

1. הועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות ערביות
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 ו/או
עאדל בדיר
מארגון **עדאלה**: המרכז המשפטי לזכויות המיעוט
הערבי בישראל, ת"ד 510 שפרעם 20200, טל':
04-9501610; פקס': 04-9503140

העותרים

-נגד-

משרד הפנים

שר האוצר

ראש ממשלת ישראל

על ידי פרקליטות המדינה

המשיבים

סיכומים מטעם העותרים

העותרים מתכבדים בזה להגיש את סיכומיהם בכתב, וזאת בהתאם להחלטת בית-משפט נכבד זה מיום 15/11/04 לפיה:

"להקלה על העיון בעתירה יגיש בא-כוח העותרים לבית-המשפט, תוך 30 ימים, כתב אחד שיסכם את כל השתלשלות האירועים שהיו בעתירה עד הנה, לרבות הטיעונים המושמעים מפי העותרים כהיום הזה. להסרת ספק ייאמר כי קריאת אותו כתב תייתר קריאת כתבי בי-דין אחרים המצויים באותו תיק. המדינה תשיב על אותו כתב תוך 30 ימים נוספים בכתב שיהיה באותה מתכונת של הכתב הראשון. נבקש מאת נשיא בית-המשפט כי יעשה כמיטבו כדי לזרז (ככל הניתן) את שמיעת העתירה."

מבוא

1. בית המשפט הנכבד הוציא ביום 4/6/02 צו על תנאי בעתירה זו המורה אל המשיבים לבוא וליתן טעם:

א. מדוע לא לתקצב את המועצות הדתיות והמפע"מים בסעיף תקציבי נפרד ובהתאם להוצאה בפועל;

ב. מדוע לא ייקבע סעיף תקציבי אחד לחלוקת מענקי האיזון, על בסיס מבחנים שוויוניים ואחידים לאחוז מימוש זהה בסל שירותים נורמטיבי לכל הרשויות המקומיות.

2. עניינה של עתירה זו הנו, הפלייתן של הרשויות המקומיות הערביות בחלוקת מענקי האיזון על ידי המשיב מס' 1. מדיניותו הבלתי שוויונית של המשיב מס' 1 בחלוקת מענקי האיזון חורגת מהמלצות "ועדת סוארי" אשר המליצה בשנת 1993 להקצות את מענקי האיזון על פי מבחנים אחידים ושוויוניים ולעגן את הנושא בכללותו בחקיקה ראשית כדי שכל רשות מקומית תוכל לתכנן את פעילותה לטווח הארוך ועל מנת לא להשאיר את הנושא למשא ומתן בין הרשות המקומית והממשלה. כמו כן, מדיניות זו סותרת את מסקנותיו של מבקר המדינה אשר מתח ביקורת חריפה בשנת 2000 על מדיניותם של המשיבים אשר שינתה באופן מהותי את הכללים שנקבעו על ידי "ועדת סוארי". בעקבות הביקורת, הוקמה "ועדת גדיש" שהגישה למשיב מס' 1 ביום 3/9/2001 את "דו"ח הועדה לבחינת הקריטריונים להקצאת מענק האיזון". אולם, המשיבים מתעלמים עד יום זה גם מהמלצות אלה.

רצ"ב:

- דו"ח המלצות ועדת סוארי, אוגוסט 1993 ומסומן כ- 1/ס;
- דו"ח שנתי 50ב, מבקר המדינה (2000) ומסומן כ- 2/ס;
- דו"ח המלצות ועדת גדיש, ספטמבר 2001 ומסומן כ- 3/ס.

3. נקדים ונציין כי, באוגוסט 2000 הגישו העותרים עתירה דומה. אולם, לקראת הדיון בעתירה זו ציינו המשיבים, כי הועדה שמונתה (ועדת גדיש) לבדוק את ההמלצות המקוריות שנקבעו על ידי "ועדת סוארי" לחלוקת מענקי האיזון, אמורה לסיים את עבודתה בתוך זמן קצר. לכן, ובהמלצת בית משפט נכבד זה, משכו העותרים את עתירתם העתירה הנוכחית הוגשה לאחר שהתברר כי אין בכוונת המשיבים לשנות דבר במדיניותם המפלה.

4. ביום 25/6/03 החליט בית משפט נכבד זה, כי המשיבים יגישו עד נובמבר 2003 נוסחה חדשה, וכי בסיום הפעולה תימסר תגובה מטעם העותרים. ביום 19/1/04 הגישו המשיבים נוסחת חישוב למענקי איזון. נוסחה זו היא עיקר המחלוקת המשפטית היום בין הצדדים.

העותרים יפרטו בהמשך כי למעשה, הנוסחה החדשה היא אף גרועה יותר משיטת החישוב המפלות שהיו ערב הגשת העתירה.

5. בסיכומים אלה, יציגו העותרים תמונת רקע שתסביר: מהי התכלית של מענקי האיזון, ההפליה שנבעה משיטות אלו, וכאן הם יסמכו על מחקר אקדמאי חדש מאוניברסיטת תל-אביב אשר התפרסם באוקטובר 2004 המוכיח את עומק ההפליה. לאחר מכן, העותרים ידונו, בכל רכיבי הנוסחה החדשה ויוכיחו את ההיבטים המפלים של הנוסחה על כל מרכיביה. ודוק. ההסברים הנוגעים לנוסחה החדשה נשענים, בין היתר, על הפרקים שיוצגו להלן.

מהי התכלית של חלוקת מענקי האיזון:

6. התכלית אשר עומדת מאחורי חלוקת מענקי האיזון לרשויות המקומיות, כפי שעולה מדו"ח מבקר המדינה, מדו"ח ועדת סוארי ודו"ח ועדת גדיש ואפילו כפי שהדגישו המשיבים, הינה להקטין את הגירעון התקציבי שנוצר כתוצאה מגידול הוצאות פר-נפש לעומת ההכנסות מנפש של אותן רשויות, וזאת במטרה לאפשר מתן שירותים מינימלית וסבירה לתושבי הרשות המקומית. במילים אחרות, התכלית היא לסגור פערים בין הרשויות המקומיות החלשות ולבין הרשויות המקומיות המבוססות.

