

מבנה ארגוני ליחידת שפ"ע ברשויות מקומיות – מתווה ראשוני

תוכן

3	מבוא	1.
3	רקע	.1.1
5	מטרה	.1.2
5	מקרי בוחן מהעולם	2.
6	חשיבות, יעדים, תחומי אחריות	3.
6	הקמת יחידת שפ"ע	.3.1
7	הטמעת שם חדש ליחידה	3.1.1.
8	הגדרת מטרות היחידה ותחומי פעילות	.3.1.2
9	גיבוש מדיניות עבודה	.3.1.3
9	יחסי גומלין עם גורמים ברשות ומחוצה לה	.3.1.4
12	איוש בעלי תפקידים	.3.1.5
13	בניית תוכנית עבודה אסטרטגית ושנתית	.3.1.6
13	חשיבות היחידה לשיפור פני העיר	.3.2
13	יעדי היחידה לשיפור פני העיר	.3.3
13	תחומי אחריות של היחידה	3.4.
14	כלים להקמת היחידה לשיפור פני העיר	4.
14	הון אנושי	.4.1
15	מנהל מחלקת תחזוקה	4.1.1.
16	מנהל מחלקת גיבון	4.1.2.
17	מנהל מחלקת תברואה	4.1.3.
18	מנהל מחלקת איכות הסביבה	4.1.4.
19	מנהל מחלקת תפעול, לוגיסטיקה ופיקוח עירוני	4.1.5.
20	דרישות לתפקיד מנהל מחלקה ביחידת שפ"ע	4.1.6.
22	תשתיות וציוד	4.2.
22	מיקום היחידה במבנה הארגוני של הרשות המקומית	5.
24	המבנה הארגוני של יחידת שיפור פני העיר	6.
26	תהליך ארגוני	.7
27	המלצות כלליות	.8
27	טווח קצר	8.1.
27	טווח בינוני	8.2.

27	טווח ארוך	8.3.
28	נספח א'- רשימת הרשויות במדגם	9.
30	נספח ב'- הוצאות תברואה	10.
30	הוצאות התברואה לפי דירוג סוציו אקונומי	.13.1
30	הוצאות התברואה לפי דירוג פריפריאליות	.13.2
32	הוצאות התברואה לפי מעמד מוניציפאלי	.13.3
32	הוצאות התברואה לפי מספר תושבים ברשות	.13.4
34	נספח ג'- פירוט בחינת מקרי בוחן מהעולם	11.
34	סומרוויל, מסצ'וסטס (Somerville)	.14.1
36	קיימברידג', אנגליה (Cambridge)	.14.2

כיום אין חובה להקים יחידה האחראית על שיפור פני העיר (שפ"ע) ברשויות המקומיות בישראל, וברשויות מקומיות שיחידה כזו פועלת, אין לה מבנה אחיד. כתוצאה מכך אנו עדים לתופעה בלתי רצויה בולטת- פגיעה ברמת השירות לתושבי ועסקי הרשות. זו נגרמת עקב חוסר בראייה מתכללת של נושאי הפיקוח והתחזוקה ברשות.

במטרה לנתח את מבנה ופעילות יחידות השפע בארץ ובעולם, סקרנו את המחלקות והאגפים עם אותם תחומי האחריות בעיריות סומרוויל במסצ'וסטס ארה"ב וקיימברידג' באנגליה. מהסקירה עולה כי תפקידיו יחידת שפ"ע מחולקים תחת מספר מחלקות בעירייה ומהמבנה הארגוני ניתן להסיק כי הראייה ותחומי האחריות הם רחבים ומתכללים יותר מאשר בארץ (בין היתר מכך שכל תחום כפוף ישירות למנכ"ל ושיש תחומים במחלקת אסטרטגיה).

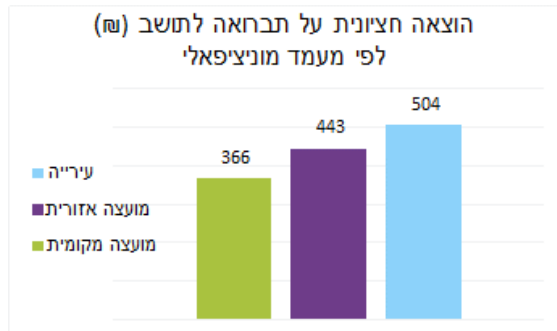
בכדי לבחון את המצב של יחידות השפ"ע ברשויות המקומיות, נבחנו הוצאות התברואה ברשויות כיוון שהן מעידות על כמות התשומות המושקעות בנושא (חשוב לזכור שגובה ההוצאה אינו בהכרח משקף רמת שירות גבוהה יותר אך נניח שברוב המקרים הוא מייצג). מניתוח של הוצאות התברואה בכלל הרשויות בארץ¹ לפי פילוחים שונים עולות מספר מסקנות עיקריות:²

+ השיעור החציוני של ההוצאה על תברואה מסך התקציב הרגיל עולה בהתאמה ל**דירוג הסוציו אקונומי**.

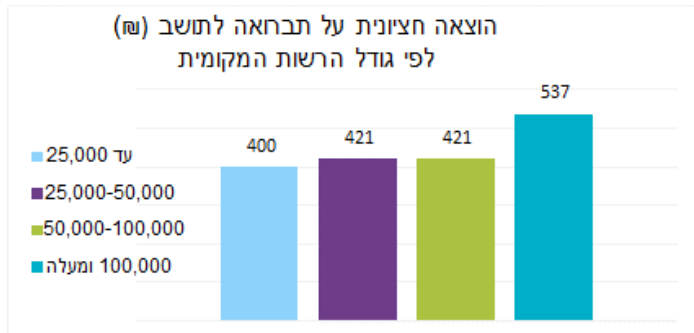


¹ ניתוח הרשויות התבצע על בסיס נתוני דוחות מבוקרים 2017, על כן, רשויות שאין להן דוח מבוקר בשנה זו לא נכללו בניתוח. הרשויות שלא כלולות: בוסתן אל מרג', בית אריה, בני עי"ש, ג'ולס, ג'סר א-זרקא, יקנעם עילית, כוכב יאיר, כפר קאסם, מגאר, נתיבות, עין מאהל, עכו, קריית ביאליק ושער הנגב
² הניתוח המלא מפורט בנספח ב'

+ הוצאות התברואה החציוניות לתושב בעיריות הן הגבוהות ביותר, גבוהות בכ-38% בהשוואה להוצאות התברואה החציוניות לתושב במועצות מקומיות.



+ פילוח לפי מספר התושבים ברשות תואם את הפילוח לפי מעמד מוניציפאלי שהצביע שההוצאה החצינית לתושב הגבוהה ביותר על תברואה היא בעיריות, שהן גם הרשויות הגדולות המאכלסות מספר רב יותר של תושבים.



כתוצאה מהשוני בין הרשויות השונות, הן מבחינת ההוצאות והן מבחינת מבנה היחידה ותפקידיה ישנה תופעה בלתי רצויה:

פגיעה ברמת השירות לתושבי ועסקי הרשות עקב חוסר בראייה מתכללת של נושאי הפיקוח והתחזוקה ברשות - ביחידת שפ"ע פועלות מחלקות שונות ולכל אחת ממשקים רבים, הן עם גורמים בתוך הרשות והן עם גורמים חיצוניים. ממשקים מרובים אלו נובעים מהעובדה שתחום השפ"ע משפיע ומושפע מנושאים רבים. בחלק מהרשויות כל הנושאים מרוכזים ביחידה אך ישנה חוסר אחידות ובמרבית הרשויות הנושאים משתייכים ליחידות אחרות/ נפרדות. הפיזור המבני והממשקים הרבים מאופיינים פעמים רבות בחוסר תיאום והדבר פוגע ביכולתה של היחידה לייצר ראייה מתכללת ולהוביל לרמת שירות גבוהה יותר לתושבי ועסקי הרשות, בין אם באופן ישיר ובין אם כתוצאה מפגיעה בשירות הניתן לגופים אחרים ברשות האמונים על שירותים לתושב.

חשוב להדגיש את משמעות פעילות היחידה וזאת בין היתר מכיוון שתחומי האחריות שלה נוגעים לכל תושבי הרשות (ללא אבחנה בגיל כמו שירותי החינוך או המעמד כמו שירותי הרווחה) וגם לעסקים שבה ברמה היומיומית (ולא רק במועדים / מקרים מסוימים).

כמו כן, מורכבות היחידה, בשונה מאגפי הרשות האחרים, בולטת מפאת מספר סיבות וביניהן ריבוי כמות הפרויקטים והשונות ביניהם, עבודה 'מסביב לשעון' בכל שעות היום (החל מפינויי אשפה מוקדם מאד) והלילה, אתגר רתימת עובדים לביצוע משימותיהם ברמת מיטבית למרות השכר המוגבל וגיוון רחב בין סוגי העובדים בתחומי טיפול היחידה שחלקם אף חשופים הרבה יותר מעובדים אחרים לפציעות ופגיעות גופניות למיניהן.

1.2. מטרה

המטרה העיקרית היא להסדיר את נושא שיפור פני העיר ברשויות המקומיות בישראל כך שתפקיד היחידה, הכפיפות שלה, הממשקים עם הגורמים השונים ברשות ומחוצה לה, הראייה המתכללת ותחומי האחריות שלה יהיו ברורים. **כל זאת בכדי להעלות את רמת השירות לתושבים וייעול השימוש במשאבי הרשות.**

ממדגם של כ-62 רשויות מקומיות,³ ניתן לראות כי המבנה הארגוני ברשויות המקומיות אינו אחיד וכי אין בכל רשות בהכרח יחידה לשיפור פני העיר. במקרים רבים תחומי פעילותה העיקריים של יחידת שיפור פני העיר מתפזר בין שאר הגופים העירוניים השונים ובמקרים מסוימים תחום השפ"ע כפוף ליחידות אחרות כמו אגף התפעול. מכלל הרשויות שהשתתפו במדגם נמצא כי ב-53% מתוכן יש יחידת שיפור פני העיר. בממוצע, כמות התחומים הכפופים לשפ"ע הוא בין 4-5 כאשר הפער בין הרשויות גדול ולא נמצא קשר למעמדה המוניציפלי של הרשות או כמות תושביה.

2. מקרי בוחן מהעולם

לצורך השוואת המצב של יחידת שיפור פני העיר בישראל ביחס לעולם, סקרנו 2 ערים: הראשונה, סומרוויל במסצ'וסטס ארה"ב והשנייה, קיימברידג' באנגליה.

מהסקירה ניתן לראות כי גם בערים אלו, כמו המצב בחלק מהרשויות המקומיות בישראל, התפקידים של יחידת שפ"ע מחולקים תחת מחלקות שונות בעיר.⁴

סומרוויל במסצ'וסטס, ממוקמת צפון מערב לעיר בוסטון במדינת מסצ'וסטס בארה"ב, מאכלסת כ-75,000 תושבים, והיא אחת הערים הצפופות ביותר בארה"ב. העיר זכתה מספר פעמים בתואר העיר המתנהלת בצורה הטובה ביותר (Best Run City) במסצ'וסטס ואף בארה"ב כולה.

האחריות של אגף שיפור פני העיר כפי שנהוגה בישראל מחולקת לכמה מחלקות שונות בעיריית סומרוויל. האחריות על התאורה, כבישים ומחלפים והתברואה מרוכזים תחת מחלקת עבודות ציבוריות, אחריות על פארקים ושטחים פתוחים היא תחת מחלקת תכנון אסטרטגי ופיתוח קהילה

³ רשימת הרשויות במדגם מפורטות בנספח א'
⁴ הסקירה המלאה מצורפת בנספח ג'

והאחריות על מים וביוב היא תחת מחלקת ייעודית המתרכזת בנושא זה וכך גם האחריות על פיקוח על בעלי החיים.

