



© Flynt, www.dreamstime.com : צילום

פעילות מרכז השלטון המקומי בהנגשת המרחב הציבורי ברשויות המקומיות

רות דיין מדר

תקציר

לעידוד שמבקש המרכז לשלטון מקומי לתת לרשויות במעבר להיות ערים חכמות שבהן מואצת נגישות השירות לתושביהן בכלל ולתושבים עם מוגבלות בפרט.

המאמר עוסק במהלכים שמוביל מרכז השלטון המקומי מול משרדי הממשלה כדי להשיג לרשויות המקומיות סיוע בתקצוב ההנגשה בהן וסוגיות נוספות הקשורות בקצב ביצוע תהליכים אלה. בסוף המאמר מובאת גם התייחסות

עו"ד רות דיין מדר. ממונה נגישות, מינהל חינוך וחברה, מרכז השלטון המקומי. עוסקת בתחום הנגישות במרכז השלטון המקומי משנת 2011.

מבוא

מרכז השלטון המקומי הוא עמותה רשומה המייצגת את כלל הרשויות המקומיות ותפקידה לקדם את ענייניהן בפני הכנסת ומול גורמי הממשלה השונים וכן בפני מוסדות וארגונים ממלכתיים וארציים. לצורך כך פועל המרכז באופן אינטנסיבי בוועדות הכנסת השונות ומול משרדי הממשלה הרלוונטיים, תוך התמקדות בזירה החקיקתית בניסיון להסדיר את אחריות השלטון המקומי, סמכויותיו ואת המשאבים שעל הממשלה להקצות לו. בנוסף מהווה מרכז השלטון המקומי מנחה ומייעץ מקצועי לרשויות המקומיות בתחומי פעילותן השונים. יו"ר העמותה משנת 2014 הוא חיים ביבס, ראש העיר מודיעין מכבים-רעות.



הרשויות המקומיות בישראל מחויבות על-פי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, בהנגשת המרחב הציבורי העירוני, לרבות מוסדות הציבור שבבעלותן, וזאת עד ל-1 בנובמבר 2021 ובהתאם לאבני דרך הקבועות בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

ההיקף הכספי של המטלה הלאומית הזו, שהוטלה על כתפי השלטון המקומי, נאמד על ידי מרכז השלטון המקומי בכ-17 מיליארד ש"ח לכלל הרשויות המקומיות. זאת ועוד, החוק משנת 2005 אף מטיל סנקציות פליליות כנגד רשויות מקומיות שלא יעמדו בדרישות החוק כאמור, ואף כנגד עובדיהן ונבחריהן.

בעקבות התנערות מתמשכת של המדינה מחובתה לתקצוב חובת ההנגשה, עתר מרכז השלטון המקומי ביוני 2016 לבג"צ, בדרישה להורות למדינה להקצות לרשויות המקומיות תקציב להנגשה התואם את חובותיהן לפי החוק,

ולעצור עד אז את צעדי האכיפה הפלילית. בדיון שהתקיים בראשית השנה בבג"צ הביעו השופטים את עמדתם שלפחות בשלב זה, אין זה מתפקיד בית-המשפט להתערב בעניין. בית-המשפט המליץ למרכז השלטון המקומי לחזור בו מהעתירה, תוך שמירת זכויותיו, וכך היה.

הרקע העובדתי להגשת העתירה לבג"צ

אוקטובר 2011: ערב החתימה על תקנות נגישות מבנה ציבור קיים - התחייבות משולשת.

ערב החתימה של תקנות נגישות מבני ציבור קיימים, באוקטובר 2011, נפגשו שר הפנים ח"כ אלי ישי, נציג האוצר, ושר המשפטים, ח"כ יעקב נאמן ז"ל, לשכנע את שר הפנים לחתום על התקנות. שר הפנים חשש מאי יכולת עמידתן של הרשויות שאינן איתנות לגייס משאבים לביצוע התקנות. נציג האוצר התחייב כי בתוך חודשיים ימים האוצר יגיש תוכנית לתקצוב הרשויות המקומיות שאינן איתנות בביצוע ההנגשה. בפועל, התקנות נחתמו אך האוצר לא עמד בהתחייבותו. עם אישור תקנות מבנה ציבור קיים ב-2011, החל מרכז השלטון המקומי לקיים ישיבות עבודה עם כלל השותפים, לפעול ליישום ההסכמות עם האוצר, שהיוו תנאי בסיס לחתימת שר הפנים על התקנות.

