



משרד הפנים

הדרכת נבחרים • ברשויות המקומיות
**16 • יחסי הגומלין בין נבחרים
לפקידות בכירה ברשויות
המקומיות
2013**

מהדורה רביעית
תשרי התשע"ד, ספטמבר 2013

מפעם < לכיוון הרשות המקומית



משרד הפנים

הדרכת נבחרים • ברשויות המקומיות

16 • יחסי הגומלין בין

נבחרים ופקידות בכירה

ברשויות המקומיות

2013

מהדורה רביעית,
תשרי התשע"ד, ספטמבר 2013



מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח
בשלטון המקומי

עריכה והפקה:

גבי יעל חקלאי קאופמן

מנהלת מפעם ירושלים

ביצוע האבחון וכתובת הדו"ח: ד"ר ישראל כ"ץ

גבי תמר בליץ

מר מוטי טליאס

מנהל מכון ייעוץ

סיוע בביצוע ראיונות:

גבי יעל דובר

הבאה לדפוס:

מטה מערכת המפעמים

מהדורה ראשונה: 1999

מהדורה שניה: תשרי התשס"ד, אוקטובר 2003

מהדורה שלישית: חשוון התשס"ט, נובמבר 2008

מהדורה רביעית: תשרי התשע"ד, ספטמבר 2013

- האמור בפרסום זה מהווה חומר עזר שנועד לסייע בלימוד הנושא. למען הסר ספק, אין הוא בא במקום הנחיות הניתנות על-ידי הגורמים המוסמכים ואינו מהווה אסמכתא משפטית. החומרים המתפרסמים מעודכנים למועד הפרסום בלבד.

- פרסום האב מסדרת הנבחרים 'המדריך לנבחר ברשות המקומית' מתעדכן מעת לעת ובאופן שוטף באתרי משרד הפנים ומערכת המפעמים:

www.mifam.org.il

www.moin.gov.il

- הכתיבה בלשון זכר הינה לשם הנוחות בלבד.



6	ברכת מנכ"ל משרד הפנים
8	דבר מנהלת מפעם ירושלים
9	תמצית
11	הקדמה

פרק א: מסגרת תיאורטית לניתוח יחסי נבחרים ופקידות בכירה **ברשויות המקומיות**

14	1. מבוא כללי
15	1.1 גבולות מטושטשים בין פוליטיקה למינהל
16	1.2 האפיונים השונים של הנבחרים והפקידות
16	1.3 המתח בין אוניברסליות לסקטוראליות
17	1.4 חשדנות ופיקוח הדדיים כחלק ממבנה המערכת
	2. השוואה בין הרמה המוניציפלית לרמה הלאומית בנושא היחסים בין נבחרים לפקידות הבכירה
18	2.1 תחומי טיפול שונים
19	2.2 השפעה חיצונית שונה
20	2.3 הבדל בהיקפן של המערכות
21	2.4 מרחב התמרון משתנה נוכח לחץ מצד האזרחים
21	2.5 "תנאי עבודה" שונים
22	2.6 שיעור הפוליטיקאים במערכת השלטונית
22	לסיכום
	3. השוואה בין המגזר הציבורי, המגזר הפרטי והמגזר השלישי בקשר ליחסים בין נבחרים לפקידות
22	4. השוואה לארצות אחרות - העיסוק ביחסי נבחרים ופקידות בכירה
24	ובארצות-הברית
24	4.1 בריטניה
25	4.2 ארצות-הברית

פרק ב: מוקדי חיכוך בין נבחרים לבין פקידות בכירה

28	1. התערבות ברמה של ביצוע
29	2. טיפול בפניות אישיות של תושבים

30	3. תפיסות שונות של אחריות ציבורית מול מקצועיות
31	4. תקופת בחירות
31	5. בקשות סותרות מצד נבחרים כלפי בעל התפקיד
32	6. נושאים מרכזיים
32	6.1 מינויים
33	6.2 תכנון ובנייה
33	6.3 קנסות, תשלומים ודוחות חנייה
33	לסיכום

פרק ג: דימויים הדדיים של נבחרים ושל פקידים בכירים

36	1. דימויים רווחים של פקידים בכירים על נבחרים
36	1.1 דימויים בעלי אופי חיובי
36	1.2 דימויים בעלי אופי שלילי
38	2. דימויים רווחים של נבחרים על הפקידות הבכירה
38	2.1 דימויים בעלי אופי חיובי
38	2.2 דימויים בעלי אופי שלילי
39	3. דימויים רווחים של הנבחרים על עצמם
39	4. דימויים רווחים של הפקידות הבכירה על עצמה
39	לסיכום

פרק ד: דרכי ההתמודדות נוכח הקונפליקט

44	1. דרכי התמודדות של פקידים
44	1.1 ברמה הבין-אישית
46	1.2 ברמה הארגונית
48	2. דרכי התמודדות של נבחרים
48	2.1 ברמה הבין-אישית
50	2.2 ברמה הארגונית
51	3. ראשי הרשות, ראשי ועדות ומחזיקי תיקים
51	לסיכום

פרק ה: מנגנונים למיתון הקונפליקט

53

1. ברמה הבין-אישית 54
2. ברמה הארגונית/מערכתית 55
3. תהליכי רפורמה והשפעתם על יחסי נבחרים ופקידות 56

פרק ו: השוואה בין דפוסי פעולה של רשויות מקומיות שונות

59

1. גודל הרשות 61
2. מיקום גיאוגרפי של הרשות: היבטים של מרכז ופריפריה 62
3. מעמדה של הרשות במערך הפוליטי 62
4. ותק הרשות - השוואה בין רשויות צעירות, ותיקות ומתרחבות 63
5. הטרוגניות לעומת הומוגניות בהרכב תושבי הרשות 65
6. המצב הסוציו-אקונומי של תושבי הרשות 68
- 6.1 הבדלים בנוגע לתשלום מסים סדיר 68
- 6.2 הבדלים בציפיות של התושבים מן הרשות 68
7. מצבה הפיננסי של הרשות: רשויות בגירעון לעומת רשויות שתקציבן מאוזן 70
8. אפיוניו של ראש הרשות 71
9. שיתוף תושבים 76

ביבליוגרפיה

77



ברכותי לנבחרים החדשים בכל רחבי הארץ.

אני מתכבד להעמיד לרשותך את הפרסום "יחסי הגומלין בין נבחרים ופקידות בכירה ברשויות המקומיות".

לשלטון המקומי בישראל תפקיד חשוב במתן שירותים מקומיים, אך יותר מכך, זו מערכת שלטונית בעלת סמכויות רחבות, העוסקת בנושאים החשובים ביותר שעל סדר היום החברתי והכלכלי של מדינת ישראל. מערכת זו הוכיחה את יכולתה למלא את המשימות המוטלות עליה באופן דמוקרטי, תוך רגישות לסוגיות של צדק חברתי. הבסיס לפעילותם של נבחרים, הציבור, חברי המועצה, הוא ועדותיה של הרשות המקומית.

ועדות אלה מאפשרות מפגש עם הדרגים המקצועיים הבכירים ברשות המקומית, מומחים והציבור הרחב. זו המסגרת המאפשרת לנבחר לעסוק בגיבוש חזון, בהצבת יעדים לטווח ארוך ובהכוונת העשייה המוניציפאלית לאור אותם יעדים.

"סדרת הפרסומים לנבחרים" מסייעת לנבחרים הציבור להכיר את התחומים שעליהם הם מופקדים: מושגי יסוד בסיסיים, מקורות התקציב, תפקידיהם של הגורמים השונים ומדדי ההצלחה.

את הפרסומים תלווה הכשרה ייעודית, בהובלת המפעם האזורי, אשר תאפשר העמקה בסוגיות הרלבנטיות.

הפרסומים שיצאו לאור לקראת הכהונה הנוכחית הם:

1. המדריך לנבחר ברשות המקומית

- | | |
|--|------------------------------------|
| 11. ועדת רווחה - חדש! | 2. ועדת איכות הסביבה |
| 12. ועדה מקומית לתכנון ובניה | 3. ועדת ביטחון, ועדת מל"ח, |
| 13. דיני התכנון והבניה ביו"ש | ועדת משנה לפס"ח |
| 14. ועדת תמיכות | 4. ועדה לענייני ביקורת |
| 15. הנבחר, הציבור והתקשורת - חדש! | 5. ועדת הנחות בארנונה |
| 16. יחסי הגומלין בין נבחרים לפקידות בכירה ברשויות המקומיות | 6. ועדת חינוך |
| 17. נבחרים וועדי ישובים במועצות האזוריות - חדש! | 7. ועדת כספים |
| 18. תהליך תכנון אסטרטגי לקידום פיתוח מקומי | 8. ועדת מכרזים |
| | 9. ועדת רישוי עסקים |
| | 10. ועדת ערר על קביעת ארנונה כללית |

הפרסומים: "ועדת רווחה", "הנבחר, הציבור והתקשורת" ו"נבחרים וועדי ישובים במועצות האזוריות", יוצאים לאור לראשונה. כל הפרסומים עודכנו בסיועם של גורמי המקצוע ממשרד הפנים וממשרדי ממשלה נוספים ועל ידי בכירי הרשויות המקומיות העוסקים בנושא.

תודתי לגב' יעל חקלאי-קאופמן, מנהלת מפעם ירושלים, אשר עמדה בראש ועדת ההיגוי של פרסום זה, תודתי למטה המפעמים, המרכז את ההוצאה לאור של הסדרה כולה, ולאגף בכיר למינהל מוניציפאלי ממשרדנו, האחראי למערך ההכשרה הכולל.

בברכה,

יגאל צרפתי

המנהל הכללי



הדמוקרטיה בשלטון המקומי מתקיימת, בין השאר, תוך מתן ביטוי לפעילותם של נבחרים הציבור, שתפקידם קביעת המדיניות לפיה תפעל הרשות המקומית, פיקוח ובקרה. מנגד, המורכבות של פעולות הרשות המקומית מחייבת תשתית מנהלית פרופסיונלית המקיימת סטנדרטים גבוהים של פעולה המבוססים על ידע ומומחיות.

פרסום זה מבטא גישה לפיה קיים מתח מבני בין שני סוגי התפקידים הללו, ומתח זה מתקיים דווקא כאשר כל גוף מבצע את תפקידו היטב.

מטרת הפרסום היא לאפיין את מרקם היחסים בין הנבחרים לתפקידים, כדי לאפשר שיתוף פעולה, למרות השונות, ולטפח תרבות ארגונית המכבדת הבדלים ונעזרת בהם.

מערכת המפעמים נענתה לאתגר של חיזוק שיתוף הפעולה הנדרש, ופיתוח אותה תרבות המאפשרת שילוב הכוחות הללו בתוך הרשות המקומית, שביטוייה ביזמה להפקת הפרסום שלפניכם, והשימוש בכלים הדרכתיים ובאמצעים של מתן במה לדיון בסוגיות של יחסי הגומלין המורכבים בין הנבחרים לתפקידות הבכירה.

היזמה לבחינת הנושא ולקידומו היה של עיריית ירושלים, בשיתוף פעולה עם האגף למינהל מוניציפאלי של משרד הפנים, מפעם ירושלים ואלכ"א ג'וינט, ובוצעה ע"י מכון צפנת.

תודותי לשותפים הרבים שחברו להיגוי ולכתיבה: מר רענן דינור, לשעבר מנכ"ל עיריית ירושלים, לגב' שלומית עמיחי - מנכלית אלכ"א (לשעבר), לד"ר משה אבן חן ומר מוטי טליאס מאלכ"א ג'וינט (לשעבר), ד"ר ישראל כץ וגב' תמר בליץ ממכון צפנת.

תקוותי כי הדיון בנושא זה ימשך, יתרום לחיזוק הדמוקרטיה המקומית ויהווה תשתית לכינון מערך יחסים פורה ומקצועי בין הנבחרים לתפקידות הבכירה ברשויות המקומיות.

יעל חקלאי-קאופמן
מנהלת מפעם ירושלים



נבחרים ופקידים מייצגים שתי מערכות תפקידים שונות באותו מרחב. יחסי הגומלין בין המערכות לא הובהרו עד כה באופן מספק, הן במישור הפורמלי והן בהתייחס למיסוד דפוסי עבודה משותפים. כתוצאה מכך מתפתחים פתרונות אד-הוק הדורשים אנרגיה רבה, ולא תמיד אפשר למצות במסגרתם את היתרונות שבעבודה משותפת.

התפיסה הרווחת היא כי נבחרי הציבור מתווים את המדיניות לגבי כיווני הפעולה ברשות המקומית ומעצבים את דגשיה, בעוד שהפקידות הבכירה אמורה לתרגם את הדברים למתווה של ביצוע. עם זאת, הגבול בין מדיניות לביצוע לא תמיד קל לזיהוי ולא תמיד יש הסכמה לגביו.

הפקידות הבכירה בשלטון המקומי נותנת ביטוי לנורמות של יציבות, מסורת ארגונית ורציפות בדפוסי פעולה, בעוד שהנבחרים מתמודדים מחדש מדי פרק זמן מסוים על העדפות האזרחים. בשל אי-הוודאות לגבי משך הזמן שיישאר בתפקידם, מתאפיינת עבודתם בחשיבה לטווח קצר וברצון להשיג תוצאות מידיות ונראות.

הנבחר פועל לרוב מתוך מחויבות מוקדמת לבוחריו, ולעתים הוא מתקשה להכיר בחשיבות הריסון שמציבים נהלים וכללי פעולה נדרשים. הנבחר משוחרר יותר, מכיוון שבמקרים רבים אינו נושא באחריות הביצוע באופן ישיר. הפקידות הבכירה, לעומת זאת, מחויבת לכללים וכבולה בהם, ואנשיה פועלים מתוך הכרה בנחיצות של תהליכים שיטתיים ארוכי טווח, גם אם איטיים יותר.

קיימים דימויים הדדיים המקשים על העבודה יחד: נבחרי הציבור רואים לא פעם בעבודת הפקידות היצמדות יתר לשיקולים טכניים-מינהליים ומרחק רב מדי מ"האזרח הרגיל", בעוד שהפקידות הבכירה תולה בנבחרים מיקוד יתר באינטרסים חלקיים וחולפים, העדר ידע מקצועי שיטתי בענייני הרשות, ונכונות מוגזמת להגמשת הכללים של מינהל תקין.

הפקידות הבכירה פועלת לרוב נוכח משאבים מוגבלים, שחלוקתם דורשת כל העת הערכה מחדש של צרכים ויכולות, בעוד שנבחרי ציבור בשלטון המקומי מגיבים יותר לצרכים של מגזרים ספציפיים שהם מזוהים עמם, ולא תמיד ערים למגבלות התקציב. בשל המצוקה הכלכלית והחוסר במשאבים, המאפיינים את השלטון המקומי, בדרך כלל אין לפקידות גמישות ויכולת למענה מידי לתביעות שונות.

ניכר קושי של הפקידות הבכירה ברשויות המקומיות להתמודד עם לחצים שונים ואף סותרים שמפעילים נבחרים שונים (תוך הבחנה מובנת בין קואליציה לאופוזיציה).

לפיכך חשוב שהנבחרים הפונים לקבל שירות נחוץ מהפקידות הבכירה יעשו זאת תוך הקפדה על הליכים מוסדרים. יש ליצור נוהלי פעולה משותפים וערוצים לבירור מחלוקות ואי-הסכמות.

בעבודת הרשות המקומית נחוץ לאזן בין ראייה כוללת, שהפקידות הבכירה מחויבת לה, לבין רגישות לקהלי יעד שונים, שהנבחרים מבקשים לא פעם לתת להם ביטוי ייחודי.

יש להניח שאי אפשר להימנע כליל מחיכוך בין נבחרים לבין פקידים, וייתכן גם חיכוך פורה ביניהם. עם זאת חשוב למסד טיפול מקצועי ושיטתי בחיכוך, ויש ליצור הזדמנויות ללימוד נקודות המבט השונות ותרומתן לעבודה המשותפת.

לראש הרשות יש תפקיד מרכזי בעיצוב יחסי העבודה בין הפקידים לנבחרים, באופן המכבד מחויבות לכללים ולמקצועיות וגם מאפשר הכרה בנציגי הציבור (קואליציה ואופוזיציה) ובתפקידם בתהליך הדמוקרטי.

ניתן לראות ביחסי נבחרים ופקידות בכירה היבט של התרבות הארגונית המתהווה ברשות המקומית וכן אפיק שדרכו משתקפות סוגיות של תקשורת, הידברות וכיבוד הבדלים, תוך כדי הקפדה על המחויבות המשותפת לציבור התושבים.



דוח זה מסכם ניסיון ללימוד שיטתי של יחסי נבחרים ופקידות בכירה, כפי שנעשה ביוזמת עיריית ירושלים ובשיתוף עם מפעם ירושלים, משרד הפנים וג'וינט ישראל. מטרת העבודה הייתה לברר באופן מפורט את מוקדי החיכוך המרכזיים במפגש הטעון בין הפקידות הבכירה לנבחרים, ועל סמך ניתוח זה להציע אפשרויות לתכניות פעולה שתישענה על מסקנות המתגבשות מתוך התהליך האבחוני.

כבר מלכתחילה היה ברור כי על מנת ללמוד את התופעה לעומקה, ומשום ההבדלים בין הרשויות המקומיות, יש לבדוק יחסי גומלין אלה ביותר מרשות אחת. גישה זו גם עלתה בקנה אחד עם הרצון להשתמש בתוצאות עבודה זו כתשתית לקידום תהליכי העבודה ברשויות מקומיות שונות ברחבי הארץ. לפיכך נבדקה הסוגיה במידות שונות של אינטנסיביות בשבע רשויות שונות. תיאור המצב, הדוגמאות והלקחים המובאים כאן מייצגים את מה שנלמד במהלך חמש שנים.

הדוח מתבסס על שילוב של מספר מקורות, לרבות ראיונות עם נציגים מבין הנבחרים והפקידות הבכירה, פאנלים בימי עיון שהכותבים השתתפו בהם וכן פגישות רקע עם בעלי עניין שונים. כמקורות נוספים שימשו בעיקר חומרים כתובים - פרסומים שונים, ספרות מקצועית, חוות דעת מקצועיות, דוחות ציבוריים, וכן עיתונות מקומית וארצית.

כאמור, המקור המרכזי לדוח הנוכחי הוא סדרה של ראיונות אישיים. המחברים קיימו יותר ממאה ראיונות עומק עם נבחרים ועם פקידים בכירים בשבע רשויות. היחס המספרי בין המראויינים משתי הקבוצות היה שווה פחות או יותר. מקרב קבוצת הנבחרים רואיינו ראשי רשויות, סגניהם, מחזיקי תיקים, חברי קואליציה שאינם מחזיקי תיקים וכן חברי מועצה מן האופוזיציה. מקרב הפקידות הבכירה רואיינו מנכ"לים, מנהלי מינהלים, מנהלי אנפים ובכירים נוספים בתפקידי מטה. נעשה ניסיון לגוון את קבוצת המראויינים משתי הקבוצות גם על-פי ותק השירות שלהם. הראיונות שבוצעו היו ראיונות עומק פתוחים, ונמשכו במוצע כשעה וחצי כל אחד. למראויינים ניתנה הבטחה בדבר חסיון המידע הנמסר.

עיקר הראיונות בוצעו בתקופה שבין יוני 1998 לפברואר 2001. חלק מהראיונות נעשו בסמיכות זמנים לבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו ב-1998. תקופת בחירות ידועה כתקופה "חמה" מבחינה פוליטית, המשפיעה על התנהגות המערכת המוניציפלית ובכלל זה על היחסים בין הנבחרים והפקידות הבכירה. אמנם יש להביא בחשבון נתון זה בעת קריאת החיבור הנוכחי, אולם חשוב לזכור כי המראויינים התבקשו להתייחס ליחסים בין הקבוצות במשך כל תקופת הכהונה ולא רק סביב תקופה מסוימת. בהתייחס להקשר שבו נאספו הנתונים, יש להעיר עוד כי בעת הנוכחית מתמודדות רשויות רבות

עם קשיים תקציביים ניכרים, המקשים על מילוי משימות יסוד המוטלות על רשות מקומית. מצב זה יש בו כדי לתרום לתחושת משבר ואולי גם להקצנה מסוימת של ביטויי הדברים, גם כשאין אצל המרואיינים התייחסות ישירה לנושא.

לצד החומר שנאסף בראיונות נעשה בחיבור זה שימוש גם בלקחים שהצטברו עד למועד כתיבת הדברים ביחס למאמצי יישום של לקחים שונים בעבודה עם רשויות מקומיות שונות.

המחברים מבקשים להודות לכל הגורמים שסייעו בקידום העבודה, ובעיקר למרואיינים, על נכונותם להקדיש מזמנם ולחלוק מניסיונם. ניכר היה שהנושא מעסיק מאוד את המרואיינים כולם, כשהם נבדלים בעיקר במידת אמונתם לגבי היכולת לשנות את פני הדברים. אנו מקווים כי עבודת האבחון, ופעולות מקצועיות שיבואו בעקבותיה, יתרמו לשיפור עבודתם המשותפת של הנבחרים והפקידות בכירה. אופן העבודה המשולב של נבחרים ופקידות בכירה מהווה גורם חשוב בהצלחתן של הרשויות המקומיות.

מסגרת תיאורטית לניתוח יחסי נבחרים ופקידות בכירה ברשויות המקומיות

שאלת היחסים בין הנבחרים לבין הפקידות המקצועית מלווה את המינהל הציבורי המודרני לאורך הדרך (Aberbach et al., 1981). למעשה קשורה שאלה זו לסוגיה רחבה יותר העומדת ביסודו של המינהל הציבורי, והיא עניין היחסים בין פוליטיקה למינהל (סמואל, 2002). הקשר ההדוק והגלוי בין פוליטיקה למינהל מהווה אחד מקווי האפיון העיקריים המבחינים את המגזר הציבורי ממגזרים אחרים. לפיכך לא יהיה זה מוגזם לומר שכל ניסיון להבין את המינהל הציבורי ואת אופן פעולתו, החל מתכנון וקביעת מדיניות ועד לתהליכי הביצוע, כרוך בבירור יסודי של יחסי הגומלין בין המערכת המקצועית למערכת הפוליטית.

יחסי הגומלין כשלעצמם אינם תופעה חדשה. גופי ממשל פעלו מאז ומעולם באמצעות מערכות מינהל. אלא שהנטייה ההיסטוריוגרפית לעסוק בתיעוד פעולת המנהיג, וההתעניינות המוגברת במאורעות דרמטיים, דחקו הצידה את הדיון המפורט בשאלות שגרה של תיאום, שיתוף פעולה ויחסי גומלין בין שתי המערכות (דרי, 1994). ללא ספק תרמו לכך גם סוגי השלטון המסורתיים, שגרסו הגדרה צרה של תפקידי הממשל כלפי אזרחיו. המעבר משלטון מלוכני-אבסולוטי לממשל דמוקרטי לווה ברעיון של הפרדת רשויות, שלכל אחת מהן תחומי אחריות מובחנים וסמכויות לפיקוח הדדי. הרחבת תחומי האחריות והמורכבות הגוברת של השלטון המודרני חייבו מעבר לניהול ענייני המדינה באמצעות מינהל ציבורי מקצועי-ביורוקרטי. זה מצדו נזקק לכוח של השליטים כדי לקדם את המשימות שבתחום פעולתו. תורת הניהול הציבורי עסקה מראשיתה באופן רחב בסוגיית יחסי הגומלין בין פוליטיקה למינהל, תוך הכרה בקושי לסמן גבולות חדים ביניהם. אין פלא שאחד הטקסטים המרכזיים המוקדמים בתחום הוקדש ברובו לשאלה זו (Wilson, 1887). מבט פוסט-מודרני על פעולת המינהל הציבורי מוסיף לכך את הצורך להתמודד עם ריבוי גרסאות ותנועת מטוטלת ביניהן, תוך מורכבות וערעור על חלוקות עבודה נתונות ומוסכמות (Kumar, 1995).

תשומת הלב הרבה המוענקת לסוגיה מקורה קודם כול בהכרה בקשר ההדוק בין שתי המערכות ובתלותן ההדדית זו בזו, על אף השוני בבסיס התפקוד שלהן. סדר היום של המערכת המקצועית ומרחב המעשה המינהלי נגזרים מהחלטות פוליטיות. הצד השני של אותו מטבע הוא תלותם של הפוליטיקאים במערכת המקצועית בכל הנוגע להוצאת החלטותיהם לפועל. תיאור בסיסי זה נשען על הבחנה דיכוטומית של תחומי הסמכות והאחריות של שתי המערכות. אף שדי בו כדי להצביע על מתח פוטנציאלי בין שתי הקבוצות, הרי המציאות יוצרת תנאים המקשים על הפרדה ומחריפים את המתח.

מסיבות שונות, שנעמוד עליהן בהמשך, מתקיימים בעולם המעשה טשטוש גבולות וחדירה מסוימת של כל צד לתחומי הפעילות של הצד השני, דבר ההופך את הקשר ביניהם לסבוך יותר. אם מוסיפים על כך את האפיונים השונים של כל אחת מן הקבוצות,

הפוליטיקאים מזה והפקידות המקצועית מזה (לרבות התייחסות אל מוטיבציות, דפוסי עבודה, אופני מחשבה, עמדות ומטרות), מתקבלת תמונה של שיטה שיש בה התמודדות רצופה עם מתח אינהרנטי עז. ניתן אם כן לומר כי מערכת היחסים בין הנבחרים לפקידות המקצועית היא תולדה של תנאים המחייבים שיתוף פעולה ועם זאת הופכים את שיתוף הפעולה למורכב. להלן תיאור מפורט של כמה מהתנאים האלה.

