

התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור  
ו/או אריאל ברזילי ו/או הידי נגב  
ו/או גילי גוטוירט ו/או רחל אל-שי רזנפלד ו/או רותם  
בבלי-דביר ו/או תמר באום ו/או אורי הס ו/או דנה  
פרימור-אזר

רח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 31348 ירושלים 9131301  
טל': 02-5000073 ; פקס: 02-5000076

#### העותרת

- נ ג ד -

1. ממשלת ישראל
2. שר הפנים, ח"כ משה ארבל
3. משרד האוצר
4. משרד הרווחה והביטחון החברתי
5. המועצה הארצית לביטחון תזונתי
6. היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב מיארה

באמצעות פרקליטות המדינה  
צלחא א-דין 29, ירושלים  
טלפון: 073-3925590 ; פקס: 02-6467011

#### המשיבות

## עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים, וקביעת

### דין דחוף

"הקורא את ההנחיות לתומו יסבור, לכאורה, כי נוקטות הן שוויון... ואולם אם אך  
נקרב עינינו אליהן – ואל הרקע להתקנתן – וידענו שהכול אינו אלא אחיזת-עיניים. על  
כל זאת נאמר אנו: ההסוואה לא תיכון. נסיר את המסכה והאמת בעירומה תיגלה  
לעינינו. אמת מארץ תצמח"

[דברי כבי' השופט חשין בבג"ץ 1/98 חבר-הכנסת איתן כבל נ' ראש-ממשלת ישראל, נג(2) 241 (1999), בעמ' 260]

מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, למתן צו על תנאי וצו ביניים כנגד המשיבים, שיימנעו מהממשלה לחלק כמיליארד שקלים מכספי הציבור על בסיס קריטריונים מפלים, תוך פגיעה בזכויות-יסוד, והכל כפי שיפורט להלן:

## **א. הצווים המבוקשים**

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא תחת ידיו את הצווים הבאים:

**1.א. צו על תנאי כנגד המשיבים 1-4, המורה להם להתייצב וליתן טעם מדוע לא תבוטל החלטת הממשלה מס' 511 מיום 14.5.2023 להקצאת מיליארד שקלים במענקי ביטחון תזונתי וכן אמות המידה שקבע שר הפנים מכוחה, זאת נוכח העובדה שהקריטריונים אינם שוויוניים, ותוצאת החלוקה על בסיסם היא מפלה באופן קיצוני וחריג, כפי שהוכח בעבר, ויוצרת הקצאת יתר של משאבים לאנשים שאינם מצויים בביטחון תזונתי במגזרים מסוימים, והקצאת חסר לאנשים המצויים בחוסר ביטחון תזונתי במגזרים אחרים – עד כדי כך ששיעור הזכאים לתלושי המזון ביחס לשיעור המצויים באי-ביטחון תזונתי גבוהה בציבור החרדי פי כמעט 3 מאשר בציבור החילוני, ופי כמעט 5 מאשר במגזר הערבי;**

**2.א. צו על תנאי כנגד המשיבים 1-4, המורה להם להתייצב וליתן טעם מדוע לא תבוטל החלטת הממשלה 511 לעניין חלוקת מענקי הביטחון התזונתי וכן יבוטלו אמות-המידה שקבע שר הפנים, זאת נוכח העובדה שהקריטריונים לחלוקת כספי הציבור אינם מידתיים ואינם משרתים את התכלית לשמה הוקצו, כפי שהוכח מניתוח חלוקת עבר על פי הקריטריונים;**

**3.א. צו על תנאי כנגד המשיבים 1-4, המורה להם להתייצב וליתן טעם מדוע לא תבוטל החלטת הממשלה 511 לעניין חלוקת מענקי הביטחון התזונתי וכן יבוטלו אמות-המידה שקבע שר הפנים, זאת נוכח העובדה שהקריטריונים נקבעו מבלי שהתקיימה היוועצות מספקת בנסיבות העניין עם המועצה הארצית לביטחון תזונתי – הגוף הסטטוטורי המוסמך ליעץ לממשלה בתחום זה – כנדרש בדין, ובניגוד גמור לעמדת הדרגים המקצועיים הרלוונטיים;**

**4.א. צו על תנאי כנגד המשיבים 1-4, המורה להם להתייצב וליתן טעם לא תבוטל החלטת הממשלה 511 לעניין חלוקת מענקי הביטחון התזונתי וכן יבוטלו אמות-המידה שקבע שר הפנים, זאת נוכח העובדה שמתעורר חשש כבד שמא נשקלו שיקולים זרים בעיצוב הקריטריונים.**

**א.5. צו ביניים אשר ישהה את חלוקת הכספים** שהוקצו לחלוקת מענקי הביטחון התזונתי, עד אשר יגובשו אמות מידה חדשות ושוויוניות לחלוקתם, המבוססות על מדדים מקובלים לאי-ביטחון תזונתי או לעוני, ואשר יעוצבו תוך היוועצות עם המועצה הארצית לביטחון תזונתי, או עד שתתקבל הכרעה בעתירה. זאת, על מנת שלא ייווצר "מעשה עשוי" בטרם תבורר העתירה עד תום. כידוע, הכלל הוא כי צו ביניים נועד לשמר את המצב הקיים ולמנוע נזקים בלתי הפיכים. מטרתו של צו הביניים המבוקש היא לוודא שלא יחולקו הכספים ומתן הסעד המרכזי יהיה לבלתי אפשרי.

הלכה היא כי בבואו להכריע בבקשה למתן צו ביניים, ישקול בית המשפט הנכבד שני שיקולים מרכזיים – סיכויי העתירה ומאזן הנוחות [וראו בר"ם 301/03 **אחים סקאל בע"מ נ' רשות שגדות התעופה** (פורסם בנבו 18.3.2003)]. בין השיקולים האמורים מתקיים יחס של "מקבילית כוחות", היינו, ככל שסיכויי העתירה גבוהים יותר, כך ניתן למעט בדרישת מאזן הנוחות, ולהיפך [וראו בר"ם 9954/16 משרד החינוך נ' בית הספר יפיע לחינוך ורווחה בע"מ (פורסם בנבו, 3.1.2017)].

**סיכויי העתירה בענייננו גבוהים:** הנתונים מוכיחים בבירור כי הקריטריונים שנקבעו לחלוקת תלושי המזון מוטים באופן מובהק לטובת הציבור החרדי (שיעורי זכאות מנורמלים הגבוהים **פי כמעט 3 מאשר בציבור הכללי ופי כמעט 5 מאשר בציבור הערבי**; **חפיפה של 16% בלבד לזכאי המיזם הלאומי לביטחון תזונתי**, וכו'), ונקבע כי הם אינם משרתים את תכליתם המוצהרת.

**מאזן הנוחות נוטה גם הוא לטובת העותרת:** בעוד שעיקוב קצר בחלוקה חד-פעמית של תלושים לא יפגע באופן חמור במי שסובל ממחסור מתמשך, הרי שהקצאת הכספים תוביל בהכרח למעשה עשוי, ותשבש את היכולת ליישם את פסק הדין בהמשך.

**א.6. במקביל למתן צו הביניים, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע דיון דחוף,** וזאת בשל חשיבות העניין ועל מנת שהדיון בעתירה וההכרעה בה יתקיימו במהירות שתאפשר את חלוקת המענק והסיוע בהקדם ובהתאם לדין.

## **ב. מבוא**

1. עניינה של עתירה זו בהחלטת הממשלה לחלק מיליארד שקלים מכספי משלם המיסים לטובת "מענקי ביטחון תזונתי", על בסיס קריטריונים לחלוקה שהוכחו ככאלה היוצרים הפליה קשה, אינם משרתים את תכליתם, ואשר גובשו בהליך בלתי-תקין תוך התעלמות מחוות הדעת של הגורמים המקצועיים ושקילת שיקולים פוליטיים זרים.
2. בתקופת משבר הקורונה חילק משרד הפנים תלושי מזון בשווי כ-700 מיליון שקלים לכ-335,000 משפחות בישראל, לשם התמודדות עם אי-ביטחון תזונתי, שגבר עם המשבר הכלכלי שנגרם מהתפרצות הנגיף. זאת, אף שבישראל כבר פעל בהצלחה מיזם להבטחת ביטחון תזונתי, תחת משרד הרווחה. הקריטריון לחלוקה של תלושי המזון, שנקבע על-ידי שר הפנים דאז, ח"כ אריה דרעי, היה מבוסס בעיקרו על זכאות להנחה בארנונה בגובה 70% ומעלה. גובה ההנחה בארנונה (אשר נקבע גם הוא על ידי שר הפנים), מבוסס בתורו על היחס שבין מספר הנפשות במשק בית להכנסה בו. קריטריון זה, מטבע הדברים, אינו מכוון בהכרח למי שמצוי באי-ביטחון תזונתי, כי אם למשפחות מרובות ילדים ובעלות הכנסה נמוכה. על כן, התעורר חשש כי הקריטריונים שנקבעו יובילו להפליה לטובת משפחות חרדיות, ואף כי לכך יועדו.
3. **כיום, לאחר שהסתיימה החלוקה הקודמת, התבררו מימדי ההפליה לה גרמו אמות המידה הקודמות: רק 16% ממקבלי הסיוע במסגרת המיזם של משרד הרווחה (שהזכאות לו התבססה על מדדי ביטחון תזונתי מקצועיים) זכו לסיוע במסגרת חלוקת תלושי המזון; לא התקיים כל מתאם ממשי בין האוכלוסייה הנזקקת לאוכלוסייה שקיבלה את התלושים; שיעור הזכאים לתלושי המזון ביחס לשיעור המצויים באי-ביטחון תזונתי היה גבוה פי יותר מ-2 בחברה החרדית מאשר בציבור הכללי, ופי כמעט 5 מאשר בציבור הערבי; וגורמי המקצוע קבעו כי הקריטריון המוטים גרמו לכך שהחלוקה לא שירתה את תכליתה המוצהרת.**
4. על אף שמשבר הקורונה חלף לו זה מכבר, ולמרות ראיות למכביר כי הקריטריונים הקודמים היו מפלים, היטיבו באופן לא מידתי עם חרדים והפלו לרעה את הציבור הכללי, ובייחוד ערבים, ולא שירתו את תכלית החלוקה – התחייבה מפלגת ש"ס בקמפיין בחירות כי תחדש את פרויקט החלוקה על בסיס הקריטריונים הקודמים. ואכן, מיליארד שקלים הוקצו בהסכמים קואליציוניים לפרויקט להבטחת ביטחון תזונתי, על בסיס הקריטריונים ששימשו לחלוקה הקודמת. על אף הנתונים הקיימים בדבר ההפליה, חרף התנגדות גורמי המקצוע, ולמרות הסתייגויות היעוץ המשפטי לממשלה – מקודמת במרץ חלוקת מיליארד שקלים על בסיס קריטריונים מפלים.
5. **בכך, כפי שיפורט להלן, הפרו הממשלה ושר הפנים את עקרונות היסוד במשפט המינהלי: הקריטריונים השוויוניים-לכאורה לחלוקה, אליהם מפנה הממשלה בהחלטתה, הם קריטריונים מפלים במובהק, המובילים לפגיעה בזכות לשוויון ובזכות לקיום בכבוד; הקריטריונים אינם משרתים את תכליתם המוצהרת ואינם עומדים במבחני המידתיות שנקבעו בפסיקה; ומתעורר חשש כבד כי ההחלטה בעניין קריטריונים אלו התקבלה משיקולים זרים, שעניינם בהטבה עם ציבור מצביעיו של שר הפנים. כל זאת, מבלי שהממשלה נועצה כדין בגורמים הרלוונטיים, ובראשם המועצה לביטחון תזונתי ומשרד הרווחה.**
6. הנה כי כן – בשונה מהפעם הקודמת שבה עתרה העותרת כנגד הקריטריונים ונדחתה (בג"ץ 9050/20) הפעם אין כל "הצדקת קורונה", וקיימת תמיכה אמפירית מובהקת וחד משמעית לטענת ההפליה שדינה – פסלות.

## ג. הצדדים לעתירה

7. **העותרת** היא עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית א-פוליטית ובלתי מפלגתית, הפועלת זה יותר משלושה עשורים בזירה הציבורית והמשפטית, ומונה כ-60,000 חברים ופעילים. העותרת חרטה על דגלה את השמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שמירה על משאבי הציבור, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין.
8. **המשיבה 1** היא ממשלת ישראל, אשר ביום 14.5.2023 קיבלה את החלטה מס' 511, המטילה על שר הפנים לפעול להקצאת תווי מזון בהתבסס על אמות המידה שנקבע בתקופת הקורונה על ידי שר הפנים. זאת, על אף שעמדו בפניה נתונים אמפיריים ברורים המוכיחים כי אמות המידה שנקבעו בתקופת הקורונה הן אמות מידה מפלות ובלתי מידתיות.
9. **המשיב 2** הוא שר הפנים, ח"כ משה ארבל, אשר בהתאם להחלטת הממשלה מס' 511 מיום 14.5.2023, הוטל עליו לפעול להקצאת תווי מזון בהתבסס על אמות המידה שנקבע בתקופת הקורונה על ידי שר הפנים. שר הפנים פעל ללא לאות לקדם את חלוקת תלושי המזון על בסיס אמות המידה המפלות, אף שגורמי המקצוע שטחו בפניו את הקשיים המשפטיים הכרוכים בפעולה לפיהן.
10. **המשיב 3** הוא משרד האוצר, אשר גיבש את הצעת החלטה מס' 511, ואמון על שמירת הקופה הציבורית.
11. **המשיב 4** הוא משרד הרווחה והביטחון החברתי, אשר מתוקף תפקידו מופקד על איתור, טיפול, וסיוע לכל אדם, משפחה וקהילה הנתונים במצבים של משבר זמני או מתמשך מפאת עוני והדרה חברתית [כך על פי אתר המשרד]. המשיב 4 הוא, לפיכך, המשרד האמון על הבטחת הביטחון התזונתי של תושבי המדינה, ולו המומחיות המקצועית בתחום. המשיב 4 אף הפעיל את המיזם הלאומי לביטחון תזונתי, אשר סייע רבות למשפחות המצויות באי-ביטחון תזונתי.
12. **המשיבה 5** היא המועצה הארצית לביטחון תזונתי, שהוקמה מכוח חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011, ותפקידה כוללים ייעוץ לשר הרלוונטי (שר הרווחה והביטחון החברתי) בעניין תכנון המדיניות בתחום הביטחון התזונתי; פעולות כלל הגורמים האחראים לביטחון תזונתי במשרדי הממשלה הרלוונטיים; ובחינת מודלים להשגת ביטחון תזונתי. על אף מאמציה, המשיבה 5 לא השתתפה בעיצוב הקריטריונים לחלוקת תלושי המזון.
13. **המשיבה 6** היא היועצת המשפטית לממשלה, האחראית על הייעוץ המשפטי לממשלה למשרדיה, ואשר ממונה על שמירת הדין ברשות המבצעת.

## **ד. התשתית העובדתית שביסוד העתירה**

### **ד.1. אי-ביטחון תזונתי ומאמצי המדינה לטפל בו**

14. אי-ביטחון תזונתי הוא סממן בולט של עוני, המתבטא בנגישות מוגבלת למזון, ולהספקתו הסדירה והמקובלת של מזון בריא ומזין. על פי ממצאי המוסד לביטוח לאומי, נכון לשנת 2021 כ-21% מהאוכלוסייה – 520 אלף משפחות בישראל – חיים במצב של אי-ביטחון תזונתי, כמחצית מהם מצויים במצב של אי-ביטחון תזונתי חמור. אף שחל שיפור בנתונים אלו עם השנים, המדובר במצב בעייתי וקשה.

15. **תופעת אי-הביטחון התזונתי, אף שהיא חוצת מגזרים, אינה חלה בשווה על כלל קבוצות האוכלוסייה.** על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, המצויים באי-ביטחון תזונתי עומד על כ-11%, והוא מצוי בירידה. אצל יהודים חרדים בפרט, נטען בדו"ח הביטוח הלאומי, "נרשם שיפור ניכר ברמת הביטחון התזונתי, [עד ל-] רמה המתקרבת לזו של האוכלוסייה הכללית", אף שרמות אי-הביטחון התזונתי בחברה החרדית נותרו גבוהות ביחס לציבור היהודי שאינו חרדי. המצב שונה בתכלית אצל האוכלוסייה הערבית, שם מצויים כ-42% מהאוכלוסייה באי-ביטחון תזונתי, שיעור כפול מהשיעור בקרב האוכלוסייה הכללית.

[העתק פרסום הביטוח הלאומי מיום 17.1.2023 מצורף ומסומן כנספח ע/1]

16. על מנת להתמודד עם תופעה קשה זו, נחקק בשנת 2011 חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011, שמטרתו "לקדם את הביטחון התזונתי לגבי תושבי ישראל, ברוח כבוד האדם ועקרונות השוויון, הצדק וההגיונות" [וראו סעיף 1 בחוק זה]. מכוח החוק הוקמה המועצה הארצית לביטחון תזונתי, ותפקידיה הוגדו כיעוץ לשר הרווחה והשירותים החברתיים בענייני תכנון מדיניות בתחום, ובכלל זה עיצוב תכניות להבטחת ביטחון תזונתי לאוכלוסייה; ליעוץ בענייני פעולות האכיפה הפיקוח והבקרה שנוקטים כלל הגורמים האחראים לביטחון התזונתי במשרדי הממשלה הנוגעים בדבר; ולבחון מודלים להשגת ביטחון תזונתי בקרב האוכלוסייה ולערך מחקרים הנדרשים לשם כך.

17. בין השנים 2012-2015 בוצע פיילוט של "המיזם הלאומי לביטחון תזונתי", שנועד לפתור את מכלול האתגרים העומדים בפני משפחות בדרך להבטחת ביטחון התזונתי. במסגרת המיזם אותרו כ-35,000 משפחות המצויות במצב של אי-ביטחון תזונתי בפועל, והן קיבלו כרטיסים נטענים לרכישת מזון בשווי 250 שקלים, חבילות המכילות מזון יבש, פירות וירקות בשווי 250 שקלים נוספים, וכן זכו לסדנאות בנושא התנהלות כלכלית נכונה, תזונה בריאה, וכן סיוע במימון זכויות. בשנת 2017 אומץ הפיילוט על ידי משרד הרווחה, ונוספו אליו רשויות נוספות. בשנת 2022 הורחב המיזם משמעותית ותקציבו עמד על כ-100 מיליון שקלים.

[פרטי המיזם מצויים באתר עמותת אשל חב"ד, המפעילה את המיזם מטעם משרד הרווחה, וראו כאן <https://tinyurl.com/2yup3h2u>].

18. מחקר שנערך בשנת 2018 עבור משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בנושא המיזם הלאומי לביטחון תזונתי על ידי ד"ר מירי אנדבלד מצא כי המשפחות המשתתפות במיזם מצויות במחצית התחתונה של ההכנסות קרב המשפחות העניות בישראל, ורבות מהמשפחות המשתתפות במיזם הן ערביות וחרדיות. על כן, היקף הסיוע לו זכאיות המשפחות במסגרת המיזם מגשר רק על חלק קטן מהפער שבין רמת החיים של המשתתפים במיזם לרמת החיים הממוצעת באוכלוסייה.

על אף היקפי הסיוע הנמוכים, המחקר מצא כי בקרב המשפחות שהשתתפו במיזם, רמת הביטחון התזונתי השתפרה באופן מובהק סטטיסטית, ממדי העוני ירדו, ושביעות הרצון הכללית מהחיים עלתה באופן ניכר.

#### **[העתק תקציר המחקר של ד"ר אנדבלד מצורף ומסומן כנספח ע/2]**

19. בנוסף, מפעילה הממשלה מספר תכניות נוספות שעוסקות בתחום הביטחון התזונתי, ובהן מפעל הזנה המספק ארוחות חמות לתלמידים, בהשקעה של כ-650 מיליון שקלים (נכון לשנת 2022), ומשרד הרווחה תומך בעמותות שונות העוסקות בתחום בסיוע בגובה כ-55 מיליון שקלים. כך, נכון לשנת 2022 ההשקעה הישירה של משרדי הממשלה בכלל התכניות שנועדו לטפל באי-ביטחון תזונתי (למעט תכנית חלוקת התלושים על ידי משרד הפנים, שבמוקד עתירה זו, ועל-אודותיה יפורט בהרחבה) עמדה בשנת 2022 על סך כולל של כ-800 מיליון שקלים.

## **ד.2. חלוקת תלושי המזון בתקופת הקורונה**

### **חלוקת תלושי המזון להתמודדות עם השלכות משבר הקורונה**

20. בצל מגפת הקורונה, וכחלק מניסיונות המדינה להתמודד עם המשבר הכלכלי והחברתי שפקד את המדינה, פעלה הממשלה להקצות תקציבים ניכרים להתמודדות עם המשבר. הקצאת התקציבים נעשתה באמצעות "קופסאות חוץ-תקציביות", שנועדו לתכלית הבלעדית של התמודדות עם משבר הקורונה. כך, למשל במסגרת דברי ההסבר לתיקון מס' 10 לחוק-יסוד: משק המדינה, נקבע כי "מוצע לקבוע כי הגדלת ההוצאה כאמור תשמש אך ורק לשם התמודדות עם המשבר ועם הצעדים שיש לבצע באופן מיידי ודחוף לשם כך".

