

כלים לניהול
ופיתוח משאבי אנוש
ברשויות המקומיות

גיבוש מבנה ארגוני ברשות מקומית

כסלו תשפ"א | דצמבר 2020

6





כלים לניהול
ופיתוח משאבי אנוש
ברשויות המקומיות

גיבוש מבנה ארגוני ברשות מקומית

כסלו תשפ"א, דצמבר 2020

ועדה מקצועית:

אגף בכיר תכנון ופיתוח הון אנושי ברשויות המקומיות, משרד הפנים:
רועי דהן, מנהל אגף בכיר תכנון ופיתוח הון אנושי ברשומ"ק,
עיינה אדלר, מנהלת אגף הכשרות וידע ברשומ"ק,
אנה סמגרינסקי, מנהלת אגף דיגיטציה וחדשנות ברשומ"ק,
ורגולטורים ביחידות משרד הפנים
מפעם השפלה:
הדס עבדת, מנהלת המפעם (לשעבר),
אלונה מרק, מנהלת המפעם

ייעוץ ופיתוח מקצועי:

רן שטוק, יעוץ ניהולי ועסקי

סייעו בפיתוח:

איציק נידם, ראש מנהל תפעול, עיריית ירושלים, דוד לוריא, ראש מנהל תפעול
עיריית חיפה (לשעבר), חן פרץ, גזבר עיריית קרית ביאליק, מיכל הברמן, מנהלת
הדרכה ופיתוח משאבי אנוש, עיריית קרית ביאליק, יעקב זיגדון, מנכ"ל עיריית
חדרה, קובי שמעוני, סמנכ"ל משאבי אנוש, עיריית עכו, מימי פלג, מהנדסת
העיר חולון, נתי לרנר, סמנכ"ל משאבי אנוש, עיריית ראשון לציון, שאדי דרוויש,
מנכ"ל עיריית באקה אל גרביה, עודה סריחאן, גזבר מועצה מקומית שגב שלום,
ארז קרייזלר, ראש מועצה אזורית משגב (לשעבר), חגי פלמר, מנכ"ל מועצה
אזורית מנשה, דוד יהלומי, גזבר עיריית גדרה, לשעבר

ניהול, פיתוח והפקה:

מפעם השפלה, מפעם המתמחה בתחום משאבי אנוש

כסלו תשפ"א, דצמבר 2020

האמור בפרסום זה הוא חומר עזר שנועד לסייע בלימוד הנושא. למען הסר
ספק, אין הוא בא במקום הנחיות הניתנות על ידי הגורמים המוסמכים ואין
הוא מהווה אסמכתא משפטית.

החומרים המתפרסמים מעודכנים למועד הפרסום בלבד

www.moin.gov.il

תוכן עניינים

7	דבר מנהל אגף בכיר תכנון ופיתוח הון אנושי ברשומ"ק, מינהל הפיתוח
8	דברי מנהלת אגף הכשרות וידע ומנהלת מפעם השפלה
9	פרק א: מבוא לבחינת המבנה הארגוני
10	1. רקע
12	2. מטרת המסמך
13	3. מתודולוגיה
13	4. עקרונות המבנה הארגוני
13	4.1. מהו מבנה ארגוני
14	4.2. מבנה ארגוני מוצלח
15	5. סוגיות ליבה המשפיעות על מבנה ארגוני
15	5.1. עקרונות מנחים בגיבוש מבנה ארגוני בראייה חדשנית
20	5.2. סוגיות בתכנון המבנה הארגוני
21	6. תבניות שונות של מבנה ארגוני
27	פרק ב: תהליך תכנון המבנה הארגוני
28	תכנון מבנה ארגוני ברשות מקומית - תרשים תהליך
29	1. שלב א: אבחון אסטרטגי ומגמות - מאקרו
30	1.1. ניתוח התנהלותה וכווונותיה העתידיות של הרשות
32	1.2. הגדרת אסטרטגיה עירונית כוללת
33	1.3. מיפוי של צרכים ומאפיינים ייחודיים
35	1.4. זיהוי מגמות ותכניות אסטרטגיות באזור (שטח הרשות ושטחי רשויות סמוכות)
37	2. שלב ב: בחינה וקביעה של יעדים ותוצאות
38	2.1. הגדרה של יעדים ותוצאות רצויות לאורך זמן
39	2.2. זיהוי של אילוצים ואתגרים
39	2.3. זיהוי פערים משמעותיים במבנה הארגוני הקיים
41	3. שלב ג: העלאת חלופות למבנה ארגוני ובחירת חלופה מועדפת
42	3.1. העלאת חלופות אפשריות למבנה ארגוני כולל
42	3.2. בנייה של טבלת מדדים ושקלול
43	3.3. מתן ציונים מתאימים לכל חלופה (אפשרי באמצעות משאל דלפי)
44	3.4. בחירת חלופה מועדפת
45	4. שלב ד: תכנון מפורט לחלופה הנבחרת
46	4.1. מיקום ארגוני לכלל היחידות בחלופה הנבחרת
47	4.2. בחינה וקביעה של שיטת תפעול והעסקה לכל יחידה
52	4.3. קביעת יעדים, אחריות וסמכות ליחידות ארגוניות
52	4.4. קביעת מדרג ארגוני ושיוך כל יחידה
53	4.5. תרשים מבנה ארגוני מפורט
55	4.6. כתיבת תכנית עבודה ליישום ולהטמעה של המבנה הארגוני החדש

56	5. שלב ה: בניית תשתיות ארגוניות תומכות המבנה המתוכנן
58	5.1. חישוב עלויות כוח אדם על פי הקצאת כמויות ומדרג ארגוני
58	5.2. כתיבת הגדרות תפקיד
59	5.3. בנייה וכתיבה של שגרות ניהול וממשקי עבודה
60	5.4. כתיבה ועדכון של נהלים לתהליכי ליבה
62	5.5. הכנת תכנית ליישום ולהטמעה של מבנה ארגוני חדש
64	6. המלצה לתהליך ממוקד לבניית מבנה ארגוני

פרק ג: תכנון מפורט של היחידות הארגוניות ודגשים לתכנון

66	1. יחידות ארגוניות - פירוט
67	1.1. יחידת מנכ"ל - כפיפות ישירה למנכ"ל
68	1.2. הנדסה
77	1.3. שיפור פני עיר (שפ"ע)
84	1.4. תשתיות
89	1.5. רישוי וקידום עסקים
93	1.6. כספים
98	1.7. חינוך
103	1.8. שירותים חברתיים
106	1.9. ביטחון
108	1.10. מוקד עירוני
110	1.11. מבקר הרשות המקומית
112	1.12. יועצת לענייני מעמד האישה
113	1.13. ייעוץ משפטי
114	1.14. משאבי אנוש
117	1.15. תכנון אסטרטגי ופיתוח כלכלי
119	1.16. גיוס משאבים
120	1.17. שירות/קשר עם התושב
121	1.18. מערכות מידע ותקשוב
123	1.19. דוברות
124	1.20. עיר ללא אלימות
125	1.21. מועצות אזוריות
126	סיכום
127	נספחים



דבר מנהל אגף בכיר תכנון ופיתוח הון אנושי ברשומ"ק, מינהל הפיתוח

חברים יקרים ברשויות המקומיות,

כשצמד המילים 'מבנה ארגוני' נזרק לחלל האוויר נדלקים במוח החלקים האחראים על המכאניקות, בדמיון צפים תרשימים עם קוביות וקווים. התגובה הזו מזמינה אחריה מצב רוח טכני וצעדים מכאניים שיתאפיינו בדרך כלל בישיבה של ראשי הארגון בהם מזיזים את הקוביות והקווים לכל מיני כיוונים.

על מנת שלא נתייחס לנושא כה חשוב באופן מכאני-טכני אני מציע לשנות טרמינולוגיה. לא מבנה ארגוני כי אם 'סביבות העבודה בארגון'. השלד, המצע של הארגון, השיטה בה אנו מסדרים את הסביבות השונות כמו שאיברי הגוף מסודרים סביב הלב ועצמות השלד כך שהכל יפעל בסינרגיה מיטבית.

התמורות בשנים האחרונות - בטכנולוגיה, בהון האנושי, בתרבות הארגונית, בבעיות הסבוכות מחייבים כל ארגון לבצע התאמות הכרחיות בסביבות העבודה שלו, במבנה הארגוני, כך שיותאם לאתגרי ההווה והעתיד.

בחינה והתאמות במבנה הארגוני לא מתקיימת בכל שבוע וגם לא בכל חודש ובכל שנה. התדירות הבריאה בעיני היא תהליך מעמיק אחת לשנתיים וכן לאחר אירוע מחולל שינוי - בחירות או אירועים חריגים.

תוצר איכותי זה לא מציג מבנה ארגוני אחיד לרשות מקומית שכן השונות הרבה בין הרשויות מתאפיינת במורכבות בסביבות העבודה, בהיקף ובעומק שלהן. התוצר הזה יסייע לכם לצעוד בדרך בה תבינו מה הם צרכי הרשות העדכניים ותגזרו מהם את סביבות העבודה והמבנה הארגוני המיטבי.

מיותר לציין שהתוצר הזה לא מחליף ולא סותר את ההגדרות המופיעות בחוק ובנהלים העוסקות בתקינה וארגון.

בהמשך, רשויות מצויינות שיעצבו מבנה ארגוני מתפקד ויציב מוזמנות לפנות אלינו לקבל הכוונה לניהול מודרני של מערכת ציבורית באמצעות הפעלת 'צוותי משימה ייעודיים'.

אני מודה למפתחות ומנהלות המחקר ובראשם לגב' עיינה אדלר, הגב' הדס עבדת והגב' אלונה מרק על התוצר המשמעותי הזה.

בטוחני כי תמצאו בו מקור טוב להישען עליו בהובלת תהליך עיצוב מחדש של סביבות העבודה.

בברכה,

רועי דהן

**מנהל אגף בכיר תכנון ופיתוח הון אנושי ברשומ"ק
מינהל הפיתוח, משרד הפנים**

דברי מנהלת אגף הכשרות וידע ומנהלת מפעם השפלה

מנהלות ומנהלים יקרים בשלטון המקומי

אנו מתרגשות להגיש לכם את החוברת "גיבוש מבנה ארגוני ברשות מקומית". חוברת זו היא נדבך נוסף בסדרת הפרסומים "כלים לניהול ופיתוח ההון האנושי ברשויות המקומיות", שמפרסמים אגף הכשרות וידע במנהל הפיתוח ומפעם השפלה - יחידת שטח המתמחה בתחום פיתוח משאבי אנוש.

מבנה ארגוני מתאים ותקף מאפשר לרשות המקומית לממש את המטרות ואת היעדים שהגדירה לעצמה ומהווה תשתית ארגונית למתן שירותים איכותיים לתושבי הרשות המקומית, ללקוחותיה ולבעלי עניין. עדכון המבנה הארגוני מייצר סביבת עבודה בריאה ובהירה, אשר מגבירה את המוטיבציה של העובדים ובונה בסיס לשינוי בתרבות הארגונית, בדרך קבלת ההחלטות וביכולת לסנכרן בין תת-מערכות ולהביא לידי ניצול מיטבי של משאבי הרשות.

מטרת החוברת היא לסייע בידכם, הנהלת הרשות המקומית, בהובלת תהליך של בחינה ובנייה של מבנה ארגוני התומך במיקודים האסטרטגיים של הרשות.

החוברת בנויה כ"מדריך לעבודה עצמית", המציג את השלבים בתהליך גיבוש מבנה ארגוני בצורה פשוטה וישימה, המאפשרת לכל רשות להתאימו על פי צרכיה. בחוברת תמצאו:

- מיפוי של הדילמות המקצועיות והניהוליות הנוגעות ליחידות ליבה ברשות המקומית והשיקולים לקבלת החלטות.
- דוגמאות למודלים בסיסיים וחלופות למבנים ארגוניים של יחידות ליבה ויחידות מחוללות שינוי
- דוגמאות וטיפים לפתרונות ממגוון רשויות

במלאכת הפיתוח המקצועי והכתיבה עסק רן שטוק, יועץ ארגוני מנוסה, בליווי מקצועי של הדס עבדת, מנהלת מפעם השפלה (לשעבר) ובתרומה וייעוץ של מנהלים רבים מהרשויות המקומיות: איציק נידם (עיריית ירושלים), דוד לוריא (לשעבר בעיריית חיפה), חן פרץ (עיריית קריית ביאליק), מיכל הברמן (עיריית קריית ביאליק), יעקב זיגדון (עיריית חדרה), קובי שמעוני (עיריית עכו), מימי פלג (עיריית חולון), נתי לרנר (עיריית ראשון לציון), שאדי דרוויש (עיריית באקה אל גרבייה), עודה סריחאן (מועצה מקומית שגב שלום), ארז קרייזלר (לשעבר במועצה אזורית משגב), חגי פלמר (מועצה אזורית מנשה), דוד יהלומי (לשעבר בעיריית גדרה).

אנו מודות לכל השותפים שסייעו בחשיבה ובמיקוד החומרים ושיתפו מניסיונם.

תודה לרועי דהן, מנהל אגף בכיר לתכנון ופיתוח ההון האנושי ברשויות המקומיות ולאנה סמגרינסקי, מנהלת אגף פיתוח ארגוני חדשנות ודיגיטל, על ההכוונה המקצועית והמיקוד בדגשי משרד הפנים, ולכל מנהלי היחידות במטה משרד הפנים, על דיוק העבודה והוספת מגמות חדשניות.

תודה לטלי סלע, מצוות מפעם השפלה, על ההפקה וההבאה לדפוס.

בברכה,

אלונה מרק
מנהלת מפעם השפלה

עיינה אדלר
מנהלת אגף הכשרות וידע
מנהל הפיתוח, משרד הפנים



■ פרק א ■

מבוא לבחינת המבנה הארגוני

1. רקע

רשויות מקומיות נדרשות לרענן את המבנה הארגוני שלהן אחת לכמה שנים, בשל שינויים בסביבת הפעולה העסקית או הרגולטורית שלהן, התאמה לאסטרטגיה, שינוי מדיניות של הנהלת הרשויות וצרכים משתנים של בעלי עניין.

תכנון המבנה הארגוני מתבצע מתוך התבוננות בצורכי הרשות בעתיד והתאמת התשתיות הארגוניות לצרכים אלה כיום.

עם כניסתה לתהליך של שינוי ארגוני, הנהלת הרשות נדרשת להתמודד עם סוגיות מגוונות האמורות לסייע לה בבחירת המבנה הארגוני האופטימלי, מבנה שייתן מענה לצורכיהם של הארגון ולקוחותיו לאורך זמן.

תורת הניהול האיכותי המודרני מעודדת את הארגון לבצע שינוי משמעותי פעם בכמה שנים, כך שיוכל להמשיך ולפתח שירותים חדשניים ויימנע מקיבעון מחשבתי.

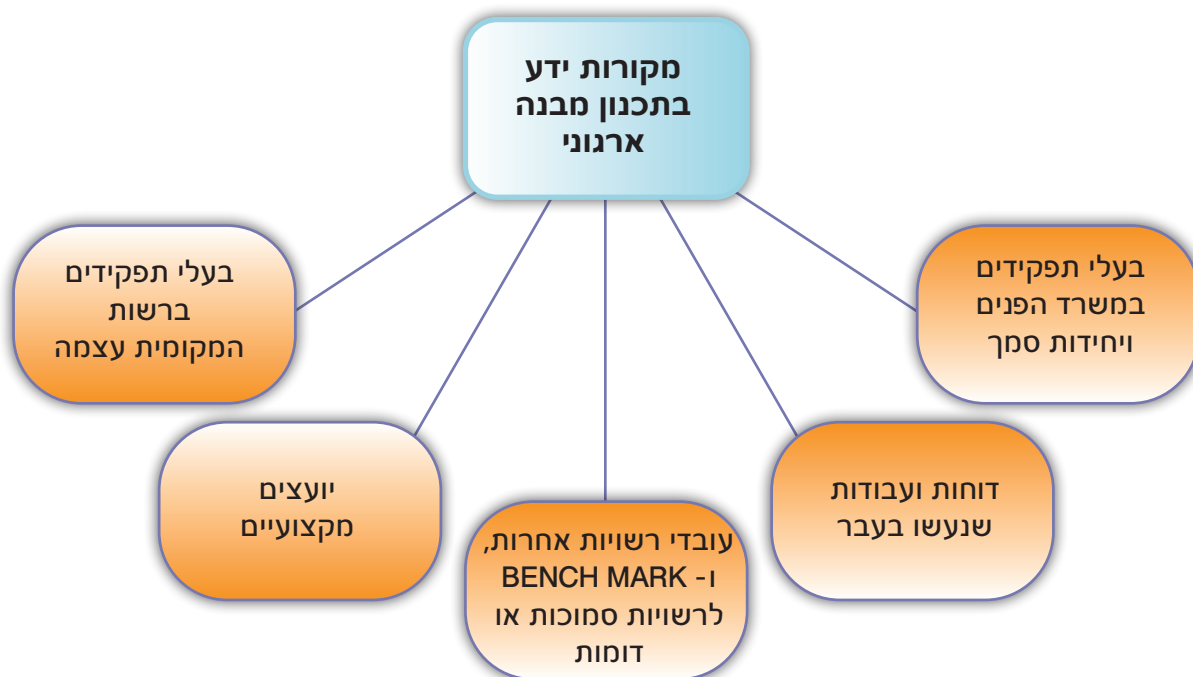
מבנה ארגוני נכון הוא אחת מאבני היסוד של הרשות בבואה להוציא את שאיפותיה מהכוח אל הפועל. מבנה ארגוני המבטא את ערכי הניהול הרצויים לרשות מבטיח יעילות ואפקטיביות בתפקוד וכן יכולת ביצוע, גמישות והתאמה למצבים משתנים וגם יוצר אווירה של הסכמה ושיתוף פעולה בקרב העובדים. המבנה הארגוני הוא השלד שעליו מתהווה השינוי בתרבות הארגונית, באופי ובדרך של קבלת ההחלטות ובסינכרוניזציה שבין תת-המערכות הפועלות ברשות. קיומו של מבנה ארגוני מתאים ותקף מאפשר מתן שירות איכותי לתושבי הרשות המקומית וללקוחותיה ולבעלי עניין, יוצר סביבת עבודה בריאה ובהירה אשר מקנה מוטיבציה לעובדי הרשות המקומית ותורם לניצול מיטבי של משאבי הרשות.

בבואנו לעצב או לבחון את המבנה הארגוני אנו בודקים באיזו מידה המבנה תומך במטרות הרשות ויעדיה ובאיזו מידה הוא הולם את התרבות הארגונית ותומך בתהליכי הליכה שלה ומביא לידי ביטוי את ערכי הרשות.

מחקרים מוכיחים כי במרבית הארגונים ניתן להגביר את תפוקות הארגון באמצעות המשאבים הקיימים ב-20% לפחות, על ידי סידור מחדש של המבנה הארגוני, האחריות והסמכות. במסגרת זאת יש לבחון אפשרויות לאיגום ולסנכרון של משאבים, להתייעלות ארגונית, ביצוע פעילויות במיקור חוץ ועוד.

ברשויות רבות המבנה הארגוני הקיים הוא תוצאה של התפתחות הדרגתית לאורך שנים, מתוך מענה לצרכים בשטח, לפוליטיקה ארגונית ולאימוץ תקציביים. פעמים רבות הוא אינו פרי תכנון מוקדם, ניתוח ובחינה של סל השירותים שיש לספק לתושבים ובניית מערכת ארגונית בהתאם. משום כך, הוא אינו אופטימלי מבחינת יכולת המערכת הארגונית לספק את השירות ללקוחותיה, תוך ניצול מיטבי של משאבים.

בשלב תכנון המבנה הארגוני האופטימלי, המתאים לצורכי הרשות המקומית, מומלץ להיעזר במחקרים ובמסד נתונים שבוצעו ברשות וברשויות דומות או סמוכות ויכולים לשמש חומר רקע מצוין ובסיס לקבלת החלטות. שימוש נכון ומושכל באמצעים הללו חוסך משאבים מיותרים וכן עלויות וזמן יקרים.



בהמשך, במהלך בניית תכנית העבודה ליישום המבנה הארגוני המוצע, יש להביא בחשבון גם את בעלי התפקידים הפועלים כיום, מאפייניהם, הידע והניסיון שלהם כדי לשלבם במבנה החדש ולמנף את העניין לטובת הארגון, צרכיו וצורכי העובד.

הגדרת מדיניות עירונית מעודכנת, בניית מסד נתונים, הנחות יסוד ומערכת שיקולים בקבלת ההחלטות יסייעו בשימור הידע הארגוני ובעדכון המבנה הארגוני בעתיד, כשיידרש לכך.



לצורך תכנון והסכמה על המבנה הארגוני האופטימלי, יש להכין **תכנית עבודה קצובה בזמן**, הכוללת **אבני דרך** והגדרת **תוצרים** ולמנות **מנהל פרויקט** לתהליך.

התהליך דורש **משאבי ניהול** וחשוב להעניק לו תשומת לב ניהולית ולדאוג שכל בעלי התפקידים המעורבים בתהליך ייתנו לו קדימות.

בתהליך גיבוש המבנה הארגוני חשוב להוביל לגיבוש **מדיניות עירונית** לטווח ארוך ובניית **התשתית הארגונית** לאורך זמן.

2. מטרת המסמך

מטרת המסמך לסייע לצוות התכנון וההטמעה העירוני בבניית מבנה ארגוני מותאם ורלוונטי לרשות המקומית ובכלל זה

- להציע תהליך חשיבה מתודולוגי לעדכון ולבנייה של מבנה ארגוני התואם את מאפייני הרשות המקומית וצרכיה, הקיימים והחזויים
- למפות את הדילמות המקצועיות והניהוליות העומדות בפני מקבלי ההחלטות
- להציג פתרונות עכשוויים וחדשנים ככל האפשר, אשר יסייעו ל"צאת מהקופסה" ולתכנן מבנה ארגוני אפקטיבי ויעיל המותאם לצרכים המשתנים, על פי מדיניות משרד הפנים והמיקודים שהוא מוביל





3. מתודולוגיה

לצורך איסוף מידע והעלאת הסוגיות

- נבחנו עבודות אשר בוצעו בעבר בתחום המבנה הארגוני.
 - אובחנו ונותחו מבנים ארגוניים של מגוון רשויות מקומיות בישראל.
 - פרקים ארגוניים ממוקדים נשלחו להתייחסות מקצועית של בעלי תפקידים ברשויות.
 - פרקים כלל-ארגוניים וניהוליים נשלחו להתייחסות בעלי תפקידים בעבר ובהווה בניהול רשויות מקומיות (ראשי ערים או מועצות, מנכ"לים)
- צוות כתיבת המדריך ליקט את המידע שהתקבל ונתן לו בימה בפרקי המדריך.

4. עקרונות המבנה הארגוני

4.1. מהו מבנה ארגוני

מבנה ארגוני (Organizational Structure) הוא מערך של תפקידים וקשרי הגומלין ביניהם. המבנה מבטא את חלוקת הפעילות של הארגון ליחידות, לתפקידים, למדרג ארגוני ולתחומי אחריות וסמכות, ומגדיר כיצד בעלי תפקידים בארגון פועלים כדי להגשים את האסטרטגיה, הייעוד ומטרות הארגון, בחלוקה ליחידות הארגוניות הרלוונטיות. הגודל, המורכבות, המיקום, מגוון הפעילויות והתוצרים של הרשות המקומית מחייבים לקבע בתוכם מסגרות ניהוליות וארגוניות ברורות ויציבות ככל האפשר. מסגרות אלו נועדו לסמן בבירור ולהגדיר מיקום לכל תפקיד ולכל קבוצת תפקידים ברשות המקומית ולקבוע את קשרי הגומלין שלהם עם תפקידים אחרים. מערך שיטתי ומסודר של תפקידים זה, היוצר את המבנה של כל רשות, **הוא המבנה הארגוני**. בהתאם לכך מוגדרים תחומי אחריות וסמכות, הייררכיה ארגונית (אחריות וכפיפות), מדרג תפקידים ועוד.

מבנה ארגוני מתאים ותקף מאפשר לרשות המקומית לממש את המטרות והיעדים שהגדירה לעצמה ומהווה בסיס למתן שירותים איכותיים לתושבי הרשות המקומית ללקוחותיה, מתוך יצירתה של סביבת עבודה בריאה ובהירה, אשר מגבירה בין השאר את המוטיבציה של עובדי הרשות, את היעילות ואת האפקטיביות.

האתגר הגדול של כל רשות מקומית הוא לספק שירות איכותי מיטבי לתושביה וללקוחותיה במסגרת המשאבים העומדים לרשותה.

מגוון הלקוחות של הרשות כולל תושבים, בעלי עסקים, בעלי נכסים, יזמים, מבקרים, תיירים ועוד. לכל אדם מקהל לקוחות זה מאפיינים דמוגרפיים, סוציו-אקונומיים ותרבותיים אחרים, ממשק שונה וצרכים שונים מהרשות המקומית, אשר נדרשת להתאים את שירותיה על פיהם.

על כן לא ניתן להגדיר מבנה ארגוני גנרי לכלל הרשויות המקומיות בישראל אלא להתאים את המבנה הארגוני למאפייני האזור, הלקוחות ובעלי העניין של הרשות הרלוונטית.



תפיסת המבנה הארגוני הכולל היא בסיס **לעבודה אפקטיבית**, תומכת האסטרטגיה הארגונית - מיקוד ביעדי הארגון.

הגדרות תפקיד, שגרות ניהול, תהליכי עבודה ונוהלי עבודה הם בסיס **לעבודה יעילה**, לביצוע תהליכים מתוך ניצול מיטבי של משאבים והשגת התוצאות הנדרשות.

ארגון יכול להיות יעיל אך לא אפקטיבי ולהפך.

4.2. מבנה ארגוני מוצלח

כאשר בוחנים את המבנה הארגוני המתוכנן, יש להתייחס לשלושה אתגרים מובילים לרשות:

רמת השירות ללקוח

באיזו מידה המבנה הארגוני מאפשר לתת מענה אפקטיבי ויעיל לכל צורכי הלקוחות ובעלי העניין (תושבים, בעלי עסקים, בעלי נכסים, תושבי חוץ, תיירים ומבקרים), לצרכים הקיימים ולצרכים המתוכננים?

פיתוח כלכלי ואיזון תקציבי

האם המבנה הארגוני מכיל את התשתית הארגונית הנדרשת לניצול מיטבי של משאבי הרשות, לתכנון, ייזום, פיתוח וקידום של מהלכים אסטרטגיים וכלכליים, שיפור במאזן העירוני לאורך זמן? באיזו מידה שיטות ההעסקה והתפעול אופטימליות לארגון?

תשתיות ניהוליות ארגוניות

באיזו מידה המבנה הארגוני תומך בסביבת העבודה, בתהליכי העבודה, בממשקים ובפיתוח המשאב האנושי לאורך זמן? באיזו מידה התשתיות הטכנולוגיות והמחשוביות מתאימות ליעדי הרשות ועושות שימוש מיטבי במשאביה?



בשלב התכנון מומלץ להתעלם מאילוצי משאבים וכוח אדם ולתכנן את המבנה הארגוני האופטימלי הנדרש.

לאחר מכן יש לבנות תכנית פעולה ליישום, על ידי חלוקה - לפרקי זמן, משאבים ויכולת יישום והטמעה של הרשות, בהתחשב באילוצי רגולציה.



כאשר אנו בוחנים או מתכננים את המבנה יש לבחון אותו בשני היבטים:

היבט	רמה ארגונית	דוגמה
ראייה ארגונית כוללת	כלל הארגון	חלוקה למנהלים או לחטיבות
מיקוד ביחידות ארגוניות ייעודיות ומחוללות שינוי	יחידה ארגונית ברמות ובמיקומים נבדלים בארגון. שיטות העסקה שונות לכל יחידה כולל מיקור חוץ ועוד	יחידה לתכנון אסטרטגי, גיוס משאבים, יחידת שירות ועוד

5. סוגיות ליבה המשפיעות על מבנה ארגוני

5.1. עקרונות מנחים בגיבוש מבנה ארגוני בראייה חדשנית



מבנה ארגוני אופטימלי הוא שילוב מוצלח בין הצרכים של הארגון ושל לקוחותיו הקיימים והמתוכננים ובין המשאבים העומדים לרשותו והיכולת למנף אותם ולקרב ביניהם ולבנות תשתיות לצמיחה לאורך זמן.

מדיניות משרד הפנים, הסביבה העסקית והרגולטורית המשתנה ותפיסת הניהול האיכותי מחייבים להתייחס למבנה הארגוני בראייה חדשנית המתורגמת לכמה דגשים:

- (א) תכנון ופיתוח כלכלי
- (ב) בנייה, פיתוח והטמעה של תשתיות טכנולוגיות
- (ג) ראייה אזורית ואיגום משאבים (אשכולות)
- (ד) שיטות העסקה והפעלה מתקדמות כולל מיקור חוץ ו-B.O.T
- (ה) משאבי אנוש כמנוף לפיתוח ארגוני

(א) תכנון ופיתוח כלכלי

רשות מקומית ובעיקר העומדים בראשה נדרשים לשמור על תקציב עירוני מאוזן. עם זאת הם נדרשים לשפר באופן שוטף את היקף השירות הניתן ללקוחותיהם ואת רמתו וכן לחזק ולטייב את הקשר ואת אופן העברת המידע באמצעות הקצאת משאבים: אתר אינטרנט, דף פייסבוק, סקרים, שאלונים ומשוב און-ליין.



התקציב המתקבל מהארנונה למגורים אינו מאפשר לרשות לעמוד במטלות הנ"ל והיא נדרשת לאתר מקורות הכנסה נוספים אשר ייתנו מענה לצרכים ויעמדו בכל הדרישות של החוק והתקנות הרלוונטיות.

לאור זאת, על הרשות המקומית מוטלת האחריות לפיתוח כלכלי ולהרחבת משאבים.

בכלל זה, פיתוח והקמה של מרכזי עסקים ראשיים ושל אזורי תעשייה, השבחת נכסים עירוניים ומימוש זכויות לפוטנציאל ההכנסות מהם, הגדלת מקורות הכנסה, גיוס משאבים ממשלתיים וציבוריים ועוד.

לצורך כך נדרש לשלב בחשיבה על המבנה הארגוני יחידות שיוכלו לסייע בתכנון ובפיתוח כלכלי, במסגרת פנימית, כיחידות בתוך הרשות, או במסגרת חיצונית, בתאגידים עירוניים או מיקור חוץ.

לדוגמה:



(ב) בנייה, פיתוח והטמעה של תשתיות טכנולוגיות

בשנים האחרונות הוטמעו ברשויות המוניציפליות מגוון טכנולוגיות ומערכות מידע אשר משפיעות על אופן פעילותה של הרשות, על הממשק עם הלקוח ועל מתן המענה לפנייתו. כמו כן קיימות טכנולוגיות רבות אשר יכולות לסייע בידי הרשות במגוון תהליכי שירות, תפעול ועוד. מערכות אלה בחלקן חוסכות משאבים לרשות ומאפשרות החזר על ההשקעה בטווח קצר עד בינוני (ROI).

שינויים אלה מחייבים גם בחינה של המבנה הארגוני והתאמתו אליהם, בכמה היבטים:

הקצאת יחידות ובעלי תפקידים מתאימים לטיפול בתחום.

התאמת מבנה ארגוני ותכולת תפקיד ליחידות השונות לאחר הטמעת המערכת החדשה.





לדוגמא:

רישום לגני ילדים באמצעות מערכת דיגיטלית משנה את ייעוד בעלי התפקידים אשר עסקו עד כה בקבלת הפניות, בשיבוץ, התאמה ועוד.

בהתאם יש להגדיר את התפקידים החדשים ואת מיקומם הארגוני, כך שישכילו למנף את המידע ואת המשאבים העומדים לרשות הארגון. פיתוח של תהליכים טכנולוגיים נוספים, שיפור והעמקה של השירות הניתן ללקוח ובקרת איכות (QA) - מחייבים לשלב במבנה הארגוני תפקידים כגון ניהול רשתות חברתיות, הקמה ותחזוקה של אתר אינטרנט, זיהוי בחירה והטמעה של מערכות טכנולוגיות וכדומה, תפקידים אשר ישולבו בארגון באמצעות עובדים או מיקור חוץ.

כמו כן, חשוב לעבות את מערכי ההדרכה והתמיכה למערכות הארגוניות כדי להביא שימוש מיטבי במערכות לאורך זמן ולהבטיח כי בעלי תפקידים ברשות ממצים את הפוטנציאל הטמון במערכות הטכנולוגיות, לטובת שיפור השירות ללקוח וניצול מיטבי של משאבי הרשות.

(ג) ראייה אזורית ואיגום משאבים

משרד הפנים מעודד שיתופי פעולה אזוריים, בין היתר, באמצעות הקמת אשכולות אזוריים אשר תפקידם לאגם משאבים ולתת מענה מיטבי לרשויות אשר משויכות לאזורם. האשכולות הוקמו מתוך הבנה כי ישנם שירותים שהרשות נדרשת לבצעם, אולם ישנן רשויות, בעיקר קטנות ובינוניות, שמתקשות ליישם בפועל ועל כן ניתן מענה באמצעות איגום משאבים בין כלל הרשויות באשכול ובאמצעות יתרון לגודל.

איגום משאבים

יתרון לגודל

הרחבה של מגוון השירותים

במסגרת האשכול אפשר להעסיק עובדים וקבלני משנה משותפים שלא הייתה אפשרות להעסיקם במשרה חלקית בכל רשות בנפרד. ההעסקה ברמת האשכול או האזור גם חוסכת את משאבי ההתניידות של אותו עובד או ספק שירות ובכך היא מוזילה את עלות העסקתו לכל רשות.



דוגמאות לתחומים שבהם כבר **קיים שיתוף פעולה** פורה במסגרת **האשכולות**:

- וטרינריה
 - פינוי אשפה
 - הדברה
 - ניהול מערכות מידע
- כמו כן, נעשים ניסיונות לשילוב של פעילויות נוספות במסגרת זאת:
- אדריכלות
 - פיקוח על פרויקטים של מבני ציבור
 - מרכז לקידום עסקים

בתחום אזורי תעשייה מיושמת מזה כמה שנים התפיסה של הקמת אזורי תעשייה אזוריים אשר נותנים מענה לכמה רשויות ובכך הם מהווים מקור הכנסה משותף ומונעים תחרות מיותרת ובזבוז שטחים יקרים.

על הרשות המקומית לבחון אילו שירותים אפשר למנף באמצעות שיתופי פעולה אזוריים. **במבנה הארגוני תהיה התייחסות לביצוע פעולות ושירותים באמצעות מערכות אזוריות.**

חשוב מאוד לוודא כי לכל רשות יוגדר רפרנט מתאים לייצג את הרשות בנושא הפעילות המשותפת, כבעל תפקיד נפרד או בנוסף לתפקידו.

לדוגמא:

- שיתוף פעולה בתחום הרווחה בין רשויות סמוכות לצורך מתן שירותים לאוכלוסייה מבוגרת או להקמת מרכז תעסוקה לאנשים עם מוגבלות
- שיתוף פעולה בתחום החינוך המיוחד לצורך בניית מסגרות מגוונות לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים

(ד) שיטות העסקה והפעלה מתקדמות

חוץ משיטות ההעסקה המסורתיות של עובדי הארגון, יש כיום מגוון שיטות העסקה שעומדות לרשות הנהלת הרשות המוניציפלית, והיא יכולה להיעזר בהן באופן זמני או קבוע.

במבנה הארגוני יש לציין את תחום הפעילות הנדרש כחלק אינטגרלי שלו, גם אם יבצעו גורם חיצוני כלשהו (מקובל לסמן בקו מקווקו את המסגרת הארגונית שמבצע מיקור חוץ).



בין שיטות ההפעלה שאפשר לבחון נמנים בין השאר:

(1) הקמת תאגיד עירוני (חברה בע"מ או חל"צ)

(2) הקמת מנהלת

(3) מיקור חוץ¹

(4) B.O.T או D.B.O.T

ניתוח משמעויות של כל שיטה - ראו בהמשך הדוח.

(ה) משאבי אנוש כמנוף לפיתוח ארגוני

משאבי אנוש הם אחת התשתיות המרכזיות ברשות מוניציפלית - ניהול ההון האנושי. איתור, מיזון, גיוס, קליטה, הדרכה, קידום, רווחה ופרישה של עובדים הם תהליכים אשר הולכים ונעשים מורכבים והם מאתגרים את תחום משאבי האנוש בכלל הארגונים.

בארגונים עסקיים וציבוריים יש מגמה להציב את תחום משאבי האנוש ברמה ארגונית גבוהה (דרג סמנכ"ל), וכן לראות במנהל משאבי האנוש בארגון שותף אסטרטגי לתכניות ופרויקטים.

מנהל ההון האנושי ברשות הוא שותף חשוב בהובלת תהליך גיבוש המבנה הארגוני ויש לו השפעה רחבה בתהליך ההטמעה של השינוי.

ניהול משאבי אנוש מחייב לתכנן ולאפשר גמישות לשינויים בתכולת התפקיד ובמיקום הארגוני בהתאם לסביבה העסקית המשתנה שבה פועלת הרשות כיום.

יש להתאים את מבנה תחום משאבי אנוש לצרכים הללו.

יש לוודא כי ישנם בעלי תפקידים לכל שלב בחיי העובד אשר דואגים לתת מענה איכותי לצרכיו, ליכולתו ולהכשרתו.

יש להבטיח כי כלל העובדים בארגון, גם אלה המועסקים על ידי קבלן, מקבלים את מלוא זכויותיהם בחוק ועוד.



מבנה ארגוני מתאים צריך לאפשר למנכ"ל הרשות להתוות את הדרך הארגונית ולתת חופש פעולה ליחידות הארגוניות שמתחתיו לפעול באופן יעיל ואפקטיבי, מתוך דיווח, מעקב ובקרה תקופתיים ממוסדים.

1. יש להקפיד שלא תיווצר עקיפה של כללי קליטת עובדים. בנוסף, חשוב לבדוק היטב את נושא ההתקשרות במיקור חוץ בהתייחס לסוגיית "כתף אל כתף".



5.2 סוגיות בתכנון המבנה הארגוני

מוטת שליטה

המבנה צריך לנוע בין טווח רחב של חופש פעולה ובין רמה סבירה של שליטה. תורת הניהול האיכותי ממליצה על מוטת שליטה של בין שלושה לשבעה כפיפים בלבד. דהיינו מתחת למנהל לא יהיו יותר משבעה מנהלי יחידות הכפופים לו. חשוב לשים לב שלא ליצור מוטת שליטה רחבה מדי, שמייצרת טווח רחב מדי של חופש פעולה, שכן היכולת לנהל באופן כזה היא דלה. במקביל חשוב שלא לייצר הייררכיות רבות מדי. כאשר מתייחסים רק לניהול האופקי כבסיס השליטה מצטמצמים טווח חופש הפעולה והשיתופיות בין הפרטים ובין היחידות ברשות.