1.1 גבולות מטושטשים בין פוליטיקה למינהל

בתיאוריה המסורתית בתחום המינהל הציבורי בנושא מערכת היחסים שבין הנבחרים לבין הפקידות המקצועית יש הבחנה בין קביעת מדיניות לבין ביצועה. תיאוריה זו ("ההבחנה הדיכוטומית") הונחה במאה הקודמת על-ידי וודרו וילסון, ורווחה עד אמצע המאה העשרים (Goodnow, 1900; Gulick, 1937). לפי עמדה זו, תפקידם של פוליטיקאים לקבל החלטות מדיניות שיהוו הנחיות מסגרת לעבודתה של הפקידות. שאלות מדיניות ממוקמות בשדה הערכים, והפוליטיקאים - שזכו באמון הציבור על סמך משנה אידיאולוגית-ערכית שהציגו - נחשבים מוסמכים לקבל החלטות בשם הציבור ועבורו. לעומתם, אנשי הפקידות הממונה מתוארים כפועלים בשדה העובדות, ומצופה מהם להשתמש בכושרם המקצועי על מנת לתרגם החלטות מדיניות לביצוע מיטבי, בעיקר במונחים של יעילות ואפקטיביות.

אלא שהבחנה זו אינה פשוטה כלל ועיקר. קיים קושי פילוסופי לנתק בין עובדות לערכים, שכן ערכים מושפעים מעובדות, וגם משפיעים על בחירת אמצעים למימוש מטרות (דרי, 1994). יתרה מזאת, גם מכוונות ביצוע נשענת על תפיסה ערכית, וגם השקפת עולם מקבלת את ביטויה דרך מימושה. מכאן שהעדפות ערכיות ודרכי יישום קשורים זה בזה ומקיימים ביניהם יחסי גומלין מתמידים. הביטוי המעשי לכך נמצא ב"התרועעות" היום-יומית של הפוליטיקאים ואנשי הפקידות אלה עם אלה. הפקידים משפיעים על החלטות הפוליטיקאים בעצם חוות הדעת שהם מספקים לקראת גיבוש ההחלטה, ובפרשנות שהם מעניקים להנחיות מדיניות כלליות בשלב הביצוע; הפוליטיקאים מצדם מבקשים להבטיח יישום קרוב ביותר לרוח החלטותיהם, אינם מסתפקים בהתוויית מדיניות בקווים הכלליים, ועוסקים גם באופן שבו מתורגמות הנחיותיהם לשפת הביצוע.

מציאות מינהלית זו, שהתגלתה גם במחקרים אמפיריים (Appleby, 1949), גרמה לוותר הדרגתי על תיאוריית ההפרדה ולמעבר אל מודלים מורכבים המתארים את המערכת במונחים של עירוב תחומים (Svara, 1998), כגון "מודל הפוליטיקה המינהלית". במודל זה מדובר על שיתוף פעולה צמוד בין הפקידות לנבחרים בעיצוב מדיניות ובהוצאתה לפועל בדרגי הפקידות הבכירים (Self, 1972). אולם על אף שתיאוריית הפרדת התפקידים ננטשה על-ידי החוקרים, הרי כוחה כמייצגת תפיסה של סדר במערכת שמר על מעמדה בקרב מערכות המינהל הציבורי. גם כיום נשמעים עדיין קולות בזכות ההבחנה, גם אם לא תמיד הם נענים בחיוב. האמונה בתקפותה של

התיאוריה וביכולת ליישמה, ויותר מכך הרצון של כל צד לשמר את תחום אחריותו הפורמלי בשמה, כרוכים במאבקים תמידיים בין נבחרים ופקידים סביב שאלות של אחריות וסמכות.

1.2 האפיונים השונים של הנבחרים והפקידות

המתח הנובע מההדדיות של הצדדים זה לתחום אחריותו הפורמלית של זה מוחרף עקב האפיונים השונים של כל קבוצה.¹ חברי שתי הקבוצות נבדלים באופן הגעתם לתפקיד, בזהותם המקצועית ובמשך כהונתם בתפקידם. הפוליטיקאים הם נבחרים, נציגי ציבור, ולא נדרשים כמעט תנאים מקדימים כדי שאדם יהיה מועמד לבחירות. עמידתם במבחן ההעדפה התקופתי (בייחוד בעידן הבחירה הישירה) מבטאת את אמון הציבור שניתן לכאורה בעקבות שיפוט המצע האידיאולוגי וכן על יסוד שיקולים נוספים שעשויים לכוון בחירה. המנדט שניתן להם הוא קצוב, ובמסגרת זמן זו חלה עליהם "חובת ההוכחה" - עליהם להוכיח לציבור כי הם ראויים לאמון חוזר. תנאי פתיחה אלה מכתבים רגישות ציבורית גבוהה (במיוחד כלפי קבוצות המזוהות כקרובות לנבחר), רצון להישגים מהירים וחיפוש הזדמנויות לחשיפה תקשורתית גבוהה. בשלטון המקומי לחץ הזמן חריף במיוחד בקרב מרבית הנבחרים שאינם מכהנים במשרות המזכות בשכר, שכן אינם יכולים להקדיש את כל זמנם ומרצם לענייני הרשות וללימוד יסודי של תחום פעולתם. לחץ הזמן, והרצון להראות הישגים בטווח קצר, דוחפים נבחרים להתנהגות "רפורמטורית" המחפשת שינויים בעלי תהודה במערכת וחותרת לכך שאלה יהיו מידיים ונראים.

לעומת קבוצת הנבחרים, הפקידות היא ברובה קבוצה של בעלי תפקידים שזכו בתפקידם (אם במכרז תחרותי ואם בהתקדמות שיטתית במדרג, תוך גילוי נאמנות לארגון) על בסיס רקורד מקצועי בתחום מוגדר. מסלול השירות של אנשי הפקידות כרוך באופן טיפוסי בקבלת קביעות, וחלק ניכר מן הפקידות הבכירה אכן מלווה את המערכת מספר שנים רב. תנאי העבודה של הפקידות מכתבים דפוסי התנהגות שונים מאלה של הנבחרים. מכיוון שהפקידות מחויבת למקצועיות, באופן מיטבי היא מאמצת גישה אוניברסלית. העובדה שאנשים אלה אינם צריכים לשוב ולהיבחר, והפעולה מתוך עמדה של פיתוח קריירה - מעודדות נאמנות לעקרונות מקצועיים, שמתלווה אליהם בדרך כלל ראייה תהליכית וארוכת טווח. העדר הצורך להראות הישגים מידיים מעודד התנהגות הנצמדת למוכר, תוך העדפה של שינויים הדרגתיים.

1.3 המתח בין אוניברסליות לסקטוראליות

מתח זה נובע מהמציאות הדואלית שבמסגרתה פועלים הנבחרים. סוגיה זו נדונה בהרחבה דווקא בהקשר של מינויים פוליטיים (דרי, 1993; זמיר 1990), אולם הדברים חוזרים גם בדיון על תפקודם היום-יומי של הנבחרים ויחסיהם עם הפקידות. המציאות

1. ההשוואה הנעשית כאן היא בין שני "טיפוסים אידיאליים" של נבחרים ופקידים. במציאות ייתכנו כמובן גרסאות שונות ומגוונות.

שהנבחרים פועלים בה מציבה דילמה מהותית: מצד אחד הם נבחרו על-ידי ציבור על סמך מצע אידיאולוגי מוגדר, ובחריהם מצפים מהם שיפעלו למענם; מצד שני, כנבחר ציבור מוטלת עליהם החובה להתעלות מעל אינטרסים פרטיקולריים, ולפעול למען הציבור כולו.

אלה הן שתי עמדות ערכיות ראויות במשטר דמוקרטי, ולו משום הסיבה שלא ניתן להגדיר את טובת הציבור במנותק מטובתם של ציבורי משנה שונים המרכיבים אותו. נבחרי הציבור נדרשים אם כן להתחבט בסוגיה זו באורח יום-יומי, ולקבוע את המשקל הראוי של כל מרכיב בהחלטה המתקבלת. הניסיון מלמד כי התוצר הסופי הוא תמהיל של שיקולים פרטיקולריים ואוניברסליים. דילמה זו נחסכת במידה רבה מן הפקידות המקצועית, אשר בשל מאפייניה והציפיות ממנה נוטה לאמץ יותר את הגישה האוניברסלית. די בנקודת המוצא השונה של שתי הקבוצות סביב סוגיה זו כדי להבטיח מתח אינהרנטי מתמשך. מתח זה מחריף ככל שנוטים הנבחרים לאמץ גישה סקטוריאלית המנסה לקדם אינטרסים של מגזר מזוהה באוכלוסייה, וככל שבמקביל הפקידים נוטים לאמץ גישה אוניברסלית.

1.4 חשדנות ופיקוח הדדיים כחלק ממבנה המערכת

מבנה מערכת המינהל הציבורי משקף רצון לעצב דפוסים של פיקוח הדדי בין הנבחרים והפקידות (מבקר המדינה, 1981). הנבחרים מופקדים על מניעת היווצרותה של קבוצה פקידותית סגורה, המטפחת את כוחה ואחיזתה בשלטון על יסוד הנמקה של דבקות באמות מידה מקצועיות, תוך קהות יחסית לרחשי הלב המידיים של הציבור. המערכת מעניקה לנבחרי הציבור יתרון בהכוונת המדיניות, אולם בו-בזמן משאירה בידי הפקידות מרחב בלתי מוגדר של שיקול דעת עצמאי היוצר בלמים למימוש לא מבוקר של מה שמוצאה כ"רצון הציבור". הפקידות מהווה גרעין ניהול מקצועי וקבוע של ענייני השלטון, שאמור להיות חסין מפני גחמות חולפות של נבחרים, ותפקידה לגונן על הציבור מפני קבוצת נבחרים הרוחמת משאבים ציבוריים להעדפותיה החולפות, למען עצמה או עבור ציבורים הנחשבים בעיניה. משמעותם של הדברים שהמערכת מניחה מלכתחילה כי קיימות בקרב כל אחת מן הקבוצות נטיות שיש לרסן, תוך שהיא ממנה כל צד להיות שומר צעדיו של הצד השני. לפיכך, אם בתפיסת התפקיד של כל צד מגולמת גם מידה ניכרת של חשדנות כלפי זולתו, אין להתפלל כי היחסים בין הצדדים מאופיינים במתחים תמידיים.

המשימה של שתי הקבוצות בתחום הפיקוח ההדדי קשה למימוש, והתסכול הנלווה לכך מחריף את המתחים. הנבחרים נמצאים אמנם במעמד עדיף כמי שמכוונים את פעולת המערכת מטעם הציבור. אולם במקרים רבים אין להם מקצועיות ייחודית ביחס לרבות מההחלטות שעליהם להכריע לגביהן, וגם חסרה להם התמצאות בפרטים רבים של תהליכי הפעולה בשלטון המקומי על תהליכי העבודה ברשות המקומית. דבר זה מחליש את יכולת הפיקוח שלהם באופן משמעותי. חלקם אף ממלאים את תפקידם ללא תשלום, לצד משרות אחרות התופסות את עיקר זמנם, ולכן מעורבותם מוגבלת

בקשר לנעשה ברשות. מבחינה זו הפקידות מצויה לכאורה בעמדה עדיפה. יכולתם של אנשיה לכוון את הנעשה רבה יותר משום שהביצוע נתון בידיהם. אלא שגם הם תלויים מאוד בנבחרים לצורך עבודתם (למשל, בתמיכה במועצה ובוועדותיה, לרבות אישור התקשרויות והוצאה תקציבית, מתן חופש פעולה ניהולי). מכיוון ששליטה מוגזמת מצדם עלולה לעורר מאמצים נגדיים מצד הנבחרים, לחסימת פעילות ולנטרול מקצועי, נאלצים גם הם לוותר על כוח מסוים.

על מנת להמחיש עד כמה רוויה שונות זו במתחים פוטנציאליים די להשוות את יחסי הנבחרים עם אנשי הפקידות שהם פוגשים בתפקיד בראשית כהונתם ליחסייהם עם אלה שמונו על-ידיהם במהלך הזמן. שכיחות המתחים בין אלה האחרונים לבין הנבחרים נמוכה, במידה רבה משום הזהות הרבה באפיוני שתי הקבוצות או החוויה של אמון שנקשר למינוי. אין פלא לכן שהנבחרים שואפים למנות יותר בעלי תפקידים מטעמם ולהרבות ב"משרות אמון".

2

השוואה בין הרמה המוניציפלית לרמה הלאומית בנושא היחסים שבין נבחרים לפקידות הבכירה

מערכת היחסים בין הנבחרים לפקידות מהווה סוגיה מרכזית גם ברמת המערכת הפוליטית הלאומית. ככלל, עיקר העיסוק התיאורטי בשאלת היחסים בין פוליטיקה למינהל מתמקד דווקא במישור הלאומי.² נוטים להניח שהזירה הלאומית מספקת את האפיונים הבסיסיים של הבעיה, וניתן להקיש ממנה וללמוד לגבי הזירה המוניציפלית. להלן ננסה לבדוק עד כמה הנחה זו תקפה, באמצעות השוואה תמציתית בין שתי הזירות. מטרת ההשוואה לחדד את האפיונים המייחדים את הזירה המוניציפלית, ואגב כך להעמיק את ההבנה של סוגיית מערכת היחסים בין הנבחרים והפקידות המקצועית בשלטון המקומי. ההשוואה תתמקד במערכת הישראלית, על אף שחלק מהאפיונים הנזכרים תקפים במידה רבה גם לגבי מערכות ממשל במדינות דמוקרטיות אחרות.

הדמיון בין הזירה הלאומית לזירה המקומית בהקשר זה מסתכם בעיקר בשלוש נקודות:

- (1) מדובר בשתי מערכות ציבוריות שלטוניות שבראשן עומד גוף נבחר, ולצדו שירות ציבורי מקצועי.
- (2) אפיוניהן הבסיסיים של שתי הקבוצות, כפי שפורטו לעיל, חוזרים על עצמם בשתי המערכות, וכתוצאה מכך חוזר על עצמו הפוטנציאל למתח ולעימות.
- (3) בשתי המערכות מקובלת יותר ויותר החלופה של אספקת שירותים שונים על-ידי גורמים פרטיים וציבוריים במסגרת כלכלת שוק פתוחה ועל יסוד תחרותי,

2. חוות דעת יחידה בסוגיה זו שנכתבה בישראל עסקה גם היא ביחסים שבין נבחרים לפקידות בשלטון המרכזי (מבקר המדינה, 1981).

כשהגורם השלטוני מתמקד בהקפדה על כללי המשחק, בוויסות היצע והביקוש וכן בטיפוח סטנדרטים נחוצים.

מעבר לקווי דמיון חשובים אלה בין שתי הרמות, ניתן להצביע גם על שונות מהותית המשפיעה על התממשות המתחים הפוטנציאליים בין הקבוצות, על מידת חריפותם, וכן על היכולת להתמודד אתם בהצלחה. נקודות שוני אלה נוגעות הן לסביבה שהקבוצות פועלות בה והן למאפייניהן המקצועיים-תפקידיים:

2.1 תחומי טיפול שונים

המערכת הפוליטית המרכזית מטפלת באופן בלעדי בתחומים שלטוניים הנחשבים לעתים לגורליים, הנוגעים למהות קיומה של המדינה ולאופיה (הכוונה היא בעיקר לסוגיות כגון כלכלה ויחסי חוץ), וכשמדובר בישראל - גם בסוגיות גורליות טעונות ביותר כמו ביטחון ושלום ויחסי דת ומדינה. מדובר בנושאים השנויים במחלוקת בהיבט אידיאולוגי-ערכי. השלטון המקומי עוסק כחלק ניכר מתפקידו בהוצאה לפועל של מדיניות שנקבעה ברמה הלאומית, והתחומים שבאחריותו הבלעדית נוגעים לאיכות חיי התושבים ברשות; המחלוקות השכיחות במסגרתו נושאות אופי מינהלי ונחשבות לטעונות הרבה פחות. שונות זו משפיעה על מידת הפוליטיות של כל אחת מן הזירות, על הלגיטימציה לניהול פוליטי, וכן על אופי הציפייה לניהול יותר מקצועי של הרשויות. ניהול מקומי הוא כביכול בעיקרו עניין של פונקציונליות ורציונליות טכנית, ולא נחוצה לגביו השקפת עולם. אין זה מפתיע לכן שבזירה המקומית נשמעים רעיונות על מעבר למודל ניהול מעין-עסקי, ובמספר מדינות בעולם, ובכלל זה בארצות-הברית, אף אומץ הרעיון בקרב מספר רב של רשויות מקומיות. הדימוי של מערכות ממשל כמסורבלות וכעתירות פוליטיקה של יחסים והעדפות אף מחזק את ההנחה שניהול מקצועי יכול להוות סוג של פתרון. באותה מידה אין זה מפתיע שבזירה המקומית החלה ההיחלשות של המפלגות הגדולות בישראל (תופעה של פיצול הצבעה), ומתחזק הייצוג של רשימות עצמאיות העוסקות בנושאים מקומיים (אריאן ווייס, 1986). עם זאת יש לציין שגם בהקשר האזרחי המקומי מתעוררות מחלוקות עזות בעניינים הנוגעים לחיי היום-יום החשובים לכל תושב (בין דתיים לחילוניים; בין עולים חדשים לתושבים ותיקים; בין עניים לעשירים), שיש ביסודם אף הבדלים בתפיסות עולם, גם כשהרטוריקה השכיחה מטשטשת זאת.

2.2 השפעה חיצונית שונה

למרות התנאים הבסיסיים המאפשרים ויוצרים ציפייה להתנהלות מקצועית אוטונומית של הרשויות המקומיות בישראל, ניכרת תלותן הגבוהה בשלטון המרכזי. תלות זו באה לביטוי בולט במיוחד במישור התקציבי, שכן הרשויות המקומיות השונות תלויות בהעברת תקציב ממשרדי ממשלה שונים לצורך מתן שירותים ראויים לתושבים בתחומי חינוך, בריאות, רווחה, שיכון וכדומה. משרד הפנים, האחראי מבחינה מינהלית על כלל הרשויות, מעביר גם הוא לרשויות המקומיות תקציבי איזון ותקציבי פיתוח כחלק

משלים להכנסות העצמיות, ונהנה מעוצמה רבה ביחסו אל הממשל המקומי. תלות של הרשויות המקומיות במשרדי הממשלה הפכה במרוצת השנים להיות לחזקה כל כך, עד כי יש הטוענים שהן הפכו לזרוע מבצעת של השלטון המרכזי (דרי, 1994). קשה אמנם להצביע על השפעה ישירה של תלות זו על מערכת היחסים בין הנבחרים לבין הפקידות הבכירה בתוך השלטון המקומי עצמו, אולם ניתן להניח כי קיימת השפעה כזו. למשל, כוחם של המשרדים הממשלתיים מול הרשויות מאפשר להם להכתיב כללי עבודה ולהצר את מרחב שיקול הדעת של הרשות המקומית (אלעזר, 1987). כיוון שכוחם של הנבחרים נמצא לא מעט במרחב זה של שיקול דעת, הרי המציאות הקיימת מחזקת את מעמד הפקידות המקומית למולם כמיישמת של הנחיות ממלכתיות נתונות. השפעה דומה על השלטון המרכזי ועל היחסים בתוכו בין הנבחרים לפקידות נוצרת, אם כי באופן עקיף יותר, באמצעות גורמים כגון החשבים במשרדים, מבקר המדינה וועדות הכנסת השונות. כמו כן, לא פעם מיוחס למשרדים הממשלתיים עניין בקידום עניינה של סיעה זו או אחרת, כפי שלנבחרים מסוימים מיוחסים קשר ויכולת השפעה על סיעה זו או אחרת בכנסת ועל נציגיה. כך מתקיימת זיקה שכיחה בין הפוליטיקה המקומית לזו הארצית, לפחות במישור הלא-פורמלי, גם אם באופן שכיח מנומקות הכרעות ארגוניות-מינהליות בטעמים ענייניים בלבד. באופן משלים אין זה מפתיע שהנבחרים מנסים לגייס כוח פוליטי כדי להשיג גמישות ומרחב פעולה שמערכת הנהלים הקיימים לא תמיד מציעה להם.

2.3 הבדל בהיקפן של המערכות

היקפה ומורכבותה של המערכת הפוליטית הלאומית מחייבים ניהול באמצעות גופי משנה מובחנים ("מיניסטרוונים") שונים, שהם בעלי מרחב פעולה ניכר בתחומם. לראש הממשלה אין שליטה מלאה על אופן הפעלת הסמכות של השרים בתחומם ועל היחסים שהם מעצבים במשרדיהם עם המערכת המקצועית, והוא גם ממעט להתערב בכך. לעומת זאת, המערכת של רשות מקומית היא מערכת קטנה בהיקפה, ומעבר לשיקולי קואליציה אין בהכרח חובה להציב בה דרג נבחר הממונה באופן מיניסטריאלי בתארים של "יו"ר אגף", "מחזיק תיק" או "ראש ועדה", כפי שהם מכונים בדפוסים מקומיים שונים. שאלת מחזיקי התיקים ומספרם הרצוי שנויה במחלוקת, ועובדה היא שמספרם משתנה מרשות לרשות. החוק קובע אמנם זכות לראש הרשות למנות מספר סגנים בשכר, אבל אינו קובע את מספר מחזיקי התיקים. מינויים מסוג זה נחשבים לדרך תיגמול פוליטית וגם מאפשרים לראש הרשות יצירת בריתות נחוצות בקרב המועצה שהוא עומד בראשה. באופן עקרוני גם כל סמכות הניתנת בהקשר זה לממלא תפקיד נבחר מואצלת על-ידי ראש הרשות ונגזרת מסמכותו שלו, כך שכוחו נשמר. יכולתו של ראש הרשות להקטין בכל עת את מספרם של הממונים מבין הנבחרים ולפעול באמצעות כלים אחרים מול הפקידות (הנהלה, ועדות נושאות), מצמצמת את החיכוך ומאפשרת גמישות ביצירת האיזונים המועדפים בין הנבחרים לפקידות הבכירה. היקפה המצומצם של המערכת מאפשר מעורבות גבוהה של ראש הרשות ומעניק לו יכולת

השפעה מכרעת על טיב היחסים בין הנבחרים לפקידות. ואכן, כפי שמלמד הניסיון ברשויות המקומיות השונות, אופיים של היחסים בין הקבוצות נשא אופי שונה בתקופות כהונה שונות. יותר מכך, ראשי רשויות מקומיות הנחשבים לבעלי עוצמה השמיעו לא מעט את העמדה כי אין הם זקוקים לנבחרים ממונים לצורך הפעולה השלטונית וכי הם אכן מנסים להפחית את משקלם של אלה. במקרים רבים הם מעדיפים לעבוד באמצעות פקידים בכירים, המתרגמים את רצונם ללשון ביצוע או מעניקים משענת לשלטונם. מודל הבחירה הישירה של ראש הרשות רק מחזק מגמה זו.

2.4 מרחב התמרון משתנה נוכח לחץ מצד האזרחים

מבין שתי הזירות, הזירה המקומית קרובה יותר לרעיון של דמוקרטיה ישירה. ענייניהם של התושבים אמורים לקבל ביטוי באמצעות נציגיהם במועצה. בשל הסמיכות הגיאוגרפית וההיקף המספרי המוגבל, אכן יש סיכוי לקשר ולהיכרות אישית בין הנבחר לבוחריו. קשר זה מקל על תושבים לבוא בתביעות לנבחריהם, ויוצר לחץ גדול יותר על הנבחרים המקומיים לספק את דרישות הבוחרים. באופן פוטנציאלי לפחות, מערכת יחסים קרובה זו דוחפת להתנהגות מתוך רגישות גוברת למגזרים שעמם הנבחרים מזוהים ולעיומת על רקע זה בין הנבחרים לפקידות - שאנשיה רואים את עצמם באופן שכיח כמחויבים יותר לגישה אוניברסלית. אף כי ניתן לומר כי לחץ דומה מופעל על שרים שנבחרו במרכזי מפלגות, הרי תחום אחריותם הרחב, הנושא המוגבל שיש להם סמכות לגביו והגיוון העצום בתביעות המופנות אליהם - מאפשרים להם לעמוד טוב יותר בלחצים השונים. גם הבקרה שמציעות המערכות השונות במישור הממשלתי, שאין להן כל מקבילות אפקטיביות במערכת המוניציפלית (כמו נציבות שירות המדינה, החשב הכללי ואגף התקציבים באוצר), יוצרת איזון סביר במקרים רבים. זאת לעומת החשיפה העצומה של ראש הרשות המקומית ללחצים ישירים שעליו להתמודד עמם. טווח הסמכויות והאחריות של שרים (בנושאים, בסמכות כלפי הדרג המבצע וכן בגיבוש מבנה התקציב) גדול בהרבה מזה של מחזיקי התיקים ברשויות. הגיוון הניכר בסמכויות ובמשימות מעניק לשרים מרחב פעולה גדול, ומאפשר להם לפעול בהתאם לעקרונות אוניברסליים ובו בזמן גם להגיב כנדרש על לחצים אישיים וסקטוריאליים, תוך שהוא מתיר מרחב ניכר לשיקול דעת פרטיקולרי בפעולתם. שיקול דעת זה בא לידי ביטוי באמצעות המינויים הלגיטימיים שיכולים שרים לבצע, בתקציב התמיכות של המשרדים, וכן באחריות השרים על חברות ציבוריות בתחומם.

2.5 "תנאי עבודה" שונים

בעוד ששרים הם פוליטיקאים במשרה מלאה, חברי המועצה מחזיקי התיקים הם ברובם פוליטיקאים בהתנדבות. לעובדה זו יכולות להיות השלכות משני סוגים בעניין יחסיהם עם הפקידות הבכירה: מצד אחד, ייתכן שהזמן המוגבל שיש לנבחר מקומי להקדיש לתפקידו, וכן מיעוט סמכויותיו, יעמעמו את החיכוך בינו לבין הפקידות לעומת עמיתו השר; מצד שני, אפשר שדווקא מיעוט הזמן שיכול מחזיק תיק בהתנדבות

להקדיש לתפקידו, ורצונו להציג הישגים, יובילו לעימותים רבים עם הפקידות. כך גם לגבי חברי מועצה באופוזיציה. אלה פועלים בדרך כלל בהתנדבות, אך יש להם עניין מובנה בהתעמתות עם הדרג הפקידותי, העושה את רצון השלטון במובנים רבים. מתוקף מצבם במועצה הם גם מבקשים להכשיל מעשים שלטוניים ולקדם אפשרויות חלופיות.

