

1. הועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות המקומיות בישראל

באמצעות היו"ר מר מוחמד זידאן

2. עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל

ע"י ב"כ עוה"ד גימיל דקואר ו/או חסן ג'בארין ו/או ארנה כהן
ו/או מרואן דלאל ו/או גדיר ניקולא, מעדאלה – המרכז המשפטי
לזכויות המיעוט הערבי בישראל, ת"ד 510 שפרעם 20200
טל : 04-9501610 פקס : 04-9503140

העותרים

- נ ג ד -

1. משרד הפנים

רח' קפלן 2, קרית בן גוריון, ת.ד. 6158, ירושלים 91061

2. שר האוצר, מר אברהם שוחט

רח' קפלן 3, קרית בן גוריון, ת.ד. 13195, ירושלים 91008

3. ראש ממשלת ישראל, מר אהוד ברק

רח' קפלן 3, קרית הממשלה, ת.ד. 187, ירושלים 91919

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי, המופנה אל המשיבים, והמורה להם לבוא וליתן טעם :

א. מדוע לא לבטל את שיטת חישוב הקיצוצים במענק האיזון של הרשויות המקומיות לשנת 2000 (טבלת המגזר היהודי וטבלת המגזר הערבי) ובמקומה לקבוע שיטה אחידה ושוויונית אשר תחול על היישובים היהודים והיישובים הערבים.

ב. מדוע לא לקבוע קריטריונים ברורים, אחידים, גלויים ושוויוניים בדבר אחוזי הקיצוצים במענקי האיזון של הרשויות המקומיות בישראל.

ג. מדוע לא להצהיר כי הרשויות המקומיות הערביות זכאיות להחזרים כספיים שהם תוצאה של שיטת חישוב מפלה של הקיצוצים בענקי האיזון לשנת 2000.

בקשה לקיום דיון דחוף בעתירה

עתירה זו מעלה סוגיית הפלייתן לרעה של הרשויות המקומיות הערביות בחלוקת תקציב מענק האיזון לשנת 2000 על ידי המשיב מס' 1. העותרים יטענו, כי על מנת לא ליתר את הדיון בעתירה זו, וכדי לא לשנות את המצב לרעה, קיום דיון מהיר ודחוף יבטיח ביצוע החלטת כב' בית המשפט באם תתקבל העתירה. לעתירה זו סיכויים רציניים כי תתקבל, וזאת מאחר והיא מבססת, משפטית ועובדתית, את דרישת מילוי סעדיה.

ואלה נימוקי העתירה :

מבוא

1. עניינה של עתירה זו בהפלייתן לרעה של הרשויות המקומיות הערביות בחישוב הקיצוצים במענקי האיזון לשנת 2000 על ידי המשיב מס' 1. במסגרת אישור התקציב לשנת 2000, הוחלט על קיצוץ של כ- 10% בממוצע בהשתתפות המשיב מס' 1 בתקציבי הרשויות המקומיות, לרבות מענקי האיזון. לפיכך נקבע, כי שנת 2000 תהווה שנת מעבר, אשר בה יחולק מענק האיזון בהתבסס על מענק הרשות המקומית לשנת 1999 בקיצוץ שנקבע על ידי הממשלה ובאישור הכנסת. עוד הוחלט, להקים ועדה חדשה אשר תבחן מחדש את נוסחת ההקצאה כפי שנעשתה במהלך שש השנים האחרונות, וזאת בהתאם להמלצת דו"ח ועדת סוארי.

2. המשיב מס' 1 העביר לראשי הרשויות המקומיות חוזר המתייחס לאופן חישוב הקצאת מענק האיזון לשנת 2000. ראשי הרשויות הערביות קיבלו נספח לחוזר המיועד למגזר הערבי המפרט טבלאות קיצוצים לפי משתנים שונים, ואילו ראשי הרשויות המקומיות היהודיות קיבלו נספח אחר לחוזר המיועד למגזר היהודי. אחוזי הקיצוץ המופיעים בשתי טבלאות גבוהים יותר בנספח המיועד לרשויות המקומיות הערביות מזה של הרשויות המקומיות היהודיות. התוצאה היא שהקיצוץ במענקי האיזון של הרשויות המקומיות הערביות שמצבן הכלכלי בלאו הכי רע, גדול מהקיצוץ במענקי האיזון של הרשויות המקומיות היהודיות.

ע1/ טבלאות הקיצוץ למגזר היהודי ולמגזר הערבי.

העותרים :

3. העותר מס' 1, ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות, הינו גוף המייצג את כל הרשויות המקומיות הערביות בישראל, הפועל בין היתר למען השוואת מעמדן התקציבי עם הרשויות המקומיות היהודיות. בעתירה זו הועד מיוצג באמצעות היו"ר שלו מר מוחמד זידאן, ראש המועצה המקומית כפר מנדא.

