

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

מקצועות חדשים ברשויות המקומיות
בישראל

דויד גיאנר-קלוזנר ודניאל פלזנשטיין

ירושלים, דצמבר 1997

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

New Professions in Local Authorities in Israel

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המחברים בלבד

עריכה לשונית : נורית רונאל
עורכת אחראית : שונמית קרין
הכנה לדפוס : זהבה דדון
הדפסה : דפוס אחוה בע"מ

© 1997, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ
רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל' 02-5666243 פקס : 02-5666252
e-mail: floerins@actcom.co.il

ISSN 0792-6251

על המחברים

דיויד ג'אנר-קלוזנר - עוסק בשלטון המקומי, בתכנון אסטרטגי ובפיתוח שירותים מקומיים ודמוקרטיה מקומית. נושא בתפקיד ראש תחום פיתוח מוניציפלי בג'וינט ישראל ומנהל הפורום ה-121 לראשי רשויות מקומיות על שם לין מיירהוף.

דניאל פלזנשטיין - מרצה בכיר במחלקה לגאוגרפיה ובמכון ללימודים עירוניים באוניברסיטה העברית בירושלים. מתמחה בפיתוח כלכלי מקומי ובהערכת השפעות של מיזמי פיתוח.

על המחקר

במסגרת תכנית המחקרים על מינהל ופיתוח מקומי בישראל, המתקיימת במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ערכו ד"ר דויד ג'אנר קלוזנר וד"ר דניאל פלזנשטיין מחקר על המקצועות החדשים שהתפתחו בעשורים האחרונים במסגרת השלטון המקומי. מקצועות אלה - מנכ"ל הרשות המקומית, מנהל יחידה לתכנון אסטרטגי ולמידע ורכז הפיתוח הכלכלי - צמחו על רקע של שדוד מערכות בשלטון המקומי ובעיקר בשל כניסתו של זה ביתר שאת לתחום התכנון והפיתוח החוקרים משרטטים את דמותו של כל אחד מן המקצועות החדשים ומצביעים על איפיוניהם העיקריים כתפקידי מטה.

על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות בדבר חשיבותו של מחקר המכוון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יזם את יסודו של מכון שיתרכו בסוגיות מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (יו"ר), עו"ד י' עמיהוד בן-פורת (סגן יו"ר), מר דוד ברודט, יו"ר מועצת המנהלים של בנק מזרחי המאוחד ומר הירש גודמן, העורך הראשי של ה"ג'רוסלם ריפורט". מנהל המכון הוא פרופ' עמירם גונן, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות רשימת פרסומים על מינהל ופיתוח מקומי

פרסומים שיצאו לאור

1. ערן רזין, לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים, 1994
2. אברהם דורון, שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות, 1994
3. דניאל פלוגשטיין, העיר כיום: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי, 1994
4. ערן רזין ואנה חזן, פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, 1995
5. דניאל פלוגשטיין, בין תכנון לשוק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל, 1995
6. ערן פייטלסון, מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל, 1995
7. נחום בן-אליא, מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי, 1995
8. אפרים שלאין וערן פייטלסון, מדיניות שמירה על קרקע חקלאית, 1996
9. ערן רזין, תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב, 1996
10. דניס גולדמן, ניהול מערכות המים: המסגרת המשפטית בישראל, 1996
11. נחום בן-אליא, מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1996
12. ערן רזין ואנה חזן, צעדים לבלימת הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או "שינוי כללי המשחק", 1996
13. שלמה חסון, הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות, 1996
14. נחום ביגר וסטיבן פלאוט, איגרות חוב מוניציפליות בישראל?, 1997
15. נחום בן-אליא ושי כנעני, אוטונומיה מקומית "ללא עלות": סוגיית מימון הפיתוח הפיזי של מוסדות חינוך, 1997
16. אריה הכט, שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997
17. אבי חפץ ושות', הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
18. ענת בביץ וקובי נבון, הנפקת איגרות חוב מוניציפליות: המלצות לשינויי חקיקה, 1997
19. שלמה חסון ואנה חזן, שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי: דגמים, סיכויים וסיכונים, 1997
20. יוסף שלהב, מינהל וממשל בעיר החרדית, 1997
21. לביאה אפלבום ודויד ניומן, התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי, 1997
22. יגאל צ'רני, השירותים הפיננסיים בתל אביב-יפו דמוסים ותהליכים מרחביים, 1997
23. דויד גיאנר-קלוזנר ודניאל פלוגשטיין, מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל, 1997
24. נחום בן-אליא, האם יש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל?, 1997

פרסומים שיצאו לאור בקרוב

1. ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1972-1995

תוכן העניינים

7	הקדמה
10	1 הרקע לצמיחת התפקידים החדשים
10	ביזור בלתי מתוכנן
16	2 מנכ"ל הרשות המקומית
16	אפיוני העיסוק בבריטניה
20	3 מנהל יחידה לתכנון אסטרטגי ולמידע - מודל ישראלי ייחודי
20	השורשים הייחודיים של התפקיד
26	4 רכז הפיתוח הכלכלי - פער בין המודל הרצוי לעומת המצוי
26	אפיוני העיסוק במדינות נבחרות
29	אפיוני העיסוק והתפתחותו בישראל
	5 סיכום ומסקנות: התפקידים החדשים על רקע התמורות בניהול
35	השלטון המקומי
39	נספח: הסכום החיובי בפיתוח הכלכלי המקומי: שלשה מצבים
41	מקורות

הקדמה

בחמש-עשרה השנים האחרונות התרחבו מאוד תחומי העיסוק של השלטון המקומי. התרחבות זו באה כמענה לציפיות הציבור לשירותים מתקדמים וכתוצאה מתהליכי ביזור שהתחוללו עם העברת אחריות לשירותים רבים מן הממשלה לשלטון המקומי. במקביל לתופעה זו חלות תמורות מרחיקות-לכת בדפוסי הניהול של השלטון המקומי, בהיקף התקציבים העומדים לרשותו, וכן במצבת כוח-האדם בשלטון המקומי ובהרכבו. הנה מספר דוגמאות אופייניות: בראשית שנות ה-80 גברה מעורבותו של השלטון המקומי בתחום החינוך בעקבות קיצוצים בשעות ההוראה, ומאמצע שנות ה-80 גברה מעורבותו בנושאי פיתוח כלכלי. בתחילת שנות ה-90 הועמדו הרשויות המקומיות בחזית העשייה הלאומית עם גיבוש מדיניות הקליטה הישירה של עולים, שהגיעו באותה תקופה מארצות חבר העמים. באמצע שנות ה-90 הוטל על הרשויות המקומיות הערביות לפעול לביצוע המדיניות לצמצום הפער בין המיעוט הערבי לבין הרוב היהודי בישראל, בעזרת תקציבים שוטפים ותקציבי פיתוח שצמחו במאות אחוזים בתוך פרק זמן קצר ביותר. כל תפנית מתפניות אלו יצרה תפיסה מעודכנת ומורחבת של המנדט לפעילות השלטון המקומי.

שינויים דרמטיים בסביבה התפקודית מחייבים כל ארגון לבדוק את תקפות פרדיגמות הניהול שלו בנסיבות החדשות; קל וחומר שהדבר נדרש מרשויות מקומיות המשרתות את הציבור, ממומנות מכספי ציבור וחייבות במעננות (accountability) כלפיו. מטרתנו בעבודה זו לבחון את הסתגלות תפקודו של השלטון המקומי לנסיבות המשתנות; בחינה זו תיעשה באמצעות ניתוח שלושה תפקידים בכירים שנוספו למערכות השלטון המקומי ואשר תפוצתם גברה מאוד בשנים האחרונות.

בשנות ה-90 ניכרת התעניינות מחקרית ותיאורטית מחדשת בתפקוד השלטון המקומי, לאחר תקופת "יובש" בשנות ה-80. בעשור הקודם נבחנו בעיקר היבטים פורמליים ונורמטיביים בפעילות השלטון המקומי (אלעזר וקלכהיים, 1987), והופנתה שימת-לב פחותה לאופן שבו השלטון המקומי מתאים עצמו בפועל לנסיבות חדשות. ברם, כבר באמצע שנות ה-80 היו חוקרים שעמדו על הפער הגדל שבין אחריות השלטון המקומי לדפוסי הניהול שלו (בן-אליא, 1988; קלוזנר ושמיר-שנאן, 1988).

מאז תחילת שנות התשעים מסתמנת התעוררות מסוימת בחקירת אופן תפקודו של השלטון המקומי בישראל. כך, לדוגמה, אגמון והברפלד (1992) נדרשות לפרדיגמת הניהול בשלטון המקומי בפרסום שהוצאתו לאור נתמכה על-ידי משרד הפנים; חמאיסי (1994) וגם אבו ריא (1993) עוסקים בניהול ברשויות המקומיות הערביות, ואילו Janner-Klausner (1994) בוחן את

היישום של תכנון וניהול אסטרטגיים בהקשר של השלטון המקומי. גם נושא האחריות הנוספת של השלטון המקומי נידון בכמה עבודות. כך, למשל, זכתה המעורבות הגוברת של רשויות מקומיות בפיתוח כלכלי ובעידוד יזמות להתעניינות בולטת (פלוזנשטיין, גיאנר-קלוזנר ו-וולף, 1991) ובפרט נבדקו: אימוצם של כלי מימון ופיתוח חדשים (חפץ ואחרים, 1990, 1995; פלוזנשטיין, 1994), חברות עירוניות (מגמה, 1990) ויחידות כלכליות (מגמה, 1994).

בהקשר לשינויים המתחוללים בשלטון המקומי, תתמקד עבודה זו בהופעתם ובהתבססותם של שלושה תפקידים או עיסוקים חדשים בשלטון המקומי ואלו הם:

- מנכ"ל הרשות המקומית
- מנהל יחידה לתכנון אסטרטגי ולמידע ברשות המקומית
- רכז הפיתוח הכלכלי ברשות המקומית.

העניין בחקירת תפקידים אלה נובע משתי סיבות עיקריות: (1) חזירתם למערכת המוניציפלית מאפיינת את התהליך של הסתגלות השלטון המקומי לתנאים החדשים. אף שהסתגלות זו מתרחשת בדרך-כלל ללא ביטוי מוחצן וללא בנייה שיטתית של תיאוריה, נודעת לה השפעה מרחיקת-לכת על תפקודו של השלטון המקומי ועל כיווני התפתחותו. משום כך, חשוב לבחון את המאפיין אותה, ובקשר זה - גם את העיסוקים החדשים שצמחו במערכת המוניציפלית; (2) מכיוון שהעיסוקים הללו מייצגים היבט חשוב של עתיד הארגון ברשות המקומית ושל אופן תפקודה, יש מקום לבחון את דרכי ההכשרה לעיסוקים אלה, את גיבוש עולם התוכן שלהם ואת התפתחותם המקצועית.

שלושת התפקידים נבנים תוך שימת דגש על התפקוד השוטף, ונשענים על רמות שונות של תובנה ושל ניתוח עיוני. בהיעדר תיאוריה מגובשת בכל הנוגע לתוכנם ולמהותם של תפקידים אלה, כלי העבודה של בעלי התפקידים מושפעים הן מניסיונם האישי ומן האינטואיציה שלהם, והן משאילת תובנות ושיטות ממגזרים אחרים - בעיקר המגזר העסקי הפרטי ומהמגזר הצבאי. חרף היעדר הקונצנזוס התיאורטי, בולט הניסיון לפתח מנגנונים להעברת ידע בין העוסקים במלאכה; ניסיון זה עשוי להביא לאיגום משאבים ולגיבוש הידע בתחום הניהול המוניציפלי (cutting edge). מלבד היעדר תיאוריה, דהיינו, עורף עיוני שיוכל לספק קווים מנחים לפעילות, מאופיינים שלושת התפקידים גם בהיעדר דיסציפלינה מובילה, שממנה ניתן יהיה לגייס את העוסקים במלאכה. חוסרים אלה נובעים במידה רבה מהחולשה המתמשכת בהתחדשות עקרונית הניהול במגזר הציבורי בעשורים האחרונים ובגיבוש תיאוריה שתתאים לצורכי הניהול הציבורי במאה העשרים ואחת. ממצב זה נובעות שתי תופעות טיפוסיות: (א) התפקידים (בהיותם חדשים) מעוצבים ומוכוונים במידה רבה על-ידי הפרקטיקות השוטפות והפעילות היומיומית; (ב) התפקידים הם כוללניים ומקבלים הדגשים שונים בהתאם לנסיבות השונות הקיימות בכל יישוב ויישוב.

שלושת התפקידים שייכים לעידן הביזור, משום שהם התפתחו בעקבות הקידום המואץ של הפיתוח המקומי. המושג "פיתוח מקומי" מבטא שינוי מקיף וכוללני במשק המקומי, המביא

לניצול היכולות והמשאבים בכל תחומי החיים, ולאזן דווקא בתחום הכלכלי הצר¹. הפיתוח המקומי חובק מגוון רחב של אינדיקטורים חברתיים-כלכליים, המגדירים את רמת התועלת המקומית, ביניהם ניתן למנות: שינוי בבסיס הכלכלי, תמורות בהרכב ההון האנושי המקומי, אימוץ שיטות וטכנולוגיות חדשות בניהול המקומי, שינויים באיכות הסביבה וברמת השמירה עליה, שיפור ברמת השירותים המסופקים לתושבים, שינויים דמוגרפיים ושיפור בבריאות הציבור, בניית יכולות ארגוניות מקומיות והגברת שיתוף הציבור והדמוקרטיזציה בקבלת החלטות. המקצועות החדשים, הנידונים בעבודה זו, הם מרכיב מרכזי ביותר בתהליך הפיתוח המקומי.

המאפיינים שתוארו לעיל, המשותפים לשלושת התפקידים, מעלים סדרה של שאלות משותפות. ראשית, מה תועלתם של תפקידים אלה - האם יש בהם ממש, והאם השפעתם חיובית? שנית, מהו הרקע לצמיחתם - מנין התפתחו, מנין לקוחה מסגרת ההתייחסות של ממלאי התפקידים ומה היו הגורמים להתפתחות התפקידים? (נראה לנו שבבנייתם קיימת ערבוביה של גורמי היצע וביקוש). שלישית, לאור העובדה שעיצובם של תפקידים אלה מוכתב על-ידי המציאות היומיומית והצרכים השוטפים, האם יש מקום להפעיל גורמי מטה, שישפיעו על התפתחותם העתידית של התפקידים ויבטיחו את המשכיותם? (שאלה זו רלוונטית ביותר למדיניות ההכשרה לתפקידים אלה). רביעית, מהי משמעות הפיתוח של התפקידים בהקשר לאופן התפקוד של הרשות המקומית? בהמשך עבודה זו ייעשה ניסיון להתמודד עם שאלות אלה.

¹ יש להבחין אפוא בין "פיתוח מקומי" לבין "צמיחה מקומית" (local growth): המושג "צמיחה מקומית" מתייחס לתחום צר יותר של אינדיקטורים מוחשיים ומדדים, המצביעים על התקדמות (בעיקר כלכלית), כגון, שינויים בתשתית הפיזית, בהכנסות ובשירותים המקומיים.

