



8.7.2019

לכבוד	לכבוד	לכבוד
עו"ד אביחי מנדלבלית	מר שמרון עדיאל	מר בנימין נתניהו
היועץ המשפטי לממשלה	מנהל רשות מקרקעי ישראל	ראש הממשלה
בפקס: 02-6467001	בפקס: 02-5456111	בפקס: 02-5605000

לכבוד
מר משה כחלון
שר האוצר ויו"ר מועצת מקרקעי ישראל
בפקס: 02-5695347

שלום רב,

הנדון: החלטת מועצת רשות מקרקעי ישראל בנושא הנחות בהקצאת קרקע באזורי עדיפות לאומית והחלטת ממשלה מס' 1527 - קביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין מתן הטבות בתחום הבינוי והשיכון

הריני לפנות אליכם בזאת בבקשה לביטול החלטת מועצת מקרקעי ישראל שבנדון, בהיותה החלטה מפלה, שרירותית ובלתי סבירה, בכך שהיא מחריגה את יישובי אזור המשולש הערבים מיישובי העדיפות הלאומית וכן מחריגה ישובים עירוניים ערבים רבים מאזורי עדיפות לאומית א', והכל כמפורט להלן:

1. באפריל השנה פורסם קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל הכולל, בין היתר, את החלטת מועצת מקרקעי ישראל בנושא הנחות בהקצאת קרקעות באזורי עדיפות לאומית (פרק 4.2 לקובץ) (להלן: "ההחלטה"). על פי ההחלטה, בהקצאת קרקע לבנייה למגורים באזורי עדיפות לאומית יינתנו ההנחות להלן:

א. בהקצאה שלא בדרך של מכרז ישולמו לרשות מקרקעי ישראל דמי חכירה מהוונים מופחתים - 31% מערך הקרקע באזור עדיפות לאומית א' ו- 51% מערך הקרקע אזור עדיפות לאומית ב'.

ב. בהקצאת קרקע לבנייה עצמית בדרך של מכרז הרשמה והגרלה או בהקצאה כאמור שלא בדרך של מכרז לבעל תעודת זכאות של חסר דיור על פי הקריטריונים של משרד הבינוי והשיכון, ישולמו לרשות מקרקעי ישראל דמי חכירה מהוונים מופחתים - 21% מערך הקרקע באזור עדיפות לאומית א' ו- 41% מערך הקרקע באזור עדיפות לאומית ב'.

P.O. Box 8921 Haifa 31090 Israel Tel: (972)-4-950-1610 Fax: (972)-4-950-3140

חיפה 31090, ס.ב 8921 هاتف 04-9501610 فاكس 04-9503140

חיפה 31090, ת.ד. 8921 טלפון 04-9501610 פקס 04-9503140

Email: adalah@adalah.org

<http://www.adalah.org>

2. בנוסף, סעיפים 4.2.3 - 4.2.5 להחלטה קובעים כי בהקצאת מקרקעין לתעשייה, מלאכה, תיירות ומסחר ישולמו לרשות דמי חכירה מהוונים מופחתים בהתאם לקבוע בסעיפים הנ"ל.
3. מבדיקת רשימת היישובים על פי ההחלטה, עולה כי היא מפלה ושרירותית בשני מישורים לפחות: א. בכך שהיא לא כללה את יישובי אזור המשולש ברשימת העדיפות הלאומית. יישובים אלה כוללים את אום אלפחם, באקה אלגרביה, ג'ת, עארה-ערערה, כפר קרע, אום אלקוטוף, מיסר ואחרים הנמצאים באשכול חברתי-כלכלי נמוך; ב. בכך שהיא נעדרת החלה שוויונית לקריטריונים הרלוונטיים ברמת היישובים אף בנפות הכלולות באזורי עדיפות.
4. יצוין כבר עתה, כי סיווג היישובים למתן ההנחות על פי ההחלטה נסמך על החלטת הממשלה מספר 1527 מיום 16.6.13 - קביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין מתן הטבות בתחום הבינוי והשיכון (להלן: "החלטת הממשלה"), אשר בינתיים הוחלפה בהחלטת ממשלה מס' 3738 מיום 15.04.2018 - הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית והחלטה מס' 4302 מיום 25.11.2018 - קביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין מתן הטבות בתחום הבינוי והשיכון, אשר לעניות דעתנו מפלות ושרירותיות אף הן ומכתב בנושא נשלח לגורמים הרלוונטיים.

