

**חות דעת –****עיקול כספי מפעל הפיס המיועדים למטרות חינוך ברשויות מקומיות**

“אין לראות בשיקולים חברתיים של מוסר, צדק חברתי והשפעה על אוכלוסיות מוחלשות, עניינים חיצוניים שאין להם מקום בדיונים היומיומיים והשוטפים בבתי המשפט. שיקולים אלו מהווים בסיס מוסרי לשיטת המשפט הישראלית והינם שיקולים משמעותיים, ועליהם להילקח בחשבון בכל עיסוק משפטי בהם יהיו רלוונטיים. לשיקולים חברתיים אלו יש מקום בהליכים משפטיים בכלל ובהליך שלפנינו בפרט, על כן דווקא הליכי חדלות פרעון הכוללים בתוכם מרכיב של צורך בחלוקה צודקת של משאבים, הינו הליך ראוי להעלאת שיקולים מעין אלו”¹

א. פתיחה

נתבקשנו ליתן חוות דעתנו בשאלה האם יש לאפשר עיקול על כספי מפעל הפיס המיועדים להיות מועברים לרשויות מקומיות עניות לצרכי חינוך ומוסדות ציבור, ומהן המשמעויות החברתיות של פרקטיקה המאפשרת הטלת עיקולים על כספים אלו.

חוות דעת זו מוגשת מטעם הקליניקה לייצוג אוכלוסיות בפריפריה שבמרכז לחינוך משפטי קליני באוניברסיטה העברית בירושלים. הקליניקה עוסקת בממשק שבין משפט לעוני הן במישור התיאורטי והן במישור המעשי. המרכז הקליני משלב בין פעילות משפטית קלאסית של ייצוג תיקים ובין פעילויות נוספות להנגשת הידע המשפטי, חוקר תופעות חברתיות כגון הקשר בין חיים בפריפריה לשוויון הזדמנויות ותופעת העוני ומשקיע מאמצים לקידום שינוי המדיניות כך שייטיב עם אוכלוסיות מוחלשות.

כפי שיפורט להלן הקליניקה סבורה כי אין לאפשר את עיקול כספי מפעל הפיס המועבר לרשויות מקומיות למטרות חינוך ומוסדות ציבור, וזאת מן הטעמים הבאים:

א. כבכל דיון משפטי, גם במקרה זה יש להביא בחשבון שיקולים של צדק חברתי וחלוקתי, אשר לפיהם אין להתיר את העיקולים המביאים לתוצאה מפלה ולא-צודקת כלפי אוכלוסיות חלשות אשר כספי הציבור אינם מגיעים אליהן (להלן סעיף ג).

¹ בש"א (י-8031/07, עמותת ידיד – מרכזי זכויות בקהילה נ' כונס הנכסים הרשמי, פס' 6 לפסק דינו של השופט צבן.



- ב. במתן היתר לעיקול כספים המיועדים למטרות חינוך, תרבות וספורט ברשויות מקומיות חלשות יש משום פגיעה בזכות לחינוך והזכות לשוויון של התלמידים המתגוררים בתחומן של רשויות אלו (להלן סעיף ד).
- ג. מפעל הפיס הינו גוף ציבורי דו מהותי ויש לראות בכספים המועברים על ידו לרשויות המקומיות למטרות חינוך ככספים המוגנים מעיקול מכח חוק רשויות מקומיות (ייעוד כספי הקצבות והגנת נכסים למטרות חינוך), ומכח חוק יסודות התקציב, וזאת על פי פרשנות תכליתית של הוראות החוק (להלן סעיף ה).
- ד. האינטרס הציבורי לפיו לא ניתן להסב את השימוש בכספי ציבור המיועדים למטרה ברורה ומוגדרת מורה כי אין לאפשר עיקול כספי ציבור המיועדים לחינוך ומוסדות ציבור (להלן סעיף ה.6).
- ה. הפעלת שיקול דעת ומבחני מידתיות וסבירות ביחס להליך עיקול הכספים המיועדים למטרות חינוך ומוסדות ציבור, כאמור בחוק ההוצל"פ, מעלה כי במסגרת ניהול ההליך יש לבחור בהסדר אשר פגיעתו באינטרס הציבורי פחותה ומידתית יותר (להלן סעיף ו).

ב. רקע עובדתי

ב.1. מפעל הפיס – מהותו ומעמדו

1. מפעל הפיס הוקם בשנת 1951 כשתכלית הקמתו המובהקת היא מתן מענקים לרשויות מקומיות למטרות בריאות, חינוך ורווחה לשם מימוש פרויקטים בתחומים אלו.² ייעודו המרכזי של מפעל הפיס כיום הינו בניית מוסדות חינוך ספורט ותרבות לרווחת הקהילה, כאשר מפעל הפיס משמש כגוף העיקרי המתקצב ומממן בניית כיתות לימוד, גני ילדים, אולמות ספורט, מרכזים לקשישים, מבני רווחה וקהילה (מועדוני קשישים, נוער, תחנות לבריאות המשפחה וכיו"ב), ספריות, גינות ציבוריות ועוד בשלטון המקומי. בכל הנוגע לתחום החינוך יש לציין כי מלבד משרד החינוך, מפעל הפיס משמש כיום כגוף הגדול ביותר המממן ובונה בתי ספר וגני ילדים בישראל.³
2. כפי שיפורט להלן, מפעל הפיס הוכר בפסיקה כגוף ציבורי, ולכל הפחות כגוף "דו-מהותי", וזאת מתוקף הקמתו על ידי רשויות השלטון כחברה לתועלת הציבור, היותו מפעל שאינו למטרות רווח אשר כל מהותו וייעודו קידום מטרות חברתיות-קהילתיות, כפיפותו לביקורת מבקר המדינה ועוד. ובלשון השופטת ארד:

"שלא כחברה פרטית, תכלית קיומו ופעילותו של מפעל הפיס הינה בהעמדת הרווחים שהפיק ממפעל ההגרלות לרשות הציבור ועבורו. זו תשתית כינונו. זה הטעם להתרת פעילותו בקרב הציבור בישראל. כמוהו כרשות הציבורית, משלו ועבורו אין

² תזכיר ההתאגדות של מפעל הפיס; ע"ע (ארצי) 1046/04, גואטה נ' מפעל הפיס, פסי' 32 לפסק דינה של השופטת ארד (להלן: "ענין גואטה").
³ השלמת התגובה מטעם מפעל הפיס, בעמ' 5.



לו למפעל הפיס ולא כלום. הרווחים הנוצרים אצל מפעל הפיס הם כספי ציבור. מן הציבור התקבלו ולתועלות הציבור נועדו.⁴

3. בהתאם ליעודו, במהלך 60 שנות פעילותו השקיע מפעל הפיס כ-28.5 מיליארד ש"ח במיזמים שונים לרווחת הקהילה על ידי הקמת מאות אלפי אתרים בכל רחבי המדינה ובעבור כלל המגזרים. בהתאם להיתר לעריכת הגרלות שניתן ב-2012, מוקצים רווחיו של המוסד באופן הבא:

- 46.25% מהרווחים מוקצים להקמת כיתות בבתי ספר וגני ילדים ברחבי הארץ.
- 46.25% מהרווחים מוקצים לרשויות מקומיות בהתאם לכללי 'מורה הדרך' המקדמים שוויון של רשויות הנמצאות במצב כלכלי-חברתי נמוך וממוקמות בפריפריה.
- 7.5% מהרווחים מוקצים לתמיכה במלגות, מיזמים ומענקים בתחומי התרבות, האמנות והמדע.⁵

ב.2. אופן הקצאת הכספים לרשויות המקומיות - מדיניות צמצום הפערים והטבת מעמד הרשויות העניות

4. מדיניות מפעל הפיס הינה להקצות כספים לרשויות באופן של "הקצאה מתקנת". כך, ככל שדירוגה החברתי-כלכלי של הרשות נמוך יותר וככל שהיא רחוקה יותר ממרכזי הערים הגדולות – כך יגדל חלקה היחסי בחלוקת הכספים.