7. ועדת גדיש מוסיפה ומדגישה, כי למצב הסוציו-אקונומי של הרשות המקומית השפעה משמעותית על פעילותיה השונות של הרשות המקומית. שם נקבע, כי:

"ככלל ניתן לומר כי לאפיון הסוציו-אקונומי השלכה משמעותית על פעילות הרשות המקומית. ככל שהאפיון הסוציו-אקונומי של תושבי הרשות גבוה יותר תהיה קיימת נטייה לצרוך פחות שירותים מסוימים כגון חינוך משלים, אירועי תרבות וכיו באמצעות הרשות המקומית אלא במסגרת פרטית או מסגרות המארגנות על ידי הרשות המקומית אך ממומנות באופן כמעט מוחלט על-ידי המשתמשים וכמו כן היקפי ההכנסות העצמיות של הרשות ושיעורי הגביה יהיו גבוהים יותר"¹.

8. דברים אלה אף נתמכים ע"י דו"ח מבקר המדינה לשנת 2000, אשר קבע כי המשקל הניתן ע"י המשיבים לרכיב הסוציו-אקונומי הינו נמוך בהרבה מהמשקל הראוי. מבקר המדינה מסכם בעמ' 500 (נספח ס/2), כי:

"בביקורת נמצא, כי המשקל שנתן המשרד למצב החברתי-כלכלי היה קטן בהרבה מזה שעליו המליצה הוועדה: בחישוב ההכנסה מארנונה על מגורים ועל שטחי תעסוקה של כל רשות, ניתן משקל למצב החברתי-כלכלי של הרשות, אולם הוא היה נמוך בעשרות אחוזים מהמלצת הוועדה" (הדגשה לא במקור).

המסקנה המתבקשת מכך היא, כי קבוצת ההשוואה לצורך התכלית התקציבית היא הרשויות המקומיות שסובלות ממצב סוציו-אקונומי גרוע.

¹ שם, עמ' 14.

מחקר אקדמאי בנושא ההפליה במענקי האיזון – אוקטובר 2004

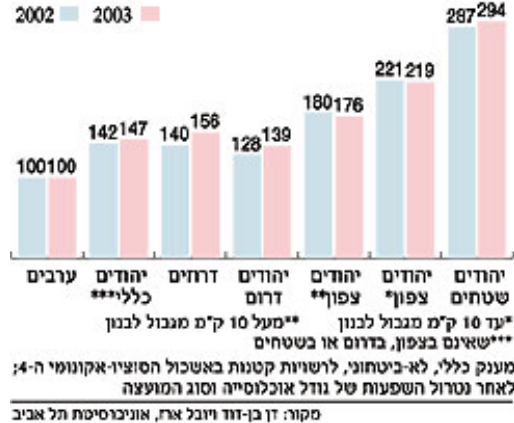
9. באוקטובר 2004 התפרסם מחקר אקדמאי: "אי איזון במענקי האיזון – פן מקומי של סדר יום לאומי" שבוצע על ידי שני חוקרים מאוניברסיטת תל-אביב, ד"ר דן בן דוד, מרצה בכיר בחוג למדיניות ציבורית וד"ר יובל ארז, מבית הספר לכלכלה (להלן: המחקר). המחקר מתייחס לחלוקת מענקי האיזון בשנים 2002 ו-2003 וברובו הוא מתייחס להפלייתן של הרשויות המקומיות הערביות בחלוקת מענקי האיזון בשנים 2002 ו-2003.

רצ"ב עותק מלא של המחקר הנדון ומסומן כ- 4/ס. את המחקר ניתן להוריד מהאינטרנט בקישור: <http://spirit.tau.ac.il/public/bendavid/israel/izun.pdf>

10. על-פי המחקר, הדיאגרמה להלן משווה את גודל המענק לתושב שניתן על ידי משרד הפנים לאחר נטרול ההבדלים הסוציו-אקונומיים וההבדלים בגודל ובסוג המועצה. ישנן 246 רשויות קטנות שבהן מתגוררים פחות מ-20,000 תושבים. ההשוואה בדיאגרמה היא בין כל הרשויות הקטנות הנמצאות באשכול הסוציו-אקונומי-הרביעי בלבד. על כל 100 שקל לתושב שהועברו לרשויות ערביות ב-2002, קיבלו רשויות יהודיות - שאינן בצפון, בדרום או בשטחים - סכום של 142 שקל לתושב. לאחר הקיצוץ הגדול במענקי האיזון ב-2003, גדל הפער ל-47 שקלים. רשויות יהודיות קטנות בדרום הארץ הנמצאות באותו אשכול סוציו-אקונומי רביעי קיבלו 28 שקלים לתושב יותר מאשר רשויות ערביות באותו גודל ובאותו מעמד סוציו-אקונומי. הפער גדל ל-39 שקל ב-2003. בצפון הארץ, רשויות דומות קיבלו 80% יותר לתושב מהרשויות הערביות ב-2002 ו-76% יותר ב-2003. רשויות הנמצאות במרחק של עד 10 ק"מ מגבול לבנון קיבלו פי 2.2, ורשויות בשטחים זכו לכמעט פי שלושה לתושב - כאשר חשוב להזכיר כי לא מדובר בתקציבים לביטחון, לחינוך או לרווחה המתווספים לסכומים אלה. כאשר ממשלת ישראל החליטה לקצץ בצורה ניכרת בכספים הכלליים המועברים לרשויות ב-2003, משרד הפנים הגדיל למעשה את מידת האפליה לטובת הרשויות בשטחים, מ-287 שקל לתושב ל-294 שקל לתושב - לעומת 100 שקל לתושב ברשות ערבית דומה בגודלה ובמאפייניה הסוציו-אקונומיים. ראו הדיאגרמה שלהלן:

מענקי איזון לתושב

בשקלים, לכל 100 ש' הניתנים עבור תושב ערבי



11. על-פי המחקר, לאחר שמנטרלים סטטיסטית את השפעת גודל האוכלוסייה וסוג הרשות, מתברר שרשות יהודית בצפון הארץ - שאינה נמצאת קרוב לגבול לבנון - במעמד סוציו-אקונומי גבוה יחסית (באשכול השביעי) מקבלת אותו מענק איזון לתושב כמו רשות ערבית באשכול הסוציו-אקונומי הראשון, שהוא הנמוך ביותר. רשות קטנה באותו אזור בצפון הנמצאת במרכז הדירוג הסוציו-אקונומי, כלומר באשכול החמישי, מקבלת אותו מענק איזון לתושב כמו רשות יהודית קטנה בדרום הארץ הנמצאת באשכול הסוציו-אקונומי הנמוך ביותר. רשות מקומית אמידה בשטחים - הנמצאת באשכול השמיני - מקבלת מענקים לא-ביטחוניים, שהם 27% יותר לתושב, מרשות יהודית הנמצאת באשכול התחתון בדרום הארץ.