בשנת 2014, לאחר שלוש שנים של דיונים משותפים של מנכ"ל מרכז השלטון המקומי, שלמה דולברג, ונציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, אחיה קמארה, עם משרד הפנים ומשרד האוצר לתקצוב את הרשויות בביצוע הנגשת מבנים קיימים, אושר ע"י האוצר לקיים סקר נגישות ברשויות באשכולות 1-7¹ להערכת עלויות ההנגשה כתנאי לתקצוב הרשויות בביצוע ההנגשה. בשנת 2015 החל משרד הפנים לתקצב רשויות באשכולות 1-4 בביצוע ההנגשה בסך של 80 מיליון ש"ח.

בשל התקצוב בחסר, ודרישת מימון תואם (matching) מהרשויות, כמעט ולא התקיים מימוש

1. הרשויות המקומיות בישראל מחולקות, על בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ל-10 אשכולות עפ"י המדד החברתי-כלכלי שלהן. הרשויות באשכול 1 נמצאות במקום הנמוך ביותר מבחינת מצבן החברתי-כלכלי ואלו שבאשכול 10 - במקום הגבוה ביותר.

לרשות הרשויות לביצוע החוק. הדרישה שמרכז השלטון המקומי חזר עליה בפני כלל הגורמים הייתה שיש להידרש מערכתית להסדרת התקצוב, לקבוע פרקי זמן ריאליים לביצוע ולבטל את ההליך הפלילי שאין לו מקום בפרוצדורה המנהלית.

במצב דברים זה, אשר כולו מעוגן בהוראות חוק מפורשות, נקיטת הליכים פליליים נגד ממלאי תפקידים, בגין אי-מילוי חובות ההנגשה של הרשות, שמקורו בהעדר תקצוב, לא יכולה לתרום דבר לקידום ההנגשה. כל שהיא מביאה בכנפיה היא פגיעה קשה, שרירותית, מקוממת ואף מתעמרת, בזכויות יסוד של ממלאי התפקידים הנפגעים ממדיניות כזו; כמו גם בעקרונות יסוד של הדין הפלילי, המבוסס על פרדיגמה של אשמה ושל יכולת בחירה בין טוב לרע. הדבר היחיד שממלאי תפקידים יכולים לכאורה "לבחור" בו, הוא לבטל לחלוטין שירותים ציבוריים כאשר לא נמצא התקציב הדרוש להנגשתם. אם כך יפעלו, הם לא יהיו בבחינת "מפרי חוק השוויון", אך ספק רב אם לתוצאה כזו בסגנון משפט שלמה, כיוון חוק השוויון, ומה בצע בה לציבור האנשים עם המוגבלות.



איור: © Worapong Saleewong, www.dreamstime.com

מאחר שענייננו לא בחוק עצמו, אלא בדרכי אכיפתו, הסמכות לנקוט צעדי אכיפה פלילית בגין הפרת הוראות לפי חוק השוויון היא סמכות שבשיקול דעת. מושכלות יסוד של המשפט המנהלי הן שכל סמכות שבשיקול דעת יש להפעיל באופן התואם את מטרת הסמכות, בתום לב, בהגינות ובסבירות, תוך שקילת מלוא השיקולים הרלוונטיים לעניין, ואותם בלבד. מושכלות יסוד של המשפט המנהלי

תקציבי על-ידי הרשויות, אלא רק בהיקף של שני מיליון ש"ח, הרשויות לא הצליחו להשלים את הפער התקציבי הנדרש לביצוע ההנגשה.

בשנת 2016 החליט משרד הפנים להוריד את דרישת המימון התואם לרשויות ולאפשר תקצוב בהיקף מלא בגין פרויקט שהושלם.

למרות המענה שניתן על-ידי המדינה לרשויות באשכולות למ"ס 1-4, עיקר עלויות ההנגשה הנדרשות הן בערים הגדולות והאיתנות, שם היקף ההנגשה מוערך במאות מיליוני שקלים. על-פי הערכות שביצע סמנכ"ל היחידה הכלכלית של מרכז השלטון המקומי, איתי חוטר, עלויות ההנגשה מוערכות ב-17 מיליארד ש"ח.

