



מנהיגות וקבלת החלטות - חוזקות וחולשות של מנהיגים ברשויות מקומיות*

מאת: ד"ר דודי שלום

המאמר בוחן את השפעתה של המנהיגות המקומית על קבלת החלטות ברשויות מקומיות ("איתנות" ו"חלשות"), מתוך הנחת יסוד: שהצלחתה או כישלונה של רשות מקומית היא, בין היתר, תוצר של אופי קבלת החלטות בהנהגתה (בהווה או בעבר). ממצאי המחקר מצביעים על כך, שקבלת ההחלטות של המנהיגות המקומית היא גורם מרכזי להצלחתה או חולשתה של הרשות המקומית. ברשויות "איתנות" אובחנה מנהיגות דומיננטית, מקצועית, הפועלת במסגרת התקציב, מתייעצת ומשתפת יותר. ברשויות "חלשות" אובחנו כשלי מנהיגות מרכזיים בקבלת החלטות, כגון: הסתמכות על האינטואיציה בקבלת החלטות אסטרטגיות, חוסר זהירות ואופטימיות יתר, יכולת תמרון חלשה בין השחקנים המרכזיים, כניעה ללחצים, חוסר התייעצות וסגנון מנהיגות ריכוזי, עבודת מטה חלשה והסתמכות מועטה על הדרג המקצועי, נסיגה מהחלטות וחוסר החלטיות.

ד"ר דודי שלום, מרצה ויועץ בתחומי הניהול וקבלת ההחלטות משנת 1990 (מזכיר מועצה מקומית בעבר). מנהל או"ן - ארגון וניהול: הדרכה ניהולית, אימון מנהלים וייעוץ ארגוני.

* מתוך עבודה לתואר שלישי בנושא: קבלת החלטות מקומיות - מאפיינים של תהליכי קבלת החלטות ברשויות מקומיות בישראל (במגזר היהודי) - ינואר 2010, אוניברסיטת בר-אילן

סקירת ספרות

"קבלת החלטות נכונות היא החלק החשוב ביותר של המנהיגות. כל מרכיב אחר - מפיתוח רעיונות והפצתם ועד הקפת עצמכם באנשים טובים - תלוי בקבלת החלטות נכונה" (ג'וליאני, 2005, עמ' 111). משנות ה-90 הובן, שהתחומים מינהל ופוליטיקה קשורים זה בזה והודגשה חשיבותה של המנהיגות הניהולית בקבלת החלטות, בנוסף להנהגה הפוליטית (Van Wart, 2003). מנהיגות טובה אמורה לקבל החלטות לאור חזון רחב ומטרות ברורות, ולהפעיל תהליכי תקצוב ארוכי טווח, בהם השחקנים העיקריים שותפים. בתהליכים אלה חשובה מנהיגות ניהולית יציבה, בעלת מחויבות והתמדה (Kerslake, 2007). ראשי ערים המפגינים מנהיגות יכולים לשפר את תהליכי העבודה ואת הביצועים של הרשות המקומית (Coulson, 2007). מנהיגות אפקטיבית צריכה למסד ולפתח מחויבות משותפת בקבלת החלטות בין כולם, ובמיוחד התושבים (Svara, 1990; Svara, 2006; Haus & Sweeting, 2006). חוקרים מצביעים על מספר כשלים אפשריים של מנהיגים בקבלת החלטות, כגון: חשיבה לטווח קצר, אופטימיות והתעלמות מהשלכות של החלטות אסטרטגיות (Messick & Bazerman, 1996; Das & Teng, 1999). ניהול לקוי של תהליכי קבלת החלטות והסתמכות על אינטואיציה (Daft, 2001; Forman & Selly, 2002; Anderson, 2002; Van Wart, 2003; Grunig & Kuhn, 2002; Goodwin, 2002; 2005), ביטחון עצמי מופרז (שפירא, 2000), חוסר שיתוף בקבלת החלטות (Selart, 2005), ליקויים בהפעלת שיקול הדעת וחוסר ב"אינטליגנציה מעשית" (Salter & Highhouse, 2009), חולשה ביכולת ההשפעה על אחרים ובגיוס תמיכה (Simon, 2009; Anderson, 1987), כניעה ללחצים ולאינטרסים זרים (Mintz, 2004), דחיית החלטות ושינוי החלטות שהתקבלו (מינצברג ואחרים, 2006).

חוקרים מציעים מספר גישות למנהיגות בשלטון המקומי: שלטון עממי (layman rule), מקצועיות ומנהיגות פוליטית.

שלטון עממי: התושבים הנבחרים מעורבים בצורה פעילה ואפקטיבית בקבלת החלטות. **מקצועיות:** פוליטיקאים (כולל ראשי ערים במשרה מלאה) חסרים לרוב מומחיות וידע מקצועי בנושאים ניהוליים וממשליים, ולכן

עליהם להישען על אנשי המקצוע.