12. כעולה מהמחקר, מדובר באפליה תקציבית במענקי האיזון על בסיס דת ומיקום שהסתכמה במיליארד שקל בשנת 2002, כמעט שליש מזה לטובת רשויות יהודיות הנמצאות בשטחים. ההיקף הכולל של האפליה מהווה 27% מכלל מענקי האיזון. בשנת 2003, היקף האפליה ירד ל-844 מיליון שקל. אך ההחלטה לקצץ באופן עמוק במענקי האיזון בשנת 2003 לא לוותה בהקטנה יחסית בממדי האפליה, אשר אף גדלו במקצת, ל-28% מכלל מענקי האיזון

13. בסיכום דבריהם, מציינים החוקרים בעמוד 14 למחקר:

"היקף האפליה במענקי האיזון הגיע למיליארד ₪ בשנת 2002 – כרבע מכל המענקים שניתנו. גם כעבור שנה, בתקופה של משבר תקציבי חמור, הקפידה מדינת ישראל לא לפגוע במימדי האפליה התקציבית כאשר רבע מכל הסכום שניתן במענקי איזון ב-2003 היווה אפליה תקציבית על פי דת ומיקום. בהקשר של סיוע מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, אלה הן העדיפויות הלאומיות בפועל של מדינת ישראל כפי שהן באות לידי ביטוי בביצוע התקציב. האם הציבור הרחב מודע למימדי האפליה בחלוקת כספו, האם הוא מודע להשלכות ארוכות הטווח של אפליית קבוצות

מסוימות בהיקפים כאלה על חשבון הקבוצות האחרות, והאם אלה אותן עדיפיות אשר עבורם הוא הצביע? הכוונה כאן הינה להפנות זרקור אל סדר העדיפיות בפועל, כפי שזה בא לידי ביטוי מתוך מכלול הנתונים, ולאפשר לקובעי המדיניות ולציבור הרחב לשקול מחדש אם כך אכן צריך וראוי לחלק את כספי הציבור המוגבלים."

ראו: ס' 4/ עמ' 14.

הרכיב הסוציו-אקונומי מול התכלית של מענקי האיזון

14. דו"ח הנתונים הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2001, שיוצא מטעם האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים, מצביע, כי שיעורם של הרשויות המקומיות הערביות הינו קרוב ל- 40% מכלל הרשויות המקומיות שסובלות מגירעון תקציבי, וכי רוב הרשויות המקומיות הערביות הללו מרוכזות בסוף סולם הדירוג, עם גירעון תקציבי לתושב גבוה ביותר.

רצ"ב לוח המפרט דירוג עודף (גרעון) לתושב בתקציב הרגיל עפ"י סדר יורד, כנספח שסימנו ס' 5.

15. נתוני הגירעון לתושב לשנת 2001 המפורסמות בדו"ח הנ"ל, מצביעות על כך שהגירעון הכולל לתושב ברשויות המקומיות הערביות שווה ל- 45% מהגירעון הכולל לכל הרשויות המקומיות הסובלות מגירעון תקציבי. לכן, גם אם חלקה של האוכלוסייה הערבית ממענקי האיזון המחולקים על הרשויות המקומיות מגיע עד כדי 23% מכלל התקציב המחולק, הרי הגירעון שאותה אוכלוסייה סובלת ממנו מגיע עד כדי 45% מהגירעון הכולל ברשויות המקומיות לתושב, הרבה מעבר לאחוזם של האוכלוסייה הערבית הזכאית מכלל האוכלוסייה הזכאית במדינה.

16. כמו כן, הרשויות המקומיות הערביות כובשות את מקומן בראשית הלוח המדרג את העיריות והמועצות המקומיות לפי סדר עולה של המדד החברתי-כלכלי. הנתונים שהוצגו בדו"ח הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בחודש פברואר 2002, מציגים בפנינו מסכת קשה ביותר של הפליה ופערים תהומיים בין הרשויות המקומיות הערביות והיהודיות. להלן עיקר הממצאים: (האשכול הראשון כולל רשויות עם המדד החברתי-כלכלי הנמוך ביותר והאשכול העשירי כולל רשויות עם המדד החברתי-כלכלי הגבוה ביותר):

- קרוב ל- 90% מהרשויות המקומיות המדרגות באשכול הראשון הינן ערביות;
- קרוב ל- 84% מהרשויות המדרגות באשכול השני הינן ערביות;
- קרוב ל- 65% מהרשויות המדרגות באשכול השלישי הינן ערביות;
- קרוב ל- 47% מהרשויות המדרגות באשכול הרביעי הינן ערביות;

- רק 4% מהרשויות המדורגות באשכולות החמישית עד העשירית הינן ערביות.

ראו: ע/8 לעתירה עמ' 44.

17. לא זו אף זו, דו"ח ועדת גדיש² הצביע, כי 80% מהרשויות המקומיות במחוז הצפון מצויות באשכולות הנמוכים של המדד הסוציו-אקונומי, מאשכול 1-5; כי מחוז הצפון כולל רשויות רבות מהמגזר הערבי-דרוזי, 51 יישובים מתוך 77; וכי כל הרשויות במגזר הערבי מצויות באשכולות הנמוכים והבינוניים, 1-6.

18. ועוד. במחוז הצפון, הכולל 11 רשויות מהמגזר הערבי-דרוזי, 17 מהמגזר היהודי (כולל את הרשויות המעורבות), כל הרשויות מהמגזר הערבי-דרוזי מצויות באשכולות הנמוכים, 1 עד 5, ורוב הרשויות מהמגזר היהודי מצויות באשכולות בינוניים - גבוהים.

19. הנה כי כן, הנתונים הנ"ל לאור תכלית מענקי האיזון מצביעים על הפליתן הקיצונית של הרשויות המקומיות הערביות בישראל. מדיניותם של המשיבים מתעלמת מתכלית זו, ומסרבת להתייחס לקבוצת השוואה הרלוונטית אשר מצביעה כי אחוז המענקים ליישובים הערביים מתוך הקבוצה הזכאית למענקי האיזון הינו נמוך ביותר ביחס לאחוזם הגבוה בקבוצה רלוונטית זו.

