

בעניין:

הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל

ע"י ב"כ עוה"ד סאוסן זהר ו/או חסן ג'בארין ו/או
סוהאד בשארה ו/או מאיסאנא מוראני ו/או נארימאן
שחאדה זועבי ו/או סארי עראף ו/או איה חאגי עודה
ו/או פאדי ח'ורי ו/או רביע אגברייה
מעדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
מרחוב יפו 94, חיפה
טל: 04-9501610; נייד: [REDACTED]; פקס: 04-9503140
דואר אלקטרוני: sawsan@adalah.org

העותר

נגד

1. ראש הממשלה מר בנימין נתניהו

2. משרד הפנים

3. משרד האוצר

4. המשרד להגנת הסביבה

ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים

רחוב צלאח אלדין 29, ירושלים

טל: 073-39253542 פקס: 02-6467011

דואר אלקטרוני: HCI-dep@justice.gov.il

5. מרכז השלטון המקומי

מרחוב הארבעה 19, תל אביב 64739

טל: 03-6844222; פקס: 03-6844201

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי

ובקשה לצו ביניים וקיום דיון דחוף

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת להוציא מלפניו צו על תנאי המופנה אל המשיבים והמורה להם לבוא ולנמק
במצטבר:

א. מדוע לא ייושם סעיף (א2) (2) (ה) לחוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020)
באופן שוויוני בכל הקשור למילה "ארנונה" כך שתחול על כל סוגי הארנונה כלשונו של חוק היסוד;

ב. מדוע לא לקבוע קריטריונים שוויוניים ליישום חלוקת ההוצאה הממשלתית מכח סעיף (א2) (2) (ה) לחוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) באופן שייתן משקל רציני ביותר למצב של הרשויות המקומיות הערביות שההפסד העיקרי שלהן מהכנסת ארנונה הוא ארנונה מגורים;

ג. מדוע לא לקבוע קריטריונים שוויוניים ליישום סעיף 1(ד1)(א) לחוק שמירת הניקיון (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש) (מענק לרשויות המקומיות), התש"ף – 2020 באופן שייתן משקל רציני ביותר למצב של הרשויות המקומיות הערביות שההפסד העיקרי שלהן מהכנסת ארנונה הוא ארנונה מגורים;

ד. מדוע לא יוקצו תקציבים מכח "הסכם לשיפוי רשויות מקומיות בגין הנחות ארנונה עסקים לאור משבר הקורונה" שנחתם ביום 23.4.2020 בין המשיבים 4-2 ובתיאום ובהסכמת המשיב מס' 5 באופן שוויוני בין הרשויות המקומיות כך שההקצאה תתחשב בהפסדי הכנסה של הרשויות המקומיות הערביות בגין ארנונה מגורים.

לחילופין:

ה. מדוע לא ייקבע מנגנון להקצאת סיוע תקציבי על ידי המשיבים 3-2 לרשויות המקומיות הערביות המבוסס על קריטריון של הפסדי הכנסה מארנונה מגורים בתקופת משבר הקורונה.

בקשה להוצאת צו ביניים וקיום דיון דחוף

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת להוציא מלפניו צו ביניים המורה על הקפאת יתרת הקצאת התקציב הממשלתי לסיוע רשויות מקומיות במהלך משבר הקורונה לפי הסכם "לשיפוי רשויות מקומיות בגין הנחות ארנונה לעסקים לאור משבר הקורונה" שנחתם ביום 23.4.2020 בין המשיבים 4-2 ובתיאום והסכמת המשיב מס' 5.

כמו כן מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע דיון דחוף ותוך ימים ספורים בבקשה זו והכל כמפורט בנימוקי בקשה זו ונימוקי העתירה המהווים אף הם חלק בלתי נפרד מהבקשה:

1. ביום 7.4.2020 אישרה הכנסת תיקון לחוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) אשר קבע כי בעקבות משבר הקורונה ובמסגרת ההוצאות הממשלתיות לשנת 2020 תוציא הממשלה, בין היתר, סכום של 2.68 מיליארד ₪ עבור "הנחה בארנונה". תיקון זה לא הגדיר את סוג הארנונה בגינה תינתן ההנחה אלא שתכליתו היתה ייעוד ההוצאות הממשלתיות לצורך התמודדות המשק בכלל עם משבר הקורונה.

2. בנוסף, ביום 21.4.2020 אושר חוק שמירת הניקיון (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש) (מענק לרשויות מקומיות), התש"ף – 2020 אשר אף הוא קבע כי יוקצו לרשויות מקומיות מענקים חד פעמיים עקב משבר הקורונה.

3. למרות לשונם הברורה של דברי החקיקה לעיל ואשר לא יועדו לתקצוב רשויות מקומיות בגין הפסדי הכנסה מארנונה קונקרטיים, אך יישומן בוצע באופן סלקטיבי ובהתבסס על קריטריון אחד בלבד - הנחה

בארנונה עסקים - תוך התעלמות טוטאלית מהעובדה כי ברשויות מקומיות ערביות אין אזורי תעשייה ואין מתחמי עסקים כך שעיקר הפסדי הארנונה בשטחן הוא מארנונה מגורים.

4. לצורך יישום דברי החקיקה והקצאת התקציב הממשלתי בפועל, ביום 23.4.2020 חתמו המשיבים 2-4 על "הסכם לשיפוי רשויות מקומיות בגין הנחות ארנונה לעסקים לאור משבר הקורונה" כאשר החתימה על ההסכם היתה בתיאום ובהסכמת המשיב מס' 5 (להלן: "הסכם השיפוי" – מצ"ב לעתירה וסומן ע/9). הסכם השיפוי הורה על הקצאת 2,800 מיליוני ₪ מהמקורות התקציבים הממשלתיים הבאים: (א) סך של 2.68 מיליארד ₪ - סכום ההוצאה הממשלתית שאושרה בתיקון מס' 10 לחוק יסוד: משק המדינה; (ב) סך של 150 מיליון ₪ לפי התיקון לחוק שמירת הניקיון; (ג) סך של 33.3 מיליון ₪ בגין תיקון עיוותים במודל. לפי ההסכם יועבר עיקר התקציב הממשלתי לעיל בשתי פעימות, הראשונה ב- 30.4.2020 והשניה ב- 30.5.2020.

5. לפי המידע הקיים אצל העותר, לאחר הקצאת הפעימה הראשונה ב- 30.4.2020 נותרו כ- 233 מיליון ₪ במסגרת הקצאת הפעימה השניה ב- 30.5.2020 שטרם הוקצו.

6. התוצאה מהיישום המפלה של דברי החקיקה לעיל, הובילה לכך ששיעור ההקצאה הממשלתית הכוללת של הרשויות המקומיות הערביות לפי הסכם השיפוי, מגיע לכ- 1.7% בלבד. הקצאה זו מותירה את הרשויות המקומיות הערביות ללא תקצוב ממשלתי במהלך משבר הקורונה תוך כדי כניסתן למשבר כלכלי חמור וסכנת קריסה המסכנת את יציבותן בהמשך מתן שירותים חיוניים לתושביהן במהלך משבר הקורונה ובכלל. יודגש, כי לפי החישובים של העותר שנמסרו למשיבים במסגרת מיצוי ההליכים, בגין כל חודש מפסידים הרשויות המקומיות הערביות סכום קריטי עבורן ע"ס 70 מיליון ₪ לחודש עקב הפסד ארנונה מגורים וזאת לאור הצניחה הקיצונית בשיעורי הגבייה במהלך משבר הקורונה. כך שבגין שלושת חודשי תקופת משבר הקורונה ההפסד הצפוי עומד על 210 מיליון ₪. אל מול ההפסדים הנ"ל, נאלצים רשויות אל להוציא הוצאות נוספות בגלל משבר הקורונה ולעמוד בהוצאות השוטפות הקיימות ממילא לרבות תשלום משכורות לעובדים.

7. הנה כי כן, למרות שלשונם של דברי החקיקה היה ניטראלי ולא יועד לתקצוב בגין סוג ארנונה מסויים, בחרו המשיבים בקריטריון מפלה ליישום החקיקה. על אף פניותיו של העותר, לרבות באמצעות פניות בכתב, העלאת דרישות חברי כנסת מטעם הרשימה המשותפת ועריכת דיון מהיר בפני ועדת הכספים הזמנית של הכנסת ביום 4.5.2020, המשיבים מסרבים להקצות את התקציבים הנ"ל באופן שוויוני ובאופן המתחשב ונותן משקל רציני ביותר למאפיינים הייחודיים של הרשויות המקומיות הערביות במהלך משבר הקורונה בגין הפסדי הכנסה מארנונה מגורים, זאת למרות שתכליתן של ההוצאות הממשלתיות שאושרו בחוק יסוד: משק המדינה נועדו לסייע למשק ולרשויות בכלל בתקופת משבר הקורונה.

8. בהעדר פתרון כלשהו ולאור המשבר הכלכלי בהן שרשויות המקומיות הערביות בעקבות משבר הקורונה ועמידתם בפני סכנת קריסה כלכלית, הכריז העותר על שביתה בכל הרשויות המקומיות הערביות החל מיום 5.5.2020 ועד אשר תיענה דרישת הרשויות המקומיות הערביות.

9. הואיל וטרם חולקה הפעימה השניה של התקציבים לעיל לפי הסכם השיפוי וע"ס 233 מיליון ₪, והואיל והפסדי הרשויות המקומיות הערביות בגין ארנונה מגורים בשלושת חודשי משבר הקורונה עומד על כ- 210 מיליון ₪, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו ביניים המורה על הקפאת הקצאת הפעימה השניה של התקציב שנוטר לפי הסכם השיפוי שאמור להיות מועבר עד ליום 30.5.2020 וזאת עד להכרעה בעתירה זו.

10. העותר ידגיש כי אי הוצאת צו הביניים תגרום לנזק רב ובלתי הפיך עבור כלל הרשויות המקומיות הערביות, אותן מייצג העותר, עקב המצב הכלכלי אליו נקלעו בעקבות משבר הקורונה. כמו כן, אי הוצאת צו ביניים יביא לכך, שכל התקציב הממשלתי לסיוע לרשויות יוקצה בפועל והדבר יקשה ואף ימנע הקצאה לרשויות הערביות במידה והעתירה תתקבל. לעומת זאת, הוצאת צו הביניים לא יגרום לנזק למשביים שכן, רשויות מקומיות הזכאיות לתקציב הממשלתי כבר קיבלו את הפעימה הראשונה ביום 30.4.2020 והצליחו לכסות, לפחות באופן ראשוני, את הוצאותיהן שנגרמו בעקבות משבר הקורונה. העותר ידגיש כי הוצאת צו הביניים מתבקשת בהתחשב בסיכויים הגבוהים של קבלת העתירה על ידי בית המשפט הנכבד.