4. העותרת מס' 2, הינה עמותה רשומה כדון, שמטרתה קידום זכויות המיעוט הערבי בישראל במישור המשפטי.

מהו מענק האיזון :

5. מזה שנים נוהג משרד הפנים להעניק לרשויות המקומיות מענק כללי (להלן: "מענק איזון"), וזאת במטרה לאזן את הגירעון התקציבי שנוצר כתוצאה מגידול בהוצאות לעומת ההכנסות של אותן רשויות. עד שנת 1994 המבחנים למתן מענק האיזון לא היו ברורים, אחידים ושוויוניים. רשויות מקומיות ערביות סבלו ממענקי איזון נמוכים בהרבה מאלה שניתנו לרשויות יהודיות. אולם, בשנת 1994 נקבעה שיטה חדשה לחישוב מענק האיזון לרשויות המקומיות וזאת בעקבות המלצות ועדה ציבורית שמונתה על ידי שר הפנים בראשות פרופ' יצחק סוארי (להלן: "ועדת סוארי").

6. ועדת סוארי קבעה כי מטרת מענק האיזון היא לאפשר לכל רשות לספק לתושביה רמת שירותים מזערית לפחות והמליצה להקצות את מענק האיזון על פי מבחנים אחידים ושוויוניים. עוד קבעה, כי המענק לכל רשות יחושב על פי ההפרש בין ההוצאה, שלדעת ועדת סוארי על כל רשות להוציא כדי לספק לתושביה רמת שירותים מזערית לפחות (להלן: "הוצאה תקנית"), לבין ההכנסה שהיא בעיקר מארנונה (להלן: "הכנסה תקנית"). ועדת סוארי אף קבעה, כי בחישוב ההוצאה וההכנסה התקנית יש להביא בחשבון את מצבם החברתי-כלכלי של תושבי הרשות וזאת בהתאם לדירוג האשכולות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: "הלמ"ס").

7. הדירוג החברתי-כלכלי של כל רשות מקומית אמור ליתן ביטוי למיקום היחסי של כל רשות ולפער בינה לבין רשויות אחרות, והוא נקבע בהסתמך על מחקר מקיף שהוזמן על ידי משרד הפנים ונערך על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 1995. נתוני המחקר מדרגים את הישובים בישראל לפי הרמה החברתית-כלכלית על פי אשכולות. במחקר נכללו כל העירויות והמועצות המקומיות היהודיות והערביות בישראל. תוצאות המחקר נועדו בעיקר לשמש כאחד האינדיקטורים לצרכי חלוקת המענקים לרשויות המקומיות.

ע2/ אפיון הרשויות המקומיות ודירוגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסיה ב-1995- (פרסום מס' 1039).

8. בשנת 1999 פרסמה הלמ"ס בפרסומה מס' 1118 תחת הכותרת "אפיון הרשויות המקומיות ודירוגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסיה ב-1999", נתונים המבוססים על המחקר משנת 1995, המדרגים מחדשים את הרשויות המקומיות בישראל על פני אשכולות. נתוני הדירוג של הלמ"ס לשנת 1999 הן עגומות למדי, ככל שמדובר ברשויות המקומיות הערביות. כל הרשויות המקומיות הערביות (למעט שתי רשויות) מצויות בחמשת האשכולות 1 עד 5. בשני האשכולות הנמוכים ביותר (1,2) הרשויות הערביות הן רוב.

ע3/ אפיון הרשויות המקומיות ודירוגן לפי הרמה החברתית כלכלית של האוכלוסיה ב-1999.

9. המחקר של הלמ"ס משנת 1995 קבע מדד חברתי-כלכלי אחיד לרשויות המקומיות היהודיות ולרשויות המקומיות הערביות (לרבות המועצות הערביות הדרוזיות) המבוסס על משתנים אחידים לכל הרשויות. אולם בנספח ג' למחקר מוצג מדד חברתי-כלכלי נוסף, שחושב במהלך העבודה. מדד זה מבוסס על כל המשתנים שהוכנסו במדד האחיד, ועל המשתנה של שיעור העולים מבריה"מ ומאתיופיה. חשוב לציין ולהדגיש, כי חברי ועדת ההיגוי של המחקר החליטו לא להכניס את המשתנה הזה בגלל המגבלות שקיימות בנתון זה, בעיקר משום שהוא רלוונטי ליישובים היהודים בלבד, וכן משום שלעולים השפעות רבות ומורכבות על מצב אוכלוסיית היישוב.

ראו: ע2/ בעמ' 24.