2.6 שיעור הפוליטיקאים במערכת השלטונית

למרות העובדה שרוב הנבחרים בשלטון המקומי הם מתנדבים, הרי בהשוואה למשרד ממשלתי מדובר במערכת שמעורב בניהולה שיעור ניכר של נבחרים ציבור, וחלקם פועלים בשכר. עצם הנוכחות של מספר גדול של בעלי עניין פוליטי במערכת קטנה יחסית, גם אם רובם אינם נושאים בתפקיד רשמי של מחזיק תיק וגם אם אינם מקבלים שכר - משמשת מקור אפשרי למתח ולקונפליקט. מצב זה מתחזק דווקא בשל העדר אחריות מפורשת ושוטפת של נבחרים אלה לגבי המתרחש בפועל (אלא באמצעות גזר דינו התקופתי של הבוחר, שעל העדפתו הם מתמודדים אחת לכמה שנים, ויותר ויותר ברשימות בלתי ממוסדות הקמות אד-הוק לצורך ההתמודדות בבחירות). יתרה מזאת, יותר ויותר נמצא שפקידים בכירים מבקשים לעבור להתמודדות על ראשות היישוב במישור הפוליטי, וכן מתקיימת תנועה של פקידים ונבחרים כאחד אל המערכת השלטונית הארצית ואל המישור הלאומי.

לסיכום

על אף הדמיון הבסיסי בין הזירה הלאומית לזירה המקומית בכל הנוגע ליחסים בין הנבחרים לפקידות, ניכרים הבדלים ביניהן במספר נקודות חשובות. גם אם ההשוואה בין שתי המערכות משפרת את הבנתנו לגבי תנאי המפגש בין שתי הקבוצות בזירה המקומית, התמונה העולה ממנה אינה חד-משמעית. בשתי הזירות המתח קיים, ובשתיהן ישנם תנאים התורמים הן להחרפה והן למיתון של המתחים. הדברים תלויים לא מעט בתרבות הפוליטית והארגונית המתגבשת, עד כמה מודגשות בה אחריות ומחויבות ועד כמה היא נוטה לקיטוב. נוסף לכך, יש הבדל רב בין רשויות שונות מבחינת התרבות הפוליטית ותרבות השירות שהתבססו בהן, במחויבות שגילו לכללים של מינהל תקין, וביכולתן להשתמש בעוצמה שמקנה השררה לטובת כלל התושבים.

3 השוואה בין המגזר הציבורי, המגזר הפרטי והמגזר השלישי בקשר ליחסים בין נבחרים לפקידות

שאלת הקונפליקט בין נבחרים לבין פקידים בכירים ברשויות המקומיות היא חלק מסוגיה ניהולית רחבה יותר, הנוגעת למפגש המורכב בין אנשי מקצוע לבין מה שניתן לכנות באופן רחב "הנהלה ציבורית" בניהול ארגונים. בעוד שבמגזר הציבורי מדובר במפגש בין פקידות בכירה לבין נבחרים ציבור, הרי במגזר הפרטי נפגשים אנשי

המקצוע עם בעלי מניות או עם נציגיהם, ובמגזר השלישי - עם נציגי ציבור שבהרכבם משתתפים, לדוגמה, נציגים מאוכלוסיית מקבלי השירות, אישי ציבור או בעלי מקצוע המוכנים לתרום מניסיונם להנהגת הארגון. בכל המקרים הללו חוזרים על עצמם האפיונים הבאים, היוצרים את הבסיס למפגש בעל פוטנציאל למתח ולקונפליקט בין הקבוצות:

- מפגש בין אנשי מקצוע לקבוצה בכירה יותר שאינה כוללת בהכרח אנשי מקצוע;
- כפיפות פורמלית של אנשי המקצוע להנהלה הציבורית;
- ניסיון לעצב חלוקת עבודה פורמלית, הקובעת מרחב עיסוק של אנשי המקצוע בניהול ובביצוע המדיניות, והשארת מרכיבים מהותיים של קביעת המדיניות בידי ההנהלה הציבורית.

למרות קווי הדמיון בין המגזרים השונים, הרי המגזר הציבורי, ובכלל זה בקשר לרשויות המקומיות, ייחודי במספר מרכיבים היוצרים תנאי פתיחה שונים להיווצרות קונפליקטים ולטיפול בהם.

- חברי ההנהלה הציבורית במגזר הציבורי עשויים להיות, לפחות בחלקם, מה שניתן לכנות "פוליטיקאים מקצועיים". בשני המגזרים האחרים צפויים להימצא בקרב ההנהלה הציבורית יותר אנשי מקצוע. משמעות אפשרית של פרופיל זה במגזר הציבורי היא קודם כול אינטרסים יסודיים שונים. בעוד שבשני המגזרים האחרים צפוי דמיון בין האוריינטציה של ההנהלה לבין זו של אנשי המקצוע (תוך הדגשה של הישגים ותוצאות), ולכן ניכר שם מיקוד מוצהר בנהלים, ובעקבות זאת בתוצאות ובהישגים - בולטת במגזר הציבורי רגישות גבוהה של הנבחרים והעוסקים בפוליטיקה כלפי דעת קהל ותמיכה ציבורית.
- זאת ועוד, ייתכן שחוסר ניסיונם של חברי הנהלות במגזר הציבורי בכל הנוגע לצדו המקצועי של המתרס, עקב היותם כאמור בעלי אוריינטציה פוליטית, גורר פחות רגישות וסובלנות לתנאים המורכבים שבהם פועלים אנשי המקצוע.
- הסביבה החוקית שארגונים ציבוריים פועלים בה, ובעיקר הכפיפות למערכת של חוקים ותקנות המכוונת להגביל את פעילותם (חוקי מכרזים, הסדרים לגבי מינויים, תקנות למתן פטורים והנחות), גם הן משפיעות עליהם באופן ייחודי. סביבה כאן משמעותה מוגבלות פורמלית ברמת ההתערבות של הנבחרים בהרכב חברי הארגון ובעבודתו השוטפת. הגבלה זו יוצרת תסכול וחיפוש מתמיד אחר אפיקי השפעה, ואלה מובילים לחיכוכים ולמתוחות עם הפקידות.
- חובת השקיפות והדיווחיות, החלה על ארגונים ציבוריים באופן מורחב בהשוואה לארגונים במגזרים אחרים, תורמת גם היא לייחודו של המגזר הציבורי. אם מוסיפים על כך רמת התעניינות ציבורית גבוהה בפעילות ארגונים אלה ואת מעורבות הציבור בפעילותן השוטפת של המערכות באופנים ישירים ועקיפים - מתקבלת תמונה של ארגונים הפועלים בתנאי חשיפה, רגישות ומתח גבוהים. אין

ספק שתנאים אלה משפיעים על התנהלותם של הארגונים הציבוריים באופן כללי, והם מחלחלים אף לדיאלוג המתקיים בין ההנהלה הציבורית לדרג המקצועי.

גם בעולם הרחב וגם נוכח תהליכים הכרוכים בקידום הרעיון של המינהל הציבורי החדש (Ferlie et al., 1996) עולה ההכרה בחשיבות ההבהרה של אופן העבודה המשולב של נציגות נבחרת עם הפקידות הבכירה, תוך טיפוח הידברות ורוח של שיתוף פעולה בלי לוותר על מקורות הסמכות המובחנים של כל קבוצה.

4

השוואה לארצות אחרות - העיסוק ביחסי נבחרים ופקידות בבריטניה ובארצות-הברית

כפי שניתן לשער, שאלת מערכת היחסים בין נבחרי הציבור והפקידות המקצועית בזירה הלאומית והמקומית מעסיקה גם מדינות דמוקרטיות אחרות. להלן נתמקד בתיאור אופיו של הדיון בשאלה זו בשלטון המקומי בשתי מדינות - בריטניה וארצות הברית. ככלל ראוי לציין כי בספרות המקצועית בנושא ניכרת נטייה לעסוק בהקשר הרחב של פוליטיקה ומינהל ובסוגיה של מינויים פוליטיים, וכמעט אין התייחסות ישירה לסוגיית היחסים בין נבחרים ופקידות מקצועית (ברמה המקומית או הארצית). מושם דגש בחדירה של גופים "מעין עסקיים" למישור השלטון המקומי ובחשיבות הגוברת של כלי ניהול מתקדמים ודיווחיות (טליאס, 2002).

4.1 בריטניה

הסקירה על בריטניה נשענת בעיקרה על עבודת אבחון מקיפה שנעשתה על-ידי גוף העוסק בשיפור השלטון המקומי בבריטניה באמצעים של מחקר, הדרכה וייעוץ (Local Government Management Board - LGMB). כפי שעולה מן הדוח (Leach et al., 1997), סוגיית היחסים בין הנבחרים לפקידות מעסיקה את הנוגעים בדבר זה שנים רבות. עדות בולטת לכך יש בעובדה שבמהלך שלושים השנים האחרונות פעלו שלוש ועדות ציבוריות שונות שעסקו בסוגיה. מבנה המערכת המוניציפלית, בכל הנוגע למערך המקצועי והפוליטי, דומה לזה המוכר בישראל. כתוצאה מכך התנאים הבסיסיים להיווצרותם של מתחים בין הנבחרים לפקידות זהים, ואלה אכן קיימים ברמה שאינה פחותה מזו המוכרת בישראל.

מטרת האבחון, שהתבצע בקרב 23 רשויות וכלל ראיונות עם 140 נבחרים ופקידים מרמות שונות, הייתה להעריך את המצב הקיים ולהציע רעיונות לשיפור עבודתם המשותפת של נבחרים ופקידים במסגרת הרשות המקומית. מסקנות האבחון הן שאכן חלו שינויים מבניים, אולם הם לא גרמו לשינוי בדפוסי היחסים בין הקבוצות כי אם למיקוד שונה של המתחים הקיימים. כנגזר מאבחנה זו, נדרש מערך פתרונות שונה להתמודדות עם התופעה. "מסקנת העל" של האבחון היא שהפתרונות יותר משתמשים מצויים בתחום הפורמלי-מבני הרי הם טמונים בתחום הבלתי פורמלי והאישי. כלומר, בכל פתרון צריך להתור לבסס יחסים של אמון והערכה הדדית בין הצדדים.

ניתוח הסוגיה חוזר על יסודות מוכרים גם בישראל, הנוגעים בין היתר לטשטוש הגבולות בין פעולת נבחרים לפעולת הדרג הפקידותי. בשנים האחרונות התחוללו בשלטון המקומי בבריטניה מספר תהליכים אשר גרמו לשינוי בממשק שבין הקבוצות הכרוכות בנושא. תהליכים אלה כוללים הפרטה מוגברת המצמצמת את תחומי האחריות של הנבחרים; החדרת השימוש במדדי ביצוע ואמנות שירות; ומתן עצמאות רבה יותר לדרג הניהולי במימוש סטנדרטים מחייבים. כמו כן, קיצוץ תקציבי הרשויות מחייב תכנון זהיר של עבודת הרשות ושיתוף פעולה צמוד יותר בין הפקידות לנבחרים.

4.2 ארצות-הברית

בשל המבנה השלטוני הפדרטיבי בארצות-הברית קיימת שונות רבה בין רשויות מקומיות באשר להסדרים הנהוגים בהן, ועם זאת ניכרת נטייה לרפורמות ברוח הניהול הציבורי החדש (טליאס, 2002).

הזירה המוניציפלית בארצות-הברית מורכבת משלושה דגמים של רשויות מקומיות, וכל דגם מביניהם מלווה במערך יחסים שונה בין דרג הפקידות לדרג הנבחרים. הדגם הרווח והוותיק ביותר מכונה Mayor-Council. זהו דגם הדומה במידה רבה לזה הקיים בישראל: בראש הרשות עומד ראש עירייה נבחר, ויחד עם קבוצת נבחרים נוספת (שנבחרו באופן אישי או אזורי) הוא מנהל את הרשות. עם זאת, בשונה מישראל, מנכ"ל הרשות הוא אישיות נבחרת. דגם זה רווח בעיקר ביישובים שמספר תושביהם מתחת ל-10,000 או מעל 250,000.

הדגם השני מכונה Council-Manager Form. הדגם הוא פיתוח אמריקאי, והופעל לראשונה בראשית המאה העשרים כחלק מתנועה רחבה של רפורמות מינהליות. דגם זה מורכב ממועצה של נבחרים במעמד שווה, עם ראש עירייה המתפקד כ"ראשון בין שווים", הממנה מנהל עירייה מקצועי הפועל תחת המועצה. זהו דגם מעין עסקי, שבו המועצה משמשת כמועצת מנהלים שהמנהל אחראי כלפיה, וכל הקשרים שלה עם הפקידות הבכירה נעשים דרך המנכ"ל. המנכ"ל ממנה בעצמו, ללא צורך באישור המועצה, את מנהלי האגפים, וכמוהו מכהנים גם הם ארבע שנים. דגם זה מתקיים בעיקר ברשויות מגודל בינוני וגדול, ביישובים שמספר תושביהם נע בין 10,000 ל-250,000. ראוי לציין כי דגם זה זוכה להצלחה מחוץ לארצות-הברית והועתק גם למספר רב של רשויות מקומיות במדינות אחרות, ובכללן הולנד, גרמניה, בריטניה, קנדה, אוסטרליה וניו-זילנד.

הדגם השלישי מכונה Commission Form. גם כאן מדובר בקבוצת נבחרים ציבור, אלא שזו מתפקדת כקבוצה מנהלת. כל נבחר אחראי על תחום, הן ברמת המדיניות והן ברמת הביצוע, ללא גורם מקצועי בכיר המתווך בין הנבחרים לפקידות המקצועית הזוטרה. דגם זה הוא הפחות שכיח בארצות-הברית, ואינו אופייני בהכרח לרשויות בגודל מסוים.

מוקדי חיכוך בין נבחרים לבין פקידות בכירה

חלק מרכזי במורכבות של יחסי נבחרים ופקידות בכירה בזירה המוניציפלית קשור בניגוד האינהרנטי בין נבחרי ציבור לעובדי ציבור. הן הנבחרים והן הפקידים הבכירים פועלים מטבעם מתוך תפיסות מובחנות, ומחויבים מתוך כך לעקרונות שונים ולדרכי פעולה שונות. מעניין כי דווקא בשעה שכל אחד מן הצדדים ממלא את תפקידו על הצד הטוב ביותר - יש לצפות להתעצמות החיכוכים ומוקדי המתח. במילים אחרות, גילויי הקונפליקט בזירה המוניציפלית הם לעתים קרובות עדות לכך שהצדדים אכן עושים את עבודתם כראוי.

בחלק זה של הדיון ייעשה ניסיון לאתר מוקדי חיכוך חוזרים ונשנים ביחסי נבחרים עם הפקידות הבכירה, כפי שהופיעו במהלך העבודה בנושא. מוקדי חיכוך אלה קשורים לא במעט במתח המבני הנמצא בבסיס המפגש המורכב בין שני סוגי תפקידים בעלי הגיון פעולה שונה, שהגיוס אליהם מתבצע בדרכים שונות, ובכל זאת הם מתקיימים תחת קורת גג אחת. אפשר לטעון שדווקא ההבדל בין שתי קבוצות התפקיד הוא שמצדיק את פעולתן יחד, ובלבד שמתקיימת ההשקעה הנחוצה בטיפוח תרבות ארגונית המכבדת הבדלים ונעזרת בהם. נוסף לכך אפשר לראות ביכולת לפיתוח עבודה טובה של נבחרים ופקידים ביטוי אופרטיבי למחויבות עמוקה לשיטה הדמוקרטית גם בשלטון המקומי.

1 התערבות ברמה של ביצוע

כאמור לעיל, אחד המאפיינים של המערכת המוניציפלית קשור לקושי להבחין בפועל בין מדיניות ומינהל. על אף העובדה שברמה העקרונית נדמה כי הגבולות ברורים, נראה כי בעבודה היום-יומית קיים טשטוש גבולות ומעין אזור "אפור" שאין הסכמה לגביו - היכן מסתיים המינהל ומתחילה המדיניות, ולהפך. בהקשר זה, אחת מנקודות החיכוך הבולטות ביותר קשורה למצבים שבהם תופס כל אחד מן הצדדים את הצד האחר כפולש לתחום משימותיו וסמכויותיו. תלונה אופיינית מצד פקידים בכירים מתייחסת למצבים שבהם הנבחרים מתערבים במה שנתפס בעיניהם כתחומי ביצוע. בדוגמה שהובאה באחד הראיונות תואר כיצד סגן ראש רשות מקומית ביטל על דעת עצמו צו הריסה מינהלי. כן תוארו לחצים מצד ראש רשות מקומית ומחזיקי תיקים על פקיד בכיר אחר, לבטל צווים שהוציא בנושא מסוים למרות שברור כי הדבר בתחום סמכותו של אותו פקיד. דוגמאות אחרות הן בעניין השתדלות של נבחר אצל פקיד לגבי הסדרי תשלום חובות; לגבי פתיחה, סגירה או מיקום של מוסד חינוכי, ועוד. כל זאת לא פעם בעקבות פנייה של אזרח אל נבחר או ניסיון של מי שנחשב למקורב לקדם נושא שהוא מעוניין בו.

הנבחרים מצדם מתארים שוב ושוב מקרים שבהם אנשי הפקידות נתפסים בעיניהם כמי שמתערבים בענייני מדיניות ופועלים מתוך תפיסה ערכית שאינה מוגבלת לשיקולים מקצועיים בלבד. על-פי תפיסה זו קיימת הנחה כי ככל שעולים גבוה יותר במדרג נוצר טשטוש גבולות בין ערכים ומדיניות באופן שאינו מאפשר לדבר על מקצועיות נטולת

עמדה וערכיות. ובמילותיו של אחד הנבחרים: "גם פקידות אינה אובייקטיבית". מנקודת מבט כזו, יומרה לפעולה על יסוד שיקולים מקצועיים בלבד נתפסת כניסיון להסוות עמדות וערכים תחת הכותרת המטעה של מקצועיות.

דוגמה לקונפליקט על רקע זה הובאה בריאיון עם מחזיק תיק באחת הרשויות. זה שוחח עם מהנדס הרשות על הצורך בהרחבת דירות קיימות בשכונה מסוימת, בשל המספר הגדול של משפחות מרובות ילדים באותה שכונה בפרט ובמגזר אוכלוסייה מסוים של אותו יישוב בכלל. המהנדס ראה בכך סוגיה מקצועית והתנגד לרעיון משיקולים של טעם אסתטי, וכן ראה בו פגיעה בתכנון ובתפיסה האדריכלית של היישוב. מחזיק התיק ראה בסוגיה זו, כדבריו, "שאלת מדיניות מובהקת; מהנדס הרשות לא צריך להכריע בנושאים כאלה; השאלה המקצועית היא - איך לעשות ולא מה לעשות". מחזיק התיק הבהיר לפקיד המקצועי הבכיר כי מדובר בשאלה של מדיניות המהווה חלק בלתי נפרד מן המצע שבשמו נבחר, וכי אם לא יוכל להשלים עם כך ייאלץ הפקיד לעזוב את התפקיד, משום שלדבריו "מבחינה ציבורית - הוא לא צודק". בדוגמה זו ניתן לראות כיצד תופס כל אחד מן הצדדים את הצד האחר כמתערב בתפקידו וכמפריע להפעלה של שיקול דעת מתאים.

עולות, כמובן, גם דוגמאות אחרות. כך ישנם מקרים שבהם הפקידים מנסים להקפיד על כללים ונהלים, בעוד שהנבחר רואה כביטוי לאחריותו גילוי רגישות לצרכים של האזרחים. דוגמה לכך היא התייצבות נבחר לצד האזרח בשעה שהפקידות דואגת להריסת בית שנבנה ללא רשיון על שטח שמיועד לסלילת כביש או שיש לו ייעוד של מבנה ציבור. דוגמה אחרת היא בקשה של נבחר לזירוז מתן אישור פעולה ו/או תקצוב לנציגות של קבוצת אוכלוסייה הנחשבת חלשה או מקופחת. זאת, בעוד שהפקיד הממונה מבקש להקפיד על ההליכים הנדרשים.

2 טיפול בפניות אישיות של תושבים

פניות מצד נבחרים לטיפול נקודתי לפנים משורת הדין, בתושב מסוים שנחשב מקורב, מהוות לעיתים קרובות מוקד למתח ולקונפליקט בין נבחר לבין פקיד. יש כל מיני סוגים של פניות מצד תושבים כלפי נבחרים. חלק מן הפניות משקפות מצבי עוולה שנגרמו לאזרח מסוים, ואלה נתפסות כלגיטימיות הן על-ידי הפקידות והן על-ידי הנבחרים. לצדן ישנן פניות הכרוכות בקידום עניינו של ציבור אזרחים ספציפי, דבר הנוטה להיות בתחום האפור ותלוי בהגדרה ובפרשנות. הסוג השלישי הוא של פניות הנחשבות בלתי לגיטימיות בעליל, שבהן הרושם הוא כי גם הנבחר וגם הפקיד הבכיר מכירים בכך שהדרישה בעייתית עבור מי שמגדיר את עצמו כשומר חוק. דוגמה לכך הביא לנו פקיד שנאלץ לסרב לפנייה של נבחר למנות אדם הידוע כבעל עבר פלילי לתפקיד שהתפנה במסגרת יישובית. דוגמה אחרת שהושמעה בריאיון בהקשר זה - פנייה לפקיד בדרג נמוך בבקשה למחיקת חובות כספיים של אזרח. בכל פנייה לטיפול מסוג זה מתעורר

המתח שבין תפיסות העולם השונות. הנבחר, הרואה את עצמו כשליח ציבור, יראה את הצלחתו רק במידה שהפנייה הקונקרטיה תיענה; ואילו הפקיד יראה בכל טיפול בפנייה שהיא לפנים משורת הדין בחזקת הפרעה ואף סתירה לתפיסת העולם הביורוקרטית-מקצועית המנחה אותו. בשנים האחרונות ראשי רשויות מדווחים יותר ויותר על לחצים המופעלים עליהם (גם מטעם קבוצות עניין שפנייתן מלווה באיום) לפעול באופן מפלה ושלא על-פי הנהלים ביחס לבקשות של יחידים ושל קבוצות, וכן בהתייחס להליכים של הכרעות היוצרות יתרון או פגיעה עבור יחידים (למשל, בעת אישור עבודות). רוב הלחץ שדווח עליו מופעל על הנבחרים. יש נבחרים הרואים לחץ זה כמבורך וכמבטא דינמיות וקשר עם הציבור, ויש הרואים בכך דבר מגונה, שלעתים אף חורג מכל נורמה תקינה.

תפיסות שונות של אחריות ציבורית מול

מקצועית

פקידים בכירים אמורים להיות מונחים על-ידי ראייה מקצועית, ואחת הדרישות העיקריות מראייה כזאת היא עמידה בכללים שנקבעו; נבחרים פועלים לעומתם גם כמייצגי ציבור ומכאן נגזרים מניעים שונים ואופני פעולה מובחנים בעבודתם. דוגמה למתח בין שתי תפיסות עולם אלה אפשר לראות בעת דיון בתקציב. ב-1998 אמור היה מועד קביעת תקציב הרשויות לחול זמן קצר לפני הבחירות. ברשות מקומית מסוימת עסקו אנשי היחידה שזה תפקידם בנושא התקציב, תוך הקפדה (לפחות לכאורה) על עקרונות פורמליים ומבלי להידרש לסוגיית הבחירות. מספר נבחרים טענו לעומתם כי הדבר בלתי ראוי, וכי יש לדחות את העיסוק בתקציב עד לאחר מועד הבחירות. הם טענו כי נציגות הנבחרים כפי שתיקבע על-ידי ההצבעה הקרובה של האזרחים היא שצריכה לעסוק בקביעת מדיניות שממנה ייגזר התקציב. בדוגמה זו ניתן לראות בבירור כיצד הקפדה על עקרונות של אחריות מקצועית שמשמעותה נאמנות לעקרונות פרופסיונליים, יכולה להיתפס מנקודת מבט אחרת כסותרת מחויבות לתפקיד הציבורי כפי שהוא נתפס על-ידי הנבחרים.

דוגמה נוספת עלתה באחד הראיונות. נבחרת ציבור ברשות מקומית מסוימת אמרה כי "פרוטקציה זה דבר נהדר. כך סומכים על אנשים שאפשר לסמוך עליהם. אני בתפקידי מכירה הרבה אנשים ויכולה לעזור". כלומר, התפיסה של עזרה באמצעות קשרים אישיים (במקרה זה דובר על סיוע לאזרחים השייכים לקבוצת תושבים ממגזר מסוים), הנוגדת באופן מהותי עקרונות של ביורוקרטיה פרופסיונלית, נתפסת כשיטה לגיטימית בהתייצבות אל מול המנגנון, וכדרך לטפל במגבלות האופייניות לו. בדוגמה זו נחשף באופן מובהק המתח בין השקפת העולם המקצועית לבין זו הפוליטית, וכן האפשרות שמתח זה גם מתווך תפיסות תרבות שונות.

ערב בחירות נתונים הנבחרים בהתמודדות קדחתנית על העדפותיהם של הבוחרים. משום כך נחשפים הנבחרים ללחצים חזקים של היענות לתביעות נקודתיות של אזרחים יחידים וקבוצות תושבים, מה שנתפס כאמצעי או כתנאי לזכייה בקולות הבוחרים. לחצים אלה מתורגמים פעמים רבות ללחצים מצד הנבחרים כלפי הפקידים למימוש מידי של אותן תביעות, תוך ביטוי ציפיה להיענות להן. באופן כללי, ככל שהבחירות קרבות הנבחרים פוגשים יותר ויותר את האזרחים באירועים מיוחדים, בחוגי בית ועוד, וכן מתרבות הפניות היזומות. במיוחד בנסיבות אלה, כל מה שעולה כבקשות מאזרחים מגיע לשולחן הפקידות כנושאים הדורשים טיפול חריג.

