

ב' אלול תשפ"א
10 אוגוסט 2021
סימוכין: 157357

לכבוד
ועדת השרים לחקיקת חוק ההסדרים
שלום רב,

**הנדון: התייחסות מרכז השלטון המקומי לתזכירים אשר עולים לדיון
בועדת השרים לחוק ההסדרים לשנים 2021 ו-2022**

להלן תובא התייחסות פורום ה-15 ומרכז השלטון המקומי (להלן "מרכז השלטון המקומי") לפרקים הרלוונטיים לשלטון המקומי, מתוך התזכירים העולים לדיון ביום 11.08.2021, בפני ועדת השרים לתיקוני חקיקה הנדרשים ליישום החלטות שהתקבלו במסגרת התוכנית הכלכלית לשנים 2021 ו-2022 והצעת תקציב המדינה לשנים האמורות (ההתייחסות היא לפי סדר הפרקים המופיעים בסדר היום, בנוסחו כפי שפורסם ביום 10.08.2021):

1

**א. טיוטת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית
לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021**

1. פרק: ניקוז
2. פרק: תובענות ייצוגיות
3. פרק: כבאות
4. פרק: תחבורה
5. פרק: תכנון ובניה (חלק א')
6. פרק: עבודות פיתוח בתכניות למגורים

**ב. טיוטת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות
התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021**

1. פרק: שונות (דחיית מועד יישום חוק יום חינוך ארוך)
2. פרק: פריסת המועדים להמשך עבודת ההנגשה

להלן התייחסותנו:

א. טיוטת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021:

1. פרק: ניקוז

- 1.1. מרכז השלטון המקומי מתנגד לפרק זה, בנוסחו כפי שפורסם באתר תזכירים, ביום 18.11.2020.
- 1.2. אנו מברכים על העלאת סוגיית הניקוז לקדמת הבמה של הדיון הציבורי. מדובר בסוגיה חשובה מאין כמותה, שלאור שינויי האקלים ומגמות גלובליות של השנים האחרונות, רמת חשיבות הטיפול בה רק תעלה.
- 1.3. במהלך השנה האחרונה קיימנו שיג ושיח עם נציגי משרד החקלאות, במגמה להגיע להסכמות על התיקונים הנדרשים בחוק הניקוז.
- 1.4. לאחר פרסומו של התזכיר שבכותרת, נותרו לנו מספר הערות מהותיות ועקרוניות, שאנו מצויים בעצומם של ליבון מול משרד החקלאות, ובהם:
סוגי המקרים בהם יש להשתמש בארנונת ניקוז לעומת סוגי המקרים בהם יש לקצוב מכסות; השימוש שיעשה במכסת רמ"י; התוויה של הליך ההתרעה בגין ליקויים והטיפול בהם; סוגי המקרים שבהם ימונה מנהל מיוחד, התפקידים שימסרו לו ומשך הזמן בו ישמש כמנהל מיוחד ברשות הניקוז; מתן זכות שימוע לגורמים שונים ובמקרים שונים; ביטול היכולת להסמך מפקחים מבין עובדי רשויות הניקוז (אלא אם עבודתם תמומן במלואה ע"י המדינה).
- 1.5. ככל שהערותינו והתייחסויותינו יוטמעו בהצעת החוק שבכוונת הממשלה לקדם – נסיר התנגדותנו לקידומה של הצעת החוק האמורה.

2. פרק: תובענות ייצוגיות

- 2.1. מרכז השלטון המקומי תומך בתזכיר שבכותרת, ומבקש להוסיף לו תיקונים חשובים נוספים, כמפורט להלן.
- 2.2. התזכיר מבקש לקבוע תיקונים ושינויים לחוק תובענות ייצוגיות, במטרה לשמור על האינטרס הציבורי ולהקנות לרשויות הנתבעות בתובענה ייצוגית, הגנות יחודיות. אנו סבורים כי מדובר במטרה חשובה וראויה, וכי סעיפי התזכיר מעלים תיקונים טובים ונכונים.

2.3. ואלם לדאבוננו, מהתזכיר נפקדו מספר הסדרות חשובות מאוד, להגשמת מטרתו המוצהרת:

2.3.1. קביעת חובת פניה מוקדמת בכל תובענה כנגד רשות, לרבות תובענות לפי פרט 11 לתוספת השנייה לחוק התובענות הייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן: "התוספת השניה" ו-"חוק התובענות הייצוגיות", בהתאמה), ופרט 15 שמוצע להוסיף לתוספת השניה, בתזכיר שבכותרת.