10. חרף זאת, ועל אף ההסתייגות של חברי ועדת ההיגוי מהמדד הכלכלי-חברתי שבסיס נספח ג' למחקר, הוחלט במשרד הפנים להחילו ולאמץ את המדד הלא-אחיד בחלוקת מענקי האיזון לרשויות המקומיות. הבחירה במדד חברתי-כלכלי הכולל המשתנה של שיעור העולים ברשות המקומית גרמה להעמקת הפערים הקיימים בין הרשויות המקומיות הערביות לבין הרשויות האחרות במדינה, שכן כידוע היישובים הערבים אינם נחשבים כיישובים קולטי עליה. כתוצאה מאימוץ המדד הלא אחיד על ידי משרד הפנים עלה דירוגם של יישובים ערבים רבים בסולם האשכולות החברתי-כלכלי של הלמ"ס ועל ידי כך תוקצבו פחות.

11. המשיב מס' 1 מעולם לא הסביר מדוע הוא העדיף להחיל את הדירוג שבנספח ג' למחקר הלמ"ס. במהלך ישיבה שהתקיימה במשרדו של מנכ"ל המשיב מס' 1, מר אבי מעוז, בעניין המעוצה המקומית כפר קרע, עלה נושא שימוש משדר הפנים בדירוג הכלכלי-חברתי אשר מקפח את הרשויות המקומיות הערביות. בסיכום הדיון נאמר על ידי מנכ"ל המשיב מס' 1, כי "הלמ"ס פרסם שני מדרגים סוציו-אקונומיים לרשויות המקומיות ומשרד הפנים החליט לבחור באחד מהם".

ע4/ סיכום דיון בלשכת מנכ"ל מיום 9.4.00.

12. במסגרת הפרק המתייחס לסקירת ההתפתחויות במשק הרשויות המקומיות בהצעת התקציב של משרד הפנים לשנת 2000, צויין כי יש צורך בשיפור נוסחת הקצאת מענק האיזון וכי קביעת המקדם החברתי-כלכלי של הרשויות אינה מתבצעת על פי סולם כלל ארצי אחד. בנוסף, צויין כי עקרונות "ועדת סוארי" מביאים בחשבון את מספר התושבים ברשות, את מצבה החברתי-כלכלי ואת אזורי העדיפות עליהם החליטה הממשלה.

ע5/ הצעת תקציב משרד הפנים לשנת 2000, בעמ' 62.

13. במאמר מוסגר יצויין, כי לאחרונה מתח מבקר המדינה ביקורת קשה על אי יישום מלא של המלצות ועדת סוארי על ידי משרד הפנים. המבקר גם ציין, כי משרד הפנים נתן משקל גדול יותר לגודלן הקטן של הרשויות, ובמקביל נתן משקל קטן יותר למצב הכלכלי-חברתי של האוכלוסייה. עקב כך, קבע המבקר, רשויות שבהן אוכלוסייה שמצבה החברתי-כלכלי איתן,

שרבות מהן קטנות מאוד, קיבלו מענקי איזון בסכומים הגבוהים בהרבה מהמגיע להן על פי המלצות הוועדה.

ראו: דו"ח שנתי 50ב, עמודים 498-506, בפרק "המענק לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות".

14. מכל האמור לעיל עולה, כי חישוב מענקי האיזון בשנים האחרונות אשר בין היתר התבססו על הדירוג הכלכלי-חברתי של הרשות המקומית וכן על סיווג הרשות בהתאם למפת אזורי העדיפות הלאומית, הביא להפחתה משמעותית בגובה המענקים הניתנים לרשויות המקומיות הערביות, כל זאת חרף המשבר הכלכלי הקשה ממנו סובלות הרשויות המקומיות הערביות מזה שנים ארוכות. במילים אחרות, מענקי האיזון שניתנו על ידי המשיב מס' 1 ליישובים הערביים והיהודיים ומבלי להתייחס למענק האיזון לשנת 2000, נושא העתירה, לא היו שוויוניים מלכתחילה.

מענק האיזון לשנת 2000:

15. בתקציב שנת 2000 הוחלט על צמצום משמעותי בהשתתפות משרד הפנים בתקציבי הרשויות המקומיות, לרבות מענק האיזון. לשם כך, הוציא אגף המינהל לתכנון, תקצוב ופיתוח במשרד הפנים מכתב אל ראשי הרשויות המקומיות ובו פירט את אופן חישוב והקצאת המענק לשנת 2000. בין היתר צויין, כי עקב הקיצוץ החד בתקציב משרד הפנים לשנת 2000, הוחלט ששנת 2000 תהיה שנת מעבר, וכי ועדה חדשה תוקם כדי לבחון מחדש את נוסחת ההקצאה כפי שנעשתה במהלך שש השנים האחרונות. כמו כן נקבע, כי הקצאת המענק לשנת 2000 תהיה על בסיס המענק בפועל לשנת 1999 (כולל רזרבה להתייקרות) מקודם למחירי 2000.

