

## המעבר ממדינת הרווחה למדינת המלחמה

מאת

איתמר כהן\*

“עת לאהב ועת לשנא עת מלחמה ועת שלום” (קהלת ג, ח)

### מבוא

המלחמה הכואבת שנכפתה על מדינת ישראל מתנהלת במספר מישורים, וביניהם שלושה מרכזיים: הצבאי, המשפטי והתקציבי. ההשקה בין המישור הצבאי והמשפטי מוכרת לרוב: תביעת דרום אפריקה נגד ישראל ב-ICJ והאיום להוצאת צווי מעצר נגד בכירי הממשלה ב-ICC מושפעים ישירות ממאמץ הלחימה ועלולים בתורם להגבילו.<sup>1</sup> גם ההשקה בין המישור הצבאי והתקציבי ידועה: המערכה גובה כסף רב ומשרד האוצר כבר שוקד על תוכניות לקיצוצים והעלאות מיסים.<sup>2</sup> ברשימה זו אבקש להפנות זרקור אל ההשקה בין המישור המשפטי ובין

\* סטודנט לתואר ראשון במשפטים (LL.B), אוניברסיטת תל-אביב. חיבור זה מבוסס בחלקו על חווית הלימוד המעשירה בקורס “דיני רווחה” שהעבירה דוקטור רייצ'ל פרידמן, ואני מודה לה כן. אני מודה גם לידידי אנדריי טוגושב על שיחות מלמדות שסייעו לחדד חלק מהטיעונים השונים.

<sup>1</sup> Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (S. Afr. v. Isr.), Order (Mar. 28, 2024) Statement of ICC Prosecutor Karim A.A. Khan KC: [Applications for arrest warrants in the situation in the State of Palestine](#) (May 20, 2024).

<sup>2</sup> אדריאן פילוט “פסימיות באוצר: גם ב-2025 הגירעון יהיה גבוה, ידרשו עוד העלאות מיסים” כלכליסט (7.5.2024).

המישור התקציבי. השקה זו עתידה לבוא לידי ביטוי, בין השאר, בהשפעה על היקף הזכויות הכלכליות בישראל (שמכונות לרוב "זכויות חברתיות").

זכויות אלו – דוגמת הזכות לבריאות, חינוך, קורת גג וקיום מינימלי בכבוד – התגבשו היסטורית רק לאחר התפתחות הזכויות האזרחיות והפוליטיות,<sup>3</sup> אשר כוללות בין היתר את הזכות לקניין, לחיים, לבחור ולהיבחר. הזכויות הכלכליות הובילו לפולמוס נרחב עוד מרגע היווצרותן, וקיימת רתיעה מהכרה נרחבת בהן,<sup>4</sup> בין השאר בשל החובות הפוזיטיביות התקציביות שהן מטילות על המדינה.<sup>5</sup> עם זאת, במהלך השנים מצאו זכויות אלו אחיזה משפטית הולכת וגוברת ברחבי העולם ובישראל.<sup>6</sup>

ברשימה זו, אבקש להצביע על כך שהמגמה המתוארת מצויה במסלול התנגשות ישיר עם השיקולים התקציביים החדשים שמדינת ישראל תצטרך לקחת בחשבון בשל המלחמה. הווה אומר, המשך הרחבת יריעת הזכויות הכלכליות תוביל לחובות תקציביות נוספות בהן המדינה תתקשה לעמוד בזמן זה, והדבר עלול להתבטא בפגיעה בכלכלה ובצרכים מדיניים אחרים. המלומד לון פולר (Lon Fuller) סיווג החלטות מורכבות אלו כפוליציטריות (Polycentric) – החלטות בעלות השפעה ציבורית רחבה על המשק והחברה. בהתבסס על ההגות שלו ושל ג'ף קינג (Jeff King), העוסק באופן הראוי לבחינת מידת המעורבות השיפוטית הרצויה בבעיות פוליציטריות, אייעץ לבתי המשפט לנקוט במשנה זהירות: טוב יעשו אם יכבדו את המגבלות התקציביות החדשות ויאטו את התפתחות המגמה, לפחות בעתיד הנראה לעין.