מנהיגות פוליטית: הנבחרים כקובעי מדיניות, יוזמים החלטות, מקצים משאבים, משיגים פשרה ומגייסים את התושבים - "גורמים לדברים לזוז" (Mouritzen & Svara, 2002).

מנהיגות פוליטית-מינהלית: המנווטת את המינהל להשגתם של יעדים פוליטיים,

מנהיגות ציבורית: המגייסת את הציבור ליעדים פוליטיים,

מנהיגות ניהולית: המבססת את הפעילות המינהלית השוטפת (Haus & Sweeting, 2006).

בישראל, בה נהוגה בחירה ישירה (מ-1978), הסמכויות לקבל החלטות ולביצוען מוקנות לראש הרשות המקומית. כתוצאה מכך, אישיותו של ראש הרשות והחלטותיו גם קובעים באופן דרמטי את התנהלותה של הרשות כולה. המנהיג המקומי מתווה חזון ומדיניות בהתאם לערכיו ולתפישותו, הוא קובע את סדר היום ואת האסטרטגיות לפעולה. הוא שולט במערכת המינהלית ומכהן גם לרוב כיו"ר המועצה (ראה גם ב-דהן, 2009). יש מי שמתארים את המאפיינים של מקבל החלטות בישראל כחותר לעוצמה אישית וכמי שפועל לשמור על הכוח ועל הקיים; כחסר ראייה כוללת וארוכת טווח, כממוקד בהישגים בזמן הכהונה; כנעדר אחריות קולקטיבית ומעדיף את האינטרס הצר (קוברסקי, אצל שנהר וירקוני, 1993).

המחקר

שאלות המחקר המרכזיות:

מהי השפעתה של המנהיגות על קבלת החלטות ברשות המקומית? האם יש קשר בין קבלת החלטות על ידי סוגי מנהיגות שונים לתפקודה של הרשות המקומית? במה מתבטאת הצלחתם של מנהיגים מקומיים בקבלת החלטות ומהם הכשלים העיקריים שלהם?

הערכת ההחלטה - התיאוריה איננה מספקת תשובה חד-לכך. החלטה טובה מוגדרת כפעולה המביאה למקסימום את התועלת המצופה (Anderson, 2002; Doyle & Thomason, 1999). "החלטה שהוכיחה את עצמה במבחן התוצאה" (פוקס, 2008). ניתן לבחון תוצאות אלה רק בדיעבד - האם אמנם הביאו לתועלת המצופה - הצלחת הרשות או כישלונה. הצלחה, לפי משרד הפנים: רשות "איתנה" - המנוהלת באחריות וביציבות

2. שאלון חצי מובנה.

3. תצפיות בשיחות מועצה.

4. איסוף חומר ראשוני: דוחות מבקר המדינה ומשרד הפנים, פרוטוקולים מדיוני ועדת הפנים של הכנסת ועוד.

כלכלית. כישלון - רשות "חלשה", הנמצאת בגירעון מתמשך ומונה לה חשב מלווה. מנהיגות ראש הרשות המקומית - נבחנה השפעתם של 12 ראשי רשויות מקומיות (בהווה ובעבר) על קבלת החלטות ברשויות הבאות: נתניה, נס ציונה, שוהם, בני ברק, אור יהודה, מבשרת ציון.

כלי המחקר

ממצאי המחקר *

(*) הציטוטים המדויקים מפי המרואיינים נמצאים אצל הכותב

במחקר, אשר נערך ברובו במהלך שנת הבחירות ב-2008, נאסף מידע ממספר מקורות מידע המשלימים זה את זה:

השפעתם של המנהיגים המקומיים על קבלת החלטות תתואר לפי ארבעה סוגי מנהיגות עיקריים (השפעתו של כל מנהיג על קבלת החלטות נבחנה בצורה מעמיקה בעבודת המחקר).

1. ראיונות עם ראשי הרשויות, נבחרים והמנהלים הבכירים ברשות המקומית. ראיונות עם מנהלים בכירים במשרד הפנים סה"כ - 106 מרואיינים.

סוגי מנהיגות מקומית והשפעתם על קבלת החלטות מקומיות



מנהיגות אסטרטגית:

חזקות: מנהיגות קבועה, יציבה וחזקה הפועלת לאור חזון מדיניות ומטרות, מנחה את הדרגים השונים ומאפשרת המשכיות ורציפות בקבלת החלטות. כך גם הרצף במדיניות בין מנהיגים. מנהיגות אסטרטגית עוסקת בפיתוח, במיתוג העיר ובנושאים אסטרטגיים לטווח ארוך, בלי קשר לכהונה בעתיד. מנהיג עם חזון מוביל לרוב את ההחלטות האסטרטגיות ואיננו מעורב בקבלת החלטות תפעוליות.