1 הרקע לצמיחת התפקידים החדשים

ביזור בלתי מתוכנן

לתפקידים החדשים בשלטון המקומי נודעת משמעות מיוחדת בשל אופיו הלא-מכוון של תהליך הביזור בישראל. תהליך זה נידון במקומות אחרים (Ben Elia 1993; פלזנשטיין, 1994; בן-אליא, 1996) והוא מאופיין בחוסר עקביות, בהיעדר תכנון שיטתי ובהיעדר גיוונים אידאולוגיים. התהליך אף אינו רציף וליניארי בזמן: תיתכן מגמה הפוכה (ריכוז) כאשר השלטון המרכזי מנסה לחזור ולרכז בידיו סמכויות בתחומי התכנון, השירותים והפיתוח הכלכלי. בתנאים אלה, יכולתן של הרשויות המקומיות לנצל הזדמנויות וליטול לעצמן סמכויות מותנית במידה רבה בזיהוי תנאים להתקדמות, באיתור גומחות פנויות ובכושר למלא אותן באופן שיענה על הצרכים שהתעוררו. לשם כך זקוקה הרשות המקומית לשכבה של אנשי מקצוע, המסוגלים לזהות את ההזדמנויות ולהציע דפוסי-פעולה מתאימים כדי לנצל אותן לתועלת היישוב.

כדוגמה ניתן להביא את תחום הפיתוח הכלכלי. מי שעוסק בפיתוח הכלכלי המקומי צריך להיות מסוגל לזהות הזדמנויות כלכליות, להעריך את ההשפעות של תרחישים חלופיים על היישוב ועל האזור, לחזות מגמות הקיימות ביישוב בהווה (דהיינו, לבצע אקסטרפולציה של מצב steady state), להתוות מדיניות על בסיס ניתוח זה ולהציע יזמים ופרויקטים לביצוע. ביצוע דברים אלה דורש כישורים והתמחויות מעבר לאלה שהיו קיימים בשלטון המקומי בעבר, ועל רקע זה מתבקש גיבושו של תפקיד כמו זה של רכו הפיתוח הכלכלי ברשות המקומית.

תחומי התכנון והניהול הכללי השתנו גם הם, במקביל לאימוץ ראייה כוללת של פעילות הרשות המקומית. בעבר היה תיאום מועט בין המחלקות השונות, והן הגדירו את תוכני עבודתן במידה רבה על-פי הנחיותיהם של משרדי הממשלה. ככל שגדלה מעורבותה הישירה והיזומת של הרשות המקומית בנעשה ביישוב, גבר הצורך לענות על דרישות סותרות למשאבים מתחומים שונים מאד: מה חשוב יותר - כביש לאזור תעשייה, או מועדון לקשיש? כאשר המימון לפעולות אלה הוא חיצוני, והוא מוקצה במסגרת התכנון המבוצע על-ידי גופים מרכזיים, פטורה הרשות המקומית מן הצורך לקבוע סדרי עדיפויות אסטרטגיים. בסיטואציה כזו מגמתה היא טקטית: ליצור את מרב ההזדמנויות לקליטת משאבים. ברם, ככל שהפיתוח המקומי מותנה יותר בהקצאת משאבים מקומיים, גובר הצורך בתכנון

אסטרטגי מקומי, שיסייע באיתור נקודות-מוצא לפיתוח ובהכוונת השקעות למטרות ארוכות-טווח.

התרחבות הרשויות המקומיות ומורכבות מערכות הקשרים שלהן עם תושבים ועם גורמים חוץ-יישוביים דוחפת לכיוון של הפרדת תפקידו של ראש הרשות מתפקידו של העומד בראש הפירמידה הארגונית. מינוי מנכ"ל מאפשר לראש הרשות להתמקד בשני מישורים חשובים: פיתוח הקשרים עם התושבים מצד האחד, וטוויית המערכת החיונית של קשרי-חוץ במישור האחר. המנכ"ל אחראי לתחזוקה ולפיתוח שוטפים של מערכת הרשות המקומית וכן למתן ביטוי תפעולי למדיניותו או להעדפותיו של ראש הרשות.

גורם חיצוני נוסף, המביא לצורך בהתמקצעות ברשויות המקומיות, הוא "הזעזוע החיצוני" (exogenous shock). לדוגמה, בתחום הפיתוח הכלכלי המקומי מדובר בהתפתחויות כלכליות מקיפות, שעליהן אין ליישוב הבודד שליטה. באופן כללי, בעידן של כלכלה גלובלית, של שווקים פתוחים ושל תחרות בינלאומית, ניתן לצפות כי התרחשויות שנתפסו כחיצוניות יהפכו לגורם קבוע במציאות החיים של היישוב הבודד, בד בבד עם צמצום השפעתה של המדיניות הכלכלית של הממשלה (שכן גם היא מושפעת במידה מכרעת מן ההתפתחויות הגלובליות).

העלייה ההמונית מארצות חבר העמים בסוף שנות ה-80 ובראשית שנות ה-90 פעלה גם היא כזעזוע חיצוני בתחומים רבים בחברה הישראלית, ובכללם בתחום השלטון המקומי. אימוץ המדיניות של קליטה ישירה העביר את האחריות לקליטה כוללת - פיזית, חברתית, תרבותית (ובמידה פחותה גם תעסוקתית וכלכלית) - לחיקן של הרשויות המקומיות. מעניין לציין שמדיניות זו פותחה בשנות ה-80 מעוטות העלייה, כאמצעי לצמצום מנגנוני הקליטה. עם זאת, היא קצרה הצלחה רבה דווקא בתקופת העלייה ההמונית בסוף שנות ה-80, הן כאידאולוגיה והן כמדיניות לקליטה המונית, ובכך חיפתה על חוסר יכולתו של השלטון המרכזי לטפל בבעיות הכלכליות והחברתיות של העולים החדשים.

זעזוע העלייה ההמונית בא לידי ביטוי בשלב הראשון בתחום הדיור ולאחר מכן - בתחום התעסוקה. בשני המקרים תגובת הממשלה בוששה לבוא והחטיאה במידה מסוימת את המטרה. בתחום הדיור, עודדה הממשלה בנייה באזורים פריפריים בעוד העולים נוהרים למרכז ויוצרים את "אזורי הביקוש". בתחום התעסוקה, ניסתה הממשלה בדרכים שונות (עקיפות וישירות) "לייצור" תעסוקה, אך ברוב המקרים פיגרה תגובתה אחרי ההתפתחויות במשק תחת לכוון אותן. לדוגמה, הממשלה עודדה הקמת עסקים קטנים באמצעות מתן ערבויות מדינה וייסוד קרן הלוואות רק לאחר שצעדים אלה כבר ננקטו על-ידי גופים ציבוריים וחוץ-ממשלתיים. במישור המקומי, כיסי האבטלה גדלו ביחס לריבוי האוכלוסייה ו"התייצבו" ברמה של שיווי-משקל חדש של 10-12 אחוז. מאמצי הממשלה לכוון השקעות ולצמצם את ממדי המצוקה הניבו רק תועלת חלקית. הפערים בחלוקת ההכנסות בין עניים לעשירים גדלו והלכו. פערים אלה מנציחים את מצוקתן של אוכלוסיות השוליים ומבליטים ביתר שאת את הריבוד המרחבי הנוצר בעקבות התגבשות מוקדי האבטלה.

לאור מצב זה, קודם הצורך ביצירת תעסוקה לראש סדר העדיפויות של רשויות מקומיות רבות: התברר כי אין מקום לצפות מן הממשלה לפתרון מלא של הבעיות, וכי הפיתוח

הכלכלי הוא משימה הדורשת פתרון מקומי. בתחומים הללו - הפיתוח הכלכלי וקליטת העלייה, וכן בתחומים נוספים כמו התמודדות עם הלחצים האדירים שהוטלו על מערכות החינוך והרווחה, הפך השלטון המקומי בהדרגה לממשלה-זוטא.

השינויים הדרמטיים בחברה הישראלית בסוף שנות ה-80 ובשנות ה-90 והמטלות החדשות שאתן נאלצו הרשויות המקומיות להתמודד הגבירו את הצורך לעצב תפקידים חדשים במערכת השלטון המקומי. כמתבקש מאופיה הרב-תחומי של הפעילות החדשה, ניכר דגש מיוחד על חיזוק המטה. להלן נתאר את זירת הפעולה שבמרכזה התפתחו שלושת העיסוקים החדשים - מטה הרשות המקומית.

התמקצעות המטה בשלטון המקומי

איושם של שלושה התפקידים הנבדקים בעבודה זו - מנכ"ל הרשות המקומית, מנהל היחידה לתכנון אסטרטגי ורכז הפיתוח הכלכלי - התרחב מאוד בחמש השנים האחרונות, הגם שבמקרים בודדים פעלו בעלי תפקידים כאלה גם בתקופה מוקדמת יותר. לצד שלושת התפקידים החדשים הבולטים המתבססים בהדרגה בשלטון המקומי, ניתן למנות גם את תפקיד מנהל משאבי האנוש; עם זאת, בניגוד לשלושת התפקידים שבהם אנו עוסקים, לניהול משאבי אנוש יש בסיס דיסציפלינרי מגובש.

כל התפקידים האמורים הם תפקידי מטה והמטאפורה הצבאית, המבחינה בין "פעילות מטה" לבין "פעילות שדה", אכן שימושית להבנת התפתחותם. המושג "פעילות מטה" מתייחס להתווית אסטרטגיה כוללת, לאיסוף ולניתוח מידע, לתיאום מדיניות ולאחריות להנעת המערכת הביצועית, בהתאם ליעדים ארוכי-טווח ומשולבים. לעומת זאת, המונח "פעילות שדה" (או "אחריות קו") מתייחס לטיפול פרטני יותר מבחינת אופקיו, מובנה יותר ומוגבל יותר מבחינה דיסציפלינרית; פעילות שדה מתמקדת בעיקר בטווח הקצר והבינוני, בביצוע "פרויקטים" ובמגע מידי עם אוכלוסיית התושבים ועם העסקים.

מבחינה היסטורית, מטה הרשות המקומית בישראל היה חלש יחסית ליחידות הקו - המחלקות. מפאת הריכוזיות בקבלת ההחלטות בכל הנוגע לשירותים המקומיים, שימשו מחלקות מקומיות ("יחידות קו") כזרוע ביצועית של משרדי ממשלה ושל שלוחותיהם המחוזיות. למחלקות אלה, ובראשן חינוך ורווחה, היו הזדמנויות לאימוץ נוהלי עבודה מקצועיים ופרדיגמות דיסציפלינריות תודות לקשר השוטף שקיימו עם נציגי הממשלה העוסקים בתחומים הרלוונטיים. גם מבחינת מסלולי קריירה הייתה המשכיות בקידומם של מנהלים בתחומים אלה. המשכיות זו התבטאה בדרך-כלל בהישארותם במסגרת הדיסציפלינה, גם כאשר עברו מרשות לרשות (מקטנה לגדולה יותר) או משלב נמוך במדרג לשלב גבוה ממנו. במצב זה שבו מחלקות ביצועיות מקיימות קשר ישיר עם משרד הממשלה הרלוונטי ומתקצבות על-ידו ישירות, תוך התאמה לתכניות המשרד ולמסגרות המקצועיות שלו, ברור שהיה קושי ניכר לגבש ברשות המקומית מטה חזק.

רק בשנות ה-80, עם התרחבות תחומי האחריות והיקף הפעולות של הרשות המקומית (בנושאים כמו: חינוך, רווחה, תעסוקה ואף דיור), החל תהליך הדרגתי של התחזקות המטה. התרחבות הפעילות לוותה בגידול מקביל בעובדי קו, אולם ברמת המטה עדיין הסתמן פיגור

בפיתוח היכולות הכלכליות והניהוליות בהשוואה לגידול בנפח הפעילות. הרשות המקומית אמנם תפקדה מאז ומתמיד כארגון רב-שירותי, אך בפועל לא היה צורך במבנה ניהולי אינטגרטיבי שישקף זאת, שכן בשירותים מרכזיים פעלה מעין "אינטגרציה אנכית" בין המחלקה המקומית לתואמותיה הממשלתיות. הצורך במטה חזק, המשקף שאיפה ל"אינטגרציה אופקית" ברמה המקומית, עלה עם התגבשות ההכרה כי הצלחתה של רשות מקומית תיבחן ביכולתה לכוון את הפיתוח תוך שליטה במכלול השירותים, ובמקביל - לשמור על איזון בין פיתוח השירותים, פיתוח התשתית הכלכלית המממנת אותם ופיתוח התשתית הפיזית. אימוץ העיסוקים החדשים מהווה נדבך מרכזי בחיזוק ובהתמקצעות המטה ברשות המקומית, ובכך עשוי לתרום להתאמת התפקוד המוניציפלי לצרכים עכשוויים.

זרז נוסף להתפתחות המטה היה הגידול בעומס שהוטל על ראשי הרשויות המקומיות בעקבות הביזור הגובר. מסורתית, ראשי הרשויות משמשים בעת ובעונה אחת מנהיגים פוליטיים ואזרחיים מקומיים, ראשי המערכת הביצועית ואחראים על קשרי החוץ ברשות. המורכבות של תפקידים אלה גדלה במקביל לריבוי המשימות שהוטלו על הרשות, ומצב זה הגביר את הצורך בחיזוק המטה. החוק לבחירה ישירה של ראשי הרשויות המקומיות תרם אף הוא לחיזוק המטה. הבחירה הישירה מחייבת חשיפה ציבורית רבה יותר של ראשי הרשות המקומית ו"מחברת" אותן באופן בלתי-אמצעי הן להישגי הרשות והן לכישלונותיה. התמרץ לחיזוק המטה, הנובע מזיהוי זה, הוא כפול, ועומד בסתירה מסוימת: מצד אחד, המטה המקצועי נתפס כמפתח לייעול פעולות הרשות ולשיפור יכולת השליטה של המנגנון הארגוני בעבודת הרשות; מבחינה זו עשוי ראש הרשות להיות מעוניין בחיזוק המטה כדי להעצים את הישגיו-הוא. מצד שני, קיומו של מטה מקצועי יוצר "שכבת ספיגה" - מעין חיץ בין ראש הרשות לבין תגובת הציבור על החלטות לא פופולריות שנחוץ לבצען. אמנם יש גבול למידה שבה יכול ראש רשות להסתתר מאחורי הדרג המקצועי, בלי להצטייר כמי שמאבד שליטה, אך אין נזק בעבודה מטה מקצועית, המספקת גיבוי להחלטות לא פופולריות בכך שהיא מעמידה אותן באור רציונלי ומבטיחה עקביות והיעדר פניות בביצוען.

אף שמבחינה פורמלית שלושת העיסוקים הנידונים כאן משתייכים למטה הרשות המקומית, יש שוני במידת מעורבותם בתפעול השוטף. בפועל, כפי שנראה בהמשך, נוצר בכל עיסוק תמהיל בין עבודת מטה לבין עבודות שדה - טיפול בבעיות יומיומיות, "כיבוי שריפות" ודגש על פרויקטים "ביצועיים". הסיכון בהטיה לכיוון הביצוע הוא החמצת הראייה האסטרטגית והיכולת לראות מעבר לאופק של הקדנציה הפוליטית המידית.

תפקידים של גורמים חיצוניים בעיצוב התפקידים החדשים ובקידומם

שלושת התפקידים הנבחרים בעבודה זו מייצגים פנים שונות של תהליכי התחדשות ומיצוב-מחדש של השלטון המקומי בישראל. התפתחותם אמנם לא הייתה ספונטנית, אך גם לא נבעה משינוי מבני ויזום, דוגמת הרפורמה הבריטית שהולידה את תקן המנכ"ל ברשויות המקומיות במדינה זו (רפורמה זו תידון בהמשך, ראה פרק 3: "מנכ"ל הרשות המקומית", סעיף "אפיוני העיסוק בבריטניה"). לגופים שמחוצה למערכת הממשלתית היה תפקיד מכריע בייזום התמורות בשלטון המקומי. ארגונים אלה (ובמקרים מסוימים, גם יחידים) פעלו

כקטליזטור וכ"סוכן חיצוני" (outsider). הם הזינו את המערכת הממשלתית ואת המערכת המוניציפלית ברעיונות ובתפיסות חדשים, שיצרו את המסד לתפקידים החדשים; קביעה זו רלוונטית בעיקר לשניים מהם - תפקיד מנהל היחידה לתכנון אסטרטגי ולמידע ותפקיד רכו הפיתוח הכלכלי.

