנהל המ乞וציאי תלוי לא מעט בערכיו המ乞וציאים. גם מהמנהל מצופה כי יאמץ קוד אתי ברור, המבחן בין להיות המנהל 'שכרי' של המועצה לבין היוטו איש מ乞וצע המכבד את עצמו והנושא באחריות אישית (גם אם עקיפה) לאינטראס הצבורי ולטובות המקומות. החוקה לזוגמה (the National Civic League) של ICMA (Model City Charter) מטלעם עיר מטלעם העשוים לשמש בסיס לגיבוש כליל התנהגות הולמים בישראל.

בעית הזミニות של מנהלים מ乞וציאים

סוגייה אחרתה הקשורה בהיבט הנהויל היא בעית זミニותם של מנהלים מ乞וציאים אשר יכולים לשמש מנהלי עיר. מאחר שלא קיים מסלול הכרה מיוחד לתפקיד זה, ברור שעל המועמדים הפוטנציאליים לבצע הוכח מ乞וציאית, מבחינת התמימות. העתודה הנהוילית

עשוה להיווצר בגין כניסה מנהלים מקצועים מנגזרים חזץ-מונייציפליים (המגזר הפרט), המגזר הממלכתי) או פנים-מונייציפליים. הויאל והצדקה הציבורית מעבר לשיטה המוצעת היא מקצועיות ניהול גבואה, הרוי הדרישות שיש לקבוע לגבי מועמדות לתפקיד צריות לשיקף רצינול זה. במיללים אחרים, יש להניג מיוון קפדי לא פשות, בהתאם לסטנדרטים המקובלים במגזר הפרט לגביו מועמדים לתפקידים בכירים, ועוד יש להקנות לבעל התפקיד השכלה ייעודית משלימה, במידת הצורך. הלגיטימציה הציבורית שתינתן לתפקיד החדש תגושש במידה רבה לאור רמת הדרישות מבעל התפקיד ולאור ההקפהו במיוון המועמדים.

ההיבט הדמוקרטי-ازורי

השווות דפוסי המעורבות הציבורית בתחום השלטון המקומי בין ארצות הברית לבין ישראל מבליטה שתי תופעות סותרות: בארצות הברית שיעור המשתתפים בבחירה המקומיות נמוך בהרבה מהמקובל בישראל (כ-20 אחוזים בממוצע בארצות הברית לעומת 56 אחוזים באורך) אך מצד שני, המעורבות הציבורית שלא באמצעות בחירות רבה הרבה יותר.¹⁶ בשלטון המקומי האמריקאי התגשש מגוון של הסדרים, המאפשרים לאזרחים להביע את עמדותם בהליכים דמוקרטיים ישירים, דהיינו, על-ידי הצבעה ציבורית. הסדרים אלה כוללים:

- יוזמות (initiatives).
- משאלי-עם (referenda).
- הפסקת כהונה (recalls).

היוזמה היא העלתה הצעה, אשר אישורה על-ידי המצביעים מחייב את השלטון המקומי לדון בה. משאלי-עם מיועדים בהקשר הוכחי להכריע בנושאים קהילתיים בעלי חשיבות (דוגמת שמיירה על צביוון היישוב, אי-גידול לבחירה מודעת, שיטת המיסוי ותעריפי המסדים). הצעות להפסקה כהונה נועדו לסיים את פעולתם של נבחרים שאינם ממלאים את ייעודם הציבורי, גם אם לא עברו עבירה מבחינה משפטית (לדוגמה כישלון בתפקיד). בקטגוריה זו ניתן לבטל גם בנסיבות מניעה, המוגדרות לעיתים כמשאלי-עם על דורך השיללה; וזה אמצעי למניעת חקיקה מקומית אשר ההכרעה בנוגע אליה טעונה, לדעת המבקשים, אישור ציבורי במשאלי-עם.