חולשות: חולשה במנהיגות זו תתבטא בלקבל החלטות בלי להתחשב מספיק במסגרת התקציב, בחוסר זהירות, בראיה אופטימית ולא מבוקרת, בגישה "ביצועית" ובביטחון עצמי מופרז - בדרך העלולה להביא את הרשות המקומית לגירעונות כבדים. מנהיגות החסרה ראייה אסטרטגית וחשיבה מרחבית בקבלת החלטות, תעסוק יותר בניהול השוטף.

מנהיגים מקומיים ציינו טעויות מרכזיות בתחום זה, כגון: התמקדות בתהליכים ארוכי טווח והתעלמות מצרכים שוטפים; רצון לקדם חזון (חינוך למשל), בלי להתחשב בצרכים האחרים.

שמשותף תושבים בקבלת החלטות כלפי חוץ בלבד, כחלק משיווק אישי ולא מהתנהלות מהותית. מנהיגים מקומיים ציינו טעויות מרכזיות בקבלת החלטות, כדלקמן: היעדרות ללחצים; חוסר רגישות לתקשורת; חוסר סבלנות לתושבים; מיקוד בקידום פרויקטים ופחות בקשר עם הציבור; היענות לרצונות המיידיים של התושבים; הקדשת זמן רב מידי לטיפול באוכלוסיות-קשות; קושי לעמוד בלחצים; חוסר הקשבה ושיתוף מספיקים.

מנהיגות פוליטית:

בישראל, משמעותו של ראש העירייה בתהליכי קבלת החלטות היא מרכזית, והיא קשורה במידת הדומיננטיות שלו וביכולת השפעתו על חברי המועצה. ראש העירייה מעורב בדרך כלל בתהליכי קבלת החלטות, ההחלטות מתקבלות לרוב על-פי רצונו, כשחבריו לסיעה ולקואליציה מתיישרים לפיו. הוא ה"כינור הראשי" בקבלת החלטות, וצריך שתהיה לו השפעה על חברי הקואליציה, כדי שיעדי יושגו במלואם. ראש עירייה יכול להפגין סגנון ריכוזי מאוד ולהיעזר בגורמים שונים (שרים ומוסדות) כדי שיסיעו בקידום מטרותיו.

חוזקות: מנהיג פוליטי יפגין יכולת תמרון פוליטי, גיבוש קואליציה חזקה ו"בישול" מראש של ההחלטות כבסיס לקידום. ניסיון פוליטי, יכולת להפעיל חן אישי ולשכנע אחרים חשובים למנהיג המקומי כדי לבנות קואליציה מלאה ולהעביר בקלות החלטות עקרוניות. אצל מנהיג כזה, תהליכי קבלת החלטות יתנהלו לרוב מאחורי הקלעים ויתקבלו פה-אחד, כשהכל "כבר נסגר מראש". הוא יקדם את החלטותיו בכך שיפגין מנהיגות ייצוגית, משכנעת וכריזמטית. הוא עשוי להיות חביב ולבבי, להפגין כבוד לזולת, לסחוף אחריו אחרים ולדעת ליצור אחדות ולא אנטגוניזם. מנהיגות פוליטית עשויה להיות גמישה רעיונית, לא להפגין ריכוזיות ולהראות שחשוב לה להגיע לריצוי כל הגורמים בקבלת החלטות. הדבר יכול להיחשב אמנם כחולשה וחוסר דומיננטיות, אולם התוצאה עשויה להיות "שקט תעשייתי" המאפשר לקבל החלטות בהסכמה וליישמן. מנהיג פוליטי יונק את כוחו גם מהסביבה החיצונית לרשות המקומית ומהגיבוי בזירה הפוליטית הארצית, אשר עשוי לסייע לו בקבלת החלטות. חשוב שראש העירייה יוערך מחוץ לעירו בשיקול דעת רצינואלי, ונראה כי ההערכה של הממשל וראשי המשק משליכה על

מנהיגות ציבורית ועממית:

חוזקות: מנהיג חזק מסוג זה מחובר לציבור ברמה אישית, קשוב לתושבים ויש לו ידע רב על הנעשה בעיר כבסיס לקבלת החלטות. הוא איננו מושפע כמעט מלחצים של הציבור, אם כי הוא קשוב לצרכיו, והשירות לציבור מנחה את קבלת החלטות המקומיות. מנהיגות זו משתפת תושבים בקבלת החלטות, בניסיון להשיג הבנה והסכמה. הדבר יתבטא אמנם בקצב יותר זהיר ואיטי של קבלת החלטות, אך בסיכוי טוב להשיג את המטרות.

"קבלת החלטות נכונות היא החלק החשוב ביותר של המנהיגות. כל מרכיב אחר - מפיתוח רעיונות והפצתם ועד הקפת עצמכם באנשים טובים - תלוי בקבלת החלטות נכונה" (ג'וליאני, 2005, עמ' 111).