עיקרי המסקנות מהסקירה של עיריית סומרוויל:

- + מרבית התפקידים מרוכזים תחת מחלקת עבודות ציבוריות.
- + תחת מחלקת עבודות ציבוריות נמצאות מספר חטיבות, מהסקירה עולה כי תפקידיה של כל חטיבה מקיפים וכוללים נושאים וראייה רחבה יותר מאשר נהוג כיום בארץ. לדוג' חטיבת התברואה, בדומה לפעילות של מחלקת תברואה בארץ מרכזת פעילויות כמו שמירה על ניקיון הסביבה העירונית, פינוי אשפה וטיפול במפגעים (העולים מפניות המקבלות במוקד), אך בנוסף, החטיבה דואגת גם לתקינות הכבישים, בנייני ציבור, העלאת מודעות התושבים בנושאי סביבה, מחזור ופסולת מסוכנת.
- + תחום בעלי החיים ווטרינריה הוא תחום נפרד ולא נמצא באותה המחלקה.
- + אחריות על פארקים ושטחים פתוחים היא תחת מחלקת תכנון אסטרטגי ופיתוח קהילה, מכך ניתן להסיק כי ישנה ראייה רחבה ומתכללת של הנושא ולא רק טיפול נקודתי כזרע ביצועית בלבד.

קיימברידג', באנגליה, ממוקמת כ-80 קילומטרים מצפון ללונדון, ומתגוררים בה מעל ל-100 אלף תושבים, אשר חמישית מהם סטודנטים באוניברסיטת קיימברידג' המפורסמת (האוניברסיטה העתיקה השנייה בעולם אחרי אוקספורד).

האחריות של אגף שיפור פני העיר כפי שנהוגה בישראל מחולקת למספר מחלקות שונות, כולן תחת מועצת העיר בקיימברידג'.

עיקרי המסקנות מהסקירה של עיריית קיימברידג':

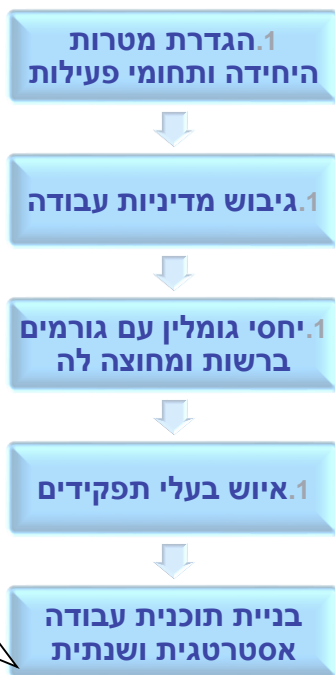
- + האחריות של יחידת שיפור פני העיר מחולקת למספר מחלקות שונות: תחזוקה, בטיחות הציבור ושירותים כללים.
- + כלל המחלקות המקבילות בתחום האחריות ליחידת שפ"ע בארץ כפופות ישירות למנכ"ל העירייה וסגנו. מכך ניתן להבין את חשיבות הפעילויות האלו.
- + תחום בעלי החיים ווטרינריה הוא תחום נפרד ולא נמצא באותה המחלקה.

3. חשיבות, יעדים, תחומי אחריות

3.1 הקמת יחידת שפ"ע

הקמת יחידת שפ"ע ברשויות המקומיות היא תהליך שדורש הסדרה והבהרה של תפקידים ותחומי אחריות שקיימים כיום ברשות. יש להגדיר את מהותה ותפקידיה של

היחידה, את המבנה הארגוני והכפיפות שלה בתוך מבנה הרשות וכן את יחסי הגומלין של עובדי היחידה עם שאר יחידות ועובדי הרשות, עובדים בגופי סמך של הרשות כולל תאגידים משותפים עם רשויות אחרות, עובדים במשרדי ממשלה, תושבים וכו'. תהליך הקמת יחידת שפ"ע יתחלק למספר שלבים שיפורטו להלן:



כולל מדדי תפוקה ותוצאה, ותכנית בקרה לבחינת עמידה במדדים אלו, כולל אופן פרסום המידע לציבור

3.1.1. הטמעת שם חדש ליחידה

ברשויות כיום, ישנו מגוון רחב של שמות שונים לגוף אשר בפועל מטפל בנושאים המשתייכים לפעילות שפ"ע, בין היתר: שפ"ע, תפעול, איכות סביבה, חזות העיר/ המרחב וכו'. על מנת לייצר האחדה בין הרשויות עולה צורך בבחירת שם אחד, כמו שבכל הרשויות יתר היחידות נקראות באותם שמות: גזברות, חינוך, הנדסה וכיוב'. מוצע לשנות את השם שפ"ע מכיוון שמשתמע ממנו שהעיר במצב לא טוב וצריכה שיפור ונוסף לכך אינו מתאים לרשויות במעמד מוניציפאלי שונה מעיר. השם המוצע הוא: **תפעול תשתיות ציבוריות**,⁵ אשר כולל התייחסות לקשת רחבה של פעילויות ומעיד על אחריות נרחבת ובכך גם משפר את תדמיתו.

⁵ סוג היחידה (מינהל, אגף, מחלקה וכו') יוחלט על פי כל רשות ורשות.

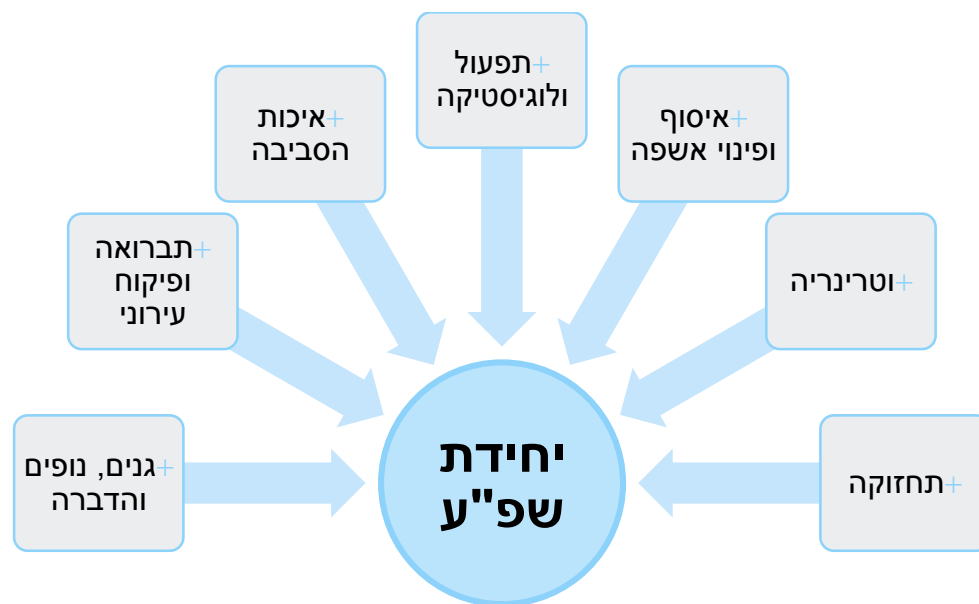
3.1.2. הגדרת מטרות היחידה ותחומי פעילות

בשלב הגדרת המטרות ותחומי הפעילות, כל רשות תהיה רשאית לקבוע את המטרות והיעדים הספציפיים שלה ובהתאם לכך את תחומי הפעילות של יחידת השפ"ע. תחילה יש להגדיר את המטרות והיעדים בצורה ברורה **הניתנת למדידה** וכן את מדדי ההצלחה. בקביעת המטרות יש לשים דגש על ארבעת תחומי האחריות והסמכות העיקריים של היחידה:



על בסיס המטרות שיקבעו, ניתן לקבוע את תחומי הפעילות של היחידה. כאמור, כל רשות תהיה רשאית להרחיב את תחומי הפעילות ככל שתחפוף, אך יהיו תחומי פעילות מומלצים ליחידת שפ"ע ברשויות המקומיות. מתוך מדגם של 62 רשויות מקומיות בישראל⁶ עולה כי תחומי הפעילות הבולטים שנמצאו הם:

⁶ רשימת הרשויות במדגם מפורטות בנספח א'



כמו כן בסבירות יותר נמוכה נמצאו ביחידות השפ"ע תחומי פעילויות כמו: שילוט, ניקיון, חשמל, תאורה, דיוור, מחזור, בטיחות בדרכים, תחבורה וסדר ציבורי (אכיפה של חוקי עזר עירוניים).

3.1.3 גיבוש מדיניות עבודה

לפני גיבוש המטרות, תחומי הפעילות ומדיניות העבודה, היחידה תכתוב את החזון שלה. כל יחידה רשאית כמובן לנסח את החזון בהתאמה לרשות עצמה, אך ככלל, מוצע להלן נוסח חזון כללי:

יחידת שפ"ע פועלת במספר מישורים במטרה לשפר את איכות החיים ברשות המקומית באמצעות שיפור חזות פני הרשות ושמירה על הסדר הציבורי לרווחת התושבים. היחידה פועלת למען עבודה הרמונית ותיאום בין הגופים הכפופים לו ובין היתר הגופים הפועלים ברשות המקומית ומחוצה לה, זאת תוך שימוש מושכל במשאבי הרשות. היחידה תהיה קשובה לצרכי התושבים והעסקים וערוכה לקלוט פניות העולות מהשטח במטרה לטפל בהן בצורה מדויקת, מהירה ויעילה ככל הניתן.

בהתאם לחזון יפורטו מטרות ויעדי הרשות הספציפיים. כל רשות תוכל לבחור כיצד לממש את יעדיה, באמצעות צוות עובדים מטעם הרשות או לחלופין במיקור חוץ באמצעות קבלנים חיצוניים. בכל אחד מהמקרים, היחידה תבצע פעילות מעקב ובקרה באמצעות מדדי הצלחה שיקבעו מראש ותנגיש את המידע אודות עמידתה ביעדים אלו כמיטב יכולתה לציבור.

3.1.4 יחסי גומלין עם גורמים ברשות ומחוצה לה

ליחידת שיפור פני העיר מספר ממשקים עיקריים:



- + **תושבי ועסקי הרשות** מעבירים פניות דרך המוקד העירוני ומדווחים על תקלות ועל נושאים שזקוקים לטיפול מידי.
- + **מחלקות ועובדי הרשות** בכל הנוגע לתכנון ארוך טווח של פני העיר מול גופי התכנון השונים, תיאום עם גזבר הרשות וכו'.
- + **משרדי ממשלה וגורמים חיצוניים**- ממשק עם משרד הבריאות והחקלאות בכל הנוגע לפיקוח על בעלי חיים ומזון מן החי, ממשק עם משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה בכל הנוגע לחוקי הדברה וכו'.
- + **קבלני משנה** אשר מספקים עבודות בנושאי שפ"ע מהווים ברשויות רבות חלק מהותי מתוך פעילות מיקור החוץ של הרשות, שעובדי השפ"ע אחראים על ההתקשרויות וההתנהלות מולם.
- + כמחצית מהרשויות בישראל משויכות וולונטרית **לאשכולות** אשר עיקר פעילותם יכול לסייע בתחום השפ"ע ולכן עובדי אגפי שפ"ע נמצאים בקשר גם מולם בעיקר במטרה לחסוך בעלויות כתוצאה מהשגת תנאים טובים יותר מול קבלני ביצוע בעקבות יתרון לגודל המאגד מספר רשויות באשכול. מעבר לכך, קיימים ממשקים גם אל מול **תאגידים** אחרים בין אם עירוניים (חברה כלכלית או חברות עירוניות לתרבות וספורט המקיימות אירועים בשטחי הרשות) ובין אם משותפים כגון תאגידי מים משותפים למשל הנדרשים לפעילויות היחידה בשטחן מפעם לפעם.