שיטת אלו של דמוקרטיה מקומית ישירה אין ייחודיות לגודם המועצה-מנהל עיר מקצועי, אלא חלק ממשורט פוליטית כוללת. עם זאת, יש אינדיקציות לכך שבישראלים אשר בהם נהוג גם זה, שיעור המעורבות הציבור, באמצעות המונגולים האמורים, גבוה יותר (& Renner, 1993). אם אכן יעשה ניסיון להנиг את הדגם 'מועצה-מנהל עיר מקצועי' בישראל,

¹⁶ שיעור החשתפות בבחירות מקומיות בישראל משתנה לפי סוג רשות ואוכלוסייה. כך למשל, שיעור החשתפות לבחירות יהודיות או מערבות הגיא ב-1993 (הבחירות האחרונות) היה 51 אחוז ואיל מערים ערביות-ל-אחו. שיעור החשתפות בבחירות למועצות מקומיות גבוהה: 70 אחוז בישובים יהודים ו-98 אחוז בישובים ערבים (להלן המרכז לסטטיסטיקה, 1994). (הנתונים מתייחסים להצבעה לבחירת ראש רשות).

תוהיה זו הזדמנות להרחיב את השינוי החקותי הנדרש, ולהקליל הסדרים אלה במסגרת ההרחבה כאופציות ציבוריות לגיטימיות.

ההיבט החקוי

אימוץ הדגם המוצע בעובזה זו במקורו של השלטון המקומי בישראל מצריך לא רק שינוי תפיסתי (מבינה מוסדית, ניהול וערכית-פוליטית), אלא גם שינוי תחיקתי. זאת, מכיוון שהמסד החוקי הקיים, עליו נשען השלטון המקומי, אינו מאפשר לימים את השינוי המוצע, לו גם על בסיס ניסיוני.¹⁷ שני קשיים עיקריים עומדים בדרךו של השינוי המוצע:

- מעמד ראש העיר כפי שהוא מוגדר בחוקים הקיימים;
- היעדר חקיקה המכירה בזכותו הציבור לבחר בצוות שלטון מקומי מועדף ולהעלות נושאים על סדר היום של הרשות באופן דמוקרטי ישיר.

חלוקת מחדש של תפקידים ושל סמכויות

המעמד האזקוטיבי של ראש רשות כוות נוצר, מבחינה חוקית, מהוראות שונות בחקיקה המוניציפלית. לדוגמה, סעיף 126 של פקוחות העיריות קובע שעירייה תפעל באמצעות ראש העיר. כמו כן קובע סעיף זה שרראש העיר יהיה אחראי לכך שהתקדים שהוטלו על העירייה בפקודה זו או בכל דין אחר יבוצעו כראוי.¹⁸ מעמדו האזקוטיבי של ראש העיר מוגלים גם בסעיף 140 לפקוחות העיריות, המטיל עליו אחוריות לכך שהצעות המועצה תבוצענה כהכללה.

הנחת הדגם 'מועצה-מנהל עיר' תחייב ביטול מעמדו האזקוטיבי של ראש הרשות כפי שהוא מוכר היום. במילים אחרות: יהיה צורך להזכיר את מעמדו של ראש העיר זהה שהיה קיים לפני השינוי, על-פי תיקון 24 לפקוחות העיריות (והתיקונים המתקבלים בצווי המועצות המוניציפליות והאזוריות). ראש העיר ישוב אפוא להיות ראשון בין שווים במועצת הרשות, כפי שהיא מקודם. כמו כן, יהיה צורך לקבוע במפורש את חלוקת התפקידים בין מועצת הרשות לבין מנהל העיר; בהקשר זה, מן הרואין יהיה לאמץ עקרונות הדגם האמריקאי, אשר הוצעו בפרקם הקודמים, וכן להסתמך על הניסיון שנלמד מהם.

¹⁷ ברצוי להחות לכך לעוזי אברמס י שפט, לשעבר יrecht משפט של משרד המשפטים, על מונתו לסייע לי להבהיר טוויות משפטיות שונות הקשורות למשая הדין. עם זאת, הדברים המובאים בפרק זה הם על דעתו בלבד ואינם משקפים בהכרח את עמדתו של עוזי שפט.

¹⁸ מעמדו הבכיר של ראש הרשות ואחריוו הכללת על פי סעיף 126, פורשו בהזדמנויות שונות על ידי בית המשפט העליון. באחד מפסקיו הדיון הובילו בנשא בגבי, פירש כי השופט בפרק סעיף זה וכך: 'על פי הוראה זו, הסמכות העדפת לנגישן עירייה נתונה לראש העירייה (ఈיטה סעיף 29 לחוק היסוד: הממשלה לעגנון המושל). מוצאת כי מקום שהחוק מעניק וכותן או כוח לעירייה והדיין לא קובע מיריו הארגון הפועל בשם העירייה או מטעמה, כי אז הארגון המוסכם הוא ראש העירייה. הסדר זה מהווה ותיאה מהשטיי העקרוני, שהל בשלוון הכספי נקבעה בנסיבות אכןישות של ראשי רשויות מקומיות לפי חוק הבחירה הישירה'. (ביני 754/86, וחיזי ננד שר החינוך, פיד מי (4), עמי 799, לפי ציטוט שפט, 1992:45).