### **[העתק הקטע הרלוונטי בדברי ההסבר להצעת החוק תיקון מס' 10 לחוק-יסוד משק המדינה מצורף ומסומן כנספח ע/3]**

21. ביום 16.7.2020 חוקק חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה) (תיקון מס' 2) במסגרתו תוקן תיקון מס' 10 והורחבו סך ההעברות החוץ תקציביות. במסגרת התיקון האמור, פורטה ברמת הפשטה גבוהה מטרת חלוקת הכספים החוץ תקציביים, בחלוקה למטרות שונות.

22. בתוך כך, נקבעה בסעיף קטן (ח) האפשרות להקצות את אותם כספים חוץ-תקציביים לפרויקט להבטחת ביטחון תזונתי, כמפורט בהאי לישנא: "מטרות אחרות – **לרבות למענק וסיוע לשם הבטחת ביטחון תזונתי למשפחות מוחלשות**". בהמשך, במסגרת תיקון נוסף לחוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה) (תיקון מס' 5), הוספו לסעיף (ח) המילים – "**ובלבד שהמענק והסיוע יינתנו על ידי משרד הפנים בהתאם לאמות מידה שוויוניות שיקבע שר הפנים**"; אמות המידה אינן טעונות פרסום ברשומות".

23. כך, הממשלה פעלה להקצות כ-700 מיליון שקלים לטובת חלוקת מענקי ביטחון תזונתי, במספר פעימות. המענקים חולקו על ידי משרד הפנים, באמצעות הרשויות המקומיות, בצורת כרטיסים נטענים דמוי כרטיס אשראי המכילים סכום כסף לרכישה ברשתות שיווק (להלן: "**תלושי המזון**") ו-"**החלוקה הקודמת**". בהתאם לאמות מידה אשר שר הפנים (דאז ח"כ אריה דרעי) הוסמך לקבוע (להלן: "**אמות המידה הקודמות**" או "**הקריטריונים הקודמים**").

24. אף שעל פי הוראות התיקון לחוק-יסוד: משק המדינה, אמות המידה לחלוקת המענקים אינן

טעויות פרסום ברשומות, ואף שבתחילה אלו אכן לא פורסמו, במהלך שנת 2020 פורסמו באתר משרד הפנים אמות המידה הקודמות לחלוקת תלושי המזון.

וכך נקבע באמות המידה הקודמות:

”זכאי לתווי מזון, בעבורו ובעבור כל מי שמתגורר איתו בדירה, הוא אחד מאלה:

1. תושב שעד היום ה-14 שלפני תחילת חלוקת הפעימה השלישית היה רשות ברשות המקומית כמי שזכאי להנחה בשיעור של 70% לפחות לפי תקנה 2(א)(8) לתקנות [המדובר בתקנות הסדרים משק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ”ג-1993] לשנת 2020 או לשנת 2021.

2. תושב שעד היום ה-14 שלפני יום תחילת חלוקת הפעימה השלישית היה רשום ברשות המקומית כמי שזכאי להנחה לפי תקנה 2(א)(1) לתקנות לשנת 2020 או לשנת 2021 [התקנה מפנה לאזרח ותיק המקבל, בנוסף לקצבת זקנה, שאירים תלויים או נכות, גמלת הבטחת הכנסה].

3. תושב שהגיש בקשה לפי סעיף 3 [העוסק בתושבים שאינם רשומים כזכאים להנחה בארנונה] ונמצא על ידי הרשות המקומית כי הכנסתו אינה עולה על הסכום המפורט בטבלה, בהתאם למספר הנפשות המתגוררות איתו:

מספר נפשות	הכנסה חודשית ממוצעת	
	בשקלים חדשים בשנת הכספים 2019	בשקלים חדשים בשנת הכספים 2020
1	2,881	2,889
2	4,321	4,334
3	5,011	5,027
4	5,703	5,720
5	7,121	7,239
6	8,540	8,759
7	11,452	11,821
8	13,084	13,568
9	14,715	15,316
10 ומעלה	1,635 לנפש	1,702 לנפש

[פירוט אמות המידה הקודמות וכן תיקון לאמות המידה, מצורפים ומסומנים כנספח ע/4]

25. כלומר, אמות המידה הקודמות היו מבוססות, בעיקרון, על זכאות להנחה משמעותית (70% ומעלה) בארנונה. יצוין כי אף שתכלית חלוקת התלושים הייתה, לכאורה, להתמודד עם היעדר ביטחון תזונתי, עיון באמות המידה שנקבעו על ידי השר בשנת 2020 מלמד כי המונח ”ביטחון תזונתי” כלל אינו מופיע בקריטריונים לחלוקתם. כמו כן, אמות המידה אינן מפנות לקריטריונים של המוסד לביטוח לאומי או של המועצה הארצית לביטחון תזונתי. משמעות הדבר היא כי אמות המידה הקודמות קובעות שהזכאים לתלושי המזון, שנועדו להתמודד עם חוסר ביטחון תזונתי, לא יהיו בהכרח אלו המצויים באי-ביטחון תזונתי בפועל, כי אם מי שזכאי להנחה בארנונה.

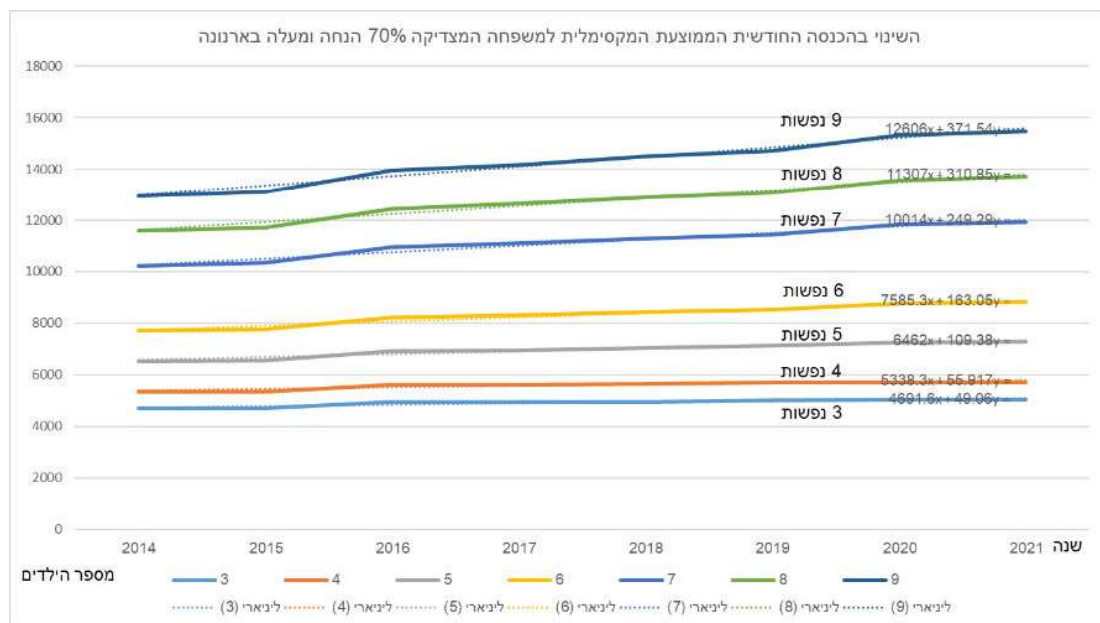
26. ההנחה בארנונה, בתורה, מבוססת על היחס שבין הכנסה למספר הנפשות במשק הבית, כך שככל שמשק הבית כולל יותר נפשות, ההכנסה המקסימלית המזכה בהנחה עולה. משמעות הדבר, מטבע הדברים, היא כי ההנחה בארנונה מוענקת באופן המוטה לטובת משפחות מרובות ילדים, ובעלות הכנסה נמוכה.

27. יודגש, כי קביעת שיעורי ההנחה בארנונה נתונה מזה כ-30 שנה בסמכותו הבלעדית של שר



**הפנים.** כך, סעיף 12(ב) לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992 קובע כי "שר הפנים יקבע בתקנות תנאים וכללים למתן הנחות אחרות בתשלומי הארנונה הכללית, ואת שיעורי ההנחה המרביים; וכן רשאי הוא לקבוע את שיעורי ההנחה המזערניים". מכוח סמכותו זו, מתקן שר הפנים מעת לעת את שיעורי ההנחה בארנונה, ואת רף ההכנסה המזכה בה.

28. למעשה, עיון בשיעורי ההנחה בארנונה מלמד כי לאורך השנים האחרונות התעדכן רף ההכנסה המקסימלי המזכה בהנחה בארנונה באופן המיטיב יותר ויותר עם משפחות מרובות ילדים. כך, בעוד שרף ההכנסה המזכה בהנחה גבוהה (70% ומעלה) בארנונה התעדכן ועלה עם השנים עבור כלל האוכלוסייה, העלייה נעשתה "תלולה" יותר בעבור משפחות מרובות ילדים. כלומר, בעוד שמשפחה עם ילד אחד או שניים הייתה זכאית להנחה רק אם הראתה הכנסה נמוכה במיוחד, משפחות מרובות ילדים יכולות היו להכניס יותר כסף לנפש, ועדיין להיות זכאיות להנחה. כך, למשל, בין השנים 2014-2021 עלתה ההכנסה המקסימלית המזכה בהנחה עבור משפחה עם ילדים בכ-19%. זאת, בעוד מדיניות "ניטרלית" מבחינת גודל המשפחה, הייתה מראה עדכון של רף ההכנסה בשיעור דומה. **במילים אחרות – בחלוף השנים, משפחות מרובות ילדים היו זכאיות בהיקפים גדלים והולכים להנחה בארנונה, מהסוג המזכה בתלושי המזון, לפי הקריטריונים הקודמים, כפי שניתן לראות בתרשים הבא, המבוסס על נתונים מאתר "כל זכות":**



[מסמך המתאר את השינוי בשיעור העדכון ברף ההכנסה המזכה מצורף ומסומן כנספח ע/5]

## העתירה הקודמת

29. נוכח הטיה ברורה זו, המעניקה עדיפות ברורה למשפחות מרובות ילדים (ולא בהכרח משפחות המצויות בחוסר ביטחון תזונתי, אף שתיתכן חפיפה בין הקבוצות), התעוררו במהלך קידומה של תכנית החלוקה הקודמת חששות כבדים לפיהם ביסוס תכנית שעניינה ביטחון תזונתי על קריטריון שעניינו זכאות להנחה בארנונה עלול להביא למצב בו הסיוע שיינתן יפסח על משפחות

**רבות אשר אינן זכאיות להנחה בארנונה** – בגלל מקום מגוריהם (שהרי הארנונה משתנה בין רשות לרשות), בגלל היעדר נגישות למיצוי זכויות או בגלל סיבה אחרת. זאת, בשל העובדה שהזכאות להנחה בארנונה איננה מעידה באופן קונקלוסיבי על המצב הסוציו-אקונומי של משק בית, ומקל וחומר איננה מעידה על מידת הביטחון התזונתי של משפחה.

30. ואכן, ההתנגדויות הרבות שהתעוררו לחלוקת התלושים הקודמת, לא היו הסתייגויות ממדיניות נבחרת גרידא. חלוקת התלושים הקודמת עוררה חששות כבדים שזו תביא להפליה בתוצאה, ולהעדפת מגזרים המקורבים לשר הפנים דאז, ח"כ אריה דרעי. כך, **נראה היה שהקריטריונים לחלוקה, המבוססים על הנחה בארנונה, "נתפרו" עבור אוכלוסיה מסוימת באופן מפלה, נקבעו בלא היוועצות עם הגורמים המקצועיים המוסמכים וללא תשתית עובדתית מספקת, וכי ההחלטה לפעול לפיהם היא בלתי סבירה בעליל** (במועד זה טרם עבר החוק המסמך את רשויות המינהל לפעול בצורה בלתי סבירה באופן קיצוני). על רקע זה, הוגשה ביום 24.12.2020 העתירה בבג"ץ 9050/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הפנים**, במסגרתה עתרה העותרת לביטול אמות המידה המפלגות.

31. ביום 24.3.2021 ניתן פסק הדין בעתירה, במסגרתו קבע כב' השופט שטיין כי דין העתירה להידחות על הסף, בקבעו כי:

"אמות המידה שנקבעו ביחס לחלוקת מענק הביטחון התזונתי מצויות בליבת סמכויותיהן של רשויות המדינה כחלק מקביעת מדיניות חברתית-כלכלית וחלוקת המשאבים הציבוריים. בכל אלו נתון בידי רשויות המדינה המוסמכות שיקול דעת רחב במיוחד. כפועל יוצא מכך, **התערבותנו בכגון דא נעשית במשורה: התערבות כאמור שמורה למקרים חריגים במיוחד בהם מדובר בהחלטת רשות שלטונית שנפגמה בפגם היורד לשורש העניין, כדוגמת הפליה פסולה, שקילת שיקולים זרים וחוסר סבירות קיצוני** (ראו, למשל: בג"ץ 3975/95 קניאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(5) 459, 497 (1999); בג"ץ 5035/92 הקרן לגאולת קרקע שליד מדרשת ארץ ישראל קדומים נ' מדינת ישראל, [פורסם בנבו] פסקה 3 (1993)). **דברים אלו נכונים במיוחד כאשר עסקינן בצעדי חירום אשר נבחרו על מנת להתמודד עם הרעות שכפתה עלינו מגפת הקורונה** (ראו, למשל: בג"ץ 2589/20 לשכת רואי חשבון בישראל נ' ממשלת ישראל, [פורסם בנבו] פסקה 8 (30.4.2020); בג"ץ 3008/20 עמותת הרצליה למען תושביה נ' המוסד לביטוח לאומי, [פורסם בנבו] פסקה 5 (21.6.2020) " [בג"ץ 9050/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הפנים** בסעיף 7 לפסק דינו של השופט שטיין (פורסם בנבו (24.03.2021) (הדגשות – שלנו)).

32. משנדחתה העתירה, חולקו במסגרת החלוקה הקודמת תלושי מזון לכ-320,000 משפחות בישראל בין השנים 2020-2021, בסכום כולל של מעל 700 מיליון שקלים, בהתבסס על אמות המידה הקודמות. התלושים חולקו על ידי עמותת אשל חב"ד (המפעילה גם את המיזם הלאומי לביטחון תזונתי), ושיעור מימושם עמד על כ-97%.

[וראו העתק חוות דעת של המועצה הלאומית לביטחון תזונתי מיום 17.7.2023, המצורף ומסומן כנספח 6/ע]

### 3.ד. תוצאות החלוקה הקודמת

33. בשנים ובחודשים האחרונים התבררו במלואן תוצאותיה של החלוקה הקודמת, שהתבססה על אמות המידה המוטות. שורה של מחקרים ובדיקות שהתפרסמו לאחרונה הצביעו על כך **שחלוקת התלושים אכן הובילה להפליה בפועל לטובת הציבור החרדי**, באופן שאינו פרופורציונלי לחלקו באוכלוסייה או למאפייניו הייחודיים. כך, ממצאים אמפיריים מדגימים באופן ברור כי חלוקת תלושי המזון בהסתמך על הקריטריונים הקודמים הייתה מוטת, והעדיפה במובהק את הציבור החרדי, עמו מזוהה מפלגתו של שר הפנים, דאז ודהיום.

34. לאחר שפרסומים תקשורתיים לפיהם הממשלה ה-37 מתכוונת לחדש את חלוקת תלושי המזון בהתבסס על הקריטריונים הקודמים, ערכו חוקרי מכון טאוב בירושלים מחקר שביקש לבחון את אופן הפעלת המערך בשנת 2021, ולהציע חלופות מדיניות בהתאם לניתוח.

#### **[העתק המחקר שפרסם מכון טאוב מצורף ומסומן כנספח ע/7]**

35. המחקר, שהתפרסם בחודש מאי 2023, מעלה כי קיימים הבדלים ניכרים בין מבחן ההכנסה של משרד הפנים – המבוסס על פטור מארנונה – לבין הגדרת קו העוני, כפי שהוא מוגדר במוסד לביטוח לאומי. כך, מצאו חוקרי מרכז טאוב כי "על פי המבחן של משרד הפנים ההכנסה השולית לנפש עבור משפחות עם 1–4 נפשות נמוכה בהרבה מקו העוני, ועבור משפחות עם 6 נפשות ומעלה היא גבוהה ממנו. פירוש הדבר הוא שמבחן ההכנסות של משרד הפנים נותן עדיפות משמעותית למשפחות עם 6 נפשות ומעלה לעומת "מבחן ההכנסה" של קו העוני" (שם, בעמ' 2).

36. כלומר, נתגלו פערם בין שיעור העוני בחברה, לבין שיעור מקבלי התלושים בחברה. אולם פערם אלו לא היו אחידים בין הקבוצות השונות באוכלוסייה: "נמצא כי במוצא ארצי, שיעור המשפחות שקיבלו את הסיוע קטן משיעור המשפחות מתחת לקו העוני בכ-10% (פער שלילי). עוד העלתה הבדיקה כי בחלק מהיישובים החרדיים הפער היה חיובי או אפס, וגם ביישובים החרדיים שנמצא בהם פער שלילי, הוא היה קטן יותר מהפער הממוצע הארצי. לעומת זאת, ברוב היישובים הבדואיים נמצא פער שלילי, ועל פי רוב הוא היה גדול יותר מהפער הממוצע הארצי".

37. כלומר, המחקר מדגים כי חלוקת תלושי המזון, היטיבה יותר עם הציבור החרדי מאשר עם כל ציבור אחר בישראל, לרבות הציבור הבדואי, שסובל מאי-ביטחון תזונתי במידה הגבוהה ביותר. החוקרים מסכמים ממצא זה בקביעה כי "ממצא זה הוא עדות לכך שאם המטרה הייתה לסייע למשפחות החיות בעוני, היה חוסר אפקטיביות בתנאי החלוקה שנקבעו. הללו העניקו בעודף לאוכלוסייה אחת, החרדית, ולא נתנו מענה לצורך באוכלוסייה אחרת, הבדואית" (עמ' 3).

38. את מחקרם מסכמים חוקרי מכון טאוב בקביעה כי "אם הכוונה הייתה להתמודד עם אי-ביטחון תזונתי, קשה להבין מדוע נקבעו הקריטריונים שנקבעו; ואם הכוונה הייתה להתמקד באוכלוסייה החיה בעוני, אז נתוני הביצוע מראים שהיו יישובים שבהם חלק ניכר מהמשפחות החיות בעוני לא קיבלו סיוע (בעיקר במגזר הבדואי), ולעומת זאת, שיעור משמעותי מהסיוע הגיע למי שאינם חיים בעוני (בעיקר ביישובים חרדיים)".

39. בבדיקה אחרת שנעשתה, התבקשה עמותת אשל חב"ד – שהפעילה הן את המיזם הלאומי לביטחון תזונתי והן את חלוקת תלושי המזון – להשוות בין נתוני החלוקה של שני המיזמים. לכאורה, אם אמות המידה לחלוקת תלושי המזון מטעם משרד הפנים היו ממוקדים בסוגיית הביטחון התזונתי,

היינו מצפים לראות מתאם גבוה בין המשפחות להן סופקו שירותים במסגרת המיזם הלאומי לביטחון תזונתי לבין המשפחות שזכו לתלוי המזון של משרד הפנים (אם לא התאמה מלאה, כך שכל זכאי המיזם הלאומי יהיו זכאים לתלוי המזון). בפועל, על פי השוואה שערך אשל חב"ד – רק 16% מהמשפחות להן סופקו שירותים במסגרת המיזם הלאומי לביטחון תזונתי זכו לקבל את תלוי המזון.

40. על נתון מדהים זה טענה המועצה הארצית לביטחון תזונתי – הגוף הסטטוטורי המוסמך לייעץ לממשלה בנושא – כי "כלומר, על אף מתן מענה מקביל נראה כי קיימת אי הלימה בין המטרה המוצהרת לבין מקבלי תלוי המזון בפועל. הלכה למעשה מתן תלוי המזון אינו נותן מענה לסובלים מאי ביטחון תזונתי" [נראו בחוות הדעת של המועצה הארצית לביטחון תזונתי בנספח 6/ע].

41. יובהר, משמעות הנתון הזה היא כי פחות משישית מהאוכלוסייה שאותרה באופן מקצועי ועל בסיס מחקר מקיף כסובלת ביותר מאי-ביטחון תזונתי – זכתה לסיוע במסגרת פרויקט חלוקת תלוי המזון. מאידך, 84% ממקבלי תלוי המזון לא הוגדרו על ידי משרד הרווחה והרשות הרלוונטית כמצויים באי-ביטחון תזונתי.

42. זאת ועוד, כעולה מדיווחים שונים, בדיקה שערך אגף התקציבים של משרד האוצר שנחשפה בתקשורת מצאה כי בקהילות חרדיות היה שיעור הזכאים לכרטיס גדול פי 2 (200%) משיעור הסובלים מאי ביטחון תזונתי באוכלוסייה זו (32% זכאים לתלויים לעומת 16% מהאוכלוסייה המוגדרים כמצויים באי-ביטחון תזונתי). זאת לעומת האוכלוסייה הכללית, בה שיעור הזכאים לתלוי המזון עמד על כ-72% אחוז משיעור המצויים באי-ביטחון תזונתי (8% זכאים לתלויי מזון ו-11% מצויים באי-ביטחון תזונתי). חוסר השוויון האמור בולט במיוחד בהשוואה ליישובים הערביים, שם נמצא כי רק 17% מהאוכלוסייה זכאית לתלויי מזון על פי אמות המידה הקודמות של משרד הפנים, אף ששיעור הסובלים מאי-ביטחון תזונתי מגיע ל-42%. כלומר, שיעור הזכאים לתלויי מזון ביחס לשיעור המצויים באי-ביטחון תזונתי היה גבוה בחברה החרדית כמעט פי 5 מאשר בחברה הערבית. זאת, אף ששיעורי אי-הביטחון התזונתי בחברה הערבית גבוהים בהרבה מאלו בחברה החרדית.