כזכור, בדנ"מ 5519/15 יונס נ' מי הגליל תאגיד המים והביוב האזורי בע"מ (להלן: "עניין יונס"), בוטלה החובה שנקבעה בפסיקה (עע"מ 2978/13 מי הגליל נ' יונס, לגביו נתבקש הדיון הנוסף), לבצע פניה מוקדמת לרשות, בהתראה בטרם הגשת תובענה ייצוגית. תכליתה של הפניה המוקדמת ברורה – היא עשויה לייתר את ההליך המשפטי (משום שבירור המכתב הביא לכך שהובהר שמדובר בעילת סרק או משום שהתברר שמדובר בעילת אמת, והרשות חדלה מהפעילות הלא חוקית), ובכך לחסוך בזמן שיפוטי יקר ובכספי ציבור.

ביטולה של חובת הפניה המוקדמת בעניין יונס נעשה, לא משום שמדובר במנגנון שאינו ראוי ורצוי, אלא משום שהוא אינו קבוע בחוק, תוך שביהמ"ש מותיר לעצמו שיקול דעת "לבחון ולהביא בחשבון בכל מקרה נתון על פי נסיבותיו את ההשלכות שיש לייחס להעדר הפניה המוקדמת".

אנו סבורים כי אחד הכלים החשובים, שיסייעו בשמירה על האינטרס הציבורי במסגרת תובענות ייצוגיות, הוא קביעת חובת פניה מוקדמת בכל תובענה כנגד רשות, לרבות (אך לא רק) בתובענות לפי פרטים 11 ו-15 לתוספת השניה.

קביעת חובת הפניה המוקדמת צריכה להיעשות כך שלצדה הבהרה מפורשת כי אין לשלם גמול לתובע הפוטנציאלי ו/או שכ"ט לבא כוחו, בגין פניה מוקדמת – גם אם תוצאת הפניה המוקדמת היא חדילת הרשות מהעשייה שהיוותה עילה להגשת תביעה ייצוגית.

2.3.2. הבהרה כי כל תובענה ייצוגית כנגד רשות וכנגד תאגיד מים – בכל עילה שהיא – צריכה להתברר בפני ביהמ"ש לעניינים מינהליים.

סעיף 5(ב)(2) לחוק התובענות הייצוגיות קובע, כי "בקשה לאישור נגד רשות בתביעה שעילתה החלטה של הרשות ושהסעד המבוקש בה הוא פיצויים או השבה, לרבות השבת סכומים שגבתה הרשות כמס, אגרה או תשלום חובה אחר, תוגש לבית משפט לעניינים מינהליים".

מטרתו של הסעיף הייתה להבהיר, כי תביעות כנגד רשויות צריכות להתברר דרך אספקלריה מינהלית, בכלים מינהליים. אנו סבורים כי מדובר בתפיסה נכונה וראויה. גם מקום בו הרשות פועלת בכובעה "הרגיל" (כמעסיקה, כפועלת בענייני שוויון זכויות, כ"עוסק") – עדיין שונה היא מגופים פרטיים. עדיין קופתה היא הקופה הציבורית, ועדיין רשאי ביהמ"ש שהכריע בתובענה הייצוגית לטובת הקבוצה, בבואו להחליט בדבר שיעור הפיצויים ואופן תשלום הפיצויים, להתחשב גם בנוק העלול להיגרם, בשל תשלום הפיצוי, שיעורו או אופן תשלומו, לנתבע, לציבור הנזקק לשירותי הנתבע או לציבור בכללותו לעומת התועלת הצפויה מכך לחברי הקבוצה או לציבור (סעיף 20(ד)(1) לחוק התובענות הייצוגיות). אלה שיקולים שבמובהק לקוחים מהעולם המינהלי, ועל כן ראוי כי ביהמ"ש שיכריע לגביהם יהיה ביהמ"ש לעניינים מינהליים.

מבלי לגרוע מהאמור לעיל נבקש, באותה הרוח של הרצון לשמור על הקופה הציבורית ועל מנת שסעיפים 9 ו-21 לחוק התובענות הייצוגיות יחולו על כלל סוגי התשלומים הנגבים ע"י הרשות המקומית (בין תשלומי חובה, בין תשלומי רשות ובין מחיר), כי יתוקן פרט 11 לתוספת השניה, כך בקשה לאישור תובענה כנגד רשויות מקומיות בגין גביה שלא כדין, תוגש רק לפי פרט 11 (ולא לפי פרט 1, בשום מצב שהוא).