ליבת הרשות

מומלץ לבצע ניתוח ארגוני של הרשות ולמפות את גרעיני העשייה שלה בטרם מכריעים על המבנה הארגוני. יש לייצר מבנה ארגוני שבו מרכז הכובד יינתן לליבת הרשות (כגון הנדסה, חינוך וכו') ולשאר המרכיבים שיתמכו בה. בהיבט זה, יש לבחון אם ראוי להעביר מחלקות, יחידות או פעילויות שאינן במסגרת ליבת העשייה של הרשות להפעלה על ידי גוף חיצוני או אחר ולהפך.



לדוגמא:

מערך המחשוב

ככלל, ככל שהפעילות אינה חלק מליבת העשייה של הרשות והיא מורכבת יותר ודורשת ידע מקצועי ייחודי ומומחיות וטכנולוגיות ברמה גבוהה וכן היא דינמית ומתפתחת, כך יש מקום לבחון שימוש במיקור חוץ ולהפך. כמובן, מהלכים מסוג זה חשוב שיבוצעו בזהירות, מתוך שיתוף העובדים ומציאת פתרונות נידוד לעובדים הקיימים, ככל האפשר. כמו כן, נדרש להקים יחידות אשר תפקידן להגדיר צרכים, לפקח ולבקר את פעילות גורמי הביצוע במיקור חוץ. חשוב לוודא כי לרשות שליטה על המידע ועל התהליך, כך שתוכל להחזיר את הפעילות אליה או להעביר לגורם מבצע אחר על פי הצורך.



לדוגמה:

הקמת מפעל להפרדה ומחזור פסולת באמצעות מיקור חוץ, תוך הקמת יחידות עירוניות לפיקוח, מעקב ובקרה בנושא תפוקות, תשומות, איכות, שירות, עלויות וכו'



לקוחות/בעלי עניין

שינוי המבנה הארגוני הוא תהליך פנים-רשותי, אך חשוב מאוד שבעיצובו תיעשה חשיבה של ממש על האופן שבו הוא מעודד או מפתח את הקשר עם גורמים מחוץ לרשות: תושבים, לקוחות, ספקים וכיוצא בזה. למבנה השפעה אקוטית על תהליך העבודה עם הלקוח ולכן יש השפעה גדולה על הצלחת הרשות במשימתה. הלקוחות נבדלים מאוד זה מזה בצורכיהם על פי מאפיינים דמוגרפיים, גיאוגרפיים ועוד.



לדוגמה:

הקמת יחידת שירות, מינוי מנהל ממונה על השירות בארגון, מינוי רפרנט שירות בכל יחידה ארגונית, והקמת פורום לשיפור השירות העירוני המחזק את התיאום והממשקים בין היחידות ופועל בשיתוף פעולה עם המוקד העירוני

6. תבניות שונות של מבנה ארגוני

ישנן שלוש תבניות עיקריות למבנה ארגוני רשות:

- (א) מבנה ארגוני על בסיס **תחומי התמחות או פעילות**
- (ב) מבנה ארגוני על בסיס **תחומים מקצועיים משולבים**
- (ג) מבנה ארגוני על בסיס **אזור גיאוגרפי**

מובהר כי קיימים עוד סוגים של מבנים ארגוניים אופציונליים וניתן להגדיר מבנה ארגוני המשלב בין התבניות הנ"ל.



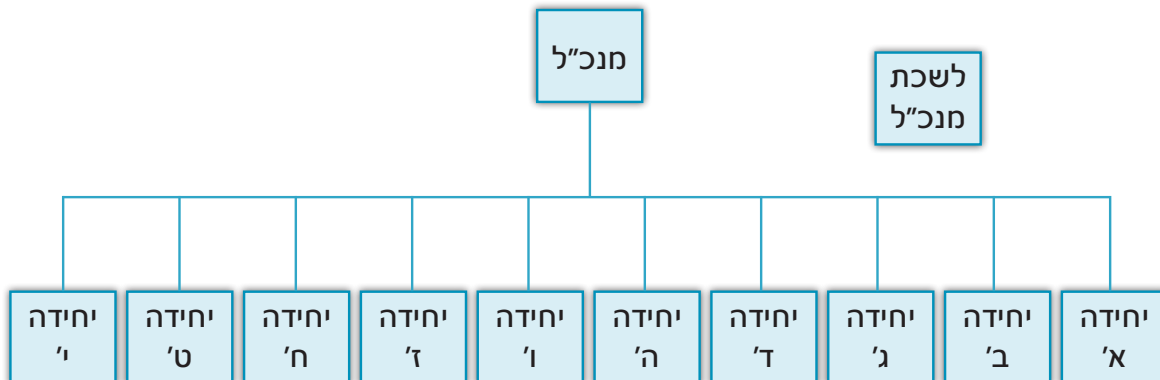
לדוגמה:

מבנה ארגוני המחולק על בסיס תחומי התמחות או פעילות, אך בנושא תברואה ושפ"ע הוא מחולק על בסיס גיאוגרפי וכד'



(א) תבנית - מבנה ארגוני על בסיס תחומי התמחות ופעילות

תרשים סכמתי של מבנה על בסיס תחומי התמחות ופעילות



מבנה ארגוני על בסיס תחומי התמחות או פעילות מאגד את יחידות המשנה ברשות המקומית לפי תת-המערכות התפקודיות ברשות, כגון הנדסה, חינוך, רווחה, כספים, משאבי אנוש וכו'. היחידות האלה, בדרך כלל ברמת אגף או מחלקה, כפופות במישרין למנכ"ל הרשות. היחידות מפוצלות לתת-יחידות קטנות על פי אותה שיטה תפקודית והן כפופות למנהל היחידה.



לדוגמה:

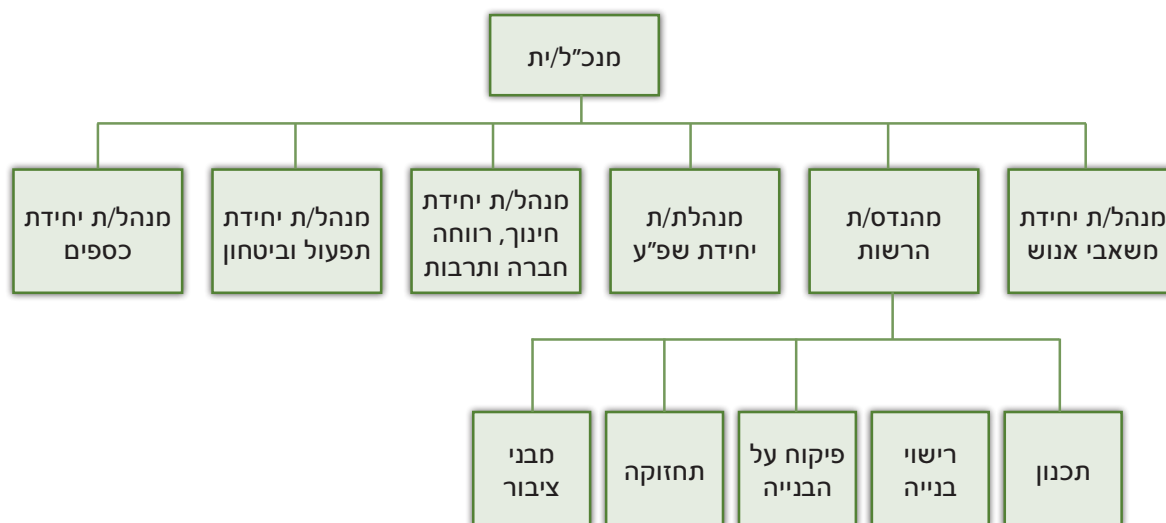
מהנדס הרשות כפוף למנכ"ל הרשות וממונה על היחידות המתמחות בתחום אחריותו, יחידות בעלות מכנה משותף תפקודי: תכנון, רישוי, פיקוח, מבנים מסוכנים וכו'.

מבנה זה מקובל מאוד כיום ברשויות קטנות ובינוניות בישראל.

- יעילות מובנית למשימות מורכבות בקנה מידה גדול ובמחזוריות קבועה - התמחות מקצועית גבוהה בביצוע משימות (כל יחידה אחראית על התחום שלה) - פיקוח ובקרה מקצועיים של מנהלי התחומים - מיצוי כישורי העובדים - כל עובד מועסק בתחום הכשרתו או השכלתו - חיסכון במשאבי ניהול - הקמת צוותי עבודה מגובשים - פורמליות - חציצה ברורה בין התפקידים	יתרונות
- מוטת שליטה ריאלית למנכ"ל ולבעלי תפקידים ברשות המקומית - תקשורת מועטה יותר וקשיים בתיאום ובאינטגרציה בין היחידות שאינן באותו יחידה ארגונית - גמישות תפעולית נמוכה - קושי בניוד עובדים בין משימות או תחומים	לשימת לב

(ב) תבנית - מבנה ארגוני על בסיס תחומים מקצועיים משולבים

תרשים סכמתי חלקי של מבנה על בסיס תחומים מקצועיים משולבים, לדוגמה:



בדומה למבנה ארגוני על בסיס תחומי התמחות, גם כאן המבנה הארגוני מאגד את יחידות המשנה ברשות המקומית לפי תת-המערכות התפקודיות הראשיות ברשות, עם זאת מבנה זה מחולק ל"מנהלים" בעלי סמכויות ביצוע ואחריות רחבה יותר, וכל "מנהל" מהווה יחידה ניהולית עצמאית. תחת כל מנהל מצויות היחידות המקצועיות הרלוונטיות



לדוגמה:

תחת מנהל תפעול יפעלו גם יחידות הפיקוח העירוני, שפ"ע, הביטחון, התשתיות והתחזוקה.

החלוקה המנהלית מאפשרת ראייה רוחבית כוללת לתחום הרלוונטי ושיפור ממשקי שירות ללקוחות ותהליכי עבודה חוצה היחידה.



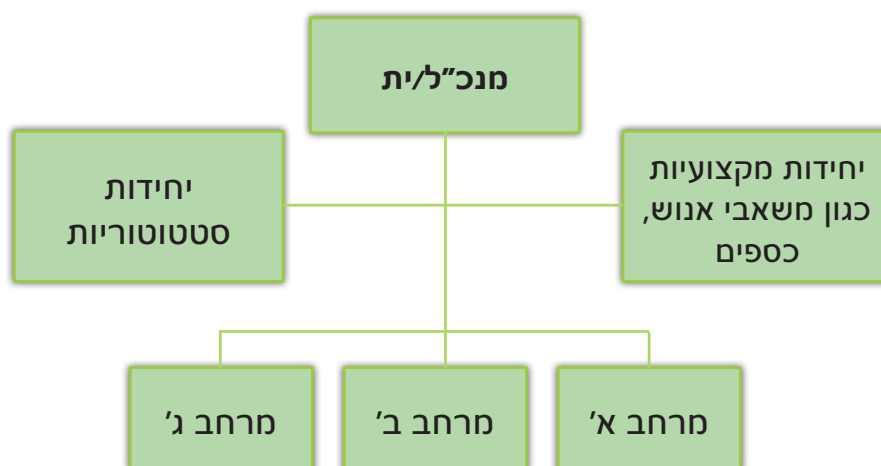
דוגמאות:

הקמת מנהל חינוך, רווחה ותרבות מטרתו לתת מענה קהילתי ומשפחתי לבית האב כולו במשך כל חיי התושב ולא לכל פרט בנפרד. ליווי בני הנוער ממסגרת בית הספר, חינוך א-פורמלי, מקומות בילוי ובידור, תעסוקה ועוד; הנדסה ותשתיות - המנהל אחראי על פרויקטים של מבני ציבור ותשתיות החל משלב היזום, התכנון, הרישוי וההקמה ובכלל זה התחזוקה השוטפת.



- יכולת תכנון בראייה מערכתית - יעילות מובנית למשימות מורכבות בקנה מידה גדול ובמחזוריות קבועה - הקלה בבניית ממשקי עבודה בתחומים קרובים - התמחות מקצועית גבוהה בביצוע משימות (כל יחידה אחראית על התחום שלה) - פיקוח ובקרה מקצועיים של המנהלים - מיצוי כישורי העובדים - כל עובד מועסק בתחום התמחותו - אפשרות לאיגום משאבים אדמיניסטרטיביים	יתרונות
- הגדרה ברורה של ממשקי העבודה בין היחידות השונות בתוך המנהל וחלוקת אחריות וסמכות במיוחד בשלבי המעבר, בתהליך העבודה, מיחידה ליחידה - הימנעות מכפילות של תפקידים אדמיניסטרטיביים בין החטיבות או המנהלים למטה הרשות	לשימת לב

(ג) תבנית - מבנה ארגוני על בסיס אזור גיאוגרפי



מתאים בעיקר למועצות אזוריות ולרשויות בעלות פריסה גאוגרפית רחבה. מתכונת אזורית (המבוססת על חלוקה גיאוגרפית של שטחי הרשות) נועדה לרכז את שירותי הרשות בהתאם לסביבה. תבנית זו מטילה על יחידות המשנה לספק את מרבית השירותים הנחוצים לתושבים המרוכזים באזור גיאוגרפי מוגדר. בשיטה זו ניתנת ליחידות המקומיות מידה ניכרת של עצמאות לפעול ולהעביר את מדיניות הרשות לשטח.

היחידה כוללת את השירותים הנדרשים לתושב על פי מיקומו הגיאוגרפי בשלל תחומים, כגון הנדסה, חינוך, בריאות, רווחה וכו'.



לדוגמה:

בעירייה במישור החוף, הוקמו משל"תים (מרכזי שירות לתושב) אזוריים. כל משל"ת מנוהל על ידי בעל תפקיד ברמת מנהל אגף, ופועלים בו נציגים של כלל יחידות העירייה הנותנות שירות לתושב וכן של יחידות מחוץ לעירייה, כגון משטרת ישראל, כיבוי אש, משרד בריאות וכו', על בסיס מלא או חלקי. באופן זה, התושב מקבל את כל המענה הדרוש לו קרוב לבית ואינו נדרש להגיע למבנה העירייה המרוחק מביתו. עובדי המשל"ת יוצרים היכרות מעמיקה עם האזור שבאחריותם וכן עובדים בצמידות עם ועדי השכונות והמוסדות שבאזורם.

יתרונות	▪ מפחית עומס ממנהלי התחומים במטה המתפנים לעיסוקי ניהול וקביעת מדיניות. ▪ מייעל את פעולת היחידות - היות והיחידות מוסמכות לתת פתרון מידי למגוון בעיות. ▪ מניע את העובדים ליזום ולתרום. ▪ יוצר התמחות גיאוגרפית והיכרות מעמיקה עם האזור. ▪ חוסך בנסיעות הלוך ושוב ליחידות הביצוע (שפ"ע, פיקוח וכו').
לשימת לב	▪ עלול לגרום חוסר אחידות בהחלטות ובדרכי הפעולה של יחידות המשנה במרחבים השונים. ▪ עלול להוריד את איכות ההחלטות עקב העברתן ממנהלים בכירים למנהלים בדרגים נמוכים. ▪ עלול לגרום כפילויות ובזבוז בגלל ניצול חלקי של משאבים.



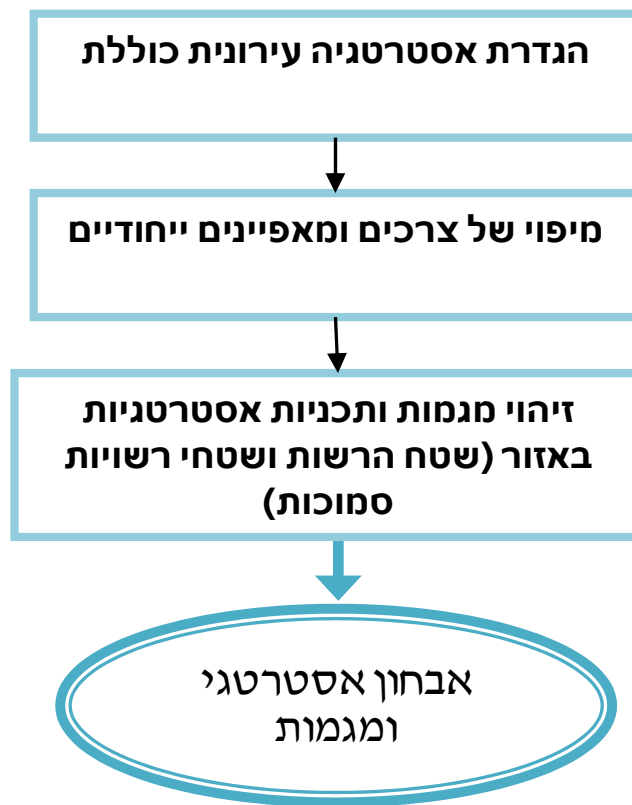
■ פרק ב ■

תהליך תכנון המבנה הארגוני

תכנון מבנה ארגוני ברשות מקומית - תרשים תהליך



1. שלב א: אבחון אסטרטגי ומגמות - מאקרו



סוגיות מערכתיות מרכזיות לבחינה בגיבוש המבנה הארגוני





1.1. ניתוח התנהלותה וכוונותיה העתידיות של הרשות

להלן שאלות מקדימות שיש להתייחס אליהן לפני הדין הפרטני במבנה הארגוני.

האם המבנה הארגוני תומך בחזון הרשות וכיצד?

מבנה ארגוני נועד לאפשר לרשות להוציא לפועל את מטרותיה ולהשיג את היעדים שהיא מציבה לעצמה. חזון הרשות מציג את המיקוד המבוקש בעשיית הרשות לשנים הקרובות. יש לנתח את החזון, להבין במה הוא מתמקד ולהתאים את המבנה הארגוני כך שיוכל לתת תמיכה ולאפשר את מימוש החזון.

חשוב להבדיל בין חזון כללי ובין חזון ספציפי.

לדוגמה: חזון כמו "עיר הילדים" אינו משליך במישורין על המבנה הארגוני. ואולם חזון של חינוך הילדים מצריך בחינה והתאמה של מערך החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי מלידתו של הילד ועד החינוך העל-יסודי. לחזון זה יש השפעה עצומה על הקמת תאגידים עירוניים המופקדים על מימושו ותחתם מועסקים מאות עובדים.

הדגש בניתוח החזון הוא להבחין במועד מימוש הפעילויות ולהתאים את המבנה הארגוני לטווחי הביצוע הצפויים, תוך התארגנות מתאימה מראש.

ניתוח תחומי הפעילות של הרשות ומיקוד פעילותה

יש לבחון אם הנהלת הרשות החליטה על מיקוד פעילות בתחומים פרטניים.

אם ישנם תחומים כאלה יש להתאים אליהם את המבנה הארגוני. עם זאת, יש לבחון אם מיקוד הפעילות בתחום יביא שינוי דפוסי פעילות גם בתחומים אחרים המשיקים לפעילות זו או משלימים אותה. יש לנתח את תמונת המצב הכוללת של המיקוד ולהתאים את כל המבנה הארגוני.

מהו היקף הצמיחה ברשות?

צמיחת הרשות בכלל והיקף הפיתוח של שטחי הרשות בפרט משפיעים על פיתוחם ועיבויים של תהליכים ארגוניים משלימים.

צמיחת הרשות משפיעה על מגוון רחב של נושאים:

צמיחה בכמות התושבים משפיעה על מערך החינוך, על הרווחה ועל השירותים המוניציפליים הניתנים בתחום הרשות.

צמיחה בפיתוח הפיזי של העיר משפיעה בשלב הראשון על מערך ההנדסה. לאחר מכן, עם התקדמות הפיתוח, היא משפיעה על יחידות נוספות (רישוי עסקים - כשמדובר בפיתוח אזורי תעסוקה, חינוך ורווחה כאמור מותנה בגידול מספר תושבים, מערך הכספים הגובה מיסים ואגרות).

התאמה של המבנה הארגוני תיעשה בראיית ציר הזמן של הצמיחה החזויה, כדי לתת מענה מתאים במועד המתאים ליחידות הרלוונטיות. מומלץ להקדים את הקמת היחידות הנדרשות ולאפשר להן זמן להתארגנות ולמיסוד תהליכי עבודה ושירות בטרם תחילת מתן השירות הנדרש.

התייחסות עתידית - ראוי שתתבסס על הנחות תכנון לגבי מועדי הביצוע. אם הצפי הוא שמספר התושבים בעיר יגדל, והוחלט כי מערך החינוך בעיר יורחב בהתאם לגידול, מומלץ להגדיר כי התאמת המבנה הארגוני תיעשה לאחר גידול של X תושבים (או X תלמידים). אכן דרך זו צריכה להיות כמותית, ברורה וניתנת למדידה, כדי שיהיה ברור מתי לממש את התאמת המבנה הארגוני.



האם קיימים ברשות תחומי פעילות ייחודיים?

המסמך שלהלן מציג את היחידות הבסיסיות שקיימות בכל הרשויות. עם זאת ייתכנו רשויות שמתקיימת בהן עשייה ייחודית המחייבת מתן מענה במבנה הארגוני. יש לאתר את התחומים הללו ולפתח את המבנה הארגוני בהתאם.

לדוגמה, באחריות כמה מהרשויות חופי ים. הטיפול בחופים דורש ידע מקצועי והתארגנות מתאימה במשך כל השנה ובעיקר בעונת הרחצה. הנושא קיבל ביטוי במבנה הארגוני הן בכוח אדם בסיסי והן בעיבוי כוח אדם בעונת הרחצה. חופי הים וכן שמורות טבע ויערות מהווים כיום מערכת מורכבת של בילוי ופנאי, תיירות, עסקים, איכות סביבה, ביטחון, דיג, ספורט ועוד. להתייחסות ליחידות ייחודיות נוספות, ראו פירוט בסעיף המתייחס למועצות אזוריות בהמשך.

מהם הדגשים הייחודיים שמתוכננים לשנים הקרובות? באיזו מידה יכולה הרשות, במסגרת המבנה הארגוני הנוכחי שלה, לתת מענה לצרכים אלו?

חשוב לבחון אם מתנהלת או מתוכננת פעילות ייחודית בתחומי הרשות. פעילות ייחודית מצריכה מענה ייחודי במבנה הארגוני. הבחינה צריכה להיות כלל-מערכתית תוך ניתוח רוחבי של צרכים מיחידות משיקות, משתפות פעולה או ממשיכות פעולה.

שינויים מתוכננים יכולים להיות שינויי גבולות שיפוט, תוכניות מתאר ארציות או תוכניות ממשלה, פינוי שטחים שתפוסים על ידי גופים ציבוריים לטובת הכלל (באילת למשל פינוי שטחי חוף שהיו תפוסים על ידי הנמל לטובת כלל הציבור).

גם פתיחת תחנת רכבת בשטח הרשות יכולה להביא שינוי התנהלות כולל ברשות ולהיות אפוא גורם מאיץ לפיתוח ולמגורים.

לדוגמה: פעילות ייחודית באחת הערים בישראל כללה בחינת גבולות שטח השיפוט במטרה להגדיל את שטח השיפוט של העיר ולצרף אליה שטחי מסחר ותעשייה. הנושא מחייב הן בחינה של יכולות יחידת ההנדסה לטפל בשטחים החדשים והן טיפול של יחידות ארנונה ורישוי עסקים. אילו שטח ההרחבה כלל מגורים, היה צורך בבחינת השלכות המהלך גם על יחידת החינוך ויחידת הרווחה. כמו כן, נדרש מתן מענה במבנה הארגוני לתקופת ההקמה וההרצה הראשונית.

האם הרשות חברה באשכול רשויות או באיגוד ערים?

חברות באשכול או באיגוד ערים יכולה להוות כר נרחב של שיתופי פעולה ואיגום משאבים לביצוע משימות מוגדרות. יש לבדוק אם הרשות חברה באשכול או איגוד כזה ובאילו תחומים הדבר בא לידי ביטוי.

גם כוונה להצטרף לאשכול או איגוד כזה משפיעה על המבנה הארגוני - בעתיד, בהתאם לל"ז מימוש החברות ושיתוף הפעילות.

מומלץ לבטא את כל התפקידים במבנה הארגוני אך לציין כי מקורם הוא באשכול או איגוד בהתאם. לדוגמה - וטרינר הרשות יצוין כחלק מיחידת שפ"ע (כדי שלא "לשכוח" תחום פעילות כלשהו), אך אם הוא חלק משירותי האשכול, יצוין הדבר במבנה הארגוני ולא יוקצה כוח אדם רשותי ייעודי לנושא, למעט לנושא הגדרת מדיניות, פיקוח ובקרה.



האם יש לרשות חברה כלכלית/עירונית או תאגיד מקצועי הנותנים לה שירותים?

ישנן רשויות שמקימות חברה כלכלית או תאגיד כזרוע ביצועית לנושאים מוגדרים. בעת תכנון מבנה ארגוני מפורט לרשות, יש לוודא אם יש חברות עירוניות או תאגידים ואילו, מהם השירותים שהם נותנים ואיזה פיקוח שוטף נעשה ועל ידי מי. נושאים אלו יקבלו ביטוי מתאים במבנה הארגוני. לדוגמה: כאשר יש חברה כלכלית אשר מקבלת על עצמה את נושאי הבינוי והתחזוקה של מבני ציבור, ידולל המבנה הארגוני של הרשות בתחומים אלו. בנוסף, יוגדר גורם ארגוני אשר מתפקידו לפקח על פעילות החברה הכלכלית בנושאים אלו ולהוות גורם מקשר לרשות. בעת העברת תחומי הפעילות לתאגיד עירוני, חשוב להגדיר את ממשקי העבודה, תהליך "העברת המקל" והאחריות המפורשת של כל אחד מהצדדים. ייתכן מצב שלרשות יש יותר מחברה כלכלית/עירונית או תאגיד אחד.

אילו פערים קיימים בין הצרכים ובין המענה הניתן?

מיד עם תחילת תהליך הגדרת המבנה הארגוני מוצע לבחון את המבנה הארגוני הקיים ואת פערי הפעילות הנובעים ממנו. אחת הדרכים לעשות זאת היא על ידי ניתוח "נקודות טעונות שיפור/תלונות". ניתוח זה יכלול שלושה מרכיבים: בעלי התפקידים ברשות - יש לשמוע מהם הפערים הקיימים לדעתם, הן ביחידה שהם ממונים עליה או עובדים בה והן ביחידות מקבילות שיש להם קשרי עבודה איתן. בעלי תפקידים מחוץ לרשות - יש להתייעץ עם גורמי ממשלה ושלטון ועם עובדים בצמוד לרשות ולבדוק אם יש להם תובנות על עבודת הרשות. ציבור התושבים ברשות ולקוחות הרשות - אפשר לבחון את נושא פניות הציבור ולאבחן פערי ביצוע חוזרים אשר ראוי לטפל בהם באמצעות דוח פניות מוקד מרוכז של השנים האחרונות תוך התייחסות לנושאים שבהם יש ריבוי פניות או פערי עמידה ברמת השירות הנדרשת. יש לזכור כי אין מחפשים תלונה פרטנית, אלא פער מערכתי. לסגירת פער כזה ראוי לתת מענה במבנה הארגוני החדש.

1.2. הגדרת אסטרטגיה עירונית כוללת

אסטרטגיה עירונית כוללת

אסטרטגיה רשותית מגדירה את הנושאים שהרשות רואה אותם במרכז העשייה המתוכננת שלה ואת היעדים הנגזרים מכך, שבהם היא תשקיע את מרב המאמצים ותשומת הלב, את הפרויקטים המהותיים ואת התחומים שבהם תמוקד פעילות הרשות בשנים הבאות, מעבר לעבודתה השוטפת. המבנה הארגוני הוא כלי המסייע ליישום האסטרטגיה של הרשות, הנחות העבודה ועקרונות הפעולה הרצויים. המבנה הארגוני מגדיר את מערך הכוח הרשותי וממקד את מגוון הפעילויות באופן שמאפשר לרשות להשיג את מטרותיה, לעמוד ביעדים שלה ולשים דגש על הנושאים המרכזיים שהרשות רואה כיעדים לפעילותה.



לדוגמה:

באחת מערי הקריות ליד חיפה, נבחר ראש רשות אשר הציב את נושא החינוך והרווחה בראש סדר העדיפויות. לאור זאת, הוגדל חלקו היחסי של תחום זה בתקציב העירוני בכ-40% בתוך כשנה.

בהתאמה, הוקם מנהל חדש אשר מרכז את הטיפול בנושאים, יוזם ומקדם פרויקטים חדשים בתחום החינוך ובתחום הרווחה, ונותן מענה ארגוני למדיניות העירונית.

המנהל מטפל בלקוחותיו בכל שלבי חייהם, מגיל ינקות ועד זקנה, ומשלב בין היחידות הארגוניות ומתאם ביניהן, בכלל זה החינוך הפורמלי, שמתקיים עד שעות הצהריים, והחינוך הא-פורמלי וגורמי הרווחה, שפועלים בשעות אחר הצהריים ישנה ראייה כוללת של בעלי התפקידים במנהל, חינוך, רווחה, חינוך א-פורמלי וכו' בראייה 360 מעלות של בית האב והתושב, בכל גיל ובכל שעות היום.

1.3. מיפוי של צרכים ומאפיינים ייחודיים

- **מיפוי צרכים** - על הרשות למפות את צורכי הפעילות הבסיסיים שהיא נדרשת לקיים, כדי לספק אורח חיים וסביבת חיים בטוחים, נעימים ומזמינים. צרכים אלו נגזרים כאמור מתוך האסטרטגיה הרשותית ומדובר באותם צרכים שהרשות רואה חשיבות בטיפול יום-יומי בהם. על המבנה הארגוני להכיל את גורמי הטיפול בכל אותם צרכים.

לעיתים יש פער בין האופן שבו הרשות תופסת את סל השירותים ואת רמת השירות שהיא מספקת ובין מידת שביעות הרצון של לקוחותיה והאופן שבו תופסים את תפקידה. לפני גיבוש מבנה ארגוני מוצע לקיים סקר עמדות ושביעות רצון של התושבים משירותי הרשות המקומית. ניתן לשלב בסקר גם התייחסות של הלקוחות לצרכים עתידיים צפויים.

נדרש לבחון את צורכי התושבים בכל יישוב או רשות מקומית ולהתאים את המבנה הארגוני, כך שיאפשר את מתן השירותים המיטבי בעבורם. אם קיים צורך גדל והולך בתחום מסוים, הרי יש להקצות את המשאבים הנדרשים לטיפול בנושא, כדי לספק את השירות הטוב ביותר לקהילה; אם אותו נושא "תופס תאוצה" יש לבחון הקצאת עובדים נוספים ולקבוע אם יש למנות לאותו נושא גם מנהל. כלומר, הקביעה כיצד להקצות כוח אדם לביצוע השירותים מתבססת על צורכי לקוחות הרשות.

צורכי הרשות נחלקים **לצרכים בסיסיים שוטפים**, כמו חינוך, רווחה, ניקיון, הנדסה וביטחון, **ולצרכים שהרשות החליטה להתמקד בהם ולפתח אותם** (בדרך כלל באמצעות תכ"ר).



לדוגמה:

רשות מקומית החליטה להתמקד בנושאי איכות הסביבה ולהעלות את רמת הניקיון העירונית. לפיכך הוחלט לתת מענה ארגוני לנושא זה ולתגבר את מערך הפיקוח ואת גורמי הביצוע בתחום השפ"ע:

הוקמה יחידת פיקוח ייעודית לתחום התברואה.

במקביל הוחלט להרחיב את האכיפה באמצעות עדכון חוקי העזר העירוניים ובאמצעות הגדרת תפקיד של יועץ משפטי לתחום חוקי העזר להעלאת רמת השירות ולהגדלת הכנסות הרשות.

במקרה הנ"ל הוחלט להעסיק יועץ משפטי במיקור חוץ, אך התפקיד מוכר במסגרת המבנה הארגוני של המחלקה המשפטית.

רשות אחרת החליטה להתמקד בתחום הבטיחות בדרכים ולצמצם את גודש כלי הרכב בעיר באמצעות כלי תחבורה ציבוריים.

הוקמה יחידה מתכללת לכל נושאי התחבורה ובכלל זה לתכנון וביצוע תחבורתי, קשר ותיאום עם חברות ציבוריות הפועלות בתחומה ופעילות חינוך, הדרכה והסברה.

■ **מאפיינים ייחודיים** - לכל רשות ישנם מאפיינים ייחודיים - אם גיאוגרפיים אורבניים (כבישים בין-עירוניים ראשיים, מסופי תחבורה גדולים, נמל תעופה, נמל ימי, חופי ים, נחלים ועוד) ואם דמוגרפיים (כמות אוכלוסייה, פיזור אוכלוסייה, מגוון דתות, שפות שונות, עולים חדשים, גילאים ועוד).

פעילות יעילה ונכונה של רשות תביא בחשבון מאפיינים אלו ותבחן כיצד הרשות מבקשת להכיל אותם ולטפל בהם, ותקבע סדרי עדיפויות לטיפול ומגבלות ואילוצים הנובעים מכך. ניתוח מאפיינים אלו והחלטת הרשות כיצד לטפל בהם יסייעו בהגדרת גורמי הטיפול ובבניית מבנה ארגוני מתאים.



לדוגמה:

ברשות שנקלטו בה הרבה עולים חדשים, הוחלט להתאים את המערך הארגוני לצורכיהם, ולסייע במיוחד בתחומי החינוך, הרווחה והבריאות. לצורך כך, הוקמה יחידת קליטה חדשה, וגויסו עובדים ומתנדבים השולטים בשפה הרלוונטית ומבינים את התרבות ואת מאפייניה לצורכי התושבים.



לדוגמה:

ברשות מקומית פועל שוק עירוני גדול משעות הבוקר המוקדמות עד שעות הערב. השוק ממוקם בסביבה עירונית צפופה, ברחובות צרים, ללא גישה כלי רכב.

כדי לתפעל את השוק ולשמור על סביבה נקייה שתאפשר אורח חיים תקין, הוחלט על הקמת יחידה ייעודית שתעסוק בכל היבטי הטיפול בשוק, ביניהם קידום ופיתוח של עסקים, ניקיון שוטף ויסודי, לוגיסטיקה כולל אספקת סחורות, ביטחון, קשרי תושבים ולקוחות, סוחרים ועוד.

המאפיינים הייחודיים של האזור ואורח החיים בו הביאו להקמת יחידה ייעודית, תחת הנחיות עבודה פרטניות. בהתאם לכך הוקצה גם פיקוח הולם.

1.4. זיהוי מגמות ותכניות אסטרטגיות באזור (שטח הרשות ושטחי רשויות סמוכות)

- רשות פועלת בסביבה מוגדרת. על סביבה זו משפיעים רשויות אחרות וגופי תכנון מרחביים וארציים.
החלטות ופעילות של גופים אלה יכולות להשפיע על פעילות הרשות.
לפיכך בעת בניית מבנה ארגוני חדש, יש לנתח את המתרחש בסביבת הרשות, את השינויים הצפויים ואת המגמות, ומתוך מבחן סבירות, יש לתת מענה ארגוני שיוכל להכיל את השינויים הצפויים ולאפשר לרשות לנצל אותם לטובתה ולקידומה.
- צריך לזכור כי ייתכן שהשינויים יתרחשו בעוד כמה שנים ולא כל תפקיד שמוגדר במבנה הארגוני החדש מחייב איוש מיידי.



לדוגמה:

גורמי תכנון אזוריים מתכננים הקמת אזור תעשייה גדול המשותף לכמה רשויות. כדי שהקמת האזור ותפעולו ייעשו באופן יעיל ומניב לרשות, החליטה הרשות על הגדרת גורם אחראי לקידום אזור התעשייה. בשלב ראשון הגדירה הרשות תפקיד של מנהל פרויקט ההקמה במיקור חוץ.
עם גמר הקמת אזור התעשייה הוקמה מנהלת משותפת לרשויות שהאזור בבעלותן.



מיפוי שירותים אזוריים משותפים לכמה רשויות

ישנם שירותים אשר זהים במהותם בקרב רשויות שכנות ומטעמי חיסכון ויעילות כדאי לאחד אותן לכדי יחידה ארגונית אחת משותפת. מענה מתאים לכך ניתן כיום באמצעות האשכול בתחומי שירותים כגון וטרינריה, איכות הסביבה ועוד.

כאשר מתבוננים במרחב האזורי חשוב לבחון אילו שירותים ניתן לבצע במשותף. את הפעולות המשותפות ניתן לקיים בעזרת:

■ גופים משותפים

אשכול אזורי

איגוד ערים

מנהלת משותפת

■ שיתופי פעולה בין רשויות

הגדרת אחריות ביצוע על שירותים מסוימים ורכישת שירותים הדדית

■ מכרזים משותפים

■ העסקה משותפת של בעלי תפקיד או ספקים

הפעילות האזורית תבוא לידי ביטוי במבנה הארגוני כשירותים המבוצעים על ידי הגופים הללו. יש לבחון אם נדרשת הגדרת בעל תפקיד ברשות לתיאום הפעילות המשותפת ולבקרה עליה.



לדוגמה:

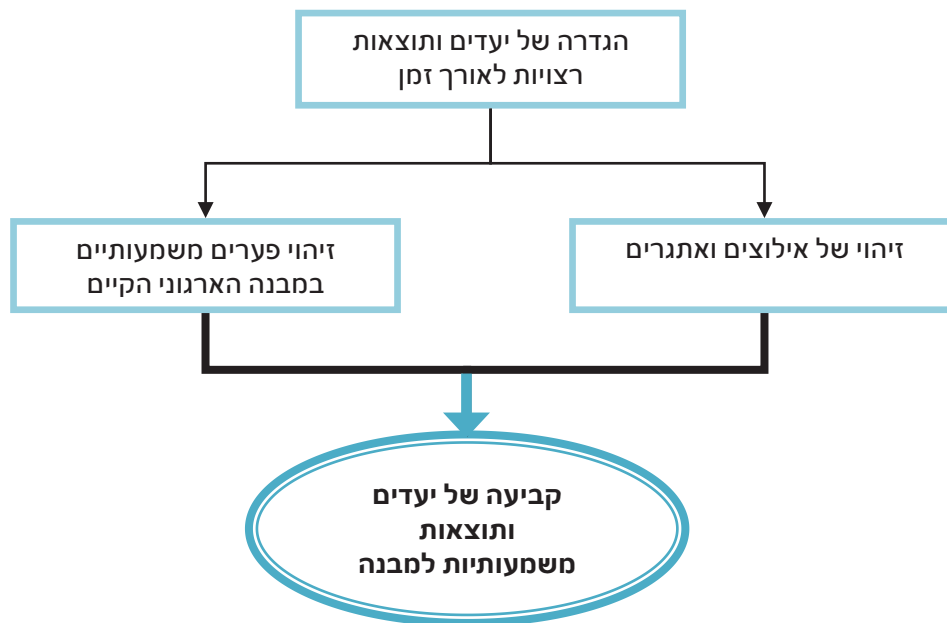
מועצה מקומית ומועצה אזורית סמוכה החליטו להקים במשותף מערך שירותים לקבוצות ייחודיות. המועצה המקומית הקימה מרכז פעילות לגיל הבוגר והמועצה האזורית הקימה מרכז תעסוקה לאנשים בעלי צרכים מיוחדים. המרכזים שירתו את תושבי שתי הרשויות.

שתי המועצות ניהלו את המרכזים במשותף ובהסכמה ובכך הרחיבו את סל השירותים שהן יכולות לתת לתושבים שלהן מתוך ניצול מיטבי של המשאבים ושמירה על תקציב מאוזן בכל אחד מהמרכזים.