הממשקים העיקריים במסגרת תחומי האחריות של יחידת שפ"ע עם הגורמים השונים מפורטים להלן:

- ראשית, היחידה בממשק מתמיד עם **המחלקות והעובדים ברשות** האחראים על תחומי הפעילות השונים, כיוצא מכך, במרבית המקרים ישנו ממשק יומיומי עם ספקי שירותים במיקור חוץ שבדרך כלל מבצעים

עבודות גיבון, ניקיון ותחזוקה שוטפת עבור הרשות המקומית או עם מומחים בתחומים שונים האחראיים על מערך תחת תחום שפ"ע. ליחידה ממשק קבוע עם:

+ נציגים מכלל מחלקות הרשות, היחידה אחראית על התחזוקה השוטפת ולכן משתלב בהקמת תשתיות ופרויקטים כבר מהשלב הראשוני (בייחוד מול אגף ההנדסה איתו מבצעת היחידה במקרים רבים פיתוח משותף של פרויקטים).
+ ספקי שירותים, יזמים וחברות במיקור חוץ המבצעים עבודות בשטח הרשות ועובדיהם (משתנה בהתאם לרשות).

+ הווטרינר הרשותי האחראי על תחום התברואה והוטרניריה ברשות (במידה ואינו מוגדר כעובד היחידה).

+ מהנדס הרשות וגופי התכנון השונים ברשות, במטרה לגבש תוכניות לפיתוח חזות העיר והתשתיות הקיימות בה או התשתיות העתידיות.

+ גזבר הרשות, במטרה לתאם ולתקצב את פעילות היחידה בהתאם ליכולות הרשות המקומית ולבצע מעקב אחר תהליכי הרכש ליחידה.

+ היועמ"ש של הרשות, בכל נושאי ההתקשרויות ומכרזים או במידה וישנן תביעות כנגד הרשות בתחומים הרלוונטיים לאחריות יחידת השפ"ע.

• ממשק משמעותי נוסף של יחידת השפ"ע הוא ממשק ישיר עם **תושבי ועסקי הרשות**, קריאות ודיווחים מגיעים מהמוקד העירוני למחלקות השונות ביחידה האמונות להעניק לתושבים שירות מיטבי ומהיר ולענות על צרכיהם. בנוסף, ישנן גם מחלקות הנותנות שירותים לקהל התושבים כמו חיסונים לבע"ח ע"י הוטרינר.

• בנוסף, ליחידת שפ"ע ממשק מתמיד עם **משרדי הממשלה** השונים והמדיניות הארצית מתוקף תחומי האחריות הרחבים שלו, יחידת שפ"ע אחראית על איכות הסביבה, תברואה ופיקוח, הדברה, פינוי אשפה ועוד. הוא פועל בהתאם למדיניות הארצית ולפעולת משרד התחבורה, משרד השיכון, כיבוי אש, שיטור, מגן דוד אדום, תחבורה ציבורית וכו'. בנוסף היחידה פועלת בממשק עם משרדי הממשלה השונים בנושאים:

+ פיקוח על בעלי חיים ומניעת צער בעלי חיים בתחומי הרשות ובסביבתה- היחידה כפופה להנחיות והסמכות של משרד הפנים, הבריאות, החקלאות והגנת הסביבה. כמו כן היחידה כפופה לחקיקה:

- חוק צער בעלי חיים- 1994
- פקודת מחלות בעלי חיים - סעיף 2

- פקודת הכלבת – 1934
- חוק והתקנות להסדרת הפיקוח על כלבים התשס"ג (התשס"ה)
- חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), התשס"ח – 2008.

היחידה מחויבת להפיק דוחות חודשיים ותקופתיים למשרדי הממשלה הנ"ל לפי תחום האחריות שלהם ובמקרה של התפרצות מחלות לדווח למשרד הבריאות ולמשרד החקלאות.

+ למחלקת איכות הסביבה ביחידת שפ"ע האחראית על הסברה על הפרדת אשפה, הטמעת החינוך הסביבתי וחשיבות השמירה על הניקיון בסביבה, מניעה וצמצום של מפגעים סביבתיים לרבות מפגעי ריח, רעש, זיהום אוויר יש ממשק ישיר עם משרד הבריאות, משרד החקלאות והמשרד להגנת הסביבה. המחלקה כפופה לחוקים:

- חוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011
- חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984
- חוק איסוף ופינוי פסולת למחזור, תשנ"ג-1993
- חוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה), התשע"א-2011
- חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008
- חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004
- חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988
- חוק לטיפול סביבתי בצידוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות, התשע"ב-2012

+ מסירת חוות דעת, הודעות וצווים וטיפול במפגעים תברואתיים בשטחי הרשות בכפוף למשרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה והנחיותיו. היחידה כפופה לחקיקה:

- חוק הסדרת העיסוק בהדברה תברואית, התשע"ו-2016
- פליטות והעברות לסביבה – חובות דיווח ומרשם, התשע"ב-2012
- חוק למניעת מפגעים, תשכ"א-191
- חוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011
- חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993
- חוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו-2006

3.1.5. איוש בעלי תפקידים

לאחר הגדרות התפקידים, תחומי האחריות והממשקים של היחידה, יש לאייש את התפקידים שהוגדרו במבנה הארגוני. כמו כן, יש הכרח לבצע בחינה של הגדרות התפקידים הקיימות במשרד הפנים לשינויים החדשים שהוצעו, כמו למשל כפיפותו של וטרינר הרשות, אשר נכון להיום על פי הגדרת התפקיד היא למנכ"ל הרשות ולא למנהל יחידת השפ"ע.

3.1.6. בניית תוכנית עבודה אסטרטגית ושנתית

עם הקמת יחידת שפ"ע ברשות יש למפות את המצב הקיים ולהבין לעומק את תחומי האחריות ומטרות היחידה. לאחר מכן, יהיה ניתן לבנות תוכניות עבודה הן לטווח ארוך והן לטווח קצר. בהתאם לתוכניות עבודה אלו יוגדרו צרכי היחידה מבחינת כח אדם, תקציב, רכש וכו'.

חשוב שתוכנית העבודה תכלול **מדדי תוצאה** מפורטים לצרכי **מעקב ובקרה** הן **בטווח הקצר** והן **לטווח ארוך**. בנוסף, חשוב שכמיטב היכולת תציג כל רשות את מידת העמידה ביעדים שנקבעו ליחידה.

3.2. חשיבות היחידה לשיפור פני העיר

- + שיפור איכות החיים לתושבי הרשות והעסקים בתחומה
- + שיפור חזות פני הרשות ושמירה על הסדר הציבורי לרווחת התושבים והעסקים בה

3.3. יעדי היחידה לשיפור פני העיר

- + טיפול מיטבי בתחומי האחריות של היחידה: גנים ונוף, ניקיון הרשות, תחזוקה ולוגיסטיקה, תחזוקה, איכות הסביבה, וטרינריה וכו'
- + שיפור מתמיד תוך התייעלות וחסכון במשאבי הרשות
- + תכנון אסטרטגי ארוך טווח ומתואם עם כלל הגופים (מחלקות ועובדי הרשות, משרדי ממשלה, שיתוף ציבור תושבים ועסקים, תאגידי עירוניים וכו')

3.4. תחומי אחריות של היחידה

היחידה לשיפור פני העיר פועלת במטרה לשפר את איכות החיים של התושבים ולהעניק להם רמת שירות גבוהה. במסגרת זו היחידה אחראית על:⁷

⁷ תחומי האחריות של יחידת שיפור פני העיר מבוססים על סקירה של 33 יחידות שפ"ע ברשויות השונות. התחומים המוצגים הם התחומים הבולטים שחוזרים על עצמם ומשותפים למרבית אלו שנבחנו.

תחום האחריות	פירוט
תחזוקה	אחזקה שוטפת של שטח הגנים הציבוריים, תחזוקת מבני ציבור ומוסדות חינוך, טיפול בתשתיות לקיטות וכיוב'
גיבון	אחזקה שוטפת של הגיבון הציבורי, ניקיון שטח הגנים הציבוריים, הסדרת מערכות ההשקיה לפי הצורך המשתנה בהתאם לעונות השנה בדגש על חסכון במים
תברואה	ניקיון רחובות ומגרשים, איסוף ופינוי אשפה לרבות פחי מחזור על סוגיהם השונים, גזם וגרוטאות ופסולת בניין, הדברה מפני מזיקים לרבות אלו שמקורם אינם בצמחייה (תיקנים, נמלים, דבורים, נחשים וכו')
איכות הסביבה	הסברה על הפרדת אשפה, הטמעת החינוך הסביבתי וחשיבות השמירה על הניקיון בסביבה, מניעה וצמצום של מפגעים סביבתיים לרבות מפגעי ריח, רעש, זיהום אוויר וכו' לרבות פיקוח על נושאי איכ"ס
תפעול, לוגיסטיקה ופיקוח	לוגיסטיקה ושינוע של ציוד לאירועים ופיקוח על חוקי עזר עירוניים
וטרינריה	שמירה על בריאות הציבור מפני מחלות וסכנות שמקורן בבעלי החיים, הנפקת רישיון לאחזקת כלב או היתר לאחזקת בע"ח, חילוץ בעלי חיים, פיקוח ואכיפה על חוק צער בעלי חיים, פיקוח על מזון שמקורו בבעלי חיים, מתן חיסונים וכו'

4. כלים להקמת היחידה לשיפור פני העיר

בכדי שיחידת שפ"ע ברשות תוכל לתפקד כראוי, יש צורך בהון אנושי מתאים בהתאם לתחומי הפעילות השונים של היחידה וכן בתשתיות וציוד מתאים.

4.1 הון אנושי

דרישות הסף לתפקידים השונים ביחידת שפ"ע מפורטים [בקובץ תיאורי התפקידים](#) של משרד הפנים: ⁸ יודגש כי לאור מסמך זה, בחלק מהמקרים תידרש התאמה של התפקידים והכפיפויות בקובץ להצעה החדשה.

+ [מנהל שפ"ע ברשות](#)

+ [וטרינר](#)

+ [תברואן](#)

+ [עובד אחזקה](#)

+ [פועל ניקיון ותברואה](#)

להלן מפורטים בעלי התפקידים השונים ביחידת שפ"ע שאינם מפורטים [בקובץ תיאורי התפקידים](#) של משרד הפנים: ⁹

4.1.1. [מנהל מחלקת תחזוקה](#)

• **תיאור התפקיד-** ניהול תחום התחזוקה בשטח הציבורי ברשות. ברשויות עם חוף ים, שטח החוף ותחזוקת המתקנים גם הם יהיו באחריות מחלקת התחזוקה.

• **תחומי אחריות-**

1. ניהול התחזוקה השוטפת של התשתיות הקיימות ברשות

2. ניהול אחזקת מבני ציבור (לרבות בתי ספר, גני עירייה וכו')

• **פירוט המשימות העיקריות כנגזר מתחומי האחריות-**

1. [ניהול התחזוקה השוטפת של התשתיות הקיימות ברשות](#)

○ גיבוש תוכניות עבודה ולוחות זמנים לתחזוקה שוטפת

בתחומים השונים: מים, ביוב, ניקוז, ניקיון, כבישים,

מדרכות, חניה, תאורה, חשמל, שילוט וכו'. תחזוקה

שוטפת כוללת אספקת חומרים לתפקודו של המוצר/

השירות לדוג' ניקוי פתחי הניקוז לפני הגשמים בחורף.

○ ייזום פעולות בתחום שיפור התשתיות הקיימות ו/או

הקמת תשתיות חדשות ברשות

○ קידום ופיתוח תוכניות לאחזקה מונעת של תשתיות כמו

כבישים, מדרכות ומתקנים נוספים העומדים לרשות

התושבים. מטרתה של תחזוקה מונעת היא לשדרג

⁸ קובץ תיאורי התפקידים מעודכן לשנת 2014

⁹ תיאור התפקידים מנוסח בלשון זכר מטעמי נוחות ופונה לנשים וגברים כאחד

תשתיות קיימות לפני שבר או קלקול כדוגמת החלפת צנרת הביוב אחת למספר שנים בהתאם להוראות והמלצות היצרן.