העותר

11. העותר, הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל הינו גוף המייצג את כל הרשויות המקומיות הערביות בישראל. הועד פועל, בין היתר, למען שוויון בהקצאת תקציבים בין רשויות מקומיות ערביות לבין רשויות יהודיות, לרבות בתקופת משבר הקורונה. כיום, יו"ר העותר הינו מר מודר יונס, ראש מועצת ערערה במשולש.

ואלה נימוקי העתירה:

הרקע העובדתי

אישור ההוצאות המיוחדות של המדינה לסיוע למשק בעקבות התפשטות נגיף הקורונה

12. בעקבות התפשטות נגיף הקורונה החדש (COVID – 19) הכריז שר הבריאות ביום 27.1.2020 מכח סמכותו לפי סעיף 120(1) לפקודת בריאות העם (1940), כי התפשטות נגיף הקורונה היא מחלה מדבקת ומסוכנת הגורמת סכנה חמורה לבריאות הציבור. בעקבות זאת בתחילת חודש מרץ 2020 ולאחר הגידול במספר הנדבקים בנגיף בישראל, התקינה הממשלה תקנות שעת חירום אשר נועדו להגביל את חופש התנועה במטרה למנוע את התפשטות הנגיף. לצורך כך, הוגבלה העבודה במגזר העסקי והפרטי; רבים ממקומות העבודה נסגרו ורק מפעלים חיוניים המשיכו לפעול כרגיל. התוצאה היתה הגבלה חריפה על שגרת חייהם של תושבים רבים ועל פעילות המשק בכלל שהובילו לפגיעה חמורה בהכנסותיהם של עסקים רבים ולנסיקה חדה בשיעורי האבטלה ופגיעה חמורה בהכנסת בתי משק רבים.

13. הפגיעה בהכנסה השליכה גם על יכולת תשלום הארנונה הן לעסקים והן למגורים כך שהכנסותיהן של רשויות מקומיות מארנונה נפגעה רבות. הפגיעה בהכנסות מארנונה העמידה את הרשויות המקומיות, לרבות הרשויות המקומיות הערביות, בפני סיכון של קריסה והמשך יציבות כלכלית שיאפשר להן להמשיך ולהעניק שירותים בסיסיים וחיוניים לתושביהן במהלך משבר הקורונה ובכלל.

14. לאור העובדה כי טרם אושר תקציב המדינה לשנת 2020 הונחתה ביום 6.4.2020 על שולחן הכנסת הצעת חוק יסוד: משק המדינה (הוראת שעה לשנת 2020) שביקשה לתקן את סעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה. הצעת החוק ביקשה להגדיל את הוצאות הממשלה עד ליום 31.12.2020 או עד יום קבלת חוק התקציב לשנת 2020, לפי המוקדם ביניהם, לטובת ההתמודדות עם משבר הקורונה. ההוצאות הממשלתיות שנדרשו נגעו למתן רשת ביטחון סוציאלית והקלות למשקי הבית; תשלום דמי אבטלה ותשלום לעצמאים; מתן מענה בריאותי ואזרחי לצורך התמודדות ישירה עם התפשטות הנגיף; וסיוע לעסקים.

15. לצורך כך נקבע בסעיף (א)(2)(1) להצעת החוק:

"שר האוצר יגיש לאישור הממשלה עד יום י"ג בניסן התש"ף (7 באפריל 2020), תכנית כללית ביחס לשימושים המתוכננים בסכומים המפורטים בסעיף קטן (א)(2)(ב) (בסעיף קטן זה – התכנית הכללית); נוסף על התכנית הכללית יגיש שר האוצר, לאישור הממשלה, עד יום ז' באייר התש"ף (1 במאי 2020), תכנית מפורטת ביחס לשימושים המתוכננים בסכומים המפורטים בסעיף קטן (א)(2)(ב) (בסעיף קטן זה – התכנית המפורטת)."

== רצ"ב העתק הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (הוראת שעה לשנת 2020) מיום 6.4.2020 הכוללת דברי הסבר, מסומנת ע/1.

16. עוד באותו יום הובאה הצעת החוק לדיון בקריאה ראשונה, שניה ושלישית הן בפני מליאת הכנסת והן בפני וועדת הכספים הזמנית של הכנסת. לאור הסתייגויות חברי כנסת במהלך הדיון שנערך בוועדת הכספים הזמנית של הכנסת תוקן סעיף (א)(2) באופן שהכניס פירוט לסוג ההוצאות הממשלתיות בתכנית שתובא לאישור הממשלה על ידי שר האוצר, כך שהתווסף סעיף שאפשר הוצאה ממשלתית בגין "הנחה בארנונה" לצורך ההתמודדות עם משבר הקורונה. למחרת, ב-7.4.2020, ולאחר דיונים אינטנסיביים, אושר חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) כאשר ההוצאה הממשלתית הכוללת לפי תיקון זה עמדה על כ-80 מיליארד ₪. סעיף (א)(2) בנוסחו המתוקן והמאושר קבע:

"(1) שר האוצר יגיש לאישור הממשלה עד יום ז' באייר התש"ף (1 במאי 2020), תכנית מפורטת ביחס לשימושים המתוכננים בסכומים המפורטים בסעיף קטן (א)(2)(ב) (בסעיף קטן זה – התכנית המפורטת).

(2) הממשלה תניח על שולחן הכנסת את התכנית המפורטת שתכלול את הסעיפים והסכומים שלהן:

- (א) בריאות, רווחה, סדר ציבורי, ביטחון פנים ומענק מיידי למשרדי הממשלה – 11 מיליארד שקלים חדשים;
- (ב) שיפוי המוסד לביטוח לאומי – 3.8 מיליארד שקלים חדשים;
- (ג) מענק וסיוע לעסקים ולעצמאים – 9 מיליארד שקלים חדשים;
- (ד) מימון הכשרות מקצועיות, סיוע לעמותות ולארגוני חברה אזרחית וסיוע לעסקים קטנים ובינוניים – 800 מיליון שקלים חדשים;

(ה) הנחות בארנונה – 2.6 מיליארד שקלים חדשים ;
(ו) עלות תקציבית של פתרונות אשראי – 2.25 מיליארד שקלים חדשים ;
(ז) תשתיות, טכנולוגיה עילית, דיגיטציה ותכנית יציאה מהמשבר – 4.7 מיליארד שקלים חדשים ;
(ח) מטרות אחרות – 0.0”
(ההדגשה אינה במקור)

== רצ"ב העתק חוק יסוד : משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020), שאושר ביום 7.4.2020 מסומן ע/2.

17. הנה כי כן, תכליתו של התיקון לחוק יסוד : משק המדינה היתה אישור הוצאות ממשלתיות בתקופת משבר הקורונה לצורך סיוע למשק ככלל כאשר בהקשר לסיוע באמצעות "הנחה בארנונה", לשון החוק הינה ברורה ואינה מייעדת את ההנחה לסוג ארנונה מסויים. עם זאת, יישום הסעיף בפועל היה מפלה כפי שנפרט להלן.

יישום סעיף (א2)(א1) לחוק יסוד : משק המדינה באופן מפלה

18. לאחר אישור התיקון הנ"ל, החל להתגבש הסכם בין משרד הפנים, משרד האוצר והמשרד להגנת הסביבה בתיאום עם מרכז השלטון המקומי, בדבר סיוע לרשויות המקומיות עקב הפגיעה בהכנסות מארנונה. מטרת ההסכם המתגבש היתה סיוע לרשויות המקומיות בשמירה על יציבות ורציפות מתן השירותים המוניציפאליים לתושבים ובמקביל סיוע לעסקים בתקופת המשבר. יחד עם זאת, התברר כי אותו תקציב מתבסס על קריטריון אחד בלבד, הלא הוא ירידה בהכנסת הרשות המקומית מארנונה לעסקים בלבד וזאת למרות שלשון חוק היסוד לא ייעדה את ההנחה בארנונה לסוג מסויים וספציפי ותכליתו של חוק היסוד היתה סיוע למשק בכלל.

19. יישום חוק היסוד באופן סלקטיבי כאמור העלה חשש ממשי ומיידי להדרת רשויות מקומיות שעיקר הכנסתן מארנונה איננה מעסקים אלא מסוגי ארנונה אחרים, לרבות מגורים. העותר הבחין בכך שיישום החוק באופן סלקטיבי יוביל להדרת הרשויות המקומיות הערביות מקבלת התקציב הממשלתי לפי חוק היסוד, שכן וכידוע, מרבית הרשויות המקומיות הערביות נסמכות בהכנסתן מארנונה דווקא על ארנונה מגורים. שכן, במרבית היישובים הערבים אין אזורי תעשייה, אין מפעלים ואין מתחמי עסקים. בשל כך, הנתח הגדול של הכנסה מארנונה עבורן הוא ארנונה מגורים והמגיע לכדי 80% מהכנסת הרשויות הערביות מארנונה זאת לעומת הרשויות המקומיות היהודיות שהכנסתן מארנונה עסקים מגיעה לכדי 60% מכלל הכנסה מארנונה.

20. הסתמכות הרשויות המקומיות הערביות על הכנסה מארנונה מגורים הינה סוגיה ידועה למשרדי הממשלה השונים לרבות משרד הפנים, המשיב מס' 2, שכן סוגי הארנונה ושיעורי הגבייה שלהן, הינם נתונים בסיסיים עליהם מסתמך המשיב מס' 2 בהקצאת מענקים שוטפים שונים לרשויות מקומיות, לרבות מענקי איזון שנתיים.

21. לאור לשונו הברורה והניטרלית של חוק היסוד בנוגע ל"הנחה בארונה", ולאור תכליתו של התיקון לחוק יסוד הנ"ל שנועדה לסייע למשק ככלל, ציפה העותר כי ההוצאות הממשלתיות תוקצנה באופן שוויוני בין הרשויות המקומיות ולפי קריטריונים שוויוניים הנותנים משקל רציני להפסדים שונים של הכנסה מארנונה במהלך תקופת משבר הקורונה. אך לאחר התגבשות ההסכם בין המשיבים, עלה באופן מיידי החשש אצל העותר, כי הואיל והרשויות המקומיות הערביות אינן נסמכות בהכנסתן מארנונה על עסקים אלא על מגורים, אישור ההסכם יוביל להפליה נגדן והדרתן מההקצאה התקציבית.