[העתק כתבתו של אדריאן פילוט מיום 11.7.2023 מצורף ומסומן כנספח 8/ע]

43. הדברים מומחשים בטבלה הבאה:

זכאות לתלויי מזון	היקפי אי-ביטחון תזונתי	זכאות לתלויי מזון	זכאות לתלויי מזון ביחס להיקפי אי-ביטחון תזונתי
אוכלוסייה כללית	11%	8%	~72%
חרדים	16%	32%	200%
ערבים	42%	17%	~40%

44. על הקריטריונים הקודמים ומידת התאמתם לטיפול באי-ביטחון תזונתי כתבה המועצה הארצית לביטחון תזונתי – הגוף הסטטוטורי האמון על סיוע בעיצוב המדיניות בתחום – כך:

ראוי לציין כי אי החפיפה בין הקריטריונים לקבלה למיזם לביטחון תזונתי ולזכאות לתלושי המזון מדגישים את אי החפיפה בין אוכלוסיות המוטבים, זאת על אף כי שני המענים נועדו לצמצם את חוסר הביטחון התזונתי המיועד לאותה אוכלוסייה. יתרה מזאת בקריטריונים לקבלת תלושי מזון נעדרים התייחסות לאי ביטחון תזונתי כלל. בנוסף, אלו אינם עולים גם בקנה אחד עם הגדרת האנשים החיים בעוני המוגדר בחצי מההכנסה החציונית. מחקרים רבים מעידים על מתאם חיובי בין חיים בעוני לבין אי ביטחון תזונתי, וכן על השענות על קבלת קצבאות קיום ובהן: הבטחת הכנסה, השלמת הכנסה, נכות כללית, מזונות ועוד. אלו נעדרות כל התייחסות בקריטריונים לקבלת תלושי מזון...

חשוב לציין כי אף לא אחד מהגופים המפעילים את תוכנית תלושי המזון אינו התייעץ עם המועצה ואינו פנה על אף המתחייב ב"חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי" תשע"א-2011. אי הפניה מהווה פגיעה בסמכויות המועצה ובשלטון החוק"

45. **יצוין שכל הנתונים החמורים העולים בעקביות מהבדיקות השונות שנערכו ביחס לקריטריונים לחלוקת תווי המזון עולים אף בקנה אחד עם בדיקה עצמאית שערכה העותרת, בעזרתו האדיבה של ד"ר דניאל יונג, ד"ר לסוציולוגיה המתמחה בניתוח נתונים כמותיים. במסגרת הבדיקה, נבדקה מידת ההתאמה בין חלוקת תלושי המזון, המבוססת על זכאות להנחה בארנונה, לבין מדד אחר המבוסס על צורך כלכלי – קצבת הבטחת הכנסה. נמצא כי בין שתי אמות המידה להקצאה מתקיים מתאם רופף ביותר (מקדם מתאם פירסון 0.12, בסולם של 0-1), המצביע על כך שהקריטריון מבוסס הארנונה אינו תואם מדדים מקובלים לסיוע במצבים של מחסור כלכלי. עוד נמצא, כי ביישובים רבים המתאפיינים בשיעורי זכאות גבוהים לקצבת הבטחת הכנסה, לא היה אף לא זכאי אחד לתלושי מזון. 14 מתוך 15 יישובים אלו היו יישובים ערביים ובדואיים.**

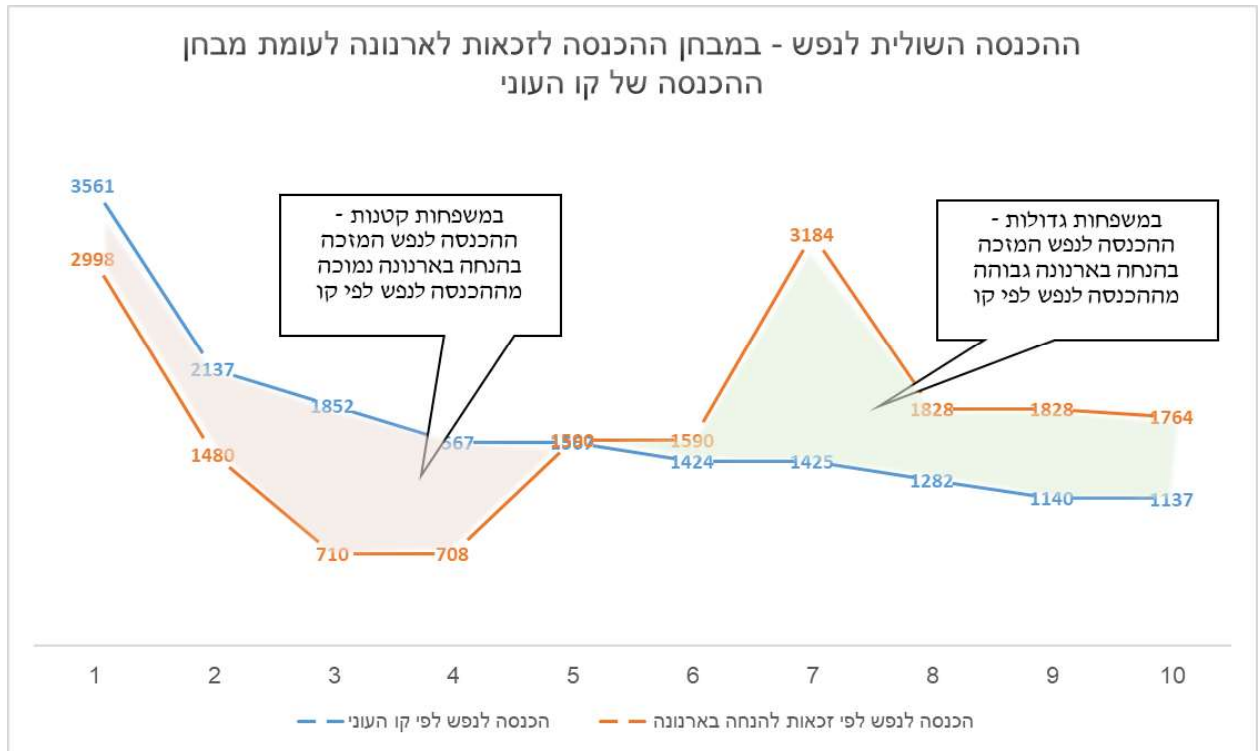
**[העתק בדיקתו של ד"ר יונג מצורף ומסומן כנספח ע/9]**

46. הנתונים עליהם התבסס ד"ר יונג בבדיקתו, מבוססים על תחקיר מקיף שערך מרכז "שומרים", אשר חשף לראשונה את ההטיות הקשות שנתגלו בחלוקת תלושי המזון בפעם הקודמת, ועל קובץ נתונים שמסר משרד הפנים ל"שומרים" במענה לבקשת חופש מידע שהוגשה בנושא.

**[העתק הפרסום בתחקיר שומרים מצורף ומסומן כנספח ע/10, וקובץ הנתונים שנמסר ממשרד הפנים מצורף ומסומן כנספח ע/11]**

47. הדברים גם עולים באופן ברור מנתונים שנחשפו בתקשורת (ושפריטיהם הגיעו לידי העותרת) בדבר בדיקה שערך משרד האוצר, הבוחנת את היחס בין ההכנסה השולית לנפש שמכתיב קו העוני, לבין ההכנסה השולית לנפש שמכתיב מבחן ההנחה בארנונה, המזכה בתלושי המזון. מהנתונים עולה בבירור כי במשפחות קטנות, ההכנסה השולית המירבית לנפש המזכה בתלושי המזון היא נמוכה מההכנסה שמכתיב קו העוני, ואילו במשפחות גדולות המצב הפוך. משמעות הדברים היא כי במשפחות קטנות, רק הורה המרוויח סכומים נמוכים מאוד – נמוכים מאלו שמכתיב קו העוני – יוכל לזכות בתלושי המזון; בעוד במשפחות גדולות יזכה בתלוש גם מי שמרוויח יותר מהסכומים שמכתיב קו העוני.

**[העתק כתבתה של מירב ארלוזורוב מיום 15.8.2023 מצורף ומסומן כנספח ע/12]**



48. כלומר, השימוש בקריטריון המבוסס על זכאות להנחה בארנונה בחלוקה הקודמת של תלושי המזון, הוביל למצב בו רבים בציבור החרדי, שאינם מוגדרים כמצויים באי-ביטחון תזונתי, נהנו מתלושי המזון; בעוד בציבור הכללי – וביתר שאת בציבור הערבי – רבים המצויים במצב של אי-ביטחון תזונתי לא נהנו מהתלושים שנועדו לסייע להתמודד עם אותו המצב. מבחינה עובדתית, המדובר בקריטריונים המיטיבים עם הציבור החרדי הרבה יותר מאשר עם כל אוכלוסייה אחרת, ובפער ניכר, אף שלא לכך נועדו.

עובדות אלו הן שעמדו בפני המשיבים בבואם לקדם, כפי שיפורט להלן, את היוזמה החדשה לחלוקת תלושי המזון.

#### ד.4. ההחלטה על חלוקת תלושי המזון הנוכחית

##### הבטחת הבחירות של ש"ס

49. לאחר התפזרות הכנסת ה-24 ובמהלך תקופת הבחירות לכנסת ה-25, יצאה מפלגת ש"ס בראשות ח"כ אריה דרעי, שר הפנים בתקופה בה חולקו תלושי המזון בפעם הקודמת, בקמפיין חדש הממוקד בסוגיית הביטחון הסוציאלי והתזונתי.

50. כך, במסגרת סרטון שפרסמה ש"ס חלק מהקמפיין, מופיע ח"כ דרעי כשהוא קורא:

"תתביישו לכם לפיד וליברמן! 50 מיליארד שקל רציתם לקחת מהחלשים ולתת לרע"מ, וליהודים כמה נתתם? אפס... 500 אלף משפחות, 840 אלף ילדים – רעבים לשינוי. רק ש"ס תדאג לביטחון התזונתי של 350 אלף משפחות מוחלשות מכל המגזרים, באמצעות

**כרטיסי מזון נטענים**, כדי שאף ילד או ילדה לא יתביישו יותר בסנדוויץ' שלהם [ברקע לסרטון מופיע כרטיס המזון הנטען שחולק במסגרת החלוקה קודמת ועליו סמליל של משרד הפנים]. כבר עשינו את זה בעבר, אין סיבה שלא נהפוך את זה לקבוע. **מיליארד שקל קבועים בכל שנה...** **מפה יתחיל התקציב. בלי זה, אין תקציב מדינה...** בבחירות הקרובות רק ש"ס".

[הסרטון זמין בכתובת - <https://tinyurl.com/59jxnmtf>].

51. **ברור, אם כן, כי מפלגת ש"ס, שבראשה עומד שר הפנים לשעבר דרעי ושעל שורותיה נמנה שר הפנים הנוכחי, ח"כ משה ארבל, הבטיחה הבטחת בחירות לפיה תדאג לתקצוב תלושי המזון, במתכונת דומה לזו במסגרתה חולקו בעבר. המפלגה אף התנתה את קיום הממשלה (באמצעות אישור תקציב המדינה) באישור הפרויקט כאמור.**

52. ואכן, במסגרת ההסכמים הקואליציוניים, נקבע כי הממשלה תתקצב את תלושי המזון. כך, סעיף 190 בהסכם בין ש"ס לליכוד קובע כך:

"כחלק מהמלחמה בעוני בישראל, הממשלה תתקצב בבסיס התקציב כל שנה את משרד הפנים במיליארד ₪ לפחות עבור חלוקת כרטיסים נטענים לצריכת מוצרי מזון ומוצרים חיוניים הנדרשים למחיה בכבוד. **החלוקה תתבצע בהתאם לקריטריונים שנקבעו בעניין בתקופת הקורונה, באמצעות משרד הפנים, הרשויות המקומיות והגופים שביצעו זאת בתקופת הקורונה**"

[העתק המקטע הרלוונטי בהסכם הקואליציוני של הליכוד עם ש"ס מצורף ומסומן כנספח ע/13]

53. הנה כי כן, מפלגתו של שר הפנים התחייבה בפני בוחריה, שנהנו באופן בלתי פרופורציונלי מחלוקת תלושי המזון על פי אמות המידה הקודמות, כי אלו יחודשו; והתנתה את הצטרפותה לקואליציה בכך שסכומי הכסף שיחולקו על פי אמות המידה המפלגות יוגדלו במידה משמעותית.

#### **החלטת הממשלה על תכנית החלוקה החדשה**

54. בסמוך לאחר הרכבת הממשלה ה-37, קיבלה הממשלה ביום 24.2.2023 את החלטה 241 בנושא "יישום הסכמים קואליציוניים בשנים 2023 ואילך, אשר במסגרתה החליטה הממשלה "להקצות באופן חד פעמי סכום שלא יעלה על 5,300 מיליון ש"ח בשנת 2023 וסכום שלא יעלה על 7,200 מיליון ש"ח בשנת 2024, לצורך יישום הסכמים קואליציוניים בשנים אלו. פירוט הייעוד של הסכומים האמורים למשרדים, התכניות ומטרות ההקצאה יובאו במסגרת החלטת ממשלה נפרדת שתובא לאישור הממשלה לפני הנחת הצעות חוק התקציב לשנים 2023 ו-2024 על שולחן הכנסת". כלומר – הממשלה הקצתה 5.3 מיליארד שקלים בשנת 2023 ו-7.2 מיליארד שקלים בשנת 2024, לטובת מימוש הסכמים קואליציוניים.

55. ואכן, ביום 14.5.2023 התקבלה החלטת הממשלה מס' 511 בנושא "יישום הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית בשנים 2023 ו-2024 ותיקון החלטות ממשלה", אשר קובעת כך:

1. לצורך עמידה במסגרות הפיסקליות ובהתאם לסעיפים 40(א) ו-40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לתקן את סעיף 1 להחלטה 241 באופן הבא:

א. במקום "5,300 מיליון ש"ח בשנת 2023" יבוא "5,677 מיליון ש"ח בשנת 2023".

ב. במקום "7,200 מיליון ש"ח בשנת 2024" יבוא "7,949 מיליון ש"ח בשנת 2024".

ג. לתקן את סעיף 10 להחלטת הממשלה מס' 238 מיום 24 בפברואר 2023 (להלן – החלטה 238) כך שסעיף קטן (ב) שבו – יימחק.

ד. להקצות מתוך כלל הסכומים שהוקצו מכל סעיפי תקציב בהתאם לסעיף 10(א) להחלטה 238 סכום של 377 מיליון ש"ח בשנת 2023 וסכום של 749 מיליון ש"ח בשנת 2024 לצורך מימון התוספת לסכומים שנקבעו בסעיף 1 להחלטה 241 בהתאם לסעיף 1 לעיל.

כלומר, במסגרת החלטה 511 הוגדלה ההקצאה התקציבית למימוש ההסכמים הקואליציוניים - 5.67 מיליארד שקלים בשנת 2023, ו-7.94 מיליארד שקלים בשנת 2024.

עוד החליטה הממשלה, במסגרת סעיף 8 להחלטה, כך:

"8. להקצות, מתוך הסכומים האמורים בסעיף 1 להחלטה 241, סכום של 400 מיליון ש"ח בשנת 2023 וסכום של 600 מיליון ש"ח בשנת 2024 לשם קידום תוכנית להבטחת הביטחון התזונתי ולהטיל על שר הפנים לפעול להקצאת תווי המזון בהתבסס על אמות המידה שנקבעו בתקופת משבר הקורונה על ידי שר הפנים, בהתאם להוראות סעיף 3ב(א2)(2)(ה) לחוק יסוד: משק המדינה ולמנגנון היישום, בשינויים הנדרשים, זאת בכפוף להשלמת תהליכי הבחינה המקצועית והמשפטית הנדרשת".

#### **[העתק החלטה 511 של הממשלה מיום 14.5.2023 מצורף ומסומן כנספח ע/14]**

56. יובהר כי סעיף 3ב(א2)(2) לחוק יסוד: משק המדינה, אליו מפנה ההחלטה עסק במטרות שעבורן רשאית הייתה הממשלה להקצות את הכספים מהקופסאות החוץ-תקציביות שאושרו בתקופת משבר הקורונה. שם נקבע בין היתר כי הממשלה רשאית להקצות את הכספים עבור "מטרות אחרות, לרבות למענק וסיוע לשם הבטחת ביטחון תזונתי משפחות מוחלשות – 3.05 מיליארד שקלים חדשים, ובלבד שהמענק והסיוע יינתנו על ידי משרד הפנים בהתאם לאמות מידה שוויוניות שיקבע שר הפנים; אמות המידה אינן טעונות פרסום ברשומות".

57. כלומר, החלטת הממשלה החדשה קובעת כי החלוקה של תלושי מזון בשנת 2023 (להלן: "החלוקה החדשה") תיעשה בהתאם לקביעה כי יינתן מענק ביטחון תזונתי למשפחות מוחלשות, ולשם כך בלבד, ובכפוף לאמות המידה הקודמות, שאמורות היו להיות שוויוניות.



58. מראשית הדרך, נתקלו ניסיונות הממשלה, בראשות משרד הפנים, בהתנגדות הדרג המקצועי, שהצביע על קשיים כלכליים ומשפטיים מהותיים בהצעה. כך, למשל, חוות הדעת המשפטית שצורפה להחלטה 511, עליה חתום היועץ המשפטי של משרד האוצר, עו"ד אסי מסינג, קובעת כך:

"בתמצית אציין כי לטעמי, אמות המידה הקודמות, אינן מתאימות לבחירת הזכאים לסיוע בביטחון תזונתי ומעוררות קשיים משפטיים מהותיים. כך גם עולה בצורה מובהקת מנתונים שנאספו בעניין ההקצאה שהתבצעה במהלך משבר הקורונה ואשר מלמדים על הלימה נמוכה בין משקי בית שנמצאים באי-ביטחון תזונתי למשקי בית שעומדים באותן אמות מידה.

**קושי ראשון**, שעולה מאמות המידה המוצעות לחלוקת תווי המזון, הוא כי הן נסמכות על **מבחן הכנסה לנפש** ולא על מבחן הכנסה פנויה (למשל, לרכישת מזון), אשר הוא המבחן המקובל היום במערכת הרווחה. כך למשל, מבחן ההכנסה לנפש מתעלם מהוצאות קבועות שיש לכל משק בית ואינן תלויות במספר הנפשות בו, ולכן הוא **מכוון למשפחות גדולות, אשר בעיקר הן יהיו זכאיות לתווי מזון**. כך, **מבחן ההכנסה לנפש יוצר עיוות והבחנה שאינה רלוונטית בין משפחות גדולות למשפחות קטנות**, גם כשההכנסה הפנויה שלהן נמוכה יותר ולכן חוסר הביטחון התזונתי שלהן גדול יותר.

**קושי שני**, הוא שהתקנות המזכות לא כוללות את מי שעומד במבחן ההכנסה לנפש, אך לא הגיש בקשה להנחה בארנונה לפי התקנות המזכות מכל סיבה שהיא, וזאת בפרט לגבי מקבלי הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה, ונוזקים אחרים שמקבלים קצבאות מהמדינה, בין היתר, בשל מצבם הכלכלי, אשר מידע אודותיהם מצוי בידי גורמי הממשלה השונים...

**לכל אלה יש להוסיף כי בדיקות ומחקרים שונים שנעשו בקשר לסיוע בתקופת הקורונה, נותנים ביטוי כמותי לאי-התאמתן של התקנות המזכות לצורך בסיוע בביטחון תזונתי ולקשיים האמורים ומלמדים על הלימה נמוכה בין הימצאות באי-ביטחון תזונתי לבין קבלת תלושי מזון במסגרת הסיוע בתקופת משבר הקורונה לפי אמות המידה הקודמות.**

עוד יצוין כי ככל שהכוונה להקצות את הכספים במשרד הפנים הרי שמדובר בתחום שאינו נכלל במסגרת תחומי האחריות של משרד הפנים והוא אינו המשרד הממשלתי הרלוונטי לעיסוק בנושא. עניין זה משליך על עבודת המטה והיכולת לגבש את אמות המידה שיבטיחו כי תלושי המזון יגיעו לידי האוכלוסייה הרלוונטית...

**לנוכח כל הקשיים האמורים, ובשים לב לנתונים האמפיריים שנמצאו, לטעמי, אמות המידה הקודמות אינן יכולות לעמוד מקצועית**

**ומשפטית.** אמות מידה אלה, גם אם התאימו לסיוע בתקופת הקורונה, אשר התאפיינה בחוסר ודאות ובצורך לאפשר מענים זריזים לסוגיות שונות וביניהן פגיעה במצב הכלכלי של אוכלוסיות מוחלשות ממילא, בוודאי אינן מתאימות כעת בהתחשב בכל האמור, ויש לערוך בחינה סדורה של מכלול השיקולים הרלוונטיים לצורך קביעת אמות מידה חדשות להקצאת הכספים, והכל **בטרם** תתבצע ההקצאה בפועל.