דווקא מכיוון שהשינוי התחיקתי הנדרש איננו סמנטי גידוד (המרות המיליטים 'ראש העיר' במיליטים 'מנהל עיר') אלא מהותני, יהיה צורך לבחון היבט את משכונותם של סעיפים חוק רבים לאור עקרונות המודל המוצע. להלן דוגמאות מספר - אף כי לא ממצות - לשינויים הנחוצים:

- לפי סעיף 206 לפקודות הערים, ראש העיר מוציא את התקציב השנתי. אחריות זו תועבר, על-פי הדגם המוצע, למנהל העיר, אך התקציב יוצב על-פי המדיניות הכלכלית של המועצה ובאישורה.
- סעיף 167 לפקודה קובע היום שעובדים בכירים מתקבלים לעובודה בעירייה על-ידי ראש העיר, באישור המועצה, ואילו יתר העובדים מתקבלים על-ידי ראש העיר ללא כל זיקה למועצה. לפי הדגם המוצע כל הסמכויות האלה יועברו לידי מנהל העיר.
- סעיף 195 לפקודה קובע כי חוזים שיש עליהם אישור תקציבי נחתמים בידי ראש העיר, אפיו ללא התייחסות של המועצה. ניתן להניח כי גם סמכות זו תועבר למנהל העיר.

במסגרות החקיקה המוניציפלית, נראה שהשינויים הנדרשים לגבי הערים מורכבים יותר מאשר הנדרשים לגבי מועצות מקומיות או אזוריות. קיים היום שוני יסודי בין עיריות לבין מועצות מקומיות מבחינה זו שהוראות היסוד בעיריות קבועות בחוק, בעוד שבमועצות מקומיות שר הפנים מוסמך לקבוע הוראות בצוות השונים על-פי פקודת המועצות המקומיות.¹⁹ מכיוון שהחוק הבוחרה השירה חל גם על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות, תידרש הוראות מסווגות כלשהיא בחקיקה שתאפשר את הניסוי, ولو רק במסגרת של מועצות מקומיות. באשר לעיריות - נחוץ יהיה לקבל חוק חדש שיסדר את העברת הסמכויות. אף אם מבקשים להנrig ניסוי בעניין זה, יהיה צורך לקבל חוק הווהת שעה אשר יאפשר את מסגרת הניסוי.

לא מן הנמנע שינויים מקומיים יידרשו בתחום החקיקה החוץ-מונייציפלית, המסדרה את פעילות הרשות המקומית בתחום נבחרים, והמענקה סמכויות וחבות לראש הרשות. חלק משלוחים אלה כרוך בהחלטות עקרוניות לגבי תפkid העתידי של ראש רשות במסגרת הדגם המוצע ולגבי גבולות תפkidיו של מנהל עיר. כך, לדוגמה, יהיה צורך להחליט מי, למשל, יעמוד בראש התכנון המקומי. על פי חוק התכנון והבנייה (תשכ"ה - 1956) לוועדה זו השפעה עצומה על עיצובו הפיזי של היישוב וכן על גורלם של תכניות ופרויקטים בתחום הבניה. הניסיון האמריקאי מציג דפוסים שונים בתחום זה, וכיום אין הלכה קבועה ב'חוקה לדוגמיה' (National Civic League, 1996). אם ישמר תפקידו של ראש הרשות במתכונות של ראש המועצה הנבחרת (זה י寧ו: יראשון בין שווים' או ברוח סעיף 130 לפקודות הערים), סביר להניח שבתחום התכנון והבנייה, לפחות, מינוי מנהל עיר לא ידרוש שינוי החוק הקיים, אם הסמכויות אלו יישארו בידי ראש הרשות. סוגיות אלו טעונה בירור מכך, החורג מAFX בעובודה זו.

