

## שוויון וחלוקת משאבים

באופן עקרוני, מדינה מודרנית כיום מבוססת במישור הכלכלי על מיסוי פרוגרסיווי ומתן שירותים שוויוני, אולם ככל עקרון גם אלה אינם עקרונית מוחלטים.



העתירה הוגשה כנגד מפעל מסויים של המשיב, הוא מפעל "מערת ההנצחה", במסגרתו מוצבת, לבקשת בני משפחה או ידידים של אנשים אשר נספו בשואה, אבן זיכרון הנושאת את שם יקיריהם, תמורת תשלום הנע בין 450 ל-800 דולר, לפי גודל אבן הזיכרון ולפי הכיתוב המטבע עליה.

המשיב מקיים מפעלי הנצחה כלליים ללא תשלום ותוך שמירה על שוויון בהנצחה בין כל הניספים ובין כל הקהילות שהושמדו בשואה; מפעל מערת ההנצחה אינו אלא תוספת, שלא היתה הכרחית אך יד ושם רואה בה אופציית הנצחה רצויה, מכיוון שהיא נותנת ביטוי לשאיפת בני המשפחות של קורבנות השואה להנציח את זכר יקיריהם בדרך נוספת.

יש ודרישת תשלום יהיה בה משום אפליה, אולם רק אם טובת ההנאה או השירות עבורו נדרש התשלום הם חיוניים או חשובים עד כי אין הצדקה לתלות את קבלתם ביכולת התשלום של הפרט. ככל שהתשלום הנדרש הוא גבוה יותר וככל שהשירות או טובת ההנאה שעל הפרק הם חשובים יותר, כך תגבר נטיית בית משפט זה לראות בדרישת התשלום משום אפליה הפוסלת את דרישת התשלום.

בעיינו, נראה שעקרון השוויון נשמר. אפילו ניתן לראות בחובת התשלום יסוד מפלה בשל קשיים שהיא מעמידה לחלק מהמעוניינים בהקמת יד זיכרון ליקיריהם במערת ההנצחה, קיים אינטרס לאפשר הקמת יד זיכרון נוספת ובצידה תשלום שיש בו לסייע ליד ושם בפעילותו הכוללת ולהשגת מטרותיו הכלליות. סבירות פעולת הרשות צריכה להבחן כמכלול: האם בסך הכל הפעולה היא סבירה ומביאה לתוצאות רצויות.

גם אם הנצחה בדרך מסויימת ניתנת רק עבור תשלום שאינו שווה (מבחינת היכולת לשלמו) לכל נפש, עדיין יש לבחון אם אין לדרישת תשלום זו בסיס רציונלי שעשוי להצדיק אותה. בהתחשב בכך שהנצחה ממלכתית בסיסית ניתנת באופן שווה לכל קרבנות השואה, קשה לראות מדוע כל תוספת הנצחה צריכה אף היא להינתן חינם אין כסף לכל המעוניין, כאשר אין ברשותו של המשיב תקציב המאפשר לו שירות כזה. נכון שאנשים רבים העשויים להיות מעוניינים בתוספת הנצחה כאמור ייאלצו לוותר עליה ולהסתפק בהנצחה הבסיסית הניתנת חינם. אולם הציבור בכללותו, ובמיוחד ציבור קרובי הקורבנות ומכריהם, יצא נשכר מן התרומה. היתרון הצומח למקבל התרומה, יד ושם, גדול מחסרונו כתוצאה מהענקת התמורה לתורם. מפעל מערת ההנצחה שייך לסוג זה של תרומות. הוא מהווה דרך הגיונית להעלאת תרומות, המשרתת את האינטרסים של המעוניינים בהנצחה במסגרת המפעל מחד גיסא ושל יד ושם, ובעקיפין של קורבנות השואה, משפחותיהם וקרוביהם, מאידך גיסא.

