



15.11.2020

לכבוד,

השר אריה דרעי

שר הפנים

בפקס: 077-448800

שלום רב,

דחוף

**הנדון: הנחה בארנונה כתנאי סף יחיד לחלוקת מענק בעבור ביטחון תזונתי**

סימוכין: מכתבנו מיום 8.10.2020

1. ביום 8.10.2020 פנינו אליך ודרשנו, בין היתר, לחזור בכך מכוונתך להקצות מענק ביטחון תזונתי בהסתמך על שיעור הזכאות בארנונה כתנאי סף. ביקשנו לקבוע מתווה המושתת על קריטריונים שוויוניים המשקפים נאמנה את מצבם הכלכלי-חברתי של הנזקקים למענק זה. פנייתנו זו באה על רקע החשש כי התקציב הממשלתי שאושר לצורך מענק ביטחון תזונתי יחולק על סמך קריטריונים לא שוויוניים ולא ברורים.
2. שר הפנים הוסמך להקצות את המענק הנדון לפי חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון מס' 2) אשר פורסם ברשומות ביום 16.7.2020. בסעיף 1(א)(8) נקבע כי אחרי "מטרות אחרות" יבוא, "לרבות מענק וסיוע לשם הבטחת ביטחון תזונתי למשפחות מוחלשות". בהמשך לתיקון הנ"ל, ביום 8.9.2020 פורסם ברשומות חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (תיקון מס' 5) אשר קבע בסעיף 1(ד)(2) תנאי, לפיו המענק יחולק באופן שוויוני: "ובלבד שהמענק והסיוע יינתנו על ידי משרד הפנים בהתאם לאמות מידה שוויוניות שיקבע שר הפנים; " יחד עם זאת סעיף זה ממשיך וקובע בסיפא כי "אמות המידה אינן טעונות פרסום ברשומות." (להלן: "תיקון מס' 5"). עולה אם כן כי התכלית של הקצאת המענק הינה סיוע לכלל המשפחות המוחלשות הזקוקות לסיוע המעניק להם ביטחון תזונתי.
3. לצורך הקצאת המענק פרסם משרד הפנים ביום 22.10.2020 מכרז מס' 6/2020 לניהול מערך אספקת תווי מזון עבור זכאים ברשויות המקומיות (להלן: "המכרז") וזאת לאחר שהוחלט על הקצאת 700 מיליון ₪ לצורך מענק זה. לפי המכרז על המציעים להגיש את הצעותיהם עד תאריך 19.11.2020. עיון במכרז מעלה כי האופן בו נקבעה החלוקה של המענק לבתי האב ביישובים, מנוגד להוראת תיקון מס' 5 לחוק יסוד משק המדינה המחייב הקצאה שוויונית של המענק והוא גם פוגע בעקרון הפומביות.



4. המכרז מזמין מציעים להגיש הצעות לניהול מערך אספקת תווי מזון עבור זכאים ברשויות מקומיות, כאשר לשון סעיף 1.4 למכרז קובע את הקריטריונים לחלוקת המענק כדלקמן:

"הזכאות לקבלת התווים תקבע על פי מבחן הכנסה וכן זכאות לאזרח ותיק הזכאי לגמלת הבטחת הכנסה.  
מודגש, כי הקריטריונים הסופיים עשויים להשתנות".

5. בהמשך, בסעיף 1.5, קובע המכרז כי החלוקה תהא לפי יישובים במחוזות כאשר רשימת כלל היישובים שצורפה לנספח א'11 למכרז מציינת הערכה כמותית לבתי האב הזכאים להנחה בארנונה ובזו הלשון:

"בנספח זה הוצג הערכה כמותית של בתי אב הזכאים להנחה בארנונה והנחה בגין אזרח ותיק... "

6. הנה יוצא כי למרות שסעיף 1.4 קובע כי למי שאינו אזרח ותיק, מבחן ההכנסה הוא שקובע, נמצא בסעיף 1.5 כי אותו מבחן הכנסה תורגם בפועל ל"בתי אב הזכאים להנחה בארנונה". מדובר בשני מבחנים שונים כאשר הראשון – מבחן ההכנסה – יש בו כדי לשקף יותר נאמנה את המצב הכלכלי של הנזקקים ואילו המבחן השני – הזכאים הנחה בארנונה – עלול להיות בלתי רלוונטי להרבה מבתי האב שאין להם ביטחון תזונתי ויהיו זקוקים למענק.