אפליית ברמת האזור:

5. בהחלטת הממשלה שבנדון נקבעו נפות הפריפריה הגיאוגרפית בהתאם לשקלול ממוצע נתוני מדד הפריפריאליות של הרשויות המקומיות הנכללות בנפה, כאשר המדד הוחל ברמת הנפות המנהלתיות, כפי שהוגדרו לפי החלוקה המנהלית הרשמית של מדינת ישראל. שקלול הממוצע הנפתי הוביל לתוצאה של הכללת נפות גולן, צפת, באר שבע, כנרת, עכו ויזרעאל והוצאת היישובים באזור המשולש.
6. החלטת הממשלה להציב מבחן סף של ממוצע אזורי איננה תואמת את לשון החוק ואת תכליותיו והיא הופכת את ההחלטה להציב תבחין זה, שבבסיסו החלוקה המנהלית הרשמית לנפות, לשרירותית ביותר ומפלה. שכן חלוקת המדינה לנפות הינה חלוקה מנהלית שאיננה נשענת על תכליות רלבנטיות לעומדות בבסיס החלוקה לאזורי עדיפות, כפי שאלה נקבעו בחוק או אף כפי שאלה נקבעו בהחלטת הממשלה הכללית - עידוד פיתוח של אזורים או יישובים.
7. ודוק, כלל יישובי המשולש נכללו בקטגוריה של "פריפריה חברתית" על פי החלטת הממשלה החדשה (מס' 3738 הנ"ל) כיישובים ואזורים בעלי עדיפות לאומית בהתאם להוראות פרק כ"ו לחוק. יישובים אלה נבחנו, בין היתר, על פי המדד החברתי-כלכלי של היישוב, המדד הפריפריאלי של היישוב, מדד החוסן הפיננסי של הרשות המקומית.
8. כך נוצר מצב לפיו יישובים באזור המשולש אשר לא נכללו ברשימת היישובים הזכאים להטבות רשות מקרקעי ישראל, מסווגים כיום כיישובי פריפריאליות חברתית ונמצאים במדד פריפריאליות ומדד חברתי כלכלי זהה ואף נמוך מיישובים אשר כן נכללו ברשימה, הכל כמודגם בטבלה מס' 1 להלן:

טבלה מס' 1

ישוב	מדד פריפריאליות	אשכול חברתי-כלכלי	יישוב עדיפות לאומית על פי ההחלטה
נצרת עילית	5	5	כן
אום אלפחם	5	2	לא
באקה אלגרביה	5	3	לא

מגדל העמק	5	4	כן
ערערה	5	3	לא
יקנעם עילית	5	7	כן
כפר קרע	5	4	לא
כרמיאל	4	6	כן
חריש	5	3	כן
באר שבע	5	5	כן

9. כאן המקום לציין, כי הישוב חריש שבמשולש נכלל ברשימת יישובי העדיפות הלאומית, וזאת מכוח החלטת ממשלה קודמת מס' 870 מיום 20.12.2015. כך גם הישוב מצפה אילן, אשר נכלל בהגדרת ישוב חדש. יוצא, כי שני היישובים הנ"ל הנמצאים באזור המשולש נכללו ברשימת יישובי העדיפות הלאומית, בעוד היישובים הערביים באזור והסמוכים אליהם ואשר נמצאים בפריפריאליות החברתית הוצאו מהרשימה.

10. הטבלה הנ"ל מדגימה באופן ברור את התוצאה המפלה של ההחלטות שבנדון. כך, אין כל רציונל באי הכללת יישובי המשולש הנ"ל כיישובי עדיפות לאומית כאשר הם עומדים באותם תבחינים של יישובים אחרים אשר כן נכללו ברשימת היישובים הנהנים מהטבות אזורי עדיפות. ההבחנה אשר נעשית בהחלטת הממשלה שבנדון בהתבסס על שיוך לנפות מנהליות הינה שרירותית ולא רלוונטית. נציין בהקשר הזה, כי יישובי המשולש הערבים נכללו ברשימת הפריפריה החברתית על פי החלטת ממשלה מס' 3738 מיום 15.04.2018 - הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית ועל כן היה מקום להכלילם ברשימת יישובי העדיפות של רשות מקרקעי ישראל.