59. **היועץ המשפטי למשרד האוצר, אם כן, קבע כי אמות המידה הקודמות אינן יכולות לעמוד מבחינה משפטית, בשל הטיית הברורה לטובת משפחות גדולות, המאפיינות את הציבור החרדי, ובשל אי-התאמתן לתכלית שלשמה הוקצו הכספים.**

60. גם מבחינה מקצועית-כלכלית ספגה ההצעה ביקורת קשה מצד הדרג המקצועי. כך כתב על ההצעה יוגב גרדוס, הממונה על התקציבים במשרד האוצר:

"מדינת ישראל נהנתה מצמיחה כלכלית מרשימה בעשרים השנים האחרונות, אשר נבעה בין היתר ממדיניות ממשלתית שעודדה השתלבות בתעסוקה. שיעורי התעסוקה של נשים וגברים בישראל גבוהים מהממוצע ב-OECD. עם זאת, שיעורי התעסוקה של גברים חרדים ונשים ערביות עודנו נמוך. **הגידול בשיעור התעסוקה של גברים חרדים הוא פוטנציאל הצמיחה המרכזי של ישראל בשנים לבוא מבחינת שוק העבודה.**

נכון לסוף שנת 2022, שיעור התעסוקה של גברים חרדים עומד על כ-53%, והינו נמוך משמעותית משאר קבוצות ההשוואה... הגדלת התמיכה במסודות תורניים וחלוקת תלושי מזון במנגנון קצבתי תגדיל את התמריץ לאי-השתתפות בתעסוקה ותביא לפגיעה מידית בו... הקמת מנגנון תחליפי למתן קצבאות דרך חלוקת כרטיסי מזון לפי זכאות להנחה בארנונה או מבחני הכנסה אחרים... צפויים ליצור מערכת תמריצים אנטי כלכליים המעודדים יציאה משוק העבודה והקטנת כושר ההשתכרות בטווח הקצר והארוך".

כלומר, עמדתו המקצועית של הממונה על התקציבים היא כי חלוקת כרטיסי מזון לפי הזכאות להנחה בארנונה, המיטיבה באופן חריג עם הציבור החרדי, תפגע בהשתתפותם בשוק העבודה ותפגע בפוטנציאל הצמיחה המרכזי של ישראל.

61. בהמשך לעמדות אלו, ובהתאם להחלטת הממשלה לפיה החלוקה החדשה של תלושי המזון תחל בכפוף להשלמת תהליכי הבחינה המקצועית והמשפטית הנדרשת, על פי דיווחים בתקשורת, במהלך החודשים מאי-אוגוסט התקיימו דיונים במשרדי הממשלה בדבר חוקיות המהלך לחלוקת תלושי המזון.

62. לאור הנתונים המצביעים על תוצאותיה המפלות של יוזמת חלוקת התלושים הקודמת, ולאור עמדתו האמורה של היועץ המשפטי למשרד האוצר, התעכבה במשך זמן מה ההחלטה על היוזמה הנוכחית לחלוקת תלושי המזון. כך, על פי פרסומים בתקשורת, במסגרת דיונים שנערכו בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד אביטל סומפולינסקי, דרשו אנשי היעוץ המשפטי לממשלה נתונים נוספים ועיכבו את חלוקת התלושים.

63. על פי פרסומים בתקשורת, ביום 12.6.2023 הגיע שר הפנים בעצמו לדיון שנערך אצל המשנה ליועצת משפטית לממשלה בנושא חלוקת תלושי המזון, לאחר שהיועץ המשפטי של משרד האוצר הביע את התנגדותו לחלוקה. על פי הפרסום, **בסיום הדיון אמר השר ארבל "אנחנו מתכוונים להעביר את זה", וגורמים שנכחו בדיון התרשמו שבכוונתו לקדם את העניין בלא תלות בעמדת היעוץ המשפטי לממשלה.**

[העתק כתבתה של ליאל קייזר בחדשות "כאן" מיום 12.6.2023 מצורף ומסומן כנספח ע/15].

#### **ניסיונות המועצה הארצית לביטחון תזונתי להשפיע על תוכן ההסדר**

64. ביום 1.5.2023 פרסמה המועצה הארצית לביטחון תזונתי גילוי דעת שעניינו התקציב המיועד לקידום הביטחון התזונתי בחוק התקציב 2023-2024. בגילוי הדעת קבעה המועצה כי **"קריטריון ההנחה בארנונה שנתן מענה למצב החירום בתקופת מגיפת הקורונה, אינו הקריטריון המתאים לאיתור האוכלוסייה הנמצאת בעוני ו/או באי ביטחון תזונתי... המועצה מבקשת לרכז את ההשקעה הלאומית במיזם הלאומי לביטחון תזונתי, המהווה את תוכנית הדגל של ממשלת ישראל בתחום זה"**.

**העתק גילוי הדעת של המועצה מיום 1.5.2023 מצורף ומסומן כנספח ע/16]**

65. ביום 17.7.2023 פנתה המועצה הארצית לביטחון תזונתי למשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי, בקריאה כי התקציבים המיועדים לתלושי המזון (כמיליארד שקלים), יופנו לחיזוק המיזם הלאומי לביטחון תזונתי, הפועל מטעם משרד הרווחה.

66. בגילוי הדעת המועצה טענה כי המיזם הלאומי לביטחון תזונתי הוכח כיעיל במיגור אי-ביטחון תזונתי, אך תוקצב בעבר בגובה 90 מיליון שקלים בלבד (9% בלבד מתקציב פרויקט החלוקה של משרד הפנים). עוד טענה המועצה, כי **"הקריטריונים הנהוגים במשרד הפנים לקבלת תלושי המזון אינם הולמים הגדרות של אי ביטחון תזונתי המקובלים בקרב מדינות ה-OECD וארגונים בינלאומיים... הלכה למעשה מתן תלושי המזון אינו נותן מענה לסובלים מאי ביטחון תזונתי... בקריטריונים לקבלת תלושי מזון נעדרים התייחסות לאי ביטחון תזונתי כללי"**.

67. בנוסף, המועצה טענה כי **תוכנית חלוקת תלושי המזון "אינה מהווה מענה הולם והוליסטי לתופעה הנידונה, יתר על כן היא אף עלולה להחמיר את המצב..."**. המועצה סיכמה וטענה כי הפרויקט אינו עולה בקנה אחד עם הוראות חוק המועצה הארצית לביטחון תזונתי, תשע"א-2011, הקובע את אחריות משרד הרווחה והמועצה על התחום, וקראה לממשלה להעביר את התקציבים לידי משרד הרווחה [וראו בחוות הדעת של המועצה לביטחון תזונתי בנספח ע/6].

68. על מכתבה האחרון של המועצה הארצית לביטחון תזונתי השיבה נציגת היעוץ המשפטי לממשלה, במכתב מיום 25.7.2023, כי **"אנו מצויים בשיח מול הגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה על אודות הנושא, לקראת גיבוש עמדתנו המשפטית. עמדתכם כפי שהוצגה... תובא בחשבון במסגרת גיבוש העמדה"**.

**[העתק מכתבה של נציגת ייעוץ וחקיקה מיום 25.7.2023 מצורף ומסומן כנספח ע/17]**

69. בכך, להבנת העותרת, מתמצה מעורבותה של המועצה הארצית לביטחון תזונתי בעיצוב אמות המידה לחלוקת תלושי המזון. מבלי שאנשי משרד הפנים נפגשו עם המומחים במועצה ומבלי

שמשדר המשפטים או האוצר הזמין את המועצה לקחת חלק בעיצוב ההסדר או אף להביע דעתם.

### אמות המידה החדשות

70. נוכח העיכוב בחלוקת התלושים והתנגדות הייעוץ המשפטי לממשלה לקריטריונים המפלים, הודיע שר הפנים לוועדת שורדי השואה של הכנסת ביום 19.7.2023 כי במסגרת גיבוש הקריטריונים לחלוקה הנוכחית, יתוקנו הקריטריונים הקודמים, ולאוכלוסיות הזכאיות לתלושי המזון בחלוקה הנוכחית יתווספו גם אזרחים ותיקים המקבלים גמלת הבטחת הכנסה, תושבים הרשומים כזכאים לקבלת הבטחת הכנסה - מזונות, וכן ניצולי שואה הזכאים לקצבת הבטחת הכנסה. בנוסף, תורחב הזכאות גם לתושבים הזכאים לקצבת הבטחת הכנסה אחרים, אך גובה הזכאות שלהם יעמוד על 50% מהיקף הסיוע לו יהיו זכאים מקבלי התלוש האחרים.

71. במסגרת הדיונים הפומביים שנערכו בנושא, הביעו משתתפים רבים את הסתייגותם מהמתווה החדש, מטעמים שונים. בין היתר, נציג אגף התקציבים, דניאל פדון, הבהיר את הבעייתיות במנגנון הקיים ובקריטריונים החדשים, וקבע כי:

**"מבחינתנו, הקריטריונים הנוכחיים הם בעייתיים... אין הלימה בין המטרה המוצהרת לתוצאה שהם מביאים אליה. זה גם לא תואם את המדיניות הכוללת של הממשלה, לא בהיבטי מדיניות רווחה ולא בהיבטי התעסוקה... נוצר פה מנגנון שדוחף למלכודת עוני ויוצר תלות של הזכאים במנגנון הממשלתי. זה דבר שלא מקובל במדינות אחרות שמפעילות תכניות לסיוע תזונתי".**

72. במענה לשאלה האם הקריטריונים החדשים נותנים מענה לפער בין הזכאים לתלוש ובין הזקוקים לסיוע במזון, ענה נציג אגף התקציבים כי "יש שיפור ביחס למנגנון הקודם ועדיין יש פער. אנחנו לא מבינים מדוע לתת 50% ולא 100% למשפחות מקבלות הבטחת הכנסה".

[שידור וועדת הכנסת המיוחדת לטיפול בשורדי השואה מיום 19.7.2023 זמין בקישור <https://tinyurl.com/2pbsxbbr>]

73. והנה, נראה שההתקשות הנמשכת של משרד הפנים והעומד בראשו – השיגה את יעדה. ממידע שהגיע לידי העותרת, בתחילת חודש אוגוסט נבחנה ההצעה המעודכנת של משרד הפנים לקריטריונים על ידי משרד האוצר, משרד הרווחה, וגורמים ממשלתיים רלוונטיים נוספים. נראה כי על אף התוספת הקטנה של מקבלי הקצבה, על היעדר ההיגיון בחלוקה המוגבלת של התלושים לזכאים הנוספים, ועל אף המשך התנגדות הדרג המקצועי- הוספת האוכלוסיות הנוספות למעגל הזכאים שחקו את התנגדותם של אנשי הייעוץ המשפטי. כך, הייעוץ המשפטי לממשלה קבע כי ההצעה המעודכנת נותנת מענה לחלק מהקשיים שעלו במהלך הדיונים, על אף הקשיים שבה, והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה כי אין מניעה משפטית ליישם את תכנית החלוקה.

74. ואולם, לאחר שהייעוץ המשפטי לממשלה אישר כי אין מניעה משפטית מפרסום אמות המידה החדשות והמפלות בשל "הרחבת" ההסדר לקבוצות (מצומצמות) נוספות, נראה כי משרד הפנים שינה את עמדתו, וביקשו לחזור להסדר מצומצם הרבה יותר. כך, כפי שעולה מדברי נציגת משרד האוצר בדיון שנערך בוועדה המיוחדת לשורדי השואה בכנסת ביום 15.8.2023, על אף שהמשנה ליועצת המשפטית לממשלה אישרה את ההסדר – בדוחק – נוכח ההבטחה כי ניצולי שואה הזכאים לקצבת הבטחת הכנסה, וכן משפחות חד-הוריות הזכאיות לדמי מזונות, יוספו להסדר – התברר

**שקבוצות אלו לא נוספו להסדר כזכאים השווים בזכויותיהם לבעלי המשפחות מרובות הילדים.**

75. כך, משרד הפנים לא הוסיף את כלל שורדי השואה, ואף לא את כל שורדי השואה הזכאים לקצבת הבטחת הכנסה (המדובר בכ-14,300 שורדים הזכאים לקצבה, מתוך כ-150,000 שורדים שעודם בחיים). לפי פרטי ההסדר, כך נראה, יהיו זכאים לתלושי המזון רק שורדי שואה הסובלים מנכות בגובה 25-50% ולא יותר (שאז יהיה השורד זכאי גם לקצבת נכות, מצב בו משרד הפנים אינו מעוניין להעניק תלושי מזון). הסדר זה מצמצם את הקבוצה שהוספה לכ-3,000 שורדי שואה בלבד, שוב בהתבסס על אמות מידע שאינן מקיימות כל קשר הכרחי עם אי-ביטחון תזונתי. זאת ועוד, **בעוד שהזכאים לתלוש מכוח זכאותם להנחה בארנונה (קרי, בעיקר משפחות מרובות ילדים) זכאים לתלוש עבור כל בני ביתם, שורדי השואה זכאים לתלוש להם ולבני זוגם בלבד.**

76. בנוסף, בתחילה משרד הפנים לא הוסיף נשים הזכאיות לדמי מזונות באופן גורף. גם כאן, נשים הזכאיות לדמי מזונות זכאיות לקבל את תלושי המזון רק עבורן ועבור בן-זוגן, ולא עבור ילדיהן (שהם, יוזכר, הסיבה להעברת דמי המזונות), בניגוד למשפחות מרובות הילדים.

77. כלומר, אחרי שניתן אישור משפטי דחוק לקריטריונים המתוקנים – על רקע הוספת כמה "עלי תאנה" לקריטריונים מפלים על מנת להכשיר את השרץ – חזר בו משרד הפנים וביקש להחזיר את מתווה החלוקה למודל דומה יותר לאמות המידה הקודמות.

78. לאחר שמשרד הפנים העביר את טיוטת הקריטריונים המתוקנים לידי משרדי הממשלה האחרים, הביעה היועצת המשפטית של הרשות לזכויות ניצולי שואה את עמדתה, לפיה אין מקום להבחנה שביצע משרד הפנים בין שורדי שואה שדרגת נכותם נמוכה מ-50% לאלו שדרגת נכותם גבוהה יותר. כך, טענה הרשות לזכויות ניצולי שואה, ההתייחסות לשתי הקבוצות בכלל דברי החקיקה עד היום הייתה זהה (בקביעת זכאות להנחה בדמי מים, בקביעת הנחה על שירותי הספקת חשמל, וכן הלאה), וההבחנה המוצעת ביניהן לעניין אמות המידה לחלוקת תלושי המזון היא חסרת בסיס, איננה טבעית, ומחייבת דיון מסודר.

מיותר לציין כי דיון כאמור לא התקיים.

79. בהמשך לשינוי שערך משרד הפנים, נערכה ביום 13.8.2023 ישיבה נוספת בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד אביטל סומפולניסקי, ובהשתתפות היועץ המשפטי של משרד הפנים, עו"ד יהודה זמרת. במהלך הישיבה קבלו נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה על השינוי שביצע משרד הפנים באופן חד-צדדי ובניגוד למוסכס.

80. למרות זאת, ועל אף התנגדות הדרג המקצועי לאמות המידה שגיבש משרד הפנים, העבירה עו"ד סומפולניסקי ביום 17.8.2023, על דעת היועצת המשפטית לממשלה, את עמדתה לעניין אמות המידה שמגבש משרד הפנים. לעניין זכאותם של 3,000 שורדי השואה אותם ביקש משרד הפנים לכלול בהסדר, קבעה היועצת המשפטית לממשלה כי ההבחנה בין קבוצות ניצולי השואה, תוך הכללת חלקם הקטן בלבד באמות המידה, מעוררת קשיים, והמליצה לכלול את כל שורדי השואה הזקוקים לסיוע כלכלי בהסדר. עם זאת, **נקבע כי הקשיים המשפטיים שמעוררת ההפליה בין קבוצות ניצולי השואה השונות – אינם עולים כדי מניעה משפטית. כלומר, הייעוץ המשפטי לממשלה קיבל את ההבחנה המלאכותית שיצר משרד הפנים בין ניצולי שואה על בסיס דרגת נכות שרירותית, ואפשר לבסס עליה את צמצום קבוצת הזכאים ל-3,000 מתוך 150,000 בלבד.**

81. בעניין הכללת הקבוצות הנוספות בהסדר (זכאי גמלת הבטחת הכנסה, זכאיות לדמי מזונות) מבלי לכלול את ילדיהן, קבעה היועצת המשפטית לממשלה כי נוכח הקשיים המשפטיים שהעלה

**ההסדר במישור הפגיעה בשוויון**, יש לתקן את ההסדר כך שיצומצם (עליו עמדנו בהרחבה לעיל) בין מדדי הנזקקות המוכרים של הביטוח הלאומי לבין אמות המידה החדשות. מאחר והשמטת ילדיהם של הזכאים לגמלאות מהביטוח הלאומי מהסדר החלוקה מרחיב את הפער בין המדדים, נקבע כי החרגה מלאה של הילדים מההסדר מעוררת קשיים משפטיים משמעותיים, וכי יש לכלול במסגרת ההסדר לפחות את מספר הילדים שנלקח בחשבון על ידי המוסד לביטוח לאומי במסגרת חישוב גובה הגמלאות שהוא מעניק.

82. משרד הפנים, שככל הנראה ראה בדבריה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה כ"אור ירוק" לקידום ההסדר, פרסם עוד באותו היום את **אמות המידה החדשות**. אלו קובעות את קבוצות הזכאות האוטומטית הבאות:

א. זכאים להנחה בגובה 70% ומעלה בתשלומי הארנונה – זכאות מלאה בגובה 300 שקלים לזכאי ובן זוגו, וכן 225 שקלים בעבור כל אדם נוסף המתגורר איתם [זאת באופן זהה לאמות המידה הקודמות].

ב. אזרח ותיק הזכאי לגמלת הבטחת הכנסה בנוסף לקצבה מוכרת אחרת – זכאות חלקית בגובה 300 שקלים עבור הזכאי ועבור בן זוגו [זאת באופן זהה לאמות המידה הקודמות].

ג. זכאי (ובעיקר זכאית) לדמי מזונות בנוסף לגמלת הבטחת הכנסה – זכאות חלקית לתווי מזון בגובה 300 שקלים לזכאית ובן זוגה בלבד, כן 225 שקלים בעבור עד שני ילדים עד גיל 18 המתגוררים עמה.

ד. זכאי לגמלת הבטחת הכנסה שאינו עונה על אחד הקריטריונים האחרים – זכאות מופחתת בגובה 150 שקלים לזכאי ולבן זוגו המתגורר עמו, וכן 112.5 שקלים בעבור עד שני ילדים עד גיל 8 המתגוררים עמו.

ה. ניצול שואה בעל נכות של 25-50% - זכאות מוגבלת בגובה 300 שקלים בעבור הזכאי ובן זוגו הרשום ברשות לזכויות ניצולי השואה כמתגורר עמו.

(להלן: "**אמות המידה החדשות**")

[העתק אמות המידה החדשות שאישר שר הפנים מצורף ומסומן כנספח ע/18]

83. **אמות המידה החדשות, אם כן, אשר נקבעו על אף הסתייגות הייעוץ המשפטי לממשלה ובניגוד לעמדת גורמי המקצוע, מבוססות באופן מובהק על אמות המידה הקודמות. לאמות המידה החדשות התווספו מספר קריטריונים, המוסיפים למעגל הזכאים מספר אלפים נוספים של זכאים, הזכאים לקצבה מוגבלת, ומופחתת ביחס לזו הניתנת לזכאי ההנחה בארנונה.**

84. **ואכן, כנראה שביום 21.8.2023 אישרה היועצת המשפטית לממשלה את אמות המידה, שכן משרד הפנים ראה את העניין כמאושר, ונחפז לקדמו. ביום זה התראיין שר הפנים, חה"כ משה ארבל, ביום 21.8.2023 בתכנית "המהדורה המרכזית" בתחנת הרדיו החרדית רדיו קול-חי, ואמר כך:**

"אני שמח לבשר למאזינים... שכל אמות המידה שנחתמו על-ידי, אושרו על-ידי היועצת המשפטית לממשלה, ניתן האישור המשפטי, ואנחנו עושים הכל כדי שזה יבוצע ממש לפני חגי תשרי, לפני ראש השנה. גם אם אנחנו לא נספיק את הכל לפני ראש השנה, אני בטוח שעד שמחת תורה אנחנו נצליח לכסות את כל הזכאים..."

**זה לקראת ביצוע, נחתם היום על ידי המשנה ליועצת המשפטית**

לממשלה, ובואו לא נשכח, לא הייתה מפלגה ששמה מיליארד שקל על המיזם המופלא הזה... ש"ס חרטה הבטחה לציבור וקיימה אותה. הרב אריה דרעי אמר בקולו "מיליארד שקל לטובת תווי מזון לנזקקים, לתת להם לחגוג את החגים בכבוד"... והדבר הזה הוא אות כבוד לממשלה, אות כבוד לתנועת ש"ס...

יש התקשרות מאושרת לספקים המאושרים [ממיזם החלוקה הקודם],  
אשל ירושלים ופתחון לב, והתהליכים נמצאים בישורת האחרונה..."