כל מעשיו ופעולותיו של יד ושם מיועדות למפעל הזיכרון, וכל הכספים שהוא מקבל מוקדשים ומנוצלים למטרה זו. כבר בחוק המקים אותו ואחר כך בתקנון יד ושם נקבע, שלצורך פעילותו העניפה יידרשו לו משאבים שאת חלקם ייאלץ לגייס, בין היתר, מתרומות. ואכן, את הכספים המתקבלים מהמבקשים להקים יד זיכרון במערת ההנצחה מייעד יד ושם להנצחת יקיריהם של אלו המבקשים זאת ולפעילותו הכללית שנועדה להגשים את המטרות לשמן הוקם, ואותן בלבד. בנסיבות אלה, אין לומר שפעילות יד ושם נגועה באי סבירות בשל הקשר שבין התרומות לבין הנצחה נוספת שבמפעל מערת ההנצחה. העתירה נדחת.

משרד הבינוי והשיכון יזם הקמת עיר חרדית במרכז הארץ, בתנאים המאפשרים לאוכלוסיית זכאי משרד השיכון לרכוש את דירותיהם במחירים נמוכים ממחיר השוק; תנאים בשיעור כה גבוה ניתנת בדרך כלל בישובים שהוגדרו אזורי עדיפות לאומית א'. כנגד החלטות אלה הוגשה העתירה.

הישוב אלעד הוגדר על ידי משרד הבינוי והשיכון כמיועד לאוכלוסייה "בעלת צביון דתי", ביטוי עמום שככל הנראה נועד להתאים את התכנית להנחיות היועץ המשפטי לממשלה לאחר שהקצאת קרקעות לבנייה שלא בהתאם לאותן הנחיות נפסלה, מכיוון שיועדו לאוכלוסייה חרדית בלבד. כך עולה לכאורה גם ממצאי דו"ח מבקר המדינה. עם זאת, הקצאת קרקע לבניית יישוב נפרד לאוכלוסייה החרדית כדי לאפשר לה לקיים ולשמר את אורחות חייה היא מותרת, וכשלעצמה אין בה פסול. ואולם, על הקצאה כזו להיעשות על-פי שיקולים המצדיקים הקצאה נפרדת של קרקע בתנאים הוגנים הנקבעים על-פי אמות מידה שוויוניות. בעיינו, לא הוכח כי במועד בו הוחלט על הקמת עיר לחרדים בתנאים מועדפים היה מחסור ביחידות דיור לחרדים, שהצדיק הענקת תנאים מועדפים וייחודיים רק לקבוצה אחת מהאוכלוסייה.

עקרון השוויון הוא ערך מרכזי שעל הרשות להביאו בגדר שיקוליה בהפעילה את סמכויותיה; חלוקת הטבות על-ידי המדינה שלא על-פי הסדר בחוק, חייבת להיעשות באופן שוויוני. המדינה רשאית להעניק סובסידיות, אלא, שהתמיכה הכספית צריכה להיעשות מתוך שיקולים ענייניים, עליה לשרת מטרה ראוייה שיש למדינה עניין לתמוך בה, ויש להעניקה על-פי אמות מידה ברורות ושוויוניות שיש בהן כדי לבסס את אופן חלוקת ההטבות ללא הפליה. עם זאת, שוויון אין משמעותו זהות. לעתים, לשם השגת השוויון יש לפעול מתוך שונות. השוויון בהתייחסותה של הרשות השלטונית מתבטא ביחס שווה אל בני אדם, אשר לא קיימים ביניהם הבדלים של ממש, שהם רלוונטיים לאותה מטרה.

מדיניות הסיוע לדיור נקבעת על-פי סדרי העדיפויות של הממשלה. במישור האינדיבידואלי מביאה המדיניות הממשלתית בחשבון את צרכי האוכלוסייה ולשם כך נקבעו על-ידי משרד הבינוי והשיכון תנאי זכאות פרטניים הנגזרים מן המצב הכלכלי, המצב הסוציאלי והמצב המשפחתי של הזכאי. במישור הציבורי נגזרת התמיכה ממדיניות הממשלה והעדפותיה כלפי אזורי הדיור הנתמכים. מדיניות זו מעוגנת בדרך כלל בצורך לפתח אזורים גיאוגרפיים שאינם מבוקשים, בצורך לעודד פיזור אוכלוסין ובהתחשבות בצורכיהם הביטחוניים והכלכליים של ישובים הקרובים לגבול. בעניין שלפנינו, נזנחו עקרונות אלה בקביעת ההטבות למשתכני אלעד. גם אם יש יסוד להערכה כי מרובים הם צרכיה של האוכלוסייה החרדית וכי מרובות הן המשפחות הנתונות במצוקה כלכלית בקרב אוכלוסייה זו, הרי בחינת רמת "הזכאות" של רוכשי דירות, ככל שהיא מעוגנת בצרכים הכלכליים ובמצב הסוציו-אקונומי, חייבת להיעשות על-פי אמות מידה אחידות לכלל האוכלוסייה.