תכנון מבנה ארגוני ברשות מקומית - תרשים תהליך



2. שלב ב: בחינה וקביעה של יעדים ותוצאות



2.1. הגדרה של יעדים ותוצאות רצויות לאורך זמן

בעשייה רשותית מכוונת מטרות, יש להגדיר יעדים ברורים ותוצאות מדידות, כך שניתן לבחון את התקדמות העשייה הרשותית לאורך הזמן (היעדים והתוצאות יכולים להיות מותאמים על ציר הזמן. היעדים והתוצאות ישמשו בסיס לתכנון הפעילות של הרשות, להקצאת משאבים ומכאן לקביעת מבנה ארגוני מתאים והיקפי כוח אדם.



לדוגמה:

הוגדר יעד רשותי לספק פעילות לשעות אחר הצהריים לכל הילדים ברשות. כנגזר מכך הוגדרו תוצאות הקובעות שבתוך שנתיים 70% מהילדים ברשות ישהו במסגרות אחר הצהריים, ובתוך ארבע שנים יינתן השירות לכלל הילדים.

כדי להשיג את המטרה, על הרשות להגדיר מבנה ארגוני מתאים למערך החינוך הא-פורמלי ולתגבר אותו לשנתיים הראשונות, ולהגדיר מדרגות התרחבות לשנתיים הבאות עד להשגת התוצאות הרצויות.

2.2. זיהוי של אילוצים ואתגרים

תמיד קיימים גורמים משפיעים (גורמים פנים-רשותיים וגורמים חוץ-רשותיים). הרשות המקומית גם עומדת להשוואה מול רשויות דומות וסמוכות ומצויה בתחרות מתמדת איתן. כדי להשיג ביצועים אופטימליים ביחס למשאביה, על הרשות למפות את סביבת פעולתה, לאבחן אילוצים שיש להתחשב בהם ולהגדיר את האתגרים שהיא עומדת בפניהם. זיהוי נכון של אילוצים ואתגרים יאפשר לרשות למקד מאמצים ולעמוד באתגרים. מבנה ארגוני המבטא את המשאבים הנדרשים הוא מתכון להצלחה.



לדוגמה:

רשות שעוברת תהליכי פיתוח ובנייה מואצים הרחיבה את אגף ההנדסה, כך שיוכל לתמוך בצמיחה המוגברת.

בנוסף, לאור הנחיה חדשה בתקנות התכנון והבנייה המאפשרת להקדים מועדי גביית ארנונה במבנים לפני אכלוס, החליטה הרשות להקים יחידה ולמנות בראשה מנהל בעל ניסיון מתאים, ולהקצות את המשאבים הנדרשים בתחום ההכנסות מבנייה ומפיתוח.

בתהליך כזה, למרות הוספת עלות של עובד, כל הטיפול בנושא הוא, ההכנסות גדלו והוקדמו.

2.3. זיהוי פערים משמעותיים במבנה הארגוני הקיים

לאחר הגדרת האסטרטגיה של הרשות, היעדים והתוצאות וזיהוי של אילוצים ואתגרים, מתקבלת תמונה ראשונית של הכיוון הרצוי למבנה ארגוני. בטרם ניגשים לבניית מבנה ארגוני חדש לרשות, יש לבחון את המבנה הקיים. יש למפות את הנושאים המטופלים ואת אופן הטיפול המתבצע כדי לראות מה מוגדר בו ומה חסר וכדי לבחון את רמות הביצוע ולאתר נקודות תורפה וחוסר.

בסיום השלב ימופו

- **תחומים לשימור** - תחומים מוגדרים שמטופלים בהתאם ליעדים והביצועים תואמים את התוצאות המבוקשות. כמו כן, עליהם להיות בעלי יכולת לתת מענה לצרכים עתידיים ומתפתחים
 - **תחומים חסרים** - תחומים שיש לפתח ולהגדיר במבנה הארגוני החדש
 - **תחומים לטיפול** - תחומים שבהם הפעילות אינה תואמת את הצרכים
 - **תחומים לביטול** - ייתכן שיאותרו תחומים במבנה הארגוני שאין בהם עוד צורך, לאור הכנסת טכנולוגיה חדשה, שינוי רגולטורי, העברה לתאגיד עירוני או לאשכול ועוד.
- כיווני חשיבה אלו ישמשו **בסיס ראשוני** לתכנון מבנה ארגוני חדש. בשלב זה ניתן להיעזר בתוצאות סקר עמדות ושביעות רצון לקוחות וכן בדוח פניות מוקד.



לדוגמה:

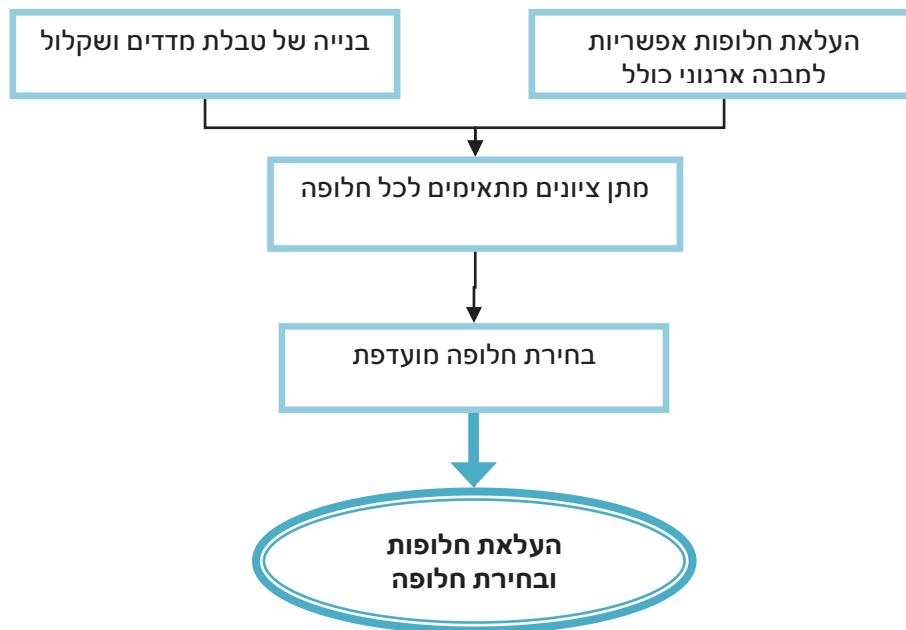
ברשות מקומית התקבלו בתוך תקופה קצרה יחסית פרויקטים של בנייה, בעיקר של מבני ציבור, במסגרת תב"רים בהיקף של מעל 100 מיליון שקל. בבחינת המבנה הארגוני נמצא כי אין גורם אשר אחראי על קידום, פיקוח, מעקב ובקרה של פרויקטים הנדסיים ברשות. הרשות החליטה על הקמת יחידה באגף הנדסה שתמקד בניהול פרויקטים של פיתוח.

ברשות אחרת נמצא כי קיימות תכניות בניין בשלבי אישור מתקדמים, אולם אין גורם עירוני אשר נותן מענה לכל נושא ההכנסות מבנייה ומפיתוח כחלק מתכניות אלה.

תכנון מבנה ארגוני ברשות מקומית - תרשים תהליך



3. שלב ג: העלאת חלופות למבנה ארגוני ובחירת חלופה מועדפת



3.1. העלאת חלופות אפשריות למבנה ארגוני כולל

כדי לזהות את המבנה הארגוני המתאים לרשות המקומית נדרש להעלות ולבחון חלופות ארגוניות פוטנציאליות. חשוב לבחון חלופות אשר שונות במהותן מהמבנה הארגוני הקיים ולא דווקא דומות לו. בכל מבנה ארגוני יפורטו היחידות הארגוניות על פי מדרג: דרג נבחר, הציבור; כל בעלי התפקידים הסטטוטוריים - הכפופים מנהלתית למנכ"ל הרשות, אך לא מקצועית; וכן בעלי התפקידים הייעודיים ומחוללי שינוי שאינם סטטוטוריים אך חייבים להיות בכל רשות, בהתאם לתקינה הנהוגה במשרדי הממשלה.

המבנה הארגוני **אינו מתייחס להיקף המשרות**, אלא לעצם הצורך הפונקציונלי בקיום המשרה. המבנה אינו מתייחס לרשות מקומית ספציפית ולכן כל רשות נדרשת לבדוק באופן שיטתי את הייחודיות ואת המאפיינים שלה.

במבנה הארגוני יפורטו גם יחידות אשר פעילותן תבוצע על ידי גורמי חוץ, כגון תאגיד עירוני, מיקור חוץ ועוד. נהוג לסמן יחידות אלה בקו מקווקו במבנה הארגוני.

3.2. בנייה של טבלת מדדים ושקלול

לאחר שגובשו כמה אפשרויות למבנה הארגוני המוצע, נידרש לבחור מתוכן את המבנה האופטימלי לרשות המקומית.



מוצע להכין טבלת מדדים להשוואה כמפורט:

מדדים/ חלופה	התאמה לחזון ולמטרות	גמישות/ בסיס לפיתוח עתידי	התייעלות וחיסכון במשאבים	זעזוע ארגוני	מהירות יישום	יכולת ניהול, מעקב ובקרה	סה"כ דירוג לחלופה
א							
ב							
ג							
ד							

לכל מדד יינתן ציון של 1-5, 5 מציין ציון חיובי גבוה.

לחלופין ניתן לסמן בירוק (חיובי), צהוב (ביניים) ואדום (ציון נמוך/שלילי).

3.3. מתן ציונים מתאימים לכל חלופה (אפשרי באמצעות משאל דלפי)

מאחר שמדובר בהערכה סובייקטיבית ולא בהערכה כמותית מדויקת, מוצע להציג את הטבלה לדירוג למספר רב של בעלי תפקידים ברשות (משאל דלפי - ראו הסבר בנספח-מילון מושגים), ולאסוף את הדירוג הכולל, ובהתאם לכך, לקבוע מהי החלופה האופטימלית לרשות המקומית.

מאחר שהטבלה כללית, רשות גם יכולה לתת חשיבות שונה לכל קריטריון. במקרה זה כל קריטריון יקבל משקל יחסי (סך המשקלים יהיה 100%). במקרה זה הציון המשוקלל יהיה ציון המדד הניתן כפול משקלו היחסי של המדד.

סיכום הציונים המשוקללים הוא ציון החלופה.

מדדים/ חלופה	התאמה לחזון ולמטרות	גמישות/ בסיס לפיתוח עתידי	התייעלות וחיסכון במשאבים	זעזוע ארגוני	מהירות יישום	יכולת ניהול, מעקב ובקרה	סה"כ דירוג לחלופה
משקל המדד באחוזים							100%
ציון משוקלל לפי הציון לעיל מוכפל במשקל כל מדד							
א							
ב							
ג							
ד							



3.4. בחירת חלופה מועדפת

לאחר ניתוח כל החלופות ובחינת התאמתן לאסטרטגיה של הרשות, ליעדים, לצרכים ולמאפיינים הייחודיים של הרשות, ניתן לבחור את החלופה המועדפת.

את הבחירה יכולים לעשות ראש הרשות או הנהלת הרשות, ובלבד שיבוצע תהליך בחירת חלופה מסודר וברור, תוך כדי בחינת כל החלופות, פסילת אלו שאינן מתאימות והשוואה בין אלו שנמצאות מתאימות.

ככל שירבו בעלי התפקידים שיהיו מעורבים בבחירת החלופה המועדפת, גדלים הסיכויים שתיעשה בחירה רציונלית אשר תתאים יותר לרשות.

מוצע לבצע את התהליך בשני שלבים.

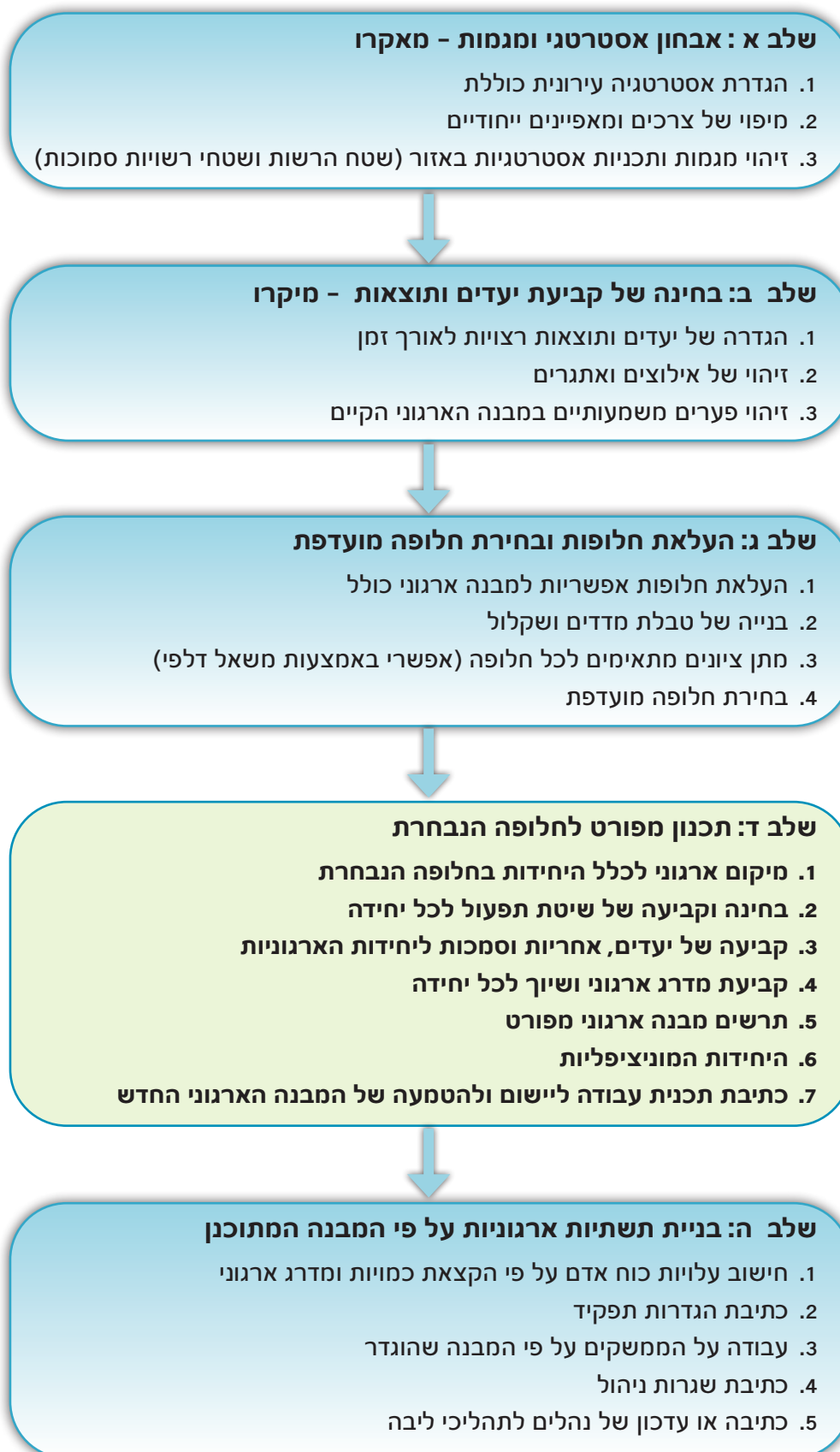
שלב ראשון - מיון ראשוני של ההצעות, איתור שתיים עד שלוש חלופות מועדפות ופסילת חלופות שברור שהן לא מתאימות או לא בנות יישום.

שלב שני - קיום דיון מסודר על החלופות, במידת הצורך ביצוע התאמות בחלופות ועדכון.

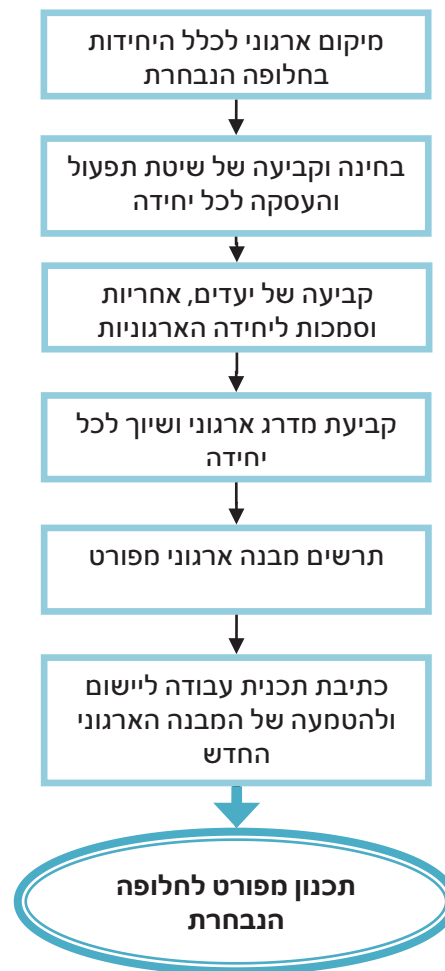
שלב שלישי - ביצוע תהליך דירוג מסודר ומתועד לבחירת חלופה מועדפת.

על פי הדירוג הסופי תיבחר החלופה המועדפת אשר מתאימה למדדים, לסדרי העדיפויות ולציונים הרלוונטיים לרשות המקומית הספציפית שהגדירה אותם.

תכנון מבנה ארגוני ברשות מקומית- תרשים תהליך



4. שלב ד: תכנון מפורט לחלופה הנבחרת



4.1. מיקום ארגוני לכלל היחידות בחלופה הנבחרת



המבנה הארגוני מתאר את מיקומה הארגוני של כל אחת ואחת מיחידות הרשות. בשלב הראשון יוגדר מבנה ארגוני ברמת שמות היחידות. המבנה הארגוני יציג פרישה של היחידות, בכל הרמות, תוך תיאור קיבוצן לתחומים וקביעת גורמים אחראים.

בשלב זה חיוני להציג את כל היחידות, לתאר את מוטת השליטה של היחידות ולתאר את היחסים ביניהן.

יחסי כפיפות - יחידה המנהלת יחידה אחרת.

לדוגמה: מנכ"ל הרשות מנהל את היחידה לפיתוח אסטרטגי; יחידת התפעול מנהלת את יחידות שפ"ע, ביטחון ותחזוקה.

ממשקי עבודה משותפת - שתי יחידות או יותר הפועלות כל אחת בתחומן להשגת מטרה משותפת.

לדוגמה: יחידות ארנונה וגבייה עובדות במשותף בכפוף ליחידת הכספים.

4.2. בחינה וקביעה של שיטת תפעול והעסקה לכל יחידה



כאשר הרשות נדרשת לביצוע משימה רצופה או חד-פעמית, יש מגוון שיטות העסקה רלוונטיות אשר יכולות לתת מענה לצורך הארגוני, שיטות אשר נבחנות בכמה היבטים: היקף העבודה הנדרשת, משך הזמן לביצוע, מקצועיות ומומחיות נדרשת, משאבים להשקעה ולתפעול שוטף ועוד.

שיטות אפשריות

מינוי בעל תפקיד עירוני	
כאשר יש לבצע תפקיד במוקד הפעילות העירונית והוא מיועד לביצוע לאורך זמן, צריך לוודא כי בתקציב הרשות קיימים המשאבים הנדרשים להעסקה לאורך זמן, קבלת אישור משרד הפנים וגיוס עובד מתוך הארגון או מחוצה לו לביצוע התפקיד הנדרש. בהתאם יש להגדיר את תכולת התפקיד, תחומי האחריות והסמכות, המדרג הארגוני (כפיפות ואחריות) וכו'. בראייה של ניהול משאבי אנוש ניתנת עדיפות להתקדמות של עובדי הרשות או לביצוע קידום אופקי לתפקיד שהם מעדיפים.	תיאור
מינוי מנהל יחידה בעל ניסיון שביצע תפקידים שונים ברשות	דוגמה
צבירת ידע וניסיון ארגוניים אופק תעסוקתי יציבות ארגונית	יתרונות
חשש לשחיקה במילוי התפקיד לאורך זמן קביעות בתפקיד מקשה על שינויים עתידיים נדרשים	חסרונות

תוספת פעילות לבעל תפקיד קיים	
ברשויות רבות נהוג להוסיף מטלות לבעלי תפקידים קיימים, בוודאי כאשר מדובר במטלות הקשורות לפרויקט המוגבל בזמן.	תיאור
בעת הקמת פארק תעשיות חדש, מוטלת האחריות לפרויקט על אחד מבעלי התפקידים ביחידת ההנדסה, עד להשלמת התהליך ולגיוס מנהל קבוע לתפעול השוטף.	דוגמה
מיידיות צבירה של ידע וניסיון חיסכון במשאבים התוויית דרך למועמד החדש שיגויס	יתרונות
עומס בשל ריבוי משימות עלול לפגוע באיכות ביצוע התפקיד עלול להיווצר ניגוד אינטרסים בקבלת החלטות	חסרונות



ביצוע באמצעות תאגיד עירוני	
תיאור	הקצאת המשאבים, הגדרת הדרישות והעברת הביצוע לתאגיד ארגוני שיש לו יתרון ביכולת הביצוע המהירה, התמחות, גמישות בהעסקת קבלנים וכו'.
דוגמה	הקמת תאגיד עירוני כדי לקדם יעד עירוני רצוי, אזורי תעשייה, ענפי כלכלה בעיר וכד'
יתרונות	גמישות רבה בביצוע פרויקטים התמחות מקצועית הקמת מסגרת ייעודית למטרה ספציפית פוטנציאל לחיסכון במשאבים ולהגדלת מקורות הכנסה
חסרונות	מצריך ניהול ממשקי העבודה עם העירייה הניהול והאחריות אינם בידי העירייה במלואם עלויות הניהול וההפעלה של חברה בע"מ

ביצוע באמצעות מנהלת פרויקט	
תיאור	הקמת מנהלת פרויקט ייעודית אשר קצובה בזמן, במשאבים ובתפוקות. יתרון הקמת המנהלת הוא ביכולת להקימה ולסגור אותה ללא קושי בנושא העסקת עובדים.
דוגמה	מינוי מנהלת פרויקט ייעודית כדי לגייס את המשאבים הראשוניים ו"להתניע" את התהליך להקמת פארק תעשיות.
יתרונות	תכנון פרויקטלי מקיף ניהול שוטף על בסיס אבני דרך לביצוע
חסרונות	אין ראייה רחבה מעבר לפרויקט יש קושי בגיוס מנהלים ומומחים לתקופת זמן מוגבלת.



ביצוע באמצעות קבלני משנה (מיקור חוץ)	
תיאור	כאשר לרשות המקומית אין הידע, האמצעים או הכישורים המתאימים לביצוע הפעילות או התפקיד, ניתן להעסיק קבלן משנה. על הרשות למנות רפרנט מטעמה שיפקח על העבודה ויקיים מעקב ובקרה באופן שוטף. כאשר מעסיקים קבלן מבצע חשוב מאוד להגדיר במפורט את התפוקות הנדרשות, את התשומות המוערכות שיידרשו מהקבלן וכן את המנגנונים למעקב, בקרה ופיקוח ובכלל זה קנסות, ובמידת האפשר יש לקבוע "פרסים" לפי יעדים מוגדרים מראש.
דוגמה	בכמה רשויות אשר העבירו את ניקיון הרחובות מעובדי עירייה לעובדי קבלן, הוגדרו תפקידים של מנהלי התפעול ומפקחים מטעם הרשות המקומית. כמו כן הוגדרו פורמט לאישור תכנית עבודה של הקבלן, טבלת רמות שירות ומדדים לבחינת איכות עבודת הקבלן וכן טבלת קנסות על אי עמידה באיכות הנדרשת וברמת השירות שהוגדרה. יש הבדל מהותי בין ניהול עובדי עירייה ובין ניהול קבלנים ולכן חשוב להנהלת הרשות ולמפקחים בפועל מטעמה להבין ולהטמיע את שגרות הניהול, המעקב והבקרה החדשות. כאשר מנהלים קבלני משנה, יש להגדיר מראש את מנגנון סיום עבודת הקבלן ואת אופן ההיפרדות ממנו. יש לוודא כי כל המידע הנדרש והאמצעים יועמדו לרשות הרשות עם סיום העבודה ויאפשרו לה להעביר את הפעילות לידי קבלן אחר או לידי יחידה ברשות עצמה. במסגרת המבנה הארגוני, יש להגדיר רפרנט או מנהל אשר אחראי על עבודת הקבלן בהתאם לנ"ל.
יתרונות	ידע וניהול מקצועיים מועדי ביצוע ידועים מראש וסיום עבודה נקוב תקציב, תשומות ותפוקות מוגדרים מראש אפשרות לפעול מכספי תב"ר יכולת מדידה של מעקב ובקרה.
חסרונות	קושי לפקח על תהליכי העבודה לעומק המשך ניהול שוטף וטיפול בתקלות רק על ידי הקבלן עצמו בהיעדר ידע מתאים ברשות יצירת תלות וקושי בהפסקת פעילות הקבלן על פי הצורך



ביצוע באמצעות מנהל פרויקט חיצוני	
למשימות שדורשות מומחיות מיוחדת אשר אינה קיימת בקרב עובדי הרשות או לביצוע משימות לטווח קצר, יש לעיתים יתרון בהתקשרות עם מנהל פרויקט חיצוני. שירותים מסוג זה יצוינו במבנה הארגוני בצבע שונה או בקו מקווקו בתרשים המבנה. בהתקשרות כזו חיוני להגדיר: ■ יעדים ומטרות ברורים וכמותיים מתוחמים בפרקי זמן מוגדרים ■ תחומי אחריות וסמכות וממשק לגורמי עירייה ■ פיקוח מתאים על מנהל הפרויקט - הגורם אשר יפקח עליו, כיצד, תדירות הפיקוח ואבני דרך לביצוע פיקוח, מתן אמצעים לפיקוח בשטח ■ מנגנוני בקרה ודיווח ■ משך ההתקשרות הבסיסי, מדדים להארכתה ולסיומה של ההתקשרות. דגש: בנוסף על משך ההתקשרות הבסיסי, חיוני שהרשות תשמור לעצמה אופציה להארכת משך ההתקשרות אם נסיבות העניין מחייבות שמירה על רציפות ביצוע. דגש: חובה להגדיר בכל התקשרות עם מנהל הפרויקט שיטת תיעוד עבודה מסודרת ותהליך העברת חומר מסודרת לרשות לקראת סיום עבודתו. האם מותר למנהל הפרויקט לאשר חשבונות של קבלני ביצוע, או שיש צורך גם באישור גורם עירוני נוסף, לפני העברת החשבונות לחשבונות?	תיאור
לצורך הקמת אשכול גנים תוך עמידה בל"ז לחוץ ומשאבים מוגבלים, שכרה הרשות המקומית מנהל פרויקט חיצוני אשר כפוף למהנדס הרשות.	דוגמה
בעל מקצוע מומחה למשך זמן מוגדר, בעל מחויבות משימתית	יתרונות
תקציב ידוע ומוגדר מראש	יתרונות
ראייה פרויקטלית צרה, ללא בחינת כלל ההשפעה על הרשות. עם עזיבת מנהל הפרויקט, נגרעת המיומנות מהרשות.	חסרונות

ביצוע באמצעות האשכול	
יש כמה תחומי פעילות אשר הוגדרו עד כה תחומי ליבה שבהם ישנו יתרון לביצוע ברמה אזורית.	תיאור
תחומים אלה הוגדרו על ידי משרד הפנים והוחל ביישומם במגוון אשכולות ברחבי הארץ. לרשות המקומית יש אינטרס להצטרף למגוון שירותים אלה אם יש בכך חיסכון עלויות ומתאפשר לה לתת שירות טוב יותר על ידי אותם משאבים שעומדים לרשותה.	תיאור
וטרינר, איסוף ופינוי אשפה ועוד.	דוגמה
חיסכון בעלויות	יתרונות
ראייה אזורית רחבה	יתרונות
הרחבת קשת השירותים	יתרונות
אפשרות לניגוד אינטרסים	חסרונות
קושי בהגדרת תעדוף	חסרונות
חלוקה תקציבית בין יישובי האשכול	חסרונות



מימון, הקמה ותפעול במיקור חוץ D.B.O.T	
תיאור	שיטת D.B.O.T - ראשי תיבות של Design, Built, Operate, Transfer. בשיטה זו הרשות פונה אל יזם חיצוני (לרוב חברה גדולה) בבקשה לביצוע פרויקט משלב התכנון, דרך ההקמה, התפעול למשך תקופה מוגדרת, ובסיום אותה תקופה עליו להשיב לרשות את מה שנבנה. שיטה זו משמשת לרוב בפרויקטים של תשתיות הנדסיות ומבנים. ניתן לבצע את שלב התכנון ברשות ולהתקשר עם הקבלן החל משלב הביצוע - B.O.T שיטה זו מהווה תחליף להקמת יחידה ארגונית.
דוגמה	בפרויקטים של נדל"ן מקובל מאוד לצאת לפרויקטים בשיטת B.O.T, או כפי שמגדיר זאת משרד הפנים, פרויקטים בשיטת P.P.P (שילוב מגזר ציבורי פרטי). הקמת חניון תת-קרקעי רב קומות, הקמת מבנה עירייה, הקמת בית אבות סיעודי, דיור בר השגה ועוד. פרויקטים מעין אלה מחייבים השקעה של עשרות עד מאות מיליוני שקלים, ידע ויכולת תכנון, הקמה ובמיוחד תפעול לאורך זמן, אשר במרבית המקרים אינם בידי הרשות. הקמה באמצעות מיקור חוץ נותנת מענה לחסרים אלה, תוך יישום מדיניות עירונית, שיפור שירות לתושב ושמירה על נכסי הרשות.
יתרונות	חלוקת סיכונים יישום שיטות מתקדמות תפעול יעיל לאורך זמן פתרון מימוני להשקעה נדרשת
חסרונות	יכולת מוגבלת לביצוע שינויים תהליכי מכרז שנמשכים זמן רב מעורבות הגורם המממן

4.3. קביעת יעדים, אחריות וסמכות ליחידות ארגוניות



בשלב הזה יוצקים תוכן לכל אחד מהתחומים המפורטים במבנה הארגוני. לכל אחד מהיעדים יש לפרט

- **יעדים** - יעדי טיפול ברורים ומוגדרים. יעדים כמותיים ככל האפשר, אשר יאפשרו פיתוח מבנה ארגוני מפורט בהמשך. המבנה ייתן מענה על דרישות הביצוע של התחום.
- **אחריות** - פירוט הנושאים ששייכים לתחום.

דגש: לעיתים חשוב לציין באילו נושאים אין היחידה מטפלת, כדי להסיר ספק. לדוגמה: אם קיים תאגיד מים, חשוב לציין כי יחידת תשתיות בנייה איננה מטפלת בנושאי ביוב ומים, ויש לציין במבנה הארגוני מיהו התאגיד המטפל בנושא.

- **סמכות** - יש לפרט מהן הסמכויות המוקנות ליחידה במסגרת כל אחד מהנושאים שהיא אמונה עליהם.

4.4. קביעת מדרג ארגוני ושיוך כל יחידה



מדרג ארגוני מתאר את ההיררכיה הארגונית. ההיררכיה זו תהיה לרוב תואמת את מרחב השליטה המוקנה ליחידה. ככל שמוטת השליטה רחבה יותר וככל שהנושאים ותת-היחידות של היחידה רבים יותר, כך יגדל המדרג שלה. בדרגי הביצוע ברשות קיים מדרג ארגוני בסיסי. רשויות יכולות לבצע התאמות מדרג ופיתוח דרגי ביניים בהתאם לצורכיהן.

מדרג ארגוני בסיסי

מנכ"ל רשות - המנהל הכללי של הרשות. אחראי על התפעול השוטף של כל פעילות הרשות.
ראש מנהל/סמנכ"ל רשות - עובד רשות שאחראי על תחום פעילות מוגדר ונוספה לו אחריות ניהולית, אם מתוקף חשיבות היחידה שהוא עומד בראשה ואם במסגרת החלטות ניהוליות אחרות.
אגף - יחידה אורגנית גדולה שאמונה על תחום פעילות ברור ומוגדר, הכולל כמה תת-נושאים נפרדים.

מחלקה - יחידה ארגונית ניהולית שאחראית על תחום מוגדר, ועוסקים בה כמה בעלי תפקידים.
מדור - תת-יחידה שאחראית על נושא פרטני.
ראש תחום - כאשר במחלקה יש ריבוי בעלי תפקיד ניתן ליצור דרג ביניים שייקרא מנהל תחום, והוא יהיה אחראי על כמה מדורים.



ברשויות מסוימות נעשו הרחבות למדרג הבסיסי:

ראש מנהל/חטיבה - ברשויות גדולות שבהן הוחלט על צמצום מוטת השליטה של מנכ"ל הרשות אוחדו כמה אגפים ומונה להם מנהל בכיר. לרוב ייקראו מנהל או חטיבה.

לאחר קביעת מדרג עירוני שמתאים לרשות, יש לשייך כל אחת מהיחידות למדרג מתאים כדי ליצור הייררכיה ברורה של התפקידים ולאפשר תכנון של מבנה ארגוני מפורט לכל נושא.

4.5. תרשים מבנה ארגוני מפורט



גיבוש מבנה ארגוני ליחידות מוניציפליות וליחידות מחוללות שינוי

לאחר גיבוש תפיסת המבנה הארגוני הכולל לרשות המקומית יש להתייחס ספציפית ליחידות השונות בתוך המבנה.

כשלב מקדים לדיון בכל אחד מהתחומים יש לנתח את ההתנהלות ברשות ואת הכוונות של הרשות, ניתוח שיהווה בסיס לדיון מפורט בכל תחום פעילות.

מוצע לחלק את היחידות ליחידות מוניציפליות, אשר מהוות חלק מובנה מפעילות הרשויות המקומיות ומופיעות בחוק העיריות, וליחידות ייעודיות או מחוללות שינוי, אשר ניתן לשלב בארגון על פי הצורך.



פירוט	יחידות
▪ ראייה כוללת	לשכת מנכ"ל
▪ הנדסה ▪ תשתיות ▪ שפ"ע ▪ רישוי עסקים ▪ כספים ▪ חינוך • נוער וצעירים • שפ"ח • תרבות ▪ שירותים חברתיים ▪ ביטחון ▪ מוקד עירוני	יחידות מוניציפליות (כמופיע בחוק העיריות)
▪ מהנדס הרשות ▪ גזבר ▪ יועץ משפטי ▪ מבקר הרשות ▪ יועצת לענייני מעמד האישה	תפקידים סטטוטוריים
▪ משאבי אנוש ▪ מערכת מידע ותקשוב ▪ תכנון אסטרטגי ופיתוח כלכלי ▪ גיוס משאבים ▪ שירות / קשרי לקוחות ▪ דוברות ▪ קידום, מעקב ובקרה	יחידות שירות פנים-ארגוני ויחידות מחוללות שינוי
▪ תיירות ▪ חקלאות ▪ עיר ללא אלימות ▪ חופים ▪ יישובים	יחידות ייעודיות
פירוט כללי	מועצות אזוריות

ראו פירוט לכל יחידה בפרק ג.



4.6. כתיבת תכנית עבודה ליישום ולהטמעה של המבנה הארגוני החדש



לאחר שהוחלט על המבנה הארגוני האופטימלי לרשות המוניציפלית והוא הוצג להנהלת הרשות והגורמים המתאימים ואושר על ידיהם, נדרש לבנות תכנית עבודה ליישום.

מדובר בתכנית ישימה אשר תיתן את הדעת על יכולת המימוש וההכלה של המבנה המוצע מבחינת כוח האדם הקיים, משאבים ועוד.

במסגרת זאת נדרש למפות את הפערים בין המצב הקיים ובין המצב המתוכנן ולסווג כל פער שנמצא על פי המפתחות:

(א) מהי רמת הדחיפות ליישום

(ב) אם ניתן לביצוע מידי ללא זעזוע ארגוני

(ג) אם דרושים משאבים נוספים מהרשות

בהתאם נדרש לקדם תכנית הטמעה ויישום אשר תביא לסגירת הפערים שנמצאו על פי טווחי הזמן וסדרי העדיפויות שנקבעו.

לצורך קידום ההטמעה מוצע להגדיר בעל תפקיד ברשות שתחומי האחריות העיקריים שלו:

- מעקב אחר תכניות עבודה, בקרה ועמידה בהן

- תכנון וניהול פרויקטים

- מעקב תקציבי פרויקטים

ריכוז מול ביזור

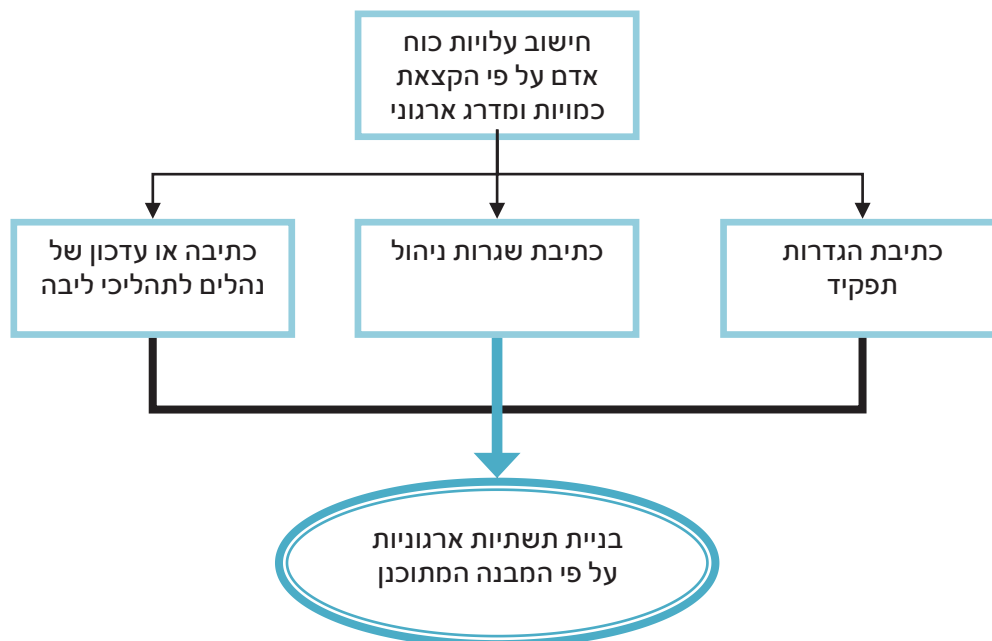
האם להקים יחידה מרכזית אשר תהווה זרוע מרכזית של הרשות לנושאי מעקב ובקרה ותתמוך במנהלים, או לחלופין לבזר את הנושא ולהקצות גורמי מעקב ובקרה בתחומים מוגדרים? ניתן גם לשלב ולמנות מרכז רשותי לנושא אשר ייתן תמיכה להנהלת הרשות ובנוסף למנות בכמה מהתחומים גורם מקצועי שפעילותו ממוקדת בתחום.

במקצת הרשויות ממונה לתפקיד עוזר מנכ"ל למעקב אחר תכניות עבודה, תיאום ובקרה. עוזר מנכ"ל נמצא בתפקיד אמון והוא מנוע מלעסוק בתחומים מקצועיים. ברשויות גדולות מוגדר תפקיד דומה ברמה של מנהל ואפילו ברמת אגף.

