

1. הועד הראשי של ראשי הרשויות הערביות בישראל
2. עיריית נצרת
3. עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל

ע"י ב"כ עוה"ד חסן ג'בארין ו/או ארנה כהן ו/או מרואן דלאל ו/או סוהאד בשארה ו/או גדיר ניקולא ו/או מוראד אלסאנע ו/או עביר בכר, מעדאלה ת"ד 510 שפרעם 20200 טל': 9501610-04 , פקס': 9503140-04

העותרים

-נ ג ד-

1. משרד הפנים
 2. שר האוצר
 3. ראש ממשלת ישראל
- על ידי פרקליטות המדינה

המשיבים

תגובה מטעם העותרים

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 19/1/2004 מתכבדים העותרים להגיש את תגובתם להודעת המשיבים מיום 19/1/04, כפי שיפורט להלן:

1. בית המשפט הנכבד החליט ביום 25/6/03, כי המשיבים יעשו מאמץ להגיש עד נובמבר 2003 את הנוסחה המוצעת מטעמם, כי מרכיבי הנוסחה ימסרו מראש לעותרים אשר יוכלו להעיר הערותיהם, וכי בסיום הפעולה תימסר הודעה מטעם המשיבים ותגובה מטעם העותרים. המשיבים הגישו את הודעתם לבית משפט נכבד זה ביום 19/1/04 מבלי להציג אותה קודם לכן בפני העותרים. העותרים הגישו בפני בית משפט נכבד זה בקשה לצוות על מתן הבהרות ופרטים נוספים. כב' הנשיא ברק החליט על מתן תגובה לבקשה זו תוך 7 ימים. ביום 17/2/04 הגישו המשיבים את תגובתם ומסרו פרטים נוספים כמבוקש.
2. העותרים למדו את הנוסחה המוצעת ואת הפרטים הנוספים שנמסרו, ולאור זאת הם מגישים את תגובתם המפורטת להודעת המשיבים, ומבקשים לקבוע מועד לדיון דחוף בעניין זה.

הקדמה:

1. נקודת המוצא לניתוח מרכיבי הנוסחה המוצעת הינה התכלית העומדת מאחורי חלוקת מענקי האיזון. יישום עקרון השוויון אמור להיבדק לפי תכלית זו. על-פי עמדת המשיב מס' 1, וכפי שעולה מהסעיף התקציבי, מדו"ח מבקר המדינה, מדו"ח ועדת סוארי ודו"ח ועדת גדיש נקבע מפורשות כי תכלית החלוקה הינה להקטין את הגירעון התקציבי שנוצר כתוצאה מגידול בהוצאות לעומת ההכנסות של אותן רשויות, וזאת במטרה לאפשר מתן רמת שירותים מינימלית וסבירה לתושבי הרשות המקומית.
2. המסקנה המתבקשת מתכלית זו היא, שקבוצת השוויון הרלבנטית הינה קבוצת הרשויות המקומיות המוגדרות כדלות משאבים, עניות, וסובלות ממצב סוציו-אקונומי נמוך. לכן, הקריטריונים אשר חלים על התכנית, היינו מרכיבי הנוסחה, אמורים להיות אוניברסאליים הצמודים לתכלית. במילים אחרות, על הקריטריונים להיות שוויוניים ולגיטימיים על ידי התעלמותם ממתן משקל כלשהו לשייכות אתנית, לאומית ו/או מכל מרכיב המוביל לתוצאה מפלה על רקע זה. וזאת, משום אופייה האוניברסאלי ונושאה החברתי-כלכלי של התכלית העומדת מאחורי מענקי האיזון.
3. העותרים יוכיחו להלן, כי רוב מרכיביה של הנוסחה המוצעת הינם מפלים בתוצאתם על רקע שייכות לאומית, וכי הנוסחה מגדילה למעשה את הפערים הקיימים ממילא בין הרשויות המקומיות הערביות ולבין הרשויות המקומיות היהודיות בישראל הנמצאים באותה קבוצת שוויון.
4. העותרים יוכיחו, כי הנוסחה המוצעת הינה מפלה יותר מהנוסחה הקיימת שעתירה זו התייחסה אליה. העותרים יטענו כי, מרכיבי הנוסחה המפלים מתעלמים מדו"ח מבקר המדינה ומהנוסחאות שהומלצו על-ידי הועדות שצוינו בכתב העתירה ובעיקרי הטעון מטעם העותרים.
5. יודגש, כי העותרים לא מבקשים מבית-משפט נכבד זה לקבוע את הנוסחה הרלבנטית לחלוקת מענקי האיזון, ובוודאי הם לא מבקשים שבית המשפט הנכבד יקבע דרך החלוקה. אולם הם מבקשים התערבות שיפוטית הפוסלת ומבטלת קריטריונים מפלים שהמשיב קבע ואשר חורגים מההלכה הפסוקה והמושרשת בעניין בחינתם של קריטריונים שלטוניים הנוגעים לחלוקת תמיכות ומענקים לאזרחי המדינה.
6. המבחנים המשפטיים שהעותרים נשענים עליהם בבדיקת מרכיבי הנוסחה הם אלה שנקבעו בהלכה הפסוקה ואשר צוינו בעתירה ובעיקרי הטעון – העותרים לא חוזרים עליהם בכתב זה – ואשר לפיהם הוכר עיקרון השונות הרלבנטית בין הקבוצות, כאשר השונות עונה על התכלית וגם לא מובילה, הלכה למעשה, לתוצאה המבחינה בין הקבוצות על רקע חשוד.
7. כפי שיוסבר להלן, המשיבים בחרו בקריטריונים אשר נותנים משקל ניכר לשונות הטבעית בין היישובים הערבים ליישובים היהודים בישראל: קליטת עלייה, סיווג אזורי עדיפות

לאומית, סיווג יישובים לקוי עימות/יש"ע, הוצאות ייחודיות (מועצות דתיות וכו') ערים מול כפרים וכו'. מרכיבי השונות האלה אינם מעידים על תפיסה אוניברסאלית למימוש התכלית. נהפוך הוא, הם מובילים לתוצאה מפלה על רקע לאום. העותרים יבקשו לטעון, כי מאחר ומרכיבי שונות אלה מובילים לתוצאה מפלה ומעוררים חשד רציני, המשיבים חייבים להביא נימוקים כבדי משקל וענייניים המוכיחים כי לא היתה בפניהם כל אפשרות אחרת אלא להשתמש בקריטריון זה בכדי לקיים את תכלית חלוקת מענקי האיזון. אחרת, תמיד ניתן להפלות בין שתי האוכלוסיות על ידי שימוש בקריטריונים אלה, הנראים לכאורה כניטרליים, אך תוצאתם מפלה על רקע לאום.