ע6/ מכתב המינהל לתכנון, תקצוב ופיתוח במשרד הפנים.

16. סעיף 18 לחוק התקציב לשנת 2000 הוא הפרק אשר מתייחס למענקים הכללים של משרד הפנים לרשויות המקומיות. התקציב הכולל של מענקי האיזון לשנת 2000 (סעיף 01-18) הינו 3,513,155 אש"ח לעומת 3,699,913 אש"ח בשנת התקציב 1999. תקציב מענק האיזון לרשויות המקומיות היהודיות לשנת 2000 הינו 2,261,650 אש"ח (סעיף 01-01-18) לעומת סכום תקציב בסך 2,331,117 אש"ח שהיה בשנת התקציב 1999. מענק האיזון לרשויות המקומיות הערביות לשנת 2000 הינו 753,353 אש"ח (01-03-18) לעומת סכום תקציב בסך 777,311 אש"ח בשנת התקציב 1999. הקיצוץ בתקציב הרשויות המקומיות היהודיות הינו כ- 2.97% ואילו אחוז הקיצוץ במענק האיזון לרשויות המקומיות הערביות לשנת 2000 הינו כ- 3.08%.

ע7/ פרטי התקציב לשנת 1999 של מענקי האיזון לרשויות המקומיות.

ע8/ פרטי התקציב לשנת 2000 של מענקי האיזון לרשויות המקומיות.

17. בדברי ההסבר לסעיף התקציב המתייחס למענקי האיזון לרשויות המקומיות הערביות נאמר:

"תיקצוב המענקים לרשויות הערביות בתוכנית נפרדת מיועד להבטיח את העברת הכספים לרשויות הערביות בלבד, וזאת על רקע סיכומים שנחתמו בנושא עם נציגיהם. הקצאת המענקים לרשויות המקומיות לפי קריטריונים שנקבעו ע"י משרד הפנים חלה גם על תקציב זה."

ראו: **ע5/** דברי ההסבר לסעיפי תקציב שנת 2000, בעמ' 76.

18. שיעור הקיצוץ במענקי האיזון לשנת 2000 נקבע לפי חמישה משתנים: דרוג סוציו-אקונומי של כל רשות מקומית בהשוואה לשאר הרשויות המקומיות; אחוז מימוש המענק לשנת '99 ממענק מודל '99; שיעור גידול אכלוסיה כאשר שיעור השינוי באכלוסיה חושב מאוקטובר '98 לאוקטובר '99; שיעור שינוי בשטחי הארנונה למגורים ופרעון מלוות. המשתנים הנ"ל תורגמו לנתונים וטבלאות אשר צורפו כנספח למכתב. לרשויות המקומיות היהודיות צורף נספח (להלן: "נספח המגזר היהודי") שכלל חמש טבלאות, ואילו לרשויות המקומיות הערביות צורף נספח אחר (להלן: "נספח המגזר הערבי") ובו שש טבלאות. הטבלאות 1 ו-2 אשר התייחסו לדירוג הסוציו-אקונומי של הרשות המקומית ולאחוז מימוש המענק לשנת '99 ממענק מודל '99 היו שונות באופן כזה שהטבלאות שבנספח המגזר הערבי כללו אחוזי קיצוץ יותר גבוהים מאלה שבנספח המגזר היהודי.

19. בהתבסס על ההסכם מחודש דצמבר '99 בין הרשויות המקומיות הערביות לבין הממשלה, הוספה טבלה מס' 6 לנספח המגזר הערבי, אשר אמורה להעלות את אחוזי המימוש ממודל '99 באופן דיפרנציאלי, כך שרשויות מקומיות ערביות בעלות אחוז מימוש נמוך יתוגברו יותר מאשר רשויות בעלות אחוז מימוש גבוה.

20. בתאריך 14.8.00 שלח המשיב מס' 1 עדכון למענק האיזון לשנת 2000. במכתב נאמר, כי סוכם בין המשיב מס' 1, האוצר ומרכז השלטון המקומי על הגדלה במענקי האיזון בהיקף של 100 מליון שקל לכלל הרשויות המקומיות. נאמר עוד, כי הסכום חולק בין הסקטורים השונים תוך התחשבות בתוספות ייחודיות שניתנו במהלך שנת 2000. גם למכתב זה צורף נספח המיועד למגזר הערבי אשר טבלאות הקיצוץ בו שונות מהטבלאות שצורפו בנספח המיועד למגזר היהודי. השוואה בין הנספחים מעלה חשד כבד וממשי להמשך ההפליה נגד הרשויות המקומיות הערביות.

ע9/ טבלאות עדכון הקיצוץ למגזר היהודי ולמגזר הערבי.