תכנון מבנה ארגוני ברשות מקומית - תרשים תהליך



5. שלב ה: בניית תשתיות ארגוניות תומכות המבנה המתוכנן



לאחר הקמת השלד הארגוני, יש צורך לפרט יותר ולהגדיר, במסגרת המבנים הארגוניים, את התפקידים ואת מספר העובדים הדרושים לכל מטלה. תהליך התקינה מורכב ומחייב התאמה לכל סביבה ארגונית, בדגש על סטטוס הרשות (יציבה/איתנה/הבראה). לאחר מכן, יש למפות את הפערים בשלושה מרכיבים עיקריים כדי להשיג יעילות אופטימלית לעובדים וליחידות:

- המשאבים הנדרשים (דירוג וכמות של עובדים)

- כלי העבודה וכלי הניהול הנדרשים

- הלימוד וההכשרה הנדרשים

אחת הדרכים להתמודדות עם נושא הקצאת משאבים היא בניית מודל כמותי אשר מאפשר לעדכן את כמות המשאבים על פי התפוקות הנדרשות, מזמן לזמן.

במקצת המקרים ניתן להיעזר במודלים ארציים שעומדים לרשות הרשויות המקומיות מטעם משרד הפנים כדי לקבל מדדים כמותיים, או לבצע השוואה והתאמה ביחס למקובל ברשויות מקומיות דומות.



5.1. חישוב עלויות כוח אדם על פי הקצאת כמויות ומדרג ארגוני

ניתן להעריך את תקציב כוח אדם לפעילות היחידה על ידי סכמת עלויות בסיס למשרות בהתאם למדרג העירוני.

יש לקבל נתוני עלויות כוח אדם במצב הקיים מגזברות הרשות, כולל תקנים, היקפי כוח אדם ומשרות.

בהתאם לכך יש לחשב את עלות כוח האדם לפי המבנה החדש על פי השינויים ברמות שכר או מדרג ארגוני, כמויות כוח אדם ועוד.

הדבר יכול לסייע בתכנון תקציבי. כמו כן, מאחר שמבנה ארגוני נבנה מתוך ראייה עתידית של פעילות הרשות, ייתכן שאין צורך מייד באיוש כל המשרות. ניתן לבנות תהליך מדורג למימוש המבנה הארגוני, בהתאם להתפתחות הרשות המקומית.

ניתוח ראשוני של תקציב מול עלויות כוח אדם יכול לסייע בהחלטה על מימוש האיוש של תפקידים ומשרות.



לדוגמה:

רשות החליטה להגדיר קשר בין התקדמות ביצועי יחידה להגדלת איוש המשרות בה. המבנה הארגוני של יחידת הפיקוח על סדר ציבורי והגינות בעיר כלל שמונה עובדים בפועל ושש משרות לגידול עתידי. הוגדר כי לאור פיתוח הגיון בעיר, יאושר איוש משרות. הוגדר כי על כל שש גינות חדשות יאושר איוש תקן נוסף.

ברשות אחרת הוגדר כי יחידת הגבייה תכלול חמישה עובדים בשלב ראשון, עם פוטנציאל גידול של שלוש משרות. הוחלט כי אם הכנסות היחידה מפעילותה יגדלו בשני מיליון שקל בשנה תאושר משרה נוספת, ועל כל מיליון שקל הכנסה תאושר משרה נוספת עד למיצוי פוטנציאל הגידול של שלוש משרות.

5.2. כתיבת הגדרות תפקיד

לכל אחת מהמשרות מומלץ לכתוב הגדרת תפקיד מסודרת. הגדרת התפקיד תשמש ל-

- פירוט התפקיד ומשימותיו
- תיחום הסמכויות והאחריות של כל עובד ועובד ברשות
- איתור, מיון, גיוס והשמה של עובדים
- מיון עובדים והצבתם בתפקידים שונים בארגון
- יצירת דרכים לפיקוח, ביקורת ובקרה על תפוקת העובד ברשות
- הכוונה מקצועית של העובדים והשמתם, פיתוח ההון האנושי ברשות ותכנון מסלולי קידום של עובדים
- הבניית תהליכי המיון בהתאם לדרישות התפקיד



משרות שמופיעות [בקובץ תיאורי תפקידים](#) יתבססו, בהתאמות לצורכי הרשות, על הגדרות התפקיד הרשומות בו. משרות שאינן מופיעות בקובץ ייערכו על בסיס הפורמט המופיע בו.

5.3. בנייה וכתובה של שגרות ניהול וממשקי עבודה

שגרת ניהול באה לתאר בבהירות ובאחידות תהליכי ניהול קבועים או רצויים.

עם שגרות הניהול נמנות

- שגרות ניהול פנים-יחידתיות
 - שגרות ניהול נושאיות (חוצות יחידות)
 - שגרות ניהול כלל-רשותיות
- מוצע להכין פורמט אחיד לשגרות ניהול הכולל
- שם שגרת הניהול: שם המגדיר את הפעילות המתבצעת
 - תדירות ביצוע
 - תוכן הפגישה: משימות, אחריות ביצוע
 - תפוקה שנוצרת במהלך ביצוע הפגישה
 - אחריות: הגדרת הגורם האחראי לביצוע השגרה
 - שמות המשתתפים בפגישה

לדוגמה: תיאור שגרות ניהול ברשות בנושא פיקוח על הבנייה

השגרה	תדירות	תוכן	תפוקה	אחריות	משתתפים
ישיבה עם מפקחי היחידה ותכנון העבודה לשבוע הקרוב	שבועית	- חלוקת העבודה למפקחים - ניתוח הפעילות בשבוע החולף - הפקת לקחים ולמידה ממוקדת מאירועים ומאופן הטיפול בהם - עדכון הפקחים בפעילות הצפויה לתקופה הקרובה	- תכנית עבודה שבועית - הפקת לקחים מידיים מאירועים קודמים - יישור קו ואחידות בעבודה - השגת יעדים - שיפור ביצועים	מנהלת יחידת הפיקוח	- מנהלת יחידת הפיקוח על הבנייה - מפקחי הבנייה - יחידת הפיקוח על הבנייה
הגשת דוח חודשי	חודשי	כתיבה והגשה של דוח חודשי המפרט את הפעילות שביצע המפקח במהלך החודש כולל התייחסות לכמויות, תפוקות, נושאים למעקב ועוד	דוח חודשי מפורט	מפקח על הבנייה - יחידת הפיקוח על הבנייה	
פגישה עם התובע העירוני	חודשית	מעבר על תיקים והעברת חומרים לצורך הגשת כתבי אישום	תיקים המיועדים ומוכנים להגשת כתב אישום	מנהלת יחידת הפיקוח ופקח על הבנייה (במידת הצורך)	- התובע העירוני - מנהלת יחידת הפיקוח על הבנייה - מפקח על הבנייה - יחידת הפיקוח על הבנייה

5.4. כתיבה ועדכון של נהלים לתהליכי ליבה

מבנה ארגוני עדכני משנה לעיתים את סדרי העבודה ואת שיטות העבודה, את תחומי האחריות ואת סמכויות העובדים. לעיתים גם הטכנולוגיות שנעשה בהן שימוש במסגרת התהליך משתנות לאורך זמן.

כדי להשלים את מעגל תיאור העבודה ברשות ולהקנות לעובדים מידע מקיף על עבודתם בהתאם למבנה הארגוני החדש, יש לבחון את תהליכי העבודה ואת הנהלים שפעלו על פיהם עד כה ולעדכןם בהתאם.



חשוב מאוד לבחון את תהליכי העבודה ואת הנהלים ולבדוק:

- מי הגורם המבצע?
- מה האחריות והסמכות שלו בכל שלב משלבי התהליך?
- אילו יחידות נוספות משתתפות בתהליך או משיקות לו?
- מי גורמי הפיקוח?
- מהם האמצעים לביצוע התהליך?



לדוגמה:

רשות החליטה לפצל את הליכי גביית הארנונה בין שתי יחידות: יחידת חיובי ארנונה - האחראית על הקמת קובץ החייבים, ויחידת חישוב חובות הארנונה וגביית ארנונה - האחראית על ביצוע הגבייה והטיפול בחובות עבר. תהליכי הליבה בארגון פוצלו לשני תהליכים נפרדים בהתאם. בנוסף נבנתה שגרת ניהול לתיאום ולשיתוף פעולה בין שתי היחידות לעבודה שוטפת ולבחינת חובות עבר וטיפול בהם.



5.5. הכנת תכנית ליישום ולהטמעה של מבנה ארגוני חדש

שינוי המבנה הארגוני הוא תהליך שינוי ארגוני מורכב, הנוגע לכלל בעלי התפקידים ברשות. הוא משפיע על תהליכי עבודה ועל שגרות ניהול. חשוב לתת תשומת לב למשמעויות הארגוניות בתהליך, לרתום ולחבר את המנהלים והעובדים לשינוי ולהיות ערניים לקשיים שעלולים לעלות.

1. פירוט השינויים והסיבות לשינוי

מס'	השינוי המוצע	סיבה/מוטיבציה לשינוי	רמת דחיפות ליישום גבוהה/בינונית/נמוכה	גורם אחראי ליישום

2. ניהול השינוי

קשיים והתנגדויות צפויות	דרך התמודדות



3. תהליך ולו"ז לביצוע השינוי

קהל היעד שם העובד/צוות	המסר	תוכן המסר	ערוץ תקשורת (ע"א, מכתב, ישיבת צוות)	תאריך ושעה	הערות

4. פירוט בעלי תפקידים במבנה המוצע

מספר משרה	משרה	שם משרה	דירוג בסיסי	משרה קיימת כן/לא	מספר משרות קיים	תוספת משרות נדרשת	דרגה קיימת	דרגה מבוקשת



6. המלצה לתהליך ממוקד לבניית מבנה ארגוני

ניתן למקד את תהליך התכנון והאישור של המבנה הארגוני החדש בסדנה של שלושה ימי עבודה.

כהכנה לסדנה נדרש כל מנהל יחידה לרכז את נתוני הביצוע של פעילות היחידה שלו, את המשאבים העומדים לרשותו, את הפערים אם נתגלו בשנה האחרונה וכן נתונים ברמה העירונית הרלוונטיים לתחום עיסוקו, ובכלל זה מגמות ושינויים מתוכננים.

מי משתתף: לסדנה מוזמן הצוות הניהולי הבכיר של הרשות המקומית וכן צוותי ניהול ביניים. ניתן לזמן עוד גורמים רלוונטיים, כגון נבחר ציבור, נציגי ציבור (קשישים, בני נוער, מתנדבים) ועוד.

איך זה עובד?

ביום הראשון מוצגת מדיניות ראש העיר ולאחר מכן מבוצע אבחון של הפערים בין המצב הקיים לצרכים ולדרישות שבהווה ולאלה הצפויים בשנים הקרובות.

ביום השני מועלות ונבחנות חלופות אפשריות למבנה הארגוני ומוצג דירוגן על פי מדדים מוסכמים.

ביום השלישי נבחרת החלופה המועדפת מתוך התייחסות פרטנית ליחידה מחוללת שינוי.

מיקוד במפתחות להצלחה וכשלים צפויים בתהליך היישום.

ועדת ההיגוי מתרגמת את המסקנות וההמלצות של הסדנה לתכנית עבודה ליישום על פי פרקי זמן.



■ פרק ג ■

תכנון מפורט של היחידות הארגוניות ודגשים לתכנון

1. יחידות ארגוניות - פירוט

פירוט	יחידות
פירוט כללי	לשכת מנכ"ל
- הנדסה - תשתיות - שפ"ע - רישוי עסקים - כספים - חינוך - נוער וצעירים - שפ"ח - תרבות - שירותים חברתיים - ביטחון - מוקד עירוני	יחידות מוניציפליות (כמופיע בחוק העיריות)
- מהנדס הרשות - גזבר - יועץ משפטי - מבקר הרשות - יועצת לענייני מעמד האישה	תפקידים סטטוטוריים
- משאבי אנוש - מערכת מידע ותקשוב - תכנון אסטרטגי ופיתוח כלכלי - גיוס משאבים - שירות / קשרי לקוחות - דוברות - קידום, מעקב ובקרה	יחידות שירות פנים-ארגוני ויחידות מחוללות שינוי
- תיירות - חקלאות - עיר ללא אלימות - חופים - יישובים	יחידות ייעודיות
פירוט כללי	מועצות אזוריות



1.1 יחידת מנכ"ל - כפיפות ישירה למנכ"ל

מוצע לרשות מקומית אשר מתכננת לבצע שדרוג בפעילותה, תוך שימת דגש על היבטים של פיתוח כלכלי ובניית תשתיות ארגוניות לאורך זמן, לרכז כמה יחידות מחוללות שינוי בכפיפות ישירה למנכ"ל, כדי לתת עדיפות ניהולית ומשאבים ליחידות אלה וכן לקדם באופן מהיר את פעילותן ואת ההשפעה שלהן על הרשות.

ישנן כמה יחידות שיכולות להיכלל ברשימה (פירוט כלל היחידות מופיע בהמשך):

1. יחידה לתכנון אסטרטגי - תפקידה לסייע בגיבוש מדיניות תכנון ובניית תשתיות מותאמות לטווח רחוק, תשתיות אשר ישרתו את כלל אגפי הביצוע ברשות ויאפשרו צמיחה ומתן שירות מיטבי לאורך זמן.

2. יחידה לגיוס משאבים - תפקידה לאתר ולקדם תהליכי גיוס משאבים לרשות, לרבות קולות קוראים, שיתופי פעולה עם ארגונים ציבוריים, עמותות ועוד.

3. יחידה לפיתוח ההון האנושי - תפקידה להתאים את המשאב האנושי לצורכי הרשות מתוך חיסכון במשאבים והגדלת תפוקות. בתוך כך:

- שיטות העסקה שונות (ראו פירוט בהמשך)
- איגום משאבים
- ניווד וקידום של עובדים
- התאמה לטכנולוגיות ותהליכים חדשים
- הכשרה מקצועית, פיתוח הון אנושי ועבודות לניהול

4. יחידת נכסים ופיתוח כלכלי - נכסי העירייה, לרבות שטחים חומים, הם פוטנציאל לפיתוח כלכלי של הרשות והם מהווים מקור הכנסה מהותי לאורך זמן. תפקיד היחידה הוא לזהות ולקדם פרויקטים בשטחי הרשות שיש להם ייעוד ושימושים בעלי הכנסות גבוהות אשר יגדילו את הכנסות הרשות הן בשטחים ציבוריים והן בשטחים פרטיים, פרויקטים בנושאים כגון תיירות, דיור מוגן, תעסוקה ועוד.

5. יחידת שירות (כולל מוקד עירוני) - יחידת השירות תפקידה להתוות תפיסת שירות שתהלו את מדיניות ההנהלה ולהוביל בניית תהליכי עבודה ממוקדי שירות, בהתאם לסל השירותים ולרמות השירות שנקבעו. ברשויות רבות מוסדה המדיניות באמצעות אמנת שירות. בנוסף לניטור של איכות השירות עליה לעקוב אחר הטמעה של תהליכים וטכנולוגיות אשר משפרים את השירות וחוסכים בתשומות שמשקיעה הרשות המקומית. הדרישה לשיפור השירות ולמימון מחייבים השקעה של משאבים ועם זאת יש לוודא ניצול מיטבי של משאבים אלה ובחינה של עלות-תועלת.

היחידה אחראית להטמעת תרבות של שירות בקרב כלל עובדי הארגון, ייזום שיתופי פעולה ואיגום משאבים לטובת לקוחות הארגון (תושבים, בעלי עסקים, מבקרים) והטמעה של תהליכים לשיפור השירות.

6. יחידה לקידום עסקים - בעבר היה נהוג לראות את תפקידה העיקרי של הרשות במתן רישוי עסקים ופיקוח על העסקים. כיום ברור כי לרשות ולעסקים בתחומה יש אינטרס משותף שיפעלו ויגדלו לאורך זמן, ומכאן יש לצמצם דרישות ביורוקרטיות ורגולטוריות מיותרות. גם הרפורמה בחוק רישוי העסקים בישראל משנה מהותית את תפיסת עבודתו של תחום העסקים ברשות מגוף מאשר ומפקח לגוף תומך ומסייע.



1.2. הנדסה

יחידת ההנדסה ברשות המקומית אחראית על כל נושאי התכנון, רישוי הבנייה והפיקוח על הבנייה בתחומי הרשות, על פי חוקי ותקנות התכנון והבנייה במדינת ישראל, אשר השתנו בשנים האחרונות במסגרת רפורמה חדשה. בהתאם, הוקמה מערכת ממוחשבת לניהול תהליך "רישוי זמין".

ישנם עוד תחומים אשר ניתן לכלול בתחום האחראיות של יחידת ההנדסה ברשות: תכנון והקמה של מבני ציבור, תכנון והקמה של תשתיות עירוניות, תחזוקה של מבני ציבור ותשתיות, נכסי העירייה ועוד. בסעיף זה נתייחס בין השאר לשאלת המיקום הארגוני של תחומים אלה במסגרת ההנדסה או מחוצה לה.

קיימים שלושה תחומי פעילות מרכזיים בתחום ההנדסה ברשות

■ תכנון

- קביעת מדיניות תכנון
- קידום תכניות בניין עיר
- תכנון מפורט לשטחים בבעלות הרשות ולשטחי ציבור
- התייחסות וחווות דעת מקצועית לתכניות "פרטיות"
- השתלבות בתכניות מרחביות (אזוריות וארציות)

■ רישוי בנייה

- הכנה ומסירה של מידע על זכויות בנייה, ייעוד וכו'
- טיפול בתהליכי רישוי הבנייה
- הפקת היתרי בנייה, אישור אכלוס וחיבורי חשמל (טופס 4, טופס 5)

■ פיקוח על הבנייה

- בחינת בקשות להיתר ומתן הנחיות על פי הצורך
- פיקוח במהלך הבנייה
- איתור, מניעה ואכיפה בגין עבירות בנייה
- פיקוח על מבנים מסוכנים וטיפול בהם
- בדיקת מבנים ומתן אישורים לפני העברה בטאבו

תחומי פעילות נוספים

■ פרויקטים, תשתיות ומבני ציבור

- תכנון וביצוע של פרויקטים הנדסיים של מבני ציבור
- תכנון והקמה של תשתיות
- תחזוקת תשתיות עירוניות
- תחזוקת מבני עירייה ומבני ציבור

■ היטלים ואגרות

- חישוב אגרות בנייה והיטלי פיתוח
- חישוב היטלי השבחה

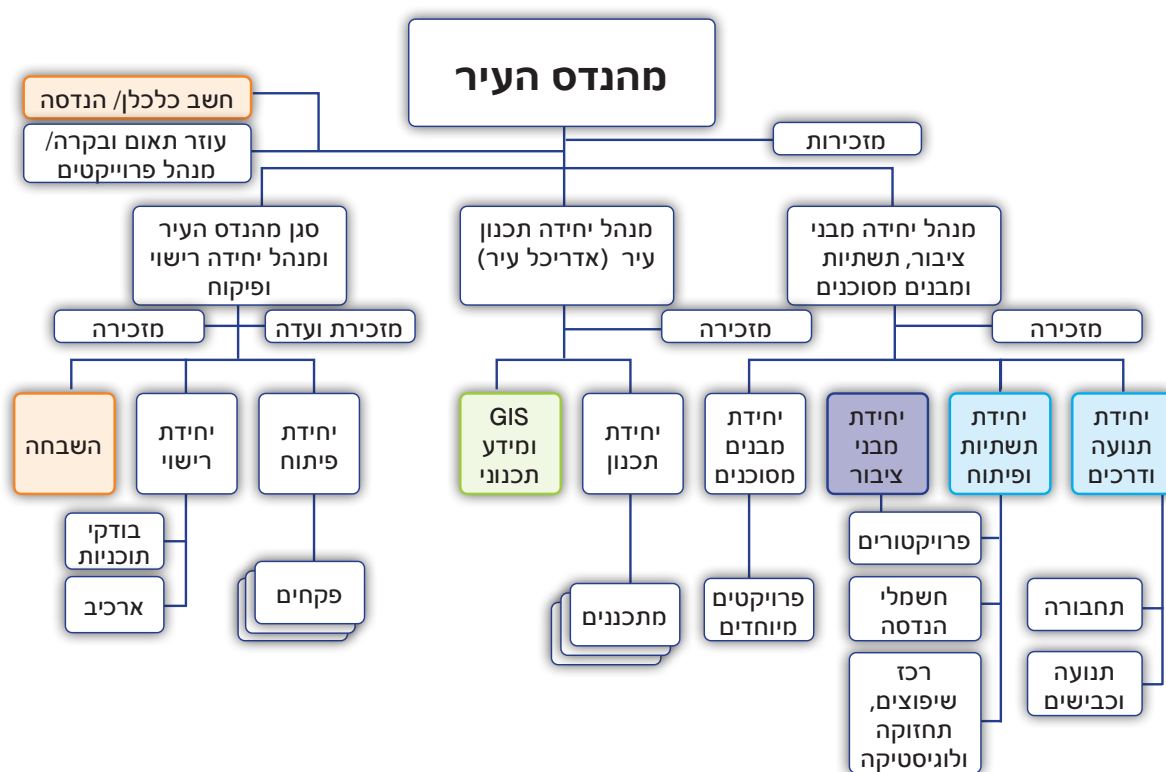
■ GIS, ארכיון ותיעוד

- הקמת ניהול ותחזוקה של מערך GIS (כלל השכבות עירוניות)
- תיעוד ומסירה של מידע היסטורי
- אספקת מידע תומך החלטה לכלל גורמי העירייה

ניהול המרחב הציבור והתת-קרקעי

- אישורי חפירה
- ביצוע פרויקטים של תשתית על ידי גורמי חוץ.
- הפרעות במרחב הציבורי בגין פרויקטים, אירועים ועוד

תרשים מבנה ארגוני לדוגמה - יחידת ההנדסה



תפקיד זה יכול להיות גם ביחידת כספים

תפקיד זה יכול להיות גם ביחידת תכנון אסטרטגיה/מנכ"ל

תפקיד זה יכול להיות גם בחברה הכלכלית

תפקידים אלו יכולים להיות גם ביחידת שפ"ע/חברה כלכלית

יחידות פוטנציאליות למיקור חוץ: חשמל, שיפוצים ותחזוקה, תכנון תחבורה, תכנון תנועה וכבישים

ברשויות רבות נושא התשתיות והפיתוח מבוצע בתאגיד עירוני.



שאלות ודגשים בתכנון מבנה ארגוני בהנדסה

1. מהם היקפי הפעילות והפיתוח בעיר?

היקפי הפעילות המתוכננים יכולים להשפיע על היקפי כוח האדם הנחוצים לתמיכה בפיתוח המתוכנן. תכנון שטחים היום יביא תנופת בנייה בעתיד. המבנה הארגוני יביא בחשבון מענה לצרכים בהתאם להתקדמות של תכנון הפיתוח ומימושו. ניתן ורצוי להתנות מימוש תקן במבנה הארגוני בעמידה בהשגת אבן דרך בפיתוח.

אילו תהליכים עשויים להשפיע על היקף פעילות הוועדה בשנים הקרובות?

לדוגמה: חתימה על "הסכמי גג", הקמה של שכונות חדשות ועוד.

פתרון אפשרי אם צפויה עלייה בהיקף פעילות הפיתוח בעיר

מוצע לבחון אם נדרשת הקמת יחידה ארגונית ייעודית בהנדסה אשר תלווה את התהליך מראשיתו. בנושא "הסכמי גג", עם הקמת מנהלת מתאימה תועבר אליה האחריות של הרשות.

פתרון אפשרי אם צפוי גידול בכמות הבקשות להיתר בנייה

מוצע לבחון אם גידול ההיקפים מצריך הפרדת יחידות הרישוי והפיקוח לשתי יחידות נפרדות.

2. האם הוועדה המקומית לתכנון ובנייה שייכת לרשות?

הוועדה המקומית לתכנון ובנייה אמונה על תכנון, רישוי ופיקוח על הבנייה. בכמה מהרשויות הוועדה המקומית היא חלק מהרשות, ובאחרות הוועדה המקומית אחראית על כמה רשויות במקביל ונקראת ועדה מרחבית. במקרה הראשון, יש להיערך עם כוח אדם העונה לצורכי פעילות תכנון, רישוי ופיקוח על הבנייה. במקרה השני - שבו הרשות חברה בוועדה מרחבית - יהיה כוח האדם משויך לוועדה המרחבית, ולפיכך המבנה הארגוני של יחידת ההנדסה יוגדר בהתאם.

3. קידום פרויקטים של מבני ציבור ותשתיות

יש לבחון את כמות הפרויקטים העומדים בפני הרשות בשנים הקרובות ואת סוגיהם, בין השאר באמצעות בחינת דוח תב"רים פתוחים (מה היקף התקציב הנותר לביצוע), מה הצפי לקבלת תקציבים נוספים לפרויקטים כנ"ל.

צריך להגדיר מהי היחידה הארגונית המתאימה לטפל בפרויקטים אלה.

יש להבחין בין שני שלבים:

■ תכנון פרויקטים של מבני ציבור ותשתיות

■ הקמת פרויקטים של מבני ציבור ותשתיות

את שלב תכנון פרויקטים של מבני ציבור ותשתיות מוצע להשאיר באחריות הרשות המוניציפלית ולוודא כי התכנון מבוצע בהתאם למדיניות הרשות ובהתאמה לתכניות אזוריות אחרות.

מובן שאת התכנון ניתן לבצע באמצעות משרדי מתכננים חיצוניים אולם האחריות נשארת בידי מהנדס הרשות.

בנושא הקמה ובנייה של פרויקטים ותשתיות, קיימות כמה אפשרויות:

אפשרות	יתרונות	חסרונות
הקמת יחידה ארגונית נפרדת בכפיפות למהנדס העיר	אחידות מערך התכנון והביצוע העירוני לכל הפרויקטים ולתהליכי התכנון והבינוי. ניצול מיטבי של כוח האדם הקיים ורק כשיש היקפי עבודה רחבים נדרש להשלים כוח אדם.	מעמיס על יחידת ההנדסה בכלל ועל מהנדס העיר הפרט. הפרויקטים עלולים "ללכת לאיבוד" בין כל יתר משימות ההנדסה. נדרש כוח אדם מקצועי ברמה גבוהה לפרויקטים מורכבים.
הקמת יחידה ארגונית נפרדת לתחום זה שלא בכפיפות למהנדס העיר	התמקדות בפרויקטים מוגדרים. ביצוע מקצועי מותאם פרויקט.	תקני עבודה לא בהכרח זהים לתקנים של יתר עבודות ההנדסה בעיר. נדרש לבצע פעולות תיאום בין היחידה החדשה להנדסה להשתלבות בסביבה. ניצול כוח אדם לא בהכרח מיטבי. נדרש כוח אדם מקצועי ברמה גבוהה לפרויקטים מורכבים.
העברת הפעילות לתאגיד עירוני	ביצוע באמצעות התארגנות מקצועית מותאמת פרויקט. יכולת ביצוע התקשרויות מהירה. "שחרור" יחידות עירוניות ממטלות הפרויקט. התקשרות גמישה עם כוח אדם מקצועי בהתאם למורכבות הפרויקט ולהיקפי הפרויקטים.	נדרש פיקוח על ביצועי התאגיד. עדיין יש לקיים תיאום מרחבי ותיאומי ביצוע כמו כל פרויקט אחר בתחומי הרשות.
פרויקטור עירוני ייעודי לנושא בכפיפות להנהלת הרשות	איש מקצוע ייעודי אשר מטפל רק בנושא ספציפי ומקדם אותו	יש לעבוד מול גורמי הנדסה לתיאום וביצוע מרחבי. יש לבצע התקשרות ייעודית לנושא.
הקמה באמצעות קבלן פרטי (PPP)	ביצוע מקיף של כל הפרויקט כולל מימון. לרוב ביצוע מהיר, ללא חסמים ביורוקרטיים.	מחייב התקשרות ייעודית מורכבת הכוללת גם צד הנדסי וגם צד מימוני כלכלי. נדרש פיקוח לעמידה במטרות, היקפי הביצוע ואיכויות הביצוע. עדיין יש לעבוד מול גורמי הנדסה לתיאום וביצוע מרחבי.

ההחלטה באיזו שיטה לבצע את המשימות תלויה במידה רבה באיזו התפקידים הנוכחי, בהיקפי העבודה ומורכבותה ובכמות ובהיקף של הפרויקטים. לכל רשות יתאים פתרון ארגוני אחר.



4. גיל המבנים הציבוריים ברשות המקומית

מבנה ציבורי ישן דורש הקפדה יתרה והשקעה רבה בתחזוקה שוטפת ובהתאמות לצורכי הפעילות השוטפת (פרישת תשתיות, אבטחה, מיגון ומקלוט, בטיחות). ככל שמבני הציבור בעיר ישנים יותר היקף העבודה שתידרש היחידה לבצע יהיה נרחב יותר ורמתו המקצועית תצטרך להיות גבוהה יותר.

פתרונות לבעיה זו ניתן לתת בשתי חלופות עיקריות:

א. הקמת יחידת תחזוקה של מבני ציבור (כחלק מההנדסה או מהתשתיות), הגדרת בעלי תפקיד מקצועיים שלהם הכשרה מקצועית נדרשת (הנדסת מבנים, חשמל, תקשורת, בטיחות), קיום מערך מעקב התקשרויות ותשלומים והתאמת היקפי כוח אדם לצורכי התפעול בפועל.

ב. הקמת יחידה של תחזוקת מבני ציבור הנסמכת על מיקור חוץ לקניית שירותי אנשי מקצוע. במקרה זה המבנה הארגוני של היחידה יהיה בעל דגש על ארגון, ניהול ומערך תשלומים לגורמים המקצועיים.

5. מי מטפל בנושא תחזוקת תשתיות ומבני ציבור ברשות?

נושא תחזוקת מבני ציבור ותשתיות הוא דיסציפלינה מקצועית אשר קשורה לתחום ההנדסה בהיבטים התפעוליים פעילות זו אינה חלק אינהרנטי משלב התכנון וההקמה של מבני ציבור ותשתיות. לכן ניתן להכפיף נושא זה הן ליחידת תפעול ושפ"ע והן ליחידת ההנדסה.

בשל ריבוי תחומי האחריות של ההנדסה וכן כדי ליצור הפרדה מובנית בין התכנון וההקמה לתחזוקה בפועל, מוצע להכפיף נושאים אלה ליחידת תפעול או שפ"ע ברשות. אם אין יחידה כזו ברשות היא תוקם כיחידה נפרדת מהיחידות האחרות בתחום ההנדסה.

יש לבחון מהם הנושאים הקשורים לתחזוקה ולהגדיר מראש את הגבולות ואת הממשקים בטיפול בנושאים אלה וכן את תהליך העברת השרביט משלב ההקמה לשלב התחזוקה השוטפת. מוצע גם לשלב את גורמי התחזוקה כבר בשלבי התכנון הראשוניים של פרויקטים של מבני ציבור.

6. האם הטיפול בפרויקטים של תשתיות ובפרויקטים של מבני ציבור צריך להיות באחריות

גורם אחד?

ברשות גדולה שבה מספר הפרויקטים והיקף העבודה גדולים יש להפריד את הנושא לשתי תת-יחידות כך שיתאפשרו בקרה ומניעת טעויות. ברשות קטנה שבה מספר הפרויקטים אינו מצדיק הפרדה לשתי תת-יחידות ולניהול של שני בעלי תפקיד, ניתן להשאיר את ניהול כלל הנושאים באחריות גורם אחד אולם יש ליצור מנגנון פיקוח ובקרה שיהיה אמון עליו מהנדס הרשות או סגנו, מתוך שימת דגש על ממשקי העבודה ועל תיאום ביניהם.

הנהלת הרשות נדרשת לאבחן מהי כמות הפרויקטים ואת סוגיהם ומהו הצפי העתידי להיקפי העבודה, ובהתאם לכך לתכנן מבנה ארגוני שייתן מענה גם לזמן הווה וגם לזמן עתיד.

ממשקי עבודה

אם הטיפול בפרויקט תשתיות ובפרויקט מבני ציבור הופרדו ארגונית והם מתנהלים בשתי יחידות שונות, יש להשלים את ההפרדה על ידי כינון ממשקי עבודה בין שתי היחידות, כולל החלטה על הגורם המנהל והמחליט במקרי אי הסכמה.

7. רמת השירות הניתנת על ידי הוועדה לתכנון ובנייה

(ניתן להפיק דוחות ממערכת רישוי זמין ולקבל מידע רלוונטי מגורמי הבקרה במנהל תכנון).
האם קיימים פערים של ממש בתהליך ההטמעה של מערכת רישוי זמין ובעמידה ברמות השירות שנקבעו על ידי מנהל תכנון משוב מיזמים, מתכננים, בעלי נכסים ועוד?
אם קיימים פערים כנ"ל, יש לתת מענה לכך במבנה ארגוני מתאים.

8. ההיבטים הניהוליים בהנדסה ובהתנהלות הוועדה

מהנדס הרשות אמון על הצד המקצועי. כן חשוב לתת דגש על ההיבטים הניהוליים, התפעוליים השוטפים של ההנדסה והוועדה. נדרש מעקב אחר התקדמות פרויקטים ועמידה בלו"ז ובתקציב, קידום תהליכי תכנון ורישוי על פי לו"ז ורמות שירות ועוד.
דוגמאות לפתרון:

מינוי של מנהל מקצועי על תחום ההנדסה ברשות (לאו דווקא מהנדס, אלא איש ניהול).
מנהל זה ינהל את התחום, ינתב את העבודה ויתכלל את כלל פעילויות ההנדסה (בכמה מהרשויות גם תחומי ביצוע ותשתיות). מתחתיו יפעל מהנדס הרשות בתחומי התכנון והרגולציה ההנדסית המקצועית.

ברשויות אחרות העדיפו למנות איש תיאום ובקרה שיהיה כפוף למהנדס הרשות ותפקידו לנטר באופן שוטף את פעילות הוועדה ולהצביע על פערי שירות, על עיכובים בתהליך, ממשקים וכו' וכמובן לסייע בשיפור וייעול של התהליך.

הנהלת העירייה ובמיוחד הצוות הבכיר זקוקים לעדכון שוטף על פעילות ההנדסה, סטטוס התקדמות הפרויקטים של מבני ציבור ותשתיות וכן תהליכי התכנון והפקת היתרי בנייה. דיווח שוטף לבעלי תפקידים אלה ישפר את הממשק עם ההנדסה במידה ניכרת, יקטין אי ודאות ניהולית ויאפשר עבודה שוטפת של ההנדסה ללא הפרעות מיותרות.

9. גיבוש מדיניות תכנון וקידום תכניות בניין עיר

הרשות נדרשת להגדיר מדיניות תכנון הן לפרויקטים ציבוריים והן לפרויקטים פרטיים ולוודא כי כלל התוכניות בעיר מתרגמות מדיניות זו בפועל.

ישנן רשויות, בעיקר קטנות ובינוניות, שאין בהן מחלקת תכנון שמנוהלת על ידי אדריכל וכוללת את כלל מרכיבי התכנון הנדרשים (תנועה, תחבורה, מים וביוב, חשמל ועוד). מהנדס העיר נדרש לטפל בנושא זה כחלק מתפקידו ולעיתים קרובות הנושא נדחק לשוליים בגין הדרישה לטפל בנושאים יום-יומיים דחופים.

לצורך כך יש להגדיר במבנה הארגוני מהי הישות המתאימה לנהל את כלל תחום התכנון ברשות.

חלופות ארגוניות אפשריות במבנה הארגוני, לניהול תחום התכנון ברשות

חלופה	יתרונות	חסרונות
מינוי אדריכל רשות	פתרון מיטבי לאורך זמן לצורכי הרשות בראייה תכנונית. שילוב נכון של האדריכל בפעילויות הייזום והקידום תסייע בפיתוח כלכלי מועדף לרשות.	מחייבת את הרשות להקצות את המשאבים הנדרשים להעסקת מתכנן בכיר מתאים
העסקת מתכנן חיצוני בכיר כאדריכל רשות	אם הרשות מצליחה לגייס אדריכל מתאים זו יכולה להיות חלופה הולמת לחלופה הראשונה בעלות נמוכה יותר (העסקה במשרה חלקית)	קשה לאתר אדריכל בעל שיעור קומה אשר יאות לעבוד בעבור הרשות בעלות נמוכה לאורך זמן. כמו כן יש להביא בחשבון כי אדריכל זה יידרש לעסוק בתכנון עירוני כולל ועם זאת גם לתת מענה לנושאים תכנוניים "קטנים"
תכנון עירוני באמצעות אשכול	בימים אלה החל פיילוט של העסקת אדריכלית או מתכנתת עיר בחצי משרה במועצה מקומית בדרום ובחצי משרה באשכול, שילוב אשר נותן מענה גם למשאבים העומדים לרשות המועצה המקומית וגם לראייה האזורית הנדרשת ממתכנן עיר	עדיין לא הוגדרו בבירור חלוקת התפקידים וחלוקת האחריות ביניהם ומתן פתרון להעסקת מתכננים מקצועיים נוספים נדרשים כולל הקצאת משאבים

10. פיתוח כלכלי והגדלת הכנסות הרשות

לתחום ההנדסה ברשות השפעה ניכרת על הפיתוח הכלכלי של הרשות בטווח הקצר והארוך ועל הכנסות העירייה.
לצורך כך יש להתייחס במבנה הארגוני לכמה פעילויות רלוונטיות.

א. שילוב גורמי התכנון בשלבי ייזום וקידום של פרויקטים

לראייה תכנונית-הנדסית השפעה רבה בהיבטים של נראות, תפעול, תחזוקה וכלכליות לאורך זמן. ברשות שבה יש מגוון גדול של פרויקטים בתהליכי ייזום ותכנון ראשוניים, מומלץ להקצות גורם ארגוני מטעם ההנדסה אשר ישתלב בתהליכים אלה, הקצאת משאבים אשר תשתלם לאורך זמן.

לדוגמה: במגוון רשויות זוהו ליקויים משמעותיים בפרויקטים אשר בוצעו על ידי גורמים חיצוניים (משרדי ממשלה, חברות מנהלות, תאגידים עירוניים) כאשר הרשות לא העמידה נציג משלה בתהליכים אלה.

חשוב מאוד לזהות ליקויים בשלב הבינוי, כאשר ניתן לתקן אותם בקלות. קשה מאוד לתקן ליקויים אשר מתגלים בסוף הפרויקט.



ב. טיפול בנושא אגרות והיטלים

זהו אחד ממקורות ההכנסה החשובים של הרשות והוא דורש טיפול יסודי ועקיב, במיוחד ברשויות שצפויה בהן תנופת בנייה בתחום המגורים, המסחר והתעשייה וכן ברשויות אשר לא טיפלו בנושא זה באופן ממוסד בעבר. סקרי הנכסים חשפו בפני הרשויות את נתוני השומה המעודכנים. יש להקפיד ולשמור על מידע זה מעודכן "און ליין".

ג. טיפול בנושא השבחה

היטלי השבחה הם מקור הכנסה משמעותי לרשות. בתכנון מבנה ארגוני יש לתת את הדעת על הגורם האחראי על תחום זה וכן להתייחס בתוכניות בניין עיר לנושא השבחה, איחוד וחלוקת שטחים, נכסים עירוניים בסמיכות לפרויקטים ועוד. ככל שהיקף היטלי השבחה רחב יותר, כך חשוב יותר לנהל את הנושא בנפרד מיתר ההיטלים ולמנות גורם מקצועי לניהול התחום.