מעניין לציין כי היוזמות לפיתוח תפקידים אלה לא באו מהשכבה המקצועית במשרדי הממשלה (כגון משרד הפנים ומשרד התעשייה והמסחר) ואף לא מבין שורות המתכננים שעסקו בפיתוח האזורי (החקלאי) במסגרת המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית או במשרד החקלאות (אף כי הקמת היחידות לתכנון אסטרטגי ולמידע נתמכה מלכתחילה על-ידי משרד הפנים). שני הגופים החיצוניים, שבלטו בפעילותם לפיתוח התפקידים הללו, היו הסוכנות היהודית וארגון גוינט-ישראל. בסוכנות היהודית, ההתעניינות המסורתית בקידום רווחתם של אזורי שוליים השתלבה עם מעורבותה בפיתוח הקהילתי (הפיזי והחברתי) של שכונות מצוקה, במסגרת מפעל שיקום השכונות. בהקשר זה התפתחה בסוכנות המגמה לעודד את הפעילות הכלכלית ברשויות הקטנות והחלשות יחסית. האמצעי שאומץ לביצוע מדיניות זו היה רכו הפיתוח הכלכלי (והמאוחר יותר - היחידה לפיתוח כלכלי). בארגון גוינט-ישראל, העיסוק המסורתי בפיתוח תשתיות ניהוליות ומקצועיות לשירותי רווחה הצמיח את ההכרה בצורך לחזק את התשתית הניהולית בשלטון המקומי ולקדם ברשויות המקומיות גישה תכנונית כוללת, הקושרת בין התכנון הפיזי, הפיתוח הכלכלי ואספקת השירותים. במטרה לענות על צורך זה התגבש רעיון להקים יחידות לתכנון אסטרטגי ולמידע. לעומת זאת, לתפקיד מנכ"ל הרשות המקומית לא היה "אפטרופוס" חיצוני, כך שהתפתחותו ספונטנית ו"אורגנית" יותר.

ביצירת שני התפקידים - רכו הפיתוח הכלכלי ומנהל יחידת התכנון - פעלו הארגונים באמצעות הרשות המקומית כדי לבצע את השינוי המיוחל, בלי לנסות לעקוף את מנגנון הרשות ולעבוד במקביל אליו. זאת משום שהמטרה הייתה לבצע את השינוי מבפנים, ולא באמצעות תמריצים חיצוניים ויבוא של משאבים מבחוץ (דוגמת דרך הפעולה של השלטון המרכזי). בהקשר לשני התפקידים הנוכריים לעיל שימש הארגון החיצוני התומך עוגן לעצמאותם המקצועית של ממלאי התפקידים הפועלים בתוך הרשות המקומית, אך במקביל - גם פעל לקשר בינה לבין סביבתה. יתרה מזו, הגופים החיצוניים נטלו על עצמם לפתח פרקטיקת עבודה ולשכלל את הידע העומד לרשותם של המנהלים בשדה.

במעורבותם של הגופים החיצוניים ניתן להבחין בשני שלבים: שלב ההמצאה ואחריו - שלב התמיכה ביישום נרחב (או שלב ההפצה). בשלב ההמצאה משמש הארגון קטליזטור ומפתח, המשקיף על צורכי השדה, מסייע להגדירם במונחים של ארגון ושל כישורים נדרשים, ופועל לגיבוש מענה לצרכים הללו. הן הסוכנות היהודית והן הגוינט מילאו תפקיד חיוני במיקוד הצרכים בתחומי התכנון והפיתוח הכלכלי. כמו כן, הם סיפקו לגיטימציה לפיתוח כישורים חדשים ברמה המקומית, כישורים אשר לא רק ייצגו שינוי, אלא אף חוללו אותו בכך שסיפקו למערכת המוניציפלית נקודות אחיזה מקצועיות, המצויות מחוץ ל"כאן ועכשיו" של הניהול השגרתי השוטף. שני הארגונים גם פעלו כ"שומרי-סף" בכל הנוגע לגיוס עובדים לתפקידים החדשים, באמצעות מיון אובייקטיבי וענייני של מועמדים. פעילות זו הניבה תועלת נוספת: הצבת מודל משוכלל יחסית של עבודה בתחום משאבי-אנוש, מודל הכולל הגדרת תפקיד

ברורה, גיבוש קריטריונים לברירת המועמדים לתפקיד, הפעלת מערכת מתואמת לאיתור ולמיון מועמדים וכן מתן גיבוי שוטף לממלאי התפקידים הפועלים בשטח.

שני הארגונים הנידונים הפגינו יכולת לנתח נסיבות חברתיות ופוליטיות. יכולת זו באה, לדוגמה, לידי ביטוח בהכרה שהתגבשה בגוינט-ישראל כי הסביבה הארגונית ברשויות המקומיות אינה מסוגלת לענות על צרכי הפיתוח האורבני המואץ (על כך ראה בהמשך, בפרק "מנהל יחידה לתכנון אסטרטגי ולמידע" בסעיף "השורשים הייחודיים של התפקיד").

אנשים שפעלו מחוץ למערכת המוניציפלית ולמערכת הממשלתית - הסוכנים החיצוניים - תרמו אף הם להתבססות העיסוקים החדשים בשלטון המקומי. עם אנשים אלה ניתן למנות מתכננים, יועצים ואנשי מקצוע לא מעטים. הם היו מודעים לצורכיה של הרשות המקומית בישראל מחד גיסא, ומאידך גיסא - היה להם ידע על תפיסות מתקדמות ועל דפוסי עבודה הנהוגים בשלטון המקומי במדינות המערב. תודות לכך הצליחו לטעת תפיסות חדשות במערכות המקומיות, בייחוד הפיתוח הכלכלי. אנשים אלה הגיעו, רובם ככולם, ממדינות מערביות, או היו ישראלים שהתחנכו או עבדו שם תקופות ממושכות. רעיונותיהם הוצגו בפני הציבור בישראל באמצעות מסמכים ודוחות מחקר, שונתרו בשלב ראשון בגדר מצעים לדיון בלבד (אברהם, 1985; בן-אליא, 1988; קלוזנר ושמיר-שנאן, 1988). הם גם הנחו את הניסויים הראשונים להחדרת עובדים מקצועיים ומומחים בתחומי הפיתוח הכלכלי והתכנון האסטרטגי למערכת המוניציפלית.

2 מנכ"ל הרשות המקומית

הראשון מבין התפקידים החדשים הנבחנים בעבודה זו הוא של מנכ"ל הרשות המקומית. הגדרת משבצת זו ואיושה החלו בשנות ה-70 בערים הגדולות בישראל - ירושלים ותל-אביב. מאז הפך מינוי מנכ"ל לתופעה נורמטיבית בשלטון המקומי על כל רבדיו: ערים גדולות וקטנות, מועצות אזוריות ומקומיות, רשויות יהודיות, ערביות ודרוזיות.

אפיוני העיסוק בבריטניה

הניסיון שנצבר בבריטניה עשוי לזרות אור על תפקיד מקביל, אשר צמח בנסיבות שונות לחלוטין. בעוד שבשראל צמח תפקיד המנכ"ל ללא תקן וללא בחינה מוקדמת ממשית של תחומי העיסוק, הרי בבריטניה נקבע תפקיד זה מתוקף חקיקה, אשר חייבה רשויות מקומיות למנות מנכ"לים שהחליפו את מזכירי הערים בראש המינהל המקומי. Morphet (1993), בספרה על תפקיד המנכ"ל בשלטון המקומי הבריטי, מתארת את תפקיד המזכיר המוחלף כלהלן:

תפקיד המזכיר בעיר או במחוז הוגדר בבהירות במובנים רבים. כראש מנגנון העובדים בשכר במועצה הייתה אחריותו של המזכיר להבטיח כי הרשות המקומית תבצע את מה שהוטל עליה על-ידי השלטון המרכזי באמצעות החקיקה הרלוונטית. מתפקידו של המזכיר היה להדריך את הרשות המקומית ולייעץ לה, אך בלי שיהיה הוא עצמו כלי במימוש מדיניותה. מזכירים גם ייצגו את הרשויות בפני השלטון המרכזי. ככלל, הם נטו למרותם של נבחרי המועצה (שם, עמ' 6).

תפקיד המזכיר נתפס כחלק ממסלול של קריירה משפטית, ולא דווקא ניהולית. סקר שנערך ב-1982 גילה כי ליותר מ-85 אחוז ממזכירי הרשויות בבריטניה הייתה הכשרה משפטית (שם, עמ' 85). אפשר, במאמר מוסגר, להרהר אחר מידת הזימות הניהולית הגלומה בפרסונה המקצועית של אדם שהרקע שלו הוא הכשרה המבוססת על האדרת התקדים.

אי-ההלימה בין תפקיד המזכיר בבריטניה לבין תפיסות ניהוליות מודרניות באה לידי ביטוי בצעדים שנקטו במסגרת הרפורמה הכוללת בשלטון המקומי באנגליה ובוילס בשנת 1974. בבת-אחת נוצרו 456 רשויות מקומיות עירוניות, מטרופוליניות ואזוריות, אשר החליפו 1,425 רשויות היסטוריות. לכל 456 הרשויות החדשות מונו בבת-אחת מנכ"לים, אך, בפועל היו מעט פנים חדשות, ורשויות רבות המשיכו להיות מנוהלות בידי אותם אנשים באותן דרכים. מחקר שערך בשנת 1980 המיניסטריון האחראי על השלטון המקומי (Department of the

Environment) הצביע על כך שגם שש שנים אחרי השינוי הפורמלי, ההטמעה הייתה חלקית והשונויות בקרב ממלאי התפקיד הייתה רבה. הרפורמה של 1974 אמנם הציבה את המנכ"לים בעמדת כוח, אך יכולתם להפעיל כוח זה נותרה מותנית בכמה משתנים כבדי-משקל. המשתנים העיקריים שנמצא כי הם משפיעים על תפקוד המנכ"לים היו: אישיות של ממלא התפקיד, עמדות הנבחרים כלפי המנכ"ל, גישתם של מנהלים בכירים אחרים כלפיו והאקלים הארגוני הכולל, (Seeley)1978 p. 36. מסקנה זו דומה לניסיון הישראלי, המלמד כי לא די ביצירת הגדרה פורמלית של תפקיד כדי להביא ליישומו האפקטיבי. הצלחה מותנית בהפיכת המינוי לחלק ממגמה של שינוי כולל באופי הניהול בארגון. כדי שמנכ"ל יוכל לפעול כ"כלי במימוש מדיניות הרשות" עליו להיות מסוגל לכך מצד אחד, ומצד שני על חברי המועצה ומנהלי המחלקות להיות מסוגלים לקבל מרות זו ולהגדיר סביבה מחדש את מלאכת הנהגת הרשות.

מקץ עשור נוסף, בוחנים Clark ו-Stewart את תפקיד המנכ"ל במאמר קצר אך קולע. אם בשנות ה-70 רווחו ציפיות להתגבשות דפוסים קבועים לעבודת המנכ"ל, ציפייה זו נגוזה בתחילת שנות ה-90. נקודת המוצא הפותחת את המאמר היא חד-משמעית:

מלאכתו של המנכ"ל מתאפיינת להלכה ולמעשה בשונויות, הן בשל הנסיבות של הרשות והן בשל אופי הפרט הנושא בתפקיד (Clark and Stewart)1991, p.1.

ומוסיפים המתבררים:

תפקיד המנכ"ל מובן באמצעות מקומו הארגוני (הדגשה שלנו) יותר מאשר באמצעות הפעולות להן הוא אחראי.

המנכ"ל הוא:

- בממשק המרכזי בין הסגל, הארגון והפוליטיקאים.
- יועץ ראשי למדיניות.
- בראש סגל המועסקים של הרשות.
- שגריר של הרשות כולה.

באותו מאמר מצוטט מנכ"ל המציין את העמימות בהגדרת תפקידו: ראשי מחלקות מצפים לאוטונומיה רבה במילוי תפקידם, ולא ברור מה מידת הסמכות שניתן להפעיל כלפיהם. המחברים מסכימים עם עמדה זו וקובעים כי יש הבדל בטיב הסמכות של מנכ"ל בהשוואה לזו של מנהל אגף ביחס לאגף שלו; סמכות המנכ"ל עמומה יותר, פחות מובנית ומופעלת מכוח "השראה ליותר" מאשר מכוח הוראה.

תפקיד המנכ"ל - שיווי-משקל חדש בניהול השלטון המקומי:

מינוי מנכ"ל מבטא שאיפה לגיבוש סמכות ביצועית מרכזית במערכת המוניציפלית. שאיפה זו מובנת על רקע התרחבות תפקידי השלטון המקומי וצמיחת משאביו, הגידול במספר עובדיו והסתעפות קשריו עם גורמי פנים וחוץ. עם זאת, לתפקיד זה (בשונה משני התפקידים האחרים שבהם נדון בהמשך עבודה זו) אין מסגרת מובנית, העשויה לסייע בהגדרתו ובעיצוב

תכניו. המצב בבריטניה, שם מוסבר תפקידו של המנכ"ל באמצעות מיקומו הארגוני יותר מאשר באמצעות קיטלוג פעולותיו, מתאים גם להקשר הישראלי; בעוד שתפקודם של מנכ"לים מגוון ועדיין שונה מרשות לרשות, הרי מיקומם הארגוני זהה בכל הרשויות, ונדעת לו משמעות סמלית ומעשית רבה. המטרות המוצהרות של המינוי לתפקיד זה - שיפור האינטגרציה במערך הארגוני של הרשות ויצירת הבחנה בין תפקודה הפוליטי לבין פעילותה המקצועית - נגזרות מעצם מיקומו הארגוני של המנכ"ל.

תיאורטית ניתן לקבוע, כי תפקיד זה מהווה משקל-נגד להתעצמות מעמדו של ראש הרשות המקומית, בעקבות הנהגת שיטת הבחירה הישירה לראש הרשות. משקל-נגד זה מתבטא בגידול במספר המנכ"לים ובגיבוש תפקידם. ברמה הפורמלית, ובדרך-כלל גם המעשית, מינוי המנכ"ל מקנה למערכת הניהול המוניציפלי זהות נפרדת מזו של המערכת הפוליטית: המנכ"ל, ולא ראש הרשות, הוא העומד בראש הפירמידה הביצועית והדואג לשמירה על כללי המשחק. במצב זה נוצרה בשנות ה-80 דינמיקה של תנועה בין שני קטבים: מנכ"ל אפקטיבי מאיים על ראש הרשות ומציב סייגים ליכולתו לנצל את כוחו הפוליטי, ואילו ראש עיר דומיננטי ומתערב מבריה מועמדים שיכלו להיות מתאימים לתפקיד המנכ"ל. ואכן, במספר רשויות מקומיות גרמו תנודות אלה לחילופי גברי מהירים בתפקיד זה. עם זאת, בשש או שבע השנים האחרונות נראה כי בהדרגה מושג איזון בין שני קטבים אלה, וראשי רשויות מפיקים תועלת תפקודית מכך שקיימות הפרדה כלשהי בינם לבין מערכת הניהול היומיומי. במקביל, הוקם פורום של מנכ"לים ברשויות מקומיות, הפועל על בסיס קבוע.

מינוי מנכ"ל ויצירת התנאים המתאימים לתפקודו שינו גם את האיזון הקיים בין ראש הרשות וממלאי תפקידי המטה הקיימים, שבראשם גובר ומזכיר, לבין מנהלי מחלקות הקו. קודם המינוי היה איזון זה מבוסס במקרים רבים דווקא על הפרדה בין בעלי הסמכויות ועל התייחסות יחידנית, ישירה ואישית של ראש הרשות למדיניותם של המנהלים השונים. כניסת המנכ"ל למערכת המוניציפלית חייבה יצירת כפיפויות חדשות, אפשרה אינטגרציה של תחומים שונים והציבה שיקול ניהולי כללי לצד שיקולים פוליטיים ואילווצים כספיים. דור המנכ"לים הראשון התקשה לבסס את מעמדו לעומת כוחם של גורמים אחרים, בעלי סמכות סטטוטורית, המחזיקים בתפקידי מטה, ובראשם הגזבר.

