

1. עיריית אוס אלפחם
2. מועצה מקומית עארה - ערערה
3. מועצה מקומית כפר קרע
4. מועצה מקומית בסמ"ה
5. מועצה מקומית מעלה עירון
6. מועצה מקומית ג'ת
7. עיריית באקה אל-גרביה
8. אבראהים בויראת ת.ז.
9. מוחמד חג' דאוד ת.ז.
10. אבראהים ג'בארין ת.ז.
11. מנא מחאג'נה ת.ז.
12. הילאנה אגבאריה ת.ז.
13. רנא ג'בארין ת.ז.
14. ופא אגבאריה ת.ז.
15. הודא מחאמיד ת.ז.
16. מלחם דאר מלחם ת.ז.
17. אמיינה מלחם ת.ז.
18. מחמוד אבו שיכה ת.ז.
19. מסרי מוחמד ת.ז.
20. אחמד מלחם ת.ז.
21. תמאדור מלחם ת.ז.
22. מונה מלחם ת.ז.
23. סמיר מלחם ת.ז.
24. יונס עבד אל מנעם ת.ז.
25. עוקבה אבו הלאל ת.ז.
26. סאמר אלסאווי ת.ז.
27. אסאמה מרזוק ת.ז.
28. אשרף שלבי ת.ז.
29. עמר דאהוד שייח כליל ת.ז.
30. אמאני אחמד עקל ת.ז.
31. עומר מוסא שומלי ת.ז.
32. ספייה מוחמד שיך כליל ת.ז.
33. אחמד מנגד וושאחי ת.ז.
34. מוחמד כליל עיד ת.ז.
35. מנאר אגבריה ת.ז.
36. ליאלי אבו שרקה ת.ז.
37. שריף יוסף מדאנלה ת.ז.
38. ג'לאל אבו חוסין ת.ז.
39. ג'מיל אבו חוסין ת.ז.
40. יוסף חוסני אבו מוך ת.ז.
41. מחמוד רדא ענבוסי ת.ז.
42. וסאם מואסי ת.ז.
43. מוחמד פהים אבו מוך ת.ז.
44. אבראהים אחמד מואסי ת.ז.
45. נמר קעדאן ת.ז.
46. נדאל עויסאת ת.ז.
47. כמאל גנאיים ת.ז.
48. ריאד עתאמנה ת.ז.
49. עבאדי המאם ת.ז.

50. לואי סעאבנה ת.ז.
51. ראד מ. ותד ת.ז.
52. מוחמד מ. ותד ת.ז.
53. מחמוד ג' בארין ת.ז.
54. תאופיק ג' בארין ת.ז.
55. רים ג' בארין ת.ז.
56. ג'אדה מחאמיד ת.ז.
57. אבו שהאב עליה ת.ז.
58. תאמר אגבאריה ת.ז.
59. נסים אגבאריה ת.ז.
60. ג'האד אגבאריה ת.ז.
61. תאופיק רפאע ת.ז.
62. אחמד אבו סיפין ת.ז.
63. חאפז סביחאת ת.ז.
64. נאדיה אמארה ת.ז.
65. אברהים אמארה ת.ז.
66. אשרף סביחאת ת.ז.
67. עלאם ג'ועוס ת.ז.
68. מחמד ג' בארין ת.ז.
69. ראשד ג' בארין ת.ז.
70. חביב ג' בארין ת.ז.
71. יוסף כבהא ת.ז.
72. אחמד סעיד מחאמיד ת.ז.
73. מנסור מחאמיד ת.ז.
74. פאוזי מחאמיד ת.ז.
75. אברההים קבהה ת.ז.
76. מנסור קבהה ת.ז.
77. עתדאל רחים כבהא ת.ז.
78. נאסר קבהה ת.ז.
79. עלי פארס כבהה ת.ז.
80. מוחמד פארס אבו ארקייה ת.ז.
81. אבו רקייה בדיע ת.ז.
82. עדנאן מוחמד אבו רקייה ת.ז.

83. עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל (ע"ר)

84. המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (ע"ר)

באמצעות עו"ד סוהאד בשארה ו/או מאיסאנא מוראני ו/או חסן ג' בארין ו/או סאוסן זהר ו/או פאדי ח'ורי ו/או נארימאן שחאדה-זועבי ו/או איה עודה-חאג' ו/או רביע אגבארייה;

מעדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
ת.ד. 8921, יפו 94, חיפה. טל: 04-9501610 ; פקס: 04-9503140

העותרים

- נגד -

1. ראש הממשלה
2. משרד הבינוי והשיכון
3. רשות מקרקעי ישראל

באמצעות פרקליטות המדינה
רח' סלאח אל-דין 29, ירושלים

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו על תנאי המורה למשיבים לבוא וליתן טעם:

- א. מדוע לא לבטל את החלטת ממשלה מס' 3738 - הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית - בהיותה חורגת מלשונו ומתכליתו של החוק המסמך, מפלה ושרירותית שלא נשענת על קריטריונים ענייניים וברורים;
- ב. מדוע לא לבטל את החלטת ממשלה מס' 4302 - קביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין מתן הטבות בתחום הבינוי והשיכון;
- ג. מדוע לא יכללו יישובי המשולש הצפוני - אום אלפחם, עארה-ערערה, כפר קרע, באקה אלגרביה, ג'ת, יישובי מועצה מקומית מעלה עירון, יישובי מועצה מקומית בסמ"ה, אום אלקטף, מיסר ואלעריאן - במפת אזורי העדיפות הלאומית לפי החלטות ממשלה מס' 3738 ו-4302 הנ"ל; ובכלל זה ייכללו גם ברשימת ההטבות מטעם המשיב מס' 3 הניתנות ליישובים המסווגים כאזורי עדיפות לאומית.

העתירה בתמצית

1. בשנת 2006 ניתן על ידי בית משפט נכבד זה פסק דין תקדימי על ידי הרכב מורחב של שבעה שופטים ופה אחד בעניין סיווג היישובים לאזורי עדיפות לאומית. (בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 27.2.2006) (להלן: "עניין ועדת המעקב")) פסק הדין ביטל מנהג היסטורי שחל במשך עשרות שנים לפיו החלטות הממשלה בדבר סווג אזורי עדיפות לאומית לא נשענו על חקיקה ראשית ונסמכו על קריטריונים שרירותיים אשר הובילו במבחן התוצאה, למצב מפלה על רקע לאום בין יישובים ערביים ויהודיים. פסק דין זה התווה מספר עקרונות משפטיים אשר אמורים להנחות כל החלטה בעניין חלוקת הטבות לפי הסיווג לאזורי עדיפות לאומית: א. עיגון סמכות הממשלה בעניין בחקיקה ראשית; ב. כל החלטה בעניין צריכה להתבסס על קריטריונים ענייניים ולקיים את עקרון השוויון והעדר האפליה.
2. לעניין ההפליה, פסק דין **ועדת המעקב** קבע כי יישובים יהודים סווגו במפת אזורי עדיפות לאומית לפי מבחן גיאוגרפי (ריחוק ממרכז הארץ) כאשר יישובים ערבים השכנים אליהם והנמצאים באותו אזור גיאוגרפי ובאשכול הסוציו-אקונומי נמוך הודרו מהמפה של הסיווג. כמו כן, הוא קבע כי המבחן הגיאוגרפי לא היה עקבי וכלל חריגים רבים שלא הוחלו על היישובים הערבים.
3. בעקבות פסק הדין, ולאחר השתהות ארוכה עוגנה סמכות הממשלה בעניין בסעיף 151 (ב) לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009-2010) התשס"ט-2009 (להלן: "החוק"). לשונו ומטרתו הדומיננטית של סעיף זה היא בעיקר חברתית-כלכלית השואפת לסגור פערים בין יישובים.
4. עניינה של עתירה זו הן החלטות ממשלה מס' 3738 - מפת אזורי העדיפות הכללית (להלן: "החלטת הממשלה הכללית"), וכן החלטה מס' 4302 - רשימת היישובים הזכאים להטבות אזורי עדיפות מטעם משרד הבינוי והשיכון. החלטת הממשלה הכללית מסווגת את היישובים לאזורי עדיפות לאומית ולפיה מי שיזכה בסיווג הזה ייהנה בין היתר מן ההטבות של שאר משרדי הממשלה. עתירה זו מתמקדת אך

ורק בהטבות מטעם משרד הבינוי והשיכון והטבות רשות מקרקעי ישראל הנגזרות מסווג היישובים לצורכי הטבות משרד הבינוי והשיכון.

5. למרות לשונו הברורה של החוק המסמך, יישובי המשולש הצפוני (ואדי עארה) לא סווגו בהחלטות הממשלה הנ"ל כאזורי עדיפות לאומית וזאת על אף שהם נמצאים באשכול הנמוך של הדירוג החברתי-כלכלי של הרשויות. היינו, למרות שהם עונים על תנאי החוק המסמך, הם הודרו מרשימת יישובי העדיפות הלאומית. כתוצאה מכך, ישובים אלה ותושביהם אינם זכאים להטבות של משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל.

6. אמנם החלטת הממשלה הכללית סווגה את יישובי המשולש הצפוני כיישובי "פריפריה חברתית" הזכאים לתמיכה לצורכי סגירת פערים על פי תכליות החוק, אך היא לא סיווגה אותם כיישובי עדיפות לאומית משום שהם שייכים לנפת חדרה אשר לא עמדה במבחנים הנפתיים לצורך שיוכה לאזורי עדיפות לאומית. היינו, למרות שהם ישובים חלשים מבחינת דירוגם באשכול החברתי-כלכלי, הם יחשבו כישובים מבוססים כי הם שייכים לנפה שנחשבת כביבול מבוססת יותר.

7. זוהי פיקציה לפיה "ישוב עניי" ייחשב כ"ישוב עשיר" מחמת שיוכו לנפה יותר מבוססת.