4

2.3.3. יצירת מנגנוני איזון באשר לייצוגיות התובע הייצוגי ובא כוחו והרתעה

מפני הגשת הליכי סרק והליכים בחוסר תום לב. הניסיון הצבור מהשנים האחרונות מראה, כי לעתים מוגשות תובענות ייצוגיות באותה העילה – לעתים תוך שימוש בתיאור עובדות זהה, שמעיד על שימוש בכלי "העתק הדבק" – לבקשות לאישור תובענות ייצוגיות שונות, המוגשות כנגד רשויות שונות. בחלק מהפעמים מצאנו כי מוגשת תובענה ייצוגית כנגד רשות מקומית על דבר כזה או אחר שנעשה בתחומה, ע"י תובע ייצוגי שאין לו קשר למקום, ואשר בבירור (ובחוסר תום לב משווע) מנסה לקשור את עצמו למקום, כדי לקבל זכות עמידה כנגד הרשות.

לעתים היא אף מוגשת בהתעלמות בוטה מהדין החל ומפרשנות ברורה, בשיטת "מצליח" של הגעה לפשרה ולהסכמות מול הרשות, מתוך חישוב (שהוכח כנכון במקרים רבים-רבים) שגם אם במקרה הרשות תאבק על התיק, וביהמ"ש יפסוק לטובתה – עדיין ימנע הוא

מהשתת הוצאות מתאימות כנגד התובע הייצוגי ובא כוחו, בשל בזבוז הכספים הציבוריים והשחתת הזמן היקר. כל האמור לעיל מביא את הרשויות למצב שבו, בכדי להימנע מהוצאות כבדות של תשלום לייצוג משפטי וכד', וגם במקרים שבהם הסיכוי לאישור התובענה הוא נמוך מאוד – הן מעדיפות להתפשר ולשלם כספים לתובע הייצוגי ולבא כוחו, ולא לנהל את ההליך עד תומו. זהו מצב דברים נפסד, כמובן. הרשויות מבזבזות כספי ציבור על הליכי סרק, התובע הייצוגי מסתלק מהתיק כנגד תשלום, והקבוצה בוודאי לא קיבלה ייצוג הולם. המרוויחים היחידים הם התובעים הייצוגיים ובאי כוחם (כשעיקר הרווח מגיע לבאי הכוח, כמובן). יצוין כי הסדרת חובת הפניה המוקדמת (כחובה המצדיקה דחיה על הסף של התובענה הייצוגית, ככל שלא קוימה) ללא תשלום שכר בצדה, עשויה להביא לפתרון חלק מהבעיה המתוארת לעיל, ואולם לצד הסדרה זו (המבוקשת לעיל), יש ליצור מנגנוני איזון באשר לייצוגיות התובע הייצוגי ובא כוחו והרתעה מפני הגשת הליכי סרק והליכים בחוסר תום לב.

5

3. פרק: כבאות

- 3.1. מרכז השלטון המקומי **תומך** בתפיסה המובעת בתזכיר החוק, של פישוט הוראות בתחום הכבאות וההצלה (התאמתן לתקינה בינלאומית וכד'), ויצירת שסתומים ובלמים, שעניינם בבדיקת עלויות כל החלטת רגולציה בתחום הכבאות וההצלה והשלכותיהן של ההחלטות מהיבטי עלות-תועלת נוספים, כתנאי לכניסה לתוקף (או אי ביטול) של אותה החלטה.
- 3.2. אנו תומכים במהלך שיביא להפחתת רגולציה ובירוקרטיה מיותרות, וסבורים כי התיקונים המוצעים יכולים לסייע להפחתה כאמור.
- 3.3. למען הסר ספק יש להבהיר, כי כל המהלכים שבתזכיר, שנועדו להפחית רגולציה ובירוקרטיה כאמור, חלים גם על הרשויות המקומיות. כך למשל, חובת ביצוע **RIA** צריכה לקחת בחשבון את ההשפעה על הרשויות המקומיות, כתוצאה מהוראה החלה עליהן.

4. פרק: תחבורה

- 4.1. מרכז השלטון המקומי **מתנגד נחרצות** להוראות בתזכיר, העוסקות בכניסה לסמכויות הרשויות המקומיות, לפררוגטיבה הניהולית שלהן ולכיסן.