22. בעקבות זאת פנה מר מודר יונס, יו"ר העותר ביום 7.4.2020 אל שר הפנים, שר האוצר והשר להגנת הסביבה בדרישה להקצאה שוויונית של התקציב הממשלתי המתחשבת גם בהפסד ארנונה מגורים בקרב הרשויות הערביות וזאת ככל שמשבר התפשטות נגיף הקורונה מתמשך. העותר הדגיש כי שיעורי גביית הארנונה ברשויות הערביות בעקבות משבר הקורונה ירדה במוצע ארצי ל 5%-10% בלבד. הירידה בשיעור הגבייה נבע ממספר סיבות:

א. הסיבה העיקרית נגעה לנסיקה החדשה בשיעור האבטלה ברשויות הערביות שהגיעה לכ- 40% דבר שפגע בהכנסות בתי משק רבים וגרם לאי תשלום הוצאות שוטפות של בתי משק אלו, לרבות תשלום ארנונה מגורים.

ב. 95% מגביית הארנונה ברשויות המקומיות הערביות מתבצעת באמצעות הגעה פיזית למחלקות הגבייה ברשות ותשלום באמצעות שיקים להבדל מתשלום באמצעות כרטיסי אשראי או הוראות קבע. כאשר מחלקות אלו נסגרו בעקבות התפשטות נגיף הקורונה והתושבים נדרשו להישאר בבתיהם בהוראת משרד הבריאות, תושבים רבים נמנעו מהגעה למחלקות הגבייה לצורך תשלום חשבונות הארנונה.

ג. גם לאחר סיום משבר הקורונה וחזרת המשק לפעילות רגילה, ייבצר מהרשות לגבות את חובות התושבים בגין ארנונה מגורים, שכן לאור שיעור המובטלים והירידה בגובה הכנסות בתי המשק בחודשים שקדמו לסיום המשבר, יזכו בתי משק רבים להנחה משמעותית בתשלום חוב הארנונה למגורים.

23. לפי חישוב שבוצע על ידי העותר, הפסדי ההכנסה של הרשויות הערביות מארנונה מגורים, שהיא עיקר הכנסתן מארנונה, **מגיעה בכל חודש לכ- 70 מיליון ₪**. הואיל וזו עיקר הכנסתן של הרשויות הערביות מארנונה, הרי במידה וההוצאה הממשלתית על פי התיקון לחוק היסוד, לא תחולק באופן שוויוני, הן יעמדו בפני קריסה כלכלית מוחשית.

== רצ"ב פניית העותר מיום 7.4.2020 אל המשיבים 2-4 מסומן ע/3.

24. משלא נתקבל מענה, פנה העותר שוב ביום 15.4.2020 אל שר הפנים ושר האוצר והעלה את אותה הדרישה. בפנייה זו הובא פירוט לירידה בהכנסה של רשויות ערביות מארנונה מגורים וזאת לתקופה שבין 1.3.2020 עד 10.4.2020 בהשוואה לאותה תקופה בשנת 2019. מפאת חשיבותם, מובאים נתונים אלו במלואם גם כאן:

שם הרשות המקומית	סכום גביית ארנונה לחודשים מרץ-10 אפריל 2020 באלפי ש"ח	סכום גביית ארנונה לחודשים מרץ-10 אפריל 2019 באלפי ש"ח	שיעור הירידה
1 עילוט	141	393	64%
2 טורעאן	408	899	55%
3 בסמ"ה	375	1312	71%
4 עראבה	1001	1559	36%
5 מזרעה	29	146	80%
6 כפר כנא	473	913	48%
7 משהד	346	652	47%
8 טמרה	1432	2830	49%
9 מעלה עירון	644	1919	66%
10 דיר חנא	346	885	61%
11 טירה	140	1646	91%
12 נחף	243	584	58%
13 שעב	148	218	32%
14 עילבון	178	588	70%
15 דבוריה	144	374	61%
16 כעביה-טבאש- חג'אגרה	52	94	45%
17 כפר יאסיף	311	666	53%
18 דיר אלאסד	338	694	51%
19 באקה אלגרבייה	1623	2435	33%
20 יפיע	981	1332	26%

25. יודגש, כי נתונים אלו נכונים לירידה בשיעורי הגבייה עד ליום 10.4.2020 וכי מאז ועד ליום כתיבת עתירה זו, חלה ירידה משמעותית עוד יותר בגביית ארנונה מגורים ביישובים הערבים לאור התעצמות המשבר הכלכלי בקרב בתי משק רבים והמשך עלייה בשיעורי האבטלה.

26. באותה פנייה הדגיש העותר כי תקציבי הרשויות המקומיות הערביות הנוכחיים אינם מאפשרים להם להתמודד נכונה עם משבר התפשטות הקורונה וכי כל הוצאה תקציבית הנדרשת במסגרת המשבר הנוכחי מאלצת את הרשות להוציאה מתקציבה השוטף כך שמדובר בהגדלת הוצאות לעומת ירידה חדה בהכנסה. לפי אומדן שבוצע על ידי רו"ח עלא גנטוס, היועץ הכלכלי של העותר, עלה כי הוצאות תקצוב ל- 10,000 תושבים לתקופה שלוש חודשים בתקופת ההתמודדות עם התפשטות הנגיף עולה לכדי

504,500 ₪ ובסה"כ ייאלצו הרשויות הערביות להוציא בשלושה חודשים סך של 70 מיליון ₪ מהקופה השוטפת רק עבור התמודדות עם הנגיף. הוצאות אלו כוללות: שכר עובדים, רכבים ותפעולם, תקורה ניהולית, ציוד לרבות ערכות מגן וחיטוי, הסברה, פרסום והפעלה באמצעות המדיה. כאמור זהו תקציב נוסף המאלץ את הרשויות הערביות להוציא מקופתן השוטפת בגלל המשבר כאשר לעומת זאת ההכנסה מארנונה מגורים ירדה באופן חד לכ- 5-10%. הפער הנ"ל המתבטא בהגדלת ההוצאות הייחודיות במהלך משבר הקורונה לעומת הפגיעה בהכנסות השוטפות עקב הפסד הכנסה מארנונה מגורים, מעמידה את הרשויות מפני סכנת קריסה כלכלית משמעותית המסכנת את יכולתה ויציבותה מפני המשך מתן שירותים חיוניים לתושבים. לאור זאת, דרש העותר שוב כי המשיבים 2-3 יתקצבו את הרשויות הערביות עבור הפסד הכנסה מארנונה.

== רצ"ב פניית העותר מס' 1 אל שר הפנים ושר האוצר מיום 15.4.2020 מסומן ע/4.

27. ההקצאה הבלתי שוויונית בגין "הנחה בארנונה" שהעלתה חשש להדרת הרשויות הערביות מקבלת התקציב הממשלתי בגין סיוע למשק בתקופת משבר הקורונה, הובילה לכך שיום למחרת, ב-16.4.2020, פנו גם גזברים של 65 רשויות מקומיות ערביות אל מנכ"ל משרד הפנים ומנכ"ל משרד האוצר בדרישה לסיוע תקציבי לרשויות בגין משבר הקורונה וזאת לאור הירידה החדשה בהכנסה מארנונה מגורים. == רצ"ב העתק פניית גזברי 65 רשויות מקומיות ערביות אל מנכ"ל משרד הפנים והאוצר מיום 16.4.2020 מסומנת ע/5.

28. העותר ידגיש, כי לא רק שהמשיבים מודעים למצבם הייחודי של הרשויות המקומיות הערביות הנסמכות בעיקר על ארנונה מגורים בהעדר אזורי תעשייה ומתחמי עסקים בשטחן, אלא שחזקה שהמשיבים מודעים למצבן החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות הערביות בהן שיעורי עוני גבוהים יותר בקרבן יחסית לכלל האוכלוסייה. דו"ח העוני של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2018 מצביע על שיעורי עוני יותר גבוהים בקרב המשפחות הערביות ולפי ממצאי המל"ל "בקרב משפחות ערביות ללא מזרח ירושלים היתה עליה בתחולת העוני מ- 42.6% ב-2017 ל- 44.2% ב-2018. הבדלים אלה קיימים גם לתחולת העוני בקרב נפשות וילדים." ראו עמוד 6 לדו"ח בלינק הבא:

https://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni2018.pdf

29. כמו כן חזקה כי המשיבים ידעו ששיעורי האבטלה בעקבות משבר הקורונה היו גבוהים יותר בקרב רשויות ערביות יחסית ליתר היישובים. ביום 19.4.2020 גובו נתוני האבטלה הגבוהים יותר בקרב האזרחים הערבים בנייר מדיניות מיוחד שפורסם על ידי מכון אהרון למדיניות כלכלית במרכז הבינתחומי הרצליה תחת הכותרת "משבר הקורונה בחברה הערבית" מאת מריאן תחאוכו וקיריל מושקלב. מחקר זה מציין כי ההשפעות הכלכליות של המשבר על שוק העבודה בקרב האזרחים הערבים הוא גדול יותר מכלל האוכלוסייה וכי שיעור המובטלים החדשים במהלך המשבר הוא גדול יותר, כאשר אחד הנימוקים העיקריים לכך הוא הפער הכלכלי-חברתי הקיים ממילא בין האזרחים הערבים ליהודים במדינה. לפי המחקר המתבסס על נתוני לשכת התעסוקה "עמד מספר המובטלים בישראל ב-

31.3.2020 על 988,957, כ- 90% מתוכם הוצאו לחל"ת או פוטרו במהלך חודש מרץ בעקבות משבר הקורונה. 17.3% מהמצטרפים החדשים למעגל האבטלה הם ערבים, בעוד ששיעור הערבים מבין המועסקים בשנת 2018 עמד על 13.9% בלבד. " (עמוד 10 לנייר למחקר). המחקר הדגיש כי יש להתחשב במאפיינים הכלכליים והחברתיים הייחודיים ביישובים הערבים על מנת להתאים את מדיניות היציאה מהסגר. צוין כי אחד מהמאפיינים הייחודיים ביישובים הערבים הוא :

"אורך הנשימה החברה הערבית הוא קצר מאוד מכיוון שמדובר באוכלוסיה ענייה וחלשה, ולכן הפגיעה הכלכלית מהסגר ממושך תהיה עמוקה יותר ויידרש לה זמן רב יותר להתאושש מהמשבר. מסקר שבוצע לאחרונה על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה עולה כי 42% מהמשפחות הערביות בישראל הצהירו כי אין ברשותן כסף נזיל, ו- 37% הצהירו כי הכסף שברשותן יספיק להן לחודש עד חודשיים בלבד."

(עמוד 11 למחקר) (בהערות שוליים 7 למחקר צוין כי בהשוואה לכך: " 21% מהמשפחות היהודיות הצהירו כי אין ברשותן כסף נזיל ו- 30% הצהירו כי הכסף שברשותן יספיק להן חודש עד חודשיים."