מן הראוי לציין כי העצמה הגוברת של שני הקודקודים - הפוליטי (ראש הרשות) והמקצועי-ניהולי (המנכ"ל) - מעוררת תהייה באשר לתפקיד שנותר בידי חברי המועצה של הרשות המקומית. דומה שניתן לאתר שניות מסוימות אצל רבים מראשי הרשויות: מחד גיסא, מתגבשת בקרבם בהדרגה ההכרה במגבלות כוחם (והם מגלים נכונות להסתייע במנכ"ל במערכת המוניציפלית) ומאידך גיסא, רבים מהם מתקשים לחלוק את סמכויותיהם עם שאר חברי המועצה.

חרף כל הקשיים בגיבוש תפקיד המנכ"ל, ניתן לקבוע כי יש לו משקל משמעותי בכל הנוגע לעדכון הניהול של הרשות המקומית. המנכ"ל משלים את מגמתו הפוליטית-האידאולוגית של ראש הרשות ומספק לה גיבוי באמצעות דרכי ניהול מגובשות וערכים ניהוליים מתקדמים. תופעה זו בולטת ביישובים שבהם מתחוללת התפתחות אורבנית מואצת ומכהנים מנכ"לים חזקים, דוגמת מעלה אדומים ואשקלון. ביישובים אלה נראה כי ערכי

ניהול המדגישים יעילות, שירות לאזרח ומענות מוטעמים במערכת המוניציפלית כולה ומשפיעים על יחסם של תושבים כלפי הרשות המקומית וכלפי היישוב כאחד. להשפעה זו של המנכ"ל יש ממד מייצב: המערכת המקצועית מתפתחת בזיקה לצורכי היישוב ולעקרונות ניהול, ולא רק על-פי אילוצים ושיקולי תועלת פוליטיים.

היצע המועמדים לתפקיד בישראל

בסקירת ההתפתחות של הביזור הבלתי-מתוכנן ושל מעמד המטה ברשויות המקומיות עמדנו גם על חלק מגורמי הביקוש הישירים לתפקיד המנכ"ל; עקב הגורמים הללו הגיעו ראשי הרשויות למסקנה שיש חשיבות ואף תועלת רבה במינוי מנכ"ל. ברם, בצד גורמי הביקוש נוצר גם לחץ של היצע מועמדים לעיסוק זה - גדל מספרם של מנהלים שראו את עצמם מתאימים למינוי ואשר הביאו עמם תובנות ודרכי-ניהול המעצבות את הפרקטיקה של התפקיד.

היצע המועמדים לתפקיד מנכ"ל הרשות המקומית בא בעיקר משלושה מקורות: מזכירי הרשויות המקומיות ששאפו לשדרג את תפקידם, גזברים בעלי מוטיבציה דומה וקצינים בכירים, שפרשו משירותי הביטחון ושאפו להשתלב בתפקידי ניהול בכירים.

מזכירי הרשויות המקומיות פתחו במהלך מאורגן לשינוי במעמדם והפיכתם למנכ"לים. ביוני 1990 הוגש לאיגוד מזכירי הרשויות המקומיות דוח, אשר כלל המלצה חד-משמעית לבטל את תפקיד מזכיר הרשות ולהפכו לתפקיד מנכ"ל (ציון 1990). להמלצה זו קדמה בכך-17 שנים המלצה של ועדת-מעקב לתפקוד מנכ"ל עיריית ירושלים, שבדקה את תפקודו של המנכ"ל הראשון בעיריית ירושלים. מסקנת הוועדה הייתה כי לאור הצלחת הניסוי יש למנות מנכ"ל בכל עירייה, וכי תפקיד זה צריך לכלול בתוכו את רוב תפקידיו של המזכיר. הוצע שיתרת תפקידי המזכיר יימסרו לידי סמנכ"ל לארגון או לידי כפיף מקביל של המנכ"ל; (שם). ברשויות מספר אמנם בוצע שינוי זה - למשל, בלוד ובטירה - אך לא הייתה הסבה כללית. עם זאת יש לציין כי, ברשויות שבהן מונה מנכ"ל כמעט שאין רואים עוד מזכיר בתפקיד מרכזי. כך התגשמה ציפיית חברי איגוד המזכירים כי תפקיד המנכ"ל ידחוק את תפקיד המזכיר.

ברשויות אחרות נמסר תפקיד המנכ"ל לגזברים (לדוגמה, באילת, באשקלון ובאור-יהודה). ברוב המקרים זכו אלה בתפקיד בשל כישוריהם, הכרתם את המערכת המקומית ובכירותם מצד אחד, ובשל הלקח שנצבר מהניסיון בערים אחדות, כי בכוחו של גזבר לנטרל מנכ"ל ממונה מבחוץ, מצד שני.

גורם נוסף מתחום ההיצע הוא כניסתם של קצינים בדימוס במספר רב לשוק העבודה האזרחי ופנייתם לשלטון המקומי בחיפוש אחר משרות בכירות. מצאי זה של מנהלים פוטנציאליים בעלי מעמד ומוניטין היה בגדר חידוש לרשויות המקומיות, ועודד את מקצתן לאמץ את התפקיד החדש ולאיישו בקצין פורש (לדוגמה, ביבנה, ברמת-גן, בנתניה ובהרצליה כיהנו או מכהנים כמנכ"לים קצינים בכירים). זהו המצב גם בתל-אביב ולאחרונה - גם בירושלים). בחירתם של קצינים בכירים בדימוס לראשי ערים קדמה אף היא את השתלבותם של קצינים פורשים במשרות מקצועיות ברשויות המקומיות.

3 מנהל יחידה לתכנון אסטרטגי ולמידע - מודל ישראלי ייחודי

תפקיד חדש נוסף שייסקר להלן, הוא זה של מנהל יחידה לתכנון אסטרטגי ולמידע. בעשור האחרון הוקמו כשלושים יחידות כאלה במגוון של רשויות מקומיות, ומגמה זו עודנה נמשכת.

יחידה לתכנון אסטרטגי מוגדרת כיחידת מטה עצמאית ומקצועית, הכפופה ישירות לראש הרשות המקומית ועוסקת בתכנון כוללני, רב-תחומי ובדרך-כלל גם ארוך-טווח. היא מסייעת בקבלת ההחלטות השוטפות ברשות המקומית על-ידי הגשת מסמכי מדיניות, ניירות עמדה ומחקר ועל-ידי עיבוד והצגה של נתונים, תרחישים ותחזיות. בדרך-כלל שותפה היחידה גם להצגת מדיניות הרשות המקומית בפני גורמי-חוץ. יחידת התכנון אינה אמורה להחליף גופים קיימים ברשות וחסרה אחריות ביצוע - אם כי נראה שבתחום זה קיימת גמישות מסוימת בהתאם לנסיבות ולעיתוי. על סמך תיאור של מקרים מספר (case studies) המובאים במחקר, מתקבל הרושם כי החלוקה בין פעילות מטה לבין פעילות שדה היא בעיקר פונקציה של שלושה משתנים: רמת היכולת התכנונית של הרשות, רמת הפיתוח הכלכלי של היישוב והוותק של היחידה עצמה (מגמה, 1994; Janner-Klausner 1994).

השורשים הייחודיים של התפקיד

מבדיקת הנושא במדינות אחרות עולה כי לא קיים בהן דגם זהה ליחידת התכנון האסטרטגי והמידע הישראלית. מתכננים אסטרטגיים ברשויות בריטיות ואמריקאיות עוסקים בתכנון כולל מובהק, בעל השלכות לטווח ארוך, המנוסח במסמך כתוב. לעומת זאת, נראה שבישראל "התכווץ" סדר ההתפתחות הטבעי: גיבוש ראייה תכנונית כוללת בא במקביל לגיבוש תפיסת ניהול כללי או אפילו קדם לה. אם בעת הקמתה של יחידת תכנון, תפקיד המנכ"ל ברשות אינו מאויש, אזי הראייה הכוללת המאפיינת את היחידה עשויה להשפיע גם על תחומי העשייה המידיים, ולשמש זרז למינוי מנכ"ל. בעשור הראשון לפעולת יחידות התכנון מיעטו מנהליהן לעסוק בהכנת תכניות אסטרטגיות מקיפות. במקום זאת, שקדו על יצירת הכרה בנחיצותה של חשיבה תכנונית כוללת, המושתתת על נתונים ותחזיות, ובעלת פרספקטיבה ארוכת-טווח, רב-תחומית ואסטרטגית. המתכנן האסטרטגי הפך לדמות בעלת אפיונים דידקטיים, החותרת להנחלתה של השקפה ארגונית מוגדרת ברשות המקומית.

מיצוב זה של מנהלי יחידות תכנון במערכת והציפיות מהם נובעים מתובנתם של הוגי הרעיון להקמת יחידות התכנון בראשית שנות ה-80. בתקופה זו היה ארגון גיוינט-ישראל מעורב בהקמת מינהלות שכונתיות בירושלים ובייסוד מרכזים קהילתיים, והמגמה הייתה להרחיב את התפיסה מקהילה לרשות מקומית. חבורת המייסדים של יחידות התכנון, שפעלה במסגרת הארגון, כללה קבוצה של יוצאי פרויקט שיקום השכונות - חלקם באו מהשדה וחלקם - מהמטה בירושלים. אנשים אלה צפו בהשפעתו של פרויקט השיקום על תפקודן של הרשויות המקומיות, והגיעו למסקנה כי קיים פער גדל והולך בין פיתוח המואץ של יישובים ושל שירותים מקומיים באמצעות תכניות ההתחדשות לבין ההתקדמות, שהייתה תכופות אטית, בפיתוח הרשות המקומית ותפקודה. במילים אחרות, המסקנה הייתה כי בעוד שמפעל השיקום גרם להאצת תהליכי הפיתוח האורבניים בישראל, הפיתוח הארגוני המוניציפלי לא הדביק את הקצב, מאחר שכארגונים, לא זכו הרשויות לתשומת-לב נאותה. חברי הקבוצה חששו שפער זה בין הפיתוח האורבני לפיתוח המוניציפלי יפגע בהישגי השיקום, שהרי הרשויות המקומיות החלשות היו אלה שהוטל עליהן לתחזק לטווח ארוך את השירותים הנוספים שנוצרו בחסות השיקום. יתר על כן, היה ברור כי בתום מאמצי השיקום ייאלצו הרשויות המקומיות להתמודד עם ציפיות גבוהות יותר מאשר בעבר, בלא שינוי ממשי בתשתיתן הניהולית.

בעקבות ניתוח זה החל החיפוש אחר "נקודת ארכימדס", שתאפשר "להעניק טלטלה" למערך הארגוני ברשויות המקומיות. נקודה זו נמצאה ראשית - בחיזוק מטה הרשות החלש יחסית, ושנית - בהכנסת התכנון הכולל לתמונה. עצם הרעיון של "נקודת ארכימדס", דהיינו: מציאת דרך התערבות שתבהיר את הפרדיגמה החדשה ותסייע לרשות המקומית להיערך לקראתה - הוא רעיון שאפתני ביותר; הוא חורג מגבולות הפיתוח המכוון לגידול כמותי מצטבר (incremental development) וחותר לחולל מהפכה של ממש בגוף ארגוני בלתי-יציב.

יחידת התכנון ותפקיד המנהל - שלבי ההתפתחות

העשור שחלף מראשית ההפעלה השוטפת של יחידות התכנון מאפשר להצביע על שלוש תקופות בהתפתחותן.

התקופה הראשונה: השנים 1985-1988 היו תקופה של ניסוי וגיבוש קונספציה ראשונית. בשנים אלה תמך משרד הפנים במפעל יחידות התכנון מבחינה פוליטית ומקצועית, ובעקבות זאת התגבשה מדיניות של שיתוף-פעולה בין המשרד לבין רבות מהרשויות המקומיות.

בשנים הראשונות פעלו שתי יחידות תכנון חלוציות בערים יבנה ורחובות, ובמהלכן נבחנו תפיסות שונות. ביבנה נעשה ניסיון לעצב את התכנון כפועל יוצא מפיתוח מערכת מידע מקיפה על היישוב ועל המועצה המקומית. הפעלת מערכת מחשוב לתפעול מחלקות העירייה הייתה אמורה להניב את המידע הנדרש לצורכי תכנון וניהול. אולם למעשה, בשנים הראשונות הצטמצם תפקודה של יחידת התכנון לקידום המחשוב במחלקות העירייה. לעומת זאת, ברחובות התגבש ביחידת התכנון נוהל עבודה של איתור סוגיות מרכזיות, הצפויים לעלות על סדר היום המוניציפלי, וגיבוש מדיניות של תכנון ופיתוח בהקשר לסוגיות אלה. איסוף המידע התבצע בהתאם למוקד התכנון, לדוגמה: פיתוח המעי"ר. במקביל, נעשה

מאמץ לשלב מחלקות נוספות של העירייה בחשיבה התכנונית, לצד מתן ייעוץ שוטף לראש העירייה.

התקופה השנייה: בעקבות ההתנסות ברחובות וביבנה יזם הגוינט מחקר הערכה, שבו הומלץ לאמץ את דפוס העבודה של יחידת התכנון ברחובות. דפוס זה נתפס כגמיש יותר וכבעל השפעה רבה יותר על סדר היום המוניציפלי. בשיתוף עם משרד הפנים, החלה התקופה השנייה בפיתוח מפעל יחידות התכנון. בין השנים 1988 ל-1994 הוקמו כעשרים יחידות, שפעילותן התבססה על ארבעה אפיוני תוכן מרכזיים (תיאורם המפורט מובא בהמשך, בסעיף "עולם התוכן של עבודת יחידות התכנון"). במשך תקופה זו גובשו דרכי פעולה, טכניקות עבודה ואפיונים רצויים של מנהל יחידת תכנון.

על בסיס הגדרת התכנים של פעילות יחידת התכנון, גיבשה קבוצת הפעילים בגוינט פרופיל מקצועי של מנהל היחידה. בפרופיל זה הסתייעו במיון המועמדים לתפקיד. במסגרת שיתוף הפעולה עם משרד הפנים נקבע כי אם ימונו מנהלים שעברו את תהליך המיון, יסייע המשרד להקמת יחידת תכנון - הסדר שנשמר עד היום.

על-פי הגדרת התפקיד, נדרש מכלול של כישורים "אסטרטגיים", כמו יכולת תכלול (אינטגרציה) וכושר אנליטי בשילוב עם ידע וניסיון בתכנון אורבני ועם בקיאות בעבודה במערכות ניהוליות מורכבות. אולם בפועל, כבר בתחילת ההרחבה של מפעל יחידות התכנון התברר כי מאחר שמדובר בעיסוק חדש, ולאור הדגש המושם בארץ על תכנון פיזי ועל הגדרת שימושי קרקע, לא קיים היצע של מועמדים בעלי ראייה אסטרטגית רחבה, אף שהיה להם ידע בתכנון אורבני. משום כך גויסו לתפקיד מנהל יחידת התכנון אנשים שרכשו הכשרה וניסיון מקצועי בחוץ-לארץ, במסגרות שלא התקיימה בהן הדיכוטומיה בין ראייה אסטרטגית לבין תכנון אורבני באותה חריפות שאפיינה את ישראל. לא יפלא אפוא כי פרק של השתלמות בחוץ-לארץ מופיע בביוגרפיה של כל מי שהיה מעורב בגיבוש המפעל בגוינט, וכן בעברם של המנהלים הראשונים של היחידות ברחובות, באשקלון, בלוד, באילת, בירושלים ושל המנהלת השנייה ביבנה.