¹⁹ צו המועצות המקומיות (א) תשי"א 1950 ק"י תשי"א, עמי 117; תשכ"ב 1256; צו המועצות המקומיות (ב) תש"ג - 1953 ק"י תשי"ג עמי 1174; צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תש"ח - 1958 ק"י תשי"ח עמי 1256.

זכות הציבור לבחור ולהשפי

כפי שהוזגש במקומות שונים בעבודה זו, הדגם המוצע כולל הכרה בזכות הציבור להכריע בנסיבות מסוימות מנוגנים שונים (יוזמות, משאל-עム, בקשות להפסקת כהונה, ובנסיבות מניעה). מנוגנים אלה מוכיחים את יכולתו של הציבור להשפיע על החלטות ומעשים של השלטון המקומי, בלי להיאlez להמתין להכרעת יום הבחירה, שיכולה להיות מאוחרת מדי מבחינית האינטראקטיבי. זכות זו של האזרחים כוללת את ההכרעה המרכזית ביותר, דהיינו: בחירה בדגם השלטון המקומי המועדף על דם. ה'חוקה לדוגמה' מגדירה את ההליכים המדישים להכרה בחוקיות הפניות, המאורגןות באמצעות מנוגנים אלה (National Civic League, 1996). בישראל אין הכרה בזכות ציבורית זו, וממילא היא אינה מעוגנת בחוק. על כן, אם ברצוננו להכפיל מנוגנים אלה במסגרת אמצעי להשפעה הדמוקרטיים העומדים לרשות הציבור, תידרש חקיקה מיוחדת לשם כך.

סיכום והמלצות

השינוי שחל במעמד השלטון המקומי בעקבות תהליכי הביזור, הגדול במגון ובהיקף הנושאים שבאחריותו והגדול במחוזרים הכספיים שמלגלו רשותות המקומיות - הعلاה את רמת הדרישות מניהול המוניציפלי. שיפור ניהול המוניציפלי יכול להישמש בדרכים שונות, אם כתוצאה מההתאמנה הפעולית שוטפת לנסיונות משתנים ואם כתפניות אסטרטגיות מהותיות בגישות המציאות, בצורת הארגון ובאומן ניהול הרשות המקומית (Ben-Elia, 1996). התפתחות השלטון המקומי בישראל מתבססת בעיקר על שינוי נקודתיים, שboweuו במוגמה להתחאים את המערכת לנסיבות חדשות ולתכן ליקוי תפקוד. שינויים אלה כוללים תיקוני חקיקה והוראות מינהלתיות מצד הממשלה, וחידושים פרי יוזמתן של הרשותות עצמן. בעקבות שינויים אלה עלתה במרקצת השנים רמות התהוכום וההתמקצעות של מיניהם של המינהל בשלטון המקומי, אך לא כל כל שינוי בדמות הבסיסי. השינוי המבני היכול להיחשב כתפנית אסטרטגיית הוא עקרון הבחירה של ראש עיר. מסיבות שהוצעו בפתחה לבדה זו, הדגש של ראשות אקווקטיבי, שהתפתחה כתופנית זו, כולל שינוי ממשמעותיו בדף פועלתו של השלטון המקומי. עם זאת, הצלחתו הרבה של דגם חדש זה, לפחות ביחס למצב שקדם לו, אין בה כדי להעלים את מגבלותיו, כפי שהן מוגלות ברשויות מקומיות רבות.

יתרונותיו של הדגם 'מועצה-עיר מקצועית' באים לידי ביטוי הן בהיבט המנהלי והן בהיבט הציבוררי (דמוקרטייה של השלטון המקומי). הוותק ההיסטורי של דגם זה בארצות הברית, יכולתו לספק את עצמו לנסיונות משתנים בלבד ליותר על עקרונות היסוד שביבסוסו, ומעל הכל - העבודה שהוא ממשך לאורך שנים לשומר על מעמדו כדף השלטון המקומי המועדף על הציבור האמריקאי - כל אלה מציבים אותו כאופציה שרצוי לשקל את יישומה גם בישראל. השימוש במושג 'אופציה' מציין כי מודל זה אינו מוצע כתחליף לשיטה הקיימת, אלא כחלפה משילמה. אין סיבה שהשלטון המקומי בישראל יתבסס על דגם אחד וייחד, לא רק עקב הגיון והשינוי בנסיבות מקומיות, אלא גם מושם שאין הכוחה שרק הדגם הקיים עונה על הצרכים הניהוליים של שלטון מקומי ועל התביעה הגוברת לדמוקרטייה הניצבת בפנוי. שם שפירמה עסקית מתאימה את עצמה לנסיונות משתנים באמצעות הכנסת שינויים

