

קבלת החלטות מקומיות:

מאפיינים של תהליכי קבלת החלטות ברשויות מקומיות בישראל

(במגזר היהודי)

חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה"

מאת:

דודי שלום

המחלקה למדע המדינה
הוגש לסנט של אוניברסיטת בר-אילן

חשון, תשי"ע

רמת גן

תקציר

במדינת ישראל יש 252 רשויות מקומיות המנהלות תקציב שנתי כולל של למעלה מ-30 מיליארד ₪. כ-75% מהרשויות המקומיות פועלות בגירעון קבוע בתקציבן, העומד על כ-5 מיליארד ₪ בשנה, והגירעון המצטבר של הרשויות המקומיות עומד על כ-14 מיליארד ₪. בשנת 2008 נקבעו על-ידי משרד הפנים 64 רשויות המוגדרות "איתנות" ומקבלות הקלות בחובת הדיווח על פעילויותיהן למשרד הפנים, מתוכן 27 הן מועצות אזוריות. כ-50 רשויות מקומיות נמצאות במשבר כספי ופועלות בליווי של חשב מלווה – מוגדרות כרשויות "חלשות". בשנת 2009 נמצאות 89 רשויות מקומיות במצב בו הן המבקשות אשראי למימון תכנית הבראה.

הנחת היסוד במחקר היא, שהמצב אליו הגיעה הרשות המקומית הוא תוצר של החלטות הנהגתה במהלך השנים, ולא רק תוצר של דירוג סוציו-אקונומי. שאלות המחקר המרכזיות הן: האם יש קשר בין קבלת החלטות ברשויות המקומות למצבן כיום, ומהו השוני בין המאפיינים של קבלת החלטות ברשויות המוגדרות "איתנות" למאפיינים של קבלת החלטות ברשויות "חלשות"?

המחקר בוחן את תהליכי הביזור בשלטון המקומי בארץ ובעולם, אשר באים לידי ביטוי ב"אוטונומיה מקומית" לקבל החלטות, בצד הצורך לפקח עליהן ולהתערב בעת הצורך. חסינותן של הרשויות המקומיות לקבל החלטות עצמאיות איננה בלתי-מוגבלת, אך גם הפיקוח של משרד הפנים על החלטותיהן מוגבל, נוכח יכולתו המצומצמת ואופי פעולתו. התנהלות עצמאית של הרשויות המקומיות הביאה את חלקן למשבר, המחייב התערבות של הממשלה בדרכים שונות, כגון: חיוב אישי של מקבלי החלטות; מינוי חשב מלווה; פיזור הנהגת הרשות המקומית ומינוי ועדה ממונה.

דרך פעולתה של מועצת הרשות המקומית וועדותיה – בין קונפליקט לשיתוף פעולה, יחסי הגומלין בין נבחרי הציבור לדרג המקצועי (הפקידות הבכירה), ראש הרשות - המנהיג המקומי ויחסי הגומלין בינו לבין חברי המועצה והפקידות הבכירה, מעורבות התושבים בהתנהלות המקומית והשתתפותם בתהליכי קבלת החלטות – כל אלה מעצבים ומשפיעים על קבלת החלטות המקומיות. המחקר בוחן את השפעתם של מרכיבים אלו בארץ ובשיטות שונות של שלטון מקומי בעולם. המחקר מתאר את דרכי הפעולה של מועצות מקומיות במדינות שונות בעולם ואת המשמעות לקבלת החלטות המקומיות, את משמעותו של ראש הרשות המקומית בקבלת החלטות וסגנונות מנהיגות שונים שאובחנו במחקרים שנעשו בעולם, דפוסים של יחסי גומלין בין נבחרים לדרג המקצועי במדינות שונות והשפעתם על קבלת החלטות המקומיות, וכן – גישות ושיטות לשיתוף תושבים בקבלת החלטות המקומיות במספר מדינות בעולם.

המחקר מתאר את המשמעות התיאורטית של קבלת החלטות במצבים שונים, את הרמות השונות שיש לקבלת החלטות בארגונים, תיאוריות בולטות המתאייכות לבחינת תהליכי קבלת החלטות ומודלים עיקריים המסייעים לקבל החלטות במצבים שונים. במחקר נבחן תהליך קבלת החלטות על-פי המודל הרציונאלי, על שלביו העיקריים: מדיניות המנחה את החלטות, הגדרת הבעיה, איסוף הנתונים ועיבוד המידע למקבלי החלטות, בחינת החלופות ושקלולן, שיתוף בין מקבלי החלטות – כבסיס להשגת מחויבות מרבית, יישום החלטות. נבחנת גם שאלת ההערכה של איכות החלטה ודרכים לשיפור קבלת החלטות. המחקר בוחן הטיות, טעויות וקשיים אפשריים בקבלת החלטות. נבחנים המשתנים העיקריים המשפיעים על קבלת החלטות בארגונים, כגון: משתנה הקבוצה (גודל,

הרכב, האווירה בין חבריה, קונפליקטים אפשריים בתפקודה, נוהל עבודתה); מנהיגותו של יו"ר הקבוצה, אופי עבודתו וסגנונות החלטה אפשריים בהתנהלותו; אופי הבקרה על קבלת ההחלטות ועל ביצוען.