30. כמו כן המחקר המליץ שהתאמת מדיניות הסיוע למאפיינים הייחודיים של היישובים הערבים מחייבת נקיטת צעדים בטווח הזמן המיידי באמצעות סיוע ותמיכה כלכלית לרשויות מצד הממשלה שימנע את קריסתן וכך בלשון המחקר :

"לכן יש לנקוט מספר צעדים בטווח הזמן המיידי כחלק מאסטרטגיית היציאה של החברה הערבים מהסגר :

...
4. לאור המצב הכלכלי ביישובים הערביים, הירידה הצפויה בהכנסות של הרשויות המקומיות מארנונה (שרובה ארנונה למגורים) והצורך ברשויות מתפקדות וחזקות שהן עמוד התווך בחברה הערבית בימים אלה, נדרש **סיוע ותמיכה כלכלית לרשויות** מצד הממשלה אשר ימנע קריסה שלהן. בין היתר נדרש סיוע מהממשלה במימון הפקחים אשר יבצעו את עבודת האכיפה מטעם הרשויות. " (הדגש במקור) (עמוד 12 למחקר).

המחקר ניתן לעיון בלינק הבא :

<https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/Documents/corona-crisis-arabs.pdf>

31. למרות פניות העותר, קידמו המשיבים מהלכים משפטיים נוספים שהתבססו על הקצאה לא שוויונית של התקציב הממשלתי שנקבע בתיקון לחוק היסוד מבלי להתחשב בתכלית הכללית של התיקון לחוק היסוד בדבר סיוע ממשתי למשק ככלל, וזאת כמפורט להלן :

(1) *המהלך הראשון : התקנת תקנות ההסדרים במשק המדינה לצורך הסדרת אופן ההנחות בארנונה עסקים*

1. ביום 21.4.2020, אושרו תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) (תיקון מס' 2), התש"ף – 2020 אשר חייבו רשויות להעניק את ההנחות עבור ארנונה עסקים בשני אופנים : פטור מתשלום ארנונה לתקופה של שלושה חודשים, שהינם תקופת משבר הקורונה בהן העסקים לא פעלו או 25% מסכום הארנונה הכללית על הנכסים שבהחזקתם בעד שנת הכספים 2020. היינו, כוונת משרד הפנים היתה מתן סיוע קונקרטי בהנחה בארנונה עבור שלושת חודשי המשבר בלבד. הלכה למעשה, תכליתן של

תקנות אלו מנוגד ללשון התיקון לחוק היסוד המחייב מתן "הנחה בארנונה" בכלל ללא ייעדו לארנונה בגין עסקים בלבד. לכן, הן הותקנו באופן סלקטיבי ותוך חריגה מסמכות. == רצ"ב העתק תקנות הסדרים במשק (הנחה בארנונה) שאושרה ביום 21.4.2020 מסומנת ע/6.

(2) המהלך השני: תיקון לחוק שמירת ניקיון

32. ביום 20.4.2020 הונחתה על שולחן הכנסת לצורך דיון בקריאה ראשונה, הצעת חוק שמירת הניקיון (הוראת שעה- נגיף הקורונה החדש) (מענק לרשויות המקומיות), התש"ף – 2020. לשון סעיף 1(ד)(1)(א) להצעת החוק קבעה:

"על אף האמור בסעיפים קטנים (ב)(ב1)ו- (ג), רשאית הקרן לתת מענק סיוע חד-פעמי לטיפול בפסולת ביתית, מכספי היטל ההטמנה, לרשות מקומית המנויה בטור א' בתוספת השנייה, בהתאם למפורט להלן, לפי העניין:

(א) לרשות מקומית המקבלת מענק כללי לאיזון ממשרד הפנים לשנת 2020 או מענק הבירה לפי חוק – יסוד: ירושלים בירת ישראל – מענק משלים בסכום הנקוב לצד שם הרשות בטור ב' בתוספת השנייה (בסעיף קטן זה – מענק משלים);"

33. הסיוע לפי חוק זה נועד אף הוא לסייע לרשויות המקומיות בגין ההוצאות הניקיון וההטמנה הגדלות אצל רשויות מקומיות בתקופת משבר הקורונה. יחד עם זאת, ולפי דברי ההסבר, חולק התקציב הממשלתי לשני חלקים כאשר החלק הארי נועד לשיפוי רשויות מקומיות בגין הפסד ארנונה עסקים וזאת למרות שלשון הצעת החוק לא ייעדה אותו לכך. לפי דברי ההסבר, התקציב הממשלתי מכוח החוק חולק כך:

א. 150 מיליון ₪ כהשתתפות הקרו בשיעור אחיד של 20% מסך ההפחתה בהכנסות הרשות המקומית מארנונה לעסקים, וזאת לכל הרשויות המקומיות המקבלות מענקי איזון לשנת 2020 וכן לעירית ירושלים המקבלת מענק בירה כהסדר חלופי למענק איזון. לכל רשות חושב אומדן של שיעור הגבייה מארנונה עסקים לשנת 2020 וחושב באומדן ההנחה שתחוייב להעניק בגין ארנונה עסקים. ב. יתר ה- 40 מיליון ₪ יחולקו כמענק לרשויות בדירוג 1-5 בהתאם לסיווג החברתי כלכלי שלהם לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. יצוין כי הצעת החוק כללה טיוטת טבלה של היישובים שיקבלו את המענקים וגובה הסכומים.

== רצ"ב העתק הצעת חוק שמירת הניקיון (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש) (מענק לרשויות המקומיות), התש"ף – 2020 מיום 20.4.2020 הכולל את דברי הסבר, מסומנת ע/7.

34. גם כאן, הואיל ומקור תקציבי זה נסמך על הפסד ארנונה מעסקים, עלה חשש כבד כי חלוקת התקציב תהיה בלתי שוויונית ותפלה נגד הרשויות המקומיות הערביות שהכנסתן מארנונה הינה בעיקר מארנונה מגורים.

35. ביום 20.4.2020 התקיים דיון בקריאה ראשונה בהצעת החוק בפני ועדת הכספים של הכנסת. במהלך הדיון העלה חה"כ אוסאמה סעדי מהרשימה המשותפת את סוגיית ההקצאה הבלתי שוויונית של התקציב לפי הצעת החוק וההפליה העלולה להיגרם כנגד הרשויות המקומיות ערביות בהעדר הצבת קריטריונים שוויוניים המתחשבים בהפסדי הכנסות מארנונה ככלל של הרשויות המקומיות. חה"כ סעדי הדגיש שהמענק המשלים ע"ס 150 מיליון ₪ יוביל להקצאת 7% בלבד מהמענק לרשויות הערביות שכן המענק המשלים הנ"ל אף הוא התבסס על הפסדי הכנסה של הרשות מארנונה עסקים:

"גם דיברתי עם השר אלקין וגם דיברתי במליאה, ואנחנו בקשר עם ראשי המועצות המקומיות הערביות ועם ועד ראשי הרשויות המקומיות, שפנו במכתבים מלפני כשבועיים, גם לשר האוצר, גם לשר הפנים וגם הייתה שיחת ועידה בין מודר יונס, ראש הוועדה לרשויות המקומיות הערביות, וחברי, חבר הכנסת אחמד טיבי, וגם יוצר ששומע אותנו וגם השר כחלון. אני מעלה סוגיה חשובה מאוד פה, סוגיה שנוגעת לכל הרשויות המקומיות הערביות.

עשיתי פה סיכום של כל הטבלאות האלה, ולפי טור ב', שזה סכום המענקים, שזה ה-150 מיליון שקל, כ-70 רשויות מקומיות ערביות, הסכומים שהם מקבלים זה בערך 11 מיליון שקל, שזה 7% מה-150 מיליון, וטור ג', שזה מתוך 40 מיליון שקל, הסכומים שמקבלות הרשויות הערביות זה 11,128,297. לפי מספר התושבים, 3 שקלים – המשוואה שאמר כבוד השר אלקין – הם מקבלים 11 מיליון, שזה בערך 28%. הסכומים האלה מראים על הקיפוח, כמובן שנובע מדבר אובייקטיבי, גורם אובייקטיבי שאין לנו עסקים ביישובים הערביים, ולכן גם פה, מתוך ה-150 מיליון שקל זה 7%, אבל גם מתוך הסכום הגדול, העסקה הגדולה, הכוללת, שזה 2.8 מיליארד שקל, גם השיעור של הרשויות הערביות הוא שיעור נמוך מאוד.

מצד שני, עודד, כמובן אנחנו בעד פטור לעסקים ואנחנו בעד מענקים לעסקים, אבל צריך להביא בחשבון ולהתחשב בעובדה שגם ארנונה למגורים, בתקופה הזאת שאנשים מובטלים, שלאנשים אין הכנסות, הם לא ישלמו גם ארנונה למגורים. ולכן שאלתי ליוצר, גם לכבוד השר אלקין וגם למשרד הפנים. אנחנו ביקשנו וגם הוועד ביקש תוספת של 70 מיליון שקל לחודש, כל עוד שהמשבר הזה נמשך, מה קורה עם זה?"
עמוד 21-22 לפרוטוקול הדיון.

36. הדיון נקטע ולאחר שחה"כ סעדי לא קיבל מענה, חזר ופנה לסגן הממונה על תקציבים במשרד האוצר, מר אריאל יוצר, וביקש מענה לסוגיית סיוע הרשויות הערביות. מר יוצר הכיר בתוצאה הבעייתית המובילה לשיעורן המזערי של הרשויות המקומיות הערביות מקבלת הסיוע בגין הפסד ארנונה עסקים אך יחד עם זאת הדגיש כי מדובר כעת בסיוע רק בגין הפסד ארנונה עסקים:

"אוסאמה סעדי (הרשימה המשותפת):

מה עם השאלה שלי לגבי החברה הערבית והרשויות הערביות?

אריאל יוצר:

כן, סליחה. אני מתנצל. - - - ולא התייחסתי. אני אענה. המהות של המהלך או של הצעד הוא סיוע למגזר העסקי. דרך אגב, בזה בעיקר, לפחות בשלב הזה, זה כל מה שעושה הממשלה כרגע, וזה הצעדים שאנחנו עושים לאישור הכנסת. זה וטיפול במערכת הבריאות. אנחנו כרגע לא עוסקים בסיוע, לא למערכת החינוך, ולא למערכת הביטחון ולא למערכות ציבוריות אחרות, ואני לא מתווכח, יכול להיות שיש להן פגיעה. אבל כרגע, חודש לתוך המשבר, עיקר הסיוע מתמקד במגזר העסקי, זה גם מה שאתם רואים כאן.