בעיינו קבוצת האוכלוסין הזכאית לסיוע בדיור באזור המרכז, שהיא קבוצת שוויון אחת, היא קבוצת "הזכאים", שההבחנה ביניהם תעשה רק על-פי נתוניהם האישיים. אשר על כן, אין להבחין בין הנמנים עם קבוצה זו על-פי נתון שאיננו רלוונטי למצוקה ולצורך בסיוע לדיור, השתייכותם לקהילה החרדית. במתן "הלוואת המקום" שחציה מענק למשתכני אלעד שהינם זכאי משרד

הבינוי והשיכון, ובאי-מתן הטבה כספית דומה לזכאים אחרים באזור מרכז הארץ, פעל משרד הבינוי והשיכון בהפליה פסולה.

אם משווים את מספרן של יחידות הדיור עבור הזכאים לרכוש דירות באלעד לעומת מספר יחידות הדיור העומדות לרשות ציבור הרוכשים הפוטנציאלי מקרב כלל האוכלוסייה, ניכר כי הכמות אינה עומדת בפרופורציה לגודלה של הקבוצה בהשוואה ליתר קבוצות האוכלוסין. אולם, להבדיל מעצם הקצאת הקרקע, לא שוכנענו כי היה בסיס ראוי להיקף הבנייה בתנאים מיטיבים באלעד, בהשוואה לבנייה בתנאים האמורים בישובים אחרים באותו אזור. בקרב המגזר החרדי מרובה האוכלוסייה הענייה שתנאי הדיור שלה קשים. עם זאת, לא הובאו בפנינו נתונים המלמדים כי צרכיה של כלל האוכלוסייה וצרכיה של האוכלוסייה החרדית נבחנו לאשורן בטרם הוחלט על הקמת אלעד ועל היקף שיווק הדירות בשיטת "מחיר למשתכן" בה. למעשה, נראה כי לא נעשה מחקר על היקף הצרכים בקרב האוכלוסייה החרדית, וכן לא נבדקו צרכי כלל האוכלוסייה, לרבות אוכלוסייה בעלת צביון דתי שאינה חרדית, בטרם הוחלט על הקצאת הדירות באלעד. מסקנה זו מתיישבת עם האמור בדו"ח מבקר המדינה.

ניכר כי מספר יחידות הדיור הנמכרות בתנאים מועדפים שהוקצו למגזר אחד מקרב האוכלוסייה באזור המרכז עולה על מספר יחידות הדיור שהוקצו בתנאים האמורים לכלל האוכלוסייה (לרבות האוכלוסייה הדתית) באופן שאינו נראה על-פניו פרופורציוני, וזאת ללא בדיקת הצרכים של קבוצה זו ביחס לצורכי כלל האוכלוסייה. בכך באה לידי ביטוי העדפה שלא על-פי אמות מידה שוויוניות למגזר אחד בלבד. מתן הטבות לדיור למגזר אחד של האוכלוסייה מבלי שנבחנו ונשקלו צרכי כלל האוכלוסייה במחוז המרכז, הוא בבחינת שימוש בלתי נאות במשאבי הציבור לטובתו של ציבור מסוים; לכאורה, נראה כי מדובר בענייננו בציבור אשר המופקדים על הדיור הציבורי היו מעוניינים בייקרו, ולפיכך העדיפו ציבור זה על-פני כלל הציבור.