המחקר, אשר נערך במדינת ישראל, חייב התייחסות לתרבות הניהול בישראל ולהשפעתה על קבלת ההחלטות, כולל המקומיות. תרבות ה"סמוך", האילתור, חשיבה לטווח הקצר והגישה הריכוזית - מאפיינים את תרבות הניהול בישראל ומשפיעים ככל הנראה גם על קבלת ההחלטות בשלטון המקומי. השערות המחקר מנסות לקשור בין המשתנים הרשומים לעיל לבין דרך קבלת ההחלטות ברשויות מקומיות בישראל ולאופי תפקודן. ההשערות המרכזיות בוחנות את הקשר בין המדיניות לקבלת ההחלטות ברשויות הנחקרות, את הקשר בין שיתוף התושבים לקבלת ההחלטות המקומיות, את הקשר בין הקבוצה (המועצה על מרכיביה) לקבלת ההחלטות, את הקשר בין תהליך קבלת ההחלטות למצבה של הרשות המקומית. המחקר בחן את דרך קבלת ההחלטות המקומיות בשש רשויות: שלוש "איתנות" (נתניה, נס-ציונה, שוהם) ושלוש "חלשות" (בני-ברק, אור-יהודה, מברשת-ציון), אשר נבחרו בהתייעצות עם אנשי משרד הפנים ותוך ניסיון להגדירן לפי מאפיינים של דירוג סוציו-אקונומי ומספר האוכלוסיין. במהלך המחקר פורסם סקר חברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2007, המאושש במידה רבה את הערכת הרשויות שנבחרו כ"חלשות" או "איתנות" גם בהערכת תושביהן. המחקר האיכותני נערך במהלך שנת 2008 ונשען על מספר מקורות, אשר השלימו האחד את האחר, כגון: ראיונות אישיים (שאלות פתוחות) עם מנהלים בכירים במשרד הפנים, ראשי הרשויות, נבחרי ציבור ומנהלים בכירים ברשויות (סה"כ - 106 מראויינים); שאלונים זהים למראויינים; ביצוע תצפיות בשיבות מועצה (סה"כ - 27 ישיבות מועצה, כ- 5 ישיבות לרשות נחקרת); ניתוח מסמכים ממקורות שונים.

ממצאי המחקר מצביעים על קשר ברור בין המאפיינים של קבלת ההחלטות ברשויות השונות לאופי תפקודן. המחקר מצביע על הטיות; טעויות וקשיים בקבלת ההחלטות המקומיות, אשר באו לידי ביטוי בעיקר ברשויות החלשות. הבולטים שבהם: חוסר עקביות של המנהיגות המקומית, לחצים מקומיים (קבוצות אינטרס והציבור), חשיבה לטווח קצר, דרג מקצועי חלש, חוסר שיתוף של תושבים בקבלת ההחלטות, קושי ליצור קואליציה רחבה, נבחרי ציבור חסרי כישורים ולעתים גם חסרי מוטיבציה לקבל החלטות ולמלא את תפקידם. המחקר מעלה ממצאים והשפעות מרכזיות על קבלת ההחלטות המקומיות, כדלקמן: 1. פיקוח חסר ולקוי של משרד הפנים על קבלת ההחלטות המקומיות (במטה ובמחוזות כאחד), אך גם על אפקט הרתעה בולט של הפעלת החיוב האישי (לאחר החלטת בג"ץ) על מקבלי ההחלטות המקומיים. במובן זה, ניתן לאפיין את קבלת החלטות מקומיות במדינת ישראל לפני החיוב האישי ולאחריו. 2. חולשתם היחסית של נבחרי הציבור בקבלת ההחלטות, ביחסי הגומלין עם הדרג המקצועי ועם ראש הרשות. חברי המועצה אינם מתוגמלים על עבודה הדורשת מהם להשקיע מספר שעות רב בכל חודש, ואינם מקבלים כלים וסיוע נחוץ לצורך קבלת ההחלטות (כולל הדרכה מעמיקה ומידע). המועצה היא לרוב "חותמת גומי" המאשרת החלטות שהובאו לשולחנה, וחבריה אינם שותפים "אמיתיים" בקבלת ההחלטות, מלבד במועצה מקומית אחת. ברשויות האיתנות אובחן דרג מקצועי חזק, המאופיין בניסיון; השכלה וותק גבוהים יותר מאשר ברשויות החלשות, ואשר מנווט את מקבלי ההחלטות בצורה מסודרת ושיטתית יותר. 3. המחקר בוחן את