## א. המסגרת הנורמטיבית

מקובל למנות בספרות מספר הצדקות נורמטיביות לקיום מדינת רווחה, שלעיתים נועדה להגן על זכויות כלכליות.<sup>7</sup> בהתאם לאינטואיציה הראשונית, הדיון אכן מתמקד בין השאר במיגור העוני, קידום שוויון ואוטונומיה וצמצום נידוי חברתי של השכבות החלשות. עם זאת, סיבות אחרות כוללות אספקטים שמרניים וקפיטליסטיים יותר, דוגמת הפקת יעילות מוגברת מעובדים מוכשרים (תודות למערכת חינוך) או שמירה על יציבות הסדר החברתי הקיים. נראה שאיש לא חולק על חשיבות זכויות אלו, אלא על היקפן הרצוי.

<sup>3</sup> דוגמה להתפתחות תהליך חברתי זה באנגליה ניתן לראות בחיבורו של מרשל: T.H. MARSHALL, CITIZENSHIP AND SOCIAL CLASS, IN INEQUALITY AND SOCIETY 148-154 (Jeff Manza & Michael Sauder eds., 2009).

<sup>4</sup> דפנה ברקארו "זכויות חברתיות במשפט הישראלי: הגנה עקיפה ואתגרים להמשך הדרך" ספר אדמונד לוי 55-7 (אוהד גורדון עורך, 2017); גדעון ספיר "זכויות חברתיות" ספר יעקב נאמן 539-541 (אהרן ברק ודוד גליקסברג עורכים, 2023).

<sup>5</sup> לדעה דומה ראו למשל בג"ץ 3752/10 רובינשטיין נ' הכנסת, פס' 18 לפסק הדין של הנשיא גרוניס (נבו 17.9.2014).

<sup>6</sup> ספיר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 549-551; ראו את הדיון להלן תחת "המסגרת הדוקטרינרית בישראל".

<sup>7</sup> ROBERT E. GOODIN, REASONS FOR WELFARE 21-36 (1988).

ואכן, מעמד הזכויות הכלכליות התעצם לאחר תום מלחמת העולם השנייה,<sup>8</sup> תהליך שהתבטא בין היתר בהגות חברתית חדשה וכולטת שנועדה להצביע על חשיבותן.<sup>9</sup> זכויות אלו קנו לעצמן בהמשך נפקות משפטית גם בקרב מסמכי האו"ם: ראשית באופן מצומצם יותר במסגרת ההצהרה האוניברסלית על זכויות אדם, ולאחר מכן באופן רחב במסגרת האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.<sup>10</sup> עם זאת, ההפרדה בין הזכויות הכלכליות לזכויות האזרחיות והפוליטיות הושרשה כבר מהרגע הראשון: האמנה מטילה חובה על המדינה לכבדה "עד כדי מרב האמצעים העומדים ברשותה".<sup>11</sup> הדבר עומד בניגוד לחובה המיידית והנחרצת לכבד את האמנה המקבילה לה, העוסקת בזכויות אזרחיות ומדיניות.<sup>12</sup>

הבדל זה מכונן, ונעוץ במחלוקת לגבי ההיקף המשפטי של הזכויות הכלכליות – בין אם מסיבות תקציביות, או כיוון שזכויות אלו התפתחו בשלב מאוחר יותר וטרם נטעו שורשים בחשיבה המדינית-חברתית.<sup>13</sup> המחלוקת הובילה לכך שזכויות כלכליות רבות מנוסחות בעמימות בחוקות ברחבי בעולם, או כלל לא מנויות בהן.<sup>14</sup>

בישראל התעורר שיח זה בשלב מאוחר יחסית, שכן בעשורים הראשונים לקיום המדינה הוגנו זכויות אלו עליידי ועדי עובדים וחברה סוציאל-דמוקרטית במהותה, לצד חוקים כלכליים.<sup>15</sup> המשפט נתפס כמשרת אזרחי בלבד של מערכת הסדרי הביטחון הסוציאליים הקיימת, והרשויות פעלו במשותף בהקשר זה במקום להיאבק אחת בשנייה.<sup>16</sup> עם זאת, תנאים אלו לא הבשילו לכדי חקיקת "חוקי-סוד: זכויות חברתיות".<sup>17</sup> הזכויות הכלכליות הושארו – לפחות פורמלית – מחוץ לחוקי-הסוד שחוקקו בשנות ה-90.<sup>18</sup>

<sup>8</sup> שם, בעמ' 540.

<sup>9</sup> MARSHALL, לעיל ה"ש 3, הציע תאוריה של אזרחות אשר כללה שלושה מרכיבים: אזרחי (הגנה על חירות האדם), פוליטי (הבטחת השתתפותו הפוליטית של האדם בקהילה) וחברתי (הבטחת קיום בהתאם לסטנדרטים הנהוגים בחברה).