כאי משרד הבינוי והשיכון הרוכשים דירות באלעד, נהנים מ"הלוואת מקום" בשיעור ובתנאים שאינם ניתנים לרוכשי דירות אחרים באזור הגיאוגרפי בו מצוייה אלעד - מרכז הארץ. הטבות אלה, הניתנות רק לזכאים הרוכשים דירות באלעד ואינן ניתנות לזכאים אחרים הרוכשים דירות על-פי פרוגרמות הבנייה של משרד השיכון במרכז הארץ, הן הטבות המבוססות על העדפה פסולה הפוגעת בשוויון. רוכשי הדירות באלעד נהנים משיטת השיווק של "מחיר למשתכן", תוך שניתן לקבוע בברור, כי היצע הדירות שנלווה לו התנאי המיטיב של מחיר קבוע גדול במידה ניכרת בישוב אלעד ביחס להיצע הקיים ביתר ישובי המרכז, וזאת מבלי שהונחה תשתית מספקת להעדפה זו בהיצע הדירות בתנאים מוטבים. ניתן, איפוא, לקבוע, כי ההטבות אשר ניתנו למשתכני אלעד ולא ניתנו לרוכשים אחרים במרכז הארץ פסולות הן בשל פגיעה בעקרון השוויון. על הממשלה להפסיק את ביצוע המדיניות המיטיבה עם מגזר אחד ומפלה לרעה אוכלוסייה אחרת שנתונה הרלוונטיים זהים; לשם כך עליה להפסיק את חלוקת התנאים המיטיבים שניתנו למשתכנים באלעד ולא ניתנו למשתכנים בישובים אחרים באזור המרכז. יודגש, כי יש להבחין בין אלה ממשתכני אלעד שמימשו כבר את ההטבות שניתנו, לבין אחרים, משתכנים פוטנציאליים, שטרם התקשרו בהסכמים מחייבים מבחינה משפטית לרכישת הדירות בתנאים המיטיבים. לא ניתן לשלול מתושבי אלעד שניתנו להם הטבות מיוחדות שכבר מומשו, או שקיימת התחייבות חוזית להעניק להם הטבות אלה, את טובות ההנאה שקיבלו. העתירה מתקבלת ברובה.

אחד התנאים לקבלת דירה בשכר-דירה מסובסד מן המדינה הוא, שעל המבקש למצות את כושר השתכרותו. הממשלה החליטה לכלול בסווג זה גם חרדים בעלי משפחות הלומדים בישיבות ואינם עובדים, ואף לבנות דירות שנועדו במיוחד להם; כל זאת למרות התנגדותה של לשכת היועמ"ש. מכאן העתירה.

ייחוד שיכוני-השכירות אך-ורק לבני ישיבה - קרא: לסקטור ספציפי ומצומצם באוכלוסיה, שהינו מיעוט בלבד אף מקרב המשפחות בציבור החרדי – הינו מעשה הפליה שאין להשלים עימו. אלפי אנשים הינם נעדרי-דיוור וממתינים לפיתרונות-דיוור שמשרד הבינוי והשיכון יעמיד לרשותם. והנה, תחת אשר יבוא לעזרם של כל אלה, החליט משרד הבינוי והשיכון לייעד סכומי-עתק אך לקבוצה מסויימת ומצומצמת באוכלוסיה. תחת אשר יבנה שיכונים באזורים בהם מתגוררים חסרי-דיוור אלה - או יעזור להם בדרך אחרת - ביכר משרד הבינוי והשיכון לבנות באזורים בהם אין ביקוש של אוכלוסיית הזכאים הכללית אך יש ביקוש לדיוור לבני-ישיבה. כזאת לא ייעשה במקומנו, כך סברנו, ועל-כן אמרנו לפסול את ההחלטה ואת המעשה.

הקריטריונים החדשים, לא-זו-בלבד שמתוכם-ובהם מפלים הם בין שווים; אלא שעוולים הם לצור מכורתם, לתקציב המדינה. הקצאת חוק התקציב למשרד הבינוי והשיכון ניתנה - מעיקרה - לעזרה לנזקקים בכלל, והנה באים אנשי משרד הבינוי והשיכון ומייעדים את המיכסה לתלמידי ישיבה בלבד. ההנחיות החדשות נועדו להיטיב רק - או בעיקר - עם אברכי-ישיבות שתורתם אומנותם, ובכך מדמות הן עצמן לכספים הייחודיים שבתומנו סברנו כי עברו מן העולם.