- מתן מענה ממוקד לפניות התושבים בנושאים השונים על פי הדחיפות תוך קביעת סדר עדיפויות לטיפול בבעיות והקצאת משאבים מקצועיים כנדרש
- פיקוח, בקרה ומעקב אחר ביצוע תוכניות העבודה
- תיאום פעילות מול קבלנים חיצוניים או מול עובדי הרשות בהתאם לפעולה המבוצעת תוך שמירה על נהלי עבודה ותקני הבטיחות השונים

2. ניהול אחזקת מבני ציבור

- גיבוש תוכניות עבודה לאחזקת מבני הציבור הקיימים והקמתם של מבני ציבור חדשים ותיאום מול גופי התכנון השונים
- מעקב ופיקוח אחר ביצוע עבודות תחזוקה ורמת הבטיחות במבני הציבור השונים
- תיאום פעילות מול קבלנים חיצוניים או מול עובדי הרשות בהתאם לפעולה המבוצעת

4.1.2. מנהל מחלקת גיבון

- **תיאור התפקיד-** ניהול תחום הגיבון בשטח הציבורי ברשות. ברשויות עם חוף ים, ניקיון שטח החוף גם באחריות מחלקת הגיבון.
- **תחומי אחריות-** ניהול מערך הגיבון האחראי על תחזוקה של שטחים פתוחים, ריאות ירוקות, פארקים, שטחים מיוערים, גני משחקים וכו'
- **פירוט המשימות העיקריות כנגזר מתחומי האחריות-**
 - גיבוש תוכניות עבודה לפיתוח חזות הרשות ואחזקת הנוי בשטחים הפתוחים בשיתוף עם גופי התכנון הרלוונטיים
 - ייזום פעולות לשיפור החזות, הנוי וניקיון הגנים והשטחים הפתוחים ברשות תוך מתן דגש לפעולות לחסכון במים ושימוש יעיל במשאבים
 - פיקוח ומעקב אחר ביצוע שירותי האחזקה השוטפים, לרבות טיפול בשטחים הפתוחים ובצמחייה בתחומי הרשות

- תיאום פעילות מול קבלנים חיצוניים ו/או עובדי הרשות
- במועצות אזוריות, תיאום בין מערך הגינון של המועצה ותפקידו לבין האחריות של כל יישוב במועצה.

4.1.3. מנהל מחלקת תברואה

- **תיאור התפקיד-** ניהול תחום התברואה ברשות.
- **תחומי אחריות-**

1. ניהול מערך התברואה ברשות

2. ניהול מערך פינוי אשפה ברשות

- **פירוט המשימות העיקריות כנגזר מתחומי האחריות-**

1. ניהול מערך התברואה ברשות

- גיבוש תוכניות עבודה ולוחות זמנים לניקיון שוטף של הרשות בתחומים השונים: טיטוא רחובות, הדברת מזיקים, טיפול בחיות בר וכו'.
- פיקוח, בקרה ומעקב אחר ביצוע שירותי הניקיון השוטפים על ידי עובדי קבלן או עובדי הרשות.
- מתן מענה ממוקד לפניות התושבים בנושאים השונים על פי הדחיפות תוך קביעת סדר עדיפויות לטיפול בבעיות והקצאת משאבים מקצועיים כנדרש.
- פיקוח ובקרה על מניעת מפגעים תברואתיים (לרבות טיפול בחיות בר, נחשים, הדברת יתושים ומזיקים אחרים במידת הצורך).
- תיאום פעילות מול קבלנים חיצוניים, עובדי משרדי ממשלה שונים או מול עובדי הרשות בהתאם לפעולה המבוצעת תוך שמירה על נהלי עבודה ותקני הבטיחות השונים. (לדוג' תיאום הדברה עם עובדי הרשות או עובדי הקבלן בהתאם לתקנים של משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה בנושא חומרים מסוכנים, חומרי הדברה מותרים לשימוש במרחב העירוני וכו')

2. ניהול מערך פינוי האשפה ברשות

- גיבוש תוכניות עבודה למערך פינוי האשפה הביתית והמשרדית לפי ימים ושעות ולמחזור האשפה לפי הזרמים השונים

- ניהול פינוי אשפת גזם, פסולת גינה, גרוטאות, ריהוט ואשפה חריגה באמצעות כלים ייחודיים כנדרש
- ניהול הטמנת האשפה במטמנות מורשות
- ניהול מערך הצבת ופינוי מיכלי מחזור מסוגים שונים בנקודות אסטרטגיות ברשות
- ניהול מו"מ עם הספקים השונים, קיום קשר ישיר איתם וקביעת סדר העדיפויות ברכש של ציוד ושירותים
- איתור צרכים ומתן מענה ממוקד לפניית הציבור על פי הדחיפות תוך קביעת סדר עדיפויות לטיפול בבעיות והקצאת משאבים מקצועיים כנדרש
- פיקוח, בקרה ומעקב אחר ביצוע תוכניות העבודה ועמידה בחוזים שנחתמו עם הספקים השונים
- פיקוח ואכיפת חקיקה הקשורה בנושאי מחזור פסולת

4.1.4. מנהל מחלקת איכות הסביבה

- **תיאור התפקיד-** ניהול תחום איכות הסביבה ברשות.
- **תחומי אחריות-**
 1. ניהול ופיקוח על מערך איכות הסביבה ברשות
 2. הסברה וחינוך בנושאי סביבה ברשות
- **פירוט המשימות העיקריות כנגזר מתחומי האחריות-**
 1. ניהול מערך איכות הסביבה ברשות
 - גיבוש תוכנית עבודה ולוחות זמנים לפעילויות בנושאי סביבה (הפנינג מחזור, חגיגות יום כדור הארץ וכו')
 - צמצום מפגעים סביבתיים ככל הניתן, לרבות מפגעי ריח, רעש, זיהום אוויר וכו'
 - ייזום פעולות ופעילויות בנושאי סביבה וכן חוקי עזר עירוניים חדשים בתחום איכות הסביבה ברשות
 - מתן מענה ממוקד לפניית התושבים בנושאים השונים על פי הדחיפות תוך קביעת סדר עדיפויות לטיפול בבעיות והקצאת משאבים מקצועיים כנדרש
 - פיקוח, בקרה ומעקב אחר ביצוע תוכניות העבודה

- תיאום פעילות מול קבלנים חיצוניים או מול עובדי הרשות בהתאם לפעולה המבוצעת תוך שמירה על נהלי עבודה ותקני הבטיחות השונים

2. הסברה וחינוך בנושאי סביבה ברשות

- גיבוש תוכניות עבודה ולוחות זמנים להסברה וחינוך בנושאי סביבה כמו: הפרדת פסולת ומחזור, אי השלכת פסולת במרחב הציבורי, מפגעים סביבתיים וכו'. יש לשים דגש על מאפייני הרשות. מועצות אזוריות בעלות שטח נרחב רצוי שירכזו מאמצי הסברה על חשיבות אי השלכת פסולת ושמירה על השטחים הפתוחים המרובים, רשויות עם חוף ים יש להדגיש את חשיבות הסביבה הימית ומשמעות זיהום הים וכו'
- ייזום פעילויות הסברה למבוגרים בנושאי מחזור והפרדת אשפה בהתאמה למיכלי האשפה הקיימים ברשות והאפשרויות העומדות בפני התושבים
- כינוס קבוצות מיקוד והבנת הצרכים והרצונות העולים מצד תושבי העיר

4.1.5 מנהל מחלקת תפעול, לוגיסטיקה ופיקוח עירוני

- **תיאור התפקיד-** ניהול תחום הרכש, לוגיסטיקה וכח האדם ברשות. בעריות גדולות המונות מעל 100,000 תושבים או לחילופין במועצות אזוריות בעלות שטח נרחב ימונו 2 מנהלי מחלקה, האחד יעסוק בנושאי רכש ולוגיסטיקה והשני יעסוק בנושא כח אדם.
- **תחומי אחריות-**
 1. ניהול תחום הלוגיסטיקה ברשות
 2. ניהול הפיקוח והאכיפה בכל הנוגע לחוקי העזר העירוניים
- **פירוט המשימות העיקריות כנגזר מתחומי האחריות-**
 1. ניהול תחום הלוגיסטיקה ברשות
 - פיקוח על רישום המלאי כראוי, ארגון מערכת המצאי, ספירת ציוד וכו'
 - מעקב ופיקוח אחר השאלת ציוד והחזרתו במצב תקין על ידי המחלקות השונות ברשות

- תיאום פעילות מול עובדים חיצוניים או עובדי הרשות בהתאם לצרכים העולים מהמחלקות השונות
- 2. ניהול הפיקוח והאכיפה בכל הנוגע לחוקי העזר העירוניים
- ייזום חקיקה עירונית הקשורה בתלונות ובנושאים שונים העולים מפניות הציבור לרבות עדכון חוקי עזר קיימים לפי הצורך.
- מעקב ופיקוח אחר ביצוע אכיפה של חוקי העזר ברשות
- תיאום פעילות מול קבלנים חיצוניים או מול עובדי הרשות בהתאם לפעולה המבוצעת

4.1.6. דרישות לתפקיד מנהל מחלקה ביחידת שפ"ע

- **מאפיינים ייחודיים בתפקיד-**
 - עבודה מול גורמים מרובים בתחומי הרשות ומחוצה לה (דוגמא לגורם ברשות: מנהלי המחלקות השונות לצרכי תיאום ועבודה משותפת, כמו מחלקת הנדסה. דוגמא לגורם מחוץ לרשות: משרדי ממשלה שונים, בכדי להבין את התקנים והדרישות הרלוונטיות לפעילות).
 - ריבוי משימות הדורש יכולת תעדוף וניהול לוחות זמנים.
 - יכולת ניתוח וקבלת החלטות.
 - ניהול משא ומתן עם גורמים שונים (עם חברות חיצוניות המספקות שירותים במיקור חוץ לרשות לדוג', תושבים).
 - נסיעות מרובות (בעיקר בתחומי הרשות).
 - עבודה בשעות לא שגרתיות בהתאם לפרויקטים השונים.
 - יכולת איזון בין צרכי מחלקת שפ"ע לבין צרכי העובדים.
- **כפיפות-**
 - מנהל יחידת שיפור פני העיר (למעט וטרינר שלעיתי כפוף למנכ"ל הרשות ישירות).
- **דרישות סף להגשת מועמדות לתפקיד-**
 - השכלה: בעל תואר אקדמי, שנרכש במוסד המוכר על ידי המועצה להשכלה גבוהה או שקיבל הכרה מהמחלקה להערכת תארים אקדמיים בחו"ל. יתרון לתואר אקדמי בתחומי הנדסה, ניהול, מנהל עסקים, מינהל ציבורי.

- שפות: עברית ברמת שפת אם ואנגלית ברמה גבוה. ברשויות ערביות בנוסף לעברית נדרשת גם ערבית ברמת שפת אם.
- יישומי מחשב: היכרות עם תוכנות OFFICE.