נתונים אלו הופקו מתוך עשרות רבות של תוכניות אב לנגישות, שבוצעו באמצעות סקרי נגישות שערכו אנשי מקצוע. לדוגמה, הנגשת העיר תל אביב-יפו מוערכת ב-2.4 מיליארד ש"ח, של ירושלים – ב-1.8 מיליארד ש"ח וחיפה ב-2.3 מיליארד ש"ח.

הוצאת צווי נגישות וזימון נבחרים ועובדי הרשויות המקומיות לחקירות פליליות.

בשנת 2013 החלו ראשי ערים, מנכ"לים ומהנדסים להיות מוזמנים לחקירות פליליות על-ידי הנציבות לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, בשל אי עמידה בדרישות חוק הנגישות. התנהלות זאת עוררה זעם רב בקרב ראשי ערים, מנכ"לים, מהנדסים וגזברים. אלה היו דווקא מתוך הערים הפועלות לביצוע ההנגשה אך לא סיימו את המטלות הנדרשות בשל בירוקרטיה ותהליכים הנדרשים כחלק מניהול תקין של עבודת הרשות המקומית.

החלה תסיסה והתסכול גבר. ככל שהחוק ראוי ונדרש ליישום, זימון לחקירה פלילית של עובד רשות מקומית, בכיר ככל שיהיה, בשל אי ביצוע הנגשה בפרק הזמן שנקבע בהוראת החוק, כאשר עובד הציבור, אינו צד לתקציב הרשות ואינו יכול לשלוט בהחלטות המועצה, היה בלתי סביר בעליל. מרכז השלטון המקומי, ביחד עם מרכז המועצות האזוריות ופורום ¹⁵, החלו לקיים ישיבות אינטנסיביות עם שרי המשפטים – לסוגיית החקירות הפליליות; עם שרי האוצר – לסוגיית התקצוב; בוועדות הכנסת הרלוונטיות (פנים, כספים, נגישות) – לסוגיית פרקי הזמן העומדים

2. פורום ה-15: ארגון שהוקם בשנת 2002 ומאגד 15 ערים בישראל שהן ערים עצמאיות, כלומר, כאלו שאינן מקבלות מענקים מהממשלה כמו "מענקי איזון" או "מענקי פיתוח".

הן גם שלרשויות התביעה שיקול דעת רחב במיוחד בנקיטת הליכים פליליים. נורמה פלילית אינה נאכפת מעצמה באופן אוטומטי. גם בהינתן חובה חקוקה שבגין הפרתה נקבעה סנקציה פלילית, הדרך לאישום ולהרשעה עוברת במסגרת שיקול הדעת של רשויות התביעה, להחליט מתי מוצדק לאכוף את הנורמה במישור הפלילי דווקא, תוך היזקקות בין היתר לעקרונות היסוד של המשפט הפלילי, לכללים החולשים על הפעלת שיקול דעת מנהלי, ולנסיבות שבהן נעברה, כביכול, העבירה.

קושי בעמידה בפרקי הזמן שנקבעו בחקיקה בשל מחסור תקציבי והחובה בשמירה על כללי מינהל תקין