יצוין כי אין כל "איסור" על בני-ישיבה לעבוד, במובנו הרגיל והנכון של מושג ה"איסור". ה"איסור" אינו כלל איסור; אין הוא אלא תנאי-מוקדם הוא - תנאי-בלעדיו-אין - לאי-שירותם של בני ישיבות בצבא. מאוס לא נותר, איפוא, מאותו "איסור" כדי לבנות עליו זכות לבניית שיכוני-שכירות לאברכי ישיבה שתורתם-אומנותם. גם לו אמרנו כי אברכי ישיבה שתורתם-אומנותם הם בבחינת מי שמיצו את כושר ההשתכרות – ואיננו ומרים כך - על-שום-מה-ולמה יוחדו שיכוני-השכירות החדשים להם - ואך-ורק להם - ולא לאחרים במעמדם? העתירה מתקבלת.

עיריית רעננה הקימה במימונה ובשטח השייך לה פארק עירוני הכולל בתוכו אתרים מיוחדים רבים. העיריה ממנת גם את תפעולו השוטף של הפארק. מבקרים בו אנשים רבים, מרעננה ומחוץ לה. מספר גדול זה גרם, בייחוד בימי שבת, ללחץ ולצפיפות בפארק ויש בו כדי לגרוע מההנאה מהביקור בו. עקב כך, נמנעו רבים מתושבי רעננה, שלהם יועד הפארק מלכתחילה ואשר מימנו את הקמתו, מלבקר בפארק בימי שבת. כמו כן גדלו האחזקה. כתוצאה מכל אלה החליטה מועצת העיר לגדר את הפארק ולדרוש תשלום מן המבקרים בו ביום שבת וחג שאינם תושבי העיר. מכאן העתירה.

על השטח יש להחיל כללים החלים על שימוש בשטחים ציבוריים, כמו התרת הגישה של הציבור בתנאי שוויון, אולם מכאן אין ללמוד על קיומה של חובה להעמיד את השטח לשימוש הציבור ללא תשלום. גם העובדה שמדובר בקניין ציבורי שבנאמנות העירייה, אין משמעה שלכל יחיד ויחיד בציבור זכות קניין בפארק. זכות שימוש זו ברכוש הציבור אף היא אינה זכות לשימוש חנם דווקא ואין בה כדי לשלול האפשרות של גביית דמי כניסה. ההבחנה, לעניין גביית דמי הכניסה, בין מבקרים שהם תושבי רעננה למבקרים שאינם תושבי העיר, גם היא אינה בגדר הפרה של הנאמנות הציבורית, משום שהקניין הציבורי במקרה שלפנינו הוא קניינם של תושבי רעננה כאשר עיריית רעננה מופקדת, בראש ובראשונה, על טובתם וצרכיהם של התושבים שבתחומה.

לעניין זה נודעת חשיבות לשיקול כי היו אלה תושבי העיר רעננה אשר השקיעו מכספם, בדרך של תשלום דמי ארנונה, בהקמת הפארק ובתחזוקתו. הפלייה זו אינה עולה כדי פגיעה אסורה בשוויון, שהרי לעיתים יהא זה מוצדק ליתן יחס שונה לאנשים שביניהם קיים שוני רלוונטי הנוגע לעניין הנדון. בהתחשב בכך שהפארק הנו רכוש העירייה אשר הוקם ומומן בכספם של תושבי רעננה ולאור קרבתו הגיאוגרפית של הפארק למקומות מגוריהם, העירייה הייתה רשאית להבחין, לעניין גביית דמי הכניסה, בין תושבי רעננה לבין תושבים שאינם גרים בתחומה.