4.2. התזכיר, שלפי דברי ההסבר לו (חלק כללי) מיועד לטפל בבעיות הגודש בכבישים, קובע מספר הוראות שאין להן דבר וחצי דבר עם ייעול השימוש בתחבורה ציבורית, אלא רק כניסה לכיסן של הרשויות המקומיות והכנסותיהן מאכיפת נת"צים.

4.3. להלן תובא התייחסותנו (והתנגדותנו) הפרטנית, למספר סעיפים בתזכיר (לפי סדר הופעתם בתזכיר):

4.3.1. סעיף 1(8) לתזכיר – אנו **מתנגדים נחרצות** לדרישה להקצאת 50% מההכנסות מקנסות הנת"צ, 'למטרה הבלעדית של תפעול, תחזוקת ושיפור התחבורה הציבורית ותשתיות התחבורה הציבורית שבתחומה'.

כעניין עקרוני, אנו **מתנגדים** ל"צביעת" הכנסותיהן של הרשויות המקומיות מקנסות, למטרה כזו או אחרת. מדובר בהתערבות ברגל גסה בשיקול הדעת ובפררוגטיבה הניהולית של הרשות המקומית את ענייניה, ואין לכך מקום.

אנו **מתנגדים** מהותית להצעה שבתזכיר, שנועדה – כך לפי דברי ההסבר לסעיף – להפחתת התקצוב של המדינה את תשתיות התחבורה העירוניות.

6

כלומר: על ידי מתן הוראה ל"צביעת" הכנסותיהן של הרשויות המקומיות, מבקשת למעשה המדינה להוריד מהנטל המוטל עליה לתקצב את הרשויות המקומיות, והרשויות נדרשות לסייע למשרד להוציא אל הפועל את המטלות המוטלות עליו – לממן תפעול, תחזוקה ושיפור של התחבורה הציבורית ושל תשתיות התחבורה הציבורית.

לא יעלה על הדעת כי הרשויות המקומיות ידרשו להסיט משאבים ותקציבים, המיועדים למתן שירותים לתושבים, מקופותיהן המדולדלות, על מנת שמשרד התחבורה יקבל "הנחה" במימון ובתקצוב שהוא נותן לטובת תשתיות התחבורה העירוניות. אנו מתנגדים לכך בתוקף.

4.3.2. סעיף 1(9) לתזכיר – אנו **מתנגדים נחרצות** להסמכתה של היחידה הארצית לאכיפת עבירות בנת"צ, שתוקם בהתאם לתזכיר, לפעול בנת"צים הקיימים בדרכים עירוניות.

הסמכות לאכוף נת"צים בדרכים העירוניות מסורה לרשויות המקומיות (ולמשרת ישראל), וישנן רשויות שעושות שימוש בסמכותן זו – ואנו צופים כי רשויות מקומיות נוספות יעשו שימוש בסמכות, עם הגברת סלילתם של נת"צים בתחומיהן.

אנו סבורים כי בדרכים עירוניות, כאמור, יש להשאיר את הסמכות כפי שהיא, או לחילופין, לאפשר לגורם מדינתי (תהא זו משטרת ישראל או הרשות החדשה שמבוקש להקימה) לאכוף נת"צים בדרכים עירוניות, אך ורק ככל שניתנה ההזדמנות לרשות המקומית לעשות שימוש בסמכותה זו, והיא נמנעה מהפעלתה.

4.3.3. סעיף 1(13) לתזכיר – איננו מתנגדים לתיקונים המוצעים בסעיף זה לתזכיר, שעניינם בביטול התעריף המקסימלי של דמי החניה, ואולם סבורים כי יש לבטל, במסגרת התיקונים לסעיף 70 לפקודת התעבורה [נוסח חדש], גם את ס"ק (ד)2, המאפשר אכיפת קביעתו של תעריף מינימלי על רשות מקומית שלא קבעה תעריף מינימלי בהתאם לסמכותה לפי ס"ק (ד)1.

4.3.4. סעיף 1(14) לתזכיר – אנו מתנגדים נחרצות להסמכתו של מפקח, מטעם משרד התחבורה, לקבוע לרשות המקומית את מכסת התושבים שניתן לקבוע להם פטור מתשלום דמי חניה. הדבר מהווה התערבות בוטה בשיקול הדעת של הרשויות המקומיות, וחותר תחת יזמות של חלקן, להפוך את כל הרשות (או חלקים נרחבים ממנה) לאזור חניה חינמי אחד לתושבים.