מהותניים בצורת הארגון ובסוגנון ניהולו שלה, כך גם בתחום השלטון המקומי ניתן להניח שניסיונות מסוימים עשויים להצדיק מעבר מדגם שלטוני קיים לדגם אחר.²⁰

ברוח הדברים אלה, יש אפוא מקום לשڪול ערכית ניסוי מבוקר בדגם 'מעוצה-מנה' עיר מקטועה בישראל. את הניסוי ניתן לעורך ברשות מקומית שבה השיטה הקיימת לא הוכחה את עצמה (לדוגמה, רשות שטושבה מפגנים חוסר شبויות-רצון לאורך זמן, בשל ניהול לקוי, למחרות בחירת ראש עיר שונים). עם זאת, נראה שעדיף לבחור לשם כך ברשות חדשה. יישובים חדשים המוצאים בשלבי הקמה (לרובות ערים חדשות, דוגמת מודיעין) עשויים לשמש 'מעבדות' נאותות לניסוי מסווג זה, שכן הם בבחינתן קרकע בתולה מבחינה פוליטית וניהולית (כלומר, אין בהם אוכלוסייה מושרשת או התארגניות פוליטיות קזומות), וורם התגובה בהם קבוצות אינטראיסטיים).

ישום הדגם המוצע, ولو רק כניסוי מדיניות מבוקר, מותנה בקיום של כמה תנאים מוקדמים.

תנאי ראשון הוא פתרונות מחשבתיים בקרב מעכבי מדיניות ברמה הממלכתית (במஸלה ובכנסה) בנוגע לשתי נקודות מרכזיות:

- האפשרות שבמדינת ישראל יכולים להתקיים דגמים שונים של שלטון מקומי.
- זכותם ויכולתם של תושבים ליום מעברים מודגם לדגם, אם נסיבות מקומיות מצדיקות זאת.

תנאי שני הוא יצירת מסד חוקי שיאפשר את הפעלת הדגם המוצע, ولو רק כניסוי מדיניות מבוקר. נראה כי אין מנוס משינוי חקיקה - אם כתיקון חוקים קיימים ואם כחקיקה ייעודית חדשה. כדי לעמוד על היקף השינויים הנדרשים מו הרואי לקדם בדיקה מקיפה של הסוגיות השונות.

תנאי שלישי הוא תכנון מיטבי של הניסוי והבטחת התנאים המדרשים לקיומו כהלותו. אין כל ביטחון שהדגם המוצע יצליח בישראל, אך אם לא נבטיח תנאי הפעלה נאותים, לא יוכל לדעת מה הפוטנציאל הטמון בו. בתכנון הניסוי יהיה צורך לתת את הדעת על הגורמים הבאים:

- הצורך בגיבוש טרומי של 'חוקה' (Zogmota ha-Model City Charter), המגדירה את עקרונות הדגם, את תפקידו הדרוג הנבחר והדרוג הניהולי, את מערכת האזונים והבלמים, את אופן בחירות חברי המועצה ואת הקритריונים לבחירת מנהל עיר.
- הצורך בהסברת מקיפה לציבור (בישוב שבו מטעדים לעורך את הניסוי) בכל הנוגע לעקרונות הנורמטיביים של הדגם השלטוני המוצע ולמשמעותו הציבורית והניהולית.

²⁰ במגרע העסקי מוצאים שפע של דוגמאות מזרחות המאמצות שינויים קידמיים בצורת הארגון (ארגון הירכי אחד עד לארגון המפצל להיחות אוטונומית) ובDSL של ניהול (MRIKOOT מוחלט עד לבירוקרטני).

- הוצרך בהכשרה ייעודית ובהדרכה של מועמדים למועצה הנבחרות, בטרם ייכנסו לתפקידם, כדי שתפקידם במסגרת המועצה יעלה בקנה אחד עם העקרונות והנורמות של הדגם המוצע.
- הוצרך להגדיר היטב מסלול של איתור, מיוון ובחירה של מנהלי עיר, כדי להבטיח את בחירת המועמדים הטובים ביותר לתפקיד.
- הוצרך בלויי מסיע (הסרת מכשולים בלתי צפויים, גישור בעת הצורך) ובהערכה.