● **ניסיון מקצועי -**

הניסיון המקצועי הנדרש בתפקידי מנהלי מחלקות ביחידת שפ"ע משתנה בהתאם למחלקה:

מחלקה	ניסיון מקצועי נדרש בתחומים:
תחזוקה	לוגיסטיקה, איכות הסביבה, תיאום ובקרה, תברואה, פיתוח תשתיות, תכנון עירוני, תכנון ובנייה
גיבון	תכנון נופי, גיבון, איכות הסביבה, תיאום ובקרה, תברואה, פיתוח תשתיות, תכנון עירוני, תכנון ובנייה
תברואה	ניקיון, הדברה, תברואה, תיאום ובקרה, מזון, איכות הסביבה
איכות הסביבה	איכות הסביבה, פיתוח תשתיות, תכנון עירוני
תפעול, לוגיסטיקה ופיקוח עירוני	לוגיסטיקה, תיאום ובקרה, פיתוח עסקי, פיתוח כלכלי, פיתוח תשתיות, פיקוח, תכנון ובנייה

* יינתן יתרון לבעלי היכרות עם תחום השלטון המקומי אורך הניסיון המקצועי הנדרש משתנה בהתאם לסוג הרשות ולמספר התושבים בה:

גודל רשות	עיריות / מועצות מקומיות	מועצות אזוריות
מעל 45,000 תושבים	7 שנים	לא קיימת
מתחת ל-45,000 תושבים	5 שנים	6 שנים

הניסיון הניהולי הנדרש בכלל התפקידים המפורטים מעלה משתנה בהתאם לסוג הרשות ולמספר התושבים בה:

מועצות אזוריות	עיריות / מועצות מקומיות	גודל רשות
לא קיימת	7 שנים בניהול של 10 עובדים לפחות	מעל 45,000 תושבים
6 שנים בניהול של 8 עובדים לפחות	5 שנים בניהול של 5 עובדים לפחות	מתחת ל-45,000 תושבים

4.2. תשתיות וציוד

הציוד הנדרש למחלקת שפ"ע משתנה בהתאם לבחירה של הרשות האם לבצע את המשימות בעצמה או להשתמש בהעסקה במיקור חוץ. ציוד בסיסי ליחידת שפ"ע:

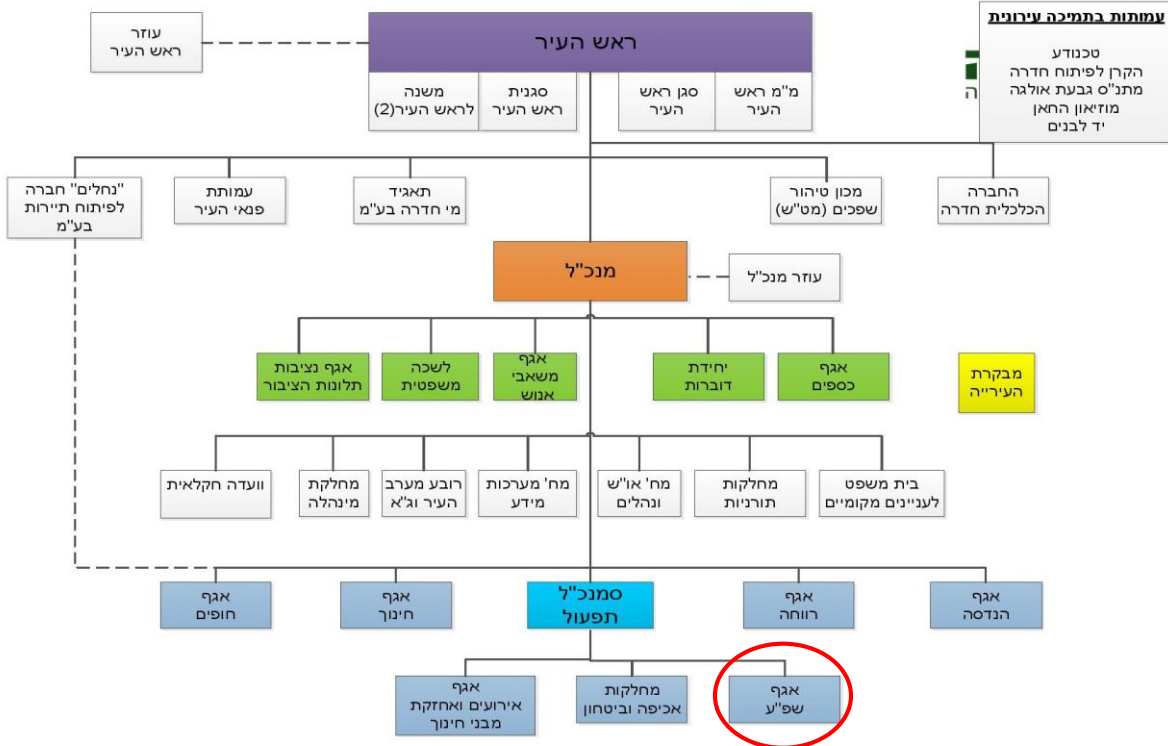
- + רכבי סיוע וטיפול בבעיות שעולות מהמוקד
- + מחסן לאחסון ציוד נדרש
- + מחשבים, שרת דואר, רשת פנימית מאובטחת, גיבוי וכו'

5. מיקום היחידה במבנה הארגוני של הרשות המקומית

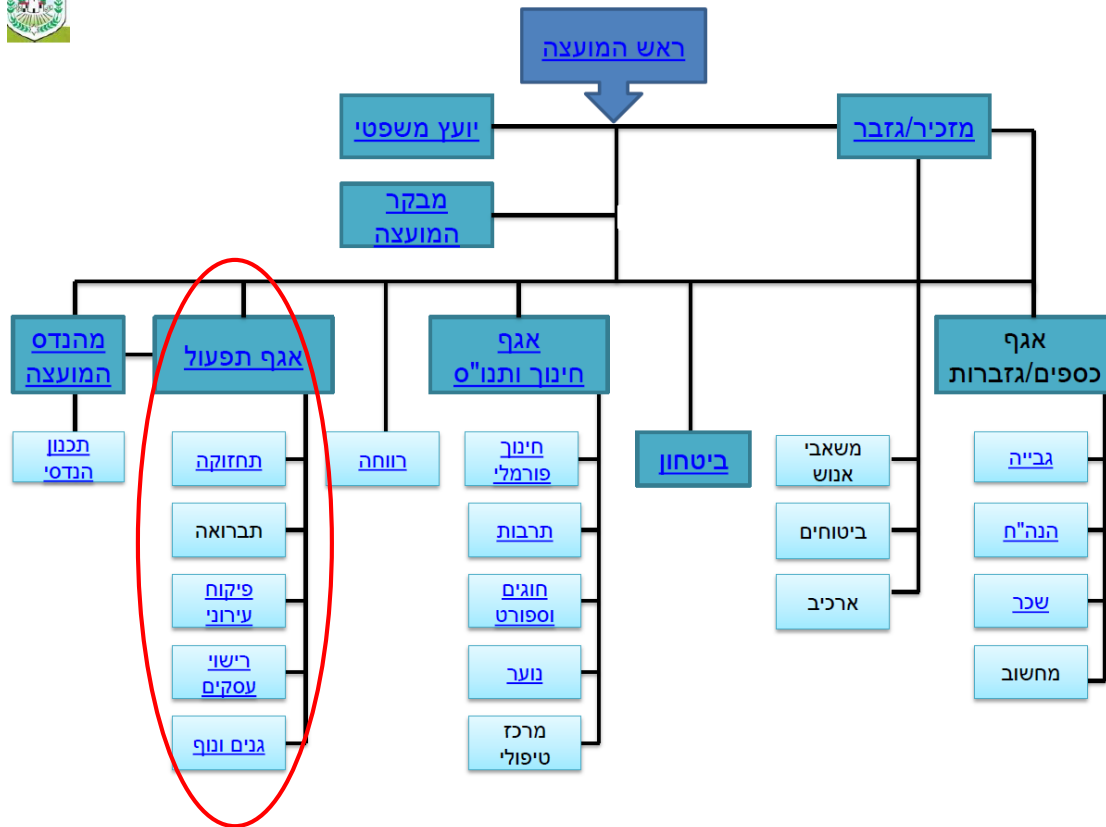
ממדגם של כ-62 רשויות מקומיות¹⁰ ניתן לראות כי, בדומה למבנה הפנימי של היחידה, כך גם מיקומה של יחידת השפ"ע ברשות המקומית אינו קבוע. לעיתים האגף מתנהל כיחידה עצמאית ולעיתים הוא כפוף ליחידה אחרת, או שהאחריות מפוזרת בין מספר מחלקות שונות ברשות. מתוך הרשויות שנבחנו כמחצית ניהלו יחידת שפ"ע עצמאית ובכחצית מהן יחידת השפ"ע הייתה כפופה לאחרת (בדרך כלל לתפעול) או שתפקידיה היו מפוזרים במחלקות השונות של הרשות. לדוגמא, בעיריית חדרה, תחום שפ"ע כפוף לסמנכ"ל התפעול ברשות:

¹⁰ רשימת הרשויות במדגם מפורטות בנספח א'

מבנה ארגוני עירייה - כללי



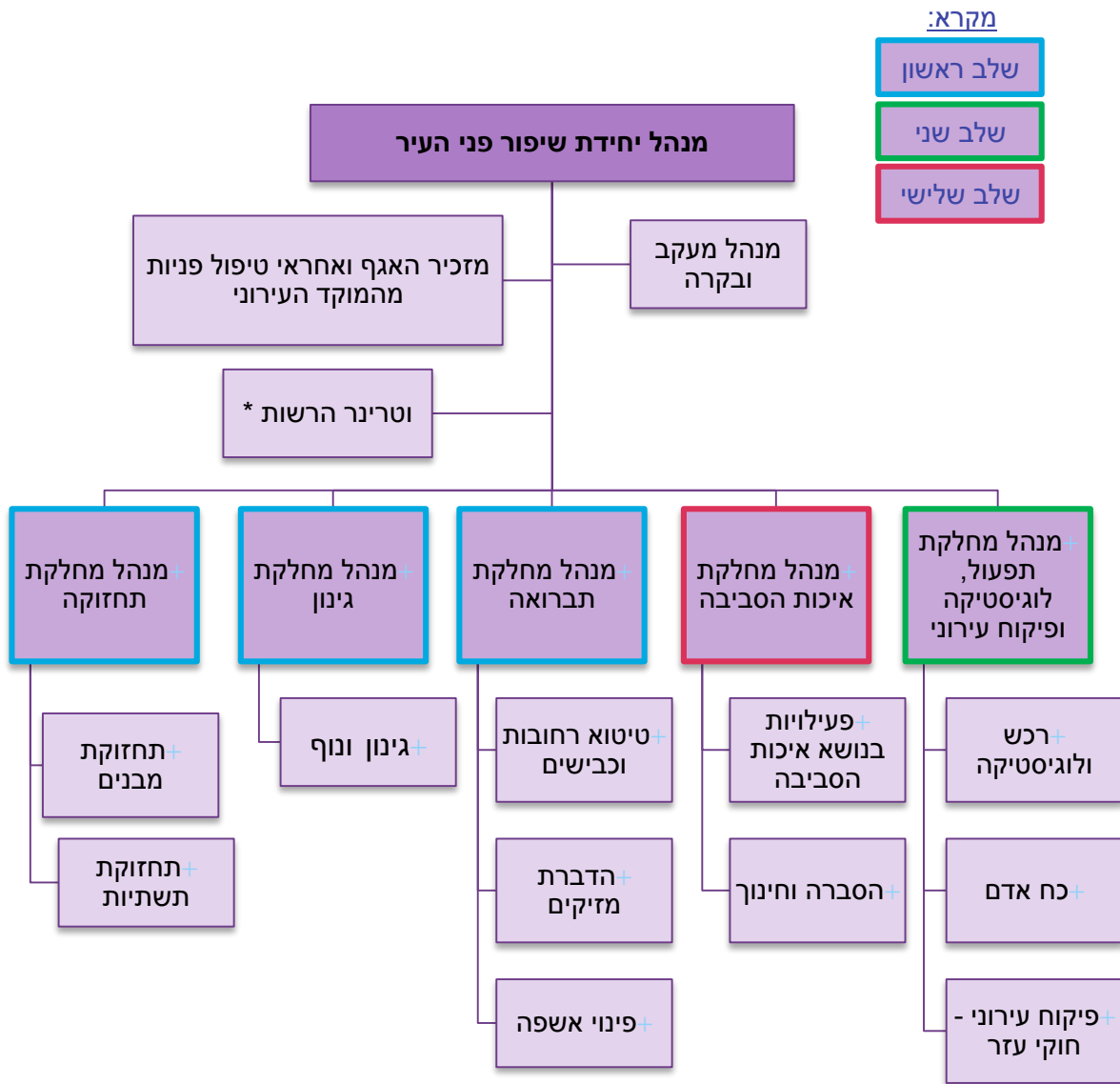
במועצה מקומית פרדסייה לעומת זאת, י תפעול, המקביל באחריותו ליחידת שפ"ע ממוקם בכפוף לראש המועצה:



6. המבנה הארגוני של יחידת שיפור פני העיר

בכדי להשיג את המטרה של הסדרת נושא שיפור פני העיר ברשויות המקומיות בישראל, רצוי שהמבנה הכללי של היחידה יהיה אחד תוך התחשבות והתאמות לסוגי הרשויות השונות. כאמור, הרשות יכולה לבחור האם להיעזר במיקור חוץ או לבצע את המשימות באמצעות עובדיה שלה, וכן האם להוסיף על התפקידים העיקריים של היחידה תפקידים נוספים אך על המבנה הכללי של יחידת שיפור פני העיר להיות דומה תוך התחשבות לסוג הרשות וצרכיה היחודיים.