ישנן תופעות המהוות מוקדי מתח, שתוארו כנוטות להופיע במיוחד ערב בחירות:

- האופוזיציה חותרת לעימות מודגש בעניינים שונים, מתוך עניין לזכות לחשיפה תקשורתית וניסיון לחדור לתודעת הציבור כגורם פעיל בענייני הציבור. הדבר מתבטא בריבוי התנגדויות וחיכוכים בוועדות, גם בנושאים אשר בזמן רגיל לא עוררו עימות.
- מופיעות דרישות לפיתוח אזורים ספציפיים בתחום הרשות ולקידומן של יוזמות המכוונות לקהל הרחב או לקהלי יעד ספציפיים ברשות המקומית, גם לא על-פי סדר העדיפויות המקורי ולא כחלק מן התכנון הנתון.
- מופיע ניסיון רב לפעלתנות תוך עניין בהישגים מידיים, בגלל מאמץ לזכות באישור לפרויקטים שונים, כסוג של הישג שניתן להציג לציבור הבוחרים.

הפקידות מצדה נתונה אף היא במתח בימים של ערב בחירות. אי הוודאות הקשורה בהתחלפות אפשרית של ראש הרשות המקומית, בשינוי הרכב המועצה ובהרכב הקואליציוני הלא-ידוע (לרבות מחזיקי התיקים) יוצרת קושי רב לפעול על יסוד שגרה ורציפות. הפקידים חוששים לעתים כי אי היענות לבקשות נבחרים או לחלופין זיהוי יתר עם נבחר זה או אחר עלולים לעלות בהמשך במחיר גבוה (על-פי תוצאות הבחירות). העובדה שבשנים האחרונות הפכו פקידים ברשויות שונות למועמדים בבחירות רק החרפה עניין זה. הדבר מבטא את הקושי להתמיד באיזון הראוי בין היענות לתביעות פרטיקולריות של נבחרים לבין נאמנות לעקרונות מקצועיים על בסיס אוניברסלי.

5 בקשות סותרות מצד נבחרים כלפי בעל

התפקיד

מכיוון שהנבחרים אינם עשויים מקשה אחת, ייתכן מצב שבו שני נבחרים תובעים מפקיד בכיר דברים סותרים, שקשה לו ליישב ביניהם גם אם ברצונו להתחשב בדעתם. דבר זה קשור לריבוי תחומים שאינם מוגדרים בבירור בעבודת מחזיקי התיקים, וגם לכך

שכיום במקרים רבים גם קואליציה המושלת ברשות מסוימת אינה פועלת כקבוצה אחת. דילמה זו צוינה דווקא על-ידי נבחר כסוגיה עמה נאלצים להתמודד פקידים שונים בעבודתם.

מן העבר האחר, בתחומים ממשקיים, שמעורבים בהם מספר בעלי תפקיד במערך המקומי, ייתכן מצב שבו פקידים שונים נותנים תשובות שונות לנבחר, ועליו לתמרן ביניהם או לנסות ליישב את הסתירה בין המענים השונים שקיבל באמצעות פנייה לדרג הבכיר ביותר האפשרי מבחינתו. דבר זה חושף אי-עקביות וכן אפשרות למחלוקות גם בין פקידים לגבי תרגומם של השקפה מקצועית וקריטריונים אוניברסליים לשפת המעשה.

6 נושאים מרכזיים

נראה כי בדיון על מוקדי חיכוך יש לייחד מקום לנושאים מסוימים ששבו והופיעו כרגישים במיוחד ביחסים שבין פקידים בכירים לבין הדרג הנבחר. התחומים והנושאים שיפורטו להלן כרוכים בהקצאת משאבים מסוגים שונים, וכן הם מהווים עניינים שלאזרח יש נגיעה ישירה וברורה אליהם. מדובר בהחלטות שגלומים בהן משאבים ועוצמה. כפי שתיאר זאת אחד הפקידים הבכירים שראיינו: "הבעיה המרכזית היא כוח אדם ותקציבים. אלה שתי משענות הכוח העיקריות". לכך יש להוסיף את הליך קבלת ההחלטות לגבי תכנון ובנייה.

6.1 מינויים

תחום רגיש היוצר נקודת חיכוך בין פקידות בכירה לנבחרים נוגע לאופן ההחלטה לגבי מינויים. הפקידים הבכירים מתמנים לתפקידיהם בהליך פורמלי, בדרך כלל באמצעות מכרז ותוך הבטחה לתקופת התקשרות חוזית סבירה או אף לקביעות. לעתים קרובות מגלים הנבחרים עניין רב במינויים האקטואליים. עניין זה קשור בידיעה של הנבחרים כי לדמות המתמנית יכולה להיות השפעה רבה על עבודתם, בעיקר כשמדובר במחזיקי תיקים. במקרה זה ההנחה היא כי פקיד המזוהה מבחינה אידיאולוגית עם הקואליציה השלטת או תופס את תפקידו כעשיית רצון הנבחרים, מקל על הנבחר לקדם נושאים הקרובים ללבו. דווקא נוכח לחצים מצד נבחרים ביטאו פקידים מקצועיים רבים רצון שתפקידם יוגדר כמשרה סטטוטורית, שמי שנושא בה זוכה להגנה מקצועית ופחות תלוי לכאורה בשיתוף הפעולה המידי עם הדרג הנבחר. מינוי מסוג זה הוא מינוי הגזבר או המהנדס, אך הגנה דומה עשויים לבקש גם מנהלי אנפי החינוך והרווחה. מצד שני קיימות משרות אמון מובהקות, למשל של מנכ"ל הרשות, גם אם העניין לא עוגן עד כה בתקנות ולא נקבעו לגבי ההבטחות הנחוצות.

6.2 תכנון ובנייה

נושאי התכנון והבנייה נחשבים לתחום רגיש, הן בשל סכומי הכסף הרבים הנקשרים בכך והן משום ההשלכות הישירות שלהם על רווחת התושבים. מאפיינים אלה הופכים זאת לעניינם של הנבחרים כמייצגים של אזרחים ושל קבוצות אינטרס. ישנן רשויות שבהן ניכרת רגישות מיוחדת לעניין הפיקוח על הבנייה, בשל ריבוי חריגות בנייה הנפוצות בקרב קבוצות אוכלוסייה ייחודיות. רגישות זו מעוררת לעתים קרובות התנגשות בין תפיסת העולם הפרופסיונלית, המחויבת בין השאר לשיקולי אסתטיקה ומקצועיות וכן לתכנון כולל, לעומת תפיסת העולם של הנבחרים - המחויבים לציבורים מסוימים. לדוגמה, חלק מהצרכים של מגזרים שרבות בהם המשפחות ברוכות הילדים, קשור לאפשרות לקבל היתר להרחבת בנייה קיימת. בנקודה זו יכולה להתגלע מחלוקת בין הדרג במערך הפקידותי המקומי, הפועל במונחי תכנון יישובי כולל ושיטתי, לבין נבחר ציבור המייצג את האוכלוסייה שבשמה נבחר. במצב כזה מילוי נאמן של התפקיד בידי כל אחד מהצדדים רק מחריף את הקונפליקט. בהקשר זה אמר לנו פקיד באחת הרשויות המקומיות: "לפעמים לא מבצעים הריסות בנייה בגלל שיקולים פוליטיים".

6.3 קנסות, תשלומים ודוחות חנייה

אחד התחומים שנזכרו בראיונות השונים כנקודת חיכוך נוגע לתשלומים, הן של ארנונות, אגרות והיטלים מזה והן של קנסות ודוחות חנייה מזה. אלה למעשה תשלומי חובה הנתבעים מתושב הרשות המקומית. מטבע הדברים, רבים נוטים לפנות לנבחרים על מנת שיבדקו אפשרויות לבטל או לצמצם את גובה התשלום המוטל עליהם. נבחרים כמייצגי ציבור נוטים, לעתים בדין ולעתים לפנים משורת הדין, לעסוק בעניינים אלה ולהפעיל לחץ על הפקידים במגמה לבוא לקראת תושב זה או אחר; ולפעמים הם אף מבקשים להקל בחיובים שונים או בדיעבד - למחוק חובות. תחום זה נזכר בראיונות השונים בעיקר מפי פקידים בכירים, והוצג כסוג של בקשה מצד נבחרים - בקשה בלתי לגיטימית בעיניהם. כאן מתמודד הפקיד המופקד על הנושא עם הצורך לסרב לפניות אליו מבלי שייחשב לעוין או כמי שהעכיר את יחסיו עם נבחר משמעותי. כך מתברר שעבודת הפקיד הבכיר דורשת תבונה של יצירת איזון בין לחצים במרחב הפוליטי שהוא פועל בו לבין מה שהוא מפרש כהכרעה עניינית. עוצמת הלחצים וכן היכולת של הפקיד הבכיר לשמור על מצפן מקצועי תוך כדי דיאלוג - הם שקובעים לא במעט את התוצאה.

לסיכום

דוגמאות אלה ואחרות מלמדות על כך שהן הנבחרים והן הפקידים הבכירים מתמודדים עם הסוגיה של גילוי מחויבות למתן שירות לצד הפעלת ריסון עצמי ביחס לשררה, וכן עם הצורך לגלות רגישות אנושית לצד רגישות לכללים ולנורמות חינויים.

דימויים הדדיים של נבחרים ושל פקידיים בכירים

הגורמים השונים במערכת (נבחרים ופקידים) נוטים להחזיק בדימויים הדדיים המהווים מסגרת מתווכת ביחס לקשרים הקונקרטיים המתהווים, כשלעתים הם מעצבים מראש את התפיסה של הצד האחר, לרבות הציפיות ממנו וייחוסים המופעלים לגבי כוונותיו. דימויים מוקדמים אלה של כל צד על משנהו הם בגדר הנחות יסוד מקדימות, שיש להן השפעה רבה על עיצוב היחסים המתרחשים בפועל. זיהוים של דימויים אלה יאפשר הבנה עמוקה יותר של מהות יחסי פקידים ונבחרים בהווה וישמש מפתח לשינויים אפשריים בעתיד. להלן ייעשה ניסיון לסקור את הדימויים ההדדיים המרכזיים המתקיימים בתוך המציאות הארגונית של הרשויות המקומיות, כפי שעלו בראיונות שערכנו. דימויים אלה נוטים להיות מקוטבים וטעונים מאוד מבחינה רגשית.

הסקירה תיעשה תוך הבחנה בין דימויים הנושאים אופי חיובי ואוהד ביחס לצד השני לעומת דימויים הנושאים אופי שלילי כלפיו.

1 דימויים רווחים של פקידים בכירים על

נבחרים

1.1 דימויים בעלי אופי חיובי

באופן כללי ראוי לציין כי דימויים בעלי אופי חיובי אינם שכיחים בפי הפקידים ביחס לנבחרים, ומופיעים בעיקר בקרב פקידים שהתנסו ביחסי עבודה טובים ופוריים עם מחזיק התיק הקונקרטי שעמו באו במגע. הינה התבטאויות שעלו בהקשר זה:

- מציגים את עצמם כבעלי שליחות;
- נלחמים עבור הציבורים שלהם;
- בעלי ניסיון;
- מוכנים ללמוד;
- מכבדים מקצועיות בכלל ואת איש המקצוע בפרט;
- פעילים;
- רפורמטורים;
- בולמי זעזועים;
- כל אחד כזה (קרי, מחזיק תיק) הוא שר קטן”;
- חושבים שהם מבטאי קולם של האזרחים;
- בעלי מצפון וחמלה.

1.2 דימויים בעלי אופי שלילי

א. אחד הדימויים הבולטים ביותר ששב והופיע בצורות שונות הוא ראיית הנבחרים כחסרי ידע מקצועי. יש המתרעמים גם על יכולת אינטלקטואלית נמוכה של הנבחרים ואף על מוסריות פגומה. להלן נביא מספר ייחוסים המדגימים דימוי זה בצורות שונות:

- חסרי ידע;
- לא מקצועיים;
- בורים, חסרי כישורים ניהוליים, חסרי ידע מקצועי ופיננסי ולכן לא מבינים את ההשלכות של ההחלטות שהם מקבלים;
- לא מכירים סדרי מינהל תקין ולא מקפידים עליהם;
- אין להם פנאי וסבלנות ללמוד ו/או להיכנס לפרטים;
- מתפקדים כחותמת גומי, חותמים מבלי לדעת על מה.

ב. דימוי נוסף שחזר בצורות שונות מתייחס לראיית הנבחרים כמי שמחזיקים באינטרס צר, חסרי יכולת לראות ראייה רחבה ועסוקים באנשי שלומם. להלן ביטויים שונים כפי שעלו מתוך הראיונות:

- בעלי לויאליות פוליטית, פועלים משיקולים פוליטיים זרים, עוזרים לאנשי שלומם;
- "מפריעים לעבודה כדי להראות שהם קיימים";
- בעלי ראייה צרה, חסרי ראייה ציבורית רחבה;
- לא מעורבים;
- אינטרסנטים;
- בעלי חידק פוליטי.

ג. דימוי אחר נוגע לאופיים ולאישיותם של הנבחרים כפי שהם עולים מדברי הפקידות הבכירה. מדובר בעיקר בהצמדת ייחוסים אישיותיים לתפקיד. דמות הנבחר המצטיירת בהקשר זה היא של בעל גישה כוחנית, הרודף אחר כבוד אישי. כמו כן מצטייר הנבחר לא פעם כיהיר וכבעל יכולת נמוכה. להלן דוגמאות לכמה מן הביטויים שהופיעו בראיונות:

- רודפי כוח;
- רודפי כבוד אישי;
- מתפקדים מתוך תחושה שמותר להם הכול;
- בעלי אינטליגנציה נמוכה;
- יהירים.

ד. דימוי נוסף קשור לתפיסת היחס של הנבחרים כלפי הפקידים. הנבחרים נתפסים (בעיני הפקידות הבכירה) כמי שרודפים את הפקידות, עוינים אותה ומפריעים את עבודתה.

- עוסקים בניצול פקידים לעניינם שלהם;
- "מחפשים" את הפקידים;
- עושים מהפקידים "שעירים לעזאזל";
- עושים שימוש בפקידות כבשר תותחים בעימות בין אופוזיציה וקואליציה.

הבכירה

2.1 דימויים בעלי אופי חיובי

ביטויים ודימויים חיוביים של הפקידות בעיני הנבחרים הופיעו רק באופן נדיר, ובכל זאת ניכרו גם התייחסויות כאלה:

- מקצועיים;
- נאמני ציבור;
- שומרי הקופה;
- בלמים של הפוליטיקאים;
- שומרים על החוק.

2.2 דימויים בעלי אופי שלילי

גם כאן, כמו במקרה של דימויים שליליים ביחס לנבחרים, ניתן להתרשם כי מגוון הדימויים השליליים וכמותם ביחס לקבוצה האחרת עולים לאין שיעור על אלה החיוביים. להלן חלק מהדימויים השליליים שהופיעו ביחס לפקידות:

- "הם מקצוענים, אבל אנשים בשבילם זה סטטיסטיקה";
- אסור לשבור להם את המילה;
- ראש קטן, לא מתערבים;
- עובדים רק בין 8:00 - 16:00;
- עסוקים בעיקר בקידום שלהם;
- "תוקעים" הרבה רעיונות ויוזמות של נבחרים;
- הם בעצמם משחקים משחק פוליטי של כיבודים, חסרי בושה;
- מתנשאים;
- שונאי נבחרים;
- מזלזלים בנבחרים;
- שונאי ביקורת;
- אוהבים לעשות את רצון ראש הרשות;
- מפריעים לעשייה כדי לצבור כוח.

דימויים רווחים של הנבחרים על עצמם

אלה, כמובן, נוטים להיות חיוביים (אם כי יש נבחרים שבהחלט מגייסים ביקורתיות בהתייחסות אל עמיתיהם לתפקיד):

- מייצגי ציבור;
- עושי שלום;
- שדכנים;
- יזמים;
- נמצאים בשליחות ציבורית.

דימויים רווחים של הפקידות הבכירה על

עצמה

גם אלה נוטים להיות חיוביים (כאן ניכרת יותר סולידריות של תפקיד):

- אחראים;
- פועלים מתוך שיקול דעת;
- בעלי גישה עניינית;
- יודעים לעמוד בלחץ.

לסיכום

מתוך תמונת מצב זו עולה כי במרחב התרבותי-ארגוני שמתקיימים בו יחסי פקידים ונבחרים, עוד קודם להתרחשות המפגש הקונקרטי בין נבחר לתפקיד הבכיר, מתקיימות הנחות יסוד המהוות מסגרת מקדימה המקשה על התקשורת הבין-אישית.

התבוננות כוללת בדימויים השונים שהובאו כאן מעלה מספר מגמות בולטות:

- כל אחת מן הקבוצות נטתה לייחס לעצמה בעיקר דימויים חיוביים.
- ניכר כי מגוון הדימויים השליליים כלפי קבוצת הזולת וכמותם עולים לאין שיעור על מגוון הדימויים החיוביים וכמותם ביחס לקבוצת השייכות של הדוברים, וכך הדבר אצל נבחרים ופקידים כאחד.
- הדימויים השליליים שבשימוש הם דימויים חזקים וטעונים, המייחסים לגורם שמנגד הרבה עוצמה שלילית הנתפסת כמסוגלת לחבל בעבודה הרצויה.
- הדימויים השליליים על הקבוצה האחרת עלו כמעט בכל הראיונות שנעשו, בעוד שהדימויים החיוביים כלפי הקבוצה האחרת עלו באופן נקודתי יותר בחלק מצומצם מהראיונות ובעיקר אצל אלה שהצליחו לבסס בעבר או בהווה מערכת

יחסים קונקרטיים, שביסודה קשרי אמון עם הדרג הפקידותי או עם הנבחר שעמו הם נמצאים ביחסי עבודה. ניתן לראות במערכות הדימויים ההדדיות ביטוי לקושי של הפקידים והנבחרים למסד רקמת עבודה משותפת שיש בה כבוד הדדי והבנת התפקידים השונים של כל קבוצה. לשון אחר, יש בכך ביטוי לקושי להפנים תרבות דמוקרטית אזרחית המכירה במחלוקת ובהבדלים, אך גם גורסת הידברות. לצורך הבנת הממצאים יש יתרון בשימוש במושגים מתוך הפסיכולוגיה החברתית, המנסים להסביר דעה קדומה וסטריאוטיפ.

דעה קדומה היא למעשה הכללה נוקשה ולא רציונלית על קטגוריה שלמה של אנשים. זוהי עמדה הנקבעת מראש ומיושמת ללא הבחנה ובאורח בלתי גמיש ותוך התעלמות מן העובדות, לגבי קטגוריה כלשהי של אנשים. דעות קדומות יכולות להיות חיוביות או שליליות. דעות קדומות חיוביות נושאות בדרך כלל אופי של הפרזה בסגולותיהם של אנשים הנחשבים לדומים לנו, בשעה שבדעות קדומות שליליות נעשה ייחוס של תכונות מגונות לאנשים הנמצאים בקטגוריה שונה. דעות קדומות שליליות נוטות לעורר רגשות שליליים של עוינות וחשדנות ביחס לאנשים הנמצאים בקטגוריה האחרת.

דעות קדומות נוטות להצטרף זו לזו, ויוצרות סטריאוטיפ המוגדר כתיאור מוגזם האמור לחול על כל האנשים השייכים לקטגוריה מסוימת. הסטריאוטיפים מלווים ברגשות עמוקים, והם מכוונים את השיפוט שלנו וגם התנהגות כלפי קבוצות חברתיות.

התבוננות ביחסי פקידים ונבחרים כפי שאלה מתקיימים בשדה הארגוני המוניציפלי, שבו אנו דנים, חושפת תמונת מצב של מרחב תרבותי-ארגוני טעון ודחוס מאוד, רווי דעות קדומות וסטריאוטיפים כלפי תפקידים שונים, המהווה מסגרת מקדימה למפגש הקונקרטי בין פקיד בכיר לבין נבחר, ומכביד על היכולת ליצור הידברות טובה. הנבחרים, הרואים בעצם בחירתם הישג חשוב, פוגשים אנשי מינהל שלא תמיד מתרגשים ממעמדם ואינם בהכרח נלהבים נוכח השינוי. לנוכח הופעתם ולא תמיד מתרגשת ממעמדם. הנבחרים גם לא תמיד ערוכים להשקיע בטיפוח הקשר הנחוץ עם אנשי המינהל, וגם אלה מצדם מביטים בחשדנות רבה על הדרג הנבחר, וחוששים שפעולה צמודה עמו תחשוף אותם ללחצים גוברים והולכים.

בתנאים אלה מניח כל צד שקיימת עוינות מצד השותפים ליחסי העבודה, והנחה זו מובילה לחשדנות ולחוסר אמון בסיסי. כך מגיעים הנוגעים בדבר למערכת היחסים הספציפית. מאחר שהסטריאוטיפים מלווים ברגשות עמוקים, קשה להיגמל מדימויים מוגזמים אלה גם לנוכח הופעתן של ראיות סותרות. כך למשל, גם כאשר פוגש נבחר או פקיד אדם מסוים שאינו עונה לסטריאוטיפ הכללי - על-פי-רוב אין בכך כדי לשנות את הדימוי הכללי.

בהקשר זה ניתן להזכיר שני מושגים נוספים משדה הפסיכולוגיה החברתית, שעשויים להטיל אור על הסוגיה: "קבוצות פנים" ו"קבוצות חוץ". קבוצת פנים (ingroup) היא

קבוצה חברתית שחבריה מזוהים עמה, חשים שייכות אליה, מוקירים אותה ונאמנים לה. קבוצת חוץ (outgroup) היא קבוצה חברתית שאנו חשים כלפיה תחרות או התנגדות. חלוקה זו מבוססת על העיקרון של ייחוס תכונות חיוביות ומוערכות לכל מי שנתפס כשייך לקבוצת הפנים ("אנחנו"), ולעומת זאת ייחוס תכונות שליליות ובלתי מוערכות לכל מי שנתפס כשייך לקבוצת החוץ ("הם"). מושגים אלה נוגעים בנטייה האנושית להעדיף את הקבוצות שאנו שייכים אליהן על פני קבוצות שאיננו תופסים את עצמנו כחלק מהן.

בהקשר של יחסי פקידים ונבחרים נראה כי כל קבוצה תופסת את עצמה כסוג של קבוצת פנים ואת הקבוצה האחרת כסוג של קבוצת חוץ, ומכאן הנטייה לייחס לקבוצה שאליה שייכים דימויים חיוביים ולהשליך על הקבוצה האחרת דימויים שליליים ולראות בה את המקור לשיבושי העבודה של המערכת. קבוצת הנבחרים מושכת ביקורת עזה במיוחד גם מתוכה, אם כי לעולם לא של הדובר אל עצמו ממש. זאת משום שהיא כוללת קואליציה ואופוזיציה כאחד, וסיעות שונות שלא תמיד שרויה הסכמה ביניהן ובתוכן. שינוי ביחסים בין שתי הקבוצות כרוך, כנראה, בצורך בהגדרה חדשה של הגבולות ביניהן, וכן בזיקתן לקבוצות אחרות בסביבתן.

נראה אם כן כי חלק מן הניסיון ליצור שינוי כלשהו ביחסי פקידים ונבחרים צריך להיות מכוון לשינוי תפיסתי של כל צד כלפי משנהו. שינוי כזה יתרום גם לטיפוח תרבות ארגונית היוצרת מגוון אפשרויות התקשרות גמישות יותר בין פקידים לנבחרים, בלי ליפול קרבן לכוח של הכללות ותיוגים נתונים מראש.

דרכי ההתמודדות נוכח הקונפליקט

בפרק זה ננסה לסקור ולמפות את דרכי התגובה השונות להתמודדות עם הקונפליקט, כפי שהתפתחו בעשייה היום-יומית. נסקרות כאן דרכים שונות להתמודדות כפי שעלו בראיונות, משום שיש בכך כדי ללמד על עוצמתו של המתח ועל מורכבות היחסים בין נבחרים לבין פקידים בכירים. מתוך מגוון דרכי הפעולה ניכר בעיקר כי קשה ביותר עד בלתי אפשרי לתפקד בתוך המערכת המורכבת הזו בדרך של פעולה על בסיס פורמלי בלבד. נראה כי כדי לתפקד באופן יעיל במערכת זו נדרשת, בין השאר, יכולת לזהות דקויות ומורכבויות ולפתח קשרים נאותים עם בעלי תפקידים אחרים הפועלים במרחב. דרישה זו אינה מחייבת בהכרח אובדן המצפן המכוון את העבודה וגם לא גלישה לעמדה אופורטוניסטית או של צבירת כוח לשמו.

סקירת המנגנונים להתמודדות עם הקונפליקט תיעשה תוך הבחנה בין שני צירים: האחד מצוין הבחנה בין מנגנונים הננקטים מצד נבחרים לבין אלה הננקטים מצד הפקידות הבכירה; הציר השני מצוין הבחנה בין מנגנונים הננקטים ברמה הארגונית-מערכתית לבין אלה הננקטים ברמה הבין-אישית. במקרים רבים אלה אמצעים שפיתחו בעלי תפקידים שונים, כמרכיבים בהתמודדות במרחב תחרותי, עוין ורווי איומים, מתוך ניסיון להבטיח שרידות וגם לקדם עניינים החשובים בעיניהם.

במהלך הסקירה נקפיד לציין אילו דפוסי פעולה נתפסו על-ידי הדוברים עצמם כלגיטימיים ואילו נזכרו ככאלה הנחשבים ללא לגיטימיים. עם זאת, לא תמיד ההבחנה מלאה, דווקא בשל המרכזיות הגוברת של המישור הלא-פורמלי ומשום שחסרה עבודה ארגונית ומשפטית המבהירה את התפקידים השונים שצמחו במערכת השלטון המקומי בשנים האחרונות, ובכלל זה היבטים של סמכות ואחריות, תהליכי הכשרה ואופן דיווח על הפעילות המתבצעת.