כיצד השיטה מתנהלת הלכה למעשה

20. **שיטת נפרד אך לא שווה**: המשיבים יצרו שני מסלולים: האחד לרשויות המקומיות הערביות והשני לרשויות מקומיות יהודיות. בכל מסלול נהגה שיטת קיצוץ למענקי האיזון שונה מהאחרת. עיון בטבלאות הקיצוץ בשני המגזרים לשנת 2000, לדוגמא, מצביע על הפליה של הרשויות המקומיות הערביות כשהן נבחנות לאור קבוצת השוואה. למשל, אחוז הקיצוץ למגזר הערבי לרשות שנמצאת ברמה 1 במדד הסוציו אקונומי הוא 3.5%, לעומת קיצוץ של 3% לרשות יהודית שנמצאת באותה רמה. כנ"ל לגבי אחוז המימוש: אחוז הקיצוץ לרשות מהמגזר הערבי גדול יותר מאחוז הקיצוץ אצל מקבילתה במגזר היהודי (אחוז המימוש יוסבר להלן).

רצ"ב טבלאות הקיצוץ בשני המגזרים לשנת 2000 ומסומנת כנספח 6/ס.

21. לא היה ידוע מהו ההיגיון מאחורי יצירת שני מסלולים נפרדים על רקע לאום. אך, המשיבים בתשובתם הפתיעו בהסברם המוזר שלפיו: מטרת שיטת ההפרדה היא דווקא להטיב עם הערבים והיא מוכיחה שמצבם של הרשויות המקומיות הערביות אף עדיף על אלו היהודיות. מדובר בהעדפה מתקנת, טענו המשיבים, איך? המשיבים טענו, כי אם בודקים כל רשות בנפרד שבתוך המסלול מתברר כי מצבה באופן יחסי משתפר ואף עדיף

² 3/ס, עמ' 12.

על זו הנמצאת במסלול היהודי. למשל, אם נשווה נצרת עם אום אל פחם נמצא כי נצרת מצבה יחסית טוב; ואם משווים שפרעם עם עין מאהל מוצאים גם שמצב שפרעם משתפר; ואם בודקים אום אל פחם עם עין מאהל אז מגיעים למסקנה כי שני היישובים סוגרים פערים ביניהם בקצב גבוהה יותר משני יישובים יהודים הנמצאים במסלול היהודי. זה נכון. אך מהי הבעיה בטיעון זה? נצרת לא מעוניינת לסגור פערים עם אום אל פחם אלא עם שכנתה נצרת עילית; אום אל פחם אינה רוצה להשתוות עם עין מאהל אלא עם שכנתה חדרה; ושפרעם מעוניינת לסגור פערים ולהשתוות עם חיפה; וסכנין אינה מעוניינת להשתוות עם עראבה אלא עם כרמיאל; שהרי מדובר בתכלית אוניברסאלית, היינו, שאין בינה ולבין השייכות הלאומית/דתית ולא כלום.

רצ"ב כתב-תשובה מטעם המשיבים שהוגש באוקטובר 2002 ומסומן כנספח ס'7.

22. שיטת "נפרד אך לא שווה" של השני המסלולים מגבירה את הפערים בין שני הסקטורים ופוגעת קשות ברשויות המקומיות החלשות. לפי ההיגיון של המשיבים ניתן גם לחלק את הרשויות המקומיות היהודיות לשני מסלולים: מסלול לרשויות העניות ואחר לעשירות. אולם אז למשיבים לא יהיה מענה לטענת שדרות שתסרב להשתוות עם נתיבות אלא עם עומר או תל-אביב, למשל. העותרים יטענו, כי די בשיטה זו בכדי להוכיח את ההפליה ההיסטורית של יישובי העותרים. העותרים יטענו עוד, כי ככל שמדובר בחלוקת מענקי האיזון על ידי המשיב מס' 1, ההבדלים בין הרשויות המקומיות הערביות לבין הרשויות המקומיות היהודיות אינם עניינים. הרשויות המקומיות הערביות אינן מהוות קבוצת שוויון נפרדת, משום שאין כל שיקול ענייני המחייב הפרדה כזו לצורך הענקת מענקי האיזון. בבג"ץ 3792/95 תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות, תק-על 97(3), 332 עמ' 346, נקבע:

"אך אפשר גם שקבוצת שוויון תוקם על יסוד שיקול ענייני, ובכל זאת לא תהיה הצדקה לקיום הנפרד של קבוצת שוויון זאת. הכיצד? אפשר שבנסיבות המקרה המשקל של השיקול הענייני יהיה קטן עד כדי כך שהוא לא יצדיק את הקיום של קבוצת שוויון נפרדת. במקרה כזה, ההחלטה להקים קבוצת שוויון נפרדת על יסוד שיקול זה נפגמת, לא בשל שיקול זר, אלא בשל משקל בלתי-ראוי שניתן לשיקול ענייני. לשון אחרת, המשקל שניתן לשיקול הענייני חורג ממתחם הסבירות, ובשל כך ההחלטה להקים קבוצת שוויון על יסוד שיקול זה נעשית בלתי-סבירה".

23. אחוז המימוש: אחוזי המימוש בשני המסלולים שונים הם. **מהו אחוז המימוש?** הוא אחוז הקיצוץ הקבוע מהסכום המגיע לרשות המקומית. אחוז המימוש במסלול היהודי הינו 90% מהסכום שנקבע, ואילו במסלול הערבי הינו 80% מהסכום שנקבע. לדוגמה, נניח שהסכום שנקבע לרשות המקומית – ובהנחה ששאר המרכיבים הם ניטרלים – הוא 1000 ש"ח; אזי הרשות המקומית היהודית תקבל 90% מסכום זה ואילו הערבית תקבל רק 80% מסכום זה. מהו ההסבר לשונות באחוז המימוש? המשיבים לא נתנו כל הסבר לשונות זו. פשיטא, מדובר בהנחת עבודה קיימת שאין לה אחיזה בדו"ח ועדת סוארי או בהמלצות ועדת גדיש, והמשיבים אף לא מתיימרים ליתן הסבר לכך.