8. פיקציה זו לא רק שהיא מנוגדת ללשונו של החוק המסמך אשר לא מכיר בסיווג על פי שיוך לנפה או שיוך למחוז אדמיניסטרטיבי, היא חלה על יישובי המשולש הערבים כקריטריון סף ובאופן שרירותי. ראשית, כפי שעלה בעניין **ועדת המעקב**, מתברר גם כאן, ישובים יהודים הנמצאים באותה נפה של יישובי המשולש הצפוני סווגו כיישובי עדיפות לאומית. היינו, בין הישובים השכנים, היהודי נהנה והערבי לא נהנה גם כאשר הערבי נמצא במצב נמוך מהיהודי מבחינת מדד חברתי-כלכלי. הקיצוניות מגיעה אף לישובים הנמצאים באותה מועצה אזורית. כך למשל הישוב היהודי מצפה אילן שבמועצה אזורית מנשה, סווג כיישוב עדיפות לאומית לעומת הישובים הערבים (אום אלקטף, מיסר ואלעריאן) אשר לא סווגו ככאלה. שנית, כפי שהיה **בועדת המעקב**, מבחן הנפה - שאז היה המבחן הגאוגרפי - מחיל חריגים רבים שאף אחד מהם לא חל על יישובי המשולש הנדונים. כך למשל, ישוב המדורג באשכול נמוך הנמצא בנפה מבוססת ייחשב כאילו שייך לנפה אחרת שיש ביניהם רצף טריטוריאלי על מנת לסווגו כאזור עדיפות לאומית. חריג זה לא חל על יישובי המשולש הערבים שגם הם נמצאים ברצף טריטוריאלי עם נפה שיישוביה סווגו כאזורי עדיפות לאומית. שלישית, קריטריון הנפה הוא סלקטיבי שלא חל על כל רשימת הסיווג. כך למשל יישובי ההתנחלויות בגדה המערבית שלא שייכות לנפה ישראלית הוחרגו וסווגו כאזורי עדיפות לאומית על אף קירבתם גם למרכז המדינה.

9. רשימת החריגים הינה ארוכה יותר והיא תפורט בהמשך. למעשה ועל רקע שורת החריגים הרבים קשה להבחין מהי הנורמה הכללית שחלה כקריטריון דומיננטי לצורך סיווג יישובים כיישובי עדיפות לאומית. אולם דבר אחד אפשר להבחין בו והוא שיישובי המשולש הצפוני הם החריג כי רק כלפיהם חלה נורמה אחת ויחידה כתנאי סף: השיוך האדמיניסטרטיבי הנפתי. כאמור, נורמה זו אינה מעוגנת בשום חקיקה.

10. תכלית ההטבות כתוצאה מהסיווג לאזורי עדיפות לאומית מגיעות גם לפרט וגם לישוב וכפי שנפרט בהמשך היא "להקל על מצוקת הדיור, לחזק את אזורי הפריפריה הגיאוגרפית, לעודד הגירה חיובית ליישובים, לעודד בנייה, ולהעצים את חוסנם הכלכלי של היישובים". לפי מטרות אלו, יישובי המשולש הצפוני ותושביהם היו אמורים להיכלל ברשימת ההטבות אולם הם לא נכללו משום שהם לא נכללו מלכתחילה ברשימת הממשלה הכללית לסיווג יישובי העדיפות הלאומית.

11. כאשר בעניין **ועדת המעקב** בית המשפט הנכבד ביטל את החלטת הממשלה משום שהיא לא נסמכה על חקיקה ראשית, כעת יטענו העותרים שהחלטת הממשלה הנדונה הינה חריגה קיצונית מסמכות בהיותה מנוגדת לחוק המסמך. שנית, כפי שהתברר בעניין **ועדת המעקב** שהקריטריונים היו שרירותיים ומפלים, גם כאן העותרים טוענים כי אי הכללת יישובי המשולש הצפוני ברשימת יישובי העדיפות הלאומית מתבססת על החלטות שרירותיות, לא ענייניות ומפלות.

12. מאז החלה תכנית אזורי עדיפות, מעולם היא לא הוחלה על יישובי המשולש הצפוני הערבים, וזאת למרות שהם בעלי דירוג סוציו-אקונומי מהנמוכים בישראל, כמו שאר היישובים הערביים, ונמצאים במצוקה קרקעית חריפה ביותר.

העותרים

13. העותרת מס' 1 הינה עיריית אום אלפחם הנמצאת בנפת חדרה ומונה כיום מעל ל- 56,000 תושבים. שטח שיפוט העירייה עומד על כ- 26 קמ"ר והצפיפות בה היא גבוהה - 2,089.7 תושבים לקמ"ר, כאשר הצפיפות לשטח הבנוי עומדת על 9,134 נפשות לקמ"ר לשטח בנוי למגורים – נכון לשנת 2017. המדד החברתי-כלכלי בעיר הינו נמוך ולפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אום אלפחם נמצאת באשכול 2 ובמדד פריפריאליות 5.

https://old.cbs.gov.il/publications19/local_authorities17_1759/pdf/18_2710.pdf

14. העותרת מס' 2 הינה מועצה מקומית עארה - ערערה הנמצאת בנפת חדרה ומונה כיום מעל ל- 25,000 תושבים. שטח שיפוט המועצה המקומית עומד על כ- 9.13 קמ"ר והצפיפות בה היא גבוהה של כ- 2,671.1 תושבים לקמ"ר, כאשר הצפיפות לשטח הבנוי עומדת על 6,314 נפשות לקמ"ר לשטח בנוי למגורים – נכון לשנת 2017. המדד החברתי-כלכלי בעיר הינו נמוך ולפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עארה-ערערה נמצאת באשכול 3 ובמדד פריפריאליות 5.

https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2019/local_authorities17_1759/890_0637.pdf

15. העותרת מס' 3 הינה מועצה מקומית כפר קרע הנמצאת בנפת חדרה ומונה כיום מעל ל- 19,000 תושבים. שטח שיפוט המועצה המקומית עומד על כ- 7.8 קמ"ר והצפיפות בה היא גבוהה של כ- 2,344.3 תושבים לקמ"ר, כאשר הצפיפות לשטח הבנוי עומדת על 3,986 נפשות לקמ"ר לשטח בנוי למגורים – נכון לשנת 2017. המדד החברתי-כלכלי בעיר הינו נמוך ולפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עארה-ערערה נמצאת באשכול 4 ובמדד פריפריאליות 5.

https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2019/local_authorities17_1759/735_0654.pdf

16. העותרת מס' 4 הינה מועצה מקומית בסמ"ה המאגדת שלושה כפרים ערבים – עין אלסלה, ברטעה ומועאויה - המונה כיום כ- 10,000 תושבים. שטח שיפוט המועצה המקומית עומד על כ- 4 קמ"ר. הצפיפות במועצה המקומית עומדת על 2,367.5 תושבים לקמ"ר כאשר צפיפות האוכלוסייה לשטח בנוי למגורים מגיעה לכ- 6,071 נפשות לקמ"ר. המדד החברתי-כלכלי במועצה המקומית הינו נמוך ביותר והיא שייכת לאשכול 2 ומדד הפריפריאליות של המועצה הינו 5.

https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2019/local_authorities17_1759/510_1326.pdf

17. העותרת מס' 5 הינה מועצה מקומית מעלה עירון המאגדת 5 יישובים ערביים – ביאדה, מושירפה, מוסמוס, סאלם וזלפה – ומונה כיום כ- 15,000 תושבים. שטח שיפוט המועצה המקומית עומד על כ- 6.13 קמ"ר. הצפיפות במועצה המקומית עומדת על 2,344.3 תושבים לקמ"ר כאשר צפיפות האוכלוסייה לשטח בנוי למגורים מגיעה לכ- 6,171 נפשות לקמ"ר. המדד החברתי-כלכלי במועצה המקומית הינו נמוך ביותר והיא שייכת לאשכול 2 ומדד הפריפריאליות של המועצה הינו 5.

https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2019/local_authorities17_1759/820_1327.pdf

18. העותרת מס' 6 הינה מועצה מקומית ג'ת המונה כ- 12,000. שטח שיפוט המועצה המקומית עומד על כ- 7.03 קמ"ר. הצפיפות במועצה המקומית עומדת על 1,534 תושבים לקמ"ר כאשר צפיפות האוכלוסייה לשטח בנוי למגורים מגיעה לכ- 5,194 נפשות לקמ"ר. המדד החברתי-כלכלי במועצה המקומית הינו נמוך ביותר והיא שייכת לאשכול 4 ומדד הפריפריאליות של המועצה הינו 5.

https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2019/local_authorities17_1759/570_0628.pdf

19. העותרת מס' 7 הינה עיריית באקה אל-גרביה המונה כ- 30,000. שטח שיפוט העירייה עומד על כ- 9.06 קמ"ר. הצפיפות במועצה המקומית עומדת על 3,206.7 תושבים לקמ"ר כאשר צפיפות האוכלוסייה לשטח בנוי למגורים מגיעה לכ- 5,879 נפשות לקמ"ר. המדד החברתי-כלכלי במועצה המקומית הינו נמוך ביותר והיא שייכת לאשכול 3 ומדד הפריפריאליות של המועצה הינו 5.

https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2019/local_authorities17_1759/63_6000.pdf

20. כפי שיפורט, ההטבות כתוצאה מסיווג היישובים לאזורי עדיפות לאומית, מגיעות גם לתושבים. העותרים הפרטיים שיפורטו בפסקה זו לא נהנים מהטבות אלה. העותרים מס' 8 - 15 הנם תושבי עיריית אום אלפחם; העותרים מס' 16 - 36 הינם תושבי המועצה המקומית עארה-ערערה; העותרים מס' 37 - 48 הינם תושבי המועצה המקומית באקה אל-גרביה; העותרים מס' 49 - 50 הינם תושבי כפר קרע; העותרים מס' 51 - 52 הינם תושבי המועצה המקומית ג'ת; העותרים מס' 53 - 70 הינם תושבי המועצה המקומית מעלה עירון; העותרים מס' 71 - 74 הינם תושבי המועצה המקומית בסמ"ה. העותרים מס' 75 - 79 הינם תושבי אום אלקטף המונה כ- 1100 תושבים, נמצא באשכול חברתי כלכלי 4 ומשויך למועצה אזורית מנשה. העותרים מס' 80 - 82 הינם תושבי מייסר המונה כ- 2020 תושבים, נמצא באשכול חברתי כלכלי 3 ומשויך למועצה אזורית מנשה.

21. העותר מס' 83 הינו ארגון זכויות אדם, הרשום כדין בישראל, נוסד בשנת 1996 כמרכז משפטי אשר פועל לקידום זכויות האדם בכלל, וזכויות האזרחים הערבים בפרט.

22. העותר מס' 84 הינו ארגון הרשום כדין בישראל, נוסד בשנת 2000 ופועל לקידום זכויות האוכלוסייה הערבית בכל הקשור לקרקע, תכנון, דיור ופיתוח. הוא מוכר גם כגוף מקצועי על פי סעיף 100 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965.