85. אם כן, משרד הפנים אישר את אמות המידה החדשות, הזהות בעיקרן לאמות המידה הקודמות, ואשר מגלמות העדפה מובהקת ומוכחת לטובת משפחות חרדיות. אמות המידה החדשות אושרו על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה, אף שקודמו במשרד שלא זה עיסוקו או מומחיותו, על אף שהנתונים בדבר ההטיה הגלומה בהן היו ידועים, על אף התנגדות הדרגים המקצועיים במשרדי הממשלה, ועל אף שלא נערכה התייעצות של ממש עם המועצה הארצית לביטחון תזונתי, הממונה מכוח חוק על תחום זה.

#### **5.ד. מיצוי הליכים בידי העותרת**

86. נוכח הקשיים הניכרים שעלו מתכנית החלוקה, פעלה העותרת במרץ כדי למנוע את חלוקת תלושי המזון פעם נוספת על בסיס הקריטריונים הקודמים המפלים, ובמטרה להבטיח שמשאבי ציבור יחולקו רק על בסיס הליך תקין ובהתאם לכללי המשפט המינהלי.

87. על כן, כבר ביום 14.6.2023 פנתה העותרת לשר הפנים וליועצת המשפטית לממשלה. במכתבה זה, טענה העותרת כי החשש שהביעה סביב חלוקת תלושי המזון על בסיס אמות המידה הקודמות – לפיו החלוקה מבוססת על קריטריונים שאינם רלוונטיים ויפלו בין מגזרים מטעמים שאינם ענייניים – התממש באופן מובהק. על כן, העותרת טענה כי אישור הקצאת הכספים הקואליציוניים לטובת תוכנית חלוקת תווי המזון בהתבסס על אמות המידה הקודמות, תהווה הקצאה פסולה של כספי ציבור באופן מפלה, על בסיס שיקולים בלתי-ענייניים, תוך התעלמות בוטה מהתשתית העובדתית הנרחבת שהוצבה בפני הממשלה. התעלמות הממשלה מן התשתית העובדתית המוצקה הניצבת בפניה, המעידה על היות אמות המידה הקודמות מפלות, מבלי לערוך בדיקה עצמאית של הממצאים שעלו וגיבוש קריטריונים חדשים לחלוקה – תהווה פגם חמור בהליך המנהלי.

[העתק מכתבה של העותרת מיום 14.6.2023 מצורף ומסומן כנספח ע/19].

88. ביום 10.7.2023 פנתה העותרת פעם נוספת לשר הפנים וליועצת המשפטית לממשלה, וקראה להם להימנע מקידום התכנית על בסיס הקריטריונים הקודמים או קריטריונים דומים המבוססים על זכאות לארנונה, באשר זו תהווה הקצאה פסולה ובלתי חוקית של כספי ציבור. העותרת טענה כי החלטה כאמור תפגע בזכויות באופן בלתי מידתי, באשר היא שוללת את הסיוע מציבור הזקוק לו (ומעניקה אותו למי שאינו בהכרח זקוק לו), תוך שימוש באמצעי שאינו תואם את תכליתו. העותרת טענה כי החלטה שכזו אף תהווה החלטה הנגוע בהפליה, ומעלה חשש לשקילת שיקולים זרים.

[העתק מכתבה של העותרת מיום 10.7.2023 מצורף ומסומן כנספח ע/20]

89. משלא התקבל כל מענה ענייני לפנייתיה של העותרת, ולאחר הפרסומים לפיהם הושגה הסכמה בדבר השימוש בקריטריונים החדשים, פנתה העותרת לשר הפנים וליועצת המשפטית לממשלה פעם נוספת, שלישית במספר, וטענה כי אין בהסדר זה כדי לרפא את הפגם היסודי שבחלוקת תלושי מזון על בסיס קריטריונים שרירותיים, המכוונים לכתחילה להיטיב ספציפית עם משפחות חרדיות, ולא דווקא עם משפחות המצויות בחוסר ביטחון תזונתי. יתר על כן, טענה העותרת, יש טעם לפגם בשימוש באוכלוסיות מוחלשות כמעין "עלה תאנה" שמטרתו לטשטש את אי-החוקיות שבבסיס הקצאת משאבים מפלה, תוך סירוב להשתמש באמות מידה שוויוניות וענייניות לכתחילה.

**[העתק מכתבה של העותרת מיום 27.7.2023 מצורף ומסומן כנספח ע/21]**

90. לאחר שהיועצת המשפטית לממשלה ושר הפנים לא טרחו להשיב לפנייתיה, שבה העותרת ופנתה אליהם ביום 15.8.2023 בפניה אחרונה לפני פניה לערכאות. בפנייתה זו, הבהירה העותרת כי לשיטתה, דינו של הקריטריון מבוסס-הארנונה אותו בחר משרד הפנים לקדם לחלוקת מיליארד שקלים מכספי ציבור בטלות, באשר מדובר קריטריון אשר יוצר הפליה חמורה, פוגע פגיעה בלתי מידתית בזכויות, וגובש בהליך מינהלי פגום מהיסוד. העותרת הבהירה כי בחלוף חודשיים מפנייתה הראשונה ובהיעדר כל מענה, תראה העותרת את המשך התעלמות הרשויות כדחיית פנייתה על כל המשתמע מכך, לרבות אפשרות פנייה לערכאות.

**[העתק מכתבה של העותרת מיום 15.8.2023 מצורף ומסומן כנספח ע/22]**

91. משפניות העותרת לא נענו בחלוף למעלה מחודשיים מפנייתה הראשונה, ומששר הפנים הודיע על כוונתו לקדם את התקנות במהירות המירבית, לא נותרה בפני העותרת כל ברירה זולת פניה לבית המשפט הנכבד.



## ה. הטיעון המשפטי

92. עניינה של עתירה זו הוא במגבלות החלות על השלטון מכוח כללי המשפט המינהלי בבואו לחלק את כספי הציבור. על אף מאמציה של הממשלה הנוכחית, ועל אף תיקונים לחוקי-יסוד הנערכים חדשות לבקרים במטרה להסיר מעליה רסנים, הממשלה אינה רשאית לעשות במשאבי הציבור ככל העולה על רוחה. כפי שנקבע לא אחת:

"לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עשה, ברצותה מעניקה וברצותה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן" [כב' השופט ח' כהן בבג"ץ 142/70 בנימין שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין, ירושלים, כה(1) 325 (1971)]

כספי משלם המיסים אינם של הממשלה, הם מוחזקים אצלה בנאמנות ציבורית. ככל שהממשלה מקצה כספים באופן הפוגע בזכויות ושאינו שוויוני, ככל שהכספים מוקצים באופן שאינו הולם את תכליתם ומבלי לקיים הליך תקין קודם להקצאתם – מפרה הממשלה את חובת הנאמנות שלה, ותוצאת פעולותיה היא בטלות.

### ה.1. הפגיעה הנגרמת כתוצאה מהשימוש בקריטריונים המפלים

93. בפתח הטיעון המשפטי, יובהר כי פעולותיה של הממשלה בהקצאת כמיליארד (!) שקלים בהתאם לאמות המידה הקודמות אינן רק בלתי תקינות, אלא שתוצאתן היא פגיעה קשה בערכי יסוד חוקתיים מוגנים.

94. יובהר, כבר בשלב זה, כי העותרת אינה טוענת דבר בעניין צרכו של הציבור החרדי, שמשפחות רבות בו מצויות במצב כלכלי קשה, בסיוע ברכישת מזון או בעניין חובתה של המדינה לספק צרכים אלו. האדם החרדי, ככל אדם, עשוי להיזקק לסיוע מהמדינה, וראוי שהמדינה תספק סיוע כאמור בהתאם למדיניותה. אך האדם החרדי, ככל אדם, זכאי גם לדעת שממשלתו פועלת באופן תקין ושוויוני, שהיא אינה מפלה אדם בשל השתייכותו הקבוצתית, ושבית המשפט הנכבד יעניק לו סיוע, אם ימצא את עצמו מופלה על ידי ממשלה עתידית.

### הפגיעה בזכות לשוויון

95. ראשית, כפי שניתן היה להיווכח באופן ברור מהנתונים האמפיריים שהובאו לעיל בפרק העובדתי לעתירה, אמות המידה המבססות בעיקרן על זכאות להנחה משמעותית בארנונה יוצרות פגיעה קשה בשוויון בין שווים. בהיותם מוטים לטובת משפחות גדולות בעלות הכנסה נמוכה, הקריטריונים מביאים להקצאה בלתי שוויונית של המשאבים הציבוריים, כך שהציבור החרדי נהנה ממנו בהיקפים משמעותיים בהרבה מאשר הציבור הכללי, כך שגם רבים בקרב ציבור זה שאינם מוגדרים כמצויים באי-ביטחון תזונתי נהנים מן ההטבה. ואילו הציבור הערבי "זוכה" לקבל את תלושי המזון בחסר, כך שחלק קטן בלבד ממי שסובל מאי-ביטחון תזונתי נהנה מהם.

96. כך, רק 16% מהמשפחות להן סופקו שירותים במסגרת המיזם הלאומי לביטחון תזונתי זכו גם לתלושי מזון; בעוד ששיעור המשפחות שקיבלו את תלושי המזון בכלל האוכלוסייה היה קטן בכ-

10% משיעור המשפחות מתחת לקו העוני, במרבית היישובים החרדיים היה הפער אפסי או אף חיובי; בציבור החרדי עמד שיעור הזכאים לתלושי המזון גבוה על 200% משיעור הסובלים מאי-ביטחון תזונתי (32% זכאים לתלוש לעומת 16% באי-ביטחון תזונתי), ואילו בציבור הכללי עמד שיעור הזכאים לתלוש על 72% מהיקף המצויים באי-ביטחון תזונתי, בעוד בציבור הערבי היה המצב חמור בהרבה – שיעור הזכאים לתלושי המזון היה פחות מחצי (40.4%) משיעור הסובלים מאי-ביטחון תזונתי (17% זכאים לתלוש לעומת 42% באי-ביטחון תזונתי), כך שהציבור החרדי קיבל את התלושים בשיעור יחסי גבוה כמעט פי 5 מאשר הציבור הערבי. זאת, בעוד שיעורי אי-הביטחון התזונתי בציבור הערבי (42%) גבוהים בהרבה משיעוריו בציבור החרדי (16%). כלומר – הקריטריונים מבוססי ההנחה בארנונה יוצרים הפליה בוטה, ונראה שהם אינם מממשים את התכלית של הבטחת ביטחון תזונתי (בוודאי ביחס למיזם הלאומי לביטחון תזונתי, שנוסה בהצלחה מרובה).

97. לא בכדי עוררו הקריטריונים את התנגדותו הגורפת של הדרג המקצועי העוסק בתחום במשרדי הממשלה. כך, היועץ המשפטי למשרד האוצר קבע כי "אמות המידה הקודמות, אינן מתאימות לבחירת הזכאים לסיוע בביטחון תזונתי ומעוררות קשיים משפטיים מהותיים" וכי הקריטריון שנבחר "מכוון למשפחות גדולות", תוך הבחנה לא רלוונטית, וקבע כי "אמות המידה הקודמות אינן יכולות לעמוד מקצועית ומשפטית"; וגם הגוף המוסמך ליועץ לממשלה בעניין זה, המועצה הארצית לביטחון תזונתי, קבע כי "מתן תלושי המזון אינו נותן מענה לסובלים מאי-ביטחון תזונתי". גם מבחינה מקצועית-כלכלית ספגה ההצעה ביקורת, והממונה על התקציבים במשרד האוצר קבע כי "חלוקת תלושי מזון במנגנון קצבתי תגדיל את התמריץ לאי-השתתפות בתעסוקה ותביא לפגיעה מידית בו" וצפוי "ליצור מערכת תמריצים אנטי כלכליים"; עם זאת, וחרף התנגדות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, שר הפנים קבע כי "אנחנו מתכוונים להעביר את זה" – ואכן, אמות המידה עברו בשינויים קוסמטיים בלבד.

98. כפי שראינו, חוסר השוויון האמור הוא חריף: בקרב הציבור החרדי היו שיעורי הזכאות לתלושי מזון ביחס לשיעור המצויים באי-ביטחון תזונתי גבוהים פי כמעט 5 ביחס לנתון המקביל בחברה הערבית. גם בחלוקה אזורית, נראה כי בעוד שבציבור החרדי היה הפער בין היקף המצויים באי-ביטחון תזונתי להיקף הזכאים לתלושי המזון קטן מאוד או אף חיובי (כך ששיעור הזכאים לתלוש היה גבוה משיעור המצויים באי-ביטחון תזונתי), במרבית היישובים היה פער משמעותי בין הנתונים. אף שככלל הן הציבור הערבי והן הציבור החרדי מתאפיינים בילודה גבוהה ובהכנסה נמוכה, כלל המחקרים בתחום מצביעים באופן ברור על כך שהתבחינים שנקבעו – המבוססים על התבחינים מהחלוקה הקודמת – מעניקים בעודף לציבור החרדי ומעניקים בחסר לציבור הערבי והבדואי.

99. עובדה זו כשלעצמה פוגעת פגיעה קשה בשוויון, המהווה זכות חוקתית מוגנת בישראל. ההגנה החוקתית על זכות זו עומדת בבסיס המשטר הדמוקרטי, שעצם קיומו מבוסס על ההנחה כי מתקיים שוויון מהותי בין הפרטים והקבוצות בחברה, וממילא כי יש לשאוף לשוויון כאמור. עמד על כך בית המשפט העליון בקבעו כי:

"השוויון הוא ערך יסודי לכל חברה דמוקרטית [...] המבקש הכרה בזכותו, צריך להכיר בזכותו של הזולת לבקש הכרה דומה. הצורך לקיים שוויון הוא חיוני לחברה ולהסכמה החברתית שעליה היא בנויה. השוויון שומר על השלטון מפני השרירות. אכן, אין לך גורם הרסני יותר לחברה

מאשר תחושת בניה ובנותיה, כי נוהגים בהם איפה ואיפה" [בג"ץ 953/87  
פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309, 332 (1988)].

100. על כן, ועל רקע הפגיעה הקשה בכבודו של אדם הנובעת מהפלייתו ומהפגיעה בשוויון, הוכרה הזכות לשוויון בפסיקה כזכות-בת של הזכות לכבוד האדם [וראו, למשל, בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פ"ד סא(1) 619; בג"ץ 11585/05 התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' המשרד לקליטת עליה (פורסם בנבו 19.5.2009)]. וכידוע, החובה על השלטון לנהוג בשוויון כלפי הציבור מתקיימת ביתר שאת מקום בו השלטון פועל להקצות משאבים ציבוריים, ופעולה בלתי שוויונית עשויה להיות בלתי-חוקתית. עמד על כך בית המשפט הנכבד בקבעו כי:

"משאבי הציבור – בייחוד משאבים המופנים לתיקון עיוות חברתי-כלכלי – צריך שיוקצו באופן שוויוני וצודק בשים לב למטרה לשמה הם מוקצים ולצרכים השונים של בני החברה בקבלת המשאבים. מסקנתנו היא, איפוא כי בנסיבות העניין שלפנינו נפגם עקרון השוויון" [בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 1 (2006)]

101. ואולם, החובה המנהלית לפעול בשוויון בהקצאת משאבים היא רחבה יותר מההגנה החוקתית על הזכות לשוויון, במובן זה שהיא כוללת מצבים בהם ההפליה לא פוגעת בזכות חוקתית, לא נובעת מטעמים פסולים, והיא אף אקראית או מקרית [עע"מ 343/09 הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים, סד(2) 1 (2010) (להלן: "עניין הבית הפתוח")]; דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי בעמ' 678-680 (2010) (להלן: "ברק-ארז, משפט מינהלי"). לפיכך, אפילו אקט מינהלי שיש לו השפעה כלכלית ואינו נוגע בהיבטים חוקתיים עשוי להימצא בלתי חוקי בשל פגיעתו בשוויון, כתלות בעוצמת הפגיעה.

102. למען הסר ספק, השלטון מחויב בכל מקרה לפעול בשוויון בהקצאת משאבי ציבור, ואחת היא אם קיימת לפרטים בציבור זכות קנויה בדין לקבלת ההטבה, או אם היא נובעת משיקול דעתו של השלטון [וראו בג"ץ 363/71 טחנת קמח "דגן" נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד כו 292; בג"ץ 43/72 עמבר נ' שר הבטחון, פ"ד כו 063; בג"ץ 509/80 יונס נ' מנכ"ל משרד רה"מ, פ"ד לה(3) 589].

103. בענייננו, המדובר בפגיעה חוקתית מובהקת, שעניינה הפליה לטובה של פרטים על בסיס השתייכותם לקבוצה, והפלייתם לרעה של אחרים על בסיס השתייכותם לקבוצה אחרת. הפליה מסוג זה "פוצעת אנושות בכבוד האדם" וקורעת את המרקם החברתי [עניין הבית הפתוח, בפס' 39 לפסק דינו של כב' השופט עמית]. בחירתה של הממשלה להמשיך ולקדם את אמות המידה הנוכחיות, על אף נתונים ברורים הממחישים כי בחירה באמות מידה מסוג זה תביא לתוצאה מפלה במובהק, משדרת לציבור מסר ברור לפיו יש מי ששווים פחות ויש מי ששווים יותר, וכי לשוויון אין עוד כל חשיבות במקומותינו.

### הפגיעה בזכות לקיום בכבוד

104. יתר על כן, הנתונים מצביעים גם על פגיעה בזכויות הכלכליות ובזכות לקיום בכבוד של הציבור הכללי, ובפרט של אנשים המצויים, במידה זו או אחרת, במצב של חוסר ביטחון תזונתי. כך, כפי

שעולה מן הנתונים, אמות המידה שנבחרו אינן רק בלתי שוויוניות, כי אם בלתי יעילות, כך שהן אינן ממלאות את ייעודן לטפל בתופעת אי-הביטחון התזונתי ופוגעות בזכויותיהם של הסובלים ממנו. כך, כפי שקבעו החוקרים, "אם המטרה הייתה לסייע למשפחות החיות בעוני, היה חוסר אפקטיביות בתנאי החלוקה שנקבעו". חוסר אפקטיביות זה היה כה חמור, עד כי 84% מהאנשים שהוגדרו על ידי הגורמים המקצועיים הרלוונטיים בממשלה עצמה (במיזם הלאומי לביטחון תזונתי) כסובלים מאי-ביטחון תזונתי – לא נהנו מתלושי המזון שחולקו על בסיס אמות המידה.

105. זאת ועוד, אנשי המקצוע במשרד האוצר עצמו עמדו בהרחבה על הקושי הנובע מקיומה של "הלימה נמוכה בין הימצאות באי-ביטחון תזונתי לבין קבלת תלושי מזון", ואף נציג אגף התקציבים לא הצליח לעמוד על מטרת הממשלה בחלוקה מוקטנת של מענקים למשפחות מקבלות הבטחת הכנסה. כלומר – אם מטרת המענקים היא לטפל בעוני – מדוע מסרבת הממשלה לפעול באופן שיטפל בעוני בפועל?

106. כידוע, הזכות למינימום קיום אנושי בכבוד מהווה זכות אדם חוקתית מוגנת בשיטתנו, מכוח הזכות לכבוד בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (הגם שבאופן מוגבל). כפי שנקבע בעניין בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(4) 464, 470 (2005):

"חוקי היסוד מגנים על הזכות לכבוד, ובגדרה על היבט הקיום החומרי הנדרש לצורך מימוש הזכות לכבוד. בראייה זו זכותו של אדם לכבוד היא גם הזכות לנהוג את חייו הרגילים כבן אנוש בלא שתכריע אותו המצוקה ותביא אותו לכלל מחסור בלתי נסבל... מחובת המדינה נגזרת החובה לקיים מערכת שתבטיח 'רשת מגן' למיעוטי האמצעים בחברה כדי שמצבם החומרי לא יביאם לכלל מחסור קיומי. במסגרת זו עליה להבטיח שלאדם יהיה די מזון ומשקה לקיומו..."

107. ואכן, אין ספק כי הפגיעה ביכולתו של אדם לרכוש מזון בסיסי לצורך קיומו מהווה פגיעה בכבודו, ולעיתים אף בזכותו לשלמות הגוף. אכן, "אדם הרעב לחם, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם הנאלץ לחיות בתנאים חומריים משפילים הוא אדם שכבודו כאדם נפגע" [רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 360, 375 (2001)]. בענייננו, החלטת הממשלה היא החלטה מודעת לבחור בהקצאת משאבים על בסיס קריטריונים אשר הוכחו כבלתי יעילים בהתמודדות עם מצבים של אי-ביטחון תזונתי – מצב הפוגע בלב ליבה של הזכות לכבוד ולקיום מינימלי בכבוד.

108. כפי שנראה מיד, הפגיעה בזכויות המגולמת בבחירת הממשלה באמות המידה המבוססות על ההנחה בארנונה, היא פגיעה בלתי חוקית, שנעשתה תוך רמיסת עקרונות המשפט המינהלי.