1 דרכי התמודדות של פקידים

1.1 ברמה הבין-אישית

מקור ידע ומידע - סעיף 140 בפקודת העיריות קובע כי כל פנקסי העירייה ומסמכיה יהיו פתוחים בפני כל חבר מועצה תוך שלושה ימים מעת פנייתו. סעיף זה נקבע לנוכח הידיעה כי לפקידים הבכירים, מכוח תפקידם, ישנה גישה למידע נחוץ, וזאת בניגוד לנבחרים. משמעות הדבר היא כי אחד ממקורות הכוח היותר משמעותיים הנמצאים בידי הפקידים הוא הידע והמידע שהם מצוידים בהם. מספר פקידים בכירים ציינו כי אחת הדרכים שפיתחו ביחסיהם עם נבחרים היא לשמש מקור ייחודי לידע מקצועי מבוסס וכן להציע להם מידע אמין. זאת מכיוון שלנבחרים בדרך כלל גישה מוגבלת למידע וכך גם התמצאותם בתחומי תוכן שונים. יש נבחרים שאכן מפתחים יחסי תלות בפקידים המספקים להם ידע ומידע בתחומים נחוצים, ובשל כך הם מקפידים לשמור על יחסים טובים עמם. באופן זה הופך הידע העומד לרשות הדרג המקצועי המבצע למשאב ביחסים הנבנים עם הנבחרים.

הסתרה, עיכוב ומניעה של מידע - נראה כי אחת הדרכים הנפוצות של פקידים בכירים בעבודתם היום-יומית מול נבחרים קשורה בשימוש גמיש שעושים הפקידים במידע שיש ברשותם - תוך מסירתו וחשיפתו או לחלופין עיכובו ומניעתו - בהתאם לנושא הנדון. דוגמה לכך תוארה באחד הראיונות עם פקיד בכיר: "לפעמים מילוי המדיניות של ראש הרשות לא מקובל על כולם; במקרים כאלה יש פקידות שמסתירה מידע או מציגה דברים קצת שונים לפני הוועדה כדי שזה יתקבל".

התנגדות תוך הימנעות מקונפליקט ישיר - זו תיתכן בדרכים שונות: אפשר להגיד "אני בעד, אבל מישהו אחר מתנגד"; אפשר לעכב ולהשהות החלטה הנחשבת לא מתאימה. למשל, אם פקיד בכיר מתנגד למדיניות שנקבעה - אפשר שהוא לא יעמט עם קובעי המדיניות במישור הגלוי, אלא יחפש דרך אחרת לסכל את רצונם. וכך נאמר באחד הראיונות: "הפקיד הבכיר לא אומר 'לא'. הוא אומר 'כן' ולא עושה". דרך זו מאפשרת מחד גיסא הימנעות מקונפליקט גלוי ומאידך גיסא הפעלת כוח המנגנון דרך אי ביצוע בפועל של מדיניות. דרך משלימה לכך היא **עיכוב ו"משיכת" מכרזים** - כפי שנאמר באחד הראיונות - "הפקיד הבכיר נמצא במלחמה אתי, וסוחב מכרז על פרויקט שאושר". כך הפוכים תהליכי אישור ואי-אישור מבידור ענייני למאבק כוח, היכול לקבוע גורל של פעילות או לפחות את לוח הזמנים שלה.

ואכן, עניין חוזר ונשנה בהקשר זה הוא **עיכוב טיפול**. בחלוקת התפקידים הקלאסית בין פקידים לנבחרים, תפקידם של הפקידים הוא לעסוק בהוצאת רעיון שהתקבל מן הכוח אל הפועל. במקרה שאין הפקידות מעוניינת בקידום החלטה או רעיון מסוים היא יכולה לנקוט בדרך של עיכוב. דרך זו של הפקידות הבכירה שבה ועלתה בכמה וכמה ראיונות; לדוגמה, "הפקידות, אם היא רוצה, יכולה לעכב את הנבחר מלעשות, ולבצע... היא יכולה למשוך דברים". המניעים המיוחדים לקו זה אינם בהכרח ענייניים: "הסיבה - להראות מי בעל הכוח. הפקידות צריכה להפריע למישהו כדי להראות שהיא קיימת! הפקידות מפריעה כדי לצבור כוח".

מנכ"ל רשות גם יכול מתוקף תפקידו להוציא נהלים המגבירים ומווסתים את השליטה ביחסים שבין נבחרים לפקידים. כך ניתנה במקרה אחד ברשות מסוימת הנחיית מנכ"ל לפיה אין להיענות לפנייה ישירה מצד חברי אופוזיציה אלא יש לשקוד ולהעבירה רק דרך המנכ"ל. דבר זה, כמובן, מוסיף סרבול ומכשול בדרך למתן מענה, ומדגיש את סמכותו הנתונה של המנכ"ל כמרכז עבודת הדרג המבצע, המתעמת עם נבחרים ביתר קלות.

דוגמה נוספת היא **סירוב לפגוש אנשים המופנים לפקיד הממונה על-ידי נבחר מסוים**, תוך הפנייתם לערוצים ביורוקרטיים מסורבלים באופיים.

הדגשת ידע מקצועי מול חשיפה של חוסר מקצועיותם של הנבחרים, ובכלל זה ניסיון להביכם ולערער את ביטחונם בשל כך - מעבר להנאה התוקפנית שמצב כזה מעורר, הדבר גם מבסס את הדימוי של הנבחרים כמי ש"מדברים סתם", וכן את התלות שלהם בדרג הפקידותי.

בידוד הנבחר - אחת הטקטיקות שהפקידות עושה בהן שימוש (בעיקר מתוך כוונה להחליש את מחזיקי התיקים) היא בידוד הנבחר, על-ידי יצירת הסכמים לא כתובים ולא מוצהרים בין פקידים שונים לבין עצמם, בינם לבין ראש הרשות (כנגד נבחר זה או אחר) או בינם לבין ועד העובדים, והצבת הנבחר בתום התהליך בפני עובדה מוגמרת. ואכן, ברשויות שונות התפתחו תהליכים (לא מוצהרים) של חברת ראש הרשות והפקידות הבכירה נגד נבחר מסוים (למשל, מהאופוזיציה). אפשרות נוספת היא הדלפה לעיתונות, כדי שזו תחסום לחץ לא נאות של נבחר.

איום בהתפטרות - בריאיון ציין אחד הפקידים כי במקרה של קונפליקט רציני איים בהתפטרות בפני מחזיק התיק על מנת להפסיק את הלחצים מצדו. נראה כי בדרך זו יכולים להשתמש בעיקר פקידים בכירים הזוכים להערכה רבה או כאלה הנחשבים למקורבים לראש הרשות ובטוחים בתמיכתו. במקרים אחרים עשויה הגשמת האיום לשרת דווקא את הנבחר.

1.2 ברמה הארגונית

שימוש באצטלה של מקצועיות - פקידים רבים מנמקים את החלטותיהם ואת עמדותיהם בטענה שהם פועלים מתוך שיקולים "מקצועיים בלבד". בחינה מעמיקה יותר של טיעון זה מעלה את מורכבות העניין. ככל שעולים גבוה יותר בהיררכיה טשטוש הגבולות שבין ערכים ומקצועיות נעשה חריף יותר, ועל כן נראה לעתים כי אנשי המקצוע "מסתתרים" מאחורי עמדות מקצועיות גם להצדקת העדפה שלהם המעוגנת בתפיסת עולם. לעתים הפקידים עושים זאת שלא במודע, ומאמינים באמת ובתמים שהם פועלים מתוך שיקולים מקצועיים בלבד. האצטלה של מקצועיות מבוססת במידה רבה על ההבחנה הקלאסית בין מינהל למדיניות, ונראה שיש לה תפקיד חשוב בכך שהיא מאפשרת תפקוד יום-יומי, ונותנת הסבר מנומק, מארגן ונוח לכל הצדדים. עם זאת, חסרה בה הכרה בכך שגם לנבחרים מעמד רלוונטי בסך הגורמים שיש להביא בחשבון. יש בה אף התעלמות מכך שגם הפקידים הבכירים שייכים לקבוצה חברתית מסוימת שערכיה נחשבים לעתים לבעלי הילה של ענייניות, בעוד שגם ייצוג של ציבור או של רגישות אזרחית עשוי להיות בגדר שיקול ענייני בתהליכי קבלת ההחלטות.

היצמדות לנהלים - אחת הדרכים השכיחות שהפקידים עושים בהן שימוש קשורה למידת ההקפדה על נהלים פורמליים. נראה כי קיים מרחב גמישות מסוים במידת ההקפדה על הנהלים, מרחב שהפקידים הבכירים עושים בו שימוש על-פי מידת הרצון לסייע ולקדם נושא מסוים. ככל שהם מעוניינים בקידומו של נושא מסוים - כך תגדל הנטייה לגמישות ו"מתיחה" של הנהלים בהתאם לצורך, ולהפך - ככל שירצו לעכב נושא מסוים כך יעשו שימוש בנהלים באופן נוקשה וחסר פשרות. לדוגמה, הנחיה כי כל פנייה של נבחר (שאינו מחזיק התיק) לעובד הרשות צריכה להיעשות דרך המנכ"ל. פקידים בכירים נוטים לעשות שימוש גמיש בהנחיה זו ולהקפיד על הנוהל בעיקר במקרים של פניות מצד נבחרים שעמם יש להם יחסים מעורערים או בשעה שמדובר בנושא המנוגד להשקפתם.

קידום נושאים חשובים בוועדות דרך נבחרים - אחת הדרכים שציינו פקידים לקידום נושאים חשובים להם, היא פנייה למחזיק התיק או אל נבחר רלוונטי כדי שיעלה נושא כלשהו בוועדה העוסקת בעניין. הדבר נעשה בעיקר על-ידי מנהלי אנפים מול מחזיקי התיק שלהם. הפנייה נוטה לכלול לחצים מסוגים שונים המופעלים על חברי הוועדה.

היצמדות / אי היצמדות לתכניות עבודה - ברשויות רבות עברו לעבוד בשיטה של תכניות עבודה שנתיות. מתכונת זו מאפשרת לפקידים לקדם או לעכב נושאים החורגים מן התכנית השנתית, בהתאם לשיקול דעתם ועל-פי נכונותם להפעיל גמישות בתהליך קבלת ההחלטות.

פנייה ישירה לראש הרשות או אל לשכתו - אחת האפשרויות של פקידים להימנע מלחצי נבחרים בכלל ומאלה של מחזיקי תיקים בפרט, היא יצירת קשרים אישיים עם ראש הרשות או המנכ"ל, במטרה לבקש את מעורבותם ולבקש את תמיכתם במקרים של הפעלת לחצים. דרך זו משותפת הן לפקידים והן לנבחרים. באחד הריאיונות תיאר פקיד בכיר מקרה שבו מחזיק התיק ניסה לטרפד את מינויו למנהל אגף. זה, פנה לראש הרשות, אשר כדבריו "תבע ממנו לרדת מזה ואם לא - יפטר אותו. ואז הכול חלף. הוא הבין שיש לי גיבוי של ראש הרשות והמנכ"ל". פגיעותם של מחזיקי התיקים קשורה לא במעט בכך שסמכויותיהם כולן מואצלות להם על-ידי ראש הרשות, שרשאי להחזירן לעצמו.

השגת מעמד סטטוטורי - ביחסים שבין הנבחרים לפקידות הבכירה שמור מקום ייחודי גם לבעלי התפקידים הסטטוטוריים: הגזבר, המבקר, המהנדס והיועץ המשפטי. מעמד זה משמעו שתפקידם וסמכויותיהם מוגדרים ומפורטים בחוק, כמו גם תנאי העסקתם ופיטוריהם. העיגון הפורמלי של מעמדם של בעלי תפקידים אלה הופך אותם לבעלי עמדות כוח ברשות בכלל ובקשר שבין הנבחרים לבין הפקידות בפרט. זאת משום שקשה לכאורה להתערב בסמכויותיהם, ופיטורם דורש תנאים מיוחדים, כגון תמיכה רחבה במועצת הרשות.

התוצאות של מצב פורמלי זה אינן חד-משמעיות בכל הנוגע לקשר בין נבחרים לפקידות. מחד גיסא, מעמדם מעורר זהירות מצד הנבחרים שלא להתערב בסמכויותיהם ובשיקול דעתם; יש אף הטוענים שהם משמשים כתעודת יושר וכחותמת כשרות של הרשות. מאידך גיסא, דווקא חוסר היכולת הפורמלית להתערב עשויה לגרור בקרב הנבחרים כעס ותסכול, שיובילו לעימותים מתמשכים עם ממלאי תפקידים אלה. הניסיון בשטח מלמד כי כיוון ההתפתחות תלוי באופן שבו בעלי התפקידים הסטטוטוריים מפרשים את תפקידם וממלאים אותו, ובעיקר ביכולתם ליצור מוקד סמכות נוסף (מנהיגות מקצועית או מוסרית) לצד סמכותם הפורמלית. מכאן גם הרצון הגואה לעגן עוד ועוד תפקידים במעמד דומה.

2.1 ברמה הבין-אישית

פנייה ישירה לפקידות זוטרה, שלא דרך הפקידות הבכירה - בעבודה יום-יומית ישנם נבחרים המעדיפים לפנות ישירות לפקידים הזוטרים יותר (מתחת למנהל אגף), בשל זמינותם וגמישותם ומתוך תחושה כי בדרגים אלה היחסים טעונים פחות וכך גם העיסוק בהשלכות הפוליטיות של הצעדים שינקטו. תיתכן גם הערכה שבעל הדרג הזוטר יתקשה יותר לעמוד מול תובענותו של הנבחר. לעתים לובשת הפנייה אופי של הפעלת לחצים על מנהל האגף בכיוון הרצוי לנבחרים. על-פי תיאורו של אחד הפקידים הבכירים באחת הרשויות המקומיות, הפקידות הזוטרה נוטה להיעתר לכך ולדבריו אף "שותפה להזמנת לחצים פוליטיים", וזאת משני טעמים: "כדי להרגיש חשובים יותר וגם משום שהם לא נושאים באחריות". אותו פקיד בכיר טען כי פנייה זו של נבחרים ישירות לפקידים זוטרים נעשית לצורך הפעלת לחצים, והיא פסולה בעיניו דווקא משום שמי שנושא באחריות בכל מקרה הוא הפקיד הבכיר ועל כן יש להקפיד לפנות אליו.

הפעלה של עוזרי נבחר הציבור - לחלק מן הנבחרים (בעיקר סגני ראש רשות) יש עוזרים אישיים המתוארים כמי שמשוחררים יותר מנבחר הציבור עצמו בהפעלת לחצים בעוצמה רבה, שתוארה על-ידי מספר פקידים ככזו שקשה לעמוד מולה. עוזרים אלה (שלא תמיד מעמדם הפורמלי מובהר) נכונים להפעיל דרכים שהן ב"תחום האפור", שהנבחר מעדיף שלא להתנסות בהן באופן ישיר.

פנייה ישירה לראש הרשות המקומית או אל לשכתו - מספר נבחרים ציינו כי במקרים מיוחדים ייטו לפנות לצורך טיפול ללשכת ראש הרשות; למשל, במקרים שבהם ישנה עבודה מול גורם כלשהו מחוץ לרשות. ההנחה היא, כפי שנאמר באחד הראיונות, כי "ברגע שראש הרשות נותן אישור לדברים, הפקידות יכולה להפריע פחות!".

יחסים טובים עם ראש הרשות המקומית - מעבר לפנייה לראש הרשות המקומית בעניינים פורמליים כדי שיפסוק בין פקיד לנבחר, חזרה ועלתה בראיונות השונים החשיבות המיוחסת ליצירת קשרים טובים עם ראש הרשות כגורם המעניק כוח ביחסים שבין פקיד לנבחר.

פנייה למנכ"ל הרשות - חלק מן הנבחרים ציינו כי סביב נושאים מהותיים ודחופים ייטו לבקש את התערבות מנכ"ל הרשות. זה נחשב בעל סמכות בכירה מעבר לכל פקיד אחר ברשות, ובתוקף מעמדו גם כמי שמעורב יותר בקשרי עבודה עם הנבחרים.

הזמנת נציגי האוכלוסייה לדיון בישיבת המועצה - אחת הדרכים (הנפוצות פחות) שעליהן דווח היא הזמנה של נציגי אוכלוסייה, המוגדרת כחלשה ופגיעה, לדיון בעניינה. זאת על מנת ליצור לחץ פסיכולוגי והד ציבורי לנושא הנדון, וכן כתמיכה לעמדה שנציגי הציבור אוחזים בה. דרך זו אהודה במיוחד על נציגי האופוזיציה, המניחים שלתמיכתו של ציבור זה או אחר יכולה להיות תוספת משקל.

ניסיון לעקיפה של הפקידות - אחד הנבחרים תיאר את עצמו כזז נמרץ, וטען כי בשעה שהוא נתקל בהתנגדות מצד הפקידות ליוזמה שלו, הוא עוקף את הפקידות ופועל באופן עצמאי תוך הסתייעות בקשרים אישיים מחוץ למסגרת הרשות המקומית. וכך הוא מתאר: "אני עובד לבד! עושה לבד! עוקף את הפקידים. נוסע לחו"ל, מוצא תורם, מקים בעצמי... אחרי שהכול כבר עובד - רק אז אני מיידע את הפקידות".

פנייה לדרג הפוליטי הארצי (בדרג מפלגתי, שרים או חברי כנסת) - בנושאים עקרוניים נוטים לעיתים נבחרים לפנות לדרג פוליטי ארצי, למשל אל חברי כנסת השייכים לסיעתם או אל כאלה העוסקים באופן ממוקד בתחום מסוים, כדי שיקדמו חקיקה בנושא הנדון וכן יתנו לו תהודה רחבה יותר ברמה הלאומית.

פנייה לתקשורת - אחד המנגנונים שחלק מן הנבחרים עושים בו שימוש הוא פנייה לתקשורת או איום בפנייה כזו, כדי להשפיע על הפקידות הבכירה. פנייה זו, על אף הלגיטימיות שלה, נוטה להיתפס כמאיימת על המנגנון. בשנים האחרונות התפתחה במיוחד העיתונות המקומית, ה"מכסה" את ענייני הרשויות בלהיטות ומתוך עמדה מאתגרת, הנשענת לא מעט על יחסי עבודה פוריים עם נציגי הציבור ברשות. נראה כי ישנם נבחרים הנוקטים תדיר בשיטה של פנייה לתקשורת, ולעומתם יש נבחרים אחרים שכמעט אינם עושים שימוש בדרך זו, אם בכלל. באופן כללי נראה כי דרך זו אופיינית יותר לחברי אופוזיציה ומהווה עבורם אפיק השפעה מרכזי.

יצירת קשרים אישיים עם פקידות לצורך קבלת מידע - כאמור, אחת הדרכים הנפוצות של פקידים בכירים לבלימת יוזמות של נבחרים היא לעכב ולמנוע השגת מידע. על מנת להתמודד עם קושי זה מפתחים לעצמם חלק מן הנבחרים רשת ענפה של קשרים אישיים עם פקידים בדרגים שונים, המעבירים להם מידע שוטף "באופן מחתרתי למחצה". וכך סיפרה מרואיינת מבין הנבחרים ברשות מקומית מסוימת: "יש לי מערכת מאוד מורכבת של 'משת"פים' בקרב עובדי הרשות, שמעבירים לי חומר. זה פורה במיוחד כשיש מתחים בין אנפים. נותנים לי חומר...".

התייחסות לפקיד תוך הפניית איום כלפיו - להתייחסות כזו דפוסים אחדים:

דרך אחת היא לנסות "למרר את חייו" של בעל תפקיד עד כדי פיטורין - פקידים בכירים טענו כי נבחרים בעלי השפעה (הנתמכים על-ידי ראש הרשות המקומית) יכולים להביא לידי פיטורין של פקיד בכיר. בדרך כלל ילווה הדבר במסכת מקדימה של הצבת מכשולים, התנגדויות ושיבוש העבודה מצד הנבחרים ביחס לאותו פקיד בכיר, מה שעשוי גם להביאו לפרוש ביוזמתו. פגיעותו של הפקיד הבכיר בולטת במיוחד כשהוא צריך להתמנות מחדש (למשל, באמצעות מכרז לגבי משרה שאותה מילא קודם לכן כמנהל אגף בפועל; או כשהוא מתמודד על תפקיד בכיר אחר במערכת).

לעיתים נחשפים הפקידים ללחץ על-ידי עצם האיום בפיטורים. אחת הדרכים של נבחרים לאיים עליהם היא לומר כי יפעלו לפיטוריו של פקיד בכיר שאינו פועל לרוחם; או כפי שתיאר זאת אחד המרואיינים: "כל פעם שמה שאני עושה לא מוצא חן בעיני מישהו - אומרים לי שמחר אני לא אהיה פה...".

אחרת היא לאיים בסנקציות - פקידים תיארו מצבים שבהם נרמזו כי אי מילוי דרישה כלשהי של נבחר (בדרך כלל נבחר בעל השפעה, במעמד של מחזיק תיק או סגן ראש רשות) עלול לגרום סנקציות לא פורמליות, לרבות מה שכונה "נקמה" מצד הנבחר בנושא אחר, כשהפקיד יזדקק לאותו נבחר.

2.2 ברמה הארגונית

הצעה לסדר יום - מספר נבחרים ציינו כי במצב של חוסר אמון אישי או מקצועי באיש המקצוע יעדיפו שלא לפנות לפקיד הבכיר ישירות, ובמקום זאת ינסו להעלות את הנושא כשאיילת או כהצעה לסדר יום במועצה. לעניין זה יש ערך תקשורתי והוא עשוי לעורר תהודה מסוימת, ולכן משתמשים בפתרון זה בעיקר אנשי אופוזיציה או מי שאינם מזוהים לחלוטין עם הקואליציה המושלת.

הפעלת לחצים בנוגע לדין בוועדה - בוועדות הרשות המקומית נוכחים לעתים קרובות, באופן קבוע או מתחלף, על-פי התפקיד והעניין הנדון, פקידים שיש להם חוות דעת מקצועית הנוגעת לנושא הנדון בוועדה. מספר פקידים תיארו כיצד מופעלים עליהם לחצים מצד נבחרים להקדים דיונים או לדחותם. כן מתוארים לחצים לנקוט עמדה מקצועית התומכת במופגן בצד זה או אחר.

העלאת נושאים בוועדה, באופן המציב סוגיות רגישות לדין גלוי או מזמין ביקורת על הדרג המבצע; או לחלופין - **הורדת נושאים מסדר היום של הוועדות**, תוך "עיכוב" או חסימה של יוזמות וצעדי ביצוע הדורשים אישור של נבחרים (אם באופן "ענייני" ואם כסנקציה נגד התנהגותו של פקיד בכיר זה או אחר), ובכלל זה גם עיכוב מינוי ומכרז.

הטלת עבודה לא רצויה על הפקידות - בנושאים רגישים, בעיקר מבחינה ציבורית תקשורתית, תיארו מספר פקידים כיצד הנבחרים מעדיפים להיות בעמדה של מבקר הפקידות ולהופיע כמגוננים על האזרח, גם בשעה שהנבחרים יודעים שהפקידות פועלת במקרה מסוים בהתאם לחוק. דרך זו מאפשרת לנבחרים להיראות בעיני הציבור באור חיובי ומשאירה את העבודה הקשה יותר לפקידות. הדבר יכול להתבטא, למשל, בגינוי תקשורתי מצד נבחרים לגבי מקרים של הריסת בתים, גם בשעה שהם יודעים שהבנייה נעשית בניגוד לחוק ומונעת יישום תכניות ביצוע לטווח ארוך שהכינה הרשות המקומית (כגון סלילת כביש או הקמת מבנה ציבור).

הפעלת נבחר נוסף בעל השפעה - בשיחות עם מספר נבחרים בעלי השפעה (מחזיקי תיקים, סגני ראש רשות) צוין כי לעתים פונים אליהם נבחרים אחרים המנסים לגייס את כוחם והשפעתם לקידום נושא מסוים.

פנייה למבקר העירייה / ליועץ משפטי - חלק מן הנבחרים נוקטים בגישה של פנייה אל בעלי תפקידים מקצועיים, כדי שיבדקו עבורם מקרים שעלולים להיחשב לא תקינים על-פי דעתם. זוהי דרך פעולה לגיטימית, אך כמובן בעייתית ביותר ביחסי נבחרים ופקידות בכירה. לא פעם הכתובת לכך היא מבקר העירייה או היועץ המשפטי.

פוליטיזציה של הפקידות ויצירת דרג לא פורמלי של "אנשי שלומנו" - ישנם נבחרים המנסים להחדיר לשורות הפקידות אנשים הקרובים לתפיסת עולמם, אשר יקשרו אותם אל העבודה השוטפת על יסוד יחסי אמון אישיים ויתרמו לקידום הנושאים הקרובים ללבם.

ראשי הרשות, ראשי ועדות ומחזיקי תיקים

להלן פירוט של פעולות אפשריות שהנבחרים המרכזיים ברשות יכולים לבצע לקידום עניינים:

העברת מסרים דרך שליחים - פקידים בכירים ציינו כי במקרים מסוימים שדעתם המקצועית הייתה שונה מזו של ראש הרשות - הגיעו מסרים דרך "שליחים" לגבי הציפיות של ראש הרשות המקומית.

לחצים לשינוי דעה - כמו במקרה מסוים שנדרשה חוות דעת של דרג מקצועי: ראש הרשות לא היה מרוצה מחוות הדעת. ניסו לגייס בעניין זה חוות דעת חלופית. לפי עדות בעל הדבר, היה גם ניסיון לבקש שאולי "אשנה את חוות דעתי".