8. העותרים לא טוענים כי כל שימוש בקריטריון שחל על קבוצה אחת ולא על אחרת, הינו פסול מטבעו. אולם הם טוענים כי, (1) נטל השכנוע בדבר השימוש בו הינו מוטל על המשיבים; (2) המשיבים חייבים לשכנע כי קריטריון זה הינו ענייני ביותר, היינו צמוד באופן ישיר ביותר לתכליתה של תכנית חלוקת מענקי האיזון; (3) להוכיח כי אין אפשרות בפני המשיבים להשיג את התכלית מבלי להשתמש בקריטריון זה. למשל, היהודים משרתים בצבא, אך הערבים אינם. האם שימוש בקריטריון זה הינו פסול בכל המקרים. התשובה היא לא. אם התכלית הינה סוציאלית ומטרתה לתמוך בצעירים, אזי ניתן לומר שקריטריון זה הינו ענייני, אך נותרה השאלה: האם לא ניתן להשיג את התכלית באמצעים אחרים? התשובה היא כן, וזאת לאור חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994 המספק את כל ההטבות הסוציאליות לחיילים משוחררים, לכן השימוש בקריטריון מעבר לקבוע בחקיקה הראשית הינו פסול לאור התוצאה שהוא מוביל אליה והחשד הרציני בדבר השימוש בו.

9. העקרונות המשפטיים האלה מתבססים על הרציונל של ההלכה הפסוקה בעניין השוויון ואשר התייחסה להפליה על רקע לאום שמגמתה החלה להתחזק עם תחילת המחצית השנייה של שנות ה-90 להבדיל מהפסיקה הבעייתית הקודמת לכך. המשיבים ינסו לחזור לרציונלים קודמים, בעייתיים, לא מוצדקים ואף מפלים כגון הרציונל שעמד בבג"ץ 200/83 וותאד נגד שר האוצר, פ"ד לח (3) 113, שהוא הפסק-דין הבעייתי ביותר בעניין הפליה על רקע לאום. העותרים ירחיבו כאן. שם החליטה הממשלה להעניק קצבאות ילדים עם פריבילגיות מיוחדות ליוצאי צבא וגם לתלמידי ישיבות. בג"ץ דחה את העתירה בטענה, כי הענקת הטבות מיוחדות אלה גם לתלמידי הישיבות לא מפלה ומדובר בהבחנה לגיטימית, ובוודאי כשיהיה מוסד דומה כזה אצל הערבים, הדבר יוחל גם עליהם. הביקורת שנמתחה על פסק דין זה טענה, כי ראשית, לא ניתן משקל לתכלית ההחלטה שהיא אוניברסאלית במהותה וסוציאלית בטבעה; שנית, בג"ץ נשען על שונות טבעית בין שתי האוכלוסיות והפך אותה לשיקול לגיטימי דבר שיצדיק כל הפליה על רקע לאום שתישען על התפיסה של **יחס שונה לשונים**. הרציונל של יחס שונה לשונים טוען, כי כשיהיה לשחורים עניינים כחולות הם יהנו מהטבות שניתנו ללבנים. תפיסה משפטית זו בוטלה למעשה בשנות ה-90 על ידי ההלכה הפסוקה הקובעת **יחס שווה לשונים**. שלישית, התוצאה של פסק-דין זה היא שכל היהודים-אלה ששירתו בצבא ואלה שלא שירתו יקבלו את ההטבות-ורק הערבים לא יקבלו אותן, והכל כשמדובר בעניין סוציאלי מובהק. העותרים טוענים כי רציונל דומה לזה

של פס"ד וותאד הינו פסול וכי העקרון שאמור לחול עליו להיות צמוד לתכלית ההלחטה ולפי מבחן יחס שווה לשונים.

10. לפי טענת המשיב, ישנם שני אלמנטים חשובים לבחינת מרכיבי הנוסחה: מרכיבי ההכנסה ומרכיבי ההוצאה. העותרים יוכיחו, ובכל פרק בנפרד, כי רוב הקריטריונים שנקבעו לבדיקת ההכנסה ורוב הקריטריונים שנקבעו לבדיקת מרכיבי ההוצאה עומדים בניגוד להלכה הפסוקה בדבר השוויון. לכן, ההצטרפות המפלה בשני המרכיבים ואשר מגיעה לדרגה קיצונית ביותר המעידה על החומרה בהפליה ביישום הנוסחה דנן.

11. להלן תגובתם המפורטת של העותרים לגבי מרכיבי חישוב ההוצאה וחישוב ההכנסה.

ההוצאה הנורמטיבית

12. לפי עמדת המשיבים, ההוצאה המוכרת לכל רשות מקומית הינה התוצאה של חיבור נתון קבוע (בסיס ההוצאה, אשר נקבע, בדרך של רגרסיה, על פי נתוני ההוצאה בפועל של כלל הרשויות המקומיות לשנת 2002 בניכוי הוצאה לגבי מרכיבים מסוימים) עם נתון משתנה שהוא פונקציה לגודל האוכלוסייה, חיבור זה מוכפל במספר מקדמים – שהם העיקר כאן. המספר היוצא מהווה את חישוב ההוצאה המוכרת לכל יישוב בנפרד.