אחרי שיחה ארוכה עם מודר יונס וחבר הכנסת טיבי, הם העלו בפניי את הבעיות שלהם, ואני לחלוטין לא מתכחש אליהן, אני גם מקווה שנוכל לתת סיוע. אבל המהלך הזה מטרתו בעיקר סיוע לרשויות וסיוע לעסקים. בגלל שלצערי הרב אין הרבה עסקים, או יש פחות עסקים ברשויות במגזר הערבי, השיפוי שהן מקבלות נמוך יותר. אבל זה עניין תוצאתי לחלוטין. מהות המהלך הוא סיוע למגזר העסקי, לא לרשויות מקומיות, לא חזקות, לא חלשות, לא יהודיות, לא ערביות.
אוסאמה סעדי (הרשימה המשותפת):

לכן צריך העדפה מתקנת לרשויות האלה, שממילא אין להן עסקים." (עמוד 27 לפרוטוקול הדיון).

ראו גם הערות חה"כ אחמד טיבי מהרשימה המשותפת בעמוד 32 לפרוטוקול הדיון.

פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים מיום 20.4.2020 ניתן לעיון בלינק הבא:

<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Finance/Pages/CommitteeProtocols.aspx?ItemID=2087477>

ראו גם הודעה לעיתונות מטעם הכנסת לאחר אישור הצעת החוק בקריאה ראשונה ובה נכללה הביקורת של חה"כ אוסאמה סעדי כנגד אי סיוע לרשויות המקומיות הערביות:

<https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/Pages/press20.04.20y.aspx>

יום למחרת אושר חוק שמירת ניקיון (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש) (מענק לרשויות המקומיות), התש"ף – 2020 ואשר כלל רשימת הרשויות וחלקן במענק.

== רצ"ב העתק חוק שמירת ניקיון שאושר ביום 22.4.2020 הכולל טבלת היישובים הסופית שקיבלו את מענק התמיכה והמענק המשלים, מסומן ע/8.

(3) *המהלך השלישי: חתימה על הסכם שיפוי ליישום ההקצאות בפעול לפי תיקון מס' 10 לחוק יסוד: משק המדינה ותיקון החוק לשמירת ניקיון*

37. ביום 23.4.2020 חתמו המשיבים 2-4 בהסכמת ותיאום עם המשיב מס' 5 על "הסכם לשיפוי רשויות מקומיות בגין הנחות ארנונה לעסקים לאור משבר הקורונה". הסכם השיפוי הורה על הקצאת 2,800 מיליוני ₪ מהמקורות התקציבים הממשלתיים הבאים: סך של 2.68 מיליארד ₪ - סכום ההוצאה הממשלתית שאושרה בתיקון מס' 10 לחוק יסוד: משק המדינה; סך של 150 מיליון ₪ לפי התיקון לחוק שמירת הניקיון; סך של 33.3 מיליון ₪ בגין תיקון עיוותים במודל. לפי ההסכם יועבר עיקר התקציב הממשלתי לעיל בשתי פעימות, הראשונה ב- 30.4.2020 והשנייה ב- 30.5.2020. כאמור בבקשת צו הביניים לעיל, טרם הוקצתה הפעימה השנייה של התקציב הממשלתי לפי הסכם השיפוי.

38. יודגש, כי מקור התקצוב הממשלתי השלישי לפי הסכם השיפוי הנ"ל, הקבוע הקצאת 33 מיליון ₪ בגין תיקון עיוותים במודל, לא עוגן בדבר חקיקה כלשהו. תקצוב לפי סעיף זה מאפשר למעשה לרשויות להגיש בקשות לתיקון התקציב המוקצה להם בגין הפסדי ארנונה מעסקים וזאת לפי תיקון רישום של נכסים מסויימים המאפשרים לרשות לדרוש העלאת גובה התקציב לפי התיקון המבוקש.

== רצ"ב העתק ההסכם שנחתם ביום 23.4.2020 ומסומן ע/9.

חלקן של הרשויות המקומיות הערביות מההקצאות התקציביות לעיל

39. הנה כי כן, הסכום שאושר בתיקון 10 לחוק יסוד המשק (2.68 מיליון ש"ח) בתוספת סכום המענק המשלים לפי חוק שמירת ניקיון (150 מיליון ש"ח), הועברו כמעט במלואם לפי מבחן התוצאה לרשויות היהודיות שכן הפסדי הכנסה מארנונה עסקים, הם בעיקר אצלם. יודגש כי כל הסכומים הנ"ל, הוקצו בתוספת למענקי האיזון ומאף רשות מקומית לא נדרש להגיש בקשות להקדמת תשלומים מענק האיזון לשנת 2020. לפי חישוב שבוצע ע"י רו"ח עלא גנטוס, היועץ הכלכלי של העותר עולה, כי חלקן של הרשויות הערביות מסך הסיוע לרשויות בגין הפסד ארנונה עסקים עומד על 1.7% בלבד:

שיעור מהסיוע בגין הפסד ארנונה עסקים	סכום במיליון ₪	
1.7%	47.6	רשויות ערביות
98.3%	2,772	רשויות אחרות
100%	2,820	סה"כ

40. נתונים אלו מגובים גם בפרסום מטעם מרכז המידע והחקר של הכנסת שהוציא ביום 27.4.2020 ניתוח תקציבי לבקשת חה"כ יוסף ג'בארין שכותרתו "ניתוח תקציבי של ההסכם לשיפוי רשויות מקומיות בגין הנחות בארנונה לעסקים בעקבות משבר נגיף הקורונה לפי מגזר" והוכן על ידי הכלכלן נעם בוטוש. מהניתוח התקציבי של הכנסת עולה כי חלקן של הרשויות הערביות כולל הדרוזיות מנתח השיפוי בגין הפסד הכנסה מארנונה עסקים עומד על 2.3% בלבד מכלל השיפוי לרשויות המקומיות בישראל וזאת כמפורט בלוח 5 לאותו ניתוח תקציבי המובא להלן:

לוח 5 – השיפוי לרשויות המקומיות בחלוקה לפי מגזר (במיליוני ש"ח)¹⁵

סוג ישוב	משרד הפנים		הקן לשמירת הניקיון		סך הכול שיפוי	
	במיליוני ש"ח	משקל	במיליוני ש"ח	משקל	במיליוני ש"ח	משקל
ערבים	45.8	2.0%	11.1	7.4%	56.9	2.3%
יהודים	1,600.4	69.0%	93.7	62.5%	1,694.2	68.6%
ערבים מעורבות	673.9	29.0%	45.1	30.1%	719.1	29.1%
סך הכול	2,320.1	100.0%	150.0	100.0%	2,470.1	100.0%

41. נציין כי הפער בין 2.3% בניתוח התקציבי של הכנסת לבין 1.7% מהניתוח התקציבי של רו"ח גנטוס נובע מהעובדה כי חישובי העותר נסמכים על נתוני הרשויות המקומיות הערביות ללא הדרוזיות ומזרח ירושלים ואילו חישוב הכנסת כולל גם את הרשויות הדרוזיות.

42. והנה, למרות שהתכלית של התיקון לחוק יסוד: משק המדינה והתיקון לחוק שמירת ניקיון היה לסייע לכלל הרשויות המקומיות בתקופת משבר הקורונה ולמרות שלשון חקיקה זו לא ייעדה את התקצוב עבור הפסד הרשויות מארנונה עסקים, במבחן התוצאה התקצוב הוקצה באופן בלתי שוויוני ועל סמך קריטריון אחד שהדיר את הרשויות הערביות והפלה נגדן וללא כל התחשבות במאפיינים הייחודיים של הרשויות המקומיות הערביות שעיקר הכנסתן מארנונה היא ממגורים ולא מעסקים.

43. לכן, ביום 25.4.2020 פנה העותר אל ראש הממשלה מר בנימין נתניהו והתריע מפני קריסת הרשויות הערביות לאור המשבר הכלכלי החרף אליו נקלעו והדגיש כי במידה ולא יקבלו את הסיוע הנדרש, יאלץ העותר להכריז על שביתה בכל הרשויות המקומיות הערביות החל מיום 3.5.2020. == רצ"ב פניית העותר מס' 1 מיום 25.4.2020 אל ראש הממשלה מסומן ע/10.

התייחסות משרד הפנים

44. ביום 27.4.2020 קיבלו ראשי הרשויות המקומיות הודעה בכתב מטעם המשיב מס' 2 שכותרתה "הכנסות ארנונה" ובה נמסר כי על אף שהמשיב מס' 2 ער להפסדי הרשויות בגין ארנונה מגורים ועל אף המודעות לקושי של חלק מהתושבים לעמוד בתשלומי הארנונה, אך על הרשויות להמשיך בגביית הארנונה למגורים תוך שימוש בתקנות ההנחה מארנונה המאפשרות הקלה מסוימת בנטל מס הארנונה. הפתרונות שהוצעו על ידי משרד הפנים ובקצרה היו הגשת בקשה להגדלת האשראי מעבר ל- 5%; והקדמת מנות מימון של מענקי איזון. כמו כן צויין כי לאחר שתתבהר תמונת המצב וככל שיידרש, ייבחן משרד הפנים פתרונות נוספים, בכלל זה, פניה למשרד האוצר לסיוע." == רצ"ב מכתב משרד הפנים לרשויות המקומיות מיום 27.4.2020 מסומן ע/11.

45. תשובת משרד הפנים לא נימקה מדוע הקצאת התקציב הממשלתי אינה בלתי שוויונית ולא סיפקה הסבר כלשהו אודות הסתירה בין תכלית החקיקה לעיל לבין ההקצאה בפועל. כמו כן, היא לא סיפקה כל מענה מדוע לא ניתן משקל שווה לקריטריון הפסד ארנונה ממגורים שיכול היה לזכות את הרשויות הערביות בתקציב הנדרש כדי לפצות אותן על אותו הפסד במהלך משבר הקורונה. הפתרונות שהוצעו על ידי משרד הפנים, אינם רלוונטיים לרשויות המקומיות הערביות ואין בהם כל התחשבות בהפסדי ההכנסה מארנונה מגורים במהלך תקופת משבר הקורונה:

46. **ראשית**, הגדלת מסגרת האשראי מעבר ל- 5% כפי שהוצע רק תחמיר את הגירעון התקציבי של הרשויות המקומיות הואיל ומדובר בהגדלת מסגרת האשראי בגין הוצאות ללא התחשבות בהגדלת ההכנסה של הרשות.