פיטורין/העברה - במקרה שמדיניותו ותפיסת עולמו של מחזיק התיק אינן עולות בקנה אחד ואף נמצאות בקונפליקט יסודי עם זו של מנהל האגף, יכול מחזיק התיק להפעיל לחץ כבד להעברת מנהל האגף מתפקידו בטענה כי יש כאן התערבות בשאלות של מדיניות. נראה כי צעד זה נתפס כצעד חריג יחסית, אך בכל זאת יש לכך תקדימים.

במהלך הראיונות תואר על-ידי מחזיק תיק ברשות מסוימת מצב שבו תפיסתו עמדה בניגוד מובהק לדעת הפקיד הבכיר. הנבחר הבהיר לממונה כי מכיוון שמדובר במדיניות ובמצע שבשמו נבחר, הרי אם הפקיד הבכיר לא יוכל להשלים מבחינה מקצועית עם מדיניות מחזיק התיק - יאלץ לעזוב את התפקיד.

התערבות ברמת הביצוע - פקידים שונים ציינו כי אחת הדרכים שבהן נוקטים מחזיקי תיקים כדי להגביל את כוחם של הפקידים הבכירים היא התערבות ברמת הביצוע תוך ירידה לפרטי פרטים, בצורה הנתפסת בעיני הפקידים כהתערבות מקצועית.

בקשה ממנהל המנגנון לעכב מינוי/מכרז - דרך זו הוזכרה בעיקר במקרה שבו מחזיק התיק מעוניין במינוי של אדם מסוים לתפקיד נתון והדבר אינו מסתייע.

לסיכום

כפי שניתן להתרשם, פיתחו בעלי התפקידים השונים דרכים שונות להתמודדות עם המורכבות הארגונית הסובבת אותם בעבודתם היום-יומית. על אף המגוון הרב של הדרכים להתמודדות, נראה כי המשותף להן הוא בעדות המרשימה שיש בכולן יחד כשמצרפים אותן לכדי אמירה הנוגעת לעוצמתו ולנוכחותו היום-יומית של המתח בין פקידים לבין נבחרים במציאות הארגונית המוניציפלית.

דרכי ההתמודדות כמו גם הדימויים שתוארו בפרק הקודם, חושפים מציאות ארגונית עמוסת חשדנות ומתח. נדמה כי בעיני רוחם של רבים מן המשתתפים מופיעה המציאות הארגונית ברשות המקומית בדמות מעין "ג'ונגל מוניציפלי", שבו אחת השאלות המרכזיות שעל המשתתפים משני צדי המתרס נגזר להתמודד עמה היא כיצד לשרוד תוך נאמנות לתפקידם. עוד ניכר כי ברשויות מקומיות שונות מתקשים הנבחרים והפקידים לפעול במשולב על יסוד הפנמה של מידות ראויות של ריסון עצמי ושל שמירה ראויה על כללים ותקנות.

מנגנונים למיתון הקונפליקט

בפרק ד', שעסק בדרכי ההתמודדות עם הקונפליקט, הושם דגש בדרכים שמצאו יחידים במסגרת הקבוצות שהם שייכים אליהן מבחינת התפקיד כדי להתמודד עם הקונפליקט המתעורר בשל פעולה בלתי מתואמת באותו מרחב. דרכים אלה, כפי שניתן היה להתרשם, היו דרכים המחודדות את הקונפליקט ולעתים גם מעצימות אותו. בפרק זה ייעשה ניסיון לתאר את הדרכים למיתון הקונפליקט ברמה היום-יומית ולאיוזנו על מנת שלא יחרוג מרמה מסוימת ויהפוך את החיים המשותפים לבלתי נסבלים. במהלך הראיונות שבו והופיעו מנגנונים שונים שהתפתחו לצורך מיתון הקונפליקט. מנגנונים אלה פותחו על-ידי שני הצדדים, תוך כדי עבודה יום-יומית, מתוך מפגש עם המתח שבין נבחרים לפקידות הבכירה וניסיון להתמודד עמו באופן יצירתי. להלן תובא סקירה תמציתית של התמודדויות אלה כפי שעלו מתוך הראיונות.

ברמה הבין-אישית

1

יחסי הערכה ואמון - מן הראיונות השונים עולה בבירור כי לביסוס מערכת יחסים הדדית של הערכה ואמון יש חותם משמעותי ביותר על עבודת הפקידות הבכירה והנבחרים. בצורות שונות שבו המרואיינים השונים והדגישו כי בסופו של דבר, ויותר מכול, נקבעת איכות היחסים במישור האישי. במילים אחרות, נראה כי בעבודה היום-יומית במערכת קונפליקטואלית, אחד המשאבים החשובים ביותר העומדים לרשות הפרט למיתון הקונפליקט ולקידום העבודה בפועל, הוא יכולתו ליצור קשרים טובים עם שותפיו לעבודה מן העבר האחר של המתנס. בשל העובדה שצוינה קודם, שבאופן טיפוסי - ככל שכל אחד מן הצדדים מבצע את עבודתו טוב יותר כך גובר הקונפליקט, יש בטיפול קשרים של אמון והדדיות כדי ליצור מנגנון ממתן ומווסת; כל אחד מן המשתתפים בתורו, מוותר ומתפשר בידיעה שבהזדמנות הבאה יזכה הוא ליחס תואם מן הצד השני.

הגדרת דרכי עבודה משותפות - בחלק מהראיונות תוארו מערכות יחסים בין פקיד בכיר למחזיק התיק שבמסגרתן מתקיימות פגישות עבודה סדירות בין השניים. לעומת זאת תוארו גם מערכות יחסים אחרות, שבהן עיקר הקשר מתבצע בדרך של התכתבות, והמפגשים במסגרתן נדירים. מתוך הראיונות עלה באופן עקבי כי לקשר רציף וקבוע הייתה חשיבות רבה לביסוס יחסי עבודה תקינים ויעילים יותר, גם אם לא התפתחו יחסים קרובים ברמה האישית. בחלק מהראיונות עלה הצורך בקיום מפגשים מסוג זה באופן סדיר יותר. מצד הפקידות היו מי שציינו כי לו היה מתקיים קשר כזה הדבר היה מסייע להם ביותר בעבודתם. היתרון של מפגשים אלה הוא בכך שהם מאפשרים פיתוח תקשורת רלוונטית המבוססת שלא רק על הדימויים המוקדמים ולא רק נוכח צורך מידי. כמו כן יש בהם כדי לבטא הכרה בנחיצות ההדדית של פקידים ונבחרים כאחד בשלטון המקומי, דבר שלא תמיד נחשב למוסכם.

מיסוד הסדרים ודפוסי עבודה משותפים - במהלך השנים נעשו מספר ניסיונות לנסח מסמכים כתובים בנוגע ליחסי פקידיים ונבחרים תוך ניסיון להגדיר תחומי אחריות, סמכות ויחסי גומלין. המסמכים שנכתבו עסקו בעיקר בהיבט המשפטי של יחסים אלה, אך היה בהם גם צעד סמלי של בניית שותפות תוך הכרה בהבדלים.

קביעה וניסוח של נהלים פורמליים - אחת מצורות ההתמודדות לוויסות קונפליקט שתוארו במהלך הראיונות היא הניסיון לנסח נהלים וכללים פורמליים אשר יהוו מקור מוסט ומאזן בנקודות הנתפסות נקודות תורפה. הנה דוגמאות לנהלים מסוג זה: מנכ"ל הוציא הנחיה כי כל פנייה לפקיד מצד נבחר שאינו מחזיק תיק, תיעשה דרך מנכ"ל הרשות. הנחיה דומה ניתנה במקרה מסוים ביחס לתגובות לפניות של חברי אופוזיציה. נראה כי הפקידות עושה שימוש גמיש בהקפדה על נוהל זה, בהתאם למידת הקרבה לנבחר ולנושא שביחס אליו מופיעה הפנייה.

מקרה אחר של ניסוח נוהל מעין זה תואר ביחס לתחום של רישוי ופיקוח. בתחום זה ישנה ועדה הדנה בתיקים המתקבלים, ובמשך זמן רב היו לחצים גדולים מצד נבחרים לזירוז או לעיכוב של מועדי הדיון בוועדה. בשלב מסוים הוחלט ברשות מסוימת להוציא נוהל חדש, ולפיו ברגע שנפתח תיק חדש - קובעים באופן אוטומטי את מועד הדיון בו בוועדה. על-פי העדות נראה שנוהל זה פועל היטב ומאפשר לרסן את הלחצים מצד נבחרים לזירוז מועדי הדיונים.

דוגמה אחרת לנוהל אפשרי היא בדבר הנחיה להגבלה או להסדרה של נגישותם של נבחרים או של עוזריהם אל נתוני תושבים הנמצאים בטיפול המערכת המקומית וכן אל מאגרי נתונים של הרשות. בעניין זה חסרה כיום תקנה המבהירה את מעמדם של עוזרי נבחרים בקשר שבין נבחרים, פקידיים והציבור הרחב.

חשוב להדגיש בעניין זה כי לעתים אין בנהלים מענה ראוי, וגם הם הופכים מושא למניפולציות ולדרכי עקיפה המתפתחות ביחס אליהם.

ימי עיון משותפים - במהלך הראיונות סופר על ניסיון לערוך ימי עיון חודשיים לנבחרים ולפקידות הבכירה. ניסיון זה אמנם תואר כבעייתי, משום שלדברי המראיין הפך המפגש "למרכז של מיקח וממכר ועסקאות, ובמקרים אחרים באו בעיקר לארוחת הצהריים". עם זאת נראה כי יש בכך ניסיון מעניין, המעיד הן על תחושת הצורך במפגשים מסוג זה והן על הבעייתיות שיש בבניית מפגשים כאלה.

יצירת מסגרות דיון אזרחיות וקהילתיות - מסגרות המערבות את הציבור המקומי בסוגיות יסוד כתשומה נוספת לעבודת הפקידות, ולצד מעורבותם של הנבחרים (עניין שיש לו ביטוי הן במינהלים קהילתיים והן במסגרות מסוג "פורום חינוך יישובי").

ופקידות

מגמות הכרוכות בניהול הציבורי החדש

מספר תהליכים מינהליים-שלטוניים המתרחשים זה למעלה מעשור במגזר הציבורי הם בעלי פוטנציאל השפעה על מערכת היחסים שבין הנבחרים לבין הפקידות הבכירה בשלטון המקומי. התהליכים השונים מניעים סדרת צעדי שינוי שכולם יחד זוכים לא פעם לשם "רפורמת הניהול הציבורי החדש" (טליאס, 2002). עיקרם בשורה של צעדים המציעים רפורמה בדפוסי הארגון, הניהול והאספקה של השירותים הציבוריים, ובקשר של הארגונים הציבוריים עם האזרח. להלן מספר דוגמאות לתחומי השינוי ולאופן שבו צעדים אלה עשויים להשפיע על יחסי נבחרים ופקידות:

- **הפרדה בין מדיניות לביצוע** - מרכיב דומיננטי בתכניות הרפורמה הוא הפרדה חדה של מרכיב המדיניות מהביצוע, בכך שהביצוע מועבר לספקים חיצוניים ציבוריים או פרטיים הנהנים מעצמאות רבה. הארגונים הציבוריים מותירים בידיהם את קביעת המדיניות והפיקוח, ומנסים לצמצם את זיקתם לביצוע, הנותר בעיקרו ליוזמות פרטיות, על יסוד תחרות ותוך רגישות לשיפוט הלקוחות.
- **הגדרת מדדי ביצוע** - מתוך גישה שנועדה להגביר את האפקטיביות של המערכות הציבוריות, ולכן להתמקד בתפוקות ולא בתשומות או בתהליכים, מתרחב תחת הניהול הציבורי החדש העיסוק במדידת ביצועים. קביעת ביצועים מוגדרים מחזקת אוריינטציה משותפת לתוצאות בקרב הנבחרים והפקידות, ועשויה לתרום לשיפור שיתוף הפעולה.
- **דיווחיות ושקיפות** - הניהול הציבורי החדש מדגיש את זכות הציבור לדיווח קבוע ולגישות לחומרים על פעילות השלטון. על אף שעמדה זו יסודה בתפיסה של תקינות פעילותו של שלטון דמוקרטי, היא משתלבת היטב בגישה החותרת לשיפור ביצועי הארגונים הציבוריים. ההנחה היא שכל שארגונים אלה יחויבו בדיווח ופעילותם תהיה שקופה לציבור, יגברו הפיקוח הציבורי על ביצועיהם והלחץ הציבורי להתייעלות ולחיסכון. תהליך זה, אם יתרחש, עשוי כמובן להשפיע על מרחב התמרון של הפקידות והנבחרים בכל התחומים המהווים מקור למתחים בין הקבוצות (תקציבים, מידע, מינויים, גבייה, מתן רשיונות וכדומה).
- **שיתוף תושבים** - בשנים האחרונות מתחזקת המגמה המצדדת במעבר של ארגונים ציבוריים מדפוס קשר מסורתי פטרוני עם האזרחים לדפוס קשר משתף עם מי שמוגדרים לא אחת כ"לקוחות". שינוי בהגדרת זהותו של מקבל השירות אינו סמנטי בלבד, ויש לו השלכות מרחיקות לכת על דפוס ההתנהלות של

ארגונים ציבוריים וקשריהם עם האזרחים: תקשורת פתוחה, סקרי שביעות רצון, התייעצויות וכדומה. גם אם קשה עדיין להעריך את השפעתה של התפתחות זו על יחסי פקידות ונבחרים, צריך לזכור שלתוך הקשר בין נבחר ופקיד מצטרף גורם שלישי משמעותי (האזרח), והצטרפותו יוצרת דינמיקות חדשות ואחרות מאלה המוכרות כיום.

השוואה בין דפוסי פעולה של רשויות מקומיות שונות

במסגרת הניסיון לבחון את סוגיית יחסי נבחרים ופקידות בכירה נעשתה עבודת אבחון בשבע רשויות מקומיות, זאת על יסוד כוונה לבסס מחד השוואתי המאפשר ללמוד את התופעה לעומקה. לשם כך נערכה היכרות שיטתית עם שבע רשויות מקומיות, וזאת בשני שלבים במהלך תקופה בת שלוש שנים.

בשלב הראשון נבדקו שלוש מהרשויות המקומיות הגדולות, שבכולן 100,000 תושבים ויותר. האבחון והראיונות בשלב זה התבצעו ברובם בתקופה שבין יוני לדצמבר 1998 (יש לציין כי מדובר בסמיכות זמנים לבחירות לרשויות המקומיות שנערכו באותה שנה). בעקבות מהלך זה נכתב ויצא לאור באוקטובר 1999 דוח מקוצר המסכם שלב זה של העבודה. דוח זה הופץ לכל הרשויות, ואחר כך שימש נושא ליום עיון ולתשומה לדיונים שונים.

בשלב השני נערכה עבודת אבחון בארבע רשויות מקומיות נוספות, מתוך רצון להשתמש בתשתית שהונחה בשלב הראשון להרחבת ההתייחסות גם לרשויות מקומיות אחרות, בעלות מאפיינים שונים. שלב זה נערך בעיקרו במהלך שנת 2000. בחירת הרשויות הנוספות נעשתה על יסוד שלושה קריטריונים:

ראשית, על-פי גודלן: נבחרו שתי רשויות מסדר גודל בינוני (מעל 30,000 תושבים ופחות מ-100,000) ושתיים מסדר גודל קטן (15,000-30,000 תושבים).

שנית, על-פי הוותק שלהן: מבין ארבע הרשויות הנוספות נבחרה רשות חדשה אחת (הקיימת כעשר שנים) והיתר רשויות ותיקות, שאחת מהן מאופיינת בתוספת של שכונה חדשה וגדולה, כך שיש בה מפגש של חדש וישן.

שלישית, על-פי הרמה הסוציו-אקונומית של התושבים: בין ארבע הרשויות הנוספות שנלמדו ישנן שתי רשויות שמרבית תושביהן משתייכים למעמד סוציו-אקונומי בינוני-גבוה ושתי רשויות המאופיינות בקוטביות סוציו-אקונומית: אוכלוסיית עולים ואוכלוסייה ותיקה ממעמד סוציו-אקונומי בינוני-נמוך, ומנגד - אוכלוסייה צעירה יחסית ממעמד סוציו-אקונומי בינוני-גבוה.

בחירת הרשויות נעשתה מתוך הנחה כי למשתנים אלה תיתכן השפעה על היבטים שונים של יחסי נבחרים עם הפקידות הבכירה. חשוב לסייג ולומר כי אין מדובר במדגם מייצג, אלא בעיקר בניסיון להעמיק וללמוד על המשותף והשונה בין רשויות שונות תוך ניסיון להרחיב את נקודת המבט להיבטים שונים של מורכבות היחסים בין נבחרים לבין הפקידות הבכירה.

בחירת הרשויות נעשתה על יסוד בירור מקדים של הוועדה שליוותה את העבודה בתחום, ובהתייחס להיענות של ראשי הרשויות.

התנאים הבסיסיים היוצרים מתחים וקונפליקטים בין קבוצת הנבחרים לבין קבוצת הפקידות הבכירה קיימים בכל שבע הרשויות שנבדקו במסגרת הדוח הנוכחי, וכך גם מוקדי החיכוך הבולטים. עם זאת קיימים בכל אחת מהרשויות תנאים מקומיים ייחודיים,

הפועלים ככוחות ממתנים או מעצימים קונפליקטים קיימים ואף מהווים לעתים מקור לקונפליקטים נוספים. בסקירה שלהלן מובאת התייחסות לתנאים אלה, תוך ניסיון לסכם את עיקרי המסקנות שעלו מתוך המבט השוואתי.

מטרתו של פרק זה לנסות לסכם היבטים משותפים ומובחנים שעלו בהשוואה בין הרשויות המקומיות השונות שנבדקו. תיאור המצב, הדוגמאות והלקחים המובאים כאן מייצגים את מה שנלמד לגבי שבע הרשויות המקומיות גם יחד.

1 גודל הרשות

גודל הרשות הופיע כמשתנה שיש לו השפעה על אופיים של יחסי נבחרים עם הפקידות הבכירה. מספר מאפיינים הופיעו כמבחינים בין רשויות מסדר גודל קטן לרשויות גדולות.

ראשית, ברשויות מסדר גודל קטן ישנן מגבלות באספקת שירותים מסוימים, משום שאין בהן מאסה קריטית של מקורות הכנסה מחד גיסא וצורכי שירותים שיהפכום לכדאיים מאידך גיסא. להבדיל מיישובים כפריים קטנים, שבהם התושבים ערים מטבעם לכך שלא ניתן לספק את צרכיהם במסגרת היישוב, ברשות של עד 20,000 תושבים מצפים האזרחים לקבל מגוון שירותים בהיקף ובאיכות שיכולה להציע רשות גדולה, תוך כדי שמירה על האינטימיות שמציע יישוב קטן. עמדה כזו עשויה להוליד תובענות שאינה נענית תמיד על-פי ציפיות התושבים, גם בשל מגבלות אובייקטיביות, ובשל זאת ייתכנו לחצים מועצמים על עבודתם של ראשי רשויות, נבחרים ואנשי הפקידות הבכירה.

שנית, ברשויות מסדר גודל קטן רווחת התופעה שזכתה במספר ראיונות לכינוי "כולם מכירים את כולם". ברשויות אלה לנבחרים ולעובדי הציבור היכרות אישית עם רבים מן התושבים שעמם הם באים במגע, והנגישות לנבחרים ולראש הרשות גבוהה. מחד גיסא מציאות זו תורמת לגמישות פעולה גדולה יותר, ועשויה בשל כך גם לתרום לאיכות השירות לתושבים; אולם מאידך גיסא היא מגבירה את הלחץ המופעל על נבחרים מצד התושבים לפעולה מתוך ראייה המשרתת את ענייניהם האישיים; יוצרת מעורבות גבוהה יחסית של התושבים בנעשה ברשות; מעוררת ביקורת אישית באופיה ותובענות רבה יותר בהשוואה לעיר גדולה; מעודדת נטייה של תושבים לבדוק ולבקר באינטנסיביות גבוהה את הפעילות המתרחשת במסגרת הרשות; יוצרת רמת קרבה וחיכוך גבוהים בין נותני השירות למקבליהם.

במישור של יחסי נבחרים עם הפקידות הבכירה האינטנסיביות המתוארת נוטה להעצים את המתח בין אוניברסליות לסקטוריאליזם, דרך הגברת הלחצים המופעלים על הנבחרים מצד התושבים, המתורגמים לעתים קרובות ללחצים שמפעילים הנבחרים על הפקידים, בכיוון של ראייה מגזרית והתייחסות לפרטים או לקבוצות לפני משורת הדין.

שלישית, ברשויות קטנות ניכרת מגמה של ראש הרשות להיות מעורב מאוד בסוגיות שעל סדר יומה של הרשות, לרבות היכרות די מפורטת עם נושאים הנמצאים על שולחנם של רבים מן הנבחרים והפקידים הבכירים. זאת להבדיל מהמצב בערים גדולות, שבהן ראש הרשות עוסק בעיקר בהתוויה של עקרונות פעולה וכן בניהול כולל, והתערבותו בעניינים קונקרטיים בררנית יותר. בנסיבות אלה גם הלחצים המופעלים ברשויות הקטנות ישירים ואישיים יותר, והדבר מקרין כמובן על היחסים בין הנבחרים לפקידים.

2 מיקום גיאוגרפי של הרשות: היבטים של

מרכז ופריפריה

למיקום הגיאוגרפי של הרשות, מבחינת קרבתה למרכז הארץ, למרכזי עסקים ופעילות, יש השפעה על צביון הרשות. חשוב להזכיר בהקשר זה את הקשר הרווח בין גודל הרשות לבין מיקומה. רשויות הממוקדות בפריפריה בדרך כלל קטנות יותר.

רשויות הממוקמות קרוב למרכז מתמודדות עם האתגר של פיתוח צביון מובחן של יישוב אטרקטיבי בעל שירותים מתקדמים לתושביו, זאת בצד הישענות על היתרון בכך שעיקר השירותים מסופקים על-ידי המרכז הקרוב. רשויות מרוחקות מן המרכז נוטות לפתח פוליטיקה מקומית-פנימית, עם מסורת מקומית של קבוצות אינטרס ייחודיות, לא פעם על בסיס של קשרים מקומיים ויחסים אישיים. ברשויות מרוחקות ניכרת יותר נטייה להתארגנות קהילתית-קבוצתית (לעתים על בסיס קרבה פיזית או אחרת), המאופיינת בנאמנות מפלגתית למועמדים קבועים יחסית לאורך זמן. לעומת זאת רשויות גדולות ומרכזיות נוטות להיות מושפעות מאוד מן המתרחש ברמה הלאומית, ובעיקר מן הפוליטיקה הרחבה. עם זאת, בשנים האחרונות ניכרת המגמה להתארגן ברשות המקומית על בסיס רשימות מקומיות, שאינן בהכרח בעלות זיקה מפלגתית ברורה.

לבסוף, ביישובים גדולים במרכז שכיחה ביקורת רבה הן מצד התושבים והן מצד התקשורת והעיתונות הכתובה, הן בשל גודלם המקשה על התייחסות אישית וגמישה לכל תושב והן בשל קרבתם למרכז העניין הפוליטי-חברתי, באופן שהגבול בין ענייניה הפנימיים של העיר לבין תהליכים ארציים בולטים אינו נשמר בהכרח.

3 מעמדה של הרשות במערך הפוליטי

היבט זה מתייחס למה שניתן לכנות "האינטנסיביות הפוליטית" של הרשות. קיים הבדל בין מצב שבו המאבקים על הקצאת משאביה של הרשות מצטמצמים לגבולות הרשות, לבין מצב שבו המאבקים חורגים מגבולות היישוב וכוללים גם השתתפות של כוחות חיצוניים. אפיון אחרון זה תקף יותר לגבי ערים גדולות ומרכזיות בישראל,

המהוות מרכז פוליטי, תרבותי ועסקי לסביבתן, ועל כן יש בהן עניין רחב. בהקשר זה ניתן להזכיר את ירושלים, המהווה דוגמה בולטת במיוחד משום שעניינה מערב גורמים חיצוניים בשני מעגלים: המעגל הפנים-ישראלי והמעגל האזורי - הבין-לאומי. במעגל הפנימי ירושלים היא בעלת מעמד סמלי ומתפקדת כעיר בירה, שבה עיקר המוסדות של השלטון המרכזי, וחלק מן התהליכים המתרחשים בתוכה נוגעים לכלל אזרחי ישראל. במעגל החיצוני תהליכים המתרחשים בה נוגעים לא רק לתושביה היהודים והפלסטינים, אלא גם לרשות הפלסטינית ולמדינות ערב השכנות, ולכלל בני שלוש הדתות המונותאיסטיות. כן ניתן להזכיר את האינטנסיביות הפוליטית של תל-אביב, הנוגעת למעמדה כבירת תרבות ועסקים. אזרחים רבים עובדים ומבלים בה, על אף שאינם מתגוררים בגבולותיה, והם בעלי עניין רב בתהליכים הפנים-עירוניים המתרחשים בתוכה. בהשוואה לכך, רשויות שאינן מהוות מרכז נתונות פחות ללחצים כלל-מערכתיים, והדבר אמור להקל במידה מסוימת על גיבוש זהות מובחנת וכן על טיפוח תהליכים של עבודה משותפת בין נבחרים לפקידים.