הרקע העובדתי

החלטות הממשלה מכוח החוק

23. בעקבות פסק דין **ועדת המעקב** הותוו הכללים לסיווג ישובים לאזורי עדיפות לאומית בחקיקה וסעיף 151 לחוק הקובע, כי:

"(א) הממשלה רשאית להחליט כי אזור מסוים או יישוב מסוים הוא בעל עדיפות לאומית (בפרק זה – אזור עדיפות לאומית); החלטה כאמור יכול שתהיה כללית ויכול שתהיה לגבי עניין מסוים או לתקופה מסוימת.

(ב) לצורך קבלת החלטה לפי סעיף קטן (א), רשאית הממשלה לשקול שיקולים אלה:

- (1) המצב הביטחוני באזור או ביישוב;
- (2) חוסנו הכלכלי והחברתי של האזור או היישוב ורמת השירותים שבו;
- (3) תכנון הפריסה של האוכלוסיה;
- (4) מיקומו הגאוגרפי של האזור או היישוב או המרחק שלו מריכוזי אוכלוסיה וממרכז הארץ;
- (5) הצורך בצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין אזורים או יישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסיה תושבות האזור או היישוב לבין קבוצות אוכלוסיה אחרות;
- (6) נטל קליטת העלייה על האזור או היישוב;
- (7) שיקולים נוספים הנוגעים לצורכי האוכלוסיה באזור או ביישוב שבשלהם יש לעודד פיתוח של אותו אזור או יישוב או קידומו, ובלבד שוועדת הכספים של הכנסת אישרה אותם (בפרק זה – הוועדה).

(ג) החלטת הממשלה בדבר אזור עדיפות לאומית תהיה מנומקת ומבוססת על נתונים, ויפורטו בה מקור הנתונים והשיקולים כאמור בסעיף קטן (ב), שהביאו לקביעת אזור העדיפות כאמור.

24. לפי כל הדעות, פרשנותו התכליתית של החוק הנ"ל צריכה להיגזר מלשונו ומההנחה שהוא חותר לקיום עקרונות היסוד אשר נקבעו בפסק דין **ועדת המעקב**, תוך כדי הקפדה על עקרון השוויון ואיסור ההפליה.

25. אכן, התכלית הדומיננטית של החוק הנדון עולה גם מלשונו אשר נותנת משקל רציני ביותר לדירוגו החברתי-כלכלי וחוסנו הכלכלי והחברתי של היישוב; היא שואפת וחותרת לצמצום פערים חברתיים כולל פערים בין יישובים הנמצאים באותו אזור או מחוץ לו; תכלית זו כוללת גם מתן משקל למצבן החברתי-כלכלי של אוכלוסיות מסוימות תושבות אותו יישוב או אזור (כמו למשל מצב של אוכלוסיות עניות ביישוב שבממוצע הוא מדורג לא כיישוב עני) והיא מבקשת לשקול שיקולים של צורכי האוכלוסייה כדי לעודד פיתוח היישוב או קידומו או האזור הנמצא בו היישוב.

26. ביום 14.4.2018 קיבלה הממשלה החלטה מס' 3738 בדבר הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית לפיה, יישובים אשר נכללים באזורי העדיפות הלאומית יקבלו הטבות, תיעדופים ותמריצים,

כפי שייקבע על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים, בתחומים שונים, בין היתר, בתחום החינוך ורכישת השכלה, הדיוור והפיתוח העירוני, התעסוקה הכלכלה והתעשייה, התשתיות, החקלאות ופיתוח הכפר, התרבות והספורט, העלייה והקליטה והשוויון החברתי. הטבות אלו מגיעות גם לפרטים שהם תושבי הישובים המסווגים.

==מצ"ב החלטת הממשלה הכללית ומסומנת כנספח ע/1.

27. בהחלטת הממשלה הכללית הובהר כי היא התקבלה "בראי התכליות הבאות: (א) עידוד פריסת האוכלוסייה במדינת ישראל והגדלת האוכלוסייה באזורי העדיפות הלאומית (ב) הגדלת הצמיחה הכלכלית וצמצום פערים בין אזורי העדיפות הלאומית לבין מחוזות אביב, כהגדרתו על-פי משרד הפנים (ג) חיזוק החוסן האזרחי-ביטחוני של מדינת ישראל (ד) שיפור איכות החיים באזורי העדיפות הלאומית."

28. עם זאת, אזורי העדיפות נקבעו על פי מספר תבחינים חלופיים אשר הובילו להפליית העותרים כפי שיפורט להלן:

4.1. "נפות הפריפריה הגיאוגרפית - הנפות הפריפריאליות ביותר, בהתאם לשקלול נתוני מדד הפריפריאליות של הרשויות המקומיות הנכללות בנפה":

א. הכללת יישובים בנפות הפריפריה הגאוגרפית נקבע בהתאם להגדרת "הנפות הפריפריאליות ביותר", זאת לפי שקלול נתוני מדד הפריפריאליות של הרשויות המקומיות הנכללות בנפה, על ידי חישוב ממוצע של מדד הפריפריאליות ליישובים הנמצאים באותה נפה, לפי חלוקת הנפות המנהליות של משרד הפנים. מדד הפריפריאליות חושב ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כשקלול של שני מרכיבים: 1. "נגישות פוטנציאלית - מבטאת את קרבת היישוב לכל אחד מכלל היישובים, משוקלל בגודל האוכלוסייה שלהם, כאשר גודל האוכלוסייה מעיד על עוצמת האפשרויות, הפעילויות והנכסים ביישוב. מרכיב זה מהווה שני שלישים ממשקל המדד"; 2. "קרבה לגבול מחוזות אביב - מבטאת את המבנה המונוצנטרי של מדינת ישראל, כאשר מחוזות אביב מהווה את המרכז הכלכלי והעסקי של המדינה." בתבחין זה נכלל גם "יישובים סמוכי גבול - יישובים שבתייהם, כולם או חלקם, נמצאים בטווח איום על פי שיקולי מערכת הביטחון - טווח של עד 9 ק"מ מגבול לבנון, ועד 7 ק"מ מגבולות אחרים או מגדר המערכת סביב רצועת עזה".

ב. כך, נקבע כי הנפות הפריפריאליות ביותר לפי הציון שהן מקבלות בהתאם לחישוב לעיל יכללו במפת אזורי העדיפות הלאומית, זאת החל מהנפה בעלת הציון הנמוך ביותר, ועד לנפה אשר שיעור האוכלוסייה המתגוררת בה ובנפות בעלות ציון נמוך ממנה אינו עולה על 25% מכלל אוכלוסיית ישראל.

ג. שקלול הממוצע בנפות הוביל לתוצאה של הכללת נפות גולן, צפת, באר שבע, כנרת, עכו וזרעאל.

ד. הקריטריונים הנ"ל ויישומם הביאו לעוות ברמה היישובית. כך יישובים שנמצאים במדד חברתי-כלכלי נמוך מאוד הוצאו מרשימת יישובי העדיפות אך ורק בשל כך שהם מנהלית משויכים לנפה שהממוצע בה הוציא אותה מנפות אזורי העדיפות. עוות זה מביא לפיקציה של יחס שווה בין יישובים שהם באמת עשירים לבין יישובים הזקוקים להטבות עדיפות לאומיות.

כל זאת בניגוד לתכלית החוק והמטרות שעומדות מאחורי הטבות העדיפות הלאומית הניתנות ליישובי העדיפות.

ה. וכך, המפה הוציאה באופן אוטומטי את כלל היישובים הערבים באזור המשולש בהיותם שייכים לנפת חדרה, כאשר יישובים אלה נמצאים באשכול חברתי-כלכלי נמוך ואף במדד פריפריאלי נמוך גם כן. דהיינו, היישובים שהסעד השלישי של העתירה מתייחס אליהם הוצאו מאזורי העדיפות אך ורק בשל שיוכם המנהלי לנפת חדרה – שיוך שאין בין תכליותיו לבין תכליות החוק ולא כלום (ראו רשימת הנפות בנספח 1).

ו. באופן שרירותי מופיע קריטריון הנקרא "רצף טריטוריאלי" שחל על יישובים מסוימים כשהוא מדלג על יישובי המשולש. החלטת הממשלה קובעת כי יישובים אשר נופלים מהרף הפריפריאלי העליון ולא נמצאים באחת הנפות הכלולות במפת אזורי העדיפות, יכללו במפת אזורי העדיפות בתנאי שהם שומרים רצף טריטוריאלי עם אחת הנפות הכלולות במפת אזורי העדיפות. כך, נכללו 2 יישובים, סנסנה ורוחמה, בשל שמירת רצף טריטוריאלי עם נפת באר שבע למרות שאינם שייכים לנפה זו.

ז. על אף שיישובי המשולש הצפוני כמו אום אל פחם ויישובי מעלה עירון נמצאים בסמיכות לנפת יזרעאל הכלולה בנפות אזורי העדיפות וברצף טריטוריאלי עמה, יישובים אלה לא נכללו ברשימת יישובי העדיפות הלאומית.

ח. ודוק, לשונו של החוק לא מתייחסת לנפה והיא למעשה מחייבת כי הבדיקה תיעשה ברמת היישוב שהיא העיקר לקיום תכליותיו. על אף זאת, המדד לא הוחל ברמת היישובים אלא ברמת הנפות המנהליות כפי שהוגדרו אך עם חריגים שכולם הדירו את יישובי המשולש.

ט. החלוקה הכללית בוצעה לפי החלוקה המנהלית הרשמית של מדינת ישראל ללא כל נימוק ענייני הנובע משיקולים רלוונטיים להחלטה האמורה. יוצא באופן ברור כי החלטת הממשלה מייצרת פיקציה. ישוב עני ייחשב כישוב עשיר אך ורק משום שהוא נמצא בנפה שהמוצע שלה הוציאה מנפות העדיפות הלאומית על פי החלטת הממשלה הכללית.

י. כידוע, חלוקת המדינה לנפות הינה חלוקה מנהלית ואדמיניסטרטיבית, אשר מטרתה היא ניהול הפריסה של משרדי הממשלה ובתי המשפט, על מנת להבטיח פריסת שירותים בכל המדינה ולקבוע סמכויות משפט מקומיות התואמות את הגבולות של תחומי השיפוט העירוניים. משמע, החלוקה הינה חלוקה גאוגרפית מנהלית גרידא, שאיננה נשענת על מדדים חברתיים או כלכליים כלשהם ושבבסיסה, כאמור, הבטחת הנגישות לשירותי הממשלה ומערכת המשפט לכל תושבי מדינת ישראל.