7

מבלי לגרוע מהאמור לעיל, אנו עומדים על עמדתנו, כי לא ניתן לתמרץ את הציבור לעשות שימוש בכלי תחבורה ציבוריים, כשכלים כאלה – אין (או למצער אין) בנמצא, במידה מספקת. הנסיון להכביד את עול הגביה מהתושבים באמצעים עקיפים, כשאין בידיהם אלטרנטיבה ראויה, הוא נסיון פסול בעינינו, ואנו מתנגדים לו.

4.3.5. סעיף 2 לתזכיר – אנו מתנגדים נחרצות להסמכתן של חברת חוצה ישראל בע"מ, חברת נתיבי איילון בע"מ וחברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ, לבצע הפקעה לפי סעיף 22(ב) לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 (להלן: "פקודת הקרקעות"). מדובר בחברות ממשלתיות הפועלות בלב-לבם של מתחמים אורבניים באופיים, ואנו מתנגדים להסמכתן לבצע הפקעה של דרכים במתחמים אלה, לא כל שכן, בהליך המקל שבסעיף 22(ב) לפקודת הקרקעות.

5. פרק: תכנון ובניה (חלק א')

5.1. מרכז השלטון המקומי אינו מתנגד לתכליתו של התזכיר, המיועד להקל על הליך השימוש בדירת מגורים למטרה של הפעלת מעון יום.

5.2. ואלם ישנן מספר סוגיות, אשר יש לתת עליהן את הדעת (כסדר הופעתן בתזכיר):

סעיף 1(1) לתזכיר (הוספת סעיף 151ב לחוק העיקרי) –

5.2.1. סעיף 151ב(ב) לחוק העיקרי (כנוסחו בתזכיר) – לדעתנו יש לייצר הלימה בין מספר הפעוטות שהטיפול בהם מצריך רישיון לבין התיקון המבוקש בתזכיר. נכון להיום, מסגרות שבהן שוהים עד 6 פעוטות פטורות מרישיון לפי חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018 (להלן: "חוק הפיקוח"), ואלם מספר הפעוטות במסגרת הפטורה מרשיון יכול להשתנות, ע"י שינוי התוספת לחוק הפיקוח. על כן, אנו סבורים כי על התזכיר לייצר הפניה לתוספת לחוק הפיקוח, ולא לקבוע את מספר הפעוטות במסגרת הפטורה מהיתר, כמספר שרירותי (שתיקונו יידרש בחקיקה ראשית, ב-3 קריאות).

5.2.2. סעיף 151ב(ג) לחוק העיקרי (כנוסחו בתזכיר) – בתזכיר נקבע כי מספר הפעוטות המקסימלי למסלול "היתר השימוש", הוא 36 פעוטות. לא ברור מדוע הוחלט דווקא על מספר זה של פעוטות, שאינו תואם אף אחד ממפתחות התפוסה של שכבות הגיל שבמעונות היום, כפי שנקבעו בתקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התשפ"א-2021 (להלן: "תקנות הפיקוח"), ואלם – וזה החשוב – יש להבהיר כי לא ינתן היתר שימוש להפעלת המעון, הסוטה ממפתחות התפוסה והשטח המזערי שנקבעו בתקנות הפיקוח.

8

5.2.3. סעיף 151ב(ד) לחוק העיקרי (כנוסחו בתזכיר) – על בעל המעון לציין בבקשה לקבלת היתר, את מספר הפעוטות ואת השטח שימש את המעון לקיום הפעילות, לבל ינתן היתר שימוש להפעלת המעון, הסוטה ממפתחות התפוסה והשטח המזערי שנקבעו בתקנות הפיקוח.

5.3. הערות כלליות נוספות:

5.3.1. יש לאסור על שימוש בדירת מגורים הנמצאת מתחת לפני האדמה, לצרכי הפעלת מעון. כמו כן יש להבהיר מהם התנאים להפעלת מעון יום בדירת מגורים שאין בה חצר/מרפסת מתאימים.

5.3.2. יש להבהיר את התהליך – האם פניית בעל המעון לוועדה המקומית, בבקשה למתן היתר שימוש להפעלת מעון נעשית לפני קבלת הרשיון להפעלת מעון היום (הנדרש בהתאם לחוק הפיקוח)? האם לאחריה?

