

מיסודה של הקרן לירושלים  
**Mishkenot Sha'ananim**  
قام بإنشائها صندوق القدس

**משכנות שאננים**  
Founded by The Jerusalem Foundation  
משכנות שאננים



המרכז לאתיקה בירושלים

# המנכ"ל והאתיקה ברשות המקומית – יש עם מי לדבר סמינר למנכ"לי רשויות מקומיות

ד"ר יותם לוריא

10.03.06

# מה זה "אתיקה"?

אתיקה = אתוס = רוח מסוימת =  
תרבות = נורמות  
סטנדרט להתנהגות נאותה שאינה רק  
ראויה כי אם רצויה.

דוגמאות: אתיקה של משפחת כהן, אתיקה של  
רופאים, אתיקה של המאפיה ופושעים, אתיקה  
של שבט הזולו...

מה זה "אתיקה"?

□ השאלה: "לאן לנסוע לחופש?" איננה שאלה אתית

השאלה: "לאן מן הראוי שניסע לחופש?" היא כן שאלה אתית.

## שני טעמים

- בגלל שזוהי נורמה כללית (generalization), גם אם רק לקבוצה מצומצמת
- זוהי החלטה קבוצתית שמתרחשת כחלק מתיאום ציפיות בקבוצה – coordinated action.



# הקדמה

© כל הזכויות שמורות לד"ר יותם לוריא,  
אוניברסיטת בן-גוריון

# למה?

רמת הממשל שמשפיעה בצורה המשמעותית ביותר על חיי האזרח בחיי היום יום זוהי רמת הממשל המוניציפאלי. מהרגע שהאזרח מתעורר בבוקר והמים הנקיים זורמים לשמחתו בברז, ויורדים בהצלחה בביוב, מהרגע שהוא יוצא מביתו ומוצא מדרכה נקייה ללכת עליה או כבישים מוסדרים לנהיגה הוא נהנה משרותי הרשות המקומית. בהמשך היום האזרח נוסע בתחבורה עירונית ולוקח את ילדיו למוסד חינוכי, הוא הולך לבקר בגנים הציבוריים, לסור לספרייה, לבקר בקופ"ח או לבקש אישור להגדלת המרפסת ובכך ממשיך את הקשר עם הרשות המקומית.

# מה זה אתיקה לניהול?

אתיקה של מנהלים

תפקיד המנהל,  
העומד בראש צוות

אתיקה בתחום המנהל

ראש המנהל ברשות  
המקומית

אתיקה לניהול = אתיקה במוסדות (institutional ethics)

תיאוריה פוליטית של ארגונים

Institutional Politics

Political Theory in Organizations

# אנשי המינהל כמלכי פילוסוף מודרניים

## רקע היסטורי בשלושה שלבים

**.1** בתקופה הקלאסית-- אפלטון חשב שמין הראוי שהפילוסופים יהיו מלכים ויארגנו את החיים הציבוריים במדינה.

- הפילוסוף יודע אודות דברים, הוא לא מומחה במשהו
- יש לו ידע פורמאלי, של איך
- הוא אינו נגוע במניעים זרים ומסוגל לעבור ממערכת למערכת.

**.2** בראשית העת החדשה: שילוב של ידע מקצועי וסמכות אזרחית

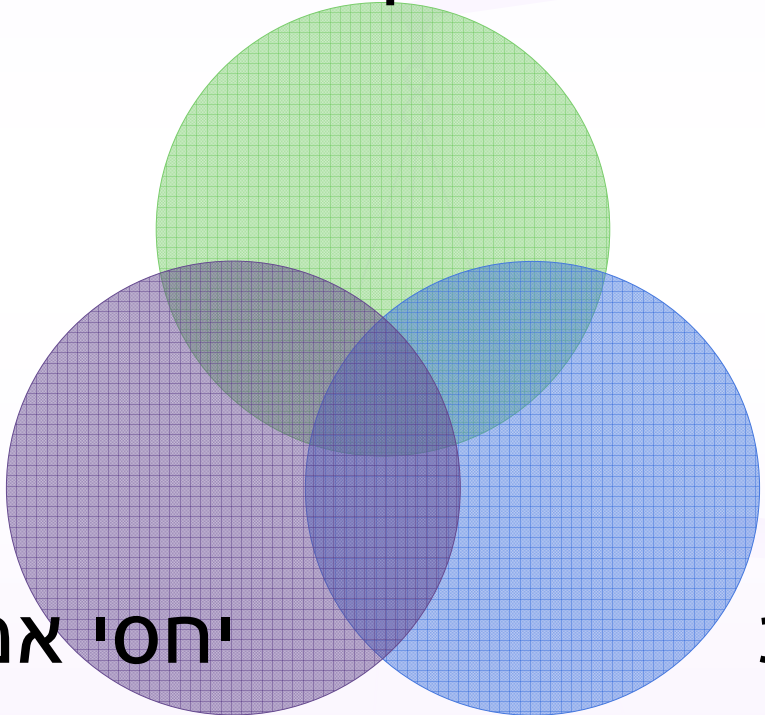
1. גילדות (כמורה, רופאים, משפטנים) – הסמכות עוברת לדרג המקצועי – ידע פרופסיונאלי
2. ישנן סוגיות ציבוריות שבהן האזרח הוא הריבון.