ד. אחריות לנכסי הרשות ומינופם

ניהול הנכסים של הרשות הוא חובה המעוגנת בחוק. ניהול הנכסים יכול להיכלל בכמה יחידות.

התפקיד נכלל בדרך כלל בתפקידי מהנדס הרשות, המנכ"ל או הגזבר והיקף המשרה תלוי בגודל היישוב ובפעילות הנדרשת בו.

ברשויות שיש בהן אזורי תעשייה, שטחים חקלאיים בתהליכי הפשרה, נכסים מניבים וכדומה יהיה לרוב נפח עבודה גדול יותר.

מומלץ כי ניהול הנכסים ישויך למחלקת כספים ובכל הקשור בנכסים שיש בהם נגיעה וצורך בטיפול של מחלקת הנדסה, כגון בנייה על קרקע שהופשרה, אזורי תעשייה, נכסי עירייה רבים המשמשים מבני ציבור וכדומה, ימונה רפרנט במחלקת ההנדסה שיהיה אחראי על הנושא ועל העבודה השוטפת מול מחלקת הכספים.

ברשויות רבות משמשים "שטחים חומים" למינוף ולשדרוג משמעותי בשירות לציבור וכן מקור הכנסה לרשות. בהתאם למדיניות משרד הפנים, ניתן להקצות כיום כ-20% מזכויות הבנייה ב"שטח חום" לצרכים מסחריים ועוד.

הממשק בין ההנדסה לגזברות חשוב מאוד. לדוגמה: ברשות מאזור השרון גזבר הרשות משתתף בישיבות הוועדה לתכנון ובנייה, במיוחד בפגישות שנדונות בהן תכניות מתאר או בניין עיר גדולות או פרויקטים המתייחסים לאזורים שבהם ישנם שטחים "חומים". הראייה הכלכלית של הגזבר מאפשרת לזהות הזדמנויות לפיתוח כלכלי ולניצול מיטבי של נכסים לרשות, הקצאת שטחים ועוד.

11. ניהול המרחב הציבורי ותת-הקרקע

הצפיפות הגבוהה, בעיקר במרכזי ערים, ריבוי הגורמים המעורבים וכן עלות הפרויקטים והנדל"ן מחייבים את הרשות לתכנן, לרכז מידע, לאשר פעילויות ולתת את הדעת על המרחב הציבורי ותת-הקרקע באופן שוטף.



ישנן רשויות אשר הקימו יחידות ייעודיות לתחום זה, "תכנון ובקרה הנדסית". יחידות אלה אמונות על כלל הפעילויות המתרחשות במרחב הציבורי ובכלל זה דואגות לעדכן ולתאם בין כלל הגורמים לתכנון ולביצוע.

לדוגמה: כאשר תאגיד המים מבצע עבודות תשתית, מעדכנים גורמים נוספים, כגון חברת חשמל ובזק, כדי שיוכלו לבחון ולנצל את הפרויקט לטובת החלפת תשתיות שלהן באותו רחוב.

בעת סגירת מקטע או רחוב לטובת פרויקטים או אירועים עירוניים, כלל יחידות הרשות מעודכנות באירוע והן דואגות לתת מענה לצורכי התושבים באותו הזמן. כמו כן האתר העירוני מעודכן במידע זה לטובת לקוחות הרשות.

תת-הקרקע מהווה כיום משאב לפיתוח ולהקצאת שטחים לשימושים, כגון חניונים תת-קרקעיים, מוקד עירוני, מחסנים ולוגיסטיקה ועוד. מנהל תכנון מעודד שימוש בתת-קרקע מתחת לשטחי שצ"פ ושב"צ לשימושים ציבוריים מתאימים.

12. הקמה ותחזוקה של מערכת GIS עירונית

במסגרת תפקידה יחידת ההנדסה נדרשת לספק מידע תכנוני. מידע זה מהווה שלב מהותי בתהליך הוצאת היתר בנייה והמסמך שהרשות מגישה הוא מסמך משפטי מחייב. יש להקצות ביחידת ההנדסה תפקיד לניהול ולעדכון של מערכת ה-GIS ההנדסית. מטבע הדברים ברשויות רבות מינפו את הידע ואת הניסיון שנצבר על ידי מידען זה כדי לטפל בכלל שכבות המידע העירוני, ואכן, יש בכך יתרון מובהק. בכל מקרה יש לייעד בעל תפקיד (לא נדרשת הקמת יחידה ארגונית) בכל יחידה אשר יהיה אחראי על אספקת המידע ותחזוקתו השוטפת במערכת העירונית. במספר רב של רשויות בוצע תהליך הקמת מערכת ה-GIS העירונית באחריות ההנדסה, אולם בהמשך שולבה יחידה זו ביחידת האסטרטגיה העירונית במערכת תומכת החלטה ותכנון לטווח ארוך.

1.3. שיפור פני עיר (שפ"ע)

היחידה אחראית על תחומי איכות החיים והסביבה. פעילותה משרתת את תושבי הרשות ואת הבאים בשעריה החל בפינוי אשפה, גזם, גרוטאות ומחזור, בקרת כמות האשפה, ניקיון רחובות והדברה, וכלה בתחזוקה וטיפול של פארקים, טיילות ומתחמי משחק וגינון, תחזוקת השטחים הציבוריים ותחזוקת מוסדות עירוניים, מתוך ניצול מיטבי של משאבים ועמידה בחוקים ובתקנות ובאמות מידה לנושאי ניקיון, מחזור, איכו"ס תחזוקה וכו'. בשנים האחרונות מושם דגש בפעילות שפ"ע על נושא ביטחון ובטיחות, איכות המתקנים, מחזור ואיכות הסביבה.

תחומי אחריות עיקריים

■ כללי

- ייזום וביצוע של פרויקטים לקידום איכות הסביבה והובלת תחומים המתבקשים לאור צורכי הרמה הארצית והשלטון המקומי
- ייזום פתרונות להתמודדות עם מפגעים תברואתיים וסיכונים בריאותיים
- ממשקי עבודה והכוונה מקצועית מול המשרד להגנת הסביבה
- פיקוח על עבודת קבלנים ובקרתה תוך מענה לספקים הפועלים בשוטף ובפרויקטים (מכרזים, כתבי כמויות, אמדן, תקציב, תפוקות, רמות שירות)
- מענה לפניות הציבור, תוך קביעת סדרי עדיפויות לקדימות הטיפול וזמני תקן לביצוע (אמנת שירות)
- קידום חקיקה ואכיפה של חוקי עזר עירוניים בתחומי אחריות שפ"ע.

■ תברואה

- גיבוש תכנית עבודה בתחומי הניקיון, התברואה והמחזור
- שמירה על המרחב הציבורי ועל איכות הסביבה בו
- שמירה על ניקיונה השוטף של הרשות
- פינוי אשפה לסוגיה ברחבי הרשות
- קידום המודעות למניעת מפגעים תברואתיים וסיכונים בריאותיים
- אישור תכניות וחתימה על טופס היתר אכלוס כולל אישורי מסירה ותכניות עדות (AS MADE) בנוגע לפתרונות פינוי אשפה בבניינים.

■ גינון

- גיבוש מדיניות גינון ושטחים פתוחים ברחבי הרשות
- הקמה ותחזוקה של מתחמים, גינות ושטחים מגוננים ברחבי הרשות
- תחזוקת הגינון והנוי בשטחים הציבוריים מתוך מתן דגש לפעולות חסכוניות במים
- הצבת ריהוט רחוב וריהוט גן.

■ פיקוח עירוני

- גיבוש מדיניות אכיפה ופיקוח
- אכיפת חוקי עזר עירוניים ושמירה על הסדר הציבורי
- שיתוף וגיבוש תכניות פעולה עם גורמי אכיפה רשותיים או ציבוריים אחרים.

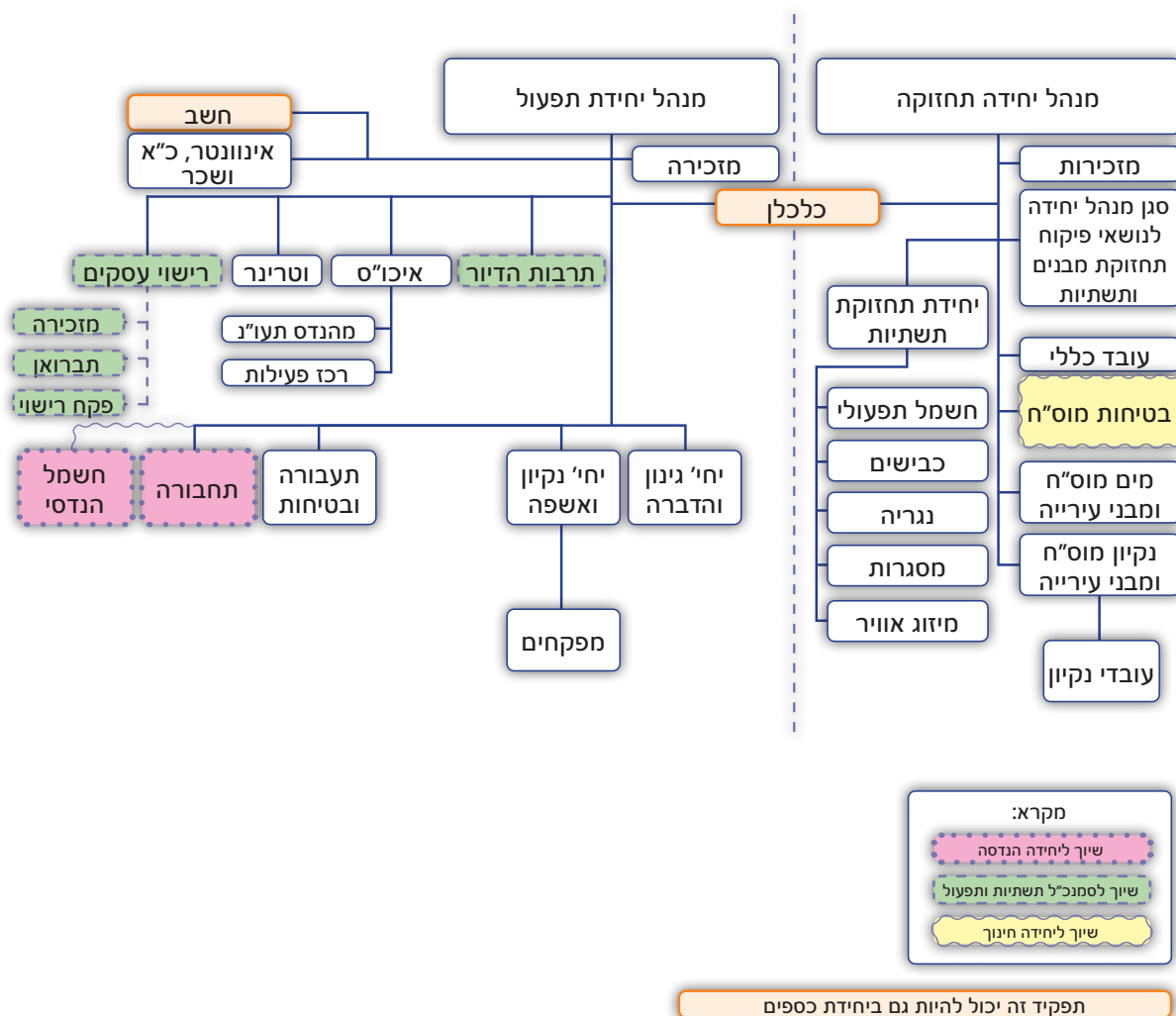
■ וטרינריה

- קידום המודעות להליכי רישוי וטרינרי
- הסדרת חיסוני חיות מחמד והטיפול בהן
- טיפול במזיקים ובבעלי חיים משוטטים
- ביצוע הדברה
- ביצוע בדיקות וטרינריות שוטפות לעסקי המזון ברחבי הרשות.

■ תשתיות

(הערה: ראו פירוט בפרק נפרד)

תרשים מבנה ארגוני לדוגמה - יחידת שפ"ע



יחידות פוטנציאליות למיקור חוץ - איסוף ופינוי של אשפה, ניקיון וטיאוס רחובות, גינון והדברה, תחזוקת תשתיות וכבישים, ניקיון ותחזוקה של מוסדות חינוך.



שאלות ודגשים בתכנון מבנה ארגוני שפ"ע

1. סל שירותים - אבחון הפערים העיקריים בתחום איכות הסביבה והשפ"ע

כשלב ראשון בתכנון מבנה ארגוני של יחידת השפ"ע חשוב מאוד לבחון מהו סל השירותים שהיא מעניקה כעת, אילו נושאים הרשות מגדירה לטיפול השפ"ע, מהם סל השירותים ורמות השירות המבוקשות והמחויבות בחוק, מהם הפערים בביצוע. בהתאם לכך יש לבחון את הפערים וכיצד ניתן להתגבר עליהם.

ייעול תהליכי עבודה ללא שינוי משאבים נוכחי - פתרון זה טוב למקרים שהפערים אינם גדולים ואין חוסר בגופים מקצועיים מתמחים.

תגבור מערכים קיימים - למקרים שהפערים הם בהיקפי הביצוע בלבד.

פיתוח תחומי עיסוק נוספים - במקרים שהפערים ניכרים ואין התייחסות לנושאים שלמים במבנה הארגוני הקיים, ראוי להגדיר תחומי אחריות וביצוע נוספים להתגברות ולסגירת הפערים. במקרה זה חשוב מאוד להגדיר את המקצועות ואת המומחיות הנדרשים מכל גורם ולאחר מכן להעריך את היקפי הביצוע הנדרשים ולהקצות כוח אדם בהתאם.

2. רמות שירות רצויות ורמות שירות בפועל

רמת שירות היא הגדרת הרשות למהירות הטיפול בנושא. הגדרת רמות שירות היא התחייבות של הרשות כלפי תושביה ועובדיה.

לדוגמה, הטיפול בעץ שנפל בגינה ציבורית. רשות יכולה להגדיר כי הנושא יטופל בתוך יום עבודה (הגדרה שמשמעותה 24 שעות מרגע קבלת ההודעה) או בתוך שעתיים בלבד (רבות מהרשויות קובעות את רמות השירות על פי מידת הסיכון של המפגע לציבור). חשוב לנתח מהם סל השירותים ורמות השירות המבוקשות ולתת מענה לכל אלו במבנה הארגוני.

3. מהן שעות הפעילות ביחידה ואיך מטפלים במקרים דחופים לאחר שעות הפעילות השגרתיות?

שעות העבודה ביחידת השפ"ע יכולות להיות שונות משעות העבודה הרשמיות של הרשות. הרבה פעמים נושא פינוי אשפה וטיפול בשטחים ציבוריים נעשה השכם בבוקר - כדי למזער את ההפרעה לתושבים ולהכין את המרחב הציבורי ליום העבודה הבא. עם זאת החיים ברשות מחייבים טיפול גם בשעות שהיחידה סיימה את עבודתה השוטפת, וחייבים להבטיח מתן מענה לצרכים ולאירועים בתחומי הרשות גם בשעות אלו.

יש לבחון איך הרשות נותנת את המענה ולהתאים לשיטה את המבנה הארגוני. הטיפול יכול להיות באמצעות:

פתרון תפעולי	משמעויות	פתרון ארגוני
צוות משימות לילה	ברשות גדולה, שבה באופן קבוע מתרחשת פעילות בשעות לא שגרתיות, יש יתרון להקמת צוות בסיסי למשימות לילה, אשר במידת הצורך יוכל לתת טיפול ראשוני ולהזמין גורמי ביצוע נוספים או כוננים להשלמת ביצוע המשימה.	הקמת צוות משימות לילה
צוות כוננים	ברשויות שבהן כמעט אין אירועים בשעות לא שגרתיות, אין יתרון כלכלי בהקצאה ארגונית של צוות קבוע. ניתן להסתפק בקיום צוות כוננים אשר יוקפץ מביתו לטיפול במקרים החריגים.	אין צורך בהתאמת המבנה הארגוני
קניית שירותים	התקשרות קבועה עם ספק אשר יספק לרשות משאבים לטיפול במקרים החריגים (מחייב הגדרת מודל התקשרות, הפעלה, אישור וגורמי פיקוח). שיטה זו מחייבת גורמי פיקוח ובחינת העבודה לצורך אישורי תשלומים. מומלץ אפוא לבחון את כמות הטיפולים הדחופים אשר נדרש לבצע ואת סוגיה, ובהתאם לערוך ניתוח כלכלי מהי השיטה הטובה לביצוע העבודה.	אין צורך בהתאמת המבנה הארגוני, למעט הגדרת גורם מפקח

4. הטיפול בפניות ציבור

נושאי הטיפול בשפ"ע נמצאים במוקד תשומת הלב של התושבים והמבקרים. באופן טבעי יהיו להם הערות על התנהלות הרשות בכלל ועל הטיפול בנושאי השפ"ע בפרט. יש להגדיר שיטת טיפול בפניות אלו. חשוב לבחון כיצד מטפלים בפניות הציבור. ישנן כמה חלופות לארגון המערך:

פתרון תפעולי	משמעויות	פתרון ארגוני
מוקד עירוני פנימי	מקבל את הפניות ומנתב אותן ליחידות המתאימות ולגורמי הביצוע	שילוב מוקד עירוני במבנה הארגוני
מוקד עירוני חיצוני (מיקור חוץ)	מקבל את הפניות ומעבירן ליחידה עירונית אחת המרכזת את כלל הטיפול (ומפנה אותו ליחידות מתאימות) או ישירות לגוף המטפל. יש לחשוב ולהתאים מערך בקרה ופיקוח.	הגדרת גורם מנהל ומבקר פעילות מוקד חיצוני.

בכל מקרה יש להגדיר גורם עירוני אחד שאחראי על הנושא ומוודא כי כל הגורמים ברשות עושים את תפקידם בהתאם לרמות השירות ולשעות העבודה המוגדרות.



ערך מוסף חשוב מאוד לרשות הוא קיום מאגר פניות תושבים. כיום, עם פיתוח מערכות טלפוניה ומחשוב ומערכות שמירת קשר עם לקוחות (CRM), פניות תושבים אלו הן כלי חשוב בניתוח הפעילות העירונית והן יכולות לתת ערך מוסף לרשות מעצם היותם של הפונים מאגר לקוחות בעלי עניין שניתן לפנות אליהם, למסור להם מידע ולקבל התייחסות.

5. שיטת פינוי האשפה והניקיון בתחומי הרשות - באמצעות עובדי הרשות או באמצעות קבלני ניקיון (כנ"ל לגבי הטיפול בתחום-הגינן).

המבנה הארגוני של היחידה משתנה בהתאם לסוג העבודה. אם העבודה מתבצעת באמצעות כוח אדם אורגני של היחידה, יינתן מענה ארגוני של עובדי ביצוע ושל מפקחי/מנהלי עבודה. ביצוע העבודה באמצעות קבלני ביצוע, ישתקף במבנה הארגוני במפקחי עבודה במקום עובדים ומנהלי עבודה.

6. הבטחת איכות העבודה

איכות העבודה נובעת בראש ובראשונה מהפיקוח על עובדים. אם העבודה מבוצעת באמצעות כוח אדם אורגני של הרשות, יהיה הפיקוח מורכב ממנהלי עבודה. במקרה זה הדרכות עובדים יכולות אף הן לסייע בשמירה על איכות הפינוי. יש לתת דגש במבנה הארגוני על מערך ניהול עובדים בכמות ובאיכות מתאימים.

עבודה באמצעות קבלנים מחייבת פיקוח צמוד וכן התאמת המכרזים שיכללו "פיצוי מוסכם" למקרים שלא מתבצעת עבודה איכותית. רק שילוב של היערכות מתאימה במכרז ופתרון ארגוני לפיקוח על העבודה יביא לאיכות פינוי אשפה.

חשוב לבנות מערך פנימי של מפקחים על עבודת הקבלנים.

7. הבטחת טיפול בכל שטחי הרשות

חשוב לתת מענה לעבודה בכל שטחי הרשות. הדבר חיוני במיוחד ברשויות גדולות. יש לבחון ולהתאים את מוטת השליטה כדי לתת מענה ארגוני נכון.

ככל ששטח הרשות והיקף העבודה בו גדולים כך ניתן לחלק את שטחי הרשות לכמה אזורים ולמנות מנהל ייעודי לכל אזור שירכז תחתיו את הניהול והפיקוח על העבודה באזור. דבר זה יתאים את מוטת השליטה של מנהל יחידת השפ"ע ויאפשר התמקדות והתמקצעות של מנהלי האזורים - כל אחד בתחומו.

8. הבטחת איכות הגינן

איכות הגינן מורכבת משלושה חלקים:

- תורה מקצועית ותפיסת גינן - גורם בעל הכשרה מקצועית (אם עובד הרשות ואם בקניית שירותים) אשר מתווה תורת גינן ופיתוח סביבתי המתאימה לרשות (כגון צמחייה מתאימה לסביבה ימית או לסביבה יבשה לצורכי חיסכון במים). ניתן לרכוש את הידע ואת השירות במיקור חוץ.
- גורם שמעורב בשלבי התכנון והביצוע - המבטיח כי השטח שפותח יהיה בר טיפול בעלויות סבירות ותואם את המתווה הכללי ברשות. אותו גורם אף מכין את תכניות התחזוקה השוטפת לקראת קבלת השטח לאחריות יחידת השפ"ע.



■ **גורמי תחזוקה מקצועיים** - גורמים המבצעים או מנהלים את ביצוע התחזוקה השוטפת או מפקחים עליה כדי לשמור על הסביבה ולחסוך עלויות שיקום.
הערה: התחזוקה השוטפת חייבת להיות מלווה בבקרה של קצין הבטיחות ברשות - אשר, על פי חוק, חייב בביקורות בטיחות תקופתיות (למתקנים ובכלל זה מתקני משחק). במקצת הרשויות אותו קצין בטיחות (אשר ברשויות קטנות יכול להיות גם קצין הבטיחות של כלל הרשות) מהווה חלק מהמבנה הארגוני של יחידת השפ"ע ובאחרות השירות נרכש במיקור חוץ.

9. **וטרינריה**

תפקידי הווטרינר ברשות נגזרים מלשון החוק וכוללים פיקוח על בעלי חיים ומזון מן החי לצורך שמירת בריאות הציבור, מניעת מטרדים והפצת מחלות ומניעת צער בעלי חיים בתחומי הרשות ובסביבתה, בכפוף לחוקים, לתקנות ולחוקי העזר של הרשות ובהתאם להנחיות ולסמכות של הגופים הרגולטוריים בתחום זה (משרד הפנים, משרד הבריאות, משרד החקלאות, המשרד להגנת הסביבה והרשות המקומית). כמו כן קיימים ברשות עסקים שנדרש בהם פיקוח וטרינרי (שלרוב נדרש בעסקי מזון בכלל ובעסקי בשר בפרט). ככל שהיקף העסקים ברשות גדול יותר, היקף עבודת הווטרינר הרשותי גדל. חשוב לבדוק מה היקפי העבודה של הווטרינר ולתת מענה ארגוני הולם. אם היקף העבודה אינו גדול ניתן להגדיר וטרינר אזורי - המשותף עם רשות נוספת. אם היקף העבודה גדול ניתן להגדיר וטרינר עירוני ותחתיו וטרינר נוסף.

10. **טיפול בבעלי חיים**

אחד מתפקידי הווטרינר הוא לבצע חיסונים ולטפל בבעלי חיים בתחומי הרשות. יש לבחון מה היקפי העבודה ומי מבצע אותה (אם ניתן לבצע במיקור חוץ) ולהתייחס לכך במבנה הארגוני.

11. **ממשקים מהותיים קיימים בין שפ"ע ליחידות אחרות**

על פי רוב קיים ממשק בין שפ"ע להנדסה. הפיתוח ברשות משפיע על היקפי העבודה של שפ"ע - הן בעבודה השוטפת והן בתכנון פרויקטים עתידיים (גינות, מרחב ציבורי פתוח ועוד). תהליכי עבודה משלימי מבנה ארגוני:

עבודה נכונה משלבת את גורמי השפ"ע עוד בזמן התכנון, להתאמת יכולת קליטה וטיפול בשטחים המפותחים. רצוי להגדיר במבנה הארגוני מיהו אותו גורם מקצועי מיחידת השפ"ע המעורב בתכנון העירוני, מלווה את הביצוע ואחראי על קליטת השטח ועל פיתוח שיטת הטיפול והתחזוקה.

בנוסף קיימת עבודה צמודה עם הפיקוח העירוני לשמירה על הסדר הציבורי ועל אכיפת חוקי העזר העירוניים הנוגעים לאיכות הסביבה. תיאום עבודת היחידות האלה יכול להביא חיסכון משאבים רבים (פיקוח ואכיפה יכולים להביא להפחתת מפגעים, לחיסכון בהוצאות טיפול ולעלייה ברמת השירות וברמת איכות החיים). יש רשויות שבהן יחידת הפיקוח העירוני אף מהווה חלק מיחידת השפ"ע ברשות.



12. חוקי עזר ברשות ומדיניות האכיפה שלהם

יחידת הפיקוח העירוני אוכפת את הסדר הציבורי ושומרת את שלום הציבור. בהתאם לנושאים ולהיקפי האכיפה ניתן לשקול חלוקה של הפיקוח העירוני לאזורים (נפות/ חבלים/ אזורים תפעוליים) אשר כל אחד מהן מתנהל עצמאית או ריכוזית.

13. מתן דוחות על ידי הפיקוח העירוני

כאשר הפיקוח העירוני נותן דוחות על הפרת הסדר העירוני, הטיפול בדוחות מחייב מערך ארגוני של רישום, שליחה, מעקב בקרה, ספירה וכיוצא בזה.



1.4. תשתיות

תחומי אחריות עיקריים

■ כללי

- גיבוש תוכניות עבודה לתחזוקה ולטיפול שוטף בתחום תשתיות מים, ביוב, ניקוז, כבישים, מדרכות, תאורה, חשמל, שילוט
- פיקוח ובקרה על עבודות תחזוקה ומעקב אחריהן
- תיאום פעולות ופיקוח על קבלנים
- ייזום פעולות בתחום התשתיות

■ חשמל

- תחזוקה של תאורת הרחוב, מרכזיות החשמל והחשמל של מבני ציבור
- פיתוח מערך תאורה יעיל וחשכוני אנרגטית
- וידוא תחזוקה תקינה של רשת מאור רחובות, שטחים ציבוריים ורשת הרמזורים בעיר

■ חזות העיר

- גיבוש תכניות פיתוח חזות העיר ותשתיות בשיתוף עם גופי התכנון השונים
- הצבה ותחזוקה של מתקני משחקים ומתקני כושר בגנים ציבוריים
- הצבה ותחזוקה של ריהוט ומתקני רחוב לרווחת התושבים

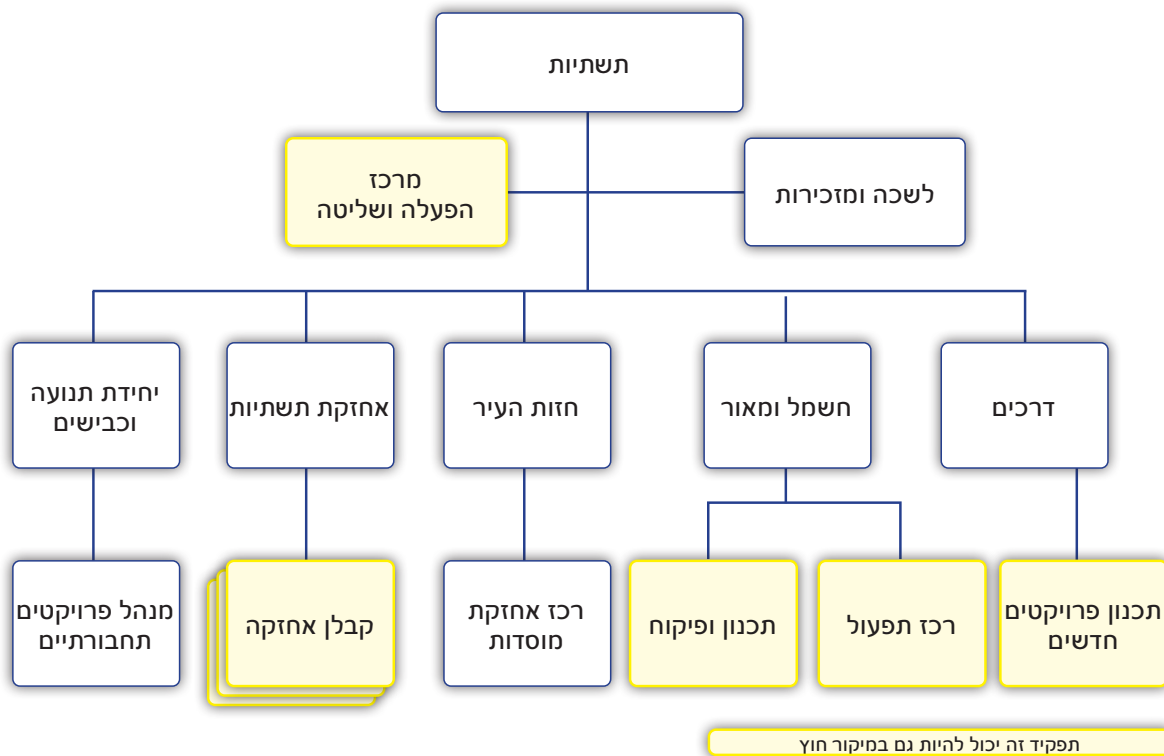
■ תחזוקה

- וידוא ניהול הבקרה על תקינות מערכות הביוב, הניקוז והתיעול המקומיות
- תחזוקה והצבה של תמרורים, שלטים, מעקות בטיחות וגדרות
- תחזוקה שוטפת של כבישים ומדרכות
- תחזוקת מערכות הניקוז ובכלל זה ביקורות תקופתיות וניקיון הכנה לחורף
- תמיכה טכנית באירועי העיר

■ מתקנים/מבנים ציבוריים

- פיקוח על תחזוקתם של שטחים, מבנים ומוסדות ציבור בעיר ומעקב אחריה
- תחזוקה שוטפת של גני ילדים, בתי ספר ומוסדות חינוך ושיפוצי קיץ במבנים האלה
- תחזוקת מבני ציבור ביישוב (מבנה העירייה, מבני רווחה, שפ"ח)
- תחזוקת המקלטים הציבוריים
- הצבה ותחזוקה של המזגנים במוסדות העירוניים ובמוסדות החינוך
- בקרה של רמת תחזוקה ובטיחות שוטפת של מתקני העיר, טיפול במפגעים ובאיכות המתקנים באמצעות סיורים בשטחי העיר ומעקב אחריהם

תרשים מבנה ארגוני לדוגמה - יחידת תשתיות



שאלות ודגשים בתכנון מבנה ארגוני תשתיות

1. הנושאים בטיפול יחידת התשתיות ומניעת כפל תחומי אחריות

הפעולה החשובה ביותר בתכנון מבנה ארגוני לטיפול בתשתיות בתחומי הרשות היא איתור כל התשתיות שיש לטפל בהן והחלטה מי הגורם ברשות שאחראי על כך להבטחת טיפול יעיל ומקצועי בנושא. יש רשויות שבהן כל תחומי התשתיות והטיפול בהן נעשה ביחידה אחת לעומת רשויות שבהן הנושא מבוזר בין כמה יחידות.

חלוקת תחומים בין הנדסה לתשתיות

ביצוע תחזוקת תשתיות מקיפה

במקרים שהתחזוקה המבוקשת היא מקיפה ומעמיקה (לדוגמה שיקום יסודי של מבנה הכולל גם תכנון פנים חדש או שיקום), יש רשויות שבהן הטיפול מועבר לאחריות יחידת ההנדסה - שכן קיימים אלמנטים רבים של תכנון הנדסי מעמיק בביצוע התחזוקה ולפיכך יש יתרון לגורמי ההנדסה. לעומת זאת ברשויות אחרות, מנגנון יחידת התשתיות ערוך מקצועית לטפל גם בפרויקטים מקיפים של תחזוקה.



תחזוקת מוסדות חינוך

האם היא באחריות יחידת החינוך או באחריות יחידת התשתיות?
תחזוקת מוסדות חינוך היא נושא מורכב מאחר שהיא מוגבלת בזמן (חופשות) ודורשת התמחות ואישורי העסקת עובדים ביתר הזמן. כמות מוסדות החינוך ברשות משפיעה אף היא על הפתרון הארגוני.
אפשרות א: תחזוקת מוסדות חינוך במסגרת יחידת התשתיות.
אפשרות ב: הקמת יחידה עצמאית של תחזוקת מוסדות חינוך.

תחזוקת מקלטים

תחזוקת מקלטים חיונית להבטחת זמינות מקלטים בעיתות חירום. כמות המקלטים הציבוריים, מיקומם בתחומי הרשות והאמצעים המותקנים בהם, כולם סוגיות שיש לנתח כדי להחליט על מענה ארגוני מתאים.
אפשרות א: תחזוקת המקלטים על ידי יחידת התשתיות.
אפשרות ב: תחזוקת מקלטים ביחידת מקלטים עצמאית במסגרת מערך הביטחון ברשות. הדבר בא להבטיח התייחסות מקצועית לכלל צורכי החירום ולתפעול המקלטים בשעת חירום ולא רק לתחזוקתם.

2. ביצוע פעילות תכנון התשתיות - האם באמצעות יחידת ההנדסה, בעזרת כוח אדם פנימי של הרשות כחלק מיחידת התשתיות או באמצעות קבלני משנה המועסקים על ידי יחידת התשתיות?

יש הבדלים רבים בין רשויות לגבי חלוקת תחומי אחריות בין תכנון הביצוע, הביצוע עצמו, תכנון התחזוקה והתחזוקה השוטפת של תשתיות עירוניות, כגון כבישים, מדרכות, שטחי ציבור פתוחים ותאורת רחובות ואתרים. יש להגדיר את חלוקת האחריות בין ההנדסה לתשתיות.

דוגמאות:

בכמה מהרשויות כל הנושא מצוי באחריות יחידת ההנדסה, אבל אז חייבים לתת דגש במבנה הארגוני על נושא תכנון התחזוקה והתחזוקה השוטפת.

ברשויות אחרות קיימת הפרדה בין תכנון (הנדסה) ובין כל שלבי הביצוע והתחזוקה (במקרה זה חייבים לקבוע מי הגורם המפקח מיחידת ההנדסה המבטיח ביצוע שלם ותקין של העבודה).

ברשויות אחרות תכנון וביצוע של תשתיות נמצאים באחריות יחידת ההנדסה והתחזוקה ביחידת התשתיות. במקרה זה יש להגדיר תהליכי עבודה לקבלת תשתיות מוגמרות מאחריות יחידת ההנדסה ליחידת התשתיות ולדאוג לגורם מקצועי שיכין תכניות תחזוקה לתשתיות הללו.



3. **איך מבוצעת פעילות התחזוקה השוטפת? האם באמצעות כוח אדם אורגני של הרשות או באמצעות קבלנים?**

יש לבנות מבנה ארגוני התומך בשיטת ביצוע התחזוקה. לדוגמה: עבודה באמצעות כוח האדם של הרשות דורשת עובדים ומנהלי עבודה. עבודה באמצעות קבלנים דורשת תפקידי מפקחים על קבלנים. לכל אחד הגדרת תפקיד שונה ואחריות וסמכות שונה.

4. **ניהול ותכלול של העבודה**

לצד ההפרדה המקצועית המתבקשת, יש לתת דגש על מערך הניהול ועל תכלול העבודה. חשוב למנות מנהל מקצועי בעל הכשרות מקצועיות מתאימות לסוגי העבודה הנדרשים. מנהל כזה יביא את היחידה לרמה המקצועית הנדרשת וימנע השקעת משאבים מיותרים במקומות לא נחוצים. מעבר לכך, מנהל מקצועי ידע לסנכרן ולתאם בין הנושאים ויביא לביצוע פרויקטים של תשתיות בצורה נכונה ויעילה תוך הפחתת זמני ביצוע והפרעות לציבור.

5. **התמקצעות**

תחומי תשתיות רבים דורשים התמחות ומקצועיות מובהקים שיש לתת להם ביטוי במבנה הארגוני. אם היקפי העבודה אינם מצדיקים העסקת עובדים אפילו בחלקיות משרה, מיקור חוץ יכול להוות פתרון מתאים.

6. **פיקוח על הביצוע**

יש להביא בחשבון כי מעבר לתהליכי תכנון התחזוקה יידרש גם פיקוח בשטח. הפיקוח יתבצע אם על עובדי היחידה המבצעים את העבודה בשטח (דגש גם על הצד הניהולי) ואם על עובדי קבלן המבצעים את העבודה. במקרה זה יש להתאים את כוח האדם לתהליכי העבודה של הקבלן.

7. **חוזים, רכש והתקשרויות**

להשלמת המערך הניהולי המקצועי יש לתת מענה לצד הכספי - חוזים, התקשרויות, מעקב תשלומים, הזמנות חומרי גלם ועוד. חשוב מאוד להגדיר גורם מקצועי לנושאים אלו שירכז ויוביל את כל ההיבטים המנהליים, ובכך יתפנה מנהל התשתיות לטיפול אך ורק בנושאים מקצועיים.

8. **מנהלה**

להשלמת פעילות היחידה מוצע לשקול מינוי גורם מנהלי אשר יוכל לסייע בריכוז, תכלול וארגון ולהכין תכניות עבודה כוללות, לוחות זמנים, מצגות ותדריכים.

9. **קשר עם הציבור**

יש צורך בשמירה על קשר עם הציבור, ביידוע הציבור על שינויים צפויים בהתנהלות השוטפת (לדוגמה הודעות על סגירת רחובות), שיתוף הציבור בהחלטות של פרויקטים ציבוריים ברשות - הצגת הפרויקט המיועד לציבור שהוא קשור בו, שמיעת התייחסותו, ובהתאם עריכת שינויים והתאמות. בעידן המודרני שבו הרשתות החברתיות הן אמצעי זמין ומיידי שכל אחד יכול להשמיע בו את דעתו, חשוב להיות קשוב לציבור, לשמוע ולהשמיע. מוצע למסד תהליך עבודה מול הדוברות ברשות ולא להקים יחידה ייעודית לכך בתשתיות.



10. שמירה על התשתיות עירוניות ומניעת פגיעה בהן

בנוסף לרשות עצמה גורמים רבים, הן ציבוריים והן פרטיים, מבצעים עבודות בשטחי הרשות ויש להן השלכה על תשתיות רשותיות וכן ממשק עימן. על הרשות לחשוב כיצד מייצרים מידע על כל העבודות היכולות להשפיע על התשתיות ברשות וכיצד מונעים פגיעה בהן.

לדוגמה: ברשות מסוימת הקימו יחידת תיאום ביצוע הנדסי, גוף מקצועי שאמון על מתן כל האישורים לכל הגורמים לביצוע עבודות בשטחים ציבוריים שיכולות לפגוע בתשתיות. אותו גורם מרכז את המידע וגם שומר על זכויות הרשות בקרקע ואינו מאפשר לכלל גוף אחר (פרטי או ציבורי) לתכנן תשתיות מבלי לשמור על צרכי הרשות הנוכחיים והעתידיים.