5. החל משנת 2000, הקצאת המשאבים לרשויות המקומיות ע"י מפעל הפיס מתבצעת בהתאם לכללי "מורה הדרך" – נוסחה הקובעת כיצד יחולק הסכום הכולל שמושקע על-ידי מפעל הפיס בין הרשויות המקומיות.⁶

6. על פי מבחני "מורה הדרך", 45% מנוסחת התמיכה מבוססים על דירוגן החברתי-כלכלי של הרשויות ועל היותן ממוקמות בפריפריה, במרחק ממרכזי הערים הגדולות. קריטריונים אלו הם קריטריונים פרוגרסיביים אשר תכליתם המוצהרת היא צמצום פערים הקיימים בחברה הישראלית.⁷

⁴ ענין גואטה, לעיל ה"ש 2, פס' 37 לפסק דינה של השופטת ארד.

⁵ דו"ח פעילות מפעל הפיס לשנת 2012, עמ' 35 (להלן: "דו"ח פעילות מפעל הפיס").

⁶ דו"ח פעילות מפעל הפיס, לעיל ה"ש 4, בעמ' 32.

⁷ שם, בעמ' 33. קריטריונים עליהם מבוססת הנוסחה כיום הם כדלהלן:

גודל האוכלוסייה ברשות המקומית (50%) – ככל שהרשות מונה מספר רב יותר של תושבים, כך היא תזכה לתקצוב גבוה יותר.

דירוג חברתי-כלכלי של הרשות המקומית (25%) – ככל שהרשות נמצאת במצב כלכלי-חברתי נמוך יותר, כך תזכה להקצאה מתקנת בחלוקת המשאבים. זאת על מנת לחלק את הכספים באופן שיסייע לצמצום הפערים הכלכליים-חברתיים בין אוכלוסיות שונות במדינת ישראל. הדירוג הכלכלי-חברתי נקבע על פי נתוני הלמ"ס, והמרכיבים המרכזיים המרכיבים בו הם: מקורותיהם הכלכליים של התושבים, תחום הדיר (צפיפות, איכות ועוד), חינוך והשכלה, מאפייני תעסוקה ואבטלה, רמת המינוע (כמותית ואיכותית), ציוד הדירות (מוזגן, מחשב אישי ועוד), מצוקות חברתיות כלכליות מסוגים שונים ומאפיינים דמוגרפיים נוספים.

מרחק הרשות ממרכזי הערים הגדולות (20%) – ככל שדירוג המרחק של רשות כלשהי משלוש הערים הגדולות גבוה יותר, כך תגדל ההקצאה שלה. זאת לאור הנחת היסוד לפיה בקרבת גושי המטרופולין של ירושלים, תל אביב וחיפה



7. אמת המידה למענקי מפעל הפיס מתגבשת באמצעות דירוג כל רשות מקומית בכל אחד מן התחומים הנ"ל על פי אשכולות. הרשויות אשר מדורגות במקום הגבוה ביותר בזכאות לקבלת הכספים – כלומר, נמצאות במצב חברתי-כלכלי נמוך יותר או ממוקמות רחוק יותר ממרכזי הערים הגדולות – נמצאות באשכול מס' 1, וכן הלאה עד אשכול מס' 10 המכיל את הרשויות אשר זכאיות לסיוע הפחות ביותר.

ב.3. הרשות המקומית בסמת טבעון נשוא הליך זה הינה רשות הנתונה במצב כלכלי קשה המדורגת בתחתית המדד החברתי-כלכלי

8. לשם הדגמה, נביא כאן מנתוני הלמ"ס אודות בסמת-טבעון, הרשות המקומית שבעניינה דן בית המשפט. בסמת-טבעון הנה רשות מקומית הממוקמת בצפון הארץ – בפריפריה הגיאוגרפית של מדינת ישראל. בסמת-טבעון הממוקמת באשכול מס' 2 מתוך 10 במדד החברתי-כלכלי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כך למשל, סך הזכאים לבגרות ביישוב עומד על 35.7%, בעוד הממוצע הארצי עמד על 56.7% (נכון לשנת 2011).⁸ השכר הממוצע לשכיר בשנת 2010 בבסמת-טבעון עמד על 4,773 ₪, כאשר כמעט מחצית מהשכירים השתכרו עד שכר מינימום, בעוד שהממוצע הארצי עמד על 8,247 ₪ (נכון לשנת 2010).⁹ ממוצע שנות הלימוד של בני 25-54 עמד על 10.7 שנים לעומת ממוצע ארצי של 13.5 שנות לימוד. אחוז בעלי התואר האקדמי מבין בני 25-54 עמד 5.4 לעומת ממוצע ארצי של 30.6. אחוז העובדים במשלח יד אקדמי עמד על 1.9 לעומת ממוצע ארצי של 19.1. אחוז הנשים בנות 25-54 שאינן בכוח העבודה האזרחי עמד על 75.5 לעומת ממוצע ארצי של 24.9. ההכנסה החודשית הממוצעת לנפש עמדה על 2,500 ₪ לעומת ממוצע ארצי של 5,235 ₪. אחוז משקי הבית עם חיבור לאינטרנט עמד על 45.7, לעומת ממוצע ארצי של 65.1.¹⁰

9. אנו סבורים, שדיי בנתונים אלו כדי להמחיש, גם אם באופן חלקי, מהי המשמעות של השתייכות למועצה אזורית ענייה במדינת ישראל. הפערים המשתקפים מנתונים אלו באים ללמדנו על מצב התשתיות באשכולות הנמוכים, על הפערים בחינוך ובהקצאת המשאבים כך שנתוני התעסוקה הינן פירות של הזנחה. ניתן לראות בברור כיצד הדבר משפיע על רמת חייהן של ילדות וילדים בהווה, ועל הסיכויים לכך שתשתפר בעתיד לולא קידום שוויון הזדמנויות.

ב.4. היקפי תופעת העיקולים וניתוח מגמותיה

מנתונים שהתקבלו ממפעל הפיס עולה כי הטלת עיקולים על כספי מפעל הפיס המיועדים להעברה לרשויות מקומיות הנמצאות בחובות איננה מאורע זניח אלא תופעה רחבת היקף. במהלך השנים 2010-2013 הוגשו מאות בקשות לעיקול כספים אשר עתידים להיות מועברים ממעל הפיס לרשויות מקומיות שונות.

קיימת נגישות רבה יותר למתקנים, ולכן ככל שישוּב רחוק יותר ממרכזי הערים הגדולות, כך נדרשת הרשות להעמיד לתושביה מגוון רחב יותר של מבני ציבור.

⁸ שיעור המשרתים בצה"ל או המשלימים שנתיים שירות לאומי ברשות (5%)

⁸ http://www.cbs.gov.il/shnaton64/st08_26.pdf

⁹ http://www.cbs.gov.il/www/y_labor/e4_01.pdf

¹⁰ http://www.cbs.gov.il/publications13/1530/pdf/tab01_01.pdf



10. ניתוח הנתונים אודות בקשות לעיקולי כספים המועברים מטעם מפעל הפיס לרשויות המקומיות בשנים 2010-2013 בלבד, מעלה את התמונה הבאה:
- סך כל העיקולים אשר הוגשו בנוגע לכספי מפעל הפיס המיועדים לרשויות מקומיות בשנים 2010-2013 עומד על סך של למעלה מ- 100,000,000 ₪.
 - **92%** מתוך כלל הכספים אשר הוגשו לגביהם בקשות עיקול, בסך כולל של 262,320,119 ₪, הם כספים המיועדים לרשויות מקומיות המדורגות **באשכולות 1-4 בדירוג החברתי-כלכלי**, קרי: רשויות מקומיות הנמצאות בפריפריה הגיאוגרפית והכלכלית במדינת ישראל.
 - **36 מתוך 41 הרשויות** אשר על הכספים המיועדים אליהן מטעם מפעל הפיס הוטל עיקול, **מדורגות באשכולות 1-4 בדירוג החברתי-כלכלי**. מדובר ב-88% מן הרשויות לגביהן הוגשו בקשות עיקול כאלו.¹¹
11. מניתוח הנתונים עולה באופן מובהק כי רובן המכריע של הבקשות לעיקול כספי מפעל הפיס מוגשות כלפי רשויות מקומיות אשר מצבן הכלכלי-חברתי קשה, ודירוגן הכלכלי-חברתי (הקובע את מידת זכאותן לכספי מפעל הפיס) הנו נמוך בהתאם. נתון זה אינו מפתיע, שכן סביר שאותן רשויות מקומיות הזקוקות לכספי מפעל הפיס באופן הקריטי ביותר הן אותן רשויות מקומיות אשר מצבן הכלכלי קשה יותר, הכנסותיהן נמוכות יותר והן מועדות לחובות ולהטלת עיקולים.
12. תופעה זו, במסגרתה מוגשות בקשות חוזרות ונשנות לעיקול מיליוני שקלים המיועדים לקידום פרויקטים בתחומי החברה והחינוך ברשויות המקומיות אשר נמצאות במצב החברתי-כלכלי הנמוך ביותר במדינת ישראל, מושא חוות דעת זו.