<sup>10</sup> ההצהרה האוניברסלית על זכויות אדם, 1948; האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, 1966.

<sup>11</sup> שם, בס' (1)2 לאמנה.

<sup>12</sup> ס' (1)2 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, 1966.

<sup>13</sup> ספיר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 540-541, מתאר באופן נרחב יותר את ההבדלים בין האמנות. ראו גם דפנה ברקארז ואייל גרוס "הזכויות החברתיות והמאבק על אזרחות חברתית בישראל: מעבר לזכות לכבוד" ספר דליה דורנר 192 (שלומית אלמוג, דורית ביניש ויעד רותם עורכים (2018).

<sup>14</sup> ספיר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 539-540, ה"ש 1-3.

<sup>15</sup> ברקארז, לעיל ה"ש 4, בעמ' 57-58; גיא מונדלק "50 שנה להפעלת חוק הביטוח הלאומי: החגיגות ייערכו בבית המשפט" **ביטחון סוציאלי** 110-112 (2014).

<sup>16</sup> שם.

<sup>17</sup> ענת מאור "חוב פעור בספר החוקים: הצעת חוק-יסוד זכויות חברתיות וכלכליות – כרוניקה של כשלון החקיקה" **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל** 195, 206-208; 219-227 (יורם רבין ויובל שני עורכים, 2004). מאור עומדת על מספר סיבות לכישלון חקיקה זו, וביניהן התנגדות מצד המפלגות הגדולות, העדפת עיגון זכויות אזרחיות, השפעת התפיסה הקפיטליסטית בישראל, מרכזיות הצרכים הביטחוניים ועוד.

<sup>18</sup> הכוונה לחוקי-סוד: כבוד האדם וחירותו וחוקי-סוד: חופש העיסוק.

## ב. המסגרת הדוקטרינרית בישראל

לאור צמצום משמעותי של תקציבי הרווחה בחוק ההסדרים בשנת 2002, החלה מגמה של "משפוט" המאבק על דמות מדינת הרווחה בישראל. המאבק התנהל בין השאר בעתירות לבג"ץ באשר לשלל נושאי רווחה, אשר הובילו בתורן לכניסה מדורגת של בית המשפט לעולם זה.<sup>19</sup>

מגמה זו תוארה בהרחבה במספר חיבורים אקדמאיים,<sup>20</sup> ואביא את עיקריה בתמציתיות: בעוד שבשלבים הראשונים בפסיקה היסס בית המשפט להכיר בזכויות כלכליות כבעלות חובות פוזיטיביות ממשיות על המדינה,<sup>21</sup> בהמשך הכיר בזכות המינימלית לקיום בכבוד. עם זאת, הוא דרש מכל עותר להוכיח פגיעה פרטנית בזכות זו, ובכך הקים מחסום פרוצדורלי שהותיר קשיים משמעותיים באכיפתה.<sup>22</sup> בשלבים הבאים פסל כבר בית המשפט העליון חקיקה ראשית,<sup>23</sup> והטיל צו המורה על תיקונה של חקיקה משנית,<sup>24</sup> וזאת לאור פגיעה בזכות זו ובזכויות כלכליות אחרות. במשך כל אותן השנים המשיכה במקביל הפסיקה להכיר בשורת זכויות חדשות, וביניהן הזכות למזון, למים, לגישה לחשמל, למגורים, לבריאות ולביטחון סוציאלי.<sup>25</sup>

לצד התפתחות זו, עמדה הספרות על הקשיים שבמימוש בפועל של הזכויות הכלכליות בשל ניסיון רשויות המנהל לצמצם את ההוצאות הנובעות מהן.<sup>26</sup> הדבר מבוצע, לדוגמה, על-ידי ניצול הסטנדרטים הגמישים בחוק לשם הנמכתם (דוגמת

<sup>19</sup> חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003), התשס"ג-2002; מונדלק, לעיל ה"ש 15, באופן כללי ובפרט בעמ' 113 ו-130-132; ברקארז וגרוס, לעיל ה"ש 13, בעמ' 203-204.

<sup>20</sup> ראו לדוגמה: שם, בעמ' 201-207; ספיר, לעיל ה"ש 4, בעמ' 542-549; להרחבה חובקת ידיים ראו אהרן ברק "זכות הבת לקיום אנושי מינימלי (בסיסי) בכבוד" ספר סלים ג'ובראן 71, 89-108 ר"ל 133-141. (אהרן ברק, מוחמד ס' ותד, גד ברזילי ז"ל, דורית פרידמן עורכים, 2023).