**.3** בעידן המודרני, עם השקיעה במעמד של הגילדות הקלאסיות,

המנהל ואנשי האדמיניסטרציה הם אלה שמסוגלים לעבור ממערכת למערכת ולומר כיצד עליה לפעול כדי לממש את התכליות שלה בצורה הטובה ביותר.

# הנחות להבנת הקשר הדיון מה התכלית של מנגנון הרשות?

אתיקה מקצועית  
פרודוקטיביות



אזרחות  
עובד בשביל התושבים

יחסי אמון עם נבחרים  
ביצוע מדיניות הנבחרים

# אתיקה בניהול רשות מקומית

## שתי רמות דיון

### סוגיות מיקרו

דילמות אתיות בתוך המבנה  
ההירארכי הקונקרטי של  
הרשות המקומית

1. סודיות והגנת פרטיות
2. נאמנויות כפולות (ניגודי עניינים)
  1. בתוך הארגון
  2. לצד שלישי
3. חריגה מגבולות מקצועיים וניגוד בין ערכים אישיים ומקצועיים
4. חשיפת שחיתות (whistleblowing)
5. שחיתות – ניצול לרעה של עמדת כוח או תפקיד.

### סוגיות מאקרו

סוגיית הכפיפות הציבורית –  
האחריות והסמכות – של  
מנכ"ל הרשות.

■ בגדול – מה היחסים בין ראש  
הרשות ומליאת המועצה לבין  
המנכ"ל וראשי המחלקות  
השונים.

■ מערכת הקשר של המנכ"ל  
המייצג את הדרג המקצועי  
לבין ראש הרשות, הדרג  
הנבחר.