## ה. הקריטריונים נגועים בהפליה ושרירותיות, ו"נתפרו" לשירות

### ציבור מסוים

109. כידוע, הנהגת קריטריונים שינחו את הרשות בקבלת החלטותיה היא טכניקה מקובלת ורצויה להגשמתו של ערך השוויון במערכות מינהליות. במקרה שבענייננו, בו הרשות מופקדת על חלוקה של משאבים ציבוריים (וביתר שאת בשים לב לסכום המדובר – מיליארד שקלים) – מדובר בחובה ממש. כך, ההנחה היא כי פעולה על בסיס אמות מידה וקריטריונים מוגדרים אמורה לצמצם

110. עם זאת, ברור כי פרקטיקה זו אינה חפה מבעיות, וקריטריונים שוויוניים לכאורה עלולים להסוות הפליה נסתרת. כך, כשם שחוק האוסר לישון על ספסלי רחוב חל לכאורה על עשירים ועניים כאחד אף שהוא מכוון לקבוצה מסוימת, כך קריטריונים אובייקטיביים לכאורה עשויים לגלם בתוכם הטיה הפועלת באופן סמוי לטובת קבוצות מסוימות, גם כשהם אינם מבוססים על הבחנות קבוצתיות אסורות במפורש [ברק-ארז, משפט מינהלי, בעמ' 695]. עמד על כך כב' השופט עמית בעניין הבית הפתוח (בסעיף 43), בקבעו:

"בדומה להנחיות פנימיות של הרשות, כך גם הנהגת תבחינים המנחים את הרשות המנהלית בחלוקת התמיכות, היא דרך המלך להקטנת משקלם של שיקולים זרים או פסולים ולהבטחת השוויון, תוך חיזוק היסוד האובייקטיבי בהחלטת הרשות (עניין תאטרון ארצי לנוער, בעמ' 277). **ברם, התבחינים אינם בגדר תרופת פלא המביאה מזור לכל מכאוב של הפליה, אם בשל החשש ל"תפירת" תבחינים על פי מידותיו של המקבל, ואם בשל החשש שהתבחינים עלולים לגלם הטיה סמויה או "הפליה בכיסוי"** (ראו: ברק-ארז, משפט מינהלי, בעמ' 695-697; עניין המרכז לפלורליזם; בג"ץ 200/83 וואתד נ' שר האוצר, פ"ד לח(3) 113, 121-122 (1984) (להלן: עניין וואתד); עניין כבל, בעמ' 259-260). לפיכך, יש לבחון בכל מקרה ומקרה אם תבחין פלוני אינו מגלם הטיה הפועלת לטובת יחידים או קבוצות מסוימים, או לרעתם".

111. כך, גם תבחינים שאינם מגלמים על פניו פגיעה חוקתית ואינם מבחינים בין קבוצות במפורש, עשויים לגלם הפליה סמויה בין קבוצות. יתר על כן, גם מקום בו התבחינים גובשו בתום לב ושלא במטרה להפלות, עשויה ההפליה המשתמעת מהם להביא לבטלותם. הרחיב על כך השופט עמית בעניין הבית הפתוח (סעיף 44 ואילך), והפנייתו לפסק הדין בעניין בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 27.2.2006):

כשם שאין להתעלם מקשר אינהרנטי בין קבוצה מסוימת לבין תבחין המתקיים רק בה, כך אין להתעלם מקשר אינהרנטי בין קבוצה מסוימת לבין תבחין אשר אינו מתקיים רק בה. זאת, מאחר ששימוש בתבחין מסוים עלול לשמש כאצטלה להפלייתן של קבוצות מסוימות באוכלוסייה[...]

עילת ההפליה אינה מתייחסת אך למצבים שבהם הייתה כוונה מצד הרשות המנהלית לפגוע בעקרון השוויון. **החלטה של רשות מנהלית שתוצאותיה מפלות בפועל, עשויה להיפסל אף אם הרשות המנהלית לא פעלה מתוך כוונה להפלות** ואף אם ההפליה נעשתה באופן לא מודע. יפים לענייננו דברי הנשיא ברק בעניין ועדת המעקב: "הפליה אסורה עשויה להתקיים גם בהעדר כוונה או מניע של אפליה מצד יוצרי הנורמה המפלה. **לעניין ההפליה, די בתוצאה המפלה**. כאשר מימוש הנורמה שיצרה הרשות – שיכול והתגבשה ללא כוונת הפליה – גורר תוצאה שהיא בלתי שוויונית ומפלה, עשויה הנורמה להיפסל בשל ההפליה

שדבקה בה. הפליה אינה נקבעת אך על-פי מחשבתו וכוונתו של יוצר הנורמה המפלה. היא נקבעת גם על-פי האפקט שיש לה הלכה למעשה [...] המבחן לקיומה של אפליה הוא מבחן אובייקטיבי המתמקד בתוצאה של מימוש הנורמה העומדת לביקורת. הוא אינו מוגבל למחשבתו הסובייקטיבית של יוצר הנורמה. השאלה אינה אם קיימת כוונה להפלות קבוצה זו או אחרת. השאלה הינה מהי התוצאה הסופית הנוצרת במציאות החברתית" (שם, בפסקה 18) ... כאשר מגזר מסוים באוכלוסייה לא מתקצב כלל או לא מתקצב על פי שיעורו היחסי באוכלוסייה, הדבר עשוי להעיד על פי מבחן התוצאה על הפליה (ברק-ארז, משפט מינהלי, בעמ' 700)."."

וקביעות דומות נקבעו בבג"ץ 986/05 פלד נ' עיריית תל-אביב-יפו (פורסם בנבו, 13.4.2005) ובבג"ץ 7052/03 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 14.5.2006).

112. כך, השימוש בקריטריון אובייקטיבי-לכאורה, המכוון למאפיין תרבותי-חברתי אינהרנטי, הוא במובהק שימוש מפלה. כך, תבחין המבוסס על דפוס תרבותי-קהילתי עמוק, להבדיל מ"אופנות משתנות" או העדפות אינדיבידואליות, הוא תבחין פסול. עצימת עין למאפיינים אינהרנטיים של קבוצות – כפי שעשה בית המשפט העליון האמריקני בין אנשים "בהריון" לבין אנשים "לא בהריון" בעניין Geduldig v. Aiello, 417 U.S. 484 (1974), תוך התעלמות מההפליה המובנית בכך בין גברים לנשים – היא פסולה בהחלט [ברק-ארז, משפט מינהלי בעמ' 696]. במצבים אלו, על בית המשפט "להסיר את המסיכה" מעל התבחינים המפלים.

113. כך, למשל, קבע כב' השופט גולדברג בעניין בג"ץ 6634/94 ארנן יקותיאל נ' השר לענייני דתות, פ"ד מט(5) 45 (1995):

"...הקריטריונים נגזרו ונתפרו לפי מידתה של המשיבה... המשיבים בדקו ונמצא להם מה הם אותם מאפיינים מיוחדים-שבמיוחדים אשר נמנו במשיבה, אך תחת אשר יאמר בפה מלא כי המשיבה תזכה בתמיכת המדינה, נעטפו ה'קריטריונים', כביכול, בעטיפה נורמאטיבית, והקורא בהם עשוי לסבור לתומו כי הנה נקבעה נורמה המכוונת פניה אל עבר הציבור בכללו, והיא על דרך של נורמה בת-פועל-תחיקתי... ואולם ידענו כי כך אך לכאורה, שהקנקן פניו פני נורמה ואילו תוכו של קנקן הוא שרשויות המדינה נתכוונו להיטיב אך עם פלוני [...]"

קריטריונים אלו מתאימים עצמם, למותר לומר, למשיבה, וברם אינו כתוכם. מלבד – קריטריונים נורמאטיביים לפנינו, ומלגו – המשיבה. אכן, הכוונה היא ליתן מענק ליצחק, אך תחת אשר יקראו בשמו של יצחק, קוראים ה'קריטריונים' בשמו של 'בן אברהם'; ולטוען כי הכוונה היא ליצחק – ומדוע לא יקראו בשמו – משיבים הם לנו והרי גם ישמעאל היה בנו של אברהם"

114. במצב כזה, על בית המשפט לפעול באופן נחרץ לחשיפת מהותם האמיתית של הקריטריונים, ולבטלם ככל שיימצאו מפלים. עמד על הדברים יפה כב' השופט חשין בעניין בג"ץ 1/98 חבר-

הכנסת איתן כבל נ' ראש-ממשלת ישראל, פ"ד נג(2) 241 (1999), בעמ' 260 (להלן: "עניין כבל") :

"הקורא את ההנחיות לתומו יסבור, לכאורה, כי נוקטות הן שוויון בסטודנטים ובמי שתורתם אומנותם, ואולם אם אך נקרב עינינו אליהן – ואל הרקע להתקנתן – וידענו שהכול אינו אלא אחיזת-עיניים. על כל זאת נאמר אנו: ההסוואה לא תיכון. נסיר את המסכה והאמת בעירומה תיגלה לעינינו. אמת מארץ תצמח.

נוכח כל אלה, מה נעשה? ידענו את תלמודנו מכבר. כלשון השופט ברנזון בבג"ץ 98/54 לזרוביץ נ' המפקח על המזונות ירושלים [5], בעמ' 47: "בית-משפט זה בודק, כרגיל, הן את הצורה החיצונית והן את המהות הפנימית של מעשי השלטונות, את הקליפה והתוכן גם יחד, ולא ישאיר על מכונם מעשים העטופים אמנם בלבוש חיצוני כשר אלא שתוכנם אינו כבשרם". אם אלה דברים ייאמרו במחוקק-משנה, שחקיקת-משנה שיעשה בהסוואה בטלה היא ומבוטלת, לא-כל-שכן כך ייאמר על הנחיות פנימיות לחלוקת כספי-מדינה. מעשה-בהסוואה בטל הוא מעיקרו, ועליו אמר השופט זוסמן: "דבר-חקיקת-משנה שהוצא מתוך מניע נפסד, דינו להיפסל וכמוהו כאין וכאפס... מקל וחומר בטל דבר-החקיקה אם הורתו ולידתו בפסול שהמחוקק אינו מביא בפני הציבור את כוונתו או מטרתו האמיתית, ואילו למה שלמראית עין התיימר לחוקק, לא התכוון להקנות כוח של דין... הצו בטל, הואיל ואין הוא אלא מעשה חקיקה פיקטיבית..." (פרשת אלקטרה [3], בעמ' 560). ראו עוד בבג"ץ 200/83 וותאד נ' שר האוצר [6], בעמ' 121-122, מפי השופט טירקל (בנושא של הפליה סמויה)[...]

**הקריטריונים החדשים – כפי שמציגים הם עצמם – אין הם דוברים אמת אלינו; אחד בפה ואחד בלב ידברו. אין הם קריטריונים אלא מן-השפה-ולחוץ ואין תוכנם כבשרם. מטעם זה בלבד ערכם כחרס הנשבר ודינם בטלות.** שנינו: "אין הברכה מצויה אלא בדבר הסמוי מן העין" (תענית, ח, ב [א]). כך, אפשר, בעניינים אחרים, לא-כן בענייני מדינה, שהכול (כמעט הכול) חייב להיות פתוח, גלוי, ידוע ונגיש לכול. בוודאי כן – כבעניינינו – שפרנסי הקהל מחלקים מכספי-הקהל".

115. דברים אלו יפים לעניינינו אנו. עסקינן בקריטריונים שוויוניים לכאורה, אשר תוכנם אינו כבשרם. כפי שנחשף באופן מובהק משורת הבדיקות והמחקרים שבוצעו בדבר החלוקה הקודמת, חלוקת תלושי המזון על בסיס קריטריונים שעניינם הנחה בארנונה היא חלוקה שצורתה אולי שוויונית, אך תוכה ומהותה – מפלים, ומתעדפים באופן מובהק את הציבור החרדי.

116. כאמור, די בתוצאה המפלה של השימוש בקריטריונים אלו כדי להביא לביטולם, שכן אין כל הכרח שהקריטריונים המפלים יגובשו לשם ההפליה. ואולם בעניינינו מדובר במקרה חמור במיוחד, שכן המשיבים היו מודעים היטב לתוצאותיהם המפלות של הקריטריונים מבוססי-הארנונה, והם בחרו לקדםם בכל מחיר (וכפי שרמזו שר הפנים, כאמור, גם בניגוד לעמדת הייעוץ המשפטי). על כן, נתונה חשיבות ניכרת להתערבות בית המשפט בקריטריונים, על מנת להבהיר

לממשלה כי לא בשלה היא עושה, וכי מקום בו תפר את נאמנותה הציבורית – יעמוד בית המשפט להגנת הציבור.

### **ה.3. הקריטריונים נקבעו על בסיס שיקולים זרים**

117. כפי שנאמר בקצרה לעיל, הקריטריונים החדשים סוטים באופן כה מובהק מכל מדד אובייקטיבי של שוויון, ואף של יעילות, עד שמתעוררות שאלות כבדות משקל בדבר התכלית האמיתית לכינונם, והשיקולים אותם שקלו המשיבים בגבשם את הקריטריונים. שאלות אלו עולות במישור מהנתונים שנאספו ומהמחקרים שבוצעו בנושא. כפי שעולה מן הנתונים, בין התכלית של צמצום אי-ביטחון תזונתי לבין האמצעי של חלוקת תלושים בהתבסס על הקריטריונים מתקיים חוסר הלימה כה מובהק, עד שאין מנוס מן התהייה שמא שיקול אחר, זר, הוא שעמד בבסיס התכנית לחלוקת תלושי המזון.

118. עמדו על כך חוקרי מרכז טאוב, בקבעם:

”ממצאי המחקר מחדדים את מגבלות התוכנית ומעלים שאלות לגבי הרציונל העומד בבסיס הכוונה להפעיל תוכנית במתכונת דומה עם חלוף משבר הקורונה: היעדר הגדרה ברורה של מטרות התוכנית פגע ביכולתה לזהות את אוכלוסיית היעד הרצויה. אם הכוונה היתה להתמודד עם אי-ביטחון תזונתי, קשה להבין מדוע נקבעו הקריטריונים שנקבעו; ואם הכוונה הייתה להתמקד באוכלוסייה החיה בעוני, אז נתוני הביצוע מראים שהיו יישובים שבהם חלק ניכר מהמשפחות החיות בעוני לא קיבלו סיוע (בעיקר במגזר הבדואי), ולעומת זאת, שיעור משמעותי מהסיוע הגיע למי שאינם חיים בעוני (בעיקר ביישובים חרדיים).”

119. יש לזכור שקיים קושי אינהרנטי להוכיח באופן קונקלוסיבי ששיקולים זרים נשקלו על ידי הרשות, והוכחה שכזו כמעט לעולם אינה זמינה. על כן, כאשר עסקינן בהקצאת משאבים ציבוריים, נקבע כבר בעניין בג”ץ 4566/90 דוד דקל נ’ שר האוצר ו-22 אח’ (פורסם בנבו 3.12.1990), בעתירה שעסקה בשאלת הוכחת שיקולים זרים בהקצאת משאבי ציבור על דרך של מינוי, שדי ב”יצירת ספק מהותי” לשם כך:

”הראיה בדבר מניע פוליטי-מפלגתי במינוי צריך שיהא בה כדי לעורר ספק מהותי בדבר השפעתו של מניע פסול זה. מחד גיסא, לא די בתחושות, השערות והנחות בלבד, ומאידך גיסא, אין צורך בראיה מוכחת, שעל-פי רוב אינה נמצא ובדרך כלל אינה בהשגה. די ביצירת ספק מהותי, שיסודו בחשד סביר וממשי בדבר קיומו של מניע פוליטי-מפלגתי פסול במינוי. משהוכח ספק מהותי כזה, עובר נטל הראיה על בעל המינוי, ועליו להוכיח שאין במינויו משום מינוי פוליטי פסול” [שם, דברי המשנה לנשיא אלון, בעמ’ 38]

120. נוכח הקושי האינהרנטי להוכיח קיומו של שיקול זר, בית המשפט רשאי להסתמך על הוכחות נסיבתיות וסטטיסטיות לכך שנשקלו שיקולים זרים (ברק ארז, בעמ’ 671). כך, למשל, נקבע בעניין בג”ץ 4790/14 יהדות התורה - אגודת ישראל - דגל התורה נ’ השר לשירותי דת (פורסם



"בית משפט זה הכיר בקושי הראייתי המובנה שבהוכחת שיקולים סובייקטיביים פסולים כאמור, וקבע כי ייתכנו מקרים שבהם בהינתן ספק ממשי ביחס לשיקולי הרשות, יועבר אליה הנטל להוכיח כי לא שקלה אלא שיקולים ענייניים (בג"ץ 6840/01 פלצמן נ' ראש המטה הכללי, פ"ד ס(3) 121, 137-138 (2006) ; וכן כי לעתים ניתן להיעזר בראיות סטטיסטיות או נסיבתיות שיש בהן כדי להצביע על שקילת שיקולים זרים ולהידרש אף ל"פגמים חיצוניים שיש בהם כדי להעיד על שיקולים זרים או פסולים של הרשות המנהלית" (עע"ס 343/09 הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים, פסקה 38 (14.9.2010) ; ראו גם יצחק זמיר "מינויים פוליטיים בביקורת שיפוטית" משפטים כא 145, 149-156 (1991) )."

121. על החומרה המיוחדת שבשקילת שיקולים פוליטיים במסגרת הקצאת משאבים ציבוריים, עמדה פרופ' ברק-ארז, בקבעה כי **"שקילתם של שיקולים פוליטיים היא חמורה במיוחד כאשר היא משפיעה על הקצאת טובות הנאה מן הקופה הציבורית"**. למעשה, אחת המטרות החשובות של ההלכות שנקבעו לגבי חלוקת תמיכות לפי קריטריונים היתה מניעת חלוקה המבוססת על שיקולים פוליטיים. שיקולי פוליטיים הם זרים להחלטות על הקצאת כספים מן התקציב הציבורי" [ברק-ארז, משפט מינהלי, בעמ' 655].

122. בענייננו, קשה להתעלם מצבר הראיות הנסיבתיות והסטטיסטיות, המעידות על כך שהשיקולים שהובילו את משרד הפנים לקידום התכנית במתכונתה הנוכחית לא היו שיקולים ענייניים:

123. קשה להתעלם מכך שחלוקת כרטיסי המזון על בסיס אמות המידה הקודמות היו הבטחת בחירות של מפלגת ש"ס – מפלגת ש"ס, שהעומד בראשה היה שר הפנים בעת חלוקת תלושי המזון בפעם הקודמת, קידמה קמפיין בחירות במסגרתו טענה שוב ושוב כי המפלגה תדאג לעגן בבסיס התקציב מימון להמשך חלוקת תלושי המזון באותה מתכונת בה חולקו (ויוזכר כי באחד הסרטונים טוען ח"כ דרעי "כבר עשינו את זה בעבר, אין סיבה שלא נהפוך את זה לקבוע. מיליארד שקל קבועים בכל שנה... מפה יתחיל התקציב. בלי זה, אין תקציב מדינה... בבחירות הקרובות רק ש"ס").

בסרטון אחר שפרסמה ש"ס, מופיעה אישה מבוגרת האומרת למצלמה:

"בלי כרטיס אני לא קונה, אין כסף מספיק. ועם כרטיס... [ברקע מופיע שוב כרטיס המזון הנטען עם סמליל משרד הפנים, לצד הכיתוב "שס דאגה ל-80,000 משפחות עולים מברית המועצות לכרטיסי ביטחון תזונתי"] אני קיבלתי ממשרד הפנים כרטיס של אוכל מצוין". סיום הסרטון מופיע הכיתוב "שס מתחייבת להמשיך לדאוג ל-350,000 משפחות מוחלשות מכל המגזרים".

[הסרטון זמין בכתובת - <https://tinyurl.com/3cinh9kf>].

בסרטון נוסף שפרסמה תנועת ש"ס, מופיעות שתי נשים, הפעם מבאקה אל-גרביה, אשר

מספרות על המצב הכלכלי הקשה בו הן נמצאות, כאשר ברקע מופיע כרטיס המזון הנטען עם סמליל משרד הפנים לצד הכיתוב "שם דאגה ל-50,000 משפחות מהמגזר הערבי לכרטיסי ביטחון תזונתי". בהמשך הסרטון אומרת אחת הנשים "מר דרעי עשה לנו כרטיסי המזון כדי לשמור על הבן-אדם שהוא בן-אדם". לאחר מכן מופיע שוב הכיתוב "שם מתחייבת להמשיך לדאוג ל-350,000 משפחות מוחלשות מכל המגזרים" [הסרטון זמין בקישור – <https://tinyurl.com/3c7x2zts>].

124. ואכן, מפלגת ש"ס דרשה וקיבלה תקציב כאמור במסגרת ההסכמים הקואליציוניים ;

125. קשה להתעלם מכך שבפני משרד הפנים היו מונחות ראיות סטטיסטיות ברורות לפיהן הקצאת תלושי המזון בהתבסס על קריטריון המבוסס על הנחה בארנונה אינן מעניקות סיוע מתאים לאוכלוסיית המטרה הזקוקה לכך, מעניקה הטבות מפליגות לאוכלוסייה שאינה בהכרח זקוקה לכך. בפני משרד הפנים והממשלה עמדו מחקרים אמפיריים מובהקים המעידים על כך שאמות המידה הקודמות מביאות לתוצאה מפלה באופן מובהק ובוטה, וכי הן אינן יעילות בהתמודדות עם תופעת אי-הביטחון התזונתי ;

126. קשה להתעלם מהעובדה שעל אף שפע ראייתי זה ועל אף התנגדות גורמי המקצוע האמונים על התחום, המשיך והתעקש שר הפנים על חלוקת תלושי המזון על בסיס הקריטריונים הקודמים, והדגיש את החשיבות שבחלוקת תלושי המזון באמצעות הרשויות המקומיות עוד קודם לחגי תשרי [וראו דברי שר הפנים בשידור וועדת הכנסת המיוחדת לטיפול בשורדי השואה מיום 19.7.2023, הזמינים בקישור <https://tinyurl.com/2pbsxbbr> (פרוטוקול טרם פורסם)]. זאת, על רקע העובדה שבסמוך לאחר חגי תשרי מתקיימות הבחירות לרשויות המקומיות. זאת ועוד, על פי פרסומים בתקשורת השר אף רמז כי יפעל לקדם את חלוקת תווי המזון בלא תלות בעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה.