פירוט הטענות

ג. עקרונות צדק חלוקתי וצדק חברתי כבסיס לכל דיון משפטי

13. נקודת המוצא של חוות דעת זו היא כי שיקולים חברתיים בכלל ושיקולי צדק-חברתי, צדק-חלוקתי והתחשבות במעמדן של אוכלוסיות מוחלשות בפרט הנם חלק בלתי נפרד מן הדיון המשפטי הראוי.
14. אנו סבורים כי בהטלת העיקולים על כספי מפעל הפיס המיועדים למטרות חינוך ברשויות מקומיות חלשות יש משום פגיעה בעקרון הצדק החלוקתי. מציאות שבה ניתן להטיל עיקולים על כספי מפעל הפיס יוצרת מצב שבו חלוקת הכספים של המוסד איננה צודקת. במצב דברים זה, הכספים 'מדלגים' מעל לרשויות החלשות מבחינה כלכלית ומגיעים היישר לנושים. כך, לא זאת בלבד שהכספים אינם מממשים את תכליתם הפרוגרסיבית והמתקנת לצמצום

¹¹ על פי ניתוח נתונים שנתקבלו ממפעל הפיס.



הפערים בחינוך – בסופו של דבר הם כלל אינם מגיעים אל הרשויות החלשות מבחינה חברתית-כלכלית, אשר זקוקות להם באופן הדחוף ביותר, וכך נמנעת מהן האפשרות לקדם את האוכלוסיות המתגוררות בתחומן.

15. כבר קבע בית המשפט העליון בהשופט אור בפסק הדין בעניין 'עמותת שיח חדש' כי:

"הערך של צדק חלוקתי הינו ערך כבד משקל, אשר כל רשות מינהלית חייבת לתת

לו משקל ראוי בכל החלטה שלה בדבר חלוקת משאבים ציבוריים"¹²

16. על כן, נכון עשה מפעל הפיס, כגוף ציבורי, בקובעו את אופן הקצאת כספיו לרשויות לאור הקריטריונים שנקבעו ב"מורה הדרך". חלוקת כספים על פי "מורה דרך" זה מממשת את עקרון הצדק החלוקתי והחברתי בחלוקת המשאבים הציבוריים למטרות חינוך וחברה באופן שמקדם רשויות מקומיות חלשות ותורם לצמצום הפערים בתחום החינוך בין אוכלוסיות במדינת ישראל. אישור הבקשות לעיקול כספים אלו, אשר כאמור, מופנות על פי רוב דווקא כנגד הרשויות הנזקקות לכספים באופן הדחוף ביותר, מסכל את העברתם לרשויות ויוצר מצב שבו חלוקת המשאבים הציבוריים על ידי מפעל הפיס נעשית באופן שאינו שוויוני ואינו צודק.

17. אנו סבורים כי די בכך כדי שבית משפט זה יפעיל את שיקול הדעת הנתון לו ויפסוק כי יש לבטל את העיקול.

כמו כן, גם את הטעמים הנוספים לעמדתנו זו, אשר יובאו להלן, יש לבחון לאור עקרונות אלו.

ד. עיקול הכספים מהווה פגיעה בזכות לשוויון ובזכות לחינוך

18. הזכות לחינוך הוכרה כאחת מזכויותיו הבסיסיות של האדם. היא מעוגנת ב§26 בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם משנת 1948, כמו גם ב§13 באמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966, אותה אשררה מדינת ישראל בשנת 1991. האמנה מצהירה כי החינוך מיועד לפיתוחן המלא של אישיות האדם ותחושת כבודו ולחיזוק כיבוד זכויות האדם וחירויות היסוד.¹³

19. בבג"ץ בעניין 'יתד' קובעת השופטת דורנר כי הזכות לחינוך הוכרה כזכות יסוד על-ידי הפסיקה.¹⁴ עוד היא קושרת את הזכות לחינוך עם עקרון השוויון באומרה כי:

"הזכות לחינוך חנים אף מנשימה את עקרון השוויון באפשרה לכל ילדה וילד – ללא

התחשבות במעמד הוריהם או ביכולתם הכלכלית – לממש את היכולת והפוטנציאל

הטמונים בהם, להשתלב בחברה ולהתקדם בה"¹⁵

20. כך כתבה גם השופטת פרוקצ'יה בפסה"ד בעניין 'ועד פוריה עילית':

¹² בג"ץ 244/00, עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25 (2000), פס' 39 לפסק דינו של השופט אור.

¹³ ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם, סעיף 26 (נפתחה לחתימה ב-1948).

האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, סעיף 13 (נפתחה לחתימה ב-1966).

¹⁴ בג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834 (2002), פס' 6 לפסק דינה של השופטת דורנר (להלן: "ענין יתד").

¹⁵ שם.



**”החינוך הממלכתי במוסדות הרשמיים מושגת על עקרון היסוד של חינוך חובה
 חנים, המבקש לאכוף זכותו של כל ילד לרכוש חינוך והשכלה על בסיס שוויון
 הזדמנויות וללא הפליה, בלא שחיסרון כיס ישפיע על איכותה ורמתה של המסגרת
 החינוכית הניתנת לו”¹⁶**

21. החשיבות בהכרה בזכות לחינוך של ילדים ממועצות מקומיות עניות גוברת נוכח ההכרה בזכות לפיתוח המעוגנת בהכרזה 41/128 שנתקבלה על ידי האסיפה הכללית של האו"ם בשנת 1986.¹⁷ עמידה על ההכרה בזכות זו רלוונטית מאד כאשר מדובר באוכלוסיות ממצב סוציו-אקונומי נמוך במדינות מפותחות. אוכלוסיות אלה סובלות מפערים כלכליים וחברתיים עמוקים ולגביהן יש חשיבות מיוחדת בהכרה בזכותן לפיתוח. זהו מצבן של האוכלוסיות החיות ברשויות המקומיות העניות שנדונות בהליך זה.

22. הכרה בזכות לפיתוח הנה חלק מעקרון השוויון, עקרון אשר הוכר על ידי בית המשפט העליון כמעוגן בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.¹⁸ כאשר מפרשים את הזכות לחינוך יחד עם הזכות לפיתוח המעוגנת בזכות לשוויון, עולה תמונה ברורה לפיה יש חשיבות מרבית בדאגה למימוש וקידום הזכות לחינוך לאוכלוסיות החיות בשוליים החברתיים והכלכליים של מדינת ישראל. לא בכדי הלכות בית המשפט העליון בנוגע לזכות לחינוך עד כה ניתנו בעיקר בהקשר של שילוב ילדים עם מוגבלות בחינוך.¹⁹ אוכלוסייה זו הנה אחת מהאוכלוסיות בחברה הישראלית שניתן לכנותן 'פריפריאליות' ולגביה קיימת הצדקה מוגברת להכרה בזכות לחינוך. זהו גם מצבם של ילדים החיים ברשויות המקומיות העניות הנדונות בהליך זה.