יא. חלוקה זו לא נשענת על מדדים חברתיים או כלכליים כלשהם והיא איננה נשענת על תכליות או מטרות הרלוונטיות לתכליות מפת אזורי עדיפות, כפי שאלה נקבעו בחוק או אף כפי שאלה נקבעו בהחלטת הממשלה הכללית. לכן, חישוב הממוצע הנפתי אינו רלוונטי לצורך קביעת מדד הפריפריאליות לכל נפה לצורך חלוקת הטבות אזורי העדיפות הלאומית, ונוגד הוא את תכלית החוק בהיותו שיקול לא ענייני.

4.2. כך עולה כי פעם המבחן הוא מבחן הנפה אך כולל חריגים כמו הוספת קריטריון "הרצף הטריטוריאלי" שאינו חל על המשולש; ופעם אחרת מתווסף קריטריון נוסף שאף הוא חורג

מהחלוקה הנפתית ושוב הוא לא שוקל את מצב יישובי המשולש. כך למשל הוספת מה שהוגדר "יישובים מאוימים" - יישובים ביהודה ושומרון, המסווגים על ידי מערכת הביטחון ברמות איום-5³. התנחלויות אלה נכללו במפה הכללית של אזורי עדיפות על אף שאזור הגדה המערבית לא צלח את מבחן מדד הפריפריאליות הנפתית הכללית (ללא קשר לסוגיית חוקיות ההתנחלויות באזור הגדה המערבית על פי המשפט הבינלאומי). דהיינו, על אף שנפת "יהודה ושומרון" לא נכללה במפת אזורי העדיפות הכללית על פי מדד הפריפריאליות האזורית שבהחלטת הממשלה, התנחלויות בגדה המערבית נכללו ברשימת יישובי העדיפות הלאומית, לפי תבחינים שונים מחוץ למדד הפריפריאליות הנפתית.

4.3. אם לא די בכך הנה מופיע עוד קריטריון נוסף שגם אין לו בסיס בחוק. המפה כוללת מה שנקרא "יישובים חדשים" - יישובים אשר יוקמו במהלך תקופת תוקפה של החלטה זו וכן יישובים אשר במועד קבלת החלטה זו: (א) טרם חלפה תקופה של 5 שנים ממועד אכלוסם או (ב) טרם חלפה תקופה של 10 שנים ממועד הקמתם - המאוחר בין השניים, ובלבד שבמועד החלטה זו נותרה לפחות שנה אחת בטרם יעברו המועדים כאמור (5 או 10 שנים בהתאמה)". גם כאן נכללו יישובים אשר נמצאים בנפות אשר לא צלחו את מדד הפריפריאליות הכללי, כגון מצפה אילן שבאזור המשולש ונצר חזני שבאזור המרכז. אף כאן מדובר ביישובים אשר נכללו ללא שצלחו אצט קריטריון הממוצע הנפתית.

4.4. רשימת החריגים לא מסתיימת. כך נכלל מה שנקרא "יישובים צמודי גדר" - יישובים שבתיים, כולם או חלקם, נמצאים בטווח של עד 2 ק"מ מגבול מדינות שאין להן הסכם שלום עם מדינת ישראל או מגדר המערכת שסביב רצועת עזה."

29. השרירות מגיעה ישירות אל מה שנאסר בפסק דין **ועדת המעקב**. כאמור בפסק דין תקדימי זה נמצא שיישובים יהודים נכללו בסיווג אך שכניהם הערבים הנמצאים באותו אזור הודרו ובית המשפט קבע כי מדובר בהפליה אסורה. כך המצב הוא האסור המשולש. היישוב חריש שבמשולש נכלל ברשימת יישובי העדיפות הלאומית, מכוח החלטת ממשלה קודמת מס' 870 מיום 20.12.2015. כך גם היישוב מצפה אילן שבמועצה אזורית מנשה אשר נכלל בהגדרת "יישוב חדש". שני היישובים האלה נמצאים באותה נפה עם שאר יישובי המשולש אך היישובים הערביים באותו אזור ושחלקם גם שייכים למועצה אזורית מנשה והנמצאים במדד חברתי-כלכלי זהה ואף נמוך יותר, הוצאו ממפת אזורי העדיפות.

30. האפליה כנגד יישובי המשולש הצפוני מתבטאת בכך שהם נמצאים במדד חברתי-כלכלי ובמדד פריפריאלי נמוך, ולמרות זאת, הם לא נכללו במפת אזורי העדיפות הלאומית. כל זה כאשר יישובים אשר נמצאים במדד פריפריאלי ובמדד חברתי-כלכלי זהה או גבוהה יותר, כולל אלה הסמוכים ליישובי המשולש הצפוני, נכללו במפה. הכל כמודגם בטבלה מס' 1 ובמפה להלן:

טבלה מס' 1

יישוב/מועצה מקומית	מדד פריפריאליות	מדד חברתי-כלכלי	ישוב באזורי עדיפות לאומית
אום אל-פחם	5	2	לא
אל-עריאן	5 (מוא"ז מנשה)	3	לא
אום אלקטף	5 (מוא"ז מנשה)	4	לא
באקה אלגרביה	5	3	לא
בסמ"ה	5	2	לא
ג'ת	5	4	לא
מייסר	5 (מוא"ז מנשה)	3	לא
עארה-ערערה	5	3	לא
כפר קרע	5	4	לא
מעלה עירון	5	2	לא
כפר ורדים	3	9	כן
עפולה	5	5	כן
חריש	5	3	כן
מצפה אילן	5 (מוא"ז מנשה)	6	כן
טבריה	3	5	כן
כרמיאל	4	6	כן
יקנעם עילית	5	7	כן
יקנעם המושבה	4 (מוא"ז מגידו)	9	כן
רמות מנשה	4 (מוא"ז מגידו)	8	כן
מגידו	4 (מוא"ז מגידו)	8	כן
גבעת עוז	4 (מוא"ז מגידו)	6	כן
מדרך עוז	4 (מוא"ז מגידו)	7	כן
הזורע	4 (מוא"ז מגידו)	5	כן
גלעד (אבן יצחק)	4 (מוא"ז מגידו)	4	כן
דליה	4 (מוא"ז מגידו)	6	כן
ניר יפה	3 (מוא"ז גלבוע)	7	כן
גדיש	3 (מוא"ז גלבוע)	4	כן
דבורה	3 (מוא"ז גלבוע)	7	כן
ברק	3 (מוא"ז גלבוע)	7	כן
מבוא דותן (התנחלות)	5 (מוא"ז שומרון)	5	כן
חרמש (התנחלות)	5 (מוא"ז שומרון)	5	כן

31. האבסורד הוא שהחלטת הממשלה מכירה ביישובי המשולש הצפוני כיישובי "פריפריה חברתית" לצורך תכליות החוק, אך בו בעת היא מדירה אותם מרשימת יישובי העדיפות לאומית באופן שרירותי ביותר. בנוסף לקביעת "נפות הפריפריה הגאוגרפית", החלטת ממשלה הכללית קבעה את "מפת הפריפריה החברתית" כיישובים ואזורים בעלי עדיפות לאומית בהתאם להוראות פרק כ"ו לחוק. התבחינים לצורך הכללת יישובים בקטגוריה זו, בשונה מיישובי אזורי העדיפות הכלליים, הם שקלול בין המדד החברתי כלכלי, המדד הפריפריאלי ומדד החוסן הפיננסי של הרשות המקומית. שקלולם של תבחינים אלה שבהתאם לחוק הוביל להכללת יישובי המשולש הערביים כולם במפת "הפריפריה החברתית" שהיא מחושבת בראש ובראשונה ברמה היישובית ולא לפי ממוצע נפתי. למרות זאת, ההחלטה הכללית קובעת כי מפת הפריפריה החברתית תהיה "עצמאית", נפרדת ובלתי תלויה במפת העדיפות הלאומית הכללית, וזאת בראי התכליות הבאות: (א) חיזוק אוכלוסיות חלשות (ב) צמצום פערים חברתיים וכלכליים (ג) חיזוק רמת השירותים לאוכלוסיות חלשות. במפה זו נכללו יישובים על פי מדד משולב, המשקלל את המדד החברתי-כלכלי של היישוב, המדד הפריפריאלי של היישוב, מדד החוסן הפיננסי של הרשות המקומית ונטל קליטת העלייה על הרשות המקומית.

32. כך, הובילה החלטת הממשלה לאפליה כנגד יישובי המשולש הצפוני שעל אף שאלה נכללו בקטגוריה של "פריפריה חברתית" לפי החלטת הממשלה הכללית, במסגרתה הם מהווים יישובים בעלי עדיפות לאומית בהתאם להוראות פרק כ"ו לחוק, אך הוצאו בו בעת מרשימת יישובי העדיפות הלאומית הכללית וההטבות המוענקות ליישובים אלה על ידי משרד הבינוי והשיכון, כפי שיפורט להלן.

החלטה מס' 4302 - קביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין מתן הטבות בתחום הבינוי והשיכון

33. בהמשך להחלטת הממשלה הכללית, התקבלה ביום 25.11.2018 החלטת ממשלה מס' 4302 (להלן: "החלטה מס' 4302"), אשר קבעה את רשימת היישובים הזכאים להטבות ממשרד הבינוי והשיכון. ההחלטה תקפה עד לתאריך 30.9.2021. ומאחר ויישובי המשולש הצפוני לא נכללו ברשימת אזורי העדיפות הלאומית, אז הם הודרו ולא נכללו ברשימת ההטבות המוענקות ליישובי עדיפות לאומית מטעם משרד הבינוי והשיכון, במיוחד כשזו לא כללה את יישובי "הפריפריה החברתית".

34. ההטבות של משרד הבינוי והשיכון לפי החלטה מס' 4302 ניתנו בתחום התכנון והפיתוח ובתחום הסיוע לפרט. בתחום התכנון והפיתוח, נותן משרד הבינוי והשיכון סבסוד להוצאות תכנון, פיתוח, ניהול ופיקוח לבניה חדשה למגורים, רוויה וצמודת קרקע, על קרקעות מדינה המשווקת על ידי המדינה. ההטבות חולקו לפי החלוקה הנ"ל, כאשר ניתנו הטבות שונות ליישובים עירוניים וליישובים כפריים, ובתוך זה, הטבות שונות לפי החלוקה לקבוצות שמתוארת לעיל, הכל לפי סבסוד ליחידת דיור כפי שפורט בהחלטה. לפי החלטה מס' 4302, מטרת הטבות אלה היא להקל על מצוקת הדיור, לחזק את אזורי הפריפריה הגאוגרפית, לעודד הגירה חיובית ליישובים, לעודד בנייה, ולהעצים את חוסנם הכלכלי של היישובים.