127. כל אלו מעוררים חשש כבד כי במסגרת קבלת ההחלטה על קידום תכנית החלוקה של תלושי המזון, שעניינה הקצאת כספי ציבור, ניתן משקל מיוחד לשיקולים פוליטיים, ולא יוחס כמעט כל משקל לשיקולים המקצועיים הרלוונטיים.

128. נוכח החשש הכבד כי נשקלו שיקולים פוליטיים אסורים במסגרת חלוקת תלושי המזון מחייבת, אם כן, להעביר את נטל השכנוע למשיבים, להוכיח כי לא נשקלו שיקולים זרים במסגרת קבלת ההחלטה.

#### **ה. הפגיעה שגורמים הקריטריונים אינה מידתית והם אינם הולמים**

##### **את תכליתם**

129. ראינו, אם כן, כי אמות המידה החדשות לחלוקתם של תלושי המזון פוגעות קשות בזכות לשוויון של פרטים הנזקקים לסיוע ממשלתי לשם הבטחת ביטחון תזונתי, אך אינם עומדים בתבחנים שנקבעו באמות המידה החדשות, ושהותאמו למידותיו של הציבור החרדי. ראינו עוד כי מתעורר חשש ממשי שהדבר נובע משקילת שיקולים זרים.

130. יתר על כן, הפגיעה בענייננו קשה במיוחד, ואינה נוגעת "רק" בזכותו של הציבור לשוויון,

ובחובתה של הרשות המינהלית לנהוג באופן שוויוני. בענייננו המדובר בפגיעה ביכולתו של ציבור רחב להתקיים, פשוטו כמשמעו, ולהתקיים בכבוד. פגיעה זו בזכות חוקתית מוגנת, היא פגיעה קשה ובלתי מידתית.

131. עניינה של עילת המידתיות, המאחרת שבעילות המשפט המינהלי, היא בבחינת הקשר שבין מטרתה של פעולה מינהלית, לבין האמצעי שנבחר לשם קידומה (ברק-ארז, משפט מינהלי, בעמ' 771). **המידתיות בוחנת, אפוא, את האיזון שבין מטרה לאמצעי.**

132. החל משנות ה-90, החלה מתפתחת עילת המידתיות כעילת ביקורת עצמאית על שיקול הדעת המינהלי, השואבת את חיותה מעיגונה בחוקי היסוד ומהתפתחות המשפט החוקתי. כך, אומצו לגדרי המשפט המינהלי מבחני המשנה החוקתיים לביקורת מידתיות האמצעי המינהלי: מבחן הקשר הרציונלי; מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה; ומבחן המידתיות במובנו הצר [ברק ארז, משפט מינהלי, בעמ' 776; וראו גם בעניין בג"ץ 2056/04 **מועצת הכפר בית סוריק ואח' נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נח(5) 807 (2004)].

133. החלטת המשיבים לאמץ את אמות המידה המפלגות, כפי שהראינו לעיל, היא החלטה הפוגעת פגיעה קשה בזכויות. פגיעה זו, יובהר להלן, אינה עומדת אף לא באחד ממבחני המידתיות, וגם בשל כך דינה פסלות.

### **מבחן המשנה ה-I: הקשר הרציונלי בין האמצעי למטרה**

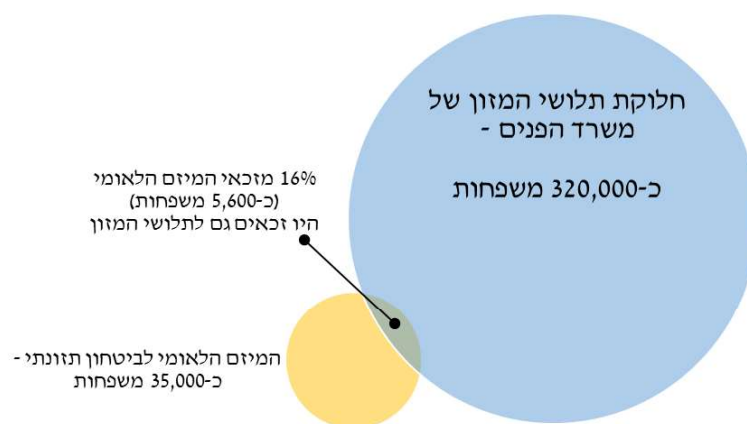
134. ענייננו של מבחן המשנה הראשון של המידתיות הוא בבחינה אם האמצעי שנבחר על ידי הרשות משיג את מטרתו. כפי שמעירה פרופ' ברק-ארז בספרה, השאלה אם האמצעי משיג את תכליתו חייבת להיזקק למבחן הסתברותי, היינו: מה צריכה להיות ההסתברות שהאמצעי ישיג את המטרה? מבחן זה, מעירה פרופ' ברק-ארז, עשוי לייבא אל מבחן המשנה מבחנים הסתברותיים אחרים שנדונו בפסיקה, דוגמת מבחן הוודאות הקרובה שאומץ בבג"ץ 73/53 **חברת "קול העם" בע"מ נ' שר הפנים** פ"ד ז 871, 884 (1953).

135. כלומר, אפשר שבבואו לבחון את מידתיות האמצעי בו נקטה הרשות, יידרש בית המשפט לבחון האם התקיימה ודאות קרובה לכך שהאמצעי ישיג את מטרתו.

136. בענייננו, לא זו בלבד שאין מתקיימת ודאות קרובה כי האמצעי (חלוקת תלושי המזון על בסיס קריטריון המבוסס בעיקרו על הנחה בארנונה) ישיג את מטרתו (התמודדות עם אי-ביטחון תזונתי). למעשה, **בענייננו קיימים נתונים אמפיריים המדגימים כי קיימת ודאות קרובה שהאמצעי לא ישיג את מטרתו.**

137. כזכור, סעיף 8 להחלטת ממשלה 511 קובע כי יוקצו מיליארד שקלים "לשם קידום תוכנית להבטחת הביטחון התזונתי". סעיף זה אף מפנה להוראות סעיף 3ב(א2)(2) לחוק-יסוד: משק המדינה (שהוראותיו פקעו זה מכבר), אשר הסמיך את הממשלה להקצות כספים עבור "מטרות אחרות, לרבות למענק וסיוע לשם הבטחת ביטחון תזונתי למשפחות מוחלשות". **אין כל ספק, לפיכך, כי תכלית חלוקתם של תלושי המזון היא הבטחת ביטחון תזונתי.**

138. האם האמצעי שבחרה הממשלה - חלוקת תלושי מזון בהתבסס על הקריטריונים החדשים, המבוססים בעיקרם על הנחה בגובה 70% ומעלה בארנונה – יכול להשיג את התכלית – הבטחת הביטחון התזונתי? מתוך כלל הנתונים העובדתיים שהובאו לעיל בפרק ד' לעתירה, לא יכול להיות כל ספק כי התשובה לכך היא בשלילה: רק 16% מהמשפחות להן סופק סיוע במסגרת המיזם הלאומי לביטחון תזונתי – שאותו בהתבסס על עבודה מקצועית הממוקדת באי-ביטחון תזונתי – זכו לקבל את תלושי המזון (אף שמפעל התלושים של משרד הפנים היה גדול בסדר גודל מהמיזם הלאומי); ובדיקה שביצעה העותרת מצאה כי לא התקיים מתאם סטטיסטי של ממש בין הזכאות למענקי הביטוח הלאומי המטפלים בעוני לבין הזכאות לתלושי המזון. והדברים מומחשים בתרשים הבא:



139. לא בכדי, עמדתם המקצועית של כלל הגורמים הרלוונטיים הייתה כין אין קשר בין האמצעי שנבחר למטרה אותה נועד לשרת.

140. כזכור, גם עמדת משרד האוצר העקבית, לאורך קידום פרויקט חלוקתם של תלושי המזון, הייתה כי האמצעי אינו מתאים למטרה – עמד על כך נציג אגף התקציבים שקבע כי "אין הלימה בין המטרה לתוצאה שמביאים אליה", ועמד על כך היועץ המשפטי של משרד האוצר שקבע כי:

**"אמות המידה הקודמות, אינן מתאימות לבחירת הזכאים לסיוע בביטחון תזונתי ומעוררות קשיים משפטיים מהותיים. כך גם עולה בצורה מובהקת מנתונים שנאספו בעניין ההקצאה שהתבצעה במהלך משבר הקורונה ואשר מלמדים על הלימה נמוכה בין משקי בית שנמצאים באי-ביטחון תזונתי למשקי בית שעומדים באותן אמות מידה... בדיקות ומחקרים שונים שנעשו בקשר לסיוע בתקופת הקורונה, נותנים ביטוי כמותי לאי-התאמתן של התקנות המזכות לצורך בסיוע בביטחון תזונתי... ומלמדים על הלימה נמוכה בין הימצאות באי-ביטחון תזונתי לבין קבלת תלושי מזון במסגרת הסיוע בתקופת משבר הקורונה לפי אמות המידה הקודמות".**

141. עמדה על כך המועצה הלאומית לביטחון תזונתי – הגוף הסטטוטורי המופקד על התחום – בקבעו כי "הקריטריונים הנהוגים במשרד הפנים לקבלת תלושי המזון אינם הולמים הגדרות של אי ביטחון תזונתי המקובלים בקרב מדינות ה-OECD וארגונים בינלאומיים... נראה כי

**קיימת אי הלימה בין המטרה המוצהרת לבין מקבלי תלושי המזון בפועל. הלכה למעשה מתן תלושי המזון אינו נותן מענה לסובלים מאי ביטחון תזונתי."**

142. הדברים גם עולים במובהק במישרין מן הנתונים שנאספו בדבר היחס שבין הזכאות לתלושי המזון והזכאות לסיוע במסגרת המיזם הלאומי לביטחון תזונתי או לקצבת הבטחת הכנסה, ואין צורך לחזור על הדברים. למעשה, המדובר בחוסר התאמה כה מובהק, עד שאין מנוס מן התהייה שמא שיקול אחר, זר, הוא שעמד בבסיס התכנית לחלוקת תלושי המזון, ועל כך יורחב בהמשך.

143. **המתאם שבין האמצעי שנבחר לבין התכלית אותה נועד, במוצהר, לשרת – כמעט ואינו קיים. במצב זה אין כל קשר, לא כל שכן קשר רציונלי, בין התכלית לבין האמצעי.**

### **מבחן המשנה ה-II – אמצעי שפגיעתו פחותה**

144. די בהיעדר הקשר בין האמצעי לבין המטרה כדי להביא לפסלות הקריטריונים. אולם גם אילו היה מתקיים קשר כאמור, דין הקריטריונים שנבחרו להיפסל בשל אי-עמידתם במבחן המשנה השני של המידתיות – מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה. מבחן המשנה השני מחייב את הרשות לבחור, לשם מימוש מטרותיה, את האמצעי שפגיעתו בזכויות אדם היא הקטנה ביותר. הפעלתו של מבחן-המשנה פשוטה: יש להשוות בין חלופות הפעולה בהתאם למידת פגיעתן בזכויות הפרט [ברק-ארז, משפט מינהלי, בעמ' 779].

145. כפי שעולה בבירור ממחקר המדיניות של מכון טאוב, קיימות חלופות מדיניות אפקטיביות אשר היה בכוחן לצמצם את הפגיעה בשוויון, ולהבטיח הלימה גבוהה יותר בין התכלית למטרה. כך, ניתן היה לבחור באמות מידה אשר מקיימות קשר הדוק יותר עם תופעת אי-הביטחון התזונתי, דוגמת הישענות על מאגרי המידע של המיזם הלאומי לביטחון תזונתי ושל משרד הרווחה או של הביטוח הלאומי. ניתן היה לבחור בהרחבת המיזם הלאומי לביטחון תזונתי, אשר מופעל בהצלחה בידי משרד הרווחה מאז שנת 2017, וכולל סיוע סוציאלי מקיף למשפחות המצויות בחוסר ביטחון תזונתי, ואשר נמצא שהוא תרם לעלייה מובהקת ברמת הביטחון התזונתי של המשפחות המשתתפות; ניתן היה להרחיב את ההשקעה בתוכניות הביטחון הסוציאלי הממוקדות באוכלוסיות החיות בעוני ואשר הזכאות להן נקבעת על ידי הביטוח הלאומי.

146. יש לשער כי בחירה בכל אחד מאמצעים אלו היה מביא להתאמה גבוהה יותר לתכלית המוצהרת של הבטחת הביטחון התזונתי, מאשר אמצעי החלוקה על בסיס זכאות לארנונה.

147. לא זו בלבד שהחלופות האמורות היו פוגעות פחות בזכויות האדם, אלא שייתכן שאף היה מדובר בחלופות זולות יותר למימוש המטרה, וממילא חלופות שהשפעתן על המשק חיובית יותר. כפי שעולה ממחקרה של ד"ר אנדבלד שהוזכר לעיל [ועיקריו מצורפים בנספח ע/2], המיזם הלאומי לביטחון תזונתי הצליח להביא להקלה משמעותית בעומק אי-הביטחון התזונתי, ועלותו קטנה בהרבה מעלות המיזם לחלוקת תלושי המזון. כפי שטען הממונה על התקציבים באוצר, השפעתו הרחבה של קריטריון המבוסס על הנחה בארנונה הוא יצירת תמריץ "אנטי-כלכלי", אשר פוגע במנוע הצמיחה העיקרי של המשק הישראלי. על כן, גם בבחינה ארוכת טווח מדובר בפתרון "יקר".

148. בהיות החלופות פוגעניות פחות, וגם יעילות וזולות יותר – אין כל ספק כי הקריטריונים שבחרה הממשלה אינם צולחים את מבחן המשנה השני של המידתיות.

### מבחן המשנה ה-III – מבחן האמצעי המידתי

149. עניינו של מבחן זה בהכרעה נורמטיבית – האם התכלית אליה חותרת הממשלה חשובה דיה כדי להצדיק את הפגיעה בזכויות אדם הכרוכות בהשגתה?

150. אלא שבענייננו, אין כל דרך לבחון אם האמצעי שנבחר מידתי הוא, שכן האמצעי אינו משרת את מטרתו, ומתעורר חשש שמא מטרתו האמיתית כלל איננה הקלה באי-הביטחון התזונתי. אילו היו תווי המזון מחולקים באופן בלתי שוויוני, אך כזה התורם תרומה משמעותית להבטחת ביטחון תזונתי, ניתן היה אולי לשאול אם התכלית מצדיקה את הפגיעה בשוויון. אך כפי שעולה מן הנתונים, רק 16% אחוז ממי שהוגדרו על ידי הרשויות הרלוונטיות כמצויים באי-ביטחון תזונתי, נכללו בכלל בפרויקט החלוקה [וראו בחוות הדעת של המועצה הלאומית לביטחון תזונתי מיום 17.7.2023 המסומנת כנספח 6/ע].

151. במצב זה, הפגיעה בשוויון ובזכותם לקיום מינימלי בכבוד של יתר 84 האחוזים אינה משרתת את תכלית ההקלה על אי-הביטחון התזונתי, אלא בשוליה. היא משרתת מתן הטבה סקטוריאלית הניתנת לציבור המזוהה עם שר הפנים. על כן, גם אם נבחרו בתום לב (וספק רב אם כך הדבר), הקריטריונים אינם ממלאים את תכליתם, וממילא מגלמים פגיעה בלתי מידתית בזכויות. די בעובדה ששיעור הזכאים לתלושי המזון בציבור החרדי היה כמעט כפול מאשר בציבור הערבי (32% ו-17%, בהתאמה) בעוד ששיעור המצויים באי-ביטחון תזונתי בציבור הערבי גדול פי יותר משניים וחצי מאשר בציבור החרדי (42% ו-16% בהתאמה), ושיעורי אי-הביטחון התזונתי החמור בציבור הערבי (כ-24%) גבוהים פי כמעט 5 מאשר בציבור החרדי (5%, בדומה לשיעור באוכלוסייה הכללית) כדי להעיד על אי-מידתיות זו (כמודגם בתרשים הבא, שערכה העותרת בהתבסס על נתוני המועצה הארצית לביטחון תזונתי).



152. הקריטריונים שנבחרו, אם כן, פוגעים פגיעה שאינה מידתית בזכויות אדם: הם אינם מקיימים קשר רציונלי עם תכליתם, קיימות חלופות פוגעניות פחות (וזולות יותר) למימוש התכלית,

והתועלת שהם משיאים היא שולית לעומת פגיעתם בזכויות. על כן, על בית המשפט הנכבד להורות על בטלות הקריטריונים בהיותם בלתי מידתיים.

## **ה.5. הקריטריונים נקבעו מבלי היוועצות כדין עם הגורמים הרלוונטיים**

153. אולם לא רק תוצאתו של הליך הקצאת משאבי הציבוריים בעניין זה הייתה מפלה – גם ההליך שהוביל לגיבוש ההחלטה היה פגום מיסודו. כאמור לעיל, משרד הרווחה הפעיל את המיזם הלאומי לביטחון תזונתי, והוא המחזיק בניסיון ובידע הרלוונטי לקידום תכנית שעניינה הוא הבטחת ביטחון תזונתי. מטבע הדברים, משרד הרווחה ואנשי המועצה הלאומית לביטחון תזונתי הם הגורם הממשלתי המחזיק בידע המקצועי הרלוונטי לקידומה של כל תכנית שמטרתה הכנה היא התמודדות עם תופעת אי-ביטחון תזונתי.

154. עם זאת, חלוקת תלושי המזון הופקדה בידי משרד הפנים, על אף שתוצאותיו המפלגות של מפעל חלוקת תלושי המזון שנוהל על ידי משרד הפנים בפעם הקודמת היו ידועות לכל המעורבים. יתר על כן, על אף ניסיונות חוזרים ונשנים של אנשי המועצה לביטחון תזונתי לקחת חלק פעיל בעיצוב הסדרי חלוקת תלושי המזון בענייננו, עמדת המועצה לא נלקחה ברצינות, והגורמים הרלוונטיים לא נועצו במועצה ברצינות הראויה לכך.

155. ניתן ללמוד על מידת הרצינות בה נלקחה עמדתה של המועצה, הגורם המוסמך לייעץ לשר הרלוונטי בדבר מדיניות ביטחון תזונתי ראויה, מתגובת הייעוץ המשפטי לממשלה לפרופ' רוני סטריאר, יו"ר המועצה. כך, במכתב לקוני מיום 25.7.023 [המצורף כנספח ע/17] כתבה נציגת הייעוץ המשפטי לממשלה:

"ראשית אנו מודים על פנייתך ועל הצגת עמדת המועצה הלאומית לביטחון תזונתי בסוגיה... נעדכן כי בימים אלו אנו מצויים בשיח מול הגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה על אודות הנושא, לקרת גיבוש עמדתנו המשפטית. עמדתכם כפי שהוצגה, הן בפנייתך והן במהלך דיוני הוועדה המיוחדת לטיפול בשורדי השואה בכנסת תובא בחשבון במסגרת גיבוש העמדה".

הא ותו לא. כלומר, על אף הקשיים הידועים בדבר מנגנון החלוקה הקודם, נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה כלל לא טרח לפגוש בגורם המקצועי הרלוונטי האמון על התחום, לא כל שכן להיוועץ עמו.

156. כידוע, גם בהיעדר הוראה חקוקה הקובעת חובת היוועצות, החלטה להתייעץ עם הגורם הרלוונטי עשויה לנבוע מחובות אחרות שחלות על הרשות המינהלית [ברק-ארז, משפט מינהלי, בעמ' 306]. כך, גם אם היה משרד הפנים הרשות המוסמכת הרלוונטית לעיסוק בסוגיית הביטחון התזונתי, חלה עליו חובה לפנות לרשויות הרלוונטיות האחרות – משרד הרווחה והמועצה הלאומית לביטחון תזונתי – כדי לקבל את עמדתן [והשוו, ברק-ארז, משפט מינהלי, בעמ' 298]. חובה זו נובעת מחובות מינהליים אחרים, דוגמת החובה להתבסס על תשתית עובדתית מספקת, והיא עומדת בעינה גם באין הוראה חקוקה המחייבת היוועצות [שם, בעמ' 306].

157. יתר על כן, הרשות אינה יכולה לצאת ידי חובתה להיוועץ בגורמים ברלוונטיים באמירה בעלמא לפיה "עמדתכם... תובא בחשבון במסגרת גיבוש העמדה". כפי שנקבע בעניין בג"ץ 8404/00 **האגודה לזכות הציבור לדעת נ' שר התקשורת**, נה(3) 547 (2001), "הלכה היא שהתייעצות, מקום שהחוק דורש אותה, חייבת להיות אמיתית, ולא מדומה. משמע, אין די בהתייעצות מן השפה ולחוץ כדי לצאת ידי חובה, כאשר בפועל הרשות המתייעצת כבר גיבשה לעצמה עמדה נחרצת. חובה על הרשות המתייעצת לשקול את העצה, כפי שנאמר בפסיקה, בלב פתוח ובנפש קולטת." בענייננו, אין בקביעה הכללית לפיה עמדת המועצה תובא בחשבון כדי להראות שהתקיימה כל היוועצות של ממש, לא כל שכן היוועצות "בלב פתוח ובנפש קולטת".