7. כפי שפירטנו בפנייתנו מיום 8.10.2020 הצבת קריטריון הזכאות להנחה בארנונה אינו משקף את הצורך והנזקקות לקבלת מענק הביטחון התזונתי עבור בתי אב רבים. הדברים מקבלים משנה חומרה ככל שהדבר נוגע לנזקקים למענק זה מקרב תושבי הכפרים הבדואים הלא מוכרים בנגב שלאור סירוב המדינה להכיר בכפרים שלהם, אין הם שייכים לרשות מוניציפאלית כלשהי ועל כן אין הם משלמים ארנונה. כך שהגשת בקשות להנחה בארנונה, אינה רלוונטית עבורם. כאשר מנגד, שיעור העוני והנזקקות הכלכלית בקרב אוכלוסייה זו, כפי שפירטנו בפנייתנו מיום 8.10.2020, הינו מהגבוהים ביותר ביחס לכלל האוכלוסייה. על פי נתוני דו"ח העוני והפערים החברתיים לשנת 2018 שפרסם הביטוח הלאומי בדצמבר 2019, בעוד ש-18% מכלל האוכלוסייה במדינה בשנת 2018 חיה מתחת לקו העוני, 45.3% מכלל המשפחות הערביות בישראל חיו מתחת לאליו, לצד 66.6% מהמשפחות הבדואיות בנגב.

8. הפערים הגדולים מלמדים על תמונת מצב חמורה, לפיה האוכלוסייה הבדואית בדרום נמצאת בתחתית של הפירמידה, ונמנית על הקבוצה הזקוקה הכי הרבה לסיוע בעד ביטחון תזונתי. כך, לאור הצבת קריטריון הזכאות להנחה בארנונה, שאינו רלוונטי כלל ועיקר עבור תושבי הכפרים הבדואים הלא מוכרים, תיחסם דרכם באופן מוחלט וגורף מפני מענק זה.



9. וכלל, הדגשנו בפנייתנו מיום 8.10.2020 כי אין בעצם הזכאות להנחה בארנונה בכדי להצביע בהכרח על המצב הסוציו-אקונומי של המשפחה לא כל שכן על מצב הביטחון התזונתי של בתי אב שונים. שכן ישנם בתי אב רבים שאינם ממצים את זכויותיהם אל מול הרשות המקומית לרבות בכל הנוגע לזכאות להנחה בארנונה. כמו כן, שיעור הארנונה אינו אחיד לכלל היישובים וההחלטה על מתן הנחה בארנונה נתונה לשיקול דעתה הבלעדי של הרשות המקומית. זאת ועוד, ההנחה בארנונה נקבעת על פי שורה של מבחנים שאינם בהכרח נסמכים על מרכיבים כלכליים טהורים. הפנינו גם בפנייתנו הקודמת אל דו"ח מבקר המדינה משנת 2014, אשר כותרתו "ארנונה ברשויות המקומיות, הטלה, הנחות והסדרת גבייה" ואשר הצביע על שורה של ליקויים בקביעת אחוזי הארנונה, והשרירותיות בה נוהגים חלק מהרשויות המקומיות עת קביעת אחוז ההנחה הניתנת, אם בכלל. שם נכתב:

" רשויות מקומיות העניקו הנחות מסוגים שונים, שלא בהתאם להוראות שנקבעו בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, וללא בדיקה מספקת של זכאות המבקשים; הן לא קבעו מבחני משנה למתן ההנחות ולא ביטלו הנחות לזכאים שלא הסדירו את יתרת חובם עד לתום שנת המס."

10. הנה כי כן, לא רק שקריטריון ההנחה בארנונה אין בו לשרת נאמנה את התכלית של המענק, אלא נהפוך הוא, תנאי זה יש בו להוות חסם עבור משפחות מוחלשות מפני קבלת המענק אליו הם זקוקים ובכך להותיר אותם מחוץ לקבוצת הזכאים. הואיל ומדובר במענק הנוגע לביטחון תזונתי המשקף את רמת המחייה של הפרט, הרי חסימת זכאים פוטנציאליים מקבלת מענק זה תגרום לפגיעה בזכותם החוקתית לקיום מינימאלי בכבוד שהיא חלק מזכותם החוקתית לכבוד המעוגנת בחוק יסד: כבוד האדם וחירותו.

11. נציין בהקשר זה כי בית המשפט העליון פסל זה מכבר סעיף בחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א – 1980 בשל כך שהוצב בו תנאי של שימוש או בעלות על רכב כתנאי סף לצורך קביעת הזכאות לקבלת גמלת הבטחת הכנסה וזאת מהטעם כי לא נמצא כל קשר רציונאלי בין אותו תנאי לבין המצב הכלכלי של מבקש הגמלה וכי הצבתו כתנאי סף חסמה את הזכאות מפני מבקשי גמלה שאלמלא אותו תנאי היו זכאים לגמלה. נקבע כי הצבת תנאי זה פגעה בזכות החוקתית לקיום מינימאלי בכבוד בהיותה חלק מהזכות החוקתית לכבוד. ראו בג"ץ 10662/04 סלאח חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, פ"ד סה(1) 782 (2012).

12. בנוסף, "קריטריון הזכאות להנחה בארנונה" הוא קריטריון העלול ליצור אבחנה בלתי רלוונטית בין קבוצת שוויון אחת, שהיא, קבוצת המשפחות המוחלשות הנזקקות למענק ביטחון תזונתי. אבחנה זו אינה רלוונטית ביחס לתכלית חלוקת המענק שנקבע בחוק היסוד והיא סיוע ל"משפחות מוחלשות". כך למשל, משפחות מוחלשות תושבי הכפרים הלא מוכרים



אשר קריטריון הזכאות להנחה אינו רלוונטי עבורם, לא יוכלו להיחשב זכאים רק בגלל הצבת הקריטריון הנ"ל. כך גם לגבי משפחות רבות שמבחינה כלכלית הן ייחשבו כ"משפחות מוחלשות" אך לפי מבחן "הזכאות להנחה בארנונה" הן יודרו מקבלת המענק.