24. **הוצאות ייחודיות**: אחוז המימוש אינו רק המקדם היחיד המבטא את ההבדלים בין שני המסלולים, ישנה תוספת של 6% המגיעה לרשויות המקומיות היהודיות בלבד. המשיבים טוענים בכתב תשובתם, כי הפער הקיים בנוסחה ממנה נגזר גובה מענק האיזון בין הרשויות המקומיות הערביות והיהודיות, נוגע להוצאות ייחודיות שאינן קיימות במגזר הערבי, ואשר מיועדות לתקצב את המועצות הדתיות והמפע"מים, שהם מרכזי הדרכה לרשויות המקומיות היהודיות. כידוע, הם נשענים על חקיקה מפלה שנחקקה לפני חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ואשר הקימה מועצות דתיות ליהודים בלבד. **החשוב מכל הוא שאחוז זה המוענק באופן אוטומטי לרשויות היהודיות מתקציב מענקי האיזון יוצר טעות אופטית, שכן אינו יוצר הבדל של 6% במענק בין יישוב ערבי ליישוב יהודי, ההבדל הסופי הינו גדול פי כמה מ- 6%. כמו כן, האחוז הזה הינו שרירותי, שכן לא ברור מהו המבחן שקבע את גובהו, וכי התוצאה של הפעלת אחוז זה אינה מצדיקה הפער הגדול שהוא יוצר.**

25. נביא דוגמה משווה בין שני יישובים, ערב ויהודי, אשר תעיד כי ההבדל הסופי בתקציב הינו גדול יותר מ- 6%. נניח שמספר התושבים שלכל יישוב הינו 50,000 ושני היישובים זהים לחלוטין בכל התנאים ועלות סל השירותים הנורמטיבי לנפש הינו 3000 ₪ וההכנסה המחושבת לנפש בשתי הרשויות הינה 2600 ₪, אז יתבררו הנתונים המפתיעים כלהלן:

הפער כתוצאה מההפרש בהוצאות הייחודיות

<u>ישוב ערבי</u>	<u>ישוב יהודי</u>	
₪ 3000	₪ 3000	עלות סל נורמטיבי
2700 (90%)	2880 (96%)	עלות הסל לחישוב המענק
<u>2600</u>	<u>2600</u>	הכנסה מחושבת לנפש
100	280	מענק לנפש
5,000,000	14,000,000	מענק לרשות
4,000,000 (80%)	12,600,000 (90%)	מענק לפי אחוז מימוש

לפי החישוב הנ"ל יוצא כי ההבדל שנעשה כתוצאה מה- 6% הינו 280 ₪ (לתושב היהודי) מול 100 ₪ (לתושב הערבי); וההבדל בין הרשויות הינו 8,600,000 ₪ לטובת היישוב היהודי. לכל הדעות, ויהיו הצרכים הייחודיים אשר יהיו אין בהם בכדי להצדיק פער כה מהותי.

26. זה המקום להתייחס באופן ספציפי לעותרת מס' 2. הפחתה של 6% מההוצאות של עיריית נצרת גרמה לכך שהיא תקבל מענק של 20996 אלש"ח (מענק מחושב כולל פרע"מ ועלויות פנסיוניות, ללא רזרבה), במקום 31778 אלש"ח שהיתה מקבלת לפי המקדם של 96% שנקבע למגזר היהודי. כלומר נצרת קיבלה 11000 אלש"ח פחות בתקציב 1999 מזה שהייתה אמורה לקבל לפי נוסחת סוארי. ובכך היא הפסידה יותר משליש המענק המגיע

לה לפי נוסחת סוארי. לעומת זאת, נצרת עילית קיבלה מענק של 22908 אלש"ח בשנת 1999 (ללא רזרבה). אולם, אם נצרת עילית הייתה רשות מקומית ערבית, היא לא הייתה זכאית למענק איזון בכלל (ללא פרע"מ ועלויות פנסיוניות). כלומר נצרת עילית קיבלה מענק אך ורק בגלל הסעיף של מועצות דתיות ומפע"מים. ולכן, עבור נצרת עילית, מענק האיזון נועד לממן המועצות הדתיות, וזה מחטיא המטרה שהייתה ביסוד קביעת מענקי האיזון.

רצ"ב טבלת השוואה בין נצרת לבין נצרת עילית, ומסומנת כנספח ס/8.

27. מאחר והנוסחה החדשה המוצעת מטעם המשיבים מתייחסת שוב **להוצאות הייחודיות**, כפי שיפורט בהמשך, העותרים יעלו את טיעוניהם המשפטיים בעניין זה בפרק המתייחס לנוסחה החדשה.

הנוסחה החדשה המוצעת

28. ביום 25/6/03 בית משפט נכבד זה החליט כדלקמן:

"עם פתיחת הדיון נמסרה לנו הודעה משלימה מטעם המדינה. על פיה החליטו משרדי האוצר והפנים, כי בהצעת התקציב לשנת 2004 יהיה סעיף תקציבי אחד לכלל הרשויות המקומיות בישראל. לאור הודעה זו נראה לנו כי יש לדחות המשך הדיון בעתירה. מטרת הדחייה הינה לאפשר למשיבים לקבוע את מרכיב הנוסחה על פיה יחושב מענק האיזון **כדי להגשים את תכליתו**. הכל מסכימים כי מרכיבים אלה צריכים לשקף את עקרון השוויון. עשויות להתעורר מחלוקות באשר ליישום העקרון, שהרי מן המפורסמות הוא כי עקרון השוויון הוא עקרון מורכב המעורר בעיות יישום שונות. לא פעם חלוקה זהה אינה שווה. על כן מן הראוי הוא לאפשר למשיבים לקבוע את מרכיב הנוסחה על פי הבנתם שלהם את יישומו של עקרון השוויון. יעשה מאמץ לגבש נוסחה זו לא יאוחר מסוף נובמבר. מרכיבים אלה יימסרו מראש לעותרים, אשר יוכלו להעיר הערותיהם, אשר ישקלו בלב פתוח. בסיום הפעולה תימסר לנו הודעה מטעם המשיבים ותגובה מטעם העותרים. על פי תוכנם נחליט על אופן המשך הטיפול בעתירה." (ההדגשה לא במקור).

29. ביום 19/1/04 הגישו המשיבים נוסחת חישוב חדשה לחלוקת מענקי איזון לשנת 2004.

רצ"ב הודעה מטעם פרקליטות המדינה שהוגשה ביום 19/1/04 ומסומנת כנספח ס/9.