# חלק 1: סוגיות המאקרו

משרד הפנים

הציבור  
התושבים

בחירות

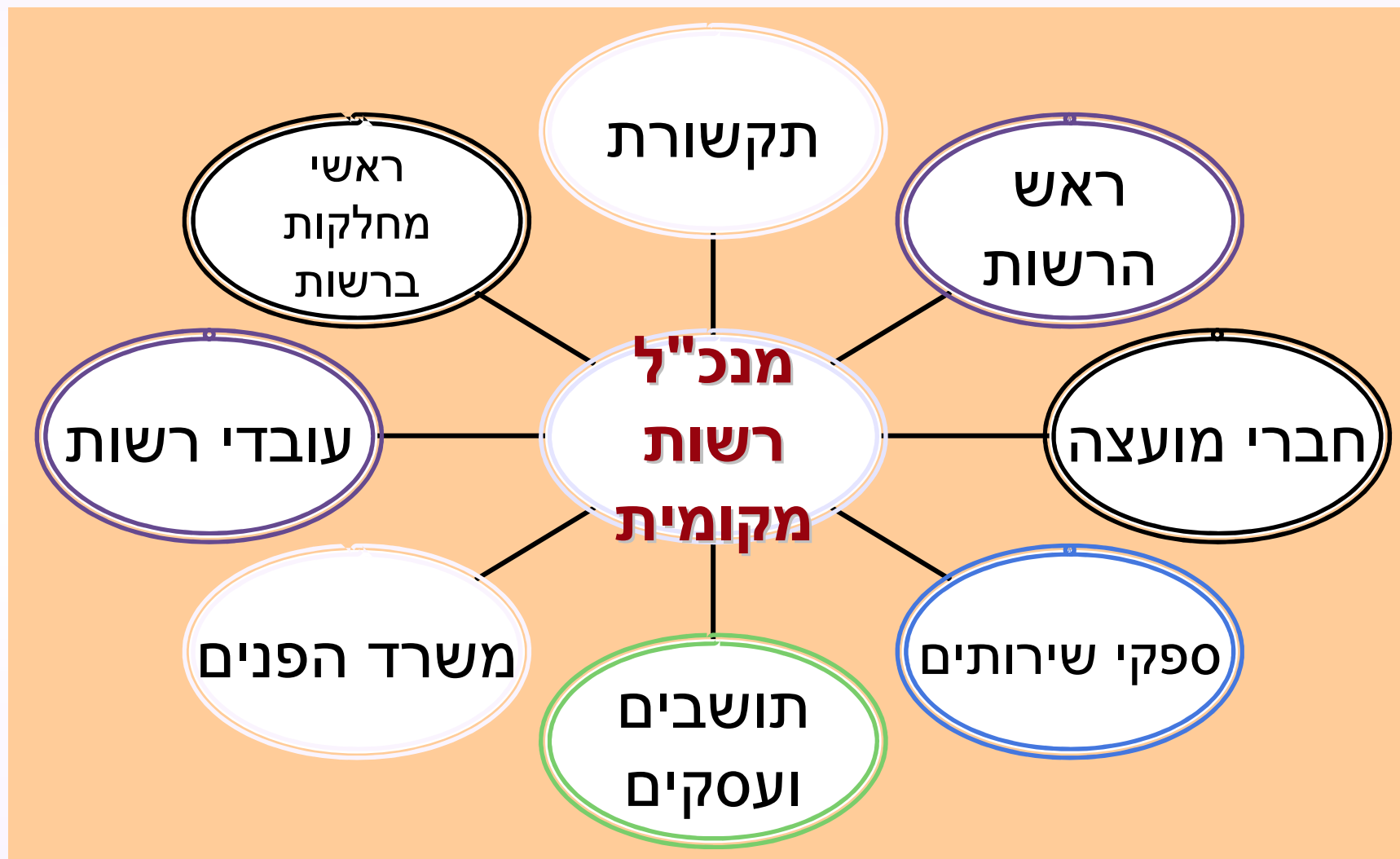
דרג נבחר + פוליטי  
גוף מחוקק (מוגבל)  
ראש מועצה  
חברי מועצה