<sup>21</sup> דוגמה טובה לכך ניתן למצוא בדעת היחיד של השופט תיאודור אור שלא ניתן להכיר בזכות יסוד חוקתית לחינוך. ראו בג"ץ 1554/95 עמותת "שוחר גילית" נ' שר החינוך, התרבות והספורט פ"ד נ(3) 2, פס' 35-38 לפסק הדין של השופט אור (1996); בשלב מאוחר יותר צומצמה עמדה זו על-ידי השופט דורנר, שעמדה על חשיבות הזכויות לחינוך ולחינוך מיוחד: בג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834 (2002).

<sup>22</sup> ראו למשל בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464, פס' 31-32 לפסק הדין של השופט ברק (2005): "בפסיקתנו זו אין כדי לסתום את הגולל על עתירות שעניינן זכות האדם לקיום בכבוד [...] בתי המשפט מוסמכים לאכוף אותה. בהינתן עתירה נקודתית ומבוססת דייה חובתם תהיה לעשות כן". (ההדגשות נוספו).

<sup>23</sup> בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, פ"ד סה(1) 782 (2012). בית המשפט העליון ביטל את סעיף 9א(ב) לחוק הבטחת הכנסה, אשר שלל באופן גורף גמלת הבטחה מאדם המחזיק ברכב או משתמש בו, ואינו עומד בחריגים אחרים הקבועים בחוק.

<sup>24</sup> בג"ץ 1105/06 קו לעובד נ' שר הרווחה (נבו) 22.6.2024. בפרשה זו הורה בית המשפט למדינה להעניק הסדר ביטוח רפואי מיטיב יותר עם מהגרי עבודה השוהים בישראל לתקופות ארוכות, אף שהותיר את גיבוש פרטי ההסדר לשיקול דעתה של המדינה.

<sup>25</sup> ברק, לעיל ה"ש 20, בעמ' 133-141. מעמדה של הזכות לאיכות הסביבה התגבש בצורה פחותה, והיא טרם זכתה למעמד עצמאי. ראו בג"ץ 4182/02 אדם טבע ודין נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נח(3) 503, פס' 17 לפסק הדין של הנשיא ברק: "על-כן חוק הפוגע באיכות הסביבה באופן הגורם לפגיעה במינימום הקיום האנושי, פוגע בכבוד האדם ובחירותו".

<sup>26</sup> דפנה ברק-ארז "מדינת הרווחה בישראל: בין החקיקה לבירוקרטיה" 175, 183-178 עבודה, חברה ומשפט ט (2002).

צמצום שעות החינוך במערכת החינוך והסתמכות על השוק הפרטי להשלמת הפערים);<sup>27</sup> באמצעות תת-תקצוב שירותים חברתיים; בדחיית תחולתן של זכאויות חדשות שקבע המחוקק בשל טעמים תקציביים, ודרך פרשנות דווקנית לזכאויות.<sup>28</sup>

עולה כי אומנם קיים פער בין הדרישה המשפטית והמימוש בשטח, אך ברור שהטלת חובות רווחה פוזיטיביות על המדינה מובילות להוצאות נוספות (הגם אם אינן מקיפות דיין). חשש תקציבי זה עובר כחוט השני הן ברתיעה להכרה נורמטיבית במעמד הזכויות הכלכליות, הן ברתיעה המוקדמת להכרה דוקטרינרית במעמדן, והן בניסיון של רשויות המנהל לצמצמן בפועל. כפי שגם אציג בהרחבה בהמשך, שיקולים כגון אלו – שהיו נוכחים וכבדי-משקל כבר לפני כן – יתחדדו לאור הוצאות המלחמה הצפויות. מדובר באתגר מדיני ואסטרטגי ראשון במעלה, ולבתי המשפט יכולת עמוקה להשפיע על האופן בו הוא נלקח בחשבון.