התקופה השלישית: במהלך התקופה השנייה (שתוארה לעיל) מ-1988 עד 1994 החלו להתגלות הבדלי דגש וגישה, שעיצבו את דמותן של יחידות התכנון במחצית השנייה של שנות ה-90 (התקופה השלישית). בתקופה זו עובר הדגש מביסוס עצם הרעיון של יחידת תכנון והלגיטימיות שלו - לעיסוק במהותו של תכנון אורבני-אסטרטגי ובמקומו במערך הניהול המוניציפלי. שינוי זה בהדגשים התאפשר הודות להכרה בנחיצותו של תכנון אסטרטגי, בשל התמורות המפליגות שהתחוללו במרחב המוניציפלי בעשור האחרון.

עם התבססות התפקיד של מנהל יחידת התכנון, סיפק הגוינט עוגן מקצועי חיצוני למנהלים - קו פעולה שעלה בקנה אחד עם האידאולוגיה המוצהרת של הארגון להשפיע על טיב השירות הציבורי בישראל. מנהלי יחידות התכנון פעלו כסוכני שינוי בשתי רמות: ברמת התוכן - מתוקף עצם עבודתם המקצועית, וברמת נוהלי העבודה - החל בדרך האיתור והמיון של המועמדים לתפקיד מנהלי היחידות וכלה בהסתמכותם על ידע מקצועי ועל שיטות של תכנון וניהול רציונלי במהלך עבודתם.

אפיון נוסף של יחידות התכנון בתקופה השלישית הוא שהן פועלות כסוכני שינוי - לא רק בתוך המערך הארגוני של הרשות, אלא גם בכל הנוגע לקשרים שבין מערך ארגוני זה לבין תושבי המקום. הדפוס המתגבש, הזוכה לעידוד נמרץ מצד מטה המפעל בגויניט, הוא שיתוף של תושבים וכן של עובדי הרשות בתהליך התכנון. נראה לנו כי לדפוס זה יש חשיבות רבה, שכן לדעתנו הוא עולה בקנה אחד עם הכיוון הרצוי של פיתוח השלטון המקומי בישראל.

השינויים בתפיסת הניהול של המגזר הציבורי בישראל² העלו את סף הציפיות לקבלת שירותים נאותים, ואלה הגבירו את הלחצים לשינוי נורמות הניהול בשלטון המקומי. דוגמה לשינוי כזה בנורמות היא התפשטות העבודה לפי תכניות עבודה ברמות פירוט שונות, המשמשות כיום רשויות מקומיות רבות. יחידות התכנון חייבות להתחבר לכלי ניהולי זה, כדי להביא באמצעותן לתרגום יעדים אסטרטגיים למטלות ביצוע. במספר רשויות אף הפכה הכנת תכנית עבודה למשימה מרכזית של יחידת התכנון.

גם התפתחות טכנולוגיית המחשוב בשנים האחרונות משפיעה על עיצוב אופן פעולתה של יחידת התכנון. היכולת ליצור קשר מידי עם מחלקות תפעוליות ולבנות מערכי מידע גאוגרפיים (Geographical Information Systems)-(GIS) כרוכה בהשקעה פוחתת והולכת של משאבי כסף וזמן, מכיון שגם מערכות תפעוליות הופכות מקוונות. תהליך זה עשוי להביא לשבירת ה"טאבו" על אחזקת מאגרי מידע מקיפים ביחידות תכנון, "טאבו" שהוטל לאחר ניסיון יבנה בשנות ה-80.

בפיתוח תפקיד מנהל יחידת התכנון ניתן לראות אפוא מעין ניסוי מבוקר, שנווט על-ידי שותפות של משרד הפנים, ארגון גויניט-ישראל והרשויות המקומיות.

עולם התוכן של עבודת יחידות התכנון

ביוזמת הגויניט ובשיתוף עם משרד הפנים, גובשו בהדרגה התכנים הנדרשים מתפקודן של יחידות לתכנון אסטרטגי ולמידע כמפורט להלן:

גיבוש תכניות אסטרטגיות: משמעותו - הצעת דגשי פיתוח המתייחסת לטווח רחוק, לאור התבוננות מקיפה בתחומי פעילות שונים ביישוב. בדרך-כלל עסקו בתחום זה מחלקות הקו תוך הסתייעות בגורמים שמחוצה לרשות. מה שמייחד את מעורבותה של יחידת התכנון הוא יכולתה להגדיר יעדים כלל-עירוניים ולגזור מהם את הנדרש משירות מסוים בכדי לקדם את השגתם של יעדים אלה. כך הדבר ביחס לתכנון מערכות חינוך, הכנת תכניות מתאר מקומיות ועוד. על אף חשיבותו של התכנון המקיף, הוא נתקל בהסתייגות, מחשש שהשקעת הזמן והכספים הכרוכה בו תהיה גבוהה מהתמורה שתתקבל. יתרה מזו, במהלך הזמן הנדרש לחיבור תכנית אסטרטגית, יש צורך לקבל החלטות שוטפות, ואלה מעצבות את פני היישוב ואת השירותים שבו.

"החצנת מדיניות": כאמור לעיל, לא ניתן היה להסתפק בגישה המסורתית של הכנת תכניות אסטרטגיות, המתמקדת בטווח הרחוק ובפרספקטיבה כוללת. היה צורך אפוא לעצב קו

² שינויים אלה באים לידי ביטוי למשל בהפרטת "בוק" ורשות הדואר, בתמורה שהתחוללה במערך קופות החולים ובתאגידים נוספים, שנחשבו "מאובנים" במשך עשרות שנים.

פעולה, שישלב זיקה לפעילות השוטפת עם פרספקטיבה רחבה לטווח ארוך, שילוב שבחרנו להגדירו כ"החצנת מדיניות".

חלק נכבד מההחלטות הנוגעות להקצאת משאבים ולעיצובם של מרחבים פיזיים ושל שירותים חברתיים מתקבלות על סמך ניסיון, כללים כתובים ובלתי-כתובים, נוהג מקובל ואינרציה. למעשה, כבכל ארגון, פועלות ברשות המקומית מערכות של ברירות-מחדל, לפיהן מתקבלות לפעמים החלטות בעלות חשיבות מכרעת. לדוגמה, עד לשנים האחרונות, ברבות מהרשויות המקומיות היה נהוג להעתיק את תקציב השנה הקודמת, תוך ביצוע התאמות מזעריות לצורכי ההווה. יחידות התכנון החלו לזהות את מוקדי קבלת ההחלטות, ולשאול שאלות של "מדוע" מצד אחד, ומצד שני להציג נתוני רקע ותרחישים לגבי ההשלכות של החלטה. מכאן נגזר המונח "החצנת מדיניות"; המטרה הייתה לשקף למקבלי החלטות את המדיניות שהתגבשה מתוך מכלול ההחלטות הנקודתיות. אופן פעולה זה הפך לנדבך המרכזי בעבודתן של יחידות התכנון במשך שנים אחדות מכמה סיבות:

- שאיפה לבסס את הרלוונטיות של יחידת התכנון לפעילות היומיומית של הרשות.
- שאיפה ליצור שפה תכנונית משותפת ושפת מדיניות משותפת.
- חולשת התכנון האכזקוטיבי - מפאת הנדירות היחסית של תכניות עבודה, של תכנון רב-שנתי ושל תכנון-תקציבי, נוצרה נטייה להתמקד ברצף השוטף של ההחלטות, כזירה מרכזית לעיצוב מדיניותה של הרשות.

יתר על כן, כבר במהלך התקופה השנייה התברר כי מנהלים רבים של יחידות תכנון מעוניינים להיות מעורבים גם במישור הביצועי. על-פי התפיסה המקורית נחשבה פעילות כזו ללא-רצויה, מכיוון שמעורבות בביצוע מסיטה את יחידת התכנון מעיסוק בטווח הארוך, וכן חושפת אותה להתנגדות מצד המערכות הביצועיות המובהקות של הרשות המקומית. אולם בפועל, נראה כי סגנון התכנון הדינמי שיצרו יחידות התכנון, סגנון המחובר לסדר-היום השוטף ואשר מטשטש את הגבול בין תכנון לביצוע, עולה בקנה אחד עם מגמות ניהול מתקדמות. משימות של ריכוז פרויקטים משלב התכנון עד שלבי ביצוע ראשוניים או מתקדמים מוטלות לעתים על יחידות התכנון, כך שהן גם מעורבות בתהליכים של שינוי ופיתוח ארגוני.

בניית מערך מידע: זהו התחום השלישי בעבודתן של יחידות התכנון, והוא מובן מאליו: כדי לקדם תכנון במחלקות הקו, המידע חיוני. ללא איסוף של מידע מוקדם אין כל אפשרות לבצע תכנון יעיל או להעריך תוצאות של מדיניות או של מגמה. בעקבות ניסיון שנרכש ביבנה, נקבעו כמה כללים לאיסוף מידע במטרה למנוע מעיסוק זה להשתלט על עבודתה של יחידת התכנון. על פי כללים אלה, אמורה היחידה לאסוף מידע בסיסי, המתמקד במספר אינדיקטורים חיוניים, שחלקם ייחודי לרשות מקומית ספציפית וחלקם משותף. אשר למידע המשמש בכל הרשויות, מטה מפעל יחידות התכנון בגויניט, בשיתוף עם משרד הפנים, פועלים לאיסוף מידע ממקורות שונים, דוגמת מרשם האוכלוסין והדיר, הביטוח הלאומי וגורמים אחרים. הלכח המרכזי של ניסיון יבנה היה אפוא לראות במידע אמצעי ולא מטרה.

יעוץ מקצועי - פונקציית "המוח העירוני": בעיקר בשנים הראשונות וביישובים קטנים יחסית, שימשו מנהלי יחידות התכנון יועצים בנושאים נקודתיים, לאו-דווקא בעלי משמעות

אסטרטגית. הפנייה לקבלת ייעוץ הסתמכה על השכלתם של מנהלי היחידות, על קשריהם עם ראש הרשות המקומית ועל תפיסת תפקידם כגורם מטה, שמצפים ממנו לסייע בכל נושא המעסיק את המטה או את יחידות הקו.

4 רכז הפיתוח הכלכלי - פער בין המודל הרצוי לעומת המצוי

אפיוני העיסוק במדינות נבחרות

מודל התכנון ומודל השיווק - ארצות-הברית ובריטניה

תפקיד מנהל יחידת התכנון הוא תפקיד מובנה, הנשען על קונספציה פחות או יותר אחידה. בשונה ממנו, צמיחת התפקיד של מנהל היחידה לפיתוח כלכלי מאופיינת בהתגבשות שני מודלים בסיסיים: מודל התכנון ומודל השיווק (פלזנשטיין, 1995). כל אחד מהם קשור בהתפתחות התפקיד במדינה ספציפית: מודל התכנון צמח בבריטניה ומודל השיווק צמח בארצות-הברית. נראה כי האופי השונה של התפתחות התפקיד במדינות אלה מקורו בהבדלים פוליטיים, תחיקתיים וכלכליים ביניהן.

צמיחתו של הפיתוח הכלכלי המקומי קשורה לאידאולוגיה כלכלית, הדוגלת בשוק חופשי ובצמצום ההתערבות הציבורית - אידאולוגיה הרווחת בשתי המדינות גם יחד. ברם, ההקשר הכלכלי שונה מאוד. הפיתוח הכלכלי המקומי בבריטניה נתפס כמנוף לביצוע שינויים לטווח ארוך במבנה הכלכלי של ערים ושל אזורים, באמצעות שימת דגש על יזמה פרטית, על שיתוף בין הסקטור הפרטי לסקטור הציבורי ועל הסרת מגבלות בירוקרטיות (Meyer, 1991). בהקשר זה, הפיתוח הכלכלי המקומי קשור הדוקות לסקטור הציבורי, ורוב היוזמות לפיתוח מקורן בסקטור זה, אף-על-פי שהגופים והמוסדות הפועלים בו משקיעים מאמצעים ניכרים בעידוד יזמה כלכלית בסקטור הפרטי.

מכאן שהפיתוח הכלכלי המקומי בבריטניה מתמקד בתיאום, בבקרה ובפיקוח - כולן פעילויות הנגזרות מתחום התכנון. ואכן, חלק ניכר מפעילות זו ברמה המקומית עדיין מתנהל במסגרת מחלקות התכנון (הפיזי) של הרשויות המקומיות (Sellgren, 1989). גם כאשר היזמה לפיתוח כלכלי מקומי באה מקהילת העסקים, היא עדיין מעוגנת בהקשר הרחב יותר של מאמץ משותף (של הסקטורים הפרטי והציבורי) לחולל שינוי כלכלי בבסיסן של כלכלות מקומיות, ועל-ידי כך לתרום לביצוע המדיניות הממשלתית בתחום זה (Bennet & Krebs, 1991). דוגמה לכך היא הקמת "המועצות להכשרה וליזמה עסקית" (TECs) (Mawson et al, 1994). האמורות לקדם הפרטה במסגרת פעילותן של לשכות (Training and Enterprise Councils),

התעסוקה המקומיות. דוגמה אחרת היא התכנית של "עסקים בקהילה" (BIC-Business in the Community), העוסקת בפיתוח עסקי מקומי. בשני המקרים, הפיתוח הכלכלי המקומי מתנהל במסגרת כללים, המוכתבים על-ידי השלטון המרכזי. הפיתוח הכלכלי המקומי קשור אפוא בקשר אמיץ לתחום התכנון, ושואב ממנו את השראתו.

לעומת זאת, העיסוק בפיתוח הכלכלי המקומי בארצות-הברית נגזר מתחום השיווק. מאחר שלא קיימת מדיניות לאומית מוצהרת בתחום הפיתוח הכלכלי העירוני, האזורי או התעשייתי, מטרת הפיתוח הכלכלי המקומי היא לפתור בעיות מקומיות ומדיניות, ולא להגשים יעדים אסטרטגיים או ארוכי-טווח. התרגום המעשי של שאיפה זו בא לידי ביטוי במגוון פעילויות, שמגמתן לתרום להעלאת רמת החיים המקומית ולהגדלת הכנסת הפרט. המוטיב המרכזי בפעילות זו הוא "יצירת עושר" (wealth creation) ברמה המקומית (Meyer, 1991). ההפרטה, השותפות הפרטית-הציבורית ואפילו הדגש המושם על יצירת תעסוקה - כל אלה מאומצים בתנאי שהם תורמים למטרות אלה.

במטרה לאפשר צבירת הון בידי הפרט ולהעלות את רמת חייו, נדרשים הגופים העוסקים בפיתוח כלכלי מקומי להתחרות עם ערים וקהילות אחרות על משיכת פעילות כלכלית למקום, על מניעת דעיכתה של פעילות קיימת, על הרחבת בסיס המס המקומי ועל הבטחת רמה גבוהה של ערכי הקרקע והנדל"ן המקומיים. כך נוצרת אווירה תחרותית, שבה הפיתוח הכלכלי עוסק ב"ניפוח" עצמי (boosterism), ובמקרים רבים הדבר נעשה על חשבון ערים שכנות וכוך בכפילות של פעילויות ובבזבז משאבים. באווירה תחרותית זו, הנשלטת על-ידי הצורך "לשווק" ערים ואתרים, ישנם מעט מאוד "זוכים" והרבה "מפסידים". האחרונים הם בדרך-כלל היישובים הקטנים והעניים יותר (Rubin & Rubin 1987). לכן, נוצר מרחב המוצף בקניונים, מדרחובים, פארקים תעשייתיים, מרכזי קונגרסים ואטרקציות תיירותיות שאין להם ביקוש. נוסח זה של פיתוח כלכלי מקומי מדגיש, אם כן, את הכיוון השווקי (Kotler, et al, 1993).