השפעתם של מספר מנהיגים מקומיים בחמש-עשרה השנים האחרונות על קבלת ההחלטות המקומיות. אובחנו מספר סגנונות מנהיגות, וניתן להצביע על מאפיינים דומים בקבלת ההחלטות בקרב המנהיגים ברשויות האיתנות בהשוואה למנהיגים ברשויות החלשות. ראשי הרשויות האיתנות נתפסים לרוב דומיננטיים יותר. אובחנו טעויות בולטות ומשותפות לראשי הרשויות ה"חלשות" בקבלת ההחלטות המקומיות, בלי קשר בהכרח למשתנים כהשכלה או ניסיון קודם. המחקר מצביע על התנהלות מוצלחת בקבלת ההחלטות המקומיות כאשר נמצא מנהיגות חזקה של ראש הרשות ודרג מקצועי חזק. 4. השפעת השוני בין מעורבות הציבור לשיתופו בקבלת ההחלטות - ברשויות האיתנות שיתוף הציבור בקבלת ההחלטות הוא בולט יותר. ברשויות האיתנות אובחנו מספר שיטות לשיתוף הציבור בקבלת ההחלטות, אך לרוב לא נמצאו מנגנונים מוסדרים וממוסדים לשיתוף זה, מלבד בצורה חלקית בעירייה אחת. 5. בתהליך קבלת ההחלטות יש חשיבות מובהקת למדיניות המנחה את ההחלטות המקומיות. ברשויות האיתנות המדיניות ברורה בצורה בולטת בהשוואה לרשויות החלשות, בהן החלטות מתקבלות לעתים בשיטה של "כיבוי שריפות". בכל הרשויות, מלבד אחת, המדיניות איננה מובאת לאישור המועצה, ולחברי המועצה אין השפעה על קביעתה. 6. איסוף הנתונים על-ידי הדרג המקצועי, לצורך קבלת ההחלטות במועצות הרשויות האיתנות, מוערך בצורה טובה הרבה יותר מאשר ברשויות החלשות, אולם בכל הרשויות הנחקרות לא נמצא שימוש במערכות תומכות החלטה ובכלים שימושיים אחרים. המידע המוגש למקבלי ההחלטות הוא לעתים חסר, מוגבל, לא זמין במועד, לא מובן, לא מסודר, מגמתי ולא מדויק. 7. בקבלת ההחלטות המקומיות בכל הרשויות הנחקרות לא נבחנו חלופות בצורה מעמיקה ולא נעשה שימוש בטבלת שקלול חלופות. 8. הבקרה על ביצוע ההחלטות ברשויות האיתנות מופעלת בצורה מובהקת ביחס לרשויות החלשות. איכות תהליך קבלת ההחלטות המקומיות במועצה, בוועדת ההנהלה ובקרב המנהלים נתפסת גבוהה הרבה יותר ברשויות האיתנות מאשר בחלשות.

בבחינת המשתנים המרכזיים המשפיעים על קבלת ההחלטות, ניתן להצביע על נוהל קבלת החלטות ברור ומוקפד יותר ברשויות האיתנות, ולהפך ברשויות החלשות. גם האווירה (האקלים) במועצה ברשויות האיתנות מוערכת טובה יותר בהשוואה לזו שברשויות החלשות. ניתן גם לקבוע, שרמת ההתעמקות בדיונים במועצות הרשויות האיתנות היא גבוהה יותר מזו שברשויות החלשות, שם נתפס לחץ הזמן בקבלת ההחלטות גבוה יותר. גם ליו"ר המועצה (ראש הרשות לרוב) יש השפעה גבוהה על קבלת ההחלטות. המחקר מצביע על מנהיגות אפקטיבית בניהול ישיבות המועצה, מול כשלים נפוצים אשר הופיעו בעיקר ברשויות החלשות.

המחקר נערך בשנת בחירות, ולכן היה מקום להתייחס להשפעת הבחירות על קבלת ההחלטות המקומיות, כפי שמצביעים מחקרים קודמים. אולם ההתרשמות היא, שהשפעתה של תקופת הבחירות על קבלת ההחלטות המקומיות פוחתת ולא באה לידי ביטוי כבעבר.