13. הואיל והקריטריון שהוצב במכרז, שהוא קריטריון יחיד ותנאי סף, עלול ליצור אבחנה בין קבוצת המשפחות המוחלשות, אזי האבחנה שתיווצר בקבוצה זו היא לא רלוונטית ביחס למימוש תכלית המענק כפי שהיא נקבעה בתיקון לחוק יסוד: משק המדינה. בהקשר זה חשוב להזכיר כי הפסיקה העליונה פסלה החלטות ממשלה ואף סעיפי חקיקה ראשית אשר נשענו על קריטריונים שפגעו בזכות לשוויון בקרב חברי קבוצת השוויון עצמה כאשר הקביעה אם האבחנה היא רלוונטית או לא נקבעת על ידי בחינת התכלית של הקצאת התקציב. ראו בהקשר זה בג"ץ 8300/02 **גדבאן נסר נגד ממשלת ישראל** (פסק דין מיום 15.9.2010).

14. בנוסף, סעיף 1.12 למכרז מעניק שיקול דעת רחב לשר הפנים לשנות את היקף המענק או אף את רשימת הזכאים וקובע: "המשרד רשאי להגדיל את היקפה הכספי של כל פעימה ו/או לשנות את רשימת הזכאים ו/או להגדיל את מספר הפעימות, בהתאם לשיקול דעת והחלטת המשרד." שיקול הדעת הרחב המוענק לשר לשנות את רשימת הזכאים תורם לחוסר הוודאות בקביעת הקריטריונים להקצאת המענק ובכך להגדלת חוסר היציבות בקרב בתי המשק שאמורים להיות זכאים לקבלת המענק.

15. בנוסף לכל האמור לעיל ולמרות שהסיפא של תיקון מס' 5 לחוק יסוד: משק המדינה מורה, כי אמות המידה להקצת המענק אינן טעונות פרסום ברשומות, יש להורות על פרסום הקריטריונים כדי שכל בית אב במדינה יוכל לדעת ולחשב אם הוא זכאי למענק אם לאו. הלכה למעשה, הקריטריון להקצאת המענק מפורסם כעת רק במקום אחד והוא המכרז המופנה לקבוצת המציעים המעוניינים להגיש הצעות על פי תנאי המכרז. כך שנגישות המידע בתוך המכרז לרבות הקריטריונים להקצאת התקציב הממשלתי נגישים למציעים ואינם נגישים לכלל האוכלוסייה. אי הנגשת אמות המידה על פיהם יחולק המענק פוגע בעקרון הפומביות שהוא חלק מעקרון היסוד של שלטון החוק. ראו בהקשר זה בג"ץ 6741/99 **יקותיאלי נגד שר הפנים**, פד"י נה(3) 673 (2001), וכן בג"ץ 5537/91 **אפרתי נגד אוסטפלד**, פד"י מו(3) 501 (1992).

16. בנוסף לכל האמור לעיל, סעיף 10.2.4.2 למכרז קובע כי המענק המחולק באמצעות תווי רכישת מזון, ניתן למימוש בנקודות מכירה ביישובים המונים מעל 20,000 תושבים. סעיף זה מעלה חשש כי ביישובים בהם פחות מ- 20,000 תושבים, כאשר רבים מיישובים אלה הם יישובים ערבים, הזכאים לתווים ייאלצו לממש את התווים רק מחוץ ליישוביהם. בכך מטול עליהם נטל



עוד יותר כבד המאלץ אותם לצאת אל מחוץ ליישוב כדי לממש את תווי הביטחון התזונתי שלהם.

17. לאור כל האמור לעיל הנכם נדרשים כדלקמן :

- א. לבטל את תנאי הסף של זכאות להנחה בארנונה ולקבוע במקומו קריטריונים אחידים, שוויוניים, ברורים וכתובים לחלוקת מענק הביטחון התזונתי ;
- ב. לפרסם ברשומות אמות המידה להקצאת המענק הנדון כך שיהא נגיש לכלל האוכלוסייה ;
- ג. בהמשך לאמור בסעיף 16 לעיל, נא ליידע אותנו אם אכן נקודות מימוש התווים יהיו נגישים רק בנקודות מכירה ביישובים בהם מעל ל- 20,000 תושבים.

בברכה,

נארימאן שחאדה זועבי, עו"ד

סאוסן זהר, עורכת דין

העתק :

מר איציק שמולי, שר העבודה הרווחה, והשירותים החברתיים, בפקס : 02-5085555  
מר ישראל כץ, שר האוצר, בפקס : 02-6496525  
הלשכה המשפטית של משרד הפנים, בפקס : 077-6070129