11. לא רק שהפעלת הקריטריונים אינה מקיימת את עקרון התחולה השוויונית, אלא, וכפי שעולה מהדוגמאות לעיל, המשקל המכריע שניתן לממוצע הנפתי אינו משקל ראוי ואינו סביר. חוסר הסבירות מתעצם לאור אי מתן משקל כלל לנתוני הפריפריה החברתית והכללת יישובים יהודיים רבים - כולל התנחלויות - אשר כלל לא נכללו בנפות הפריפריאליות. מתן משקל מכריע לממוצע הנפתי, ועוד באופן סלקטיבי, מדיר באופן ברור יישובים העומדים בתכליות החוק ובצורך למתן הטבות כיישובי עדיפות לאומית, כולל יישובי אזור המשולש הערבים.

אפליה ברמת סווג היישובים הכלולים באזורי עדיפות:

12. ההפליה מתבטאת גם באי החלה שוויונית לקריטריונים הרלוונטיים. עיון ברשימת היישובים מראה גם כי לא ברור איך הופעלו המדדים לצורך סווג היישובים. בהחלטה הוסבר כי סיווג היישובים למתן ההנחות ליישובי עדיפות לאומית התקבלה על בסיס החלטת ממשלה מס' 1527 עם שינויים בסווג היישובים. כך, יישובים כפריים אשר נכללו ברשימת יישובי עדיפות א1 ו-א2 בהחלטת הממשלה הנ"ל סווגו כאזור עדיפות א' לצורך ההחלטה. לעומת זאת, יישובים עירוניים אשר נכללו ברשימת יישובי עדיפות לאומית א1 בהחלטת הממשלה הנ"ל סווגו על ידי הרשות כיישובי עדיפות לאומית א' כאשר יישובים אשר נכללו ברשימת יישובי עדיפות לאומית א2 בהחלטת הממשלה הנ"ל סווגו על ידי הרשות כיישובי עדיפות ב'. מעבר לכך שהחלוקה האמורה איננה ברורה כלל, מעיון ברשימת היישובים אשר סווגו כיישובים עירוניים א2 בהחלטת הממשלה ועדיפות ב' על פי החלטת הרשות, עולה כי מדובר ב- 25 במספר כאשר כולם יישובים ערביים.

13. הסווג הנ"ל של היישובים העירוניים הינו שרירותי ואינו נסמך על כל הבחנה ברורה ועניינית לצורך העניין. כך נוצר מצב בו יישובים ערביים הנמצאים באשכול חברתי כלכלי ומדד פריפריאליות נמוכים

נמצאים כיישובי עדיפות לאומית ב' כאשר יישובים יהודיים סמוכים הנמצאים במדדים זהים או יותר גבוהים מסווגים כיישובי עדיפות א'. כך למשל עולה מבדיקת יישובים באזור הנגב, כפי שמובהר בטבלה 2 להלן:

טבלה מס' 2

אזור עדיפות	מדד פריפריאליות	אשכול חברתי-כלכלי	ישוב
ב	3	1	אום בטין (לפי מדדי מועצה אזורית אלקסום)
ב	3	1	אלסייד (לפי מדדי מועצה אזורית אלקסום)
ב	3	1	חורה
ב	3	1	לקיה
ב	4	1	רהט
א	3	3	ירוחם
א	3	4	ערד
א	3	3	אופקים
א	2	6	טללים (לפי מדדי מועצה אזורית רמת נגב)
א	2	6	רביבים (לפי מדדי מועצה אזורית רמת נגב)
א	3	7	להב (לפי מדדי מועצה אזורית בני שמעון)
א	3	7	להב
א	-	-	חירן - טרם הוקם
א	-	-	יתיר - טרם הוקם

14. דוגמא נוספת לשרירותיות ניתן למצוא בסווג היישובים נצרת עילית, נצרת, ריינה, עין מאהל וטורעאן כמפורט בטבלה 3 להלן:

טבלה מס' 3

אזור עדיפות	מדד פריפריאליות	אשכול חברתי-כלכלי	ישוב
א	5	5	נצרת עילית
א	5	3	נצרת
ב	5	2	ריינה
ב	4	2	עין מאהל
ב	4	3	טורעאן

15. הטבלאות הנ"ל מדגימות באופן הברור ביותר את ההפליה גם בהקשר של החלוקה ליישובי עדיפות לאומית א' ו-ב אף מבין אלה אשר כן נכללו מלכתחילה באזורי העדיפות. ההבחנה לצורך שיוך היישובים כיישובי עדיפות לאומית א' או ב' הינה שרירותית ואיננה נסמכת על כל קריטריונים ענייניים או על איזון נכון בין הקריטריונים הרלוונטיים. חוסר הסבירות והשרירותיות מתעצמים בהקשר הזה נוכח הכללת יישובים יהודיים אשר כלל לא נכללו ברשימת יישובי עדיפות על פי החלטת הממשלה, כגון באר שבע, יקנעם עילית ועפולה.