13. לצורך ההמחשה וההפשטה נניח שהחיבור הנ"ל (בסיס ההוצאה לפי השנה הקודמת לאחר הניכויים יחד עם הנתון המשתנה שהוא פונקציה למספר התושבים) הינו A והוא קבוע לכל הרשויות המקומיות בישראל, והמקדם המשתנה הוא b. יוצא כי ההוצאה המוכרת $A + A*b$.

14. נמחיש זאת במספרים: נניח ש- $A = 3000$ ₪ והמקדם שרשות מקומית מסוימת זכתה בו הוא $b = 5\%$ יוצא כי ההוצאה המוכרת לפי המקדם הזה היא $3150 = 3,000 + 5\% * 3,000$ ₪ לנפש. ונניח שרשות מקומית אחרת לא זכתה במקדם זה, היינו $b = 0$ החישוב לנפש לפי מקדם זה ברשות יהיה $3,000 = 3,000 + 0 * 3,000$ ₪ לנפש. ואם מדובר באוכלוסייה של 50,000, אז הראשונה שבה $b = 5\%$ תזכה בחישוב בסכום של $7,500,000 = 50,000 * 150$ ₪ יותר מזו שאצלה $b = 0$.

15. לכן, המקדם b הוא העיקר בבחינת סוגיית התחולה השוויונית של מענקי האיזון לצורך חישוב ההוצאה שתוכר ליישוב. להלן נבחן את המקדם b של ההוצאה הנורמטיבית.

עדיפות לאומית:

16. לפי הנוסחה המוצעת של המשיבים, כל רשות מקומית המסווגת כאזור עדיפות לאומית א' יהיה בה $b = 4\%$ ואם היא מסווגת כאזור עדיפות לאומית ב', יהיה $b = 2\%$. בתגובה לשאלת העותרים, ציינו המשיבים כי רק שלושה יישובים המוגדרים כיישובים ערבים (להבדיל מהצ'רקסים והדרוזים) מסווגים כאזור עדיפות לאומית א' והם: גוש חלב, מעיליא ופסוטה.

לעניין זה ראו סעיף 6 ל"תגובה מטעם המשיבים לבקשת העותרים לצוות על מתן הבהרות ופרטים נוספים".

17. יודגש, כי מספר היישובים בישראל המסווגים כאזורי עדיפות לאומית א' הינו 492.

18. העותרים יטענו, כי השימוש בקריטריון זה הינו פסול משום שהינו בלתי חוקי ומפלה לרעה את היישובים הערבים. בדיון התלוי ועומד בפני הרכב של שבעת שופטים בבית נכבד זה ואשר הוצא בגינו צווי על תנאי, הוכח, והדברים אינם במחלוקת עובדתית בין הצדדים כי: (1) סיווג היישובים בישראל לאזורי עדיפות לאומית אינו נשען על חקיקה ראשית; (2) אינו נשען על קריטריונים כתובים ושוויוניים, (3) וכי היישובים הערבים הנמצאים באותו אזור גיאוגרפי הוצאו מכלל הסיווג על אף שמצבם הסוציו-אקונומי הינו נמוך בהרבה משכניהם היהודים.

לעניין זה ראו: בג"ץ 9289/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (מטעמי נוחיות, העותרים לא צירפו את העתירה התלויה ועומדת בפני בג"ץ, אולם, אם יתבקשו לעשות כן, הם יעבירו עותקים ממנה לבית משפט נכבד זה).

19. לצורכי המחשת ההפליה על-פי מקדם זה, נניח שמדובר בשתי רשויות מקומיות, יהודית וערבית, שבהן מספר התושבים הינו 50,000 ו- $A = 3,000$ ₪, לפי הנוסחה $b = 4\%$ ליישוב המסווג. לפיכך, רוב היישובים היהודים בנתונים אלה יזכו ב- 120 ₪ יותר לנפש, ובסיכום כולל $120 * 50,000 = 6,000,000$ ₪. היישובים הערבים לא יזכו בהפרש זה.

20. לא למותר להוסיף, כי סיווג היישובים לאזורי עדיפות לאומית, אשר הוא בעצמו לא נשען על קריטריונים, לא יכול להיות קריטריון עצמאי לתכניות אחרות כגון עסקינן.

21. מלבד זאת, השימוש בקריטריון סיווג היישובים לאזורי עדיפות לאומית הינו שרירותי ביותר, הרי אם ברצונם של המשיבים ליתן משקל למצב הסוציו-אקונומי, הם הוסיפו אותו, ובצדק, כמקדם נוסף. לכן, אין תכלית ראויה כלשהי להוספת מקדם האזורי העדיפות הלאומית לאור תוצאתו המפלה על רקע לאום.

22. אי לכך, ועל יסוד האמור בפרק זה, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על בטלותו של מקדם זה.

קו עימות/יש"ע

23. המקדם של היישובים המסווגים כיישובי קו עימות/יש"ע הינו 4%. בסעיף 6 "לתגובה מטעם המשיבים לבקשת העותרים לצוות על מתן הבהרות ופרטים נוספים" צוין כי מספר היישובים הערבים מתוך רשימת עשרות יישובים הינו שלושה יישובים בלבד (אשר גם הם מסווגים כאזורי עדיפות לאומית א').

24. העותרים אינם קובלים על העובדה כי צורכי ביטחון מיוחדים מגדילים הם את ההוצאות שהרשות המקומית מוציאה, אולם בגלל האפקט והתוצאה המפלה של מקדם זה, על המשיב לקבוע את הנוסחה לפי **ההוצאה בפועל** בלבד. הרי בכל מקרה נוסחת האיזון למענקים היא פונקציה להוצאה בניכוי ההכנסה, לכן, אם רשות מקומית מוציאה הוצאות מיוחדות עבור הביטחון השוטף, אזי הוצאות אלה יחושבו ממילא מול ההכנסות של הרשות. אי לכך, ובגלל התוצאה המפלה של קריטריון זה, ובגלל שממילא הוצאות ביטחון שוטפות נכללות בנוסחה, השימוש בקריטריון זה נהיה לשרירותי, מפלה ומגדיל את הפערים על בסיס חשוד.