המבנה הארגוני המוצע:



* וטרינר הוא תפקיד סטטוטורי ולעיתים כפוף ישירות למנכ"ל הרשות אך לעיתים גם משויך ליחידת שפ"ע

בנוסף, במועצות אזוריות עתירות שטח, מחלקת תחזוקה וגינון תעסיק אדם נוסף (היקף המשרה ייקבע בהתאם לגודל המועצה) שתפקידו יהיה לטפל בשטחים חקלאיים ושטחים פתוחים.

קידום ורישוי עסקים אינו נכלל בשפ"ע וזאת על מנת למשוך אותו לעבודה ממוקדת יותר לכיווני פיתוח ולא רק אכיפה (למשל מוצע לשייף לאגפי פיתוח והגדלת הכנסות / אסטרטגיה). כמו כן, גם נושאים הקשורים לפיתוח עיר חכמה אינם נכללים מסיבה זו שזהו תחום רחבי יותר ברשות.

שלבי הקמת יחידת שפ"ע- רשויות שאין להן כיום יחידת שפ"ע ו/או שיש להן מחלקות דומות באגפים אחרים או במבנה אחר יידרשו לשנות את המבנה הקיים כדי לייצר אחידות בשלטון המקומי. התהליך יתבצע בשלביות, מהמחלקות ההכרחיות יותר לאלו שניתן להקים בשלב מאוחר יותר:

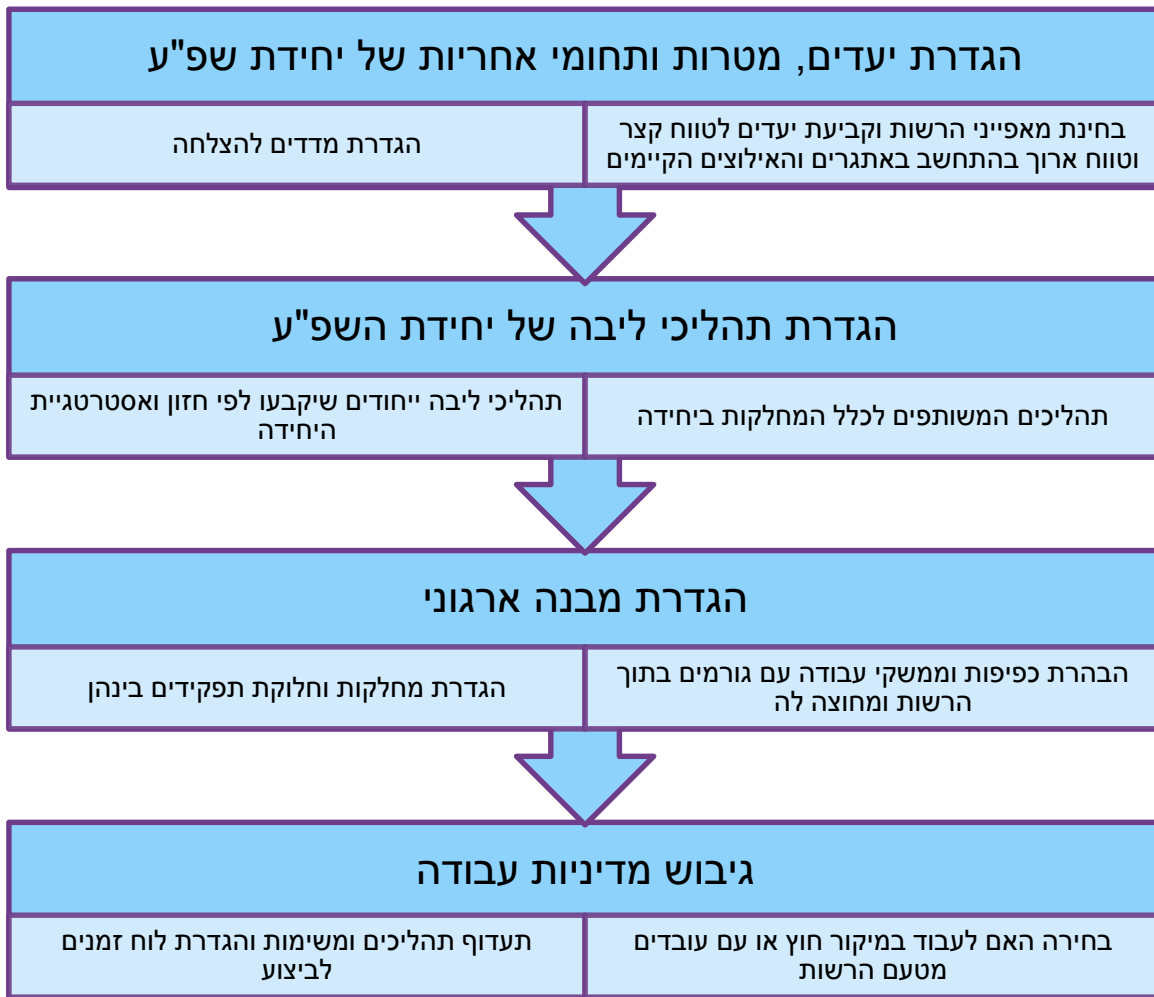
+ שלב ראשון - מחלקות תברואה ותחזוקה וגיבון

+ שלב שני - תפעול ולוגיסטיקה

+ שלב שלישי - איכות הסביבה

7. תהליך ארגוני

התהליך הארגוני הוא תהליך מורכב בו מייצרים מערך תפקידים בארגון מסוים ומגדירים את קשרי הגומלין והממשקים ביניהם. המטרה היא שהארגון יוכל לעמוד ביעדים ובמטרות שהגדיר לעצמו בצורה המיטבית. התרשים הבא יפרט את שלבי התהליך המוצע ליצירת מבנה ארגוני ליחידת שפ"ע:

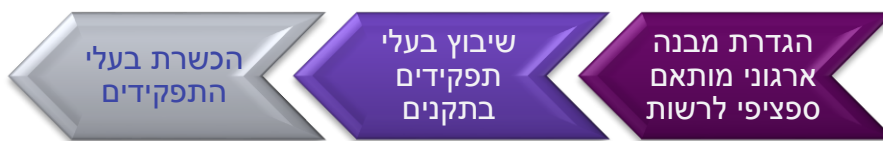


8. המלצות כלליות

8.1. טווח קצר

ברמת הרשויות המקומיות, ראש הרשות ומנהל היחידה הנוכחי יעברו לפי העקרונות המפורטים במסמך זה ובמקביל לליווי והנחייה מטעם **משרד הפנים** להגדיר את השינוי ולהתחיל בתהליך יישומו וכל זאת בכדי לשפר את עבודת היחידה לצורך מתן שירותים לתושב ברמה גבוהה יותר.

שלבי השינוי יכללו:



8.2. טווח בינוני

במשרד הפנים יש להתחיל בשינוי מיתוגי לשדרוג תפיסת היחידה והטמעת עקרונות מסמך זה על מנת לתת כלים להגדרת השינוי וביצועו (דגש יושם על המבנה הארגוני כפי שמוצע תוך הפרדת תחום רישוי העסקים מחוץ ליחידת השפ"ע). בנוסף, ליווי עובדי הרשויות בהטמעת השינוי וכל נושא ההכשרות המקצועיות לבעלי התפקידים השונים וניהול רשתות קשרי עבודה בין אנשים בתפקידים מקבילים/ דומים ינוהל על ידי/ בהנחיית המשרד. **הרשויות המקומיות** יטמיעו אף שלב נוסף של במבנה הארגוני המוצע ליחידה (וכפי שתוכנן לאחר התאמה ספציפית לרשות הפרטנית עצמה) ושילוב של כלל בעלי התפקידים הרלוונטיים אשר עברו הכשרות מתאימות.

8.3. טווח ארוך

ברמת הממשלתית, יש למפות את ממשקי המשרדים השונים אל מול פעילות היחידה כך שיהיה ביניהם קשר ישיר. למשל כמו שהנחיות משרד החינוך עוברות לחינוך ברשויות כך גם כל שינויים בנושאים הרלוונטיים לשפ"ע כמו איכות הסביבה, בריאות וכיוב'. אל מול **משרד האוצר** מוצע להתחיל במו"מ לנושאי תנאי השכר של עובדי יחידת שפ"ע בכדי לשפר את מצבם ולצמצם את הפער מול התחרות בשוק העבודה לבעלי תפקידים נדרשים. **ברמת משרד הפנים** יש לבחון ולהעביר את נושא ההגדרה הסטטוטורית של היחידה ומנהל היחידה ברשויות. בחינת הגדרות התפקידים בנוסף לאלו הקיימים וריענון לתפקידים מוגדרים במקרי הצורך יבוצע מטעם המשרד בכדי לענות על כל צרכי היחידה העיקריים במרבית הרשויות.