16. אי מתן משקל לפריפריאליות החברתית ולשיקולים ענייניים אינו משרת את תכליות החוק ואף מנוגד להן. התוצאה האבסורדית מאי מתן משקל לפריפריאליות החברתית ולמדדים הנ"ל, היא כי ההטבות ניתנות בחלקן ליישובים חזקים וברמה סוציאקונומית גבוהה, כפי שמודגם בטבלאות לעיל בעוד שאינן ניתנות או ניתנות ברמה פחותה יותר ביישובים יותר חלשים.

17. יצוין כבר עתה, כי בעבר עתר מרכז עדאלה לבית המשפט העליון נגד החלטתו של ראש הממשלה לסווג 492 יישובים כאזורי עדיפות לאומית א', מתוכם ארבעה יישובים ערבים. פסק הדין שניתן על ידי שבעה שופטי ההרכב, הורה על ביטול הסיווג רק מחמת התוצאה הסופית אליה מוביל השימוש בקריטריון. כמו

כן, בג"ץ מתח ביקורת על עצם העובדה שההפליה התבטאה גם כאשר ישובים סמוכים זה לזה, היהודיים נכללו בסיווג והערבים הודרו ממנו (בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל**, פסקה 18 (פורסם בנבו, 27.2.069). לכן, הסיווג של ההחלטות שבנדון מנוגד לרציונל ולקביעות הברורות של פסק דין **ועדת המעקב**.

18. הלכה פסוקה היא כי על המדינה לנהוג על-פי אמות מידה שוויוניות ברורות וגלויות שעה שהיא מבקשת להקצות את משאביה לטובתם של יחידים או קבוצות (בג"ץ 8300/02 **נסר נ. ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 22.05.2012) (להלן: "עניין נסר")) וכי יש לתת את המשקל הנכון ולערוך את האיזון המתאים בין הקריטריונים הרלוונטיים (בג"ץ 727/00 **ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון**, פ"ד נו(2) 79; ע"מ 343/09 **הבית הפתוח בירושלים לגאווה ולסובלנות נ' עיריית ירושלים** (פורסם בנבו, 14.9.2010). בעניין **נסר**, מתח בית המשפט העליון בקורת על כך, כי חרף הדמיון הרלוונטי בין ישובים - רמה חברתית כלכלית - שאלת זכאותם של כלל הישובים הדומים להטבות מס הכנסה לא נבחנה על ידי הוועדה (עניין **נסר**, פסקה 41 לפסק הדין).

19. היות ועניין לנו בהענקת הטבות ציבוריות, היה על הממשלה לשקול ולבחון את צורכי כלל האוכלוסיות וכלל היישובים במדינה בטרם קבלת החלטה בעניין, ובייחוד אלה אשר נכללו ברשימת ה"פריפריה החברתית". בעניין **עמותת "עם חופשי"** התייחס בית המשפט העליון באופן ביקורתי ביותר, להחלטת משרד הבינוי והשיכון אשר העניקה הטבות מפליגות לרוכשי יחידות דיור בעיר החרדית אלעד, תוך כדי הדגשת הצורך בבחינת צרכי כלל הציבור והמגזרים השונים בטרם קבלת החלטה המתייחסת להטבות בדיוור (בג"ץ 4906/98 **עמותת "עם חופשי" לחופש דת, מצפון, חינוך ותרבות נ' משרד הבינוי והשיכון**, פ"ד נד(2) 518, 503 (2000)).

על יסוד כל האמור לעיל, אבקש לבטל את ההחלטות הנדונות ולקבוע במקומה מדדים ענייניים אשר ינתן להם איזון ראוי, יופעלו באופן שוויוני ויובילו לתוצאה שוויונית במתן ההטבות האמורות בהחלטת הרשות ובהתאם לתכליות לגיטימיות.

אודה לתגובתכם תוך 30 ימים ממכתבי זה.

בכבוד רב,

סוהאד בשארה, עו"ד