מידת האינטנסיביות הפוליטית של הרשות באה לידי ביטוי בבחירת ראש הרשות: ככל שהאינטנסיביות הפוליטית של הרשות רבה יותר, כך סוגיית בחירתו של ראש הרשות נוטה להפוך לעניין פוליטי רחב המעסיק את השדה הפוליטי ברמה הלאומית. יש גם יישובים שבהם המתמודדים הם פוליטיקאים גם מן הרמה הלאומית. הזירה המקומית אכן מעוררת עניין במרחב הציבורי כולו. כמו כן, בערים המאופיינות באינטנסיביות פוליטית גבוהה - נדירה יותר התופעה המוכרת ברשויות רבות, של פקידים בכירים לשעבר (מנכ"ל רשות, ראש מינהל או ראש אגף) המתמודדים על ראשות הרשות המקומית. נראה כי למעורבותם של פוליטיקאים מנוסים מן הרמה הלאומית ברמה המקומית וכן למעבר פקידים למישור ההתמודדות האישית בבחירות יש השפעה בכיוון של יתר פוליטיזציה במערכת היחסים שבין נבחרים לבין הפקידות הבכירה. גם בהקשר זה הדוגמה הבולטת ביותר היא ירושלים, שבה בבחירות 1998 התמודדו זה מול זה שני שרים לשעבר, וכן מנכ"ל עירייה לשעבר. גם בתל-אביב עמד בראשה בזמנים שונים שר לשעבר, ובפתח תקווה התמודד על ראשות העיר מנהל אגף לשעבר בעירייה וזכה.

4 ותק הרשות - השוואה בין רשויות צעירות,

ותיקות ומתרחבות

השוואה זו מבוססת על הבדלים שנמצאו בין שבע הרשויות על פני המשתנה של שנות קיומה של הרשות. בין שבע הרשויות היו ארבע רשויות ותיקות (שהוקמו לפני קום המדינה), שתי רשויות "ותיקות למחצה" (שהוקמו בשנות החמישים) ורשות צעירה אחת (שהוקמה לקראת שנות ה-90). את הרשויות הוותיקות ניתן לסווג לשלוש קטגוריות, מבחינת התפתחותן: אלה המאופיינות בהתרחבות מתמדת לאורך השנים; אלה המאופיינות בשיווי משקל יחסי במשך השנים ובנויות בעיקר על אוכלוסייה יציבה

של בני המקום; ולבסוף, רשויות שידעו גדילה משמעותית בתקופה קצרה יחסית, דרך התרחבות יזומה ומסיבית - אם בשל הקמת שכונות לעולים חדשים או בשל הפשרת קרקעות לצורך הקמת שכונות יוקרתיות (מסוג "בנה ביתך" וכדומה) - הפותחות את שעריהן לאוכלוסייה מבוססת יחסית מבחינה כלכלית.

רשויות צעירות (משנות ה-80 וה-90) מאופיינות על-פי-רוב בתושבים צעירים יחסית שהגיעו מיישובים עירוניים ותיקים, בחיפוש אחר צורת חיים שונה, כפרית יותר, איכותית יותר ובמחירים אטרקטיביים מאלה שבמרכז. בחיבור הנוכחי כלולה התייחסות לרשות אחת העונה לתיאור זה.

מן ההשוואה שערכנו עלו מספר מאפיינים שיש להם קשר לעניין יחסי נבחרים ופקידות בכירה:

יישוב בתהליכי גדילה - ביישום כזה ניכרים לחצים גוברים לקבלת שירותים ראויים מצד הרשות ולשימוש ביתרונות של יישוב צומח כמערכת דינמית. בעקבות זאת ניכרת נטייה ליותר מעורבות, ויש פחות נכונות של התושבים לויתור. זאת לעומת מקומות שיש בהם מערכת מגובשת, והתושבים הסתגלו לדפוסים נתונים.

מעורבות ולחצים מצד תושבים - עולה כי יש הבדל בדפוס מעורבות התושבים ברשויות ותיקות לעומת צעירות. להבדלים אלה ברמת המעורבות ישנה השפעה על עוצמת הלחצים המופעלים ועל אופיים. ברשויות צעירות, בהשוואה לרשויות ותיקות, קיימת נטייה למעורבות תושבים גבוהה בענייני הקהילה. נטייה זו נובעת הן מתוך הרצון באיכות חיים והן מתוך הרצון להשפיע על עיצובו של היישוב הצעיר. אופי הפניות של התושבים הוא במקרים רבים נקודתי וקשור לצרכים אישיים שטרם ניתן להם מענה ברשות: בקשה להכניס ילד לגן מעל המכסה שנקבעה; בקשה לפתיחת חוגים ייחודיים, ועוד. פניות מסוג זה מופנות לעתים קרובות לנבחרים על מנת שייטעו בהפעלת לחץ על הפקידות ועל ראש הרשות, ונוטות לייצר נקודות חיכוך בין נבחרים לפקידות הבכירה על הציר שבין אוניברסליות לסקטוראליות. סוג אחר של פניות נוגע לצביונו ולאופיו של היישוב, ומתגבש בעיקר סביב יוזמות אקטיביות לשינוי ולשיפור: הקמת בית-ספר על-יסודי ביישוב; הקמת מסלול חינוך ייחודי ביישוב; הקמת מקווה ובית כנסת ועוד. סוג זה של סוגיות נוטה להשפיע על יצירת התארגנות ולובי של נבחרים, וכאשר הפקידים גם הם תושבי היישוב יש בזה כדי ליצור פוליטיזציה של הפקידות ומתח על רקע אי הסכמות.

ברשויות ותיקות יותר מעורבות התושבים נוטה להיות ממוקדת ומצומצמת יותר דרך קבוצות עניין ומרבית התושבים פסיביים יחסית. נראה כי הדבר נובע בין השאר מתחושה של קושי להשפיע במצבים של יחסי כוח ממוסדים יחסית. אופי הלחצים המופעלים על פקידים במקרים אלה נוטה להיות גם הוא ממוקד יותר ואף אינטנסיבי יותר. לדוגמה: באחת הרשויות תואר מקרה של החלטת ראש הרשות, בשיתוף עם הגזבר ומהנדס העיר, לערוך מדידות בתים לצורך עדכון חישוב מסי ארנונה. עניין זה שימש בסיס להפעלת לחצים נגדיים על-ידי קבוצות עניין ביישוב.

אפיונים פיזיים וכלכליים של הרשות - נתונים סוציו-אקונומיים גבוהים של התושבים יוצרים מעורבות, ציפיות ותובענות כלפי השירות הניתן לאזרח. ברשויות צעירות (ובשכונות חדשות בתוך רשויות ותיקות) נטו התושבים לפתח ציפיות גבוהות ותובענות ניכרת בכל הקשור לרמת השירותים ולאיכות החיים. התארגנות של תושבים בעלי מעמד סוציו-אקונומי נמוך יותר קשורה בעיקר בקיום תהליכים של התארגנות קהילתית או מגזרית, וזו שונה ממקום למקום. גם פערים גדולים בתוך היישוב בין קבוצות תושבים שונות מהווים מקור לעימות ולהתנגשות שכיחה.

רשות במצב גירעוני - לא מעט מהרשויות מתמודדות עם מצוקה תקציבית. זהו מקור לקונפליקט בין נבחרים לפקידות: יש מי שמבקש לקדם יוזמות גם אם הן כרוכות בהוצאות, ויש מי שמבקש להצטמצם ולפעול במסגרת הקיים. מצב כזה מחזק את מעמדם של פקידים בעלי תפקיד סטטוטורי, שלכאורה חסינים יותר מפני איום על כהונתם - בעיקר גזבר, אבל גם יועץ משפטי. עם זאת כל רשות מתמודדת הן עם העניין לקדם יוזמות ספציפיות והן עם הצורך לטפח יחסי אמון וגישה אחראית במסגרת עבודת המועצה.

פרופיל הנבחרים - ברשות הצעירה שנבדקה לצורך הדוח הנוכחי הופיע פרופיל שונה בקרב חלק מהנבחרים. הנבחרים היו בעלי אופי פחות פוליטי, לעתים קרובות חסרי ניסיון קודם בפעילות ציבורית, ומונעים בעיקר מתוך רצון להשפיע על צביון הקהילה המתגבשת. נראה כי ככל שעובר הזמן, סוג זה של נבחרים נדיר יותר, ואת מקומו תופסים על-פי-רוב נבחרים בעלי מכוונות פוליטית ומגזרית, האופייניים יותר לשלב ההתמסדות של הרשות.

5 הטרונגניות לעומת הומוגניות בהרכב תושבי

הרשות

היבט זה מתייחס לאפיונים הדמוגרפיים, הגיאוגרפיים והכלכליים של תושבי שבע הרשויות ולהשלכותיהם על עבודת הרשות בכלל ועל יחסי נבחרים ופקידות בפרט. פערים גדולים בין קבוצות אוכלוסייה מולידים על-פי-רוב יחס וציפיות שונים כלפי הרשות, ומשפיעים על מרכבות היחסים בין נבחרים לפקידות בכירה באופנים שונים. הרשויות מובחנות זו מזו בהיבט הדמוגרפי על-פי מידת הפיצול של תושביהן מבחינה לאומית (ערבים ויהודים), מבחינה עדתית (יוצאי עדות המזרח ויוצאי עדות אשכנז וכן עולים ותיקים ועולים חדשים) מבחינה דתית (יהודים, נוצרים, מוסלמים) ומבחינה דתית-עדתית בקהילה היהודית (חילוניים ודתיים; מסורתיים וחרדים). באופן כללי, מוקדי המתח הבין-קבוצתיים ברמת הרשות חופפים ומשקפים במידה רבה את השסעים בחברה הישראלית הרחבה. הטרונגניות דמוגרפית זו משתקפת על-פי-רוב גם בהרכבן של המועצות ובאופן ההתייחסות אל צרכים ודרישות של כל קבוצת תושבים. ככל שהטרונגניות זו גדלה היא משליכה על היחסים בין הנבחרים לבין עצמם, ובהמשך על יחסם עם הפקידות, ומהווה גורם לקונפליקט אפשרי.

כשבוחנים יחסי נבחרים ופקידות בכירה ברשויות שבהן ישנן קבוצות מובחנות בעלות מאפיינים ייחודיים על רקע לאומי/דתי/עדתי/אידיאולוגי, רואים כי פיצול זה נוטה להעצים על-פי-רוב את המתח הקיים ביחסי נבחרים ופקידות בכירה. יש לכך שתי סיבות עיקריות:

הסיבה הראשונה סמלית בעיקרה. התפיסה הסטריאוטיפית ההדדית, הקיימת ממילא, מתעצמת כתוצאה מכך שלדימויים ההדדיים הקיימים בין נבחרים לפקידות נוספים גם הדימויים הבין-קבוצתיים בהקשר התרבותי הרחב יותר של החברה הישראלית, והללו מטעינים את הקשר עוד יותר. לדוגמה, באחת הרשויות שנבחנו לצורך החיבור הנוכחי, ניכרה הסתייגות רבה ביחס לנבחרים חרדים, שהוצגה על-פי סטריאוטיפים הרווחים מחוץ לקבוצה זו.

הסיבה השנייה נוגעת לכך שלכל קהילה ברשות מקומית אכן יש צרכים ייחודיים משלה. משמעות הדבר היא כי מעבר לרמה הסמלית, נבחרי הקבוצות השונות אכן מבטאים אינטרסים שונים ואף מנוגדים ביחס למשאבים המוגבלים המצויים ברשות. ברשויות מעין אלה סביר לצפות למתח חריף יותר בין נבחר המייצג קהילה ספציפית לבין ממונה בעל משרה ברשות. מתח זה אף נוטה להתחדד בשעה שמחזיק התיק ברשות ומנהל האגף המטפל בנושא מסוים באים מקבוצות שונות ומייצגים תפיסות עולם שונות, תופעה הרווחת ברשויות הטרוגניות. בדוגמה הנוגעת לקהילה חרדית מסוימת ציינו הנבחרים המייצגים קבוצה זו כי קיימת הצדקה לפעילות ייחודית עבור האוכלוסייה החרדית, שכן לקבוצה צרכים ייחודיים כגון מקוואות, בתי כנסת ותלמודי תורה, שאינם מקבלים מענה ראוי במסגרת הממוסדת, הן מבחינה תקציבית והן מבחינה מערכתית, ומכאן דרישתם לתקציבי תמיכות ולהקמת מערכת נפרדת של שירותים בתחומי החינוך, הרווחה והתרבות.

תופעה נוספת שהופיעה ביחס לנבחרים בחלק מהרשויות המאופיינות בהטרוגניות רבה נוגעת לזיהוי ברור יחסית בין הנבחר לבין הקבוצה הבוחרת. לעתים קרובות ההצבעה של התושבים היא הצבעה סקטוריאלית הנאמנה במשך שנים לנציגים קבועים, כאלה שחדרו את מחסום היכולת להיבחר בשם הדגל המגזרי והופכים לסמל המייצג את הקבוצה כולה. מציאות כזו מייצרת יציבות פוליטית המסתמכת על ייצוג מגזרי - על-פי משתנים של לאום, דת, יכולת כלכלית וכדומה, אך יש בה גם כדי להקשות על שינוי. בקרב נבחרים המזוהים באופן סקטוריאלי חוזר שימוש נרחב בביטויים כמו "הציבור שלי", "השכונה שאני מייצג" וכיוצא באלה; בולטת הראייה הקבוצתית הצרה, והעיסוק בשאלת השירות האוניברסלי ובראייה מנקודת מבט ציבורית כוללת נדיר ביותר.

אם כן, רשות מקומית כמערכת פוליטית העוסקת בהקצאת משאבים מוגבלים נתונה למאבקים המשתקפים בהרכב הקבוצות במועצה וביחסים שביניהם. רשות הטרוגנית בהרכב תושביה תתאפיין על-פי-רוב במועצה נבחרת הטרוגנית ומפוצלת; ולהפך. זאת בהנחה שהמועצה הנבחרת מהווה תמונת ראי של הרכב האוכלוסייה, אך תוך הסתייגות אחת: ישנן אוכלוסיות הנחשבות לחלשות או לפגיעות (ערבים, מהגרי עבודה

ולעתים נשים), שאינן זוכות לייצוג כלל או שייצוגן מקופח ביותר. כך, ככל שהמועצה מפוצלת והיחסים בין מרכיביה מתוחים, הדבר משפיע על מידת הפוליטיות של המועצה, ובהכרח משתקף בעבודת הנבחרים מול הפקידות. לחצים סקטוריאליים עולים בחשיבותם, ומידת הפוליטיות של המועצה גוברת; התרבות הארגונית הופכת לרוויית סממנים של מתיחות, תחרותיות, חשדנות וחוסר שיתוף פעולה בין הנבחרים לבין הפקידות לבין הנבחרים לבין עצמם; לחצים למינויים פוליטיים של "אנשי שלומנו" מתרבים; מתחזק חוסר האמון בפקידות המשרתת תחת יריבים פוליטיים, וגוברת הנטייה לשימוש בפקידות ככלי לניגוח פוליטי.

אחת הרשויות שנבחנו התאפיינה בפיצול ובהטרונגויות מרובים על רקע לאומי ודתי. ברשות זו השתקף הדבר, בין השאר במבנה הקואליציוני, שהתאפיין באופוזיציה גדולה יחסית. זו גרמה למתיחות חריפה בתוך המועצה וכן העלתה את כוחם היחסי של השותפים הקואליציוניים למול ראש הרשות. בשתי רשויות אחרות, הדומות בגודלן לרשות הנזכרת אך הומוגניות יותר בהרכב תושביהן, הרכיבו ראשי הרשות קואליציה רחבה מאוד (21 מ-27, ו-30 מ-31). קואליציה רחבה משמעה מערכת רגועה יחסית, המעניקה כוח ניווט גדול יותר לראש הרשות - לרבות בתחום היחסים בין הנבחרים לפקידות (וזאת למרות הנטייה לריבוי מחזיקי תיקים ולפיצול של תחומי פעולה, המכבידים על המערכת).

התופעות המתוארות לעיל אינן בלתי נמנעות במציאות פוליטית של הרכב הומוגני, כיוון שבכל מקום קיימים ניגוד אינטרסים ומאבק על משאבים ועוצמה. עם זאת, ההנחה היא, כאמור, כי הרכב הטרונגני מהותי של אוכלוסייה - על בסיס משתני יסוד של מוצא, לאום, מין, מצב כלכלי ודת - מייצר מתחים וקונפליקטים בסיסיים יותר, שמקורם גם בחוסר הבנה על רקע תרבותי, אי הבנה של צורכי יסוד של הקבוצות השונות ותחושות קיפוח. בנסיבות אלה יש לנבחרים אחריות מיוחדת, כמייצגים קבוצות שיש להתמודד על כוחן בתהליך קבלת ההחלטות ביישוב.

המבנה הגיאוגרפי הפנימי של הרשויות משפיע גם הוא. ישנן רשויות המאופיינות במבנה של מקבץ של שכונות עצמאיות, לעתים חסרות רציפות גיאוגרפית, שכל אחת מהן בעלת אופי, צרכים ודרישות משלה. מבנה מסוג זה אופייני בעיקר לרשויות ותיקות, שהתפתחו בהן במשך השנים שכונות בעלות גוון שונה.

המצב הסוציו-אקונומי של תושבי הרשות

ברשויות שקיימת בהן חפיפה מסוימת בין שלושת האפיונים - הדמוגרפי, הגיאוגרפי והכלכלי - ניתן לדבר על שסעים של ממש בין קבוצות סקטוראליות מובחנות. מצב זה נוטה להחריף את היחסים בין הקבוצות ואף להשתקף ביחסי הנבחרים בינם לבין עצמם ובינם לבין הפקידות. למצבם הסוציו-אקונומי של תושבי הרשות ישנה השפעה על הרשות במספר היבטים.

6.1 הבדלים בנוגע לתשלום מסים סדיר

ביישובים שבהם יש ריכוז גבוה של תושבים הסובלים מקשיים כלכליים ישנן תופעות של אי סדירות בתשלום מסים וחובות לרשות מצד אותם תושבים. לעומתם התושבים מן המעמד הסוציו-אקונומי הבינוני-גבוה משלמים על-פי-רוב את מסיהם באופן סדיר יחסית. להבדלים אלה השפעה הן על מצבה הפיננסי של הרשות והן על הציפיות השונות של הקבוצות השונות.

6.2 הבדלים בציפיות של התושבים מן הרשות

התושבים שונים ביניהם בעמדות ובציפיות שהם מבטאים ביחס לתפקיד הרשות. ככל שניתן להתרשם, לא מעט מהשיג והשיח של אוכלוסיות קשות-יום במגעיהן עם הרשות נוגע לצרכים בסיסיים של עצם קבלת השירות ושל בירור סביב חובות והנחות, ופחות במישור של הקפדה על רמת השירותים שמעניקה הרשות ועל איכותם.

ציפייה אחת שעלתה מן הראיונות נוגעת לסיוע לתושבים בעקבות פניות בכל הקשור להסדרי תשלומי מסים, ביטולי קנסות, מחיקת חובות, ביטול תביעות משפטיות וכדומה. פניות מסוג זה מייצרות לחץ על הפקידות לפעול לפנים משורת הדין ובניגוד לעקרונ הפעולה של אוניברסליות, ועל כן הן נדחות לעתים קרובות. בנקודה זו נכנסים לתמונה נבחרים, המעידים על פניות אליהם על מנת שיפעילו לחץ על הפקידות. נבחרים רבים רואים כחלק מתפקידם לפעול למען פניות מעין אלה ולייצג את הפונים אל מול הפקידות. זאת הן מתוך עניין להגיב על פניות האזרחים כפרטים ("גישה אנושית") והן משקולים פרקטיים של פעולה למען בוחרים פוטנציאליים

ציפייה נוספת שהופיעה מצד אוכלוסיות המתמודדות עם מצוקה נוגעת לבקשות המופנות לנבחרים (בעיקר) להתקבל לעבודה ברשות, שלא על בסיס יכולות וכישורים. לחצים מעין אלה מועצמים בתקופה שלפני בחירות ולאחריהן. למגמות אלה ישנה השפעה על יחסי הנבחרים עם הפקידות הבכירה. היענות של נבחרים ללחצי פניות מסוג זה בתמורה לתמיכה אלקטורלית יש בה כדי להביא לפוליטיזציה של הפקידות ושל המערכת כולה. פנייה זו מבוססת, בין השאר, על נורמה שהייתה מקובלת במשך שנים רבות ברשויות מקומיות מסוימות ואף גררה גירעונות כבדים, ולפיה נבחרים במסגרת פעולתם גייסו תמיכה במינוי מקורבים למשרות שונות ברשות, לעתים ללא קשר לרמת מקצועיותם וליכולותיהם האישיות. חשוב להדגיש כי בטווח ארוך גם הנבחרים מכירים

במחיר שגובה שיטה זו, בשעה שהם מוצאים את עצמם עובדים אל מול פקידות לא מקצועית, בעלת נאמנות ל"שלטון הקודם", שזכתה בינתיים בקביעות במשרה. מצאנו כי לעמדתו של ראש הרשות ישנה השפעה רבה על עיצוב התרבות בהקשר זה. כמו כן מצאנו הבדלי תרבויות ניכרים בהקשר זה בין הרשויות השונות.

במדגם הרשויות ששימש בסיס לדוח הנוכחי בלטו שתי דוגמאות: ברשות צעירה אחת נעשה מינוי הפקידות משיקולים מקצועיים ותוך דגש רב בהיבט המקצועי בקבלת ההחלטות; לעומתה, ברשות ותיקה (הסובלת מגירעון) שביקרנו בה מושקע כיום מאמץ ניכר להילחם בתרבות זו ששלטה בעבר - בעזרת דרבון שיצרה תכנית הבראה מטעם משרד הפנים - במגמה להוצאה הדרגתית של פקידות שמונתה כנראה על בסיס פוליטי וזכתה בעבר לקביעות במערכת. במסגרת התכנית הוחלט על קיצוץ בהיקף של מאה משרות בניסיון ליעל את המערכת, אך בפועל לא פוטרו כל אותם עובדים, וזאת בשל הקושי של ראש הרשות כנבחר להיות מי שמפטר עובדים וכן בשל קשיים הכרוכים בהתנגדות האיגוד המקצועי. נוסף לכך, משמעותם המידית של פיטורין ושל הסדרי פרישה מרצון היא הוצאות רבות עבור הרשות, הנמצאת ממילא במצב של גירעון. כמו כן גם בהווה מתמודדים ברשות זו עם פניות מצד תושבים שעדיין ממשיכים לראות ברשות מקור העסקה (ומהווים מקור לחץ משמעותי עבור הנבחרים).

לעומת זאת, האוכלוסייה המבוססת ביישוב על-פי-רוב תובענית בכל הקשור לרמת שירותים ולאיכות חיים. הדבר מתבטא בין השאר בעניין הרב שהיא מגלה בתכניות האסטרטגיות של הרשות ובניסיון להשפיע על התכניות לטווח רחוק. ברשויות שבהרכבן הן הטרוגניות מההיבט הסוציו-אקונומי, ובעיקר באלה שלא מכבר הוקמו בהן שכונות מבוססות, נראה כי האוכלוסייה המבוססת נוטה לחוות תסכול שמקורו בפער בין הרצון ליצור קהילה חדשה בעלת אמות מידה גבוהות יותר של איכות חיים, לבין הקונטקסט הקיים של מציאות יישובית שכיחה על האילוצים וההיסטוריה המקומית, ובכלל זה פערים חברתיים חריפים.

באחת הרשויות שביקרנו בהן, המאופיינת ברמה סוציו-אקונומית גבוהה יחסית של מרבית התושבים, אכן ניכר עיסוק רב בנושא של תודעת השירות, והן הנבחרים והן הפקידות דיווחו על התנהגות תובענית מצד התושבים - גורם המפעיל לחץ על עבודת הפקידות והנבחרים.

בהקשר זה נזכיר כי ישנן רשויות המאופיינות באוכלוסיות מקוטבות בהרכבן, מה שהופך את היחסים למורכבים יותר. במצב זה חלק מן האוכלוסייה מורכב מתושבים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך - על-פי-רוב עולים ותיקים וחדשים, שרמת הכנסתם נמוכה יחסית, מבוגרים יחסית, אשר רובם מתגוררים ביישוב שלא מתוך בחירה. חלק אחר באוכלוסייה מתאפיין בתושבים ממעמד סוציו-אקונומי בינוני-גבוה, צעירים יחסית, בעלי רמת השכלה ורמת חיים גבוהות יותר, שהגיעו מתוך בחירה ומתוך רצון לשפר את איכות חייהם. מציאות כזו נוצרת על-פי-רוב כתוצאה ממהלך של הפשרת קרקעות מאוחרת בשולי היישוב. אלה נמכרות כשכונות וילות צמודות קרקע לתושבים מחוץ ליישוב או לדור הצעיר באותו מקום.

לעומת רשויות שתקציבן מאוזן

מצבה הפיננסי של הרשות הופיע כמשתנה רב-השפעה, ה"צובע" היבטים רבים אחרים בהתנהלות הרשות ובהם מערכת היחסים בין נבחרים לבין הפקידים הבכירים. הרשויות שנבדקו לצורך הדוח הנוכחי מייצגות מגוון רחב של מצבים על פני משתנה זה. מן העבר האחד ישנה רשות צעירה יחסית, מאוזנת מבחינה תקציבית, שמאז הקמתה לא ידעה גירעון תקציבי; ומן העבר האחר ישנה רשות הנמצאת זה מספר שנים במצב של גירעון חריף. בתווך - בדרגות שונות של גירעון תקציבי - מצויות כל חמש הרשויות האחרות.

הנה תיאור השלכות אפשריות של גירעון תקציבי מתמשך על מערכת היחסים בין נבחרים לפקידות הבכירה, כפי שעלו מתוך הראיונות:

המתח הבסיסי בין נבחרים לפקידות בכירה מחריף - הבדלים נתונים בנקודות המבט בין נבחרים לבין פקידים בכירים נוטים להתעצם במצב של גירעון, כשלמערכת אין אפשרות לגמישות או יכולת ספיגה כלכלית של הוצאות שאינן בגדר הכרח. במצב זה הנבחרים, אשר מטבע הדברים מייצגים את מי שדוחפים לגידול בהוצאות בעקבות פעילות - מתוך אוריינטציה כלפי התושבים וחשיבה על הקדנציה הבאה - מוצאים את עצמם מוגבלים ללא הרף על-ידי הפקידות הבכירה. בעיקר חשים זאת הגזבר ומהנדס הרשות, אשר מתוקף תפקידם מייצגים יותר את הצורך להצטמצם ולפעול ככל הניתן באופן אחראי ובמסגרת הקיים.