תרומת המחקר מתבטאת בהיותו חלוצי גם בהשוואה למחקרים בתחום השלטון המקומי בעולם. במובן זה, לא נמצא מחקר הבורח את קבלת ההחלטות ברשויות מקומיות בעולם בצורה דומה. אולם המחקר גם מעלה מספר רב של המלצות לשיפור קבלת ההחלטות המקומיות, לרשויות המקומיות עצמן ולמשרד הפנים – כמי שאחראי לתפקודו של השלטון המקומי במדינת ישראל. ההמלצות המרכזיות מתמקדות בשיפור עבודת המועצה וחזוק חבריה, כאמצעי לשיפור קבלת ההחלטות

המקומיות; במשמעותו של הדרג המקצועי על קבלת ההחלטות; בהפעלת מנגנונים מוסדריים לשיתוף תושבים בהחלטות המקומיות ובשיפור הפיקוח של משרד הפנים על קבלת ההחלטות המקומיות. מובאות גם המלצות לביצוע של מחקרים נוספים לאור המחקר הנוכחי, הקשורים בהשפעות על קבלת ההחלטות המקומיות, כגון: השפעת התקשורת המקומית, בחינת נושא אחד מהנושאים הנחקרים ממחקר זה (כמדיניות, הכנת הנתונים, שיתוף תושבים וכדומה) באוכלוסיית מחקר רחבה יותר, בחינת השפעת החיוב האישי על קבלת ההחלטות, משמעותו של החשב המלווה בקבלת ההחלטות ועוד.

תוכן העניינים

עמוד	
1	1. מבוא
1	1.1 רקע כללי
1	1.2 הנחת היסוד
1	1.3 בעיית המחקר
2	1.4 שאלות המחקר
2	1.5 מטרת המחקר
2	1.6 תרומת המחקר
3	2. סקירת ספרות
5	2.1 השלטון המקומי בישראל והשפעות על קבלת ההחלטות ברשויות המקומיות
11	2.1.1 הפיקוח על הרשויות המקומיות
13	2.1.2 קבלת ההחלטות ברשויות המקומיות בתקופת בחירות
14	2.1.3 התמודדות עם רשויות מקומיות במשבר
17	2.1.4 מועצת הרשות המקומית, ועדותיה ונבחריה
23	2.1.5 מעורבותם של התושבים, שיתופם והשפעתם על קבלת ההחלטות
26	2.2 שלטון מקומי בעולם ומשמעויות לקבלת ההחלטות המקומיות
27	2.2.1 ארה"ב
30	2.2.2 אירופה
39	2.2.3 פיקוח השלטון המרכזי
41	2.2.4 ראש הרשות, המנהיגות המקומית וההשפעה על קבלת ההחלטות
47	2.2.5 אופן בחירתו של ראש הרשות המקומית וההשפעה על קבלת ההחלטות
49	2.2.6 סגנונות מנהיגות והשפעתם על קבלת ההחלטות המקומיות
50	2.2.7 הפוליטיקה המקומית וחברי המועצה
57	2.2.8 יחסי גומלין נבחרים-פקידים וההשפעה על קבלת ההחלטות המקומיות
67	2.2.9 שיתוף תושבים בקבלת ההחלטות
81	2.2.10 המנהיגות המקומית ושיתוף התושבים
83	2.2.11 תקשורת עם הציבור
84	2.3 קבלת החלטות
84	2.3.1 מהות ההחלטה
89	2.3.2 תיאוריות ומודלים עיקריים
95	2.3.3 תהליך קבלת החלטות
97	2.3.3.1 מדיניות כמנחה את קבלת ההחלטות
102	2.3.3.2 הגדרת הבעיה
102	2.3.3.3 איסוף המידע
107	2.3.3.4 בחינת חלופות, שקלול ובחירה
112	2.3.3.5 שיתוף בקבלת ההחלטה
114	2.3.3.6 יישום ההחלטה
114	2.3.3.7 איכות ההחלטה
118	2.3.4 הטיות וקשיים מרכזיים בקבלת החלטות
119	2.3.5 משתנים מרכזיים בקבלת החלטות
120	2.3.5.1 משתנה הקבוצה