הדגשים לאומיים אלה גוברים על האידאולוגיה הכלכלית הדומה לכאורה בבריטניה ובארצות-הברית. ההדגשים הלאומיים השונים ניכרים גם באופן הביצוע של מנגנונים דומים לפיתוח כלכלי, הקיימים בשתי המדינות. כך, לדוגמה, הוקמו "אזורי היזמות" (Enterprise Zones) ו"חברות לפיתוח עירוני" (Urban Development Corporations) הן בבריטניה והן בארצות-הברית: אולם ההדגשים, הביצוע והתוצאות היו שונים בתכלית בשתי המדינות.

סגנון קבלת ההחלטות - קנדה

מן המודלים הקיימים לפיתוח כלכלי מקומי - זה המעוגן בתכנון כבבריטניה או זה המעוגן בשיווק כבארצות-הברית - עולה מסגרת רציונלית אפשרית לעבודתו של רכז הפיתוח הכלכלי. כאשר הפעילות נגזרת ממודל התכנון, אזי תהליך קבלת ההחלטות של רכזי הפיתוח הכלכלי אמור להיות מושתת על דרכי פעולה רציונליות, המנחות את תהליך התכנון: ניתוח מוגדר של עלויות ותועלות, איסוף נתונים וכדומה. כאשר הפעילות נגזרת ממודל השיווק, תהליך קבלת ההחלטות אמור להיות מושתת גם הוא על דרכי-פעולה רציונליות, אולם שונות במהותן, כמו: הערכות של מצב שוק, ניתוח התנהגות לקוחות וסקרי ביקוש. ברם, השערות אלה מופרכות על-ידי ממצאי סקר, שבו ראינו כ-50 רכזי פיתוח כלכלי בערים שונות בקנדה.

הממצאים מראים כי מרכיב הניתוח הרציונלי בתהליך קבלת ההחלטות של הרכזים הוא זניח. מאחר שאינם מסוגלים להתמודד עם מורכבות הפעילות שבה עליהם לעסוק, הם מפתחים "חוקי החלטה" (decision rules) מקצועיים, ופועלים לפיהם (Reese, 1994). חוקי החלטה אלה מסייעים בידם לפשט מצבים מורכבים באמצעות יישום כללים קבועים לחלוקת משאבים, לקביעת תקנים, אמות-מידה, צפיפויות וכיו"ב. חוקי ההחלטה הללו מקורם בצרכים שונים, כגון:

- הצורך לנסות כל כלי וכל תכנית כלכלית, מחשש שערים מתחרות יפעילו כלי או תכנית דומים (כל עוד לא הוכח שהשפעתם שלילית).
- הצורך להפגין פעילות גלויה ומוחשית בתחום הפיתוח הכלכלי, כדי ליצור פרופיל ציבורי-פוליטי בולט. הנורמה היא אפוא היעדר ניתוח (כלכלי) רציונלי, ושימוש גורף בכמה כללים גנריים, ללא התייחסות לנסיבות הייחודיות של כל מקרה ומקרה.

בסקר נמצא כי תהליך קבלת ההחלטות בתחום הפיתוח הכלכלי-העירוני מופקד ברוב המקרים בידי רכז הפיתוח הכלכלי, וכי התשומה של ראש העיר או מנכ"ל העירייה בתהליך זה - מעטה יחסית. מעבר לכך, כמעט בכל הערים שנסקרו, האסטרטגיה הכללית הבלעדית בתחום זה מבוססת על ניסוי וטעייה, תוך ניצול מגוון של הכלים העומדים לרשות הרכז, בדומה ליריית חיצים לכל עבר ולקביעת המטרה רק לאחר מכן (ראו Rubin, 1988, 1990).

מחקרים מראים אפוא כי תהליך קבלת ההחלטות בתחום הפיתוח הכלכלי המקומי רחוק מדימויו הציבורי, דהיינו, קיים פער משמעותי בין הרצוי למצוי בפועל. מורכבות הנושא מכתובה שימוש בחוקי החלטה, ואלה רחוקים מחשיבה כלכלית-רציונלית ומושגתים על צרכים ושיקולים אחרים.

דגש אוניברסלי על פעילות שדה

פער נוסף בין המצוי לבין הרצוי מסתמן בבחינת אופי פעילותו של רכז הפיתוח הכלכלי. הכוונה המקורית הייתה ליצור תפקיד מטה מובהק, אולם בפועל שקוע הרכז בפעילות יומיומית, הכוללת עיסוק אינטנסיבי בפרטים יישומיים (פעילות שדה). סקר שנערך בארצות הברית מצביע על הקושי של ממלאי התפקיד להתמקד ברמת המטה. מתוך למעלה מ-100 תשובות שהתקבלו מרכזי הפיתוח הכלכלי בערים שונות, דיווחו מרבית המשיבים שזמנם מוקדש בעיקר לתפקידי שדה, ושתפקידים אלה נחשבים בעיניהם לפעולות החשובות ביותר בקידום המשק המקומי (Levy, 1990). גם בבריטניה התמונה דומה: בסקר של יחידות כלכליות ברשויות המקומיות נמצא כי פעילות שדה היא עיסוקן העיקרי של יחידות אלה, ובמסגרתה בולט בעיקר הטיפול הפרטני ביזמים ובמציאת פתרונות בתחום הפיזי - מבנים, מגרשים, תשתיות וכדומה (Sellgren, 1989).

ניתן להעלות כמה הסברים לדגש המושם על פעילות השדה בפיתוח כלכלי. ראשית, זוהי פעילות גלויה, בעלת פרופיל ציבורי בולט, ועל כן חשיבותה הפוליטית ברורה: ראש הרשות יכול להצביע על הצלחותיה וכך לזכות בהישג פוליטי. (הצלחות כאלה עשויות לכלול: הרחבת בסיס המס של העיר, משיכת תקציבים ממשלתיים לעיר, עידוד יזמים מקומיים וצמצום ממדי האבטלה.) שנית, העוסק בקידום הפיתוח הכלכלי המקומי צריך להפגין נוכחות בולטת

בעיני הציבור כדי להצדיק את קיומו. מאחר שתחום זה עדיין אינו נתפס כפעילות חיונית במערכת העירונית, ותפקיד הרכז חסר הגדרה ברורה, על העוסק בפיתוח כלכלי לצקת תוכן לתפקידו באמצעות פעולותיו. איש מקצוע, הרוצה לשמור על תפקידו (בעיקר נוכח העובדה שישנה תחלופה גבוהה בקרב ממלאי התפקיד), צריך, אם כן, לעסוק בפעילות אינטנסיבית ומגוונת, המושכת תשומת-לב ציבורית; עבודת שדה, מעצם טבעה, מתאימה במיוחד לאופי הפעילות הנדרש. שלישית, ניתן להסביר את היקפה של פעילות השדה גם בעובדה שהיא אינה מעוגנת בתהליך מובנה ומוגדר. עבודת מטה היא בעלת תכנים קבועים וקשוחים, הנגזרים מאופיה התכנוני. תכנים אלה כוללים, לדוגמה, התוויית אסטרטגיה, קביעת מטרות ויעדים, ניתוח מידע והצגת חלופות להשגת המטרה. לעומת זאת, פעילות השדה אינה מובנית; מעצם טבעה היא מוספת (אינקרימנטלית) ופרטנית ולא נועדה להשיג מטרה קבועה. הטיפול ביזמים ובמשקיעים פוטנציאליים הוא תהליך מתמיד, ו"שיווק" העיר אינו מסתיים בהשגת תקציב חד-פעמי או במשיכת יזם בודד. ייתכן כי האופי ה"שוטף" של פעילות זו, המחייב השקעת זמן ומאמץ מתמדת, מסביר את הדומיננטיות של פעילות השדה בעבודתו של רכז הפיתוח הכלכלי.

אפיוני העיסוק והתפתחותו בישראל

דגש על המודל השיווקי ועל פעילות שדה

מחקר מקיף על יחידות לפיתוח כלכלי שנערך לאחרונה בישראל, מראה כי גם בארץ, בדומה למתרחש במקומות אחרים בעולם, העיסוק היומיומי של רכזי פיתוח כלכלי מתמקד בפעילות שדה (מגמה, 1994). יש לציין כי במחקר זה דרגו העוסקים בתחום את עבודת המטה כעולה בחשיבותה על עבודת השדה, ודיווחו כי הם מקדישים לפעילות מטה פחות זמן משהיו רוצים. פער זה בין הרצוי למצוי מרמז, אולי, על תסכולים בקרב ממלאי התפקיד, הנאלצים לטפל באופן שוטף ביזמים ובפרויקטים, תוך הזנחת ההיבטים האסטרטגיים של הפיתוח הכלכלי המקומי.

ייתכן שאחד הגורמים המושכים את רכזי הפיתוח הכלכלי בארץ לעבודת שדה הוא העובדה ש"יצירת" תעסוקה מוצגת כמטרה מרכזית של הפיתוח הכלכלי המקומי. הדבר נובע מהחשש מפני אבטלה נרחבת, כתוצאה מהצפת שוק העבודה על-ידי העולים. לחששות אלה אמנם היה בסיס במציאות של תחילת השנות ה-90, אך כעבור שנים אחדות הסתבר כי הם היו מוגזמים. עם זאת, לא ייפלא כי יצירת תעסוקה עדיין גלומה בלב הרטוריקה והפרקטיקה של הפיתוח הכלכלי המקומי. בהקשר זה עוסקים רכזי הפיתוח הכלכלי גם בפיתוח עסקים קטנים - פעילות שהתפתחה על רקע מגמות חברתיות-כלכליות במשק, שלא היו בשליטתם. כאמור, הנהגת הקליטה הישירה הפכה את הרשות המקומית לכתובת מרכזית גם בנושאים שבהם הייתה שליטתם מוגבלת, דוגמת דיור ותעסוקה. היחלשות התאגידים הגדולים (דוגמת "כור" והתעשיות הביטחוניות), לצד השתרשות ההכרה בחשיבותם של עסקים קטנים - בין היתר - כערוץ נוסף לגיוון האפשרויות לתעסוקת העולים, הביאו למסקנה כי יש לשים דגש על פיתוח עסקים קטנים, וכי הטיפול ההולם בהם הוא ברמה המקומית. (לתפיסה

זו נמצאו תימוכין גם בניסיון של מדינות אחרות). המאמץ להגדיל את אפשרויות התעסוקה מעודד, מעצם טבעו, פעילות שדה פרטנית, המתמקדת בפרויקטים שנועדו לקדם קבוצות מסוימות (דוגמת העולים) באוכלוסייה.

בישראל בולט גם האופי השיווקי של פעילות הפיתוח הכלכלי המקומי, בעיקר בשנות ה-90, פיתוח המבוסס בעיקר על פרויקטים של נדל"ן (מבני מגורים, מבני תעשייה, מרכזי קניות, קניונים וכד'). עקב נדירות הקרקעות הפנויות ישנה מודעות גבוהה לחשיבותה של הקרקע כמשאב כלכלי, והרצון לנצל את הפוטנציאל הטמון בקרקע בטווח הקצר דוחף בכיוון של פיתוח בעל פרופיל ציבורי בולט, המתועל לאפיקים כלכליים צרים. במלחמת הכל-בכל בשיווק הקניונים והפארקים התעשייתיים המוקמים חדשות לבקרים לאור קונספציה זו, נאלצות יותר ויותר רשויות מקומיות להצטרף לתחרות. כאמור, בתחרות זו דווקא המתחרים החלשים והעניים יותר משלמים בדרך-כלל את המחיר הגבוה ביותר למשיכת יחידת השקעה נתונה (Rubin & Rubin 1987).

עם זאת, חל שינוי הדרגתי בתפיסה הצרה של פיתוח כלכלי, המתמקד בפעילות שדה פרטנית, בתמיכה ביוזמים זעירים ובהדגשים שיווקיים "ראוותניים". בקרב חלק מרכזי הפיתוח הכלכלי מתגבשת ההכרה כי בתחרות בינלאומית על השקעות יש חשיבות רבה לאיכותה של "חבילת" התמיכה המקומית, המוצגת בפני יזמים ומשקיעים (לצד הסיבסוד הממשלתי). בהדרגה נוצרת אווירה תומכת-עסקים במובן רחב יותר: בניית "חבילות" הטבות, קיצור הליכים ביורוקרטיים, התאמת משאבי-אנוש, תיווך בין יזמים לבין ממצאים ועוד.

מקצתם של רכזי הפיתוח הכלכלי אף עשויים לפעול (בדומה למנהלי יחידות התכנון) כסוכני שינוי ברמת המערכת המוניציפלית הרחבה. לצד קידום עסקים ופיתוח תשתית ליוזמות, שואפים הרכזים להנחיל ברשות המקומית כולה חשיבה כלכלית: הציפייה היא שהראייה תחרוג מן הפעילות היוזמת הפרטנית ותוטמע בכל ההיבטים של התכנון והעבודה ברשות המקומית.

תפקידו של רכז הפיתוח ביצירת "שוק של מקומות"

העובדה שרכזי הפיתוח נוטים להדגיש את ההיבט השיווקי של הפיתוח הכלכלי המקומי ולהשקיע בפיתוח פרויקטים של נדל"ן, תרמה ליצירת "שוק של מקומות" או אתרים (a market for places). בשוק זה מתחרות ערים שונות על משיכת השקעות, פרויקטים, מפעלים וכד'. שוק המקומות פועל בדומה לשוק העבודה (Blair et al) 1984 : בזה האחרון פרטים ומשקי-בית מוכרים את עבודתם לפירמות, ובשוק המקומות פירמות מוכרות תעסוקה והשקעה לערים ואלו משלמות. באמצעות מתן תמריצים והטבות. עלות ההשתתפות בשוק זה נמוכה (ערים יכולות להציע תמריצים שהן אינן נושאות בעלויותיהם, כגון מעמד של אזור פיתוח א') והתועלת מהשתתפות בשוק מתפתחת במהירות. שוק המקומות מתמסד בהדרגה בעקבות פעילותם של רכזי הפיתוח הכלכלי המקומי, פעילות שנועד לה תפקיד מכריע בעיצוב שוק זה ובהפעלתו הסדירה.

טווחי הפעילות של שוק זה מתוארים באיור מס' 1. צד הביקוש מיוצג על ידי הביקוש העירוני לתעסוקה, ולפעילות כלכלית. צד ההיצע מיוצג על ידי הפירמות המציעות מפעלים, השקעות,

תעסוקה לערים המתחרות. בצד הביקוש, ככל שהמחיר (התמריץ הנדרש) גבוה יותר, אזי העיר מסוגלת "לקנות" פחות פירמות, תעסוקה והשקעות. עקומת הביקוש (D) מייצגת את עקומת התועלת העירונית. ככל שהתמריץ (המחיר) נמוך יותר, אזי התועלת לעיר גבוהה יותר. תועלת הנופלת מתחת לקו OZ הופכת לתועלת שלילית (מסים). בצד ההיצע (S), ככל שהעיר מציעה תמריץ גבוה יותר, אזי יגיבו הפירמות בהיצע גבוה יותר של תעסוקה והשקעות. עקומת ההיצע מייצגת כאן את עקומת העלות העירונית. ככל שהתמריץ גבוהה יותר, אזי העלות לעיר גבוהה יותר.

עיר שאיננה משתתפת בשוק ואינה עוסקת בקידום עצמי, בשוק ובמתן הטבות מושכת פירמות ותעסוקה ברמת OZ. בנקודת OZ התועלת לעיר היא \$m עבור כל תוספת שולית בתעסוקה (אין עלויות). בנקודת OB השוק בשווי משקל. העלויות והתועלת הנובעות לעיר מהטבה ברמת \$n (שמביאה תוספת של מקום תעסוקה אחד), הן שוות.