חולשות: בגישה עממית מידי המנהיג יכול להיות נתון ללחצים פוליטיים ואחרים, למשל: לקבל החלטות על מחיקת ארנונה לחיילים ללא אישור של משרד הפנים ותוך כדי התעלמות מכללי מינהל תקין, או לקבל החלטות על הקצאות קרקע, בלי להביאן לאישור מליאת המועצה. מנהיג המקשיב ומתייעץ מדי עם קבוצות לחץ עשוי לקבל החלטות בתהליך איטי, ה"מזמין" עוד לחצים והמגדיל את החשש מלקבל החלטות לא פופולריות. ההתחשבות הפשטה ושיתוף תושבים בקבלת החלטות, כתהליך שצומח מ"למטה", יכולים להיתפש כחולשה - כקבלת החלטות ה"מתקפלות" מול דרישות סקטוראליות. חוסר ניסיון ציבורי, חוסר החלטיות, חוסר סמכותיות, התחשבות יתירה של המנהיג בדעת הציבור: "למצוא-חן בעיני כולם", כניעה ללחצים של גורמים אינטרסנטיים, מעורבות משפחתית בקבלת החלטות, ניסיון לרצות מקורבים ותמרון על-ידי בעלי עניין ישפיעו בצורה שלילית על קבלת החלטות המקומיות.

נראה, שראש רשות ותיק מתחשב פחות בדעת הקהל ולא משתף תושבים בהחלטותיו, בשעה שראש רשות חדש יחסית ערני יותר; קשוב ומושפע יותר מדרישות האוכלוסייה. יתכן שההחלטות אצל ראש עירייה חדש יתקבלו כדי לרצות את הציבור ובגישה פופוליסטית. ראש עירייה החסר את המגע עם הציבור ואת היכולת "למכור" את החלטותיו יתקשה בהתנהלותו. מנהיג יכול להיתפש גם כמי

הערכת המערכת הפנימית כלפיו. מנהיגות יכולה לנבוע במידה רבה מרקורד קודם של המנהיג (למשל: ראש שב"כ, שגריר לשעבר), מהיכרותו עם מערכות ציבוריות ומקשריו האישיים הטובים. כך, מערכות שונות וארגונים חיצוניים עשויים לשתף עמו פעולה ולסייע לו בקידום החלטותיו.

חולשות: התייעצות מרובה של המנהיג יכולה להתפרש כקושי וסחבת בקבלת החלטות, כחוסר החלטיות וכפגיעה במעמדו של ראש הרשות כ"שריף", גם אם למנהיג זה חשוב דווקא לקבל החלטות בדרך של גישור ושמירה על מירב האינטרסים. כאשר ראש הרשות נבחר כגורם חוץ ולא חלק מהעשייה הפוליטית במועצה, בלי סיעה ובלי שייצר קואליציה, יקשה הדבר על יכולת ההתנהלות הפוליטית בקבלת החלטות ועל קבלת החלטות מהותיות. התנהלותו הפוליטית מול אופוזיציה חזקה, קבוצות שונות והעיתונות המקומית יצריכו ממנו מאמץ לשרוד, על-חשבון הניהול השוטף של הרשות המקומית. כאשר מנהיג נתפש ללא ניסיון, הוא עלול להתקשות עם העשייה הפוליטית ועם קבלת החלטות. כאשר הרוב הקואליציוני מובטח, עלול ראש העירייה לפעול בחוסר התעמקות ולקבל החלטות באופן מהיר ואוטומטי. מנהיגות כזו איננה מנסה לשכנע ותנסה להעביר החלטות פה-אחד ואפילו "לעקוף" את המועצה. דומיננטיות-יתר וגישה מאיימת עשויות להביא חברי מועצה להירתע מלהעביר ביקורת על ראש העירייה, מחשש לחשבון אישי וסקטוריאלי, ולהצביע לכן באופן אוטומטי לפי רצונו. גישה כזו עלולה להוביל לכיוונים מוטעים ואפילו להתמוטטות כלכלית. חולשה של מנהיגות זו תתבטא גם בחוסר התחשבות בסביבה הפוליטית, ובקבלת החלטות עצמאיות. התנהלות פוליטית בקבלת החלטות תהיה פחות מסודרת מבחינה מקצועית, וההחלטות עשויות להיות עמומות יותר בניסוחן.

בנושא זה מנהיגים מקומיים ציינו טעויות מרכזיות, כדלקמן: עימותים עם האופוזיציה; חוסר מתינות; חוסר התנתקות מהקשר למפלגה פוליטית ארצית החלשה בעיר; קושי לעמוד בלחצים פוליטיים; חוסר כישורים פוליטיים.