עוצמה רבה לגזבר מול ראש הרשות - במצב של גירעון חריף ומתמשך מופיעה רגישות רבה לגבי כל הוצאה. מצב זה מעניק עוצמה רבה לגזבר מול ראש הרשות ומול הנבחרים בכלל. במצב דברים זה, שבו המשאבים מוגבלים ביותר ועוצמתו של הגזבר אינה נופלת בהרבה מזו של ראש הרשות, נפגשים במלוא עוצמתם נקודות המבט השונות וסדרי העדיפות השונים של הפוליטיקאי מול הפקיד. הגזבר, מנקודת ראותו המקצועית, אמור לחסום אישורים על הוצאות בלתי הכרחיות, ובמסגרת זו הוא נוטה לדחות על הסף כל הוצאה שהיא תוצר היענות ללחצים סקטוריאליים או שתכליתה נחשבת בעיניו לפוליטית. ראש הרשות מצדו (והנבחרים, בעקיפין, בעקבות זאת) מוצא את עצמו, מתוך ראייה ציבורית ופוליטית, מוגבל בצעדיו וביכולת פעולתו, משום שסדרי העדיפויות הפוליטיים-ציבוריים שהוא אווז בהם נתפסים כלא לגיטימיים בעיני הגזבר. במילים אחרות, במצב של גירעון, למרות המעמד שיצרה הבחירה הישירה של ראש הרשות ולמרות מעמדו, נאלץ ראש הרשות לפגוש את מגבלות כוחו ואת מגבלות מרחב פעולתו דרך הריסון התדיר מצד הגזבר. כתוצאה מכך יכולים היחסים המורכבים ממילא בין השניים להפוך לטעונים במיוחד.

מספר נקודות מבהירות את השפעתו של ראש הרשות על יחסי נבחרים ופקידים:

- הבחירה הישירה של ראש הרשות - דרך בחירה זו מעניקה לראש הרשות סמכויות רחבות. יש הטוענים שאלה אף סמכויות גורפות מדי בכל הנוגע לניהול הרשות. חלק ניכר מהסמכויות המצויות בידי גופים שונים ובידי נבחר ציבור ברשות הן סמכויות שהאצלו על-ידי ראש הרשות. תוצאת הדבר היא שראש הרשות יכול להשפיע על האופן ועל רמת המעורבות של הנבחרים בחיי הרשות בכלל, ובעבודת הפקידות המקצועית בפרט, בהתאם לסמכויות שיבחר להאציל.
 - דפוס הניהול של ראש הרשות - ניתן לקשור את דפוס ביזור הסמכויות של ראש הרשות לסגנונו הניהולי. בעל דפוס ריכוזי ייטה להמעיט באצילת סמכויות, להיות מעורב בכל פעולות הרשות, ולהותיר מעט מקום ליוזמות ולעצמאות של הנבחרים. לעומת זאת, בעל תפיסת ניהול ביזורית ומשתפת עשוי להעניק לנבחרים חופש שיתורגם למעורבות גבוהה בעבודת הפקידות ולחיכוכים עמה; באותה מידה, דפוס ריכוזי עשוי לעורר בקרב הנבחרים תסכולים שאת מחירם ישלמו הפקידים.
 - אפיונים של ראש הרשות - דרך הניהול וההנהגה של ראש הרשות יכולה להשפיע אף היא על יחסי נבחרים ופקידות. בשל היות ראש הרשות כתובת טבעית למתחים בין הקבוצות, ובשל הציפייה ממנו לגשר ולפשר, הרי סגולות אישיות שלו משפיעות על מיתון מתחים או על החרפתם. כך לגבי הנטייה להחליט מהר, כושר הקשבה, אמפתיה ויושרה מקצועית.
 - יחסו של ראש הרשות לאופוזיציה - הפקידות משמשת לא פעם "שק חבטות" במערכת היחסים בין הקואליציה לאופוזיציה. יחסו של ראש הרשות המקומית כלפי האופוזיציה משפיע על יחסם של כלל חברי הקואליציה ברשות לאופוזיציה, ובעקיפין על הדיאלוג בין הנבחרים לפקידות. ככל שהתקשורת עם האופוזיציה נעשית על יסוד עמדה מכבדת, ככל שפותרים בפניהם ערוצי השפעה פורמליים, דעתם נשמעת ומובאת בחשבון - דיאלוג זה עשוי להיחשב לפורה. ככל שחסומים בפניהם אפיקי מעורבות פורמליים, ייטו חברי האופוזיציה לחפש ערוצי השפעה ומעורבות אחרים, והתערבותם בעבודת הפקידות תהיה רבה יותר.
- מתהליך האבחון מתקבל הרושם כי לראש הרשות - על דפוסי פעולתו ותפיסתו את היחסים שבין נבחרים לפקידות - השפעה רבה על מערכת יחסים זו. יש לכך מספר היבטים, וביניהם עמדתו של ראש הרשות בשאלת היחסים בין הנבחרים לפקידות;

משך כהונתו בתפקיד; הדומיננטיות של ראש הרשות; התרבות הארגונית המתפתחת; הקשר בין דומיננטיות ראש העירייה לגודל הרשות; ההרכב הקואליציוני והשפעתו על תפקוד ראש הרשות; נגישות התושבים לראש הרשות וכן סמכויות ראש הרשות והשפעתן על מערכת היחסים שבין נבחרים לפקידות הבכירה.

עמדתו האישית של ראש הרשות בשאלת היחסים בין הנבחרים לפקידות - לעמדתו האישית של ראש הרשות בשאלת היחסים בין הנבחרים לפקידות השפעה רבה על עיצוב מערכת היחסים בפועל. ניתן לזהות שני דגמי פעולה עיקריים של ראשי רשויות בשאלת יחסי נבחרים ופקידות בכירה:

דגם 1: חוסר אמון של ראש הרשות בנבחרים, העדר הכרה בנחיצות תפקידם, ותפיסתם במידה רבה כמפריעים לעבודת הרשות. במודל זה נוטה ראש הרשות לחזק את הפקידות ולתמוך בה במקרים של מתח בין נבחר לפקיד. על-פי מודל זה, אסטרטגיה טיפוסית ביחס לנבחרים תהיה נטייתו של ראש הרשות ליצור הבחנות קונקרטיים בין נבחרים "המסומנים כמסייעים" לבין אלה "המסומנים כמפריעים", תוך שידור מסר ברור בעניין זה גם לפקידות העובדת עמו. הדבר משקף העדפה אישית של ראש הרשות, הנשענת בין השאר על התפתחותה או אי התפתחותה של מערכת יחסי אמון בין ראש הרשות לנבחר. מערכות יחסים אלה חוצות לעתים גבולות של קואליציה ואופוזיציה. עם נבחרים הנתפסים כתורמים יש נטייה לשתף פעולה, ולעומתם ישנו ניסיון להצרת צעדיהם של הנבחרים הנתפסים כ"מפריעים" לעבודת הרשות. בדגם זה הופיעה פחות האפשרות לראות את אלה הנתפסים כ"מפריעים" כמי שמייצגים קול חשוב אחר בציבוריות המקומית ובמועצה. דגם זה נוטה להיות מתסכל עבור נבחרים הנוטים לתפוס את תפקידם כרחב בהרבה מכפי שרואה אותו ראש רשות הפועל על-פי מודל זה. נבחרים נטו לתפוס את תפקידם ככולל אחריות וסמכות רחבות לקביעת מדיניות בענייני הרשות, וראו בדגם זה גורם המגביל את צעדיהם. הבדלי הגדרות אלה מייצרים מתחים בעבודה השוטפת בין נבחרים לראש הרשות ולפקידות.

דגם 2: הכרה בתפקידם המהותי של נבחרי ציבור, וכן בזכותם ובחובתם להשמיע קול ציבורי שונה. זהו מודל המאפשר כר פעילות נרחב לנבחרים ומעצים אותם בפעולתם אל מול הפקידות. דגם זה נוטה להיות מתסכל עבור הפקידות, הנוטה לחוש חוסר תמיכה בפעולה על-פי עקרונות מקצועיים, או שהיא נתבעת להתחשב בלחצים שונים ולא לפעול רק על-פי סטנדרטים הנחשבים למקצועיים.

במציאות מצאנו בעיקר את הדגם הראשון, וכן צירופים ייחודיים אחדים: בשתיים מן הרשויות שנבדקו התאפיינו ראשי הרשות בשינוי עמדה במהלך כהונתם ביחס לזיקה שבין נבחרים לבין פקידות בכירה. בתחילת הקריירה התבטאו השניים בעד העצמת מעמדם של הנבחרים; בהדרגה עברו להעצמה של הפקידות ולתמיכה בה ולהצרת צעדיהם של הנבחרים. שינוי העמדה התרחש בעיקר על רקע התנגדות סמויה וגלויה של הפקידות להצהרה זו, וכן בזכות ההבנה הגוברת של ראשי הרשות בנחיצותה של פקידות משתפת פעולה לביצוע מדיניותם. כמו כן אירע הדבר על רקע פירושה

מרחיק הלכת של התבטאות זו בעיני הנבחרים כלגיטימציה להתערבות מסיבית, פירוש שיצר מתחים וקונפליקטים רבים. לעומת זאת, ברשות אחרת התבטא ראש הרשות כבר בתחילת דרכו באופן ברור בזכות ניהול מקצועי של ענייני העיר, עם מעורבות מצומצמת מאוד של הנבחרים.

משך כהונת ראש הרשות - חילופים של ראש הרשות הם מקור קבוע למתחים בין נבחרים לפקידות, משום רצונו של השלטון החדש להטביע את חותמו באמצעות מדיניות חדשה ותפיסתו את הפקידות כבעלת נאמנות טבעית למדיניות הקיימת. מתחים אלה מחריפים עם כניסת ראש רשות ממפלגה יריבה לזו של קודמו בתפקיד, ובעיקר אם הקודם כיהן במשך זמן רב. בשלוש משבע הרשויות שנבדקו היו ראשי הרשות ותיקים ומנוסים, וכיהנו זה זמן רב. בשלוש רשויות אחרות חל מהפך לפני קדנציה או שתיים, ועד אז אופיינו רשויות אלה בכהונה רצופה וארוכה של אותו ראש רשות. הרשות השביעית צעירה, וזוהי הקדנציה הראשונה של ראש הרשות שלה.

ראש רשות המכהן בתפקידו לאורך זמן המאפשר לו לבסס את מעמדו, נוטה על-פי-רוב להעצים את כוחה של הפקידות ביחס לנבחרים, אולי מפני היותם הגורמים היציבים לאורך זמן במערכת. מגמה זו נוטה להדגיש פוליטיזציה מסוימת של הפקידות, ההופכת להיות יותר ויותר מזוהה עם ראש הרשות. זה נוטה להקל ראש בנבחרים, ולראות בקשר עמם מעין מטריד או חובה לא נעימה. בתקופות כאלה נוטים הנבחרים לאבד מכוח השפעתם באופן יחסי. כתוצאה מכך המתח בין נבחרים לפקידות נוטה להיות ממותן, אך זאת בעיקר בשל העובדה שהנבחרים חשים מוגבלים יחסית מלפעול. כהונה ממושכת של ראש רשות אפיינה שלוש משבע הרשויות שנבחנו לצורך השוואה זו.

נוסף לכך, נראה כי בשני העשורים האחרונים התרבות הפוליטית הישראלית עוברת שינוי. אם בעבר הייתה נטייה להצבעה קבוצתית, המבוססת על שייכות, נאמנות ועקביות לאורך זמן, הרי כיום דפוס ההצבעה מאופיין יותר בפרגמטיות פוליטית ובשיקולים מידיים הנובעים ממצב נתון בשעת ההצבעה. נראה כי גם לחוק הבחירה הישירה, העושה פרסונליזציה משמעותית לפונקציה של ראש הרשות, יש השפעה רבה על כך. לדוגמה: ברשות אחת מכהן ראש הרשות עשרים ושבע שנים; ברשות אחרת - עשרים שנה; ראש רשות נוסף מכהן קדנציה שישית ברציפות (להוציא פרק זמן של חצי שנה בקדנציה קודמת).

מגמת ההתחלפות המהירה יותר של ראשי רשויות יש בה כדי להעצים את המתח שבין נבחרים לפקידות בכירה, הן בשל השפעתו הרבה של ראש הרשות על עיצובה של מערכת היחסים והן בשל הטלטלה שעוברת לעתים המערכת כולה עקב השינוי בהרכב הנבחרים, והצורך ליצור סטטוס קוו מחדש המבוסס על בניית דפוסי עבודה ויחסי אמון משותפים.

דומיננטיות ראש הרשות ותרומתו לתרבות הארגונית המתפתחת - ההשוואה שערכנו מעלה כי לדמותו של ראש הרשות השפעה רבה על עיצוב מערכת היחסים

בין פקידים ממונים לבין נבחרים. זאת בעיקר דרך השפעתו על התרבות הארגונית הנרקמת ברשות. ראש הרשות אינו זה שיוצר את התרבות ואינו המשפיע הבלעדי עליה; התרבות קיימת לפני בואו וגם לאחר לכתו. עם זאת, כראש המערכת יש לראש הרשות, לאישיותו ולתפיסתו, השפעה על הדגשים, ההתפתחויות וההשתנות בתוך המערכת. בהקשר זה נרצה להצביע על מתח המתקיים במפגש בין הדומיננטיות של ראש הרשות לבין התרבות הארגונית כמושג רחב יותר.

מצאנו תרבויות ארגוניות בנויות, שהן במידה רבה "תרבות של אדם אחד". כלומר, ישנה מידה רבה של הלימה בין עמדתו ומאפייניו של ראש הרשות לבין מאפייניה של התרבות הארגונית. תרבות כזו נפוצה בעיקר ברשויות שבהן כיהן ראש רשות דומיננטי במשך שנים רבות ובהרכב קואליציה יציב יחסית. הסכנה הטמונה בפרסונליזציה קיצונית של ניהול הרשות כרוכה בכך שהרשות נעשית תלויה במידה רבה בדמותו של ראש הרשות. לכן כישלון בעבודת ראש הרשות עלול לחוסס במהירות רבים מן ההישגים שאליהם הגיעה הרשות עד לעת הזו. לחלופין, הישגיו של ראש רשות נתון יתמוססו עם עזיבתו ויתירו את המערכת במצב של חוסר תפקוד.

קיים מתח בין המגמה הממרכזת, הדוחפת להיווצרות תרבות ארגונית "ברוחו של אדם אחד", שבה הן הנבחרים והן הפקידים הופכים לעושי דברו של ראש הרשות, לבין המגמה המבזרת, הסוחפת להיווצרות תרבות ארגונית המעודדת חשיבה עצמאית, קבלת החלטות מבוזרת ושיתוף פעולה. אישיות דומיננטית של ראש הרשות ונטיית ראשי הרשויות לדומיננטיות ולמעורבות רבה במגוון ניכר של עניינים, מצדם, מגבירה מגמה זו ומחזקת את הנטייה לכיוון של מרכז.

ברשויות שבהן כיהנו ראשי רשויות קודמים במשך זמן רב (20-30 שנה), וראש רשות חדש מגיע לאחר שלוש שנות כהונה רצופות של קודמו - במציאות כזו התרבות הארגונית מבוססת על שיטות ניהול ועבודה שהתקיימו במשך שנים, וכל ראש רשות חדש יאלץ לפעול במסגרת של אמות מידה קודמות הנתפסות כאילו ציפים עבור מי שמעוניין בשינוי.

הקשר בין הדומיננטיות של ראש הרשות לבין גודל הרשות - אופי המעורבות של ראש הרשות מושפע גם מגודלה של הרשות. ברשות קטנה, מטבע הדברים, כמות הסוגיות שיש לטפל בהן והיקפן מצומצמים, בהשוואה לנעשה לרשות גדולה; אף מידת ההיכרות של ראש הרשות עם תושבים רבים ועם מצוקותיהם רבה ביותר ולעתים מגיעה אף להיכרות אישית. לעובדה זו ישנה השפעה על אופי הניהול של ראש הרשות. כך מצאנו כי ברשויות קטנות ובינוניות ישנה נטייה למעורבות גבוהה של ראש הרשות בסוגיות קונקרטיות הנמצאות על סדר יומם השוטף של הנבחרים והפקידים. מעורבות זו נוטה להעצים את ההשפעה והדומיננטיות של ראש הרשות, עד כדי כך שנבחרים ופקידים נטו, ברשויות מסדר גודל זה, לזהות את הרשות עם ראש הרשות. אחד המרואיינים טען כי ברשויות קטנות נוטה ראש הרשות לשמש לעתים קרובות מעין "מנכ"ל-על המנהל את ענייני הרשות". מעורבות זו יש בה כדי להצר את צעדיה של

הפקידות ולעודד את מחויבותה לראש הרשות. השפעה רבה עוד יותר יש למעורבות זו על הגבלת מרחב הפעולה של הנבחרים, שיעקר כוחם במתן תשומת לב לאזרח, אך אוזנם הכרויה לתושבי היישוב נחוצה פחות בשעה שראש הרשות עצמו עוסק בטיפול בפניות התושבים. המשמעות היא כי ברשויות קטנות יש לתפיסתו ולדרך פעולתו של ראש הרשות השפעה גדולה עוד יותר על עיצוב מערכת היחסים בין נבחרים לבין הפקידות. ראש רשות המעורב מאוד בחיים המפלגתיים עשוי לבטא מחויבות רבה לקבוצה הפוליטית שהוא קשור בה; ולהפך, ראש רשות המנסה לפעול בעיקר במונחים של מקצועיות ויעילות - עשוי לתמוך בניסיונות של פקידים לעמוד בפרץ הלחצים של קבוצות ושל בודדים.

לעומת זאת, ברשויות גדולות הפקידות היא זו המנהלת את הרשות, וראש הרשות עסוק יותר ברמה האסטרטגית והפוליטית. מציאות זו מאפשרת יותר חופש פעולה ומרחב תמרון הן לפקידות והן לנבחרים. ברשות גדולה אין כמעט יכולת, ולו טכנית, לשלוט באופן מרכזי בכל המתרחש, והצורך בביזור הופך להיות הכרחי.

נוסף לכך, מועצות הנבחרים ברשויות מקומיות גדולות באופן יחסי למספר התושבים. ברשויות גדולות מועצת הנבחרים כוללת 31 נבחרים, ובהתאמה גדלה כמות מחזיקי התיקים ובעלי העניין. מציאות זו פועלת אף היא בכיוון של ביזור סמכויות מצד ראש הרשות.

הרכב קואליציוני והשפעתו על תפקוד ראש הרשות - מערכת היחסים בין קואליציה לאופוזיציה וכן הגודל היחסי של כל גוש משפיעים גם הם על מערכת היחסים בין הנבחרים לפקידות. חוסר יציבות בתוך הגושים משמעו תנודה מתמשכת באחריות על תיקים וסמכויות. תנודה זו יכולה להיות תוצר של כניסה או יציאה של רשימה מפלגתית מאחד הגושים, או לשינויי תפקידים בסיעות בתוך כל גוש. כל שינוי מתבטא בהיערכות פוליטית מחודשת ובהיערכות מחודשת למול הפקידות הבכירה, שמשמעו בניית אמון וגיבוש סטטוס-קוו תפקודי בין הנבחר החדש לבין הפקיד הכפוף לו. ככל ששינויים אלה מתרבים כך המתרחש ביחסים בין הקבוצות גוברת, ולהפך. הרכב קואליציוני שברירי מגדיל את תלותו של ראש הרשות בסיעות אחרות ומגביר את יכולתם של נבחרים להפעיל לחצים פוליטיים ולייצג בעוצמה רבה יותר קולות פרטיקולריים וסקטוריאליים, בשם הציבור שבחר בהם. במצבים אלה נעשית המערכת רגישה ומגיבה ללחצים של בודדים ושל קבוצות. במציאות כזו נתון ראש הרשות, מטבע הדברים, ללחצים רבים הבאים לידי ביטוי בלחצים המופעלים על הפקידות להגמשה של אמות מידה מקצועיות ולפעולה לפנים משורת הדין. לעומת זאת, בהרכב קואליציוני רחב ובטוח מבחינת ראש הרשות, קל לו יותר לעמוד בפרץ הלחצים הפוליטיים ולתמוך ביתר קלות בעמידה באמות מידה מקצועיות. להרכב קואליציוני יש אם כן השפעה רבה על תפקודו של ראש רשות ביחס למשוואה העדינה של יחסי נבחרים ופקידות בכירה.

נגישות תושבים לראש הרשות - הסתמנה מגמה שלפיה ככל שהרשות קטנה יותר כך גדלה היכרותו ונגישותו של התושב אל ראש הרשות. נגישות זו עשויה לשמש הן

את ראש הרשות, הן את הנבחרים והן את התושבים. אך דבר זה גם יוצר קושי רב בתפקוד הפקידים, בשל התחזקות הערוצים הלא-פורמליים של הקשר והופעה גוברת של לחצים מצד התושבים על ראש הרשות - המתורגמים לעתים ללחצים על הפקידות - לפעול לפנים משורת הדין. ברשויות גדולות, לעומת זאת, מודגשת יותר התמצאותו של ראש העירייה בבעיותיה ובמורכבותה של עירו לעומת הצורך שלו להכיר תושבים באופן אישי.

סמכויות ראש הרשות והשפעתן על מערכת היחסים בין נבחרים לבין פקידות בכירה - יכולתו של ראש הרשות לשלול סמכויות ממחזיקי תיקים או לפטר את סגניו הופיעה כמגבילה את מרחב הפעולה ואת התעוזה של הנבחרים אל מול ראש הרשות. ככל שראש הרשות מעוניין להדגיש שהוא מקור הסמכות והכוח של הנבחרים האחרים בקואליציה השלטת - כך לומדים הפקידים כי את עיקר ההכוונה עליהם לחפש אצל ראש הרשות או אצל מי שנחשבים קרובים לו.

9 שיתוף תושבים

שיתוף תושבים בתהליך קביעת המדיניות פועל לעתים כממתן מתחים בין נבחרים לפקידות. קבלת משוב ופניות מן התושבים באופן שיטתי בשלבי עיצוב המדיניות עשויה למנוע חלק מהלחצים המופיעים בשלב ביצוע המדיניות באמצעות הנבחרים בלבד. מן הראיונות עולה כי כיוון פעולה זה רווח יותר ברשויות מסוימות. באחת הרשויות ניכרת הקפדה על שיתוף תושבים באמצעות ועדי שכונות; ברשות אחרת נעשה הדבר באמצעות הפעלת מינהלות רבעים המאגדים שכונות בעלות ועדים משותפים. הן הנבחרים והן הפקידים מרבים להזכיר את הצורך במעורבות גדולה יותר של התושבים ככלי למניעת מחלוקות בשלב ביצוע פרויקטים; עם זאת, במקרים רבים אין זה ממומש כלל.

גיבוש כיווני פעולה עתידיים דורש דיון אסטרטגי מקדים בשאלות הקשורות לתפקיד נבחרי הציבור ברשויות המקומיות. פרסום פרק העוסק בכיוונים אלה נדחה עד לאחר קיום דיון בנושא. אנו מקווים כי דו"ח זה יהווה תשתית נאותה לקידום הנושא לשם חיזוק הדמוקרטיה המקומית.

ביבליוגרפיה

אלעזר, ד' (1987), "הממד המקומי של השלטון והפוליטיקה בישראל", בתוך: ד' אלעזר וחי' קלכהיים (עורכים), השלטון המקומי בישראל, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, עמ' 3-26.

אריאן, א' וויס, ש' (1986), "פיצול הצבעה בישראל", מגמות, ט"ז, עמ' 75-84.

דרי, ד' (1993), מינויים פוליטיים בישראל: בין ממלכתיות לתנועתיות, תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.

דרי, ד' (1994), מי שולט בשלטון המקומי? תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.

דרי, ד' (1996), יסודות המינהל הציבורי, תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה (יחידה מס' 1).

הרצוג, ח', "המאבק על מקומיות: יחסי כוח בין השלטון המקומי לשלטון המרכז", סקירה חודשית, 12, אוקטובר 1993, עמ' 9-13.

זמיר, י' (1990), "מינויים פוליטיים", משפטים, כרך ב' (1), עמ' 19-42.

טליאס, מ' (עורך) (2002), הניהול הציבורי החדש, ירושלים: אלכ"א - ג'וינט.

מבקר המדינה, "היחסים בין שר ממונה לבין עובדי המדינה הבכירים של משרדו לגבי האחריות לביצוע המקצועי של תפקידי המשרד", חוות דעת שהוכנה לבקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, ירושלים, יולי 1981.

סמואל, י' (2002), המשחק הפוליטי, אוניברסיטת חיפה / זמורה-ביתן.

Aberbach, J.D., Putnam, R.D. & Rockman, B.A. (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge: Harvard University Press.

Appleby, P.H. (1949), *Policy and Administration*, Alabama: University of Alabama Press.

Ferlie, W., Pettigrew, A., Ashburner, L. & Fitzgerald, L. (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford University Press.

Goodnow, F.J. (1900), *Politics and Administration*, NY: Macmillan.

Gulick, L. (1937), "Science, Values and Public Administration", In L. Gulick & L. Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration*, NY: Institute of Public Administration
Kumar, K. (1995), *From Post-industrial to Post-modern Society*, Oxford: Blackwell.

Leach, S., Pratchett, L., Wilson, D. & Wingfield, M. (1997), All You Need is Trust? The Changing Relationships between Members and Officers, Research Report, LGMB.

Municipal Research & Service Center of Washington (1987), Council-Staff Retreats, Research Memorandum No. 103.

Savra, H.J. (1998), "The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration", Public Administration Review, Vol. 58 (1), pp. 51-58.

Wilson, W. (1887), "The Study of Administration", Political Science Quarterly, Vol. 2(2), pp. 197-222.