5.3.3. אנו סבורים כי שומה על המדינה לפעול לפיתוח חלופות טובות לפתרון הנוכחי, של הפעלת מעונות יום בבתי מגורים. על המדינה

להידרש לתקצוב מוסדר של הקמת מבנים למעונות יום במבנים המיועדים לכך ובהתאם לפרוגרמות מותאמות לצרכי הפעוטות.

6. פרק: עבודות פיתוח בתכניות למגורים

6.1. מרכז השלטון המקומי מתנגד נחרצות לתזכיר שבכותרת.
 6.2. התזכיר מבקש להסמיך את רמ"י ואת משרד הבינוי והשיכון (להלן: "הגופים המוסמכים") לבצע את פיתוח התשתיות במקרקעי ישראל ובקרקעות בבעלות העירייה המיועדות לצורכי ציבור, בתחומי רשות מקומית, במקום הרשות המקומית, במקרה שבו לא השיבה הרשות המקומית לבקשה לביצוע עבודות הפיתוח האמורות (או לא ביצעה בתקופה שנקבעה בהצעת החוק). כמו כן, מוצע לאפשר לגופים אלה לגבות מהיזם הוצאות בגין פיתוח, שיקוזזו מסך החיובים שהעירייה יכולה לחייבו בהם.

6.3. התזכיר שפורסם ביום 03.08.2021 עוד הגדיל לעשות, והרחיב את גדרי סמכותם של הגופים המוסמכים ב-2 מישורים:

6.3.1. התזכיר מציע כי הגופים המוסמכים יוכלו להחליף את הרשות המקומית בלי הסכמתה, אף בשטחים שאינם מוגדרים כמקרקעי ישראל (שטחים לצרכי ציבור, בבעלות הרשות המקומית). **כלומר:** הצעת החוק מבקשת לאפשר לממשלה לכפות על הרשות המקומית פיתוח עירוני בשטחים שלה עצמה, באופי, היקף ובלוחות זמנים שייקבעו ע"י הגוף המוסמך, ללא כל חובת התייעצות עמה, אלא רק יידוע!

6.3.2. התזכיר מציע הרחבת ההגדרה של "תכנית למגורים" – מתכנית שלפחות 80% משיעור זכויות הבנייה הנכללות בה מיועדים למגורים, לתכנית שלפחות 60% משיעורי זכויות הבנייה הנכללות בה מיועדים למגורים. בכך גדל מרחב הפעולה של הגופים המוסמכים בתחומי הרשות המקומית.

6.4. כאמור לעיל, אנו מתנגדים נחרצות לתזכיר, על כל חלקיו.

6.5. אנו מוחים בתוקף על ההסתכלות על הרשויות המקומיות, על אחריותן לרמת פיתוח נאותה עבור תושביהן, ומחויבותן להקצאת תקציבים חד פעמיים ושוטפים עבור פיתוח ותחזוקה עתידיים – כעל הבעיה המונעת שיווק יחידות דיור, ולא כעל הפתרון.

6.6. הגופים המוסמכים מתנהגים לעתים קרובות בדורסנות כלפי הרשות המקומית, כאילו הפיתוח ותוצאותיו אינם בתחום שיפוטה, ועושים כל מאמץ כדי לקמץ בפיתוח נאות בתחומי הרשות, מתוך הנחה כי "כיסן

העמוק" של הרשויות המקומיות לבטח יממן את הפערים החד-פעמיים והשוטפים שיידרשו בעתיד.

הסיבה המרכזית בגללה היצע הדירות למגורים לא גדל בקצב נאות, ומחירי הדיור עולים בהתאמה, היא בגלל ההסתכלות "דרך החור של הגרוש" על ידי הגופים המוסמכים, ורמ"י בפרט. זו הבעיה המרכזית בשוק הדיור, ואליה יש להידרש!

6.7. הפתרון המוצע, לפיו המדינה למעשה תחליט עבור הרשות באם להתחיל בעבודות הפיתוח של השכונה, הינו פתרון פטרנליסטי שאינו רואה את צרכי הרשות המקומית וצרכי התושבים, ואנו מתנגדים לו בכל תוקף.

6.8. יתרה מזה: ההגדרה של 'רמת הפיתוח המקובלת באזור' תוביל לפיתוח ברמה המינימלית ביותר, ולסטגנציה ברמת הפיתוח והשירותים הניתנים לתושבים ללא שיפור ברמת התשתיות לאורך השנים.

6.9. למותר לציין, כי ביצוע ע"י הגופים המוסמכים ולאחר מכן קיזוז אוטומטי של ההיטלים והאגרות, עלול להכניס רשות מקומית הנמצאת במצב כלכלי לא יציב, לסחרור שלא תוכל לצאת ממנו.