35. הטבות משרד הבינוי והשיכון בעניין סבסוד ליחידת דיור מפורטות בטבלאות מס' 2 ומס' 3 להלן:

טבלה מס' 2

<u>ישובים עירוניים</u>		שיעור סבסוד הוצאות הפיתוח בקבוצת יישובים א1	שיעור סבסוד הוצאות הפיתוח בקבוצת יישובים א2
בניה רוויה ביישובים עירוניים	50%	50%	50%
	50% ולא יותר מתקרת הסבסוד כמפורט להלן		
	שיעור מרבי ממוצע		תקרת סבסוד
	באתר		
	עד 12%		68,200
בניה צמודת קרקע ביישובים עירוניים	מעל 12% ועד 20%		97,700
	מעל 20%		114,100

טבלה מס' 3

<u>ישובים כפריים</u>	שיעור סבסוד הוצאות הפיתוח בקבוצת היישובים א1		שיעור סבסוד הוצאות הפיתוח בקבוצת היישובים א2		שיעור סבסוד הוצאות הפיתוח בקבוצת היישובים ב1	
בנייה רוויה ביישובים כפריים	50%		50%		50%	
בנייה צמודת קרקע ביישובים כפריים	70% ולא יותר מתקרת הסבסוד כמפורט להלן		50% ולא יותר מתקרת הסבסוד כמפורט להלן		20% ולא יותר מתקרת הסבסוד כמפורט להלן	
	שיפוע מרבי ממוצע באתר	תקרת סבסוד	שיפוע מרבי ממוצע באתר	תקרת סבסוד	שיפוע מרבי ממוצע באתר	תקרת סבסוד
	עד 12%	96,600	עד 12%	68,200	עד 12%	27,300
	מעל 12% עד 20%	128,000	מעל 12% עד 20%	91,700	מעל 12% עד 20%	36,700
	מעל 20%	160,000	מעל 20%	114,100	מעל 20%	45,600

36. בתחום הסיוע לפרט, תינתן על פי ההחלטה הלווה לדיור למחוסר דיור לפי חוק הלוואות דיור, התשנ"ב – 1992, זאת לרוכשי דירה ביישובים עירוניים בקבוצה א1 או ביישובים כפריים בקבוצה א1 ו-א2. כמו כן, תינתן הלוואת מקום, כתוספת הלוואה לדיור כאמור לעיל, לפי החלוקה הבאה:

א) ישוב עירוני בקבוצה א1, ויישוב כפרי בקבוצה א1 ו-א2 – 100,000 ₪ למשפחות ו-50,000 ₪ ליחידים.

ב) ישוב עירוני בקבוצה א2, ויישוב כפרי בקבוצה ב – 70,000 ₪ למשפחות ו-35,000 ₪ ליחידים.

== מצ"ב החלטת ממשלה מס' 4302 ומסומנת כנספח ע/2.

37. טבלה מס' 4 להלן – אזור ואדי עארה והסביבה הסמוכה - מדגימה שוב את האפליה המתבטאת גם בהחלטה מס' 4302 הנ"ל לפיה ניתנות הטבות משרד הבינוי והשיכון.

טבלה מס' 4

יישוב/מועצה מקומית	מדד פריפריאליות	מדד חברתי-כלכלי	ישוב עדיפות לאומית לפי הטבות משרד הבינוי והשיכון
אום אל-פחם	5	2	לא
אל-עריאן	5 (מוא"ז מנשה)	3	לא
אום אלקטף	5 (מוא"ז מנשה)	4	לא
באקה אלגרביה	5	3	לא
בסמ"ה	5	2	לא
ג'ת	5	4	לא
מייסר	5 (מוא"ז מנשה)	3	לא
עארה-ערערה	5	3	לא
כפר קרע	5	4	לא
מעלה עירון	5	2	לא
חריש	5	3	כן
מצפה אילן	5 (מוא"ז מנשה)	6	כן
יקנעם המושבה	4 (מוא"ז מגידו)	9	כן
רמות מנשה	4 (מוא"ז מגידו)	8	כן
מגידו	4 (מוא"ז מגידו)	8	כן
גבעת עוז	4 (מוא"ז מגידו)	6	כן
מדרך עוז	4 (מוא"ז מגידו)	7	כן
הזורע	4 (מוא"ז מגידו)	5	כן
גלעד (אבן יצחק)	4 (מוא"ז מגידו)	4	כן
ניר יפה	3 (מוא"ז גלבע)	7	כן
דבורה	3 (מוא"ז גלבע)	7	כן
ברק	3 (מוא"ז גלבע)	7	כן
מבוא דותן (התנחלות)	5 (מוא"ז שומרון)	5	כן
חרמש (התנחלות)	5 (מוא"ז שומרון)	5	כן

38. אי הכללת יישובי המשולש ברשימת אזורי עדיפות לאומית גם משליכה על הטבות מטעם רשות מקרקעי ישראל אשר מעניקה הטבות בדמות הנחות בדמי הוון בהסתמך על רשימת יישובי העדיפות הלאומית. הטבות אלו כוללות:

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'.

ג. דמי חכירה מופחתים כנ"ל בהקצאת מקרקעין לתעשייה, מלאכה, תיירות ומסחר ישולמו לרשות דמי חכירה מהוונים מופחתים בהתאם לקבוע בסעיפים הנ"ל.

== מצ"ב החלטת רשות מקרקעי ישראל בעניין כנספח ע/3.

39. 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, עם זאת, היישובים היהודים נכללו ויישובי המשולש הצפוני הודרו והכל כמודגם בטבלה מס' 5 להלן:

טבלה מס' 5

מועצה מקומית	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-עארה	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
מעלה עירון	5	2	לא
ג'ת	5	4	לא
בסמ"ה	5	2	לא

40. בהקשר הזה, ובמענה למכתב מטעם העותר מס' 83, הבהירה רשות מקרקעי ישראל במכתבה מדצמבר 2019, כי:

"מועצת מקרקעי ישראל אינה מגבשת את רשימת היישובים להם היא מעניקה הנחות בקרקע [...] הצעת החלטה למועצת מקרקעי ישראל לעדכון מדיניות ההנחות בקרקע ולמעבר לשימוש במפה הכללית שבהחלטת הממשלה 3738 מיום 15.4.18 ולדירוג משרד הבינוי והשיכון הנגזר מן הקריטריונים שבהחלטת הממשלה 4302 מיום 25.11.18 צפויה להידון באחת מישיבותיה הקרובות של המועצה. הקריטריונים אותם מוצע לאמץ מפורטים בהחלטת הממשלה 4302 ודירוג היישובים אותו מוצע לאמץ נעשה על ידי משרד הבינוי והשיכון בהתאם לקריטריונים אלו.

כאמור לעיל, גם בהחלטת ממשלה אלו אין רשימת היישובים במפה הכללית וממילא בדירוג משרד הבינוי והשיכון כוללות את היישובים נשוא פנייתך [יישובי המשולש הערבים] ועל כן אין הן צפויות להיכנס למעגל ההנחות בקרקע של מועצת מקרקעי ישראל."

== מצ"ב מכתב העותר מס' 83 לרשות מקרקעי ישראל מיום 8.7.2019 כנספח ע/4.

== מצ"ב תגובת רשות מקרקעי ישראל מיום 12.12.2019 כנספח ע/5.

41. כאמור, החלטת ממשלה מס' 4302 הנ"ל לא כללה את יישובי "הפריפריה החברתית" שבהחלטת הממשלה הכללית ועליהם נמנו, כאמור, יישובי המשולש. וכך יישובים אלה ותושביהם הוצאו מהזכאות להטבות משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל, זאת ללא כל שיקול ענייני ותוך הפליה ברוח כלפיהם.

ההתעלמות ממצוקת הדירוג והפיתוח ביישובי המשולש הצפוני¹

42. בפרק זה נפרט את הצרכים של יישובי המשולש הצפוני אשר ההחלטות הנדונות מתעלמות מהם באופן קיצוני, בכך שלא נשקלו כשיקולים רלבנטיים על אף שהם עונים על תכלית החוק.

43. הרשויות המקומיות הערביות באזור המשולש הצפוני - העותרים 1-7 - נכללים בתחום מרחב תכנון אחד, ובאחריות ועדה מקומית עירון. מדובר ב- 7 רשויות מקומיות שכוללות 14 יישובים: מועצה מקומית מעלה עירון שכוללת את היישובים מוסמוס, מושירפה וביאדה (ברצף גיאוגרפי אחד), זלפה וסאלם; אום אלפחם; ערערה שכוללת שני יישובים מאוחדים עארה וערערה; בסמה שכוללת את היישובים ברטעה, מועאווייה ועין אלסהלה (ללא רצף טריטוריאלי ביניהם); כפר קרע; באקה אלגרבייה וג'ית.

44. יישובי ואדי עארה מאופיינים במרחבי פיתוח ומחייה מצומצמים שאינם עונים על הצרכים הנוכחיים של האוכלוסייה שבהם; בצפיפות יתר ההולכת וגדלה; בהעדר אזורי תעשייה ותעסוקה מפותחים שיספקו מענה לצרכי תעסוקה לתושבים או לפיתוח כלכלי עירוני; ובכמעט העדר אפשרויות פיתוח סבירות. מאפיינים אלו גורמים לבעיות חמורות ביותר של תשתיות, העדר אפשרויות פיתוח למגורים וצרכי ציבור, בעיות בתחבורה המקומית בתוך ובין היישובים, ובתחבורה האזורית בין האזור החוצה.

¹ בהתבסס על עיבוד נתונים אשר נעשה על ידי העותר מס' 84.