158. רק לאחרונה ניתן פסק הדין בעניין בג"ץ 5419/23 **אלו"ט ואח' נ' מנכ"ל משרד החינוך ואח' (פורסם בנבו, 20.8.2023)** (להלן: "**עניין אלו"ט**"), אשר במסגרתה נפסלה החלטת מנכ"ל משרד החינוך לקצר את יום הלימודים במסגרות לילדים על הרצף האוטיסטי, בין היתר בשל הפרת חובת ההיוועצות עם הגורם המייעץ הרלוונטי. כך, בעניין זה נקבע כי:

"נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות היא הרגולטור המרכזי בתחום זכויות בעלי מוגבלויות בישראל... גורמי הנציבות לא שותפו על ידי גורמי משרד החינוך בהתייעצויות שקדמו לקבלת ההחלטה... ככלל, לא כל פגם שנפל בהחלטה המינהלית מצדיק את בטלותה של אותה החלטה... אלא שבמקרה דנן, לפגם האמור יש משקל של ממש לנוכח חשיבותה של הנציבות כאחד הגורמים המקצועיים הרלוונטיים, ונוכח העובדה שעמדתה המקצועית של הנציבות אינה כעמדתו של משרד החינוך אלא כעמדתם של העותרים.

ודוק: ברי כי עמדתה של הנציבות אינה מחייבת את משרד החינוך. ברם, אי שיתוף הנציבות – כגורם נדרש ורלוונטי להיוועצות טרם קבלת ההחלטה – הוא פגם כבד משקל בהליך המינהלי שהביא לקבלת ההחלטה..." (שם, בסעיפים 15017 לפסק דינו של השופט עמית).

159. בענייננו אנו, כבעניין אלו"ט, לא נועצו מקבלי ההחלטה במשרד הממשלתי עם גורמים סטטוטוריים רלוונטיים לקבלת ההחלטה. בענייננו כבעניין זה, עמדתו של הגורם המקצועי הרלוונטי (שם – נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, כאן – המועצה הארצית לביטחון תזונתי) אינה כעמדת המשרד הממשלתי, אלא כעמדת העותרים. ובענייננו כבעניין אלו"ט – אי שיתוף אמיתי של הגורם המייעץ הוא פגם כבד משקל בהליך המינהלי, שתוצאתו היא בטלות ההחלטה.

## **ה. הקריטריונים המעודכנים אינם מקלים את הקושי המשפטי**

160. כאמור, נוכח התנגדות הייעוץ המשפטי למשרד האוצר ולממשלה לקידום מתווה החלוקה על בסיס אמות המידה הקודמות, גיבש משרד הפנים את אמות המידה החדשות. במסגרת אמות המידה החדשות, צפויים להיות מחולקים תלושי מזון לכמה אלפי תושבים נוספים – ניצולי שואה בעלי נכות בטווח 25-50%, זכאים (ובעיקר זכאיות) לדמי מזונות, ובמידה מופחתת מאוד



– גם זכאים לקצבת השלמת הכנסה. למעשה, כל הקבוצות שנוספו להסדר נוספו באופן מוגבל וחלקי בלבד – בסכום או במספר הזכאים להטבה במשק הבית.

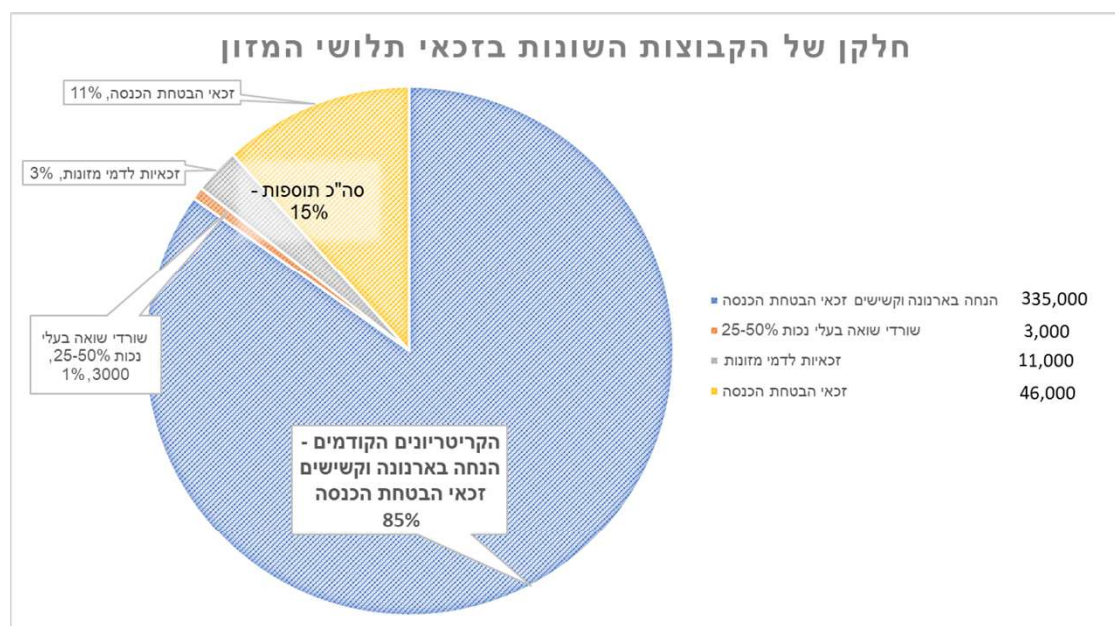
161. הוספה זו של אוכלוסיות להסדר חלוקת התלושים, יודגש, אינה משנה מבחינה מהותית את מידת ההטיה של ההסדר אותו מקדם משרד הפנים – המדובר בקריטריונים המוטים באופן מובהק לטובת הציבור החרדי – שמוסיף להיות הנהנה המרכזי מההסדר, ביחס לחלקו ולמצבו באוכלוסייה. למעשה, על פי נתונים שהתפרסמו בעניין, נראה כי כ-85% ממקבלי תלושי המזון לפי אמות המידה החדשות, יוותרו הזכאים מכוח הקריטריונים הקודמים, וכי גם אותם 15% נוספים יהיו זכאים בהיקף מופחת.

162. כך, בנוסף לכ-335 אלף הזכאים מכוח אמות המידה הקודמות, התווספו להסדר גם כ-3,000 שורדי שואה בעלי נכות בטווח הרלוונטי, כ-11,000 זכאיות למזונות, וכ-46,000 מקבלי הבטחת הכנסה. אולם קבוצות אלו יקבלו תלושים מופחתי ערך ובחלוקה מוגבלת: הזכאיות למזונות לא ייהנו מתלושי המזון לילדיהן; שורדי השואה הזכאים (רק כ-3,000 מתוך כ-150,000, ומתוך כ-15,000 נזקקים) לא יקבלו תלושי מזון לאדם המתגורר עמם, מלבד בן-זוג; וזכאי גמלת הבטחת הכנסה יקבלו קצבה בגובה 50% בלבד, להם ולבן זוגם, בעוד ילדיהם יוותרו ללא מענה. כל זאת, בעוד הזכאים מכוח קריטריון ההנחה בארנונה ייהנו מתלושי מזון בשווי מלא, עבורם ועבור כל אדם נוסף המתגורר עמם.

[וראו כתבתו של שחר אילן "שר הפנים הפר הבטחה: 62 אלף ניצולי שואה וילדים עניים לא יהיו זכאים לכרטיסי מזון" בכלכליסט מיום 10.8.2023, המצורפת ומסומנת כנספח ע/23]

163. כלומר, השינויים שעברו הקריטריונים לחלוקת תלושי המזון מאמות המידה הקודמות (לגביהן קיימים נתונים למכביר המוכיחים כי הן מפלות ובלתי מידתיות) ועד לקריטריונים החדשים – הם זניחים וחלקיים בלבד. אמות המידה החדשות נותרו מבוססות באופן מכריע על הקריטריון המפלה של זכאות להנחה בארנונה, ותוצאתם, בהתאם תהא מפלה.

והדברים מומחשים בתרשים הבא:



164. מעבר לכך, יובהר כי לא זו בלבד שהוספת קבוצת ניצולי השואה והזכאים לדמי מזונות אינה פותרת את הקושי המתעורר מההפליה שיוצרות אמות המידה החדשות – **הוספת קבוצות אלו אף מחריפה את ההפליה האמורה, תוך שימוש בקבוצות מוחלשות כעלה תאנה**. כפי שהראתה העותרת לעיל, הקריטריונים יוצרים הפליה קשה, בייחוד כלפי הציבור הערבי, שנהנה מההטבה פחות מאשר הציבורי היהודי בכלל, והציבור החרדי בפרט. הוספתה לקריטריונים של קבוצה מצומצמת של שורדי שואה, אשר מטבע הדברים אינה כוללת ערבים כלל, מחריפה את ההטיה כנגד ערבים, ללא כל סיבה עניינית להבחנה. גם הוספת הזכאים לדמי מזונות מסייעת באופן מופחת לחברה הערבית, ששיעור הגירושין בה נמוך מאשר בחברה היהודית.

165. יודגש, כי גם אילו היה חלקן של האוכלוסיות שנוספו להסדר גדול משמעותית מחלקן הזניח (15%), לא היה בכך כדי לרפא את הפגמים שנפלו בהסדר. הפגמים שבהסדר מפלה – שאינו מקיים את מטרתו, ונקבע על בסיס קריטריונים שרירותיים בשל שקילת שיקולים פוליטיים זרים – אינם מתרפאים כתוצאה מכך שלהסדר נוספו מספר קריטריונים שרירותיים נוספים. **הסדר פסול, המפלה לטובת אדם אחד, אינו מוכשר על ידי תיקונו כך שיפלה לטובת שניים**.

166. **אילו ביקש משרד הפנים לכוון הסדר חדש וצודק, שאינו מפלה, היה מבטל את קריטריון ההנחה בארנונה, שהוכח כבלתי ענייני, בלתי יעיל ומפלה, וקובע תחתיו קריטריונים שעניינים איתור וטיפול באנשים המצויים באי-ביטחון תזונתי**. במקום זאת, בחר משרד הפנים לקחת את הציבורים החלשים ביותר במדינה, ולהשתמש בהם כעלה תאנה שישתיר את ההסדר המפלה, וכמגן אנושי שיחסן את ההסדר מביקורת ציבורית ושיפוטית. זהו שימוש ציני בציבורים מוחלשים, ואין אלא לגנות את משרד הפנים על שהסכים לפעול כך.

## **ה. הסעד המתבקש הוא ביטול הקריטריונים**

167. כאמור בפסק דינו של כב' השופט שטיין בפסק הדין בעתירה הקודמת, התערבותו של בית המשפט באמות מידה שקובעת המדינה כחלק מקביעת מדיניות חברתית-כלכלית, שמורה למקרים בהם מדובר בהחלטה של רשות שלטונית שנפגמה בפגם היורד לשורש העניין, כדוגמת הפליה פסולה, שקילת שיקולים זרים וחוסר סבירות קיצוני.

168. כעת, לאחר שחלוקת המשאבים שבגינה הוגשה העתירה הקודמת הסתיימה, והממצאים מוכיחים כי הייתה מפלה, בלתי יעילה באופן קיצוני, ופוגענית ביותר בזכות לשוויון ולקיום מינימלי בעבוד, מקדמת הממשלה חלוקה נוספת של משאבי הציבור על בסיס אותם הקריטריונים. **במצב דברים זה, לא יכול להיות ספק כי המדובר בפעולה הנוגעת בהפליה פסולה, בלתי מידתית באופן קיצוני, ואשר מתעורר חשש כבד כי הונעה משיקולים זרים**.

169. בהערת אגב יוער, כי לא יכול להיות כל ספק כי המדובר בפעולה שהיא גם בלתי סבירה באופן קיצוני. אלמלא תיקון מס' 3 לחוק-יסוד השפיטה, אשר עבר זה מכבר חרף מחאתם של מאות אלפי אזרחים, יכול היה בית המשפט לפסול בנקל את הקריטריונים המפלים האמורים על יסוד אי-סבירות קיצונית, כאמור בפסק דינו של השופט שטיין. יש לקוות, שבית המשפט יקבל את העתירה בבג"ץ 5658/23 **התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת**, יעשה למוחלט את הצו על-תנאי שניתן בעניין זה, ויקים לתחיה את עילת אי-הסבירות הקיצוני, שנועדה לשמור אותנו

מתרגילים מינהליים בלתי סבירים דוגמת זה העומד במוקד עתירה זו.

170. משאלו הם פני הדברים, אין לבית המשפט אלא לפסול את הקריטריונים. כזכור, עמד על כך כב' השופט חשין בעניין **כבל** בקבעו כי "אם אלה דברים ייאמרו במחוקק-משנה, שחקיקת-משנה שיעשה בהסוואה בטלה היא ומבוטלת, לא-כל-שכן כך ייאמר על הנחיות פנימיות לחלוקת כספי-מדינה. מעשה-בהסוואה בטל הוא מעיקרו".

171. בענייננו, ומשקביעת הקריטריונים הרלוונטיים לחלוקת תלושי המזון הם סוגיה מקצועית בעלת השלכות תקציביות ניכרות, אין מקום לקביעה של בית המשפט בדבר בטלות יחסית של הקריטריונים, או שינויים באופן זה או אחר. בית המשפט הנכבד מתבקש לבטל באופן מלא את הקריטריונים הנוכחיים, ולהנחות את המשיבים לגבש קריטריונים חדשים, הנשענים על מבחן מוכר ורלוונטי לסוגיית הביטחון התזונתי, תוך היוועצות עם הגורמים הרלוונטיים במשרד הרווחה ובמועצה הלאומית לביטחון תזונתי (זאת, כמובן, במידה שהמשיבים עדיין מעוניינים לקדם את חלוקת התלושים ככל שהיא תהא שוויונית).

## **ה. פסק הדין בעתירה הקודמת לעומת ענייננו אנו**

172. למעלה מן הצורך, יובהר כי פסק הדין שניתן בעתירה הקודמת [בג"ץ 9050/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הפנים** (פורסם בנבו 24.3.2021)], כשלעצמו, אינו מעלה ואינו מוריד באשר לצורך לדון בעתירה דנן, המוגשת כשלוש שנים לאחר העתירה הקודמת ולאחר שנחשף מידע חדש, המשנה באופן מהותי את התמונה המשפטית.

173. כך, ככלל, הכלל בדבר מעשה בית דין אינו רלוונטי בתחום הביקורת השיפוטית על החלטות מינהליות, נוכח אי-סופיות המעשה המנהלי וחובת הרשות להפעיל את שיקול דעתה. עקרון זה, הנכון על דרך הכלל, מתקיים ביתר שאת מקום בו נחשפו פרטים חדשים על ההחלטה המינהלית שבמוקד העתירה [וראו יצחק זמיר "מעשה בית דין בהתדיינות מינהלית" **ספר מאיר גבאי** בעמ' 266 (אהרן ברק ומיכל נבות עורכים, 2015); דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי דינוי** בעמ' 474 (2017)].

174. בענייננו, כאמור, בעת הגשת העתירה הקודמת כל שהיה ידוע הוא קיומו של חשש ממשי כי הקריטריונים הקודמים יובילו להפליה ולעיוות דין. כיום, כפי שהודגם לעיל, ידוע ומוכח אמפירית כי אכן כך – ההפליה מוכחת ומכוממת, ועיוות הדין בולט לעין. מעבר לכך, שוויה של החלוקה הנוכחית עומד על מיליארד שקלים, עלייה משמעותית מגובה ההקצאה הקודמת לתלושי המזון.

175. זאת ועוד, בעוד שבעת העתירה הקודמת ניתן היה לטעון כי חלוקת תלושי המזון על בסיס אמות מידה פשוטות (כמו זכאות להנחה בארנונה) נחוצה על מנת להבטיח את חלוקתם המהירה לשם התמודדות עם המשבר – אין זה המצב בענייננו ובזמננו אנו.

## **ו. סיכום**

72. הנה הונחה בפני בית המשפט עתירה מבוססת, שעניינה ביטול החלטה שהוכחה כהחלטה מפלה, שאינה משרתת את תכליתה, ופוגעת בזכויות הפרט. על כן, ובהתאם לכל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט לקבל את העתירה ולהורות על מתן צווים-על-תנאי, כמבוקש ברישא.
73. זאת, תוך חיוב המשיבים בהוצאות העותרים ובשכר טרחת עו"ד כמקובל בדיון.
74. העותרת תבקש לקיים דיון דחוף בעתירה נוכח הצורך לברר במהרה את הסוגיות הניצבות ביסוד עתירה זו.
75. עתירה זו נתמכת בתצהירו של מר עמק ברכה, סמנכ"ל העותרת.

---

אורי הס, עו"ד

---

אריאל ברזילי, עו"ד

---

ד"ר אליעד שרגא, עו"ד

**ב"כ העותרת**

**היום, יום שלישי, ה' אלול תשפ"ג, 22 אוגוסט 2023, בירושלים**

**התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) 580178697**

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל ברזילי ו/או הידי  
נגב ו/או גילי גוטוירט ו/או רחלי אל-שי ו/או רותם בבלי-דביר ו/או תמר באום  
ו/או אורי הס ו/או דנה פרימור-אזר ו/או רן יוסף

מרח' יפו 208 ירושלים

ת.ד. 4207 ירושלים 91043

טל': 02-5000073 ; פקס: 02-5000076

**העותרת**

- נגד -

1. ממשלת ישראל
2. שר הפנים, ח"כ משה ארבל
3. משרד האוצר
4. משרד הרווחה והביטחון החברתי
5. המועצה הארצית לביטחון תזונתי
6. היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב מיארה  
באמצעות פרקליטות המדינה  
צלמח א-דין 29, ירושלים  
טלפון: 073-3925590 ; פקס: 02-6467011

**המשיבים**

**תצהיר**

אני החתום מטה, מר עמק ברכה, מס' ת.ז. 028959716, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת  
כולה ואת האמת בלבד, וכי אם לא אעשה כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר בזה  
לאמור:

1. המצהיר הח"מ סמנכ"ל העותרת החל משנת 2008.
2. תצהירי זה ניתן לתמיכה בעתירה ולאומות האמור בה.
3. האמור בפרק העובדתי הוא בידעתי האישית.
4. האמור בפרק המשפטי הוא נכון לפי מיטב ידיעתי ואמונתי. המקור לידיעתי  
ולאמונתי הוא ייעוץ משפטי שקיבלתי.
5. אני מצהיר כי השם דלעיל הוא שמי, החתימה דלמטה היא חתימתי, ותוכן  
תצהירי זה אמת.

  
מר עמק ברכה, המצהיר

**אישור**

אני החתום מטה, אורי הס, עורך דין, מאשר בזה כי ביום 22.8.2023 הופיעה בפני מר עמק ברכה,  
המוכר לי אישית ואשר זיהיתיו על פי תעודת זהות מס' 028959716, ולאחר שהוזהרתי כי עליו לומר  
את האמת כולה ואת האמת בלבד, וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר  
נכונות הצהרתו דלעיל וחתם עליה בפני.

אורי הס רהב, עו"ד

מ.ר. 91976

אורי הס, עו"ד

## תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1/ע	העתק פרסום הביטוח הלאומי מיום 17.1.2023	48
2/ע	העתק תקציר המחקר של ד"ר אנדבלד	52
3/ע	העתק הקטע הרלוונטי בדברי ההסבר להצעת החוק תיקון מס' 10 לחוק-יסוד משק המדינה	59
4/ע	פירוט אמות המידה הקודמות וכן תיקון לאמות המידה	61
5/ע	מסמך המתאר את השוני בשיעור העדכון ברף ההכנסה המזכה	71
6/ע	העתק חוות דעת של המועצה הלאומית לביטחון תזונתי מיום 17.7.2023	86
7/ע	העתק המחקר שפרסם מכון טאוב	90
8/ע	העתק כתבתו של אדריאן פילוט מיום 11.7.2023	97
9/ע	העתק בדיקתו של ד"ר יונג	102
10/ע	תחקיר שומרים	110
11/ע	קובץ הנתונים שנמסר ממשד הפנים	118
12/ע	העתק כתבתה של מירב ארלוזורוב מיום 15.8.2023	123
13/ע	העתק המקטע הרלוונטי בהסכם הקואליציוני של הליכוד עם ש"ס	126
14/ע	העתק החלטת 511 של הממשלה מיום 14.5.2023	129
15/ע	העתק כתבתה של ליאל קייזר בחדשות "כאן" מיום 12.6.2023	140
16/ע	העתק גילוי הדעת של המועצה מיום 1.5.2023	142
17/ע	העתק מכתבה של נציגת ייעוץ וחקיקה מיום 25.7.2023	145
18/ע	העתק אמות המידה החדשות שאישר שר הפנים	147
19/ע	העתק מכתבה של העותרת מיום 14.6.2023	156
20/ע	העתק מכתבה של העותרת מיום 10.7.2023	160
21/ע	העתק מכתבה של העותרת מיום 27.7.2023	163
22/ע	העתק מכתבה של העותרת מיום 15.8.2023	166
23/ע	כתבתו של שחר אילן "שר הפנים הפר הבטחה: 62 אלף ניצולי שואה וילדים עניים לא יהיו זכאים לכרטיסי מזון" בכלכליסט מיום 10.8.2023	170