### ג. פוליצנטריות – הגותם של פולר וקינג

להכרעות שיפוטיות ישנן לעיתים השפעה נרחבת על המצב הכלכלי-חברתי במדינותיהן. מקרים אלו, בהם השלכות הפסיקה חורגת מגדר הצדדים הישירים להליך ומעצבות את המישור הציבורי, קרויים סכסוכים פוליצנטרים. בלשונו המדויקת של השופט אהרן ברק, מדובר ב"שיקולים סבוכים של מדיניות כלכלית או חברתית, אשר לעתים קרובות אף שנויים הם במחלוקת, הדורשים מומחיות ומידע, ואשר עשויים לחייב הנחת הנחות והיפותיזות, שהן מצידן מחייבות הנחות נוספות".<sup>29</sup> משכך, "רצוי לו לשופט להזהר מהפעלתם. הדרך הבטוחה והסבירה תהיה לרוב להשאיר את הסוגיה למחוקק, אשר יוכל לקבל מידע מלא מפי מומחים ולגבש מדיניות משפטית התואמת את הסוגיה בכל היקפה".<sup>30</sup>

המלומד פולר עמד על הסיכון בהכנסת בעיות פוליצנטריות לכותלי בית המשפט.<sup>31</sup> לשיטתו, הדבר מוביל לאחד משלושה מצבים: (א) כישלון או אייטושם ההחלטה בשל תנאים שלא נלקחו בחשבון; (ב) סטייה מההליך השיפוטי והחלפתו בניחוש נתונים עובדתיים והתייעצות עם גורמים חיצוניים לכותלי בית המשפט; (ג) "התאמה בכפייה" של הבעיה הפוליצנטרית למסגרת ההליך השיפוטי, באופן שמעקר את הדיון העמוק הנדרש בה. בכל אחת מתוצאות אלו הבעיה לא נפתרה, הוקצו משאבים שיפוטיים לחינם וקיים סיכון לגרימת נזק חברתי ומשקי נרחב.

לצד קשיים אלו, לא ניתן להתעלם מהעובדה שבעיות רבות בעולמנו עונות להגדרת הפוליצנטריות. מאות ואף אלפי הכרעות בהן דן בית המשפט לאורך שנותיו עיצבו

<sup>27</sup> תופעה זו מכונה "חינוך אפור". להרחבה ראו אלי ציפורי "בישראל יש 'חוק חינוך חנינם'. הבעיה היא שהוא הכל חרץ מחינם" מעריב (21.8.21).

<sup>28</sup> ברק-ארז, לעיל ה"ש 26.

<sup>29</sup> אהרן ברק שיקול דעת שיפוטי 255 (1987); קיימות גם הגדרות דומות אחרות. השוו לדוגמה אורי אהרונוסון "פרשת כביש בראילן כמשבר מוסדי" שומרי החומות – בג"ץ והחברה החודית 413, 411 (גדעון ספיר וחיים זיכרמן עורכים, 2023): "אתגר חברתי רב-מוקדי שלפתרונו נדרש שילוב של מקורות ידע, אינטרס וכוח, שאינם יכולים להתמצות בהכרעה עקרונית ובינרית של מוסד יחיד, כל שכן מוסד כמו בג"ץ, המוגבל מבחינת המידע הזמין לו וסוגי השיקולים שהוא רשאי להפעיל וההחלטות שבכוחו לקבל".

<sup>30</sup> ברק, שם.

<sup>31</sup> Lon L. Fuller, *The Forms and Limits of Adjudication*, 92 HARV. L. REV. 353, 394–404 (1978).

את החברה הישראלית, וקשה לדמיין מצב בו כל אחת מהן מופנית אל המחוקק או אל השוק הפרטי. המלומד קינג חידד את התיאוריה וציין בצדק כי פוליצינטריות לכשעצמה היא אך תכונה של סוגיות משפטיות – כלומר, לא כל דבר שקשור במדיניות חברתית-כלכלית הוא פוליצינטרי מטבעו. מדובר בעיקר בסוגיות בהן בית המשפט נדרש להכריע במספר רב של אינטרסים שונים של צדדים שאינם מיוצגים בהליך השיפוטי, ומשכך אין לו את המידע הנדרש לשם כך.<sup>32</sup>

בהתאם, הציע קינג מספר שיקולים מנחים בעת בחינת "כובד הפוליצינטריות" של בעיה:<sup>33</sup> (א) מנדט שיפוטי ברור; (ב) רמת הסיבוכיות של הבעיה; (ג) גישה למידע רלוונטי; (ד) כשירות מקצועית מוסדית בהשוואה למוסדות אחרים (דוגמת הפרלמנט); (ה) אופי הסעד – שהרי ככל שהסעד גמיש, ניתן לשנות ולהתאים אותו בהמשך ככל שמתגלים נתונים נוספים.