45. כמו כן, מרחב ואדי עארה סבל משך שנים מהעדר תכנון שמספק את צורכי הפיתוח ומאפליה בחלוקת משאבי הקרקע החיוניים לכל התפתחות פיזית, חברתית וכלכלית. הרשויות המקומיות והיישובים הערביים הנ"ל מאופיינים בדירוג חברתי-כלכלי נמוך, כפי שמסוכם בטבלה מס' 6 להלן:

טבלה מס' 6

שם הרשות המקומית / היישוב	גודל אוכלוסייה אלפים - 2018	שטח תחום שיפוט - דונם	אשכול חברתי- כלכלי
מעלה עירון (זלפה, סאלם, משירפה, מוסמס, ביאדה)	14,833	6,034	2
אום אלפחם	55,182	26,028	2
בסמ"ה (ברטעה, עין סהלה, ומועאוויה)	9,779	3,956	2
ערה וערעה	24,905	9,183	3
כפר קרקע	18,675	7,811	4
באקה אל-גרביה	29,394	9,181	3
ג'ית	11,799	6,893	4

46. **צפיפות :** השוואת הרשויות המקומיות הערביות בוואדי עארה עם רשויות מקומיות סמוכות דומות מבחינה דמוגרפית ומאפיינים נוספים מעידה על מדד צפיפות גבוהה בהרבה ביישובי ואדי עארה, בהשוואה ליישובים יהודיים סמוכים או קרובים, כפי שמסוכם בטבלה מס' 7 להלן:

טבלה מס' 7

שם הרשות המקומית	אשכול חברתי- כלכלי	שטח תחום שיפוט - דונם	תחום שיפוט/ נפש	שטח תחום פיתוח לפי תמ"מ/מ' או תמ"מ/מ' 2	שטח פיתוח/נפש
מעלה עירון	2	6,034	0.44	3,751	0.27
אום אלפחם	2	26,028	0.51	12,768	0.25
בסמ"ה	2	3,956	0.47	2,140	0.25
ערה וערעה	2	9,183	0.39	5,228	0.22
כפר קרקע	4	7,811	0.46	6,050	0.35
באקה אל-גרביה	3	9,181	0.34	6,829	0.25
ג'ית	3	6,893	0.64	3,786	0.35
רשויות מקומיות יהודיות					
זכרון יעקב	8	31,527	1.4	5,753	0.27
בנימינה גבעת עדה	8	24,397	1.8	5,000	0.35
מנשה	7	112,098	6.3	14,647	0.82
חריש	3	7,109	7.1	3,442	3.4
מגידו	7	173,420	14.8	8,334	0.74
הגלבע	5	252,100	8.3	26,650	0.88

² תמ"מ/מ' 6 – תכנית מתאר מחוזית מחוז חיפה. תמ"מ/מ' 9/2 – תכנית מתאר מחוזית מחוז הצפון – שינוי מס' 2. כיום הועדה המחוזית חיפה והוועדה המחוזית צפון יוזמות שינויים לכתמי הפיתוח של התמ"מ, על בסיס ההרחבות המוצעות בתכניות הכוללניות של היישובים. שינויים אלו הם בהכנה וטרם אושרו עבור רוב היישובים (עבור יישובים ערבים ויהודים).

47. מהטבלה הנ"ל עולה כי: **א.** הרשויות המקומיות של העותרים הן הרשויות העניות ביותר באזור; **ב.** בהשוואת הקצאה שטח לנפש בתחומי השיפוט, מתברר פער גדול בין הרשויות המקומיות הערביות לבין היהודיות; **ג.** בהשוואה של הקצאת שטחי פיתוח לפי תמ"מ/6 ותמ"מ 2 שינוי 9, ניתן לראות כי הישובים הערביים סובלים מהקצאה בדרגה הנמוכה, כאשר הישובים היהודיים זוכים ליותר.

48. הישובים הערביים בואדי עארה מאופיינים בבנייה פרטית על קרקעות בבעלות פרטית של התושבים. סוג כזה של בנייה מחייב מיצוי קיבולת של הקרקעות המוקצות לדיור בטווח שנים יותר גדול מאשר בבנייה יזמית על קרקעות מדינה. שטחי הפיתוח ביישובים אלה מחולקים בעיקר לשניים:

א. שטחי פיתוח קיימים: גלעיני הישובים הערביים, והשכונות הוותיקות סובלות ממחסור בתשתיות, ובצפיפות גבוהה של מבנים ללא אספקה של צרכי ציבור חיוניים. אזורים אלו אינם יכולים לשאת בציפוף, ומחייבות תכנון מחדש בראייה של התחדשות עירונית. דבר זה לא יושם ואינו קיים באף ישוב ערבי באזור.

ב. שטחי פיתוח מחוץ לגלעין הישוב: כלל התכניות המפורטות שאושרו בואדי עארה בעשור האחרון מקצות 5-9 יח"ד/דונם. לדוגמא: תכניות באום אלפחם - ע/ן 340 מקצה 5-6 יח"ד/דונם, ע/ן 424 מקצה 6-10 יח"ד/דונם, ע/ן 379 מקצה 5-9 יחידות/דונם; תכנית במעלה עירון: ע/ן 960 מקצה 8 יח"ד/דונם. צפיפות זו נחשבת לצפיפות גבוהה ביותר בהשוואה לצפיפות שטחי המגורים בישובים היהודיים שיש להם את אותם המאפיינים.

להדגמה, בתכנית מתאר ארצית 35 (תמ"א/35) לוח 1, טווח הצפיפות ברוב הישובים הוא 4-6, פרט לישובים עירוניים במרכז המדינה שמגיע ל- 9-10 יח"ד/דונם (רלוונטי רק לבאקה ואום אלפחם במתחמי בנייה חדשים). צפיפות המגורים ביישובים הערביים באזור וואדי עארה היא מעבר לצפיפות הקבועה לפי תמ"א/35, כאשר לא נלקח בחשבון אפשרות הנמכת הצפיפות בגין האשכול החברתי-כלכלי של הישוב, גודל משק בית גבוה ותנאי יישום טיפוגרפיים, לפי סעיף 12.2 בהוראות התמ"א). נושאים רלוונטיים לישובי ואדי עארה.

49. **מחסור בתכנון המאפשר מתן היתרי בנייה:** משך עשורים סבלו העותרות 1-7 מהעדר תכנון עדכני שיענה על צרכי הפיתוח של היישובים. אמנם בעשור האחרון, החלו הרשויות בקידום תכניות המתאר חדשות וכן תכניות הכוללניות, אך במרביתן של התכניות, הן אינן מאפשרות מתן היתרי בנייה או יישום של התכנון המוצע. כך, לאחר שנים רבות ללא תכנון, התכנית המאושרת מחייבת תכניות מפורטות/תכניות איחוד וחלוקה ולא ניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה. טבלה מס' 8 להלן מסכמת את המצב התכנוני הקיים בתוך היישובים במשולש הצפוני.

טבלה מס' 8

	תכנית מתאר ישנה	תאריך קבלה	תאריך אישור	תכנית מתאר חדשה	קבלה	סטטוס	
אום אלפחם				תכנית כוללנית	2015	מופקדת	לא ניתן להוציא היתרי בנייה - נדרש תכניות מפורטות
באקה אלגריביה	ע/ן 125	1988	1991	--		--	
בסמ"ה-ברטעה	חפא/ג 1051	1981	1982	ע/ן 983	2007	אושרה 2015	לא ניתן להוציא היתרי

בנייה - נדרש תכניות איחוד וחלוקה							
לא ניתן להוציא היתרי בנייה - נדרש תכניות איחוד וחלוקה	אושרה 2015	2007	ענ/984	1983	1981	ג/959	בסמ"ה- מועאויה
לא ניתן להוציא היתרי בנייה - נדרש תכניות איחוד וחלוקה	אושרה 2011	2007	ענ/982	1986	1984	ג/1050	בסמ"ה- עין אלסלה
לא ניתן להוציא היתרי בנייה - נדרש תכניות מפורטות	בהפקדה		תכנית כוללנית	1983	1948	ג/569א	כפר קרע
לא ניתן להוציא היתרי בנייה - נדרש תכניות איחוד וחלוקה	אושרה 2015	2007	ענ/960	1984	1982	חפאג/1049	מעלה עירון- ביאדה
לא ניתן להוציא היתרי בנייה - נדרש תכניות איחוד וחלוקה	אושרה 2015	2007	ענ/960	1985	1981	חפאג/1017	מעלה עירון- משירפה
לא ניתן להוציא היתרי בנייה - נדרש תכניות איחוד וחלוקה	אושרה 2015	2007	ענ/960	1987	1982	חפאג/1016	מעלה עירון- מוסמוס
	אושרה 2007	1990	ענ/121				מעלה עירון- זלפה
לא ניתן להוציא היתרי בנייה - נדרש תכניות איחוד וחלוקה	אושרה 2010	2007	ענ/962	1981	1980	חפאג/958	מעלה עירון- סאלם
לא ניתן להוציא היתרי בנייה – נדרש תכניות מפורטות	בהפקדה		תכנית כוללנית	2006	1993	ענ/119	ערערה
לא ניתן להוציא היתרי בנייה - נדרש תכניות מפורטות	בהפקדה		תכנית כוללנית	1996	1981	ענ/124	עארה
לא ניתן להוציא היתרי בנייה - נדרש תכניות מפורטות	בתהליך הפקדה		--	1986	1981	ג/1009	ג'ת

50. דוגמא נוספת ניתן למצוא באום אלפחם למשל, כאשר במשך העשור האחרון אושרו מספר תכניות מפורטות בתוך העיר, כאשר חלקם הגדול מחייב הכנה של תכניות איחוד וחלוקה ליישום ומתן היתרים. טבלה מס' 9 מציגה חלק מרשימת התכניות הגדולות שאושרו בעשור האחרון (2010 ועד היום) שמראות את השטחים שנדרש עבורם להכין תכניות מפורטות של איחוד וחלוקה על מנת להוציא היתרי בנייה:

טבלה מס' 9

שטח מתחמים המחייב תכנית איחוד וחלוקה	שטח התכנית	שנת אישור	שנת קבלה	מס' תכנית	
390	1274	2012	2008	ע/340	אום אלפחם
1331	1394	2011	2008	ע/424 ³	אום אלפחם
176	440	2010	2008	ע/379	אום אלפחם
50	916	2012	2008	ע/301	אום אלפחם

51. דוגמא נוספת לחסמים התכנוניים ניתן למצוא למשל בכפר קרע אשר במשך העשור האחרון לא אושרה תכנית אחת שמרחיבה את שטח הפיתוח או שמאפשרת מתן היתרי בנייה.

52. היצע תכנוני של יחידות דיור שאינו הולם את הביקוש - אוכלוסיית ואדי עארה מונה היום כ- 165,000 נפשות. צרכי הדיור השנתיים נאמדים בתוספת של כ- 1,100-1,000 יחידות דיור. בבדיקה של היצע יחידות הדיור שהוגש במסגרת תכניות המתאר מקומיות ומפורטות המרחיבות שטחים בהם ניתן להוציא היתרי בנייה בעשור האחרון, מתברר מחסור מהותי ופער גדול בין ההיצע לביקוש. יש להדגיש כי הביקוש המצטבר בעשור האחרון נאמד בכ- 10,000-11,000 יח"ד. מחסור זה נובע, בין היתר מפערים בין תכנון ומצב קיים בשטח וכן ממיעוט בשווק קרקעות מדינה למחוסרי קרקע.