21. כדי להמחיש את משמעות הדברים והפגיעה הלא מוסברת בתקציבי מענק האיזון של הרשויות המקומיות הערביות כתוצאה מהשוני בטבלאות החישוב של הקיצוץ, העותרים מצרפים לעתירתם טבלה המסומנת כ-10, אשר כוללת עשרה יישובים ערבים אשר אילולא הקיצוץ במענק האיזון שלהם לפי הטבלאות של המגזר היהודי, הם היו זוכים לתוספת בלתי מבוטלת למענק האיזון. ההפרש במענקים כתוצאה מאחוזי קיצוץ שונים בין הרשויות המקומיות הערביות ולבין היהודיות מסתכם במאות אלפי שקלים לכל רשות מקומית.

22. העיר הערבית רהט לדוגמה, שהינה על פי הדירוג הכלכלי-חברתי של הלמ"ס, היישוב העני ביותר בישראל, מפסידה כ-326 אלף שקלים כתוצאה מאחוז קיצוץ גבוה יותר (כ-1.2%) בהתאם לטבלה של המגזר הערבי לעומת הקיצוץ הנקוב בטבלאות המגזר היהודי. אומנם רהט זוכה בתוספת מענק של 1,085 אלפי שקלים כתוצאה מההסכם שנחתם עם ראשי הרשויות הערביות בחודש דצמבר 1999 (ע3/), אך מן העבר השני תקציב מענק האיזון שלה

לשנת 2000 קוצץ בסכום של 2,632 אלפי שקלים, היינו ההפרש בקיצוצים בין שני הסקטורים מנע מימוש התוספת, והדבר הינו בבחינת יד נותנת ואחרת לוקחת.

23. בתאריך 29.3.00 פנה מנכ"ל עיריית נצרת, מר עבדאללה ג'ובראן, אל מנכ"ל משרד הפנים, מר אבי מעוז, וקבל בין היתר על כך שמשרד הפנים הפיץ שתי טבלאות קיצוצים שונות אחת לרשויות המקומיות הערביות, שבה שיעור הקיצוץ בתקציב מענק האיזון גבוה יותר מאשר בטבלה השניה המיועדת לרשויות המקומיות היהודיות, שבה שיעור הקיצוץ בתקציב מענק האיזון נמוך בהרבה.

ע11/ פניית מנכ"ל עיריית נצרת למשרד הפנים.

24. בתאריך 6.4.00 פנה ראש מועצת יפיע, מר שאוקי ח'טיב, אל מנכ"ל משרד הפנים והתלונן על כך שאי קביעת טבלאות קיצוץ אחידות לרשויות המקומיות הערביות והיהודיות מגדיל את הפער בין אותן רשויות בניגוד להסכם האחרון שנחתם בין ראשי הרשויות הערביות המקומיות לבין הממשלה, שכן אחוז הקיצוץ הגבוה שנקבע ליישובים הערבים מפלה אותם לרעה.

ע12/ פניית ראש מועצת יפיע, מר שאוקי ח'טיב אל מנכ"ל משרד הפנים.

25. בתשובתו לראש עיריית נצרת מיום 13.6.00, ציין מנכ"ל משרד הפנים שמאחר ולכל מגזר סכום תקציבי נפרד, נקבע הקיצוץ של כל מגזר מסך ההיקף התקציבי של אותו מגזר.

ע13/ תשובת מנכ"ל משרד הפנים מיום 13.6.00.

26. תשובתו של מנכ"ל המשיב מס' 1 לראש עיריית נצרת יכולה להיות סבירה באם היתה מבוססת על ההנחה שתקציב מענקי האיזון של הרשויות המקומיות הערביות הינו באופן יחסי גדול יותר מתקציב הרשויות המקומיות היהודיות, ולפיכך אחוז הקיצוץ בתקציב האחרונים אמור להיות קטן יותר. אולם, תשובה זו נכונה והייתה מתקבלת על הדעת בהנחה שמדובר בשני מגזרים השווים אחד לשני. הואיל ומטרת התוספת התקציבית שלכאורה ניתנת לרשויות המקומיות הערביות בשנים האחרונות הינה סגירת פערים בין שני המגזרים, הרי שכל קיצוץ במענקי האיזון חייב לקחת בחשבון את האי שוויון הקיים מזה שנים רבות. אחוזי קיצוץ שוויוניים יבטיחו את המשך תהליך סגירת הפערים בין שתי הקבוצות.