129	2.3.5.2 יו"ר הקבוצה והמנהיגות בקבלת ההחלטות
132	2.3.5.3 בקרה
136	2.3.5.4 תרבות הניהול בישראל והשפעתה על קבלת ההחלטות
140	3. השערות המחקר
141	4. מודל המחקר
142	5. מתודולוגיה
145	6. ממצאי המחקר
145	6.1 קשר בין החלטות לתפקוד הרשויות המקומיות
147	6.2 נתונים כלליים על הרשויות הנחקרות
147	6.3 מאפייני קבלת ההחלטות ברשויות מקומיות "חלשות"
147	6.3.1 <u>אור יהודה</u>
148	מאפיינים בולטים בקבלת ההחלטות בעיר
148	החלטות חשובות שהתקבלו במועצת העיר
149	ההחלטות שהיה קשה לקבל
149	קשיים מרכזיים בקבלת ההחלטות
150	6.3.1.1 מועצת הרשות, נבחריה והוועדות
153	6.3.1.2 מנהיגות מקומית
161	6.3.1.3 יחסי הגומלין נבחרים – דרג מקצועי
163	6.3.1.4 מעורבות התושבים
164	6.3.2 <u>בני-ברק</u>
165	מאפיינים בולטים בקבלת ההחלטות בעיר
165	החלטות חשובות שהתקבלו במועצת העיר
165	ההחלטות שהיה קשה לקבל
166	קשיים מרכזיים בקבלת ההחלטות
166	6.3.2.1 מועצת הרשות, נבחריה והוועדות
172	6.3.2.2 מנהיגות מקומית
174	6.3.2.3 יחסי הגומלין נבחרים – דרג מקצועי
178	6.3.2.4 מעורבות התושבים
180	6.3.3 <u>מבשרת-ציון</u>
180	מאפיינים בולטים בקבלת ההחלטות בעיר
181	החלטות חשובות שהתקבלו במועצת העיר
181	ההחלטות שהיה קשה לקבל
182	קשיים מרכזיים בקבלת ההחלטות
182	6.3.3.1 מועצת הרשות, נבחריה והוועדות
186	6.3.3.2 מנהיגות מקומית
192	6.3.3.3 יחסי הגומלין נבחרים – דרג מקצועי
193	6.3.3.4 מעורבות התושבים
197	6.4 מאפייני קבלת ההחלטות ברשויות מקומיות "איתנות"
197	6.4.1 <u>נס-ציונה</u>
197	מאפיינים בולטים בקבלת ההחלטות בעיר
198	החלטות חשובות שהתקבלו במועצת העיר
198	ההחלטות שהיה קשה לקבל
198	קשיים מרכזיים בקבלת ההחלטות

198	6.4.1.1 מועצת הרשות, נבחריה והוועדות
201	6.4.1.2 מנהיגות מקומית
203	6.4.1.3 יחסי הגומלין נבחרים – דרג מקצועי
205	6.4.1.4 מעורבות התושבים
207	6.4.2 <u>נתניה</u>
207	מאפיינים בולטים בקבלת ההחלטות בעיר
208	החלטות חשובות שהתקבלו במועצת העיר
209	ההחלטות שהיה קשה לקבל
209	קשיים מרכזיים בקבלת ההחלטות
209	6.4.2.1 מועצת הרשות, נבחריה והוועדות
212	6.4.2.2 מנהיגות מקומית
214	6.4.2.3 יחסי הגומלין נבחרים – דרג מקצועי
217	6.4.2.4 מעורבות התושבים
218	6.4.3 <u>שוהם</u>
218	מאפיינים בולטים בקבלת ההחלטות בעיר
218	החלטות חשובות שהתקבלו במועצת העיר
219	ההחלטות שהיה קשה לקבל
219	קשיים מרכזיים בקבלת ההחלטות
220	6.4.3.1 מועצת הרשות, נבחריה והוועדות
223	6.4.3.2 מנהיגות מקומית
224	6.4.3.3 יחסי הגומלין נבחרים – דרג מקצועי
225	6.4.3.4 מעורבות התושבים
229	6.5 מאפייני תהליך קבלת ההחלטות
229	6.5.1 המדיניות והשפעתה על קבלת ההחלטות המקומיות
229	מדיניות ברשויות מקומיות "חלשות"
229	6.5.1.1 אור יהודה
230	6.5.1.2 בני-ברק
231	6.5.1.3 מבשרת ציון
232	מדיניות ברשויות מקומיות "איתנות"
233	6.5.1.4 נס-ציונה
233	6.5.1.5 נתניה
235	6.5.1.6 שוהם
237	6.5.2 איסוף המידע ומשמעות הדרג המקצועי בקבלת ההחלטות
237	איסוף המידע ומשמעות הדרג המקצועי בקבלת ההחלטות ברשויות מקומיות "חלשות"
237	6.5.2.1 אור יהודה
238	6.5.2.2 בני-ברק
240	6.5.2.3 מבשרת ציון
241	איסוף המידע ומשמעות הדרג המקצועי בקבלת ההחלטות ברשויות מקומיות "איתנות"
241	6.5.2.4 נס-ציונה
244	6.5.2.5 נתניה
246	6.5.2.6 שוהם
248	6.5.3 שקלול חלופות
249	6.5.3.1 שקלול חלופות ברשויות מקומיות "חלשות"