מנהיגות ניהולית ומקצועיות: חוזקות: מנהיגות כזו מאופיינת בקבלת החלטות עניינית ללא מניעים זרים תוך הקפדה על שמירת החוק וכללי המינהל התקין וגם יכולת להפריד בין עיקר לטפל בקבלת החלטות "ישרות" "נקיות" ולא מניפולטיביות, והיא דואגת להפעיל מערכת מעקב על ביצוע החלטות כחלק מהשגרה הארגונית. מנהיג מקצועי יפגין בקבלת החלטות ניסיון פיקודי וניהולי, ניסיון ניהולי בכיר קודם בעירייה או ניסיון עסקי. הוא יפגין בהחלטותיו ראייה עסקית-כלכלית, מחויבות גבוהה לעמידה ביעדי ובמסגרת התקציב, נחישות ביישום תכנית ההבראה ויציאה מגירעון בעת הצורך וגם לא יחשוש לקבל החלטות שיגדילו את אחוז גביית המסים. הוא יפגין דומיננטיות, יפעל לאור מטרות ותכניות עבודה, ישאף לספק שירות טוב לתושבים ויפגין פתיחות, יכולת להסביר, לשכנע ולרתום אחרים למטרותיו. מנהיג מקצועי יקרין סמכותיות בהחלטותיו ויכולת לעמוד בלחצים, כולל בהחלטות על קיצוצים והתייעלות. הוא נתפש כבעל ידע והבנה בקבלת החלטות, והוא יקבלן לאור תכנון מוקדם ובעבודת מטה מסודרת ושיטתית, שתתבסס על איסוף נתונים מהדרג המקצועי ועל ניתוח מגוון חלופות. במנהיגות זו אובחנה לרוב גישה ריכוזית בקבלת החלטות, התייעצות עם המנהלים, מעורבות והתעמקות גבוהה בפרטים, נחישות וידיעה לאן המנהיג חותר בהחלטותיו. מנהיג כזה יכול להיתפש חזק, נחוש ("בולדוזר"), דעתן, תכליתי וכ"בוס" שמקבל את ההחלטות. הוא יכול אמנם למנות אנשי מקצוע טובים (ללא מניעים זרים) ולהתייעץ אתם, אבל הוא זה שמנחה והפוסק האחרון. מנהיג מקצועי יכול לפעול גם בגישה משתפת של תושבים ואנשי המקצוע בפורומים שונים, ובגישה ביזורית - המאצילה סמכויות לאנשי המקצוע, כשהוא מוביל את הנושאים העקרוניים ופותר בעיות מהותיות. ההחלטות אצל מנהיגות כזו מוכנות מראש, אך לעתים עשויות להתבצע לפני שאושרו כנדרש.

חולשות: מנהיגים שאינם מבינים את אנשי המקצוע ואת מה שהם מגישים להחלטה ומתמרנים על ידם - במיוחד על-ידי הגזבר. מנהיג שאיננו סומך על הדרג המינהלי ומשתמש באנשי מקצוע בלתי תלויים שישפיעו על קבלת החלטות. במקרה הקיצוני, מנהיג ניהולי מתערב בעבודת המינהל, מכתוב לוחות זמנים, מעורב ברמת הביצוע, מבקר על ביצוע ההחלטות ועשוי להיחשב

אופטימית מיד, גישה ביצועית ופחות ניהולית, חוסר סבלנות לניהול תהליכים, השענות על האוטוריטה המקצועית החזקה, גישה ריכוזית בקבלת החלטות, מה שגרם לדרג המקצועי לסגת מול ראש הרשות ולא להיות שותף בתהליכי קבלת החלטות, חוסר ההתחשבות במסגרת התקציב ויצירת גירעון.

מניתוח הממצאים עולים מספר קשיים וטעויות בהתנהלותם של המנהיגים המקומיים, אשר על חלקם הם גם מעידים בעצמם:

בהיבט האסטרטגי: עבודה שלא לפי חזון וחוסר בראייה אסטרטגית - התמקדות בביצוע במקום בקידום יוזמות מדיניות, חוסר התחשבות בעתיד והתעלמות מהשלכות של החלטות אסטרטגיות, אופטימיות באשר ליכולת השליטה בעתיד, חשיבה לטווח ארוך והתעלמות מהמציאות בטווח המיידי, חוסר בדיקה של השלכות ההחלטות.

בהיבט הציבורי: כניעה ללחצים ולאינטרסים זרים, התחשבות יתרה בדעת הקהל ("למצוא חן"), דחיית החלטות וסחבת בקבלתן, חוסר החלטיות ונסיגה או שינוי החלטות שהתקבלו.

בהיבט הפוליטי: חוסר ניסיון פוליטי וציבורי וקושי ב"משחק הפוליטי", צורך בהישרדות אישית, ניסיון לכפות דעה וחוסר מתינות, חוסר התחשבות בנבחר ציבור ובמועצה, פעולה עצמאית וחוסר שיתוף אחרים (גישה של "סוליסט"), חוסר בעבודת צוות, עימות עם גורמים רבים ברשות המקומית ובחופץ (חברי מועצה, דרג מקצועי, תושבים, משרדי ממשלה, יזמים).