27. ועוד. הפערים קיימים ואין שוויון. לא רק שהקיצוץ לשנת 2000 מפלה לרעה את הרשויות המקומיות הערביות, אלא הוא גם מגדיל את הפערים בין הרשויות המקומיות הערביות לבין הרשויות המקומיות היהודיות. מחקר שערך החוקר ערן רזין ממכון פלוסהיימר למחקרי מדיניות, הצביע על חולשתן התקציבית של הרשויות המקומיות הערביות הנובעת בעיקר מאפליה במענקים של הממשלה. מר רזין מסכם כי אומנם הפער מצטמצם אך הוא טרם נסגר, לדבריו:

"הרשויות המקומיות הערביות אכן סובלות מחולשה תקציבית. חולשה זו נובעת הן מאפליה ממשלתית והן מחולשה פנימית המתבטאת בגביית מסים נמוכה (גם כאשר לוקחים בחשבון את הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה יחסית ברשויות הערביות).

כתוצאה מכך מפגרות הרשויות המקומיות הערביות אחרי הרשויות היהודיות ברמת השירותים והתשתיות שהן מסוגלות לספק לתושביהן. האפליה בהקצאת המענקים הממשלתיים מצטמצמת והולכת בהדרגה מזה עשרות שנים. במונחים לנפש נסגרה אפליה זו כליל בשנים האחרונות (אלא אם ההשוואה היא ביחס לערי פיתוח חלשות בנגב ובגליל), אך כאשר נלקח בחשבון המעמד החברתי-כלכלי הנמוך של תושבי הרשויות המקומיות עדין קיימת אפליה. ... אולם, לאחר עשרות שנים של צמצום הדרגתי בפערים הגיעה העת ליישם קריטריונים אחידים לחלוטין בהקצאת המענק הכללי וההשתתפויות המיועדות לרשויות ערביות ויהודיות.

ע14/ רזין, ע' (דצמבר, 1999) **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות. האם**

מצטמצם הפער? הצעת מדיניות, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, בעמ' 15.

ראו גם:

א' רובנשטיין, **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל**, (הוצאת שוקן, 1996), עמ' 312-306.

28. במשך שנים רבות סבלו הרשויות המקומיות הערביות מהפליה במענקים ובתקציבים. כתוצאה מכך, נוצר פער בין רמת התשתיות והשירותים הקיימים ברשויות הערביות בהשוואה לרשויות המקומיות היהודיות. אומנם בעשור האחרון מסתמנת מגמה חיובית ומאמצים נעשים כדי לסגור את הפערים בין הסקטור הערבי לסקטור היהודי, אולם דומה כי בפועל לא נעשה די והפערים נותרו על כנם. בעשור האחרון נחתמו ארבעה הסכמים וסיכומים בין המועצות המקומיות הערביות לבין ממשלות ישראל.

29. שיטת חישוב הקיצוץ לשנת 2000 מהווה הפרה לסיכומים וההסכמים שנחתמו בין ראשי הרשויות הערביות לבין המשיבים בעשר השנים האחרונות, שכן על פי אותם הסכמים התחייבו המשיבים לסגירת הפערים וביעור האפליה נגד הרשויות המקומיות הערביות. להלן נפרט את ההסכמים והסיכומים שנחתמו בעשור האחרון, ונזכיר כי ההסכמים הושגו לאחר צעדי מאחה רבים שכללו שביטות ארוכות ומושכות של הרשויות המקומיות הערביות.

30. הסדר הראשון נחתם בשנת 1991, ולפיו הובטחה תוספת תקציבית לבסיס המענק בסך 267 מליון שקל (במחירי '99) אשר יתפרסו על פני שנות התקציב 1991-1994.

31. בתאריך 24.8.94 הגיעו ראשי המועצות המקומיות הערביות לסיכום עם שר האוצר בדבר הסדר כספי לרשויות המקומיות הערביות, וזאת בהמשך ליישום מסקנות ועדת סוארי. על פי הסיכום הובטחה תוספת מענק לבסיס התקציב הרגיל בסך 196 מליון שקל (במחירי '99) שתתפרס על פני שלוש שנים מהשנים 1994-96.

ע15/ סיכום דיון בין משרד האוצר לבין ראשי המועצות המקומיות הערביות.

32. בתאריך 15.1.97 נחתם הסדר נוסף בין נציגי משרד האוצר והפנים לבין ועד ראשי הרשויות הערביות. על פי הסדר זה הכירה הממשלה בפער של 160 מליון שקל במענקי האיזון בין הרשויות המקומיות הערביות לבין הרשויות היהודיות. ההסדר קבע כי סכום הפער יתווסף בהדרגה במשך השנים 1997-99 לבסיס מענקי האיזון של הרשויות המקומיות הערביות.

ע16/ הסדר עם הרשויות הערביות מיום 15.1.1997.

33. בתאריך 26.12.99 נחתם סיכום בין העותר מס' 1 לבין השר מתן ולנאי, שר המדע התרבות והספורט, והמכהן גם כיו"ר ועדת השרים לענייני המגזר הערבי. בהתאם לאמור בסיכום התחיבה הממשלה לבנות תוכנית להעדפה מתקנת לאכלוסיה הערבית ולסגירת פערים בין הרשויות המקומיות הערביות לבין הרשויות המקומיות היהודיות. במסגרת ההסדר הנ"ל הוסף לתקציב מענק האיזון של הסקטור הערבי לשנת 2000 סך 28.6 מליון שקל.