25. לא למותר לציין, כי השילוב של מקדם אזורי עדיפות לאומית והמקדם של קו עימות/יש"ע ביחד, מעידים על חוסר תום לב בולט בקביעת הנוסחה. הרי אם כל יישובי קו העימות/יש"ע נמצאים באזורי העדיפות הלאומית, מדוע היה צורך להוסיף אותם שוב על ידי מקדם אחר? ואם הוספת מקדם אזורי העדיפות הלאומית אינו בגלל המצב הסוציו אקונומי בלבד, אלא גם בגלל ההיבט הביטחוני, אזי מדוע לא לפסול אותו ולהסתפק רק במקדם קו עימות/יש"ע?

26. העותרים יטענו, כי שימוש במקדם זה הינו שימוש חשוד ביותר. ההוצאות הביטחוניות **שבפועל** נכללות ממילא בחישוב הסופי של ההוצאות, לכן, ובעיקר בגלל התוצאה המפלה שמקדם זה מוביל, יש לקבוע את בטלותו.

מקדם הוצאות רווחה :

27. המשיבים מציינים, כי ההוצאה הבסיסית מוגדלת או מוקטנת בשעורים הנעים בין מינוס 2% ובין 2% בהתאם לשיעור האוכלוסייה המבוגרת מקרב תושבי הרשות המקומית. בסעיף 5 "לתגובה מטעם המשיבים לבקשת העותרים לצוות על מתן הבהרות ופרטים נוספים" צוין כי ישנם רק שתי רשויות מקומיות ערביות שיזכו במקדם זה.

28. העותרים יטענו, כי אמנם מקדם זה, מתאפיין בהיבטים אוניברסליים, אך הצטברותם של שאר המקדמים יחד עם מקדם זה מובילים יחדיו לפערים גדולים על בסיס לאום. דבר המעורר חשד רציני ביותר שלפיו נוסחה זו מתבססת על שיקולים לא ענייניים ובניגוד לתכלית העומדת מאחורי מענקי האיזון אשר מבקשת להקטין את הפערים הקיימים.

29. בנוסף, מקדם זה הינו שייך למקדמים חברתיים, אשר אמורים לקבל משקל כבד ורציני על

ידי העלאת מקדם הסוציו-אקונומי של הרשות המקומית. הוספתו של מקדם זה, אינה משיגה את התכלית של התכנית. נהפוך הוא, היא מגדילה את הפערים ומובילה לתוצאה מפלה על רקע לאום. ובכל מקרה, ניתן להשיג את התוצאה על ידי המקדם הסוציו-אקונומי שאמור לקבל משקל ניכר וכבד.

מקדם שונות המדד הסוציו-אקונומי :

30. לפי הסברי המשיבים, ההוצאה הבסיסית מוגדלת בשעורים הנעים בין 0- 4% בהתאם לרמת השונות הקיימת באוכלוסיית הרשות המקומית. בסעיף 7 "לתגובה מטעם המשיבים לבקשת העותרים לצוות על מתן הבהרות ופרטים נוספים" צוין כי "בהקשר זה נבקש לציין כי רמת השונות נקבעת על ידי הלמ"ס, רק ביחס ליישובים בהם מספר התושבים עולה על 8000. לאור העובדה כי מספר התושבים במרבית הרשויות המקומיות הערביות אינו עולה על 8000, הרי שאין רשות מקומית ערבית שבה אחוז השונות עולה על 0.25".

31. העותרים יטענו, כי מקדם זה הינו פסול ביותר משום שהוא נשען על אחד ממרכיבי השונות בין היישובים הערבים לבין היישובים היהודים, אשר אינם רלבנטיים כלל ועיקר לתכלית חלוקת מענקי האיזון. מקדם זה חל על ערים שבהם השונות בתוך האוכלוסייה גדולה יותר מזו של יישובים קטנים וכפריים. השימוש במרכיב זה נועד להוציא את היישובים הערבים על ידי שימוש בקריטריונים שלכאורה נראים ניטרליים, אולם תוצאתם היא מפלה על בסיס חשוד.

32. מקדם מוזר זה מחייב את המשיבים להביא טעמים ונימוקים כבדי משקל אשר יצדיקו ויצביעו על הענייניות שלו. המשיבים לא נתנו נימוק משכנע ליצירת מקדם מוזר זה, שהרי המצב הסוציו-אקונומי של היישוב כולל בתוכו חישובים המתייחסים למצב העוני וההבדלים החברתיים של היישוב המייתרים את השימוש במקדם מוזר זה. אי לכך, אם המשיבים מעוניינים ליתן משקל למצב העוני, הרי באפשרותם לבחור באמצעים אחרים פחות חמורים בתוצאתם ממקדם מוזר זה.

33. בבג"ץ 1113/99 עדאלה נ' השר לענייני דתות ואח', תק-על 2000 (2), 413 נקבע, כי הקריטריונים להקצאה התקציבית לבתי עלמין הנשענים על קבורה בקומות, קבורה חלופית וכו', על אף שהם מבקשים להיות ניטרליים, הינם פסולים בגלל שאינם חלים על היישובים הערבים בישראל ולכן נפסק, כי יש להחיל קריטריונים שוויוניים. בבג"ץ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון ואח', פ"ד נו (2) 79 בית משפט נכבד זה ביטל את קריטריון "בנייה רוויה" שחל על הפעלת תכנית שיקום שכונות, שנחשב כניטרלי, בגלל שאינו חל על היישובים הערבים שהם נעדרי בנייה רוויה. לכן, קריטריון השונות, שנחשב כניטרלי לכאורה, הינו פסול בשל חוסר הענייניות שלו, והתוצאה המפלה שהוא משיג. על בסיס זה יש לפסול את הקריטריון המפלה אשר מוציא את כל היישובים הערבים מכלל התחולה של מקדם זה.