המבחנים לעיל מסייעים במציאת איזון ראוי בין הצורך להימנע מהכרעות נמהרות בהן לבית המשפט אין את הידע המקצועי הנדרש, ובין הצורך להעניק סעד במקרים קשים המערבים שיקולים כלכליים וחברתיים שאינם אקוטיים. הם משמשים כקו מנחה מובהק עבור בית המשפט, וכל זאת מבלי לכבול את ידיו. בחלק הבא ברשימה זו אציג כיצד יישום ההגות על המצב הנוכחי בישראל מוביל למסקנה כי משקלן הפוליצינטרי של רוב הבעיות מתחום הרווחה יעלה. בהתאם, ההצדקה השיפוטית למעורבות בהן תפחת.

#### ד. המלחמה כשיקול נוסף בבחינת "כובד הפוליצינטריות" של בעיה

מלחמות עולות כסף. מלחמת "חרבות ברזל" אינה שונה במובן זה. נכון לעכשיו, לפי פרסומים בתקשורת, ההערכה היא שעלויות המלחמה בדרום בלבד יסתכמו ב-270 מיליארד ש"ח. יום קרב אחד של צה"ל עולה כ-600 מיליון ש"ח.<sup>34</sup> ניתן להניח כי הערכות אלו עוד עתידות להשתנות, כפי שכבר התריע נגיד בנק ישראל,<sup>35</sup> והדבר נכון אף יותר אם תורחב החזית הצפונית. השפעותיה המלחמה אינן מוגבלות אך ורק למיסים ולקיצוצים, כמובן. מדינת ישראל עלולה להתקל בהמשך בסנקציות ייבוא ובחסמי רכש של כלי נשק בשל הלחץ המשפטי הבינלאומי, באופן שיוביל אותה למצוא חלופות יקרות יותר.<sup>36</sup>

לכך מצטרפות, כמובן, בעיות רווחה ניכרות שנוצרו ושייווצרו. המלחמה הובילה לקשיים משמעותיים לעסקים קטנים, ורבים מהם צפויים לפשוט רגל.<sup>37</sup> הדבר משליך בהתאם על בתי האב המתבססים על הכנסה זו, לרבות אוכלוסיות מוחלשות אחרות. כחמישית מהציבור בישראל כבר נפגע כלכלית מהמלחמה, והפגיעה צפויה

<sup>32</sup> JEFF KING, JUDGING SOCIAL RIGHTS 193-198 (2012).

<sup>33</sup> שם, בעמ' 198-210.

<sup>34</sup> רונית מורגנשטרן "270 מיליארד שקל: עלות מלחמת חרבות ברזל" [mako](#) (12.1.2024).

<sup>35</sup> גד ליאור "הנגיד: עלות הלחימה עלולה להיות גבוהה יותר מהנחות האוצר. נדרשת אחריות

[פיסקלית](#)" [ynet](#) (9.6.2024).

<sup>36</sup> דפנה מאור "טפטוף הסנקציות הכלכליות על ישראל עלול להיפך למבול" [TheMarker](#)

(10.4.2024).

<sup>37</sup> עירית אבישר "חמשת הבנקים נערכים לגל פשיטת רגל של עסקים קטנים" [כלכליסט](#)

(30.11.2023).

להחריף ככל שתימשך המערכה.<sup>38</sup> חלק מאותם אנשים בוודאי יפנו למערכת הרווחה בבקשת סיוע. אתגרים תקציביים משמעותיים אחרים במישור הרווחה כוללים, לדוגמה, את הצפי ולפיו הביטוח הלאומי יפשוט רגל בשנת 2036, וידרוש חילוץ ממשלתי יקר לאין ערוך.<sup>39</sup>

ניכר שהצרכים התקציביים המתגברים יובילו לקיצוצים כואבים ולפגיעה באיכות החיים של רוב שכבות האוכלוסייה. מגמה זו, מצערת ככל שתהיה, היא כורח המציאות. עם זאת, היא עומדת בסתירה לתפקיד ההולך והגדל שתפס בית המשפט בעולמות הרווחה ובהרחבת גודל היריעה של הזכויות הכלכליות בישראל. תפקיד זה, כאמור, מוביל בתורו להשתתף חובות פוזיטיביות על המדינה: בין אם באמצעות סעד ישיר, או באופן עקיף ותחום יותר.<sup>40</sup> ככל שחוק ההסדרים בשנת 2002 שימש זרז לפנייה לערכאות השיפוטית בשל קיצוצי שירותי הרווחה בו,<sup>41</sup> אנו עלולים להיתקל במצב דומה כעת, בפתחה של תקופה מאתגרת כלכלית.