דרג ניהולי- מקצועי  
גוף מבצע  
מנכ"ל/מזכיר

מינוי  
באישור  
מועצה

נותנים  
שרות  
לתושב

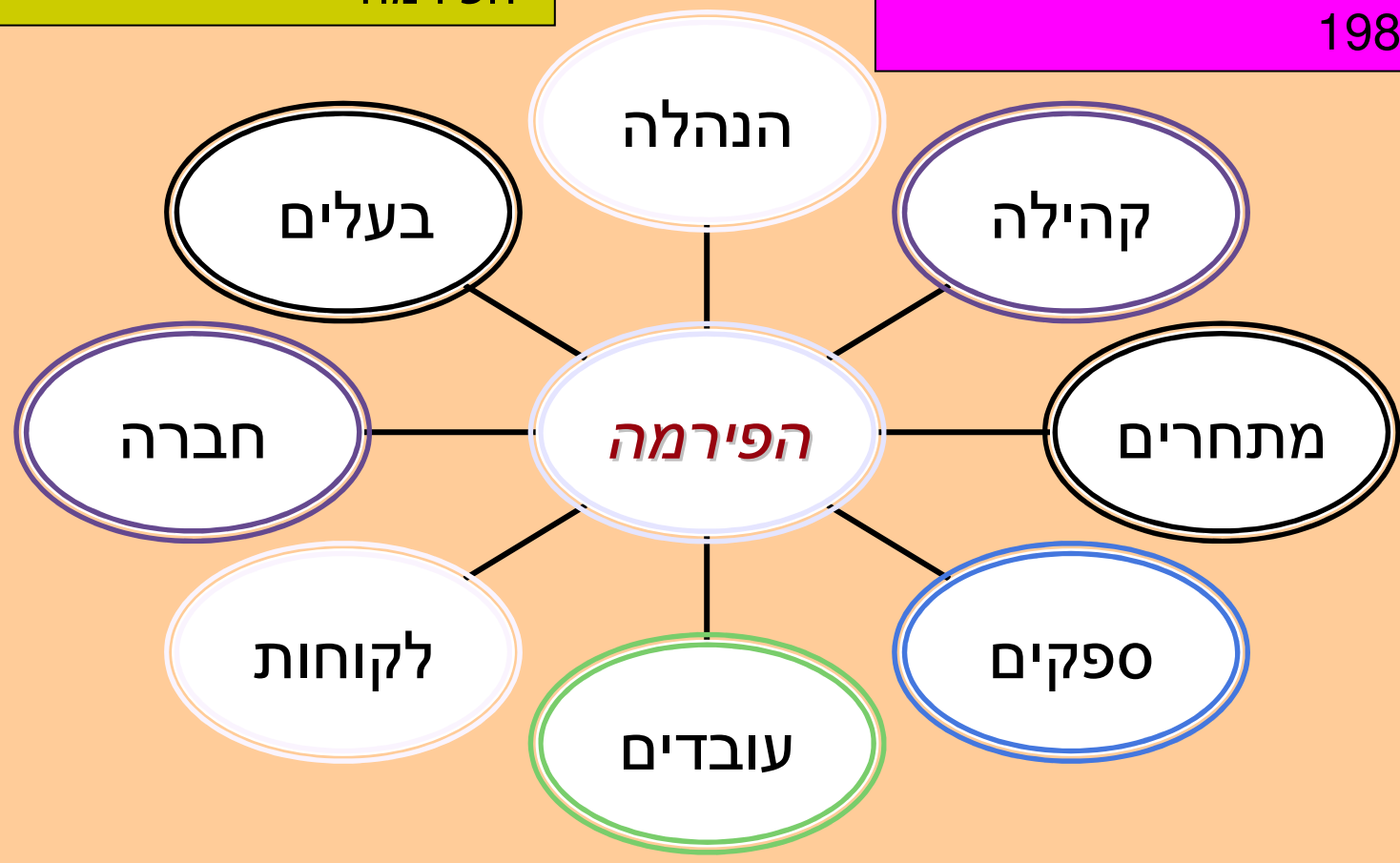
# מודל בעלי עניין למנכ"ל רשות מקומית



# בעלי עניין (stakeholders)

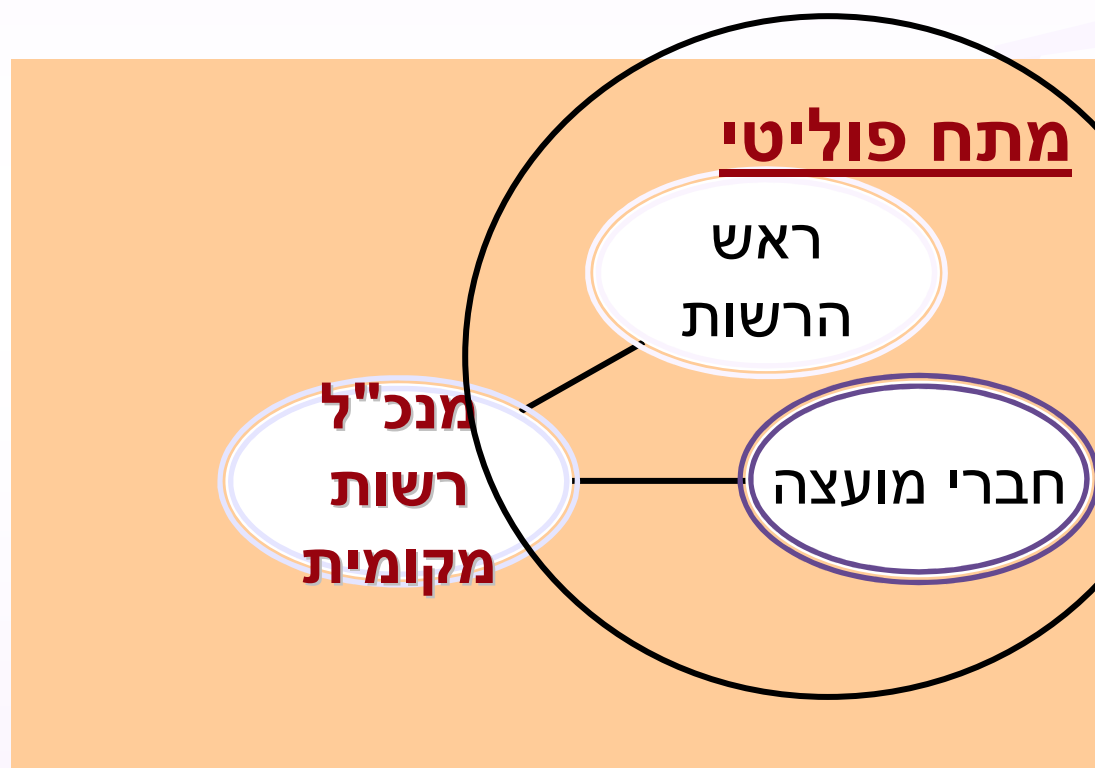
הגדרה צרה: בעלי העניין הם  
קבוצות חיוניות לקיום ושגשוג  
הפירמה