מקדם בגין הוצאות ייחודיות

34. המשיבים מודים, כי ההוצאות הייחודיות חלות אך ורק על היישובים היהודים. הוצאות אלו היו הסיבה העיקרית לפער הקיים בין הרשויות המקומיות הערביות ולבין הרשויות היהודיות בישראל שבגינן הוגשה עתירה זו. העותרים התייחסו אליהן בהרחבה ב"עיקרי הטיעון" מטעמם אשר התמקדו בעיקר בחוסר הסבירות הקיצונית בשימוש במרכיבים אלה.

לעניין זה ראו **סעיפים 20-31 לעיקרי הטיעון מטעם העותרים.**

35. על כן, העותרים מבקשים לפסול את המרכיבים האלה בהתבסס על טענותיהם שהועלו בעיקרי הטיעון שהוגשו על ידם ואשר מהווים חלק בלתי נפרד מתגובה זו.

מקדם הוצאות קליטה

36. לפי טענת המשיבים, ההוצאה הבסיסית של מקדם זה נעה בין 0% - 10%. שיעור גבוה מאוד שגם הוא חל על היישובים היהודים בלבד.

37. סוגיית קליטת העלייה נופלת תחת המאפיינים אשר מבחינים בין שתי אוכלוסיות הלאום בישראל. היא דומה במהותה לקריטריון השירות הצבאי. ברור שהעותרים אינם טוענים כי המדינה לא רשאית לתמוך כלכלית בעולים חדשים, אולם, בגלל קיומו של החשד הרציני שלפיו המשיבים עלולים לעשות שימוש בסוגייה זו על מנת להפלות על רקע לאום או להשיג תוצאה מפלה, יש לבחון מקדם זה בדוקנות ובהקפדה יתרה. בחינה כזו, כפי שיפורט להלן, מוכיחה כי בהקשר דנן, מקדם זה, אינו ענייני, אינו לתכלית ראויה ובלתי מידתי, וממילא עניין התמיכה בעולים חדשים מושג באמצעים אחרים.

38. עולים חדשים זוכים לסל קליטה על בסיס אינדיבידואלי לפי חוק סל הקליטה, תשנ"ה-1994, הממצה את כל הזכויות המגיעות להם. ההוצאות בגין קליטת עולים חדשים מגיעות לעולים באופן אישי על פי החוק. ובכל מקרה, יישוב אשר קולט עולים חדשים לא מוציא הוצאות מיוחדות עבור כל תושבים בגלל שבקרב חיים עולים חדשים, והיישוב לא נהפך כולו לעולים חדשים. לכן, לא קיימת תכלית ראויה להוספת מקדם זה במיוחד בגלל האפקט שלו המבחין בין שתי אוכלוסיות על בסיס שייכות לאומית. אחרת, ניתן תמיד לעשות בו שימוש בכדי להצדיק את "ההבחנה" בין היישובים הערבים והיהודים.

39. מקרה זה דומה לשימוש בקריטריון השירות הצבאי בגין קצבאות ילדים, גם שם נטען כי החקיקה הראשית (חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994) מספק באופן ישיר את כל ההטבות האישיות המגיעות לחיילים משוחררים, ועל כן, השימוש בו, מעבר לאמור בחקיקה ראשית, מוביל לתוצאה מפלה על רקע לאום. לא במקרה בית משפט נכבד זה הוציא צו על תנאי וצו ביניים בפרשת קצבאות הילדים, עד שהמחוקק התעשת וביטל תיקון החוק הנדון.

40. מבלי לפגוע באמור לעיל, המשיבים נתנו משקל כבד למקדם זה שאף הוא גבוהה משאר

המקדמים ללא הסבר ענייני לכך, ובכך, הפערים בין הישובים הערבים לבין היהודים יהיו גדולים בדרגה בלתי סבירה באופן קיצוני ביותר.

על יסוד האמור לעיל, בית משפט נכבד זה מתבקש לבטל את המקדם הזה הנוגע לקליטת עולים חדשים.

מגבלה על מקדמי ההוצאה:

41. לשאלת העותרים, בה ביקשו פרטים נוספים אודות משמעות מגבלה זו, השיבו המשיבים בסעיף 8 ל "תגובה מטעם המשיבים לבקשת העותרים לצוות על מתן הבהרות ופרטים נוספים" כי "אשר לשאלה בסעיף 8 לבקשה, התשובה לשאלה זו הינה כי המגבלה על מקדמי ההוצאה, כך שסך כל מקדמי ההוצאה לא יעלה על 10%, כוללת את כל המקדמים, למעט המקדם בגין הוצאות מיוחדות." (ההדגשה לא במקור).

42. מהי הנפקות למגבלה זו? הנפקות לכך היא שהמשיב בחר בהוצאה המפלה ביותר, שלדעתו היא נקראת "הוצאות ייחודיות" ונתן לה משקל מיוחד נוסף ללא הסבר ענייני כלשהו. מדוע מגבלה זו לא חלה על הדבר העיקרי ביותר והוא "המצב הסוציו אקונומי של היישוב" או "מצב החינוך" למשל? למשיב אין הסבר לכך. למעשה, המשיב בחר שוב במקדם מפלה ונתן לו העדפה מתקנת נוספת!

43. בכך, לא רק ניתן להצביע על תוצאה מפלה אלא על כוונה מיוחדת להפלות בין שתי האוכלוסיות.

44. בכל מקרה, העותרים טענו כאן (לעיל) ובעיקרי הטעון שלהם, כי המקדם של ההוצאות הייחודיות הינו מקדם מפלה בטבעו ובמהותו, אי לכך, המגבלה על שאר המקדמים האוניברסאליים מחד, והעדפת מקדם ההוצאות הייחודיות מאידך, חייבת להתבטל מאליה.