ע17/ סיכום דיון בנושא הרשויות הערביות בין מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד הפנים והממונה על התקציבים במשרד האוצר.

ע18/ סיכום דיון בנושא הרשויות הערביות בין העותר 1 לבין השר מתן ולנאי.

34. התוספת בתקציב מענק האיזון למועצות המקומיות הערביות נועדה כאמור לסגור את הפערים שנוצרו כתוצאה מהחלוקה הבלתי שוויונית של תקציבי מענק האיזון במשך שנים רבות, בין הרשויות המקומיות הערביות לבין הרשויות היהודיות. עתירה זו מראה כי תוספת זו נלקחה מהרשויות המקומיות הערביות בחזרה על ידי הנהגת טבלאות קיצוץ נפרדות ולא שוויוניות. לא למותר לציין, כי טבלאות הקיצוץ נשוא העתירה אינן מבוססות על קריטריונים ברורים, אחידים ושוויוניים.

הטיעון המשפטי :

פגיעה בזכות לשוויון

35. על המשיבים מוטלת החובה לנהוג בשוויון בחלוקת המענקים לרשויות המקומיות. החלטת משרד הפנים לקצץ במענקי האיזון של הרשויות הערביות על פי טבלאות קיצוץ נפרדות שבהן גובה הקיצוץ במענקי האיזון של הרשויות הערביות גדול יותר, מנוגדת לעקרון השוויון. הקיצוץ חייב להיות שוויוני ואחיד לכל הרשויות. כדברי כב' השופטת ביניש :

"כבר נאמר לא אחת בפסיקתנו כי 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."

בג"צ 4906/98 **עמותת "עם חופשי" ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון**, (פיסקה 9 בפסק דינה של כב' השופטת ד' ביניש) (טרם פורסם, ניתן ביום 30.5.2000).

36. העותרים יטענו, כי ככל שמדובר בחלוקת מענקי האיזון על ידי המשיב מס' 1, ההבדלים בין הרשויות המקומיות הערביות לבין הרשויות המקומיות היהודיות אינם ענייניים. הרשויות המקומיות הערביות אינן מהוות קבוצת שוויון נפרדת, כלשונו של כב' השופט זמיר בפס"ד **תיאטרון ארצי לנוער**, משום שאין כל שיקול ענייני המחייב הפרדה כזו לצורך הענקת מענק האיזון. גם אם קיים שיקול ענייני כלשהו התומך בהקמת שתי קבוצות שוויון שונות הרי

שיקול זה היה צריך לפעול לטובת הקבוצות המקופחות, במקרה זה, הרשויות המקומיות הערביות.

37. חובת השוויון מחייבת לקבוע את קבוצת השוויון על פי קריטריונים ענייניים, ומחייבת קיצוץ שוויוני בתוך הקבוצה. המשיב 1 לא שקל כראוי ולא איזן כנדרש בין כל השיקולים הענייניים, כאשר החליט להקים את הקבוצה של המגזר הערבי וליצור הבדל חד כל כך בין הרשויות המקומיות הערביות לבין הרשויות המקומיות היהודיות. כך למשל, המשיב 1, לא שקל בין שיקוליו את מצבן החברתי-כלכלי הקשה של הרשויות מקומיות הערביות לבין גובה הקיצוץ שהוטל עליהן. המשיב 1, התעלם מהעדר סיווגן של הרשויות המקומיות הערביות כאזורי עדיפות לאומית. יתרה מזאת, המשיב 1 אף לא איזן כראוי בין ההפליה רבת השנים שממנה סבלו הרשויות המקומיות הערביות לבין הקיצוץ במענקים לשנת 2000.

ראו:

בג"ץ 3792/95 תאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאומנויות ואח', פ"ד נא (4), 259, 284-280.

בג"ץ 6051/95 רקנט ואח' נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד נא (3) 289, 346.

38. החלטת המשיב מס' 1 נוגדת היא וסותרת את התכלית העיקרית העומדת מאחורי חלוקת מענקי האיזון, כפי שנקבעה על ידי ועדת סוארי. ההפרדה בין הרשויות המקומיות הערביות לבין הרשויות המקומיות היהודיות בעניין הקיצוץ במענקי האיזון לשנת 2000, מחטיאה מטרה זו ומפרה את הכללים שנקבעו על ידי ועדת סוארי בעניין חלוקת מענקי האיזון. תחת זאת, החלטת המשיב מס' 1 מנציחה את הפערים הקיימים ונוהגת מדיניות אסורה של נפרד אך לא שווה.