9. נספח א' - רשימת הרשויות במדגם

במדגם זה נבחנו 62 רשויות בישראל ממעמד מוניציפאלי שונה:

+ 32 עיריות

+ 15 מועצות אזוריות

+ 15 מועצות מקומיות

להלן רשימת הרשויות שנבדקו:

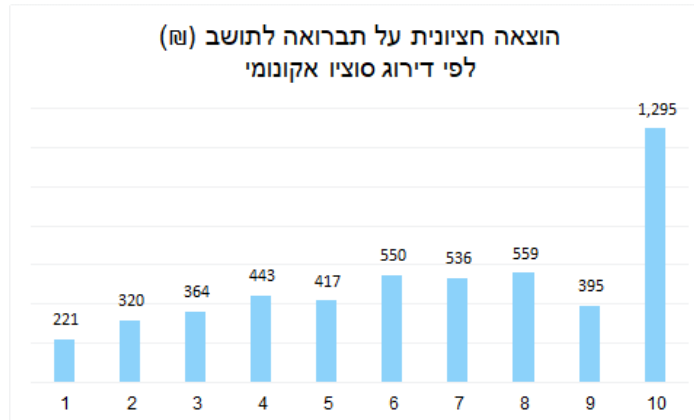
מועצות אזוריות	מועצות מקומיות	עיריות
מטה יהודה	קריית ארבע	מודיעין-מכבים-רעות
עמק חפר	חצור הגלילית	גבעתיים
עמק יזרעאל	פסוטה	תל אביב -יפו
אל-בטוף	פקיעין (בוקייעה)	ירושלים
אל קסום	פרדס חנה-כרכור	נהרייה
אשכול	פרדסייה	נס ציונה
גדרות	שלומי	נצרת
גולן	קדומים	נשר
גוש עציון	קדימה-צורן	נתניה
שער הנגב	אפרת	עכו
עמק המעינות	כפר קרע	עפולה
תמר	עספיה	פתח תקווה
נחל שורק	אזור	קריית אתא
נווה מדבר	הר אדר	קריית ביאליק
משגב	חורה	קריית גת
		קריית מוצקין
		ראש העין
		ראשון לציון
		רמלה
		רמת גן
		רמת השרון
		רעננה
		עראבה
		טמרה
		קריית מלאכי
		רחובות
		יבנה
		כפר סבא
		כרמיאל
		לוד
		פתח תקווה

מועצות אזוריות	מועצות מקומיות	עיריות
		אשדוד

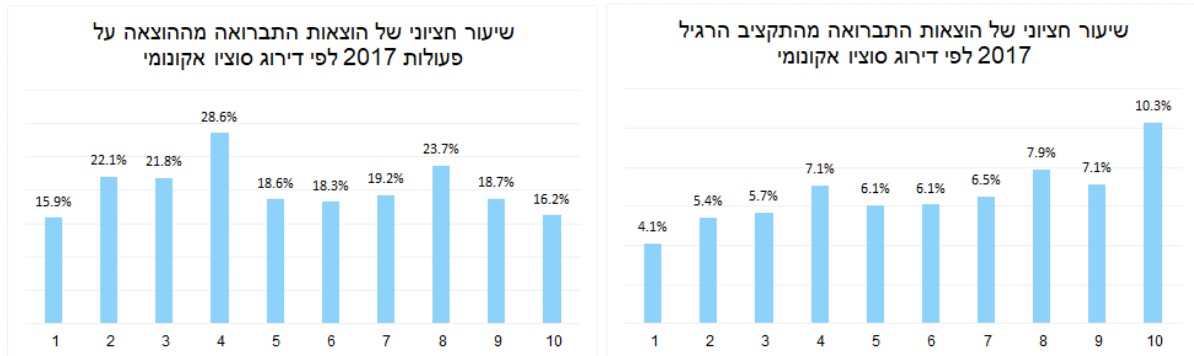
10. נספח ב' - הוצאות תברואה

הוצאות התברואה ברשות מעידות על כמות התשומות המושקעות בנושא, פרק זה יציג את הוצאות התברואה החציוניות לתושב, כשיעור מהתקציב הרגיל ומההוצאות על פעולות בכלל הרשויות בישראל בפילוחים שונים.¹¹

13.1. הוצאות התברואה לפי דירוג סוציו אקונומי



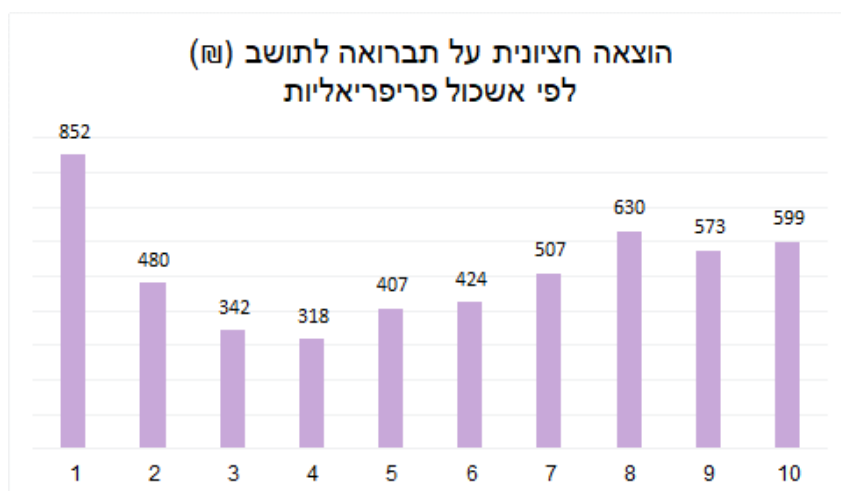
ניתן לראות כי הוצאות התברואה החציוניות לתושב ברשויות שבדירוג סוציו אקונומי 1-3 הן הנמוכות ביותר והוצאות התברואה החציוניות לתושב של רשויות בדירוג סוציו אקונומי 10 הן הגבוהות ביותר ועומדות על יותר מפי 3 בהשוואה לרשויות בדירוג סוציו אקונומי 1-3. **עם זאת, אין מתאם ברור בין ההוצאה החציונית לתברואה לתושב לדירוג הסוציו אקונומי של הרשות.**



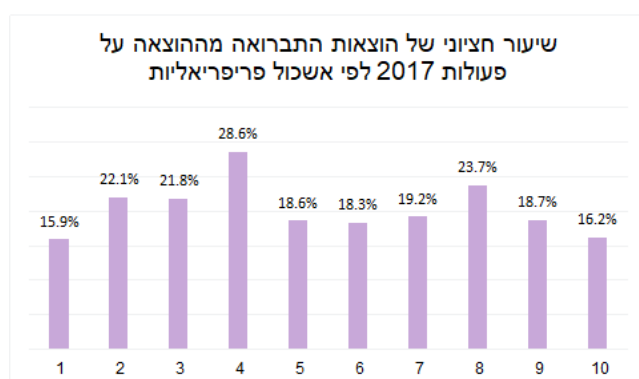
מהגרפים מעלה עולה כי באופן כללי השיעור החציוני של הוצאה על תברואה מסך התקציב הרגיל עולה בהתאמה לדירוג הסוציו אקונומי, לעומת זאת, השיעור החציוני של הוצאה על תברואה מסך הוצאה על פעולות אינה מתואמת עם הדירוג הסוציו אקונומי של הרשות.

13.2. הוצאות התברואה לפי דירוג פריפריאליות

¹¹ ניתוח הרשויות התבצע על בסיס נתוני דוחות מבוקרים 2017, על כן, רשויות שאין להן דוח מבוקר בשנה זו לא נכללו בניתוח. הרשויות שלא כלולות: בוסתן אל מרג', בית אריה, בני ע"ש, ג'ולס, ג'סר א-זרקא, יקנעם עילית, כוכב יאיר, כפר קאסם, מגאר, נתיבות, עין מאהל, עכו, קריית ביאליק ושער הנגב



ניתן לראות כי הוצאות התברואה החציניות לתושב ברשויות שבדירוג פריפריאליות 1 הן הגבוהות ביותר, גבוהות בכ-פי 2.5 מהוצאות התברואה החציניות לתושב של רשויות בדירוג פריפריאליות 4 שהן הנמוכות ביותר.¹² כמו כן ניתן לראות כי אין מתאם בין ההוצאה החצינית על תברואה לתושב ובין הדירוג הפריפריאליות.

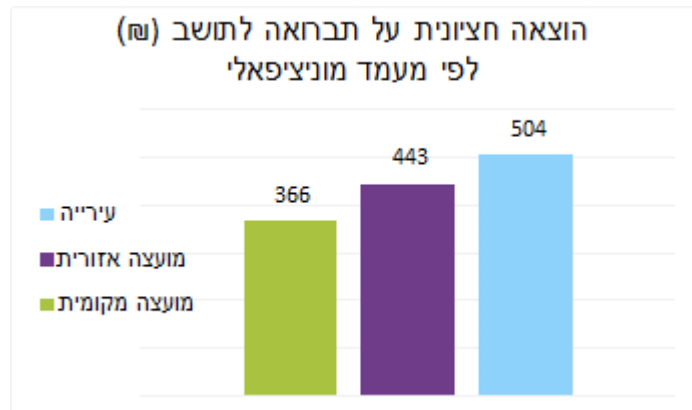


מהגרפים מעלה ניתן לראות שבניגוד לעובדה שההוצאה החצינית על תברואה הגבוהה ביותר היא ברשויות בדירוג פריפריאליות 1, השיעור החציני מסך התקציב הרגיל ומההוצאות על פעולות הוא דווקא הנמוך ביותר.

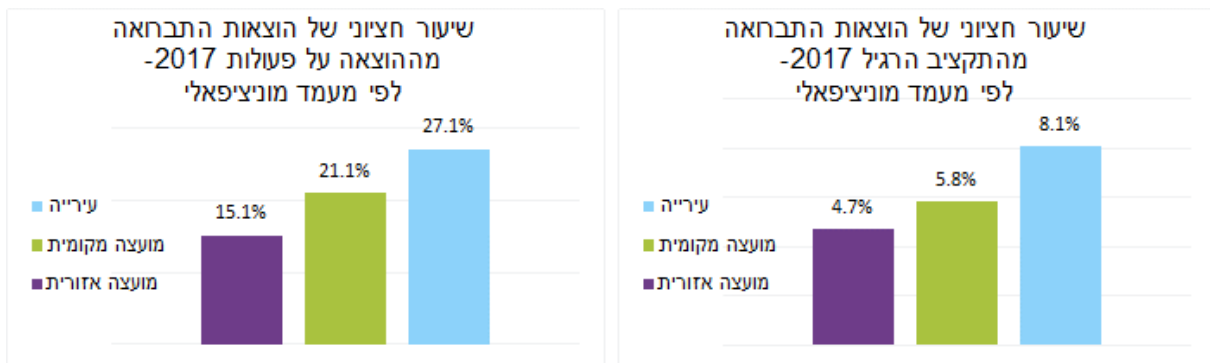
ההוצאה החצינית של תברואה מסך התקציב הרגיל עולה בהתאמה לדירוג הפריפריאלי של הרשות, אך ההוצאה החצינית מסך ההוצאה על פעולות אינה מתאמת עם דירוג הפריפריאליות.

¹² עם זאת יש לזכור כי באשכול פריפריאליות 1 מצויות העיר אילת והמועצה האזורית חבל אילות. העיר אילת, אמנם בעלות עשרות אלפי תושבים בתחומה אך מיליוני תיירים מאכלסים את בתי המלון שלה מדי שנה, ובכך מעמיסים הוצאות תברואה עצומות על העיר ולכן אינה בהכרח מייצגת.

13.3 הוצאות התברואה לפי מעמד מוניציפאלי

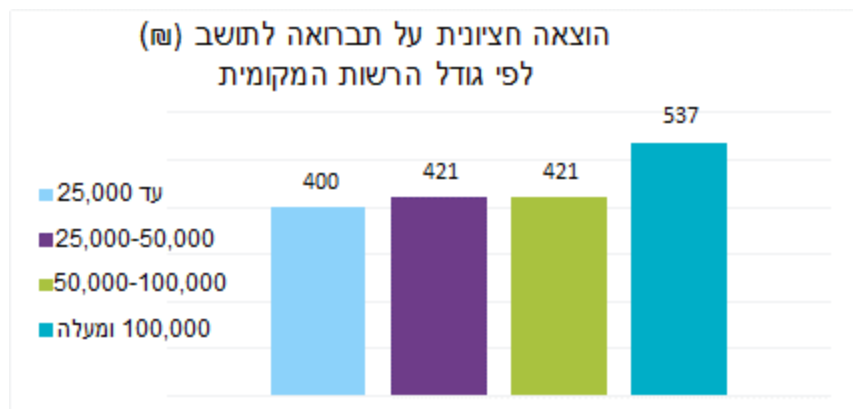


ניתן לראות כי הוצאות התברואה החציניות לתושב בעיריות הן הגבוהות ביותר, גבוהות בכ- 38% בהשוואה להוצאות התברואה החציניות לתושב במועצות מקומיות, בהן ההוצאה החצינית היא הנמוכה ביותר.