בהיבט הניהולי: חוסר סדר בקבלת החלטות וחוסר בעבודת מטה, קבלת החלטות שלא במסגרת התקציב ולא בחשיבה כלכלית, איסוף לקוי של מידע והתעלמות ממידע הכרחי, חוסר אחריות וחוסר זהירות בקבלת החלטות, קבלת החלטות בגישה ביצועית וללא שיקול דעת מספיק ("כיבוי שריפות"), קבלת החלטות במהירות ובחיפזון (ובקיצור הליכים), החלטות מוטעות בתחילת הקדנציה, חוסר שקיפות, חוסר התייעצות עם אנשי מקצוע ואי-שיתופם בקבלת החלטות, עודף ביטחון עצמי, גישה ריכוזית ו"שלטון יחיד".

לעתים ל"מנכ"ל בפועל". ראש עירייה דומיננטי מידי עלול להביא לקושי בהתנהלות מול המנהלים, כמו למשל לתחלופה של 6 מנכ"לים בכהונתו. מינוי של מנכ"ל מקצועי חזק וצוות מקצועי טוב, יכול לאפשר לראש העירייה לממש את חזונו. אולם, כשראש העירייה הוא זה שמנווט, כופה וקובע לדרג המקצועי (על בסיס הידע האישי שלו), כשהוא פועל בצורה דעתנית ולא מסכים לשמוע חוות-דעת נוגדות, כשבתהליכי קבלת החלטות רבים לא נוכחים אנשי מקצוע (יועץ משפטי, למשל) יש קושי לקבל החלטות מקצועיות. מנהיגות ריכוזית שלילית יכולה להתבטא בתהליכי קבלת החלטות בפעולה של "שחקן בודד" ולא כיו"ר המערכת. שיתוף והתייעצות בתהליכי קבלת החלטות לא מסייעים בידיו של המנהיג, כאשר התחושה היא שהוא מקבל את ההחלטות בעצמו וכאשר הוא גם חושב שההחלטות שקיבל יתבצעו באופן אוטומטי. בהיעדר מנהיגות מקצועית, תהליך קבלת החלטות אינו מסודר, מתבטא בהיעדר חשיבה כלכלית בקבלת החלטות ובקושי לקבל החלטות בתנאי מגבלות התקציב ומגבלות אחרות. ההחלטות מתקבלות בחיפזון, לפי תפישתו של המנהיג, בלי להתעמק מספיק ובלי לבחון את השלכותיהן, וחלקן לא מתבצע כלל בסופו של דבר. ביטוי שלילי נוסף הוא בגישה "ביצועית" בקבלת החלטות, כשראש העירייה רואה בבירוקרטיה נטל שמעכב את הביצוע, וכשהמנהלים חוששים להתעמת אתו. גם קדנציה קצרה ובשנת בחירות עלולות להתבטא במנהיגות המקבלת החלטות במהירות ולטווח הקצר, בהתייעצות מועטה עם גורמים מקצועיים, בחוסר איסוף נתונים והישענות על מידע אישי, בשינוי החלטות, בחוסר בחינת ישימות ההחלטה ובביצוע מהיר ומיידי של ההחלטות. לעתים מתקיימים תהליכי קבלת החלטות מיותרים, חסרי תכלית ומשמעות, ובנושאים שכבר הוחלט בהם בעבר. מנהיגות כזו עלולה להתפשט כפועלת בחוסר אמינות, בחוסר שקיפות ובהסתרת מידע, בהסתמכות מועטה על אנשי מקצוע, בגישה סוליסטית וריכוזית וב"כיבוי שריפות". נראה שעם הניסיון בתפקיד ראש העירייה חל שינוי בדרך קבלת החלטות הזו.

בנושא זה מנהיגים מקומיים ציינו טעויות מרכזיות, כדלקמן: קבלת החלטות בנושאים שוליים בתחילת הקדנציה, קבלת החלטות בלחץ זמן, חוסר התייחסות לנושא הכספי, חוסר הערכה נכונה של לוח הזמנים למימוש התכניות, ראייה

ממצאי המחקר מצביעים על כך, שברשויות האיתנות המנהיגות המקומית (ראש הרשות) נתפשת דומיננטיות יותר בצורה מובהקת בהשוואה לרשויות החלשות, אם כי ברשויות החלשות נתפשו מנהיגים מקומיים בתקופות כהונה קודמות כדומיננטיים יותר. מהממצאים ניכרת גם הערכה גבוהה יותר לאיכות קבלת החלטות ברשויות האיתנות, בכל הפורומים העיקריים בהם מעורבת המנהיגות המקומית.