249	6.5.3.2 שקלול חלופות ברשויות מקומיות "איתנות"
250	6.5.4 שיתוף הציבור בקבלת ההחלטות
250	6.5.4.1 שיתוף בקבלת ההחלטות ברשויות מקומיות "חלשות"
252	6.5.4.2 שיתוף בקבלת ההחלטות ברשויות מקומיות "איתנות"
256	6.6 משתנים מרכזיים בתהליך קבלת ההחלטות
257	6.6.1 מרכיב הקבוצה והשפעתו על קבלת ההחלטות
257	מרכיב הקבוצה (המועצה) בקבלת החלטות ברשויות מקומיות "חלשות"
257	6.6.1.1 אור יהודה
263	6.6.1.2 בני-ברק
266	6.6.1.3 מבשרת ציון
271	מרכיב הקבוצה (המועצה) בקבלת החלטות ברשויות מקומיות "איתנות"
271	6.6.1.4 נס-ציונה
275	6.6.1.5 נתניה
281	6.6.1.6 שוהם
286	6.6.2 בקרה (פנימית) על קבלת ההחלטות
286	6.6.2.1 בקרה ברשויות מקומיות "חלשות"
286	6.6.2.2 בקרה ברשויות מקומיות "איתנות"
287	6.6.3 פיקוח וביקורת של משרד הפנים על קבלת ההחלטות ברשויות המקומיות
295	6.6.3.1 פיקוח משרד הפנים ברשויות "חלשות"
296	6.6.3.2 פיקוח משרד הפנים ברשויות "איתנות"
298	6.6.3.3 החיוב האישי והשפעתו על קבלת ההחלטות המקומיות
299	6.6.3.3.1 חיוב אישי ברשויות "חלשות" והשפעתו על קבלת ההחלטות המקומיות
301	6.6.3.3.2 חיוב אישי ברשויות "חלשות" והשפעתו על קבלת ההחלטות המקומיות
303	6.6.4 עיתוי הבחירות והשפעתו על קבלת ההחלטות ברשויות המקומיות
304	6.6.4.1 עיתוי הבחירות ברשויות מקומיות "חלשות" והשפעתו על קבלת ההחלטות
306	6.6.4.2 עיתוי הבחירות ברשויות מקומיות "איתנות" והשפעתו על קבלת ההחלטות
309	7. דיון וניתוח הממצאים
310	7.1 הטיות וקשיים עיקריים האפשריים בקבלת ההחלטות מקומיות
310	7.2 הפיקוח של משרד הפנים
312	7.3 התנהלות המועצה ויחסי הגומלין עם הדרג המקצועי
315	7.4 המנהיגות המקומית
318	7.5 מעורבות הציבור ושיתופו בקבלת ההחלטות
321	7.6 השלבים העיקריים בקבלת ההחלטות וביטויים ברשויות האיתנות מול החלשות
322	7.6.1 המדיניות והמטרות
323	7.6.2 איסוף המידע ומשמעותו של הדרג המקצועי בקבלת ההחלטות
324	7.6.3 שיתוף חברי המועצה בתהליכי קבלת ההחלטות
325	7.6.4 יישום ובקרה על ביצוע ההחלטות
326	7.7 משתנים מרכזיים בתהליך קבלת ההחלטות
326	7.7.1 הקבוצה
330	7.7.2 עיתוי הבחירות והשפעתו על קבלת ההחלטות ברשויות המקומיות
332	8. סיכום ומסקנות
335	9. המלצות
338	10. המלצות למחקרי המשך