47. **שנית**, הקדמת מנות מענקי איזון גם היא אינה רלוונטית שכן מדובר בנתח הכנסה ממענק האיזון שממילא מגיע לרשות לפי נוסחת איזון קבועה מראש ("נוסחת גדישי"). כפי שפורט לעיל, מענקי הסיוע בגין הפסדי הכנסה מארנונה עסקים לא היו תלויות במענקי האיזון ומאף רשות מקומית לא נדרש

להגיש בקשות להקדמת מקדמות מענקי האיזון. וזאת להבדיל ממה שנתבקש מרשויות מקומיות ערביות שהפסידו רבות עקב הפסד הכנסה מארנונה מגורים. יודגש, כי בכל אופן גם הנתח של הרשויות הערביות ממענקי האיזון המוקצים על ידי משרד הפנים לרשויות המקומיות הינו מעוות שכן אף הקריטריונים להקצת המענקים אינם מתחשבים בהוצאות ובהכנסות הייחודיות של הרשויות הערביות. על כך הוגשה בעבר עתירה לבג"ץ על ידי העותר. בעקבות העתירה שונתה נוסחת ההקצאה ל"נוסחת גדיש" אך למרות שהנוסחה החדשה לא הביאה לשינוי משמעותי בהקצאת מענקי האיזון עבור הרשויות הערביות, נאלץ העותר ובהמלצת בית המשפט למשוך את העתירה (ראו: בג"ץ 6223/01 הוועד **הארצי של ראשי הרשויות הערביות בישראל נגד משרד הפנים** (פסק דין מיום 17.5.2011)). עוד נציין באמרת אגב, כי מספר שנים לאחר מכן ולאחר שהעותר מצא כי נוסחת ההקצאה החדשה של מענקי האיזון עודנה מפלה נגד הרשויות הערביות פנה שוב אל משרד הפנים בדרישה לביצוע שינויים בנוסחת ההקצאה. כתוצאה הוקמה וועדה בראשות מנכ"ל משרד הפנים, מר מרדכי כהן והוועדה כונתה על שמו "וועדת כהן" אשר עד היום היא דנה בשינויים הנדרשים בקריטריונים להקצאת מענקי האיזון).

48. **שלישית**, הודעת משרד הפנים לעיל לפיה יבחן המשרד פתרונות לאחר שהתמונה תתבהר, מחזקת את הפגיעה בשוויון והפליית הרשויות הערביות. שכן, וכאמור ברקע לעיל, שיפוי הרשויות המקומיות בגין הפסדי הכנסה מארנונה עסקים בוצע באופן קונקרטי לתקופת שלושת חודשי המשבר הנוכחיים ובהסתמך על נתונים הקיימים במשרד הפנים במסגרת הקצאת מענקי האיזון השנתיים. כך שלא היה צריך להמתין עד שתתבהר התמונה בטווח הרחוק יותר אלא שהמדינה החליטה לנקוט בצעד מיידי וקונקרטי נכון לחודשי המשבר ותוך כדי המשבר עצמו. המתנה לבחינת התמונה בחודשים הקרובים תהא מאוחרת מדי, שכן רשויות רבות עלולות לקרוס ובתקופת המשבר לא תהא למריבתן האפשרות להעניק שירות חיוני וסביר לתושבים.

49. הנה כי כן, המשיבים התחשבו בקריטריון הפסד הכנסה מארנונה כפתרון רוחבי לרשויות בגין הפסד הכנסה זו על מנת לתקצב אותן במהלך שמבר הקורונה לפי דברי החקיקה שפורטו לעיל. זאת ללא כל התחשבות בהכנסת העסק, תקופת סגירתו בפועל, ומידת הפגיעה בהכנסה הכללית של הרשות המקומית עקב הפסד אותה הכנסה וגם לא בחנו את גובה מענק האיזון המתקבל על ידי כל אחת מהרשויות שנגרם לה הפסד מארנונה עסקים. כמו כן, המשיבים לא נדרשו לבחינה כוללת של המשבר ברשויות המקומיות עקב הפסד מארנונה עסקים כפי שהם טענו לעיל לגבי הפסדי הכנסה מארנונה מגורים.

קיום דיון מהיר בפני ועדת הכספים הזמנית של הכנסת ביום 4.5.2020

50. לאחר ההכרזה על השביתה ובעקבות השתלשלות הארועים לעיל ולבקשת חברי הכנסת אחמד טיבי ואוסאמה סעדי מהרשימה המשותפת נקבע דיון מהיר בפני ועדת הכספים הזמנית של הכנסת ליום 4.5.2020. בעקבות קביעת הדיון החליט העותר לדחות את השביתה ברשויות הערביות עד למחרת יום הדיון בכנסת על מנת לבחון אם הדיון יוביל למציאת פתרון שייתר את השביתה.

== רצ"ב הודעה לעיתונות (בערבית) מטעם העותר מס' 1 על דחיית השביתה ותחילתה ביום 5.5.2020 מסומנת ע/12.

51. בדיון בוועדת הכספים ביום 4.5.2020 נכחו גם מר מודר יונס, יו"ר העותר ורו"ח עלא גנטוס, היועץ הכלכלי של העותר. הם יחד עם חברי כנסת מטעם הרשימה המשותפת חזרו על התוצאה המפלה של הקצאת התקציב הממשלתי לרשויות מקומיות עקב הסתמכות על קריטריון הפסד מארנונה עסקים וחזרו על ההשלכות הכלכליות החמורות של ההקצאה הבלתי שוויונית על הרשויות המקומיות הערביות. במהלך הדיון הכירו נציגי המשיבים 2, 3 ו-5 בפגיעת ההקצאה הממשלתית ברשויות המקומיות הערביות עקב אי התחשבות בקריטריון הפסד הכנסה מארנונה מגורים. אך יחד עם זאת, סירבו לספק פתרון רוחבי לרשויות המקומיות הערביות כפי שעשו לרשויות המקומיות בגין הפסד הכנסה מארנונה עסקים.

תקציר של ישיבת ועדת הכספית הזמנית של הכנסת מיום 4.5.2020 פורסם וניתן לעיון בלינק הבא :

<https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/Pages/press04.05.20l.aspx>

לשידור המלא של הישיבה ראו :

<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Finance/Pages/CommitteeTVarchive.aspx?TopicID=20033>

52. בהעדר פתרון הולם ומיידי החלו הרשויות המקומיות הערביות בשביתה ביום 5.5.2020 והיא ממשיכים בשביתה עד היום.

** העובדות בעתירה זו מגובות בתצהירים מטעם מר מודר יונס, יו"ר העותר וכן רו"ח עלא גנטוס, היועץ הכלכלי של העותר.

הטיעון המשפטי

לשון החקיקה ברורה ויישומה הבלתי שוויוני הוא חריגה מסמכות

53. כאמור ברקע העובדתי לעיל לשון סעיף (א2) (2) (ה) לחוק יסוד : משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) הינה ברורה וניטראלית וקובעת כי ההוצאה הממשלתית לצורך התמודדו עם נגיף הקורונה תוצא לצורך "הנחה בארנונה" ללא ייעוד סוג הארנונה. כך גם סעיף 1(ד)(1)(א) לחוק שמירת הניקיון (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש) (מענק לרשויות המקומיות), התש"ף – 2020 קובע הקצאת מענק משלים חד פעמי לרשויות מקומיות בתקופת משבר הקורונה מבלי ליעד זאת עבור הפסדי הכנסה מסוג ארנונה מסויים של הרשויות.

54. יחד עם זאת, יישום דברי החקיקה כאמור לעיל, בוצע באופן מפלה ולא שוויוני תוך הסתמכות על קריטריון אחד שהטיב באופן עיקרי עם הרשויות היהודיות והותיר את נתח התקציב הממשלתי המועבר לרשויות הערביות לכ 1.7% בלבד. יישום דברי החקיקה לא התחשב ולא נתן משקל רציני למאפיינים הייחודיים של הרשויות המקומיות הערביות ולעובדה כי הכנסתם מארנונה הינה בעיקר מארנונה מגורים.

55. נדגיש כי פרשנותם של חוקים ושל החוקה צריכה להיעשות הן מתוך כיבוד התכליות המיוחדות-פרטיקולאריות של החוק והן מתוך כיבוד התכליות הכלליות. בעניין **קעדאן** נקבע כדלקמן:

"בצד התכליות המיוחדות [...] קיימות גם תכליות כלליות הפרוסות כמטרייה נורמטיבית מעל דברי החקיקה כולם. תכליות כלליות אלו משקפות את ערכי היסוד של המשפט והחברה בישראל. הן ביטוי לכך שכל דבר חקיקה הוא חלק אינטגרלי משיטת משפט כוללת. עקרונות היסוד של השיטה "מחלחלים" לכל דבר חקיקה, ומהווים את תכליתו הכללית."

בג"ץ 6698/95 **קעדאן נגד מינהל מקרקעי ישראל**, פד"י נד(1) 258, בעמ' 272 (2000).

ראו עוד, **פרשנות תכליתית במשפט**, בעמ' 196 ו-199-200.

56. העותר טוען כי הואיל ולשון סעיף (א2) (2) (ה) לחוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) לא קבע את סוג הארנונה ולא ייעד את ההוצאה הממשלתית שתוקצה עבור מתן הנחות לסוג ארנונה זה, הרי אישור תקנות המחייבות הנחה בארנונה לעסקים בלבד, וחלוקת התקציבים הממשלתיים לפי התיקון לשמירת ניקיון עבור הפסד הכנסה מארנונה לעסקים בלבד וכן החתימה על הסכם השיפוי רק עבור הפסדי ארנונה לעסקים, כולם מהווים חריגה מסמכות שהוענקה מכח התיקון לחוק היסוד.