במציאות פועלים גורמים רבים, המעכבים את הפיכתו של שוק המקומות לשוק משוכלל, ופוגעים ביכולתו להגיע למצב של שיווי משקל ולהשיג יעילות כלכלית. בין גורמים אלה בולטים הגורמים הבאים: (א) המידע הנדרש, הן בצד ההיצע והן בצד הביקוש, לוקה בחסר או זמין רק באופן חלקי; (ב) השקעות "מגושמות" שאינן ניתנות לחלוקה; (ג) שיקולים פוליטיים, המשבשים התנהגות רציונלית; (ד) בעיית ההבחנה בין פיתוח הנובע מפעילותו של רכוז הפיתוח הכלכלי לבין תעסוקה והשקעות שהיו מגיעות בלאו הכי. דוגמה מובהקת לחוסר השכלול של השוק היא העובדה שקיימת שונות רבה בין העלויות של תכניות עידוד שונות, המשמשות ליצירת מקומות תעסוקה, כגון: החוק לעידוד השקעות הון, "תכנית החממות" והקרן לעסקים קטנים.

תפקידו של רכוז הפיתוח הכלכלי, הפועל בהקשר זה של שוק מקומות תחרותי, בא לידי ביטוי באופנים אלה:

- הרכז פועל להסרת אי-השכלולים הקיימים בשוק, באמצעות הפצת מידע על העיר, תיווך בין הרשות המקומית לבין הפירמה, עקיפת הביורוקרטיה ברמה המקומית וברמה הארצית.
- בתחרות הכלכלית שתוארה לעיל המערך הארגוני של הרשות המקומית הוא הצד הפחות מנוסה. תפקידו של הרכז לסלול את הדרך שתאפשר לעירו כניסה קלה לשוק. עליו לשלוט היטב בשפת עולם העסקים כדי לשווק בהצלחה את העיר או את הפרויקט שהוא מייצג.
- קיימת שונות רבה בין ה"מוצרים" המוצעים בשוק זה, לדוגמה: פירמות עתירות-ידע לעומת פירמות בענפים עתירי-עבודה, תעסוקה פשוטה לעומת תעסוקה מתוחכמת, תעסוקות חלקיות לעומת משרות מלאות. תפקידו של הרכז לבחון את המוצרים המוצעים ולהחליט באיזו מידה הם מתאימים לצורכי עירו.
- תפקידו של הרכז בשוק העבודה הרגיל מצומצם יחסית. בשוק זה נקבעים התנאים על-ידי כוחות חיזוניים ומאקרו-כלכליים, כך שהרכז יכול לפעול רק "בשוליים" (וגם זאת במידה מוגבלת), באמצעות תכניות הסבה מקצועית, להכשרה מקצועית ולהשמת עובדים, וכד'. לעומת זאת, בשוק המקומות ביכולתו להפעיל השפעה מעצבת בתחומי קידום העיר ושיווקה, השגת הטבות ועוד.

כאמור לעיל, שוק המקומות ותפקידו של רכו הפיתוח הכלכלי בשוק זה, נגזרים מהאוריינטציה השיווקית המאפיינת את הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל (וברוב המדינות). יש זיקה ישירה בין אפיון התפקיד לבין תפיסת הניהול הכלכלי במשק; בישראל תורם תפקידו של רכו הפיתוח הכלכלי למיסוד פעילותו של שוק המקומות.

איור מס' 1: השוק התחרותי של מקומות

הפעילות של רכז הפיתוח הכלכלי: משחק-סכום-אפס או משחק-סכום-חיובי?
שם המשחק העכשווי בפיתוח הכלכלי המקומי הוא, אם כן, תחרות בין-עירונית ויצירת שוק של מקומות. לרכז הפיתוח הכלכלי ישנו כאמור, תפקיד מכריע במיסוד שוק זה. אך כאן עולה השאלה: מה משמעות הפרדיגמה שאותה מקדם תפקידו של רכז הפיתוח מנקודת-הראות של יעילות המשק המקומי והמשק הלאומי? האם הצלחתה של עיר פלונית בתחרות זו היא בהכרח "על חשבון" עיר אלמונית או שמא ייתכן שעיר אלמונית לא תצא ניזוקה, חרף הצלחתה של העיר המתחרה בה? במילים אחרות, האם התחרות הכלכלית בין הערים פועלת כמשחק-סכום-אפס או כמשחק-סכום-חיובי?

סוגיה זו שנויה במחלוקת בשנים האחרונות. כך, למשל, הועלתה הטענה, כי תחרות בין ערים ושיווק עצמי גורמים להתנהגות כלכלית תת-אופטימלית, לבזבוז משאבים מקומיים ולהפיכת הזירה המקומית למגרש משחקים לכל מיני תכניות פיתוח ניסיוניות (James 1984). הטענה הנגדית היא כי התחרות עשויה להטיב דווקא עם המקומות הזקוקים ביותר לפיתוח כלכלי. לדוגמה, משיכת השקעות ומפעלים מעיר א' (הצומחת) לעיר ב' (השוקעת) עשויה לתרום הן ליעילותו של המשק המקומי והן ליעילותו של המשק הלאומי. אף שעיר ב' קונה או "מושכת" צמיחה "על חשבון" עיר א', ייתכן שהתועלת בהן ובתעסוקה שמפיקה עיר ב' עולה על העלויות הנגרמות לעיר א', אשר בה תתפתח בנקל תעסוקה חלופית. חלוקה מחדש זו של הצמיחה תיטיב עם המשק הלאומי, במיוחד אם בעיר ב' ינוצלו משאבים יבשתיים שהיו נותרים בלתי-מונצלים לולא משיכת הפעילות הכלכלית מעיר א'. על-פי תפיסה זו מדובר אפוא במשחק-סכום-חיובי, אם הפיתוח הכלכלי אכן מגיע למקומות הזקוקים לו ביותר והמוכנים "לשלם" (להסתפק בתמורה נמוכה יותר להון ולעבודה) כדי למשוך פעילות זו (Bartik 1991; פלזנשטיין, 1995). פעילותו של רכז הפיתוח הכלכלי מצטיירת אפוא, על-פי תפיסה זו, באור חיובי ביותר.

טיעון נוסף בזכות פעילותו של רכז הפיתוח הוא שפעילות זו מייצרת "מוצרים ציבוריים למחצה" (Blair 1995), דהיינו: עיסוקו של הרכז בקידום העיר, בשיפור התשתית העסקית שבה ובמשיכת תמריצים ממשלתיים לעיר אמור להטיב עם כלל הפעילות הכלכלית בעיר ולא רק עם מפעל זה או אחר. אם הרכז מצליח לשנות את סווג העיר או למשוך אליה תקציבים ממשלתיים במטרה לקדם את הקמתו של מפעל בודד, אזי כל הפעילות הכלכלית הקיימת והעשויה להתפתח בעתיד אמורה לצאת נשכרת משינוי זה. כך נוצרים "מוצרים ציבוריים למחצה" דהיינו, מוצרים העשויים לשרת את כלל הפעילות הכלכלית המקומית. אף אם בטווח הקצר השינוי האמור כרוך בעלות כספית, הרי אם התועלת לכלל הפעילות העירונית עולה על עלות זו, ניתן לקבוע שמדובר במשחק סכום-חיובי.

לבסוף, משחק-סכום-חיובי גם מתאר מצב בו התערבותו של רכז הפיתוח היא גורם קטליטי בהחלטות כלכליות. נניח שיום שוקל להקים בעיר עסק חדש, העשוי לתרום לעיר מבחינה תעסוקתית. בדיקות מקצועיות שעורך היזם מראות כי אין די ברווחיות הצפויה מהעסק כדי להצדיק את השקעתו. במקרה כזה, נכונותו של רכז הפיתוח הכלכלי להרכיב "חבילת" הטבות עשויה להיות קריטית בהנעת היזם להגיע להחלטה להשקיע בהקמת העסק. אם ערך

ההטבות נמוך מהתועלת הצפויה לעיר מאותן הטבות, ניתן לדבר על פיתוח כלכלי הפועל במשחק סכום-חיובי.

הרשות המקומית יכולה אפוא "לקנות" צמיחה כלכלית באמצעות פעילות תחרותית ושיווקית. ברור כי לא תמיד התוצאה תהיה משחק-סכום-חיובי; תחרות פרועה ובלתי-מרוסנת עלולה למוטט רשויות מקומיות ולגרור אותן להרפתקאות כלכליות בלתי-אחראיות. תפקידו של רכו הפיתוח הכלכלי הוא לנתב תהליך תחרותי לכיוונים מועילים ולמנוע פנייה לכיוונים הרסניים. על אף הדעה הרווחת, לפיה תחרות בין ערים היא משחק-סכום-אפס (דהיינו: צמיחה בעיר ב' תהיה תמיד על חשבון עיר א'), הרי בחינה מדוקדקת של האופציות הפתוחות בפני הערים המתחרות, מראה כי אין הדבר בהכרח כך (ראה הרחבה של סוגיה זו בנספח).

5 סיכום ומסקנות: התפקידים החדשים על רקע התמורות בניהול השלטון המקומי

בעשור האחרון ניתן להבחין בכמה מגמות בולטות בהתפתחות תפקודן של הרשויות המקומיות ובמערך הקשרים בינן לבין סביבתן:

- שאיפה גוברת לעצמאות כלכלית של הרשויות והפיכת השיקול הכלכלי לשיקול דומיננטי בעבודתן;
- התמקצעות גוברת, הנתמכת על-ידי משרד הפנים;
- התפתחות תכנון עבודה ותכנון אסטרטגי ברשויות;
- העמקת הפער בין ציפיות התושבים לקבלת שירותים ברמה גבוהה מאשר בעבר לבין יכולתן של רוב הרשויות לענות על ציפיות אלה באמצעות המשאבים העומדים לרשותן;
- הפרדה גוברת בין אחריותה של הרשות המקומית לספק שירותים לבין האחריות לייצור השירותים הללו. בהדרגה מתפתח משק מעורב של שירותים מקומיים, הכולל שירותים המסופקים ישירות על-ידי העירייה, על-ידי המגזר הפרטי ועל-ידי עמותות וארגונים שלא למטרת רווח;
- דגש גובר על שיפור איכות השירותים הניתנים לתושבים - פישוט הליכים ביורוקרטיים, שיפור בזמינות השירותים וחזוק המענות.
- מעורבות גוברת של תושבים בנושאי תכנון;
- התחזקות התפיסה כי השלטון המקומי אמור לשמש את התושבים ככתובת ראשית גם בתחומים שאינם באחריותו הישירה או הבלבדית (כגון פיתוח כלכלי, בריאות ועוד).

על רקע מגמות אלה מסתמנים שינויים מקבילים גם בתפיסה הניהולית ברשויות המקומיות. ניתוח של שינויים אלה מאפשר לזהות, באופן גס, שלושה "דורות ניהוליים" שונים:

דור ראשון: ניהול קרתני-אינטרסנטי. ראש רשות דומיננטי מול מערכת מקצועית חלשה-יחסית. פעילות הרשות מוכתבת על-ידי תפיסת האינטרס של ראש הרשות ושל קבוצות סוציו-פוליטיות מוגדרות. אפיוני ניהול אלו היו דומיננטיים בעבר ועודם בולטים בעיקר ברשויות קטנות, אך בהדרגה הם נחקקים על-ידי סגנון הניהול מהדור השני.

דור שני: ניהול טכנוקרטי-ריכוזי. דפוס ניהול זה מתמקד ב"עשיית סדר" בעבודת הרשות, ומבוסס על ההנחה כי ניתן להגדיר את מכלול פעילותה במונחים של משימות. זהו, למעשה, יישום של גישת "הניהול המקיף" (corporate management), שהתפשטה במערכת השלטון המקומי בבריטניה בשנות ה-70. אפיוני המרכזיים: החדרת נוהלי עבודה המבוססים על

תכנון שנתי לאגפים ולמחלקות, מינוי מנכ"ל אחראי לפירמידה האקזקוטיובית, חתימה לתמחור המשימות העומדות בפני הרשות המקומית, בדיקת תשומות לעומת תפוקות, אימוץ יעדים המשותפים לכלל מערכת של שלטון המקומי בכל הנוגע לטכניקות הניהול ולאיות השירות, שיפור הקשר עם גורמים חיצוניים, הפעלת מערכות בקרה מרכזיות ומחשוב אינטנסיבי. טכנולוגיית המחשוב העכשווית מאפשרת להקים מערכות בקרה ומעקב, הנדרשות במסגרת יישומו של דפוס ניהול זה.

דור שלישי: דפוס ניהול זה מבוזר יחסית לקודמו. הוא מתאפיין בשאיפה להאצלת סמכויות תכנון, קבלת החלטות וניהול משאבים (אנושיים וכספיים) למנהלי הקו, ובגישה פתוחה לסביבת הארגון. ההגדרות - הן של משאבים והן של משימות - הן אמורפיות יותר ודינמיות יותר מאלו המקובלות על-פי גישת "הניהול המקיף" מהדור השני. התפיסה הדוגלת בביזור עולה בקנה אחד עם השינוי שחל בתפיסת הרשות המקומית כגורם המאפשר פיתוח שירותים ולא גורם מוביל בלעדי. גישת הדור השלישי גורסת כי חשוב לעצב תפיסה אסטרטגית מלכת וכלי על רמת המטה לספק גיבוי לפעולות של מנהלי הקו באמצעות ניתוחי כדאיות כלכלית, מתן ייעוץ משפטי ומחקרי ואספקת נתונים. על-פי גישה זו מושם הדגש על העצמה במקום על שליטה. במציאות המאפיינת את השלטון המקומי בישראל נראה כי בתוך מערכי ניהול מהדור השני מתפתחים בהדרגה מרחבי-עבודה בעלי אפיונים של הדור השלישי.

הגם שקיים רצף כרונולוגי בסיסי של התפתחות מדור ניהולי למשנהו, בפועל משמשים שלושת הדורות בערבוביה כמעט בכל הרשויות המקומיות. לדעתנו, בסך-הכל מייצג כיוון ההתפתחות שיפור בתחכום הניהול וברלוונטיות שלו לסביבת התפקוד של השלטון המקומי. יתרה מזו, ניכרים סימני שינוי באיזון שבין האינטרס הפוליטי לבין ההיבט המקצועי, כאשר כיוון השינוי הוא חיזוק ההיבט המקצועי. כך, לדוגמה, הכרעה אשר הייתה נקבעת בדור הראשון על-פי צורכיה ודרישותיה של קבוצת אינטרס צרה - נתקלת בדור השלישי בהתנגדות פנימית רבה יותר, ונדרש לחץ רב יותר כדי להביא לקבלתה. כמו כן, ככל שהמערכת האקזקוטיובית מתמקצעת, גדל הסיכון הציבורי שנוטל על עצמו ראש הרשות המבקש לפעול בניגוד לעמדת הדרג המקצועי.

מניתוח מגמות ההתפתחות בניהולן של הרשויות עולה השאלה: האם אפשר לשייך את התפקידים החדשים, המתוארים בעבודה זו, לדור ניהולי מסוים?

דווקא תפקיד המנכ"ל אינו ניתן לשיוך מובהק לדור זה או אחר, וזאת משום שלאופן ביצועו יש משקל מכריע בקביעת הדור הניהולי גופו. אופן ביצוע זה תלוי במידה רבה במנכ"ל עצמו, אולם גם בסביבתו התפקודית (המנהיגות הפוליטית של ראש הרשות, כישוריהם של המנהלים ברמת הקו, מבנה המטה ומידת התאמתו לפיקוח על מערכת ניהולית מבוזרת, ועוד). עם זאת, ניתן לקבוע כי אף-על-פי שעצם קיומו של תפקיד זה מצביע (בדומה לשני התפקידים האחרים) על התרחקות מדפוס הניהול הקרתני, המכוון לטווח הקצר והמונע בעיקר על-ידי לחצים פוליטיים (דור ניהול ראשון), הרי אפיוני התפקיד מתאימים במידה רבה לניהול הריכוזי בדור זה, וזאת משתי סיבות עיקריות: ראשית, המנכ"ל נוטה, מעצם הגדרת תפקידו, "לעשות סדר" בארגון, כדי שייקל עליו לשלוט במערכות שעליהן הופקד ולהוות

אילוצי אמת. שנית, רבים מן המנכ"לים הם בעלי רקע צבאי או פיננסי, ובמערכות מטיפוס זה הנהלים המחייבים שליטה מרכזית בזמן אמת מושרשים ביותר.