במקרה שלפנינו אין מדובר בפגיעה של ממש בחופש התנועה. מדובר בהגבלה על כניסה לשטח ספציפי של כ-150 דונם בלבד, ואין מדובר באיסור מוחלט אלא במגבלה המתנה את הכניסה לשטח זה בתשלום דמי כניסה, וגם זאת רק בשבתות ומועדים. עוצמתה של פגיעה זו היא נמוכה ביותר וניתן למצוא לה צידוק בהגנה על אינטרסים אחרים, בכלל זה, הצורך במציאת מקורות ממון להחזקה השוטפת של הפארק וההגנה על זכותם של בני העיר רעננה להיכנס לפארק וליהנות מהביקור בו. לעניין גביית דמי כניסה, קיימת לרשות סמכות עזר לגבות תשלום עבור שירות שאין חובה לספקו, הנגזרת מסמכותה של הרשות הציבורית לספק את אותו שירות.

התשלום הנגבה בענייננו הנו בגדר "מחיר", להבדיל ממס או אגרה. מחיר הינו תשלום בו מתקיימים מספר מאפיינים: סכום המשתלם באופן רצוני על-ידי צרכן עבור שירות, בשל בחירתו של הצרכן להשתמש באותו שירות; התשלום משמש למימון מלא או חלקי של השירות הניתן. הביקור בפארק רעננה הינו למעשה שירות אותו בוחרים מבקרי הפארק לקבל. גביית מחיר תמורת שירות אינה מחייבת קיומה של הסמכה מפורשת בחוק, והיא נתונה לעירייה כסמכות עזר לשם ביצוע העניינים נושא הסמכות העיקרית. הואיל והעירייה מוסמכת להסדיר גנים וגינות היא גם מוסמכת לגבות מחיר תמורת שירות זה.

השאלה המרכזית במקרה שלפנינו עניינה בסבירות החלטתה של עיריית רעננה לגבות דמי כניסה לפארק, ולא בעצם סמכותה לעשות כן. בעניין זה יש להביא בחשבון מספר אינטרסים: האינטרס האחד עניינו בחשיבות קיומם של פארקים ציבוריים ושטחים פתוחים לאיכות החיים ורווחת התושבים. השטחים הירוקים במרחב האורבני הבנוי תורמים לשלוות האדם ומשפחתו, ומאפשרים מקום מפגש בין קבוצות אוכלוסייה שונות. גביית דמי כניסה לפארק עומדת, לכאורה, בניגוד לאינטרס זה, אולם ניגוד זה - לפחות בחלקו - הוא לכאורי בלבד, שכן גביית דמי הכניסה נועדה לשימורו של הפארק והחזקתו ברמה נאותה כדי שהפארק יישאר מקום בילוי והנאה לאנשים רבים. ללא תשלום דמי הכניסה העירייה עשויה להתקשות באחזקה השוטפת של הפארק, והדבר עלול להביא לסגירת הפארק או להפחתה ניכרת ברמת תחזוקתו, מה שיפגע באינטרס המשותף לכל שבקיום שטחים ירוקים ופארקים עירוניים. אינטרס נוסף הוא האינטרס הלגיטימי של תושבי רעננה, שהם אשר מימנו במיסייהם את הקמת הפארק ותחזוקתו, אשר עלולים למצוא עצמם מנועים מליהנות מהפארק, שנועד בראש ובראשונה עבורם.

מנגד עומד השיקול החברתי, כי גביית דמי כניסה עלולה להרתיע אוכלוסיות מעוטות יכולת שאינן נמנות על תושבי רעננה מלבוא בשעריו של הפארק, והצורך להתחשב בפערים הסוציאקונומיים בין הרשויות המקומיות השונות. לעניין זה קבעה ועדה ממשלתית שורה של הוראות שנועדו למנוע גביית דמי כניסה לא מבוקרת ולצמצמה למקרים מיוחדים. מסקנות הועדה משקפות איזון סביר בין כלל האינטרסים הנוגעים לעניין. משכך נעשה, בית המשפט לא ימיר את שיקול דעתה של הרשות בשיקול דעתו הוא. לגבי יישום מסקנות הוועדה במקרה שלפנינו, גם אם נבדוק ביוזמתנו את נושא הסבירות, עלינו לבחון את ההצדקה שבגביית דמי כניסה לפארק רעננה לפי העקרונות הכלליים, אשר כאמור אנו רואים אותם כסבירים. העתירה נדחית.