הבירוקרטיה, הצורך באישורים מינהלים הנדרשים מהרשויות המקומיות, כגון הצבעה על מקור תקציבי כתנאי לאישור ביצוע העבודה. מנגנון החיוב האישי, יציאה למכרז, עמידה בדרישות משפטיות, לצד הקצאות תקציביות ועמידה בכללי ניהול תקין, פיקוח וביקורת משרד הפנים, כל אלה מיצרים התנהלות איטית ולעיתים אף מסורבלת. כידוע, תקציבה של רשות מקומית חייב, מכוח הוראות מפורשות שבחוק, להיות מאוזן. אף ממלא תפקיד ברשות מקומית אינו רשאי להתחייב להוצאה שאין לה גיבוי תקציבי. אם יפרץ התקציב, עלולה הרשות המקומית למצוא את עצמה במצב של חוסר תפקוד, ובנסיבות כאלו עלולה להיגרם פגיעה אנושה לכלל ציבור תושבי הרשות. ממלאי תפקידים שהביאו למצב כזה, עלולים למצוא את עצמם נדרשים לשלם מכיסם בגין התחייבויות שנתנו ללא אישור תקציבי בדרך המותרות בחוק. זאת ועוד, תקציביהן של רשויות מקומיות משועבדים מראש לצרכי ציבור קשיחים, ורבות מהן אף סובלות מפערים גדולים בין צרכי הציבור לבין המקורות המוגבלים. לכן, הציפייה לפיה הרשויות ימצאו לפתע בתקציביהן מקורות פנויים לביצוע התאמות הנגישות, רק משום שחויבו בהן בתקנות, היא ציפייה המנותקת מן המציאות. על אחת כמה וכמה כשגם הכנסותיהן של הרשויות המקומיות, שעיקרן מיסים ותשלומי חובה, נשלטות באופן מוחלט על-ידי השלטון המרכזי. הרשויות המקומיות אינן סוברניות להחליט על הגדלה של העברות מתקציב המדינה. המשמעות היא שהחופש הנתון לרשויות המקומיות לממן הוצאה שאין לה מקור תקציבי ייעודי במסגרת מה שמכונה "שינוי סדרי עדיפויות פנימיים" וכיו"ב הוא

מוגבל ביותר, ואינו מאפשר לממן הוצאה חדשה ששיעורה נע בין מיליונים רבים ברשויות קטנות, ועד מיליארדים בשלוש הרשויות הגדולות, אפילו אם היא נפרשת על פני מספר שנים.

התעלמות וניכור הדרג המיניסטריאלי מהקושי המתהווה ברשויות

לאורך השנים התקיים סבב פגישות עם הדרג המיניסטריאלי ובכללם שרי האוצר חה"כ יאיר לפיד והשר משה כחלון, שרי המשפטים חה"כ ציפי ליבני וחה"כ איילת שקד, שרי הפנים חה"כ אלי ישי, חה"כ גדעון סער וחה"כ הרב אריה מכלוף דרעי. הוגשו פניות לראש הממשלה להקים ועדת שרים לביצוע הנגישות, התקיימו דיונים בוועדת הכספים של הכנסת בראשות חה"כ משה גפני, ויו"ר ועדת הפנים, חה"כ מירי רגב וחה"כ דודו אמסלם. מלבד אמפטיה והבנה לאי הסבירות המתקיימת בהעדר תקציב, זימון עובדי ונבחרים ציבור לחקירות פליליות ופרק הזמן המתקצר הנדרש ליישום החוק, לא ניתן מענה על ידי אף אחד מהגורמים.

הגשת עתירה לבג"צ

ביוני 2016, בצר לרשויות ובאין ברירה ואין מענה, עתר מרכז השלטון המקומי לבג"צ יחד עם מרכז המועצות האזוריות, ורשויות מייצגות – ירושלים, תל אביב, חיפה, ראשון לציון, רמלה ולוד – בבקשה להורות למדינה לתת מענה לסוגיית התקצוב ולהפסקת ההליכים הפליליים בנושא השרוי בתחום המינהלי (ראה בג"צ 4840/16). העתירה הוצגה ע"י עו"ד שלום זינגר ממשרד עו"ד זינגר דנה ושות'. לעתירה זו הצטרפו בעתירה נוספת מנכ"לי הרשויות המקומיות וארגוני נכים. עמותת נגישות ישראל, ארגון חווה, ארגון בזכות, ארגון קשר והסתדרות העובדים החדשה ביקשו להצטרף כידידי בית המשפט.