שלטון החוק במובנו המהותי מחייב אכיפה שוויונית של החוק ושל החוקה

57. אופן היישום של דברי החקיקה כפי שפורט ברקע העובדתי הוביל לאכיפתן הסלקטיבית של דברי החקיקה באופן שהן הוחלו על רשויות מקומיות יהודיות אך הדירו את הרשויות המקומיות הערביות. בעניין **תשלובת ח. אלוני בע"מ**, נאכף חוק התקנים, תשי"ג – 1953 על מרצפות המיובאות מחו"ל אך לא נאכף על מרצפות המיובאות מהגדה המערבית וחבל עזה. נקבע, כי רשויות המדינה נוהגות בחוסר שוויון בולט וקשה ככל שמדובר באכיפת החוק וכי אין להתיר את אכיפתו הסלקטיבית של החוק. כך נקבע:

"מסקנתנו מדברינו אחת היא ויחידה: רשויות המדינה נוהגות בחוסר שוויון בולט וקשה ככל שהמדובר הוא באכיפת הוראות חוק התקנים על יצרנים של מרצפות ועל העוברים על תקן. חוסר שוויון זה פוגע בעקרון-התשתית של שלטון החוק, ובעיקרון הנגזר ממנו – העיקרון של שוויון הכול לפני החוק. "עקרון שלטון החוק משמיע את עקרון החוקיות, ומוסיף הוא ומשמיע צורך בהפעלת החוק באורח שוויוני וללא הפליה..." : ע"פ 91/3520 תורג'מן נ' מדינת ישראל [3], בעמ' 456... למותר לומר כי אינטרס העותרות אינו אך בעקרון שלטון החוק בתורת שכזה. בייבוא החופשי של מרצפות תת-תקן נפגעת

בעליל יכולת התחרות של העותרות, תחרות שהיא בת לחופש העיסוק. ועל הפגיעה הקשה בחופש העיסוק של העותרות לא נוכל לעבור כמו לא אירע דבר. השוו בג"ץ 89/637 "חוקה למדינת ישראל" נ' שר האוצר ואח' [6], בעמ' 202-204, מפי השופט ברק. ראו עוד: בג"ץ 94/726, 878 כלל חברה לביטוח בע"מ ואח' נ' שר האוצר ואח' (פרשת כלל ביטוח [7]), בעמ' 460-461; פרשת תה ויסוצקי הנ"ל [2], בעמ' 642.

"...אין לך גורם הרסני יותר לחברה מאשר תחושת בניה ובנותיה, כי נוהגים בהם איפה ואיפה. תחושת חוסר השוויון היא מהקשה שבתחושות. היא פוגעת בכוחות המאחדים את החברה. היא פוגעת בזוהונו העצמית של האדם". כך אמר השופט ברק בבג"ץ 87/953, 88/1 פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו ואח'; סיעת העבודה בעיריית תל-אביב-יפו ואח' נ' מועצת עיריית תל-אביב-יפו ואח' [8], בעמ' 332. ראו עוד דבר המשנה לנשיא ברק בבג"ץ 93/1843 פנחסי נ' כנסת ישראל ואח' [9], בעמ' 684. ובמקום אחר נאמרו דברים אלה: "והפליה, ידענו, היא הרע-מכל-רע. הפליה מכרסמת עד כלות ביחסים בין בני-אנוש, ביניהם לבין עצמם. תחושת הפליה מביאה לאובדן עשתונות ולהרס מירקם היחסים בין אדם לרעהו... הפליה תפרק משפחה. בהפליה מתמשכת יאבד עם ותשבות ממלכה": בג"ץ 95/7111, 8195 מרכז השלטון המקומי ואח' נ' הכנסת ואח' [10], בעמ' 503.

העותרות הופלו לרעה. המדינה לא עשתה את המוטל עליה לאכיפת התקן הרשמי של מרצפות. אכיפה סלקטיבית בלתי שוויונית של חוק לא תסכון ולא תעמוד. והנפגע יזכה בסעד.

כל-כך באשר לפגיעה ביחיד, הן העותרות שלפנינו. ועדיין לא דיברנו – ויכולנו להוסיף ולדבר ארוכות – על המכה האנושה שמחדלי-אכיפה עלולים להביא על עצם קיומו של שלטון החוק. חוק שהרשויות אינן עושות לאכיפתו כהילכתו, יפה היה לו שלא נחקק משנחקק. חוק שאינו נאכף מוטב לו שלא ייחקק, משייחקק ולא ייאכף. חוקים לא נועדו לצדיקים גמורים. ומי שאינו צדיק גמור, אל נביאנו לידי ניסיון שמה יחטא. חוק המבזזה בשער בת-רבים יביא לרפיון גם מעבר לתחומיו, ובית-המשפט לא ישלים עם תופעה זו."

בג"ץ 96/53 תשלובת ח. אלוני בע"מ נגד שר התעשייה והמסחר נב (2) 1, 9-10 (1998).

58. ראו גם פסיקת בית המשפט הנכבד בהקשר לאכיפה שוויונית של חוקי העבודה בהקשר לעובדים פלסטינים תושבי השטחים הכבושים. בעניין **קו לעבוד** קבע השופט ג'ובראן כי, עצם האבחנה בין קבוצת העובדים הפלסטינים לבין קבוצת העובדים הישראלים העובדים בישראל בכל הנוגע להחלת דיני העבודה עליהם, מהווה הפליה אסורה ופגיעה בעקרון השוויון. ראו: בג"ץ 03/5666 **עמותת קו לעובד נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים** פסקה 4 ו 8 לפסק דינו של השופט ג'ובראן (פסק דין מיום 10.10.07).

ההפליה נבחנת לפי מבחן התוצאה וללא קשר למניע

59. בעניין **וועדת המעקב העליונה** (בג"ץ 11163/03 **וועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נגד ראש הממשלה**) (פסק דין מיום 27.2.2006), דן בג"ץ בעתירה נגד החלטת הממשלה שסיווגה יישובים כאזורי עדיפות לאומית לצורך מתן תקציבי עתק בתחום החינוך. מתוך 500 יישובים נכללו רק 4 יישובים ערבים (דרוזים) קטנים. המדינה טענה גם שם, כי הכלילה את אותם 4 יישובים דרוזים כהעדפה מתקנת ובאופן נקודתי על מנת לסייע לאותם יישובים דרוזיים. גם שם, נטען על ידי המדינה כי לא ניתן היה להגיע לפתרון כולל המאפשר בחינה כוללת ורוחבית של סיווג היישובים. כמו כן, גם שם נטען כי המדינה נוקטת בפעולות שונות אחרות לקידום החינוך במגזר הערבי והבדואי ופירטה את אותן פעולות

ותוכניות (ראו פסקה 9 לפסק הדין של הנשיא ברק המפרט את טיעוני המדינה). למרות זאת, בג"ץ דחה את טענות המדינה. הנשיא ברק (כתוארו אז) קבע:

"אכן, הפליה אסורה עשויה להתקיים גם בהעדר כוונה או מניע של אפליה מצד יוצרי הנורמה המפלה. לעניין ההפליה, די בתוצאה המפלה. כאשר מימוש הנורמה שיצרה הרשות – שיכול והתגבשה ללא כוונת הפליה – גורר תוצאה שהיא בלתי שוויונית ומפלה, עשויה הנורמה להיפסל בשל ההפליה שדבקה בה. הפליה אינה נקבעת אך על-פי מחשבתו וכוונתו של יוצר הנורמה המפלה. היא נקבעת גם על-פי האפקט שיש לה הלכה למעשה (בג"ץ 94/721 אל על על נתבי אויר לישראל נ' דנילוביץ, פ"ד מח(5) 749, 764). ... המבחן לקיומה של אפליה הוא מבחן אובייקטיבי המתמקד בתוצאה של מימוש הנורמה העומדת לביקורת. הוא אינו מוגבל למחשבתו הסובייקטיבית של יוצר הנורמה. השאלה אינה אם קיימת כוונה להפלות קבוצה זו או אחרת. השאלה הינה מהי התוצאה הסופית הנוצרת במציאות החברתית." (פסקה 18 לפסק דינו של הנשיא ברק)

ובפסקה 21 לפסק הדין של הנשיא ברק נקבע:

"במצב דברים זה, ובשים לב לנתונים שהובאו, מסקנתנו הינה, כי אם מבקשים ליתן פיצוי לפריפריה לעומת המרכז בתחום החינוך, אין לקבל תוצאה לפיה רק ארבעה ישובים ערביים קטנים זוכים להטבות של אזור עדיפות לאומית בחינוך, שעה שלא פחות מ-500 ישובים יהודיים זוכים להטבות אלה. כך ככלל, כך בייחוד במצב בו המגזר הערבי מצוי בפיגור כה בולט בתחום החינוך. אכן, "הוצאת ישובים ערביים מתוכניות חברתיות כלכליות נקודתיות, שיעודן מוגדר ושונה, מהווה אפליה פסולה" (השופטת ד' דורנר בבג"ץ 6488/02 הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' ועדת המנכ"לים (טרם פורסם)). **משאבי הציבור – בייחוד משאבים המופנים לתיקון עיוות חברתי-כלכלי – צריך שיוקצו באופן שוויוני וצודק בשים לב למטרה לשמה הם מוקצים ולצרכים השונים של בני החברה בקבלת המשאבים.** מסקנתנו היא, איפוא כי בנסיבות העניין שלפנינו נפגם עקרון השוויון. " (ההדגשה אנה במקור)

60. גם בעניין עמותת ל.כ.ן. לקידום כדורסל נשים (בג"ץ 5325/01 עמותת ל.כ.ן. לקידום כדורסל נשים נגד המועצה המקומית רמת השרון, פד"י נח(5) 79 (2004), נדונה עתירה כנגד ההפליה על רקע מין בחלוקת תקציבים ותמיכות לגופי ספורט ברמת השרון. בפסק הדין פירטה השופטת דורנר את הקריטריונים עליהם נסמכו המשיבים כדי להקצות את התקציבים לעמותות ספורט מהם עלתה הפליה ברור וחדה כנגד ספורט לקבוצות נשים. לצורך יישום הקריטריונים נקבעה **טבלת ניקוד** אשר הראתה כי בעוד לגבי ספורט גברים בענפי הכדורגל והכדורסל ישנו ניקוד ענפי, קבוצות הנשים מופיעות תחת ההגדרה "נשים" ללא ציון ענף הספורט הרלוונטי (ראו פסקה 14 לפסק דינה של השופטת דורנר). שיטת ניקוד זו העניקה לקבוצות ספורט של גברים ניקוד יותר גבוה ובכך גם לתקציבים יותר גבוהים. נקבע כי הקריטריונים שנקבעו והיישום שלהם באמצעות "שיטת ניקוד" מצביעים על הפליה בולטת על רקע במין לרעת הספורט הנשי. הפליה זו מחמירה ככל שמדובר בענף המופלה לרעה לאורך שנים וסובל מתת הקצאה תקציבית.