53. פערים בין הצורך לתכנון בפועל: מהנתונים בטבלאות לעיל עולה פערים גדולים בין היצע וביקוש. זמן הטיפול בתכניות הוא ארוך מהרגיל ומגיע למעל ל- 10 שנים, דבר שמייצר תכניות לא רלוונטיות לצרכים שגורמות ללקונות תכנוניות עצומות. בנוסף לכך, רוב התכניות שאושרו אינם מאפשרים מתן היתרי בנייה אלא בהיקפים קטנים של מאות יחידות דיור שנתיות. לפי בדיקה מדגמית שערך העותר מס' 84, בתקופה בין השנים 2005-2015 נמצא כי שטח ההרחבה של התכניות המאפשרות מתן היתרי בנייה שאושרו במרחב ואדי עארה הוא כ- 340 דונם למגורים. כך שבממוצע הוקצה שטח מגורים המאפשר מתן היתרי בנייה עבור כ- 600 יח"ד בעשור שלם. היצע זה מספק כ- 5% מהצרכים בעשור.

54. מיעוט בשווק קרקע מדינה למחוסרי הקרקע: משנת 2010 ועד היום פורסמו במרחב ואדי עארה 20 מכרזים שכללו 1,454 יחידות דיור ב- 423 מגרשים (טבלה מס' 10 להלן). יש להדגיש כי לא כל המגרשים שפורסמו שווקו בפועל. קיימים חסמים רבים בתהליכי השיווק הכוללים, הן היתר, עלויות ומחירים גבוהים, התאמה לאופי הבנייה ועוד.

טבלה מס' 10

מספר מכרזים	מספר מגרשים	מספר יחידות דיור	
5	160	872	אום אלפחם
2	9	36	באקה אלגרביה
3	32	53	בסמ"ה
1	81	263	כפר קרע
7	101	113	מעלה עירון

³ הוכרז כמתחם מועדף לדיור.

117	40	2	ערערה
0	0	0	ג'ת
1,454	423	20	סה"כ

55. לסיכום, בהתחשב בממוצע ובאומדן הכללי של אספקת יחידות דיור בקרקע פרטית (תכניות שניתן מכוחם להוציא היתרי בנייה), והפרסום של השווקים לפי הנתונים המפורסמים באתר מנהל התכנון, ההיצע הוא כ- 20% מהצורך (בנוסף לצרכים המצטברים משנים קודמות). פער זה בין היצע לביקוש, יוצר את מצוקת הדיור הגדולה ביותר ממנה סובלים הישובים הערביים בוואדי עארה.

56. יוזכר, כי בדו"ח מבקר המדינה מיום 6.5.2019 - דו"ח שנתי 69ב - נקבע כי "משבר הדיור הפוקד את המשק הישראלי מתחילת שנת 2008 השפיע באופן חמור על יישובי המיעוטים. בין היתר נוצר ביישובים אלה מחסור ניכר בקרקעות זמינות לבנייה. אף שהביקוש ביישובים אלה הגיע לכ-12,000-13,000 יחידות דיור (להלן - יח"ד) בשנה, לא הדביקה הבנייה את קצב הביקוש, ונוצר מחסור של 4,000 עד 5,000 יח"ד בשנה." הדרת יישובי המשולש הערביים מהטבות בתחום הדיור תעמיק את המצוקה הקיימת. המשיבים, מכוח תפקידם, מודעים היטב למצוקה זו.

ניתן למצוא את הדו"ח בקישור הבא:

<https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/69b/2019-69b-206-Diyur.pdf>

57. גם דו"ח "צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים", שהוגש לממשלה והמלצותיו אומצו על ידה, מיפה את החסמים והמכשולים המעיקים על פתרון מצוקת הדיור הייחודית לחברה הערבית והכיר במאפייניה הייחודיים והמורכבים של מצוקה זו. הדו"ח הכיר אף הוא כי מצוקת הדיור ביישובים הערביים הינה תולדה של אפליה רבת שנים המצריכה פתרונות מיוחדים שאינם מצטלבים בהכרח עם התוכניות הממשלתיות שנועדו לעצור את עליית מחירי הדיור במדינה. בין יתר המכשולים שמיפה הצוות נציין את העדרן של ועדות תכנון מקומיות במרבית היישובים הערביים, העדרן של תכניות מתאר מקומיות ומפורטות, מחסור בקרקעות מדינה המיועדות לפיתוח בתחומי היישובים הערביים, מחסור בתשתיות על בסביבת היישובים הערביים, אי התאמת מבנה ותנאי המכרזים לשיווק קרקעות מדינה בתחומי היישובים הערביים למאפייניה הייחודיים של האוכלוסייה הערבית, המצב הסוציו-אקונומי של האזרחים הערבים והקשיים בהשגת מימון הן בפני יזמים וקבלנים והן בפני תושבים המבקשים לרכוש דיור (דו"ח צוות 120 ימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים (2015)).

ניתן למצוא את הדו"ח בקישור הבא:

<http://mof.gov.il/Releases/Documents/120%20Days%20Report.pdf>

58. יצוין, כי היום החלו יוזמות תכנון רבות כתוצאה מהחלטת ממשלה 922 והתקציבים של התכנון המפורט שהוקצו לרשויות המקומיות הערביות במסגרתה. מדובר בהתחלת הכנת תכניות, שאישורן אמור להיות בחומש/עשור הקרוב. יחד עם זאת, אף אם הליך תכנוני זה יימשך ללא עיכובים, הרי מימושן של תכניות אלה וסגירת חלק מהפערים הקיימים תלוי גם בהסרת חסמי עלויות שחלק מהן נמצא בדמות ההטבות אשר ניתנות ליישובי העדיפות הלאומית נשוא העתירה דנן.

59. הנה כי כן תמונת מצב זו של יישובי המשולש הצפוני נושא הסעד השלישי של העתירה לא נשקלו בשיקולי הסיווג לאזורי עדיפות לאומית על אף שהיא מחייבת לפי מטרות ההטבות.

מיצוי הליכים

60. ביום 3.6.2019 שלח העותר מס' 83 מכתב למשיבים בדרישה לבטל את החלטות הממשלה הנ"ל ולכלול את יישובי המשולש הערביים במפת אזורי העדיפות הלאומית, זאת בשל היות החלטות הממשלה הנ"ל החלטות מפלות ובלתי סבירות. תזכורת נשלחה ביום 9.7.2019.

==מצ"ב פניית העותר מס' 83 מיום 3.6.2019 והתזכורת מיום 9.7.2019 כנספח ע/6.

61. ביום 18.8.2019 התקבלה תשובת משרד ראש הממשלה, בה נטען כי הממוצע האזורי מתייחס לנפות ולא ליישובים במטרה לקדם שוויוניות בין יישובים שכנים ולאפשר פיתוח אזורי. עוד נטען כי היישובים במשולש אינם נמצאים מתחת לרף העליון במדד הפריפריאלי, לכן, בדיקה באופן פרטני תוציא אותם ממפת אזורי העדיפות הלאומית. כמו כן, נטען כי החלטות ממשלה אחרות אשר מעניקות הטבות ותקציבים ליישובי מיעוטים מרפים את הוצאת יישובי המשולש מהחלטות הנ"ל. בתגובה, צוינו החלטות הממשלה להלן: מס' 1539 מיום 21.3.2010, 3211 מיום 15.5.2011, 4432 מיום 16.3.2012, 2332 מיום 14.12.2014, 2365 מיום 21.12.2014, 59 מיום 7.6.2015, 922 מיום 30.12.2015, 959 מיום 10.1.2016, ו-2397 מיום 12.2.2017.

== מצ"ב תגובת משרד ראש הממשלה מיום 18.8.2019 כנספח ע/7.

62. בדיקת ההחלטות האמורות העלתה, כי מתוך 9 החלטות הממשלה שצוינו בתגובת משרד ראש הממשלה הנ"ל, רק 3 רלוונטיות ליישובי המשולש - החלטה 922 מיום 30.12.2015, החלטה 1539 מיום 21.3.2010, והחלטה 4432 מיום 16.3.2012 אשר מהווה החלטת המשך להחלטה 1539 בדבר הרחבת התחולה בכל הנוגע לסעיפי הדיור לכלל היישובים הערביים. החלטות 1539 ו-4432 הוארכו במסגרת החלטת ממשלה 922 הנ"ל.

63. לכן, נוצר מצב לפיו היישובים הערבים במשולש הצפוני אינם נכללים במפת אזורי העדיפות הלאומית, זאת כאשר הם נמצאים במדד חברתי-כלכלי ובמדד פריפריאלי זהה או נמוך מיישובים אשר נכללו, תוך הפליה כלפיהם. כמו כן, ההטבות לפי החלטות ממשלה אחרות שצוינו בתגובת משרד ראש הממשלה אינן רלוונטיות ליישובי המשולש, פחותות הן מהטבות שמעניקה החלטת ממשלה מס' 4302.

הטיעון המשפטי

64. העותרים יטענו כי ההחלטות הנ"ל מנוגדות הן לחוק והתקבלו תוך כי חריגה קיצונית מהחוק המסמך. כמו כן, ההחלטות הנ"ל הינן שרירותיות ומפלות.

א. חריגה קיצונית מהחוק המסמך

65. ההנחה מאחורי הדיון המשפטי כאן היא כי סעיף 151 לחוק עונה על הגדרת הסדר ראשוני במובן שהוא מתווה ותוחם את שיקול דעת הממשלה בעניין וקובע קווים מנחים וברורים להפעלת שיקול דעת זה. לכן, סטייה משיקול הדעת תיחשב כסטייה מהחוק. קריאה אחרת לחוק הופכת אותו לבלתי חוקתי מאחר והוא לא יענה על מסגרת הסדרים ראשוניים כפי שאלה נקבעו בפס"ד דין ועדת המעקב. נזכיר כי עוד נקבע בהקשר הזה כי "[...] ההכרעות והנורמות העקרוניות המחייבות את האזרחים צריכות להתקבל הן מבחינה פורמאלית והן מבחינה מהותית על ידי בית המחוקקים [...]" (בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, נט(2) 14, 17 (2004)).

לאחרונה ובעניין איכוני השב"כ (בג"ץ 2109/20 עו"ד שחר בן מאיר נ' ראש הממשלה (ניתן ביום 26.4.2020) ציין בית המשפט הנכבד כי חקיקה שמתייחסת לעניינים אזרחיים חייבת לענות על תנאי הסדרים ראשוניים, אחרת החוק הוא לא חוק. בית המשפט הנכבד נתן פרשנות תכליתית ביטחונית לחוק שירות הבטחון הכללי ועל כן קבע הוראת סעיף 7(ב)(6) לחוק השב"כ איננה מהווה הסמכה מפורשת להרחיב את סמכויות השב"כ ליטל חלק במאבק האזרחי בתכליתו למניעת התפשטות נגיף הקורונה

66. קריאה לכל השיקולים והכללים המשפטיים הנ"ל ולפי עקרונות הפרשנות התכליתית, מובילה למסקנה כי התכלית הדומיננטית של החוק היא תכלית חברתית וסגירת פערים בין ישובים.