30. לפי טענת המשיבים, ישנם שני אלמנטים חשובים לבחינת מרכיבי הנוסחה החדש שקובעת את גודל מענק האיזון, והם: רכיבי ההוצאה מנפש ורכיבי ההוצאה על נפש. ההפרש ביניהם במכפלת מספר התושבים של הרשות המקומית = גודל מענק האיזון. אולם, חישוב רכיבי ההוצאה פר נפש ורכיבי ההכנסה מנפש תלויים בעיקר **במקדמים מסוימים** שהם קובעים את הסכומים של ההכנסה מנפש וההוצאה פר נפש.

31. לכן, המענק לרשות יהיה גדול יותר כאשר חישוב ההוצאה פר נפש הוא גדול יותר וחישוב ההכנסה פר נפש קטן יותר. העותרים יוכיחו להלן, כי המשיבים קבעו מקדמים

מסוימים שהגדילו את חישוב ההוצאה פר נפש והקטינו את ההכנסה פר נפש ברשויות המקומיות היהודיות, ואילו אצל הרשויות המקומיות הערביות יצרו המשיבים חישוב המקטין את ההוצאה פר נפש והמגדיל (באופן וירטואלי) את חישוב ההכנסה מנפש.

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

ההוצאה הנורמטיבית

33. 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.

34. 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 $A * b + A$.

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

36. 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

37. 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. יודגש, כי מספר היישובים בישראל המסווגים כאזורי עדיפות לאומית א' הינו 553.

לעניין זה ראו סעיף 6 לתגובה מטעם המשיבים לבקשת העותרים לצוות על מתן הבהרות ופרטים נוספים" המסומנת כ- 10/ס.

38. העותרים יטענו, כי השימוש בקריטריון זה הינו פסול משום שהינו בלתי חוקי ומפלה לרעה את היישובים הערבים. בדיון התלוי ועומד בפני הרכב של שבעה שופטים 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).

39. לצורכי המחשת ההפליה על-פי מקדם זה, נניח שמדובר בשתי רשויות מקומיות, יהודית וערבית, שבהן מספר התושבים הינו 50,000 ו- A = 3,000 ₪, ולפי הנוסחה $b = 4\%$ ליישוב המסווג כאזור עדיפות לאומית א'. 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.

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

41. 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 כפי שיוסבר להלן. לכן, אין תכלית ראויה כלשהי להוספת מקדם האזורי העדיפות הלאומית לאור תוצאתו המפלה על רקע לאום.

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

קו עימות/יש"ע

42. המקדם של היישובים המסווגים כיישובי קו עימות/יש"ע הינו 4%. בסעיף 6 "לתגובה מטעם המשיבים לבקשת העותרים לצוות על מתן הבהרות ופרטים נוספים" – נספח 10/ס- צוין כי מספר היישובים הערבים מתוך רשימת עשרות יישובים הינו שלושה יישובים בלבד (אשר גם הם מסווגים כאזורי עדיפות לאומית א').

43. העותרים אינם קובלים על העובדה, כי צורכי ביטחון מיוחדים מגדילים הם את ההוצאות שהרשות המקומית מוציאה. אולם, ראשית, וכפי שצוין במחקר, הרשויות המקומיות

מקבלות עבור הוצאות אלה במסגרת המענקים של ביטחון שוטף. שנית, 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 מתקבלות במסלול נפרד, השימוש בקריטריון זה נהיה לשרירותי, מפלה ומגדיל את הפערים על בסיס חשוד.

44. 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 א', מדוע היה צורך להוסיף אותם שוב על ידי מקדם אחר? ואם הוספת מקדם אזורי העדיפות הלאומית א' אינו בגלל המצב הסוציו-אקונומי בלבד, אלא גם בגלל ההיבט הביטחוני, אזי מדוע לא לפסול אותו ולהסתפק רק במקדם קו עימות/יש"ע?

45. 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

46. 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" (נספח ס/10) צוין כי **ישנם רק שתי רשויות מקומיות ערביות שיזכו במקדם זה**.

47. 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.

48. 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

49. 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" (נספח ס/10) 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". (ההדגשה לא במקור).

50. העותרים יטענו, כי מקדם זה הינו פסול מעיקרו 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.

51. 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.

52. 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 הוצאות ייחודיות

53. **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 לעיל. לפי החישוב שהוצג לעיל הוכח כי ההוצאות הייחודיות מובילות - לאחר נטרול שאר המרכיבים, שהמענק ברשות המקומית היהודית יהיה 12,600,000 ואילו ברשות

המקומית הערבית יהיה 4,000,000 (80%) – מספר התושבים בשתייהן הינו 50,000
(אמנם חישוב זה היה לגבי 6% ולפי הנוסחה החדשה הוא 3% אולם הפער נותר גדול).

54. המשיבים טוענים, כי מקדם זה נמצא אצל הרשויות המקומיות היהודיות ולא אצל הערביות משום שאין אצל האחרונות מועצות דתיות ומפעמים. היינו, המשיבים נשענים על מצב שהוא מלכתחילה מפלה על רקע לאום. העותרים יטענו, ראשית, כי אין מקום להישען על הפליה קיימת בכדי להצדיק את המשך קיומו של הפער; שנית, הייחודיות בסעיף זה מתייחסת לעניין השייך לשירותי דת, ועל כן יש להחילה גם על האוכלוסייה הערבית; שלישית האחוז הזה הינו שירותי שכן לא ברור מהו מהבחן שקבע את גובהו, וכי התוצאה של הפעלת אחוז זה אינה מצדיקה הפער הגדול שהוא יוצר וכי ממילא משרד הפנים מעביר תקציבים ישירים למועצות הדתיות.

55. העותרים יטענו, כי אם התכלית מאחורי הענקת התוספת הינה בכדי לאזן את ההוצאה בגין מועצות דתיות ומפעמים, הרי יש להחיל עקרון זה גם על היישובים הערביים שגם להם יש הוצאות בגין שירותי דת. אמנם אין מועצות דתיות ומפעמים אצל הרשויות המקומיות הערביות, אך, לא השם של ההוצאה הוא הקובע, אלא מטרתה ויעדה העיקרי. במקרה זה היעד הוא הוצאות בעניין שירותי דת שכל רשות מקומית מוציאה, ולכן חובה לקבוע קריטריונים ברורים המקיימים את עיקרון יחס שווה לשונים.