45. העותרים יטענו, כי אם יש מקום לפטור מקדמים כלשהם ממגבלה זו, הרי לאור תכליתה של חלוקת מענקי האיזון, היא חייבת לחול על המקדם "הסוציו-אקונומי". מבקר המדינה וועדת גדיש מתחו ביקורת קשה על מבחני מענקי האיזון בשל העובדה שהם לא נותנים משקל מכריע למצב הסוציו-אקונומי של היישוב.

לעניין זה ראו **סעיפים 19-7 לעיקרי הטעון מטעם העותרים.**

סיכום סוגיית ההוצאה המוכרת על ידי המחשה:

46. הנה כי כן, המשיבים בחרו במקדם b כאשר ברוב המקרים הינו מרכיב מפלה על רקע לאום: עדיפות לאומית 4%, קו עימות/יש"ע 4%, שונות 4%, יחודיות 3% וקליטה 10%. לצורך המחשת התוצאה נציג את הדוגמה הבאה: בהנחה ששאר המרכיבים הינם זהים וקבועים ומובילים למרכיב קבוע לפיו $A = 3000$ ₪ לנפש, והמרכיב היחיד המשתנה הינו b

הנוגע לקטיגוריות השנויות במחלוקת, אזי התוצאה תהיה בהתאם לנוסחה $A*b + A$ כדלקמן :

ההוצאה המוכרת לנפש שניתן להגיע אליה היא :

$$\text{ביישוב יהודי - } [(1 + 4\%) \text{ עדיפות לאומית} + (1 + 4\%) \text{ קו עימות/יש"ע} + (1 + 4\%) \text{ שונות}] + (1 + 3\%) \text{ ייחודיות} + (1 + 10\%) \text{ קליטה} = A + A25\% = (1 + 25\%) A = A + 3000 * 25\% = 3750 = 3000 \text{ נה לנפש.}$$

$$\text{ביישוב ערבי - } b * A + A = 0 * 3000 + 3000 = 3000 \text{ נה לנפש.}$$

בהנחה שמדובר ברשות מקומית שמספר תושביה הינו 50,000 אזי :

$$\text{ההוצאה המוכרת ליישוב יהודי} = 50,000 * 3750 = 187,500,000 \text{ ש"ח}$$

$$\text{ההוצאה המוכרת ליישוב ערבי} = 50,000 * 3000 = 150,000,000 \text{ נה}$$

ההפרש - 37 מיליון נה לטובת היישוב היהודי.

47. בהנחה שחיישוב ההכנסה של הרשות המקומית הינה נעדרת כל הפליה, ולא כך כפי שיוסבר להלן, יוצא כי רשות מקומית יהודית תקבל למעשה יותר מרשות מקומית ערבית בסך 19.7% מגובה מענק האיזון – הכל כשתכלית מענקי האיזון הוא לתמוך ברשויות המקומיות העניות ולסגור פערים.

48. ודוק, כפי שהובהר בעיקרי הטיעון, הפער בין הרשויות המקומיות היהודיות בכלל והערביות הינו עצום, והתכלית שמאחורי מענקי האיזון היא לגשר בין הפערים.

ההכנסה הנורמטיבית

49. חישוב גובהה מענק האיזון הוא פונקציה להפרש בין ההוצאה לנפש ובין ההכנסה לנפש של הרשות המקומית שמוכפלים במספר תושבי הישוב. לכן, ככל שההכנסות של הרשות המקומית עולות, המענק קטן.

50. העותרים יוכיחו להלן, כי המשיב יצר מעין הכנסות וירטואליות שאין להן אחיזה במציאות, ולמעשה, לא חלות על יישובים עניים, במיוחד הערבים. על ידי כך הוא יצר חישוב של הכנסה וירטואלית שהיא גבוהה למעשה מההכנסה בפועל. הכנסה וירטואלית זו עולה על ההכנסה הממשית שנקבעת על ידי הקריטריונים של הגבייה שמשרד הפנים עצמו קבע. לכן, טענתם המשפטית של העותרים, כפי שתוסבר להלן, היא שמרכיבי חישוב ההכנסה הנורמטיבית נגועים בשרירות קיצונית המובילה לתוצאה מפלה.

מקדם הקליטה:

51. מקדם זה נלקח בחישוביו של המשיב פעמיים: (1) בחישוב ההכנסה נלקח בחשבון שעור העולים מכלל האוכלוסייה, וסכום ההכנסה הוגדל במקדמים הנעים בין 0-5% לפי אחוז העולים מהאוכלוסייה והותק שלהם; דוגמה להמחשה: ברשות מקומית יהודית שיש בה 10% עולים חדשים אז ההכנסה שלה תהיה 5% פחות מיישוב שאינו קולט עלייה (2) אחוז הגביה למגורים מופחת ב- 50% מ- אחוז העולים ברשות מקומית – דוגמה להמחשה: נניח שגובה מינימום ממגורים הוא 100 ₪ מיישוב שבה 20% עולים אז גובה מינימום לנפש יהיה 90 ₪ לכל נפש – לעומתה רשות מקומית ערבית תחשב לה ההכנסה בגין מרכיב זה כ- 100 ₪ עבור כל נפש.

52. מאחר והישובים הערבים אינם קולטי עליה, אז בשל מקדם זה, תמיד יש פוטנציאל גבוה יותר שהכנסת הרשות המקומית היהודית תחשב כפחות מהכנסת הרשות המקומית הערבית במיוחד כאשר מקדם זה לא מספק באופן מדויק את אופן החישוב. במישור התיאורטי, והדבר גם אפשרי, רשות מקומית יהודית שיש לה הכנסה מנפש סך 100 ₪ עם 20% עולים חדשים, למשל, אז תזכה בהפחתה של 5% ולאחר מכן בעוד 10%, ובכך תקבע הכנסתה הסופית על סך 81.5 ₪, ואילו לגבי הרשות הערבית תקבע הכנסה על סך 100 ₪.