12. נספחים
- 354 נספח 1: מדיניות משרד הפנים לשניים הקרובות בכלל ולשנת 2008 בפרט
- 354 נספח 2: נתונים, מידע ובחינת הצלחתן של כמה ועדות קרואות
- 355 נספח 3: חיוב אישי – נושאים מרכזיים מדיוני ועדת הפנים ואיכות הסביבה בכנסת
- 357 נספח 4: בג"ץ 1065/89, גולני נ' שיש, מה (1) 441 – עיקר הדברים
- 358 נספח 5: מספר חברי המועצה ברשויות המקומיות, דיון בוועדת הפנים של הכנסת
- 359 נספח 6: מפתח לקביעת מספר חברי המועצה ברשויות המקומיות
- 359 נספח 7: מספר חברי מועצות עיר בערים אירופיות
- 360 נספח 8: תגמול חברי המועצה, דיונים בוועדת הפנים של הכנסת
- 360 נספח 9: "פרסום פרטוקולים באינטרנט", דיון בוועדת הפנים של הכנסת
- 360 נספח 10: בחירתו של יו"ר המועצה על ידי המועצה עצמה, דיון בוועדת הפנים של הכנסת
- 361 נספח 11: אי-כינוסן של הוועדות, דיון בוועדת הפנים של הכנסת
- 361 נספח 12: הפיקוח של משרד הפנים, דיון בוועדת הפנים של הכנסת
- 362 נספח 13: הדרכת חברי מועצה, דיון בוועדת הפנים של הכנסת
- 362 נספח 14: תפקידים ואחריות הדרג המינהלי בקבלת החלטות המועצה (הצעת חוק העיריות)
- 363 נספח 15: חוק עיריות איתנות, דיון בוועדת הפנים של הכנסת
- 363 נספח 15 א': רשויות איתנות לשנת 2008 - הקלות בחובת דיווח למשרד הפנים
- 363 נספח 16: קביעת מדיניות ברשות המקומית
- 364 נספח 17: דפוסי יחסי גומלין ברשות המקומית (תמצית)
- 364 נספח 18: שיטת מינוי ראש העירייה לפי מדינות
- 365 נספח 19: הרכבן וסמכויותיהן של ועדות תכנון ובנייה מקומיות - סקירה השוואתית
- 366 נספח 20: מודלים של שלטון מקומי לפי מדינות
- 366 נספח 21: הערכת חברי המועצה את הופעתו של הממונה בהתאם לשיטת הממשל
- 367 נספח 22: ממצאי מחקר שנערך בקרב 664 חברי מועצה בארה"ב
- 368 נספח 23: איסוף מידע ע"י חברי מועצה לצורך קבלת ההחלטות
- 369 נספח 24: הגורם המשפיע על קבלת ההחלטות ברשות המקומית
- 369 נספח 25: דעתם של ראשי הרשויות בנושא שיתוף תושבים בתהליכי קבלת ההחלטות
- 370 נספח 26: הערכת השפעת התושבים על קבלת ההחלטות המקומיות
- 370 נספח 27: הקונפליקט בקבוצה והשפעתו על קבלת ההחלטות
- 370 נספח 28: התפתחות תפיסת המנהיגות בארגונים
- 371 נספח 29: עומס מלוות ברשויות המקומיות 2000-2007
- 371 נספח 30: התכנסות הוועדות ברשויות המקומיות (רשויות איתנות)
- 372 נספח 31: התכנסות הוועדות ברשויות המקומיות (רשויות חלשות)
- 373 נספח 32: מודל לשיתוף תושבים (שילוב קהילתי) בהחלטות המועצה מבשרת ציון (1988)
- 374 נספח 33: הקשר בין המנהיגות המקומית ושיתוף תושבים בקבלת החלטות בעולם
- 378 נספח 34: ממצאי המחקר – ריכוז הנתונים

רשימת תרשימים וטבלאות

עמוד	
60	תרשים 1: סוגי הקונפליקט במועצה
71	תרשים 2: השינויים שחלו בהשתתפות התושבים לאורך השנים
72	תרשים 3: תיאוריות עיקריות של שיתוף דמוקרטי
72	תרשים 4: גישות לשיתוף תושבים
76	תרשים 5: שינויים חוקיים וארגוניים בעולם, אשר עודדו את שיתוף התושבים
92	תרשים 6: מודל הרציונאליות המוגבלת
95	תרשים 7: הגעה להחלטה במסגרת מודל קרנגי
96	תרשים 8: תהליך קבלת החלטות רציונלי
97	תרשים 9: שלבים עיקריים בקבלת החלטות
111	תרשים 10: טבלת שקלול חלופות (דוגמא)
141	תרשים 11: מודל המחקר
142	תרשים 12: הרשויות הנחקרות – נתונים כלליים
142	תרשים 13: סקר חברתי 2007
147	תרשים 14: נתונים כלליים על הרשויות הנחקרות
160-1	תרשים 15: סיכום מרכיב המנהיגות המקומית – אור-יהודה והשפעתה על קבלת ההחלטות (חוזקות וחולשות)
174	תרשים 16: סיכום מרכיב המנהיגות המקומית – בני-ברק והשפעתה על קבלת ההחלטות
191	תרשים 17: סיכום מרכיב המנהיגות המקומית – מבשרת ציון והשפעתה על קבלת ההחלטות (חוזקות וחולשות)
227	תרשים 18: סיכום נתונים כלליים על הדרג המקצועי (של המרואיינים) בכל הרשויות
228	תרשים 19: סיכום הערכת המרואיינים (בשאלונים) את מעורבות התושבים בקבלת ההחלטות בכל הרשויות (ממוצע כללי)
228	תרשים 20: סיכום הערכת מעורבות התושבים בקבלת ההחלטות בכל הרשויות
233	תרשים 21: הנחיית המדיניות והשפעתה על קבלת ההחלטות בנתניה
256	תרשים 22: סיכום הערכת שיתוף התושבים בקבלת ההחלטות בכל הרשויות
256	תרשים 23: סיכום הערכת איכות תהליך קבלת ההחלטות בפורומים – ממוצע כללי
257	תרשים 24: מועצה, אור-יהודה - נתונים כלליים
257	תרשים 25: נתונים כלליים על נבחרי הציבור – אור-יהודה (מהמרואיינים)
263	תרשים 26: סיכום השפעת יו"ר המועצה – אור-יהודה על קבלת ההחלטות
263	תרשים 27: מועצה, בני-ברק - נתונים כלליים
263	תרשים 28: נתונים כלליים על נבחרי הציבור - בני-ברק (מהמרואיינים)
266	תרשים 29: סיכום השפעת יו"ר המועצה – בני-ברק על קבלת ההחלטות
266	תרשים 30: מועצה, מבשרת ציון - נתונים כלליים
267	תרשים 31: נתונים כלליים על נבחרי הציבור – מבשרת ציון (מהמרואיינים)
271	תרשים 32: סיכום השפעת יו"ר המועצה – מבשרת ציון על קבלת ההחלטות
271	תרשים 33: מועצה, נס-ציונה - נתונים כלליים
272	תרשים 34: נתונים כלליים על נבחרי הציבור – נס-ציונה (מהמרואיינים)
275	תרשים 35: מועצה, נתניה - נתונים כלליים
276	תרשים 36: נתונים כלליים על נבחרי הציבור – נתניה (מהמרואיינים)