על המשותף והשונה בין תפקיד מנהל עיר ומונ"ל עירייה

בשנים האחרונות אנו עדים לשתרושות תפקיד המנכ"ל ברשויות המקומיות בישראל. ההכרה בחשיבותו של תפקיד זה והלגיטימיות הגוברת שלו מעלה את השאלה אם יש בכלל צורך בשינוי המוצע בעובזה זו. במקרים אחרים: האם לא ניתן לראות במנכ"ל הרשות את מנהל העיר המקורי? הקבלה האפשרית בין שני התפקידים לא הייתה זרה למנכ"לי הרשות המקומיות בארץ, שכן הם מציגים את עצמם לצורך מגעיהם עם גורמים בחו"ל-ארץ-city managers. גם המוסגרת המקצועית המאגדת אותם ('פורום המנכ"לים') עשויה שימוש באותו מושג לועזי. עם זאת, הקבלה בין שני התפקידים אינה נכונה, וזאת לא רק בשל תרגום לא מוצלח של שם התפקיד, אלא בעיקר עקב הבדלים מהותיים במישור הארגוני והמקצועי.

באופן עקרוני, מנכ"ל רשות מקומית בישראל הוא הבכיר מבין פקידי הרשות ועומד בראש ההיררכיה המקצועית. אולם בדוגמ השולטן המקומי הקיים בארץ הוא איננו המנהל האזקוטיבי, שכן, כפי שכבר הבהיר, ראש הרשות הוא-הוא המנהל האזקוטיבי האמיתי. המנכ"ל הוא בראש ובראשונה דידימנו של ראש הרשות, והלגיטימיות הפורמלית שלו נשענת על הזיקה הישירה אליו. בוגוד לתפקידים אחרים ברשות, מנכ"ל איננו תפקיד סטטוטורי. פונקציות אחרות (מתחתיו כביבלו) מותיקיות באוון אוטונומי, ללא כפיפות למנכ"ל, דוגמת גובר הרשות, מהנדס העיר או היישם המשפטי. כל אחת מfonקציות אלה פועלת במעמד סטטוטורי המעוון בחוק, משום כך הן אינן כפופות למנכ"ל. מכאן למרות הרם, המנכ"ל איננו מבונה ואף לא אחראי על תחומיים קריטיים של הארגון, דוגמת התיחס הפיננסי (הגיבור איננו משמש כסמנכ"ל לכתפים). מיסיבות אלו ואחרות נמצא שתפקיד המנכ"ל הוא במידה רבה פונקציה "שאריתית": התפקיד מותיקים ומצווב בחלים התפקידים שהארגון יוצר בין הfonקציות הבכירות, ובהתאם לנכונות של גורמים אחרים לאפשר חופש פעולה למנכ"ל (אגמון ובן-אליא, 1992; Ben-Elia, 1997).

ה渴בלה הנכונה בין מנכ"ל של רשות מקומית לבין בעל תפקיד דומה בחו"ל היא ביחס-L CAO (Chief Administrative Officer) בראצות הברית. הוא התפקיד הבכיר בהיררכיה הפקדותנית ברשויות מקומיות הפעולות על פי CAO דהיום, Strong Mayor Model, המקביל האמריקני לדגם הישראלי של ראש עיר בעל סמכויות אזקוטיביות. גם בראצות הברית, כמו בישראל, ראשי ערים בעלי סמכויות אזקוטיביות נכללו למשברי ניהול משותם

היכולת המוגבלת של ראש עיר לנבחר למלא בעת ובעונה אחת תפקידים ייצוגיים ואקדמייניסטרטיביים. ככל שהMORESHTOT הארגונית גדלה, גדול גם הצורך באקדמייניסטרטור, אשר פועל ליעול הקשר בין הדרוג הנבחר לבין הארגון, יתאים בין בעלי תפקידים שונים ויוודא שמדיניותו של ראש העיר תוצאה פועל (Hogan, 1976).