53. העותרים יחזרו על טענותיהם שהועלו לעיל בעניין מקדם הקליטה לחישוב ההוצאה, שהם רלבנטים גם לעניין זה, ולפיכך הם יטענו, כי השימוש במקדם זה הינו שרירותי ומפלה על רקע לאום.

מינימום ארנונה לנפש ומינימום הכנסה לנפש:

54. המשיבים קבעו נתון של מינימום הכנסה לנפש המשקף את הכנסות הרשות המקומית הן מארנונה והן מהעברות ממשרדי ממשלה ייעודיים ומהכנסות אחרות. היינו, אין נפקות כלשהי למידת גובה הארנונה שנגבית בפועל ואין נפקות אם הממשלה העבירה אליה בפועל תקציבים כמתחייב. בכל מקרה תיחשב לה הכנסה וירטואלית של מינימום הכנסה מארנונה ומהממשלה.

55. שיטת חישוב זו נשענת על תפיסה שרירותית המתעלמת מהגבייה בפועל, מההכנסה הממשלתית, מהסטנדרטים של הגביה שהמשיב עצמו קבע. כפי שיוסבר להלן, אף אם רשות מקומית הנמצאת באשכול הלמ"ס הנמוך ותבצע גבייה לפי הסטנדרטים שקבע המשיב, היא לא תגיע למינימום שנקבע כאן, ותיקבע לה הכנסה שהינה מעל ליכולתה.

56. כידוע, גובה תעריפי הארנונה הוא פונקציה לקיומם של אזורי תעשייה, מסחר ועסקים, משרדים ממשלתיים וכו'. יישוב שלא נהנה מקיומם של מבנים ואזורים כאלה, הכנסתו מארנונה תהיה נמוכה מיישוב שנהנה מהם. לפי נוסחה זו, רוב הישובים הערבים, לא יכולים להגיע לתקרת המינימום שנקבעה אף אם הם ימלאו במדויק אחר כל הסטנדרטים של תעריפי הגבייה שנקבעו על ידי המשיב.

57. בנוסף, ההכנסה לנפש ממשרדים ממשלתיים שנקבעה בנוסחה יוצאת מנקודת הנחה וירטואלית שלפיה הממשלה מעבירה לרשות את כל מה שמגיע לרשות ללא הפליה כלשהי. בכך הנוסחה מתעלמת מההכנסות **בפועל** אשר מתקבלות ממשרדים ממשלתיים.

58. העותרים אינם קובלים על גישתו של המשיב אשר, לפי דבריו, הוא מעוניין לעודד גביית ארנונה, אולם, הם טוענים כי חישוב הארנונה חייב להיות לפי הסטנדרטים של הגבייה שהמשיב עצמו קבע. לא יעלה על הדעת שכפר מסוים אשר מקיים את כל מה שנדרש ממנו לפי שיטת קביעת תעריפי הארנונה, שמובילים לגבייה מקסימאלית על סך 602 ₪ תחושב הכנסתו מארנונה לפי סף מינימום של 769 ₪, למשל.

59. להמחשת הדבר, מנכ"ל עיריית נצרת מר עבדאללה ג'ובראן המומחה בנושאי גביית ארנונה והכנסות ממשרדים ממשלתיים, קובע במסמך הרצ"ב, כי קביעת מינימום הכנסה לנפש וארנונה, הינה בלתי אפשרית משום שרוב היישובים הערביים לא יכולים להגיע אליה בפועל אף אם ייעשו את המקסימום האפשרי מבחינתם ויקיימו את כל הנדרש מהם. בדוגמאות שהוא מעלה, הוא מביא לדוגמה את כפר יפיע. לאחר כל החישובים הוא מגיע למסקנה כי המקסימום האפשרי לפי תעריפי הגבייה של משרד הפנים שכפר זה יכול להגיע אליו הוא 602 ₪ הכנסה לנפש מארנונה (שהוא למעשה כפול ממה שהכפר גובהה), וסך ההכנסות של היישוב, בעיקר ממשרדים ממשלתיים הוא 1,316 ₪ לנפש. ביחד הוא מגיע לסך 1,918 ₪ הכנסה לנפש. אולם, לפי הנוסחה המוצעת, ההכנסה המינימאלית שתיחשב לו לצורך מענקי האיזון היא על סך 2,798 ₪. ההפרש בין ההכנסה המקסימאלית שכפר זה יכול להגיע אליה ולבין ההכנסה הוירטואלית הינו 880 ₪ לנפש. כך יוקטן באופן שרירותי מענק האיזון של היישוב הזה בסכום של 12,672,000 ₪ [14,400 (מספר התושבים) כפול 880 ₪].

רצ"ב מסמך החישוב שנערך על ידי מנכ"ל עיריית נצרת, כנספח ע/26.

60. הנוסחה של המשיבים מפלה את הרשויות המקומיות בישראל גם על רקע מעמדם החברתי-כלכלי, וזאת על ידי התעלמותה מהיכולת המקסימאלית שרשות מקומית דלת אמצעים יכולה לממש, ובמקום זאת, היא מציבה הנחה שכל הרשויות המקומיות נהנות מאמצעים כגון שירותים כלכליים, מסחריים, משרדים ממשלתיים, אזורי תעשייה וכו', ויכולות לממש.

61. כמו כן, נוסחת המשיבים הינה שרירותית משום שהיא מתעלמת מההכנסה **בפועל** ואף מההכנסה **הפוטנציאלית** שישוב עני יכול לממש.

62. לא זו בלבד, הנוסחה כאן נוגדת את התכלית העיקרית של מענקי האיזון אשר מטרתה לסגור פערים בין הרשויות העניות והעשירות, שכן, היא מכבידה ומעל הנדרש עם הרשויות העניות דלות האמצעים. אי לכך, מרכיבי הנוסחה המתעלמים מההכנסה **בפועל** של הרשות אינם לתכלית ראויה.