23. לא זו אף זו, החשיבות בהכרה בזכות לפיתוח גוברת כאשר אנו עוסקים בילדים - כאן בחינוך יסודי. זאת לאור הוראות האמנה לזכויות הילד הקובעת כי החברות יכבדו ויבטיחו את הזכויות המפורטות באמנה זו לכל ילד שבתחום שיפוטם, ללא הפליה על רקע חברתי או על רקע של רכוש.²⁰ עוד קובעת האמנה כי כל בכל פעולה הנוגעת לילדים, בימ"ש ישקול את טובת הילד כשיקול ראשון במעלה.²¹ וכן כי "המדינות החברות מכירות בזכותו של הילד לחינוך ומתוך כוונה להשיג זכות זו בהדרגה, על בסיס הזדמנות שווה"²² וכי חינוך הילד יכוון ל"פיתוח אישיות הילד, כשרונותיו ויכולתו הנפשית והגופנית עד למיצויים המלא"²³.

24. הזכות לפיתוח נשענת על "גישת היכולות" אשר על מיצגיה הבולטים נמנים זוכה פרס נובל פרופסור אמרטיה סן והפילוסופית פרופסור מרתה נוסבאום.²⁴ חשיבותה והשפעתה של גישה זו חרגה מגבולות השיח האקדמי וזכתה להשפיע השפעה מעשית על עיצוב המדיניות

¹⁶ בג"ץ 4363/00, ועד פוריה עלית נ' שר החינוך, פ"ד נו(4) 203 (2000), פס' 16 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

¹⁷ Declaration on the Right to Development 41/128

¹⁸ בג"ץ 6298/07 רסלר נ' כנסת ישראל (2012).

¹⁹ למשל ענין יתד, לעיל ה"ש 14.

²⁰ האמנה לזכויות הילד, סעיף 2 (נפתחה לחתימה ב-1989).

²¹ שם, בסעיף 3.

²² שם, בסעיף 28.

²³ שם, בסעיף 29.

²⁴ יוסי דהן תאוריות של צדק חברתי 96, 2007.



החברתית והכלכלית.²⁵ לפי גישה זו, מדידת התלייג איננה משקפת מדד מקיף ורלוונטי למצב החברתי-כלכלי במדינה מכיוון שהיא איננה מספקת מידע אודות חלוקת ההכנסה והעושר בין תושבי המדינה ואודות חלוקות שונות של משאבים חברתיים וכלכליים וביניהם גם הזדמנויות חינוכיות ותעסוקתיות.

25. גישת היכולות מעמידה את מושג היכולות כקודם בחשיבותו למושג המשאבים, כבסיס לתפיסה של צדק. הטענה הבסיסית של גישה זו היא כי אין די בחלוקה צודקת של הטובין הראשוניים בחברה, אלא יש לוודא כי ניתנת בידי האוכלוסייה האפשרות להפוך את הטובין הראשוניים ליכולות. המצדדים בגישה זו טוענים כי יש להבטיח לכל אדם מימוש ברמה הבסיסית מינימלית של יכולות, ביניהן ללמוד ולחפש תעסוקה באופן שוויוני, זאת בכדי לאפשר מערכת תפקודים בעלי ערך מבחינתו של אותו אדם ובכך לחיות חיים שהם בעלי ערך מבחינתו של היחיד.²⁶

26. יתרה מזאת, מדינה הפועלת על פי עקרונות של צדק צריכה לממש את היכולות ברמה שהיא מעבר לרמת הסף ולהביא לידי כך שאנשים ייהנו לא רק מקיום אנושי בסיסי אלא גם מחיים טובים וראויים. אם ננסה לדמיין חיי אדם ללא היכולות, יהיו אלה חיים משוללי כבוד אנושי. כך למשל, שלילת ההזדמנות לרכוש חינוך ברמה שמעל הסף המינימלי מילד מסוים, תביא לכך שתישלל ממנו גם היכולת לרכוש השכלה גבוהה ותעסוקה (ולראיה – נתוני שנות הלימוד וממוצע הבגרויות הנמוכים ברשויות העניות) ומכאן גם שכבודו האנושי יפגע. מבחינה זו, מניעת העברת כספים למטרות חינוך אל רשויות הנמצאות במעמד סוציו אקונומי נמוך, כמוה כהקפאת הזדמנויות חינוכיות ושליילת האפשרות לקידום שוויון הזדמנויות בחינוך. על פי גישת היכולות, במצב כזה עלינו לשאול את עצמנו "מהי רמת החינוך שמדינה צריכה לספק לילדיה?". תהיה התשובה אשר תהיה, קיים סף מינימאלי אשר אין לרדת ממנו. לדעתנו, במידה ויאושר עיקול הכספים קיים חשש סביר שמא תחול ירידה מעבר לאותו סף מינימלי, ובכך תמנע מילדי המועצות העניות ההזדמנות להשיג את אותן יכולות חשובות בתחום החינוך וההשכלה. לדבר עשויות להיות השלכות הרות גורל על עתידם של ילדי הרשויות העניות שכן מחקרים מראים כי פיתוח יכולות בתחום החינוך וההשכלה מביא לניידות חברתית גבוהה יותר ותורם לסיכויים ליציאה ממעגל העוני.²⁷

27. כאמור, מפעל הפיס כגוף ציבורי, עושה שימוש בכספי ציבור כדי לאפשר לתלמידים ברחבי הארץ את מימוש זכותם לחינוך, תרבות וספורט.

28. הואיל ומדובר בגוף ציבורי, המחזיק בכספי ציבור ואשר אחראי בפועל למימושה של הזכות לחינוך, העיקרון העומד ביסוד הקצאת הכספים על-ידי מפעל הפיס הינו עקרון השוויון, במובן של שוויון מהותי ולא שוויון פורמלי גרידא. עיקרון זה בא לידי ביטוי במתן אפשרות לכל ילדה וילד למימוש היכולת והפוטנציאל הטמונים בהם, להשתלב בחברה ולהתקדם בה, באופן בלתי תלוי במעמד הוריהם, יכולתם הכלכלית, ובהקשר הנדון, גם במצבו החברתי-

²⁵ ש.ם.

²⁶ ש.ם.

²⁷ http://www.esrc.ac.uk/images/education-vital-social-mobility_tcm8-20069.pdf



כלכלי של היישוב בו הם מתגוררים. זאת באמצעות מדיניות החלוקה הפרוגרסיבית של הכספים המונחית על ידי עקרונות "מורה הדרך" שתוארו לעיל.

29. אנו סבורים שכשם שביסוד פועלו של מפעל הפיס בהעברת הכספים לרשויות המקומיות עומדות החתירה למימוש עקרון השוויון והזכות לחינוך, כך גם שלילת יכולת מפעל הפיס להעביר את הכספים הללו, ככל שתאושר הבקשה לעיקולם, תביא לפגיעה בעקרון השוויון ובזכות לחינוך ובכך תתרום להנצחת ולהרחבת הפערים הקיימים בחברה הישראלית.

30. נציין, כי גם אם אין באישור עיקול הכספים משום הפלייה ישירה של הרשויות המוחלשות, **הרי שבמבחן התוצאה המפלה ברור כי אותן הרשויות שחרב העיקול מתנופפת מעל לראשיהן הן ברובן המוחלט רשויות אשר נמצאות בחלקו התחתון של המדד חברתי-כלכלי, והן אלו אשר יפגעו ככל שתאושר בקשת העיקול.**

במקרה דנן, מדובר בפגיעה קשה באפשרות למימוש הזכות לחינוך ותרבות ובעקרון השוויון, באוכלוסייה הדרה לכתחילה במועצות איזוריות מהפריפריה החברתית-גאוגרפית, אשר נובעת מן הצורך העז של אותן מועצות לסיוע, ומכמות הכספים הפוטנציאליים שתמנע מתושביהן. פגיעה כזו אינה עומדת במבחן המידתיות השני: "האמצעי שפגיעתו פחותה" שכן הנושים יכולים למצוא דרכים פוגעניות פחות לממש את זכות הקנין שלהם. פגיעה כזו גם אינה עומדת במבחן המידתיות השלישי: "מידתיות במובן הצר" שכן הנזק הצפוי עולה בעשרות מונים על התועלת. אנו סבורים שפגיעה כזו באפשרות למימוש הזכות לחינוך אינה סבירה ואינה מידתית ולכן אין להתירה.