56. סוגייה דומה התעוררה בפרשת "קמחא דפסחא" שם נקבעה תמיכה לבני הדת היהודית לצורך תמיכה בנזקקים בחג הפסח; וברור שחג הפסח הינו חג ליהודים בלבד. על אף זאת, ובעקבות העתירה שהוגשה בעניין והוצאת צו ביניים בנושא נקבעו מבחנים שיחולו על כל הדתות בהתחשב בעקרון יחס שווה לשונים. כך כב' השופט זמיר מסביר את הפרשה:

"בבג"ץ 2422/98 עדאלה נ' שר העבודה והרווחה (לא פורסם) טענו העותרים כי משרד העבודה והרווחה נוהג באופן מפלה, כאשר הוא מקצה כספים מתקציב המשרד לצורך תמיכה בנזקקים לקראת חג הפסח (במסגרת מבצע, קמחא דפסחא" ואין הוא מקצה כספים לנזקקים ערביים במועדי החג שלהם. משרד העבודה והרווחה הכיר בחובתו לנהוג באופן שוויוני במתן תמיכות לנזקקים בני דתות שונות. אי לכך, הגיעו בעלי הדין להסכם על פיו משרד העבודה והרווחה יתקן את המבחנים בנוגע לתמיכה במשפחות נזקקות לרגל חג הפסח, באופן שיחולו גם על בני דתות אחרות. בית המשפט נענה לבקשת בעלי הדין ונתן להסכם זה תוקף של פסק דין."

בג"ץ 1113/99 עדאלה נ' השר לענייני דתות ואח', תק-על 2000 (2), 413 פיסקה 5.

57. בבג"ץ 1113/99 עדאלה הנ"ל טענו המשיבים כי, אין לקבוע סעיף אחיד לפי קריטריונים שוויוניים בעניין ההקצאה לבתי עלמין משום שיש לבני הדת היהודית צרכים יחודיים כמו קבורה בקומות, פיתוח בתי עלמין לקבורה חלופית לפי חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו – 1996 וכו'. בית משפט נכבד זה דחה טענת הייחודיות המצדיקה יחס

שונה לשונים וקיבל עקרון יחס שווה לשונים, ובכך הורה כי יש להפעיל את הסעיף התקציבי הזה לפי קריטריונים שוויוניים שיחולו על כל הדתות.

58. בבג"צ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון ואח', פ"ד נו (2) 79 נטען על ידי המשיבים, בין היתר, כי אין להחיל תכנית שיקום שכונות על היישובים הערביים בגלל שאינם עונים על קריטריון הבנייה הרוויה. בית משפט נכבד זה דחה טענה זו, וקבע כי על אף שאין בנייה רוויה ביישובים הערביים, אין להצדיק אימוץ מבחן שתוצאתו מפלה על רקע לאום, ובכך קיבל בג"צ את עמדת העותרים המתבססת על עקרון יחס שווה לשונים.

59. הפסיקה הנ"ל בחנה את התכלית העומדת מאחורי ההוראות התקציביות, ולפי כך הגיעה לתוצאה שאימצה עקרון שוויוני על אף טענת הייחודיות. בפרשת קמחא דפסחא התכלית היתה התמיכה בנוקמים; בפרשת בתי העלמין התכלית היתה לתמוך בפיתוח בתי העלמין, בפרשת שיקום השכונות התכלית היתה סוציאלית; כך במקרה דנן שבו התכלית היא סגירת פערים וסיוע לרשויות נזקקות. תכלית אוניברסאלית זו לא מצדיקה את השימוש בטענת הייחודיות בכדי לפגוע בהטבה עצמה. לפיכך, חובה היא לקבוע קריטריונים שוויוניים שיכסו את ההוצאות בגין המועצות הדתיות והמפע"מים ושירותי הדת ביישובים הערביים וזאת בהתאם לקרון יחס שווה לשונים משום שהשונות אינה רלוונטית לתכלית התקציבית.

על הקשר בין התכלית של הפעולה השלטונית לבין טענת השונות והייחודיות ביישום עקרון השוויון ראו דבריו המאלפים של כב' השופט מצא בבג"צ 205/94 נון נ' שר הביטחון, פ"ד נ 463.

60. לא זו בלבד. המשיבים לא מנמקים ולא מצליחים להבהיר מדוע נקבע מקדם זה כתוספת לרשויות המקומיות היהודיות. מהו הבסיס לקביעה זו? מהו היחס בין ההוצאה בפועל לבין אחוז זה? מהו הקריטריון שלפיו נקבעה אמת מידה זו? מדוע כל רשות תקבל זו על אף שאין בה הוצאות שיצדיקו את ההטבה? ומה אם האחוז הזה גבוה למעשה מכלל ההוצאה של הרשות המקומית, האם הרשות המקומית תקבל זאת בתור "בונוס"? העותרים יטענו כי קביעת אחוז זה באופן אוטומטי וגורף הינה קביעה שרירותית ללא הצדקה עניינית כלשהי.

61. הנה כי כן, ההבדל בין הרשויות המקומיות הערביות והיהודיות שהוא תוצאה של השימוש בנתונים לא רלוונטים וקביעת אחוז מסוים באופן גורף ושרירותי הובילה להבדלים משמעותיים ביותר שאין להם הצדקה עניינית ואשר נוגדים את תכלית התיקצוב של מענקי האיזון.

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

מקדם הוצאות קליטה

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

64. 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 בסוגיה זו על מנת להפלות על רקע לאום או להשיג תוצאה מפלה, יש לבחון מקדם זה בדווקנות 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.

65. 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 שבקרבו 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.

66. מקרה זה דומה לשימוש בקריטריון השירות הצבאי בגין קצבאות ילדים, גם שם נטען כי החקיקה הראשית (חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994) מספקת 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. בעניין העדר הסמכות במתן הטבות נוספות על אלה הקבועות בחוק, יפים לכאן דבריו לאחרונה של כבוד השופט מצא בפרשת אלמנות הטייסים, כדלקמן:

"התשתית הסטטוטורית, שעל רקעה החליט שר הביטחון להנהיג את ההסדר הביטוחי, כללה, כזכור, שני דברי חקיקה עיקריים. חוק השיקום, שקבע את זכאותם לתגמולים של שאירי כלל חיילי צה"ל שנספו במהלך שירותם הצבאי (בין בשירות סדיר ובין בשירות מילואים); וחוק שירות הקבע, אשר קבע את זכאות שאיריהם של חיילים בשירות קבע בלבד לקבלת הטבות נוספות, ובכללן קצבאות. דברי חקיקה אלה שיקפו את מסגרת ההטבות שהמחוקק, באותה עת, ראה להעניק לשאיריהם של כלל חילי צה"ל. משלא נכללה בהם הוראה המסמיכה את שר הביטחון להרחיב או לשנות מסגרת הטבות זו - ובהיעדר הסמכה חוקית אחרת המאפשרת לו לעשות כן - לא היה בסמכותו של השר להעניק, מיוזמתו, למי משאירי חילי צה"ל (ובכלל זאת לשאיריהם של חילי צוות אוויר במילואים) הטבות כספיות נוספות."