ניתוח השוואתי בין שני התפקידים (CAO City Manager), שנערך בארצות הברית לפני שנים לא רבות, הצביע על המשותף והשונה ביןיהם (Anderson, 1989). הכולח את שני התפקידים הוא המקצועות, דהיינו: הרמה המקצועית של שני בעלי התפקידים היא מקבילה. עם זאת, תוכן התפקידים שונה באופן משמעותי. הבדלים אלה בולטים בכמה תחומי נבחרים:

- **אוטונומיה:** מנהל עיר הוא בעל מעמד עצמאי, בעוד שה-CAO כפוף לראש הרשות.
- **אופן גישת:** מנהל עיר לנבחר בתהליך מינוי עסקתי, בעוד שה-CAO ממונה על ידי ראש הרשות.
- **מדיניות:** מנהל עיר נוטל תפקיד פעיל בעיצוב מדיניות הרשות בגין התמיכת שהוא מעניק למועצה; לעומת זאת, ה-CAO הוא בעיקר מימוש מדיניות (policy administrator).
- **כוח אדם:** למנהל עיר מעורבות ישירה במינוי עובדי הרשות - בעיקר בדרג המנהלים; ה-CAO, לעומת זאת, מעורב בתהליכי אינטגרציה בלבד להכריע בלבד.
- **תקציבים:** מנהל עיר ממונה על ניהול הכספי של הרשות; ל-CAO אין סמכויות בתחום זה, כמעט ללא מילוי תיאום ובקרה.

בשל מהותו של דגם ראש העיר האקווקוטיבי בישראל, לא ניתן לצפות שמנכ"ל ביחסות מקומית בישראל יהפוך למנהל עיר. תיתכן בהחלט הרחבת של תפקיד המנכ"ל, תוך חריגת לתחומי אחראיות הנאים כיום 'אסורים', אך בשום מקרה אין המנכ"ל יכול להתעלם מהעובדה שלא הוא בעל האחראיות הניתנת על ענייני העיר, אלא כפוף לראש הרשות. עם זאת, מנכ"לים בעלי ניסיון מוכחים בשלטון המקומי עשויים להיות עתודה חשובה של מועמדים לתפקיד של מנהל עיר מקצועני, אם תקפני זה אכן יימסד.

מקורות

- אגמון, אי' ובן-אליא, נ' (1992), **מנכ"לות מוניציפלית**, ירושלים: המרכז לפיתוח המינהל בשטון המקומי.
- בן-אליא, נ' (1996 א), 'הכנסה למאה העשורים אחת - דילמות ואופציות אסטרטגיות שלטונו המקומי היהודי בישראל', בתרץ: לנדו, גאנס והרaben (עורכים): **הערבים אזרחי ישראל לקרأت המאה העשורים אחת**, ירושלים: מאגנס.
- בן-אליא, נ' (1996 ב), **ניהול אסטרטגי בשטון המקומי**, ירושלים: מכון פלורסה היימר למחקרים מדיניות.
- בן-אליא, נ' (1995), **לקראת מדיניות ביוזר ציברוציאלית**, ירושלים: מכון פלורסה היימר למחקרים מדיניות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (1994), **תוצאות הבחירה לדשיות המקומיות - תשנ"ד**, ירושלים.
- פרידברג, אי' (1988), 'ביקורת ציבורית ופנימית ברשותות המקומיות בישראל', **עיר ואזור** 18, 47-27.
- פרידברג, אי' (1994), 'ביקורת ציבורית ופנימית ברשותות המקומיות בישראל - 1986-1992', (לקראת פרסום).
- רווה, ת' (1996), **בית-ספר לראשי רשויות מקומיות, הארץ, 14.4.96**.
- שפט, אי' (1992), **השלטון המקומי: היבטים משפטיים**, ירושלים: משרד הפנים.
- Anderson, C.A. & Anthony R. N. (1986), *The New Corporate Directors*, New York: John Wiley & Sons.
- Anderson, E. (1989), Two major forms of government: two types of professional management, In: *The 1989 Municipal Year Book*, pp. 25-32, Washington, D.C., International Management Association,
- Barber, D.M. (1988), Newly promoted city managers, *Public Administration Review*, May/June, 692-699.