63. בנוסף לכל, מרכיבי הנוסחה אלה יוצרים מעגל שבו ההפליה מצדיקה את עצמה ואת המשכיותה. הרי ברור לכל, כי הרשויות המקומיות הערביות מופלות לרעה בכל הנוגע לתשלומים ממשלתיים. למרות זאת, המשיבים מציבים הנחה המתעלמת מקיומה של עובדה זו, והם מניחים שכל הרשויות מקבלות את המגיע להן מהמשרדים הממשלתיים.

64. דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, דין וחשבון, ספטמבר 2003 (להלן דו"ח ועדת אור) התייחס בפרוטרוט להפלייה בתקציבים ולמקורות ההכנסה העצמיים של הרשויות המקומיות הערביות בישראל. בעמ' 48-49 לדו"ח זה צוין, כי:

"חוסר שוויון ניכר גם בתחום התקציבים שהוקצו לרשויות מקומיות ערביות, במיוחד עד שנות התשעים. מיעוט ההקצבות הממשלתיות לא היה הגורם היחיד המסביר את מצבם הירוד של התשתיות והשירותים ביישובים הערביים. המקורות העצמיים היו אף הם מועטים באופן בולט יחסית ליישובים היהודיים, בין היתר, בשל מיעוט הפעילות העסקית הניתנת למיסוי וכתוצאה משיעורי גבייה נמוכים של מסים. בכך אין כדי לגרוע מחוסר השוויון בטיפול הממשלתי בנושא זה. גם לאחר שיפור מסוים בשנות השמונים, ההקצאה לנפש ביישובים הערביים לא עלתה על 30%-25% מהממוצע במגזר היהודי. בשנות התשעים חל שיפור של ממש בנושא זה והמענקים שהוקצו ברגיל לרשויות הערביות גדלו פי 5.5. למרות זאת, בסוף העשור עדיין נותרה ההקצאה לנפש ברמה ממוצעת של שני-שליש מההקצאה לנפש במגזר היהודי. המענקים שהתקבלו בפועל נפלו מן הסכמים המובטחים בהסכמים. מצבן של הרשויות המשיך להיות קשה ובדצמבר 1999 הן פתחו בשביתה, שנמשכה 45 יום, בדרישה לשוויון מלא עם הרשויות היהודיות. מצב התשתיות הירוד ביישובים ערביים, אשר אי השוויון בהקצאת המשאבים תרם לו, הגביר את תחושת הקיפוח של האזרחים הערבים. תופעה בולטת ביישובים אלה הוא הביוב העולה על גדותיו. על פי נתוני דו"ח מבקר המדינה משנת 2001, נושא הביוב לא הוסדר כהלכה בכ-70% מן הרשויות המקומיות במגזר הערבי. לכך יש השלכות שליליות ברורות, הן לעניין איכות החיים והן לעניין רמת התברואה ביישובים אלה. ביישובי המגזר ניכר מחסור בכוח אדם ובמתקנים רפואיים. גם מצב הדרכים בתוך היישובים הערביים וסביבם היה ירוד. מבקר המדינה מתח ביקורת נוקבת על מחדלי הממשלה, ובעיקר משרד הפנים, בתכנון, בתקצוב ובביצוע של פיתוח התשתיות במגזר הערבי. הפיגור בתשתיות בלט גם ברבות מן השכונות הערביות בערים המעורבות, כמו ביפו, בלוד, ברמלה ובעכו. שכונות אלה, בהן התרכזו אוכלוסיות חלשות, התאפיינו בהידרדרות תשתיות עירוניות, שירותים ירודים ושיעורי עבריינות נוער ופשעה גבוהים. חוסר התאמה בין אחוז האזרחים הערבים באוכלוסייה לבין אחוז ההקצאות המופנות למגזר הערבי בלט גם במשרדי הדתות, העבודה והרווחה, הבינוי והשיכון, החקלאות והתעשייה והמסחר."

סיכום :

65. תכנית חלוקת מענקי האיזון נועדה לסגור פערים בין הרשויות, היינו לתמוך ברשויות דלות אמצעים. זוהי התכלית העיקרית והבלעדית שלה. הנוסחה אמורה להיות פונקציה בין ההכנסה בפועל לנפש לבין ההוצאה בפועל לנפש. כך גם מורה הצו על תנאי בעתירה זו. אולם, המשיבים קבעו שמרכיבי הנוסחה יתייחסו דווקא למאפייני השונות הטבעית בין היישובים הערבים ולבין היישובים היהודים. בכך, הקטינו את שיעורי ההוצאה לנפש אצל היישובים הערבים והגדילו אותה באמצעות מקדמים מפלים אצל היישובים היהודים. ולגבי ההכנסה לנפש, המשיבים הציבו נוסחאות שלפיהן החישוב של ההכנסה לנפש ברשות ערבית ו/או דלת אמצעים יהיה גבוהה מזו שבפועל.
66. המשיבים לא הסבירו ולא נימקו מדוע החישוב לא יהיה לפי קריטריונים שווים, היינו, לפי **ההכנסה וההוצאה בפועל**. שכן, רק הנוסחה אשר נותנת משקל עיקרי ובלעדי למצבן של הרשויות היא זו העונה על התכלית של חלוקת מענקי האיזון.
67. האבסורד הוא שעתירה זו הוגשה נגד העדרם של קריטריונים שוויוניים בחלוקת מענקי האיזון, אך היא מסיימת בהצעה מטעם המשיבים לנוסחה הבנויה על קריטריונים מפלים אשר הופכים את המצב הישן לנסבל יותר מאשר המוצע היום.
- על יסוד האמור לעיל, בית משפט נכבד זה מתבקש לבטל את הקריטריונים המפלים כפי שפורטו לעיל.

חסן ג'בארין, עו"ד
ב"כ העותרים

שפרעם, 23/3/04