סיכום המנהיגות המקומית והשפעתה על קבלת החלטות - חוזקות מול חולשות

חוזקות	חולשות
1. חזון וחשיבה אסטרטגית לטווח ארוך. 2. קבלת החלטות לאור מטרות ותוכניות עבודה. 3. אינטליגנציה וכישורים אישיים גבוהים. 4. אנושיות וכבוד לזולת. 5. הקשבה והתייעצות עם אחרים. 6. התייעצות עם אנשי המקצוע והסתמכות על חוות דעתם. 7. גיבוי לדרג המקצועי. 8. כריזמה ויכולת לרתום אחרים. 9. ניסיון מקצועי ניסיון ומוניציפלי. 10. גישה מקצועית והתעמקות. 11. עבודה במסגרת החוק ולפי כללי מינהל תקין. 12. חשיבה עסקית-כלכלית וקבלת החלטות במסגרת התקציב. 13. שיקול דעת וגישה רציונאלית ועניינית בקבלת החלטות. 14. עבודת מטה מסודרת ושיטתית בקבלת החלטות. 15. הכנה מוקדמת של ההחלטה - יכולת להשיג הסכמה ויכולת ליצור קואליציה. 16. יכולת ביטוי ושכנוע. 17. יכולת פוליטית וכוח תמרון. 18. קשרים אישיים והערכה חיצונית ופנימית גבוהה. 19. גיבוי בזירה הפוליטית הארצית. 20. נחישות ומעורבות גבוהה. 21. דומיננטיות בניהול. 22. האצלת סמכויות. 23. פעולה למען כלל הציבור ולא בצורה סקטוריאלית. 24. מיקוד בסיפוק רצון הציבור. 25. יכולת לעמוד בלחצים ואיומים והימנעות ממשוא פנים וממניעים זרים. 26. יכולת לקבל החלטות אמיצות. 27. הצלחה ביישום החלטות ובביצוע. 28. שמיעת דעתו של הציבור ושיתופו בקבלת החלטות.	1. חשיבה לטווח הקצר וחוסר בראייה אסטרטגית. 2. חשיבה לטווח ארוך, אך לא מציאותית. 3. אי-בחינת השלכות ההחלטות. 4. מיקוד במטרות אישיות - העדפת תחומי עשייה, תוך התעלמות מכלל הצרכים. 5. חוסר ניסיון וידע קודם. 6. חוסר סבלנות וחוסר פתיחות לביקורת. 7. גישה חזיתית, עימות וחוסר מתינות. 8. ספק באמינות וחוסר שקיפות. 9. חשיבה לא כלכלית וחריגה בתקציב. 10. גישה אופטימית בקבלת החלטות. 11. עודף ביטחון עצמי וחוסר זהירות. 12. גישה מיידית בתכנון ובביצוע. 13. חוסר תכנון. 14. עבודה בלחץ ו"כיבוי שריפות". 15. חוסר בהתייעצות ובעבודה צוות - פעולה עצמאית וחד-צדדית. 16. "שלטון יחיד" וגישה ריכוזית. 17. חוסר ניסיון פוליטי וקושי ב"משחק הפוליטי". 18. דחיית החלטות, סחבת בקבלת החלטות, או נטייה לקצר הליכים. 19. קבלת החלטות בחיפזון, חוסר התעמקות וחוסר סדר בתהליך קבלת החלטות. 20. חוסר שיתוף של אנשי מקצוע. 21. חוסר התחשבות בנבחרים ובמועצה. 22. גישה ביצועית, חוסר בניהול. 23. חוסר החלטיות, דומיננטיות ומעורבות. 24. צורך בהישרדות אישית. 25. כניעה ללחצים ולאיומים זרים. 26. התחשבות יתרה בדעת הקהל ("למצוא חן"). 27. אי-עמידה באחריות ושינויים בהחלטות שהתקבלו.

סיכום ומסקנות:

כפי שהחלטות מעצבות את ההיסטוריה האנושית וכפי שהמדינה היא תוצר של החלטות ממשלתה, כך הרשות המקומית היא, במידה רבה, תוצר של החלטות הנהגתה. החלטותיה של ההנהגה המקומית מעצבות את עתידה של הרשות המקומית ואת רווחת תושביה. החלטות כושלות, במיוחד כשהן מתקבלות לאורך תקופה, עלולות להביא את הרשות המקומית לכישלון במילוי חובותיה - מתן שירות לתושבים ודאגה לרווחתם בחיי היום-יום: בחינוך, ניקיון, איכות הסביבה, תרבות, תחבורה וכך הלאה. לראש הרשות המקומית השפעה מכרעת על קבלת החלטות המקומיות ועל יישומן. במדינה דמוקרטית המנהיגות המקומית נבחרה לנווט את המקום, לקבל החלטות אסטרטגיות עבור הישוב ולהנחות את מקבלי ההחלטות ברמות הביצוע השונות. אולם, ראש רשות מקומית, גם אם הוא בעל השכלה רלוונטית וגם אם הוא בעל ניסיון פיקודי וניהולי עשיר, עלול לקבל החלטות מוטעות ומזיקות בטווח הקצר והארוך.