הגדרה רחבה: בעלי העניין הם  
קבוצות אשר מושפעות או משפיעה  
על פעילות הפירמה (Freeman  
1984, p.46)



# מודל בעלי עניין למנכ"ל רשות מקומית

ראש הרשות במאבקים פוליטיים מול חברי אופוזיציה



•נציג אופוזיציה רוצה להגיש שאילתא, להעלות נושא לדיון במועצה ולעיין במסמכים בכדי לנגח את ראש הרשות – הוא פונה למנכ"ל

•המנכ"ל מחויב ביחס שווה לכל חבר מועצה, אבל ...

# מודל בעלי עניין למנכ"ל רשות מקומית

לראש הרשות יש סמכות להאציל סמכויות  
מקצועיות לדרג ניהולי ולהתמקד במדיניות וחזון

האם לנהוג באופן מקצועי  
נטול שיקולים או לכבד את  
יחסי האמון והשיקול  
הפוליטי של ראש הרשות?

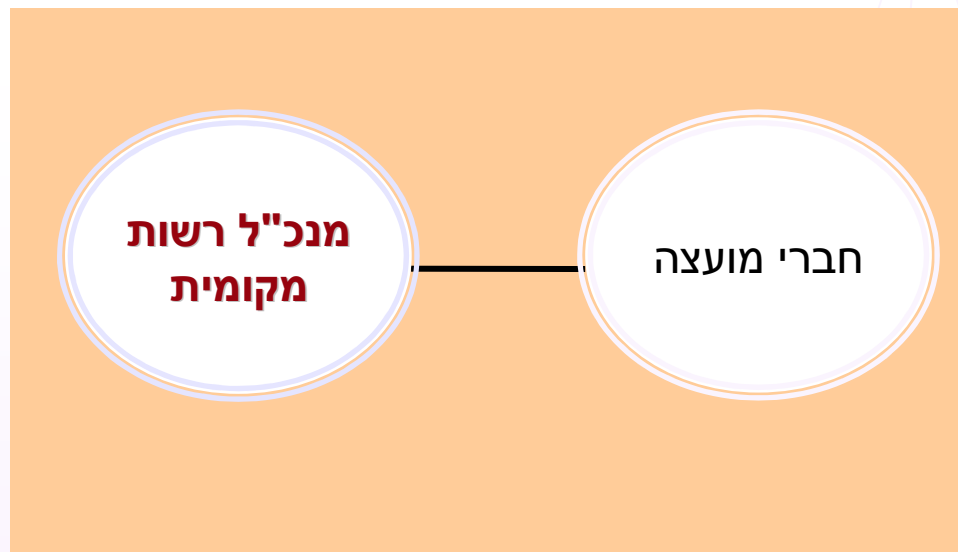
ראש  
הרשות

**מנכ"ל  
רשות  
מקומית**

• ראש הרשות האציל  
את נושא רישוי העסקים  
למנכ"ל. עכשיו הוא  
מבקש מהמנכ"ל לאשר  
(מסיבות אישיות או  
פוליטיות) רישוי לעסק  
שלא עמד בתקנות – יש  
לזה, לדבריו, חשיבות  
ציבורית ...

# מה היחסים בין הדרג הנבחר ובין הדרג הניהולי?

הדרג הניהולי מנוסה ומקצועי  
ואילו הדרג הנבחר מתחלף  
אחרי הבחירות ומנסה ללמוד  
את העבודה של חבר מועצה