בעתירה נטען:

- על הממשלה, בהובלת משרד האוצר והפנים, לפעול להקצות לרשויות המקומיות תקציב פיתוח ייעודי, רב-שנתי, למימון התאמות הנגישות של מקומות ציבוריים שהן חייבות בהן על-פי דין.
- על שרת המשפטים להתקין, בתוקף סמכותה לפי סעיף 19 נא(ד) לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, תקנות בעניין התנאים שבהתקיימם לא יפסוק בית-המשפט

פיצויים בלא הוכחת נזק בשל עוולה לפי סעיף 19א(ב)(2) לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

- על נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות לחדול, עד להקצאת תקציב ייעודי לרשויות המקומיות, להוציא בעניינן של רשויות מקומיות "צווי נגישות" לפי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, ולהימנע מכל צעדי אכיפה פלילית בעניינן. לאחר הקצאת תקציב כאמור, על הנציב להביא במניין שיקוליו במימוש סמכויות האכיפה, את המקורות התקציביים העומדים לרשות המקומיות לביצוע התאמות הנגישות.
- על היועץ המשפטי לממשלה לקבוע הנחיות לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בעניין מימוש סמכויות האכיפה הפלילית הנתונות לה, באופן שיביא בחשבון, בין היתר, את המקורות התקציביים העומדים לרשות המקומיות לביצוע התאמות הנגישות.

המדינה בתגובתה לעתירה לא התעלמה מהנטל הכלכלי הרובץ לפתחן של הרשויות ואף כתבה זאת בתגובתה לבג"צ. כמו כן נאמר בתגובתה שעד כה לא הוגשו כתבי אישום כלפי עובדי ונבחרי ציבור. למרבה הצער, בית המשפט העליון החליט כי אינו מתכוון לקחת צד בעתירה ו"לגנן" את הצדדים וכי על השלטון המרכזי והשלטון המקומי לפעול יחד להסדרת מנגנון תקצוב הנדרש לרשויות ליישום החוק עד לשנת 2021.

המצב כיום

הנהלת מרכז השלטון המקומי למדה את פסק הדין והוחלט על הקמת ועדת נגישות להסדרת יישום החוק. בראש הוועדה עומד רוביק דנילוביץ, ראש העיר באר שבע.

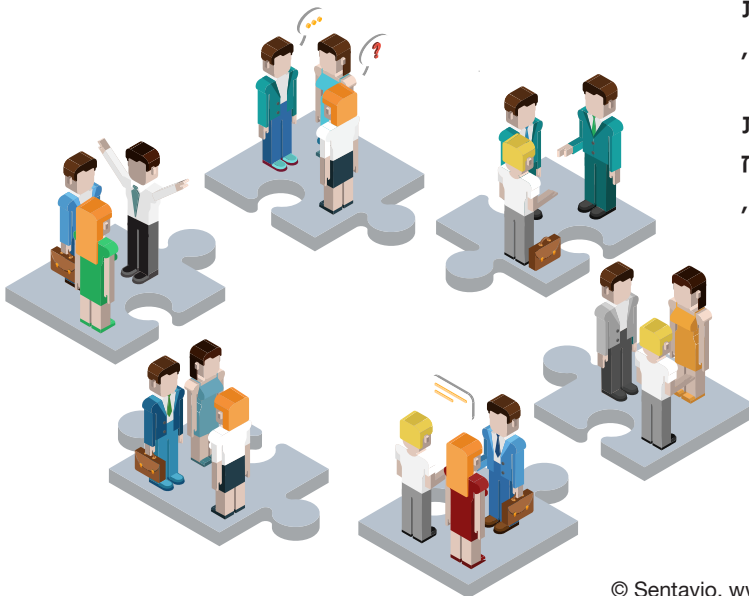
הוסכם כי לקראת פתיחה בהליך הידברות נוסף מול המדינה בנושא, תצא פנייה של מרכז השלטון המקומי לראשי הרשויות המקומיות,

לפעול ליישום החוק ולהקצות משאבים ככל שביכולתן. הרשויות נתבקשו, במכתב שיצא אליהן באפריל 2017, כי במהלך שנת התקציב הקרובה ובמסגרת הכנת התקציב לשנה הבאה יש להכין את רשימת הבניינים להנגשה. זו אמורה להוות את הבסיס לתוכנית העבודה בפרישה רב-שנתית ("חלוקה למנות"). כמו-כן יש להסתייע בתקציב ההנגשה שאותו יכולות לנצל רשויות המדרגות 1-4 בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ביוני 2017 יצאה פנייה ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה להורות על הפסקת הוצאת צווי נגישות כנגד הרשויות המקומיות עד להסדרת מנגנון תקצוב מוסכם בין הרשויות המקומיות והממשלה. ביולי 2017 קיימה הוועדה ישיבת עבודה עם נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות אברמי טורם. בפגישה זו הוצגה עמדת מרכז השלטון המקומי ובקשתנו לפעול בשיתוף פעולה עם האוצר ומשרד הפנים, למציאת מקור מימון ומנגנון תקציבי מוסכם בין הרשויות ומשרד האוצר לצורך ביצוע הנגשת המרחב הציבורי עבור אנשים עם מוגבלות על פי הוראות החוק.