ה. **חוק הרשויות המקומיות והאינטרס הציבורי בהגנת כספים ייעודיים מעיקול**

1. **חוק רשויות מקומיות (ייעוד כספי הקצבות והגנת נכסים למטרות חינוך)**

בשנת 2000 נחקק חוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות והגנת נכסים למטרות חינוך) (להלן: חוק הרשויות המקומיות).²⁸ על פי לשון הסעיף הראשון לחוק, מטרתו היא "**להבטיח את יציבותה של מערכת החינוך בישראל באופן שהקצבות למטרות חינוך ישמשו אך ורק את המטרות שלשמן הועברו ושהנכסים המשמשים מוסדות חינוך יהיו מוגנים מפני עיקול**".²⁹ (הדגשה איננה במקור). בחוק נקבע כי רשות חינוך מקומית תנהל את כספי ההקצבות למטרות חינוך המתקבלות מן המדינה בחשבון בנק ייעודי ולא תעשה שימוש בכספי ההקצבות לשימושים שונים מאלו המצוינים במפורש בתוספת לחוק.³⁰ לגבי הכספים המועברים לחשבון ייעודי זה החוק קובע כי יהיו פטורים מעיקול ולא יהיו ניתנים להמחאה או לשעבוד.³¹ להלן נטען כי כספי מפעל הפיס המועברים לרשויות למטרות חינוך דינם ככספי משרד החינוך, ובהתאם יש לראותם כמוגנים מעיקול.

²⁸ חוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות והגנת נכסים למטרות חינוך), תש"ס-2000. להלן: חוק הרשויות המקומיות.

²⁹ שם בסי' 1.

³⁰ שם בסי' 5.

³¹ שם בסי' 10(א).



ה.2. מפעל הפיס הנו גוף ציבורי וכספיו הם כספי ציבור

31. מפעל הפיס הוכר בפסיקה זה מכבר כגוף ציבורי, ולכל הפחות כגוף "דו מהותי".³² זאת על רקע הקמתו כתברה לתועלת הציבור, היותו מפעל שאינו למטרות רווח אשר כל מהותו וייעודו קידום מטרות חברתיות-קהילתיות, היותו מוקם על ידי רשויות השלטון המרכזי והמקומי ואף מנוהל על ידן, היותו כפוף לביקורת מבקר המדינה, ייחודיות ההיתר הניתן לו לערוך הגרלות אשר כמעט ואינה ניתנת במדינת ישראל, ומטרתו של היתר זה המהווה לכשעצמו אמצעי להשגת מטרה ציבורית מובהקת.³³ גם בבית המשפט העליון נקבע כי: "כנקודת מוצא נכון וראוי יהיה לראות במשיב (הוספה שלנו: מפעל הפיס) גוף "דו מהותי".³⁴ וכך כתבה השופטת ארבל בעניין זה:

"אני רואה טעם בטענה שהמפעל משמש כנאמן הציבור לכספים הנותרים בידו לאחר תשלום זכויות לזוכים בהגרלות אותן הוא מנהל. הקצאת הכספים לרשויות המקומיות שקולה להפעלת סמכות סטטוטורית של רשות שלטונית. היעלה על הדעת שהקצאת כספים תיעשה תוך הפליית רשות מקומית כזו או אחרת, או שלא על פי קריטריונים אובייקטיביים ושוויוניים הקבועים מראש? התשובה לכך היא שלילית. השימוש בכספי הציבור למטרה זו ראוי שיוכפף לדיני המנהל הציבורי והדבר נתמך בשיקולי מדיניות משפטית ראויה ורצויה".³⁵

32. ראויים לציון כאן גם דבריה של השופטת נילי ארד אודות מעמדו הציבורי של מפעל הפיס וכספיו:

"מפעל הפיס לא הוקם כמפעל הימורים פרטי או כקונו להפקת רווחי הימורים ולא לשם כך מקבל הוא היתר מאת שר האוצר לקיום הגרלות על פי דין. שלא כתברה פרטית, תכלית קיומו ופעילותו של מפעל הפיס הינה בהעמדת הרווחים שהפיק ממפעל הגרלות לרשות הציבור ועבורו. זו תשתית כינונו. זה הטעם להתרת פעילותו בקרב הציבור בישראל. כמוהו כרשות הציבורית, משלו ועבורו אין לו למפעל הפיס ולא כלום. הרווחים הנצברים אצל מפעל הפיס הם כספי ציבור. מן הציבור התקבלו ולתועלת הציבור נועדו. רווחים אלה הם בידי מפעל הפיס פקדון שנתן בידו הציבור".³⁶

ה.3. כספי מפעל הפיס המיועדים למטרות חינוך

33. כידוע, קיומו ופעילותו של מפעל הפיס מותנים בהיתר מיוחד הניתן לו על ידי שר האוצר.³⁷ על פי הוראות ההיתר, כחלק מתנאי קיומו של המוסד, חייב מפעל הפיס להעביר לטובת הציבור

³² ענין גואטה, לעיל ה"ש 2, בפס' 37 לפסק דינה של השופטת ארד. ע"א 467/04, יתח נ' מפעל הפיס, פס' 4 לפסק דינה של השופטת ארבל (להלן: "ענין יתח").

³³ ענין גואטה, לעיל ה"ש 2, בפס' 35 לפסק דינה של השופטת ארד. ענין זה פורט והורחב גם קודם לכן בדיון באותו תיק בבית הדין לעבודה בתל-אביב, עב' 300851/98.

³⁴ ענין יתח, לעיל ה"ש 32, בפס' 18 לפסק דינה של השופטת ארבל.

³⁵ שם בפס' 20 לפסק דינה של השופטת ארבל.

³⁶ ענין גואטה, לעיל ה"ש 2, בפס' 27 לפסק דינה של השופטת ארד.

³⁷ דו"ח פעילות מפעל הפיס, לעיל ה"ש 4, בעמ' 10.



במדינת ישראל את מלוא כספי רווחיו.³⁸ עוד על פי תנאי ההיתר, על מפעל הפיס להעמיד בכל שנה מקורות תקציביים לבניית כיתות לימוד וגני ילדים בסכום השווה ל-46.25% מרווחיו.³⁹ לצורך העניין, בשנת 2012 בלבד, היה מדובר על סך רווחים העומד על מאות מיליוני שקלים.⁴⁰ חשוב להזכיר בהקשר זה את האמור לעיל, כי מלבד משרד החינוך, מפעל הפיס משמש כיום כגוף הגדול ביותר הממן ובונה בתי ספר וגני ילדים בישראל.⁴¹

34. הוראות ההיתר מדגישות במפורש כי אין בהעברת הכספים לכל אחת מן המטרות האחרות כדי לגרוע מהעברת הכספים לכיתות הלימוד ולגני הילדים.⁴² בהדגשה זו יש כדי ללמד על סדר העדיפויות בתוך הוראות העברת הכספים אשר כיתות הלימוד וגני הילדים מהווים בהן את העדיפות הראשונה. בנוסף לכך, הכספים המיועדים לכיתות הלימוד ולגני הילדים אינם מועברים לרשויות המקומיות על פי שיקול דעתו של מפעל הפיס אלא בהתאם לרשימה שנקבעת על ידי משרדי החינוך והאוצר.⁴³ מהוראות אלו ניתן ללמוד על מעורבותה העמוקה של המדינה בחלוקת והעברת כספי מפעל הפיס לרשויות המקומיות, בדגש על כספים המועברים למטרות חינוך.