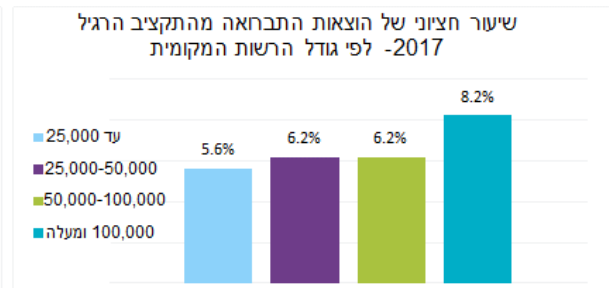
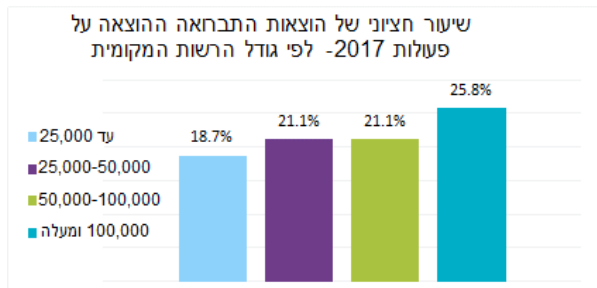


מהגרפים מעלה ניתן לראות שבהתאמה לכך שההוצאה החצינית הגבוהה ביותר היא בעיריות, כך גם השיעור החציני מסך התקציב ומההוצאה על פעולות הוא הגבוהה ביותר בעיריות.

13.4 הוצאות התברואה לפי מספר תושבים ברשות



מהגרף מעלה ניתן לראות שההוצאה החצינית על תברואה לתושב ברשויות עד 100,000 תושבים היא דומה ועומדת על כ-420-400 ₪ לתושב. לעומת זאת, ברשויות מעל 100,000 תושבים, ההוצאה עולה בכ-27% ועומדת על כ-540 ₪ לתושב. פילוח לפי מספר התושבים ברשות תואם את הפילוח לפי מעמד מוניציפאלי שהצביע שההוצאה החצינית הגבוהה ביותר על תברואה היא בעיריות, שהן גם הרשויות הגדולות המאכלסות מספר רב יותר של תושבים.



מהגרפים מעלה ניתן לראות שבהתאמה לכך שההוצאה החצינית הגבוהה ביותר היא כן גם השיעור החציני מסך התקציב ומההוצאה על פעולות הוא הגבוהה ביותר ברשויות עם יותר מ-100,000 תושבים.

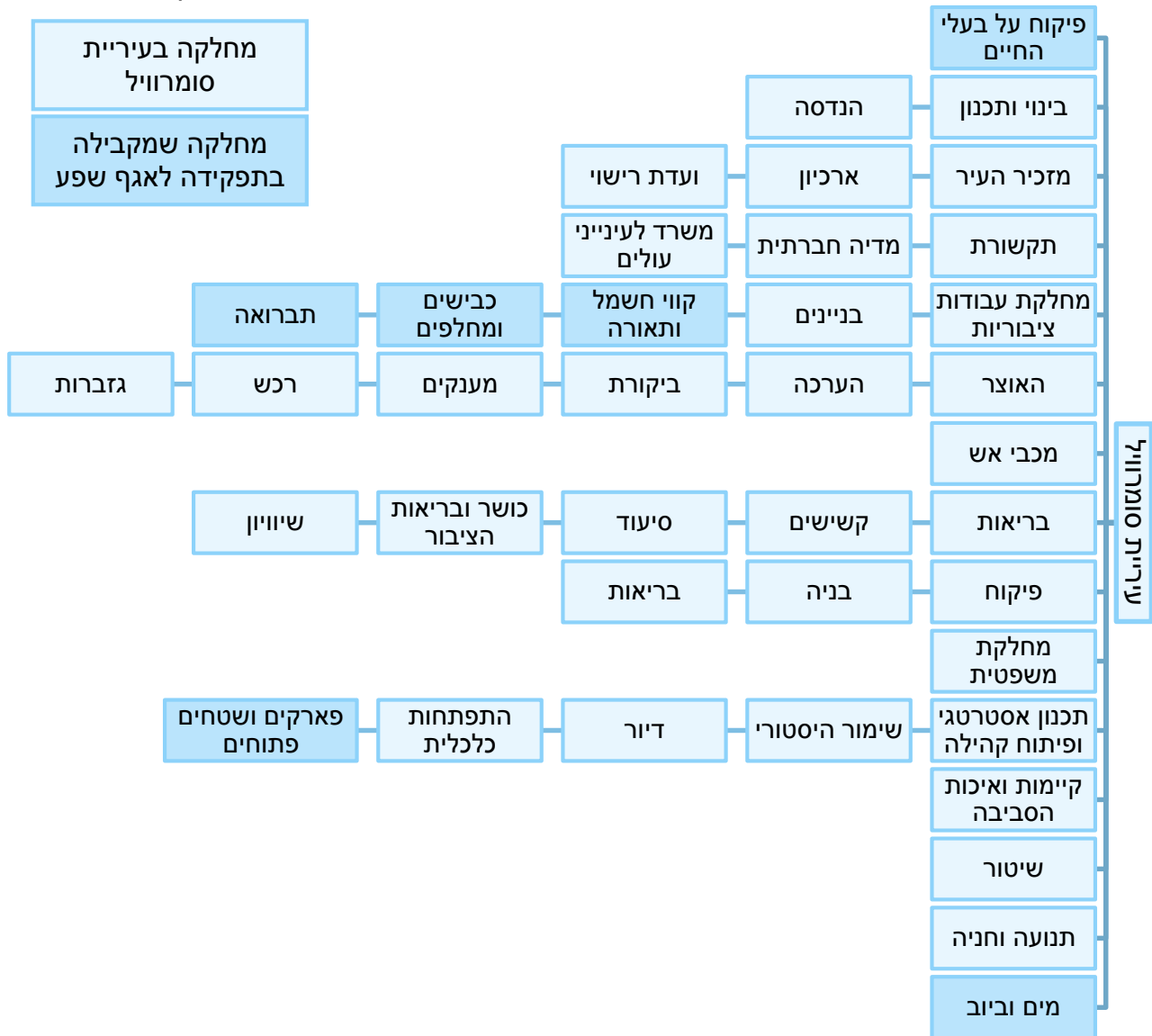
נספח ג' - פירוט בחינת מקרי בוחן מהעולם .11

סומרוויל, מסצ'וסטס (SOMERVILLE) 13 .14.1

העיר סומרוויל, הממוקמת צפון מערב לעיר בוסטון במדינת מסצ'וסטס בארה"ב, מאכלסת כ-75,000 תושבים, והיא אחת הערים הצפופות ביותר בארה"ב. העיר זכתה מספר פעמים בתואר העיר המתנהלת בצורה הטובה ביותר (Best Run City) במסצ'וסטס ואף בארה"ב כולה.

האחריות של אגף שיפור פני העיר כפי שנהוגה בישראל מחולקת לכמה מחלקות שונות בעיריית סומרוויל. האחריות על התאורה, כבישים ומחלפים והתברואה מרוכזים תחת מחלקת **עבודות ציבוריות**, אחריות על פארקים ושטחים פתוחים היא תחת מחלקת **תכנון אסטרטגי ופיתוח קהילה** והאחריות על **מים וביוב** היא תחת מחלקת ייעודית המתרכזת בנושא זה וכך גם האחריות על **פיקוח על בעלי החיים**. להלן מבנה המחלקות בעירייה:

מקרא:



המחלקה לעבודות ציבוריות מספקת פיקוח ותמיכה לכל החטיבות העובדות תחתיה ועובדיהם. המחלקה לעבודות ציבוריות מספקת שירותים באיכות גבוהה לתושבי סומרוויל תוך שמירה על תשתית של העיר והתחייבות לסביבה נקייה ובטוחה כדי שתושבי העיר יוכלו לקיים איכות חיים ברמה גבוהה. המחלקה מנהלת ומפקחת על התאורה וקווי החשמל של העיר, פרויקטים הנדסיים, רחובות ודרכים פרטיות, תוכניות לשיפור איכות סביבה, מבני ושטחי ציבור, פארקים וגני משחקים, שטחים פתוחים, מים וקווי ביוב וכו'. חטיבת התברואה מספקת שירותי סילוק, מיחזור וטיפול בפסולת מסוכנת לתושבי העיר, העסקים והציבור הרחב, כך שיוכלו ליהנות מסביבה נקייה ובטוחה יותר.

תחומי האחריות כוללים:

- + הגברת המודעות הציבורית, חינוך וההבנה לגבי פסולת מסוכנת.
- + להפחית ו/או לחסל פסולת מסוכנת המתערבבת עם פסולת ביתית
- + לסלק סיכונים על ידי תגובה מידית להשלכת פסולת בלתי חוקית.
- + מוקד תגובה וטיפול בבעיות הזמין 24 שעות ביממה לצורך טיפול בכבישים ציבוריים, בניינים בתחומי העיר, מקרי חירום וכו'.
- + גביית עמלות עבור השלכה של מוצרים גדולים (לדג' מוצרי חשמל מקולקלים שלא מתאימים לפח ביתי ודורשים טיפול מיוחד).
- + ליידע את הציבור כיצד, מתי ולמה כדאי להם למחזר.
- + הפצת פחי מחזור לתושבי סומרוויל.
- + לפקח על עבודות איסוף האשפה (מתבצעת ע"י קבלן במיקור חוץ).
- + לאסוף כל המיחזור והאשפה שלא נאספה ע"י הקבלן האחראי.

תפקידה של מחלקת המים והביוב הוא לשמור ולשפר את מערכת חלוקת המים של העיר על מנת להבטיח איכות ואמינות באמצעות טכנולוגיה מתקדמת. מחלקת המים אחראית על תפעול ותחזוקה של כ-118 מיילים של צינורות מים ראשיים של העיר, 1,500 ברזי כיבוי אש ו-15,600 חיבורים של בתים לצינורות ומדי מים. עובדי המחלקה מסייעים גם בפינוי שלג, מקרי חירום וכו'.

המחלקה עוסקת בעיקר בנושאים הבאים:

חיוב עבור מים ושירותים: תגובה לקריאות חירום, התקנת מונים ומכשירי קריאה אוטומטיות, בדיקות של מוני מים וקווי מים, החלפת צינורות מים ראשיים, תיקון / החלפה ברזים או שסתומים, דגימת איכות המים.

שירותי ביוב: בתגובה לקריאות חירום: גיבויים, תיקון בביוב-העירוני, ניטור תחנות שאיבה.

14.2. קיימברידג', אנגליה (CAMBRIDGE) ¹⁴

העיר קיימברידג', ממוקמת כ-80 קילומטרים מצפון ללונדון, ומתגוררים בה מעל ל-100 אלף תושבים, אשר חמישית מהם סטודנטים באוניברסיטת קיימברידג' המפורסמת (האוניברסיטה העתיקה השנייה בעולם אחרי אוקספורד).

האחריות של אגף שיפור פני העיר כפי שנהוגה בישראל מחולקת למספר מחלקות שונות, כולן תחת מועצת העיר בקיימברידג'.

מועצת העיר היא זרוע קביעת המדיניות של העיר, שואבת את כוחה מן האמנה העירונית והחוקים של הקהילה. מועצת העיר אחראית על הסביבה הציבורית, על ההוצאות, על שיפור המראה של העיר, אימוץ תקנות, קביעת וביצוע המשימות הנובעות מהחקיקה ובעצם מקבילה לראש העיר. תחת מועצת העיר, וישירות תחת מנכ"ל העירייה וסגנו, קיימת **מחלקת תחזוקה** אשר אחראית על נושא **המים והעבודות הציבוריות**, מחלקה אחרת- בטחון הציבור, אחראית על **החשמל ועל התנועה בעיר** ואילו מחלקת השירותים הכללים היא האחראית על נושא **בעלי החיים** ברשות.