11. ציוד הנדסי וכלי רכב ייעודיים שהיחידה מפעילה

אם היחידה מפעילה כלי רכב וציוד הנדסי רבים יש לתת את הדעת על מינוי גורם אחראי לשמירה ולתחזוקה של הציוד. לדוגמה: ברשות המפעילה כלי רכב רבים וציוד הנדסי מורכב הוטלה האחריות על תחזוקת הציוד על יחידת הרכב הרשותית. הגידול בכמות כלי הרכב הצריך מינוי של קצין בטיחות בתעבורה.

1.5. רישוי וקידום עסקים

היחידה אחראית על הסדרת פעילות בתי העסק בתחומי הרשות מתוך שמירה על איכות נאותה של העסקים וסביבתם, מניעת מפגעים ומטרדים ומניעת סכנות לשלום הציבור והבטחת בטיחות הנמצאים במקום העסק ובסביבתו. רפורמת הרישוי הדיפרנציאלי מתייחסת גם ליצירת איזון בריא בין המטרות של חוק רישוי עסקים - שמירה על הציבור מפני נזקים (בריאותיים, בטיחותיים, סביבתיים וכדומה) - ובין עידוד הפעילות הכלכלית במשק וצמצום הפגיעה בעסקים.

בשנים האחרונות חלו שינויים סטטוטוריים בתחום רישוי עסקים, שאמורים להימשך גם בשנים הבאות. במסגרת זאת מגוון גדול של עסקים זוכה לרישוי על סמך תצהיר שמגיש בעל העסק ומסלולי רישוי מקוצרים נוספים.

תחומי אחריות עיקריים

■ מתן מידע

- מתן מידע רשותי בהתאם לרפורמה ברישוי עסקים
- מתן מידע מקדמי לבעלי עסקים ויזמים (כדי ליידעם בכל הנדרש להוצאת רישיון לניהול עסק או מגבלות אם קיימות במקום)

■ הטמעת השינויים במתן רישיונות עסק ברשות בעקבות הרפורמה ברישוי עסקים

- התנעה וניהול של הרפורמה
- הטמעת החקיקה בנוגע לרישוי עסקים, לרבות תיקונים לצו רישוי עסקים
- מיפוי העסקים הפועלים ברשות על פי סוגיהם
- עדכון בעלי העסקים ונותני האישור על אודות שינויים בעקבות הרפורמה, לרבות המפרטים האחידים ברמה הארצית
- ועדת השגה
- כתיבה של מפרט הדרישות הרשותי

■ קידום רישוי של עסקים

- טיפול בהגשת בקשה לרישיון, כולל מתן הנחיות בנוגע להכנת תכנית עסק, בעיות רישוי, ניהול הליך גביית האגרה
- מעקב אחר תהליך הרישוי לבעלי עסקים, ליווי ותמיכה
- בדיקת בקשות לקבלת היתר מזורז
- הנפקת רישיונות עסק
- ליווי צמוד של העסקים
- בדיקה של התאמת העסק לדיני התכנון והבנייה
- טיפול בהוצאת שימוש חורג מהוועדה המקומית
- מתן היתרים (היתרי לילה, היתר שולחנות וכיסאות, היתר לפרגוד, היתר לדוכנים זמניים, היתר לממכר אלכוהול וכדומה) - הכול על פי חוקי העזר במקום



■ בקרה על עסקים

- ביצוע ביקורות בעסקים
- וידוא תקינות הליך הרישוי בהתאם לדרישות הדין הקיים
- אכיפת עסקים ללא רישיון
- שמירה על רמה תברואתית בעסקי מזון

■ נגישות

- טיפול בנגישות עסקים - בקרה, אישור וביקורות בשטח

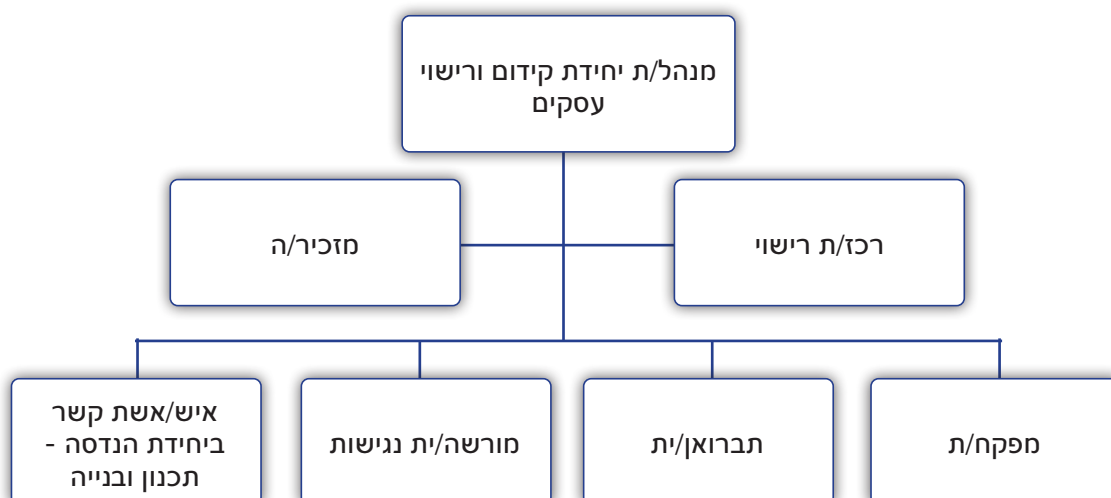
■ רישיונות עסק לאירועים

- טיפול ברישוי אירועים ואירועים המוניים חד-פעמיים

תרשים מבנה ארגוני לדוגמה - יחידת רישוי עסקים

התקינה המומלצת **ביחידת רישוי עסקים משתנה מרשות לרשות** על פי כמות העסקים טעוני הרישוי וסוגיהם, כפי שמפורט בתיק המלווה לרשויות להטמעת תיקון 34 לחוק רישוי עסקים. במסגרת קבלת ההחלטות על המבנה הארגוני והתקינה, יש להביא בחשבון גם את מדדי התפוקה והתוצאה, שמטרתם ליצור סטנדרטים ברורים ומדידים לפעילות רישוי עסקים:

- **מדדי ניהול** - שיעור איוש משרות מתקן, שיעור העובדים שעברו השתלמות מקצועית, שיעור העובדים שהוסמכו לתפקידם.
- **מדדי שירות ואיכות הטיפול** - פרק זמן לקבלת היתר זמני, פרק זמן ממוצע לקבלת התייחסות, משך זמן ממוצע להתחלת טיפול בבקשות, פרק זמן להנפקת רישיון.
- **מדדי ליבה מקצועיים** - מספר העסקים שקיבלו התייחסות מגורמי חוץ בתוך זמן מוגדר, זמן למתן חוות דעת (תברואה, הנדסה, נגישות), כמות ביקורות ממוצעת לעסק טעון רישוי, שיעור העסקים טעוני רישוי שפועלים ללא רישיון שננקטו צעדי אכיפה בעניינם, כמות ביקורות ממוצעת לעסק טעון רישוי לא מורשה.



** ישנן רשויות שבהן היחידה כוללת בתוכה את פקחי רישוי העסקים, אולם ברשויות אחרות קיימת יחידת פיקוח נפרדת, בהתאם לצורכי הרשות.



שאלות ודגשים בתכנון מבנה ארגוני רישוי עסקים

1. זיהוי של מיקוד הפעילות המבוקש לתחום ותמיכה בו

רישוי עסקים בא להסדיר צורכי חקיקה בנושא, כדי לשמור על שלום הציבור ורווחתו. עם זאת ניתן לראות את תחום רישוי העסקים כגורם שמקדם עסקים ומסייע בפיתוח כלכלי של עסקים פרטיים, ציבוריים ועירוניים ומסדיר פעילות כדי שניתן יהיה, במידת הצורך, לאכוף חריגות.
לדוגמה:

בעיריית ירושלים שונה שמו של האגף לרישוי עסקים לאגף לקידום עסקים ובהתאם לכך שונה מיקוד עבודתו מגורם פיקוח ובקרה לגורם קידום וסיוע.

2. התאמת הפעילות לחוקי העזר

יש כמה נושאים שיחידת רישוי העסקים יכולה לטפל בהם, אך מבלי שתהיה חקיקת חוקי עזר מתאימים לא תהיה לה יכולת אכיפה וביצוע, ולפיכך כל עוד אין חקיקה מתאימה, לא כדאי להקדיש משאבי כוח אדם לנושא - שכן הם יבוזבזו. לדוגמה: אין טעם להקצות גורמים שיטפלו בנושא היתרי כיסאות ושולחנות כל עוד אין חוק עזר עירוני המסדיר את הנושא. קודם כול יש לחקוק חוקי עזר ורק לאחר מכן לבנות תחום ארגוני.

3. גורמי מקצוע המועסקים בתחום

בתחום רישוי עסקים יש צורך להעסיק כמה בעלי מקצוע (לחלופין אפשר להעסיקם במיקור חוץ) כדוגמת בוחני תכניות - מהנדסים או הנדסאים בעלי הכשרה מתאימה לבחינת תכניות רישוי עסק; מורשה נגישות - לבחינה והסדרה של נגישות עסקים. ישנם שני סוגים של מורשי נגישות, מרחב ובניין. שני הסוגים נחוצים.
בעלי התפקידים הבאים נדרשים בהכשרה מחייבת, בהתאם להגדרות התפקיד המאושרות של משרד הפנים: מנהל/ת יחידת רישוי עסקים, רכז/ת רישוי עסקים, מפקח/ת רישוי עסקים.

4. חלוקת תחומי האחריות של היחידה

ניתן לחלק את הפעילות ביחידת רישוי עסקים בשתי חלופות:

■ חלופה מקצועית:

גופים מקצועיים נפרדים לייעוץ וטיפול ב:

- בקשות לרישיון עסק
- היתרים
- אירועים
- ביקורות בעסקים
- נגישות

■ חלופה אזורית - על פי שכונות או רבעים

גורמים מקצועיים המטפלים בעסק בכל הנושאים ובכלל זה בביקורות בשטח, בהתאם לחלוקה אזורית.

יש יתרונות וחסרונות לכל שיטה, אבל ככל שהיקף הפעילות גדול יותר יש יתרון לחלוקה מקצועית, אשר תביא התמקצעות ויעילות מרבית בכל נושא.



5. טיפול בתלונות על עסקים

לעיתים קרובות תושבים מתלוננים על עסקים בתחומי הרשות, למשל תלונות על מפגעי רעש, חריגה משטח פעילות מותר, תברואה לקויה, עישון וכיוצא בזה. הטיפול בתלונות אלו נחלק לשניים:

- תיעוד הפניות ותוצאות הבירור - ייעשה גם ביחידת רישוי עסקים, כדי לתת מידע בידי בוחני הבקשות בבואם לדון בבקשה לרישיון עסק או בבקשה לחידוש רישיון עסק, עד כדי ביטול רישיון העסק.
- הביקורת עצמה בעסק. הביקורת יכולה להתבצע הן על ידי יחידת הפיקוח העירוני המתאימה והן על ידי פקחי רישוי עסקים - הכול בהתאם להסמכות הפקחים ולחוקי העזר העירוניים.

6. ממשקי עבודה רישוי עסקים ויחידות עירוניות אחרות

היחידה עובדת בסמיכות רבה עם:

- יחידת ההנדסה ברשות להסדרת שימושים, היתרים ובחינת תכניות הבניין
- פיקוח עירוני - לביצוע אכיפה בשטח
- יחידת הכספים - לגביית אגרות

7. שילוט עסקים

הרשות יכולה לגבות (בהתאם לחוקי העזר שחוקקה) אגרת שילוט מבתי עסק המתקינים שילוט. מיקום ארגוני של הגורם הגובה בגין השילוט משתנה בין הרשויות ותלוי גם בהיקף הפעילות. בעיריות גדולות שבהן היקף השילוט רב, הוקמה יחידה מיוחדת לטיפול בנושא הקמת חיובים וגביית האגרות והיא שויכה ליחידת הכספים.

ברשויות אחרות הנושא הוא תת-תחום בתוך רישוי עסקים. אגרות שילוט כרוכות בתיעוד ובמידת השלטים בפועל - שכן גובה האגרה נובע מגודל השלט. לרוב הרשות מקיימת מבצע תיעוד ומדידה (באמצעות סקר במיקור חוץ) אחת לכמה שנים, והיחידה עוסקת רק בגבייה.

8. תיעוד

פעילות היחידה נסמכת על תיעוד מפורט ככל הניתן של העסקים בתחומה, של הרישיונות שבוקשו וניתנו ושל כל התכתובות ושל האכיפה שהתנהלה כלפי העסק. קיום של ארכיון עסקים ברשות ומערכת תפעולית לרישוי עסקים חיוני לצורכי פעילות היחידה והאכיפה. חשוב להגדיר במבנה הארגוני גורם שזוהי אחריותו המקצועית.

1.6. כספים

יחידת הכספים ברשות מקומית אחראית לספק את העוגן הכספי של הפעילות בצורה יעילה, עקיבה ומקיפה לאורך זמן. באופן מסורתי יחידת הכספים טיפלה בנושאי תכנון תקציבי העירייה והכנת תקציב שנתי מתוך ריכוז ותייעוד של מידע חשבונאי, טיפול בהכנסות הרשות וטיפול בהוצאות הרשות. כחלק מהגישה החדשה של יזמות ופיתוח כלכלי, כמה מהרשויות הרחיבו וכללו בתחומי האחריות של היחידה את נושא הייעוץ והפיתוח הכלכלי להשאת יכולות הרשות לטווח הארוך.

תחומי אחריות עיקריים

■ תקציבי הרשות

- הכנת תקציב רגיל רשות
- הכנת תב"ר רשות
- מעקב ובקרה תקציבית
- מעקב ומימוש קולות קוראים
- טיפול בתקבולים ממשרדי ממשלה ומגורמי חוץ-מוסדיים
- הנהלת חשבונות וניהול ספרי החשבונות של הרשות
- חשבות יחידות

■ הכנסות הרשות

- גבייה שוטפת
- הקמת חיובי ארנונה, טיפול בחילופי מחזיקים, מתן אישורים לטאבו
- טיפול בחייבים
- הפעלה וניהול של קופה

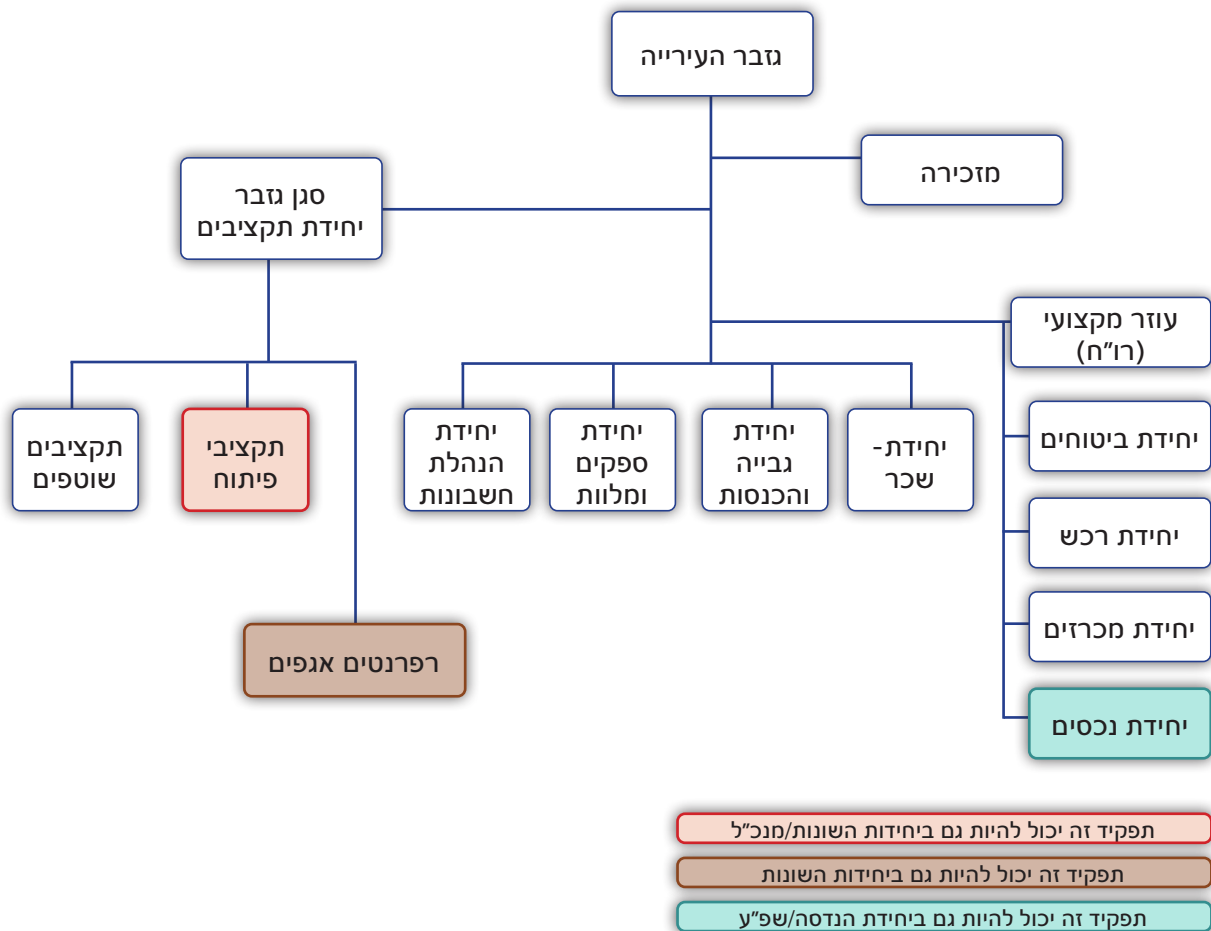
■ הוצאות הרשות

- שכר עובדים
- רכש, קניינות, ניהול אינוונטר
- מכרזים והתקשרויות
- ביטוחים

■ ייעוץ ופיתוח כלכלי

- הגדלת הכנסות, הקטנת הוצאות ופיתוח כלכלי וגיוס משאבים
- ליווי וייעוץ כלכלי וליווי פרויקטים גדולים
- ביצוע חישובים ותכנונים כלכליים
- עריכת תכניות עסקיות ובדיקת שיקולי כדאיות
- עדכון של חוקי עזר, מחירוניהם ותעריפים

תרשים מבנה ארגוני לדוגמה - יחידת כספים



שאלות ודגשים בתכנון מבנה ארגוני יחידת כספים

1. האם יש להפריד בין הטיפול בתקציב רגיל לטיפול בתב"ר?

מבחינה חשבונית יש הפרדה בין תקציב שוטף לתקציב תב"ר. תקציב תב"ר גם דורש מעקב ובקרה מעמיקים לניצול התקציב במועדים הקבועים ומחייב דיווחים לגורמים המתקצבים. רשויות רבות עשו הפרדה בין הגורם הארגוני המטפל בתקציב שוטף ובין הגורם הארגוני המטפל בתקציב תב"ר. היתרון בהפרדה זו הוא התמקצעות והתמקדות בטיפול מלא, מתוך מעקב ובקרה צמודים, בהתקדמות הניצול התקציבי, ובכך יש הימנעות מאבדן התקציבים. החיסרון הוא שאם היקף תקציב תב"ר נמוך, אין היקף העסקה מלא, ואז מטילים על העובד משימות נוספות ומאבדים את היתרון של מיקוד הטיפול. הבדל נוסף הוא שתקציבי תב"ר מחייבים איתור והשגה. יש לפעול כל העת כדי לבחון שיתופי פעולה, לאתר מקורות לתקציב, להכין תכניות מתאימות ולפנות ולהשיג את תקציב. כל אלה מחייבים מקצועיות והתמקצעות לצד מסירות ועקיבות בתפקיד.

אחת הדרכים המרכזיות כיום להרחבת תקציב היא באמצעות קולות קוראים. בשל חשיבות הנושא מומלץ לרשות לנהל את הטיפול בקולות הקוראים באמצעות מינוי רפרנט ייעודי לנושא זה (בנוסף לרפרט האמון על שת"פ ואיתור מקורות תקציביים אחרים, אם יש) אשר יהיה אמון על כל שלבי הקול הקורא, מאיתור הקולות הקוראים הרלוונטיים, דרך הפצתם



והדיון בהם, קבלת ההחלטה אם להגיש בקשה לקול קורא זה, הגשת הבקשה, בקרה לאורך כל התהליך ועד לזכייה ולביצוע התשלום בפועל.

2. **האם יש למנות נציג גזברות בכל מנהל מקצועי, בדומה לחשבים המשויכים למשרדי ממשלה של החשב הכללי?**

נציג גזברות ימונה בהתאם לגודל הרשות, גודל היחידה ונפח העבודה ובהתאם לצרכים ולסוג הפעולות המתרחשות ביחידה. ימונה נציג למנהלים גדולים שמתקיימות בהם פעולות רבות הדורשות אישורי תקציב, תשלומים וטיפול בנושאים כספיים, כגון יחידות הנדסה, חינוך, רווחה ושירותים חברתיים, תיירות ומחשוב. ליחידות קטנות יותר או ליחידות שבהן נפח העבודה הקשורה לנושאי גזברות אינו גדול אין צורך במינוי נציג גזברות ייעודי למחלקה עצמה, וניתן להסתפק בממשק עבודה מוסדר מול נציג מהיחידה עצמה אחת לפרק זמן שייקבע מראש. יתרונות של עבודת חשבות מרכזית: השגת מוטת שליטה טובה על הפעילות העירונית, יישום שיטת טיפול אחידה, גיבוי עובדים למקרי היעדרות. יתרונות של שיטת עבודה מבוזרת - חשב מלווה יחידתי: התמקצעות וידע מעמיק בפעילות היחידה, מעורבות שוטפת בפעילות ובתהליכי קבלת ההחלטות, ידע מקצועי לטיפול במרכזי היחידה.

3. **נושאי רכש ומלאי הם נושאים הקשורים ישירות למחלקת הכספים, אולם הם מתנהלים ביחידות השונות וכן ביחידת הרכש ביחידת הכספים. האם יש למנות נציג כספים ביחידות השונות בנושא זה?**

ישנה אפשרות להפריד בין רכש שוטף, שהיחידות הארגוניות יבצעו עצמאית, ובין רכש חד-פעמי מול רפרנט מוגדר. כלל היחידות ברשות המקומית מנהלות תהליכי רכש ורבות מהן מנהלות גם מלאים, כגון יחידת שפ"ע, תחזוקה, מנהל החינוך, היחידה הווטרינרית ועוד. ניתן להקצות רפרנט ייעודי לנושא ניהול הרכש והמלאי, וביחידות שיש בהן נציג גזברות - יטפל הוא בנושא זה. ביחידות שבהן אין נציג גזברות, ינוהל הנושא על ידי פקיד רכש וקניינות במחלקת רכש וקניינות ביחידת הכספים, והוא יעבוד מול רפרט ייעודי שיוגדר לצורך כך ביחידה עצמה. פקיד הרכש יעבוד גם מול נציגי הגזברות של היחידות ויהיה אחראי על איסוף כלל הצרכים מהיחידות וכך יוכל לפעול לאיגום תהליכי רכש לכמה יחידות.

4. **מי הגורמים המטפלים בקבלת קהל, מה תחומי האחריות של כל אחד מהם, מה השוני בעבודתם, האם הם יכולים להשתייך ליחידה אחת?**

לעיתים קרובות תושבים נדרשים לבצע כמה פעולות מול הרשות. לדוגמה: בעת מעבר דירה התושב נדרש לבצע פעילות מול הארנונה - להסדיר את החזקתו בנכס ולפתוח תיק ארנונה על שמו, למלא הוראת קבע להסדרת התשלומים, להסדיר חובות עבר על הנכס שפינה, לרשום ילדים למוסדות החינוך ולשלם תשלומי חינוך, להירשם למרכזי פעילות, נופש ופנאי של הרשות ועוד. ניתן לבחון את כל הממשקים בפעילות יחידת הכספים שבהם מתבצע ממשק מול קהל, לבחון מה הטיפול הנעשה בכל נושא ומה ההכשרה המקצועית הנדרשת מהעובדים ובהתאם לכך להקים מבנה ארגוני מתאים, כולל הגדרות אחריות וסמכות ברורות, תוך בחינת ההתאמה למבנה הארגוני ולתהליכי העבודה הנהוגים בארגון והאפשרות לשלבם בממשק אחד.



5. במחלקת הגבייה מועסקים כמה נציגים העובדים עם קהל, כגון איש גבייה, קופאי ונציג

שירות. מהו התפקיד של כל אחד מהם ומהו השוני ביניהם?

יחידת הכספים היא בדרך כלל יחידה גדולה ותחתיה מנוהלות כמה תת-יחידות אשר כל אחת מהן אמונה על הטיפול בנושאים שונים הנגזרים מהעבודה השוטפת של שאר היחידות ברשות. אחת היחידות היא מחלקת הגבייה, אשר מופקדת על ביצוע אחת המשימות החשובות ביותר לתפקודה של המערכת העירונית - יצירת המשאבים הכספיים והבטחת זמינותם למימון הפעולות העירוניות. מעצם כך, יחידה זו מפעילה מנגנוני קבלת קהל פרונטליים ומענה טלפוני או אלקטרוני לפניות תושבים בנושאי גבייה. בכפוף לגודל הרשות, הכמות והמגוון של נושאי הגבייה המטופלים בה, יש להקצות משרות לשירות לקוחות, פקידי גבייה מוסמכים, חשבים וכדומה. כאמור, התפקיד הוא פרונטלי ולכן יש להתחשב בשעות קבלת קהל ובמשמרות. ביחידות קטנות ניתן לשלב בין התפקידים בהתאם לצרכים ולנפח העבודה כך שיבוצעו על ידי אותו אדם.

6. הגדלת הכנסות, הקטנת הוצאות ופיתוח כלכלי וגיוס משאבים

חשוב מאוד להקנות ליחידת הכספים את האפשרות לראייה ארוכת טווח. ראייה זו מאפשרת לרשות פריצה והרחבה של מסגרות הפעילות הקיימות והשגת יכולות פיתוח של הרשות. ככל שיורחבו הסמכויות ונושאי הטיפול, ראוי להקצות משאבים לפעילות היחידה. רשויות רבות הבינו את החשיבות והקצו גורם ארגוני לטיפול בנושא. כעת עולה השאלה אם הנושא יטופל על ידי גורם אחד או על ידי כמה גורמים מקצועיים. התשובה לשאלה מורכבת ומתבססת על מגוון הנושאים לבחינה ועל היקף הפוטנציאל שהרשות רואה בבחינת נושאים אלו. קיים שוני מקצועי בין הנושאים שניתן לטפל בהם טיפול ארוך טווח, חלק יכול להיות טיפול כלכלי וחלק יכול להיות גם טיפול משפטי (נושאים דוגמת בחינת חוזים ובחינת חוקי עזר). חשוב להגדיר את הנושאים לבחינה ולטיפול ואת סדר העדיפות לטיפול בהם ובהתאם לכך לבנות את המבנה ארגוני המתאים תוך בחינת ההכשרה המקצועית המבוקשת מהגורמים המבצעים.

7. החשיבות של הסדרת הטיפול בנכסי העירייה

הנכסים המוחזקים בידי הרשות מהווים פוטנציאל עסקי היכול לשמש את הרשות בשוטף ובעתיד. יש לשמור נכון על הנכסים כדי שלא לפגוע בערכיהם ולמקסם את התועלות מהם. עקרונית ישנם שני תחומים שצריך לשים בהם דגש:

שמירה על הנכס העירוני, מניעת שימוש לא מורשה בו (כגון פלישה למבנה עירוני או בנייה לא חוקית במגרש עירוני) ומניעת פגיעה פיזית בנכס (דבר המחייב ביצוע שיפוצים).

מקסום הערך הכלכלי הנוכחי והעתיד מהנכס - השכרתו לשימוש מידי, שילובו במארג נכסים ופיתוח כלל המארג תוך הגדלת ערך הנכס (לדוגמה שילוב מגרש עירוני במתחם רחב יותר ופיתוח תכנית בנייה המאפשרת בינוי על הנכס והגדלת התועלות העירוניות ממנו בעתיד).



8. מעורבות בתהליכי תכנון, אגרות והיטלים (כולל השבחה)

חשוב מאוד לשלב את גורמי הכספים בתהליכי התכנון הפיזי המתנהלים בהנדסה. שילובם מאפשר לא רק בחינה כלכלית מקיפה של ערכים כספיים מיידיים, אלא גם ראייה ארוכת טווח ובחינת פוטנציאל למקסום רווחים או הכנסות של הרשות. ישנן רשויות המצמידות גורם כלכלי חיצוני לכל תכנית תכנונית גדולה, וישנן המתבססות על גורמי המקצוע הקיימים ביחידת הכספים. בכל מקרה יש לתת דגש בתהליך על שילוב בחינה של יחידת הכספים, וגם אם מדובר על גורם חוץ שנשכר לצורך כך, יש לשלבו במעגלי הבקרה של יחידת הכספים.

בנוסף להליכי התכנון, חשוב לשלב את יחידת הכספים בבחינת היטלים ואגרות. אחת לתקופה גם יש לערוך תחשיבים לעדכון האגרות, פעילות המחייבת ידע מקצועי. נושאי אגרות והיטלים (ובכלל זה השבחה) יכולים להיות משויכים ארגונית הן לכספים והן להנדסה.



1.7. חינוך

תחומי אחריות עיקריים

■ מערך הרישום

- רישום ושיבוץ של תלמידים למוסדות החינוך לקראת שנת לימודים חדשה
- מעקב אחר תהליך הרישום המתבצע במוסדות החינוך ובקרתו
- פיתוח, שיפור ותפעול לוגיסטי של תהליך הרישום והעסקת כוח אדם ייעודי לכך
- גיבוש קריטריונים ותנאי סף לקבלת תלמידים למוסדות החינוך

■ גני ילדים

- הנחיה, הדרכה ובקרה של מנהל מחלקת/מדור גני ילדים
- הנחיה מקצועית ומנהלית על מערך כוח האדם בגני הילדים ובכלל זה גננות, סייעות וממלאות מקום
- ניהול השתלמויות של צוותי החינוך בגני הילדים מעקב אחריהם ובקרתם
- קיום קשר עם גננות וטיפול בליקויים ובבעיות
- מעקב אחר ילדים בעלי קשיים מסוגים שונים ומציאת פתרונות בעבורם
- קידום תכנית להעשרה חינוכית של הילדים
- הפעלת מערך הגיל הרך

■ בתי ספר

- הדרכה ובקרה של מנהל חינוך יסודי וחינוך על-יסודי ביחידת החינוך
- בחינה ואישור של תכנית העבודה השנתית של כל מוסד ומעקב אחריהן
- הפעלת בתי ספר יסודיים ועל-יסודיים וביצוע מעקב על אופן הניהול
- טיפול במכרזים לגיוס מנהלים למוסדות החינוך
- קידום פרויקטים להעשרה חינוכית וחברתית של התלמידים
- הפעלת קייטנות במסגרת בית הספר
- הפעלת מרכזי למידה
- ייזום פעולות למניעת נשירה וטיפול בתלמידים נושרים

■ חינוך מיוחד

- גיבוש מדיניות מערכת החינוך המיוחד ברשות כולל דרכי מעקב והערכה לעמידה ביעדים
- ניהול והפעלה של מוסדות החינוך המיוחד
- הסדרת היסעים לתלמידי החינוך המיוחד



■ שפ"ח

כללי

- מתן הנחיות ופיקוח על תהליכי העבודה המתקיימים בשפ"ח, תוך התמקדות בקשר של השפ"ח עם מוסדות החינוך
- טיפול בבעיות והסדרת ליקויים המתגלים בתהליכי העבודה בשפ"ח
- טיפול בילדים, הדרכת הורים
- ביצוע הערכה פסיכולוגית על פי הצורך
- ייעוץ לגורמים השונים ברשות (חינוך ורווחה)

צוות הפסיכולוגים

- מתן הנחיות מקצועיות ומנהליות לפסיכולוגים החינוכיים בצוות
- הדרכה ומשוב לפסיכולוגיים החינוכיים בצוות
- ביצוע פגישות תקופתיות לעדכון, הפצת בעיות וייעוץ מקצועי

■ נוער וצעירים

חינוך בלתי פורמלי

- הפעלת חוגי העשרה ותוכניות חינוכיות בשעות אחר הצהריים
- הפעלת בתי ספר קהילתיים
- הפעלה וחידוק של ארגוני נוער ותנועות נוער
- פרסום ושיווק של היחידה והגברת המודעות לקיום פעילות הנוער
- פיתוח מנהיגות צעירה

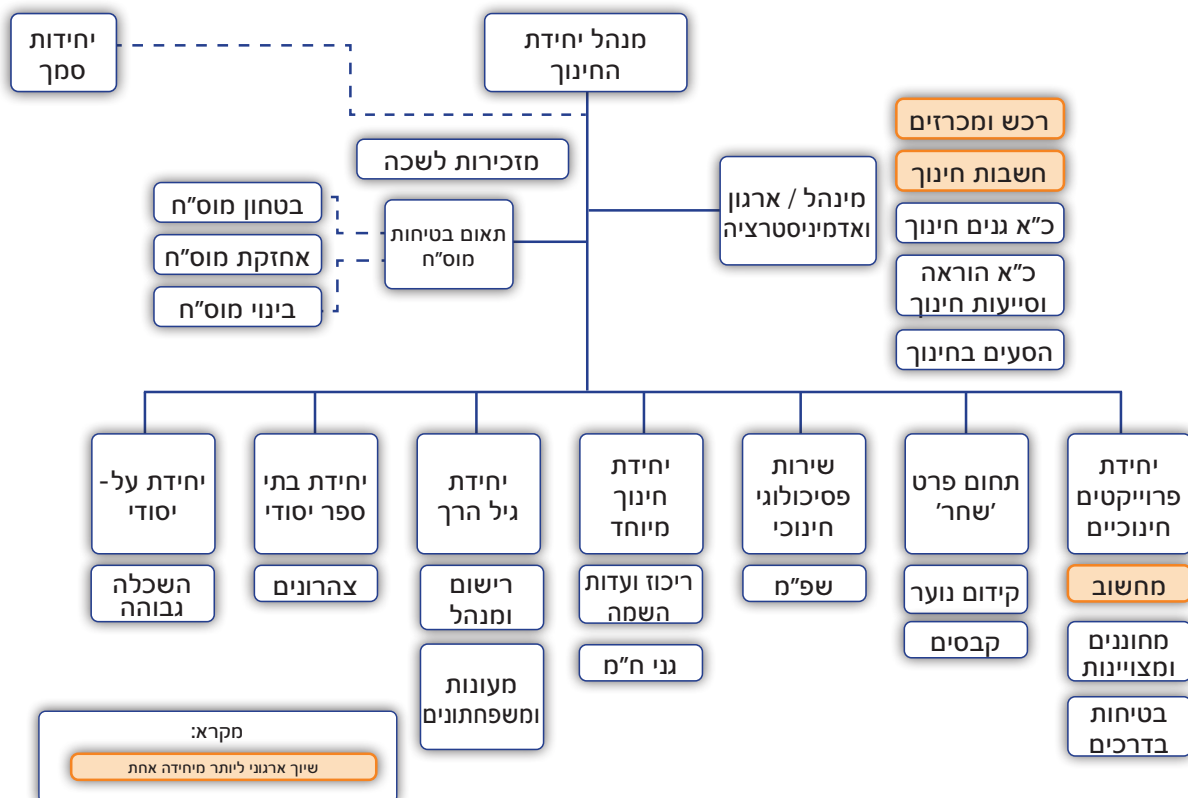
התנדבות

- הובלת תחום המנהיגות הצעירה ומועצת התלמידים והנוער
- פיתוח התנדבות ומעורבות של בני נוער בקהילה

■ תרבות וקהילה

- תכנון וביצוע של תוכניות להפעלת הילדים, הנוער והקהילה ומעקב אחריהן
- גיוס משאבים, תכנון והפעלת סל התרבות
- קיום קשר עם גורמים וארגונים המציעים פעולות תרבות
- תיאום פעילויות סל התרבות עם מוסדות התרבות הפועלים ברשות
- טיפוח המודעות לפעולות התרבות ברשות
- קביעת מדיניות וסדר העדיפויות של פעולות התרבות בהתאם לצרכים ולאפשרויות התקציביות

תרשים מבנה ארגוני לדוגמה - יחידת חינוך



יחידות פוטנציאליות למיקור חוץ: ספריות, מעונות יום, שירות פסיכולוגי, פרויקטים חינוכיים.

שאלות ודגשים בתכנון מבנה ארגוני חינוך

1. מהי תפיסת ארגון מערך החינוך ברשות?

הגדרה של תפיסת החינוך ברשות היא היסוד להגדרת המבנה הארגוני. קיימות כמה אפשרויות להגדרה של תפיסת החינוך:

נושא	משמעות
ניהול חברתי	ראייה כוללת ומאוחדת של כל נושא החינוך והרווחה וליווי התא המשפחתי לכל אורך החיים. בבסיס התפיסה מניעת פערי עשייה בין חינוך פורמלי, חינוך לא פורמלי ומערכת הרווחה התומכת בתא המשפחתי מעבר לשעות החינוך. הטיפול נעשה תחת גורם מקצועי אחד שמבטיח שלמות הטיפול, חלוקת משאבים מתאימה והתייחסות לבית אב כאל ישות אחת. שילוב של מערכת החינוך הפורמלית והלא פורמלית לשמירה על רצף חינוכי והבטחת רציפות הטיפול בין המערכות.
חינוך הוליסטי	הפרדה בין חינוך פורמלי לבין חינוך לא פורמלי. הבטחת מענה מקצועי על פי דרישות משרד החינוך מצד אחד ועל פי יכולות הרשות מצד אחר.

ההחלטה על התפיסה היא של הנהלת הרשות, בהתאם למדיניות ולמטרות שהיא מגדירה לעצמה.



2. למי ניתנים שירותי החינוך?

יש לבחון מי צורך שירותי חינוך בתחומי הרשות, מהו היקף צרכני החינוך, מהו הצפי לשינוי היקפי הצרכנים ואם קיימים צרכני חינוך המתגוררים מחוץ לתחומי הרשות ומקבלים בה שירות. הגדרת היקף הצריכה היא בסיס חשוב להגדרת מבנה ארגוני של המערך החינוכי.

3. מהן ההתפתחויות בתחום החינוך בארץ בכלל וברשות בפרט? מהם הנושאים המרכזיים לפעילות בשנתיים הקרובות?

החינוך הוא תחום דינמי. הנושאים הפדגוגיים עוברים שינויים והתאמות מדי תקופה, ונדרש להתאים את המערכת הארגונית. חשוב מאוד לבחון מהם הדגשים של החינוך בתחומי הרשות ואם קיים צפי לשינוי. לדוגמה, שינוי פדגוגי למתן דגש חינוכי בתחומי טכנולוגיה - אשר מחייב בין היתר שימוש במעבדות. מתן דגש על בריאות הציבור ועל פעילות ספורטיבית - יכול להשליך על פיתוח חינוך לא פורמלי בתחום זה. חתירה למצוינות והישגים למחוננים - יכולה להביא לקיום קורסים אקדמיים למגוון גילאים ולשיתופי פעולה עם מוסדות בארץ ובעולם.