תפקידו של רכו הפיתוח הכלכלי יכול לשקף הן אפיונים של הדור השני (כגון, הדגשת ההיבט הטכנוקרטי של הפיתוח הכלכלי המקומי באמצעות פישוט הליכים ביורוקרטיים וקישור בין משרדי הממשלה השונים) והן אפיונים של הדור השלישי (כגון, הדגשת המודל הביזורי באמצעות זיהוי יתרונות תחרותיים מקומיים וטיפוחם). אשר לתפקידו של מנהל היחידה לתכנון אסטרטגי - הוא מושתת על בסיס מקצועי מובהק, וניזון ממודל ניהולי ביזורי (דור ניהול שלישי).

גם רכו הפיתוח וגם מנהל היחידה לתכנון אסטרטגי מצויים בעמדה מרוחקת יותר מן ההתרחשות הפוליטית, בהשוואה למנכ"ל, עקב היותם מקושרים לעוגנים חיצוניים (הארגונים החוץ-מוניציפליים). משום כך, יותר משהם מעצבים את הסביבה הפוליטית - הם מושפעים ממנה. לעומת זאת, תפקידו של המנכ"ל הוא בעל משמעות פוליטית-מעצבת.

הלוח הבא מסכם את אפיוניהם העיקריים של שלושת התפקידים החדשים, כפי שהוצגו בעבודה זו :

אפיוני התפקיד	מנכ"ל הרשות	מנהל יחידה לתכנון אסטרטגי ולמידע	רכו הפיתוח הכלכלי
דור ניהולי	בעל השפעה מכרעת באשר לעצם קביעתו של הדור הניהולי, אך בדרך-כלל תפקידו מתאים לדור הראשון ולדור השני.	דור שלישי.	דור שני ודור שלישי : יכול להדגיש את ההיבט הטכנוקרטי או את אפיוני הניהול המבוזר.
מטה/שדה	דגש על פעילות מטה, אך קיימת גם מעורבות בתחום הביצועי.	דגש על פעילות מטה אך קיימת גם מעורבות בתחום הביצועי.	דגש על פעילות שדה, חרף היותו במהותו תפקיד מטה.
תפקוד פוליטי/מקצועי	צורך לאזן בין תפקוד פוליטי למקצועי : מעוגן בזירה הפוליטית, אך התפקוד המקצועי אמור להוות משקל-נגד לדרג הפוליטי. תפקיד בעל משמעות פוליטית מעצבת.	התפקוד בעיקר מקצועי, אך מושפע מן ההקשר הפוליטי.	התפקוד בעיקר מקצועי, אך מושפע מן ההקשר הפוליטי.
רקע הצמיחה	אין "אפורופוס" חיצוני. צמיחה ספונטנית ו"אורגנית".	צמיחה בעקבות ניתוח צרכים ופעילות יזומה של גופים חוץ-מוניציפליים (הגוינט).	צמיחה בעקבות פעילות של גופים חוץ-מוניציפליים (הסוכנות היהודית).
ביקוש/היצע	היצע של מועמדים וביקוש לתפקיד.	ביקוש לתפקיד.	ביקוש לתפקיד.

לרשויות המקומיות נכונו עוד אתגרים רבים בעתיד : השגת עצמאות פסקלית, התמודדות עם פיתוח לאחר שינוצל מלאי הקרקעות במקומות המבוקשים (והצורך במחזור קרקע ומבנים המשתמע מכך), הצורך המתמיד בחידוש התשתיות העירוניות ומתן מענה הולם

לעלייה ברמת הציפיות של התושבים בכל הנוגע לנגישותם ולאיכותם של השירותים המסופקים להם. בכל הנסיבות הללו יידרשו גישות חדשות ופתרונות יצירתיים, המדגישים יצירת שותפויות אסטרטגיות ומשימתיות עם מכלול גורמים (ממשלתיים ומקומיים, ציבוריים ופרטיים). כן יגבר הצורך לשתף את התושבים בתהליכי קבלת החלטות ולעצב יחסים נאותים עם השלטון המרכזי, כדי למנוע מצבים של משחק-סכום-אפס ותחרות הרסנית בין רשויות מקומיות שונות. לתפקידים החדשים שתיארנו כאן יש, ללא ספק, תפקיד מכריע בעיצוב כיווני הפעולה העתידיים בשלטון המקומי.

נספח: הסכום החיובי בפיתוח הכלכלי המקומי: שלשה מצבים

נניח מצב של שתי ערים מתחרות, שאחת מהן מצויה במצב של תעסוקה מלאה (f) והשנייה במצב של אבטלה נרחבת (u). נניח גם כי קיימת רמה גבוהה של השקעות בעיר המשגשגת ולא קיימת הגירה בין הערים. במצב זה השאיפה להתחרות ולמשוך השקעות תהייה חזקה יותר בעיר שבה שוררת אבטלה. בהתאם לאמור לעיל, ניתן לצפות לזוכים רבים יותר במצב שבו הערים מתחרות ביניהן מאשר במצב האלטרנטיבי, שבו שתיהן "מסכימות" להימנע מתחרות. עם זאת, לא תמיד קביעה זו נכונה. ביתר דיוק, תחרות בין ערים סביב השקעות ומפעלים עשויה להביא, תיאורטית, לאחד משלושת המצבים שלהלן (Reinhart & Laird 1972):

מצב א': משחק-סכום-אפס "הקלאסי"

במקרה זה, כאשר יש תחרות בין שתי ערים, הצמיחה בעיר אחת (u) היא "על חשבון" העיר השנייה (f). אם היחס הון-עבודה (K/L) זהה בשתי הערים $(K_u/L_u = K_f/L_f)$ ושעורי השינוי (Δ) בהון ובעבודה זהים בשתי הערים $(\Delta L_u/L_u = \Delta K_u/K_u - 1 = \Delta L_f/L_f = \Delta K_f/K_f)$, אזי התעסוקה החדשה הנוספת בעיר אחת תתאזן עם אבדן התעסוקה בעיר השנייה.

מצב ב': משחק-סכום חיובי

אם יש באזור צמיחה כלכלית וההגירה הבין-עירונית מעטה, אזי בתחרות בין שתי ערים ($f-u$) יימשכו ההשקעות לעיר שבה קיים עודף היצע תעסוקה $(\Delta L_u/L_u < \Delta K_u/K_u)$ במקום לעיר שבה קיים מחסור בתעסוקה $(\Delta L_f/L_f > \Delta K_f/K_f)$.

מצב ג': משחק-סכום אפס "מתון"

במצב זה משחק סכום-אפס אינו נובע מכך שעיר אחת מרוויחה "על חשבון" השנייה, אלא מהעובדה שהתחרות אינה מביאה לצמיחה כלכלית. במקרה זה אנו מניחים הגירה בין ערים בהתאם להזדמנויות תעסוקתיות. עובדים שהיו מעדיפים להישאר בעירם (u) נאלצים לנוע לעיר אחרת, שבה הם יכולים למצוא תעסוקה. בעיר שבה שוררת אבטלה (u) שיעור השינוי במלאי ההון קטן יותר משיעור השינוי בכח העבודה $(\Delta K_u/K_u > \Delta L_u/L_u)$. במצב זה קיימת הגירה מעיר u לעיר f, אך אין בה כדי לפתור את בעיית האבטלה.

לעיר f מגיעים דורשי עבודה מעיר u ושיעור הגידול בכוח העבודה עולה על שיעור הריבוי הטבעי בעיר. שיעור הגידול במלאי ההון משתווה לשיעור הגידול בכוח העבודה ($K_f/K = f$) בתנאים אלה שיווק העיר u עשוי להגדיל את אפשרויות התעסוקה שבה בלי לגרוע מצמיחתה של העיר f . התוצאה של שיווק העיר u ומשיכת תעסוקה אליה היא הורדת רמת ההגירה הכפויה מהעיר, שנגרמה עקב המחסור הקודם בתעסוקה. במקרה זה התחרות אינה מביאה לגידול בכלכלה המקומית או הלאומית אלא תורמת לרווחת הפרט בכך שהיא מגדילה את מרחב הבחירה של אפשרויות המגורים, בהשוואה למצב שבו לא הייתה קיימת תחרות.

מהתיאוריה שלעיל עולה כי פעולתו של רכז הפיתוח הכלכלי בתחומי השיווק והתחרות אינה גורמת בהכרח למשחק סכום אפס, על כל המשמעויות השליליות הכרוכות בו. קיימות נסיבות שונות שאותן יכול רכז הפיתוח לנתב לכוון של משחק-סכום-חיובי. במקרה של מצב א' (לעיל) ברור שפעילותו מביאה למשחק-סכום-אפס. לעומתו, במצב ב' התוצאה היא חיובית למשק המקומי והלאומי. במצב ג', אף שפעולתו של הרכז אינה תורמת למשק המקומי או הלאומי, היא תורמת לרווחת הפרט, שכן הצלחתו במשיכת תעסוקה לעיר מבטלת את הצורך בהגירה שלא מאונס, בחיפוש אחרי הזדמנויות תעסוקה בערים אחרות.

מקורות

- אבו-ריה, ע' (1994). **הרשויות המקומיות ואתגרי הפיתוח ביישובים הערביים בישראל**. דוח הוכן עבור עמותת סיכוי.
- אברהם, מ' (1985). במאשביהם הם: מבט חדש על ההשקעות הנדרשות בערי הפיתוח בישראל. ירושלים, הסוכנות היהודית, המחלקה להתחדשות השכונות.
- אגמון, א' והברפלד, ד' (1992). **פיתוח מנהלים בעידן של תמורות בשלטון המקומי**. ירושלים, משרד הפנים - המרכז לפיתוח המינהל בשלטון המקומי, והמינהל לשלטון מקומי.
- אלעזר, ד' וקלכהיים, ח' (עורכים) (1987). **השלטון המקומי בישראל**. ירושלים, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- בן-אליא, נ' (1988). **חברות עירוניות כמכשיר לפיתוח כלכלי מקומי**. (נספח למחקרם של קלוזנר ושמיר-שנאן, 1988).
- בן-אליא, נ' (1996). **פיתוח תפיסות ניהול חדשות בשלטון המקומי: קווים למעבר לניהול אסטרטגי**. ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- חמאיסי, ר' (1994). לקראת חיזוק השלטון המקומי ביישובים הערביים בישראל. ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- חפץ, א' ואחרים (1990). יזמות ופיתוח כלכלי ברמה המקומית. רחובות, המרכז ללימודי הפיתוח.
- חפץ, א' ואחרים (1995). איגרות חוב מוניציפליות. ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- מגמה, (1990). סקר חברות עירוניות. ירושלים, משרד הפנים המינהל לשלטון מקומי.
- מגמה, (1994). יחידות לפיתוח כלכלי - מחקר הערכה (דו"ח סופי). ירושלים, הסוכנות היהודית, המחלקה לפיתוח והתיישבות.
- פלזנשטיין, ד' (1994). העיר כיום - קידום הפיתוח הכלכלי ברמה המקומית. ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- פלזנשטיין, ד' (1995). בין תכנון לשיווק - מעמדו ומיסודו של קידום הפיתוח הכלכלי בישראל. ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

פלוגנשטיין, ד', ג'אנר-קלוזנר, ד' ו-וולף, י' (1991). שיתוף פרטי-ציבורי בפיתוח כלכלי (דו"ח מחקר). רחובות, המרכז ללימודי הפיתוח.

ציון, א' (1990). **בדיקת מעמדו של מזכיר הרשות המקומית בישראל (תוך השוואת מעמדו לעמיתו באנגליה ובארצות-הברית) והצעות לשינוי החוק הקיים**. (דו"ח מוגש לאיגוד מזכירי הרשויות המקומיות שליד מרכז השלטון המקומי).

קלוזנר, ד' ושמיר-שנאן, ל' (1988). התארגנות מקומית לפיתוח כלכלי (דו"ח מחקר מס' 2). ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל.

) .Bartik, T.J1991. **(Who Benefits from State and Local Economic Development Policies?)**. Kalamazoo, MI., W.E. Upjohn Institute for Employment Research

) .Bennet, R. & Krebs, G1991. **(Local Economic Development: Public-Private Partnerships in Britain and Germany)**. London, Belhaven .

Ben-) .Elia, N1993Policymaking and management in Israeli local government: Evolving trends. (and strategic challenges **Policy Studies Journal** ,21) 1 ,(-115125.

) .Blair, J.P., Fichtenbaum, R.H.& Swaney, J.A1984The market for jobs: Locational decisions and (the competition for economic development **Urban Affairs Quarterly** ,20) 1 ,(77-64.

) .Blair, J.P1995. **(Local Economic Development: Analysis and Practice)**. Newbury Park, CA , Sage .

) .Caulfield, I. and Schultz, J1989 **(Planning for Change: Strategic Planning in Local Government)**. Harlow, Longman

) .Clarke, M.& Stewart, J1991. **(The Role of the Chief Executive)** The Local Government . Management Board, Luton

) .Kotler, P, Haider, R. & Rein, I1993. **(Marketing Places; Attracting Investment, Industry and Tourism to Cities, States and Nations)**. New York Free Press ,

) .James, F.J1984.Urban economic development: A Zero Sum game ? In: R.D. Bingham & J.P. (eds **Urban Economic Development**. pp) 174-157. Newbury Park, CA Sage .

Janner-) .Klausner, D1994Municipal strategic planning: The reshaping of Israeli local (government **Progress in Planning** ,41) 3 ,(306-208.

) .Levy, J.M1990What local economic developers actually do; Location quotients versus press (releases **Journal of the American Planning Association** ,56) 2 ,(160-153.

) .Mawson, J., Nientend, P. & Collinge, C1994. **(Urban Economic Development: National and Local Government Policies in English Regions and the Netherlands)** Paper presented at the . International Conference on 'Cities, Enterprises and Society at the Eve of the XXI Century'. Lille 18-16.March

-) .Meyer, P.B1991Meaning and action in local economic development strategies: A comparison .(.of policies in Britain and the United States**Government and Policy** ,9 ,398-383.
-) .Morphet, J1993 .(**The Role of Chief Executives in Local Government**.Harlow, Longman .
-) .Reinhart, J.R. and Laird, W.E1972Community Inducements to Industry and the Zero .(-Sum ,Game**Scottish Journal of Political Economy** ,19 ,90-73.
-) .Reese, L.A1993 .Decision Rules in local economic development .(**Urban Affairs Quarterly** ,28)3 ,(513-501.
-) .Rubin, H.J1988Shoot anything that flies, claim anything that falls: Conversations with economic .(.development practitioners**Economic Development Quarterly** ,2 ,251-236.
-) .Rubin, H.J1990Working in a turbulent environment: Perspectives of economic development .(.practitioners**Economic Development Quarterly** ,4 ,127-113.
-) .Rubin, I.S. & Rubin, H.J1987.Economic development incentives; The poor (cities) pay more .(**Urban Affairs Quarterly** ,23) 1 ,(62-37.
-) .Seeley, I.H1978 .(**Local Government Explained**.London, MacMillan ,
-) .Sellgren, J1989Assisting local economies: An assessment of emerging patterns of local authority .(.economic development activities. In: D. Gibbs (ed.), **Government Policy and Industrial Change**, .pp265-232.London, Routledge & Kegman .