- 281 תרשים 37 : מועצה, שוהם - נתונים כלליים
- 282 תרשים 38 : נתונים כלליים על נבחרי הציבור – שוהם (מהמרוואיינים)
- 285 תרשים 39 : סיכום נתונים כלליים על נבחרי הציבור (של המרוואיינים) בכל הרשויות
- 315 תרשים 40 : סיכום נתונים כלליים על הדרג המקצועי (של המרוואיינים) בכל הרשויות
(ממוצע כללי)
- 317 תרשים 41 : סיכום הערכת המנהיגות והשפעתה על קבלת ההחלטות בכל הרשויות
(ממוצע כללי)
- 318 תרשים 42 : יחסי גומלין בין המנהיגות לדרג המקצועי והשפעתם על תפקודה של
הרשות המקומית
- 321 תרשים 43 : דינמיקה של מעורבות ושיתוף תושבים בהחלטות המקומיות
- 322 תרשים 44 : סיכום הערכת שקלול החלופות בתהליך קבלת ההחלטות בכל הרשויות
(ממוצע כללי)
- 323 תרשים 45 : הערכת המדיניות בכל הרשויות (ממוצע כללי)
- 324 תרשים 46 : הערכת איסוף המידע ומשמעות הדרג המקצועי בהכנות לקבלת
ההחלטות בכל הרשויות (ממוצע כללי)
- 325 תרשים 47 : סיכום הערכת הבקרה (הפנימית) על ביצוע ההחלטות, בכל הרשויות
(ממוצע כללי)
- 325 תרשים 48 : סיכום הערכת איכות תהליך קבלת ההחלטות בפורומים השונים,
של כל המרוואיינים בכל הרשויות (ממוצע כללי בין 10-1)
- 326 תרשים 49 : סיכום הערכת גודל הקבוצה כמשפיע על קבלת ההחלטות, בכל
הרשויות (ממוצע כללי) :
- 327 תרשים 50 : סיכום נתונים כלליים על נבחרי הציבור (של המרוואיינים) בכל הרשויות
(ממוצע כללי)
- 327 תרשים 51 : סיכום הערכת נבחרי הציבור, כעוסקים בעיקר בפעילות ציבורית
(פוליטית), בכל הרשויות (ממוצע כללי)
- 327 תרשים 52 : סיכום הערכת אי-התאמתם של נבחרי הציבור לתפקידם, בכל הרשויות
(ממוצע כללי)
- 328 תרשים 53 : סיכום הערכת נוהל קבלת ההחלטות במועצה, בכל הרשויות
(ממוצע כללי)
- 329 תרשים 54 : סיכום הערכת האווירה בקבוצה כמשפיעה על קבלת ההחלטות, בכל
הרשויות (ממוצע כללי) :
- 329 תרשים 55 : סיכום הערכת לחץ הזמן בקבלת ההחלטות, בכל הרשויות
(ממוצע כללי)
- 332 תרשים 56 : קבלת החלטות מקומיות – מודל מסכם
- 334 תרשים 57 : פיקוח על קבלת ההחלטות המקומיות