ה. כספי מפעל הפיס המיועדים למטרות חינוך כמוגנים מעיקול על פי חוק הרשויות המקומיות

35. התכלית שביסוד חוק הרשויות המקומיות נכתבה בו במפורש וצוטטה לעיל. אותה התכלית מודגשת גם בדברי ההסבר להצעת החוק:

"לוודא כי הכספים שהעבירה המדינה לרשויות המקומיות המקיימות מוסדות חינוך יגיעו אך ורק אל מוסדות החינוך, ובכך תקוים המטרה שלשמה ניתנו הכספים והיא קיום מוסדות החינוך".⁴⁴

36. עיון בתכלית החוק על פי לשון החוק עצמו ודברי ההסבר להצעת החוק מעלים כי באותה המידה שתכלית החוק נוגעת לכספי ההקצבות המועברים ישירות מהמדינה לרשויות המקומיות, כך היא נוגעת גם לכספים למטרות חינוך המועברים לרשויות המקומיות על ידי מפעל הפיס, וזאת עקב הדמיון הרב השורר בין מקורותיהם של הכספים, מטרותיהם, יעדיהם ודרכי העברתם וחלוקתם בשני המקרים.

37. משכך אין להספק בפרשנות המילולית בלבד לדברי החוק, אשר לא די בה לשם הגשמת התכלית והרציונליים העומדים ביסודו. יתרה מכך, פרשנות מילולית בלבד לחוק, תעמיד בסכנה מיליארדי שקלים שנועדו למטרות חינוך ולרווחת הקהילה. על-מנת להביא למימוש תכלית החוק יש לתת פרשנות תכליתית לסעיפו, לפיה כספי מפעל הפיס, המהווה הגוף הציבורי השני בגודלו המתקצב בנייה ושיפוץ של מוסדות חינוך במדינת ישראל, אחרי משרד החינוך, דינם ככספי משרד החינוך המועברים למטרות אלו בדיוק ומוגנים מעיקול משום כך.

³⁸ ש.ם.

³⁹ סעיפים 2.1 ו-2.2 לנספח א' של היתר הפעילות של מפעל הפיס.

⁴⁰ תמצית דוחות כספיים של מפעל הפיס לשנת 2012.

⁴¹ לעיל ה"ש 5.

⁴² סעיף 3.3 לנספח א' של היתר הפעילות של מפעל הפיס.

⁴³ סעיף 3 לנספח א' של היתר הפעילות של מפעל הפיס.

⁴⁴ הצעת חוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות והגנת נכסים למטרות חינוך).



38. נדגיש, כי פרשנות זו ללשון החוק איננה נעשית בחלל הריק של דיון בחוק לכשעצמו. כפי שנאמר בדברי הפתיחה, בבוא בית המשפט לדון בעניין ציבורי יש לו לקחת בחשבון שיקולים חברתיים של מוסר, צדק חברתי והשפעה על אוכלוסיות חלשות. אנו סבורים כי גם פרשנות חוק רשויות מקומיות יש שתיעשה לאורם של עקרונות אלו. זאת בייחוד לאור החשיבות הרבה אותה אנו מייחסים לתרומתם של כספים אלו להגשמת עקרון השוויון, הזכות לחינוך וצמצום הפערים החברתיים-כלכליים בחברה הישראלית.

ה. הגנת הכספים מעיקול על פי חוק יסודות התקציב

39. בדומה להגנה על כספים המועברים לרשויות למטרות חינוך מכח חוק הרשויות המקומיות, יש לראות כספים אלו כמוגנים גם מכח חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 38), התש"ע-2010 (להלן: חוק יסודות התקציב).

40. סעיף 31 לחוק מתייחס לכספי מדינה המועברים לרשויות מקומיות לצורך הקמה ורכישה של מבני ציבור או ביצוע עבודות מסוימות במסגרת תכנון, הקמה, רכישה, שיפוץ או הרחבה של מבני ציבור.⁴⁵ החוק קובע כי כספים אלו לא יהיו ניתנים לעיקול.⁴⁶

41. בנוהג הקיים כיום, במקרים רבים דורשת המדינה מן הרשות המקומית השתתפות כלכלית על מנת לממש תקציב ממשלתי כלשהוא. במצב כזה, נעזרות רשות רבות נעזרות בתקציבי הפיס לצורך השלמת המימון למוסדות הציבור. עיקול כספי מפעל הפיס המיועדים לבניית מוסדות ציבור ייצור מצב שבו רשויות עניות לא תהיינה מסוגלות לספק את ההשתתפות הנדרשת מצדן לשם מימוש תקציבי הפיתוח הניתנים לה מהמדינה. מצב דברים זה כורך את כספי מפעל הפיס עם כספי המדינה המיועדים למטרות פיתוח, ועל כן, לדעתנו, יש לראות גם את כספי מפעל הפיס כמוגנים מעיקול בדומה לכספי המדינה.

ה. האינטרס הציבורי בהגנת כספים ייעודיים מעיקול

42. לא מיותר לציין כי בשנים האחרונות אף נתקבלה בבית המשפט עמדה רחבה יותר מזו שהוצגה לעיל, לפיה סכומי כסף המועברים לרשות מקומית לצורך מטרה ברורה ומוגדרת אינם ניתנים לעיקול שלא לשם מימוש המטרה שלשמה נועדו.

43. בפס"ד ברע (ח"י) 1546/07 נדונו יחד ארבע בקשות ערעור שעניינן בשאלה האם ניתן לעקל סכומי כסף, אשר נגבו כהיטלי השבחה על ידי הועדה המקומית לתכנון ולבניה, כדי לפרוע חובות שחייבת הרשות המקומית, הזכאית לקבל את סכומי הכסף שנגבו. אל עמדת הוועדה המקומית לתכנון ולבניה שהתנגדה לעיקול בכל ארבעת המקרים הצטרפה גם חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, שהתקבלה בהסכמה על ידי בית המשפט אשר פסק כי אין לעקל את הכספים.

44. בהחלטתנו כתב השופט כי:

⁴⁵ סעי' 31(א)(1) לחוק יסודות התקציב (תיקון מס' 38), התש"ע-2010 (להלן: חוק יסודות התקציב).
⁴⁶ סעי' 31(ז)(1) לחוק יסודות התקציב.



“משעה שסכומי היטל ההשבחה אינם יכולים לשמש, אלא למטרות ברורות ומוגדרות שנקבעו בחוק, ואין המועצה המקומית זכאית לעשות בהם שימוש למטרה שהכסף לא נועד לה, אין להתיר לנושי המועצה המקומית לעקל סכומי כסף אלה לצורך גביית חובות, שמקורם בעניינים אחרים, שאינם באים בגדר המטרות שכספי היטל ההשבחה נועדו לשמש אותן”⁴⁷

45. בית המשפט קבע כי כספים אשר מוגדרים ככספים ייעודיים למטרות ברורות שנקבעו בחוק מבלי לתת למועצה המקומית שיקול דעת בנוגע להסבת השימוש בהם – אין להתיר לנושי המועצה לעקלם שלא בקשר למטרות שלשם מועברים הכספים לרשות.

46. בנמקו את דבריו התייחס בית המשפט לאינטרס הציבורי שעומד ביסוד ההחלטה: “...אף האינטרס הציבורי מצדיק תוצאה זו. מקום בו נגבה מאזרחי המדינה כסף למטרה פלונית, ראוי שכספם ישמש לאותה מטרה, ולא ישמש למטרות אחרות, ומקובלת עלי בעניין זה הקונסטרוקציה של יחסי נאמנות. ...עשיית שימוש בכסף למטרה שלא לשמה נגבה, היא בבחינת הפרת חובת הנאמנות המוטלת על המבקשת. קשה אפוא להלום תוצאה, שבית המשפט או לשכת ההוצאה לפועל, יתנו צווים הגורמים למבקשת להפר את חובת הנאמנות הסטטוטורית שהיא חבה בה. הנאמנות הסטטוטורית המוטלת על המבקשת, מכוחה עליה להבטיח שכספי היטל ההשבחה שהיא גובה ישמשו אך ורק למטרה לשמה נגבו, מטילה סייגים והגבלות על זכותם של נושי המועצה המקומית, ואין הם רשאים לגרום למבקשת להפר את חובת הנאמנות הסטטוטורית המוטלת עליה, ולעקל סכומי הכסף שלא לשם מימוש המטרות, לשמן נועד הכסף”⁴⁸

47. בית המשפט קובע באופן ברור כי האינטרס הציבורי שבשימוש בכספי הציבור למטרה שלשמה נועדו גובר על זכותם של הנושים לעקל את סכומי הכסף הללו שלא לשם מימוש מטרות אלו. זאת מכח הנאמנות הסטטוטורית של הרשות המקומית כלפי תושביה המחייבת כי כספים המועברים לרשות למטרות מסוימות לא יוסבו לשימוש עבור מטרות אחרות.