6.10. חלף הדורסנות המבוקשת בתזכיר החוק, יש לפעול בשום שכל: יש למפות את הסיבות שבגללן הרשות המקומית אינה מקדמת את פיתוח הקרקע.

האם הסיבה הינה חוסר יכולת לעמוד בעבודות הפיתוח? האם הסיבה הינה חוסר יכולת לספק את צרכי הציבור הנדרשים? האם קיים הסכם גג שאינו מתאים? האם מדובר בקרקע פרטית מרובת בעלים?

6.11. מן הראוי להציע סל פתרונות אותו תוכל להתאים הרשות המקומית, בתיאום ובשיתוף עם המדינה (והגורמים המפתחים בכלל זה), לצרכים הפרטניים שלה, עבור כל תכנית ותכנית.

ב. טיוטת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א- 2021

1. פרק: שונות (דחיית מועד יישום חוק יום חינוך ארוך)

- 1.1. מרכז השלטון המקומי מתנגד לתזכיר שבנדון.
- 1.2. חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997 (להלן: "חוק יוח"א"), הוא חוק סוציאלי מהמעלה הראשונה, כזה המבין כי חוזקה של האומה היא במשאב האנושי שהיא מייצרת. לפיכך, קובע החוק זכאות לתלמידי ישראל, ליום לימודים ארוך, "כדי להרחיב ולהעמיק את הידע וההשכלה של התלמיד, להוסיף חינוך לערכים ופעילות חברתית" – כל זאת, בתחולה מדורגת, שתושלם עד לתחילת שנה"ל התשפ"ג (ספטמבר 2022).

- 1.3. עניינו של התזכיר, בדחיית השלמת כניסתו של חוק יוח"א לתוקף, ב-4 שנים נוספות (עד לתחילת שנה"ל התשפ"ז).
- 1.4. אנו רואים בדחיה נוספת זו (שלישית במספר) התנהלות לא נכונה של הממשלה, שאינה פועלת בהתאם לחזון שהציבה לעצמה, ואינה מייצרת מסגרות לימודים מתאימות לילדי ישראל, שיעשירו את עולמם ויצמיחו את הדור הבא של החברה.
- 1.5. בכדי לקיים תפיסה כלשהי של יום לימודים ארוך, מתקיימת היום ברשויות המקומיות תכנית צהרונ "ניצנים", לשכבות גיל מסוימות בלבד (ולא לכלל שכבות הגיל הזכאיות ליום לימודים ארוך מכח חוק יוח"א, לו יוחל במלואו), ובסבסוד חלקי בלבד. בכל הכבוד, אין די בכך כדי למלא אחר צרכי החינוך של ילדי ישראל, כפי שראוי היה כי יקבלו, וכפי שזכאים היו לקבל, לו היתה מושלמת תחולתו של חוק יוח"א במועדה.
- 1.6. יתירה מזה: מאחר שצהרונ ניצנים מתוקצבים במסגרת תקציב תוספתי (ולא בבסיס התקציב), הרי שאין כל ודאות תקציבית עבור הרשויות המקומיות המפעילות אותם, והדבר עלול להעמיד את הרשויות ואת ההורים בפני שוקת שבורה. כחלק מהאמור – אין כל ודאות תקציבית לקיומה של תכנית ניצנים בשנים שעד להשלמת החלת חוק יוח"א על כל הרשויות, לפי המועד המוצע בתזכיר (תחילת שנה"ל התשפ"ז). **כלומר:** כנגד הדחיה אפילו לא ניתנה כל ודאות להמשך תקצוב הצהרונים, שהם אמנם אינם מסגרת מלאה כגון זו הניתנת מכח חוק יוח"א, אך עדיין מספקים מסגרת לימודים לגילאי גנ"י עד כיתה ג'.
- 1.7. בנסיבות אלו, אין בידנו אלא להביע התנגדותנו לדחייתו של חוק יוח"א.