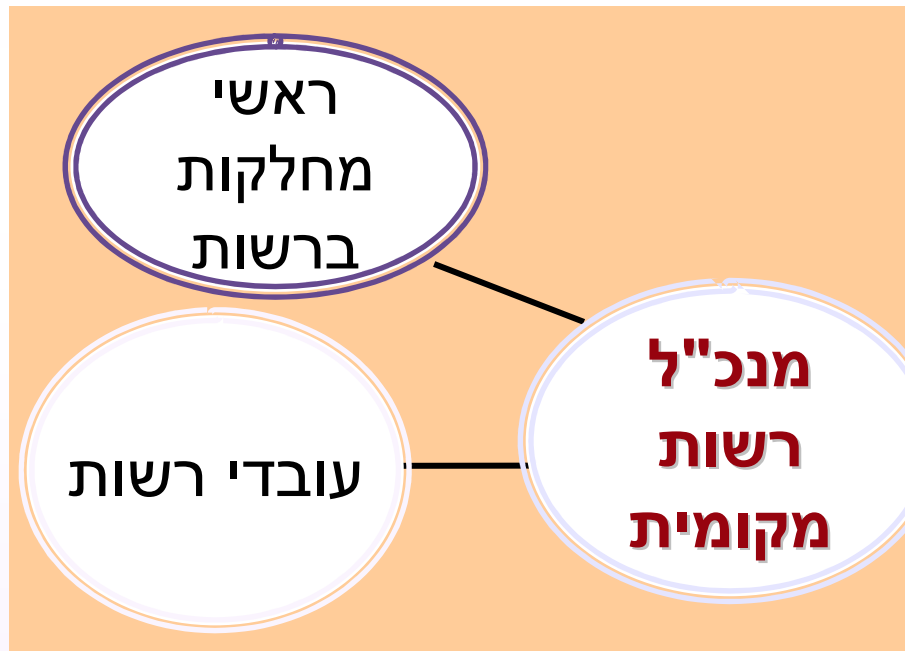


- ראשי ועדות מעצבנים – הכול דחוף, מבורדק, דרישות אין-סופיות מהמנכ"ל.
- "שררה" וניהול חברי מועצה (חדשים) ע"י מנכ"לים חזקים.

# מודל בעלי עניין למנכ"ל רשות מקומית

כראש המנגנון המנכ"ל ממונה גם על קבלת עובדים

חדשים לעבודה וגם על הקיצוצים



כל ראש מחלקה מושך אליו והתקציב לעולם לא מספיק, אז מהיכן נקצץ ועל סמך איזה שיקולים נאשר שעות נוספות?

➤ יושב ראש ועד העובדים הוא גם מנהל מחלקת פיקוח.

➤ קבלה לעבודה של קרובי משפחה של כול מני אנשים.

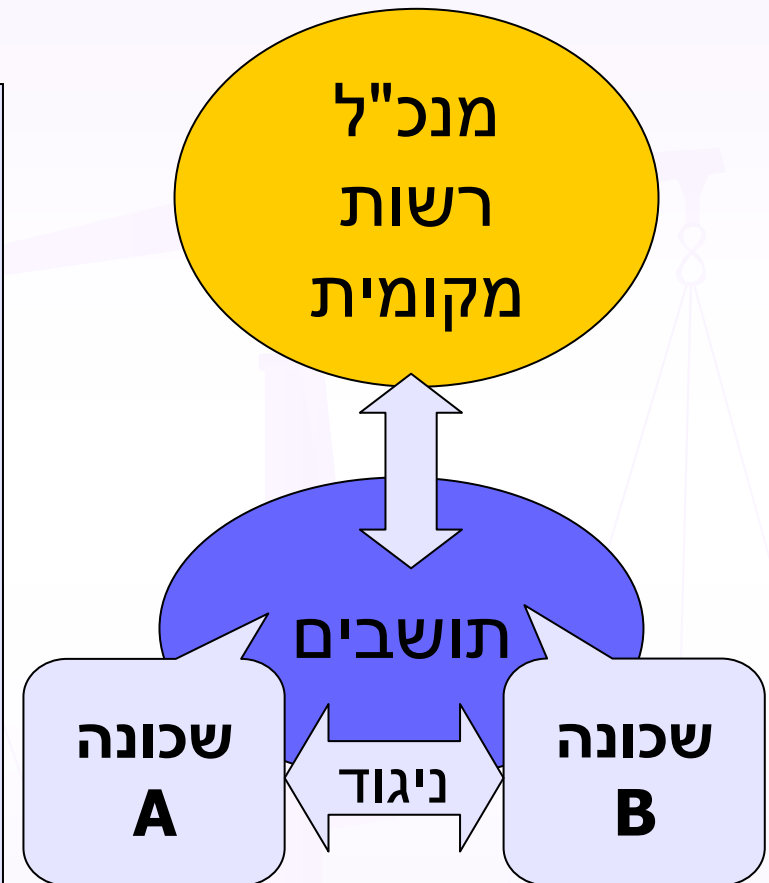
# מה היחסים בין הציבור ובין המנכ"ל?

## דרישות שונות מהתושבים

➤ בביה"ס בשכונה עם העולים החדשים דורשים עוד סיעת בגן בעוד השכונה העשירה (שבו לומדים ילדי ראש הרשות) מבקשים פיצול כיתות א'.