- Ben-Elia, N. (1996), *Strategic Changes and Organizational Reorientations in Local Government - A Cross National Perspective*, London: MacMillan.
- Ben-Elia, N. (1997), *Local Government CEOs in Israel*. UDITE Leadership Study. Local Government CEO's - National Reports, Odense University (forthcoming).
- Booth, D. A. (1968), Are elected mayors a threat to city managers?, *Administrative Science Quarterly* 48, May/June, 694-699.
- Dayton, K.N. (1984), Corporate governance: the other side of the coin, *Harvard Business Review* 62 (1), 34-37.
- Dye, T. R. & MacManus S. (1976), Predicting city government structure, *American Journal of Political Science*, 20 (3) , 257-272.
- Geenen, H.S. (1984), Why directors can't protect the stockholders, *Fortune* 17/9, 28-32.
- Hogan, J. B. (1976), *The Chief Administrative Officer*, Tuscon: University of Arizona Press.
- International City Managers Association (1984a), City management declaration of ideals, *Public Management*, February, 10-11.
- International City Managers Association (1984b), ICMA Code of Ethics with guidelines, *Public Management*, February, 10-11.
- International City Managers Association (1991a), *Ordinance for Establishing the Council-Management Plan*, Washington, D.C.
- International City Managers Association (1991b), *City Manager: Career Summary*, Washington, D.C.
- Kammerer, G. M. et al. (1962), *City Managers in Politics: An Analysis of Manager Tenure and Turnover*, Gainsville, Florida: University of Florida Press.
- Montjoy, R.S. & Watson D.J. (1995), 'A case for reinterpreted dichotomy of politics and administration as a professional standard in Council-Manager government', *Public Administration Review*, May/June, pp.231-239.
- National Civic League (1992), *Handbook for Council Members in Council Manager Cities*, Denver: National Civic League Press.
- National Civic League (1996), *Model City Charter*, (Seventh Edition), Denver: National Civic League Press.
- Nalbandian, J. (1990), 'Tenets of contemporary professionalism in local government', *Public Administration Review*, November/December, pp.654 - 62.
- Newell, Ch. & Ammons D.A. (1987), 'Role emphases of city managers and other municipal executives', *Public Administration Review*, May/June, pp.246-252.

Newell, Ch. & Ammons D.A. (1988), 'City managers don't make policy': A lie - lets face it'. *Public Management*, December, pp. 14-17.

Renner, T. (1991), 'Appointed local government managers: Stability and change', in *The 1991 Municipal Year Book*, pp. 41-52, Washington, D.C.: International Management Association.

Renner, T. & DeSantis V. (1993), 'Contemporary patterns and trends in municipal government structures', in *The 1993 Municipal Year Book*, pp. 57-69, Washington, D.C.: International Management Association.

Ridley, N. (1988), *The Local Right: Enabling not Providing*, Centre for Policy Studies.

Scott, M. (1969), *American City Planning*, Berkeley: University of California Press.

Sharp, E. B. (1986), *Citizen-Demand in the Urban Context*, Lawrence: University of Kansas Press.

Stillman, R.J. (1974), *The Rise of the City Manager*, Albuquerque: University of New Mexico Press.

Stillman, R.J. (1985), 'The status of the Council-Manager Plan: continuity in a changing society', *Public Administration Review*, pp. 3-6.

Stewart, J. & Stoker G. (1988), *From Local Administration to Community Government*, London: The Fabian Society.

Stoeberl, P.A.& Sherony B.C. (1985), 'Board efficiency and effectiveness', In: E. Mattar & M. Ball (Eds), *Handbook of Corporate Directors*, New York: McGraw-Hill.

Svaras, J.H. (1990), *Official Leadership in the City*, New York: Oxford University Press.

Svaras, J. H. (1987), 'Mayoral leadership in council-managers cities: preconditions versus preconceptions', *Journal of Politics*, 49, February, 207-227.

Thomas, J. C. (1986), *Between Citizen and City*, Lawrence: University of Kansas Press.

Vance, S.C. (1983), *Corporate Leadership: Boards, Directors and Strategy*, New York: McGraw-Hill.

Whitaker, G.P. & DeHoog R.H. (1991), 'City managers under fire: how conflict leads to turnover', *Public Administration Review*, March/April, pp. 156-165.

Wright, D. S. (1969), 'The city manager as a development administrator', in R. T. Daland (Ed), *Comparative Urban Research: The Administration and Politics of Cities*, Beverly Hills: Sage.

מכו פלורטהויזר למחקרים מדיניות