ומילה לסיום:

נראה כי מדינת ישראל הולכת בדרך הנכונה להיות מדינה נגישה לכלל אזרחיה. על מנת להצליח יש לפעול בכוחות משולבים, שלטון מרכזי ושלטון מקומי. מרכז השלטון המקומי ימשיך לפעול להשלמת המשימה, יחד עם כלל השותפים המחויבים לדרך.



© Sentavio, www.dreamstime.com

חדשנות בשלטון המקומי: ערים דיגיטליות חכמות - גורם מאיץ לנגישות

מהפכת הדיגיטציה בערים הפכה להיות גורם מאיץ לנגישות עבור אנשים רבים המתמודדים עם מוגבלות פיזית, חושית ושכלית. היום ניתן להתעדכן באמצעות האפליקציות העירוניות בשירותים והאירועים הניתנים על ידי העיר, לרכוש, לקבל מידע, לשלם דו"חות, תשלומים, חוגים, פעילות קהילתית. נגישות טכנולוגית זו משנה את תפיסת העבודה של הרשות המקומית ומהווה חלק ממדיניות נגישות השירות לכל תושב.

נגישות זו לא עוצרת בהנגשת השירות לרכישת כרטיסים לאדם עיוור באמצעות הקראה, אלא היא ממשיכה בהקראת ההצגה לאדם עיוור, בדרכי גישה לאדם עם מוגבלות פיזית ובהתאמת מקום מושב נגיש. הרי לא יעלה על הדעה שהרשות תאפשר נגישות לרכישת כרטיסים להצגה בתיאטרון ולא תספק תיאטרון נגיש.

הרשויות המקומיות מספקות היום את רוב שירותי החינוך, התרבות הספורט והפנאי עבור התושב ובהכרח הן שולטות בחיי האדם עם המוגבלות, וגוזרות את דינו, לחיים מלאים ופעילים או לחיי הסתגרות ובדידות. שירותים אלה, מרגע שהם ניתנים לכלל התושבים הם מהווים זכות יסוד בסיסית, ליהנות מחיי תרבות, ספורט ופנאי, נגישות לספרייה, ונגישות בספרייה, נגישות לים ובים, נגישות במתקני ספורט ובפעילות הספורט, אירועי תרבות בסיכר העיר ועוד.

הרי ברור לכל בר דעת כי לא ניתן ליידע באופן נגיש על אירועי תרבות בסיכר העיר ולא להנגיש את האירוע לכלל האוכלוסייה וכך אנו רואים יותר ויותר אירועי תרבות של הרשויות מוגשים, מתומללים ונותנים מענה לכל אדם בהתאם למוגבלות עמה הוא מתמודד. לא עוד להסתיר, להתעלם מהאדם עם המוגבלות. הוא אינו שקוף, הוא נספר ומקבל מענה בהתאם.

מרכז השלטון המקומי, מתכתב עם מדיניות זו ופועל להנגשת השירותים האלה לרשויות וחושף בפניהם ספקים מהארץ ומהעולם בנושא.

דוגמה לכך ניתנה בוועידת השלטון המקומי, שהתקיימה בינואר 2017 בגני התערוכה בתל אביב, אליה הגיע ספקי ומובילי חדשנות בנגישות טכנולוגית להציג את מוצריהם לרשויות. ביריד החדשנות האורבנית הוצגו פתרונות הנגשה מקומיים. כך יהיה גם בוועידת השלטון המקומי הבינלאומית שתתקיים בפברואר 2018. לוועידה זו יגיעו ספקים ומובילי חדשנות מהעולם כולו להציג בפני הרשויות את מוצריהן. יוצגו בה פתרונות הנגשה לרשויות מחברות בארץ ובעולם.

רות דיין מדר