48. בית המשפט מכיר גם בזכות הקניין של הנושים, אך מסייג אותה: “לנושי המועצה המקומית יש זכות קניין, והיא זכות חוקתית, ויש להגן עליה. ואולם, זכותם אינה זכות מוחלטת, ויש לבחון אותה לצד בחינת הזכויות המתנגשות בה. גביית כספי היטל ההשבחה, נועדה לממן מטרות ציבוריות חשובות, והאינטרס הציבורי העומד בבסיס המטרות לשמן גובה המבקשת את היטל ההשבחה. הוא אינטרס חשוב, הגובר לדעתי על זכות הקניין של נושי המועצה המקומית”⁴⁹
“... נוכח המטרות הייחודיות לשמן נגבה היטל ההשבחה, יש לראות את היטל ההשבחה ככסף שמוגן מפני עיקול, ונושי המועצה המקומית, יוכלו לנסות לגבות את חובת מסכומים אחרים המגיעים למועצה המקומית. האיזון הראוי מושג בדרך

⁴⁷ ברע (ח"י) 1546/07, הועדה לתכנון ולבניה “גליל מרכזי” נגד סלים נסבואני, פס' 22 לפסק דינו של השופט כהן.

⁴⁸ שם.

⁴⁹ שם, בפס' 24 לפסה"ד.



המוצעת על ידי באת כוח היועץ המשפטי לממשלה, והיא, שרק נושים שהרשות הייתה רשאית לשלם להם את חובת מתוך כספי היטל ההשבחה, הם שיהיו רשאים להטיל עיקול על כסף ייחודי זה.

במילים אחרות, הנאמנות הסטטוטורית הנוצרת עם גביית היטל ההשבחה על ידי, נאמנות שנועדה לשמש את כלל הציבור, גוברת על זכותו של נושה ספציפי, היכול לנסות ולגבות את חובו ממקורות אחרים, ככל שקיימים כאלה"⁵⁰

49. בית המשפט קובע כי מאחר והכספים הייעודיים לא היו יכולים לשמש לתשלום החובות לנושים, שכן הם מיועדים אך ורק לצרכי חינוך, הם גם מוגנים מעיקול הנובע מתביעתם של נושים אלו. כלומר, בית המשפט קובע כי כספים המיועדים למטרות ברורות ומוגדרות כספים הנמצאים מלכתחילה מחוץ לתחומה של אפשרות העיקול. זאת משום שתשלום חובות אינו המטרה שלשמה מועברים הכספים למועצה.

50. במהלך דבריו מתייחס השופט להיבט בעייתי נוסף באישור עיקול הכספים, הנוגע אף הוא לאינטרס הציבורי הרחב שבהגנה על כספים ייעודיים מעיקול:

"מבלי חלילה להטיל דופי במי מהצדדים המתדיינים לפני, מסקנה אחרת מהמסקנה אליה הגעתי לעיל, עלולה ליצור מצב, בו רשויות מקומיות תיצורנה חובות מתוך הסתמכות על האפשרות שנושיהן יוכלו להיפרע מכספי היטל ההשבחה. פרצה זו, אם הייתה קיימת, הייתה מאפשרת לרשות המקומית לעקוף את צו המחוקק, כי כספי היטל ההשבחה ישמשו למטרות מוגדרות, והייתה מאפשרת לרשות המקומית לממן מתוך סכמי כסף אלה, מטרות אחרות שהיטל ההשבחה לא נועד לממן"⁵¹

51. מתן היתר לעיקול כספים ייעודיים המגיעים לרשויות המקומיות עבור מטרות מוגדרות וברורות יוצר פרצה חמורה המאפשרת הטייה של כספים אלו לתשלום חובות, ובכך לחרוג מן המטרות מקוריות של העברת הכספים אל הרשות. נדגיש, כי בדברים אלו יש משום ייצוג של אינטרס הציבור עצמו אשר עשוי במצבים מסוימים למצוא עצמו שבו בידי רשות המקומית שתבחר, מרצון או מכורח, לנתב כספים האמורים להגיע לקידום מטרות בתחומי החינוך, החברה והרווחה לשם כיסוי חובות הנובעים מבעיות כלכליות של הרשות עצמה. במתן היתר לעיקול הכספים יש כדי לסכל את מטרת המחוקק אשר מבקש במסגרת הסדרים שונים, ובתוכם גם העברת כספי מפעל הפיס, להזרים כספים באופן ישיר לטובת מטרות חברתיות אקוטיות.

52. לאור האמור בפסק דין זה, די בכך שכספי מפעל הפיס המועברים לרשויות המקומיות הנם כספים ייעודיים אשר להם מטרה ברורה ומוגדרת על מנת לקבוע שכספים אלו מוגנים מעיקול בשם האינטרס הציבורי שבהגעת כספים ייעודיים ליעדם והנאמנות הסטטוטורית של הרשות המקומית כלפי תושביה. על אחת כמה וכמה בנדון דידן, שבו הצורך בהגנת הכספים מעיקול מקבל משנה תוקף עקב היותם של הכספים מיועדים למטרות חינוך, וכפי שקבע

⁵⁰ שם.

⁵¹ שם, בפסי' 23 לפסה"ד.



המחוקק בחוק הרשויות המקומיות אשר נועד להגן על כספים ייעודיים בתחום החינוך באופן מיוחד.

7. כספי מפעל הפיס כזכות חוזית אשר יש לראותה כזכות שאינה בת עיקול

53. לכל האמור לעיל יש להוסיף גם את פסק בית המשפט העליון בע"א 1507/11 אשר דן בזכותם של נושים לעקל זכויות חוזיות מסוימות במסגרת הליכי אכיפת חיובים. בפסק הדין, אשר דן באפשרות לעיקול זכויות לקבלת אשראי בנקאי, קבע בית המשפט קבע "תיתכנה זכויות חוזיות שאינן בנות עיקול בשל מאפיינים שונים המייחדים אותן".⁵² כספי מפעל הפיס, בשלב שטרם העברתם בפועל אל הרשויות, הנם בגדר זכות חוזית של הרשות. יש לראות בכספים אלו זכות רוחבית המוקנית למכלול הרשויות המקומיות הזכאיות לקבלם. לדעתנו יש לראות זכות זו כזכות שאינה ברת עיקול, וזאת לאור ההשלכות של עיקולים כאלו על הרשויות המוחלשות הזקוקות לכספים. ברי כי במתן הזכויות להעברת הכספים אל הרשויות אין כל כוונה כי מפעל הפיס להפוך לכיס העמוק של הרשויות אשר ממנו יוכלו הנושים לשאוב את הכספים על חשבון המטרות לשמן הם מיועדים.