61. ובעניין **שיקום שכונות**, נדונה עתירתו של העותר כנגד אי הכללת יישובים ערבים בפרויקט "שיקום שכונות" של משרד הבינוי והשיכון שנועד להעניק סיוע תקציבי למוקדי מצוקה חברתית ואזורי התבלות פיזית במרכזים עירוניים וביישובי פיתוח. היישובים הערבים שמרביתם סובלים ממצוקה חברתית לרבות בתחום השיכון, כמעט ולא נכללו. כמו כן, אחד

הקריטריונים עליהם הסתמך המשיב שם, היה קריטריון "הבנייה הרוויחה" שלא היה רלוונטי כלל ליישובים הערבים בהעדר בנייה מסוג זה ביישובים הערבים. השופטת ביניש (כתוארה אז) קבעה כי יש להחיל את עקרון השוויון המהותי ולא הפורמאלי כאשר רשות מצווה לנהוג בשוויון:

"ברור כי כאשר רשות מצווה לנהוג בשוויון, עוסקים אנו בשוויון המהותי, ולא בשוויון הפורמאלי גרידא. לעתים כדי להשיג את השוויון המהותי עלינו לנהוג בשונות כלפי פרטים שונים. פגיעה בעקרון השוויון המקימה עילה להתערבותנו, היא התייחסות שונה לפרטים שאין ביניהם שוני רלוונטי לעניין הנדון (ראו למשל: בג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות (לא פורסם), פסקה 20). בלשונו של השופט זמיר, התייחסות מפלה היא התייחסות שונה כלפי פרטים השייכים לאותה "קבוצת שוויון" (ראו: בג"ץ 3792/95 תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות פ"ד נא(4) 259, 283-281). על פי נקודת מוצא זו עלינו לבחון את שאלת החלת פרויקט שיקום השכונות על המגזר הערבי." (פסקה 5 לפסק דינה של השופטת ביניש)

62. ובאשר לקריטריונים שנקבעו במסגרת פרויקט שיקום שכונות, קבעה השופטת ביניש כי יש לבחון את מכלול השיקולים הנוגעים לתכלית שלשמה נועדה התמיכה הכספית כאשר הקריטריונים חייבים להיות שוויוניים באופיים:

"כאמור, קריטריונים לחלוקת תקציבים מן העוגה הציבורית חייבים להיות שוויוניים באופיים, אולם מעבר לכך, הקריטריונים חייבים לקיים גם את הכללים האחרים החלים על החלטות מינהליות, קרי: עליהם להתבסס על שיקולים ענייניים, על תשתית עובדתית המשקפת את היחס בין התכלית שלשמה נועדה ההקצאה הכספית לבין העובדות הרלוונטיות, וכן עליהם לעמוד במבחני הסבירות.

...
אולם, כפי שנאמר בפסיקתנו לא אחת, כאשר דנים אנו בחלוקה שוויונית של משאבים אין די בכך שהשיקולים להקצאה הם שיקולים ענייניים, אלא יש גם חשיבות למשקלם של כל אחד מהשיקולים הענייניים. בקביעת אמות המידה להקצאה תקציבית יש להביא בחשבון את מכלול השיקולים הנוגעים למטרה שלשמה נועדה התמיכה הכספית."
(פסקאות 6-8 לפסק דינה של השופטת ביניש).

בג"ץ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נגד שר הבינוי והשיכון (פסק די מיום 12.12.2001).

וכן ראו בג"ץ 8300/02 גדבאן נסר נגד משרד האוצר (פסק דין מיום 22.5.2012).

הקריטריונים להקצאת תקציבים חייבים להיות שוויוניים במובן השוויון המהותי

63. ההלכה הינה כי הקצאת משאבי המדינה חייבת להיעשות באופן שוויוני. בעניין עדאלה נגד השר לענייני הדתות שם נדונה עתירה נגד ההפליה בתקצוב בתי עלמין יהודים בלבד, נקבע:

"עקרון השוויון מחייב כל גוף ציבורי במדינה. הוא מחייב, קודם כל, את המדינה עצמה. עקרון השוויון חל על כל התחומים בהם פועלת המדינה. הוא חל. בראש ובראשונה, על הקצאת משאבים של המדינה. המשאבים של המדינה, אם קרקע ואם כסף, וכן גם משאבים אחרים, שייכים לכל האזרחים, וכל האזרחים זכאים ליהנות מהם על פי עקרון השוויון, ללא הפליה מחמת דת, גזע, מין או שקיול פסול אחר."
(בעמוד 170 לפסק הדין).

ובעמוד 172 נקבע:
"הפליה על בסיס של דת או לאום בהקצאת משאבים של המדינה, שהיא אסורה גם אם היא נעשית בעקיפין, ודאי שהיא אסורה, בחינת קל וחומר, כאשר היא נעשית במישרין."
בג"ץ 1113/99 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נגד השר לענייני דתות**, נד(2) 164 (1999).

64. ראו גם עניין **עמותת ל.כ.נ.** שהוזכר לעיל שם נקבע כי אופן הקצאת התקציבים לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985 חייב להיות מבוסס על בסיס קריטריונים שוויוניים, ברורים וכתובים. ראו עוד עניין **שיקום שכונות** לעיל.

אבחנה לא רלוונטית בין חברי קבוצת השוויון מהווה פגיעה בשוויון

65. בנוסף לאמור לעיל, טוען העותר כי לצורך תקצוב ממשלתי לרשויות המקומיות להתמודדות עם משבר הקורונה, כל הרשויות המקומיות הינן קבוצת שוויון אחת, שכן כל הרשויות נקלעו למשבר כלכלי עקב משבר הקורונה ונדרש היה להקצות תקציבים שוויוניים גם לרשויות הערביות. הקשר לקביעת קבוצת השוויון והבחינה אם השונות היא רלוונטית אם לאו לצורך זכאות לגמלת הבטחת הכנסה מכח חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א – 1980, נקבע בעניין **יקותיאלי ז"ל**, שאף הוא דן באבחנה שנוצרה בחקיקה ראשית, פסל בית המשפט הנכבד אבחנה בין האברכים לבין סטודנטים אחרים בכל הנוגע לזכאות לקבלת גמלת הבטחת הכנסה. בעניין זה קבע ביהמ"ש הנכבד, כי אבחנה זו פוגעת בעקרון השוויון שכן האבחנה בין קבוצות הלומדים השונות אינה מבוססת על שונות רלוונטית לצורך האבחנה. וכן נקבע, כי אמנם בין הקבוצות השונות ישנו שוני רב כגון: אורח חיים שונה, המטרות לשמן הם לומדים שונה, נושאי הלימוד שונים וכן אופי הלימודים שלהם אך עצם שוני זה אין משמעו, כי האבחנה בין שתי הקבוצות הינה חוקית (פסקה 37 לפסק דינה של כבוד הנשיאה ביניש). נקבע, כי לצורך הקביעה אם המאפיינים המייחדים של קבוצת האברכים רלוונטיים לתכלית הנורמה יש לבחון את **תכלית הנורמה** (כפי שמבקשים המערערים לעשות גם במקרה דנן). בית המשפט חזר על תכליתו של חוק הבטחת הכנסה כזה שמבטיח רמת הכנסה מינימאלית למי שאין ידו משגת לספק לעצמו הכנסה הדרושה לקיום וסיפוק צרכיו הבסיסיים החיוניים:

"קביעת בית משפט זה בשורה של פסקי דין, לפיה ההבחנה בין סטודנטים לאברכים אינה מבוססת על שוני רלוונטי מקום בו ביסוד ההטבה הניתנת לאחת מן הקבוצות עומדת תכלית לסייע לבני הקבוצה מבחינה כלכלית יפה גם בענייננו. ההבדל במטרת הלימודים (קרי, לימודים לשם רכישת מקצוע או לשם שמיים) אינו נתון רלוונטי מקום בו תכלית התמיכה היא ביסודה סיוע כלכלי ומטרתה לאפשר למקבל התמיכה ומשפחתו הכנסת מינימום. הצורך המתעורר בהשלמת הכנסה זהה בין אם מדובר בסטודנט במוסד להשכלה גבוהה או במוסד קונסרבטיבי ללימודי דת, ובין אם מדובר באברך הלומד בכולל. אלה כאלה אינם יכולים, בשל לימודיהם, לעבוד לפרנסתם. אלה כאלה משקיעים את זמנם ומרצם בלימודים באופן שמונע מהם לפרנס את משפחתם. אך יחד עם זאת, על פי המצב החוקי הקיים כיום, רק אחד מהם זכאי לקבל גמלת הבטחת הכנסה."

ראו: עניין בג"ץ 4124/00 ארנן יקותיאל ז"ל נ' השר לעניני דתות, פס' 39, 40-41 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (טרם פורסם, 14.06.2010).

66. ראו גם בעניין ארגון נכי צה"ל אשר דן ביצירת דין שונה במסגרת חקיקת משנה, פסל בית המשפט העליון תקנות הנכים (מבחנים לקביעת דרגות נכות) (תיקון), התשס"ג-2003 אשר הפלו לרעה את נכי צה"ל לעומת נכי הביטוח הלאומי בכל הקשור לשיטת קביעת הנכות וחישובה תוך פגיעה בעקרון השוויון בין כלל הזכאים שהיוו קבוצת שוויון אחת. בית המשפט הנכד לא ראה הצדקה לאבחנה בין הקבוצות ויצירת דינים שונים לגבי כל קבוצה (בג"ץ 8487/03 ארגון נכי צה"ל נגד שר הבטחון (טרם פורסם, 13.12.06).

67. ראו עוד בג"ץ 95/3792 תיאטרון ארצי לנוער נגד שרת המדע והאומנויות, פד"י נא(4) 259, 281 (1997). בעניין ליפשיץ, שם נקבע, כי האבחנה שיצר הסדר ביטוחי בין חיילי מילואים ששירתו בחיל האוויר לבין אנשי מילואים לעניין קבלת ההטבות שלא נמנו עם אנשי צוות חיל האוויר הינה הפליה פסולה (בג"ץ 01/6758 ליפשיץ נגד שר הבטחון פד"י נט(5) 258 (2005)). בעניין עם חופשי, נתקבלה עתירה כנגד הטבות שניתנו ע"י המדינה לרוכשי יחידות דיור בעיר החרדית החדשה אלעד ולא ניתנו לרוכשי דירות במקומות אחרים המצויים בקרבתה (בג"ץ 98/4906 עמותת "עם חופשי" ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נד (2) 503, 518 (2000)). קביעות אלו של בית המשפט העליון מתחזקות לאור פסיקה מאוחרת יותר שניתנה בהקשר זה. בעניין התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נקבע, כי מבחני התמיכה במסגרתם נתמכים מכוני הגיור האורתודוכסים בלבד פוגעים בעקרון השוויון וזאת לאור בחינת תכלית מבחני התמיכה (בג"ץ התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נגד המשרד לקליטת עליה, (פסק דין מתאריך 19.5.09)). וכן ראו

לאור כל האמור לעיל מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על הוצאת צו ביניים וקיום דיון דחוף בעתירה וכן מתבקש להורות על מתן צו על תנאי כמבוקש במבוא לעתירה זו.

סאוסן זהר, עורכת דין

חיפה, 10.5.2020