11

2. פרק: פריסת המועדים להמשך עבודת ההנגשה

- 2.1. מרכז השלטון המקומי תומך בתזכיר שבכותרת, שמיועד להביא להשלמת ביצוע חובות ההנגשה בפריסת זמנים מחודשת.
- 2.2. ואולם, יש להטמיע בתזכיר את המענה המתאים לסוגיות הבאות:
 - 2.2.1. בסעיף 1(1) לתזכיר – יש לקבוע חריג לכלל האוסר על התקשרות רשות מקומית עם מקום ציבורי, לצורך מתן שירות ציבורי. ישנם שירותים מסוימים הניתנים ע"י הרשויות המקומיות (כגון: מקלט לנשים מוכות, מועדוניות לילדים בסיכון וכד'), אשר השירות הניתן בהם הוא חיוני לשלומם ולבריאותם של מקבלי השירות, ואשר לגביהם, לעתים, יידרש פטור מהנגשה (למשל: ככל שלא ניתן לאתר בתחומי רשות קטנה מבנה מונגש מתאים לצורך הפעילות, או ככל

שיש תכנית שכזו, המתקיימת במספר מקומות שונים בתחומי רשות גדולה, לא כולם חייבים להיות מוגגשים).
כמובן, הסדרת החרג כאמור צריכה להעשות בפטור מסודר, באישור הגורמים המתאימים שיבחנו כל מקרה לגופו, **ותוך שלאדם עם מוגבלות הזקוק לשירותים אלה, יינתן שירות מוגגש המתאים לו ולצרכיו.**

2.2.2. בסעיף 1(2) לתזכיר –

2.2.2.1. בתזכיר נקבע כי בכדי לקבל את מלוא הארכה האפשרית, על הרשות המקומית להוכיח כי היא השלימה **בתוך שנתיים** את הנגשה "במקומות שבהם ניתן שירות קהילה, תרבות וספורט, ובכלל זה: בניין העירייה, מחלקות לשירותים חברתיים, אגף חינוך, חוף ים, אולם תרבות, בריכה עירונית, בית עלמין". מדובר ברשימה לא מסוימת, שנראה כי כוללת כמעט את כל חובות ההנגשה של הרשויות המקומיות, ובוודאי לא זו היתה כוונת התזכיר.

מבלי לגרוע מהאמור לעיל ואף אם היתה רשימה מסוימת וברורה, הקביעה כי יש להשלים את ההנגשה של מבנים מסוימים בתוך שנתיים, לא נותנת ביטוי לשונות שבין הרשויות, ובחירת תחומי ההנגשה שאותם השלימו, לעומת התחומים שנותרו להשלמה. כך, יכול להיות מצב שכל המבנים של רשות מסוימת, יכולים להיות מבנים מהרשימה המועדפת, ואז למעשה החובה להשלים את כל המבנים מהרשימה בתוך שנתיים, מביאה לכך שלאותה רשות לא תהיה פריסה של 4 שנים להשלמת ההנגשה (למרות שמספר המבנים שנותרו לה להנגשה מצדיקים פריסה של 4 שנים, כאמור).

יש לטייב את רשימת התחומים שיש להנגיש תחילה, לרשימה סגורה וברורה של תחומים, ולקבוע כי בכל שנת הארכה, מלוא ההנגשה של אותה השנה (25% מיתרת ההנגשה) תוקצה בראש ובראשונה ובאופן בלעדי לטובת הנגשת המבנים והמקומות שברשימה, עד להשלמת ההנגשה של כלל המבנים והמקומות מהרשימה האמורה (בין אם הדבר יבוצע בתוך שנה, בין בתוך שנתיים ובין אם למעלה מכך).

2.2.2.2. יש לייצר הסדר יחודי ייעודי לרשויות מקומיות שנותרו להן מעל ל-100 מבנים או מעל ל-150 מקומות שאינם מבנה, להנגשה.

מדובר בעבודות הנגשה בהיקף נרחב ביותר, שעלותן בצדן, ולא ניתן להשלים עבודות הנגשה בהיקפים שכאלה, בתוך 4 שנים. יצוין כי מבדיקתנו את הנתונים (שאינם עדכניים, כלומר: בדיקה עדכנית יכולה להניב תוצאות משמחות אף יותר, של פחות מבנים ומקומות שאינם מבנה, שנותר להנגישם) עולה, כי מדובר ב-14 רשויות מקומיות בלבד, שצריכות את ההסדר היחודי-ייעודי האמור.

2.3. אנו רואים חשיבות עליונה בהשלמת ביצוע ההנגשה, לטובת ולתועלת הציבור, ובטוחים כי טיובו של התזכיר בהתאם להתייחסותנו כאמור לעיל, תניב את התוצאות הטובות והחשובות.


בברכה,



שלמה דולברג

מנהל כללי

מרכז השלטון המקומי



עו"ד איתן אטיה

מנהל כללי

פורום ה-15