➤ היכן נשקיע: בתדירות איסוף האשפה בשכונה הענייה או בגיבון ובפיסול הסביבתי בשכונת הדגל של הרשות?

➤ האם נעביר את הצופים והלכלוך שלהם לשכונה A או לשכונה B?

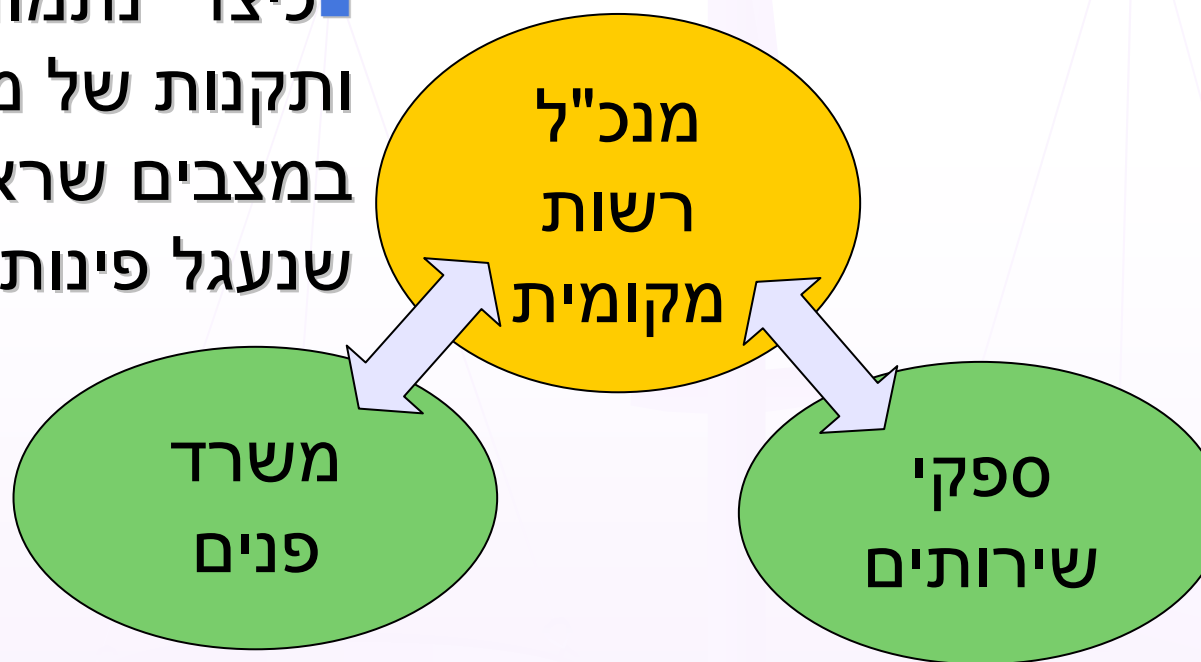


כל ©

# מודל בעלי עניין למנכ"ל רשות מקומית

■ קניית שירותים (כיבוד לישיבות או השתלמות לנהגים) מספקים המקורבים לצלחת.

■ כיצד "נתמודד" עם חוזרים ותקנות של משרד הפנים, בעיקר במצבים שראש הרשות מבקש שנעגל פינות.





# שתי בעיות יסוד ברמת המאקרו

בעיית הייצוג  
בעיית הסמכות

**בכירים  
בשרות  
המדינה**

**≠**

**מנכ"ל רשות**

➤ **בשרות המדינה יש הבחנה ברורה בין תפקידי אמון ובין תפקידים מקצועיים שבהם העובדים מוגנים באמצעות תקשי"ר, ועד עובדים חזק וקביעות.**

➤ **מנכ"ל רשות מוגדר כתפקיד מקצועי אבל, כשראש הרשות שולט במועצה ביד רמה (רוב), המנכ"ל נתון לגחמות של ראש הרשות.**

# בעיית הייצוג

■ בעיית הייצוג (representation): את מי מייצג כל גוף?

■ האם בעל המקצוע (המנכ"ל) משרת את הנבחרים או את הציבור

■ האם בעל המקצוע (המנכ"ל) מייצג את הפרופסיה המקצועית או את האינטרסים של ארגון?

# בעיית הסמכות

■ בעיית הסמכות (authority): מה מקור הסמכות של הדרג הניהולי, של המנכ"ל?

1. שליחים של הדרג הנבחר – תפקיד של אמון
2. ידע ייחודי בתחום הניהול – תפקיד מקצועי
3. משרתי הציבור

# "yes prime minister"

האם המנכ"ל רק מוציא לפועל מדיניות של הנבחר, או שהדרג הניהולי הוא הדרג המקצועי שצריך להישמר נקי מפוליטיקה.