המצוקה הפיננסית וההכרעות הקשות יכריחו את המחוקק לקבל החלטות קשות. בהתאם, טוב יעשה בית המשפט אם, בבחינת "כובד הפוליציטריות" של בעיה, יכבד את המגבלות התקציביות החדשות במדינה. בכך, יאט למעשה את התפתחות מגמת חיזוק הזכויות הכלכליות, לפחות בעתיד הנראה לעין. לעת מצוא, גם על המערכת המשפטית להתגייס למאמץ המלחמתי. אין הכוונה, חלילה, למצב בו עליה להתפרק לחלוטין משיקול דעתה. נהפוך הוא, עליה להפנים את המציאות כהווייתה ולהכיל את המורכבות הביטחונית-תקציבית החדשה שתלווה אותנו בשנים הקרובות. דוגמה יפה לכך ראינו אך לאחרונה בעניין אל-ג'זירה.<sup>42</sup> בעניין זה, משרד התקשורת סירב להתיר שימוע לערוץ אל-ג'זירה בטרם הורה על איסור פעילותו בישראל בשל תמיכתו בארגון הטרור חמאס. למרות הפסיקה שלפיה הופרה חובת השימוע ושמצעים מאוחרים יותר לא ריפאו פגיעה זו, נקבע שהצורך הביטחוני בהפסקת פעילות התחנה כה חשוב, עד שאין אפשרות לבטל לגמרי את ההחלטה; במקום זאת, ההחלטה הוגבלה ל-35 ימים.<sup>43</sup> מדובר בדוגמה לכך שהשיקול המלחמתי החדש לא צריך לעקר את עצמאות בית המשפט, אלא לשמש לו כמגדלור.

<sup>38</sup> ארגון לתת – סיוע הומניטרי לישראל דו"ח העוני האלטרנטיבי 21 16 (2023). נתונים נוספים מהדו"ח מצביעים על אותה מגמה מדאיגה: 45.5% מהציבור חושש מהתדרדרות מצבו הכלכלי בעקבות המלחמה וכלל העמותות שנסקרו בדו"ח הגדילו את כמות המשפחות הנתמכות ב-58.1%.

<sup>39</sup> מיכל קורא "משבר הגירעון בתקציב הביטוח הלאומי לקראת שנת 2027 – תיאור הגורמים, ניתוח ההשלכות והצעת פתרונות" **ביטחון סוציאלי** 73, 74-77. קורא טוענת כי הסיבה אינה הזדקנות האוכלוסייה אלא ניהול ממשלתי בלתי אחראי במשך שנים ארוכות. ואולם, ללא קשר לסיבה, אין חולק על התוצאות הקשות הצפויות; שחר אילן ושקד גרין "**הביטוח הלאומי: נפשוט רגל שמונה שנים מוקדם מהצפוי**" **כלכליסט** (14.3.2024).

<sup>40</sup> על ההבדל בין הסעדים האפשריים שיכול להעניק בית המשפט בבעיות רווחה ראו David Landau, *The Reality of Social Rights Enforcement*, HARV. INT'L L. J. 53, 199-201. לנדאו פורט ארבעה סעדים אפשריים: אכיפה פרטנית של זכות העותר, בהתאם לחוק, אכיפה רכה ובה בית המשפט מפרש חוק ומותיר דלת פתוחה לדיאלוג עם המחוקק, צו מניעה השומר על הסטטוס-קוו או אכיפה מבנית, בה בית המשפט מעניק צווים שמטרתם לבצע רפורמה מוסדית בטווח הארוך. לשיטת לנדאו, לסעדים אלו רמות יעילות משתנות על השכבות הסוציו-אקונומיות בחברה.

<sup>41</sup> ראו לעיל ה"ש 19.

<sup>42</sup> בצ"א (מחוזי ת"א) 14866-05-24 **מדינת ישראל נ' אל ג'זירה סאטלייט נטוורק** (נבו) (4.6.2024).

<sup>43</sup> שם, בפס' 26 לפסק הדין של השופט יניב.