4. האם קיימים ספקי שירות נוספים/אחרים בנושאי חינוך?

כמה מהנושאים בטיפול מערך החינוך ברשות יכולים להינתן באמצעות גורמים המשלימים את מערך כוח האדם ברשות. מקצת הרשויות הוציאו נושאים מהחינוך, כגון מועדוניות גן, מועדוניות אחר צהריים וקייטנות, לטיפול בחברה כלכלית / תאגיד עירוני. ככל שהיקף הפעילות בנושא פרטני גדול יותר, יש יתרון להוצאתו לתפעולו של גוף מתמחה. פעולה כזו מפחיתה עומסים ממערך החינוך ברשות, מרדדת את המבנה הארגוני ומותירה בידי המנהלים זמן מספיק להתמקד בליבת העשייה החינוכית, אולם היא מצריכה בניית ממשקי עבודה ושגרות ניהול, מעקב ובקרה.

5. מערך החינוך המיוחד

אחד מתחומי החינוך ברשות הוא החינוך המיוחד. חינוך לבעלי צרכים ייחודיים הוא מורכב ודורש מערך מקצועי, לעיתים נפרד פיזית ממערך החינוך הרגיל. כמה מרשויות מקיימות מערך חינוך מיוחד בתחומי הרשות, אחרות "קונות" שירותי חינוך מיוחד מרשויות אחרות ויש כאלה שמשלבות - נותנות שירותי חינוך מיוחד בתחומי הרשות לחלק מהצרכנים, תושבי הרשות ותושבי חוץ, ולחלק אחר מחוץ לתחומי הרשות. בהתאם יש להגדיר את מערך החינוך המיוחד ולתת מענה לצרכים הפדגוגיים והמנהלתיים הנלווים.



6. פעולות מנהלתיות משלימות

במקביל למערך החינוכי יש מערך המספק שירותי מנגנון ותמך מנהלי. חשוב מאוד לאבחן מהו מערך זה ולהביאו בחשבון במבנה הארגוני. נושאים כמו הסעות - האם הרשות מקיימת שירותי הסעות לתלמידים (בתוך תחום הרשות ואף למוסדות חינוך מחוץ לתחום הרשות)? סייעות - על פי כמות הסייעות המועסקות, יש להתאים מערך ארגוני המטפל בצד המנהלי של העסקתן (זכאויות, גיוס, תשלומים ועוד). ניהול המוסדות - האם המוסדות מתנהלים בניהול עצמי או ניהול מרכזי בכל הקשור לנושאי רכש, הספקת ציוד ותחזוקה קלה? מועדוניות - מהם השירותים הניתנים ומה היקפם? לאילו גילאים הם ניתנים? קייטנות - האם היחידה מספקת שירותים אלו בעצמה או שקיים גוף אחר הנותן אותם (חברה/תאגיד עירוני? מיקור חוץ)?

7. התחשבות עם רשויות אחרות ועם משרד החינוך

תחום החינוך כרוך גם בהעברת כספים בין הרשות למשרד החינוך ובין הרשות לרשויות אחרות הנותנות או מבקשות שירותי חינוך מהרשות. בהתאם להיקף הפעילות מוצע לשקול הקמת יחידה מקצועית אשר תטפל בנושא, שכן הנושא כרוך ברגולציה רבה. בכמה מהרשויות הנושא מטופל במסגרת מערך החינוך, ובאחרות הועבר הנושא לטיפול מערך הכספים, שהוא גוף מקצועי מתמחה. האם צפויים שינויים דמוגרפיים - גידול אוכלוסייה, התבגרות האוכלוסייה? אם צפוי גידול רחב, מומלץ לשקול בעל תפקיד שיהיה אחראי על הממשק והאינטגרציה עם אגפים אחרים.

8. קשרי הגומלין בין תחום החינוך לתחום הרווחה

חוזר מנכ"ל משרד החינוך אקלים חינוכי מיטבי והתמודדות מוסדות חינוך עם אירועי אלימות וסיכון, הוראת קבע מס' 0117 - החלפה, מגדיר את האקלים במוסד החינוכי כגורם המרכזי המשפיע על יצירת סביבה בטוחה, על תחושת השייכות ועל הערכים החברתיים שנמסרים לתלמיד. אקלים מיטבי מצמצם אלימות והתנהגויות סיכון ומונע פגיעה באחר.

כדי ליצור אקלים חינוכי מיטבי יש ליישם תכנית מערכתית עקיבה וארוכת טווח, המתייחסת בו זמנית לבניית אקלים בטוח שמקדם רווחה נפשית ולאורח חיים המקדם שייכות, מעורבות ואחריות, תכנית שבה מטופלות בעקיבות וביעילות התנהגויות אלימות והתנהגויות סיכון ברמה מערכתית וברמה פרטנית בו זמנית.

1.8. שירותים חברתיים

תחומי אחריות עיקריים

■ פרט ומשפחה

- מתן מענה מקצועי באמצעות גישות טיפוליות
- אחריות לפתיחת תיק לפונה
- אחריות למילוי נתוני יסוד בטפסים והקלדתם
- שליחת הנתונים למשרד הרווחה ואוטומציה
- מעקב אחר רישום ותשלומים של משרד הרווחה - כלפי הפונים
- אחריות על גניזת תיקים

■ יחידת הרווחה

- ייזום, פיתוח וקיום של קשר קבוע עם מוסדות וארגונים לשם תיאום ושילוב פעולות היחידה עם שירותי רווחה אחרים בקהילה
- ייצוג היחידה בפני גורמי חוץ
- שיתוף האוכלוסייה בתכנון ובפיתוח שירותים ובביצוע פעולות דומות לפי דרישה
- אחריות לכך שהזכאים לשירותי רווחה יקבלו את הסיוע והטיפול הדרושים בצורה הנאותה ובמועד הרצוי, בהתאם

■ ניהול

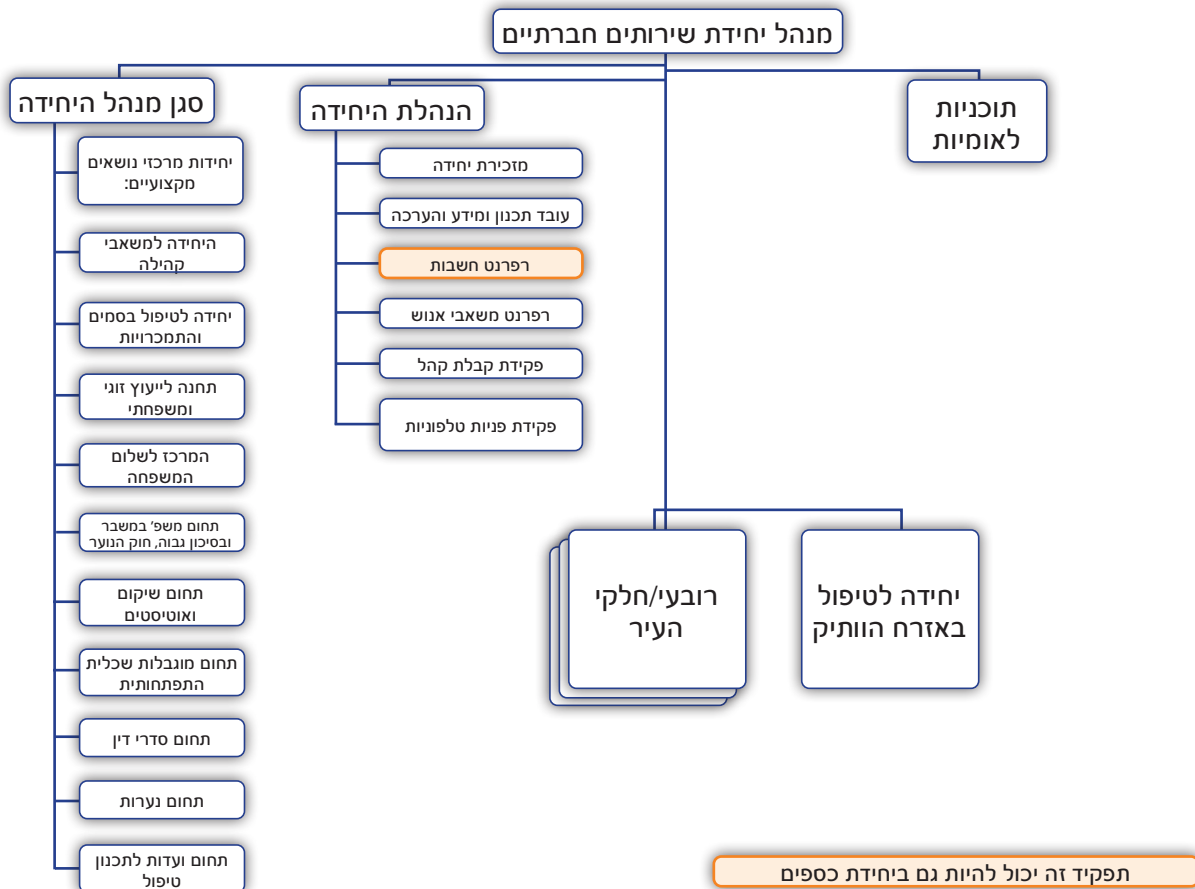
- ביצוע תכניות פעולה של יחידת הרווחה ברשות על פי הנהלים וההנחיות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים והרשות
- הכנת תכניות עבודה והצעות תקציב שנתי ורב-שנתי המבוססות על איסוף נתונים שיטתי ועל זיהוי צרכים בקהילה
- גיוס משאבים להקצאתם, לביצוע תכנית העבודה והתקציב, למעקב ולהערכה אחר ביצועם

■ שירותים לקהילה

- ביצוע תכניות לשילוב המיטבי של האדם עם המוגבלות בקהילה
- פיתוח שירותים ותכניות בקהילה לאנשים עם מוגבלות ולבני משפחותיהם
- שיתוף פעולה עם קרנות הביטוח הלאומי וקרן שלם לפיתוח ולהקמה של שירותים
- התאמת השירותים וההדרכות לרשויות קטנות
- פיתוח תשתיות טכנולוגיות, למידה ומצוינות



תרשים מבנה ארגוני לדוגמה - יחידת שירותים חברתיים



יחידות פוטנציאליות למיקור חוץ - ייעוץ זוגי ומשפחתי, ייעוץ וטיפול למשפחות, שיקום וצרכים מיוחדים.

שאלות ודגשים בתכנון מבנה ארגוני שירותים חברתיים

1. השירותים שהרשות מספקת לתושביה

נושאי השירותים הניתנים כיום: הגדרת השירותים כיום והיקפם.
צפי לשוניים בנושאי השירותים: האם קיימים שירותים חדשים שהרשות מבקשת לספק לתושבים, או לחלופין האם קיימים שירותים הניתנים כעת, אך אין בהם עוד צורך?
פערים בין השירותים הניתנים ובין צורכי האוכלוסייה: לעיתים קיים פער תפיסתי בין השירותים שהרשות מספקת ובין השירותים שמבקשים התושבים. רצוי מאוד לאבחן פער זה ולבחון מתן מענה בהתאם למדיניות עירונית מסודרת. ניתן ללמוד על פערים אלו כשבוחנים את פניות ציבור בנושאי רווחה. ניתוח פניות אלו יכול להצביע על כיווני חשיבה והתפתחויות רצויות, שלאחר אישור יובאו לידי ביטוי במבנה הארגוני.
אמנת שירות שבה מוגדרים ומתועדים סלי השירותים, רמות השירות וכו' יכולה להקל את תהליך הגדרת המבנה הארגוני ובוודאי את הממשק עם הלקוח ולהשפיע על שביעות הרצון של העובדים.
שינויי בהיקפי פעילות: מהי כמות הצרכנים של כל תחום פעילות, האם הוא עתיד להשתנות בשנתיים הקרובות?
הגדרת מערך השירותים היא הבסיס להתחלת קביעתו של המערך הארגוני לתחום הרווחה.



2. מי הגורם הארגוני שמספק את השירותים?

קיימות כמה חלופות עקרוניות (ושילוב שלהן) למתן השירותים החברתיים:
ביצוע פנים-ארגוני - באמצעות כוח אדם של הרשות
ביצוע באמצעות גורמי סמך עירוניים - חברה כלכלית/תאגיד
ביצוע באמצעות רכש שירותים במיקור חוץ - על ידי ספק חיצוני.
ההחלטה כיצד יינתן השירות היא מדיניות עירונית הנובעת מהיקפי השירותים, המקצועיות הנדרשת וזמינות כוח אדם.
כמו כן יש להביא בחשבון את הסמכויות הרלוונטיות בתחומי התפקיד השונים, אשר לעיתים אינן מאפשרות להסמיך גורם חיצוני לביצוע כתחליף לעובד רשות.
במקרים מסוימים, השירות ניתן לקבוצה מצומצמת יחסית של צרכנים ולפיכך הוא יכול להתפרש על פני כמה ימים בשבוע בלבד, ולמשך שעות ספורות. ייתכנו מקרים שהרשות תתקשה להעסיק גורם מקצועי שמתאים לחלקיות משרה, ויהיה עדיף לספק את השירות באמצעות מיקור חוץ או ספק חיצוני.
חוסר במתקנים של הרשות יכול להוות גם הוא גורם בעל השפעה ורכישת השירות מגורם חוץ תלווה בהספקת מתקן מתאים.
בהתאם להחלטות על אופן הספקת השירות, ניתן יהיה להתקדם בתכנון המבנה הארגוני.

3. איזה טיפול נותנת היחידה שדורש התמחות וניסיון מקצועי?

תחומים שבהם נדרש בעל מקצוע או גורם בעל ניסיון מקצועי יש להגדיר במבנה הארגוני. לדוגמה: מדריכים מקצועיים, מדריכי ספורט.

4. שירותים בתשלום

אם קיימים שירותים בתשלום, חשוב לבחון את המענה הארגוני הניתן לצורך ביצוע התשלומים.
כלל עירוני - במקרה זה ייכללו התשלומים כחלק ממערך הכספים והגבייה ברשות.
מערך תשלומים ייעודי נפרד - מערך הפועל במקום השירות ובשעות הפעילות של השירות, רק לצורכי השירות המסופק. מערך שכזה נותן שירות טוב לצרכני השירות, אולם "מעמיס" תקורות על המערכת.
מערך משולב - מערך שבו ניתן לבצע את התשלומים הן במקום השירות והן באמצעות המערך העירוני. הפתרון המשולב נותן מענה מיטבי לצרכנים, אולם מחייב תיאום מערך הנהלת חשבונות ובקרת תשלומים למניעת כפל חיובים/תשלומים וטיפול בבעיות.

5. ניהול המתקנים

בנוסף למערך נותני השירותים יש לתת מענה למערך הניהולי. נושאים כמו:
ניהול המתקנים - האם המוסדות מתנהלים בניהול עצמי או בניהול מרכזי בכל הקשור לנושאי רכש, הספקת ציוד ותחזוקה קלה, רישוי עסקים, בטיחות, ביטוח וכדומה?
ניהול עצמי של כל מתקן יבטיח שמישות מלאה שלו, בהתאם לתקציבו המקורי, תוך גמישות תפעולית והתאמה לצורכי המשתמש. עם זאת הקמת מערך ניהולי לכל מתקן יכולה להביא במקרים מסוימים לתקורות כוח אדם רבות, שבמקרה של ניהול מרכזי ניתן לצמצמן. הנטייה כיום היא לעבור למנגנון ניהול עצמי, אשר מבטיח כאמור פעילות כל מתקן ללא השלכה על פעילות מתקנים אחרים.

1.9. ביטחון

תחומי אחריות עיקריים

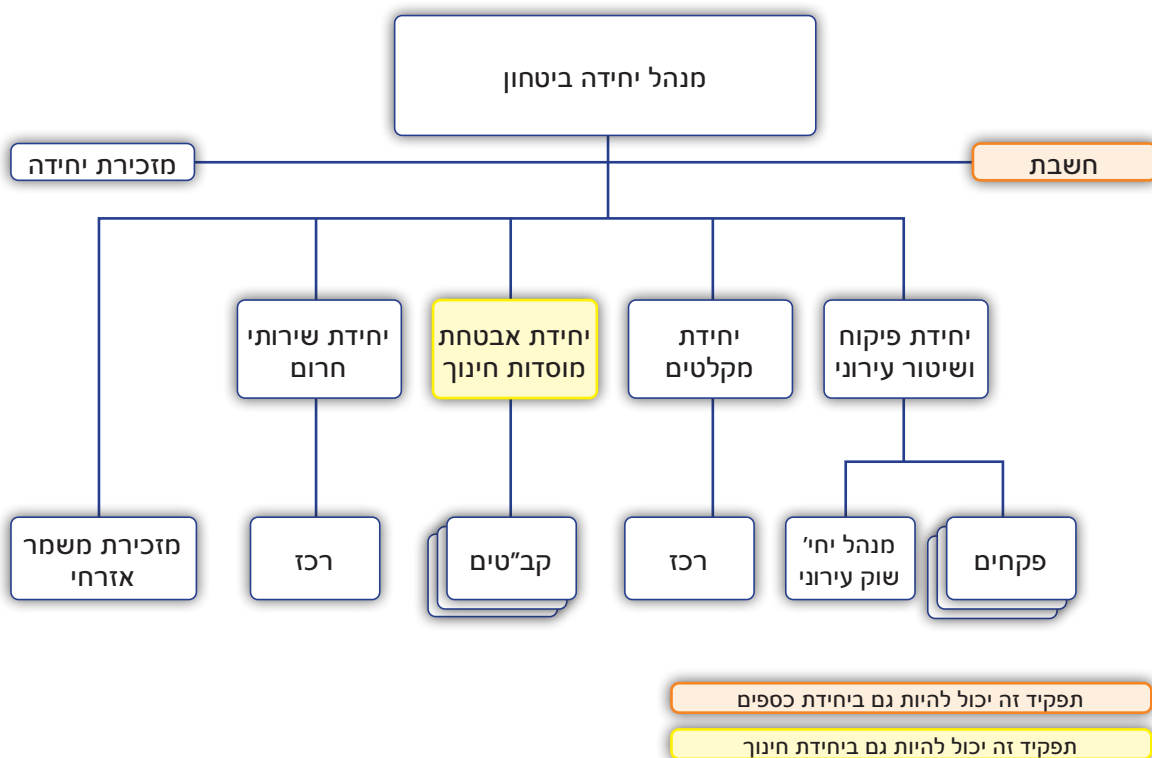
■ אבטחה

- אבטחת מוסדות העירייה
- אבטחת מוסדות חינוך
- אבטחת אירועים
- בטיחות קייטנות ופעילות חינוכית

■ חירום

- הכנת העיר למצב חירום
- שמירה על כשירות מקלטים
- מלאי ציוד חירום

תרשים מבנה ארגוני לדוגמה - יחידת ביטחון



יחידות פוטנציאליות למיקור חוץ - ביטחון מוסדות חינוך.



שאלות ודגשים בתכנון מבנה ארגוני ביטחון

1. השתתפות תקציבית בפעילות ביטחון

הרשות מקבלת לעיתים קרובות השתתפות בהוצאות ביטחון ממשרדי ממשלה שונים (לדוגמה השתתפות משרד החינוך לצורך העסקת קב"ט מוסדות חינוך).

2. הגדרת תחומי הפעילות של יחידת הביטחון

רשויות שונות מפעילות מערכי ביטחון שונים. יש לוודא מהם המערכים שהרשות מפעילה ומהם צורכי הביטחון העתידיים והנגזרת התפעולית מכך. הרשות יכולה להפעיל נושאים כגון קב"ט מוסדות חינוך, מקלטים, מצלמות חוצות, מוקד צפייה והפעלת כוחות בשעת חירום, אירועים, היערכות לחירום ועוד באמצעות אחת מיחידות הרשות או יותר וחשוב לברר מה מטופל ולוודא כי אין כפל פעילות בין יחידות הרשות. לדוגמה ההחלטה מי מפעיל ומתחזק את המקלטים. ברשויות אחדות הנושא מטופל על ידי יחידת הביטחון, ברשויות אחרות על ידי יחידת התחזוקה. המיקום הנכון נגזר מתחומי הפעילות של יחידת המקלטים (תחזוקה בלבד או תחזוקה ותפעול בשעת חירום).

3. מערך מצלמות חוצות

אם הרשות מפעילה מערך מצלמות חוצות, יש לוודא מי הגורם הצופה בהן (מערך הביטחון/ מוקד שירות?) ובהתאם לתת ביטוי במיקום הארגוני. משך האיוש של מערך הצפייה משליך על היקף כוח האדם הנדרש למשימה. צפייה 24 שעות ביממה מחייבת כוח אדם בשלוש משמרות ליממה.

חשוב להדגיש כי רשויות שונות נותנות פתרונות שונים לצפייה במצלמות, וכי ניתן לבצע שילוב. בשעות מסוימות מערך הביטחון יכול לפעול עצמאית, ובשעות אחרות יכול להפעיל אותו המוקד העירוני (לשם חיסכון במשאבים), הכול בהתאם להרשאות צפייה חוקיות.



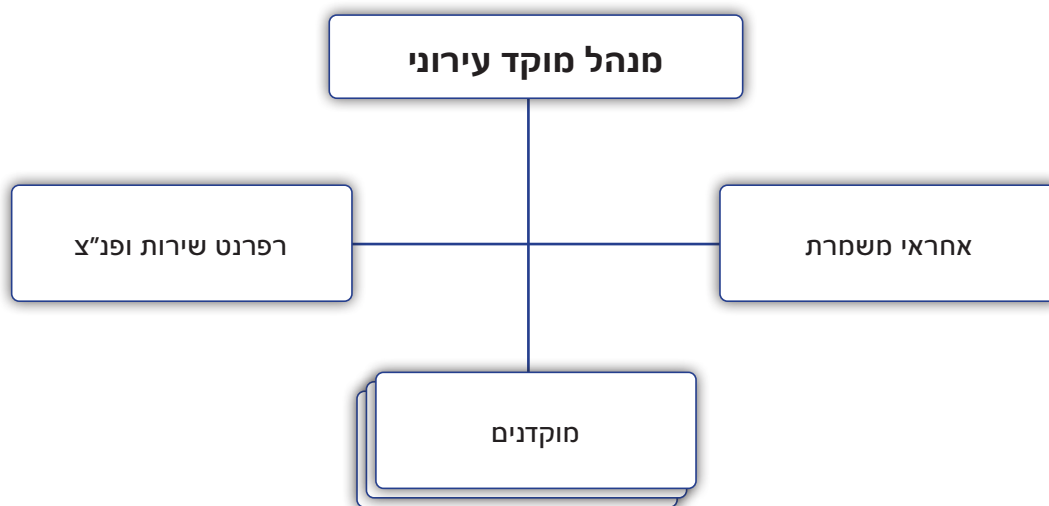
1.10. מוקד עירוני

תחומי אחריות עיקריים

■ טיפול בפניות

- מתן מידע לתושבים
- מעקב ובקרה של טיפול בפניות התושבים
- בניית תמונת מצב מהמידע המתקבל
- העברת קריאות שירות לטיפול ליעדן
- ניהול המוקד במעבר ממצב שגרה למצב חירום
- ניהול וניתוח מידע מצטבר והעברתו לגורמי הניהול

תרשים מבנה ארגוני לדוגמה - יחידת מוקד עירוני



יחידות פוטנציאליות למיקור חוץ - שירותי מוקד בלילה, וברשויות קטנות ובינוניות כל נושא פניות הציבור וטיפול במפגעים ובתקלות.

שאלות ודגשים בתכנון מבנה ארגוני מוקד עירוני

1. ייעוד המוקד

ברשויות שונות משתמשים במוקד העירוני לצרכים שונים. בכמה מהרשויות המוקד הוא תחנת קבלת הודעות על מפגעים מהציבור, רישום וניתוב הפנייה לטיפול. באחרות הוסיפו נדבך של מעקב פניות ומשוב פונים. ישנן רשויות שבהן המוקד הוא כלי עבודה לטיפול בפניות ובמקביל כלי לניתוח פעילות הרשות, בחינת היקפי פעילות, שיפור בפעילות והתייעלות (ירידת זמני הטיפול במפגעים, ירידה בכמות מפגעים), איתור אזורים מועדים למפגעים שרוצים למקד בהם פעילות מונעת ועוד. ישנן רשויות המוסיפות נדבך יוזם לעבודת המוקד, במתן מידע לתושבים על מגוון השירותים של הרשות, בעיקר שירותי תרבות. בהתאם לתוצרי הפעילות של המוקד ניתן להתאים מבנה ארגוני (לדוגמה: אם המוקד מנתח פניות ומאתר אזורים מועדים למפגעים - נדרש גורם אנושי לביצוע המשימה).



2. הפעלת המוקד ברשות

ניתן להפעיל את המוקד ברשות בשתי שיטות עקרוניות:

■ **מוקד רשותי הפועל באמצעות כוח אדם של הרשות** - במקרה זה יש להקצות כוח אדם הכולל מוקדנים, מנהלי משמרות, מנהל מוקד וכדומה.

■ **הפעלה באמצעות מיקור חוץ** - במקרה זה יש להקצות גורם קשר וניהול מול הספק החיצוני (אפשר שתהיה אחת מכמה משימות שיש לאותו גורם קשר).

למוקד העירוני ממשקי עבודה עם הגורמים הבאים:

- א. תהליך העברת מידע בין התושב למנהל היחידה שבאחריותה הטיפול בפניית התושב
- ב. ממשק בין המוקד ובין מנהלי היחידות שבו המוקד מתעדכן בפעילויות (שוטפות וחד-פעמיות) הנעשות ביחידות, כדי לתת מענה יעיל וטוב בפנייה ראשונה למוקד
- ג. ממשק בין מנהל המוקד למנהל הרשות - העברת מידע לצורכי יידוע ובקרה וככלי תומך להמשך פעילות הרשות ולאיתור צרכים עתידיים
- ד. ממשק בין המוקד ובין גורמי ביטחון - משטרה, מכבי אש, קב"ט, פיקוד העורף וכדומה, בעיקר לפעילות בשעת חירום ולהיערכות בשוטף לפעילות בשעת חירום
- ה. ממשקי עבודה עם מוקדים/רשויות אחרות שיש להן קשר ישיר עם המוקד, כגון ערים סמוכות, מועצות אזוריות, אשכולות ועוד



1.11. מבקר הרשות המקומית

קיימת חובת מינוי מבקר בכל סוגי הרשויות המקומיות. בעירייה קיימת חובת מינוי מבקר במשרה מלאה. במועצה מקומית ישנה חובה למינוי מבקר במשרה חלקית בהתאמה למספר התושבים: מועצה שבתחומה 10,000 תושבים או יותר ימונה מבקר בהיקף שלא יפחת מחצי משרה. במועצה בה פחות מ-10,000 תושבים ימונה מבקר במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה. במועצות אזוריות בהן מעל 20,000 תושבים יכהן מבקר במשרה מלאה ואם מספר התושבים פחות מ-20,000, יכהן בה מבקר בחצי משרה.

אי תלות המבקר היא מאפיין חשוב של הביקורת ברשות המקומית ולכן מבקר הרשות כפוף למועצת העיר ויש לו סמכות לקבוע באופן עצמאי (כמעט לחלוטין) את תכנית הביקורת ואת דרכי ביצועה.

תחומי אחריות עיקריים

■ עריכת ביקורת ומעקב אחר תיקון ליקויים

- עריכת ביקורת על פעילות הרשות ועובדיה בתחומים השונים
- עריכת ביקורת על פעילות יחידות הסמך של הרשות וגופים שהעירייה משתתפת ביותר מ-10% מתקציבם השנתי או משתתפת במינוי הנהלתם.
- הגשת דו"ח ממצאי ביקורת לראש הרשות ולוועדת הביקורת בהתאם לחוק
- הכנת תכנית עבודה רב שנתית ושנתית ותקציב לביקורת.
- מעקב אחר תיקון ליקויים שנחשפו בדוחות הביקורת הפנימיים, בדוחות רואי החשבון של משרד הפנים ובדוחות מבקר המדינה

■ ממונה על תלונות הציבור

- גיבוש נוהלי היחידה בתיאום עם הנהלת הרשות ויחידת הדוברות
- קביעת תהליכי הטיפול בפנייה, בעלי תפקידים, לוח זמנים סביר לטיפול וכדומה
- קידום והפצה של דרכי הפנייה למחלקות ברשות
- ניטור פניות וניתוחן לצורך הפקת לקחים ושיפור השירות לתושב
- אפיון בעיות מערכתיות העולות מפניות הציבור וידוע מנהלי המחלקות הרלוונטיים
- השתתפות בפורום מנהלי יחידות

■ בקרה על תהליך פניות הציבור

- וידוא תקינות הטיפול בפנייה בהתאם למדיניות שנקבעה
- ליווי וניתוב פניות המצריכות התערבות רב-מערכתית ומעקב אחר טיפולן
- גיבוש המלצות לטיפול בפנייה ממעלה שנייה על סמך בדיקה מעמיקה של הנתונים מול היחידה הרלוונטית
- ניטור פניות לצורך פיקוח על השירות הניתן במחלקה
- איסוף נתונים ומיפוי הפניות המתקבלות
- מתן התראה להנהלת הרשות ולמחלקות הרלוונטיות על ממצאים חריגים
- כתיבת מכתבי תשובה הכוללים התייחסות לחוק ולחוקי עזר



עבודת הביקורת נעשית על ידי מבקר הרשות המקומית או עובדי ביקורת נוספים (בעיריות), המסייעים בידו לביצוע פעולות הביקורת ובאמצעות קניית שירותים ממומחי תוכן חיצוניים. פעמים רבות משמש המבקר גם כנציב תלונות הציבור של הרשות המקומית. להחלטה באיזו דרך יבוצעו פעולות אלה יש השפעה על המבנה הארגוני של היחידה.

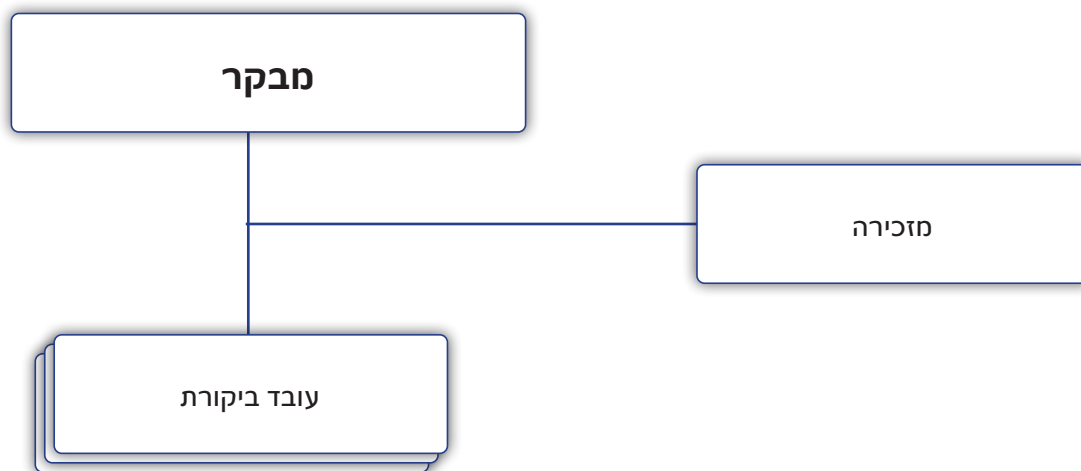
התפקידים הבאים הוגדרו ליחידת מבקר הרשות המקומית, בהתאמה לגודל וצרכי הרשות:
מבקר הרשות המקומית,

סגן המבקר

עובד ביקורת בכיר

עובד ביקורת

תרשים מבנה ארגוני לדוגמה - יחידת מבקר הרשות





1.12. יועצת לענייני מעמד האישה

תחומי אחריות עיקריים

- גיבוש, קידום ועידוד מדיניות ופעילות לקידום מעמד האישה לשוויון בין המינים
- מניעת אלימות כלפי נשים, קיום מעקב ובקרה
- ייזום פעילות להעמקת המודעות הציבורית בתחומי פעולתה של העירייה
- הקמת פורום נשים מתנדבות המלווה בייעוץ ובייזום של פרויקטים ופעולות להעצמת נשים במסגרת הקהילה
- ימי עיון, סדנאות, הרצאות וסיורים המתמקדים בפעילות ובמודעות נשים למעמדן
- העצמת קהל הנשים בעיר
- עידוד נשים ליציאה לעבודה
- הכשרת נשים לשוק העבודה
- קידום תקשורת חיובית בין קהל האימהות ובין ילדיהן
- יצירת שיתופי פעולה עם מסגרות חוץ-עירוניות כדי לרתום מגוון משאבים לטובת הנשים בעיר
- העלאת מודעות בקרב קהל הנשים בעיר למגוון נושאים, הטיית אוזן לצורכי הנשים ועבודה בתיאום ובשותפות איתן

1.13. ייעוץ משפטי

על פי חוק רק עיריות מחויבות לשכור את שירותיו של יועץ משפטי אשר יכהן כחלק מחברי הנהלת הרשות. מועצות מקומיות ומועצות אזוריות יכולות על פי רצון להעסיק יועמ"ש כחלק מהנהלת הרשות או לשכור שירותים משפטיים ממשרדי עורכי דין לפי צורך. במקרים אלה היועץ המשפטי הנו חיצוני לרשות, מקבל שכר עבור הפעילות המשפטית שמבצע ואינו נמנה עם הנהלת הרשות.

תחומי אחריות עיקריים

- מתן סיוע וייעוץ משפטי לגורמים שונים ברשות בהתאם להוראות הדין וכללי מנהל תקין
- ייצוג הרשות בהליכים/נושאים משפטיים
- ראש התביעה העירונית
- ניהול השירות המשפטי ברשות המקומית
- השתתפות כחבר בוועדות הרשות, מכוח הוראות הדין השונות
- אחראי על קביעת הסדרי ניגוד עניינים ליחידות הרשות המקומית ובוועדה לתכנון ובנייה
- מתן חוות דעת בכתב לבית המשפט, מועצת הרשות המקומית בהתאם להוראות הדין

התפקידים הבאים הוגדרו ללשכה משפטית (עיריות) בהתאמה לגודל וצרכי הרשות: היועץ המשפטי, משנה ליועץ המשפטי, סגן יועץ משפטי לענייני מיסוי מוניציפלי, סגן יועץ משפטי לתחום התכנון והבנייה, סגן יועץ משפטי לעניינים אזרחיים, סגן יועץ משפטי בתחום הפלילי, תובע עירוני ועו"ד בלשכה המשפטית לכל תחום.

תרשים מבנה ארגוני לדוגמה - לשכה משפטית



שאלות ודגשים בתכנון מבנה ארגוני של הלשכה המשפטית

1. החלטה לגבי נושאים שיטופלו ע"י גורמי פנים או קניית שירותים חיצוניים

הלשכה המשפטית ברשות נדרשת לעסוק בתחומים רבים ומגוונים, הדורשים מומחיות משפטית ספציפית. בכל נושא ניתן לטפל או באמצעות גורמי פנים או ע"י קניית שירותים חיצוניים. הרשות המקומית נדרשת להחליט על היקף הלשכה המשפטית, על הנושאים בהם תטפל בעצמה ועל אילו שבהם תקנה שירותים. ככל שהרשות גדולה יותר כך תייצר לעצמה הלשכה המשפטית מומחיות משפטית פנימית בתחומים רבים יותר ותטפל בנושאים השונים באמצעות כח האדם הפנימי.



1.14. משאבי אנוש

יחידת משאבי אנוש מהווה בו זמנית יחידת מטה ויחידת שירות. כיחידת מטה ברשות המקומית, מטרתה של יחידת משאבי אנוש לתמוך בהשגת יעדי הרשות באמצעות התוויות מדיניות ותהליכים שיעמידו לרשות הארגון את הכישורים האנושיים הנדרשים לצורך ביצוע משימותיו ועמידה במטרותיו ויעדיו של הארגון. זוהי המשמעות האסטרטגית של יחידת משאבי אנוש. כיחידת שירות, יחידת משאבי אנוש עוסקת במתן מענה לצורכי הפרט במשך כל מחזור העסקתו. היחידה מפתחת כלים לטיפול באדם כעובד ולטיפול בעובד כאדם (פירוט בחוברת "ממשאבי אנוש להון אנושי - עקרונות לפיתוח וניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות", פברואר 2019, משרד הפנים).

ברשויות בינוניות וגדולות מבנה העבודה יכול להיות פונקציונלי או מוכוון לקוח. במבנה פונקציונלי תהיה חלוקת העבודה בין עובדי היחידה עפ"י תחומי האחריות: גיוס ומיון, שכר ותנאי העסקה, הדרכה ופיתוח ארגוני וכיו"ב. במבנה מוכוון לקוח יוגדר מנהל/רפרנט משאבי אנוש ליחידות ספציפיות, באופן שיאפשר התאמת המענים לצרכי ומאפייני היחידה.