בג"צ 6785/01 אלי ליפשיץ נ' שר הביטחון ואח'. (טרם פורסם), פסקה 21, ניתן ביום 25.01.05.

67. 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 הוצאה:

67. 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" (נספח ס/10) כי:

"אשר לשאלה בסעיף 8 לבקשה, התשובה לשאלה זו הינה כי המגבלה על מקדמי הוצאה, כך שסך כל מקדמי הוצאה לא יעלה על 10%, כוללת את כל המקדמים, למעט המקדם בגין הוצאות מיוחדות." (ההדגשה לא במקור).

68. 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? למשיבים אין הסבר לכך. למעשה, המשיבים בחרו שוב במקדם מפלה ונתן לו העדפה מתקנת נוספת!

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

70. בכל מקרה, ולפי טענתם של העותרים לעיל, הרי 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.

71. 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. על חשיבות מתן סיוע מרבי לנוקקים ותמיכה פחותה לבעלי היכולת, אמרה כבוד השופטת פרוקצ'ה לאחרונה כי:

"המסקנות המתבקשות מהנתונים האמורים הן כדלקמן: לא יכולה להיות מחלוקת כי צרכי מגזרי האוכלוסיה השונים בקיומו של מנגנון שיטפל כראוי בתופעת נשירת תלמידים מבתי הספר מחייבים התייחסות שוויונית למגזרים השונים,

המושגת על ידי התאמת רמת ההקצאה לרמת הצורך המוכח. במערכת החינוך כולה יש צורך בפעולתם של קבסי"ם, וערך השוויון מצדיק יצירת מדרג של עדיפויות בהקצאת התקנים לצורך כך, על פי רמת השוני בצרכים במגזרי האוכלוסיה השונים. החלת ערך השוויון במדיניות ההקצאה מחייב, איפוא, הקצאת תקנים רבים יותר לאזורים ולמגזרים בהם בעיית הנשירה חמורה יותר, והקצאה מוגבלת יותר במגזרים ואזורים בהם הבעיה פחותה בעוצמתה. החלה כאמור של ערך השוויון עשויה להצריך שונות בהקצאה כדי לתת חיזוק- יתר לנזקק, ותמיכה פחותה לבעל היכולת, כדי שבסופו של יום יוצבו בנקודת פתיחה דומה, וינתן לאלה ולאלה שוויון הזדמנויות וסיכויים."

בג"צ 6671/03 מונג'ד אבו גנאם ואח' נ' משרד החינוך ואח', פסקה 13. (טרם פורסם), ניתן ביום 24/01/05.

סיכום סוגיית ההוצאה המוכרת על ידי המחשה:

72. 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 לקטגוריות השנויות במחלוקת, אזי התוצאה תהיה בהתאם לנוסחה $A * b + A$ כדלקמן:

ההוצאה המוכרת לנפש שניתן להגיע אליה היא:

$$\text{ביישוב יהודי} - [(1 + 4\%) \text{ עדיפות לאומית}] + [(1 + 4\%) \text{ קו עימות/יש"ע}] + [(1 + 4\%) \text{ שונות}] + [(1 + 3\%) \text{ ייחודיות}] + [(1 + 10\%) \text{ קליטה}] = A + A * 25\% = A + 3000 * 25\% = 3000 + 750 = 3750 \text{ ₪ לנפש.}$$

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

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

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

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

ההפרש - 37 מיליון ₪ לטובת היישוב היהודי.

73. 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.

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

ההכנסה הנורמטיבית

75. 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.**

76. העותרים יוכיחו להלן, כי המשיב יצר מעין הכנסות וירטואליות גבוהות שאין להן אחיזה במציאות, ולמעשה, לא חלות על יישובים עניים, במיוחד הערבים. על ידי כך הוא יצר חישוב של ההכנסה וירטואלית שהיא גבוהה למעשה מההכנסה בפועל. ההכנסה וירטואלית זו עולה על ההכנסה הממשית שנקבעת אף 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:

77. מקדם זה נלקח בחישוביו של המשיב פעמיים: (1) בחישוב ההכנסה נלקח בחשבון שעור העולים מכלל האוכלוסייה, וסכום ההכנסה הוגדל במקדמים הנעים בין 5%-0 לפי אחוז העולים מהאוכלוסייה והוותק שלהם; **דוגמה להמחשה:** ברשות מקומית יהודית שיש בה 10% עולים חדשים אז ההכנסה שלה תהיה 5% פחות מיישוב שאינו קולט עלייה (2) אחוז הגבייה 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.

78. מאחר והישובים הערבים אינם קולטי עלייה, 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 ₪.

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

מינימום ארנונה לנפש ומינימום הכנסה לנפש

80. 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.

81. שיטת חישוב זו נשענת על תפיסה שרירותית המתעלמת מהגבייה בפועל, מההכנסה הממשלתית, מהסטנדרטים של הגבייה 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.

82. 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 היישובים הערבים, לא יכולים להגיע לתקרת המינימום שנקבעה אף אם הם ימלאו במדויק אחר כל הסטנדרטים של תעריפי הגבייה שנקבעו על ידי המשיב.

83. 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.

84. 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.

85. 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 שתחשב 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, ומסומן כ- **11/ס**.

86. 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.

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

88. 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.

89. 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.

90. 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 להפליה 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 הסכומים 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 וסביבתם 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."

91. לסיכום סוגיית חישוב ההכנסה פר נפש, העותרים הוכיחו כי, המשיבים יצרו חישוב המקטין את ההכנסה פר נפש ברשויות המקומיות היהודיות, ויצרו חישוב וירטואלי המגדיל אותה ברשויות המקומיות הערביות; בכך הם הגדילו את גובהה המענק אצל הרשויות המקומיות היהודיות והקטינו אותו אצל הערביות.

סוף דבר

92. 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.

93. 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.

94. 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, פברואר 2005