39. תשובתו של המשיב מס' 1, שלפיה הואיל ולכל מגזר סכום תקציבי נפרד, יש לקבוע את הקיצוץ של כל מגזר מסך ההיקף התקציבי של אותו מגזר, אינה אלא מראית עין של מדיניות נפרד אבל שווה. למעשה, מדיניותו של המשיב מס' 1, אשר בבסיסה עומדות טבלאות קיצוץ נפרדות לרשויות המקומיות הערביות ולרשויות המקומיות היהודיות, היא ההיפך הגמור לכך ותוצאתה הפלייתן לרעה של הרשויות המקומיות הערביות והנצחת הקיפוח. מדיניות הקיצוץ בתקציב מענקי האיזון של הרשויות המקומיות הערביות לשנת 2000 הינה בבחינת גזילת כבשת הרש.

40. החלטת משרד הפנים שרירותית בשל העובדה שלא הסתמכה על קריטריונים אחידים ושוויוניים. הלכה פסוקה ומושרשת היא, כי תמיכה כספית מטעם רשויות השלטון חייבת היא להתבסס על אמות מידה וקריטריונים שוויוניים, ענייניים ואחידים.

ראו:

בג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, (טרם פורסם, ניתן ביום 7.10.99).

41. כב' השופטת דורנר הדגישה כי סטייה ממדיניותה הכללית של הרשות:

"חייבת להיעשות באופן שוויוני. הרשות יכולה לחרוג ממדיניותה הכללית רק על בסיס שוויוני, ועל-יסוד אמות-מידה ברורות במידת האפשר. בקביעתן של אמות-מידה אלה יש להתחשב בכל השיקולים הרלוואנטיים לעניין ולהימנע מהתחשבות בשיקולים זרים. על אמות-המידה להיות סבירות, ואל להן להיות שרירותיות. ... כאמור, שוויון אין פירושו החלה מכנית של דרכי מימון זהות בכלל הרשויות המקומיות בארץ. אכן, ייתכנו בהחלט מקרים שבהם דרכי המימון שעל-פי המדיניות הממשלתית הכללית אינן נותנות פתרון הולם למצוקתה של רשות מקומית זו ואחרת. אלא שחריגה מן המדיניות הכללית חייבת אף היא להיעשות על בסיס שוויוני ועל סמך אמות-מידה ענייניות."

בג"צ 6249/96 התאחדות הקבלנים והבונים בישראל ואח' נ' ראש עיריית חולון ואח', (פיסקאות 5 ו-7 בפסק דינה של כב' השופטת דורנר) (טרם פורסם, ניתן ביום 29.3.98)

42. הקיצוץ הלא אחיד גרם לתוצאה קשה לפיה היישובים הערבים, המהווים קבוצה חשודה וחלשה, נפגעו יותר ובאופן משמעותי מבחינה כלכלית לעומת היישובים היהודים. הלכה פסוקה היא שהשוויון הוא נורמה חברתית תוצאתית, וכל החלטה מינהלית המפרה את השוויון דינה להתבטל גם אם המניע לקבלתה לא היה נעוץ בכוונת הפליה. קיומה של הפליה נקבע, בין היתר, על פי האפקט של ההחלטה או של המדיניות, כדברי כב' השופט זמיר בפס"ד

עדאלה II :

"הכלל הוא, שכל הפליה פסולה, גם אם היא מוכחשת. הסוואה לא תציל הפליה. המהות קובעת ולא הצורה. ... אמור מעתה, די בכך שמשרד ממשלתי מבצע את חוק בתקציב באופן היוצר הפליה פסולה, כגון על יסוד דת או לאום, כדי לפסול את הביצוע, ואין בכך כדי להכשיר את ההפליה שלא הוכחה כוונה להפלות או שהכוונה להפלות מוכחשת. מלים יפות אינן מספיקות להכשיר מעשים רעים. הפסול שבהפליה טמון במעשה ההפליה."

בג"צ 1113/99 עדאלה נ' השר לענייני דתות ואח', (פסקה 10 בפסק דינו של כב' השופט זמיר) (טרם פורסם, ניתן ביום 18.4.00).

ראו גם :

בג"צ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מח (5) 501, 516.

בג"צ 205/94 עקיבא נוף נ' משרד הבטחון, פ"ד נ (5) 449, 463.

בג"צ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח', פ"ד נד (1) 258, 279-80.

על יסוד כל האמור לעיל, מתבקש כב' בית המשפט להוציא מלפניו צו המופנה נגד המשיבים כמבוקש בראשית העתירה, וכן לחייב את המשיבים בהוצאות משפט ושכ"ט עו"ד.

גימיל דקואר, עו"ד
ב"כ העותרים