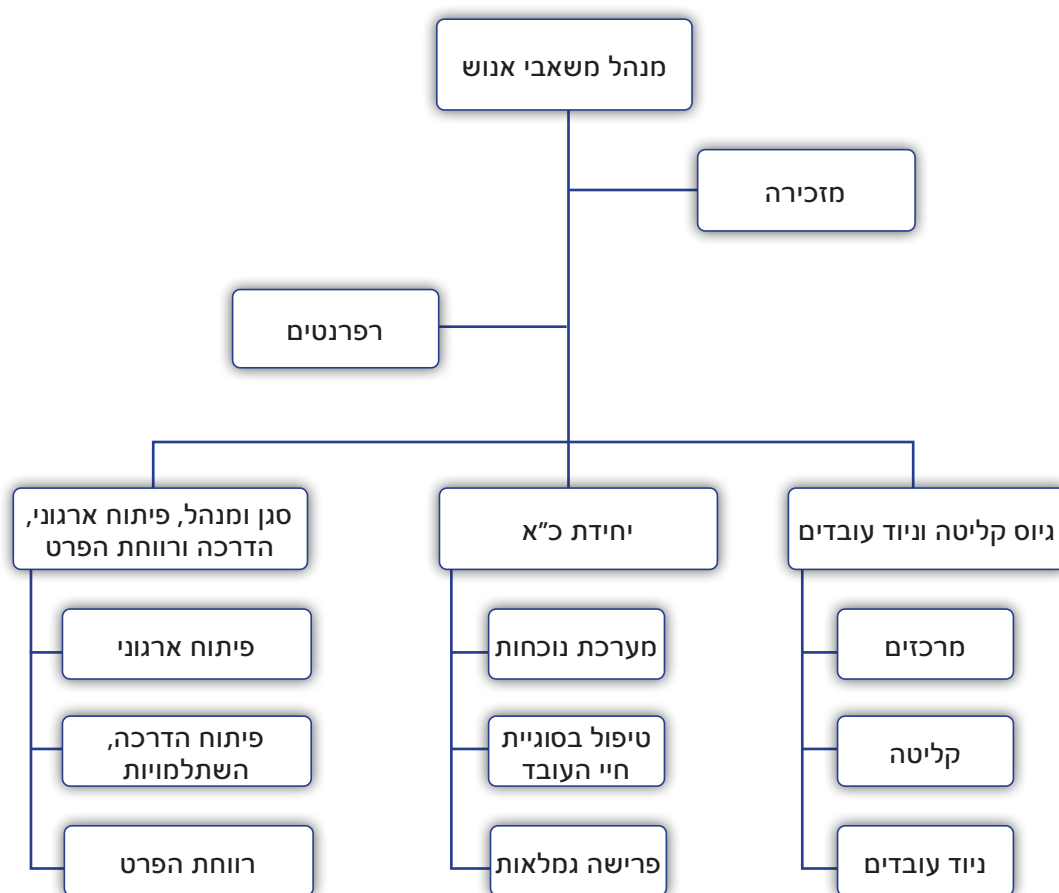
תחומי אחריות עיקריים

- **תכנון ותקינת כ"א** - הגדרת מבנים ארגוניים, תקני כח אדם, הגדרות תפקיד, מסלולי קידום, בקרת כח אדם, קביעת מדיניות גיוס.
- **גיוס, מיון וקליטת כ"א** - הגדרת פרופיל גיוס, הכנת מכרז ופרסומו, קיום המכרז, תפעול ועדות איתור ובחינה, ממשק עם חברות כח אדם, הגדרת תנאי העסקה, קליטה ארגונית, מעקב אחר קליטה.
- **ניהול תהליכי פרישה** - תכנון צפי פרישה, הודעות לעובדים ומנהלים, בדיקת הזכויות המגיעות לעובדים, הכנה לפרישה, ועדת שירות, הכנת מסמכי שירות, מסיבות פרידה, פנייה לאישור משרד הפנים עפ"י צורך.
- **ניהול תהליכי סיום העסקה ופיטורים** - ניהול ועדות שימוע, העמדה לדין משמעת, הופעה בבתי משפט, סיום עבודה על פי חוזים.
- **ניוד וקידום עובדים** - הכרות והבנת צרכי הרשות וצרכי העובדים בתחום ניהול הקריירה, ניהול מכרזים פנימיים, מתן פתרונות לצרכי ניוד רוחבי, קידום עובדים בהתאם לצרכי הרשות ובהתאמה לכישורים וליכולות העובד.
- **הדרכה והשתלמויות** - ביצוע תהליכי איתור צרכים, גיבוש תוכנית הדרכה, קביעת מדיניות ונהלי השתלמות, יישום והוצאה לפועל של התוכנית, הערכת אפקטיביות והפקת לקחים מפעילויות הדרכה.
- **יזום או ליווי תהליכים ארגוניים** - שותף בייזום וליווי תהליכי פיתוח ארגוני ברשות: שינויים במבנה ארגוני, תהליכי שיפור שירות, תהליכי הערכה ומשוב, ניוד רוחבי, פיתוח הניהול, הטמעת שינויים נדרשים ועוד.
- **ניהול נוכחות** - בניית הסכמי נוכחות, בניית מערכת נוכחות והשקתה למערכת השכר, ניהול היעדרויות, הגדרת כללים ונהלים לבקשת חופשה ודיווח מחלה, בקרה על נוכחות.



- **שכר ותנאי שירות** - יישום הסכמי השכר של כל הדירוגים ומעקב אחר ביצועם ויישומם, מעקב אחר פז"מ ודרגות, החזר הוצאות, המלצות מנהל, מעקב אחר שינויים, עדכון על פי הוראות חדשות, גמולים.
- **יחסי עבודה** - הסכמי שכר, עבודה מול הוועדים וההסתדרות, הסכמים מקומיים בתיאום עם ההסתדרות, טיפול בנושאים משמעותיים, ועדות פריטטיות, תוכניות התייעלות, דיונים עם הוועד על שינויים ארגוניים, עבודה מול משרדי ממשלה ייעודיים.
- **רווחה** - טיפול ברווחת הפרט, רווחה ארגונית.
- **מערכות מידע בתחום כ"א** - אפיון צרכים, איסוף וניתוח נתונים, בדיקת תשלומי שכר, אפיון דוחות, מחשוב הנוכחות.

תרשים מבנה ארגוני לדוגמה - יחידת משאבי אנוש





שאלות ודגשים בתכנון מבנה ארגוני משאבי אנוש

1. היקף ההון האנושי המועסק ברשות

היקף ההון האנושי הוא הנדבך הבסיסי לקביעת היקף פעילות היחידה, הפרדת תחומי פעילות והתמקצעות. ככל שהיקף המועסקים ברשות גדול יותר, נדרש להיקפי פעילות גבוהים יותר ביחידת משאבי אנוש ובהתאם תתאפשר הן התמקצעות עובדים והן התאמת מענים למאפייני הלקוחות הפנימיים.

2. מבנה פונקציונלי או מוכוון לקוח

במידה ומחליטים לעבוד במבנה פונקציונלי חלוקת העבודה ביחידת משאבי אנוש תהיה בהתאם לתחומי האחריות של משאבי אנוש ותאפשר יצירת מומחיות בתחומי הפעילות השונים. במידה ומחליטים לעבוד במבנה מוכוון לקוח יוגדרו רפרנטים ליחידות באופן שיאפשר לתת מענה מוכוון לקוח. ברשויות גדולות כפי שמופיע בתרשים לעיל ניתן להגדיר מבנה הכולל הן רפרנטים ליחידות והן התמחויות ספציפיות, בתחומי האחריות של משאבי אנוש.

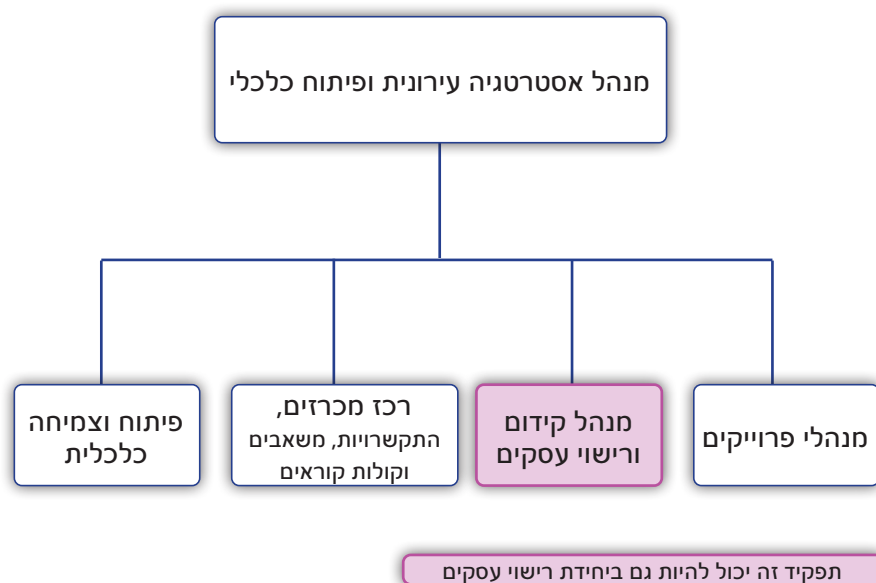
1.15. תכנון אסטרטגי ופיתוח כלכלי

יחידה לתכנון אסטרטגי ופיתוח כלכלי היא יחידת מטה ברשות המקומית הכפופה ישירות לראש הרשות או למנכ"ל, ועובדיה הם עובדי הרשות. מטרת היחידה היא להבין את הסביבה הארגונית ברשות המקומית ולבצע ניתוח ותכנון אסטרטגי רב-תחומי של הרשות בהלימה עם נתונים קיימים ותחזיות דמוגרפיות ברשות וברשויות סובבות. היחידה מסייעת בידי ראש הרשות לכוון שיתופי פעולה ולהביא למיצוי ולהרחבה של הפוטנציאל הכלכלי של העיר ולחיזוק יכולותיה למיצוי משאבים וניהול אפקטיבי שלהם.

תחומי אחריות עיקריים

- מתן ייעוץ אסטרטגי לראש הרשות ולהנהלתה
- הכנת תכניות אסטרטגיות, בתיאום עם יחידות הרשות
- ריכוז מידע על תהליכי תכנון ופיתוח
- קידום וייעול של פעילות הרשות בתחום הפיתוח הכלכלי ומיצוי המשאבים
- גיבוש תפיסת הפיתוח הכלכלי ברשות ויזום תכניות לפיתוח מנועי צמיחה מקומיים ואזוריים
- איתור והגשה של בקשות ומענה לקולות קוראים, שת"פ וגיוס משאבים
- יחידת תיירות:
- קידום הכנת תכניות אב תיירותיות-כלכליות
- איתור וגיוס של מקורות מימון מגוונים (קול קורא)
- יצירת שת"פ והסכמים עם ארגוני תיירות וכדומה מחו"ל ומהארץ.
- סיוע בידי יזמים בפיתוח עסקי תיירות ומלונאות בשטחי הרשות המקומית

תרשים מבנה ארגוני לדוגמה - יחידת תכנון אסטרטגי ופיתוח כלכלי





שאלות ודגשים בתכנון מבנה ארגוני תכנון אסטרטגי ופיתוח כלכלי

1. איחוד או הפרדה של נושאי תכנון אסטרטגי ופיתוח כלכלי

שני התחומים משיקים במקצת הנושאים ולפיכך בכמה רשויות אוחדו התחומים ורוכזו בידי בעל תפקיד אחד. לעומת זאת, במקומות שבהם הפיתוח ברשות צובר תאוצה, ייתכן שיש מקום לטפל בכל נושא בנפרד ולבנות ממשקי עבודה ביניהם. גודל הרשות, היקף המשאבים המושקעים ברשות ותנופת הפיתוח הם חלק מהגורמים המשפיעים על ההחלטה.

2. כפיפות ארגונית

בבחינת מבנים ארגוניים של רשויות נמצאה שונות במיקום הארגוני של היחידה. כפיפות לראש הרשות - הנושא מקובל בעיקר במקומות שבהם ראש הרשות מעורב ישירות בניהול פרטני של התהליכים בעירייה. כפיפות למנכ"ל הרשות - הדבר נעשה כחלק ממערך הניהול הבכיר ברשות, ומתוך כוונה להכין חומר ולסייע בידי המנכ"ל להוציא את החזון הרשותי אל הפועל. כפיפות למהנדס העיר - כאשר הנושא מופרד בין שני גורמי טיפול, מכפיפים לעיתים את נושא התכנון האסטרטגי למהנדס העיר. חשוב להבחין בין תכנון אסטרטגי פיזי של הרשות, המתבצע בצוות ההנדסה, ובין תכנון אסטרטגי כלל-עירוני בנושאים אחרים (חינוך, רווחה, שירותים). פעילות נכונה של תכנון אסטרטגי באה לידי ביטוי בכל אחד מהתחומים (על פי מיקוד הצרכים ברשות) ולפיכך, כפיפות ליחידת ההנדסה אינה מיטבית.

3. מוטת ניהול היחידה

ברשות יש כמה תחומים אשר עבודתם משלימה את נושא התכנון האסטרטגי והפיתוח הכלכלי. בין תחומים אלו ניתן למנות את רישוי וקידום עסקים, טיפול בקולות קוראים ועוד. ניתן לשקול אם להכפיף יחידות אלו ישירות לניהול מנהל תכנון אסטרטגי ופיתוח כלכלי.

1.16. גיוס משאבים

תפקיד היחידה לגיוס משאבים הוא לאתר, לרכז, לבנות כלים ולסייע בידי כלל בעלי התפקידים בעירייה בגיוס תקציבים ובמינוף משאבים עירוניים, בכלל זה קשר עם משרדי ממשלה, גופי סמך ממשלתיים, ערים תאומות, עמותות ומלכ"רים.

תחומי אחריות עיקריים

- גיוס משאבים
- מעקב אחר קולות קוראים
- מענה לקולות קוראים
- מעקב, ביצוע וניצול תקציבי קולות קוראים
- בחינת משאבים קיימים בתחומי הרשות ושת"פ עם גורמים ציבוריים ופרטיים לקידום ולהשגת משאבים לרשות



לדוגמה:

בעירייה באזור הצפון נבחרה מנהלת אגף ותיקה להקים ולנהל את היחידה לגיוס משאבים לארגון. למנהלת הוגדר כי עליה להוכיח כדאיות כלכלית בתוך שנה וחצי, אשר מכסה לפחות את עלות העסקתה ואת עלות ההעסקה של עובדת נוספת ביחידה. כדי לסייע בידה, היא נשלחה להכשרה מתאימה במפעם בנושא גיוס משאבים. פעילותה התמקדה בקולות קוראים, שת"פ וכו'. בפועל הכניסה המנהלת לעירייה תקציבים ופעילות של הרבה מעל לעלותן השוטפת כבר בפחות משנת עבודה אחת.

שאלות ודגשים בתכנון מבנה ארגוני גיוס משאבים

1. **מי ברשות מטפל בנושא כיום?**
האם הנושא מטופל באופן כלשהו? למי הוא כפוף?
2. **האם הנושא מטופל על ידי גורם מרכזי מתכלל או שהוא מבוזר בין כמה יחידות - כל אחת בתחומה?**

בשנים האחרונות הנושא צובר תאוצה והוא משמעותי מאוד לפעילות הרשות. התחרות בין הרשויות על המשאבים הציבוריים גדלה מיום ליום, וגורם מקצועי אשר אמון על הנושא יכול לסייע בידי הרשות ולמקסם את המשאבים המוקנים לרשות. ברשויות גדולות ייתכן שיש יתרון לביזור הנושא בין כמה תחומים (משאבי פיתוח ותשתית, משאבי חינוך ורווחה ועוד).



1.17. שירות/קשר עם התושב

מתן שירות לתושבים, לעסקים ולמבקרים ברשות - זוהי השליחות המרכזית של רשות מקומית. עם זאת, עולם שירות הלקוחות ברשויות המקומיות הוא תחום מתפתח ורשויות רבות חסרות מנגנונים ארגוניים, ידע וכלים לשמיעת קולו של הלקוח ולמתן שירות מיטבי. כדי לפתח את [איכות השירות המוניציפלי](#) וכדי לעמוד בדרישות הלקוחות - כדאי לראות בעולם השירות תחום מקצועי העומד בפני עצמו. חשוב להציב את נושא השירות על סדר היום של הרשות המקומית, להנחיל תודעת שירות בקרב העובדים כולם, לפתח כלים חדשניים לטיפול באיכות השירות ולהשקיע במדידה ובקידום של התחום הזה (פירוט בנספח 12.3.11).

תחומי אחריות עיקריים

■ שירות

- פיתוח תודעת שירות ורוח שירות ברשות
- הגדרת רמות שירות עקרוניות

■ קשר עם התושבים

■ הפעלת מערכת תיעוד של פניות לקוחות (CRM)

- טיפול בפניות
- מעקב אחר השלמת טיפול בפניות
- פיתוח שיטות קשר עם לקוחות

■ ניתוח ועיבוד נתונים

שאלות ודגשים בתכנון מבנה ארגוני שירות/קשרי תושבים

1. האם הרשות מפעילה גורם מרכזי לפיתוח תחום השירות?

כמה מהרשויות מינו גורם מרכזי לפתח ולהנחיל תודעת שירות, ולהוציא לפועל תפיסת שירות אחידה. לעומת זאת ברשויות אחרות הנושא מבוזר בין היחידות אשר כל אחת נותנת שירות בהתאם לצרכיה ולשיטות עבודתה. על הרשות להחליט כיצד יקודמו נושאי השירות וממשקים שונים, בעיקר הממשק עם המוקד העירוני, ובהתאם יקבל הדבר ביטוי במבנה הארגוני. בתוך כך תינתן התייחסות לכפיפות היחידה למנכ"ל העירייה, למחלקת פניות הציבור וכדומה.

2. האם מופעלת מערכת CRM לטיפול בפניות תושבים?

הפעלת מערכת CRM מעניקה לרשות תועלות רבות (מעקב טיפול, ניתוח פניות, שיתוף ציבור ועוד) אך מחייבת כוח אדם להפעלת המערכת - הן בקליטת נתוני הפניות, הן בניתוח הפניות והן בניהול ופיתוח של המערכת.

3. מעבר משירות פרונטלי לשירות מרחוק

ברבות מהרשויות נעשה מאמץ בשנים האחרונות לתת שירותים מרחוק (אינטרנט, טלפונים ניידים). אם הרשות רואה חשיבות בנושא, לרוב יובילו אותו יחידת השירות, נותן השירות המקורי (לדוגמה גבייה, רישוי עסקים או ארנונה) וגורם מחשובי.

1.18. מערכות מידע ותקשוב

מטרתה של **יחידת מערכות מידע** לתכנן ולנהל את מערך המחשוב ואת מערכות המידע של הרשות המקומית כתשתית אסטרטגית למתן שירות מיטבי ללקוחות, שיפור יכולת הניהול ותהליכי קבלת ההחלטות (פירוט בנספח 12.3.12), הטמעה של טכנולוגיות חדשות, גם בתחום האנרגיה הירוקה, הקמת מאגרי מידע דיגיטליים ומסדי נתונים תומכי החלטה ועוד.

תחומי אחריות עיקריים

■ אבטחת מידע

- ממונה על מאגרי מידע
- אחריות על הפעלת מערך מצלמות במבני הרשות

■ תקשוב

- תשתיות תקינות ומאובטחות
- הגדרות צורכי תקשוב ופיתוח עתידי
- הכנת מפרטים לצורך התקשרויות
- הנגשה למערכות המחשוב

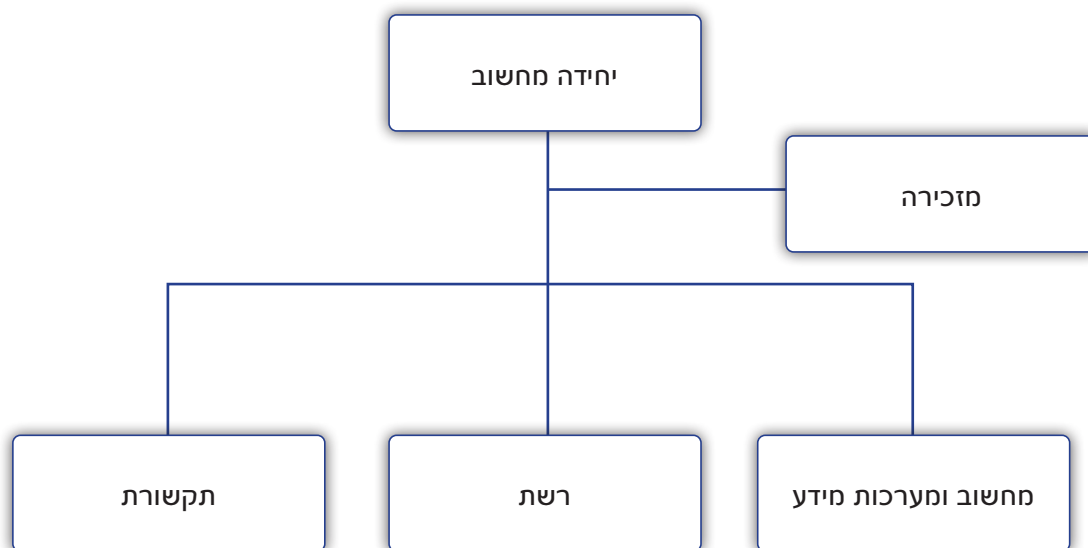
■ פיתוח מערכות מחשוב ותמיכה

- פיתוח יישומים ומערכות חדשות
- תמיכה בתפעול מערכות לעובדי עירייה ומשתמשים
- תמיכה במערכות ממשלתיות וציבוריות

■ תחזוקה

- תחזוקת אתר אינטרנט, דף הפייסבוק, אפליקציות ייעודיות של העירייה וכדומה

תרשים מבנה ארגוני לדוגמה - יחידת מערכות מידע ותקשוב





שאלות ודגשים בתכנון מבנה ארגוני ליחידת מערכות מידע ותקשוב

1. מערכות המחשוב שמפעילה הרשות

חיוני לבחון ולאתר את כל מערכות המחשוב שמפעילה הרשות הן לעובדי הרשות והן לתושבים כדי לוודא כי כל הפעילות של יחידת המחשוב נתמכת על ידי המבנה הארגוני.

2. פיתוח מערכות מחשוב חדשות

תחום המחשוב דינמי מאוד. הרשות נדרשת לפתח או להתאים מערכות מחשוב חדשות לבקרים. יש רשויות שמבצעות זאת באמצעות מיקור חוץ (אם באמצעות ספק אחד ואם באמצעות כמה ספקים). אחרות מבצעות זאת באמצעות כוח אדם פנים-ארגוני. כמובן שילוב של הדברים מקובל גם הוא. המבנה הארגוני חייב להביא זאת לידי ביטוי מתאים.

3. כיצד מאורגנת התמיכה במערכות המחשוב?

ניתן לארגן את התמיכה במערכות המחשוב בכמה חלופות:
תמיכה במערכות המחשוב נעשית במאחד - גוף אחד נותן תמיכה לכל מערך הרשות.
תמיכה מבוזרת - לכל יחידה תומך משלה.

4. תמיכה לתושבים העושים שימוש במערכות מחשוב עירוניות ובאתר האינטרנט העירוני

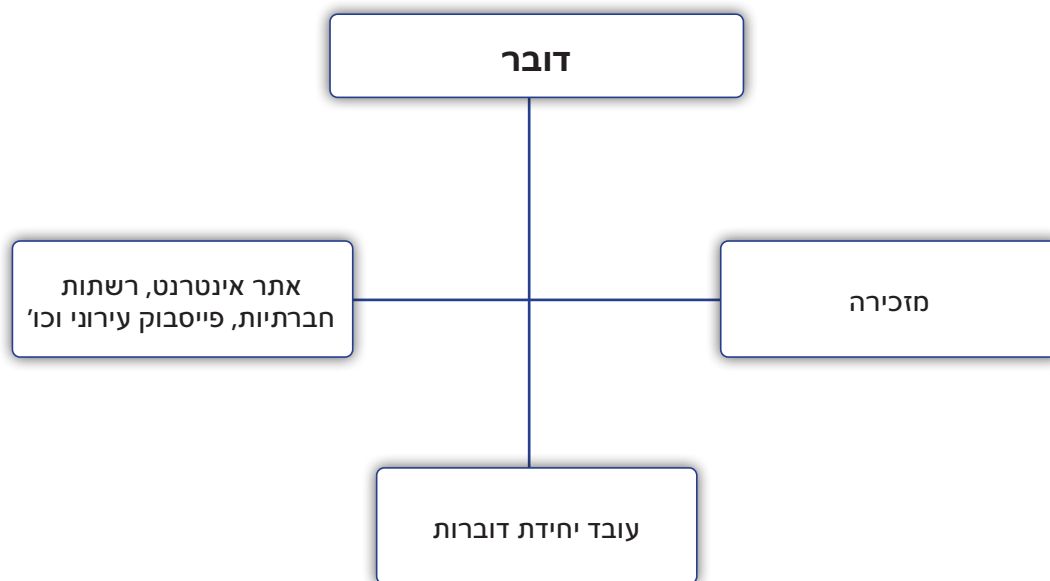
על הרשות להגדיר מהם שירותי התמיכה הניתנים ולאילו מערכות, כיצד הם ניתנים, מי נותן אותם (גורמי פנים או מיקור חוץ) ובאילו שעות הם ניתנים.

1.19. דוברות

תחומי אחריות עיקריים

- **מענה של הדוברות לאירועים שונים בשגרה ובחירום**
- **יחסי ציבור**
 - הסברת פעילות העירייה בשגרה ובחירום
 - תחזוקת רשתות חברתיות וכתובת פוסטים על עשיית העירייה
 - ריכוז ובקרה של המידע המופץ לציבור
- **ניהול**
 - ניהול אתר האינטרנט העירוני
 - ניהול דף הפייסבוק העירוני

תרשים מבנה ארגוני לדוגמה - דוברות

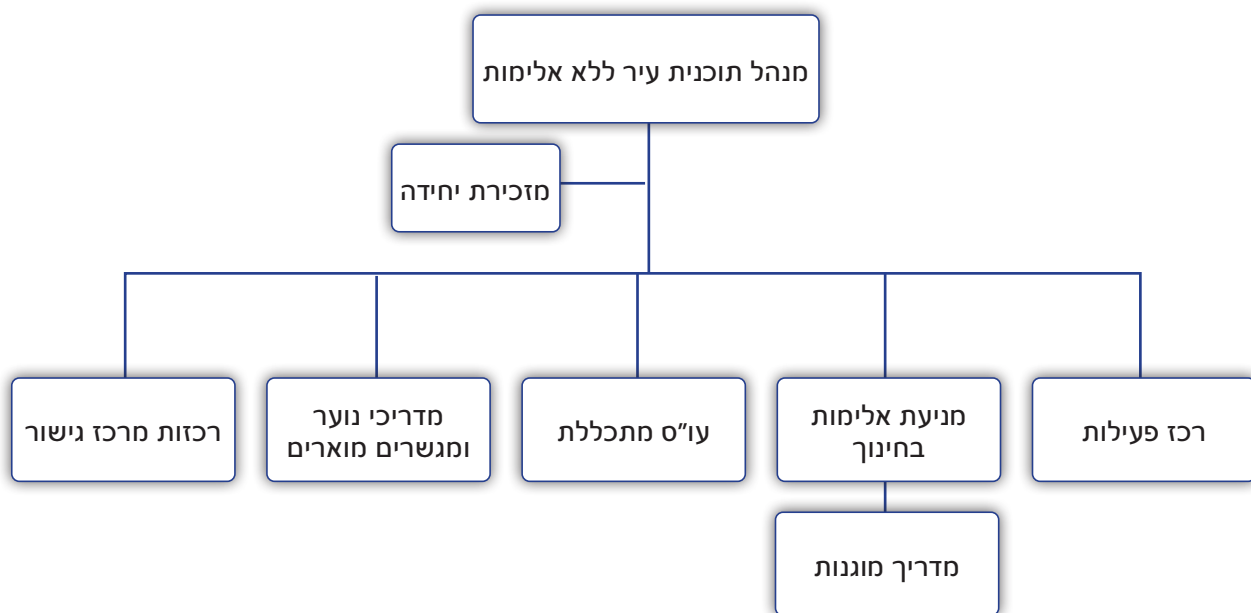


1.20. עיר ללא אלימות

תחומי אחריות עיקריים

- ניהול והפעלה של מדריכי מוגנות בבתי הספר היסודיים בתחומי הכשרות, בקרה והעצמה
- קיום ועדות עיר ללא אלימות בתחום החינוך, הרווחה, הפנאי, האכיפה והקשר עירוני רחב כל רבעון
- הכשרות לצוותי חינוך שהם עובדי הרשות, סיעות גנים ובתי ספר, הכשרות לעובדי הרשות בתחומים שונים הקשורים למניעה והעצמה
- בתחום הפנאי - הפעלות לבני הנוער, שותפות בבניית תכניות ובתקצוב
- בתחום הרווחה - עו"ס קהילה
- הפעלה ותקצוב של תכניות חברתיות קהילתיות למניעת אלימות בחברה בתחומי הרשות.

תרשים מבנה ארגוני לדוגמה - עיר ללא אלימות



1.21. מועצות אזוריות

בישראל קיימות כיום 54 מועצות אזוריות. מועצה אזורית מאגדת, מבחינה מוניציפלית, כמה יישובים כפריים או קהילתיים באזור מסוים. המועצות האזוריות הן מבנה שלטוני מקומי ייחודי. הניהול וחלוקת השירותים הוא דו-רובדי. המועצה האזורית היא הרובד העליון והיישובים, שכל אחד מהם מנוהל על ידי ועד מקומי, הם הרובד התחתון. חברי המועצה הם נציגי היישובים. חלק מהיישובים מנוהלים על ידי אגודות שיתופיות.

מדובר בהפעלת מערכת מורכבת אשר פעמים רבות מתבססת על היסטוריה ארוכת שנים, על התנהלות שוטפת ועל חוקים ותקנות המשפיעים על הסמכות והאחריות של כל ישות משפטית נפרדת.

שאלות ודגשים בתכנון מבנה ארגוני מועצות אזוריות

1. מהם תחומי האחריות וחלוקת המשאבים בין המועצה והיישובים?

החלוקה הניהולית הנ"ל מחייבת להגדיר באופן ברור ומוסכם מהם תחומי האחריות של הרשות ומהם התחומים שבאחריות היישובים והארגונים. להחלטה ישנה משמעות כמובן מבחינת חלוקת המשאבים המתאימים ומכאן גם לשאלת המבנה הארגוני, הגדרות התפקיד, הסמכות והאחריות.

על פי הדברים האלה נדרש להגדיר את המבנה הארגוני המותאם למועצה. מוצע לשים דגש על יחידות מקצועיות מנחות, שמבצעות מעקב ובקרה אחר פעילות היישובים כדי לוודא מתן שירותים ברמה גבוהה ובהתאם להקצאת המשאבים לכל יישוב.

2. מהם התפקידים הייחודיים למועצות אזוריות?

בעלי התפקידים הייחודיים למועצות אזוריות הם:

- רכז אכלוס/מנהל קשרי חוץ - אחראי על עידוד הצמיחה הדמוגרפית בדרך כלל
- אחראי תכנון והקמה של מבני מגורים לקליטת משפחות חדשות (לרוב תפקיד זה יאויש על ידי מהנדס)
- רכז מידע אסטרטגי על צורכי היישובים ואוכלוסיותיהם, לשם ניתוח וקבלת החלטות על בסיס זה
- מחלקה חקלאית המיועדת לצרכים חקלאים, כגון מעבדה, רישוי, פיתוח וכו'
- מחלקת רכב למתן פתרונות תחבורה, תיאום ההסעות ועוד. בהתאם לכמות הרכבים, יש חובה להעסיק קצין בטיחות תעבורה על פי תקנות התעבורה.
- וטרינר לצורך טיפול בבעלי חיים ברפתות, דירים ולולים ביישובי המועצה
- מגשר ליישוב ויכוחים
- סיוע בתעסוקה ובאיתור מקומות עבודה. הפעילות מבוצעת בהתארגנות אזורית ובמיקור חוץ.

לעיון בחוברת "[הנבחר והשלטון הדו-רובדי במועצות האזוריות](#)"

לעיון בחוברת "[ניהול היישוב הכפרי](#)"

סיכום

מסמך זה נכתב כמדריך לתכנון ולהטמעה של מבנה ארגוני מיטבי ברשות מוניציפלית בישראל.

מטרתו לסייע לצוות התכנון והיישום של המבנה הארגוני ברשות המקומית בתהליך בחינת המבנה הארגוני והתאמתו לצרכים המשתנים, גם מתוך הבנה כי לכל רשות מאפיינים משלה ולכן המבנה הארגוני המיטבי בעבורה אינו "פתרון בית ספר". על המבנה לתת מענה למדיניות של הנהלת הרשות ולצורכי לקוחותיה (תושבים, בעלי נכסים, בעלי עסקים, תיירים ומבקרים), ולהתאים למצב הקיים והמתוכנן ולתהליכים המשפיעים על הרשות לאורך זמן.

לצורך קיום תהליך תכנון, גיבוש והטמעה של המבנה הארגוני הוגדרו תרשים תהליך מוסדר אשר מחולק לכמה שלבים, ולכל שלב הוגדרו הפעילויות המתאימות לביצוע.

בכל אחד מהשלבים ותחומי הפעילות של הרשות הוצגו שאלות לדיון, נקודות להתייחסות וכן דוגמאות רלוונטיות שנוסו בהצלחה ברשויות המקומיות בישראל.

חשוב לציין את הצורך להתוות תהליך ממוקד ומוסדר. בכלל זה למנות גורם פנים ארגוני אחראי לצורך קידום התכנון והיישום של המבנה הארגוני, לשלב את בעלי התפקידים ברשות והלקוחות הרלוונטיים בשלבי התהליך ולהשיג את התוצאות הנדרשות בטווחי זמן של שבועות ספורים. המבנה הארגוני המתוכנן מתייחס לטווחי זמן שונים ולשיטות העסקה שונות. כדאי לציין במבנה הארגוני תפקידים אשר מבוצעים במיקור חוץ, תאגידים עירוניים, אשכול וכדומה ובנוסף, להציג תפקידים אשר לא בהכרח יאוּישו בטווח המייד, אלא על פי הצרכים המתהווים וההתפתחות בסביבה העסקית של הרשות.



נספחים

נספח א - מילון מונחים

מבנה ארגוני

מבנה ארגוני הוא שם כולל לאופן שבו מאורגן מערך תפקידים בארגון ולקשרי הגומלין והממשקים ביניהם. המבנה הארגוני מגדיר כיצד בעלי התפקידים בארגון פועלים כדי להגשים את ייעודו ומטרותיו בחלוקה ליחידות - אגפים, מחלקות וכדומה.

מדרג תפקידים

בכל פרסום מכרז יש לפרט בנוסח המכרז את מתח הדרגות והדירוג הרלוונטיים לכל משרה או העסקה בחוזה אישי בכפוף לאישור משרד הפנים, לפי הצורך. מתח הדרגות נקבע בהתאם לאמור בחוברת מסלולי הקידום לעובדי הרשויות המקומיות.

אחריות וסמכות

פירוט תחומי האחריות במסגרת כל הגדרת תפקיד נועד להבהיר מה מצופה מהמועמד לתפקיד ולאפשר שיבוץ מסודר של התפקידים במבנה הארגוני של הרשות המקומית, הן בהיבט של הייררכיה בתוך היחידה והן בהיבט של חלוקת סמכויות בין יחידות מקבילות. פירוט המשימות והביצועים בכל תפקיד, הנגזר מתחומי האחריות, נועד להבהיר לממונים את מגוון המטלות שהעובד ששובץ לתפקיד יכול להשתתף במילוי. בהקשר זה יודגש כי הממונה על כל בעל תפקיד רשאי להטיל על העובד, בהתאם לשיקול דעתו, משימות נוספות לצורך ביצוע התפקיד שהעובד נדרש לו, במסגרת תחומי האחריות המוטלים עליו.

הגדרת תפקיד

המטרה של הגדרת התפקיד היא הגדרת הדרישות, המשימות והתוצאות הנדרשות מבעל התפקיד. באופן כללי, יש ליצור תיאום ציפיות ברור ובהיר. הגדרת התפקיד תאפשר לממלא התפקיד לפעול באופן ממוקד ויעיל ותמנע התפזרות ובזבוז זמן על דברים שאין בהם צורך.

דרישות לתפקיד

תנאי הסף הם תנאים מחייבים. לא ניתן להקל בתנאי הסף. עם זאת, ניתן להחמיר את הדרישות, בהינתן התנאים הבאים: אם מדובר במשרה שאינה סטטוטורית או שדרישות הסף בעבורה אינן קבועות בחוק, אם ההחמרה היא מידתית וסבירה ביחס לתיאור התפקיד והמשימות הנגזרות ממנו או אם ניתנה חוות דעת משפטית בכתב של היועץ המשפטי של הרשות.

נוהלי עבודה

הנהלים הם "ספר הקודש" של הרשות המקומית והם אלו המגדירים את מדיניות המקום, את ניהול המקום ואת מטרותיו. בספר הנהלים רשומים תהליכים שהארגון מבוסס עליהם ומפורטים תחומי האחריות של כל אחד ואחת בארגון. נהלי עבודה נכתבים בשיתוף עם בעלי ידע ארגוני, ידע שנמצא אצל מנהלי המחלקות בארגון או אחראים שונים בארגון. הנהלים הכתובים מבטאים את תהליכי העבודה ועליהם להתעדכן באופן שוטף לאור שינויים שחלים.



תהליכי ליבה כלליים

תהליכי עבודה מרכזיים של הרשות המקומית אשר נובעים מפקודת העיריות והן חלק מפעילותה השוטפת. בין אלה תהליכים בתחומים סטטוטוריים, כגון הנדסה, חינוך וכו'. בדרך כלל מדובר בתהליכים המיישמים את המדיניות העירונית והם חוצי ארגון (משלבים עבודה של כמה אגפים/מחלקות ברשות).

תהליכי ליבה ייעודיים

תהליכי עבודה שהגישה הרשות המקומית כדי ליישם את המדיניות של הנהלת הרשות ואת האסטרטגיה שלה. תהליכים אשר מתאימים למאפייני הרשות כגון התאמה דמוגרפית, גיאוגרפית וכו'.



לדוגמה:

תהליך היערכות לסערה בים ברשויות שיש להן קרבה לחוף הים.

משאל דלפי

שיטת עיבוד תחזיות על בסיס משאלים הנערכים בין אנשי מקצוע שמסופקים להם נתונים זהים והשוואת התחזיות הבלתי תלויות (גם: תחזית השקפות). ברשות מקומית משאל דלפי כולל את הנהלת העירייה, בעלי תפקידים בעירייה ובתאגידים עירוניים, נבחרי ציבור, נציגי ציבור ועוד.

שגרות ניהול

אמצעי לניהול הפעילות השוטפת בארגון באמצעות כללים ותהליכים מובנים המיועדים לכלל שדרת הניהול בארגון. שגרות הניהול מהוות מעין ארגז כלים לניהול העובדים והעבודה היום-יומית וכן למעקב, בקרה, שינוי ושיפור.

נספח ב - רשימת חוקים ותקנות רלוונטיים

- פקודת העיריות
- חוק הרשויות המקומיות (יועצת לענייני מעמד האישה), התש"ס-2000
- חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975
- חוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית), התשנ"ב-1991
- חוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת החינוך), התשס"א-2001
- חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת נוער ומועצת נוער), התשע"א-2011.

נספח ג - ביבליוגרפיה

- סמואל י', ארגונים - מאפיינים, מבנים, תהליכים, זמורה ביתן, 1996.
- דרוקר פ"פ, ניהול הלכה למעשה, פקר הוצאה לאור בע"מ, 2006.
- יחזקאלי פ', "מבנה ארגוני: השלד של הארגון", ייצור ידע: האתר של פנחס יחזקאלי, 6.8.2018.
- אתר שיתופים, שיקולים בעיצוב מבנה ארגוני, 22.5.2017.
- קובץ הנחיות לראש רשות חדש.
- ד"ר י' נוקד, מבנה ארגוני ותקינת הרשות המקומית, ינואר 2015.
- מודל ה-EFQM.
- מתווה ראשוני לבניית מבנה ארגוני לאגפי שפ"ע ברשו"מ, מפעם מעלה אדומים, פברואר 2019.
- צביקה רול (קונספט), הקמת יחידות משאבי אנוש ברשויות המקומיות, מפעם השפלה, דצמבר 2018.
- הקמת יחידות לתכנון אסטרטגי ברשויות המקומיות, מפעם הדרום והנגב, נובמבר 2018.
- ד"ר גלעד ארנון וורד מרון, שירות ברשויות מקומיות - תפיסה ומתודולוגיה, מפעם עמק יזרעאל, ינואר 2019.
- יחידות לניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות, מתווה ראשוני להקמה ולהפעלה, מפעם עמק יזרעאל, ינואר 2019.

כלים לניהול ופיתוח משאבי אנוש ברשויות המקומיות

- 1 קווים מנחים לניהול ההדרכה ברשויות המקומית
- 2 מיון עובדים וריאיון התנהגותי בוועדה הבחינה
עקרונות ודרכי פעולה
- 3 קווים מנחים לניהול תהליך הערכת עובדים
ברשויות מקומיות
- 4 קווים מנחים לבחירת יועצים לתהליך ארגוני
ברשות המקומית
- 5 ממשאבי אנוש להון אנושי. עקרונות לפיתוח
וניהול יחידת ההון האנושי ברשויות המקומיות
- 6 גיבוש מבנה ארגוני ברשות מקומית