67. העותרים יטענו כי ההחלטות נשוא עתירה זו הינן חריגה מסמכות ומנוגדות לסעיף 151 לחוק ולתכליתו. שכן החוק איננו קובע את החלוקה המנהלית הנפתית במדינה כקריטריון לצורך התכליות שנקבעו למתן הטבות יישובי עדיפות לאומית ולבטח איננו קובע כי לרמה הנפתית יהיה משקל מכריע ומשקל סף ברמה היישובית.

68. הוצאת יישובי המשולש מרשימת אזורי עדיפות לאומית ואי מתן משקל לפריפריאליות החברתית מנוגד לשון החוק ולתכליתו, הכוללות מתן משקל דומיננטי למצב החברתי-כלכלי של הישוב, צמצום פערים ושיפור איכות חיים וחיזוק חוסן כלכלי של הרשויות. כידוע, פרשנותם של חוקים 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 גם: **פרשנות תכליתית במשפט**, בעמ' 196 ו- 199-200.

69. הגשמת לשון החוק ותכליתו מחייבת את המשיבים לתת משקל לשיקולים בדבר המצב החברתי-כלכלי שביישוב מסוים, ולהימנע מתליית גורלם של יישובים במיקום הגאוגרפי של הנפה בה הם נמצאים. הלכה מושרשת היא שיש לחתור לקיום החוק על בסיס תכליתו האמורה להיות שוויונית ועניינית. כך למשל בעניין **יקותיאלי** שדן בזכאות לגמלת הבטחת הכנסה מכח חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א – 1980, פסל בית המשפט הנכבד אבחנה בין האברכים לבין סטודנטים אחרים בכל הנוגע לזכאות לקבלת גמלת הבטחת הכנסה כי התכלית של החוק היא חברתית אוניברסאלית (בג"ץ 4124/00 **ארנן יקותיאלי ז"ל נ' השר לענייני דתות**, פס' 39, 40-41 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (2010). כך גם היה בעניין **עדאלה נגד שר הדתות** ששם חוק התקציב קבע תקציב לבתי עלמין אך המשיבים העניקו תקציב זה אך ורק ליהודים ובג"ץ פסל זאת בקבעו כי התכלית של הנורמה היא דתית-אוניברסאלית שאמורה לחול גם על בתי קברות של דתות אחרות: בג"ץ 1113/99 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נגד השר לענייני דתות**, נד(2) 164 (1999).

70. לכן, ההסתמכות על חלוקת הפריפריה הנפתית בעניין סיווג יישובי המשולש היא גורפת וחורגת באופן קיצוני מלשונו של החוק בהיותה מתעלמת כליל משאר השיקולים שהיה על המשיבים לשקול. כך, התוצאה האבסורדית מאי מתן משקל לפריפריאליות החברתית, היא כי ההטבות ניתנות בחלקן לישובים חזקים וברמה חברתית-כלכלית גבוהה מאוד, ואילו יישובים אשר נמצאים בדירוג נמוך מאוד, אינם זכאים לקבלת ההטבות, זאת כמודגם בטבלה מס' 1 לעיל. בין תוצאה זו לבין תכליותיו של החוק אין ולא כלום.

ב. הפגיעה בעקרון השוויון

71. התוצאה הנ"ל הינה מפלה את העותרים. אין כל רציונל באי הכללת יישובי המשולש הנ"ל, כאשר הם עומדים באותם תבחינים של יישובים אחרים אשר כן נכללו ברשימת היישובים הנהנים מהטבות אזורי עדיפות.

72. ההבחנה אשר נעשית בהחלטה בהתבסס על שיוך לנפות מנהליות הינה שרירותית, מפלה ולא רלוונטית, מה גם שיישובי המשולש הערבים נכללו ברשימת הפריפריה החברתית על פי החלטת הממשלה הכללית. גם ההבחנה בין הפריפריה הנפתית לבין הפריפריה החברתית לצורך מתן ההטבות דן היא איננה עניינית, שרירותית ופוגעת היא בעקרון השוויון.

73. חוסר הסבירות מתעצם לאור מטרת ההטבות של משרד הבינוי והשיכון אשר צוינה בהחלטתו של המשרד שלפיה הן נועדו להקל על מצוקת הדיור, לחזק את אזורי הפריפריה הגיאוגרפית, לעודד הגירה חיובית ליישובים, לעודד בנייה, ולהעצים את חוסנם הכלכלי של היישובים.

74. 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.

75. נזכיר, כי היישובים חריש ומצפה אילון, אשר נמצאים בנפת חדרה, נכללו במפת אזורי העדיפות, דבר שמשמעותו אפליה גם על רקע לאום אף ברמת האזור. בהקשר הזה נציין, כי פסק הדין **ועדת המעקב** 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 יישובים סמוכים זה לזה, היהודיים נכללו בסיווג והערבים הודרו ממנו. לכן, הסיווג של החלטות הממשלה הנ"ל מנוגד לרציונל ולקביעות הברורות של פסק דין **ועדת המעקב**.

76. ואכן, לא אחת פסל בית המשפט העליון החלטות ואף הוראות חקיקה אשר הפלו בין שתי קבוצות שוויון ללא שוני רלוונטי. כך למשל, בעניין **נסר** נפסל מנגנון הטבות המס הקבוע בסעיף 11(ב) לפקודת מס הכנסה – הקובע רשימה פרטנית של יישובים אשר תושביהם זכאים להנחות במס הכנסה מחמת פגיעתו בעקרון השוויון באופן בלתי חוקתי (בג"ץ 8300/02 **נסר נ' ממשלת ישראל** (פורסם במאגרים, 2012)). בית המשפט הנכבד מתח ביקורת על כך, כי חרף הדמיון הרלוונטי בין יישובים - רמה חברתית כלכלית - שאלת זכאותם של כלל היישובים הדומים להטבות מס הכנסה לא נבחנה על ידי הוועדה פסקה 41 לפסק הדין; בעניין **כפר הורדים** פסל בית המשפט הנכבד את החלטת שר האוצר בהקשר של אי הכללת יישובים - כפר ורדים ועין יעקב - ברשימת היישובים שבתוספת לתקנות מס הכנסה (הנחות ממס ביישובי גבול הצפון), תשמ"ו - 1985 (בג"ץ 678/88 **כפר ורדים נ' שר האוצר ואח'**, פ"ד מג (2) 510 (1989)). השוו

גם, בג"ץ 727/00 **ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון**, פ"ד נו(2) 79, 90 (2001) שם פסל בג"ץ החלטה ממשלתית שהדירה את הישובים הערבים מהחלת תכנית שיקום שכונות (להלן: "עניין ועד ראשי הרשויות המקומיות").

77. 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)).

78. אמנם המשיבים הצביעו בתשובותיהם במסגרת ההתכתבויות בעניין על הטבות למיניהן הניתנות ליישובים הערביים, אך כאמור, רוב ההטבות שהוזכרו אינן מוענקות ליישובי המשולש ושתי אלה אשר כן חלות אינן מעניקות הטבות שוות לאלה המוענקים באמצעות ההחלטות דנן. לא אחת, בית המשפט הנכבד דחה טענות אלה מפי המדינה כשקבע, כי אין בתכניות כאמור בכדי להוות תחליף להטבות כגון דא. כך למשל, בעניין **ועד ראשי הרשויות המקומיות**, בו הועלתה טענה דומה, קבע בית המשפט הנכבד כי:

"אשר לתיקון הקיפוח שנגרם בעניין זה למגזר הערבי טוענת המדינה, כי המענה ההולם למצב שנוצר יינתן בביצוע החלטת הממשלה מיום 22.10.2000, לקיים את התכנית הרב-שנתית שבמסגרתה יוקצו תקציבים בהיקף נרחב לפיתוח יישובי המגזר הערבי, ואף יופעלו תכניות שמטרתן חופפת את התכניות הנכללות בפרויקט שיקום השכונות. תכניות מיועדות אלה אמורות להיות בהיקף שהוא נרחב במידה ניכרת מפרויקט שיקום השכונות ומשתרעות הן על תחומים של תשתיות פיזיות והן על תחומים חברתיים. בתשובתה זו של המדינה אין מענה הולם למבוקש בעתירה. התכנית הרב-שנתית אמנם נועדה לתת מענה לקיפוח שנוצר במשך השנים ולגשר על פערי העבר, אלא שלעת הזו, בשלב שבו מצויה כיום התכנית הרב-שנתית, אין היא יכולה לשמש תחליף לתכניות המופעלות באמצעות פרויקט שיקום השכונות, משתי סיבות: האחת, בשל היעדר ביטוי קונקרטי-תקציבי לתכניות האמורות, והשנייה, הנגזרת ממנה, כי בהיעדר ביטוי תקציבי לא ניתן לקבוע כי התכנית המיועדת נועדה בהכרח לפיתוח תכנית מקבילה לזו הנכללת בפרויקט שיקום השכונות. אם ייקבעו תכניות מוגדרות שיקבלו גם ביטוי תקציבי ויהיה בהן כדי לענות על הצרכים המקבלים כיום מענה במסגרת פרויקט שיקום השכונות, יהיה ניתן לקבוע כי כל תכנית שוות ערך תבוא במקום התכנית הדומה לה הניתנת במסגרת הפרויקט. אולם כל עוד אין ביטוי קונקרטי כזה, אין התכנית פוטרת מן הצורך להחיל על המגזר הערבי את הפרויקט הנדון."

(עניין **ועד ראשי הרשויות המקומיות** בעמ' 93)

79. טענה דומה גם לא התקבלה על ידי בית המשפט הנכבד בעתירת אזורי העדיפות הראשונה (עניין **ועדת המעקב**), שם טענו המשיבים כי היישובים הערבים זוכים להטבות אחרות.

לאור כל האמור לעיל, מתבקש בזאת בית המשפט הנכבד ליתן צו על תנאי כמפורט בתחילת עתירה זו ולאחר קבלת תשובת המשיבים להפכו למוחלט וכן לחייב את המשיבים בהוצאות משפט.

סוהאד בשארה, עו"ד
ב"כ העותרים

חיפה, 4.8.2020