נראה, כי לא ניתן להצביע על סוג מנהיגות מסוים בולט ורצוי בשלטון המקומי, אלא נמצא שילובים של סוגי מנהיגות שונים, הבאים לידי ביטוי בקבלת

החלטות ברשויות המקומיות. מנהיג פוליטי ועממי (PL) מנהיג אסטרטגי וניהולי (SM) מנהיג פוליטי ואסטרטגי (PS) וכך הלאה. תרומת המחקר בהצביעו על כך, שברשויות איתנות נמצא שילוב של מנהיגות אסטרטגית-ניהולית-פוליטית ועממית בקבלת החלטות, במינון המביא לידי ביטוי חיובי כל אחד מהמרכיבים. כאשר אחד המרכיבים בא לידי ביטוי בולט מדי, תוך כדי פגיעה במרכיבים האחרים, יתגלו ליקויים בהפעלת המנהיגות בקבלת החלטות ובהופעתה של הרשות המקומית.

תרומת המחקר גם בהצבעה על הקשר בין מנהיגות מקומית, המפעילה שיקול דעת ומקבלת החלטות בצורה מקצועית ומשתפת, להצלחתה של הרשות המקומית, ולהפך - בין כשלי מנהיגות בקבלת החלטות לכישלונה של הרשות המקומית. קבלת החלטות לאור מטרות אסטרטגיות, גישה מקצועית, ניהול נכון של תהליכי קבלת החלטות, רגישות למידע הכרחי, שיתוף גורמים רלוונטיים והציבור בקבלת החלטות ויצירת קונצנזוס סביב ההחלטה המבוקשת הכרחיים בניהול מערכות מוניציפליות מורכבות. מכאן, שכדי להצליח בקבלת ההחלטות ובהופעתה של הרשות המקומית, על מנהיגים מקומיים להפגין מנהיגות משלבת MPLS כדלקמן:



רשימת מקורות נבחרים:

- Anderson, B. F. (2002), *The Three Secrets of Wise Decision Making*, Portland, Single Reef Press.
- Coulson, A. (2007), *Local Government Leadership, The New Public Management, and Politics in the UK and USA*, Institute of Local Government Studies, Birmingham, England, (presented at: *Leading the Future of the Public Sector, The Third Transatlantic Dialogue*, Newark, Delaware, USA 31 May-2 June).
- Forman, E. & Selly, M. A. (2002), *Decision by Objectives*, Singapore, World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.
- Goodwin, P. (2009), "Common Sense and Hard Decision Analysis: Why Might They Conflict?", *Management Decision*, Vol. 47, No. 3, pp.427-440.
- Grunig, R. & Kuhn, R. (2005), *Successful Decision-Making*, Berlin, Springer-Verlag.
- Haus, M. & Sweeting, D. (2006), "Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map", *Political Studies*, Vol. 54, Issue 2, pp. 267-288.
- Messick, D. M. & Bazerman, M. H. (1996), "Ethical Leadership and the Psychology of Decision Making", *Sloan Management Review*, Vol. 37, No. 2 (Winter) pp.9-22.
- Mintz, A. (2004), "How Do Leaders Make Decisions? A Polyheuristic Perspective", *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, No.1, pp.3-13.
- Mouritzen, P. E. & Svara, J. H. (2002), *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*, Pittsburgh. PA: Univ. of Pittsburgh Press.
- Stewart, M. and Associates (2004), *Participation, Leadership and Urban Sustainability, Final Research Report, The Fifth Research Framework Programme of the European Commission, City of Tomorrow and Cultural Heritage, Key Action 4, September*.
- Svara, J. H. (1990), *Official Leadership in the City*, Oxford University Press, US.
- Van Wart, M. (2003), "Public-Sector Leadership Theory: An Assessment", *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 2, March/April, pp.214-228.

רשימת מקורות (עברית):

- גוליאני, ר. (2005), *מנהיגות, ת"א, מטר*.
- דהן, י. (2009), *מנהיג מקומי - מכניזם של שינוי עומק בפריפריה. ירוחם: 1983-2006, מחקרי פלורסהיימר*, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- מינצברג, ה., אלסטרנד, ב. ולאמפל, ג. (2006), *ספארי אסטרטגיות, ת"א, פקר*.
- פוקס, א. (2008), *נפילים או נפלים, ת"א, סער*.
- שפירא, צ. (2000), *נטילת סיכון מהיבט ניהולי, ת"א, צ'ריקובר*.

מקורות ראשוניים:

- ראיונות:** סה"כ - 106, כולל: בכירים במשרד הפנים, ראשי העיריות והמועצות המקומיות בהווה ובעבר, חברי מועצה, מנהלים בכירים ואחרים (שמות המראיינים וציטוטים נמצאים אצל המחבר).

תצפית בשיחות מועצה: 27 ישיבות בכל הרשויות הנחקרות.