1. מידתיות, סבירות ושיקול דעת במסגרת הפעלת הליכי הוצאה לפועל

54. ביסודו של חוק ההוצאה לפועל (להלן: חוק ההוצל"פ) שתי תכליות אשר עומדות בסתירה האחת עם חברתה, ואשר החוק מבקש לאזן ביניהן.⁵³ תכלית אחת היא הסיוע לזוכה לגבות את חובו במהירות וביעילות ולקדם את טובת הציבור והאינטרס הציבורי של כיבוד החוק וקיום פסקי דין. התכלית השניה היא הגנה על חייבים שאינם יכולים לעמוד בתשלום החוב הפסוק לאור מצבם הכלכלי הקשה. ובלשון פסק דינו של בית המשפט העליון:

החוק בא למנוע מצב שבו בהפעלת מנגנון הגבייה לטובת הזוכה יהפוך החייב לחסר יכולת ולנמל על החברה. זהו היבט סוציאלי, הבא להתחשב בחייב תוך מניעת ירידה לחייו.⁵⁴

55. שתי תכליות אלו נגזרות מערכי היסוד של השיטה המשפטית בישראל. האחת, עניינה הגנה על הקניין – זכותו של זוכה על פי פסק דין היא חלק מקניינו, במובן החוקתי; השנייה, הגנה ושמירה על כבוד האדם וחירותו של החייב.

56. חוק ההוצל"פ מכיל שני סעיפים המבטאים בתוכם ובהוראתם את האיזון הדרוש בנושא אכיפת החיובים וההוצאה לפועל ואת הצורך להפעיל שיקול דעת ומבחנים של מידתיות וסבירות בהחלת הוראות החוק. שני הסעיפים נוגעים לסמכותו ולחובתו של רשם ההוצאה לפועל בנוגע להחלטות המתקבלות על ידו.

57. סעיף 3א(ב) לחוק קובע כי:

⁵² ע"א 1507/11 בנק מזרחי טפחות בע"מ נ' אלבס, פס" 16 לפסק דינה של השופטת חיות (פורסם בנבו 27.6.2012).
⁵³ חוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז-1967 (להלן: חוק ההוצל"פ).
⁵⁴ רע"א 5905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד (נה)3, 360, 374-375.

"רשם הוצאה לפועל רשאי לדון ולהחליט ולהורות ככל שיראה לנכון בבקשות בכך

עניין הנוגע לניהולו של הליך לפי חוק זה".⁵⁵

כלומר, החוק מקנה לרשם ההוצאה לפועל את הסמכות להפעיל את שיקול דעתו ככל שיראה לנכון בקבלת החלטות ומתן הוראות במסגרת ניהול הליך על פי חוק ההוצל"פ.

58. בנוסף, קובע סעיף 8(ב) לחוק כי:

"רשם ההוצאה לפועל רשאי להורות שהליך פלוני לא יינקט אם ראה שלפי הנסיבות

ההליך הוא בלתי יעיל או שניתן לבצע את פסק-הדין בהליך פחות חמור".⁵⁶

בסעיף זה מכיר המחוקק בכך שישנם מצבים בהם ביצוע הליך הוצאה לפועל אינו יעיל, ובכך שישנם מצבים בהם ביצוע הליך הוצאה לפועל יימצא מחמיר יתר על המידה הראויה עם החייב כלפיו מתבצע ההליך. במקרים כאלו ניתנת בידי רשם ההוצאה לפועל הסמכות שלא לנקוט בהליך – אם הוא מוצא אותו בלתי יעיל – או לנקוט בהליך פחות חמור – אם הוא מוצא את ההליך המבוקש חמור מדי.

59. כך, הליך הוצאה לפועל איננו פרוצדורה טכנית ועיוורת המוחלת על חייבים באופן אוטומטי. לא לחינם ניתנה בידי רשם ההוצל"פ הסמכות לשקול ולבחון את מהות ההליך הננקט על ידו ולהחליט בדבר על פי שיקול דעתו: סעיפים אלו בחוק ההוצל"פ מורים על כך שהפעלת הליך הוצאה לפועל צריך שתיעשה לאחר בחינת יעילות ומידתיות ההליך, ועליה להיות מיושמת על פי מבחנים אלו ולאורם.

60. חוק ההוצל"פ נועד לאזן בין מגמת הסיוע לזוכה לגבות את חובו ולקדם את שמירת החוק, לבין מגמת הגנה על זכויותיו של החייב המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. **יישום חוק ההוצל"פ מתוך נקודת מבט זו איננו רק מרשה או מאפשר את הפעלת שיקול הדעת ומבחן המידתיות והיעילות במסגרת הפעלת ההליך אלא מחייב ואף דורש הפעלת שיקול דעת ומבחנים אלו.**

61. ולענייננו – עמדנו היא כי הליכי ההוצאה לפועל הנוגעים לכספי מפעל הפיס המועברים לרשויות מקומיות למטרות חינוך חייבים שיעשו תוך הפעלת שיקול דעת ובחינת הסבירות והמידתיות שבהפעלתם. אנו סבורים כי בחינה של מידתיות הטלת העיקולים על כספים אלו מעלה כי אין לאפשר הטלת עיקולים על הכספים, וזאת מהסיבות שלהלן. ראשית, מדובר במקרה קלאסי שבו גובר האינטרס הציבורי בהעברת כספים למטרות חינוך ברשויות מקומיות חלשות על האינטרס הפרטי של נושה כזה או אחר לגבות את חובו מכספים אלו דווקא. בנוסף, הטלת עיקולים לשם גביית החוב ושמירה על זכותם של הנושים יכולה להתבצע ביחס לכספים אחרים של המועצה המקומית ואין הכרח להפעילה דווקא על כספי מפעל הפיס.

62. על כן אנו סבורים כי גם על פי חוק ההוצל"פ, המכיל בתוכו מרכיב מהותי של שיקול דעת ומבחני מידתיות בנוגע ליישום אכיפת החיובים, אין לאפשר הטלת עיקולים על כספי מפעל

⁵⁵ חוק ההוצל"פ, לעיל ה"ש 50, סעיף 3א(ב).
⁵⁶ שם, בסעיף 8(ב).



הפיס המועברים לרשויות למטרות חינוך. מיותר לציין כי הפעלת שיקול דעת מקביל נתונה גם בידיו של בית המשפט, בדונו בשעת הצורך בענייני אכיפת חיובים. [בזמנו לא מצאנו פסיקה שמציינת את העיקרון הזה במפורש, האם זה הכרחי? זה לא נובע כמעט באופן ישיר מהאמור לעיל לגבי הרשמים:]

ז. סיכום

63. התבקשנו לחוות את דעתנו בשאלה האם יש לאפשר עיקול של כספי מפעל הפיס המועברים לרשויות מקומיות למטרות חינוך ומוסדות ציבור.
64. נתוני היקף הבקשות לעיקול של כספי מפעל הפיס המועברים לרשויות מקומיות העלו כי 92% מסך הכספים לגביהם הוגשו בקשות עיקול יועדו לרשויות מקומיות מוחלשות, המדורגות באשכולות 1-4 לפי המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס, ובראש רשימת הרשויות הזכאיות לקבל את הכספים על פי "מורה הדרך" המתווה את חלוקת המשאבים באופן של הקצאה מתקנת.
65. אישור בקשות עיקול מעין אלו עלול ליצור תקדים מסוכן, אשר הנפגעים הישירים ממנו יהיו תושבי אותם יישובי פריפריה חברתית-גאוגרפית, אשר זקוקים לכספים אלו כדי לממש את זכותם לחינוך ולהתקדם אל עבר צמצום הפערים בחברה הישראלית. באישור העיקולים יש כדי למנוע מאותן רשויות לבנות כיתות, ולספק את התנאים החיוניים לכל תלמידה ותלמיד במדינת ישראל כדי להצליח.
66. ניתוח משפטי וחברתי של הסוגיה על כל היבטיה, מן הדין המצוי, הישראלי והבינלאומי, אנו למדים כי, לא ניתן ולא ראוי לאפשר פרקטיקה זו בראש ובראשונה מכח עקרונות הצדק החלוקתי ושיקולים של צדק חברתי והתחשבות במעמדן של אוכלוסיות מוחלשות. מסקנה זו עולה גם מן הפרשנות המתבקשת לחוק הרשויות המקומיות וחוק יסודות התקציב, מכח האינטרס הציבורי שבהגנה על כספים ייעודיים מעיקול, מכוח הזכות לשוויון והזכות לחינוך ומכוח דיני החיובים בחוק ההוצ"פ.