## סיכום

אין לכתוד כי הצעתי עלולה להיראות נוקשה. זכויות כלכליות, כפי שהובהר לעיל, זוכות לביסוס נורמטיבי עשיר ומוצדק לגמרי. הן נועדו, במובנן הטהור ביותר, לעזור לחלשים שבחלשים. עם זאת, יש לזכור את האמרה האלמותית "Hard cases make bad law". השתת חובות פוזיטיביות נוספות על המדינה בעת זו, מבלי שעומדת לבית המשפט יכולת להביט בתמונה התקציבית, הביטחוניית והמדינית המלאה, תוביל לכשלים עליהם עמד פולר. הוספת המלחמה כשיקול להתערבות שיפוטית, בהתאם להגותו של קינג, תסייע בצמצום הסיכון לכך.

יש לזכור כי אנו חיים בעולם של משאבים מוגבלים. מאחורי כל פסיקה שמחייבת את המדינה להעניק תקציבי רווחה, 'רחומה' ככל שתהיה, עומדת גריעה תקציבית ממקום אחר. המשך פיתוח הזכויות הכלכליות בישראל בעת הזאת עלולה לחטוא למטרה ולהוביל לנזק מדיני נרחב ולהחצנת עלויות על צדדים מוחלשים אחרים, המסתמכים בעצמם על תקציבי הרווחה. צדדים אלו כוללים, לדוגמה, את עובדי רשויות הרווחה, עובדים זרים וספקים של שירותי הרווחה למוסדות המדינה.<sup>44</sup> אף במקרים בהם שינוע הכספים החדשים לא יגיע מתקציב הרווחה, הוא עלול להגיע ממקומות קריטיים אחרים – דוגמת תקציב הבריאות או הביטחון. במקום להסתכן בגרימת נזקים כגון אלו, עדיף שהחלטות על היקף הזכויות הכלכליות בשנים הקרובות ייקבעו בוועדות הכנסת הרלוונטיות, בהן ניתן לקיים דיון מעמיק, מקצועי ומבוסס, שבסופו תתקבל החלטה מושכלת.<sup>45</sup>

רשימה זו נפתחה בציטוט מספר קהלת, המכיל למעשה את התורה כולה באשר למצבנו אנו. קיימות עתות מלחמה וקיימות עתות שלום, וזוהי עת מלחמה. משכך, גם מדינת הרווחה המוכרת לנו צפויה לעבור שינויים משמעותיים ולהפוך למדינת מלחמה. אין הדבר אומר שהיא מתנערת מחובותיה כלפי אזרחיה – גם בעת מלחמה, לכולנו קיימות זכויות בסיסיות; גם בעת מלחמה, המדינה צריכה לאפשר לכולנו לחיות בכבוד. עם זאת, התעלמות מהקשר בין המישור המשפטי והמישור התקציבי לא תסייע בדבר, אלא תוביל להחרפת הבעיה. משכך, הרחבה נוספת של יריעת הזכויות הכלכליות בזמן זה לא תשרת את תכליותיהן, אלא עלולה לגרום למצוקות עליהן פירט פולר. אימוץ המסגרת המחשבתית שמציע קינג והצבת המלחמה כשיקול מרכזי בה תסייע בהתמודדות עם הבעיות הפוליטיות שיוטלו בקרוב לפתחו של בית המשפט.

מדינת ישראל נלחמת להשיב את ביטחונה, את החטופים והחטופות ואת החללים הרבים בשטח האויב. בעת זו, לצד תקווה ואמונה שכוחות הביטחון יחזרו בשלום ושהמפונים ישובו לביתם במהרה, על כלל רשויות השלטון לגלות אחריות לאומית ופיסקאלית ולהיות מוכנות לשנים המאתגרות קדימה.

אזכור מוצע: איתמר כהן "המעבר ממדינת הרווחה למדינת המלחמה" רשות הרבים - מאמרי ביכורים (26.11.2024).

<sup>44</sup> ברקארז, לעיל ה"ש 26, בעמ' 183-185. חשש זה מצטרף לטכניקות הבירוקרטיות לצמצום עלויות אשר תוארו לפני כן. חובת רווחה פוזיטיבית אחת עלולה להוביל לקיצוץ במימוש חובת רווחה פוזיטיבית אחרת, באופן שמקשה לאמוד את התועלת בהתערבות השיפוטית מלכתחילה.

<sup>45</sup> במאמר מוסגר, אציין שגישה זו אף מתכתבת עם האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות. אמנה זו, כזכור, לקחה בחשבון את הצרכים הפיננסיים של המדינות השונות ביישום הוראותיה. חששות תקציביים היו מאז ומתמיד שיקולים לגיטימיים בבחינת היקפן של זכויות כלכליות, ולא בכדי.