## ■ שלש צורות להבנת צורת הפיקוח על הדרג הניהולי ומקור הסמכות של הדרג הניהולי

1. הדרג הניהולי מוציא לפועל של מדיניות הנבחרים.
2. הדרג הניהולי הוא הדרג המקצועי, professional civil servants
3. הדרג הניהולי משרת את הציבור וצריך לתת לציבור דין וחשבון על מעשיו.

•Thompson p. 50-72

© כל הזכויות שמורות לד"ר יותם לוריא,  
אוניברסיטת בן-גוריון

A faint, light purple background image of a scale of justice, symbolizing law and equity. The scale is positioned on the right side of the slide, with its pans hanging from a horizontal beam.

# חלק 2: סוגיות המיקרו

# סודיות והגנת פרטיות

1. סודות הקשורים לפעילות הרשות

2. סודות הקשורים לעבודה בארגון

סוגיית המחשוב מעלה בעיות קשות בנוגע להגנת המידע מבחינת סודיות ומבחינת האישורים והביטחונות שהמידע הגיע ליעדו.

**לדוגמא - מנכ"ל המועצה מחליט לעקוב אחר השיחות המתבצעות ממדור המשכורות בגזברות ע"י הקלטתן, וכן לעקוב אחרי השימוש במחשבים, בעקבות תלונות שהגיעו אליו.**

# נאמנויות כפולות

## 1. בתוך הארגון

עובדים והנהלה בארגון מחיובים לפעול לטובת הארגון, אך לא פעם קורה שיחסים אישיים ובעיות אישיות של עובד פלוני מעלים את סוגיית הנאמנות לעמיתים לעבודה.

לדוגמא: מה קורה כשידיד לעבודה מפשל בגדול בגלל קשיים זמניים במשפחה, הידרדרות במצב רפואי או בעיות נפשיות?

## 2. לצד שלישי

לא פעם קורה שעובדי רשות מקומית חובשים גם כובע אחר, אישי יותר (אג'נדה), אשר גורר נאמנות כפולה: כך לדוגמא עובדי הנהלה שפעילים בנושאים ציבוריים כמו פעילות של אגודות ספורט או פעילות של מוסד דתי עשויים להרגיש צורך למסור מידע לגורמים חיצוניים.

# חריגה מגבולות מקצועיים וניגוד בין ערכים אישיים ומקצועיים

האם למנכ"ל כאזרח ותושב ברשות (עם מגוון קשרים אישיים) האם מותר שיהיה למנכ"ל אג'נדה אישית במכרז לשירותי קייטרינג למועדוניות מתחרה חברה, שאשתו של המנכ"ל מועסקת בה. החברה מתקשה והמכרז חשוב להם. המנכ"ל מתלבט האם להסתיר את המידע הזה?

המנכ"ל ידוע כאוהד כדור-עף שרוף. בנו משחק בליגה. ראש מחלקת ספורט מתלבט לגבי רמת התמיכה הראויה בקבוצות התחרותיות ואמות מידה לחלוקת המגרשים לשימוש הקבוצות השונות. הוא בא להתייעץ עם המנכ"ל

# חשיפת שחיתות whistle blowing

1. לכלוך נגד עמיתים, במאבק על קידום, לדוגמא.
2. לפקידות יש מידע רב לגבי בכירים, כולל מידע אודות בעיות אישיות של עמיתים שבהחלט עשוי להשפיע על עבודתם. חשיפת מידע כזה, ע"י אנשים פנימיים וניטרליים לכאורה, מאוד בעייתית.
3. מה קורה כאשר יש חשד כבד שמתבצעים מעשים לא תקינים ע"י ממונה או עמית?

# שחיתות

ניצול לרעה של עמדת כוח או תפקיד.

1. קבלה לעבודה + קידום של מקורבים

שיקול דעת רב יש ל...

2. עבודה מול ספקים חיצוניים

שיקול דעת רב יש ל...

# ערכים מרכזיים בניהול רשות מקומית

## מידות טובות

- הקפדה על אמות מידה **מקצועיות**
- **יחסי אמון** עם הכפופים ועם ראש הרשות
- טוהר מידות- ללא משוא פנים: **יושר אישי**
- עצמאות ממשל – ניטרליות
- הקפדה על מידות לא מוסריות: רגישות, סדר, יוזמה ויצירתיות